

# ממשל פתוח מקוון בישראל

הזדמנויות ואתגרים

כרמית הבר  
בהנחיית תמר הרמן

אוגוסט 2012



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

עריכת הטקסט: יהושע גרינברג

עיצוב העטיפה: יוסי ארזה

סדר: נדב שטכמן

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

להזמנת ספרים ומחקרי מדיניות בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

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

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 9104401

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ב  
Copyright © 2012 by The Israel Democracy Institute (R. A.)

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

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

## תוכן העניינים

5	תקציר
7	מבוא
9	א. הזדמנויות: בשורת הממשל הפתוח המקוון
17	ב. אתגרים: מחיר השימוש/האי-שימוש בטכנולוגיות הממשל המקוון
39	ג. פער דיגיטלי, הגנה על פרטיות וממשל פתוח: היבטים נבחרים
44	סיכום ומסקנות
48	נספח



## תקציר

מסמך זה עוסק במדיניות ממשל פתוח שהיא גם יוזמה בינלאומית שאליה הצטרפה ממשלת ישראל כחברה. יוזמה זו רותמת כלים טכנולוגיים מתקדמים לקידום הנגשה, שיתוף והפקה של מידע לאזרחים הניתן ומיוצר על ידי מוסדות הממשל. היוזמה מתייחסת גם לחשיבות המעורבות של האזרחים כמשתתפים פעילים במהלכים שלטוניים. מטרתו של המסמך היא להאיר שני אתגרים מרכזיים שמציב השימוש בכלים טכנולוגיים חדשניים לקידום היוזמה – הפער הדיגיטלי וסכנת הפגיעה בפרטיות. אתגרים אלו, אם לא יקבלו מענה בהקדם, עלולים להיות חסם בהטמעת העקרונות והכלים של מדיניות הממשל הפתוח בכלל ובקרב אזרחי ישראל בפרט.

**פער דיגיטלי.** במונח "פער דיגיטלי" הכוונה להבדלים ברמות הנגישות והאוריינות הדיגיטלית בין פרטים, קבוצות, משקי בית, ארגונים, אזורים גאוגרפיים ומדינות. הנתונים המוצגים במסמך מלמדים כי בישראל יש מתאם ניכר בין משתנים חברתיים-דמוגרפיים לשיעורי הבעלות והשימוש באינטרנט. מתברר כי שיעורים נמוכים שלהם נרשמים בעיקר בקרב מבוגרים, בני מיעוטים, חרדים, בעלי הכנסה והשכלה נמוכות ותושבי פריפריה. סכנתו העיקרית של הפער הדיגיטלי היא בכך שהוא משעתק את מפת הפערים החברתיים שקיימים בישראל ממילא, ואף עלול להחריפם.

**הגנה על פרטיות.** בעשורים האחרונים התרחשו שינויים מרחיקי לכת בשיטות האיסוף והעיבוד של מידע. שינויים אלה יוצרים איומים חדשים על פרטיותו של המשתמש. המציאות מלמדת שדליפת מידע רגיש, גישה לא מורשית למאגרים ושימוש במידע מתוכם למטרות זרות נעשים שכיחים יותר ויותר.\* פגיעה בפרטיות של אזרחים והתפשטות החשש לדליפת מידע מאתרים וממאגרי מידע ממשלתיים עלולות להיות חסם באימוץ הממשל הפתוח ברמת האזרח "מן השורה".

המסמך מביא נתונים נבחרים מסקר שעשה מרכז גוטמן לסקרים באפריל 2012. הנתונים מורים, בין השאר, כי הציבור הישראלי מודע לשירותי ממשל מקוון וכי האזרחים (הגולשים באינטרנט) עושים בהם שימוש רב למדי. בקרב הטוענים כי אתרים אלו מסובכים מדי לשימוש ובקרב המעדיפים יחס אישי על פני השירות המקוון בולטות קבוצות ה"בלתי משתתפים" המסורתיות. מידת האמון ברמת ההגנה על הפרטיות

\* מתוך הצעת החוק מטעם הממשלה, הצעת חוק הגנת פרטיות (תיקון מס' 12) (סמכויות אכיפה), התשע"ב-2011, עמ' 64.

באתרים הממשלתיים קשורה גם היא במעמד חברתי-כלכלי והשכלה. כלומר, אוכלוסיות "חזקות" משתמשות בשירותים רגישים יותר, התובעים חשיפה רבה יותר של מידע אישי רגיש. הסבר לכך עשוי להיות הביטחון של קבוצות אלו במרחב הדיגיטלי משום שיש להן נגישות ואוריינות טכנולוגיות גבוהות, ובעקבות זה – הן בעלות כושר גבוה להסתגל לסביבה הטכנולוגית, לתת בה אמון ולאמץ את השינויים המתחוללים בה.

ברמה המעשית המסמך ממליץ, בין השאר, ליישם פעולות הסברה, הדרכה והעלאת המודעות הן באשר לסוגיות של הגנה על הפרטיות ברשת בקרב הציבור הרחב והן באשר לשירותי הממשל הפתוח, בעיקר אצל אוכלוסיות "בלתי נגישות" בחברה הישראלית; לבחון את ההגנה על הפרטיות בשלבי עיצוב הטכנולוגיה; לפתח בתהליך שיתופי קוד אתי (בהגנה על הפרטיות ובהתייחס לביצוע תהליכי שיתוף ציבור); להפיץ ולמנף את הצטרפות ישראל ליוזמה הבינלאומית לקידום ממשל פתוח ולהעמקת הידע המקומי בעזרת מומחים בינלאומיים שותפים ליוזמה.

## מבוא

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 הרמוקרטיה 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" (טיזת תוכנית הפעולה של ממשלת ישראל, 2012, במסגרת הצטרפותה ליוזמה הבינלאומית לקידום מדיניות הממשל הפתוח).

בספטמבר 2011 הושק המיזם הבינלאומי של הממשל הפתוח (open government partnership) בהובלת נשיא ארצות הברית וראש ממשלת בריטניה.<sup>1</sup> מדובר בשיתוף פעולה בין מדינות המבקשות לקדם עקרונות כמו שקיפות, שיתוף הציבור, נגישות למידע ואחריותיות, באמצעות הגדלת הנגישות לטכנולוגיות חדישות. מדינה המצטרפת למיזם מתחייבת להטמיע את עקרונות ההצהרה<sup>2</sup> של המיזם הנוגעות לממשל הפתוח

1 הנטייה הרווחת היא להניח שמדובר במיזם בינלאומי שמקדמות רק דמוקרטיה ליברלית במערב המפותח ושרק הן שותפות בו. אך לא זה המצב. מדינות (דמוקרטיות) כמו אינדונזיה, ברזיל, מקסיקו, הפיליפינים ודרום אפריקה נמנות עם מייסדות המיזם, וכ-73 מדינות חברות בו, בהן: קרואטיה, גאנה, מונגוליה, קניה, מקדוניה וטנזניה. דווקא במדינות המתפתחות ישנה חשיבות רבה למידע זמין ונגיש. כך למשל, על פי מחקר שעשה סוונסון יקוב, באוגנדה הפחיתו המידע בנושאי הבריאות והאפשרות לקבלת פניות ותלונות מהציבור בנושאי בריאות את שיעורי התמותה מתחת לגיל חמש בשליש לערך, והמידע על תקציבי בתי הספר הביא לשימוש יעיל יותר בתקציבים והעלה את שיעור הנרשמים לבתי הספר [www.economist.com/node/21531430](http://www.economist.com/node/21531430) [יוני 2012].

2 ארבעת העקרונות בהצהרת המיזם הבינלאומי הם: (1) הגברת הזמינות של מידע אמין על מעשי השלטון ושיפור הנגישות אליו; (2) תמיכה בהשתתפות הציבורית בתהליכי קבלת ההחלטות וגיבוש המדיניות תוך שיתוף ארגוני החברה האזרחית בתהליכים אלה; (3) הטמעת נורמות וסטנדרטים גבוהים של מקצועיות וישרה בתוך הממשל; (4) הגדלת הנגישות לטכנולוגיות החדשות לשם קידום מטרות של פתיחות ואחריותיות (ראו תהילה שורון אלטשולר, **מדיניות**

ולהציג תכנית פעולה מעשית למימושה. במסגרת הצטרפות ישראל למיזם הממשל הפתוח קיבלה על עצמה הממשלה לפעול בהתאם למפת הדרכים של השותפות ולהתמקד בשני אתגרים מרכזיים: (1) שיפור השירות הממשלתי לציבור; (2) הגברת אמון הציבור במערכות הממשל. בישראל תכנית הממשל הפתוח כפי שהגדירה השר לשיפור השירות לציבור מיכאל איתן היא דוגמה ליוזמה המשלבת בין חדשנות טכנולוגית להעצמת האזרח ולניסיון מודע לשנות את דפוס היחסים בין הממשל לאזרחים.

**חלקו הראשון של המסמך** יתחקה על היתרונות וההזדמנויות הגלומים בשימוש בטכנולוגיות מידע במסגרת השאיפה לחולל שינוי במערכת היחסים הדמוקרטית שבין האזרחים לממשל.

**חלקו השני**, שהוא ליבת המסמך, יתמודד עם השאלה מהם הקשיים והאתגרים המרכזיים העומדים בפני העוסקים בקידום ובהטמעת טכנולוגיות הממשל הפתוח בקרב אזרחי ישראל. במסגרת זו אדון ב"מחיר" ובדילמות הכרוכות ברתימת טכנולוגיות מידע חדשניות לשיפור השירות הממשלתי לציבור ולהגברת אמונו במוסדות הממשל ובנבחרי הציבור.

**החלק השלישי** יציג נתונים נבחרים מסקר שנערך במרכז גוטמן לסקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה בסוגיות בנושא הממשל הפתוח, ולאחריו יוצגו סיכום ומסקנות.



## א. הזדמנויות: בשורת הממשל הפתוח המקוון

"ייצור מידע, איסופו והפצתו היו מאז ומתמיד מכשירי מפתח בפעילות השלטונית. דומה שבעידן של דרכי תקשורת מתקדמות עולה הדרישה הציבורית ליתר שקיפות ולזמינות המידע השלטוני בשל התועלת שאפשר להפיק ממידע זה לקידום הטוב הציבורי. [...] מדיניות הממשל הפתוח מבקשת לרתום טכנולוגיות תקשורת חדשות לשיפור דרכי התקשורת בין הממשל לאזרחים ולניצול היתרונות החברתיים והכלכליים הגלומים במידע השלטוני".<sup>3</sup> במשמעותו הטכנית מתייחס השם "ממשל פתוח", המכונה גם e-government, לשימוש של מוסדות הממשל בטכנולוגיות מידע ותקשורת (Information and Communication Technologies – ICT) ליצירת ולהרחבת ממשקי העבודה ולמעבר מידע בינם לבין עצמם ובינם לבין התושבים והעסקים שבתחום אחריותם. במסגרת הממשל הפתוח תומכים כלי ICT בשלוש פעילויות מצטברות בתהליך הדמוקרטי: הנגשת מידע, הגברת המחויבות להשתתפות בשיח הציבורי והשתתפות בתהליך הדמוקרטי.<sup>4</sup>

מחקר מדיניות שכתבה לאחרונה ד"ר עו"ד תהילה שוורץ אלטשולר בנושא "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי" (2012) מתייחס בין השאר להזדמנויות וליתרונות הרבים הגלומים בקידום המדיניות והתפישה של הממשל הפתוח,<sup>5</sup> כמו: קידום ערכים של אחריותיות, שקיפות ודיווחיות כלפי האזרחים; שיפור היעילות והיצרנות של שירותים שלטוניים מרכזיים בדרך של השוואה ופיקוח מבוססי מידע; צמצום בעלויות חיפוש המידע והשגתו תוך חיסכון בזמן ונוחות למשתמש (גם לכך שווי כספי); פישוט וקיצור של התהליכים הבירוקרטיים. כך למשל, שירות ומענה אינטרנטי לצרכים הסטנדרטיים של האזרח עשויים לפנות זמן וכוח אדם לטיפול יסודי ומעמיק יותר במקרים חריגים ובכל אותם אזרחים שאינם שייכים לקטגוריות המקובלות.<sup>6</sup>

- 3 שוורץ אלטשולר (לעיל הערה 2), עמ' 13, 17.
- 4 איילת רותם, ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל, היבט השוואתי, חיבור לתואר מוסמך, אוניברסיטת תל אביב, 2006.
- 5 להשוואה בינלאומית של מדיניות הממשל הפתוח ראו שוורץ אלטשולר (לעיל הערה 2) עמ' 16-24.
- 6 בהתייחס ל"חריג" אין כוונתי רק לאוכלוסיות מוחלשות ומתקשות אלא גם לאזרחים מן השורה שאינם משתמשים בשירותי האינטרנט או לאלו החורגים מהקטגוריות המקובלות במשרדים הממשלתיים ועל כן אינם ניתנים ל"מיון סטנדרטי" ונדרש בעבורם מענה / פתרון ייחודי (כמו: משפחות חד-מיניות, זוגות הנשואים בנישואים אזרחיים, ועוד).

כאמור, יוזמת הממשל הפתוח אינה כוללת רק הפצת והנגשת מידע אלא מתייחסת גם למימוש הפוטנציאל של עירוב האזרחים כמשתתפים פעילים במהלכים שלטוניים (האפשרות להביע עמדה, להעביר תגובות בזמן אמת ולמעשה להיות – גם אם בעל השפעה מוגבלת – חלק מתהליך קבלת ההחלטות). דוגמה להשתתפות מעין זו היא מה שכינתה הממשלה "שימוע ציבורי" (ועדת טרכטנברג) ונעשה כמענה למחאה החברתית הארצית שפרצה בישראל באוגוסט 2011 סביב סדר היום הכלכלי-חברתי של המדינה. צורות השתתפות חדשות מעין אלו של אזרחים קשורות במגוון תהליכים חברתיים, ובהם: התחזקות החברה האזרחית; עלייה בשיעור האוכלוסייה המשכילה ושימוש בטכנולוגיות תקשורת חדשות לצד משברי משילות הפוקדים את הדמוקרטיה המערבית; אבדן כוחו של המרכז הפוליטי וירידה באמון הציבור במנהיגות הפוליטית. באקלים כזה, ההנהגה נתבעת בידי אזרחיה להיות קשובה להלכי רוח הרווחים. מחאת קיץ 2011 בישראל המחישה תביעה זו של אזרחים בחברה הישראלית לקידום תהליכים שלטוניים שקופים, ידע מבוזר ונגיש, ורמת אחריותיות, יעילות ודיווחיות גבוהה יותר בתהליכי קבלת ההחלטות. במובנה הרחב, כפי שעולה ממסמך ההתחייבויות הממשלתי, נועדה יוזמת הממשל הפתוח לסמן מעבר מתפיסה הרואה את הממשלה כבעלת המונופול על המידע שבידה לתפיסה הרואה במידע משאב ציבורי. כחלק מכך מכיר הממשל בזכותו של האזרח לגישה חופשית למידע, ועל הממשלה מוטלת החובה להנגישו לציבור כך שאפשר יהיה לעשות בו שימושים מגוונים, לרבות עיבודו והשבתו.

ההנחה המקובלת בעיקר בקרב העוסקים בקידום מדיניות הממשל הפתוח היא שלהתפתחויות הטכנולוגיות של סוף המאה העשרים ותחילת המאה העשרים ואחת, ובייחוד לפריצת הדרך בתחום השימוש בטכנולוגיות הדיגיטליות והאינטראקטיביות, יש יכולת מהפכנית לתרום ליישום ולקידום עקרונות הממשל הפתוח (ראו מסמך ההתחייבויות של ממשלת ישראל לממשל פתוח).<sup>7</sup> לאינטרנט יש כמובן יתרונות רבים, כמו נפח אחסון וכוח עיבוד מידע; תסדירים (פורמטים) סטנדרטיים של מידע ואפשרויות העברתו; יכולת שיתוף מידע באופן דיגיטלי.<sup>8</sup>

אינני חותרת במסמך זה להפחית מחשיבות פריצות הדרך הטכנולוגיות לקידום מדיניות הממשל הפתוח לכלל אזרחי ישראל ומיכולתן לחולל בטווח הארוך את השינוי

7 ההצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינורי הפורום הישראלי לממשל פתוח היו פועל יוצא של החלטת הממשלה שהתקבלה ביום 1 באפריל 2012, כהמשך להצהרת ראש הממשלה בדבר מחויבותה של ממשלת ישראל לקידום עקרונות הממשל הפתוח במכתב לבית הלבן מיום 22 באוגוסט 2011.

