

הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, בהמשך להחלטות הממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011 ומס' 5208 מיום 4.11.2012, במטרה להגביר את השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית, לקדם את המחקר של מוסדות המדינה כהגדרתם לפי פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], תשל"ב-1972 (להלן- פקודת הסטטיסטיקה), ולהגביר את האפקטיביות של פעולות הממשלה, ובהתחשב ברגישות של מאגרי הנתונים של הלמ"ס ובחובת שמירת הסודיות שלפי פקודת הסטטיסטיקה ומבלי לגרוע מהסמכויות הנתונות ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה מכוחה, ובכפוף לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ולתקנות מכוחו, ובהתאם לעקרונות ולאיוזונים המפורטים בהחלטת הממשלה מס. 1933 מיום 30.08.2016 ולחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח – 1998 :

בחינת הקמת "אגם מידע ממשלתי" בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

- א. לבחון, במסגרת תכנית האסטרטגיה הדיגיטלית של הלמ"ס, הקמה של מאגר מידע מינהלי ממשלתי (אגם מידע - Data Lake) בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כתשתית מחקרית תומכת לקידום מדיניות מבוססת נתונים והערכות אפקטיביות של פעולות הממשלה ולמחקר מטעם מוסדות המדינה, כהגדרתם לפי פקודת הסטטיסטיקה.
- ב. להטיל על הסטטיסטיקן הלאומי להקים צוות היגוי לבחינת הקמת "אגם מידע ממשלתי" בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בראשותו או בראשות נציג שיימנה מבין עובדי הלשכה, בהשתתפות נציגי משרד ראש הממשלה, רשות התקשוב הממשלתי, מטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" במשרד לשוויון חברתי (להלן: מטה ישראל דיגיטלית), המועצה הלאומית לכלכלה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ונציבות שירות המדינה. הצוות יגבש המלצה בעניין הדרכים לשיפור ארגון המידע המנהלי הממשלתי המובנה הנאגר בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והמידע המנהלי המצוי במוסדות המדינה האחרים, כהגדרתם בפקודת הסטטיסטיקה, ובאופן אחסונו ואבטחתו. כל זאת כדי שיוכל לשמש כתשתית מחקרית תומכת לקידום מדיניות מבוססת נתונים והערכות אפקטיביות של פעולות הממשלה, ולמחקר של מוסדות המדינה כהגדרתם לפי פקודת הסטטיסטיקה, תוך צמצום החשיפה לאיומי סייבר והגבלת החשיפה למידע גולמי באגם המידע על ידי ניהול סיכונים, על מנת לאפשר מקסום העיבודים והשימושים במידע על ידי הצרכנים השונים בממשלה במגבלות החובה להגן על הזכות לפרטיות.
- ג. הצוות יביא לאישור הממשלה בתוך 180 יום מיום קבלת החלטה זו המלצות מפורטות, לרבות בהתייחס לנושאים הבאים, ובהתחשב, בין היתר, בהגנה המתחייבת על הזכות לפרטיות, ביישום בקורות וכלים טכנולוגיים וזמינים להגבלת החשיפה למידע גולמי תוך מקסום התועלת מביצוע עיבודים על המידע, בחובת שמירת סודיות הנתונים לפי פקודת הסטטיסטיקה ובהיבטי הגנה על מידע והגנת סייבר :

