

חסמי תרבות ארגונית בהטמעת מדיניות ממשל פתוח

שלושה דפוסים פעולה והנחות יסוד

כרמית הבר
בהנחיית תמר הרמן

מרץ 2013



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חסמי תרבות ארגונית בהטמעת
מדיניות ממשל פתוח
שלושה דפוסי פעולה והנחות יסוד

כרמית הבר

בהנחיית תמר הרמן

מרץ 2013



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עריכת הטקסט: תמר שקד
עיצוב הסדרה: יוסי ארזה
סדר: נדב שטכמן פולישוק

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 מהמו"ל.

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 9104401

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ג
Copyright © 2013 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

תוכן העניינים

5	תקציר
7	מבוא
9	הערה מתודולוגית
10	שלושה דפוסי פעולה והנחת יסוד
10	1. שיתוף פעולה בין זרועות הממשל
10	א. המבנה הבירוקרטי: "אוסף של ממלכות" בשירות המדינה
14	ב. תקציב המדינה: עוצמתו וכוחו של אגף התקציבים במשרד האוצר
17	2. שקיפות והנגשה של מידע שלטוני
18	א. חשאינות וסודיות של הידע הבירוקרטי
20	ב. תהליכי דיגיטציה ושיפור השירות במגזר הציבורי – האזרח כלקוח?
22	ג. ידע סמוי והקשרי וידע גלוי ומקודד
25	ד. כפל הפנים של יעד השקיפות
28	ה. תקציב המדינה בסבך השפה הבירוקרטית
30	3. שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות
31	א. מיזמי שיתוף אזרחיים
34	ב. איכות המידע המופק בעקבות תהליכי שיתוף והשפעה על תהליכי עבודה פנים ממשלתיים
38	אבחון חסמי תרבות ארגונית-שלטונית בקידום מדיניות ממשל פתוח (תרשים זרימה)

תקציר

רוח המחקר שלפנינו דן בדפוסי פעולה פנים-ארגוניים המהווים חסם בקידום מדיניות ממשל פתוח. במרכזו עומדת השאלה אילו אתגרים מציבה מדיניות ממשל פתוח המבקשת לקדם עקרונות של הנגשת מידע, שקיפות ושיתוף ציבור לפני פקידי ממשל ופוליטיקאים.

המענה המפורט על השאלה מתבסס על הספרות המקצועית הרלוונטית, על ניתוח כתבות מן העיתונות, על מידע מכנסים ועל שיחות וראיונות עומק חצי מובנים עם שישה אנשי מפתח בארגונים ובמשרדים הממשלתיים הרלוונטיים לקידום מדיניות הממשל הפתוח. הבחירה לערוך ראיונות מאפשרת להתחקות אחר האופן שבו שחקנים מבפנים תופסים, מפרשים וחווים את החסמים הארגוניים בקידום של תהליכי מדיניות ממשל פתוח.

המסמך מזהה שלושה חסמים עיקריים במימוש העקרונות של מדיניות הממשל

הפתוח:

1. **טריטוריאליזם / סגירות ארגונית.** הכוונה למבנה המסוים של ארגונים בירוקרטיים שמקשה על קידום התיאום ושיתוף הפעולה בין זרועות השלטון.
2. **אופן ניהול הידע ושימורו.** חמישה גורמים עומדים בדרכו של המאמץ לקדם את השקיפות וההנגשה של המידע השלטוני: (א) "סודיות" הידע הבירוקרטי (ריבוי טפסים, הליכים ופרוצדורות מורכבות אופף את התהליך הבירוקרטי בחשאיות ובסודיות שסותרות במהותן את החתירה לשקיפות); (ב) הבחנה בין סוגי הידע (מאפייניו הייחודיים של הידע הסמוי / ההקשרי לעומת הידע הגלוי והמקודד והקושי בניהולו ובהסדרתו); (ג) "כפל הפנים" של השקיפות; (ד) טכנולוגיה מיושנת ודיגיטציה לא אחידה; (ה) חשש בממשל ממדידה של תפוקות וביצועים.
3. **תפיסת שיתוף הציבור כ"הפרעה" וכ"רעש למערכת".** כאן מדובר בחשש של עובדי ממשל מפרשנות "לא נכונה", מביקורת ציבורית ומפגיעה ביעילות בצד החשש מאיכות נמוכה של תשומות האזרחים במיזמי שיתוף. תפיסה זו מעכבת את קידום העיקרון של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות.

ממשלת ישראל החליטה לקדם את מדיניות הממשל הפתוח, ולהצטרף ליוזמת "השותפות הבינלאומית לקידום מדיניות הממשל הפתוח" על בסיס ההבנה שחידושי טכנולוגיית התקשורת והמידע מאפשרים להעמיק ולשפר במידה רבה את מערכת היחסים הדמוקרטית המסורתית שבין הפרט לממשל. מטרת מדיניות הממשל הפתוח היא להעצים את הפרט, את החברה ואת המדינה על בסיס שלושה עקרונות: שקיפות ודיווחיות; שיתוף הציבור; אחריותיות. שלושת העקרונות הללו בצירוף ההכרה בחשיבות הטכנולוגיה כמאפשרת השינוי הם ארבעת רכיביה המרכזיים של יוזמת "השותפות הבינלאומית לקידום מדיניות הממשל הפתוח" (טיוטת תכנית הפעולה של ממשלת ישראל, 2102, במסגרת הצטרפותה ליוזמה הבינלאומית לקידום מדיניות הממשל הפתוח).

מבוא

בספטמבר 2011 הושק המיזם הבינלאומי לממשל פתוח (Open Government Partnership) בהובלת נשיא ארצות הברית וראש ממשלת בריטניה. מדובר בשיתוף פעולה בין מדינות המבקשות לקדם עקרונות כשקיפות, שיתוף ציבור, נגישות למידע ואחריותיות באמצעות הגדלת הנגישות לטכנולוגיות חדישות.¹ מדינה שמצטרפת למיזם מתחייבת להטמיע את עקרונות ההצהרה הנוגעות לממשל הפתוח ולהציג תכנית פעולה מעשית למימושה.² לפיכך במסגרת הצטרפותה קיבלה על עצמה ממשלת ישראל לפעול בהתאם למפת הדרכים של השותפות ולהתמקד בשני אתגרים מרכזיים: (1) שיפור השירות הממשלתי לציבור; (2) הגברת אמון הציבור במערכות הממשל. החלטת הממשלה בעניין זה התקבלה ביום 1 באפריל 2012, כהמשך להצהרת ראש

- 1 לדיון מקיף במשמעותו הרחבה של המושג ראו במחקר המדיניות של עו"ד ר' תהילה שוורץ אלטשולר, **מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי**, מחקר מדיניות 91, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.
- 2 ראו **ממשל פתוח, ההצהרה**: www.opengovpartnership.org/open-government-declaration (כל אתרי האינטרנט במאמר זה אוזרו לאחרונה בינואר 2013).

הממשלה בעניין מחויבותה של ממשלת ישראל לקידום עקרונות הממשל הפתוח במכתב לבית הלכן מיום 22 באוגוסט 2011.³ מינוי הפורום הציבורי לממשל פתוח היה פועל יוצא של מהלך זה.

מדיניות הממשל הפתוח מושתתת על שלושה עקרונות המשלימים אלה את אלה:⁴

(1) **שיתוף פעולה בין זרועות הממשל.** שיתוף פעולה בתוך הממשל משפר את האפקטיביות והיעילות שלו ומאפשר עמידה בסטנדרטים בינלאומיים. כדי לקדם שיתוף כזה יש למשל לפעול להאחדה של ממשקי מידע ומעבר רציף של מידע בין זרועות הממשל והארגונים.

(2) **שקיפות והנגשה של מידע שלטוני.** משמעותן של אלה היא זכות הציבור לגשת אל המידע הציבורי, לקבל מידע ציבורי מובן ולהשתמש בו.

(3) **שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות.** קידום והעצמה של חברה אזרחית שאיננה רק קוראת אלא גם כותבת, שאיננה רק יודעת אלא גם מיידעת.⁵

3 להרחבה ראו בקישורים אלה: החלטת הממשלה בעניין הצטרפותה של ישראל ליוזמה

הבינלאומית לקידום ממשל פתוח, 1.4.2012: www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes010412.aspx#eight; **מכתב ראש הממשלה לבית הלכן:** www.opengovpartnership.org/countries/israel; **מסמך ההתחייבויות של ממשלת ישראל במסגרת הצטרפות ליוזמה הבינלאומית לקידום ממשל פתוח:** www.idi.org.il/media/293904/action_plan.pdf; **מינוי הפורום הציבורי לממשל פתוח:** www.miki.org.il/wp-content/uploads/2012/04/779.pdf

4 שלושת העקרונות שעליהם אני מתבססת לקוחים ממחקרה של **שוורץ אלטשולר**, לעיל הערה 1, עמ' 61-63, 144.

5 במרוצת השנים נעשו ניסיונות לשינוי ארגוני במגזר הציבורי כך שיהפוך יעיל, נגיש ושקוף יותר לאזרחים, אך עדיין אתגרים רבים נותרו בעינם, ובמיוחד אלו הרלוונטיים לקידום ממשל פתוח. ב-1986 הוקמה ועדת קוברסקי בעקבות המשבר הכלכלי במחצית שנות השמונים. עבודת הוועדה נותרה ברובה על הנייר; ב-1994 קודמה תכנית "צעדים מחוללי שינוי" על ידי פרופ' יצחק גל-נור עם כניסתו לתפקיד נציב שירות המדינה. התכנית התמקדה בנושאים שבאחריותה של הנציבות ונבלמה עם סיום כהונתו של הנציב בעקבות חילופי ממשלות; ב-1999 הוקם מטה הרפורמה בממשלת ברק וביוזמת המכון הישראלי לדמוקרטיה, יוזמה זו הופסקה לחלוטין עם סגירת עבודת המטה; גם בימים אלו פועלות שתי ועדות שמטרתן, בין השאר, לגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה. ועדות אלה מתבססות בין היתר על המלצות ועדת קוברסקי וועדת טרכטנברג, כמו גם על הניסיון שנצבר במדינות אחרות. להרחבה ראו חוברת הכנס לבכירי המינהל הציבורי: **המינהל הציבורי בעידן של שינויים חברתיים וכלכליים**, לקט ניירות עמדה, 2005, עמ' 35-36:

www.theinstitute.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/kenespublicsector.pdf

כפי שציינה תהילה שוורץ אלטשולר במחקרה בנושא – "האתגר האמיתי בהטמעת מדיניות ממשל פתוח נמצא בפרקטיקות הארגוניות ובמדיניות הפנימית".⁶ בהיבט זה של דפוסי פעולה פנים-ארגוניים המהווים חסם בקידום מדיניות ממשל פתוח מבקש מסמך זה להרחיב ולדון.⁷ השאלה שתעמוד אפוא במרכזו היא: אילו אתגרים מציבה מדיניות ממשל פתוח המבקשת לקדם עקרונות של הנגשת מידע, שקיפות ושיתוף ציבור לפני פקידי ממשל ופוליטיקאים? לפיכך אציג שלושה חסמים מרכזיים המאפיינים את התרבות הארגונית השלטונית בישראל בהתייחס לכל אחד משלושת העקרונות של הממשל הפתוח שהוצגו לעיל.

הערה מתודולוגית

מענה לשאלה זו ניתן בהתבסס על ספרות רלוונטית, ניתוח כתבות עיתונות, מידע מכנסים ובעקבות שיחות וראיונות עומק חצי מובנים עם שישה אנשי מפתח בארגונים ובמשרדים הממשלתיים הרלוונטיים לקידום מדיניות הממשל הפתוח (כגון משרד האוצר, משרד המשפטים, חטיבת ממשל זמין והתקשוב הממשלתי, המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור וארגון חברה אזרחית הפעיל בתחום). הבחירה בקיום ראיונות אלו מאפשרת להתחקות על האופן שבו תופסים, מפרשים וחווים שחקנים מבפנים את החסמים הארגוניים בקידום תהליכי מדיניות ממשל פתוח. כבר מן הריאיון הראשון שערכתי היה ברור שמדובר, מבחינת המרואיינים, בשיחה על נושא רגיש התובע מהם התייחסות לבעיות, קשיים, קונפליקטים ומתחים פנים-ארגוניים במסגרת עבודתם.⁸ לפיכך קיבלתי החלטה עקרונית להציג את דבריהם באופן חסוי.

