

משרד העבודה

פעולות ביקורת

במשרד העבודה נבדקו פעולות הרשות לתכנון כוח אדם. עוד נערכה ביקורת על פעולות המרכז לריתוק משקי על יחידותיו בזמן רגיעה.

הרשות לתכנון כוח אדם

1. הרשות לתכנון כוח אדם שבמשרד העבודה הוקמה בסוף 1962, כדי שהיא תכוון ותתאם את הגורמים, שעיסוקם בכוח אדם במשק, לרבות מחקר, ואלה התפקידים שהוטלו עליה: ליצור בסיס לקביעת מדיניות ולתכנון כוח אדם, בדרך שילוב וניתוח של הנתונים הנאספים על ידי משרדים שונים ועל ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וכן בדרך של עריכת מחקרים מיוחדים ושל הכנת תחזיות כוח אדם לטווח קצר ולטווח ארוך; לגבש המלצות מדיניות לתכנון כוח אדם ולהביאן להחלטת הרשויות המתאימות; ליזום ולסייע כביצוע המדיניות והתכניות שיאושרו ולדווח על הישגים ועל בעיות שיתעוררו; ולספק לממשלה ולציבור ידיעות שוטפות, בצורה המתאימה, על אספקטים חשובים של כוח אדם בישראל.

2. בסוף 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הרשות לתכנון כוח אדם (להלן – הרשות); על ביקורת קודמת ברשות ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 398).

ביצוע התקציב

1. בתקציב הרשות לשנת הכספים 1973 אושרו לה 15 משרות, מהן 10 לעובדי תקן ו-5 לעובדים ארעיים. נוסף על כך אושרה העסקת עובדים – פוקדים וסמלנים – המקבלים שכר לפי שעות עבודה. בסוף 1973 הועסקו ברשות רק 8 עובדים – 7 עובדי תקן ועובד ארעי אחד; בשש משרות נוספות ברשות – שלוש תקניות ושלוש לעובדים ארעיים – שוכנו עובדים, שהועסקו ביחידות אחרות של משרד העבודה.

2. להלן טבלה המראה את תקציב הרשות על שינויי, לשנות הכספים 1969–1973 ואת ההוצאה בפועל באותן שנים:

שנת כספים	התקציב בל"י		ההוצאה בפועל	
	מקורי	לאחר שינויים	בל"י	ב-%
1969	686,000	629,000	385,027	61
1970	720,000	496,000	403,420	81
1971	670,000	486,000	402,578	83
1972	577,000	578,000	405,690	70
1973	730,000	—	—	—

הטבלה מראה, שבכל השנים הנסקרות, פרט לאחת, הוקטן התקציב המקורי של הרשות, במשך השנה: בשנת הכספים 1970 כ-30% בקירוב ובשנת 1971 בשיעור של כ-25%. יתר על כן, ההוצאה בפועל הייתה קטנה בשיעור ניכר אף מהתקציב המוקטן. משרד מבקר המדינה ניתח את הוצאות הרשות לסעיפיהן השונים, בשנות הכספים 1970-1972: שכר העבודה היורה, בכל השנים יותר מ-50% מההוצאה בפועל של הרשות.

ההקצבה למטרה זו לא נוצלה במלואה למילוי תפקידי הרשות, מאחר שרק כמחצית העובדים הועסקו כאמור ברשות, ויתרם ביחידות אחרות של משרד העבודה. רק כמחציתה של ההקצבה לביצוע עצמי של מחקרים וסקרים נוצלה כל שנה, וההוצאה לביצוע מחקרים על ידי גורמי חוץ פחתה והלכה, והגיעה בשנת 1972 רק ל-59% מההקצבה לאותה מטרה. נתונים אלה מצביעים על פעילות מצומצמת של הרשות בתחום היעודי שלה — פעילות הקטנה עוד יותר אם תובא בחשבון גם ההתייקרות, שחלה במשך השנים.

