

## 7. שירות התעסוקה

שירות התעסוקה הוקם על פי חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959, שנתקבל בכנסת ביום 13.1.1959 ונכנס לתוקפו ביום 1.4.1959. שירות התעסוקה הוא תאגיד, העומד לפיקוחו הכללי של שר העבודה ולביקורתו של מבקר המדינה. השירות התחיל בפעולתו ב-1 באפריל 1959. מתאריך זה קיבל על עצמו שירות התעסוקה את התפקידים, שהיו לפני כן בידי לשכות העבודה הכלליות לפועלים.

### א. תפקידי השירות ומבנהו

#### 1. תפקידי השירות

לפי החוק יעסוק שירות התעסוקה בהשגת עבודה לדורשיה – מבוגרים ונוער – ובהפניית עובדים לדורשיהם באמצעות לשכות עבודה וישתף פעולה עם גופים אחרים בענייני הכשרה מקצועית והדרכה בבחירת מקצוע. החוק קובע, שבנפני עבודה, במקצועות ובעבודות המפורטים בו, לא יקבל אדם עובד, ולא יתחיל אדם לעבוד אצל מעביד, אלא אם העובד נשלח על ידי לשכת עבודה. עקרון חשוב בחוק הוא אי התערבות השירות ביחסי עבודה ובתנאי עבודה. החוק קובע את חובת השירות לבצע את פעולותיו בלא תשלום.

נוסף על התפקידים, שהוזכרו לעיל, הוטל על השירות לרכז ידיעות על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו כדי להסדירו.

מילוי התפקידים של תיווך העבודה תלוי במידה ניכרת בקביעת מקצועם ודירוגם המקצועי של דורשי עבודה; החוק מטיל גם תפקיד זה על השירות. החוק גם אוסר קיומן של לשכות פרטיות לתיווך עבודה ומתנה את קיומן של לשכות עבודה ציבוריות לא-ממלכתיות בקבלת רשיון לכך מאת שר העבודה.

על ידי חקיקת החוק ניתן ללשכות העבודה מעמד ממלכתי. הקמת שירות תעסוקה ממלכתי מתחייבת גם מהאמנה בדבר ארגון שירות התעסוקה, 1948, של ארגון העבודה הבינלאומי, שאליה הצטרפה ישראל באוגוסט 1959; תחולת הצטרפותה של ישראל לאמנה זאת נקבע ליום 21.8.1960. יש אמנה נוספת, בדבר הפליה בתעסוקה ובמשלוח יד, של ארגון העבודה הבינלאומי, שאליה הצטרפה ישראל בינואר 1959 ושתיכנס לתוקפה ביום 15.6.1960; הצטרפות זאת נתאפשרה, מאחר שחוק שירות התעסוקה קובע את חובת השירות לשרת כל הפונה אליו ללא הפליה בשל גיל, מין, גזע, דת, לאומיות, ארץ מוצא, השקפה או מפלגה.

#### 2. מבנה השירות

הרשות העליונה של השירות היא מועצת השירות, שמתפקידה לפקח על פעולותיו של השירות; היא רשאית להמליץ בפני שר העבודה על פעולות בתחום שירות התעסוקה ועל התקנת תקנות. שר העבודה (או מי שיתמנה לכך על ידיו) הוא יו"ר המועצה, המורכבת מנציגי עובדים ומעבידים, שווה בשווה, ומנציגי הממשלה, שמספרם לא יעלה על שליש של מספר חברי המועצה. תפקיד נוסף של המועצה הוא מינויה של ועדת ערר עליונה, שבראשה יושב שופט בית משפט מחוזי, המתמנה על ידי שר המשפטים.

הרשות המנהלת והמבצעת של השירות היא מינהלת השירות, שחבריה מתמנים על ידי שר העבודה לאחר התייעצות במועצה. חברי המינהלה הם מנהל השירות וסגנו ונושאי משרות של ניהול בשירות.

ביצוע הפעולות של השירות מוטל על לשכות עבודה בכל חלקי הארץ. ליד כל לשכה מוקמת מועצת לשכת עבודה, שמתפקידה לדון בבעיות המתעוררות בלשכה ולהמליץ על פעולות שבתחום סמכותה של הלשכה. בכל לשכת עבודה על מועצת הלשכה למנות ועדת ערר, זו מוטל עליה לדון ולהחליט בעררים המוגשים על ידי מי שרואה עצמו נפגע על ידי פעולת לשכת העבודה. סדרי העררים נקבעו על ידי שר העבודה בתקנות בסוף יולי 1959.

