

או לדאוג לכך, שההסדרים יותאמו למסגרת הכספית על ידי הקטנת השיעורים או על ידי הגבלת חוגי הזכאים. המשך החלוקה בהתאם להסדרים הקיימים, תוך כיסוי כספי בלתי מספיק, מביא בהכרח לידי הפליה ניכרת ומצערת: אלה שבקשותיהם נדונו או עוד יידונו, עד השנת הגבול הכספי, יזכו בתמיכה – בניגוד לאלה שבקשותיהם לא יאושרו בגלל חוסר כספים, אף אם מצב המשפחות קשה ביותר.

(ג) לידי מקריות מסוימת של בחירת הזכאים מביאה גם העובדה, שקצב העבודה ב-7 המחור-זות היה שונה מאוד – דבר שנגרם בחלק ניכר על ידי גורמים אובייקטיביים. הסתבר, שעד התחלת דצמבר 1958 נשארו, למשל, במחוז חיפה כ-340 בקשות בלי דיון, שהן כ-40% מכלל 862 בקשות שהוגשו; בעוד שבמחוז המרכז נשארו בלי דיון כ-1,000 בקשות, שהן קרוב ל-60% מכלל 1,710 בקשות שהוגשו.

לפי הנהל שהונהג מגיע המענק לאותם הזקנים, שבקשותיהם אושרו, רק כעבור חודש אחרי מתן האישור ולא למפרע מאז הגשת הבקשה. כתוצאה מנהל זה הופלו לרעה כל הזקנים, שעל בקש-ותיהם דנו הוועדות בתאריכים מאוחרים יותר, לעומת אלה, שבקשותיהם זכו לטיפול מוקדם.

(ד) כאמור לעיל, הודיעו הוועדות להנהלת הקרן עד עריכת הביקורת על החלטות שליליות לגבי כ-300 בקשות. אולם עד סוף ינואר 1959 לא הודיעה הנהלת הקרן לאף אחד ממגיש בקשות אלה על ההחלטה השלילית. מאחר שלא נשלחה הודעה כזאת, לא ניתנה בידי זקנים אלה האפשרות לערער על ההחלטה של הוועדה המחזית, אף על פי שלפי תקנון הקרן ניתנת הרשות לערער על ההחלטות בפני הנהלת הקרן או ועדת ערעורים מיוחדת, שתתמנה על ידי הנהלת הקרן.

א. משרד העבודה

פעולות הביקורת

הביקורת הקיפה את אגף התעסוקה והקליטה, המחלקה לחינוך מקצועי והגזברות.

באגף התעסוקה והקליטה ובגזברות המשרד נערכה ביקורת על פעולות משרד העבודה להגברת התעסוקה על ידי סיפוק מקורות עבודה למוכטלים במסגרת עבודות דחק. דין וחשבון נפרד על ממצאי הביקורת מציא מבקר המדינה לוועדת הכספים של הכנסת בחודש נובמבר 1958. באגף התעסוקה נבדקו גם סדרי האישור והתשלום של דמי קיום ללומדי מקצוע במרכזי ההכשרה וסדרי ההשתתפות באימון המקצועי של פועלים מוכטלים הלומדים מקצוע במפעלים שונים.

במחלקה לחינוך מקצועי נבדקו: סדרי מתן הלוואות ללומדי מקצוע והעקיבה אחרי ההוראת; סדרי הגביית והרישום של שכר לימוד בקורסים להשתלמות מקצועית, הנערכים על ידי המחלקה; מחסני המחלקה בתל אביב, בחיפה ובכאר שבע.

נערכה ביקורת מינהלית במחלקת הכספים של משרד העבודה בתל אביב (גזברות התעסוקה).

פעולות משרד העבודה להגברת התעסוקה

ממצאי הביקורת בדבר פעולות משרד העבודה למען הגברת התעסוקה, הומצאו בצורת דין וחשבון מיוחד, לוועדת הכספים של הכנסת בחודש נובמבר 1958. להלן הנוסח של הדו"ח המיוחד.

הביקורת באגף התעסוקה והקליטה ובמחלקת הכספים של משרד העבודה, שאת תוצאותיה מסכם דין וחשבון זה, מתייחסת לשנות הכספים 1955/56 עד 1957/58. הביקורת נערכה בחודשי יוני-יולי 1956; יולי-אוגוסט 1957; דצמבר 1957 – אפריל 1958; נושאים אחדים עודכנו באוקטובר 1958.

