

הרחבת חוק הפקסים / חוק ממשל זמין לגופים ציבוריים

מוגש לידי עו"ד נועה זלצמן, ארגון לובי 99 - הלובי הציבורי

1. מבוא

מסמך זה נכתב בעקבות השלמת חקיקת "חוק הפקסים" [חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, תשע"ח-2018] אשר הטיל חובות שונות על ספקי שירות שונים ועל רשויות השלטון לאפשר לפרטים לקבל שירותים שונים באמצעות המרשתת. דא עקא, בחוק המקורי נעדרו חברות הביטוח והבנקים מבין נותני השירותים המחויבים בו.

לאור זאת, מטרתו של מסמך זה היא לבחון האם ראוי להטיל על הבנקים וחברות הביטוח את ההוראות הקיימות בחוק. על מנת להכריע בשאלה זו, נבחנה תמונת מצב השירותים הניתנים כיום על ידי הבנקים וחברות הביטוח דרך המרשתת, המצב המשפטי הקיים, וכן תכליות חוק הפקסים.

עיקרי הדברים ומבנה המסמך

א. הדין המצוי וסיווג הסוגיות הרלוונטיות.

ב. משפט משווה, נבחן התנהלות של מדינות בעולם בנושא (אנגליה, ארה"ב).

ג. המלצות.

2. תקציר מנהלים

בשני העשורים האחרונים השימוש באינטרנט הפך לחלק בלתי נפרד מחיי היום יום של אזרחי מדינת ישראל, על כל מגזריה. בשנת 2017 חוקק **חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018**, מתוך הבנה שיש לאפשר לאזרחים ולתושבים מספר ערוצי תקשורת עם הגופים על פי רצונו ונוחיותו של האזרח. בנוסף, בסקרים שנערכו בישראל נמצא כי מקבלי השירות מעדיפים את השימוש באמצעים דיגיטליים מאשר לקבל שירות פרונטלי. הבעייתיות בחוק היא שהוא אינו כולל בתוכו את הבנקים ואת חברות הביטוח. גופים אלו מספקים ונותנים שירות על בסיס יום-יומי לאזרחי ותושבי מדינת ישראל.

מסמך זה מנסה לתת מענה לפער שנוצר בהקשר הבנקים וחברות הביטוח, אשר אינן נכללות ומחויבות לתת שירות על פי **חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018**. מטרת החוק היא להסדיר את מגוון ערוצי התקשורת המוצעים לציבור ולאפשר למקבלי השירות את היכולת לבחור באיזו דרך הם מעוניינים לבצע את הפעולות באמצעים דיגיטליים כמו: כתובת מייל, מסרונים לטלפונים הניידים ועוד. לאחר בדיקה בנהלי הבנקים ובנהלי חברות הביטוח, מצאנו כי כיום קיימת התייחסות חלקית או מוגבלת לאופן בו תתבצע יצירת הקשר בין האזרח לחברה נותנת השירות.

המגמה הנוגעת לצורך בשירותים דיגיטליים בגופים כבנקים וחברות ביטוח היא איננה ייחודית לישראל. בהמשך נבחן כיצד מתייחסים לעניין באנגליה ובארה"ב. באנגליה חוקק חוק החברות, חוק הכפוף להנחיות האיחוד האירופי, אשר מסדיר את האופן בו חברות צריכות לתת שירותים. בארה"ב הדברים נראים קצת אחרת, אין חוק פדרלי אחיד הנוגע לעניין. אך, ישנה מגמה ברורה של הענקת חוויית משתמש במוסדות פיננסיים, בעלת עקרונות בסיס המופיעים בכלל המדינות בארה"ב. החוויה מורכבת ממתן מגוון חלופות אלקטרוניות, כניסה לעידן הבנקאות הדיגיטלית.

מסמך זה מופנה לוועדת המדע והטכנולוגיה. **עמדתנו היא כי יש לכלול את הבנקים וחברות הביטוח תחת חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018** בשל חשיבות תוכן החוק וחשיבותם של גופים אלו בחיי היום יום של האזרחים במדינה. בכך, נוכל למנוע את האפשרות שחברות אלו יקשו על הציבור ביצירת קשר ובביצוע פעולות הניתנות דרך גופים אלו. המדיניות המוצעת לטיפול הבעיה, היא שימוש בשיטת האומני-צ'אנל (Omni Channel). אנו מאמינים כי יישום שיטת האומני-צ'אנל (Omni Channel) העוסקת ביצירת מגוון רחב של ערוצי תקשורת בין האזרח ובין החברה מספקת השירות, יוכל לסייע לציבור בקבלת שירות באופן נגיש, בביצוע פעולות בצורה פשוטה וללא הגבלות בדרכי התקשורת.

סקירת המצב הקיים :

