



כסלו ה'תשפ"ב

ינואר 2023

### מורה נבוכים למדד "העצמת האזרח בעבודת הממשלה"

#### רקע על העמותה

המרכז להעצמת האזרח הינה עמותה הפועלת לשיפור הממשל בישראל, לחיזוק יכולות הביצוע של הרשות המבצעת ולהגברת האפקטיביות של המגזר הציבורי. המרכז, אשר הוקם בשנת 2003, הוביל לאורך השנים פעילות ציבורית ענפה בנושא שיפור שיטת הממשל וקידום היציבות השלטונית, מתמקד כיום בנוסף גם באפקטיביות, אחריותיות ואיכות השירותים והתהליכים שמובילה הרשות המבצעת.

במסגרת עבודתו מפתח ומפעיל המרכז כלים מגוונים במטרה לזהות ולאבחן כשלים וחסמים רוחביים בתהליכי יישום המדיניות, ולהציע פתרונות שיסייעו בשיפור תפקוד הרשויות באמצעות פיתוח ידע מחקר וחקדמי, כלי פיקוח, מעקב ובקרה אחר תהליכי יישום החלטות ציבוריות, כמו גם הובלה של שיח ציבורי, תקשורתי ופוליטי לטובת העמדת נושאים אלו במוקד סדר היום.

בנוסף, פועל המרכז לפיתוח כלים טכנולוגיים מתקדמים וחדשניים המסייעים בהגברת האחריותיות (accountability) מצד מקבלי החלטות ומשרתי הציבור. כלים אלה נועדו להגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי ולסייע בהגברת יחסי האמון שבין מערכות הממשל לבין ציבור האזרחים.

#### רקע על היועצת של מדד הנגשת המידע

עו"ד רבקי דב"ש היא יועצת ומרצה בתחום השקיפות, הממשל והחברה, ובעלת ניסיון של כעשרים שנה בשירות הציבורי. בין היתר, הקימה וניהלה את היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, כיהנה כראש הרשות להגנת הפרטיות בפועל (אז הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע), וכן הקימה וניהלה את מחלקת הרישוי והפיקוח ברשות זו. דב"ש בעלת תואר ראשון (L.LB) ושני (L.LM) מהאוניברסיטה העברית, חברה בלשכת עורכי הדין, ומחברת הספר "חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: מדריך למשתמש" (בהוצאת עמותת הצלחה, 2021).

המדד פותח בסיועה ובהשראת מחקרה של ליבי ממון, חוקרת מדיניות ציבורית וממשל, דוקטורנטית באוניברסיטה העברית וחוקרת עמיתה במכון ללימודים בין-לאומיים בברצלונה (IBEI), בעלת מומחיות במדידה ובהערכה של רשויות ממשל. במסגרת עבודתה פיתחה ליבי מחקר השוואתי להערכת היבטים דמוקרטיים בפעילות רגולטורים עצמאיים, המשמש כיום לפרויקט מדידה של האיחוד האירופי, ואשר היווה השראה לפיתוח הפרק הראשון של מדד העצמת האזרח. ליבי סייעה למרכז בגיבוש האינדקטורים של הפרק הפותח של המדד על בסיס הידע המקצועי והמומחיות שפיתחה בנושא פיתוח מדדים, היבטים דמוקרטיים בעבודת הממשל ומדדים דומים שפותחו במדינות אחרות.

#### הגדרת הצורך במדד "העצמת האזרח בעבודת הממשלה" והבסיס התיאורטי עליו הוא הושתת

##### **"מה שמודדים – משתפר"<sup>1</sup>**

האתגרים של טיוב תהליכי קבלת החלטות, שיפור הניהול בסקטור הציבורי וביסוס איתן של הקשר בין האזרח לרשויות השלטון עומדים במרכז סדר היום הפרקטי והמחקרי בישראל בעשורים האחרונים. רפורמת הניהול הציבורי החדש, שהפכה לדומיננטית במדינות מערביות רבות החל משנות ה-80 של המאה ה-20, הביאה לאימוץ של שיטות ותקני ניהול וקבלת החלטות שיטתיים, בין השאר כאלו אשר נהוגות במגזר העסקי. גופים דוגמת ה-OECD, IMF, הבנק העולמי וגופי תכנון ומחקר מדינתיים רבים עוסקים רבות בפרקטיקה של ניהול ציבורי מיטבי, התנאים הדרושים לשם כך ותכנון אסטרטגיות שיכולות להוביל לכך.<sup>2</sup>

בישראל, תהליכים אלו החלו להבשיל רק בעשור האחרון. בתקופה זו הונע תהליך של שיפור עבודת התכנון בעבודת הממשלה, ועם הצטרפות ישראל לארגון המדינות המפותחות (OECD) בשנת 2013 הוגדרו תנאים ותקנים מחייבים שעל ישראל לעמוד בהם בהקשר זה. במסגרת תהליכים אלו עוצבו מדריכים ופרקטיקות ממשלתיות כגון מדריך התכנון הממשלתי<sup>3</sup>, מדריך להערכת השפעת הרגולציה RIA<sup>4</sup>, מדריך הפחתת נטל רגולטורי<sup>5</sup>, המלצות מדיניות למדידה והערכה בשירותים

<sup>1</sup> ציטוט מאת פיטר דרוקר, מי שנחשב לאחד מאבות תורת הניהול של זמננו.

<sup>2</sup> מדדים לתפקוד משרדי הממשלה: מתודולוגיה ויישום בעולם ובישראל, גילי בן ארי ותומר גוטמן, מכון אהרון למדיניות כלכלית.

Mizrahi, Shlomo. 2017. *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems*. UK: Springer-Palgrave.

<sup>3</sup> ראו: [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/planning\\_guide2010/he/file\\_1madrich.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/planning_guide2010/he/file_1madrich.pdf)

<sup>4</sup> ראו: [https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE\\_opt.pdf](https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf)

<sup>5</sup> ראו: <https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/NOWGUIDE.pdf>

חברתיים במיקור חוץ<sup>6</sup>, ומדריך שיתוף הציבור בעבודת הממשלה<sup>7</sup>. בנוסף, עוצבה מסגרת לפיתוח ממשל פתוח ודיגיטלי, והוטמע השימוש במדדים לבחינת איכות השירותים והתוצאות בתחומים מסוימים.<sup>8</sup>

עם זאת, תהליכים אלו לא תמיד הניבו את התוצאות המקוות בכל הקשור לאפקטיביות בעבודת הממשלה, איכות השירותים שניתנים לציבור, יעילות בהקצאת משאבים, וחיזוק המנגנונים הדמוקרטיים שמבוססים על אמון הדדי בין האזרח לרשויות. הן בחינה יישומית והן מחקרים מדעיים מלמדים שקיימים חסמים משמעותיים בהיבטי אפקטיביות הממשלה, יישום החלטות ממשלה ותכניות עבודה, תהליכי ממשל פתוח וטרנספורמציה דיגיטלית. העמידה ביעדים שהוגדרו מול ארגון ה-OECD הינה חלקית מאוד, וכך גם העמידה במחויבויות של ישראל במסגרת שותפות הממשל הפתוח. ישראל אף ממוקמת מתחת למוצע המדינות החברות בארגון ה-OECD כאשר מדובר באמון של הציבור במשרדי הממשלה.<sup>9</sup>

מה שלא ניתן למדוד, קשה מאוד לשפר. לכן, אנו רואים במדד העצמת האזרח מרכיב חשוב בתהליך השיפור. ההיגיון שעומד בבסיס המדד נשען על יסודות מדעיים ויישומיים. מחקרים בתחום מלמדים שתהליכי קבלת החלטות, ניהול וביצוע מושפעים ממגוון גורמים, ביניהם גורם עיקרי שניתן להגדיר בשפה המקצועית כ-"משתנה תהליך".

ממצאים מחקרניים רבים מלמדים שאיכות הניהול וקבלת ההחלטות במנהל הציבורי, וכתוצאה מכך גם אמון ציבור, תלויים במידה רבה באותם "משתני תהליך" כגון: תגובתיות והיענות של הסקטור הציבורי לציפיות ודרישות הציבור (responsiveness), הנגשת מידע ושקיפות (transparency), אחריותיות ודיווחיות (accountability), בשיתוף ציבור (participatory management), בהגיונות (fairness), בייצוגיות וגיוון (representation and diversity).<sup>10</sup>

<sup>6</sup> ראו: [https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reportoutsourcing251020/he/Reports\\_report251020.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/reports/reportoutsourcing251020/he/Reports_report251020.pdf)

<sup>7</sup> ראו: <https://www.gov.il/BlobFolder/aboutoffice/aboutshituf/he/shituf.pdf>

<sup>8</sup> למשל בתחומי החינוך והבריאות. ראו סקירה של מחקרים באתר הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך:

[https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/HaarachatProjectim/Tochniot\\_dafrikuz.htm](https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/HaarachatProjectim/Tochniot_dafrikuz.htm)

והתכנית הלאומית למדדי איכות במשרד הבריאות:

[https://www.health.gov.il/Subjects/Patient\\_Safety/hospitals/National\\_plan\\_dimensions\\_of\\_quality/Pages/default.aspx](https://www.health.gov.il/Subjects/Patient_Safety/hospitals/National_plan_dimensions_of_quality/Pages/default.aspx)

<sup>9</sup> OECD (2019), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

<sup>10</sup> Vigoda-Gadot, Eran and Shlomo Mizrahi. 2014. *Managing Democracies in Turbulent Times*. Berlin: Springer.

