



# מנגנון תלונות ציבור בארגוני ביטוח סוציאלי סקירה בין-לאומית

טל לנטו      הילה דולב

עריכת לשון: רעיה כהן  
תרגום לאנגלית (תקציר): עמי אשר  
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

עורכת ראשית: רויטל אביב מתוק

ייעוץ מקצועי: פרופ' אבישי בניש, חבר סגל בבית הספר לעבודה סוציאלית  
ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים

הסקירה הוזמנה על ידי המוסד לביטוח לאומי ומומנה בסיועו

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**

ת"ד 3886 ירושלים 9103702

טלפון: 02-6557400

[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | אלול תשפ"ג | אוגוסט 2023

# תקציר

## רקע

מנגנוני תלונה וערעור נגישים ויעילים חיוניים להבטחת פעולתה התקינה של מערכת הביטחון הסוציאלית ולהגשמת הזכות לביטחון סוציאלי הלכה למעשה. היחידה לפניות הציבור במוסד לביטוח לאומי משמשת מנגנון תלונות לציבור המבוטחים ומאפשרת להתלונן על כל נושא מתחומי הפעילות של המוסד. ביוני 2022 פנתה היחידה לפניות הציבור במוסד לביטוח לאומי לצוות הבטחת האיכות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסקור את המגמות והפרקטיקות המיטביות הנהוגות בעולם להפעלה של מנגנון תלונות ציבור פנימי, כלומר מנגנון שהארגון שעליו התלונה מוגשת הוא שמפעיל אותו.

## מטרה

מטרת הסקירה היא לבחון מה הן המגמות והפרקטיקות המיטביות בהפעלה של מנגנוני תלונה פנימיים בשירות הציבורי במדינות נבחרות בעולם, בדגש על מנגנוני תלונה של ארגוני ביטוח סוציאלי.

## שיטה

הסקירה מתבססת על מגוון מקורות מידע: מאמרים אקדמיים מן הספרות המקצועית הישראלית והבין-לאומית וכן מידע מאתרי אינטרנט, ממסמכים רשמיים וממסמכי מדיניות (מקורות גלויים). לצורך אפיון מנגנוני תלונה בארגוני ביטוח סוציאלי במדינות בעולם נסקרו שבעה ארגוני ביטוח סוציאלי משבע מדינות רווחה מפותחות: אוסטרליה, בלגיה, בריטניה, הולנד, נורווגיה, פינלנד ושוודיה.

## עיקרי הממצאים והמסקנות

הזכות להתלונן היא זכות נוהלית (פרוצדורלית). היא מוקנית לאזרח במדינה המודרנית מתוקף זכאותו למינהל תקין, והיא תנאי ליכולת לממש את הזכות לביטחון סוציאלי הלכה למעשה. מן הסקירה עולות פרקטיקות מיטביות ייחודיות למנגנוני תלונה פנימיים שתורמות לאפקטיביות של מנגנוני התלונה בארגונים ציבוריים. פרקטיקות אלו מתכנסות לחמישה נושאים מאגדים: **נגישות**: זיהוי החסמים העומדים בפני מקבלי השירות להגשת תלונה והתמודדות עם החסמים; **הוגנות**: טיפול אובייקטיבי ללא משוא פנים המאופיין בשקיפות; **מחויבות הארגון כולו לטיפול בתלונות**: טיפול באי שביעות רצון של מקבלי השירות עוד טרם הגשת תלונה באמצעות המנגנון; **יעילות**: שימוש חכם במשאבים כדי להבטיח טיפול מהיר ופתרון מותאם לבסיס התלונה; **הפקת לקחים**: איסוף מידע מהתלונות ושימוש בו לצורך שיפור השירות הן בהקשר של מנגנון התלונות הן של כלל הארגון. בסקירת ארגוני הביטוח הסוציאלי במדינות נבחרות נמצא כי הפרקטיקות שארגונים מקפידים על יישומן קשורות בעיקר לנגישות, להוגנות בתהליכי בחינת החלטות מחדש בהיבט של שקיפות, למחויבות הארגון לטיפול בתלונות וכן ליעילות. הפרקטיקות שארגונים מקפידים פחות על יישומן קשורות להוגנות בתהליכי הטיפול בתלונות בהיבט של שקיפות וכן להפקת לקחים.

## תוכן עניינים

1	1. רקע
2	2. הסקירה
4	3. מערכת ביטחון סוציאלית וארגוני ביטוח סוציאלית
5	4. מנגנוני תלונה בשירות הציבורי
6	5. הגדרות
8	6. עיגון זכות התלונה בחקיקה
9	7. סוגיות ואתגרים ייחודיים למנגנוני תלונה בארגוני ביטוח סוציאלית
11	8. ניהול תלונות ציבור
19	9. מנגנונים פנימיים לניהול תלונות בארגוני ביטוח סוציאלית בעולם
26	10. עיקרי הממצאים והמסקנות
27	מקורות
31	נספחים

## רשימת לוחות

20	לוח 1: תלונות בארגוני ביטוח סוציאלית במדינות נבחרות – השוואה
22	לוח 2: בקשה לבחינה מחודשת של החלטה בארגוני ביטוח סוציאלית במדינות הנבחרות – השוואה
25	לוח 3: פרקטיקות מיטביות בארגוני ביטוח סוציאלית

## רשימת תרשימים

12	תרשים 1: שלבים בניהול תלונות במגזר הציבורי
13	תרשים 2: נושאים מאגדים של פרקטיקות מיטביות בהפעלה של מנגנוני תלונה ציבור

# 1. רקע

מנגנוני תלונה וערעור נגישים ואפקטיביים חיוניים להבטחת פעולתה התקינה של מערכת הביטחון הסוציאלית ולהגשמת הזכות לביטחון סוציאלי הלכה למעשה (International Labour Organization [ILO], 2021). מנגנונים אלו מאפשרים לאנשים להשמיע את קולם, ויש להם מגוון מטרות, הן ברמת הפרט מקבל השירות הן ברמת המערכת. ברמת הפרט – מנגנון התלונות משמש לשמירה על הזכויות של מקבל השירות ולשיפור שביעות הרצון שלו מן השירות; וברמת המערכת, מנגנון התלונות הוא אמצעי לאבחון בעיות בשירות ולטיובו. בהקשר הרחב יותר, מנגנוני תלונה וערעור נחשבים אמצעי למתן דין וחשבון לציבור (accountability), לשיתופו ולחיזוק הדמוקרטיזציה בשירותים החברתיים; זאת מעצם העובדה שהם מספקים למקבלי השירות הזדמנות לבטא את הציפיות והחוויות שלהם מן השירות ובכך להשפיע על איכותו (אוסטינג, 2002; Michoud, 2016).

בשירות הציבורי מקובל להבחין בין מנגנון תלונות פנימי למנגנון תלונות חיצוני. מנגנון פנימי הוא מנגנון לקבלת תלונות ולטיפול בהן בתוך הארגון שכלפיו הוגשה תלונה ועל ידי עובדים מתוך הארגון, ואילו מנגנון תלונות חיצוני הוא מנגנון שמפעילים גופים ציבוריים נפרדים מן הארגון שכלפיו הוגשה תלונה. דוגמאות לגופים חיצוניים: נציבי תלונות ציבור, בתי דין מינהליים ובתי המשפט. מנגנון פנימי מאפשר לטפל בתלונות במהירות ובכחות רשמיות ולצד זאת להגן על האינטרסים של הארגון. לעומת זאת, למנגנון חיצוני יש עצמאות וסמכות רבה יותר לבחינת התלונה (אוסטינג, 2002). על אף חשיבותם של מנגנוני תלונה בכלל, הכתיבה בנושא מועטה ומתמקדת בעיקר בנציבי תלונות ציבור.

המוסד לביטוח לאומי בישראל פועל מתוקף חוק הביטוח הלאומי שהתקבל בכנסת ב-1953, ומטרתו להבטיח ביטחון חברתי-כלכלי לאוכלוסיות מוחלשות ולמשפחות שנקלעו למצוקה זמנית או ממושכת. בחוק הביטוח הלאומי יש תוכניות לביטוח זיקנה ושאימים, אימהות, ילדים, נפגעי עבודה וכן למצבים של נכות כללית, סיעוד, אבטלה, פשיטת רגל ופירוק תאגיד. המוסד לביטוח לאומי מופקד גם על ביצוע חוקים נוספים והסכמים בתחום הביטוח הסוציאלי. המרכזי בהם הוא חוק הבטחת הכנסה שנועד להגן על כל משפחה בישראל מפני אובדן הכנסה ולהבטיח קיום בסיסי לאוכלוסיות נזקקות. לבד מגמלאות בכסף נותן המוסד לביטוח לאומי שירותי שיקום והכשרה מקצועית לנכים, לאלמנות ולנפגעי איבה, שירותי סיעוד ושירותי ייעוץ לקשישים. כמו כן המוסד לביטוח לאומי מסייע גם בפיתוח שירותי רווחה בקהילה לאוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, ובהם קשישים, נכים, בני נוער וילדים במצוקה (המוסד לביטוח לאומי, 2022).

היחידה לפניות הציבור במוסד לביטוח לאומי משמשת מנגנון תלונות פנימי עבור ציבור המבוטחים ומאפשרת להתלונן על כל נושא בתחומי הפעילות של המוסד (המוסד לביטוח לאומי, 2022א). ביוני 2022 פנתה היחידה לפניות הציבור במוסד לביטוח לאומי לצוות הבטחת איכות במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לסקור את המגמות והפרקטיקות המיטביות בהפעלה של מנגנון תלונות ציבור פנימי במדינות בעולם, בדגש על מנגנוני תלונה הפועלים בארגוני ביטוח סוציאלי.

## 2. הסקירה

### 2.1 מטרת הסקירה

מטרת הסקירה הייתה לבחון מה הן המגמות והפרקטיקות המיטביות בהפעלה של מנגנוני תלונה פנימיים בשירות הציבורי במדינות נבחרות בעולם, ולהתמקד במנגנוני תלונה של ארגוני ביטוח סוציאלי. הסקירה נועדה לענות על השאלות האלה: (1) מה הם המטרות והמאפיינים של מנגנוני תלונה בשירות הציבורי בכלל ובארגוני ביטוח סוציאלי בפרט? (2) כיצד מטפלים מנגנוני התלונה בפניות שמתקבלות אצלם? (3) מה הן הפרקטיקות המיטביות בהפעלה של מנגנונים אלו?

### 2.2 שיטת הסקירה

לצורך כתיבת הרקע התאורטי הסתמכו החוקרות על מגוון מקורות, כולם מקורות גלויים:

1. אתרי אינטרנט
2. מסמכים רשמיים
3. מסמכי מדיניות
4. מאמרים אקדמיים מן הספרות האקדמית המקצועית – הישראלית והבין-לאומית. החוקרות איתרו את המאמרים באמצעות מנועי החיפוש Google Scholar ו-Google ובאמצעות מילים ומונחים הקשורים למנגנון תלונות במגזר הציבורי בכלל, ובתחום הביטוח הסוציאלי בפרט: *complaints mechanisms in the public sector, complaints mechanisms in social security organizations, grievance mechanisms in the public sector, grievance mechanisms in social security organizations, welfare complaints systems*.

לצורך אפיון מנגנוני תלונה בארגוני ביטוח סוציאלי במדינות בעולם נסקרו שבעה ארגוני ביטוח סוציאלי משבע מדינות רווחה מפותחות, המפעילים על פי חוק את התוכניות לביטוח ולהגנה חברתית (לפירוט על אודות הארגונים האלה ר' **נספח ב**):

- אוסטרליה – Services Australia - Centrelink
- בלגיה – Federal Pensions Service (FPS)
- בריטניה – Department for Work and Pensions (DWP)
- הולנד – Social Insurance Bank (Sociale Verzekerings Bank SVB)
- נורווגיה – Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV)
- פינלנד – Kela
- שוודיה – Försäkringskassan

כדי לבחון את שלבי הטיפול בתלונות ואת הפרקטיקות המיטביות נסקרו ארבע חוברות הדרכה לניהול תלונות שנכתבו בנציבויות תלונות ציבור עבור השירות הציבורי במדינות האלה: אוסטרליה, בריטניה, מדינת ויקטוריה באוסטרליה וקניה (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016). החוברות מתארות את העקרונות המנחים ואת הצעדים המעשיים הכרוכים בשלבי הטיפול בתלונות.

המידע נאסף בחודשים אוגוסט עד נובמבר 2022.

