שירות התעסוקה

פעולות ביקורת

בשירות התעסוקה, ביחידות מטה ובלשכות, נבדקו נושאים הקשורים למערכת המידע הממוחשבת להשמת דורשי עבודה, ובהם הנושאים האלה: השימוש שעושים עובדי השירות במערכת להתאמה בין דורשי העבודה לבין משרות פנויות; ניצול המערכת להרחבת מאגר המשרות המוצעות; מתן מידע מתאים לדורשי עבודה ולמעסיקים; ניצול המערכת להפקת מידע סטטיסטי על שוק התעסוקה.

כן נבדקו תהליכי בדיקת המערכת ואישורה בידי השירות.

מערכת המידע להשמת דורשי עבודה

שירות התעסוקה (להלן - השירות) הוא תאגיד שהוקם מתוקף חוק שירות התעסוקה, התשי"ט- 1959. השירות עוסק "בהשגת עבודה לדורשיה ובהפניית עובדים לדורשיהם" באמצעות לשכות השירות (להלן - הלשכות), בענייני הכשרה מקצועית והדרכה בבחירת מקצוע, ואחראי לרכז מידע על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו כדי להסדירו. השירות מפעיל 90 לשכות ב- 79 יישובים ברחבי הארץ. במסגרתו פועלים המרכז לייעוץ ומידע תעסוקתי שעוסק בניתוח עיסוקים, במבחני התאמה מקצועית תעסוקתית לפרט וייעוץ בבחירת מקצוע, וכן המרכז לתעסוקת אקדמאים, המטפל בצדדים שונים של תעסוקת דורשי עבודה בעלי תואר אקדמי.

השירות מפעיל מערכת מידע, המכונה מערכת ההשמה, המסייעת לעובדי השירות בלשכות, בכל הקשור לרישום דורשי עבודה והשמתם, וגם בהפניית דורשי עבודה להכשרה מקצועית. המערכת הוקמה ומופעלת בידי ספק, במתקן מחשבים ייעודי שבבעלותו. הספק נבחר במכרז שפורסם בשנת 1991. ב- 1993 חתם השירות הסכם עם הספק להקמה, תפעול ותחזוקה של מערכת ההשמה (להלן - ההסכם). המערכת הופעלה לראשונה ב- 1994 בכמה לשכות, ומאוקטובר 1996 היא מופעלת ב- 82 לשכות ובמשרדי הנהלת השירות בירושלים.

לפי נתוני השירות, בתקופה 1991-אפריל 1998 הגיעו התשלומים בעד הקמת המערכת והפעלתה לסך כ- 29 מיליון ש"ח, מהם שולמו לספק כ- 26 מיליון ש"ח והיתר לגופים אחרים - בעד ייעוץ, הדרכה, ושירותי מידע.

התשלום לספק נקבע לפי נוסחה המתחשבת במספר דורשי העבודה הפעילים[1] הרשומים במערכת. ככל שגדל מספרם כן גדל התשלום. נקבע תשלום מזערי בגין פרקי זמן שבהם יורד מספר דורשי העבודה הפעילים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס-ספטמבר 1998 את השימוש שעשה השירות במערכת ההשמה ואת התאמתה לצורכי השירות ולדרישותיו, כפי שבאו לידי ביטוי במסמכים ובהסכמים להקמתה ולהפעלתה. כן נבדקה איכות הנתונים במערכת, שלמותם ואמינותם. הבדיקה נעשתה במשרדי הנהלת השירות בירושלים ובשתי לשכות.

השימוש במערכת ההשמה

לפי נתוני השירות, המספר הממוצע של דורשי עבודה בחודש בשנת 1995 היה כ-106,000, ב- 1997 הוא עלה לכ- 143,000, וב- 1998 (עד אוקטובר) עלה המספר לכ- 156,000.

יעדי מערכת ההשמה, כפי שהוגדרו במסמכי המכרז מ- 1991, היו: להגדיל את מספר ההתאמות המוצלחות בין דורשי עבודה לבין משרות מוצעות ולייעל ולקצר את תהליך ההפגשה ביניהם; לרשום דורשי עבודה, משרות וקורסים בזמן קצר ככל האפשר ובהתערבות ידנית מזערית, אגב שמירה על האמינות והשלמות של הנתונים; לאפשר לדורש עבודה לעיין בעצמו במאגר מידע של המשרות המוצעות; לאפשר למעביד להזין למערכת, באמצעות מחשב, נתונים על משרות שהוא מציע, ולאפשר לו לאתר עובדים מתאימים למשרה; לספק כלי לאיתור צרכים של תעסוקה כיום ובעתיד בשוק העבודה בארץ.

היקף השימוש בהתאמה ממוחשבת

1. במערכת שהוקמה, מופעל מנגנון ממוחשב להפגשה אוטומטית בין דורשי עבודה, שרשומים בלשכה, לבין משרות פנויות, ולהיפך. מנגנון זה מכונה "התאמה מלאה" והוא מופעל לכל דורש עבודה (שאיננו חדש) לפני התייצבותו בלשכה (לרוב פעם בשבוע), כדי להבטיח שתוצאות התאמה מעודכנות יהיו מוכנות בעת התייצבותו. כדי לעיין בתוצאות ה"התאמה המלאה" של דורשי עבודה ולעשות בהן שימוש, על עובד השירות לשלוף אותן מהמערכת באמצעות שאילתה.

