

## עבודות יזומות במשרדי הממשלה ובמוסדות ציבוריים

עבודות יזומות, כמוגדר בהנחיות שהוציא אגף התעסוקה והקליטה של משרד העבודה במאי 1963, נועדות לספק או להשלים תעסוקה לדורשי עבודה, שעדיין לא נקלטו בעבודות קבע, ולעובדים המובטלים זמנית בעונות שפל בעבודה; וכן לעובדים מוגבלים בכושר עבודתם, שאין אפשרות לסדרם בעבודה רגילה. תעריף השכר לפועלים מוגבלים הוא 5.32 ל"י ליום עבודה (5 שעות) בתוספת תשלום להבטחת הזכויות הסוציאליות. השתתפותו של משרד העבודה בתשלום השכר נעה מ-3 ל"י ליום עד למלוא סכום התעריף.

בדיקות קודמות של העסקה בעבודות יזומות נערכו בשנת 1960 באגף לשימור הקרקע ובתחנה לחקר החקלאות של משרד החקלאות, במחלקת העבודות הציבוריות של משרד העבודה ובמינהל פיתוח הקרקע; ובשנת 1962 ברשויות מקומיות (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 227, ודו"ח שנתי 13, עמ' 233). הביקורת קבעה, שבמסגרת עבודות יזומות מתקציב משרד העבודה העסיקו הגופים במשך שנים רצופות פועלים בעבודות החיוניות לגופים ואשר צריכות היו להתממן מאמצעיהם הם.

באוקטובר—נובמבר 1963 נערכה ביקורת על דרכי העסקת פועלים בעבודות יזומות בגופים ממשלתיים וציבוריים אחרים. הביקורת הקיפה 17 מקומות תעסוקה (ארבעה מחנות צה"ל; תעשייה צבאית; ארבעה בתי חולים — תל השומר, רמב"ם, בילינסון וקפלן; האוניברסיטה העברית; סמינר למורים אורנים; מוסד לילדים רוממה; חוות לימוד חקלאית; מכון וינגייט; התאגדות הפועל; הוועדה להר ציון; בית הבראה ביתן אהרון). מספר המועסקים במסגרת העבודות היזומות בכל אחד מהמקומות שנבדקו נע מ-5 ל-160, ביחד הועסקו במקומות אלו בשנת 1962/63 כ-730 פועלים במוצע לחודש, רובם מוגבלים בכושר עבודה; מספר ימי עבודתם הגיע ל-160,000 בקירוב; הקצבת משרד העבודה לאותם מקומות לשנת 1962/63 הייתה בסך 750,000 ל"י בקירוב.

— במסגרת עבודות יזומות מועסקים פועלים במשך שנים רצופות, והם עוסקים בעבודתם בקביעות בלא ליכות בתנאי עבודה של עובדים רגילים. הפועלים מועסקים בעיקר בעבודות גינון, נקיון, חצרנות; וגם בפקידות, במחסנאות ובתפקידי עזר בתחומים מקצועיים — עבודות, שהגופים עצמם היו צריכים לבצען באמצעי מימון משלהם, כיוון שהן בגדר שירותיהם הרגילים. לדוגמה: מבין 37 העובדים המוגבלים, שהועסקו בבית החולים תל השומר, עבדו 24 בגינון ובחצרנות, 4 בפקידות ויתרם בשירותים אחרים; כמחצית מספר העובדים מועסקים במקום למעלה מ-3 שנים. מבין 28 העובדים המוגבלים, שהועסקו באחד מבתי המדרש למורים, עבדו 11 בגינון וחצרנות, 14 בגן הבוטני ו-3 בפנינת החי; מרביתם מועסקים במקום למעלה מ-3 שנים. מבין 71 העובדים המוגבלים, שהועסקו בבית החולים רמב"ם, עבדו 3 בגינון, 44 בשירותים רפואיים ו-24 בשירותים מינהליים; כ-50 עובדים מועסקים במקום למעלה מ-4 שנים.

