

פרק ראשון

מטלות רוחב

תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובצה"ל

מבוא

המדינה קבעה למשרתים בגופים הביטחוניים - צה"ל, משטרת ישראל (המשטרה) ושירות בתי הסוהר (שב"ס) - הסדרים ותנאים מיוחדים לעניין הפרישה¹, שככלל מיטיבים עם הפורשים מגופים אלה לעומת הסדרי הפרישה של יתר עובדי המדינה. הדבר נובע בעיקר מאופי המשימות המוטלות על גופים אלה ומהשחיקה המוגברת של המשרתים בהם המצריכים רענון תדיר של כוח האדם בהם.

הסדרי הפרישה המיוחדים מקנים הטבות בתחומים שונים, ובהן גיל פרישה מוקדם יותר, זכאות לחופשת פרישה ולמימון לימודים לצורך השתלבותם בחיים האזרחיים.

בחודשים אוגוסט 2006-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תנאי הפרישה של קצינים בכירים בצה"ל², במשטרת ישראל ובשב"ס³. בביקורת נבדק אופן יישומם של ההסדרים שבדין והחריגות מהם. ממצאי הביקורת מובאים בשני הדוחות שלהלן.

תנאי פרישה של קצינים בכירים במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר

תקציר

חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), קובע את מכלול ההוראות הנוגעות לפרישת עובדי המדינה לגמלאות וכולל הסדרים ייחודיים למגזרים מסוימים, ובהם שוטרים וסוהרים. החוק מקנה למפקח הכללי של משטרת ישראל (להלן - המפקח) ולנציב שירות בתי הסוהר (להלן - הנציב) את הסמכויות לעניין פרישה לגמלאות המוקנות לנציב שירות המדינה כלפי עובדי המדינה. הסדרים ייחודיים נוספים הנוגעים לתנאי פרישה לגמלאות של שוטרים

-
- 1 חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, וחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970.
 - 2 קצינים בדרגת אלוף משנה ומעלה.
 - 3 קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה במשטרה ובדרגת סגן גונדר ומעלה בשב"ס.

וסוהרים נקבעו בהסכמים שנחתמו בין משרד האוצר ובין המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ). נוסף על כך, מבוצעים מפעם לפעם שינויים בתנאי פרישה אלה מכוח החלטות ממשלה בעניין השוואת תנאי השכר של שוטרים וסוהרים לאלה של אנשי הקבע בצה"ל. בהסתמך על כל אלה, קובעים משטרת ישראל (להלן - המשטרה) ושירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) את מדיניות הפרישה לגמלאות של שוטרים וסוהרים, מסדירים את הנושא בפקודות ובנהלים ומטפלים בפרישת השוטרים והסוהרים.

ייחודו של הסדר הפרישה של השוטרים והסוהרים שנקבע בחוק הגמלאות הוא בכך שיש בו הטבות שאינן נכללות בהסדר הפרישה של עובדי המדינה, ובהן גיל פרישה מוקדם בעשר שנים מזה של עובדי המדינה, קצבה חודשית ששיעורה המרבי גדול מהשיעור המרבי שנקבע לעובדי המדינה (79% לעומת 70% בשירות המדינה), חישוב תשלום מענק הפרישה שלהם באופן המגדיל את סכומו לעומת עובדי המדינה, וחופשת פרישה בשכר. הסדר ייחודי ומיטיב זה משקף תפיסה לגיטימית ולפיה המשטרה ושב"ס נבדלים משאר הגופים בשירות המדינה בכך שבגין המשימות המוטלות עליהם, בהיותם גופים ביטחוניים, השירות בהם תובעני ושוחק במיוחד.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תנאי הפרישה שניתנו לקצינים בכירים⁴ במשטרה ובשב"ס בשנים 2003-2008. בביקורת נבדק אופן יישומם של ההסדרים שבדין והחריגות מהם, בין השאר, באמצעות בדיקת תיקיהם של הקצינים הבכירים. הביקורת נעשתה במשטרה, במחלקת פרט ובמחלקת הדרכה שבאגף משאבי אנוש; בשב"ס נעשתה הביקורת ביחידה למשאבי אנוש, ובמשרד לבט"פ - באגף תכנון, תקצוב ובקרה. ביקורת השלמה נעשתה במשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

מתן תנאי פרישה מיטיבים באמצעות החלת חיקוק שלא למטרה שלשמה נקבע

זכותם של הפורשים מהמשטרה ומשב"ס לתנאי הפרישה שנקבעו בחוק הגמלאות מותנית בכך שהתקיימו עילות הפרישה הקבועות בדברי החקיקה. חוק הגמלאות קובע שבהגיע עובד מדינה לגיל הפרישה הקבוע בחוק, עליו לפרוש. הסדר פרישה המכונה "יציאה לקצבה מרצון", שנקבע בחוק הגמלאות, מאפשר בנסיבות מסוימות לעובד מדינה וכן לשוטר ולסוהר לסיים את שירותו מרצונו לפני הגיעו לגיל פרישה באופן שיזכה אותו בקצבה שתשולם רק בהגיעו לגיל הפרישה הקבוע בחוק. גיל הפרישה של שוטרים וסוהרים הוא 55-57, גיל הנמוך בעשר שנים מזה של עובדי המדינה.

4 קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה במשטרה וברדרגת סגן גונדר ומעלה בשב"ס.

הממשלה מוסמכת לפטר עובדי מדינה וכן שוטרים וסוהרים או להפסיק את שירותם על פי סימן 15 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1922 עד 1947 (להלן - סימן 15 לדבר המלך). הממשלה אצלה את הסמכות האמורה לשרים, ובהם השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). הסדר זה נועד לשמש את הארגון במקרים שבהם העובד אינו מתאים לתפקידו או לצרכים ארגוניים כגון צמצומים, קיצוצים או רה-ארגון. בפרישה על פי הסדר זה תשולם הקצבה מיד לאחר הפרישה משירות, בהתקיים התנאים והנסיבות הקבועים בחוק הגמלאות.

בביקורת עלה שדרך הפעולה של המשטרה ושב"ס זה שנים ארוכות מאפשרת לקצינים לפרוש מיזמתם לפני הגיעם לגיל פרישה לפי סימן 15 לדבר המלך, אף אם על פי נסיבות פרישתם יש מקום להחיל בעניינם את סעיף "יציאה לקצבה מרצון" שבחוק הגמלאות. בעקבות הפעלת הסמכות האמורה שלא לתכלית שלשמה הוקנתה ניתנת לקצינים הפורשים הטבה חריגה, העשויה להסתכם במאות אלפי ש"ח לקצין. דרך פעולה זו מטילה נטל כבד על תקציב המדינה משום שהמשטרה ושב"ס מורידים בפועל את גיל הפרישה של הקצינים הפורשים.

בביקורת נמצא כי השר לבט"פ מאשר את המלצת המשטרה ושב"ס להחיל את סימן 15 לדבר המלך בלא שמשרדו מוודא שיש מקום לעשות כן.

מתן תנאי פרישה מיטיבים

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי המשטרה ושב"ס נתנו לחלק מהקצינים הבכירים שפרשו הטבות שלא עוגנו בהסדר, וכי המשטרה ושב"ס, בייחוד המשטרה, נתנו לחלק מהקצינים הבכירים הטבות החורגות מהוראות ההסדר⁵, כמפורט להלן:

תנאי פרישה שלא עוגנו בהסדר: לחלק מקציני המשטרה הבכירים אושרה, נוסף על חופשת הפרישה, חופשה בשכר מלא והוצאות נלוות למשך שלושה עד 12 חודשים. חופשה זו כונתה חופשת "לימודים" (להלן - חופשת "לימודים") אף שהקצינים לא נדרשו ללמוד בה. מכאן שבפועל לא שימשה החופשה לייעודה המוצהר והיה בכך משום הטעיה. יצוין שחופשה זו היא הטבה שאינה מעוגנת כדין. נוסף על כך, בעת חופשת ה"לימודים" צברו הקצינים ותק אשר הגדיל את מספר ימי החופשה שלהם, הגדיל את קצבתם ולעתים אף זיכה אותם בהעלאה בדרגה. ראוי לציין, כי מדובר בקצינים המקבלים שכר ותנאים נלווים על כל המשתמע מכך, בלי לעבוד בפועל, וכל זאת תוך עלות גבוהה לקופת המדינה.

תנאי פרישה שעוגנו באופן חלקי בהסדר: קצינים העומדים לפרוש זכאים לסיוע במימון לימודים. לימודים אלה נועדו לקדם את השתלבותם של הקצינים בחיים האזרחיים, והם מתקיימים לרוב בעת חופשת הפרישה. זכות זו מקורה בהשוואת זכויות הפרישה של השוטרים והסוהרים לפורשי צה"ל לפי החלטת הממשלה. משרד מבקר המדינה בחן את הסדרי הסיוע במימון לימודים ואת אופן יישומם במשטרה ושב"ס והעלה את הממצאים שלהלן:

5 תנאי הפרישה של קצינים בכירים כוללים: חופשת פרישה (חופשת הסתגלות); מימוש יתרת החופשה הצבורה, באמצעות פדיונה בכסף או באמצעות ניצולה בפועל או שניהם; פדיון ימי מחלה שלא נוצלו במסגרת השירות; סיוע במימון לימודים; מענק פרישה חד-פעמי וקצבה חודשית.

1. עד אמצע שנת 2006 פעלה המשטרה בנושא סיוע במימון לימודים לקראת פרישה על פי טיוטת פקודה שלא אושרה ואשר היטיבה בכמה נושאים לעומת הפקודה שהייתה תקפה באותה עת. כמו כן, סכומי הסיוע המרביים לא פורסמו בפקודות ובנהלים אלא הופצו במכתבים ליחידות על ידי ראש מחלקת פרט.

2. שב"ס קבע בנוהל כי אפשר לסייע במימון לימודים לקראת פרישה באמצעות מתן חופשה, מימון הלימודים או שניהם, אולם מתן חופשת לימודים לפורשים אינו מבוסס על הוראות שבדין או על החלטות מכוח הדין. זאת ועוד, שב"ס לא קבע בנוהל קריטריונים לעצם הזכאות לסיוע במימון הלימודים, לקביעת סכום המענק ולאופן מתן ההטבה (דהיינו מתן חופשה או מענק כספי).

תנאי פרישה החורגים מהוראות ההסדר: סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות מקנה למפכ"ל ולנציב שב"ס סמכות להורות כי תקופת השירות של הפרוש תחושב כארוכה משהייתה בפועל לעניין קביעת שיעור הקצבה החודשית. יצוין כי הסמכות לעשות כן בעניינם של עובדי שירות המדינה נתונה בידי נציב שירות המדינה. לשם יישום הסעיף נקבעו בפקודות המשטרה ושב"ס קריטריונים המקנים לראשי הגופים האמורים סמכות להגדיל את שיעור הקצבה החודשית מטעמים סוציאליים, משפחתיים או מטעמי בריאות.