רכיב חשוב במיוחד בהעצמת האזרח ובחיזוק הקשר בינו לבין הרשויות הינו חיזוק האחריותיות (accountability).<sup>11</sup>

אחריותיות עומדת בבסיס קשרי הגומלין בין האזרחים לרשויות במדינה דמוקרטית ומשקפת את היכולת של האזרחים לפקח ולדרוש מרשויות השלטון לשאת באחריות ציבורית<sup>12</sup> והיא מורכבת משני חלקים עיקריים: דיווחיות- כלומר העברת מידע לציבור וקבלת מידע חוזר במטרה לייצר מודעות לפעולות הממשלה ולדרכים בהן היא נוקטת כדי לקדם את רווחת האזרחים. בהינתן וישנה דיווחיות רחבה המרכיב השני באחריותיות הינו הציפייה שמשרתי הציבור ונציגיו יישאו באחריות ציבורית לפעולות ולתוצאות של אותן פעולות.<sup>13</sup> ציבור האזרחים הוא הפורום הרלבנטי להעברת מידע הדדית ולדרישה לשאת באחריות ולפקח. על כן, ערוצי דיווח הדדיים ומעורבות אזרחית, שכלולים במשתני התהליך שצוינו לעיל, הינם גורמים חשובים שמחזקים את האחריותיות, מעצימים את האזרחים ומגבירים את יכולתם לפקח על הרשויות. מדידה של מרכיבים אלו ועבודה משותפת על שיפורם הינם לפיכך כלים חשובים בשיפור פני הממשל בישראל.

יתר על כן, הספרות המחקרית והמקצועית מלמדת שישנו קשר הדוק בין משתני התהליך המתוארים לעיל לבין יכולת ביצוע של הממשל והשגת תוצאות אפקטיביות לטובת צמיחה כלכלית ורווחה חברתית.<sup>14</sup> הדבר בא לידי ביטוי בחיזוק הקשר והאמון ההדדי בין האזרחים לרשויות, שהינו מרכיב הכרחי באמנה החברתית בין האזרחים למדינה.

---

Mizrahi, Shlomo. 2021. *Why Governments Are Incompetent in Handling the Covid-19 Crisis and Why the Market Economy is Not the Answer*. A paper presented at the IEO-IMF Seminar, December 2021

<sup>11</sup> Bovens, Mark. 2007. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4): 447–468.

Mizrahi, S. and Minchuk, Y. 2019. Accountability and performance management: Citizens' willingness to monitor public officials. *Public Management Review*, 21(3), 334-353.

<sup>12</sup> Marija Aleksovska, Thomas Schillemans, Stephan Grimmelikhuijsen. 2021. Management of Multiple Accountabilities Through Setting Priorities: Evidence from a Cross-National Conjoint Experiment. *Public Administration Review*, 82(1), 132–146.

<sup>13</sup> Staffan Lindberg. 2013. Mapping accountability: Core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202–226.

Mark Bovens. 2010. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, *West European Politics*, 33: 5, 946-967.

<sup>14</sup> Chong, A. and Calderón, C. 2000. Institutional quality and income distribution. *Economic Development and Cultural Change*, 48(4), 761–86.

Rothstein, B. 2011. *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Acemoglu, D. and Robinson, J. 2012. *Why nations fail: The origins of power, prosperity and*

בדמוקרטיה מודרנית אמון הציבור אינו רק מרכיב בחוסן לאומי, אלא גם ההצדקה המוסרית והאידיאולוגית של הסמכויות הניתנות לרשויות השלטון והפעלתן בקבלת החלטות מוסמכות המשפיעות על חיי הציבור ובניהול המשאבים הציבוריים והלאומיים באופן מוסמך ומורשה. יתר על כן, אמון בממשל מחזק ומייצב את המערכת הדמוקרטית.<sup>15</sup>

בהינתן התובנות המחקריות הקיימות, ניתן לצפות ששיפור במשתני התהליך ועמידה בסטנדרטים המצופים בנוגע אליהם יתרמו לשיפור איכות הניהול, יעודדו צמיחה כלכלית ויחזקו את אמון האזרחים בממשלה ובסקטור הציבורי. הבסיס התיאורטי והאמפירי הזה משמש גם עוגן לבחינת סטנדרטים, תקנים ומסגרות אותם מתווים הדין הישראלי, ארגון ה-OECD, ושותפות ה-OGP ולדרישותיהם מהמדינות החברות בהן, הכוללות את מדינת ישראל.<sup>16</sup>

מדדים מהווים כלי לניהול, מעקב ושיפור תהליכים, הצגת תוצאות, ושיפור. הסקטור העסקי עושה בהם שימוש נרחב ומפיק בעזרתם תובנות ומידע אודות ההצלחה והרווחיות של עסק ביחס לשנים קודמות וביחס למתחרים בקטגוריה. גם ממשלות מגיבות למדדים ומזה עשרות שנים פותחו עבור

---

*Poverty*. New York: Crown Publishers

<sup>15</sup> Levi, M., A. Sacks and T. Tyler. (2009). Conceptualizing legitimacy, measuring legitimating beliefs. *American Behavioral Scientist*, 53(3), 354-375.

Tyler, T. R. (2006). What do they expect? New findings confirm the precepts of procedural fairness. *California Courts Review*, Winter, 22-24.

Vigoda-Gadot, Eran and Shlomo Mizrahi. 2014. *Managing Democracies in Turbulent Times*. Berlin: Springer.

Mizrahi, Shlomo. 2021. *Why Governments Are Incompetent in Handling the Covid-19 Crisis and Why the Market Economy is Not the Answer*. A paper presented at the IEO-IMF Seminar, December 2021

<sup>16</sup> במאי 2010 אישר ארגון ה-OECD את הצטרפותה של ישראל לאחר הליך קליטה שערך קרוב לשני עשורים. באפריל 2012 הצטרפה ישראל ליוזמה הבינלאומית לממשל פתוח (Open Government Partnership – OGP). בפני ממשלת ישראל אתגרים רבים בישום וקידום מהלכים אשר היא לקחה על עצמה במסגרת סדרה של דברי חקיקה, החלטות ממשלה ויוזמות ממשלתיות על מנת לעמוד במחויבות אשר לקחה על עצמה במסגרת הצטרפותה לארגון ה-OECD ויוזמת הממשל הפתוח: א. החלטות הממשלה בנושא שקיפות והנגשת מאגרי מידע לציבור וליישום מדיניות "ASK ONCE";

ב. הטמעת מודרך שיתוף הציבור בפעילות משרדי הממשלה;

ג. יישום החלטות הממשלה בנוגע ומדיניות האצת השירותים דיגיטליים לציבור;

ד. מעקב ובקרה איכותיים יותר אחר יישום החלטות ממשלה, תכניות העבודה של משרדי הממשלה, טיוב הרגולציה הקיימת והערכת הרגולציה החדשה.

המגזר הציבורי, בישראל ובעולם כולו, פרקטיקות של מדידת מדיניות במטרה לשפר את ביצועי המגזר הציבורי.<sup>17</sup>

**מדד העצמת האזרח** מציע מדידה שיטתית של מאפיינים אלו במגזר הציבורי בישראל, בדגש על משרדי הממשלה ויחידות הסמך. המציאות מלמדת כי קיים קושי משמעותי לקדם מדיניות מאתגרת ורוחבית בתחום המשילות הטובה והממשל הפתוח ללא יצירת תמונת מצב אמפירית וכמותית, מעודכנת ומדויקת וכמובן אובייקטיבית וחסרת פניות, באשר לתחומים בהם נכון להשקיע ולמקד את מירב המאמצים והמשאבים על-מנת לשפר את עמידת ממשלת ישראל במחויבות אשר לקחה על עצמה בתחומים אלו. בניית המדד, כפי שיוסבר בהמשך, מבוסס על דיאלוג עם משרדי הממשלה והיועצות עם מומחים במטרה להוביל תהליך של למידה משותפת לגבי הפעולות הנדרשות.

