

מבקר המדינה | דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם
משבר הקורונה | התשפ"א-2021



החטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה

טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה



טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה

רקע

נגיף הקורונה שהתפשט בעולם בסוף שנת 2019 גרם בישראל לא רק לתחלואה אלא גם לאחד המשברים התעסוקתיים הקשים בתולדותיה של המדינה. מתחילת המשבר הסתמנה בארץ מגמה של צמצום ניכר בשיעור התעסוקה, ומאות אלפי עובדים הוצאו לחופשה ללא תשלום (חל"ת) או פוטרו ממקום עבודתם (מובטלים). לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), בשנת 2020 פחת התוצר המקומי הגולמי ב-2.6%. טיפול המדינה במובטלים נעשה באמצעות שני רכיבים מרכזיים: האחד הוא תשלום דמי אבטלה למובטל העומד בתנאי הזכאות הקבועים בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (חוק בט"ל); והשני - סיוע למובטל בשילובו מחדש בשוק התעסוקה. בהוראת שעה מתאריך 7.7.20 נקבע כי תקופת הזכאות לדמי אבטלה תוארך עד ליוני 2021. לאחר יום הביקורת בפברואר 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת) החליטה הממשלה ביולי 2021 על הארכת תקופת הזכאות לבני 45 ומעלה עד לדצמבר 2021¹.

נתוני מפתח

כ-110 מיליון ₪	80%	880,000	23.6 מיליארד ₪
כניסות לאתר האינטרנט (מרשתת) של בט"ל בשנת 2020, גידול של יותר מפי שמונה לעומת שנת 2015	מהמובטלים היו מרוצים עד מרוצים מאד מהשירות שקיבלו מבט"ל - כך לפי סקר טלפוני שביצע משרד מבקר המדינה בשיתוף בט"ל בספטמבר 2020, כחצי שנה לאחר הסגר הראשון	מקבלי דמי אבטלה בחודש אפריל 2020, יותר מפי 11 לעומת חודש ינואר באותה השנה	סך דמי האבטלה ששולמו בשנת 2020, יותר מפי שישה לעומת שנת 2019

1 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מספר 225 והוראת שעה), התשפ"א-2021.



923

מיליון ₪

37%	34%	51%	
שיעור ההפחתה במספר המשתתפים משנת 2019 לשנת 2020 בהכשרות מקצועיות במימון או בסבסוד המדינה (מכ- 11,000 לכ-7,000 משתתפים)	שיעור המובטלים מהחברה הערבית שדיווחו לשירות התעסוקה על רמת עברית בסיסית בלבד או על ידע בשפות אחרות שאינן עברית	שיעור המובטלים שדיווחו לשירות התעסוקה כי אין להם מיומנות מחשובית כלל או שהם בעלי מיומנות מחשובית בסיסית בלבד	סך חובם המצטבר של אזרחים מתחילת משבר הקורונה ועד לחודש ינואר 2021 בגין קבלת דמי אבטלה ביתר למי שאינו זכאי לכך

פעולות הביקורת

בחודשים בחודשים מאי 2020 - פברואר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה. הבדיקה כללה את השירות שניתן לתובעי דמי אבטלה והפעולות לשילובם בשוק התעסוקה. הבדיקה נערכה בבט"ל, בשירות התעסוקה, בזרוע העבודה שבמשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים² ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה ובלמ"ס. ממצאי ביניים של דוח זה פורסמו בספטמבר 2020³. כבכל דוח ביקורת שמוציא משרד מבקר המדינה, גם דוח זה בוצע באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ומסמכים שנאספו מכל המקורות הרלוונטיים לנושא המבוקר. ואולם, הואיל ומדובר בנושא הנוגע אישית לרבים בציבור, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים שני כלים שהצביעו על נקודות המבט של הציבור בתקופת הקורונה: ניתוח השיח ברשתות החברתיות⁴ וסקר טלפוני, שבוצע בספטמבר 2020 בקרב תובעי דמי אבטלה⁵.

- 2 ביולי 2021 החליטה הממשלה (החלטה 133) להעביר את זרוע העבודה למשרד הכלכלה ולשנות את שמו של משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- 3 **דוח מיוחד - ממצאי ביניים (2020)**, "טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה: קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם".
- 4 בחינה וניתוח של השיח ברשתות החברתיות על אודות חוויות השירות שסיפקו בט"ל ושירות התעסוקה בנושאי ההוצאה לחל"ת והאבטלה במהלך המשבר. הבחינה נעשתה תוך השוואה בין התקופה שקדמה לפרוץ המשבר (15.12.19 - 15.3.20) לראשיתו של המשבר (15.3.20 - 15.6.20).
- 5 1,412 תובעי דמי אבטלה השיבו על הסקר מתוך מאגר דגימה אקראי של 2,366 תובעי אבטלה. הדגימה נערכה לפי תביעות אבטלה שטופלו בתאריכים 15.3.20 - 15.5.20 ולפי חמישוני שכר, בהתאם לשכר שדיווחו בתביעה לאבטלה. הסקר היה ביוזמת משרד מבקר המדינה, שגיבש את השאלות, ונערך באמצעות מחלקת המחקר בבט"ל בשפה העברית.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



תמריץ שלילי לחזרה לעבודה - בקרב חלק מהמובטלים נוצר תמריץ שלילי להשתלב בעבודות המוצעות להם. שיעור האבטלה הגדול, בשילוב המספר המצומצם של משרות פנויות במשק, עלולים לגרום לכך שרבים מהמובטלים, ובהם כאלה שאינם מעוניינים לחזור לשוק העבודה עקב התמריץ השלילי, לא יועסקו במשך תקופה ממושכת גם לאחר שהסתיים הסדר החל"ת ביוני 2021, ואף ייתכן שיהפכו ל"מובטלים כרוניים". מצב זה עלול להקשות על השתלבותם מחדש בשוק העבודה.



המלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (ועדת 2030) והצוות לעידוד התעסוקה - אף כי ועדת 2030⁶ והצוות לעידוד התעסוקה⁷ עסקו בנושאי ליבה, בעלי חשיבות מכרעת לקידום שוק התעסוקה וליציאה מהמשבר התעסוקתי הנלווה למשבר הקורונה, במועד סיום הביקורת טרם הועלו המלצות שני הצוותים לדיון בממשלה. עוד עלה כי עד מועד סיום הביקורת לא גובשה תוכנית אסטרטגית לאומית להשבת המובטלים למעגל התעסוקה להפך.



הפעילות הממשלתית בתחום התעסוקה - בשנת 2020, בעת המשבר התעסוקתי החמור הנלווה למגפת הקורונה, הצטמצם היקף הפעילות של שני הגופים המרכזיים המטפלים במובטלים - זרוע העבודה ושירות התעסוקה. הצמצום בא לידי ביטוי במספר המשתתפים בפעילויות השונות של גופים אלו וכן בהיקף הכספי של פעולותיהם. למשל, מספר המשתתפים בהכשרות מקצועיות במימון או בסבסוד המדינה, בפיקוחו של אגף בכיר להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם, פחת בכ-37% בין שנת 2019 לשנת 2020. בין שנים אלו גם פחת ביותר מ-40% מספר המשתתפים בקורסים ובהכשרות מקצועיות של שירות התעסוקה. נוכח העובדה כי מאות אלפי מובטלים צפויים להישאר מחוץ לשוק התעסוקה עוד תקופה ממושכת, וכן נוכח פערי המיומנויות שהוצגו בדוח זה, לצמצום בהיקף הפעילות בתחום התעסוקה עשויות להיות השפעות חמורות על סיכויי השתלבותם מחדש של המובטלים בשוק התעסוקה.



זמינות השירות הטלפוני של בט"ל בתקופת הקורונה - המוקד הטלפוני בבט"ל לא סיפק למבוטחים שפנו אליו שירות איכותי, תוך סטייה ניכרת ברמות מדדי השירות (שיעורי הנטישה וזמני ההמתנה). עלה כי על אף התוספת של כ-200 מוקדנים והגידול בהוצאה הכספית בהיקף של כ-36 מיליון ש"ח, המוקד הטלפוני לא הצליח לעמוד בעומס השיחות גם לאחר שמונה חודשים מתחילת משבר הקורונה. באוקטובר 2020 היה זמן ההמתנה כ-

6 ועדת 2030 - פעלה בין השנים 2017 - 2019, תפקידיה היו לגבש המלצות שמטרתן להגדיל את היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצורכי המשק וחזיון הערכות הממשלה לשוק העבודה המשתנה.

7 הצוות לעידוד תעסוקה - ביולי 2020 הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית לתחום התעסוקה בראשות מנכ"לית משרד האוצר דאז ומ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הדוח המסכם של הצוות לעידוד התעסוקה עסק במספר נושאים ובהם "איסוף וטיפול נתוני שוק התעסוקה".



12 דקות בממוצע - פי ארבעה מהזמן שנקבע בהסכם השירות. במאי 2020 היה שיעור השיחות שננטשו 37% מהשיחות הנכנסות. מאז יוני 2020 ועד אוקטובר 2020 "התייצב" שיעור הנטישה על כ-22%, חריגה ניכרת של פי ארבעה מהיעד שנקבע במכרז - 5%. לפי ניתוח השיח ברשתות החברתיות, הסנטימנט⁸ השלילי בנוגע למוקד הטלפוני בבט"ל התבטא ב-100% מהרשומות (פוסטים).

תהליך רישום כפול לקבלת דמי אבטלה - תובעי דמי האבטלה נדרשו להליך רישום כפול: הן בבט"ל והן בשירות התעסוקה. רישום כפול יכול לעכב תשלומים וליצור בעיות בהעברת המידע בין שירות התעסוקה לבט"ל. בביקורת עלה כי עד דצמבר 2020 אין טופס אחד לתובעי דמי אבטלה בבט"ל ובשירות התעסוקה.

יישומים מקוונים מרכזיים המתאימים לתובעי אבטלה בתקופת הקורונה - יישומים מקוונים בבט"ל שיכולים לתרום לשיפור השירות המקוון לתובעי דמי אבטלה בפרט ולתובעי גמלאות אחרות בכלל, כגון פורומים וצ'טבוט⁹, אינם חלק מהשירות שבט"ל מציע לציבור. כמו כן, יישומים מסוימים (כגון האזור האישי¹⁰, שאליו היו כ-47 מיליון כניסות בשנת 2020) אינם מוגשים בשפות אחרות.

בקרה על תשלום דמי אבטלה - שיעור מקבלי דמי האבטלה שבט"ל אינו יודע אם חזרו לעבודה או לא (מנותקי קשר) צומצם בין נובמבר לדצמבר 2020 (מ-29% ל-15%), אך מספרם עדיין גדול - יותר מ-90,000 איש שבט"ל שילם להם דמי אבטלה בסך של 380 מיליון ש"ח מבלי שהוא יודע אם הם עובדים או לא. בביקורת עלה ששירות התעסוקה אינו פונה באופן שיטתי לכלל המובטלים, פעם בחודש, כדי לברר אם הם מחוסרי עבודה אם לאו. מתחילת משבר הקורונה ועד לחודש ינואר 2021 נוצרו חובות של אזרחים בגין קבלת דמי אבטלה ביתר, למי שאינו זכאי לכך, בסכום של קרוב למיליארד ש"ח, ובממוצע כ-84 מיליון ש"ח מדי חודש. מבחינת תחום החקירות בבט"ל, שיעור החקירות מסך תביעות האבטלה פחת מ-0.8% בשנת 2019 ל-0.1% בשנת 2020.

אסטרטגיית השירות של בט"ל בתקופה שלאחר משבר הקורונה - צריכת שירותים בכמה ערוצים בד בבד מביאה לבזבז משאבי הארגון ולפגיעה באיכות השירות. נמצא כי לקוחות בט"ל שמבצעים פעולות באזור האישי פונים לערוצי שירות מקבילים ללא צורך, שכן המידע שהם מבקשים לקבל נמצא כבר באזור האישי שלהם. לקוחות אלה מעמיסים על ערוצים אחרים, ובשל כך נפגם השירות ללקוחות שאינם יכולים לבצע פעולות באזור האישי עקב סיבות שונות, כגון חוסר במיומנות דיגיטלית או קושי שפתי. כך למשל, לפי נתוני בט"ל שהועברו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020, בשנת 2020 פנו כ-391,000 תובעי אבטלה למוקדים הטלפוניים, ומתוכם כ-331,000 פנו גם למוקד וגם לאתר האישי (84%).

8 סנטימנט השיח משקף את הניתוח האיכותני של השיח ברשתות החברתיות, ולמעשה מבטא את מידת החיוביות או השליליות שלו.

9 צ'טבוט - הפונה למוקד יכול לשוחח או להתכתב עם המוקד, ובפועל השיחה היא עם מערכת אוטומטית חכמה (רובוט) ולא עם מוקדן אנושי.

10 באזור האישי באתר האינטרנט ניתן לקבל מידע רב וגם להגיש תביעות, בין היתר לדמי אבטלה, ולעקוב אחר הטיפול בתביעה.



העברת המידע שבידי שירות התעסוקה על מובטלים - נכון למועד סיום הביקורת אין מנגנון שוטף של העברת מידע בין שירות התעסוקה, שאצלו המאגר העדכני ביותר של מאפייני המובטלים, ובין זרוע העבודה, שהיא הגורם המרכזי העוסק בתכנון שוק העבודה.

טיוב מאגר המידע בשירות התעסוקה על המובטלים - איסוף המידע על אודות המובטלים בחודשים מרץ-אפריל 2020 - שבהם ביקשו להירשם לשירות התעסוקה מאות אלפי אנשים - היה חלקי ולא כלל פרטים מלאים רלוונטיים, כגון השכלה ועבר תעסוקתי קודם. הדבר פגע ביכולת לקבל תמונת מצב מהימנה של מאפייני הנרשמים לשירות התעסוקה, להשימם במשרות חדשות או להציע להם הכשרות מקצועיות. נכון לנובמבר 2020, שירות התעסוקה לא השלים את כל המידע הנדרש על אודות הרשומים לשירותיו, וחלק מהמידע הרלוונטי עליהם אינו נמצא בידיו.

שיפור מיומנויות של מובטלים - כ-335,000 מובטלים דיווחו לשירות התעסוקה כי אין להם מיומנות מחשובית כלל או שהם בעלי מיומנות מחשובית בסיסית בלבד. ואולם בין שנת 2019 לשנת 2020 פחת מספר המשתתפים בקורסים לשיפור מיומנויות מחשוביות של שירות התעסוקה מ-2,283 ל-1,888 (הפחתה של כ-17%). זאת ועוד, עלה כי 34% מ-144,000 המובטלים מהחברה הערבית דיווחו על רמת עברית בסיסית בלבד או אי-ידיעת עברית (כ-50,000), ו-44% דיווחו על עברית ברמה גבוהה או ברמת שפת אם. מנגד, בשנת 2020 היו רק 66 משתתפים בקורס של שירות התעסוקה לעברית תעסוקתית, פחות אף משנת 2019, שבה היו 98 משתתפים.



מידת שביעות הרצון מתהליך הטיפול בתביעה לאבטלה על ידי בט"ל, כפי שעלה מהסקר הטלפוני - בספטמבר 2020, כחצי שנה לאחר הסגר הראשון, 80% מהמובטלים היו מרוצים עד מרוצים מאוד מהשירות שקיבלו מבט"ל (54% ציינו "מרוצה" ו-26% "מאוד מרוצה").

דיווחי המעסיקים לבט"ל - בהמשך להמלצות מבקר המדינה בדוח הביניים והצוות לעידוד התעסוקה, בט"ל ומשרד האוצר פעלו במהלך משבר הקורונה לקדם הליכי חקיקה. ב-19.11.20, כחודשיים לאחר פרסום ממצאי הביניים, נקבע במסגרת תיקון לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, כי על המעסיקים להעביר לבט"ל דיווח חודשי מקוון כמפורט בתיקון, הכולל בין היתר את שכר העבודה, היקף המשרה והסיווג של כל עובד. תחולתו של התיקון בחודש אפריל 2021 עבור מעסיקים המעסיקים יותר מ-180 עובדים, ובחודש אוקטובר 2021 עבור אלו המעסיקים לכל היותר 180 עובדים.

שירות התעסוקה - ביוני 2020, לאחר ששירות התעסוקה הקים מוקד טלפוני במיקור חוץ והגדיל את הקיבולת של המרכזייה ואת מספר המוקדנים, חל שיפור בזמינות המענה של המוקד הטלפוני.



עיקרי המלצות הביקורת

תמריץ שלילי לחזרה לעבודה - מומלץ לתמרץ מובטלים לחזור לשוק העבודה ושמקבלי דמי האבטלה ישפרו את מיומנותיהם בהתאם למאפייניהם האישיים, לכל הפחות עד חזרתם לעבודה. 💡

המלצות ועדת 2030 והצוות לעידוד התעסוקה - מומלץ להביא את המלצות הצוות לעידוד התעסוקה וועדת 2030 לדיון לפני הממשלה כדי שתבחן אותן, תחליט אילו מהן לאמץ ולאורך תגבש תוכנית לאומית-אסטרטגית להשבת מאות אלפי המובטלים למעגל התעסוקה. מוצע שכצעד ראשוני יוקם צוות המנכ"לים ליישום ההמלצות, כפי שהומלץ בדוח של הצוות לעידוד תעסוקה, אשר יפעל בהתאם להחלטות שתקבל הממשלה. אימוץ המלצות ועדת 2030 והצוות לעידוד התעסוקה ויישומן יכולים להביא לידי קפיצת מדרגה ניכרת בכל הנוגע לתהליכי קביעת מדיניות בתחום התעסוקה ולאפשר לנהל טוב יותר את היציאה מהמשבר התעסוקתי, וכן להתמודד בטווח הארוך עם השינויים הצפויים בשוק התעסוקה המשתנה. 💡

אסטרטגיית השירות של בט"ל בתקופה שלאחר משבר הקורונה - מומלץ כי בט"ל יבחן את אסטרטגיית השירות בתקופה שלאחר הקורונה, בדגש על ניהול אינטגרטיבי של ערוצי השירות. בכלל זה, יפעל לצמצום הפניות המקבילות ויבחן כיצד להנגיש מידע אישי רב ככל שניתן באופן מקוון - באמצעות יישומים מתקדמים ובשפות שונות - כדי להסיט את השירות ככל שניתן לערוצים מקוונים עבור לקוחות שמתאימים לשירות מעין זה. כך יוכל בט"ל להתמקד בשירות פרונטלי וטלפוני ללקוחות שאינם מצליחים להשתמש בערוצים המקוונים, או שלא קיבלו מענה הולם בערוצים אלה. 💡

העברת המידע שבידי שירות התעסוקה על אודות מובטלים - מומלץ כי שירות התעסוקה, זרוע העבודה ובט"ל יפעלו בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, שהובילו את הצוות לעידוד התעסוקה, כדי להסדיר את המנגנונים להעברת מידע בין הגופים, באופן שיהיה זמין לכל הגורמים שהוסמכו לטפל במובטלים. ככל שיתברר שיש קושי להגיע להסכמות, מומלץ לפעול על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה. 💡

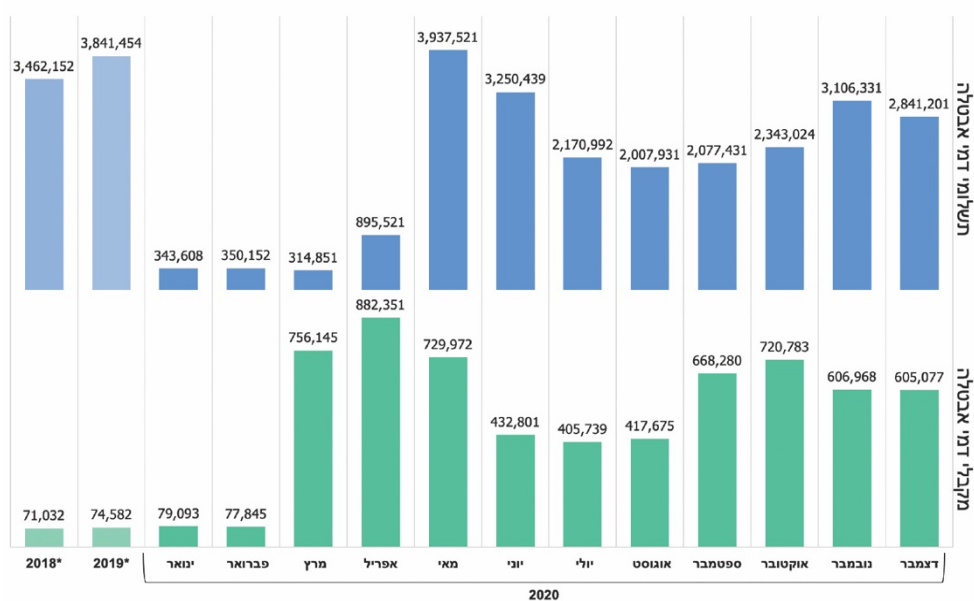
טיוב מאגר המידע בשירות התעסוקה על המובטלים - משרד מבקר המדינה ממליץ לשירות התעסוקה לפעול להשלמת המידע ולתיקוף תשובותיהם של המובטלים, וכן לבחון את הצורך לעדכן את טופס הרישום לשירות התעסוקה, באופן שיתאפשר להגדיר אפיון תעסוקתי מדויק יותר. 💡

שיפור מיומנויות של מובטלים - נוכח הפערים במיומנות המחשובית ובשפה העברית ולצורך השתלבותם של מובטלים בעלי מיומנויות נמוכות בשוק העבודה, יש חשיבות לתמרץ מובטלים לשפר את מיומנותיהם במהלך תקופת הזכאות לדמי אבטלה, מומלץ כי זרוע העבודה ושירות התעסוקה, בשיתוף משרד האוצר, יכינו תוכנית מתכללת המתבססת על הנתונים שהוצגו בדוח, וכן בעזרת הצלבות של נתונים מינהליים נוספים, כדי לתמרץ את האוכלוסייה הזקוקה לשיפור מידי של מיומנות המחשוב ושל הבקיאיות בשפה העברית לעשות כן בתקופת דמי האבטלה. בין היתר, מוצע כי המשרדים שיכינו את התוכנית יתייעצו עם השלטון המקומי וגורמים רלוונטיים נוספים במגזר השלישי המכירים את



מאפייני האוכלוסיות השונות, וכי התוכנית תיושם במרחבים הגיאוגרפיים שבהם מתגוררות אוכלוסיות אלו.

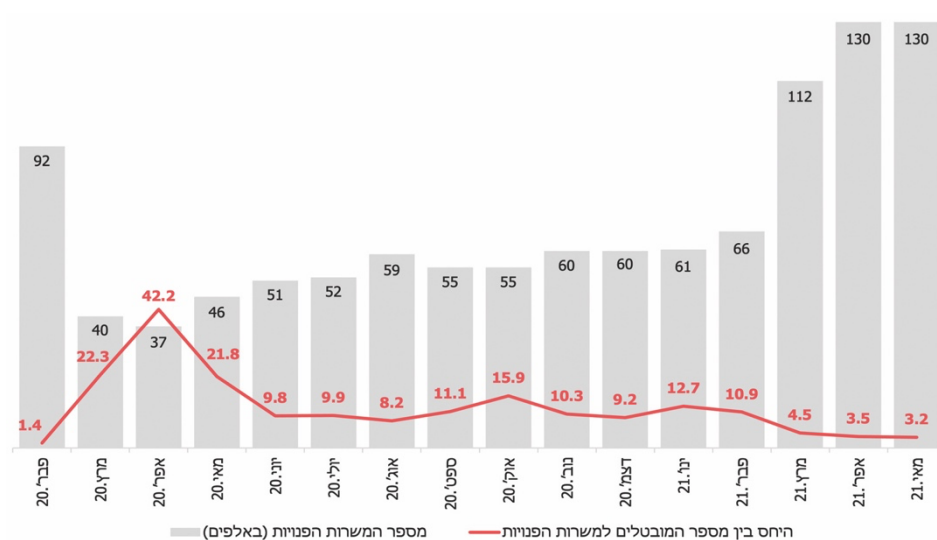
מקבלי דמי אבטלה בשנת 2020 לפי חודשים לעומת הממוצע החודשי בשנים 2018 - 2019 וסכום תשלומי דמי האבטלה (באלפים)



על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, **ירחון סטטיסטי - אבטלה**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הממוצע החודשי של מספר מקבלי דמי האבטלה וסכום תשלומי דמי האבטלה.



הפער בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות, פברואר 2020 – מאי 2021



על פי נתוני פירסומי הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

הסיוע ההגבלות בעקבות התפרצות וירוס הקורונה שהוטלו על ידי הממשלה והיציאה של רבים לחופשה ללא תשלום הובילו את מדינת ישראל לאחד המשברים התעסוקתיים הקשים בתולדותיה. על פי נתוני הלמ"ס באוקטובר 2020, על כל משרה פנויה בשוק התעסוקה "התחרו" כ-16 מובטלים, יותר מפי 11 לעומת חודש פברואר 2020, ערב המשבר. החל מפברואר 2021 עם חזרת המשק לשגרה, במאי 2021 פחת היחס ל-3.2, אולם בה בעת מספר המשרות הפנויות הגיע לשיא של 130,000. הלכה למעשה, משבר הקורונה היה מעין "מבחן לחץ", ומבחינה זו הוא חשף ליקויים באיכות השירות לתובעי אבטלה בבט"ל ובפעולות הממשלה לשילובם החוזר של המובטלים בשוק העבודה, בדגש על שיתוף הפעולה בין שלושת הגופים המרכזיים: בט"ל, שירות התעסוקה וזרוע העבודה. בכלל זה עלה כי לא קיימים מנגנוני העברת נתונים באופן שוטף בין הגופים השונים העוסקים בתעסוקה. עוד עלה שלפני משבר הקורונה היו מחלוקות סביב התיאום בין זרוע העבודה לבין שירות התעסוקה, ומצב זה החמיר בעת משבר הקורונה. מוצע לשקול לאגם את המשאבים של הגורמים המטפלים בשוק התעסוקה תחת גורם ארגוני אחד ובכך לצמצם את הפיצול הארגוני הקיים, שיש בו כדי להקטין את האפקטיביות של הפעילות הממשלתית. זאת בד בבד עם הגברת שיתופי הפעולה בין הגופים השונים. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח הצמצום בהיקפי הפעילות של זרוע העבודה ושירות התעסוקה בשנת 2020, כמתואר בדוח זה, ונוכח התמריץ השלילי שניתן בתקופת הביקורת לחלק מהמובטלים, עקב הארכת הזכאות לדמי אבטלה, לחזור לשוק העבודה או לפחות לשפר את המיזמוניות שלהם.





טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה

מבוא

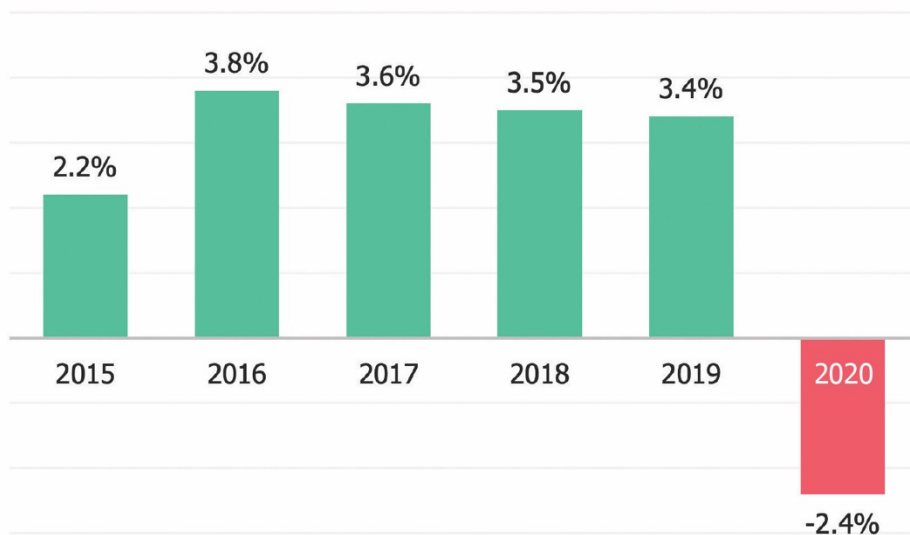
נגיף הקורונה שהתפשט בעולם בסוף שנת 2019 גרם לתחלואה נרחבת, שעליה הכריז ארגון הבריאות העולמי במרץ 2020 כפנדמיה¹¹. התפרצות המחלה יצרה משבר רחב היקף ועמוק, שהחברה הגלובלית לא חוותה כמוהו בעשרות השנים האחרונות. מדובר לא רק בנזקים בריאותיים ובמוות של כ-4.2 מיליון איש ברחבי העולם (נכון ליולי 2021), אלא גם בנזקים כלכליים ובהשפעות חברתיות מרחיקות לכת¹². האמצעים שנקטו ממשלות ברחבי העולם לבלימת התפשטות המגפה, ובראשם סגרים, בידוד, הגבלות תנועה וצעדים נוספים המיועדים לשמירה על "ריחוק חברתי", הובילו לסגירתם של עסקים רבים ושל מוסדות חינוך ושלטון ולניתוקם של מיליוני עובדים משגרת עבודתם¹³. הניסיון הבינלאומי מראה כי תהליך ההתאוששות אחרי משבר ניכר בשוק העבודה הוא תהליך ארוך טווח, העלול להימשך מספר שנים¹⁴.

התפרצות המחלה לא פסחה על ישראל, ולתוצאותיה החמורות אנו עדיין עדים יום יום. מדינת ישראל חוותה את אחד המשברים התעסוקתיים הקשים בתולדותיה¹⁵. מתחילת המשבר הסתמן בארץ צמצום ניכר בשיעור התעסוקה, ומאות אלפי עובדים הוצאו לחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת) או פוטרו ממקום עבודתם¹⁶. לפי נתוני בנק ישראל, בשנת 2020 פחת התוצר המקומי הגולמי ב-2.6%. בנק ישראל העריך בחודש ינואר 2021 כי גם עם הסרת כל המגבלות, לא תחזור הפעילות לרמתה הרגילה ויידרש תהליך ממושך נוסף, כך שגם בשנת 2022 רמת הפעילות צפויה להיות כ-2% מתחת לרמת התוצר ארוכת הטווח¹⁷. תרשים 1 להלן מציג את שיעור השינוי בתוצר הלאומי הגולמי של ישראל בשנים 2015 - 2020, ותרשים 2 מציג את שיעור השינוי בתוצר המקומי הגולמי של ישראל בשנת 2020 בהשוואה בין-לאומית:

- 11 פנדמיה או מגפה רבתי היא התפשטות מהירה של מחלה בקרב אוכלוסייה. על פי רוב זו התפרצות פתאומית של מחלה זיהומית באמצעות חיידק או נגיף (וירוס).
- 12 מבקר המדינה, **דוח מיוחד - ממצאי ביניים** (2020), "טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה: קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם" (להלן - **דוח מיוחד - ממצאי ביניים**), עמ' 2.
- 13 לאה אחדות, "משבר הקורונה ושוק העבודה בישראל", ביטחון סוציאלי, המוסד לביטוח לאומי (יוני 2020) (להלן - אחדות, "משבר הקורונה").
- 14 שירות התעסוקה הישראלי, **התמשכות משבר הקורונה: הצורך בהתערבות מהירה וממוקדת לטובת עידוד תעסוקה ופיתוח הון אנושי** (אוגוסט 2020).
- 15 **שם**.
- 16 אחדות, "משבר הקורונה".
- 17 בנק ישראל, **התחזית המקרו-כלכלית של חטיבת המחקר** (ינואר 2021).

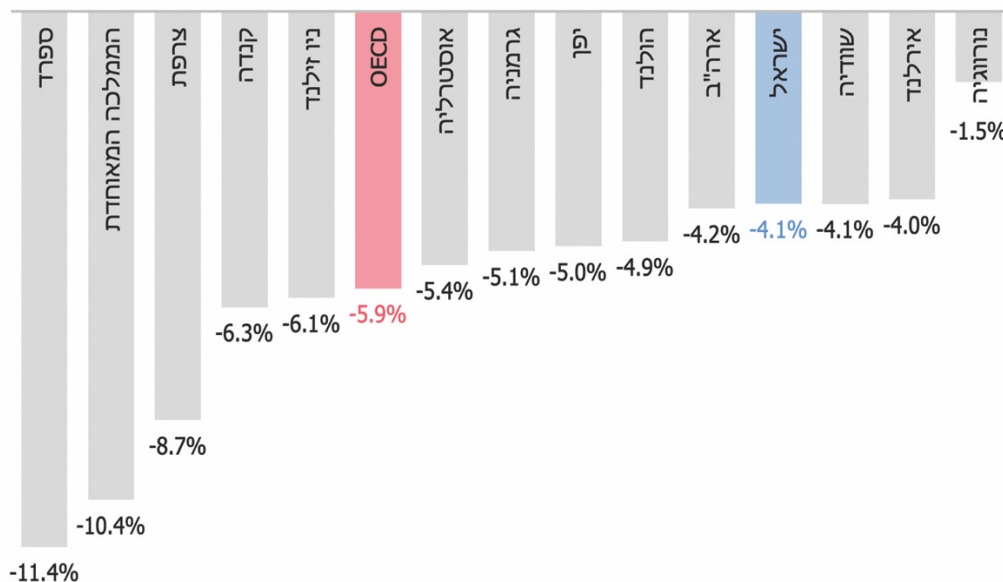


תרשים 1: שיעור השינוי בתוצר המקומי הגולמי של ישראל, 2015 - 2020



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 2: שיעור השינוי בתוצר המקומי הגולמי לנפש של מדינות נבחרות בעולם, 2020



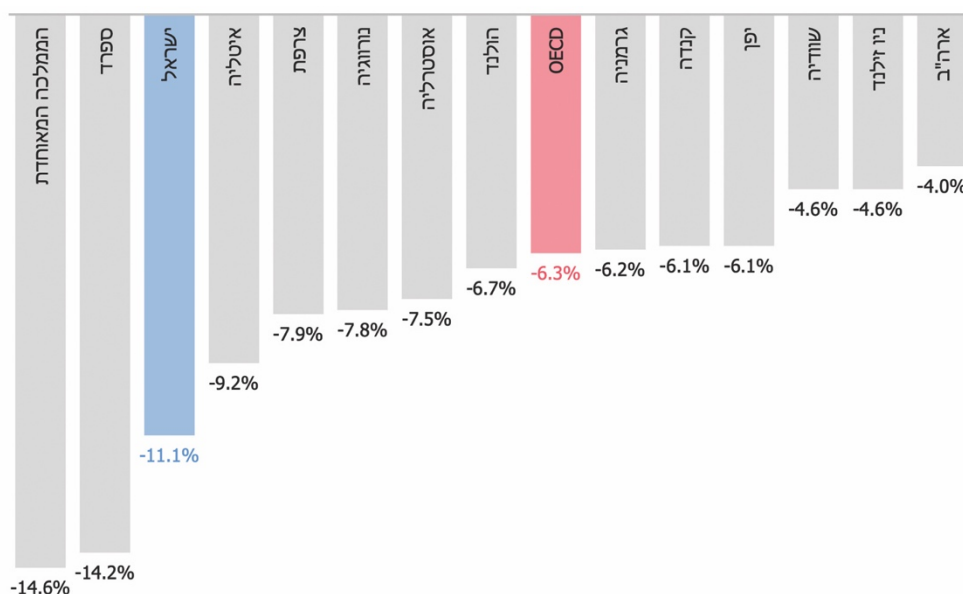
הלמ"ס, מצגת סיכום השנה הכלכלית 2020 (להלן - הלמ"ס, מצגת סיכום) ובעיבוד משרד מבקר המדינה.



הפגיעה המצומצמת יחסית בתוצר בישראל בהשוואה בין-לאומית מוסברת בפגיעה הקלה יחסית בייצוא, שהוא רכיב כבד משקל בתוצר המקומי. שכן, למרות המשבר המשיך מגזר הטכנולוגיה הישראלי לשגשג, דבר שבא לידי ביטוי בגידול בייצוא שירותי ההיי-טק ובהשקעות הזרות בתחום. עם זאת, השפעותיו השליליות של המשבר הורגשו ביתר שאת בשוק העבודה ובצריכה הפרטית בישראל, שנפגעו יותר ממקביליהם במדינות ה-OECD¹⁸. יודגש כי אחד הגורמים לשונות בהפחתת הצריכה הפרטית הוא השוני במגבלות שהטילו המדינות השונות; שכן לא דומה הצריכה הפרטית במדינה שהפעילות בה התקיימה ללא מגבלות, לצריכה במדינה כמו ישראל, שבה המסחר, האירוח וההסעדה היו סגורים לפרקי זמן ארוכים.

תרשים 3 להלן מציג את ההפחתה בצריכה הפרטית לנפש במדינות נבחרות בשנת 2020.

תרשים 3: ההפחתה בצריכה הפרטית לנפש במדינות נבחרות, 2020



על פי הלמ"ס, **מצגת סיכום**, עמ' 28 ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

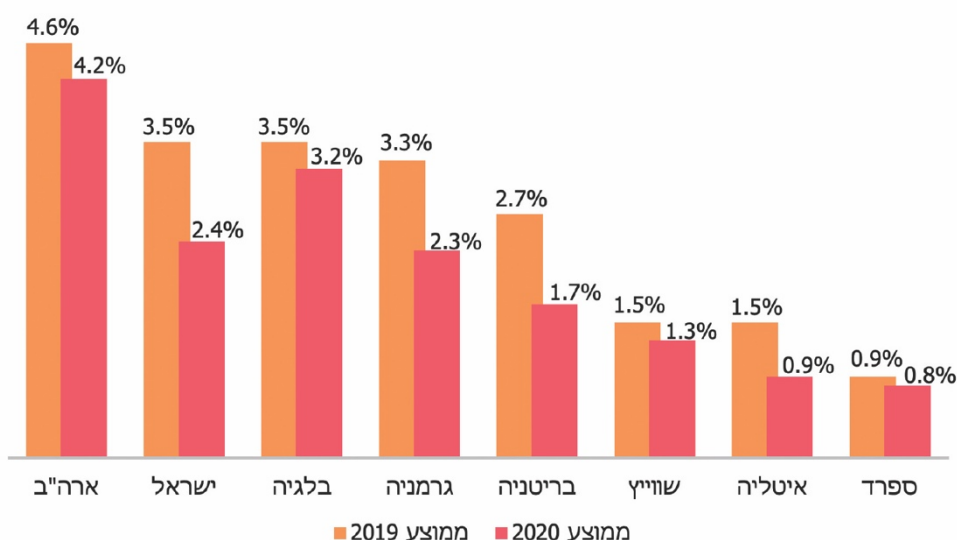
מהתרשים עולה שההפחתה בצריכה הפרטית בישראל בשנת 2020 הייתה 11.1%, כמעט פי שניים מההפחתה הממוצעת במדינות OECD, ששיעורה היה 6.3%.

18 משרד האוצר, אגף הכלכלנית הראשית, **סיכום שנת 2020 ותחזית ל-2021** (ינואר 2021).



תרשים 4 מציג את שיעור המשרות הפנויות מכלל המשרות במדינות נבחרות בשנים 2019 ו-2020:¹⁹

תרשים 4: שיעור המשרות הפנויות מכלל המשרות במדינות נבחרות, 2020, 2019



על פי הלמ"ס, **הודעה לתקשורת: סקר משרות פנויות אוקטובר-דצמבר 2020** (19.1.21), עמ' 5 ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה ששיעור המשרות הפנויות בישראל פחת בשנת 2020 ב-31% לעומת שנת 2019. בכך מצטרפת ישראל לאיטליה, בריטניה וגרמניה, שגם בהן ההפחתה הייתה ניכרת (40%, 37% ו-30% בהתאמה). במדינות אחרות, כמו ארה"ב ובלגיה, ההפחתה בשיעור המשרות הפנויות הייתה מועטת יותר (9% בכל אחת מהן)²⁰.

התמודדות המדינות עם המשבר התעסוקתי: מדינות החברות בארגון ה-OECD נקטו שלושה מודלים עיקריים כדי להתמודד עם המשבר התעסוקתי²¹: סיוע דרך מעסיקים; סיוע באמצעות מערכת האבטלה; סיוע באמצעות מענקים מיוחדים. במסגרת מודלים אלה השתמשו המדינות בכמה כלים, לעיתים תוך שילובם בעת ובעונה אחת, כמפורט להלן.

19 שיעור המשרות הפנויות הוא היחס שבין מספר המשרות הפנויות במשק לבין הסכום של מספר המשרות המאושות והמשרות הפנויות.

20 סוג המגבלות שנקטו הממשלות כדי לבלום את המגפה ועיתוין יש בו כדי להסביר את השונות בשינוי בשיעור המשרות הפנויות.

21 שירות התעסוקה הישראלי, **המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית** (מרץ 2020).



תרשים 5: צעדי מדיניות כלכליים בקרב מדינות ה-OECD



המקור: ז'ק בנדלק, המוסד לביטוח לאומי, התמודדות עם הקורונה בישראל וב-OECD (אפריל 2020).

ככלל, הגישה שהניעה רבות ממדינות ה-OECD בהתמודדות עם המשבר הייתה לשמר את העובדים קרוב ככל שניתן לשוק העבודה, וזאת על ידי שימור מקומות העבודה הקיימים של העובדים, בין היתר באמצעות חופשת מחלה וסבסוד התשלום לעובדים²². יתרון של תוכניות תמיכה תואמות מצב משברי של צמצום בהיקף העבודה, למשל תוכניות שבהן המדינה מסבסדת חלק משכרם של העובדים, הוא בין היתר בגמישות הניתנת למגזר העסקי לנהל את היקפי העבודה ומצבת כוח האדם המאפשרים חזרה מהירה וקלה יותר לפעילות עסקית כפי שהיא בשגרה²³. לתוכניות אלו יתרונות גם מבחינת העובדים. למשל, סבסוד שכר מאפשר

22 שם.

23 מכון אהרון למדיניות כלכלית, הבינתחומי הרצליה, התמודדות כלכלית של מדינות נבחרות עם משבר הקורונה (אפריל 2020).



העסקה חלקית של העובדים במקום להוציאם לחל"ת או לפטרם ומבטיח בכך שמירה על מקומות העבודה וחזרה אליהם בסוף המשבר²⁴.

טיפול המדינה במובטלים: בישראל הטיפול נעשה באמצעות שני מרכיבים מרכזיים: האחד הוא תשלום דמי אבטלה למובטל או למי שהוצא לחל"ת ועומד בתנאי הזכאות הקבועים בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל) בשל זכאותם של המוצאים לחל"ת לדמי אבטלה, יכוננו גם הם בדוח זה "מובטלים", והשני - סיוע למובטל בשילובו מחדש בשוק התעסוקה.

הגופים הממשלתיים העיקריים שעסקו בטיפול במובטלים הם אלו:

1. המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), המשלם דמי אבטלה;
2. שירות התעסוקה הישראלי (להלן - שירות התעסוקה) - הנתון לפיקוחו של שר הכלכלה, פועל מתוקף חוק שירות התעסוקה התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות התעסוקה). שירות התעסוקה מעביר לבט"ל דיווחי התייצבות (להלן גם - מפות התייצבות) של תובעי דמי אבטלה, מבצע אבחון תעסוקתי לרשומים לשירות, מפנה להכשרות ולסדנאות שונות ופועל להשמתם במקומות עבודה מתאימים²⁵. שירות התעסוקה מכנה את הרשומים לשירותיו "דורשי עבודה", גם אם הם לא תובעים דמי אבטלה. לשם הפשטות, והיות שדוח זה מתמקד בתובעי דמי אבטלה, יכוננו כאמור כלל הפונים לבט"ל ולשירות התעסוקה בדוח זה "מובטלים" או "מקבלי דמי אבטלה";
3. זרוע העבודה - יחידת סמך של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים²⁶ (להלן - משרד העבודה), המפעילה תוכניות תעסוקה והכשרות מקצועיות שונות, וכן מפעילה מרכזי הכוון תעסוקתי²⁷ לאוכלוסיות ייעודיות²⁸;
4. מינהלת הכשרות מקצועיות²⁹;

24 המוסד לביטוח לאומי, מינהל מחקר ותכנון, **ההתמודדות עם הקורונה בישראל וב-OECD** (אפריל 2020).

25 בנוסף עוסק שירות התעסוקה בטיפול במקבלי הבטחת הכנסה.

26 בהחלטת ממשלה 133 ביולי 2021 החליטה הממשלה (החלטה 133) להעביר את זרוע העבודה למשרד הכלכלה ולשנות שמו של משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

27 מרכזי הכוון תעסוקתי פועלים להכוונה ולהשמה בשוק התעסוקה. המרכזים מציעים שירותי קבלת הצעות עבודה, קורסי הכשרה מקצועית ושירותי ייעוץ וליווי אישיים.

28 ביולי 2021 החליטה הממשלה כי זרוע העבודה תועבר למשרד הכלכלה והתעשייה, להוציא כמה תוכניות אשר ייוותרו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. **ראו החלטת ממשלה 133 - חלוקת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ואיחוד זרוע העבודה עם משרד הכלכלה והתעשייה ושינוי שם המשרד; העברת סמכויות הנתונות לפי חוק משר לש; תיקון התוספת לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים); העברת שטח פעולה ותיקון החלטות ממשלה** (יולי 2021). (להלן - החלטת ממשלה 133).

29 בנובמבר 2020 החליטה הממשלה להקים במשרד האוצר מינהלת הכשרות מקצועיות בענפי התשתיות, הבינוי, הטכנולוגיה העילית והתעשייה, וביולי 2021 החליטה הממשלה על ביטול מינהלת הכשרות מקצועיות במשרד האוצר והעברתה כולל תקציביה ותיקניה למשרד הכלכלה. החלטת ממשלה 133.



תרשים 6 מציג את פעילות הגופים הממשלתיים המרכזיים האמונים על הטיפול במובטלים בישראל:

תרשים 6: הגופים המטפלים במובטלים בישראל



כמו כן, במהלך משבר הקורונה הפעילה הממשלה תוכניות שמטרתן הייתה סיוע למובטלים, ובכלל זה:

רשת ביטחון למעסיקים: הרשת כללה מענק סיוע בתשלום הוצאות קבועות, פטור מתשלומי ארנונה, מענק סוציאלי לעצמאים וקרן הלוואות בערבות מדינה. רשת ביטחון זו עזרה לעסקים להתמודד ביתר יעילות עם המשבר, וכך להעסיק יותר עובדים בזמן שהוחלו המגבלות ובשלב הסרתן.

כלים תומכי העסקה באופן ישיר: ובכלל זה תמריצים למעסיקים לקליטת עובדים ולשימורם, אשר כללו שיפוי בגין תשלום שכר בהתאם לרמת הפגיעה של העסק וכן מענק עידוד תעסוקה, שמטרתו לעודד מעסיקים להחזיר דורשי עבודה למקומות עבודתם. לפי נתוני שירות התעסוקה מיוני 2021, במהלך שנת 2020 כ-57,000 מעסיקים קיבלו תשלום עבור עידוד קליטה של כ-434,000 מכ-521,000 עובדים שהוגשה עבורם בקשה. עבור מענקים אלו שילמה המדינה למעסיקים כ-1.6 מיליארד ש"ח. עיקר התשלום נעשה במהלך החודשים אוגוסט עד אוקטובר 2020.

הסדרת התשלום בעד ימי בידוד: בשלב הראשון התשלום בעד ימי הבידוד ניתן באמצעות חופשת המחלה, ובשלב השני באמצעות חקיקה ייעודית. ההסדרה הבהירה את התשלום לעובד ואת השיפוי למעסיק מהמדינה, וכך מנעה פיטורי עובדים עקב בידוד³⁰.