נמצא כי המשטרה החילה סעיף זה כדי לעודד קצינים בכירים לפרוש לפני גיל פרישה גם בלא שהתקיימו טעמים סוציאליים, משפחתיים או בריאותיים המצדיקים זאת. נוסף על כך, במקרים שבהם הגדילה המשטרה לפרוש את שיעור הקצבה החודשית על פי סעיף זה, נמצא שהליכי הטיפול בבקשה התבצעו שלא לפי הפקודות.

פיקוח ותיעוד

מנגנוני פיקוח נועדו לוודא שהארגון ינוהל באופן חסכוני ומועיל ולפי סדרי מינהל תקינים כדי להבטיח שכספי ציבור שהוקצו לארגון ישמשו רק למטרותיהם. בדיקת מבקר המדינה העלתה שתהליכי הפיקוח על תנאי הפרישה של הקצינים הבכירים במשטרה ובשב"ס לוקים בחסר ומיושמים שלא כהלכה, כלהלן:

1. אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל), שמשמש בשירות המדינה וכן במשטרה ובשב"ס מנגנון פיקוח לעניין פרישה לגמלאות, בודק במשטרה ובשב"ס רק את שיעור הקצבה הניתן לפורשים ולא את כלל תנאי הפרישה.

2. לרשות השר לבט"פ עומדים מנגנוני פיקוח על תנאי פרישה של המשרתים במשטרה ובשב"ס, מכוח סמכויותיו בחוק וכן מתוקף אחריותו התקציבית והמיניסטרילית לתפקודם. המשרד לבט"פ גיבש נהלים להפעלת סמכויות הפיקוח של השר במישור החוקי והתקציבי. נמצא כי המשרד לא הקפיד לקבל מהמשטרה ומשב"ס נתונים הכרחיים לצורך ביצוע הפיקוח ולא מנע חריגות מהסדרי הפרישה שגיבשו המשטרה ושב"ס והובאו לאישורו.

3. בחלק מהתיקים האישיים של הקצינים הפורשים מהמשטרה לא נמצאו כל המסמכים המהותיים הנוגעים לתנאי הפרישה שלהם ולתהליכי קבלת החלטות בעניינם, ולכן לא ניתן ללמוד על מכלול נסיבות הפרישה ועל תנאיה ואי-אפשר לפקח עליה.

ליקויים אלה בהסדרי הפיקוח וביישומם אפשרו למשטרה ולשב"ס לגבש נהלים והסדרים חריגים, לא ראויים וללא בסיס חוקי, ובכך הטילו נטל נוסף, שלא כדין, על אוצר המדינה.

סיכום והמלצות

למשטרה ולשב"ס מעמד מיוחד בשירות המדינה מאחר שבגין המשימות המוטלות עליהם, בהיותם גופים ביטחוניים, השירות בהם תובעני ושחוק במיוחד. לפיכך הוקנה להם בחוק ובהחלטות הממשלה הסדר פרישה מיטיב, המשקף את הצורך ברענון כוח האדם בגופים אלה ובמתן תמריצים למשרתים בהם. ההטבה באה לידי ביטוי, בין היתר, במתן אפשרות לפרישה מוקדמת, אשר תנאיה טובים מאלה הנהוגים בשירות הציבורי בכללו.

כאמור, נוסף על ההטבות שחוק הגמלאות מקנה לקצינים הפורשים מהמשטרה ומהשב"ס, נקבעו הסדרים ייחודיים בעניינם. הביקורת העלתה כי המשטרה ושב"ס, בייחוד המשטרה, השתמשו בחיקוקים שונים, בייחוד בסימן 15 לדבר המלך, שלא למטרה שלשמה נועדו. במקרים אחרים הנהיגו המשטרה ושב"ס הסדרים מיטיבים ללא בסיס בדין או חרגו מהסדרים שנקבעו, ובכך הגדילו את הנטל התקציבי על קופת המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדאוג לכך שתנאי הפרישה של המשטרה ושב"ס יינתנו רק במסגרת ההסדרים הסטטוטוריים הקיימים. נוסף על כך, ראוי שמשרד האוצר, המשרד לבט"פ, המשטרה ושב"ס יפעלו יחד לגיבוש מנגנון פיקוח בלתי תלוי על תנאי הפרישה של קצינים בכירים במשטרה ושב"ס.



מבוא

1. חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן - חוק הגמלאות), קובע את מכלול ההוראות הנוגעות לפרישת עובדי המדינה לגמלאות וכולל הסדרים ייחודיים למגזרים מסוימים, ובהם שוטרים וסוהרים. נוסף על כך, תנאי הפרישה של שוטרים וסוהרים בנושאים אחדים נקבעו בהסכמים שנחתמו בין משרד האוצר ובין המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), הממונה מהבחינה המיניסטריאלית ומהבחינה התקציבית על משטרת ישראל (להלן - המשטרה) ושירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס).

בפברואר 1979 החליטה הממשלה להשוות את תנאי השכר של שוטרים וסוהרים לאלה של אנשי הקבע בצה"ל⁶. מכוח אותה החלטה הוקמה ועדת מעקב בהשתתפות נציגים ממשרד האוצר, מהמשרד לבט"פ, מהמשטרה ומשב"ס (להלן - ועדת המעקב). הוועדה מתכנסת מפעם לפעם כדי לבחון אם לאשר ביצוע שינויים בתנאי השכר של שוטרים וסוהרים בעקבות ביצוע שינויים בשכר

6 החלטת ממשלה 397 מ-4.2.79, ש/33. ההחלטה האמורה אושררה בהחלטת ממשלה 1156 מ-18.12.85.

אנשי הקבע בצה"ל או כאשר מתעורר צורך לעשות שינויים בתנאי הפרישה של השוטרים והסוהרים.

ייחודו של ההסדר שנקבע לשוטרים וסוהרים בחוק הגמלאות הוא בכך שהוא מקנה למפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפקח) ולנציב שירות בתי הסוהר (להלן - הנציב) את הסמכויות לעניין פרישה לגמלאות, המוקנות לנציב שירות המדינה כלפי עובדי המדינה.

יצוין כי הסדר הפרישה לשוטרים וסוהרים שנקבע בחוק הגמלאות מיטיב לעומת הסדר הפרישה של עובדי המדינה. ההטבה באה לידי ביטוי, בין היתר, באפשרות של ראשי הגופים להורות על יציאה לגמלאות בגיל מוקדם בעשר שנים מזה של עובדי המדינה (55-57), באפשרות לקבל קצבה חודשית בשיעור גדול מהשיעור המרבי שנקבע לעובדי מדינה (79% לעומת 70% בשירות המדינה), באופן חישוב תשלום מענק הפרישה המגדיל את סכומו לעומת עובדי המדינה⁷ ובאפשרות לקבל חופשת פרישה בשכר.

הסדר הפרישה המיטיב שנקבע למשרתים במשטרה ובשב"ס משקף תפיסה ולפיה על גופים אלה, בהיותם גופים ביטחוניים, מוטלות משימות מורכבות ותובעניות במיוחד הכרוכות בלחצים ובשעות עבודה רבות ובלתי סדירות וגורמות לשחיקה מוגברת; כמו כן, רבים מהמשרתים במשטרה ובשב"ס, ובכללם אלה הממלאים תפקידי מטה או תפקידי הדורשים מומחיות מקצועית ייחודית (דוגמת רופאים או מהנדסים), נדרשים לעתים להפעיל את סמכויות האכיפה שלהם ולתגבר את הכוחות המבצעיים. נוכח כל האמור לעיל, יש צורך ברענון תדיר של כוח האדם במשטרה ובשב"ס ובמתן תמריצים למשרתים בהם.

בפסק דין של בג"ץ מדצמבר 2006⁸ בעתירה בה נטען כי הנהגת גיל הפרישה האחיד של השוטרים והסוהרים, המוקדם מזה של עובדי המדינה, היא הפליה לרעה מטעמי גיל, מתח בג"ץ ביקורת על ההסדר המיטיב שנקבע למשטרה ולשב"ס. בג"ץ הורה למשטרה ולשב"ס לתקן את הסדרי הפרישה באופן שיאזן בין הצרכים שמקורם באופי השירות בהם ובין הצורך להתחשב באיסור ההפליה מחמת גיל. בנוגע להבדל בין גיל הפרישה במשטרה ובשב"ס לגיל הפרישה בשירות המדינה, קבע בית המשפט כי "לא הוכח שההבחנה שנקטה המדינה בין עובדיה מתחייבת מאופיים או ממהותם של כל התפקידים או המשרות המבצעים בשב"ס ובמשטרה". בפסק הדין הובאו בחשבון תנאי השירות הייחודיים במשטרה ובשב"ס, השתתפותם רחבת היקף של המשרתים במשטרה ובשב"ס במשימות חירום וכן היעדרה של התארגנות עובדים קיבוצית והיעדרם של ארגוני עובדים בגופים אלה. עם זאת, נפסק כי בהסדר החדש שיקבעו המשטרה ובשב"ס בעניין הפרישה לגמלאות יש לקבוע גיל פרישה סביר ומידתי ולתת משקל ראוי לזכותו של שוטר או סוהר שלא לפרוש בגיל מוקדם מגיל הפרישה של כלל עובדי המדינה שנקבע בחוק.

2. המשטרה ובשב"ס קובעים את מדיניותם בנושא הפרישה לגמלאות בהסתמך על חוק הגמלאות, על החלטות הממשלה ועל ההסכמים שנחתמו עם משרד האוצר, ומסדירים את הנושא בפקודות ונהלים: במשטרה - בפקודות המטה הארצי (להלן - פקודות מטא"ר) ובנוהלי אגף משאבי אנוש (להלן - נוהלי אמ"ש); ובשב"ס - בפקודות נציבות בתי הסוהר ובנוהלי אגף משאבי אנוש (להלן - נוהלי מ"ש"א). נושא פרישתם של שוטרים וסוהרים נדון גם בנוהלי המשרד לבט"פ.

7 שוטר הפורש יקבל מענק השווה למשכורת של חצי חודש במכפלת מספר שנות שירותו, עד לשיעור מרבי של 12 חודשי משכורת. לעומת זאת, עובד מדינה, יקבל מענק רק אם פרש לפני גיל 60 וסכום המענק שווה למשכורת של חצי חודש במכפלת מספר שנות שירותו כאשר הוא יקבל את הסכום הנמוך מבין השניים: שיעור של 12 חודשי משכורת או הסכום היוצא מהיוון קצבה על פי נוסחה המפורטת בחוק.

8 בג"ץ 10076/02 דר' רוזנבאום ואח' נ' נציב שירות בתי הסוהר ואח' מובא מפדאור.

