

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

באגף לפיתוח כוח אדם והכשרה מקצועית ובשניים מהמשרדים האזוריים של האגף נבדקו הפעולות להכשרה פנים מפעלית.

הכשרה פנים-מפעלית

בחודשים יוני-אוגוסט 1982 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) להכשרה פנים מפעלית, שמטרתה להקל על מימדי האבטלה בארץ. הבדיקה נערכה באגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית בירושלים, בשני המשרדים המחוזיים - תל-אביב והמרכז וחיפה והצפון ובשירות התעסוקה. (בעניין מצב התעסוקה במשק - ראה לאחרונה דו"ח שנתי 31, עמ' 427).

היקף האבטלה ותכניות המשרד

1. בשנת 1980 חלה עלייה גדולה במספר המובטלים בכל אזורי הארץ בהשוואה לשנה שקדמה לה. בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר מספר המובטלים*, בשנים 1979-1981 ובמחצית הראשונה של שנת 1982, על פי נתוני שירות התעסוקה:

	ס"ה		חיפה והצפון		תל-אביב והמרכז		באר-שבע והדרום		ירושלים	
	מובטלים	מדד	מובטלים	מדד	מובטלים	מדד	מובטלים	מדד	מובטלים	מדד
1979	1,476	100	331	100	650	100	300	100	196	100
1980	9,077	615	3,276	989	3,768	579	1,355	451	678	345
1981	11,577	784	4,770	1,441	4,259	655	1,571	523	977	498
1982	10,819	732	4,894	1,478	3,536	544	1,509	503	880	449

מהטבלה עולה, שמספר המובטלים גדל בשנת 1980 פי שישה ויותר בהשוואה לשנה שקדמה לה; בשנת 1981 עלה שיעור המובטלים פי 7.8 בהשוואה לשנת 1979. גם במחצית הראשונה של 1982 לא הסתמן שיפור משמעותי, ומספר המובטלים היה פי שבע בהשוואה לזה שבשנת 1979. עוד עולה מהטבלה, שהמצב חמור במיוחד בצפון הארץ: האבטלה באיזור זה גדלה כמעט פי עשר בשנת 1980, בהשוואה לזו שבשנת 1979, ועד לכדי פי 15 במחצית הראשונה של 1982; שיעור המובטלים באיזור חיפה והצפון, מכלל המובטלים בארץ, גדל מ-22% בשנת 1979 עד לכדי 45% במחצית הראשונה של 1982.

מבדיקת התפלגות המובטלים על פי מקצועות עולה, שמספר המובטלים הרב ביותר בכל השנים הנסקרות היה בקרב העובדים הבלתי מקצועיים - בשיעור שעלה על 50% מכלל המובטלים - כמפורט בטבלה שלהלן:

התפלגות המובטלים על פי מקצועות בשנים (1979-1982)

	ס"ה		בניין		תעשייה ומלאכה		הובלה ותחבורה		פקידות		מקצועות חפשיים		שירותים		בלתי מקצועיים	
	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה	מובטלים	ב"ה
1979	1,476	19	1.3	102	6.9	78	5.3	262	17.7	80	5.5	39	2.6	896	60.7	
1980	9,077	146	1.6	1,234	13.6	712	7.8	1,418	15.6	633	7.0	280	3.1	4,654	51.3	
1981	11,577	154	1.3	1,581	13.7	851	7.4	1,757	15.2	795	6.9	354	3.0	6,085	52.5	
1982	10,819	182	1.7	1,499	13.9	586	5.4	1,293	11.9	635	5.9	296	2.7	6,328	58.5	

* מובטלים מבוגרים - שבעה ימים ויותר בממוצע יומי - שנתי.

במקביל להתגברות האבטלה גדל גם מספר האישורים על תקופת האבטלה שהוציא שירות התעסוקה; בשנת 1979 הוצאו 383 אישורים, בממוצע חודשי; בשנת 1980 — 7,586 אישורים; ב-1981 — 11,539 אישורים; ובמחצית הראשונה של 1982 — 10,557 אישורים. אישורים אלה הניתנים למובטלים בכל סוף חודש לגבי ימי אבטלה באותו החודש, משמשים את המובטלים להגשת תביעות לקבלת דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 434).

