

בדיונים, שקיים משרד מבקר המדינה עם ראש מטכ"ל/אג"א, לאחר סיום הבדיקה, בדצמבר 1973, הצביעה הביקורת על הצורך לבחון מחדש את נוהלי העבודה של יחידות הבינוי ושל מפקדת מרכז הבינוי. בעוד שהיקף עבודות הבינוי המבוצעות על ידי יחידות הבינוי עצמן ובעזרת קבלנים גדל בהרבה בשנים האחרונות, לא הותאמו האמצעים המינהליים ונוהלי העבודה לכך. אף לא הונהג פיקוח שוטף על הנעשה ביחידות הבינוי ועל ביצוע העבודות כדי להבטיח את התאמתן לתכניות ולמיפרטים שנבקעו. הביקורת המליצה לקיים מעקב אחר עלות עבודות הבינוי המבוצעות על ידי יחידות הבינוי ולהשוותה למחירים הנדרשים על ידי קבלנים בעד עבודות דומות. לדעת הביקורת אין בדרך כלל להטיל על יחידות בינוי לבצע עבודות, כאשר עלותן גבוהה ממחירים קבלניים.

ראש מטכ"ל/אג"א הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1974, שאף הוא רואה בחומרה את עקיפת ההוראות בדבר מסירת עבודות בינוי לקבלנים, ושבעקבות ממצאי הביקורת והמלצות משרד מבקר המדינה יפעל מטכ"ל/אג"א לשיפור סדרי העבודה של יחידות הבינוי. בין היתר יונהג פיקוח על טיב העבודה, ולצורך זה כבר הוקם גוף מיוחד, וכן תונהג ביקורת פנימית ביחידות הבינוי. תיערך בדיקה של עלות העבודות המבוצעות על ידי יחידות הבינוי. הנהלים יפושטו ויותאמו לצרכים.

גם מפקד חיל האוויר ומפקדות הפיקודים המרחביים הודיעו למשרד מבקר המדינה על האמצעים, שנקטו כדי למנוע חריגות מסמכות על ידי יחידות הבינוי, ועל הצעדים המשפטיים והמשמעתיים שעשו במקרים, שבהם הצביעה הביקורת על הצורך לנקוט פעולות כאלה.

שחרור משירות חירום מסיבות משקיות

עקב הגיוס הרחב של כוחות המילואים, עם פרוץ מלחמת יום הכיפורים, ועקב התארכות התקופה, שבה היה מגויס חלק מכוח העבודה במשק, התעוררו בענפים שונים של המשק בעיות חריפות של כוח אדם, במיוחד בתפקידי מפתח. לשם טיפול בבקשות של מפעלים לשחרור עובדיהם, הופעלו בחלק מערי הארץ ועדות לתיאום משקי, שמתפקידן לדון בבקשות ולהמליץ על שחרור חיילים לפני מינהל הסגל והשלישות הראשית (של"ר). במרוצת הזמן נראה צורך למצוא מסגרת כלל ארצית לטיפול בפניות והוקמו ועדות על בסיס ענפי לדיון בבקשות המפעלים (על הרכב הוועדות לתיאום משקי והוועדות הענפיות ראה להלן). אגף כוח אדם במטה הכללי (מטכ"ל/אכ"א) מנחה את מינהל הסגל ושל"ר, בטיפולם בהמלצות הוועדות. על מינהל הסגל ועל של"ר הוטל לבחון את המלצות הוועדות לאור הנחיות מטכ"ל/אכ"א ולהחליט בהתאם להנחיות. עוד אחראית של"ר להוצאת הוראות שחרור ולמעקב אחר ביצוען על ידי יחידות צה"ל.

בינואר 1974 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים הכלליים לשחרור חיילי מילואים מסיבות משקיות בחודשים אוקטובר 1973 עד ינואר 1974. הביקורת נערכה במטכ"ל/אכ"א ובשל"ר; בבדיקות השלמה נעשו בוועדה לתיאום משקי שליד קצין העיר תל אביב, ובמטה הארצי לשחרור אנשי מפתח משירות מילואים במשרד העבודה, המתאם את פעולת הוועדות הענפיות.