הביקורת העלתה שהשימוש בשאילתה האמורה היה מועט. ביוני 1998, לדוגמא, נרשמו 451,718 התייצבויות של דורשי עבודה, אולם רק במהלך 105,318 (כ- 23%) מהן הופעלה השאילתה. נמצאו הבדלים בהיקף השימוש בשאילתה בלשכות שונות. באשדוד הופעלה השאילתה במהלך 6% מהתייצבויות, בבאר שבע ובחיפה - במהלך 15%, ובראשון לציון במהלך 50% מההתייצבויות.

במערכת יש גם מנגנון המכונה "התאמה מקוצרת" (בהתאמה זו מופגשים פחות נתונים, והיא מורכבת פחות מההתאמה המלאה), שנועד לאתר הצעות עבודה לדורשי עבודה חדשים, כבר בעת ביקורם הראשון בלשכה. הביקורת העלתה שביוני 1998 הופעל המנגנון רק לכ- 10% מדורשי העבודה החדשים

1 לפי ההסכם, דורש עבודה פעיל הוא מתייצב שנרשמה לו התייצבות בלשכה לפחות פעם בחודש; הביטוח הלאומי קבע שהוא זכאי לדמי אבטלה; ודווח על כך לשירות.

משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שעשה השירות בתוצאות ההתאמה המלאה שנעשתה, במשך שבוע ביוני 1998, בין 28,467 דורשי עבודה[2] ל- 5,329 הזמנות עבודה. נמצא, כי רק 1,186 (כ- 4%) מדורשי העבודה הופנו למעסיקים על סמך תוצאות ההתאמה ו- 2,269 הופנו שלא על סמך התוצאות האלה, וכי 3,069 מאותן הזמנות לא נוצלו באותו שבוע לצורך הפניה לעבודה.

יצוין, שבאותו שבוע הופנו עוד 9,431 דורשי העבודה שלא נעשתה להם כל התאמה ממוחשבת. יוצא אפוא, שהרוב המכריע של דורשי העבודה הופנו למעסיקים שלא על סמך תוצאות ההתאמה.

2. הועלה, שגם השימוש במנגנון ההתאמה לצורך מציאת מועמדים מתאימים למשרות מוצעות, היה מועט. ביוני 1998 היו רשומות במערכת כ- 6,200 הזמנות לעובדים שלא מומשו (הזמנות פתוחות), אולם רק ל- 7% מהן הופעלה התאמה מקוצרת, ורק לכ- 2% הופעלה התאמה מלאה[3].

הממצאים מראים, שהשירות ניצל מעט מאוד את מנגנון ההתאמה הממוחשב, שנועד לסייע לו במילוי תפקידיו. בתשובתו מדצמבר 1998 הסביר השירות, כי השימוש המצומצם במנגנון ההתאמה הוא תוצאה מכך ש"נפגמה יעילותו" משום שלא הוזנו במלואם כל הנתונים הנוגעים לדורשי העבודה, וכי "עתה [הוא] נוקט צעדים נמרצים להעמקת ידע, מודעות והרגלי שימוש לפקידי השמה, הן על ידי פעילות הדרכה והן על ידי ביקורת ומעקב".

מיצוי המידע על הצעות עבודה

1. במסמכי המכרז מ- 1991 תואר המצב ששרר אז כלהלן: "מידע המצטבר בסניף אחד לא עובר לסניף אחר ... דורש עבודה לא חשוף למשרות מתאימות לו, גם כאשר אלה נמצאות בקרבת אזור מגוריו". ואמנם, המערכת הממוחשבת מאפשרת להביא את המשרות המוצעות לידיעת כל הלשכות בארץ או להגבילן לידיעת הלשכה שבה נרשמו או לאשכול לשכות[4].

הצעות העבודה של המעסיקים המופנות לשירות מכונות "הזמנות לעובדים"; הזמנה יכולה להכיל דרישות לכמה עובדים. הבדיקה העלתה שביוני 1998 היו 1,346 הזמנות פתוחות שלא נענו, מהן 538 (40%) הזמנות ל- 1,429 עובדים הוגבלו, בידי עובדי הלשכה, לידיעת הלשכה שקיבלה אותן; 110 מההזמנות שהוגבלו היו פתוחות יותר מחודש. עוד הועלה שהיו 1,557 הזמנות ל- 4,553 עובדים, שנרשמו מתחילת שנת 1997 עד יוני 1998, שאף שלא נמצאו להן מועמדים מתאימים במשך 180 יום, בוטלו אוטומטית בתום אותה תקופה מבלי שהובאו לידיעת לשכות אחרות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לשקול אם יש כלל צורך בהגבלות אלה ואם לא מוטב היה לאפשר גישה חופשית למאגר לכל דורש ובכל עת.

