

תמצית דוח ביקורת פנימית – פעילות הנציבות

הביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה נערכת על ידי משרד ארנסט יאנג (ישראל) בע"מ (להלן: "המבקר הפנימי"). המבקר הפנימי מעסיק יועצים מקצועיים לביצוע הביקורות, לרבות רואי חשבון, כלכלנים, משפטיים, מוסמכים במנהל עסקים, מומחי תוכן בתחום מערכות המידע והסייבר, יועצים בתחום ניהול הסיכונים ומומחי תוכן בתחומים שונים. המבקר הפנימי נבחר בהליך תחרותי מבין כמה מועמדים.

כללי - סעיף 4 בחוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר "נציב תלונות הציבור". מבקר המדינה ממלא את תפקידו כנציב תלונות הציבור באמצעות נציבות תלונות הציבור (להלן: "הנציבות"), המבררת תלונות על גופים שלפי החוק נתונים לביקורתו של מבקר המדינה (להלן: "גופים נילונים"). בראש נציבות תלונות הציבור עומדת מנהלת הנציבות. בשנת 2022 התקבלו 20,938 תלונות בנציבות. שיעור הגידול בכמות התלונות שהתקבלו בין השנים 2018 ל-2022 הינו 44.8%. הביקורת התמקדה בשתי פעילויות חשובות של הנציבות:

- פעילות הליבה של הנציבות הטיפול בתלונות, בהיבטי משך הטיפול וניהול העומסים.
- הנגשת הנציבות לאוכלוסיות הראויות לקידום.

מטרת הביקורת - לבדוק את יעילות ומועילות הטיפול בתלונות הציבור בהיבט של חלוקת העומסים בטיפול בתלונות בין האגפים וכן בהיבט ההנגשה לאוכלוסיות ראויות לקידום.

להלן עיקרי ממצאי הביקורת

פעילות הליבה של הנציבות הטיפול בתלונות, בהיבטי משך הטיפול וניהול העומסים

נוהל בירור תלונות הציבור - נמצא כי נוהל בירור תלונות, התשפ"א - 2021 נגיש באתר משרד מבקר המדינה והנציבות וכי תהליך הטיפול בתלונות מוצג באופן מקוצר וברור וכולל הפנייה לנוהל בירור תלונות הציבור המפורט. הנוהל מפורט, ממצה וכולל התייחסות לנושאים הרלבנטיים לאופן טיפול בתלונה.

הגדרת עומס - עומס בטיפול בתלונות הוא מושג רחב, המחייב בחינה לעומק כדי לגזור ממנה הגדרה אמפירית הניתנת למדידה. הביקורת בקשה לקבל הגדרה למונח עומס בטיפול בתלונות בנציבות, אולם לא הצליחה לקבל הגדרה פורמאלית למונח זה. למרות שאין הגדרה לעומס בטיפול בתלונות קיים 'מדד עומס' להבחנה בין עומסים בטיפול בתלונות בין האגפים השונים. הביקורת המליצה להגדיר את המושג עומס בטיפול בתלונות.

מדד העומס - בנציבות נעשה שימוש ב'מדד עומס' לצורך ויסות העומס. נמצא כי מדד העומס הקיים כיום בנציבות הינו פשוט וקל לחישוב בהתחשב בבסיסי הנתונים של המערכת, עם זאת המדד אינו נותן ביטוי למורכבות הטיפול. נציין כי הוגדרו בנציבות 'מדדים לסיווג מורכבות של תלונה' באוגוסט 2022. עוד נציין כי בעוד כמות מבררי התלונות מעוגנת בתקנים, ישנה מגמה של גידול בכמות התלונות, לאור פעילות ופעולות בהם נוקטת הנציבות להנגשתה לאוכלוסייה בכלל ולאוכלוסיות ראויות לקידום בפרט. הביקורת המליצה כי לצד הגדרת מדד העומס להגדיר בנוסף סף עומס מקסימאלי לטיפול בתלונות בנציבות, אשר מעליו יש לקיים חשיבה מערכתית באשר לאמצעים ולפתרונות (כדוגמת רובוטיקה, שימוש ב-AI ועוד).