בניתוח הראיונות בחנתי את הנחות היסוד, המוסכמות ודפוסי הפעולה וההתנהגות המשפיעים על התשתית הנורמטיבית של הממשל ("המישור הסמוי" של התרבות הארגונית השלטונית) ומכוננים אותה. הנחות ודפוסים אלו מנחים כיצד על חברי הקבוצה לפרש אירועים למיניהם ולנהוג במגוון מצבים וכיצד להרגיש בתגובה להתנסויות לסוגיהן.⁹

6 שוורץ אלטשולר, לעיל הערה 1, עמ' 49.

7 סוגיות הקשורות לקידום מדיניות ממשל פתוח עמדו גם במוקד של שני הדוחות המרכזיים שהופקו בשיאה של המחאה החברתית: דוח ועדת טרכטנברג ודוח המומחים שנכתב במסגרת הוועדה האלטרנטיבית בראשות הפרופסורים אביה ספיבק ויוסי יונה. דוחות אלה נקשרו לבעיות יסוד חברתיות וכלכליות בחברה הישראלית, כפי שיציג המסמך בהמשך.

8 עמדתם האישית של המרואיינים אינה מייצגת בהכרח את עמדת הארגונים שבהם הם עובדים.

9 יצחק סמואל, ארגונים: מאפיינים, מבנים, תהליכים, תל אביב: אוניברסיטת חיפה וזמורה

ביתן, 1996.

שלושה דפוסי פעולה והנחות יסוד

1. שיתוף פעולה בין זרועות הממשל

הניסיון לקדם שיתוף פעולה בין זרועות הממשל כחלק מהפנמת מדיניות הממשל הפתוח נתקל בחסם של **סגירות ארגונית** (organizational closure), כפי שיעידו הציטוטים שלהלן:

בעיה קשה מאוד שאני מאתר אותה נוגעת לתרבות שלנו כארגון. הממשלה היא אוסף של ממלכות. כל משרד שומר בקנאות רבה על העצמאות שלו [...] על האוטונומיה [...] וגוף כזה, כמו ממשל זמין, שהוא גוף שצריך להשפיע על כל הארגון, נתקל בקשיים עצומים ביכולות לקבוע הליכים [...] את האזרח זה לא מעניין, כי הוא רוצה לראות את הממשלה כממשלה אחת, כמקום אחד שבו הוא מקבל את כל השירותים.¹⁰

יש טריטוריאליזם של יחידות ממשלתיות שלא רוצות לשתף במידע (מתוך ריאיון עם כלכלן באגף תקציבים).

א. המבנה הברוקרטי: "אוסף של ממלכות" בשירות המדינה

המודל הברוקרטי שהתווה מקס ובר בתחילת המאה העשרים הוא למעשה המבנה שעל בסיסו פועלים ארגוני המינהל הציבורי עד היום.¹¹ מדובר במבנה ארגוני פירמידאלי המייצר סדר, היררכיה, ציות לכללים ונהלים והתמקדות במשימה (ופיצולה לשלבים מרובים המחולקים בין בעלי תפקידים רבים) מתוך מסירת דין וחשבון לממונה. במהותו המודל מספק צורת התארגנות אנושית תכליתית ויעילה, בהיותה מבוססת על שיטתיות רציונלית. אולם בשל זהותם המובחנת והחזקה של המשרדים הממשלתיים, מבנה זה

10 **דברי מיכאל איתן**, השר לשיפור השירות הממשלתי לציבור:

www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/mada/2012-01-23.rtf

11 עפרון רוזי ופנחס יחזקאלי, **מינהל ציבורי על פרשת דרכים: מאנוכיות לשיתוף פעולה**, תל אביב: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות והמכללה לביטחון לאומי, 2006.

מאתגר את העיקרון החותר לקדם שיתוף פעולה בין זרועות הממשל, ובכל מקרה שבו מתנגשים שיקולים מקומיים ומערכתיים, גוברת הראייה הצרה, המקומית, על זו המתכללת. הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי OECD דיווח כי יוזמות של ממשל אלקטרוני החלו בשנים האחרונות להתמקד בניסיון ליצור שיתוף פעולה יעיל יותר בין רשויות כדי להתמודד עם בעיות המשותפות להן ועם בעיות פנים-ממשלתיות מורכבות.¹² מסמך החזון של יחידת ממשל זמין מציינ ש"תהליכים בין-ממשלתיים יכולים להיות משולבים ורטיקלית בין רשויות ממשלתיות שונות, רוחבית בין רשויות באותה רמה, או תוך הכללת המגזר הפרטי ובעלי עניין אחרים".¹³ ואולם כפי שמתייחסים לכך רזי ויחזקאלי בספרם מינהל ציבורי על פרשת דרכים, דרכה של בירוקרטיה לקדש טריטוריות ותחומי שליטה באופן שמקשה לקיים פעילויות בין-ארגוניות משותפות, והיחידות המטפלות ברסיסי בעיות אינן מעוניינות להיות תלויות זו בזו. אלא שסגירות ארגונית זו אינה נטולת יתרונות למערכת. היא מאפשרת, לדידם של רזי ויחזקאלי, על התגוננות מפני גירויים ואיומים חיצוניים החותרים תחת הלכידות והזהות הפנימית ושמידה על הסדר בתוך גבולות מוגדרים וקבועים. התנהלות זו מטפחת, בקרב אנשיה של כל תת-מערכת בארגון הבירוקרטי, רוח צוות ותחושה של גאוות יחידה.¹⁴ ואולם חלוקת שירות המדינה ל"נחלות", כפי שכונה זאת גלנור בספרו, מייצרת סדרי עדיפויות לא חופפים, ולעתים אף שונים, בין המשרדים.¹⁵ מרואיין באגף תקציבים במשרד האוצר התייחס לכך:

זו תרבות ארגונית מאוד טריטוריאלית. גם בין צוותים שונים בתוך אגף התקציבים וגם בין גופים אחרים במשרד ובממשלה. יש מאבק מובנה בתוך הארגון: כל אחד יש לו אינטרס לקדם את ענייניו שלו ובצורה הטובה ביותר ותמיד יש את המאבק של מי יעשה מה ומי ישפיע על התהליך.

ואכן טריטוריאליות ארגונית הבאה לידי ביטוי, בין השאר, בהבחנה הרווחת בשירות המדינה בין קבוצת ה"אנחנו" לקבוצת ה"אחרים", אינה מאפשרת זרימה של מידע ומובילה להיעדר ראייה כוללת של המערכת ולהתמקדות באינטרסים ארגוניים צרים

- 12 ראו ברוח ממשל זמין 2008: סיכום שנת 2007 בממשל זמין, חלק ב: החלק התפיסתי, "סקר האר"ם לממשל אלקטרוני 2008": <http://preview.tinyurl.com/search-gov-il-Report2008-B>
- 13 שם.
- 14 רזי ויחזקאלי, לעיל הערה 11.
- 15 יצחק גל-נור, מינהל ציבורי בישראל: התפתחות, מבנה, תפקוד ורפורמות, ירושלים: אקדמון, 2007.

או באינטרסים פוליטיים.¹⁶ בנייתן של "אימפריות" בתוך הממשל עלולה אם כן להוביל להתנגשות של אינטרסים בין יחידות הארגון באופן שמקשה על יכולת הביצוע וקבלת ההחלטות הכלל-מערכתיות. יתרה מזו, לטענת גלנור גם גופי התיאום הקיימים, כגון משרד האוצר (כפי שמעיד הציטוט האחרון שהובא לעיל), נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים, מתקשים להתגבר על הטריטוריאליזם הארגוני שלהם עצמם, קל וחומר לתרום למיתונה במשרדי הממשלה האחרים.¹⁷ התבדלות זו באה לידי ביטוי גם באופן ניהול ההון האנושי במגזר הציבורי. כך קידום מנהלי הסגל הבכיר אינו כולל תפקידי רוחב במשרדים אחרים, מצב שתורם לחיזוק ראייה צרה וקנאות ארגונית ולקידום נאמנות בראש ובראשונה למשרד או ליחידה ספציפית ולא לשירות המדינה בכללו. התנהלות זו מקשה מאוד על שמירת עובדים מצטיינים בתוך שירות המדינה ועל פיתוח תפיסת שירות רחבה בקרב אלה שבחרו לטפס אט-אט במעלה הסולם הפנימי.¹⁸ הסגירות הארגונית אף עומדת בדרכם של תהליכי ההטמעה של עקרונות הממשל הפתוח. כך למשל מתאר זאת כלכלן באגף תקציבים (משרד האוצר):

הם [השר מיכאל איתן ואנשי לשכתו] נחושים, עקשנים אבל מנותקים מהממשלה, זה [החלטת ממשלה על הצטרפות ליוזמה הבינלאומית והקמת הפורום הציבורי לממשל פתוח] נשאר באתר, ברמת ההחלטה בלבד. מהפרספקטיבה שלי זה פשוט לא קיים.

דוגמה חיה נוספת לקושי זה בהטמעת עקרונות הממשל הפתוח היא הניסיון הממשלתי לקדם מעבר משירות ממשלתי מוטה סניפים למתן שירות אינטרנטי, מתוך רצון לשפר את איכות השירות הניתן לציבור. הנחת העבודה הייתה כי שיפור שיתוף הפעולה בין זרועות השלטון יתבצע באמצעות שיתוף מקוון בין כל העוסקים בעבודה ציבורית דומה,¹⁹ ועל בסיס תפיסה זו קודם מהלך רוחבי של יצירת סטנדרטים אחידים התקפים

16 רזי ויחזקאלי, לעיל הערה 11.

17 גל-נור, לעיל הערה 15, עמ' 82.

18 יצחק גל-נור, דוד רוזנבלום ואלון יראוני, "רפורמה במנהל הממשלתי בישראל", בתוך: דוד נחמיאס וגילה מנחם (עורכים), המדיניות הציבורית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999, עמ' 117-156; גל-נור, לעיל הערה 15, עמ' 81. יש לציין בהקשר זה כי בדצמבר 2011 החליטה הממשלה על הקמת ועדה לניהול ופיתוח ההון האנושי במגזר הציבורי והתאמתו לצורכי הממשלה וליעדיה. הוועדה עוסקת בין השאר בניהול קריירה, בגמישות תעסוקתית ובהעצמת יכולות ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה. בראש הוועדה עומד נציב שירות המדינה, משה דיין, ולדבריו, החל בתכנון הרפורמה לפני ועדת טרכטנברג.

19 שורץ אלטשולר, לעיל הערה 1, עמ' 66.

לכלל משרדי הממשלה. בסופו של תהליך האחדה זה אמורה הייתה להיות נקודת מפגש אחת (one stop shop) בלבד של האזרח עם כלל מוסדות הממשלה. כחלק מכך נעשה ניסיון²⁰ להקים אתר אינטרנט משותף לאגפי רשות המסים.²¹ ואולם למרות האיחוד של מס הכנסה עם מע"מ ל"רשות המסים" בשנת 2003 עדיין ניכרים קשיים פנימיים באיחוד הפונקציות הללו לכדי אתר אינטרנט משותף שיהיה נגיש וידידותי לאזרח, ומהלך זה לא מתקדם כמצופה:

הייתה מטרה והיא יצירת אתר אחד של פתיחת עסק (מס הכנסה, ביטוח לאומי ועוד תחת אתר אינטרנט אחד) כדי שאנשים לא יגיעו פיזית למע"מ למשל. היו שלושה דיונים אצל מנכ"ל האוצר על איך ייראה ממשק האתר. זה הזוי שמנכ"ל יטפל בזה. מס הכנסה לא הסכימו שהאתר ייראה שונה מכפי שהוא עכשיו, ולבסוף הוועדים של רשות המסים לא הסכימו שלא יגיעו פיזית לסניפים שלהם כי אז יצטרכו לפטר אנשים [...]. האתר עלה אבל היום אף אחד לא משתמש בזה [...]. האתר הפך מיותר. זה כבר לא one stop shop. יש טריטוריאליות של יחידות ממשלתיות שלא רוצות לשתף במידע ובמערכות מידע וקבלת קהל. מע"מ ומס הכנסה עדיין פועלים בנפרד. הם לא גוף אורגני, זה בשבילם בלתי נתפס (כלכלן באגף תקציבים, משרד האוצר).