2. המערכת מאפשרת לאתר באמצעות שאילתה מיוחדת משרות שטרם אוישו. נמצא, שהשימוש בשאילתה זו היה מועט. לדוגמא, ביוני 1998 השתמשו בשאילתה זו בלשכת ירושלים

---

2 מדובר רק בדורשי עבודה שהתייצבו בלשכה לאחר שנעשתה להם ההתאמה.
3 לכל משרה אפשר לעשות יותר מהתאמה אחת בחודש.
4 הלשכות מאוגדות מינהלית באשכולות.

שבע פעמים ובלשכות תל אביב ובאר שבע - שלוש פעמים בכל אחת. בעת רישום משרה שהציע מעסיק, יש לרשום תאריך למעקב אחר איושה. מניתוח הנתונים עולה, כי מתחילת 1997 ועד יוני 1998 נרשמו 186,107 הזמנות שהכילו דרישות ל- 383,231 עובדים אולם נמצא שרק ל- 52,187 (28%) מהן נרשם תאריך למעקב. עוד נמצא שבתקופה האמורה בוטלו 25,757 הזמנות ל- 53,177 עובדים, ובהן 3,023 הזמנות ל- 8,000 עובדים שבוטלו אוטומטית בחלוף 180 יום לאחר שנרשמו, בעיקר משום שלא נמצאו להן מועמדים.

השימוש בטכנולוגיות חדשות נועד לאפשר זמינות מידע גם כשהמשתמשים רחוקים זה מזה. הבדיקה העלתה, שהשירות לא ניצל במידה הראויה את האפשרות הזאת, ולא הקפיד להביא לידיעת דורשי עבודה רבים ככל האפשר, הצעות עבודה שלא נמצאו להן מועמדים מתאימים בלשכה אליה הופנו ההזמנות לעובדים או באשכול לשכות.

הגדלת מלאי הצעות העבודה

התברר שבמערכת רשומים 128,946 מעסיקים, שהם כרבע ממספר המעסיקים הרשומים בקובץ המעסיקים של המוסד לביטוח לאומי, שעותק ממנו נמצא בידי השירות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהנהלת השירות תנצל את המידע שהעמיד לרשותה המוסד לביטוח לאומי לצורך איתור מעסיקים שהשירות טרם פנה אליהם, ותבחן דרכים להגדלת מספר הצעות העבודה.

עמדות לעיון הציבור והמעסיקים

המערכת נועדה בין השאר לאפשר לדורש עבודה לעיין בעצמו במאגר מידע מעודכן של משרות; לאפשר למעסיק להציג שאילתות בעניין עובדים מתאימים למשרה פנויה ולהזין בעצמו נתונים על משרות (להלן - עמדות לציבור); וכן לאפשר לעובד השירות להתמקד בטיפול בדורשי העבודה ובאיתור הזמנות עבודה ממעסיקים.

פותחה תוכנה לצורך הפעלת עמדות לציבור, אך הפעלת העמדות הוקפאה בזמנה בידי השירות לצורך הערכה מחדש. מאז, העלו את הצורך בעמדות לציבור כמה בעלי תפקידים בשירות, ובהם מנהל המרכז לתעסוקת אקדמאים ומנהלת המרכז לייעוץ ומידע תעסוקתי. למרות זאת לא נעשתה, עד מועד סיום הביקורת, הערכה מחודשת ולא הופעלו העמדות.

השירות הסביר בתשובתו, כי בניסוי שנעשה בתחילת שנת 1997 התברר, שהפעלת העמדות לציבור מסובכת ומצריכה "הצבת עובד במשרה מלאה שידריך את דורשי העבודה בהפעלת המערכת". התשובה לא מתייחסת לשימוש בעמדות בידי מעסיקים, בעיקר מעסיקים גדולים שאמורים להשתמש בעמדות לעתים מזומנות ואין צורך להדריכם כל פעם.

לפני פרסום מכרז לפיתוח מערכת ממוחשבת יש לאפיין בין השאר את אוכלוסיית המשתמשים העתידיים ולהתאים להם את המערכת. דבר זה נקבע גם בנוהל מפת"ח[5] אולם הוא לא נעשה לצורך פיתוח העמדות לציבור

5 נוהל מפת"ח - נוהל מסגרת להנדסת תוכנה, שקבע משרד האוצר ליחידות ענ"א ממשלתיות בכל הקשור לפיתוח מערכות מידע ולתחזוקתן.

כתוצאה מכך שלא הופעלו העמדות לציבור ירדו לטמיון המשאבים שהושקעו בפיתוח התוכנה, ולא הושגו כמה מיעדי המערכת, בכללם הפחתת העומס המוטל על עובדי השירות, שחשובה בעיקר בתקופות ששיעור האבטלה גבוה.

הכנת קורות חיים

המערכת מאפשרת לעובד השירות להפיק מסמך קורות חיים של דורשי עבודה כדי לסייע לאלה מביניהם, שמתקשים בהכנתו, כגון עולים חדשים. מאגר קורות חיים יכול לעזור למעסיקים בבחירת העובדים הדרושים להם. לדברי עובדי השירות, הולך וגדל מספר המעסיקים המבקשים לקבל קורות חיים לצורך מיון ראשוני של מועמדים למשרה לפני הזמנתם לריאיון.