#### ב. התקופה הראשונה לשירות התעסוקה הממלכתי

כאמור, קיבלה הכנסת את חוק שירות התעסוקה ב-13.1.1959 וקבעה, שחוק זה ייכנס לתוקפו ביום 1.4.1959. המועד, שנקבע להפעלת החוק – פחות משלושה חודשים לאחר קבלתו על ידי הכנסת – היה מוקדם מדי בשים לב להיקף הגדול של פעולות ההכנה הדרושות, והעמיד את משרד העבודה ואת שירות התעסוקה במצב קשה. ברור היה מראש, שתוך תקופה כה קצרה לא תהא אפשרות להגיע למצב הרצוי: הפעלת השירות במלואו ובאורח יעיל. שר העבודה במכתבו אל מנכ"ח המדינה מיום 17.12.1959 אף הדגיש בצדק, שקשה בהרבה להפוך גוף ציבורי קיים, שהתנהל על בסיס שלטון עצמי במשך תקופה ארוכה על ידי מנגנון בעל מסורת מגובשת, מאשר להקים גוף ממלכתי חדש, שניתן לכוונו באורח חופשי ולקבוע את דרכי פעולתו מראשיתו.

מצב דברים זה דרש הפעלת השירות על שלביו השונים לפי תכנון מחושב. תפקיד ראשון במעלה היה להבטיח, שמוסדות השירות העיקריים – המרכזיים והמקומיים – יוקמו במועד הדרוש; ושמיד יוחל בהכשרת העובדים למילוי תקן של תפקידיהם במסגרת הארגונית החדשה.

הביקורת העלתה, ששירות התעסוקה אמנם הספיק להעביר את לשכות העבודה על חבר עובדי דיהן למסגרת ממלכתית, אולם חלו עיכובים ניכרים בהשגת מטרותיו. עיכובים אלה באו, במידה רבה, מחמת השהיית אותן הפעולות, שלדעת הביקורת צריך היה לבצען בשלב הראשון של הקמת השירות.

#### 1. הקמת מוסדות השירות

(א) מועצת שירות התעסוקה. הרשות העליונה של השירות – מועצת שירות התעסוקה – מונתה על ידי שר העבודה בחודש מארס 1959 וקיימה את ישיבתה הראשונה באותו חודש. בסוף יולי 1959 קבע השר תקנות בדבר סדרי הדיון והעבודה במועצת השירות; בתקנות אלה נקבע בין השאר, שעל המועצה להתכנס לפחות אחת ל-6 חודשים. עד סוף דצמבר 1959 לא נתקיימה ישיבה נוספת.

(ב) מינהלת השירות. בתקופה מאפריל עד אוגוסט 1959 מינה שר העבודה חלק ניכר מנושאי המשרות של ניהול בשירות, והקים בכך את מינהלת השירות.

(ג) לשכות העבודה. לשכות העבודה הכלליות פורקו והן נתכוונו מחדש על ידי שר העבודה ביוני 1959, בהתאם לחוק, כלשכות עבודה ממלכתיות. במסגרת השירות קיימות עתה 56 לשכות עבודה למבוגרים, שלרובן כפופים סניפים; קיימים גם כ-30 סניפים מיוחדים של לשכות

עבודה לטיפול בתעסוקת נערים עובדים. לשכות העבודה כפופות מבחינה ארגונית ל-13 יחידות, הגקראות "מרחבים" והכפופות במישרין למינהלת השירות; הקמת "מרחבים" אלה מאפשרת הכוננת דורשי עבודה בהיקף אזורי.

נוסף על התפקידים המוטלים עליו בחוק עוסק שירות התעסוקה בתשלום שכרם של פועלים – במיוחד פועלים המועסקים בעבודות יומות ועונתיות. תפקיד זה הועבר לשירות התעסוקה ממרכז לשכות העבודה הכלליות ומתמלא על ידי כ-45 מדורי תשלומים בכל חלקי הארץ. עובדי לשכות העבודה הקודמות הועברו לשירות התעסוקה הממלכתי וממשיכים לעבוד בתפקידיהם הקודמים בלשכות הממלכתיות שהוקמו.

(ד) מועצות השכרות. שר העבודה קבע בסוף יולי 1959 בתקנות את סדרי הדיון והעבודה במועצות לשכות העבודה, אולם עד דצמבר 1959 מונו מתוך 56 הלשכות רק מועצות ל-4 מהן ועד ראשית 1960 עוד 14 מועצות. עיכוב זה בא מחמת חילוקי דעות בדבר מינוי נציגי מעבידים פרטיים במינהלת השירות, והם שגרמו, שמעבידים אלה עוד לא הסכימו להשתתף גם במועצות הלשכות. בינתיים מונו, באותן המועצות שהוקמו, כנציגי מעבידים נציגים של מפעלים וחברות הסדרותיים ושל מוסדות לאומיים.

