

התעסוקה; הטלת האחריות לוויסות התעסוקה בין לשכות העבודה הראשיות על אגף התעסוקה; הגדרת העבודות הארציות, שבהם יטפל אגף התעסוקה בלבד. הסדרים אלה בוצעו.

בתחום הפיקוח הכספי לא חלו שינויים.

משרד העבודה - שירות התעסוקה

פעולות הביקורת

במינהלת שירות התעסוקה ובלשכות עבודה נבדקו פעולותיו של השירות, במיוחד אלו הקשורים ברישום דורשי עבודה וסידורם בעבודה, בפיקוח על ביצוע הוראות חוק שירות התעסוקה, ובתשלום שכר עבודה לפועלים המועסקים בעבודות יזומות ואחרות. כן נערכה בדיקה במשק הרכב של השירות. הביקורת הקיפה את לשכות העבודה במקומות אלה: אופקים, אשדוד, באר שבע, בני ברק, בת ים, גבעת עדה, גדרה, דימונה, הרצליה, חולון, חיפה, חצור, יקנעם, כפר ירוחם, מגדל העמק, נהריה, נתניה, עפולה, עתלית, פרדס חנה, קרית חיים, קרית נצרת, רחובות, רעננה, שדרות, תל אביב.

בלשכות העבודה בשלוש הערים הגדולות — ירושלים, תל אביב וחיפה — נערכה בדיקת מינהל.

לשכות העבודה

שירות התעסוקה מבצע את עיקר תפקידיו באמצעות לשכות העבודה שבערי הארץ וביישובים רבים: בסוף שנת 1962 היו לשירות 76 לשכות עבודה למבוגרים ולנוער. בלשכות ובסניפיהן, הנמצאים במקומות ישוב גדולים יותר, עבדו למעלה מ-500 עובדים. תקציב הלשכות לשנת הכספים 1962/63 היה 3,700,000 ל"י בקירוב.

לפי חוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, היה על מועצת השירות, שהיא הרשות העליונה של השירות, להביא לאישור הממשלה תקנון לשירות, תוך שנה מיום תחילת החוק, דהיינו עד 1.4.1960. עד כה לא הובא תקנון לפני הממשלה והשירות פועל על פי תקנון ביניים, שנקבע בהתאם לחוק על ידי שר העבודה (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 328).

בחודשים פברואר—יולי 1962 נערכה בדיקת מינהל בלשכות העבודה בירושלים, תל אביב וחיפה. בשלוש לשכות אלה מועסקים 196 עובדים: 47 בירושלים, 77 בתל אביב ו-72 בחיפה. הבדיקה כללה גם את סניפי הלשכות והתרכזה בבדיקת המבנה הארגוני של הלשכות ושיטות העבודה הנהוגות בהן.

1.

ארגון הלשכות

(א) לשלוש הלשכות שבוקרו לא היה תקן, שיכלול פירוט של המשרות, תיאור תפקידיהן, הדרגות הצמודות להן ומערך הכפיפויות של נושאי התפקידים השונים. הביקורת הצביעה על כך, שחוסר תקן מביא לאי-בהירות בכל הנוגע לארגון הפנימי של הלשכות והסניפים ובמיוחד בחלוקת התפקידים והסמכויות בין העובדים.

בהעדר תקן ומערך כפיפויות היה למעשה טווח הפיקוח של מנהלי הלשכות בירושלים ובחיפה — דהיינו מספר העובדים הכפופים להם במישרין — גדול מדי, ודבר זה מקשה על פיקוח ושליטה נאותים על מהלך העבודה: מבין 36 העובדים של לשכת המבוגרים בירושלים היו 23 עובדים כפופים במישרין למנהל הלשכה; בחיפה מבין 60 עובדי הלשכה למבוגרים היו כפופים במישרין למנהל הלשכה 19 עובדים. נוסף על כך כפופים למנהלי הלשכות גם לשכות הנוער, שלפי חוק שירות התעסוקה מהוות חלק מלשכות העבודה. לעומת זאת בלשכת תל אביב, המונה 77 עובדים, היה טווח הפיקוח של מנהל הלשכה סביר, כיוון שמספר העובדים, שהיו כפופים לו במישרין, היה 10. הסיבה לכך היא שהלשכה מחולקת לכמה יחידות משנה לפי תחומי העבודה השונים.

