

משרד העבודה

פעולות ביקורת

במחלקה לפיקוח על העבודה, שבמשרד הראשי ובמשרדים האזוריים ירושלים, תל אביב והמרכז, נבדקו סדרי הפיקוח על העבודה: ארגון עבודת הפיקוח והפעלתו; מעקב אחר תיקון ליקויים, שהועלו במהלך הפיקוח, והתיאום בין המחלקה לפיקוח על העבודה לבין המוסד לבטיחות ולגיהות.

במשרד הראשי וביחידה לתעסוקת נשים ברמת גן נבדקו סדרי הטיפול בהקמת מעונות יום לילדי נשים עובדות, והשתתפות המשרד באחזקת המעונות.

פיקוח על העבודה

1. פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), תש"ל—1970, קובעת הוראות מפורטות להבטחת בטיחותם, בריאותם ורווחתם של העובדים. הפיקוח על מילוי הוראות פקודה זו נתון בידי המחלקה לפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה (להלן "המחלקה").

המחלקה פועלת מכוח פקודת מחלקת העבודה, 1943, וחוק ארגון הפיקוח על העבודה, תשי"ד—1954. החוק האחרון קובע, כי מנגנון הפיקוח יהיה מורכב ממפקחי עבודה שימונו על ידי שר העבודה, דרך כלל או לתפקידים מסוימים, וביניהם מפקח עבודה ראשי ומפקחי עבודה אזוריים. עיקר הפעולות של המחלקה מתרכז במפעלי תעשייה ובאתרי בנייה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו ברחבי הארץ ב־1970/71 יותר מ־18 אלף מפעלי תעשייה, שהעסיקו יותר מ־240,000 עובדים. שטחם של הבניינים, שהיו בסוף 1971 בשלבים שונים של בנייה, הגיע ל־9 מליון מ² בקירוב.

ארגון עבודת הפיקוח של המחלקה מושתת בעיקרו על חלוקה גיאוגרפית. המשרד הראשי נמצא בירושלים, וכפופים לו חמישה משרדים אזוריים: ירושלים, תל אביב, מרכז, חיפה והצפון, והדרום. ב־1972 מנת תקן המחלקה 90 משרות: 22 להנהלה ושירותים, ויתרם לפיקוח (לתעשייה וחקלאות 49; לבנייה ומחצבות 13, למפעלי משרד הבטחון 3, ולפיקוח על דודי קיטור 3). רובה של הוצאת המחלקה היא על משכורות: ב־1971/72 הסתכמה ההוצאה ב־2 מליון ל"י בקירוב, מזה כוסה סך 595,000 ל"י מהשתתפות המוסד לביטוח לאומי; לשנת הכספים 1972 נקבע תקציב הוצאה בסך 2.3 מליון ל"י. נוסף על המחלקה מטפל בנושאי בטיחות בעבודה גם המוסד לבטיחות ולגיהות, שהוקם על פי חוק ארגון הפיקוח על העבודה ופועל על פיו (בדבר ביקורת במוסד — ראה דו"ח שנתן מבקר המדינה ביוני 1971).

2. ריבוי של תאונות העבודה, שהתרחבותו של המשק היא רק אחת מסיבותיו, מהווה בעיה חמורה למשק ולחברה. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי חלה בשנים 1967/68 עד 1969/70 עלייה במספר התאונות, לרבות תאונות קטלניות, במספר הנכים, במספר ימי העבודה שאבדו למשק ובסכומי הגמלאות ששולמו לנפגעי תאונות עבודה, כלהלן:

מספר הנפגעים בתאונות (1)	מספר הנפטרים (1)	מספר הנכים (2)	מספר ימי העבודה שאבדו למשק (3)	מספר תאונות לאלף מרוסקים	גמלאות ששולמו לנפגעי תאונות עבודה (באלפי ל"י)
1967/68	54,618	127	1,816	2,912,934	65.7
1968/69	70,784	118	2,109	3,842,177	73.6
(4)1969/70	73,887	168	2,259	3,976,652	72.4

(1) כולל נפגעים בתאונות דרכים בדרך לעבודה וממנה; יותר ממחצית הנפטרים נפגעו בתאונות דרכים.

(2) איבוד תמידי של כושר עבודה.

(3) תאונות מוות ונכות מלאה בתשובת כאבדן של 6,000 ימי עבודה; נכות חלקית מחושבת לפי דרגת הנכות המוכפלת ב-6,000 ימים; בחישוב הימים האובדים מובאים בחשבון שבתות וחגים.