1. הפעולות להגברת התעסוקה

אחד התפקידים החשובים של משרד העבודה הוא להילחם באבטלה; תפקיד זה מתמלא בעיקרו על ידי אגף התעסוקה והקליטה, הדואג לסיפוק מקורות עבודה למובטלים. האמצעי העיקרי להשגת מטרה זו הוא ביצוע עבודות דחק, יוזמות על ידי האגף או על ידי גופים ממשלתיים או ציבוריים או על ידי גופים אחרים. עבודות אלו ממומנות על ידי האגף מימון מלא או חלקי. אמצעי נוסף בידי האגף להקלת מצוקת האבטלה הוא לעודד מובטלים ללימוד מקצוע על ידי השתתפות בדמי קיומם בתקופת הלימוד.

א. העסקת מובטלים

עבודות הדחק מבוצעות ברובן הגדול על ידי משרדי הממשלה, כגון משרד העבודה (מע"צ ואגף השיכון), משרד החקלאות, משרד הבריאות, משרד החינוך; הרשויות המקומיות; הסוכנות היהודית; הקרן הקיימת לישראל; משקים חקלאיים; חברות ממשלתיות וציבוריות, כגון עמידר, מטעי האומה, יכון-חקל ומשכית.

התשלום היומי המלא לפועלים בשנים 1956 – 1958 היה:

השכר היומי	התקופה
ל"י	
4.825	מינואר 1956 עד מארס 1956
5.720	מאפריל 1956 עד יולי 1956
5.950	מאוגוסט 1956 עד יולי 1957
6.140	מאוגוסט 1957 עד יולי 1958
6.360	מאוגוסט 1958

המספר הממוצע של ימי עבודתו של פועל דחק לחודש הוא – בהתחשב באמצעים המוגבלים שברשות האגף – בין 12 ל-20 ימי עבודה, והוא משתנה לפי מצבו המשפחתי; שכרו החודשי מגיע אפוא ל-70 ל"י – 80 ל"י בממוצע.

הפניית פועלי הדחק למקומות העבודה ותשלום שכרם הם מתפקידי לשכות העבודה, שמספרן כ-60 ומסונפות להן כ-60 לשכות משנה. הוצאות לשכות העבודה מתכסות מתקציב התעסוקה: עד סוף מארס 1957 כיסתה המדינה מתקציב התעסוקה 70% מכלל הוצאות לשכות העבודה;

באפריל 1957 עלה השיעור ל-85%; מינואר 1958 ממזגת המדינה את כל ההוצאות. במאי 1958 הוגשה לכנסת הצעת "חוק ארגון התעסוקה, תשי"ח-1958", (°) שתכליתה להפוך את לשכות העבודה לשירות ממלכתי, שאף הוא יעמוד לביקורת מבקר המדינה.

לפי הנתונים של משרד העבודה, המבוססים על הרישומים בלשכות העבודה, מסתכמים ימי העבודה בעבודות דחק, שמומנו – במלואן או בחלקן – על ידי האגף בשנים 1954-1957, כדלהלן:

השנה	מספר ימי עבודה	המספר הממוצע של מועסקים ליום
1954	2,800,000	8,122
1955	3,200,000	10,831
1956	3,500,000	11,298
1957	4,650,000	15,500

ב. השתתפות בדמי הקיום של מובטלים לומדי מקצוע

כ-80% מכלל מחוסרי העבודה הנרשמים בלשכות העבודה הם מחוסרי מקצוע. מתוך ההכרה, שיקטן וילך מספר המובטלים הזקוקים לעבודות דחק ככל שתורחב רשת החינוך המקצועי, מעודד האגף מתן הכשרה מקצועית למובטלים בענפי מקצוע שונים (כגון מתכת, עץ ובנייה) על ידי השתתפותו בדמי קיומם בתקופת הלימוד. התשלום היומי ללומדי מקצוע היה 3 ל"י בממוצע בשנת 1957/58; סך הכול התשלומים של האגף למטרה זו באותה שנה היה 2,200,000 ל"י בקירוב.

2. תכנון התעסוקה

א. תכנון הפעולות

(1) התכנון השנתי של פעולות התעסוקה מתבסס על הנתונים הבאים: על אומדן מספר דורשי העבודה בלשכות על יסוד סיכומים סטטיסטיים של לשכות העבודה; אומדן מספר דורשי עבודה, שיתווספו מבין שורות הנוער והצבא; ההיקף המשוער של העלייה – ולעומתם על נתונים בדבר אפשרויות המשק לקלוט את דורשי העבודה. תכנון זה – בהתחשב באמצעים המוגבלים שברשות האגף – מושתת על העקרון, שבערים תסופק עבודת דחק ל-35% בקירוב מהמובטלים; בישובים כפריים ל-45% בקירוב; ובאזורי הפיתוח ל-85% בקירוב.

