



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כ"ד בכסלו תשע"ו

6 בדצמבר 2015

מידע בנושא שימוש בדוא"ל בתקשורת עם משרדי הממשלה ורשויותיה

לקראת דיון ועדת המדע והטכנולוגיה בנושא "משרד ללא פקס! תקשורת מול משרדי בממשלה באמצעות דואר אלקטרוני", להלן מידע ונתונים בנושא.

רקע

מושגים שונים משמשים כדי לתאר את המפגש של מהפכת המידע עם רשויות השלטון: "ממשל אלקטרוני" (E-Gov); "ממשל פתוח" (Open-Gov); "דמוקרטיה אלקטרונית" (E-Democracy) ועוד.

בהכללה, בעוד המושג "ממשל אלקטרוני" מיסד את ההכרה כי טכנולוגיות המידע, ובראשן האינטרנט, מאפשרות מתן שירותים יעילים, מהירים וזמינים, וכי יש לרתום את הטכנולוגיות הללו לייעול השירות לאזרח ולשיפור עבודת השלטון עצמה, המושגים "ממשל פתוח" ו"דמוקרטיה אלקטרונית" מייצגים הבנה כי באמצעות טכנולוגיות אלה ניתן לשתף עם הציבור מידע, ובכך ליצור שקיפות, דיווחיות ואפשרות לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות עצמם.¹ המעבר בין השלבים מייצג גם ניסיון למעבר מתקשורת חד צדדית - מן השלטון לציבור, לתקשורת דו צדדית בה גם הציבור מתקשר עם השלטון.²

השימוש בדוא"ל בתקשורת עם משרדי הממשלה

על רקע התפתחותם של שירותי אינטרנט מתקדמים הכוללים לא רק קבלת מידע, אלא גם אפשרות לבצע שירותים שונים דוגמת שליחה ומילוי של טפסים; קבלת אישורים; ביצוע תשלומים ועוד, נראה כביכול כי האפשרות של האזרחים לתקשר עם גופי השלטון באמצעות דוא"ל היא בבחינת מובן מאליו. בתוך סביבה השואפת לחדשנות טכנולוגית, שירות מתקדם ושיתוף אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, האפשרות לשלוח ואולי אף לקבל מענה ממשרדי ממשלה באמצעות דוא"ל איננה נתפסת כאפשרות עתידנית או מתקדמת אלא כמעט כשירות בסיסי. למרות זאת, כפי שיוצג להלן, **יישומה של אפשרות התקשורת האמורה מול משרדי הממשלה ורשויותיה חלקי בלבד. בנוסף, עד כה טרם גובשה מדיניות ממשלתית כוללת בנושא.** בהמשך תוצג התייחסות רשות התקשוב הממשלתי, המציינת בתשובתה מספר חסמים לשימוש מלא בדוא"ל.

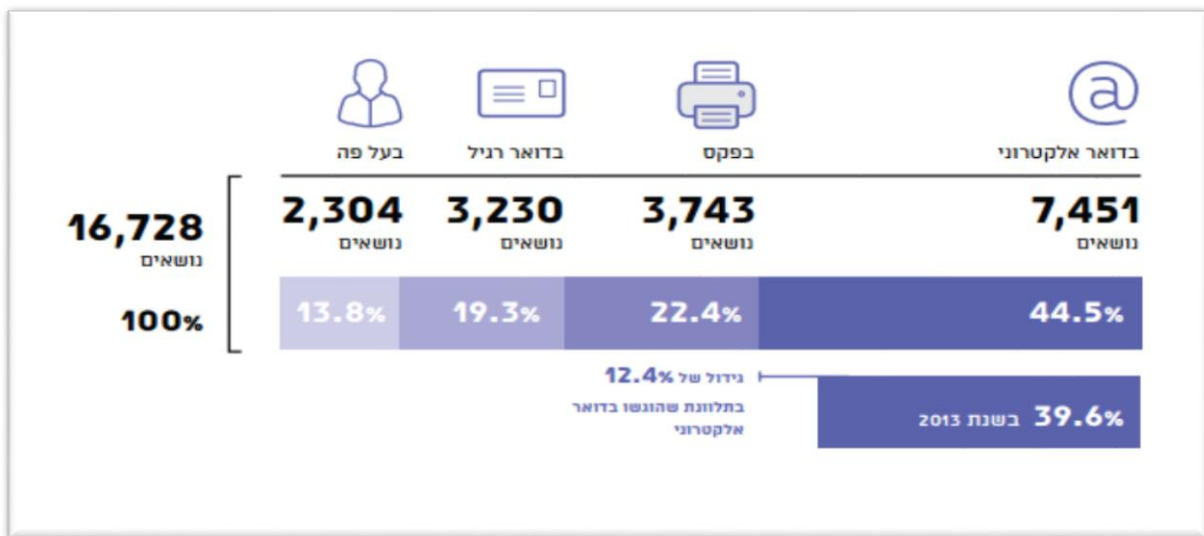
¹ להרחבה בנושא ראו: "ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי", אילת רותם, חיבור לקבלת תואר מוסמך, ספטמבר 2006, אוניברסיטת תל-אביב. תהילה שוורץ אלטשולר, "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2012.