(4) ברוב הפריטים, הנתונים המסוכמים האחרונים שבידי המוסד לביטוח לאומי מתייחסים ל-1969/70; סכומי הגימלאות ששולמו לנפגעי תאונות עבודה בשנתיים הבאות הם כדלקמן: 1970/71 — 67,371,000 ל"י ו-1971/72 — 86,042,000 ל"י.

3. בחודשים אוגוסט עד נובמבר 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקה. הביקורת, שנערכה במשרד הראשי ובמשרדים האזוריים ירושלים, תל אביב ומרכז, התרכזה בעיקר בנושאים הבאים: תכנון וארגון הפיקוח על עבודות בנייה, ועל עבודה במפעלי תעשייה; על בדיקת התקינות של ציוד הרמה ועל דודי קיטור. עוד נבדקו הטיפול בהגשת תביעות משפטיות על הפרת חוקי עבודה והתיאום בין פעולת המחלקה לבין פעולת המוסד לביטוח ולגיהות (ביקורת מקיפה בתחום הפיקוח על העבודה ערך משרד מבקר המדינה לאחרונה ב-1966 ותוצאותיה סוכמו בדו"ח שנתי 17, עמ' 385; בדבר ביקורת על "ענף נפגעי עבודה — בטיחות בעבודה", במוסד לביטוח לאומי — ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 830 ובדבר ביקורת על בטיחות בנמלים — ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 850).

ארגון עבודת הפיקוח ובפעלתו

פעולות הפיקוח של המחלקה מתרכזות בעיקר בביקורי פיקוח על ביצוע חוקי עבודה ועריכת ביקורים וחקירות של תאונות עבודה. להלן נתונים של משרד העבודה על מספר הביקורים במפעלים ועל חקירות ובידורים של תאונות עבודה, בשנים 1967—1971:

ביקורי פיקוח	בירורים וחקירת תאונות
1967	61,131 2,345
1968	62,439 2,116
1969	64,185 2,201
1970	60,605 2,264
1971	59,705 2,005

1. אין הפיקוח יכול להקיף באותו זמן את כל מקומות העבודה, ולכן מן הצורך, שעבודת הפיקוח תהיה מתוכננת לפי סדר עדיפויות ומחזוריות, שיש לקבוע אותו על פי קריטריונים מקצועיים. רצוי שסדר זה יושפע, בין השאר, על ידי הגורמים הבאים: ענפי הפעולה של המפעלים; גודלם ומספר המועסקים; תהליכי הייצור שלהם; מידת

הסיכון לתאונות; מספר תאונות וסוגן בעבר; וממדי הפעולה העצמית לקיום תנאי בטיחות וגיהות; כגון קיום ועדות בטיחות במפעלים.

- הנהלת המחלקה ומפקחי העבודה האזוריים לא קבעו דפוסים לתכנון רציונלי של עבודת המפקחים דבר שהיה מאפשר גם למדוד, באיון מידה עמדו המחלקה וכל איזור במשימותיהם. הביקורים במפעלים נקבעים במקרים רבים על דעת המפקח עצמו, במסגרת של תכנון עבודה שבועי. בידי המפקחים האזוריים אין מידע מרוכז על כך, באילו מפעלים נערכו ביקורים ומתי ובאילו מפעלים לא נערכו ביקורים במשך זמן ניכר. חסר להם גם מידע מרוכז על מפעלים, שנמצאו בהם ליקויים בעת הביקורים ועל הצעדים שנקטו כדי לתקן אותם — מידע שהוא חיוני להכנת תכניות הביקורים. משרד מבקר המדינה בדק את היקף הביקורים שערכו מפקחי המחלקה במפעלי תעשייה ואת תדירותם, במחוזות ירושלים, תל אביב, ומרכז. על יסוד הנתונים דנה הביקורת, עם משרד העבודה על הצורך בהגברת הפיקוח על המפעלים.

2. פקודת הבטיחות בעבודה (נוסח חדש), תש"ל—1970, קובעת הנחיות להפעלת מעליות, אביזרי הרמה, מכונות הרמה וקולטי אוויר במטרה לשמור על הבטיחות בעבודה. הפקודה גם קובעת הוראות לעריכת בדיקות תקופתיות של מכשירים אלה, שיש לבצען על ידי בודקים שהוסמכו על ידי המחלקה. על פי הוראות מינהליות של המחלקה, על הבודקים לדווח על תוצאות הבדיקות למפקחי העבודה האזוריים. בעניין דודי קיטור קובעת הפקודה, כי על בעלי מפעלים לדאוג לבדיקתם על ידי בודק מוסמך אחת לארבעה עשר חודש לכל הפחות.