— הנחיות משרד העבודה קובעות את המכסות החודשיות, שיוקצבו לפועלים המועסקים בעבודות יזומות. בבית החולים רמב"ם עבדו מרבית המוגבלים שבוע מלא במקום חמישה ימים בשבוע, כפי שקובעות ההוראות; אחרים, שאושרה להם מכסה חודשית של 13 יום, עבדו חודש מלא. בית החולים העסיק את הפועלים המוגבלים למעלה מחמש שעות ליום, וההפרש שולם להם מכספי בית החולים. כ-20 מבין 71 הפועלים המוגבלים קיבלו מבית החולים תוספת שכר בעד שעות נוספות בסך 100 ל"י במוצע לחודש.

— במסגרת עבודות יוזמות הקציב משרד העבודה בשנת 1962/63 סך 100,000 ל"י להעסקת סטודנטים מעוטי אמצעים בהיקף של כ-30,000 ימי עבודה. כ-180 סטודנטים הועסקו בעבודות שונות במקומות הבאים: האוניברסיטה העברית והסתדרות הסטודנטים, עיריית ירושלים ומחלקת העתיקות של משרד החינוך והתרבות. מבין 72 הסטודנטים, שהועסקו באוניברסיטה העברית בירושלים באוגוסט 1963, עבדו 23 בעבודות משק — גינון, מחסנאות ופקידות; 39 בתפקידי עזר בתחומי מחקר. בהסתדרות הסטודנטים, בעיקר במפעל השכפול, הועסקו 10.

אגף התעסוקה לא נתן הנחיות לשליחת סטודנטים לעבודות יוזמות. מנהל מדור הסטודנטים של לשכת העבודה בירושלים קבע לפי שיקוליו, מי מהסטודנטים יישלח לעבודות יוזמות, בלא שנימק בכתב את החלטותיו. הכרטיסים האישיים של הסטודנטים בלשכות העבודה לא כללו נתונים, שמהם ניתן ללמוד על סמך מה נשלחו לעבודות אלה. אחדים מהסטודנטים השתכרו עד כדי 300 ל"י לחודש.

\*

על השימוש בהקצבות לעבודות יוזמות שלא למטרה להן נועדו עמדה הביקורת פעמים מספר. לדעת הביקורת חייב משרד העבודה לפקח על השימוש בהקצבות לעבודות יוזמות כדי להבטיח, שהקצבותיו ישמשו רק לעבודות, שהגופים יוזמים לצורך תעסוקה, ולא ישמשו למימון שירותים, שהגופים מקיימים בלאו הכי, או לביצוע עבודות חיוניות, שהגופים חייבים לבצען מתקציביהם.

### המכון להכשרת טכנאים, מדריכים ומנהלי עבודה

כדי לחזק ולהרחיב את פעולות ההכשרה המקצועית בענפי התעשייה והמלאכה הוקם, בסיוע האו"ם, בסוף שנת 1960 המכון הממשלתי להכשרת טכנאים, מדריכים ומנהלי עבודה. בהסכם, שנחתם בסוף 1961 בין ממשלת ישראל לבין הקרן המיוחדת לפיתוח כלכלי של האו"ם וארגון העבודה הבינלאומי, נקבעו תפקידיו של המכון: תיאום פעולות המוסדות והגופים במדינה העוסקים בהכשרה מקצועית וטכנית; הכנת תכניות השתלמות; קיום קורסים להכשרה ולהשתלמות של מנהלי עבודה, טכנאים ומדריכים. למסיימי הקורסים יוענקו, לפי ההסכם, תעודות גמר. קרן האו"ם הועידה למכון עם הקמתו מענק בסך \$ 800,000; כספי המענק ניתנו להוצאה תוך תקופה של חמש שנים, והוא נועד להעסקת מומחים מחוץ לארץ, רכישת ציוד מחוץ לארץ בשביל המכון והשתלמות אזרחי ישראל מחוץ לארץ.

