

מדיניות ממשל פתוח בישראל

בעידן הדיגיטלי

מחקר מדיניות 91

תהילה שוורץ אלטשולר

מדוע תהליך פתיחת הנתונים השלטוניים לציבור צובר תאוצה? במה מועילה הנגשה מלאה של מידע ציבורי? כיצד אפשר לגרום לרשויות ציבוריות להפנים את הערך האמיתי, המהפכני, של מידע פתוח ושל משוב מצד הציבור? מה ירוויחו מכך אזרחי המדינה והעולם העסקי? כיצד אפשר להיעזר ב"חוכמת ההמונים" בלי להסתכן ברעש מגמתי או סתם ב"טיפשות הטרולים"? כיצד אפשר לשלב בין השתתפות ציבורית מקוונת לבין פרקטיקות מסורתיות של קבלת החלטות? שאלות אלה הן שאלות פתוחות. סיפורי ההצלחה טרם נרחבו. מדיניות הממשל הפתוח מרקשה לרחוח



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי
תהילה שוורץ אלטשולר

מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי

תהילה שוורץ אלטשולר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 91

ירושלים, טבת תשע"ב, ינואר 2012

Open Government Policy in Israel in the Digital Age

Tehilla Shwartz Altshuler

עריכת הטקסט: דפנה שופי

עיצוב הסדרה: טרטקובר עיצוב גרפי – טל הרדה

עיצוב העטיפה: יוסי ארזה

סדר: נדב שטכמן

עיצוב התרשימים: סטפני ורותי עיצוב

הדפסה: אופסט נתן שלמה, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-107-3 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

טלפון: 02-5300800, 1-800-20-2222 ; פקס: 02-5300867

דוא"ל: orders@idi.org.il

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ד), תשע"ב

Copyright © 2012 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

כל מחקרי המדיניות וכן פרק נבחר מכל ספר ניתנים להורדה חינם מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. המכון עוסק בתכנון מדיניות ובעיצוב רפורמות בממשל, במנהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

בתכניותיו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה המתהווה בישראל ולגבש את ערכיה. בהמשך לעבודת מחקר מעמיקה הוא מגיש המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של משטר דמוקרטי יציב, המותאם למבנה, לערכים ולנורמות של החברה הישראלית. המכון שואף לקדם בישראל שיח ציבורי בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות, לשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב, לספק מידע ולהציג מחקר משווה.

החוקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה הם אנשי אקדמיה, והם מובילים פרויקטים במגוון תחומים של החברה והמשטר בישראל. מחלקת ההוצאה לאור של המכון מפיקה, משוקת ומפיצה את פירות עבודתם בכמה סדרות: ספרים, מחקרי מדיניות, מדד הדמוקרטיה, פורום קיסריה, כתבי עת ודברי ימי עיון.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

9	תקציר
13	מבוא
16	פרק ראשון עקרונות מדיניות הממשל הפתוח: מסגרת השוואתית
16	1. מבוא
19	2. עקרונות הממשל הפתוח בארצות הברית
21	3. עקרונות הממשל הפתוח באוסטרליה
22	4. עקרונות הממשל הפתוח בבריטניה
23	5. עקרונות הממשל הפתוח בהצהרת המיזם הבינלאומי של הממשל הפתוח
25	פרק שני הצדקות והגיונות לרעיון הממשל הפתוח
25	1. מבוא
26	2. שקיפות שלטונית והשתתפות ציבורית כמקורות לתועלות ציבוריות-דמוקרטיות
36	3. שקיפות והנגשת מידע שלטוני כמקור לתועלות חברתיות-כלכליות
43	פרק שלישי חסמי הטמעת מדיניות הממשל הפתוח
43	1. חסמים ארגוניים
47	2. חסמים הנובעים מתהליכי מדיניות ממשל פתוח
50	3. חסמים חברתיים-ציבוריים
53	פרק רביעי מעגלי תמיכה בהטמעת מדיניות הממשל הפתוח
60	פרק חמישי מודל הטמעתה של מדיניות ממשל פתוח בישראל
60	1. מבוא
61	2. הצעת מסגרת למדיניות ממשל פתוח בישראל
64	3. מודל הטמעה של ממשל פתוח בישראל
67	4. עקרונות נלווים למודל הטמעת ממשל פתוח בישראל

71	פרק שישי הנגשת מידע שלטוני ואתר נתוני ממשל (data.gov) בישראל
71	1. מבוא
72	2. הרחבת המחויבות ליישום חוק חופש המידע
76	3. עקרונות וסדרי עדיפויות להנגשת מידע בישראל
79	4. אתר נתוני ממשל (data.gov)
84	5. תחרויות פיתוח וחדשנות
87	6. מדיניות נתוני ממשל בישראל וקריטריונים למידע שלטוני פתוח
96	פרק שביעי פרויקטים של שקיפות והנגשת מידע שלטוני פתוח
96	1. ריכוז מידע שלטוני במרכזיות נושאות
99	2. הנגשת תקציב המדינה
103	3. פיקוח על היחס שבין תכנון לביצוע
105	פרק שמיני שיתוף הציבור
105	1. מבוא
108	2. עקרונות מיטביים לשיתוף הציבור: לקחים מן "העולם הישן"
111	3. הנגשת מידע כבסיס לשיתוף הציבור
115	4. שיפור ההקשבה השלטונית וקידום שיח שיתופי
116	5. פיתוח "אוריינות השתתפות"
120	6. שיתוף ארגוני החברה האזרחית כחלק ממימוש עקרון שיתוף הציבור
121	7. שיתוף הציבור בהליכי חקיקה
124	8. שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות
130	9. שיתוף הציבור במתן רעיונות כלליים באמצעות כלי ניהול רעיונות
132	10. שימוש בכלי מדיה חברתית מסחריים כאמצעי לשיתוף הציבור
139	11. אתר "שיתוף ציבור" ייעודי
142	סיכום
144	מדיניות ממשל פתוח בישראל: מסקנות והמלצות

תקציר

מדיניות הממשל הפתוח כפי שהיא מתפתחת בעולם המערבי בשנים האחרונות מבקשת לרתום טכנולוגיות חדשות לטובת שיפור דרכי התקשורת בין הממשל לאזרחיו ולמען ניצול נכון של היתרונות החברתיים והכלכליים הגלומים במידע שנמצא ברשותן של רשויות השלטון. מחקר מדיניות זה מציע מודל הטמעה למדיניות ממשל פתוח בישראל.

היתרון העיקרי בעידן הדיגיטלי לקידום עקרונות של שקיפות, הנגשת מידע ושיתוף הציבור הוא היכולת לפקח על מעשי השלטון. יתרון נוסף הוא שמנגשת מידע בתחומים שונים אפשר להפיק תועלת ציבורית וכלכלית ולעודד פיתוח ויזמות. כמוכך, שיתוף הציבור הוא כלי מצויין למימוש התפיסה בדבר "חוכמת ההמונים" (התפיסה הקולקטיבית של קבוצת אנשים, לאו דווקא מומחים). שלושה חסמים עומדים לפני הטמעת עקרונות הממשל הפתוח:

- חסמים ארגוניים: היעדר משאבים והתנגדות ארגונית מצד פקידי שלטון ופוליטיקאים לאמץ עקרונות של שקיפות או לשתף את הציבור בהחלטותיהם.
- חסמי עיצוב מדיניות: חקיקה מיושנת, עמימות של מסמכי המדיניות המבקשים להטמיע עקרונות של שקיפות ושיתוף והתמקדות במכשור הטכנולוגי לקידום העקרונות על חשבון היבטים של הכשרת כוח אדם ברשויות השלטון לצורך קידום המהלך.
- חסמים חברתיים: אי-שוויון בנגישות למידע וביכולת להשתמש בו והיעדר עניין ציבורי בהשתתפות בתהליכי קבלת החלטות.

מדיניות הממשל הפתוח המוצעת מבוססת על שלושה עקרונות משלימים:

- שקיפות והנגשה של המידע השלטוני.
- שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות של מוסדות השלטון.
- שיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקי מידע.

למודל ההטמעה של מדיניות הממשל הפתוח שלושה שלבי ביצוע:

- **השלב הראשון – הגברת השקיפות וההנגשה של המידע השלטוני:**
 - השקעת משאבים ומאמצים ארגוניים בהעמקת המחויבויות על פי חוק חופש המידע.
 - זיהוי נתונים שיש להם חשיבות והשפעה ציבורית גבוהות.
 - שיפור איכות הנתונים והנגשתם בצורה פתוחה לשימוש חוזר.
 - **השלב השני – שיפור השיתוף של הציבור בעבודת הממשל:**
 - שיפור ההקשבה השלטונית והיכולת להשיב על פניות הציבור במהירות ובמדויק.
 - הנגשת מידע שיש לו רלוונטיות להשתתפות ציבורית בצורה בהירה וידידותית למשתמש.
 - שיתוף הציבור בתהליכים של יצירת מדיניות וחקיקה.
 - **השלב השלישי – קידום של שיתוף פעולה פנים-ארגוני בין זרועות הממשל:**
 - עבודה משותפת בתוך הממשל לצורך שיפור האפקטיביות והיעילות שלו.
- המחקר מתייחס בהרחבה לכל אחד מההיבטים של שיפור השקיפות השלטונית ושיתוף הציבור, וכן עוסק בסוגיות קונקרטיות הנוגעות להם, כגון:
- קביעת עקרונות וסדרי עדיפויות להנגשת מידע, למשל התחשבות בעלות ההנגשה ומתן קדימות למידע בסיסי ושמיש ולמידע הנוגע לזכויות רכושיות.
 - הנגשת צבירי נתונים שלטוניים באתר data.gov וקביעת מאפיינים של מידע שלטוני פתוח, כגון התייחסות לסוגיית זכויות היוצרים במידע השלטוני ולפורמטים שבהם יש להנגיש את המידע.
 - הנגשת תקציב המדינה על גבי רשת האינטרנט ויצירת אתרי dashboard המאפשרים מידע על היחס בין תכנון לבין ביצוע.
 - שימוש בטכנולוגיות תקשורת ומדיה חברתית לצורך שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות, יצירת מדיניות וחקיקה.

המחקר מדגיש את החשיבות שיש לכך ששלושה מעגלי תמיכה ישתפו פעולה ביניהם ביישום עקרונות הממשל הפתוח:

- ארגוני החברה האזרחית, ובייחוד אלה העוסקים בפיתוח טכנולוגיה ותוכנה.
- פקידי ממשל מחויבים לרעיון השקיפות השלטונית.
- מדיניות שלטונית מְכוּוֹנֶת.

המלצות המחקר המוגש כאן מבקשות לקדם ממשל שעמודי התווך שלו הם עקרונות של מידע פתוח ונגיש לכול בד בבד עם הטמעה של מעורבות והשתתפות ציבורית בתהליכים שלטוניים.

מבוא

מדוע תהליך פתיחת הנתונים השלטוניים לציבור הולך וצובר תאוצה? במה מועילה הנגשה מלאה של מידע ציבורי? כיצד אפשר לגרום לרשויות ציבוריות להפנים את הערך האמיתי, המהפכני, של מידע פתוח ושל משוב מצד הציבור? מה ירוויחו מכך אזרחי המדינה והעולם העסקי? כיצד אפשר להיעזר ב"חוכמת ההמונים" בלי להסתכן ברעש מגמתי או סתם ב"טיפשות הטרוילים"? כיצד אפשר לשלב בין השתתפות ציבורית מקוונת לבין פרקטיקות מסורתיות של קבלת החלטות? שאלות אלה הן שאלות פתוחות. סיפורי ההצלחה טרם נכתבו.

מדיניות ממשל פתוח, כפי שהיא מתגבשת בעולם המערבי בשנים האחרונות, מבקשת לרתום טכנולוגיות תקשורת חדשות ליצירת דרכי תקשורת בין הממשל לאזרחים ולנצל יתרונות חברתיים וכלכליים הגלומים במידע השלטוני. ימיו של הרעיון שלפיו לציבור זכות לבקר את השלטון ולהשתתף בקבלת ההחלטות כמעט כימי ההשכלה, והוא מוכר בכל משטר דמוקרטי בעולם, אבל "ממשל פתוח", כעיקרון שלפיו לבני החברה זכות גישה למסמכים ולהליכים שלטוניים, ממשיך להתפתח בעידן הדיגיטלי: גישה למידע איננה מספיקה, אלא יש מקום לתת פשר לנתונים ולהופכם למשאב בר שימוש.

הצהרת "ממשל פתוח" שפרסם נשיא ארצות הברית ברק אובמה ביומו הראשון בתפקיד בשנת 2009 היא רגע מכונן בהיסטוריה של הממשל הפתוח. בהצהרה זו נרקמו שלושה עקרונות שלאחר מכן זכו לאזכורים רבים במסמכי מדיניות ובספרות. עקרונות אלה הם שקיפות, השתתפות ציבורית ושיתוף פעולה פנים-שלטוני. באוסטרליה נקרא מסמך המדיניות המכונן בתחום זה "government 2.0". שם זה מבקש להצהיר שהטכנולוגיה יכולה להגדיר מחדש את מערכת היחסים שבין האזרח לממשל כפי שרשת האינטרנט שינתה באופנים רבים את המסחר והתקשורת. אין מדובר בהחלפת הדמוקרטיה הייצוגית, אלא בפוטנציאל לערב את האזרחים כמשתתפים פעילים במהלכים שלטוניים, ובאפשרות לראות את המדינה כמצע ליזמות וחדשנות אזרחית ועסקית. כיום ברור שהנגשת מידע ומידע פתוח הם מן המנופים המרכזיים של המדיניות הציבורית במאה העשרים ואחת. הם יכולים לקדם

אחריותיות ודיווחיות כלפי אזרחים; לשפר יעילות ופוריות של שירותים שלטוניים מרכזיים בדרך של השוואה ופיקוח מבוססי מידע; לשנות יחסים חברתיים בדרך של העצמת יחידים וקהילות; להניע צמיחה כלכלית. גם בתוך הממשל עצמו עשוי להיווצר שינוי מהפכני והעובדים נקראים לדגל על מחסומים וגבולות בירוקרטיים מסורתיים, להציע רעיונות ולממש את "חוכמת ההמונים" שלהם.

מהפכת המידע הפתוח לא דילגה על מדינת ישראל, ויוזמות שלטוניות ואזרחיות לקידום שקיפות והשתתפות קורמות עור וגידים. עם זה אנו בתחילת הדרך. תרגום עקרונות כלליים ומעורפלים של שקיפות, אחריותיות, השתתפות ציבורית ושיתוף פעולה לשפת המעשה איננו משימה קלה. מטרת מחקר מדיניות זה היא להציע מתווה מדיניות ופרקטיקות ראויות לשימוש באמצעים טכנולוגיים להגברת השקיפות וההשתתפות, כצעד ראשון לקראת אימוץ מדיניות יציבה וארוכת טווח המתאימה לאופייה של הדמוקרטיה הישראלית במאה העשרים ואחת. מדובר באתגר מוסדי, ארגוני, חברתי ותרבותי שצריך להוכיח את יתרונותיו, להשקיע בו משאבים ולתת לו את העדיפות הראויה.

הפרק הראשון במחקר המדיניות יעסוק בעקרונות מדיניות הממשל הפתוח בישראל ובהשוואתם לעקרונות המדיניות של כמה מדינות אחרות. בסופו תוצע מסגרת למדיניות ממשל פתוח בישראל ובה עקרונות בשלושה תחומים אלה: שקיפות שלטונית והנגשת מידע; שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות; שיתוף פעולה פנים-שלטוני.

הפרק השני יעסוק בהגיונות של רעיון הממשל הפתוח, ובהם ההגיונות הקלאסיים של שקיפות שלטונית – כגון פיקוח ובקרה על מעשי השלטון ומידע כבסיס להשתתפות בהליך הדמוקרטי – והגיונות הרואים בממשל הפתוח מקור לתועלות חברתיות וכלכליות.

הפרק השלישי יעסוק בחסמים להטמעת מדיניות ממשל פתוח, ובהם חסמים ארגוניים, חסמים חברתיים-ציבוריים וחסמים הנובעים מתהליכי עיצוב המדיניות.

בפרק הרביעי יידונו שלושה מעגלי תמיכה במימוש מדיניות ממשל פתוח: החברה האזרחית, פקיד ממשל ופוליטיקאים.

בפרק החמישי יוצע מודל תלת-שלבי להטמעת מדיניות ממשל פתוח בישראל ויוגדרו קריטריונים לסדרי עדיפויות בהטמעה. כן יוצעו כמה עקרונות נלווים למודל ההטמעה.

הפרק השישי והשביעי יעסקו בהיבטים מעשיים של שקיפות והנגשת מידע. הפרק השישי יעסוק באתר נתוני ממשל (data.gov) בישראל, במדדים לבחינת מידת פתיחותו ונגישותו של המידע השלטוני ובסדרי עדיפויות בפתיחת מידע שלטוני. הפרק השביעי יעסוק בהיבטים קונקרטיים של שקיפות, כגון הנגשת תקציב המדינה ומידע הנוגע ליחס שבין תכנון לביצוע.

הפרק השמיני יעסוק בשיתוף הציבור כחלק ממימוש מדיניות ממשל פתוח. בסוף המחקר יובא ריכוז ההמלצות.

מחקר זה מלווה בתיאור גרפי של מודל הטמעת מדיניות ממשל פתוח בישראל. בגרסה המקוונת שלו התיאור הגרפי הוא אינטראקטיבי ומאפשר להגיע אל החלק המתאים במחקר בלחיצת מקש. בגרסה המודפסת נותן המודל המחשה ויזואלית של הדברים.

אני מודה לפרופ' מרדכי קרמניצר שקרא את הפרסום וסייע לי רבות בהערותיו. תודות לעורכת הדין אליסון סאקס ולאורליקה הרינגר על העזרה המחקרית שהושיטו לי במהלך הכתיבה ולשלומי דסקל על העזרה בהכנת הערות השוליים. תודה לעורכת הדין דפנה שוופי על עריכה לשונית מדוקדקת, חכמה ומעמיקה ולענת ברנשטיין על השלמת המלאכה. תודות גם לשר מיכאל איתן, לניר הירשמן ומורד שטרן מן המשרד לשיפור השירות לאזרח, למעצבות הגרפיות מסטודיו "סטפני ורותי עיצוב" ולאנשי מינהל היישום ומחלקת ההוצאה לאור של המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרק ראשון

עקרונות מדיניות הממשל הפתוח: מסגרת השוואתית

1. מבוא

"ממשל פתוח", במובנו הפשוט והצר, הוא דוקטרינה שלטונית הגורסת שכל המידע שבידי השלטון והמנהל הציבורי, בכל דרגיהם, צריך להיות פתוח לשימוש, פיקוח ובקרה ציבוריים אפקטיביים. ממשל פתוח נתפס כמושג מפתח בתאוריה הדמוקרטית, והוא הבסיס לחקיקת חוקי חופש המידע בכל העולם המערבי – למן סוף המאה השמונה עשרה במדינות סקנדינביה, מאמצע שנות השישים של המאה העשרים בארצות הברית, ומאז ועד היום בכל שאר אירופה. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998,¹ הביא עמו את בשורת הזכות למידע גם אלינו. חוקי חופש המידע מעגנים את הזכות הכללית והרחבה לקבל מידע, בלא תלות בקיומו של אינטרס אישי, ואולם המונח "ממשל פתוח" רחב מן המושג "הזכות לחופש מידע". ממשל פתוח תומך בהנחת היסוד הבסיסית שכל אזרח זכאי לכך שמוסדות השלטון יפעלו בשקיפות. הנחת מוצא שלטונית של פעולה מתוך שקיפות משמעה ההבנה שאי־אפשר לנקוט במחשכים פעולות שאינן סבירות, חוקיות, הגיוניות או נכונות. הנחה זו כשלעצמה היא הבלם החשוב ביותר מפני שחיתות שלטונית. יתרה מזו, להתפתחויות הטכנולוגיות של סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת, ובייחוד פריצת הדרך של שימוש בטכנולוגיות דיגיטליות ואינטראקטיביות, יש יכולת מהפכנית לתרום ליישום עקרונות הממשל הפתוח. יתרונות עידן האינטרנט מבחינת נפח האחסון וכוח עיבוד המידע, פורמטים (תסדירים) סטנדרטיים של מידע ואפשרויות העברת מידע ושיתוף במידע באופן דיגיטלי – כל אלה הביאו לכך שאיסוף מידע, הצגתו וניתוחו לפי דרישה הפכו לרכיבים בסיסיים בפעילות האנושית. בעקבות זאת עולה הטענה שבחברה שבה הדיגיטיזציה הולכת ותופסת מקום מרכזי, ושבה נתונים יכולים להיות מועברים בחופשיות על פני פלטפורמות נוחות וכלים

נגישים, אין מקום למונופול בלבדי של השלטון על השליטה במידע, על עיבודו, על ייצוגו ועל פרשנותו.

ואכן אפשר לראות בשנים האחרונות תנועות חברתיות בכל העולם המערבי המצדדות בתאוריות של "דמוקרטיזציה של המידע" ו"ממשל בקוד פתוח", והמפעילות לחצים על השלטון לאפשר גישה לנתונים ושימוש חוזר בהם ולרתום את ההתפתחויות הטכנולוגיות לטובת קידום ערכים של שקיפות. אפשר לומר כי אף שהרעיונות הנוגעים להנגשה של מידע ציבורי אינם חדשים כשלעצמם, השינויים הטכנולוגיים העלו אותם למרכז זירת השיח הדמוקרטי.

ייצור מידע, איסופו והפצתו היו מאז ומתמיד מכשירי מפתח בפעילות השלטונית, אלא שבעידן של דרכי תקשורת מתקדמות ומשתנות, דומה שמשנתנות גם הציפיות האזרחיות בנוגע לשקיפות השלטונית, לזמינות המידע השלטוני, לדרכי התקשורת עם הממשל ולתועלת שאפשר להפיק מהן לקידום הטוב הציבורי. ציפיות אלה דוחפות מדינות מערביות לבחון פתרונות מתאימים, המתבטאים למשל בהצהרות הנשיא אובמה עם כניסתו לתפקיד, בכוח המשימה "web 2.0" האוסטרלי, ביוזמה הבינלאומית של open government partnership וביוזמות לפתיחת נתונים שלטוניים לציבור באתרי נתוני ממשל (data.gov) במדינות מערביות וגם בישראל. אפשר לומר שהתובנה שממשל פתוח הוא מדיניות הכרחית היא נחלת מרבית העולם המערבי, ונפח הספרות העוסקת בנושא הולך וגדל.²

2 ראו למשל David Robinson, Harlan Yu, William Zeller, and Edward Felten, "Government Data and the Invisible Hand," *Yale Journal of Law and Technology* 11 (2009), p. 160; David W. Stephenson, "Data Triggers Transformation," in: Jhon Götze and Christian Bering Pedersen (eds.), *State of the eUnion: Government 2.0 and Onwards*, Bloomington, IN: AuthorHouse, 2009, pp. 128-142; Daniel Lathrop and Laurel Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, CA: O'Reilly Media, 2010; Peter Parycek and Michael Sachs, "Open Government: Information Flow in Web 2.0," *European Journal of ePractice* 9: www.epractice.eu/en/document/313345; Roberto Pizzicannella, "Co-production and Open Data: The Right Mix for Public Service Effectiveness?," 10th European Conference on eGovernment, Limerick, Ireland, 2010:

בסיום מחקר המדיניות "מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל" (להלן: מחקר הטמעת חוק חופש המידע) כתבנו, יונתן ארבל ואנוכי, את הדברים האלה: "עידן המידע הדיגיטלי מאפשר להעביר סוגי מידע שונים במהירות וכמעט ללא עלויות. מדינת ישראל שייכת לחזית המדינות המובילות את המהפכה הדיגיטלית [...] אנו קוראים להתאים את חוק חופש המידע לעידן הדיגיטלי באמצעות פרשנות אשר תכיר בהיבטים חדשים של הזכות למידע".³ אכן, מכמה היבטים דוקטרינת הממשל הפתוח חופפת את הזכות לחופש מידע ואת נגזרותיה המעשיות; מהיבטים אחרים היא דומה לשלבים מתקדמים במודל הבגרות של תאוריית הממשל המקוון.⁴ ובכל זאת, פיתוחה כשלעצמו יוצר שלם

http://books.google.co.il/books?id=dNIc6DoMowkC&pg=PR6&lpg=PR6&dq=;+Roberto+Pizzicannella,+%E2%80%9CCo-production+and+Open+Data:+The+Right+Mix+for+Public+Service+Effectiveness?,%E2%80%9D+10th+European+Conference+on+eGovernment,+Limerick,+Ireland,+2010;+Roberto+Pizzicannella,+%E2%80%9CCo-production+and+Open+Data:+The+Right+Mix+for+Public+Service+Effectiveness?,%E2%80%9D+10th+European+Conference+on+eGovernment,+Limerick,+Ireland,+2010&source=bl&ots=Jz_4qQrXLI&sig=kMoAMosFOvIhHhwxrIuW72aJuP4&hl=iw&ei=UDPFTTrXOD7HS4QSc3qWgDQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBkQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false
 מדיניות זה אוזרו לאחרונה באוקטובר 2011).

3 יונתן ארבל ותהילה שוורץ אלטשולר, מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.

4 ראו למשל Mark Bovens and Eugène Loos, "The Digital Constitutional State: Democracy and Law in the Information Society," *Information Polity* 7 (4) (2002), p. 185; United Nations, *Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-Inclusion*, New York: United Nations, 2005; European Commission, *White Paper on a European Communication Policy*, Brussels, 2006: http://europa.eu.int/comm/communication_white_paper/doc/white_paper_en.pdf
 כן ראו את ההסברים באתרי הארגונים באירופה ובארצות הברית המבקשים לקדם ממשל מקוון; UK Local e-Democracy National; dowire.org; publicus.com;

הגדול מסכום חלקיו. מצד אחד, היא איננה מתמקדת אך ורק בחובה למסור מידע שלטוני בעקבות דרישה למידע, אלא מבקשת לקדם שקיפות שלטונית אקטיבית והנגשה של מידע הנמצא בידי השלטון לשימוש שניוני ציבורי ועסקי והשתתפות ציבורית בתהליכי קבלת החלטות וגיבוש מדיניות שלטונית. מצד אחר, היא איננה מוטת טכנולוגיה ואיננה רואה בטכנולוגיה את חזות הכול. היא מבקשת לשלב טכנולוגיות חדשות בתהליכים חברתיים ובפרקטיקות שלטוניות ורואה את הטכנולוגיה ככלי למימושן של רפורמות ביחסי הפרט והשלטון ובתרבות הארגונית השלטונית.

בפרק זה יוצגו קווי מדיניות כלליים של ממשל פתוח שהונהגו בארצות הברית, בבריטניה, באוסטרליה ובהצהרת המיזם הבינלאומי לממשל פתוח. בכל מסמכי המדיניות ההשוואתיים שנבדקו לצורך כתיבת מחקר מדיניות זה, הצהרת מדיניות בדבר מחויבות לעקרון הממשל הפתוח היא אבן דרך (אף שלא תמיד תחילת תהליך) במימוש המדיניות. הצהרה כזו היא הבסיס למיסוד של תרבות ממשל פתוח, והיא יוצרת את תשתית המדיניות שממנה נגזרות יוזמות הביצוע.

2. עקרונות הממשל הפתוח בארצות הברית

בינואר 2009, מיד לאחר היבחרו, הפיץ נשיא ארצות הברית ברק אובמה שני תזכירי מדיניות ("ממורנרום") בקרב כל ראשי המשרדים וסוכנויות הממשל האמריקני. התזכיר הראשון נקרא "שקיפות וממשל פתוח"⁵, ובו הודיע הנשיא שהממשל החדש מחויב ל"רמה חסרת תקדים של פתיחות" אשר תבטא בשלושה עקרונות: שקיפות, שיתוף הציבור ושיתוף פעולה פנים-ממשלי. המסמך קובע שהנחת היסוד היא שקיפות של הממשל, ויש לנקוט צעדים מעשיים ומידיים, בתוך 120 יום, לפתיחת נתונים במרחב המקוון, בפורמט נוח להתמצאות

Project: www.edemocracy.gov.uk/knowledgepool; demos.co.uk; IPPR —
Institute for Public Policy Research: www.ippr.org/articles/?id=2044
Executive Office of the President, "Transparency and Open Government," *Federal Register* 74 (2009), p. 4685 (January 26):
www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government
(התזכיר הועלה לאתר האינטרנט ב-21 בינואר 2009).

ולשימוש, בעזרת טכנולוגיות חדשות. התזכיר מוסיף וקובע שיש להרחיב את רכיבי שיתוף הציבור ולחפש משוב ציבורי בנוגע לדרכים להעלאת המעורבות האזרחית. עוד נאמר שם שיש להשתמש ביוזמות ובכלים חדשים ובמערכות לקידום שיתוף פעולה בתוך הממשל לכל גווניו, וכן לקדם שיתוף פעולה עם המגזר השלישי, המגזר העסקי והמגזר הפרטי.

התזכיר השני, מינואר 2009, נקרא "תזכיר בעניין חוק חופש המידע",⁶ ובו נקבע שיש לפרש את חוק חופש המידע האמריקני (FOIA) על פי הנחה ברורה: במקרה של ספק, הפתיחות והשקיפות גוברות. התזכיר קובע שכל רשויות השלטון צריכות לפעול על פי הנחה זו ולהצטרף לעידן החדש של ממשל פתוח. בדצמבר 2009 פרסם הממונה על מדיניות הממשל הפתוח דירקטיבה בנושא ממשל פתוח המורה לכלל זרועות הממשל לנקוט צעדים מידיים ומיוחדים להגשמת היעדים המפורטים בתזכיר בנושא השקיפות, ההשתתפות ושיתוף הפעולה.⁷ הדירקטיבה היא מסמך מפורט יותר ובו עקרונית פעולה ממשית ליישום עקרון הממשל הפתוח.

בדירקטיבה קבועות חובות החלות על כל סוכנויות השלטון: לפתוח מאגרי נתונים שלא התפרסמו קודם לכן; לדאוג להנגשת תקציבי המדינה על ידי כל סוכנות וסוכנות; למנות בכירים בכל גוף שתפקידם יהיה לוודא את איכות המידע המתפרסם; להכין תכנית יוזמות ממשל פתוח פרטניות ולהסביר כיצד הן יבטיחו שקיפות, ישתפו את הציבור ויקדמו שיתוף פעולה פנים-שלטוני. הדירקטיבה גם דורשת שמידע שלטוני יפורסם בזמן, בפורמט אלקטרוני פתוח, שמור ומתחזק, וקבועים בה לוחות זמנים מפורטים לכיצוע הדרישות.

Executive Office of the President, "Freedom of Information Act," 6
Federal Register 74 (2009), p. 4693 (January 26): www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct
האינטרנט ב-21 בינואר 2009.

Executive Office of the President, Office of Management and Budget, 7
Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive, Washington, DC, December 8, 2009:
www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

3. עקרונות הממשל הפתוח באוסטרליה

ברצמבר 2008 הכריזה ממשלת אוסטרליה על "מבצע אור השמש" – תכנית שפותחה בשיתוף האקדמיה, התקשורת והמגזר הפרטי והובלה בידי הסנטור אנדי מורי. מטרתיה המוצהרות היו הרחבת הדיווח על התקציב, שיפור הפתיחות והשקיפות של הניהול הכלכלי וקידום פרקטיקות משילות טובות.

כסופו של דבר התמקדה התכנית בעיקר בהנגשת התקציב, ולא בהיבטים אחרים של שקיפות, והיא כללה שינוי של דרך הצגת מסמכי התקציב באופן שיהיו "קריאי מכונה" (machine readable, כלומר שיאפשרו עיבוד אוטומטי ונגישות ממוכנת) ושימושיים, כללה שיפור השקיפות של הערכות תקציביות, הרחבת טווח הדיווח על התקציב ושיפור ההיבטים ההשוואתיים של תקציבים במבט רב-שנתי.⁸

ביוני 2009 מינתה ממשלת אוסטרליה כוח משימה שנקרא "Government 2.0" והורכב ממומחי טכנולוגיה ויזמים, אנשי ממשל ואקדמיה ומוסדות תרבות. מטרת הכוח הייתה לסייע לממשל בקידום "שקיפות, יזמות וקדמה, וערך מוסף למידע שלטוני".⁹ ברצמבר 2009 פרסם כוח המשימה דוח ופירט בו את המלצותיו.¹⁰ ביולי 2010 ובהסתמך על ממצאי הדוח, קיבלה ממשלת אוסטרליה החלטה הצהרתית שהכירה במחויבותה ליצור תרבות של פתיחות, מעורבות ושקיפות במגזר הציבורי. כן ביטאה ההצהרה את מחויבות הממשלה לחזק את נגישות האזרח למידע, לייסד תרבות מקדמת שקיפות ולקדם יוזמות מקוונות שיהפכו את המידע השלטוני לזמין ושימושי.¹¹

8 ראו www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/operation-sunlight/docs/operation-sunlight-enhancing-budget-transparency.pdf

9 <http://gov2.net.au/about>

10 www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf

11 <http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government>

חוק חופש המידע האוסטרלי תוקן בשנת 2010 ונקבעו בו חובות לפרסם מידע רחב היקף באתרי הרשויות הציבוריות על פעילותן. כך קבועה בחוק חובת מתן תיאור מפורט של תפקיד המשרד או הגוף השלטוני, המערכת הארגונית שלו, כל המידע הכלול בדוחות השנתיים שלו המועברים לכל גוף אחר המפקח עליו, כל מידע שהרשות נותנת אליו גישה לפי בקשה, ויתרה מזו – מידע הנוגע להליכים שבאמצעותם הציבור יכול להגיב על מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב.¹²

בשנת 2010 נחקק באוסטרליה חוק נוסף, "חוק נציבות המידע", ובו הוגדר תפקיד שלטוני חדש המשלב את תפקידי נציב חופש המידע ונציב הגנת הפרטיות, והוטלה עליו האחריות ליישם את חובות השקיפות.¹³

4. עקרונות הממשל הפתוח בבריטניה

בבריטניה התחיל תהליך הממשל הפתוח על גבי הרשת, בדוח פרטי שנכתב בידי השרה הילרי ארמסטרונג ביוני 2007, שכותרתו "כוחו של מידע". המסמך כלל המלצות לשיפור המידע השלטוני ולהגנה על האינטרס הציבורי.¹⁴ באותו חודש פרסמה ממשלת בריטניה תגובה על הדוח, ובה קיבלה במלואן 11 מ-15 ההמלצות שנכללו בו ועוד כמה מהן בחלקן. ההמלצות שהתקבלו כללו קידום פרסום כל מידע רגולטורי, מתוך עידוד לפרסמו בפורמט פתוח וברישיון המאפשר שימוש חוזר בנתונים. כן הוסכם ליצור ערוץ מקוון שבו ייאספו בקשות למידע הנוגע למגזר הציבורי.¹⁵

www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/all/whatsnew/F9784F0CB3771F60CA25773B000A085E?OpenDocument 12

www.comlaw.gov.au/ComLaw/Legislation/Act1.nsf/0/B2A01C27FD4992C9CA25773B000CD2C6?OpenDocument 13

www.opsi.gov.uk/advice/poi/power-of-information-review.pdf 14

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk; www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/power_information/power_information_response.pdf; http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100413152047; http://poit.cabinetoffice.gov.uk/poit 15

במרץ 2008 מינתה ממשלת בריטניה כוח משימה כדי לייעץ לה בעניין הטמעת ההמלצות.¹⁶ בדצמבר 2009 פרסם ראש הממשלה גורדון בראון תכנית שכותרתה "להציב את החזית בחזית: ממשל חכם יותר" ("Putting the Frontline") "First: Smarter Government". מטרת התכנית הייתה "לפתוח באופן רדיקלי מידע שלטוני ולקדם שקיפות", וטים ברנרס-לי (Berners-Lee), אשר נחשב למייסד רשת האינטרנט, שימש לה יועץ.¹⁷ בנאומו דיבר ראש ממשלת בריטניה על הדור הבא של הרפורמה במגזר הציבורי, שבאמצעות גישה טובה יותר למידע ציבורי מאפשרת שקיפות ואחריות רבות יותר. בראון הכריז שהממשלה תפרסם ביוזמתה עד סוף 2011 את כל המידע הנוגע לכלל פעילותה.¹⁸ מסמכי מדיניות ושימועים נוספים התפרסמו מאז ותומכים ביוזמות אלה.¹⁹

5. עקרונות הממשל הפתוח בהצהרת המיזם הבינלאומי של הממשל הפתוח

בספטמבר 2011 הושק המיזם הבינלאומי של ממשל פתוח כשיתוף פעולה בין מדינות המבקשות לקדם עקרונות של שקיפות בעידן הדיגיטלי.²⁰ את המיזם מובילים נשיא ארצות הברית וראש ממשלת בריטניה. מדינה המצטרפת למיזם מתחייבת להטמיע את עקרונות ההצהרה של המיזם הנוגעת לממשל פתוח ולהציג תכנית פעולה קונקרטית למימוש עקרונות ההצהרה. נכון לאוקטובר 2011, שמונה מדינות הצטרפו למיזם ועוד כארבעים הביעו נכונות לעשות כן בעתיד, ובהן ישראל.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk; www.cabinetoffice.gov.uk/reports/power_of_information.aspx; <http://powerofinformation.wordpress.com/about> 16

www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf 17

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2009/12/speech-on-smarter-government-21633> 18

Open Public Services White Paper: <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf>; 19

Making Open Data Real: A Public Consultation: <http://data.gov.uk/opendataconsultation> www.opengovpartnership.org/about 20

להצהרה זו כמה היבטים מעניינים: (1) היא נסמכת ברמה האידאולוגית על ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם מצד אחד, ועל אמנת האו"ם נגד שחיתות מצד אחר. היא אינה רואה אפוא במדיניות ממשל הפתוח רק צעדים לשיפור ההליך הדמוקרטי אלא הגשמה של זכויות האדם. (2) ההצהרה מתחילה במילים "אנו מודעים לכך שבני אדם ברחבי העולם תובעים פתיחות מצד הממשל וקוראים ליתר מעורבות אזרחית בענייני ציבור [...]", כלומר ההצהרה מציגה עצמה כנגררת אחר המציאות. (3) ההצהרה היא מעין הצהרת סל לנוכח מגוון הרציונלים המוצגים בה לרעיון הממשל הפתוח: לוחמה בשחיתות, העצמה אזרחית, קידום יזמות, חיזוק בטיחות הקהילות, שמירת כבוד האדם, עידוד צמיחה כלכלית ושיתוף פעולה בינלאומי.

ארבעה עקרונות מוצגים בהצהרה:²¹ הגברת הזמינות של מידע אמין על מעשי השלטון ושיפור הנגישות אליו; תמיכה בהשתתפות הציבורית בתהליכי קבלת החלטות וגיבוש מדיניות ובשיתוף ארגוני החברה האזרחית בתהליכים כאלה; הטמעה של נורמות וסטנדרטים גבוהים של מקצועיות ויושרה בתוך הממשל; הגדלת הנגישות לטכנולוגיות חדשות למטרות של פתיחות ואחריותיות. העיקרון הרביעי אינו אלא זרז המאפשר את הגשמת שלושת העקרונות הראשונים, ולכן דומה שלא היה ראוי להעמידו כשווה ערך לשלושת העקרונות הראשונים.

פרק שני

הצדקות והגיונות לרעיון הממשל הפתוח

1. מבוא

מזן הסקירה ההשוואתית בנושא עקרונות המדיניות עולה ששלושה עקרונות מרכזיים מאפיינים את דוקטרינת הממשל הפתוח: שקיפות והנגשה של מידע שלטוני, שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ושיתוף פעולה בין זרועות הממשל לצורך קידום מקצועיות ואחריותיות. מאחר ששני העקרונות הראשונים הם עיקר עניינו של מחקר מדיניות זה, יעסוק הפרק בהגיונות ובהצדקות הנוגעים להם.

ההגיונות המרכזיים הנוגעים לשקיפות שלטונית מתמקדים בסוגי מידע שיש להם קשר לפיקוח על מעשי השלטון, להליכים פוליטיים ולתהליכי קבלת החלטות ומדיניות. מקובל להזכיר הגיונות אלה בעיקר בהקשר של קידום חקיקת חוקי חופש מידע, והתועלות שלהם נתפסות כציבוריות-דמוקרטיות. אולם בהקשר של מידע שלטוני פתוח בעולם הדיגיטלי, יש סוג נוסף של מידע שיש לו פוטנציאל להעצים את האזרחים ולהעשיר את איכות חייהם, גם אם אינו תורם לשקיפות שלטונית במובן הדמוקרטי הצר שלה. מהנגשת מידע בתחומים עסקיים, גאוגרפיים, משפטיים, חברתיים, תחבורתיים, ומטאורולוגיים²² אפשר לעתים להפיק תועלות ציבוריות וכלכליות,²³ גם אם אין בו תועלת דמוקרטית

Makx Dekkers, Femke Polman, Robbin te Velde, and Marc de Vries, 22
MEPSIR — Measuring European Public Sector Information Resources,
2006: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm

בתזכיר בנושא ממשל פתוח של נשיא ארצות הברית ברק אובמה משנת 2009, אשר 23
נרון לעיל, הוגדרו צבירי נתונים שיש להם "ערך גבוה". אלה הם, לפי המסמך, צבירי נתונים המגבירים אחריותיות ותגובתיות, מרחיבים את המידע הציבורי על הרשות ותפקידיה, יוצרים הזדמנויות כלכליות ועונים על צרכים של קובעי מדיניות המתבטאים בשימועים ציבוריים. הרחבה בנושא זה ראו בפרק השביעי של המחקר.

ישירה. למשל, כאשר החליטה רשות התחבורה האמריקנית להנגיש מידע מתוחכם הנוגע לכיסאות בטיחות לרכב לילדים ולתינוקות, לא היה במידע כדי ללמד דבר על פעילותה של הרשות, אבל היה בו ערך גדול לציבור.²⁴ לכן נדון להלן בהגיונות הנוגעים לשני סוגי המידע: מידע שיש בהנגשתו תועלות דמוקרטיות ומידע שיש בהנגשתו תועלות חברתיות-כלכליות. זאת ועוד, חלק גדול מן הטענות הנוגעים לשקיפות שלטונית ולשיתוף הציבור תקפים בלי קשר להתפתחות הטכנולוגיה. עם זה, העידן המקוון מחדד חלק מן הטענות, מוסיף עליהם ממדיו תרבותיים וסוציולוגיים חדשים, ומעניק משנה תוקף להיבטים מסוימים שלהם. מאחר שדיוננו מתרכז בממשל הפתוח בעידן הדיגיטלי, אנסה לתת להם מקום מיוחד בדיון.

2. שקיפות שלטונית והשתתפות ציבורית כמקורות לתועלות ציבוריות-דמוקרטיות

א. טיעון הפיקוח והבקרה

טיעון הפיקוח והבקרה הוא טיעון אינסטרומנטלי הרואה בסודיות מצע לשחיתות, לשררה ולחוסר יעילות. לפיכך פעילותה של הרשות הציבורית תתנהל במיטבה אם תהיה חשופה לעיני הציבור, ועינו הפקוחה של הציבור עשויה למנוע שחיתות במנהל הציבורי ולהצביע על כשלים, משגים, הכבדות מיותרות והתנהלות לא יעילה של הרשות. כל פעולה תהיה חשופה בכוח (גם אם לא בפועל) לביקורת ולפיקוח, והדבר ירתיע מפני שחיתות.²⁵

כדי שהפיקוח והבקרה יהיו יעילים, יש כמובן להבטיח שלצד חשיפת המידע לציבור יתקיימו גם מנגנונים יעילים לתיקון הפגמים שנמצאו בעבודת הרשות. לפיכך יש לוודא שהמנגנונים הרלוונטיים יהיו בעלי השפעה מעשית וממשית.

24 בעקיפין, יש להודות, חוכמת המונים תוכל לסייע בקביעת הקריטריונים להערכת בטיחות ילדים ברכב ולסייע לרשות לשחרר מידע טוב יותר או מדויק יותר בעתיד, אך אין לכך דבר עם שקיפות כמובנה ה"פוליטי".

25 ראו למשל Steven L. Katz, "Transparency in the U.S.: Towards Worldwide Access to Government," *The Journal of Public Inquiry* (Fall-Winter 2001), pp. 55-59

עם מנגנונים אלה אפשר למנות את אמצעי הפיקוח הפנימיים של הרשות, את המשטרה, ביקורת המדינה, נציבות שירות המדינה ובתי המשפט. טיעון הפיקוח והבקרה קשור גם לאופן חשיפתו של המידע. ככל שהמידע יוצג בצורה נגישה, ברורה וזמינה יותר, כך תגבר האפקטיביות של הפיקוח. על הרשות להבטיח אפוא שהמידע שברשותה יעובד בצורה ברורה ונגישה לכול, ושמידע רב ככל האפשר ייחשף ביוזמתה, בלא צורך בדרישה מוקדמת של הפרט. על עקרונות הנגשת המידע בעידן הדיגיטלי ארחיב בפרק הבא.

הצד האחר של טיעון הפיקוח והבקרה הוא שיש בכוחו להגביר את אמון הציבור ברשויות המדינה. סביר להניח שככל שפעילויותיהן של הרשויות יזכו לחשיפה רבה יותר, כך יגבר אמון הציבור ברשויות ובכנות מניעיהן. שקיפות ומידע זמין מחזקים אפוא את הלגיטימיות של המשטר הדמוקרטי ואת האמון במוסדות הדמוקרטיים, ופתיחות של השלטון נתפסת כקשורה קשר הדוק לעצם קיומה של דמוקרטיה.²⁶ ירידה באמון הציבורי בממשל מחלישה את רצון הציבור להשתתף בהליכי השלטון ולתרום לו מקורות, משאבים ומידע בעלי ערך, לשלם מסים ולהשתלב בעבודה ברשויות השלטון. מכיוון שמדובר במעגל קסמים, ג'וזף ניי (Nye) טוען כי "התדרדרות מצטברת שכזו יכולה לשחוק את התמיכה בדמוקרטיה כשיטת שלטון".²⁷

תפיסות הציבור בנוגע להתקיימותה של שקיפות בחברה הן מן התנאים הראשוניים לאמון בשלטון, ומחקרים כמותיים מראים קורלציה בין תפיסות הנוגעות לרמות החופש והשוויוניות שהציבור נהנה מהן לבין תפיסות הנוגעות לרמת השקיפות השלטונית, גם אם שקיפות כזאת אינה מתקיימת במציאות לפי

George Kopits and Jon Craig, "Transparency in Government Operations," 26 *Occasional Paper* 158 (1998): www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf.
Bart W. Édes, "The Role of Government Information Officers," *Journal of Government Information* 23 (2000): <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006567.pdf>

"Such a cumulative downward spiral could erode support for democracy as a form of governance." Joseph S. Nye, "Introduction: The Decline of Confidence in Government," in: Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King (eds.), *Why People Don't Trust the Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997, pp. 1-18, p. 3

מדדים בינלאומיים.²⁸ ככל שהאזרחים מרגישים קרובים יותר לשלטון, כך עולה האמון שלהם בו. מחקרים חדשים בנושא הממשל הפתוח בעזרת האינטרנט, אשר בדקו הנגשת מידע באמצעות טכנולוגיות דיגיטליות (כגון אתרי נתוני ממשל), הראו שהיא יוצרת בדיוק את הקרבה המתבקשת הזאת.²⁹

ב. טיעון הבעלות-נאמנות

לפי טיעון הבעלות-נאמנות, הרשות איננה בעליו של המידע שבחזקתה, והיא מחזיקה בו בנאמנות בלבד בשביל הציבור, שהוא בעליו האמיתיים. לפי תפיסה זו, כל המידע שאצל הרשות שייך לציבור, ובהיעדר טעמים נוגדים, על הרשות למסור את כולו כאשר תתבקש. טיעון זה משתקף היטב במימרתו הידועה של השופט חיים כהן:

לא הרי רשות היחיד כהרי רשות הציבור, שזו בתוך שלה היא עושה, ברצותה מעניקה וברצותה מסרבת, ואילו זו כל כולה לא נוצרה כי אם לשרת את הכלל, ומשלה אין לה ולא כלום: כל אשר יש לה מופקד בידיה כנאמן, וכשלעצמה אין לה זכויות או חובות נוספות על אלה, או שונות ונפרדות מאלה, אשר הן נובעות מנאמנות זו או הוקנו לה או הוטלו עליה מכוח הוראות חקוקות.³⁰

Michelle S. Mahoney and Paul Webley, *The Impact of Transparency: A Cross-National Study*, 2004: http://www.fig.net/news/news_2004/mahoney_webley.pdf

Lisa Blomgren Bingham, "The Next Generation of Administrative Law: Building The Legal Infrastructure for Collaborative Governance," *Wis. L. Rev.* (2010), pp. 297, 344. מידע נוסף הנוגע למתודולוגיות מדידה של הקשר בין אמון לשקיפות בפרויקטים של ממשל פתוח נמצא אצל פיין ואצל רולינג. ראו, בהתאמה: http://kdpaine.blogs.com/themeasurementstandard/2009/08/how-to-measure-transparency-and-open-government.html#tp;www.themeasurementstandard.com/issues/7-1-9/Transparency_Trust.pdf

בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כח(1) 325, 332-331 (1971).

