

משרד העבודה

פעולות הביקורת

באגף הנוער והחינוך המקצועי נבדקו: סדרי מתן מענקים והלוואות ללומדי מקצוע מעוטי יכולת; המכון לייעוץ ולהדרכה בבחירת מקצוע; והמכון להשתלמות מדריכים, מנהלי עבודה וטכנאים. באגף התעסוקה והקליטה נבדק אופי העבודות, שנעשו מתקציבים לעבודות יזומות. במחלקה לפיקוח על העבודה נבדקו סדרי הפיקוח על הבנייה. נערכה ביקורת במחלקת המדידות ובחברת "המשקם".

שירות התעסוקה

נבדקו פעולות לשכות העבודה והפיקוח של מינהלת השירות עליהן במקומות הבאים: אומקיס, בני ברק, חדרה, חיפה, כפר סבא, לוד, מגדל העמק, נהריה, נס ציונה, קרית מלאכי, קרית נצרת, ראשון לציון, רמת גן ושדרות. בגזברות השירות נערכה ביקורת על הוצאותיו והכנסותיו של השירות; במינהלת השירות ובלשכות אחדות נבדקו קופות דמי מחזור.

רישום דורשי עבודה ושליחה לעבודה — נערכה ביקורת על סדרי הרישום של דורשי העבודה בלשכות, ונבדק אופן הרכבת רשימות התור לענפי המקצועות השונים. הביקורת דנה עם מינהלת השירות על הצורך לכלול בכרטיסים האישיים-מחלקתיים בלשכות את פרטי האסמכתאות, לפיהן נרשם דורש העבודה במחלקה המקצועית. נבדק אופן הרישום של הזמנת עובדים מצד מעבידים והביצוע של ההזמנות, ונבדק, אם השליחה לעבודה נעשתה תוך שמירה על התור.

סדרי ייעוץ תעסוקתי — נבדקו סדרי הייעוץ התעסוקתי והפניית דורשי העבודה לקורסים להכשרה מקצועית. בעקבות הביקורת הוציאה מינהלת השירות הוראות ללשכות הנוגעות בדבר להקפיד על מתן ייעוץ תעסוקתי לנזקקים לכך ועל שליחת עובדים לקורסים רק לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ התעסוקתי. כן הוצאו הוראות, שמטרתן להבטיח קבלת אישורים על התייצבות המועמד לקורס ועל סיום לימודיו.

לשכות עבודה לנוער — הביקורת דנה עם מינהלת השירות על הפעלתן התקינה של כמה מלשכות העבודה לנוער, לרבות העסקת פקידי השמה ויועצים תעסוקתיים לנוער, ועל הצורך להקפיד, שבני נוער הנשלחים לעבודה יהיו רשומים בלשכה כדורשי עבודה ויעברו את הבדיקה הרפואית הדרושה.

סדרי הפיקוח בענף הבנייה

מתפקידה של מחלקת הפיקוח על העבודה שבמשרד העבודה לשמור על קיום תנאים לבטיחות וגיהות של פועלים בעבודתם ועל מילוי הוראות חוקי העבודה, כגון בדבר שעות עבודה ומנוחה, העסקת נשים ובני נוער. במאוס 1963 עבדו במחלקה 73 עובדים: 66 מפקחים ו-7 עובדים מינהליים. התקציב לשנת הכספים 1962/63 הועיד למחלקה סך 777.000 ל"י; ההוצאה למעשה הסתכמה ב-797.000 ל"י בקירוב.

לצורך הפיקוח מחולקת הארץ לחמישה אזורים: ירושלים; תל אביב; המרכז; חיפה והצפון; והדרום. למחלקה משרד ראשי בירושלים ומשרדים אזוריים בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע; משרדי המחוז של תל אביב והמרכז משוכנים באותו בניין.

במארס 1963 נערכה ביקורת על המחלקה. הבדיקה הקיפה את המשרדים בירושלים, בתל אביב ובחיפה ונסבה על סדרי הפיקוח על מקומות העבודה בענף הבנייה (על תוצאות בדיקה מינהלית, שנערכה במחלקה לאחרונה, ראה דו"ח שנתי 10, עמ' 206).

בשנת 1960/61 נרשמו במחלקה 50.000 תאונות עבודה בקירוב, מזה כ-6.200 בענף הבנייה.

תכנון הפיקוח והפעלתו

1. על פי פקודת הבטיחות בעבודה משנת 1946 חייב מי שמבצע בנייה להודיע למפקח העבודה האזורי על הבנייה, לא יאוחר משבעה ימים מאז התחלת העבודה. פטורות מחובת הודעה זו עבודות, שלפי הנחה סבירה עומדות להיגמר תוך פחות משישה שבועות. במארס 1936 עמדו לפיקוח המחלקה, בארבעה מביני חמשת האזורים, כ-3.550 מקומות בנייה; כ-450 באזור ירושלים; כ-1.200 באזור תל אביב; כ-400 באזור המרכז; וכ-1.500 באזור חיפה.

הפיקוח מבוצע בעיקרו על ידי ביקורים במקום הבנייה. כדי להשיג תוצאות רצויות מביקורים אלה וכדי לעקוב אחרי מילוי ההוראות של המפקחים מן הצורך לתכנן את הביקורים תוך שמירה על מחזוריות סבירה במשך תקופת הבנייה.