1. שלבי יישום לביצוע ההמלצות.
 2. עקרונות חגנה על מידע וסייבר, בשים לב לקבוע, בין היתר, בחוק הסדרת הביטחון בגופים הציבוריים, התשנ"ח – 1998, ושמירה על פרטיות (בין השאר באמצעים כגון: התממה ויצירת נתונים סינתטיים) הנדרשים באופן מיוחד בשל אופי ההסדרים החדשים שיוצעו בכל הנוגע לאיסוף מידע, עיבודו ושמירתו.
 3. הגדרת הון אנושי בלמ"ס אשר יפעיל את אגם המידע והשימושים בו ופיתוחים טכנולוגיים נדרשים.
 4. כללים ונהלים לגבי מערכת הרשאות דיפרנציאלית לשימוש ולנגישות לאגם המידע, ולהנגשת המידע בו, בהתחשב בין היתר בסוג המידע, בגורם המבקש מידע ובשימוש המבוקש בו.
 5. אמנת שירות למשתמשים לרבות הנגשת המידע כולל לוחות זמנים (SLA).
 6. צעדים משלימים בתשתיות מידע של משרדי הממשלה לטובת העברתם לאגם המידע הממשלתי.
 7. הצוות יצביע, ככל הניתן, על המעטפת המשפטית והניהולית הנדרשת לתמיכה באמור, ובכלל זה פערים חקיקתיים בתחומי פעילותה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שהשלמתם תידרש לשם מימוש המלצותיו.
 8. הצוות רשאי להגיש המלצות ביניים בנושאים הנ"ל אם ימצא לנכון בתוך 90 יום.
- ד. על מנת לאפשר ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה למלא את תפקידה עפ"י פקודת הסטטיסטיקה באופן מטבי תוך צמצום הסיכונים להגנת הסייבר והגנת הפרטיות, להטיל על הסטטיסטיקן הלאומי בשיתוף רשות התקשוב הממשלתי, מטה ישראל דיגיטלית, מערך הסייבר הלאומי, אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות להמליץ לממשלה בתוך 180 יום על הבניית תהליכים ייעודיים להעברות מידע ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה מכוח סמכותה על פי פקודת הסטטיסטיקה, בין היתר בהתייחס לנושאים הבאים:
1. מנגנוני ברירת מחדל אוטומטיים להעברות מידע.
 2. כלים טכנולוגיים מתאימים.
 3. מנגנוני ומועדי עדכון שוטפים דיפרנציאליים לפי סוגי ומאגרי המידע.
 4. טפסים נדרשים ושיטות תיעוד.
 5. עמידה בלוחות זמנים (SLA).
 6. מנגנוני תמרוץ להעברת נתונים.
 7. העברת מידע המוחזק ע"י גופים שאינם ציבוריים, וגופים ציבוריים שאינם ממשלתיים.
 8. בקורות וכלים טכנולוגיים מקובלים לצמצום סיכונים למידע בעת העברתו, אגירתו ועיבודו.
 9. תיקוני חקיקה, ככל שיידרשו.

יצירת תשתית לבחינת אפקטיביות של תכניות ופעולות ממשלתיות

- ה. לצורך שיפור התשתית לבחינת האפקטיביות של שירותים ופעולות של הממשלה ומוסדות המדינה, להטיל על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית לכלכלה, אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות התקשוב הממשלתי,

מטה ישראל דיגיטלית והרשות להגנת הפרטיות, לפעול לעיצוב מסלולים מהירים שבמסגרתם תוכל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, במסגרת הסמכויות הנתונות לה, לספק נתונים סינתטיים ומידע, שאינם כוללים מידע אישי או מידע הניתן לזיהוי, בתחומים הנדרשים לצורך בחינת אפקטיביות של תכניות ופעולות מוסדות המדינה. עיצוב המסלולים יעשה, ע"פ מתודולוגיה סטטיסטית מקצועית ובהתחשב בהגנה המתחייבת על הזכות לפרטיות, בחובת הסודיות ובהיבטי הגנת סייבר, וייתחס בין היתר לנושאים הבאים:

1. אופן הפנייה אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
 2. מודל העברת הנתונים הסינתטיים והמידע, שאינם כוללים מידע אישי או מידע הניתן לזיהוי.
 3. תמחור עבור השירות שיוצע.
 4. אמנת שירות ולוחות זמנים (SLA).
- ו. לבצע ניסוי מקדים (פיילוט) למסלול מהיר כאמור בסעיף ה לעיל במסגרתו תיבחן אפקטיביות של שירותים חברתיים הניתנים עלעל ידי הממשלה באמצעות מיקור חוץ.
 - ז. על בסיס המסקנות שיעלו מהניסוי, להטיל על הגורמים האמורים לפרסם את המסלולים בתוך 180 יום ממועד סיום הפיילוט.