הבדיקה העלתה שהשירות כמעט שלא ניצל את האפשרות להפיק קורות חיים. עד יוני 1998 הצטברו במערכה נתונים על כ-900,000 דורשי עבודה, אולם רק לכ- 9,000 הופקו קורות חיים.

אמינות הנתונים במערכת ושלמותם

רישום מלא ומדויק של הפרטים והמאפיינים של דורשי העבודה ושל המשרות המוצעות, נחוץ לשם התאמת משרה לדורש העבודה ולשם הפקת מידע סטטיסטי מהימן על דורשי העבודה, על משרות מוצעות, ועל מגמות והתפתחויות בשוק העבודה. משרד מבקר המדינה בדק את אמינות הנתונים שנאגרו במערכת על דורשי העבודה, על המעסיקים ועל המשרות המוצעות מאז תחילת הפעלתה ועד 19.6.98.

נתונים על דורשי עבודה

בנתונים על דורשי עבודה יש לרשום מקצועות שרכשו, ועיסוקים שעסקו, השפות שהם יודעים ורמת השליטה בהן. נתונים אלה חשובים לתהליך ההתאמה הממוחשבת. ביוני 1998 היו רשומים במערכת 170,597 דורשי עבודה פעילים. הביקורת העלתה שהנתונים על דורשי עבודה פעילים רבים לא היו שלמים.

לכ- 30% מכלל 108,994 דורשי עבודה פעילים בני 30 ומעלה לא נרשמו נתונים בדבר ניסיון מקצועי. אי-רישום נתונים אלו אינו מתיישב עם העובדה של- 48% מהם נרשמו תאריך פיטורין ממקום העבודה האחרון או נתונים בדבר משכורת אחרונה. ל- 12% מדורשי העבודה הפעילים לא נרשם דבר על ידיעת שפות, אף לא שפת אם. השירות הסביר בתשובתו ש"אצל חלק ממנהלי הלשכות שררה אי-בהירות באשר למהות הרישום בנוגע לניסיון מקצועי".

הגדרת מקצועות ועיסוקים

עובדי השירות רושמים את מקצועו של כל דורש עבודה ואת המקצוע הנדרש לכל משרה מוצעת. רישום המקצוע נעשה בעזרת טבלה המכונה "עץ המקצועות" (להלן - העץ). בעץ ישנם במאונך חמישה מישורים. בכל מישור ישנן קבוצות של מקצועות, שהן כוללניות יותר מן הקבוצות שבמישור שמתחתיו. כל קבוצה היא קבוצת אב למקצועות המצויים במישור שמתחתיו.

מנגנון ההתאמה המופעל במערכת בודק אם המקצוע של דורש עבודה והמקצוע שנדרש בהזמנה, שייכים לקבוצת אב אחת. בשל מבנה העץ, מקצוע אמור להשתייך רק לקבוצת אב אחת. הועלה, כי יש מקצועות דומים מאוד זה לזה ששויכו לקבוצות אב שונות. דבר שמצמצם את אפשרויות

ההתאמה בין דורשי עבודה לבין משרות מוצעות. לדוגמא, אם למשרה מוצעת נרשם מקצוע השייך לקבוצת אב "צילום" ולדורש העבודה נרשם המקצוע "מנהל עבודה בצילום", ששייך לקבוצת אב שונה, לא תיווצר ביניהם התאמה.

הועלה, שעובדים בשירות העוסקים בייעוץ תעסוקתי ובתעסוקת אקדמאים, ביקשו כבר בשנים 1994 ו- 1996 לשפר את מבנה העץ, והציעו ליצור קשר בין מקצועות דומים הנמצאים בקבוצות אב שונות. ליקויים ובעיות ברישום המקצועות הועלו גם בדיונים שהתקיימו בשירות בסוף 1997 ובתחילת 1998. עד מועד סיום הביקורת לא קיבל השירות החלטה בעניין ההצעות.

עוד הועלה, כי בשל מגבלות העץ, נאלץ המרכז לתעסוקת אקדמאים, העוסק בניתוח נתונים על דורשי עבודה לפי מקצועותיהם, למיין את הנתונים הנצברים במערכת ולנתחם ידנית.

נתונים על משרות ועל מעסיקים

1. משרה שלא נרשם המקצוע הדרוש לה, אינה משתתפת בתהליך ההתאמה הממוחשבת. הועלה, כי ל- 24,130 (כ- 13%) מהזמנות העבודה שנרשמו מינואר 1997 עד יוני 1998, לא נרשם המקצוע הנדרש, והן לא שותפו בהתאמה הממוחשבת.

2. המערכת מאפשרת לרשום לכל מעסיק (בקובץ המעסיקים) נתונים על מקצועות המאפיינים את תחום עיסוקו. נתונים אלה יכולים לסייע לעובדי השירות באיתור מעסיקים לפי מקצועות. הבדיקה העלתה, כי האפשרות הזאת נוצלה ניצול חלקי בלבד. רק לכ- 54% מכלל המעסיקים שרשומים בקובץ הוזנו הנתונים על המקצועות.