### 3. מערכת ביטחון סוציאלי וארגוני ביטוח סוציאלי

הזכות לביטחון סוציאלי נכללת ב'הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם' (United Nations, 1948) – מסמך היסוד של הקהילה הבין-לאומית על זכויות האדם והאזרח שאומץ על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1948 ומתאר את זכויות האדם היסודיות בכל המדינות החברות בארגון האומות המאוחדות. הזכות לביטחון סוציאלי נועדה להבטיח את צורכי החיים הבסיסיים של האדם, ובעיקר לשמש רשת ביטחון למצב מצוקה המונע מאדם להתפרנס וליהנות ממכלול זכויותיו או פוגע ביכולות אלו. אף שכמו בכל ביטוח, רבים לא יקבלו בסופו של דבר את כספי הביטוח מפני שלא ייקלעו למצב שמצריך אותם, עצם הידיעה שיש רשת ביטחון אם כן יזדקקו לכספים אלו מהווה זכות (בן ישראל, 2013). מערכת ביטחון סוציאלי היא המערכת שנועדה להבטיח את הזכות לביטחון סוציאלי במדינה, והיא שמספקת רשת הגנה לפרטים ולמשפחות במקרים של היעדר הכנסה מעבודה או התמעטותה בגלל הוצאות הקשורות לנסיבות חיים. רוב התוכניות בהן במסגרת ארגוני ביטוח סוציאלי, אך כלולות בה גם תוכניות של משרדי ממשלה ואף של השוק החופשי. התוכניות מכוונות לתת מענה למגוון צרכים, למשל: הקלה על עוני; שמירה על רמת החיים של הפרט; פיזור הכנסותיו של הפרט על פני תקופות חיים; השתתפות במימון הוצאות נוספות, כגון גידול ילדים; עידוד שילוב של מובטלים בשוק העבודה; מתן פיצוי על אובדן או פגיעה; חלוקה מחדש של המשאבים בחברה; והגברת השוויון המגדרי (גוטליב, 2017; גל, 2004).

ארגוני הביטוח הסוציאלי עוסקים בתוכניות המעניקות לאזרחים במדינה ביטוח מפני סיכונים כלכליים: אובדן הכנסה, הוצאות רפואיות והכנסה בעת פרישה. בשונה מביטוח פרטי, ההשתתפות בביטוח סוציאלי היא בדרך כלל חובה המוטלת על האזרח (Feldstein, 2005).

מנגנוני תלונה וערעור הכרחיים כדי להבטיח יישום מיטבי של החקיקה בעניין ביטחון סוציאלי, מאחר שהם מספקים לאדם אמצעי אובייקטיבי לבחינת החלטת המסגרת החוקית בנוגע לתביעתו. בכך הם מסייעים לאדם לממש את זכותו לביטחון סוציאלי (ILO, 2021).



## 4. מנגנוני תלונה בשירות הציבורי

הזכות להתלונן והזכות לערער על החלטה הן זכויות נוהלות של אזרח במדינה המודרנית, מתוקף זכאותו למינהל תקין (Thomas, 2022). כך גם לכל אזרח הפונה לשירות הציבורי יש זכות לקבל יחס הוגן, צודק, שוויוני ומתחשב מידי פקידי השירות, בהפעילם סמכות ציבורית (Gregory & Giddings, 2001; Harijanti, 2020).

מקובל לקשר את התפתחות מנגנוני התלונה בשירות הציבורי להתפתחותה של המדינה המודרנית. מאז התפתחה המדינה המודרנית, וביתר שאת לאחר מהפכת זכויות האדם במחצית השנייה של המאה העשרים, מקומה של המדינה הלך וגדל והשירותים בתחומי החיים שהמדינה קיבלה אחריות להם התרחבו: חינוך, רווחה, בריאות ועוד. בד בבד עם הרחבת רשת הביטחון שהמדינה מעניקה נעשו אזרחיה תלויים יותר ויותר במנגנונים הבירוקרטיים שלה, שכן השירותים הציבוריים מטעם המדינה הם לעיתים קרובות מונופוליסטיים באופיים ולאזרחים אין חלופה להם. יש אפוא אי-שוויון מובנה ביחסי הכוח בין האזרח מקבל השירות ובין המדינה נותנת השירות, ומתעורר חשש שנתן השירות ינצל לרעה את הכוח שבידיו (Thomas, 2022). התלות בבירוקרטיה בולטת במיוחד באוכלוסייה הנמצאת במצבי סיכון חברתי (פלג, 2013; Harijanti, 2020). על רקע זה וכדי לתת מענה לבעיה שעלולה להיווצר בין האזרח למערכת הבירוקרטית נבנו מנגנונים לטיפול בתלונות ובערעורים. למנגנונים אלו כמה מטרות מרכזיות:

**הבטחת חוקיות, מהימנות והוגנות של השירות** – השילוב בין שיקול הדעת הרחב שניתן לפקידיים ובין הצורך לקבל החלטות מורכבות במהירות יוצר פוטנציאל גבוה לטעויות ואף סכנה של ניצול לרעה של כוח שלטוני. מנגנוני תלונה נועדו לאתר מקרים של טעויות ושל ניצול לרעה של שררה ולתקן אותם (בניש, 2009; Crosby, 2013).

**איתור בעיות מערכתיות** – תלונה פרטנית מצד מקבל שירות עשויה להעיד שבעיה בארגון או במדיניותו אינה חד-פעמית אלא עמוקה יותר, ובכך היא עשויה לשמש מנוף לשינוי. לעיתים מדובר אף בחשיפת "נקודות עיוורות" בארגונים, כאלה שהם לא היו מודעים לקיומן (Bouwman et al., 2016; ILO, 2021; Lens, 2008).

**השמעת קולם של מקבלי השירות** – באמצעות תלונותיהם, מקבלי השירות מקבלים הזדמנות לבטא את ציפיותיהם וחוויותיהם מן השירות. תלונות הן סוג של "השמעת קול" – פעילות שמתאימה לרעיון של שיתוף הציבור ולדמוקרטיזציה בשירותים החברתיים (בניש, 2009; דולב ולוי-זוהר, 2020; Crosby, 2013).

## 5. הגדרות

### 5.1 תלונה, ערר ובחינה מחודשת של החלטה

**תלונה** – בהגדרתה הרחבה – כל הבעה של חוסר שביעות רצון משירות הניתן לאדם. בכלל זה אפשר לציין תלונות על ליקויים בטיבו של שירות וביחס הניתן למקבל השירות; ליקויים בתהליכי עבודה, כגון עיכובים בלתי סבירים במתן השירות; טענות להפליה ועוד (Crosby, 2013). למוסד לביטוח לאומי בישראל יש הגדרה דומה ל"תלונה": "תלונה בדבר מעשה או מחדל של המוסד או מי מעובדיו, המצביעה על פעולה בניגוד למינהל תקין או על ליקויים בטיב השירות והיחס למבוטח, על ליקויים בתהליכי עבודה או בסדרי נוהל פנימיים" (המוסד לביטוח לאומי, 2021). מבחינת ההגדרות של הארגונים שנסקרו עולה כי המשותף לכולן הוא הבעת חוסר שביעות רצון של מקבל שירות או מישהו מטעמו מן השירות שקיבל.

**ערעור על החלטה** – הבעת חוסר שביעות רצון מהחלטה שהתקבלה בעניינו של אדם. הליך הערעור יכול להיעשות בפעולה משפטית של הגשת ערר לבחינה מחודשת של החלטה שהתקבלה על ידי ארגון הביטוח הסוציאלי, בין בנוגע לדחיית הטבה על הסף ובין בנוגע להיקף הטבה שניתנה (Michoud, 2018). מן הסקירה עולה כי בחלק מארגוני הביטוח הסוציאלי יש גם אפשרות להגיש לארגון בקשה לא משפטית לבחינה מחודשת של החלטה שהתקבלה (review או reconsideration). אפשרות כזו יכולה לפעול הן לטובת מקבל השירות הן לטובת הארגון שכן היא עשויה למנוע הליך משפטי שעלול להיות ממושך ויקר (ר' הרחבה בסעיף 9.2).

יש להבחין בין תלונה ובין ערעור על החלטה שהתקבלה: תלונה היא פנייה של מקבל השירות בנוגע לחוסר שביעות רצון שלו מהיבטים בשירות שניתן לו גם אם לא ביקש לממש זכות או הטבה כלשהי, למשל, בנוגע ליחס לא ראוי או לעובדה שהמידע שנמסר לו היה שגוי. לעומת זאת, הגשה של ערר או של בקשה לבחינה מחודשת של החלטה לא דווקא משקפת חוסר שביעות רצון מן השירות אלא עוסקת או בתחושה שהתקבלה החלטה שגויה בעניינו של מקבל השירות או בבקשתו לבחינה מחדש.

סקירה זו מתמקדת כאמור במנגנוני תלונה פנימיים של ארגוני ביטוח סוציאלי. היא בוחנת הן את ההיבט של ניהול התלונות הן את ההיבט של בחינה מחודשת בלתי רשמית של החלטות, ואינה עוסקת בערר – שנתון לסמכות משפטית – בין של ועדות ערר במנגנונים פנימיים ובין בערכאות משפטיות כגון טריבונלים או בתי משפט במנגנונים חיצוניים (על מנגנונים פנימיים וחיצוניים ר' להלן 5.2).

### 5.2 מנגנון תלונות פנימי לעומת מנגנון חיצוני

כאמור, בשירות הציבורי מקובל להבחין בין מנגנון תלונות פנימי למנגנון חיצוני. מנגנון פנימי עוסק בקבלת תלונות ובטיפול בהן בתוך ארגון ועל ידי עובדים מתוכו, ואילו מנגנון תלונות חיצוני מופעל על ידי גופים ציבוריים נפרדים מן הארגון שכלפיו מופנות התלונות. דוגמאות לגופים חיצוניים: נציבי תלונות ציבור, בתי דין מנהליים ובתי המשפט. מנגנון פנימי מאפשר לטפל בתלונות

במהירות ובפחות רשמיות מאשר במנגנונים חיצוניים ולצד זאת, להגן על האינטרסים של הארגון. כמו כן באמצעות התמודדות עם טענות מקבלי השירות, ארגוני ביטוח סוציאלי יכולים לשפר את עבודתם (אוסטינג, 2002; Michoud, 2018). לעומת זאת, למנגנון חיצוני יש לרוב עצמאות וסמכות רבה יותר לבחינת התלונה מאשר למנגנון פנימי (אוסטינג, 2002).

בנוגע לערעורים על כל ההחלטות (בין בערר ובין בבחינה מחודשת של החלטה), למנגנון פנימי יש יתרון על מנגנון חיצוני – בפחות מורכבות ובמחיר כלכלי נמוך יותר מבחינת מקבל השירות. כך, על פי רוב, הגשת ערר או בקשה לבחינה מחודשת של החלטה באמצעות מנגנון תלונות פנימי אינה כרוכה בתשלום, ובכך יש כדי לחזק את הנגישות לצדק. יתרון זה בולט במיוחד בקבוצות מוחלשות באוכלוסייה, שיש להן קשיים כלכליים ולכן גם קושי לעמוד בהוצאות משפטיות (אוסטינג, 2002; Michoud, 2018).

לעומת זאת, הביקורת נגד מנגנון פנימי לטיפול בעררים או בבחינה מחודשת של החלטה מתמקדת בעובדה שהארגון הוא שקיבל את ההחלטה המקורית אך הוא גם הבוחן אותה מחדש; עצמאותו ויכולתו להיות חסר פניות מוטלת בספק במצב שעליו לבחון את מעשיו שלו עצמו. ביקורת נוספת היא שהמנגנון הפנימי המטפל בפניות אלו מהווה לעיתים משוכה נוספת ומיותרת בפני התייצבות לפני הרשות השופטת – רשות שנחשבת לרשות היחידה חסרת הפניות (Michoud, 2018).

## 6. עיגון זכות התלונה בחקיקה

זכות התלונה וזכות הערעור על החלטות בהקשר של ארגוני ביטוח סוציאלי מעוגנות באמנות בין-לאומיות. כך, [סעיף 69 של הקוד האירופי לביטוח לאומי 1964](#) (European Code of Social Security) [וסעיף 70 באמנת הביטוח הלאומי 1952](#) (The Social Security [Minimum Standards] Convention) קובעים כי לכל מקבל שירות יש זכות לערער אם ארגון מסרב לתת לו הטבה וכן זכות להתלונן על איכותה או כמותה. ואולם, **שתי האמנות מעניקות לפרט את הזכות להגיש תלונה ו/או ערעור, אך הן אינן מפרטות כיצד יש ליישם הוראה זו** (Michoud, 2018).

בבחינה של החוקים במדינות שנסקרו לא נמצא שבארגוני ביטוח סוציאלי יש עיגון בחקיקה של זכות מקבלי השירות להתלונן על שירות. אשר לעיגון בחקיקה של זכות מקבלי השירות להתלונן על החלטות של ארגוני ביטוח סוציאלי נמצא כי בארבע מדינות (נורווגיה, שוודיה, הולנד ופינלנד) יש עיגון חקיקתי רק לזכותם של מקבלי השירות להגיש ערר משפטי.

## 7. סוגיות ואתגרים ייחודיים למנגנוני תלונה בארגוני ביטוח סוציאלי

מנגנון תלונות במגזר הציבורי הוא מנגנון ייחודי מעצם העובדה שמשרתי הציבור נמצאים בעמדת כוח ביחס למקבלי השירות: יש להם נגישות רבה יותר למידע והם מכירים טוב יותר את ההליכים והמדיניות לעומת המתלוננים. בדרך כלל, מקבלי השירות הם גם קהל 'שבוי' של השירות ואינם יכולים לבחור בשירות חלופי (Brewer, 2007). מחקרים מראים שרבים ממקבלי השירות בתחום הרווחה נמנעים מלהתלונן וכי רבים מן התובעים קצבאות מהמדינה מוצאים שהתהליך שהתמודדו איתו בהגשת התביעה להטבה היה מורכב ומאיים כל כך, עד שהם נמנעים מלהגיש תלונה על אודותיו גם אם הם מרגישים שיש בה צורך (Thomas, 2022).