8 שוורץ אלטשולר (לעיל הערה 2).

הנשאף ביחסים שבין האזרחים לממשל הן בהיבט של הנגשת המידע השלטוני הן בזה של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות. מטרתי היא להסב מחדש את תשומת הלב לאתגרים שמציב השימוש בכלים הטכנולוגיים החדשים. אתגרים אלו, אם לא יטופלו כבר בימים אלו, עלולים לשמש חסם בהטמעת העקרונות והכלים של מדיניות הממשל הפתוח בקרב כלל אזרחי ישראל ובמימוש האתגרים שהציבה לעצמה ממשלת ישראל בדמות שיפור השירות הציבורי והגברת האמון של אזרחי מדינת ישראל במוסדותיה.

### אופי הממשק "אדם-טכנולוגיה" בממשל הפתוח

הספרות בתחום טכנולוגיות הממשל הפתוח מתייחסת לחלוקה (הייררכית) בין נתונים (data), מידע (information) וידע (knowledge), ויש המוסיפים גם חוכמה (wisdom), שהרי הנתונים בפני עצמם אינם משמשים לפעולה או להחלטה.<sup>9</sup> מושגים אלו מציינים רמות שונות של הפשטה, ולא תמיד אפשר להגדיר במדויק את הגבולות ביניהם. הכרת האבולוציה של מערכות המידע (המבוססת על הרמות השונות של הייררכיית הידע) רלוונטית להבנת אופני השימוש בטכנולוגיות הממשל הזמין: החל בתיעוד נתונים, עבור בתפעול שגרתי ומובנה, וכלה במערכות מידע התומכות בקבלת ההחלטות בדרגים הטקטיים והאסטרטגיים. ישנם ארבעה אופני שימוש ביכולות הטכנולוגיות של הממשל המקוון הנעזרים בממשק חיצוני, ושני אופני שימוש הנעזרים בממשק פנימי:<sup>10</sup>

ממשקים חיצוניים בין פונקציות ממשליות לגורמים חוץ-ממשלתיים:

- קשר ממשל-פרט לאספקת שירותים (Government to Individual Delivering) Services – G2IS): קשר שנועד לענות על שאלות של אזרחים ולספק להם אינפורמציה.
- קשר ממשל-פרט במסגרת תהליכים פוליטיים (Government to Individual as) Part of the Political Process – G2IP): קשר שמטרתו להגדיל את יכולת האזרח להשפיע, למשל באמצעות הצבעה מקוונת.

9 מידע הוא ארגון ועיבוד הנתונים (מספרים, מילים או תמונות) באופן המעניק להם משמעות; ידע הוא ארגון המידע באופן המאפשר לקשור בין פריטי מידע שונים, לענות על שאלות ולנבא התנהגות עתידית

10 מודל של בלנגר והילר, ומון (2000), שהוצג אצל רותם (לעיל הערה 4).

- **קשר ממשל-עסק לשירותים כתושב** (Government to Business as a Citizen – G2BC): קשר המאפשר לעסקים להתקשר עם גופי ממשל לשם קבלת שירותים ומידע.
- **קשר ממשל-עסק במסגרת השוק** (Government to Business in the Marketplace – G2BMKT): קשר שנועד לקדם יחסי גומלין בין זרועות הממשל לעסקים (למשל בנוגע לרכש חוזי או להתקשרויות עם קבלנים) לצורך אספקת שירותים לרשות באופן המאפשר הפחתת ניירת, חיסכון בזמן תגובה ויצירת מאגר מידע לזרועות הממשל לצורך משא ומתן.

#### ממשקים פנימיים בין גורמי הממשל לבין עצמם:

- **קשר ממשל-עובד** (Government to Employees – G2E): קשר בין גורמי הממשל לבין עובדיו.
- **קשר ממשל-ממשל** (Government to Government – G2G): שיתוף פעולה בין גורמי ממשל שונים או אספקת שירותים מגורם שלטוני אחד למשנהו (בין גורמי ממשל שונים בתוך אותה רשות, בין רשויות, בין גורמי שלטון מרכזי לגורמי שלטון מקומי ובין מוסדות שלטון אחרים).

#### מהנגשת מידע והפצתו ועד שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות

ברמה הרשמית מנוסחת היוזמה הישראלית כמושתתת על רמות שונות של הנגשה, שיתוף והפקת מידע שנותנים ומייצרים מוסדות הממשל השונים: החל ברמה הבסיסית ביותר של הפצת מידע באמצעות כלי תקשורת מקוונים, עבור בביצוע עסקות כגון תשלומים, הזמנות בשירות עצמי ובזמן אמת באינטרנט, וכלה בהשתתפות האזרחים וביכולתם להביע עמדה, להעביר תגובות בזמן אמת ולהיות חלק מתהליך קבלת ההחלטות. היבט זה של שיתוף האזרחים יכול להיעשות בשלוש רמות: (1) הצגה והנגשה: אספקת מידע על אודות הסוגיה או הבעיה באמצעות דפי מידע באתרי האינטרנט; (2) הקשבה ושמיעה: היוועצות וקבלת משוב מהציבור באמצעות שימועים ציבוריים, קבוצות מיקוד, סקרים ומפגשים ציבוריים, ומעורבות, באמצעות עבודה ישירה עם הציבור בסדנאות ובסקרים דליברטיביים; (3) שיתוף: שיתוף פעולה (חבירה) לציבור בהיבטים רלוונטיים של תהליך קבלת ההחלטות באמצעות ועדות ייעוץ ובניית הסכמות במסגרת תהליך קבלת החלטות משתף) והעצמה (החלטה סופית הניתנת בידי הציבור באמצעות מועצות אזרחים, בחירות, האצלת סמכויות

והחלטה).<sup>11</sup> שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות יכול להיעשות גם באמצעות שימוש בפלטפורמות מקוונות (דוגמת האתר שיתוף הציבור). יתרון מרכזי בשיתוף הציבור באופן מקוון הוא בגמישות שהוא מאפשר, גמישות שאי-אפשר להשיג באמצעות מנגנוני השיתוף הקלסיים. גמישות זו עשויה לתרום לאיכותו של הדיון משום שלמשתתפים בו ניתן זמן רב יותר לשקול ולנסח את טיעוניהם בהשוואה לשיחה רגילה, שבה הם נדרשים לתגובות מידיות. פלטפורמות מקוונות נהנות גם מיתרון הגודל שלהן. הן יכולות להכיל כמות משתתפים גדולה פי כמה מאשר כל מקום מפגש ציבורי כמו גם מעליות תפעול וניהול נמוכות יחסית.<sup>12</sup> יש כמובן לתת את הדעת לייצוג קבוצות ה"לא משתתפים" המסורתיות המודרות מתהליכי "און ליין" אלו, שבהן ארון באריכות בהמשך.

כפי שעולה ממאמרה של ג'ניפר שקבטור,<sup>13</sup> אפשר לסווג את הפרקטיקות הקיימות של שיתוף הציבור בפלטפורמות מקוונות (כפי שבא הדבר לידי ביטוי למשל בהשתתפות ברמת הרשות המקומית / עירונית) לשני מודלים בסיסיים המשקפים תפיסות נבדלות בדבר מהותה של מערכת היחסים בין התושב לבין הרשות הציבורית והבנות שונות בנוגע לתפקידים של התושב ושל הרשות.

**מודל ראשון, "צרכני".** מערכת יחסים אנכית שבה נתפס התושב כלקוחה של הרשות, והרשות מצדה אמורה לספק לו רמה גבוהה של מידע ושירותים ציבוריים. תפקידה של הרשות אפוא כפול: להעניק לציבור מידע ברור, נגיש ועדכני לגבי פעילותה, וליצור מסגרות שיעודדו את התושבים לשתף את הרשות בהעדפותיהם ובידע שלהם לשם שיפור וייעול השירותים העירוניים.

**מודל שני, "יצרני".** מערך יחסים אופקי בין התושב לרשות שבמסגרתו יכול האזרח להשפיע ולתרום לעיצוב סביבת מחייתו בהתאם לתפיסותיו הערכיות ולסדרי העדיפויות שלו. האזרחים נוטלים חלק בהתמודדות עם אתגרים קהילתיים ומשתתפים פעולה בפתרון בעיות יום יומיות. משמעותו המלאה של המודל היצרני היא עמידה באמות המידה השיתופיות: "הענקת קול" גם לקבוצות החלשות, שקיפות של הליכי קבלת ההחלטות, נגישות של מידע עדכני וזמין, ודיון ציבורי פתוח ומעמיק בחלופות השונות.

11 שוורץ אלטשולר (לעיל הערה 2), עמ' 129.

12 ג'ניפר שקבטור, "דמוקרטיה השתתפותית ברשויות מקומיות בישראל: לקראת העידן הדיגיטלי", עיוני משפט לג (2011): 665-710.

13 שם.

## אבני דרך בהתפתחות "הממשל הזמין" בישראל

עם התפתחות השימוש באינטרנט באמצע שנות התשעים החלה ממשלת ישראל להתחבט בשאלת שילוב המערכת החדשה בפעולותיה. אבן הפינה המשמעותית הונחה בשנת 1997. אז הגישה ועדת המשנה המיוחדת לתקשוב ולמידע בראשותו של חבר הכנסת (כיום השר) מיכאל איתן דוח בנושא היערכות מדינת ישראל לעידן המידע. בעקבות הדוח קיבלה ממשלת נתניהו סדרת החלטות, בהן: "לפעול למתן שירותי ממשל באמצעות האינטרנט במטרה להעלות את רמת השרות לאזרח; הקמת אתר גישה לשירותי הממשלה באינטרנט (שער הממשלה); הגדרת תקן מחייב לאמצעי זיהוי ואבטחה אישיים (כרטיס חכם)" (מסמך ייזום ממשל זמין). באוקטובר 1997 מינה ראש הממשלה את מיכאל איתן לממונה על היערכות ישראל לעידן המידע. בנובמבר 2002 גיבש משרד האוצר את **מודל חמש השכבות לממשל זמין**,<sup>14</sup> שיאפשר יישום מלא של השירות המקוון לאזרח.

### מודל חמש השכבות של "ממשל זמין"

**תשתית תקשורת פנים-ממשלתית.** שכבה התומכת בהעברת מידע בתוך הממשלה ומאפשרת לגופי ממשלה שונים לספק שירותים תחת אותה מעטפת (gov.net – פרויקט תשתית לתקשורת פנים-ממשלתית).

**יישומים רוחביים פנים-ממשלתיים.** שכבה פנים-ממשלתית של יישומים ומאגרי מידע רוחביים, המאפשרת שפה משותפת ונגישות הדרושות כדי להגיע לאינטגרציה של השירותים (פרויקט מרכב"ה).

**תשתית מול האזרח.** תשתית תקשורת וכן טכנולוגיות המאפשרות פתיחות רבה יותר של המערכות הממשלתיות תוך שמירה על אבטחת המידע לצורך יצירת קשר עם האזרח (פרויקט תהיל"ה, אשר לו שלוש מטרות: כניסה בטוחה לאינטרנט לעובדי

14 יצחק כהן, **מודל חמש השכבות לממשל זמין**, נובמבר 2002, עמ' 5. "ממשל זמין" הוא שמה של היוזמה הממשלתית שמטרתה בין השאר לממש את חזון הממשל הפתוח (שם כולל המתייחס לתפיסה עקרונית-אידאולוגית) באמצעות הנגשת שירותי הממשלה לציבור בעזרת אמצעים טכנולוגיים. למשל, באמצעות פיתוח תשתיות ויישומים שיאפשרו למשרדי הממשלה להציע שירותים מקוונים לציבור; קיצור תהליכים בירוקרטיים על ידי פיתוח יישומים ושירותים חוצי משרדים; יצירת שיתוף טכנולוגי בין המשרדים; פיתוח תשתיות להגברת השקיפות והחצנת מידע ממשלתי כמו במערכות data.gov.

הממשלה בלי לסכן מחשבים ומאגרי מידע ממשלתיים; אירוח אתרי ממשלה שיספקו מידע ושירותים לציבור ב"חוות שרתים" מרכזית ומאובטחת; סיפוק תשתית לתמיכה בפרויקט תעודת זהות דיגיטלית לעובדי הממשלה, לאזרחים ולעסקים).

יישומים לשירות האזרח. שכבה זו כוללת אתרים אינטראקטיביים שבהם צופה האזרח ומבצע פעולות (שער הממשלה; שירות התשלומים הממשלתי; כספת תיבות דואר וירטואלית; שרת הטפסים הממשלתי, ועוד).

תמיכה והטמעה. שכבה המכילה טכנולוגיות ומשאבים פיזיים הדרושים להדרכת ולהטמעת הטכנולוגיה בקרב אוכלוסיות מתקשות. שכבה זו אחראית לסגירת הפער הדיגיטלי ולניצול המערכות בפועל בידי האזרח (פרויקט להב"ה).

מעבר לכך נעשו כמה מהלכים בשני תחומים מרכזיים:<sup>15</sup>

בתחום הנגשת המידע של משרדי ממשלה לציבור הקימה ממשלת ישראל פורטלים ממשלתיים למידע ולשירותים המאפשרים התמצאות בתהליך השירות, בקבלת מידע, בביצוע חלק מהשירותים באופן מקוון (כמו פורטל הספקים ופורטלי עשיית העסקים. שער הממשלה המרכזי הוא gov.il). כמו כן הוקמו מאגרי מידע ממשלתיים הכוללים יכולות תחקור ושליפת מידע (כגון מידע על עסקות ובעלויות מקרקעין, זכויות לקצבאות ולסובסידיות, פטורים ממס ומידע על שעבודים ומשכונות, וכן שירות טפסים ותשלומים ממשלתי). הממשלה קידמה תקינה מחייבת לאתרי האינטרנט הממשלתיים, שנועדה להבטיח להם מבנה צורני אחיד. הוחלט גם על פרסום דוח שנתי של חטיבת "ממשל זמין". הדוח מתפרסם זה שש שנים ומדרג את המידע ואת השירותים המקוונים בפרמטרים של זמינות השירותים, זמינות המידע ועוד. יש לציין שעקב הדרישה הציבורית מעביר משרד האוצר למן שנת 2011 את נתוני התקציב בפורמט של קובצי אקסל, המאפשר עריכת חישובים, בניגוד לקובצי pdf – הפורמט שבו פורסם התקציב קודם לכן. באמצעות הנתונים שהתפרסמו בנתה "הסדנא לידע ציבורי" (ארגון הפועל ללא מטרת רווח) את אתר התקציב הפתוח, המאפשר חיפוש והתמצאות בתקציב המדינה בחתכים שונים. באתר ישנן פלטפורמות שיתופיות המאפשרות דיון בסעיפי התקציב ושיתוף ברשתות החברתיות.

בתחום שיתוף הציבור יזמה ממשלת ישראל, בין השאר, החלטה על רפורמה בשירות הממשלתי לציבור (אוגוסט 2009). השר מיכאל איתן, שיוזם את התכנית, קיים ישיבות

סביב שולחנות עגולים עם מומחים בתחומי הטכנולוגיה, המשפט ושירות הלקוחות, שסייעו בהתנדבות לגבש את התכנית. כמו כן התקיימו הליכי היוועצות ציבורית עם ארגוני המגזר השלישי ועם אזרחים מן השורה, שהתבקשו, ביוזמת הממשלה, להתייחס להחלטת הממשלה ולטיוטות התכנית ולהעיר עליהן. נוסף על כך התקיים כאמור לעיל שימוע ציבורי בפעילות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי (ועדת טרכטנברג) שבמסגרתו נשמעו רבבות נציגי ציבור במסגרת פורומים פומביים, שולחנות עגולים, דיונים ייעודיים ובאתר "הידברות".

ההנחה היא שכלל המהלכים האמורים והתהליכים הטכנולוגיים שהוצגו יובילו לאחר השתרשותם לממשל יעיל, נגיש, שקוף, משתף וחשוף יותר לביקורת הציבורית, כך שבסופו של התהליך יגבר האמון הציבורי במוסדות השלטון ובנבחרי הציבור ויתחזקו התהליך הדמוקרטי ומעורבותם הציבורית והפוליטית של האזרחים. אולם הדרך למימוש חזון זה רצופה קשיים ואתגרים, שהמרכזיים שבהם הם קיומו של "פער דיגיטלי" בחברה הישראלית ובעיית ההגנה על הפרטיות. חלקו השני של המסמך יבחן קשיים ואתגרים אלו.