המכון התחיל לפעול מיד לאחר הקמתו, ופתח בירושלים, בתל אביב ובחיפה קורסים להשתלמות פדגוגית למדריכים; בקורסים השתתפו 120 תלמידים — 40 בכל עיר. בדצמבר 1962 היו למכון באותן ערים 20 כיתות, שלמדו בהן, בעיקר בקורסים דו-שנתיים, 566 תלמיד; 208 בקורסים להכשרת מדריכים; 114 בקורסים למנהלי עבודה; 185 בקורסים לטכנאים; 59 בכיתות מכינות. עד סוף 1962 סיימו את הקורסים להשתלמות מדריכים 184 תלמיד.

בינואר ופברואר 1963 נבדקו סדרי ניהול המכון, מימונו וניהול חשבונותיו.

## ארגון המכון ואופן ניהולו

בהסכם עם קרן האו"ם וארגון העבודה הבינלאומי נקבע, שתוקם ועדה מייעצת מורכבת מנציגים של משרדי ממשלה — משרד העבודה ומשרד החינוך והתרבות; המכון לפריון עבודה; הטכניון; אורט; ההסתדרות הכללית של העובדים; התאחדות בעלי התעשייה; וגופים אחרים, שישתתפו בהגשמת מטרות המכון. מלבד זאת צריכה הייתה לקום לפי ההסכם מועצת מנהלים, שתהיה מורכבת מנציגיהם של משרד העבודה, הטכניון ואורט. המכון מהווה יחידה של משרד העבודה, במסגרת אגף הנוער והחינוך המקצועי של המשרד; מספר עובדי המכון הוא חמישה. בסוף שנת 1960 הוקם ועד מנהל בן שישה חברים, שהם נציגיהם של משרד העבודה, משרד החינוך והתרבות, הטכניון, אורט, ההסתדרות הכללית של העובדים, התאחדות בעלי התעשייה; בשנת 1963 צורף אליו כחבר גם מנהל המכון לפריון עבודה. הביקורת העלתה, שבין השותפים בניהול המכון אין הסכם על אופן הפעלתו ושהוא אף פעל במשך שנתיים בלי תקנון מאושר ובלי הגדרת תפקידי הוועד. המנהל וסמכויותיו. בעקבות הביקורת עיבד משרד העבודה הצעת תקנון, שאושרה על ידי הוועד המנהל בישיבתו מיום 4.4.1963. עיקר הסמכויות של הוועד המנהל לפי התקנון הוא לקבוע את מדיניות המכון ולאשר תכניות לקורסים.

### תקציב והוצאות בפועל

לא נקבעו שיעורי ההשתתפות בתקציב המכון מצד הגופים, השותפים בהנהלתו, ואומדני ההכנסות מהמקורות הלא-ממשלתיים, שנכללו בתקציב המכון, לא התבססו על התחייבויות. ואמנם העלתה הביקורת, שההכנסה בסך 42,000 ל"י, שהייתה צפויה מהמוסדות הלא-ממשלתיים לשנת 1961/62, לא נתקבלה כלל. בתקציב לשנת 1962/63 לא ניקב בנפרד כל אומדן הכנסה מאותם מוסדות אלא אומדן ההכנסה, שהיה צפוי מהם, נכלל בסעיף "הכנסות מדמי לימוד ומגורמים אחרים". שהסתכם ב-150,000 ל"י. למעשה נתקבלו בשנת 1962/63 על חשבון סעיף זה 85,800 ל"י, מזה 16,000 ל"י מהמוסדות. להלן נתונים על תקציב המכון לשנים 1961/62 ו-1962/63 ועל ההכנסות וההוצאות בפועל, שהיו לו באותן שנים.