3. — אין רישום וסיכום של שעות העבודה המושקעות בכל סקר או מחקר. כיוון שכך לא ניתן לקבוע את עלות המחקרים והסקרים, שהרשות מבצעת בעצמה בעזרת פוקדים וסמלנים. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שרישום כזה ינוהל כדי לאפשר לרשות לקבוע, אם כדאי לערוך סקרים בביצוע עצמי או שמא עדיף למוסרם לגורמי חוץ.

4. — הרשות מוסרת חלק מעבודות המחקר לגורמי חוץ, על פי חוזים. ההוצאות בתחום זה היו כלהלן: בשנת הכספים 1970—כ-35,000 ל"י; ב-1971 כ-85,000 ל"י וב-1972 כ-60,000 ל"י. העבודות נמסרות בלא מכרז; ממסמכי הרשות אף לא ניתן לקבוע, מה היו השיקולים, בכל מקרה, לבחירת מבצע העבודה.

פעולות הרשות

1. עם הקמתה הכינה הרשות תכנית פעולה, שצריכה הייתה להבטיח קבלת נתונים הדרושים לתכנון כוח אדם אזורי ומקומי. לפי הוק שירות התעסוקה, תשי"ט—1959, על שירות התעסוקה לרכז ידיעות על המצב בשוק העבודה ועל מגמות ההתפתחות בו כדי להסדירו. הרשות כללה בתכנית העבודה שלה מתן סיוע לשירות התעסוקה בשיפור ובהרחבה של השיטות לאיסוף המידע על התעסוקה, כך שאפשר יהיה להיעזר בנתונים אלה בתכנון צורכי המשק בכוח אדם וכן בתכנון ההכשרה המקצועית בהתאם לדרישות המשק. בדו"ח שנתי 19 (עמ' 399) צוין, ששיטות כאלה לא הופעלו, ומשום כך היה המידע על המחסור בכוח אדם במשק לקוי בחסר. בתכניות השנתיות של הרשות וכן בתכנית החומש שלה, לשנים 1971—1975, קבעה הרשות מחדש את הצורך בתיאום עם שירות התעסוקה וכן עם מחלקות אחרות של משרד העבודה, ובעיקר עם האגף להכשרה מקצועית, בכל הבעיות הנוגעות לתכנון כוח אדם ולעריכת מחקרים וסקרים בנושא.

לא ניתנו הוראות ברורות ליחידות משרד העבודה להזדקק לשירותיה של הרשות, אף לגבי עריכת מחקרים על כוח אדם. כיוון שכך, עד לאמצע שנת 1973 התיאום בין הרשות לבין היחידות של משרד העבודה היה רופף. מאז מלחמת יום הכיפורים, גברה התודעה בין הגורמים הממלכתיים העוסקים בתחום זה, שעליהם להיות פעילים יותר מאשר בעבר, בהכוונת כוח אדם ובהכשרתו לפי הצרכים של המשק. לטווח קצר וכינוני. החל בנובמבר 1973 הודק הקשר עם שירות התעסוקה ועם האגף להכשרה מקצועית, נקבעו דפוסים לדיווח, והדו"חות על המצב בשוק העבודה התקבלו כל 10 ימים. לאחר ניתוחם והסקת מסקנות מהם על המצב בשוק העבודה מגישה הרשות פעמיים בחודש דו"ח להנהלת המשרד ולוועדת השרים לענייני כלכלה.

2. מאז הקמתה ועד למועד סיום הביקורת פרסמה הרשות כ-50 מחקרים ותחזיות על צרכים בכוח אדם, בעיסוקים לסוגיהם, או במקומות יישוב שונים, בעיקר עיירות פיתוח;

מהם פורסמו 32 עד לסוף 1968 ויתרם לאחר מכן. במחקרים ובסקרים של הרשות, לא היה כל המידע הדרוש לתכנון הצרכים בכוח אדם. מאחר שהתעוררו קשיים, שגברו והלכו, בהעמדת כוח אדם לרשות ענפים שונים במשק ולביצוע עבודות בנייה, ועבודות עפר והור-בלה, הוקמו במשך השנים כמה ועדות נין משרדיות כדי להתגבר על קשיים אלה, והוטל עליהן לבחון את הבעיות ולהציע פתרונות: ב-1968 – ועדה בראשותו של האלוף חורב, לבדיקת צורכי התעשייה בכוח אדם מיומן ודרכי סיפוקם; באותה השנה – "ועדת כוח אדם", שעליה הוטל לדון בכמה שאלות מרכזיות הכרוכות במחסור בכוח אדם במשק, ובעיקר בשאלה, כיצד להגביר את חלקן של הנשים בכוח העבודה, ומה צריכים להיות המקצועות המועדפים להפניית כוח אדם אליהם.