עצם הגדרת הקשר של הציבור עם המידע כזכות של הציבור משמעה קביעת עמדה ערכית ויצירת איזון מלכתחילה לטובת מסירת המידע, כלומר הבעת עמדה שלרשות אין זכות משל עצמה להחזיק את המידע.

טיעון הבעלות-נאמנות מקבל תפנית מעניינת בעידן הדיגיטלי. החובה לתעד את מעשי הממשל, שהתבטאה בהקמת משרדי "מדפיס ממשלתי" בדמוקרטיה המערביות בתחילת המאה התשע עשרה, מגיעה כעת לשלב נוסף של תפיסת הממשלה כ"פלטפורמה של מידע". מערכות המידע שהשלטון מייצר מהוות בסיס לפעילות חברתית חוץ-שלטונית שיש לה ערך כלכלי וחברתי עצום בשביל החברה. מידע שלטוני נתפס כרכוש הציבור לא רק מצד עצמו, אלא גם משום שהוא משמש תשתית, מהווה זרז ומאפשר פעילות חברתית, ואלה אינם חשובים פחות מתדרים אלקטרוניטיים, כבישים, רשת חשמל או מים. תשתית זו היא חומר גלם ליזמות, שבתורה מאפשרת עושר של הזדמנויות עסקיות וחברתיות.

אחד מן החסמים הבעייתיים ביותר להשגת משילות דמוקרטית (ולא רק משטר דמוקרטי בהגדרה) הוא האי-שוויון שבין האזרחים לבין הממשל בגישה למידע.³¹ שחרור מידע יזום על ידי השלטון מתמודד עם חסם זה של המדינה כשומר הסף של המידע, מעניק לפרטים מידע והבנה על המדינה ומעצים אותם ואת המגע שלהם עמה, מעודד כוחות שוק חדשים לעיבוד המידע, ומאפשר לפרטים לתת את הפרשנות האישית שלהם למידע השלטוני. יש הטוענים שלפחות חלק מהמידע השלטוני צריך להיות מוגש לאזרחים בצורה הגולמית שלו כדי שהם עצמם יוכלו לתת לו פרשנות והקשר ולא יקבלו את המידע עם הפרשנות השלטונית.³² הדוגמה הטובה לכך היא ניהול מעקב אחר הנעשה בבית הנבחרים: ראוי שמאגר מידע זה, הכולל נתונים העשויים להביך את הנבחרים עצמם, לא יישלט על ידיהם.

Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 31
2000

Leo Boland and Emer Coleman, "New Development: What Lies 32
Beyond Service Delivery? Leadership Behaviors for Place Shaping in
Local Government," *Public Money & Management* 28 (5) (2008), pp.
313-318

הואיל ושחרור מידע שלטוני מחזק יוזמה ושימוש של צדדים שלישיים במידע, אפשר לומר שחשיפת מידע מגבירה בתורה את הלחץ לאסוף מידע נוסף ולהציגו, ובכך למעשה מסייעת בשירות תפיסות הבעלות השלטונית על המידע הרווחות בקרב חלק מדרגי השלטון.³³

ג. טיעון ההשתתפות

טיעון ההשתתפות מצביע על כך שההשתתפות בהליך הדמוקרטי – ובייחוד בבחירות לכנסת – מחייבת החלטה מודעת ומחושבת של האזרח.³⁴ הצבעה שאיננה מבוססת על כל הנתונים הרלוונטיים איננה הצבעה מושכלת. אם הבחירה לכנסת נעשית על סמך שיקולים חלקיים, הלגיטימיות של השלטון נפגעת, שכן השלטון איננו משקף נאמנה את רצונו המושכל של העם. לפיכך, כדי לקדם את ההשתתפות המושכלת בהליך הדמוקרטי, יש לחשוף מידע. עמד על כך נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט אהרן ברק: "ללא מידע אין דעה, בלא דעה אין ביטוי, ללא ביטוי אין שכנוע, ללא שכנוע אין התמודדות, ובאין התמודדות קיים חשש שהאמת לא תצא לאור".³⁵

לשם הגשמת עקרון ההשתתפות נדרש שהציבור יהיה חשוף לכל המידע אשר יכול לשמש אותו בהחלטתו לתמוך במפלגה או במועמד. טיעון זה מדגיש גם את נחיצותה של חשיפה יוזמה של מידע מצד הרשויות. פעמים רבות הציבור איננו מודע לסוגי המידע המוחזקים אצל הרשויות והעשויים להיות נחוצים לו. מטעם זה ראוי שהרשות תפרסם מידע רב ככל האפשר על פעילותה, בכל תחום שיכולה להיות לו השפעה על גיבוש הדעה אצל האזרח.

קשרים בין מידע לבין קבלת החלטות פוליטיות נדונו בספרות בהרחבה. גם הקשר שבין נגישות אזרחית למידע שלטוני לבין קבלת החלטות בעידן האינטרנט

Tim Davies, *Open Data, Democracy and Public Sector Reform: A Look at Open Government Data Use from Data.gov.uk*, 2010: <http://practicalparticipation.co.uk/odi/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-open-government-data-being-used-in-practice.pdf>

Carolyn Bingham Kello, "Drawing the Curtain on Open Government? In Defense of the Federal Advisory Committee Act," *Brooklyn L. Rev.* 69 (2003), pp. 345, 346

35 בג"ץ 399/85 כהנא נ' הועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255 (1987).

נבחן בה.³⁶ התאוריה הכלכלית של הדמוקרטיה שהגה דאונס (Downs) מציבה מודל של בחירה רציונלית מצד אזרחים במידע שהם מעוניינים בו.³⁷ לטענתו, פרטים רציונליים מבקשים לצמצם ככל האפשר את חוסר הוודאות הפוליטי שלהם (למשל למי להצביע) ומבקשים מידע חדש רק כל אימת שבשבילם התוצר השולי של המידע החדש גבוה מן ההוצאה השולית של השגת המידע או שווה לה. הבעיה היא שהרבה פעמים קשה לצפות מראש את ה"ערך" של מידע מסוים, ולכן פרטים יוצרים לעצמם כמה "צינורות מידע" והופכים אותם ל"מערכת השגת המידע האישית" שלהם.

בימבר (Bimber) מסביר, על סמך עבודתו של דאונס, כיצד שצף של מידע ציבורי משפיע על מעורבות אזרחית בחיים הפוליטיים.³⁸ בימבר טוען שאנו נתונים בעיצומה של "מהפכת מידע רביעית", שמשמעה מעבר ממערכת השגת מידע אישית המבוססת על מקורות מוגבלים ומוטים (תקשורת ההמונים וממשל שאין לו מחויבות לשקיפות) למערכת בעלת צינורות מידע רבים ונרחבים יותר, שבה מצד אחד סביבת המידע היא מקיפה, ומצד אחר היא מותאמת יותר לצורכי הפרט. בימבר אף סבור שמהפכת המידע תיצור סוג חדש של פעילות ומעורבות פוליטית: פעילות של אמצע – אזרחים פרטיים אשר אינם "ההמון" מצד אחד ואינם האליטות מצד אחר.

תומכי תאוריית הדמוקרטיה הדליברטיבית טוענים שהתפיסה שלפיה המדינה פועלת בשם האזרחים, אבל לא על ידי האזרחים, ושהמעורבות האזרחית כמעשי הממשל מתמצה בקבלת שירותים ובבחירות אחת לארבע שנים, שומטת את הבסיס לעצם קיומו של משטר דמוקרטי. כן נטען שתפיסה כזאת מביאה

36 Barry N. Hague and Brian D. Loader, *Digital Democracy*, London: Routledge, 1999; Elaine C. Kamarck and Joseph S. Nye, *Governance.Com*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002; Manuel Castells, *Communication Power*, New York: Oxford University Press, 2009

37 Anthony Downs, "An Economic Theory of Political Action in a Democracy," *The Journal of Political Economy*, 65 (1957), pp. 135-150

38 Bruce Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003

לאפתיה אזרחית בכל הנוגע למערכת הפוליטית. לכן, רכיב הכרחי בהליך הדמוקרטי הדליברטיבי³⁹ הוא מעורבות אזרחית בנושאים שאינם עולים על הפרק בזמן בחירות, ובתהליכי קבלת החלטות ועיצוב מדיניות ולא רק בתוצאותיהם של תהליכים כאלה.⁴⁰ תהליכים שיתופיים נתפסים כמועילים להבנת ההעדפות הציבוריות, לקידום אחריותיות שלטונית, הגינות וצדק, ולבניית אמון ציבורי בשלטון ובהליך הדמוקרטי.⁴¹ מלבד זאת יש בהם יתרון מעשי של צמצום תהליכים גוזלי זמן הנובעים מהתנגדויות ציבוריות.⁴² בשנת 2001 נכתב בדוח של OECD שעסק ביוזמות שיתוף אזרחים:

- John Friedmann, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, 39
Oxford: Blackwell, 1992; Archon Fung, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004; Matt Leighninger, *The Next Form of Democracy: How Expert Rule Is Giving Way to Shared Governance and Why Politics Will Never Be the Same*, Nashville: Vanderbilt University Press, 2006
- Bart W. Édes, "The Role of Public Administration in Providing 40
Information: Information Offices & Citizens Information Services,"
Presentation at the EIPA Seminar on *An Efficient, Transparent Government and the Rights of Citizens to Information*, Maastricht, The Netherlands, 2000: www.oecd.org/dataoecd/45/43/1850508.pdf
- James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve 41
the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press, 1998; Judith E. Innes and David E. Booher, "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century," *Planning Theory & Practice* 5 (4) (2004), pp. 419-436; Lucie Laurian, "Public Participation in Environmental Decision Making: Findings from Communities Facing Toxic Waste Cleanup," *Journal of the American Planning Association* 39
39, Leighninger ;70 (1) (2004), pp. 53-65
- James V. Cunningham, "Citizen Participation in Public Affairs," 42
Public Administration Review Special Issue 32 (1972), pp. 589-602;
John Dixon, "How Can Public Participation Become Real?," *Public Administration Review* 35 (1) (1975), pp. 69-70; Lawrence C. Walters, James Aydelotte, and Jessica Miller, "Putting More Public in Policy Analysis," *Public Administration Review* 60 (4) (2000), pp. 349-359

לנוכח הבעיות המתעוררות בעקבות מדיניות שלא תוכננה או יושמה כהלכה, ממשלות מוצאות שחזוק קשריהן עם האזרחים מצדיק את ההשקעה. הן גם לומדות שאי-שילובם עלול להיות כרוך בעלויות גבוהות יותר, בעקבות כישלון המדיניות בטווח הקצר כמו גם אבדן האמון, הלגיטימיות והאפקטיביות של המדיניות בטווח הארוך.⁴³

אחת הטענות הקשות כלפי דמוקרטיה ייצוגית היא שרק מקצת הציבור משתתף בעיצוב ההחלטות שישפיעו עליו. שיטה זו מוצדקת בכך שליחידים מקרב הציבור הרחב לא כדאי להשתתף בהחלטות ציבוריות, שכן ההשתתפות מחייבת השקעת משאבים אישיים רבים לצורך גיבוש עמדה ומאבק על הגשמתה, אף שמפירות ההשתתפות ייהנו כולם, גם אלה שלא נקפו אצבע למען המאמץ הקולקטיבי. התנהגות רציונלית תביא אפוא בדרך כלל להימנעות מהשתתפות. שיתוף הציבור נתפס כאמצעי חשוב לפתרון כשל זה, בייחוד במהלך המעבר למדינה רגולטורית, שבה מוקמות סוכנויות רגולטוריות ותפקידן בקביעת מדיניות, לצד השלטון הנבחר, גדול מאוד. מבנה חדש זה מעורר צורך בחשיבה מחודשת על מעורבות הציבור בתהליכי קביעת מדיניות ובפיקוח ציבורי על תהליכי קבלת החלטות. יש אפוא להתמודד עם אחד הכשלים הבעייתיים של המדינה הרגולטורית – תופעת הרגולטור השבוי באינטרסים של קבוצות חזקות על חשבון הציבור הרחב והבלתי מאורגן.⁴⁴

43 “Given the problems arising from poorly designed and implemented policies, governments find strengthening their relations with citizens to be worth the investment. They also learn that not engaging them can create much higher costs, through policy failure in the short term as well as loss of trust, legitimacy, and policy effectiveness in the long term.” Marc Gramberge, *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, France: OECD, 2001: <http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/4201141E.PDF>

44 ראו בהקשר זה תהילה שוורץ אלטשולר, “המעבר הבטוח מן השירות הציבורי למשרות בשוק התקשורת כמפתח להבנת רגולציית תקשורת בישראל”, בתוך: דן כספי (עורך), *תקשורת ופוליטיקה בישראל*, ירושלים: מכון ון ליר בירושלים, 2007, עמ' 43-74.

טיעון ההשתתפות הציבורית בהליכים שלטוניים קיבל חיזוק מצד התאוריה העוסקת בממשל מקוון. תפיסות של דמוקרטיה מקוונת וממשל מאזין ומגיב מגדירות למעשה מחדש את היחסים שבין האזרח לשלטון בעידן של מידע שלטוני זמין ודיגיטלי. שני היבטים לכך.

האחד, טכנולוגי בעיקרו, מדגיש את מאפייני ההידודיות של הרשת כנושא פוטנציאל ליצירת שיח דו-כיווני בין האזרח לבין השלטון. יש לפתח את מודל e-government, באופן שלא יהיה מוגבל לבחירות מקוונות או לשירותים ממשלתיים מקוונים (e-governmental services), אלא ישתמש במאפיינים הטכנולוגיים של העידן הדיגיטלי כדי ליצור ממשל מגיב ומאזין, לקדם מעורבות אזרחית ישירה (e-engagement) מצד האזרחים ולשאוף למשילות מקוונת ומשתפת (e-governance). נטען שהאפשרויות המקוונות – הפתיחה וההנגשה של מידע והאפשרות להביע עמדה בכל זמן ומקום – מרחיבות את טיעון ההשתתפות ומנתבות אותו לכיוון של העצמה אזרחית.

היבט שני, סוציולוגי-תרבותי, מדגיש תפיסות של "חוכמת ההמונים" הנשענות על פיתוח תוכנות קוד פתוח,⁴⁵ ותפיסות web 2.0 המבקשות להפנות את הזרקור אל חשיבותה של השתתפות ציבורית כדי שמומחים מהוץ לבירוקרטיה יביעו גם הם את עמדתם ויוסיפו שיקולים למערך קבלת ההחלטות של פקירי הממשל.⁴⁶

Eric Von Hippel, *Democratizing Innovation*, Boston: MIT Press, 2005; 45
Beth Simone Noveck, "'Peer to Patent': Collective Intelligence, Open Review, and Patent Reform," *Harvard Journal of Law and Technology* 20 (1) (2006), pp. 123-162; Howard Dierking, "Engineering Good Government," in: Daniel Lathrop and Laurel Ruma (eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Los Angeles: O'Reilly Media, 2010, pp. 71-82; Michael L. Sifry, "'You Can Be the Eyes and Ears': Barak Obama and the Wisdom of Crowds," in: *ibid*, pp. 115-122

Beth Simone Noveck, ;313-318 בעמ' 32, לעיל ה"ש 32, Boland and Coleman 46
Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009; Beth Simone Noveck, "The Single Point of Failure," in: Lathrop and Ruma
עמ' 49-70.

תוכנת קוד פתוח, ופיתוח מערכת ההפעלה של לינוקס באמצע שנות התשעים באמצעות עבודה משותפת של מתנדבים, הייתה בעיני רבים ההוכחה הראשונה והמשמעותית שהאינטרנט אכן שינה את התרבות האנושית והוא מאפשר לאנשים מתחומי מומחיות מגוונים לשתף פעולה בצורה המפיקה תוצר טוב מזה של חברה מסחרית, גדולה ועשירה ככל שתהיה. הקמת מיזם ויקיפדיה בתחילת שנות האלפיים על ידי ג'ימי וויילס ולארי סאנגר (Jimmy Wales and Larry Sanger), שהתפתחה למשאב אנציקלופדי עצום ומדויק, מעין זיקוק של האנציקלופדיות המסורתיות, נסמכה גם היא על ההנחה שלפיה "בהתקיים מספיק עיניים בוחנות, כל תקלה ניתנת לתיקון" ("given enough eyeballs, all bugs are shallow"). משפט זה מבטא את העיקרון שלפיו ההמונים יכולים להיות חכמים יותר כאשר מדובר בריבוי משימות. על בסיס זה טבעה בת' סימון נובק (Simone Noveck) את הביטוי wiki government המבקש לרתום רעיונות אלה לשיפור הדמוקרטיה.

באופן זה התפתחה גם הקריאה לרענן את "מודל שיקול הדעת הסגור", כפי שהוסבר על ידי תאורטיקנים כגון מקס ובר (Weber) וולטר ליפמן (Lippmann), משום שהוא נטוע בהנחות של עידן קודם, עידן שבו אזרחים, גם אם הותר להם לבטא עמדות ודעות, לא נתפסו כבעלי יכולת להכריע בנושאי מדיניות מסובכים. לפי המודל הסגור, רק מומחים בתוך השלטון ניחנים בחוסר פניות, מומחיות ומשמעת ונהנים ממשאבים ומזמן הנחוצים כדי להגיע להכרעות מדיניות טובות. מודל שיקול הדעת הסגור מביא לידי כך שההשתתפות הציבורית בדמוקרטיה הייצוגית מצטמצמת לבחירות, להצטרפות לארגונים אזרחיים ולפעמים להשתתפות ממשית אך מוגבלת למישור מקומי ספציפי. "נקודת הכשל" במודל הזה, לפי אנשי חוכמת ההמונים, היא בכך שגם לפקירי השלטון המקצועיים ביותר אין מונופול על מידע או על מומחיות,⁴⁷ ויש "יתרון לגודל" במובן של חשיפת תהליכים לקהל רחב ככל האפשר וקבלת משוב ממנו. קאס סנסטיין (Sunstein) כתב ששיתוף אזרחים יסייע למקבלי החלטות ולקובעי מדיניות להתגבר על הכשל שהוא כינה "המידע המפוזר של העם האמריקני"

(the dispersed knowledge of the American people).⁴⁸ חוכמת ההמונים, לפי דעתו, תביא לקבלת החלטות מדיניות טובות יותר הואיל ולפעמים "מידע מקומי" ידוע רק למי שחווה מכלי ראשון חוויות הנוגעות למדיניות המוצעת; חוות דעת של מומחים חסרי פניות יוכלו לחדור לתוך מערכת קבלת ההחלטות; ובשיח משתף כל אחד מן הצדדים יכול להגיב גם על ההערות של האחרים, על העובדות שהם מציגים, על המודלים שהם מציעים, על הטענות שהם טוענים. סנסטיין משתמש גם במונח "מידע מפוזר" (dispersed information) שמשמעו שאיש מאתנו איננו יודע מה שכולנו יודעים יחדיו.

3. שקיפות והנגשת מידע שלטוני כמקור לתועלות חברתיות-כלכליות

אף שהיתרון הכלכלי הוא כאמור תוצר שניוני של מדיניות ממשל פתוח, שהמחויבות לה נובעת מן הערך הדמוקרטי שלה, להיבטים הכלכליים של הסוגיה נודעת חשיבות משלהם. הנגשת מידע שלטוני לציבור מייעלת את התנהלות השלטון וגם מצמצמת עלויות חיפוש מידע והשגתו, חוסכת זמן ומבטיחה נוחות למשתמשים, שגם הם שווי כסף. זאת ועוד, להנגשה של מידע לטובת מגזר מסוים ייתכנו תוצאות כלכליות. למשל, לפרסום דוחות כספיים של חברות ציבוריות ברשת האינטרנט השפעות רחבות טווח על שוק ההון, ופתיחת מאגרי מידע הנוגעים לזכויות רפואיות יכולה לאפשר לאזרחים לקבל חינוך מידע שבעבר נדרשו לשלם בעדו לחברות תיווך פרטיות.

אימוץ עיקרון של ממשל פתוח עשוי לתרום לשחרור והנעה של ערך חברתי וכלכלי הטמון במידע. הנחת היסוד היא שמידע פתוח נושא הון ציבורי ואזרחי, ושהוא גם כוח חיוני ביזמות ובהתפתחות חברתית כלכלית, בחדשנות טכנולוגית שיש לה היבטים כלכליים ואפילו ביצירת מקומות עבודה. הנגשת מידע לציבור, בהקשר זה, נתפסת כמושתתת על הרצון לפתח שווקים כלכליים למידע ציבורי.⁴⁹ מידע הוא משאב ייחודי – "טובין ציבוריים" – משום שצריכה של מידע על ידי

Cass R. Sunstein, *INFOTOPIA: How Many Minds Produce Knowledge*, 48
Oxford: Oxford University Press, 2006

Georg Aichholzer and Herbert Burkert, "Introduction," in: Georg 49
Aichholzer and Herbert Burkert (eds.), *Public Sector Information in*

האחד איננה מורידה את ערכו לאחרים. מידע שלטוני הוא אפוא משאב ציבורי בעל ערך רב בשל יכולתו לעודד ולהזין יזמות גם בתחומים רחוקים מהמנדט להיווצרותו או מהמטרות שלשמן נוצר. בעידן הדיגיטלי, מידע ונתונים הם משאב מפתח לפעילות חברתית ומסחרית – כל דבר, ממצייאת כתובת גאוגרפית ועד לבניית מנוע חיפוש, דורש נגישות לנתונים הנמצאים אצל השלטון או מיוצרים על ידיו. לכן פתיחת נתונים לציבור מסייעת לשלטון להשתתף ביצירת יוזמות חדשניות מהתחום העסקי, ולהעצים שירותים שיש בהם ערך חברתי ומסחרי.

אף שעדיין לא נצבר בספרות ידע מגובש בנושא השוק הכלכלי של שימוש בנתונים שלטוניים ואחזורים, פולוק (Pollock)⁵⁰ וכן ניוברי (Newbery) ואחרים⁵¹ ניסו לפתח מתודולוגיות להערכת השווי הכלכלי של שחרור מידע לציבור והמעקב אחריו. קשה לומר שאפשר להעריך זאת במדויק, אם כי מן הידע שנצבר עד כה אפשר להסיק שמדובר בתוצאות אופטימיות.⁵² פתיחת שוק המידע הציבורי, והאפשרות לעשות שימוש שניוני במידע זה, נתפסות כבעלות השפעה על כל החוליות בשרשרת הערך של שוק המידע: עלות רכישת המידע הציבורי יורדת, וירידה זו מתורגמת לפחות בחלקה להורדת עלויות בחוליות אחרות. צפוי גם אפקט כמותי של רכישת מוצרים רבים יותר על ידי משתמשים שניוניים

the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens'

Rights, London: Edward Elgar, 2005, pp. 3-19

Rufus Pollock, *The Economics of Public Sector Information*, 50
Cambridge Working Papers in Economics 0920, Faculty of Economics,
University of Cambridge, 2009: <http://econpapers.repec.org/paper/camcamdae/0920.htm>

David Newbery, Lionel Bently, and Rufus Pollock, *Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*. Published by BERR (commissioned by HM Treasury and BERR), 2008; Rufus Pollock, *Welfare Gains from Opening Up Public Sector Information in the UK*, 2010: www.rufuspollock.org/economics/papers/psi_openness_gains.pdf

Paul Uhlir, *The Socioeconomic Effects*; 22 העיל ה"ש, Dekkers et al. 52
of Public Sector Information on Digital Networks: Toward a Better Understanding of Different Access and Reuse Policies: Workshop Summary, 2009: www.nap.edu/catalog.php?record_id=12687

בעקבות ירידת המחירים והעלייה בזמינות המוצרים. ביטול הסכמי בלבדיות עם מעבדי מידע שלטוני יסיר חסמי כניסה לשוק ויאפשר כניסת מתחרים חדשים ובעקבות זאת יפותחו מוצרים מגוונים וחדשים וישופרו הקיימים. עם זה יש לזכור שחוליות בשרשרת הערך עשויות להיעלם וכך גם ההכנסות של גופים שלטוניים ממכירת מידע. מנגד, הכנסות ממסים עקב עליית הפעילות בשוק זה עשויות לפצות לפחות על חלק מן ההפסדים.

דוגמה לאפשרויות הכלכליות הטמונות במידע פתוח נמצאת במחקרו של וייס (Weiss), אשר השווה את המידע השלטוני בנושא מזג האוויר בארצות הברית ובאירופה. בארצות הברית יש מאגר מידע עצום וחינמי באתר הרשות הממונה על כך, ואילו באירופה אזרחים נדרשים לרכוש מידע שלטוני בנושא זה במחיר יקר. וייס גילה שתעשיית ניהול סיכונים מזג האוויר בארצות הברית גדולה פי חמישים מזו שבאירופה, והדבר מלמד על כך שמידע חופשי, כלומר כזה שהוא חינמי ונטול רישיון, אכן מעודד יזמות.⁵³ הוא מסיים את מחקרו במסקנה שמידע העומד לרשות הציבור חינם או במחיר מזערי של הפצת מידע, יביא לצמיחה כלכלית מיטבית. יתר על כן, תחום המטאורולוגיה הוא אולי הדוגמה הטובה ביותר להמחשה כיצד הדברים מתבצעים בפועל. בתחום זה, בשל חשיבותו הטלוויזיונית ארוכת השנים, יש מסורת של שימוש במידע שאספו גופים שלטוניים, עיבודו בדרכים מתוחכמות ומתקדמות לגרפיקה ולנתונים בהירים לצופים. האם ייתכן שאותו תהליך בדיוק יעבור על נתונים חברתיים? סביבתיים? כלכליים? אין ספק שהנגשת מידע (כמו גם פרויקטים של שיתוף הציבור) דורשים משאבים: זמן, מומחיות ומימון, אולם בדרך כלל פרויקטים של מדיניות לא טובה, שאפשר היה למנוע אותה באמצעי שיתוף או מידע זמין, דורשים משאבים רבים יותר.⁵⁴ פורנפלד (Fornfeld) ואחרים מסכמים את מחקרם ההשוואתי

Peter Weiss, *Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies and Their Economic Impacts: Summary Report*, U. S. Department of Commerce National Oceanic and Atmospheric Administration National Weather Service, 2002: www.weather.gov/sp/Borders_report.pdf ; וראו גם www.jstage.jst.go.jp/article/dsj/3/0/135/_pdf

ראו גם את מחקרם של Martin Fornfeld, Gaby Boele-Keimer, Stephan Recher, and Michael Fanning, *Assessment of the Re-use of Public Sector*

בנושא פתיחת שוק המידע השלטוני לשימוש הציבור כך: "מסקנת המחקר היא בלא ספק חיובית. מדדי צמיחה דווחו בכל אחד מפלחי השוק שנבדקו".⁵⁵ יש להניח שהפוטנציאל הכלכלי גדול במיוחד בכל הנוגע למידע שלטוני על קרקעות (מיפוי, קידוד ובעלויות על הקרקע).⁵⁶ חברת גוגל החלה להשתמש בשנת 2009 במידע המיפוי של ממשלת ארצות הברית והתנתקה מהתקשרותה עם חברה פרטית שעסקה בכך.⁵⁷ כעת למעשה השוק העצום של המיפוי שגוגל מספקת נשען במישרין על מידע שלטוני. למעשה, זה קורה כבר כמה שנים במגזר העסקי: אתרי השוואת מחירים ואתרי הזמנת כרטיסי טיסה הם רק שתי דוגמאות להבנה של חברות מסחריות שפתיחת מאגרי המידע שלהן לכרייה חיצונית מועילה בטווח הארוך. האיגוד למידע גאוגרפי צופה גם הוא עלייה ניכרת בשוק זה כבריטניה עד 2015,⁵⁸ הן במישור של שירותים מבוססי מקום (המהווים כ-15% מהאפליקציות ב-appstore של חברת אפל⁵⁹) הן במישור של ניהול מצבי משבר ושעת חירום.

מחקרו של אוהלייר (Uhlir) הרחיב את הדיון בערך הכלכלי של מידע שלטוני פתוח⁶⁰ בהיבט של יזמות כלכלית העושה שימוש חוזר במאגרי נתונים שלטוניים לטובת פיתוח מיזמים עסקיים המועילים לציבור, וממנו עולה שמדובר בשוק כלכלי בעל פוטנציאל צמיחה של ממש. אחת הדוגמאות במחקרו היא הכרזת המשרד לטכנולוגיה בעיר וושינגטון בסתיו 2008, בשיתוף ארגון iStrategyLabs, על תחרות ליצירת אפליקציות המבוססות על קטלוג המידע הזמין שפורסם זמן

Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information Sectors, MICUS Management Consulting, for the European Commission, 2009: www.epsiplus.net/.../file/MICUS-Studie_PSI_EU_long.pdf

55 שם, בעמ' 74.

Ed Mayo and Tom Steinberg, *Power of Information: Taskforce Report*, 56

2007: www.cabinetoffice.gov.uk/reports/power_of_information.aspx
<http://google-latlong.blogspot.com/2009/10/your-world-your-map.html> 57

www.nao.org.uk/publications/1012/defra_gis.aspx 58

www.agi.org.uk/storage/AGI%20Foresight%20Study%20Summary%20Report%201.1.pdf 59

Uhlir, לעיל ה"ש 52. 60

קצר קודם לכן על ידי העירייה (מדובר בקטלוג המידע המשוכלל והמפותח בעולם).⁶¹ הפרס שהובטח היה 50,000 דולרים ובתמורה להשקעה קיבלה העירייה ארבעים ושבעה פיתוחים למכשירי אייפון, לאתר הפייסבוק ולרשת כולה בערך של יותר משני מיליון וחצי דולר.

טים ברנרס-לי ונייג'ל שדבולט (Shadbolt) צופים עלייה בצמיחה הכלכלית בעקבות שחרור מידע, ומשתמשים בטיעון זה כבסיס להמלצותיהם לשחרור מידע בבריטניה. הם סומכים את מסקנתם בעיקר על מחקריו של פולוק מאוניברסיטת קיימברידג' הקובע ששחרור מידע ציבורי חינם (בבריטניה מידע ציבורי יקר מאוד לקנייה) ייצור צמיחה של מאה ושישים מיליון אירו בשנה הראשונה.⁶² חברת הייעוץ הכלכלי גרטנר העריכה בשנת 2011 את שווי פתיחת שוק המידע הדני בשמונים מיליון אירו, ואת כלל שווי שוק המידע השלטוני באיחוד האירופי כולו בעשרים ושבעה מיליארד אירו.⁶³ פירמת הייעוץ מקינזי מעריכה במחקרה משנת 2011 את שווי שוק נכסי המידע הציבורי שבאיחוד האירופי לכלכלה האירופית, ב-250 מיליארד אירו, אם ייעשה בהם שימוש נכון לקידום יזמות וחדשנות.⁶⁴ ואכן, כפי שעוד ארחיב להלן, ככל שפתיחת מסדי הנתונים נעשית בצורה נרחבת יותר, כך עולה מספר החברות ושירותי הערך המוסף המתבססים על מידע

www.appsfordemocracy.org/about 61

Tim Berners-Lee, *Putting Government Data Online: Design Issues*, 2009: www.w3.org/DesignIssues/GovData.html 62

Catherine Lippert, *Public Sector Information Reuse in Denmark*, European Public Sector Information Platform, Topic Report No. 20, European Public Sector Information (PSI) Platform, 2010, p. 7: www.epsiplus.net/topic_reports/public_sector_information_reuse_in_denmark 63
 יותר בעניין זה: *Measuring European Public Sector Resources, 2006: Executive Summary*, European Public Sector Information (PSI) Platform, The European Commission's MEPSIR Report (Measuring European Public Sector Information Resources): www.epsiplus.net/psi_library/reports/mepsir_measuring_european_public_sector_resources_report

James Manyika, Michael Chui, Brad Brown, Jacques Bughin, Richard Dobbs, Charles Roxburgh, and Angela Hung Byers, *Big Data: The Next Frontier for Innovation, Competition and Productivity*, McKinsey Global Institute, 2011: www.mckinsey.com/mgi/publications/big_data/index.asp 64

שלטוני פתוח, ממודיעין עסקי ועד לשימוש עיתונאי בכלי ניתוח של מידע שלטוני, מאפליקציות חינמיות ועד לשירותים בתשלום המתבססים על נתוני מיפוי.

יתרה מזו, יש הטוענים כי מידע שלטוני פתוח תורם בעקיפין גם למשילות טובה משום שהוא מצמצם את הצורך ברגולציה שלטונית.⁶⁵ כשיש לציבור באמתחתו מידע רב המאפשר לו להעריך את הטובין ואת השירותים, שווקים כלכליים מתפקדים טוב יותר והצורך במעורבות שלטונית יורד. עלות השיתוף במידע (או אפילו איסוף המידע), כך נטען, היא נמוכה מזו של רגולציה. מחקרו הרחב של פיורטי (Fioretti) מביא לכך דוגמאות מתחום המידע הגאוגרפי (מיפוי), התחבורה המקומית, נתונים דמוגרפיים, השתתפות בבחירות, צריכה והפקה של אנרגיה, תקציב ומסים, נדל"ן, מידע בנושא איכות הסביבה ומדידת זיהום, איסוף מידע הנוגע לבריאות הציבור, חינוך, איסוף פסולת וניהול מאגרי מים.⁶⁶

פתיחת מידע שלטוני לציבור אף מביאה לשיפור מאגר המידע עצמו, בדרך כלל מתוך שימוש ב"חוכמת ההמונים" והעלאת ערך המאגר בעקבות החשיפה הגדולה. למשל, כאשר פורסם מאגר המידע של משרד התחבורה הבריטי הנוגע למיקום תחנות האוטובוס בבריטניה, התחוור לקהל המשתמשים כי כ-18,000 תחנות אינן נמצאות במקום שבו הן מסומנות על המפות, ובאמצעות מאמץ ציבורי משותף תוקן מסד הנתונים.

ראוי להעיר, עם זה, שהתפתחות שוק כלכלי צומח המשתמש במידע שלטוני, תלויה בעיקר בהנהגת כללי גישה למידע השלטוני, ובכך אעסוק בפרק השמיני. תרשים 1 להלן מתאר את "מודל החיים" של המידע השלטוני ומבטא את האפשרויות החברתיות והכלכליות הגלומות בפתיחת נתוני השלטון ואת התנועה המחזורית, שתחילתה בפתיחת צבירי נתונים שלטוניים והמשכה בעיבודם על ידי יזמים וחברות בצורת אפליקציות לשימושים חברתיים לטובת משתמשי קצה, שבתורם יכולים לייצר משוב לאיכות המידע והצורך במידע נוסף.

65 Mayo and Steinberg, *לעיל* ה"ש 56.

66 Marco Fioretti, *Open Data, Open Society: A Research Project about Openness of Public Data in EU Local Administration*, 2010: <http://stop.zona-m.net/2011/01/the-open-data-open-society-report-2>

תרשים 1

הנגשת צבירי נתונים ומידע לציבור: מודל החיים של המידע



משוב לגבי המידע: איזה עוד מידע נדרש? באיזו תדירות? באיזו איכות?

פרק שלישי

חסמי הטמעת מדיניות הממשל הפתוח

בפרק זה אעסוק בחסמים להטמעת עקרונות הממשל הפתוח. לנוחות הדיון מוינו החסמים לקטגוריות אלה: (1) חסמים ארגוניים (היעדר משאבים, התנגדות ארגונית); (2) חסמים הנובעים מתהליכי עיצוב מדיניות (חקיקה מיושנת שיש לעדכנה, עמימות מסמכי המדיניות והתמקדות בהיבט הטכנולוגי); (3) חסמים חברתיים (אי-שוויון והיעדר עניין ציבורי). חלק מן החסמים שיידונו להלן הם כבדי משקל והשפעתם השלילית על אפשרות הטמעת עקרונות של ממשל פתוח בארץ ומחוצה לה כבר מתועדת. עם זה הדיון בהם יאפשר לגבש הצעות הגיוניות, ריאליות ובנות ביצוע לממשל פתוח בישראל.

1. חסמים ארגוניים

מחקר של איגוד הנתונים הבינלאומי (International Data Corporation) העלה שהחסמים המרכזיים להטמעת מדיניות ממשל פתוח הם חסמים "קלסיים" – מגבלות כוח אדם ומגבלות כספיות.⁶⁷ אין ספק שיישום המדיניות דורש הקצאת משאבים וכוח אדם: בטווח הקצר – רכישת מיומנויות חדשות, הקצאת עובדים והכשרתם, רכישת טכנולוגיות, שדרוג כלים טכנולוגיים קיימים והקמת ממשקים בין כלים ובין ארגונים, ובטווח הארוך – תחזוק מערכות ונשיאה בעלויות גלוות של שקיפות. התחשבות יתר בחסמים כספיים עשויה לשתק התקדמות במימוש עקרונות הממשל הפתוח. מנגד, התעלמות מן המגבלות הכספיות עלולה להביא לניסיון להקיף פרויקטים רבים מדי בעת ובעונה אחת בלא יכולת של ממש לתפעל אותם ולממנם. כישלון יוזמות (בייחוד בהיבט של שיתוף הציבור) בשל

Open Government Initiative Survey, *International Data Corporation* 67
Government Insights, 2009: www.slideshare.net/ariherzog/ids-government-insights-open-government-initiative-survey

היעדר תכנון תקציבי מתאים נושא פוטנציאל לפגוע פגיעה גדולה באמון הציבור בעצם תהליך המעבר לממשל פתוח.

מחקרים העוסקים בהתנגדות ארגונית להטמעה של עקרונות שקיפות מתמקדים בעיקר בהתנגדות לחוקי חופש מידע. שקיפות, כך נטען, מאיימת לפגוע בתפקיד "שומר הסף" של המידע, שדרגי ממשל למיניהם אינם מעוניינים לוותר עליו משום שהם משווים מידע לכוח. החסמים המרכזיים נובעים מהתפיסה שהמידע השלטוני הוא רכוש השלטון, ומנגזרותיה שהן: תרבות של סודיות שלטונית;⁶⁸ ניסיונות שלטוניים להחזיק ביתרונות הכלכליים והחברתיים הגלומים במידע;⁶⁹ היסטוריה של ניהול מידע בדרך לא מספקת מבחינה טכנולוגית, לא נכונה ולא יעילה; היעדר תכנון אסטרטגי בתחום של איסוף מידע. היבט אחר של החשש מפני איבוד הכוח הגלום במידע מתבטא בטיעון שלפיו הדוגלים בשחרור המידע מתבססים על ההנחה שהציבור ידע מה לעשות במידע ויוכל להפיק ממנו מסקנות ותובנות. המתנגדים מביעים חשש מפני מניפולציות לא אחראיות במידע העשויות לאפשר לקבוצות או לפרטים להסיק מסקנות מוטעות שיפריעו בטווח הארוך לעבודת הרשויות. טיעון זה הוא אחד הטיעונים הבולטים בקרב המתנגדים לשחרור מידע בעל אופי כלכלי כגון מסמכי תקציב.

יתרה מזו, יש הטוענים שכפייה חיצונית לנהוג בשקיפות ברמה גבוהה בתרבות ארגונית העוינת שקיפות תביא ל"פרדוקס השקיפות" והכוונה היא שחובות שקיפות רבות יותר "על הנייר", ירתיעו יותר את השלטון מלמלאן. הטענה היא שמדובר במשחק של "חתול ועכבר" שבעקבותיו דיונים ותהליכי קבלת החלטות יתקיימו תמיד בתוך חדר אחד פנימה מזה שנדרשת שקיפות בעניינו. כך, אם תהיה חובת תיעוד והקלטה של ישיבות, ינהלו הדיונים בעמידה;

68 Colin Bennett, "From the Dark to the Light: The Open Government Debate in Britain," *Journal of Public Policy* 5 (2) (1985), pp. 187-213; Benjamin Worthy, "The Future of Freedom of Information in the United Kingdom," *Political Quarterly* 79 (1) (2008), pp. 100-108
 69 Herbert Burkert, "The Mechanics of Public Sector Information," in: Georg Aichholzer and Herbert Burkert (eds.), *Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*, London: Edward Elgar Publishing, 2005, pp. 55-70

אם תהיה חובת העברה ישירה בווידאו של ישיבות בנושאים מסוימים, יתנהלו הדיונים בכתב. מחקר שנעשה בשנת 2009 הראה שינוי זעיר בלבד בגישה ליישום חופש המידע בארצות הברית גם אחרי הכרזת הנשיא אובמה והתזכיר בעניין חוק חופש המידע מאת שר המשפטים שבא בעקבותיו, משום החוסר בהפנמה ארגונית של משמעות השינוי.⁷⁰

כאשר מדובר גם בהשתתפות ציבורית בתהליכי קבלת החלטות, החסמים הארגוניים מתעצמים. בראש ובראשונה שיתוף הציבור נתפס כפוגע בעקרון היעילות המנהלית. החשש הוא שהגברת מעורבות הציבור תפגע ביכולת המנהל לפעול במהירות, בגמישות וביעילות, תפגום בפררוגטיבה השמורה לרשויות השלטון לקבוע את סדר העדיפויות לפעילותן, ותטביע אותן במידע ובעצות. נוסף על כך, פקידים מקצועיים אינם רואים כיצד יוכלו ללמוד משהו מן הציבור, ומעדיפים, אם הדבר נחוץ, לקבל ייעוץ ממקורות מקצועיים מוכרים להם.

ידע רב נצבר בספרות בנוגע להשתתפות ציבורית, אבל חלק לא מבוטל ממנו עוסק באכזבות. אינס (Innes) ובוהר (Booher) כתבו בשנת 2004 שמרבית הדרכים להשתתפות בארצות הברית, כגון שימועים ציבוריים, מועצות מייצעות ופרלמנטים של אזרחים, אינן מובילות להשתתפות בעלת ערך.⁷¹ אחרים טענו שפרקטיקות אלה אינן מהוות השתתפות מייצגת ומכל מקום השפעתן על תוצרי מדיניות מועטה.⁷²

The National Security Archive and The George Washington University, 70
Sunshine and Shadows: The Clear Obama Message for Freedom of Information Meets Mixed Results, Washington, DC: The National Security Archive FOIA Audit, 2010, p. 3: www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB308/2010FOIAAudit.pdf

Innes and Booher, לעיל ה"ש 41, בעמ' 419-436. 71

Barry Checkoway, "The Politics of Public Meetings," *Journal of Applied Behavioral Science* 17 (4) (1981), pp. 566-582; Richard Cole and David A. Caputo, "The Public Hearing as an Effective Public Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program," *American Political Science Review* 78 (2) (1984), pp. 404-416; Gene Rowe and Lynn. J. Frower, "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation," *Science Technology and Human Values* 25 (1) (2000), pp. 3-29 72

בשל כך נטען שיש להחליף את השאיפה להשתתפות בשאיפה למעורבות.⁷³ בשנת 2002 פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר מדיניות העוסק בדגמים של שיתוף אזרחים בישראל, ובו נדונו יוזמות לשיתוף הציבור מן "העולם הישן": שיתוף הורים בחינוך, מנהלים קהילתיים ומעורבות קהילתית בתכנון עירוני. מסקנות המחקר היו שבמדינת ישראל עדיין אין נכונות שלטונית אמיתית לכלול אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, ומדובר בראשיתו של תהליך ארוך.⁷⁴ בתחום זה הטכנולוגיות החדשות מסתמנות כהבטחה לשנות את דפוסי השיתוף בין הקהל לבין הממשל, ואולם מחקרים ראשוניים בתחום מראים ששינוי כזה עדיין לא קרה.⁷⁵ יש להביא בחשבון ששינוי טכנולוגי כשלעצמו איננו משנה את התרבות הארגונית, ויהיה קשה להטמיע שימוש ב"חוכמת המונים" וכלים לשיתוף הציבור המנוגדים לתרבות ארגונית היררכית ומצווה, שאין בה תנועת רעיונות מלמטה למעלה.

שקיפות שלטונית והליכי שיתוף הציבור דורשים הקצאת זמן המאטה לזמן מה את פעילות הממשל ופוגעת בעילותו. המתח שבין העלאת ארון הציבור בממשל באמצעות פתיחת מאגרי מידע ושיתוף הציבור לבין הירידה בעילות השלטונית הוא מתח בסיסי שיש לתת עליו את הדעת בשלבי ההטמעה הראשוניים של מדיניות הממשל הפתוח. יש להניח שהטמעה טובה שלהם תביא בסופו של דבר לעלייה בעילות. מכל מקום, יש הטוענים שהדבר בעייתי בייחוד לנוכח האי־שקיפות או העכירות המאפיינות אינטרסים מסחריים פרטיים ובהם גם התקשורת המסחרית.⁷⁶ חשוב להדגיש שטענות אלה אינן מופנות נגד שקיפות

Caroline J. Lukensmeyer and Lars H. Torres, *Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen Engagement*, Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2006

74 אפרת וקסמן ודנה בלאנדר, דגמים של שיתוף אזרחים, מחקר מדיניות 26, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

75 Stuart W. Shulman, "The Internet Still Might (But Probably Won't) Change Everything: Stakeholder Views on the Future of Electronic Rulemaking," Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2004: http://erulemaking.ucsur.pitt.edu/doc/reports/e-rulemaking_final.pdf

76 Archon Fung and David Weil, "Open Government and Open Society," in: Lathrop and Ruma, עמ' 105-114.

שלטונית, אלא בעד תנועה חברתית כללית לקראת "חברה פתוחה" שבה תתחייב שקיפות גם מצד גופים אחרים.

חסם נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא התנגדות תקיפה מצד ארגונים שלטוניים (כגון רשות המיפוי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבריטניה), שתקציבם מבוסס על המידע שהם מוכרים, לפתיחת מידע שלטוני חינם. גם כאשר הוצע לבטל את מודל הגבייה אשר שימש גופים אלה,⁷⁷ משום שהיה לא כלכלי ולא מתאים לעידן הדיגיטלי, נשארה ההתנגדות העקרונית עיקשת ותקיפה. התנגדות זו הוכנעה, למעשה, רק כמה חודשים לאחר הקמת האתר data.gov.uk. הדבר איננו ייחודי לבריטניה וגם אצל הארגונים הבינלאומיים נצפית תופעה דומה: בעוד הבנק העולמי הודיע באפריל 2010 על אימוץ מדיניות מידע פתוח לציבור בפורמט פתוח, ארגון OECD איננו משחרר מידע בשום פורמט פתוח משום שאינו רוצה לוותר על ההכנסה הגבוהה ממכירת דוחותיו.

2. חסמים הנובעים מתהליכי מדיניות ממשל פתוח

מדיניות ממשל פתוח בעידן המקוון מבקשת להגדיר מחדש את הגבולות שבין הממשל לאזרח, ושל חלקים שבתוך הממשל אלה עם אלה. מטבע הדברים נוצרת אי-בהירות ונדרשת הסתגלות מצד הממשל וגם התאמה לעקרונות מדיניות קיימים הן בנושא חופש מידע כשלעצמו הן במגוון רחב של נושאים אחרים.

בהצהרות ובמסמכי המדיניות שנבחנו לצורך מחקר זה בולט חוסר תיאום בין מדיניות הממשל הפתוח לבין עקרונות פעולה אחרים של הארגון להטמעת המדיניות. היעדר הבהרה כיצד מדיניות של ממשל פתוח אמורה להשתלב במסגרות קיימות של שקיפות וחופש מידע או בפרקטיקות של תהליכי קבלת החלטות, או אף לשנותן, עשוי ליצור כפילויות, בלבול ודחייה של המאפיינים

77 מודל זה נקרא מודל trading funds ומשמעו הסמכת ישויות משפטיות בתוך סוכנויות ממשלתיות לעסוק בגביית תשלומים בעד שירותים שהסוכנות מספקת, לפי תעריפים קשיחים שאינם תלויים בהיצע ובביקוש. ראו בהקשר זה את החוק הבריטי שמכוחו הן פועלות: Government Trading Funds Act 1973, ואת דברי ההסבר להפעלתן באתר משרד האוצר הבריטי: www.hm-treasury.gov.uk/d/Guide_to_the_Establishment_and_Operation_of_Trading_Funds.pdf

והגבולות של עקרונות הממשל הפתוח. למשל, שחרור מידע לפי עקרונות הממשל הפתוח עשוי לעורר סוגיות משפטיות דומות לאלה של חוקי חופש מידע: חשש מפני פגיעה בפרטיות צדדים שלישיים, פגיעה בכיטחון או בסודות מסחריים. זאת ועוד, הנגשת מאגרי מידע מעוררת בעיה של פגיעה בזכויות יוצרים. כלי שיתוף הציבור מעוררים בעיות של חובה לתת פרטים מזהים, של אבטחת מידע ושל ניהול מרחבי ביטוי. כפייה של חובת היוועצות ציבורית עשויה שלא להתיישב עם כללים אחרים של המשפט המנהלי.⁷⁸ חלק מסוגיות אלה יידונו במפורט בהמשך, אך חשוב להדגיש שהתעלמות תקשה את ההטמעה המעשית של מדיניות חופש מידע, ויש להבין שבד בבד עם קביעת סטנדרטים טכנולוגיים ובניית כלים למימוש המדיניות, נחוצים תהליכי חשיבה הנוגעים לפתרונות קונקרטיים לכל אחת מן הסוגיות.

