

2. לתיקון הליקויים שהועלו הציעה הביקורת, בין השאר:

(א) מן הראוי, שיוכן לתיקי הארכיון מפתח עניינים מעודכן, שיתבסס על סיווג מסמכים מחושב, ושהעתקים ממנו יומצאו ליחידות, כדי להקל את עבודתן.

(ב) כדי למנוע, שיצטברו בארכיון תיקים בלתי פעילים וחומר מיושן, יש להנהיג שיטת גיזוה, שלפיה יש למיין את החומר: מסמכים הדרושים לצורכי העבודה השוטפת יוחזקו בארכיון הפעיל, ואילו חומר מיושן יוחזק בגיזוה משרדית או יבוער (ראה דו"ח שנתי מס' 6 של מבקר המדינה, עמ' 13-14); למניעת הצטברות זו אף דרוש, שתוקם גיזוה משרדית מסודרת ושיטתית.

(ג) יש לדאוג לכך, שחלוקת עומס העבודה בין העובדים האחראיים לקבוצות התיקים תהא מאוזנת ותתבסס על מדד עבודתם במשך תקופה מסוימת.

(ד) הנהלת המשרד תגביר את הפיקוח על עבודת הארכיון, כדי להעלותה לרמה נאותה.

3. הנהלת משרד הסעד הודיעה בחודש דצמבר 1959, שתיגש לתיקון הליקויים בהתאם להמלצות הביקורת.

א. משרד העבודה

פעולות הביקורת

באגף התעסוקה והקליטה נבדקו: פעולות האגף בתחום הכשרת בני נוער בחוות, במרכזי נוער ובמשקים; סדרי האישור והתשלום של מענקים ללומדי מקצוע וסדרי ההשתתפות בהוצאות האימון המקצועי של פועלים המתאמנים במפעלים שונים. כמו כן נבדקו באגף זה פעולותיו, הוצאותיו והכנסותיו של שירות התחבורה למעברות. נבדקו גם דרכי הפיקוח של האגף על כספי הקרן הקונסטרוקטיבית לקליטת העלייה החדשה, והקרן למשקי עזר לעולים.

במחלקה לחינוך מקצועי נבדקו פעולות המחלקה בתחום החניכות; סדרי מתן סטיפנדיות ללומדי מקצוע וסדרי מתן הלוואות ללומדים וגבייתן.

נבדקו פעולות המחלקה לפיקוח על העבודה.

נערכה ביקורת בשירות התעסוקה, שהוקם ביום 1 באפריל 1959, על פי חוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, כתאגיד העומד לפיקוחו הכללי של שר העבודה (ראה להלן בפרק הרביעי "שירות התעסוקה").

א. הכשרה מקצועית לחניכים

בשנת 1953 אושר חוק החניכות, תשי"ג-1953, הבא לקבוע את ההסדרים להקניית מקצוע לנער, שעדיין לא מלאו לו 18 שנה, ואת הפיקוח על דרכי ביצוע החוק. הוראות החוק חלות על אותם מקצועות, שהוכרו עליהם כמקצועות חניכות. הקניית המקצוע היא בדרך של עבודה מעשית מוד-רכת שלובה בהדרכה עיונית – שיעורי מקצוע מאושרים. שר העבודה ממנה על ביצוע החוק.

על משרד העבודה להבטיח, שכחניכים לא יתקבלו אלא נערים בגיל המתאים; ושהמעביד לא יעסיק חניך אלא בעבודות הקשורות במקצוע, שבו הוא מקבל את הכשרתו. ההדרכה העיונית שהחוק דורשה ניתנת ברוב המקרים בבתי ספר ערב. אחרי שהנער התחיל לעבוד אצל המעביד לשם רכישת מקצוע, ניתנת לו על ידי המעביד "הצהרת חניכות" המקנה לו מעמד של חניך. הצהרה זו כוללת בין היתר את פרטי האישיים של המועמד לחניכות. בתום תקופת החניכות של חניך עליו לעמוד בבחינה מקצועית; ואם החניך עמד בה בהצלחה, הוא מקבל תעודת מקצוע.