מן הצורך לקבוע מבנה ארגוני ברור ללשכות העבודה ותקן מפורט, שיכלול הגדרות תפקידים וכפיפויות לעובדים השונים. תקן זה לדעת הביקורת יש לבנותו על העקרון של חלוקת עבודה בין עובדים מספר, הממונים על תחומים מוגדרים כגון רישום דורשי עבודה ומיונם, השמת עובדים, פיקוח על סניפים ומינהל כללי (מנגנון, שירותים, תחבורה וכו'), ושל קבלת סמכויות מתאימות ממנהל הלשכה.

(ב) לפי תקנון הביניים של השירות סדר השליחה לעבודה של דורשי עבודה חייב להיות בתחומי כל מקצוע וסוג עבודה לפי מצבו המשפחתי של דורש עבודה. אורך האבטלה והתאמתו לעבודה. לשם כך קובע התקנון, שיש לנהל רשימות תור לפי ענפי עבודה ומקצועות, ובכל ענף ומקצוע לפי עיסוקים וסוגים. ניהול רשימות התור והטיפול בדורשי עבודה מופקד בידי פקידי ההשמה.

פקיד השמה אחד מטפל בדרך כלל בניהול כמה רשימות תור. חלוקת העבודה בין פקידי ההשמה לא נעשתה בהתחשב בקרבה העניינית שבין המקצועות, שלגביהם נוהלו רשימות התור, ובמקרים מסוימים עומס העבודה הכרוך בניהול רשימות התור אף לא היה מאוזן. מן הראוי לחלק את ניהול רשימות התור בין פקידי ההשמה בצורה כזאת, שפקיד ההשמה יטפל — עד כמה שאפשר — במקצועות מספר, שיש ביניהם קשר ענייני. יש להביא בחשבון בחלוקה זו את עומס העבודה הכרוך בניהול רשימות התור השונות, כדי להביא לאיזון בחלוקת עומס העבודה בין פקידי ההשמה.

תהליכי עבודה

(א) הביקורת עמדה על כמה תהליכי עבודה במיונם וברישומם של דורשי העבודה ובהשמתם, שהיה בהם כדי לגרום הטרדה לפונים ללשכות ולבזוז את זמנם: תהליך הרישום הראשוני של דורש העבודה היה מסורבל עד כדי כך, שלעתים לא היה ניתן לסיים את הרישום באותו יום; רישום של דורש עבודה בסניף, שהוא לפעמים מרוחק מהלשכה הראשית ואפילו נמצא מחוץ לעיר, היה כרוך בקשיים, כיוון שהוא אילץ את דורש העבודה לנסוע ללשכה הראשית או להמתין ימים מספר לבואו של הפקיד הממין לסניף; קבלת הקהל ביחידות הרישום בחיפה ובירושלים נעשתה רק במשך מספר שעות מצומצם ביום — בדרך כלל לפני הצהריים — דבר שהקשה על הפונים במגעם עם הלשכה.

הביקורת המליצה לשנות כמה תהליכי עבודה במיון, ברישום ובהשמת דורשי עבודה כדי להקל עליהם את המגע עם הלשכות.

(ב) קיים שוני רב בין שלוש הלשכות בכל הנוגע למספר של רשימות התור המנוהלות ולענפי המקצוע הנכללים בהן, בלי שיש לשוני זה הצדקה עניינית: בלשכת העבודה למבוגרים בירושלים מנוהלים 60 רשימות תור, בלשכת המבוגרים בתל אביב — 40 ובחיפה — 34. למספר רשימות התור המנוהלות בלשכות נודעת חשיבות מיוחדת מבחינת דורש העבודה, כיוון שאין הוא רשאי להירשם אלא ברשימת תור אחת, אף אם הוא בעל הכשרה בכמה מקצועות. מספר רשימות התור המנוהלות משפיע אפוא על סיכויי ההשמה של דורש העבודה.

מן הראוי, שהנהלת שירות התעסוקה תקבע רשימה בסיסית של מקצועות, לגביהם יש לנהל רשימות תור, ולא להניח קביעה זו לשיקולם הבלעדי של מנהלי הלשכות.