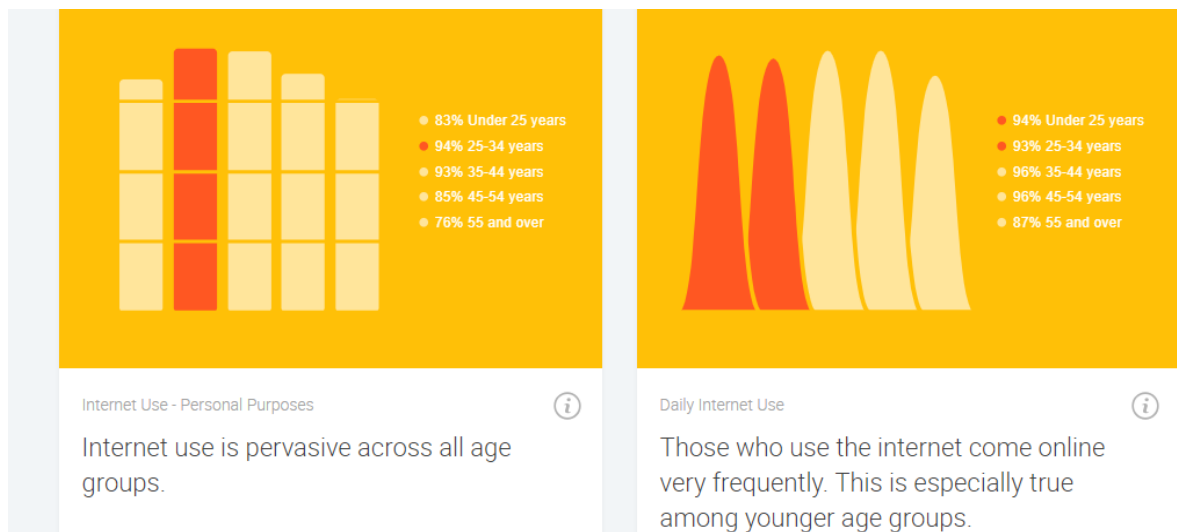
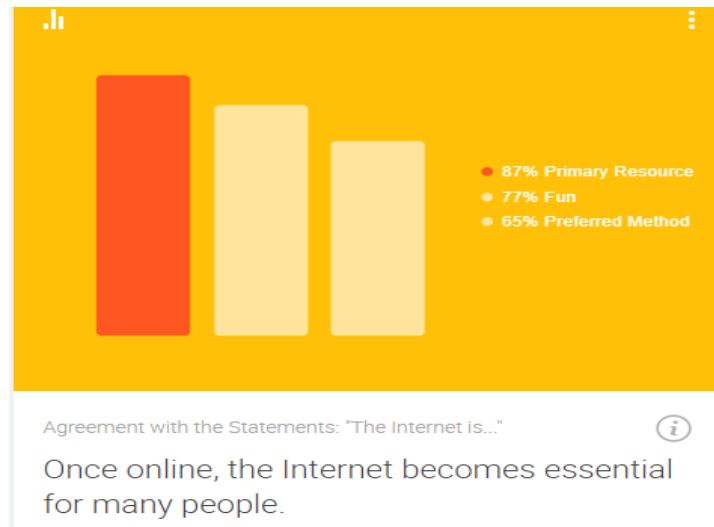
2.1. החובות שמגדיר חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים

2.2. שימוש באינטרנט בישראל ובעולם :

עפ"י מחקר שערכה חברת גוגל, בשני העשורים האחרונים השימוש באינטרנט נהפך לחלק אינטגרלי בחיי היומיום של אזרחי מדינת ישראל, הם מוצאים בכלי זה יתרונות רבים והאינטרנט הופך לכלי המרכזי בחייהם.¹ יתרה מכך, ממחקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה - "שנתון החברה החרדית בישראל" ישנה עלייה בשימוש באינטרנט גם במגזר החרדי, בשנים 2015-2016 נמצא כי 47% מהנשים החרדיות ו-39% מהגברים החרדים משתמשים באינטרנט. עלייה זו במגזר החרדי נובעת מהחדירה רחבת היקף של הטכנולוגיה למגזר בדמות טלפונים סלולריים חכמים, אינטרנט וכדומה.²

הגרפים מציגים את אחוז השימוש של אוכלוסיית העולם באינטרנט. ניתן לראות כי כמות המשתמשים באינטרנט בקרב כלל האוכלוסייה גדל, כאשר קבוצת הגיל המבצעת שימוש באופן התדיר ביותר היא בקרב גילאי 34 ומטה. גם דרך הגרף האחרון עולה כי 87% העידו כי האינטרנט הוא משאב חיוני ועיקרי בחייהם. נתונים אילו מציגים תמונה ברורה בהקשרי השימוש של אוכלוסיית העולם במרחב האינטרנטי.

¹ כהן, ר' שירות, אינטרנט ומה שביניהם - עובדות ונתונים שעלינו כנותני שירות לדעת בשנת 2015. פורטל הידע הממשלתי בתחום השירות. (2016).
² איגוד האינטרנט הישראלי, עלייה בשימוש באינטרנט במגזר החרדי ב-2016. (2017).



הנתונים לעיל מתייחסים לצריכת אינטרנט בישראל.

בנוסף, במכון PEW בושינגטון, ארה"ב, ערכו ניסוי אשר בדק כיצד מתנהגים משתמשי אינטרנט חדשים. הרוב המוחלט של הקבוצה היו משתמשים מעל גיל 50 ולמרות הקשיים הטכניים, 61% מהמשתמשים ניסו לפחות פעילות אחת ברשת. קבוצה זו מצאה כי האינטרנט מתאים בעיקר בשביל ללמוד דברים חדשים וגם כאמצעי לשמירה על קשר עם משפחה וחברים. זאת ועוד, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בישראל ישנה עלייה של 33% בקרב מבוגרים בני 60 ומעלה בשימוש באינטרנט בעשור האחרון.³

³ איגוד האינטרנט הישראלי, איך מתנהג מישהו שלראשונה נחשף לאינטרנט?. (2018).

2.3. המגזר הבנקאי

בהיעדר חובות הקבועות בחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, המסגרת הנורמטיבית מוסדרת על ידי הרגולטור. כיום בנק ישראל מחייב את כל חברות הבנקים לאפשר שליחת דואר אלקטרוני מהבנק ללקוח בלבד. יתרה מכך, ישנן מספר פעולות שהלקוח יכול לבצע באופן מקוון לפי תקנת המפקח על הבנקים: "ניהול בנקאי תקין (5) (18/10)" כמו העברת כסף לחשבון אחר ופתיחת חשבון. אולם, ישנן גם הגבלות, דוגמא לכך היא שלא ניתן לבצע העברה מעל סכום מסוים דרך אמצעים דיגיטליים. כך למשל, קבועות בהנחיות החובות הבאות:

סעיף 18- עקרונות לפתיחת חשבון מקוון- פתיחת חשבון מקוון וזיהוי הלקוח באופן מקוון.

סעיף 60- העברות תשלומים ופעולות אחרות- מפרט את פעולת העברות כסף מחשבון לחשבון.