הפיקוח על מילוי התנאים הקשורים בחניכות מצד החניך ומצד המעביד מוטל על המחלקה לחינוך מקצועי שבמשרד העבודה.

ביקורת, שנערכה במחלקה לחינוך מקצועי ביולי 1959, העלתה:

1. הפעלת חוק החניכות

הפעלתו של חוק החניכות הייתה מצומצמת: היא הקיפה רק חלק קטן מהנערים העובדים, ולגבי אלה שהקיפה הפיקוח על תנאי החניכות עדיין לא היה מספיק. ההפעלה המצומצמת של החוק בחלקה הניכר היא תוצאה מהתקציב הקטן העומד לרשות המחלקה למימון פעולות בתחום זה – תקציב שאינו עולה על 700,000 ל"י לשנה; ובחלקה גם מהחוסר בכוח אדם מתאים.

(א) הכרזת מקצועות. לפי חוק החניכות "מקצוע" הוא משלח יד, שעל פי צו הוכרז עליו כמקצוע, שיוקנה בדרך של חניכות. מאז אושר החוק ביולי 1953 לא הוכרז אלא על מקצועות בשלושת הענפים הבאים: דפוס, נגרות ומתכת. מקצועות אחרים, למשל מוסכות ומכונאות של רכב, חשמלאות וקונפקציה, שאף בהם מועסקים נערים רבים, עדיין לא הוכרו עליהם כמקצועות חניכות. בנסיבות אלו באותם מקצועות אין המחלקה מפקחת על תנאי ההעסקה של הנערים – לא על עבודתם המעשית ולא על הקניית ההשכלה העיונית להם. כנגד 2,500 החניכים, שלגביהם הופעל חוק החניכות בשנת תשי"ט, נע – לפי אומדני המחלקה – המספר הכולל של הנערים, שהיו מועסקים באותה שנה בכל המקצועות – בין במקצועות מוכרזים ובין במקצועות לא מוכרזים – בין 10,000 ל-15,000.

(ב) הפיקוח על החניכות. קבלת חניך לעבודה מלווית מילוי הצהרה על ידי המעביד המתאשרת על ידי המחלקה. הביקורת העלתה, שרק לגבי 30% מהנערים המועסקים במקצועות המוכרזים מולאו ואושרו הצהרות כאלה.

על המפקחים שבמחלקה לחינוך מקצועי לבדוק, אם מובטחת לחניך ההדרכה הדרושה במקום עבודתו ובמסגרת לימודיו העיוניים ואם מולאו כדוך שאר תנאי החניכות. הביקורת העלתה, שהביקורים במפעלים רבים היו נדירים, ולעתים עברה שנה ומעלה בין ביקור לביקור. סיכומי הביקורים של המפקחים במקרים רבים לא נרשמו בכרטיסיות.

ליקויים אלה ניתן בחלקם לראות הסברם בעובדה, שמספר המפקחים הוא קטן – 10; שהמפעלים, שבהם מועסקים חניכים, הם מפוזרים ושרובם הגדול מספר החניכים הוא קטן.

2. הקניית השכלה עיונית לחניכים –

ההשתתפות בומי ההתחקה של מוסדות הלימוד

(א) לשם הקניית ההשכלה העיונית לחניכים מסייעת המחלקה לחינוך מקצועי בעיקר ברשת בתי ספר ערב מקצועיים של הסתדרויות הנוער העובד שבפיקוחו של משרד העבודה. בבתי ספר אלו לומדים לא רק הנערים, שלגביהם הופעל חוק החניכות, אלא גם נערים המועסקים במקצועות, שעוד לא הוכרו עליהם כמקצועות חניכות. בשנת תשי"ח הקיפה רשת בתי הספר של הסתדרויות הנוער העובד 26 בתי ספר, שבהם למדו כ-3,300 תלמידים. בהחזקתם של בתי ספר אלו משתתף משרד העבודה בסכום, שלפי הסכמה בינו לבין הסתדרויות הנוער העובד צריך היה להיות מחצית מכלל ההוצאות; אשר ליתרה היא הייתה צריכה להתכסות מהמקורות הבאים: שכר לימוד;

הענקות ממפעלי תעשייה ומרשויות מקומיות; והשתתפות של הסתדרויות הנוער העובד. הקצבת המשרד לבתי הספר האמורים הסתכמה בשנת הלימודים תשי"ח ב-280,000 ל"י בקירוב.