הביקורת העלתה, שהמספר הממוצע של מקומות בנייה, שבתחום פיקוחו של מפקח אחד באזור תל אביב הוא כ-480 לעומת ממוצע של כ-200 מקומות למפקח אחד באזור המרכז. עומס עבודת הפיקוח המוטל על כל מפקח ומפקח באזור תל אביב יש בו כדי לפגוע בטיב הפיקוח ובמחזוריות הביקורים במקומות הבנייה. ואכן קבעה הביקורת, שבאזור תל אביב הייתה מחזוריות הביקורים מועטת במיוחד — בדרך כלל אחת לשלושה חודשים, כשבאזור זה נודעת חשיבות יתירה לשמירה על מחזוריות סבירה של ביקורים מחמת הבנייה לגובה והשימוש בצידוד מכני חדיש. כנגד זה נערכו הביקורים באזור המרכז המשתרע מחדרה עד גדרה, על אף פיזור הבנייה והמרחקים בין מקום למקום בערי השדה, במחזוריות של אחת לשישה שבועות בממוצע; גם מחזוריות זו, לדעת הביקורת, לא רבה.

בעקבות הביקורת אמנם הגביר משרד העבודה את הפיקוח על עבודות הבנייה באזור תל אביב, אולם בשנים לב להיקף הבנייה בו מן הראוי שהמחלקה תעשה מאמצים נוספים כדי להגיע למחזוריות ביקורים רצויה.

2. הביקורים במקומות העבודה נערכים על פי שיקוליהם של המפקחים בלבד; לדעת הביקורת מחייבים כללי המינהל התקין, שהתכניות לביקורי פיקוח יוגשו על ידי המפקחים לאישור מוקדם של הממונים עליהם. עם ההתפתחות הטכנית בעבודות הבנייה נעשים השיקולים לקביעת מחזוריות של ביקורים יותר מורכבים, ועל כן גם שיתופם של העובדים הבכירים בתכנון הביקורים נעשה יותר חשוב.

סדרי העבודה במחלקה

1. עם קבלת הודעה ממבצע בנייה יש לפתוח תיק בנייה, המשמש אמצעי חשוב להסדרת הפיקוח ולתיעוד על תוצאותיו. סדרי ניהולם של תיקי הבנייה שונים לפי המשרדים האזוריים של המחלקה. במשרד של אזור ירושלים מסודרים התיקים לפי סדר אלף בית של שמות הקבלנים, בלא שניתן להם מספור שוטף. במשרד תל אביב נפתח לכל קבלן תיק הנושא מספר שוטף, ובתיק זה כלולים תיקי משנה על מקומות הבנייה של אותו קבלן. במשרד זה אין המפקחים נוהגים למסור לממונים על התיקיה את התיקיה על מקומות הבנייה בסמוך

להתקבלותם מהמבצעים אלא מחזיקים אצלם הודעות אלו עד לאחר עריכת הביקור במקום. הביקורת העלתה, שבתקופה מראשית שנת 1962 עד מארס 1963 נצטברו בידי שלושה מפקחים שבאזור תל אביב והמרכז כ-350 הודעות בנייה, שבבקבותיהן לא נערכו ביקורים במקומות הבנייה, וממילא לא נפתחו להן תיקי הבנייה. במשרד חיפה נהוגה שיטת התיוק לפי קבלנים כבמשרד בתל אביב, אך ההודעות על הבנייה מועברות מיד עם התקבלותן לתיקי הקבלנים. לדעת הביקורת, מן הרצוי, שגם המשרדים המחזיים האחרים ינהיגו את השיטה, כפי שהיא נקוטה בידי המשרד בחיפה, כדי להבטיח, שהתיקיה תהיה מעודכנת.

2. אין הפרדה בין התיקים של בניינים, שהם בתהליך בנייה, לבין תיקי בניינים שהושלמה בנייתם. במשרד תל אביב, הכולל שני אזורי פיקוח, היו בעת הביקורת כ-2,500 תיקי קבלן, שכל אחד ואחד כלל כ-10 תיקי משנה בממוצע, ואילו מספר מקומות הבנייה המבוקרים היה באותה עת — 1,600; בתיקיה זו מוחזקים אפוא אלפי תיקים של בניינים, שבנייתם הושלמה זה כבר. חוסר הפרדה בין התיקים הפעילים לבין הלא-פעילים עלול להכביד על המעקב אחרי מקומות בנייה הקיימים עוד ועל איתור התיקים הפעילים המתייחסים להם.

בעקבות הביקורת הוחל בהפרדה בין התיקים הפעילים לבין התיקים הלא-פעילים.

3. הביקורת עמדה על הצורך בתיוק שיטתי של העתקי ההתראות הנשלחות למבצעי בנייה, שבמקומות הבנייה שלהם נמצאו סדרי בטיחות לקויים. בעקבות הביקורת הנהיגה המחלקה שיפורים בתיוקן.

מחלקת המדידות

במחלקת המדידות, הפועלת במסגרת משרד העבודה, נערכה ביקורת במחצית השנייה של שנת 1963. נבדקו דרכי התיאום בין מחלקת המדידות לבין מחלקות בגופים ממשלתיים אחרים העוסקות במדידה. כן נבדקו פעולות המחלקה בתחום הכספים והחשבונות המתייחסות לשנת 1962/63.