(ג) פקידי ההשמה עוסקים בחלוקת עבודה לדורשיה, ברישום אבטלה למחוסרי עבודה, ובביקורים במקומות עבודה. לביקורים של פקידי ההשמה במקומות העבודה כמה מטרות: לבדוק, אם המפעל ממלא אחר הוראות חוק שירות התעסוקה בכל הנוגע לקבלת עובדים; לקבל הזמנות לשליחת עובדים; לעקוב אחרי היקלטותם של עובדים, שנשלחו על ידי הלשכה, ולהכיר את בעיותיהם ודרישותיהם של המעבידים. מטרה נוספת של הביקורים היא לערוך סקר על מקומות העבודה לצורך איסוף נתונים הדרושים להכנה של כרטסת מפעלים ושל תיקייה, בה תרוכזו ההתכתבות עם כל מקומות העבודה. הוראות בעניין זה ניתנו למנהלי לשכות העבודה על ידי מינהלת השירות עוד בשנת 1960.

לפי הוראות מינהלת השירות יש לקיים את הביקורים על בסיס אזורי. איזור פעולתה של לשכה חולק לאזורי משנה, עליהם הופקדו פקידי ההשמה, ומתפקידם היה לבקר בכל המפעלים שבאזורם. בהתאם להוראות אסור לפקיד ההשמה לבקר במקומות עבודה שמחוץ לאזורו, אלא במקרים מיוחדים. שיטת קשר אזורית זו נקבעה כדי להבטיח איסוף שיטתי ומקיף של נתונים על המפעלים ועם זה למנוע, שכמה פקידי השמה יבקרו באותו מפעל. למעשה פעלו פקידי ההשמה לפי שיטה אחרת — פונקציונאלית. פקידי ההשמה ערכו ביקורים באותם מקומות עבודה, שבהם מועסקים עובדים במקצועות שבטיפולם, בלא הבחנה, אם מקומות אלה נמצאים באזורי משנה, שנבקעו להם.

כן העלתה הביקורת, שבשלוש הלשכות עדיין אין כרטסת ותיקיות של מפעלים, שיקיפו את כלל מקומות העבודה שבאזורן. בחיפה ובירושלים הוחל בהכנתן רק בתקופת הביקורת — באמצע שנת 1962; בתל אביב הוחל בהכנת כרטסת מפעלים בתחילת שנת 1961, אך בעת הביקורת היא הקיפה רק כשליש ממקומות העבודה.

הביקורת המליצה על הנהגת הסדר, שלפיו אמנם יקדיש פקיד ההשמה את מרבית הזמן, שהוא מועיד לביקורים במקומות עבודה, לביקורים בכל המפעלים, שאתם יש לו קשר מקצועי. אולם כדי להבטיח איסוף שיטתי של נתונים ופיקוח מלא על שמירת הוראות חוק שירות התעסוקה, יוצמד לכל פקיד השמה איזור גיאוגרפי מסוים, בו הוא יהיה אחראי לאיסוף נתונים ופיקוח בכל המפעלים.

מינהלת שירות התעסוקה הודיעה בינואר 1963, שהיא עומדת להוציא הוראות ללשכות בערים הגדולות על שינוי שיטת הקשר עם מקומות העבודה בהתאם להמלצת הביקורת.

ועדות ערר

בהתאם להוראות סעיף 43 לחוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, פועלות על יד לשכות עבודה ועדות ערר. כל מי שרואה עצמו נפגע על ידי פעולת הלשכה בקשר לשליחה לעבודה ראשי לערור בפני ועדה כזאת. ועדת ערר מתמנית על ידי מועצת הלשכה, והיא מורכבת מנציגי העובדים והמעבידים ומיושב ראש. היושב ראש מתמנה מבין בעלי השכלה משפטית, שאינם בשירותו של ארגון עובדים או מעבידים; עובדי השירות או חברי מועצת הלשכה לא יתמנו חברי ועדת ערר; חברי ועדות הערר יתמנו לשנתיים ומותר לחזור ולמנות אותם.

הביקורת העלתה:

יושבי ראש ועדות הערר נתמנו בהתאם לתקנון, על ידי מועצות הלשכות, אך הם קיבלו כתבי מינוי משירות התעסוקה כשאר עובדי השירות ובלא הגבלה של תקופת שירותם לשנתיים. יתר על כן מנהל הלשכה, שבתחומה פועל יו"ר של ועדת ערר, אף מגיש למינהלת שירות התעסוקה חוות דעת על עבודתו של יו"ר ועדת הערר לצורך החלטה בדבר קביעתו לאחר תקופת הנסיון, כנהוג לגבי כלל עובדי השירות.

יו"ר ועדת ערר באזור ירושלים משמש גם כיו"ר ועד העובדים הארצי של עובדי שירות התעסוקה. מילוי תפקיד זה יש בו משום סתירה פנימית: יו"ר ועדת הערר, שתפקידו לדון בעררים הקשורים בפעולות של עובדי הלשכה, משמש בעת ובעונה אחת כמייצגם הנבחר של אותם עובדים.

