

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021

נושאים מערכתיים

הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור





הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור

רקע

רשויות השלטון מחזיקות במאגרי מידע הכוללים מידע רב ביותר הנוגע לתחומים מגוונים, ובהם חינוך, בריאות ותחבורה. המעבר לעידן המידע ולכלכלת מידע הופך את המידע הממשלתי למשאב כלכלי לאומי. התפיסה היא ששיתוף פעולה בין המגזר הממשלתי, המחזיק במידע רב, לבין המגזר הפרטי וארגוני החברה האזרחית, המחזיקים במיומנויות ויכולות טכנולוגיות מתקדמות להפקת ערך מהמידע, יביא לידי ביטוי את היתרונות של כל אחד מהמגזרים ויאפשר לקהלי יעד מגוונים להפיק ערך מהמידע, ובכלל זה לפתח שירותים וכלים חדשניים.

על רקע תובנות אלה קיבלה ממשלת ישראל בשנת 2016 את החלטה 1933, ולפיה על כל משרדי הממשלה ויחידות הסמך להנגיש (לפרסם) את כלל מאגרי המידע שברשותם עד לשנת 2022 (החלטת הממשלה 1933 או החלטת הממשלה). בהחלטה נקבעו אבני דרך ליישומה, ובכלל זה מיפוי המאגרים, הכנת תוכנית עבודה להנגשתם, הנחיות לגבי הנגשת מאגרי מידע מסוימים ועוד.

נתוני מפתח

32%

ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך השלימו את מיפוי המאגרים באופן חלקי או שלא ביצעו אותו כלל, נכון למאי 2019

18

מקומה של ישראל בשנת 2019 במדד ה-OECD הבוחן את הנגשת מאגרי המידע הממשלתיים (מ-34 המדינות שנבחנו)

850

מאגרי מידע פורסמו באתר דאטה-גוב נכון לאוקטובר 2020

2016

בשנה זו התקבלה החלטת הממשלה על הנגשת כלל מאגרי המידע הממשלתיים עד שנת 2022

43.5 מיליון

צריכות באמצעות API מאתר דאטה-גוב באפריל-אוגוסט 2020

1.3 מיליון

הורדות של קבצים מאתר דאטה-גוב באפריל-אוגוסט 2020

157,000

משתמשים נכנסו לאתר דאטה-גוב באפריל-אוגוסט 2020

28%

ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך לא הכינו תוכנית עבודה לביצוע הנגשה, נכון למאי 2019



פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוקטובר 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים בישראל, ובכלל זה בחן את אופן יישום החלטת הממשלה 1933. כמו כן נבחנה הנגשת מאגרי מידע בתחומי החקיקה והנדל"ן. הביקורת נעשתה ברשות התקשוב הממשלתי (רשות התקשוב). בדיקות השלמה נעשו בכנסת, במרכז למיפוי ישראל, ביחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, במשרת ישראל, במשרד החינוך ובמשרד הפנים. נוסף על כך התקיימו שיחות עם ארגוני חברה אזרחית המקדמים את נושא הנגשת מאגרי המידע הציבוריים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מיפוי מאגרי המידע והכנת תוכנית עבודה להנגשתם - משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן ביחד - משרדי הממשלה) נדרשו בהחלטת הממשלה 1933 להשלים עד לסוף שנת 2017 את מיפוי המאגרים שברשותם ולהכין תוכנית עבודה רב-שנתית להנגשתם. מנתוני רשות התקשוב עולה כי נכון למאי 2019, כשליש מהמשרדים ביצעו את המיפוי באופן חלקי או לא ביצעו אותו כלל, וכ- 28% מהם לא הכינו תוכנית עבודה כאמור.

איכות קובץ מיפוי המאגרים ושלמותו - קובץ המיפוי, הכולל שדה של תאריכי יעד להנגשה, אמור לשמש הן קטלוג עדכני של כלל מאגרי המידע הממשלתיים והן תוכנית עבודה רב-שנתית להנגשתם עד לשנת 2022. נכון לספטמבר 2020, קובץ המיפוי השוטף לא טוב ולא תוקף (מאז תוקף בפעם האחרונה במאי 2018). עקב כך יש קושי ממשי לקבל תמונת מצב מהימנה לגבי מאגרי המידע הממשלתיים, ונפגעת היכולת להפיק מקובץ המיפוי השוטף תובנות תקפות.

היקף ההנגשה באתר דאטה-גוב - ככלל, מאגרי המידע הממשלתיים בעולם מוגשים באתר מידע ייעודי (אתרי Data.gov). נכון לספטמבר 2020, קיימים בישראל מאגרים שהונגשו שלא באתר דאטה-גוב, אלא באתרים אחרים (באתר הממשלתי האחד וכן באתרי משרדי ממשלה ויחידות סמך שטרם הוסבו לאתר האחד). ביזור הנגשת המאגרים אינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה 1933 ומערים קשיים בפני המבקשים להשתמש בהם. זאת ועוד, מנתוני רשות התקשוב עולה כי נכון למאי 2019, 10% מהמשרדים (ארבעה משרדים) לא הנגישו מאגרים באתר דאטה-גוב.