סעיף 70- שימוש במכשירים ניידים- מפרט על קבלת קוד סודי במסרון.⁴

המהפכה הדיגיטלית שמוביל בנק ישראל דרך הפיקוח על הבנקים תכלול מעבר לשירותים דיגיטליים לצד צמצום הפעילות בסניפים. כתוצאה מכך, ישראל תהפוך למעצמה בתחום הבנקאות הדיגיטלית. מהפכה זו תחסוך ללקוחות הבנקים עמלות ואת הטרחה לבקר בסניף הבנק.⁵ בעקבות סקר שבוצע ע"י מרכז יפעת נמצא כי מגיל 18-50, 62.5% מהנשאלים מעדיפים להשתמש בערוצים הדיגיטליים בקבלת שירות. לעומת זאת נמצא, כי הציבור בעל הכנסות מתחת לממוצע מעדיף לקבל את השירות דרך נציג שירות פרונטלי. לכן, האתגר של הפיקוח על הבנקים הוא לדאוג שמהפכה זו לא תפגע באמצעי השירותים הקיימים כיום.⁶

הבנקים חוששים שחברות טכנולוגיה הגדולות כמו גוגל, אפל ואמזון יתפסו את מקומם וכתוצאה מכך, מרבית הבנקים הישראליים הקימו בשנים האחרונות חטיבות ייעודיים לתחומי הדיגיטל, החדשנות והפינטק.

בנק לאומי שואף להוביל את השינויים הטכנולוגיים במערכת הבנקאות ובמסגרת זו, השקיע יותר מ-100 מיליון שקלים ב"פפר" הבנק הדיגיטלי הפונה לאוכלוסיית המילניאלס (גילאים 18-35) ובאפליקציית התשלומים "פפר-פיי" המיועדת ללקוחות כל הבנקים.⁷

נגישות אלקטרונית בבנקים – סקירת המצב הקיים כיום בשני בנקים לדוגמא:

על מנת להמחיש כי המצב הקיים אינו אחיד, על אף שניתן לזהות מגמה של אימוץ יכולות טכנולוגיות כחלק ממאמץ תחרותי בשוק, נסקרו שירותים דיגיטליים שמעניקים כיום שני בנקים גדולים בישראל:

⁴ ניהול בנקאי תקין (בנקאות בתקשורת) (5) (18/10).

⁵ מערכת הון, בנקאות דיגיטלית לאזרחים וותיקים - בנק ישראל מקיים סדנאות; לכו על זה, Hon. (ח.ת.).

⁶ אבישר, ע. סקר: 73% מעדיפים לבצע פעולות בבנק בערוצים הדיגיטליים. גלובס, (2017).

⁷ רוכוורגר מ' חמישה בנקים, חמש גישות דיגיטליות. The marker (2017).

בנק לאומי⁸

הבנק מאפשר ללקוחותיו ערוץ לניהול חשבון פרטי ועסקי באופן דיגיטלי. שירותים הניתנים ללקוחות תחת השירות כוללים:

- בדיקת נתונים באפליקציה – יתרת חשבון וחיוכים בכרטיסי אשראי.
- הפקדת שיק ע"י צילום באפליקציה – עד 20,000 ₪ לשיק ועד 50,000 ₪ ביום.
- צ'אט עם בנקאי ואפשרות לכתוב לבנקאי ולקבל מענה עד 2 ימי עסקים.
- משיכת מזומן ללא כרטיס.
- תשלום חשבונות חשמל/עירייה וכו' באמצעות צילום שובר התשלום באפליקציה.
- העברת כספים מחשבון לחשבון באמצעות אפליקציית PEPPER.
- הגשת בקשה דיגיטלית לקבלת משכנתא כולל העברת מסמכים באמצעות מחשב/סלולר (חתימה סופית פיזית בסניף).
- הזמנת כרטיס אשראי, הפעלתו, שחזור קוד סודי ובקשה לחסימת כרטיס אשראי.
- הזמנת פנקס שיקים.
- קופת חיסכון דיגיטלית והפקדה בפיקדונות דיגיטליים.
- המרת מט"ח באתר/אפליקציה.
- קבלת הלוואה דיגיטלית.
- עדכון מסגרת אשראי.
- חבילת עדכוני SMS בסיסית ללא עלות הכוללת ניצול מסגרת אשראי, העברות כספים, הודעות על כרטיסי אשראי ופנקסי שיקים הממתינים בסניף.
- זירת מסחר גלובלית של לאומי טרייד בשוק ההון.
- בנוסף, מאפשר לאומי דיגיטל פתרונות אלקטרוניים שונים לניהול עסק כגון תשלום משכורות, תשלום מע"מ, העברות לספקים, חתימה סלולרית וכו'.

בנק מזרחי-טפחות⁹

השירותים הדיגיטליים של הבנק כוללים:

- צפייה ביתרה ותנועות בחשבון ע"ש ואחזור תנועות חשבון עד עשר שנים אחורה.

⁸ אתר הבנק לאומי. https://www.leumi.co.il/LobbyDigital/leumi_digital/35942/

⁹ אתר הבנק מזרחי – טפחות. <https://www.mizrahi-tefahot.co.il/he/Bank/online-banking-category/pages/internetactions.aspx>

- הפקדת שיק באפליקציה – עד 20,000 ₪ לז'ק, 50,000 ₪ ליום עסקים ו-120,000 ₪ בחודש.
 - הזמנת פנקסי שיקים, הפעלת כרטיסי אשראי והזמנת כרטיסי דביט.
 - הגשת בקשה לניכיון שיקים באתר.
 - צפייה ביתרת חסכונית ופיקדונות, הוספה לפיקדון קיים, משיכת פיקדונות, צפייה בנתוני קופ"ג והפקדות לקופ"ג באמצעות האתר.
 - צפייה בחיובים וזיכויים קרובים בכרטיסי אשראי, הזמנת כרטיסי אשראי.
 - תשלומים לבזק/ חברת חשמל/ מוסדות ממשלה/ תשלום שכ"ל לאוניברסיטת בר-אילן.
 - העברות מחשבון לחשבון, העברות כספים בסכומים גבוהים באמצעות שליחת קוד חד-פעמי לטלפון וכן העברות בחשבון מרובה חתימות באתר ובאפליקציה לאחר אישור דיגיטלי של כל מורשי החתימה.
 - העברות מט"ח בארץ ולחו"ל כולל צפייה בהעברות קודמות וביצוע העברות חוזרות, צפייה ביתרות מט"ח, המרה ורכישה של מט"ח, הפקדה לפקדונות מט"ח.
 - קבלת מידע בנקאי כללי על עמלות, מדדים, שירותים חדשים ומבצעים.
 - קבלת הלוואה ברגע, קבלת הלוואות וחבויות בחשבון, שערך הלוואות בשקלים ובמט"ח.
 - ני"ע – שווי תיק ני"ע, הוראות ותנועות שבוצעו, פירוט גביית מס, קנייה ומכירה כולל ני"ע זרים כולל אפשרויות לשינוי וביטול הוראות.
- יש לציין כי בכל הקשור לאפשרות הפקדת שיקים אלקטרונית התאפשר לבנקים לשפר את השירותים הניתנים ללקוח בעיקר בשל הוראות חוק הסליקה האלקטרונית¹⁰ שהקלה על הבנקים להתנהל עם שיקים בינם ובין עצמם זאת תודות לביטול בצורך המשך ההתנהלות הפיזית עם השיק.