1961/62		1962/63		
בפועל	התקציב	בפועל	התקציב	
י"ג	י"ג	י"ג	י"ג	
115,000	156,000	270,600	278,250	<b>הוצאות</b>
67,000	94,000	113,000	120,000	כלים, חומרים ושונות
33,000	40,000	125,000	125,750	שכר מדריכים
15,000	22,000	32,600	32,500	משכורות
115,000	156,000	270,600	278,250	<b>הכנסות</b>
68,000	112,000	166,800	231,000	ההכנסות למקורותיהן פרט לזו ממשרד העבודה:
44,000	44,000	81,000	81,000	השתתפות משרד החינוך והתרבות
24,000	26,000	69,800	81,000	הכנסות מדמי לימוד
—	42,000	16,000	150,000	הכנסות ממוסדות לא-ממשלתיים
47,000	44,000	103,800	47,250	השתתפות משרד העבודה:
44,000	44,000	47,250	47,250	ההקצבה לפי חוק התקציב
3,000	—	56,550	—	כיסוי גרעון

היחידה הוציאה אפוא את הסכומים שהוקצבו לה במלואם, אף על פי שההכנסה המיועדת נתקבלה רק בחלקה.

## ניהול כספים

1. כדי לאפשר למכון פיקוח תקציבי על הוצאות הקורסים מן הצורך שלפני פתיחת כל קורס יוכן לו תקציב מפורט ויאושר על ידי הנהלת האגף לנוער ולחינוך המקצועי. הוצאות ברוח זו גם ניתנו על ידי חשב משרד העבודה. כן מן הראוי שיתנהל רישום ההכנסות וההוצאות לגבי כל קורס בנפרד.

— לאחד עשר קורסים, שנפתחו בספטמבר ובדצמבר 1962, לא ניתן על ידי הנהלת האגף אישור מראש לפתיחתם. הוצאות קורסים אלו למשך כל תקופת קיומם — 2 עד 4 שנים — מסתכמות לפי האומדן ב-266,000 ל"י, מזה סך 45,000 ל"י בקירוב בשנת 1962/63. משרד העבודה הסביר, שהאישורים ניתנו בזמנו בעל פה. בעקבות הביקורת ניתנו לאחר מעשה גם אישורים בכתב.

— המכון רשם את ההכנסות וההוצאות, שהיו לקורסים בכלל, בלא שסיווג את ההכנסות וההוצאות לפי כל קורס וקורס. בעקבות הביקורת הוחל באפריל 1963 ברישום ההכנסות וההוצאות לכל קורס וקורס.

2. לא היה קיים רישום תקין של גביות שכר לימוד, ולפיכך לא שיקפו הרישומים בכרטיסי התלמידים את היתרות הנכונות של חובות התלמידים. בזמן הביקורת, בינואר 1963, עוד לא חויבו התלמידים בשכר הלימוד לשנת הלימודים תשכ"ג. המתחילה בספטמבר 1962, ולא הוחתמו על התחייבויות לתשלום שכר לימוד. בדיקת כרטיסי החשבון של התלמידים משלושה קורסים לשנים תשכ"א—תשכ"ב, שבהם נרשמו החיובים והגביות, העלתה, שהמכון מפגר בהרבה בגביית שכר הלימוד: מכלל החובות המסתכמים ב-19,000 ל"י בקירוב לא נגבו עד ינואר 1963 אלא כ-9,000 ל"י. בעקבות הביקורת הוגברה הגבייה ועד 15.10.1963 נגבו עוד כ-5,000 ל"י.

## רכישת הציוד והשימוש בו

בדיונים עם הנהלת המכון עמדה הביקורת על הקצב האיטי של רכישת ציוד מחו"ל ממענק קרן האו"ם, שהועד לכך בחלקו. לגבי אותו ציוד, שכבר נרכש והגיע למכון, הודגש הצורך באחסנתו הנאותה ובניצולו היעיל.