יתרה מזו, ההיבט הבעייתי ביותר ביוזמת הממשל הפתוח האמריקנית הוא בכך שהיא חייבה כל אחת מן הסוכנויות הממשלתיות לזיזם, בתוך פרק זמן מוגדר וקצר, רעיונות לשיתוף הציבור. הדעת לא ניתנה על סוגיות כגון הלימה בין המדיניות הארגונית הספציפית לבין התכנית שתיבחר, והשפעת התכנית על הציבור לנוכח ניסיון העבר בפרויקטים אחרים של שיתוף הציבור. בשל כך ניכר כיום, שנתיים אחרי ההצהרה הנשיאותית, שמרכיב יוזמות שיתוף הציבור האמריקניות הן יוזמות "גם אני" שנועדו למלא באופן טכני אחר הוראות ההצהרה אך אינן מסוגלות להשיג את מטרתן.⁷⁹ למשל, חלק גדול מאתרי שיתוף הציבור מאז 2009 ועד היום, שהכריזו בקול גדול על כוונתם לקבל הצעות מן הציבור כחלק מהטמעת הממשל הפתוח, לא הצליחו לחלץ מן ההיצע הצעות רציניות או

78 חלק מהיבטים אלה נדונו במסמך הזה: Cass R. Sunstein, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, and Independent Regulatory Agencies: Social Media, Web-based Interactive Technologies, and the Paperwork Reduction Act*, Washington, DC, The White House: Office of Information and Regulatory Affairs, 2010, pp. 2-3: www.whitehouse.gov/%20omb/assets/inforeg/SocialMediaGuidance_04072010.pdf

79 John Folk-Williams, "Will Open Government Policies Build Trust for Effective Collaboration?," 2010: www.crosscollaborate.com/2010/02/open-government-policies-build-trust

חלופות מדיניות בנות מימוש.⁸⁰ יש שאף קראו להן יוזמות שיתוף ציבור מזויפות.⁸¹ הבריטים, לעומת זאת, היו צנועים יותר וממוקדים יותר. שיתוף הציבור מומש בשני היבטים: הכנסת כלי שיתוף משוכללים יותר רק לתחום של משרד הבריאות ומערכת בתי החולים, ושימוש בכלי שיתוף באתר Directgov המאפשר לאזרחים להגיב על הצעות חוק. ההתמקדות בשני תחומים אלה יצרה ציפיות ריאליות ולא מוגזמות, ואפשרה להתמקד בשכלול הכלים ובמעקב רציף אחר הטמעתם.

בהתחשב בכך שרשויות השלטון מכוננות לעתים "דינוזאורים" המשתנים לאט, אפשר לומר לאור הדוגמאות שהובאו לעיל שהצהרה חדה על שינוי קיצוני ומהיר איננה נותנת למערכת שהות להסתגל לשינוי. חסם מרכזי בתהליך המדיניות הוא היעדר השקעה בתכניות ארוכות טווח, והיעדר תכנון וגיבוש אסטרטגיה לשינוי ההליכים, הפרשנות, הניהול ומיומנויות ההטמעה הנדרשים לתהליך כולו.

יתר על כן, מדיניות ממשל פתוח מחייבת שינוי משני היבטים – היבט ארגוני-שלטוני והיבט טכנולוגי. אחד הדברים המעניינים העולים מן המחקר המשווה הוא שהתפיסה והחזון הנוגעים לממשל פתוח הם מוטי טכנולוגיה. כך, הפעילות המעשית הנדרשת במסמכי מדיניות (כמו גם המדדים לביצועה) היא טכנולוגית בלבד: הקמת אתר לארגון השלטוני, ייסוד בלוג ופורום, הטמעת כלי טכנולוגי של שיתוף הציבור ברעיונות, והקמת אתר נתוני ממשל (data.gov). התמקדות בלבדית בהיבטים אלה, חשובים ככל שיהיו, איננה מביאה בחשבון שהאתגר האמיתי בהטמעת מדיניות ממשל פתוח נמצא בפרקטיקות הארגוניות ובמדיניות הפנימית. עיסוק בפתרונות טכניים כמכניזם המועדף ליישום ממשל פתוח, בלי להבין שטכנולוגיה היא כלי לפתרון בעיה שנחוצה לה הגדרה מדינית, יוצרת כשל משמעותי בהטמעה. ההיבט האסטרטגי של המדיניות צריך אפוא להיות מחויבות של היסוד הארגוני והיסוד האנושי גם יחד לעיקרון של פעילות

Wendy R. Ginsberg, "The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress, Congressional Research Service," 2011: www.scribd.com/doc/48914945/the-obama-administration-s-open-government-initiative-issues-for-congress-january-28-2011

J. H. Snider, "Deterring Fake Public Participation," *The International Journal of Public Participation* 4 (1) (2010), pp. 90-111; Julie Ren and Hans-Peter Meister, "Drawing Lessons from Obama for the European Context," שם, עמ' 13-25.

מתוך שקיפות. כלי, מצוין ככל שיהיה, לא יוכל לתקן מדיניות רעה או כוז שאיננה מוטמעת כראוי.

זאת ועוד, ערכים של שקיפות, שיתוף הציבור או שיתוף פעולה הם עמומים ואינם מדידים ברמה המאפשרת גזירת מסקנות אופרטיביות. לכן צריך לעצב מדדים בהירים להערכת שקיפות. שימוש במינוח מעורפל ובהצהרות חסרות שיניים הוא אבן נגף בהטמעת מדיניות בכלל ומדיניות ממשל פתוח בפרט. חוסר מדדים ברורים לקביעת מידת השקיפות, ומידת ההצלחה של מדיניות של שקיפות, אינו מאפשר לגורמים מחוץ לשלטון להעריך נכונה אם הגופים השלטוניים לסוגיהם עומדים במשימה ויוצר אי-התאמות בהטמעה בקרב גופים שלטוניים, הן בהיבט של עשייה למימוש העקרונות והן בהיבט של הערכה עצמית והערכה משווה.

3. חסמים חברתיים-ציבוריים

החסם החברתי המרכזי בהקשר של הטמעת עקרונות ממשל פתוח נמצא במעבר, הנתפס כחד-כיווני והכרחי, מהנגשת מידע שלטוני לשיפור הידע וההשתתפות הציבוריים במרחב הדמוקרטי. לאמתו של דבר, לא תמיד מעבר זה קורה מאליה. לא כל אזרח יכול להבין כיצד להשתמש במאגרי המידע וכיצד לתת להם פרשנות בתוך דיון ציבורי מקוון. פערים סוציו-אקונומיים (ומכוחם גם הפער הדיגיטלי) משפיעים גם במרחב החדש,⁸² ושקיפות וכמוה יוזמות של שיתוף עשויות לחזק את החזקים.⁸³ כפי שבעולם הישן היו קבוצות אינטרס מאורגנות יותר, עשירות יותר ובולטות יותר, גם כאן יהיו כאלה שיתרגמו טוב יותר את המידע הזמין לפעולה קולקטיבית לעומת אחרים, ואי-השוויון ייוותר על כנו גם בעידן של

Aaron Smith, Kay Lehman Schlozman, Sidney Verba, and Henry Brady, 82
The Internet and Civic Engagement, Washington, DC: Pew Internet &
American Life Project, 2009: www.pewinternet.org/~media/Files/Reports/2009/The%20Internet%20and%20Civic%20Engagement.pdf

Samuel Best and Brian Krueger, "Analyzing the Representativeness 83
of Internet Political Participation," *Political Behavior* 27 (2) (2005),
pp. 183-216; Brian Krueger, "A Comparison of Conventional and
Internet Political Mobilization," *American Politics Research* 34 (6)
Lukensmeyer and Torres; (2006), pp. 759-776
לעיל ה"ש 73.

יוזמות חדשניות. שקיפות עשויה אפילו להגדיל את האסימטריה בין קבוצות אינטרס, ולא תמיד היא הכלי שבאמצעותו אפשר למדוד הצלחה חברתית. דוגמה טובה לכך היא שחרור מידע הנוגע לפרצלציה של חלקות מקרקעין, ששימש בכמה מדינות טייקוני נדל"ן לרכישת קרקעות ולא תרם לרווחת בני המקום כולם. אחת הטענות הנשמעות בהקשר זה היא שגם אם יוזמות של ממשל פתוח אכן הביאו לכניסת שחקנים חדשים לתוך הדיון הציבורי, היו אלה שחקנים בעלי מיומנויות טכניות או "משוגעים לדבר" ולא החברה האזרחית במובנה הרחב.

הטמעת הממשל הפתוח מיועדת, בייחוד בהיבט של הנגשת מידע, אך גם בהיבט של פיתוח כלי שיתוף ציבור מקוונים, לבעלי מיומנויות טכניות ומפתחים, כמו גם לבעלי מומחיות סטטיסטית ומומחיות לתת פשר למידע.⁸⁴ הציפייה הבסיסית היא למעשה שמפתחים מתחום הטכנולוגיה יהיו המשתמשים העיקריים במאגרי הנתונים, ותמריצים כלכליים יניעו אותם לשימוש המסחרי בהם. מומחים אלה עשויים להפוך לשומרי סף או למתווכים חדשים של שיתוף הציבור, באמצעות כוח הבחירה בסוגי המידע שלדעתם יש לעסוק בהם ולפתחם, אך לא פחות חשוב מכך, באמצעות שימוש בזכויות יוצרים וזכויות קניין אחרות. לכן, בהיעדר עידוד תחרות בתחומי עיבוד המידע, ייווצר כשל שוק אשר ישפיע על היכולת לרתום את הנגשת המידע והשקיפות השלטונית להגברת ההשתתפות הציבורית. יתרה מזו, לא כל הנגשת מידע שלטוני תורמת לקידום ערכים דמוקרטיים, והחשש הוא שמפתחים ישתמשו במידע בהקשרים כלכליים מסחריים ולא בהקשרים אזרחיים כמו מימוש רפורמות שלטוניות או העצמה אזרחית.

נוסף על כל האמור לעיל, אחת הבעיות המטרידות בהטמעת ממשל פתוח היא שיש המערערים על עצם ההנחה, הנראית לכאורה משכנעת מאוד, שמידע רב יותר משמעו בהכרח השתתפות דמוקרטית רבה יותר, ושעידן האינטרנט מביא לבטח לדמוקרטיזציה של סביבת המידע.⁸⁵ בכל המדינות שנבדקו ניכרים עד היום השתתפות בינונית ואחוזי כניסות נמוכים לאתרים המנגישים מידע ציבורי, גם

Hans Rosling, *The Changing World: A New Mindset for a Multipolar World*, New York: The World Bank, 2010: <http://www.youtube.com/watch?v=cfCdZv1KiSU>

Brenda Dervin, "Information ↔ Democracy: An Examination of Underlying Assumptions," *Journal of the American Society for Information Science* 45 (6) (1994), pp. 369-385. ראו גם Mathew S.

אם עשויה להיות לו חשיבות אורחית רבה כגון אתרי הנגשת תקציב.⁸⁶ נתון זה מעורר את השאלות האלה: האם באמת אכפת לציבור הרחב מהצהרות ממשל פתוח? כיצד יש לעודד אותו למצוא את הזמן או הרצון להוריד מהמחשב מאגרי מידע ומסדי נתונים או לחפש את אתרי המשרדים כדי לתרום להם מרעיונותיו? כיצד מאזנים בין הצהרות של השבת האמון לאזרחים לבין רצון מסחרי לשפר את איכות החיים ברמת המיקרו: המלצות לתזונה נכונה, לזמני טיסות, לפעילות בשעת אסון ולהזדמנויות לעסקים קטנים?

יתרה מזו, מחקרים מתחום ההשתתפות הפוליטית מלמדים על מגמה של ירידה במעורבות האזרחית ובעניין בבחירות, בעיקר לטובת תפיסת הממשל כספק שירותים והאזרח כלקוח. תופעה זו מכונה בספרות "הדפיציט הדמוקרטי", ועם הבעיות שהיא מעוררת נמנות פגיעה ברציונל הבסיסי לקיומו של משטר דמוקרטי והותרת עוצמה ריכוזית בידי קבוצות אינטרס מועטות. אכן, נגישות עצמאית למידע שלטוני מורידה מעוצמתם של שומרי הסף (השלטון והמדיה המסורתית⁸⁷), אבל היא תגביר השתתפות דמוקרטית רק אם אזרחים ימצאו את הזמן והתמריצים, בסביבה עתירת גירויים תקשורתיים, לרתום נגישות למידע להשתתפות כזאת.

יש להעיר כי אחת הדרכים להתמודד עם "העצלות האזרחית" היא להציע פרסים ותחרויות מצד השלטון. פרסים כספיים יכולים להיות תמריץ לציבור לקחת חלק בהיבטי פעילות שלטונית ולאפשר לשלטון להציב מטרה של מדיניות בלי שיצטרך להחליט (ולשלם את מלוא המחיר) על הדרכים הקונקרטיות להשגתה; השימוש בפרסים מרגיש ומעצים מצוינות ומעניק מוטיבציה והשראה לציבור; מגדיל את כמות היחידים (או הארגונים והחברות) שיתמודדו עם הסוגיה; מעודד את המגזר הפרטי להשקיע זמן וכסף (שהם רבים יותר מסכום הפרס ברוב המקרים). אכן, במרץ 2010 הוציא משרד האוצר האמריקני מסמך עבודה לרשויות השלטון המתווה כללי שימוש בתמריצים לקידום עקרון הממשל הפתוח על פי הדירקטיבה מדצמבר 2009. בפרק השמיני למחקר זה יידון נושא תמריצי ההשתתפות בצורת פרסים ותחרויות דיון מפורט.

Hindman, *The Myth of Digital Democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009

86 מחקר OECD; מחקר האיחוד האירופי.

87 Castells, לעיל ה"ש 36, בעמ' 1-28.

פרק רביעי

מעגלי תמיכה בהטמעת מדיניות הממשל הפתוח

אחת מן התובנות המעניינות העולות מן המחקר המשווה נוגעת לשיתוף הפעולה שבין מעגלי התמיכה ביישום עקרונות הממשל הפתוח ובהטמעתם. התובנות בדבר הצורך לשחרר מאגרי מידע ונתונים, וגם מימושן בפועל, לא צמחו במסדרונות הממשל בלבד, אלא מדובר בשלושה מעגלי פעולה.⁸⁸ המעגל האחד הוא ארגוני החברה האזרחית, ובייחוד כאלה העוסקים בפיתוח טכנולוגיה ותוכנה (המכונים "civic hackers", שלא במשמעות השלילית הנודעת למילה בעברית, אלא במשמעות של "מפתחים אזרחיים"). המעגל השני הוא פקירי ממשל מעורבים ומחויבים לרעיון השקיפות השלטונית, והמעגל השלישי הוא מדיניות שלטונית מכוונת בעקבות אימוץ פוליטי של המלצות גופים חיצוניים או מצד ממשל חדש הרעב לשינוי (כפי שקרה בארצות הברית).

בבריטניה ארגוני החברה האזרחית לוחצים זה כעשור על השלטון הבריטי לשחרר מידע בפורמט "קריא מכונה". לחצים באמצעים מסורתיים, ואף בעזרת פרויקטים לדוגמה, הביאו לבדיקה פנימית של המדיניות הננקטת, ולצמיחה של יוזמות פנים-שלטוניות ובראשן דוח "כוחו של המידע" שנכתב במשותף על ידי מנכ"ל ארגון mySociety, שהוא ארגון של החברה האזרחית, והממונה על הגנת הצרכן בממשלת בריטניה. יוזמות נוספות קידמו שיתוף פעולה בין אנשי ממשל לבין ארגוני החברה האזרחית במישורים רבים ובהם סדנאות ותחרות "הראה לנו דרך טובה יותר" (Show Us a Better Way), שבין השאר הייתה הראשונה שייצרה אפליקציה למעקב אחר התקציב. ארגון mysociety.org הקים בשנת 2004 את אתר TheyWorkForYou.com לצורך מעקב אחר פעילות חברי פרלמנט ופוליטיקאים. באתר נעשה שימוש במידע שכבר נמצא ברשת בתוך

Becky Hogge, "Open Data Study," 2010: www.soros.org/initiatives/information/focus/communication/articles_publications/publications/open-data-study-20100519/open-data-study-100519.pdf 88

אתר Hansard,⁸⁹ והמידע מוצג בדרך נגישה ומצויד באמצעי חיפוש. ההיבט המעניין הוא שכריית המידע נעשתה תוך הפרת זכויות היוצרים של Hansard. מאוחר יותר, ובשיתוף פעולה בין מפתחי אתר Hansard ובין המדפיס הממשלתי, נקבע הסדר זכויות חופשי שהפך את פעילות האתר ללגיטימית. אתר שיתוף ציבור נוסף אשר נוצר על ידי הארגון הוא Petitions.number10.gov.uk – אחד מן האתרים הא-פוליטיים הגדולים בעולם בנושא הדמוקרטיה.

ארגון נוסף של החברה האזרחית הוא The Open Knowledge Foundation המקדם נושאי מידע פתוח באירופה כולה. בכריטינה השפעתו הייתה רבה במיוחד. כלי שפיתח, CKAN,⁹⁰ המאפשר חיפוש ציבורי נתונים ושימוש שניוני בהם, משמש בסיס לתוכנה באתר נתוני הממשל הבריטי.

גם בארצות הברית אפשר להיווכח בתוצאות הלחצים של קבוצות מן החברה האזרחית ובראשן Sunlight Foundation שיצרה פרויקטים ניסיוניים מתוך שימוש במידע שלטוני. הדוגמה של ג'וש טאובר (Tauberer) מעניינת במיוחד. טאובר היה ככל הנראה הראשון בעולם שפיתח, כבר בשנת 2004, אתר (GovTrack.us) שאפשר שימוש שניוני במידע הנוגע לפעילות שבין כותלי הקונגרס האמריקני והנמצא בספריית הקונגרס, והוא פרסם זאת בצורה נגישה ונוחה לחיפוש. האתר מביא את כל המידע הנוגע לקונגרס ומציגו במקום אחד באמצעות שימוש במודל נתונים אחיד ומנגיש אותו לציבור חנם אין כסף. בשל הפורמט שספריית הקונגרס מפרסמת בו את המידע, נזקק האתר לשימוש בטכנולוגיות חיפוש אוטומטיות בתוך קובצי PDF. הרובוטים של האתר מסוגלים לחפש את המידע ו"לנרמל" אותו, וכך יוצרים מאגר נתונים גדול ואחיד של הצעות חוק וחוקים, דפוסי הצבעה, מידע ביוגרפי על חברי קונגרס, מידע הנוגע לשיבות של ועדות ועוד. כך הפך האתר למקור מידע לאתרי מעורבות חברתית נוספים שלא עמדו לרשותם הכלים לחפש מידע במישרין במסמכי ספריית הקונגרס. שני המשתמשים העיקריים באתר הם הבלוג OpenCongress.org המפרש פעילות של

89 מדובר בעצם ב"מדפיס הממשלתי" האחראי להדפסת כל דיוני הפרלמנט ובית הלורדים, מעין "דברי הכנסת" הבריטי. ראו www.parliament.uk/business/publications/hansard

90 CKAN הם ראשי התיבות "Comprehensive Knowledge Archive Network", משרד לרישום חבילות תוכן ונתונים גלויים. למידע נוסף ראו www.ckan.net

חברי קונגרס בדרך מובנת לכל נפש, והאתר MAPLight.org שמטרתו לחשוף קשרי הון ושלטון. עוד שימוש מעניין באתר נעשה על ידי הכלי ManyBills של חברת IBM, המשתמש בנתונים שבאתר בשילוב כלי הוויזואליזציה ManyEyes שפיתחה החברה ועוקב אחר חקיקה של הקונגרס.

באוסטרליה פיתח ארגון The OpenAustralia Foundation כמה אתרים המיועדים להנגיש מידע שלטוני לציבור. OpenAustralia.org מאפשר מעקב אחר דפוסי הצבעה בפרלמנט וגישה וחיפוש נוחים במסמכי הפרלמנט.⁹¹ הארגון היה הראשון בעולם שפרסם אתר הכורה את כל הצהרות ההון וניגודי העניינים של פוליטיקאים. בעקבות זאת החליט הפרלמנט האוסטרלי ביוני 2010 לפרסם את הנתונים באתר הפרלמנט עצמו.⁹² הארגון פיתח גם את אתר PlanningAlerts.org.au – שירות חינמי המחפש באתרי רשויות תכנון אוסטרליות מידע הנוגע לפרויקטים תכנוניים לפי מקום המגורים (באמצעות מספר המיקוד) ושולח על כך מידע ברואר אלקטרוני למעוניינים.⁹³

מרבית הפרויקטים המקוונים המיועדים לקידום שקיפות פותחו בגרמניה בשיתוף פעולה בין ארגונים חברתיים לחברות הזנק, ובראשן חברת Tactical Tools. כזה הוא למשל הפרויקט הראשון שנועד לסייע בהגברת שקיפותו של התקציב הגרמני, שיצר את אתר התקציב הפתוח הגרמני (Offener Haushalt) והושק בספטמבר 2010,⁹⁴ אף שמשרד האוצר הגרמני סירב להעמיד לרשות הציבור צבירי נתונים הנוגעים לתקציב כפורמט "קריא מכונה".⁹⁵ חברת Tactical Tools פיתחה גם את wahlversprechen.info, מערכת ניטור לפרלמנט שמטרתה לבחון את היחס בין הבטחות לבין ביצוע באמצעות חיפוש מילולי בנאומי בחירות לעומת דיונים בפרלמנט. כן פיתחה החברה, בפרויקט משותף עם ארגונים מן החברה האזרחית, את אתר המידע הפתוח בגרמניה (offenedaten.de), שהוא

www.openaustraliafoundation.org.au/projects/openaustralia-org 91

www.aph.gov.au/house/committee/pmi/reports/Final%20report%20publication%20on%20website%20June%202010.pdf 92

www.openaustraliafoundation.org.au/projects/planningalerts-org-au 93

<http://bund.offenerhaushalt.de> 94

http://infosthetics.com/archives/2010/09/offener_haushalt_opening_the_german_government_financial_data.html 95

למעשה פורטל מידע המקושר למאגרי מידע ציבוריים ומדעיים גרמניים וכן למאגרים בכל אירופה ומאפשר למשתמשים להטעין בו צבירי נתונים ומאגרי מידע שברשותם.

בהולנד מרבית הלחץ לפתוח מאגרי מידע שלטוניים מגיע מארגונים של החברה האזרחית, ובייחוד ארגון "תכנת את הממשל" (Hack de Overheid), שחברים בו מומחי מידע פתוח, מתכנתים ואנשי החברה האזרחית. ארגון זה מארגן כנסים ויוזם שיתופי פעולה, ולא מכבר, בחודש מרץ 2011, הוא הכריז על תחרות החדשנות הראשונה שלו לפיתוח אפליקציות המבוססות על מידע שלטוני פתוח.⁹⁶ בספרד ארגון של החברה האזרחית (Association Pro Bono Publico) הוא שארגן את פרויקט המידע השלטוני הפתוח הראשון (AbreDatos).⁹⁷ באפריל 2010 יזם הארגון תחרות למשך ארבעים ושמונה שעות של הפיתוח המהיר ביותר שיהיה בו עניין לציבור תוך שימוש במידע שלטוני. מטרת הפרויקט הייתה לעורר דיון ציבורי בצורך לפתוח מידע שלטוני לציבור ובסוגיית הרישיון להשתמש במידע שלטוני.⁹⁸ שיתוף פעולה עם הממשלה הבסקית הביא להצעת פרסים יקרי ערך ומשך כחמש מאות משתתפים. בין הזוכים infocarreteria.com – אפליקציה לטלפון הסלולרי המאפשרת לקבל מידע על מצב הכבישים, ו־Misparadas.com, אפליקציה המספקת מידע על מסלולי אוטובוס ותחנות אוטובוס במדרד.⁹⁹

גם בישראל הארגון האזרחי "הסדנא לידע ציבורי" מעורר לחץ ציבורי באמצעות אתרים כגון "כנסת פתוחה"¹⁰⁰ המאפשר מעקב אחר הפעילות הפרלמנטרית של חברי כנסת בעזרת שימוש בכריית נתונים מאתר הכנסת עצמו. ארגון זה היה הראשון שפיתח כלי טכנולוגי ראשוני לקריאת תקציב המדינה. כלי זה אומץ על ידי השר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור במרץ 2011 כתחילתו של תהליך שקיפות בתקציב המדינה. ארגונים חברתיים נוספים חברו

www.hackdeoverheid.nl/onze-inzet 96

www.abredatos.es/dudas 97

www.abredatos.es/el-desafio 98

www.epsiplus.net/news/news/lots_of_spanish_ideas_on_re_using_government_data 99

<http://okneset.org> 100

להקמת מערכת "כל זכות"¹⁰¹ שבחלקה נשענת על מידע מאתרים שלטוניים. יוזמות אלה יידונו בהמשך בהרחבה גם בהקשרים אחרים.

מעניין גם לציין מעורבות של עיתונים בתהליך הפתיחה של מידע שלטוני. העיתון המוביל בעולם בשימוש ובהנגשה של מאגרי מידע שלטוניים הוא הגרדיאן הבריטי, ואחת מפעולותיו הייתה קמפיין בשנת 2006 לפתיחת הנתונים השלטוניים באמצעות רישיון לשימוש פתוח. העיתון הכלכלי הישראלי "דה מרקר" היה הראשון שהשתמש בקובצי תקציב המדינה לאחר ששוחררו בפורמט "קריא מכונה", באמצעות אפליקציית ManyEyes של חברת IBM.

אפשר לומר שבכל העולם המערבי מעורבותם של ארגונים ייעודיים מן החברה האזרחית ("מפתחים אזרחיים") היא שבעטה את בעיטת הפתיחה בדיון הציבורי בנושא מידע פתוח, שחרור צבירי נתונים והקמת אתרים של נתוני ממשל. ארגונים אלה נעזרו בדוגמאות לשימושים במידע שלטוני, ממפות אינטראקטיביות המאפשרות לרוכבי אופניים לקבל מידע על "כבישים אדומים" ועד לאתרים העוקבים אחר הוצאות הממשלה.

פקידי ממשל, שהבינו את ההזדמנויות להתייעלות ולהכרה בעבודתם הטמונות בפעילות זו, השלימו את מלאכת התנועה הציבורית לפתיחת המידע השלטוני. יש להניח שבלא המלצת דרגים מקצועיים, פוליטיקאים לא היו סמוכים ובטוחים שזו דרך ראויה.

מקבלי החלטות פוליטיים שימשו הכוח המניע להתגברות על החששות הארגוניים והעניקו לפרויקט, שנראה טכנולוגי לחלוטין, את ההיבט המעשי ברמות הצהרות ממשל פתוח שנדונו בפרק הראשון.

השפעתו של כל מעגל משתנה ממדינה למדינה. תהליך אימוץ עקרונות הממשל הפתוח בבריטניה הוא דוגמה לרפורמה במדיניות ונכונות של המעגל השני – המקצועי – לאמץ תוכנות חדשות, המתבטאות, למשל, בטיפול בסוגיית זכויות היוצרים ורישיון לשימוש חוזר במידע.¹⁰² כן ניכר בבריטניה שיתוף פעולה

101 www.kolzchut.org.il/he/%d7%a2%d7%9e%d7%95%d7%93_%d7%a8%d7%90%d7%a9%d7%99

102 ראו למשל את סיכום היוזמות על ידי ראש הממשלה מיולי 2011: www.number10.gov.uk/news/letter-to-cabinet-ministers-on-transparency-and-open-Open-Public-Services, ואת נייר המדיניות בעניין פתיחת שירותים ציבוריים: data

של המעגל המקצועי עם פעילי החברה האזרחית, במהלך פיתוח מדיניות פתיחת מאגרי מידע, בכתיבת דוחות ולשם ניצול כלים טכנולוגיים. טים ברנרס־לי, המייצג לענייננו את החברה האזרחית, הוא שהטיל את כובד משקלו המקצועי לצורך קידום העניין.

בארצות הברית, לעומת זאת, המעגל השלישי – הפוליטי – היה בעל כוח רב. כניסתו של אובמה לתפקיד הנשיא השפיעה בצורה ראשונית ומכרעת, משום שרעיונות הממשל הפתוח היו חלק ממצע הבחירות שלו. השינוי הפרסונלי במנהל לאחר כניסתו תרם להטמעת הרעיונות שהגיעו מלמעלה. מצד אחר, באביב 2011 הכו קיצוצים בתקציב הפדרלי מכה קשה ביותר ביוזמות ממשל פתוח בארצות הברית. חוק התקציב שעבר בקונגרס צמצם את תקציב "קרן הממשל האלקטרוני"¹⁰³ משלושים וחמישה לשמונה מיליון דולר, סכום שאיננו מספיק אפילו לתחזוקת חלק מאתרי הממשל הפתוח.¹⁰⁴ ויווק קונדרה (Kundra), הממונה על חופש המידע בממשל אובמה,¹⁰⁵ אמר כי רוב היוזמות לא יוכלו להמשיך ולהתקיים וכינה זאת "מותו של הממשל הפתוח".¹⁰⁶ קונדרה הצהיר בשם הבית הלבן כי פרויקטים של מעקב אחר כספי משלם המסים (בעיקר פרויקט "לוח המחוונים" [dashboard] שיידון בהמשך) חסכו כשלושה מיליארד דולר בשנה הראשונה לפעילותם בשל חשיפת הפער שבין כסף שהוקצה לבין המציאות,¹⁰⁷ ודווקא בזמן של קיצוצים כלכליים ראוי לשמר כל כלי העוקב אחר השימוש בכסף. בסופו של דבר הביאו קיצוצים אלה להתפטרותו של קונדרה באמצע יוני

-
- White Paper: <http://files.openpublicservices.cabinetoffice.gov.uk/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf>
 Electronic Government Fund 103
- www.readwriteweb.com/archives/datagov_7_other_sites_to_shut_down_after_budgets_c.php; <http://gov20.govfresh.com/congress-weighs-deep-cuts-to-funding-for-federal-open-government-data-platforms>
 דבריו נאמרו במהלך שימוע בסנט. 104
- "Death of Obama's Open Government," NowPublic News Coverage: www.nowpublic.com/world/death-obama-s-open-government#ixzz1T0Y1FspG; www.nowpublic.com/world/death-obama-s-open-government
<http://fedscoop.com/kundra-on-white-house-white-board-it-dashboard-saved-3-billion> 105
- 106
 107

2011.¹⁰⁸ אנשי ארגון החברה האזרחית Sunlight Foundation הזהירו שמדובר בצעד ההופך את הכרזות הנשיא אובמה בעניין ממשל פתוח לאות מתה, ודברים ברוח זו כתב גם אד אוקיף (O'Keefe) בווישינגטון פוסט.¹⁰⁹ בהקשר שלנו, המהלכים הללו מצביעים על חשיבותו הרבה של המעגל הפוליטי. ככל שהתקדם הוויכוח על הקיצוץ בתקציב, התברר שנציגי הרפובליקנים רואים ביוזמות הממשל חלק מכלי הניגוח שלהם ביוזמות מדיניות של הנשיא אובמה,¹¹⁰ בדומה למשל לקיצוצים ברפורמת ביטוח הבריאות שלו, ובמיזמים לתכנון המשפחה. נראה שבסדר העדיפויות של הדרג הפוליטי בישראל, הממשל הפתוח איננו זוכה לדירוג גבוה, ועדיין חסרה התלהבות פוליטית ממהלכים אלה. יתרה מזו, גם ברמת הפקידות השלטונית ניכרה, עד לעת האחרונה, התנגדות לפתיחת צברי נתונים בפורמטים "קריאי מכונה". דווקא בשל כך אפשר ללמוד מן המחקר המשווה על תפקידם החשוב של ארגוני החברה האזרחית אשר ישמשו כ"מפתחים אזרחיים", של אנשי אקדמיה מובילים בתחום ושל אנשי עסקים בולטים אשר ישמשו כ"נביאי ממשל פתוח", ושל אנשי תקשורת ועיתונות שיישאו את הזונם. יצירת קשרים מקצועיים בין כל אלה לבין פוליטיקאים ופקידי ממשל שיש להם עניין ומחויבות היא שתאפשר את קידום הממשל הפתוח בישראל.

www.washingtonpost.com/blogs/federal-eye/post/vivek-kundra-to-step-down-as-chief-information-officer/2011/06/16/AGF6YLYX_blog.html 108

Ed O'Keefe, "Budget Cuts Could Close the Door on Obama's 'Open Government' Goal," *Washington Post*, April 18, 2011: www.washingtonpost.com/politics/budget-could-close-the-door-on-open-government/2011/04/14/AF9fxPwD_story.html 109

<http://thehill.com/blogs/floor-action/house/145259-house-passes-republican-budget-for-fy-2011-in-x-y-vote> 110

פרק חמישי

מודל ההטמעה של מדיניות ממשל פתוח בישראל

1. מבוא

הנהגת מדיניות ממשל פתוח בעולם המערבי היא תהליך שמתרחש ומתגבש לנגד עינינו ממש, חלק ניכר ממנו בדרך של ניסוי וטעייה. על אף היתרונות וההבטחות הגלומים בו, החסמים למימושו הם כבדי משקל. מטרת פרק זה היא להציע מודל להטמעת מדיניות ממשל פתוח בישראל, בהסתמך על הניסיון ההשוואתי ועל המאפיינים הישראליים הייחודיים. יוזמות מיטביות ואפקטיביות להנהגת ממשל פתוח המתאימות להחלה במדינת ישראל צריכות להתחשב בחקיקה, בתרבות הפוליטית ההיררכית והסגורה, בהיסטוריה של סירוב לשחרר מידע שלטוני, בהיעדר רצון להשקיע משאבים בתהליך ובמידת הבשלות של שוק התקשורת המקוונת.

התעלמות מחסמים ארגוניים ומנחיצותו של תהליך הטמעה ארגונית ממושך של עקרונות הממשל הפתוח מביאה להצהרות אמורפיות וליוזמות קשות ליישום. אם אין מתחשבים בהיבטים תקציביים ובעלויות מעבר ומימוש של יוזמות ממשל פתוח (בהיבטי זמן, כוח אדם וכספים), עלולים ליזום פרויקטים רבים מדי בעת ובעונה אחת, בלא יכולת לממש אותם, לתפעל אותם ולממנם. במדינת ישראל לא הושקע עד היום מימון שלטוני של ממש בהנגשת מידע לציבור. הדוגמה הטובה ביותר לכך היא האימוץ השלטוני של אפליקציית קריאת התקציב שיצרו מתנדבים. בישראל, כמו במדינות מתפתחות אחרות, ושלא כמו במדינות מערביות אחרות שבהן תוקצבו תכניות ממשל פתוח בסכומים גדולים, סוגיית המימון היא אבן נגף. קשיי מימון עלולים לסכל גם פרויקטים שחשיבותם הציבורית, הדמוקרטית והכלכלית איננה מוטלת בספק.

בפרק זה אציין תחילה את עקרונות מדיניות הממשל הפתוח המתאימים לישראל. לאחר מכן יוצע תהליך מדורג והגיוני לקידום עקרונות אלה, שיאפשר הסתגלות הדרגתית ומזעור סיכונים כישלון וישקף סדרי עדיפות מכוונים בהקצאת

משאבים.¹¹¹ למודל המוצע שלושה שלבי התפתחות, המקבילים לעקרונות הממשל הפתוח, והוא מציע סדרי עדיפויות ביניהם ובתוכם. המודל מבוסס על כך שימוש חלק ניכר מכל שלב בו לפני המעבר לשלב הבא. הואיל וכל שלב במודל דורש יכולות ארגוניות וטכניות גבוהות יותר, הדבר יאפשר הצבת אתגרים והתפתחות. יתר על כן, מודל מדורג הוא הגיוני גם מבחינת מימון וגם מבחינת הטמעה ויכולת אימוץ העקרונות על ידי הציבור עצמו. גם בהיבט ההשוואתי אפשר להיווכח שהדגשים וסדרי העדיפויות בהצהרות מדיניות ממשל פתוח משתנים ממדינה למדינה. כך, באוסטרליה הדגש הוא בהנגשת מסמכי התקציב למיניהם ובהיבט מוסדי של מינוי נציב לטיפול במידע, ואילו בארצות הברית שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות הוא שמודגש, ובאנגליה – הנגשת מידע שיש בו סיכוי להתייעלות כלכלית או לחיסכון בכספי ממשלה/ציבור. את המודל מלווים שלושה עקרונות ביצוע שאדון בהם בהמשך הפרק. בפרקים הבאים יורחבו ההמלצות העוסקות בשלבי המודל. תיאור גרפי של המודל נמצא בגרסה המקוונת בתחילת הקובץ ובגרסה המודפסת כפוסטר מצורף.

2. הצעת מסגרת למדיניות ממשל פתוח בישראל

למסגרת מדיניות הממשל הפתוח המוצעת כאן לישראל שלושה עקרונות המשלימים זה את זה:

- שקיפות והנגשה של מידע שלטוני.
- שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות.
- שיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקים ומעבר רציף של מידע.

סיווג זה דומה לסיווג בהצהרת הממשל הפתוח האמריקנית, אבל כפי שיפורט בהמשך, הוא שונה ממנו בפרשנות הניתנת לכל אחד מן העקרונות ובסדרי

111 דוגמה למודל הטמעה ראו אצל Gwanhoo Lee and Young Hoon Kwak, *An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement*, Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2011

העדיפות המוצעים במדיניות הנובעת מהם. מנגד, הוא שונה מהצעת המדיניות שהעמיד השר מיכאל איתן לעיון הציבור באוגוסט 2011.¹¹² בהצעתו של איתן שלושה עקרונות: שקיפות, שיתוף הציבור ואחריותיות. הואיל ומסגרת המדיניות המוצעת כאן מתמקדת בעיקר בהיבטי הממשל הפתוח בעידן הדיגיטלי, סברתי כי אין מקום להבחין בין שקיפות לבין אחריותיות, שכן מדובר בסיבה ותוצאה: מטרת השקיפות היא לקדם אחריותיות, ואין לראות בהן עקרונות נפרדים. לעומת זאת, שיתוף פעולה פנים-שלטוני הוא היבט אחר של קידום אחריותיות החשוב בתרבות הפוליטית בישראל כמעט כמו הנגשת מידע. להלן ארחיב בעניין המשמעות של כל אחד מן העקרונות ואסביר אותו.

א. שקיפות והנגשה של מידע שלטוני

שקיפות שלטונית היא זכות גישה של הציבור למידע ציבורי, זכות שהמידע יהיה מובן ומנוסח בבהירות לקורא הסביר וזכות לשימוש במידע ציבורי. תנאי יסוד למימוש עקרון השקיפות הוא גילוי וחשיפה יזומים של כל מידע שברשות השלטון (לא רק מידע הנוגע להסדרה שלטונית) על ידי השלטון.

דיווחיות היא היבט אחד של שקיפות הנוגע לפרסום החלטות שלטוניות מכל סוג (אולי כבר בתהליכי הכנתן) בדרך שלמה, עדכנית, רלוונטית, איכותית ואמינה.¹¹³ עיקרון זה מאפשר למי שמושפעים מההחלטות המנהליות לדעת לא רק את העובדות הבסיסיות בנוגע לקבלת ההחלטות, אלא גם את המנגנון והתהליכים שהובילו אליהן. שקיפות ודיווחיות קשורות לקידום אחריותיות. אחריותיות היא אחריותו של בעל תפקיד ציבורי כלפי הציבור לוודא שכל עיקרון, מדיניות, חוק או החלטה יבוצעו במלואם ובמועד. לפי עקרונות השקיפות והדיווחיות, מידע מועבר לציבור על מעשי הממשל. הציבור, בתורו, מסוגל לפקח על מעשי השלטון ולבקר אותם ולחזק את ההלימה בין האינטרסים של השולח (הציבור) לאינטרסים העצמיים של הנציג (עובד הציבור). תהליך זה

www.shituf.gov.il/discussion/593 112

David de Ferranti, Anthony Ody, Justin Jucinto, and Graeme Ranshaw, 113
*How to Improve Governance: A New Framework for Analysis and
Action*, Washington, DC: Brookings Institution, 2009, p. 7

הוא יסוד הכרחי בדמוקרטיה¹¹⁴ ובקידום אמון הציבור בשיטה ובממשל.¹¹⁵ במדיניות ממשל פתוח, ההסדרים הקבועים בחוק חופש המידע הם התשתית,¹¹⁶ אולם למושג השקיפות ניתן פירוש רחב יותר מזה הקבוע בחוק. המטרה מושגת בשני מובנים משלימים: האחד, שקיפות שאיננה מצטמצמת אך ורק למסירת מידע בעקבות בקשה, אלא לארגון ולהנגשה של כל המידע השלטוני באופן שיאפשר את השימוש השניוני בו על ידי מגזרים נוספים בחברה. האחר, רתימת טכנולוגיות חדשות לצורך פתיחת מאגרי מידע שלטוניים והנגשתם לציבור.

ב. שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות

אחד הכשלים המרכזיים בדמוקרטיה ייצוגית הוא החסמים הבירוקרטיים המונעים זרימה מספקת של מידע שלטוני אל הציבור מצד אחד, וחדירה של ידע ומשוב מן הציבור אל השלטון לזרועותיו שלא בתקופת בחירות מן הצד האחר. השתתפות ציבורית פירושה אפשרות הציבור לתרום מרעיונותיו וממומחיותו, ובכך לסייע לממשל להתוות מדיניות טובה יותר על סמך ידע רחב יותר והבנה טובה יותר של צורכי הציבור. מטפורית מדובר בקידום והעצמה של חברה אזרחית שאיננה רק קוראת אלא גם כותבת, שאיננה רק יודעת אלא גם מיידעת.

ג. שיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקים ומעבר רציף של מידע

שקיפות ופתיחות פנים-שלטוניות מקדמות שיתוף פעולה בתוך הממשל, משפרות את ההשפעה והיעילות שלו, ומאפשרות עמידה בסטנדרטים בינלאומיים. הממשל הפתוח מקדם אפוא שקיפות, אמון הציבור בממשל ויעילות שלטונית.

114 ראו למשל Mark Fenster, "The Opacity of Transparency," *Iowa L. Rev.* 91 (2006), pp. 885, 949

115 Margaret T. Gordon, "Public Trust in Government: The US Media as an Agent of Accountability?," *International Review of Administrative Sciences* 66 (2000), pp. 297-310

116 למחקר בנושא הגדרת "מידע" בחוק חופש המידע ראו ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 32-34.

3. מודל הטמעה של ממשל פתוח בישראל

א. השלב הראשון: הגברת השקיפות והנגשת מידע שלטוני

בשלב ההטמעה הראשון יש להשקיע מאמצים ומשאבים בהגברת השקיפות ובהנגשת מידע שלטוני. שלב זה יכול שני רכיבים:

- i. העמקת המחויבויות הקיימות על פי חוק חופש המידע בשלושה היבטים: הרחבת תפיסות היסוד שבבסיס החוק; הרחבת טווח המידע שיש לפרסם; הפיקוח על הטמעת הוראות החוק ומימושן בפועל.
- ii. הנגשת מידע שלטוני לציבור, זיהוי נתונים שיש להם חשיבות והשפעה ציבורית גבוהה, ושיפור איכות הנתונים מהיבטים של נגישות פתוחה, דיוק ותזמון.

במחקר הטמעת חוק חופש המידע מצאנו שחלק ממקבלי ההחלטות בישראל דוגלים בתפיסה שהשלטון הוא בעל המידע.¹¹⁷ תפיסה זו ניכרה היטב בשנים האחרונות בסירובן של עיריות ובסירובו של משרד האוצר להציג לציבור את ספרי התקציב בפורמט "קריא מכונה", ובצורך לפנות לבתי משפט כדי לכפות על העיריות חובה בסיסית זו. היא ניכרת גם בצורך להסדיר באמצעות חקיקה מפורשת היבטים ברורים מאליהם של פרסום מידע כגון החובה לפרסם הנחיות מנהליות וחוקי עזר עירוניים¹¹⁸ וכן מידע הנוגע לאיכות הסביבה שבידי הרשויות הציבוריות.¹¹⁹

במחקר הטמעת חוק חופש המידע כתבנו שאחד הכשלים בהטמעת חוק חופש המידע במדינת ישראל הוא שהטמעת החוק היא אישית יותר ממערכתית, כלומר אם התמזל מזלו של מבקש המידע, ובמשרד או בארגון שממנו הוא מבקש את המידע יושב ממונה המחויב לחוק ולרוחו, סיכוייו לקבל את המידע (ואף לקבלו במהירות) גבוהים. לעומת זאת אם הגיע הפונה לארגון שבו יש

117 שם, בעמ' 84-97.

118 סעיף 6 לחוק חופש המידע.

119 סעיף 6א לחוק חופש המידע.

אנטגוניזם אישי ומובנה למסירת מידע (בייחוד מידע בעל אופי ציבורי), סיכויי להידחות גבוהים.¹²⁰

לכן השלב הראשון במודל הוא שלב בסיסי במימוש עקרונות הממשל הפתוח מן הטעם ששקיפות שלטונית היא בעלת אפקט דו-כיווני: היא מרגילה את הציבור, מחנכת ומייצרת ציפיות ציבוריות לבקש ולחפש מידע שלטוני ולהשתמש בו, והיא מרגילה את השלטון לאמץ פרקטיקות פעולה שקופות ונכונות בעניין מסירת מידע.

בתוך שלב זה של המודל קבעתי קריטריונים למימוש ולהטמעה של הגברת שקיפות מידע והנגשתו. הקריטריונים מבוססים על מדדים של חשיבות ציבורית, ייתכנות מעשית וכספית, וערך למשתמשים פרטיים שמטרתו להגדיל את אמון הציבור בהטמעת המודל, והם יידונו בפרק הבא.

ב. השלב השני: שיפור שיתוף הציבור בתהליך עבודת הממשל

בשלב ההטמעה השני יש להשקיע מאמצים ומשאבים בהגברת ההשתתפות הציבורית בתהליכי העבודה שבממשל. לשלב זה יהיו שלושה שלבי משנה:

- i. שיפור ההקשבה השלטונית והיכולת להשיב על פניות הציבור מהר ובמדויק.
- ii. הנגשת מידע לצורך קידום שיתוף ציבור.
- iii. שיתוף הציבור בתהליכי יצירת מדיניות ובהליכי חקיקה.

הקריטריונים המוצעים ליישום השלב השני נגזרים משלוש תוכנות עיקריות: (1) המחקר בנושא שיתוף הציבור כחלק מעקרונות הממשל הפתוח, וגם הניסיון ההשוואתי בתחום, עדיין לא התגבשו לכלל מקור ידע שניתן לחלוץ ממנו מסקנות חותכות בעניין סיכויי ההצלחה וההטמעה של שלב זה. (2) שיתוף הציבור דורש העסקת כוח אדם, השקעת משאבי זמן וכסף, אימוץ תהליכים ארגוניים והנהגת פרקטיקות של שיתופי פעולה. (3) הואיל ויש מרחק של ממש בין מתן אפשרות שלטונית לשיתוף הציבור לבין ההשתתפות הציבורית בפועל, כל יוזמת שיתוף

120 ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3.

צריכה לייצר את הערך הרב ביותר האפשרי לטובת המשתמש. כל אלה יידונו בפרק השמיני.

ג. השלב השלישי: שיתוף פעולה פנים-ארגוני בין זרועות הממשל

בשלב ההטמעה השלישי יש להשקיע מאמצים ומשאבים בהגברת שיתוף הפעולה הפנים-ארגוני בין זרועות הממשל והארגונים השלטוניים.