(2) התכנון החודשי. מדי חודש בחודשו מתקיימות ישיבות תכנון של הנהלת האגף בהשתתפות הממונים האזוריים של אגף התעסוקה האחראים לביצוע תכניות התעסוקה. בישיבה כזאת קובעת ההנהלה את מכסת התעסוקה החודשית לאזוריים השונים. התוכנית החודשית המפורטת לאזור נערכת על ידי הממונה האזורי על סמך דיונים עם מוזכירי לשכות העבודה ועל סמך משא ומתן עם הגופים המבצעים עבודות.

(°) בינתיים, בחודש ינואר 1959, נתקבל בכנסת "חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959".

הביקורת העלתה, שאין בידי האגף פרוטוקולים על ההחלטות של ישיבות התכנון והנמקותיהן, ולפיכך לא ניתן לקבוע, באיזו מידה הלמו ההקצבות של ימי העבודה, שנעשו בפועל על ידי הממונים האזוריים לגופים המבצעים באזוריהם, את התכנון החדשי, שנקבע על ידי הנהלת האגף.

ב. התכנון התקציבי והכספי

הצעת תקציב התעסוקה המוגשת מדי שנה בשנה על ידי משרד העבודה מבוססת על התכנון השנתי; בעיקר מובאים בו בחשבון הצרכים המשוערים להעסקת כוח האדם – במיוחד עולים חדשים שעדיין לא נקלטו במשק.

האמצעים המוגבלים שברשות האגף מוציאים כאמור מכלל אפשרות להבטיח תעסוקה לכל המובטלים, ולא עוד אלא שאף לאותם מובטלים, להם ניתנת תעסוקה במסגרת עבודות הדחק, אין מכסת עבודתם החדשית עולה על מחצית חודש עבודה בממוצע. ההקצבות שאושרו בחוקי התקציב המקוריים לא היו מספיקות לכיסוי שכר העבודה אפילו לפי המכסות המוגבלות. במשך כל השנים האחרונות היה הכרח לאשר למשרד העבודה תוספות ניכרות על התקציבים המקוריים שאושרו לו.

להלן טבלה המראה את הסכומים, שהוקצבו לשנות הכספים 1955/56 עד 1957/58 מהתקציב הרגיל על תוספותיו לפעולות תעסוקה, ואת סכומי התקציב שהוצאו על אותן פעולות.

תקציבי התעסוקה וההוצאות הממשיות
בשנות הכספים 1957/58–1955/56

השנה	התקציב המקורי	תוספת לתקציב	ס"ה תקציב	ההוצאה הממשית
	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
1955/56	9,350,000	8,433,300	17,783,300	17,736,300
1956/57	12,890,000	4,389,000	17,279,000	17,304,200
1957/58	27,215,000	9,965,920	37,180,920	36,779,268

להלן מובאת טבלה (ראה עמ' 242) ובה מפורטים: תקציב התעסוקה לסעיפיו, שאושרו בחוקי התקציב לשנת 1957/58 וסכומי ההוצאות הממשיות, לפי הדו"ח הכולל של החשב הכללי על ההכנסות וההוצאות של המדינה לשנת 1957/58.