מחלקת פרט באגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) במטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר) אחראית לטיפול בנושא פרישתם של השוטרים, בכללם הקצינים הבכירים⁹. בשב"ס מטפלת בנושא הפרישה מחלקת משאבי אנוש (להלן - מש"א). נוסף על כך, פועלים ביחידות השונות בעלי תפקידים שאחראים לספק מידע לפורשים, ובמידת הצורך לקשר בינם ובין מחלקות המטה המטפלות בפרישה.

על פי נתוני המשטרה, בשנים 2003-2006 פרשו לגמלאות 204 קצינים בדרגת סגן ניצב ומעלה: 108 קצינים בדרגת סגן ניצב, 59 בדרגת ניצב משנה, 23 בדרגות תת-ניצב, 13 בדרגת ניצב, ואחד בדרגת רב-ניצב. נוסף על כך 13 קצינים בכירים פורשים בשנים 2007 ו-2008: שמונה בדרגת תת-ניצב, ארבעה בדרגת ניצב ואחד בדרגת רב-ניצב.

על פי נתוני מש"א בשב"ס, בשנים 2003-2006 פרשו לגמלאות 42 קצינים בדרגת סגן גונדר ומעלה: 24 בדרגת סגן גונדר, 12 בדרגת גונדר משנה, חמישה בדרגת תת-גונדר, ואחת בדרגת רב-גונדר.

3. בחודשים מאי-ספטמבר 2007 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא תנאי הפרישה שניתנו לקצינים בכירים במשטרה ובשב"ס בשנים 2003-2006 (להלן - התקופה הנבדקת)¹⁰. הביקורת נעשתה במסגרת בדיקה מערכתית של תנאי הפרישה של קצינים בכירים במערכת הביטחון. בדוח זה המונח "תנאי פרישה" מציין את כלל ההטבות הניתנות לפורשים מהמשטרה ושב"ס עם פרישתם, ובהן חופשת פרישה, מימוש יתרת החופשה הצבורה ופדיונה, פדיון ימי המחלה, סיוע במימון לימודים לקראת הפרישה, מענק פרישה וקצבה חודשית. בביקורת נבדקו ההסדרים שבדין כאשר לתנאי הפרישה, אופן יישומם וחריגות מהם, באמצעות בדיקת תיקיהם של 58 קצינים בכירים שפרשו מהמשטרה ושישה קצינים בכירים שפרשו משב"ס¹¹. הביקורת נעשתה במשטרה - במחלקת פרט ובמחלקת הדרכה (להלן - מה"ד) שבאמ"ש; בשב"ס נעשתה הביקורת במש"א; ובמשרד לבט"פ - באגף תכנון, תקצוב ובקרה (להלן - את"ב). ביקורת השלמה נעשתה במשרד האוצר.

הבסיס החוקי לפרישה מהשירות במשטרה ובשב"ס

1. הבסיס החוקי לסיום השירות של כלל המשרתים במשטרה ובשב"ס, המזכה בתנאי הפרישה, נקבע בחוק הגמלאות. זכאות זו חלה בהתקיים עילות הפרישה המצוינות בחוק הגמלאות, בפקודת המשטרה [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), בחוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות), התשס"ו-2006, ובפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן - פקודת בתי הסוהר).

(א) על פי חוק הגמלאות, "דרך המלך" לפרישה מהשירות, המזכה את הפורש בתשלום מידי של קצבת פרישה, היא פרישה בגיל הקבוע בחוק (55-57 שנים - לפי תאריך הלידה של הפורש). המפכ"ל או הנציב רשאים להוציא לגמלאות שוטר או סוהר שהגיע לגיל פרישה ושירת עשר שנים לפחות המוכרות לגמלאות (לא כולל שירות חובה בצה"ל)¹².

9 קצין בכיר הוא קצין בדרגת סגן ניצב ומעלה במשטרה ובדרגת סגן גונדר ומעלה בשב"ס.
10 בבדיקה נכללו גם קצינים שהחלו בתהליך פרישה אשר יסתיים עם יציאתם לגמלאות בשנת 2008.
11 בביקורת נבדקו תיקיהם של כל הקצינים שפרשו מהמשטרה בדרגת תת-ניצב ומעלה (למעט שני תיקים שלא הומצאו לביקורת) וכן תיקיהם של עשרה קצינים בדרגות סגן ניצב - ניצב משנה; כמו כן נבדקו בביקורת תיקיהם של שישה קצינים בכירים בשב"ס, בדרגות סגן גונדר ומעלה.
12 לפי חלק ב' לתוספת השנייה לחוק הגמלאות.

כאמור, בדצמבר 2006 דן בג"ץ בנוהל הפנימי הנהוג במשטרה ובשב"ס ולפיו סוהר או שוטר ששירת במשטרה ובשב"ס עשר שנים לפחות יפרוש או יחויב לפרוש לגמלאות בהגיעו לגיל הפרישה לשוטר וסוהר¹³. בג"ץ פסק כי הנוהל האמור אינו עומד במבחן של סבירות ומידתיות והורה למשטרה ולשב"ס לבטלו. למשטרה ולשב"ס ניתנה ארכה עד יוני 2008 להיערך כראוי לביצוע שינויים בנוהליהם, ובייחוד לקביעת מנגנון הוצאה לגמלאות סביר ומידתי שיתבסס על הנתונים האישיים של הפורשים ועל חלוקה כלשהי של סוגי התפקידים במשטרה ובשב"ס. בעת הביקורת עדיין היה בתוקף הנוהל הפנימי ולפיו שוטר או סוהר יידרש לפרוש בהגיעו לגיל הפרישה לשוטר ולסוהר.

(ב) בחוק קבועות עילות המאפשרות לשוטר או לסוהר לפרוש קודם שהגיע לגיל הקבוע בחוק: פקודת המשטרה ופקודת בתי הסוהר מאפשרות פרישה מוקדמת בגין בריאות לקויה למי ששירתו חמש שנים לפחות המוכרות לגמלאות או למי ששירתו פחות מחמש שנים ובתנאי שקיבלו דרגת נכות בשיעור 35% שאגף השיקום של משרד הביטחון מכיר בה.

נוסף על כך, סעיף 17 וסעיף 72 לחוק הגמלאות¹⁴ מאפשרים "יציאה לקצבה מרצון" לשוטר או לסוהר, דהיינו הם מאפשרים להם לפרוש מיזמתם קודם הגיעם לגיל הפרישה הקבוע בחוק. "יציאה לקצבה מרצון" תחול על מי ששירת 25 שנה, מהם 15 שנה במשטרה או בשב"ס, הגיע לגיל פרישה מוקדמת לשוטר או לסוהר¹⁵, והמפכ"ל או הנציב אישר לו לפרוש. לקצין הפורש על פי סעיף זה תשולם קצבת הפרישה רק בהגיעו לגיל הפרישה הקבוע בחוק¹⁶.

2. אשר לפיטורי שוטר או סוהר - השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) מוסמך "לפטר או להפסיק שירות" של קצין בדרגת מפקח (במשטרה) או מישר (בשב"ס) ומעלה לפני גיל פרישה. הליך זה נקבע בסימן 15 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1947-1922 (להלן - סימן 15 לדבר המלך), ולפיו הממשלה רשאית לפטר כל אדם הממלא משרה ממשלתית בישראל או להפסיק את עבודתו. הממשלה אצלה סמכות זו לשרים¹⁷, בהם השר לבט"פ. ההליך נקרא לעתים "פיטורי שר" או "פיטורים בהסכמה". פיטורים אלה יזכו את הקצין בתנאי הפרישה, ובלבד שביום פיטוריו היה בן 40 לפחות ושירת בשירות המדינה עשר שנים לפחות (לא כולל שירות חובה בצבא)¹⁸. במקרה זה זכאי הקצין הפורש לקבל את קצבת הפרישה מיד עם פרישתו מהשירות, שלא כפרישה לפי סעיף "יציאה לקצבה מרצון" שבחוק הגמלאות.

את סמכות הפיטורים לפי סימן 15 לדבר המלך יש להפעיל רק אם הוחלט לפטר את העובד בשל אי-התאמתו לתפקידו או מטעמים ארגוניים כגון צמצום כולל של עובדי הארגון, קיצוץ או רה-ארגון¹⁹. במקרים שבהם נסיבות הפיטורים נכללות בסעיף ספציפי, כגון פיטורים מהשירות בשל החלטת בית דין למשמעת, פיטורי נכה מלחמה, פיטורים בעת חופשת לידה - יש להחילו. מכאן שאם הפורש הוא שיזם את הפרישה, עליו לפרוש לפי סעיף "יציאה לקצבה מרצון" שבחוק הגמלאות ולא לפי סימן 15 לדבר המלך.

לסיכום, הזכאות של הפורשים מהמשטרה ומשב"ס לתנאי הפרישה שנקבעו בחוק הגמלאות מותנית בכך שהתקיימו עילות הפרישה הקבועות בדברי החקיקה. חוק הגמלאות קובע שעל עובד מדינה לפרוש בהגיעו לגיל הקבוע בחוק. גיל הפרישה של שוטרים וסוהרים מוקדם משל עובדי המדינה,

13 בג"ץ 10076/02 דר' ריונבאום ואח' נ' נציב שירות בתי הסוהר ואח' מובא מפדאור.
 14 בהמשך יוזכר בהקשר זה סעיף 72 לחוק הגמלאות בלבד.
 15 לפי חלק ג' לתוספת השנייה לחוק הגמלאות, בגיל 50-52, לפי תאריך הלידה.
 16 זאת להבדיל מהתפטרות לפני גיל פרישה מוקדמת, שאינה מזכה בקצבה.
 17 חלק מהשרים אצלו סמכותם למנכ"לים.
 18 סעיף 76 לחוק הגמלאות אומץ בסעיף 2(ג) לפקודת מטא"ר 07.07.02
 19 ראו סעיף 82.231 לתקנון שירות המדינה החל על עובדי מדינה וכן הצעת חוק ההסדרים 2006 מ-30.10.06, עמ' 120, ודברי ההסבר לה.

ועם זאת, בנסיבות מסוימות סעיפים 17 ו-72א לחוק הגמלאות מאפשרים, בהתאמה, לעובד מדינה וכן לשוטר ולסוהר לסיים את שירותו מרצונו לפני הגיעו לגיל פרישה. פרישה בנסיבות אלה תזכה את הפרוש בקצבת הפרישה רק בהגיעו לגיל הפרישה. במקרים מסוימים שבהם הארגון הוא שיזם את הפרישה, היא תבוצע לפי סימן 15 לדבר המלך והפרוש יהיה זכאי לקצבת פרישה מיד עם הפרישה.

