

שירות התעסוקה

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות בתחום הייעוץ התעסוקתי בהנהלת שירות התעסוקה, בסניפי הלשכות לאזורים ירושלים, תל אביב, חיפה, דן והשרון הדרומי, בהנהלת הזרוע להכוון מקצועי ובתחנות, שהזרוע מקיימת בתל אביב ובירושלים. בסניפי הלשכות לאזורים ירושלים, נתניה, רחובות ואשדוד, נבדקו סדרי הפיקוח על העסקת עובדים.

ייעוץ תעסוקתי

מטרת הייעוץ התעסוקתי לסייע בהכוונת דורשי עבודה, שאינם בעלי מקצוע, למקצועות ועבודות, המתאימים לכישוריהם, נטיותיהם ואפשרויות המשק, על ידי הכשרה מקצועית או אימון במקומות עבודה חוץ כדי עבודה. עוד מיועד הייעוץ לעובדים, המעוניינים או הנאלצים מסיבות שונות לעבור למקצוע אחר, וגם לדורשי עבודה מוגבלים, שיש לכוונם לעיסוקים, שבהם לא יפריעו מגבלותיהם להגיע לתפוקת עבודה מניחה את הדעת לייעוץ נודעת חשיבות לפרט, המופנה לעיסוק המתאים לו, ולמשק, שדרישתו לכוח אדם מקצועי הולכת וגוברת. הייעוץ בא גם לסייע בברירת מועמדים מתאימים ללימוד מקצוע ולמנוע על ידי כך, עד כמה שאפשר, נשירת תלמידים מקורסים, שבעריכתם מושקעים אמצעים רבים.

לצורך הייעוץ התעסוקתי מקיימים משרד העבודה ושירות התעסוקה כמה מסגרות. שירות התעסוקה הקים עוד ב־1960 מערכת של ייעוץ מקצועי למבוגרים ולבני נוער, הניתן בלשכות העבודה. עבודת הייעוץ בלשכת העבודה מבוססת בעיקר על ראיון; היועץ גם עורך לדורש העבודה כמה מבחנים פשוטים כדי לעמוד על היקף השכלתו וידיעותיו. אם לאחר הראיון אין בידי היועץ די מידע כדי לייעץ לדורש העבודה, הוא מפנה אותו לבדיקה פסיכוטכנית, כדי שתספק לו נתונים מהימנים ככל האפשר על רמתו הכללית של הנבחן ועל כישורים אחרים, במיוחד חשיבה טכנית, חשיבה מופשטת, תפיסת צורות, דיוק וריכוז. לעתים, לאחר קבלת פרטים אלה, אם יראה צורך בכך, מפנה היועץ את דורש העבודה גם לבדיקות פסיכולוגיות כדי להשיג מידע נוסף על אישיותו.

משרד העבודה מפעיל מ־1962 תחנות הסתכלות למוגבלים, שתפקידן להביא לשילובו של המוגבל בכוח עבודה בשוק העבודה. במחצית השנייה של 1969 הופעלה במשרד העבודה "זרוע להכוון מקצועי". מתפקידה לתת שירותים פסיכולוגיים ליחידות המשרד ולשירות התעסוקה העוסקים בייעוץ תעסוקתי, ולהכין ניתוחי עיסוקים ומבחנים פסיכוטכניים ופסיכומטוריים ולערוך מבחנים מהסוגים השונים כדי לסייע בשיפורה של ההשמה בעבודה ושל ההכוונה לקורסים מקצועיים של דורשי עבודה. עובדי הזרוע הם ברובם פסיכולוגים וסוציולוגים: 11 במשרות קבועות ו־25 במשרות ארעיות.

על פי נתוני משרד העבודה ושירות התעסוקה הועסקו בתחילת 1972 בנושא הייעוץ המקצועי 100 עובדים: 39 בשירות התעסוקה, 25 בתחנות ההסתכלות למוגבלים ו־36 בזרוע להכוון מקצועי. להלן פרטים על ההוצאה לפעולות הייעוץ ב־1970/71 וב־1971/72 והתקציב ל־1972 (בל"י):

1970/71	1971/72	1972	היחידה
13,950	3,300	17,000	שירות התעסוקה ⁽¹⁾
368,946	671,557	720,000	תחנות הסתכלות למוגבלים
310,034	561,091	700,000	זרוע להכוון מקצועי
692,930	1,235,948	1,437,000	סה"כ

(1) הוצאה על בחינות פסיכוטכניות בלבד. ההוצאה על משכורתם של יועצי התעסוקה ועל רכב ונסיעות כלולה בהוצאה הכוללת של שירות התעסוקה.