#### 1. רקע על המדד "העצמת האזרח בעבודת הממשלה"

לאור האתגרים שפורטו, המרכז להעצמת האזרח פיתח את "מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה". המדד בוחן באופן אמפירי, אובייקטיבי ומתמשך עמידה בסטנדרטים מקובלים של הקשבה, היענות, הנגשת מידע לציבור, אפקטיביות ואחריותיות בהליך עיצוב ויישום מדיניות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך בישראל. זאת, מתוך הנחת העבודה כי ישנו קושי בשיפור משמעותי בתחומים מקצועיים שאינם נמדדים באופן סדור ומהימן.

מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה שמוצג בזאת הינו חלק מתהליך של דיאלוג מתמשך ולמידה משותפת לקראת חיזוקם של מרכיבי התהליך, הסרת חסמים ושיפור שיטת הממשל בישראל לשם השגת המטרות שפורטו לעיל. מטרתו העיקרית היא לשקף את מצב הדברים באופן אמפירי ואובייקטיבי ככל הניתן, להצביע על נקודות תורפה ופערים, ובמקביל להנגיש מידע למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב לגבי הנושאים הללו. אנו משוכנעים שהציבור זקוק למידע כזה, ויותר מכך זקוקים לו משרדי הממשלה, אשר יוכלו להשתמש בו לטובת הציבור.

#### 2. החדשנות והייחודיות של המדד באה לידי ביטוי בהיבטים הבאים

<sup>17</sup> מדדים לתפקוד משרדי הממשלה: מתודולוגיה ויישום בעולם ובישראל, גילי בן ארי ותומר גוטמן, מכון אהרון למדיניות כלכלית.

- א. להבדיל מהמחקר המקובל שעוסק במדידת ממשלות בפרמטרים דומים **כיחידה אחת**, לשם יצירת מסקנות השוואתיות בין מדינות, המדד שפותח על ידינו מבקש לייצר מדידה נפרדת לגבי כל אחד ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- ב. ליצור מסד נתונים מפורט באשר לעמידת ישראל במחויבותה בכל הנוגע לסטנדרטים הנוגעים למשילות טובה ואיכויות דמוקרטיות אליהם מחויבת ישראל במסגרת חברותה בארגון ה-OECD ושותפות הממשל הפתוח. יש בכך לסייע למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לזהות את המקומות נדרש שיפור באמצעות תעדוף השקעת תשומות, משאבים וקשב ניהולי.
- ג. בדומה למדדים השוואתיים אחרים, יש במדד שפותח על ידינו פוטנציאל להוות כלי הנעה לפעולה לשם שיפור בתחומים אלו. זאת, על ידי הצבעה על נקודות חוזק וחולשה במקביל ליצירת תמריץ להפקת לקחים ופיתוח פרקטיקות יישומיות יחד עם הגופים הנמדדים.

### 3. יעדי המדד הם

- א. יצירת מסד נתונים לשם קבלת תמונת מצב לגבי יישום הערכים הנמדדים במדד: הקשבה (שיתוף ציבור), היענות (שירות ומענה לפניית), הנגשת מידע לציבור, אחריותיות ואפקטיביות, ייצוגיות וגיוון (להלן: "**הערכים הנמדדים**") במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.
- ב. שימוש במדידה ככלי מניע לפעולה לקידום יישום הערכים הנמדדים בעבודת השלטון המרכזי בישראל. זאת, בין היתר, באמצעות יצירה של השוואה ופרקטיקות לשיפור עם הגופים הנמדדים בתחומים אלו.

### 4. הגדרת הגופים הנמדדים

בשלב הראשון, ולנוכח מגבלת המשאבים העומדים לרשות העמותה לביצוע הפרויקט בשלב זה, הוחלט לבצע את המדידה לגבי גופי השלטון המרכזי הנמצאים בליבת ההשפעה הציבורית בישראל. דהיינו, משרדי הממשלה ויחידות הסמך המשרתות למעלה מ-100 אלף אנשים בשנה: משרד התחבורה, משרד הבריאות, משרד ראש הממשלה, המשרד לביטחון פנים, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לשירותי דת, משרד האוצר, משרד האנרגיה, משרד הביטחון, משרד הבינוי והשיכון, משרד החוץ, משרד החינוך, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הכלכלה והתעשייה (לרבות זרוע העבודה), משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה, משרד המשפטים, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, משרד הפנים, משרד התיירות, משרד התקשורת, משרד התרבות, רשות המיסים, רשות האוכלוסין, רשות האכיפה והגבייה, משטרת ישראל, שירות התעסוקה, והמוסד לביטוח לאומי. ככל והמדד

יעמוד ביעדיו בסוף השנה הראשונה לפעילות – תיבחן הרחבתו ליחידות סמך, תאגידים סטטוטוריים וגופי שלטון מקומי.

## 5. מתודולוגיה

**מתודולוגיית פיתוח המדד - פיתוח המדד כלל ארבעה שלבים עיקריים :**

- א. פיתוח הבסיס התאורטי.
- ב. פיתוח אמפירי של המדד על בסיס עשרות מפגשי התייעצות עם אנשים מקצוע, אקדמיה, פרקטיקה, וסקירת דו"חות, מחקרים והסדרים נורמטיביים רלוונטיים בארץ ובעולם. יצירת רשימת פרקי המדד, תחומי המדידה, האינדיקטורים ושיתוף בעלי עניין עד כמה הם מודדים את התופעה הנמדדת.
- ג. הצגת מבנה המדד לרשויות הנמדדות, עוד בטרם קבלת תוצאות המדידה.
- ד. איסוף המידע, קידודו, תרגומו לציונים ולפורמט נגיש מבחינת חווית המשתמש.
- ה. הליך תיקוף בקרה: שליחת התוצרים להתייחסות הגופים הנמדדים, בעלי עניין, גופי מחקר, קיום הליך היוועצות בוועדת היגוי ציבורית מייעצת, טיוב האינדיקטורים, דרכי המדידה והנתונים.

**תוצרי העבודה** – התוצר הסופי של המדד המלא לשנת העבודה 2022, יכלול חוברת נגישה וברורה המפרטת את האינדקס למדידת העצמת האזרח בעבודת הגופים הנמדדים, לרבות רכיבי הפרק (תחומי המדידה) והאינדיקטורים הכלולים בכל תחום באופן שיאפשר מדידה חוזרת ושיטתית גם בשנים הבאות. כך גם נכלול את הניסוח המדויק של האינדיקטורים. כמו כן, נכלול את פירוט משוואת החישוב של כל הפרקים, רכיבי המדידה והאינדיקטורים המרכיבים את האינדקס. זאת, לרבות פירוט האקסטרפולציות שיש לערוך על האינדיקטורים מהסוגים השונים. ממצאי המדידה יוצגו באתר אינטרנט ייעודי אשר יאפשר תצוגת הממצאים על פי פילוחים שונים (dashboard) בצורה אינטראקטיבית ונגישה, לצד צירוף הדו"ח המתודולוגי בשקיפות מלאה, כמקובל במדדים אחרים בתחום. כך לדוגמא, ניתן יהיה לפלח את הממצאים ולהציג את תוצרי הפרק הראשון העוסק בהקשבה והיענות לציבור בעובדת הממשלה/ לפי הגופים הנמדדים, לפי תחומי המדידה ולפי האינדיקטורים הספציפיים.

**אופן המדידה** – שלושת פרקי המדד בוחנים את מידת התקיימותם של "משתני התהליך" העיקריים הנדרשים לשם השגת איכות ניהול וקבלת ההחלטות טובה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, וכתוצאה מכך גם הגברת האמון הציבורי בהם:

- פרק 1 - הקשבה והיענות לציבור;



- פרק 2 - הנגשת מידע לציבור ;
- פרק 3 - אפקטיביות ואחריותיות ;

כל אלו יהיו מדדים אובייקטיביים ויתבססו על איסוף מידע גלוי או בקשות ממידע מהגופים הנמדדים ; זאת, במטרה לשקף עד כמה מתקיימים הערכים הנבדקים במציאות. כל אחד ממשנתי התהליך הנמדדים הינם מושגים לטנטיים, כלומר מושגים שאינם ניתנים למדידה ישירה אלא באמצעות אינדיקטורים (אומדנים). לפיכך, המדד מורכב מאינדיקטורים שנאספו ועברו תהליך חישוב ושקלול. החישוב והשקלול מבוצעים על בסיס אגרגציה מרמת האינדיקטורים (הרמה האגרגטיבית הנמוכה ביותר), ועד לרמת הציון הכולל (הרמה האגרגטיבית הגבוהה ביותר). בכל רמה אגרגטיבית שוקללו כל האינדיקטורים באמצעות חישוב ממוצע (ממוצע אריטמטי).<sup>18</sup> בהליך חישוב הממוצע, כל האינדיקטורים מקבלים משקל זהה בכל תחום, כל תחום מקבל משקל שווה בכל פרק, וכל פרק מקבל משקל שווה בציון הכולל של המדד. הציון בכל אחת מהרמות הוא בטווח של 0 עד 10, כאשר 10 הוא הציון הטוב ביותר.