כדי לשפר את תרומת הרשות לתכנון כוח האדם, סוכם בדיון ביולי 1972, בראשות מנכ"ל משרד העבודה, שעל הרשות להכין תחזיות ביקוש לכוח עבודה לטווח של שנה עד שנתיים. נקבע, שכבסיס להכנת תחזיות אלה תשמש הצעה, שעובדה על ידי מומחה מחוץ לארץ, ששהה בארץ על פי הזמנת משרד העבודה. כמו כן נקבע, שהתחזיות שיוכנו יישמשו, בין השאר, להכוונת פעולות שירות התעסוקה והיחידה להסבה מקצועית לעולים. עוד נקבע באותו דיון, שכל עבודת מחקר, שתבצע הרשות בעתיד, תובא לדיון בדרג הנהלת המשרד, כדי להבטיח, שהמחקרים שיערכו אמנם יישמשו כעזר בקביעת המדיניות של משרד העבודה בתחום כוח האדם במשק.

במאסר 1973 קיים מנכ"ל משרד העבודה דיון נוסף, שבו סוכם, שכל המחלקות של המשרד והגופים שלידי ידווחו למנהל הרשות על המחקרים הנערכים אצלם וכן על תכנית המחקרים לשנה הקרובה כדי למנוע כפילויות בתחום האמור ולהבטיח, שכל מחקר יהיה מכוון למסקנות יישומיות. עוד נקבע, שהחומר ירוכז על ידי מנהל הרשות, שיעמוד בראש ועדה משרדית, שעל הקמתה סוכם באותה עת ושעליה הוטל לבחון את החומר שייאסף ולהצביע על כפי-ליות במחקרים ובסקרים במידה שיתגלו. ביוני 1973, ביקשה הוועדה מ-26 יחידות וגופים שלידי משרד העבודה, להודיע לה על מחקרים וסקרים, שערכו משנת 1970, על אלה שהיו בתהליך ביצוע, ועל מחוכננים לשנת הכספים 1973. עוד נתבקשו היחידות להמציא פירוט התקציב, שעמד לרשותן למטרות מחקר באותה שנה, עם ציון הסכום המיועד לכל מחקר. מסיבות שהזמן גרמן לא סיכמה הוועדה את עבודתה עד לסוף 1973.

3. כדי לעקוב אחר ההתפתחות במשק, לעמוד על השפעתה על כוח העבודה ולבחון את הניתן לעשות כדי להתגבר על המחסור או על העודף בכוח אדם, יש צורך לבנות תשתית של מידע המבוסס על מקורות סטטיסטיים ועל מחקרים ובדיקות מיוחדות, שהרשות תיזום. מקור המידע העיקרי על "תכונות העבודה" של האוכלוסייה מהווה הסקר לכוח אדם בישראל הנערך מאז שנות החמישים על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסקר מאפשר לסקור מפעם לפעם נושאים מיוחדים נוספים לגבי האוכלוסייה. סקר זה הוא רבע שנתי, והוא מבוסס על חקירת מדגם מייצג של כ-6,000 משפחות; בהיותו סקר שוטף הוא מספק סדרות רבע-שנתיות המאפשרות לעקוב אחר מגמות ותמורות החלות עם הזמן.