הביקורת העלתה, שמשרד העבודה לא דרש ולא קיבל דוחות על הוצאות ההחזקה של בתי הספר – דוחות שניתן יהיה לבסס עליהם את היקף ההשתתפות של משרד העבודה.

(ב) בעקבות הביקורת דרש משרד העבודה דיווח סדיר מבתי הספר.

ב. הכשרה מקצועית למבוגרים

משרד העבודה מקדם הכשרה מקצועית של מבוגרים במקצועות שונים, כגון מתכת (מסגרות, חרטות, ריתוך, מכונאות), עץ (נגרות), יהלומים וטכסטיל. מקצועות המתכת והעץ מוקנים בדרך כלל במרכזי הכשרה המופעלים על ידי המשרד עצמו; מקצועות היהלומים והטכסטיל מוקנים בדרך כלל במפעלים פרטיים – בעיקר במפעלים שבאזורי פיתוח – על ידי שילובו של האימון בעבודה. לומדי המקצועות במרכזי ההכשרה אינם משלמים שכר לימוד, והם מקבלים מהמשרד תמיכה בצורת הלוואות או מענקים כדי להבטיח להם ולתלויים בהם קיום במשך תקופת הלימוד. אשר למתאמנים במפעלים, מקבלים המפעלים מהמשרד תמיכה בצורת מענקים לכיסוי חלק מהוצאותיהם הכרוכות בקליטת המתאמנים בעבודה; ההוצאות הן בעיקר הוצאות שכר עבודה, שעל המפעלים לשלם למתאמנים תוך תקופת אימנם. ההלוואות והמענקים, לרבות המענקים למפעלים, מתממנים מאז 1957/58 מתקציב אגף התעסוקה.

ההלוואות ללומדים במרכזי ההכשרה ניתנו עד שנת 1953 על ידי המשרד במישרין. מאז 1953 הן ניתנות באמצעות מרכזי משען, אגודת עובדים לעזרה הדדית על פי הסכמים, שנחתמו עם מוסד זה. בהסכמים אלו נקבע, בין השאר, שעל משען לדאוג להחזרתם של כספי ההלוואות על ידי הלומדים ולהמציא למשרד דוחות מפורטים על ההלוואות החדשות שניתנו, על כספי ההלוואות שהוחזרו ועל הסכומים שבפיגור. הטיפול הכרוך בהלוואות – נתינתן וגבייתן – שימש נושא לביקורת בשנת 1956 (ראה דוח שנת 1956 מס' 7 של מבקר המדינה, עמ' 166).

בספטמבר 1959 נערכה ביקורת על סדרי מתן ההלוואות והמענקים במסגרת ההכשרה המקצועית למבוגרים.

1. מתן הלוואות

עד ראשית 1957 ניתנה התמיכה ללומדי מקצועות במרכזי ההכשרה בצורת הלוואות בלבד. הביקורת בשנת 1956 הצביעה על הגבייה הלקויה מאוד של כספי ההלוואות, שהגיע זמן פרעונן – גבייה של כ-25,000 ל"י בלבד מכלל ההלוואות בסך 800,000 ל"י בקירוב, שניתנו בתקופה מ-1950 עד סוף 1956. משרד העבודה הסביר אז את התוצאות הדלות של הגבייה בנימוק, שאין לראות בהלוואות אלה הלוואות ממש ושכל לחץ כספי היה דוחה את חסרי המקצוע מהלימוד. מבקר המדינה הדגיש בדו"ח, שכל עוד התמיכה היא בצורת הלוואות יש לדאוג גם להחזרה תקינה של הכספים על ידי הלומדים. לאחר מכן קבע משרד העבודה הסדר חדש: החל בשנת 1957 אינה ניתנת התמיכה בצורת הלוואה אלא אם החזרתה היא בגדר יכולתו של הלומד – סכום עד כדי 200 ל"י; סכום שמעל 200 ל"י ניתן בצורת מענק.