נציגויות עובדים חזקות עלולות לראות בקידום אתר כזה איום, שכן ייעול יכול לגרום לפיטורי עובדים. "הבירוקרטיה מקיימת את עצמה ומשכללת את עצמה ודואגת לפרנסתם של הרבה אנשים", ציין באוזני כלכלן באגף תקציבים, בדברים המשקפים למעשה פרדוקס מובנה במודל הבירוקרטי. מערכת של כוחות ולחצים פנימיים מקשה אם כן על איחוד הפונקציות ועל קידום המטרה הציבורית של שיפור השירות לאזרח.

20 במסגרת ועדת Doing Business שהוקמה כדי להפחית את הבירוקרטיה לעסקים (בהשראת הרוח השנתית של הבנק העולמי המכונה בשם זה).

21 רשות המסים בישראל מאחדת את אגפי המס במשרד האוצר. היא הוקמה בעקבות החלטת הממשלה על איחוד האגפים של מס הכנסה ומיסוי מקרקעין, המכס ומע"מ ושע"מ (שירות עיבודים ממוכנים) במשרד האוצר. ההחלטה התקבלה ביום 15 ספטמבר 2003 ומטרתה: "לאחד את ניהול נושא גביית המסים תחת מינהל ראשי אחד, להסמיך אותו על פי חוק להפעיל את חוקי המס הרלוונטיים". האיחוד נכנס לתוקף ביום 1 בספטמבר 2004. מס הכנסה ומע"מ היו שני גופים נפרדים עד שנת 2003.

סוגיית הטריטוריאליזם הארגונית לא נעלמה גם מסדר היום של מחאת קיץ 2011. ההתייחסות אליה כבעיית יסוד עלתה ברוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי: ועדת טרכטנברג, שבו צוין בין השאר, "בעבודתה של הממשלה לרוב אין תפיסה של מכלול אלא של אחוזות ממודרות זו מזו. משרדי הממשלה לא ששים להישמע לסדר היום הממשלתי, לא כל שכן לשתף פעולה עם משרדים אחרים. רפורמות ממשלתיות רבות מדי נתקעות בגין אי הסכמה של משרדי מטה או מי ממשרדי הביצוע למהלך המתוכנן".²² אך הדיון בעניין לא נעצר בגלל המחאה החברתית. בכתבה שפורסמה באתר Ynet התייחס הסטיסטיקאי הראשי, שלמה יצחקי, להיעדר שיתוף הפעולה בין המשרדים וציין כי "קשה לקבל נתונים מרשות המסים ומשרד האוצר [...] יש לנו בעיה בקבלת נתונים ממשרדים, שאינם מחמיאים להם". לדבריו, "למרות שוועדת בן-בסט הציעה עוד בשנת 2000 שרשות המסים תחזור לפרסם נתונים שהיו זמינים לציבור עד שנות ה-60 ומאז נעלמו, הדבר לא יצא לפועל מעולם [...] אין לאף אחד יכולת להעריך את תחזיות המס ואני אומר לכם ש'משחקים' עם הנתונים הללו".²³ לדבריו, הקושי בהשגת נתונים ממשרדי הממשלה בא לידי ביטוי חריף במיוחד במשבר הנדל"ן האחרון. "אנחנו מדברים כבר ארבע שנים על משבר בשוק הנדל"ן", אמר יצחקי. "ביקשנו נתונים מזהים של עסקאות כי זו מערכת נתונים שתוכל לאפשר לנו לעשות סטיסטיקה אזורית מזהה. עדיין לא קיבלנו את הנתונים, וזאת אחרי שנתיים של מאבק משפטי שבו ניצחנו".

ב. תקציב המדינה: עוצמתו וכוחו של אגף התקציבים במשרד האוצר

ביקורת קשה במיוחד סופג אפוא משרד האוצר בכל הקשור לכוחו ולעוצמתו של אגף התקציבים, בראש ובראשונה בכל הנוגע לתהליך גיבוש תקציב המדינה. על כן נדון בו כדוגמה מרכזית לתופעה זו של "סגירות ארגונית". מדובר בתמונה מורכבת, כפי שניתן ללמוד מהתיאור הזה: "לאגף הוענקו סמכויות רבות שהוכחו כיעילות אך הם לוו גם בתופעות לוואי שליליות. האגף קיבל כוח שאף אחד לא התכוון להעניק לו, וכיום דווקא הוא, שמדבר על שבירת מונופולים, מתנהל כמונופול של מידע".²⁴ עוד נטען

22 דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי, ועדת טרכטנברג, 2011, עמ' 50: <http://tinyurl.com/aowlxg4> (להלן: דוח ועדת טרכטנברג).

23 אביטל להב, "הסטיסטיקאי הראשי: 'האוצר משחק עם הנתונים'", Ynet, 11.9.2012: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4279972,00.html

24 דברי מומי דהן לליאור כגן, "אגף סגור", מעריב עסקים, 1.8.2003 (מצוטט אצל מוטי שפירא, תהליך התקצוב הממשלתי: המלצות לרפורמה, הרצליה: מפעלות, המרכז הבינתחומי הרצליה, 2004, עמ' 21).

נגד האגף שהוא מרכז בידיו כוח עצום ובוחר שלא לשתף את הממשלה ואת הציבור במידע הרב שבידיו.

הממונה על התקציבים דאז במשרד האוצר, מר אורי יוגב, ציין בתגובה כי – “הבעיה אינה באגף תקציבים אלא בעודף הריכוזיות המאפיין את פעילות הממשלה. לדבריו, על מדינת ישראל לעבור כברת דרך ארוכה בתחום הביזור עד שמשרדי הממשלה יפסיקו לייצג את האינטרסים של קבוצות ספציפיות וייצגו את האינטרסים של המדינה”²⁵.

בספרו על תקציב המדינה התייחס גם שלמה סבירסקי לעוצמתו הלא פרופורציונלית והלא ראויה של אגף התקציבים. לדבריו, האגף אחראי לקביעת גודלו של תקציב המדינה בכללותו כמו גם לקביעת גודל התקציב של כל אחת מזרועות השלטון. לפיכך אחת לשנה עליו להכין תקציב לשנה הבאה בין שהממשלה מציידת אותו ברשימת צרכים וסדרי עדיפויות ובין שלא. כיוון שכך החלטותיו הופכות להיות המדיניות הממשלתית. כך קורה שאגף התקציבים קובע בפועל את המטרות החברתיות והכלכליות של ממשלת ישראל באופן שמייצר ריכוז יתר של עוצמה כלכלית, חברתית ופוליטית בין כתליו של גוף אחד בתוך הרשות המבצעת.²⁶

סוגיה זו עלתה גם כבעיית יסוד במסמך המומחים האלטרנטיבי (דוח ספיבק/יונה), שנכתב בעקבות מחאת קיץ 2011:

תהליך התקצוב בישראל הוא מהמפגרים שבין המדינות הדמוקרטיות והריכוזי שבהן. יש לכך סיבות היסטוריות וגם חששות מוצדקים מפני פריצת התקציב על ידי גורמים פוליטיים וקבוצות אינטרס בעלות השפעה. עם זאת, התהליך כפי שהוא היום תורם למצב הזה, בעיקר בשל הסירוב העיקש של אגף התקציבים במשרד האוצר להיפרד מהמונופול הריכוזי שבידיו על תהליך התקצוב בישראל [...] הצעת התקציב שמכין אגף התקציבים מוגשת לאישור כאופציה היחידה, ללא חלופות, ובפועל לא קיים שום גוף אחר אשר מנתח את ההצעה, לרבות ההנחות הכלכליות והחברתיות שעומדות בבסיסה.²⁷

25 שם, שם.

26 שלמה סבירסקי, תקציב המדינה: מה עושים עם הכסף שלנו?, תל אביב: מרכז אדווה ומפה, 2004.

27 ועדת המינהל הציבורי (צוות ספיבק/יונה, ועדת מומחים למען צדק חברתי), דוח ביניים,

19.9.2011, עמ' 7: <http://j14.org.il/spivak/?p=368>

זה שנים מטיחים שרים, חברי כנסת ואנשי אקדמיה ביקורת קשה במעמדו הרם של אגף התקציבים בשל חוסר היכולת לקדם את מטרותיהם למען העם.²⁸ באפריל 2010 עד מאי 2011 בדק מבקר המדינה כמה היבטים בתהליך הכנת תקציב המדינה בשנים האחרונות וקבע כי –

אין די שיתוף פעולה בין האוצר לשאר משרדי הממשלה כדי להבטיח שהמשימות שהוגדרו בתוכניות העבודה של המשרדים יתקצבו באופן שיאפשר להם להשיג את היעדים והתפוקות שנקבעו. הלכה למעשה, יש נתק בין תהליך הכנת תוכנית העבודה של המשרדים לתהליך התקצוב עבודתם.²⁹

תהליך ריכוזי, ובחלקו חשאי, של עיצוב התקציב מציב את ישראל במקום השני בקרב מדינות OECD במדד הריכוזיות בטיפול בתקציב.³⁰ צעד משמעותי לשיפור מצב זה נעשה בימים אלו (בתקווה שאכן יניב פרי) במסגרת ועדת משילות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר. ועדה זו הוקמה כדי להתמודד, בין היתר, עם הריכוזיות הגבוהה יחסית של דיוני התקציב בשליטת משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה. גם במשרד האוצר מסכימים כי יש מקום להפחית בשליטה זו כדי שהמשרד יוכל להתמקד יותר בחשיבה אסטרטגית ופחות במעקב אחר ביצוע התקציב.³¹ כך מתייחס למגמה זו מרואיין מאגף התקציבים במשרד האוצר: "בשנים האחרונות נרשמה הפחתה משמעותית של מספר התקנות התקציביות, שצומצמו בחצי, ומתקיים תהליך בתוך אגף התקציבים להמשך צמצומן. תהליך זה צפוי, בין השאר, לאפשר גמישות ועצמאות רבה יותר בעבודת המשרדים".

- 28 מוטי שפירא, רגולציה ובירוקרטיה: חסם להתפתחות משקית, מסמך הכנה לפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011.
- 29 מבקר המדינה, **תקציר דוח ביקורת שנתי** 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010: <http://tinyurl.com/9wzcnzr>
- 30 אבי בן בסט ומומי דהן, **מאזן הכוחות בתהליך התקצוב**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006, עמ' 32.
- 31 אורה קורן, "רפורמה במגזר הציבורי: סמכויות האוצר יוגבלו, העובדים יזכו בתמריצים", **TheMarker**, 9.8.2012, www.themarker.com/career/1.1797409

2. שקיפות והנגשה של מידע שלטוני

העיקרון השני של הממשל הפתוח הוא שקיפות והנגשה של מידע שלטוני, אולם החסם לקידומו קשור באופן ניהול הידע ושימורו במשרדים הממשלתיים. ואכן מתברר שמדובר במשימה לא קלה כלל ועיקר, כפי שגורס ציטוט זה:

יש קושי אמיתי ולוקח המון זמן לגלות איזה מידע קיים ואיפה הוא קיים ומה יש בו, וזה מפריע לעבודת הרשות [...] ניהול הידע ושימור הידע הוא באמת תחום שהמדינה תצטרך ללמוד להתמודד אתו, והוא בפירוש משליך על היכולת לפעול בשקיפות מרבית [...] ידוע לי על בקשות שמגיעות, ואתה שומע איך שומרים את החומר ואתה שואל: איך? איך ככה נשמר החומר? איך אין תיעוד? איך אין את השמירה של העותק הדיגיטלי האחרון בעניין? [...] זו תרבות ארגונית (מרואיינת במשרד המשפטים).