(ה) ועדות ערר. בסוף מאי 1959 מונתה ועדת הערר העליונה, אולם מאחר שתפקיד מינוי ועדות הערר בלשכות העבודה הוטל לפי החוק על מועצות לשכות העבודה, גרם העיכוב במינוי מועצות אלה עיכוב ניכר גם במינוי ועדות הערר בלשכות, ורק בלשכות עבודה מעטות מונו ועדות ערר. ועדת הערר העליונה, שעליה לטפל בעררים על החלטותיהן של ועדות הערר המקומיות, אינה יכולה לפעול אלא במידה מצומצמת מאוד.

באי הפעלת ועדות ערר יש לראות ליקוי חמור: אמנם ניתן להבין, שמשרד העבודה דחה את החלטותיו לזמן קצר תוך תקווה, שתושג הסכמה בין הגורמים הנוגעים לדבר; אך משלא נתגשמה תקווה זו, היה, לדעת הביקורת, מחובתו של המשרד לא להשלים עם המצב שנוצר אלא לפעול למען הסדר ההולם את הוראות החוק. דווקא בתקופה הראשונה של הקמת השירות הממלכתי נודעת חשיבות מיוחדת למימוש הזכות, שהעונקה על ידי החוק לכל הרואה עצמו נפגע על ידי פעולת לשכת עבודה והיא – לערר בפני ועדת ערר. מצב הדברים הנוכחי נופל מבחינת העניין הנדון מהמצב, שהיה קיים לפני תחילת החוק: בהאמת להוראות החוק היה על ועדות הערר, שהיו קיימות ליד לשכות העבודה הכלליות, להפסיק את פעולתן עם הפעלת השירות ביום 1.4.1959.

## 2. הפעלת השירות

(א) תקנון השירות. לפי החוק על מועצת השירות להכין תוך שנה מתחילת החוק הצעת תקנון השירות ולהביאה לאישור הממשלה; לתקופה שבין תחילת החוק ובין אישור תקנון השירות הוזה על שר העבודה, לאחר התייעצות במינהלה, לקבוע תקנון ביניים. בסוף יוני 1959 קבע שר העבודה את תקנון הביניים. בקביעת תקנון ביניים זה יש לראות אחת הפעולות החשובות ביותר שנעשו, מאחר שהוא כולל הוראות בדבר רישום מחוסרי עבודה ושליחתם לעבודה. במיוחד חשוב, שהתקנון קובע מפתח של נקודות זכות לתור בעבודה, המבוסס על שלושה גורמים: המצב המשפחתי של דורש העבודה; מספר ימי האבטלה שלו; התאמתו לעבודה, שאליה נשלח.

אם כי התקנון נקבע, כאמור, בסוף יוני 1959, הרי התחילו בלשכות העבודה לנהוג לפיו למעשה רק בסוף שנת 1959.

(ב) הטיפול בתעסוקת נוער. הטיפול בתעסוקת נוער היה עד להפעלת החוק בחלקו בידי לשכות העבודה הכלליות לנוער ובחלקו בידי הסתדרות הנוער העובד. עם הקמת שירות התעסוקה באפריל 1959 הועברו אליו אותן לשכות עבודה לנוער, שהיו קיימות ערב תחולת החוק. במספר ניכר של מקומות, ובמיוחד במחוז הצפון ובעיירות פיתוח בדרום, נשאר עד ראשית שנת 1960 הטיפול בנוער בידי הסתדרות הנוער העובד, מאחר שהקמת לשכות עבודה לנוער במקומות אלה נמצאת עדיין בשלב הכנה.

(ג) הטיפול בעובדים מקצועיים. פרק מיוחד בחוק דן בעובדים מקצועיים וקובע הנחיות בדבר מינוי ועדות מקצוע, הוצאת תעודות מקצוע, קביעת תכניות בחינות וניהול פנקס בעלי מקצוע. ההוראות שבפרק זה בחוק עוד לא הוצאו לפועל, ואף לא נעשו עדיין הכנות לביצוען. הטיפול בשטח זה נשאר בחלקו הגדול בידי האיגודים המקצועיים.

(ד) לשכות פרטיות. החוק אוסר ניהול או קיום של לשכת עבודה ציבוריות לא-ממלכתיות בקבלת רשיון מאת שר העבודה. שירות התעסוקה עוד לא התחיל בהגשמת הוראות אלה של החוק.

### ג. המנגנון של שירות התעסוקה

בשירות התעסוקה מועסקים למעלה מ-600 עובדים קבועים וכ-250 עובדים זמניים, ארעיים וחל-קיים. כמעט כולם הועברו, בהתאם להוראות החוק, מלשכות העבודה הכלליות לשירות התעסוקה.