במחצית הראשונה של 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות שירות התעסוקה והזרוע להכוון מקצועי בתחום הייעוץ המקצועי ובחירת מקצוע. הביקורת נערכה בהנהלת שירות התעסוקה, בסניפי הלשכות לאזורים ירושלים, תל אביב, חיפה, דן והשרון הדרומי, בהנהלת הזרוע להכוון מקצועי ובתחנות, שהזרוע מקיימת בתל אביב ובירושלים (בדבר ביקורת קודמת על ייעוץ תעסוקתי, ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 393).

פעילות היועצים

1. נוהלי הייעוץ התעסוקתי נקבעו בפירוט בחוזר מנהל שירות התעסוקה מנובמבר 1961 אל מנהלי לשכות העבודה ואל יועצי התעסוקה ובכמה חוזרים נוספים, שהוצאו במרוצת השנים. הנהלים מפרטים, אלו דורשי עבודה חובה להפנותם לייעוץ — כל נוער הפונה לראשונה ללשכת עבודה, ומבוגרים מהסוגים הבאים: דורש עבודה בגיל 18 עד 40, הפונה לראשונה ללשכת עבודה והוא חסר מקצוע ונרשם בלשכה כמחוסר עבודה; עובד, המעוניין להחליף מקצוע, אם מחמת שינויים בשוק העבודה, המאלצים אותו לעבור למקצוע אחר, אם כתוצאה מפגיעה בעבודה ואם מכל סיבה אחרת; דורש עבודה, הטוען למוגבלות והוא בגיל 18—45; ומקרים מיוחדים, על פי יזמת פקידי ההשמה.

במחצית הראשונה של 1972 קיבלו יועצי התעסוקה לטיפול כ-23,000 דורשי עבודה: כ-12,000 מבוגרים וכ-11,000 בני נוער.

אין חובה חוקית, שתחייב את דורש העבודה לפנות ליועץ תעסוקתי, כדי שידריכו בבחירת מקצוע, וקבלת הייעוץ התעסוקתי נעשית מרצון. לגבי בני נוער נקבע בסעיף 18 לחוק עבודת הנוער, תשי"ג-1953, ששר העבודה ינקוט צעדים הדרושים לדעתו כדי לאפשר הדרכה בבחירת מקצוע. עוד נקבע בסעיף זה, ששר העבודה רשאי לקבוע בתקנות עבודות, שאין לקבל להן נער, אלא אם נוכח המקבל, שניתנה לנער הדרכה בבחירת מקצוע על ידי מוסד מוסמך, אולם תקנות כאלו לא הותקנו.

מבין 39 יועצי התעסוקה שבלשכות העבודה וסניפיהן מטפלים 12 בבני נוער, 15 במבוגרים ו-12 הנותרים בדורשי עבודה משתי הקבוצות. בכל אחת מ-15 הלשכות האזוריות — להוציא הלשכה באילת — מועסק לפחות יועץ אחד. היועצים כפופים מבחינה ארגונית למנהלי הלשכות שבתחומן הם פועלים, ואילו ההדרכה המקצועית ליועצים והפיקוח המקצועי על עבודתם מוטלים על פי הוראות השירות של יועץ התעסוקה הראשי בהנהלת השירות. הכישורים הנדרשים למילוי משרת יועץ התעסוקה הראשי כוללים השכלה אקדמית ברמת תואר שני.

מאוגוסט 1970 משרת היועץ הראשי אינה מאוישת. הנהלת שירות התעסוקה הטילה את אחריות המטה לפעולות היועצים בלשכות על שני עובדים בכירים בהנהלת שירות התעסוקה, אחד כממונה על הייעוץ למבוגרים והשני כממונה על הייעוץ לבני נוער; הם עסקו בנושא הייעוץ בנוסף על תפקידיהם האחרים בשירות. להדרכת היועצים הנהיג שירות התעסוקה בסוף 1970 הסדר, שאחת לשבוע משעות הצהריים יעמדו הפסיכולוגים בזרוע להכוון מקצועי לרשות יועצי התעסוקה לצורך לימודים, דיון על בעיות ומקרים מעניינים וכדומה. במאי 1972 הוטל התפקיד של ריכוז עבודת היועצים על אחד מהעובדים הנ"ל בנוסף על תפקידיו האחרים בשירות. אף כי חל בדרך כלל שיפור במתן הדרכה מקצועית ליועצים, עמד משרד מבקר המדינה על כך, שההסדרים האמורים אינם יכולים לבוא במקום ריכוז עבודת היועצים על ידי יועץ תעסוקה ראשי, בעל השכלה והכשרה מתאימים, שיקדיש לנושא הייעוץ את כל זמנו.