מכאן, שלצד חשיבותו של מנגנון לניהול תלונות בארגוני ביטוח סוציאלי, עולים אתגרים וסוגיות בעניין ההפעלה שלו בכל הנוגע הן להליך הגשת תלונה על ידי מקבלי השירות הן לטיפול בתלונה (בניש ואח', 2021; Barca, 2016). אשר להליך **הגשת** התלונה, ניכר כי מקבלי השירות נמנעים לעיתים מלכתחילה מלעשותו גם אם הם אינם שבעי רצון מן הטיפול או מן ההחלטה שהתקבלה בעניינם וזאת בשל כמה חסמים:

- **חוסר ידע ומודעות:** מקבלי השירות לא תמיד מודעים לזכויותיהם, ומשכך הם אינם מודעים לעובדה שזכותיותיהם נפגעו. זאת ועוד, לא תמיד הם מודעים לזכותם להגיש תלונה, וגם אם הם מודעים לה, לא אחת הם אינם יודעים איך להגשה, לאיזה גוף ובאיזה אופן (Barca, 2016). נוסף על כך לעיתים המידע העומד לרשות מקבלי השירות הוא מידע חלקי או אף מוטעה (בניש ואח', 2021).
  - **היעדר נגישות:** אופן הבנייה של מנגנוני התלונה מציב לעיתים קשיים בהגשתה: חוסר במידע ובידע (ר' נקודה קודמת); דרישות בירוקרטיות – כגון מילוי טפסים רבים, דרישות חוזרות להשלמת פרטים והמצאת מסמכים – שמקשות על מקבל השירות להתמודד עם התהליך ויכולות אף להיות כרוכות בהוצאות כספיות; וחוסר נגישות שפתית, אם נותני השירות או הטפסים אינם מותאמים לשפה של מקבלי השירות (בניש ואח', 2021).
  - **חששות מהשפעות התהליך וספקות בנוגע לתועלות בו:** לעיתים מקבל השירות נמנע מלהגיש תלונה בשל חששות הקשורים לאופן שבו התהליך ישפיע עליו. למשל, חשש כי יראו בתלונתו כפיות טובה, שייחשב "עושה צרות" או שנותני השירות שנגדם התלונן יתנכלו לו (Lens, 2008). נוסף על כך הימנעות מהגשת תלונה קשורה לעיתים בהטלת ספק במידת הניטרליות של המנגנון (Lens, 2008) ובחשש כי התלונה כלל לא תטופל (Barca, 2016; Thomas, 2022).
- מחקרים שבחנו מיצוי זכויות במינהל הציבורי מראים שאוכלוסיות מוחלשות סובלות במיוחד מחסמים כאלה, ובמיוחד אם הנושאים הם גמלאות או שירותים סלקטיביים המבוססים על מבחני הכנסה, על מבחני תפקוד או על מבחני תעסוקה, כגון גמלת נכות או דמי אבטלה (גוטליב, 2021; הולר ואח', 2021).

בכל הנוגע לאופן הטיפול בתלונה, עולים אתגרים בהיבטים ארגוניים:

■ **התמודדות עם התנהגות בלתי סבירה של מתלוננים:** התנהגויות מסוימות של מקבלי השירות עלולות להקשות על אנשי הארגון לטפל בתלונה ביעילות. התנהגות נחשבת בלתי סבירה אם טבעה או תדירותה צורכים כמות לא מידתית של משאבי הארגון או אם היא מציבה בסיכון את אנשי הארגון. ביטויים להתנהגות כזו כוללים בין היתר שימוש בשפה או במילים פוגעניות; איום בפגיעה ובאלימות; יצירת קשר בטלפון או בדוא"ל עם אנשי הארגון בתדירות גבוהה ומוגזמת; הצבת דרישות לא מציאותיות או לא הולמות; סירוב להחלטות או להנחיות של הארגון. חוסר יכולת להתמודד עם מקבלי שירות אלו יכול להכתיב את המוניטין של הארגון (Commonwealth Ombudsman, 2018), (להרחבה על אפיון התנהגות בלתי סבירה מצד מתלוננים והתמודדות איתה ר' נספח ד).

■ **דעות קדומות ותוויות שליליות:** לעיתים נותני השירות שבויים בתוויות שליליות כלפי מקבלי השירות, במיוחד אם מקבלי השירות משתייכים לקבוצות מודרות באוכלוסייה. אלה יכולות לכלול תפיסות שמקבלי השירות מנסים לזכות בהטבות שאינם ראויים להן, או שהם מפעילים מניפולציות ומשקרים (בניש ואח', 2021).

ניהול מיטבי של מנגנוני תלונה מצריך הכרה באתגרים אלו והשקעה בגיבוש דרכי פעולה כדי להתמודד איתם (לתיאור מכלול הפרקטיקות המיטביות בניהול תלונות ציבור שיש בהן כדי לתת מענה לאתגרים אלו ר' להלן תת-פרק 8.2).

## 8. ניהול תלונות ציבור

מטרתו של מנגנון שעוסק בניהול תלונות היא כאמור לטפל בחוסר שביעות רצון של מקבלי השירות ולמנוע הישנות של בעיות (Afify & Kadry, 2019; Brewer, 2007). תלונות שהטיפול בהן לקוי יכולות לפגוע בארגון. אם מקבלי שירות מרגישים שמתעלמים מהם או שלא מתייחסים אליהם ברצינות, שביעות רצונם פוחתת והם יכולים גם לחשוף בפומבי את החוויה שלהם, ובכך יש כדי להשפיע ישירות על המוניטין של הארגון (Latif et al., 2010).

שגיאות, אי-הבנות ובעיות בלתי צפויות מתרחשות בכל ארגון העוסק במתן שירות לציבור. מנגנון שעוסק בניהול התלונות יכול לפעול במגוון דרכים שיעזרו לארגון להשתפר בהתמדה: לתקן ליקויים בטרם יחמירו, לעזור לארגון להבין טוב יותר את הצרכים של מקבלי השירות, להגביר את שביעות הרצון של מקבלי השירות ולהפיק לקחים. ניהול טוב של תלונות יכול אף לשפר את המוניטין של הארגון ולחזק את אמון הציבור בשירות הציבורי ובמוסדות המדינה (Commonwealth Ombudsman, 2018; Stare et al., 2008). בפרק זה השימוש במילה 'תלונה' כולל את כל סוגי התלונות שארגון מקבל במנגנוני הפנימיים, ובהם גם הגשת בקשה לבחינה מחודשת של החלטה.

כדי ללמוד על אופן הניהול של תלונות ציבור בחנו החוקרות מידע מן הספרות המקצועית וכן ארבע חוברות הדרכה של נציבי תלונות ציבור בשירות הציבורי, מן המדינות: אוסטרליה, בריטניה, מדינת ויקטוריה באוסטרליה וקניה. מטרת חוברות ההדרכה היא לסייע לארגונים במגזר הציבורי להעניק טיפול מיטבי לתלונות, והן מתארות את העקרונות המנחים ואת הצעדים המעשיים הכרוכים בשלבי הטיפול בתלונות (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016). אומנם חוברות הדרכה אלו אינן ממוקדות בארגוני ביטוח סוציאלי, אך כאמור הן מכוונות למנגנונים פנימיים בארגונים ציבוריים שנותנים שירות לאזרחים.

### 8.1 שלבים בניהול תלונות ציבור

מניתוח חוברות ההדרכה נמצא כי טיפול מיטבי בתלונות נעשה בתהליך סדור שכולל חמישה שלבים בסיסיים. כל חוברות ההדרכה עוסקות בחמשת השלבים (**תרשים 1**) והן דומות למדי זו לזו בגישתן לכל אחד מן השלבים (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016) (ר' **נספח ג** לדוגמה של תרשים זרימה לטיפול בתלונה בחוברת ההדרכה של נציב התלונות של מדינת ויקטוריה באוסטרליה).

## תרשים 1: שלבים בניהול תלונות במגזר הציבורי



### פירוט השלבים

**קבלת התלונה ותיעוד פרטיה** – תיעוד התלונה חשוב לצורך מעקב אחר סטטוס הטיפול בתלונה ולצורך מדידת ביצועי מנגנון התלונות והפקת לקחים. לצורך המעקב חשוב להקצות לתלונה מספר אסמכתה ולמסור אותו גם למתלונן וכן לכלול את כל פרטי התלונה הרלוונטיים להמשך הטיפול בה, ובהם: פרטי התקשרות ורקע של המתלונן, מאפייני התלונה (מה, מי, מתי, איפה, סוג התלונה וכו'), הצדדים המעורבים, תאריכים רלוונטיים והפעולות שנקטו. כמו כן חשוב לתעד ולצרף מסמכים נלווים.

**הערכה ראשונית של התלונה והפנייתה לגורם המברר** – הערכה ראשונית של התלונה חשובה לשם תעדוף התלונות. ההערכה בוחנת אם התלונה קבילה, כלומר אם היא נמצאת בתחום האחריות של הארגון. אם התלונה אינה קבילה, חשוב לעדכן בכך את מקבל השירות ולהפנות אותו לערוצים המתאימים. אם התלונה קבילה יש להעריך את מהותה וחומרתה ולהבחין בין תלונות פשוטות – כאלו שאפשר לפתור מייד או בתוך זמן קצר – ובין תלונות מורכבות – תלונות שהטיפול בהן דורש משך זמן ארוך יותר. בהתאם להערכה הראשונית יש להפנות את התלונה לגורם הרלוונטי.

**בירור התלונה** – לאחר ההפניה של התלונה לגורם הרלוונטי, חשוב לבררה כדי לאמת את העובדות ולהשלים פרטים, אם יש צורך, לפני נקיטת פעולה. אם התלונה מכוונת כלפי עובד מסוים בארגון, נותנים לו את ההזדמנות להגיב. חשוב לעדכן את המתלונן בזמן המשוער שיימשך בירור התלונה.

**מתן מענה/פתרון לתלונה** – בתום הבירור מתקבלת החלטה אם התלונה מוצדקת או לא. אם אינה מוצדקת יש להסביר זאת למתלונן ולפרט את הנימוקים להחלטה. אם התלונה מוצדקת, יש ליידע את המתלונן על ההחלטה שהתקבלה ועל הנימוקים לה ולהציע פתרון שכרוך בטיפול בבעיה ובהצעת הסעד האפשרי הטוב ביותר בנסיבות. כל ארגון צריך להגדיר מראש את הסעדים האפשריים לטיפול בתלונות.

**מעקב, בקרה והפקת לקחים** – לאחר טיפול בתלונה חשוב לעקוב אחר יישום ההחלטה כדי להבטיח שהבעיה נפתרה מבחינת המתלונן. מוצע גם לבצע סקר שביעות רצון בקרב המתלוננים מדי פעם בפעם. אך לצד הטיפול הפרטני חשוב גם להפיק לקחים ברמת המערכת. להפקת לקחים זו שתי מטרות מרכזיות: האחת, לאתר בעיות מערכתיות במתן השירות כדי לנקוט פעולות מתקנות (למשל, בנוהלי הארגון), והשנייה, לאתר בעיות באופן הטיפול בתלונות כדי לטייב את מנגנון התלונות ואת אופן הטיפול בהן בכלל הארגון.



לא אחת איכות העבודה המנהלית באה לידי ביטוי במספר התלונות המוגשות, ולכן יש לראות בו מקור מידע בעל ערך. עם זאת, לעיתים ככל שמנגנון תלונות נגיש יותר, כך מספר התלונות שיקבל יהיה גדול יותר. מכאן, שיש חשיבות מוגבלת למספר התלונות המתקבלות וחשוב שיטופלו מבחינת תוכן.

משלבי הטיפול בתלונות ניכר כי חשוב שתהליך הטיפול יהיה ברור, מובנה וסדור ובד בבד תהיה בו הכרה בחשיבותן של הוגנות, הפקת לקחים ויעילות. כל אלו הם חלק מהפרקטיקות המיטביות בהפעלה של מנגנון תלונות ציבור, לצד נגישות מנגנון התלונות ומחויבות הארגון לטיפול בהן (ר' תת-פרק 8.2).

## 8.2 פרקטיקות מיטביות בניהול תלונות ציבור

מחוברות ההדרכה עלו חמישה נושאים מאגדים של פרקטיקות מיטביות בהפעלת מנגנוני תלונה: נגישות, הוגנות, מחויבות של הארגון לטיפול בתלונות, יעילות והפקת לקחים. בכל אלו יחד רואים גורמים המחזקים את האפקטיביות של מנגנון התלונות (תרשים 2).<sup>1</sup>

תרשים 2: נושאים מאגדים של פרקטיקות מיטביות בהפעלה של מנגנוני תלונות ציבור



לנושאים אלו יש ביסוס גם מן המחקרים בתחום:

<sup>1</sup> בהקשר זה חשוב להבחין בין שני מושגים: יעיל (efficient) – עניינו ביחס תשומות/תפוקות, כלומר בשימוש 'חכם' במשאבים. לעומת זאת, 'מועיל' – אפקטיבי (effective) עניינו במידת השגת המטרות, היעדים והתפוקות, ובאיכות ההשגה.

## 8.2.1 נגישות מנגנון התלונות

כאמור, הגשת תלונה אינה מתחילה ברגע קבלתה, אלא כבר בהחלטה של מקבל השירות להגיש תלונה, ולכן חשוב לעצב את המנגנון באופן שיהיה נגיש למקבלי השירות. מנגנון נגיש הוא מנגנון שמקל ככל האפשר על כל אדם להגיש תלונה ומכוון להליך הגשת תלונה ברור, פשוט ומותאם למגוון קבוצות באוכלוסייה שיש פוטנציאל שיגישו תלונה (Latif et al., 2010; Thomas, 2022).