השימוש בסימן 15 לדבר המלך

כאמור, את סמכות הפיטורים לפי סימן 15 לדבר המלך יש להפעיל רק אם הוחלט לפטר את העובד בשל אי-התאמתו לתפקידו או מטעמים ארגוניים כגון צמצום כולל של עובדי הארגון, קיצוץ או רה-ארגון. מי שפורש לפי סימן 15 לדבר המלך זוכה להטבה, שכן הוא מקבל קצבת פרישה לפני הגיעו לגיל פרישה, שלא כמי שהפורש במסגרת סעיף "יציאה לקצבה מרצון" שבחוק הגמלאות המקבל את הקצבה רק בהגיעו לגיל פרישה.

בפועל ממליצים המשטרה ושב"ס לשר לבט"פ לאשר פרישת קצינים בכירים שעדיין לא הגיעו לגיל פרישה לפי סימן 15 לדבר המלך אף אם הקצינים הם שיזמו את הפרישה ואף אם נסיבות פרישתם הן כמובחן מתאימות להחלת סעיף "יציאה לקצבה מרצון" שבחוק הגמלאות. ההוצאות הגדולות הכרוכות בכך - שמקורן בתשלומי קצבה לפורשים בטרם עת ובתשלומי משכורות לממלאי מקומם - הן נטל על תקציב המדינה, כמפורט להלן.

הבדיקה במשטרה העלתה כי בשנים 2003-2008 84% מהקצינים שפוטרו באמצעות הפעלת סימן 15 פיטוריהם היו לבקשתם וביוזמתם ולא ביזמת המשטרה או במסגרת שינויים בארגון. אף שכל הקצינים האמורים עמדו בתנאי הפרישה הנדרשים על פי סעיף 72א לחוק הגמלאות, המליצה המשטרה לשר לבט"פ להוציאם לגמלאות על פי סימן 15 לדבר המלך. לאורך השנים, השרים אישרו המלצות אלה בלי שבחנו את נסיבות הפרישה לגופן, היות שהמשטרה לא מסרה להם מידע זה והם אף לא דרשו לקבלו. דרך פעולה זו אינה מתיישבת עם מטרת המחוקק שחוקק את סעיף 72א לחוק הגמלאות במיוחד לנסיבות אלה. להלן יתואר אחד המקרים:

קצין בכיר פרש לגמלאות ביזמתו במאי 2005 בהיותו בן 53. הקצין ביקש לפרוש פרישה מוקדמת שישה חודשים לאחר שמונה לממלא מקום ראש אגף קהילה ומשפחה (להלן - אק"מ) בדרגת תקן ניצב, כדי לנצל את זכאותו לשכר בחופשת הפרישה ולקצבת פרישה על פי דרגת התקן (ניצב) שקיבל באופן זמני מתוקף תפקידו כממלא מקום ולא על פי דרגת הכתף שלו (תת ניצב). המשטרה אישרה את בקשת הקצין, אף שלא נמצא מחליף שיאייש את התפקיד עובר לפרישתו המוקדמת, ובכך היטיבה אתו, אף שהדבר לא התיישב עם האינטרסים שלה. בהתחשב בנסיבות המקרה, היה ראוי שהקצין יפרוש לפי סעיף 72א לחוק הגמלאות. זאת ועוד, אילו היה הסעיף האמור מוחל, היה הקצין מקבל את קצבתו רק בהגיעו לגיל פרישה, ובכך הייתה המשטרה חוסכת תשלום של קצבת פרישה בשכר ניצב עבור ארבע שנים, שהסתכם ב-1,267,728 ש"ח ברוטו. לחלופין, הקצין היה יכול לפרוש בהגיעו לגיל פרישה על פי דרגתו בעת הפרישה.

בתשובת המשטרה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 נמסר כי הקצין האמור ביקש לפרוש מיד לאחר שהובהר לו שלא ימונה לתפקיד ראש אק"מ, וכי המשך שירותו בתפקיד סגן ראש אק"מ לא התאפשר מאחר שהוחלט לבטל את תפקידי הסגנים במשטרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לפי תשובת המשטרה הקצין הוא שיזם את הפרישה, ומכאן שהיה עליו לפרוש על פי סעיף 72א לחוק הגמלאות. אשר להמשך שירותו בתפקיד סגן ראש אק"מ - אפשר היה להעסיקו בתפקיד זה עד לביטולו או לפחות לבדוק אפשרות לשבצו בתפקיד אחר. משרד מבקר

המדינה מדגיש כי מתן הטבה למי שביקש לפרוש משום שלא מונה לתפקיד שחפץ בו, על חשבון הקופה הציבורית, אינה ראויה, והיא מנוגדת לנורמה שנקבעה בדין לגבי גיל הפרישה ותנאיה.

אשר לממצאי הבדיקה בשב"ס, בביקורת נבדקו תיקיהם של שישה קצינים בכירים שפרשו משב"ס, ונמצא כי שלושה מהם פרשו בהגיעם לגיל פרישה ואחד מהם פרש מטעמי בריאות. שני הקצינים האחרים פרשו לפי סימן 15 לדבר המלך, ואחד מהם הוא שיוזם את פרישתו המוקדמת. מאחר שאושר לקצין לפרוש שנה לפני הגיעו לגיל פרישה שולמה לו קצבה עבור אותה שנה, והקצבה האמורה הסתכמה ב-306,396 ש"ח ברוטו.

מהמתואר לעיל עולה שאף על פי שגיל הפרישה של קציני המשטרה ושב"ס מוקדם מזה של שאר עובדי המדינה, המשטרה ושב"ס מיטיבים עם קציניהם בכך שבפועל הם מקדימים אותו עוד באמצעות המלצתם לשר להחיל את סימן 15 לדבר המלך גם בנסיבות שאינן מצדיקות את החלתו. הדבר מרוקן מתוכן את סעיף "יציאה לקצבה מרצון", ואף גורם להכבדה ניכרת על תקציב המדינה שלא כדין.

השר לבט"פ הנוכחי, מר אבי דיכטר, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2007 כי "משטרת ישראל נאלצת לעשות שימוש בסימן 15 בשל צרכיה הארגוניים אשר אינם מקבלים מענה מספיק במצב הקיים", וכי הנחה את היועץ המשפטי במשרדו לבחון את הסדרת השימוש בסימן זה.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מנובמבר 2007 כי היא משתמשת בסימן 15 לדבר המלך במסגרת מדיניות של פרישה מוקדמת כבר משלהי שנות השמונים, וכי הדבר מחויב המציאות נוכח מאפייני השירות הייחודיים למשטרה, הגורמים לשחיקה מוגברת של שוטרים ולצורך תמידי בתחלופת כוח אדם וברענון שורותיה. עוד הסבירה המשטרה שהצורך בגיבוש תהליך "פיטורים בהסכמה" מקורו בכך שההסדר הקבוע בחוק הגמלאות לגבי פרישה מוקדמת, "יציאה לקצבה מרצון" של שוטר, מפלה את השוטרים לעומת עובדי המדינה - היות והשוטרים פורשים בגיל צעיר יותר מעובדי המדינה הפורשים פרישה מוקדמת, הם נותרים ללא קצבה מספר שנים רב יותר. לפיכך, לטענת המשטרה, עילת פרישה זאת אינה משמשת תמריץ לפרישה מוקדמת של שוטרים. המשטרה ציינה בתשובתה, שככלל הדרכים לסיום השירות לפי החוקים שנהוגים כיום "אינן נותנות מענה מספיק לצורך של הארגון והפרט כאחד", ולכן, לטענתה, בכל מקרה של "פיטורים בהסכמה" של שוטר העומד בתנאים שנקבעו במסגרת מדיניות המשטרה, "מדובר במפגש רצונות של הארגון והפרט". המשטרה ציינה שכל מקרי הפרישה של קצינים בכירים לפי סימן 15 לדבר המלך שבדק משרד מבקר המדינה עלו בקנה אחד עם האמור לעיל. עוד העירה המשטרה כי השימוש בתהליך זה מקובל בגופי ביטחון אחרים ובמגזרים של השירות הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכך שהמשטרה מבצעת "פיטורים בהסכמה" באמצעות סימן 15 לדבר המלך באופן המתואר לעיל, היא נמנעת מלמלא את הוראות חוק הגמלאות, ואף מחילה את החיקוק שלא לתכלית שלשמה נועד תוך הטלת נטל כלכלי לא מבוטל על קופת המדינה. טענת "הקיפוח" שמעלה המשטרה להצדקת אי-השימוש בסעיף "יציאה לקצבה מרצון" אינה מוצדקת, היות והמחוקק הביא בחשבון את גילם הצעיר יחסית של השוטרים בעת פרישתם במסגרת קביעת מכלול תנאי הפרישה המיטיבים של השוטרים לעומת כלל עובדי המדינה. כאמור, הטבות נוספות נקבעו בהחלטות ממשלה. זאת ועוד, פרישה בגיל צעיר יחסית מאפשרת לפורשים להשתכח מחדש במעגל העבודה ולהשתכר לפרנסתם. גם אם יש אמת בטענה כי כל פרישה של קצין לפני הגיעו לגיל פרישה עולה בקנה אחד עם רצונה של המערכת לרענן את שורותיה, אין היא בגדר העילות שהדין מכיר בהם ולשם כך נקבע גיל פרישה מוקדם במיוחד (55-57). טענת המשטרה שגם גורמים אחרים בשירות הציבורי משתמשים בסימן 15 לדבר המלך באופן דומה, אין בה כדי להצדיק את השימוש הגורף שהיא עושה בו. אילו סברו השר לבט"פ והמשטרה במשך השנים שהדין שהיה נהוג באותה עת לא אפשר למשטרה לרענן את שורותיה לפי צרכיה וצורכי המשרתים בה, ראוי היה שהם יזמו

עבודת מטה סדורה לשם ביצוע שינויי חקיקה שיאפשרו להתאים את החוק לצורכיהם של הארגון והמשרתים בו.

שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי הוא מחיל את סימן 15 לדבר המלך במקרים שבהם הוא סבור "שהקצין הגיע לסוף דרכו המקצועית" או בעקבות שינויים ארגוניים. עוד ציין שב"ס שגם במקרה זה, הבסיס לפרישתו הוא למעשה צורך ארגוני: "קצין בדרגה בכירה בעל מעמד בארגון אינו מותר בקלות על משכורתו ותנאיה הנלווים... אין המדובר בפרישה מרצון שבה היוזמה הינה בידי הקצין להסכים לפיטוריו לאחר שהובהר לו כי הגיע לסוף דרכו המקצועית או הפיקודית בארגון. פיטורים אלו הם אכן מטעמים ארגוניים". שב"ס הוסיף שאף שבמקרים אלה תשלום הקצבה לקצין שפוטר הוא מידי, הרי החיסכון למערכת מתבטא בצמצום זכויות הפרישה הנקבעות לפי הוותק שהקצין עתיד היה לצבור.