## ב. אתגרים: מחיר השימוש / האי-שימוש בטכנולוגיות הממשל המקוון

שלא תהיה שום טעות, הממשלה לא צריכה להיות בחזית הטכנולוגיה. חזית הטכנולוגיה זה מקום שבו יש הימורים, שבו יש סיכונים גדולים והממשלה לא צריכה להיות שם. אבל הממשלה כן צריכה להיות צעד, או שני צעדים מאחור, לא יותר מזה (מיכאל איתן, השר לשיפור השירות לציבור).<sup>16</sup>

פריצות הדרך בשימוש בטכנולוגיות דיגיטליות ואינטראקטיביות מרחיקות לכת כדי כך שיש הטוענים שהסביבה הדיגיטלית הפכה מקום אשר בו יכול הפרט לממש את זהותו: לפתח את אישיותו, ליצור קשרים חברתיים, להביע עמדה, להתנסות וללמוד. מעבר להתפתחות האישית, באמצעות סביבה זו נפתח גם ערוץ נוסף שבאמצעותו אנו יכולים לממש את זכותנו הדמוקרטית לחופש ביטוי ולהבעת דעה בפומבי. במסמך ההתחייבויות (עמ' 1) של ממשלת ישראל במסגרת היוזמה הבינלאומית לממשל פתוח נכתב שהממשלה מבקשת "ליישם את מדיניות שיתוף ציבור אגב שימוש מושכל ב'חוכמת ההמונים' במטרה לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ולחזק את אמון הציבור במערכות הממשל". אחד התנאים הבסיסיים למימוש "חוכמת ההמונים" הוא גיוון של עמדות ושל אנשים המשתתפים בתהליך על מנת למנוע הומוגניות חשיבתית ומרכז הידע בקרב קבוצות מועטות. היתרון המרכזי הטמון בגיוון ובשונות הוא הרחבת טווח הפתרונות האפשריים (לכן יש הטוענים שקבוצת "מומחים" או "חכמים" בלבד אינה בהכרח עדיפה בשל דמיונם זה לזה והסיכוי הגבוה להתכנסותם סביב פתרונות דומים).<sup>17</sup> אולם יש לתת את הדעת לכל אותן קבוצות אזרחים שעל אודותיהן ארחיב בחלק זה, שאינן ממשות (או ממשות באופן חלקי ביותר) את ההזדמנויות הטמונות בטכנולוגיות המידע בכלל ובהגברת זמינות הממשל בפרט (ניצול המידע והשירותים הנגישים באינטרנט ומימוש המעורבות האזרחית והפוליטית). באופן אופטימלי, המדיום הטכנולוגי יכול להגביר את חופש הביטוי במיוחד בעבור קבוצות שוליים, היכולות

16 פרטוקול מס' 117 משיבת המדע והטכנולוגיה, 23.1.2012, עמ' 6.  
17 James Surowiecki, *The Wisdom of Crowds*, New York: Doubleday, 2004

באמצעותו להתחבר לבעלי תחומי עניין / דעה / בעיה דומה וליטול, מתוקף גודלה של הקבוצה, חלק משמעותי יותר בשיח הפוליטי והחברתי.<sup>18</sup> אבל בפועל, עקב חוסר בנגישות ובאוריינות דיגיטלית בקרב מגזרים מסוימים בחברה הישראלית נוצר חסם בקידום עקרון שיתוף הציבור כפי שהוא בא לידי ביטוי בחזון הממשל הפתוח. דוגמה מהתקופה האחרונה ממחישה היטב את השלכות (אי-) הנגישות: בחודש מרץ 2012 התבקשו בדו"ח המתגוררים בכפרים שאינם מחוברים לרשת החשמל להגיב להצעת חוק הנוגעת לעניינם, שפורסמה רק באינטרנט. מדובר בהצעת חוק הרת גורל הקשורה להסדרת התיישבות הבדווים בנגב, הקובעת שמרבית הכפרים הלא מוכרים ייהרסו ועשרות אלפי אזרחים בדווים יועברו ליישובים מוכרים. הצעת החוק פורסמה רשמית כבר בינואר וניתנה האפשרות להגיש לה התנגדויות, אבל היא פורסמה בעברית בלבד, ורק באתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה. רוב הכפרים הלא מוכרים אינם מחוברים לחשמל, ולתושביהם אין נגישות לאינטרנט.<sup>19</sup> כלומר, למושאי החוק לא הייתה כל דרך לדעת על אודות החוק המוצע ולהגיב אליו בהתאם. מהדוגמה ברור שבהיעדר נגישות שוויונית לכלל אזרחי ישראל לא יוכל הממשל לשתפם בידע באופן מיטבי ולממש את "חוכמת ההמון" לטוב תהליכי קבלת ההחלטות. לעתים, בהקשרים מסוימים, שימוש בכלי הדיגיטלי עשוי להיות מכשיר המכוון להדרת קבוצות ממידע והשתתפות. מידע מובן ונגיש לכל אדם הוא תנאי בסיסי לאימוץ ולהטמעת יוזמת הממשל הפתוח. בבסיס הנחה זו עומדת התפיסה שמימוש האזרחות אינו עניין רשמי גרדא או מעמד והישג קבוע ויציב של האזרח אלא אוסף פרקטיקות ודפוסי התנהגות אקטיביים של "להיעשות אזרח". אדם לומד לממש את אזרחותו באמצעות הרגלים ופרקטיקות אזרחיים. מימוש זה אינו מובנה ומוסדר אלא תלוי במידה רבה בתנאים הכלכליים, החברתיים, האתניים, התרבותיים והפוליטיים שלו.<sup>20</sup> הפצת מידע המובן למתי מעט ושימוש בכלים טכנולוגיים שאינם נגישים לכל אזרח מאפשרים מונופולין על ידע רלוונטי ומחזקים יחסי כוחות קיימים בחברה. בכך לא מתאפשר מימוש מלא של האזרחות ומנוטרלים פיקוח חיצוני, ביקורת ומחאה. הבנת "השפה הטכנולוגית" קשורה גם בתפיסת הפרט את עצמו כמי שיכול להשפיע על סביבתו, להתמודד עם מנגנונים מורכבים ולהביע למולם ולמול השלטון את עמדתו ללא מורא (במונחיו של פייר בורדייה מדובר ב"הביטוס אזרחי"). היכולת להשיג מידע, להתמודד עם שטף המידע, לעבד ולבחון אותו באופן ביקורתי באמצעות טכנולוגיות המחשב והאינטרנט

18 ראו אורן פרסיקו, "זהירות מהמרווח", העין השביעית, 18.5.2011.

19 ג'קי חורי, "בדווים בכפרים ללא חשמל התבקשו להגיב על חוק באינטרנט", הארץ, 24.3.2012.

20 אריאלה אזולאי, "האזרחית כרמלה בוחבוט", בתוך: אריאלה אזולאי ועדי אופיר, ימים רעים:

בין אסון לאוטופיה, תל אביב: רסלינג, 2002, עמ' 63-86.

הופכת בעידן המידע לכלי ולמיומנות חיוניים העשויים אף לאפשר מוביליות חברתית. אולם היעדרם של כישורים אלו עלול לשמר פערים חברתיים קיימים ואף להחריפם. עם זאת, בהנגשה רבתי לא נפתרות כל הבעיות, שהרי אלו בעלי הנגישות ובעלי הכישורים והמשאבים הדיגיטליים העושים שימוש בכלל השירותים והאפשרויות שמזמן המרחב הדיגיטלי (ובכלל זה שירותי הממשל המקוונים והשיתוף המקוון) חשופים יותר לפגיעה באוטונומיה ובפרטיות המידע עליהם. באופן פרדוקסלי, בעידן הדיגיטלי דווקא ה"לא נגישים" וחסרי האוריינות הטכנולוגית מוגנים מפני פגיעה בפרטיותם וחשופים פחות לגנבת סילוף/שיבוש/זיוף וזהותם ברשת. בסביבה הטכנולוגית שבה המידע נצבר, נשמר ואינו "מתיישן", מוצלב ומנותח במאגרי מידע, הוא הופך לכוזה המשקף אותנו ואת זהותנו (העדפות, הישגים, כישלונות, מעגלים חברתיים, מצב כלכלי, משפחתי ורפואי).<sup>21</sup> בהנחה שהסביבה הדיגיטלית אכן מאפשרת מידה של הרחבה של מושג הזהות ל"חיבור בין אדם לבין המידע המתאר אותו",<sup>22</sup> דליפת המידע הממוחשב על הפרט וחשיפת סודותיו הן הפרה של האוטונומיה האישית ושל פרטיות היחיד. סילופי זהות, הדלפות, שיבושים, התחזויות וזיופים שכבר קרו בהיקף לא מבוטל מחייבים מענה שיושגת על יסודות מושגיים וערכיים מוצקים.<sup>23</sup> להלן אדון בשני ההיבטים – הפער הדיגיטלי וסכנת הפגיעה בפרטיות.

### פער דיגיטלי: הגדרה ומדרים

ב"פער דיגיטלי" הכוונה היא להבדלים בין פרטים, קבוצות, משקי בית, ארגונים, אזורים גאוגרפיים ומדינות, ברמות נגישותם לסביבה הדיגיטלית (מחשבים, תכנות ואינטרנט) וברמת האוריינות הדיגיטלית שלהם (מיומנויות וכישורי למידה ועבודה בסביבה ממוחשבת).<sup>24</sup> במקור הדברים שימש המונח להבחנה בין מי שיש להם מחשב לבין מי שאין להם. ישנם שלושה ממדים לפער הדיגיטלי: הפער הגלובלי, המתייחס לפער בנגישות או באוריינות בין מדינות או אזורים שונים בעולם; הפער החברתי, המתייחס להבדלי הנגישות למחשב ולאינטרנט של קבוצות שונות בתוך היחידה המדינית; הפער הדמוקרטי, המתייחס להבדלים בשימושים הפוליטיים שעושים באינטרנט פרטים או חברי קבוצות שונות, כגון גיוס תרומות, סיוע בקמפיינים ושימושים בשירותי ממשל מקוון.<sup>25</sup>

21 אלעד אורג, "הזכות לזהות מידע", עיוני משפט לג (2010): 423-514.

22 ש.ם.

23 מיכאל בירנהק, "שליטה והסכמה: הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות", משפט וממשל יא (2007): 73-9.

24 דוח מבקר המדינה לשנת 2011, עמ' 82.

25 אזי לב-און, "הכפרים הלא-גלובליים: שימושי אינטרנט בבחירות המוניציפליות במגזר הערבי-פלסטיני בישראל", תרבות דיגיטלית, איגוד האינטרנט הישראלי, 2008.

ככל שחלף הזמן ורבו ניסיונות ההתמודדות עם הפער התגבשה בקרב מומחים ההכרה שיש לפער זה שני היבטים מובחנים שהטיפול בהם אינו זהה.

1. **פער הנגישות.** הבחנה בין מי שיש להם נגישות למחשב ולאיינטרנט לבין מי שאין להם. בשנים האחרונות יש מי שמתייחסים בהיבט זה לפן טכני נוסף – ההבדל בין אלו המחברים לרשת בפס צר (אטי) לאלו המחברים בפס רחב (מהיר).

2. **פער האוריינות.** כישורי הניצול של המחשב והאיינטרנט, ובכלל זה: יכולת תקשוב בסיסית (שימוש במעבד תמלילים, במסד נתונים, במצגות, בתקשורת ממוחשבת); איסוף מידע ממקורות ממוחשבים; בחינה והערכה ביקורתית של מידע; עיבוד המידע ושילובו במידעים קודמים; הכנת מידע לפרסום והפצת מידע; הכרה והבנה של היבטים אתיים של שימוש במידע.<sup>26</sup>

מובן שאת הפער הדיגיטלי השני אפשר לסגור רק לאחר סגירת הפער הבסיסי. כיום נהוג להניח שרק באמצעות גישור על שני סוגי הפער תיפתר הבעיה.<sup>27</sup> הדיון המחקרי בפער הדיגיטלי מתייחס אפוא למגוון ממדים, כגון בעלות על טכנולוגיה; נגישות וזמינות לטכנולוגיה; תכיפות השימוש; מיומנות השימוש; שימושים נפוצים; עמדות כלפי הטכנולוגיה; יכולת שימוש במידע כאמצעי ייצור וכאמצעי למימוש פוטנציאל אישי, עסקי וכלכלי.<sup>28</sup> חשיבות הפער הדיגיטלי היא בכך שהוא מצטרף לפערים חברתיים אחרים שיש ביניהם מתאם (כמו השכלה, תעסוקה והכנסה). ריבוי הפערים מביא לתופעה המכונה "קיפוח מרובה" (multiple deprivation).<sup>29</sup> לכן הפך צמצום הפער הדיגיטלי יעד חברתי וכלכלי חשוב – נושא אסטרטגי הקשור גם בחוסן הלאומי, וזוכה לפיכך לתשומת לבן של מדינות,<sup>30</sup> של ארגוני האו"ם ושל ארגונים בינלאומיים. נושא זה

26 במסגרת קידום תכנית "ממשל זמין" מינה סגן החשב הכללי ויו"ר הוועדה הלאומית לטכנולוגיית חברת המידע, איציק כהן, צוות שימליץ על מדיניות בנוגע להגברת השוויון בנגישות למחשב ולרשת. צוות המשימה הציב לעצמו שלוש מטרות: "(1) מיפוי הפער הדיגיטלי – לעומת מדינות אחרות ולעומת שנים קודמות; (2) מיפוי הפעילות הקיימת לצמצומו על ידי הממשלה, עסקים ומלכ"רים; (3) התוויית הפעילות בעתיד. בבסיס עבודת הצוות עמדו כמה הנחות יסוד: מי שאינו מכיר ומנצל את הטכנולוגיה סובל מפגיעה בהזדמנות להגיע לעושר כלכלי, חברתי ותרבותי; ברוב המקרים הפער הדיגיטלי הוא תוצר של פערים חברתיים קודמים על בסיס כלכלי-תרבותי; ראיית הפער לא רק כמטרה ערכית חברתית אלא ובעיקר כהשקעה בהון אינטלקטואלי וכלכלי". ראו ירון תורן, **גורלן של תוכניות מדיניות אטרקטיביות שאינן מעוררות מחלוקת ציבורית**, בית הספר למדיניות ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2006, עמ' 47.

27 שם.

28 ראו פרויקט להב"ה – לצמצום הפער הדיגיטלי בישראל, נייר עמדה, משרד האוצר, 2007.

29 ראו ועדת המדע והטכנולוגיה, הכנסת ה-17, סיכום פעילות הוועדה, מאי 2006 – יולי 2007.

30 למדינות כמו ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה, אנגליה ומדינות סקנדינביה ומזרח אסיה ישנה מדיניות לאומית בנושא צמצום הפער הדיגיטלי. ראו "פערים דיגיטליים ומדידות בישראל" (בתוך פרויקט להב"ה, לעיל הערה 28).