2. כדי להקל על קליטת מובטלים במפעלי תעשייה ובענף המלונאות, יום המשרד במאצעות האגף להכשרה ולהשתלמות מקצועית (להלן — האגף), תכנית שמטרתה להעסיק ולהכשיר מובטלים תוך כדי עבודה (להלן — "הכשרה פנים-מפעלית"). התכנית האמורה הופעלה מאחר, שלא ניתן היה להרחיב בצורה משמעותית את מסגרת פעולות ההכשרה של האגף. מטרתה היו להביא את העובדים הבלתי-מקצועיים, שנקלטו במסגרת ההכשרה הפנים מפעלית, לרמה של מיומנות מקצועית שתאפשר להם לגשת גם לבחינות סיווג מקצועיות. המשרד גם שאף, שבמסגרת התכנית יהודק הקשר עם מפעלים בענפים אלה, לאחר שנים רבות שהקשר עמם בנושא הכשרת כוח אדם היה רופף.

בתכנית ההכשרה הפנים-מפעלית הוחל בשנת הכספים 1980, והפעלתה מומנה מתקציב המשרד. להלן פרטים על התקציב וביצועו בשנות הכספים 1980 ו-1981, ועל התקציב לשנת 1982 (באלפי שקלים):

תקציב	הוצאה למעשה
1980	22,000
1981	27,885
1982	50,199
	1,348
	8,112

על פי התכנית, ניתנת השתתפות כספית של הממשלה למפעלים בגין כל עובד המועסק על ידם במסגרתה. ההשתתפות, שנקבעה עם תחילת הפעלתה של התכנית, הייתה בגובה דמי האבטלה המיועדיים ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי למובטלים. הסכומים עודכנו פעם בחצי שנה, כמפורט בטבלה שלהלן (בשקלים לעובד בגין חודש):

התקופה	באיוורי פיתוח	בשאר חלקי הארץ
אוקטובר 1980 — מארס 1981	1,375	1,100
אפריל 1981 — ספטמבר 1981	1,650	1,320
אוקטובר 1981 — מארס 1982	2,150	1,700
אפריל 1982 — ספטמבר 1982	3,000	2,400
אוקטובר 1982	4,250	3,400

אישור תכניות להכשרה

1. צוות של המשרד, בראשותו של מנכ"ל המשרד, קיים במחצית השנייה של 1980 דיונים בנושא הפעלת תכנית להכשרה ולקליטה של מובטלים בעבודה במפעלים. באוקטובר אותה שנה סוכמו דיוני הצוות והוחלט להקים ועדה, שתפקידה יהיה לאשר את ההתקשרויות עם מפעלים שיקחו חלק בתכנית; הוועדה תורכב מנציגים של המשרד, משרד האוצר, משרד התעשייה והמסחר, ומשרד התיירות (להלן — "הוועדה הבין-משרדית").

הצוות הפנימי של המשרד קבע גם את הקריטריונים להכללת מפעלים בתכנית, כדלהלן: עובדים, שיוכשרו במסגרת זו, יהיו רק אלה שיופנו על ידי שירות התעסוקה והם יקבלו את שכרם מהמפעל; המשרד ישתתף בסכום קבוע בחודש בגין כל עובד; ההתקשרות עם מפעלים תהיה בהסכם, והוועדה תאשר את קיום ההכשרה ואורכה, בהסתמך על המלצות האגף והשירות; מערכת הפיקוח של האגף תהיה אחראית לאיכות הביצוע של הכשרת העובדים ולעמידת המפעלים בתנאי ההתקשרות ברמות המקצועיות הנדרשות; המפעלים שבהם תשתתף הממשלה בהכשרת מובטלים, יהיו בענפי התעשייה והמלונאות בלבד.