סדרי פעולת הוועדות

1. סדרי דחיית שירות מילואים מסיבות משקיות בשעת חירום נקבעו בהוראות אכ"א. על פי ההוראות הוקמו בכל אחד מהפיקודים המרחביים ועדות לתיאום משקי, לדחיית שירות

מילואים וכן ועדה ארצית לדחיית שירות מילואים של עובדי מערכת הבטחון ושל מפעלים אזרחיים, המייצרים מוצרים חיוניים עבורה. הוועדות הפיקודיות הורכבו מנציג צה"ל (יו"ר) ומנציגי משרד החקלאות, משרד המסחר והתעשייה, משרד העבודה ורשות מקומית. בפניות המתייחסות לחיילים בעלי שיוך חילי הג"א רשאויות הוועדות לדחות את הבקשה או להורות על שחרור; ובפניות הנוגעות לחיילים, ששיוכם החילי אחר – לדחות את הבקשה או להמליץ בפני ראש מינהל הסגל, לגבי קצינים, ובפני השליש הראשי – לגבי חוגרים, על דחיית שירותם מסיבות משקיות.

מתחילת פעולתן ב-7.10.1973 ועד סוף נובמבר 1973 הוגשו לוועדות הפיקודיות כ-25,800 בקשות לשחרור חיילי מילואים. הוועדות הורו על שחרור כ-3,000 חיילי הג"א והמליצו על שחרור (כולל חופשות) של כ-14,000 חיילים. 8,800 בקשות נידחו.

הוועדות ראו רק את צורכי הסביבה המשקית, שבה פעלו, אך לא יכלו להבטיח שיראו כלל צורכי המשק.

מספר הבקשות שהופנו לוועדות הלך וגדל במשך הזמן. מטכ"ל/אכ"א התחיל לטפל במי-שרין, שלא באמצעות הוועדות, בפניות מרוכזות לשחרור עובדים במספר רב, כגון פניית משרד התחבורה לשחרור נהגי הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, פניית משרד החקלאות לשחרור עובדים לקטיף ולאריזות פרי הדר, פניית משרד החינוך והתרבות לשחרור מורים. ב-6.11.1973 היו בטיפול מטכ"ל/אכ"א בקשות מרוכזות לשחרור של כ-6,700 חיילי מילואים. הבקשות עובדו, באמצעות המחשב, לקבלת דוחות סטטיסטיים ושמיים כדי לאפשר בחינת השחרורים המבוקשים לצה"ל וקביעת קווי פעולה בהתאם למשמעות זו. החלטות לשחרור חיילים משירות מילואים הועברו לשל"ר לשם היוצאת הוראות ביצוע.

2. בנובמבר 1973 גיבש משרד העבודה הצעה להקמת מסגרת חדשה לטיפול בשחרור של עובדים חיוניים למשק משירות מילואים. הצעת משרד העבודה הניחה, כי התנאים הבטחוניים והמדיניים יחייבו רמת גיוס מילואים גבוהה, ושיידרשו היערכות והתארגנות מתאימות של גורמי המשק ושל מערכת הבטחון בתחום כוח אדם. הוצע להקים מערכת ארגון, נית, שתאפשר שחרור אנשי מפתח וכוח אדם חיוני להפעלת המשק תוך התחשבות מירבית בצורכי התעסוקה והייצור, ובמסגרת עדיפויות שתיקבענה על ידי הרשויות המוסמכות; מטה ארצי, שבו ישתתפו נציגים בכירים של משרדי הממשלה ושל צה"ל, יקבע הנחיות ועדיפויות לטיפול בפניות לשחרור כוח אדם חיוני; ועדות ענפיות ארציות יודונו בבקשות המפעלים לאור הנחיות המטה וימליצו לפני רשויות צה"ל על שחרורים; משרד העבודה יהיה אחראי להפעלת הוועדות. בהתאם להצעה זו הופעלו, החל מתחילת דצמבר 1973, תשע ועדות ענפיות ארציות ומטה ארצי לשחרור אנשי מפתח משירות מילואים. הוועדה הארצית למפעלי מערכת הבטחון המשיכה בפעולתה; הוועדות הפיקודיות לתיאום משקי טיפלו בפניות של עובדים עצמאיים ובבקשות אישיות בלבד.

בקשות של מפעלים מוגשות לנציגות המחוזית של המשרד או המוסד האחראי לענף, שאליו שייך המפעל, ואם היא ממליצה להיענות להן, הן מועברות לוועדה הענפית-המתאימה. כל ועדה ענפית מורכבת מנציג משרד העבודה (יו"ר), נציג הענף, המשרד הממשלתי הנוגע בדבר ונציג צה"ל. של"ר דנה בהמלצות הוועדות על פי הנחיות מטכ"ל/אכ"א ולאור צורכי צה"ל. החלטות של"ר, אחרי אישור ראש אכ"א, מועברות לביצוע.