החידוש המוצע כאן הוא בתפיסה שעקרון הממשל הפתוח צריך להיטמע גם בתוך הממשל עצמו. הציפייה מן המדינה היא שתוסיף על תפקידה כספק מידע גם תפקיד של קידום מידע בין הגופים המגוונים הפועלים יחד למימוש ההליך הפוליטי ולהשגת המטרות הציבוריות. יישום תפיסה זו יתבצע באמצעות שיתוף מקוון בין כל מי שעוסקים בעבודה ציבורית דומה, במסגרת השלטונית, על שרתי הממשלה ובמיומן ממשלתי. הנגשת מידע בפורמטים פתוחים ותיוגו (tagging) יכולים להתניע תהליכי מיקוד בנושאים מסוימים והכרת נקודות השקה בעיסוקי הרשויות. כך יתאפשר, למשל, לצרף מומחים ועובדים מכמה רשויות, להיעזר בכלים מקוונים של שיתוף במידע, להחליף רעיונות, לנהל דיונים, להציע ספריות מקוונות ואיגרות מידע, פורטלים ומרכזיות נושאיות לשימוש הרשויות עצמן, להציג לוח אירועים ולתת במה לדיונים ולפורומים כמרכז החיים של השלטון המקוון.

אין להפריז בחשיבות החלפת מידע לא רשמית שכלים מקוונים יכולים להעניק. תהליך זה יכול לצמצם את השפעתן של זרועות שלטון המעוניינות לשמר את מעמדן כשומרות הסף של המידע ושל מקצוענות סגורה.

מדובר במהפכה של ממש בתרבות הארגונית המנהלית הנוכחית, המבוססת כיום על היררכיה פנים-ארגונית, וזה אולי העיקרון הקשה להטמעה מבין השלושה. לכן לא הרחבתי את הדיון בעניינו במחקר זה, והוא היבט אשר נשאר צופה פני עתיד. עם זה אני מאמינה שחלק הארי מן השינוי הנדרש, הן במובן הטכנולוגי הן במובן הארגוני, יתממש עם פתיחת המידע הציבורי-שלטוני והנגשתו בממשקים ובפורמטים אשר יאפשרו נגישות למידע, החלפת מידע ושיתוף פעולה. מוצע להשתמש תחילה בפלטפורמה כגון govloop.com, המשרתת עובדי ממשל במדינות אחדות (בכל מדינה לעצמה) ומאפשרת להם להצטרף לבלוגים, פורומים ושיחות, להחליף מידע ורעיונות ולקבל משוב מאנשי מקצוע מחוץ לממשל.

4. עקרונות נלווים למודל הטמעת ממשל פתוח בישראל

א. מדיניות ממוקדת ובהירה

מעיון משווה בתהליכי יצירת מדיניות ממשל פתוח עולה שאפשר לסווגם לשני מודלים: מודל הצהרתי ומודל מעשי. המודל האמריקני הסתפק בהצהרה כללית הנוגעת לפתיחת מידע (אכן, תוך הדגשת הבראה כלכלית) והטיל חובה על הרשויות השלטוניות לאתר בעצמן את הרעיונות לביצועה. לעומת זאת, הבריטים לא הסתפקו בהצהרה כללית על החובה לפתוח כל מידע שלטוני לציבור ובהטלת חובה כללית על מכלול זרועות הממשל לעשות כן כפי שעשו האמריקנים. הם החלו בתכנון ובביצוע מספר קטן של פרויקטים להנגשת מידע ופתיחתו: בתי ספר (מתן אפשרות לכל ההורים לקבל מידע עדכני ומפורט על בתי הספר של ילדיהם ובכלל זה תכנית לימודים, ימי לימודים ותעודות); אפשרות חיפוש מידע משטרתי לפי מיקוד (פשיעה באזור וטיפול בפשיעה, כבישים מסוכנים למכוניות, לרוכבי אופניים ולהולכי רגל); מידע על איכות בתי חולים ומיקומם; נתוני חיזוי מזג האוויר. הנגשת תקציב המדינה קרתה בשלב מאוחר יותר (ועד היום לא הושלמה) וכך גם הקמת אתר data.gov.uk. מוצע לבחור במודל המעשי ולנקוט מדיניות ברורה וממוקדת, להימנע מהצהרות כלליות ומעורפלות ולהסדיר היבטים רבים ככל האפשר בחקיקה ובהחלטות ממשלה ביצועיות כדי למנוע מצב של מדיניות המוצאת את מקומה בתוך "מגירת הרעיונות הטובים".

ב. מדדי התארגנות ומעקב

יצירת מדדי התארגנות ומעקב היא שלב חשוב בהטמעת כל תכנית מדיניות, אך בתחום חדשני, המתרגם עקרונות מופשטים לפעילות קונקרטית, חשיבותם גדולה שבעתיים. בלוח המובא להלן מוצעות דוגמאות למדדים ראשוניים ליישום המודל ולמעקב אחר יישומו.

מדדים טעוני פיתוח להטמעת ממשל פתוח: כללי	
<ul style="list-style-type: none"> ● שינוי תרבותי בארגונים השלטוניים שמגמתו שקיפות ופתיחות ● מודעות ציבורית ליוזמות ממשל פתוח ושירותי ממשל פתוח ● תפיסות ציבוריות בעניין שקיפות שלטונית ● שימוש בשירותי ממשל פתוח ושביעות רצון מהם 	
<ul style="list-style-type: none"> ● מספר המשתמשים הייחודיים באתרים שלטוניים ● אחוזי המשתמשים החוזרים ● זמן השימוש באתר ● דיוק המידע וזמינותו ● עמידה בדרישות חוק חופש המידע, ירידה במספר הבקשות, בזמן הטיפול בהן, במספר הסירובים ● מספר ערוצי התקשורת ● מספר ציבירי הנתונים שפורסמו ● מספר כלי ניתוח המידע שפורסמו ● מספר ההורדות של ציבירי נתונים ● מספר הכוכבים של הציון לציבירי הנתונים (ראו בפרק הבא) ● מספר שירותי ערך מוסף חברתי שנוצרו על בסיס המידע ● מספר שירותי ערך מוסף כלכלי שנוצרו על בסיס המידע ● מספר המשתמשים במידע לפי חלוקה לפלטפורמות/אפליקציות/מדיום 	<p>שלב ראשון:</p> <p>הגברת השקיפות והנגשת מידע שלטוני</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● מספר המבקרים, האוהדים, העוקבים אחרי כלי מדיה חברתית ● מספר הכניסות לאתרי שיתוף ● מספר ההודעות שנכתבו על ידי הציבור ● מספר הרעיונות שניתנו על ידי הציבור ● יחס בין מספר הפוסטים להערות עליהם ● תדירות ההצבעות ● שינויים בדפוסי ההשתתפות הציבורית ● מספר האירועים שיצאו משליטה (בריונות, התקפות, תגובות עוינות) ● מידת השימושיות של ההערות הציבוריות ● חדשנות הרעיונות המוצעים ● מספר הפרויקטים של שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי והפרטי ● מספר הפרויקטים של שיתופי פעולה בין המגזר הציבורי והממשלתי ● מספר המשתתפים בהליכי השיתוף וגיוונם ● האיכות והחדשנות של תוצרי שיתופי הפעולה ● תפיסות הציבור באשר ליעילות כלי שיתוף ציבור 	<p>שלב שני:</p> <p>שיפור השתתפות הציבור בתהליך עבודת הממשל</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● מספר הפרויקטים של שיתוף פעולה ● חיסכון כספי ● חיסכון בזמן 	<p>שלב שלישי:</p> <p>שיתוף פעולה פנים-ארגוני בין זרועות הממשל</p>

ג. פיקוח ואכיפה: הסדרת ההיבט המוסדי של הטמעת מדיניות ממשל פתוח

ההיבט המוסדי של הטמעת מדיניות ממשל פתוח איננו חשוב פחות מן ההיבטים המהותיים, וייתכן שחלק גדול מהצלחת ההטמעה תלוי דווקא בו. אף שהרחבה רבה מדי של הדיון בהקשר זה תחרוג ממסגרת עניינינו, ארון בהיבטים כלליים אחדים, במישור הפנים-ארגוני ובמישור הבין-ארגוני, מתוך תפיסה עקרונית שלפיה מאחורי כל מידע ניצבים אנשים.

ג.1. הטמעה מוסדית: המישור הפנים-ארגוני

מומלץ לחייב כל ארגון שלטוני להקים, בתוך פרק זמן שייקבע, צוות שיהיה אחראי להטמעת מדיניות הממשל הפתוח. מוצע שבצוות זה ישתתפו הממונה על חופש המידע, מנהל אתר האינטרנט של הארגון, הממונה על הטכנולוגיה בארגון וסמנכ"ל או בעל תפקיד בכיר אחר. צוות כזה יהיה מסוגל להבין גם את ההיבטים הטכנולוגיים הכרוכים במחויבות לממשל פתוח. זאת ועוד, יישום העקרונות דורש הטמעה ארגונית רחבה ומקיפה, ולא נקודתית כמו ההסדרים שבחוק חופש המידע. התחשבות במבנה ההיררכי של סוכנויות שלטוניות, שאיננו מאפשר ליחידת "קידום ממשל פתוח" מיוחדת וסגורה להטמיע עקרונות או פרקטיקות התנהגותיות ביחידות שאינן כפופות אליה, מחייבת את הצטרפותו של בעל תפקיד מן השדרה הבכירה בארגון לצוות האחראי.

- יש להשקיע משאבים בהכשרה נמרצת של עובדים בארגונים ממשלתיים, בכל רמות הארגון, בשני היבטים: (1) בהכרת כלים טכנולוגיים לפי העניין – מכלי מדיה חברתית ועד לכלים לשימוש בפורמטים פתוחים לניהול מידע. (2) בהכרת פרקטיקות של שיתוף ציבור ובהבנת השתמעויותיהן לארגון.

ג.2. הטמעה מוסדית: המישור הבין-ארגוני

- סבורני שאין להותיר את יישום מדיניות הממשל הפתוח בישראל לטיפול פנים-ארגוני בלבד. בהיעדר גוף מנהלי כללי ובעל סמכויות פיקוח ואכיפה, ניתן לצפות ליישום לא אחיד של הכללים, התלוי ברצונם הטוב של הממונים המקומיים בכל ארגון וארגון. זוהי תוצאה הפוגעת בעקרון השוויון ובהגשמת השאיפה לממש את עקרונות הממשל הפתוח. בהתחשב בתרבות הארגונית-

פוליטית במדינת ישראל, ובהיעדר הטמעה של המחויבות לשקיפות מידע, אין טעם לצאת לדרך של מימוש יוזמות ממשל פתוח בלא הסדרה ברורה תחילה של מנגנון מעקב, בקרה ואכיפה מרכזי.

כחלק מהיזומה להקים נציבות לענייני חופש מידע במשרד המשפטים,¹²¹ אשר תפקידה יהיה לשמש ציר מרכזי ביישום חוק חופש המידע ובאכיפתו, מוצע שיוענקו לנציבות הסמכויות ליזום תכניות ודרכי פעולה לקידום עקרונות הממשל הפתוח בישראל; לעקוב לרוחב דרגי השלטון אחר מימוש העקרונות; לקבוע לוחות זמנים לטובת הטמעת עקרונות הממשל הפתוח ולהשתמש בסנקציות מנהליות כלפי מי שיחדל לעמוד בהם. כיום עומד בראש החץ של יוזמות כאלה המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור, שבשל המבנה ההיררכי-בירוקרטי של הממשלה איננו יכול לאכוף אותן על משרדים וארגונים אחרים. לכן מומלץ שהמשרד ימשיך לטפח יוזמות וחשיבה אסטרטגית לקידום עקרונות הממשל הפתוח, אך יוסמך גם גוף מנהלי שיבחן את מידת הציות של הרשויות לכללים ויטפל בתלונות הנוגעות להפרתם, בין במעשה ובין במחדל. יחידה מיוחדת לצורך אכיפת הממשל הפתוח אינה נחוצה, שכן הרבר ייצור כפילויות מיותרות ובזבוז משאבים.

121 ראו המלצתנו בעניין זה אצל ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 215-220.

פרק שישי
הנגשת מידע שלטוני ואתר נתוני ממשל (data.gov)
בישראל

1. מבוא

הנחת היסוד של מדיניות הדוגלת בשקיפות ובהנגשת מידע היא שמידע פתוח הוא נכס ציבורי אזורי. שקיפות איננה אפוא רק גישה למידע אלא האפשרות לחלוק את המידע עם אחרים ולעשות בו שימוש חוזר. בד בבד, הנגשת מידע היא גם האפשרות להבין את המידע, לנתח אותו ולעבד אותו מבחינה ויזואלית. לכן עקרון השקיפות והנגשת המידע לא יתממש אך ורק על ידי הצגת מסדי נתונים לציבור. משמעות המושג "מידע" היא למעשה "נתונים+משמעות", או כפי שקבע פלורדי (Floridi) בפרפרזה על משפט מפורסם: "no information without data representation"¹²².

הואיל ונתונים הם רק נדבך אחד במושג "מידע"¹²³, הכרחי לוודא שהם אכן ייהפכו, באמצעות השלטון או בהסכמתו, למידע שימושי. ערכו של המידע איננו תלוי רק בנמענים שלו, אלא גם בפורמט שבו הוא ניתן, המשפיע מאוד על ערכם של הנתונים כמשאב ועל מידת שימושיותם. אף שנמען המידע הוא בני

Luciano Floridi, "Information," in: *idem* (ed.), *The Blackwell Guide to the Philosophy of Computing and Information*, London: Wiley-Blackwell, 2004, pp. 40-62

Hans A. Rosling, "Visual Technology Unveils the Beauty of Statistics and Swaps Policy from Dissemination to Access," *Statistical Journal of the IAOS: Journal of the International Association for Official Information is Beautiful*: גם *Statistics* 24 (1) (2007), pp. 103-104 <http://informationisbeautiful.net/>; Flowing Data: <http://flowingdata.com/>; IBM Many Eyes: Guardian Datablog: www.guardian.co.uk/data/; <http://manyeyes.alphaworks.ibm.com/manyeyes>; Swivel: www.swivel.com

אדם, למכונות (מחשבים) יש תפקיד בסיסי בהפיכת המידע לבעל ערך. מחשבים מסוגלים לארגן נתונים בעזרת הטכנולוגיה המתאימה. בחירה בדרך שבה יאורגנו הנתונים (פורמט, קוד) היא למעשה כשלעצמה בחירה אידאולוגית. מדיניות ראויה בהקשר זה מחשיבה את קידום השימוש השניוני במידע השלטוני, מתוך הבנה שאחד ההיבטים החשובים של מידע הוא יכולתו של הציבור להעניק לו פרשנות וניתוח משל עצמו. נוסף על כך, אחת מדרכי המדיניות הנפוצות לקידום רעיון המידע השלטוני הפתוח היא תחרויות לפיתוח אפליקציות לשימוש במידע. בפרק זה אעסוק בקריטריונים ובעקרונות להנגשת מידע שלטוני וציבורי בישראל, לפי המודל הכללי אשר הוצע בפרק הקודם. תחילה אדון בקצרה בשיפור הטמעת חוק חופש המידע. אחר כך אעסוק באתר "נתוני ממשל", ובאמצעות סקירה משווה וקביעת קריטריונים למידע שלטוני פתוח, אתווה דרך להנגשת ציבירי נתונים שלטוניים. לסיום, אדון בעקרונות ובסדרי העדיפויות של הנגשת מידע בישראל, בהתחשב במגבלות ארגוניות ותקציביות. הפרק הבא יעסוק בדוגמאות קונקרטיות הנוגעות להנגשת מידע.

2. הרחבת המחויבות ליישום חוק חופש המידע

הטמעת חוק חופש המידע נדונה כאמור בהרחבה במחקר הטמעת חוק חופש המידע, ויש בראש ובראשונה לאמץ את ההמלצות שניתנו שם,¹²⁴ העוסקות בעיקר בהיבטים קונקרטיים של פרסום מידע לפי החוק. יש להדגיש בהנחיות מנהליות ובפסיקה העוסקות בחוק חופש המידע, את הנחת היסוד שמידע ציבורי צריך להיות פתוח לציבור, כלומר את הנחת היסוד של ממשל פתוח. ברמה המעשית יש להמשיך ולקבוע שיטות פעולה למציאת פתרונות מיטביים לאיסוף מידע ולהפצתו. ייתכן שראוי גם להמליץ לעגן את הזכות לחופש מידע בחוק יסוד, אולם הואיל וזכויות חברתיות ופוליטיות אחרות במדינת ישראל, כגון הזכות לחופש ביטוי, אינן מעוגנות במפורש בחוק יסוד, דומה שהצעה כזאת חורגת מגדר הדיון שלנו. היקף תחולתו ומידת הטמעתו של חופש המידע טמונים בנכונות רשויות השלטון למסור מיוזמתן מידע, ולכן דומה שההמלצה החשובה ביותר צריכה להיות שיש להבטיח דרכי פיקוח על יישום החוק הקיים

124 ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3.

והחוק המוצע באמצעות רשויות מנהליות ובתי המשפט. חוק חופש המידע אינו מגדיר מהו "מידע", אך הוא מציין שבמונח "מידע" החוק מתכוון ל"כל מידע המצוי ברשות ציבורית, והוא כתוב, מוקלט, מוסרט, מצולם או ממוחשב". אמנם אין בחוק הגדרה של המושג "מידע", אולם ניתן למצוא הקבלה בין הגדרה זו להגדרות הרווחות בדיני זכויות היוצרים,¹²⁵ ולפיכך נראה שהכוונה ברורה – כל רעיון שמצא את ביטויו על גבי מדיה כלשהי הוא בגדר מידע, לרבות מידע פרטני, מאגרי מידע ומסדי נתונים.¹²⁶

ברוח שהכין למען הממשל הבריטי, טים ברנרס-לי מציע להגדיר "מידע ציבורי" כ"מידע המוחזק על ידי השלטון, שאיננו נוגע ליחידים, ואשר נאסף או נוצר במהלך כל היבט של פעילות המנהל הציבורי".¹²⁷

מוצע להגדיר "מידע ציבורי שלטוני" כך: מידע שנאסף, נוצר או אושר על ידי כל רשות ציבורית במהלך פעילותה הציבורית או המנהלית, או הנמצא בחזקתה. הגדרה זו רחבה מהגדרת חוק חופש המידע, המוגבלת למידע "המצוי בירי הרשות". יש להעיר בהקשר זה שהעילה המרכזית לרחיית בקשות למידע מכוח חוק חופש המידע היא שאין המידע "מצוי ברשות". אף על פי כן פרשנות הסעיף טרם נדונה במשפט הישראלי דיון של ממש. כפי שנכתב במחקר הטמעת חוק חופש המידע,¹²⁸ ראוי לאמץ את המבחן האוסטרלי המרחיב, שלפיו החזקה של הרשות במידע די בה לחייב את הרשות לפתוח אותו, יהיה יוצר המידע אשר יהיה. מחויבות לרעיון העקרונות של שקיפות, ושלל החריגים למסירת מידע שבחוק, דורשים הגדרת "מידע" רחבה יותר.

אף שחוק חופש המידע מאפשר הוצאה מפורשת של ארגונים שלטוניים וגופים אחרים מגדר תחולתו,¹²⁹ יש לזכור שהוצאת גופים כאמור פוגעת בהיקף

125 ראו לדוגמה את ע"א 2790/93 Eisenman נ' קימרון, פ"ד נד(3) 817 (2000) ואת ע"א Exin — Lines Bros S. A נ' Interlego A/S 513/89, פ"ד מח(4) 133 (1994).

126 אפשר לקרוא להם גם "צבירי נתונים": אוסף של נתונים מובנים בפורמט אלקטרוני הנוגעים לנושא מסוים (בלעז: Datasets).

127 Berners-Lee, לעיל ה"ש 62.

128 ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 204-206.

129 ראו למשל את צו חופש המידע (נושאים שרשות ציבורית לא תמסור מידע לגביהם), התשנ"ט-1999; צו חופש המידע (יחידות במשרד הביטחון שהחוק לא יחול עליהן).

תחולתו של החוק, ומגדילה את המתחם שעליו לא יחול בלי שתידרש שקילת חופש המידע לעומת צרכים חברתיים אחרים.

הכרה בפרישתו הרחבה של עקרון הממשל הפתוח תביא להבנה שראוי לצמצם ככל האפשר את רשימת הגופים הפטורים לחלוטין מתחולת החוק, ולאמץ גישה המחילה את החוק גם על "חורים שחורים", כגון כל גופי המודיעין. זאת ועוד, ראוי להרחיב את תחולת עקרון הממשל הפתוח ולהחילו גם על גופים "דו-מהותיים" הממלאים תפקידים שחשיבותם לפרט רבה גם בהיבט של שקיפות המידע, וגם על גופים הנהנים מתקציבים ציבוריים ועל גופים הנותנים שירותים חיוניים באופן מונופוליסטי. התפיסה הראויה היא שהמעבר למדיניות מסדירה איננו אמצעי בלבד, וששקיפות שלטונית היא חלק חשוב ממנו, שאם לא כן ייווצר מצב של "פחות שלטון ויותר סודיות".

כן יש להדגיש את קיומם של כלים שהוסדרו בחוק הגנת הפרטיות ובדברי חקיקה אחרים והמאפשרים להימנע מחשיפת מידע במקרים מיוחדים שבהם יגברו שיקולי הגנת הפרטיות, סודות מסחר ושיקולי ביטחון.

הכוונה היא אפוא לנסות להקיף באמצעות הגדרת המונח "מידע שלטוני" את המרחב הגדול ביותר האפשרי של מידע שלטוני, משום התפיסה שכל המידע הציבורי חייב, כעניין עקרוני, להיות זמין לעיון הציבור. בראש ובראשונה מדובר בכל מידע כתוב, מוקלט או ויזואלי המאוחסן באופן דיגיטלי או אלקטרוני, ובכללו בין השאר מסמכים, מאגרי נתונים, פרוטוקולים, תעתיקים וקבצים אודיו-ויזואליים. ראוי להדגיש שאמנם לא כל מידע יכול להיות מוצג בצורה אלקטרונית או דיגיטלית (דברים פיזיים, למשל), אך עדיין הנחת העבודה היא שראוי להפוך משאבי מידע ומקורות מידע רבים ככל האפשר לנגישים בדרך דיגיטלית.

כמובן, וכפי שכבר נרמז לעיל, חיסיון מפני פרסום מידע מטעמים של ביטחון, פרטיות, סודות מסחריים או כל ערך אחר שיש לו משקל רב יותר כקבוע בכל דין, עדיין יהיה תקף, אך עצם ההגדרה הרחבה היא הבעת מחויבות, כשלעצמה,

התשנ"ט-1999; צו חופש המידע (יחידות במשטרת ישראל שהחוק לא יחול עליהן), התשנ"ט-1999; צו חופש המידע (יחידות במשרד ראש הממשלה אשר החוק לא יחול עליהן), התשנ"ט-1999.

כלפי העיקרון של פתיחת מידע. ברי שאין למסור מידע שיש לו אופי פרטי, וששקיפות אינה צריכה לבוא על חשבון הזכות לפרטיות. למשל, פרסום צבירי מידע אנונימיים רבים עשוי לעורר בעיה של הגנת הפרטיות במקרה של אפשרות למזג צבירי מידע כדי להשיג מידע בעל אופי פרטי. עם זה, הנחת היסוד צריכה להיות שמידע שלטוני צריך להיות שקוף, ובאיוון בינו לבין אינטרסים ציבוריים אחרים כגון ביטחון המדינה, יש לצמצם ככל האפשר את חיסוי המידע.

נוסף על כך יש לפעול להאחדה צורנית של אתרי האינטרנט של כל רשויות השלטון, ובראשן משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ולחייב את הרשויות להשלים את כל הטעון שיפור על פי דרישות חוק חופש המידע והתקנות שמכוחו ככל אחד מן האתרים ובתוך פרק זמן קצוב. יש לפתח מדדים להערכת איכות המידע המתפרסם באתרי האינטרנט ובהם: מידת הפירוט והבהירות של המידע, תדירות העדכון, קישורים לאתר נתוני ממשל, מידת הפירוט של כללים והנחיות, הפורמט שבו מוגש המידע ועוד.¹³⁰ יש לחייב פרסום דירוג של אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה לפי מדדים אלה.

מוצע להקים אתר שיעסוק במישרין בחופש המידע (FOI.gov) ויארגן את כל ההיבטים הנוגעים לחופש המידע בכל הארגונים השלטוניים ובכללם: פרוצדורות לקבלת מידע ומעקב אחר בקשות מידע בכל המשרדים בחתך משרדי ובחתך שנתי, והאחרת פורמט דוחות חופש המידע בדרך שתאפשר הטמעת כלים משווים (כמות הבקשות, הטיפול בהן, הטעמים לסירוב להעניק מידע). מוצע לפרסם את כל המידע שנמסר בעקבות בקשות מכוח חוק חופש המידע בכל אחד

130 ארגון החברה האזרחית OMB Watch עורך מחקרים שוטפים ומדרג אתרים של סוכנויות לפי קריטריונים שקבע. ראו OMB Watch, "OMB Watch Federal Agency Open Government Webpage Review Criteria Points": www.ombwatch.org/files/info/criteria.pdf. בדרך כלל בראש הרשימה נמצאים האתר של נאסא, המשרד לשירותים כלליים (General Services Administration, GSA) ומחלקת המדינה (State Department). ראו OMB Watch, "Leaders and Laggards in Agency Open Government Webpages," 2010: www.ombwatch.org/node/10785. גם הארגון OpenTheGovernment.org יצר מדדים להערכה ודירג את המשרדים לסוגיהם. ראו "Open Government Plans Audit: Final Rankings": <https://sites.google.com/site/opengovtplans/home/final-updated-rankings>

מן הארגונים השלטוניים בפורמט נוח לשימוש. מוצע לקשר אתר זה עם אתר בתי המשפט ולתת אפשרות לחיפוש נושאי בכל העתירות בנושא חופש המידע. כן מוצע לחייב את כל אחד מן הארגונים השלטוניים להביא לצמצום של 10% בכמות הבקשות לפי חוק חופש המידע. צמצום זה יתממש באמצעות ניתוח בקשות קודמות למידע ושחרור מידע דומה או מתבקש מהן עוד בטרם התבקש. יש לראות בחסימה של מידע, במחיקתו, בהשמדתו או באטימתו, והכול במטרה למנוע את חשיפתו, עברה לפי חוק חופש המידע. ייתכן שיש להוסיף בתוך חוק חופש המידע את החובה לאסוף מידע ולשומרו בדרך היעילה, הזולה והקלה ביותר כדי לפרסמו בצורה מקוונת.

3. עקרונות וסדרי עדיפויות להנגשת מידע בישראל

לאחר הדיון העקרוני בנושא מידע שלטוני, יש לשוב אל קרקע המציאות ולזכור כי שקיפות מידע והנגשתו הן מטרות הנזקקות למשאבים והון אנושי. על כן יש להניח שאי-אפשר לבצע את התהליך בלא עקרונות הטמעה מסודרים וקביעת סדרי עדיפויות. בשורות הבאות אציע מתווה לעקרונות לקביעת סדרי עדיפויות בהנגשת מידע המבוססים על חשיבותו הציבורית של המידע, ייתכנות פרקטית וכספית של שחרור המידע והיותו בעל ערך למשתמשים פרטיים (בהנחה שביסוס יחסי אמון בין השלטון והאזרח חשובים כשלעצמם ואין מדובר רק במילוי מחויבויות המדינה כלפי האזרח).

א. התחשבות בעלות ההנגשה

- יש להנגיש מכאן ולהבא את כל המסמכים השלטוניים בתוך פרק זמן שייקבע (למשל, שישה חודשים). יש לתת לכלל רשויות השלטון שהות להתארגנות שבמהלכה יוכלו להטמיע פורמטים וקודים להנגשה פתוחה של כל המידע העתידי שייצרו או יצברו.
- יש להנגיש את מסדי הנתונים או מאגרי המידע שיש בהם פוטנציאל לחיסכון בעלויות או לצמיחה כלכלית. לפיכך גם אם נדרשת השקעת משאבים בהנגשת המידע הזה, הרווח שבצדה ניתן לסימון בספרי התקציב.

ב. תדיר ושאינו תדיר – תדיר קודם

- יש לפרסם בעדיפות ראשונה את כל הנתונים שממילא נאספים כדבר שבשגרה וניתנים לציבור בדפוס או בדרכים אחרות.
- יש לפרסם נתונים שבמאגרי נתונים ובמסמכי טקסטים (כגון מסמכים בפורמט וורד), שהנגשתם איננה כרוכה בדרך כלל בעלויות גבוהות.
- בשלב מתקדם יותר יש ליצור תמהיל סביר בין פרסום נתונים שלא נתפרסמו בעבר לבין השמשה של נתונים קיימים והצגתם בפורמטים פתוחים.

ג. קדימה למידע בסיסי

- יש לוודא בעדיפות גבוהה את פרסומם של חוקים ותקנות, וכן את פרסומם של כללים והנחיות.
- יש לוודא בעדיפות גבוהה פרסום מידע ומסמכים הנוגעים לתפקידים, לערכים ולמטרות של גופים שלטוניים כדי לאפשר לציבור לקבל את המידע הנחוץ לפיקוח על גופים אלה.
- יש לפרסם מידע הנוגע לפיקוח על נבחרי ציבור, כגון מידע הנוגע ליחס שבין תכנון לביצוע ומידע הנוגע לתקציב, ולהעדיפו מפרסום מידע אחר.¹³¹
- בשלב מתקדם יש לחייב יצירה של פונקציות חיפוש בכל המסמכים הציבוריים לפי צורכי הגולשים.

ד. קדימה למידע שימושי

- יש להנגיש מידע באופן שיאפשר לצדדים שלישיים לעשות בו שימוש שניוני ולהציגו או לפתח אפליקציות לשימוש בו. בהקשר זה מוצע להתחיל בפרסום מידע שניתן להופכו לבעל ערך גבוה יותר בשילוב כלי מיפוי. (הטכנולוגיה כיום מתפתחת בכל העולם בהיבט זה של אפליקציות פרטיות למידע ציבורי. פיתוחים של מידע גאוגרפי-מרחבי [geospatial] נושאים

131 ראו בהקשר זה את הקריטריונים של http://issuu.com/johnwonderlich/docs/john-wonderlich_legislative2 Sunlight Foundation:

- אפשרויות שימוש מגוונות – ממידע על מפות ועד לשילוב מידע לפי מיקומו הגאוגרפי של המשתמש באמצעות טכנולוגיות זיהוי מקום.¹³²
- יש לפתח קריטריונים ומדדים ל"מידע שלטוני פתוח". באלה ארזיב בפרק הבא.

ה. קדימה למידע הנוגע לזכויות רכושיות

- יש לחייב את רשויות השלטון לחפש ולהטמיע דרכים טכנולוגיות אשר יאפשרו הנגשה של מידע נקודתי הנוגע לזכויות כלכליות באמצעות חיפוש אוטומטי במאגרי המידע של הרשות והעברתו הישר לאזרח הנוגע בדבר בדרך טכנולוגית כגון הודעת טקסט או דואר אלקטרוני. אף שמדובר בפרויקט זולל משאבים, סבורני שחשיבותו גדולה הן בהיבט העקרוני הן בהיבט של יצירת הרגלי תקשורת חדשים בין השלטון והאזרחים.
- יש להעיר כי כפי שכבר נכתב למעלה, הדגשים וסדרי העדיפויות משתנים ממדינה למדינה. באוסטרליה, למשל, הדגש הוא בהנגשת מסמכי התקציב למיניהם ובהיבט המוסדי של מינוי נציב לטיפול במידע, ואילו בארצות הברית שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות הוא שמודגש, מאחר שחשיבות פתיחת המידע לציבור והצורך להשקיע בכך משאבים נתפסים ככרויים מאליהם. באנגליה הנגשת מידע שיש בו אפשרות לקידום כלכלי או לחיסכון כספי ממשלה/ציבור היא שזוכה לעדיפות. בתכנית הבריטית, למשל, פתיחת המידע השלטוני היא השלב השלישי בתכנית של שלושה שלבים, ושני השלבים הראשונים שלה (והחשובים יותר כנראה) הם מתן נגישות דיגיטלית פרטית או דרך ספריות ציבוריות לכל אזרח, והמעבר למתן שירותים ציבוריים, כגון גביית מסים, בצורה מקוונת בלבד. חשיבות העניין היא בעיקר בחיסכון הכספי של ה"הוצאות האחוריות" והעברת הכספים שנחסכו, בזמן של מיתון

132 להרחבה בהקשר זה ראו פרטים על הכנס השנתי שמכנסת חברת O'Reilly Media כבר ארבע שנים בנושא: <http://where2conf.com/where2011?cmp=ba-radar-wh11-hp-promo>. כן ראו Ganapati Sukumar, *Using Geographic Information Systems to Increase Citizen Engagement*, Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2010

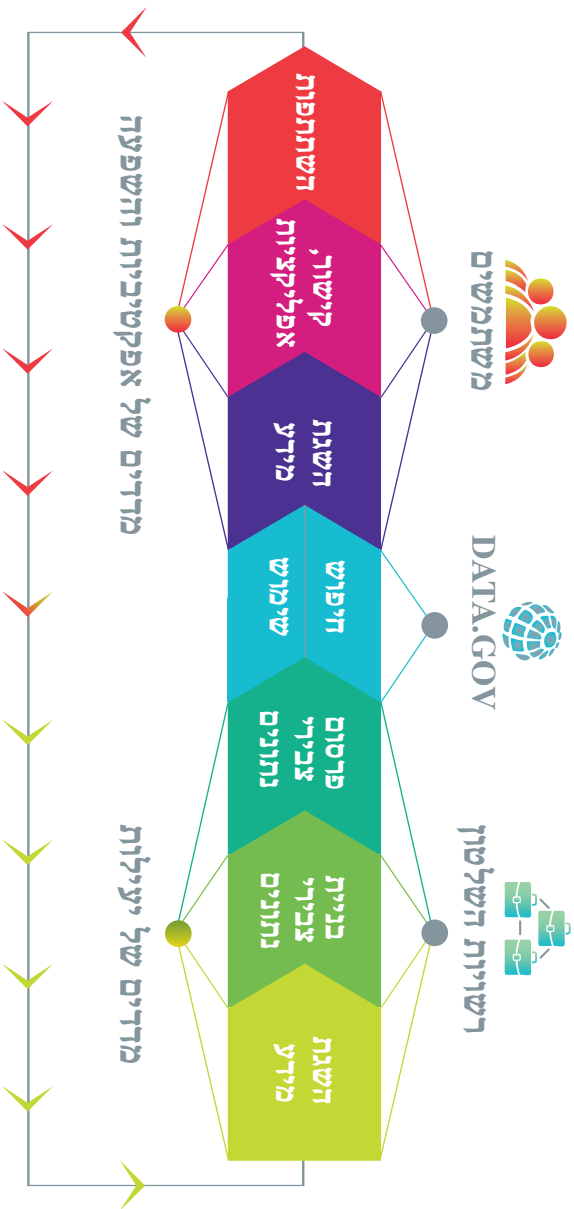
וקיצוצים, לשירותים חברתיים "קדמיים". במסמכי המדיניות הבריטיים החיסכון וההתייעלות מודגשים יותר מההיבטים הדמוקרטיים של חשיפת הציבור למידע. שיתוף הציבור נתפס כאמצעי לצמצום עלויות תפעול של המגזר הציבורי.

4. אתר נתוני ממשל (data.gov)

ההיבט החדשני והמרתק ביותר בתחום מדיניות הממשל הפתוח הוא השימוש השניוני במאגרי מידע שלטוניים הפתוחים לרשות הציבור. מידע פתוח מספק מצע שחדשנות והפקת תועלת מבלבלים בו גם אם הממשל עצמו כבר יצא מן התמונה.

התפיסה שיש ערך חברתי וכלכלי רב למידע שלטוני, היא שדרבנה את היזמים החלוציים ליצור פורטל מרכזי להנגשת מסדי נתונים שלטוניים למען המבקשים לאחזר את המידע ולעבדו למטרות ציבוריות, מחקריות או מסחריות, שאומץ בארצות הברית בשנת 2009 (באתר data.gov), בבריטניה בסוף 2009 (באתר data.gov.uk), ובצרפת בפברואר 2011. בישראל התקבלה החלטה להקים פורטל מרכזי דומה באוגוסט 2010 והאתר הוקם בנובמבר 2010.¹³³ לאתר data.gov מטרה כפולה: לאפשר משוב ורעיונות אזרחיים חדשים, ולקדם שקיפות ויעילות אצל סוכנויות הממשל. הרעיון שביסוד אתר נתוני הממשל הוא פשוט: הזינו נתוני ממשל רבים ככל האפשר על הרשת, בצורה גולמית, בפורמט "קריא מכונה"; עודדו אנשים להשתמש במידע; רתמו את חוכמת ההמונים בשילוב שקיפות ממשלתית וקבלו דברים שפקידים ממשלתיים לא היו חושבים לעשות. מכל התערובת הזאת, קבלו ממשל טוב יותר, באמצעות כתובת מקוונת אחת שהציבור יוכל לפנות אליה במהירות וביעילות. תפיסה זו מתוארת בתרשים 2.

תריסים 2 שרשרת הערך של המידע



אתר data.gov האמריקני נוסד במרץ 2009 לאחר פנייה אל כל מנהלי הסוכנויות השלטוניות בבקשה להצביע על צבירי נתונים המתאימים ליוזמה החדשה. פנייה זו הביאה לקבלת 76 צבירים מ-11 סוכנויות. נכון לסוף ינואר 2011 יש באתר 305,088 צבירי נתונים הניתנים להורדה, שמקורם ב-170 סוכנויות שלטון, ורובם המכריע לקוחים מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (The U.S. Census Bureau) ומהמכון הגאולוגי האמריקני. רבות מהסוכנויות סיפקו שלושה צבירי נתונים או פחות. נתונים אלה אינם מקריים. מייסד האתר הבין שהבעיות המשפטיות הכרוכות בפרסום מידע, כגון חשש מפגיעה בפרטיות או בכיטחון המדינה, הן מורכבות ויעכבו את השקת הפרויקט. על כן בחר לפנות תחילה בבקשה לקבל מידע שאין חולק על הצורך לפרסמו: מידע גאוגרפי ממשרד הפנים האמריקני (department of interior), מהלשכה לסטטיסטיקה, מהמרכז למניעת מחלות ומהרשות להגנת הסביבה.

האתר פועל בשני מישורים. במישור הייצוג הציבורי הוא משקף את מחויבות הממשל להנגשת מידע ולשקיפות. במישור האופרטיבי הכוונה הייתה לשפר את יכולות החיפוש, הגילוי והפורמטים השמישים, ולאפשר למשתמשי הקצה לדעת במהירות אם המידע רלוונטי להם ואם הוא מוצג בצורה העונה על צורכיהם. לכן בד בבד עם העלייה במספר צבירי הנתונים שהועברו אל האתר, פיתחו מנהליו גם מערכת לניהול צבירי נתונים, ובה כל מה שצביר כזה זקוק לו (נתונים, מטא-נתונים [metadata], קשר עם הסוכנות שיצרה את המידע). באתר שלושה קטלוגים של מידע: קטלוג של מידע גולמי, קטלוג כלים וקטלוג מידע גאוגרפי, ובכל אחד מהם מטא-נתונים המבוססים על סטנדרט בינלאומי מוסכם (Dublin Core Metadata Element Set, Version 1.1). אף שאין באתר דוגמאות לאפליקציות (אלה נמצאות במקום אחר), נתונות בו אינדיקציות על מספר ההורדות של מסדי נתונים. נכון לסוף 2010, מדובר בעשרים וחמישה אלף הורדות בשבוע בערך.

החשש שסוכנויות אינן משחררות די צבירי נתונים לאתר הביא את הנשיא אובמה לפרסם בדצמבר 2009 דירקטיבה שבה נקבעה החובה של כל רשות שלטונית לפרסם לפחות שלושה צבירי נתונים ב"איכות גבוהה" בתוך שלושה חודשים. צעד זה היה גם תגובה על ביקורת שלפיה באתר הבריטי, שהושק שישה חודשים אחרי האתר האמריקני, מספר צבירי הנתונים גדול פי שלושה.

הוכחה מעניינת לחשיבותו של אתר נתוני ממשל היא העניין שגילו בו ענקיות טכנולוגיה כגון אמזון, גוגל ומיקרוסופט, הן מן ההיבט העסקי הטהור והאפשרויות שטמונות במהלך, הן מן ההיבט של תרומה לקהילה. אתר data.gov.uk הבריטי הוא פורטל מקוון המאפשר גישה למידע שנאסף על ידי הממשלה הבריטית והסוכנויות הכפופות לה. נכון לאוגוסט 2011 יש באתר יותר משלושת אלפים צבירי נתונים ובתוכם מסמכי עבר הנוגעים לתקציב, חוזים והתקשרויות שלטוניות בסכומים שמעל ל-10,000 לירות שטרלינג, ומידע הנוגע לפשיעה המאפשר לאזרחים לראות מה מתרחש בסביבתם ברזולוציה של רחוב. באתר כחמישים אפליקציות, ואפליקציות רבות נוספות, רובן מתחום המיפוי, נתונות על הרשת הפתוחה ובחנויות אפליקציות למכשירים ניידים. עם זה ראוי להדגיש שמשרדי הממשלה אינם מחויבים לפרסם נתונים בפורטל, ופרסומם שם נתון לבחירת משרדים המבקשים לפרסם מידע לטובת הציבור לשם שימוש שניוני בו. להבדיל מן המטרה המוצהרת בארצות הברית, של הגברת יעילות ושקיפות, הממשל הבריטי רואה באתר מקור לעידוד פרטים וחברות מסחריות לפתח תוכנות שימוש במידע. ואכן, הציבור הבריטי נענה לאתגר ושירותים כגון "תקן את הרחוב שלי" (FixMyStreet) המקל את הדיווח על מפגעי רחוב, מי בשדולה (Who's Lobbying) המאפשר מעקב אחר אינטרסים המשפיעים על הממשלה,¹³⁴ מתחם בתי הספר (Schoolscope) המנגיש מידע על הישגים של בתי ספר ואופציות טיול (TravelOptions) המאפשר לתיירים למצוא ביתר קלות את דרכם בלונדון הם רק כמה דוגמאות לאפליקציות שצצו כפטריות אחרי הגשם.

אחד הפיתוחים החדשים והמעניינים המוצגים כיום באתר data.gov.uk הוא SemanticReports.com, שהוא כלי ויזואליזציה המסתמך על נתונים בפורמט Semantic Web. אכן, שימוש באלה דורש מומחיות לסטנדרטים של Semantic Web (במקרה הזה SPARQL) אבל החשיבות היא בכך שניתן להציג מידע ויזואלי, יהיו מקורו או הפורמט שבו הוא נמצא אשר יהיו.

134 ראו גם את הכלי המעבה כל כתבה עיתונאית בשכבות נוספות של מידע שלטוני הנוגע למשל למימון בחירות, לקשרים ולהשפעה, לפי כל מילות המפתח שפותחו במאגר המידע שלו. אפשר להשתמש באפליקציה בקריאת כל עיתון גדול וכך לקבל מידע נוסף על זה שניתן בתקשורת ההמונים. ראו <http://poligraf.com/vyJf>

גם אמצעי תקשורת ההמונים משתמשים רבות בצבירי הנתונים, ובלוג הנתונים של הגרדיאן מוביל את המגמה.¹³⁵ ארגונים חברתיים גם הם מעניקים לציבור כלי למידה להדגמת אפשרויות השימוש בצבירי הנתונים, כגון יוצרים שינוי בעזרת נתונים (Making a difference with data),¹³⁶ ויוצרים קטלוגים של מידע מחוץ לממשלה, המסייעים בחיפוש מידע שחלקו שלטוני, כגון CKAN.net, Guardian World Data Store, Publicdata.eu, OpenlyLocal.com, Timetric.com. מקצתם מתמחים בהיבטים מקומיים ואילו אחרים מתמחים ביצירת ממשקים בין מאגרי מידע מכמה מדינות; מקצתם מתמקדים בהנגשה גרפית של נתונים ואחרים בהנגשת נתונים בהשוואה היסטורית.

למגמה זו הצטרפו רשויות מקומיות ועיריות, כגון וושינגטון הבירה ועיריית לונדון,¹³⁷ המשחררות אלפי צבירי נתונים הרלוונטיים לחיי העיר ומאפשרות להשתמש בהם שימוש שניוני כגון לדווח על מצב התנועה ברכבת התחתית בזמן אמת.¹³⁸ באוקטובר 2011 צייץ ראש עיריית ניו יורק מייקל בלומברג בטוויטר שלו: "באלוהים אנו בוטחים. האחרים, הביאו נתונים." ("In God We Trust. Everyone else, bring data"). אכן, בלומברג הוביל את מהפכת השקיפות והנגשת המידע בעיר ניו יורק בצורה שלא היה לה תקדים ובאמצעות פרויקטים כגון NYC DataMine ו-Bus Time Initiative.

ניתן לסכם ולומר כי פוטנציאל עצום טמון באתר נתוני הממשל לסוגים שונים של משתמשים, במגוון רחב של שימושים ומטרות, כמתואר בתרשים 3 להלן.

135 www.guardian.co.uk/healthcare-network/datablog/2011/jan/12/gp-commissioning-consortia-map-data

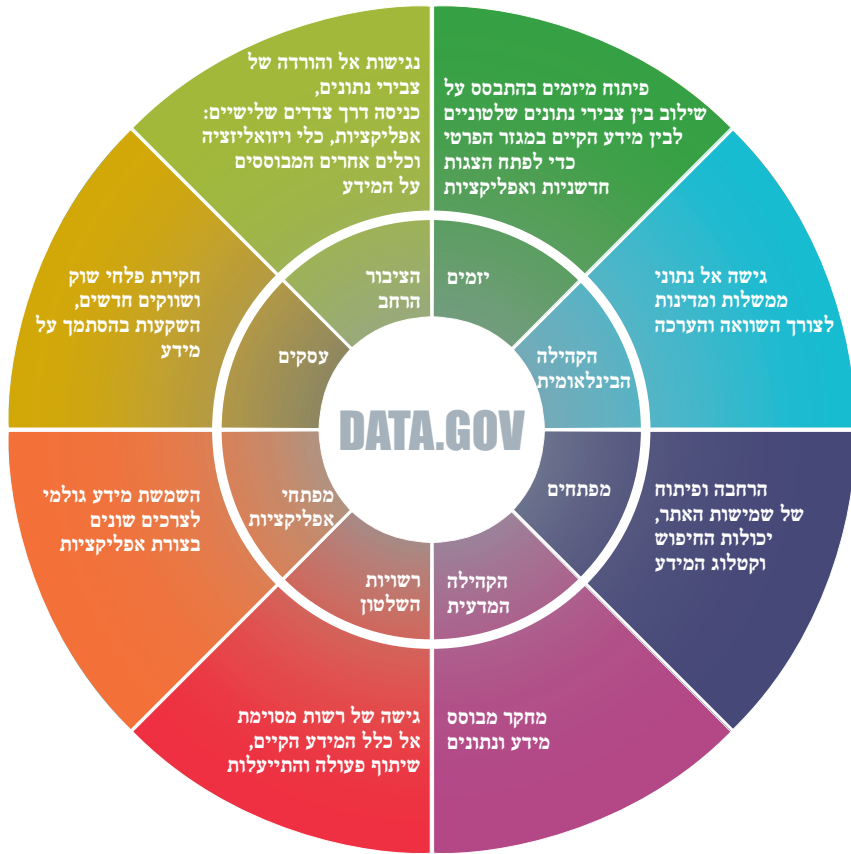
136 www.madwdata.org.uk

137 London Datastore: <http://data.london.gov.uk>. ראו למשל את האתר של עיריית לונדון.

138 p.Matthew Somerville's Live Train Ma: <http://traintimes.org.uk/map/tube> ראו גם את פעולותיה של עיריית שיקגו בהקשר זה: <http://radar.oreilly.com/2011/08/> ושל עיריית בוסטון: <http://radar.oreilly.com/2010/11/real-time-transit-data-in-bost.html>

תרשים 3

DATA.GOV – מתווה כללי



5. תחרויות פיתוח וחדשנות

אחת מדרכי המדיניות הנפוצות לקידום עקרון הממשל הפתוח והטמעת השיבות החברתית והכלכלית של פתיחת מסדי נתונים לציבור, הייתה הקמת מעבדות והכרזה על תחרויות שמטרתן ליצור אפליקציות חדשניות על בסיס

מידע שלטוני. דרך זו דרשה השקעה כספית מועטה בפיתוחים שהועמדו לרשות הציבור, עוררה תשומת לב תקשורתית ונתפסה כדרך לפנייה לקהל הצעיר. בסוף 2009 ארגן כוח המשימה של Government 2.0 באוסטרליה תחרות mashup (הדבק, אתר או אפליקציה לאיחוד תכנים מכמה מקורות וליצירת משהו חדש משילובם. להלן: הדבק) נושאת פרסים כספיים כהתנסות פרקטית בשימושי מידע שלטוני פתוח שהונגש על ידי הממשלה.¹³⁹ בין השאר זכו בתחרות: מגמות פרווריות (Suburban Trends) – אפליקציה המאפשרת השוואה בין שכונות בהתחשב במאפיינים של כלכלה, חינוך ובטיחות; דע היכן אתה חי (Know Where You Live) – אפליקציה המאפשרת לקבל מידע היסטורי, גאוגרפי ונדל"ני לפי מספר המיקוד.¹⁴⁰

בנובמבר 2010 קיימה ממשלת ניו זילנד את התחרות הראשונה בין הרבקים (mashups) המשתמשים במאגר מידע שלטוני ניו זילנדי אחד לפחות¹⁴¹ ומוכנים להפוך את הפיתוח שלהם לנגיש לקהל הרחב באמצעות אתר אינטרנט או אפליקציה סלולרית חגיגית. הוגשו כ-250 הצעות, וזכו, בין השאר, אפליקציה המשלבת שבילים להולכי רגל במפות אינטראקטיביות (NZ Walks Information) ואפליקציה המאפשרת לעקוב אחר צריכת החשמל של משקי בית לפי מיקום גאוגרפי (Grid Watch).¹⁴²

בשנת 2008 הכריז כוח המשימה הממשלתי הבריטי בנושא "כוחו של המידע" על תחרות "הראו לנו דרך טובה יותר", שהזמינה רעיונות מן הציבור כיצד לעשות שימוש שניוני, להציג בצורה ויזואלית או לבצע הרבקים (mashups) במידע שלטוני.¹⁴³ לצורך התחרות נפתחו צבירי נתונים חדשים לציבור והוענק פרס בסך 80,000 לירות שטרלינג. האפליקציות הזוכות היו האוכל למחזור זאת (Can I Recycle It?) – אפליקציה המספקת מידע על מחזור אשפה לפי אזורים בבריטניה, וכן דיווש בבריטניה (UK Cycling) – אפליקציה המספקת מידע על שבילי אופניים במפות אינטראקטיביות.