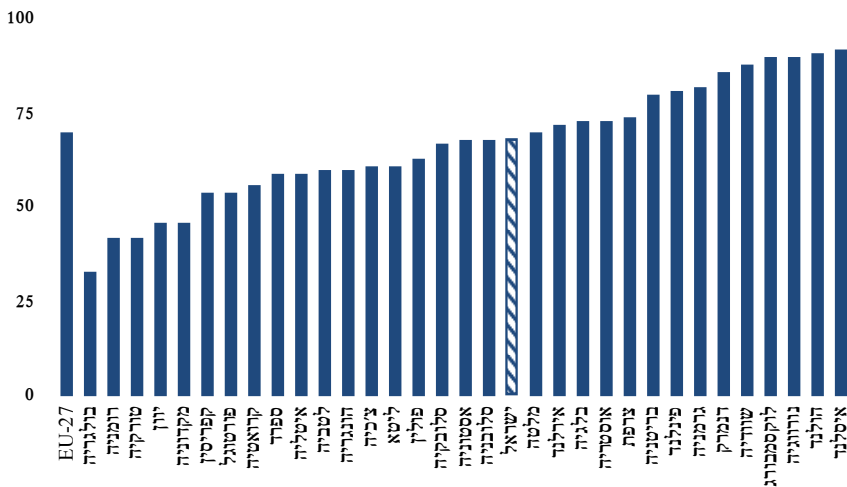
גם נדון בוועידות כלכליות עולמיות המטפלות בין השאר גם בסוגיית צמצום הפערים הדיגיטליים בין המדינות המפותחות לארצות העולם השלישי.<sup>31</sup>

## הפער הדיגיטלי בישראל: היבטים נבחרים

### נגישות

בשנת 2005 ערכה מדינת ישראל לראשונה, במסגרת הוועדה הלאומית לחברת המידע ובמימון ממשלתי, סקר ומחקר עומק ראשון מסוגו למיפוי הפערים הדיגיטליים. למדידה היו שתי מטרות עיקריות: (1) איסוף וניתוח נתונים לשם קביעת מדיניות לאומית בנושאי הפערים הדיגיטליים; (2) מיפוי וקביעת מצב תחילי (benchmarking) לשם מדידת התקדמות בעתיד.<sup>32</sup> המחקר חשף בין השאר שגם אם ישראל ממוקמת "במקום טוב באמצע" לעומת מדינות אחרות בכל הקשור בתשתיות ובמיזמוניות טכנולוגיות, הרי שקיימים פערים משמעותיים בין קבוצות בתוך האוכלוסייה.

תרשים 1. משקי בית בעלי נגישות לאינטרנט בהשוואה בינלאומית, 2010 (באחוזים)



מקור להשוואה הבינלאומית: Eurostat

מקור למיקום ישראל: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ש.ם. 31

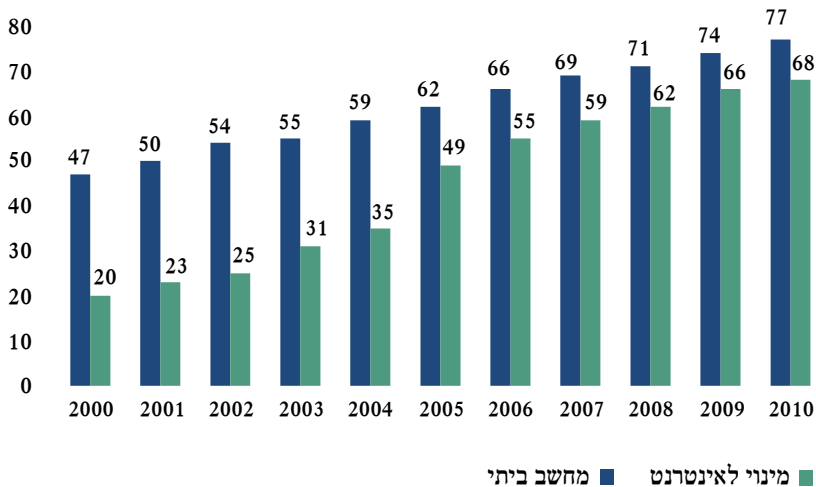
ש.ם. 32

פערים בין קבוצות בישראל

הנתונים המופיעים בסקר הוצאות משק הבית לשנת 2010, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מעידים על מגמת עלייה ברכישת מוצרים ושירותים טכנולוגיים לאורך השנים. אם בשנת 2000 רק ל-47.1% ממשקי הבית היה מחשב, הרי שבשנת 2010, כ-76.6% מהם מחזיקים בו. באופן דומה, גם בהתייחס למינוי לאינטרנט אפשר להצביע על עלייה משמעותית. אם בשנת 2000 היה ל-19.8% ממשקי הבית מינוי לאינטרנט, הרי שבשנת 2010, 68.1% מהם מנויים.

למרות הגידול המהיר יחסית בשימוש במחשב ובאינטרנט, הנתונים מצביעים על פער מתמשך בין העשירון העליון לתחתון בבעלות על מחשב ומינוי לאינטרנט: כמעט כל משקי הבית בעשירון העליון מחזיקים במחשב (95.3%), בהשוואה ל-59.1% בלבד בעשירון התחתון. באשר למינוי לאינטרנט, ל-93.4% ממשקי הבית בעשירון העליון יש חיבור כזה, בהשוואה ל-37.8% ממשקי הבית בעשירון התחתון.<sup>33</sup>

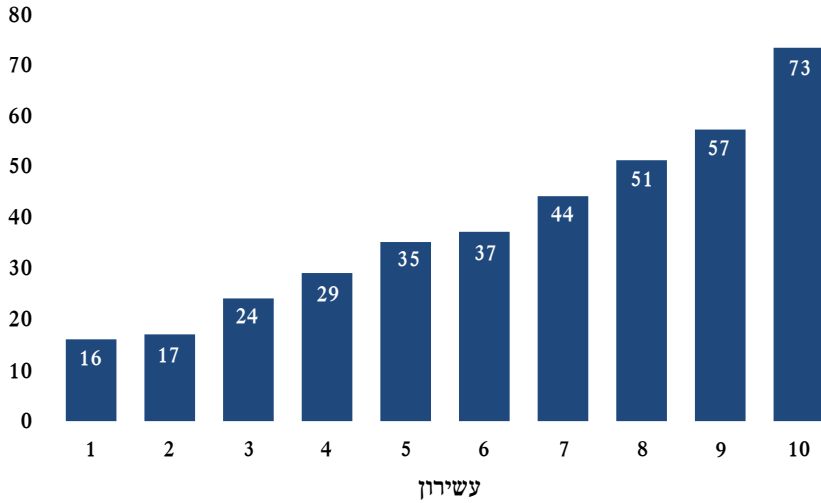
תרשים 2. בעלות על מחשבים ועל מינוי לאינטרנט, 2000-2010 (באחוזים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2010.

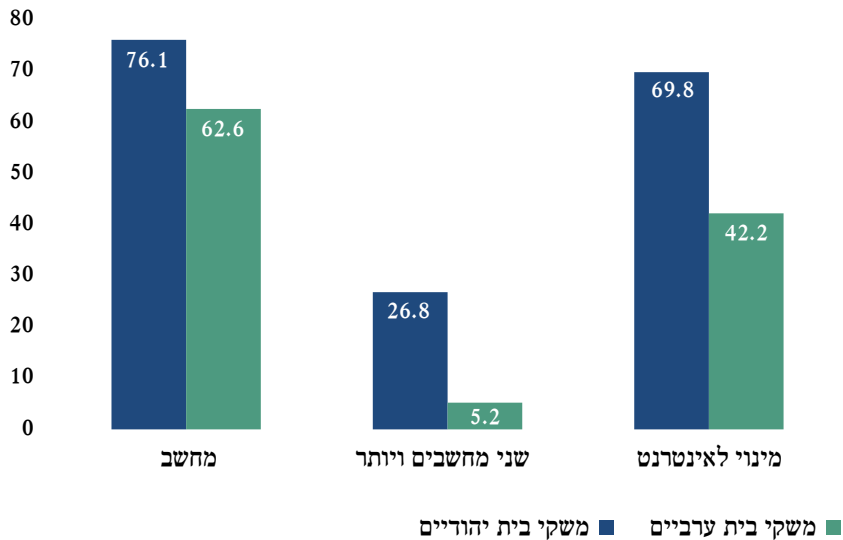
33 נתוני הבעלות על מוצרים בני קיימא (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי בית לשנת 2010, הודעה לעיתונות, עמ' 7).

תרשים 3. מספר המחשבים למאה נפשות בעשירונים של משקי הבית, 2010  
(באחוזים; לפי ההכנסה נטו סטנדרטית לנפש)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2010.

תרשים 4. בעלות על מחשבים ועל מינוי לאינטרנט למשק בית, לפי לאום, 2009  
(באחוזים)



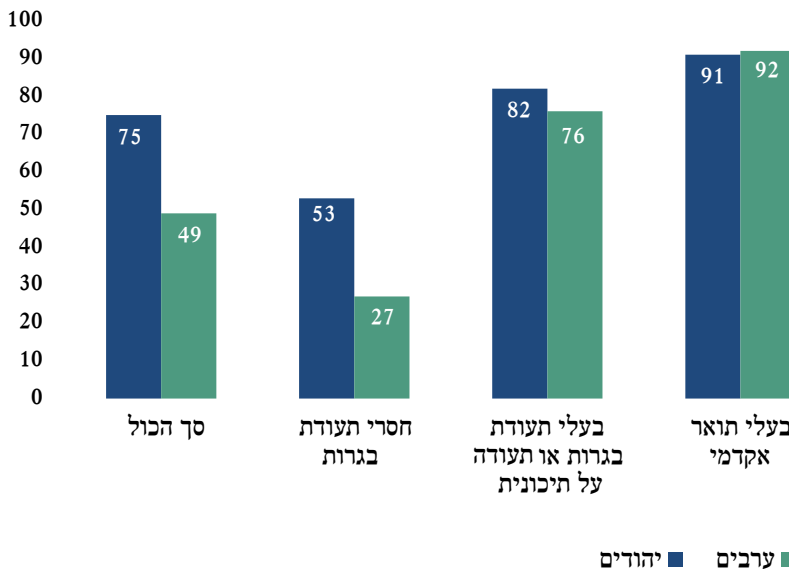
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר הוצאות משקי הבית לשנת 2010.

פער נוסף מתגלה בין יהודים לערבים: בשנת 2009, כ-76% ממשקי הבית היהודיים החזיקו במחשב ול-70% מהם היה מינוי לאינטרנט. לעומת זאת, 63% ממשקי הבית הערביים החזיקו במחשב, ול-42% ממשקי הבית היה מינוי לאינטרנט.

#### אוריינות

בשנת 2010 היה שיעור היהודים המשתמשים במחשב גבוה משיעור המשתמשים בקרב הערבים (75% לעומת 49%), אבל בקרב המשכילים היה שיעור המשתמשים במחשב בשתי הקבוצות דומה. בקרב בעלי תואר אקדמי היה השימוש באינטרנט זהה בין הערבים ליהודים עם יתרון קל לערבים (92% ו-91% בהתאמה). גם בקרב בעלי תעודת בגרות או תעודה על-תיכונית, הפער בין שתי הקבוצות מצומצם יחסית (76% ערבים ו-82% יהודים). הפער הגדול ביותר בין שני המגזרים נמצא בקרב חסרי ההשכלה / חסרי תעודת הבגרות (53% יהודים ללא תעודת בגרות היו בעלי מחשב, לעומת 27% ערבים). לאור זאת, הפער בין היהודים לערבים נובע ככל הנראה בעיקר מפערי ההשכלה ביניהם.

תרשים 5. שימוש במחשב, לפי לאום ורמת השכלה (באחוזים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2010.



לא רק ההשכלה היא גורם משפיע על הפער הדיגיטלי מהסוג הראשון בישראל אלא גם תפיסות ועמדות כלפי השימוש באינטרנט. כך למשל, 40% מהנשאלים הערבים בישראל הביעו עמדות שליליות בכל הנוגע לשימוש באינטרנט והסכימו עם היגדים המבטאים חשש וחוסר ביטחון. כמו כן נמצא שרוב המשתמשים הערבים שרואיינו סברו שהמכשולים העיקריים העומדים בפני הרחבת השימוש באינטרנט בחברה הערבית הם חסמים של מיומנויות, של ידע ושל התמצאות. אין תמה אפוא בכך שבעוד שלמחצית המועמדים היהודים לראשות הרשויות המקומיות היו אתרי אינטרנט אישיים, הרי שלפחות מ-5% מהמועמדים הערבים לראשות הרשויות המקומיות היו אתרים כאלה.<sup>34</sup> רון גרליץ, מנכ"ל שותף של עמותת "סיכוי", הפועלת לקידום השוויון החברתי בישראל, מתייחס לפער שבין היהודים לערבים, וטוען כי "הסיבה לפער בשימוש במחשב היא סוציו-אקונומית. מעל 51% מהמשפחות הערביות בישראל עניות ואינן יכולות להרשות לעצמן רכישת מחשב. בנוסף, מערכת החינוך הערבית סובלת מאפליה ממושכת שמקשה עליה לחנך לאוריינות טכנולוגית. על הממשלה לקחת אחריות על הנושא, שכן יש לפער זה השלכות ישירות על מצב החינוך והתעסוקה בישראל".<sup>35</sup>

חלוקה בין קבוצות האוכלוסייה חושפת פער, גם אם צפוי במידת מה, בין צעירים למבוגרים: שיעור המשתמשים במחשב בקרב בני 20-24 הוא 90%, ואילו בקרב בני 75 ומעלה הוא 23%. מבוגרים בני שישים ומעלה מעידים על עצמם בשיעורים גבוהים יחסית שהם אינם צריכים להשתמש במחשב (66%) או אינם יודעים כיצד לעשות זאת (67%).

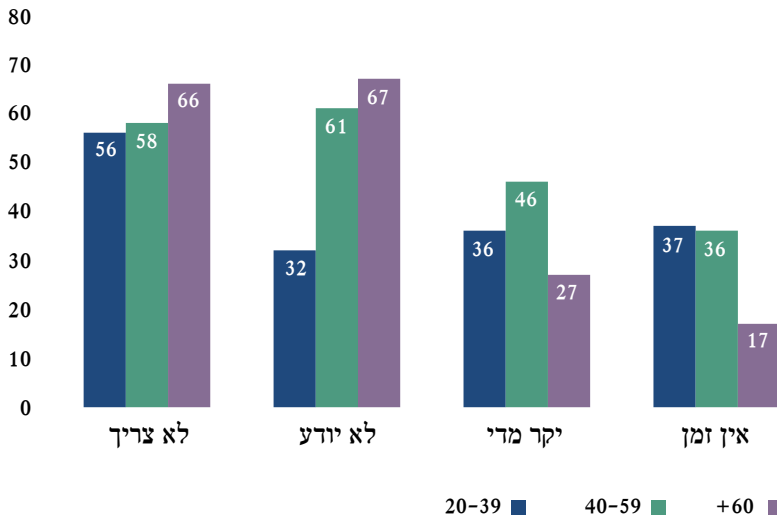
הנתון שלפיו 67% מבני השישים ומעלה מעידים על עצמם שהם אינם יודעים להשתמש במחשב (חסרי אוריינות) מחייב תשומת לב. העלייה בתוחלת החיים והגידול בזמן הפנוי קוראים למחשבה מחודשת על דרכים לפיתוח אוריינות המחשב בקרב אוכלוסייה זו, שכן בשל חשיפה מועטה, פחדים, חששות ותחושות אי-ודאות מהכלי הטכנולוגי עשויה אוכלוסייה זו להתקשות באימוץ חידושים טכנולוגיים לרווחתה: משירותי "ממשל זמין", המאפשרים חיסכון בזמן ובמאמץ (ביצוע "סידורים" שונים דרך האינטרנט, שאינם מחייבים את המאמץ של יציאה מהבית, כמו הורדת טפסים, זימון תורים, קבלת מידע ותשלומים), עד שיפור ממשי באיכות החיים ובדרכים יצירתיות חדשות לתקשורת ולניצול הזמן הפנוי. כמו כן, מחקרים שנערכו בנושא בארץ ובחו"ל חושפים לשימוש במחשב ובאינטרנט השפעה חיובית על היבטים פסיכולוגיים שונים

34 **לב־און** (לעיל הערה 25).

35 ניצן סדן, "סקר הלמ"ס: פער גדול בין יהודים לערבים", ynet, 13.12.2009.

בקרוב קשישים. נגישות זו מפצה על מגבלות פיזיות ומקטינה את התלות בזולת. השימוש במחשב ובאינטרנט מגדיל את תחושת העצמאות של הקשישים ומחזק את דימוים העצמי.<sup>36</sup>

תרשים 6. בני עשרים ומעלה שאינם משתמשים במחשב, לפי סיבה לא-שימוש (באחוזים)\*



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2010. \* היה אפשר לציין כמה סיבות.