30 לעניין זה ראו: פרק 11' (תיקון 3) בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020; והנחיות משרד הבריאות באתר <https://www.gov.il/he/departments/guides/corona-quarantine>



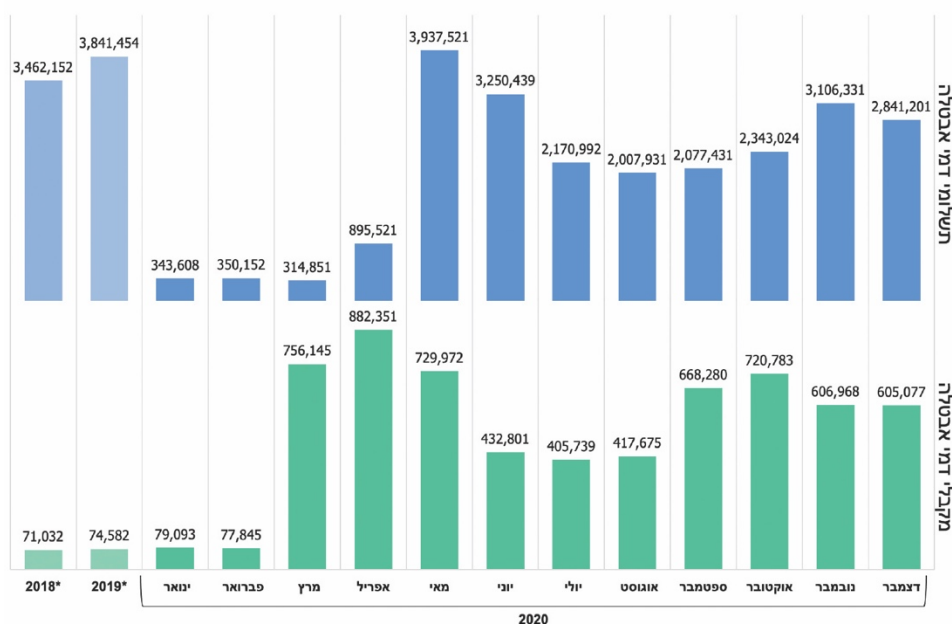
מודל החל"ת בתקופת הקורונה: הזכאות לקצבת אבטלה וגובהה קבועים בחוק בט"ל. מבוטחים זכאים לדמי אבטלה גם אם הוצאו לחל"ת לתקופה רצופה של 30 ימים לפחות ביוזמת המעסיק, ואם אינם זכאים לשכר בתקופת החל"ת³¹. כשהחל משבר הקורונה במרץ 2020, הוציאו מעסיקים רבים מעובדיהם לחל"ת, ועובדים אלו היו זכאים לדמי אבטלה. אולם אף שקבלת דמי אבטלה בשגרה מותנית בכך שהעובד ניצל את כל ימי החופשה שנותרו לו, עובד שיצא לחל"ת בתקופת הקורונה היה זכאי לקבל דמי אבטלה כבר מהיום הראשון, ללא קשר ליתרת ימי חופשתו³². החל מ-1.8.20 גם עובדים שהוצאו לחל"ת של 14 ימים לפחות (במקום 30) היו זכאים לדמי אבטלה³³. מדיניות זו זכתה לכינוי "מודל החל"ת"³⁴. לפי נתוני שירות התעסוקה, בחודש אפריל 2020 עם תחילת המשבר קרוב ל-90% מהמובטלים החדשים הוצאו לחל"ת ורק 7% פוטרו מעבודתם³⁵. בהוראת שעה מ-7.7.20 נקבע כי תקופת הזכאות לדמי אבטלה תוארך עד ליוני 2021³⁶. לאחר סיום דוח הביקורת החליטה הממשלה ביולי 2021 על הארכת תקופת הזכאות לבני 45 ומעלה בלבד, עד לדצמבר 2021³⁷.

תרשים 7 מציג את הממוצע החודשי של מספר מקבלי דמי האבטלה בשנים 2018 ו-2019 ואת מספר מקבלי דמי האבטלה לפי חודשים בשנת 2020 וכן את תשלומי דמי האבטלה באותה התקופה:

-
- 31 עב"ל (ארצי) 1083-04 המוסד לביטוח לאומי נ' כרמלה דבש (פורסם במאגר ממוחשב, 29.3.05).
- 32 שירות התעסוקה הישראלי, **המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית** (מרץ 2020).
- 33 חוק הביטוח הלאומי (הוראת שעה - תיקון מס' 216), התש"ף-2020.
- 34 בתקופת הקורונה גם בוצעו שינויי חקיקה בתחום האבטלה כגון מענק הסתגלות לבני 67 ומעלה שפוטרו או הוצאו לחל"ת; קיצור תקופת האכשרה המזכה בדמי אבטלה לשישה חודשים; הגדלת דמי האבטלה לצעירים שגילם פחות מ-28 עם ילדים; קיצור תקופת החל"ת המינימלית המזכה בדמי אבטלה; ביטול ההפחתה בדמי אבטלה למובטל בהכשרה מקצועית; ביטול חמישה ימי המתנה בכל רבעון; ביטול התקרה המרבית לאדם המובטל יותר מ-126 יום. ראו לעניין זה גם בקובץ דוחות זה "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד".
- 35 לאה אחדות, "משבר הקורונה".
- 36 חוק הביטוח הלאומי (נגיף הקורונה החדש - הוראת שעה - תיקון מס' 216) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020, כפי שתוקן בחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) התש"ף-2020.
- 37 חוק הביטוח הלאומי (תיקון 225 והוראת שעה), התשפ"א-2021.



תרשים 7: מקבלי דמי אבטלה בשנת 2020 לפי חודשים לעומת הממוצע החודשי בשנים 2018 - 2019 וסכום תשלומי דמי האבטלה (באלפי ש"ח)



על פי נתוני בט"ל, **ירחון סטטיסטי - אבטלה**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הממוצע החודשי של מספר מקבלי דמי האבטלה וסכום תשלומי דמי אבטלה.

מהתרשים עולה שבשנת 2020 שילם בט"ל דמי אבטלה בסך כולל של כ-23.6 מיליארד ש"ח - יותר מפי שישה משנת 2019, שבה שילם בסה"כ 3.8 מיליארד ש"ח. בחודש אפריל 2020, עם תחילת משבר הקורונה, מספר מקבלי דמי האבטלה היה גדול פי יותר מ-11 ממספרם בינואר 2020, לפני המשבר.

לפי הערכת שירות התעסוקה, 20% מבין מי שהוצאו לחל"ת נמצאים בסיכון משמעותי שלא לחזור לעבוד במקום עבודתם, כך שרבים מבין המשתייכים לקבוצה זו עלולים להפוך למובטלים. מצב זה מגדיר את אחת המטרות הלאומיות של מדינת ישראל בחודשים הקרובים: להחזיר אנשים רבים ככל הניתן למעגל העבודה, כדי שהמצב הזמני לא יהפוך להיות מצב קבוע³⁸. לפי דוח שירות התעסוקה מיוני 2021, כ-243.6 אלף דורשי עבודה המהווים יותר מרבע (כ-26%) מאלו שנרשמו בשירות התעסוקה בסגר הראשון (1.5.20-13.3.20) נשארו מחוץ למעגל התעסוקה לתקופה רצופה של 10 חודשים ויותר³⁹.

38 שירות התעסוקה הישראלי, **משבר הקורונה: היערכות שירות התעסוקה להחזרת המובטלים לשוק העבודה** (מרץ 2020).

39 שירות התעסוקה הישראלי, **דוח סיכום שנת 2020**, (יוני 2021).



פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2020 - פברואר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הממשלה במובטלים במשבר הקורונה. הבדיקה כללה את השירות שניתן לתובעי דמי אבטלה והפעולות לשילובם בשוק התעסוקה. הבדיקה נערכה בבט"ל, בשירות התעסוקה, בזרוע העבודה שבמשרד העבודה ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נערכו במשרד ראש הממשלה ובלמ"ס. ממצאי הביניים של דוח זה פורסמו בספטמבר 2020.⁴⁰

כבכל דוח ביקורת של משרד מבקר המדינה, גם דוח זה בוצע באמצעות כלי ביקורת מקובלים ובהתבסס על מידע ומסמכים שנאספו מכל המקורות הרלוונטיים לנושא המבוקר. אולם, הואיל ומדובר בנושא הנוגע אישית לרבים בציבור, מצא לנכון משרד מבקר המדינה להוסיף על כלי הביקורת הרגילים שני כלים שהצביעו על נקודות המבט של הציבור בתקופת הקורונה:

1. **ניתוח השיח ברשתות החברתיות:** בחינה וניתוח של השיח ברשתות החברתיות על חוויות השירות שסיפקו בט"ל ושירות התעסוקה בנושאי ההוצאה לחל"ת והאבטלה במהלך המשבר (להלן - ניתוח השיח ברשתות החברתיות). בחינת השיח נעשתה תוך השוואה בין התקופה שקדמה לפרוץ המשבר (15.12.19 - 15.3.20) לראשיתו של המשבר (15.3.20 - 15.6.20).⁴¹
2. **סקר טלפוני (להלן - הסקר):** סקר של משרד מבקר המדינה אשר בוצע בספטמבר 2020 בקרב תובעי דמי אבטלה, עליו השיבו 1,412, תובעי דמי אבטלה מתוך מאגר דגימה אקראי של 2,366 תובעי אבטלה (טעות הדגימה היא כ-2.6%)⁴² הדגימה נערכה לפי תביעות האבטלה שטופלו בתאריכים 15.3.20 - 15.5.20 ולפי חמישוני שכר, בהתאם לשכר שדיווחו בתביעה לאבטלה⁴³. הסקר נערך ביוזמת משרד מבקר המדינה, אשר גיבש את השאלות ואת מאפייני המדגם, ובוצע באמצעות מחלקת המחקר בבט"ל בשפה העברית. מטרת הסקר הייתה לקבל ממקור ראשון את עמדות הציבור בכל הנוגע לטיפול המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה במובטלים בתקופת הקורונה⁴⁴.

40 דוח מיוחד - ממצאי ביניים.

41 משרד מבקר המדינה ניתח את ממצאי הסקר בסיועה של חברת "סי.איי מידע שיווקי".

42 שיעור המענה על הסקר הוא 62.6% והנפל הוא 37.4%.

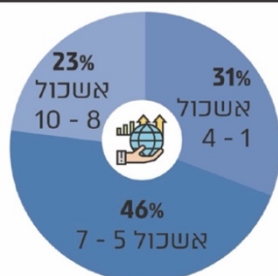
43 1 - 2, 3 - 4, 5 - 6, 7 - 8, 9 - 10.

44 נוסף על שני כלים אלו ביצע משרד מבקר המדינה גם ניתוח והצלבה של קובצי נתונים שקיבל משירות התעסוקה, מזרוע העבודה ומבט"ל.

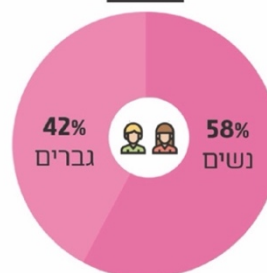


תרשים 8: פילוח המשיבים לסקר בקטגוריות שונות

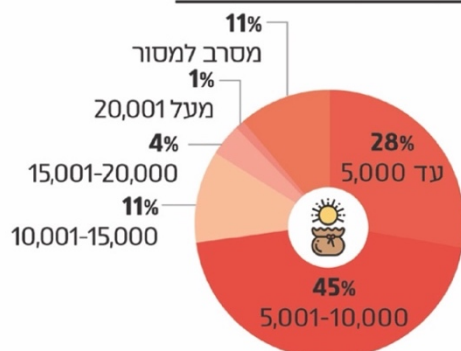
האשכול החברתי-כלכלי*



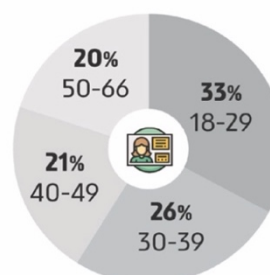
המגדר



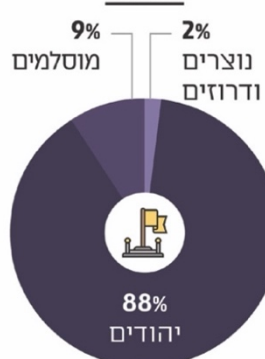
ההכנסות ברוטו ב-2019



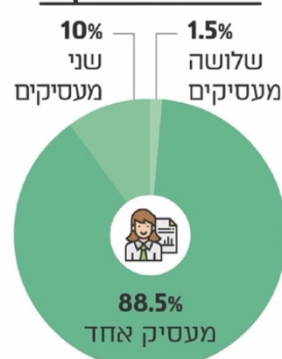
הגיל



הלאום



מספר המעסיקים



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה
* האשכול שאליו משתייך היישוב שבו גר המשיב.



השירות של המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה לתובעי דמי אבטלה

תפיסת הציבור את איכות הטיפול בתובעי דמי אבטלה בתחילת משבר הקורונה

גוף ציבורי האחראי למתן שירותים לאזרח מחויב לספק לו שירות יעיל, שוויוני, איכותי וללא משוא פנים. איכות השירות ויעילותו מקבלות משנה חשיבות כאשר מדובר בציבור חלש חברתית וכלכלית, השרוי במצוקה ומצבו הכלכלי תלוי במידה רבה במימוש הזכויות הכספיות⁴⁵. יכולתם של גופים ציבוריים לספק שירות איכותי כאמור נמדדת לא רק בעת שגרה אלא גם בעת חירום, שבה חל שינוי ממשי בהיקפי הפעילות של הגוף הציבורי ונדרש מענה מיטבי לציבור. למעשה, מוכנות לעת חירום היא "מבחן לחץ" לאיכותו של השירות הניתן לציבור, והדבר בא לידי ביטוי מובהק בפעילותם של בט"ל ושירות התעסוקה במשבר הקורונה.

מתחילת משבר הקורונה נאלצו בט"ל ושירות התעסוקה להתמודד עם השפעות המגפה. בט"ל התמודד עם מתן מענה לכמיליון תובעי דמי אבטלה, שחלקם יוצאים ממעגל האבטלה וחוזרים אליו, תוך שינויי חקיקה רבים, שדרשו התאמות של מערכות המחשוב של בט"ל. המענה כלל התמודדות עם מיליוני פניות לשאלות ולהבהרות בכלל ערוצי השירות. גם שירות התעסוקה נאלץ להתמודד עם רישום של כמיליון תובעי אבטלה בפרק זמן קצר, וכל זאת תחת מגבלות של סגירת לשכות התעסוקה לקבלת קהל.

כאמור, בחודש אפריל 2020, בשיאו של הגל הראשון למשבר הקורונה, מספר מקבלי דמי האבטלה היה גדול פי יותר מ-11 ממספרם בינואר 2020. להלן פרטים על חוויית השירות של הציבור בעת הסגר הראשון ולאחריו, כפי שעלה מהסקר הטלפוני:

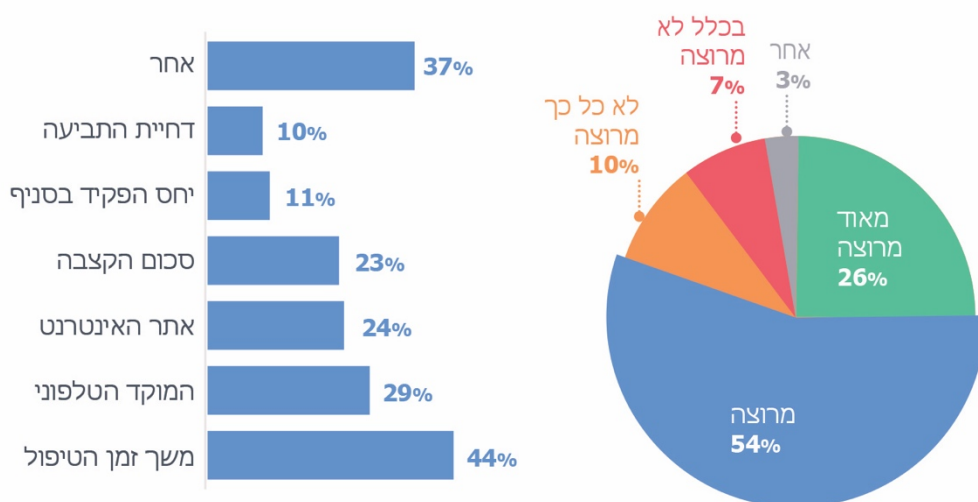
מידת שביעות הרצון מתהליך הטיפול בתביעה לאבטלה על ידי בט"ל

לפי חוק בט"ל, תהליך התביעה לאבטלה מערב שני גופים: שירות התעסוקה, שאחראי לרשום את המובטלים ולהעביר לבט"ל מפות התייצבות כתנאי לתשלום דמי אבטלה, ובט"ל, שאחראי למרבית הפעולות הנוגעות להליך התביעה - בחינת הזכאות ותשלום דמי האבטלה. בהתאם, במסגרת הסקר במהלך ספטמבר 2020, כחצי שנה לאחר תחילת הסגר הראשון והגשת התביעה, נשאלו המשיבים על שביעות רצונם מהליך הטיפול בתביעתם על ידי בט"ל. להלן תרשים המציג את התפלגות התשובות באשר לשביעות הרצון מהליך הטיפול והתפלגות הסיבות לאי-שביעות הרצון.

45 מבקר המדינה, דוח 70 (2020), "השירות לאזרח בוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי", עמ' 2161.



תרשים 9: התשובות לשאלות "עד כמה אתה מרוצה מתהליך הטיפול" ו"הסיבות לאי שביעות הרצון", ספטמבר 2020



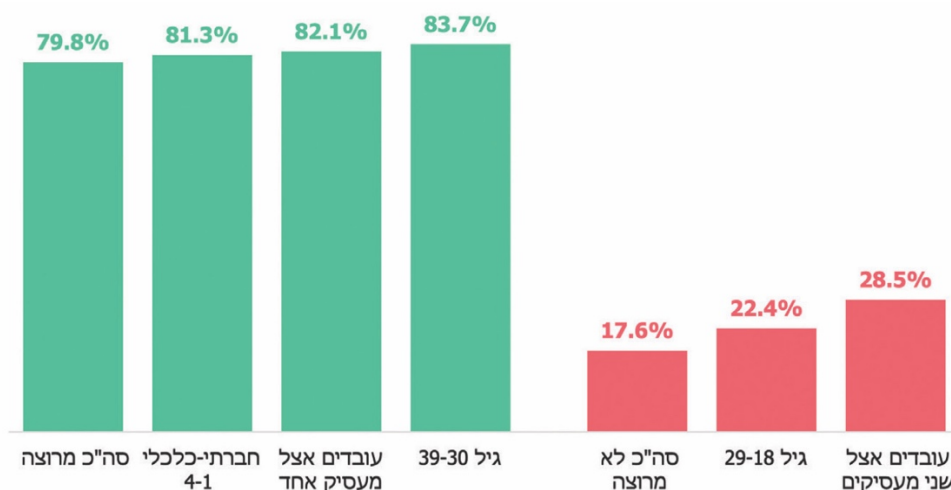
על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהסקר עולה כי נכון לספטמבר 2020, כחצי שנה לאחר הסגר הראשון, 80% מהמובטלים היו מרוצים עד מרוצים מאוד מהשירות שקיבלו מבט"ל (54% ענו "מרוצה" ו-26% "מאוד מרוצה"), ועל כך יש לציין את בט"ל לחיוב. הסיבות המרכזיות לאי-שביעות הרצון הן משך זמן הטיפול, המוקד הטלפוני ואתר האינטרנט (מרשתת).

ככלל לא היה פער ממשי בין מגזרים שונים או פער מגדרי בנוגע לשיעור שביעות הרצון מהטיפול של בט"ל בתביעה לאבטלה. עם זאת, היו כמה תת-אוכלוסיות שבלטו במידת שביעות רצון רבה יותר או פחותה יותר. להלן תרשים המציג את הקבוצות שבהן שיעור שביעות הרצון או חוסר שביעות הרצון נמצא גבוה באופן מובהק לעומת קבוצות אחרות בקטגוריה שלהן.



תרשים 10: קבוצות שבהן שיעור שביעות רצון גבוה לעומת קבוצות שבהן שרר חוסר שביעות רצון



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

שביעות הרצון היה גבוהה יותר בקרב אלו שמתגוררים ביישובים המדורגים בדירוג חברתי-כלכלי 1 - 4. בני 30 - 39 וכאלו שעבדו אצל מעסיק אחד היו מרוצים יותר באופן מובהק מאחרים באותה קבוצה.

עלה כי בני 18 - 29 וכאלו שעבדו אצל שני מעסיקים היו פחות מרוצים (28.5% ו-22.4% בהתאמה מול סך כל המשיבים - 17.6%). הסבר אפשרי להבדל בין מועסקים אצל מעסיק אחד לבין שני מעסיקים הוא העול הבירוקרטי הכבד יותר אצל מובטלים המועסקים על ידי שני מעסיקים, הנדרשים לדווח על השכר שלהם מכל מעסיקיהם, ובהתאם הטיפול של בט"ל בהכרה בזכאות מורכב יותר, וכך גם חישוב דמי האבטלה.

מומלץ כי בט"ל יפעל לאיתור החסמים והסיבות לחוסר שביעות הרצון בקרב עובדים אצל שני מעסיקים ופונים שגילם 18 - 29 כדי לטייב את הטיפול בקבוצות אוכלוסייה אלו. עוד מומלץ כי בעת משבר בט"ל יסתייע בסקרי שביעות רצון באופן שוטף יותר כדי לטייב את השירות לפונים.

פניות הציבור למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בנושא טיפול בדמי אבטלה

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פרסם בספטמבר 2020 דוח מיוחד על הטיפול בתלונות הציבור בעקבות משבר הקורונה (להלן - דוח נת"ץ). בתקופת הדוח התקבלו 1,677 תלונות בנוגע למשבר הקורונה. דוח נת"ץ הצביע על כך שרבות מהתלונות בנוגע לקורונה עסקו בנושאי אבטלה, והגוף המרכזי שעליו נסובו התלונות היה בט"ל, האחראי לפי חוק לתשלום דמי אבטלה.



כך, כ-75% (1,253) ממכתבי התלונה שהגיעו לנציבות תלונות הציבור מפרוץ משבר הקורונה (15.3.20) ועד סוף חודש יוני 2020 בנושאים הקשורים למשבר הקורונה היו על בט"ל - כ-94% מתוכם בנושא גמלאות, וכ-97% מהתלונות בנושא גמלאות היו על דמי אבטלה. לשם השוואה, בתקופה המקבילה בשנת 2019 התקבלו בנציבות 120 תלונות על בט"ל בנושא גמלאות, מהן כ-4% בלבד בנושא דמי אבטלה. תרשים 11 להלן מציג את התפלגות התלונות בנושא דמי אבטלה לפי נושאי משנה:

תרשים 11: נושאי המשנה העיקריים בתלונות שנסבו על דמי אבטלה בתקופת משבר הקורונה



המקור: דוח נת"ץ, ספטמבר 2020, עמ' 33.

מתרשים 11 עולה כי כ-40% מהתלונות היו על איכות בטיפול בתביעות שבעקבותיו לא קיבלו המתלוננים את דמי האבטלה שסברו שמגיעים להם, וכ-25% על ההכרה בזכאות לדמי אבטלה.⁴⁶

יצוין כי בנציבות תלונות הציבור התבררו גם תלונות על שירות התעסוקה שנוגעות למשבר הקורונה, רובן אגב בירור תלונות שהוגשו על בט"ל. מתלונות אלו עלה כי בט"ל לא קיבל דיווח משירות התעסוקה על מועד הפסקת העבודה של המתלוננים, או שהדיווח שהועבר לבט"ל לא תאם את מועד הפסקת העבודה בפועל.⁴⁷

46 ראו הפרק בנושא איכות השירות של הביטוח הלאומי לתובעי דמי אבטלה.

47 דוח נת"ץ, עמ' 51.

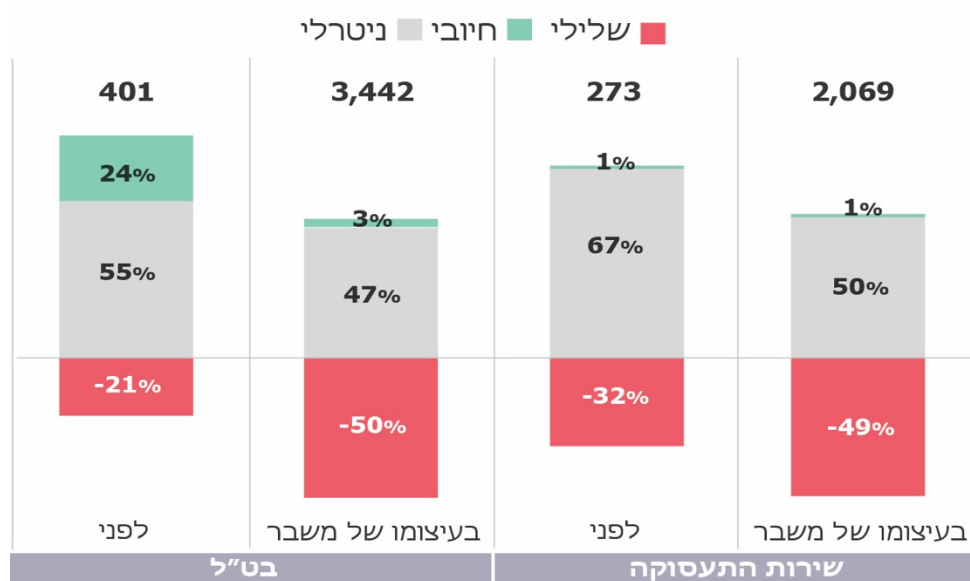


ניתוח השיח ברשתות החברתיות בעת הסגר הראשון ולאחריו

נוסף על ניתוח התלונות שהתקבלו בנת"ץ, וכדי ללמוד על התחושות בקרב הציבור בכל הנוגע לאיכות השירות שהעניקו בט"ל ושירות התעסוקה למובטלים בתקופת הקורונה, ערך משרד מבקר המדינה⁴⁸ ניתוח איכותני וכמותני של השיח ברשתות החברתיות על חווית השירות שסיפקו גופים אלו. במסגרת ניתוח זה נערכה השוואה על בסיס מדגם מייצג בין התקופה שקדמה למשבר הקורונה (15.12.19 - 15.3.20) לבין התקופה שבה חל הגידול הרב ביותר במספר מקבלי דמי האבטלה (15.3.20 - 15.6.20). הפלטפורמות העיקריות שנכללו בשיח המנותח היו פייסבוק, תוך התמקדות בעמודים ובקבוצות רלוונטיים, פורומים, טוויטר, יוטיוב, בלוגים, טוקבקים ואינסטגרם. הניתוחים שויבאו בהמשך הפרק מתבססים על 401 ו-273 רשומות (להלן - פוסטים) על בט"ל ושירות התעסוקה לפני המשבר, בהתאמה, ועל 3,442 ו-2,069 פוסטים על בט"ל ושירות התעסוקה בעיצומו של המשבר, בהתאמה.

היקף השיח והסנטימנט: בתרשים 12 להלן השוואה בין היקף השיח והסנטימנט⁴⁹ בתקופת הקורונה ובין היקפו בתקופה שקדמה למשבר.

תרשים 12: סנטימנט השיח בבט"ל ובשירות התעסוקה לפני המשבר ובעיצומו (מספר הפוסטים)



על פי נתוני חברת "סי.איי מידע שיווקי", בעיבוד משרד מבקר המדינה⁵⁰.

48 ניתוח המידע נעשה על ידי חברת סי.איי מידע שיווקי.

49 סנטימנט השיח משקף את הניתוח האיכותני של השיח ברשתות החברתיות, ולמעשה מבטא את מידת החיוביות או השליליות שלו.

50 המספרים עוגלו לשם הנוחות.

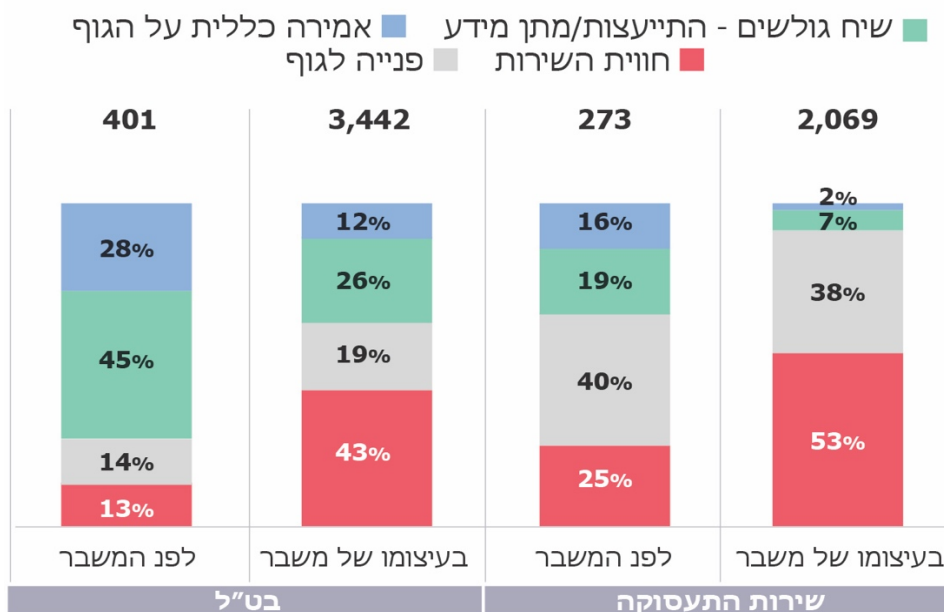


מהתרחשים עולה כי בתקופת משבר הקורונה חל גידול ניכר בשיח על כל אחד מהגופים. היקף השיח בשיא תקופת המשבר היה גדול פי שמונה בקירוב מהיקפו בתקופה שקדמה לה.

כמו כן ניתן לראות כי היקף השיח על בט"ל גדול בהרבה מהיקף השיח על שירות התעסוקה הן בתקופת המשבר והן בזו שקדמה לה. סנטימנט השיח על שני הגופים הורע במידה ניכרת בעיצומו של המשבר; כמחצית מהפרסומים על שני הגופים היו שליליים. בולט במיוחד השינוי בסנטימנט יחסית לבט"ל - השיח השלילי בעיצומו של המשבר בעת הסגר הראשון ולאחריו היה יותר מכפול מאשר לפני משבר הקורונה.

אופי הפרסומים ברשתות החברתיות: ניתן לסווג את אופי הפרסומים שנותרו לארבעה סוגים: אמירות כלליות - אלו היו על הגופים, כגון לגבי נחיצות הגופים והתייחסות כללית לזכאות ולתשלומים; שיח גולשים - כל שאלה או מתן מידע בין גולשים שהתפרסמו מחוץ לפלטפורמות הגופים ברשת, אשר מהם לא ניתן להסיק על חוויית השירות; פנייה לגוף - שאלות בעמוד הפייסבוק של בט"ל או בפורום שירות התעסוקה, שאינן מעידות על איכות השירות והממשק בינם ובין הגופים; חוויית השירות - תגובה ופוסט המתארים את הממשק של האזרח עם הגופים ואיכות המפגש. בתרשים 13 להלן התפלגות השיח ברשתות החברתיות על בט"ל ועל שירות התעסוקה בהתאם לחלוקה לעיל:

תרשים 13: התפלגות השיח ברשתות החברתיות לפי אופי הפרסומים (מספר הפוסטים)



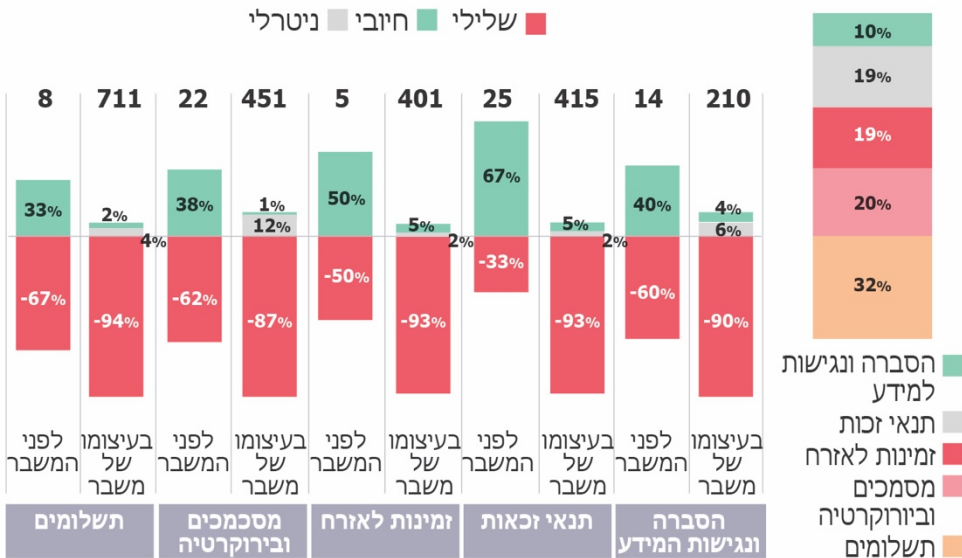
על פי נתוני חברת "סי.איי מידע שיווקי", בעיבוד משרד מבקר המדינה⁵¹.



מתרשים 13 עולה כי בתקופת הקורונה שיעור השיח על חוויית השירות בבט"ל גדל ביותר מפי שלושה ובשירות התעסוקה ביותר מפי שניים.

חוויית השירות בבט"ל ובשירות התעסוקה בתקופת הקורונה: משבר הקורונה גרם להרעה ניכרת בסנטימנט השיח על חוויית השירות בבט"ל ובשירות התעסוקה. כ-90% וכ-86% מהפוסטים שנותחו בהקשר זה על בט"ל ועל שירות התעסוקה היו שליליים, בהתאמה. להלן בתרשימים התפלגות נושאי השיח על אודות חוויית השירות בבט"ל ובשירות התעסוקה בעיצומו של המשבר:

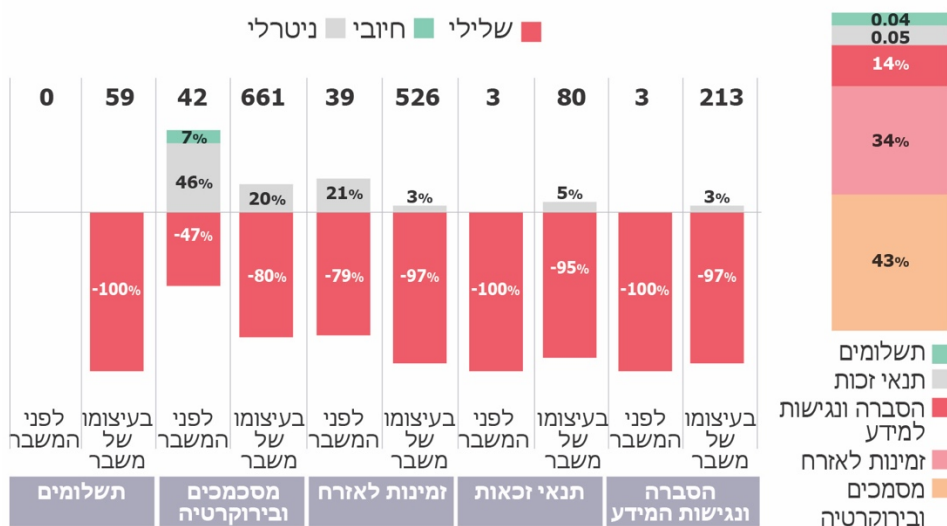
תרשים 14: התפלגות השיח ברשתות החברתיות על חוויית השירות בביטוח הלאומי, לפי תחומי השירות יחסית למספר "הפוסטים"



על פי נתוני חברת סי.איי מידע שיווקי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 15: התפלגות השיח ברשתות החברתיות על חויית השירות בשירות התעסוקה, לפי תחומי השירות יחסית למספר "הפוסטים"



על פי נתוני חברת סי.איי מידע שיווקי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

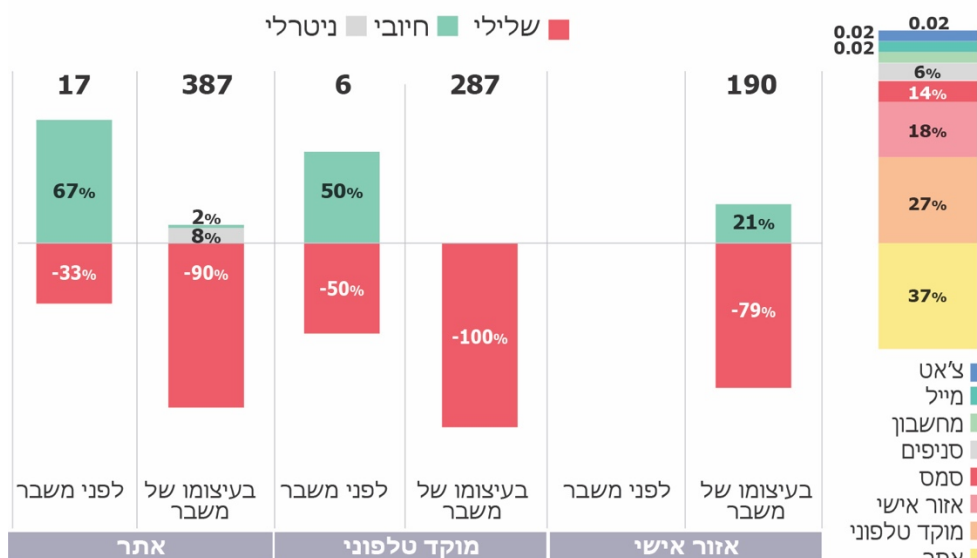
בט"ל הוא הגוף המשלם את דמי האבטלה לתובעים, ומכאן נובע השיעור הגדול של השיח בנושא התשלומים מתוך השיח על אודותיו (כ-32%). מנגד, עיקר השיח על שירות התעסוקה (כ-43%) היה בנושא מסמכים ובירוקרטיה.

ככלל, השיח לגבי חויית השירות לפני משבר הקורונה היה שלילי בעיקרו. תקופת המשבר הביאה להרעה ניכרת בסנטימנט השיח בכלל הנושאים הקשורים לחויית השירות בכל הנוגע לבט"ל ולשירות התעסוקה. לגבי בט"ל, ההרעה בולטת במיוחד בכל הקשור לתנאי הזכאות והזמינות לאזרחים, עם תלונות על חוסר זמינות ערוצי השירות השונים ותלונות על דחיית זכאות וקיזוז דמי אבטלה, בעיקר בשל כפל קצבאות. לגבי שירות התעסוקה, הנושאים מסמכים ובירוקרטיה וזמינות מובילים בהיקפם ובהרעה ניכרת בסנטימנט השיח לגביהם לעומת השיח שלפני המשבר, עם תלונות על קושי בהשלמת תהליך ההרשמה וקושי להשיג מענה בערוצי השירות השונים.

ערוצי השירות: תרשימים 16 ו-17 מציגים את התפלגות השיח ברשתות החברתיות בנוגע לערוצי השירות השונים של בט"ל ושירות התעסוקה.

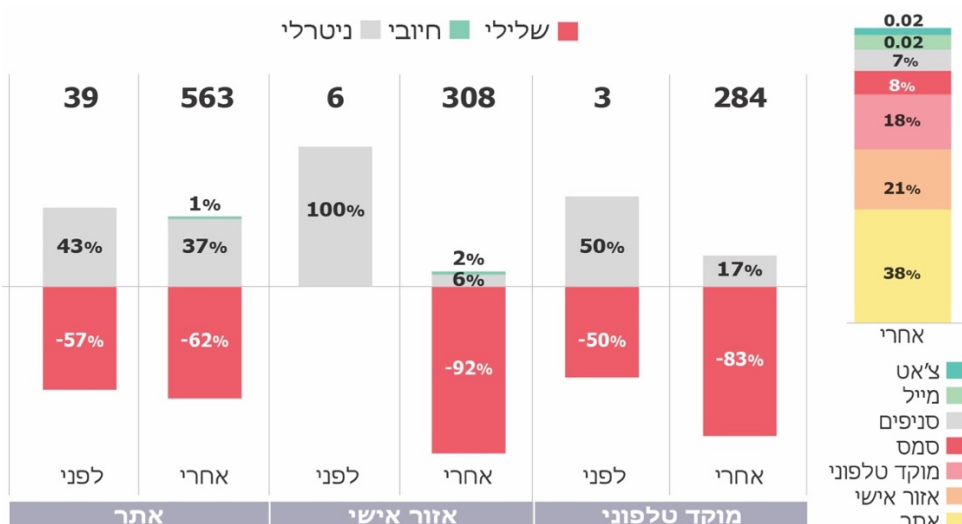


תרשים 16: התפלגות השיח ברשתות החברתיות, לפי ערוצי השירות בביטוח הלאומי בהתייחס למספר "הפוסטים"



על פי נתוני חברת "סי.איי מידע שיווקי", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 17: התפלגות השיח ברשתות החברתיות, לפי ערוצי השירות בשירות התעסוקה בהתייחס למספר "הפוסטים" לתקופה שקדמה למשבר הקורונה (15.12.19 - 15.3.20) לבין התקופה (15.3.20 - 15.6.20)



על פי נתוני חברת "סי.איי מידע שיווקי", בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עולה כי השיח על בט"ל ושירות התעסוקה ברשתות החברתיות התמקד בעיקר בתפקוד אתר האינטרנט, לרבות באזור האישי שבו ובמוקד הטלפוני. ניתוח השיח ברשתות החברתיות מעלה כי סנטימנט השיח על אתרי האינטרנט של הגופים, לרבות האזור האישי שבאתר והמוקד הטלפוני, היה שלילי במיוחד: שיעור השיח השלילי על האתר של בט"ל והמוקד הטלפוני שלו היה 90%-100%, בהתאמה (לעומת 33%-50%, בהתאמה, לפני המשבר). שיעור השיח השלילי על האתר של שירות התעסוקה והמוקד הטלפוני שלו היה 62%-83%, בהתאמה (לעומת 57%-50%, בהתאמה, לפני המשבר).



מתחילת משבר הקורונה התמודדו בט"ל ושירות התעסוקה עם מתן מענה לכמיליון תובעי דמי אבטלה ואף עם שינויי חקיקה ומשימות רבות נוספות שהוטלו עליהם, לבד מהקשיים האובייקטיביים בניהול ארגונים גדולים בעת מגפת הקורונה. מהסקר הטלפוני שבחן בספטמבר 2020 את מידת שביעות הרצון מהשירות שקיבלו המובטלים בבט"ל - שבו מבוצעות מרבית הפעולות הנוגעות להליך התביעה - עולה כאמור שכ-80% מהמובטלים היו מרוצים מהשירות שקיבלו. מנגד, ניתוח השיח ברשתות החברתיות מצביע על כך שסנטימנט השיח לאחר הגשת התביעות הורע במידה ניכרת בתקופת המשבר יחסית לשלושת החודשים שקדמו למשבר, ובפרט בכל הקשור לחוויית השירות שהעניקו בט"ל ושירות התעסוקה למובטלים. כך עלו טענות על סרבול ההליך ותקלות בשירותים המקוונים, חוסר זמינות של ערוצי השירות ועיכוב בטיפול בבקשות, שהביאו לעיכוב גם בתשלום דמי האבטלה. בשני הגופים בלט לרעה הסנטימנט השלילי יחסית לאתר האינטרנט והמוקד הטלפוני. בשיח על המוקדים הטלפוניים בלטו תלונות על חוסר מענה, ובשיח על השירות המקוון באינטרנט בלטו תלונות על תקלות טכניות שפגעו בשירות.

נוכח הסנטימנט השלילי שעלה מהציבור בתקופת הקורונה והתלונות שהגיעו לנת"ץ בנוגע לאיכות השירות שניתן למובטלים, בחן משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול של בט"ל ושירות התעסוקה במובטלים, כמפורט להלן:

תהליך הרישום לדמי אבטלה

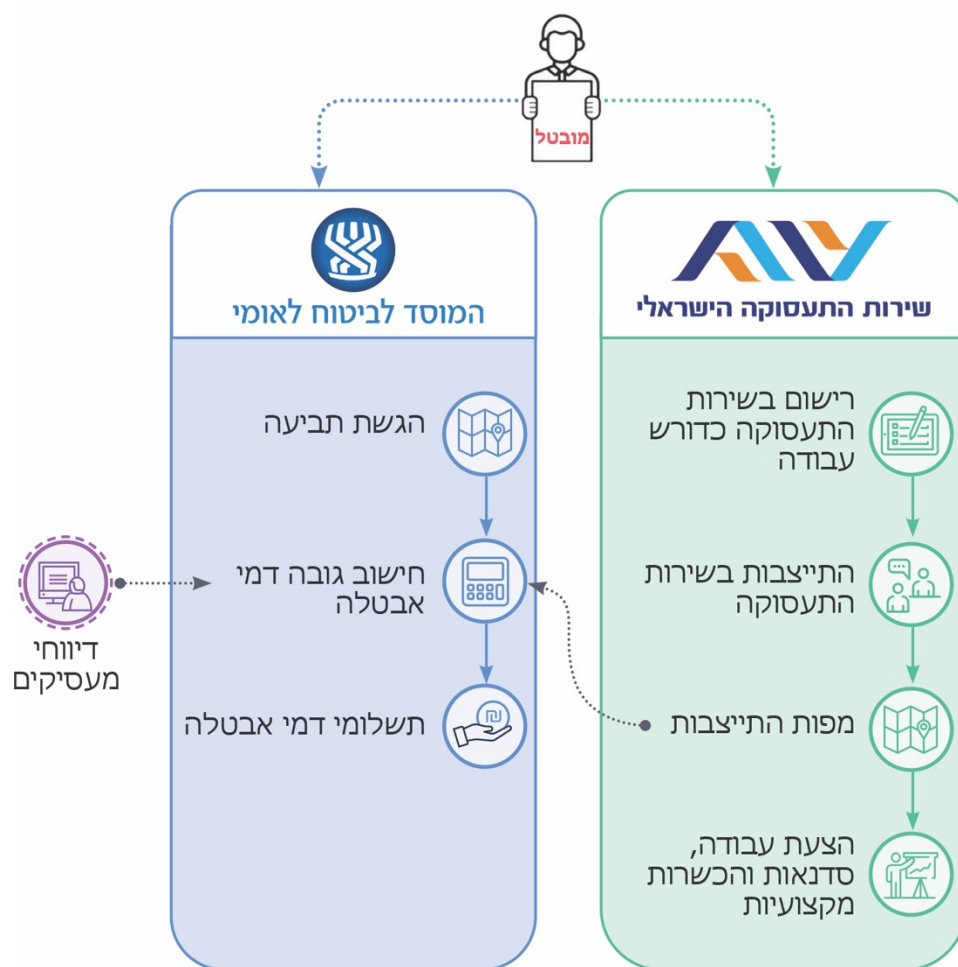
תהליך רישום כפול לקבלת דמי אבטלה

לפי חוק בט"ל, תהליך התביעה לאבטלה מערב שני גופים: שירות התעסוקה, שאחראי לרשום את המובטלים ולהעביר לבט"ל מפות התייצבות כתנאי לתשלום דמי אבטלה, ובט"ל, שאחראי לבחינת הזכאות ולתשלום דמי האבטלה. את התביעות לאבטלה הן בבט"ל והן בשירות התעסוקה ניתן להגיש בכמה ערוצים, לרבות באופן מקוון. יובהר כי מלבד הליך הרישום לאבטלה נדרש שירות התעסוקה לפעול להשמה של הרשומים אצלו, ולכן הוא גם אוסף מידע



על מאפייניהם, לרבות הרקע ההשכלתי והתעסוקתי שלהם⁵². ראו בתרשים 18 את הליך הגשת התביעה:

תרשים 18: תהליך התביעה לדמי אבטלה בימי שגרה



על פי שירות התעסוקה ובט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דוח מבקר המדינה בעניין צמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי קבע כי ראוי שגופים ציבוריים יפעלו להפחתת הנטל הבירוקרטי, ובכלל זה יבחנו בפעילותם השוטפת אם אפשר לצמצם את הנטל המוטל על מי ששומשים בשירותיהם⁵³. הנטל הבירוקרטי הכרוך בהליך

52 ראו להלן בפרק על שילוב מובטלים בתעסוקה.

53 מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "הטיפול בצמצום הנטל הבירוקרטי בשירות הציבורי", עמ' 3 - 39.



למיצוי הזכויות הוא אחד החסמים לאי-מימוש⁵⁴. יצוין שבט"ל פעל עם תחילת המשבר לצמצום הליכים בירוקרטיים. למשל, הוא פנה לקבל מהמעסיקים את תלושי השכר של העובדים באופן ממזין (טופס 100).

תהליך הרישום לאבטלה כולל מילוי טפסים גם בבט"ל וגם בשירות התעסוקה. תהליך הגשת התביעה לאבטלה לבט"ל מותנה גם בהגשת אסמכתאות, כגון תלושי שכר ואישורי מעסיק על תקופות עבודה קודמות. את הטפסים ניתן למלא באופן מקוון או ידנית ולהגישם פיזית לסניף.