לאור האמור לעיל, נראה כי הבנקים המסחריים מעניקים מגוון השירותים הניתן באמצעות המרשתת. יש לציין, כי על אף המצב החיובי המוצג כאן, מגיעות תלונות מהציבור על מצבי קצה, בהם כאשר רוצים לעבור בנק או לבקש מבנקאי בקשות ספציפיות אחרות, לא מתקבל מענה ראוי ואיכותי. כמו כן זמן התגובה של חלק מהבנקים הוא לא סביר. כאשר לקוח צריך ליצור קשר עם בנקאי ומקביל יש ערוצי תקשורת מעטים או בודדים, נוצר מצב שלקוחות הבנקים חסרי אונים ולא יכולים לפנות ולקבל מענה בזמן אמת, ללא צורך בהגעה לסניף.

חברות הביטוח

המסגרת הנורמטיבית בכל הנוגע לחובות המוטלות על חברות הביטוח מוסדר על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981. בהתאם להוראות החוק תפקידה של "רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון", היא לפקח על מספר גופים שונים, ביניהם, חברות ביטוח. אחת ממטרות הרשות היא לעודד חדשנות טכנולוגית בפעילותם של גופים. חשוב לציין שמעבר לכך אין פירוט כיצד יעודדו חדשנות טכנולוגית.

¹⁰ חוק סליקה אלקטרונית של שיקים, תשע"ו – 2016.

בחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, התשע"ח-2018 אין התייחסות לחברות ביטוח שכן אלה לא נכללות תחת ההגדרה של גוף ציבורי כפי שמוסבר בסעיף 1 לחוק. לכן, כאשר החוק יהיה בתוקף, לא יהיה ניתן לחייב את חברות הביטוח לאפשר פנייה דיגיטלית על פני פקס. למרות שהחוק אינו חל על חברות הביטוח, ישנם מספר לא מובטל של חברות דומיננטיות אשר מאפשרות פנייה באמצעות דואר אלקטרוני ואף הודעת באמצעות אפליקציית "וואטס-אפ".

על פי סעיף 2(ב) **לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981**, רשאי הממונה על רשות ההון לקבוע הוראות הנוגעות לסוכני ביטוח והמבוטחים. הוראת הממונה על שוק ההון קובעות להוסיף לחוזר ביטוח 7-9-2011 (שירות ללקוחות גופים מוסדיים) ¹¹2016.6, הוראות שמטרתן לשפר את טיב השירות הניתן ללקוחות הגופים המוסדיים, ביניהם חברות הביטוח וזאת ע"פ סעיף 1 **לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981**.

בנספח שפורסם על ידי שוק ההון בעקבות פניות ציבור, עלה כי ישנם גופים מוסדיים המאפשרים ללקוח לפנות אליהם רק באמצעי תקשורת מסוימים. ולכן כפתרון לפניות הציבור, מוצע לקבוע כי אם פנה לקוח לגוף מוסדי באמצעי תקשורת מסוים, ישיב הגוף המוסדי ללקוח באותו אמצעי תקשורת, אלא אם ביקש הלקוח, כי הגוף המוסדי ישיב לו דרך אמצעי תקשורת אחר. עוד עולה מהמסמך של שוק ההון, כי אם פנה לקוח לגוף מוסדי באמצעות פקס, ישיב הגוף המוסדי ללקוח באמצעות אמצעי תקשורת אחר. זאת, מאחר שפעמים רבות לקוח פונה לגוף מוסדי בפקס אך אינו זמין ונגיש לקבל הודעות פקס בחזרה באופן קבוע.¹²

נגישות אלקטרונית בחברות ביטוח – סקירת המצב הקיים כיום במספר חברות ביטוח לדוגמה:

על מנת להבין את המצב הקיים כיום מבחינת הנגישות הדיגיטלית המוצעת בחברות הביטוח נעשתה בדיקה בשתי חברות ביטוח גדולות במדינת ישראל.

חברת הביטוח AIG

החברה מדגישה באתר האינטרנט שלה כי רשת האינטרנט והמערכות המקוונות הפכו לחלק משגרת היום יום של אזרחי המדינה וכי האינטרנט מציע דרכים ופתרונות חלופיים לדרכים שהיו נהוגות בעבר. בעקבות זאת, הם מבצעים שינויים והתאמות במטרה להקל ולהנגיש את השירות עבור לקוחותיהם. להלן רשימת הערוצים אותה החברה מציעה לקהל הרחב:

- פנייה ומענה במייל לחברה
- צ'אט אונליין עם נציג דרך אתר החברה
- סריקת מסמכים והעברתם ישירות דרך אתר החברה.
- יצירת קשר עם נציג באמצעות הודעות SMS
- שירות חירום טלפוני- 24 שעות כולל שתות וחגים
- קבלת מענה טלפוני על סטטוס תביעות

¹¹ חוזר ביטוח 7-9-2011 (שירות ללקוחות גופים מוסדיים) 2016.6.
¹² חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981

- אזור שירותים אישיים באתר החברה
 - הורדה/ העלאה של מסמכים ותעודות
 - שינוי פרטים אישיים
 - שינוי פרטי תשלום
 - תשלום חובות
 - הפעלת נהג צעיר
 - רכישה/ חידוש/ ביטול פוליסות
 - מידע על סטאטוס תביעה

חברת הביטוח הראל

על פי האמור באתר האינטרנט של החברה, הראל פועלת ככל האפשר למציאת פתרונות ללקוחותיה, תוך מתן מענה דרך מגוון ערוצי תקשורת שונים.