"דעתו של הפרט מושפעת ממודעותו לתהליכים ולפעילויות ברשויות הציבוריות, ולכן השקיפות אינה מעשה הנתון לבחירת הרשויות אלא הוא בגדר חובה של הממשל לאזרחים".³² נוסף על כך לניהול מיטבי של הידע הממשלתי יש גם יתרונות ברורים בכל הקשור לעלייה בפרודוקטיביות וביעילות, בקידום חדשנות ובשיפור איכות השירות הציבורי.³³ על פי נחמיאס, ארבל-גנץ ומידני, שקיפות ודיווחיות קשורות ומשלימות זו את זו. חובת השקיפות דורשת ממוסדות הממשל להרים את המסך מעל החלטותיהם, מעל הליכי קבלת החלטות ומעל התכליות שבבסיסן (הפרשנות הניתנת לערכים, למטרות וליעדים שבבסיס ההחלטות); ואילו חובת הדיווחיות דורשת מהרשויות למסור לציבור מיוזמתן את המידע שברשותן.³⁴ לשקיפות יש היבטים פעילים וסבילים. הפן הפעיל מתייחס למצבים שבהם מוטלת על הרשות חובה לפרסם מיוזמתה מידע שברשותה, ואילו הפן הסביל פירושו כי חלה על הרשות חובה להיעתר לבקשות ספציפיות המופנות אליה לגילוי מידע.³⁵

- 32 דוד נחמיאס, אורי ארבל-גנץ ואסף מידני, מדיניות ציבורית: יסודות ועקרונות, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2010, עמ' 425.
- 33 ראו דוח ממשל זמין 2008: סיכום שנת 2007 בממשל זמין, לעיל הערה 12.
- 34 נחמיאס, ארבל-גנץ ומידני, לעיל הערה 32, עמ' 425.
- 35 דפנה ברק-ארוז, אזרח-נתין-צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה, אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, אוניברסיטת בראיילן ופרסומי הפקולטה למשפטים, 2012.

א. חשאיות וסודיות של הידע הבירוקרטי

בישראל, כמו במדינות רבות אחרות, התפתחה עם השנים בירוקרטיה ממשלתית רוויית פרוצדורות, טפסים, אישורים, גופים ורגולציה.³⁶ מדובר במערכת שלטונית הנוטה לטיפול נקודתי של כל גורם בתחום התמחותו ואגפיה אינם מתואמים ביניהם, ומכלול ההוראות, החוקים והתקנות מייצר עליה עומס רב. הסטנדרטיזציה המבוססת על עבודה על פי נהלים מובילה לעתים לטיפול מגושם ואף בלתי נאות במקרים שאין להם בדרך כלל מאפיינים סטנדרטיים. "בתהליך ארוך של שנים נוצרו 'שכבות גיאולוגיות' של בירוקרטיה, כאשר אין ספק כי רבות הן מיותרות ואף מזיקות", נכתב בדוח טרכטנברג, בשיאה של המחאה החברתית.³⁷ כך מתייחסת מרואיינת ממשרד המשפטים לאופן שבו מיתרגם עומס זה להכבדה על האזרח:

חוק חופש המידע³⁸ הוא חוק שאנחנו נושאים על נס, אבל בסופו של דבר הרבה מהבקשות שמועברות לרשויות הן נטל כבד, כי יש פה אגרה ו-30 יום ועוד 30 יום ועוד 60 יום [...] יש כאן כשל והכבדה על הציבור שלא לצורך [...] ובמקום שבו הרשות לא משתמשת בחוק חופש המידע באמת למקרים המתאימים היא גורמת לאזרחים להתייאש מחופש המידע. למה? כי הם פונים לרשות ומבקשים מידע שאמור להיות מידע טריוויאלי, ואז מעבירים אותם לממונה, ומחכים 30 יום וגובים מהם אגרה, וזה הופך להיות משהו שאינו נגיש ונוח לאזרח.

באופן פרדוקסלי ריבוי זה של טפסים, הליכים ופרוצדורות מורכבות אופף את התהליך הבירוקרטי בחשאיות וסודיות שסותרות את החתירה לשקיפות. אייכולתו של האזרח להבין מסמכים שיש להם השפעה מכרעת על חייו, החל בטפסים של מס הכנסה או ביטוח לאומי וכלה במסמכים מורכבים כמו תקציב המדינה וחוק ההסדרים, מנטרלת כל אפשרות לביקורת או למחאה. כמו כן בסביבה כה בירוקרטית נדרש האזרח או בעל העסק לנקוט זהירות יתר ולחשוש תמידית מביקורת של רשויות השלטון על מהלכיו או על תביעתו את זכויותיו. מידע המובן למתי מעט ושימוש בכלים טכנולוגיים שאינם

36 שפירא, לעיל הערה 28.

37 רוח ועדת טרכטנברג, לעיל הערה 22, עמ' 47.

38 לפירוט ראו חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, באתר הכנסת:

www.knesset.gov.il/laws/special/heb/freedom_info.htm

נגישים לכל אזרח מאפשרים אפוא מונופול על ידע רלוונטי ומחזקים את יחסי הכוחות הקיימים בחברה. בכך לא מתאפשר מימוש מלא של האזרחות ומנוטרלים פיקוח חיצוני, ביקורת ומחאה.³⁹

ניהול העולם הבירוקרטי על ידי מומחים אף מוסיף לסודיות האופפת אותו באופן המקשה על אזרח מן שורה לחדור מבעד לתהליכים ולפצח את מערך האינטרסים העומדים בבסיסם.⁴⁰ כך לדוגמה, באחד הראיונות עלתה העובדה שחוק חופש המידע אינו חל על חומרים המועברים לגנזך המדינה (חוק הארכיונים קובע שכל מידע שמגיע לגנזך המדינה נסגר והופך חסוי ל-15 שנים).⁴¹ סוגיה זו עלתה על סדר היום בהתייחס למסמכים הרבים שהצטברו במסגרת עבודת ועדת טרכטנברג. בשל ריבוי המסמכים הוחלט במשרד ראש הממשלה לאחר סיום עבודת הוועדה להעבירם לגניזה. בקשת חופש מידע שהגיעה אחר כך יצרה מצב אבסורדי שלפיו חומרים שקודם לכן היו חופשיים וגלויים לעיני כול הורדו מאתר האינטרנט והפכו לחומר גנוז שלא ניתן לחושפו, גם אם הסיבה לגניזה הייתה לכאורה טכנית.

חשוב לציין עם זאת כי גם בישראל מתחזקת בשנים האחרונות המגמה להפחתת הנטל הבירוקרטי וריסונו באמצעות מגוון פעולות: החל בהקמה של פורטלים ממשלתיים למידע ושירותים המאפשרים התמצאות בתהליך השירות, קבלת מידע וביצוע שירותים באופן מקוון; עבור בהקמת ועדה בין-משרדית לשיפור תהליכי עשיית עסקים שמטרתה להציע דרכים להפחתת הנטל הבירוקרטי על המגזר העסקי; וכלה בקידום הקמת יחידת מטה מרכזית לשיפור השירות הממשלתי לציבור, שתפקד בין השאר על פיתוח תורת שירות לקוחות ממשלתית, קביעת סטנדרטים וייזום פרויקטים מרכזיים לשיפור השירות, ויצירת יחידת מטה התקשוב הממשלתי לשיפור יכולת התיאום והשיתוף בין מערכות המידע הממשלתיות.

39 על כן יש להביא בחשבון את העמדה, שאליה מתייחסת דפנה ברק-ארז בספרה (לעיל הערה 35), שהשימוש השלטוני בטכנולוגיות ממוחשבות אינו עמדה ופרקטיקה ניטרליות. במידה רבה החלטה על מחשוב המערכת השלטונית מגלמת בתוכה הכרעות ערכיות, הקשורות למשל למידה שבה יהפוך האזרח זמין יותר לשלטון, או שמא השלטון יהיה זמין יותר לאזרח, ואם במציאות של פערים דיגיטליים המערכת מצמצמת פערים חברתיים או מעמיקה אותם. על כן יש מי שטוען ש"החלטות עקרוניות שכאלו צריכות להיות בעצמן נושא לדיון ציבורי ולא להיתפס כעניין ניהולי-פנימי גרידא או טכני כזה השמור לאנשי מקצוע בלבד" (שם, עמ' 177-178).

40 דינה זילבר, בירוקרטיה כפוליטיקה, שריגים-ליאון: נבו, 2006.

41 גם אם יש עדיין אפשרות לשחרור החומר במסגרת זמן זו נדרשת פרוצדורה מיוחדת לשם כך ואישורים מיוחדים. אך בררת המחדל היא חסימה של החומר.

ב. תהליכי דיגיטציה ושיפור השירות במגזר הציבורי – האזרח כלקוח?

דיגיטציה של השירותים הממשלתיים היא נדבך נוסף בתהליך שינוי שהחל בשלהי המאה העשרים בתפיסת תפקידיו של המגזר הציבורי במדינות המערב. המשמעות העולה מכינויים שביטאו את התפיסה החדשה ("מהפכת השורות", "ממשל מכוון לקוחות") היא הגדרת האזרחים כלקוחות ודרישה מן הארגונים הציבוריים לשירותים משופרים, בדומה לאלה הניתנים על ידי ארגונים עסקיים.⁴² במילים אחרות, בשנים האחרונות החלו לחלחל למגזר הציבורי נורמות מהמגזר הפרטי הרואות באיש הציבור משרת הציבור, בדומה לבעל תפקיד בעסק פרטי המשרת את לקוחו.⁴³ חרף התקדמות זו של ממשלת ישראל ומקומה המשופר והמחמיא בדירוג הממשל הזמין של האו"ם (במקום ה-16 לאחר עלייה של עשרה שלבים לעומת הדירוג הקודם), ניהול הידע הממשלתי והדיגיטציה שלו הם עדיין סוגיה שלא עברה הסדרה ואחידות בכלל משרדי הממשלה.

נציג גוף אזרחי המכיר את התחום התייחס בריאיון למחשוב השירות הממשלתי והאוריינות הדיגיטלית הנדרשת (והחסרה) מהנוגעים בדבר:

אין להם [לממשל] יכולת. השיטה שבה הם מנהלים את פיתוח הטכנולוגיה שם היא עתיקה [...] מהפכת האינטרנט – הם לא מסוגלים להצטרף אליה. כי היום זה עולם אחר [...] באינטרנט אתה חייב להיות יותר גמיש וחייב להשתמש בטכנולוגיה חדשה כי זה מתיישן כל כך מהר [...] כשאני בונה אתר זה קן נמלים ענק שיש בו מפתחים מכל העולם, והוא כל הזמן רוחש ומשתנה [...] נורא קשה לארגון גדול ללכת עם זה ולנצל את העושר האינסופי של כלים שיש היום. אז זה עצוב [...] גם אם רוצים, הם לא מסוגלים.

דבריו מקבלים משנה תוקף בריאיון עם כלכלן באגף התקציבים שציין מפורשות כי –

אנחנו קצת מיושנים מהבחינה הזאת של מערכות מידע. זה בא לידי ביטוי בעובדה שעברתי להשתמש באתר של "הכנסת הפתוחה" במקום באתר הכנסת. לעשות אתרים יותר קומוניקטיביים זה פרויקטים שעולים

42 גל-נור, לעיל הערה 15.

43 נחמיאס, ארבל-גנץ ומינדי, לעיל הערה 32.

המון כסף. בממשלה משקיעים בזה שנה וזה מתפספס בגלל חוסר יעילות ממשלתית. הממשלה היא פשוט ארגון לא יעיל.

ובכל זאת כחלק מתהליך שיפור השירות והדיגיטציה במגזר הציבורי נעשים צעדים לקידום הטמעה של מדדי איכות השירות והביצוע, בהובלת המשרד לשיפור השירות הממשלתי לציבור של השר מיכאל איתן ויחידת ממשל זמין.⁴⁴ בזמן כתיבת מאמר זה, למשל, הולך ומתגבש ניסוח של מדרד משולב שיכמת את עקרונות הממשל הפתוח וימדוד משרדים על פי מידת מימוש עקרונות אלה, על פי החלטת הממשלה (השקיפות והריווחיות, שיתוף הציבור, האחריות ויישום הטכנולוגיות החדשניות).

לדברי מר ירום אריאב, מנכ"ל משרד האוצר לשעבר, בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית 2011, בממשלות מערביות, ובעיקר בארצות הברית, מקובל לקיים מערך עצום של משובים לרשויות השלטון. מדובר במדד כמותי בעיקרו שקל לעקוב אחריו לאורך שנים, ובבסיסו עומדת התפיסה שביצועי הגופים הציבוריים נמדדים על פי איכות השירות, כפי שהיא נתפסת על ידי האזרחים. בישראל הפעילות הזאת נעשית היום באופן חוץ-ממשלתי על ידי גורמים אקדמיים ואזרחיים. וכך התייחס אריאב לסוגיה זו בריאיון עמו ב-TheMarker בעיצומה של המחאה החברתית:

הממשלה צריכה להפנים שהאזרחים הם הבוסים שלה. היא צריכה להימדד מדי רבעון על ביצועים – ולא רק על מדדים כמו שיעורי צמיחה ואינפלציה, אלא גם לפי תחולת העוני, השוויון בחלוקת הכנסות ורמת השירותים הציבוריים. כי מה לעשות, הפוליטיקאים מתכווננים לפי דרישות הציבור, ואם הפוליטיקאים ירגישו שהציבור בוחן אותם על פי מדדי ביצוע, שהם גם חברתיים, זה יכול להיות באמת הישג. פעם בחודש, במקום שנדבר על ההודעה של הלמ"ס על מדרד מחירים לצרכן או על הריבית והצמיחה – נדבר על איפה העוני נמצא ומה הרמה שלנו בחינוך ואיך מתפקד המגזר הציבורי. זה יביא שינוי אדיר.⁴⁵

44 מגובשים כמה גופי מטה שיעסקו בקידום עקרונות הממשל הפתוח (לשכת השר מיכאל איתן במשרד ראש הממשלה, ממשל זמין ומערך התקשוב הממשלתי במשרד האוצר, האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים ויחידה לשיפור השירות לציבור במשרד האוצר).