לאחר שהתברר הצורך להרחיב ולהעמיק את המידע ואת אפשרויות החיזוי בתחומים אלה, הציעו המוסד לביטוח לאומי והרשות לתכנון כוח אדם, שהחל בינואר 1974 יוכפל המדגם של סקר כוח האדם, כדי להביא לשיפור האומדנים השוטפים ולצמצום טעויות הדגימה. הנהלת המשרד אישרה הצעה זו. עוד הוחלט להכניס פירוט נוסף בשאלונים בנושאי כוח אדם, תוך השארת אופציות להרחבת החקירה של נושאים מיוחדים. לצורך ההכוונה של עריכת הסקר הוקמה ועדת היגוי, הפועלת ליד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ובה מיוצגים הרשות לתכנון כוח אדם והמוסד לביטוח לאומי.

מרותקים למפעלים חיוניים — שירות מילואים בתקופת רגיעה

כדי להבטיח שמפעלים המספקים שירותים חיוניים לאוכלוסייה האזרחית, וכן מפעלים שעבודתם קשורה במאמץ המלחמתי, יוכלו לפעול באורח תקין בשעות חירום, קיימים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967, הסדרים לריתוק כוח אדם. חלק מן העובדים המרותקים הם אנשים החייבים בשירות בטחון (ראה בדו"ח שנתי 21, עמ' 442); אנשים אלו מוצבים, מאז סוף שנות החמישים, ביחידות מילואים מיוחדות — יחידות ריתוק משקי.

מחמת העומס, שהיה מוטל על כוחות המילואים בשנים האחרונות, ובמגמה להבטיח, שכל האנשים החייבים בשירות מילואים על פי החוק, והם כשרים לשירות מבחינת גילם, מקצועם וכושרם הגופני, יקחו חלק בשירות, נקראו אנשי המילואים, המוצבים ביחידות לריתוק משקי, לשירות פעיל בזמן רגיעה — לתפקידי שמירה, נהגות, מכונאות ומקצועות רפואיים בכמה מחוזים במשך השנה, בתאריכים שקובע צה"ל. המכסות אישן בדרך כלל על ידי יחידות הריתוק עצמן.

חלק מיחידות הריתוק מאורגנות במסגרת מרכז ריתוק משקי, שאחראי עליו עוזר המפקח הכללי על כוח האדם שבמשרד העבודה. המרכז כפוף לשליש הראשי של צה"ל, ויחידות הריתוק מנוהלות לפי הוראות הפיקוד העליון, פקודות המטה הכללי והוראות השלישות הראשית, על ידי קציני קישור אזרחיים, שקיבלו מינוי מראש אכ"א.

עד שנת 1971 היו ארבע יחידות מילואים כפופות למפקחים המרחביים על כוח אדם שבמשרד העבודה: בירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע. בסוף 1971 הוקמה יחידה נוספת, ארצית, שבה הוצבו כל חיילי המילואים שבמפעלי ההובלה ובמוסכים החיוניים לשעת חירום (ראה גם בדו"ח זה, בפרק משרד התחבורה — תובלה בשעת חירום).

ביוני 1973 הייתה מצבת כוח אדם ביחידות הריתוק המשקי שבטיפול המרכז כ-5,700 חיילים, מהם 25% בעלי נתונים אישיים, שאיפשרו לקרוא אותם לשירות מילואים פעיל.

בחודשים מארס-יוני 1973 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המרכז לריתוק משקי על יחידותיו בזמן רגיעה.

נבדק זימונם של כ-250 חיילי מילואים, המוצבים ביחידות הריתוק המשקי האמורות לשירות פעיל. הבדיקה העלתה:

— בהתאם לפקודת מטכ"ל על כל יחידת מילואים לנהל יומן קריאה להתייצבות, שבו תירשם תחזית של קריאת חיילי המילואים לשירות פעיל, כדי לאפשר ברירה מאוזנת של האנשים, שייקראו לשירות פעיל, בהתחשב בשירות שכבר נתנו. ביחידה אחת לא נהגל יומן מאז הקמתה, בנובמבר 1971, ורק בסוף מארס 1973 הוחל בניהולו; ביחידה אחרת לא נהגל יומן קריאה להתייצבות בשנת 1972. בהעדר יומן נמנע מהיחידות לבדוק אם אמנם זומנו מחדש אנשים, ששירותם נדחה מסיבה כלשהי. ילקוט השירות של החייל הוא המסמך הבסיסי לרישום פרטיו האישיים ופרטי שירותו בזמן השירות הפעיל; רישום הפרטים בשלוש יחידות לא היה שלם, בעיקר במה שנוגע לכושר הגופני ולימי השירות הפעיל.