2. הכוונת דורש העבודה בבחירת מקצוע ולימודו צריכים להתבסס על שני גורמים עיקריים: אפשרויות התעסוקה והנתונים האישיים של דורש העבודה. המידע על דורש העבודה מתקבל מהשיחה, שמנהל אתו היועץ התעסוקתי, ומתוצאות המבחנים הפסיכוטכניים ופסיכומטוריים, ולעתים גם פסיכולוגיים, שבוחני הזרוע בלשכת העבודה עורכים אותם. המידע על אפשרויות התעסוקה מתבסס על סקר הנערך בשוק העבודה על ידי לשכות העבודה. עוד ב-1961 הודיע מנהל שירות התעסוקה, שלרשות היועץ תעמוד כרטיסייה מקצועית, שבה ימצא פרטים על תמצית העיסוקים; הצידוד ומכשירי העבודה, שמשתמשים בהם בכל עיסוק; תנאי העבודה; דרישות גופניות הנחוצות לביצוע העבודה; דרישות נפשיות; השכלה והכשרה נדרשת; אפשרויות הקידום; וקירבה לעיסוקים אחרים. עוד נקבע בחזון, שהיועצים יקבלו באורח שוטף חומר על עיסוקים נוספים.

בלשכות העבודה שנבדקו לאה ייתה כרטסת מקצועית על עיסוקים; לדברי כמה מהיועצים הוותיקים חולקו בזמנם דפים לכרטסת כזאת, אולם אלה לא נשתמרו. ב-1964 חולק ללשכות העבודה "פנקס המקצועות והעיסוקים בישראל" בהוצאת המכון לפירון העבודה והייעוץ, שכלל פרטים על תמצית העיסוק ומכשירי עבודה, וכיו"ב. ב-1965 חולק ללשכות העבודה "ילקוט מקצועות", שהכינו "המכון הארצי לייעוץ ולהדרכה בבחירת מקצוע", המשותף למשרד העבודה ולמשרד החינוך והתרבות, והתחנה להדרכה מקצועית של "מפעלי הדסה לחינוך מקצועי". מאז ועד הפעלת הזרוע לא נשלח ללשכות העבודה חומר נוסף על נושא זה. בדיונים, שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה עם כמה יועצי תעסוקה, נתברר, שלמעשה עשו רק שימוש מועט בתיאורי העיסוקים, שנמסרו להם. הם נהגו לבסס את הייעוץ בעיקר על הנסיון, שרכשו בעבודה זו. על בקשותיו של דורש העבודה; על הקורסים, שאורגנו על ידי משרד העבודה; ועל סיוג העבודות, שנדרשו להם עובדים.

3. בהוראות מינהלת שירות התעסוקה מאפריל 1966 נקבע, שהיועץ התעסוקתי יציין בכרטיסו של דורש העבודה לאלו קורסים מקצועיים נשלח ועליו לקיים מעקב אחר היקלטותו והתקדמותו של דורש העבודה בקורס, שאליו הופנה. לצורך זה עליו לדאוג, שיקבל ממנהל הקורס באמצעות טופס מיוחד מידע, אם דורש העבודה התייצב לקורס; אם הפסיק את הלימודים, ואם כן מתי ומדוע; ואם סיים את הלימודים ומתי.

- בלשכות העבודה שנבדקו לא קיימו יועצי התעסוקה מעקב אחר התקדמותם של דורשי העבודה בקורסים ולא עמדו על קבלת הדו"חות ממנהלי הקורסים. דבר זה מונע את האפשרות של ביקורת עצמית על טיב הייעוץ, שניתן לדורשי עבודה והסקת לקחים.

ייעוץ לטוענים למוגבלות

על פי הוראות חוזר מנהל שירות התעסוקה בעניין נוהלי העבודה של יועצי התעסוקה מופנים לייעוץ תעסוקתי, כאמור, דורשי עבודה, הטוענים למוגבלות, והם בגילים מ-18 עד 45. על פי סעיף 15 לתקנון שירות התעסוקה ועל פי הוראות נוהל רישום והשמה של השירות יש להפנות דורש עבודה כזה לוועדה לקביעת כושר עבודה. יושב ראש הוועדה הוא מנהל לשכת העבודה או מי שנקבע לכך על ידי מינהלת השירות וכן רופא ייעוץ תעסוקתי, המתמנים אף הם על ידי המינהלה.

— מהפרוטוקולים על דיוני הוועדות לקביעת כושר עבודה לדורשי עבודה הטוענים למוגבלות, בלשכות העבודה ירושלים, תל אביב וחיפה בתקופה שמאוקטובר 1971 ועד סוף מארס 1972 מתברר, שמרבית הישיבות — 6 מבין 10 בירושלים, 4 מבין 5 בחיפה וכל 18 הישיבות בתל אביב — התקיימו בלי השתתפותו של יועץ תעסוקתי כנדרש. יתר על כן, המדור למוגבלים בהנהלת השירות אף לא נקט כל אותה עת צעדים לתיקון המצב. על מצב זה עמד מבקר המדינה עוד בביקורת קודמת, שנערכה בסוף 1968 (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 417). בעקבות הביקורת הנוכחית חזר שירות התעסוקה והדגיש בחוזר שהוציא, בינואר 1973, למנהלי הלשכות וליועצי התעסוקה את החשיבות שבהשתתפותו של היועץ התעסוקתי בדיוני הוועדות הנ"ל (ראה גם בעמ' 511 בדו"ח זה).