שיפור היכולות המשרדיות לניהול ושימוש במידע המובנה המשרדי והממשלתי

- ח. להקים צוות היגוי לשיפור היכולות המשרדיות לניהול ושימוש במידע המשרדי והממשלתי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציגו ובשיתוף רשות התקשוב הממשלתי, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד המשפטים, אגף התקציבים במשרד האוצר, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מטה ישראל דיגיטלית, מערך הסייבר הלאומי ונציבות שירות המדינה.
- ט. הצוות ימליץ על קווים מנחים למשרדי הממשלה, לצורך התכליות המנויות בסעיף א' בהחלטה זו, בין היתר, לנושאים הבאים:
 1. סטנדרטים ממשלתיים להקמה וניהול של מאגרי מידע ולאיכות המידע - קטלוג, סיווג, מילון מונחים, סנכרון והתאמה למקורות המידע הממשלתיים ובהתאם לדגשים סטטיסטיים.
 2. כלים, שיטות ואמצעים טכנולוגיים מקובלים להגנה על המידע ולניהול הנגישות למידע גולמי על ידי דיפרנציאליות בהרשאות ובחשיפה תוך שימוש בכלים, שיטות ואמצעים של עיצוב לאבטחה (Security by design) ועיצוב לפרטיות (Privacy by design).
 3. הגנת הפרטיות ושמירה על סודיות הנתונים ודיפרנציאליות בסוגי המידע.
 4. כלים ליישום והטמעה.

ביסוס וחיזוק המערכת הסטטיסטית הלאומית

- י. בהתבסס על הקבוע בפקודת הסטטיסטיקה ומבלי לגרוע מהאמור בה, ועל מנת לבסס את מדיניות הממשלה לקבלת החלטות מבוססת נתונים באמצעות שיפור איכות הנתונים המשמשים את קובעי המדיניות, ובשים לב לאמור בדוח מבקר המדינה 69ב, להטיל על צוות בראשות הסטטיסטיקן הלאומי או נציגו, משרד ראש הממשלה, המועצה הלאומית

לכלכלה, ונציבות שירות המדינה, בהתייעצות עם המועצה הציבורית לסטטיסטיקה ובהיוועצות עם משרדי הממשלה ובהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר, להציג לממשלה עד סוף שנת 2020, המלצות לחיזוק המערכת הסטטיסטית הלאומית בישראל, ובכלל זה:

1. קווים מנחים לקביעת ויצירת סטטיסטיקה רשמית, ושאינה רשמית, במדינת ישראל.
2. מנגנונים להגברת שיתופי הפעולה עם משרדי הממשלה.
3. מנגנון לתיאום התכנון הייצור וההפצה של הסטטיסטיקה הרשמית בישראל של משרדי הממשלה בהנחיית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוך שמירה על כללי האיכות המקובלים בקהילה הסטטיסטית הבין לאומית.
4. תיקוני חקיקה בתחומי פעילותה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ככל שיידרשו.

דברי הסבר

רקע כללי

בשנים האחרונות גוברת ההכרה בחשיבות השימוש במידע ובתועלות הרבות הניתן להפיק ממנו לצרכי שיפור המדיניות והגברת האפקטיביות של הפעילות הממשלתית. יחד עם הבנת החשיבות וכפועל יוצא ממנו, חלים שינויים באופן עבודת משרדי הממשלה הבאים לידי ביטוי בחיזוק יכולות התכנון והביצוע ובהגברת השימוש בתכנון מדיניות מבוסס נתונים (Data driven policy) והוכחות (Evidence-based policy) על מנת לשפר את פעולות הממשלה והאפקטיביות שלה. בד בבד עולה ומתחדדת החשיבות לשמירת הפרטיות בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981. בעולם מקובל לסווג שימוש במידע הנמצא בידי הממשלה לשלוש תכליות מרכזיות:

1. ניהול הפרט (case management) – הכוונה לשימוש במידע מינהלי מזוהה לצורך מתן שירות לאזרחים, מיצוי זכויות או לצורך פעולות אכיפה. השימוש במידע הממשלתי לצרכים אלו הוסדר, בין היתר, לאחרונה במסגרת החלטת ממשלה מס' 1933 שקבעה עקרונות ודרכי פעולה להעברות מידע לצרכי שיפור השירות לאזרח וקבעה עיקרון של "ask once". ייובהר כי ההחלטה שלהלן איננה עוסקת בהעברות מידע לתכלית זו.
2. ניהול הפעילות (operation management) – הכוונה לשימוש במידע מינהלי באופן אגרגטיבי לצורך הפקת תובנות סטטיסטיות באשר לתוצאות של פעולות או תכניות ממשלתיות. במרבית המקרים, על מנת לבחון אפקטיביות של הפעילות הממשלתית נדרש מידע סטטיסטי שחורג מעבר לזה הקיים בידי המשרד המפעיל, ובוחן תוצאות ארוכות טווח בתחומים נוספים ומגוונים (כגון תעסוקה, השכלה, פשיעה וכדומה).
3. ניהול המדיניות (policy management) – הכוונה לשימוש במידע מינהלי באופן אגרגטיבי כבסיס לגיבוש מדיניות וקבלת החלטות על מנת לזהות באופן מדויק את הצורך הממשלתי בהתערבות ואת האופנים הנכונים להביא את התוצאות הרצויות בטווח הארוך.

כאמור, בשנים האחרונות ממשלת ישראל פועלת במספר דרכים לשפר את התשתית הדיגיטלית ואת התשתית הטכנולוגית ברמה המשרדית והממשלתית אשר משפיעות על אופן איסוף המידע, וכן על אופן השימוש במידע לצרכי שיפור השירות לאזרח. עם זאת, עד כה לא הייתה התייחסות ממוקדת לתשתיות הנדרשות ברמה הממשלתית (תשתיות טכנולוגיות, ארגוניות, חוקיות ואנושיות) על מנת להשתמש ולמצות את המידע הממשלתי לשתי התכליות הנוספות המפורטות לעיל - שיפור הפעילות הממשלתית החל משלבי תכנון המדיניות ועד שלבי מתן השירותים והאפקטיביות שלהם. המידע הממשלתי תומך בשיפור הפעילות הממשלתית במספר אופנים, האופן הראשון הוא על ידי פעילות משרדי הממשלה בפעילותם השוטפת הכוללת תהליכי תכנון, מעקב ובקרה אשר מייצרים ומציפים מידע רב. האופן השני, הוא על ידי מחקרים מעמיקים הן של מוסדות המדינה השונים והן של גופים אקדמיים.

החלטת הממשלה המוצעת מתייחסת להמלצות בנוגע לרבדים השונים מהם מורכב המידע הממשלתי מרמת המשרד ועד הממשלה כולה, והיכולת להשתמש בו. ההמלצות ברמה הממשלתית מייחסות תפקיד משמעותי ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מהווה גורם מרכזי עבור השימוש בנתונים הממשלתיים. לצורך תפקידה אוספת

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מידע. חיבור הנתונים והשימוש בהם במגבלות חוק הגנת הפרטיות ומגבלות הסודיות בהתאם לפקודת הסטטיסטיקה, יכול להוות מכפיל כוח בשיפור יכולות התכנון והביצוע של משרדי הממשלה. חשוב לציין שהחלטת הממשלה איננה מתייחסת למידע שאינו מובנה כהגדרתו להלן.

הצורך בקבלת החלטה זו על ידי הממשלה בעת הזו נובעת מכך שהמלצות הצוותים יכללו היבטים שונים בתפישת הפעולה של המשרדים השונים ובעיקרם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השינויים כוללים היבטים ארגוניים ותהליכים בירוקרטיים. על מנת שהשינויים המוצעים יוכלו להפוך לאופרטיביים בהקדם האפשרי, נדרש להניח את התשתית הארגונית במהלך תכנון העבודה לשנת 2020. ככל שתהליכים אלו יוטמעו כך תוכל הממשלה לשפר את יכולותיה לתכנן ולבצע את מדיניותה ולשפר ולבחון את אפקטיביות פעולותיה. בנוסף, בימים אלו מתקיימים תהליכים מכריזיים אשר להמלצות הצוותים השונים ישנן משמעויות רבות לגבי תפישת הפעלתן והיכולות הממשלתית להשתמש בהן בצורה הטובה ביותר עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך. החלטת הממשלה איננה כוללת החלטות יישומיות ומתניעה עבודות מטה אשר אינן מחייבות את אימוץ המלצותיהן. מלבד קיום פיילוט והגדרת מסלולים מהירים עבור בחינת אפקטיביות באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מהלך בדיקת האפקטיביות עצמו, הוא מהלך שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יכולה לבצע כבר כיום, עם זאת אין מסלול ברור לשם כך, ולכן במידה ומתקיימות בדיקות שכאלה הן מתקיימות בהיקפים מצומצמים אשר אינם מנצלים את הפוטנציאל הטמון בכך. ההחלטה מתייחסת לנושאים מקצועיים אשר אינם שנויים במחלוקת ציבורית או במחלוקת פוליטית, ולפיכך ההחלטה איננה כובלת את הממשלה הבאה.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מהווה תשתית קריטית והיא מונחית על ידי מערך הסייבר הלאומי מכוח החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998, וכל האמור בהחלטה זו כפוף לכך.