משרד מבקר המדינה בדק את סדירות הדיווח על תוצאות הבדיקה של 120 כלים מסוגים שונים ב-43 מפעלים ואת הכרטיסים והתיקים, המתייחסים ל-46 דודי קיטור באיזור ירושלים, ו-132 דודים באזורי תל אביב ומרכז.

- בתיקים רבים חסרות תעודות על בדיקות תקופתיות של המכשירים ולא ברור; אם הן נערכו ומה היו ממצאי הבדיקות. מהתיעוד החלקי המצוי בתיקים עולה, כי לעתים היו פיגורים של מספר חודשים בעריכת הבדיקות בהשוואה לנדרש על פי החוק. העדר תיעוד עלול להצביע על אי בדיקה מאז הבדיקה האחרונה, שעליה קיים תיעוד, או על אי סדירות בדיווח על ביצוע בדיקות. הואיל והדיווח הוא חלק אינטגרלי מהפיקוח, יש בהעדרו של דיווח סדיר משום פגם בפיקוח, ולמחלקה אין מעקב נאות אחרי סדירות הבדיקות ותיקון הליקויים שנמצאו.

- באיזור ירושלים הועלו מקרים רבים, שחלו פיגורים בעריכת הבדיקות של דודי קיטור והמשרד לא נקט אמצעים מספיקים לאכיפת הוראות החוק בנדון. לעתים קרובות חסר תיעוד על בדיקות של דודי קיטור. משרד העבודה הסביר בפברואר 1973, כי מאז 1970 לא היה באיזור ירושלים מפקח על דודי קיטור והמשרה אויישה מחדש רק באמצע 1972.

3. היקף הבנייה בארץ הולך וגדל באופן ניכר משנה לשנה, ובמיוחד באזור ירושלים. להלן נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על שטחי הבנייה באזורי ירושלים, תל אביב ומרכז, בשנים 1969—1971 (באלפי מ²):

ירושלים	תל אביב	מרכז
1969	986	1,756
1970	1,207	2,108
1971	1,642	2,469

ב־1972 פעלו, על פי נתוני משרד העבודה, 562 קבלני בנייה באזור ירושלים, 883 באזור תל אביב ו־373 באזור המרכז. לשם בדיקת היקף הפיקוח על עבודות בענף הבנייה ותדירותו, בדק משרד מבקר המדינה תיקים המתייחסים ל־296 אתרי בנייה — 176 באזור ירושלים ו־120 באזורי תל אביב והמרכז — בתקופה מ־1970 עד אמצע 1972.

— על פי המסמכים שבתיקים היה היקף הביקורים באתרי הבנייה באזור ירושלים מצומצם; בכל אותה תקופה נערכו ביקורים באזור זה רק ב־63 (36%) מבין 176 אתרים. בין האתרים שלא בוקרו נמצאים כאלה, שבהם מוקמים פרויקטים גדולים, ביניהם המקיפים 130 ואף 180 יחידות דיור.

מעקב אחר תיקון ליקויים

כדי שהפיקוח יהיה יעיל, מן הצורך לעקוב באופן סדיר אחרי תיקון הליקויים שנתגלו ולדאוג לתיקונם תוך זמן סביר, בהתאם לחומרת הליקוי. כאשר הליקויים, הנקבעים בעת הביקורים, הם חמורים ואינם ניתנים לתיקון מיידי, משגרים המפקחים מכתבי התראה לתיקונם. המכתבים נשלחים רק לאחר שאושרו על ידי המפקח האזורי. חשיבות רבה נודעת לכך, שהמכתבים יישלחו סמוך ככל האפשר למועד הביקורת במפעל, שכן התראות הנשלחות באיחור מאבדות מערכן, במיוחד אם הליקויים חמורים.

— במקרים רבים חלף זמן ניכר, לעתים יותר מחודשיים, ממועד הביקור ועד לשיגור מכתב ההתראה, גם כאשר הליקויים שנמצאו היו חמורים. נמצאו מקרים, שמפקחים ציינו במכתבי ההתראה את המועד הסופי לתיקון הליקויים ואף ציינו, שינקטו הליכים משפטיים נגד מפעלים או קבלנים שלא יתקנו את הליקויים עד למועד נקוב. המפעלים והקבלנים לא דיווחו למחלקה על תיקון הליקויים, כפי שנתבקשו לעשות; למרות זאת לא ביקרו המפקחים במפעלים ובאתרי הבנייה במשך זמן רב אחרי המועד הסופי שקבעו לתיקון הליקויים, או שלא ביקרו בהם כלל.