יוצא אפוא כי תובע נדרש להליך רישום כפול: הן בבט"ל והן בשירות התעסוקה. רישום כפול יכול להביא לעיכוב בתשלומים ולבעיות בתיאום העברת המידע בין בט"ל לשירות התעסוקה. למשל, בדוח נת"ץ התבררו תלונות שנגעו גם לשירות התעסוקה: "רוב התלונות בוררו אגב בירור תלונות שהוגשו בביטוח הלאומי, שמהן עלה כי הביטוח הלאומי לא קיבל דיווח משירות התעסוקה על מועד הפסקת העבודה של המתלוננים, או שהדיווח שהועבר לביטוח הלאומי לא תאם את מועד הפסקת העבודה בפועל"⁵⁵.

החלטת הממשלה 1993 מאוגוסט 2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" קבעה, כי הממשלה תאמץ מדיניות של "שאל פעם אחת" (ask once)⁵⁶ לשם שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו, וזאת באמצעות שיתוף מידע בין גופי ממשלה. בכך יעבור נטל ניהול המידע והשימוש בו לטובת השירות מכתפי האזרחים לכתפי הממשלה באמצעות שיתוף הידע המוחזק בידי משרדי הממשלה לצורך מתן השירות והעברתם בין אלו לאלו בצורה סדירה⁵⁷. בהתאם למדיניות "שאל פעם אחת", פתרון אפשרי לצמצום הנטל הבירוקרטי הנובע מהרישום הכפול לבט"ל ולשירות התעסוקה הוא טופס תביעה אחד לשני הגופים.

בביקורת עלה כי עד דצמבר 2020 לא גובש טופס אחד לתובעי דמי אבטלה בבט"ל ובשירות התעסוקה.

בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה שהנושא של טופס אחד עלה כבר לפני כמה שנים. בעניין זה התקיימו דיונים ואפיונים מול שירות התעסוקה, ובסופו של דבר הופסק הפיתוח. הפרויקט עלה מחדש בשנת 2017, ומאז התקיימו דיונים רבים ובשיתוף מערך ממשל זמין⁵⁸. עם תחילת משבר הקורונה הופסק הפיתוח בשל עומס המשימות שהיו וסדרי העדיפויות. לאחרונה הוחלט

54 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2015** (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 3 - 45.

55 **דוח נת"ץ**, עמ' 51.

56 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021** (2021), "מדיניות פעם אחת" לשיפור השירות הממשלתי הדיגיטלי לציבור, עמ' 727-785.

57 רשות התקשוב הממשלתי, **החלטת ממשלה מס' 1933: שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע לציבור - דו"ח יישום תקופתי** (פברואר 2020).

58 יחידה ממשלתית המפתחת אמצעים דיגיטליים עבור ממשלת ישראל, במטרה לאפשר לציבור לצרוך שירותים ומידע ממשלתי באופן מקוון.



לחדש את העבודה עם ישראל דיגיטלית⁵⁹ לקידום הטופס. יצוין שפיתוח ממשק לטופס אחד נמצא בתוכנית העבודה של בט"ל משנת 2019.

מנכ"ל שירות התעסוקה מסר למשרד מבקר המדינה כי זה כשנתיים ששירות התעסוקה והביטוח הלאומי מקדמים טופס רישום מאוחד, שבו אזרחים יוכלו להיכנס לאתר ולמלא טופס אחד שימש גם את בט"ל וגם את שירות התעסוקה.

מומלץ כי בט"ל ושירות התעסוקה ישלימו את הגיבוש וההעלאה של טופס תביעה אחד לשני הגופים. טופס זה יהיה מקוון ובאמצעותו ניתן יהיה לתבוע דמי אבטלה. בכך יצומצם הנטל הבירוקרטי המוטל על תובעי דמי אבטלה. עוד מומלץ לשקול להקים נתב שיחות אחד לבט"ל ולשירות התעסוקה בנושא אבטלה, שינתב את פניות המובטלים למוקד הטלפוני של בט"ל או של שירות התעסוקה, בהתאם לתחום המקצועי הנדרש. בראיה ארוכת טווח מומלץ לבחון מוקד מידע אחד לבט"ל ולשירות התעסוקה לצורך מתן מענה לפניות המובטלים.

בט"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2021 (להלן - תשובת בט"ל) כי טופס אחד צפוי לעלות לאינטרנט בתוך כמה חודשים.

רישום מקוון של תובעי דמי אבטלה באתר שירות התעסוקה

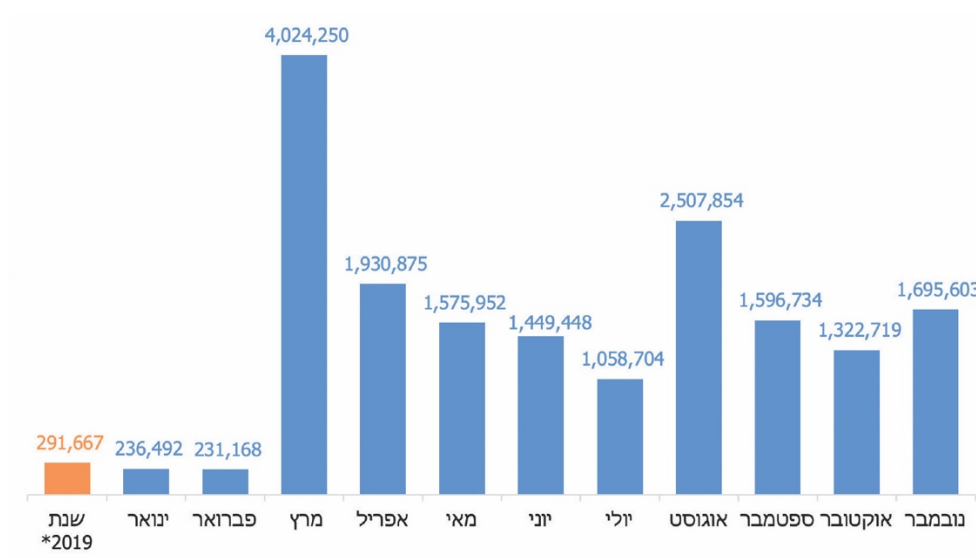
אתר האינטרנט של שירות התעסוקה מאפשר רישום מקוון של תובעי דמי אבטלה, ונוכח ההגבלות בתקופת משבר הקורונה הוא היה הערוץ העיקרי שבאמצעותו נרשמו תובעי דמי האבטלה⁶⁰. בחודשים מרץ-אפריל 2020 נרשמו כ-976,000 איש לשירות התעסוקה, מתוכם 86% נרשמו באופן מקוון והיתר באופן ידני. לצד הרישום המקוון לשירות התעסוקה, בתקופת משבר הקורונה חל גידול ניכר גם במספר הכניסות לאתר שירות התעסוקה, כמפורט בתרשים 19:

59 מיום ממשלתי השואף לרתום ולמנף את ההזדמנות הטמונה במהפכה הדיגיטלית לטובת צמיחה כלכלית מואצת, צמצום פערים והפיכת הממשל לחכם, מהיר, ידידותי לאזרחים ומוביל עולמי בתחום הדיגיטלי.

60 נוסף על הרישום, האתר מציע שירותים אחדים ובהם זימון תור ללשכה, מידע כללי ואישי, סוכן חכם, מדריכים וקישורים למגוון קורסים מקוונים.



תרשים 19: כניסות לאתר שירות התעסוקה, 2019 - 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה
* שנת 2019 - הממוצע החודשי של מספר הכניסות לאתר.

מתרשים 19 עולה כי במהלך החודשים ינואר-נובמבר 2020 נרשמו קרוב ל-18 מיליון כניסות לאתר שירות התעסוקה, לעומת כ-3.5 מיליון כניסות לאתר במהלך שנת 2019 כולה. יודגש כי בחודש מרץ 2020 נרשמו כחצי מיליון כניסות יותר מכלל שנת 2019.

מהתפלגות השיח ברשתות החברתיות יחסית לערצי השירות השונים עולה שכ-38% מהשיח על שירות התעסוקה התמקד באתר האינטרנט של השירות (ראו לעיל). מניתוח השיח עולה כי שיעור השיח השלילי על אתר האינטרנט של שירות התעסוקה היה 62% בתקופת המשבר (לעומת 57% לפניו). במסגרת הסקר הטלפוני עלה שכ-85% מהמשיבים הגישו את טופס הרישום שלהם באמצעות האתר של שירות התעסוקה, וכי במענה לשאלה על קשיים שבהם נתקלו בעת השימוש באתר, השיבו בחיוב כ-20%. להלן פירוט הקשיים:



תרשים 20: הסיבות לחוסר שביעות הרצון מאתר שירות התעסוקה



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הסקר הטלפוני מצביע כי הסיבה המרכזית לחוסר שביעות הרצון מאתר שירות התעסוקה בתקופת משבר הקורונה נעוצה בחוסר זמינותו. גם מניתוח השיח ברשתות החברתיות על אתר האינטרנט בלטו תלונות על חוסר מענה באתר האינטרנט של שירות התעסוקה.

עלה שהסיבה המרכזית לחוסר זמינות אתר האינטרנט הייתה אי-עמידת האתר בעומס הנכנסים אליו. לדוגמה, ב-16.3.20 נרשם מספר שיא של כניסות לאתר כ-445,000 כניסות. מנכ"ל שירות התעסוקה הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2020 שלפני משבר הקורונה בשעות העומס המרבי נכנסו לאתר שירות התעסוקה כ-2,000 משתמשים בו-זמנית בלבד, ועם תחילת המשבר שיפר שירות התעסוקה את יכולת האתר לטיפול בו-זמנית במובטלים, וכן פותח ממשק ישיר לאתר הממשלתי (gov.il), והדבר איפשר לתת מענה למספר העצום של תובעי אבטלה שביקשו להירשם באתר. עם זאת, רבים מהפונים לשירות התעסוקה הם חסרי מיומנויות דיגיטליות ולכן מתקשים ברישום מקוון. כדי לתת מענה לכולם, נפתחו מחוץ ללשכות שירות התעסוקה עמדות לרישום ידני, והטפסים שמולאו ידנית הוקלדו לאחר מכן למערכת שירות התעסוקה במרץ-אפריל 2020 נרשמו בשירות התעסוקה כ-138,000 איש באופן ידני.

יישומים באתר האינטרנט של שירות התעסוקה לשירות תובעי אבטלה

אתר האינטרנט של שירות התעסוקה מאפשר לתת מגוון שירותים באופן מקוון, דבר שבכוחו לייעל את השירות הפרונטלי בלשכות⁶¹. באוקטובר 2014 החליטה הממשלה להקים ועדה בין-

61 רשות התקשוב הממשלתי, **תקשוב ממשלתי - מבט על פעילות 2019** (אפריל 2019).



משרדית⁶², שתמליץ על סטנדרטים מחייבים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לעניין אופן אספקת שירותים לציבור וצעדים ליישומם. הוועדה המליצה בין היתר כי גוף ממשלתי יפעל לכך שלפחות שלושה רכיבים באתר האינטרנט - דף הבית, ערוצי השירותים⁶³ ו"צור קשר" - יתורגמו לשפות ערבית ואנגלית⁶⁴.

במועד סיום הביקורת בפברואר 2021 טרם הובאו המלצות הוועדה לאישור הממשלה, ועל כן עדיין אינן מחייבות. בפועל, אתרים ממשלתיים מסוימים מנגישים את שירותיהם בשפות נוספות. למשל, אתר בט"ל מוגש בעברית, ערבית, אנגלית, רוסית, צרפתית ואמהרית⁶⁵, ואתר השירותים והמידע הממשלתי מוגש בעברית, ערבית, אנגלית, רוסית, צרפתית וספרדית⁶⁶.

להלן בלוח 1 סקירה של זמינות יישומים מקוונים לתובעי אבטלה בתקופת משבר הקורונה באתר שירות התעסוקה:

לוח 1: בחינת היישומים המקוונים לתובעי אבטלה באתר שירות התעסוקה, אוגוסט 2020

פרטים	סוג השירות
ניתן להירשם לשירות התעסוקה באמצעות טופס מקוון באתר האינטרנט של שירות התעסוקה וגם באתר השירותים והמידע הממשלתי (gov.il); קיים טופס רישום מקוון בערבית	רישום מקוון לשירות התעסוקה ✓
האתר מוגש רק לעברית ובאופן חלקי לערבית	הנגשה שפתית של האתר ✗
קיים מידע בנושא	דפי מידע בנושא הקורונה ✓
לא קיים בערבית	✗
קיים פורום באתר שירות התעסוקה	פורומים ✓
הפורום זמין רק בעברית	✗

62 החלטת הממשלה 2097, "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" (10.10.14).

63 ערוצי השירות - מידע על כלל ערוצי השירות העומדים לרשות לקוחות הארגון, המפרט לגבי כל ערוץ, בין השאר: פרטי התקשרות, השירותים הניתנים וכו'; ערוץ שירות - כל אמצעי שבו ניתן השירות ללקוח (מרכז שירות פנים אל פנים, מענה או מוקד טלפוני, אתר אינטרנט, עמדת שירות עצמי, צ'אט וכו').

64 ועדה בין-משרדית לקביעת סטנדרטים לאופן אספקת שירותים לציבור, **דוח מסכם** (יוני 2016).

65 www.btl.gov.il

66 www.gov.il



סוג השירות	פרטים
"צור קשר" ⁶⁷	✓ קיים, לרבות בערבית
שאלות ותשובות Q&A ⁶⁸	✓ קיים עמוד של שאלות ותשובות נפוצות וכן קיימת פלטפורמה של צ'אט עם נושאים מובנים ✗ לא קיים בערבית
פייסבוק	✓ קיים עמוד פייסבוק

על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 1 עולה כי אתר שירות התעסוקה מונגש בעיקרו בשפה העברית וחלקית גם בערבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשירות התעסוקה להגיש את השירותים המקוונים שלו גם בשפות אחרות, ובכללן אנגלית וערבית, אשר מונגשת כיום רק באופן חלקי.

המוקד הטלפוני

שירות התעסוקה הוא במהותו ארגון מוכוון קבלת קהל, והתנהלותו הכוללת קודם למשבר הקורונה התבססה על התייצבות של דורשי העבודה. ככלל, מספר השיחות למוקד הטלפוני של שירות התעסוקה תלוי בקיבולת המרכזייה הטלפונית שלו. אם מספר השיחות הנכנסות למוקד גדול מהקיבולת המרבית של המרכזייה, השיחה לא תגיע למוקד. קודם למשבר הקורונה הופעל המוקד הטלפוני של שירות התעסוקה על ידי 15 סטודנטים, שהועסקו במשרה חלקית, וקיבולת השיחות המקסימלית שלו הייתה מצומצמת.

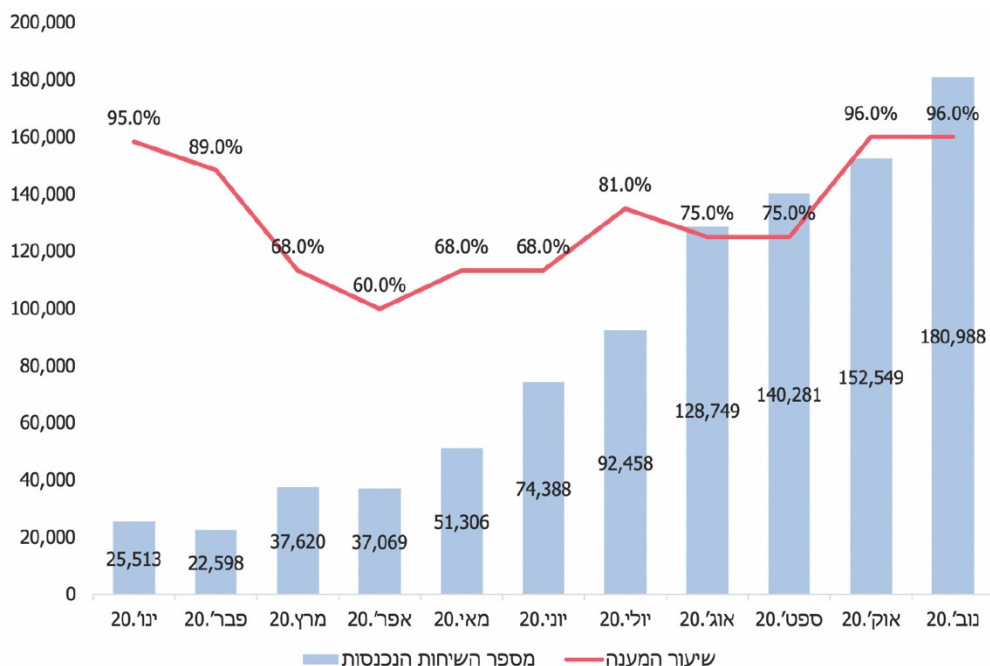
במהלך הסגר הראשון גבר זרם הפניות הטלפוניות למוקד שירות התעסוקה, ולכן התגלו קשיים של ממש בקליטת כל השיחות הנכנסות. כך, בחודש מרץ 2020 מכ-570,000 ניסיונות כניסה של שיחות טלפון למוקד, פחות מ-7% מהן הצליחו לעבור את המרכזייה ולהתקבל במוקד. באפריל 2020 הצליחו להגיע למוקד הטלפוני 20% מכ-185,000 ניסיונות כניסה. תרשים 21 שלהלן מציג את מספר השיחות הנענות ואת שיעור המענה מתוך כלל השיחות הנכנסות לחודשים ינואר - נובמבר 2020:

67 "צור קשר": דף בעמוד האינטרנט המאפשר לשלוח בקשה לבירור מידע.

68 שאלות ותשובות Q&A: ריכוז של שאלות נפוצות ותשובות באתר האינטרנט.



תרשים 21: מספר השיחות הנכנסות ושיעור המענה מתוך השיחות הנכנסות, ינואר-נובמבר 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 21 עולה כי יחסית לתקופה שלפני משבר הקורונה, שבה שיעור המענה מתוך השיחות הנכנסות היה כ-90% - 95%, בתחילת המשבר (מרץ-אפריל 2020) פחת שיעור המענה לכ-60% - 67%. ניתוח השיח ברשתות החברתיות אישש עובדה זו והצביע על כך שהתלונה הרווחת ביותר על המוקד הטלפוני של שירות התעסוקה הייתה חוסר מענה, הן במהלך הסגר והן לאחריו. יודגש כי כאמור, בחודשים מרץ ואפריל 2020 עברו למרכזייה רק 7% ו-20% מהחיוגים בהתאמה. בחודשים העוקבים גדל שיעור המענה בהתמדה, ובנובמבר 2020 שיעור המענה מתוך השיחות הנכנסות⁶⁹ הגיע ל-96% חזרה.

השיפור במענה של המוקד הטלפוני הושג לאחר ששירות התעסוקה הקים ביוני 2020 מוקד טלפוני במיקור חוץ והגדיל את הקיבולת של המרכזייה ואת מספר המוקדנים. כמו כן, הוא הפעיל מערכת שיחה חוזרת, המאפשרת ללקוח להשאיר מספר טלפון לחזרה כדי שנציג יחזור אליו מייד כשיתפנה⁷⁰. יש לציין לחיוב את שירות התעסוקה על השיפור הניכר בשירות המוקד הטלפוני שלו.

69 כאמור, בחודש זה הגיעו למוקד הטלפוני 100% מהחיוגים.

70 מוקד שירות לקוחות - סיכום פעילות ינואר (נובמבר 2020).

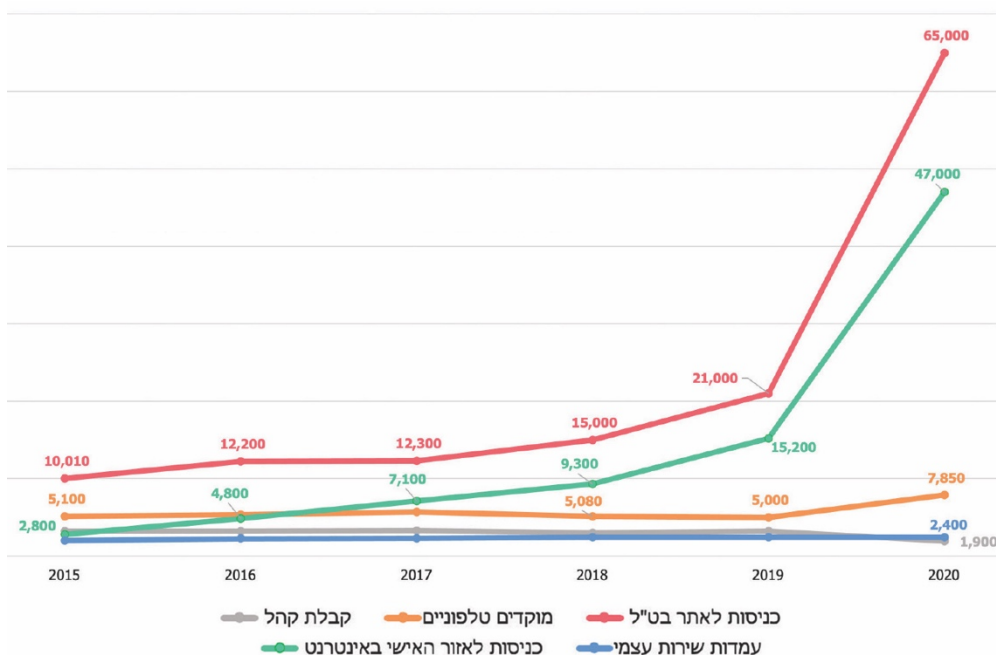


מומלץ כי שירות התעסוקה ישמר את רמת השירות במוקד הטלפוני שהוא מפעיל ויבחן לשלב בהתקשרות שלו מול ספק השירות את האפשרות להרחיב את השירות בעיתות חירום ובאורח זה להיערך לגידול ניכר בשירותיו בתקופות מעין אלו.

איכות השירות של הביטוח הלאומי לתובעי דמי אבטלה

בתקופות שגרה בט"ל פועל בכמה ערוצי שירות: קבלת קהל בסניפים; מוקדים טלפוניים, עמדות לשירות עצמי ואתר האינטרנט, לרבות אזור אישי באתר. במשבר הקורונה היה האתגר המרכזי של בט"ל היה לתת שירות איכותי ולטפל באופן מהיר ויעיל במאות אלפי תביעות לדמי אבטלה, וזאת על רקע סגירת סניפיו ונוכח המגבלות שנבעו מהחלטות משרד הבריאות והחלטות הממשלה לעניין התקהלויות. במהלך המשבר הייתה חשיבות מכרעת למתן שירות באופן שאינו פורנטלי, באמצעות הטלפון ואתר האינטרנט של בט"ל. תרשים 22 להלן מציג את הגידול במספר הפניות לבט"ל לפי ערוצי השירות בשנים 2015 - 2020⁷¹.

תרשים 22: הפניות בערוצי השירות בבט"ל, 2015 - 2020 (באלפים; מעוגל)



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

71 הנתונים על קבלת הקהל בסניפים בשנת 2020 חלקיים בשל בעיה של בט"ל בהפקת הנתונים.



מהתרחשים עולה שלפני המשבר ועם השנים הפך ערוץ האינטרנט לערוץ המרכזי למתן שירות: בשנת 2015 היו לאתר האינטרנט ולאזור האישי כמעט 13 מיליון כניסות, בשנת 2019 - 35 מיליון, ובשנת 2020 היה מספר הכניסות כ-110 מיליון - גידול של יותר מפי 8. השימוש באזור האישי לבדו גדל במעל 1,500% משנת 2015 עד שנת 2020. בשאר ערוצי השירות נשמרת יציבות יחסית. גם המוקד הטלפוני שמר על יציבות, ומספר הפניות היה כ-5 מיליון בשנה לאורך השנים האחרונות. בשנת 2020, נוכח משבר הקורונה, גדל מספר השיחות ב-56% יחסית לשנת 2019.

עיקר הטענות של הציבור, כפי שניתן כאמור ללמוד מהסקר הטלפוני ומניתוח השיח ברשתות החברתיות, היו כלפי ערוץ השירות הטלפוני והערוץ הדיגיטלי. נוכח נתונים אלו בחר משרד מבקר המדינה להתמקד בבדיקתו בערוצי שירות אלו. משבר הקורונה והשינוי הדרמטי למעבר לצריכת שירותים מקוונים, בפרט בתביעות לדמי אבטלה, משמש הזדמנות לבחון את הצורך בהתאמת אסטרטגיית השירות של בט"ל לתקופה שלאחר הקורונה (ראו להלן).

זמינות השירות הטלפוני של בט"ל בתקופת הקורונה

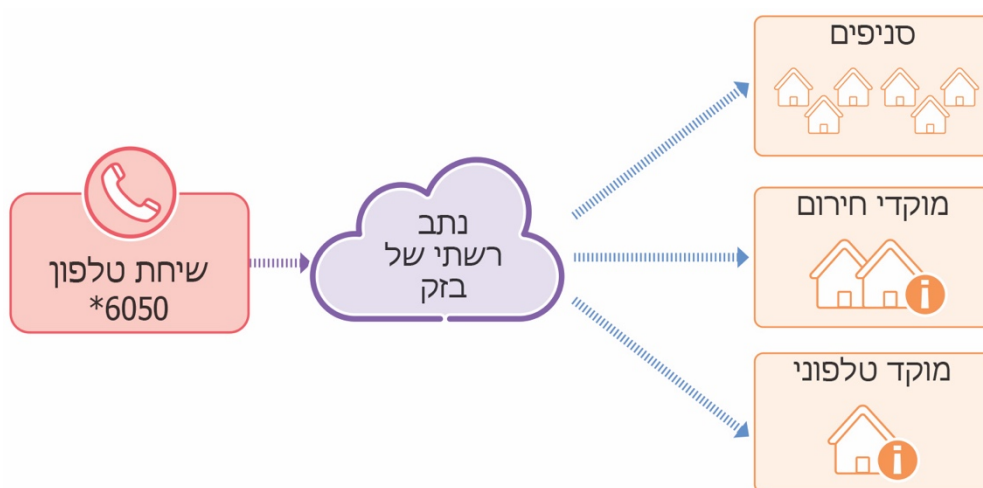
השירות הטלפוני של בט"ל ניתן על ידי חברה חיצונית (להלן - המוקד הטלפוני או המוקד)⁷². במכרז ההתקשרות של בט"ל מדצמבר 2019 (להלן - המכרז) להפעלת המוקד הטלפוני נקבעו מדדי שירות, המיועדים להבטיח שהשירות שניתן במוקדים איכותי. המוקד הטלפוני (6050*) היה ערוץ מרכזי למתן שירות בתקופת הקורונה נוכח סגירת הסניפים, והיה אחד משני הערוצים (יחד עם האינטרנט) שנתנו מענה למספר הרב של תובעי אבטלה. בימי שגרה השיחות מנותבות למוקד הטלפוני, המופעל במיקור חוץ ומאויש במוקדנים שעברו הכשרה. אם למוקדנים אין הידע המקצועי לטפל בפנייה, הם מעבירים את הטיפול בה למוקד מקצועי, המאויש בעובדי בט"ל. אם גם המוקד המקצועי אינו מצליח לטפל בפנייה, היא תועבר לטיפול הפקידים בסניף המשוך לאזור המגורים של הפונה.

עם תחילת משבר הקורונה נערכו שינויים במערך המוקד הטלפוני. בט"ל הקים שני "מוקדי חירום" נוספים, שהופעלו באמצעות חברות פרטיות, ובהם 200 נציגי שירות נוספים, שנתנו מענה כללי לשאלות ועזרו במילוי טפסי תביעה לדמי אבטלה. חלק מהשיחות שהתקבלו במוקדי החירום נותבו אף הן למוקד המקצועי ישירות.

72 המוקד הטלפוני ניתנים, בין היתר, השירותים הבאים: מידע כללי, מידע ובירורים אישיים, הזמנת אישורים, תשלום חוב בדמי ביטוח, הזמנת שוברי תשלום וטפסים.

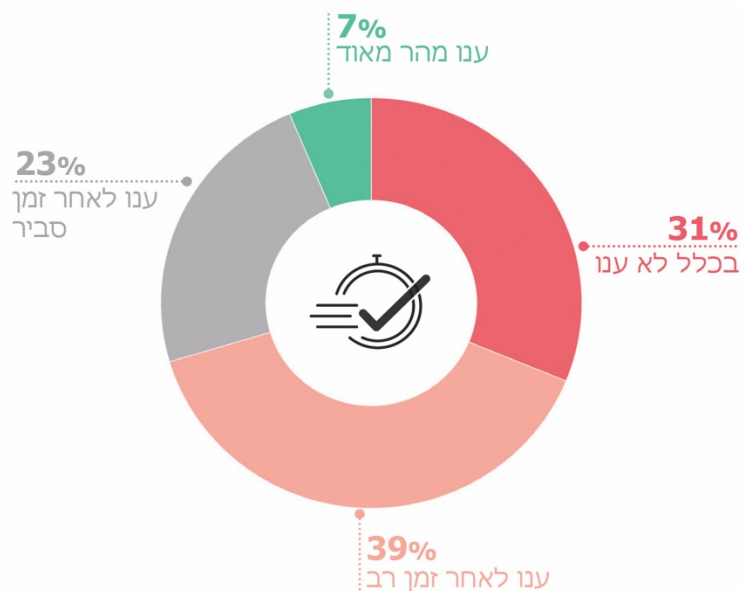


תרשים 23: ניתוב שיחות הטלפון עד להגעה למתן מענה אנושי



המשוכה הראשונה שעל המטלפן למוקד הטלפוני לעבור הייתה מעבר שיחתו למערכת השירות הטלפוני של בט"ל (המרכזיה). אם העומס רב מדי, חלק מהשיחות לא היו עוברות את המשוכה הראשונה ומנותקות.

תרשים 24: התפלגות התשובות לשאלה בסקר הטלפוני מספטמבר 2020, "דרג את מהירות המענה למוקד הטלפוני"



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרחשים עולה כי 70% מהנשאלים השיבו שקיבלו מענה לאחר זמן רב או שלא קיבלו כלל מענה (31%).

חוסר המענה של המוקד הטלפוני עלה גם בתלונות שהתקבלו בנציבות לתלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה. בדוח נת"ץ צוין שבתקופה 15.3.20 - 30.6.20 שהתקבלו 1,253 תלונות על בט"ל, רובן בשל קושי ליצור קשר עם מוקדי השירות. המתלוננים ציינו ששיחות רבות למוקד הטלפוני לא נענו או התנתקו, בלי שעובדי המוקד יחזרו לפונים⁷³. כאמור, גם בניתוח השיח ברשתות החברתיות, שהעלה שבתקופה הנבדקת הסנטימנט השלילי היה 100%, עלו תלונות רבות על זמני המתנה ארוכים וניתוקי שיחות.

מבט"ל נמסר למשרד מבקר המדינה שעם תחילת משבר הקורונה בחודשים מרץ-אפריל 2020 קרסו המוקדים הטלפוניים, ושיחות טלפון רבות נותקו ללא מענה; זאת בשל עומס עצום, מעבר לקיבולת המרכזיה. מנהלת אגף שירות לקוחות בבט"ל אף מסרה למשרד מבקר המדינה כי "בשיא הקורונה היו מיליוני ניסיונות חיוג במצטבר שלא הצליחו אפילו להיכנס למרכזיה!" בעקבות זאת, ב-22.3.20 הוסיף בט"ל את שני מוקדי החירום וכן הגדיל את קיבולת המרכזיה במידה ניכרת. להערכת בט"ל, במועד סיום הביקורת, גם אם ייווצר עומס שיחות למוקד השיחות, הן לא ינותקו והמוקד לא יקרוס. עוד מסר בט"ל כי ביצע שינוי בתהליך, באופן שלאחר ששיחה הגיעה למוקדן הוא יכול לשלוח לפונה קישור לאתר בט"ל כדי שימשיך בתהליך הנדרש. כן התווספו לנתב השיחות אפשרויות כמו זימון תור לסניף, תשלום באשראי והזמנת קוד משתמש וסיסמה לאתר האישי.

ההמתנה לשיחה עם מוקדן

פרמטר מרכזי לאיכות השירות של מוקד טלפוני הוא "המתנה על הקו" לשיחה עם מוקדן. מדידות מקובלות של פרמטר זה כוללות את משך זמן ההמתנה לשיחה ושיעור הנטישות של השיחה, שככלל, אם הוא גדול מעיד גם הוא על זמני המתנה ארוכים ללא מענה.

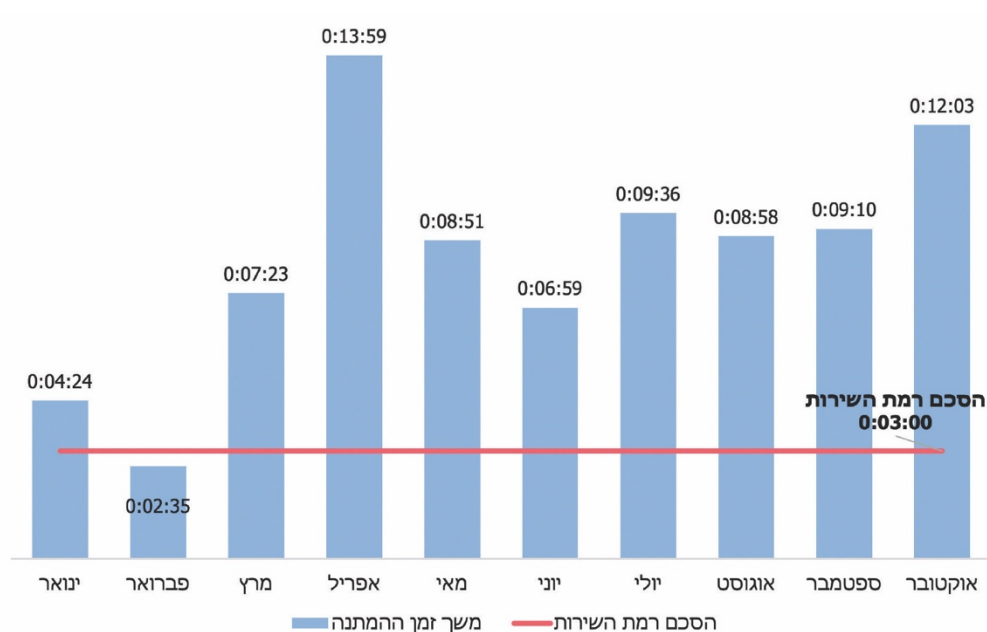
משך זמן ההמתנה למוקד הטלפוני: לפי תנאי המכרז, משך זמן ההמתנה לנציג שירות יעמוד על עד שלוש דקות בכ-80% מהשיחות (SLA⁷⁴). בתרשים 25 להלן מוצגים זמני ההמתנה החודשיים הממוצעים עד לקבלת מענה במוקד צפת, המוקד המרכזי של בט"ל, בחודשים ינואר-אוקטובר 2020.

73 נציב תלונות הציבור, **דוח מיוחד מס' 1** (2020), עמ' 35 - 36.

74 SLA (Service Level Agreement) - הסכם רמת שירות.



תרשים 25: זמני ההמתנה הממוצעים במוקד צפת, ינואר-אוקטובר 2020



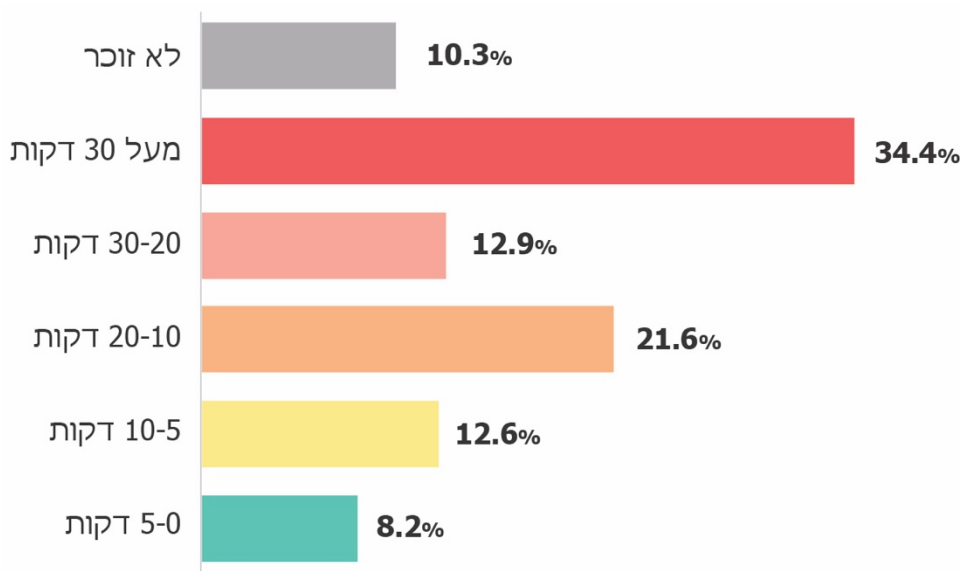
על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי באפריל 2020 זמן ההמתנה הממוצע היה קרוב לפי חמישה מה-SLA וכי מסתמנת מגמה של התקצרות זמני המתנה בין אפריל לספטמבר 2020, אך באוקטובר 2020 התאריך שוב זמן ההמתנה לכמעט פי ארבעה מה-SLA.

במסגרת הסקר הטלפוני נשאלו המשיבים שהגישו תביעות לאבטלה מה משך הזמן לדעתם שהמתינו. להלן תרשים שמתאר את התשובות:



תרשים 26: הערכת הנסקרים את משך זמן ההמתנה למוקד הטלפוני



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

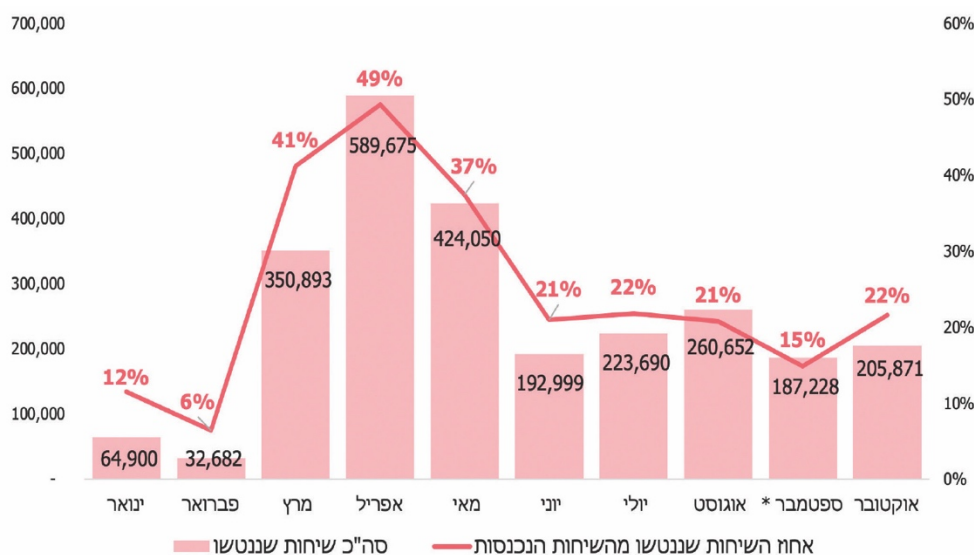
לפי תשובת המשיבים לסקר, מבין אלו שנענו, כ-82% מסרו שנענו לאחר מעל חמש דקות המתנה - זמן המתנה ארוך מה-SLA שקבע בט"ל כאמור. עוד עלה כי כ-35% מסרו שנענו לאחר מעל חצי שעה.

שיחות שהועברו למוקדים וננטשו: שיחה של מתקשר שהמתין לקבלת מענה ממוקדן או מפקיד בסניף וניתק לפני שנענה היא שיחה ננטשת. במכרז ההתקשרות של בט"ל להפעלת המוקד הטלפוני נקבע ששיעור השיחות הננטשות בהמתנה לנציג שירות לא יעלה על 5% נטישות בחודש.

היקף השיחות הנכנסות למוקדי בט"ל שעברו את הנתב בחודשים ינואר-אוקטובר 2020 היה מעל תשעה מיליון (כלל הפונים למוקד, ולא רק בנוגע לדמי אבטלה). בתרשים 27 להלן מוצגים התפלגות השיחות שננטשו ושיעורן יחסית לכלל השיחות הנכנסות, בחלוקה לחודשים ינואר-אוקטובר 2020.



תרשים 27: שיחות ננטשות לפי חודשים, ינואר-אוקטובר 2020



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בספטמבר הנתונים של מספר השיחות שננטשו חלקיים עקב בעיה בהפקת הנתונים.

מהתרשים עולה שבתחילת המשבר, באפריל 2020, היה שיא במספר השיחות הנכנסות, אך כמחציתן ננטשו; שיא משני היה בחודש העוקב, מאי 2020, שבו ננטשו 37% מהשיחות הנכנסות. מאז יוני 2020 ועד אוקטובר 2020 "התייצב" שיעור הנטישה על כ-22%, שהוא חריגה ניכרת של פי ארבעה מהיעד שנקבע במכרז - 5%.

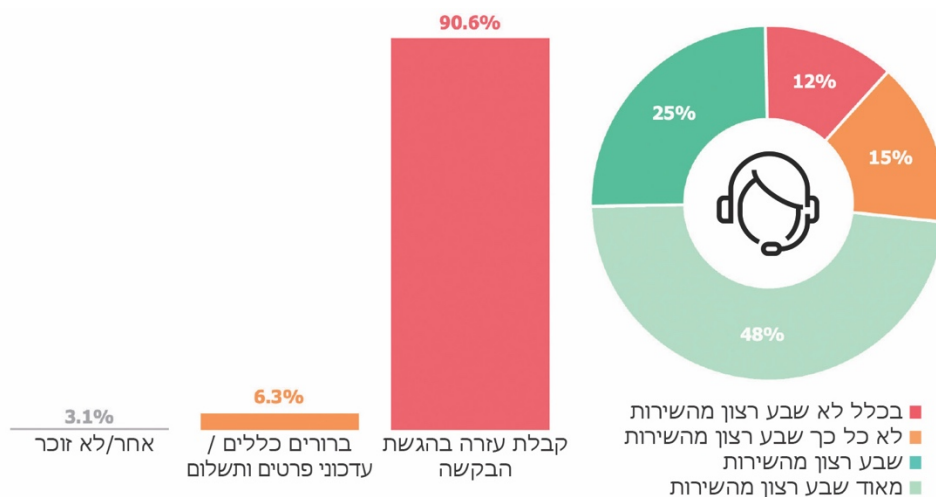
מהמקבץ עולה כי על אף המשאבים שהשקיע בט"ל בהגדלת קיבולת השיחות שהמוקדים יכולים לקבל, ממרץ 2020 כשפרצה המגפה ועד מועד סיום הביקורת לא עמד המוקד הטלפוני ביעדי השירות שקבע לעצמו.

מידת שביעות הרצון מהמענה של המוקדן

בסקר הטלפוני נשאלו המשיבים על הסיבה לפנייה למוקד הטלפוני של בט"ל ועל מידת שביעות רצונם מהמענה של המוקדן. בתרשים 28 להלן התפלגות התשובות:



תרשים 28: הסיבות לפנייה ומידת שביעות הרצון מהמוקד הטלפוני



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עולה מהתרשימים שיותר מ-90% מהנשאלים מסרו שפנו למוקד הטלפוני כדי לקבל עזרה בהגשת בקשה, וכי 73% מהם היו שבעי רצון או שבעי רצון מאוד מהשירות שנתן המוקד.

אומנם רוב הנשאלים ציינו את שביעות רצונם מהשירות שקיבלו מהמוקדן של בט"ל. עם זאת, אצל יותר מרבע מהפונים שביעות הרצון הייתה נמוכה או פחות מכך.

משרד מבקר המדינה ממליץ לבט"ל לבחון ולנתח את הסיבות לאי-שביעות הרצון של נתח בולט ממקבלי השירות ולגבש מענה לחסמים הגורמים לאי-שביעות הרצון. מומלץ שבט"ל ימשיך ויעקוב אחר ההתפתחויות במידת שביעות הרצון משירות זה, ויבחן גם שילוב של הודעות טקסט (SMS) בתהליך בחינת שביעות הרצון מהשירות במוקד הטלפוני.

פעולות נוספות לסיוע למוקדים הטלפוניים

יישומים חלופיים למתקשרים למוקד הטלפוני: כיום ישנן טכנולוגיות המרחיבות את פעולת המוקדים הטלפוניים ומסייעות להם, וכך משפרות את השירות הניתן לפונים. בין אלו: צ'טבוט דרך הסלולרי - הפונה למוקד יכול לשוחח או להתכתב עם המוקד, ובפועל השיחה היא עם מערכת אוטומטית חכמה (רובוט) ולא עם מוקדן אנושי; "דף נחיתה" - הודעת טקסט (SMS) שנשלחת למי שהתקשר למוקד הטלפוני באמצעות טלפון חכם. בהודעת הטקסט נשלח קישור המפנה לאתר האינטרנט של נותן השירות (בט"ל), כדי שהפונה ימשיך את הפעולה באופן עצמאי.

בביקורת עלה כי בט"ל לא הפעיל כלים מתקדמים במוקד המופעל על ידו בעת משבר הקורונה ולא העמיד אותם לשימוש הפונים שהמתינו לקבלת מענה מהמוקד.

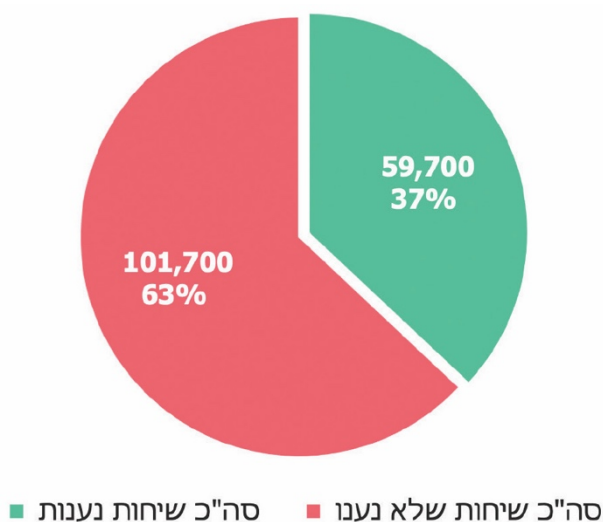


מומלץ לבט"ל לבחון את שילובם של כלים אלו, כדי שיישעו בהתמודדות עם עומס פונים למוקד הטלפוני, וכך ישפרו את השירות שמקבלים הפונים למוקד.

בט"ל מסר בתשובתו כי המוקד מפעיל כלים מתקדמים, אך בשעת חירום, כמו למשל בעת משבר הקורונה, שאז היה עומס פניות במקביל למוקד, לא הייתה אפשרות לתת מענה באמצעות כלים אלו. בט"ל הוסיף וציין, כי בינואר 2021 הוא השיק, במסגרת הפנייה למוקד, יישומון המאפשר לפונה לעבור למסלול שיחות דיגיטלי במקום להמתין למענה אנושי; בפועל פונים רבים אכן השתמשו ביישומון ובט"ל נוהג לנתח את נתוני השימוש בו כדי לשפר את יעילותו. עוד ציין, כי נוסף על המוקד הוא השיק, פיילוט של צ'אט בוט על מנת לאפשר קבלת מענה באמצעי זה.

תגבור המענה הטלפוני על ידי הסניפים: מענה נוסף שהפעיל בט"ל מ-24.3.20 ועד סוף אפריל 2020 - תקופה שבה שרר עומס רב של פניות למוקדים, כמוצג בתרשים 23 לעיל - היה מענה על ידי עובדים בסניפים, שבדרך כלל עוסקים בקבלת קהל, בטיפול בגמלאות ובתחומים אחרים. בתרשים 29 להלן מוצג מספר השיחות שנותבו לסניפים מהמוקד בתקופה זו ומידת המענה להן (הניתוח מתייחס לעשרה ימי עבודה מתוך 14 שהיו באותה עת⁷⁵, שכן לבט"ל אין נתונים מלאים על כל התקופה):

תרשים 29: מספר השיחות שנותבו מהמוקד לסניפים ומידת המענה להן (מעוגל)



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

75 חג הפסח חל באפריל 2020, ולכן מספר ימי העבודה היה מצומצם.