#### 1. מעמדם של עובדי השירות

חוק שירות התעסוקה קובע, שהשירות הוא תאגיד ושתנאי העבודה של עובדיו יהיו כתנאי העבודה של עובדי המדינה בשינויים, שייקבעו על ידי מינהלת השירות באישור שר העבודה. לעומת זאת אינו מעניק החוק לעובדי השירות מעמד של עובדי מדינה. כתוצאה מכך אינן חלות על השירות ועל עובדיו ההוראות וההגבלות החלות על עובדי מדינה, במיוחד על פי חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט-1959, וחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

גם חוק שירות התעסוקה וגם תקנון השירות והוראות הקבע שלו אינם מגבילים את עובדי השירות בפעולות ציבוריות. ייתכן, שלא כל האיסורים החלים על עובדי מדינה צריכים לחייב את עובדי שירות התעסוקה; אולם, אחרי שהצורך בדיפולטיזאציה – בגבולות מסוימים – הוכר לגבי שירות המדינה בחוק, מן הדין היה, לדעת מבקר המדינה, להנהיג הגבלות דומות בתחום זה לגבי שירות התעסוקה, ורצוי היה לבדוק את הדרכים החוקיות להנהגת הגבלות כאלה. הצורך בדיפולטיזאציה בוודאי קיים בגוף כשירות התעסוקה.

הביקורת העלתה מקרים, שיש בהם כדי להצביע על החשיבות שבקביעת הוראות בשטח הגדון; עובדים שונים בלשכות העבודה מכהנים כחברי מועצות פועלים וחברי מזכירות של סניפי מפלגות; במקרה אחד נמצא, שמנהל הלשכה מכהן כחבר מועצה מקומית; מנהל השירות מכהן כסגן ראש עירייה. המצב החוקי הקיים מאפשר מקרים כאלה.

במשך למעלה ממחצית השנה מאז נכנס לתוקפו חוק שירות התעסוקה לא הונהגו פעולות שיטתיות להדרכתם ולהשתלמותם של עובדי לשכות העבודה, כדי להכשירם לתפקידם במסגרת הממלכתית. עוד לפני הקמת השירות – במארכס 1959 – הדגיש משרד מבקר המדינה במיוחד את הצורך בהנהגת הדרכה שיטתית לעובדי לשכות העבודה.

בסוף שנת 1959 החל שירות התעסוקה בתכנון קורסים וימי עיון.

#### ד. המגע בין לשכות העבודה ובין דורשי העבודה

נוכח החשיבות שבהקמת השירות הממלכתי ערך משרד מבקר המדינה ביקורת שוטפת על פעולותיו של שירות התעסוקה מראשיתו. הביקורת הקיפה הן את פעולות מינהלת השירות והן 12 לשכות עבודה: ירושלים, צפת, באר שבע, קרית שמונה, בית שאן, בית שמש, קרית גת, נתניה, זכרון יעקב, נס ציונה, נהריה, ולשכת העבודה לימאים בחיפה.

הביקורת העלתה, שהנהלת השירות ניגשה במרץ להנהגת סדרים חדשים בלשכות העבודה. עם זאת נקבע, שהפעולות היומיומיות של לשכות העבודה וסדרי המגע עם דורשי העבודה עדיין אינם הולמים את ההוראות הכלולות בתקנון הביניים, שבא בעיקרו לקבוע את השיטה לשליחת דורשי עבודה למקומות עבודה.

(1) תקנון הביניים של השירות קובע סדרים אחידים לרישום דורשי עבודה. לפי הוראות אלה על כל מחוסר עבודה להתייצב בלשכה במועדים שנקבעו, ורישומו כמחוסר עבודה משמש בסיס לקביעת מספר ימי אבטלה. כן נקבעו סדרים אחידים לשליחת דורש עבודה למקום עבודה. עד סוף שנת 1959 לא הונהגו סדרים אלה בחלק ניכר מהלשכות, והסדרים בכמה מהלשכות שבוקרו אינם מאפשרים פיקוח נאות על נכונות הרישומים של ימי האבטלה, שבלעדיהם אין בידי לשכת העבודה לקבוע חלוקת עבודה צודקת.

מן הצורך להפעיל בכל הלשכות את סדרי הרישום כפי שנקבעו.

(2) מן הצורך יהיה לדאוג גם לכך, שהכרטיסיות האישיות של דורשי עבודה המתנהלות בלשכות העבודה תהיינה מעודכנות, כדי שאפשר יהיה לברר על פיהן את המצב המשפחתי של דורשי העבודה ופרטים על מקומות העבודה, שאליהם נשלחו בעבר – פרטים המהווים בסיס לקביעת התור לחלוקת עבודה.

(3) לפי תקנון הביניים של שירות התעסוקה על כל לשכת עבודה לערוך רשימות תור. רשימות אלה מטרתן להראות את סדר עדיפותם של דורשי העבודה לקבלת עבודה. על הלשכות לאפשר לדורשי העבודה הרשומים ברשימות התור לעיין בהן. ברוב לשכות העבודה לא הוכנו רשימות תור עד סוף שנת 1959, ומן הצורך לדאוג להכנתן בכל לשכת עבודה.