פרקטיקות אחדות עשויות להגביר את הנגישות של הליך הגשת התלונה:

**1. מיכוי אוכלוסיית מקבלי השירות ואיתור חסמים** – ייתכן כי בשל חסמי תרבות, שפה, חסמים גאוגרפיים וכדומה יהיו חלקים מסוימים באוכלוסייה שיתלוננו פחות מאחרים. חשוב לזהות קבוצות שיש להן תת-ייצוג בתלונות ולהבין את החסמים העומדים בפניהן (Commonwealth Ombudsman, 2018; Victorian Ombudsman, 2016).

**2. הפצה יזומה של מידע על אופן הגשת תלונה** – אין די ביצירת מנגנון תלונות נגיש שמאפשר להגיש תלונה בקלות. חשוב לנקוט פעולות שמטרתן להגביר את המודעות ואת הידע של מקבלי שירות לקיום המנגנון, לתפקידיו ולאופן שבו אפשר להיעזר בו (בניש ואח', 2021). בעיקר, יש לפרסם את המידע על הגשת תלונה ועל מגוון הערוצים שבהם אפשר להגישו. בערוצים להפצת המידע נכללים: אתר האינטרנט הרשמי של ארגון, פניות יזומות למקבלי שירות (למשל באמצעות מכתבים) וכן פרסום מידע על לוחות מודעות בסניפי ארגונים המעניקים שירותים ושיש בהם קבלת קהל (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016).

**3. כתיחת מגוון ערוצים להגשת תלונה** – ערוצים להגשת תלונה יכולים לכלול: אפשרות להגשת תלונה בעל-פה, לנציגי שירות; ערוצים מקוונים (דואר אלקטרוני, אתר אינטרנט שבו יש מערכת מידע לניהול תלונות); רשתות חברתיות של הארגון; טלפון/פקס או מכתב בדואר. רצוי גם לאפשר הגשת תלונה מגורמים מטעמו של מקבל השירות – קרוב משפחה או מיופה כוח (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016).

**4. מתן סיוע למקבלי שירות בהגשת תלונה** – בהתאם לחסמים שאותרו, יש להציע סיוע בהגשת תלונה למקבלי השירות (Barca, 2016; ILO, 2021; Latif et al., 2010). הסיוע שמנגנוני התלונה מציעים יכול לכלול אחד או יותר מן האמצעים האלה:

- סיוע מנציגי שירות בתהליך הגשת התלונה – עבור מקבלי שירות שמתקשים להגיש את התלונה לבדם (NAV, 2022a).
- שירותי תרגום – כדי להתמודד עם קושי בהגשת תלונה עקב פערי שפה (Services Australia, 2022).

**5. מתן אפשרות לקבלת תלונות אנונימיות** – למקבלי שירות יכול להיות מגוון סיבות שבגינן הם אינם מעוניינים לחשוף את זהותם ובכל זאת רוצים להביע את חוסר שביעות רצונם משירות שקיבלו. מארבע חוברות ההדרכה של נציבי תלונות ציבור שנבחנו, שלוש מציינות את החשיבות שבאפשרות להגיש תלונה אנונימית כדי לאפשר נגישות להגשת תלונה גם לאנשים שאינם מעוניינים לחשוף את זהותם. בחוברות יש הכרה בעובדה שבמקרים כאלה יש קושי לחקור את התלונה בשל הקושי ליצור קשר עם המתלונן (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Victorian Ombudsman, 2016).

## 8.2.2 הוגנות בטיפול בתלונות

כאמור, במנגנון תלונות, בהיותו שירות שניתן במגזר הציבורי, לנותני השירות יש עמדת כוח ביחס למקבלי השירות: הם בעלי נגישות רבה יותר למידע, והם מכירים טוב יותר את ההליכים והמדיניות לעומת מי שיכול להתלונן נגדם (Brewer, 2007). כדי לחזק את האמון של מקבלי השירות הן בארגון הן במנגנון התלונות, יש להתייחס אליהם בהוגנות בעת תהליך הטיפול בתלונתם (Commonwealth Ombudsman, 2018; Orsingher et al., 2010). עבור מקבלי שירות רבים, יחס הוגן במהלך הטיפול בתלונות חשוב לא פחות מהתוצאה הסופית של תלונתם (Tyler, 1998; Victorian Ombudsman, 2016).

בכל הקשור להוגנות הטיפול בתלונות, חוברות ההדרכה של נציבי תלונות הציבור עוסקות בשני היבטים: טיפול ללא משוא פנים ושקיפות.

הבסיס לטיפול הוגן בתלונה הוא טיפול אובייקטיבי **וללא משוא פנים** (Commission on Administrative Justice, 2016; Thomas, 2022). חשוב שאנשי צוות הטיפול בתלונה יהיו מודעים לקיומו של ניגוד עניינים שעלול להשפיע על הטיפול שלהם בתלונה (למשל קשרי חברות של מי מהם עם איש צוות שהתלונה מכוונת נגדו). אם איש צוות מזהה שהוא נתון בניגוד עניינים בטיפול בתלונה מסוימת, חשוב שיפטור עצמו מלטפל בה (Victorian Ombudsman, 2016). נוסף על זיהוי מצב של ניגוד עניינים וכדי שהטיפול בתלונה יהיה הוגן וללא משוא פנים, חשוב שיתבסס על ראיות ושייתן למקבל השירות הזדמנות להגיב להחלטה ובמידת הצורך לספק מידע נוסף לתמיכה בתלונתו בטרם תתקבל ההחלטה הסופית (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016).

היבט נוסף חשוב לקיומו של הליך הוגן הוא **שקיפות**. מנגנון שקוף מספק מידע ברור על ההליך וכן על הפעולות והסיבות להחלטות שמתקבלות והוא גם פתוח לביקורת. כך, במנגנון שקוף לניהול תלונות נמסר מידע למתלוננים בנוגע למי מטפל בתלונתם ומה הם פרטי הקשר שלו; מה הם שלבי תהליך הטיפול בתלונה; מתי יש לצפות ליצירת קשר או להחלטה; מה הסיבות לעיכובים שנוצרים; מה הם הנימוקים להחלטות ומה הן אפשרויות הערעור (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016).

## 8.2.3 מחויבות הארגון לטיפול בתלונות

טיפול בתלונות המתקבלות בארגון צריך להיות נתון לאחריות הארגון כולו, ולא לאחריות בלעדית של מנגנון הטיפול בתלונות (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Latif et al., 2010; Victorian Ombudsman, 2016). כך, חשוב להתייחס בכבוד למקבל השירות כשזה מבטא חוסר שביעות רצון או אי-נחת מן השירות הניתן לו או מן ההחלטה שהתקבלה בעניינו. אנשי צוות שרואים עצמם מחויבים לטפל בתלונות ושנוהגים בהתאם יכולים להביא לידי פתרון מהיר של בעיות ולמנוע מלכתחילה את הצורך להגיש תלונה (Commonwealth Ombudsman, 2018).

מכאן שאבן יסוד בטיפול מיטבי בתלונות היא **ביסוס תרבות ארגונית שבה כל אנשי הצוות בארגון מבינים את הערך שבקבלת משוא בכלל ותלונות בפרט, ממקבלי השירות, ושל המחויבות לטפל בהן**. הטמעת תרבות כזו דורשת בין היתר מתן הכשרות לכלל אנשי הצוות, החל במנהלים וכלה בנציגי שירות לטיפול בתלונות (Commonwealth Ombudsman, 2018; Victorian Ombudsman, 2016).

חוברת ההדרכה של נציב תלונות הציבור באוסטרליה מפרטת את רמת האחריות ואת הצעדים הנדרשים מאנשי הצוות בארגון בטיפול בתלונות, בכל אחד מן הדרגים (Commonwealth Ombudsman, 2018):

**1. הנהלת כלל הארגון** – על ההנהלה לשים את הטיפול בתלונות בראש סדר העדיפויות של הארגון. מצופה ממנה – להגדיר נהלים וסטנדרטים לטיפול בתלונות ולכלול אותם באמנת השירות ובמסמכים רשמיים אחרים; לדווח בדוחות שנתיים על האופן וההיקף של הטיפול בתלונות; להקצות משאבים ייעודיים והולמים כדי לאפשר לאנשי הצוות בארגון לספק שירות תלונות יעיל; להקים מערכת ממוחשבת לניהול תלונות ולאיסוף נתוני תלונות; לוודא שלמנהל מנגנון התלונות בארגון יש גישה ישירה למנהלים בכירים אחרים וכי להם יש גישה אליו.

**2. מנהל היחידה לטיפול בתלונות** – על מנהל היחידה בארגון להיות מחויב לנהל מערך מקצועי ויעיל לטיפול בתלונות. מצופה ממנו – להנגיש את המערכת; לקבוע נהלים פנימיים; לגייס צוות מתאים; לתת הכשרה והדרכות לעובדים; ליישם תהליכי הבטחת איכות והפקת לקחים; לפתח את הקשר בין רכזי תלונות הציבור ובין שאר היחידות בתוך הארגון; לשתף את ההנהלה בתובנות רלוונטיות לכלל המערכת; להתעדכן בקביעות בפרקטיקות מיטביות בהפעלת מנגנוני תלונה ולהשתתף בפורומים ארציים ובין-לאומיים לטיפול בתלונות.

**3. רכזי הטיפול בתלונות** (שעוסקים בפועל בטיפול בתלונות) – מרכזי הטיפול בתלונות נדרש טיפול ראוי בתלונות. מצופים מהם – התנהגות מקצועית בטיפול במתלוננים; היכרות מעמיקה עם נוהלי הטיפול בתלונות ועבודה לפיהם; התעדכנות בעניין עבודת הארגון (למשל כל שינוי בתוכניות ובשירותים); זיהוי בעיות מערכתיות; התעדכנות במידע על פרקטיקות הטיפול בתלונות.

מהסקירה של חוברת ההדרכה של נציב תלונות הציבור וארגוני הביטוח הסוציאלי עולה כי רכזי הטיפול בתלונות הם בדרך כלל עובדים ותיקים בארגון שמכירים את מדיניותו לעומק. כך למשל מצוין שבאוסטרליה מי שמטפל בתלונה המוגשת לארגון הביטוח הסוציאלי (Centerlink) הוא עובד ותיק בארגון שצבר ידע ומומחיות ושאינו ניגוד עניינים עם התלונה שהוגשה (Services Australia, 2022). ממודעת דרושים לתפקיד של רכז תלונות בארגון הנורווגי NAV עולה כי מושם דגש על מכוונות וניסיון משפטי וכן על היכרות עמוקה עם הארגון (Karrierestart, 2022).

**4. שאר העובדים בארגון** – משאר העובדים נדרש לעבוד בשיתוף פעולה עם צוות מנגנון התלונות כדי להבטיח מערכת טיפול בתלונות נגישה ומגיבה.

מצופה מהם – להכיר מקרוב את המדיניות והנהלים הפנימיים לטיפול בתלונות; להנחות את מקבלי השירות איך להגיש תלונה; לעזור לרכזי הטיפול בתלונות בבירור תלונות וטיפול בהן. כמו כן הם מצופים לתת מענה לבעיות מערכתיות המתגלות בתלונות פרטניות. נוסף על כך מכל עובד בארגון המקבל קהל מצופה גם שתהיה לו היכולת לפתור תלונות עוד בראשיתן ולפני שיעשו לתלונות רשמיות ליחידה בארגון שמטפלת בתלונות. לשם כך, לכל איש צוות בארגון צריכים להיות הכישורים הבסיסיים ועליו לקבל את התמיכה הנדרשת כדי לטפל בתלונות ולהתמודד איתן.

## 8.2.4 יעילות המנגנון

מחברות ההדרכה עולה כי יעילות הטיפול בתלונות קשורה לשני היבטים: האחד הוא משך הטיפול בתלונה, והשני הוא הפתרונות שהמנגנון יכול להציע אם התלונה נמצאה מוצדקת (Commission on Administrative Justice, 2016; Commonwealth Ombudsman, 2018; Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2022; Victorian Ombudsman, 2016).

מחקרים מצאו כי טיפול מהיר בתלונה מגביר את שביעות הרצון של המתלונן מהליך הטיפול, גם ללא קשר לתוצאת הטיפול היעילות וקיצור משך הטיפול יכולים להיעשות הן באמצעות מיון ראשוני מהיר של התלונות המתקבלות, שבו מפרידים בין תלונות פשוטות שאפשר לפתור מהר, לתלונות מורכבות שדורשות משאבים רבים יותר ומשך זמן רב יותר לפתרון, והן באמצעות גיבוש הנחיות ולוח זמנים לכל אחד משלבי הטיפול: קבלת התלונה, הערכה ראשונית, חלוקת אחריות לטיפול בה, בירור, החלטה/פיתרון ומעקב. כל אלו יביאו לידי טיפול בזמן סביר שהוא גם מידתי ומתאים לאופי התלונה (ר' דוגמה **בנספח ג**).