3. לכל מעסיק נרשם במערכת מספר זהה למספרו בקובץ המעסיקים של המוסד לביטוח לאומי. אם מתעוררות בעיות זיהוי, רשאי עובד השירות לרשום מספר זמני, ועליו לברר את נתוני המעסיק במוסד לביטוח לאומי ולהמיר לאחר מכן את המספר הזמני במספר קבוע. נמצא, כי לכ- 8% מהמעסיקים הרשומים במערכת נרשם מספר זמני, בהם רשות מקומית, בית חולים ומפעלים גדולים בתחום המזון, שהציעו משרות משך שנה ויותר לאחר שניתן להם המספר הזמני. עוד נמצא, כי חלק מן המעסיקים האמורים נרשמו בקובץ המעסיקים פעמים אחדות, ובכל פעם ניתן להם מספר זמני אחר.

ניהול הנתונים במערכת

ניהול נתונים על דורשי עבודה

דורש עבודה שנרשם בלשכה ולא התייצב בה משך פרק זמן מסוים, מוגדר במערכת, אוטומטית, כ"לא פעיל". אם הוא חוזר ונרשם בשירות, אם בשל כך שפוטר מעבודתו ואם מסיבה אחרת, הוא חוזר ומוגדר "פעיל".

נמצא, שהמערכת שומרת רק את הנתונים האחרונים שנרשמו על דורש עבודה. הנתונים החדשים שנרשמים אודות דורש עבודה שחוזר ונרשם בשירות, מוחקים את הנתונים הקודמים שהיו רשומים אודותיו. מצב זה מגביל את יכולת השירות לנתח את המידע על דורשי העבודה וכן להשתמש בו לצרכים סטטיסטיים ולמחקר. אף שהצורך לשמור נתונים קודמים על דורשי עבודה הועלה בדיוני השירות עם הספק, בסוף 1995, לא הורה לו השירות לעשות שינויים בתוכנה. בתשובתו הודיע השירות, כי בתכנית העבודה לשנת 1999 נכללת "שמירת היסטוריה בנוגע למספר פירטי מידע חיוניים".

עוד נמצא, שבשירות לא הוקפד לעדכן את הנתונים הבאים על דורשי העבודה: סיבת פנייתו החוזרת לשירות, עיסוקו האחרון, תאריך פיטורין ושכרו האחרון. עקב כך הנתונים על דורשי העבודה אינם מעודכנים, אינם שלמים ומקצתם אף סותרים זה את זה. לדוגמא, לכמה מאות דורשי עבודה נרשם כי פנו לשירות בשל "סיום שירות צבאי". אך מנתונים אחרים עליהם עולה שעבר זמן רב מאז שסיימו את שירותם הצבאי, ולחלק מהם אף נרשם שפוטרו מעבודתם, דהיינו כי כבר הספיקו לעבוד לאחר סיום השירות.

נתונים על הפניות לעבודה

לדורש עבודה המופנה למעסיק, מופקת הפניה לעבודה; פרטי ההפניה נרשמים במערכת ונרשם גם "סטטוס", כגון: דורש העבודה התקבל לעבודה, דורש העבודה פוטר אחרי תקופה קצרה. הסטטוס מתעדכן לפי השינויים החלים בו.

נמצא, שכל עדכון של סטטוס מוחק את פרטי הסטטוס הקודם. יתר על כן, המערכת אינה רושמת את מועד העדכון ושומרת רק את תאריך הפקת ההפניה. משום כך, לא ניתן לעשות מעקב נאות אחר תוצאות ההפניה, והדוחות המופקים על ההפניות ותוצאותיהן עלולים להטעות. תאריך ההפניה, לדוגמא, מודפס בטור שנועד לציין את תאריך הקליטה בעבודה, משום שלא ניתן לרשום תאריך נוסף כאשר הסטטוס משתנה.

התברר, שהצורך לשמור מידע על שינויי סטטוס ההפניה לעבודה (היסטוריה של סטטוס) גם הוא הועלה בדיונים בין השירות לבין הספק, שהתקיימו בסוף 1995, אך השירות לא הורה לספק לבצע שינויים בתוכנה. בתשובתו הודיע השירות, כי הנושא "מוכר לשירות וכלול בתכנית העבודה".

נתונים על הפניה להכשרה מקצועית

1. השירות מפנה חלק מדורשי העבודה לקורסים להכשרה מקצועית. מתחילת שנת 1997 עד יוני 1998 הפיק השירות 94,901 הפניות כאלה ל- 78,265 דורשי עבודה.