המטה הארצי לשחרור אנשי מפתח לא קבע מדיניות ועדיפויות בהתאם לדרישות כלל המשק. הוועדות הענפיות בחנו את חיוניות העובדים לכל מפעל שפנה, קטן וגדול כאחד, והמליצו על פי שיקול דעתן. צה"ל לא יכול היה להיענות לכל ההמלצות של הוועדות,

וכיוון שהן לא הוגשו לפי סדר קדימויות נתקבלו ההחלטות בעיקר בהתחשב בתפקידו הצבאי של איש המפתח.

בישיבת המטה הארצי לשחרור אנשי מפתח מיום 25.12.1973 הומלץ להביא בפני שר העבודה ובפני השרים שבראש יתר המשרדים הכלכליים, את שאלת הצורך בקביעת עדי-פיות בהקצאת כוח אדם למשק.

לפי נתוני של"ר דנו הוועדות הענפיות, החל מ-2 בדצמבר 1973 ועד 28 בדצמבר 1973, בבקשות לשחרור 17,442 חיילים המליצו על שחרור 8,162 בעלי תפקידים חיוניים – כ-46.7%. לגבי 1,763 מהם ניתנו הוראות שחרור. להלן פירוט הבקשות, ההמלצות לשחרור והשחרורים, לפי ענפים:

הענף	בקשות	המלצות	הוראות שחרור
חקלאות	3,529	1,274	232
טכסטיל	803	409	96
מזון וכימיקלים	1,757	735	181
מתכת וחשמל	3,087	1,617	356
שיכון ובנייה	1,871	1,076	213
שירותים עסקיים	666	405	75
שירותים ציבוריים	1,031	526	73
תחבורה	3,253	1,330	254
תעשייה קלה	1,445	790	193
ס"ה	17,442	8,162	1,673
באחוזים	100	46.7	9.6

סדרי הטיפול בשלישות הראשית

ההחלטות בשל"ר התבססו על מדיניות מטכ"ל/אכ"א, שיש להימנע משחרור חיילים במערך השדה ובחילות המקצועיים; לנהוג בנמישות לגבי חיילים שמשרתים בחיל משמר, ביחידות קשישות ובמפקדות מינהלה; ולהיענות לבקשות שחרור חיילי הג"א. החל מהפעלת המערכת הענפית מנחה מטכ"ל/אכ"א את של"ר כל שבוע בדבר היקף השחרורים ובדבר הקריטריונים לשחרור. הצעות של"ר לשחרור טעונות אישור ראש אכ"א. הקריטריונים אינם קבועים, כי הם מושפעים מהתפתחויות צבאיות ומשקיות משתנות.

בהנחיות נקבעת מדי פעם בפעם גם מסגרת, שבה ניתן לשחרר חיילים מחילות שדה ומחילות מקצועיים, תוך מתן קדימות לסוגי מפעלים ולתפקידים חיוניים מסוימים. בגלל חוסר קריטריונים לקביעת עדיפויות בוועדות הענפיות הוטל על של"ר להתייחס לא רק לנתוני המומלצים מבחינת חיל, יחידה, מקצוע צבאי, גיל ופרופיל רפואי, אלא לעיין גם בנתוני המפעל, לבחון מחדש את המלצות הוועדות ולהציע שחרורים חורגים מן ההנחיות הכלליות. לדעת הביקורת היה רצוי, שבמקרה של חריגים תנמק של"ר את הצעותיה.

בהוראות השחרור, שהוציאה של"ר עד תחילת דצמבר 1973 צוין, שהחייל ישוחרר מכל שירות מילואים מיוחד, בלי הגבלת זמן. במקרים שהוחלט על מתן חופשה צוין פרק הזמן של החופשה. בתחילת ינואר 1974 הבהירה של"ר בחזרה מיוחד, שניתן לקרוא לשירות חוזר

כל חייל מילואים שהיא שחררה לאחר שעברה תקופה של 30 יום ממועד שחרורו, אלא אם בהוראת השחרור צוינה תקופה אחרת.

עם הקמת המערכת הענפית הופרד בשל"ר בין הטיפול בהמלצות הוועדות לתיאום משקי לבין הטיפול בהמלצות הוועדות הענפיות.

— מהוועדות לתיאום משקי קיבלו הפונים תשובות לפניותיהם תוך ימים אחדים; במערכת הענפית נמשך. התהליך יותר משבוע ימים והגיע עד לשבועיים; יש להוסיף לכך את פרק הזמן שחולף עד שהוראת השחרור עוברת בצינורות הפיקוד ומגיעה ליחידה, שבה משרת החייל.