נוסף על ההיבט של משך זמן הטיפול, יעילות המנגנון התלונות קשורה גם **בפתרונות (סעדים) שהמנגנון מציע** בצירוף הסמכויות שיש ברשותו כדי לפעול. מנגנון התלונות יכול לספק פתרונות מסוגים רבים, וחשוב להתאים אותם לנושאים בבסיס התלונה. הפתרונות יכולים לכלול: הקשבה והכרה בחוויה של האדם, זירוז פעולה, שינוי החלטה, מתן הסבר טוב יותר, הסרת קנס במקרה של חוב או מתן פיצוי כספי. נוסף על כך פתרון פשוט ויעיל הוא התנצלות (Thomas, 2022). התנצלות כנה תורמת רבות לתיקון טעויות ועוולות, ליישוב מחלוקות ולבניית אמון מחדש. ארגון שמודעה בטעותו ומתנצל הוא ארגון המגלה אחריותיות, נותן דין וחשבון על מעשיו ומחזק את תדמיתו בתור מי שמתייחס לאנשים בכבוד (עוד על התנצלות בדף מידע של נציבות תלונות הציבור בישראל, ר' **נספח א**).

## 8.2.5 הפקת לקחים

מאחר שתלונות הן צורה של משוב ממקבלי השירות אל הארגון, העוסק באיכות השירות ובהחלטות שמתקבלות בו, הרי שלמידע שמופק יש ערך לשיפור השירות הן בהקשר של כלל הארגון הן בהקשר של מנגנון התלונות עצמו. הבניית השימוש במידע בתהליך הפקת לקחים מוסדר צריכה להיות מכוונת לבחינת אופן טיפול בתלונה שישפר את איכות הטיפול בתלונות בודדות, ובד בבד יבחן את תוכן התלונות כדי לזהות בעיות הדורשות שיפור מערכתי בארגון (Bouwman et al., 2016; Stare et al. 2008). באופן כזה, הפקת לקחים ממנגנון התלונות תיצור חיבור בין ניהול מנגנון התלונות ובין תהליכי הבטחת איכות בארגון כולו (Victorian Ombudsman, 2016).

הפקת לקחים בנוגע **לאופן הטיפול בתלונות** תיעשה באמצעות בקרה של איכות השירות הניתן על ידי מנגנון התלונות, לפי הסטנדרטים המוגדרים בנוהלי המנגנון (למשל, בכל הנוגע לשקיפות התהליך מול הלקוח, למשך הטיפול או להתנהלות לפי כל שלבי הטיפול). בקרה כזו תאפשר לאתר ליקויים הקשורים בהפעלת מנגנון התלונות ולתקנם. בשונה מכך, הפקת לקחים הקשורה **לשירות שהארגון מספק** תיעשה באמצעות מיון סוג התלונות ותוכן ובחינתן אל מול הסטנדרטים המוגדרים בנוהלי הארגון עצמו (למשל, בכל הנוגע לתנאי הזכאות לקבלת הטבה, למשך זמן הטיפול בתביעה להטבה ולאופן מתן השירות). בקרה כזו תאפשר לאתר ליקויים הקשורים בשירות הניתן בכלל הארגון ולתקנם.

לצורך הפקת לקחים בשני ההיבטים האלה וביסוס תהליכי הבטחת האיכות חשוב להגדיר את הסטנדרטים לאופן הטיפול בתלונות, לקבוע מדדי ביצוע והצלחה (לדוגמה ר' **תיבה 1**), לתעד כל תלונה שמתקבלת ואת אופן הטיפול בה, וגם לבחון את שביעות הרצון של המתלוננים (Victorian Ombudsman, 2016).

תהליכי הפקת הלקחים כפי שפורטו מחייבים מערכת ממוחשבת שתאפשר ניהול יעיל ושקוף של התלונות לצד בקרה מתמדת של אופן הטיפול בהן וקבלת נתונים לצורך ניתוח מגמות, זיהוי בעיות מערכתיות וזיהוי הזדמנויות לשיפור. לבסוף, חשוב שהמערכת הממוחשבת תלווה ותנחה את אנשי הצוות המטפלים בתלונות באמצעות זרימת עבודה מובנית והכוונה נוהלית (Commonwealth Ombudsman, 2018; Victorian Ombudsman, 2016).

### **תיבה 1: מדדי ביצוע למנגנון תלונות ציבורי (key performance indicators)**

- תוצאות תלונה, למשל: תלונות מוצדקות, מוצדקות חלקית או לא מוצדקות
- משך הזמן עד לסיום הטיפול בתלונה
- מספר התלונות שתוצאותיהן השתנו בעקבות בדיקה פנימית
- שביעות רצון מקבל השירות מהטיפול בתלונתו
- מספר התלונות שבהן מקבל השירות לא היה מרוצה מן הטיפול ולכן הגיעו לטיפולו של ראש הארגון
- מספר התלונות שלא קיבלו מענה בתוך הארגון והגיעו לנציב תלונות ציבורי
- שינויים בשירות שנעשו בעקבות הפקת לקחים מהתלונות

(מקור: Victorian Ombudsman, 2016)

## 9. מנגנונים פנימיים לניהול תלונות בארגוני ביטוח סוציאלי בעולם

פרק זה מציג את המאפיינים של מנגנוני תלונה של שבעה ארגוני ביטוח סוציאלי בשבע מדינות (לפירוט על הארגונים ר' **נספח ב**). כמו כן מאחר שמנגנון התלונות במוסד לביטוח לאומי בישראל עוסק גם בבחינה מחודשת של החלטות שהתקבלו, בחנו החוקרות גם מידע בתחום זה באותם ארגונים. כל המידע המוצג בפרק זה מתבסס על מידע מאתרי האינטרנט הרשמיים של הארגונים (DWP, 2022a, 2022b; FPS, 2022; Försäkringskassan, 2022; Kela, 2022a, 2022b; NAV, 2022a, 2022b; Services) (Ausrealia, 2022; SVB, 2022a, 2022b).

תחילה מוצג המידע בנוגע לטיפול בתלונות (תת-פרק **9.1**) ולאחריו מוצג המידע על אופן הטיפול בבחינה מחודשת של החלטה (תת-פרק **9.2**). תת-פרק **9.3** מציג את התובנות בנוגע לפרטיקות המיטביות המפורטות בפרק **8**, כפי שעלו מן ההשוואה בין הארגונים.

### 9.1 תלונות

בשישה משבעת הארגונים שהחוקרות סקרו יש מנגנון פנימי לטיפול בתלונות (המנגנון קיים בכל המדינות שנסקרו חוץ מבשוודיה). מבחינת היחידות הארגוניות המטפלות בתלונות עולה כי יש הבדלים במיקום שלהן בארגון. בבריטניה ובהולנד היחידה לטיפול בתלונות נמצאת במחלקת שירות לקוחות, בנורווגיה היא נמצאת במחלקה המשפטית ובבלגיה במחלקת 'תמיכה בניהול' (management support department). בשאר המדינות לא נמצא מידע על אודות השייך הארגוני.

עבור כל אחד מן המנגנונים נבחנו השאלות האלה: מי יכול להגיש תלונה? איך מגישים? האם תהליך הטיפול בתלונה מפורט באתר הארגון? האם הארגון מציע סיוע בהגשת תלונה? מה משך הזמן שנקבע לטיפול בתלונה (עד למתן מענה סופי למקבל השירות)? **לוח 1** מפרט את הממצאים.

**לוח 1: תלונות בארגוני ביטוח סוציאלי במדינות נבחרות – השוואה**

פינלנד (KELA)	נורווגיה (NAV)	הולנד (SVB)	בריטניה (DWP)	בלגיה (FPS)	אוסטרליה (Centrelink)	
לא מצוין	כל אדם	מקבל השירות או נציג מטעמו	לא מצוין	לא מצוין	מקבל השירות או נציג מטעמו	מי יכול להתלונן?
בכתב – בדואר רגיל או בדוא"ל	באמצעות טופס ייעודי הנמצא באתר הארגון	בכתב בלבד. יש טופס ייעודי באתר הארגון. אפשר גם לשלוח מכתב בדואר	בפגישה אישית עם נותן שירות בסניף, או בכתב	בכתב בלבד. יש טופס ייעודי באתר הארגון. אפשר גם להדפיסו ולשלוח בדואר	בטלפון, בכתב או בביקור פיזי באחד ממוקדי השירות של הארגון	איך מגישים תלונה?
לא	לא	פירוט חלקי	כן	לא	לא	האם יש פירוט על תהליך הטיפול בתלונה?
לא	כן	לא	לא	לא	כן	האם הארגון מציע סיוע בהגשת תלונה?
לא מצוין	שלושה שבועות	שישה שבועות	לא מצוין	15 ימי עסקים	10 ימים	מהו משך הזמן שנקבע לטיפול בתלונה?

מעניין לציין כי בנורווגיה ובאוסטרליה מנגנון התלונות מעודד גם פניות שמטרתן לתת מחמאות או שבחים לארגון. הארגון האוסטרלי מצוין כי מנגנון התלונות אינו מגיב על פניות אלו, אך הן מועברות הלאה לגורמים הרלוונטיים כדי לשפר את השירות (Services Australia, 2022).

**מלוח 1** עולה שרק ב-DWP בבריטניה יש פירוט על תהליך הטיפול בתלונה. תיבה 2 מציגה את המידע שנמצא באתר הארגון.



## תיבה 2: תהליך הגשת תלונה והטיפול בה ב-DWP (בריטניה)

בשלב ראשון, על מקבל השירות לפנות לסניף המקומי שמטפל בתיק שלו ולהפנות את התלונה אליו. אפשר לפנות לסניף בפגישה אישית או בכתב. הפנייה צריכה לכלול פרטים אישיים של מקבל השירות, פרטי התלונה ומה רוצה המתלונן שיקרה. בשלב זה הסניף יכול להכיר בטעות, לתקן אותה ולהתנצל בפני מקבל השירות. כמו כן אפשר לשקול להעביר למתלונן פיצוי מיוחד על עוגמת נפש שנגרמה לו.

אם המתלונן אינו מרוצה מן התגובה של הסניף המקומי, הוא יכול לבקש להעביר את התלונה למנהל בכיר ביחידת התלונות. לאחר מכן, נציג מיחידת התלונות ייצור קשר עם המתלונן בתוך 15 ימי עסקים כדי לקבל פרטים על התלונה ולקבל הסכמה לחקור אותה.

תשובה סופית תינתן למתלונן בטלפון או במכתב מצוות התלונות ב-DWP. אם המתלונן עדיין אינו מרוצה, בתוך 6 חודשים ממועד קבלת התשובה הסופית מצוות התלונות ב-DWP הוא יכול לפנות לבוחן מקרים עצמאי שמחוץ לארגון (independent case examiner).

## 9.2 בחינה מחודשת של החלטה

מסקירת ארגוני הביטוח הסוציאלי במדינות הנבחרות שבסקירה זו נמצא כי בארבעה מהם – באוסטרליה, בבריטניה, בהולנד ובשוודיה – מקבלי השירות יכולים לפנות לארגונים בבקשה לבחינה מחודשת של החלטה לפני הגשה של ערר רשמי (באוסטרליה ובהולנד ההליך הזה נקרא review, בשוודיה – reconsideration, ובבריטניה – mandatory reconsideration). בסוג פנייה זה, הארגונים בוחנים מחדש את ההחלטה המקורית שהתקבלה בעניינו של מקבל השירות, שלא בהליכים רשמיים משפטיים המאפיינים ערר רשמי. אם בתום ההליך נמצא כי אי אפשר לשנות את ההחלטה המקורית, מקבל השירות יכול להגיש ערר רשמי, בין לוועדת ערר פנימית של הארגון ובין לערכאה משפטית חיצונית.

בארבע המדינות שבהן אפשר לפנות לארגונים בבקשה לבחינה מחודשת של החלטה לפני הגשה של ערר רשמי לא נמצא מידע אם היחידה הארגונית שמטפלת בבחינה המחודשת היא אותה יחידה שטיפלה גם בתלונה.<sup>2</sup> אך כאמור, מכיוון שמדובר בהליך לא משפטי של בחינת החלטה, גם אם הטיפול אינו נתון לסמכות של המנגנון הפנימי לטיפול בתלונות, ההליך רלוונטי לסקירה זו בהיותו חלק מן הסמכות של מנגנון התלונות של המוסד לביטוח לאומי בישראל.

עבור כל אחד מן הארגונים נבחנו השאלות האלה: מי יכול להגיש בקשה לבחינה מחודשת של החלטה? איך מגישים בקשה זו? האם תהליך הטיפול בבחינה מחודשת מפורט באתר הארגון? מה משך הזמן שנקבע לטיפול בבחינה מחודשת? **לוח 2** מפרט את הממצאים.

<sup>2</sup> בנורווגיה היחידה הפנימית לטיפול בתלונות נמצאת תחת המחלקה המשפטית ומטפלת גם בעררים (Mandal, 2016), אולם זהו טיפול בערר רשמי ולא בבחינה מחודשת של החלטה שהיא עניינה של סקירה זו.