משרד מבקר המדינה סבור כי פרשנותו המרחיבה של שב"ס, ולפיה פרישה מוקדמת של קצין בהיעדר אפשרויות לקידומו תיחשב לפרישה בשל "צורך ארגוני", אינה ראויה. כאמור, המחוקק הביא בחשבון את המאפיינים המיוחדים של השירות במשטרה ובשב"ס, והדבר בא לידי ביטוי בהטבות שנתן לקצינים שפרשו משב"ס והמשטרה - גיל הפרישה שלהם מוקדם משל עובדי המדינה, ניתנו להם תנאי פרישה מיטיבים וכן נקבע כי הם זכאים לפרוש פרישה מוקדמת בתנאים מסוימים ולקבל את הקצבה בגיל הפרישה. טענת שב"ס ולפיה פרישה מוקדמת חסכונית מבחינתו של הארגון, אין בה כדי להצדיק את השימוש בסימן 15 לדבר המלך אם הנסיבות מאפשרות את החלתו של סעיף 72 לחוק הגמלאות, המאפשר חיסכון רב יותר.

כמו כן ציינו המשטרה ושב"ס בתשובותיהם כי השימוש שהם עושים בסימן 15 לדבר המלך לשם פרישה נעשה, רובו ככולו, במסגרת מכסות הפרישה שמאשר להן משרד האוצר על פי החלטות הממשלה וללא חריגה מתקציב הגמלאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שמשרד האוצר מקצה למשטרה ולשב"ס מכסות לפרישה אין משמעה שהן רשאיות לנצלן לצורך שימוש בסימן 15 לדבר המלך שלא למטרה שלשמה נועד. מכל מקום, עצם הקצאתה של מכסה אינה מחייבת שתנוצל במלואה.

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מסר בתשובתו מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה כי "להיקף הפרישה המוקדמת השפעה מהותית הן על גיל הממוצע בזרועות הביטחון והן על החבות הפנסיונית של המדינה... ככלל פעל משרד האוצר להעלות את גיל הפרישה". משרד האוצר ציין שהיות ונושא הפרישה המוקדמת הוא רב-חשיבות, בכוונתו לקיים דיון פנימי עם הגורמים הנוגעים בדבר על מנת לבחון אם נדרש לבצע שינויים בנושא.

משרד מבקר המדינה מכיר באילוצים העומדים לפני המשטרה ושב"ס נוכח השירות התובעני והשוחק של אנשיהם. בה בעת, המשטרה ושב"ס החילו את סימן 15 לדבר המלך שלא למטרה שלשמה נועד, ועקב כך סעיף 72 לחוק הגמלאות התרוקן מתוכן. ההסדרים החוקיים ונסיבות השימוש הראוי בהם ברורים, ועל המשטרה ושב"ס לפעול לפיהם. במסגרת זאת עליהם לוודא שסימן 15 לדבר המלך יוחל רק כאשר הארגון הוא שיוזם את הפרישה המוקדמת מטעמים הנוגעים לאי-התאמתו של המפוטר לתפקידו או מטעמים ארגוניים של ממש (צמצום בכוח האדם או רה-ארגון). אין להשתמש בסימן זה כאשר אפשר להחיל במקרה הנדון הסדר מיוחד אחר הקבוע בחוק.

בפגישה עם מבקר המדינה ועובדי משרדו, שהתקיימה ב-3.2.08, חזרו השר לבט"פ, המפכ"ל ונציב שב"ס והדגישו את הצורך בניהול גמיש של כוח אדם בארגונים ביטחוניים כמו משטרה ושב"ס.

לטענתם, הגמישות מושגת באמצעות השימוש בסימן 15 לדבר המלך. נוסף על כך, טענו כי שימוש דומה בסימן 15 לדבר המלך נעשה בגופים נוספים בשירות המדינה. השר לבט"פ, מר דיכטר, הוסיף והסביר את חשיבות הנושא למשטרה ולשב"ס, בשל רצונו לקדם את מעמד השוטרים והסוהרים, המשרתים את ביטחון המדינה, ולסייע בבניית משטרה ושב"ס מודרניים, פעולה שקיבלה תאוצה בתקופת כהונתו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שירות המדינה בכללותו לא נבדק בדוח זה, אולם מן הראוי כי נציב שירות המדינה והגורמים במשרד האוצר המופקדים על כך, יבדקו את הנושא ואם אכן נעשה בשירות המדינה שימוש בסימן 15 לדבר המלך שלא למטרות לשמן נועד, יש לחדול מכך. יש להקפיד על שימוש בחיקוק מסוג זה, המשפיע על הקופה הציבורית, באופן דווקני. בה בעת אם המופקדים על כך בשירות המדינה, סבורים שאין בחקיקה הקיימת מענה הולם לצרכים המערכתיים, עליהם ליזום שינוי חקיקה בהתאם.

זכויותיהם של הפורשים לגמלאות

1. כאמור, תנאי הפרישה של המשרתים במשטרה ובשב"ס טובים מאלה של עובדי המדינה - נוסף על הזכויות הניתנות לכלל עובדי המדינה עם פרישתם, ובהן הזכות לקצבת פרישה ופדיון ימי חופשה יומי מחלה, ניתנות למשרתים במשטרה ובשב"ס זכויות ייחודיות - מענק פרישה חד-פעמי ללא קשר לגיל הפרישה, המחושב באופן המגדיל את סכומו לעומת עובדי מדינה, סיוע במימון לימודים לקראת פרישה וחופשת פרישה בשכר.

תנאי הפרישה של קצינים בכירים כוללים חופשת פרישה (חופשת הסתגלות) הניתנת למי ששירת במשטרה ובשב"ס עשר שנים לפחות, ומשכה, שנקבע לפי גילו ודרגתו של הפורש, הוא שלושה עד תשעה חודשים; מימוש יתרת החופשה הצבורה, באמצעות פדיונה בכסף או באמצעות ניצולה בפועל או שניהם; פדיון ימי מחלה שלא נוצלו במסגרת השירות; סיוע במימון לימודים לעומדים לפרוש כדי לאפשר להם להיערך לפרישתם והקניית כלים נוספים להשתלבות בשוק האזרחי. נוסף על כך, קצין הפורש מהמשטרה או משב"ס זכאי למענק פרישה חד-פעמי המחושב לפי נוסחה הקבועה בחוק הגמלאות וכן לקצבה חודשית המשולמת לו למשך כל חייו. סכום הקצבה מחושב לפי המשכורת האחרונה הקובעת שקיבל הפורש ערב פרישתו מהשירות ולפי אמות מידה נוספות, בהן דרגת השכר שלו והוותק שלו בשירות הציבורי.

2. לפי פקודות המשטרה ושב"ס, תחילתו של תהליך הפרישה בהחלטה בדבר הפרישה של השוטר או הסוהר לגמלאות. לאחר קבלת החלטה כאמור, הקצין ומפקדו מקיימים ריאיון ובמסגרתו נדונים לוח הזמנים של הפרישה ותנאיה. סיכום הריאיון נמסר למדור פרישה במחלקת פרט במשטרה או מש"א בשב"ס, והמדור קובע את מועד הפרישה הסופי בהתבסס על המלצת המפקד ובקשת הפורש ומגיש למפקד או לנציב את מסמכי הפרישה הנוגעים לעניין, לאישורו.

אף שלפי החוק והחלטות הממשלה, פורשי המשטרה ושב"ס זכאים מלכתחילה לתנאי פרישה טובים מאלה של מרבית עובדי המגזר הציבורי, נמצא בביקורת כי המשטרה ולעתים גם שב"ס נתנו לקציניהם הבכירים הטבות נוספות על אלה שנכללו במסגרת ההסדרים האמורים, ובכללן הטבות שלא עוגנו בדברי חקיקה באמצעות הסדרים מוסדיים ייחודיים שלא היה להן כל בסיס חוקי, כמפורט להלן:

סיוע במימון לימודים לקראת פרישה

המשטרה ושב"ס משתתפים במימון לימודים והשתלמויות של שוטרים או סוהרים העומדים לפרוש לגמלאות. הזכות לקבל סיוע במימון הלימודים מקורה בהשוואת זכויות הפרישה של השוטרים והסוהרים לאלה של פורשי צה"ל, לפי החלטת הממשלה. על פי הפקודות ונוהלי המשטרה ושב"ס, מדובר בלימודים שנועדו לסייע לקצינים להשתלב בשוק העבודה שמחוץ למסגרת המשטרה ושב"ס. לרוב מדובר בלימודים המתקיימים בחופשת הפרישה או בחופשה השנתית שהפורש מצל בצמוד לחופשת הפרישה.

סיוע לקצינים במימון לימודים ערב פרישתם מהמשטרה

פקודת מטא"ר 07.07.05, "סיוע של המשטרה במימון שכר לימוד לשוטר הפורש לגמלאות" (להלן בפרק זה - הפקודה), קובעת את התנאים המזכים שוטר הפורש לגמלאות בסיוע במימון לימודים לקראת פרישה. על פי הפקודה, מדור פרישה במחלקת פרט באמ"ש הוא האחראי ליישומה. הפקודה מפרטת את הליך הגשת הבקשה לסיוע במימון לימודים לקראת פרישה, את אופן מימוש ההטבה, את תנאי הזכאות למימון הלימודים ותנאים נוספים. בפקודה נקבע, בין היתר, כי בקשות לסיוע במימון לימודים יוגשו בכתב לראש מדור פרישה ונפגעים במחלקת פרט באמ"ש, בצירוף קבלות מקוריות ואישור בעניין משך הלימודים ומהותם. סכום המימון יועבר לחשבון הבנק שבו מופקדת משכורתו של הפורש.

הפקודה פורסמה ונכנסה לתוקף ב-11.6.06 והחליפה את פקודת מטא"ר 07.07.05, "סיוע במימון לימודים לפורש לגמלאות", שהייתה בתוקף בין 30.12.94 ל-10.6.06. יצוין שתנאי הפרישה שנקבעו בפקודה מיטיבים בנושאים מסוימים לעומת הוראות פקודת המטא"ר הקודמת²⁰, ולמרות זאת פעלה המשטרה לפי טיוטת הפקודה עוד לפני שנשלמו הליכי אישורה ולפני שנכנסה כדין לתוקף. נמצא כי כל הפורשים שתיקיהם נבדקו במסגרת הביקורת קיבלו מענקי לימודים לפי הפקודה המתוקנת, אף שזו פורסמה רק ביוני 2006.

נוסף על כך לא פורט בפקודה או בנוהל אמ"ש סכום הסיוע במימון הלימודים שיינתן לפורשים. הסכומים המרביים הופצו בקרב קציני אמ"ש וקציני הרווחה ביחידות המשטרה האחרות באמצעות מכתבים של ראש מחלקת פרט מ-21.10.03 ומ-7.1.07. במכתבים פורטו סכומי הסיוע המרביים, ששיעורם 3,000-11,500 ש"ח לפי דרגת הפורש.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי יש לראות בחומרה מתן הטבות מכוחן של פקודות שאינן תקפות. הדברים אמורים בכל פקודה, ובייחוד בפקודה שעניינה הקניית זכויות הכרוכות בהוצאות כספיות ניכרות כמפורט.