לגבי חיילי מילואים לא מעטים, ששחרורם נדון במסגרת הוועדות לתיאום משקי, או ששחררו לפי הוראת מטכ"ל/אכ"א, הוגשו פניות חוזרות בתחילת דצמבר 1973, באמצעות הוועדות הענפיות. בעת הדיון בהמלצות הוועדות הענפיות לא נבדקו בדרך כלל החלטות הקודמות. על ידי כך נוצרה לעתים סתירה בין החלטות שהתקבלו בהפרש זמן קטן. כך, למשל, הוחלט על אי שחרור חיילים, בעוד של"ר עוקבת אחרי ביצוע השחרורים של אותם החיילים לפי החלטה קודמת. במקרים אחרים הוצאו שתי הוראות שחרור ונוהל מעקב נפרד לגביהן.

סדרי מעקב אחרי ביצוע הוראות שחרור

— האחריות לביצוע השחרורים ולדיווח לשל"ר הוטלה על המפקדות הממונות. עיון בדו"חות ובמסמכים בשל"ר העלה, כי במקרים רבים, לא ביצעו יחידות צה"ל את הוראות השחרור או שביצעו התעכב זמן ניכר. מ"דו"ח מעוכבי שחרור" שבשל"ר עולה, כי ביום 3.1.1974 עדיין לא בוצעו 1,041 מתוך כ-10,000 הוראות שחרור, שהוצאו עד 15.12.1973, על פי המלצות הוועדות לתיאום משקי והוראות מטכ"ל/אכ"א. 89 מההוראות שלא בוצעו היו מאוקטובר 1973, 547 מנובמבר ו-405 מהמחצית הראשונה של דצמבר 1973.

בסוף נובמבר 1973 היו כ-1,750 הוראות שחרור שלא בוצעו. ב-9.12.1973 פנה ראש אכ"א לאלופי הפיקודים בדרישה להורות על ביצוע השחרורים ללא דיחוי ולא יאוחר מיום 13.12.1973, ואמנם ירד מספר החיילים שלא שוחררו, במידה ניכרת.

החלטות השחרור מתקבלות ללא התייעצות מוקדמת עם המפקדות הממונות. על כן נקבע נוהל, שלפיו רשאית המפקדה לערור על הוראת שחרור תוך ארבעה ימים מיום קבלת ההוראה, עקב צרכים מבצעיים או פערים ניכרים בכוח אדם. למרות זאת היו מקרים רבים, שהוגש ערר אחרי זמן רב וללא הנמקה מתאימה. בעת הדיון בעררים נמצאו מקרים שהצ"ד יקו ביטול הוראות השחרור. בכך שונתה החלטה קודמת, שהובאה לידיעת החיילים והמפקדים עלים זמן לא מועט לפני כן.



הגיוס הרחב העמיד את המשק בפני בעיות של מחסור בעובדים ובמיוחד בתפקידי מפתח. עד סוף ינואר הוגשו לוועדות השונות כ-60,000 בקשות לשחרור, ומאלה נענו כ-12,000. הרשויות האזרחיות לא פיתחו די הצורך מערכת קריטריונים לקביעת עדיפויות של תפקידי מפתח במשק. כתוצאה מכך בוצעו השחרורים בעיקר לפי הקריטריונים של צה"ל בלבד.

והיו אף מקרים שמוסדות צה"ל נאלצו לשקול את עדיפות התעסוקה האזרחית בעת החל-
טותיהם. הוראות שחרור לא מעטות, שניתנו על ידי שלטונות צה"ל, לא בוצעו כראוי
על ידי היחידות.

אי הפעלה כראוי של הליכי השחרור יש בה כדי להכביד על מקומות חעבודה, על החיילים
ועל משפחותיהם, ואף לעורר – שלא לצורך – ספקות בהפעלתו הצודקת של עצם השחרור
מטעמים משקיים.

ככל שהגיוס הרחב נמשך יש יתר משקל להסדרים נאותים בעניין זה, ודרוש שהן צה"ל
והן הגורמים האזרחיים ישקדו על הנהגתם והפעלתם התקינה, תוך תיאום מלא ביניהם.

תשלומים למשפחות חיילי מילואים בשירות חירום

חוק שירות מילואים (תגמולים), תשי"ט-1959 (נוסח משולב), קובע, כי שכרם של המשר-
תים שירות מילואים רגיל ישתלם באמצעות קרן ההשוואה לתשלום תגמולים למשרתים
במילואים, הפועלת במסגרת המוסד לביטוח לאומי. גובה התשלום הניתן לאיש המילואים
נקבע לפי הכנסתו החודשית שלפני גיוסו, עד לתקרה שהייתה עד ל-1,500 31.12.1973 ל"י.