סדרי תיאום

לפי פקודת המדידות משנת 1929 מוטל על המחלקה לערוך מדידות לצרכים רשמיים של הממשלה ולצורכי מדידה, ששר העבודה יכריז עליהם, שהם צורכי מדידה לרבים. עם קום המדינה נעשו צעדים לרכז במחלקת המדידות את התכנון של עבודות המדידה והמיפוי במדינה ואת הפיקוח עליהן. ביולי 1949 צורף שירות המפות והתצלומים של צה"ל למחלקה; החשב הכללי הורה באותה שנה למשרדי הממשלה, שעליהם לפנות למחלקת המדידות בכל ענייני מדידות ומיפוי, הן לשם התייעצות מוקדמת והן לשם תכנון וביצוע של העבודות השונות, שהן זקוקות להן. על אף הוראה זו הקימו גופים ממשלתיים יחידות מקבילות המטפלות במדידות ובמיפוי.

— משרד החקלאות מקיים שתי יחידות מיפוי: האחת, ליד נציבות המים, העורכת סקרים ומפות של צרכני המים החקלאיים, מועסקים בה 9 עובדים ותקציבה לשנת 1962/63 הסתכם ב-120,000 ל"י (ראה גם לעיל עמ' 239); השנייה, ליד האגף לשימור הקרקע, העורכת סקרי קרקע שונים לצורכי התכנון החקלאי, כגון סוגי הקרקע במדינה, מרעה טבעי, ניצול מי השטפונות, מועסקים בה 10 עובדים, ותקציבה לשנת 1962/63 הסתכם ב-93,000 ל"י (ראה גם לעיל עמ' 213).

— מע"צ מקיימת יחידה למיפוי ולמדירות, שמלבד עריכת התרשימים לצורך הבניינים שהיא מקימה היא גם עוסקת במדירות לצורך התוויית כבישים חדשים. ביחידה זו עובדים כ־30 איש; הוצאות היחידה כלולות בתקציב הכללי של מע"צ.

— מינהל מקרקעי ישראל מקיים בשלושת המחוזות, ירושלים תל אביב וחיפה, יחידות למדירות ולמיפוי, והן עוסקות בהכנת מפות לריכוז קרקעות; במדידת אדמות הנמסרות כפיצויים; ובהכנת חומר להסדר קרקעות. ביחידות אלה מועסקים כ־45 עובדים, ותקציבן לשנת 1962/63 הסתכם ב־712,000 ל"י.

— גופים ממשלתיים אחרים, העוסקים אף הם במדידה ומיפוי, הם: משרדי השיכון, הפיתוח, הפנים והדואר. גופים ציבוריים העוסקים בפעולות דומות הן תה"ל, מקורות, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל.

עניין התיאום בין מחלקת המדירות לבין הגופים המקיימים יחידות דומות נדון לא אחת בין הנוגעים בדבר. פעולות מיוחדות לתיאום נעשו בשנת 1962; בסוף אותה שנה החליטו נציגי משרד החקלאות, משרד העבודה והסוכנות היהודית לאחד, בתורת נסיון לשנה אחת, את יחידות המיפוי של נציבות המים ושל האגף לשימור הקרקע, באחריותה הארגונית והמקצועית של מחלקת המדירות.

ועדה, שהוקמה בשנת 1962 מטעם משרד החקלאות, עמדה על הליקויים והתקלות הנגרמים מחמת חוסר תיאום וריכוז והמליצה בין השאר על הצעדים הבאים: קביעת נוהלים, סטנדרטים ותיאום בהכנת מפות טופוגרפיות ומפות כלליות; מינוי ועדה מקצועית לשם קביעת הנחיות לתיאום הפעולות; הכנה של מפת המדינה בקנה מידה של 1:10,000 על ידי מחלקת המדירות במתכונת, שתביא בחשבון את דרישותיהם וצורכיהם של כל המעוניינים.

ביוני 1963 מינה סגן שר האוצר ועדה, שעליה הוטל להציע דרכים לביצוע המלצות התיאום והריכוז ולאחד, באחריותה הארגונית והמקצועית של מחלקת המדירות, לא רק את פעולות המדידה של משרד העבודה ומשרד החקלאות אלא גם אלה של מינהל מקרקעי ישראל, ובמידת האפשר של מחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל.

ההמלצות של הוועדה משנת 1962 וסיכומי הוועדה משנת 1963 לא הוגשמו, והיחידות שבגופים הממשלתיים השונים מוסיפות לפעול בנפרד בלא תיכנון משותף ובלא תיאום עם מחלקת המדירות, ואף בלא תיכנון ותיאום בין היחידות שבאותו גוף עצמו. כך, למשל, הוציאה לאור יחידת המיפוי של נציבות המים מפה בקנה מידה של 1:10,000; המפה אינה יכולה לשמש יחידות אחרות בגופים ממשלתיים, המעוניינים גם הם במפה כזאת, ואף לא את האגף לשימור הקרקע שבאותו משרד עצמו. מינהל מקרקעי ישראל מוסיף לערוך בעצמו ועל ידי גורמי חוץ עבודות מדידה, בלא שיברר תחילה במחלקת המדירות, אם היא מוכנה לעשות את העבודה. ביולי 1963 מסר מינהל מקרקעי ישראל למודד חוץ עבודות מדידה בבאר שבע בלא התייעצות עם מחלקת המדירות. באפריל 1963 הקימה הנהלת מע"צ ועדה, שתקבע את סוג העבודות למדירות ומיפוי, שאת ביצוען יש למסור לגורמי חוץ; בוועדה אין נציג של מחלקת המדירות.