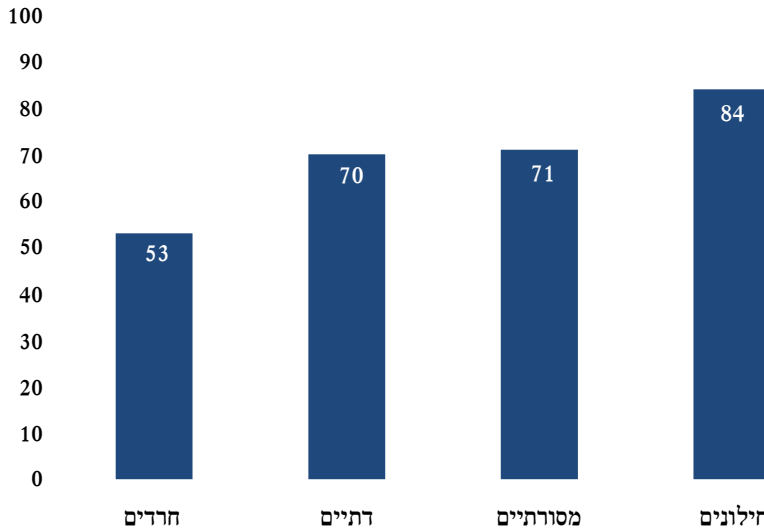
פער נוסף שנחשף בנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהתייחס לאוריינות הוא בין חרדים דתיים ולחילונים: כחצי מן החרדים – 53% – משתמשים במחשב, בהשוואה ל-70% מהדתיים, 71% מהמסורתיים ו-84% מהחילונים. גם כאן הפערים מצטמצמים בקרב בעלי השכלה גבוהה.

בחינת הבעלות על מחשב ביתי ועל מינוי לאינטרנט על פי יישובים מחזקת את הנתונים לגבי הפער הדיגיטלי על פי דתיות, שכן היא מראה שבני ברק היא העיר אשר בה שיעור בעלי המחשב והמינוי לאינטרנט הנמוך ביותר בישראל (55% ו-33%

36 רינת סביון, "שימוש במחשבים בגיל הזהב בישראל", אנשים ישראל, המדריך לחברה הישראלית וללא תאריך.

בהתאמה) בהשוואה לרחובות, אשר בה ל-86% מאוכלוסיית העיר מחשב ביתי אחד לפחות, ולרמת גן, אשר ל-80% מאוכלוסייתה מינוי לאינטרנט.<sup>37</sup>

תרשים 7. שיעור המשתמשים במחשב, לפי מידת דתיות (באחוזים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הסקר החברתי 2010.

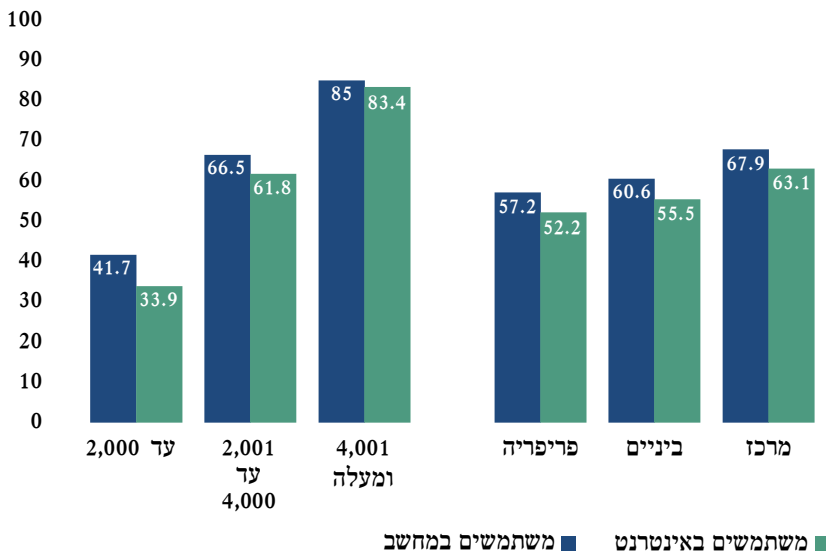
הנתונים הנוגעים לנגישות החרדים לאינטרנט מעניינים במיוחד נוכח התנגדותם של רבנים רבים למדיום זה. מרבית הרבנים החשובים של הקהילה החרדית חתמו בשנות התשעים על הצהרה המזהירה את הציבור מפני סכנת החיבור לאינטרנט הביתי. בדומה לאיסור שהטילו בשעתו על החזקת מכשירי טלוויזיה, גם כאן הגדירו מנהיגיה הרוחניים של הקהילה את האינטרנט כטכנולוגיה חילונית מסוכנת העלולה לחשוף את המשתמשים בה לחילול השם.<sup>38</sup> אבל אפילו המנהיגות החרדית נאלצת להסתגל במידה גדלה והולכת למציאות ולהתיר קשר כלשהו בין חברי הקהילה לבין התהליך הגלובלי של התפשטות הטלקומוניקציה, והנתונים אכן מעידים על תהליך הסתגלות כזה. החלופה להסתגלות לאינטרנט תהיה בהכרח עוני עמוק עוד יותר בקהילה החרדית. משום כך הוציאו אחדים

37 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הוצאות משק הבית ב-14 הערים הגדולות בישראל בשנת 2010, לוח 4.

38 קריין ברזילי-נהון וגד ברזילי, "טכנולוגיה מתורבתת (Cultured Technology): אינטרנט ופונדמנטליזם דתי", תרבות דיגיטלית, מגזין ברשת [ללא תאריך].

ממנהיגיה הבולטים פסקי הלכה המתירים לחבריה לשבות מלימוד תורה כדי לרכוש השכלה מקצועית – ואפילו אקדמית – בתחומים טכנולוגיים.<sup>39</sup> השימוש בטכנולוגיות המידע קשור גם ברמת הכנסה וברמת הפריפריאליות הגאוגרפית.<sup>40</sup> ככל שרמת ההכנסה נמוכה יותר כך השימוש במחשב ובאינטרנט נמוך יותר: בקרב מי שמשתכרים עד 2000 ש"ח השימוש במחשב הוא: 41.7% והשימוש באינטרנט: 33.9%, לעומת בעלי רמת הכנסה גבוהה יותר (4,000 ש"ח ומעלה), שם שיעורי השימוש במחשב ובאינטרנט הם 85% ו-83.4%, בהתאמה.<sup>41</sup> נמצא שרמת הפריפריאליות משפיעה גם על מידת השימוש בטכנולוגיות מידע: ביישובי הפריפריה, שיעור המשתמשים במחשב ובאינטרנט נמוך (57.2% ו-52.2%, בהתאמה) לעומת שיעור המשתמשים בהם ביישובי המרכז (67.9% ו-63.1%, בהתאמה).

תרשים 8. משתמשים במחשב ובאינטרנט, לפי רמת הכנסה ורמת פריפריאליות, 2008 (באחוזים)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: פני החברה בישראל, דוח מס' 3, 2010.

39. שם.

40. אחד הפרמטרים, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, למדידת רמת פריפריאליות הוא מידת הקרבה-מרחק לגבול מחוז תל אביב, בעל הריכוז הגבוה ביותר של פעילות עסקית וכלכלית.

41. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פני החברה בישראל, דוח מס' 3, אוקטובר 2010.

## סיכום נתוני הפער הדיגיטלי – ישראל 2010

ישנו מתאם בין משתנים חברתיים-דמוגרפיים שונים לשיעורי השימוש באינטרנט:<sup>42</sup>

- גיל: צעירים משתמשים באינטרנט יותר מאשר מבוגרים.
- לאום: שיעור היהודים המשתמשים באינטרנט גדול משיעור המשתמשים הערבים.
- דתיות: ככל שמידת הדתיות נמוכה יותר כך עולה שיעור השימוש באינטרנט.
- השכלה: ככל שרמת ההשכלה גבוהה יותר כך עולה שיעור השימוש באינטרנט.
- הכנסה: ככל שרמת ההכנסה עולה כך עולה שיעור השימוש באינטרנט.
- אזור מגורים: שיעור משתמשי האינטרנט במרכז גבוה מזה שבפריפריה.

שאלת "הפער הדיגיטלי" עולה גם בהתייחס לסוגיית שיתוף הציבור. ישנם חוקרים שאף קושרים בין ההדרה הדיגיטלית להדרה ממעורבות פוליטית.<sup>43</sup> הקושי הבסיסי בהקשר של השיתוף המקוון קשור בכך שרובם המכריע של המשתתפים בפורומים המקוונים משתייכים לקבוצה מצומצמת של אזרחים אשר גם בקיאים ברזי השימוש באינטרנט וגם מעורים בפוליטיקה. "הפערים החברתיים (ומכוחם גם הפער הדיגיטלי) מועתקים אפוא אל המרחב החדש, ובתנאים אלו, שקיפות, וכמוה גם יוזמות של שיתוף, עלולות

42 מחקר חדש תומך בממצאים שהוצגו ומגלה שהפער הדיגיטלי "חי ובוועט" גם בישראל 2012. בין היתר גילה המחקר (יובל דרור וסער גרשון, "ישראלים בעידן הדיגיטלי – 2012", המכללה למינהל, 2012) שבעוד כמעט 85% מאזרחי ישראל שהם בעלי הכנסה שמעל לממוצע מחוברים לאינטרנט הרי שרק 55% מבעלי הכנסה הנמוכה מהממוצע מחוברים. פער דיגיטלי נמצא גם בבחינת שסעים מגזריים (שיעור הלא מחוברים לרשת במגזר החרדי גבוה פי שבעה משיעור הלא מחוברים במגזר החילוני, והוא עומד על 58% מהאוכלוסייה החרדית; פחות מ-60% מהאזרחים הערבים מחוברים לאינטרנט לעומת כ-70% בקרב המגזר היהודי) ופערים בין דורות (50% מבני ה-55 ומעלה מחוברים לאינטרנט, לעומת 92% מהילדים בגילים 12-17).

43 במסגרת הניסיון להקטנת הפערים הדיגיטליים בחברה הישראלית הוקם פרויקט ששמו להב"ה. במסגרתו הוקמו מרכזים באזורים נגישים לכל אזרח בשכונות ובעיירות פיתוח בכל רחבי הארץ, שיאפשרו לגשת לשירותי המידע המקוונים של הממשלה, לקבל הדרכה ולבצע והטמעה בדרך השימוש בהם. קהל היעד של הפרויקט הוא ילדים, תלמידים וקשישים המתקשים בקבלת שירותי הממשלה. הפרויקט זכה לביקורת רבה על היותו בזבזני (השקעות כספיות ניכרות שאינן מניבות תוצאות) ורווי מינויים פוליטיים לא הולמים. דוח מבקר המדינה האחרון (של שנת 2011) חשף ליקויים מהותיים, כמה מהם חמורים, באופן ניהול הפרויקט (ככל הקשור למשל לאפקטיביות הפרויקט מבחינת התכנים המועברים בו, הפיקוח עליהם ועוד).

להמשיך לחזק את החזקים. גם בהקשר זה יהיו אלו שיתרגמו טוב יותר את המידע הזמין לפעולה קולקטיבית לעומת אחרים, והאי-שוויון ייוותר על כנו גם בעידן של יוזמות חדשניות".<sup>44</sup> מעבר לכך, כפי שכבר צויין קודם, נטילת חלק פעיל בתהליכי השתתפות אזרחית אלו קשורה גם בתפיסת הפרט את עצמו כמי שיכול להשפיע ולהביע עמדה מול השלטון ללא מורא (תפיסה זו אינה עיוורת כאמור להבדלים החברתיים וקשורה גם להון הפיננסי, החברתי והתרבותי של האדם ולמה שמכונה ה"הביטוס" האזרחי שלו).

מכיוון שהפער הדיגיטלי אינו יוצר מצוקה מידית ונראית לעין ואינו נתפס כפער המסכן חיי אדם (בשונה מגורמים "מוחשיים" המייצגים אי-שוויון כמו דור, מזון, רפואה ותעסוקה), הוא בעל רמת נראות נמוכה ועלול להיבלע בטרדות ובדאגות החברתיות.<sup>45</sup> אולם הצטרפותה של ישראל למדינות OECD ומבחני הידע הבינלאומיים (הכוללים למן שנת 2012 פרקים בתקשוב ובמחשבים) אינם יכולים להותיר את ישראל של היום אדישה ומאחור. גם אם יש הטוענים שבעיית הפער הדיגיטלי תחלוף עם הזמן (ותיעלם לאחר תקופת מעבר), אי-אפשר להתעלם מקיומה כיום ומהטעונון שפער זה מעתיק את מפת הפערים החברתיים הקיימים בישראל ממילא.

### ההגנה על הפרטיות בסביבה דיגיטלית

פרטיות היא אחד הנושאים החברתיים הבודעים ביותר המקושרים עם טכנולוגיות תקשורת דיגיטליות.<sup>46</sup>

הזכות לפרטיות היא זכות יסוד המוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, "ומהחשובות שבזכויות האדם".<sup>47</sup> זכות זו היא תנאי הכרחי לאוטונומיה אישית ולכבוד. אדם ללא פרטיות מאבד את חירותו.<sup>48</sup> "היא מעצבת את יחסי הכוחות בין האזרח לבין

44 **שוורץ אלטשולר** (לעיל הערה 2), עמ' 50-51. עד זמן כתיבת מסמך זה התגובה היחידה באתר "שיתוף ציבור" לדוח ההתחייבויות של ממשלת ישראל כחלק מהצטרפותה ליוזמה הבינלאומית לממשל פתוח עסקה בנושא זה (קושי בשיתוף קהלים רחבים לא נגישים או חסרי מיומנות טכנולוגית במסגרת שיתוף ציבור מקוון).

45 ראו **תורן** (לעיל הערה 26), עמ' 48.

46 תהילה שוורץ אלטשולר (עורכת), "מבוא", **פרטיות בעידן של שינוי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012, עמ' 12.

47 כג"ץ 650/04 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול, 2006, בתוך: **העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי**, עמ' 29.

48 מיכאל בירנהק. "שליטה והסכמה: הבסיס העיוני של הזכות לפרטיות" **ממשל ומשפט יא** (תשס"ה), עמ' 6-63, בתוך: **העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי**, עמ' 29.

השלטון, בין היחיד לבין תאגידים גדולים ובין אדם לבין חברו. היא מהווה תנאי מקדמי להתפתחותה של חברה חופשית ודמוקרטית: ללא פרטיות אין חופש ביטוי, חופש דת או חירות תנועה".<sup>49</sup>

כמהלך העשורים האחרונים התחוללו שינויים מרחיקי לכת באופן שבו מידע נאסף, מעובד ונעשים בו שימושים נוספים במסגרת פעילותם השגרתית של ארגונים ויחידים. שינויים אלה יוצרים איומים חדשים על הזכות לפרטיות המידע. המציאות מלמדת שדליפת מידע רגיש, גישה לא מורשית למאגרים ושימוש במידע מתוכם למטרות זרות הופכים שכיחים יותר ויותר.<sup>50</sup> "טכניקות חדשות וזולות של איסוף, אחסון וניתוח נתונים",<sup>51</sup> והאפשרויות הקיימות היום להצלבת מידע המאוכסן במאגרים שונים, הופכות מידע סתמי כמו שם, כתובת או מספר תעודת זהות לבעל משמעות, שכן ניתן לקשרו ולהצליבו עם מידע נוסף שנאגר על אותו אדם במאגרים אחרים, וכך אפשר ללמוד עליו הרבה מעבר לפרטי המידע הסתמי.<sup>52</sup> כך מוסיפים למידע קיים משמעויות נוספות ומעמיקים את הפלישה לפרטיותם של מושאי המידע. "אנשים רבים אינם מודעים לכך שכל פעולה שלהם במרחב המקוון מותירה אחריה 'טביעות אצבע' דיגיטליות או 'שביל פירורי לחם' שכן הם סבורים שמדובר ביחסים אינטימיים שלהם עם ה'מכונה', כלומר, עם רשת פרטית וסגורה, ולכן מן הסתם גדלה נכונותם לחלוק מידע".<sup>53</sup> ככל שעלול אדם להיפגע יותר מגילוי המידע עליו ברבים כך עולה רמת רגישות המידע ועמה רמת האבטחה שיש לנקוט כדי לשמור עליו, "שכן אנשים אינם חפצים בהכרח בהגבלה על המידע אלא רק בהבטחה שהוא זורם כראוי, בדרך המכונה 'יושרה הקשרית'".<sup>54</sup>

הניסיונות להקים מאגרי מידע חדשים<sup>55</sup> (או לחבר בין מאגרי מידע קיימים) מאפשרים לממשל לאחסן כמות גדולה של מידע ("נצחי" ולא מתכלה) שהופך זמין ושאפשר לשלפו בגמישות וביעילות. מידע זה קל לאחזור באמצעים דיגיטליים, ואפשר לשמרו ולעבדו למגוון תועלות בעלויות נמוכות יחסית.