הביקורת העלתה, שלא חל שיפור בתוצאות הגבייה. מכלל ההלוואות בסך 1,280,000 ל"י בקירוב, שניתנו מכספי משרד העבודה עד מועד הביקורת – ספטמבר 1959 – לא נגבה אלא סך 68,000 ל"י. אשר לדו"חות, שעל "משען" היה להמציא למשרד, כדי שהלה יוכל לעקוב אחרי מתן ההלוואות והחזרתן על ידי הלומדים, לא עמד המשרד על קבלתם. מצב דברים זה יש בו משום חומרה יתרה בשים לב לעובדה, שהמדובר הוא בליקוי, שצוין עוד בדו"ח השנתי מס' 1 של מבקר המדינה ונשנה ציונו בדו"ח השנתי מס' 7.

2. מתן מענקים

המענקים ללומדי המקצועות במרכזי ההכשרה הסתכמו בשנת 1957/58 ב-576,000 ל"י ובשנת 1958/59 ב-565,000 ל"י; המענקים למפעלים הסתכמו בשנת 1957/58 ב-1,268,000 ל"י ובשנת 1958/59 ב-765,000 ל"י.

(א) המענקים ללומדים במרכזי ההכשרה. בהתחשב בתכליתם של המענקים ללומדים במרכזי ההכשרה – הבטחת קיום ללומדים במשך תקופת הלימוד – מענקים אלו לא היו צריכים להתאשר אלא על יסוד בדיקת המצב המשפחתי והכספי של הלומדים. נקבע, שמענקים ללומדים במרכזי ההכשרה לא אושרו על יסוד בדיקה אלא ללומדים שבמחוז תל אביב; המענקים ללומדים במרכזי ההכשרה שבשאר המחוזות אושרו בלא בדיקה לכל הלומדים.

(ב) המענקים למפעלים. כיוון שהאימון במקצועות היהלומים והטכסטיל אינו ניתן בדרך כלל במרכזי ההכשרה המוחזקים על ידי משרד העבודה אלא במפעלים פרטיים, מהדין היה, שבד בבד עם הענקת המענקים למפעלים יפעיל המשרד מעקב אחר מידת קליטתם של המתאמנים באותם מקצועות. הביקורת העלתה, שמעקב כזה לא הופעל ברוב המפעלים מקבלי המענקים.

ג. הפיקוח על העבודה

המחלקה לפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה מתפקידה לפקח ולבדוק, אם במפעלים נשמרות ההוראות החוקיות בדבר בטיחות והיגיינה במקומות העבודה – בעיקר ההוראות של פקודת בתי החרושת וההוראות של חוקי עבודה אחרים, כגון חוק שעות עבודה ומנוחה, חוק עבודת נוער וחוק עבודת נשים. תפקידי הפיקוח של המחלקה מתמלאים על ידי מפקחים המבקרים במקומות העבודה.

בדין וחשבון השנתי מס' 7 של מבקר המדינה (עמ' 167) סוכם תוצאות הביקורת, שערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה במחלקה לפיקוח על העבודה בנובמבר 1955, וצוין:

"ההחלטה, באילו מפעלים יש לבקר, מתבססת במידה גדולה על ידיעות שבידי המחלקה בנוגע למקרים בודדים הדורשים טיפול מיידי (כגון על הודעות בדבר תאונות עבודה, מקרי סכנה לבטיחות העובדים). אינו קיים במידה מספקת תכנון לזמן ארוך לשם ביצוע עבודות מנע".

"הביקורת הצביעה על הצורך באיסוף שיטתי של נתונים היסודיים על כל המפעלים; בהשלמת הכרטיסיות על נתונים אלה, שלא בכל האזורים הן מעודכנות; ובעדכון ועיבוד של הנתונים לשם ביסוס התכנון של עבודת המחלקה".