קביעת סדרי עדיפויות להנגשת מאגרי מידע - בהחלטת הממשלה נקבע כי יש לקבוע תיעודף בנוגע להנגשת מאגרי מידע בהתאם לכמה מדדים - האינטרס הציבורי שבפרסום המידע, התועלת הכלכלית שהציבור עשוי להפיק מפרסום המידע ועוד. לרשות התקשוב לא ידוע כמה מהמאגרים שהונגשו בפועל באתר דאטה-גוב הוגדרו בעלי עדיפות גבוהה להנגשה, ואם משרדי הממשלה עומדים ביעדים שנכללו בהנחיות רשות התקשוב להנגשת



מאגרים שהוגדרו בעלי עדיפות גבוהה. נוסף על כך, התהליך המקצועי שהחלה בו רשות התקשוב לסיווג מאגרים בהתאם למקובל בעולם לצורך תיעודף הנגשתם - טרם הושלם נכון לאוגוסט 2020.

התממה של מאגרי מידע המכילים מידע פרטני - נכון לאוגוסט 2020 טרם פורסמה מדיניות להתממת מאגרי מידע, וממילא טרם נקבעו קווים מנחים או כלים רוחביים למימושה.

איכות הנגשת המאגרים - בהחלטת הממשלה ובהנחיות רשות התקשוב נקבעו הוראות בנוגע לאיכות המאגרים המונגשים, ובין היתר נקבע כי המאגרים יונגשו בפורמט הניתן לעיבוד באופן חופשי, כדי לאפשר אחזור, עיבוד והפצה שלהם וכן שימוש חוזר בהם. נכון לספטמבר 2020 טרם בוצעה בדיקה פרטנית לגבי איכות המאגרים המונגשים באתר דאטה-גוב.

תמרוץ משרדי הממשלה - הסכומים שאושרו למשרדי הממשלה בכל שנה בשנים 2017 - 2022 במסגרת אישור בקשות התקצוב היו נמוכים ב-30% - 80% מהסכום שלפי החלטת הממשלה יש להקצות בכל שנה לתמרוץ משרדי הממשלה להנגשת מאגרי המידע שברשותם ולהעברות מידע (15 מיליון ש"ח).

הנגשת מאגרי מידע על ידי גופים ציבוריים אחרים - נכון לספטמבר 2020 לא בוצע הליך הבחינה שנקבע בהחלטת הממשלה לגבי הרחבת החובה להנגשת מאגרי מידע לגופים ציבוריים שהחלטת הממשלה אינה חלה עליהם (כגון הרשויות המקומיות ומוסדות להשכלה גבוהה).

הנגשת מאגר נתוני הפשיעה - בהחלטת הממשלה נקבע כי יש להנגיש את מאגר נתוני הפשיעה של המשטרה עד לסוף שנת 2017. נכון לספטמבר 2020, מאגר זה טרם הונגש.





משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות רשות התקשוב למעקב פרטני אחר יישום החלטת הממשלה. מדובר בתהליך מורכב המבוצע מול משרדי ממשלה ויחידות סמך רבים ומצריך איגום מידע רב ותיקופו.


עיקרי המלצות הביקורת


מיפוי המאגרים אמור לשקף את נכסי המידע הממשלתי. על משרדי הממשלה שטרם השלימו את מיפוי המאגרים שברשותם ואת הכנת תוכנית העבודה הרב-שנתית להנגשתם, להשלים זאת, בשים לב לכך שתאריך היעד (סוף שנת 2017) עבר לפני זמן רב. זאת ועוד, משימת מיפוי המאגרים היא משימה מורכבת וממושכת, ויש לבצעה בצורה שוטפת כדי שהמיפוי של מאגרי המידע הקיימים במשרדי הממשלה יהיה עדכני ומלא. על משרדי הממשלה להקפיד ולעדכן את המיפוי באופן שוטף.




ראוי שרשות התקשוב תמשיך לקדם את תהליך סיווג המאגרים, תמפה את התחומים והנושאים שהם בעלי ערך לציבור ותבנה תוכנית לתיעודף הנגשת מאגרים בתחומים אלו. 