- 49 ראו מאמרו של עומר טנא (טרם פורסם), שם, שם.
- 50 מתוך הצעת החוק מטעם הממשלה, הצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 12) (סמכויות אכיפה), התשע"ב-2011, עמ' 64.
- 51 שוורץ אלטשולר, "מבוא" (לעיל הערה 46), עמ' 13.
- 52 עמיר פוקס, "טרור ופרטיות: הצעה לחשיבה מחודשת על הכלים להתמודדות עם פעילות טרור באינטרנט", בתוך: שוורץ אלטשולר, פרטיות בעידן של שינוי (לעיל הערה 46), עמ' 239.
- 53 שוורץ אלטשולר, "מבוא" (לעיל הערה 46), עמ' 23.
- 54 Helen Nissenbaum, *Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*, Stanford: Stanford University Press, 2010 (מופיע אצל שוורץ אלטשולר, שם, עמ' 17).
- 55 עם אלה אפשר למנות למשל את פרויקט הרשומה הרפואית הלאומית ואת מאגר הדגימות הביומטריות, אשר בו אדון באריכות בהמשך המסמך.

הקמת המאגרים נעשית לרוב לצורך תכלית ציבורית לגיטימית וראויה ומתוך מטרה לשפר את השירות הממשלתי לציבור ולהפכו נגיש, מהיר ויעיל מבעבר. אולם הסכנות בקיומו רבות, החל בדליפת מידע ואבדן השליטה בו, עבור בבעיית הבעלות על המידע, וכלה בגנבת זהות (התחזות) ובסילופי מידע וזהות.<sup>56</sup> כמו כן, הסיכון שבאפשרות לביטול האנונימיות<sup>57</sup> של מביעי הדעות באתרי אינטרנט (באמצעות עקבות דיגיטליים שמותר הגולש בדמות כתובת IP הניתנת לפענוח) עלול, במישור של "שיתוף הציבור", להרתיע אנשים מביטוי עמדות ודעות באופן פתוח וחופשי, ואף לגרום להם להימנע מהשתתפות בשיח הציבורי הדמוקרטי המקוון בכלל.

אזרחים מספקים מידע אישי לאתרי הממשל באורח יום יומי ומניחים שהוא לא יופץ לגורמים שונים ללא אישור מהם. פגיעה בתחושת הפרטיות של האזרחים והתפשטות החשש מדליפת המידע מאתרים וממאגרי מידע ממשלתיים עלולות לשמש חסם בדרך לאימוץ הממשל המקוון, ובאופן רחב יותר, אף לחתור תחת האמנה החברתית העומדת ביסוד היחסים בין המדינה לאזרחיה, בכך אף לפגוע באמון האזרחים במוסדות השלטון. ניסיונה של ממשלת ישראל לקדם יוזמות של ממשל מקוון מחייב אפוא הסדרה של סוגיית ההגנה על פרטיות האזרחים, שכן אם הם יחששו להעביר את פרטיהם אישיים ברשת, חזון הממשל המקוון לא ימריא.<sup>58</sup>

### הקמת מאגר מידע ביומטרי בישראל: משמעותה של טכנולוגיה המוטבעת בגוף

במסגרת המסמך הנוכחי לא אבקש להיצמד לדקויות המשפטיות (או להשתלשלות העניינים המלאה) סביב הניסיון להקים מאגר ביומטרי אלא להתייחס להיבטים מסוימים בדיון הממשלתי והציבורי (הסוער) בסוגיה זו ככאלו העשויים לתרום להבנת האתגרים והדילמות העומדים בפני אנשי הממשל הזמין בהתייחס לשימוש בטכנולוגיות מתקדמות ככלי להפיכת הממשל לפתוח וליעיל.

- 56 תלמידי הסדנה הרב-תחומית במשפט וטכנולוגיה באוניברסיטת חיפה, פרטיות בסביבה הדיגיטלית, סדרת פרסומי המרכז למשפט וטכנולוגיה, חיפה, תשס"ה, עמ' 104-137.
- 57 להרחבה על אודות התשתית הטכנולוגית שבאמצעותה מתאפשר זיהוי המשתמשים ומופרת האנונימיות ראו מאמרו של מיכאל בירנהק, "חשיפת גולשים אנונימיים ברשת", חוקים ב (2010): 51-131.
- 58 קובי אדלשטיין, **שמירה על פרטיות האזרחים באתרים ממשלתיים**, משרד האוצר, אגף החשב הכללי, 2.6.2001.



על פי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע 2009,<sup>59</sup> משרד הפנים ינפיק דרכונים ותעודות זהות "חכמות" שיש בהם שבב שבו נתוני זיהוי ביומטריים.<sup>60</sup> לצורך כך יינטלו מכל תושב טביעות אצבע ותצלום פנים בסטנדרט מיוחד, שישולבו במסמכי הזיהוי שלו ויאגרו במאגר מידע. בהצעת החוק מובאת גם רשימה מפורטת של גורמים ובעלי תפקידים שיהיו רשאים ליטול מהאדם אמצעי זיהוי ביומטריים לצורך אימות זהותו, ובהם שוטרים, סוהרים, חיילים ואנשי ביטחון אחרים שיוסמכו לכך. כמו כן, הצעת החוק קובעת הוראות ברבר העברת מידע מהמאגר הביומטרי לשורה של גורמים ממלכתיים כגון משרד הפנים, משטרת ישראל, רשויות התביעה, פרקליטות המדינה, בית המשפט ורשויות הביטחון, וכן הוראות הנוגעות לשמירת הסודיות, לאבטחה ולהגנה על הפרטיות.

#### מטרות וחשיבות הקמת מאגר ביומטרי

מטרתו המרכזית של החוק היא זיהוי ואימות זהות תושבי ישראל באופן שימנע זיוף ושימוש בזהות אחרת. על פי דברי ההסבר להצעת החוק:

היתרון [...] מקורו בכך שמידע ביומטרי הוא מידע שאדם "נושא" עמו באופן תמידי, המהווה חלק ממנו ואינו משתנה באופן קיצוני לאורך זמן. זאת לעומת מידע מזהה אחר (כמו תעודת זהות במתכונתה כיום והפרטים המופיעים בה) העלול להיות חשוף לשינויים ולתיקונים במרמה, עם יכולת מוגבלת לגילוי הזיוף.<sup>61</sup>

59 קיומו של המאגר הותנה בתוצאות של פיילוט (תקופת מבחן) שיבדוק את נחיצות המאגר, את היקף המידע שייאגר בו ואת אופן השימוש בו. ראו צו הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תקופת מבחן), תשע"א-2011.

60 הטכנולוגיה הביומטרית מבוססת על מדידה ועל כימות מאפיינים פיזיולוגיים הייחודיים לכל אדם, שאפשר לזהות בעזרתם אדם ברמת ודאות גבוהה. תכונתו העיקרית של הזיהוי באמצעות הטביעה הביומטרית היא איפוא עיגון הזהות בגוף. טכנולוגיות ביומטריות רבות נתונות בשימוש או בפיתוח. העיקריות הן זיהוי באמצעות טביעות אצבעות, תווי פנים, קשתית העין וגאומטריית כף היד. ליאור בן-דוד ואתי וייסבלאי, **אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ומאגרי מידע ממשלתיים, סקירה משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14.1.2009, עמ' 4-5.

61 ש.ם.

בדיקת זהות בדרך של "אחד לרבים" (כלומר, השוואת הדגימה הביומטרית והנתון הביומטרי המופק ממנה לנתונים ביומטריים של אנשים רבים) יכולה להיעשות רק כאשר קיים מאגר נתונים של אנשים רבים, דהיינו, מאגר ביומטרי מרכזי. מערכת זיהוי מעין זו יכולה לסייע במניעת זיוף וגנבה, שכן על פי נתונים שהציג יעקב גנות, מנהל מנהל האוכלוסין במשרד הפנים (בשנת 2009):

משנת 2000 עד היום, 1.3 מיליון תעודות זהות נגנבו, אבדו, במדינת ישראל וגם נמכרו [...] באותה תקופה 200,000 דרכונים, ליתר דיוק, 188,000 דרכונים נמכרו או אבדו לאזרחי ישראל [...] בתאילנד מוציאים למכירה וניקנו דרכונים ישראלים על-ידי יוצאי איראן. הדרכון שלנו ותעודות הזהות שלנו, מסמכי נסיעה או מסמכי זהות – יש מקום ויש צורך מייד להחליפם.<sup>62</sup>

הטכנולוגיה הביומטרית גם עשויה להתריע (באמצעות איתור נתונים ביומטריים של אדם השמורים במאגר) על ניסיון של אדם להנפיק תעודת זהות נוספת בזהות בדויה ואף מאפשרת לזהות קבוצת אנשים. כך למשל אפשר להשוות בין נתונים ביומטריים המופקים מתמונות פנים של קבוצת מפגינים אל מול נתונים ביומטריים של תמונות פנים השמורים במאגר.<sup>63</sup> יצירת מאגר ביומטרי שכזה תקל אפוא על עבודת הרשויות באופן משמעותי, ותאפשר בין השאר למשטרה ולרשויות החוק לזהות אזרחים לשם צרכים שונים, כולל אלו שאבדה להם תעודתם ואלו שהם בעלי "שתי זהויות".

ההצדקות להקמת מאגר מעין זה קשרו גם בין הקמתו לבין האינטרס הביטחוני של מדינת ישראל. המאגר הביומטרי הוצב בראש רשימת העזרים השימושיים לגופי הביטחון ולשמירה על הסדר.<sup>64</sup> חשיבות המאגר להגנה על ביטחון המדינה וגבולותיה עולה מדברי חבר הכנסת דאז מאיר שטרית, ראש ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בשנת 2009, שהתייחס למצב הנוכחי כ"שערורייה שאין גדולה ממנה", שכן –

אם אדם יכול לזייף תעודת זהות או דרכון בקלות כה גדולה, אין בעיה לרבים שאינם רצויים בארץ לשהות ולחיות פה, להיכנס ולצאת מהארץ

62 פרוטוקול מס' 1 מישיבת ועדה משותפת – מדע ופנים, 30.6.2009, נוסח לא מתוקן.

63 ראו העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי, עמ' 11.

64 ניצן ליכוביץ ואבנר פינצ'וק, "מדינת ישראל והחוק הביומטרי, או: המרכז והפוסט-דמוקרטיה", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 15.11.2009.

עם דרכונים מזויפים [...] העובדה שלמדינה אין יכולת לפקח שמחזיק התעודה הוא בעליה מביא לכך שמדינת ישראל פרוצה, גבולותיה פרוצים לכל רוח.<sup>65</sup>

יש לציין שבקרב רבים ממבקרי החוק (העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי) אין התנגדות ליצירת "מסמכי זיהוי חכמים" או לכוונה לשלב בהם נתונים ביומטריים אלא רק התנגדות לאגירת אמצעי הזיהוי ונתוני הזיהוי הביומטריים במאגר מידע מרכזי.<sup>66</sup> ההחלטה לעבור מהנפקת תיעוד חכם להקמת מאגר ביומטרי היא שהציתה את הוויכוח העז במנהל הציבורי ומחוצה לו: נבחרי ציבור, מדענים ידועי שם, אנשי אקדמיה, ארגוני חברה אזרחית, מומחים לאבטחת מידע ואזרחים מן השורה הזהירו מפני הקמת המאגר. "במרכז הדיונים עמדה, ועדיין עומדת, השאלה: האומנם הקמת מאגר היא אמצעי מידתי שפגיעתו בזכויות האדם שקולה כנגד תרומתו לתכלית ראויה?"<sup>67</sup>.

ההתנגדות והביקורת בנוגע להקמת המאגר הביומטרי

בדברי ההסבר לחוק שהגישה הממשלה היא אישרה כי "במרבית מדינות המערב [...] לא נהוג לשמור מאגרי מידע ביומטריים לאומיים מרכזיים ומלאים של טביעות אצבע". גם מסמך רקע שהוכן בכנסת מלמד שהמאגר, אם יקום, יהיה ראשון מסוגו בעולם הדמוקרטי. מחקר נוסף שהציגה מיד לאחר הדיון בכנסת ד"ר קרין ברזילי-נהון, ראש המרכז למידע ולחברה בבית הספר למידע, אוניברסיטת וושינגטון, חיזק טענה זו: "המדינות יושבות על הגדר [...] אחדות נרתעות מהאמצעי מרחיק הלכת, ואחרות מנהלות בנושא דיון ציבורי מתמשך".<sup>68</sup> החסרונות והסכנות שטמונים במאגרי המידע אינם מחייבים להימנע תמיד מהקמתם אך חייבים להוות שיקול בהחלטה האם להקים מאגר וכיצד להקימו. עיקרון זה יפה במיוחד למאגר הביומטרי שקובע תקדים חדש בשל רגישות המידע שבו, היקף האוכלוסייה (כל תושבי המדינה) והנזק הבלתי הפיך שטמון בו.<sup>69</sup> חשש מרכזי העולה בקרב המתנגדים הוא מדליפתו של המאגר, אם בשל כשלים ופרצות אבטחה לפריצות של האקרים ואם בשל עובדים רשלנים או גורמים הנגישים

65 פרוטוקול מס' 1 משיבת וועדה משותפת – מדע ופנים.

66 דיון נרחב במשמעות ההבדל בין הנפקת תעודות חכמות הכוללות נתונים ביומטריים ליצירת מאגר ביומטרי מרכזי ראו בהרחבה בעתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי.

67 ליבוביץ ופינצ'וק (לעיל הערה 64).

68 שם.

69 מתוך העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי, עמ' 14, 21.

אליו, שיעשו בו שימוש לא הולם או טעויות תמימות שמחירן יהיה כבד. יש אף מומחים למשפט ולאבטחת מידע, ארגונים ופעילים חברתיים ומדענים מן השורה הראשונה שהזהירו שקיום המאגר הוא סכנה לביטחון המדינה. כך למשל התייחס לחשש זה פרופסור אלי ביהם, דיקן הפקולטה למדעי המחשב בטכניון ומחוזתמי "מכתב המדענים":

כל מדינת אויב תרצה עותק של המאגר שיאפשר לה לברוק האם אדם הנכנס אליה הוא אזרח ישראלי. אם יהיה להם עותק, כל אזרח, עיתונאי או מרגל ישראלי שיגיע למדינת האויב עם דרכון זר – יזוהה מיד כישראל על פי טביעות אצבעותיו, ולכן מיד ייחשד כמרגל [...] וגם ארגוני טרור ישמחו להשתמש בנתונים הללו, למשל, לזיהוי חיילים שהשתתפו בפעולות צבאיות כנגדם [...] דליפת המאגר תהיה פשוט קטסטרופה.<sup>70</sup>

דורון שקמוני, מומחה לאבטחת מידע ומי ששימש ארכיטקט של פרויקט ממשל זמין ויועץ לעניין החתימה האלקטרונית, מציין כי –

כל ההבטחות הן תיאורטיות. ההיסטוריה הישראלית מאוד עגומה בנושא שמירה על מאגרי מידע, בייחוד מאגרי מידע ממשלתיים [...] הנזק של הדליפה הזאת הוא נזק בלתי הפיך. נדרשת תקלה אחת, כשל אחד בלבד כדי שהמידע הביומטרי של כל תושבי המדינה ייחשף ולתקן את הנזק הזה נדרשות כ-80-90 שנה.<sup>71</sup>

ואכן, ממקרי העבר נחשפת תמונה עגומה למדי בתחום ההגנה על פרטיות האזרחים ודליפת המידע ממאגרי המידע הממשלתיים. כך למשל נחשף בשנת 2007 מאגר המידע הממוחשב של מרשם האוכלוסין, המכיל את גיל אזרחי המדינה, את מצבם המשפחתי, את שמות בני זוגם והוריהם, ומידע על קשריהם המשפחתיים. דוח הפעילות לשנת 2008 של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע, קבע שגם גופים מסחריים עשו שימוש במאגר זה. נושא הפצתו של מאגר מרשם האוכלוסין ברשת נדון בהרחבה גם בדוח מבקר המדינה לשנת 2009. לפי הדוח, בדיקות שנערכו בנושא בין החודשים מאי ונובמבר 2008 העלו שקובצי המידע הרלוונטיים מופצים ברשת באין מפריע. דוח המבקר מציין שחקירה משטרתית בנושא הופסקה במרץ 2008 בטענה שאי-אפשר להשלימה

70 אלי ביהם, "מאגר טביעות אצבע – סכנה לביטחון המדינה", ynet, 30.7.2009.