בסוף אוקטובר 1980 מינה מנכ"ל המשרד את הוועדה הבין-משרדית בהרכב האמור, והטיל עליה לעסוק בהפעלת מערכת הקליטה, ההכשרה וההסבה המקצועית, לרבות אישור הכללת מפעלים בתכנית. כיושב ראש הוועדה מונה מנהל האגף.

2. על פי נוהל, שקבע האגף, על מפעל המקש להיכלל בתכנית, להגיש למשרד המחוזי הסמך של האגף בקשה, שבה יציין את מספר העובדים שהוא מבקש להעסיק, ויפרט את הצעותיו לגבי

הדרכים והסדרים של הכשרתם, במסגרת המפעל. על מפקח מקצועי של המשרד המחוזי לבדוק את פרטי התכנית ולהגיש את המלצותיו לממונה המחוזי, והאחרון יעבירה להחלטת הוועדה הבין-משרדית בליוי המלצותיו. עם מתן אישורה של הוועדה להכללת המפעל בתכנית נחתם הסכם, שבו מפורטות חובות וזכויות הצדדים.

בישיבת הוועדה מתחילת יוני 1981 הוחלט, כי מנהל האגף יהיה רשאי לאשר הכללת מפעל בתכנית האמורה רק אם הממונה המחוזי של המשרד ושירות התעסוקה ממליצים על כך; אישור הוועדה לגבי מפעלים כאלה ניתן פורמאלי בדיעבד. נקבע, שהוועדה תדון ותחליט רק באשר למפעלים שאין לגביהם הסכמה בין הגורמים (המשרד המחוזי ושירות התעסוקה) אשר בדקו את הבקשה.

בדיקת פעולות הוועדה העלתה, שבשנת 1981 היא קיימה תשע ישיבות, שבהן אישרה הכללת 151 מפעלים, להכשרת 4,124 מובטלים; באותו פרק זמן דחתה הוועדה בקשותיהם של 24 מפעלים אחרים. בתקופה ינואר-יולי 1982 קיימה הוועדה שתי ישיבות, שבהן אישרה התקשרות עם 82 מפעלים להכשרת 3,440 מובטלים, ודחתה בקשותיהם של 14 מפעלים אחרים. הוועדה אישרה, בדרך כלל, העסקת עובדים במספר שביקשו המפעלים.

— עקב מיעוט הישיבות של הוועדה בשנת 1982, כאמור, לא ניתן היה לתת תשובה מהירה לשלושה מפעלים במחוז תל-אביב והמרכז, שהמתינו להחלטת הוועדה שלושה חודשים ויותר, ולבסוף החליטה הוועדה לא לאשר את הכללתם בתכנית.

הפעלת התכנית

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי הפעולה של האגף בשני משרדים מחוזיים: תל אביב והמרכז, וחיפה והצפון. הבדיקה התבססה על מדגם של 17 מבין 32 בקשות של מפעלים במחוז תל אביב והמרכז, ו-26 מבין 115 בקשות במחוז חיפה והצפון, שהוגשו מסוף שנת 1980 ועד אמצע 1982.

בדיקת תכניות

צוות המשרד, שקבע את עקרונות הפעלתה של התכנית להכשרה פנים-מפעלית, קבע כאמור, שהיא נועדה לקלוט מובטלים במפעלי תעשייה ובענף המלונאות בלבד.

— המשרדים המחוזיים המליצו והוועדה אישרה, הפניית מובטלים גם לענפי מסחר ושירותים, בעיקר לרשתות שיווק גדולות שקלטו עובדים כדי להכשירם כזבנים/יות וכקופאים/יות. יתר על כן, בקשה של אגודה צרכנית אחת לקליטת 20 עובדים, אושרה, על אף הסתייגות שירות התעסוקה, אשר ציין, כי באפשרות הלשכות לספק לאגודה עובדים מיומנים בתחומים אלה. לגבי אותם מקצועות המליצו המחוזות על תקופות הכשרה שונות לאותם עיסוקים; כך למשל, לרשת שיווק אחת אושר להכשיר קופאים/יות במשך חודש ימים, ואילו לרשת שיווק אחרת אושרה תקופת הכשרה של חודשיים באותו עיסוק.