תקציב התעסוקה לסעיפיו לשנת 1957/58 ופכומי ההוצאות הממשיות

לפי הדו"ח הכולל של החשב הכללי על ההכנסות וההוצאות של המדינה לשנת 1957/58

הוצאות ממשיות ל-31.3.1958	תקציב מקורי על תוספותיו	תקציב מקורי	הסעיף
ל"י	ל"י	ל"י	
(מעוגל ללירה)			
6,257,023	7,162,500	2,312,500	301 עבודות דחק לוויסות התעסוקה
1,977,823	1,875,000	1,875,000	302 שימור קרקע ומרעה טבעי
3,916,718	3,400,000	2,800,000	303 ייעור ממשלתי
1,875,708	1,000,000	1,000,000	304 ייעור קק"ל
2,165,482	1,900,000	1,900,000	305 הכשרת קרקע וניקוז
3,366,671	3,787,500	3,437,500	306 רשויות מקומיות
			307 הכשרת שטחים ושפורים בשכונות
			עולים, מוסדות ציבור, אתרים
2,114,362	2,900,000	2,100,000	הסטוריים וכו'
1,075,708	1,125,000	1,125,000	308 מע"צ - שיפור כבישים
			309 מפעלי תעסוקה למוגבלים
3,542,693	2,100,000	1,000,000	וקשישים
2,193,756	3,000,000	3,000,000	310 דמי קיום ללומדי מקצוע
628,260	1,125,000	1,125,000	311 תעסוקה לנוער
483,707	425,000	425,000	312 הסעת עובדים
344,000	400,000	400,000	313 מפעלים קונסטרוקטיביים
2,313,127	2,500,000	2,500,000	לעולים - כולל "משכית"
20,220	20,000	20,000	314 התישבות חדשה
470,341	459,000	364,000	315 קרן משקי עור
2,408,427	2,449,000	1,815,000	316 לשכות עבודה (תחזוקה)
3,151	4,000	6,000	317 שכר עובדים בלשכות העבודה
132,776	138,920	110,000	318 תכנון כוח אדם
			320 תחבורה למעברות
			005-007 השתתפות משרדים אחרים,
(-) 85,752	(-) 90,000	(-) 100,000	הסוכנות ומכירת כרטיסים
774,970	800,000	-	321 מקומות תעסוקה נוספים
1,000,000	1,000,000	-	322 קרן להגברת תעסוקה בתעשייה
(-) 203,355	(-) 300,000	-	001 הכנסות מהסוכנות היהודית
48,331	50,000	-	325 תעסוקת נשים
(-) 44,879	(-) 50,000	-	002 השתתפות משרד הבטחון
36,779,268	37,180,920	27,215,000	ס"ה

3. ביצוע עבודות דחק באמצעות משרדי ממשלה

וגופים ציבוריים אחרים

עבודות דחק מבוצעות כאמור על ידי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגורמים ציבוריים אחרים. התקשרות האגף עם גופים אלה מחייבת מצדו קביעת הסדרים כדי להבטיח, שכספי התעסוקה ישמשו להתגברת התעסוקה ולא לביצוע עבודות, שממילא היו נעשות על ידי אותם גופים גם בלי הקצבה מכספי התעסוקה.

מטבע הדברים גוררות עבודות דחק – מלבד הוצאות שכר – הוצאות לוואי כגון הוצאות על חומרי עבודה, שכר מומחים וכיוצא בזה. בדרך כלל מיועדים כספי התעסוקה אך ורק לתשלום שכר עבודה לעובדי הדחק, בעוד שעל הגוף המבצע לממן את הוצאות הלוואי. במידה שבאורח יוצא מן הכלל בדעת הגוף להשתמש בכספי תקציב התעסוקה גם למימון הוצאות לוואי, על האגף לאשר זאת במפורש.

מן הצורך אפוא, שהאגף – לפני הקצבת הסכומים – יקבע בהסכמים עם הגופים המבצעים את אופן השימוש בכספים. כדי לאפשר פיקוח יעיל על ידי האגף על השימוש בכספי התעסוקה בהתאם למוסכם, מן הדין, שהגופים המבצעים יחויבו על פי ההסכמים לשלוח דוחות כספיים וענייניים ושהפיקוח מצד האגף יושלם על ידי ביקורים במקומות העבודה. להלן ניתנים ממצאי הביקורת בתחום הנדון.

א. השימוש בכספים להגברת התעסוקה

(1) הסדרים מינהליים. במקרים מספר שילם האגף סכומים ניכרים לחברות שונות למימון עבודות דחק, בלא שנקבע בהסכמים אופן השימוש בכספים ובלא שנדרשו החברות להמציא דוחות ענייניים וכספיים על מהלך העבודות ועל השימוש בכספים. דוגמאות:

בשנות הכספים 1954/55 עד 1957/58 שילם האגף לחברה ממשלתית אחת סך 2,750,000 ל"י בקירוב וסכום של למעלה מ-275,000 ל"י לחברה ממשלתית אחרת, בלא שנקבע בכתב אופן השימוש בכספים.

בשנת 1955 טענה חברה ציבורית – לה שילם האגף במשך הזמן סכומים ניכרים למימון עבודות דחק – שמגיע לה סכום נוסף של 100,000 ל"י לכיסוי הפסדים שנגרמו לה מחמת פירוק עבודתם הירוד של פועלי דחק, שהועסקו על ידיה בשנת 1954. האגף, בלא שבדק תחילה מסמכים, שהיו יכולים להוכיח את צדקת הטענה, הכיר בתביעת החברה ושילם על חשבונה בשנות הכספים 1955/56 ו-1956/57 סך 66,700 ל"י בקירוב.