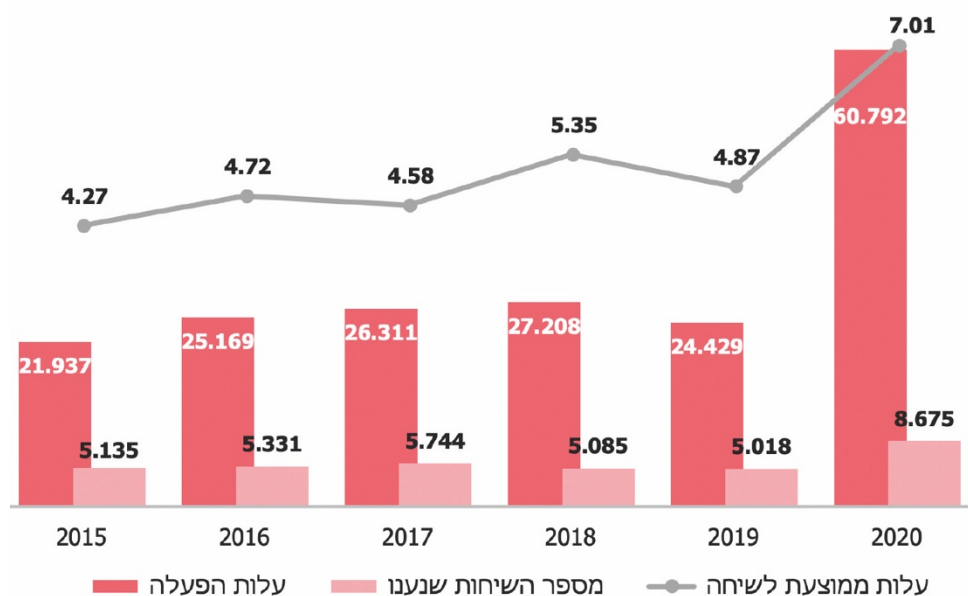


משרד מבקר המדינה מציין את היענות עובדי בט"ל לתגבור מתן המענה לפניות טלפוניות. עם זאת, מהתרשים עולה שמענה זה לא היה מיטבי, ויותר מ-60% מהשיחות שהופנו לפקיד הסניפים לא נענו.

עלות המוקד הטלפוני מול היקף השיחות הנענות

בשנים 2015 - 2019 נעה עלות הפעלת המוקד בין 22 ל-27 מיליון ש"ח בשנה. בשנת 2020 הסתכמה עלות המוקד בכ-60.8 מיליון ש"ח. בתרשים 30 להלן מוצגים מספר השיחות הנענות ועלות הפעלת המוקד בשנים 2015 - 2020.

תרשים 30: מספר השיחות למול עלות הפעלת המוקד (במיליונים; מעוגל)



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שעלותה של שיחה ממוצעת בשנת 2020 גדלה ביותר מ-40% (7.01 ש"ח לעומת 4.87 בשנת 2019) לעומת שנת 2019. עלות הפעלת המוקד בתקופה הזו גדלה ב-149%. מנגד, מספר השיחות שנענו בשנים אלו גדל בכ-73%.

מנהלת האגף לשירות לקוחות מסרה למשרד מבקר המדינה כי חלק מהסיבות לעלות הגבוהה של הפעלת המוקד בשנת 2020 הייתה שכר גבוה יותר ששולם למוקדנים כדי לעודדם להגיע לעבודה ועליית התעריפים במכרז החדש בשנת 2020. כן הסבירה מנהלת האגף לשירות לקוחות כי במצב של הגדלת קיבולת המרכזיה יש יותר שיחות שנכנסות ואינן מתנתקות, אבל הדבר



כרוך בהמתנה ממושכת יותר של המבטחים. לכן נוספו וימשיכו להתווסף נציגים למוקד הטלפוני, "אבל אי אפשר להוסיף נציגים בכמות בלתי מוגבלת".

עולה כי על אף התוספת של כ-200 מוקדנים, הגידול בהוצאה הכספית בהיקף של כ-36 מיליון ש"ח וגידול של 44% בעלות שיחה ממוצעת, לא הצליח המוקד הטלפוני לעמוד בעומס השיחות שמונה חודשים אחרי תחילת משבר הקורונה.

בט"ל ציין בתשובתו, כי פוטנציאל השירות שיכלו לספק המוקדנים לא מוצה דיו. הסיבה לכך, לפי הסבריו, היא מיומנות חסרה של 200 המוקדנים שגויסו עם פרוץ הקורונה, וזאת עקב הכשרה שטחית יחסית שהם קיבלו, נוכח קוצר הזמן עד לתחילת עבודתם במוקד והעומס הרב ששרר באותה העת וכן בשל כך שנוכח הנחיות משרד הבריאות, צומצמו בחצי מספר המוקדנים במשמרות בצפת, מוקדנים שהם מקצועיים ומיומנים.

מומלץ כי בט"ל יבחן את מבנה ההתקשרות שלו מול מפעילי המוקד, בדרך שתתמרץ מתן מענה מוגבר בעיתות משבר, ובכלל זה יבחן את התעריף המוצע לעלות של שיחה למוקד.



מספר הכניסות הרב לערוצי האינטרנט של בט"ל (כ-110 מיליון בשנת 2020) מצביע על יכולת דיגיטלית של חלק ניכר מלקוחות בט"ל. מרבית הפונים בעלי האוריינות הטכנולוגית יכולים לקבל מענה מיטבי באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי או באזור האישי, ואינם נדרשים למענה אנושי של המוקד הטלפוני. מוצע לבחון אם הפתרון של הגדלת המוקד הטלפוני הוא הפתרון היעיל ביותר למתן שירות ללקוחות בט"ל נוכח התוספת התקציבית של כ-36 מיליון ש"ח יחסית לשנת 2019 שהושקעו במוקד וכן נוכח המענה החלקי לפונים בערוץ הטלפוני (שגרם לנטישה של 22% מהם באוקטובר 2020). מוצע שבחינה זו תתבצע מול התועלת בהשקעה בערוץ המקוון, שכן הטכנולוגיה כיום מאפשרת בערוץ זה זמינות ומתן שירות בהיקף גדול יותר לעומת המוקד הטלפוני.

מכלל האמור יוצא שהמוקד הטלפוני בבט"ל לא סיפק למבטחים שפנו אליו שירות איכותי, תוך סטייה ניכרת ממדדי השירות שקבע לעצמו (שיעורי הנטישה וזמני ההמתנה). כמו כן, על אף הגדלת הקיבולת של המוקד לא חל שיפור של ממש בזמן ההמתנה למוקדן ובשיעור הנטישה.

מומלץ כי בט"ל יבחן, כחלק מהפיתוח של אסטרטגיית שירות המותאמת לעידן שלאחר המגפה, כיצד ניתן להסיט עומס מהמוקד הטלפוני לשירות המקוון למי שיכול לצרוך את השירותים באופן מקוון, וזאת בד בבד עם בחינת שיפור השירות במוקד הטלפוני. ראו להלן בפרק על השירות המקוון ואסטרטגיית השירות בבט"ל.

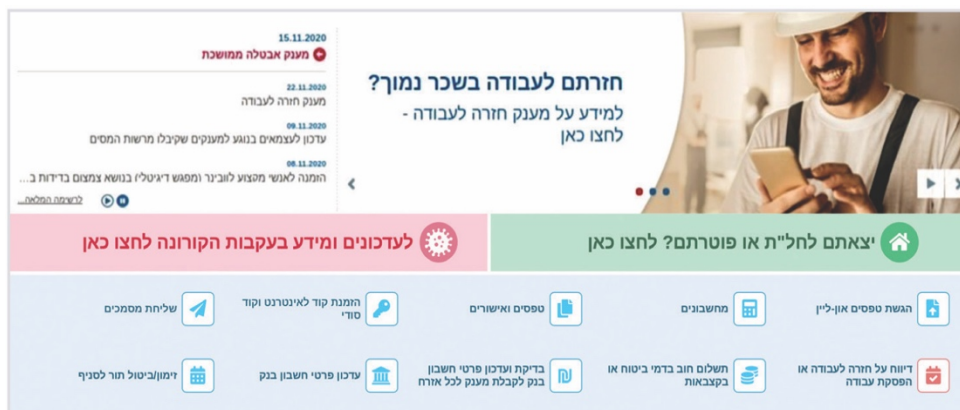


השירות המקוון - אתר האינטרנט

אתר האינטרנט של בט"ל הוא ערוץ השירות המרכזי שלו בכלל ובתקופת הקורונה בפרט. כאמור, בין שנת 2015 לשנת 2020 נרשמה עלייה של יותר מ-700% - פי שמונה - בשימוש בערוץ שירות זה (ראו תרשים 22 לעיל). האתר כולל מידע מקיף על קצבאות והטבות בתחום הנכויות, היריון ולידה, קצבאות ילדים, הגיל השלישי, שירות צבאי, פטירה ונושאים נוספים. באתר יש גם מחשבוני לצורך חישוב זכאות וגובה הקצבה. כמו כן, האתר מאפשר גישה לאזור אישי, שהפך לערוץ שירות מרכזי, ובו ניתן לבצע פעולות ולקבל אישורים לאחר זיהוי ע"י שם משתמש וסיסמה (להלן - האזור האישי), לעדכן את הפרטים האישיים ולשלם חובות, וניתנת בו האפשרות לשלוח שאלות ובקשות לבירור באמצעות הקישור "צור קשר" וכלים נוספים.

אתר האינטרנט נגיש בכמה שפות נוסף על עברית: רוסית, ערבית, אנגלית וצרפתית. כמו כן, באתר מופיעה חוברת זכויות באמהרית. בעקבות הקורונה הקים בט"ל עמודים ייעודיים באתר האינטרנט בנושא הגשת תביעה לדמי אבטלה למי שהוצא לחל"ת או פוטר ועדכונים ומידע בהקשר זה, וכן מידע על קצבאות והטבות נוספות בעקבות הקורונה. לפי אתר האינטרנט של בט"ל, האתר עומד בדרישות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג 2013⁷⁶. לנוכח זאת, גם טופס תביעת אבטלה מקוון מונגש לאנשים עם מוגבלויות.

תרשים 31: דוגמה לעמוד הכניסה של אתר האינטרנט של בט"ל בתקופת הקורונה⁷⁷



המקור: אתר האינטרנט של בט"ל.

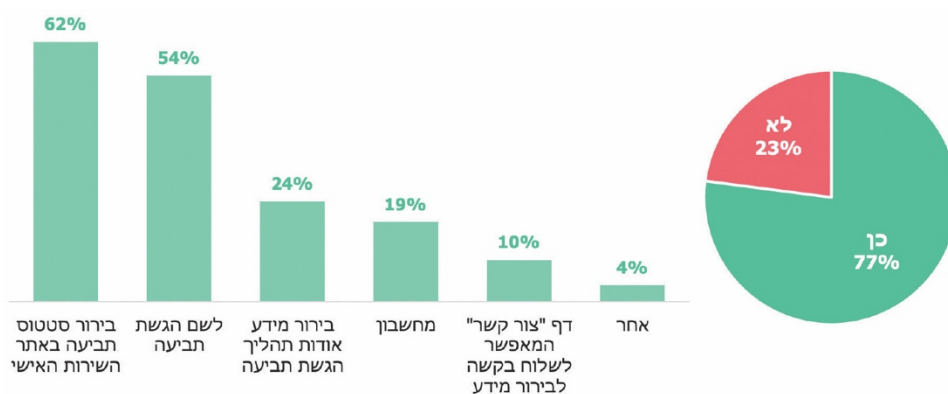
76 לפי אתר האינטרנט של בט"ל: התאמות הנגישות בוצעו ע"י המלצות התקן הישראלי (ת"י 5568) לנגישות תכנים באינטרנט ברמת AA ומסמך WCAG2.0 הבינלאומי.

77 מתוך אתר האינטרנט של בט"ל <https://www.btl.gov.il/Pages/default.aspx> (נדלה בתאריך 25.11.20).



בסקר הטלפוני נבחנו מידת השימוש באתר ומהות השימוש, כמפורט להלן:

תרשים 32: התפלגות התשובות לשאלות "האם השתמשת בתקופת הקורונה באתר האינטרנט של בט"ל?", "לאיזה צורך?"



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחשים עולה כי השימושים הנפוצים ביותר באתר האינטרנט הם לצורך בירור סטטוס התביעה (62%), להגשת התביעה (54%), לבירור מידע על אודות תהליך הגשת התביעה (24%) ולצורך שימוש במחשבון (19%).

יישומים מקוונים מרכזיים המתאימים לתובעי אבטלה בקורונה

החלטת הממשלה 1046 מדצמבר 2013 בנושא "המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" נועדה להגדיל את מספר השירותים המקוונים לשם אספקת שירותים ציבוריים חדשניים, לרבות שירותים מרחוק, בתחומים כגון חינוך, בריאות ורווחה. בהחלטת הממשלה 151 מיוני 2015⁷⁸ נקבע בהתאם להחלטת הממשלה 1046 כי יוקמו צוותים ליישום התוכנית הדיגיטלית, ובין היתר בבט"ל. הוועדה הבין-משרדית שקמה בעקבות החלטת הממשלה 2097 מאוקטובר 2014 המליצה בין היתר כי גוף ממשלתי יפעל לכך שלפחות שלושה רכיבים מסוימים באתר האינטרנט - דף הבית, ערוצי השירות ו"צור קשר" - יתורגמו לשפות ערבית ואנגלית. המלצות הוועדה טרם הובאו לאישור הממשלה, ועל כן עדיין אינן מחייבות.

78 החלטה הממשלה 151, "קידום הסוגיה האסטרטגית 'ישראל דיגיטלית' כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית חברתית לממשלה" (28.6.15).



להלן בלוח 2 סקירה של זמינות יישומים מקוונים לתובעי אבטלה בתקופת הקורונה באתר של בט"ל:

לוח 2: היישומים המקוונים באתר בט"ל, אוגוסט 2020

פרטים	סוג השירות
✓ ניתן להגיש את התביעה באמצעות טופס מקוון באתר האינטרנט של בט"ל וגם באתר השירותים והמידע הממשלתי (GOV.IL) ✓ ניתן לצרף מסמכים (אישור מעסיק, תלושי שכר) ✓ קיים הסבר בשפות נוספות כיצד למלא תביעה לאבטלה	הגשת תביעה לדמי אבטלה
✓ קיים אזור אישי עם שם משתמש וסיסמה ✗ האזור האישי אינו מוגש בשפות אחרות מלבד עברית (ראו להלן בתת-הפרק על האזור האישי) ✗ האזור האישי אינו כולל את המידע ללקוח (ראו להלן בתת-הפרק על האזור האישי)	אזור אישי
✓ היישום מאפשר חישוב גובה דמי האבטלה למי שהועסק אצל מעסיק אחד ✗ היישום אינו מאפשר חישוב של גובה דמי האבטלה למי שהועסק אצל יותר ממעסיק אחד ✗ מחשבון גובה הקצבה אינו מוגש בערבית	מחשבוני דמי אבטלה (זכאות, גובה קצבה) ⁷⁹
✓ פנייה כללית קיימת גם בשפות אנגלית, רוסית וערבית ✓ פנייה לסניף עם זיהוי לפי מספר זהות קיימת גם בשפות אנגלית ורוסית, אך אינה קיימת בערבית ✓ קיים עמוד באתר האינטרנט עם שאלות ותשובות נפוצות בשפות שונות על קצבאות שונות בנושא הקורונה, ובכלל זה בנושא דמי אבטלה	"צור קשר" ⁸⁰ שאלות ותשובות (Q&A) ⁸¹

79 מחשבוני דמי אבטלה: באתר בט"ל קיימים מחשבונים שבאמצעותם ניתן לבדוק את הזכאות לקצבה ומהו סכום הקצבה המשוער שמגיע.

80 "צור קשר": דף בעמוד האינטרנט של בט"ל המאפשר לשלוח בקשה לבירור מידע. יש כמה סוגי פניות ובהם פנייה כללית ופנייה לסניף - פנייה עם שדה זיהוי של מספר הזהות.

81 שאלות ותשובות (Q&A): ריכוז של שאלות נפוצות ותשובות באתר האינטרנט.



סוג השירות	פרטים
צ'ט בוט 82 (Chat-bot)	❌ היישום לא קיים באתר הביטוח הלאומי
פורומים	❌ היישום לא קיים באתר הביטוח הלאומי. השוו לפרום הקיים באתר שירות התעסוקה: https://forum.taasuka.gov.il/forum/7
פייסבוק וטלגרם	✅ קיים עמוד פייסבוק לבט"ל (שכולל גם צ'אט שמאפשר מענה פרטני) וערוץ טלגרם

מלוח 2 עולה שניתן להגיש את התביעה לדמי אבטלה באופן מקוון ולצרף את כל המסמכים הנדרשים. עם זאת, יישומים מקוונים מסוימים שיכולים לתרום לשיפור השירות המקוון לתובעי דמי אבטלה בפרט ולתובעי גמלאות אחרות בכלל, כגון פורומים וצ'טבוט, אינם קיימים. עוד עלה כי יישומים מסוימים (כגון האזור האיש) אינם מונגשים בשפות אחרות.

שיפור היישומים המקוונים לתובעי אבטלה עשוי לתרום לשיפור השירות המקוון לכלל המשתמשים באתר האינטרנט, בפרט לנוכח העובדה שבשנת 2020 היו כ-110 מיליון כניסות. מומלץ כי בט"ל יפתח באתר האינטרנט יישומים חדשים המקובלים באתרי אינטרנט אחרים, כגון פורומים וצ'טבוט.

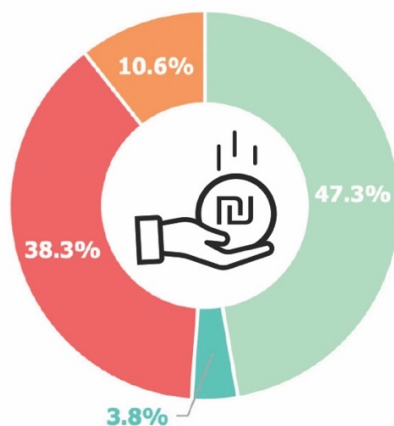
מחשבון אבטלה

במסגרת הסקר הטלפוני נשאלו המשיבים אם היה פער בין התשלום שציפו לקבל לבין התשלום בפועל. להלן בתרשים 33 התפלגות תשובותיהם לגבי הפער

82 צ'ט בוט: רובוט המנהל שיחות אוטומטיות עם מבקשי שירות.



תרשים 33: הפער בין הציפיות לבין התשלום בפועל של דמי האבטלה



■ קיבלתי יותר ממה שחשבתי ■ קיבלתי כמו שחשבתי
■ קיבלתי פחות ממה שחשבתי ■ מסרב לענות

על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי כ-38% מהמשיבים סברו כי קיבלו פחות מכפי שחשבו. יודגש כי גם בניתוח השיח ברשתות החברתיות עלו תלונות על פערים בין החישוב של התובע לבין מה שקיבל בפועל, כגון בשל מספר ימי זכאות קטן יותר, קיזוז חובות מול בט"ל או קיזוז קצבה נוספת.

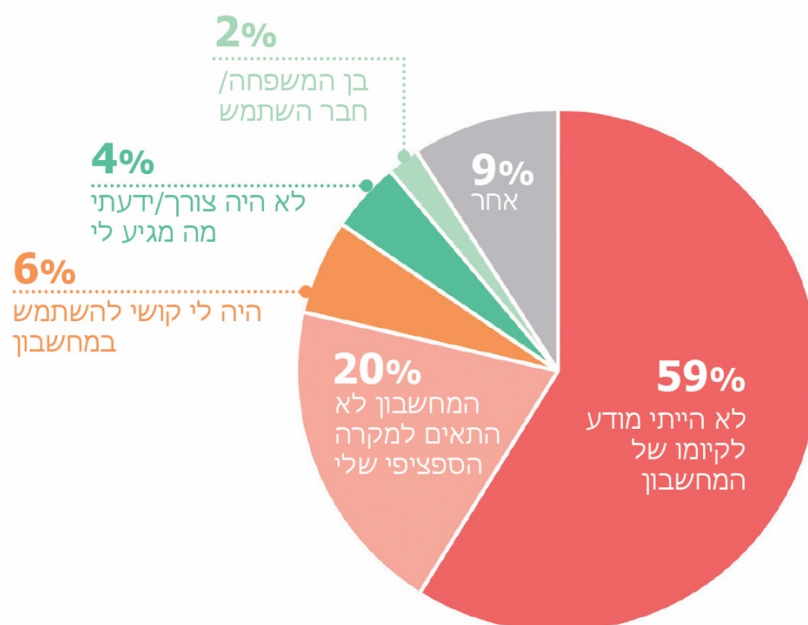
אחת הדרכים לצמצם את הפער בין הציפייה לבין התשלום בפועל היא באמצעות מחשבון אבטלה שנמצא באתר האינטרנט של בט"ל, והיה היישום השני במספר הצפיות בשנת 2019 - 294,583.

ממצאי הסקר הטלפוני עולה כי מבין המשיבים שהשתמשו באתר האינטרנט (77% מהמשיבים), רק 19% השתמשו במחשבון.

להלן בתרשים הסברי המשיבים לאי-השימוש במחשבון.



תרשים 34: התפלגות התשובות לשאלה מדוע המשיב לא השתמש במחשבון



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי הסיבה המרכזית לאי-השימוש במחשבון אבטלה היא חוסר מודעות לקיומו, וכי המחשבון אינו מותאם לחישוב דמי אבטלה "במקרים מורכבים"; למשל אם המובטל עבד אצל שני מעסיקים ויותר, או אם נוסף על עבודתו כשכיר יש לו הכנסות כעצמאי. יצוין שלפי הסקר הטלפוני, 11.5% מתובעי דמי האבטלה הועסקו אצל יותר ממעסיק אחד.

מומלץ כי בט"ל יבחן דרכים להגברת השימוש במחשבון, ובפרט פעולות להגברת המודעות לקיומו. עוד מומלץ שבט"ל יבחן את אפיוני המחשבון, ובכלל זה האפשרות שיותאם לחישוב "מקרים מורכבים", כגון תובעי אבטלה המועסקים אצל יותר ממעסיק אחד.

בט"ל מסר בתשובתו כי בתוכנית העבודה של אגף המחשוב בשיתוף עם "ישראל דיגיטלית", נכלל פיתוח לשיפור האפשרות לקבל מידע על זכאות לקצבאות ועל סכומן, גם במקרים מורכבים.

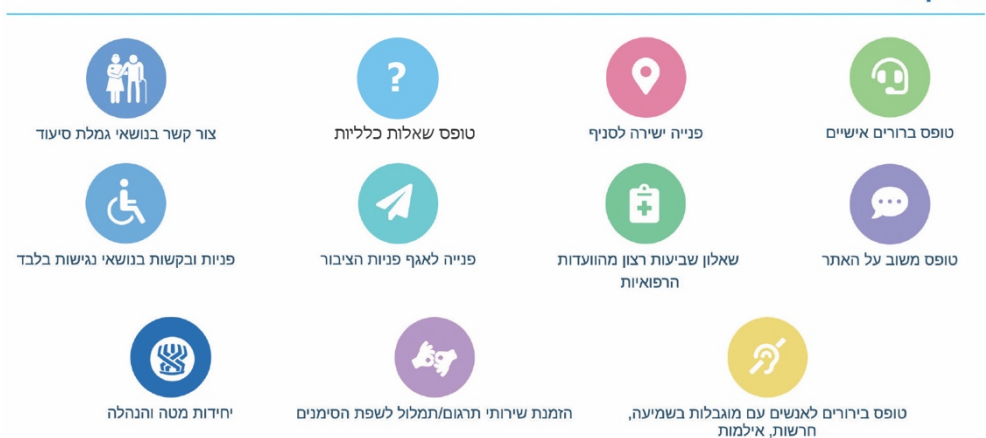


"צור קשר"

נוסף על ערוצי השירות בסניף ובמוקד הטלפוני, מפעיל בט"ל זה שנים אחדות אפשרות לפנייה דרך אתר האינטרנט (להלן - "צור קשר"). דרכי הפנייה הן אלו: טופס פנייה לבירור אישי, פנייה לסניף⁸³ וטופס שאלות כלליות⁸⁴.

תרשים 35: דף "צור קשר" באתר בט"ל

צור קשר



המקור: אתר האינטרנט של בט"ל.

במהלך המשבר גם מספר הפניות לבט"ל במסגרת "צור קשר" גדל במידה ניכרת. כיוון שהסניפים והמוקדים לא יכולים היו לעמוד בעומס שנוצר, נרתם המטה לתמוך במענה לפניות המקוונות. לדברי מנהלת אגף נפגעי פעולת איבה וסגניתה, שתכללו את נושא הטיפול בפניות אלו, על אף ההירתמות של המטה העומס היה רב, והמוקדים לא הצליחו לעמוד בו ולענות בזמן סביר. לפיכך לא תמיד נעשה בירור מול הפונה, ובשלב מסוים אף סגרו פניות באופן אוטומטי, על סמך הצלבות של נתונים בלבד. למשל, כשהייתה פנייה בנוגע לתשלום והפונה כבר קיבל את התשלום הוא קיבל הודעה שתביעתו טופלה וחשבונו בבנק זוכה, וכן נשלח לו קישור לאתר האישי.

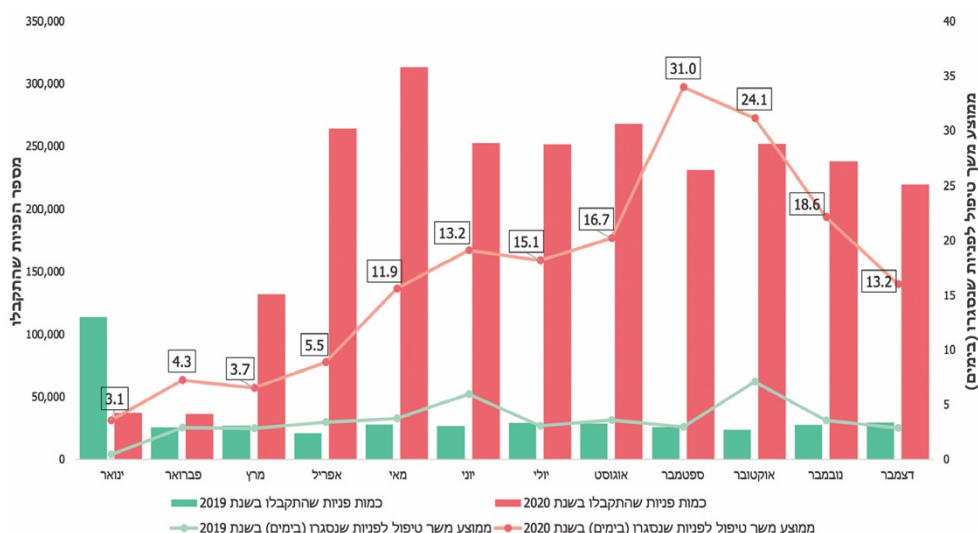
לפי נתונים שהעביר בט"ל למשרד מבקר המדינה, בשנת 2020 מספר הפניות באמצעות "צור קשר" הגיע לכמעט 2.5 מיליון. לשם השוואה, בשנת 2019 התקבלו כ-406,000 פניות. בתרשים להלן מספר הפניות שהתקבלו בכל אחת מהחודשים בשנת 2020 וממוצע זמן הטיפול בהן:

83 הפונה מחויב למלא פרטים אישיים, מספר זהות וכתובת הדואר האלקטרוני.

84 אין חובה למלא פרטים אישיים.



תרשים 36: מספר הפניות שהתקבלו וממוצע זמן הטיפול בהן בשנת 2020 לעומת שנת 2019



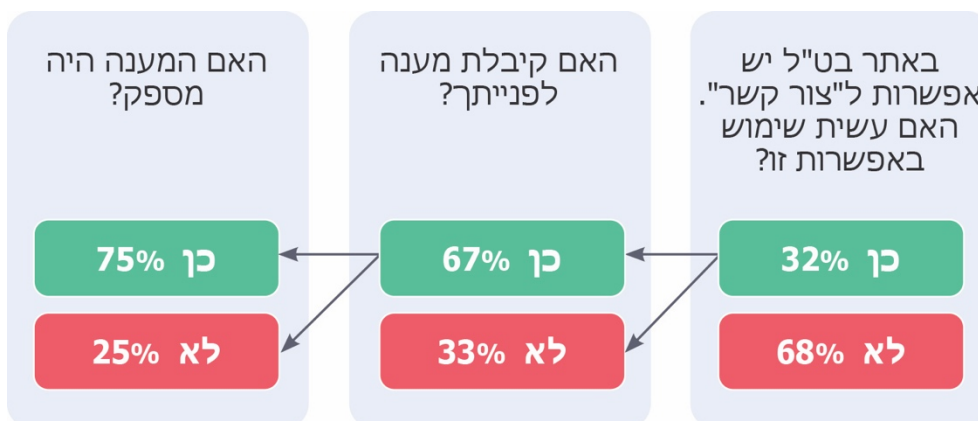
על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משך זמן הטיפול לפניות שנסגרו גדל באופן ניכר והגיע לשיא של 31 יום בממוצע בחודש ספטמבר 2020. מדובר בגידול של פי עשרה לערך לעומת ספטמבר 2019.

השימוש בדף "צור קשר": במסגרת הסקר הטלפוני נבחנה מידת השימוש בדף "צור קשר" באתר האינטרנט, המאפשר לשלוח בקשה לבירור מידע.



תרשים 37: התפלגות התשובות לשאלות בנוגע לדף "צור קשר" שבאתר האינטרנט של בט"ל



על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהסקר הטלפוני עלה כי שליש מהפונים דרך האתר לא קיבלו מענה, וכי רבע מאלו שקיבלו מענה מסרו שהוא לא היה מספק. נתונים אלו עולים בקנה אחד עם דוח נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה על הטיפול בתלונות בזמן הקורונה, שבו עלה כי פניות באופן מקוון באתר של בט"ל לא טופלו כראוי או שנסגרו ללא טיפול⁸⁵.

עלה כי נתוני הסקר הטלפוני וממוצע זמני הטיפול בפניות בערוץ "צור קשר" מעידים על איכות שירות לא מספקת בערוץ זה.

בקה על ערוץ "צור קשר": משרד מבקר המדינה ביקש ממנהלת אגף שירות לקוחות, האחראית לערוץ שירות זה, נתונים ומידע על איכות הטיפול בפניות מסוג "צור קשר", כגון דוחות ניהוליים, זמני מענה, התפלגויות לפי סניפים וכיוצא באלו.

עלה שלהבדיל למשל מהמעקב והבקרה על המוקד הטלפוני, אין מערך סדור של בקרה על הערוץ של פניות צור קשר באינטרנט. מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה כי עד לתקופת הקורונה היה הערוץ זניח יחסית, עם כ-400,000 פניות בשנה, ולכן אין לבט"ל דוחות ניהוליים על ערוץ זה.

לבקשת משרד מבקר המדינה, הופקו נתונים בנוגע למספר הפניות שהתקבלו באינטרנט בשנת 2020 ומשך זמן הטיפול בהן בחלוקה לסניפים ולמוקדים. בלוח 3 להלן ניתוח מספר הפניות ומשך זמן הטיפול בחלוקה לפי הגורם המטפל - סניפים או מוקדים.

85 נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 1 (2020), עמ' 35 - 36.



לוח 3: מספר הפניות בערוץ "צור קשר" (מעוגל) ומשך זמן הטיפול,
לפי הגורם המטפל

הסניף / המוקד	מספר הפניות במשך כל השנה	שיעור הפניות שנסגרו במשך כל השנה	ממוצע משך הטיפול לפניות שנסגרו במשך כל השנה (בימים)
המשרד הראשי	366,000	99.72%	12.25
מוקד טלפוני נתיבות	304,000	98.35%	35.15
מוקד טלפוני צפת - קורונה	276,000	85.81%	31.77
ירושלים	116,000	98.90%	5.21
מוקד טלפוני צפת	111,000	97.82%	25.50
רמלה	86,000	98.68%	11
פתח תקוה	82,000	98.54%	12
תל אביב	74,000	98.56%	12
מרכז מידע דימונה	72,000	99.00%	25
נתניה	71,000	99.42%	3
רחובות	62,000	98.73%	10.83
חדרה	62,000	99.08%	11.00
באר שבע	59,000	99.15%	4.68
רמת גן	57,000	98.33%	11.11
חיפה	55,000	98.60%	5.62
כפר סבא	50,000	95.26%	19.04
ראשון לציון	47,000	99.30%	5
חולון	41,000	99.28%	5
קרית	41,000	99.17%	6
מרכז מידע רחובות	44,000	90.33%	45

על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח עולה שהרוב המוחלט (99.7%) של הפניות שהתקבלו נסגרו באותה שנה. עם זאת, יש שונות רבה בין סניפים ומוקדים של בט"ל בנוגע למשך זמן הטיפול הממוצע בפניות שהגיעו באמצעות "צור קשר". לדוגמה, סניף ירושלים שקיבל כ-115,000 פניות טיפל בממוצע בחמישית מהזמן שטיפל מוקד צפת, שקיבל גם הוא היקף דומה של פניות - כ-110,000 פניות. סניף נתניה טיפל בכ-70,000 פניות בכשלושה ימים בממוצע, ולעומתו מרכז מידע דימונה טיפל במשך זמן של כ-25 ימים בממוצע בכ-72,000. סניף כפר סבא שקיבל 50,000 פניות טיפל בהן כ-19 ימים, ואילו סניף באר שבע טיפל בכ-60,000 פניות בכחמישה ימים בממוצע. ככלל, מרכזי המידע ומוקדי השירות בולטים במשך זמן הטיפול הארוך שלהם בפניות. זמן הטיפול הארוך ביותר היה במרכז מידע רחובות - יותר מ-45 יום.

נוכח הנתונים על משכי זמן טיפול ארוכים, בהיקף של עד 45 ימים, חוסר שביעות הרצון מהטיפול באותן פניות והיעדר בקרה מספקת על ערוץ צור קשר, מומלץ שבט"ל יבחן את השונות בטיפול בפניות בין הסניפים והמוקדים השונים, יפתח מערכת שתבטיח מענה לכל פונה בטווח זמן סביר, יבנה מערך סדור של בקרה על הערוץ של פניות באינטרנט ויפעל לשיפור איכות השירות בערוץ צור קשר. יודגש כי מתן שירות איכותי מקוון ובפרט בערוץ צור קשר יש בו כדי להקטין עומסים בערוצי שירות אחרים, כגון המוקד הטלפוני.

בט"ל מסר בתשובתו כי במהלך המשבר הוא עדכן את המערכת הממוחשבת כדי לאפשר ניהול יעיל יותר של הפניות; העדכונים הם כלל-מערכתיים ומשולבים בכל מערכותיו; לדוגמה: נוסף סימון (אינדיקציה) לפנייה פתוחה, שתאפשר התרעה לסגירתה וכן נוספו מאות תשובות מובנות לבחירה שמקלות על מענה הנציגים.

האזור האישי

האזור האישי באתר האינטרנט הפך כאמור לערוץ שירות מרכזי, שדרכו ניתן לקבל מידע רב וגם להגיש תביעות, בין היתר לדמי אבטלה, ולעקוב אחר הטיפול בתביעה. מינואר עד סוף נובמבר 2020 נכנסו לאזור האישי 875,331 תובעי אבטלה. יצוין שבשנת 2020 נכנסו לאזור האישי באתר האינטרנט יותר משני מיליון משתמשים.



תרשים 38: דף הכניסה לאתר השירות האישי שבאתר בט"ל

המוסד לביטוח לאומי
לדף, ברגעים החשובים של החיים

קבוצות והטבות | ביטוח וגבייה | פנסיות וערוצי שירות | פרסומים ומדיניות חברתית | קרנות

ברוכים הבאים לאתר שירות אישי

כאן ניתן לקבל מידע אישי במגוון רחב של נושאים.
בכל כניסה לאתר האישי נדרשת הודעה עם קוד משתמש וסיסמה, או עם קוד חד פעמי ובתנאי שכבר נרשמתם לאתר האישי.
עדיין לא נרשמתם לאתר האישי? [הירשמו עכשיו](#)

כניסה עם קוד חד פעמי

מספר זהות:

☒ אני רוצה לקבל את הקוד במסרון (SMS)
☐ אני רוצה לקבל את הקוד בשיחה קולית
☐ אני רוצה לקבל את הקוד בדואר אלקטרוני

[שלחו לי קוד חד פעמי](#)

כניסה עם סיסמה

[שכחתי סיסמה או קוד משתמש](#)

מספר זהות: *
 קוד משתמש: *
 סיסמה: *
[הצג סיסמה](#)

[כניסה](#)

פעולות באתר

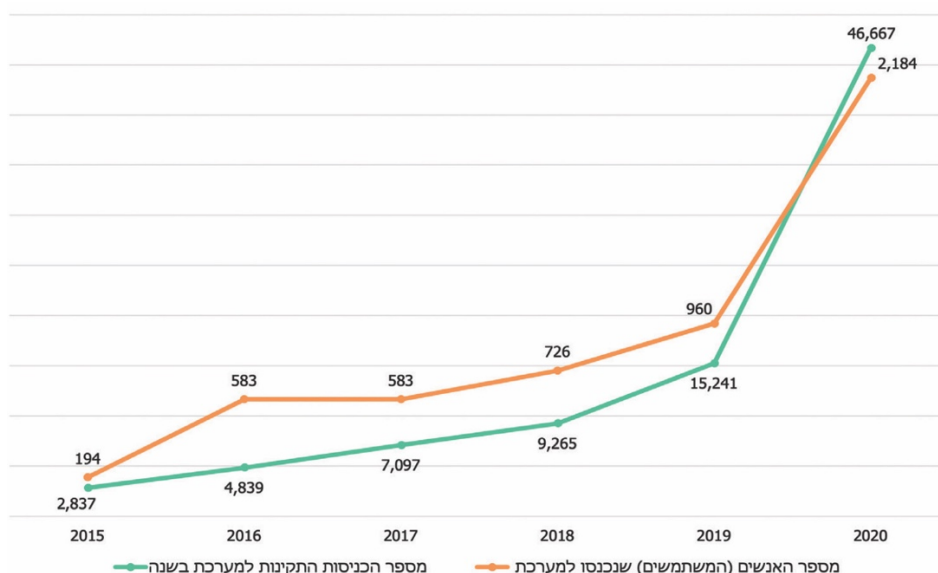
כניסה לאתר שירות אישי

- שכחתי סיסמה או קוד משתמש
- אודות האתר
- אבטחת מידע
- תמיכה
- תנאי שימוש
- הצטרפות לשירות אישי**

המקור: אתר האינטרנט של בט"ל.

בתרשים להלן התפתחות השירות באזור האישי בשנים 2015-2020.

תרשים 39: מספר המשתמשים ומספר הכניסות התקינות לאזור האישי בכלל התביעות בשנים 2015 - 2020 (באלפים; מעוגל)



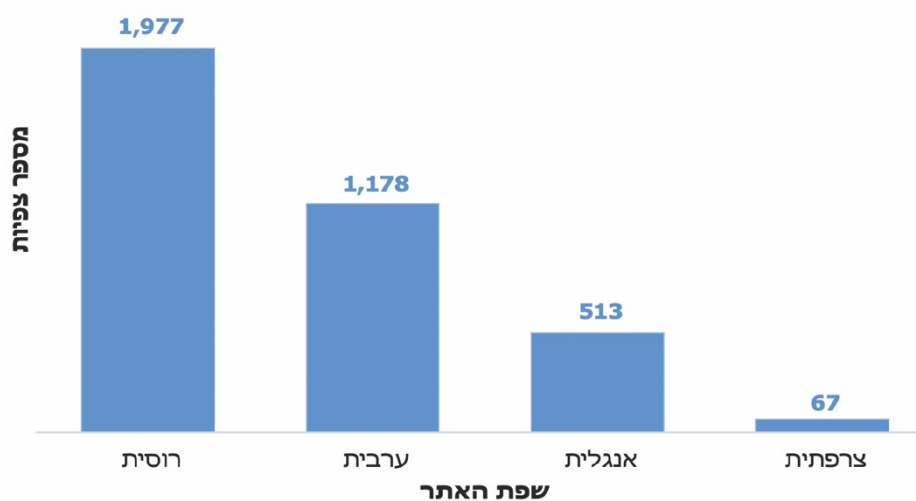


על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלבד העלייה כאמור של מעל 1,500% (יותר מפי 16) במספר הכניסות לאזור האישי בין שנת 2015 לשנת 2020, ניתן לראות שמספר המשתמשים גדל ביותר מ-1,000% (פי 11) באותן שנים. יש לציין לחיוב את פעולותיו של בט"ל במרוצת השנים לפיתוח האזור האישי. הגידול התלול בשימוש הציבור בערוץ זה מצביע על שביעות הרצון מהאפשרות להשתמש באזור האישי, דבר שגם בא לידי ביטוי בסקר הטלפוני: כ-62% מאלו שהשתמשו באתר האינטרנט השתמשו בו לצורך בירור סטטוס התביעה באזור האישי.

1. **הנגשה שפתית:** בתרשים להלן פירוט מספר הצפיות⁸⁶ בשנת 2019 בשפות נפוצות (ללא עברית).

תרשים 40: מספר הצפיות באתר בט"ל בשפות שונות, 2019
(באלפים; מעוגל)



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שיש ביקוש לקבלת מידע מאתר האינטרנט בשפות שאינן עברית.

86 **אתר האינטרנט של הביטוח הלאומי - סיכום הפעילות בשנת 2019** (פברואר 2020). סך הצפיות בכלל הדפים באתר בשנת 2019 היה כ-47.32 מיליון.



בביקורת עלה שהאזור האישי אינו מונגש בשפות אחרות מלבד עברית. משמע שאזרחים המבקשים לברר מידע אישי בתביעות בכלל ובתביעות אבטלה בפרט, שאינם שולטים בשפה העברית, יתקשו לקבל מידע באופן מקוון ויצטרכו ככל הנראה להתקשר למוקד הטלפוני או להגיע לסניף (בזמן שגרה).

2. **שיקוף כלל המידע הרלוונטי לתובע אבטלה:** ישנה חשיבות לשקף את כלל המידע שניתן לתובע באזור האישי. שיקוף מידע שכזה יכול לצמצם אי-בהירות ואי-ודאות מצד הלקוח ולמנוע פניות חוזרות ונשנות למוקדי השירות (כגון המוקד הטלפוני ו"צור קשר").

נמצא שבאזור האישי חסר הסבר מפורט ללקוח לגבי אופן חישוב סכום הקצבה, ולא מצוין מהו המועד הצפוי לקבלת התשלום.

לאור הפיכתו של האזור האישי לערוץ שירות מוביל, עם כ-46 מיליון כניסות בשנת 2020, סביר שערך זה ימשיך להוביל את השירות בבט"ל בשנים הקרובות. הגם שבג"ץ קיבל את עמדת בט"ל ולא חייב אותו לתרגם את התשובות לפונים⁸⁷, מוצע כי בט"ל יבחן את האפשרות להנגיש חלקים מהאזור האישי גם בשפות אחרות מלבד עברית. ככלל, שיפור מתמיד של האזור האישי והנגשת מידע רב ככל שניתן אמור להיות בעל ערך רב לכלל הלקוחות של בט"ל שבאים עימו במגע, ויש להם היכולת הדיגיטלית לצרוך מידע באתר האישי. לכן מוצע שבט"ל יבדוק כיצד לשפר את האזור האישי מבחינות נוספות ולהנגיש בו את כלל המידע הרלוונטי ללקוחות. הדבר יכול להביא לשירות מקוון איכותי יותר ולצמצם את הפנייה לערוצים אחרים, כגון המוקד הטלפוני והגעה פיזית לסניפי בט"ל (וראו להלן בפרק על אסטרטגיית השירות של בט"ל בתקופה שלאחר משבר הקורונה).

בט"ל מסר בתשובתו, כי מאחר שמדובר באזור אישי ובו התכנים משתנים באופן תדיר בהתאם לסטטוס תיק המבוטח, הרי שתרגום סימולטני שכזה לערבית מעורר קושי ועל כן אינו עומד על הפרק במגבלות המערכות הקיימות.

לנוכח הפיכתו של האזור האישי לערוץ מוביל בשירות בבט"ל, מומלץ שבט"ל יבחן אילו מרכיבים יש להתאים לאוכלוסייה שאינה שולטת היטב בשפה העברית וישלב כלים טכנולוגיים מתאימים לשם כך.

אסטרטגיית השירות של בט"ל בתקופה שלאחר משבר הקורונה

התפתחות הטכנולוגיה בעשורים האחרונים הובילה לגידול במספר הערוצים שדרכם ניתן לספק שירותים. בעבר ניתנו רוב השירותים אך ורק בערוץ השירות הפרונטלי ועל ידי לשכות וסניפים הפזורים גיאוגרפית, והדבר דרש מהלקוח הגעה פיזית לטיפול בעניינו. עם הזמן החלו ארגונים

87 בג"ץ 2203/01 אב"י - האגודה הבינלאומית לזכויות הילד די.סי.אי. - ישראל נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 7.2.09).



ציבוריים וחברות להפעיל ערוץ טלפוני באמצעות מוקדי שירות ייעודיים. ערוץ זה התפתח והפך לערוץ השירות המרכזי. בעשור האחרון, בעיקר בזכות חדשנות והתפתחות טכנולוגית, נוספו ערוצי שירות חדשים: אתרי אינטרנט, אפליקציות, רשתות חברתיות, מסרונים, צ'ט, עמדות לשירות עצמי ועוד. כל אלה מאפשרים ללקוח לצרוך את השירות מרחוק, באופן עצמאי ובזמן שנוח לו. האתגר הניצב לפני ארגונים בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית הוא לסנכרן בין ערוצי השירות. הדבר מצריך שיח רציף בין הגורמים האחראיים לערוצים תוך התבוננות ארגונית רוחבית, יצירת סטנדרטיזציה וקישוריות בין המערכות בהיבטי השירות, והתאמת הערוצים לקהלים השונים⁸⁸. התרשים להלן מציג את מגוון הערוצים הקיימים כיום בשירות לציבור:

תרשים 41: מגוון ערוצי השירות הקיימים



היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, רשות התקשוב הממשלתי, **מדריך השירות** (2020).

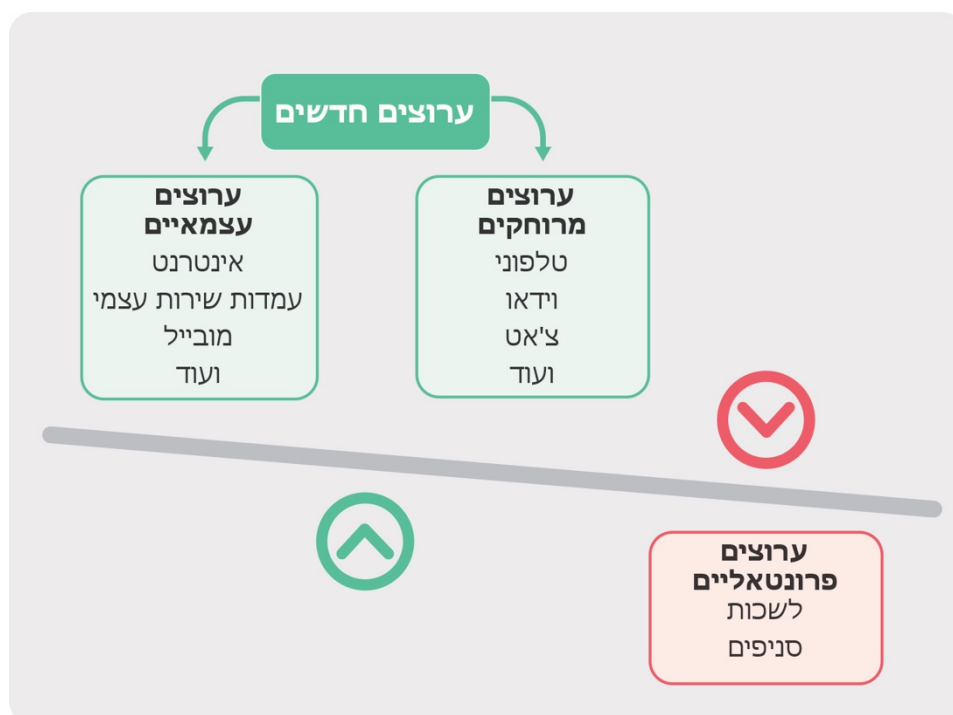
כיום גם ארגונים גדולים, כגון הבנקים וקופות החולים, מעודדים שימוש באתר האינטרנט ובמוקדים הטלפוניים כחלופה להגעה פיזית לסניפים. התפתחות השירות העצמי מאפשרת לארגון לתת שירותים בזמינות ובנגישות גבוהות יותר, מקילה על הלקוח לקבל את השירות

88 היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, רשות התקשוב הממשלתי, **מדריך השירות** (2020).



ומאפשרת לארגון חיסכון בעלויות⁸⁹. תרשים 42 להלן מציג את השימוש הגובר בערוצים החדשים לעומת התמעטות השימוש בערוצים הפרונטליים.