45 איתן אבריאל, "לציבור נמאס מריכוזיות העושר", TheMarker, 18.8.2011:

מדובר אם כן במעבר מתפיסת הממשל כמונופול שאינו ניתן להחלפה לטרמינולוגיה הרואה באנשיו נותני שירותים. ראייה זו מבוססת על העצמת האזרח והעמדתו במרכז, כמי שבוחן את איכות "המוצר" הציבורי שניתן לו, והיא קשורה ללא ספק גם לתהליכים הגלובליים לקידום יעילות המנגנון הממשלתי. עם זאת גם מעבר כזה אינו חף מדילמות וקשיים. מדידת ביצועים ותפוקות במגזר הציבורי עלולה לעורר חוסר אמון בקרב עובדי המינהל ותחושה שהם נתונים למעקב מתמיד, ולהוביל להתנהלות מפוחדת ולא עניינית שלהם. עוברת ציבור העוסקת בהיבטים של קידום ממשל פתוח התייחסה לכך בקצרה באחת מהרצאותיה:

קיים חשש מיצירת אנטגוניזם בקרב עובדי ציבור בעקבות הטמעת מערכות מדידה אלו. הן עשויות לייצר אטמוספירה של "אח גדול" ועל כן לצמצם את שיתופי הפעולה הנחוצים בין רשויות השלטון ובין עובדי הציבור. במקרה גרוע יותר זה עשוי להוביל למחאה של עובדים לתוספת תקציב וכוח אדם או מערכת מדידה שלא תגשים את ייעודה ותיכשל.

ג. ידע סמוי והקשרי וידע גלוי ומקודד

הקושי בגיוס המעורבות של ראשי המערכת הפוליטית בקידום מדיניות ממשל פתוח נובע, בין היתר, מסדר יום ציבורי עמוס, שאינו מותיר זמן לעיסוק שנתפס כ"מותרות" וכמתאים יותר לעתות רגיעה. קצב מהיר של חילופי קדנציות ואופייה המשברי של המערכת הפוליטית מקשים על תכנון לטווח ארוך באופן המשפיע גם הוא על ניהול הידע הממשלתי.⁴⁶ לכל אלה השלכות מרחיקות לכת על התפתחותו, מימי המדינה הראשונים, של דפוס פעולה ישראלי מאוד הקשור באתוס של פרגמטיזם ואלתור. כושר הביצוע המקופל במיומנויות אלו הפך בחברה הישראלית לסוג של דוקטרינה בפני עצמה.⁴⁷ על פי יצחק גל-נור, נציב שירות המדינה לשעבר, לא מדובר רק בלחץ האירועים אלא בתופעה כללית יותר של תרבות מנהלית ששורשיה באמונה הלוהטת שהחלטות פירושן "כיבוי שרפות" ו"להסדר איכשהו".⁴⁸ דפוס הפעולה הביצועיסטי הזה היה ועודנו, לתפיסתו, מכשול קבוע, גם אם לא בלעדי, הניצב לפני שיפור תהליכי קביעת

46 **המינהל הציבורי בעידן של שינויים חברתיים וכלכליים, לעיל הערה 5.**

47 Leopold Laufer, *Israel and the Developing Countries: New Approaches to Cooperation*, New York: Twentieth Century Fund, 1967

48 גל-נור, לעיל הערה 15.

מדיניות וקבלת החלטות בישראל. בהיעדר יכולות תכנון וחשיבה ארוכי טווח, ובהיעדר מנגנונים מקצועיים לקביעת סטנדרטים ומדדי תפוקה ותוצאה ברורים, נפגעת יכולתה של הממשלה לבחון את האפקטיביות של המדיניות שקבעה ואת רמת השירות הניתנת לאזרח. בשל כך, כפי שמצוין ברוח טרכטנברג, האזרח נאלץ להסתפק ברמת שירותים נמוכה, או לחלופין לממן מכיסו שירותים משלימים ולהיעזר בגורמים מתווכים – עורכי דין, רואי חשבון, משרדי ייעוץ – באופן שמעמיק את אי-השוויון והניכור.⁴⁹

בסביבת עבודה המאופיינת בדינמיות, השתנות מתמדת ותנאי אי-ודאות יש חשיבות רבה למה שמכונה "ידע סמוי והקשרי" (tacit and contextual knowledge) של העובדים. כדי לייצר ידע ולשמור עליו בארגונים נדרשת אינטראקציה חברתית והעברת מידע באמצעות רשתות בלתי פורמליות של העובד בשטח.⁵⁰ יתרונותיו של הידע הסמוי גלומים ביכולת של מי שמחזיקים בו ליצור שיתופי פעולה ובריתות אסטרטגיות עם שחקנים וארגונים הפועלים בזירה, שמבוססים על אמון שנוצר במרוצת הזמן, ובכך לרקום רשת של קשרים.⁵¹ פקידים ותיקים הופכים אפוא למומחים המצויים בקפליה הדקים ביותר של העבודה הממשלתית בתחומם ולמעין "מאגרים של ידע סמוי והקשרי". לנוכח חשיבותם של מוקדים אלה לארגונים, עזיבתם מותירה חללי ידע הן לגורמים שאתם הם עובדים ומשתפים פעולה והן לארגון, הנדרש להשקעה מרובה כדי למלאם. איכותו האישית, ההקשרית, של הידע הסמוי היא שמקשה על תיווכו והפיכתו לפורמלי, סטנדרטי ומקודד (standard and codified knowledge).⁵² כלומר קשה לתרגם ולהעביר ידע כזה באמצעות סכמות, מודלים פורמליים או ספרי הדרכה או לתעד ולהתאים אותו למגוון סיטואציות מעבר להקשר מסוים. כך גם קשה להעבירו באמצעות מגוון פרקטיקות יומיומיות כגון פתקים, פקס, דואר אלקטרוני, טפסים פורמליים, שיחות טלפון, פרוטוקולים ודוחות.⁵³ הבחנה זו בין סוגי הידע לא נסתרה מעיני העוסקים בתחום השקיפות וחופש המידע בממשל. כך מתייחסת לסוגיה זו עובדת במשרד המשפטים:

- 49 **רוח ועדת טרכטנברג, לעיל הערה 22, עמ' 51.**
- 50 אילן תלמוד וויקטוריה בראט, "הון חברתי: סקירה ביקורתית ומבט מהסוציולוגיה של הרנטה", **סוציולוגיה ישראלית** ה (2) (2003): 435-452.
- 51 Mark S. Granovetter, "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology* 78 (1973): 1360-1380
- 52 Ikujiro Nonaka, "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation," *Organization Science* 5 (1) (1994): 14-37
- 53 Asaf Darr and Ilan Talmud, "The Structure of Knowledge and Seller-Buyer Networks in Markets for Emergent Technologies," *Organization Studies* 24 (3) (2003): 443-461

הוא [פקיד ממשלתי] צבר כוח וידע, ולכן כשמבקשים ממנו [מאותו פקיד] מידע זה יותר פרסונלי [...] יש תחושה שזה הופך להיות יותר אישי ולא כי זה המבנה הארגוני. במובנים מסוימים מי שנמצא בתרבות הארגונית המובנית והסדורה יכול לחוש חוסר הזדהות מסוימת, כי מלכתחילה זה לא תפקיד שאתה בנית. ראינו את זה אצל פקידים ותיקים כשיש משהו שהם בנו אז זה הופך להיות משהו מאוד פרסונלי, ואם יש ביקורת היא "כי אני בנית את התפקיד טוב" או ש"לא בנית את התפקיד טוב". זה רובד שהופך את זה ליותר פרסונלי.

בסיסי הנתונים הפורמליים בארגונים (ובעיקר בארגונים ממשלתיים), שעליהם מבוססים דיווחי הארגון, כוללים בעיקר את הידע המקודד האובייקטיבי, הרציונלי, הגלוי ולא את הידע הסובייקטיבי, ההקשרי, האינטואיטיבי, הסמוי, החשוב כל כך לפעילותם של ארגונים בסביבה דינמית. הניסיון להסדיר אזורים אלו באמצעות הגדרות תפקיד מובנות שיאפשרו לתהליכים להתבצע בתיאום ובאופן שקוף נתקל לעתים בקשיים הקשורים בפוליטיקה ארגונית פנימית. כך למשל הציגה עובדת במשרד המשפטים את הקושי להסדיר הגדרות תפקיד באחד מאגפי הממשלה ("לערוך טבלה שמאפשרת לדעת מי אחראי על מה"):

מעבר לעובדה שלקח המון זמן להכין את הרשימה הזאת [...] לבסוף הוכנה רשימה. אך אחד המנהלים הבכירים גנז אותה. למה? כי זה פתאום הפך להיות מאוד רגיש – למפות מי אחראי על מה. למרות שכבר הגיעו להסכמות [...] כי פתאום ייחשף שיש מישהו שהוא מאוד ותיק ואחראי על תחום אחד, ומישהו שהוא מאוד צעיר והוא אחראי על תחומים אחרים [...] ברגע שאתה מסדיר את הפעילות במקום שלא היה מוסדר לפני כן, מתחילות לצוץ כל מיני שאלות שלפעמים קשורות להון האנושי [...]. הרי לו הידע במשרד שלך היה מנוהל כמו שצריך וההגדרות היו ברורות מראש, אז היה קל יותר לייצר שקיפות. כי זה נכון שאנחנו הרבה פעמים נמצאים בשלב שלא רוצים לצאת החוצה עם דברים כי יש חוסר בהירות פנימה מה קורה.

על כן בפועל, מציינת אותה מרואיינת, אפשר לראות באגפים ותיקים של משרדי הממשלה "פונקציה אישית שמרכזת אצלה תחום עיסוק מסוים, לאו דווקא כי זו הייתה ההגדרה המקצועית, אלא כי אדם נמצא מספיק זמן במערכת, והוא קיבל הבטחות וזה

תחום שמעניין אותו". כמו כן, כפי שהיא מציינת בהמשך דבריה, בקרב מי שרוחים בקשות לחופש מידע ולא מעמידים את השקיפות במרכז עשייתם, כל בקשה לחשיפת מידע נתפסת כעול והכבדה על הרשות השלטונית:

ברגע שאין הבנה של השירות הציבורי שזה חלק אינהרנטי של העבודה שלו, ממילא אין עניין בזה כי זה מייצר עומס [...] המטרה היא להגיע למצב שעובדי מדינה מחויבים לרמת שקיפות מסוימת ולרמת דיווחיות מסוימת כשהם בדרגות מסוימות, ועוד לא הגענו לשלב הזה [...] אנחנו נמצאים עדיין בשלב שכשבאים ומבקשים לחשוף מידע ההסתכלות היא הסתכלות של משהו שמכביר.