הפיקוח המופעל על ידי האגף באמצעות ביקורים במקומות העבודה אף הוא אין בו כדי להבטיח את השימוש הנכון בכספי התעסוקה. אמנם, לפי ההסדרים הקיימים, על הממונים האזוריים של האגף לבקר במקומות העבודה כדי לבדוק את מהלך עבודות הדחק, אולם אין הם נדרשים להגיש, ואין הם מגישים, להנהלת האגף דוחות מפורטים על תוצאות ביקוריהם. אשר לדוחות ביצוע חודשיים המומצאים על ידיהם, הם כללו אך ורק נתונים על מספר ימי העבודה שהוקצבו לאזורים ועל חלוקתם בין הגופים המבצעים השונים; הם לא שיקפו את מספר ימי התעסוקה בפועל של פועלי

דחק במקום עבודה מסוים, ואי אפשר היה לבדוק על פיהם, אם במסגרת עבודות הדחק לא נעשו למשל עבודות, שהיו מתבצעות גם בלי הקצבת האגף.

הנהלת החשבונות במשרד העבודה אף היא אינה יכולה לשמש מכשיר פיקוח יעיל: אין רישום תשלומים נפרד לכל אחד מהגופים המבצעים אלא רישום תשלומים מרוכז לפי לשכות העבודה.

בעקבות הביקורת הוחל בשיפור סדרי הדיווח.

(2) אופן השימוש בכספי תקציב העסקה. בשעת הקצבת כספים מתקציב התעסוקה לרשויות מקומיות לשם ביצוע עבודות דחק לא קבע האגף בכתב, שכספים אלו ייועדו גם למימון הוצאות לוואי.

במסגרת הביקורת השוטפת של משרד מבקר המדינה על רשויות מקומיות נקבע, שבמקרים מספר השתמשו רשויות מקומיות – בשנות 1955/56 ו-1956/57 – בכספי תקציב התעסוקה למימון הוצאות לוואי או אף להוצאות, שלא היו קשורות בעבודות הדחק. האגף לא עמד על סטיות אלו ולא דרש הסברים מהרשויות.

כפי שקבעה הביקורת, לא עמד משרד העבודה על קיום התנאים הדרושים גם לגבי מחלקת עבודות ציבוריות: בשנת 1955/56 הוציאה מחלקה זו – מתוך הקצבת האגף בסך 30,000 ל"י בקירוב לשיפוצ אתרים היסטוריים – רק סך 3,700 ל"י על שכר עבודה ואת היתרה על חומרים ושונות.

ב. מימון עסקה מסחרית על ידי האגף

בדרך כלל מעמיד האגף לרשות גופים המבצעים עבודות דחק את הסכומים – במלואם או בחלקם – תדרושים למימון שכר העבודה, ואילו האחריות לביצוע, לרבות הסיכון המסחרי המתחייב מכך, היא של הגופים המבצעים. הביקורת העלתה מקרה, שבו קיבל עליו האגף – על אחריותו הוא – מימון עסקה על הסיכון המסחרי הכרוך בה: במאוס 1955 נכנס האגף, על פי הסכם, לעסקה עם חברת יכין חקל – תחילה לשנה אחת ואחר כך לשנה נוספת – בדבר גידול סייפנים (גלדילות) על ידי החברה ושיווקם בחו"ל. האגף קיבל עליו לכסות את כל ההוצאות – ולא רק את שכר העבודה – והחברה התחייבה להעביר לאגף את הכנסות הגטו.

במסגרת עסקה זו הועסקו, לפי דוחות החברה, פועלי דחק במספר כולל של 16,500 ימי עבודה בקירוב – כ-10,200 ימי עבודה בשנת 1955 וכ-6,300 ימי עבודה בשנת 1956. הסכומים, שהושקעו על ידי האגף באותן שתי שנים, הסתכמו, בהתאם לדוחותיה הכספיים של החברה – לאחר ניכוי ההכנסות משיווק התוצרת – בסך 165,000 ל"י בקירוב. מכאן שכל יום עבודה של פועל עלה לאגף כ-10 ל"י – פי שניים מהשכר, ששולם בדרך כלל בתקופה הנדונה לפועלי דחק.

אמנם אין בניסוח הכללי של חוקי התקציב משום איסור בהתקשרות האגף בעסקאות כאלו; אולם – בלא להיכנס לשאלה אם עשיית נסיון זה הייתה מוצדקת אם לאו – מתעורר ספק רציני, אם מהנכון הוא, שיחידה מינהלית נטולת הנסיון המקצועי והמסחרי הדרוש תקבל על עצמה עסקאות כאלה במקום שתשתמש באותם כספים לשם תשלום השכר לפועלי הדחק במישרין.