ניתוח עיסוקים ומבחנים

1. למילוי התפקידים שהוטלו על הזרוע להכוון מקצועי — הכנת כלים לשיפור ההשמה בעבודה, וההכוונה לקורסים מקצועיים — פועלת הזרוע בשני מישורים עיקריים: הכנת ניתוח עיסוקים ושאלוני מבחנים ועריכת סקרים ומחקרים בדבר טיב הייעוץ וההכוונה; סיוע ישיר בייעוץ ובמיון של דורשי עבודה על ידי עריכת מבחנים פסיכוטכניים ופסיכולוגיים.

מאז הקמתה הכינה הזרוע 60 תיאורי מקצוע בקירוב, רובם על פי הזמנת המחלקה המקצועית-פדגוגית של האגף להכשרה והשתלמות מקצועית שבמשרד העבודה, אך ללא התיעצות עם שירות התעסוקה, שהוא מן הלקוחות הראשיים של הזרוע. עוד הכינה הזרוע 50 "פרופילים" של מקצועות שונים, הכוללים נתונים על התכונות הנדרשות מאדם, העוסק במקצוע מסוים, וכן מידע על הכשרים הדרושים כדי להצליח בלימודו. חלק מהנתונים להכנת הפרופילים נלקחו מתוך מחקרים, שנעשו בחוץ לארץ והותאמו לתנאים השוררים בישראל.

עוד ב-1961 קבע מנהל שירות התעסוקה בהוראותיו, ליועצים התעסוקתיים לנוער ולמבוגרים, שהם רשאים להפנות דורשי עבודה לבדיקה פסיכוטכנית או פסיכולוגית, אם לדעתם הדבר נחוץ לצורך הייעוץ; המבחנים ייעשו באמצעות תחנות, שייקבעו על ידי יועץ התעסוקה הראשי בהנהלת השירות, והוא גם יקבע לכל יועץ הקצבה למבחנים. לפני הקמת הזרוע להכוון מקצועי נעשו המבחנים ברובם על ידי מכונים פרטיים בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע ובתחנה להדרכת בבחירת מקצוע של משרד העבודה בירושלים. השירות מיעט בהפניית דורשי עבודה למבחנים פסיכוטכניים ופסיכולוגיים, והתקציבים המצומצמים בלאו הכי, שנועדו לכך, לא נוצלו במלואם בשנים האחרונות, כפי שניתן לראות מהנתונים הבאים (בל"י):

מספר המבחנים	ההוצאה	התקציב	
1,300	22,370	25,000	1968/69
1,315	15,775	26,000	1969/70
309	13,950	15,000	1970/71

הערה: היחס הבלתי אחיד בין מספר המבחנים לבין ההוצאה מקורו במהירים השונים למבחנים פסיכוטכניים ופסיכולוגיים; מספר המבחנים משני סוגים אלה שונה בכל אחת מהשנים הנסקרות.

באפריל 1970 פתחה הזרוע תחנות לעריכת מבחנים פסיכוטכניים בלשכות העבודה בתל אביב וברמת גן; בינואר 1971 – בלשכה בחיפה, ובאפריל 1971 – בירושלים. על תחנות אלו לשרת גם לשכות עבודה, שתחנות למבחנים פסיכוטכניים אינן פועלות בהן. הפעלת התחנות למבחנים פסיכוטכניים על ידי הזרוע הביאה לעלייה במספר המבחנים שנערכו לדורשי עבודה. על פי נתוני הזרוע היא ערכה ב־1970/71, נוסף על 309 המבחנים שנערכו במכונים פרטיים, עוד 4,700 מבחנים פסיכוטכניים, רוב רובם בלשכות העבודה בתל אביב וברמת גן. ב־1971/72 נערכו בלשכות העבודה יותר מ־4,000 מבחנים פסיכוטכניים: כ־550 בירושלים; כ־1,600 בתל אביב; כ־800 בחיפה וכ־1,100 ברמת גן. נוסף על כך ערכו עובדי הזרוע כ־1,150 מבחנים פסיכוטכניים במרכזי הכשרה של משרד העבודה ובבתי ספר תעשייתיים (מוסדות להכשרה מקצועית ליד מפעלי תעשייה ומלאכה לבני נוער עד גיל 18) לצורכי מחקר במידת היקלטותם של התלמידים במוסד.