<http://mashupaustralia.org> 139

<http://mashupaustralia.org/winners> 140

www.mixandmash.org.nz/rules.html 141

www.mixandmash.org.nz/awards.html 142

www.showusabetterway.co.uk/call/about.html 143

הממשל האמריקני רואה בתחרויות נושאות פרסים אמצעי יעיל לעידוד שימוש שניוני במידע ציבורי, ואף פרסם הנחיות בקשר לכך. דוגמאות לתחרויות בשנים האחרונות ולזוכים בהן ברמה הלאומית יש באתר Best.gov. תחרויות נערכות גם ברמה העירונית. עיריית וושינגטון הבירה הייתה הראשונה שהכריזה על פרסים כספיים גדולים למשתתפים, בד בבד עם איסור ההשתתפות של חברות מסחריות (כדי לעודד דווקא צעירים וסטודנטים). האפליקציות שזכו בשלוש שנות התחרות הראשונות הן, למשל, iLive.at – יישום המשלב מיפוי ומידע עירוני הנוגע לאיכות החיים בכל אחד מרחובות העיר, ו־DC Historic Tours – הדבק המשלב את שירותי המיפוי של גוגל, ערכים מוויקיפדיה, תמונות מפליקר ומידע עירוני, והכול להצעת מסלולי טיול בעיר. באוקטובר 2010 קיימה עיריית ניו יורק בפעם השנייה את התחרות השנתית לאפליקציות, BigApps Competition,¹⁴⁴ שבה הוזמנו אזרחים פרטיים וארגונים קטנים ליצור אפליקציות, שיועמדו חинם לרשות הציבור, על בסיס ציבירי נתונים מאתר העירייה. מטרת התחרות, כפי שנכתב באתר, היו קידום שקיפות וגישה למידע שלטוני בד בבד עם חדשנות ויצירת מוצרים בעלי ערך כלכלי המתבססים על מידע שלטוני.¹⁴⁵ פרס בסך 20,000 דולרים משך אליו מתמודדים רבים. כך פותחו אפליקציות כגון Roadify, המאפשרת למצוא מקום חנייה ו־Don't Eat At' היא אפליקציה מבוססת מקום (Foursquare) השולחת הודעה למי שנצפה נכנס למסעדה שהפרה את כללי רשות בריאות הציבור של העיר.

מדינת ישראל ידועה כאחת מחממות החדשנות והפיתוח המובילות בעולם. בשל כך מומלץ להנהיג בה תחרויות פיתוח בהקדם האפשרי. לתחרויות אלה סיכוי להגביר את המודעות לחשיבות המידע ולהפיק ערך כלכלי הטמון בו. המודעות הגוברת והיתרונות הכלכליים יתרמו ללחץ הציבורי לפתוח מידע נוסף לציבור.

<http://nycbigapps.com/posts/13-mayor-bloomberg-launches-nyc-bigapps-2-0-competition> 144

<http://nycbigapps.com/rules> 145

6. מדיניות נתוני ממשל בישראל וקריטריונים למידע שלטוני פתוח

באוגוסט 2010 החליטה ממשלת ישראל לפרסם מסדי נתונים בעלי ערך כלכלי רב אשר לא פורסמו בעבר, בפורמטים של מידע שלטוני פתוח,¹⁴⁶ ובעקבות זאת הוקם ב-2010 אתר data.gov.il. החלטת הממשלה התבססה על המודל האמריקני, ומהווה למעשה תרגום שלו לעברית, אף שלא ככול הוא מתאים למציאות הישראלית, הנבדלת מארצות הברית במשטר זכויות היוצרים ובמדיניות הכללית הנעזרת במדדי מעקב וביצוע. כצפוי, מספר הצבירים באתר איננו גדול והממשק שלו טעון שיפור. יתר על כן, בשל כלליות ההחלטה, לא נקבעו קריטריונים להנגשת הנתונים. לכן, בעמודים הבאים אנסה להתוות קריטריונים להנגשת נתונים שלטוניים, בהסתמך על החלטת הממשלה ובקריאה ברורה ליישומה המידי. כן אשוב ואמליץ על הנהגת תחרויות נושאות פרסים להגשת הפוטנציאל הכלכלי והחדשני שבשימוש שניוני במידע שלטוני ולעידוד פיתוחו.

גופים אחדים ניסו להציע הגדרות למושג "מידע שלטוני פתוח" ומתווה להנגשתו. כעת יוצג מתווה שהוא שילוב של כמה מההגדרות ועקרונות ההנגשה.¹⁴⁷

146 החלטת ממשלה מס' 2201 מיום 8.8.10 בעניין פתיחת מידע ממשלתי לתועלת הציבור, האקדמיה והממשל.

147 אני מתכוונת בעיקר להגדרות ממקורות אלה: Carl Malmud, *8 Principles of Open Government Data*, 2007: http://resource.org/8_principles.html; David Eaves, *Three Laws of Open Data*, 2009: <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data>; The Open Knowledge Foundation's, *Open Knowledge Definition (OKD)*: opendefinition.org; The American Library Association (ALA)'s, *Key Principles of Open Government*: www.ala.org/ala/issuesadvocacy/advocacy/federallegislation/govinfo/key_principles/index.cfm. אף שהדבר חורג מתחום מחקר המדיניות, ראוי להפנות גם לדירקטיבה של האיחוד האירופי משנת 2003 התומכת ברעיון של שימוש שניוני במידע ציבורי ומבקשת לקדמו. לדירקטיבה שתי מטרות מרכזיות: שקיפות ותחרות הוגנת. הדירקטיבה קובעת כללי מינימום להתרת שימוש חוזר בנתונים שלטוניים כגון פרוצדורת טיפול בבקשות מידע, הנגשת מסמכים בפורמטים דיגיטליים ובשפות מוכרות, קביעת תעריפי תקרה לאגרות בקשת מידע, איסור הפליה במסירת מאגרי נתונים ואיסור הסדרי בלעדיות במסירת מידע. ראו Directive on the Re-use of

המידע מקורי. המידע יפורסם בדיוק כפי שנאסף, כמקור ראשוני, בפירוט רב ככל האפשר, ולא בצורה מקובצת או בפורמט שונה מזה שבו נוצר. סבירותו של הפירוט תפורש לחומרה: פירוט רב יותר עדיף.

אם מסד הנתונים הוא גדול מכדי להציגו כמות שהוא, יש לחפש פתרונות טכנולוגיים להצגתו ולחלופין לפנות לקבלת עזרה מצד המגזר הפרטי או המגזר השלישי, תוך יידוע הציבור על המהלך.

המידע עדכני. יש להנגיש מידע בתוך פרק זמן קצר מעת שנאסף או נוצר כדי לשמור על ערכו. המהירות הסבירה תיקבע על פי טיבו של המידע. כאשר מדובר בהקלטה של עניין מתמשך (סדרה של ישיבות, למשל), שיש לו חשיבות פוליטית עכשווית או שהוא רגיש לזמן מסיבה אחרת – עיכוב של יותר מחודש בהצגת קובץ הדיון איננו סביר. מנגד, מידע הנאסף לאורך זמן, ושאינו דחוף, ניתן לפרסמו מעת לעת כיחידה אחת.

מאגרי נתונים ומסדי נתונים המתעדכנים מפעם לפעם צריכים להיות מוגנים בצורה מהירה ההולמת את רמת העדכון שלהם.

עיכוב טכני במסירת מידע לא ישמש עילה שלא להעלות את המידע בסופו של דבר.

המידע נגיש לאנשים עם מוגבלויות. על המידע להיות נגיש למשתמשים רבים ככל האפשר ולצרכים רבים ככל האפשר. יש לפתוח את המידע לציבור באופן שישירות צרכים מגוונים ביותר של משתמשים רבים ביותר. על כן יש להתאים את הצגת המידע לצרכים של אנשים עם מוגבלויות פיזיות. אשר לנגישות של אנשים עם מוגבלויות מתחום הראייה ומוגבלויות של שפה, ניתן להשתמש בהסדרים המוצעים בהנחיות הקונסורציום של WWW בעניין גישה לאנשים עם מוגבלויות¹⁴⁸ וכן בחקיקה האמריקנית.¹⁴⁹

Public Sector Information: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf

World Wide Web Consortium's Web Accessibility Initiative 148

149 סעיף 504 וסעיף 508 לחוק השיקום הפדרלי (The Federal Rehabilitation Act), וסעיף 255 לחוק הטלקומוניקציה הפדרלית (The Federal Telecommunications Act).

המידע מאפשר שימוש ראשוני ושניוני. יש להביא בחשבון את התפקיד הכפול של הנתונים השלטוניים. מצד אחד, הנתונים המוצגים באתר הארגון הם חלק מן הקשר בינו ובין הציבור. לכן הם צריכים להיות מוצגים בפורמטים המתאימים לאתרים ולמנועי חיפוש ברשת. מצד אחר, הם משמשים לתיעוד מעשי השלטון, וכמשאב ציבורי הם עשויים להיות מקור לשימוש שניוני מסחרי, מחקר ועוד. לצורך כך, נדרשת הצגה שלהם בפורמט אחר. לכן הנגשת הנתונים טעונה פורמט כפול.

יש לארגן את המידע בצורה שתאפשר עיבוד אוטומטי שלו ונגישות ממוכנת אליו, כלומר בפורמט "קריא מכונה".

יש לפרסם מידע ככל האפשר בהתאמה לסטנדרטים מקובלים של פרוטוקולים ופורמטים, כמו גם של פרוטוקולים חלופיים כאשר התעשייה הפרטית איננה מספקת פרוטוקולים שיאפשרו שימוש חוזר בנתונים.

אם נתונים מוצגים וניתנים לאחזור בממשק web, יש לספק אמצעים אשר יאפשרו לייצא את המידע (להשטיח אותו) כדי שיהיה אפשר לבחון אותו בצורה ישירה, ניתנת להורדה וניתנת לממשוק עם כלים אחרים. מידע לא ייחשב לפתוח אפוא אם אפשר לאחזר אותו אך ורק בפורמט web או אם כלים אחרים אינם יכולים "לרכוב" עליו בשל קידודו או בשל מדיניות המגבילה זאת.

להלן יצוינו כמה דוגמאות לפורמטים העשויים להתאים למטרת הצגת המידע אך אינם מתאימים לשימוש שניוני במידע: (1) הצגת טקסטים סרוקים באמצעות קובצי PDF, המאפשרת תצוגה והדפסה קלות אך מקשה על המבקשים חיפוש ממוכן, גזירה והדבקה של תכנים; (2) שימוש במחשוב ענן, כתוכנה של צד שלישי המעניקה שירותי אחסון לתכנים, והמאפשרת כניסה ציבורית חופשית לצפייה אך איננה מאפשרת שימוש שניוני בקבצים (למשל, אתר יוטיוב); (3) הנגשת קובצי אודיו, וידאו או תמונות ברזולוציה נמוכה שאיננה מאפשרת שימוש שניוני מקצועי; (4) הנגשת מידע באופן טקסטואלי בלא אפשרות ליצור תצוגה טבלאית הניתנת לעיבוד בדרכים אחרות. גם אם מידע שלטוני נמצא באתר הארגון ברזולוציה או בפורמט כלשהם המתאימים למשתמשי קצה "חובבנים", עדיין יש לוודא שהמידע יהיה זמין גם בפורמטים המתאימים למבקשים לעשות בו שימוש שניוני מקצועי.

נוסף על כך אין לאפשר מצב שבו לצורך ארגון מידע לשימוש אינטרנטי יחיד או מסוים, יאבד או יישמט מידע אחר שאפשר להשתמש בו בפורמטים או לצרכים אחרים.

השאלה אילו פורמטים ראויים למטרה הנדונה חורגת מתחום מחקר מדיניות זה. יש לבחון כל מקרה לגופו לאור העקרונות המוצגים. רשימות של המלצות על דרכי פרסום מיטביות למסמכים, לסדרות נתונים ולדפי אינטרנט כבר הוכנו על ידי גופים אחרים. חברת גוגל, למשל, פרסמה מסמך ובו המלצות על פורמטים נוחים מבחינת יכולת חיפושם ברשת, בהסתמך על התפיסה שיכולת הציבור להשיג מידע שלטוני מותנית ביכולת מנוע החיפוש של גוגל להגיע אליו באמצעות פרוטוקול SITEMAP. גוגל הזהירה מפני עיצוב שיחסום אפשרות כניסה פנימית למנועי החיפוש (תוך שימוש למשל ב-robots.txt file).

גופים אחרים מיינו את הפרוטוקולים המומלצים לפי מטרת השימוש בהם:

- פרוטוקולי רשת (Networking protocols) – TCP/IP
- שירותי רשת (Networking services) – HTTP, SSL, SMTP, MIME, IMAP, LDAP
- חילופי מסמכים (Document exchange) – XML and XML-based specifications
- שירותי רשת (Web services) – UDDI, SOAP
- מסד נתונים (Database) – SQL
- בנאום (Internationalization) – EDOCINU

זאת ועוד, DRUPAL הוא כלי של קוד פתוח שבאמצעותו פועלים כחצי מיליון אתרים (מאתרים ממשלתיים ועד האתר של בריטני ספירס). היתרון שבו הוא האפשרות להקים אתר מהר ובזול, ויכולתו להתממשק עם הדבקים (mashups) ולשחרר מידע, לאתר אותו ולהוריד אותו בפורמט מקורי (xls formats). אתר data.gov.uk בבריטניה ואתרים שלטוניים בארצות הברית¹⁵⁰ משתמשים בכלי זה.

טים ברנרס-לי הציע לקבוע מוסכמות בעניין נתונים מקושרים (linked data) באתר Data.gov הבריטי, לארגן את המידע בפורמט גמיש של RDF ולקשר בין בסיסי הנתונים כדי ליצור מאגר מקושר.¹⁵¹

המידע נגיש לכול. המידע יהיה נגיש לכול, בלא הרשמה. יש לאפשר גישה אנונימית למידע, גם דרך פרוקסי אנונימי.

המידע יהיה נגיש לכול וגם לא יישען על מוצר ייחודי או על חברה פרטית מסוימת. אין לסגור מידע ב"גנים סגורים" (Walled Gardens) המאפשרים גישה רק למשתמשים מסוימים. פורמטים של מידע ונתונים חייבים לעמוד לרשות הכול, ושום גוף לא יהיה רשאי לרכוש שליטה קניינית מוחלטת בהם. פורמטים הנתונים לשליטה קניינית מגבילים את קהל המשתמשים במידע, את דרכי השימוש וההפצה שלו, ופוגעים ביכולתו להוות משאב שימושי בעתיד.

שימוש בפורמט יחיד הקשור לחברה פרטית מסוימת איננו ראוי משום שהוא מגדיל את סיכויי ההתיישנות של הפורמט ולפיכך מקטין את סיכויי הפיכת מידע ישן למשאב שימושי. ראוי להשתמש בכל האפשר בפורמטים פתוחים שאינם נתונים לשליטה קניינית, משום שיש להם בדרך כלל ממשקים המאפשרים התאמה לשימוש רחב טווח. יש להיות מודעים לנטייתן של חברות מסחריות להשתמש בכוח השוק שלהן לקידום יצירת "גנים סגורים" של קוד, פורמט או תוכן מוגנים בחוזקה בזכויות קנייניות פרטיות (התנהלותן של מייקרוסופט ואפל היא דוגמה לכך). "גנים סגורים" אלה אמנם מוכרים לציבור המשתמשים ונוחים ביותר להפעלה מצד אחד, אבל מצד אחר, הצגת המידע באמצעותם אינה מאפשרת שימוש שניוני בו. יש להגיש שאין במצב זה כדי להפחית מהמחויבות השלטונית לקדם הפצה של מידע בדרך שאיננה דורשת רישיון כניסה או שאינה מטילה הגבלות על השימוש במידע.

ראוי להקים "מערכת תיעוד" לכל בסיס נתונים או מידע, שתתאר את הפורמט שבו הוא מוצג ואת אפשרויות השימוש בו.

המידע איננו נושא לזכויות קנייניות ורישיון השימוש בו אינו מסחרי. מידע שלטוני חייב להיות חופשי מכל הגבלה שמקורה בזכויות יוצרים, פטנטים,

151 ראו גם Jenni Tennison and John Sheridan, "Linking UK Government Data," in: *Linked Data on the Web (LDOW2010)*, WWW2010, Raleigh, North Carolina, 2010: <http://events.linkedata.org/ldow2010>

סימנים מסחריים וסודות מסחריים.¹⁵² מאחר שתרכות זכויות היוצרים בארץ דומה למשטר הבריטי יותר מלזה האמריקני, מוצע לאמץ את המודל הבריטי של רישיון לא מסחרי. בספטמבר 2010 פרסם הארכיון הלאומי הבריטי (HMSO) את "הרישיון לשימוש במידע ציבורי", המאפשר לציבור להשתמש במידע, בידע ובתוכנה של ממשלת בריטניה חינם ובחופשיות, בכפוף לכמה תנאים,¹⁵³ שעצם השימוש במידע נתפס כהסכמה להם. רישיון השימוש מתבסס על משפחת Creative Commons (רישיון השימוש הפתוח שעוקף את דיני זכויות היוצרים הקיימים) ולמעשה מקביל להם (וגם לרישיונות פתוחים אחרים כגון Attribution License ו־Open Data Commons Attribution License).

לפי תנאי רישיון השימוש, ניתן להעתיק את המידע, לפרסמו, להפיצו ולהעבירו וכן לעשות בו כל שימוש שניוני מסחרי או אחר, בתנאי שיצוין מקור המידע בתוספת קישור (לינק) לאתר הרישיון או לרישיון ממשל פתוח 1.0 ובתנאי שאין בכך הפרה של כל חוק אחר (כגון הדיקטיבה האירופית בנושא פרטיות). הפרת תנאי הרישיון גורמת לפקיעתו מאליו.

בהקשר זה כדאי להעיר שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבריטניה הייתה מן המתנגדים הראשיים לשינוי משטר זכויות היוצרים בנתונים (מאחר שחלק ניכר מהמיומן שלה גיוון ממקור זה), אולם כחודשיים לאחר ההשקה הרשמית של אתר data.gov.uk הודיעה הלשכה שתעמיד ציבירי נתונים חשובים פתוחים לרשות הציבור. ייתכן שמדובר בלחצים פוליטיים ואולי מדובר בלחצים ציבוריים, אבל התהליך אכן התרחש. ההכרזה נתפסה כניצחון גדול לקהילת המידע הפתוח, ועוררה פריחה של אתרים המשתמשים במידע.

דוח של משרד התקשורת האוסטרלי, עוד משנת 2009,¹⁵⁴ מציין שהמשרד מפרסם את כל המידע השלטוני הנוגע לו בדרך של מתן רישיון פתוח (CC).

מאחר שמידע שלטוני הוא מטבע הדברים תערובת של מידע ציבורי, מידע פרטי, עבודות שיש זכויות יוצרים בהן ונתונים אחרים שאינם פתוחים

Jordan Hatcher and Charlotte Waelde, *Open Data Commons: Licenses*, 152
2007: www.opendatacommons.org/licenses

www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence 153

www.dbcde.gov.au/digital_economy/future_directions_of_the_digital_economy/australias_digital_economy_future_directions 154

לכול, ייתכן שיש מקום ליצור משטרי רישוי נבדלים לכל סוגי המידע. עם זה מלכתחילה יש לשאוף לכך שכל המידע השלטוני יהיה נטול הגבלות, ולסמן היטב כל בסיס נתונים אשר מותר לעשות בו שימוש חופשי. בייחוד יש לשנות את שיטת זכויות היוצרים הנוגעת לחומרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולאפשר להציגם בפורמט פתוח באתר, שכן כיום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה איננה מאפשרת שימוש בנתונים ומגנה עליהם בזכויות יוצרים, ודווקא לנתונים שברשותה ערך רב לעיבוד שניוני. הסדרה לפי רישיון פתוח וחינמי כמו המודל הבריטי היא פתרון ראוי בהקשר זה.¹⁵⁵ ראוי גם להקים מערכת תיעוד מפורטת לכל בסיס נתונים או מידע שתתאר בבירור את המשטר החל עליו ואת אפשרויות השימוש בו (תנאי שימוש או מגבלות משפטיות).

המידע ניתן חינם. יש לאפשר נגישות חינם לכל מידע שלטוני או לגבות מחיר סמלי של עלות הפצת המידע (להבדיל מעלות הפקתו).

יש להעיר שאגרות חוק חופש המידע בישראל חוסמות הגשת בקשות למידע, ואגרות בתי המשפט חוסמות הגשת עתירות מכוח החוק.¹⁵⁶ מוצע לקבל אפוא את המודל האמריקני שלפיו לכל אזרח שמורה הזכות לקבל מידע במחיר סמלי. מודל זה עדיף מן המודל האירופי שצמח בתרבות של גביית סכומי כסף גבוהים על מידע שלטוני (עד כדי הצורך בהתערבות האיחוד האירופי באמצעות סעיף 14 לדירקטיבה של שימוש חוזר במידע ציבורי [re-use of public information] משנת 2003, הקובע שאין לגבות סכום העולה על עלות איסוף המידע השלטוני, ייצורו והפצתו בתוספת רווח סביר על ההשקעה).¹⁵⁷

155 אף שהדבר חורג מתחום הדיון, אעיר רק שהסדרי רישוי פתוחים נעים על ציר שבקצהו האחד אין כל זכויות ליוצרים (מתחם ציבורי) כגון Public Domain Dedication & License, PDDL או Creative Commons Zero, CC0; באמצעו יש הקדשה (מתן קרדיט) ליוצר, למשל Open Data Commons Attribution, ODC-BY או Creative Commons Attribution, CC-BY, ובקצהו האחר הרישיון מחייב לתת אפשרות מקבילה ליוצר ולשתמש לעשות שימוש ביצירה (Sharealike) כגון Open Data Commons Attribution-Sharealike, ODbL או Creative Commons Attribution Sharealike, CC-BY-SA.

156 ראו ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 75-80.

157 http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/index_en.htm ; http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf

יתר על כן, בסעיף 8 לחוק חופש המידע נקבע סייג המאפשר לרשות להימנע מלמסור מידע אם הדבר דורש הקצאת משאבים בלתי סבירה. יש לסייג את הסייג ולקבוע שכאשר מדובר במידע שלטוני אשר חובת הנגשה חלה עליו, לא תהיה הקצאת משאבים בלתי סבירה עילה לדחיית הבקשה. זאת ועוד, לאור עקרונות הממשל הפתוח ראוי להציב רף הוכחה גבוה מבחינה עובדתית לעילות דחייה מסוג זה. על הרשות יהיה להציג תמונת מצב של זמינות המידע לכל חלקיו. אם זמינותו הנמוכה של מידע נובעת מהתרשלותה של הרשות, יש מקום לחייבה לספקו על אף הקושי שברכר.

המידע אמין וניתן לאחזר את מקורו. כתובת אינטרנט קבועה מאפשרת ליצור "תעודת זהות" למידע, לעקוב אחריו, לאחזרו ולהשתמש בו שימוש חוזר. כתובת קבועה מעוררת אמון ומאפשרת למשתמשים להזכיר את המידע ולהפנות אליו אחרים. ארגון יכולת-ציטוט (Citability)¹⁵⁸ מציע פורמט זיהוי המשמש את מרבית העיתונים המקוונים (www.youragency.com/year/month/day/) **(name.doc** כפורמט הזיהוי המועדף. הליגה למצביעים טכניים (The League of Technical Voters) מציעה להטיל חובת הבחנה בין גרסאות אחדות של אותו מסמך באמצעות כתובות קשורות אך נפרדות, וכן לחייב יצירת כתובות נפרדות לפרקים או לחלקים של בסיסי נתונים גדולים. טים ברנרס-לי מציע לזהות מסמכים לפי עקרונות של semantic web כדי ליצור ממשקים אחידים לשימוש גלובלי או לפחות בין ארגוני המידע.¹⁵⁹ "סמכויות" מידע כגון גוגל (Google) מספקות גם הן מידע על כך.

כמו כן ראוי שערוצים ציבוריים יאפשרו ביקורת, משוב ציבורי כדי לתקן ליקויים וטעויות במידע השלטוני המוצג לציבור. לצורך כך ראוי לאפשר שקיפות של תהליך פתיחת המידע לציבור ולא רק של המידע עצמו. יש להבטיח שמידע שלטוני הנגיש לציבור לא יוצג לעולם בפורמט או לפי קוד העשוי לסכן את המשמשים או להסב להם נזק טכני. יש להטיל על השלטון אחריות לאמינותם של מאגרי המידע ואין לפטור אותו מכל נזק העשוי להיגרם למי שהסתמך על הנתונים או עשה בהם שימוש חוזר תוך הסתמכות על תוכנם. לפי תנאי הרישיון הבריטי, המדינה פטורה מכל

<http://citability.org> 158

linkeddata.org ראו באתר הארגון 159

אחריות כזאת, ונראה שמדובר בפטור גורף מדי. יודגש, אין הכוונה לחייב את השלטון באחריות לתוכן המאגרים אלא לאמינותם, כלומר בחובה לעדכנם בתכיפות מספקת ולוודא את יציבות הקישורים אליהם.

בנוסף מוצע ליצור מדדים (מאחד ועד שישה "כוכבים") לקביעת מידת הנגשתו של מידע שלטוני. לפי המתווה שיוצג להלן, אפשר לקבוע מידת "פתיחות" נבדלת לכל קובץ מידע, ולכן לאפשר מעבר מדורג לשלטון פתוח לחלוטין: כל ארגון או זרוע שלטונית יהיו חייבים להתחיל בהנגשת חלק ראשוני ומהותי מן המידע שברשותם, ברמה של כוכב אחד, ובמרוצת הזמן להגיע להנגשה מלאה של המידע, ברמה של שישה כוכבים. המתווה יאפשר מדידה ומעקב אחר התקדמות ההנגשה. וזה המתווה:

תרשים 4 המידע



נמצא על הרשת כמקור ראשוני (בדיוק כפי שנאסף); נגיש לכול, ללא הרשמה	★
כנ"ל וכמו כן מונגש עבור אנשים עם מוגבלויות; מעודכן תדיר בהתאם לסוג המידע; נגיש בחינם או בעלות סמלית	★ ★
כנ"ל וכמו כן איננו מושא לזכויות יוצרים, או שהוא מושא לרישיון שימוש לא מסחרי (כמו creative common); נגיש בפורמט קריא מכונה (למשל אקסל ולא PDF)	★ ★ ★
כנ"ל וכמו כן נגיש בפורמט חופשי ללא "גנים סגורים" (למשל CSV או XML ולא windows media audio)	★ ★ ★ ★
כנ"ל וכמו כן נגיש תוך שימוש בסטנדרטים פתוחים של קונסורציום (WWW, W3C). כדי לאפשר למשתמשים אחרים "להצביע" על המידע, לאחזר את מקורו ולקשר אליו	★ ★ ★ ★ ★
כנ"ל וכמו כן מכיל קישורים למידע חיצוני למאגרים שלטוניים. כדי לייצר הקשרים נדרשים עבור משתמשים שניוניים	★ ★ ★ ★ ★ ★

פרק שביעי

פרויקטים של שקיפות והנגשת מידע שלטוני פתוח

פרק זה יעסוק בשלושה היבטים קונקרטיים של הנגשת מידע שלטוני לציבור: ריכוז מידע שלטוני במרכזיות נושאות, הנגשת תקציב המדינה ו"לוח מחוונים": אתרים המאפשרים להשוות בין תכנון לביצוע.

1. ריכוז מידע שלטוני במרכזיות נושאות

מומלץ לאסוף מידע שלטוני ולרכזו במרכזיות נושאות, תוך חיוב כל הגופים הרלוונטיים להמציא את המידע שברשותם והנוגע לעניין בפורמטים הניתנים לעיבוד ולהאחדה. אף שהמידע השלטוני עשוי להיות זמין באתרים נוספים, לארגונו במרכזיה אחת ערך ציבורי ואזרחי רב. ההשראה לרעיון זה היא אחת מן היוזמות המקוונות היפות בארץ (ויש אומרים אפילו בעולם) הנקראת אתר "כל זכות"¹⁶⁰. אתר זה, אשר עלה לרשת בספטמבר 2010, נבנה ומתוחזק על ידי ארגוני חברה אזרחית בישראל ומיועד לשמש מרכזיה המסייעת לאזרח למצות את זכויותיו. האתר מכיל מידע רב לשוני במגוון תחומים כגון תעסוקה, דיור, זקנה, בריאות ומוגבלויות. יוזמה ברוכה זו, כמו יוזמות ממשל פתוח אחרות שהחלו בזכות החברה האזרחית, גם היא אינה פוטרת את המדינה מחובתה להיות הבמה המרכזית ליוזמות, לאמץ אותן וכמובן להקצות להן משאבים מתאימים. לכן מוצע ליחד כוח אדם ומאמצים לעיבוי התכנים בנושאים הרלוונטיים באמצעות שיתוף פעולה בין כל רשויות השלטון הרלוונטיות ובאמצעות קישורים לאתרים מסחריים ואישיים ולסוגות מדיה מגוונות. להלן יפורטו הצעות לטיפוסי מידע שיש להנגיש באתר ורעיונות לאפליקציות רצויות בו גם אם הוכנו במגזר הפרטי על בסיס המידע השלטוני:

160 www.kolzhut.org.il/he/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%93_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99?gclid=CPHNh_u93qsCFQbwzAod_CvQPQ

א. זכויות אדם. גוב. ריכוז כל המידע השלטוני בנושא זכויות אדם, ובייחוד זכויותיהן של קבוצות מיעוט: זכויות עובדים, זכויות מהגרים, זכויות נשים ועוד, בצירוף מידע על ארגוני מגזר שלישי המסייעים לקבוצות אלה וקישורים לאתריהם (ראו לדוגמה את אתר "כל זכות"¹⁶¹).

ב. גמלאים. גוב. ריכוז מידע על זכויות גמלאים; שירותי תעסוקה לגמלאים; מידע רפואי; תוכנות להשוואת בתי אבות וטיפולים לפי מקום מבוקש; במה לחוות דעת גולשים ולדירוג שירותים; שיתוף במאגרי מידע של עיריות בנוגע לאירועי תרבות; אפליקציה של מחשבון שיאפשר לגולשים לברר את הזכויות שלהם בעת פרישה (אפליקציה פופולרית מאוד בארצות הברית, יותר משלושה מיליון איש השתמשו בה ב-2010, והיא נחשבת לאחת מארבע האפליקציות הטובות ביותר לגולשים. מתחילת 2011 היא נתונה גם בספרדית¹⁶²). גם מסלקה פנסיונית להעברת מידע וכספים בין חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל מתאימה לאתר. אתר כזה ידרוש שיתוף פעולה בין המשרד לענייני גמלאים, הביטוח הלאומי ומשרד האוצר.

ג. בריאות. גוב. ריכוז כל מאגרי המידע הרפואיים (שאינם פוגעים בזכויות לפרטיות), לרבות חיפוש לפי מקום מבוקש של שירותי בריאות לאחר הנגשה של כל המידע והרכבת אפליקציה מתאימה; השוואה (בשיתוף גולשים) בין בתי חולים; קישורים למאגרי מידע ברשת בנושא מחלות ודרכי טיפול; סטטיסטיקות בעניין תחלואה ממאגרי המידע של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושל משרד הבריאות; הודעות לציבור בעניינים הנוגעים לבריאות הציבור ודרכי טיפול. רצוי לצרף גם דיונים והחלטות של ועדת סל התרופות ואפשרויות חיפוש בתוכן.

ד. מוגבלות. גוב. ריכוז כל המידע הנחוץ לאנשים עם מוגבלויות במדינת ישראל (תעסוקה, תחבורה, חינוך, זכויות, בריאות, תרבות): שכבות של חקיקה, כללים, החלטות בתי משפט; חלוקה לפי גילאים ולפי מוגבלויות; אפליקציות לפי מקום מבוקש בנוגע להנגשת אנשים עם מוגבלויות ועוד.

[www.kolzhut.org.il/he/%d7%a2%d7%9e%d7%95%d7%93_%d7%a8](http://www.kolzhut.org.il/he/%d7%a2%d7%9e%d7%95%d7%93_%d7%a8%d7%90%d7%a9%d7%99) 161
[%d7%90%d7%a9%d7%99](http://www.kolzhut.org.il/he/%d7%a2%d7%9e%d7%95%d7%93_%d7%a8%d7%90%d7%a9%d7%99)

ה. **חקיקה גוב.** צבר של כל דברי החקיקה והתקינה במדינת ישראל, מסודרים בשכבות לפי גרסאות וניתנים לחיפוש נושאי, שנתי, משרדי, לרבות קישורים עמוקים לרפים במשרדים הממונים על יישומם והנוגעים לחקיקה; קישורים לספרי התקציב בהיבטים הנוגעים לחוק; קישורים למאגרים הנוגעים לאכיפת החוק ועוד.

ו. **עסקים גוב.** מרכזייה נושאית הנוגעת לכל ההיבטים של פתיחת עסקים, ניהולם וסגירתם; היבטי מס מגוונים; רישום; טופסי דיווח מקוונים; ייעוץ; קישורים לרשם החברות ועוד. הרעיון הוא ליצור one stop shop (קיבוץ כל השירותים תחת קורת גג אחת) למי שמבקש להקים עסק.

ז. **אסון גוב.** איסוף מידע לשעת חירום ובשעת חירום מכל המשרדים. המידע יכלול פירוט שירותי הצלה; דרכי חילוץ (תוכנות לפי מקום מבוקש המתריעות על מצב הבטיחות והביטחון במיקום המבוקש); מקלטים; תשתיות; שירותי השלטון המקומי. כוחו של האתר יהיה בכך שייתן מידע בעת רגיעה, אבל אם יאורגן באופן שיוזרם אליו מידע בשעת חירום, בלא ספק יהפוך לכתובת עיקרית ומרכזית.

ח. **ארגון מידע שלטוני לשימושים אישיים ("כפתור כחול"¹⁶³).** מומלץ לארגן מידע שלטוני בדרך שתאפשר לאזרח להיכנס לאתר ולצפות במידע פרטי באמצעי הזדהות מקובלים (כגון מספר תעודת זהות וסיסמה); לאתר מידע רפואי, משטרתי וכספי אישי מכל אתרי השלטון. אין מדובר באתר נפרד, אלא בפונקציה שיספק כל אחד מן האתרים. בשלב הבא תיהפך האפליקציה לאינטראקטיבית במובן זה שהמערכת תדע לזהות שינויים במצבו של האזרח ולהודיע לו עליהם באמצעים טכנולוגיים כגון הודעות טקסט או דואר אלקטרוני. בין השאר יכולים להיכלל בה: הודעה על דוח חנייה שנקלט במערכת; חובות לביטוח לאומי; הודעה על חובת הגשת דוח למס הכנסה או על רישום ילדים למוסדות חינוך; תזכורות לחידוש רישיונות; תוצאות בדיקות רפואיות; הודעות על פגישות ותורים ברשויות ממשלתיות.

מאחר שמדובר באפליקציה יקרה שתדרוש משאבים להנגשת מאגרי המידע בפורמט שיאפשר חיפוש חכם ולמשלוח המידע לאזרח, מוצע להתחיל בתחום מצומצם של הודעות על שינוי לטובה במצב זכויות הרכוש. יש לאתר לצורך כך כמה גופים המתאימים לתחום זה כגון רשות הרישוי (פטור מאגרת רכב במקרה של אבדן מוחלט); רשות המסים (במקרה של החזרי מס) וכיוצא באלה. יש להנגיש את מאגרי המידע לחיפוש חכם לפי מספר תעודת הזהות ולאפשר לנרשמים (יש לייחד קמפיין ציבורי לכך) לקבל הודעות על שינוי במצבם. בשלב הבא אפשר להנגיש מאגרי מידע נוספים לצורכי הודעות על חובות כאמור לעיל.

2. הנגשת תקציב המדינה

אחד הכשלים החמורים בתפקודה של הדמוקרטיה הישראלית הוא חוסר השקיפות של תקציב המדינה. מאז ומתמיד אין שום גוף, מלבד אנשי אגף התקציבים באוצר, שהמידע בשלמותו פרוש לפניו. הליך התקצוב במדינת ישראל נעדר אפוא שקיפות, והדבר פוגע בהליך הדמוקרטי בכלל, מעניק כוח רב לאנשי אגף התקציבים באוצר, וחותר תחת היבטים אחדים של עקרון הפרדת הרשויות. גופים, ארגונים ומוסדות, בין שמדובר בגופי הממשלה והכנסת עצמם ובין שמדובר בציבור הישראלי, אשר ביקשו לבחון את התקציב בחתכי רוחב, לא יכלו לעשות כן, ועל אחת כמה וכמה לחלץ ממנו תובנות. בשנת 2010 העלה אגף התקציבים לאתר האינטרנט שלו¹⁶⁴ מערכת שאילתות מקוונות, אבל הוא נחשב בעולם הדיגיטלי "אתר דיקטטורי" במובן זה שהוא מאפשר: (1) לקבל רק את מספר הסעיף ואת תוכנו ולא לבצע חיפוש מילולי לפי בחירת המבקש; (2) לקבל תשובות על שאלות שהמערכת מסוגלת ורוצה לטפל בהן. על כן צריך לדעת מראש מה מחפשים, ואי־אפשר לבצע שום סוג של השוואה בתוך מאגר הנתונים.

נראה שהנגשת תקציב המדינה בישראל נתקלת בשני קשיים: האחד, הנגשה כזאת דורשת משאבים, והאחר, והוא העיקר, אין במדינת ישראל מוטיבציה

להנגיש את תקציב המדינה לשימוש הכלל. "חשש מחוסר הבנה" הוא התירוץ החוזר ונשנה. עם זה, התועלת והחשיבות בהנגשת מידע לציבור עולות, כך נראה, על החשש מפני ניצול שגוי של נתונים.

מקרה הבוחן היה בעיר תל אביב, כחלק מהפרויקט ההתנדבותי "תקציבולטור" שיזמה סיעת "עיר לכולנו". הבקשה הראשונית מראש העיר חולדאי לפרסם נתונים (גם גולמיים) של התקציב לשנת 2009 נענתה בשלילה, שכן "הציבור אינו מספיק מתוחכם להבין את הנתונים ולנהוג בהם באחריות". הקואליציה של רון חולדאי הצביעה פה אחד נגד שקיפות התקציב העירוני בישיבת המועצה מ-21 בדצמבר 2009. במפגן מרשים של משמעת קואליציונית הצביעו כל חברי הקואליציה וסיעת ש"ס נגד הנגשת נתוני התקציב העירוני לתושבי העיר.

לנוכח סירוב העירייה לפרסם את המידע בקובץ פתוח, עתרו סיעת "עיר לכולנו" והתנועה לחופש המידע, לבית המשפט המחוזי בתל אביב מכוח חוק חופש המידע.¹⁶⁵ בתגובתה הרשמית טענה העירייה שאין בדין חובה למסור את המידע בדרך מסוימת, ועל אחת כמה וכמה למסרו בקובץ ממוחשב בפורמט מסוים על פי בקשת העותרים. העירייה פרסמה את המידע לעיון הציבור במתכונת של ספרי תקציב במשרדיה, וכקובץ PDF באתר האינטרנט, ובכך סברה שמילאה את חובתה על פי חוק. בסופו של דבר נסוגה העירייה מן הטיעון הטכני, ונאותה להקים מערכת שאילתות סגורות בעניין התקציב, בדומה למערכת באתר אגף התקציבים במשרד האוצר. בתום הדיון הורה השופט מודריק לעירייה לקבל עליה לפרסם את הצעת התקציב בקבצים "קריאי מכונה", והחליט כי אם תעשה כן, ימחק את העתירה.

בתחילת 2010 העלתה סיעת "עיר לכולנו" לרשת את אתר ה"תקציבולטור", תוכנה המאפשרת לחפש נתונים בתקציב העירייה (ourbudget.org.il) מן השנים 2006–2009. עבודה זו היא תוצר של מאות שעות עבודת מתנדבים שהזינו דינית את הנתונים לקובץ אקסל. אף שהאתר בעייתי מבחינה טכנית, הוא יכול לשמש דוגמה ומודל. עם זה יש קושי בכך שקבוצות בעלות אוריינטציה פוליטית הן שמעניקות פשר לנתונים. ראוי לאפשר הנגשה של כל נתוני התקציב במדינת

165 עת"מ 39945-02-10 התנועה לחופש מידע נ' עיריית תל אביב יפו, החלטה מיום 5.7.2010.

ישראל, במישור הארצי ובמישור המקומי, בצורה של מידע שלטוני פתוח. בדרך זו תוכל המדינה לאפשר חיפוש בנתונים מטעמה ולפי פרשנותה באתר התקציב, אך בד בבד יוכלו קבוצות מגוונות באוכלוסייה לפתח כלי חיפוש בתוך התקציב ולהעניק לו הקשר ופרשנות משלהן.

אחד מן היעדים החשובים ביותר ליישום השימוש בטכנולוגיות דיגיטליות לעיבוד מידע שלטוני הוא תקציב המדינה. הדבר ניכר בפעילות בתחום בכל העולם המערבי, ונובע מהתפיסה שפיקוח ציבורי חשוב במיוחד בתחום הנתפס מאז ומתמיד כמורכב ולכן משמר כוח בידי המחזיקים בו.¹⁶⁶ עם זה הביט השוואתי בולט השוני התרבותי בין בריטניה וגרמניה, למשל, לכין ארצות הברית. בארצות הברית יש היסטוריה של פתיחת נתונים לציבור, ולאחר הצהרת הנשיא אובמה ממשלת ארצות הברית מחזיקה (ובעקבותיה המדינות וכל סוכנות שלטונית) את האתר המשוכלל ביותר בעולם לחיפוש נתונים בספרי התקציב, ובו אפשרויות חיפוש מגוונות.¹⁶⁷ לאתר זה הולכים ומתווספים מאפיינים נוספים.¹⁶⁸

ממשלת בריטניה מתקשה עד היום לשחרר את נתוני התקציב שלה בדרך פתוחה לגמרי. בשנת 2010 פורסם בפעם הראשונה במלואו בסיס הנתונים COINS שהוא בסיס הנתונים של התקציב הבריטי, אבל האתר הרשמי של משרד האוצר הבריטי עדיין כולל בעיקר קבצים סגורים שאינם מאפשרים חיפוש.¹⁶⁹

166 www.economicshelp.org/macroeconomics/fiscal-policy/government-spending.html. עוד יש להעיר כי כבר כסנטור, אחד ההישגים הבולטים של אובמה היה אישור חוק השקיפות של אובמה-קוברן, שהיה למעשה הבסיס להקמת אתר התקציב האמריקני.

167 usaspending.gov

168 בחודש אפריל 2010 פורסם תזכיר לכל חשבי הסוכנויות השלטוניות בארצות הברית בנוגע לאיכות המידע על הוצאות ועל התקציב הפדרלי. צוינה שם חובת ההטמעה של מדיניות האיסוף והשמירה של מידע תקציבי הנוגע למלגות, פרסים ותמיכות באופן שיהיה אפשר להופכו לשקוף ונגיש, וכן מימון מיקור חוץ של פעולות אלה וקידום היכולות הטכנולוגיות באתר USAspending.gov, לרבות יצירת כלי חיפוש חדשים. ראו Jeffrey D. Zients, *Memorandum for Senior Accountable Officials over the Quality of Federal Spending Information: Open Government Directive Federal Spending Transparency*, Washington, DC: Executive Office of the President, Office of Management and Budget, 2010

169 www.hm-treasury.gov.uk/spend_index.htm

מנגד, כריסטופר צ'נטריל (Chantrill), אדם פרטי המשוגע לדבר, גייס כסף לצורך הנגשת תקציב הממלכה המאוחדת,¹⁷⁰ ובנה אתר המאפשר יצירת טבלאות, עוגות, פילוחים ועוד. יתר על כן, SpotlightOnSpend הוא מיזם ציבורי לא שלטוני חדש המאפשר לראות כיצד הסוכנויות משתמשות בכספי משלם המסים הבריטי. יש להניח שמגמת פתיחת הנתונים המאפיינת את הממשל הבריטי בשנתיים האחרונות תשתקף גם באתר הנגשת התקציב. המצב בגרמניה דומה. ממשלת גרמניה עדיין איננה מעמידה את ספרי התקציב לקריאת מכונה,¹⁷¹ אולם ארגון של החברה האזרחית בשיתוף חברת הזנק¹⁷² הציגו בספטמבר 2010 כלי המאפשר חיפוש בתקציב הגרמני.¹⁷³

אין ספק שפעילותן של קבוצות מהמגזר השלישי בישראל, בשילוב לחצים פוליטיים מצד השר הממונה על שיפור השירות הממשלתי לציבור, קידמו את נושא הנגשת התקציב בישראל כברת דרך יפה: פתיחת ספרי התקציב בפורמט מצויד באמצעי חיפוש, והקמת אתר תקציב ראשוני על בסיס התנדבותי. עם זה המדינה איננה מוכנה להשקיע את המשאבים הנדרשים לצורך הפיכת אתר התקציב לאתר המאפשר חיפוש מתוחכמים, ומניחה לכוחות השוק לעשות זאת, עד כה בהצלחה מועטה. הסיבה לכך היא שוב בירוקרטיה: אי-אפשר להטמיע פרויקט הכתוב כולו בקוד פתוח בשרתי תהיל"ה (תשתית הממשלה לעידן האינטרנט), הן משום שהם מעוצבים על ידי תוכנות "גן סגור" של חברת מיקרוסופט והן בשל שיקולי אבטחת מידע.

מומלץ להשקיע משאבים שלטוניים נוספים בהנגשת תקציב המדינה לקבוצות אוכלוסייה מגוונות באמצעות תוספת אפשרויות חיפוש (במחרוזות חיפוש נושאיות) ובאמצעות תוספת שכבות מידע מילולי על סעיפי התקציב. יש לקרוא לקרנות חיצוניות ולארגונים מן המגזר השלישי להתאחד לצורך ביצוע מפעל חשוב זה.