ואכן, כפי שעולה ממחקרם של יונתן ארבל ותהילה שווריץ אלטשולר, היעדר מדיניות ממשלתית ברורה בנושא מוביל למצבים שבהם העידוד לשקיפות הוא עניין שמקודם ברמה האישית (תלוי פקיד מסוים ובסדרי עדיפויותיו) ולא מתוך תפיסה ארגונית- מערכתית כוללת.⁵⁴

ד. כפל הפנים של יעד השקיפות

לשקיפות יתרונות רבים. בראש ובראשונה "היא אמצעי להשגת אמינות של מדיניות נתונה. שקיפות מחזקת את המידע שיש לציבור לגבי המדיניות, מקטינה את אי הוודאות לגבי המהלכים שיינקטו במצבים שונים ומגבירה את יכולת הציבור להבין את מצב המשק ולהעריך את יכולת התפקוד של המוסדות השונים", כפי שהגדיר זאת צבי אקשטיין, במחקר שכתב בנושא.⁵⁵

ואולם הראיונות שערכתי חושפים קושי בהטמעת עקרון השקיפות הנובע מהיעדר מודעות לנושא או הכרה בחשיבותו. כפי שגם בא לידי ביטוי בתקצובו: "ההחלטה לתקצב עניין מסוים מעידה על כך שהוא נמצא על סדר יומה של הרשות", ציינה אחת המרואיינות. ובהמשך הריאיון עמה היא מציינת עוד כי –

54 יונתן ארבל ותהילה שווריץ אלטשולר, **מידע רוצה להיות חופשי: הטמעת חוק חופש המידע בישראל**, מחקר מדיניות 74, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008.
55 צבי אקשטיין, **אמינות ושקיפות במשק**, מחקר מדיניות 45, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003, עמ' 9.

אין הבנה מוסדית שנושא השקיפות הוא חלק אינהרנטי מעבודת הפקיד כמו טוהר מידות, יושרה והגינות. נושא השקיפות הוא לא שם. אם תשאל מה נדרש מעובד מדינה או מעובד ציבור, מעט מאוד אנשים יבואו ויגידו לך "שקיפות לציבור פניות לציבור". לא השכלנו להטמיע את זה במוכח הכי בסיסי.

יש אף מי שטוען כי כל ניסיון לכפייה חיצונית של התנהגות בשקיפות מרבית על תרבות ארגונית עוינת שקיפות יביא למה שמכונה "פרדוקס שקיפות". כלומר, "ככל שחובות שקיפות רבות יותר קיימות 'על הנייר', כך יירתע יותר השלטון מלמלאן [...] מדובר במשחק של 'חתול ועכבר' שבעקבותיו דיונים ותהליכי קבלת החלטות יתקיימו תמיד בתוך חדר אחד פנימה יותר מזה שנדרשת שקיפות בעניינו".⁵⁶ החוששים משקיפות טוענים כי זו יכולה להוביל דווקא להגברת שחיתות. מחקרים מלמדים שלעתים פרסום מידע לציבור כחלק משקיפות מביא את נבחרי הציבור להציף את הציבור במידע רב ולא רלוונטי או לקבל החלטות שלא לטובת הציבור בשל החשש מפני מראית עין או ביקורת ציבורית ובשל "הפחד להיתפס".⁵⁷ התנהלות מתגוננת כזאת עלולה לגרום "תקינות פוליטית" וחשיבה קונפורמית שאינה מעזה לאתגר את קונבנציות החשיבה המקובלות, אינה לוקחת סיכונים ועל כן אינה מעודדת חדשנות ויצירתיות. אווירה כזאת עלולה אף להוביל לאקלים של העברת אחריות והאשמות הדדיות ולעודד, גם אם לא בגלוי, התנהלות בעמימות ובערפול.⁵⁸

יש הסוברים כי מרחב פעולה שזוהו קוד ההתנהלות בו לא זו בלבד שעלול להיתפס כמגביל ומדכא למי שפועלים בו אלא שגם ירתיע אנשים חדשים מלהצטרף לשירות הציבורי ולפוליטיקה. זו הייתה גם עמדתו של חבר הכנסת יואל חסון בתגובה לצעדים שניסה לקדם מבקר המדינה בשנת 2011 כחלק משאיפתו לקדם שקיפות במגזר הציבורי.⁵⁹

56 שוורץ אלטשולר, לעיל הערה 1, עמ' 44.

57 דורון נבות, **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012, עמ' 466.

58 ראו Frank Bannister and Regina Connolly, "The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government," *Policy & Internet* 3 (1) (2011): 1-30

59 ראו תומר אביטל, "הוועדה לבריקת קשרי הון-שלטון תנסה לקדם מהפכת שקיפות במגזר הציבורי", **כלכליסט**, 26.1.2011: www.calcalist.co.il/Ext/Comp/ArticleLayout/CdaArticle :26.1.2011.PrintPreview/1,2506,L-3496002,00.html. המבקר ביקש לעשות זאת באמצעות צעדים כגון בחינה לעומק של הצהרות ההון של נבחרי הציבור, איסור על מפגשים ביחידות עם בעלי ההון, פרסום סדר היום של נבחרי הציבור. במסגרת זו קבע המבקר למשל ש"בלשכת שר

ואף על פי כן הגנה על עקרון השקיפות עלתה בראיונות כסוגיה שיש בה גם יתרונות להתנהלות ברמה הפנים-ארגונית. כך דנה ביתרונות אלה עובדת במשרד המשפטים בהתייחס לסוגיה רגישה במיוחד – שקיפות בדיונים פנימיים:

אני חייבת להודות שמפתיע אותי כל פעם מחדש לטובה שגורמים מקצועיים שאני מדברת אתם אומרים בפניי ובשיחות סגורות שהם חושבים שחוק חופש המידע טייב אצלם את הנתונים [...] אני מודה שבעצם חשבתי שזה יוצר דלתות: פנימית וחיצונית. אמרו לי: "אני חושב שזה גורם לאנשים להיות יותר מהוקצעים בהתייחסות שלהם ולא להגיד את האמירות האישיות על פלוני או אלמוני" [...] אז כנראה שאת הדעות האישיות על פלוני או על אלמוני יש להם ויכול להיות שהם גם אומרים את זה בשיח אחר, אבל בוא נודה על האמת, זה לא תמיד שלכל דיון יש "דיון צל" אבל זה כן גרם לנו לחשוב פעמיים לפני שאנחנו מדברים, ולא במובן של "לא להגיד את הטיעון שהוא ענייני אבל הוא לא פוליטיקלי קורקט" אלא להוציא את כל האמירות הלא ענייניות.

לעומתה מרואיין באגף תקציבים מצביע בנחרצות על קושי ברור בקידום שקיפות בכל הקשור לדיונים פנימיים:

שקיפות כזו תייצר התיישרות לפי מה שנוח או לפי הגורם החזק והמוביל, ראש ממשלה למשל. ומה לגבי דיונים שסותרים לגמרי את העמדה של השר או ראש הממשלה? אם זה יצא החוצה, מי יכול לעבוד ככה? כל זה קשור במתח שאנחנו מתמודדים אתו כל הזמן בין האינטרס הפוליטי לבין האינטרס הרחב שיהיה מנותק משיקולים מפלגתיים ואותו אנחנו מייצגים.

האוצר, בלשכת מנכ"ל המשרד ובאגף התקציבים לא נמצאו מסמכים מטה, ניירות עמדה, סיכומי דיון ופרוטוקולים של ישיבות העוסקות בהכנת התקציב השנתי, ולא נמצאו סיכומי דיונים שעסקו בענייני תקציב וכלכלה מהותיים ושבהם התקבלו החלטות בנושא. מתברר כי תהליכים מרכזיים של השלטון, כמו תהליך הכנת התקציב בידי האוצר, מתבצעים ללא רישום פרוטוקולים וללא תיעוד של ישיבות העבודה ושל תהליך קבלת ההחלטות". **רוח ביקורת שנתי** 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 – תהליך הכנתו ועדכונו של תקציב המדינה: www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?id=2&bookid=611&contentid=12
380&direction=1&frompage=140

ה. תקציב המדינה בסבך השפה הבירוקרטית

סוגיית השקיפות הופכת קריטית וחשובה במיוחד בדיון על תקציב המדינה ובתהליך התקצוב שבמסגרתו הפיכת המידע לנגיש ומובן משמעותית שבעתיים. "שקיפות מבטיחה את תקינות התהליך, משפרת את יעילות הקצאת המקורות ומאפשרת בחינה של הביצועים וחלוקה של האחריות בין הגורמים הקובעים [...] היעדר שקיפות מצמצם את יכולתו של כלל הציבור להעריך את המדיניות המתוכננת, גם בשל הפגיעה בכושרם של מתווכי המידע (תקשורת, אקדמיה ומכוני מחקר) לנתח את משמעות התקציב ללא מידע הולם".⁶⁰

יוזמת "התקציב הפתוח" שפותחה על ידי גוף אזרחי ששמו "הסדנא לידע ציבורי" היא דוגמה מעניינת להמחשת אופן הניהול של הידע הממשלתי וביצורו כחסם בפני קידום עקרונות ממשל פתוח.⁶¹ ריאיון שקיימתי עם המנכ"ל, דני דאון, חשף את אי-הסדר והיעדר השיטתיות של ניהול הידע הממשלתי, כפי שהם באים לידי ביטוי בניסיונו של ארגון זה להבין את תקציב המדינה ולהנגישו:

תקציבים של המדינות באירופה בנויים לפי סטנדרטים שהאיחוד האירופי כתב. אין דבר כזה כמו בארץ ששנה אחת מופיע סעיף ובשנה שלאחריה הוא נעלם ועובר ממשרד למשרד או שהספרות מתבלבלות, ויש דברים שהיו ונעלמים [...] נורא קשה לעקוב אחרי זה כי אין סטנדרטיזציה.

תגובת הממונה על התקציבים אישרה שוב את התפיסה הרווחת באגף שלפיה: "אנחנו כותבים בשפה של החלטות ואת החלטות המקצוענים מבינים היטב. זה נכון שהציבור כולו לא מבין אך זה לא מתפקידינו לדאוג לכך".⁶² לגישתו, תקציב המדינה מפורסם באינטרנט וכל אחד יכול לעיין בו כרצונו. גם אם טכנית העיון אפשרי, עולה השאלה עד כמה האזרח מבין את המידע הגלוי לפניו:

אם רוצים לדעת מה היה התקציב של שירות הכבאות בשנה כלשהי, צריך לחפש בין כמה קבצים שכל אחד מהם בפורמט אחר ומאוחסן במאגר מידע אחר, וגם המספרים לא תואמים תמיד אחד את השני. ואם אתה

60 בן בסט ודהן, לעיל הערה 30, עמ' 101, 103.

61 למידע נוסף על הארגון ראו באתר האינטרנט של הסדנא: www.hasadna.org.il

62 מצוטט אצל שפירא, לעיל הערה 28, עמ' 21.

מחפש "כבאות" בתוך הקובץ, יש לך 30 סעיפים שלא ברור מה קשור ומה לא. זו משימה סיוזיפית. הנתונים פורסמו באופן שיהיה קשה מאוד להגיע אליהם, ואין שום דרך לעלעל בנתונים.⁶³

גם מי שיתאמץ להבין את ספרי התקציב חזקה עליו שיאבד בסבך השפה הבריורקרטית, מציין סבירסקי בספרו על תקציב המדינה.⁶⁴ ספרי התקציב, הוא מציין, אינם מציגים תמונה ברורה של המשרדים והיחידות השונות, של תפקידיהם ושל העלויות הכרוכות בהפעלתם. מי שאינו מכיר את משרדי הממשלה יתקשה להבין מה עומד מאחורי הכותרות הבריורקרטיות. על כן "רומה שספר התקציב בנוי כך שרק מי שהכין אותו מבין מה מסתתר בין מאות עמודיו וקרוב לאלף סעיפיו".⁶⁵ לא זו בלבד אלא שגם כאשר משרד האוצר "משחרר" את הנתונים, הוא עושה זאת בתבנית של קובצי PDF, ללא אפשרות לערוך ולעשות במידע הקיים שימוש חוזר. כך למשל כשביקשו פעילי הסדנה מהוועדה את מסמכי ההעברות התקציביות ("התאמות תקציביות" שבמסגרתן מועברים מיליוני שקלים בין המשרדים), הם הופנו לארכיון. "בתהליך עקום לחלוטין צילמנו דף-דף, חלק באיפון, ואספנו אלפיים מסמכים של 2011 בלבד".⁶⁶

מוסיף על כך שופט בית המשפט העליון לשעבר פרופ' יצחק זמיר בתשובה לעתירה שנגעה להקצאת כספים לבתי קברות במסגרת תקציב משרד הדתות:

לאחר שהפכתי והפכתי בתקציב המשרד לענייני דתות כמין צפנת פענח כדי להשיב על השאלה איזה סכום הוקצה לבתי עלמין יהודיים ואיזה לבתי עלמין אחרים חשתי שאני הולך לאיבוד בין הסעיפים והמספרים. מרוב סעיפים לא רואים את התשובה [...] לא כך צריך לבנות תקציב משרד ממשלתי. תקציב המשרד צריך להיות ברור מעצמו לאדם רגיל מחוץ למשרד, לרבות שופט, ולא רק ליודע ח"ן במשרד לענייני דתות או במשרד האוצר. שהרי בסופו של דבר התקציב הוא חוק המדינה ולכן הוא נהנה ממעמד ומחסיונות של חוק והחוק הזה קובע מה יעשה בנכסי

63 מתוך ריאיון עם אדם קריב, "הסדנא לידע ציבורי": <http://tinyurl.com/kabirism-a>

64 סבירסקי, לעיל הערה 26.