- מוקד סיוע טלפוני 24 שעות ביממה
- מוקד סיוע לשוהים בחו"ל
- נתב שיחות- הגעת מסמכים
- שירות לקוחות
- פקס
- דואר ישראל
- דרך כתובת דואר אלקטרוני
- טופס פנייה מקוון באתר
- אזור אישי באתר החברה-
 - קבלת מידע אישי וכללי (תלוי פוליסה, האפשרות לבצע פעולות דרך האתר)
 - הורדת/העלאת טפסים
 - ווידוא הגעת פקס

חברת הפניקס

מציינת באתרה כי החברה פועלת באופן מתמיד לשיפור השירות ומתן המענה למבוטחיה. מאפשרת למבוטחיה :

- מוקדי סיוע טלפוני
- מוקדי שירות לקוחות
- פנייה דרך מייל

- הגשת מסמכים/ערעורים דרך דואר אלקטרוני
- פקס
- כתובת דואר ישראל
- צ'אט עם נציג באתר החברה
- אזור אישי-
- הדפסת אישורים
- עדכון פרטיים אישיים
- קבלת תמונת מצב של הביטוחים/פוליסות.

כל חברה מציעה מספר שונה של ערוצי תקשורת בין האזרח ובינה. אין בהכרח קו אחיד. אם אנחנו בוחנים את ההתנהלות כיום אל מול החוק החדש אזו החידוש יהיה שחברות הביטוח יצטרכו להוסיף מספרי טלפון ספציפיים לנותני שירות ולאפשר שליחת מסמכים במייל ויצירת קשר דרך המייל. מדובר בשירות, שעל פי הבדיקה שערכנו, רוב החברות מציעות.

מה החוק הנוכחי כולל כיום?

כעת נבחן מה צפוי להיות מוטל על הבנקים וחברות בהתאם לחקיקה אשר התקבלה בכנסת בנוגע לגופיים ציבוריים. **חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים**, תשע"ח-2018, אשר עבר בקריאה שלישית והפך לחוק ביולי האחרון, מטיל חובות שונות על מספר גופיים ציבוריים. רשימת הגופים הציבוריים עליהם מוטלות החובות הקבועות בהוראות החוק כוללת את משרדי ממשלה, צה"ל, משטרת ישראל, שב"ס, שירותי כבאות, רשויות מקומיות, לשכת הנשיא, הכנסת, מבקר המדינה, קופות חולים ובתי חולים ציבוריים.

סעיף 2 לחוק קובע כי:

פנייה באמצעי קשר דיגיטלי

2. (א) גוף ציבורי יאפשר לכל אדם לפנות אליו באמצעי קשר דיגיטלי, אלא אם כן נקבע אחרת לפי כל דין או שהגוף הציבורי החליט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי הפנייה לגבי עניין מסוים תהיה בדרך מסוימת אחרת; החלטה כאמור תפורסם באתר האינטרנט של הגוף הציבורי ואינה טעונה פרסום ברשומות; על אף האמור, בעניין שגוף ציבורי מאפשר לגביו פנייה באמצעות פקסימיליה הוא אינו רשאי להחליט שהפנייה אליו תהיה בדרך מסוימת אחרת כאמור.
- בהחלטה כאמור בסעיף קטן (א) ישקול הגוף הציבורי, בין השאר, שיקולים בדבר אופן זיהוי (ב) הפונה והצורך לוודא את זהותו, הגנה על פרטיות, ובכלל זה שמירה על סודיות רפואית, והגנת סייבר. כפי שניתן לראות יש חריג לסעיף כאמור, אם גוף מאפשר פניה באמצעות פקס בלבד הוא אינו יכול להחליט לפי דין כי הפניה אליו לא תהיה באמצעי דיגיטלי.

סעיף 3 לחוק קובע כי :

פרסום דרכי התקשרות עם גוף ציבורי

3. (א) גוף ציבורי יפרסם באתר האינטרנט שלו, לגבי יחידות בו הנותנות שירות לציבור, את עיקרי סוגי השירותים הניתנים ביחידות אלה, פריסתן הגאוגרפית, כתובותיהן ודרכי ההתקשרות עמן, ובכלל זה, בכפוף להוראות סעיף 2, אמצעי קשר דיגיטלי שאפשר לפנות באמצעותו לגוף הציבורי ולאותן יחידות; כמו כן יפרסם הגוף הציבורי דרכי התקשרות עם עובד הגוף או היחידה שנותנים שירות לציבור, כפי שיקבע מנהל הגוף הציבורי או היחידה, לפי העניין.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –

(1) מנהל גוף ציבורי רשאי להחליט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, שפרסום כאמור בסעיף קטן (א) לא יחול לגבי הגוף הציבורי או יחידה בו, אם סבר שפרסום כאמור עלול לפגוע פגיעה של ממש ברמת השירות הניתנת לציבור, או שיש חשש לשלומו של עובד הגוף הציבורי; החלטה כאמור תפורסם באתר האינטרנט של הגוף הציבורי ואינה טעונה פרסום ברשומות;

(2) לא תחול חובה לפרסם דרכי התקשרות עם עובד גוף ציבורי שאופי עבודתו הוא קבלת קהל או טיפול שאינו מתמשך בפניות, ובמקום זה יפורסמו דרכי ההתקשרות עם מנהל הגוף הציבורי, ואם יש עובדים המטפלים באופן מתמשך בפניות – גם דרכי ההתקשרות עם עובדים כאמור, כפי שקבע מנהל הגוף הציבורי לעניין פסקה זו.

הסעיף עוסק בחובת הפרסום. כל יחידה בגוף ציבורי אשר נותנת שירותים לציבור, יש לפרסם את עיקרי סוג השירותים, פריסתן הגאוגרפית, כתובותיהן ודרכי התקשרות איתן.