תרשים 42: העלייה בשימוש בערוצים החדשים לעומת התמעטות השימוש בערוצים הפרונטליים



המקור: היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, רשות התקשוב הממשלתי, **מדריך השירות** (2020).

המוסד לביטוח לאומי הוא הארגון הגדול ביותר הנותן שירות לאזרחי מדינת ישראל. גודלו ומורכבותו של הארגון, לצד הטיפול בכל אזרח ותושב, מבליטים את אחד האתגרים המרכזיים שעומדים בפניו - הצורך במתן שירות אדיב, יעיל ומקצועי לאזרחים הנעזרים בשירותיו. בעבר היו סניפי הביטוח הלאומי הערוץ המרכזי לקבלת שירות, ועימם השירות הטלפוני. במהלך השנים, על בסיס ההתקדמות הטכנולוגית, פיתח בט"ל אסטרטגיה של שירות רב-ערוצי⁹⁰, באופן שניתן כיום לקבל שירות פרונטלי, טלפוני ומקוון, כפי שפורט בהרחבה לעיל.

לפי מדריך השירות הממשלתי, ריבוי ערוצי השירות שהתפתחו עם השנים ודרישת הלקוח לחווית שירות טובה מחייבים כיום גופים נותני שירות לנהל שירות רב-ערוצי. ניהול השירות הרב-ערוצי

89 שם, עמ' 12.

90 אגף שירות ותכנון אסטרטגי, הביטוח הלאומי, **תוכנית העבודה של הביטוח הלאומי** (ינואר 2017).



מתבסס על שלושה עקרונות מרכזיים שעל הארגון לוודא שיתקיימו: בחירה⁹¹; עקביות⁹²; המשכיות⁹³.

צריכת שירותים בכמה ערוצים במקביל

צריכת שירותים בכמה ערוצים בד בבד (להלן - פניות מקבילות) מביאה לבזבז משאבי הארגון ולפגיעה באיכות השירות. על כל ארגון, ובייחוד ארגון מוטה שירות כמו בט"ל, הנמצא במגע עם מיליוני אזרחים בשנה, לבחון כיצד להעניק את השירותים לאזרח באופן היעיל והמהיר ביותר. הדבר מקבל משנה חשיבות לאור התפתחותם של ערוצי שירות דיגיטליים וחדשניים.

הטיפול בכמיליון תביעות אבטלה עקב הקורונה הציף מצד אחד את היתרון של השירות המקוון, בדגש על האזור האישי. עם זאת, משבר הקורונה שימש מעין "מבחן לחץ", ובאורח זה חשף חולשות וחוסר יעילות בסינכרון בין ערוצי השירות השונים.

נמצא כי לקוחות בט"ל שמבצעים פעולות באזור האישי פונים לערוצי שירות מקבילים ללא צורך, שכן המידע שהם מבקשים לקבל נמצא באזור האישי שלהם. עקב כך, לקוחות אלה מעמיסים על ערוצים אחרים, ובכך נפגם השירות לאלו שאינם יכולים לבצע פעולות באזור האישי עקב סיבות שונות, כגון חוסר במיומנות דיגיטלית או קושי שפתי. להלן הפרטים:

לפי נתוני בט"ל שהועברו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020, בשנת 2020 פנו כ- 391,000 תובעי אבטלה למוקדים הטלפוניים, ומתוכם כ-331,000 פנו גם למוקד וגם לאתר האישי (84%).

נמצא ששיעור ניכר מהמובטלים מבקשי השירות שפנו באמצעות הערוץ "צור קשר" פנו גם באמצעות ערוצי שירות אחרים. לפי הערכת גורמי המטה בבט"ל שמטפלים בפניות אלו, כ-80% מהפניות מיותרות, שכן המידע שעליו שואלים נמצא באזור האישי או באתר האינטרנט הכללי. יודגש שאלו שפונים בערוץ זה הם בעלי אוריינות דיגיטלית, שכן אחרת לא היו מצליחים לפנות באמצעות ערוץ זה. לכן ניתן להניח שאי-שליטה טכנולוגית אינה הסיבה המביאה אותם לכפילות בסוגי הפניות.

מנהלת אגף שירות לקוחות מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2020 כי לדעתה מרבית בעלי האוריינות הטכנולוגית יכולים לקבל מענה מיטבי באתר האינטרנט של הביטוח הלאומי או

91 על הארגון ליצור תמהיל ערוצים המאפשר לכל לקוח לבחור ערוץ על פי העדפותיו. למשל, הלקוח יכול לעשות פעולה מהדרך באמצעות הטלפון הנייד או במחשב מהבית, להשתמש במענה הטלפוני האנושי או בציט מול נציג בהתאם לצרכיו, לרצונותיו ולסיטואציה שהוא נמצא בה.

92 על הארגון להיות אחראי לאחידות המידע הניתן בכל ערוצי השירות. עקביות המידע תבוא לידי ביטוי בכך שבכל אחד מערוצי השירות יינתן אותו המידע, באותה תצורה (לרבות תרשימים ופריטים ויזואליים), תוך התנסחות בשפה אחידה והקפדה על שימוש באותם מונחי יסוד. בהתאם לכך, כל עדכון במידע ייעשה בכל ערוצי השירות במקביל.

93 על הארגון לאפשר ללקוחותיו לפנות לקבלת שירות באמצעות ערוץ מסוים ולהמשיך בערוץ אחר מהנקודה שבה סיים. כך יוכל הלקוח להתקדם בפנייתו לשירות ולקבלו עד תום, וזאת בכמה מקטעי זמן ובכמה ערוצי שירות לפי צרכיו. עיקרון זה מחייב את הארגון לבנות מערכת שתאפשר מעבר מידע בין ערוצי השירות ואת ניהול הערוצים כמקשה אחת.



באתר האישי, ואינם צריכים את המוקד הטלפוני. אלו שמתקשרים אף שהם בעלי אוריינות דיגיטלית יוצרים עומס ובעצם תופסים את הקו עבור אלו שאין להם אוריינות דיגיטלית וצריכים לדבר עם מוקדן בטלפון. יצוין כאמור שהכפילות בפעילותו של המוקד הטלפוני אינה רק מול השירות המקוון, אלא גם מול פעילות הסניפים. למשל, תהליך הפקת הלקחים בנושא השירות במשבר הקורונה בביטוח הלאומי מאוגוסט וספטמבר 2020 הצביע על פערים בממשקים בין הסניפים למוקדי השירות הטלפוני, וזאת בין היתר בנושאים האלה: גבולות הגזרה בין המוקדים לסניפים אינם ברורים, כך שלא ברור לעובדים בסניפים באילו סוגי פניות המוקדים מטפלים, דבר שהוביל לקושי ולמורכבות בממשק ביניהם; היעדר מנגנון בקרה על פניות כפולות המועברות מהמוקדים לסניפים (אותה פנייה מועברת פעמים אחדות מכמה מוקדים ומנציגים שונים) גרם לעומסים מיותרים ולעבודה כפולה בסניפים; חוסר המעקב והבקרה על סוגי והיקפי הפניות המועברות מהמוקדים לסניפים אינה מאפשרת לבחון את יעילות העבודה במוקדים ואת אפקטיביות הממשק מול הסניפים.

בביקורת עלה שבט"ל לא בחן באופן שיטתי את היקף הפניות המקבילות ומאפייני האוכלוסייה שפונה וגם לא ביצע סקרים בקרבם כדי לברר את הסיבות לכך. עוד עלה שבט"ל לא קבע יעדים לצמצום הפניות המקבילות.

מנהלת אגף שירות לקוחות בבט"ל מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2021 שמגבלת כוח אדם ומגבלת משאבים מונעת ממנה לבצע את כל הניתוחים יחסית לכפילות ערוצי השירות. היא הסבירה שלהערכתה תמיד יהיו פניות מקבילות בכמה ערוצי שירות, וכי לא נקבעו יעדי הנהלה לצמצום הכפילות. לתפיסתה, יש לתת לכל פונה שירות מהיר ואיכותי, ללא קשר לערוץ שדרכו הוא פנה. כיום אין לבט"ל היכולת לאפיין את הפונים אליו כדי לדעת מי בעל יכולת דיגיטליות ומי לא.

מדריך השירות הממשלתי מציין שיישום מוצלח של הניהול הרב-ערוצי תלוי ונתמך בכמה מערכות טכנולוגיות מרכזיות, המהוות תשתית אינטגרטיבית לניהול משותף של הערוצים השונים: מערכות ניהול קשרי לקוחות CRM⁹⁴; מערכת ניהול ידע⁹⁵; בינה עסקית (BI - Business Intelligence)⁹⁶.

94 מערכת CRM מאפשרת לארגון לנהל את הקשר עם הלקוח על ידי תיעוד האינטראקציות ואיסוף המידע על הלקוח ועל היסטוריית הפניות שלו בכל ערוצי השירות (המוקד הטלפוני, מרחב שירות פונטלי ואתר האינטרנט) ובכלל היחידות. התיעוד משמש לטיפול ולמתן שירות המשכי המותאם למאפייניו ולצרכיו וכבסיס ליצירת מאגר מידע ניהולי. בכך תומכת המערכת בקבלת החלטות וביעול מפגש השירות, מסייעת בצמצום בירוקרטיה ויוצרת שירות יוזם ואחיד ללקוח.

95 מערכת המאפשרת איסוף, מיון וקטלוג של מידע רב הנצבר בארגון. באמצעות מערכת זו המשתמשים יכולים לשלוף את המידע המבוקש בקלות ובמהירות. המידע הנאסף במערכת כולל קשת רחבה של פריטי מידע: נהלים פנימיים, תהליכי עבודה, מוצרים, תסריטי שיחה, סימולציות לנותן השירות ועוד. המערכת מאפשרת לנותני השירות למסור ללקוח ביעילות מידע מהימן, מלא ומדויק וכך לסייע לו בקבלת המידע הדרוש לו.

96 מערכת המאפשרת בקרה שוטפת ואיכותית לבחינת הביצועים בערוצים השונים בכל רמות התחקור. מערכות ה-BI כוללות כלים ושיטות לאיסוף, לשילוב (אינטגרציה) ולניתוח של נתונים ומידע אופרטיביים על הפעילות. כל זאת מתאפשר בזכות קישור בין כלל המערכות הרלוונטיות תחת מערכת אחת. המערכת מאפשרת בין היתר סינון מידע רלוונטי מתוך כמויות הנתונים הקיימות, איתור מגמות וקשרים, ניתוח מידע ועוד. המערכת מתממשת באמצעות ממשק לכלל המערכות התפעוליות של הארגון והפקת דוחות ביצוע של כל המדדים שהוגדרו בחתכים הנדרשים.



מוצע שבט"ל יכין תוכנית לייעול השירות שתתבסס על ניתוח מעמיק (באמצעות מערכות לניהול רב-ערוצי המוצעות במדריך השירות הממשלתי), שיצביע על הסיבות לפניות במקביל לכמה ערוצי שירות. מומלץ שהתוכנית תכלול בין היתר יעדים ומדדים לצמצום הפניות בכמה ערוצים במקביל, דבר שיביא להסטת עומסים בין הערוצים השונים ומענה יעיל ואיכותי יותר, המותאם למאפייני הפונים.

בט"ל מסר בתשובתו שהוא מקבל את הערת הביקורת. הוא ציין שהוא פועל לשיפור המערכות הנותנות מענה לפניות הציבור, וכי הסתיים תהליך האפיון של העדכונים הנדרשים וכי הם יבוצעו בשנים 2021 ו-2022. במסגרת העדכונים יש צורך לפתח מערכת BI, שתאפשר להציג תמונת מצב מלאה המבוססת על מדדים שייקבעו, בנוגע ליעילות מערך המענה לציבור.

קידום השירות הדיגיטלי

החלטת המשלה 2097, הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"⁹⁷, כמו גם החלטות ממשלה שונות בשנים האחרונות, הדגישו את הצורך בקידום שירות דיגיטלי מקוון לאזרחים⁹⁸. לפי רשות התקשוב הממשלתי, לשירותים אלה כמה יתרונות בולטים ובהם אלו: הם מאפשרים לצמצם מרחקים ולקרב פריפריה גיאוגרפית וחברתית למרכז; מאפשרים שימוש במגוון מכשירי קצה (כמו מחשבים, מכשירי טלפון ניידים ועמדות לשירות עצמי) בכל מקום ובכל זמן; מפחיתים את הצורך בנסיעות ומונעים אובדן תוצר למשק ובזבוז זמן יקר.

בשנת 2019 גובשה אסטרטגיה דיגיטלית להאצת תהליכי חדשנות בבט"ל כדי להביא לקפיצת מדרגה בשירות ללקוחות. התוכנית שגובשה עם ישראל דיגיטלית כוללת 21 פרויקטים של טרנספורמציה דיגיטלית בתהליכי השירות מול הלקוחות בעבודת הפקידים ובתשתיות הניהוליות של בט"ל. יישום התוכנית מתוכנן לשנים 2021 - 2023⁹⁹.

יתרון נוסף לשירות דיגיטלי מקוון הוא חיסכון משקי והקטנת עלויות מתן השירותים: עלותה של פעולה המתבצעת באופן דיגיטלי קטנה לאין ערוך מעלותה של פעולה פרונטלית מול גורם ממשלתי. מכאן שהחיסכון המשקי המושג מהעברת שירותים לאמצעים דיגיטליים וכן החיסכון הממשלתי בעלויות השירות הם ניכרים¹⁰⁰.

97 10.10.2014.

98 החלטת המשלה 1046 מדצמבר 2013 בנושא "המיזם הלאומי 'ישראל דיגיטלית'" נועדה להגדיל את מספר השירותים המקוונים לשם אספקת שירותים ציבוריים חדשניים, לרבות שירותים מרחוק, בתחומים כגון חינוך, בריאות ורווחה. בהחלטת המשלה 151 מיוני 2015 נקבע, בהתאם להחלטת המשלה 1046, כי יוקמו צוותים ליישום התוכנית הדיגיטלית גם במינהל השלטון המקומי, במשרד הפנים, במשרד המשפטים, ברשות המיסים ובבט"ל.

99 בט"ל, **תוכניות עבודה לשנת 2021**, עמ' 12.

100 רשות התקשוב הממשלתי, **תוכנית אסטרטגית לשנים 2019 - 2020**, עמ' 25.



תרשים 43: חיסכון במעבר לפעולה מקוונת



מצגת רשות התקשוב למשרד מבקר המדינה (מרץ 2020).

לפי נתוני רשות התקשוב, עלות פעולה פיזית גבוהה פי 50 מעלותה של פעולה דיגיטלית אחת, ועלותה של פעולה טלפונית גבוהה פי 20.

משבר הקורונה שינה באופן ממשי את אורחות החיים של האזרחים. בכלל זה, גדל השימוש באמצעים מקוונים בכל היבטי החיים. בכל הנוגע לבט"ל, הגבלת ההתקהלויות צמצמה במידה ניכרת את השירות בסניפי בט"ל והשימוש בערוץ המקוון גדל בהרבה. הקפיצה הטכנולוגית והתפתחות הערוצים המקוונים השונים בבט"ל התקיימו עוד לפני המשבר.

כדי לבחון את אסטרטגיית השירות לאחר סיום משבר הקורונה והשינויים באורחות החיים של אזרחים רבים, חשוב לבחון גם את המוכנות של הציבור לצורך שירותים באופן דיגיטלי, בייחוד בקרב אלו שייתכן שהם בעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה יחסית¹⁰¹. על כן, במסגרת הסקר הטלפוני בחן משרד מבקר המדינה סוגיה זו, כמפורט בלוח 4 להלן.

101 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ב** (2021), "הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים" (להלן - **הדוח "אוריינות דיגיטלית"**), עמ' 235 - 301.



לוח 4: מוכנות ציבור תובעי האבטלה לצרוך שירותים באופן דיגיטלי

השאלה והתשובה השכיחה	כלל המשיבים	דירוג חברתי-כלכלי 4-1	גיל 50 ומעלה	עד לשכר של 4,145 ש"ח	לא-יהודים (מוסלמים, נוצרים, דרוזים)	השכלה (עד תיכונית)
מהו הערוץ המועדף עליך לקבלת שירות ציבורי? באינטרנט	44%	38%	31%	42%	40%	36%
באיזו מידה אתה מנהל את החיים הכלכליים שלך (כדוגמת בנקים, תשלומי חשבונות, קניות באינטרנט וכו') באמצעות האינטרנט? במידה רבה עד רבה מאוד	61%	55%	44.5%	57%	57.5%	54%
איך אתה מדרג את היכולת שלך להגיש תביעה באינטרנט? בינונית	31%	37%	38%	44%	39%	35%
גבוהה	51%	41%	32%	35%	40%	42%
האם יש לך אפשרות לגלוש באינטרנט בביתך או במקום אחר? כן	89%	84%	79%	84%	86%	86%
האם השתמשת בתקופת הקורונה באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי? כן	77%	75%	58%	77%	74%	72%

על פי ממצאי הסקר בקרב תובעי דמי אבטלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהלוח ניתן ללמוד כי קיימת מוכנות ואף יכולת לצרוך שירותים באופן דיגיטלי גם בקרב אותם מובטלים שהם בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, מבוגרים מעל 50 והשכלה עד תיכונית. למשל, 55% מהמשיבים בדירוג חברתי-כלכלי 1 - 4 מנהלים את חייהם הכלכליים באמצעות האינטרנט במידה רבה עד רבה מאוד. גם בקרב אוכלוסיית הלא-יהודים העידו 57.5% כי הם מנהלים את חייהם הכלכליים באמצעות האינטרנט במידה רבה עד רבה מאוד. הדבר בא לכדי ביטוי גם בדבר השימוש בתקופת הקורונה באתר בט"ל. 58% מהמשיבים בגיל 50 פלוס העידו שהשתמשו באתר. יודגש שככלל נעשה שימוש רב יותר באינטרנט בישראל לאורך השנים¹⁰².

משבר הקורונה הציב לפני הביטוח הלאומי אתגר של ממש בכל הנוגע לטיפול במובטלים, ולולא הפיתוח המקיף שעשה במהלך השנים לצריכת שירותים באופן מקוון, ספק אם היה מצליח להתמודד עם מספרן הרב של תביעות האבטלה. שכן, בשנת 2019, לפני משבר הקורונה, כ-3.2 מיליון איש פקדו את סניפי בט"ל, ואילו מתחילת המשבר ועד סוף 2020 הסניפים היו סגורים לקבלת קהל במשך רוב הזמן, והשירות הפך לשירות מרחוק.

הנתונים שעלו בסקר הטלפוני מספטמבר 2020 בקרב תובעי אבטלה מעידים שחלק ניכר מהמובטלים מסוגל ורוצה לצרוך שירותים באופן דיגיטלי. נתונים אלו חלים גם על אוכלוסיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך ועל אלו שככלל נוטים פחות לצרוך שירותים באופן מקוון. לפיכך מוצע שבט"ל יבחן לעומק את המוכנות של כלל ציבור הלקוחות שלו לצרוך שירותים באופן זה, ויבחן דרכים לעודד בעלי אוריינות דיגיטלית להשתמש בערוצי השירות המתאימים להם¹⁰³.

המבנה הארגוני - יחידות השירות לציבור בבט"ל

ב-4.1.21 פרסמה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), בשיתוף היחידה הממשלתית לשיפור השירות הממשלתי, הנחיה לציבור הנוגעת ל"הסדרת אגפי שירות לציבור במשרדי הממשלה ויחידות הסמך". לפי ההנחיה, השירות הציבורי חווה בשנים האחרונות שינויים טכנולוגיים רבים, החושפים את הציבור למגוון חוויות והתנסויות בקשר עם העולם הסובב אותו, ורף ציפיותיו לשירות איכותי ומותאם עולה בהתמדה. בהתאם לכך גיבשה ממשלת ישראל, בדומה לממשלות רבות בעולם, תפיסת שירות הרואה לנגד עיניה את האזרחים והעסקים על כלל צורכיהם וציפיותיהם ושמה אותם במרכז עשייתה. כדי ליישם בכלל גופי הממשלה את תפיסת השירות הממשלתי ולייצר רמת שירות העומדת בסטנדרטים שדורש הציבור, "נדרשת הסדרה של סמכויותיו של הגורם הממונה על השירות בארגון והשדרה הניהולית הנדרשת לעמוד תחתיו". לפיכך הנחתה הממשלה (החלטה 2097) את נש"ם ואת היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי לקיים עבודת מטה לביצוע הסדרה זו. לנוכח זאת, ולפי הנחיית נש"ם, משרדי הממשלה מופו וסווגו לשלוש דרגות ניהול בהתאם להיקפי ונושאי פעילות

102 שיעור השימוש באינטרנט של כלל האוכלוסייה הבוגרת בישראל (בני 20 - 74) גדל מ-74% בשנת 2013 ל-89%.

בשנת 2019: ניתוח לנתוני הלמ"ס, **שנתון סטטיסטי לישראל 2015**, לוח 9.7; **שנתון סטטיסטי לישראל 2020**, לוח 17.19, "בני 20 ומעלה, לפי שימוש במחשב ובאינטרנט ולפי תכונות נבחרות".

103 ראו הדוח "אוריינות דיגיטלית".

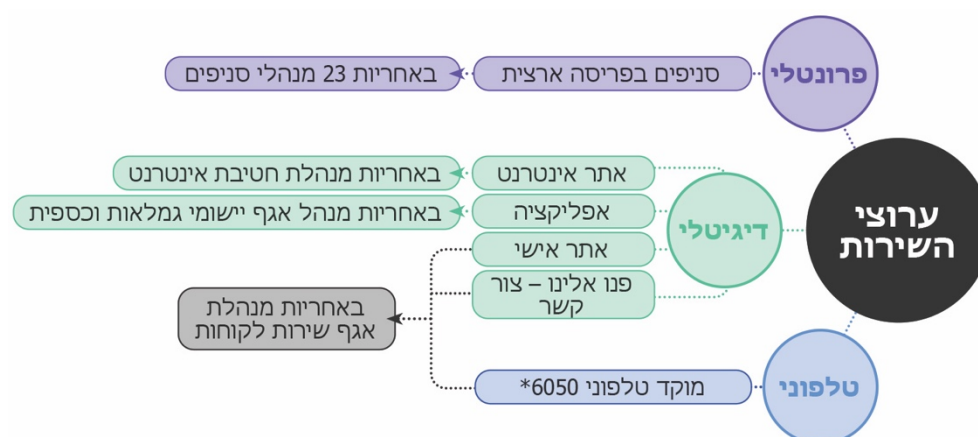


השירות. ההנחיה גם קבעה שברמה הגבוהה תתוקנן משרה של מנהל שירות לציבור בדרג של מנהל אגף בכיר¹⁰⁴.

בט"ל הוא הגוף הציבורי שמספק את היקף השירות הרחב ביותר לציבור, אבל אינו מוגדר כמשרד ממשלתי. עם זאת, כדי לעמוד באמות המידה של שירות איכותי, יש חשיבות למבנה ארגוני הדומה למבנה שמציעה נש"ם, שיכול להביא לראייה מתכללת של כלל ערוצי השירות ולשים את הלקוח במרכז. לשם דוגמה, ברשות המיסים וברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), שגם הם אינם משרדי ממשלה, ישנה חטיבת שירות.

עלה כי ערוצי השירות של בט"ל מבזרים ומנוהלים בין כמה אורגנים שונים: השירות הפרונטלי מנוהל ב-23 סניפים ראשיים; השירות הטלפוני והאתר האישי באינטרנט מנוהלים באגף שירות לקוחות; אתר האינטרנט מנוהל בחטיבה בכירה באינטרנט.

תרשים 44: ניהול ערוצי השירות של בט"ל



על פי מידע מבט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משבר הקורונה הציף בבט"ל אתגרים רבים בנושא השירות ללקוחות, בעיקר מבחינת שילוב השירות בערוצים השונים. נוכח חשיבות השירות לציבור בבט"ל והיקף הממשקים הגדול מול הציבור - כ-30 מיליון בשנת 2019 ויותר מ-100 מיליון בשנת 2020 - מוצע שבט"ל יבחן להתאים לצרכיו את המבנה הארגוני בתחום השירות, שמוצע על ידי נש"ם והיחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור לארגון כגון בט"ל, או לאמץ מבנה ארגוני ראוי אחר.

104 ברמה זו גם הוצע מבנה ארגוני לניהול השירות בארגון שכולל את התפקידים האלה: מנהל/ת תחום בכיר ערוצי שירות; מנהל/ת תחום בכיר תהליכי שירות; מנהל/ת תחום מוקד שירות (40 - 42); מנהל/ת תחום (שירות דיגיטל) (40 - 42); מנהל/ת תחום מדידה ובקרה (40 - 42); תחום פניות הציבור - יוכפף לאגף בכיר שירות לציבור.



מומלץ כי בט"ל יבחן את אסטרטגיית השירות בתקופה שלאחר הקורונה, תוך מתן דגש לניהול אינטגרטיבי של ערוצי השירות שלו. בכלל זה, יפעל לצמצום הפניות המקבילות ויבחן כיצד להנגיש מידע אישי רב ככל שניתן באופן מקוון באמצעות יישומים מתקדמים ובשפות שונות, ובאורח זה להסיט את השירות ככל שניתן לערוצים מקוונים ללקוחות שמתאימים לשירות מעין זה. כך יוכל בט"ל להתמקד במתן שירות פרונטלי וטלפוני ללקוחות שאינם מצליחים להשתמש בערוצים המקוונים, או לאלה שלא קיבלו מענה הולם בערוצים אלה.

בט"ל מסר בתשובתו, כי בכוונתו לשנות את המבנה הארגוני באופן שתתווסף משרת סמנכ"ל שירות, שיתכלל את כל המערכות לפעילות מסונכרנת, יעילה וזמינה, תחת קורת גג ניהולית אחת.



הבקרה על תשלום דמי אבטלה

מפות התייצבות

לפי סעיף 163 לחוק, "רואים אדם כמובטל אם הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה לפי תנאים שקבע השר באישור ועדת העבודה והרווחה, והוא מוכן ומסוגל לעבודה במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו... ולשכת שירות התעסוקה לא הציעה לו עבודה כאמור" (להלן - מבחן תעסוקה). לפי סעיף 166(ד) לחוק, "מי שלשכת שירות התעסוקה הציעה לו עבודה מתאימה והוא סירב לקבלה... לא יהיה זכאי לדמי אבטלה בעד 90 הימים הראשונים מיום הסירוב, בכל פעם שסירב כאמור". לפי תקנה 6 לתקנות הביטוח הלאומי (ביטוח אבטלה), התשל"ג-1972, על המובטל להתייצב לרישום כמחוסר עבודה בשירות התעסוקה בימים ובשעות שנקבעו¹⁰⁵. לפי תקנה 20 לתקנות, "אושרה התביעה לגמלה, יודיע על כך המוסד ללשכת העבודה, ולשכת העבודה תמציא למוסד, אחת לחודש ולא יאוחר מה-15 בו, אישור על מספר ימי אבטלתו של התובע שקדמו לאותו חודש".

לפני פרוץ משבר הקורונה: לפני משבר הקורונה נדרש המובטל להתייצב פיזית בשירות התעסוקה, וזאת כדי להפנותו לעבודה מתאימה. אם אדם סירב לעבודה ולא עמד במבחן התעסוקה לפי הכללים, מפת ההתייצבות הצביעה על כך, ועקב כך נשללה זכאותו לדמי אבטלה. שירות התעסוקה העביר לביטוח הלאומי מדי חודש מפות התייצבות עם דיווח על מספר ימי ההתייצבות שנרשמו למובטל בחודש הקודם, והביטוח הלאומי שילם את דמי האבטלה על פי דיווח זה¹⁰⁶. זאת לאחר שבט"ל בדק את זכאותו של המובטל לקבל דמי אבטלה לפי החוק¹⁰⁷.

לאחר פרוץ משבר הקורונה: עם תחילת משבר הקורונה ונוכח המגבלות שונות ההנחיות, ולאחר הרישום בשירות התעסוקה תובעי דמי אבטלה לא נדרשו להתייצבות פיזית¹⁰⁸. משמע ששירות התעסוקה לא יצר קשר עם תובעי דמי אבטלה, ולכן למעשה לא ביצע מבחן תעסוקה למובטלים. כמו כן, מפות ההתייצבות שהעביר שירות התעסוקה לבט"ל לא היו מבוססות על התייצבות פיזית של תובעי דמי אבטלה בלשכת התעסוקה כבעבר, אלא רק על הרישום שלהם.

פתרון חלופי להתייצבות בשירות התעסוקה: היות שבתקופת הקורונה לא נדרשה התייצבות פיזית בשירות התעסוקה, מצופה היה ששירות התעסוקה יגבש פתרונות אחרים לבדיקת מצב התעסוקה של המובטלים הרשומים אצלו, למשל הסדר התייצבות או דיווח יזום מצד המובטל, שיחייב רישום בשירות התעסוקה בתדירות ובאופן שייקבעו: באופן מקוון (86% מהמובטלים נרשמו כאמור בשירות התעסוקה באופן דיגיטלי)¹⁰⁹, טלפוני או התייצבות פרונטלית, תוך שמירה על כללי הריחוק החברתי. כלומר, על המובטל יהיה לדווח לשירות התעסוקה על מצב תעסוקתו - האם הוא עדיין מחוסר עבודה או החל לעבוד. דיווח כזה נדרש

105 תדירות ההתייצבות נקבעת ע"י שירות התעסוקה ומשתנה בהתאם לנתוני דורש העבודה.

106 ראו באתר האינטרנט של בט"ל: https://www.btl.gov.il/benefits/Unemployment/Pages/Avtala_att.aspx

107 בט"ל יכול לבצע תהליכי בקרה נוספים לפני תשלום דמי האבטלה.

108 <https://www.taasuka.gov.il/he/Applicants/Pages/coronavirusUnpaidVacationFaq.aspx>

החל ממרץ 2021 נדרשים דורשי העבודה להתייצב פיזית בלשכות התעסוקה בהתאם לזימון של שירות התעסוקה.

109 ראו בפרק על רישום מקוון של תובעי דמי אבטלה על ידי שירות התעסוקה.



כדי לשפר את המהימנות של מפות ההתייבשות ולמנוע מצב שבט"ל משלם דמי אבטלה למי שאינו זכאי.

בט"ל הדגיש לפני משרד מבקר המדינה את התוצאות של אי-ההתייבשות בשירות התעסוקה, וציין כי בניגוד לתקופה שלפני הקורונה, מפות ההתייבשות שהעביר שירות התעסוקה לבט"ל לאחר פרוץ המגפה לא שיקפו נכונה את הסטטוס של מקבלי אבטלה רבים - אם הם מחוסרי עבודה או לא. עקב כך, בט"ל שילם דמי אבטלה ביתר למי שאינו זכאי, דבר שבהמשך יצר לאזרחים חובות רבים.

הצוות לעידוד התעסוקה: ביולי 2020 הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית לתחום התעסוקה בראשות מנכ"לית משרד האוצר דאז ומ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז (להלן - הצוות לעידוד התעסוקה או הצוות). המלצות הצוות כללו בין היתר המלצה להנגשת מנגנון ההתייבשות באופן מקוון. גם היועץ המשפטי של שירות התעסוקה כתב בחוות דעת מ-1.10.20 לסמנכ"ל השמה בשירות התעסוקה כי ניתן לאמץ הסדר להתייבשות דיגיטלית באופן מקוון.

חובות שנוצרו בעקבות תשלומי דמי אבטלה למי שאינו זכאי: כדי למנוע תשלום דמי אבטלה למי שאינו זכאי וכדי לא ליצור חובות של עובדים, יכול בט"ל להצליב את המידע שקיבל על המובטלים הרשומים בשירות התעסוקה עם דיווחי המעסיקים אליו על העסקת עובדיהם¹¹⁰. עם זאת, וכפי שפורסם בדוח הביניים שפרסם מבקר המדינה בספטמבר 2020, נכון לפברואר 2021 דיווחי המעסיקים אינם מתקבלים באופן שוטף, מדי חודש בחודש, אלא בדיעבד, בנוגע לששת החודשים שחלפו. בשל כך, הצלבת המידע תיתן תוצאה מדויקת באיחור של עד שישה חודשים. בינתיים ייתכן מצב שמובטל שחזר לעבוד, אך לא דיווח על כך לשירות התעסוקה (וגם לא לבט"ל), יקבל דמי אבטלה אף שכבר אינו זכאי לכך. בלוח 5 להלן נתוני החובות שנוצרו בעקבות תשלומי דמי אבטלה למי שאינו זכאי, בשל כך שכבר לא היה מובטל, מחודש מרץ 2020 ועד ינואר 2021.

לוח 5: חובות שנוצרו בעקבות תשלומי דמי אבטלה מחודש מרץ 2020 ועד ינואר 2021 (מעוגל)

ממוצע למובטל	יתרת חוב לאחר קיזוז	סכום שקוזז	יתרת החוב המקורי	מספר המובטלים	החודש שאליו משויך החוב
2,300	730,000	313,000	1,043,000	313	מרץ 2020
1,500	44,411,000	14,653,000	59,064,000	29,600	אפריל 2020
1,900	60,011,000	14,199,000	74,210,000	31,500	מאי 2020

¹¹⁰ נכון לפברואר 2021, דיווחי מעסיקים מתקבלים כל חצי שנה. לעניין דיווחי מעסיקים לבט"ל ראו **דוח מיוחד - ממצאי ביניים. בנובמבר 2020** עבר תיקון חקיקה בעקבות הדוח בנוגע למעבר לדיווח חודשי. לפיכך, החל באפריל 2021 על מעסיקים לדווח לבט"ל באופן חודשי ובאורח מקוון על שכרו של כל עובד בנפרד.



ממוצע למובטל	יתרת חוב לאחר קיזוז	סכום שקוזז	יתרת החוב המקורי	מספר המובטלים	החודש שאליו משיך החוב
1,500	85,172,000	15,502,000	100,674,000	56,200	יוני 2020
2,300	81,297,000	17,798,000	99,095,000	35,100	יולי 2020
2,600	106,753,000	31,528,000	138,280,000	40,300	אוגוסט 2020
1,700	98,280,000	20,954,000	119,234,000	57,600	ספטמבר 2020
3,700	99,577,000	19,041,000	118,618,000	27,200	אוקטובר 2020
2,400	76,496,000	15,509,000	92,004,000	31,800	נובמבר 2020
3,100	94,756,000	13,951,000	108,707,000	30,700	דצמבר 2020
4,200	175,720,000	13,790,000	189,511,000	41,900	ינואר 2021
2,400	923,203,000	177,237,000	1,100,440,000	382,000	סה"כ

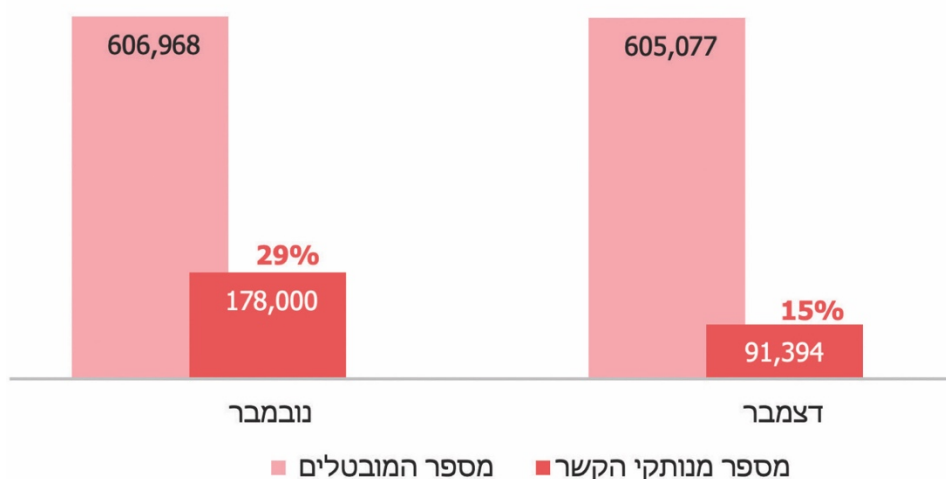
על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

במהלך 2020 שולמו כ-23.6 מיליארד ש"ח דמי אבטלה. עולה כי, בהתאם לנתוני בט"ל, מתחילת משבר הקורונה ועד ינואר 2021 נוצרו חובות של אזרחים בגין קבלת דמי אבטלה ביתר, בשל תשלומי דמי אבטלה למי שאינו זכאי לכך, בגובה של קרוב למיליארד ש"ח, ובממוצע כ-84 מיליון ש"ח מדי חודש וכ-2,400 ש"ח בממוצע לאזרח.

ניסיונות ליצירת קשר של שירות התעסוקה עם מובטלים: עלה כי שירות התעסוקה פנה באופן יזום אל מי שרשומים אצלו כמובטל כדי לברר אם הם חזרו לעבוד. הוא עשה זאת בין היתר באמצעות שליחת הודעות לטלפון ובאמצעים מקוונים אחרים. אם שירות התעסוקה לא הצליח ליצור איתם קשר, הוא הגדיר אותם כמנותקי קשר (להלן - מנותקי קשר). בחודשים נובמבר ודצמבר 2020 העביר שירות התעסוקה לבט"ל קבצים שכללו את פרטיהם של 385,000 ו-160,000 בהתאמה, של מי שהוא זיהה כמנותקי קשר. בתרשים 45 להלן מוצג שיעור מנותקי הקשר מתוך כלל מקבלי האבטלה בחודשים נובמבר ודצמבר 2020.



תרשים 45: שיעור מנותקי הקשר מתוך כלל מקבלי דמי האבטלה בחודשים נובמבר ודצמבר 2020



* מספר המובטלים על פי ירחון סטטיסטי - אבטלה, המוסד לביטוח לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה; מספר מנותקי הקשר על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה ששיעור מנותקי הקשר צומצם בין נובמבר לדצמבר 2020 (מ-29% ל-15%), אך הוא מנה יותר מ-90,000 מנותקי קשר שבט"ל שילם להם דמי אבטלה בסך של 380 מיליון ש"ח, מבלי שידע אם הם עובדים או לא.

מנכ"ל שירות התעסוקה מסר למשרד מבקר המדינה ששירות התעסוקה קיים תהליך מבוקר ליצירת קשר עם המובטלים הרשומים אצלו: השירות פנה לרשומים כדי לבחון מה הסטטוס שלהם (אם הם עובדים או לא) וכן לצורך השלמת פרטים אישיים חסרים. חלקם לא הגיבו למסרונים או לדואר אלקטרוני שנשלחו אליהם, ונעשה ניסיון ליצור עימם קשר טלפוני. בסופו של דבר, נשארו מנותקי קשר ששירות התעסוקה דיווח עליהם לבט"ל כמובטלים. לעניין ההתייצבות הדיגיטלית, הוא ציין כי לדעתו שיטה זו עלולה לפגוע באוכלוסייה שחסרה אוריינית דיגיטלית, וכי שירות התעסוקה החל להפעיל כלים מתקדמים להנגשת תהליך הקשר עם אוכלוסייה זו. בין השאר, השירות מפעיל "רובוט" - צ'ט-בוט - וכן משתמש בהודעות קול וטקסט בעברית ובערבית, וזאת כדי לצמצם את מספר המובטלים מנותקי הקשר.

בביקורת עלה ששירות התעסוקה לא פנה באופן שיטתי לכל המובטלים, פעם בחודש, כדי לברר אם הם מחוסרי עבודה אם לאו.

שירות התעסוקה מסר בפברואר 2021 כי הסיבה לכך היא, בין היתר, קשיים טכניים שיש לו. אחד הקשיים הוא עומס כניסות בו זמנית של מובטלים לאתר האינטרנט שלו כדי לעדכן את הסטטוס שלהם. לכן הוא פנה בכל פעם רק לחלק מאוכלוסיית המובטלים, ובממוצע נעשתה



פנייה לכל מובטל אחת לחודשיים. קושי נוסף הוא העובדה שלמובטלים רבים רמת האוריינות דיגיטלית לא מספקת שמקשה עליהם לדווח על הסטטוס שלהם באופן מקוון.

עולה מכך שהמידע שבידי שירות התעסוקה, גם לגבי חלק מהמובטלים שאינם מנותקי קשר, עלול להתבסס על נתונים לא עדכניים. נודעת לכך חשיבות רבה במיוחד לנוכח העובדה כי חלק מהמובטלים חזרו לעבוד אך לא עדכנו את הסטטוס שלהם והם המשיכו לקבל דמי אבטלה.

ממכתבו של מנכ"ל שירות התעסוקה למנכ"ל בט"ל מ-3.2.21 עולה שלדעתו, מטרת ההתייחסות הן בשגרה והן בתקופת משבר הקורונה אינה טיוב הנתונים לצורכי תשלום דמי אבטלה מבט"ל אלא בחינה שהמובטל מוכן ומזומן לעבודה ולצורך הפנייתו לעבודה מתאימה (כך גם לשון החוק). בתקופת משבר הקורונה אין חובת התייחסות פיזית, ועל כן על שירות התעסוקה לדווח לבט"ל לצורך בחינת זכאות לדמי אבטלה וקביעת הסכום לתשלום בהתאם להכנסותיו של המובטל.

עלה שלפי נתוני בט"ל יש שקיבלו דמי אבטלה אף שלא היו זכאים להם; אולם, עקב המצוקה הכלכלית של רבים, קיים חשש שם יתקשו לעמוד בתשלומי החובות לבט"ל, אם יידרשו להשיב כספים שלא היו זכאים להם.

בתשובתו ממאי 2021 ציין שירות התעסוקה (להלן - תשובת שירות התעסוקה) כי הוא אינו הגוף המשלם, וכי החובה לבדוק למי משלמים מוטלת על הגוף המשלם, דהיינו בט"ל. על כל פנים, אומנם ייתכן שחלק מהחובות נגרמו מדיווחי יתר של שירות התעסוקה, אבל כל עוד לא נותחו הסיבות ליצירת החובות, לא ניתן לקבוע על מי מוטלת האחריות להיווצרות חובות אלו.

בט"ל מסר בתשובתו כי בתקופת הקורונה הוא פיתח ממשקים מול האזרח וגם מול המעסיקים על מנת שאלו ידווחו באופן שוטף על תקופות העבודה וכך יימנע מצב של תשלומי יתר למי שאינו זכאי לכך. עוד מסר שבנובמבר 2020 הוא הצליח להביא לכך שהכנסת תתקן את החוק ולפיו על המעסיקים למסור לבט"ל דיווחים חודשיים על העסקת עובדיהם ועל שכרם (וזאת בעקבות ההמלצה בדוח ממצאי ביניים שפרסם משרד מבקר המדינה בספטמבר 2020¹¹¹), המהלך ריכז ועיבוד הנתונים יתחיל ביוני 2021 ויושלם לגבי כל המעסיקים בשלהי שנת 2021. בט"ל העריך פעולה זו כשינוי מקרו-מערכתי שייתר את הצורך שלו להסתמך על נתוני שירות התעסוקה בכל הנוגע לסטטוס של השכיר - מועסק או מובטל.

111 **דוח מיוחד - ממצאי ביניים (2020)**, "טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה: קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם".



נוכח החשש להצטברות חובות לבט"ל של מי שהיה מובטל וקיבל דמי אבטלה ביתר, אך אינו זכאי לכך יותר, ממליץ משרד מבקר המדינה לשירות התעסוקה לשקול את שינוי ההנחיות בנוגע להתייצבות התקופתית הנדרשת לצורך זכאות לקבלת דמי אבטלה ולגבש הסדר המותאם לתקופות שבהן לא מתאפשרת התייצבות פיזית. ההסדר שיגובש יחייב התייצבות תקופתית של המובטל בדרכים המותאמות לתקופות מעין אלו ולמגבלותיהן לפני העברת מפות ההתייצבות לבט"ל. מוצע לעשות זאת בין באמצעות התייצבות דיגיטלית ובין בדרכים אחרות, שיבטיחו את זכויותיהם של כלל תובעי האבטלה, ובכלל זה של מי שאינם בעלי אוריינות דיגיטלית מספקת. הסדר כזה יביא להגברת המהימנות של מפות ההתייצבות המועברות לבט"ל, באופן שתשלומי דמי האבטלה ע"י בט"ל יהיו מדויקים, ויימנעו צבירת חובות מצד המובטלים אשר יצריכו קיום פעולות לגבייתן.

ככל ששירות התעסוקה אינו יכול להבטיח את מהימנותן של מפות ההתייצבות, מוצע כי שר הרווחה והשירותים החברתיים, יו"ר מועצת בט"ל, יבחן מול משרד האוצר - שמשפה את בט"ל בחלק מעלויות דמי האבטלה - מנגנון חלופי שיבטיח שבט"ל ישלם את דמי האבטלה לזכאים בלבד.

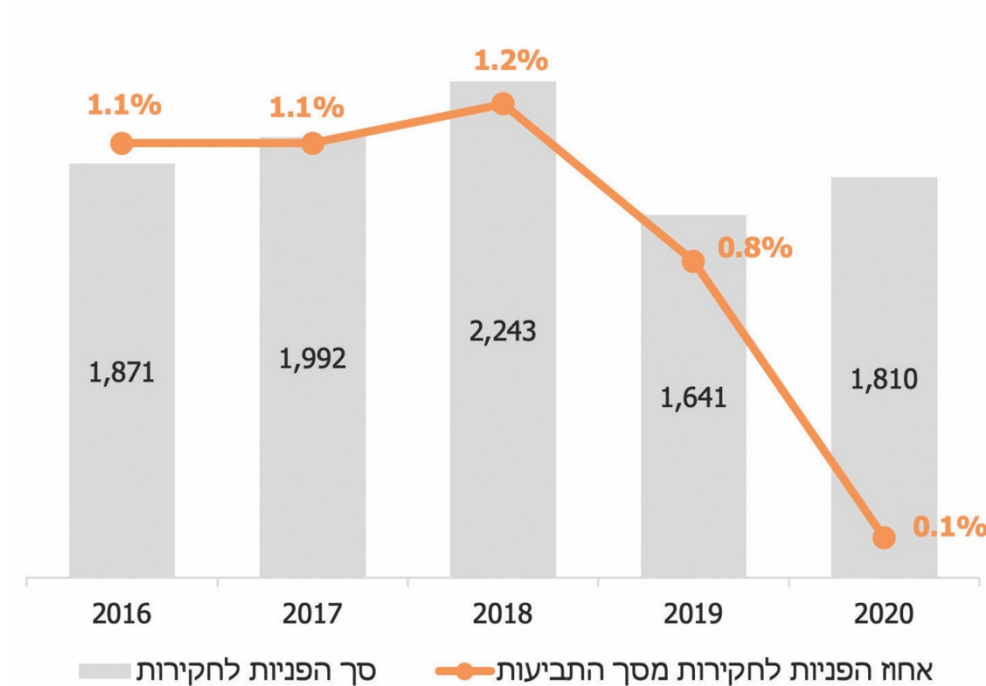
פעילותו של אגף החקירות בבט"ל

דרך פעולה נוספת לביצוע בקרה על תשלום דמי אבטלה היא באמצעות אגף החקירות בבט"ל. האגף פועל לאיתור וחשיפה של חשד למעשי מרמה כדי למנוע ניצול לרעה של כספי בט"ל. חקירות יזומות שעושה האגף ומידע מודיעיני שמתקבל בבט"ל מאפשרים לאתר מובטלים שממשיכים לעבוד ומעסיקם אינו מדווח אודותם לבט"ל ("עבודה בשחור").

תרשים 46 להלן מציג את מספר הפניות לחקירות ושיעורם מסך התביעות לאבטלה בשנים האחרונות.



תרשים 46: מספר הפניות לחקירות ושיעורן מסך התביעות לאבטלה, 2016 - 2020



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה ששיעור החקירות בתחום האבטלה מסך תביעות האבטלה פחת מ-0.8% בשנת 2019 ל-0.1% בשנת 2020.

מנהל אגף החקירות בבט"ל מסר למשרד מבקר המדינה כי עם תחילת המשבר ונוכח עומס העבודה הוסטו רבים מעובדי בט"ל, לרבות אגף החקירות, לסייע בטיפול בתביעות אבטלה. מאז תחילת המשבר לא חזר האגף לתפקד כבשגרה, שכן לפי החלטת המנכ"ל נושא החקירות אינו עומד בראש סדר העדיפויות של המוסד. במהלך המשבר גדל מספר הידיעות המודיעיניות הערכיות (ידיעות מבוססות עם נתונים) שהתקבלו בנושא האבטלה לעומת שנת 2019 (236 ידיעות בשנת 2020 לעומת 29 ידיעות בשנת 2019). ואולם מספר התיקים שנפתחו בעניין זה גדל בשיעור של כ-12% - בשנת 2019 טופלו כ-1,600 תיקים בתחום האבטלה ובשנת 2020 כ-1,800. עוד מסר כי נוכח סגירת הסניפים לקבלת קהל וההגבלות על פעילות החוקרים מחוץ לסניפי בט"ל מחשש להדבקה, לא מוצו חקירות של תיקים רבים עד תום.