* אשר לממצאים, שהועלו בעבר בנוגע לקריאה לשירות מילואים פעיל, ביחידות שונות בצה"ל, ראה גם בדו"ח שנתי 20, עמ' 678; ומעקב בדו"ח שנתי 22, עמ' 751 ובדו"ח שנתי 23, עמ' 763.

— נבדיקת 27 מקרים של קריאה למילואים באחת היחידות התכרר, כי 9 צווי קריאה לשירות מילואים פעיל נשלחו כארבעה שבועות לפני מועד ההתייצבות, וצו אחד — 18 יום לפני מועד ההתייצבות, במקום 6 שבועות, כפי שנדרש באותה תקופה בפקודות מטכ"ל. ב-26 מקרים זומנו חיילי מילואים לשרת בתפקידי שמירה לתקופה העולה על המותר על פי החוק, מבלי שהיו בידי יחידות הריתוק היתרים מתאימים לכך מצה"ל: 27 חיילים שירתו 4-6 ימים מעל למותר, 16 חיילים — 7 עד 10 ימים, ו-3 חיילים — 11 עד 13 יום.

— 23 חיילים כשרים לשירות מילואים לא נקראו לשירות פעיל במשך שנתיים עד ארבע שנים ברציפות. בילקוט השירות שלהם ובמסמכי היחידה לא נמצא תיעוד, המסביר את אי קריאתם לשירות פעיל. מאידך, חיילים אחרים, בעלי נתונים זהים או דומים, שירתו כל שנה את מלוא ימי השירות, שבהם חייב חייל מילואים.

— בהתאם לפקודות מטכ"ל ניתן לשחרר חייל ביום ההתייצבות לשירות ולקרוא לו שנית באותה שנה, רק אם הסכים לכך בכתב. מפקדי היחידות נהגו לזמן למחזור מילואים חיילי מילואים במספר העולה על המכסה שנקבעה להם, ובניגוד להוראה האמורה זימנו לשירות פעיל, בתאריך מאוחר יותר, את החיילים, שלא היו דרושים לשירות בהתייצבות קודמת, בלי לקבל מראש את הסכמתם לכך.

— בשתי יחידות הועלו מקרים, שחיילים שוחררו משירות פעיל מסיבות רפואיות ללא אסמכתאות מתאימות — ללא כל אישור רפואי או לפי אישור של רופא אזרחי ולא צבאי: ביחידה אחת היו שמונה מקרים כאלה ובשנייה — חמישה. בשלוש יחידות נהגו קציני קישור, שזימנו את החיילים, לשחרר חיילים מסיבות אישיות בלי לקבל אישור על כך מראש המרכז. נמצאו גם מקרים, שקציני קישור שיחררו אנשי מילואים מחובת השירות מטעמים אישיים, בלי שנמצא תיעוד לטעמי השחרור.

— השלישות הראשית מודיעה ליחידות ריתוק משקי על הצבת חיילי מילואים חדשים אליהן. על חיילים אלה להתייצב בתאריכים, שנקבעו בצווי ההעברה, ועל היחידות לדווח לשלישות על ההתייצבות. נמצאו עשרה מקרים, שחיילים לא התייצבו בהתאם לצווים, והיחידות לא דיווחו על כך לשלישות כבדרש. רק לאחר שהשלישות עמדה על כך והעירה ליחידות, הן פעלו לביצוע ההצבות, לעתים באיחור של חודשים מספר.

בעקבות הביקורת הוציא ראש המרכז, ביוני 1973, הוראות בעניין שחרור משירות פעיל מסיבה משקית, אישית או רפואית. כן הורה להקפיד על סדרי הקריאה והשחרורים בהתאם לפקודת מטכ"ל.