מחלקת המדירות, הפועלת במסגרת משרד העבודה, תפקידה במדינה הוא לשמש זרוע מבצעת ליחידות הממשלתיות השונות בתחום המדידה והמיפוי, והיא הוסמכה מלכתחילה

לעשות פעולות אלה. כיוון שבמשך שנים רבות לא נעשה הריכוז הלכה למעשה, הגיע הזמן להגדיר מחדש, מה צריכים להיות שירותיה של מחלקת המדידות למשרדי הממשלה השונים, באילו יחידות ממשלתיות יש מקום לקיים פעולות נפרדות, ובמידה שיש מקום לכך — כיצד יובטח התיאום לניצול מקצועיותה המיוחדת של מחלקת המדידות. לדעת הביקורת אין זו שאלה תקציבית בלבד אלא גם עניין לניצול אופטימלי של כוח האדם המקצועי, שאינו מצוי די הצורך. מן הראוי שמשרד העבודה ייזום פעולה זו.

כספים וחשבונות

1. תקציב המחלקה לשנת 1962/63, אחרי ניכוי הכנסה מיועדת והפחתות בסך 1,474,000 ל"י, הסתכם ב-1,922,550 ל"י; לפי הדו"ח הכולל של האוצר הסתכמה ההוצאה בפועל, אחרי ניכוי הכנסה מיועדת והפחתות בסך 1,491,432 ל"י, בסכום של 1,849,260 ל"י; לפי זה הייתה ההוצאה בפועל קטנה בכ-73,000 ל"י מהסכום שאושר. הביקורת העלתה, שנכללו בחשבון כ-17,000 ל"י, שמן הדין היה להעבירן לאוצר, כך שלמעשה הסכום שהוצא היה קטן רק ב-56,000 ל"י מן הסכום שאושר.

2. מחלקת המדידות לא הקפידה על זקיפת ההוצאות לפרט התקציבי הנכון:

— רכישת מכשירים וציוד נזקפה לעתים לפרט "חומרים" ולעתים לפרט "רכישת ציוד". המחלקה לא הגדירה, מה יש לזקוף לפרט "רכישת ציוד" ומה לפרט חומרים; ציוד ומכשירי מדידה, שנרכשו ב-22,000 ל"י בקירוב בשנת 1962/63, נזקפו לפרט "חומרים". המחלקה הסבירה, שהפרט "חומרים" נועד גם לרכישת מכשירים וציוד, שאינם עולים על 5,000 ל"י, ואילו מהפרט "רכישת ציוד" נרכש ציוד יותר יקר. הביקורת הצביעה על כך, שאפילו לפי כלל זה לא רשמה המחלקה בשיטה עקיבה, שכן היו מקרים, שמכשירים וציוד, שלא עלו על 5,000 ל"י, נזקפו לפרט "רכישת ציוד". כן העירה הביקורת, שבפרט "חומרים", שהם מטבעם מתכלים, אין לכלול מכשירים, שהם בני קיימא ורשומים באינוונטר המחלקה כציוד.

— בשנת 1962/63 הועד לרכישת בגדי עבודה לעובדי המחלקה סכום של 3,350 ל"י, בעוד שלמעשה הוציאה המחלקה למטרה זו כ-5,300 ל"י; ההפרש נזקף לפרט "הוצאות אחרות".

— לתשלום אש"ל ונסיעות הועד סכום של 8,300 ל"י; ההוצאה למעשה הגיעה ל-117,000 ל"י בקירוב. חלק מההפרש בסך 38,500 ל"י נזקף לפרט "תוספת שדה", הנועד לתשלום פיצוי לעובדים מחוץ לעיר ואין לכלול בו תשלום אש"ל, שהוא סוג הוצאות שונה; היתר נזקף לפרט "הוצאות אחרות". לדברי המחלקה נועד הפרט אש"ל ונסיעות לעובדים מינהליים בלבד; ואילו הפרט "הוצאות אחרות" נועד לתשלום הוצאות העובדים, שביצעו פעולות לפי הזמנות מן החוץ על חשבון המזמין או ביצעו פעולות לפי הקצבה מיוחדת.

לדעת הביקורת יש להקפיד, שבתקציב מחלקת המדידות יוגדרו פרטי ההוצאות באופן חד-משמעי. אם, למשל, הפרט אש"ל ונסיעות בסך 8,300 היה מיועד לעובדים מינהליים בלבד, מן הראוי היה להגדירו כך מלכתחילה ולהועיד להוצאות אש"ל ונסיעות של עובדים אחרים פרט מיוחד.

3. הביקורת העלתה אי התאמות בין החשבונות הראשיים לבין חשבונות העזר של המחלקה.

— חשבונות החייבים ליום 31.3.1963, לפי הכרטיסים האישיים, מסתכמים ב-380,282 ל"י

(מהם 359,181 ל"י עם משרדי הממשלה ו-12,101 ל"י מאחרים), ואילו החייבים לפי החשבון הראשי מסתכמים ב-394,575 ל"י; ההפרש הוא אפוא בסך 14,293 ל"י. גם בחשבון הפקדונות היה הפרש בסך 985 ל"י.