הטיפול בהצעות תביעות משפטיות

מפעלים ואתרי בנייה, שבהם נעברות עבירות על חוקי העבודה או שמתגלים ליקויים חוזרים והבעלים אינם נוקטים צעדים הדרושים כדי לתקנם, נתבעים על ידי משרד העבודה לדיון. היוזמה להגשת התביעה באה מהמפקח על המפעל — הוא מעביר את ההצעה לתביעה משפטית להערוותיו ולאישורו של מפקח העבודה האזורי ולאחר מכן אל הנציג האזורי של הלשכה המשפטית של משרד העבודה, שקיבל מינוי כתובע על ידי היועץ המשפטי לממשלה (להלן היועץ המשפטי).

משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בהצעות להגשת תביעות משפטיות שנשלחו על ידי המפקחים האזוריים ללשכות המשפטיות באזורי ירושלים, תל אביב והמרכז, החל מינואר 1971 עד נובמבר 1972; באותה תקופה הוגשו כ־740 הצעות. באזורים שנבדקו הייתה ירידה ניכרת במספר ההצעות לתביעה משפטית שהוגשו ב־1972, לעומת 1971: בירושלים הוגשו עד נובמבר 1972 25 הצעות, לעומת 59 ב־1971; בתל אביב 111, לעומת 227; ובמרכז 115, לעומת 201.

המשרדים באזורי תל אביב והמרכז מנהלים רישום על הרשעות של נאשמים על ידי בית הדין האזורי לעבודה. הרישום מאפשר להביא בפני בית הדין נתונים על נאשמים, שכבר הורשעו בעבר, לעקוב אחר נאשמים, שהורשעו על תנאי, ולבקש ביצוע של גזר הדין, אם הם לא מילאו אחרי הוראות בית הדין.

- באיזור ירושלים לא נערך רישום ההרשעות של הנאשמים. כתוצאה מכך אינו מובטח, שבידי המשרד האזורי יהיו בעת משפטים חוזרים של נאשמים כל הנתונים הדרושים על גזרי הדין, שהוטלו עליהם בעבר.

תיאום בין המחלקה לפיקוח על העבודה והמוסד לבטיחות ולגיהות

תפקידי המוסד לבטיחות ולגיהות הם: ניהול פעולות הסברה ופרסום מחקרים; סיוע בבחירת נאמני בטיחות במפעלים ובהקמת ועדות בטיחות בהם; מתן הדרכה בפעולות הנאמנים והוועדות; סיוע למחלקה בפיקוח בפעולותיה וייעוץ לשר העבודה בעניינים כלליים הנוגעים לבטיחות ולגיהות. בדו"חות שנתיים 12 (עמ' 175) ו-17 (עמ' 391) קבע מבקר המדינה, שתפקידי המוסד לבטיחות ולגיהות בתחום ההסברה וההדרכה חלקם משלימים, חלקם חופפים וחלקם אף זהים עם תפקידי מחלקת הפיקוח; במקרים מסויימים אף נתגלו סתירות, ולכן יש צורך בקיום הסדרים מינהליים, שיבטיחו תיאום פעולה בין שני גופים אלה.

כדי לתאם את הפעולות של שני הגורמים פרסם המשנה למנהל הכללי של משרד העבודה בספטמבר 1970 הנחיות לטיפול במפעלים, שבהם יש ועדות בטיחות, המונחות על ידי המוסד לבטיחות ולגיהות. ההנחיות קבעו, כי שני הגופים צריכים לתאם ביניהם את קצב הפעולות של ועדות הבטיחות במפעלים; להעביר מידע בכתב בענייני בטיחות וגיהות במפעלים; ולערוך אחת לשנה סיור משותף במפעלים. עוד נקבע, שמדריכי המוסד לא יציעו מתקני בטיחות ולא יתנו הנחיות והצעות למערכות בטיחות, החורגות מגדר השיגרה, אלא לאחר התייעצות ותיאום מוקדם עם המפקח של המחלקה המטפל במפעל. כיוון שלא נשמרו ההנחיות, נמשך חוסר שיתוף הפעולה בין שני הגופים.

הנהלת משרד העבודה נקטה במרוצת 1972 צעדים חדשים כדי לתאם את פעולותיהם של שני הגופים ופרסמה באוגוסט 1972 הנחיות חדשות לתיאום בין המחלקה לפיקוח על העבודה והמוסד לבטיחות ולגיהות.