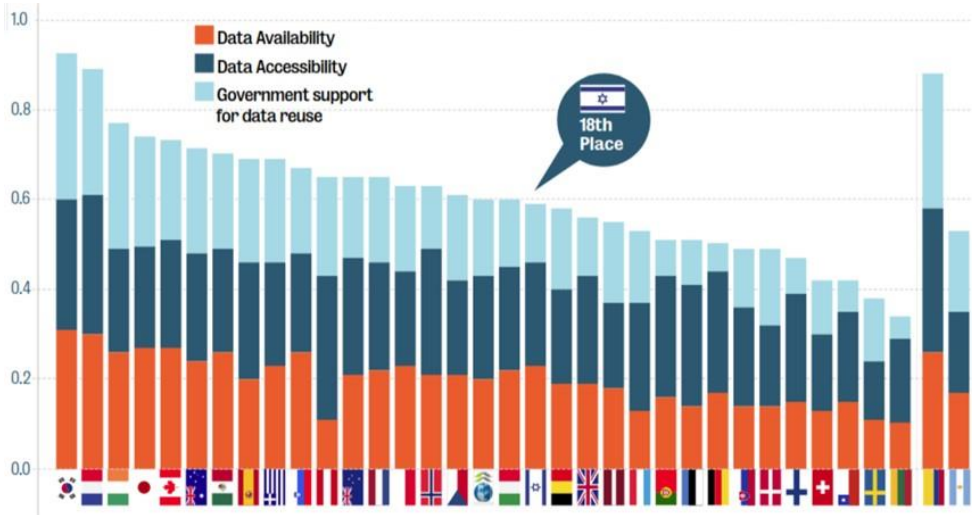
מוצע כי רשות התקשוב תגבש תוכנית מפורטת לקידום נושא התממת מאגרי המידע, שתכלול פירוט של המשימות, הגורמים שנדרשים להיות שותפים לקידומן וזאת בשים לב ללוח הזמנים שנקבע ליישום החלטת הממשלה - שנת 2022. 

ראוי כי רשות התקשוב תבצע הליך בחינה סדור בנושא הנגשת מאגרי מידע על ידי גופים ציבוריים שהחלטת הממשלה אינה חלה עליהם. במסגרת זו יש להתניע הליך מיפוי של מאגרי מידע ליבתיים המצויים בידי גופים ציבוריים שאינם משרדי ממשלה ויחידות סמך, ולגבש תוכנית מסודרת הכוללת אבני דרך ולוחות זמנים לקידום הנגשתם, תוך תיעודף המאגרים בעלי הערך הציבורי הרב ביותר. 

ראוי שרשות התקשוב תבצע סקר משתמשים, כדי לזהות את השיפורים והשינויים הנדרשים באתר דאטה-גוב ולזהות מאגרים בעלי ערך שיש לתעדף את הנגשתם. 

נוכח מקומה של ישראל במדד ההנגשה של ה-OECD (18 מתוך 34) וכדי לעמוד ביעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה, על רשות התקשוב לבחון כיצד להמשיך בעבודת ההסברה בעניין זה בכלל, ובקרב הדרג הניהולי במשרדי הממשלה בפרט, כדי להביא לתיעודף גבוה יותר של משימת הנגשת המאגרים בקרב משרדי הממשלה. 

הנגשת מאגרים לפי מדד ה-OECD (שנת 2019)



המקור: ארגון ה-OECD.



סיכום

הנגשת מאגרי המידע הממשלתיים לציבור היא אחד מעקרונות ממשל פתוח, הרואה במידע שבידי הממשלה נכס השייך לציבור. ממשלת ישראל הצהירה על מחויבותה לעיקרון זה ועל מחויבותה לספק לציבור גישה מרבית למאגרי המידע, כדי שהציבור יוכל לעבד את המידע המצוי בהם ולהשביחו, וקיבלה החלטה להנגיש את כלל מאגרי המידע של משרדי הממשלה ויחידות הסמך עד לשנת 2022. ממצאי הדוח משקפים יישום חלקי של הפעולות שנקבעו בהחלטה ובהנחיות רשות התקשוב ועל התמודדות שאינה מספקת עם אתגרים שונים הכרוכים בכך.

בתיקון הליקויים ויישום ההמלצות שפורטו בדוח זה יש כדי לתרום למימוש הפוטנציאל הטמון בהנגשת מאגרי המידע הממשלתיים. נדרשת אפוא פעולה רחבה ומחויבת יותר בשורה של היבטים הנוגעים לנושא, לרבות שיתוף הפעולה עם הציבור, ובכלל זה עם ארגוני החברה האזרחית; הרחבת החובה להנגשת המאגרים גם לגופים ציבוריים שהחלטת הממשלה אינה חלה עליהם, ובכלל זה הרשויות המקומיות; הבטחת איכות המאגרים המוגשים, תוך התמקדות בהנגשת מאגרים בעלי ערך; התמודדות עם אתגרים וחסימים להנגשה; עידוד השימוש במאגרי המידע; והערכת התועלות הנובעות מכך. רשות התקשוב היא האמונה על קידום הנושא והאחראית לביצוע חלק מפעולות אלה. עם זאת, בלא שיתוף פעולה של משרדי הממשלה, הנובע מהכרה בערך הגלום בהנגשת מאגרי מידע - נושא זה לא יקודם בצורה מיטבית.

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 71ג | התשפ"א-2021



פרק שני

משרדי

ממשלה