המשטרה מסרה בתשובתה כי לאחר שקיבלה את ממצאי הביקורת היא עיגנה ב-13.11.07 בנוהל אמ"ש את סכומי מענק הלימודים שיקבלו הפורשים.

20 בטיוטת הפקודה שנכנסה לתוקף ביוני 2006 נקבע כי רמ"ח פרט רשאי לאשר סיוע במימון לימודים בתקופה החורגת מהמצוין בנוהל, ואילו לפי הפקודה הסמכות האמורה נתונה בידי ראש אמ"ש. כמו כן, על פי טיוטת הפקודה, הפורש רשאי להתחיל בלימודים שעבורם יינתן הסיוע 18 חודשים לפני השחרור לכל היותר, ואילו על פי הפקודה, הוא יכול להתחיל בלימודים רק 12 חודשים לפני השחרור לכל היותר.

סיוע במימון לימודיהם של קציני שב"ס ערב פרישתם

זכאותם של הפורשים להשתתפות במימון לימודים, בכלל זה השתלמויות, מעוגנת בנוהל מ"ש"א 03-5015 "השתלמויות סוהרים ערב פרישה". הנוהל קובע כי הסיוע לסוהרים הפורשים לגמלאות יינתן באמצעות מימון חלקי או מלא של הוצאות לימודיהם, או באמצעות אישור המאפשר להם להיעדר מהעבודה מספר מסוים של שעות או של ימים כדי שיוכלו להשתתף בלימודים שמטרתם לסייע בהשתלבותם "בחיים האזרחיים". עוד קובע הנוהל כי שיעור ההשתתפות של שב"ס במימון הלימודים אינו קבוע אלא כפוף למגבלות התקציב של שב"ס, לאילוצי כוח אדם ולהנחיות הנציב שנקבעות מדי פעם בפעם. כמו כן, על פי הנוהל, סוהר המבקש לקבל מימון חלקי או מלא של קורסים לקראת פרישתו נדרש להגיש בקשה מתאימה לראש יחידת הרווחה בצירוף אישורים מתאימים וקבלות. אם יאושר מתן המענק למימון הקורסים, ישולם המענק לפורש באמצעות משכורתו.

שב"ס הבהיר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2007 כי נציב שב"ס נוהג לאשר מתן מענקים בסכומים של 2,000-4,000 ש"ח לפורש, בכפוף לאילוצי תקציבו. עוד נמסר כי סכומו המרבי של מענק הלימודים הניתן לפורש הוא כסכומו של שכר לימוד של שנה במוסד אקדמי.

נמצא כי חמישה מששת קציני שב"ס הפורשים שתיקיהם נבדקו קיבלו מענק למימון לימודים לקראת פרישה בסכום של 3,000-6,045 ש"ח. סכומו של מענק הלימודים הממוצע שניתן לפורשים היה 4,232 ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי ההחלטות הנוגעות לעצם הזכאות למימון הלימודים, סכום המענק ואופן מתן ההטבה (דהיינו מתן חופשה לצורך לימודים או מתן מענק כספי באמצעות מתן תוספת למשכורת) - כל אלה אינם נקבעים לפי קריטריונים ידועים מראש. לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שההחלטה בנושא מתקבלת על ידי הנציב, באופן שרירותי וללא שקיפות באשר לקריטריונים אשר עמדו בבסיס ההחלטה. ראוי ששב"ס יקבע קריטריונים ברורים למימון לימודיהם של קציניו ערב פרישתם. הדבר יאפשר לבחון את אופן חלוקת הכספים בפועל ויקנה לפורשים ידע נחוץ שיסייע להם לכלכל את צעדיהם בכל הנוגע ללימודיהם.

בתשובתו של שב"ס למשרד מבקר המדינה נמסר כי תקרת ההשתתפות במימון לימודים לא נקבעת מראש כיוון שהיא נקבעת לפי מגבלות התקציב של שב"ס. לכן לפני הפרישה מובהר לכל פורש מה היא תקרת ההשתתפות הכספית באותה שנה, כדי שיוכל לכלכל את צעדיו. עם זאת, שב"ס הודיע למשרד מבקר המדינה כי עמדת הביקורת התקבלה וכי תפורסם הטבלה המפרטת את תקרת הסכומים.

חופשה בתשלום לקראת פרישה

בעקבות החלטת ממשלה ביולי 1996 צומצמו עלויות תשלומי הגמלאות ותנאים נלווים לפורשים במשטרה ובשב"ס, ובכלל זה קוצרה חופשת הפרישה, וכיום קצינים פורשים זכאים לקבל חופשת פרישה של שלושה עד תשעה חודשים על פי דרגתם. אף על פי כן, לחלק מקציני המשטרה הבכירים אושרה, נוסף על חופשת הפרישה, חופשה בשכר מלא והוצאות נלוות למשך שלושה עד 12 חודשים, שלא כדין. חופשה זו כונתה חופשת "לימודים" (להלן - חופשת "לימודים") אף

שהקצינים לא נדרשו ללמוד בה. מכאן שבפועל לא שימשה החופשה לייעודה המוצהר והיה בכך משום הטעיה.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי חופשת "לימודים", שלא כסיוע במימון לימודים, היא הטבה שאינה מעוגנת בחוק, בהחלטות ממשלה או בהסכמים עם משרד האוצר.

אישור חופשת "לימודים" במשטרה

בבדיקה נמצא כי 16% מהקצינים שתיקיהם נבדקו קיבלו אישור חופשת "לימודים". להלן יתוארו שניים מהמקרים האמורים:

1. קצין בכיר פרש לגמלאות באוגוסט 2005 לפי סימן 15 לדבר המלך. הקצין ביקש חופשת "לימודים" של שנה לצורך התמחות במשפטים, והמפכ"ל אישר את בקשתו. יצוין כי ראש מחלקת ארגון, תקינה ובקרה באת"ב שבמשרד לבט"פ כתב לעוזר הבכיר לשר לבט"פ שמתן אישור להיעדרות למטרת התמחות נעשה שלא לפי פקודת מטא"ר 07.07.05 שעניינה סיוע במימון לימודים לפרוש לגמלאות ושלא לפי פקודת מטא"ר 10.04.05 שעניינה זכאות להגשת בקשה להתמחות. הכותב הדגיש כי במתן האישורים האמורים כרוכות הוצאות כספיות ניכרות, וכי יש חשש שהדבר הוא בבחינת תקדים שיחייב את המשטרה לתת אישורים כאלה לקצינים נוספים שעדיין לא פרשו לגמלאות. עם זאת, ראש מחלקת ארגון תקינה ובקרה טען כי אין מנוס אלא לכבד את ההחלטה שסוכמה עם הקצין ולפיה יינתן האישור האמור (וכן החלטות דומות שסוכמו עם קצינים אחרים, ששמן צוין בתכתובת) מאחר שיייתכן שהשר הקודם אישר זאת. סופו של דבר, אושרה החופשה למרות ההסתייגויות וללא אישור בדין. עלותה של חופשת "הלימודים" של הקצין לקופת המדינה הסתכמה בסך של כ-300,000 ש"ח ברוטו (נוסף על תנאים נלווים).

2. מועד פרישתו המתוכנן של קצין בכיר מסוים הוא 31.8.08, ופרישתו אושרה לפי סימן 15 לדבר המלך. הקצין ביקש חופשת "לימודים" של שישה חודשים, והשר לבט"פ אישר את בקשתו. יצוין כי לפי מכתבו של הקצין מ-10.4.07 שנמצא בתיקו האישי במשרד לבט"פ, התחייב כלפיו השר לבט"פ לשעבר, צחי הנגבי, שאם יפרוש לפני הגיעו לגיל 50 (כפי שאכן קרה בפועל), הרי שבפרק הזמן שבין מועד פרישתו ובין יום הולדתו ה-50, בפברואר 2010, ישהה הקצין בחופשת "לימודים" על חשבון המשטרה. עלותה של חופשת "הלימודים" של הקצין לקופת המדינה תסתכם בסך של כ-210,000 ש"ח ברוטו (נוסף על תנאים נלווים).

בתשובתו מדצמבר 2007 טען השר לבט"פ שמקובלים עליו ממצאי הביקורת ולפיהם אין לתת לקצינים פורשים חופשת "לימודים". אשר למקרה השני המפורט לעיל הסביר השר לבט"פ שהחלטה לאפשר את יציאתו של הקצין הבכיר לחופשת "לימודים" של שישה חודשים נבעה "מהרצון לפתור בעיה שסוכמה עם הקצין עוד טרם כניסתו לתפקידו". בעיה זו מקורה בכך שבהתחשב בתפקידו ובדרגתו של הקצין, לא ניתן היה לשבצו בתפקיד אחר, ולכן הקצין נאלץ לפרוש קודם הגיעו לגיל 50 בלי שמיצה את הזכויות לפרישה מוקדמת. מכיוון שכך, ומכוח הבטחה של שר קודם, אישר לו השר לבט"פ יציאה לחופשת "לימודים".

השר לשעבר, ח"כ צחי הנגבי, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מדצמבר 2007 כי אין לו הערות בעניין.

משרד מבקר המדינה סבור שלא הייתה כל הצדקה לתת לקצין הטבה נוספת נוסף על עצם הפרישה בגיל צעיר ועל ההטבות הנוספות שקיבל. לעניין זה יודגש כי השר לבט"פ אינו מוסמך לאשר לקצין בכיר במועד מינויו לתפקיד תנאי פרישה חריגים, קל וחומר כאשר עסקינן בהטבה שאין לה כל בסיס חוקי.

המשטרה הסבירה בתשובתה מנובמבר 2007 כי חופשת "לימודים" היא "כלי ניהולי" המשמש תמריץ לסיום שירות בנסיבות של "העדר שיכון, או העדר אופק שירות, בהן נוצר צורך להביא לסיום שירותם בהסכמה באופן מיידי". עוד מסרה המשטרה כי המפכ"ל הנוכחי החליט כי אין מקום לאשר בעתיד חופשות מסוג זה. עם זאת ראוי לציין כי בפגישה שהתקיימה עם מבקר המדינה בפברואר 2008, עמד המפכ"ל על חשיבות האפשרות לאשר חופשת לימודים ככלי ניהול תוך הגבלת השימוש בו למקרים חריגים.

משרד מבקר המדינה מטעים כי אין להשתמש ב"כלי ניהולי" ללא בסיס חוקי. ראוי לציין, כי מדובר בקצינים המקבלים שכר ותנאים נלווים על כל המשתמע מכך, מבלי לעבוד בפועל, וכל זאת תוך עלות גבוהה לקופת המדינה.