לאור הנסיון בשנים הקודמות מן הרצוי, שהמשרד יעקוב אחר פעולותיהם של שני הגופים כדי להבטיח תיאום ושיתוף פעולה מירביים ביניהם.

מעונות יום לילדי נשים עובדות

משרד העבודה עוסק זה שנים בחיפוש דרכים לעידוד עובדות נשים, שהיא מקובלת במידה רבה בחברה הישראלית, אבל חיונית במיוחד בתקופה של מחסור בכוח אדם במשק, כפי שהוא שורר מאז תום מלחמת ששת הימים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הגיע ב-1971 אחוז הנשים היהודיות, השייכות לכוך העבודה האזרחי — כלומר נשים מועסקות או דורשות עבודה — מכלל הנשים בגיל 14 ומעלה ל-32.5% (303,600 מבין 935,100). מבין הנשים הלא רווקות הגיע אחוז הנשים, השייכות לכוך העבודה, ל-27.3% (181,600 מבין 666,200). לגבי נשים לא-רווקות עד גיל 34 הגיע אחוז השייכות לכוך העבודה ל-62.4%, אם אין להן ילדים עד גיל 13 במשק ביתן. אך רק ל-26.6% אם הן אמהות לילדים. גם בקבוצת הגילים 35—44 יש הבדל ניכר בין נשים ללא ילדים לבין נשים אמהות לילדים. בעוד שאחוז השייכות לכוך עבודה בקבוצה הראשונה מגיע ל-45.7%, מגיע האחוז לגבי אמהות לילדים ל-29.8% בלבד. נתונים אלה מצביעים בבירור על השפעת הילדים על אחוז ההשתתפות של הנשים בכוח העבודה.

אחד התנאים, שבהם תלויים במידה גדולה רצונן ויכולתן של נשים לצאת לעבודה מחוץ לכתלי ביתן, הוא הבטחת טיפול גאות בילדיהן בהוצאה סבירה בזמן שהותן בעבודה מחוץ לבית. העדר תנאים כאלה גורם לא פעם פרישה מן העבודה וחוסר נכונות של נשים, אמהות לילדים, לצאת לעבודה. כדי להרחיב את אפשרויות הקליטה של ילדים במעונות ועל ידי כך לאפשר לנשים נוספות להצטרף לכוח העבודה, החל משרד העבודה לסייע לגורמים שונים, בעיקר לארגוני נשים, כמו ארגון אמהות עובדות וויצ"ו, בהקמת מעונות יום לילדי נשים עובדות ובציודם. המשרד מכסה חלק מהוצאות ההחזקה השוטפת של המעונות על פי חישוב של סכום השתתפות קבוע לילד מוחזק.

בהחזקת ילדים נזקקים במעונות יום מטפל זה מכבר משרד הסעד ומפקח על המעונות בתוקף סמכותו על פי חוק הפיקוח על המעונות תשכ"ה—1965, אולם משרד הסעד מכוון ילדים למעונות בהתאם לקריטריונים סוציאליים, בעוד שבמשרד העבודה המגמה המרכזית היא לאפשר לאמהות לילדים לצאת לעבודה (בדבר הביקורת על דרך טיפולו של משרד הסעד במעונות יום ראה בדו"ח זה עמ' 481).

להלן נתונים על הוצאות משרד העבודה ועל השתתפותו בהקמת מעונות ובהחזקת ילדי נשים עובדות במעונות בשנים 1970/71 ו-1971/72 ועל תקציב המשרד ל-1972 (בל"י):

1970/71		1971/72		1972	
הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	תקציב	
—	170,000	1,139,370	1,170,000	4,000,000	הקמת מעונות
1,412,860	1,675,000	(1) 477,520	(1) 495,000	1,500,000	השתתפות בהחזקת ילדים

(1) בענף הירידה לכאורה בסכום ההוצאה ב-1971/72 לעומת 1970/71 — ראה להלן.

הטיפול בסיוע להקמת מעונות לילדי נשים עובדות ובהשתתפות בהחזקת הילדים במעונות נעשה על ידי היחידה לתעסוקת נשים שבאגף התעסוקה והקליטה של משרד העבודה. ביחידה שתי עובדות וכפופות לה חמש ממונות מחוזיות לתעסוקת נשים (מהן שתיים בחצי משרה) המשובצות בתקן של שירות התעסוקה.