משרד מבקר המדינה בדק, מה הוא שיעור דורשי העבודה המבוגרים, שפנו ב־1971/72 לראשונה ללשכה והופנו לעריכת מבחנים פסיכוטכניים. התברר, שהיו מעט הפניות מלשכות מרוחקות מהתחנות, כמו הלשכות לאזורי הגליל העליון, הגליל המערבי, הדרום והנגב. ביתר הלשכות נע שיעור המופנים בין 15% ל־50%.

2. כאשר היועץ התעסוקתי מתקשה לתת לדורש העבודה הדרכה בבחירת מקצוע, גם לאחר שעבר מבחנים פסיכוטכניים, הוא מפנה את דורש העבודה לזרוע להכוון מקצועי לשם עריכת מבחן פסיכולוגי כדי לקבל פרטים על אישיותו. ב־1971/72 נשלחו למבחנים פסיכולוגיים כ־960 דורשי עבודה: 400 בירושלים ו־560 בתל אביב. את המסקנות מהמבחנים ומהשיחות של הפסיכולוג עם דורש העבודה יש להעביר ליועץ התעסוקתי.

– בדיקה מפורטת של תיקיהם של 60 מבין כ־560 נבדקים, שהופנו לעריכת מבחן פסיכולוגי בתחנה בתל אביב, העלתה, שב־26 מהתיקים לא נמצא דו"ח מסכם וגם לא תיעוד, שמסקנות המבחן הועברו לידיעת יועץ התעסוקה, שהפנה את דורש העבודה לבדיקה כדי שיוכל להיעזר בהם בהכוונתו.

3. ב־1971/72 הועסקו על ידי הזרוע שלוש יועצות סוציולוגיות בעלות ניסיון חינוכי, והוטל עליהן לעקוב אחר החניכים הלומדים במרכזי ההכשרה למבוגרים, שמקיים משרד העבודה במחוז תל אביב. מטרת המעקב להגיע להקטנת הנשירה מהקורסים השונים וכן לערוך ייעוץ חוזר, כל אימת שמתברר עם התחלת הלימודים, שהקורס, שהופנה אליו התלמיד, אינו מתאים ליכולתו. על היועצות למלא טופס, שהוכן לצורך המעקב, והוא כולל פרטים על התלמיד, השכלתו, נסיונו בעבודה, מצבו הסוציאלי וכיו"ב, וכן פרטים על התלמיד, התקדמותו בלימודים ועל הבעיות, שהתעוררו במשך הקורס.

- בדיקה מסורגת של 80 תיקים העלתה, שבכשליש מהם לא צוינו התוצאות של המבחן הפסיכוטכני, שנערך ללומדים לפני הפנייתם לקורס. דבר זה נחוץ ליועצת, כדי שתוכל לעמוד על מידת הפער בין הכישורים הפסיכוטכניים של התלמיד לבין הישגיו בלימודים העיוניים והמעשיים בקורס.

ייעוץ לבני נוער

- חשיבות מיוחדת נודעת להשמה נכונה של בני נוער - המהווים את העתודה של כוח העבודה למשק - אם לעבודה ואם להכשרה מקצועית. על אף זאת זכו מרבית בני הנוער לייעוץ קונבנציונלי בלבד, והלשכות שלחו אותם למבחנים פסיכוטכניים רק במידה מצומצמת מאוד: בשנת 1971/72 הופנו לייעוץ התעסוקתי לראיון ראשון קרוב ל-13,000 בני נוער, אולם רק ל-750 מביניהם (פחות מ-6%) נערכו מבחנים אלה. בהקשר זה יש לציין את מספרם הרב של בני הנוער הבאים לייעוץ לשם קבלת ייעוץ חוזר - 8,050 מבין 21,000 בני נוער, שנתקבלו אצל היועצים באותה שנה.

ניתוח הנתונים על מספר בני הנוער, שנתקבלו לייעוץ בלשכות העבודה בשנה שמספטמבר 1971 (תחילת שנת הלימודים תשל"ב) ועד אוגוסט 1972, מראה, שגם באותה שנה מוטל היה עומס עבודה מוגבר על היועצים לקראת סוף שנת הלימודים ובחודשיים שלאחר מכן - יוני עד אוגוסט 1972. באותה תקופה - רבע שנה - נתקבלו אצל היועצים לראיון ראשון יותר מ-40% מכלל הנערים, שנתקבלו לראיון ראשון במשך השנה כולה (6,505 מתוך 15,920). עומס היתר אינו מאפשר לייעוץ להקדיש לכל נער את תשומת הלב הראויה והדבר עלול לפגום בטיב הייעוץ, הניתן לבני הנוער. ממצאים דומים הועלו עוד בביקורת, שנערכה ב-1964 (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 393). לדעת הביקורת יש מקום לשקול הסתייעות ביועצים למבוגרים בתקופת העומס אצל בני נוער.