² מושג רווח נוסף הוא E-participation או שיתוף דיגיטלי, המייצג את אותה מגמה של שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות. ראו למשל: [United Nations E-Government Survey 2014](#).

יצוין, כי למרות שהמידע המוצג להלן על שימוש בדוא"ל מתמקד בעיקר באפשרות לשלוח דוא"ל למשרדי הממשלה ורשויותיה, תקשורת דוא"ל מן הרשויות עשויה לכלול שירותים מתקדמים שונים, בהם לדוגמא, משלוח דוא"ל לאזרחים ביחס למימוש זכויות כלכליות שלהם בהתאם לנתונים הספציפיים שלהם; צירוף אזרחים לקבוצות תפוצה של מידע בהתאם לסביבת מגורים, תחומי עניין או מאפיינים אחרים שלהם.³

אין ברשותנו נתונים ביחס להיקף השירותים והגופים הדורשים כי התקשורת איתם תבוצע באמצעות פקס. אינדיקציה לנגישות הגבוהה של שימוש בדוא"ל אל מול דפוסי תקשורת אחרים ניתן לראות בנתוני דוח נציב תלונות הציבור המציג את התפלגות אופן קבלת התלונות שהופנו אליו מן הציבור.

איור 1. התפלגות תלונות לנציב תלונות הציבור לפי דרך קבלת התלונה⁴



כפי שניתן לראות באיור 1 לעיל, מתוך דוח נציב תלונות הציבור לשנת 2014, אופן קבלת התלונות השכיח ביותר בלשכת הנציב היא באמצעות דוא"ל (44.5% מן הפניות), בהפרש ניכר מן החלופה של פקס (22.4%). עוד ניתן לראות באיור כי חל גידול של 12.4% בשיעור הפונים בדוא"ל בהשוואה לשנת 2013.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל ראש רשות התקשוב הממשלתי, האחראי על יחידת ממשל זמין ועל היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, בבקשה למידע על האפשרות לתקשר עם משרדי הממשלה ורשויותיה באמצעות דוא"ל. להלן יוצגו נתונים שנתקבלו מרשות התקשוב. יצוין, כי הנתונים מתייחסים רק לחלק ממשרדי הממשלה ורשויותיה.⁵

³ תהילה שוורץ אלטשולר, "מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן דיגיטלי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, ינואר 2012.

⁴ נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 41 לשנת 2014, יוני 2015.

⁵ חיפוש במקורות אחרים, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובמאגרי ה-OECD לא העלה מידע ספציפי בעניין הנידון. במידע שנאסף על ידי הלמ"ס במסגרת הסקר החברתי נשאלו הנסקרים היחס לשימוש באינטרנט לצורך קבלת שירותים ממשלתיים ממשלה כגון: הורדה או מילוי טפסים, קבל אישורים ותעודות, אך לא הייתה התייחסות ספציפית לדוא"ל; בנתוני ה-OECD על שנת 2014 ביחס לשימוש בשירותי ממשל דיגיטלי, המידע עסק בהשגת מידע ובמשלוח טפסים למעט דוא"ל. בנוסף, נתוני ישראל בנושא המוצגים בדוח Government at a Glance הם משנת 2009 ולכן מספקים אינדיקציה חלקית בלבד בעניין.