לוח 2: בקשה לבחינה מחודשת של החלטה בארגוני ביטוח סוציאלי במדינות הנבחרות – השוואה

שוודיה (Försäkringskassan)	הולנד (SVB)	בריטניה (DWP)	אוסטרליה (Centrelink)	
מקבל השירות או מיופה כוח מטעמו	מקבל השירות או נציג מטעמו	לא מצוין	מקבל השירות או נציג מטעמו	מי יכול להגיש בקשה לבחינה מחודשת?
באתר הארגון או במכתב, באמצעות טופס ייעודי	בכתב בלבד, באמצעות המערכת הממשלתית או במכתב	באתר הארגון, בטלפון או במכתב. יש גם טופס ייעודי אך אין חובה להשתמש בו	בטלפון, בכתב או בביקור פיזי באחד ממוקדי השירות	איך מגישים בקשה לבחינה מחודשת?
יש	פירוט חלקי	יש	יש	האם יש פירוט על תהליך הטיפול בבחינה מחודשת?
10-6 שבועות	משתנה לפי סוג ההחלטה . מקבל השירות זכאי לפיצוי (עד 45 אירו) אם יש איחור במתן התשובה	לא מצוין	49 ימים	מה משך הזמן שנקבע לטיפול בבחינה מחודשת?

שלא כמו בטיפול בתלונות – שבו במרבית הארגונים לא מוצג מידע באתר הרשמי של הארגון על תהליך הטיפול בתלונה – בנוגע לבחינה מחודשת של החלטה יש פירוט. **תיבה 3** מציגה את תהליך הטיפול בבחינה מחודשת של החלטה ב-Centrelink (אוסטרליה).

### תיבה 3: תהליך הטיפול בבחינה מחודשת של החלטה ב-Centrelink (אוסטרליה)

עוד טרם ההגשה של בקשה לבחינה מחודשת של החלטה, יש אפשרות (אך אין חובה) להגיש בקשה לקבלת הסבר על ההחלטה. במקרה כזה ייצור איש צוות קשר עם מקבל השירות בתוך 14 יום מהגשת הבקשה לקבלת הסבר. אם איש הצוות ימצא לנכון לבצע שינויים בהחלטה, הוא יוכל לעשות כך ללא צורך בהליך רשמי.

לאחר שמוגשת בקשה לבחינה מחודשת של החלטה, זו מגיעה לנציג ביקורת מורשה (authorised review officer) והוא בוחן את ההחלטה המקורית. נציג זה הוא עובד בעל ותק ב Centrelink-שלא הייתה לו מעורבות בטיפול הראשוני בבקשה (Victoria Legal aid, 2022), והוא פועל כנציג עצמאי ללא משוא פנים.

להלן הפעולות שהנציג המורשה יבצע בעת הבחינה המחודשת:

- ידבר עם המתלונן בנוגע להחלטה, אם אפשרי (לא חובה)
- יבחן את העובדות, החוק והמדיניות בעניין ההחלטה
- ישנה את ההחלטה אם מצא אותה שגויה
- יעביר למתלונן מכתב עם פירוט ההחלטה

אם המתלונן אינו שבע רצון גם מן ההחלטה של נציג הביקורת המורשה, הוא יכול לפנות לבית הדין לערעורים מנהליים (Administrative Appeals Tribunal). בית הדין יכול לשנות החלטות רק בהתאם לחוק ולאחר תהליך מול נציג הביקורת. בית הדין מחייב תשלום עמלות מסוימות, ואין החזר בעבורן.

## 9.3 השוואה בין מנגנוני תלונה בארגוני ביטוח סוציאלי, לפי פרקטיקות מיטביות

חלק זה יבחן את התנהלות יחידות הטיפול בתלונות בארגוני ביטוח סוציאלי על פי הפרקטיקות המיטביות להפעלת מנגנון תלונות ציבור. הסקירה נסמכת רק על מסמכים רשמיים ובהם מידע באתרי האינטרנט של ארגוני הביטוח הסוציאלי הנסקרים, ולכן היא לוקה בחסר ואין אפשרות לדעת אם היחידות לטיפול בתלונות מתנהלות בפועל בהלימה לפרקטיקות המצוינות.

**נגישות –** כאמור בסעיף **8.2.1**, לנגישות מנגנון התלונות היבטים רבים. באתרי הארגונים שנסקרו אותר מידע הנוגע בעיקר להיבט של ערוצי הגשת התלונה – מי יכול להתלונן ואיך. נוסף על כך בחלק מן המקרים נמצא מידע הנוגע לסיוע שהמנגנונים מספקים למקבלי שירות כדי להקל עליהם בתהליך הגשת התלונה.

מסקירת הארגונים עולה כי לרוב אין הבדל בין הליך הגשת תלונה להליך הגשת ערעור על החלטה. ברוב הארגונים מקבל השירות או נציג מטעמו יכולים להתלונן או להגיש בקשה לבחינה מחודשת של החלטה. יוצא הדופן הוא הארגון בנורווגיה, שבו כל אדם יכול להתלונן. ברוב הארגונים נציג מטעם מקבל השירות אינו צריך להציג טופסי ייפוי כוח, אלא רק להראות שהתלונה מקושרת למקבל שירות מהארגון. רק בארגון בשוודיה, בעת הגשת בקשה לבחינה מחודשת של החלטה יש צורך בייפוי כוח חתום (**לוחות 2 ו-3**).

אשר לאופן הגשת תלונה, רוב הארגונים מבקשים להגיש את התלונה בכתב – באינטרנט או במכתב. מידת הנגישות בארגון באוסטרליה היא הרבה ביותר מבחינת דרכי הגשת התלונה; שם אפשר להגיש תלונה במגוון ערוצים – בטלפון, בכתב או בביקור פיזי באחד ממוקדי השירות (**לוחות 2 ו-3**).

אשר להיבט של סיוע בהגשת תלונה נמצא כי הארגונים בנורווגיה ובאוסטרליה מספקים שירותי סיוע. בארגון באוסטרליה מוצעים שירותי תרגום למי שמעוניין להתלונן אך יש לו קשיי שפה. ב-NAV הנורווגי נמצא כי מנגנון התלונות מפעיל מוקד טלפוני שבאמצעותו אפשר לקבל סיוע בהגשת תלונה. כמו כן אפשר לפנות לסניף המקומי ולקבל סיוע בכתיבת התלונה מנציגי השירות (NAV, 2022a).

**הוגנות** – כאמור, הפרקטיקה של הוגנות כוללת שני היבטים: טיפול ללא משוא פנים ושקיפות. המידע באתרים מאפשר לבחון רק את מידת השקיפות של הליך הטיפול בתלונה או הליך הבחינה המחודשת של החלטה ולא את ההיבט של טיפול ללא משוא פנים. כך עולה, כי בכל הארגונים, הליך הטיפול בערעור על החלטה מוצג בשקיפות רבה יותר מהליך הטיפול בתלונה (**לוחות 1 ו-2**).

**מחויבות הארגון לטיפול בתלונות** – פרקטיקה זו קשה לבחינה, שכן היא מצריכה בחינה מעמיקה של התנהלות הארגון. ואולם, במקרים שיש פירוט על אופן הטיפול בתלונה או על בחינה מחודשת של החלטה נמצא שארגוני הביטוח הסוציאלי עיגנו תהליכים לא רשמיים לטיפול בתלונות. כך, בחמישה מהארגונים שנסקרו (בהולנד, באוסטרליה, בשוודיה, בבלגיה ובבריטניה) נוהלי הטיפול כוללים הנחיה למקבל השירות לפנות תחילה לסניף המקומי שטיפל בו או לנציג שטיפל בו כדי שאלו ייתנו לו מענה (ר' למשל **בתיבות 2 ו-3**). הארגונים גם מנחים את מקבל השירות להגיש תלונה רשמית רק אם המענה שניתן לו בסניף המקומי אינו לשביעות רצונו. כלומר, הארגונים פועלים כדי לחזק את מחויבותם של הצוותים בדרגי השטח של הארגון לטיפול בחוסר שביעות הרצון ובמתן מענה למקבלי השירות, במקום להטיל את מלוא האחריות על מנגנון התלונות, ובכך יש כדי להביא גם לידי פתרון מהיר, המייעל את התהליך.

**יעילות המנגנון** – שני היבטים מרכזיים ליעילות: טיפול בזמן סביר והצעת פתרונות על ידי המנגנון. החוקרות סקרו במידע שאותר את מה שנוגע למשך הטיפול בתלונה ולמשך הטיפול בבחינה מחודשת של החלטה. בכל המדינות שנסקרו, מלבד בפינלנד ובבריטניה, זמני הטיפול בתלונה ובבחינה מחודשת של החלטה קבועים ומפורטים. בהולנד אף מציעים פיצוי כספי למי שהטיפול בתלונתו התעכב. זמן הטיפול בתלונה קצר בדרך כלל, בין עשרה ימים (אוסטרליה) לשישה שבועות (הולנד). זמן הטיפול בבחינה מחודשת של החלטה ארוך יותר – שבועות אחדים – עקב מורכבות הבחינה.

**הפקת לקחים** – בסקירת הארגונים לא נמצא מידע על תהליך הפקת לקחים שנעשה בנוגע לטיפול בתלונות; זאת כנראה משום שמדובר בתהליכים פנים-ארגוניים. לכן נבחנה השאלה אם הארגונים מפרסמים דוחות ובהם נתונים על התלונות שמתקבלות. **בבריטניה** נמצא כי באתר הארגון (DWP) יש מידע על מספר התלונות שמתקבלות בארגון בכל שנה, אך אין מידע נוסף. מחקר עדכני שנעשה על מנגנון התלונות של DWP בבריטניה מצא שהארגון אינו אוסף נתונים איכותיים – למשל סוג התלונה או תוצאותיה – על התלונות שהוא מטפל בהן. כמו כן הוא אינו מבצע סקרי שביעות רצון בקרב המתלוננים (Thomas, 2022).

**באוסטרליה** מוצג בדוח השנתי של הסוכנות הממשלתית האחראית ל-Centrelink (Services Australia, 2021) מידע על כמות התלונות שהתקבלו על הארגון. נתונים אלו כוללים גם ניתוח של סוג התלונות שהתקבלו, מספר התלונות שנפתרו ומשך הזמן

הממוצע לטיפול בתלונות. אלו מעידים על תהליך איסוף נתונים שיטתי שנעשה בארגון. **בבלגיה** לא נמצאו נתונים על תלונות, אולם בהסבר על תהליך הטיפול בתלונות על ידי ארגון הביטוח הסוציאלי מצוין כי הארגון מנהל את התלונות שלו ואוסף נתונים כדי לאתר סיבות לחוסר שביעות רצון של מקבלי השירות וכדי לשפר את השירות הניתן להם (FPS, 2022). בשאר המדינות לא נמצאו נתונים על התלונות המתקבלות.

**לוח 3** מציג סיכום השוואתי של יישום הפרקטיקות המיטביות בהפעלת מנגנון תלונות ציבור בארגונים במדינות הנבחרות.

**לוח 3: פרקטיקות מיטביות בארגוני ביטוח סוציאלי**

הפקת לקחים (נתונים על תלונות)	יעילות (זמני טיפול)	מחויבות לטיפול בתלונות (תהליכים לא רשמיים לטיפול בתלונות)	הוגנות (שקיפות התהליך)	נגישות (כל אדם יכול להתלונן/ לערער; התהליך פשוט ואפשר לקבל בו סיוע)	
V	V	V	X (תלונה) V (בחינה מחודשת של החלטה)	V	אוסטרליה (Centrelink)
V	V	V	X	חלקית^	בלגיה (FPS)
X	X	V	V	חלקית^	בריטניה (DWP)
X	V	V	פירוט חלקי של התהליך	חלקית^	הולנד (SVB)
X	V	X	X	V	נורווגיה (NAV)
X	X	X	X	חלקית^	פינלנד (KELA)
X	V	V	V	חלקית^	שוודיה (Försäkringskassan)

^הפרקטיקה של נגישות כוללת היבטים רבים. לפירוט יישום פרקטיקה זו בקרב ארגוני הביטוח הסוציאלי, ר' **לוחות 1 ו-2**.

## 10. עיקרי הממצאים והמסקנות

הזכות להתלונן היא זכות נהלית. היא מוקנית לאזרח במדינה המודרנית מתוקף זכאותו למינהל תקין, והיא תנאי ליכולת לממש את הזכות לביטחון סוציאלי הלכה למעשה. ואולם, רבים ממקבלי השירות בתחום הרווחה נמנעים מלהתלונן ממגוון סיבות, אם בגלל קשיים בנגישות למנגנון התלונה ואם בשל חוסר אמון שהתלונה אכן תטופל וחששות מהשפעות שליליות על מגיש התלונה בשל עצם הגשתה.

למנגנון תלונות בניהול מיטבי יש יתרונות ברורים בשלושה היבטים: בהיבט של מקבלי השירות – מאפשר לו למצות את הזכויות שלו; בהיבט הארגוני – מאפשר לארגון למידה ושיפור מתמיד וכן את חיזוק תדמית הארגון ואת אמון הציבור בו גם אם תהיינה תקלות בהתנהלותו; בהיבט של הציבור כולו – מאפשר לו ליהנות משירות טוב יותר.

מן הסקירה עולות פרקטיקות מיטביות ייחודיות למנגנוני תלונה פנימיים בארגונים ציבוריים שתורמות לאפקטיביות של המנגנונים. פרקטיקות אלו מתכנסות לחמישה נושאים מאגדים: נגישות – זיהוי החסמים העומדים בפני מקבלי השירות להגשת תלונה וטיפול בהם; הוגנות – שקיפות וטיפול אובייקטיבי ללא משוא פנים; מחויבות הארגון כולו לטיפול בתלונות – טיפול באי שביעות רצון של מקבלי השירות עוד טרם הגשת תלונה באמצעות המנגנון; יעילות – שימוש חכם במשאבים כדי להבטיח טיפול מהיר ופתרון המותאם לבסיס התלונה; והפקת לקחים – איסוף מידע מהתלונות ושימוש בו לצורך שיפור השירות, הן בהקשר של מנגנון התלונות הן בהיבט של כלל הארגון.