170 ראו את האתר: www.ukpublicspending.co.uk/classic.html וכן את הבלוג המלווה אותו: www.roadtothemiddleclass.com

171 http://infosthetics.com/archives/2010/09/offener_haushalt_opening_the_german_government_financial_data.html

Tactical Tools 172

Offener Haushalt 173

3. פיקוח על היחס שבין תכנון לביצוע

פיקוח ציבורי על היחס שבין תכנון לביצוע הוא נדבך מרכזי בהבטחת אחריות שלטונית. הקשר בין עקרון השקיפות ובין מימוש דיווחיות ואחריות שלטונית כלפי הציבור הוא כאן הבהיר ביותר. ההשראה הראשונית לכך נמצאת באתר recovery.gov האמריקני, שהיה למעשה אחד היישומים הראשונים של רעיון אתר נתוני הממשל. האתר הוקם כדי לרווח לציבור האמריקני כיצד נוצלו 787 מיליארד הדולרים אשר אושרו לשימוש על פי ה־recovery act כדי להציל את מגזר הבנקאות האמריקני בשנת 2008. סמוך לאחר מכן הוקם גם האתר IT Dashboard שמטרתו הייתה לעקוב אחר 76 מיליארד הדולרים אשר הוקצו להשקעות בטכנולוגיות תקשורת על ידי הממשל הפדרלי: מערכת זו תוכננה כך שיהיה אפשר להיווכח מי זכה בהקצאה תקציבית, בכמה ממנה כבר השתמש ומה לוח הזמנים לסיום. בזמן הדיונים בקיצוץ תקציב יישום הממשל הפתוח האמריקני באביב 2011, נטען כי אתר זה עצמו חסך למשלמי המסים קרוב לשלושה מיליארד דולר. כיום לוחות מחוונים כאלה (dashboards) מוצגים בכל אתרי סוכנויות הממשל הפדרלי, וארגונים העוקבים אחר הטמעת עקרונות הממשל הפתוח רואים בהם יסוד חשוב בהערכה.¹⁷⁴

מוצע אפוא לפעול להצבת "לוח מחוונים" בכל אתר של ארגון שלטוני, שיאפשר חיפוש חכם לרבות השוואות בין תכניות עבודה שנתיות לבין דוחות ביצוע, ובין שני אלה לבין נתונים תקציביים; בדיקות סטטיסטיות וסרטוט נתונים גרפיים בנוגע לפרק הזמן שארכה כל משימה ועוד. יש לשקול הקמת אתר שישלב את כל נתוני הרשויות השלטוניות והרגולטוריות ויאפשר חיפוש באמצעות

OMB Watch, "OMB Watch Federal Agency Open Government 174 OMB Watch, Webpage Review Criteria Points", לעיל ה"ש 130; שם. "Leaders and Laggards in Agency Open Government Webpages", שם. פתיחת מידע שלטוני בהקשר זה מאפשרת גם לארגוני חברה אזרחית לשפר את המידע שהם נותנים ולשמש "ברוקרים" של מידע. ראו למשל בעניין השוואת דוחות שלטוניים להצהרות הנוגעות לתקציב (חיפוש צולב במאגרי מידע שלטוניים) באתר <http://sunlightfoundation.com/clearspending>, ובעניין בדיקה השוואתית של הפער בין תכנון התקציב לביצועו ועמידה בזמנים במילוי חובות הדיווח על הוצאות באתר Clearspending.org.

חתכים של יוזם התכנית, חשיבות כלכלית, ההוצאות הכספיות וכיוצא באלה. יש לזכור שהקמת אתרים מסוג זה דורשת עבודה מקדימה הנוגעת לפרסום יעדי רשויות השלטון ויצירת מדרי ביצוע קבועים ואחידים. פרסום תכניות העבודה של משרדי הממשלה בפורמטים "קריאי מכונה" הוא תנאי מקדמי.

פרק שמיני שיתוף הציבור

1. מבוא

בפרק זה אדון בשימוש בטכנולוגיות תקשורת חדשות לצורך שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות, כחלק מהגשמת עקרון הממשל הפתוח. הפרק יעסוק בעקרונות הנוגעים לשיתוף ציבור בכלל ולשיתוף באמצעות טכנולוגיות חדשות בפרט, ובדרכים מיטביות להטמעת תרבות של שיתוף. כפי שכבר צוין, להיבט שיתוף הציבור במדיניות הממשל הפתוח שלושה יסודות:

- שיפור ההקשבה השלטונית והיכולת לענות על פניות הציבור מהר ובמדויק.
- קליטת רעיונות חופשיים מצד הציבור באמצעות פלטפורמות ייעודיות, והטמעתם.
- שיתוף הציבור בתהליכי מדיניות ממוקדים.

אף ששיתוף הציבור נעשה גם בעולם הלא מקוון, והצדקותיו נטועות במחשבה הרמוקרטי, התפתחויות טכנולוגיות מציבות כל העת אפשרויות ואתגרים חדשים לקידום היבטי שיתוף. למשל, השלב הראשון של שיתוף הציבור בעידן הדיגיטלי היה מתן אפשרות לציבור לשלוח תגובות בפקס ובדואר אלקטרוני ולקיים שיחות ועידה עם מקבלי החלטות, השלב השני כבר כלל אפשרות להגיש תגובות והערות דרך אתרי האינטרנט של משרדי ממשלה, ולשלב השלישי מאפייני Web 2.0 כגון בלוגים ווידאו-בלוגים בנוגע להצעות חוק, והוא מאפשר הפצת הצעות חוק דרך רשתות חברתיות ועבודת ויקי וטכנולוגיות שיתוף אחרות לבחינת מסמכי מדיניות. כל אחד מן השלבים דורש כמונח הנגשת מידע מסוג אחר. אם בתחילה דובר בהעלאת קבצים סגורים לרשת, ולאחר מכן במתן אפשרות לחפש קבצים אלה, השלב השלישי דורש שימוש בטכנולוגיות חדשות יותר כגון תרגום מסמכים אוטומטי לשפה פשוטה, סיכום דיגיטלי של חומרי רקע, הצגת מפתח עניינים ושימוש בכלי ויזואליזציה להצגת מידע הנוגע להליכי קבלת החלטות וחקיקה.

כפי שכבר נכתב בפרק הרביעי, שיתוף הציבור בהליכי מדיניות וחקיקה יכול לסייע בהגשמת שלוש מטרות קונקרטיות:

- השגת תוצאות מדיניות טובות יותר.
- צמצום עלויות הליכים והעסקת כוח אדם (בתהליכי שימוע וכיוצא באלה).
- קידום מעורבות מצד מגוון רחב יותר של יחידים וקבוצות בגיבוש מדיניות, ופיתוח "אוריינות השתתפות" בקרב הציבור ורחישת אמון לממשל.

עם זה יש לזכור כי אי-אפשר להשיג את כל המטרות מיד. בתהליך השתתפותייתכן שרוב ההערות מצד הציבור, גם הטובות והמתוחכמות שבהן, כבר יהיו ידועות למנסחי החוק, ולא יסיפו להם מידע חדש. עם זה עצם ההליך יכול לתת לציבור תחושה של מעורבות אישית בעניין, ולתרום להרגשה טובה, גם אם בפועל רוב הציבור רק נחשף למידע ואינו מגיב עליו ממש באמצעות כתיבת הערה או תגובה (גולשים אלה מכונים בלשון הרשת "lurkers"). שיתוף הציבור גם דורש משאבים, ארגון ותחכום,¹⁷⁵ ולכן צמצום עלויות הליך החקיקה לא יושג בטווח הקצר. לכן נחוצה הגדרה ברורה של סדרי עדיפויות גם ברמת המטרות. אציע לכך כמה קריטריונים:

1. יש להעדיף יוזמות ניסיוניות ופיילוטים בקנה מידה קטן כדי לבחון את יעילותן והתאמתן של היוזמות לארגון שבאמצעותו הן תיושמו. יש להקים קבוצות עבודה או צוותי מעקב כדי לעקוב אחר יישום היוזמות ולהסיק את המסקנות המתבקשות, ויש לשאוף לשיתופי פעולה חוצי ארגונים כדי לגבש גוף ידע השוואתי ומקיף על סיכויי ההצלחה של היוזמות. בהקשר זה יש להעדיף את המשך השימוש ביוזמות קיימות, כגון אתר שיתוף הציבור הקיים (shituf.gov.il), שאדון בו בהמשך הפרק, הן משום שמדובר בפרויקט שכבר הושקעו בו זמן וכספים הן בשל גוף הידע הייחודי שהוא מספק בנוגע ליוזמות שיתוף ציבור מקוונות בישראל.
2. יש להפיק לקחים מיוזמות שיתוף הציבור ב"עולם הישן". בספרות כבר נצבר ידע באשר לפרקטיקות מיטביות למיזמים של שיתוף הציבור עוד לפני העידן

Cornelius M. Kerwin, *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, New York: PQ Press, 2003 (3rd edition), p. 111

הדיגיטלי, ובעיקר בעשרים השנים האחרונות. יש להפיק לקחים ממנו בהנחה שרובם רלוונטיים ליישום גם בעידן הדיגיטלי, ואין לבחור ביוזמות שיתוף שנכשלו בעבר.

3. יש לבחור תחילה מידע הנחוץ מהיבט של שיתוף הציבור ולא רק "מידע לשם מידע".

4. יש לבחור ביוזמות שמטרתן חינוך לשיתוף הציבור ופיתוח "אוריינות שיתוף". כעולה מן הספרות בארץ ובעולם, התרבות הפוליטית והחברתית בישראל איננה בשלה להכיל מיזמי שיתוף ציבור. יש להניח שהשתתפות ציבורית ושימוש פעיל במידע שלטוני הם מנגנוני התנהגות הנרכשים במרוצת הזמן ועם העלייה באמון ביעילותם. לכן ראוי ליצור תמהיל בין יוזמות שיתוף על פי שני מדדים: המדד האחד הוא של הצלחה במישור החברתי-חינוכי, כלומר קידום מיומנויות שימוש בכלי שיתוף ואמון בתהליך הדליברטיבי. המדד השני הוא של הצלחה במישור הפרקטי, כלומר שינוי מדיניות קונקרטיה או השפעה עליה.

5. יש לבחור ביוזמות שיתוף ברמה המקומית (מהפכת שיתוף מלמטה למעלה). אחד מן הממצאים הבולטים ביותר העולים מן הספרות בנושא שיתוף הציבור הוא שמיזמי שיתוף ציבור מצליחים יותר כאשר הם נוגעים לתהליכי מדיניות מקומיים, הן מן ההיבט של רצון השלטון להפנים שיתוף והן מן ההיבט של רצון הציבור להשתתף בתהליך. לכן יש להעדיף יוזמות ממשל פתוח במגזר המקומי-מוניציפלי מיוזמות במגזר הארצי, בתחומים כגון תכנון ובנייה מקומיים, איכות סביבה ומערכת החינוך המקומית.

אדרן תחילה בכמה מהקריטריונים הללו (לאו דווקא בסדר הזה) ולאחר מכן אעבור להיבטים קונקרטיים של שיתוף הציבור: שיתוף בהליכי חקיקה, שיתוף בהליכי עיצוב מדיניות, שימוש ברעיונות כלליים של הציבור, ושימוש בכלי מדיה חברתית מסחריים לצורך הטמעת השיתוף.

2. עקרונות מיטביים לשיתוף הציבור: לקחים מן "העולם הישן"

שיתוף מקוון של הציבור בתהליכי קבלת החלטות, ימיו כימי האינטרנט,¹⁷⁶ והוא נראה כיום כמעט כמרכיב הכרחי במהפכת המידע, ואולם תהליכי שיתוף הציבור התרחשו גם ב"עולם הישן" ויש בספרות ידע רב בנוגע לשיטות מיטביות למימושם, כמו גם ביקורת על תהליכי שיתוף מדומים ולא יעילים.¹⁷⁷ הספרות עוסקת, למשל, בהיבטים של מדיניות ארצית לעומת מדיניות מקומית;¹⁷⁸ שיתוף פסיבי או אקטיבי; פורמטים מגוונים של תקשורת; תכניות אד הוק או מפגשים מתמשכים; רמת השליטה של המדינה בתהליך; קבוצות משתתפים מסוימות ונבחרות או ציבור רחב ועוד.

הואיל ואין טעם לייבא אל המרחב הדיגיטלי יוזמות שהתבררו בעבר כלא יעילות, אסקור תחילה כמה עקרונות מנחים ופרקטיקות מיטביות לשיתוף הציבור, אשר חילצתי מתוך הספרות הקיימת. עקרונות אלה ישמשו בהמשך הפרק להערכה של שיטות לשיתוף הציבור כחלק ממדיניות ממשל פתוח בישראל. אכן, הערכה של יוזמות לשיתוף הציבור היא משימה קשה, וכמה וכמה מדדים יכולים לבחון את ההשפעה, ההצלחה והתוצאות שלהן. כדי לא להרחיב את היריעה יתר על המידה, יוזכרו העקרונות החוזרים בספרות בהדגשה. אלה ימוינו לעקרונות מהותיים ולעקרונות בנושאי נוהל.

Stuart W. Shulman, "E-Rulemaking: Issues in Current Research 176 and Practice," *INT'L J. Pub. Admin.* 28 (2005), pp. 621, 627-632; Cary Coglianese, "E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process," *Admin. L. Rev.* 56 (2005), pp. 353, 357-366
European Democratic Group, Strasburg, ;43 **לעיל** ה"ש 177
Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation, Paris: OECD, 2001; European Democratic Group, Strasburg, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris: OECD, 2003
גם בבריטניה פרסמה הממשלה בעת האחרונה מסמך העוסק בעקרונות התייעצות עם הציבור בתהליכי קבלת החלטות שסוכנויות ציבוריות נקראות ליישם. ראו www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf

178 ראו וקסמן ובלאנדר, **לעיל** ה"ש 74.

ברמה המהותית שני העקרונות החשובים להצלחת מיזמי שיתוף הם תהליך שיתוף הנתפס כיוצר שינוי, ומקומיות של מיזמי השיתוף.

- **תהליך השיתוף נתפס כיוצר שינוי.** התהליך נתפס כיוצר שינוי כאשר מעצבי המדיניות כנים בנכונותם להיות פתוחים לציבור ולהקשיב לו, ומביאים בחשבון את הדעות שהשמיעו המשתתפים; בהתקיים עדות מוחשית להשפעת ההשתתפות הציבורית; כשהמשתתפים מעורבים בנושא הקונקרטי שעל הפרק, אבל לומדים גם על השתתפות בכלל ויוצאים מן התהליך בתחושה המעוררת אותם להמשיך להתנדב ולהשתתף.¹⁷⁹
 - **מיזמים מקומיים.** הספרות מאוחדת במסקנה שמיזמים לשיתוף הציבור מצליחים כאשר הם מקומיים וממוקדים בנושאים הנוגעים ל"חצר האחורית" של המשתתפים.¹⁸⁰ הספציפיות של הפרויקט, והגדרה מדויקת של תחום ההשתתפות, מצטיירות כגורם המשפיע על מידת הצלחתו. התמקדות בעניין מוגדר הנוגע לחייהם של חברי הקהילה, ולא בעניין כללי ומופשט, היא תנאי מוקדם להצלחה. לכן ניכרים הבדלים בתוצר הפוליטי בין מיזמים לאומיים לבין מיזמים מקומיים,¹⁸¹ והאחרונים מוצלחים יותר.
- בהיבט הפרוצדורלי, התפיסה הדליברטיבית רואה בשילוב בין תפיסות נורמטיביות ובין היבטי נוהל, תנאי מוקדם להצלחה.¹⁸² מכך נובעים העקרונות שלהלן לעניין תהליכי שיתוף ציבור:
- **התהליך הוא שקוף.** המידע הענייני שניתן למשתתפים הוא מלא, וכך גם הדיווח על עמדות המשתתפים בתהליך ועל דרך השימוש בעמדותיהם. נמסר למשתתפים בבהירות במה מדובר, מה יישאר כשהיה ומה נתון לשינוי.

Cheryl S. King, Kathryn M. Feltey, and Bridget O'Neill Susel, "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," *Public Administration Review* 58 (4) (1998), pp. 317-326

180 שם, בעמ' 96.

Mark Button and Kevin Mattson, "Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation," *Policy* 33 (4) (1999), pp. 621-630

Jon Elster, "Introduction," in: *idem* (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 5-17

- **בניית התהליך הולמת את הנסיבות.** חשיבות עליונה נודעת לעבודת הכנה בהירה בנושא המטרות והיעדים (למה ואיך); התוצרים שמקווים להשיגם (החלטה, מדיניות, שירות, פרויקט או תכנית); המעורבים בתהליך (מי); ההקשר (חברתי, פוליטי, היסטורי). התמקדות בתחומי הדיון, במספר השאלות העומדות על הפרק ובניסוחן, מבטיחים את איכות התגובות.
 - **בחירה מושכלת של המעורבים בתהליך.** ראוי ליצור התאמה בין סוג המשתתפים להקשר, למטרות וליעדים בהיבטים של גיל, מין, קבוצת אתניות, מיקום גאוגרפי, קשר לנושא הדיון. חשוב לעורר מודעות לעצם קיום הדיון (באמצעות פרסום בהיר, נרחב ומתאים) ולא פחות מזה גם לטפח ציפיות ריאליות מן הדיון. למשל, דיונים שבהם הייתה דעה דומיננטית אחת לא השיגו את מטרותם מנקודת ראותם של המשתתפים. לכל מיזם שיתוף צריכים להיות קריטריונים מיוחדים לבחירת המשתתפים. בחירת משתתפים יכולה להיות מתוך "החברה בכלל" (באמצעות קול קורא כללי), בחירה עצמית (מתנדבים), בחירה ממוקדת, בחירה מקרית, מי שיש לו נגיעה לעניין, אנשי מקצוע, נציגים נבחרים ועוד. קשה לחלץ מן הספרות תמימות דעים בסוגיית המודל המועדף והתפיסה בה היא שיש להתאים את הבחירה לסוג הנושא הנדון.
 - **התהליך מכבד את המשתתפים.** כיבוד המשתתפים צריך להתבטא בתרבות הדיון, בנכונות להקשיב, בבחירת נציגי שלטון מתאימים, בהקצאת הזמן להשמעת דעות ולדיון פנימי בין המשתתפים. דיון שיש בו חזרה על עמדות ידועות מראש מאכזב את המשתתפים. הכרחי להקצות זמן ומרחב מספיקים שיאפשרו למשתתפים לקבל מידע חדש ולדון בהשלכותיו.
- כן נדרשות ביקורת והערכה לפי מדדים של איכות המעורבות ואיכותו של התהליך (שאלות כגון מי השתתף ואם הגיע קהל היעד לדיון), ואיכותו של תהליך קבלת ההחלטות השלטוני, כלומר אם המידע שהגיע מהציבור אכן שיפר את פעילות הארגון.¹⁸³

183 ראו את עקרונות ארגון החברה האזרחית common sense באתר:

www.commonseca.org/pdfs/Deliberative-public-engagement-9principles.pdf

3. הנגשת מידע כבסיס לשיתוף הציבור

מיסודות מודל ההטמעה של מדיניות ממשל פתוח, מחד גיסא, ומעקרונות מיטביים של שיתוף הציבור מאידך גיסא, עולה ששיתוף ציבור יעיל מבוסס על הספקת מידע רלוונטי לציבור, וגם נגזר ממנו. בשורות הבאות אציע מגוון המלצות כלליות בעניין ההתמודדות הפרקטית עם חסמים מרכזיים הנוגעים להנגשת מידע בהקשר של שיתוף הציבור, להבדיל מהתמודדות תיאורטית עם חסמים אלה, שנעשתה בפרק השני לציבור.

א. הספקת "מטא-מידע" הנוגע להליכי מדיניות

אחד מן החסמים המרכזיים לביצוע המעבר מהנגשת מידע גרדא להשתתפות ציבורית הוא חסם "הבורות האזרחית", שכוונתו בורות הנוגעת למבנה ולתפקוד המוסדיים של רשויות השלטון: הכנסת, הממשלה ורשויות רגולטוריות אחרות. הצבעה בעד או נגד הצעה מסוימת באתר שלטוני איננה תורמת דבר להבנת האזרחים כיצד הרשות פועלת,¹⁸⁴ ולכן לטווח ארוך איננה יעילה לצורך פיקוח ציבורי על הרשות. אפשר להתמודד עם חסם הבורות באמצעות הסברת תהליך החקיקה וציון הדרכים להשפיע עליו ביעילות. אפשר להסביר את תהליך המעורבות בסדרה של צעדים פשוטים, רצוי באמצעות גרפיקה או קובצי וידאו, והענקת "טיפים" למשתמשים כיצד לפתח מיומנויות כתיבה של הערות בונות. יש לזכור, עם זה, שמומחים לכריקת שמישות (usability) טוענים כי דילוג על הוראות ההפעלה הוא מאפיין מרכזי של השימושים ברשת. על אף זאת, יש לחייב את כל רשויות השלטון לפרסם באתרי האינטרנט שלהן, בפורמט פתוח, "קריא מכונה" ומצויד באמצעי חיפוש, מידע רחב ככל האפשר בנוגע לתהליכי גיבוש מדיניות וקבלת החלטות. אפשר להציע בהקשר זה אתר כגון "הם עובדים בשבילך. גוב", שבו יהיה מידע מאורגן ומסודר על מקבלי החלטות ופקידי ציבור ויתאפשר חיפוש סמנטי מתוחכם ונושאי. באתר זה יונגשו נושאים הנמצאים בתהליכי טיפול של רשויות ויתאפשר לנרשמים לקבל הודעות ממוקדות על ישיבות ודיונים בנושאים

Cynthia R. Farina, "False Comfort and Impossible Promises: 184 Uncertainty, Information Overload, and the Unitary Executive," *U. Pa. J. Const. L.* 12 (2010), pp. 357, 378-390

העשויים להיות רלוונטיים להם. אפליקציות מיפוי וחיפוש חכם יוכלו לאפשר למעוניינים בכך לדעת על תכניות הנמצאות בשלבי תכנון לפי מקום מגורים, גיל המשתמש או גיל ילדיו, עיסוקו ועוד, ולהציע אפשרויות השתתפות. הניסיון האוסטרלי בהקשר זה נראה מוצלח למדי.¹⁸⁵ כלי הודעה ממוקדים לפרסום מידע הנוגע להשתתפות ציבורית, אשר יאפשרו רישום לצורך קבלת הודעות ממוקדות בדואר אלקטרוני, RSS, ובהודעות טקסט, גם הם חיוניים.

נוסף על כך, חוסר מודעות ציבורית יכול לנבוע מהיעדר מידע זמין וברור על הליכי מדיניות ספציפיים. פרסום מידע לא ממוקד ברשומות; שימועים ציבוריים שרוב הציבור איננו יודע עליהם ואפילו משלוח הודעות לגופים מסוימים איננו מאפשר לכלל הציבור להשתתף בתהליכי קבלת החלטות. אם נוסיף לכך את החשש מפני התמודדות עם הררי מידע הכתוב בעגה מקצועית, שבו אעסוק בהמשך, יהיה אפשר להבין מדוע העתקת התהליך המסורתי של מסירת הודעה לציבור אל המרחב המקוון לא השיגה הרבה.

לכן יש לחייב את כל רשויות השלטון לפרסם באתרי האינטרנט שלהן, בפורמט "קריא מכונה" ומצויד באמצעי חיפוש, כמות רבה ככל האפשר של מטא-נתונים בנוגע להשתתפות ציבורית מקוונת ולא מקוונת: כיצד והיכן נקבעים שימועים ציבוריים, מהן ההודעות שנשלחו לציבור בנוגע אליהם ומהן ההודעות שנשלחו לתקשורת, מהן התגובות שהתקבלו מן הציבור (ובכללו ארגונים או אנשי אקדמיה), כיצד מוקלטים דיונים ציבוריים, כיצד נבחרים נציגי הציבור שישתתפו בהם וכיצד ניתן להירשם, מה תהיה דרך ההשתתפות, כיצד ניתן להגיש הערות בכתב לדיון ציבורי, כיצד יובאו הערות אלה לידיעת מקבלי ההחלטות ועוד.

נוסף על כך ייתכן שראוי להקים אתר אחד שירכז את כל ההודעות והעדכונים היוצאים מכל המשרדים הממשלתיים, כדי שהמתעניינים לא ייאלצו לגשת לכל אחד מאתרי המשרדים לקבלת המידע. מלבד נוחות כריית המידע מאתר כזה (pull) יוכלו המשתמשים לבקש מידע ולקבלו בנוהל RSS, בדואר אלקטרוני, בטלפון חכם או במדיה חברתית תוך בחירה מאילו משרדים או רשויות לקבל את המידע (push).

יש לעודד ארגונים של החברה האזרחית לעשות שימוש שניוני במידע זה כדי לדלות מידע נושאי אשר עשוי לעודד השתתפות ציבורית.

ב. מורכבות לינגוויסטית וקוגניטיבית

הפער בין הנגשת מידע להשתתפות ציבורית אינו נפער רק בגלל הנפח אלא גם בגלל מורכבות. מדרך הטבע, מסמכים שלטוניים כתובים בשפה מורכבת, מקצועית או משפטית. מנגד, מחקרים מראים כי רמת הקריאה של אדם ממוצע במדינות מפותחות עומדת על דרגה 8 בסולם Fleisch-Kincaid, כלומר מורכבות לשונית הדורשת רמת קריאה גבוהה משל כיתה ח', נשגבת מהבנתה של מרבית האוכלוסייה.¹⁸⁶ הבהרת כל מסמך מדיניות בשפה פשוטה ומובנת הוא אפוא תנאי מוקדם להשתתפות ציבורית. לפיכך הדרישה תובענית יותר מהנגשת מידע גרדא. סביר שיקומו מתנגדים לתרגום מסמכי מדיניות, ומדובר בתהליך עתיר משאבים. עם זה, לא יהיה אפשר לנפץ את ההגמוניה של משתתפים חזקים וקבוצות לחץ, המסוגלים לנווט את השלטון לטובת אינטרסים צרים או מגזריים, בלי שיובטח שלב זה.

טכנולוגיות למיניהן יכולות לסייע בעניין זה כגון קישורים אל מילונים ומגדירים שיסייעו בהבהרת מונחים, מילים נרדפות וראשי תיבות; המחשה חזותית של המידע באמצעות עזרים גרפיים (אינפוגרפיקה) ומעבר לוויזואליזציה במקום הטקסט או לצדו וכיוצא באלה.

ג. נפח ומיקוד נושאי

הנגשת מסמכי מדיניות ארוכים, שיש לגלול אותם עוד ועוד כדי לקרוא אותם עד תומם, מקשה את שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות. בעידן של הצפת מידע, וכשהזמן נמדד במשורה ותשומת הלב מוסחת במהירות, אי-אפשר לצפות שעצם העלאת המסמכים הארוכים לרשת תביא מיד להשתתפות ציבורית. אכן,

Darrell M. West, *State and Federal Electronic Government in the United States 2008*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008, p. 4: www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0826_egovernment_west/0826_egovernment_west.pdf

חשיבות המידע איננה מוטלת בספק. מחקרים העוסקים בדמוקרטיה דליברטיבית מלמדים שמידע ממוקד בתחום המדיניות, הנמצא בהישג יד, משפיע מאוד על איכות ההשתתפות.¹⁸⁷ עם זה, דווקא בתחום הדיגיטלי יש מתח אינהרנטי בין תרבות השיח הקצר ברשת בכלל, וברשתות החברתיות בפרט, לבין ארכונות המאפיינת לפעמים מסמכי מדיניות ועבודות הכנה לחקיקה. "החוק השלישי של הרשת", כפי שמכנה אותו סטיב קרוגר, אחד מן המומחים הבולטים בעולם לשמישות הרשת, הוא: "היפטר ממחצית מן המילים בכל עמוד. לאחר מכן היפטר ממחצית מן המילים הנותרות".¹⁸⁸

אחד התנאים לשיתוף ציבור הוא אפוא הצגת מידע באמצעות "נתחים" בני איכול ובני דיון. כן ראוי לתת אפשרות להגיב על פרק מסוים, סעיף מסוים או שורה מסוימת (targeted commenting), וליצור פורמטים טכנולוגיים המאפשרים התייחסות ממוקדת. אלה יאפשרו הפקת הערות טובות והצעת חלופיות ממוקדות או תיקוני שפה. אין ספק ש"תרגום" חומרים לשפה פשוטה, וחלוקתם למקטעים, כמו גם פיתוח פורמטים נוספים של מידע, עדיין אינם נפוצים. גם שימוש בחוכמת ההמונים לשם כך הוא רעיון לא מעשי בנוגע לרוב הליכי החקיקה. מיזמים כגון ויקיפדיה מלמדים שיצירת טובין ציבוריים ברשת היא אפשרית, אבל כשמדובר ביצירה של תוכן רב ומורכב, יידרשו זמן ניכר, נורמות קהילה מפותחות וסט מתקדם יחסית של פרוטוקולים.¹⁸⁹ עם זה, מדובר בתנאי חיוני

Peter Muhlberger and Lori M. Weber, "Lessons from the Virtual 187
Agora Project: The Effects of Agency, Identity, Information, and
Deliberation on Political Knowledge," *Journal of Public Deliberation*
2 (1) (2006), p. 18: [http://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?
article=1040&context=jpd](http://services.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context=jpd)

Steve Krug, "Third Law of Web Usability," in: *idem, Don't Make Me 188
Think: A Commonsense Approach to Web Usability*, Berkeley, CA:
New Riders, 2006 (2nd edition), p. 142

Cliff Lampe and Paul Resnick, "Slash(dot) and Burn: Distributed 189
Moderation in a Large Online Conversation Space," in: *CHI 2004:
Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in
Computing Systems*, 2004, pp. 543, 543-544: [http://dl.acm.org/citation.
cfm?doi=985692.985761](http://dl.acm.org/citation.cfm?doi=985692.985761)

להצלחת שיתוף הציבור ושילוב יחידים וקבוצות נוספים כמשתתפים פעילים בשיח. מוצע להתחיל בתכניות הנגשת מידע ועיבודו לצורך השתתפות ציבורית בקנה מידה קטן, ולהגדילן במרוצת הזמן.

4. שיפור ההקשבה השלטונית וקידום שיח שיתופי

האופי האינטראקטיבי של רשת האינטרנט מאפשר תקשורת דו-כיוונית בין השלטון לאזרח. האפשרות לבקש מידע, לשאול שאלות או לשלוח הערות ובקשות משלל סוגים נתונה כיום כמעט בכל אתר ובוודאי באתרים השלטוניים. הדרישה הבסיסית היא אפוא לחייב כל אתר שאין בו מאפיינים כאלה, לאפשר למשתמשים בו להעיר הערות ולפנות אל הרשות בשאלות ובהצעות.

עם זה יש להבהיר שאין כל טעם להקים מערכת של שאלות והערות, פורום, בלוג, דף פייסבוק או כל כלי אינטראקטיבי אחר, אם אין ביסודם כוח אדם מיומן שיהיה מסוגל לבחון את רעיונות הציבור והערותיו בתוך פרק זמן קצר. הפרת הבטחה לתקשורת פוגעת בכבוד המשתתפים בתהליך ופוגעת באמון שלהם ביכולתם לחולל שינוי, וייתכן שהיא גרועה יותר מהימנעות מתקשורת כזאת מלכתחילה. אכן, בכל אלה אין חידוש רב, ואולם חשוב להזכירם בהיותם תנאי מוקדם למימוש שיתוף.

יתר על כן, ממש כפי שיש לשאוף שמיזמים דליברטיביים יהיו מורכבים מהיבטים מקוונים ולא מקוונים כאחד,¹⁹⁰ ראוי לאמץ אסטרטגיה משולבת של עיצוב ממוקד וישיר של המידע המוגש לצורך שיתוף הציבור, ותמיכה מצד גורם אנושי בצורת הנחיה ממקדת וקידום תהליך השיתוף. במילים אחרות, אנשים צריכים לעמוד מאחורי המידע, כערובה להצלחת התהליך השיתופי.

יש להכשיר בכל ארגון ממשלתי "צוותי שיתוף ציבור" שיהיו מיומנים במיפוי קשרים ובפיתוח תכניות לשיתוף הציבור, בתכנון תהליכי שיתוף ציבור, במתודות של דיאלוג ודליברציה, בפתרון סכסוכים ויישובם (גישור), בהערכה של תהליכי מעורבות ושיתוף, בהאזנה אקטיבית וביכולת הצגה לפני קהל.

190 BürgerForum Europa. למידע נוסף ראו www.participedia.net/wiki/B%C3%BCrgerForum_Europa

מעקב אחר השימוש בכלי שיתוף הציבור, הפקת הלקחים ושיפור התקשורת יופקדו בידי צוותים אלה. מדובר למעשה ב"מיסוד" תהליכי שיתוף הציבור בתוך הארגונים השלטוניים. ניתן לשתף ארגוני חברה אזרחית בפעילויות של הכשרת צוותי שיתוף הציבור.

הנחיה מקדמת של הדיון תתבצע בראש ובראשונה על ידי תיוג מדויק של ההערות לפי נושאים, או פיתוח אלגוריתם שזה יהיה תפקידו,¹⁹¹ כדי לאפשר שיח בין הגולשים בנוגע להערות שכבר קיימות באתר. פיתוחים טכנולוגיים עתידיים כגון natural language processing, שמשמעותו יכולת מקוונת להגיב עניינית על טקסטים, עשויים לתרום גם הם. למשל, כאשר משתתף מעיר הערה הנוגעת לעלות הצעת מדיניות, אבל איננו מצרף הערכה של העלות; כאשר משתתף משתמש בביטוי לגמרי רגשי ולא ענייני – המערכת תדע להסב את תשומת הלב של הכותב ולבקש מידע נוסף; אולי אף אלגוריתם המסוגל לזהות תבניות מילוליות כמו מתן סיבה או ויכוח ולעורר את תשומת לבו של מנהל הדיון. עד אז, ולבטח כיום, נחוץ גורם אנושי שיכוון את המשתמשים למידע רלוונטי, יסדיר החלפת דעות בין המגיבים וכיוצא באלה. הנחיה מקדמת ומדויקת היא ככל הנראה הרכיב זולל המשאבים הגדול ביותר אבל גם בעל הערך הרב ביותר. יש גם אתגר לא מועט בהנהגת הנחיה שהיא מצד אחד מקדמת ועוזרת להתנהלות הדיון ומצד אחר שומרת על ניטרליות.

5. פיתוח "אוריינות השתתפות"

מדיניות ממשל פתוח תוכל להצליח רק אם יחונך הציבור ויסגל אוריינות השתתפות. המושג "אוריינות השתתפות" מוצע בהתבסס על מושגים מתחומי דעת דומים – אוריינות פיננסית ואוריינות תקשורת. אף שקצרה היריעה מלדון בכך במפורט, אזכיר שמדובר במושגים הקשורים בהעצמה אזרחית באמצעות פיתוח מיומנויות נרכשות, טכניות וקוגניטיביות, שיאפשרו לאדם לטוות קשרי גומלין עם התחום המדובר, יהיו אלה מסרי תקשורת המציפים אותו מכל עבר או ניהול כלכלי נכון של חייו. אדם הרוכש מיומנויות אלה יכול שלא להסתפק

191 למשל אפליקציה של "Digress-It" בקוד פתוח שמתאים לפלטפורמת WordPress.

בצריכה פסיבית, אלא גם להשתתף ביצירת המרחב. אוריינות השתתפות בעידן המידע היא אגד המיומנויות הנוגעות לעצם המודעות ליכולת לדרוש מידע; ההבנה כיצד מידע ורעיונות של מדיניות נאספים, מובנים ומיוצגים על ידי השלטון; צריכה של מידע ורעיונות בפלטפורמות למיניהן; היכולת להשתתף בשיפור המידע והרעיונות ולהציע רעיונות חלופיים, ביקורת והערות לתיקון; שימוש בדרכים בונות, יעילות ומיטביות להעברת רעיונות והערות אלה בחזרה לשלטון והשתתפות בדיון ציבורי בהם. אוריינות ההשתתפות היא אפוא התשתית לסגול כללי התנהגות ורחישת אמון ציבורי בתקשורת עם השלטון.

לצורך פיתוח אוריינות השתתפות נחוץ, כאמור לעיל, להכשיר כוח אדם מיומן ששייב על הערות גולשים באתרי הארגונים למיניהם ויקדם וינחה דיונים. יתרה מזו, מומלץ לתרגל התנסות ציבורית בהשתתפות למשל באמצעות הקמת אתרים מקומיים (של עיריות, המשרד לאיכות הסביבה, משרד החינוך ועוד) שיכנונו "באתי.ראיתי.דיווחתי.גוב". אתרים אלה יאפשרו לדווח על מפגעים סביבתיים (מברזי כיבוי דולף, בור בכביש או מפגעי רעש וריח ועד לדיווח על פשעים) באמצעות כלי מיפוי. אפליקציות למכשירים ניידים יהפכו את הכלי לשימושי עוד יותר. דוגמאות לרעיון זה הן האתר [fix my street](http://fixmystreet.com) הבריטי¹⁹² ו-SeeClickFix.com האמריקני. אתרים אלה הם מען ברור למסירת מידע המועבר מיד לרשות המתאימה, והם גם מאפשרים למשוב הציבורי להפוך למידע שכל גולש אחר יכול לראות ובכך הם הופכים את הקשר שבין המתלונן לרשות לקשר בין כל הציבור ובין הרשות, ומייתרים את הצורך בכפילויות של תלונות הגוזלות זמן ומשאבים שלטוניים.

זאת ועוד, כדאי להקים פרויקט ניסיוני בתחום ממוקד שבו יעמדו לרשות הגולשים הפקידים הבכירים ביותר בתחום הפרויקט ויתנו מענה לשאלות בפורומים ובבלוגים. דוגמה יפה לכך היא אתר business.gov שהוקם ביוזמה אמריקנית לסיוע לעסקים קטנים. אתר זה הוקם במתכונת של one stop shop, מכיל מידע רב מאוד בתחום, והוטמעו בו ארבעה בלוגים ליצירת קשר דו-כיווני של שאלות והערות, ובכל אחד מהם אפשר לשאול שאלות ולצפות לתשובות מן המומחים הטובים ביותר בכל זרועות הממשל וכן מקהל הגולשים. האתר מנחה

192 זהו פרויקט של ארגון החברה האזרחית mysociety במימון שלטוני חלקי. ראו

www.fixmystreet.com

את הגולשים איך מתחילים (תהליך התכנון והצעות שהגולשים יכולים גם להגיב עליהן) להקים עסק. משתתף בו היועץ המשפטי לעסקים קטנים. מפורטים בו דרכי הלוואות ושירותי בנקאות לעסקים קטנים ויש בו רעיונות סיוע לעסקים קטנים. בדרך זו הגולשים מקבלים תשובות וידע רב, וגם יודעים מי מספקים להם אותם. חשוב מזה, הרווח העיקרי מן האתר הוא חיזוק ועידוד הממשל להתערב, לענות, להעניק שירות וגם ללמוד מה מעניין את הגולשים ואילו היבטים של מדיניות הם בעייתיים, מן הצד האחד, ופיתוח ותרגול מיומנויות דיאלוג לא רק בין הפרט ובין השלטון אלא בתוך קבוצה שחבריה מתקשרים אלה עם אלה ועם השלטון, מן הצד האחר.

יתר על כן, כחלק ממתן ההזדמנות לציבור לתת משוב והערכה לאתרים שלטוניים, יש להסב את תשומת הלב הציבורית לאפשרות להביע דעה על איכות המידע המפורסם באתר ולתקן בו טעויות; להעלות רעיונות לסדרי עדיפות בקביעת סוגי מידע הראויים לפרסום; ולהעיר הערות על תכנית הממשל הפתוח של הרשות השלטונית.¹⁹³

כפי שנכתב בפרק השביעי בנוגע להנגשת מידע שלטוני, אחת מדרכי המדיניות הנפוצות לקידום עקרון הממשל הפתוח היא הקמת מעבדות ויזום תחרויות שמטרתן לעודד השתתפות ציבורית במיזמי ממשל פתוח. מדובר בטכניקה שיש רווח כלכלי בצדה כאשר היא מגויסת לצורכי שימוש שניוני בבסיסי נתונים, שכן השקעה כספית מועטה נושאת שפע פיתוחים שהגה הציבור. בהיבט של שיתוף הציבור מדובר בדרך להשגת תשומת לב תקשורתית, פנייה לקהלים צעירים ועידוד השקעת זמן ומחשבה. מומלץ להשקיע משאבים בתחרויות מסוג זה, מתוך בחירה מחושבת של הנושאים כדי להשיג את מרב האפקטיביות, הן ברמת התוצאה הן ברמת פיתוח אוריינות ההשתתפות. לכן ראוי להנהיג תחרויות משני טיפוסים: האחד לקידום שיתוף ברעיונות והאחר לקידום חינוך לשיתוף ומיומנויות שיתוף. להלן יובאו כמה דוגמאות.

193 הצעה זו דומה במידת מה להצעה שהעלה השר מיכאל איתן, ולפיה אתר הממשל הפתוח הישראלי באינטרנט, שכתובתו תהיה open.gov.il, יאפשר לציבור לתת משוב והערכות בעניין איכות המידע המפורסם בו. לדעתי, הקצאת כלי שיתוף רק באתר זה אינה מספקת משום שהוא איננו ממוקד דיו. ראוי לאפשר זאת, כמתואר לעיל, בכל אחד מן האתרים הספציפיים.

א. פנייה לציבור לסייע בפרויקט ציבורי הנמצא בתהליכי פיתוח, תוך מתן פרסים כספיים או הבטחה שלטונית לרכוש מוצר שיפותח בעתיד. בארצות הברית פרסמה סוכנות החלל (נאס"א) מיזמי שיתוף בנושא מכונת חלל לאסטרונוטים¹⁹⁴ ושמירה על טריות המזון בחלל. רשות הבריאות פרסמה תחרות בנושא מציאת חיסון לדלקת קרום המוח.¹⁹⁵ בהתאמה תרבותית לארצנו אפשר להציע תחרויות "הראו לנו דרך טובה יותר" נושאות פרסים כספיים מתמרצים בנושא רעיונות למחזור מים וחיסכון במים, מערכות התרעה, גורת חשמל חסכונית יותר¹⁹⁶ ועוד.

ב. אתגר לאזרח. גוב: פנייה לציבור בקריאה לסייע במתן רעיונות לפתרון בעיות קונקרטריות, בדרך של תחרויות נושאות פרסים. אפשר להעלות מגוון של שאלות (מתפריט של ארוחה בריאה לילדים ועד שילוט בערים שיש בהן אוכלוסייה מגוונת) המיועדות לכל מיני סוגים של אוכלוסיות (מסטודנטים ועד תושבים ותיקים). יש להבהיר ליד כל שאלה מהו סכום הפרס שיינתן לרעיון הזוכה ומהו פרק הזמן להגשת הרעיונות, ורק מתום מועד זה ואילך יש לאפשר בחירה ציבורית של הרעיונות הזוכים. יוזמה זו נוחלת הצלחה יפה בארצות הברית באתר challenge.gov.

ג. הכרזה על תחרויות חינוכיות, כגון תחרויות נאומים בווידאו, ובחירת הזוכה בפרס על פי הצבעות גולשים בשילוב המלצות צוות מקצועי מן השלטון. מיזמים כאלה נחשבים מוצלחים בארצות הברית¹⁹⁷ בנושאים כגון מחזור ואיכות הסביבה, שימוש במידע שלטוני לצרכים מצחיקים או שימושיים¹⁹⁸ או בסוגיה מהי דמוקרטיה.¹⁹⁹ תחרות הנאומים השנתית של המכון הישראלי לדמוקרטיה, המיועדת לסטודנטים, נחשבת למצליחה אף שהפרסים הכספיים בה נמוכים, והצלחתה נזקפת לשילוב דמויות ציבוריות ואמצעי תקשורת המונים בתחרות, שעל כן הכבוד שבזכייה בה מפצה על צניעות הפרס הכספי.

NASA Centennial Challenges Program 194

www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-11.pdf 195

Department of Energy's "L Prize" 196

EPA, "Our Planet, Our Stuff, Our Choice," Video Competition 197

USA.gov Video Contest 198

America.gov, "Democracy Is..." Video Contest (State Department) 199

הצלחה דומה יכולים לנחול אתרי שאלה. לראש הממשלה. גוב, המאפשרים לשאול בחופשיות שאלות על נושא משתנה בכל שבוע,²⁰⁰ כגון עליית מחירים; מעמדה הגאו-אסטרטגי של ישראל וכדומה, כנגד התחייבות של הבכירים ביותר (ראש הממשלה, שר האוצר, שר החוץ) לענות על השאלות. ניתן להשתמש בכלי דירוג ולחייב תגובה בווידאו, בשידור חי, על עשר השאלות שיקבלו את הדירוג הגבוה ביותר.²⁰¹ ניתן להשתמש בכלי כגון Google Moderator כדי לארח את המיזם.

6. שיתוף ארגוני החברה האזרחית כחלק ממימוש עקרון שיתוף הציבור

כפי שנכתב בפרק השישי, לארגוני החברה האזרחית תפקיד חיוני בקידום והטמעה של עקרונות הממשל הפתוח. יש להניח גם שארגוני החברה האזרחית ייקחו חלק פעיל במיזמי שיתוף הציבור הקרובים לתחום העניין שלהם. דווקא בשל כך נראה שאת השלב המתקדם יותר של שיתוף הציבור בניסוח מסמכים בנושאי מדיניות מורכבים יש לנסות תחילה עם ארגונים כאלה. מוצע אפוא ליוזם פרויקט שייקרא "תקוות גדולות. גוב" (או "ישראל 2021. גוב") ואשר ישאף לנסח מסמכי חזון ואג'נדה קצרים הנוגעים להיבטיה המגוונים של הפעילות השלטונית. מפעילי האתר ייזמו קשרים עם ארגונים לא ממשלתיים וארגוני המגזר השלישי וישתפו אותם על גבי פלטפורמת ויקי בכתיבת המסמכים. כל אחד מן המסמכים יהיה פתוח לדיון ולתיקונים מצד ארגונים אחרים ומצד הרשות השלטונית העוסקת בכך. המיזם יכול להיות פורץ דרך בנושא תהליכים דליברטיביים בין ארגונים לבין השלטון ובין ארגונים לבין עצמם, והתוצר שלו עשוי להיות בעל ערך חינוכי רב.²⁰²

200 בארצות הברית אתר Open for Questions

201 הניסיון האמריקני בסוף 2009 הביא לקבלת יותר ממאה אלף שאלות ושלושה מיליון וחצי מדרגים בתוך 48 שעות, מכל חמישים המדינות. ראש הממשלה נראה בצילום וידאו עונה על השאלות האלה בשידור ישיר באתר. זהו כלי מצוין המאפשר לציבור להעלות שאלות, ולשלטון – לדעת מה מטריד את הציבור, ולכולם גם יחד מאפשר להבין את הפוטנציאל במדיה החדשה.

202 ראו גם אתר בתכנון: "Great Expectations" Project — City of Philadelphia.

7. שיתוף הציבור בהליכי חקיקה

דומה שמכל ההיבטים של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות, החשוב ביותר, ועם זאת המורכב ביותר, הוא שיתוף הציבור בהליכי חקיקה ותקינה.²⁰³ המורכבות נובעת מן האופי הפורמלי של הליך החקיקה, שאמנם מחייב מסירת מידע ופרסום ברשומות לעיון הציבור,²⁰⁴ אך הוא תוצר ישיר של הדמוקרטיה הייצוגית חסרת האתוס של היועצות ישירה עם הציבור. נוסף על כך, מדובר בהליך עתיר מידע הכתוב בשפה לא נגישה. הצעת חוק יכולה להסתמך על מאות עמודי טקסט ונתונים מספריים, מחקרים תומכים וניירות עמדה. העמדה הנדרשת בעניינה איננה אמורפית, ולהבדיל משיתוף בקביעת "סדרי עדיפויות" ("על מה ראוי להוציא הכסף"), או ב"סיעור מוחות בהשתתפות הציבור", שהוא בעל אופי כללי, השתתפות בתהליכי רגולציה וחקיקה דורשת מיקוד וידע ברור. מנגד, חשיבות השיתוף בתחום זה נובעת, כמובן, מהשפעתו הניכרת של החוק על המציאות הכללית, להבדיל משיתוף בתהליכים רחבים ואמורפיים יותר. חשיפת המטרות והרציונלים שביסוד החקיקה, כמו גם השלכות הצעת החוק והרקע שעליו היא מסתמכת, היא עקרונית וחשובה לפיקוח על מעשי השלטון ולעצם קיומו של הליך דמוקרטי תקין. הפיכת חומרים אלה לדיגיטליים פותחת מרחב של אפשרויות לניתוח, לאחזור ולבדיקה שלהם גם לטובת מנסחי החוק וגם לטובת המנסים להבין ולהסדיר מהלכים והחלטות. לכן הליך חקיקה המלווה בטכנולוגיות דיגיטליות רצוי לפחות ברמת העיקרון. ממשלים וסוכנויות ממשל החלו לבנות מערכי חקיקה מקוונת (e-rulemaking) כבר לפני כחמש עשרה שנים. הושקעו בכך מאמצים ומיליוני דולרים. בדיעבד, חוות הדעת הנוגעות לתהליך ה-e-rulemaking הן מעורבות. מחוץ לממשל, מדעני מדע המדינה, אנשי משפט וקבוצות חברה אזרחית טוענים

Cynthia R. Farina, Mary J. Newhart, Claire Cardie, and Dan Cosley, 203
"Rulemaking 2.0," *University of Miami L. Rev.* 65 (2011), pp. 1001-1056

204 סעיף 2 לחוק המעבר, התש"ט-1949. כן ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל, תל אביב: שוקן, 2005 (מהדורה שישית), כרך ב, עמ' 744-726, וכן אתר רשומות של משרד המשפטים: www.justice.gov.il/MOJHeb/Reshumot/

שמערכות אלה לא הצליחו לגרום לכניסה של קולות בעלי עניין מן החברה לתוך תהליך החקיקה.²⁰⁵ כן נטען ברמה הטכנית שממשקי תגובות ורעיונות מן הציבור באתרים כגון האתר regulations.gov אינם נוחים לשימוש. עוד נטען כי המידע המוצג נמסר ברמת תכום ופירוט שונה מסוכנות לסוכנות והדבר מקשה את המעקב אחר הליכי החקיקה ועל אחת כמה וכמה את ההשתתפות בהליך. הזמן המועט המוקצב להערות הציבור בנוגע להליכי החקיקה מהווה גם הוא חסם בעולם של גירויים רבים וזמן פנוי מועט.