על פי הוראות שירות התעסוקה על הייעוץ התעסוקתי לבני נוער להסתייע במידת הצורך במידע, שניתן לקבל מבתי הספר ומגורמים אחרים. לקראת סוף שנת הלימודים תשל"א הסכימו ביניהם נציגים של שירות התעסוקה ומשרד החינוך והתרבות, שלשכות העבודה לנוער יפנו למנהלי בתי הספר היסודיים בבקשה להמציא להן מידע על הנערים, שלא ימשיכו לימודי בוקר על-יסודיים. לצורך זה הכין שירות התעסוקה טופס הערכת תלמיד, שאמור היה להיות מופץ על ידי לשכות העבודה בין בתי הספר.

- הטפסים הופצו בהיקף מצומצם. בשום לשכה מהלשכות שנבדקו לא נוהל רישום על בתי ספר שאליהם נשלחו הטפסים, ואף לא נמצאו בהן טפסים, שהוחזרו ממולאים על ידי בתי הספר. יתר על כן, שירות התעסוקה אף לא עמד על כך, שמשרד החינוך והתרבות יתן הנחיות מתאימות בעניין זה למנהלי בתי הספר. לדעת הביקורת מן הראוי ששירות התעסוקה ייזום, בתיאום עם משרד החינוך והתרבות, מתן הסברה לתלמידים העומדים בפני סיום לימודיהם, על האפשרויות של תעסוקה, בחירת מקצוע ולימוד.

ועדת העבודה של הכנסת, שדנה במחצית הראשונה של 1971 על דרכי הטיפול וההשמה של הנוער על ידי לשכות העבודה לנוער בשירות התעסוקה הביעה "את דאגתה מחוסר יעילותו של הייעוץ התעסוקתי הניתן לנוער בשירות התעסוקה, וזה בשל העומס המוטל על היועצים ובמיוחד בחודשי השיא". הוועדה המליצה "על הגדלת מספרם של היועצים כדי להקיף את הלשכות בארץ, ועל שכלול שיטת ההכוון המקצועי כדי למנוע כשלונות ומשברים אצל הנוער". כפי שמתברר מממצאי הביקורת, לא חלה התקדמות של ממש בשיפור הכלים למתן ייעוץ תעסוקתי לבני הנוער, וגם הקמת הזרוע להכוון מקצועי

לא שיפרה, אלא במידה מועטה, את טיב הייעוץ הניתן לבני הנוער. ב-1972 נתקבלו לעבודה ביחידת-הנוער של שירות התעסוקה פסיכולוג וסוציולוג.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שנושא הייעוץ התעסוקתי לא תפס במידה מספקת את המקום הראוי לו בפעולותיו של שירות התעסוקה: מזה יותר משנתיים אין בהנהלת השירות יועץ תעסוקתי ראשי, בעל הכשרה מתאימה, שיפקח על עבודתם של יועצי התעסוקה בלשכות העבודה. יועצי התעסוקה השתמשו במידה מצומצמת בלבד בכלים, שהועמדו לרשותם לשם מתן ייעוץ והדרכה לדורשי עבודה, כגון תיאורי עיסוקים ועריכת מבחנים פסיכוטכניים. הקמת הזרוע להכוון מקצועי הביאה לגידול במספר המופנים למבחנים פסיכוטכניים ופסיכולוגיים — דבר שיש לראות בו שיפור בעבודת הייעוץ — אך לגבי בני הנוער עדיין קטן היקף השימוש במבחנים אלה מן הדרוש.

פיקוח על העסקת עובדים

חוק שירות התעסוקה, תשי"ט-1959 (להלן — "החוק"), מגדיר את ענפי העבודה ואת המקצועות, שבהם קיימת זיקת חובה ללשכות העבודה — לאמור, שלא יקבל אדם עובד ולא יתחיל אדם לעבוד אצל מעביד אלא אם העובד נשלח על ידי לשכת העבודה וניתן ממנה על כך אישור בכתב. הפיקוח בתחום זה הוא בידי פקידי ההשמה בלשכות. במחצית השנייה של 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי הפיקוח על העסקת עובדים. הביקורת נערכה בסניפי הלשכות לאזורים ירושלים, נתניה, רחובות ואשדוד (בדבר ביקורת קודמת בנושא זה, שנערכה בשנת 1966 ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 405).