בנובמבר ובמחצית הראשונה של דצמבר 1972 בדק משרד מבקר המדינה ביחידה לתעסוקת נשים ובמשרד הראשי של משרד העבודה את הטיפול בהקמת מעונות והחזקת ילדים בהם. נבדקו בעיקר: תכנון והקמה של מעונות; השתתפות המשרד בהחזקת ילדים במעונות; ותקציב וחשבונות (בדבר ביקורת קודמת על עידוד עובדת נשים, ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 447).

תכנון הקמת מעונות

ב-1967/68, החל משרד העבודה בפעולותיו להקל על אימהות לילדים קטנים לצאת לעבודה, והתרכזו במתן השתתפות כספית לארגוני נשים לרכישת ציוד למעונות ובמתן השתתפות כספית לאימהות עובדות בהחזקת ילדיהן במעונות. מ-1969/70 השתתף המשרד בשיפוץ מעונות קיימים, ומ-1970/71 החל להשתתף גם בהוצאות להקמת מעונות חדשים. משרד העבודה ניהל משא ומתן עם גורמים שונים — בעיקר ארגוני נשים, רשויות מקומיות ומפעלי תעשייה — לשם הקמת מעונות, אולם היקף הפעולה עד תחילת 1971 היה מצומצם, ועוד לא נקבעה תכנית מפורטת למיקום המעונות שבסיועו. מכאן ואילך נעשתה הפעולה בממדים רחבים יותר.

טיפולם של מספר משרדי ממשלה — עבודה, סעד וגם משרד החינוך והתרבות — בסיוע להקמת מוסדות לילדים בגיל הרך עורר את הצורך בתיאום ביניהם, הדרוש בעיקר כדי למנוע הקמת מוסדות באותם מקומות ולאותה אוכלוסיה. בדיון בנושא זה באפריל 1971, בהשתתפות שר האוצר, שר העבודה, שר הסעד, סגן שר החינוך והתרבות, יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת וכן המנהלים הכלליים של משרדי העבודה והסעד וסגן הממונה על התקציבים, סוכם: התקציבים, שייועדו להקמת מעונות יום וגנונים, לא יוצאו אלא באישורה של ועדה, שתורכב מהמנהלים הכלליים של משרדי העבודה, הסעד, החינוך והתרבות והממונה על התקציבים (להלן "ועדת המנכ"לים"); הוועדה תבדוק את הצרכים במעונות, מיקומם, גודלם וכן תקבע על מי תוטל בכל מקרה האחריות להקמה ולהחזקה של מוסד. ועדת המנכ"לים מינתה ביולי 1971 צוות משנה, בהשתתפות נציגים מארבעת המשרדים, ועליו הוטל להכין רשימת המעונות שיש להקים. רשימה זו, הנקראת תכנית שלב א' — שהכין הצוות, על פי הצעות, שהוגשו על ידי המשרדים השונים, נשלחה על ידי סגן הממונה על התקציבים בספטמבר 1971 למנהלים הכלליים הנוגעים בדבר. על פי התכנית יוקמו או יורחבו כ-140 מעונות שיאפשרו קליטתם של 7,500 ילדים (מהם 80 בקירוב על ידי משרד העבודה שיקלטו 4,720 ילדים), והיא תבוצע ברובה על ידי אירגוני נשים ורשויות מקומיות בהשתתפות כספית, בהיקף של 60% מההוצאה, מתקציב המדינה.

בישיבת ועדת המנכ"לים, שהתקיימה בנובמבר 1971, סוכם בין השאר, שהחל באפריל 1972 ירוכזו התקציבים המיועדים לפיתוח מעונות יום, שהם בעיקרם מוסדות חינוכיים, במסגרת תקציב משרד החינוך והתרבות שיהיה אחראי לביצוע התכניות להקמת המוסדות. סיכום זה הובא בפני ועדת העבודה של הכנסת, שדנה בעניין עידוד עבודת נשים. במסקנותיה מיוולי 1972 קבעה הוועדה, שיש לרכז את הטיפול במעונות היום, שהקמתם והחזקתם נעשות בהשתתפות הממשלה, בידי משרד ממשלתי אחד, והיא רשמה בפניה את החלטת ועדת המנכ"לים בנדון.

— החלטת ועדת המנכ"לים, שנתמכה על ידי ועדת העבודה של הכנסת, לא הוצאה אל הפועל: הטיפול בנושא לא רוכז בידי משרד ממשלתי אחד, וכל משרד ממשיך במקודם בטיפולו בתחום האמור.