אחד האתגרים העיקריים העומדים בפני מערכות מדדים לתפקוד המגזר הציבורי הנו קשיי מדידה, ופערי מידע זמין ומהימן, אתגר נוסף בהקשר זה טמון בכך שפעילות משרדי הממשלה הנמדדים מגוונת מאוד ומכסה מספר רב של תחומים, ובאופן טבעי ישנם תחומים שמסובך יותר למדוד. נוכח האתגרים האמורים בתחומים אלו, הוחלט לתעדף מדידה של שירותים וביצועים מוחשיים, אשר ניתן לאסוף מידע מהימן ומתוקף לגביהם ממקורות גלויים, ואשר ניתנים לצפייה וכימות באמצעים העומדים לרשותנו. מכאן ההחלטה להתמקד באלו.

**אופן איסוף המידע** - הנתונים על בסיסם ניתנו הציונים באינדיקטורים מגיעים ממקורות מידע רשמיים של גופים ציבוריים: אתרי הגופים הנמדדים, פרסומים רשמיים שלהם ומתשובות המשרדים לפניית העמותה.

איסוף הנתונים והמדידה נעשה בהובלת מנהלת הפרויקט מטעם המרכז להעצמת האזרח, גב' חני שניידר יחד עם צוות תחקירנים של העמותה, שהינם סטודנטים לתואר ראשון משנה ג' ומעלה ותארים מתקדמים, אשר מוינו והוכשרו על ידי המרכז לאיסוף המידע וקידודו (אופק סולומון, ראניה פראירה, ידידיה בן-סעדון ומירי בנק), בליווי נעמה הולצמן ואמיר רון מחברת " Know

<sup>18</sup> יצויין כי הציון שניתן לכל אינדיקטור אינו מחושב בהכרח כממוצע, וזאת במטרה לדייק את האינדיקטור ואת הכוונת ההתנהגות של הרשויות בעקבת פרסום המדד. לדוגמא, בבחינת דרכי הפנייה לרשות דרכי התקשרות באמצעים מקוונים (דוא"ל או טופס מקוון) קיבלו ניקוד גבוה יותר מדרכי פנייה אחרות (טלפון, כתובת ופקס). עם זאת בקביעת הציון הובטח כי מי שמאפשר רק אפשרות לפנייה מקוונת, לא יוכל לזכות במלוא הציון מהטעם שלתפיסת המרכז יש להבטיח מענה גם למי שהם בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה יותר.

"Your Data" אשר העניקו ליווי מקצועי והדרכה להליך איסוף הנתונים, עיבודם, ניתוחם והנגשתם.

**אופן מתן הציונים ושקלול ציוני האינדיקטורים לציון התחומים והפרקים האובייקטיביים במדד** כאמור, ציון המדד נקבע באמצעות שקלול ציוני כל פרקי המדד. ציון פרקי המדד נקבע באמצעות שקלול ציוני תחומי המדידה, והאחרון נקבע באמצעות שקלול ציוני האינדיקטורים הקטגוריאליים. כל אינדיקטור בוחן האם מתקיימת תופעה או אמת מידה מסוימת אותה תחום המדידה מבקש לבדוק. בשונה מהחלק הראשון של המדד, ולאור מורכבות התחום של הנגשת מידע לציבור, הערכים של כל אינדיקטור משתנים בהתאם לתחום הנבדק. פירוט לגבי שיטת החישוב לגבי כל אינדיקטור, תפורט בהמשך.

#### 6. מבנה המדד והקשר בין רכיביו (תוקף פנימי):

**הגדרת שלושת פרקי המדד כפרקים נפרדים** – לאור היריעה הרחבה של הנושאים המקצועיים בהם עוסק המדד, ויעדו לייצר לא רק הגדרה של תמונת מצב הבעיות והפערים אלא תמריץ לשיפור בתחומים הנמדדים, עלה החשש מהצפת מידע במקרה של פרסום מלא של המדד במיוחד. שאיפה שכזאת יצרה קושי מבחינת ריכוז המאמץ הנדרשת לשם מדידת כלל הערכים הנמדדים במקביל. על כן, הוחלט לפרק את המדד לשלושה פרקים אשר יפורסמו בנפרד. דרכי גיבוש פרקי המדד נעשתה באופן זהה עבור כל אחד מפרקי המדד האובייקטיביים.

**רציונאל הגדרת פרקי המדד** – כאמור, בבניית המדד התבססנו על מחקרים רבים אשר מסכימים באופן גורף כי ישנם משתני תהליך המשפיעים באופן ניכר על איכות עבודת המגזר הציבורי וכתוצאה מכך חיזוק משמעותי של אמון הציבור בו.<sup>19</sup> כל אחד מהעוגנים הללו מורכב ממספר היבטים אשר ימדדו באמצעות אינדיקטורים ברורים, נגישים ואובייקטיביים. המידע ייאסף באמצעות מידע נגיש ובאמצעות מידע שיתקבל לאחר בקשות חופש המידע.

#### **להלן פירוט אודות שלושת פרקי המדד האובייקטיביים שהוגדרו –**

א. **הקשבה והענות לציבור**: המידה בה משרדי הממשלה ויחידות הסמך מקיימים ערוצי תקשורת דו-כיוונית עם הציבור, קשובים לפניית הציבור, מעניקים שירות באופן נגיש,

<sup>19</sup> Validating a scale for citizen trust in government organizations, Stephan Grimmeliikhuijsen, Eva Knies, Utrecht University School of Governance.

יעיל, מהיר, ופשוט, ומתייעצים עם קהל רלוונטי בקבלת ההחלטות מדיניות. פרק זה עתיד להיות מפורסם בתחילת חודש מרץ 2022.

ב. **הנגשת מידע לציבור**: המידה שבה משרדי הממשלה חושפים לציבור מידע אודות פעילותם ומנגישים מידע לציבור באתריהם. הדגש במדד ניתן על הנגשת מידע באופן יזום על ידי הרשויות, ולא אופן יישום חופש המידע בהיבט הצר של טיפול בבקשות חופש מידע (נושא הנמדד אחת לשנה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע). בבחינת המידע שהונגש, נבחן את איכות המידע המוצג ועדכניותו, נגישותו השפתית ועוד. פרק זה מפורסם עתה, במהלך הרבעון האחרון לשנת העבודה 2022.

ג. **אפקטיביות ואחריותיות**: המידה שבה משרדי הממשלה הם בעלי היכולת לתכנן תהליכי עבודה אפקטיביים ולהוציא את המדיניות אל הפועל בהתאם להחלטות הדרג המדיני, להציב ולהוביל מטרות לאומיות ארוכות טווח, יכולת תכנון מבוססת תוצאות, קבלת החלטות מבוססת נתונים, יכולות ביצוע, יישום החלטות הממשלה, ניהול כוח אדם, ורכש.

7. פירוט אודות רצינול בחירת תחומי הפעילות והאינדיקטורים בפרק הנגשת מידע לציבור וכן אופן איסוף המידע ומתן הציונים בכל תחומי המדידה והאינדיקטורים בפרק:

#### **קטגוריה (תחום מדידה) E – נגישות מבנה הרשות ושמות בעלי התפקידים**

תקנה 6(1) לתקנות חופש המידע, התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות חופש המידע),<sup>20</sup> מחייבות כל רשות לפרסם בדו"ח השנתי של הרשות את מבנה הרשות ואת בעלי התפקידים הבכירים בה. מבנה הרשות מאפשר לציבור להכיר את מוטת השליטה של הרשות, ואת הנושאים שבאחריותה. שמות בעלי התפקידים חשוב גם לצורך בניית האמון של הציבור על ידי מתן "שם ופנים" למי שמובילים את האגפים והיחידות המרכזיות ברשות. המרכז להעצמת האזרח רואה חשיבות בכך שנוסף על אפשרות לפנייה כללית למוקד שירות או למחלקת פניות ציבור (שנבחנה בחלק הראשון במדד), תהיה גם אפשרות לציבור לפנות באופן ישיר לאגף המקצועי, ככל שהדבר נדרש.

#### **מבנה הרשות – האם קיים שרטוט של מבנה הרשות?**

<sup>20</sup> ק"ת תשנ"ט, עמ' 858.

**הרציונל:** מעבר לחובה הקיימת בחקיקה לפרסום מבנה של הרשות לכל הפחות אחת לשנה, הנגשת מבנה הרשות מאפשר לציבור להבין מה הם תחומי הפעילות של הרשות, ומהו המבנה הארגוני שתומך ביישום התחומים עליהם הרשות אמונה.

**מתודולוגיה:** הבדיקה התבצעה באתרי המשרדים ובדו"ח השנתי שפורסם מכח חוק חופש המידע – חיפוש אחר שרטוט מבנה ארגוני במקורות אלו. מכיוון שמרבית הציבור מחפש את המידע באתר הממשלתי, ולא בדוח השנתי, יינתן ניקוד שלם למי שפרסם את מבנה הרשות באתר.