חיילים בשירות מילואים, ששר הבטחון הכריז עליו כשירות חירום לפי החוק הנ"ל, אינם
זכאים לתגמול מקרן ההשוואה והם מקבלים תשלומים מצה"ל, על פי צו של שר הבטחון
באישור ועדת העבודה של הכנסת. שיעורי התשלומים הנ"ל היו בין 50 ל"י ל-422 ל"י
לחודש, לפי מצבו המשפחתי של החייל. חייל רווק ללא נתמכים לא היה זכאי לתשלום
משפחתי.

ביום 25.11.1973 פורסמו תקנות שעת חירום בדבר תשלום מקדמות למשרתים במילואים,
לפיהן תינתן לחיילי המילואים החל ב-1.11.1973 מקדמה חודשית על חשבון התגמולים,
בהתאם למצבם המשפחתי, בשיעורים שבין 500 ל"י ל-675 ל"י לחודש. בהתאם לתקנות
אלו היו זכאים לתשלום גם רווקים ללא נתמכים. תשלומי המקדמות בוצעו על ידי צה"ל
וקרן ההשוואה השלימה את התגמול.

ביום 27.12.1973 פורסם תיקון לתקנות הנ"ל, לפיו הוגדלו שיעורי המקדמה ל-600 ל"י עד
850 ל"י לחודש החל ב-1.12.1973. באותו תיקון ניתן לתקנות שעת חירום מ-25.11.1973
תוקף למפרע מיום 6.10.1973.

אף ששירות המילואים בתקופה הנזכרת היה שירות חירום, ועל פי חוק שירות מילואים
(תגמולים) לא היו המגויסים זכאים לתשלומים מקרן ההשוואה, הוחלט, שקרן ההשוואה
תשלים את שכרם של המגויסים כאילו שירתו בשירות מילואים שאינו שירות חירום.

ביום 18.12.1973 ביטל שר הבטחון את האכרזה על שירות החירום, למפרע מיום 6.10.73,
ובכך ניתנה גושפנקה חוקית לתשלום התגמולים מקרן ההשוואה.

בינואר 1974 הועלתה תקרת התגמול המשולם לאיש מילואים מקרן ההשוואה ל-1,800
ל"י בחודש, בתוקף מיום 1.1.1974.

בדצמבר 1973 ובינואר 1974 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי התשלום למשפחות
החיילים, שהופעלו בתקופה 6.10.1973 עד 15.1.1974. הבדיקה נערכה בשלישות הראשית
(של"ר) ובמינהל התשלומים (מת"ש); בדיקת השלמה נערכה בקרן ההשוואה במוסד לביטוח
לאומי.

תשלום מקדמות למשפחות החיילים

רישומי השלישות הראשית

של"ר מרכזת את הרישומים הדרושים לביצוע תשלומי מקדמות לחיילים בשירות מילואים: שם החייל, מספרו האישי, מצבו המשפחתי, כתובתו, תאריך התייצבותו לשירות פעיל ותאריך סיום שירותו. חלק מהנתונים רשום בקביעות במחשב של צה"ל, ובעת התייצבותו של חייל לשירות פעיל ניתן לעדכן את הנתונים. כדי לאפשר את עדכון הנתונים והשלמתם בעת התייצבות לשירות חירום, מבלי לעכב את הליכי ההתייצבות, סיפקה של"ר לכל יחידות צה"ל כרטיסים מנוקבים, שבהם מודפסים הנתונים האישיים, והחייל נדרש לעדכן אותם ולאשר בחתימת ידו, שכל הפרטים נכונים. בידי היחידות גם כרטיסי התייצבות ריקים, למקרה שבו לא נמצא כרטיס מודפס של חייל שהתייצב.

בגמר שירות המילואים ממלאת היחידה לכל חייל טופס סיום שירות, שבו עליה לציין את תאריך ההתייצבות ותאריך גמר השירות של החייל; עותק מהטופס נמסר לידי החייל.

היחידות קיבלו הוראה לשלוח לשל"ר מדי יום ביומו את כרטיסי ההתייצבות ואת טופסי סיום השירות. קליטת נתוני ההתייצבות במחשב מבטיחה ביצוע תשלום למשפחה; עיכוב כרטיסי התייצבות ואי הזנת נתונים למחשב גורמים לכך, שמשפחת החייל אינה מקבלת תשלום כלשהו. עיכוב בשליחת טופס סיום השירות לשל"ר, גורם להמשך התשלום למשפחה מעבר לתקופת השירות.