מדוע החוק לא כולל את הבנקים וחברות הביטוח כיום?

תחילה יש לציין, כי החוק לפני העלאתו להצבעה בקריאה ראשונה אכן כלל את הבנקים וחברות הביטוח, אך בסיום התהליך החקיקה הם לא נכללו. השמטת חברות הביטוח והבנקים מהוראות החוק כפי שנחקק בקריאה שנייה ושלישית יכולה לנבוע ממספר סיבות, כדלקמן: ראשית, עפ"י פרוטוקול הוועדה למדע וטכנולוגיה, חברי כנסת מסוימים טענו כי יש היום מדיניות ממשלתית להקטין את הרגולציה על גופים פרטיים. בחוק כזה, תוטל רגולציה מסוימת וזה סותר את המדיניות.

כמו כן, הממונה על הבנקים הביעה התנגדות לקידום החוק, הוא טען כי בשל העובדה שכבר היום ניתן לבצע את מרבית הפעולות באמצעים דיגיטליים ובכך שהפיקוח סבור שיש מקום להוציא את הפקס משימוש, אין צורך ממשי בחוק.

תגובת הממונה גררה ביקורת ממספר סיבות. על אף הביקורת מצד הממונה, לטעמנו יש צורך חוק והיא עדיפה על רגולציה עקב מספר שיקולים. ראשית, בשל העובדה כי החוק נכנס לפעולה מהר יותר מהרגולציה, דבר המפחית מהיתרון הקלות לכאורה בהכתבת מדיניות באמצעות רגולציה על פני הליכי חקיקה. כלומר, כאשר הנושא עלה לסדר היום, הכנסת הספיקה לחוקק את חוק הפנייה לגופים ציבוריים לפני שהממונה על הבנקים הוציא הנחייה לבנקים בעניין. בנוסף, רגולציה היא במעמד פחות מחוק. חוק צפוי להרתיע יותר גוף כבנק, בשל היותו בעל תוקף משפטי גבוה יותר ובעל הרתעה ממשית יותר.

נוצר מצב בו הבנקים אשר אמורים להתחרות ביניהם על לקוחות ולייצר שירות איכותי ככל הניתן עבור לקוחותיהם, מסתתרים מאחורי הנחיות רגולטוריות, או העדר הנחיות, בכדי להימנע מלספק שירות ראוי והוגן ללקוחותיהם. כלומר, כאשר פונה אליהם לקוח בנוגע לאמצעי תקשורת אחר. הבנקים יכולים להצדיק את שירותם בהתאם להנחיות בנק ישראל, הרגולציה בעצם לא מאפשרת להם להתפתח ולספק מגוון אמצעי תקשורת עבור לקוחותיו.

הממונה על שוק ההון, שממונה בין היתר על חברות הביטוח, טוען כי הוא חייב את כל חברות הביטוח לאפשר קבלה ומשלוח של מסמכים באמצעים דיגיטליים. אך עדין, לפעילים בנושא, מגיעות פניות אשר חברות הביטוח לא תמיד מבצעות זאת. עניין זה, אכן מצדיק את הצורך בחקיקה בנושא.¹³

¹³ דרור גלברמן, NEXT, מתוך סדרת כתבות בקמפיין "נימאס מהפקס", 2018.

3. משפט משווה

בדומה למתרחש בישראל, מתמודדות מדינות שונות עם הטרנספורמציה הטכנולוגית שעוברים שווקים שונים וכתוצאה מכך הצורך לעדכן את חוויית הלקוחות בהיבט זה. בניסיון להמליץ על דרך הפעולה הרצויה ברצוננו לעמוד על החקיקה ודרך הפעולה הנהוגה ברחבי העולם בכל הנוגע למדיניות מתן שירותי תקשורת בגופים ציבוריים.

3.1. ארצות הברית

במדינות ארה"ב, נהוגה שיטת המשפט המקובל ומשטר רווחה ליברלי, הדוגל בכוחות השוק כמסדירים מגמות בשווקים.¹⁴ ייתכן, ובשל סיבה זו, לא נמצאה חקיקה פדרלית גורפת או תקנות רגולטוריות המחייבות את הבנקים למתן שירותים אלקטרוניים. יחד עם זאת ברצוננו לציין חוק פדרלי ספציפי שנכנס לתוקף בשנת 2004¹⁵, המאפשר למקבלי צ'ק ובכללם מוסדות פיננסיים ליצור לו גרסה דיגיטלית ובכך לחסוך את הצורך בהמשך התנהלות עם מסמך פיזי. החוק לעיל מתיר כיום לכל צרכן להשתמש במחשב סורק או טלפון סלולרי ע"מ להפקיד צ'קים באופן אלקטרוני בתהליך ה-REMOTE DEPOSITE (הפקדה מרחוק). בנוסף ישנה מגמה ברורה של הענקת חוויית משתמש במוסדות פיננסיים המורכבת ממתן מגוון חלופות אלקטרוניות במרביתם ומגמה כללית של התחזקות הבנקאות האלקטרונית וכניסה לעידן של בנקאות דיגיטלית.

באופן סטנדרטי מתייחסים המוסדות הפיננסיים לחמישה שירותי מפתח בכל חשבונות הפקדה ומשיכה מידיית (DDA ACCOUNTS) :

1. צפייה במאזן חשבון

2. ביצוע העברות מחשבון לחשבון

3. צפייה בהיסטוריית החשבון

4. תשלום חשבונות

5. איתור מיקום של כספומטים וסניפי הבנק

בדומה לבנק לאומי, Bank of America (בנק מרכזי בארה"ב), מציע אמצעי תקשורת מתקדמים ליצירת קשר בין הלקוחות לבנק. ניתן לקבוע פגישה באפליקציה של הבנק ובאתר של הבנק. באתר של הבנק ניתן לקיים שיחה באמצעות צ'אט עם נציג של הבנק. את השיחה לא ניתן לשלוח לאימייל, מטעמי אבטחה. אך, ישנה אפשרות ליצור קשר באמצעות אימייל ונציג שירות מחויב להחזיר מענה באימייל תוך יומיים. חשוב לציין שדרך

¹⁴ מיכל רמתי, אשר שכטר ונתי טוקר, "גרמניה, ארה"ב ושוודיה – 3 מודלים שונים של מדיניות כלכלית", *The Marker*, 19.8.2011, <https://www.themarker.com/wallstreet/1.850801>

¹⁵ Check Clearing for the 21st Century ACT, Pub.L 108-100 <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ100/pdf/PLAW-108publ100.pdf>

ההתקשרות באמצעות אימייל אינה זמינה עבור מרבית הנושאים בשל סיבות אבטחה. הבנק ממליץ לחילופין לביקור פיננסי, לקבוע תור, או לפנות לבנק בטלפון.