— אם כי רישומי המלאי נעשים בהנהלת החשבונות על סמך דו"חות המחסן, קיימת זה שנים אי התאמה בין ערך המלאי, כפי שהוא רשום בחשבונות הראשיים, לבין ערך המלאי לפי ספרי המחסן. ההפרשים ליום 31.3.1962 וכן ליום 31.3.1963 הסתכמו בלמעלה מ-4,000 ל"י.

הביקורת העמידה את המחלקה על החשיבות הנודעת להתאמה של החשבונות, הן למען נכונות החשבונות עצמם והן כחוליה בסדרי הבידוק הפנימי. בעקבות הביקורת התחילה מחלקת המדידות בבירור ההפרשים.

4. ל-31.3.1963 הסתכם החוב הכולל של הלקוחות, בשבילם ביצעה המחלקה עבודות, ב-380,000 ל"י בקירוב. בדיקת חשבונות החייבים העלתה, שהמחלקה לא שקדה על גבייה תקינה של החובות המגיעים לה. כך, למשל, מראה החשבון של משרד השיכון, המזמין העיקרי אצל מחלקת המדידות, שמשרד זה פיגר בתשלום חובו: לסוף שנת 1961/62 היה חובו של משרד השיכון למחלקה 360,000 ל"י; החיובים בעד הזמנות של משרד זה הסתכמו בשנת 1962/63 ב-300,000 ל"י בקירוב, ולסוף אותה שנה הייתה יתרת חובו למחלקה 260,000 ל"י. עד מועד עריכת הביקורת — יולי 1963 — גדל חוב זה ועלה ל-330,000 ל"י. על חלק מהחשבונות יש חילוקי דעות בין המחלקה לבין משרד השיכון, והמחלקה לא ערכה התאמות תקופתיות של חשבונותיה עם המשרד ולא פעלה למען בירור החוב.

צבירת חובות גדולים של יחידה ממשלתית אצל יחידה אחרת פוגעת בסדרי כספים ותקציבי. מן הראוי שמחלקת המדידות תתאם באורח שיטתי את חשבונותיה עם משרד השיכון, כנהוג בין ספקי שירותים לבין לקוחותיהם. לאחר ליבון השאלות השנויות במחלוקת והתאמת החשבונות מן הצורך, שהמחלקה, בעזרת אגף התקציבים של האוצר, תמצא דרך לגביית החוב ממשרד השיכון.

המחלקה חייבת להקפיד על ההוראות הקיימות, לפיהן עליה לוודא, עוד לפני ביצוע הזמנה מיחידה ממשלתית, אם הועמד לרשותה סכום מתאים לכיסוי ההזמנה מתקציבה של היחידה המזמינה.

חברת "המשקם"

"המשקם" נוסד בשנת 1956 במטרה להבטיח פרנסה, על ידי עבודה קונסטרוקטיבית, לקשי סידור, והוא נרשם כגוף מאוגד לפי החוק העותומני של האגודות. ביוני 1962 נרשם כחברה — "חברת המשקם לתעסוקת קשישים בעלי כושר עבודה מוגבל, בע"מ." לחברה אין הון מניות, והיא מוגבלת בערכות חבריה: מדינת ישראל ב-200,000 ל"י, וההסתדרות הציונית העולמית ב-100,000 ל"י. הנהלת החברה מורכבת מארבעה נציגים של משרד העבודה — שאחד מהם הוא מנהל החברה — ושני נציגים של הסוכנות היהודית. בנובמבר

1963 נחתם הסכם בין החברה לבין אגודת המשקם, לפיו יועברו לבעלותה של החברה כל נכסיה של האגודה, זכויותיה והתחייבויותיה.

בשנים האחרונות הורחבו הפעולות במידה ניכרת. מספר הסניפים גדל מ-28 בשנת 1960 ל-32 במארס 1963; באותו זמן הועסקו על ידי החברה כ-6,900 מוגבלים בכושר עבודתם, מבין כ-15,000 מוגבלים הרשומים בלשכות עבודה, לעומת כ-4,600 שהועסקו במארס 1960. שכר העבודה, שעובדים אלה מקבלים מאת החברה, הוא כשכר מוגבלים בעבודות יזומות — 5.32 ל"י ליום עבודה (חמש שעות) בתוספת של תשלומים סוציאליים.

בשנת 1962/63 הועסקו במנגנון החברה 152 עובדים קבועים: 64 מינהליים ו-88 מדריכים מקצועיים. נוסף על אלה הועסקו במשרדי החברה ובמחסניה כ-100 מוגבלים בתנאי שכר יומי; בשנת 1960 הועסקו 137 עובדים קבועים ו-110 מוגבלים. הוצאות החברה ממומנות על ידי הכנסות מפעולותיה; ההפסדים מתכסים מהקצבות של משרד העבודה. בשנת 1962/63 הסתכמו ימי העבודה ב-1,750,000 בקירוב, וההוצאה הכוללת הייתה כ-13,240,000 ל"י, מזה כוסה על ידי משרד העבודה כ-4,830,000 ל"י.