**אופן מתן הציון:**

- 0- המבנה אינו מפורסם כלל
- 5- המבנה מפורסם רק בדוח השנתי
- 8 – המבנה מפורסם רק באתר
- 10 – המבנה מפורסם באתר הרשות ובדוח השנתי

### **שמות בעלי התפקידים – האם בעלי התפקידים הבכירים, מנויים בשם במבנה הרשות?**

**הרציונל:** נוסף על החובה הקיימת בחקיקה, מתן שם למי שנושא באחריות למילוי תפקידי הרשות, יש בו אלמנט של יצירת אמון, מכיוון שהרשות הציבורית אינה נותרת כיישות ערטילאית.

**מתודולוגיה:** הבדיקה התבצעה באתרי המשרדים – עיון במבנה הרשות המפורסם, ובחינה האם הוא כולל את שמות נושאי התפקידים הבכירים. רשימת בעלי התפקידים הבכירים, נלקחה מהטבלה של נציבות שירות המדינה, המונה את המשרות הקצובות בשירות המדינה ("דרג בכיר מוביל").

**אופן מתן הציון:**

האחוז של מספר בעלי התפקידים שנמנו בשם, למול מספר בעלי המשרות הקצובות באותו מכרז – הומר למדרג של 0 עד 10 (כלומר, 100% של בעלי התפקידים שנמנו בשם יזכו ב-10 נקודות, 50% ב-5 נקודות וכד').

### **אפשרות פניה לאגפי הרשות – האם קיים באתר המשרד ערוצי פניה ליחידות ואגפי**

**המשרד שלא דרך מוקד שירות או פניות הציבור**

**הרציונל:** ריכוז דרכי הפנייה אל מול מוקד אחד ויחיד, מקשה על הציבור להגיע, במקרה הצורך, לגורם מקצועי. דרכי פנייה ישירות, ולו לאגפים המרכזיים ברשות, משמרים את האפשרות לייצר תקשורת מקצועית ישירה.

**מתודולוגיה:** הבדיקה התבצעה באתרי הגופים הנמדדים – איתור דרכי התקשרות לאגפי יחידות המשרד באופן ישיר, ובחינה מהי דרך הפנייה האפשרית (כתובת, טלפון, פקס, טופס



מקוון או כתובת דוא"ל). יצויין כי המרכז להעצמת האזרח רואה חשיבות במתן לפחות שני דרכי התקשורת, מקוון ושאינו מקוון. כמו כן, קיימת עדיפות לאפשרות בפנייה בדוא"ל (שאינה תבניתית) על פני טופס מקוון, וכן אפשרות לנגישות ישירה (טלפון) על פני פקס. לפיכך שיטת הניקוד נועדה לייצר את התמריץ המתאים להשלמה כאמור.

אופן מתן הציון:

המשקל שיינתן בניקוד הוא –

מקסימום 30% לפנייה שאינה מקוונת (פקס, כתובת וטלפון), ו-70% לפנייה מקוונת (טופס מקוון ודוא"ל).

הניקוד יינתן באופן הבא:

- 1 נקודה – פקס
- 2 נקודות – כתובת
- 3 נקודות – טלפון
- 5 נקודות - טופס מקוון
- 7 נקודות – דוא"ל

**קלות הנגישות למבנה הרשות – עד כמה קל למצוא באתר הרשות את מבנה הרשות.**

**הרציונל:** יש חשיבות כי מבנה הרשות יופיע במקום נגיש לציבור (עד 2 "הקלקות").

**מתודולוגיה:** הבדיקה התבצעה באתרי הגופים הנמדדים - ספירה של מספר הלחיצות ("קליקים") עד להגעה למיקום הפרסום של מבנה הרשות.

אופן מתן הציון:

- 0 - יותר מארבעה קליקים
- 5 – שלושה או ארבעה קליקים
- 10 - שני קליקים או פחות

**מבנה הרשות בשפה הערבית – האם מבנה הרשות וממלאי התפקידים מפורסם גם בשפה**

**הערבית?**

**הרציונל:** בשל העובדה כי מדובר במידע בסיסי ביותר להכרות ולהבנת עבודת הרשות הציבורית, המרכז להעצמת האזרח רואה חשיבות בפרסום מבנה הרשות ושמות העובדים הבכירים בערבית, במקביל לשפה העברית.

**מתודולוגיה:** נעשתה בדיקה האם קיים דף של מבנה הרשות בערבית, והאם הדף עדכני (זהה למבנה שבעברית).

אופן מתן הציון:

- 0 – לא קיים דף בערבית
- 5 – קיים דף בערבית אך הוא לא עדכני או לא זהה למקבילתו בעברית
- 10 – קיים דף עדכני בערבית

### **קטגוריה (תחום מדידה) F – נגישות שפתית של תיאור תפקידי הרשות**

בתחום הנגשת מידע לציבור, יש חשיבות שהאופן בו נכתב הטקסט, יהיה בהיר ומוכן לקורא הממוצע. במספר מדינות, חובת הכתיבה ב"שפה פשוטה" (Plain Language) או ליתר דיוק ב"פישוט לשוני", קיבלה מעמד נורמטיבי. לדוגמא, בארה"ב חובתם של הרשויות הפדרליות להנגיש מידע בשפה "ברורה, תמציתית, מאורגנת היטב בהתאם לשיטות עבודה מומלצות" נקבעה בשנת 2010 בחוק.<sup>21</sup> כמו כן פורסמו הנחיות לכתיבה פשוטה, שעוצבו עוד טרם חקיקת החוק (החל משנות ה-90), ועודכנו לאחר אישורו.<sup>22</sup> בקנדה החובה מעוגנת בהנחיות מנהליות של משרד האוצר בנושא [מדיניות התקשורת הממשלתית](#) משנת 1996 (סעיף 5.1.2). אנגליה אף היא פיתחה עקרונות לכתיבה פשוטה כדי להנגיש מידע לציבור.<sup>23</sup>

בישראל אמנם הוגדר הצורך בהנגשה שפתית לבעלי מוגבלויות, אולם חובה זו לא הורחבה להנגשה שפתית לכלל האוכלוסייה.<sup>24</sup>

לאחרונה פרסם מטה ישראל דיגיטלית, [מדריך](#) שנועד להנחות את הרשויות כיצד יש להתנסח בטקסטים אל מול הציבור. המדריך כולל 6 עקרונות יסוד, ופורט אותם ל-32 הנחיות קונקרטיות. אנו סבורים כי יש חשיבות מרובה בקידום הטמעה של עקרונות הפישוט הלשוני. עם זאת, לאור העובדה כי התהליך רק בראשיתו, הוחלט לדגום טקסט אחד (תיאור תפקידי הרשות) ולבחון לגביו רק עקרונות בסיסיים שנבחרו.

### **אופן כתיבת הטקסט – הצגת הטקסט בדף באופן נוח לקריאה**

**רצינות:** על פי המדריך, טקסט שמוצג בגוש, מוביל לתחושה שהאתר מסובך וגורם לשפיטה שלילית ולנטישת האתר, נקודה שאינה רצויה. לפיכך נבחרו שלושה מדדים מבין השישה במדריך המתייחסים לנקודות הבאות:

<sup>21</sup> ראו ב-5 U.S.C. 105, [Plain Writing Act](#) of 2010. הציטוט הוא תרגום חופשי של המונח "Plain writing" בסעיף 33 לחוק האמריקאי.

<sup>22</sup> [Federal Plain Language Guidelines](#) (March 2011)

<sup>23</sup> ראו לדוגמא: על עקרונות הכתיבה - <https://www.ethnicity-facts-figures.service.gov.uk/style-guide/principles>

<sup>24</sup> ראו תקנה 29 [לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות](#) (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, וכן הגדרת "פישוט לשוני" בסעיף 1 לתקנות. ק"ת תשע"ג, עמ' 968.



1. קיומן של כותרות מזמינות בטקסט;
  2. רווח בין פסקאות ושורות;
  3. קיומם של בולטים או ספרות באופן המאפשר הנגשה טובה יותר של הטקסט.
- אופן מתן הציון:

לגבי כל אחד מהפרמטרים, ניתנו 2 נק' ככל שהיו מצויים בטקסט שנבחן -

1. קיומן של כותרות
2. אופן ניסוח הכותרת
3. קיומו של רווח בין פסקאות
4. קיומו של רווח בין השורות
5. קיומם של מספרים או בולטים בטקסט.<sup>25</sup>

### הכוונה להמשך – האם יש הכוונה להמשך פעולות או לדף דומה שלקורא עשוי להיות עניין בו ?

הרציונל: במסגרת המדריך מוצע להיות פרואקטיביים, בין היתר על ידי הצעת פעולות להמשך למעיין באתר. בנוסף מוצע לוודא שבמקום בו אדם נדרש לקבל את המידע הנוסף ממקור אחר, ההפנייה תהיה ישירה, תוך צמצום הטרחה לאדם.