נכון ל-2016 נמצא כי ב-34 מדינות שמצויות ב-7 מחוזות שונים בארה"ב מעל ל-80% מהמוסדות הפיננסיים מספקים גישה אלקטרונית ל-3 מחמשת שירותי המפתח הני"ל - העברות, בדיקת מצב חשבון והיסטורית החשבון. 90% מספקים גישה להעברות ולבדיקת מצב חשבון.

עולה כי תחום הגנת הפרטיות, שהוא החסם העיקרי במעבר לשירותים דיגיטליים, מהווה עבור מוסדות אלה אתגר ראשון במעלה. חלק מדרכי ההתמודדות הן תוכנות ייעודיות, מערכת סיסמאות חד פעמיות, ביצוע טוקניזציה של נתונים, שמשמעותה, שמירת נתונים לפי קריטריוני אבטחה מחמירים הכוללים הצפנה ועוד.

עד סוף 2018 צפויים כשני שלישי, מהבנקים במדינות אלה להציע גישה אלקטרונית לביצוע תשלומים וכמעט כולם ציפו להציע עד סוף אותה שנה בנקאות מובילית כחלק ממאגר שירותיהם הסטנדרטיים¹⁶.

3.2 אנגליה

במהלך השנים אנו עדים להתפתחות מהירה ובלתי פוסקת של אמצעים טכנולוגיים ולעיתים נראה שלגופים ציבוריים ישנו קושי לעמוד בשינויים המהירים ולהתעדכן על פיהם. אי עמידה בשינויים מתבטאת בכך שעדיין ישנם גופים ציבוריים שקשה ליצור עמם קשר באמצעות דרכים שונות כגון: דואר אלקטרוני, הודעת אס-אמ-אס, אפליקציה ועוד. לעומת זאת, הדרך "הקלאסית" והישנה תמיד תהיה זמינה-הפקס. **Companies Act 2006** הוא חוק שנחקק ע"י הפרלמנט הבריטי ומשמש כמקור עיקרי המסדיר תחיתו את החקיקה הנוגעת לתאגידים.¹⁷ החוק מסדיר כיצד תאגיד צריך להתנהל ולפעול. חוק זה כפוף להנחיות של האיגוד האירופי. ע"פי פרק 1 בחלק הראשון סעיף 1 ובחלק השני סעיף 4 כולל המושג "companies" חברות ביטוח ובנקים.¹⁸

Companies

(1) In the Companies Acts, unless the context otherwise requires—

“company” means a company formed and registered under this Act, that is—

(b) bodies incorporated in the United Kingdom but not registered under this Act

¹⁶ Marianne Crow, Elisa Tavilla and Breffni McGuire “Mobile Banking and Payment Practices of U.S. Financial Institution: 2016 Mobile Financial Services Survey Results from FIs in Seven Federal Reserve Districts” **Federal Reserve Bank of Boston**

<https://www.bostonfed.org/publications/mobile-banking-and-payment-surveys/mobile-banking-and-payment-practices-of-us-financial-institutions.aspx>

¹⁷ Companies Act 2006

¹⁸ Companies Act 2006, chapter 1, part 1, section 1 and part 2, section 4

Private and public companies

(2)A “public company” is a company limited by shares or limited by guarantee and having a share capital—

(a)whose certificate of incorporation states that it is a public company, and

(b)in relation to which the requirements of this Act, or the former Companies Acts, as to registration or re-registration as a public company have been complied with on or after the relevant date.

בחלקו השלישי של החוק ישנו סעיף אשר מתייחס לשימוש באמצעים אלקטרוניים.¹⁹ הסעיף כלשונו :

Electronic communications

333. Sending documents relating to meetings etc in electronic form

(1)Where a company has given an electronic address in a notice calling a meeting, it is deemed to have agreed that any document or information relating to proceedings at the meeting may be sent by electronic means to that address (subject to any conditions or limitations specified in the notice).

הסעיף מחייב את הגופים לאפשר התכתבות ושליחת מסמכים הנוגעים לפגישה שקוימה באמצעות אמצעים אלקטרוניים. יש לציין כי, בעניינים הנוגעים לפנייה ראשונית בין הגופים ללקוחות, אין התייחסות של הנושא בחוק ולא בתקנות שונות תחת FCA (Financial .conduct authority). כלומר, לא ברור מהן האפשרויות לדרכי התקשורת, כאשר מדובר ביצירת קשר ראשוני עם בנק מסוים.

ב-2015 פורסם באנגליה דו"ח, מטעם גוף מקצועי שאחראי על בעלי תפקידים הנוגעים בתקשורת שעובדים בממשלה (GCS). ממטרות גוף זה הוא לשפר את התקשורת של הממשלה עם הציבור הרחב. הדו"ח בין היתר נוגע בבעיה בדבר ההתפתחות הטכנולוגית המואצת והתאמת השירות הציבורי לעידן הטכנולוגי המתפתח.²⁰ הדו"ח צופה שבעתיד יהיה פער משמעותי בין האוכלוסיות לגביי הידע הטכנולוגי שיוביל להבדלים בשימוש בשירותי תקשורת ציבוריים בין הציבור לממשלה. הדו"ח מראה שבעוד השירות הבין אישי משתפר יש להאיץ את קצב החדשנות מבחינה טכנולוגית. הדוח ממליץ כי על הממשלה להתמקד בצרכי הקהל ולעבור ל"עידן

¹⁹ Companies Act 2006, part 3, section 333

²⁰ The Government Communication Service The Future of Public Service Communications, chapter 3

דיגיטלי" יותר, התקשורת צריכה להיות בנויה סביב האזרח ולמסור להם ידע כיצד שהם רוצים, לא ע"פ המודל המסורתי.²¹ אמנם גולת הכותרת של דו"ח זה הוא התקשורת של הממשלה עם הציבור ולא אמצעי התקשורת של הציבור עם גופים ציבוריים, אך טענות הדו"ח בדבר ההתפתחות הטכנולוגית המואצת והפגיעה בציבור בשל חוסר ההתאמה למרוץ הטכנולוגי, מחזקות את הטענה שיש מקום לחייב גופים ציבוריים לאפשר ליצור עמם קשר באמצעים טכנולוגיים מתקדמים.