4. תשלום שכר לפועלי דחק

תשלום השכר לפועלי דחק המתכסה כאמור, במלואו או בחלקו, מתקציב התעסוקה מבוצע בחלק ניכר באמצעות לשכות העבודה ובחלקו גם על ידי רשויות מקומיות או גופים מבצעים אחרים. הביקורת הקיפה את סדרי התשלומים המבוצעים על ידי לשכות העבודה.

א. סדרי התשלומים באמצעות לשכות העבודה

את הבסיס לתשלום השכר על ידי משרד העבודה ללשכות העבודה מהווים "יומני עבודה" המשמשים תביעות לתשלום והם מוגשים על ידי הלשכות למחלקת הכספים של משרד העבודה באמצעות הממונים האזוריים. ביומנים אלה נרשמים שמות הפועלים, ימי העבודה בפועל, השכר המלא והניכויים. אחרי בדיקת נכונות החישובים מעביר משרד העבודה ללשכות העבודה את הכספים הדרושים לתשלום השכר. לאחר קבלת הכספים רושמות הלשכות ב"גליונות תשלום" את הפרטים שב"יומני העבודה", ובעת התשלום הן מחתימות עליהם את מקבלי השכר. גליונות התשלום נשמרים בלשכות העבודה ואינם מועברים למחלקת הכספים של משרד העבודה.

כיוון שגליונות התשלום אינם מועברים למשרד העבודה, נגרמים לו קשיים בפיקוח על ביצוע תשלום שכר העבודה: פיקוח זה דרוש לא רק לבדיקת נכונות השכר והניכויים אלא גם לבדיקת ההתאמה בין הרישום בגליונות התשלום לבין זה שביומני העבודה. מאחר שגליונות התשלום נשארים בלשכות העבודה, נאלצת מחלקת הכספים במשרד העבודה לשגר חוליות ביקורת ללשכות כדי לערוך אותן בדיקות במקום. בהתחשב בהיקף התשלומים הגדול על חוליות הביקורת להסתפק בבדיקה מסורגת. בדיקות אלו העלו: תביעות כפולות בלא הצדקה; תשלום לפועלים בעד תקופות, בהן היו רשומים כמובטלים; פיגורים בהעברת ניכויים; אי זהות בפרטים בין יומני העבודה לבין גליונות התשלום.

ביולי 1956 הצביע משרד מבקר המדינה על כך, שבהתחשב בממצאים אלו של החוליות אין די בסדרי הבדיקות הקיימים, אלא מן הצורך, שמשרד העבודה יגביר את הביקורת על ביצוע תשלום השכר; לפיכך הומלץ, שגליונות התשלום יישלחו למשרד העבודה – עוד לפני ביצוע התשלום – יחד עם "יומני העבודה". הסדר זה עשוי לאפשר השוואה מקיפה ומהירה בין שני המסמכים הכספיים ואגב כך גם לחסוך בכוח עבודה ובזמן.

משרד העבודה קיבל עקרונית את ההמלצה הזאת וכבר הפעיל אותה בלשכות מספר.

ב. הלנת שכר

(1) הביקורת העלתה, שבדרך כלל חולף זמן ניכר מהיום, בו נסתיימה תקופת ההעסקה של פועל דחק, ועד יום התשלום: במקרים רבים שולמו הכספים ללשכות העבודה או לגופים אחרים, המבצעים את תשלום השכר, לאחר תקופה של 2-3 חודשים מיום סיום העבודה של הפועל. מובן שמיום העברת הכספים אל גופים אלו ועד יום תשלום השכר לפועלים חולף זמן נוסף; תקופת ההשהייה הנוספת בשלב זה היא מאחרייתם של גופים, שאינם כפופים לביקורת המדינה.

להלן דוגמאות מספר לזמן הנמשך מתקופת העבודה של הפועל ועד יום העברת הכספים אל

לשכות העבודה:

המקום	תקופת העבודה	סכומי שכר העבודה ל"י	תאריך התשלום ללשכת העבודה
ירושלים	16. - 31.3.57	1,700	4.6.57
	1. - 15.4.57	760	24.6.57
	1. - 15.4.57	780	12.6.57
	1. - 15.4.57	567	2.6.57
תל אביב	1. - 15.4.57	2,319	16.6.57
רמת גן	1. - 19.4.57	1,350	14.6.57
ראשון לציון	1. - 31.8.57	1,976	25.11.57
קרית שמונה	1. - 15.3.57	1,885	12.7.57
	16. - 31.3.57	3,831	12.7.57

ביקורת, שנערכה בנזכרות משרד העבודה על מצב החשבונות ליום 25.2.58, העלתה, שמתוך סכום כולל של 2,400,000 ל"י עדיין לא הועבר לתשלום לתאריך זה סך שלמעלה מ-1,750,000 ל"י בעד שכר עבודה לחודשים דצמבר 1957 וינואר 1958, אף על פי שסכום זה כבר אושר לתשלום על ידי משרד העבודה.