הקמת מעונות

בתכנית שלב א' נקבע, שהשתתפות משרדי הממשלה בהקמת מעונות תיעשה על פי הסכמים אחידים, שייחתמו עם הארגונים והרשויות המקומיות. ההסכם יקבע את התנאים, שלפיהם תינתן השתתפות הממשלה, והוא יחייב את הארגונים ואת הרשויות המקומיות לקלוט במעונות ילדים לפי עדיפות, שתיקבע על ידי משרדי הממשלה.

להלן נתוני משרד העבודה על חלקו בהתקדמות הביצוע של שלב א' להקמת מעונות לאוקטובר 1972:

הבעלות	ס"ה	הופעלו	בבנייה	בתכנון
ארגוני נשים	49	30	11	8
רשויות מקומיות	27	9	11	7
מפעלים	3	1	—	2
ס"ה	79	40	22	17

(1) 12 בגמר תכנון ו-5 בשלבי תכנון.

משרד העבודה ערך הסכמים עם ארגוני נשים ורשויות מקומיות להקמת מעונות לילדים; ההסכמים מפרטים בין השאר, את הנתונים הבאים: מיקום המעון; סכום ההוצאה על בניית המעון וסכום השתתפותו של המשרד בהקמתו ובציודו; מספר הילדים שיקלוט המעון; מועד גמר הבנייה ושעות הפעלתו של המעון. עוד כלולים בהם פרטים בדבר סדרי תשלום השתתפות המשרד בהוצאות וכן תנאים להחזרת חלקו של המשרד בהוצאות במידה שיפועל המעון פחות שנים משנקבע. עד אוקטובר 1972 ערך המשרד יותר מ-60 הסכמים, שבהם התחייב להשתתפות בהיקף כספי של עשרה מליון ל"י לערך.

— משרד העבודה לא ביקש ולא קיבל מארגוני הנשים תכניות להקמת המעונות (פרוגרמות). בהסכמים, שנחתמו עמם, לא נקבעו פרטים חשובים על הפרויקט שייבנה, כמו גודל המעון — מספר חדרים וחדרי שירות וגודלם — גודל השטח שישתר את המעון, חומר הבנייה ופירוט עבודות הפיתוח. לגבי מעונות המוקמים על ידי רשויות מקומיות, ביקש וקיבל המשרד בדרך כלל פרוגרמות: רק חלק מהן הועברו לאישור הוועדה העליונה לבנייה ממשלתית או הרשות המוסמכת לאישור מבני חינוך במשרד החינוך והתרבות, אך גם במקרים אלה הם לא צורפו כחלק להסכמים. מכאן שהמשרד התחייב לשלם סכומי השתתפות גבוהים בלי שנקבעה במפורש ובמפורט טיב התמורה שתתקבל בגין השתתפותו בהוצאות.

לדעת הביקורת יש מקום, שמשרד העבודה יטיל על מע"צ את התפקיד לבדוק את התכניות ואת סבירות אומדן ההוצאה על הבנייה ולאשר את החשבונות, שיוגשו למשרד העבודה לאחר השלמת הבנייה.

במאוס 1972 החליטה ועדת המנכ"לים להקים ועדה להכנת פרוגרמה לבניית מעונות בהשתתפות נציגי המשרדים הנוגעים בדבר. הוועדה החלה עבודתה ביוני 1972, ובדצמבר 1972 סיימה עבודתה.

— משרד העבודה חתם הסכמים או התחייב בכתב על השתתפותו בהוצאה להקמת מספר מעונות, שלא נכללו בתכנית המאושרת על ידי הוועדה הבינמשרדית מספטמבר 1971. עוד העלתה הביקורת, שבמספר מקרים הסכים המשרד להשתתף בתשלום עבור התייקריות, בעוד שבמקרים אחרים סירב לשאת בתוספת הוצאה זו. במקרה אחד שילם משרד העבודה את מלוא חלקו בהקמת המעון — 93,000 ל"י — בלא שהוגש לו חשבון סופי.

— בהסכמים בדבר הקמת מעונות יום נקבע, שהמשרד ישתתף ב-60% מההוצאה לריכישת ציוד למעון — עד לסכום של 400 ל"י לילד ב-1971, ו-500 ל"י לילד ב-1972. אשר לסוגי הציוד שיירכשו, נקבע בצורה סתמית, שיש לצייד את המעון בציוד מלא ומתאים לסטנדרטים מקובלים. בינואר 1973 הודיע משרד העבודה למשרד מבקר המדינה, שפירוט הציוד אף הוא ייקבע על-ידי הוועדה להכנת פרוגרמה לבניית מעונות.