מסקנות:

בנוגע לעלויות הנוגעות להרחבת החוק, לא הצלחנו לאמוד אף לא בקירוב מה הן העלויות הצפויות לבנקים וחברות הביטוח. מכל מקום, לטעמנו גובה העלויות הינו גורם מכריע במערכת השיקולים שתקבע האם הצעת החוק היא כדאית או לאו.

בכדי להביא אינדיקציה מסוימת לנושא, פנינו לחוק/תקנות הנגישות, ובחנו מה היה גובה העלויות הצפוי/בפועל במימוש החובות העולות מן החוק.

בנוגע ליישום תקני הנגשת אתרי האינטרנט: העלות הכרוכה בבניית אתר נגיש חדש, היא ברוב המקרים לא גדולה יותר מאשר בבניית אתר לא נגיש, אם עקרונות הנגישות יילקחו בחשבון מראש, לפני תחילת בניית האתר. לכן נותני שירותים המבקשים להקים אתר חדש צריכים לדרוש מראש ממפתחי האתר, לפתח אתר העומד בדרישות הנגישות. הנגשה של אתר קיים, לעומת זאת, עלולה להיות יקרה יותר מהנגשת אתר חדש ותלויה בגודלו של האתר, במורכבותו ובמידת היותו בנוי בצורה תקנית מלכתחילה.

לטעמנו, ניתן להסיק כי אם מדובר בשירותים שרובם יינתנו באינטרנט, ומאחר כי כבר למרבית הבנקים יש אתרי אינטרנט פעילים אשר מאפשרים לא מעט פעולות, יש צורך רק להוסיף מספר פעולות, אשר הטכנולוגיה כבר מאפשרת ליישם אותם ולכן, לא צפויות להיות לכך עלויות גבוהות. כמו כן, להרחיב את השירות בפניה טלפונית, שגם בנושא הזה מדובר כבר במערכת קיימת, כמו גם במכשירים שונים מחוץ לבנק אשר נותנים שירותים שונים.

יש לציין כי ניתן לסייג המלצה להרחבת חוק ממשל זמין בטענה כי, במציאות בשטח, אין צורך בחוק. הבנקים כמעט כולם עברו לאפליקציה דיגיטלית בה אפשר ליצור צ'יט עם בנקאי, לעשות העברה של כספים וכמעט כל פעולה שיכולה להעלות על הדעת. בנוסף, בדף צור קשר של מרבית הבנקים וחברות הביטוח נמצאים כתובות מייל שאיתם אפשר ליצור קשר או להשאיר מייל/טלפון לנציג ששייב בזמן סביר.

²¹ The Government Communication Service The Future of Public Service Communications, chapter 4 and 8

המלצות:

- עליית הצריכה של האינטרנט יוצרת ציפייה להנגשת השירותים באמצעים דיגיטליים, שכאמור האינטרנט ומוצריו הינם תופעה המתעצמת.
- כתוצאה מכך, יש להתאים את אופן קבלת המידע והשירותים מגופים הנותנים שירות באופן תדיר לאזרחים על ידי אמצעים דיגיטליים אשר יתאימו לצרכי הלקוח.²²
- אנו מאמינות כי יש לכלול את הגופים הנ"ל תחת חוק באופן רשמי במטרה להימנע מפרצות אפשריות אשר יקשו על הציבור ביצירת הקשר וזאת על פי שיקול דעת הגוף.
- גופים אלו משמשים את כלל האוכלוסייה בארץ והממשק שלהם עם האוכלוסייה הוא יום-יומי. לכן חשיבות ההנגשה של הציבור לגופים אלו היא חשובה ביותר.

המלצתנו היא להשתמש בשיטת האומני-צ'אנל (Omni Channel). שיטה זו עוסקת בתפיסה רב-ערוצית, משמע על הארגון לאפשר לאזרח פנייה דרך מגוון ערוצי תקשורת אשר יאפשרו ללקוח להגיע ביתר קלות אל נותן השירות. הטיפול בפנייתו משלב הבירור ועד שלב סיום הטיפול בפנייה יוכל להתבצע דרך אמצעי התקשורת השונים ללא הגבלת הלקוח ולפי נוחות הלקוח. ערוצי התקשורת יכולים להיות- אתר אינטרנט, רשת חברתית, שירות פרונטאלי, שירות טלפוני ודרך כתובות מייל.²³

הצעה לחקיקה בנושא:

שם החוק: הרחבת חוק הפקסים/ חוק ממשל זמין לגופים ציבוריים

תוספת

(ההגדרה לגוף ציבורי" בסעיף 1)

(16) כל בנק וחברת ביטוח.

מסמך זה נכתב על-ידי: ליאור חייט, נטע קפלן, שני מנדס ומאיה פוזנר. **נבדק על-ידי** רוני רביב, מנהלת סניף המכרז הבינתחומי ועל ידי אהוד אפרים, מנכ"ל הארגון **ואושר לפרסום**

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה

²² כהן, ר' שירות, אינטרנט ומה שביניהם- עובדות ונתונים שעלינו כנותני שירות לדעת בשנת 2015. פורטל הידע הממשלתי בתחום השירות, (2016)

²³ כהן, ר' ואליעש, נ' Omni channel- הדרך להעניק שירות אישי לכלל הלקוחות. (2016)