65 ועדת המינהל הציבורי, דוח ביניים, לעיל הערה 27.

66 ארמון, "ישראל הפתוחה, חלק ב: התקציב, 'הציבור לא מבין. אם נפתח את התקציב הוא יספר

סיפורים", אתר כביריזם: <http://kabirism.com/?p=529>

המדינה שהם נכסים של כל האזרחים. וכי אין זה ברור שהחוק צריך להיות ברור?⁶⁷

על פי אבי בן בסט ומומי דהן, במחקרם "מאזן הכוחות בתהליך התקצוב", "היעדר השקיפות מאפשר למקבלי ההחלטות לבחור למשל הרכב תקציב שונה מהמוצהר ולהסתיר שימושים שפרסומם אינו נוח להם. כך לדוגמה התקציבים המוקצים להתנחלויות מפוזרים בסעיפים רבים, והציבור אינו יכול להעריך את הסכום הכולל המיועד למטרה זו". סודיות המידע, הנגזרת מכל האמור לעיל, מסייעת לתפיסתם, לא רק לבעלי העניין הישירים אלא גם לשותפיהם לקואליציה החוששים שפרסומו יעורר נגדם את תומכיהם.⁶⁸ כך למשל מעיד בעצמו שר האוצר יובל שטייניץ בריאיון בתכנית הבוקר של התחנה האזורית של יהודה ושומרון כיצד הועברו ב"פרופיל נמוך" כספי משלמי המסים להתנחלויות ללא שקיפות וביקורת ציבורית:

הצלחנו, לא רק במילים אלא גם במעשים להכפיל, אני אומר באופן ברור ומפורש להכפיל, את התמיכה הכלכלית והכספית ואת העברות הממשלה להתיישבות [...] עשינו את זה בפרופיל נמוך בהסכמה עם ראשי ההתיישבות, עם ראשי הערים, מועצות, ראשי מועצת יש"ע מתוך הנחה שאם הדברים האלה ייעשו בפרופיל גבוה תוך כדי פרסום אז יהיו גורמים, בארץ ובחו"ל שינסו למנוע את הדברים האלה ולהקים קול צעקה.

3. שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות

הראיונות עם אנשי הממשל חושפים מידה של הסתייגות משיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות. אחד החששות ממעורבות הציבור הוא מפני "פרשנות לא נכונה" ומידע חסר ערך. לכן מיזמי השיתוף נתפסים פעמים רבות כ"רעש למערכת" ו"הפרעה":

67 בג"ץ 1113/99, עדאלה נ' השר לענייני דתות ושר האוצר, תקדים עליון, כרך 2000 (2), עמ' 420, 314. מופיע גם אצל סבירסקי, לעיל הערה 26, עמ' 23-24.

68 בן בסט ודהן, לעיל הערה 30, עמ' 103.

הרבה מורכבויות שקיימות במידע שמגיע לאזרח הוא אינו מבין. בטרנסנברג הייתה לפחות ועדת מומחים אלטרנטיבית, אבל כשהאזרח הפשוט נותן פרשנות או דעה אין לזה ערך [...] הדי־אן־איי הארגוני הוא לא לשתף את הציבור. בתרבות הארגונית, לא נתפס להכניס את הציבור כי זה נחשב הפרעה (מתוך ריאיון עם כלכלן באגף תקציבים).

היה אפשר להניח שפקידות (מי שכוננו "נערי האוצר") הקשובה ומכוונת לרחשי לבם של האזרחים תהיה מוטרדת מדימויה הבעייתי בעיני הציבור, אולם נדמה שלא נעשה מאמץ מיוחד לתיקון רושם זה:

מבחינתי, מעניין אותי שאני עושה עבודה משמעותית, שיש לי שכר סביר. הדימוי הציבורי של פקידות האוצר למשל לא מזיזה לי. זה לא פרמטר אצלי בקבלת ההחלטות. הציבור ומה שהוא חושב עליי לא משנה לי. אנחנו לא מתעסקים בזה בכלל (מתוך ריאיון עם כלכלן באגף תקציבים).

א. מיזמי שיתוף אזרחיים

אמירות כגון זו של פקיד ממשל בכיר באגף תקציבים הן הדלק שמאיץ מגוון תהליכים המתרחשים בישראל ובעולם, ובכללם צורות השתתפות חדשות של האזרחים בזירה הפוליטית. אלו ניזונות גם ממשברי משילות הפוקדים את הדמוקרטיה המערביות, אובדן כוחו של המרכז הפוליטי וירידה באמון במנהיגות הפוליטית. באקלים כזה ההנהגה נתבעת על ידי האזרחים להיות קשובה להלכי רוח הרווחים בציבור. האזרח של המאה העשרים ואחת תר אחרי ערוצי השתתפות פוליטית חדשים.

מיזמי השיתוף הם אחד הביטויים לדרכי השתתפות אלטרנטיביות.⁶⁹ תפיסה זו מעוגנת ברעיון שממשל הוא לגיטימי כאשר הוא מגלם בתוכו את רצונותיהם,

69 יש מגוון מודלים של שיתוף ודליברציה של אזרחים: סקרים דליברטיביים, דיונים עירוניים, ועידות אזרחים. הטכניקות השונות לשיתוף הציבור נבדלות בפרמטרים רבים, כגון מספר השותפים בתהליך; מידת השפעתם של המשתתפים על קביעת סדר היום של הדיון; מידת עומקו של הדיון; והרגש על עצם התהליך הדיוני. להרחבה ראו דנה בלאנדר דנה ואפרת וקסמן, **דגמים של שיתוף אזרחים**, מחקר מדיניות 26, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002.

תחושותיהם ודעותיהם של האזרחים עצמם ולא רק את אלו של נציגיהם. רק כך יכול להתממש הלכה למעשה הרעיון של שלטון עצמי של האזרחים (Self Governance).⁷⁰ במסמך ההתייבויות של ישראל, במסגרת הצטרפותה ליוזמה הבינלאומית לממשל פתוח, נכתב שהממשלה מבקשת "ליישם את מדיניות שיתוף הציבור אגב שימוש מושכל ב'חוכמת ההמונים' במטרה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ולחזק את אמון הציבור במערכות הממשל".⁷¹ אחד התנאים הבסיסיים למימוש חוכמת ההמונים הוא גיוון של עמדות ושל אנשים המשתתפים בתהליך. מטרתו של גיוון זה למנוע הומוגניות חשיבתית וריכוז הידע בקרב קבוצות מועטות, ויתרונו המרכזי הוא בהרחבת טווח הפתרונות האפשריים. לכן יש הטוענים שקבוצת "מומחים" או "חכמים" בלבד אינה בהכרח עדיפה, בשל דמיונם זה לזה והסיכוי הגבוה להתכנסותם סביב פתרונות דומים.⁷²

אלו עקרונות שעמדו גם בבסיס הליך שיתוף הציבור במסגרת ועדת טרכטנברג, שהוקמה על ידי ראש הממשלה בתגובה למחאת קיץ 2011. כך הצהיר פרופ' טרכטנברג כי הוועדה צפויה לקיים בדיוניה את מה שהוגדר על ידה "הליך שיתוף הציבור הגדול ביותר שנראה במדינה".⁷³ "זו הזדמנות לשמוע אנשים באופן ישיר. להקשיב לטונים. לראות את האנשים כשהם מציגים את דבריהם. קיימים רעיונות טובים בקרב הציבור השכל לא נמצא רק במקום אחד", ציין טרכטנברג באחד הדיונים. בעקבות הקמתה של הוועדה האלטרנטיבית הוסיף טרכטנברג ואמר כי "לאף אדם אין מונופול על החוכמה". ואכן אמירה זו משקפת יותר מכול את קריאת התיגר של המוחים שלראשונה שאלו מיהו הדובר המוסמך, ומיהו בעל הידע הרלוונטי.

ואולם עמדה רווחת שעלתה בראיונות שערכתי לצורך מסמך זה מתייחסת לחשש מ"פרשנות לא נכונה" של המידע הממשלתי שיונגש לציבור:

70 דניאלה קורבס-מגל, דמוקרטיה טכנולוגית: היבטים נורמטיביים בהשפעת טכנולוגיות המידע על ההשתתפות האזרחית והאיכות השלטונית, נייר עמדה, תל אביב: בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, אוניברסיטת תל אביב, 2006, עמ' 20:
<http://spirit.tau.ac.il/government/downloads/DemTech.pdf>

71 מסמך ההתייבויות של ממשלת ישראל, לעיל הערה 3, עמ' 1.

72 ראו גם ג'יימס סורוביצקי, חוכמת ההמונים: מדוע הרבים חכמים מהמעטים ואיך תבונה קולקטיבית מעצבת עסקים, תרבויות ומדינות, תרגמה: ג'וד שבא, ירושלים: עברית, 2006.

73 ראו במאמרו של לי-אור אברבך, "11 אתרי אינטרנט יעבירו את דיוני ועדת טרכטנברג", גלובס, 22.8.2011, www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000675587

ישנם מושגים מקצועיים שהרבה מהם מסובכים. וכדי שהנגשה תהיה טובה עם מינימום טעויות, זה דורש השקעת זמן אדירה מטעם העובדים באגף [תקציבים] ובמשרד [האוצר]. יש הרבה פניות ציבור במשרד שמעבירים אליי, אך חלקן דורש השקעת זמן ומשאבים שפשוט אין לי, בעיקר אם הרצון שלי הוא לתת מענה מיטבי לפנייה. יש גבול עד כמה הגורמים המקצועיים יכולים להשקיע את הזמן בזה. פרשנות לא נכונה עלולה להוביל ללחצים נוספים שצריך להתמודד אתם [...] אתה כל הזמן רק צריך להסביר את עצמך עוד פעם ועוד פעם כשאתה ממילא בעומס עבודה אדיר (מרואיין, אגף תקציבים, משרד האוצר).

מעבר לכך נדמה שבקרב עובדי הממשל רווחת התחושה שלאזרחי ישראל אין מודעות רבה לכוחם האזרחי ולזכותם לבוא בתביעות לשלטון ולהשפיע על סדר יומו. במילים אחרות, היחס של עובדי הממשל לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות הוא מסויג הן בשל התפיסה בקרבם שהציבור הישראלי אינו מתעניין וחסר מודעות, והן בהתייחס לערכה ואיכותה של חוכמת ההמון, גם אם תיתכן מעורבות כזו. "חופש מידע נחשב על ידי הציבור למותרות", ציינה עובדת ב"תקשוב הממשלתי" בשיחתי עמה. מנכ"ל ארגון אזרחי העוסק בקידום שקיפות חזק גם הוא את התפיסה הזאת על השתתפות אזרחים בישראל והציע סיבה אפשרית להיעדר המעורבות:

בסופו של דבר אחת הבעיות הכי גדולות ביישום דמוקרטיה השתתפותית זו העובדה שעובדים פה קשה מדי. כי אתה צריך שלאזרחים יהיה זמן. אתה לא יכול לצפות להשתתפות ציבורית כשאני צריך את אנשי ההיי-טק האלה שעובדים 12 שעות ביום ולכן נעלמים לי.

לתפיסת עובדי הממשל שראיינתי, מעורבות אזרחית היא תנאי משלים למאמצים הממשלתיים לקידום הנגשת מידע ושקיפות:

שהרי אם יבוא יום ואנחנו נלחץ על המשרדים והם יפציצו במידע והציבור לא ישתמש בזה, תהיה רגרסיה. השקענו המון, הפכנו לשקופים לחלוטין ולא קרה כלום [...] הציבור צריך לעבור איזשהו חינוך [...] אם בסופו של דבר נייעל את המערכת ולא נדאג שהציבור יפיק מזה תועלת, אז השירות הציבורי יגיד "מה אתם מכרתם לנו". יבואו ויגידו "ההשקעה הזו של המשאבים לא מוכיחה את עצמה" (מרואינת במשרד המשפטים).