יושבי-ראש ועדות הערר בחיפה ותל אביב מועסקים גם בעבודה הסדירה של הלשכה. הם עוזרים לעובדי הלשכה בהכנת תיקי תלונות נגד מעבידים, שעברו על הוראות חוק שירות התעסוקה. תלונות אלה עשויות להוות עילה מצד המעבידים לפנייה לוועדת הערר.

מתברר אפוא, שיו"ר ועדת הערר, לאחר כניסתו לתפקידו כיושב ראש, תלוי למעשה במידה רבה בהנהלת לשכת העבודה, בעוד שלפי הוראות תקנון הביניים של השירות הוא צריך להיות בלתי תלוי בה.

מן הראוי לנקוט צעדים, שיבטיחו את אי-תלותם המלאה של יושבי ראש ועדות הערר במנגנון של שירות התעסוקה. אם יושבי ראש ועדות הערר מועסקים בתפקידים, השייכים למעשה לתחום עבודת הלשכה, משום שתעסוקתם בוועדות היא מועטת, מן הראוי לשקול הרחבת ההסדר, שכבר נהוג בכמה לשכות עבודה, שיו"ר ועדת ערר משמש יו"ר של מספר ועדות ערר.

*

הביקורת בשלוש הלשכות — שהן הלשכות הגדולות בארץ הן מבחינת מספר העובדים והסניפים שבהן והן מבחינת היקף עבודתן — מצביעה על כך, שעד כה לא גיבשה להן מינהלת שירות התעסוקה במידה מספקת דפוסי ארגון ועבודה ברורים וקבועים.

מדורי התשלומים

תפקידם של מדורי התשלומים שליד לשכות העבודה הוא לשלם לפועלים המועסקים בעבודות יזומות את שכרם במרוכז — על פי רוב פעם או פעמיים בחודש — קרוב למקום מגוריהם. המדורים משלמים גם את שכרם של פועלים המועסקים בעבודות חקלאיות עונתיות באותם מקרים, בהם הושג הסדר על כך בין המדורים לבין מעבידים פרטיים. הסדרים כאלה נעשו לטובת הפועלים המועסקים במשך החודש אצל מעבידים שונים.

1. עם העברתם של לשכות העבודה ומדורי התשלומים על נכסיהם, חובותיהם והתחייבויותיהם — כפי שנקבע בחוק — ממרכז הלשכות ההסתדרותי לשירות התעסוקה הממלכתי בשנת 1959, נתברר, שבספריהם של מדורי התשלומים נצטברו יתרות חובה בסך כ־90.000 ל"י ויתרות זכות בסך כ־60.000 ל"י; יתרות אלו היו תקופה ממושכת בלא תנועה. כ־53.000 ל"י מיתרות החובה נבעו מתשלומי מקדמות, שניתנו לפועלים — עולים חדשים — על חשבון שכר עבודתם, והם לא החזירו אותן; המקדמות בדרך כלל ניתנו לקראת חגים או בימים, שבהם הושבתה העבודה בגלל גשמים או מסיבות אחרות, וגם בעת שהיות בתשלום שכר. יתרות הזכות הן סכומי שכר של פועלים, שעבדו בעבודות יזומות או בעבודות חקלאיות אצל מעבידים פרטיים ושלא באו לתבוע את המגיע להם.

ביקורת, שנערכה בשנת 1960 בלשכות העבודה ובמדורי התשלומים, עמדה על כך, שיש לעשות למציאת פתרון לעניין היתרות. ביקורת מעקב, שנערכה בשנת 1962, קבעה, ששירות התעסוקה לא נקט את הצעדים הדרושים לאיתור החייבים ולגביית המקדמות מחד ולאיתור הזכאים מאידך.

משרד העבודה, שהשירות נמצא בפיקוחו הכללי ושמכספיו ניתנו המקדמות, נוקט, בעקבות הביקורת, צעדים לחיסול היתרות.

2. יתרות גדולות במיוחד התהוו בלשכת העבודה בבאר שבע: יתרות חובה בסך כ־21.000 ל"י ויתרות זכות בסך כ־15.000 ל"י.