לכל הפניה לקורס נרשם "סטטוס", כגון: הופנה כמועמד לקורס, התקבל לקורס, נמצא בקורס, סיים, פרש. הבדיקה העלתה, כי רבים מהנתונים על סטטוס של המופנים לקורסים, אינם מעודכנים. לדוגמא: לפי הנתונים מיוני 1998, ל- 34,821 (כ- 37%) מכלל דורשי העבודה שהופנו לקורסים שהתחילו ב- 1997, עדיין היה רשום כי הופנה כמועמד לקורס או התקבל לקורס, ולא צוין אם החל ללמוד בקורס, סיים אותו או פרש ממנו. עוד הועלה, שהמערכת מאפשרת, גם בעניין זה, לרשום לכל הפניה לקורס סטטוס אחד בלבד. דהיינו, כי שינוי בסטטוס מוחק את הסטטוס הקודם. המערכת אינה מפיקה דוחות מעקב אחר ההפניות לקורסים: כמה הופנו, כמה סיימו וכמה מן המסיימים התקבלו לעבודה.

2. לפי נוהלי השירות, דורש עבודה זכאי להשתתף בקורס להכשרה מקצועית רק פעם בשלוש שנים. בעת רישום ההפניה לקורס בודקת המערכת אם דורש העבודה כבר השתתף בקורס במהלך שלוש השנים האחרונות.

הבדיקה העלתה, שעקב אי-שמירת נתונים על שינוי הסטטוס, אפשר לעקוף את מנגנון הבדיקה האמור, שנועד לחסום הפניה ליותר מקורס אחד. העקיפה יכולה להיעשות על ידי שינוי סטטוס ההפניה לסטטוס אחר, כגון "פרש מסיבה מוצדקת". שינוי כזה מאפשר להפנות את דורש העבודה לקורס נוסף, או אף לקורסים נוספים, בלי שתישאר עדות לשינויים. דבר זה פותח פתח לעקיפת הנהלים ואינו מאפשר מעקב ובקרה נאותים.

ניתוח הנתונים על דורשי עבודה שהופנו לקורסים מתחילת 1997 עד יוני 1998 העלה, כי השירות הפנה מאות דורשי עבודה ליותר מקורס אחד, תוך חריגה מהאמור בנהלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על השירות לדאוג שהמערכת תאפשר מעקב אחר מצב ההפניות ותוצאות ההשתתפות בקורסים, גם למטרות בקרה וגם כדי לבחון את תכליתיות ההכשרה בקורסים שהמדינה משתתפת במימונם. השירות הודיע, כי גם עניין זה ייכלל בתכנית העבודה שלו.

זמינות המידע שבמערכת

לפי מסמכי המכרז, אחד היעדים של המערכת היה "הספקת כלים מודרניים לאיתור צורכי תעסוקה נוכחיים ועתידיים בשוק העבודה בישראל", והפקת מידע תפעולי ניהולי וסטטיסטי באמצעות שאילתות ודוחות. על המידע שעמד לרשות השירות נאמר במפרט הדרישות שצורף למסמכי המכרז, כי לא היה אמין דיו ולא היה זמין.

לפי אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פנו בשנת 1996 לשירות לצורך חיפוש עבודה, 55.6% מכלל הבלתי מועסקים במשק. כמו כן פנו לשירות רוב הזכאים לדמי אבטלה או להבטחת הכנסה.

בדיקת השימוש שעושה השירות במידע שאגר במערכת, העלתה את הממצאים האלה:

מידע לבעלי תפקידי ניהול בשירות

ממסמכי השירות עולה, כי רק לאחר שהוחל בהפעלת המערכת הוסכם עם הספק, במאי 1995, שהשירות יגדיר את הדוחות הדרושים לבעלי תפקידי ניהול, כגון: מנכ"ל, מנהלי סניפים ומנהלי יחידות מטה.

באוגוסט 1995 הכין יועץ השירות מסמך, בדבר פיתוח יישום[6] להפקת מידע לבעלי תפקידים כאלה. במסמך תוארו צורכי השירות בכל הקשור להפקת דוחות; תחומי המידע הנחוץ (כגון דורשי עבודה, הזמנות עבודה, מעסיקים, קורסים); אופן הגדרת קבוצות אוכלוסייה, ועוד. המסמך לא נדון בהנהלת השירות ולא הוחלט אם להתחיל בפיתוח היישום.

הביקורת העלתה, שהמידע שהופק לבעלי תפקידי ניהול, באמצעות דוחות מעקב אחר הפעולות בלשכות, היה מוגבל. לדוגמא: לא היתה הפרדה בין הנתונים על הפניות לעבודה לבין נתונים על הפניות לקורסים, ולא היה מידע מצטבר על מצב ההפניות. השירות הודיע בתשובתו כי "הנושא נכלל בתכנית העבודה" שלו.

לבעלי תפקידי ניהול מבין עובדי השירות, יש אפשרות לקבל דוחות סטטיסטיים אחדים באמצעות מערכת אחרת (מערכת לפרסום מידע סטטיסטי) (ראו להלן) שפותחה בשירות בצד מערכת ההשמה. אולם המערכת האחרת מקבלת נתונים ממערכת ההשמה רק פעם בחודש, והדוחות שהיא מפיקה מעודכנים לחודש הקודם. זאת על אף שיש חשיבות גדולה למידע מעודכן, בייחוד כשיש שנויים מהותיים בשוק העבודה ובתקופה שהאבטלה גדלה

6 יישום - תכנית מחשב, אפליקציה.