מהמסמכים, שהוגשו למשרד מבקר המדינה, לא ניתן היה לקבוע את הסיבות למשכי הזמן השונים להכשרת העובדים, תוך מתן תמיכה של המשרד. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1982, כי הוועדה הרחיבה את עקרונות הפעלתה של התכנית לענפי מסחר ושירותים בהתאם לעומק האבטלה באזור המפעל, אולם החלטה זו לא סוכמה בכתב בפרוטוקולים של הוועדה ולא הוצאו הנחיות בכתב לגורמים המטפלים בנדון.

— למשרדים המחוזיים אין מפקחים מקצועיים ותכניות הכשרה בכמה מקצועות, שלגביהם ניתנו המלצות להכללת מפעלים בתכנית, כגון צורפות, יהלומים, מוצרי עור ופלמטיקה, אריות פרי הדר, מסחר ושירותים; לבדיקת תכניות ההכשרה, שהגישו המפעלים, לא נקורו לכן, המשרדים המחוזיים כבעלי מקצוע מוכרים בתחומים האמורים, והן נבדקו על ידי עובדים מינהליים של המחוזות. הוועדה הבין-משרדית אישרה, עד תחילת אוגוסט 1982, 12- מפעלים לקלוט 266 עובדים בענפים האמורים.

— עבודה בבתי אריזה לפרי הדר הינה עונתית ונמשכת חודשים מספר בלבד. למרות זאת אישרה הוועדה לשני בתי אריזה להעסיק 109 עובדים לתקופה של חודש ימים בעונה החקלאית התשמ"ב (1981/82). מעיון במסמכים עולה, כי ההמלצה להעסקת העובדים בבתי אריזה ניתנה על ידי שירות התעסוקה במגמה להקל על האבטלה באותו אזור. יוצא אפוא, שבמקרה זה ניתן סיוע כספי לבתי האריזה בצורה של השתתפות בשכר העבודה של הפועלים, בלי שהוכח, שהמפעלים לא היו

מעסיקים את המובטלים גם ללא הסיוע האמור. הפניית משאבים להעסקת עובדים בעבודה עונתית קצרה יחסית, בעיסוק האמור, יש בה משום תרומה מיוערת בלבד להקניית מיומנויות מקצועיות, שיש בהן כדי לסייע לקליטת עובדים בעבודה קבועה בעתיד.

— במקרים אחרים המיפול בכקשות מפעלים בשנת 1981 לא היה אחיד: כך למשל, לגבי שני מפעלים ניתנו המלצות ואושרו הבקשות להסבת עובדים מקו ייצור אחד לאחר וזאת כדי למנוע את פיטוריהם, ואילו בקשתו של מפעל אחר להסבת עובדים נדחתה מבלי שההחלטה נזמקה בפרוטוקול משיבת הוועדה. הועלו גם מקרים, שהומלץ על הפעלת התכנית כאותו מפעל פעמים מספר; לא ניתן היה לקבוע באיזו מידה מתן ההמלצות החוזרות לוותה בדיווחים והערכות בכתב על ההצלחה של הפעולות הקורמות במפעל, דהיינו, היקלטותם של העובדים בסוג העבודה אשר לה הוכשרו.

סיווג מקצועי

תכניות ההכשרה לעובדים במסגרת המפעלים, כפי שהוגשו על ידיהם ואושרו על ידי האגף, היו בהיקף שלא ניתן להביא את העובדים לרמת ידיעות שתאפשר להם לגשת לבחינות לשם קבלת תעודת מקצוע מטעם המשרד. הביקורת העלתה, שבאחד המפעלים אשר העסיק 42 עובדים במסגרת התכנית, פנו העובדים למשרד בבקשה להרחיב את מערכת ההכשרה ולהכניס לבחינות לקבלת תעודת מקצוע; המשרד לא נקט פעולה כדי להכשיר את העובדים לרמה מקצועית שתאפשר להם לגשת לבחינות מקצועיות.