נוהלי ההתייצבות והשחרור של חיילי מילואים פורסמו בפקודות מטכ"ל ובספרי הדרכה צבאיים, והם תורגלו בבתי ספר צבאיים. בהתחשב בתנאי הגיוס למלחמת יום הכיפורים, שיגר אכ"א ושל"ר ליחידות שונות 76 צוותי איסוף, כדי להבטיח דיווח סדיר ומדויק לשם ביצוע התשלומים למשפחות החיילים במועד. אף על פי כן נגרמו שיבושים רבים: מתוך מאות אלפי ההזנות למחשב, לפי טופסי התייצבות, היו מתחילת המלחמה עד אמצע נובמבר 1973 עשרות אלפי שגויים; של"ר תיקנה קצת יותר מהמחצית לפי הנתונים שהיו בידה; בנוגע לשאר נאלצה של"ר לפנות ליחידות לכירור נתונים שונים.

— יחידה אחת העבירה לשל"ר את כרטיסי ההתייצבות של כל חיילי המילואים שלה, לרבות 79 כרטיסים של חיילים שלא התייצבו, משום שהיו כחול, היו חולים או שהיו עובדים אזרחיים המרותקים ליחידה. הדבר נתגלה כאשר משפחת חייל, ששהה בחורל, החזירה שיקים שנחקלו בכיתה. משרד מבקר המדינה עוקב אחר הטיפול בעניין, לרבות פעולה משמעתית.

לאחר המשלוח הראשון של שיקים למשפחות נתקבלו תלונות רבות, ובעקבות בירורן הועלו מקרים רבים שהנתונים האישיים של חיילים לא עודכנו. בסוף אוקטובר 1973 הוקמו חוליות מיוחדות, מורכבות מנציגי של"ר ומת"ש, לכירור תלונות בדבר תשלומי משפחה. לפי נתונים שבידי נציגי של"ר בחוליות נתקבלו בנובמבר 1973 11,800 פניות בדבר תשלומים שהתבססו על נתונים אישיים בלתי נכונים, מהן: 7,140 — תאריכי התייצבות או תאריכי גמר שירות; 4,660 — מצב משפחתי או כתובת.

— אחת הסיבות לריבוי שגיאות ברישום המצב המשפחתי הייתה נעוצה בנוהל שלפיו אין מדווחים על שינוי במצב משפחתי של חייל מילואים בזמן רגיעה. השיקול, שלפיו נקבע בשעתו אותו נוהל, היה, שלצורך תשלום חד פעמי בשירות חירום אין הצדקה להנהיג דיווח שוטף של מאות אלפי נתונים במשך שנים. לדעת הביקורת מחייב המצב, שנוצר בעקבות מלחמת יום הכיפורים, עיון מחדש בנוהל. ראש אכ"א הודיע, בפברואר 1974, שתיערך בדיקה של הפקודות הנוגעות לעניין.

— יחידות רבות לא הקפידו על דיווח נכון לשל"ר בדבר גמר השירות של חיילים: מתחילת המלחמה עד אמצע נובמבר 1973 פלט המחשב 17,000 אי-התאמות בהזנות למחשב לפי טופסי סיום שירות. כ-9,000 מקרים היה צורך לפנות ליחידות לכירור הנתונים שנתקבלו.

— בדיקה מסורגת של דו"חות על סיום שירות, שנתקבלו בשל"ר בשני ימים כחודש דצמבר 1973, העלתה, כי 131 טופסי גמר שירות נשלחו מיחידות שונות כלהלן: 18 — באיחור מ-36 עד 66 יום; 28 — מ-16 עד 30 יום; והשאר משבוע עד שבועיים. יחידה מטכ"לית, שאינה מרוחקת משל"ר, עיכבה משלוח של 27 טפסים מ-9 עד 29 ימים לאחר גמר השירות.

— עוד העלתה הביקורת שב-17.12.1973 נתקבל בשל"ר דו"ח על סיום שירות של כ-500 חיילים מיחידה אחת, אשר שוחררה עוד ב-4.12.1973. מטכ"ל/אכ"א נקט צעדים משמעותיים נגד האחראים לעיכוב בדיווח.

— של"ר פונה ליחידות, אם תקופת השירות, כפי שמצוינת בטופס סיום השירות, אינה נכונה. במקרים אלה לא נהגה של"ר להזין למחשב את תאריך גמר השירות של החייל, כל עוד לא הסתיים הכירור עם היחידה. המחשב המשיך להוציא שיקים כאילו שהחייל המשיך לשרת. באמצע דצמבר 1973 הוחלט בשל"ר לסגור חשבונות של חיילים, שעל גמר שירותם נתקבל דו"ח, גם אם לא נסתיים הכירור עם היחידות.

תשלומי יתר מתהווים לא רק בגלל איחורים בדיווח ובכירורים עם היחידות. כדי להספיק לבצע את התשלומים באחד בחודש, מתחילים בהכנת התשלומים ימים מספר לפני סוף החודש; הדבר עלול לגרום לתשלום יתר לחיילים הגומרים שירותם בימים האחרונים של החודש.