71 העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי, הוועדה המשותפת, פרוטוקול 30.6.2009, עמ' 26.

בשל ריבוי החשודים בשימוש במאגר. מקרה נוסף התרחש ב־2008, כשמבקרת הפנים של עיריית אילת מצאה שמנהל מנהל האוכלוסין באילת ניצל את הגישה שהייתה לו למערכת כדי להנפיק דרכונים שלא כדין ולבצע מניפולציות בתאריכים במרשם. יתר על כן, דו"ח מבקר המדינה לשנת 2009 חשף גם פרצות באבטחת מידע במחשבי משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי. הדוח מתייחס בין השאר גם לפקידי המוסד לביטוח לאומי שחייטטו בפרטיהם האישיים של קרובי משפחותיהם של העובדים בשירותי ושל אישים מפורסמים. המבקר העלה חשש שהמחויבות למלא אחר החוק להגנת הפרטיות ואחר הוראות אבטחת המידע אינה עומדת בראש סדר העדיפויות של בכירי המשרדים. בין היתר הצביע על חשש לפרצות בתחום ניהול הסמאות במאגר והצפנת הנתונים, וכן על סכנה לפריצות אבטחה העלולות להביא לדליפת נתונים או לשיבוש פעולת המאגר כולו. לנוכח כל זה, "השאלה איננה רק אם המדינה תצליח לשמור על משאב זה מפני גורמים חיצוניים אלא גם, 'מי ישמור על השומרים?'".<sup>72</sup>

דומה שתמונת המצב נכון להיום אינה מבשרת טובות אף היא. כך למשל, במסגרת דוח מבקר המדינה האחרון (לשנת 2011) נעשתה ביקורת בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות בשבע רשויות מקומיות. ברשויות המקומיות מאגרי מידע רבים על הנושאים הבאים: כספים (גבייה, שכר, תשלומים לספקים ועוד), תכנון ובנייה, חינוך (שירות פסיכולוגי חינוכי, גני ילדים, קייטנות ועוד), רווחה, כוח אדם, רישוי עסקים, תחבורה וחנייה, תברואה, ועוד. כמה מהמאגרים כוללים גם מידע רגיש, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, למשל: אבחונים פסיכולוגיים וחוות דעת של פסיכולוגים ושל עובדים סוציאליים. ממצאיו של דוח זה מסתמן שלרשויות המקומיות חסרה עדיין התשתית לטיפול בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות. ברוב הרשויות שנבדקו אין הנחיות מפורטות לטיפול שוטף בנושא; רובן פועלות ללא ממונה על אבטחת המידע כנדרש בחוק; מאגרי המידע שבהן אינם רשומים כנדרש והיקף פעולותיהן בתחומי ההדרכה והביקורת מצומצם. לא פלא אפוא שמומחים שונים רואים במקרים אלו סמן לעתיד אם יוקם מאגר ביומטרי שירכז בו מידע רגיש ביותר על כלל תושבי ישראל.

חשש נוסף הקשור בהקמת המאגר הביומטרי הוא ממדרון חלקלק או מזחילת פונקציות (function creep), שכן בשל רגישותו ישמש מאגר זה יעד ללחצים מצד גורמים ציבוריים ופרטיים שיביאו להרחבת השימוש במידע מעבר לתכליתו הציבורית המקורית. במקרה זה, התהליך (של פוטנציאל הרחבת השימוש במאגר) החל בשלב מוקדם במיוחד: המאגר הביומטרי תוכנן כדי לענות על צרכיו של משרד הפנים, אבל עוד קודם שהגיע לכנסת הצליחה גם המשטרה להציג את צרכיה ודרשה להשתמש

72 בג"ץ 8070/98, האגודה לזכויות האזרח נגד משרד הפנים, פ"ד נ"ח (4) 842, 856, 2004.

במידע שייאסף במאגר (לא הובהרו או נדונו השימושים השניוניים שהמשטרה תרצה לעשות במאגר, הצורך העומד בבסיסם והפגיעות הצפויות הנוספות העלולות להיגרם לתושבים כתוצאה משימושים אלו).<sup>73</sup>

נזק עלול להיגרם לאדם לא רק כתוצאה משימוש לרעה בנתוניו הביומטריים אלא גם מתקלות או משגיאות במערכת הזיהוי הביומטרית עצמה (כשלים כאלה נפוצים במיוחד כאשר הטכנולוגיה הבוסרית מופעלת על קבוצות גדולות של אנשים).<sup>74</sup> השימוש בזיהוי באמצעות טביעת אצבע מעורר קושי גם בשל הקונוטציה של איסוף טביעות אצבע לטיפול בפושעים ובחשודים בפשיעה,<sup>75</sup> ולא בלתי-סביר שאזרחים חפים מפשע יובאו לתחנת המשטרה רק משום שטביעת אצבעותיהם תהיה דומה לזו שזוהתה למטרה פלילית.<sup>76</sup> הטכנולוגיה הביומטרית מייצרת אפוא מעין תהליך כפול אשר בו מתרחש מצד אחד תהליך של התרחקות השלטון מהאזרח הפרטי ומיכון היחס אליו – יחס שיחייב מעתה תיווך של המערכות הביומטריות האוטומטיות – ומן הצד האחר יצומצם המרחק בין בעל השררה לבין גופו הפרטי של האזרח לכדי לא יותר מלחיצת כפתור.<sup>77</sup>

73 מתוך העתירה לבג"ץ נגד הקמת המאגר הביומטרי, עמ' 17.

74 שם.

75 בן-דוד ווייסבלאי (לעיל הערה 60).

76 קריין ברזילי-נהון, "עשר סיבות מדוע חוק המאגר הביומטרי רע לקופת המדינה, רע לזכויות הפרט, רע לאזרחים, רע לביטחון ורע לדמוקרטיה", העין השביעית, 26.7.2009.

77 ליבוביץ ופינצ'וק (לעיל הערה 64).

## ג. פער דיגיטלי, הגנה על פרטיות וממשל פתוח: היבטים נבחרים

מנתוני סקר שנערך באפריל 2012 במרכז גוטמן לסקרים במכון הישראלי לדמוקרטיה<sup>78</sup> בנוגע לשירותים הממשלתיים המקוונים בישראל עולים הנתונים דלהלן.

מודעות ושימוש באתרים ממשלתיים מקוונים: כללי

רוב הציבור מודע לאפשרות של קבלת שירותים ממשלתיים באינטרנט (66%); שיעור המשתמשים בשירותים הממשלתיים בקרב הגולשים גבוה גם הוא, ועומד על 77% (של משתמשים "פעמים רבות" ו"פעמים מועטות").

לוח 1. שיעור המשתמשים בשירותים ממשלתיים באינטרנט, לפי היקף השימוש (באחוזים)

37.3	פעמים רבות
39.9	פעמים מועטות
21.6	כלל לא
1.2	לא יודע/מסרב

מקור: סקר של מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012. הערה: לנתונים חברתיים-דמוגרפיים של המשתמשים בשירותים ושל מי שאינם משתמשים בהם בהשוואה לכלל הגולשים ראו לוחות 1-2 בנספח.

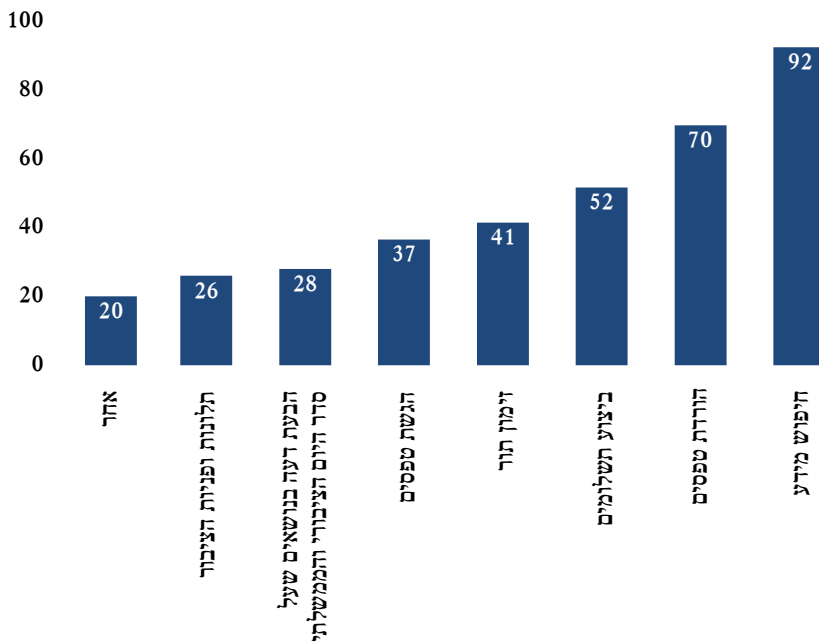
### סיבות לאי-שימוש באתרים ממשלתיים מקוונים

הסיבה העיקרית לְאי-שימוש בשירותים ממשלתיים זמינים באינטרנט, לפי הסקר, היא חוסר צורך (47%). הבוחרים "לא צריך" כסיבה העיקרית לְאי-שימוש באתרים הממשלתיים הם בעיקר יהודים ובעלי הכנסה גבוהה. בקרב המציינים "מסובך מדי" (13%) כסיבה העיקרית לְאי-שימוש באתרים הממשלתיים נכללו בעיקר ערבים, בעלי

השכלה נמוכה ובעלי הכנסה נמוכה. בקרב מי שציינו העדפת יחס אישי (8%) כסיבה העיקרית לִאי־שימוש באתרים הממשלתיים בלטו בעיקר מבוגרים בני 55 ומעלה. 3% בלבד ציינו את החשש מהפגיעה בפרטיות כסיבה לכך שהם אינם משתמשים בשירותים הממשלתיים (ראו פירוט בלוח 3 בנספח).

### שימושים נפוצים באתרים ממשלתיים מקוונים

תרשים 9. שימושים נפוצים בשירותים הממשלתיים המקוונים (באחוזים מכלל הגולשים באינטרנט)



מקור: סקר של מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012.

השימוש הנפוץ ביותר לגלישה באתרים ממשלתיים הוא חיפוש מידע (92%). אחריו באים: הורדת טפסים (70%), ביצוע תשלומים (52%), זימון תור (41%), הגשת טפסים (36.5%), הבעת דעה (28%) ותלונות (26%) (20% ציינו "אחר").



## חשש לפרטיות בשל השימוש באתרים ממשלתיים מקוונים

אתרי הבנקים שימשו נקודת התייחסות (benchmark) היות שידוע שהשימוש בהם הוא בין הנפוצים, וגלישה באתרי הבנקים נוגעת במידע רגיש מאוד.

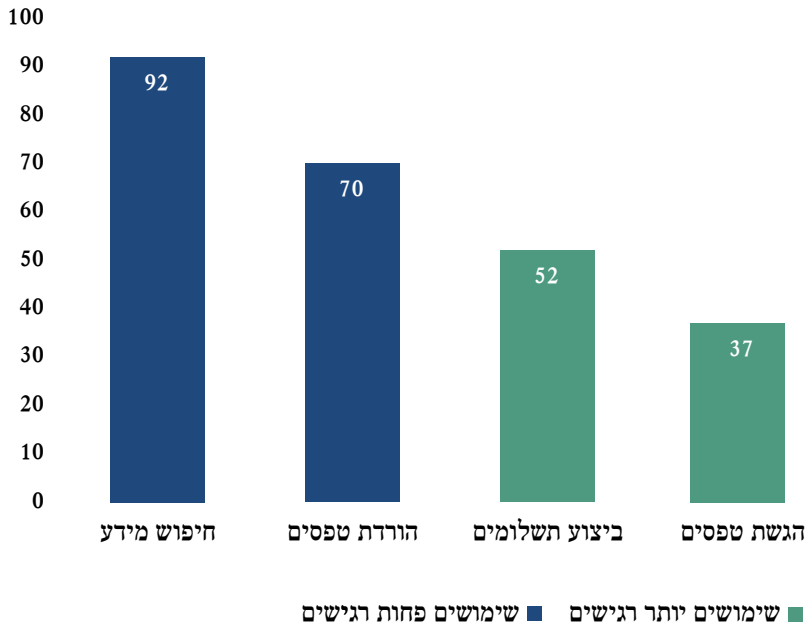
לוח 2. "למיטב הערכתך, האם באתרים הממשלתיים באינטרנט נשמרת הפרטיות של המשתמש יותר, פחות או במידה דומה לשמירה באתרי הבנקים?" (באחוזים)

כלל לא משתמשים באתרים הממשלתיים	משתמשים מעט באתרים הממשלתיים	משתמשים הרבה באתרים הממשלתיים	כלל המדגם	
5.7	4.0	6.9	5.6	באתרים הממשלתיים באינטרנט נשמרת פרטיות המשתמש יותר מאשר באתרי הבנקים
25.9	37.8	39.6	32.3	במידה דומה לזו של הבנקים
22.4	20.9	15.8	17.0	באתרים הממשלתיים באינטרנט נשמרת פרטיות המשתמש פחות מאשר באתרי הבנקים
46.1	37.3	37.8	45.1	לא יודע / מסרב
100	100	100	100	סך הכול
95	175	164	599	מספר המשיבים

מקור: סקר של מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012.  
\*הקבוצה החסרה המשלימה ל-599 היא המשיבים שאינם גולשים באינטרנט.

העמדה השכיחה (32.3%) היא שרמת השמירה על הפרטיות באתרי הממשלה דומה לשמירה על פרטיות המשתמש באתרי הבנקים. 17% חושבים שרמת ההגנה על הפרטיות באתרי הממשלה פחותה מזו של הבנקים, ומיעוט קטן בלבד (5.6%) סבור שהשמירה על פרטיות המשתמש גבוהה באתרים הממשלתיים מזו שבאתרי הבנקים.

תרשים 10. שיעור המשתמשים בשירותים, לפי מידת רגישות השימוש (באחוזים מכלל הגולשים באינטרנט)



מקור: סקר של מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012.

כוונתי ב"שימוש רגיש" היא לשירות הדורש רמה גבוהה יחסית של חשיפת מידע אישי של המשתמש (ביצוע תשלומים או הגשת טופס שיש בו פרטים אישיים). זאת לעומת הורדת טופס או חיפוש מידע, שאינם מצריכים חשיפה מעין זו. מהתרשים עולה שהשימושים הנפוצים לגלישה באתרים הממשלתיים (חיפוש מידע והורדת טפסים) הם אלו הפוגעים פחות בפרטיות המשתמש. ניתוח על בסיס משתנים חברתיים-דמוגרפיים העלה ששימושים רגישים יחסית בגלישה באתרים הממשלתיים, כמו הגשת טפסים וביצוע תשלומים (הדורשים חשיפה גדולה יותר של מידע אישי רגיש), נעשים בעיקר בידי "קבוצות חזקות" בחברה הישראלית, ומאפיינים אנשים שהם יותר חילונים, בעלי השכלה אקדמית מלאה ובעלי הכנסה גבוהה (ראו לוח 4 בנספח). במילים אחרות, "קבוצות חזקות", בעלות נגישות ואוריינות דיגיטלית גבוהה בחברה הישראלית, הן העושות שימוש רב יותר בשירותים הממשלתיים ה"רגישים" יותר מבחינת תחושת ההגנה על הפרטיות. מעבר לכך, נמצא ששימוש באתרים הממשלתיים כערוץ להבעת עמדה ותלונה נעשה בידי מגוון אוכלוסיות, שביניהן בולטים (מקרב הגולשים באינטרנט) ערבים ובעלי השכלה אקדמית מלאה.