כדי לייצר הרתעה בקרב מקבלי אבטלה ש"עובדים בשחור" ולא דיווחו כנדרש לבט"ל, באופן עצמאי או באמצעות מעסיקם, על חזרתם לעבודה, נדרש שבט"ל ימצה את פוטנציאל חקירות האבטלה ויגבש תוכנית אכיפה בעניין זה. מומלץ כי בט"ל יבחן דרכים לפרסם לציבור את עצם קיום החקירות ואת תוצאותיהן כדי לחזק את ההרתעה.

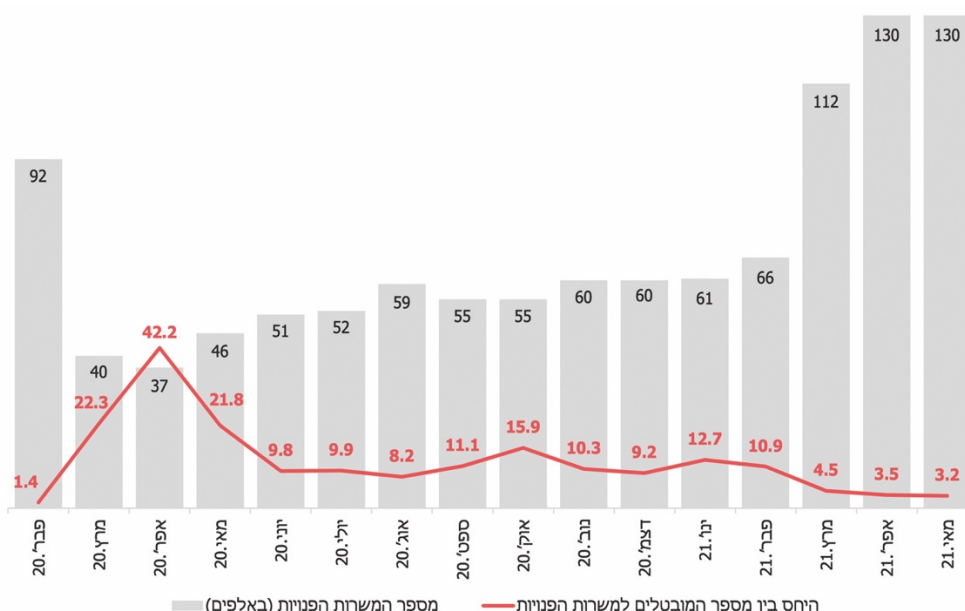
בט"ל מסר בתשובתו, כי נבחר מנהל אגף חקירות חדש, ובין משימותיו הראשונות ליישם תוכניות עבודה בתחום המודיעין וחקירות השטח בנוגע לאלה המנצלים לרעה, שלא כדוך, את דמי האבטלה "ועובדים בשחור". עוד מסר בט"ל כי בכוונתו "להעלות הילוך" בעצמות פעילות האגף



שילוב מובטלים בתעסוקה

אחת התוצאות הקשות ביותר של מגפת הקורונה וההגבלות שבעקבותיה היא הפגיעה בתעסוקה. כאמור, באפריל 2020, עם תחילת משבר הקורונה, מספר מקבלי דמי האבטלה היה גדול פי יותר מ-11 ממספרם בינואר 2020, לפני משבר הקורונה. צמצום שיעור האבטלה לשיעור שלפני המשבר היא מטרה לאומית ואסטרטגית בעלת השפעה מכרעת על עתיד הכלכלה והצמיחה של המדינה. אחד האתגרים הניצבים לפני הממשלה בעניין זה הוא הפער בין מספר המובטלים לבין היצע המשרות במשק, כמוצג בתרשים שלהלן:

תרשים 47: הפער בין מספר המובטלים למשרות הפנויות, פברואר 2020 - מאי 2021



על פי פרסומי הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר ה"מתחרים" על כל משרה פנויה במשק גדל במידה ניכרת מפרוץ המגפה. כך, ערב המשבר, בפברואר 2020, היחס בין מספר המובטלים למספר המשרות הפנויות במשק היה 1.4 בלבד, יחס זה גדל במידה ניכרת והגיע לשיא של כ-42 מתחרים על כל משרה פנויה באפריל 2020. יחס זה פחת ל-8.2 באוגוסט 2020, ובינואר 2021 היה 12.7, פי תשעה לעומת פברואר 2020. במאי 2021 פחת היחס ל-3.2, אולם בה בעת מספר המשרות הפנויות הגיע לשיא של 130,000.

אגף תקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2021 (להלן - תשובת אגף תקציבים) כי להבדיל ממשברים בעבר, עיקר הפגיעה בשוק העבודה נבעה מהגבלות



שהטילה הממשלה. מצב המשרות הפנויות קשור הדוקות למגבלות, ואף שבתחילת המשבר פחת במידה ניכרת מספר המשרות הפנויות עקב אי-הוודאות הרבה ששררה באותה עת, לאחר מכן מספר המשרות הפנויות גדל, והחל מהרבעון האחרון של שנת 2020, רוב המשרות הפנויות היו בענפים שעדיין היו כפופים למגבלות. כך, במרץ 2021, כשרוב המגבלות הוסרו, מספר המשרות הפנויות כמעט הוכפל והגיע ל-112,500 משרות, לעומת 66,000 בפברואר לפני הסרת המגבלות.

האצת השינויים בשוק העבודה: שוק העבודה עובר שינויים עמוקים בדמות שינויים טכנולוגיים מואצים מאי פעם, ובהם תהליך דיגיטציה וצורות העסקה חדשות. השינויים מתרחשים גם על רקע של תהליכי גלובליזציה והתארכות חיי העבודה עם הגידול בתוחלת החיים. שינויים אלה מביאים עימם שינויים במקצועות ובתפקידי העובדים.¹¹²

תרשים 48: מגמות שינוי במקצועות ותפקידים של העובדים במדינות מפותחות



המקור: מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ב** (2021), "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים – התאמתן לשוק עבודה משתנה" (להלן - **הדוח "למידה לאורך החיים"**).

משבר הקורונה עשוי להעצים ולזרז את התהליכים והמגמות האלה. לפיכך, המבקשים לשוב אל מעגל העבודה, לאחר שנפלטו ממנו בשל המשבר, עשויים למצוא שוק עבודה שהשתנה, בעוד הם "דורכים במקום". על פי דוח שפורסם על ידי חברת מקינזי העולמית¹¹³, משבר הקורונה האץ מספר מגמות המשפיעות על שוק העבודה, ובהן אימוץ השימוש באוטומציה ובבינה מלאכותית. ההערכה בדוח היא שכ-107 מיליון עובדים בשמונה הכלכלות המרכזיות הנסקרות בדוח¹¹⁴ (עובד אחד מכל 16 עובדים) יצטרכו להחליף את עיסוקיהם עד שנת 2030. בהתאם לדוח, מרבית

112 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ב** (2021), "למידה לאורך החיים והכשרה מקצועית למבוגרים – התאמתן לשוק עבודה משתנה", עמ' 305 - 414.

113 McKinsey Global Institute, **The Future of Work after COVID-19** (February 2021).

114 ארה"ב, יפן, גרמניה, צרפת, ספרד, בריטניה, סין והודו.



העובדים שיצטרכו להחליף עיסוק לקראת שנת 2030 יאלצו לחפש תעסוקה בתחום שונה לחלוטין מזה שבו עבדו קודם לכן. לדוגמה, כ-5.7 מיליון עובדים בארה"ב המועסקים כיום בעבודות משרדיות יצטרכו לעבור לתחום עיסוק שונה לחלוטין. יתרה מזו, עובדים חסרי השכלה אקדמית, נשים, מיעוטים וצעירים צפויים להיות מושפעים מהשינויים הללו במיוחד.

תמריץ שלילי לחזרה לעבודה: כאמור, עובד שיצא לחל"ת בתקופת הקורונה היה זכאי לקבל דמי אבטלה כבר מהיום הראשון, ללא קשר למספר ימי החופשה שנותרו לו¹¹⁵. החל מיום 1 באוגוסט 2020 גם עובדים שהוצאו לחל"ת של 14 ימים לפחות (במקום 30) היו זכאים לדמי אבטלה. בהוראת שעה מתאריך 7.7.20 נקבע כי תקופת הזכאות לדמי אבטלה תוארך עד ליוני 2021¹¹⁶. כאמור, לאחר סיום דוח הביקורת החליטה הממשלה ביולי 2021 על הארכת תקופת הזכאות לבני 45 ומעלה בלבד, עד לדצמבר 2021¹¹⁷. הארכת דמי האבטלה עלולה ליצור תמריץ שלילי לחזרה לעבודה, בין היתר בעקבות אי-התפשרות על תנאי ההעסקה¹¹⁸. עדות לתופעה זו עולה מסקרי מצב העסקים של הלמ"ס: לדוגמה, באוגוסט 2020 דיווחו 6.3% מהעסקים על עובדים שלא היו מעוניינים לשוב מחל"ת מסיבות שונות. השיעור הגדול ביותר נרשם בענף המזון והמשקאות, שבו כ-34% מהשוהים בחל"ת לא רצו לחזור לעבודה¹¹⁹. בסקר מוזכרים בין היתר ענף שירותים פיננסיים וביטוח, שבו 25.2% מהחברות עם עובדים בחל"ת דיווחו על עובדים בחל"ת שאינם מעוניינים לחזור לעבוד, ענף הבינוי (21.5%), שירותי מלונאות (16.1%) ומסחר קמעונאי (10%). בינואר 2021 גדל שיעור החברות עם עובדים בחל"ת המדווחות על עובדים בחל"ת שאינם מעוניינים לחזור לעבוד ל-11.9%. שיעור זה עולה ככל שמספר העובדים בחברה גדול יותר, כמפורט בתרשים להלן¹²⁰:

115 שירות התעסוקה הישראלי, **המשבר המתהווה בשוק העבודה בעקבות נגיף הקורונה: סקירה בינלאומית** (מרץ 2020).

116 חוק הביטוח הלאומי (נגיף הקורונה החדש - הוראת שעה תיקון מס' 216) (הוראות שעה לעניין ביטוח אבטלה), התש"ף-2020.

117 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מספר 225 והוראת שעה), התשפ"א-2021.

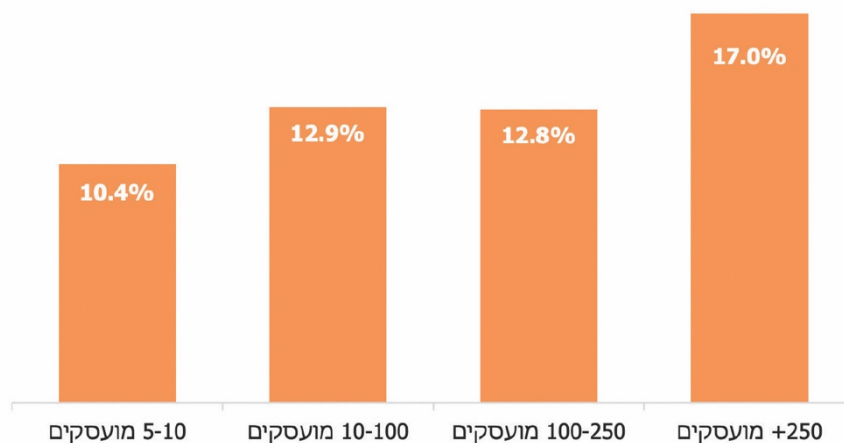
118 צוות מנכ"לים לעידוד תעסוקה, **דוח מסכם** (2020) (להלן - צוות מנכ"לים, **דוח מסכם**).

119 הלמ"ס, **תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 8)** (אוגוסט 2020).

120 הלמ"ס, **תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 10)** (ינואר 2021).



תרשים 49: שיעור החברות עם עובדים בחל"ת המדווחות על עובדים בחל"ת שאינם מעוניינים לחזור לעבוד, ינואר 2021



על פי הלמ"ס, תוצאות סקר מצב העסקים בעת התפשטות נגיף הקורונה (גל 10) (ינואר 2021).

מהתרחשים עולה כי נכון לינואר 2021, 10.4% מהחברות שבהן 5 - 10 מועסקים דיווחו על עובדים בחל"ת שאינם מעוניינים לחזור לעבוד, ובחברות עם 250 מועסקים ויותר השיעור גדל ל-17%.

יוצא אפוא כי תשלום דמי אבטלה בגין החל"ת גרם בקרב חלק מהמובטלים להיווצרות תמריץ שלילי להשתלב בעבודות המוצעות להם. שיעור האבטלה הגדול בשילוב המספר המצומצם של משרות פנויות במשק עלולים לגרום לכך שרבים מהמובטלים, ובהם כאלה שאינם מעוניינים לחזור לשוק העבודה עקב התמריץ השלילי, לא יעסקו במשך תקופה ממושכת גם עם סיום הסדר החל"ת ביוני 2021, וכך ייתכן שיהפכו ל"מובטלים כרוניים"¹²¹. מצב זה עלול להקשות על השתלבותם מחדש בשוק העבודה¹²².

קושי בהשתלבות מחדש בשוק העבודה שהשתנה: השינויים שחוזה שוק העבודה ובפרט בתקופת משבר הקורונה, אם מבחינת התפקידים החדשים שיידרשו ואם מבחינת כישורי העבודה החדשים שיידרשו, ומנגד העובדים שנפלטו משוק העבודה ולא השתנו בהתאם לכך, עלולים כאמור להקשות במידה רבה את ההשתלבות מחדש של העובדים בשוק העבודה. מכאן עולה הצורך בהרחבת הכשרות מקצועיות איכותיות ומותאמות לשינויים ובעידוד קבוצות רחבות ככל האפשר ללמידה לאורך החיים ולשדרוג מיומנויות לשוק העבודה. הדבר בעל חשיבות מיוחדת הן ככלי ליציאה מהמשבר, במיוחד עבור מובטלים שאינם מועסקים תקופה ממושכת, והן כהכנה לשוק העבודה המשתנה. יש על כן צורך לראות בעת הזו הזדמנות עבור מובטלים

121 כאמור, מיולי 2021 המשך החל"ת יוגבל לבני 45 ומעלה. יצוין כי במסגרת הדוח לא נבדקו השפעות השינויים בהסדר החל"ת על חזרת מובטלים לשוק העבודה.

122 ראו בקובץ דוחות זה בפרק על "ההתנהלות התקציבית במשבר הקורונה - ניהול המשבר וההיערכות לעתיד".



לשדרוג כישורים וללמידה, ובפרט עבור מובטלים מעוטי מיומנויות ואלה שהועסקו בענפים שיתקשו להתאושש מהמשבר¹²³.

מוצע לתמרץ מובטלים לחזור לשוק העבודה, ואלה אשר ימשיכו לקבל דמי אבטלה - לכל הפחות עד שימצאו עבודה - ישפרו את מיומנותיהם בהתאם למאפייניהם האישיים כמפורט להלן.

איסוף וטיוב נתוני שוק התעסוקה

נתונים עדכניים ומתוקפים של שוק העבודה נדרשים ככלי לתכנון מדיניות ולקבלת החלטות. תשתית נתונים עדכנית, איכותית ואחידה נדרשת גם לבחינת אפקטיביות פעולות הממשלה ולמתן שירות תפעולי בתחומי עידוד התעסוקה¹²⁴. הדוח המסכם של הצוות לעידוד התעסוקה, שהוקם ביולי 2020, עסק בשלושה נושאים עיקריים, והראשון שבהם היה "איסוף וטיוב נתוני שוק התעסוקה"¹²⁵. אולם, לפי הדוח, אחת הבעיות הקשות בגיבוש מדיניות איכותית להתמודדות עם המשבר היא המחסור בנתונים עדכניים ומתוקפים לגבי מצב שוק העבודה; הנתונים מגיעים מכמה גופים, והעיקריים שבהם הם שירות התעסוקה, בט"ל והלמ"ס¹²⁶. לפיכך, התמונה שהתקבלה מהמקורות השונים על היקף האבטלה במשק הייתה שונה. הצוות ציין עוד כי הקושי הכרוך בחיבור מאגרי נתונים, חסרונם של חלק מהנתונים ועיכוב בקבלת נתונים לא איפשר לגורמים המקצועיים לקבל ניתוח אמין של מאפייני המובטלים בזמן קצר שיאפשר לגבש מדיניות מתאימה.

המלצה לעניין טיוב נתונים מופיעה גם בהמלצות הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (להלן - ועדת 2030)¹²⁷, אשר המליצה לשפר ולטייב את המידע הנאסף כיום בסקרים של הלמ"ס, להרחיב ולייעל את מנגנוני העברת המידע ללמ"ס ממקורות מינהליים ובמיוחד מבט"ל, מרשות המיסים וממשרד החינוך, ולבצע באופן שוטף מיזוגים והצלבות בין נתוני הסקרים לנתונים המינהליים.

דיווחי מעסיקים לבט"ל: במאי 2015, במסגרת דוח על אי-מיצוי זכויות חברתיות, עסק משרד מבקר המדינה במחסור בנתונים על אודות שכירים¹²⁸. בדוח זה ציין מבקר המדינה שעל אף קיומן של תקנות רלוונטיות¹²⁹, בט"ל לא דרש מהמעסיקים להגיש לו מדי חודש בחודשו דוח שבו מפורט השכר ששולם לכל עובד בנפרד, אלא רק את המספר הכולל של העובדים המועסקים והשכר הכולל ששולם להם. מבקר המדינה שב ונדרש לסוגיה זו עם תחילת משבר הקורונה, בד

123 ראו גם הדוח "למידה לאורך החיים".

124 צוות מנכ"לים, דוח מסכם.

125 הנושאים האחרים הם אלו: "עידוד העסקה ותעסוקה" ו"הכשרות מקצועיות ועידוד תעסוקה". כן כלל הדוח הצגה של הרקע התעסוקתי בזמן התפשטות נגיף הקורונה ופרק בנושא יישום המלצות הדוח.

126 ראו מבקר המדינה, דוח מיוחד - ממצאי ביניים (2020), "טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם", עמוד 3.

127 הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030, דו"ח מסכם (אוגוסט 2020).

128 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2015), "אי-מיצוי של זכויות חברתיות", עמ' 19.

129 תקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954.



בבד עם עבודת הצוות לעידוד התעסוקה. בספטמבר 2020 המליץ מבקר המדינה¹³⁰ שבט"ל יחייב את כל המעסיקים, לפחות בעת המשבר התעסוקתי הנוכחי, למסור לו נתוני שכר חודשיים באופן מקוון לגבי כל עובד בנפרד.

הצוות לעידוד התעסוקה המליץ אף הוא לשנות את טפסי הדיווחים של המעסיקים לבט"ל. בין היתר, הצוות המליץ לחייב מעסיקים למסור לבט"ל, מדי חודש בחודשו, נתונים על כל עובד המועסק על ידם (שיזוהה לפי מספר זהות), היקף שכרו החודשי והשעתי, אחוזי המשרה בחוזה ובפועל ותשומות עבודה, וכן מידע על הוצאת העובד לחל"ת או על פיטוריו¹³¹.

בהמשך להמלצות מבקר המדינה והצוות לעידוד התעסוקה פעלו בט"ל ומשרד האוצר במהלך משבר הקורונה לקדם הליכי חקיקה. מבקר המדינה מציין לחיוב פעילות זו של בט"ל ומשרד האוצר. ואומנם כחודשיים לאחר פרסום ממצאי הביניים, ב-19.11.20, נקבע במסגרת תיקון לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] התשנ"ה-1995, כי על המעסיקים להעביר לבט"ל דיווח חודשי מקוון כמפורט בתיקון, הכולל בין היתר שכר עבודה, היקף משרה וסיווגו של כל עובד¹³². תחולתו של התיקון באפריל 2021 עבור מעסיקים המעסיקים יותר מ-180 עובדים, ובאוקטובר 2021 עבור מעסיקים המעסיקים לכל היותר 180 עובדים.

תשתית נתונים להערכת האכזריות של ההכשרות המקצועיות: בדוח "למידה לאורך החיים" המליץ מבקר המדינה לראות במשבר הקורונה הזדמנות למובטלים רבים לשדרוג כישורים וללמידה, כל עוד אינם מועסקים, כדי שיוכלו להתאים את עצמם לשוק העבודה המשתנה ולהשתלב חזרה בעבודה בהקדם¹³³. גם ועדת 2030¹³⁴ המליצה שמדינת ישראל תבצע רפורמה בתחום, ובכלל זה תבסס את ההכשרות המקצועיות על קריטריון איכות, על פי שיעור תשואה של 4% - 6% מול השכר הצפוי לבוגרים ללא ההכשרה¹³⁵.

130 מבקר המדינה, **דוח מיוחד - ממצאי ביניים** (2020), "טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה קבלת נתונים חודשיים מהמעסיקים על שכר עובדיהם".

131 הצוות המליץ שדיווח זה יעבור בטופס אחיד גם לרשות המיסים.

132 התיקון לחוק נעשה במסגרת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020.

133 ראו גם הדוח "למידה לאורך החיים".

134 ועדת 2030, **דו"ח מסכם**.

135 תשואה של 4% לפחות עבור הכשרות בהיקף הקטן מ-400 שעות, תשואה של 6% לפחות עבור הכשרות בהיקף של 400 - 1000 שעות ותשואה גבוהה יותר עבור הכשרות ארוכות יותר.



בשל החשיבות של קבלת נתונים באופן שוטף נוכח משבר הקורונה וכדי למדוד את האפקטיביות של ההכשרות המקצועיות, מוצע כי הגורמים הרלוונטיים יגבשו מערכת להעברת מידע מבט"ל המבוססת על דיווחי מעסיקים, שכאמור החל באפריל 2021 אמורים לדווח באופן חודשי ופרטני על שכר עובדיהם. כך ניתן יהיה לבחון את האפקטיביות של ההכשרות באמצעות השוואת שכר העובדים לפני ההכשרה ואחריה. עוד מומלץ שבט"ל יבחן דרכים להפחית את ההליכים הבירוקרטיים בתביעות מבטחים לקבלת גמלאות, ובכללן דמי אבטלה, וזאת לאחר יישום התהליך לדיווח חודשי מקוון של המעסיקים לבט"ל.

בט"ל מסר בתשובתו כי המעבר לדיווח שכר חודשי פרטני יפחית את הנטל הבירוקרטי וייעל את הטיפול בזכויות התושבים - מרבית הנתונים על המבטח ושכרו כבר יהיו מוזנים במערכת, לכן כדי שתביעת המבטח תטופל הוא יידרש להשלים נתונים מועטים.

משרד העבודה והרווחה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2021 (להלן - תשובת משרד העבודה והרווחה) כי הוא תומך בהמלצה להעביר את נתוני הדיווח של המעסיקים מבט"ל, שכן הדבר יאפשר למדוד את האפקטיביות של ההכשרות המקצועיות, כפי שהמליצה ועדת 2030.

מנגנונים לשיתוף במידע בתחום התעסוקה

העברת המידע שבידי שירות התעסוקה אודות מובטלים: הצוות לעידוד התעסוקה¹³⁶ המליץ כמה המלצות ובהן בין היתר אלו: פטור עד סוף שנת 2022 מוועדות להעברת מידע¹³⁷ בין שירות התעסוקה ובין גופים נוספים, כגון זרוע העבודה, לטובת שיפור, יצירה והנגשה של הנתונים בשוק התעסוקה; יצירת מנגנון של העברת נתונים שוטפים בין בט"ל, שירות התעסוקה, זרוע העבודה והלמ"ס ברמת מספר הזהות לטובת הצלבת נתונים בין הגופים ומול סקר כוח האדם של הלמ"ס ודיוק של רישומי דורשי עבודה וקצבאות; יצירת מנגנון העברת נתונים שוטף בין כמה גופים - ובהם בט"ל, זרוע העבודה ושירות התעסוקה - כדי לדייק את הנתונים עבור עובדים שחזרו מחל"ת וקיבלו שוברי תעסוקה¹³⁸.

נכון למועד סיום הביקורת (פברואר 2021) אין מנגנון שוטף של העברת מידע בין שירות התעסוקה, שאצלו המאגר העדכני ביותר של מאפייני המובטלים, ובין זרוע העבודה, שהיא הגורם המרכזי העוסק בתכנון שוק העבודה.

הממונה על זרוע העבודה דאז מסר למבקר המדינה בינואר 2021 כי לדעתו, שירות התעסוקה לא יהיה מוכן להעביר לזרוע העבודה מידע על מובטלים, גם לא לגבי אוכלוסיות מובטלים

136 עד מועד סיום הביקורת לא הועלו המלצות הצוות לדיון בממשלה (ראו הפרק אודות המלצות ועדת 2030 והצוות לעידוד התעסוקה).

137 בהתאם לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981, ולפי תקנות הגנת הפרטיות, (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, בכל גוף ציבורי אשר מוסר או מקבל מידע יש להקים ועדה לבחינת בקשות למסירת מידע מאת הגוף הציבורי וכן לבחון בקשות לקבלת מידע של הגוף הציבורי מאת גוף ציבורי אחר.

138 משרד העבודה מפעיל תוכנית למתן שוברים להשתתפות בתשלום שכר הלימוד בקורסים להכשרה מקצועית הניתנים בשוק הפרטי.



ייחודיות כמו חרדים וערבים, ולכן לא היה טעם לבקש זאת מהם באופן רשמי. הוא הוסיף וציין כי תוצאת הדבר היא פגיעה בטיפול במובטלים. דברים אלו מצטרפים לדברים שמסרה קודם לכן ראשת מינהל תעסוקת אוכלוסיות בזרוע העבודה למבקר המדינה בנובמבר 2020, כי אין שום נכונות מצד שירות התעסוקה לשתף מידע הנמצא בידו ואינו נגיש לזרוע העבודה. מדובר לדעתה במקור מידע עשיר, "מכרה זהב", שבכוחו לסייע בטיפול במובטלים. עוד מסרה שאין נוהל סדור להעברת מידע בין הגופים. לדבריה, הדבר גורם לכך שזרוע העבודה מטפלת רק במי שפונה אליה ביוזמתו, שכן אין לה מידע על המובטלים האחרים; ובהיעדר המידע הפרטני, זרוע העבודה גם אינה יכולה לפנות באופן ממוקד וישיר למובטלים ולהציע להם סיוע מתאים. גם גיבוש התוכניות של זרוע העבודה אינו מבוסס על מידע מאומת, ואין לה היכולת לנתח את פוטנציאל האוכלוסייה המתאים לכל תוכנית שהיא מפעילה.

מנכ"ל שירות התעסוקה מסר למבקר המדינה בינואר 2021 כי הוא מנגיש את המידע ללמ"ס, ואם זרוע העבודה רוצה מידע סטטיסטי היא יכולה לקבל אותו מהלמ"ס, ללא נתונים פרטניים על המובטלים. לדעתו אין סיבה להעביר לזרוע העבודה נתונים פרטניים על המובטלים, וככל שמעוניינים לקדם קורס הכשרה מסוים, יש לעשות זאת באמצעות שירות התעסוקה, שיפנה בעצמו למתאימים.

בתשובתו מסר שירות התעסוקה כי אם זרוע העבודה תפנה אליו, היא תקבל את המידע אשר היא זכאית לקבלו מכוח החוק.

בט"ל מסר בתשובתו שכחלק ממדיניותו, הוא ישתף פעולה בכל מסגרת שתסייע להפחית את שיעור האבטלה ולהניע את גלגלי הכלכלה והצמיחה המשקית.

הנתונים והמידע על המובטלים ומאפייניהם הם מרכיב חשוב ביכולת לשלבם בהצלחה בשוק התעסוקה, אם ישירות ואם לאחר הכשרתם ושיפור מיומנותיהם וכישוריהם. מומלץ כי שירות התעסוקה, זרוע העבודה ובט"ל, בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, שהובילו את הצוות לעידוד התעסוקה, יפעלו להסדרת המנגנונים להעברת מידע בין הגופים, כדי שיהיה זמין לכל הגורמים שהוסמכו לטפל במובטלים. ככל שיתברר שיש קושי להגיע להסכמות, מומלץ לפעול על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה¹³⁹ ולפנות ליועץ המשפטי לממשלה בעניין זה¹⁴⁰.

הקמת "אגם מידע ממשלתי" בתחום התעסוקה

עוד קודם למשבר הקורונה החליטה הממשלה¹⁴¹ לקדם את השימוש במידע הנמצא בקרב מוסדות המדינה לשם קבלת החלטות מבוססות נתונים, ייעול ושיפור פעולות הממשלה, קידום המחקר ושיפור הסטטיסטיקה הרשמית. ההחלטה הטילה על הסטטיסטיקן הלאומי להקים צוות היגוי לבחינת הקמת "אגם מידע ממשלתי" (Data Lake) בלמ"ס, שימשש תשתית מחקרית

139 הנחיה מספר 1.0000 ו-9.10000.

140 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 2016**, הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות (2011), עמ' 3 - 25.

141 החלטת הממשלה 4753 (24.11.19).



תומכת לקידום מדיניות מבוססת נתונים ולהערכת האפקטיביות של פעולות הממשלה, למחקר מטעם מוסדות המדינה ולשיפור הסטטיסטיקה הרשמית.

הצוות הבין-משרדי שהוקם בעקבות החלטה ז'142 המליץ בנובמבר 2020 בין היתר על הקמת מאגר מידע ממשלתי בלמ"ס, אשר ייעל את הליך הנגשת הנתונים למשרדי הממשלה ובכך יאפשר שיפור בקבלת החלטות מדיניות במשרדי הממשלה והגברת האפקטיביות של פעולות הממשלה (להלן - אגם המידע). עוד המליץ הצוות על בחינת המלצות לגבי מדיניות ממשלתית כוללת לנושא שיטות חדשניות ומתקדמות להתממת מידע¹⁴³, שתחול גם על אגם המידע. הקמת אגם המידע תאפשר, בין היתר, להצליב מידע ממקורות מידע שונים ולאורך תקופות זמן שונות וכן קבלת החלטות מהירות בעיתות חירום ומשבר¹⁴⁴.

יצוין שבעולם קיימים סוגים שונים של אגמי מידע. לדוגמה, בשוודיה קיים אגם מידע על אזרחים בני 15 ומעלה המכיל מידע הנוגע לבריאות, שוק העבודה, חינוך וחברה; בניו זילנד קיימים שני מסדי נתונים גדולים בניהול הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של המדינה המכילים מידע ממשרדי ממשלה, סקרים, ארגוני מגזר שלישי ועסקים; וברוד איילנד בארה"ב קיים מאגר מידע המכיל מידע על יותר מ-800 סוכנויות שונות ובו כ-2.7 מיליארד רשומות המקושרות לישויות על בסיס קטגוריות שונות¹⁴⁵.

גם הצוות לעידוד התעסוקה המליץ ליצור אגם מידע בנושא תעסוקה בחדר מחקר בלמ"ס, אשר יכלול נתונים מינהליים מבט"ל, משירות התעסוקה ומרשות המיסים, מאפיינים דמוגרפיים ממקורות שונים ומידע מסקרי כוח האדם ומסקרים נוספים במידת הצורך של הלמ"ס. הצוות ציין כי הגישה למאגר הנתונים תינתן לפי הגדרות הרשאה בהתאם להרשאות ולשימושים המותרים תוך שמירה על חוקי הגנת הפרטיות. כן המליץ הצוות על האפשרות שהרשומים בשירות התעסוקה וכן מקבלי קצבת אבטלה והבטחת הכנסה מבט"ל יאשרו להעביר את פרטיהם האישיים לגורמים חיצוניים (כגון למעסיקים) כדי להגדיל את האפשרויות לשילובם בעבודה.

הלמ"ס מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2021 כי בהתאם להחלטת הממשלה האמורה, הצוות הבין-משרדי, בראשות הסטטיסטיקן הלאומי, שהוקם לצורך בחינת הקמת אגם המידע הממשלתי, גיבש את המלצותיו וניסח אותן לכלל טיוטת החלטת ממשלה, בתיאום עם כלל משרדי הממשלה. טיוטת ההחלטה ממתינה לאישור הממשלה. בד בבד מקדמת הלמ"ס הקמת אגם מידע פנימי, שיכלול את כלל הנתונים הקיימים בלמ"ס וישמש את צרכיה הפנימיים והשוטפים. הלמ"ס ציינה כי פרסמה מכרז פומבי להקמת אגם המידע הפנימי, והזוכה אמור להיבחר בשבועות הקרובים. להערכתה, הקמת האגם תאריך כשנה עד שנתיים. הלמ"ס הוסיפה כי עם הקמת אגם המידע היא תבחן אפשרות לשלב בו את נושא התעסוקה.

142 בהתאם להחלטה 4753, בראשות הצוות יעמוד הסטטיסטיקן הלאומי או נציג שימנה מבין עובדי הלשכה, ובצוות חברים נציגי משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, רשות התקשוב הממשלתי, מטה המים הלאומי ישראל דיגיטלית במשרד לשוויון חברתי, המועצה הלאומית לכלכלה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, מערך הסייבר הלאומי ונציבות שירות המדינה.

143 יצירת עותק של מאגר נתונים ללא פרטים מזהים במטרה למנוע פגיעה בפרטיות וחשיפה לא מבוקרת לפרטים אישיים.

144 דו"ח והמלצות: צוות בין-משרדי ליישום החלטת ממשלה מס' 4753 לעניין הקמת אגם מידע ממשלתי בלמ"ס ומסלולים ייעודיים להעברת מידע ללמ"ס (נובמבר 2020).



משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי בנוגע למידע אודות רישיונות נהיגה הוא נכון לסייע ולשתף פעולה לצורך הקמת אגם המידע הממשלתי בתחום התעסוקה, בכפוף לחוק הגנת הפרטיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ להשלים את הקמתו של אגם המידע בנושא התעסוקה, אשר ירכז מידע מינהלי על אודות מובטלים מכלל הגופים העוסקים בתעסוקה, תוך בחינת הסוגיות המשפטיות שהנושא מעורר והגדרת מגבלות המידע והשימוש שניתן יהיה לעשות בו. לצורך כך יש לגבש תוכניות אופרטיביות ותקציביות בנושא וכן לקבוע לוח זמנים להקמתו של אגם המידע. מומלץ לבחון אילו מקורות מידע יכלול האגם, ובכלל זה יש לבחון את האפשרות לכלול בו מאגרים של משרד החינוך, משרד התחבורה, משרד העבודה והרווחה וצה"ל.

טיוב מאגר המידע בשירות התעסוקה על המובטלים

סעיף 163(א) בחוק בט"ל קובע כי אדם יוגדר כמובטל רק אם הוא רשום בלשכת שירות התעסוקה כמחוסר עבודה, והוא מוכן ומסוגל לעבודה במקצועו או בכל עבודה אחרת המתאימה לו ולשכת התעסוקה לא הציעה לו עבודה כאמור. בהתאם, שירות התעסוקה אוסף מידע על המאפיינים התעסוקתיים של מובטלים כדי לממש את תפקידו¹⁴⁶. המידע ששירות התעסוקה אוסף הוא בעל ערך רב ביותר לשילוב מובטלים בשוק התעסוקה, ויכול לתרום אף לפיתוח מדיניות בכל הנוגע ללמידה לאורך החיים גם בקרב אלו שחזרו לשוק העבודה.

הרישום לשירות התעסוקה מתבצע בשגרה באמצעות טופס הרישום שממלא כל מי שנרשם לשירות. המידע נאסף במערכת המידע של שירות התעסוקה (להלן - מערכת "בינה והשמה"¹⁴⁷). את טופס הרישום לשירות התעסוקה ניתן למלא באופן ידני ולהגישו לסניף או באופן מקוון באתר שירות התעסוקה או באתר GOV.IL. ממלא הטופס נדרש למלא פרטים אישיים ופרטים על עברו התעסוקתי, השכלתו, כישורים רלוונטיים לשוק התעסוקה והתחומים שבהם הוא מעוניין לעבוד. ככלל, בעת שגרה נפגשים הנרשמים לשירות התעסוקה עם מתאם השמה, שיכול להשלים את הפרטים ולטייב את נתוני הנרשם. עם תחילת משבר הקורונה נסגרו לשכות שירות התעסוקה נוכח ההגבלות על התקהלות, ולכן היה קושי לבצע ראיון פרונטלי של מתאם השמה. במהלך המשבר ביצעו מתאמי השמה ראיונות טלפוניים עם חלק מהרשומים לשירות.

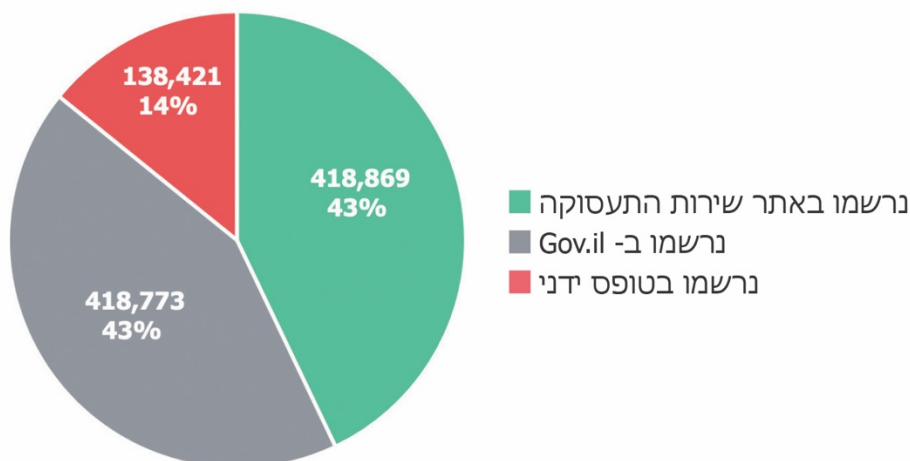
בתרשים להלן התפלגות הנרשמים לשירות התעסוקה בחודשיים הראשונים של משבר הקורונה, מרץ-אפריל 2020, בהתאם לאופן הרישום:

146 גופים נוספים, כגון מרכזי ההכוון של זרוע העבודה, אוספים מידע על הלקוחות שבהם הם מטפלים, אך במקרים אלו מדובר בפנייה וולונטרית. בט"ל אוסף מידע הרלוונטי לזכאות לדמי אבטלה ואינו אוסף מידע על מאפיינים תעסוקתיים, כגון מיומנויות או השכלה.

147 מערכת "בינה והשמה" היא המערכת התפעולית המרכזית של שירות התעסוקה, והיא תומכת בשירותי הרישום לשירות התעסוקה ובפעילויות נוספות, כגון הפניית מובטלים לייעוץ תעסוקתי, סדנאות והשתלמויות.



תרשים 50: אופן הרישום לשירות התעסוקה, מרץ-אפריל 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכ-86% מהנרשמים לשירות התעסוקה בחודשים מרץ ואפריל 2020 עשו זאת באופן מקוון.

1. **מידע חסר על מובטלים ברישומי שירות התעסוקה:** חשיבות איסוף המידע הרלוונטי על מובטלים מתחדדת נוכח מספרם הרב והקושי של שירות התעסוקה לבצע אפיון תעסוקתי כבימי שגרה מול מתאם השמה ונוכח העובדה שחלקם צפויים להישאר מחוץ למעגל התעסוקה במשך תקופה ממושכת.

בביקורת עלה כי איסוף המידע על המובטלים בחודשים מרץ ואפריל 2020, שבהם ביקשו להירשם לשירות התעסוקה מאות אלפי אנשים, היה חלקי ולא כלל פרטים מלאים רלוונטיים, כגון השכלה ועבר תעסוקתי קודם. הדבר פגע ביכולת לקבל תמונת מצב מהימנה של מאפייני הנרשמים לשירות התעסוקה, להשימם במשרות חדשות או להציע להם הכשרות.

הסיבה לכך הייתה השימוש בטופס רישום חלופי עם מיעוט שדות¹⁴⁸ באמצעות תשתיות ממשל זמין¹⁴⁹, השונה מהטופס המקוון הסטנדרטי שבו נוהג שירות התעסוקה להשתמש בשגרה. דרך עבודה זו נבעה מהעומס על אתר שירות התעסוקה, שמנע ממאות אלפי דורשי העבודה להירשם דרך אתר שירות התעסוקה, והפניית המובטלים להירשם על בסיס תשתיות המחשוב של ממשל

148 הטופס כלל שישה שדות חובה: מספר זהות; שם פרטי; שם משפחה; מספר טלפון; סיבת הרישום (התפטרות, פיטורין או חל"ת); וסוג התביעה (אבטלה או הבטחת הכנסה).

149 יחידה ממשלתית המפתחת אמצעים דיגיטליים עבור ממשלת ישראל כדי לאפשר לציבור לצרוך שירותים ומידע ממשלתי באופן מקוון.



זמין כדי למנוע את העומס על התשתיות של שירות התעסוקה ולאפשר להרחיב את מספר הנרשמים לשירות.

כדי להשלים את פערי הנתונים שהתקבלו מהרשומים בשירות התעסוקה, פנה שירות התעסוקה למובטלים בבקשה להשלים את הנתונים החסרים וכך לטייב את מאגר המידע.

משרד מבקר המדינה בחן את המידע שנאגר במערכת "בינה והשמה" (להלן - קובץ שירות התעסוקה) והעלה שנכון לסוף נובמבר 2020, כתשעה חודשים מתחילת המשבר, חסר לשירות התעסוקה מידע חשוב על עשרות אלפי מובטלים. להלן פירוט לגבי קטגוריות מרכזיות שבהן לא קיים מידע על אודות שיעור ניכר מהמובטלים.

לוח 6: מידע חסר על מובטלים בהתאם למידע שנאגר במערכת "בינה והשמה", נובמבר 2020

הקטגוריה	מספר המובטלים שהמידע חסר לגביהם מכלל המובטלים שטרם חזרו לעבודה (באלפים) ¹⁵⁰	השיעור מכלל המובטלים שטרם חזרו לעבודה
הנכונות לעבוד במשרה חלקית	132	20%
רמת מיומנות המחשוב	83	13%
רמת הידע בשפות כולל עברית	57	9%

על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שבלוח עולה כי עד נובמבר 2020 לא השלים שירות התעסוקה את כל המידע הנדרש על אודות הרשומים לשירותיו, וחלק מהמידע הרלוונטי עליהם אינו נמצא בידו. מבלי לדעת מהי רמת המיומנות במחשב או בשפות מסוימות, ייתכן שתיפגע השמתו של אותו מובטל או הפנייתו לסדנאות לשיפור מיומנויות ולקורסי הכשרה מקצועית. כמו כן, מידע על נכונותם של מובטלים לעבוד במשרה חלקית היה מאפשר לשירות התעסוקה להפנותם למשרות חלקיות בשכר נמוך, תוך הפניית תשומת ליבם לאפשרות לקבל מענק למובטל העובד בשכר נמוך במקרים רלוונטיים¹⁵¹.

ניסיונות להשלמת מידע חסר: בין תפקידיו של מתאם ההשמה בעת שגרה להשלים פרטים ולתקף את תשובותיהם של הרשומים לשירות התעסוקה. בעת משבר הקורונה

150 ניתוח זה מתבסס על כ-657,000 רשומות לאחר טיוב קובץ הנרשמים בשירות התעסוקה ממרץ 2020 שסווגו כתובעי אבטלה בלבד (ללא תובעי קצבת הבטחת הכנסה), והנתונים אודותם אינם כוללים תאריך חזרה לעבודה.

151 מבקר המדינה, **דוח מיוחד - ממצאי ביניים** (2020), "טיפול הממשלה במובטלים ובדורשי עבודה במשבר הקורונה קבלת נתונים חודשיים מהימנים מהמעסיקים על שכר עובדיהם".



התבסס מאגר המידע כאמור על תשובותיהם של הנרשמים, והשלמת הפרטים לא בוצעה באופן פרונטלי. במסגרת הסקר הטלפוני שנערך בספטמבר 2020 נשאלו הנרשמים לשירות התעסוקה, "האם שירות התעסוקה פנה אליך לצורך השלמת פרטים?". מתוך כלל המשיבים לשאלה זו השיבו 73% בשלילה. ממצאי הסקר הטלפוני מדגישים אף הן את העובדה ששירות התעסוקה טרם פנה לרבים מהרשומים לשירותיו לצורך טיוב המידע על אודותם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשירות התעסוקה לפעול להשלמת המידע ולתיקוף תשובותיהם של המובטלים.

בתשובה נוספת של שירות התעסוקה למשרד מבקר המדינה, מיוני 2021, הוא ציין כי במהלך משבר הקורונה ביצעו האזרחים רישום מרחוק באתר השירות, באתר GOV או באופן ידני באמצעות טפסים. בקרב הנרשמים דרך אתר השירות מתבצע תהליך מובנה, הכולל רשימת שדות חובה, כדי לוודא שתהליך טיוב המידע יתבצע באופן המיטבי. מנגד, הרישום דרך אתר GOV לא כלל שדות חובה והגדרה קשיחה של אפשרויות המילוי בשדות השונים. אשר על כן, במהלך השנה פנה השירות למובטלים בבקשה לטייב את המידע בעניינם באתר השירות (בעיקר בחודשים אוקטובר עד דצמבר). זאת ועוד, עובדי השירות פנו למובטלים בבקשה לטייב איתם את המידע במאגר השירות, ובפרט במהלך החודשים שבהם הלשכות היו פתוחות) בעיקר בין אמצע יוני 2020 לסוף אוגוסט אותה שנה. בזכות מאמצים אלה בסוף שנת 2020 המידע המטויב שבמאגר היה בשיעור של כ-90%. האוכלוסייה העיקרית שאליה לא הצליח שירות התעסוקה להגיע הם מנותקי הקשר.

2. **נתונים ששירות התעסוקה אינו דורש:** הרישום לשירות התעסוקה אמור להביא לידי כך שיתקבל מהנרשם מלוא המידע הנחוץ לזיהוי, וכן יאפשר לסייע לו בהשמה בעבודה או בהצטרפות לקורסי הכשרה שיאפשרו לו השמה עתידית.

עלה ששירות התעסוקה אינו דורש נתונים נוספים בעניין האפיון התעסוקתי של המובטל שיוכלו לסייע בגיבוש תוכניות תעסוקה עבורו ובשילובו בהכשרה מקצועית מתאימה ובהשמה. למשל, מידע על המקצוע הצבאי שלו; מגמות הלימוד בבית ספר תיכון, בדגש על מקצועות מוגברים; וידע בתחומים טכנולוגיים כגון תכנות מחשבים. הוא גם אינו נדרש למלא מידע מפורט על כישורי השפות שלו - עברית ואנגלית (מיומנויות של קריאה, דיבור וכתובה).

משרד מבקר המדינה ממליץ לשירות התעסוקה לבחון את הצורך לעדכן את טופס הרישום לשירות התעסוקה כדי להגדיר את האפיון התעסוקתי בצורה מדויקת יותר.



שיפור מיומנויות של מובטלים

גופים בין-לאומיים שונים צופים שינויים מרחיקי לכת בשוק העבודה בעקבות המהפכה הטכנולוגית המהירה¹⁵². מגמה זו מצריכה להכין את כוח העבודה בישראל לרכישת כישורים ומיומנויות, שיאפשרו לכל אדם לחזק את ההון האישי שלו לצורך המרת הכישורים במעבר בין מקצועות או בהתפתחות נדרשת בתוך המקצוע¹⁵³.

תוצאות מבחני PIAAC משנת 2015¹⁵⁴ לתלמידים ולבוגרים שמבצע ארגון ה-OECD מראות שכישורי הבוגרים בישראל חסרים הן מבחינת מנעד הכישורים הממוצע והן מבחינת רמת המיומנויות הבסיסיות¹⁵⁵. השינוי במיומנויות הנדרשות לשוק העבודה מחדד את הצורך במדיניות לפיתוח והתאמה של ההון האנושי לשוק העבודה המשתנה, ובפרט זה של צעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה, מובטלים להם קשיים במציאת עבודה ועובדים על סף פיטורים שאין ביקוש לידע ולמקצוע שרכשו¹⁵⁶.