הקמת "אגם מידע לאומי" בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

התכנית האסטרטגית "למ"ס דיגיטלית" נועדה לקדם את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והתאמת הכלים והיכולות לעולמות מורכבים של אינטגרציה וארכיטקטורה של נתונים. התכנית כוללת ייעול ודיגיטיזציה של תהליכי איסוף, עיבוד והפצת נתונים, לרבות קבלה של "נתוני עתק". בשנים האחרונות עברו מסדי הנתונים בעולם שינויים רבים. אחד משינויים אלה מתבטא באפשרות להקים "אגם מידע" (Data lake). אגם מידע הוא צורת אחסון נתונים שמטרתה לאפשר קישור של מאגרי הנתונים ורכיבי המידע השונים הקיימים בלמ"ס ובמוסדות מדינה אחרים, כהגדרתם בפקודת הסטטיסטיקה. הפתרונות הטכנולוגיים מאפשרים לקשר מאגרי מידע, הכוללים מידע מנהלי מובנה, גם אם צורתם או תבניתם שונה, במבנה המכונה "אגם מידע". יצירת אגם המידע פותחת אינספור אפשרויות מחקריות לטובת הממשלה והאקדמיה, אשר בעבר לא הייתה את היכולת הטכנולוגית לממשן. הקמת "אגם המידע הלאומי" שיחבר את מאגרי המידע של משרדי הממשלה וינוהל בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תנצל ותשיא את היתרונות של הלמ"ס: מאגרי מידע והיקף נתונים רחב המוחזקים בידיה מתוקף תפקידה על פי דין, סטנדרטיים מחמירים על שמירת סודיות ופרטיות, מנגנוני העברת מידע ממשרדי ממשלה ויחידות הסמך, וממוסדות מדינה נוספים, המחזיקים מידע, שיש בו לשרת מטרות אלה, כל זאת באמצעות אגם המידע הלאומי. הקמת "אגם המידע הלאומי" בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מחייבת

בניית מחסני מידע (Data warehouse) במשרדי הממשלה ואף הקמת "אגמי מידע" קטנים יותר במשרדי הממשלה, על מנת שאלו יקושרו לאגם המידע הלאומי שבלמ"ס. מוצע להקים צוות שיבחן את כלל ההיבטים הנוגעים לעניין ויגיש את המלצותיו לממשלה. על מנת שחלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוכל לבצע את תפקידה בצורה המיטבית נדרש לשפר את מנגנון העברות המידע בין משרדי הממשלה ללמ"ס. מוצע בהחלטה להבנות תהליכים ייחודיים מובנים וטכנולוגיים בשים לב לאגם המידע הלאומי להעברת מידע לידי הלמ"ס, מכוח הסמכות הנתונה לה על פי פקודת הסטטיסטיקה, ובאופן שישפר את העברת הנתונים.

יצירת תשתית לבחינת אפקטיביות של תכניות ופעולות ממשלתיות

מנגנונים לבדיקת אפקטיביות של תכניות ופעולות ממשלתיות הן כלי הכרחי לבדוק את השגת היעדים של פעולות הממשלה. כיום מתבצעים מחקרים להערכת אפקטיביות של פעולות ותכניות ממשלתיות, אך המנגנון ארוך ויקר יחסית ולכן נעשה בהיקפים מצומצמים יחסית לפעילות הממשלה. יצירת תשתית למנגנונים לבחינת אפקטיביות בהתבסס על יכולותיה המקצועיות וסמכויותיה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תאפשר למשרדי הממשלה להיות מנגנון לומד, מגיב ויעיל בהתאם לתוצאות.