## מחסני אגף הנוער והחינוך המקצועי

אגף הנוער והחינוך המקצועי מקיים מחסן מרכזי בחולון, מחסנים מחוזיים בירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע, ו-19 מחסנים במרכזי הכשרה ברחבי הארץ. המחסנים מספקים חומרים וציוד למנהלי הקורסים המתקיימים במסגרת משרד העבודה ולכ-50 מקומות לימוד אחרים. ההקצבה, שהועדה בשנת 1962/63 בעיקר לרכישת חומרים וציוד, הסתכמה ב-1,438,000 ל"י; ההוצאה למעשה באותה שנה הייתה 1,643,000 ל"י. ערך החומרים והציוד במחסני האגף לסוף שנת 1962/63 נאמד ב-2.5 מליון ל"י בקירוב.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1962 נערכה ביקורת במחסני האגף, וביוני ויולי 1963 נערכה בדיקת מעקב. נבדקו סדרי רישום המלאי, תנועתו ואופן ספירתו. הביקורת העלתה ליקויים ברישום המלאי, בספירתו ובפיקוח עליו, הן במחסן המרכזי והן במחסנים המחוזיים.

## רישום המלאי

על המחסן המרכזי לאחסן את הטובין, לרשמם לפי הכמויות ולחלקם בין המחסנים המחוזיים. מתפקידם של המחסנים המחוזיים הוא לחלק את הטובין בין מרכזי ההכשרה ומקומות הלימוד השונים. מפעם לפעם יש צורך בהעברת פריטי ציוד וחומר שונים ממחסן למחסן או ממקום שימוש זה לזה.

— לפי הוראות האגף משנת 1958 הוטל רישום כולל של הטובין ותנועתם בכל המחסנים — לפי כמות, שווי ומיקום — על המחסן המרכזי. המחסן המרכזי לא פעל לפי הוראות אלה. לאחר מכן צומצמה תחולת הוראה זו על ציוד כבד בלבד, אולם גם ההוראה המצומצמת לא יצאה אל הפועל.

— באוגוסט 1962 התחיל האגף לשחזר בכרטסת המרכזית את רישום הציוד הכבד. עד יוני 1963, בעת בדיקת המעקב, לא הושלמה פעולה זו. עם השחזור לא הונהג דיווח שוטף על העברת הציוד ממקום למקום, כך שגם לאחר השלמת השחזור לא תכיל הכרטסת המרכזית ידיעות מרוכזות על מקום הימצאו של הציוד הכבד.

— דרוש שהאגף יידע בכל עת, מה הם הטובין העומדים לרשותו — לפי כמויות ולפי שווי, והיכן הם נמצאים. ידיעה זו חשובה כדי להבטיח לקורסים הספקת טובין תקינה, לווסת את המלאי בין מחסן למחסן או בין מרכזי הלימוד ולכוון את מדיניות הרכישות וגם לצורך הבידוק הפנימי. דרוש אפוא, שינוהל רישום מרכזי נאות של תנועת הטובין. לדעת הביקורת, מחייבים סדרי הבידוק הפנימי ניהולו של רישום כזה על ידי חשב המשרד או על ידי אפסנאי המשרד בפיקוחו של החשב. באוקטובר 1963 נכללו הוראות ברוח זו במהדורה המתוקנת של פרקי התכ"ם על ניהול מחסנים, שהוצאה על ידי החשב הכללי (ראה גם בדו"ח זה — משרד האוצר, תיקון ליקויים, מחסני הממשלה, עמ' 64).

— בגוף הכלים והמכשירים לא הוטבע סימון בעלות; גם לא נקבעו לפריטים השונים — וביחוד לציוד — מספרי היכר כדרוש בהוראות האוצר. כתוצאה מכך ניתנו לעתים לאותו פריט שמות שונים ונפתח עליו כרטיס כפול.

— אף במחסנים המחוזיים לא הקפידו על רישום תקין של תנועת טובין, בין אם הם נתקבלו במישרין במשרד העבודה ובין אם הם נתקבלו מגורמי חוץ. במקרים רבים נפקו טובין מהמחסנים שלא על פי הוראה בכתב. הביקורת העלתה מקרים, שציוד וכלים הועברו ממקום לימוד זה לזה, בלי שנמסרה הודעה על העברה זו למחסן המחוזי, כדרוש, לשם רישום מתאים בכרטסת המלאי. באחד ממרכזי ההכשרה נמצא ציוד מושאל ממשרד הבטחון, בלי שהיה רשום במחסן המחוזי. בעת הביקורת נמצאו בשניים מהמחסנים חמש תיבות של כלים ומכשירים, שלא היו רשומות במלאי. נתברר, שתיבות אלה היוו יתרה מתיבות, שהאגף קיבל במתנה מחברת סעד מסוימת, עוד בשנת 1959, כדי לחלקן בין בוגרים מצטיינים בקורסים; לפי הרישום חולקו 87 תיבות. מאחר שלא נפתחו כרטיסי מלאי לרישום התיבות, לא היה רישום, שהיה מאפשר לדעת, מהו מספר התיבות הכולל שנתקבל מהחברה ואם היתרה במחסנים משקפת נכונה את התנועה.