אישור חופשת "לימודים" בשב"ס

כאמור, מתן חופשת ה"לימודים", להבדיל מסיוע במימון לימודים, היא הטבה לפורשים שאינה מעוגנת בדין. למרות זאת נקבע בנוהל מש"א 5015-03 של שב"ס כי סיוע במימון לימודים לקראת פרישה יינתן באמצעות היעדרות מהעבודה במקום מימון כספי או נוסף על המימון הכספי.

נמצא כי אחד מששת הקצינים הפורשים שתיקיהם נבדקו יצא לחופשת "לימודים" של חודשיים לפני שיצא לחופשה שנתית הצמודה לחופשת הפרישה, ונוסף על כך קיבל מענק לימודים בסך 4,065 ש"ח.

בתשובתו של שב"ס למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 נאמר כי "חופשת לימודים הינה נוהג המקובל בכוחות הביטחון... ובמסגרת זו זכה גם הקצין... לחופשת לימודים בת חודשיים. יציאתו לחופשת לימודים לא חרגה מהאמור בנוהל".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2008 מסר שב"ס כי בימים אלה הופצה טיוטה אחרונה של נוהל העוסק בטיפול בסוהר הפורש לגמלאות. בין היתר, הוסדרה בנוהל סמכותו של נציב שב"ס לאשר לימודים גם בפטור משעות/ימי עבודה במקרים שימצא לנכון. הטבה זו בנוהל, מסתמכת על חוות דעת היועץ המשפטי של שב"ס הקובעת כי יציאה ללימודים בפטור מתפקיד, גם אם היא בסמוך למועד פרישה אינה בלתי חוקית ונסמכת על כללים הנהוגים בעניין זה בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מטעים כי על פי נוהלי צה"ל, חופשה ייעודית לשם יציאה ללימודים לקראת פרישה נוסף על חופשת הפרישה, ניתנת לשם השלמת תואר ראשון בלבד (ראו פרק "לימודים במהלך הפרישה" ברוח פרישת קצינים בכירים בצה"ל). ברי כי נהלים אלה לא יכולים להוות בסיס למתן חופשה לשם יציאה ללימודים שאינם לצורך השלמת תואר ראשון, כגון השתלמויות שניתנו בשב"ס.

יתרה מכך, כאמור לעיל, השר לבט"פ הודיע למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי הוחלט שלא לאפשר עוד חופשת לימודים בצמוד לחופשת הפרישה.

לאור זאת, לדעת משרד מבקר המדינה והיות שמתן חופשת ה"לימודים", להבדיל מסיוע במימון לימודים, היא הטבה לפורשים שאינה מעוגנת בדין, אין לעגן בנוהל את סמכות נציב שב"ס ליתן חופשה לצורך לימודים נוסף על חופשת הפרישה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור חופשת ה"לימודים" לקצינים הבכירים במשטרה ובשב"ס, ובפרט במשטרה, הוא בעיקרו הארכת חופשת הפרישה באופן מלאכותי באמתלה של "לימודים". באופן זה נמנעו המשטרה ושב"ס מלמלא את ההחלטה לקצר את חופשת הפרישה, שהתקבלה בעקבות החלטת ממשלה לצמצם את ההוצאות הכרוכות בפרישה. יתרה מזו, יציאה לחופשת ה"לימודים" משמעה הארכת תקופת שירותו של קצין במשטרה ובשב"ס, ובכך היא מאפשרת צבירת ותק נוסף אשר מגדיל את מספר ימי החופשה ואת הקצבה שהקצין זכאי להם, ולעתים אף מזכה את הפורשים בהעלאת דרגה. נוסף על כך מדובר בקצינים המקבלים שכר ותנאים נלווים על כל המשתמע מכך, בלי לעבוד בפועל, וכל זאת תוך עלות גבוהה לקופת המדינה כאשר עומדת בפניהם האפשרות לפני פרישה לנצל את ימי החופשה השנתית שנצברו לטובתם במהלך השירות.

קביעת שיעור קצבת הפרישה

חוק הגמלאות קובע כי שיעור קצבת הפרישה החודשית יהיה מכפלה של 2% מהמשכורת הקובעת בשנות השירות שהוכרו לעניין הגמלאות. על פי החוק, קצבת הפרישה המרבית שתשולם לפורש תהיה 70% ממשכורתו הקובעת. החוק קובע כי שוטר או סוהר שבמניין תקופת שירותו כלולה גם תקופת שירות חובה בצה"ל זכאי לקצבה ששיעורה גדול מ-70% עבור שנים אלה.

לפי סעיפים 100(א) ו-100(ב) לחוק הגמלאות, נציב שירות המדינה מוסמך להורות כי תקופת השירות של הפורש, כולה או מקצתה, תחושב כארוכה משהייתה בפועל. סמכות זו הוקנתה לראשי המשטרה ושב"ס בפרק ה' לחוק הגמלאות.

באפריל 2000 קבעו המפכ"ל והנציב אמות מידה להגדלת קצבה על פי סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות, המבוססים על השיקולים המנחים את נציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ) כמפורט בתקנון שירות המדינה²¹. אמות מידה אלה עוגנו ב-30.12.02 בפקודת המשטרה ושב"ס העוסקות בהגדלת קצבת השירות. על פי החלטת הממשלה והפקודות, המפכ"ל או הנציב רשאים להורות על הגדלת קצבה ובלבד שהתקיימו שני תנאים: (1) הפורש שירת חמש שנים במשטרה או בשב"ס ולחלופין קיבל דרגת נכות של 35% שמשדר הביטחון מכיר בה. (2) הוועדה להגדלת מספר שנות שירות (להלן - וועדת ההגדלות) המליצה להאריך את תקופת השירות לעניין חישוב הקצבה מטעמים סוציאליים (כגון הבטחת רמת מחיה מינימלית לפורש הסובל ממצוקה כלכלית), משפחתיים (כגון תמיכה בפורש שהוא הורה שכול) או מטעמי בריאות (כגון סיוע לפורש שהוא או בן זוגו לוקים בבריאותם).

במשטרה, תהליך הטיפול בהגדלת הקצבה תחילתו בהגשת בקשה לוועדת ההגדלות. הוועדה בוחנת את הטעמים להארכת תקופת השירות לעניין חישוב הקצבה שפורטו בבקשה ומעריכה אם צפוי שהפורש יזדקק לתמיכה כלכלית לאחר פרישתו וממליצה אם לאשר את ההגדלה. הוועדה אמורה להחליט אם להאריך את תקופת השירות לעניין חישוב הקצבה ולקבוע את שיעורי ההארכה הרצויים על פי אמות מידה אחידות. המלצות הוועדה מוגשות למפכ"ל, והוא בוחן אותן ומחליט לפיהן אם לאשר את הבקשה אם לאו.

21 הודעה מס' לז/42 של נציבות שירות המדינה 19.4.1977 לעניין סעיפים 85.14 עד 85.17 לתקנון שירות המדינה.

הבדיקה במשטרה העלתה כי היא מחילה סעיף זה כשיש צורך לשחרר קצינים מן השירות מטעמים ארגוניים ולא מהטעמים המפורטים בפקודה. מכאן שהמשטרה מחילה גם את סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות שלא על פי ייעודו, כדי לאפשר לקצינים לפרוש בתנאים מיטיבים. עוד העלתה הבדיקה במשטרה כי בתיקיהם של הקצינים הפורשים שקיבלו הגדלת קצבה מכוח סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות לא נמצאה אינדיקציה לכך שהקצינים הגישו בקשה להגדלת קצבה או לכך שזוועדת ההגדלות דנה בעניינם. אף על פי כן כל אחד מהם קיבל הגדלת קצבה בשיעור של 3%.

בתשובותיהם של המשטרה והשר לבט"פ למשרד מבקר המדינה נמסר כי השימוש שעושה המפקח"ל בסמכותו להגדלת הקצבה לפי סעיף 100(ב) לחוק הגמלאות הוא במסגרת תכניות "עידוד פרישה"²² שאישר משרד האוצר. המשטרה הוסיפה לגבי מקרים פרטניים שלא נכללו בתכניות "עידוד פרישה" שאישר משרד האוצר, כי "השימוש בסמכות המפקח"ל להגדיל קצבה כ'עידוד פרישה' במקרים ספציפיים, הופעלה במשורה בעניינים של קצינים בכירים, וכאשר היה אינטרס ארגוני לסיים שירותם בשל היעדר שיבוץ והיעדר אופק קידום".

לדעת משרד מבקר המדינה, על פי הקריטריונים שנקבעו, הגדלת הקצבה הקבועה בסעיף 100(ב) לחוק הגמלאות נועדה לסייע לקצינים הפורשים לגמלאות רק כשהדבר מוצדק מטעמים סוציאליים, משפחתיים או מטעמי בריאות. לפיכך המשטרה נהגה שלא כדין בכך שהחילה סעיף זה מטעמים המוגדרים "צורך ארגוני". נוסף על כך, הסדרי עידוד פרישה כלליים וגלויים שנועדו למטרות ארגוניות מובהקות וקיבלו את אישור משרד האוצר נקבעים במקרים יוצאי דופן, ולכן אין בהם כדי להכשיר את קביעתם של הסדרי פרישה פרטניים של קצינים בכירים לפי סעיף חוק שלא למטרה אשר לשמה נועד.

בבדיקה שנעשתה בשב"ס לא נמצאו ממצאים חריגים בנושא זה.

פיקוח ותיעוד

1. מנגנוני פיקוח נועדו לוודא שהארגון ינוהל באופן יעיל, חסכוני ומועיל וכן להבטיח כי מדיניותו תיושם ומטרותיו יושגו. חשיבות הפיקוח בשירות הציבורי נובעת גם מהעיקרון ולפיו עובדי ציבור הם נאמניו של הציבור ולכן עליהם להבטיח שכספי ציבור לא יבוזבוזו.

2. נמצא שתהליכי הפיקוח על תנאי הפרישה של הקצינים הבכירים במשטרה ובשב"ס לוקים בחסר ומיושמים שלא כהלכה, כמפורט להלן:

בחינת סדרי הבקרה בנושא הפרישה מלמדת כי המחוקק מצא לנכון להסדיר נושא זה באמצעות הנהגת מנגנונים כלהלן:

22 תכנית עידוד פרישה מתבצעת אחת לכמה שנים, בשיתוף משרד האוצר והמשטרה או שב"ס לפי העניין, ומטרתה לצמצם תקינה ותקציבים. במסגרת התכניות השונות שנוקטו במשך השנים, ניתנו לפורשים הטבות שונות על מנת להמריצם לפרוש לפני גיל פרישה.

(א) נש"מ היא גוף מטה המופקד על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש, והיא בוחנת את תנאי הפרישה של כל עובדי שירות המדינה וקובעת אם לאשרם אם לאו.