כדי למצוא תעסוקה, שיש בה משום שיקום כלכלי לקשישים ולמוגבלים בכושר עבודתם, שקשה לקלטם בתעסוקה רגילה באמצעות לשכות העבודה, פיתחה החברה ענפי תעסוקה — שירותים ומפעלים. השירותים הם, בעיקר, גינון — טיפול בגינות ושחילתן; חצרנות — טיפול בנקיון בחצרות; ושמירה; במפעלים, שהחברה הקימה, בעיקר מתפרות ומפעלים לעיבוד דברי חן, הועסקו כ-700 עובדים. מלבד פעולות אלה מציבה החברה מוגבלים לעבודה במוסדות ובמפעלים שונים לפי הסכמים עמם. כ-6,900 המועסקים על ידי החברה מתחלקים לפי ענפי התעסוקה: 79% בשירותים; 10% במפעלי החברה; ו-11% בעיסוקים שונים.

פעולות המשקם בוקרו לראשונה בשנת 1960; תוצאות הביקורת הובאו בדיון וחשבון השנתי 11 (עמ' 233). בחודשים מאי עד יולי 1963 נערכה ביקורת בחברה, ונבדקו פעולות של המרכז בתל אביב ושל 10 מסניפי החברה במקומות שונים בארץ: ירושלים, תל אביב, חיפה, רמת גן, הרצליה, חדרה, נתניה, עכו, צפת וקרית שמונה.

זכאות לעבודה ב"המשקם"

בדו"ח השנתי 11 ציין מבקר המדינה, בין השאר, שלא קוימה הוראת החוק, המחייבת את החברה להעסיק משוקמים רק על סמך מכתבי שליחה של לשכות העבודה, לאחר שנבדקו על ידי ועדת מיון רפואית, הקובעת את מידת הגבלתם בכושר העבודה ומידת התאמתם לעבודות החברה.

בדיקת מעקב במאי—יולי 1963 העלתה, שהחברה מקפידה עתה על קבלת עובדים לפי שליחה של שירות התעסוקה. יחד עם זאת העלה המעקב, שהחברה אינה מוודאה, אם אמנם נבדקו העובדים, הנשלחים אליה, על ידי ועדת מיון רפואית ואם נקבעה זכאותם לעבודה בתורת מוגבלים. כך למשל העסיק סניף ירושלים, לפי נתונים של משרד העבודה, כ-900 מוגבלים, מהם כ-350, שלא מוינו על ידי ועדת מיון רפואית; בסניף רמת גן, לרבות אור יהודה, הועסקו כ-250 מוגבלים, מהם כ-110, שלא מוינו על ידי ועדת מיון רפואית.

הנהלת החברה הסבירה, שהתפקיד לבדוק את זכאותם של העובדים המוגבלים הוא על שירות התעסוקה, ואין זה מתפקידה לוודא, אם אמנם נבדקו המועמדים.

לדעת הביקורת, אם גם מיוגם של המוגבלים מוטל על שירות התעסוקה, מן הרצוי שגם החברה, שהיא נאמנה של המדינה, תוודא, אם נקבעה זכאותם של הנשלחים אליה לעבודה. אם החברה לא תקפיד, שרק אנשים הזכאים לכך יתקבלו לעבודה, הרי היא תעמיס על עצמה — וממילא על המדינה — כיסוי לגרעונות הנגרמים על ידי העסקת אנשים שאינם זכאים לכך. מן הראוי שלשכות העבודה יצרפו למכתבי השליחה של המוגבלים גם אישור על מידת הגבלתם וזכאותם לעבודה.

שירותים

החברה לא שקדה על קביעת נוהלים לטיפול בעבודות השירותים, שחייבו את סניפיה, וכל אחד מהסניפים נהג בדרכים שונות. ברוב הסניפים שנבדקו לא נהגו לתכנן עבודות מראש ולערוך תזשיבי ההוצאות על סמך נתונים מבוססים. סניפי חיפה ונתניה הנהיגו הסדרים, שלפיהם מקבלים הפועלים מהמעבידים אישור על עבודות, שנעשו בגינון ובחצרנות; ביתר הסניפים שנבדקו לא היו הסדרים כאלה.

כתוצאה מהעדר תזשיבים ופיקוח נאות על העובדים נתהווה מצב, שכמה מעבודות הגינון, שנעשו על ידי הסניפים, הביאו רווחים בשיעור ניכר, בו בזמן שעבודות בעלות אופי דומה הביאו הפסדים גדולים. עוד בעבר עמדה הביקורת על השוני הניכר במחירי עבודות, שנעשו בנסיבות דומות (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 236).

מפעלים

משרד מבקר המדינה בדק את פעולותיהם של אחדים מעשרים המפעלים, שהחברה הקימה להעסקת מוגבלים, שאינם מסוגלים לעבוד בשירותים. מטרת מפעלים אלה אמנם אינה הפקת רווחים, אולם אין החברה פטורה מלהביא בחשבון את הגרעון ליום עבודה הכרוך בקיום מפעלים אלה כששכר העבודה שהיא משלמת ליום הוא 5.32 ל"י.

1. להלן טבלה המראה את הגרעונות ליום עבודה באחדים מהמפעלים בשנת 1962/63.