לוח 1. שירות באמצעות דוא"ל במשרדי ממשלה ורשויות נוספות, 2015.⁶

גוף	האם קיימת אפשרות בדוא"ל	האם כתובת דוא"ל מוצגת באופן ברור בפרסומי המשרד/רשות*	אופן הפנייה (ניתוב ע"פ נושאים או גורמים/ כתובת דוא"ל מרכזית/ מערכת פניות מקוונת ללא דוא"ל)	האם ניתן לצרף קבצים לפנייה	האם נשלח אישור על קבלת הפנייה	האם נשלח מענה לפניית
המוסד לביטוח לאומי	לא	לא רלוונטי	קיימת מערכת פניות מקוונת ללא דוא"ל	בשלב פיילוט	לא ידוע	לא ידוע
הנהלת בתי המשפט	בנושאים מנהליים בלבד	לא	קיימת מערכת מקוונת להגשת תביעות קטנות	לא	לא ידוע	לא ידוע
משטרת ישראל	חלקי - יוזמה פרטית של תחנות בודדות. קיימת כתובת דוא"ל ליחידה לתלונות הציבור.	לא	קיימת מערכת מקוונת לפניות ציבור	לא	לא ידוע	לא ידוע
משרד הבריאות	כן	כן	בנוסף לדוא"ל המחולק לפי גורמים ונושאים שונים, קיימת גם מערכת הפורטל האישי להעברת פניות	כן, במידה ואין הכרח בטפסים המקוריים	לא ידוע	לא ידוע
רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול	כן	כן	בנוסף לדוא"ל המחולק לפי גורמים ונושאים שונים, קיימת גם מערכת פניות ציבור מקוונת	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	כן	לא	קיימת מערכת פניות מקוונת המחולקת לפי נושאים ומכסה חלק מהשירותים שמעניק המשרד	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
רשות המיסים	שימוש בכתובת דוא"ל של חלק מן העובדים כיוזמות פרטיות אך לא כמדיניות סדורה	לא רלוונטי	קיימת מערכת פניות לקוחות מקוונת	לכל פניה ניתן לצרף קובץ PDF	מתקבל מסרון או מייל בנוגע לקבלת הפנייה	מתקבל מסרון או מייל בנוגע לסטטוס הפנייה
רשות האכיפה והגבייה	קיים דוא"ל של המרכז לגביית קנסות, אך לא של הוצאה לפועל	כן	כתובת דוא"ל אחת למרכז לגביית קנסות	כן	לא ידוע	לא ידוע

⁶ יאיר פרנק, ראש רשות התקשוב הממשלתי, דוא"ל מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "אפשרות משלוח וקבלת מענה ממשרדי הממשלה באמצעות דוא"ל", 12 בנובמבר 2015.

גוף	האם קיימת אפשרות פניה בדוא"ל	האם כתובת דוא"ל מוצגת באופן ברור בפרסומי המשרד/רשות*	אופן הפנייה (ניתוב ע"פ נושאים או גורמים/ כתובת דוא"ל מרכזית/ מערכת פניות מקוונת ללא דוא"ל)	האם ניתן לצרף קבצים לפנייה	האם נשלח אישור על קבלת הפנייה	האם נשלח מענה לפניות
שרות התעסוקה	לא	לא רלוונטי	קיימת מערכת פניות ציבור מקוונת	לא	לא ידוע	לא ידוע
המשרד לשרותי דת	כן	כן	מפורסמת כתובת לשכת השר, כתובת לפניות ציבור, וכן כתובות של כלל בעלי התפקידים במשרד	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
המשרד לאזרחים ותיקים	כן	כן	כתובת דוא"ל אחת מרכזית בה ניתן לבצע את כלל הפעולות בכל השירותים שמעניק המשרד	כן	לא ידוע	לא ידוע
הרשות לזכויות ניצולי שואה	כן	כן	כתובת דוא"ל אחת מרכזית בה ניתן לבצע את כלל הפעולות בכל השירותים שמעניק המשרד	כן	לא ידוע	לא ידוע
משרד הביטחון האגף לשיקום נכים	לא	לא רלוונטי	קיימת מערכת פניות ציבור מקוונת	בפיתוח עתידי	לא ידוע	לא ידוע

מן הטבלה עולים הממצאים הבאים, ביחס לגופים הנסקרים בטבלה:

- **בכל הגופים הנסקרים קיימת אפשרות פנייה דיגיטלית באמצעות דוא"ל או באמצעות מערכת פניות מקוונת.** (בשישה גופים ניתן לפנות באמצעות דוא"ל; בשבעת הגופים האחרים קיימת אפשרות חלקית ו/או אפשרות פנייה באמצעות מערכת פניות מקוונת)
- **בשלושה מן הגופים בלבד ניתן לפנות באמצעות דוא"ל לגורמים שונים במשרד.** בשאר הגופים ניתן לפנות לדוא"ל אחד או שישנה מערכת פניות מקוונת - המאפשרת פנייה דרך אתר האינטרנט. רק במקרה של משרד התחבורה צוין כי הפניות המקוונות מחולקות לפי נושאים.
- **בשישה מתוך שלושה עשר הגופים הנסקרים צוין כי ניתן לצרף לפנייה קובץ נוסף.** בארבעה גופים צוין כי לא ניתן לצרף קובץ ובשלושת הגופים הנותרים צוין "לא ידוע".
- **בנתונים שנתקבלו מרשות התקשוב צוין כי "לא ידוע" האם מסופק אישור כלשהו על קבלת הפנייה ביחס לכל הגופים למעט רשות המיסים.** בהקשר זה יצוין כי קיימים כיום כלים פשוטים ואוטומטיים שיכולים לשלוח אישורים על קבלת פנייה תוך ציון מספר הפנייה.
- **בנתוני רשות התקשוב צוין כי "לא ידוע" האם נשלח מענה לפנייה.** לא ברור האם הכוונה למענה ככלל, או למענה באמצעות דוא"ל.

ככלל עולה מן הנתונים כי אין בידי הרשות מידע מלא על רמת השירות לאזרח באמצעות דוא"ל: היקף הגופים אודותיהם נאסף מידע בנושא הוא חלקי בלבד וביחס להיבטים מהותיים לשירות (כמו אפשרות צירוף קובץ; קיומו של מענה ועוד) מצוי מידע חלקי בלבד. מידע כאמור, הינו כלי חשוב בדרך לעיצוב מדיניות ממשלתית בנושא.

יצוין, כי מעיון בדוח "התקשוב הממשלתי 2015", עולה כי בכלל הגופים שנבדקו – 49 משרדים או רשויות - קיימת אפשרות פנייה מקוונת באמצעות טופס פנייה או באמצעות דואר אלקטרוני. עם זאת, הדוח איננו מבחין בין שתי אפשרויות הפנייה האמורות וכן איננו מתייחס לשאלות באשר לאפשרות לצרף קובץ (מסמך וכדומה) לפנייה; האם נשלח אישור כי הפנייה נתקבלה ומטופלת ובאשר למענה מקוון לפניות. עוד יצוין כי על פי "מדריך הסטנדרטים לאתרי הממשלה" שפרסמה יחידת ממשל זמין, חלק מתוכן החובה באתרים כולל את פרסומם של "דרכי התקשרות" – טלפון, פקס, דואר אלקטרוני, כתובת דואר, כתובת פיזית ושעות קבלת קהל.

על פי תשובת ראש רשות התקשוב, רשות התקשוב פועלת בשיתוף עם מטה "ישראל דיגיטלית" בבחינה של חלופות לקיום ערוץ מקוון לקבלת פניות ומסמכים על ידי משרדי הממשלה מלקוחותיהם. עוד צוין בתשובה, כי לתפיסת רשות התקשוב יש לאפשר שימוש באמצעי מקוון חליפי דוגמת דוא"ל, אתר או יישום, במשלוח כל פניה או מסמך הניתן כיום לשליחה באמצעות פקס.⁷

באשר לחסמים למימוש נרחב של קבלת פניות, צוין בתשובת רשות התקשוב כי הנושא מצוי בבחינה אך ככלל חסמים אפשריים הם: דרישה לקיומה של חתימה על המסמך; היבטים של אבטחת מידע והתארגנות של משרדי הממשלה לעבודה באופן מקוון – נהלי עבודה, מערכות תומכות וכו'. בנוסף, במקרים של צורך במסמך מקורי – השימוש בערוץ מקוון דורש חתימה דיגיטלית ו/או שינויי חקיקה.