מתודולוגיה: נבחן האם בדף אודות תפקידי הרשות, יש הכוונה להמשך קריאה או לדפים עם תוכן דומה ורלוונטי, והאם ההפנייה האמורה שולחת את הקורא למקום הרלוונטי עבורו.

אופן מתן הציון:

- 5 נק' יינתנו אם יש הכוונה להמשך קריאה או לתוכן דומה
- 5 נק' נוספות יינתנו אם הקישור מפנה בדיוק למקום המתאים

### פידבק מול המשתמש – האם הקורא יכול לתת פידבק על הדף או להעביר תיקונים ?

<sup>25</sup> ההנחה שבתיאור תפקידי הרשות, נדרש בטקסט למנות מספר תפקידים, ומכאן יש מקום להקדים חלוקה כרשימה.

רציונל: הצורך בפידבק של המשתמש, אינו קיים במדריך של מטה התקשוב. עם זאת הדבר עלה כצורך בהיוועצות עם מומחים בפגישות המקדימות. בנוסף, פידבק כאמור מקובל במדינות אחרות כגון אנגליה,<sup>26</sup> קנדה<sup>27</sup> ואירלנד.<sup>28</sup>

מתודולוגיה: בחינה האם בתחתית הדף אודות תפקידי הרשות ישנה אפשרות לדרג את הדף או לתת לגביו חיווי, או האם אפשר להציע שיפורים.

### קטגוריה (תחום מדידה) G – פרסום הסדרי ניגוד עניינים

הסדרי ניגוד עניינים, נחתמים אל מול שורה של עובדי ונבכרי ציבור, במטרה להתריע מראש על מצב בו הם ימצאו במצב של ניגוד עניינים אגב טיפול בנושא שבתחום אחריותם. על פי הנחיית היועצת המשפטית לממשלה (מס' הנחייה [3.1005](#)), ישנו אינטרס לחשיפת ההסדר באופן יזום ביחס להסדרים של שרים, סגני שרים, ומי שהמינוי שלהם נעשה על ידי הממשלה. הטעם לכך הוא חשיבות השקיפות והפיקוח הציבורי, בתפקידים ברמות דרג כזה (ראו סעיף 9 להנחיה). לפיכך הוחלט כי הסדרים כאמור יפורסמו, למעט אם העובד או נבחר הציבור התנגד לכך. פרסום ההסדרים נעשה באופן מרוכז באתר ייעודי שהוקם לצורך כך במשרד המשפטים.

יצוין כי המרכז להעצמת האזרח סבר שיש מקום להרחיב את בחינת פרסום הסדר ניגוד העניינים על רשימת כלל הסגל המוביל הבכיר, לאור רגישות התפקידים בהם עובדים אלו עוסקים, גם אם המינוי נעשה שלא על ידי הממשלה.

בקטגוריה זו ביקש המרכז לבחון את היקף פרסום הסדר ניגוד העניינים. עם זאת, לאחר איסוף המידע נתגלו קשיים מתודיים אשר היו קשורים, בין היתר, לחוסר עדכניות של רשימת הבכירים

26

Is this page useful?

► Report a problem or mistake on this page

27

Help us improve gov.il

Leave feedback

28



בשירות המדינה, להיות ההוראה האמורה חדשה באופן יחסי (כשנה), לשאלת הרחבת הפרסום היזום על נושאי משרה בכירים שאינם במינויי ממשלה ועוד.

מטעמים אלו, ולאחר היוועצות עם ועדת ההיגוי, הוחלט על דחיית המדידה בנושא חשוב זה לשנה הבאה.

### **קטגוריה (תחום מדידה) H – נגישות מאגרי המידע המנוהלים על ידי הרשויות**

החלטת הממשלה 1933 בנושא ["שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור"](#) מיום 30/8/2016, קבעה כי עד שנת 2022, יפורסמו כל מאגרי המידע של הממשלה, כברירת מחדל (סעיף 12(א) להחלטה). כלומר, הציבור לא יידרש להגיש בקשות למידע לצורך קבלת נגישות למאגרים אלו. הטעם לכך הוא הערך כלכלי והדמוקרטי שראתה הממשלה במהלך כזה, בהנתן שבעידן הנוכחי נתונים נחשבים כ"דלק" החדש המאפשר פיתוחים טכנולוגיים וצמיחה כלכלית. מיותר לציין כי מאגרי מידע הכוללים מידע אישי, בטחוני וכד', לא יונגשו לציבור במסגרת החלטה זו.

מעבר לפרסום המאגרים, יש חשיבות להתבונן גם על איכות הפרסום, ולבחון לדוגמה עד כמה המידע עדכני, והאם יש נגישות לשפת המידע. בבחירת נתוני איכות מסוימים, קיבלנו השראה גם מהמסמך שגובש ב-2007 אודות [8 העקרונות להנגשת מידע בממשל פתוח](#). עקרונות אלו אומצו, בצורות כאלו ואחרות, על ידי גורמים שונים המבקשים לאמוד את איכות הנגשת הנתונים על ידי רשויות ציבוריות. גם במקרה זה, בשל ראשוניות המדידה, לא בחרנו את כלל המדדים האפשריים, אלא מספר מדדים מרכזיים שאנו סבורים כי עמידה בהם תשפר את איכות המאגרים המונגשים לעת הזו.

### **רשימת מאגרי המידע – מהי קבוצת המאגרים שבידי הרשות וכמה מאגרים מהרשימה שבאתר data.gov.il (להלן – דאטה גוב), פורסמו**

**הרציונל:** על פי סעיף 12(ב) בהחלטת הממשלה, עד לסיום שנת 2017, נדרש כל משרד למפות את מאגרי המידע שברשותו. רשימה זו מפורסמת באתר דאטה גוב. עם זאת, מיפוי מאגרי המידע שבידי הרשות, הוא רק צעד ראשוני. החשיבות היא בפרסום מאגרי המידע עצמם, חובה שנדרש היה להשלימה עד תום שנת 2022, למעט חריגים. מכאן כי חשוב למדוד מהו אחוז פרסום המאגרים שבידי הרשות הציבורית.

בחינת מספר מאגרי המידע שמופּו ואחוז המאגרים מתוכה שפורסמו באינדיקטור אחת, מאזנת בין הטיות אפשריות בין המשרדים השונים כפועל יוצא מגודל המשרד והיקף המאגרים שבידו. משרד גדול ומבוסס טכנולוגית יהיה בעל כמות גדולה יותר של מאגרים, ולצורך מילוי הוראות החלטת הממשלה, יידרש להשקעת משאבים גדולים יותר, והפוך.

מתודולוגיה: הבדיקה התבצעה באתר דאטה גוב. הציון יינתן באופן יחסי ביחס לשני מקורות. מחצית הציון תנתן באופן יחסי אל מול הרשות עם מספר המאגרים הרב ביותר (שתהווה את נקודות הציון המקסימלי). הטעם לכך הוא כי בעידן הנוכחי, בו מאגרי מידע מהווים כלי נדרש לשמירת ועיבוד מידע, היקף רחב יותר של מאגרי מידע, מעיד על רשות מתקדמת שהפוטנציאל שלה בהנגשת מידע לציבור – גדול יותר. ומחצית הציון תנתן ביחס לאחוז המאגרים שפורסמו על ידי הרשות מתוך הרשימה שפורסמה על ידה.

אופן מתן הציון:

יש לחשב את הניקוד כנגזרת מתוך המשרד הכי גדול, ולחלק אותו ב-5. בעת ביצוע הבדיקה, משרד המשפטים היה עם מספר המאגרים הגדול ביותר - 124 מאגרים הערך שהתקבל (24.8) יהיה הערך המחלק (X)

א. מספר המאגרים של הרשות הנבדקת יחולק ב-24.8 (הערך המחלק), והציון שיתקבל יהיה בין 0 ל-5.

ב. מספר המאגרים שפורסמו בפועל יחולקו במספר המאגרים שהרשות פרסמה באתר דאטה גוב. הערך שיתקבל יומר למדרג מ-0 עד 5 (לדוגמא,  $40\% = 2$  נקודות). הציון הכולל באינדיקטור זה יהיה הסכום הכולל של א' ו-ב'.

### **איכות ההגשה – באלו פורמטים פורסמו המאגרים?**

הרציונל: כחלק מהתפיסה כי מאגרי המידע מהווים את "הדלק" ו"מנוע הצמיחה" בעידן המידע, ישנה חשיבות כי המידע יתפרסם באופן המאפשר שימוש במידע באופן פתוח. לדוגמא, פרסום מידע בקבצי PDF או תמונה, אינו מאפשר עיבוד מיטבי לצרכים נוספים.