## ספירת המלאי

— האגף לא הקפיד, שבכל מחסן תיערך כל שנה ספירת מלאי כללית. ספירת מלאי, שהקיפה מחסנים וריכוזי חומרים וציוד ב-70 מקומות, נערכה בפעם האחרונה בשנת 1958.

בשנת 1960 נערכה ספירת מלאי ב-24 מקומות, וביוני 1962 — במחסן המחוזי בתל אביב בלבד.

— באותם מחסנים, בהם נעשו ספירות מלאי כלליות ונמצאו הפרשים בין המלאי בעין לבין הרישום, תוקנו הרישומים בהתאם למלאי בעין, בלי שנעשה נסיון לברר את סיבות ההפרשים. בספירות בשנים 1958 ו-1960 נמצאו הפרשים, שערכם הסתכם בעודף של כ-55,000 ל"י ובחסר של כ-44,000 ל"י. כדי לחסל חלק מההפרשים המירו המחסנים פריטים בפריטים, בלי להביא בחשבון את סוג הפריט ואת ההבדלים שבשווי. כך, למשל, הומרו במחסן המרכזי כ-900 להבים חסרים, שהוערכו ב-1,250 ל"י, במספר זה של להבים עודפים, אף על פי שהם הוערכו ב-134 ל"י בלבד; כ-200 מקצועות, שחסרו והוערכו ב-567 ל"י, הומרו באותו מספר מקצועות, שהוערכו ב-950 ל"י.

### פיקוח

— במחסנים נמצאו חומרים וציוד, שלא השתמשו בהם. במחסן המחוזי בחיפה, למשל, נמצאו 18 מכשירים חשמליים שונים המונחים שם ללא שימוש משנת 1958; במחסן המחוזי בירושלים נמצאו שני גנרטורים המונחים שם משנת 1958 וגנרטור אחד — עוד משנת 1956; באותו מחסן נמצאו טון ורבע אלקטרודות שנרכשו עוד בשנת 1958, ואין משתמשים בהן. בעקבות הביקורת החיש משרד העבודה את חיסול הציוד והחומרים, שאין משתמשים בהם, וביניהם הפריטים, שעליהם הצביעה הביקורת.

— למוסדות חינוך מקצועי שונים משאיל האגף מכונות, ציוד וכלים. נמצא שלא הייתה הקפדה על כך, שהמקבלים יחתמו על התחייבות לשמור על הציוד ולהחזירו במצב תקין ובמועד קבוע. קרו מקרים, שציוד שהושאל לקורסים לא הוחזר, אף כי הקורסים נסתיימו לפני זמן רב.

## תיקון ליקויים

### פירוק אגודות שיתופיות

דו"ח שנתי 13, עמ' 222

מימוש הרכוש

פקודת האגודות השיתופיות 1933 אינה כוללת הוראות על דרכי המימוש של רכוש אגודה שבפירוק. גם רושם האגודות מצדו לא קבע עקרונות ולא הוציא הנחיות למפרקים על דרכי המימוש ובכלל זה על אופן מכירתם של נכסי דנידי ודלא נידי. בנסיבות אלו פועלים המפרקים לפי ראות עיניהם. בעקבות הביקורת הורה המנהל הכללי של משרד העבודה לעבד הוראות קבע.

עדיין לא הוצאו הוראות קבע לדרכי מימוש הרכוש של האגודות שבפירוק.