גרעונות במפעלים ליום עבודה בשנת 1962/63

בלי"י

המפעל	מספר הפועלים בסוף השנה	מספר ימי עבודה בשנה	ס"ה הוצאות	ס"ה הכנסות	יתרת ההוצאה	גרעון ליום עבודה
דברי קש, תל אביב	32	6,336	42,623	11,760	30,863	4.87
הדק, קרית שמונה	19	3,997	23,656	6,419	17,237	4.31
כריכיה, צפת	23	6,114	43,420	17,724	25,696	4.20
מתפרה, חדרה	36	8,530	68,613	29,283	39,330	4.61

להלן דוגמאות מספר מהמצאים שהועלו:

— בכריכיה בצפת, שהוקמה בשנת 1958, הושקעו כ-7,000 ל"י ברכישת מכונות, בלי שהנהלת החברה הבטיחה תעסוקה רצופה להפעלת המפעל. בשנת 1963 נסגרה הכריכיה.

— במפעל למוצרי מוזאיקה בחיפה, בו עבדו שישה פועלים, הגיעו ההוצאות ל-22,700 ל"י לעומת 11,570 ל"י הכנסות; הגרעון ליום עבודה היה 5.76 ל"י.

— החברה הקימה תשע משתלות כדי לספק שתילים לעבודות הגינון שלה. משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות ההפעלה בחמש מהן. ארבע ממשתלות אלה גרמו גרעונות ליום עבודה: בית שמש 10.25 ל"י; ירושלים 8.43 ל"י; חיפה 2.65 ל"י; עכו 1.51 ל"י. התוצאות הכספיות של המשתלה בנתניה מראות רווח של 0.24 ל"י ליום עבודה.

הנהלת החברה הודיעה, שלאחר שבדקה את כדאיותם של כמה ממפעליה, היא החליטה לסגור אותם.

2. מפעל התחבושות בנהריה הוא אחד ממפעליה החשובים של החברה, והועסקו בו במאוס 53 עובדים, מהם 32 נשים. היקף הייצור בשנת 1962/63 הגיע ל-350,000 ל"י בקירוב. הגרעון ליום עבודה במפעל היה נמוך יחסית — 1.03 ל"י.

— לייצור מוצרי נזקק המפעל לחוטים משני סוגים המצויים בארץ. במקום לרכוש את החומרים ממקור ראשון או לבקש הצעות מספקים ולהבטיח על ידי כך חומרי גלם בתנאים הנוחים ביותר קנה המפעל בשנים 1961 ו-1962 סוג אחד של חוטים בשווי של 35,000 ל"י מאת ספק יחיד; אותו ספק שימש גם משווק בלעדי של מוצרי המפעל באזור תל אביב והמרכז. בתקופה מאפריל עד דצמבר 1962 שיווק המפעל באמצעותו סחורות בשווי של 72,000 ל"י.

— במשך שנת 1962 קיבל המפעל מהספק משלוחים אחדים של חוטים מסוגים שונים, בלא שצורפו אליהם תעודות משלוח וחשבונות. לאחר שהמשלוחים נשקלו, נרשמה הסחורה בהנהלת החשבונות במחיר אחיד, בלא הבחנה בין סוגי החוטים ובין מחיריהם השונים. אף סחורות, שהמפעל מכר לספק, בתור משווק, נשלחו, שלא כמקובל לגבי לקוחות אחרים, בלי שצורפו חשבונות; המפעל נקב את המחירים במקור של שובר היציאה בלבד, בלי שיישאר בידי העתק נאמן מאותו שובר.

— אף על פי שהחווה מחייב את המשווק לשלם את תמורת הסחורה במזומנים תוך 120 יום, קיבלה ממנו החברה שיקים דחויים לתקופה העולה על זו הנקובה בחוזה עד כדי חודש וחצי; שיקים אלה נרשמו בספרי החברה כתשלום ביום היתנם. בסוף דצמבר 1962 הפסיק המשווק לפרוע את חובו שהסתכם ב-55,000 ל"י בקירוב.

מאחר שבידי המשקם לא היו בטחונות לתשלום החוב, בניגוד לנאמר בחוזה, נאלץ המשקם לבוא לידי הסכם עם קרובו של המשווק, שאף הוא היה אחד מספקי החוטים; לפי ההסכם עליו להחזיר את החוב בתשלומים חודשיים של 2,500 ל"י לחודש. כנגד זה התחייב המשקם לקנות ממנו במשך תקופת תשלום החוב חוטים בסכום של 8,000 ל"י לחודש; עד אותו זמן נהג המשקם לקנות מספק זה חוטים בשווי של כ-3,000 ל"י לחודש בממוצע.

גביית חובות

— ליום 31.3.1963 הסתכמו חובות הלקוחות לחברה ב-1.6 מיליון ל"י בקירוב, מרביתם חובות שוטפים. חובה של חברת עמידר הסתכם ב-251,000 ל"י והוא הצטבר, בעיקר משום שבין המשקם לבין חברת עמידר לא נקבעו התנאים לביצוע העבודות ולתשלומים. בעקבות

הביקורת מתנהל משא ומתן בדבר חתימת החוזים, שיכללו תנאים לסילוק חובות. ליום 15.10.1963 הצטמצם החוב מעמידר לסך 80,000 ל"י בקירוב.