בדיקת עומסים ויסות עומסים באמצעות ניוד גופים נילונים - נמצא כי בדיקת העומסים נערכת מעת לעת, וכן כאשר מזוהה עומס באגפים. בדיקת העומסים מבוצעת באופן ידני ובשנה האחרונה מידי רבעון. הביקורת בחנה את אפקטיביות ויסות העומסים ומצאה כי התיקון המוצע באמצעות ניוד גופים נילונים בין האגפים אינו משקף שינוי מהותי לייסות עומס הטיפול בתלונות. הביקורת המליצה למחשב את שלפית הנתונים וחישוב מדד העומס ברמת האגפים, כדי לאפשר מעקב שוטף וזיהוי מגמות במועד לצורך ויסות עומסים והיערכות מקדימה למתן פתרונות לעומסים הפוטנציאליים.

מתן פתרונות לויסות העומסים בין האגפים השונים - הביקורת בחנה את האמצעים העומדים לרשות הנציבות לויסות העומסים בין האגפים, לאור העלייה בכמות התלונות בשנים האחרונות, ולאור תפיסת ההפעלה של הנציבות המתמקדת ביצירת התמחויות בטיפול בתלונות מול גופי יסוד. נמצא כי ישנן מספר דרכים לייסות העומסים בהם נוקטת הנציבות לגופו של עניין, עם זאת הביקורת המליצה כי לצד ההתמחות המקצועית בטיפול בתלונות בגופים נילונים ולאור המשקל הגדול

שישנו לתלונות שסווגו ברמת מורכבות 'קל' (למעלה מ-90%), ראוי לשקול יצירת צוות 'סיוע אד-הוק' אשר תפקידו יהיה לסייע נקודתית לאגפים בהם זוהה עומס באמצעות ניתוב תלונות אד - הוק אליהם.

היעדר דוחות בקרה מובנים במערכת מנת"ה למדידת לוחות זמנים בראיית-על לאגפים - הביקורת בקשה לקבל דוחות בקרה לבחינת לוחות זמנים בתהליך ברור התלונה. מהנציבות נמסר כי אין דוח בקרה לביצוע שליפה של הנתונים כדי לבחון היבטים שונים לרבות לוחות הזמנים בפועל של השלבים בתהליך הטיפול בתלונה וכי לאחרונה אופיין דוח בקרה באמצעות ה-BI אשר מוטמע בימים אלה (יוני 2024) בנציבות. הביקורת המליצה לאפיין דוחות בקרה לבדיקת יישום לוחות זמנים שהוגדרו לאורך תהליך הטיפול בתלונה מעת הפנייה ועד לסגירת התיק.

ממוצע זמן הטיפול ממועד קבלת התלונה ועד מועד פתיחת התיק, לפי רמת מורכבות, עבור שנים 2022 – 2023, בימים - מבחינת ממוצע זמן הטיפול ממועד קבלת התלונה ועד מועד פתיחת התיק, ניתן לראות בשנים 2022, 2023 מגמת שיפור וקיצור זמנים, המגיעה בשנים אלה לממוצע משך זמן של 7.9 ימים (כולל שישי שבת). רוב התלונות מנותבות לאגפים במסגרת של עד 3 ימים ממועד קבלתן: בשנת 2021 -64%, בשנת 2022 -59%. קיצור של זמני פתיחת תיק מאפשר מרווח זמן גדול יותר לטיפול בתלונה ולעמידה ביעדי הזמנים שהותוו לטיפול בתלונה על פי רמת המורכבות.