זאת ועוד, חקיקה, ובעיקר תיקוני חקיקה, מתבצעת לעתים קרובות כטלאי על טלאי (שינוי מילה או שתיים בסעיף קיים או שינוי סעיף בתוך חוק קיים מרובה סעיפים), ואופן פרסומה ברשומות אינו מאפשר לאדם מן היישוב להבין את פשרם. יש להזכיר כי בעקבות קושי זה הציע השוק הפרטי פתרונות: קובצי חקיקה שלמים ומתעדכנים בתשלום המשמשים את המשפטנים בארץ. גם אם יתברר שהרשויות מסתייגות מהכנת גרסאות המנסחות בשפה פשוטה את הצעות חוק, אפשר בשלב הראשון להבטיח שלפחות שירות זה של הצגת קובצי החקיקה בשלמותם, שנעשה כיום על ידי גופים פרטיים, ייעשה באתר תזכירי החוק או באתר רשומות על ידי הממשלה עצמה. בר בכך, יש לקדם דרישה מן העוסקים בחקיקה לנסח גרסאות קלות להבנה של הצעות חוק, כחלק מן המהפכה התרבותית-חברתית הנלווית להתפתחות הדיגיטלית. ייתכן שאתרים כגון אתר שיתוף הציבור, אשר יידון בהמשך, צריכים להיות נושאי הדגל בהקשר זה.

כיום, מידע הנוגע להצעות חוק ולחוקים נתון במרוכז באתר הכנסת,²⁰⁶ ונמסר בצורה בהירה אף יותר, שיש לה מאפיינים רבים מאלה שבאתר הכנסת הרשמי (כגון קישור לנוסחים אחרים ולפרוטוקולים, קישור לעמוד חברי הכנסת

Barbara H. Brandon and Robert D. Carlitz, "Online Rulemaking and 205 Other Tools for Strengthening Our Civic Infrastructure," *Admin. L. Rev.* 54 (2003), pp. 1421, 1451-1455; Cary Coglianese, Stuart Shapiro, and Steven J. Balla, "Unifying Rulemaking Information: Recommendations for the New Federal Docket Management System," *Admin. L. Rev.* 57 (2005), pp. 621, 626, 629; Stuart W. Shulman, "E-rulemaking: Issues in Current Research and Practice," *INT'L J. Pub. Admin.* 28 (2005), pp. 621, 632-633

http://knesset.gov.il/laws/heb/law_main.asp 206

התומכים והמתנגדים שבאתר ועוד), באתר "כנסת פתוחה".²⁰⁷ ואולם שני אתרים אלה אינם מהווים במה לשיתוף הציבור בנושאים קונקרטיים. באתר קשרי ממשל של פורטל gov.il ניתן למצוא מסוף שנת 2010 את תזכירי החקיקה המוגשים על ידי הממשלה.²⁰⁸ אתר זה מאפשר תגובה קונקרטית על תזכירי החקיקה באמצעות טופס מקוון. פרסום תזכירי חקיקה, בטרם הגיעו לפרסום רשמי בקובץ "הצעות חוק", ובתוספת דברי הסבר מפורטים על אודות מטרותיה של החקיקה, אכן מיועד לממש דיון ראשוני בהצעת החוק. עם זה, אף שמדובר בהתקדמות וברצון טוב, מערכת זו איננה מעודכנת כלל ועיקר. היא איננה תומכת בכל הדפדפנים והיא מאפשרת תנועה חד-כיוונית בלא שום היבט דיאלוגי או קבוצתי (אי-אפשר לראות הערות שהוגשו על ידי אחרים באתר). באתר שיתוף הציבור של המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור, שיידון בהמשך, יש פלטפורמה לדיון בהצעות חוק, אך מוצגות בה רק הצעות שנבחרו על ידי מנהלי האתר. גם תגובות משרדי הממשלה אינן ניתנות כחלק מן הדיון אלא בעקבות פניית מנהלי האתר. כעולה מן האמור, ברמה המעשית מוצע להוסיף "שכבות שיתוף" לאתר המרכזי אשר ירכז את החקיקה והתקינה בישראל (ראו לעיל את ההצעה להקים אתר חקיקה-גוב בפרק השביעי). חיפוש מילולי חכם בכל הצעות החוק והצעות התקינה יהווה בסיס לאפליקציה שתאפשר להעיר עליהן הערות ולקרוא הערות של אחרים (ראו את הסעיף הבא), ואף לקרוא מה החליט המחוקק לבסוף. יש לעצב את האתר בצורה ידידותית למשתמש אשר תבליט הצעות שפרק זמן ההערות עליהן עומד לפוג, דוגמאות לרגולציה שהשתנתה בשל הערות הגולשים, ונתונים סטטיסטיים על רשויות שעשו את השימוש הרב ביותר בהערות הגולשים. בעיקר יש להפוך את האתר לשיתופי במובן זה שכל גולש יוכל לראות את הערות הגולשים האחרים.

יש לחייב כל אחד ממשרדי הממשלה להנגיש לפחות שתי הצעות חוק בכל חודש בשפה "פשוטה" ובתוספת דברי רקע והסבר בשפה שאיננה משפטית.²⁰⁹

<http://oknesset.org/bill> 207

www.tazkirim.gov.il/Pages/default.aspx; www.tazkirim.gov.il/Pages/default.aspx 208

www.regulations.gov/#!/home ראו דרך מרשימה לביצוע הדבר באתר 209

ראוי גם לקצוב פרק זמן סביר להערות הציבור, שייתן גם לאנשים עסוקים שהות לענות, אבל לא ייצור תחושת שכחה ומריחת זמן. בהמשך, יהיה צריך לשמור את תגובות הציבור בארכיון הכנסת כחלק מהליך החקיקה, ולפרסמן באתר האינטרנט של הכנסת, כפי שהדברים נעשים בנוגע לדיון בוועדות הכנסת. עוד מוצע ליזום פרויקט חוץ-שלטוני ניסיוני שימומן על ידי ארגוני החברה האזרחית ויהווה "חדר חקיקה". בחירת הצעות חוק, תרגומן לשפה קלה, הפצתן באמצעים מגוונים ובכללם מדיה חברתית (ראו בהמשך), וקידום תהליך דליברטיבי של שיתוף הציבור בנוגע לחוק. מסקנות מניסויים כאלה, מלבד תרומתן לאוריינות ההשתתפות, יוכלו לשמש את השלטון בתהליך הטמעת שיתוף הציבור בהליכי חקיקה.

8. שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות

תהליכי גיבוש מדיניות הם אולי התחום המאתגר ביותר של הטמעת עקרונות שיתוף הציבור. שיתוף הציבור בהליכים מנהליים לקבלת החלטות אינו מוכר בישראל כנורמה כללית המחייבת את רשויות המנהל (להבדיל, למשל, מעקרונות של שקיפות המעוגנים בחוק חופש המידע). אמנם הפסיקה מחייבת לתת זכות טיעון לנפגע או לנמען של פעולה מנהלית ולשמוע את דעתו ב"לב פתוח ובנפש חפצה" כחלק מכללי הצדק הטבעי,²¹⁰ אך מדובר בזכות שאינה ניתנת לציבור הרחב. חוק חופש המידע עצמו מגדיר את "הדיונים הפנימיים" של רשויות השלטון כחריגים לחובת השקיפות ואיננו מחייב את פרסומם אפילו בדיעבד,²¹¹ כל שכן בזמן אמת שבו הציבור יכול להביע את דעתו. למעשה, חוקים אחדים בלבד מחייבים את הרשות המנהלית לפרסם את טיוטת החלטתה מראש,²¹² וגם הם אינם קובעים כל הסדר של שיתוף הציבור, אלא רק אפשרות להתנגד

210 ראו יצחק זמיר, הסמכות המינהלית, ירושלים: נבו, 1996, כרך ב, עמ' 796-832, 866-833.

211 סעיף 9ב (2) לחוק חופש המידע. וראו ארבל ושוורץ אלטשולר, לעיל ה"ש 3, בעמ' 155-138.

212 ראו למשל סעיפים 51, 77, 88-90, 92 ו-96 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; סעיף 17 לחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965.

להחלטה או לערער עליה. אלה הביאו את פרופ' ברכה לסכם ולומר שבדין הישראלי נדחקו שיקולי ההשתתפות הציבורית במעשי המנהל לקרן זוית,²¹³ ואת פרופ' זמיר לקרוא לשינוי בתחום זה כחלק מלקחי המחאה החברתית בקיץ 2011.²¹⁴ אכן, ייצוג הולם של מגזרים מקופחים במשרות בשירות המדינה, מינוי מועצות ציבוריות, פורומים מייעצים, נציגי ציבור ונציגי גופים רלוונטיים הם דרכים להבטחת שיתוף הציבור.²¹⁵ נוסף על כך בכמה פסקי דין השתמשו בתי המשפט ברטוריקה של שיתוף הציבור. בעניין בלומנטל נ' עיריית רחובות קבעה השופטת שטרסברג-כהן כי יש לשתף את תושבי העיר או השכונה הרלוונטית בהחלטה לאיזו מטרה תוקצה הקרקע באזור מגוריהם כבר בשלבי התכנון הראשוניים. אף שהרטוריקה היא זו של זכות טיעון, תחולתה רחבה:

כאשר ההקצאה משליכה על תושבי השכונה ויש בה כדי להשפיע על אורח חייהם ועל איכות חייהם וכאשר יכול וישנם מעוניינים נוספים שבידם להציע הצעות לשימושים שונים בקרקע לצרכי ציבור או קרקע אחרת לצורך הפרוייקט המוצע, יש לפרסם את עניין ההקצאה ולאפשר להם להשמיע ולומר דברם [...] בעקבות שמיעת התושבים, יש לקיים דיון ענייני ורציני בכל ההיבטים של ההקצאה, לשקול את כל השיקולים הרלבנטיים, להתייחס לטענות שהושמעו ולאזן בין הצרכים השונים. רק בדרך זו יכולה להתקבל החלטה ראויה ורק בדרך זו נשמרים כללי המנהל התקיין.²¹⁶

213 ברוך ברכה, משפט מינהלי, ירושלים: שוקן, 1997, עמ' 200.

214 יצחק זמיר, "הבעיה האמיתית" הארץ, 3.10.2011: www.haaretz.co.il/opinions/1.1487786

215 למשל, סעיף 28 לחוק ארגון הפיקוח על העבודה, התשי"ד-1954; סעיף 2 לתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958; סעיף 32 לחוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963; סעיף 37 לחוק חופשה שנתית, התשי"א-1951.

216 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות: <http://elyon1.court.gov.il/files/99/380/036/j09/99036380.j09.HTM>, פסקה 12 לפסק דינה של השופטת שטרסברג כהן.

בעניין אדם טבע ודין נ' שר הפנים הדגיש השופט חשין את הקשר הקרוב שבין שקיפות לבין שיתוף הציבור כיסוד ביישום דיני התכנון והבנייה, אף שהחוק עצמו מצמצם את זכות השתתפות ומעניקה למעוניין בקרקע הרואה עצמו נפגע:

גם עקרונות־תשתית – בשיטת המשפט בכלל וברדן התכנון והבניה בפרט – גם אלה יוליכונו לאותה מסקנה. כוונתנו היא, בעיקר, לעקרון השקיפות במשפט הציבורי ולעקרון שיתופם של הציבור ושל היחיד בהכנתן של תוכניות, תוך הקניית זכויות התנגדות לתוכניות הפוגעות בזכויות ובאינטרסים לגיטימיים [...] שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בניה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל.²¹⁷

נראה שבטרם אדון בדרכי השיתוף, ראוי לקרוא להכרה בחשיבות שיתוף הציבור כעקרון יסוד במשפט המנהלי, בדומה לעקרון הפעולה בסמכות או עקרון ההגיונות. כך, הנחת המוצא הפרשנית תהיה שעל הרשות המנהלית להצביע על הסמכה מפורשת או משתמעת במישרין מאופי הפעולה המנהלית הספציפית כדי שתוכל לשלול או להגביל את שיתוף הציבור. נטל ההוכחה והשכנוע יעבור אל כתפי הרשות: במקום לדרוש מהמבקשים להשתתף בהליך שינקמו את עניינם האישי בשיתוף, הרשות המנהלית היא שתצטרך לנמק מדוע היא מבקשת להגביל את השתתפות הציבור. בית המשפט יבחן אם חסימת ההשתתפות היא סבירה ומידתית, ממש כפי שהוא בוחן את חוקיותה של כל פעולה מנהלית.

בפרק השביעי של מחקר זה הוצע לארגן חלק מן המידע השלטוני בתוך מרכזיות נושאות שתאפשרנה לגולשים להגיע אל מידע מאורגן בצורה רוחבית ונוחה לשימוש. מומלץ שמרכזיות אלה ישמשו פלטפורמה למיזם חלוץ (pilot) של שיתוף הציבור. יש להניח שהתוספת השולית לתקציבו של אתר מושקע

217 בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין נ' שר הפנים: www.constitution.org.il/index.php?option=com_consti_comp&class=1&mytask=view&id=760
פסקאות 17-18 לפסק דינו של השופט חשין.

מסוג זה בגלל הוספת אפיונים של שיתוף הציבור היא נמוכה מעלות הקמת אתרים חדשים (בייחוד אם מדובר בשימוש בכלי מדיה חברתית מסחריים כפי שיורחב להלן).

יתרה מזו, מן המחקר הנוגע לשיתוף הציבור בעולם הישן, וכן מבדיקת יוזמות שיתוף ציבור מקוונות, עולה שסוד ההצלחה טמון במיקוד ובצמצום הנושא. יוזמות כלליות כגון change.gov, אשר תידון בהמשך כשיידונו כלי ניהול רעיונות, וגם Knowledge and Collaboration at the Department of State, ו-NCLB Listening and Learning Tour – נכשלו בשל כלליות היתר. השוואתן ליוזמות ממוקדות כגון שיתוף חיילים בכתיבת תורות לחימה;²¹⁸ שיתוף גמלאים בהצעות קונקרטיות באשר להגשת תביעות גמלה;²¹⁹ שיתוף אזרחים הגרים בקרבת כורים גרעיניים בעדכון כללים הנוגעים לאיכות הסביבה;²²⁰ שיתוף הציבור בקביעת כללי השימוש בפארקים לאומיים;²²¹ שימוש בחוכמת ההמון ושיתוף סטודנטים למשפטים וסטודנטים למדעים בבדיקת בקשות לאישור פטנטים עוד בטרם הועברו לאישור רשמי²²² – מלמדת כי ככל שהנושא הנבחר ממוקד יותר ופונה לקהל רלוונטי יותר, כך הסיכוי לשיתוף אפקטיבי של הציבור גדל, הן מבחינת איכות התוצר לשלטון הן מבחינת הנכונות הציבורית לקחת חלק בתהליך. דוגמאות נוספות ומעוררות השראה למיזמים מקומיים לשיתוף הציבור ברחבי העולם באמצעות רשת האינטרנט נמצאות בפלטפורמת הוויקי המושקעת participedia.²²³

נוסף על כך, ולאור יתרונם של מיזמי שיתוף מקומיים, ייתכן שכדאי לבצע את התכנית למיזם חלוץ (pilot) דווקא ברשויות המקומיות ולפתח צוות מעקב בתוך משרד הפנים, שיהיה אחראי לבחור תהליכים ויוזמות כאלה, לקח עליהם ולמדוד את מידת הצלחתם. בכל העולם המיזמים המקוונים המוצלחים ביותר הם אלה הנוגעים לשלטון המקומי, ולכן מומלץ להתחיל את מהפכת השיתוף

Wikified Army Field Guide 218

VBA Innovation Initiative 219

NRC Web Conferencing for Public Meetings 220

The National Forest System New Forest Planning Rule 221

www.peertopatent.org 222

www.participedia.net/wiki/Welcome_to_Participedia 223

מלמטה למעלה. אם להשתמש בביטוי של טים אוריילי "government as a platform"²²⁴, אפשר לכנות תפיסה זו "העיר כפלטפורמה".

ברמת המדינה יש לדרוש מכל אחד ממשרדי הממשלה לבחור נושא ממוקד אחד של מדיניות בשלבי עיצוב, ולהציג באתר המשרד את כל המידע הנוגע לו. יש לוודא שכל הדיונים בנושא זה יהיו דיונים פתוחים בצורת וידאו או טקסט מצויד באמצעי חיפוש, ולהציע באתר עדכונים שבועיים, אולי בצורת וידאו של "מה היה השבוע"²²⁵, ולשלוח אותם בצורה ממוקדת למבקשים.






הטווח הרחב של תפקידים, סמכויות ומבנים אצל רשויות המנהל איננו מאפשר קביעה רוחבית וודאית בנוגע להסדרי השיתוף הראויים. אין ספק שמדובר בדינמיקה ארגונית שיש לאפשר לה להשתנות ולהתפתח במרוצת הזמן. עם זה, יש לדרוש התנעה של תהליך זה. כפי שכתבתי בחלק העוסק בהיבטים המוסדיים של מדיניות ממשל פתוח, מימוש יוזמות אלה טעון אכיפה ופיקוח באמצעות גוף מרכזי כגון נציבות חופש המידע העומדת לקום במשרד המשפטים.

בטרם אעבור לדון בדרכי שיתוף קונקרטיות – באמצעות כלי ניהול רעיונות, מדיה חברתית ואתר ייעודי – אערוך סיכום ביניים. בלוח שלהלן מתואר תהליך שיתוף הציבור שניסיתי להסביר כאן, שמתחיל בשלב הבסיסי של הצגה והנגשה של מידע לצורכי השתתפות ציבורית, עובר בהקשבה שלטונית ומגיע לשיאו בשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות. הלוח, המבוסס על תפיסה של שילוב אמצעים מקוונים ולא מקוונים, מבטא גם את הקשר שבין מידע לבין העצמה אזרחית, דרך כל שלבי הביניים.

<http://ofps.oreilly.com/titles/9780596804350> 224

225 ראו למשל את הפרויקט המוצלח Launch Healthreform.gov

הספקטרום של שיתוף הציבור

	 העצמה	 שיתוף פעולה	 מעורבות	 היועצות	 מידע	
מטרה של שיתוף הציבור	להעביר את ההחלטה הסופית לידי הציבור	להכיר אל הציבור בכל היבט של תהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה פיתוח מרחב האפשרויות השונות וזיהוי הפתרון המועדף	לעבוד ישירות מול הציבור לאורך התהליך כדי לוודא ששיקולים ציבוריים מובאים בחשבון	לקבל משוב מן הציבור הן לגבי מרחב האפשרויות והן לגבי ההחלטות	לספק לציבור מידע מאוזן ואובייקטיבי כדי להבין את הבעיה, ההזדמנויות, האפשרויות והפתרונות	
ההבטחה לציבור	נטמיע מה שתבחרו	נחפש אתכם לצורך עצה טובה וחדשנות, כדי לעצב פתרונות וכדי לכלול את המלצותיכם בתוך ההחלטה הסופית	נעבוד יחד אתכם כדי להבטיח שהשיקולים שלכם משתקפים ישירות באפשרויות השונות, ונספק משוב כיצד מה שתרמתם אכן השפיע על ההחלטה	ניידע אתכם, נאזין למידע, רעיונות, חששות ושיקולים הבאים מקרבכם ונספק משוב כיצד מה שתרמתם אכן השפיע על ההחלטה	ניידע אתכם	
טכניקות לדוגמה	<ul style="list-style-type: none"> מועצות אזרחים בחירות האצלת סמכויות החלטה 	<ul style="list-style-type: none"> ועדות ייעוץ מטעם הציבור בניית הסכמות תהליך קבלת החלטות משתף 	<ul style="list-style-type: none"> סדנאות סקרים דליברטיביים 	<ul style="list-style-type: none"> שימועים ציבוריים קבוצות מיקוד סקרים מפגשים ציבוריים 	<ul style="list-style-type: none"> דפי מידע אתרי אינטרנט "בית פתוח" 	



9. שיתוף הציבור במתן רעיונות כלליים באמצעות כלי ניהול רעיונות

אחת הדרכים הנפוצות לשיתוף הציבור, שאומצו על ידי ארגונים שלטוניים בארצות הברית בעקבות יוזמת הממשל הפתוח,²²⁶ היא השימוש בכלי טכנולוגי של "ניהול רעיונות" המאפשר לציבור: (1) להציע את רעיונותיו; (2) להעיר על רעיונות שהוצעו; (3) לדרג רעיונות באמצעות הצבעה; (4) לחפש בתוכם.

הכלי המרכזי המשמש לכך הוא IdeaScale²²⁷ בשל האפשרות להתאימו בקלות לממשק של כל אתר ממשלתי, קלות הטמעתו ומהירות הלמידה של הפעלתו. כלי זה ניתן להטמעה גם ככלי פנים-ארגוני המאפשר לכל עובדי הארגון, ולא רק לציבור הרחב, להציע את רעיונותיהם.²²⁸

אכן, כלים המאפשרים תהליך של איסוף רעיונות חדשים וארגונים, ביחוד בשילוב כלי web.2 אחרים כגון שיתוף תמונות וידאו, תיגו, בלוגים ומיקרו-בלוגים, נחשבים לכלים מבטיחים. אף שעדיין מדובר בכלים "דיבוריים" יותר ו"שיתופיים" פחות, הם עדיפים מכלים קונבנציונליים כגון שאלונים וסקרים, ומאפשרים השתתפות פתוחה ולא פורמלית, בזמן אמת. מדרוג ההצעות מסייע לרשויות לנפות את ההצעות הטובות ושלא לבזבז זמן ומשאבים מיותרים על יוזמות שיתוף. ואולם דווקא השימוש בכלי זה מדגים את הקושי שבהטמעת יוזמות שיתוף הציבור בארצות הברית. יש סוגי שיתוף שהוא איננו מתאים

226 על פי הדירקטיבה מדצמבר 2009, על כל זרוע שלטונית לפרסם תכנית ממשל פתוח ובה יוזמות, שלבי פעולה וכיוצא באלה. רשימה מעניינת של כל היוזמות מופיעה באתר www.whitehouse.gov/open/documents/flagship-initiatives

227 <http://ideascale.com/tour>

228 הסוכנות לבריאות הציבור בארצות הברית, המאגדת כחמישה עשר אלף עובדים בכל ארצות הברית ועוד בחמישים מדינות ברחבי העולם, יצרה כלי המאפשר לארגון להשתמש בידע הרחב והעשיר של כל העובדים שלו. הסוכנות משתמשת ברשת P2P בשם IDEALAB ומאפשרת להציג שאלות ורעיונות, להגיב על פוסטים של אחרים ולהצביע על מידת האיכות של הצעות. ההצעות והרעיונות ממוינים לפי מטרות ארגוניות ונושאי הטיפול של הארגון באמצעות תיגו, והכול נשמר ומאפשר חיפוש. ההצלחה עודדה רצון להרחיב את הכלי באופן שיהיה פתוח לקהל הרחב, אבל הדבר טרם בוצע. המחלקה לבטיחות תעבורה בתוך משרד הפנים האמריקני משתמשת בכלי דומה בשם IdeaFactory, שנחשב גם הוא להצלחה ארגונית.

להם ובייחוד אינו מתאים כפלטפורמה כללית להבעת עמדות והעלאת רעיונות שתהיה להם השפעה קונקרטיה על המדיניות.

השימוש הראשון בכלי זה היה במהלך מערכת הבחירות של הנשיא אובמה, באתר בשם change.gov התבקש הציבור לתרום מרעיונותיו לכתובת "ספר התייעצות אזרחי" – איסוף רעיונות שיוצגו לנשיא, ממש כפי שהוא מקבל הצעות מקבוצות אינטרס ומארגונים למיניהם. כפי שנכתב במחקרים שבדקו את האפקטיביות של השימוש באתר, גם אם חלק מן ההצעות היו מעניינות, הן לא נוסחו בדרך שתאפשר יישום ממשי שלהן, ועל כן הן לא יכלו להועיל בעיצוב מדיניות שלטונית.²²⁹ אכן, נכתב באתר במפורש שאין הממשל מתחייב ליישם את הרעיונות, אבל תוצאת התהליך הייתה שיתוף למראית עין.

הפונקציה של דירוג רעיונות והצעות באמצעות הצבעה ככלי לשימוש ב"חוכמת ההמונים" שהממשל יוכל להיעזר בו בקביעת סדרי עדיפויות התבררה גם היא כבעייתית. ניכר שדפוסי ההצבעות נתונים להטיה אקספוננציאלית, כלומר משתתפים מצביעים בעד הצעות שקיבלו דירוג גבוה כדי להרגיש בצד המנצח (תופעת ה"עדר"). לפיכך לא תמיד ניתן לומר שההצבעה אכן משקפת את רצון ההמון ולא תמיד היא מציפה כלפי מעלה את ההצעות הראויות. דוגמה מעניינת לכך היא שאלון "עשר השאלות" שהועלה במהלך מסע הבחירות של אובמה לנשיאות. השאלות שזכו לניקוד הגבוה ביותר עסקו בניטרליות של הרשת, שימוש במריחואנה רפואית וחינוך מיני בבתי ספר תיכוניים – בלא ספק לא שאלות שעמדו ברומם של עולם בעיני מרבית הציבור האמריקני.

עוד התברר שדפוסי ההצבעות לוקים ב"פרדוקס ההצעה המוקדמת", והצעות שהוגשו מוקדם יותר, וזכו למסה קריטית של הצבעות בשל כך, נשארו למעלה לאורך כל התקופה.

המערכת גם לא הצליחה לאחד רעיונות קשורים אלה לאלה שהוגשו לה והדבר גרם להטיה בתוצאות הבחירה. לאחרונה הוצע להפסיק את השימוש בשיטת הדירוג (בחירה מאחד עד חמישה כוכבים) ולעבור להצבעה בשיטת

Nancy Scola, 2010: <http://techpresident.com/blog-entry/whither-citizens-briefing-book> 229
www.whitehouse.gov/assets/documents/Citizens_Briefing_Book_Final.pdf . כן ראו

פייסבוק (אצבע למעלה או אצבע למטה). הצעה כזאת מקרבת את מיזמי השיתוף השלטוניים לכלי המדיה החברתית המסחריים ובכך אדון בהמשך. באתר הבית הלבן מופיעה רשימה ארוכה של פרויקטים המשתמשים בכלי "ניהול רעיונות". בדיקה מדוקדקת של מרבית הפרויקטים מביאה למסקנה שכלי זה לא נחל הצלחה רבה בהשגת המטרה של שיתוף ציבור בתהליכי מדיניות משני טעמים: תוצרי התהליך הם רעיונות כלליים ולא ממוקדים ולכן גם לא ישימים והשימוש בהצבעות הגולשים לצורך דירוג ההצעות הוא בעייתי. לכן ספק אם ראוי לאמץ את כלי "ניהול הרעיונות" כמות שהוא בכל אתר שלטוני ובלא אסטרטגיה ייעודית והתאמה להקשר הארגוני.²³⁰

יש להעיר כי אחת הסוגיות המרכזיות בניהול כלי של שיתוף הציבור היא שאלת בירור זהות המשתתף כבסיס להשתתפות. מצד אחד ראוי לבקש מן הגולש לתת פרטים מזהים (מכתובת דואר אלקטרוני ועד למקום מגורים) כדי לוודא, למשל, שבדיון המתקיים בנוגע לאזור גאוגרפי מסוים אין משתתפים אנשים מחוץ לאזור ומטים את הדיון, ובעיקר כדי למנוע אפשרות של ניבול פה, היעדר ענייניות, החדרת סדר יום זר וספאם. מצד אחר, חובת מסירת פרטים מזהים מרתיעה מפני השתתפות. הפתרון לחשש זה הוא התרת השתתפות אנונימית ומציאת איזון בין שליטה בדיון לבין מתן חופש מוחלט, ששיג מנהל דיון שיוסמך לערוך תגובות או לכל הפחות לסמן את התגובות הלא ראויות בדגל "לא ענייני", למען הגולשים האחרים.

10. שימוש בכלי מדיה חברתית מסחריים כאמצעי לשיתוף הציבור

פריחתה המרשימה של המדיה החברתית בשנים האחרונות²³¹ מעודדת ארגונים רבים במגזר הפרטי והציבורי להשתמש באתרי המדיה החברתית (בעיקר פייסבוק,

230 לשימוש מוצלח יחסית בכלי ideascale ראו Seattle City Budget 2011-2012 (Seattle, WA): <http://seattlecitycouncil.ideascale.com>

231 Charlene Li and Josh Bernoff, *Groundswell: Winning in a World Transformed by Social Technologies*, Boston: Harvard Business School Press, 2008; Don Tapscott, *Grown Up Digital: How the Net Generation is Changing Your World*, New York: McGraw Hill, 2009

טוויטר, לינקדאין, יוטיוב וסקנד לייף) המסחריים כדי להרחיב את דרכי ההפצה שלהם, לרקום שיתופי פעולה ולעודד חדשנות.²³² באופן כללי אפשר לסווג את דרכי התקשורת באמצעות המדיה החברתית לשניים:

(1) כלים המאפשרים למשתמשים לבטא את עצמם ולחלוק עם אחרים טקסטים, תמונות וידאו ומוזיקה.

(2) שיתוף פעולה ועבודה משותפת כדי להשיג מטרות משותפות באמצעות כלי ויקי וגוגל דוקס.

התפתחויות אלה מזמנות לממשל דרכים עשירות ומגוונות לחיבור אזרחים אל עבודתו. גם הציפיות של אזרחי דור ה-Y (ילידי שנות השמונים והתשעים של המאה העשרים) מן השלטון משתנות: הם מצפים שהשלטון יתקשר אתם באופנים שבהם חברות מסחריות מתקשרות אתם, כלומר בדרכים מגוונות של שימוש במדיה חברתית.²³³

יש להודות ששיתוף הציבור במדיה חברתית כחלק מיוזמות ממשל פתוח הוא נושא שנמצא בחיתוליו, ועדיין אין ניסיון או מידע מספיקים כדי לבחון אותו בהיבט השוואתי.²³⁴ מצד אחר, בהשוואה להטמעת כלים ייחודיים בתוך האתרים השלטוניים, נראה שכלים קיימים כגון פייסבוק הם זולים יחסית, מאפשרים יוזמות ניסיוניות בזמן אמת בעלות נמוכה, ונותנים לשלטון הזדמנות להיכנס לתוך שיח קהילתי קיים ולהעלות את תחושת השיתוף של האזרחים במקום המוכר להם.

Henry W. Chesbrough, *Open Business Models: How to Thrive in the New Innovation Landscape*, Boston: Harvard Business School Press, 2006; Andrew McAfee, *Enterprise 2.0: New Collaborative Tools for Your Organization's Toughest Challenges*, Boston: Harvard Business School Press, 2009

Pew Research Center, *Millennials: Confident, Connected, Open to Change*: <http://pewresearch.org/pubs/1501/millennials-new-survey-generational-personality-upbeat-open-new-ideas-technology-bound>

להבריל משימוש במדיה חברתית כדי להקים תנועות חברתיות כגון המחאה החברתית בישראל בקיץ 2011. ראו בהקשר זה: Clay Shirky, *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*, New York: Penguin Press, 2008

קישור בין אתר שלטוני לבין כלי של מדיה חברתית מסחרית יאפשר להוסיף על רמת הנגשה רחבה, מעמיקה וממוקדת כמו זו שהומלצה קודם לכן, שכבה נוספת של שיתוף שבה יוכלו אזרחים לשתף את השלטון בסיפוריהם האישיים; לחתום על הסכמה או אי-הסכמה (בצורת עצומות); להגיב על טיוטות של דוחות או על הצעות חקיקה; להשתמש בכלים מסחריים של web conferencing בדיון שבו אפשר לראות את המשתתפים בפועל, את המצגות שלהם, לשלוח שאלות במהלך הדיון ולחוש תחושת השתתפות.

פרויקטים אחדים בארצות הברית השתמשו בכלי מדיה חברתית מסחריים בהצלחה. עם זה, כפי שכבר ציינתי לעיל, נראה שסוד הצלחתם היה המיקוד הנושאי שלהם. למשל, הסוכנות לאנרגיה גרעינית ניהלה הליך שיתוף במדיה חברתית בעניין שיפור הכללים לבריאות הציבור ולבטיחות בשעת חירום, ומנהל בריאות הציבור קיים הליך שיתופי בעניין הבטחת הזכות לפרטיות כאשר משתמשים בטכנולוגיות מידע חדשות המיועדות לשפר את מערכת הבריאות.²³⁵ יוזמה מעניינת גילתה אוניברסיטת קורנל, ובה נרקם שיתוף פעולה בין הממשל לבין האוניברסיטה כדי ליצור "מעבדת שיתוף בהליכי יצירת מדיניות תוך שימוש במדיה חברתית.²³⁶ אכן, האפליקציות הרבות באתרי המדיה החברתית עשויות להרים תרומה לשיתוף הציבור – העלאת רעיונות ופוסטים קצרים, שליחת הודעות ותמונות, הוספת קישורים למידע נוסף, ניהול סקרים ועצומות, דירוג (אצבע למעלה או למטה) ועוד ועוד.

בסוף דצמבר 2010 פנה הממשל הפדרלי בארצות הברית אל הציבור בבקשה לקבל משוב על כלי תוכנה שהרשויות תוכלנה להשתמש בהם לצורך

Janet Lee Johnson: <http://janetleejohnson.com/2008/10/27/a-national-portland-plan> (Portland, OR): ראו דוגמאות נוספות: htlaeh-no-eugolaid www.facebook.com/pdxplan; Community Asset Mapping (Biloxi, MS): <http://biloxiyouthassets.org>; My Idea 4 California (California): <http://twitter.com/Schwarzenegger/status/2095070677>; Seattle City Budget 2011-2012 (Seattle, WA): <http://seattlecitycouncil.ideascale.com>

Cynthia R. Farina, Paul Miller, Mary J. Newhart, Claire Cardie, Dan Cosley, and Rebecca Vernon, "Rulemaking in 140 Characters or Less: Social Networking and Public Participation in Rulemaking," *Pace L. Rev.* 31 (2011), p. 382: <http://digitalcommons.pace.edu/plr/vol31/iss1/8>

שיתוף הציבור, בלי שתיתגרם הצפה ויוגשו הצעות לא ענייניות. מטרת המערכת, שנקראה בשם הזמני ExpertNet הייתה לשמש אמצעי התייעצות שישלים את השימועים ציבוריים ופלטפורמת ויקי, ימוקד בכללים וחוקים הנמצאים בשלבי הכנה, ויאפשר לגולשים לקרוא ולערוך את ההצעות ולהתדיין בשאלות של מדיניות.²³⁷ המועד האחרון להגשת הערות היה סוף חודש ינואר 2011, ולמרבח ההפתעה בסופו של התהליך הוחלט שפלטפורמה חדשה וזוללת משאבים אינה נחוצה, אלא מוטב לעבד ולאמץ כלי מדיה חברתית קיימים להשגת המטרה של התייעצות ציבורית מהירה ויעילה.

ארגונים שלטוניים בארץ ובעולם (ראו למשל את דף הפייסבוק של משטרת ישראל) משתמשים בכלי מדיה חברתית מסחריים.²³⁸ הקושי בהתנהלות זו נובע מכך שהיא נטולת אסטרטגיה מסודרת ואינה מתמודדת עם הבעיות שהחלטה לממש יוזמה כזאת בדרך כלל מעוררת. כמובן מסוים נראה שהדבר נובע מכך שהחלטה להשתמש בכלי מדיה חברתית קיימים נתפסת כהחלטה טכנולוגית ולא כהחלטה עקרונית-ערכית. מכל מקום ניכר מכך היעדר אחידות ובהירות. על כן בראש ובראשונה מומלץ לקבוע מדיניות אחידה וכוללת ולהכין בתוך פרק זמן קצוב (למשל, שלושה חודשים) תכנית לפעילות שלטונית במדיה חברתית, שיהיו בה גם היבטים משפטיים ופטרונות מדיניות אחידים לבעיות המתעוררות. בשורות הבאות אנסה לתאר את הבעיות העיקריות שיש להתמודד

Aneesh Chopra and Shelley Metzenbaum, Office of Management and Budget, "Designing for Democracy," The White House Blog: Open Government Initiative: www.whitehouse.gov/blog/2010/12/08/designing-democracy-0; Office of Management and Budget, Open Government Initiative, "Background Information": <http://expertnet.wikispaces.com/Getting+Started>

238 רשימת דפי פייסבוק והשבונות טוויטר של מוסדות שלטוניים בארצות הברית נמצאת כאן: www.usa.gov/webcontent/technology/other_tech.shtml. לדוגמאות מעניינות נוספות ראו Portland Plan (Portland, OR): www.facebook.com/pdxplan; My Idea 4 California (California): <http://twitter.com/Schwarzenegger/status/2095070677>; Thames Tunnel online consultation (London, UK): www.thamestunnelconsultation.co.uk

עמן בהקשר זה, אף שמתן פתרונות מפורטים חורג מתחום עניינו של מחקר המדיניות.²³⁹

רשתות חברתיות הן ערוץ חשוב להשתתפות ציבורית, אבל יש לזכור שתרכות השימוש ברשת והציפיות ממנה עשויות להיות מנוגדות להשתתפות אזרחית במובנה כאן. תרכות הרשת והציפיות ממנה מנוגדות מטבען לתפיסה "השתתפות רבה יותר היא השתתפות טובה יותר". במובן מסוים צריך להשתמש ברשת ולהילחם בה בעת ובעונה אחת, שהרי רשתות חברתיות מאפשרות למשתתפים לשותף ברעיונות, בפעילויות, באירועים ובתחומי עניין בתוך קבוצות או ברחבי העולם. המטפורה "תפוצה ויראלית" היא הדרך הטובה ביותר לתאר את קצב תפוצת הרעיונות ברשתות החברתיות. למיקרובלוגים כגון פייסבוק וטוויטר בשיתוף הדור הראשון של הבלוגים ותפוצת הדואר האלקטרוני יש יכולת ברורה להגיע אל קבוצות ויחידים ולשתפם. מדיה חברתית יכולה לשרת תכנית להגיע לקבוצות עניין מובחנות המתאימות, למשל, לכל סוג של הצעת חוק. עם זה רשתות חברתיות אינן יכולות להבטיח התגברות על מחסום חוסר המודעות ועל ההסתייגות מלהשתתף בתהליכי שיתוף ציבור. הפעילות ברשתות החברתיות אינה מתבצעת מעצמה. שימוש בכלים טכנולוגיים כגון בלוגים או מדיה חברתית אינו מזמן גולשים רבים מניה וביה. נדרש מאמץ אנושי רב לצורך כך.

כמו בבילוגיה, מגפה ויראלית מתפרצת רק אחרי שמסה קריטית של אנשים נחשפו לוורוס. בלוגים רגילים משפיעים על מי שגולש אליהם או לפחות מנוי עליהם. מיקרובלוגים מגיעים אל קהילת החברים או העוקבים. אלה, בתורם, בדרך כלל לא יתעניינו סתם בדף פייסבוק חדש ובו מידע על חוק בהליכי חקיקה. רישות חברתי מוצלח מתקיים רק כאשר אנשים (רצוי כאלה שיש להם הרבה עוקבים או חברים) גם לומדים על הדברים וגם מעוניינים לחלוק את המידע עם אחרים.

Ben Godwin, Sheila Campbell, Jeffrey Levy, and Joyce Bounds, "Social 239 Media and the Federal Government: Perceived and Real Barriers and Potential Solutions," Federal Web Managers Council, 2008; U.S. Government Accountability Office, "Challenges in Federal Agencies' Use of Web 2.0 Technologies 2010": www.gao.gov/products/GAO-10-872T

את המתואר לעיל אפשר לכנות בשם "הפרדוקס של ההשתתפות הציבורית ברשתות חברתיות". התמודדות עם הפרדוקס צריכה להיעשות באמצעות מדיניות הכוללת מרכיבים פרואקטיביים וריאקטיביים גם יחד:

1. יש לבדוק את הגוף השלטוני הרלוונטי ולזהות את הקבוצות שהצעת החוק או המדיניות עשויה לעניין אותן או להשפיע עליהן.

2. יש לאתר קבוצות ויחידים המשפיעים על קבוצות אלה, מייצגים אותן או מתקשרים אתן (להלן: שומרי סף). אפקטיביות פוליטית המבוססת על רשתות חברתיות צריכה להיעשות דרך "מסנני האמון", ומי שמבקש לעורר מעורבות של אזרחים, צריך לזכות באמוןם של שומרי הסף המשפיעים ברשתות החברתיות: מי שמוכנים לסנן בשביל אחרים את העובדות, לבדוק אותן, לארגן אותן ולהפיצן.

3. יש לפלח את הקבוצות לקטגוריות ולפתח מסרים לקהלים הממוינים. פרסומות התנהגותיות ומבוססות מקום (Geo-Location and Behavioral Advertising) תאפשרנה למקד מסרים רלוונטיים ולמצות את השפעתם.

4. יש לנקוט טקטיקות להשגת תשומת לבם של שומרי הסף ולחזק את המוטיבציה שלהם להעביר את המסר לקוראיהם, חבריהם ועוקביהם. יש גם לזכור ששימוש במדיה חברתית כדי לשתף אוכלוסיות שלא היו מעורבות מלכתחילה, ידרוש שיתופי פעולה מצד מי שהיו אחראים לשיתוף ציבור "רגיל" וזה של מדיה חברתית.

נוסף על כל אלה יש להתמודד עם תנאי השימוש של אתרי המדיה החברתית המסחריים. תנאים אלה מאפשרים לחברות לפגוע בזכויות משתמשים בדרכים שהשלטון אינו רשאי לנקוט, בייחוד בהיבט של פגיעה בפרטיות – מכירת נתונים על פרטי המשתמשים לצדדים שלישיים ושימוש בקובצי מעקב (קוקיס). יש להתמודד גם עם סוגיות של סמכות שיפוט והתחייבות לשאת בעלות של הליכים משפטיים אם צדדים שלישיים יגישו תביעות. נחוץ אפוא משא ומתן בין גוף שלטוני מרכזי (מטעמי יעילות ושוויון גם יחד) ובין אתרי המדיה החברתית הגדולים והשגת הבנות בדבר התנאים שהמדינה תוכל לעמוד בהם. הגוף השלטוני יודיע לכל הסוכנויות השלטוניות על אתרי המדיה החברתית שאתם הגיעה המדינה להסכם, ועל תנאי השימוש שנקבעו, ויעמיד לרשותן מרכז תמיכה ומענה על שאלות העשויות להתעורר. ייתכן שכדאי לצאת בהצהרת

הסתייגות (disclaimer) בכל אתרי השלטון בעת המעבר מאתר שלטוני לאתר מדיה חברתית מסחרי, שלפיה מדיניות הפרטיות של האתר המארח תיכנס לתוקף עם המעבר.

יתר על כן, חלק מאתרי המדיה החברתית המסחריים דורשים פרטים מזהים ברמה זו או אחרת (שם, כתובת דואר אלקטרוני ועוד). כאשר מדובר בהעלאת רעיונות והבעת דעות כלפי השלטון, עשוי להתעורר חשש שהסרת האנונימיות תרתיע מפני השתתפות. סוגיה זו כבר עלתה גם כאשר דובר בהטמעת כלי שיתוף הציבור באתרי השלטון, בשל החשש מפני ניבול פה או שליחת דואר זבל, והפתרון שניתן לה הוא יצירת תנאי שימוש באתר השלטוני עצמו או מינוי מנהל לדיון. במובן זה, נראה שהחשש מפני זיהוי במדיה החברתית המסחרית אינו גדול יותר וממילא נחוץ סוג של צנזורה גם באתרים השלטוניים.

בעיה נוספת היא ששימוש באתרי מדיה חברתית המתפרנסים מפרסומות עלול לעורר קשיים משפטיים. נראה שקשה למצוא פתרון ישיר לבעיה מלבד ההכרה שכך מתנהלים האתרים המסחריים, ואולם ניתן לדרוש במשא ומתן על תנאי השימוש, שלא ישובצו פרסומות הקושרות בצורה בוטה בין התוכן השלטוני לתוכן פרסומי או המכילות הסתה או פורנוגרפיה.

זאת ועוד, ההשתתפות באתרי מדיה חברתית נתונה חינם ועלולה לפגוע בכללים הנוגעים למתנות ולשירותי חינם; בבחירת שירותים על ידי השלטון בלא מכרז; ובשאלה מיהו הנציג בארגון אשר מותר לו לפתוח חשבון בשם הארגון. כל אלה ידרשו מענה בקביעת כללים חדשים או בשינוי כללים קיימים. יש גם לוודא שאתרי המדיה החברתית ידאגו להנגשה לאנשים עם מוגבלויות ברמה המצופה מן השלטון.

במישור הפנים-ארגוני יהיה צריך לשרדג תשתיות טכנולוגיות לרוחב פס בעל קיבולת גבוהה יותר, לעדכן כללי אבטחת מידע ולהתמודד עם החשש מפני בזבוז זמן מצד העובדים – נימוקים המשמשים ארגונים רבים בבואם לחסום גישת עובדים לאתרי מדיה חברתית כגון יוטיוב ופייסבוק. ראוי, לצורך קידום ממשל פתוח ושיתוף הציבור, לאפשר גישה לאתרים כאלה אלא אם כן יש סיבות מוצדקות לחסום גישה לאתרים מסוימים בשל אופי הארגון.

לסיכום מומלץ לאפשר שימוש בכלי מדיה חברתית מסחריים בניסיון לקדם את שיתוף הציבור אך יש לעשות כן בד בבד עם מציאת פתרונות לסוגיות שהועלו

כאן. סבורני שהדבר יהווה תחליף ראוי לכלי "ניהול רעיונות", שיתרונותיהם לא הוכחו.

כדי לממש את היוזמה מתוך חשיבה אסטרטגית, ולא רק כיוזמות "גם אני", מוצע לחייב כל ארגון המבקש להשתמש בכלי המדיה החברתית, להחליט בתוך זמן קצוב על נושא אחד של מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב ולפתוח אותו לדיון ציבורי. על הארגון יהיה להכין נייר יוזמה שיפרט כיצד יתבצע הליך שיתוף הציבור (נושא, קהל, פלטפורמה, פרסום, הפקידים שישתתפו, הגדרת התוצר), ולפרסם דוח לאחר סיום הפרויקט ובו לפרט הפקת לקחים. יש לבחור ביוזמות ממוקדות ומקומיות ככל האפשר. רצוי לחייב כל אחד ממשרדי הממשלה המשתמשים במדיה חברתית לבצע בתוך שנה סקר דליברטיבי אחד לפחות (deliberative poll) ככלי חינוכי שיגביר את אמון הציבור בעקרונות שיתוף הציבור באמצעים מקוונים.²⁴⁰ יש גם לזכור כי ככל הנראה המשתמשים, ולא הממשל, הם שיחליטו כיצד משתמשים בכלי מדיה חברתית לצורך שיתוף הציבור.