בסקירת מקורות המידע הגלויים של ארגוני ביטוח סוציאלי (המופיעים באתרי האינטרנט הרשמיים שלהם) במדינות נבחרות נמצאו עדויות ליישום חלק מן הפרקטיקות. בחינה השוואתית מעידה על שונות ביניהם. הפרקטיקות שארגונים נוטים ליישם קשורות בעיקר לנגישות, להוגנות בתהליכי בחינת החלטות מחדש בהיבט של שקיפות, למחויבות הארגון לטיפול בתלונות וכן ליעילות הטיפול. הפרקטיקות שארגונים נוטים פחות ליישם קשורות להוגנות בתהליכי הטיפול בתלונות, בהיבט של שקיפות, ולהפקת לקחים. מן הארגונים שנסקרו נראה כי Centrelink באוסטרליה מיישם כמעט את כל הפרקטיקות (כולן מלבד שקיפות תהליך הטיפול בתלונה).

מנגנון תלונות אפקטיבי הן ברמת הפרט הן ברמת המערכת יכוון לעבודה על פי שלבים סדורים לניהול תלונה וליישום כלל הפרקטיקות המיטביות, באופן המותאם ביותר לצורכי הארגון.

## מקורות

- אוסטינג, מ. (2002). הגנה על היושרה ועל העצמאות של מוסד האומבודסמן: ההיבט הכלל-עולמי. עיונים בביקורת המדינה, 59, 67-83.
- בן-ישראל, ר. (2013). ביטחון סוציאלי. האוניברסיטה הפתוחה.
- בניש, א. (2009). נגישות לצדק בשירותי רווחה: מאפייני השימוש בוועדות ערר על-ידי משתתפי "תכנית ויסקונסין". נגישות לצדק חברתי בישראל, 294-255.
- בניש, א., דוד, ל. ופוקס סובול, מ. (2021). נציבות תלונות הציבור וזכות הגישה למינהל במדינת הרווחה. גיליון חגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור, 64-47.
- גוטליב, ד. (2017). הביטחון הסוציאלי בישראל: מטרות ואתגרי מדיניות. ביטחון סוציאלי, 100, 25-52.
- גוטליב, ד. (2021). מיצוי זכויות חברתיות בישראל. ביטחון סוציאלי, 113, 17-47.
- גל, ג'. (2004). ביטחון סוציאלי בישראל. מאגנס.
- דולב, ה. ולוי זוהר, א. (2020). שיתוף מקבלי השירות בכיקוח על שירותים חברתיים: מנגנוני השיתוף, האתגרים ועקרונות הפעולה המיטביים: סקירה בין-לאומית. דמ-821-20. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.
- הולר, ר. בניש, א., גל, ג'. ותרשיש, נ. (2021). מיצוי זכויות בישראל: מצב הידע וכיווני מחקר בעתיד. בטחון סוציאלי, 113, 5-16.
- המוסד לביטוח לאומי. (2021). נוהל עבודה לטיפול בכניות. [מסמך כנימי].
- המוסד לביטוח לאומי. (2022א). הגשת תלונה לאגף תלונות ציבור. נדלה ב-25 בינואר 2022, מתוך [https://www.btl.gov.il/About/contact\\_us/Pages/%D7%98%D7%9C%D7%A4%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%95%D7%9B%D7%AA%D7%95%D7%91%D7%95%D7%AA.aspx](https://www.btl.gov.il/About/contact_us/Pages/%D7%98%D7%9C%D7%A4%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%9D%20%D7%95%D7%9B%D7%AA%D7%95%D7%91%D7%95%D7%AA.aspx)
- המוסד לביטוח לאומי. (2022ב). אודות הביטוח הלאומי. נדלה ב-25 בינואר 2022, מתוך <https://www.btl.gov.il/About/Pages/default.aspx>
- פלג, א. (2013). אתגר העוני של המשפט המנהלי. רסלינג.
- Afify, E. A., & Kadry, M. A. (2019). Electronic-customer complaint management system (e-ccms) – A generic approach. *International Journal of Advanced Networking and Applications*, 11(1), 4125-4141.
- Barca, V. (2016). *Grievance mechanisms for social protection programmes: Stumbling blocks and best practice*. International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bouwman, R., Bomhoff, M., Robben, P., & Friele, R. (2016). Patients' perspectives on the role of their complaints in the regulatory process. *Health Expectations*, 19(2), 483-496.

Brewer, B. (2007). Citizen or customer? Complaints handling in the public sector. *International Review of Administrative Sciences*, 73(4), 549-556.

Commission on Administrative Justice. (2016). *The Kenya public sector complaints handling guide*.  
<https://www.cuk.ac.ke/wp-content/uploads/2018/10/CAJ-Complaints-Handling-Guide.pdf>

Commonwealth Ombudsman. (2018). *Better practice complaint handling guide*.  
[https://www.ombudsman.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/112276/Better-Practice-Guide-FINAL-v6-A2111312.pdf](https://www.ombudsman.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/112276/Better-Practice-Guide-FINAL-v6-A2111312.pdf)

Commonwealth Ombudsman. (n.d). *Fact sheet: Unreasonable complainant conduct*. Retrieved June 6, 2023, from:  
[https://www.ombudsman.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0031/35599/Unreasonable-complainant-conduct.pdf](https://www.ombudsman.gov.au/_data/assets/pdf_file/0031/35599/Unreasonable-complainant-conduct.pdf)

Crosby, B. (2013). *Procedural justice in welfare complaints systems: A comparative study of Norway and Germany*. Master's thesis. The University of Bergen.

DWP. (2022a). *Complaints procedure*. Retrieved November 4 2022, from  
<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about/complaints-procedure>

DWP. (2022b). *Challenge a benefit decision (mandatory reconsideration)*. Retrieved November 4 2022, from  
<https://www.gov.uk/mandatory-reconsideration/how-to-ask-for-mandatory-reconsideration>

FPS. (2022). Vous n'êtes pas satisfait de nos services ou vous n'êtes pas d'accord avec une de nos décisions? Retrieved September 22 2022, from <https://www.sfpd.fgov.be/fr/question/plaintes>

Feldstein, M. (2005). Rethinking social insurance. *American Economic Review*, 95(1), 1-24.

Försäkringskassan. (2022). If you are not satisfied. Retrieved November 7, 2022, from <https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/dina-rattigheter-och-skyldigheter/om-du-inte-ar-nojd>

Gregory, R., & Giddings, P. (2001). Citizenship, rights and the EU ombudsman. In R. Bellamy, & A. Warleigh (Eds). *Citizenship and governance in the European Union* (pp. 73-92). Continuum

Harijanti, S. D. (2020). Complaint handling systems in the public sector: A comparative analysis between Indonesia and Australia. *Indonesian Comparative Law Review*, 3(1), 1-24.

Hobson, F., Kennedy, S., & Mackley, A. (2022). *An introduction to social security in the UK*. House of Commons Library.  
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9535/CBP-9535.pdf>

International Labour Organization. (2021). Complaint and appeals mechanisms: Protecting the right to social security.  
[https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS\\_832568/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_832568/lang--en/index.htm)



- Istanbulluoglu, D. (2017). Complaint handling on social media: The impact of multiple response times on consumer satisfaction. *Computers in Human Behavior*, 74, 72-82.
- Karrierestart. (2022). Stillingsannonse. Retrieved October 24 2022, from <https://karrierestart.no/ledig-stilling/1657400>
- Kela. (2022a). Administrative complaint. Retrieved September 25 2022, from <https://www.kela.fi/administrative-complaint>
- Kela. (2022b). Päätoksestä valittaminen. Retrieved September 25 2022, from <https://www.kela.fi/paatoksesta-valittaminen?inheritRedirect=true>
- Latif, L. A., Bahroom, R., & Fard, P. Y. (2010). *Improving accessibility and responsiveness in a complaints management system*. E-leader Singapore.
- Lens, V. (2008). *Are Fair Hearings Fair? Examining Administrative Mechanisms to Correct Errors of Stringency in Public Welfare Bureaucracies*. [Conference paper]. Law and Society, Montreal.
- Mandal, R., Dyrstad, K., Melby, L., & Midtgård, T. M. (2016). Omgjøring av vedtak i Nav og Trygderetten. *SINTEF Rapport*.
- Michoud, A. (2018). The complaint and appeal mechanisms for social security claims in the contracting states of the European Code of Social Security : A comparative overview. In Bahar, R., & Graziano, T. K. (Eds.) *Le droit comparé et le droit suisse*. pp. 65-85. Schulthess éditions romandes.
- Nav. (2022a). Complaints and feedback. Retrieved September 16 2022, from <https://www.nav.no/person/kontakt-oss/en/tilbakemeldinger>
- Nav. (2022b). Saksbehandlingstider i NAV. Retrieved September 16 2022, from <https://www.nav.no/saksbehandlingstider>
- Orsingher, C., Valentini, S., & De Angelis, M. (2010). A meta-analysis of satisfaction with complaint handling in services. *Journal of The Academy of Marketing Science*, 38, 169-186.
- Parliamentary and Health Service Ombudsman. (2022). UK central government complaints Standards. Retrieved November 29 2022, from <https://www.ombudsman.org.uk/gcs>
- Services Australia. (2021). [Annual report 2020-21](https://www.servicesaustralia.gov.au/sites/default/files/annual-report-2020-21.pdf).
- Services Australia. (2022). Reviews and appeals of a Centrelink decision. Retrieved September 11 2022, from <https://www.servicesaustralia.gov.au/reviews-and-appeals-centrelink-decision>

Shams, G., Rehman, M. A., Samad, S., & Rather, R. A. (2020). The impact of the magnitude of service failure and complaint handling on satisfaction and brand credibility in the banking industry. *Journal of Financial Services Marketing*, 25, 25-34.

Stare, J., Gruden, B., & Kovač, P. (2008). The management of complaints in Slovene public administration. *Organizacija*, 41(1), 22-30.

SVB. (2022a). Our service guarantee. Retrieved September 16 2022, from <https://www.svb.nl/en/about-the-svb/how-we-work/our-service-guarantee>

SVB. (2022b). If our decision is late. Retrieved September 16, 2022, from <https://www.svb.nl/en/vv/rights-and-obligations/if-our-decision-is-late>

Thomas, R. (2022). Benefit complaints: A critical analysis. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 44(2), 258-279.

Tyler, T. R. (1988). What is procedural justice-criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures. *Law & Soc'y Rev.*, 22(1), 103-135.

United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. [Universal Declaration of Human Rights | United Nations](#)

Victoria Legal aid. (2022). Disagreeing with a Centrelink decision. Retrieved October 24 2022, from <https://www.legalaid.vic.gov.au/disagreeing-centrelink-decision>

Victorian Ombudsman. (2016). *Complaints: Good practice guide for public sector agencies*. <https://assets.ombudsman.vic.gov.au/assets/Best-Practice-Guides/Complaints-Good-Practice-Guide-for-Public-Sector-Agencies.pdf>



# כיצד להתנצל באופן מועיל?



**מדוע להתנצל?**

התנצלות היא כוח, לא חולשה. כולם טועים, גם ארגונים. התנצלות כנה תורמת רבות לתיקון טעויות ועוולות, ליישוב מחלוקות ולבניית אמון מחדש. ארגון שמודה בטעותו ומתנצל הוא ארגון הנותן דין וחשבון על מעשיו ומתייחס לאנשים בכבוד.



**התנצלות מועילה מהי?**

התנצלות מועילה צריכה להיות כנה ומתאמת לאדם ולמצב. יש לשקול להתנצל גם ללא בקשה מהצד השני. רצוי לבדוק מהי ההתנצלות המבוקשת - יש שמבקשים הכרה שעשעה להם עוול, ואילו לאחרים חשוב לדעת שהמקרה לא יישנה. עדיף להתנצל מוקדם ככל האפשר. עם זאת, סביר לדחות את ההתנצלות כל עוד הצד השני עדיין פגוע מדי מכדי להקשיב, או אם העניין עדיין בבדיקה.



**התנצלות מועילה מכילה בדרך כלל את המרכיבים האלה:**

**הכרה:** זיהוי הטעות והפגיעה שנגרמה.  
**קבלת אחריות:** כאשר מדובר בטעות ברורה של הנוף, או כאשר הפעולות שביצעו היו בניגוד למדיניות.  
**חרטה:** הבעת חרטה או אהדה.  
**הסבר:** הסבר מה אירע או אילו צעדים יינקטו כדי לבדוק מה אירע.  
**תיקון:** הסבר לגבי הפעולות שנתעשו כדי למנוע את הישנות המקרה.  
**לבטוח, בקשת סליחה במקרים המתאימים.**



**יש לשקול:**

- מהי הדרך הטובה ביותר להתנצל;
- אם להתנצל בעל פה או בכתב;
- באיזו שפה להשתמש;
- מיהו האדם הנכון להתנצל לפניו.