מתודולוגיה: המודדים יבחנו מהו הפורמט בו פורסם המאגר. ייבחן אחוז המאגרים שפורסמו בפורמט פתוח, מכלל מאגרי המידע שפורסמו על ידי הרשות.

אופן מתן הציון:

האחוז של מספר המאגרים שפורסמו באופן פתוח ביחס לכלל המאגרים שפורסמו, יומר לסולם של בין 0-10.

### **בעלי השליטה במאגר (owner) – ביחס ל-5 המאגרים הנפוצים ביותר בכל רשות, האם מצוין מי הגורם האחראי על פרסום המאגר.**

הרציונל: כאשר מתפרסם מאגר מידע, חשוב להבין מי האחראי על פרסום מאגר זה בתוך הרשות. באתר דאטה גוב ישנן רובליקות ייעודיות לציון מי הוא האחראי לפרסום, וכן שדה המאפשר להוסיף פרטי התקשרות עמו ("תיבת פניות"). נתון זה מקל על מי שעושה שימוש במאגר ונתקל בשאלה מקצועית, לפנות ישירות לגורם המקצועי במשרד. בשל מגבלת משאבים, נדגם נתון זה ביחס ל-5 המאגרים בעלי התפוצה הגבוהה ביותר (מספר ההורדות).

מתודולוגיה: הנתונים נאספו מאתר דאטה גוב ביחס לכל אחד מהמאגרים בעלי העניין. באתר זה, יש תבנית של טבלה בה ניתן לפרסם את שם מפרסם המאגר ופרטי התקשרות עמו. לפיכך ביחס לכל מאגר מבין חמשת המובילים, נבדק:

- א. בכמה מאגרים יש שיוך לשדה "אל המקור";
- ב. בכמה מאגרים יש ציון של כתובת לפניות (בשדה "תיבת פניות");
- ג. כמה תיבות מייל שונות מכתובות המייל של מוקד פניות ציבור של המשרד.

אופן מתן הציון:

על כל מאגר שיש בו שיוך בשדה "אל המקור" או כתובת לפניות, תתקבל חצי נקודה על כל שיוך כאמור (עד 5 נקודות)  
על כל מאגר שיש בו תיבת דוא"ל השונה מהכתובת של הרשות לפניות ציבור, תתקבל נקודה (עד 5 נקודות).  
הציון הוא הסכום הכולל של הנקודות והציון המקסימלי באינדקטור זה, יעמוד על 10 נקודות.

#### **עדכניות המידע – ביחס ל-5 המאגרים הנפוצים ביותר בכל רשות, האם המאגר עדכני ברמה שהוצהרה על ידי הרשות**

הרציונל: מעבר לפרסום הראשוני של מאגר המידע, יש חשיבות בשמירה על עדכניות המידע. רמת תדירות העדכון משתנה לפי התוכן של מאגר המידע. לא דומה רמת עדכון של מתן רישיונות לחציבה, למאגר הנתונים של ההמראות והנחיתות בנתב"ג. במבנה הקיים באתר דאטה גוב, ישנו שדה שנועד כי הרשות תציין מהי תדירות העדכון, וכי תעמוד בהתחייבות זו.

מתודולוגיה: ביחס לכל אחד מחמשת המאגרים הנפוצים, נבחן:

1. האם שדה העדכון בטבלה, מציין את תדירות העדכון.
2. האם המאגר עדכני בהתאם למה שהוצהר.

אופן מתן הציון:

4 נקודות מתקבלות ככל שהרשות התחייבה לתדירות עדכון המידע בכל חמשת המאגרים  
6 נקודות מתקבלות אם הרשות עמדה בזמן לו התחייבה בכל חמשת המאגרים

#### **נגישות לשפת המידע – ביחס ל-5 המאגרים הנפוצים ביותר בכל רשות, האם טבלת העזר "מילון נתונים", המאפשרת הבנה של הנתונים המפורסמים – מלאה ?**

הרציונל: על מנת לאפשר עיבוד מיטבי של המידע, קיימת טבלת עזר באתר דאטה גוב המכונה "מילון נתונים". בטבלה ארבע עמודות:

1. עמודה – מציין את השם שניתן לעמודה בקובץ הדיגיטלי
2. סוג – מה סוג השדה (נומרי, תאריך וכד')
3. תווית – הכותרת בעברית המייצגת את העמודה

#### 4. תיאור - תיאור מילולי של תכולת העמודה

מתודולוגיה: ביחס לכל אחד מחמשת המאגרים המובילים, נבחן האם שתי העמודות הראשונות ("עמודה" ו"סוג"), שניתן לייצא אותם בקלות יחסית מהמאגר, מלאים.  
אופן מתן הציון:

5 נקודות מתקבלות אם בכל חמשת המאגרים שדה "עמודה" מלא  
5 נקודות מתקבלות אם בכל חמשת המאגרים שדה "סוג" מלא

#### **קטגוריה (תחום מדידה) I – נגישות המידע הפיננסי של הרשות**

הנושא הראשון והבסיסי ביותר בהנגשת מידע המצוי בידי רשויות ציבוריות, הוא הנגשת מידע אודות הוצאת הכספים על ידי הרשות הציבורית. בהנתן שמדובר בכספי ציבור, יש חשיבות כי האופן בו נעשה שימוש בכספים אלו יהיה גלוי גם לביקורת חיצונית, ככל שניתן.  
החובה של הרשות לפרסם הוצאותיה אחת לשנה, נקבעה בתקנות חופש המידע (סעיף 6(8) לתקנות). בנוסף, היחידה הממשלתית לחופש המידע, בשיתוף עם אגף החשב הכללי, קבעה בנוהל כי כל רשות ציבורית העובדת עם מערכת מרכזייה, נדרשת לפרסם אחת לרבעון את הוצאותיה בפורמט אחיד.<sup>29</sup> הפרסום אינו כולל התקשרויות רגישות, ככל שהרשות לא הצליחה להנגיש את המידע באופן שמבטל את הסיכון שנוצר (לדוגמא, ככל שההתקשרות רגישה כי מדובר על השתתפות בהוצאות לאדם עם מוגבלות הזכאי לכך, ניתן למחוק את שם האדם לגביו הועברה הוצאה זו). יודגש כי במערכת שולבה אפשרות להפיק דוח התקשרויות רגישות על ידי הרשות וזאת לצורך בקרה. בעבר נתבקש – וניתן – מידע מדוח ההתקשרויות הרגישות, בכפוף למחיקת מידע שלא ניתן היה לפרסם.

#### **פרסום טבלת הוצאות אחת לרבעון – האם כל הדוחות של שנת 2021 פורסמו בזמן ?**

הרציונל: בחינת עמידת הרשויות הציבוריות בחובתן מכח הנחיית היחידה הממשלתית לחופש המידע.

מתודולוגיה: בדיקת פרסום דוחות ההתקשרויות הרבעוניים, ומועד פרסומם, באתר המרכזי לחופש המידע (foi.gov.il)

אופן מתן הציון:

ביחס לכל רבעון יתקבל הניקוד הבא –

0 – אם דוחות ההתקשרות לא פורסמו

1.5 – אם המידע פורסם באיחור של למעלה מחודש מהמועד הנדרש

2 – אם המידע פורסם באיחור של עד חודש

2.5 – אם המידע פורסם במועד

<sup>29</sup> נוהל פרסום התקשרויות, היחידה הממשלתית לחופש המידע (15/12/2015)

עמידה בדרישת הנוהל, ופורסם דוחות ההתקשרויות במועדן, תקנה 10 נקודות לרשות.

### **טבלת הוצאות חסויות – האם ניתן מענה לבקשה לקבלת טבלת ההתקשרויות הרגישות**

**הרציונל:** על אף קיומן של התקשרויות חסויות, ניתן לבחון פרסום חלקי של המידע, בהשמטת פרטים רגישים (כגון, מטרת ההתקשרות, סוג הטכנולוגיה שנרכשה, מידע אישי וכד'). ישנה חשיבות להבנת היקף הכספים המשולמים גם בהתקשרויות רגישות לצורך קבלת תמונה מלאה יותר על אופן השימוש של הרשות בכספי ציבור.

**מתודולוגיה:** התנועה לחופש מידע פנתה לכלל הרשויות בבקשה מכח חוק חופש המידע, לקבל לידה את דוח התקשרויות החסויות לשנת 2021. מהירות מתן המענה, ותוכן המענה, נבחן ונמדד.

#### **אופן מתן הציון:**

2 נקודות יינתנו לכל אחד מהפרמטרים הבאים, ככל שהתשובה חיובית:

- ניתן מענה לבקשת התנועה;
- המענה ניתן בתוך 30 יום;
- ניתן מענה מפורט ביחס לסכומים בדוח (בכל שורה יש סכום, ולא ניתן מענה על סכום כללי אחד);
- ניתן לחשוב את הסכום הכולל מחיבור הנתונים או שהרשות העבירה סכום גלובלי;
- השדות הנוספים בטבלה (מטרה, שם ספק וכו') מלאים מעל ל-50%.