לחלק מאוכלוסיית המובטלים שהם מחוץ לשוק העבודה יש פערים גדולים בכישורי יסוד. כדי להגדיל את סיכוייהם להשתלב בעבודה יש להקנות להם כישורי יסוד. הצוות לעידוד התעסוקה המליץ על הקניית כישורים כחלק מההכשרות המקצועיות וכן על תוכנית לשילוב כלים ולמידה דיגיטלית, ובכלל זאת כלים מותאמים לאוכלוסיות¹⁵⁷. הגידול הניכר במספר המובטלים בשל העצירה או ההאטה הניכרת של הכלכלה והמשק הוא אחד המרכיבים של משבר הקורונה.

תקופת היציאה ממשבר הקורונה יכולה לשמש הזדמנות ליישום אסטרטגיה כוללת לשיפור מיומנויות אישיות ותעסוקתיות הנדרשות בשוק העבודה ולצמצום הפערים הקיימים בפרט אצל המובטלים, שכן הם נמצאים מחוץ לשוק העבודה ופנויים במידה רבה יותר לשיפור מיומנויותיהם.

- 152 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ב** (2021), "פעולות המדינה להגדלת מספר העובדים בתעשיית ההיי-טק", עמ' 415 - 518.
- 153 שירות התעסוקה הישראלי, **התמשכות משבר הקורונה: הצורך בהתערבות מהירה וממוקדת לטובת עידוד תעסוקה ופיתוח הון אנושי** (אוגוסט 2020) (להלן - **התמשכות משבר הקורונה**).
- 154 סקר PIAAC הבין-לאומי להערכת כישורי בוגרים (מגיל 16 עד 65) (PIAAC - Programme for the International Assessment of Adult Competencies) של ארגון ה-OECD בוחן מיומנויות באוריינות קריאה וכתובה, אוריינות כמותית ויכולת פתרון בעיות בסביבה מתוקשבת ואת התאמת המיומנויות לצורכי שוק העבודה. הסקר בוצע במדינות ה-OECD ובכמה מדינות שותפות נוספות. המחזור הראשון של סקר PIAAC התבצע בשלושה סבבים: בשנים 2011 - 2012, 2014 - 2015 ו-2017: ישראל השתתפה בסבב השני, בין אפריל 2014 לינואר 2015, ועתידה להשתתף גם בסקר שייערך בשנים 2022 - 2023.
- 155 **הדוח "למידה לאורך החיים"**.
- 156 ועדת 2030, **דו"ח מסכם**.
- 157 **דוח מסכם**.



להלן תמונת המצב של שתי מיומנויות מרכזיות הרלוונטיות להשתלבות מובטלים בשוק התעסוקה, כפי שהם דיווחו בעת שנרשמו לשירות התעסוקה - מיומנות מחשובית ובקיאות בשפה העברית¹⁵⁸.

מיומנות מחשובית (אוריינות דיגיטלית)

אוריינות דיגיטלית זוהתה במחקרים כאחד משבעת הכישורים הנחוצים והחיוניים ביותר במאה ה-21 וכשוות ערך בחשיבותה לאוריינות קריאה ולאוריינות כמותית. בעידן של מהפכה טכנולוגית ייחודית ומהירה צפוי יתרון של ממש לעובדים שיודעים לעבוד בסביבה דיגיטלית ולהסתגל לשינויים טכנולוגיים במהירות. אוריינות דיגיטלית היא גם תנאי בסיסי להשתתפות במגוון פעילויות אחרות, כגון מיצוי זכויות ושימוש בשירותים ממשלתיים מקוונים וכן למידה מקוונת, בין היתר לשם שדרוג הכישורים והמסוגלות התעסוקתית. ברחבי העולם אנשים בעלי רמות אוריינות דיגיטלית גבוהות מועסקים בשיעור גדול יותר ומרוויחים יותר. ככלל, בעלי רמות אוריינות דיגיטלית בינוניות וגבוהות מרוויחים בממוצע 27% יותר מבעלי רמות אוריינות נמוכות, ובמדינות מסוימות כגון בריטניה, סינגפור וארה"ב הפער הוא של 50% ויותר. ארגון ה-OECD מעריך שקשר זה ילך ויתחזק בעתיד¹⁵⁹.

בעת הרישום לשירות התעסוקה נדרשים הנרשמים לדרג בין השאר את רמת המיומנות המחשובית שלהם. הדבר מאפשר פילוח של רמת המיומנות המחשובית של כל מובטל ומובטל. ניתן היה לצפות שמידע רלוונטי מקובץ זה ישמש תשתית לקבלת החלטות אצל הגופים העוסקים בהכשרות מקצועיות ובשיפור מיומנויות. ואולם, המידע נותר כאמור בשירות התעסוקה, באופן שאינו בידי גורמים אחרים העשויים להידרש לו, למשל לצורך בניית תוכניות הכשרה למובטלים. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני הקובץ של שירות התעסוקה לעניין מיומנות מחשובית. להלן הפרטים.

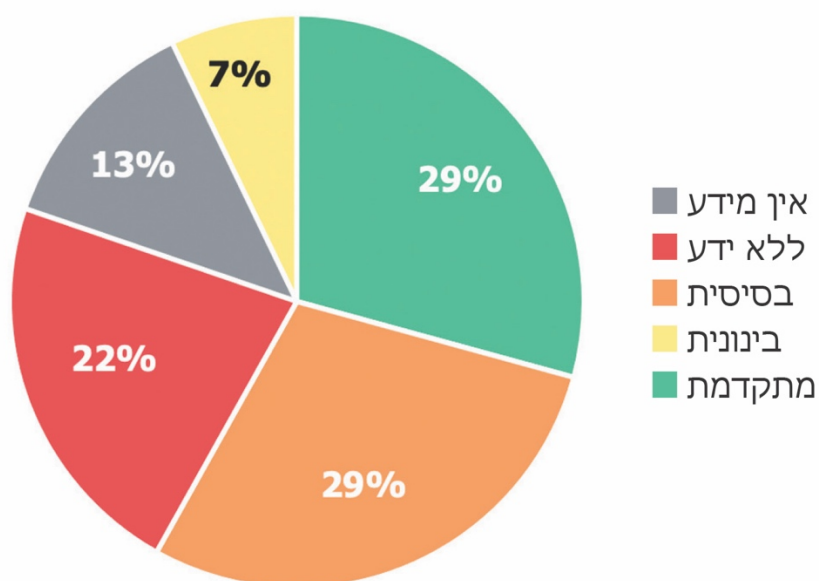
158 המיומנויות המדווחות בעת הרישום הן מיומנות מחשובית ושליטה בשפות.

159 הדוח "אוריינות דיגיטלית".



תרשים 51 להלן מציג את התפלגות רמת המיומנות המחשובית של המובטלים על פי דיווחיהם, בהתבסס על הקובץ שהתקבל משירות התעסוקה¹⁶⁰ בנוגע למובטלים הרשומים בו:

תרשים 51: התפלגות רמת המיומנות המחשובית בקרב המובטלים, נובמבר 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 51 עולה כי יותר ממחצית המובטלים דיווחו שאין להם כלל מיומנות מחשובית או שהם בעלי מיומנות מחשובית בסיסית בלבד. מדובר בכ-335,000 מובטלים ללא מיומנות מחשוב המתאימה לשוק העבודה.

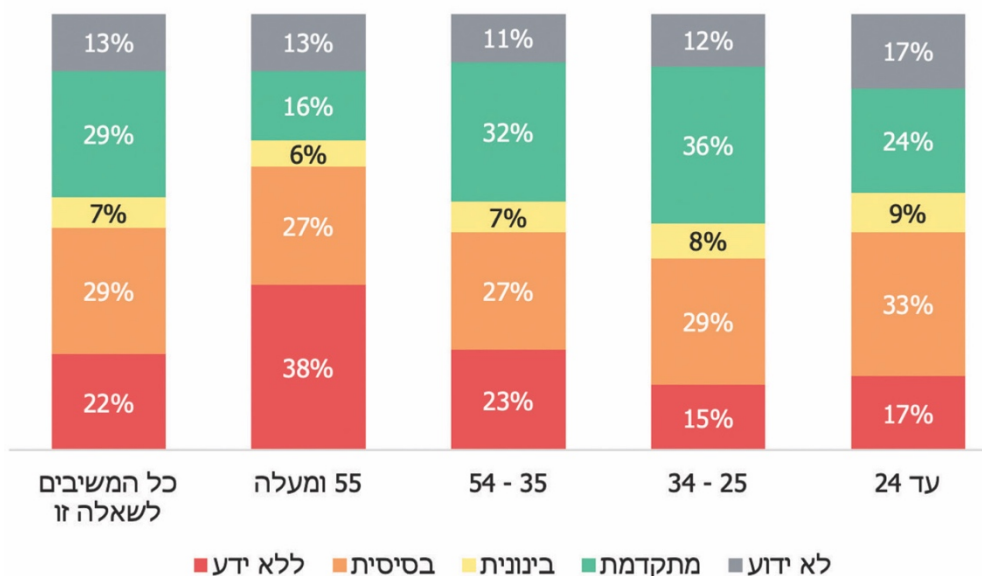
משרד מבקר המדינה ניתח את רמת המיומנות המחשובית שעליה דיווחו המובטלים על פי מאפיינים שונים. הניתוח מעלה פערים ניכרים בקרב קבוצות אוכלוסייה מסוימות, כמפורט להלן:

¹⁶⁰ מבוסס על דיווח עצמי של דורש העבודה. הניתוח מתבסס על כ-657,000 רשומות לאחר טיוב קובץ הנרשמים בשירות התעסוקה, החל במרץ 2020, המסווגים כתובעי קצבת אבטלה בלבד (ולא הבטחת הכנסה) ועד נובמבר 2020 לא חזרו לעבודה.



1. **הגיל:** להלן פילוח המיומנות המחשובית שעליה דיווחו המובטלים יחסית לגילם:

תרשים 52: פילוח המיומנות המחשובית יחסית לגיל, נובמבר 2020



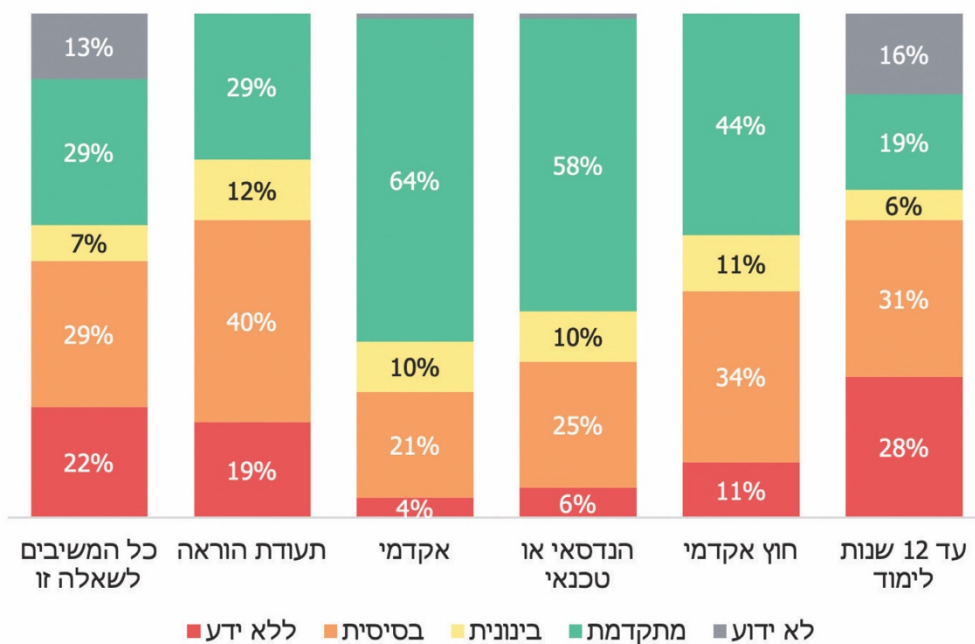
על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 52 עולה כי קרוב לשני שלישים (כ-65%) מהמובטלים בני 55 ומעלה דיווחו כי הם חסרי מיומנות מחשובית או שרמת המיומנות המחשובית שלהם בסיסית בלבד. ואולם, חוסר במיומנות מחשובית אינו נחלתם של המבוגרים בלבד - כמחצית מהצעירים עד גיל 24 מדווחים על עצמם כחסרי מיומנות מחשובית או בעלי רמת מיומנות בסיסית בלבד.



2. **רמת ההשכלה:** להלן פילוח המיומנות המחשובית שעליה דיווחו המובטלים יחסית להשכלתם:

תרשים 53: פילוח המיומנות המחשובית יחסית להשכלה, נובמבר 2020



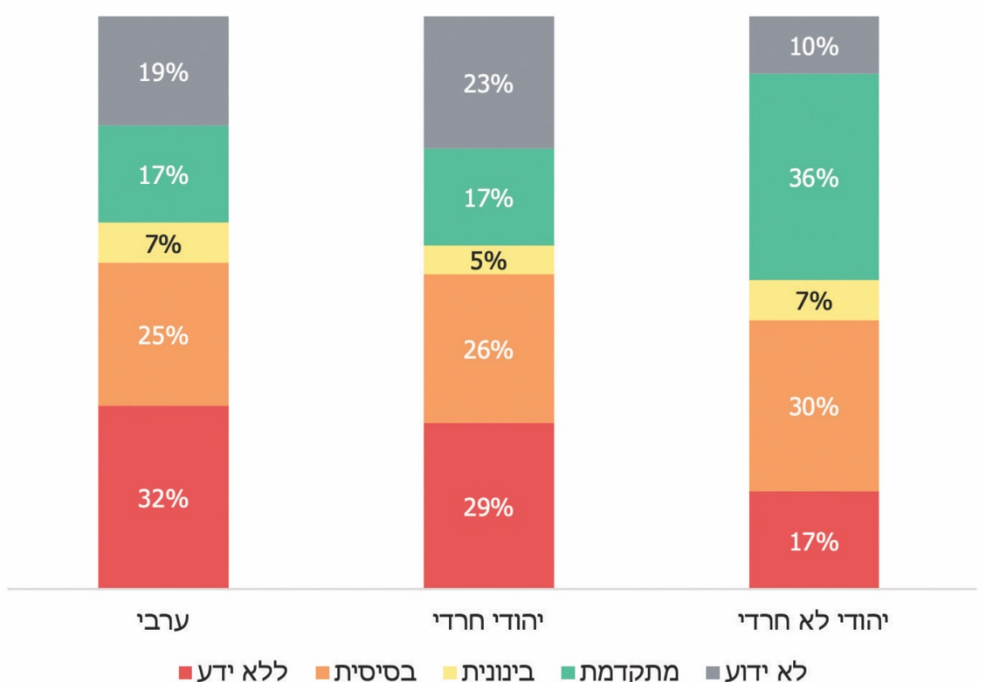
על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים עולה ששתי הקבוצות הבולטות שדיווחו על עצמן כחסרי מיומנות מחשובית או בעלי מיומנות בסיסית בלבד הם בעלי רמת השכלה של עד 12 שנות לימוד ובעלי תעודת הוראה (59% בקרב כל אחת מהקבוצות). זאת לעומת 51% בקרב כלל המדווחים.



3. **שיוך דתי:** להלן פילוח המיומנות המחשובית שעליה דיווחו המובטלים בהתאם לשיוכם הדתי:

תרשים 54: **פילוח המיומנות המחשובית בהתאם לסוג האוכלוסייה: יהודים, יהודים-חרדים וערבים, נובמבר 2020**



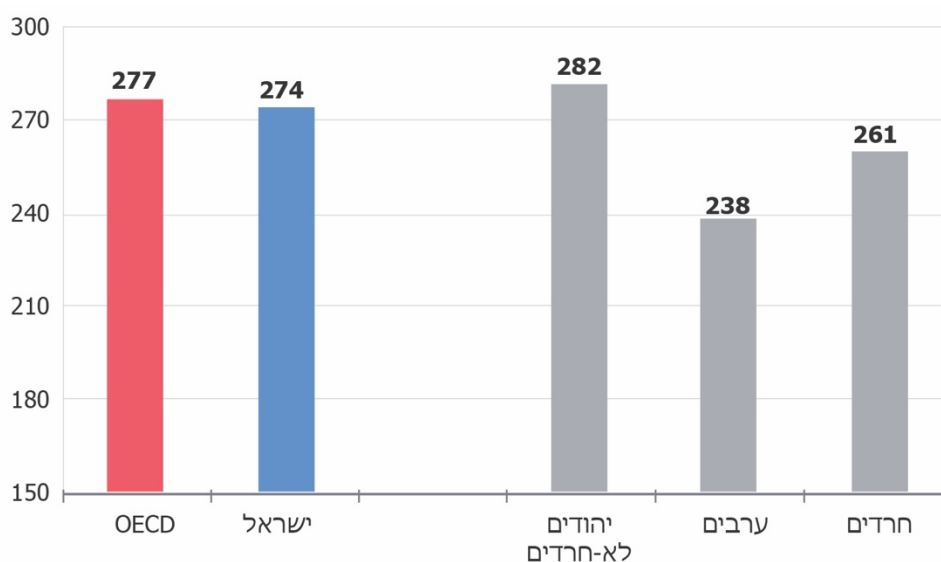
על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים עולה כי בקרב מובטלים מהחברה הערבית והחרדית יש שיעור גדול יחסית של חוסר במידע לגבי רמת המיומנות המחשובית (19% ו-23% בהתאמה). בקרב החברה היהודית הלא-חרדית שיעור המדווחים על רמה מתקדמת יותר מכפול מאשר בקרב החברה החרדית והערבית - 36% לעומת 17%.

הפער במיומנות המחשובית בקרב החברה החרדית והערבית עולה בקנה אחד עם מחקרים ודוחות קודמים בעניין הפער הדיגיטלי בישראל. למשל, הציון הממוצע שקיבלו חרדים וערבים במבחן פתרון בעיות בסביבה מתקדמת בסקר PIACC היה נמוך בהרבה מהציון הממוצע ב-OECD בכלל ובישראל בפרט¹⁶¹.



תרשים 55: הציון הממוצע במבחן פתרון בעיות בסביבה מתקשבת בסקר PIAAC של מדינות ה-OECD ושל ישראל, גילי 16 - 65, לפי קבוצות אוכלוסייה, 2015



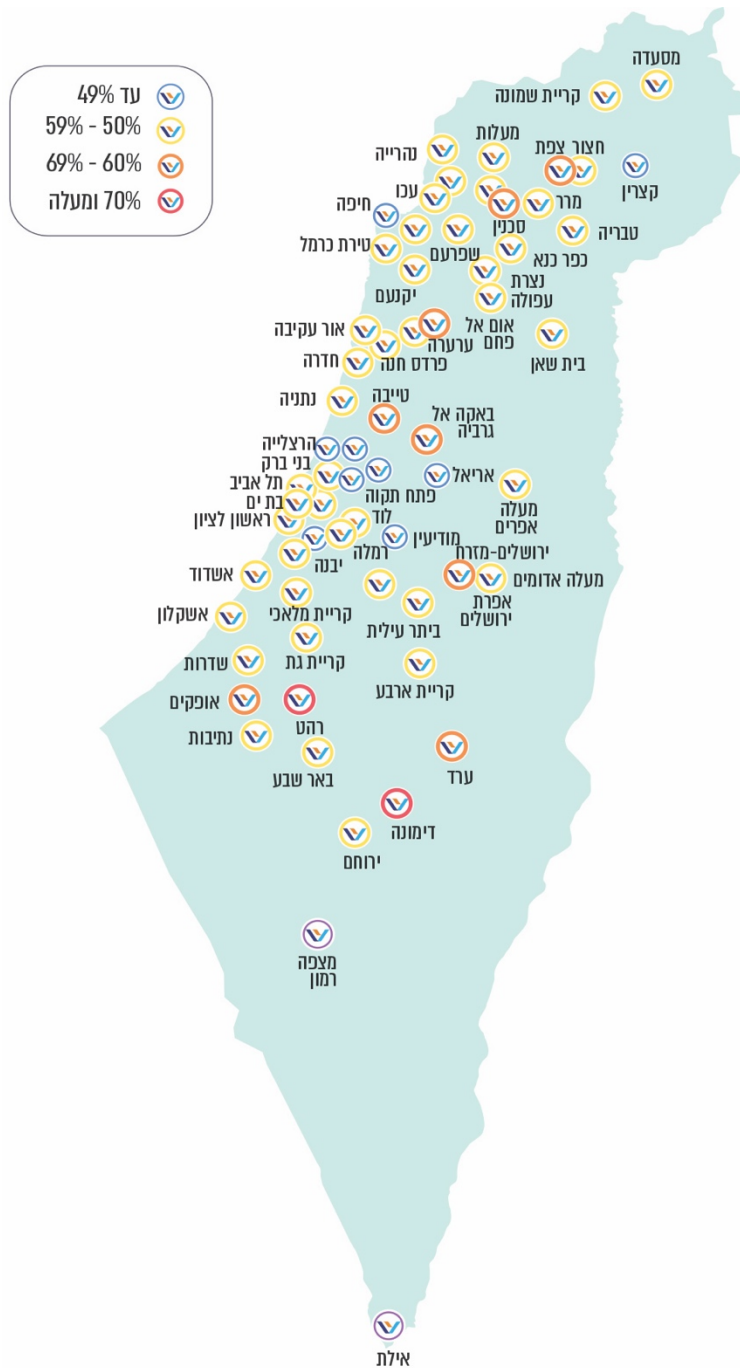
על פי נתוני PIAAC, הלמ"ס ומשרד הכלכלה והתעשייה¹⁶².

4. **לפי מיקום השכנה:** להלן בתרשים 56 יוצגו נתונים על מספר המובטלים שדיווחו על היעדר מיומנות מחשוב או על רמת מיומנות מחשוב בסיסית בלבד, לפי מיקום לשכת שירות התעסוקה, נובמבר 2020.

¹⁶² הלמ"ס, מיומנויות בוגרים בישראל, 2014 - 2015, פרסום מס' 1640 (2016), לוחות 19, 23; מרים גרינשטיין, מיומנויות ותעסוקה באוכלוסייה החרדית - ניתוחים מיוחדים מתוצאות סקר המיומנויות PIAAC (משרד הכלכלה, 2017), עמ' 17.



תרשים 56: מספר המובטלים שדיווחו על היעדר מיומנות מחשוב או על רמת מיומנות מחשוב בסיסית בלבד, לפי הלשכה, נובמבר 2020



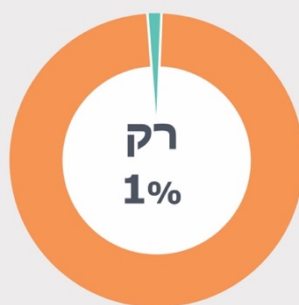
על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי לפי דיווחי המובטלים קיימת רמת מיומנויות מחשב נמוכה בפריסה ארצית, וכי הרמה נמוכה יותר בפריפריה. הנתונים בחלוקה לפי לשכה ממחישים את החשיבות בשיתוף המידע הקיים בשירות התעסוקה עם זרוע העבודה וגורמים אחרים כגון השלטון המקומי, שיכולים לפעול לשיפור המיומנות המחשובית של המובטלים. ישנה חשיבות לשיתוף המידע על מאפייני המובטלים כיוון שניתן לפתח באמצעותו תוכניות לשיפור המיומנויות בהלימה למקום מגוריהם. עם זאת, עלה כאמור כי נושא שיתוף המידע של שירות התעסוקה, על מאפייני הרשומים לשירותיו, עם זרוע העבודה ורשויות מקומיות טרם הוסדר.

הפעילות הממשלתית להקניית אוריינות דיגיטלית בקרב מבוגרים

השתתפו בתוכניות ב-2019
מהאוכלוסייה שברמת אוריינות
דיגיטלית נמוכה



בדוח בנושא "הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים" הצביע מבקר המדינה על כך שהצורך הגדול באוכלוסייה הישראלית להגברת האוריינות הדיגיטלית מקבל מענה חלקי בלבד במסגרת כלל הפעילות של הגופים הממשלתיים שעוסקים בכך - מטה ישראל דיגיטלית, משרד העבודה, משרד המדע ושירות התעסוקה¹⁶³. מבין כ-3,665,000 איש בגיל העבודה (18 - 64) שרמת האוריינות הדיגיטלית שלהם הייתה נמוכה בשנת 2019 (בהנחה ששיעורי האוכלוסייה ברמת אוריינות נמוכה לא השתנו במידה ניכרת בין שנת 2015 לשנת 2019)¹⁶⁴, כ-44,800 איש השתתפו בשנת 2019 בתוכנית ממשלתית מודרכת כלשהי להקניית אוריינות דיגיטלית, קרי רק כ-1%¹⁶⁵.

163 הדוח "אוריינות דיגיטלית".

164 מהם כ-1,533,000 חסרי מיומנות דיגיטלית בסיסית, ועוד כ-2,132,000 בעלי מיומנות נמוכה - רמה 1 ומטה, לפי יישום תוצאות מבחן PIAAC 2015 על נתוני האוכלוסייה של 2019. ייתכן כמובן ששיעור האוכלוסייה בעלי רמות אוריינות נמוכות השתנה מאז 2015 ועד מועד הביקורת, אך אין בנמצא מדד עדכני לכך. גודל האוכלוסייה חושב על בסיס נתוני הלמ"ס.

165 המשתתפים בתוכניות הם מי שהשתתפו בתוכניות אוריינות דיגיטלית מודרכות של משרד המדע, ישראל דיגיטלית, שירות התעסוקה או מרכזי ההכוון של משרד העבודה. הנתון אינו כולל את מי שהשתתפו אך ורק בקורסים מקוונים שאינם כוללים ליווי או הדרכה.



לפי הדוח, כל משרד ראה עצמו כמוביל בתחום, ואין גורם או צוות המתכלל בפועל בין הגופים את ההיבטים של קהלי היעד והיקף המשתתפים.

בדוח "הקניית אוריינות דיגיטלית" המליץ מבקר המדינה שהגורמים הרלוונטיים - מטה ישראל דיגיטלית משרד העבודה משרד המדע בשיתוף שירות התעסוקה ומשרד האוצר - יתכננו ויפעלו במשותף כדי להגדיל במידה ניכרת את שיעור הפעולות לקידום האוריינות הדיגיטלית תוך שימת לב להיקף העצום של האוכלוסיות הזקוקות לכך ולצורך בהגברת המודעות בהנגשת השירותים באיסוף נתונים ובמידה. זאת לשם הקטנת הפערים בתוך החברה המשך הצמיחה ושילוב מיטבי של אוכלוסיות מעוטות מיומנויות דיגיטליות בשוק העבודה המשתנה ובפרט החרדית והערבית ובאופן זה גם יקודם מיצובה הבין-לאומי של ישראל בתחום האוריינות הדיגיטלית. פעולות אלו צפיות לתרום לצמצום הפער הדיגיטלי ואיתו גם להקטנת הפער החברתי-כלכלי ובהמשך לשיפור פריון העבודה במשק - נושא החשוב בפרט בעת המשבר הכלכלי הנלווה למגפת הקורונה.

הנגשת קורסים למובטלים בתקופת משבר הקורונה: עם תחילת משבר הקורונה פעל שירות התעסוקה עם מטה ישראל דיגיטלית במשרד הדיגיטל הלאומי¹⁶⁶ להנגשת קורסים לשיפור מיומנויות המחשוב על תשתית דיגיטלית באתר campus.il¹⁶⁷. ואולם, מעצם היות קורסים אלו קורסים מקוונים, ספק אם הם מתאימים לחסרים ידע בסיסי, מה גם, כמוצג לעיל, שרבים מהמובטלים הם חסרי ידע או בעלי ידע בסיסי במיומנויות מחשוב ובהן קבוצות חברתיות - חרדים וערבים - שלחלקן אין נגישות לאמצעים דיגיטליים כגון מחשב. לקבוצות אלה אין ברוב המקרים הכלים והמיומנויות הבסיסיות כדי לגשת באופן עצמאי ללימוד מקוון, והן יזדקקו גם להדרכה פונטלית¹⁶⁸.

משרד הדיגיטל הלאומי מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי מתוך הבנה שקהל היעד עשוי להתקשות במעבר ללימוד מקוון, נעשו בתוכנית כמה שינויים והוטמעו בה כמה מהלכים שנועדו לסייע בגישור בין אוכלוסיית היעד לבין כלי הלימוד המקוונים. שינויים, התאמות ותמיכה זו נועדו לאפשר למועמדים נעדרי אוריינות דיגיטלית להשתתף בקורסי למידה מקוונים. בפועל, פעולות אלו איפשרו לכ-1,200 משתתפים נעדרי אוריינות דיגיטלית בסיסית להשתתף ביותר מ-80 קורסים מקוונים שהוצעו.

משרד העבודה והרווחה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2021 כי הוא בונה קורס מקוון ללימוד אוריינות דיגיטלית כפילוט ייחודי המיועד לשיפור המסוגלות התעסוקתית ולפיתוח כישורים למציאת עבודה ולקידום השתלבות מחודשת בשוק העבודה.

166 משרד הדיגיטל הלאומי בוטל בהחלטת ממשלה 135 מיום 19.7.21 תחתיו הוקם מערך הדיגיטל הלאומי במשרד הכלכלה, ואילו הועברו רשות התקשוב והמשלה ומטה המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית".

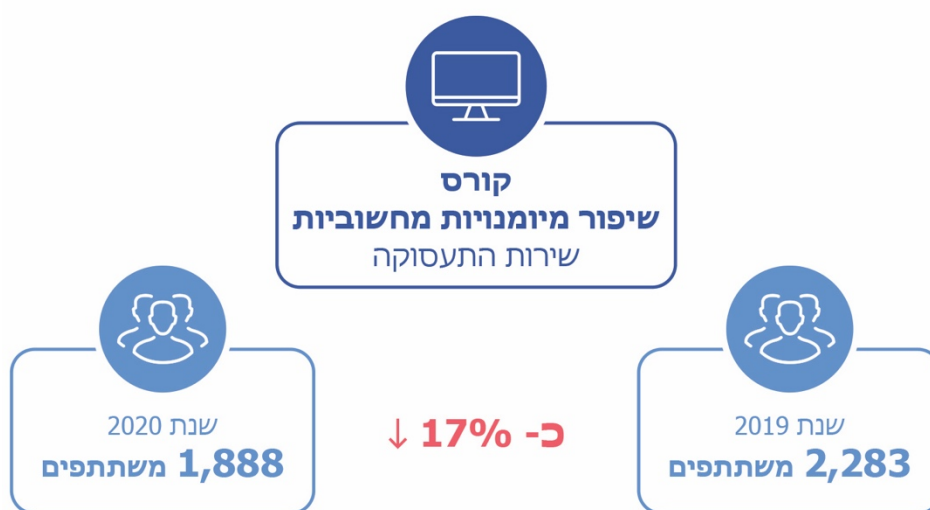
167 אתר מקוון הכולל מגוון קורסים בחינם. האתר החל לפעול כפילוט בסוף שנת 2016 ובאופן מלא בסוף 2018. בסוף שנת 2019 כלל האתר 58 קורסים אקדמיים, 22 קורסי הכשרה מקצועית וכישורי המאה ה-21, קורס הכנה למבחן הפסיכומטרי ו-85 קורסי פיתוח מקצועי לעובדי מדינה.

168 הדוח "אוריינות דיגיטלית".



עלה כי בין שנת 2019 לשנת 2020 מספר המשתתפים בקורסים לשיפור מיומנויות מחשוביות של שירות התעסוקה פחת מ-2,283 ל-1,888 (הפחתה בסך כ-17%). זאת למול כ-335,000 מובטלים שדיווחו כי אין להם מיומנות מחשובית כלל או שהם בעלי מיומנות מחשובית בסיסית בלבד.

תרשים 57: מספר המשתתפים בקורסים של שירות התעסוקה למיומנויות מחשוב, 2019, 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנכ"ל שירות התעסוקה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2021 כי בשירות התעסוקה מבוצעות פניות יזומות לרשומים לשירותיו (Nudge) לצורך הצעות להשתתף בהכשרות ובקורסים, תוך שילוב בין פניות דיגיטליות לפניות טלפוניות. אם לשירות היה תקציב גדול יותר, היו פותחים קורסים נוספים, למשל אוריינות דיגיטלית. עם זאת, אף ששירות התעסוקה פנה למשרד האוצר בבקשה לתוספת תקציב עבור הפעלת הקורסים, תוספת התקציב התקבלה באיחור רב ולא כללה את מלוא התקציב הנדרש לשם הפעלת הקורסים.

הממונה על זרוע העבודה דאז מסר למבקר המדינה בדצמבר 2020 כי לדעתו מדינת ישראל לא ניצלה מספיק את המצב כדי למצות את הפוטנציאל להכשרות מקצועיות ולשיפור מיומנויות, ומבחינה זו שנת 2020 היא שנה אבודה.



מומלץ כי שירות התעסוקה, בשיתוף ישראל דיגיטלית וגורמי הכשרה מקצועית נוספים, יפעלו יחד לנצל את תקופת משבר הקורונה והיציאה ממנה לצורך קידום האוריינות הדיגיטלית של כ-335,000 מובטלים המקבלים קצבת אבטלה ודיווחו על חוסר ידע במיומנות דיגיטלית או רמה בסיסית בלבד. פעולה זו עשויה לתרום להשתלבות מוצלחת יותר של המובטלים בשוק העבודה ולשיפור הפריור בטווח הארוך. עוד מומלץ כי ייוזם ההכשרה המקצועית בנושא האוריינות הדיגיטלית יותאם לפריסה הגיאוגרפית והחברתית של המחוזות ושל קבוצות האוכלוסייה שדיווחו על מיומנות נמוכה בתחום זה.

הקניית השפה העברית למובטלים מהחברה הערבית

ממחקר שהתפרסם עולה שלגברים ונשים מהחברה הערבית בגילי העבודה העיקריים שרמת בקיאותם בעברית גבוהה סיכויים רבים יותר להיות מועסקים מאלה שבקיאותם בעברית נמוכה, ושכרם גבוה יותר. הסרת חסם השפה יכולה לצמצם במידה ניכרת את הפערים ברמת ההון האנושי בין ערבים ליהודים ולתרום להשתלבות של הערבים בכלכלה ובחברה הישראלית¹⁶⁹. הצורך בשליטה בשפה העברית הוא גם אחד החסמים המגבילים השתתפות של חלקים מהחברה הערבית בהכשרות מקצועיות¹⁷⁰. גם ועדת 2030¹⁷¹ המליצה לקדם את הקניית מיומנויות הבסיס לאוכלוסיות שבהן מזוהה חוסר ממש, כדוגמת עברית לחברה הערבית, וזאת בהתאם לצרכים שיזוהו בשוק העבודה.

במסגרת הרישום לשירות התעסוקה, הנרשמים נדרשים לדרג בין השאר את רמת הבקיאות שלהם בעברית. ולכן הקובץ שבשירות התעסוקה מכיל מידע מפורט עד כדי ציון מספרי זהות, על בסיס דיווח עצמי, המאפשר בין השאר פילוח של רמת הבקיאות בעברית בקרב המובטלים. מומלץ כי מידע רלוונטי מקובץ זה ישמש תשתית לקבלת החלטות של הגופים העוסקים בהכשרות מקצועיות ושיפור מיומנויות. עם זאת, עלה כי אין בידי הגופים שלעיל מידע זה של שירות התעסוקה. משרד מבקר המדינה ניתח את הקובץ לעניין הבקיאות בעברית של המובטלים. להלן הפרטים:

מניתוח נתוני המובטלים שעד נובמבר 2020 לא חזרו לעבודה, כפי שהועברו למבקר המדינה משירות התעסוקה, עולה כי כ-22% מתוכם מגיעים מהחברה הערבית (כ-144,000). להלן התפלגות רמת הבקיאות בעברית שעליה דיווחו מובטלים מהחברה הערבית, על פי הנתונים לנובמבר 2020:

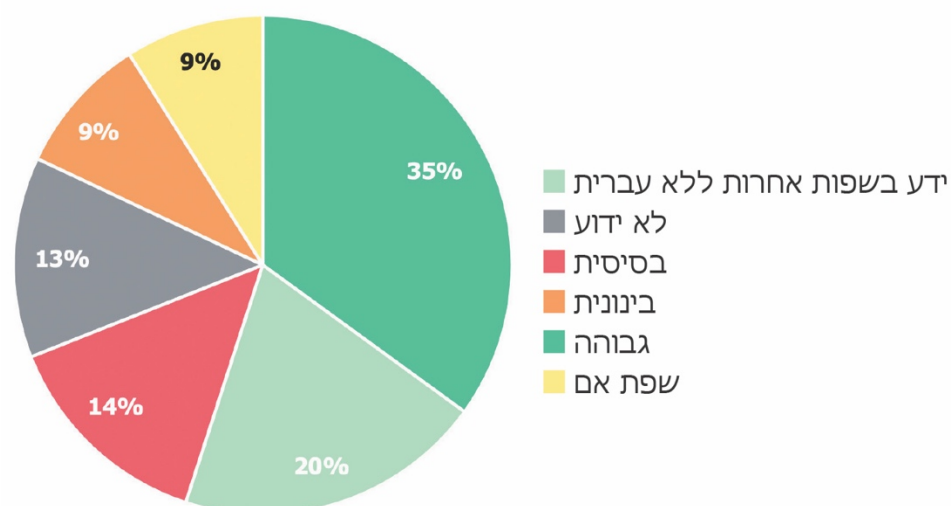
169 מכון אהרון למדיניות כלכלית, המרכז הבינתחומי הרצליה, **התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם** (ספטמבר 2020) (להלן - **התשואה לידע**).

170 הדוח "למידה לאורך החיים".

171 ועדת 2030, **דו"ח מסכם**.



תרשים 58: רמת הבקאות בעברית בקרב מובטלים מהחברה הערבית, נובמבר 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 58 עולה כי 34% מ-144,000 המובטלים הערבים דיווחו על רמת עברית בסיסית בלבד או על ידע בשפות אחרות שאינן עברית (כ-50,000), וכי 44% דיווחו על עברית ברמה גבוהה או שפת אם.

מנגד, בביקורת עלה כי בשנת 2020 היו רק 66 משתתפים בקורס עברית תעסוקתית של שירות התעסוקה, פחות אף משנת 2019, שבה היו 98 משתתפים (צמצום של 33%).



תרשים 59: מספר המשתתפים בקורס עברית תעסוקתית, 2019, 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנכ"ל שירות התעסוקה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2021 כי שירות התעסוקה היה פותח קורסים נוספים כדוגמת הקורסים לאוריינות דיגיטלית, ובכלל זה קורסים לעברית תעסוקתית, ואולם נוכח מגבלת התקציב הדבר לא נעשה. הוא הוסיף וציין כי השירות פנה למשרד האוצר בבקשה לתוספת תקציב עבור קורסים, אך התקציב התקבל באיחור ולא יועד למימון הפעלת הקורסים.

משרד מבקר המדינה ניתח את רמת הבקאות בעברית שעליה דיווחו מובטלים מהחברה הערבית בהתאם למאפיינים שונים שלהם. מהניתוח עלה כי פערי השפה בולטים במיוחד בקרב קבוצות מסוימות, כמפורט להלן¹⁷²:

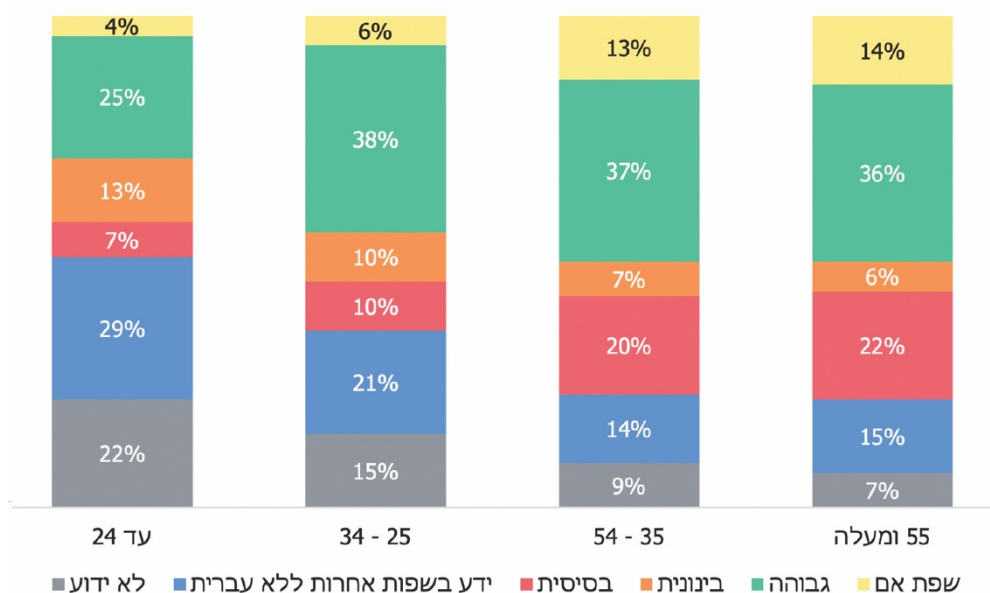
1. **הגיל:** במחקרים נמצא כי ככל שרכישת השפה מתחילה בגיל מוקדם יותר כך התרומה לתעסוקה ולפריון גדולה יותר¹⁷³. להלן פילוח רמת הידע בעברית שעליה דיווחו מובטלים מהחברה הערבית בהתאם לגילם:

172 הניתוח של רמת הבקאות בעברית מתבסס על כ-144,000 רשומות הכוללות רק את הרשומים בשירות התעסוקה מקרב החברה הערבית, התובעים קצבת אבטלה בלבד, ואשר עד נובמבר 2020 לא חזרו לעבודה.

173 **התשובה לידע.**



תרשים 60: פילוח רמת הידע בעברית בקרב מובטלים מהחברה הערבית בהתאם לגיל, נובמבר 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים זה מצביע על פער ברמת הידע בעברית בקרב מובטלים צעירים עד גיל 24. בקרב קבוצה זו דיווחו 29% בלבד על רמה גבוהה או רמת שפת אם בעברית לעומת 50% בקרב בני 35 ומעלה. למעשה, ככל שהמובטל מבוגר יותר ובעל ותק רב יותר בשוק העבודה עולה רמת המיומנות בעברית. נתונים אלה עולים בקנה אחד עם מחקר שבוצע על ידי הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, שממנו עולה בין השאר כי שיעור התלמידים בשתי רמות הבקיאות הנמוכות הסתכם בשנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) ב-31% (13% מתחת לרמה הנמוכה ו-18% ברמה הנמוכה), ורק 24% מהתלמידים נמצאו בשתי הרמות הגבוהות ביותר¹⁷⁴.

יצוין כי החל משנת הלימודים התשע"ו (ספטמבר 2015 - אוגוסט 2016) מפעיל משרד החינוך תוכנית בקרב תלמידי החברה הערבית בכל שכבות הגיל, שמטרתה לחזק את שליטתם בשפה העברית המדוברת. בבסיס התוכנית עומדת ההכרה כי קידום ידיעת

174 הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, משרד החינוך, **עברית כשפה שניה לתלמידים דוברי ערבית**, נתוני תשע"ח (אוקטובר 2018).

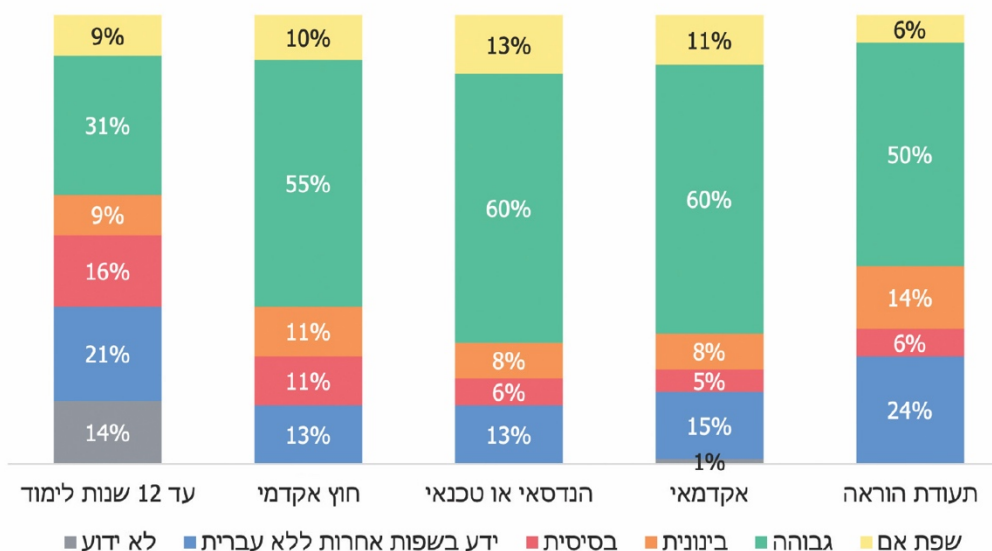


השפה העברית בכלל והשפה המדוברת בפרט בקרב התלמידים דוברי הערבית הוא צורך חיוני כבסיס לתקשורת ולמעורבות חברתית ותרבותית¹⁷⁵.

משרד החינוך מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2021, כי ביצע מחקר הערכה בנוגע לתוכנית ללימוד השפה העברית בקרב דוברי ערבית; ממצאי המחקר הוגשו בינואר 2019, ועולה מהם, בין השאר, כלהלן: מיומנויות התקשורת וההבעה של תלמידים רבים בחברה הערבית נמוכות יחסית; התוכנית על כל רכיביה אינה מיושמת במרבית בתי הספר שהשתתפו במחקר; רמת התקשורת של התלמידים בשפה העברית הדבורה נמוכה יחסית; כמה חסמים הקשורים בהיבטים פדגוגיים, ארגוניים וניהוליים עשויים לעכב ואף לסכל את השגת מטרות התוכנית, למשל - מעט מדי שעות הוראה לעברית דבורה, הקצאת זמן מועטה לתרגול של שיח ודיבור בעברית, תשתיות טכנולוגיות לא אמינות והכשרה לא מספקת למורים. בעקבות ממצאי המחקר ביצע המשרד בשנת 2019 שני תהליכים מרכזיים: פיילוט אולפני עברית בכ-100 בתי ספר תיכוניים ויסודיים ובניית תשתית אוצר מילים עדכנית. על בסיס הצלחת הפיילוט הוחל בשנת 2020 בביצוע התוכנית המערכתית בעברית, ובכוונת המשרד אף להרחיב את התוכנית.

2. **רמת ההשכלה:** להלן פילוח רמת הידע בעברית שעליה דיווחו מובטלים מהחברה הערבית בהתאם לרמת השכלתם:

תרשים 61: פילוח רמת הידע בעברית בקרב מובטלים מהחברה הערבית בהתאם להשכלה, נובמבר 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

175 https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=56&REF_GUID=%7BA5D58CB6-3E9C-4F34-9FA3-85EACB43BD05%7D

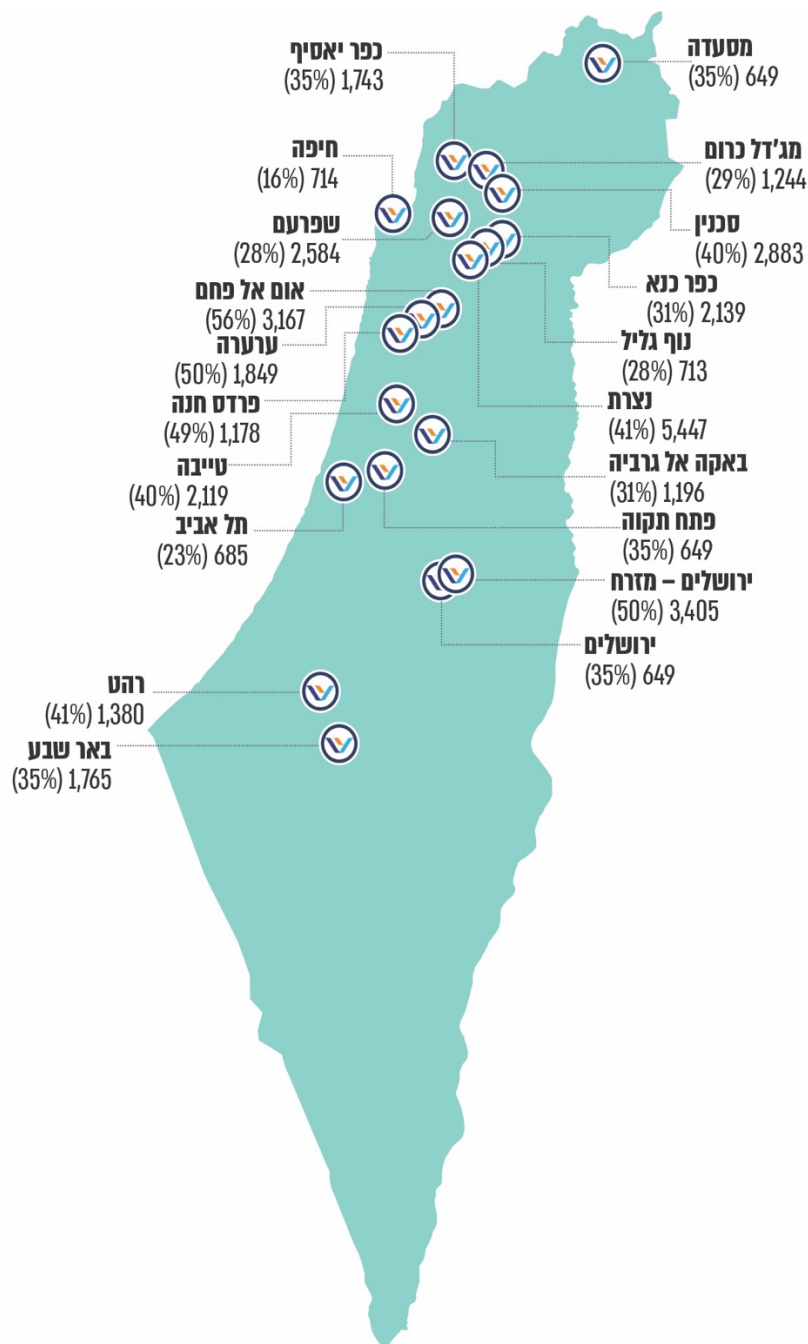


מהתרשים עולה כי שיעור המדווחים על רמת עברית גבוהה או ברמת שפת אם קטן בקרב מובטלים אשר להם עד 12 שנות לימוד (40%). לעומתם, שיעור גדול מקרב בעלי תואר אקדמי וכן הנדסאים וטכנאים מדווחים על עברית ברמה גבוהה או ברמת שפת אם (71%-73% בהתאמה). רק 56% מקרב בעלי תעודת הוראה מהחברה הערבית מדווחים על רמת עברית גבוהה או ברמת שפת אם.