**ההתנצלות תיראה כנה יותר אם היא מגובנת בפעולה מעשית או בסעד שניתן עקב השלכות הטעות.**

**תמה להימנע כאשר מתנצלים?**

יש להימנע מהתנצלות הכוללת אמירות שטרומות לצד השני להרגיש שהיא אינה כנה, מהתנצלות כללית שאינה מכוונת לפגיעה של הצד השני, מהתנצלות המתחמקת מאחריות; מהתנצלות המטילה ספק בפגיעה בצד השני.



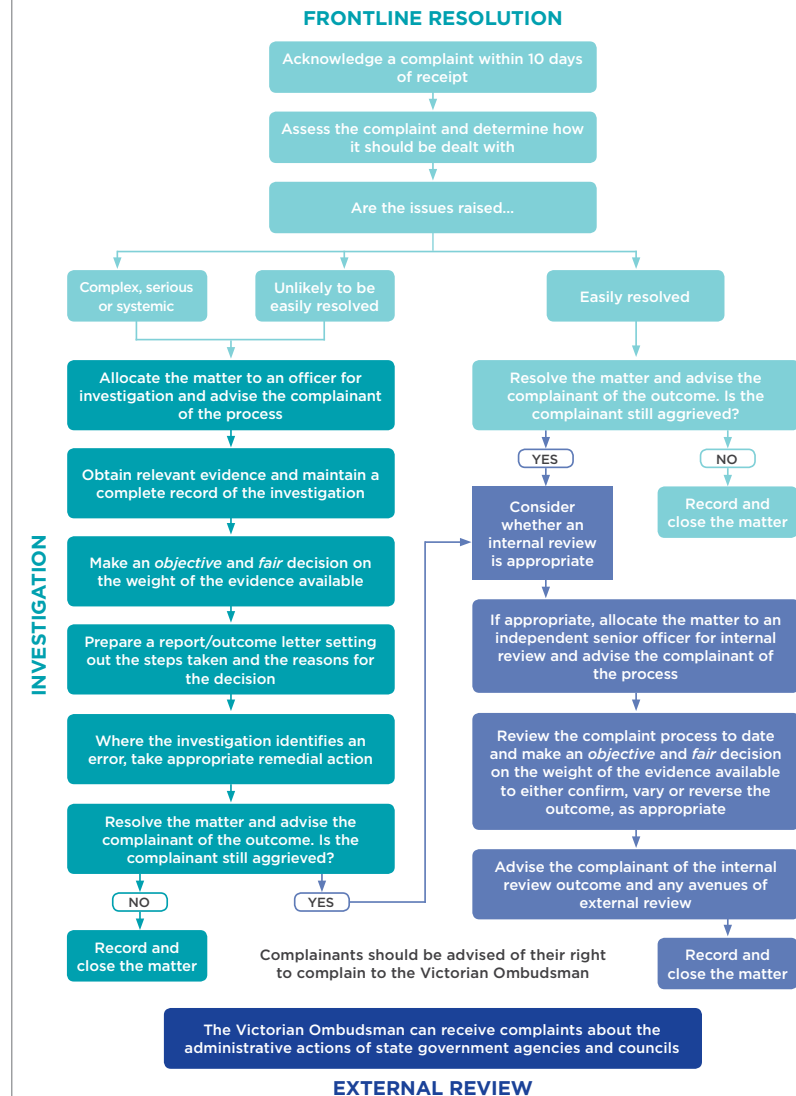
האמור לקוח ממסמך שהכין The Commonwealth Ombudsman, Australia

## נספח ב: מידע על ארגוני ביטוח סוציאלי

שם המדינה ושם הארגון	מידע כללי על הארגון
נורווגיה – Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV)	מורכב משירות העבודה והרווחה הממלכתי וכן מסוכנויות רווחה עירוניות. NAV אחראי לתחומים רבים, ובהם דמי אבטלה, פנסיה וקצבאות ילדים
הולנד – Social Insurance Bank (SVB)	סוכנות ממשלתית אשר אחראית ליישום של תוכניות ביטוח סוציאלי כגון קצבת זקנה, קצבאות ילדים וקצבת טיפול אישי
פינלנד – Kela	סוכנות ממשלתית הממונה על הסדרת הטבות במסגרת תוכניות ביטוח לאומי בפינלנד וכן על תשלומי פרישה, קצבאות ילדים, דמי אבטלה, דמי מחלה, ביטוח בריאות וסיוע כספי לסטודנטים
אוסטרליה – Centrelink	ארגון שאחראי לעיקר תשלומי הביטוח הסוציאלי; אחד מ-4 ארגונים המרכיבים יחדיו את Services Australia – סוכנות ממשלתית, האחראית לאספקת מגוון רחב של תשלומי רווחה, בריאות, מזונות ילדים ושירותים אחרים לאזרחי אוסטרליה הזכאים ולתושבי קבע
שוודיה – Försäkringskassan	סוכנות ממשלתית המנהלת את מערכת הביטוח הסוציאלי בשוודיה ומטפלת בין השאר בתגמולים למשפחות עם ילדים, לאנשים עם מוגבלות או עם מחלה ולקשישים
בלגיה – Federal Pensions Service (FPS)	שירות פדרלי שאחראי לתחום הפנסיות במדינה – שירות הפנסיה מכין תיקי פנסיה לכל עובד, שומר את נתוני ההפרשות הסוציאליות, מציע לעובד הדמיה מראש של הפנסיה וסקירת קריירה וכן מחשב את הפנסיה בגיל פרישה. הוא גם אחראי שתשלום הפנסיה יהיה נכון וינתן בעיתו. כמו כן, השירות מספק מידע על מדיניות וניהול לממשלה ולשותפים החברתיים
בריטניה – משרד העבודה והפנסיה של בריטניה (DWP)	המשרד אחראי למדיניות הרווחה, הפנסיה והחזקת הילדים במדינה. בשנים 2011 ו-2018 נעשו בו שינויים ארגוניים במטרה לייעל את השירות, ובמסגרתם, הסוכנויות הממשלתיות שהיו אחראיות לניהול וחלוקה של הקצבאות – The Pension, Disability and Jobcentre Plus – ו-Carers Service הוטמעו תחת יחידת תפעול שוטף במשרד אך המשיכו להשתמש במונח שלהן (Hobson et.al, 2022)

## Appendix 3 – complaint handling flowchart

This flowchart shows how a tiered approach to complaint handling can work in practice.



## נספח ד: התמודדות עם התנהגות בלתי סבירה של מתלוננים

מנגנון תלונות פנימי צריך לקבוע נהלים ברורים כדי לעזור לצוות להתמודד ביעילות ובעקביות גם עם התנהגות בלתי סבירה של מתלוננים. חשוב שהנהלים יכללו הנחיות בנוגע לזיהוי מוקדם של התנהגות בלתי סבירה, אסטרטגיות לניהול התנהגות בלתי מתקבלת על הדעת, התנהלות במקרים של הסלמה ופיקוח יעיל על הטיפול בתלונות.

### תקשורת טובה – בסיס למניעת התנהגות בלתי סבירה

המפתח לניהול תלונות יעיל הוא תקשורת טובה עם מתלוננים. תקשורת טובה כשלעצמה יכולה למנוע לעיתים התנהגות בלתי סבירה מצד מתלוננים או הסלמה של התנהגות כזו. לשם כך חשוב לנקוט את הפעולות האלה:

- לנהל את ציפיות המתלונן מלכתחילה – כאשר מתקבלת תלונה יש לזהות את הנושא שלה ולהסביר כיצד תטופל, מהו טווח הזמן הצפוי לטיפול ומה הן התוצאות האפשריות. אם למתלונן יש תפיסה לא מציאותית על אופן הטיפול בתלונתו, יש לשוחח איתו ולספק לו הבהרות.
- לתקשר עם המתלונן בנימוס, בכבוד ובבירור – יש להבהיר למתלונן כי מצופה גם ממנו להיות אדיב ולשתף פעולה עם צוות הארגון.
- לשלוח למתלונן מכתב אישור על קבלת תלונתו – מכתב אישור הוא הזדמנות להסביר למתלונן את תפקיד הארגון, את תהליך הטיפול בתלונה, את מסגרת ההתקשרות, את מה שמתכוונים לבדוק ואת הפעולות הנדרשות ממנו. בשלבים מתקדמים, ובמידת הצורך, אפשר להסתמך על המכתב כדי לספק הבהרות – למתלונן או לגורם אחר – בנוגע לצעדים שנקטו.
- לשוחח ישירות עם המתלונן בטלפון או פנים אל פנים – שיחות כאלה יכולות להיות מועילות, גם במצבים שהאדם היה גס רוח, תוקפני או מינופולטיבי. הן יכולות לעזור להבהיר סוגיות ולהרגיע את המתלונן במסרים כגון – 'איש צוות מיומן מטפל בתלונה', 'הטיפול בתלונה מתקדם'. רצוי להכין תסריטים מנחים שיעזרו לצוות להתמודד עם בעיות נפוצות, כגון שפה מזלזלת או פוגענית או דרישה לדבר עם מנהל בכיר.
- ליצור קשר ישיר של מנהל בכיר עם המתלונן – בנסיבות מיוחדות מנהל בכיר צריך להיות מוכן לכתוב או לדבר ישירות עם מתלונן.
- לעדכן את המתלונן על התקדמות הטיפול בתלונתו – עם סיום בירור התלונה, יש למסור למתלונן את פרטי הבירור, ובהם כל ממצא או החלטה שהתקבלו והסיבות להחלטה.
- להציע בחינה מחודשת של התלונה – מומלץ להציע למתלוננים את האפשרות לבקש בחינה מחודשת של התלונה שלהם. בכך יש לא רק כדי לחזק את הוגנות ההליך אלא גם כדי להביא לידי סיום את הליך הטיפול בתלונה.
- להתנצל – אם נפלה טעות, התנצלות יכולה לעזור להחזיר למתלונן את האמון בארגון ולמנוע הסלמה של המצב.

## **התנהגויות בלתי סבירות ואסטרטגיות לניהולן**

כדי שאפשר יהיה להתאים את תגובת הארגון להתנהגות בלתי סבירה, חשוב תחילה לזהות ולאפיין התנהגויות בלתי סבירות. התמקדות בסיבות להתנהגות גם מרחיקה את המיקוד מן המתלונן עצמו ומהתנהלותו הבעייתית.

התעקשות בלתי סבירה – סירוב לקבל את ההחלטה על תלונה שנסגרה, מסגור מחדש של תלונה ישנה, התמדה בוויכוח, המשך יצירת קשר עם הארגון לאחר סגירת עניין

דרך הפעולה: הארגון צריך להיות החלטי ולומר 'לא'. כך למשל, עליו להצהיר שנושא תלונה לא ייבדק יותר, או שהתכתבות נוספת על התלונה לא תיענה. ייתכן כי יהיה גם צורך להבהיר למתלונן שתלונתו כבר טופלה ולכן אינה בסדר העדיפויות וכי הוא 'נמצא בסוף התור'.

דרישות בלתי סבירות – העלאת נושאים שאינם באחריות הארגון, בקשת פתרונות שאינם מעשיים או אינם מידתיים, התעקשות שיושקע בתלונה זמן רב מן הנדרש, התעקשות לדבר עם ראש הארגון

דרך הפעולה: יש להציב גבולות ברורים למה שהארגון יכול ומוכן לעשות, למשל אילו נושאים ייבדקו, מי יטפל בתלונה ואיך היא תטופל, מה הן התוצאות האפשריות וכיצד התקשורת צריכה להתרחש בין המתלונן לארגון.

חוסר שיתוף פעולה בלתי סביר – הגדרה לקויה או מבולבלת של תלונה, הגשת כמות גדולה ולא מידתית של מסמכים, אי-הגשה של מסמכי מפתח, הגדרה חוזרת ומשתנה של התלונה, הצגה לא הגונה של העובדות

דרך הפעולה: על הארגון לקבוע תנאים ולתאם ציפיות עם המתלונן, ובכלל זה להגדיר מה נדרש ממנו. לדוגמה, יש לדרוש מן המתלונן להגדיר את נושא התלונה בבירור, להצביע על הראיות התומכות, לספק תכתובות או מסמכים מרכזיים, לספק מידע מהימן ולהתנהל בהגינות

טיעונים לא הגיוניים – הגזמה בטיעונים, טיעונים לא רציונליים, כפייתיות בנוגע לסוגיות לא רלוונטיות או טריוויאליות, סירוב לשקול טיעונים נגדיים, החזקה בתיאוריות קונספירציה

דרך הפעולה: יש לזהות טיעונים בלתי סבירים, להצביע עליהם ולשים גבולות על מה שהארגון יבחן ועל סגנון התקשורת הצפוי. אם יתברר שהתלונה מופרכת, יש לדחות אותה.

התנהגות בלתי סבירה – איום באלימות, התעללות, התחצפות או תוקפנות כלפי הצוות המטפל, וכן איום בפגיעה עצמית

דרך הפעולה: אין לסבול התנהגות מסוג זה. במקרים כאלה יש להבהיר למתלונן כי המכש או השיחה איתו יסתיימו אלא אם ישתמש בשפה מתונה יותר, וכן יש להבהיר כי איומים אינם מקובלים ועלולים להיות מדווחים למשטרה, כי התכתבות גסה לא תקבל מענה, או לחלופין שיישמו הסדרי קשר מיוחדים עם המתלונן.

מקור: Commonwealth Ombudsman, n.d.