### **היקף ההוצאות הלא מפורסמות – מהו האחוז של הסכום הכולל של ההוצאות הלא מפורסמות,**

#### **מהיקף ההוצאות הכולל ברשות.**

**הרציונל:** ישנה חשיבות לבחון מהו היקף ההתקשרויות שאינן מפורסמות כדרך שגרה. ככל שהיקף ההתקשרויות ביחס לכלל הוצאות הרשות גדול יותר, השקיפות בנושא זה פחותה יותר.

**מתודולוגיה:** בחינת אחוז הסכום הכולל של ההתקשרויות הרגישות, ביחס לסכום הכולל של כלל התקשרויות ברשות (התקשרויות רגילות ורגישות). הנתון אודות הסכום הכולל נלקח מאתר "**מפתח התקציב**" של הסדנה לידע ציבורי, המתבסס על הטבלאות המפורסמות. המידע אודות סכום ההתקשרויות הרגישות, נאסף מהתשובה שנינתה על ידי הרשות בבקשת המידע שהגישה התנועה לחופש המידע.

#### **אופן מתן הציון:**

10 נקודות יינתן לרשות שאין לה התקשרויות רגישות שלא פורסמו לציבור.

על כל 5% של התקשרויות רגישות שלא פורסמו, תרד חצי נקודה.

לדוגמא, אם אחוז ההתקשרויות הרגישות עומד על 30%, הציון שיתקבל יהיה 7 נקודות.

### **קטגוריה (תחום מדידה) J – נגישות ההנחיות המנהליות של הרשות**

הנחיות מנהליות הן ההנחיות הכתובות על פיהן פועלת הרשות בהפעלת סמכויותיה. חוק חופש המידע קובע כי על הרשות הציבורית לפרסם את ההנחיות המנהליות שברשותה (סעיף 6(א) לחוק). חובת הפרסום נובעת מהחשיבות שראה המחוקק בהבהרת האופן בו פועלת הרשות הציבורית בפני הציבור, באופן שיאפשר בקרה ופיקוח ציבורי על אופן הפעלת הסמכויות, כמו גם יאפשר לציבור לממש את זכויותיו על הצד הטוב ביותר. מבחינה נורמטיבית, ההנחיות המנהליות הן האופן בו הרשות מפרשת את סמכויותיה ועל כן יש בהם חשיבות רבה. במדד זה ביקשנו לבחון את אופן פרסום ההנחיות המנהליות ברשויות הציבוריות. בשל היקף המשאבים נבחרו ההנחיות המרכזיות בכל משרד: חוזרי מנכ"ל, הנחיות היועצת המשפטית לממשלה, הוראות התכ"ם של משרד האוצר וכד'. כמו כן נבחנו האם קיים נוהל המנחה את האגפים והמחלקות בתוך הרשות כיצד לקדם את פרסום ההנחיות באופן יזום.

### **קלות ההגעה להנחיות – עד כמה קל למצוא באתר המשרד את מקבץ ההנחיות המנהליות המרכזי?**

**הרציונל:** לאור חשיבותן של ההנחיות המנהליות, והחובה הקיימת בחוק, חשוב כי לכל הפחות קובץ ההנחיות המרכזי בכל משרד יהיה בנגישות גבוהה לציבור (עד 2 "הקלקות").

**מתודולוגיה:** הבדיקה התבצעה באתרי הגופים הנמדדים - ספירה של מספר הלחיצות ("קליקים") עד להגעה למיקום הפרסום של ההנחיות המנהליות.

**אופן מתן הציון:**

0 - יותר מארבעה קליקים

5 – שלושה או ארבעה קליקים

10 - שני קליקים או פחות

### **מנוע חיפוש – האם קיים מנוע חיפוש במקבץ ההנחיות המרכזי ?**

**הרציונל:** על מנת שיהיה ניתן לאתר מידע בקלות, יש חשיבות לקיומו של מנוע חיפוש, אשר יסייע למבקשים לאתר את המידע הרלוונטי. כמו כן, ככל שיש יותר מדדים במנוע החיפוש בהם ניתן לעשות שימוש, ייקל על המשתמש לאתר את המידע.

**מתודולוגיה:** הבדיקה התבצעה באתר הגופים הנמדדים – נבחנו האם קיים מנוע חיפוש, וכמה מדדים (כגון תאריך, מילת חיפוש) קיימים בו.

**אופן מתן הציון:**

0 – ככל שלא קיים מנוע חיפוש

5 – אם קיים מנוע חיפוש שיש בו עד שלושה מדדים

10 – אם קיים מנוע חיפוש ויש בו ארבעה מדדים או יותר

**איכות מדדי מנוע החיפוש – האם למנוע החיפוש יש מספיק מדדים ואפשרויות חיפוש, שיש בהם לסייע למי שמבקש לאתר מידע בקלות ?**  
הרציונל: ככל שיש יותר מדדים, אך לא רבים מדי, הדבר יש בו לסייע לאיתור המידע הרלוונטי. כמו כן, יש כלי עזר נוספים כגון השלמת מילים ("אוטוקומפליט") ובחירה מרשימה סגורה. מתודולוגיה: הבדיקה התבצעה במנוע החיפוש הרלוונטי באתר הגופים הנמדדים.

בשל העובדה שהאפשרות להוספת פידבק כאמור אינה מובנית באתר האחוד של רשות התקשוב, הוחלט על דחיית המדידה בנושא חשוב זה לשנה הבאה.

**אופן הצגת תוצאות מנוע החיפוש – האם יש הסבר ביחס לאופן הצגת התוצאות, והאם למשתמש יש אפשרות לסדר את התוצאות בחתך אחר ?**  
הרציונל: בעת הצגת התוצאות, יש חשיבות להסבר אודות הסדר בה מוצגות התוצאות. לדוגמא, האם הן מהמסמך החדש לישן, האם לפי מידת רלוונטיות וכד'. כמו כן, יש חשיבות כי למשתמש תהיה אפשרות לבחור את אופן ההצגה העדיף לו, שעשוי להשתנות ממשתמש אחד למשנהו. מתודולוגיה: בחינת התוצאות במנוע החיפוש הרלוונטי באתר הגופים הנמדדים.

בשל העובדה שהאפשרות להוספת פידבק כאמור אינה מובנית באתר האחוד של רשות התקשוב, הוחלט על דחיית המדידה בנושא חשוב זה לשנה הבאה.

**אפשרות לקבלת עדכונים – האם קיימת רשימת תפוצה להנחיות מנהליות ולעדכונים שלהן ?**  
הרציונל: מי שפועל אל מול הרשות באופן תדיר (לדוגמא: ארגונים המנגישים זכויות, מייצגים, מומחים בתחום וכן עובדי הציבור המקצועיים עצמם), מבקש להתעדכן באופן קבוע וללא צורך באיתור ידני אחת לתקופה.  
לצורך כך, יש חשיבות בקיומה של רשימת תפוצה, המאפשרת לקבל עדכונים כאמור באופן אוטומטי באופן נוח ונגיש למשתמש.  
באתר האחוד ישנה אפשרות לקבל עדכונים כאמור הן באמצעות חיבור RSS, והן באמצעות ניהול רשימות תפוצה (באמצעות מערכת שמיר). בשל הנוחות של קבלת המידע במייל על פני חיבור RSS, ניתנה העדפה לכך גם בניגוד אינדיקטור זה. מתודולוגיה: בחינת קיומה של רשימת תפוצה באתר הגופים הנמדדים.

**אופן מתן הציון:**

4 נקודות – ככל שקיימת רשימת תפוצה לעדכונים באתר המשרד  
3 נקודות – אם רשימת התפוצה מאפשרת לקבל עדכונים התחומים מסוימים או ביחס ליחידות מסוימות



3 נקודות – אם ניתן לקבל עדכונים מהאתר שלא באמצעות RSS בלבד

**נוהל מרכזי לפרסום הנחיות – האם קיים נוהל מרכזי של הרשות לפרסום הנחיות מנהליות?**  
**הרציונל:** על אף חשיבות פרסומן של הנחיות מנהליות, והחובה הקיימת בחוק, רמת היישום של חובה זו, כך נראה, נמוכה. לצורך קידום פרסומן של הנחיות מנהליות, ולא רק המקבץ המרכזי בכל משרד, חשוב שיהיה, לכל הפחות, נוהל משרדי המתייחס לחובה זו, לדרך יישומה ולבקרה על הפרסום.

**מתודולוגיה:** בחינה באתר הגופים הנמדדים – האם קיים נוהל משרדי הנוגע לפרסום הנחיות מנהליות.

**אופן מתן הציון:**

0 – לא קיים נוהל

5 – קיים נוהל אך הוא לא פורסם לציבור

10 – קיים נוהל בנושא והוא מפורסם לציבור