ניהול תיקי מפעלים

פיקוח נאות על שמירת ההוראות בדבר חובת זיקה מחייב, שבידי הלשכות יהיו פרטים מלאים ומעודכנים על כל המעסיקים שבתחום שיפוטן. על צורך זה עמד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר. בעקבות הביקורת, האחרונה שנערכה בתחום זה, נתנה מינהלת השירות ביוני 1966 הוראות ללשכות. הוראות אלה קובעות: על כל לשכה לפתוח תיק לכל מפעל, אף אם הוא מעסיק עובד שכיר אחד בלבד, ולנהל אינדקס של מקומות העבודה שבתחומה; האינדקס צריך לכלול גם את מקומות העבודה, שבעת עריכתו אינם מועסקים בהם שכירים כלל ולא נפתח להם תיק; על הלשכות לעדכן את תיקי המפעלים ואת רשימת העובדים בהם לפחות אחת לששה חודשים. באוגוסט 1971 נקבע, שעדכון זה ייעשה לפחות אחת לשנה.

— בלשכת העבודה ברחובות רשומים באינדקס רק 14% מהמעסיקים, שנפתח להם תיק בלשכה. בלשכות ירושלים ונתניה מספר המעסיקים הרשומים באינדקס כמעט זהה למספר התיקים שנפתחו, ולא נכללו בו אותם מקומות עבודה, שאינם מעסיקים עובדים שכירים.

— בדיקה מסורגת בלשכות העבודה בירושלים, ברחובות ובאשדוד, העלתה, כי ביותר ממחצית התיקים שנבדקו בירושלים ובכ-60% מהם ברחובות ובאשדוד, לא עודכנו רשימות המועסקים במפעלים מזה שנתיים ויותר.

ביקורים במפעלים

הנהלים בדבר תכנון, ארגון וביצוע הביקורים של פקידי ההשמה במפעלים נקבעו לאחרונה ב-1971. לצורך הפיקוח סווגו כל המפעלים בארץ לשתי קבוצות: מפעלים המעסיקים 20 עובדים ויותר, ומפעלים המעסיקים פחות מ-20 עובדים. ניהול תיקי המפעלים מהקבוצה הראשונה הוא בידי פקידי ההשמה שבאחריותם הטיפול במפעלים אלה, ואילו הטיפול ביתר התיקים הוא בידי המנגנון הטכני שבלשכה. על פי ההוראות יש לבקר במפעלים, המעסיקים 20 עובדים ויותר לפחות אחת לחודש ולדווח על התוצאות. מיתר המפעלים יש לקבל פרטים על שינויים בהם על ידי פנייה טלפונית או בכתב. מטרת הביקורים היא לפקח על קיום חובת הזיקה וכן לאסוף נתונים לצורך הכנת תחזיות תעסוקה.

— מבדיקת תיקי המעסיקים נתברר, שפקידי ההשמה לא דיווחו באורח סדיר על ביקוריהם במפעלים המעסיקים מעל ל-20 עובדים. בהעדר דיווח סדיר לא ניתן היה לקבוע, באיזון מידה נערכו ביקורים כאלה, ואם כן, אם נערכו בתדירות שנקבעה. אשר למפעלים מהקבוצה השנייה, נקבע, שהלשכה בנתניה לא שלחה עד למועד סיום הביקורת בסוף 1972 את השאלונים למפעלים כדי לקבל את רשימת המועסקים; ביתר הלשכות שבוקרו נשלחו השאלונים רק לחלק מהמעסיקים. בדיקה מסורגת של תיקי המעסיקים בלשכות העלתה, שבשנת 1972 לא דווח על שום ביקור בכמחצית מ-65 מקומות העבודה, שתיקיהם נבדקו בלשכה בירושלים; ב-55 מבין כ-80, שתיקיהם נבדקו בלשכה ברחובות; ב-30 מבין 33, שתיקיהם נבדקו בלשכה בנתניה, וב-40 מבין כ-70, שתיקיהם נבדקו בלשכה באשדוד.

אמצעים לאכיפת החוק

הסמכויות, שניתנו לעובדי שירות התעסוקה לאכיפת הוראות החוק — להיכנס בכל עת סבירה לכל מקום, שבו מועסקים עובדים, לחקור ולבדוק מסמכים — ופירוט הפעולות המהוות עבירה, נקבעו בחוק. על פי הוראות השירות יש לשלוח התראות לעוברים על הוראות החוק, ובמקרים מסוימים, לפי שיקול דעתו של מנהל הלשכה, להגיש ליועץ המשפטי של השירות דו"ח תלונה על טופס מיוחד, שהוכן לצורך זה. על פי הוראות יש לתיק העתקים מההתראות שנשלחו בתיק המפעל ולהעבירן ליועץ המשפטי של השירות.

1. טופסי התראה, הנשלחים למעסיקים, מנופקים על ידי מינהלת השירות, כשהם ממוספרים. כדי להבטיח פיקוח על השימוש בטפסים מן הראוי היה, לדעת הביקורת, שקבלתם בלשכות וחלוקתם לפקידי ההשמה תתנהל לפי רישום, וכל פקיד השמה יהיה אחראי לטפסים שנמסרו לו. כן מן הצורך היה להנהיג הסדר, שלפיו יחויב כל פקיד השמה להחזיר את הטפסים שביטל בציון סיבת הביטול.