משרד מבקר המדינה המליץ על גיבוש תכניות לימודים משלימות לקראת עריכת בחינות לקבלת תעודת מקצוע, בעיקר בענפי האלקטרוניקה, המתכת והמכונאות; זאת, כיוון שבמרכזי ההכשרה של האגף לא ניתן, במרבית המקרים, לקלוט את העובדים, שהופנו להכשרה פנים-מפעלית. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1982, שהוא יפעל לשיפור המצב בנדרון, בהתאם לאמצעים שיועמדו לרשותו. עד לסוף 1982 לא הכין המשרד תכניות לימודים משלימות, כאמור, ולא דרש אמצעים לקידום הנושא.

פיקוח

1. בתקופה ינואר 1981 — יולי 1982 אישרה הוועדה הבין-משרדית הכשרת 7,564 מובטלים, ב-233 מפעלים; מנתוני שירות התעסוקה עולה, שבחקופה האמורה הופנו על ידי 2,979 עובדים להכשרה במפעלים — כ-40% בלבד מהמספר שאושר על ידי הוועדה. מבדיקת מדגם הבקשות של מפעלים בשני המחוזות, כאמור, עולה, שיישום התכנית בהיקף מצומצם נבע מכך, שהיא לא הופעלה כלל בחלק מהמפעלים שלגביהם ניתן אישור, והפעלתה בצורה מצומצמת במפעלים אחרים. מעיון בתיקי המפעל המנוהלים באגף לא ניתן היה לקבוע את הסיבות לאי קליטת עובדים מובטלים במפעלים, ולאי העסקתם במשך כל התקופה שהוקצתה להם.

2. על מערכת הפיקוח של המחוזות לפקח על דרכי הפעלת התכנית במפעלים, לרבות הכשרת העובדים על פי התכנית שאושרה.

— ב-30 תיקי מפעלים המנוהלים באגף לא נמצאו דיווחים של מפעלים מקצועיים מתוזוים על ביקורי פיקוח, שהם ערכו במהלך תקופת ההכשרה של העובדים שקלטו המפעלים. מסיבה זו לא ניתן היה לבדוק אם העובדים אכן הועסקו בעיסוקים שנקבעו, ואם הוקנה להם ידע מקצועי על פי תכנית ההכשרה שאושרה. העדר פיקוח גורע מהיעילות של הפעולה, ומעמיד בספק את השגת היעדים שהציב המשרד לעצמו בעת הפעלתה. המשרד אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי העדר פיקוח פוגע בהצלחת התכנית ואם האגף לא ימצא פתרון לנושא זה תישקל מחדש המשך הפעולה.

3. בישיבתה מיוני 1981 החליטה הוועדה הבין-משרדית, כי אישורה להכללת מפעל במסגרת התכנית, יותנה החל ב-1.8.81 במיני עובד מטעם המפעל, שישמש כאיש קשר בין המפעל למערכת המקצועית המפקחת, ויהיה גם שותף בהכשרת העובדים שיתקבלו לעבודה במפעל. הביקורת העלתה, ששני המחוזות לא פעלו למיני עובד לתפקיד זה במפעלים.

4. על פי הנהלים שקבע האגף, על מפעל להמציא בסוף הפעלת התכנית דו"ח על הכשרתם וקליטתם של העובדים בו וכן המלצות לגבי המשך הפעלתה בעתיד. גם בהסכמים הסטנדרטיים הנחתמים עם המפעלים נקבע, שעליהם לדווח עם סיום הפעולה לפי הנחיות האגף.