יצוין כי על שולחנה של הכנסת הונחו לדיון מוקדם מספר הצעות חוק דומות שעניינן "מתן אפשרות להתקשרות עם גופים ציבוריים ותאגידים נותני שירות באמצעות דואר אלקטרוני".⁸ על פי הצעות החוק, גופים ציבוריים שייקבעו בתוספת לחוק, וגופים המופיעים בתוספת השנייה לחוק הגנת הצרכן – בהם, חברות תקשורת, ספקי גז וחשמל ועוד, יצטרכו לאפשר לפונים אליהם לעשות זאת באמצעות דוא"ל, כולל לצורך המצאת מסמכים. בנוסף, אנשים המעוניינים בכך יוכלו לדרוש לקבל את ההודעות הנשלחות אליהם באמצעות דוא"ל. על גופים ציבוריים תהיה חובה לפרסם כתובת דוא"ל לפניות בכל פרסום רשמי.

יצוין כי עמדת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 19 ביולי 2015 ביחס להצעת החוק האמורה⁹ קובעת כי יש להמתין להצעת חוק ממשלתית בנושא.¹⁰

בדברי ההסבר להצעות החוק נכתב כי גופים ציבוריים וספקי שירות רבים אינם מציעים שירות באמצעות דואר אלקטרוני, ודורשים ממקבלי השירות להשתמש בפקס או לחלופין, להגיע פיזית לצורך קבלת שירות. כפועל יוצא נוצר סרבול בירוקרטי והאטה משמעותית בקבלת השירות. עוד צוין בדברי ההסבר, כי רוב

⁷ יאיר פרנק, ראש רשות התקשוב הממשלתי, דוא"ל מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "אפשרות משלוח וקבלת מענה ממשרדי הממשלה באמצעות דוא"ל", 12 בנובמבר 2015.

⁸ פ/20/202 הונחה של שולחן הכנסת ב-4 במאי 2015 על ידי חברת הכנסת סתיו שפיר וקבוצת חברי כנסת; פ/20/1237 הונחה על שולחן הכנסת ב-1 ביוני 2015 על ידי חברת הכנסת סתיו שפיר וקבוצת חברי כנסת; פ/20/2249 הונחה על שולחן הכנסת ב-23 בנובמבר 2015 על ידי חבר הכנסת מיקי לוי.

⁹ העמדה מתייחסת להצעת החוק פ/20/1237 של חברת הכנסת סתיו שפיר וקבוצת חברי כנסת.

¹⁰ עמדות ועדת השרים לענייני חקיקה, 19 ביולי 2015. עוד נכתב בעמדות ועדת השרים כי במידה והצעת החוק תועלה לקריאה טרומית בלי להמתין להצעת חוק ממשלתית בעניין, יש להתנגד לה.

הגופים הציבוריים ונותני השירותים משתמשים במכשיר פקס מרכזי, ולא פעם אובדים ניירות שהגיעו באמצעותו. מבקשי השירות עשויים להיתקל לא אחת בתירוץ לפיו הפקס או המכתב כלל לא התקבל.

הצעת חוק נוספת "חובת מתן שירות באמצעות דואר אלקטרוני, התשע"ה-2015" של חה"כ עופר שלח, מציגה גישה שלא רק מאפשרת את השימוש בדוא"ל אלא אף מתעדפת אותו.¹¹ על פי הצעת החוק, גופים ציבוריים שונים המוגדרים בחוק כ"מוסד" (בהם: משרדי ממשלה ויחידות סמך, רשויות מקומיות, תאגידים, חברות ממשלתיות ותאגידים בנקאים) ככל שהם מאפשרים פניות בכתב, יאפשרו לפנות באמצעות דוא"ל, גם לצורך הגשת מסמכים וכן יאפשרו לחתום עליהם באמצעות חתימה אלקטרונית. בנוסף, על פי הצעת החוק, בעת קבלת דוא"ל יישלח מענה אוטומטי על קבלת הפנייה, והמענה על הפנייה ישלח גם כן באמצעות דוא"ל – למעט אם ביקש השולח כי התשובה תינתן בדרך אחרת. בנוסף החוק מציע כי על המוסדות להעדיף משלוח מכתבים באמצעות דוא"ל ולצורך העניין יפעלו לשם השגת כתובת הדוא"ל של הנמען.

כתיבה: רועי גולדשמידט

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

¹¹ פ/203/20 הונחה על שולחן הכנסת ב-4 במאי 2015.