— נקבע פיגור גם בגביית חובות מלקוחות אחרים. כך, למשל, הסתכמה לסוף יוני 1963 יתרת חוב של מפעל מסוים ב-17,000 ל"י, שנצטבר במשך שישה חודשים ומעלה. במפעל אחר הסתכמה יתרת החוב לאותו מועד ב-19,500 ל"י, מזה חוב פתוח של כ-8,000 ל"י, שיקים דחויים כ-8,300 ל"י, והשאר שטרות. גם חוב זה נצטבר במשך תקופה ארוכה. מאחר שהמפעל נהג לתת שטרות ושיקים דחויים, שבהגיע זמן פרעונם היה מחליפם בשטרות ובשיקים לתאריכים מאוחרים יותר. בנובמבר 1963 נגבו חובות אלה.

המצב הכספי

המאזן

להלן המאזנים המרוכזים לסוף כל אחת מהשנים 1961/62 ו-1962/63.

31.3.1962	31.3.1963	
ב א ל פ י פ י ר ו ת		
		א ק ט י ב
389	559	רכוש קבוע
2,254	2,453	רכוש שוטף
		1. מלאי (חומרים, מוצרים ומשתלות)
377	342	2. לקוחות
1,351	1,594	3. משרד העבודה — השתתפות בשכר עבודה
383	409	4. חייבים שונים, אשראי—תעודות, שטרות ויתרות חובה
89	95	5. מזומנים
54	13	
2,643	3,012	ס"ה
		פ ס י ב
1,110	1,110	קרנות
—	3	בניכוי גרעון
1,110	1,107	
492	549	הפרשות
1,041	1,356	התחייבויות שוטפות
2,643	3,012	ס"ה

ההתחייבויות השוטפות ליום 31.3.1963 כוללות כ-200,000 ל"י לספקים והיתר למוסדות, קרנות ביטוח, משכורת ושכר עבודה.

ההכנסות וההוצאות

להלן ההכנסות וההוצאות של החברה בשנת הכספים 1962/63 בהשוואה לשנת הכספים 1961/62.

1061/62	1062/63	
כאספי פירות		הכנסות
5,285	6,823	שירותים
533	768	מפעלים
185	183	מפעלים שונים
718	951	משתלות
349	575	עיסוקים שונים
6,352	8,349	ס"ה
4,460	4,888	עודף ההוצאות על ההכנסות
10,812	13,237	
		הוצאות
		הוצאות הענפים
8,426	10,253	שכר עבודה
387	498	משכורת
613	847	חומרי עבודה
321	450	עבודות על ידי גורמי חוץ, הובלות, נסיעות
51	127	החזקת מבנים, ציוד, פחת והוצאות אחרות
9,798	12,175	
	105	הוצאות מכירה
		עמלה לסוכנים
		הוצאות ההנהלה וכלליות
324	397	משכורת
216	290	שכר עבודה למשוקמים בשירותי עזר במרכז ובסניפים
217	270	הוצאות משרד, נסיעות, הפרשות ואחרות
757	957	
257	—	הפרשות לרזרבות
10,812	13,237	ס"ה

ההפרש בין ההוצאות לבין ההכנסות, שהגיע בשנת 1962/63 לכ"4,888,000 ל"י (2.80 ל"י ליום עבודה) כוסה כדלהלן:

4,832,000	הקצבות משרד העבודה
16,000	ממוסדות שונים
37,000	הקטנת הקרן לכיסוי הפסדי המשתלות
4,885,000	
3,000	הועבר למאזן כגרעון
4,888,000	

עודף ההוצאות על ההכנסות ליום עבודה
להלן: עודף ההוצאות על ההכנסות ליום עבודה בשנת 1962/63 בהשוואה לשנת 1959/60.

1959/60		1962/63		הענף
עודף ההוצאות על ההכנסות בממוצע ליום	מספר המועסקים	עודף ההוצאות על ההכנסות בממוצע ליום	מספר המועסקים	
שירותים				
2.05	1,013	2.51	2,155	גינון
2.33	1,135	1.89	2,050	חצרנות
2.41	1,006	1.36	1,041	שמירה
3.23	149	2.07	94	איסוף פסולת נייר
1.66	93	1.72	80	שירות הפצה
מפעלים				
4.52	202	4.82	237	מתפרות
2.51	82	5.27	153	משתלות
3.69	522	3.57	317	מפעלים שונים
2.64	283	2.53	632	עיסוקים
2.63	4,485	2.31	6,759	ס"ה הוצאות ישירות
0.31	97	0.51	124	הוצאות כלליות
2.94	4,582	2.82	6,883	ס"ה ארצי

הטבלה מראה, כי בשנת 1959/60, כשהשכר היומי לעובד מוגבל היה 4.30 ל"י, היה עודף ההוצאות על ההכנסות 2.94 ל"י, לאמור 68.4% משכר העבודה היומי, ואילו בשנת 1962/63, כשהשכר היומי לעובד מוגבל היה 5.32 ל"י, הגיע עודף ההוצאות על ההכנסות ל-2.82 ל"י בממוצע, לאמור 52.8% משכר העבודה היומי.

הגרעון הממוצע ליום עבודה, שיש לכסותו מתקציב המדינה, לא עלה אפוא, אלא אף ירד במשך ארבע שנים אלה, על אף ההתייקרות ועל אף עליית מספר המועסקים ב-50% כמעט.

החברה תיטיב לעשות, אם היא תוסיף ותקפיד על בחירת הפעולות, בהן היא תעסוק כדי לקדם את היעילות בשירותיה ובמפעליה החשובים.