המידע שהשירות מפרסם

1. במארס 1995 מינה מנכ"ל השירות דאז צוות היגוי, בראשות עובד השירות, שיגדיר את הדרישות בדבר מידע שיפרסם השירות לציבור. בצוות היו חברים נציגים של משרד ראש הממשלה, של משרד העבודה והרווחה, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, של המוסד לביטוח לאומי ושל משרד התעשייה והמסחר. ביוני 1995 הגיש יו"ר הצוות למנכ"ל מסמך דרישות להפקת קובץ דוחות חודשיים על "התפתחויות שוטפות בשוק העבודה". המסמך לא נדון בהנהלת השירות ולא אושר לביצוע .

2. בכל חודש מפרסם השירות לידיעת הציבור חוברת ובה נתונים על שוק העבודה. ממסמכי השירות עולה שהמידע שפורסם לא היה מלא. רוב הנתונים שפורסמו היו לחודש אחד בלבד, ולא הובאו נתונים מצטברים ונתונים על עומק האבטלה (מספר ימי אבטלה שהצטברו בפרק זמן מסוים). בנסיבות אלו, אין אפשרות לבחון שינויים שמתרחשים במהלך הזמן ולהשוותם לנתונים מתקופות מקבילות בשנים קודמות.

במהלך הביקורת (ביוני 1998), מינה מנכ"ל השירות צוות שיפעל לשיפור חוברת הנתונים. עד מועד סיום הביקורת עסק השירות בדיונים בנושא ועדיין לא נקט צעדים לשיפור.

3. הספק פיתח תוכנה להפקת דוחות סטטיסטיים לפי דרישות השירות, שהיו אמורים להיכלל בחוברת הנתונים. אך הועלה שהשירות החליט שלא להשתמש בתוכנה זו. בתשובת השירות נאמר, כי העדיף לפתח מערכת אחרת "במנותק ובנפרד ממערכת ההשמה". השירות לא הסביר מדוע לא היה אפשר להפיק את חוברת הנתונים בהסתמך על הדוחות שהפיקה התוכנה שהכין הספק.

לשם הפעלת המערכת האחרת, מעסיק השירות חברה פרטית. בשירות אין מסמך המפרט את רכיבי המערכת ואופן פעולתה כדי לאפשר את המשך פיתוחה, לתחזק אותה, וכיו"ב. ממסמכי השירות עולה שהמערכת פותחה "ללא תיעוד ולא בסטנדרדים מקובלים בעולם המחשוב".

הזנת נתונים קודמים

בהסכם עם הספק נאמר, כי לפני גמר הקמת המערכת יזין הספק את כל הנתונים שנרשמו קודם להקמת המערכת, במערכות אחרות, על דורשי עבודה, מעסיקים, משרות וקורסים שנחוצים לפעולות השירות. התברר שעד מועד סיום הביקורת לא עמד השירות על כך שתושלם הזנת כל הנתונים.

הנתונים שהשירות אוגר במערכת ההשמה אמורים להיות מהמפורטים ביותר על דורשי העבודה ועל מאפייני אוכלוסיית המובטלים בארץ. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהשירות, בהתייעצות עם גופים ממלכתיים שיש להם עניין בנושא, יגדיר אילו נתונים היסטוריים דרושים לצרכים תפעוליים ולמחקר. בהסתמך על הגדרות אלה יוכל להנחות את הספק בפעולותיו.

יישום ההסכם עם הספק

מבחן קבלה סופי

בהסכם נקבע, שהמערכת תוקם בארבעה שלבים, שהאחרון שבהם הוא התקנה מלאה של המערכת בכל אתרי השירות והזנת נתונים ממערכות שפעלו לפני כן. עוד נקבע, שעם סיום השלב האחרון יעשה השירות מבחן קבלה סופי למערכת, לפי הקריטריונים שיאשר השירות כבר בשלב הראשון. באוקטובר 1996 היתה המערכת מוכנה למבחן הקבלה הסופי.

הועלה, שעד אז לא קבע השירות את הקריטריונים למבחן קבלה סופי. רק במארס 1997 בחר השירות חברה לביצוע המבחן (להלן - החברה הבוחנת), והיא קבעה את הקריטריונים. המבחן נעשה בחודשים אוגוסט-נובמבר וממצאיו (להלן - דוח המבחן) הוגשו בנובמבר אותה שנה. מן הראוי היה שהשירות יכין תכנית למבחן קבלה סופי לפני סיום השלב האחרון ומיד עם סיומו יעשה את המבחן.

אישור המערכת

בהסכם נאמר, שתוקפו לחמש שנים ממועד גמר הקמת המערכת, וכי השירות רשאי להאריכו חמש פעמים, כל פעם בשנה. בהסכם נקבע, כי מועד גמר הקמת המערכת הוא המועד שבו יתקיימו כל התנאים שנקבעו בו לעניין זה, ובכללם עמידת המערכת בהצלחה במבחן קבלה סופי וקבלת אישור על כך מהשירות.