מוצע לקיים ניסוי מקדים (פילוט) שתכליתו לבחון את ההיבטים הארגוניים, הבירוקרטיים, המשפטיים והטכנולוגיים של המהלך במטרה לגבש מודל מהיר, ברור ונוח. בהמשך להחלטות הממשלה מספר 1950 מיום 11.09.2016 לגבי אימוץ המלצות הצוות הממשלתי לטיוב אופן האספקה של שירותים חברתיים הניתנים במיקור חוץ, והחלטת הממשלה מספר 2034 מיום 28.09.2014 בנושא מדיניות הממשלה בנושא אופן אספקת שירותים חברתיים, מוצע כי הניסוי ייעשה לגבי שירותים חברתיים הניתנים על ידי הממשלה במיקור חוץ.

ביסוס וחיזוק המערכת הסטטיסטית הלאומית

על מנת לשפר את איכות הסטטיסטיקה הרשמית של ממשלת ישראל על פרסומיה השונים ולהפחית את אי ההסכמות על נתונים סטטיסטיים, ומבלי לגרוע באמור בפקודת הסטטיסטיקה בעניין זה, מוצע בהחלטה זו להמליץ על סטנדרטים של סטטיסטיקה רשמית ושאינה רשמית (בין אם פורסמה על ידי משרד ממשלתי או הלמ"ס). חלוקה שכזו תוכל לעזור למשרדי הממשלה וללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לתכנן מראש את עבודתם סביב פרסומים רשמיים, כמו כן ההמלצות יתייחסו לפרסומים בין לאומיים אשר נדרשים לעמוד בסטנדרטים של הסטטיסטיקה הבינלאומית.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי.

תקציב

לא רלוונטי.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

טרם התקבלה עמדת השרה לשוויון חברתי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4028 מיום 25.12.2011 בדבר חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע.
החלטת ממשלה מס' 5208 מיום 4.11.2012 בדבר מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול
אסטרטגיה כלכלית-חברתית.
החלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.08.2016 בדבר שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי
מידע ממשלתיים לציבור.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעתה של היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה-מצ"ב.

סיווגים

[REDACTED]

תחום פעולה: המגזר הציבורי

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ב בחשון התש"ף
20 בנובמבר 2019



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ב בחשון התש"פ
20 בנובמבר 2019
סימוכין: 2309842001

הנדון: חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: הגברת השימוש במידע ממשלתי לצורך שיפור המדיניות הממשלתית והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. בשנים האחרונות גוברת ההכרה בחשיבות השימוש במידע ובתועלות הרבות שניתן להפיק ממנו לצרכי שיפור המדיניות הממשלתית, לקידום המחקר של מוסדות המדינה, כהגדרתם לפי פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התש"ל-1972 (להלן – פקודת הסטטיסטיקה) ולהגברת האפקטיביות של הפעילות הממשלתית. בד בבד עולה ומתחדדת החשיבות בשמירת הפרטיות בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות).
2. הצעת ההחלטה מיועדת להניע עבודת מטה ממשלתית במספר מישורים שלובים, מרמת המשרד הממשלתי ועד רמת הממשלה כולה, אשר יאפשרו קידום משמעותי של השימוש במידע לתכליות המנויות בהצעה והנזכרות בסעיף 1 לעיל. יובהר כי ההצעה עוסקת במידע הממשלתי המובנה, קרי נתונים אשר נאספים בצורות שונות במשרדי הממשלה (אקסל, מערכות מידע) ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ההמלצות ברמה הממשלתית מייחסות תפקיד משמעותי ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – הלמ"ס) הפועלת, מתוקף תפקידיה וסמכויותיה על פי פקודת הסטטיסטיקה, לאיסוף מידע, ואשר מעמדה הייחודי יכול להוות מכפיל כוח בשיפור יכולות הממשלה, הכל בכפוף למגבלות הסודיות המעוגנות בפקודת הסטטיסטיקה ולהגנה המתחייבת על הזכות הפרטיות.
3. סעיפים א'-ג' להצעת ההחלטה עוסקים בקידום עבודת מטה שתבחן הקמה של מאגר מידע מנהלי ממשלתי (אגם מידע – Data Lake) בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כתשתית מחקרית ותומכת לקידום מדיניות מבוססת נתונים, להערכות אפקטיביות של פעולות הממשלה ולמחקר של מוסדות המדינה כהגדרתם לפי פקודת הסטטיסטיקה.
- כצעד משלים לכך, סעיף ד' להצעת ההחלטה עוסק בעבודת מטה שתכליתה לשפר את מנגנון העברות המידע בין משרדי הממשלה ללמ"ס, ומציע להבנות תהליכים ייחודיים מובנים וטכנולוגיים להעברת מידע לידי הלמ"ס, מכוח הסמכות הנתונה לה על פי פקודת הסטטיסטיקה, באופן שישפר את העברת הנתונים.
4. סעיפים ה'-ז' להצעת ההחלטה עוסקים בהבניית מסלולים מהירים ויעילים שבמסגרתם תוכל הלמ"ס, במסגרת הסמכויות הנתונות לה, לספק נתונים סטטיסטיים ומידע, שאינם כוללים מידע אישי או מידע הניתן לזיהוי, בתחומים הנדרשים לצורך בחינת אפקטיביות של תכניות ופעולות של מוסדות המדינה.