— בבדיקה מדגמית של 33 מפעלים נמצא, שלמעט מפעל אחד לא הגישו יתר 32 המפעלים דו"חות על הכשרת העובדים, כנדרש. האגף לא עשה לקבלת דו"חות כאמור; האגף גם לא יום בדיקה ואיסוף נתונים בדרכים חליפיות, כך שלא היו בידיו נתונים מרוכזים, היכולים להצביע על מצב הפעלת התכנית, שמהם ניתן יהיה ללמוד באיזה מידה היא משיגה את יעדיה: חסרו נתונים מרוכזים בהיקף ארצי ומחוזי על נשירת עובדים בשלבי הכשרה השונים, היקלטות עובדים במפעלים עם סיום תקופת ההכשרה, היקלטות עובדים שקיבלו הכשרה פנים-מפעלית במפעלים אחרים בעיסוקים דומים, וכדומה.

5. הוועדה הבין-משרדית קבעה, כי כעבור חצי שנה מהפעלת התכנית ייערך מעקב אחר קליטתם של העובדים שיועסקו במסגרתה. במאי 1981 הטיל יושב ראש הוועדה על אחד מעובדי המשרד הבכירים לבחון את ההישגים והתוצאות של התכנית, לאתר תקלות ועיכובים בתהליכי האישור והביצוע, ולהגיש בדו"ח המלצות לשיפורים. ביוני 1981 הוגש הדו"ח האמור.

אחת הבעיות שהדו"ח מעלה היא באיזו מידה הסיוע הממשלתי שניתן תורם לקליטת מובטלים ולהמשך העסקתם במפעל גם לאחר סיום תקופת ההכשרה המקצועית. בדו"ח צויין, כי לא ניתן להשיב על כך כיוון שבעת הגשתו עדיין לא היו בוגרי הכשרה במפעלים במספר משמעותי. האגף לא יום עריכת דו"ח נוסף ומסיבה זו, כאמור, אין בידיו נתונים שלפיהם ניתן לקבוע את מידת הצלחתה של התכנית. עוד עולה מהדו"ח, שלא ניתן לקבוע אם מפעל הזקוק לעובדים כדי להפעיל קו ייצור, שנקבע על ידיו כמתאים לצרכיו, אכן זקוק לסיוע ממשלתי, כדי לקלוט עובדי ייצור; בהסתמך על בדיקות שנערכו במפעלים צויין, כי ככל שהמפעל גדול ואיתן יותר כן גדלה יכולתו להסתדר ללא סיוע ממשלתי. בנושא זה לא קיימו האגף והוועדה הבין-משרדית דיונים לקביעת מדיניות הפעולה, לרבות בדיקה באיזו מידה התכנית תורמת להקלת האבטלה.



התכנית להכשרה פנים-מפעלית גובשה על ידי משרד העבודה והרווחה על רקע התרפת מצב התעסוקה בארץ בשנים האחרונות, במיוחד בקרב העובדים הכלתי מקצועיים. התכנית נועדה מחד גיסא להקטין את מימדי האבטלה, ומאידך גיסא להקנות למובטלים, בעיקר בלתי מקצועיים, הכשרה מקצועית שתאפשר להם להיקלט בעבודה יציבה ולהביא לגירענתם ממצבת המובטלים בעתיד. הביקורת העלתה את הליקויים העיקריים הבאים בהפעלת התכנית:

(א) מספר המובטלים שהועסקו היה נמוך בהרבה ממספר האישורים שניתנו על כך, וכתוצאה מכך גם התקציבים שהועמדו לביצוע התכנית נוצלו רק בחלקם. (ב) הפיקוח שהפעיל המשרד לגבי ביצוע ההכשרה היה לקוי. (ג) המשרד לא קיים מעקב בדבר היקלטות העובדים בעבודה יציבה עם סיום תקופת ההכשרה.

לדעת הביקורת, נוכח הישגיה המועטים של התכנית מן הצורך, שהמשרד יבחן מחדש את דרך הפעלתה במגמה להרחיב את מספר המועסקים במסגרת זו, לשפר את רמת ההכשרה ואת הפרדי הפיקוח והמעקב.