החברה הבוחנת מצאה שהספק לא עמד בהתחייבויותיו בכמה נושאים, והמליצה לנקוט צעדים כדי לתקן ולהשלים את הדרוש, והספק הודיע בדצמבר 1997 שהוא מסכים לפעול בהתאם לכך.

ועדת ההיגוי של השירות דנה בדוח המבחן בדצמבר 1997, והמליצה לאשר את המערכת בתנאי שיושג הסדר עם הספק בדבר השלמת הנושאים הטעונים תיקון והשלמה. אך הנהלת השירות החליטה בינואר 1998 שלא לאשר את המערכת. חודשים מספר לאחר מכן אף ביקש מנכ"ל השירות מהחברה הבוחנת לבדוק עוד נושאים. עד מועד סיום הביקורת לא נתן השירות אישור סופי למערכת. מצב זה תורם לאי-בהירות בעניין קביעת מועד גמר ההקמה של המערכת.

רמת השירות של המערכת

1. בהסכם התחייב הספק לנקוט בכל הצעדים האפשריים כדי להבטיח שמהירות התגובה של המערכת תהיה כפי שנקבע בו. כן התחייב להגיש דוח חודשי המפרט זמני תגובה שנמדדו לפי ארבעה מדדים שנקבעו בהסכם.

משך יותר משנה קיבל השירות מן הספק דוחות שהכילו נתונים רק על מדד אחד, ולא ביקש ממנו להציג נתונים על שלושת המדדים האחרים. רק לאחר שהתקבל דוח המבחן שהצביע על כך, החלו להתקבל בשירות, מפברואר 1998, דוחות שהכילו נתונים על כל המדדים.

מדוח המבחן עולה, כי מרבית זמני התגובה שנמדדו היו ארוכים מאלו שנקבעו. בעקבות דוח המבחן שופרו זמני התגובה, ומרביתם היו כנדרש בהסכם.

2. בהסכם נקבעה נוסחה לחישוב קנסות על חריגה מזמני התגובה שנקבעו בו, ונקבע שהקנסות יקוזזו מהתמורה המגיעה לספק. ממסמכי השירות עולה, כי משך חמישה ימים בפברואר 1997 היתה האטה גדולה מאוד בזמני התגובה של המערכת, ומשום כך לא היה אפשר לרשום את מרבית הנתונים על דורשי העבודה. להערכת הממונה על החשבות בשירות, אי-רישום הנתונים גרם תשלום יתר של דמי אבטלה בסך כ- 800,000 ש"ח. הביקורת העלתה, שכיוון שהחישוב החודשי הממוצע של זמני התגובה לא חרג מהנדרש בהסכם, לא היה השירות יכול להשתמש בנוסחה האמורה. ואמנם גם החברה הבוחנת ציינה בדוח שהגישה לשירות בנובמבר 1997, כי "נוסחת החישוב של הקנסות לחריגה מזמני תגובה אינה שמישה ויש לפתח נוסחה חלופית". מן הראוי שהשירות ייתן דעתו לעניין זה.

*

הקמת מערכת ההשמה הממוחשבת נועדה לייעל את פעולות שירות התעסוקה, לקדם את שיטות העבודה שלו ולשפר את השירותים הניתנים לדורשי העבודה ולמעסיקים. למערכת נקבעו יעדים, שהעיקרי שבהם הוא התאמה ממוחשבת בין דורשי עבודה לבין עבודות מוצעות.

הבדיקה העלתה, שהיעדים שהגדיר השירות עם הקמת המערכת הושגו חלקית בלבד. אף שהמערכת מכילה את רוב המנגנונים שנדרשו, הם לא נוצלו אלא במידה מועטה. השירות לא פעל להעמיד לרשות דורשי העבודה והמעסיקים את המידע הרב שנאגר. יתר על כן, הוא לא עמד על התקנת כמה מן המנגנונים שנדרשו בהסכם להקמת המערכת. השירות לא פעל לניצול מרבי של טכנולוגית המידע ולהטמעתה בתהליכי עבודתו, וממילא לא שכלל פעולות שהוא מופקד עליהן. על השירות לבחון את דפוסי העבודה הנהוגים בו ולקבוע נהלים שיחייבו את עובדיו להשתמש במערכות המידע הממוחשבות.

ממצאי הביקורת מראים, שהמידע הרב שנצבר במערכת ההשמה אינו משמש את המנהלים בשירות לבחינת פעולותיו ולמעקב אחר תוצאותיהן. רובו של המידע אינו מנותח ואינו מובא לידיעת הציבור. המידע שהשירות מפרסם על משק העבודה לקה בחסר ולא אפשר בחינת שינויים המתרחשים בשוק העבודה. אופן רישום הנתונים במערכת, והעדר הקפדה על מהימנותם ושלמותם, פוגעים ביכולת השירות להיעזר בהם לצרכים סטטיסטיים, למחקר, ולריכוז מידע על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו. על השירות למצות את האמצעים העומדים לרשותו ואת המידע הנצבר במערכת ההשמה