1. בינואר ובספטמבר 1959 נערכה ביקורת מעקב במחוזות המחלקה – מחוזות תל אביב והמרכז; מחוז תל אביב תחום פיקוחו משתרע על שטח תל אביב רבתי הכולל את רמת גן ואת גבעתיים

וכלולים בו כ-15,000 מפעלים; מחוז המרכז תחום פיקוחו משתרע מחדרה ועד גדרה וכלולים בו כ-7,000 מפעלים. בשני המחוזות גם יחד הועסקו 18 מפקחים.

הביקורת העלתה, שהתיקונים שהוצעו בדו"ח השנתי מס' 7 של מבקר המדינה עוד לא הוצאו לפועל על ידי המחלקה. עדיין לא רוכזו הנתונים, שדיעתם דרושה כדי לבצע את הפיקוח במפעלים במתוכנן ובשיטתיות. כרטיסי המפעלים במחוזות, שהיו צריכים לשמש מכשיר פיקוח, לא כללו רישומים מלאים ולא היו מעודכנים; הם לא כללו את הפרטים החשובים על ביקורי המפקחים במפעלים – תאריכי הביקורים וסיכומיהם.

2. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שידאג להשלים – בעיקר על ידי העסקת עובדים בשעות נוספות – את הרישומים בכרטיסי המפעלים המנוהלים במחוזות המחלקה.

משרד העבודה – מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעולות מע"צ כרשות מוסמכת ליבוא. במחלקת הכספים של מע"צ נבדקו הנהלת החשבונות וביצוע התקציב הרגיל.

הביקורת התרכזה במיוחד בנושאים הבאים: הנהלים, לפיהם מבצעת מע"צ את העבודות בשיטות רגי או מוסרת אותן לקבלנים; האחריות ההנדסית של מע"צ כמרכז הבנייה הממשלתית; שאלת אחזקתם ושיקומם של שיטות אחזקת מכוניות הממשלה על ידי המרכז עמ' 98; הכבישים (ראה לעיל "הכבישים בישראל ואחזקתם", לשירותים טכניים והשימוש במכוניות מתוצרת מקומית על ידי מוסדות המדינה ומשרדיה. נבדקו שיטות הרישום והטיפול במלאי במחסני מע"צ.

א. ריכוז הבנייה הממשלתית

עניין ריכוזה של הבנייה הממשלתית נדון בכמה מהדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, ולאחרונה בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 43) במסגרת מאמר על הבנייה הממשלתית; במאמר זה הציע מבקר המדינה, שיש לשאוף לריכוז כולל של הבנייה, הנעשית על ידי משרדי הממשלה, בידי מע"צ.

1. ביקורת, שנערכה במע"צ בקיץ 1959, העלתה, שריכוז הבנייה הממשלתית בידי מע"צ עדיין אינו שלם. מספר לא קטן של עבודות בנייה ממשלתיות ביצוען נמסר על ידי המשרדים במישרין בידי קבלנים – דבר שאינו רצוי כשלעצמו ואף נוגד את הוראות החוזר של משרד האוצר מיום 25.5.1949 אל משרדי הממשלה, שלפיהן אין לעשות עבודות בנייה ממשלתיות אלא באמצעות מע"צ. גם נקבעו כמה מקרים, שמע"צ עשתה עבודות בשביל משרדי ממשלה, אף אם מבחינה מקצועית – הנדסית חלקה על כדאיות הביצוע של אותן עבודות. לדברי מע"צ, לו סירבה לעשות את העבודות, שפסלה מבחינה מקצועית, בכל זאת היה מתממש ביצוען, כיוון שהמשרדים המזמינים – בהעדר הסכמתה של מע"צ לביצוען – היו מוסרים אותן במישרין בידי קבלנים; על ידי נכוונתה לקבל עליה עבודות אלו הבטיחה מע"צ, שהביצוע על שלביו יהא לכל הפחות בפיקוח מקצועי משלה.