3. **היישוב:** להלן פירוט עשרים הלשכות שבהן מספר המדווחים הגדול ביותר על רמת עברית בסיסית או על ידע בשפות שאינן עברית בלבד:



תרשים 62: לשכות עם מספר מדווחים גדול על רמת עברית בסיסית או על ידע בשפות שאינן עברית, נובמבר 2020



על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה שבלשכות התעסוקה הממוקמות בערים מעורבות, כגון תל אביב-יפו וחיפה, שיעור קטן יותר של מובטלים המדווחים על שליטה נמוכה בעברית. לעומת זאת, בלשכות התעסוקה שבהן מרוכזת אוכלוסייה מהחברה הערבית, כמו אום אל-פחם, ערערה ומזרח ירושלים, שיעור גדול (50% ויותר) של מובטלים המדווחים על שליטה נמוכה בעברית. בדומה לאמור לגבי מיומנויות מחשבוניות, הנתונים בחלוקה לפי לשכה ממחישים את החשיבות בשיתוף המידע בין שירות התעסוקה לזרוע העבודה ועם גורמים אחרים, כגון השלטון המקומי, שיכולים לפעול לשיפור השפה העברית של מובטלים.

מנכ"ל שירות התעסוקה מסר כאמור למשרד מבקר המדינה בינואר 2021 כי אם לשירות היה תקציב גדול יותר, היו פותחים קורסים נוספים, למשל לעברית תעסוקתית. עם זאת, אף שביקשו מהאוצר תקציבים לקורסים, הסכום שקיבלו היה באיחור רב ולא כלל כסף לקורסים.

מומלץ כי שירות התעסוקה, זרוע העבודה ומשרד האוצר יכינו תוכנית לשיפור השפה העברית בקרב המובטלים, וזאת בהתבסס על נתוני שירות התעסוקה ובהתאם לריכוזי האוכלוסייה הרלוונטיים. עוד מומלץ כי משרד החינוך יעקוב אחר תוצאות תוכניתו לחיזוק השפה העברית בקרב תלמידים בחברה הערבית. הכול כדי להגדיל את סיכויי השתלבותם של צעירים בני החברה הערבית במדינה בכלל ובשוק התעסוקה בפרט.



הצורך בתיאום ובשיתוף פעולה בכל הקשור להקניית כישורים ומיומנויות מתחדד בדוח זה; בפרט בתקופה שבה מחד נמצאים מובטלים בעלי פערים במיומנויות מחשבוניות ובידיעת השפה העברית - כפי שהוצג לעיל - מחוץ למעגל התעסוקה ומקבלים דמי אבטלה ומאידך ישנה האפשרות לגורמים הרלוונטיים לסייע להם לשפר את הכישורים והמיומנויות ולהקל את שילובם מחדש בשוק התעסוקה כאשר זה יתאפשר.

בתשובתו מסר אגף תקציבים כי אכן יש צורך בשיפור מיומנויות העובדים על מנת לקדם את השתלבותם בתעסוקה וכך להגדיל את פריון העבודה, אך יש לעשות זאת בשים לב למיומנויות הקיימות, להשקעה הנדרשת, למסוגלות ולרצון של הפרט להשקיע בכך.

משרד העבודה הרווחה מסר כי התניית הארכת תקופת הזכאות בהכשרה מקצועית או בהקניית כישורים, תאפשר ללומדים לסיים את הכשרתם, להשתלב בשוק התעסוקה ולא לפרוש בשל קושי כלכלי.



נוכח הפערים במיומנות המחשובית ובשפה העברית ולצורך השתלבותם של מובטלים בעלי מיומנויות נמוכות בשוק העבודה, יש חשיבות לתמרץ מובטלים לשפר את מיומנויותיהם במהלך תקופת הזכאות לדמי אבטלה, שהוארכה כאמור עד יוני 2021. מומלץ כי זרוע העבודה ושירות התעסוקה, בשיתוף משרד האוצר, יכינו תוכנית מתכללת המתבססת על נתונים שהוצגו בדוח וכן על הצלבות של נתונים מינהליים נוספים כדי לתמרץ את האוכלוסייה הזקוקה לשיפור מיידי של מיומנויות המחשוב והבקיאות בשפה העברית לעשות כן בתקופת קבלת דמי האבטלה. בין היתר מוצע שהמשרדים אשר יכינו את התוכנית יתייעצו עם השלטון המקומי וגורמים רלוונטיים נוספים במגזר השלישי המכירים את מאפייני האוכלוסיות השונות ותיבנה לפי האזורים הגיאוגרפיים הרלוונטיים.

הפעילות הממשלתית בתחום התעסוקה

המלצות ועדת 2030 והצוות לעידוד התעסוקה

ועדת 2030 פעלה קודם למשבר הקורונה, בין השנים 2017 - 2019. תפקידיה היו לגבש המלצות שמטרתן להגדיל את היקפי התעסוקה בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בשוק העבודה וקידומן, שיפור רמת המיומנויות והכישורים של העובדים ומידת התאמתם לצורכי המשק וחזיון היערכות הממשלה לשוק העבודה המשתנה. הוועדה המליצה בין היתר המלצות הנוגעות לנושאי הלמידה לאורך החיים וההכשרות המקצועיות. המלצות הוועדה הוצגו לשר העבודה, ולגבי חלקן גובשה הצעת החלטה לממשלה, שעד מועד סיום הביקורת טרם הובאה לפני הממשלה¹⁷⁶.

נוסף על ועדה זו, ונוכח המשבר התעסוקתי הנלווה למגפת הקורונה, הוקמה ביולי 2020 ועדת היגוי בין-משרדית לתחום התעסוקה בראשות מנכ"לית משרד האוצר דאז ומ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז (הצוות לעידוד התעסוקה). הנושאים המרכזיים שבהם עסק הצוות היו אלו: איסוף וטיפול נתוני שוק התעסוקה; עידוד העסקה ותעסוקה; הכשרות מקצועיות. הצוות לעידוד התעסוקה המליץ בין היתר להקים צוות מנכ"לים מלווה ליישום ההמלצות בראשות משרד ראש הממשלה ומנכ"ל משרד האוצר ובשיתוף משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שירות התעסוקה, בנק ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המוסד לביטוח לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה.

על אף העובדה כי ועדת 2030 והצוות לעידוד התעסוקה עסקו בנושאי ליבה, בעלי חשיבות מכרעת לקידום שוק התעסוקה וליציאה מהמשבר התעסוקתי הנלווה למשבר הקורונה, נכון למועד סיום הביקורת טרם הועלו לדיון בממשלה המלצות שני הצוותים. עלה כי למועד סיום הביקורת טרם גובשה תוכנית אסטרטגית לאומית שמטרתה להשיב את המובטלים למעגל התעסוקה, ובכלל זה מי שאינו יכול לחזור לתפקידו הקודם - אם מפני שהתפקיד כבר לא נדרש ואם בשל העובדה שמקום העבודה כבר אינו קיים.

176 ראו הדוח "למידה לאורך החיים".



מזרוע העבודה נמסר למבקר המדינה בפברואר 2021 כי המלצות ועדת 2030 הוצגו והוגשו לשר הרווחה, ונכתבה טיוטת החלטת ממשלה שהייתה אמורה להיכנס לתוכנית הכלכלית (הסדרים) במסגרת תקציב המדינה. תקציב המדינה לא קודם וכך גם החלטה זו, שהייתה אמורה לעבור במסגרת זו.

ממשרד ראש הממשלה נמסר למבקר המדינה בפברואר 2021 כי דוח הצוות לעידוד התעסוקה לא אומץ במלואו על ידי הממשלה. חלק מהצעדים באו לידי ביטוי בהחלטה להקים מינהלת הכשרות מקצועיות בענפי התשתיות, הבינוי, הטכנולוגיה העילית והתעשייה במשרד האוצר¹⁷⁷, וחלק מקודמים על ידי הגופים הרלוונטיים.

משרד העבודה והרווחה מסר כי האגף להכשרה מקצועית ופיתוח הון אנושי מוביל רפורמה במערך ההכשרות; וכי הרפורמה והעקרונות המנחים ליישומה גובשו על בסיס המלצות דוח 2030 אשר יובא לאישור הממשלה. בד בבד, האגף ממשיך לפעול לטיוב מסלולי ההכשרה ולעדכון נוהלי העבודה תוך צמצום הבירוקרטיה וייעול מתן השירות, זאת על מנת לשפר את יכולת הביצוע ולהביא להכשרת המובטלים באופן שיוכלו להשתלב בשוק התעסוקה בהקדם.

משרד מבקר המדינה ממליץ להביא את המלצות הצוות לעידוד התעסוקה וועדת 2030 לדיון לפני הממשלה כדי שהיא תבחן אותן, תחליט אילו מהן לאמץ, ולאורן תגבש תוכנית לאומית-אסטרטגית להשבת מאות אלפי המובטלים למעגל התעסוקה. מוצע שכצעד ראשוני יוקם צוות המנכ"לים ליישום ההמלצות, כפי שהומלץ בדוח, אשר יפעל בהתאם להחלטות שתקבל הממשלה. אימוץ המלצות ועדת 2030 והצוות לעידוד התעסוקה ויישומן יכולים להוות קפיצת מדרגה ממשית בכל הנוגע לתהליכי קביעת מדיניות בתחום התעסוקה ולאפשר לנהל טוב יותר את היציאה מהמשבר התעסוקתי, ובטווח הארוך יאפשרו להתמודד עם השינויים הצפויים בשוק התעסוקה המשתנה.

היקף הביצוע התקציבי על ידי שירות התעסוקה זרוע העבודה בשנת 2020

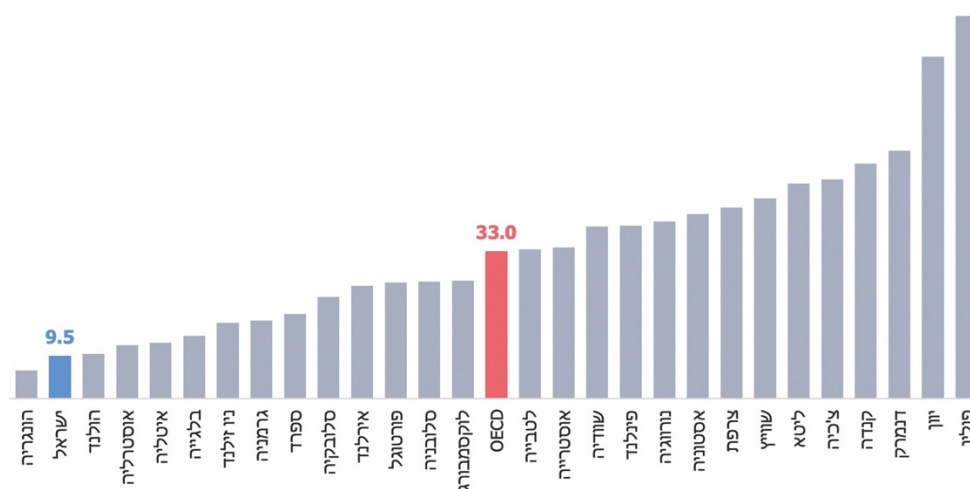
הטיפול במובטלים כולל שני מרכיבים מרכזיים: תשלום דמי אבטלה למובטל העומד בתנאי הזכאות הקבועים בחוק וסיוע למובטל להשתלב מחדש בשוק התעסוקה. שני הגופים המרכזיים העוסקים בסיוע למובטלים ובשילובם בשוק התעסוקה מחדש הם שירות התעסוקה, המבצע אבחון תעסוקתי לרשומים לשירות, מפנה להכשרות וסדנאות שונות ופועל להשמתם במקומות עבודה מתאימים; זרוע העבודה, המפעילה תוכניות תעסוקה והכשרות מקצועיות שונות במסגרת האגף להכשרה מקצועית, וכן מפעילה מרכזי הכוון תעסוקתי לאוכלוסיות מיוחדות (חרדים, ערבים, בעלי מוגבלויות, חד-הוריות, אתיופים ועוד) במסגרת מינהלת תעסוקת אוכלוסיות. יצוין כי זרוע העבודה פועלת בתחומים נוספים מלבד שילוב מובטלים בתעסוקה, ובהם מעונות יום ומשפחתונים, בטיחות ובריאות תעסוקתית, אסדרת עיסוקים ואכיפת חוקי עבודה.

177 אשר כאמור נסגרה על ידי שר האוצר ביוני 2021.



בדוח על שוק העבודה המשתנה משנת 2021¹⁷⁸ ציין מבקר המדינה כי לפי נתוני ארגון ה-OECD, ההשקעה הציבורית בישראל בהכשרה מקצועית וטכנולוגית היא נמוכה - קטנה בכשליש מהממוצע במדינות ה-OECD¹⁷⁹. במונחים של תמ"ג לנפש¹⁸⁰, ישראל משקיעה בהכשרות פחות משליש מהממוצע במדינות ה-OECD, כמוצג בתרשים להלן:

תרשים 63: ההוצאה הציבורית על הכשרות למשתתף לשנה כשיעור מהתמ"ג לנפש, מדינות ה-OECD וממוצע ה-OECD, 2017



על פי נתוני ארגון ה-OECD¹⁸¹, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נוכח מצב הדברים המליץ ארגון ה-OECD לישראל להרחיב את ההשתתפות בהכשרות המקצועיות, בעיקר של עובדים מעוטי מיומנויות ובשכר נמוך, הממעטים להשתתף בהכשרות¹⁸², וזאת באמצעות הגדלת התמיכה הציבורית בהכשרות ונקיטת פעולות המבטיחות שיהיו אפקטיביות¹⁸³. הצורך להרחיב את ההכשרות קיבל דגש מיוחד בתקופת משבר הקורונה, החל ממרץ 2020, כשמאות אלפי מובטלים נפלטו אל מחוץ למעגל התעסוקה ונעשו זכאים לקבל דמי אבטלה לפחות עד תום יוני 2021. תקופה ממושכת זו יכולה הייתה לשמש הזדמנות להכשיר את

178 הדוח "למידה לאורך החיים".

179 על אף נתוני ההשקעה, שיעור המשתתפים בפעילויות של מדיניות פעילה בשוק העבודה (ללא שירותי השמה) מתוך כוח העבודה גדול יחסית בישראל לפי נתוני ה-OECD, והסתכם ב-4.41% לעומת 4.31% בממוצע במדינות ה-OECD בשנת 2018. ואולם, יש לשים לב להערות ה-OECD בדבר יכולת ההשוואה בחלק מהקטגוריות. למשל, בקטגוריית ההכשרות בישראל כלולים גם תלמידי תיכון שקיבלו תמיכה לצורך השתלבות והתמחות בעבודה, ואילו ברוב המדינות האחרות התמיכה היא למבוגרים בלבד.

180 התמ"ג לנפש הוא מדד ניטרלי ככל הניתן שבו משתמש ארגון ה-OECD, וממנו נלקחו נתוני ההשוואה. יש לשים לב שלכל מדינה מאפיינים ייחודיים משלה העשויים להשפיע על היקפי ההשקעה התקציבית בתחום התעסוקה. המאפיינים הייחודיים בישראל כוללים את צורכי הביטחון.

181 OECD, *Dashboard on priorities for adult learning*.

182 OECD, *Economic Policy Reforms: Going for growth country note - Israel* (2019), p. 174.

183 OECD, *Economic Surveys: Israel 2018*, pp. 107-108.



המובטלים חסרי המקצוע ואת אלו שעסקו במקצועות שעשויים להיעלם וכן לשפר את המיומנויות התעסוקתיות של מאות אלפי המובטלים ולהתאימם לצורכי שוק העבודה המשתנה. להלן פרטים על היקפי הפעילות של שירות התעסוקה וזרוע העבודה בשנים 2019 - 2020

פעילות זרוע העבודה

להלן בלוח 7 השוואת נתוני הפעילות של זרוע העבודה לשנים 2019 - 2020:

לוח 7: נתוני הפעילות של זרוע העבודה 2019, 2020

שיעור השינוי 2020 - 2019	2020	2019	
(4.4%)	כ-3.05 מיליארד ש"ח	כ-3.19 מיליארד ש"ח	תקציב הביצוע, כולל זרוע העבודה
(47.1%)	כ-89.2 מיליון ש"ח	כ-168.6 מיליון ש"ח	תקציב ביצוע האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם
(37.23%)	7,053	11,236	מספר המוכשרים בפיקוח האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במימון או בסבסוד המדינה
(13.43%)	186.3 מיליון ש"ח*	215.2 מיליון ש"ח	תקציב ביצוע מינהלת תעסוקת אוכלוסיות מיוחדות

על פי נתוני זרוע העבודה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תקציב 2020 קטן יותר משום שהוא תקציב המשכי.

מהנתונים לעיל עולה כי בין שנת 2019 לשנת 2020 הצטמצם הן התקציב הכולל של זרוע העבודה, שלה תפקיד מרכזי בהתאוששות שוק העבודה מהמשבר (צמצום של כ-4.4%), והן ההוצאות של היחידות האמונות על הכשרות מקצועיות (צמצום של קרוב ל-47%) ושיפור מיומנויות של מובטלים, ובפרט אלו המגיעים מאוכלוסיות מיוחדות (צמצום של כ-13%). עלה כי מספר המשתתפים בהכשרות מקצועיות בפיקוח האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כוח אדם במימון או בסבסוד המדינה פחת בכ-37% במספר המוכשרים בין שנת 2019 לשנת 2020 והסתכם בכ-7,000 בלבד.

משרד העבודה והרווחה מסר למשרד מבקר המדינה כי בעקבות תוספת התקציב שניתנה בשל מגפת הקורונה ובשל שיפור בתהליכי עבודתו, חל גידול ניכר במספר המוכשרים ובמספר הקורסים שנפתחו.

**פעילות שירות התעסוקה**

להלן בלוח 8: השוואת נתוני תקציב, הביצוע התקציבי והיקפי הפעילות של שירות התעסוקה לשנים 2019 - 2020:

לוח 8: השוואת נתוני התקציב, הביצוע התקציבי והיקפי הפעילות של שירות התעסוקה, 2019, 2020 (הנתונים הכספיים באלפי ש"ח)

שערור השינוי 2020 - 2019	2020	2019	
42.27%	415,387	291,976	תקציב *
6.7%	19,782	8,539	הוצאות בגין שוברים להכשרה מקצועית**
(15.29%)	***40,317	47,592	הוצאות בגין פעולות השמה
22.13%	9,607	7,866	סה"כ משתתפים בסדנאות ובאימונים תעסוקתיים
(41.9%)	5,706	9,821	סה"כ משתתפים בקורסים ובהכשרות מקצועיות
(17.3%)	1,888	2,283	סה"כ משתתפים בקורסים למיומנויות מחשב***
(32.65%)	66	98	סה"כ משתתפים בסדנת עברית תעסוקתית

על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התקציב לשנת 2020 כולל סך של כ-127 מיליון ש"ח שהתקבלו בגין משבר הקורונה (מתוכם 74 מיליון ש"ח בגין תפעול מענק מעסיקים).

** הכספים בגין שוברים להכשרה מקצועית מנוהלים על ידי שירות התעסוקה אך מתקבלים מזרוע העבודה, המקצה לשירות התעסוקה תקציב למתן שוברים להכשרה מקצועית לטובת דורשי העבודה המתייצבים בשירות התעסוקה.

*** הסכום כולל 10,537 אלפי ש"ח בגין הסעיף "תשתיות הדרכה", אשר סווגו בדוחות שירות התעסוקה לשנת 2019 כהוצאות השמה ולשנת 2020 כהוצאות תפעול.

**** מייקרוסופט בסיסי ומתקדם.



מלוח 8 עולה כי הצטמצם היקף הפעילות של שירות התעסוקה, שאחראי לטיפול במובטלים בתחום ההכשרה המקצועית וההשמה. כך, בשנת 2020 פחתו ההוצאות בגין פעולות השמה בכ-15% לעומת שנת 2019, וכן פחת ביותר מ-40% מספר המשתתפים בקורסים ובהכשרות מקצועיות של שירות התעסוקה. במיוחד ניתן לראות צמצום במספר המשתתפים בקורסי מיומנות מחשב ובסדנאות לעברית תעסוקתית (הפחתה של כ-17% וכ-33% בהתאמה), זאת על אף הפערים הניכרים הקיימים במיומנויות אלו בקרב מובטלים הנמצאים מחוץ למעגל התעסוקה ומקבלים דמי אבטלה במשך תקופה ארוכה.

שירות התעסוקה מסר בתשובתו כי עד אוקטובר 2020 הוא פעל על פי כללי התקציב ההמשכי, ורק באוקטובר התקבלו תוספות התקציב הראשונות לטובת התמודדות עם משבר הקורונה. עוד מסר כי בשנת 2020 הוא מימש את מלוא הפוטנציאל שהיה אפשרי מבחינת ההתקשרויות ומשאבי הניהול של הארגון. עודפי התקציב שהתקבלו בסוף שנת 2020 הועברו לשנת 2021, וגם בשנה זו הוא צופה כי יממש את מרבית התקציב שהוקצה לשירות לטובת שיפור מיומנות המובטלים, כפי שנהג בשנים קודמות.



מהנתונים שהוצגו לעיל עולה כי בשנת 2020, בעת המשבר התעסוקתי החמור הנלווה למגפת הקורונה, הצטמצם היקף הפעילות של שני הגופים המרכזיים המטפלים במובטלים - זרוע העבודה ושירות התעסוקה. הצמצום בהיקף הפעילות בא לידי ביטוי במספר המשתתפים בפעילויות השונות של גופים אלו וכן בהיקף הכספי של פעולותיהם. נוכח העובדה כי מאות אלפי מובטלים צפויים להישאר מחוץ לשוק התעסוקה עוד תקופה ממושכת, וכן נוכח פערי המיומנויות שהוצגו בדוח זה, להפחתת היקף הפעילות עשויות להיות השפעות חמורות על סיכויי השתלבותם מחדש של המובטלים בשוק התעסוקה.

אגף תקציבים מסר בתשובתו כי שנת 2020 היא שנה חריגה כיוון שלא אושר בעבורה תקציב מדינה, ולכן קשה להשוות בין התקציב לשנה זו לבין התקציב לשנים קודמות. עוד מסר כי התקציב אשר הוקצה לגופים השונים מתוכנית הסיוע הממשלתית, עבור הרחבת המענים בשל מגפת הקורונה, ניתן כמקשה אחת לשנים 2020 ו-2021 ולכן לא ניתן לכך ביטוי בשנת 2020.



עוד לפני המשבר התעסוקתי שנוצר בעקבות מגפת הקורונה היו היקפי ההכשרה המקצועית והטכנולוגית בישראל נמוכים מאוד. ההשקעה הציבורית בישראל במדיניות פעילה בשוק העבודה באופן כללי היא רק כשליש מהממוצע במדינות ה-OECD. החלק המוקדש להכשרה מקצועית וטכנולוגית מצומצם גם הוא - קטן בכשליש מהממוצע במדינות ה-OECD. לכן ארגון ה-OECD המליץ בשנת 2019 לישראל להרחיב¹⁸⁴. המשבר ומגבלות ההתקלות ללא ספק הקשו על זרוע העבודה ושירות התעסוקה לבצע הכשרות מקצועיות פרונטליות כבעבר, לא כל שכן להגדיל, כפי שנדרש היה. מכל מקום, תקופה זו יכולה הייתה להיות הזדמנות לשפר את המיומנויות של המובטלים, לרבות בדרכים מקוונות, ולשם כך נחוץ היה שזרוע העבודה ושירות התעסוקה יפעילו תוכניות להכשרה מקצועית המותאמות למגבלות הקורונה ולאיסורי ההתקלות. עלה כי במהלך שנת 2020 הצטמצמו היקפי הפעילות של זרוע העבודה ושירות התעסוקה - הגופים המרכזיים העוסקים בטיפול במובטלים. בשל משבר הקורונה החליטה הממשלה על תוכנית סיוע ממשלתית עד לתום שנת 2020¹⁸⁵ בהיקף של כ-137.1 מיליארד ש"ח, ומתוכם יועדו לשנים 2020 - 2021 כ-960 מיליון ש"ח לנושא ההכשרות המקצועיות. מומלץ כי נוכח תקציב סיוע זה, משרד האוצר, זרוע העבודה ושירות התעסוקה יוודאו כי מספר המשתתפים בהכשרות המקצועיות ובהכשרות לשיפור המיומנויות יגדל במידה רבה, וכי ניצול התקציבים יהיה אפקטיבי ויבטיח תעסוקה איכותית למובטלים. עוד מומלץ לבחון ביצוע הכשרות מקוונות כדי לסייע להגברת ההנגשה של מערך ההכשרות לאוכלוסיות נרחבות, ובפרט כמענה לתקופת הקורונה, שבה עלולות להיות מגבלות על התכנסות.

תכלול הפעילות הממשלתית בתחום התעסוקה

הכשרה מקצועית היא אחד הכלים הנפוצים והמקובלים בעולם להתמודדות עם פערים בשוק התעסוקה, העשויים לנבוע מרמת הביקוש לעובדים, מסוג הכישורים הנדרשים ומרמת הפריון במשק¹⁸⁶. לקראת השינויים הטכנולוגיים המתרחשים ולנוכח השפעתם על שוק העבודה, צפוי גידול ניכר בביקוש לעובדים בעלי הכשרה מקצועית או טכנולוגית לא-אקדמית. על כן, מומלץ לטפל בעיקר בהכשרה המקצועית והטכנולוגית של העובדים חסרי ההשכלה האקדמית, דבר שיתרום גם לשיפור פריון העבודה, בייחוד בענפים המאופיינים בפריון נמוך¹⁸⁷.

184 הדוח "למידה לאורך החיים".

185 ללא רכיבי אשראי ותזרים. הסכום מיועד ברובו לשנים 2020 - 2021 ובחלקו הקטן גם מעבר לכך.

186 הצוות לעידוד התעסוקה, דוח מסכם.

187 הדוח "למידה לאורך החיים".



האחריות להכשרות המקצועיות מפוזרת בין גורמים ממשלתיים שונים, כמפורט בלוח 9 להלן:

לוח 9: הגורמים הממשלתיים המרכזיים האחראים להכשרות המקצועיות והטכנולוגיות למבוגרים

שירות התעסוקה	משרד הקליטה	משרד החינוך: מערך כיתות י"ג-י"ד	זרוע העבודה			קהלי היעד
			מינהל תעסוקת אוכלוסיות - מרכזי הכוון תעסוקתי	האגף להכשרה מקצועית	מה"ט - הכשרת הנדסאים / טכנאים	
תובעי קצבת אבטלה	עולים חדשים	בני 18 - 20 שסיימו לימודים	החברה הערבית	מחוסרי מקצוע	העומדים בתנאי הסף לקבלה ללימודים	קהלי היעד
תובעי קצבת הבטחת הכנסה	תושבים חוזרים	טכנולוגיים-מקצועיים בתיכון	החברה החרדית	אוכלוסיות ייעודיות מובטלים		
דורשי עבודה אחרים			יוצאי אתיופיה אנשים עם מוגבלות			
"הכשרה בהתאמה" אצל מעסיקים	שוברים לסבסוד קורסים פרטיים	קורסים של שנה / שנתיים	קורסים באורכים שונים הפניות לקורסים או שוברים	קורסים מתוקצבים שוברים לסבסוד קורסים פרטיים	קורסים של שנה / שנתיים	הכלים הממומנים
"שוברים למעסיקים" הפניות לקורסים או שוברים						

מקור: דוח "הקניית אוריינות דיגיטלית".

בדוח בנושא "למידה לאורך החיים" משנת 2021 העיר מבקר המדינה כי למרות המלצות ארגון ה-OECD והמלצות של ועדות רבות, מערך ההכשרות המקצועיות והטכנולוגיות מבזר. על פי רוב, חלקי המערך אינם מתואמים ביניהם בהיבטים מרכזיים. למשל, קורסים במקצועות דומים כוללים תוכן פדגוגי שונה; הגופים משתפים פעולה עם מעסיקים בהיקפים שונים, בנפרד וללא תיאום; הם גם אינם מתואמים ביניהם את גיוס המועמדים להכשרות, וכך המידע לציבור אינו סדור ובהיר - אין בנמצא אתר אחד המרכז את כלל אפשרויות ההכשרה של הגורמים השונים ואין הליך מאוחד של אבחון, הכוון וגיוס¹⁸⁸.



גם ועדת 2030 התייחסה לצורך בשינויים מבניים בתחום התעסוקה. הוועדה הדגישה כי כדי לעמוד ביעדי שיעור התעסוקה ואיכותה יש חשיבות רבה לעבודה ממשלתית משותפת ומתואמת בין משרדי הממשלה, ובפרט בתחומי החינוך וההשכלה הגבוהה, שהשפעתם על התעסוקה והשכר בטווח הבינוני והארוך היא הרבה ביותר. הוועדה המליצה שיוקמו צוותי עבודה אשר יפעלו להשגת המטרות האלה: גיבוש שפה משותפת, סינכרון ותיאום בין תוכניות העבודה, מדידה אחידה, בחינת ההשפעה הצפויה של צעדי מדיניות מרכזיים וגיבוש צפי לעמידה ביעדי התעסוקה והשכר. הוועדה אף המליצה כי זרוע העבודה תשמש כגוף המתכלל את המידע לגבי שוק העבודה והפעילות בתחום התעסוקה לשם קידום ומיצוי מיטבי של הפעילות הממשלתית בנושא זה.

מחלוקת עקרונית בין זרוע העבודה לשירות התעסוקה: על הביזור וחוסר התיאום של המענה הממשלתי והשפעותיו על היעילות והאפקטיביות של המענה הממשלתי לשילוב מובטלים ניתן ללמוד גם מדבריהם של נציגי הגופים המרכזיים - זרוע העבודה ושירות התעסוקה, כמפורט להלן.

עמדת זרוע העבודה: מדברים שמסרו למבקר המדינה הממונה על זרוע העבודה דאז ומנהלת מינהל אוכלוסיות מיוחדות בזרוע העבודה עולה שאף ששיעור ניכר מהמובטלים הם באחריות מינהל אוכלוסיות מיוחדות, כגון ערבים, חרדים ואוכלוסיות בסיכון, אין דיאלוג מקצועי בין שירות התעסוקה לזרוע העבודה, אין חלוקת אחריות ברורה מי מטפל באיזו אוכלוסייה, ויש כפילות של מרכזי ההכוון של זרוע העבודה מול שירות התעסוקה. גם לגבי שוברים לקורסי הכשרה אין שיתוף פעולה ויתרה מזו, שירות התעסוקה אינו מוכן שזרוע העבודה תחלק שוברים להכשרה לאוכלוסיות שהן בטיפול זרוע העבודה ורשומות בשירות התעסוקה. עוד מסרו מנהלים אלה כי בעיתות שגרה זרוע העבודה מטפלת במי שאינו משתתף בכוח העבודה, ושירות התעסוקה מטפל בבלתי מועסקים¹⁸⁹, אך קודם למשבר הקורונה היה מספרם של הבלתי מועסקים לא גדול, ולמעשה עיקר הטיפול של שירות התעסוקה התמקד במקבלי קצבת הבטחת הכנסה. חלוקה זו התבססה על הסכמות בלתי כתובות ששני הגופים הגיעו אליהן לאורך השנים. בהתאם לכך ובתיאום עם משרד האוצר, גם בתחילת משבר הקורונה הנחתה זרוע העבודה את מרכזי ההכוון לא לטפל במפוטרים ובמי שהוצא לחל"ת. עם זאת, נוכח היקפם הרב הוחלט ביוני 2020 על שינוי גישה, באופן שאם שירות התעסוקה אינו מצליח לטפל במובטל במשך שלושה חודשים, בזרוע העבודה לא ימנעו מהמובטל מלהיכנס למרכזי ההכוון.

הממונה על זרוע העבודה דאז מסר למבקר המדינה בדצמבר 2020 כי לפי כל ההמלצות של כל הגופים שעסקו בתעסוקה, זרוע העבודה ושירות התעסוקה צריכים להיות מאוחדים תחת אותו גג. הצורך בתיאום הדוק בין הגופים והתפקיד של זרוע העבודה כגוף מתכלל צוין בדוח של ועדת 2030, ולכן שירות התעסוקה לא הסכים לחתום על הדוח. לדבריו, שירות התעסוקה אינו מוכן לתהליך מובנה ומשותף, ומנכ"ל שירות התעסוקה סבור שמינהל אוכלוסיות צריך להיות כפוף לשירות התעסוקה למרות דוחות מומחים והחלטות הממשלה בנושא. עוד ציין כי כאשר מדובר במובטלים מאוכלוסיית היעד, יכולה להיווצר אי-בהירות אצל הפרט או כפילות בפעילות מרכזי ההכוון מול שירות התעסוקה.

189 בלתי מועסקים - בני 15 ומעלה שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע הקובע ואין להם עבודה ממנה נעדרו כל השבוע הקובע, חיפשו עבודה באופן פעיל בארבעת השבועות שקדמו לריאיון בסקר והיו זמינים לעבודה בשבוע הקובע; אינם משתתפים בכוח העבודה - כל בני ה-15 ומעלה שלא היו "מועסקים" או "בלתי מועסקים" בשבוע הקובע. בקבוצה זו נכללים בין היתר תלמידים שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע הקובע, אנשים שאינם מסוגלים לעבוד ואנשים החיים מקצבה, מפנסיה, מרנטה וכו' שלא עבדו אפילו שעה אחת בשבוע הקובע.



עמדת שירות התעסוקה: מנכ"ל שירות התעסוקה מסר למבקר המדינה בינואר 2021 כי ריבוי הגופים הפעילים בתחום התעסוקה מביא לבזבז משאבים. כמו כן, יש מעט מאוד סינכרון בין הגופים שעוסקים בתחום התעסוקה. בפרט קיימת כפילות עם זרוע העבודה, ובעיה זו התעצמה בתקופת משבר הקורונה, כשבשונה מהעבר כל גוף נמצא באחריות שר אחר. עוד מסר כי ייתכן שהגיע הזמן להקים את משרד העבודה (שיתכלל את הפעילות הממשלתית בתחום התעסוקה) או לכל הפחות, כפי שהומלץ בצוות לעידוד התעסוקה - להקים צוות מנכ"לים מצומצם שיוביל ויתכלל את הפעילות בתחום התעסוקה. לדבריו: "זה הזמן לבטל את כל הכפילויות שיצרה הממשלה לטובת ייעול השירות לאזרח".

בעולם קיימים מספר מודלים ליצירת שיתוף פעולה ועבודה אפקטיבית למען הסיוע לדורשי העבודה. בחלק מהמדינות שירות התעסוקה ממלא תפקיד של מוביל את התיאום, ובמדינות אחרות הוא שחקן שותף במערך מבוצע יותר. על אף השונות בין המדינות, ניתן לזהות תהליכים משותפים ובהם הניסיון להגביר את שיתופי הפעולה בין כלל הגורמים הפועלים בשטח ואף לאגם משאבים שיאפשרו לארגונים הממשלתיים, הציבוריים והפרטיים לפעול באופן עצמאי. הנטייה היא לשלב את כלל השירותים ביחד ולהשתמש במידע ובתוכניות לקידום שוק העבודה כדי לתת את המענה המתאים ביותר לאדם המתאים ביותר ולזהות את השירותים המרכזיים שאיתם ניתן לפעול.

כדי להביא ליציאה מהירה מהמשבר התעסוקתי שאליו נקלע המשק הישראלי עקב הקורונה, נדרש להגדיר את המבנה הארגוני ואת חלוקת הסמכויות בין הגופים השונים לשם מתן מענה למובטלים, הכשרתם המקצועית והקנייה של מיומנויות לצורך שילובם מחדש בשוק העבודה. ראוי היה בעת משבר הקורונה, כאשר היכולת לקיים קורסים והכשרות במתכונת פרונטלית ולא-מקוונת הייתה מוגבלת, לנצל את הזמן להתארגנות ולהגדרת הסמכויות בין כל הגופים הרלוונטיים.

עוד טרם משבר הקורונה הפיצול בתחום ההכשרות הקשה על היכולת של הממשלה להתייחס לנושא זה בראייה מערכתית ומתכללת ומחלוקות התעוררו בעניין התיאום בין זרוע העבודה לבין שירות התעסוקה. בעת מועד סיום הביקורת שני הגופים היו באחריותם של שני שרים שונים, ובאופן טבעי לכל אחד מהם היה רצון לקדם את התחום שבאחריותו, ולא מתוך ראייה כוללת דווקא. אי-הבהירות בנוגע לחלוקת האחריות ולתפקידי הגופים השונים מעמיקה ומדגישה ביתר שאת את חוסר התיאום והשיתוף ביניהם כחסם מרכזי המונע בניית תוכניות תעסוקה אפקטיביות. עוד יצוין כי כפי שעלה בדוח זה, המלצות הצוות לעידוד התעסוקה לפישוט מנגנוני העברת המידע טרם יושמו, ואף הן דורשות ריכוז וטיפול מערכתי בנושא.

אגף תקציבים מסר בתשובתו כי לדעתו יש צורך בהקמת "משרד העבודה" או הכפפת כל היחידות לגורם אחד, אשר "אליו יסופחו כלל היחידות הממשלתיות העוסקות במדיניות התעסוקה (זרוע עבודה, שירות התעסוקה, מסלולי תעסוקה במשרד הכלכלה, זירת ההון האנושי ברשות החדשנות ועוד)". להערכת אגף התקציבים הדבר יאפשר מענה כולל, איכותי ואחיד למובטלים הרבים שהתווספו למעגל האבטלה בעקבות משבר הקורונה. הדבר גם ימנע כפילויות ויאפשר ריכוז של הסמכויות ותחומי האחריות בידי אותו גורם.



נוכח כל זאת ולאור החשיבות הרבה של פעילות מתואמת ואפקטיבית בשוק התעסוקה ליציאה מהמשבר, ועל רקע תהליכים במדינות שונות בעולם של איגום משאבים של כלל הגופים הממשלתיים והרחבת שיתופי פעולה לשם סיוע למובטלים, מוצע לשקול לאגם את המשאבים של הגורמים המטפלים בשוק התעסוקה תחת גורם ארגוני אחד, ובכך לצמצם את הפיצול הארגוני הקיים, שיש בו כדי להקטין את האפקטיביות של הפעילות הממשלתית. זאת בד בבד עם הגברת שיתופי הפעולה בין הגופים השונים¹⁹⁰.

190 כאמור, ביולי 2021, לאחר סיום הביקורת, החליטה הממשלה (החלטה 133) להעביר את זרוע העבודה למשרד הכלכלה. שירות התעסוקה נתון לפיקוחו של שר הכלכלה והתעשייה.



סיכום

התפרצות נגיף הקורונה יצרה משבר עמוק ורחב היקף, שהחברה הגלובלית לא חוותה כמוהו בעשרות השנים האחרונות. האמצעים שנקטו ממשלות ברחבי העולם לבלימת התפשטות המגפה, ובראשם סגרים, בידוד, הגבלות תנועה וצעדים נוספים של שמירה על "ריחוק חברתי", הובילו לסגירתם באופן מלא או חלקי - לאורך תקופה ארוכה או לפרקים - של עסקים רבים, של מערכת החינוך ושל מוסדות שלטון, וכך לניתוקם של מיליוני עובדים משגרת עבודתם¹⁹¹. הניסיון הבין-לאומי מראה כי תהליך ההתאוששות אחרי משבר חמור בשוק העבודה הוא תהליך ארוך טווח, העלול להימשך שנים מספר¹⁹². התפרצות המחלה לא פסחה על ישראל, ולתוצאותיה החמורות אנו עדים יום-יום. רק לאחר סיום הביקורת החל המשק לחזור אט אט לשגרה. ההגבלות שהטילה הממשלה והיציאה של רבים לחופשה ללא תשלום (חל"ת) הובילו את מדינת ישראל לאחד המשברים התעסוקתיים הקשים בתולדותיה על פי נתוני אוקטובר 2020, על כל משרה פנויה בשוק התעסוקה "התחרו" כ-16 מובטלים, יותר מפי 11 מאשר בפברואר 2020, ערב המשבר. לאחר הסרת המגבלות מספר המשרות הפנויות הגיע בחודשים אפריל ומאי לכ-130,000 משרות. דוח הביקורת עוסק בשני היבטים של הטיפול במובטלים: הראשון - איכות השירות של תובעי האבטלה בבט"ל ובשירות התעסוקה; והשני - פעולות הממשלה לשילובם החוזר של המובטלים בשוק העבודה.

בפרספקטיבה של כמה חודשים מתחילת הסגר הראשון שהחל במרץ 2020, כ-80% מהמשתתפים בסקר טלפוני העידו שהיו שבעי רצון במידה רבה עד רבה מאוד מהטיפול של המוסד לביטוח לאומי (בט"ל). עם זאת, בביקורת נמצא חוסר שביעות רצון של תובעי אבטלה רבים מאיכות השירות, שבא לידי ביטוי בתלונות לנציבות תלונות הציבור ובשיח ברשתות החברתיות. משבר הקורונה שימש במידה רבה "מבחן לחץ", והוא חשף חולשות במוקד הטלפוני ובשירות המקוון וחוסר יעילות בסינכרון בין ערוצי השירות השונים בבט"ל.

מומלץ כי בט"ל יבחן את אסטרטגיית השירות בתקופה שלאחר הקורונה, תוך מתן דגש לניהול אינטגרטיבי של ערוצי השירות שלו. בכלל מהלכיו, יפעל לצמצום הפניות המקבילות ויבחן כיצד להנגיש מידע אישי רב ככל שניתן באופן מקוון באמצעות יישומים מתקדמים ובשפות שונות, ובאורח זה יסיט את השירות ככל שניתן לערוצים מקוונים עבור הלקוחות המתאימים לשירות מעין זה. כך יוכל בט"ל להתמקד במתן שירות פרונטלי וטלפוני ללקוחות שאינם מצליחים להשתמש בערוצים המקוונים. נוכח חשיבות השירות לציבור בבט"ל והיקף הממשקים הגדול מול הציבור - כ-30 מיליון בשנת 2019 ויותר מ-100 מיליון בשנת 2020 - מוצע שבט"ל יבחן את ההתאמה של המבנה הארגוני בתחום השירות שמוצע על ידי נש"מ והיחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, או מבנה דומה, לפעילותו שלו בתחום השירות.

191 אחדות, "משבר הקורונה".

192 התמשכות משבר הקורונה.



תשתית נתונים עדכנית, איכותית ואחידה נדרשת ככלי לתכנון מדיניות ולקבלת החלטות וגם לבחינת אפקטיביות פעולות הממשלה ומתן שירות תפעולי בתחומי עידוד התעסוקה. עלה כי לא קיימים מנגנוני העברת נתונים באופן שוטף בין הגופים השונים העוסקים בתעסוקה. יתרה מזו, שירות התעסוקה, שאצלו המאגר העדכני ביותר של מאפייני המובטלים, אינו משתף במידע את הגופים האחרים העוסקים בתעסוקה, כגון זרוע העבודה, שלה תפקיד מרכזי בתכנון שוק העבודה ובטיפול באוכלוסיות ייחודיות, כגון ערבים וחרדים.

בדוח עלו גם פערים של ממש במיומנויות המחשוביות ובידיעת השפה העברית בקרב המובטלים, ופערים אלה לא טופלו במהלך שנת 2020. מומלץ כי זרוע העבודה ושירות התעסוקה, בשיתוף משרד האוצר, יכינו תוכנית הכשרה מתכללת המתבססת על נתונים שהוצגו בדוח וכן על הצלבות של נתונים מינהליים נוספים כדי להציע לאוכלוסייה הזקוקה לשיפור מיידי של מיומנות המחשוב ולהעלאת הבקאות בשפה העברית לעשות כן, בפרט בתקופת קבלת דמי האבטלה. בין היתר מוצע כי המשרדים שיכינו את התוכנית יתייעצו עם השלטון המקומי וגורמים רלוונטיים נוספים במגזר השלישי המכירים את מאפייני האוכלוסיות השונות, וכי התוכנית תיושם במרחבים הגיאוגרפיים שבהם מתגוררות אוכלוסיות אלו.

מפות ההתייצבות שמעביר שירות התעסוקה לבט"ל אינן משקפות נכונה את הסטטוס של מקבלי אבטלה רבים, ולכן לבט"ל משלם דמי אבטלה למי שאינו זכאי להם, דבר שיוצר חובות של אזרחים רבים לבט"ל - כמיליארד ש"ח עד ינואר 2021. במקרים בהם המובטלים לא יכלו להתייצב פיזית בשירות התעסוקה, כמו במהלך משבר הקורונה, על שירות התעסוקה לגבש הסדר שיביא לכך שמפות ההתייצבות שהוא מעביר לבט"ל יהיו מהימנות באמצעות הליך התייצבות חודשי לפני העברת מפות ההתייצבות לבט"ל וזאת באמצעות התייצבות דיגיטלית או בדרכים אחרות שיבטיחו את זכויותיהם של תובעי אבטלה שאינם בעלי אוריינות דיגיטלית מספקת. עוד מומלץ שבט"ל יבחן הפחתת הליכים בירוקרטיים בתביעה לגמלאות לאחר יישום קבלת נתוני המעסיקים לבט"ל באופן מקוון ועל בסיס חודשי.

לשם יציאה מהירה מהמשבר התעסוקתי שאליו נקלענו עקב הקורונה נדרש להגדיר את המבנה הארגוני ואת וחלוקת הסמכויות בין הגופים השונים. עוד לפני משבר הקורונה היו מחלוקות סביב התיאום בין זרוע העבודה לבין שירות התעסוקה, ומצב זה אף החמיר בעת המשבר. לנוכח חשיבות הרבה של שוק התעסוקה ליציאה מהמשבר ופעילות מתואמת ואפקטיבית בשוק התעסוקה ליציאה מהמשבר, ועל רקע תהליכים במדינות רבות בעולם של איגום משאבים והרחבת שיתופי פעולה לשם סיוע למובטלים, מוצע לשקול לאגם את המשאבים של הגורמים המטפלים בשוק התעסוקה אצל גורם ארגוני אחד ובכך לצמצם את הפיצול הארגוני הקיים, שיש בו כדי להקטין את האפקטיביות של הפעילות הממשלתית. מומלץ שהדבר יעשה בד בבד עם שיפור שיתופי הפעולה בין הגופים השונים. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח הצמצום בהיקפי הפעילות של זרוע העבודה ושירות התעסוקה בשנת 2020, כמתואר בדוח זה, ונוכח התמרץ השלילי שניתן בתקופת הביקורת לחלק מהמובטלים, עקב הארכת הזכאות לדמי אבטלה לחזור לשוק העבודה או לפחות לשפר את המיומנויות שלהם.