(2) הדרישה, שיבוא כל עובד על שכרו בסמוך לתקופה, בעדה משתלם השכר, מוכרת כדרישה בעלת משמעות סוציאלית ממדרגה ראשונה; החוק להגנת השכר, תשי"ח-1958, שנכנס לתוקפו ב-1.4.1958 גם קובע תשלום פיצויים לעובד במקרה של הלנת שכרו. אם כך הדבר לגבי תשלום שכרם של ציבור העובדים בכללו, על אחת כמה וכמה מוצדקת דרישה זו לגבי תשלום שכרם של פועלי הדחק, שמצוקתם הכספית חמורה במיוחד נוכח התעסוקה החלקית והמקוטעת; הרי במקרים לא מעטים אף הביאה מצוקתם לידי כך, שהם נאלצו למכור את כרטיסי העבודה - האישיורים על מספר ימי עבודתם המשמשים אסמכתא לתשלום - בהפסד ניכר.

(3) גורמי הלנת שכרם של פועלי הדחק מתחלקים לשתי קבוצות: גורמים הכרוכים בנהל תשלום השכר וגורמים הכרוכים בסדרי המימון. לא ניתן לקבוע, כיצד מתחלקת האחריות להשהיית התשלום בין שתי הקבוצות; אך בלא ספק גרמת השהייה ניכרת על ידי כל אחת משתיהן. אין להשלים עם שום גורם מגורמי הלנת השכר לא בתחום נוהל התשלום ולא בתחום המימון.

(א) נוהל תשלום השכר

נוהל תשלום השכר לפועלים כולל את התהליכים הבאים: מסירת פרטים על ידי המעבידים ללשכות העבודה; הכנת טופסי התשלום על ידי הלשכות; עריכת הבדיקות על ידי מחלקת הכספים במשרד העבודה; העברת כספי השכר ללשכות או לגופים האחרים המבצעים את התשלום; ותשלום השכר לפועלים. שומה על כל הנוגעים בדבר לעשות מאמצים מכסימליים להחזרת תהליכים אלו לשם הבטחת תשלום שכרם תוך התקופה שנקבעה בחוק - כשבועיים מהיום האחרון של התקופה בעדה משולם השכר.

אשר לקבוצת הגורמים להשחיות בתשלום הכרוכה בסדרי המימון, יש לקבוע, שסדרי המימון תלויים רק בחלקם בהחלטות משרד העבודה; בחלקם הניכר הם נתונים בידי משרד האוצר. לפיכך הופנתה שימת לב משרד האוצר במיוחד לחלק זה של הדו"ח.

(1) על האגף לבדוק מראש את מלוא צרכיו התקציביים לקראת שנת הכספים הסמוכה ולעשות כל אשר ביכולתו כדי להבטיח תקצבה מספקת לאותה שנה; ובזמן קביעת התקציב מן הצורך, שהתקצבה לתעסוקה תיכלל בתקציב באותו גודל כפי שהוא מתבסס על המסמכים הבדוקים של משרד העבודה.

כפי שמסתבר מהטבלה (ראה עמ' 241), נפלו התקציבים המקוריים, שאושרו לשנות הכספים 1955/56, 1956/57 ו-1957/58, במידה ניכרת מכדי סיפוק צורכי התעסוקה. דבר זה הביא לידי כך, שהתשלומים החודשיים של משרד האוצר, המבוססים על החלק השנים עשר בקירוב מהתקצבה השנתית בתקציב המקורי, לא הספיקו לכסות את מלוא ההוצאות על תשלום שכרם של פועלי הדחק.

כל אימת שאין בתשלומים החודשיים של משרד האוצר כדי סיפוק צורכי התעסוקה – נוכח עליית צורכי התעסוקה השוטפים על המתוכנן בתקציב – מן הצורך, שמשרד האוצר יגדיל את התשלומים החודשיים בהתאם לצרכים המוגברים ויכין הצעה להגדלת תקציב התעסוקה – כחלק מהתקציב הנוסף הבא.

(2) הלנת שכרם של פועלי הדחק הושפעה בשנים הנזכרות לעיל בלא ספק גם מקשיים כספיים כלליים של משרד האוצר; אולם מן הדין, שאפילו במצבים אלו יבטיח משרד האוצר את תשלום שכרם של פועלי הדחק במועדו על ידי מתן עדיפות ראשונית לתשלום זה.