התחושה הכללית שעלתה מהשיחות היא אפוא שגם אם המחאה החברתית סימנה, ולו לתקופה קצרה, תהליך של יציאה מאדישות והגברת ההשתתפות של האזרחים במרחב הציבורי והפוליטי, התובנות ממנה לא תורגמו לעקרונות מעשיים בתחום זה של שיתוף ציבור – לא מצד הגורמים השלטוניים (קידום מיזמי שיתוף), אך גם לא מצד הציבור הישראלי עצמו.

ב. איכות המידע המופק בעקבות תהליכי שיתוף והשפעה על תהליכי עבודה פנים-ממשלתיים

קידום יוזמות שיתוף ושימוש בחוכמת ההמונים בתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות חייב להיות מושתת על מידע מלא, נגיש ומובן. לעתים המידע הזמין יוצר רק אשליה של ידע, שכן הבנה מלאה של מידע מסוג מסוים (כזה למשל המוצג באופן גולמי או בשפה מורכבת ובירוקרטית) עשויה לחייב ידע מוקדם או השכלה רלוונטית. לעתים יש בעיה של הצפת מידע המקשה על האזרחים לקבל תמונה מדויקת של הנושא שבו הם מתעניינים. כל אלה (במשולב עם מידה שונה של נגישות לטכנולוגיה, אוריינות טכנולוגית ופערים דיגיטליים) משפיעים כמובן על היכולת של השלטון להפיק את המיטב מתהליכי שיתוף ציבור.⁷⁴ הבנה זו מחלחלת למערכות הממשל: "העם שמביע את דעתו לא תמיד רואה תמונה מלאה בגלל תקשורת ובגלל קמפיינים [...] אין מידע מלא [...] אי-אפשר בסופו של דבר להשוות את המשקל של כל קול", אמרה לי עובדת במטה התקשוב הממשלתי, ובהמשך הוסיפה:

יש למעשה תהליכים שהעם לא יכול להביע בהם את דעתו באופן מושכל. כדי לקבל החלטה מושכלת צריך להסתכל על התמונה הרחבה, ולא תמיד המידע המלא קיים בידי הציבור, בחלק מהמקרים בגלל חוסר שקיפות והנגשת מידע ברמה מספקת ובחלק מהמקרים משיקולים ביטחוניים [...] יש הרבה דברים שהציבור לא יודע להגיב עליהם, כיוון שהוא אינו מבין את החומר ואת ההשפעות האפשריות לדוגמה על מערכת היחסים הבינלאומית של ישראל, השלכות כלכליות הדורשות הבנה מקצועית ועוד. מעבר לכך קיים בישראל פער דיגיטלי שמשמעותו שחלק מהציבור אינו יודע לגשת אל המידע הקיים ברשת ולהשתמש בו. בסופו של דבר המדינה צריכה להחליט היכן היא משקיעה משאבים ולתעדף בין

מתן שירותים, מתן מידע, הנגשתו בשפות ולאוכלוסיות שונות וביצוע המלאכה שעליה היא אמונה.

הביקורת הזאת עלתה גם בספרות שנכתבה על מיזמי שיתוף ודנה במגבלה של איכות תשומת האזרחים. בספרות מופיעות טענות בדבר קושי של אזרחים בראיית התמונה הכוללת, בהתחשבות בצרכים סותרים ובהערכת עלויות ומידת היתכנות (כך למשל בפרויקטים של תכנון עירוני. האזרחים נוטים להתמקד "בחצר האחורית", ולכך עלולות להיות השפעות שליליות, כמו תכנון לא שוויוני ופגיעה בקבוצות החלשות או הלא מאורגנות).⁷⁵ עמדות כאלה, הנפוצות בקרב אנשי הממשל, הן משום חסם בפני קידום עקרונות של ממשל פתוח, נגיש ומשתף.

נוסף על כך הנחה רווחת אחרת היא שהצפת המערכת השלטונית במידע שאיכותו מוטלת בספק מעלה חשש בקרב המינהל הציבורי מפגיעה ביכולת לפעול במהירות, יעילות וגמישות.⁷⁶ כך למשל מתייחס לנושא זה כלכלן באגף תקציבים:

יש חשש מביקורת ושמרנות ובמקביל רצון לעבוד באופן סוברני, עצמאי, בלי שאף אחד מביע דעה, אף אחד לא "מסתובב לי במגרש". הנושא למשל של הנגשת התקציב זה "קאונטר פרודקטיב". ויתור על הכוח שיש במידע הזה סותר את הטבע שלנו, וגם ככלי להפחתת התנגדויות זה לא עובד.

מחזק עמדה זו מרואיין נוסף (גם הוא כלכלן באגף תקציבים):

ממשל פתוח חושף הרבה מאוד תהליכים, וזה יכול להקשות מאוד על קידום רפורמות ותהליכים. זה יוצר לחצים נוספים שלא היו קיימים עד היום: לחץ של ארגונים, כשלכל אחד אידאולוגיה שונה, נכנסים עוד שחקנים למגרש וזה מקשה על יכולת קבלת החלטות, שגם ככה הממשלה לא מצטיינת בה. כל אחד יכול להבין ולפרש נתונים מסוימים שהרבה מזה יכול להתפרש בצורה "לא נכונה".

75 בלאנדר ווקסמן, לעיל הערה 69.

76 ברק-ארוז, לעיל הערה 35, עמ' 187.

מנכ"ל ארגון חברה אזרחית העוסקת בהנגשת מידע תרם להבנות אלו מנקודת מבטו החיצונית לממשל: "הם [הפקידים] רוצים 'לחזור הביתה בשלום'. יש את האינרציה. זה מאוד מפחיד לכל פקיד שפתאום הציבור יציץ לו מעבר לכתף ויתערב במה שהוא עושה, ואפשר להבין את החששות כי זה יכול להכניס המון רעש למערכת".

ואכן בשיחות שקיימתי שבה ועלתה הטענה בדבר חשש מביקורת ציבורית. בהקשר זה רווחה ההנחה שממשל פתוח הופך את נבחריו הציבור לחשופים יותר לביקורת ופיקוח ציבורי, ועל כן הממשל עלול, באופן פרדוקסלי, דווקא לאבד מכוחו ומיכולת משילותו:

במסגרת פגישות עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות והמגזרים השונים (ממשלתי, מוניציפלי) עולה השאלה: "למה זה טוב שקיפות שלטונית? למה אנחנו צריכים את זה?" והתשובות הן די דומות: "המידע שייך לציבור", "מהפכת המידע", "מהפכה תרבותית", "הציבור רוצה את המידע". כשנשאלת השאלה: "למה לא?" התשובות הן שונות: התחושה היא שבחלק משמעותי מהמקרים יש פחד. "אם אני חושף את המידע אני נתון לביקורת". "לפעמים עושים טעויות וקשה להצטרך כל הזמן". "אנחנו שמים את עצמנו בכיכר העיר". זו סיטואציה מאוד קשה. אף אחד לא רוצה להיות במקום של ביקורת (עובדת במטה התקשוב הממשלתי).

מרואין באגף תקציבים מודה בפה מלא כי "מאוד נוח לעבוד בחשכה, למרות שיש מודעות שהצטברה עם הזמן שזה לא נכון, אבל אין אינטרס פוליטי לקדם את זה". לעומת זאת כך מתארת עובדת במשרד המשפטים את המצב המצוי ואת המצב הרצוי:

אנשים [בממשל] מזהים שקיפות עם ביקורת. אנשים לא מבינים שזכות הציבור לדעת היא הזכות הכי בסיסית. ההבנה ששקיפות זה לא רק העמותות או עורכי הדין אלא זה כל בן אדם שקרא ידיעה בעיתון ומעניין אותו להבין איך הגיעו להחלטה הזאת. אנחנו צריכים לעודד את זה, אנחנו רוצים שיהיו אזרחים מודעים, אזרחים שמדברים בשיח הזה.

ולכן יש מי שמבקר את הניסיון להיתלות בנימוקים של פגיעה ביעילות עבודת הממשל:

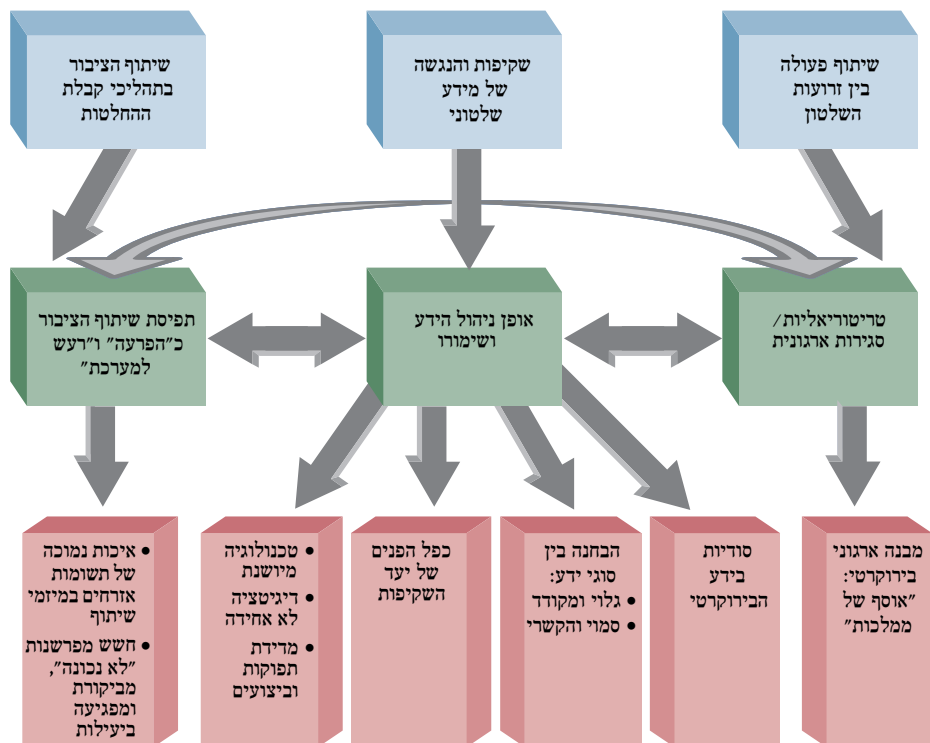
הם [הפוליטיקאים] לא יצליחו לברוח [...] ניסיונות ההסתרה הם מגוחכים. אני לא חושב שהם מתוחכמים מספיק כדי להצליח לאורך זמן לברוח מאתנו דרך כל הטיעונים של פגיעה בתפקוד הממשלתי ובזכוז זמן [...] זה טיעונים שאני מרגיש שהם נורא חלשים כשאני מעמיד מול זה את זכות הציבור לדעת (מנכ"ל ארגון חברה אזרחית המקדמת שקיפות ונגישות למידע).

לנוכח הדברים האלה אין פלא ש"במאבקים לקידום הממשל הפתוח בישראל, הקרב על פתיחת התקציב היה אחד הקשים והמתשים".⁷⁷ מוטי שפירא, במסמך שכתב על תהליך התקצוב הממשלתי בישראל, מציין כי נדרשת גישה "תרבותית" חדשה בעניין, שכן תהליך זה, כפי שהוא מתבצע היום, מעורר כעס רב כלפי פקידי האוצר הנתפסים כממלאי תפקיד קרים ומנוכרים ואף אטומים לצרכים החברתיים.⁷⁸ במסגרת תרבות ארגונית חדשה זו אפשר למשל לקיים התייעצות ציבורית על מדיניות התקצוב ודרכי ההתמודדות עם גירעון במסגרת שולחנות עגולים, ממליץ שפירא. הטענה היא שדיון ציבורי הוא האמצעי לשכנע בנכונות העמדות של קובעי המדיניות, הימנעות ממנו או עריכתו על בסיס מידע חלקי עלולות לפגוע בפגיעה חמורה במשטר הדמוקרטי.

77 ראו במאמרו של עומר כביר, "המסע לצדק חברתי מתחיל בחופש מידע", כלכליסט, 29.4.2012: www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3569367,00.html

78 שפירא, לעיל הערה 28.

אבחון חסמי תרבות ארגונית-שלטונית בקידום מדיניות ממשל פתוח



שכבה ראשונה: עקרונות מדיניות ממשל פתוח

שכבה שנייה: חסמי תרבות ארגונית

שכבה שלישית: תפיסות ודפוסי פעולה העומדים בבסיס החסמים