— לא התנהל רישום על השימוש בטופסי התראה, ולא היה קיים פיקוח על כך. (בעניין דומה — פיקוח על טופסי דו"חות של משטרת ישראל על עבירות תעבורה — ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 429). העתק מן ההתראה, המיועד על פי ההוראות ליועץ המשפטי של השירות, כדי שיוכל לפקח על פעולות פקידי ההשמה לאכיפת החוק ולהדריכם בנושא זה, לא הועבר אליו מזה כמה שנים. בדרך כלל לא נהגו לתיק בלשכות את העתקי ההתראות בתיקי המפעל, ובמצב זה לא שיקף התיק את מידת הציות של המעסיק להוראות החוק.

4. היו מקרים שדו"ח תלונה הוגש, רק אחרי שנשלחה התראה למעסיק ובמקרים אחרים הוא הוגש ללא התראה מוקדמת; לעתים נמנעו מהגשת דו"ח על אף שלאותו מעסיק כבר נשלחו מספר התראות. לדעת הביקורת, כדי להביא לאחידות בטיפול ולמניעת הפלייה, על מינהלת השירות לקבוע בהוראות מחייבות קריטריונים ברורים לטיפול במקרים, שהועלה חשד, שנעברו על ידי המעסיקים עבירות על ידי העסקת עובדים שלא באמצעות הלשכה. בשם לב לכך, שעל פי חוק סדר הדין הפלילי תשכ"ה-1965 רק תובע, כמוגדר באותו חוק (לעניין חוק שירות התעסוקה הוסמך כתובע היועץ המשפטי של השירות) רשאי להחליט על אי העמדה לדין מחוסר עניין לציבור, על הקריטריונים גם להבטיח, שההחלטה בדבר אי העמדה לדין תתקבל בכל מקרה רק על ידי מי שהוסמך לכך על פי הוראות החוק.

2. הטיפול בהגשת כתבי אישום בבית הדין לעבודה נגד מעסיקים, שהפרו את הוראות החוק, הוא בידי היועץ המשפטי של השירות. כבסיס לעבודתו משמשים דו"חות התלונה, שמעבירים, כאמור, מנהלי הלשכות. במשך שנה מתקבלים בלשכתו מאות דו"חות תלונה, המתייחסים לעבירות, שבוצעו בתחומי השיפוט של הלשכות השונות. ב-1971 נפתחו כ-830 תיקים פליליים נגד מעסיקים: 370 נסתיימו בהרשעה ו-40 בזיכוי; ב-110 תיקים החליט התובע לחזור בו מן האישום לאחר הגשת כתב האישום; בשאר התיקים טרם נסתיים הדין.

- בלשכות היועץ המשפטי אין מנהלים רישום של דו"חות התלונה שנתקבלו. לדעת הביקורת מן הצורך לנהל רישום כזה, תוך ציון פרטים מזוהים, כדי שאפשר יהיה להיעזר בו לצורך איתור טופסי התלונות ומעקב אחר הטיפול בהם. רישום סדיר בגליון טיפול מתנהל רק על אותם מקרים, שהוגש כתב אישום תוך פירוט השם והכתובת של הנאשם, תאריך הגשת גליון האישום, תאריך פסק הדין ותוכנו, אולם אין מתנהל רישום לגבי הטיפול בדו"חות תלונה, שהוחלט לא לפתוח בהם בהליכים משפטיים, ואין נרשמות גם ההנמקות לכך. יתר על כן, גם באותם מקרים, שהתובע החליט לחזור בו מן האישום, לאחר הגשת כתב האישום, לא נרשמו הנמקות לכך.

לדעת הביקורת, היו מחייבים סדרי מינהל תקינים, שינהל גליון טיפול לגבי כל דו"ח תלונה, המתקבל מהלשכות, ושבו יירשמו שלבי הטיפול בדו"ח עד להגשת כתב האישום. באותם מקרים, שבהם החליט התובע שלא להגיש כתב אישום או לחזור בו מהאישום, לאחר שהוגש כתב אישום, מן הצורך לפרט בגליון את הנימוקים לכך.



אפילו במצב של תעסוקה, למעשה מלאה, השורר כיום במשק, נודעת חשיבות לפיקוח על קיום חובת הויקה, במיוחד נוכח ההגבלות וההסדרים, שקבעה הממשלה בדבר העסקת עובדים מהשטחים המוחזקים בישראל. על כן, על שירות התעסוקה לעשות לייעול פעולותיו בתחום הנדון.