ג. קרנות למימון ביניים של שכר העבודה

להקלת מצוקת הפועלים עקב הלנת שכרם נוסדו שתי קרנות למימון ביניים של שכר העבודה: קרן הון חוזר ללשכות העבודה וקרן למתן מפרעות לעולים.

(1) קרן הון חוזר ללשכות העבודה. בשנת 1951 נוסדה קרן הון חוזר ללשכות העבודה, שהונה הסתכם בסך 180,000 ל"י.

בשנת הכספים 1951/52 הציע מבקר המדינה להגדיר באופן ברור את מטרת הקרן (ראה דו"ח שנתי מס' 3 של מבקר המדינה, עמ' 72). בעקבות ההצעה קבעה הנהלת משרד העבודה בסוף שנת 1953, שכספי הקרן ייועדו למטרות הבאות:

"תשלום שכר עבודה או מפרעות לעובדים שלא קיבלו במועדו השכר המגיע להם ממעבידיהם (לרבות משרדים ממשלתיים);

מתן הלוואות לשעת דחק לעובדים מובטלים ע"ח שכר שעלול להגיע להם בעתיד."

(2) קרן למתן מפרעות לעולים. בשנים 1956 עד 1958 השקיעה הסוכנות היהודית סך 300,000 ל"י בקרן למתן מפרעות לעולים חדשים בהתישבות החדשה על חשבון שכר עבודתם. הכספים הועברו בשיעורים לשימוש משרד העבודה. בהתאם למוסכם, היה על משרד העבודה

להשקיע בקרן סך 50,000 ל"י. למעשה מורכבת הקרן מכספי הסוכנות בלבד; ומשרד העבודה, בשעת הצורך, ממלא את החסר מכספי הקרן - הון חוזר ללשכות העבודה.

הביקורת על ניהול שתי קרנות אלו העלתה:

(א) אישור התשלומים

הנהלת משרד העבודה לא קבעה בכתב הנחיות לניהול הקרנות, הנמצא בידי מחלקת הכספים של משרד העבודה בתל אביב (גזברות התעסוקה). הגזברות לבדה מחליטה על הקצבת הסכומים ללשכות העבודה השונות; אין היא נוהגת לרשום בתיקי המשרד את החלטותיה על תשלום הסכומים ללשכות וההנמקות להן.

הביקורת הצביעה על הצורך, שמנהל אגף התעסוקה, המוסמך לקבוע מבחינה עניינית את צורכי הלשכות, יאשר בכתב את ההחלטות על תשלומים מכספי הקרנות.

(ב) ביצוע התשלומים

עד התחלת שנת 1958 הייתה בידי סגן חשב המשרד, הממונה על גזברות משרד העבודה בתל אביב, זכות החתימה הראשונה, ובידי המנהל הכללי של משרד העבודה, שמקום עבודתו בירושלים, חתימת האישור על ההמחאות המשוכות מחשבונות הקרנות. בדצמבר 1957 העלתה הביקורת בגזברות תל אביב 70 המחאות בלתי ממולאות, אך חתומות חתימת אישור. בעקבות הביקורת הוסבה בפברואר 1958 זכות חתימת האישור למנהל אגף התעסוקה, שמקום עבודתו אף הוא בתל אביב.

(ג) דיווח

גזברות משרד העבודה בתל אביב מגישה להנהלת המשרד דו"חות תקופתיים על המצב הכספי של הקרנות. הביקורת העלתה, שדו"חות אלו לא היו מעודכנים; הם לא שיקפו אל נכון את מצב הגבייה של כספי המקדמות, שניתנו ללשכות העבודה מאותן קרנות. בידי הנהלת משרד העבודה בירושלים לא הייתה אפוא האפשרות לקיים פיקוח שוטף על תנועת הכספים ולקבוע, על פי דו"חות אלו, את המצב הכספי המעודכן של הקרנות.

משרד העבודה - מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נבדקו הוצאות תכנון ופיקוח על מספר עבודות בניין שבוצעו בעבור משרדי הממשלה, וכן על עבודות סלילת כבישים; נבדקו סדרי מסירת עבודות בנייה לקבלנים - בעיקר בשים לב לשמירה על עקרון המכרזים; נדונה שיטות מדידת העבודות והסידורים המינהליים הקשורים בכך; נבדקה בעיית השינויים בעבודה תוך ביצוע וקביעת מחירי השינויים.

נערכה בדיקה מינהלית על פעולות האגף במשרדו הראשי ובמחוזותיו - ירושלים, חיפה, תל אביב ובאר שבע.