— לפי רישומי מת"ש לסוף דצמבר 1973 נתהוו עד אז תשלומי יתר שהסתכמו בסך של כ-9.6 מליון ל"י, ששולמו ל-48,700 חיילי מילואים, ביניהם חיילי הג"א, ששירתו פחות מחודש וקיבלו תשלום עד סוף החודש; הסכום, עד סוף ינואר 1974, הגיע ל-12.0 מליון ל"י, ומספר החייבים — ל-54,000. סכום זה אינו כולל תשלומי יתר מקרן ההשוואה, אם כי תשלום יתר מצה"ל גורר אחריו תשלום יתר מהקרן (ראה להלן). למעט מקרים שבהם החייל מודיע ששירת פחות ממה שרשום בספח, או שהכנסתו החודשית לפני גיוסו אינה עולה על סכום המקדמה, או כשהוא נמנה עם אלה שאינם קשורים בקרן, כגון עובדי מדינה וחוזרים מחו"ל.

— בצה"ל קיים הסדר, המאפשר קיזוז תשלומי יתר מתשלומים המגיעים לחייל מילואים אם נקרא לתקופת שירות נוספת; אין הסדר לקבלת החזר מחיילי מילואים שלא ייקראו לשירות. קרן ההשוואה אינה גובה את תשלומי היתר מעצמאיים או ממעבידים.

ביצוע התשלום על ידי מינהל התשלומים

בשנת 1969 הכין מטכ"ל/אכ"א תוכנית מחשב לתשלומי משפחה לחיילי מילואים בשירות חירום. התוכנית תורגלה ב-1971 והופעלה החל ב-6.10.1973. בחודשים אוקטובר עד דצמבר 1973 ניפק מת"ש, כמקדמות למשפחות החיילים, מאות אלפי שיקים. המשלוח למשפחת החייל נעשה בדואר; הוא כולל שיק משוך על בנק הדואר וספח, שנועד לקבלת השלמה לתשלום מקרן ההשוואה. בספח מצוינת תקופת השירות של החייל.

נוסף על משלוח השיקים למשפחות החיילים מטפל מת"ש בניהול חשבון אישי לחייל, בעזרת מחשב. מת"ש מוציא שיק וספח חדש במקרה של אבדן השיק המקורי.

עד 25.1.1974 החזיר הדואר למת"ש כ-23,000 שיקים שלא נמסרו לנמענים, ברובם מחמת שיבוש בכתובת; כ-15,000 משיקים אלה נשלחו שנית לאחר כירור הכתובת ברישומי צה"ל.

— שיקים מוחזרים נשמרים במת"ש במאגר. ב-25.12.1973 היו במאגר כ-8,000 שיקים מוחזרים, שהסתכמו לפי האומדן ביותר מ-5 מליון ל"י. משרד מבקר המדינה דרש לעשות יותר לאיתור הכתובות של משפחות החיילים, על ידי פנייה ליחידותיהם או סיור לחיפוש כתובות, ובכך למנוע סבל ממשפחות רבות, שהתקשו למצוא את הדרך לקבלת המגיע להן. עוד הצביעה הביקורת על כך, שסדרי השמירה של השיקים שחזרו לא היו נאותים.

השלמת התשלום מקרן ההשוואה

לפי הנהלים, שהיו עד אוקטובר 1973, הוגשה התביעה לתשלום מקרן ההשוואה לאחר סיום שירות המילואים של החייל. כאסמכתה לתשלום שימש טופס סיום השירות, שבו נרשמה תקופת השירות. התשלום מקרן ההשוואה נערך פעם אחת עבור כל תקופת השירות וחשבונו של החייל נסגר עם ביצוע התשלום. החשבון נוהל בשיטה ידנית; האסמכתאות לתשלום תוקנו בסדר כרונולוגי לעצמאיים — לפי תעודת זהות, ולמעבידים — לפי מספר תיק.

פעולת הקרן הופסקה ב-6.10.1973 והתשלום למשפחות חיילי המילואים בעד התקופה מ-6.10.1973 עד סוף אוקטובר 1973 נעשה על ידי מת"ש.

בנובמבר 1973 חודשה פעולת הקרן לפי הסדרים חדשים: בעד השירות מנובמבר ואילך בוצע תשלום למשפחות משני מקורות: צה"ל שילם מקדמה לכל חיילי המילואים, כפי שתואר לעיל, וקרן ההשוואה השלימה את שכרו של החייל עד לתקרה של 1,500 ל"י לחודש (מינואר 1974 — 1,800 ל"י בחודש). הספח שצורף לשיק מצה"ל, שבו נרשמה תקופת שירותו של החייל וסכום המקדמה שקיבל, שימש אסמכתה בלעדית לתשלום מקרן ההשוואה.