(א) סכומי המקדמות, שניתנו בלשכת העבודה בבאר שבע, נעו בין 10 ל־60 ל"י לפועל. מקדמות רבות ניתנו שלא על יסוד טפסים שנועדו לכך אלא על סמך פתקים; הרישומים בכללם לא היו סדירים ומדויקים. בגליונות התשלום לא צוינו מספרי תעודות הזיהוי ונתונים חשובים אחרים של רבים ממקבלי המקדמות. מסיבות אלו קשה לאתר את מקבלי המקדמות ולפעול למען החזרתן. מספר גדול של גליונות תשלום לא היו חתומים בידי מקבלי המקדמות וגליונות רבים אף לא נחתמו בידי השלם והאחראי למדור התשלומים. יתרת החובה של חשבון המקדמות הוקטנה בדצמבר 1960 בסך 4.000 ל"י בקירוב. סכום זה מורכב ממקדמות, שהוחזרו על ידי פועלים, אך מדור התשלומים לא הצליח לזהות את מחזירי המקדמות האלה עם מקבלי המקדמות הרשומים בחשבונות. דבר זה אין להבין אלא על רקע של אי־סדרים, שהיו קיימים בהנהלת החשבונות של המדור.

(ב) בנוגע ליתרות הזכות בסך 15.000 ל"י בקירוב ניתן להניח, שחלק גדול מיתרה זו מהווה שכר לפועלים, שלא גבו אותו, מאחר שכבר קיבלו סכומים בתורת מקדמות בגבולות המגיע להם, ולא ידעו, שהמדובר היה במקדמות. בהעדר פרטים מדויקים אין אפשרות לאמת הנחה זו.

תיקון ליקויים

פעולות שירות התעסוקה

דו"ח שנתי 12, עמ' 184

השירות המשיך לנכות דמי גבייה בשיעור של 1% מהפועלים, ששכרם משתלם באמצעות מדור התשלומים של השירות. יש בכך פגיעה בחוק שירות התעסוקה ובחוק הגנת השכר, האוסרים ניכוי כזה. על ליקוי זה הצביע מבקר המדינה עוד בדו"ח השנתי 11.

בהערותיו על הדין וחשבון 12 של מבקר המדינה ציין שר האוצר, שמשרד העבודה נדרש למצוא דרך נאותה להסדר תשלום שכר לפועלים בלא ניכוי אחוז משכרם.

בשנת 1962/63 המשיך השירות לנכות 1% של השכר כדמי גבייה. בכוונת משרד העבודה להפסיק את הניכויים משכר הפועלים בשנת 1963/64.

השימוש ברכב ואחזקתו

דו"ח שנתי 12, עמ' 186

1. שירות התעסוקה החזיק ב־49 מכוניות. רוב המכוניות היו מיושנות, ותיקונן ושיפוץ התכופים גרמו הוצאות ניכרות והשבתתן במשך תקופות ארוכות. מבקר המדינה הציע לערוך בדיקה יסודית כדי לברר, באלו כלי רכב כדאי להחזיק מבחינה משקית, ואלו יש להחליף ברכב חדש.

שירות התעסוקה הוציא מכלל שימוש 26 מכוניות ומכר 3 מכוניות לפקידים נדרשים. הוא רכש 13 מכוניות חדשות. מספר המכוניות שברשותו בסוף שנת 1962 היה 33 לעומת 49 באמצע שנת 1961.

2. תלושי הדלק חולקו בין עובדי הלשכות בלא להתחשב במידה מספקת בצורכי העבודה. לא היה רישום נאות ופיקוח מספיק על צריכת דלק ועל ניצול כלי רכב.

במשך שנת 1962 הוצאו נוהלים נאותים בקשר לחלוקת תלושי דלק, רישום תצרוכת הדלק, פיקוח על צריכת דלק וניצול כלי רכב.

משרד העבודה - מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת בנושאים הבאים: התכנון והביצוע של עבודות הכבישים — סלילתם, שיקומם ואחזקתם; התכנון והביצוע של הבנייה הממשלתית, ובכלל זה הקמת בניין המכון המטאורולוגי בבית דגן, בניין בית המשפט בתל אביב, בניין משרד הרישוי בחולון, וכן בדיקה שוטפת על בניית משכן הכנסת בירושלים; ניהול המחסנים והנגריות במע"צ; והפעולות של יחידת רישום מהנדסים ואדריכלים.

במחוזות מע"צ נבדקו סדרי אספקת חומרים לעבודות. בגזברות נבדקו שיטות ניהול החשבונות; ההוצאות וההכנסות.