11. אתר "שיתוף ציבור" ייעודי

אתר "שיתוף הציבור" הישראלי עלה לרשת ביולי 2010, כאתר ממשלתי המציג תזכירי חוק, הצעות חוק ופרויקטים ממשלתיים לעיון התושבים ומבקש את תגובותיהם והערותיהם. האתר עוסק במגוון רחב של נושאים (חקיקה וגם פרויקטים רחבים של מדיניות), ומודל העבודה שלו הוא פרטני: מנהלי האתר פונים ביוזמתם לגופים שלטוניים, כגון אתר תזכירי החוק של משרד המשפטים, לארגוני החברה האזרחית לצורך קידום תגובות מעמיקות, ולחברי כנסת ולרפרנטים הרלוונטיים במשרדי הממשלה לצורך העברת תגובות הציבור. על פי הצהרת מנהלי האתר, הם מתחייבים להתייחס ברצינות ובמקצועיות להערות הציבור, להגיב עליהן בתוך עשרים וארבע שעות ולהעביר אותן לגורמים הרלוונטיים. לפי הנתונים שקיבלתי ממנהלי האתר, האתר נהנה מממוצע חודשי

240 חשיבותו של סקר דליברטיבי איננה בהגעה להחלטות אלא במתן מרחב למשתתפים בו לבחון את העמדות האפריוריות שלהם לאור המידע שהם נחשפים אליו והדיון שהם משתתפים בו.

של כעשרת אלפים כניסות וכמאה וחמישים הערות ענייניות המבטאות מעורבות מצד הכותבים.

לאחר זה אין למעשה אתר מקביל במדינות אחרות. בדרך כלל כלי השיתוף מחולקים בין אתרים אחדים (לעתים ההפרדה היא בין תגובה ציבורית על חוקים לבין תגובה על מיזמים שלטוניים אחרים, ולעתים ההפרדה נושאת לפי תחומי העיסוק של הסוכנויות השלטוניות). מלכתחילה, ריכוז כל כלי שיתוף הציבור באתר אחד איננו מומלץ משום שהוא יוצר ניתוק בין ההקשר הענייני והנושאי לבין ההשתתפות הציבורית הן לפי תחושת הציבור הן בגלל שהוא איננו מקדם הטמעה של רעיון השיתוף כתרבות ארגונית בכל ארגוני השלטון. היה מוטב להוסיף כלי שיתוף ציבור לאתרים קיימים או להפנות את הארגונים השלטוניים לשימוש במדיה חברתית מסחרית לצורך השגת המיקוד הנדרש בסוגיות שעל הפרק ומשום קלות השימוש. מנגד, במציאות הישראלית האתר הוא בכל זאת פתרון ראוי.

האתר מתמודד עם החשש שנרון קודם לכן במחקר זה, שהסמכת כל ארגון שלטוני לקדם את שיתוף הציבור בעצמו תיצור תלות לא ראויה ברצונם הטוב של הממונים על כך בארגון.

זאת ועוד, האחריות שקיבל עליו המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור, לקדם באמצעות דוגמה בפועל את עקרון שיתוף הציבור הוא נכון כמטר חינוכי הכרוך בהטמעת עקרונות הממשל הפתוח.

יתרה מזו, מאחר שמיזמי שיתוף הציבור ככל העולם, כמו גם בישראל, הם בעיקרם מיזמי ניסוי וטעייה, הידע הנצבר בניהול האתר הוא ייחודי ויהיה אפשר להפיק ממנו תובנות לכשיינקטו יוזמות נוספות.

מסקנה ראשונית אחת ניתן להסיק כבר בשלב זה. יש לה גם תמיכה במחקר משווה. נראה שככל שהדברים אמורים ביוזמות לשיתוף הציבור, אשר מלבד הנגשת מידע נדרשות להצליח להפיק ערך לגולשים ברמה שתעודד אותם להשתתף באופן פעיל, אין די בפיתוח כלים טכנולוגיים, מתוחכמים ככל שיהיו. גם כאן אנשים נדרשים לעמוד ביסוד המידע, לארגן אותו בצורה מושכת עין ולב, לפנות לאוכלוסיות ולארגונים כדי ליצור השתתפות ערנית ותוכן רב, וליצור איוון נכון בין מתן חירות ביטוי וחופש מחשבה לבין ארגון התגובות בצורה שתאפשר את מימוש חוכמת המונים.

לאור דברים אלה מומלץ להמשיך בהפעלת אתר שיתוף הציבור במתכונתו הנוכחית, אך להוסיף מימון וכוח אדם שיתמכו בו, ליצור מגוון רחב יותר של נושאים שיידונו בו, להרחיב את האפשרות למעקב ולמענה מהיר, ולהרחיב את הידע המשלים הנמצא באתר, למשל לתרגם הצעות חוק משפה משפטית ללשון בני אדם.

בשלב הבא יהיה כדאי לשקול אם ראוי להפוך את האתר לבסיס פעילות לאתרים שלטוניים אחרים, באמצעות פיתוח אפליקציית שיתוף אשר תוטמע בכל אחד מאתרי השלטון (תוך חיסכון בעלויות ובזמן הטמעה), או להותיר את אתר השיתוף כאתר מרכזי המושך אליו את תעבורת השיתוף, ולאפשר לארגונים שלטוניים אחרים להשתמש בכלי מדיה חברתית מסחריים. השלב המקדמי שבו אנו נמצאים איננו מאפשר לתת הערכה מושכלת, וראוי גם שלא להצדיק את הקיים רק הואיל והוא קיים. עם זה, הנטייה לאור כל מה שנכתב עד כה היא לכיוון האפשרות השנייה.

סיכום

במאה העשרים ואחת המרחב המקוון נתפס כמרחב ציבורי שאזרחים יכולים להשתתף באמצעותו, ובעזרת טכנולוגיות תקשורת חדשות, בתהליכי משילות. המרחב המקוון יכול לאפשר לאזרחים להשתמש במידע שבידי השלטון, וממשלות דמוקרטיות יכולות להבין טוב יותר את צורכי האזרחים, להאזין לדעותיהם וללמוד מהם. יוזמות ממשל פתוח צצות כפטריות אחר הגשם בכל העולם המערבי, הן במישור המדינתי הן במישור הבינלאומי. בכחירות המוניציפליות בעיר ברלין שבגרמניה, שנערכו בספטמבר 2011, זכתה "מפלגת הפיראטים" ב-9% מקולות הבחורים. עקרונות של ממשל פתוח היו את עיקר מצעה של המפלגה: הנגשת מידע, שיתוף הציבור וחיזוק חוקי חופש המידע.²⁴¹ במחקר מדיניות זה ניסיתי להתוות כיוונים ראשוניים להטמעת מדיניות הממשל הפתוח בעידן הדיגיטלי במדינת ישראל. עיקרי המדיניות היו: שקיפות המידע השלטוני והנגשתו, שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות ושיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקי מידע. בבואי לפרוט עקרונות כלליים אלה למדיניות קונקרטית, המלצתי על תכנון זהיר ואטי של המדיניות, הואיל ויוזמות הממשל הפתוח בעולם עדיין בחיתוליהן. קיצוץ התקציב ליוזמות הממשל הפתוח האמריקניות, שנעשה באביב 2011, הוא תמרור אזהרה בהקשר זה. אכן, טכנולוגיות חדשות מעודדות יצירת חזון מחודש בסוגיית הקשר שבין הממשל לאזרחים, ואולם כדי שלא ליצור מצב של רתימת הטכנולוגיה לטובת יוזמות שכבר התבררו כלא יעילות בעבר, או שהן קשות ליישום במדינות אחרות, סברתי שראוי לבחור בקפידה שיטות יישום מיטביות. יש להבין שהטמעת עקרונות הממשל הפתוח דורשת שינוי מחשבת־ארגוני ומחייבת הקצאת כסף, זמן וכוח אדם. לכן הצעתי מודל הטמעה שיש בו סיווג ענייני וכלכלי של היבטי מדיניות ממשל פתוח לפי סדר עדיפויות. טים ברנרס־לי, הידוע כמייסד האינטרנט, אמר בריאיון בשנת 2010 שכאשר מדובר במדיניות ממשל פתוח, "it has to start at the top, it has to start in the

www.piratenpartei.de/unsere_ziele 241

”middle, and it has to start at the bottom”] הוא צריך להתחיל בתקרה, הוא צריך להתחיל באמצע, והוא צריך להתחיל בתחתית”²⁴². גם בישראל התמיכה במהפכת הממשל הפתוח צריכה להגיע משלושה מוקדים: החברה האזרחית, שכבת הביניים של הבריוקרטיה השלטונית ומנדט פוליטי.

שקיפות איננה רק חובתו של הממשל. היא דורשת שיתוף פעולה מצד ציבור אזרחי פעיל וערני. שקיפות שלטונית, הנגשת מידע וכלי שיתוף ציבור יעניקו לציבור זה את כרטיס הכניסה לפיקוח על מעשי השלטון. יש לוודא שכרטיס כניסה זה אכן ייתרגם להשתתפות פוליטית ופיקוח אפקטיבי על מעשי השלטון, ולא רק יתמקד בהיבטים כלכליים-עסקיים ובחזיון החזקים. בסופו של דבר בתוך הביטוי e-democracy, החשיבות טמונה בדמוקרטיה ולא דווקא ברשת. המחאה החברתית בקיץ 2011, השימוש שעשתה במדיה חדשה לצורך ההתארגנות האזרחית והציפייה, הנראית כיום כמעט מובנת מאליה, להשתתפות ציבורית בקביעת סדרי עדיפויות והצגת סדר יום חדש, מחזקים את האתגר: לגרום לכך שאזרחים יכללו השתתפות דמוקרטית מקוונת בסדר היום של שימושי המדיה שלהם, שיעשו כל שביכולתם ללמוד, לאסוף מידע, ידע ונתונים, להתחבר לאחרים ולתקשר עם הממשל. כיום ברור שהחברה הישראלית, כמו כל הדמוקרטיות המערביות, איננה יכולה להסתפק בבחירות בכל ארבע שנים ובפלוטוקרטיה בפרקי הזמן שביניהן. מנגד, שימוש בטכנולוגיות חדשות יכול להביא, אם לא יוטמע כראוי, להקשבה מזויפת ולהשתתפות מזויפת היוצרות שיח של חירשים בין השלטון לבין האזרח. גם הפנמה של ערכי שקיפות ומידע פתוח מצד הממשל איננה מספיקה אם היא איננה כוללת כלים המאפשרים לכלל הציבור, ולא רק לאליטה הכלכלית או הטכנולוגית, לעשות בהם שימוש. השאיפה שביסוד מחקר זה היא לקדם ממשל שעקרונות של מידע פתוח ונגיש לכול בר בכד עם הפנמה ארגונית של מעורבות והשתתפות ציבורית בתהליכים שלטוניים הם עמודי התווך שלו.

Becky Hogge, *Open Data Study*, 2010: www.soros.org/initiatives/information/focus/communication/articles_publications/publications/open-data-study-20100519/open-data-study-100519.pdf at p. 3

מדיניות ממשל פתוח בישראל: מסקנות והמלצות

עקרונות הממשל הפתוח

מדיניות הממשל הפתוח המוצעת מושתתת על שלושה עקרונות משלימים: א. שקיפות והנגשה של מידע שלטוני, שמשמען זכות הציבור לגשת אל המידע הציבורי, לקבל מידע ציבורי מובן ולהשתמש בו. ב. שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות, שמשמעו קידום והעצמה של חברה אזרחית שאיננה רק קוראת אלא גם כותבת, שאיננה רק יודעת אלא גם מיידעת. ג. שיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקי מידע לצורך שיפור האפקטיביות והיעילות שלו ועמידה בסטנדרטים בינלאומיים.

מעגלי התמיכה הנדרשים לקידום המדיניות של ממשל פתוח

א. ארגוני החברה האזרחית, ובייחוד אלה העוסקים בפיתוח טכנולוגיה ותוכנה – "מפתחים אזרחיים".
ב. פקידי ממשל המחויבים לרעיון השקיפות השלטונית ומוכנים לבצע רפורמות שלטוניות הנדרשות לכך, למשל דיני זכויות יוצרים.
ג. מדיניות שלטונית מכוונת על ידי הדרג הפוליטי.

מודל ההטמעה של מדיניות הממשל הפתוח

מודל ההטמעה של ממשל פתוח בישראל מציע תהליך מדורג והגיוני המאפשר הסתגלות ארגונית ומשקף סדרי עדיפות בהקצאת משאבים. במודל שלושה שלבים:

- השלב הראשון: שקיפות והנגשת מידע שלטוני.
- השלב השני: שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות.
- השלב השלישי: שיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקים ומעבר רציף של מידע.

שלב היטמעה

א. השלב הראשון: הגברת השקיפות והנגשת המידע השלטוני

בשלב ההטמעה הראשון יש להשקיע משאבים ומאמצים ארגוניים בהגברת השקיפות ובהנגשת המידע השלטוני. בשלב זה שני רכיבים:

הרכיב הראשון: העמקת המחויבויות הקיימות על פי חוק חופש המידע.

ברכיב זה נכללים הרחבת תפיסות היסוד שבבסיס החוק, הרחבת טווח המידע שיש לפרסם ופיקוח על הטמעת הוראות החוק ומימושו.

ההמלצות:

- יש להרחיב את ההסדרים הקיימים בחוק חופש המידע, הן בהיבט העקרוני של הנחת יסוד לממשל פתוח, הן בהיבט המעשי של קביעת קריטריונים להנגשת מידע והנהגת שיטות פעולה למציאת פתרונות מיטביים לאיסוף מידע ולהפצתו.
- יש להגדיר "מידע ציבורי" כך: מידע שנאסף, נוצר או אושר על ידי כל רשות ציבורית במהלך פעילותה הציבורית או המנהלית או הנמצא בחזקתה. הגדרה זו רחבה מהגדרת חוק חופש המידע, המוגבלת למידע "המצוי בידי הרשות" דווקא משום שהעילה המרכזית לדחיית בקשות למידע מכוח חוק חופש המידע היא שאין המידע "מצוי ברשות" ולאור המגמה לחייב הנגשה פרו-אקטיבית של מידע שלטוני. הגדרה זו מתבססת על התפיסה שכל המידע הציבורי חייב, כעניין שבעיקרון, להיות זמין לעיון הציבור, אלא אם כן נקבע במפורש אחרת בדבר חקיקה.
- יש להבטיח דרכי פיקוח על יישום החוק באמצעות רשויות מנהליות, נציבות חופש המידע (כשתוקם) ובתי המשפט.
- יש להביא להאחדה צורנית של אתרי האינטרנט של כל רשויות השלטון ולחייב אותן להשלים את כל הטעון שיפור לפי המידע הנדרש בחוק חופש המידע ובתקנות שמכוחו בכל אחד מן האתרים ובתוך פרק זמן קצוב.
- יש להקים אתר שיעסוק אך ורק בחופש המידע (FOI.gov) ויארגן את כל ההיבטים הדיוניים והמהותיים הנוגעים לחופש מידע בכל הארגונים השלטוניים.

- יש לפרסם את כל המידע שנמסר בעקבות בקשות מכוח חוק חופש המידע בפורמט שיקל את החיפוש.
- יש לחייב כל אחד מן הארגונים השלטוניים להביא לצמצום של 10% במספר הבקשות לפי חוק חופש המידע, בהסתמך על ניתוח בקשות קודמות למידע שהוגשו לו ושחרור מידע דומה למידע שהתבקש בהן עוד בטרם התבקש.

הרכיב השני: קידום הנגשת מידע ושיפור איכות פתיחות המידע

קידום הנגשת מידע שלטוני לציבור, זיהוי נתונים שיש להם חשיבות והשפעה ציבורית גבוהה ושיפור איכות הנתונים מהיבטים של נגישות פתוחה, דיוק ותזמון.

ההמלצות:

- הואיל והשגת שקיפות והנגשה של מידע מחייבות הקצאת משאבים והון אנושי, יש להנהיג מדיניות של סדרי עדיפויות בשחרור והנגשה של מידע ציבורי שתתבסס על מידת חשיבותו הציבורית של המידע, היתכנותו הפרקטית והכספית של שחרור המידע והערך שיוסב למשתמשים פרטיים. לכן יש לאמץ את הקריטריונים הבאים לקביעת סדרי העדיפות:
 - התחשבות בעלות ההנגשה:
 - יש להנגיש מכאן ולהבא את כל המסמכים השלטוניים, בתוך פרק זמן קבוע מראש (למשל, שישה חודשים). במסגרת זו יש לתת לכל רשויות השלטון שהות להתארגנות שבמהלכה יוכלו להטמיע פורמטים וקודים שיאפשרו להן להנגיש בצורה פתוחה את כל המידע העתידי שייצרו או יצברו.
 - יש להנגיש בסיסי נתונים או מאגרי מידע שיש בהם פוטנציאל לחיסכון בעלויות או לצמיחה כלכלית.
 - תדיר ושאינו תדיר – תדיר קודם:
 - יש לפרסם בעדיפות ראשונה את כל הנתונים הנאספים ממילא כדבר שבשגרה וניתנים לציבור בדרכים אחרות.
 - יש לפרסם נתונים הנמצאים במאגרי נתונים ובמסמכים על בסיס טקסטים שהנגשתם איננה כרוכה בדרך כלל בעלויות גבוהות.

- יש ליצור תמהיל בין פרסום נתונים שלא נתפרסמו בעבר לבין השמשה של נתונים קיימים בפורמטים פתוחים.
 - מידע בסיסי קודם:
 - יש לתת עדיפות גבוהה לפרסומם של חוקים, תקנות, כללים והנחיות, מידע ומסמכים הנוגעים לתפקידים, לערכים ולמטרות של גופים שלטוניים. יש להעדיף פרסום מידע הנוגע לפיקוח על נבחרי ציבור על פני כל מידע אחר.
 - בשלב מתקדם יש לחייב הנהגת פונקציות חיפוש בכל המסמכים הציבוריים לפי צורכי הגולשים.
 - מידע הנוגע לזכויות רכושיות קודם:
 - יש לחייב את רשויות השלטון ליזום חיפוש פעיל של דרכים טכנולוגיות אשר יאפשרו הנגשה אוטומטית של מידע נקודתי הנוגע לזכויות כלכליות ויעבירו אותו היישר אל האזרח הנוגע בדבר בדרכים כגון הודעת טקסט או דואר אלקטרוני. אף שמדובר בפרויקט זולל משאבים, חשיבותו גדולה הן מן ההיבט העקרוני והן מן ההיבט של יצירת הרגלי תקשורת חדשים ואמון בין השלטון לאזרחים.
 - מידע שמיש קודם:
 - יש לתת עדיפות למידע ולבסיסי נתונים הניתנים לשימוש שניוני ואשר יש בהם ערך למגזר הפרטי. מוצע להתחיל בפרסום מידע שניתן להופכו לבעל ערך גבוה יותר בשילוב כלי מופי.
- יש להנהיג תחרויות פיתוח אפליקציות למידע שלטוני פתוח. לתחרויות אלה סיכוי לעורר מודעות לחשיבות של פתיחת בסיסי נתונים ולהפיק ערך כלכלי ממשי מפתחת המידע. המודעות הגוברת והיתרונות הכלכליים יתרמו ללחץ הציבורי לפתיחת בסיסי נתונים נוספים.
- יש לקדם את אתר נתוני הממשל בישראל (דאטא.גוב), שמספר הציבוריים בו איננו גדול והממשק שלו טעון שיפור, בשלושה היבטים: (1) יש לאכוף את החלטת הממשלה בנוגע לשחרור בסיסי נתונים על ידי כל משרדי הממשלה ורשויות השלטון ולהעלות את מספר הבסיסים הנדרש להנגשה;

(2) יש לפתח תנאים ומדדים ל"מידע שלטוני פתוח" (כפי שיפורט בהמשך);
(3) יש ליצור מערכת השוואתית של סימון בסיסי נתונים על פי איכותם, לקבוע מידת "פתיחות" נבדלת לכל קובץ מידע ולעבור בהדרגה להנגשה מלאה של המידע.

● מידע שלטוני פתוח צריך לעמוד בתנאים ובמדדים אלה:

- המידע מקורי. המידע יפורסם בדיוק כפי שנאסף, כמקור ראשוני, בפירוט רב ככל האפשר, ולא במקובץ או בפורמט שונה מזה שבו נוצר.
- המידע עדכני. יש להנגיש את המידע בתוך פרק זמן קצר מעת שנאסף או נוצר כדי לשמור על ערכו. המהירות הסבירה תיקבע על פי טיבו של המידע.
- המידע נגיש לאנשים עם מוגבלויות. על המידע להיות נגיש למשתמשים רבים ככל האפשר ולצרכים רבים ככל האפשר. יש לפתוח את המידע לציבור באופן שישרת צרכים מגוונים ביותר של משתמשים רבים ככל האפשר.
- המידע מאפשר שימוש ראשוני ושניוני. יש לארגן את המידע בצורה שתאפשר עיבוד אוטומטי שלו ונגישות ממוכנת אליו, כלומר בפורמט "קריא מכונה". יש לפרסם מידע מותאם ככל האפשר לסטנדרטים מקובלים של פרוטוקולים ופורמטים, כמו גם של פרוטוקולים חלופיים כאשר התעשייה הפרטית איננה מספקת פרוטוקולים שיאפשרו שימוש חוזר בנתונים.
- המידע נגיש לכול. המידע יהיה נגיש לכול, בלא הרשמה. יש לאפשר גישה אנונימית למידע, גם דרך פרוקסי אנונימי. המידע לא יישען על מוצר ייחודי או על חברה פרטית מסוימת.
- המידע לא יהיה נושא לזכויות קנייניות, ורישיון השימוש בו לא יהיה מסחרי. מידע שלטוני חייב להיות חופשי מכל הגבלה שמקורה בזכויות יוצרים, פטנטים, סימנים מסחריים וסודות מסחריים. אשר לסוגיית זכויות היוצרים במידע השלטוני: יש לשאוף לכך שכל המידע השלטוני יהיה חסר מגבלות, ויסומנו בו היטב כל בסיסי הנתונים שמותר להשתמש בהם שימוש חופשי. יש לשנות את שיטת זכויות היוצרים הנוגעת לחומרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולאפשר

להציגם בפורמט פתוח באתר. יש לאפשר לבסיסי הנתונים השלטוניים להיות מוגנים לפי משטר רישוי פתוח וחינמי במתכונת המודל הבריטי המאפשר לציבור להשתמש במידע, בידע ובתוכנה של הממשלה חנם ובחופשיות, בכפוף לכמה תנאים שעצם השימוש במידע נתפס כהסכמה להם. רישיון השימוש יכול להתבסס על משפחת Creative Commons Attribution License ו־Open Data Commons Attribution License).

לפי תנאי רישיון השימוש יהיה אפשר להעתיק את המידע, לפרסמו, להפיצו ולהעבירו וכן לעשות בו כל שימוש שניוני מסחרי או אחר, בתנאי שיצוין מקור המידע בתוספת קישור (לינק) לאתר הרישיון או לרישיון ממשל פתוח 1.0 ובתנאי שאין בכך הפרה של כל חוק אחר (כגון הדירקטיבה האירופית בנושא פרטיות). הפרת תנאי הרישיון גורמת לפקיעתו מאליו.

○ **המידע ניתן חינם.** יש לאפשר נגישות חנם לכל מידע שלטוני או לגבות מחיר סמלי על עלות הפצת המידע (להבריל מעלות הפקתו). כאן המקום להעיר שאגרות חוק חופש המידע בישראל חוסמות הגשת בקשות למידע, ואגרות בתי המשפט חוסמות הגשת עתירות מכוח החוק. יתר על כן, בסעיף 8 לחוק חופש המידע נקבע סייג המאפשר לרשות השלטונית להימנע מלמסור מידע אם הדבר מחייב הקצאת משאבים בלתי סבירה. יש לסייג את הסייג ולקבוע שכאשר מדובר במידע שלטוני שחובת הנגשה חלה עליו, לא תהיה הקצאת משאבים בלתי סבירה עילה לדחיית הבקשה. זאת ועוד, ראוי להציב רף הוכחה גבוה מבחינה עובדתית לעילות דחייה מסוג זה. הרשות תציג תמונת מצב של זמינות המידע לכל חלקיו. אם זמינותו הנמוכה של מידע נובעת מהתרשלותה של הרשות, יש מקום לחייבה לספקו על אף הקושי שבדבר.

○ **המידע אמין ואפשר לאחזר את מקורו.** כתובת אינטרנט קבועה מאפשרת ליצור "תעודת זהות" למידע, לעקוב אחריו, לאחזרו ולהשתמש בו שימוש חוזר. כתובת קבועה מעוררת אמון ומאפשרת למשתמשים לאזכר את המידע ולהפנות אחרים אליו. נוסף על כך

ראוי שערוצים ציבוריים יאפשרו ביקורת עליהם ומשוב ציבורי כדי לתקן ליקויים וטעויות במידע השלטוני המוצג לציבור. לצורך זה ראוי לאפשר את השקיפות של תהליך פתיחת המידע לציבור ולא רק של המידע עצמו. יש להבטיח שמידע שלטוני נגיש לציבור לא יוצג לעולם בפורמט או לפי קוד שעלול לסכן את המשמשים או להסב להם נזק טכני. יש לחייב את השלטון באחריות לאמינותם של מאגרי המידע, ואין לפטור אותו בפטור גורף מכל נזק שיכול להיגרם למי שהסתמך על הנתונים או השתמש בהם שימוש חוזר מתוך הסתמכות על תוכנם. לפי תנאי הרישיון הבריטי, המדינה פטורה מכל אחריות כזאת, ונראה שמדובר בפטור גורף מדי. יודגש: אין הכוונה לחייב את השלטון באחריות לתוכן המאגרים אלא לאמינותם, כלומר עדכונם בתכיפות מספקת ושמירה על יציבות הקישורים אליהם.

- יש לאסוף את המידע השלטוני ולארגנו במרכזיות נושאיות ולחייב לשם כך את כל הגופים הרלוונטיים להמציא את המידע שברשותם הנוגע לעניין. דוגמאות למרכזיות נושאיות הן: זכויות אדם. גוב; גמלאים. גוב; בריאות. גוב; מוגבלות. גוב; חקיקה. גוב; עסקים. גוב; אסון. גוב. בשלב הבא יש להפוך את האפליקציה לאינטראקטיבית כך שהמערכת תדע לזהות שינויים במצבו של האזרח ולהודיע לו עליהם באמצעים טכנולוגיים, כגון הודעת טקסט או הודעת דואר אלקטרוני. יש להתחיל את יישום המערכת בהודעה על שינוי לטובה במצב זכויות רכושיות. יש לאתר לצורך זה כמה גופים, כמו רשות הרישוי ורשות המסים, ולאפשר לנרשמים לקבל הודעות על השינוי במצבם.
- יש להשקיע משאבים שלטוניים בהנגשת תקציב המדינה לאוכלוסייה לגווניה באמצעות תוספת אפשרויות חיפוש (במחרוזות חיפוש נושאיות) ותוספת שכבות מידע מילולי על סעיפי התקציב. יש לקרוא לקרנות חיצוניות ולארגוני המגזר השלישי להתאחד לצורך הגשמת מפעל חשוב זה.
- יש ליצור "לוח מחוונים" (dashboard) בכל אתר של ארגון שלטוני, שיאפשר להשוות בין תכנון לביצוע.

ב. השלב השני: שיפור ההשתתפות של הציבור בתהליך עבודת הממשל

יש להשקיע משאבים ומאמצים ארגוניים בהגברת ההשתתפות הציבורית בתהליכי העבודה של הממשל. לשלב זה יהיו שלושה רכיבים:

הרכיב הראשון – שיפור ההקשבה השלטונית והיכולת להשיב על פניות הציבור מהר ובמדויק.

ההמלצה:

יש להכשיר ולהקצות כוח אדם מספיק ומיומן שיהיה מסוגל לבחון את רעיונות הציבור והערותיו בתוך פרק זמן קצר, בתנאי מוקדם להקמת כל מערכת של שאלות והערות, פורום, בלוג, דף פייסבוק או כלי אינטראקטיבי אחר.

הרכיב השני – הנגשת מידע לצורך קידום שיתוף ציבור.

ההמלצות:

- יש לנקוט אמצעי הסברה בנוגע לתהליך גיבוש המדיניות עצמו ולדרכים להשפיע עליו השפעה של ממש. יש לחייב את כל רשויות השלטון לפרסם באתרי האינטרנט שלהן, בפורמט פתוח, "קריא מכונה" ומצויד באמצעי חיפוש, מידע רחב ככל האפשר בנוגע לתהליכי גיבוש מדיניות וקבלת החלטות, למשל באמצעות אתר כגון "הם.עובדים.בשבילך.גוב", שבו יהיה מידע מאורגן ומסודר על מקבלי החלטות ופקידי ציבור ויתאפשר בו חיפוש סמנטי ונושאי מתוכם.
- יש לחייב את כל רשויות השלטון לפרסם באתרי האינטרנט שלהן, בפורמט "קריא מכונה" ומצויד באמצעי חיפוש, מספר רב ככל האפשר של מטא-נתונים בנוגע להשתתפות ציבורית מקוונת ולא מקוונת: כיצד והיכן נקבעים שימועים ציבוריים; מהן ההודעות שנשלחו לציבור בנוגע אליהם ומהן ההודעות שנשלחו לתקשורת; מהן התגובות שהתקבלו מן הציבור (ובכללן ארגונים או אנשי אקדמיה); כיצד מוקלטים דיונים ציבוריים; כיצד נבחרים נציגי הציבור שישתתפו בדיונים הללו וכיצד ניתן להירשם אליהם; כיצד ניתן להגיש הערות בכתב לדיון ציבורי; כיצד יובאו הערות אלה לידיעת

מקבלי ההחלטות; ועוד. ראוי שיהיה מקום אחד שבו ירוכזו כל ההודעות והעדכונים מכל המשרדים הממשלתיים כדי שהמתעניינים לא ייאצו לגשת לכל אחד ואחד מאתרי המשרדים לצורך קבלת מידע כזה. נוסף על הנוחיות של כריית המידע מאתר כזה (pull) יוכלו המשתמשים לבקש מידע ולקבלו ב-RSS, בדואר אלקטרוני, בכל טלפון חכם או במדיה חברתית ולבחור מאילו משרדים או רשויות ירצו לקבל את המידע (push). יש להוסיף אפליקציות מיפוי וחיפוש חכם כדי לאפשר למעוניינים בכך לדעת על תכניות הנמצאות בשלבי תכנון לפי מקום מגורים, גיל המשתמש או גיל ילדיו, עיסוקו ועוד, ולהציע אפשרויות השתתפות. יש להטמיע כלי הודעה ממקודים לפרסום מידע הנוגע להשתתפות ציבורית שיאפשרו רישום לצורך קבלת הודעות ממוקדות בדואר אלקטרוני, ב-RSS ובהודעות טקסט.

- יש לחייב כל אחד ממשרדי הממשלה להנגיש לפחות שתי הצעות חוק בכל חודש בשפה "פשוטה" ובתוספת דברי רקע והסבר בשפה שאיננה משפטית. יש לחייבם לחלק את הקבצים ל"נתחים" לצרכים של צמצום נפח חומר הקריאה.
- יש לעודד ארגונים של החברה האזרחית לעשות שימוש שניוני במידע זה כדי לדלות מידע נושאי אשר עשוי לעודד השתתפות ציבורית.

הרכיב השלישי: שיתוף הציבור בתהליכי גיבוש מדיניות ובהליכי חקיקה.

הואיל והגדרה ברורה של סדרי העדיפויות ביוזמות לשיתוף הציבור היא הכרחית, מוצעים שלושה קריטריונים לקביעתם:

- יש להעדיף יוזמות ניסיוניות בהיקף מצומצם (פיילוטים) כדי לבחון את יעילותן והתאמתן. קבוצות עבודה או צוותי מעקב יעקבו אחר יישום היוזמות ויתבקשו להסיק מהן מסקנות. מומלץ שהיוזמות תיעשינה בשיתופי פעולה חוצי ארגונים כדי לגבש גוף ידע השוואתי ומקיף על סיכויי ההצלחה של היוזמות.

○ יש להוסיף "שכבות שיתוף" לאתר שירכז את החקיקה והתקינה. חיפוש מילולי חכם בכל הצעות החוק והצעות התקינה יהיה הבסיס לאפליקציה שתאפשר להעיר עליהן הערות ולקרוא הערות של אחרים, ואף לקרוא מה החליט המחוקק לבסוף. יש לעצב את האתר עיצוב ידידותי למשתמש שיכליט הצעות שפרק זמן ההערות עליהן

עומד לפוג, דוגמאות לרגולציה שהשתנתה בעקבות הערות הגולשים ונתונים סטטיסטיים על רשויות שעשו את השימוש הרב ביותר בהערות הגולשים. יש להפוך את האתר לשיתופי כך שכל גולש יוכל לראות את הערות הגולשים האחרים.

○ יש ליזום פרויקט חוץ-שלטוני שימומן על ידי ארגוני החברה האזרחית וישמש "חדר חקיקה" – פיילוט לשיתוף הציבור בהליכי חקיקה. ייבחרו הצעות חוק, והן יתורגמו לשפה שווה לכל נפש ויופצו באמצעים מגוונים (בכללם מדיה חברתית). כמו כן יקודם תהליך דליברטיבי של שיתוף הציבור בהליכי חקיקת החוק. המסקנות מהפיילוט יוכלו לשמש את השלטון בתהליך של הטמעת שיתוף הציבור בהליכי חקיקה, והפיילוט עצמו יתרום לאוריינות ההשתתפות.

○ הואיל ולארגוני החברה האזרחית נועד תפקיד חיוני בקידום של עקרונות הממשל הפתוח ובהטמעתם יש ליזום פרויקט שייקרא "תקוות גדולות. גוב" (או ישראל 2021. גוב). הפרויקט ינסח מסמכי חזון ואג'נדה קצרים בשלל ההיבטים של הפעילות השלטונית. מפעילי האתר ייצרו קשר עם ארגונים לא ממשלתיים וארגוני המגזר השלישי וישתפו אותם על גבי פלטפורמת ויקי בניסוח המסמכים.

● יש להפיק לקחים מיוזמות שיתוף הציבור שננקטו ב"עולם הישן". יש להתחשב בקריטריונים מיטביים שהוכרו בספרות המקצועית לשיתוף הציבור: תהליך השיתוף נתפס בציבור כיוצר שינוי; התהליך הוא שקוף; התהליך בנוי כך שהוא הולם את הנסיבות; המעורבים בתהליך נבחרו בבחירה מושכלת; התהליך נוהג כבוד במשתתפים; התהליך נתון לביקורת ולהערכה לפי מדדים של איכות המעורבות.

○ יש לאמץ אסטרטגיה משולבת של פנייה ישירה וממוקדת ושל סיפוק מידע ממוקד ומאורגן בתמיכה של הנחיה הממקדת את הדיון. אין לחייב את הפונים במסירת פרטי זיהוי כבסיס להשתתפות בכלי שיתוף הציבור, אלא יש ליצור איזון בין שליטה בדיון לבין חופש מוחלט. האיזון יושג בעזרת מנהל דיון שיוסמך לערוך את התגובות או לפחות לסמן תגובות לא ראויות בדגל "לא ענייני" למען הגולשים האחרים.

- יש לאמץ אסטרטגיה משולבת של תהליכי שיתוף מקוונים ולא מקוונים. לשם כך יש להכשיר בכל ארגון ממשלתי "צוותי שיתוף ציבור" שיהיו מיומנים במיפוי קשרים ובפיתוח תכניות לשיתוף הציבור, בתכנון תהליכי שיתוף הציבור ובמתודות של דיאלוג ודליברציה, בפתרון סכסוכים ויישובם (גישור), בהערכה של תהליכי מעורבות ושיתוף, בהאזנה אקטיבית וביכולת הצגה לפני קהל. צוותים אלה יופקדו גם על המעקב אחר השימוש בכלי שיתוף הציבור על הפקת הלקחים ועל שיפור התקשורת.
- יש להעדיף יוזמות שיתוף ברמה המקומית, שכן מתברר שבעניינים מקומיים ניכרות נכונות שלטונית רבה יותר להפנים שיתוף ונכונות ציבורית רבה יותר להשתתף בתהליך. מוטב אפוא להעדיף יוזמות ממשל פתוח במגזר המקומי המוניציפלי על פני יוזמות במגזר הארצי בתחומים כגון תכנון ובנייה מקומיים, איכות הסביבה המקומית ומערכת החינוך המקומית. לכן מומלץ להקים אתרים מקומיים (של עיריות, של המשרד לאיכות הסביבה, של משרד החינוך ועוד) בשם כגון באתי.ראיתי.דיווחתי.גוב. אתרים אלה יאפשרו דיווח על מפגעים סביבתיים באמצעות כלי מיפוי ואפליקציות למכשירים ניידים. לאור יתרונם של מיזמי שיתוף מקומיים ייתכן שתכנית הפיילוט צריכה להתקיים דווקא ברשויות המקומיות, ורצוי שצוות מעקב במשרד הפנים יהיה ממונה על קביעת תהליכים ויוזמות כאלה, הביצוע שלהם והפיקוח עליהם.
- אין לאמץ את כלי ניהול הרעיונות מסוג ideascale כמות שהם בכל אתר שלטוני ובלא אסטרטגיה ייעודית והתאמה להקשר הארגוני.
- יש לבחור ביוזמות שמטרתן חינוך לשיתוף הציבור ופיתוח "אוריינות שיתוף" – מיומנויות של שימוש בכלי שיתוף ואמון בתהליך הדליברטיבי.
- יש להשקיע כסף בתחרויות ובפרסים לעידוד ההשתתפות הציבורית ולהקפיד על בחירה מושכלת של הנושאים כדי להשיג את מרב האפקטיביות. ראוי להנהיג שני סוגים של תחרויות: האחד לקידום שיתוף ברעיונות והאחר לקידום חינוך ומיומנויות שיתוף.

○ יש להטמיע כלי שיתוף מגבירי אמון כגון [see.click.fix](#) המאפשרים לציבור להתנסות בהעברת מידע לשלטון ובמעקב אחר תיקון ליקויים והערות.

● ראוי לראות בשיתוף הציבור עקרון יסוד במשפט המנהלי, לצד עקרון הפעולה בסמכות ועקרון ההגינות. הנחת המוצא הפרשנית תהיה שהרשות המנהלית צריכה להצביע על הסמכה מפורשת או משתמעת במישרין מאופי הפעולה המנהלית הספציפית כדי שתוכל להימנע משיתוף הציבור או למצער – לצמצמו.

● על השלטון להשתמש בכלי מדיה חברתית מסחריים קיימים כפלטפורמה למימוש שיתוף הציבור. הדבר יהווה תחליף ראוי לכלי שיתוף של "ניהול רעיונות", שיתרונותיהם לא הוכחו. עם זה יש לקבוע מדיניות שלטונית אחידה וכוללת להכנת תכנית פעילות שלטונית במדיה חברתית בתוך פרק זמן קצוב. יש למצוא פתרונות אחידים לקשיים משפטיים העשויים להתעורר עקב השימוש בכלים אלה. מטעמי יעילות ושוויון יש להפקיד בסמכותו של גוף שלטוני מרכזי אחד את ניהול המשא ומתן עם אתרי המדיה החברתית הגדולים לשם השגת הבנות בסוגיית תנאי השימוש הראויים (בהיבטי פרטיות, קוקיס, פרסומות, אחריות האתר לתביעות של צד שלישי וכיוצא באלה). מוצע לחייב כל ארגון המבקש להשתמש בכלי המדיה החברתית להכין נייר יוזמה שיפרט כיצד יתבצע הליך שיתוף הציבור (נושא, קהל, פלטפורמה, פרסום, הפקידים שישתתפו, הגדרת התוצר) ולפרסם דוח לאחר סיום הפרויקט ולפרט בו את הלקחים שהופקו. יש לבחור ביוזמות ממוקדות ומקומיות ככל האפשר.

● יש לחזק בכסף ובכוח אדם את אתר שיתוף הציבור בישראל. אף שהוא אתר ייחודי מסוגו, הוא מתאים למאפייני הטמעת חופש המידע בישראל ולמגמה של פיתוח אוריינות שיתוף, והוא צבר ידע ייחודי בשנות פעילותו שאפשר להפיק ממנו תובנות בהטמעת יוזמות נוספות.

ג. השלב השלישי: שיתוף פעולה בין זרועות הממשל באמצעות האחדת ממשקים ומעבר רציף של מידע

- יש להשקיע משאבים ומאמצים ארגוניים בהגברת שיתוף הפעולה הפנים-ארגוני בין זרועות הממשל והארגונים השלטוניים. החידוש המוצע כאן הוא בתפיסה שעקרון הממשל הפתוח צריך להיטמע גם בתוך הממשל עצמו. הציפייה מן המדינה היא להוסיף על תפקידה כספק מידע גם תפקיד של קידום מידע בין הגופים המגוונים הפועלים יחד למימוש ההליך הפוליטי ולהשגת המטרות הציבוריות. יישום תפיסה זו ייעשה באמצעות שיתוף מקוון בין כל מי שעוסקים בעבודה ציבורית דומה, במסגרת השלטונית, בתוך שרתי הממשלה ובמימון ממשלתי. הנגשת מידע בפורמטים פתוחים ותיוגו (tagging) יכולים להתניע תהליכי מיקוד בנושאים מסוימים והכרת נקודות השקה בתחומי העיסוק של רשויות השלטון. כך יתאפשר, למשל, לצרף מומחים ועובדים מכמה רשויות, להיעזר בכלים מקוונים של שיתוף במידע, להחליף רעיונות, לנהל דיונים, להציע ספריות מקוונות, פורטלים ומרכזיות נושאות לשימוש הרשויות עצמן, להציג לוח אירועים ולתת במה לדיונים ולפורומים שיתפקדו כמרכז החיים של שלטון מקוון.

עקרונות נלווים למודל ההטמעה של ממשל פתוח בישראל

א. מדיניות ממוקדת ובהירה. יש לבחור במדיניות ברורה וממוקדת, להימנע מהצהרות כלליות ומעורפלות ולהסדיר היבטים רבים ככל האפשר בחקיקה ובהחלטות ממשלה ביצועיות כדי למנוע מצב של מדיניות המוצאת את מקומה בתוך "מגירת הרעיונות הטובים".

ב. יצירת מדדי התארגנות ומעקב. יצירת מדדי התארגנות ומעקב היא שלב חשוב בהטמעת כל תכנית מדינית, אך כשהתחום חדשני ומשלב תרגום עקרונות מופשטים לפעילות קונקרטית, חשיבותם גדולה שבעתים.

ג. הסדרת ההיבט המוסדי של הטמעת המדיניות של ממשל פתוח לצורך פיקוח ואכיפה.

- יש לחייב כל ארגון שלטוני להקים, בתוך מועד שייקבע, צוות שיהיה ממונה על ההטמעה של מדיניות הממשל הפתוח. הצוות יורכב מן הממונה על

חופש המידע, מנהל אתר האינטרנט של הארגון, הממונה על הטכנולוגיה בארגון וסמנכ"ל או בעל תפקיד בכיר אחר. נוסף על כך יש להשקיע משאבים בהכשרה נמרצת של עובדים בארגונים הממשלתיים, בכל רמות הארגון, בשני היבטים: (1) הכרת כלים טכנולוגיים לפי העניין – החל בכלי מדיה חברתית וכלה בפורמטים פתוחים לניהול מידע; (2) הכרת שיטות של שיתוף הציבור ודיון בהשפעותיהן על הארגון.

● בהתחשב בתרבות הארגונית הפוליטית במדינת ישראל ובהיעדר הטמעה של נחיצות השקיפות של מידע אין טעם לצאת לדרך של מימוש יוזמות ממשל פתוח בלי הסדרה ברורה של מנגנון מרכזי למעקב, בקרה ואכיפה. באין גוף מנהלי כללי ובעל סמכויות פיקוח ואכיפה, צפוי יישום לא אחיד של הכללים התלוי ברצונם הטוב של הממונים המקומיים בכל ארגון וארגון. מדובר בפגיעה בעקרון השוויון ובמכשלה בדרך להגשמת השאיפה לממש את עקרונות הממשל הפתוח. מוצע אפוא להקים נציבות לענייני חופש מידע במשרד המשפטים ולהעניק לה סמכויות ליזום יוזמות חדשות למימוש עקרונות הממשל הפתוח בישראל; לעקוב אחר יישום העקרונות במעקב רוחבי; לקבוע לוחות זמנים לטובת ההטמעה של עקרונות הממשל הפתוח; ולנקוט סנקציות מנהליות כלפי מי שיחדל לעמוד בהם.

Open Government Policy in Israel in the Digital Age

Tehilla Shwartz Altshuler

Policy Paper 91

Jerusalem, January 2012



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editor (Hebrew): Daphna Schweppe
Series Design: Tartakover Design, Tal Harda
Cover Design: Yossi Arza
Typesetting: Nadav Shtechman
Illustration Design: Stephanie and Ruti Design
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN 978-965-519-107-3

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optic, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express permission in writing of the publisher is strictly forbidden.

To order books and policy papers published by The Israel Democracy Institute:

Tel: 1-800-20-2222, (972)-2-530-0800; Fax: (972)-2-530-0867

Email: orders@idi.org.il

Website: www.idi.org.il

The Israel Democracy Institute, P.O.B. 4482, Jerusalem 91044

Copyright © 2012 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute is the recipient of the 2009 Israel Prize for Lifetime Achievement – Special Contribution to Society and State.

All policy papers and a selected chapter of every book may be downloaded for free at www.idi.org.il

The statements published in the policy papers do not necessarily reflect the position of the Israel Democracy Institute.

Open Government Policy in Israel in the Digital Age

Tehilla Shwartz Altshuler

Abstract

Open Government Policy—as it has developed throughout the Western world in recent years—aims to harness new technologies to improve communication between the government and its citizens. It also aims to correctly utilize and exploit the information that is at the disposal of the government, in order to bring about social and economic benefits. This policy paper proposes a model for the successful implementation of Open Government Policy in Israel.

In advancing the principles of transparency, making information accessible to the public, and public participation, the primary advantage of the digital age is an ability to supervise the actions of government. Another advantage is that an increased level of accessibility to data in different fields leads to public and economic benefits and encourages development and initiatives. In addition, it goes without saying that public participation is an excellent tool for actualizing the concept of the “wisdom of the crowd” (the collective perception of a group of people, who are not necessarily experts).

The implementation of Open Government principles involves facing three types of challenges:

- **Challenges at the organizational level:** A lack of resources, and organizational opposition on the part of government officers

* Translated by Aliza Israel.

and politicians to two processes: adoption of the principle of transparency and inclusion of the broader public in the decision-making process.

- **Challenges on the policy level:** Outdated legislation; lack of clarity in policy papers, which aim to implement transparency and participation; a focus on technology, rather than emphasizing the re-training of government personnel—a step that would move the process forward more successfully.
- **Challenges on the social level:** A lack of equality, in terms of each person's access to information and her ability to make use of it; and a lack of public interest in participating in decision-making processes.

The Open Government Policy recommended here is based on three complementary principles:

- Transparency and making government information accessible.
- Public participation in the decision-making processes of government authorities.
- Cooperation between the different branches of government through standardization of the information interfaces.

The suggested model for implementing Open Government Policy involves three stages:

- **Stage one: Increasing the transparency and accessibility of government information:**
 - Investing organizational resources and efforts into strengthening the legal requirements that are part of Freedom of Information laws.
 - Identifying the data that have significant public importance and influence.
 - Improving the quality and accessibility of information; and ensuring that it is in an open format and allows for repeated use.

- **Stage two: Improving public participation in the work of government:**
 - Improving the level of the government's attentiveness and ability to respond to queries from the public quickly and accurately.
 - Improving accessibility to information that is relevant to public participation and making sure it is available in a clear and user-friendly manner.
 - Encouraging public participation in the processes of creating policy and legislation.
- **Stage three: Advancing internal organizational cooperation between branches of government:**
 - Facilitating cooperative work within government, in order to improve its efficiency and effectiveness.

The policy paper relates in depth to each aspect of improving government transparency and public participation. It discusses concrete issues that relate to these aspects, such as:

- Establishing goals and priorities that relate to making information accessible; for example, taking into consideration the cost of accessibility, and giving priority to basic, user-friendly information and information relating to property rights.
- Increasing the accessibility of the government's information database, data.gov, and establishing the characteristics of Open Government information; for example, defining copyrights as related to government information, and establishing the formats used in making this data accessible.
- Making the government budget accessible on the Internet and creating online dashboards that present information about the relationship between the planning and execution stages.

- Using digital and social media technologies to increase public participation in the processes of decision making, policy definition and legislation.

In implementing the principles of Open Government, this research emphasizes the importance of cooperation between three independent circles that will support the process:

- Private organizations, especially those that develop technology and software.
- Government officials who are committed to the concept of government transparency.
- Focused and purposeful government policy.

The recommendations in this policy paper aim to promote a government that is committed to providing open, accessible information for all, and that facilitates public involvement and participation in government processes.

The full text of this policy paper is available in hebrew on the Israel Democracy Institute's Website: www.idi.org.il