## סיכום הנתונים

בהינתן הנתונים על הפער הדיגיטלי (והבנתו כבעיית יסוד) אפשר לומר שישנה מודעות בקרב הציבור הישראלי (הגולש באינטרנט) לשירותי הממשל המקוון ונעשה בהם שימוש רב למדי בידי האזרחים. אולם בקרב אלו הרואים אתרים אלו מסובכים ובקרב אלו המעדיפים יחס אישי, עדיין בולטות קבוצות ה"לא משתתפים/נגישים" המסורתיות (בעלי השכלה נמוכה, בעלי הכנסה נמוכה, ערבים ומבוגרים בני 55 ומעלה, בהתאמה). עם זאת, נתון מעודד במידת מה קשור במשתמשים באתרים הממשלתיים כערוץ להבעת דעה ותלונה בקרב הגולשים באינטרנט. העובדה שלא רק "אוכלוסיות חזקות" בחברה הישראלית (אלא גם ערבים למשל) רואות באינטרנט ערוץ להבעת עמדה וחשות בטוחות להתלונן מחזקת את הדמוקרטיזציה של תהליך הפיכתו של הממשל לזמין ומאפשרת להביא לידי ביטוי את קולן של קבוצות אלו (ובכך אולי אף להגביר את יכולתן להשפיע) במסגרת תהליך השיתוף.

כמו כן, הנתונים חושפים שמידת האמון ברמת ההגנה על הפרטיות באתרים הממשלתיים כפי שהיא באה לידי ביטוי באופני השימוש (שימושים רגישים יותר ופחות) נגזרת גם היא ממעמד חברתי-כלכלי והשכלה (אוכלוסיות "חזקות" בחברה הישראלית עושות שימוש בשירותים רגישים יותר התובעים חשיפה רבה יותר של מידע אישי רגיש), ובכך נחשפת הצלבה שיש לתת עליה את הדעת בין מידת החשש מאבדן הפרטיות לבין נתוני הפער הדיגיטלי כפי שהוצגו במסמך זה. ייתכן שההסבר לכך טמון בביטחון שחשות קבוצות אלו במרחב הדיגיטלי בשל נגישות ואוריינות טכנולוגית גבוהה, וכפועל יוצא, כושרן הגבוה להסתגל לסביבה הטכנולוגית, ליהנות מהיתרונות ומהתועלות הטמונים בה, לתת בה אמון ולאמץ את השינויים בה.

## סיכום ומסקנות

קידום נושא הממשל הפתוח מצוי בישראל בחיתוליו. אתגרים רבים עוד ניצבים לפנינו. מלבד הסוגיות שנדונו (בעיית הפער הדיגיטלי וההגנה על פרטיות האזרח), הממשלה עדיין אינה "מדברת" בשפה טכנולוגית אחידה (ישנו קושי בהטמעת סטנדרטים אחידים וביצירת האחדה צורנית של אתרי האינטרנט של כל רשויות השלטון, והיעדר שימוש רוחבי במאגרי המידע הממשלתיים). דוח מבקר המדינה האחרון (לשנת 2011) גם העלה שיותר מתשע שנים לאחר החלטות הממשלה שלפיהן יש לאפשר לכל אזרח לבצע את התשלומים לממשלה באופן מקוון, עדיין יש תשלומים שאי-אפשר לשלםם באופן זה. נוסף על כך, עדיין אין בידי משרד האוצר מיווי מלא של כל התשלומים הממשלתיים – תנאי הכרחי ליישום החלטות הממשלה במלואן – ואין בידי משרד זה נתונים מלאים בנוגע לשכיחות השימוש בכל אחד מהתשלומים הממשלתיים המתבצעים כיום באופן לא מקוון. נתונים אלה היו מאפשרים ליחידת הממשל הזמין ולמשרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול ליישום ההחלטות לפי סדרי עדיפויות. יתר על כן, יש גופים ממשלתיים רבים שמשרד האוצר לא הצליח לבסס ולהטמיע בהם מערכת חתימה אלקטרונית.

מעל לכול ניצב הקושי לשנות את התרבות הארגונית במשרדים הממשלתיים בכיוון המתחייב ממדיניות זו. כך למשל, יש התנגדויות פנימיות בקרב פקידי ממשל לקידום תהליכי מדידה ובקרה של ביצועי עובדי המגזר הציבורי ואיכות השירות הממשלתי הניתן לציבור. רבים מאנשי הממשל עדיין מצדדים בעמדת הממשל כ"מיניסטרויון של מידע", שלפיה מידע שלטוני הוא רכוש השלטון – תפיסה המעודדת תרבות של סודיות שלטונית. עדיין קיימת שמירה קנאית מצד כל משרד ממשלתי על האוטונומיה שלו ועל עצמאותו באופן המקשה על יצירת תיאום בין שלל הגופים השלטוניים. התייחס לכך השר מיכאל איתן באמרו שה"ממשלה היא עדיין אוסף של ממלכות".<sup>79</sup>

נכון להיום סובלת מדיניות הממשל הפתוח גם מהיעדר משאבים, עניין, התלהבות וחשיבה ארוכת טווח במערכת הפוליטית, ומחסור מודעות ציבורית. זאת חרף היותו נושא קונסנזואלי למדי שאינו מזוהה בהכרח עם עמדה מפלגתית פוליטית זו או אחרת. מעטים הם מאגרי המידע הזמינים, ומיזמי השתתפות הציבור השונים ספורדיים ולא מקיפים. מקדמי יוזמת הממשל הפתוח, המבססת את הצלחתה ואת קידומה על "המירוץ

הטכנולוגי", חייבים להביא בחשבון חולשה נוספת שלו, הטמונה בהיותו א־פרסונלי. גם אם ככזה הוא מסייע בקידום שירות ללא משוא פנים הרי שהוא עלול בפועל גם להגביר את תחושת הניכור והריחוק של האזרח ממערכות השלטון (בהיעדר מענה אישי פנים מול פנים עם פקיד ממשל) ובכך להעמיק את כיסי האי־אמון.

## מסקנות

- יש לפעול לקידום המודעות הציבורית לשירותי הממשל הפתוח באמצעים האלה:
- **קידום מערכות הסברה בנושא ממשל פתוח** (בעיתונות, בתקשורת ההמונים וב"מדיה החדשה") שיפיצו את סוג השירותים הממשלתיים הניתנים באופן מקוון ואת היתרונות הגלומים בשימוש בהם: חיסכון בזמן ובכסף, מענה מהיר לבקשות ולשאלות ונגישות מעבר לשעות הפתיחה של מי שבוחר להגיע למשרדי הרשות.
  - **ביצוע ופרסום סקרי דעת קהל** שיזכו, כך יש לקוות, לכיסוי תקשורתי וילווו בראיונות בתכניות אקטואליה; בחינת אפשרות לפינה קבועה בתכניות אקטואליה, שתוקדש לשאלות ולפניות הציבור בסוגיות הקשורות בשירות הממשלתי המקוון לציבור.
  - **הפקת "מסמך הנחיות לאזרח"** המכיל ערכונים, הסברים, כתובות ומספרי טלפון של כלל השירותים הממשלתיים הזמינים ונגישים באופן מקוון בשפה פשוטה ונגישה לכול ויידוע שוטף של הציבור על השירותים הממשלתיים הנגישים בלחיצת כפתור באמצעות דיוור ישיר, ניוזלטרים, מסרונים והודעות ברשתות החברתיות.
  - **פריסת מוקדי הדרכה / הכשרה / סדנאות ברחבי הארץ** (במתנ"סים) בנושא השימוש בשירותים הממשלתיים באינטרנט, בעיקר בקרב אוכלוסיות "לא נגישות" כגון קשישים, מיעוטים, חרדים, בעלי השכלה והכנסה נמוכה ובאזורי הפריפריה.
  - **ייזום תחרויות שמטרתן עידוד ההשתתפות הציבורית במיזמי הממשל הפתוח** (כמו למשל פיתוח אפליקציות נגישות המבוססות על מידע שלטוני פתוח) ומתן פרסים כספיים לעידוד המעורבות האזרחית בתהליך קבלת ההחלטות השיתופי.
  - **הפקת כנסים**, שולחנות עגולים וימי עיון פתוחים לקהל הרחב.
  - **מתן מענקים כספיים לקידום הידע המחקרי והמקצועי** על אודות היבטים שונים של רעיון הממשל הפתוח ממגוון מחלקות ודיסציפלינות.

- הפצה ומינוף הצטרפות ישראל ליוזמה הבינלאומית לקידום הממשל הפתוח, ובכלל זה העמקת הידע המקומי בתחום באמצעות שימוש במומחים בינלאומיים השותפים ליוזמה.
- הכנת תכנית ייחודית ומפורטת לקידום תהליכי שיתוף הציבור בחברה הישראלית. סוגי הנושאים שבהם תעסוק התכנית יהיו: אופן הביצוע, הגורמים המבצעים, אופני הטמעת המידע מתהליך השיתוף במדיניות הממשלתית, ועוד. כל זאת בהתבסס על קביעת הממשלה שלשיתוף הציבור יש תפקיד בתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות ובעיצוב המדיניות. יש להקפיד שלא להיצמד יתר על המידה להיבט של שיפור השירות הממשלתי לציבור במסגרת קידום הממשל הפתוח. התמקדות יתר מעין זו תוביל לתפיסת הממשל כ"ספק שירותים" ובכך תחמיץ את רעיון הממשל הפתוח כמגלם עקרונות של השתתפות ושיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות השלטוניות במטרה להגביר את הקשר ואת האמון בין האזרחים לממשל.
- פיתוח קוד אתי בתהליך שיתופי שיכלול מערך סטנדרטים, עקרונות וכללים המתייחסים הן לנושא ההגנה על הפרטיות במסגרת השימוש בשירותים הממשלתיים המקוונים הן לאופן ביצוע תהליכי שיתוף הציבור.
- עידוד ארגוני החברה האזרחית ותמיכה בהם הן כמי שתומכים בתהליכי הנגשת המידע לקהלים השונים הן כמי שמתריעים על הסכנות הטמונות בהיבטים של הנגשת מידע העלולים לפגוע בפרטיות האזרחים או של ניצול לרעה של מידע הנאסף על האזרח במאגרי המידע הממשלתיים. יש לתמוך בקידום יוזמות אזרחיות שמטרתן הגברת הפיקוח והבקרה על יישום ערכי הממשל הפתוח.
- שיתוף מומחים בתחום הפער הדיגיטלי ואבטחת המידע בכל שלבי קבלת ההחלטות ובשלבי יישום והטמעת שירותי הממשל הזמין, כמו גם בתהליכי שיתוף הציבור המקוונים.
- קידום פעולות הסברה, הדרכה והעלאת מודעות לסוגיות הגנת הפרטיות ברשת לכלל הציבור הרחב בהתייחס, למשל, לחקיקה הקיימת בנושא הגנת הפרטיות; לחשיבות קריאת מדיניות שמירת הפרטיות של אתרי האינטרנט השונים; למודעות לסיכונים הקיימים בחשיפת מידע המצוי ברשת.
- בחינה מראש של שאלות בנושא הגנה על פרטיות המשתמש בשלבי עיצוב הטכנולוגיה. כעבור זמן מסוים, המשמש חלון הזדמנויות, הטכנולוגיה מתקבעת שכן הציבור לומד להשתמש בה, ומעבר לטכנולוגיה אחרת (פוגענית פחות) כרוך בעלויות שונות. מומחים להגנת המידע והפרטיות יכולים לבחון מראש שאלות

כמו: האם נאסף מידע, איזה מידע נאסף, כיצד הוא נאסף, האם הוא נגיש, למי ובאילו תנאים, האם יש אמצעי אבטחת מידע ומה הם, האם יש במערכת העברת מידע מובנית, מחיקת מידע מובנית וכדומה. יש לפעול לפי אלה כדי למזער את הפגיעה.<sup>80</sup>

● **הקפדה על קיום פעולות בקרה בעניין אבטחת המידע והגנת הפרטיות כדי לזהות פעולות חריגות או ניסיונות של גורמים לא מורשים לפגוע במידע ובפרטיות.** דבר זה ייעשה, בין היתר, באמצעות מינוי ממונים על אבטחת המידע והגנת הפרטיות; גיבוש מסמך מדיניות בנושא אבטחת המידע; קיום הדרכות, ימי עיון והכשרות עובדים ומשתמשי מחשב בתחום אבטחת המידע וגורמי הסיכון הקיימים בשימוש במערכות המידע (להרחבה ראו דוח מבקר המדינה לשנת 2011).

להמלצות מפורטות נוספות בהיבטים אלו ואחרים ראו מחקרה של ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, **מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי**, עמ' 144-157.

80 להרחבה בנוגע להיבט זה ראו את פרסומיו של פרופסור מיכאל בירנהק. כך למשל במאמרו "טכנולוגיה ומשפט: דרוש שילוב ידיים בהגנה משותפת על הפרטיות" ובספרו **מרחב פרטי: הזכות לפרטיות בין משפט לטכנולוגיה**, רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר אילן, 2010.

## נספח

לוח 1. משתמשים בשירותים הממשלתיים באינטרנט, לפי היקף השימוש ודת (באחוזים)

ערבים		יהודים		
מכלל הערבים באחוזים, מכלל הערבים במדגם	מכלל הערבים הגולשים באינטרנט	מכלל היהודים במדגם באחוזים,	מכלל היהודים הגולשים באינטרנט	
21.1	38.0	28.4	37.2	פעמים רבות
20.0	36.0	30.8	40.4	פעמים מועטות
13.3	24.0	16.2	21.3	כלל לא
1.1	2.0	0.8	1.1	לא יודע/מסרב
44.4	—	23.7	—	לא גולש/לא השיב אם גולש באינטרנט
100	100	100	100	סך הכול
90	50	509	388	מספר המשיבים

מקור ללוחות 1-5: סקר של מרכז גוטמן לסקרים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, אפריל 2012.

לוח 2. קבוצות המתאפיינות בשימוש גבוה יחסית בשירותים הממשלתיים המקוונים בהשוואה לכלל הגולשים, לפי פרופיל חברת-דמוגרפי (באחוזים)

שיעור המשתמשים	שיעור בכלל הגולשים	
		שימוש גבוה
46.1	53.4	תואר אקדמי מלא
51.3	55.6	חילונים
44.1	47.0	בעלי הכנסה גבוהה
		שימוש נמוך
25.9	30.1	גילאי 18-34
28.3	48.5	בעלי השכלה תיכונית מלאה
24.2	34.0	בעלי הכנסה נמוכה
4.5	8.1	חרדים
32.1	44.6	מסורתיים



לוח 3. סיבות לא־שימוש בשירותים הממשלתיים באינטרנט (באחוזים)

השתמשו מעט	לא השתמשו כלל	
50.4	47.0	לא צריך לקבל מידע או לבצע "סידורים" במשרדי הממשלה
15.7	13.1	מסובך מדי / לא מתמצא באתרים הממשלתיים
7.2	9.2	לא ידע שיש אפשרות לקבל באינטרנט מידע או שירותים של המשרדים הממשלתיים
11.5	8.2	מעדיף יחס אישי – פנים אל פנים
4.8	2.7	חושש מפגיעה בפרטיות / אינו רוצה לחשוף פרטים אישיים באינטרנט
8.5	15.4	סיבה אחרת
2.0	4.5	לא יודע / מסרב להשיב
100	100	סך הכול
175	95	מספר המשיבים

לוח 4. קבוצות המתאפיינות בשיעור גבוה יחסית של משתמשים בשירותים "רגילים" בהשוואה לכלל הגולשים (באחוזים)

שיעור המשתמשים	שיעור בכלל הגולשים	
		הגשת טפסים
51.3	66.1	חילונים
41.2	46.8	גילאי 35-54
46.1	62.5	תואר אקדמי מלא
44.1	50.3	בעלי הכנסה גבוהה
23.0	27.9	בעלי הכנסה בינונית
		ביצוע תשלומים
51.3	62.7	חילונים
46.1	58.8	בעלי השכלה אקדמית מלאה
44.1	56.3	בעלי הכנסה גבוהה

לוח 5. קבוצות המתאפיינות בשיעור גבוה יחסית של משתמשים בשירותי "שיתוף הציבור" מקוונים בהשוואה לכלל הגולשים (באחוזים)

שיעור המשתמשים	שיעור בקרב כלל הגולשים	
הגשת תלונות ופניות		
54.3	50.2	גברים
51.7	46.1	בעלי תואר אקדמי מלא
35.1	32.1	מסורתיים
29.9	23.0	בעלי הכנסה בינונית
21.8	11.4	ערבים
הבעת דעה		
50.6	46.1	בעלי השכלה אקדמית מלאה
38.4	20.5	עולי חבר המדינות
36.9	32.1	מסורתיים
36.2	23.0	בעלי הכנסה בינונית
25.5	11.4	ערבים