זמן סגירה של תיקי תלונות לפי אגף ולפי רמת מורכבות התיק (קל / בינוני / מורכב) - נציין כי זמני הטיפול לפי רמות המורכבות נכנסו לתוקף בשנת 2023, משכך הניתוח האנליטי שערכה הביקורת משקף ראייה של זמני הטיפול, קודם לכניסתם של ה-SLA שהוגדרו לטיפול בתלונות על פי רמות המורכבות. נמצא כי בשנת 2022 עדיין לא הושגו היעדים שהוגדרו אולם ישנה התכנסות להשגתם של אלה שהוגדרו לשנת 2023. הביקורת המליצה להקפיד על עדכון סיווג מורכבות התלונה, כדי לשקף בדיוק רב יותר את משכי הזמן לפי סיווג מורכבות התלונה.

◀ הנגשת הנציבות לאוכלוסיות הראויות לקידום

אוכלוסיות ראויות לקידום היא הגדרה רחבה לאוכלוסיות שקולן לא בא לידי ביטוי בתלונות המוגשות לנציבות ולעיתים קרובות מדובר באוכלוסיות הנחשבות 'מוחלשות' בחברה. תחת ההגדרה הרחבה מוצגות אוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם לפי החקיקה בישראל לצד אוכלוסיות נוספות, כאשר הגדרה זו מאפשרת הכללה של אוכלוסיות בראייה דינאמית של פני הדברים והתהליכים בחברה הישראלית.

ראייה אסטרטגית של הנגשת הנציבות לאוכלוסיות ראויות לקידום - נמצא כי הנציבות ערכה עבודת הכנה לתהליך השיתוף בסיוע של חברת יעוץ מקצועית חיצונית, אשר ליוותה את תהליך השיתוף אשר, החל בדצמבר 2018 והסתיים ביולי 2019. נמצא כי חלק מהרעיונות שעלו בתהליך זה או גרסה מעודכנת שלהם מיושמים בפועל, כאשר הנגשת הנציבות לאוכלוסיות ראויות לקידום היא באמצעות שימוש ב'סוכני שינוי', יצירת שיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית וגופים העוסקים במיציא זכויות וסיוע משפטי עבור האוכלוסיות הראויות לקידום. עוד עלה כי ראיית הנגשת הנציבות לאוכלוסיות הראויות לקידום נעשית לפי תפיסת אסטרטגיה מודרנית, ראייה פתוחה שאינה מקובעת בכללים נוקשים, לפיה מדובר בהסתכלות של עולם משתנה באופן מתמיד, חוסר ודאות, חוסר יציבות ומורכבות עבור מקבלי ההחלטות, כאשר גישה זו מעודדת התמודדות עם ההתרחשויות כאסטרטגיה מובילה, כדוגמת התנהלות הנציבות בתקופת מגפת הקורונה ובימים הראשונים של מלחמת 'חרבות ברזל'.

מיפוי הפעילויות להנגשת הנציבות לאוכלוסיות ראויות לקידום בראיית-על ושיתוף הפעולה על הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) במדידת אפקטיביות יישומן - נמצא כי חסר מיפוי של הפעילויות אותן עורכת הנציבות להנגשת האוכלוסיות הראויות לקידום בראיית על המאפשרת בחינה של ההשקעה בכל אחת מהאוכלוסיות הראויות לקידום. הביקורת המליצה לנהל את הפעילויות להנגשת האוכלוסיות הראויות לקידום גם ברמת קהילה, כדי לאפשר נקודת מבט על מכלול הפעולות שננקטו להעלאת ההנגשה לנציבות וכדי לבחון המשך הפעילות להשגתן.

הביקורת מציינת לטובה שיתוף פעולה עם הלמ"ס, אשר מאפשר תובנות נוספות בראיית האוכלוסיות הראויות לקידום ולשיפור השירות בנציבות.

תגובת המשד - סוגיית ניהול העומס בטיפול בתלונות היא מרכזית ואתגרית, לנוכח הגידול הקיים בשנים האחרונות בהיקף התלונות המתקבל לנוכח פעילות הנציבות להנגשתה, והגידול הצפוי בשנים הקרובות לנוכח אתגרי המדינה בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר. המלצות הביקורת מקובלות.