השינויים שחלו בשיטת ביצוע התשלומים מקרן ההשוואה היו אפוא ניכרים: במקום תשלום אחד לכל תקופת השירות בוצעו תשלומים מספר, לפי החודשים שבהם נמשך השירות; הקרן לא שילמה את הסכום הכולל שהגיע לחייל, אלא רק השלימה אותו. בשיטה הקיימת אי דיוק בדיווח של צה"ל על תקופת השירות גורר אחריו תשלום יתר מקרן ההשוואה, אלא אם מודיע החייל בעצמו על השגיאה.

משרד מבקר המדינה בדק בקרן ההשוואה 250 תביעות שהוגשו מטעם מעסיקים, שאינם מוסדות ציבור, ומטעם עצמאיים, להשלמת תשלום צה"ל, ואשר לגביהן נרשם בספח שירות עד סוף החודש. הבדיקה העלתה, כי ב-16 מתוך 250 המקרים שירתו החיילים פחות מהרשום בספח; ב-15 מהם הוגשו תביעות לקרן ההשוואה עבור מלוא התקופה. הרשומה בספח, ורק במקרה אחד הוגשה התביעה על התקופה הנכונה.

להלן דוגמאות:

תשלום יתר (כל"י)			ימי שירות			סוג התביעה
מקרה	מקרה	מזה"ל	לפי תביעה	לפי ספח	בפועל	
ס"ה מקרפת המדינה (1)	ההשוואה		מקרה ההשוואה			
392	240	152	30	30	22	עצמאי
755	455	300	31	31	15	על ידי המעביד
10	—183	183	15	26	15	על ידי המעביד
538	355	183	30	30	19	אישית(2)

(1) המעביד הגיש תביעה עבור תקופת השירות הנכונה. קרן ההשוואה שילמה בהתאם לכך ואף קיזזה את תשלום היתר של צה"ל, בלא שצה"ל ידע על כך. אם יקרא החייל לתקופת שירות נוספת יקוזז חובו על ידי צה"ל שנית, לפי שיטת הגבייה האוטומטית של תשלומי יתר.

(2) התביעה מוגשת על ידי שכיר במקרה שהמעביד מגויס, במקרה שהמפעל סגור וכד'.



העובדה, שעלה בידי צה"ל לבצע כנר בסוף אוקטובר 1973 תשלום למאות אלפי מגויסים, היא הישג לא מבוטל שיש לזקפו לזכות ההכנות הטובות שנעשו. הליקויים שנתגלו בביצוע התשלומים של צה"ל עצמו נעוצים בעיקר במשמעת דיווח לקויה ובעניין זה יש צורך בשיפור ניכר. עוד דרוש היה לעשות יותר לאיתור המוטבים של אלפי שיקים שחזרו למת"ש.

תשלומי יתר ששולמו לחיילים מזה"ל ובעקבותיהם מקרן ההשוואה היו בהיקף של מליוני ל"י. צה"ל מסתפק בניכוי תשלומים אלה רק מחיילים, שנקראו לשירות מילואים פעם נוספת. אין זה צודק, שמהם בלבד ייגבה תשלום היתר, ויש לדאוג לגבייה גם מאלה שלא שירתו כלל או לא נקראו שוב לשירות. גם על קרן ההשוואה לעשות לגביית תשלומי יתר ששילמה.

במגמה להטיב את תנאי השירות שונו במשך התקופה הנסקרת מספר פעמים הסדרי התשלום ושיעוריהם. מבחינה מינהלית היה הדבר כרוך בהפעלה בורזמנית של שתי מערכות שונות, של צה"ל ושל קרן ההשוואה, שלא היו מתוכננות כלל לפעול בעת ובעונה אחת ובמשולב, והן שונות במידת התחכום, במיוחד מבחינת השימוש בעיבוד נתונים אוטומטי. אם ההסדרים הנוכחיים יימשכו, יש צורך לעשות פעולה יסודית להתאמת הנהלים ושיטות העבודה ולשילוב המערכות.

הג"א בשעת חירום

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במפקדת ראש הג"א ובשני מחוזות הג"א, שבהם מרוכז רוב אוכלוסיית הארץ. נבדקו ההכנות להתגוננות אזרחית בתחומים מספר. משרד מבקר המדינה דן עם המטה הכללי ועם מפקדת ראש הג"א על ממצאי הביקורת.