השתתפות בהחזקת ילדים במעונות

משרד העבודה משתתף בהוצאות להחזקת ילדי אמהות עובדות במעונות יום, הן באלו שקיימים זה כבר והן במעונות שהוקמו בסיוע המשרד. בהסכמים בין נציגי משרד העבור דה לבין נציגי ארגוני הנשים נקבע, שגובה התשלום החודשי הכולל — מהאם, מהמעביד וממשרד העבודה — עבור החזקת ילד במעון ייקבע בהסכמה הדדית של הצדדים. ב-1970/71 היה מחיר ההחזקה 100 ל"י לילד לחודש, והמשרד השתתף בסכום של 25 ל"י בהחזקת ילדים של פועלות בתעשייה ושל עובדות בהארכת ומלונאות, שהכנסתן לא עלתה על 500 ל"י לחודש; ל-1971/72 נקבע תשלום מירבי של 130 ל"י לחודש,

והשתתפות המשרד הוגדלה ל-30 ל"י. מספטמבר 1971 משתתף המשרד בהחזקת ילדי אמהות עובדות ללא אבחנה בין ענפי התעסוקה. מתחילת 1972/73 הורה ההסדר לנשים, שהכנסתן אינה עולה על 550 ל"י לחודש, ומדצמבר 1972, 650 ל"י; במועד זה נקבעה השתתפות משרד העבודה ל-37.50 ל"י לילד לחודש. השתתפות המשרד משולמת במישרין לארגוני הנשים, המחזיקות במעונות על פי רשימות של ילדים, שהם מגישים למשרד.

- המשרד לא פיקח במידה מספקת על כך, שהארגון לא יגבה מהאמהות מחיר העולה על זה שנקבע — דבר שנודעת לו השפעה על נטייתה של האם לצאת לעבודה; ביקורת מסוגרת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה והתייחסה ל-1972, העלתה מספר מקרים כאלה, והמשרד לא העיר על כך לארגונים. לגבי 1973 לא קבע משרד העבודה מחיר מירבי כלל.

- הגם שנתקבלו במשרד העבודה פניות מהציבור, אין הוא משתתף בהוצאות ההחזקה של ילדים במעונות פרטיים; הוא אף לא בירר, אם במעונות אלה מבקרים ילדים, שהכנסת אמותיהם הייתה מזכה אותן בתמיכה, אילו ביקרו במעון ציבורי.

תקציב וחשבונות

על פי חוקי התקציב ל-1971/72 ו-1972 רשאי משרד ממשלתי להתחייב לתשלומים, שלא יחרגו ממסגרת הסכומים שנקבעו בתקציב ובמסגרת תכנית ההתחייבויות המאושרת בתקציב.

- ב-1971/72 הסתכמה תכנית ההתחייבויות המאושרת להקמת מעונות לילדי אמהות עובדות בשני מליון ל"י. ל-1972 אושרה למשרד בחוק התקציב למטרה זו הוצאה בסך ארבעה מליון ל"י. למעשה התחייב משרד העבודה להשתתף במימון הקמת מעונות בסכום של יותר מעשרה מליון ל"י — בארבעה מליון ל"י מעל הסכום המאושר. עוד העלתה הביקורת, שמחלקת הכספים של המשרד לא גיהלה רישום על התחייבויותיו של המשרד בנושא זה, וגם לא דיווחה לאוצר על התחייבויות אלה תוך ארבעה חודשים מתום שנת הכספים כנדרש לפי סעיף 15(ה) לחוק התקציב לשנת הכספים 1971/72.

- ב-1970/71 זקף משרד העבודה הוצאה בסכום של יותר ממליון ל"י לצורכי פיתוח, לתקציב הרגיל: לפי הדו"ח הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לאותה שנה הסתכמה ההוצאה בתקציב הרגיל ב-1.4 מליון ל"י לערך, ואילו לפי דו"ח פנימי של היחידה הסתכמה ההוצאה על השתתפות בהחזקת ילדים במעונות בפחות מ-300 אלף ל"י ויתרת התקציב נוצלה להשתתפות בשיפוץ מעונות ורכישת ציוד. לעומת זאת לא ניצל המשרד, לפי הדו"ח הכולל על הכנסות והוצאות המדינה, סך של 170 אלף ל"י, שעמד לרשותו בתקציב הפיתוח, והמשרד ביקש להשתמש בסכום זה כעודף בשנת הכספים הבאה (1971/72).



הממצאים מתייחסים לצד המינהלי של ביצוע התכנית. הפעולה ודאי משיגה תוצאות בכיוון הרצוי; אולם על מידת הצלחתה ניתן יהיה לעמוד רק על יסוד סקר, שטרם נערך.