היועצת המשפטית

במסגרת זו מוצע לבצע ניסוי מקדים (פילוט) כמפורט בהצעה, שעל בסיס המסקנות שיעלו ממנו תושלם עבודת המטה בעניין זה.

5. סעיפים ח' ו-ט' להצעה עוסקים בהיבטים המשלימים של שיפור היכולות המשרדיות לניהול ולשימוש במידע המובנה המשרדי והממשלתי לתכליות המנויות בהצעת ההחלטה, ומנחה לבצע את עבודת המטה הנדרשת בעניין.

6. לבסוף, סעיף י' להצעה מנחה את הגורמים הרלוונטיים לגבש המלצות לחיזוק המערכת הסטטיסטית הלאומית בישראל, הכל כמפורט בהצעה.

7. במסגרת עבודת המטה שתערך בנושאים האמורים לעיל ייבחנו מכלול ההיבטים הנוגעים ליישומה, לרבות ההיבטים המשפטיים הרלוונטיים.

8. ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה מערכות ממוחשבות חיוניות, והיא מנוייה בתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998 ומונחית לעניינים אלו על ידי מערך הסייבר הלאומי. כל האמור בהצעת ההחלטה כפוף גם להוראות הדין בעניין זה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. הצעת ההחלטה מובאת לאישור הממשלה בשעה שזו מכהנת כממשלת מעבר, לאחר שהתקיימו הבחירות לכנסת ה-22 והושבעה הכנסת ה-22, אך טרם כינון הממשלה החדשה.

2. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה, מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור.

3. עניינה של הצעת ההחלטה בהנעת עבודת מטה, בתחום מקצועי מובהק, שאינו שנוי במחלוקת ציבורית-פוליטית. הצורך בקבלת ההחלטה בעת הזו נובע מן הרצון שעבודת המטה בחלק מן הנושאים תובא בחשבון במסגרת גיבוש תכניות העבודה של המשרדים לשנת 2020, כפי שמצוין גם בדברי ההסבר להצעה. הנעת עבודת המטה על ידי הממשלה בשלב זה אינה כובלת את שיקול דעתה של הממשלה הבאה בכל הנוגע למימוש ההמלצות שיגובשו בסיום העבודה, ואשר השלמתן צפויה ממילא רק לאחר כינון הממשלה הבאה.

4. הרכיב היחיד בהצעה שמיועד לביצוע מידי הוא הניסוי המקדים (פילוט) לבחינת אפקטיביות המוזכר בסעיף ו' להצעה, שהלמ"ס יכולה היתה לבצעו גם ללא החלטת ממשלה במסגרת הסמכויות הנתונות לה כדן. יצוין כי הפילוט נוגע גם להליכים מכרזיים העומדים על הפרק בימים אלו, כשעל בסיס ניסיון זה ניתן יהיה לגבש את המודל בנושא.

5. לאור הנסיבות האמורות, אין מניעה לקבלת ההחלטה בעת הזו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של יתר המשרדים הנוגעים בדבר, והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בנוסח. עד למועד זה לא התקבלו הערות נוספות בהיבטים המשפטיים.



היועצת המשפטית

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

יעל כהן, עו"ד

סגנית בכירה ליועצת המשפטית