(ב) משרד האוצר מפקח, מכוח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), על ארגונים שאינם נכללים במסגרת שירות המדינה אך מתוקצבים או נתמכים על ידי המדינה, כגון רשות מקומית או חברה ממשלתית²³. הפיקוח האמור מתבצע באמצעות מנגנוני הבקרה והדיווח הקבועים בחוק זה²⁴, ובכללם המנגנונים הבדוקים את תנאי הפרישה של עובדי הארגונים שקבעו הארגונים עצמם.

אולם היות ולפי חוק הגמלאות, נש"מ לא בוחנת ולא מאשרת את תנאי הפרישה של שוטרים וסוהרים, ומכיוון שהמשטרה ושב"ס אינן מוגדרות כגוף נתמך או מתוקצב ולכן גם משרד האוצר אינו מפקח מכוח סעיף 29 לחוק יסודות התקציב על תנאי הפרישה של עובדיהן - הרי לעניין זה אין כל פיקוח חיצוני על תנאי הפרישה של השוטרים והסוהרים.

(ג) מתוקף תפקידו של משרד האוצר ומעורבותו בגיבוש הסכמי השכר והפרישה של המשטרה ושב"ס, הוא עושה, באמצעות יחידה לביקורת פנימית באגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל) במשרד האוצר, ביקורת בחשבויות של המשטרה ושב"ס.

אולם ביקורת זו מבוצעת רק אחת לכמה שנים, לפי תכנית העבודה של היחידה. נוסף על כך, אגף החשב"ל במשרד האוצר בודק, באמצעות יחידת מינהלת הגמלאות, את החישוב האריתמטי של שיעור הקצבה בלבד אך לא את כלל תנאי הפרישה²⁵.

נמצא שמשרד האוצר אינו מפקח בקביעות על יישומם של הסכמי הפרישה במשטרה ובשב"ס. יתרה מזו, במסגרת הפיקוח לא נבדקים כלל תנאי הפרישה של כל קצין וקצין הפורש לגמלאות. מכאן שבפועל לא מתבצעת בקרה בלתי תלויה על תהליך הפרישה לגמלאות של כלל הפורשים במשטרה ובשב"ס.

אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי "לו הסמכות והאחריות לקבוע את המדיניות בנוגע לתנאי הפרישה ולסכם את פרטיה עם גופי מערכת הביטחון תוך קביעת פרמטרים וקריטריונים ברורים. ברם, אין בכוונתו או ביכולתו של אגף השכר לאשר כל מקרה פרטני של פרישה ותנאי פרישה... האחריות על נושא זה מוטלת על חשבות המשטרה והמשרד לביטחון פנים בעוד על הנהלות הגופים לפנות לאגף השכר בבקשה לאשר מקרים חריגים בלבד". עם זאת ציין האגף כי בכוונתו לפעול להכנת נוהל ולפיו נתונים מצרפיים באשר לתנאי הפרישה שאושרו יימסרו באופן שוטף למשרד האוצר, כדי שהמשרד יוכל לפקח עליהם ולוודא שהם עולים בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בסיכומים בין המשרדים.

3. באשר לפיקוח שמבצעים השר לבט"פ והמשרד לבט"פ על תנאי הפרישה של המשרתים במשטרה ובשב"ס: לרשות השר לבט"פ עומדים מנגנוני פיקוח על המשטרה ושב"ס מכוח סמכויותיו בחוק וכן מתוקף אחריותו התקציבית והמיניסטרילית לתפקוד המשטרה ושב"ס.

23 "גוף מתוקצב" - תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית. "גוף נתמך" - תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו במישרין או בעקיפין, ושר האוצר קבע בהודעה ברשימות כי מדובר בגוף נתמך לעניין חוק זה.

24 ראו פרק ה' לחוק יסודות התקציב לעניין מנגנון הפיקוח וחובת הדיווח.

25 ראו את הפרק "משרד האוצר - מינהלת הגמלאות", עמ' 173.

(א) לפי פקודת המשטרה ופקודת בתי הסוהר, השר לבט"פ מוסמך, בין היתר, להשעות שוטר שמתקיימת חקירה נגדו ולפטר או להפסיק את השירות של קצינים בכירים במשטרה ובשב"ס לפי סימן 15 לרבר המלך. לפי הפקודות האמורות עילות אחרות לסיום שירות של שוטרים או קצינים במשטרה ובשב"ס אינן דורשות את אישורו.

נוהל המשרד לבט"פ מס' 02.1.01 עוסק בגיוס, במינוי, בהעלאה בדרגה ובפרישה של קצינים בכירים (להלן - נוהל המשרד). על פי הנוהל, לא יפרוש קצין בכיר פרישה מוקדמת משירות במשטרה או בשב"ס אלא לאחר שהשר החליט על כך בעקבות בחינתן של המלצות המפכ"ל והנציב שהוצגו לפניו. את האישור יש לקבל לפני יציאתו של הקצין לחופשה לקראת פרישה ולהודיע לקצין שההסדרים שסוכמו עמו מותנים באישור השר. נוהל המשרד קובע שעל ההמלצה להיות מנומקת ולכלול את כל הנתונים הנוגעים לקצין ובהם דרגתו, תפקידו האחרון, דרגת התקן של תפקידו האחרון, ותק הקצין בשירות, גילו, התפקידים שמילא בעת שירותו ותנאי הפרישה המוצעים לו, לרבות מועדי יציאתו לחופשה צבורה ולחופשת פרישה, סיכום פרישה ותנאיה. כמו כן מפרט הנוהל את תהליכי הבדיקה של הבקשה שמבצעים מחלקת את"ב והמנכ"ל לצורך הגשת המלצותיהם לשר.

הביקורת העלתה שהמשטרה ובשב"ס לא מפרטים את נימוקי ההמלצה לפרישה מוקדמת ואינם ממציאים למשרד לבט"פ את כל הנתונים הנוגעים לקצין הפורש המפורטים בנוהל. בפועל המפכ"ל או הנציב מוסרים למשרד לבט"פ מכתב במתכונת אחידה המפרט את גילו, דרגתו וותקו של הפורש, את תפקידיו האחרונים ואת תאריך שחרורו. בנסיבות אלה הגורמים במשרד לבט"פ האמורים לתת את המלצתם לשר אינם יודעים דבר בעניין תנאי הפרישה של הקצין, טעמי הפרישה ונסיבותיה.

מהאמור לעיל עולה שעל אף אחריותו החוקית והמיניסטריאלית של המשרד לבט"פ, בפועל אין הוא מפקח באופן שוטף על תנאי הפרישה של קצינים בכירים במשטרה ובשב"ס. עוד עולה כי המשרד לבט"פ אינו מיישם את הנוהל שהתווה בנושא, וכי המנכ"ל והאת"ב לא בוחנים את הנתונים והנימוקים לפרישה כתנאים חריגים.

(ב) המשרד לבט"פ נושא גם באחריות תקציבית לפעולות המשטרה ובשב"ס²⁶. על פי נהליו, במשרד פועל צוות מעקב שמפקח על ההתפתחויות בתחומי השכר והגמלאות ובכללם על שיעור הגדלות הקצבה.

הביקורת העלתה כי המשטרה לא מגישה לבדיקת המשרד לבט"פ את הנתונים הנדרשים לעניין שיעור הגדלות הקצבה של הפורשים, ולכן המשרד לבט"פ אינו מפקח על הנושא.

יוער שבינוני 1999 המליצה "הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש" בראשותו של מר חיים צדוק (להלן - הוועדה) לשנות את חלוקת התפקידים בין השר לבט"פ ובין המפכ"ל. לפי השינוי המוצע תצמצם מעורבותו של השר בעבודת המשטרה. הוועדה המליצה, בין השאר, שבחוק המשטרה החדש²⁷ ייקבע כי הסמכות "להורות על גיוס שוטרים, פיטוריהם משירות, השעייתם, העלאתם

26 בהחלטת ממשלה מס' 2598 מ-8.9.97 הוחלט להטיל על השר לבט"פ ושר האוצר להקים צוות משותף שיעודו "להעביר את האחריות לתקציב גמלאי משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר למשרד לביטחון הפנים". בעקבות קבלתה של אותה החלטה התקבלה ב-7.9.99 החלטת ממשלה מס' 236 ובה הוחלט לאצול את האחריות לתקציב גמלאות השוטרים ותקציב גמלאות הסוהרים למשרד לביטחון הפנים משנת 2000 ואילך.

27 בעקבות המלצות הוועדה גובשה במשרד לבט"פ הצעה לתיקון חקיקה - "חוק המשטרה החדש", אשר אמור להחליף בהדרגה את פקודת המשטרה, עד שתבוטל הפקודה.

בדרגה, הצבתם בתפקיד והעברתם מתפקיד, הכל בכפוף להוראות כל הדין" יוקנו למפכ"ל בתור "רשות מוסמכת".

מכל האמור לעיל עולה שאף שככלל המחוקק מצא לנכון להחיל פיקוח של גורם בלתי תלוי על תהליכי הפרישה בגופים ציבוריים, בפועל לא מתבצע הפיקוח האמור על תנאי הפרישה של הקצינים הבכירים במשטרה ובשב"ס. היעדרו של מנגנון כדוגמת ההסדר של נש"מ או מנגנון הפיקוח של משרד האוצר לפי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב; הממצאים בעניין הליקויים בהפעלת סמכות הפיקוח של המשרד לבט"פ במשך השנים; וכן מסקנות הוועדה ולפיהן יש לצמצם את סמכויות השר לבט"פ לגבי תנאי הפרישה במשטרה ואת מעורבותו - לנוכח אלה עולה המסקנה כי כדאי לשקול מעורבות של גורם בלתי תלוי, שאינו פועל במסגרת המשטרה, שב"ס והמשרד לבט"פ, בפיקוח על תהליכי הפרישה במשטרה ובשב"ס ויבטיח את תקינותם.

4. בביקורת נמצא שבחלק מהתיקים האישיים של הקצינים הפורשים מהמשטרה לא נמצאו כל המסמכים הנדרשים הנוגעים לתנאי הפרישה שלהם ולתהליכי קבלת ההחלטות בעניינם. לדוגמה, ב-16 מהתיקים האישיים לא נמצאו מסמכים מהותיים כגון סיכומי ריאיון לקראת פרישה, בקשות להגדלת קצבה והפרוטוקולים של הוועדות שדנו בהן, ובכל התיקים היו חסרות בקשות לסיוע במימון לימודים ואישורים בעניין השתתפות בלימודים אלה וסיומם.

לא ראוי שרשות ציבורית תפעל ללא תיעוד נאות, בייחוד כשמדובר בניהולו של כוח אדם ובהתחשב בכך שלמתן תנאי פרישה שונים יש השפעות כלכליות ניכרות. תיעוד כאמור מאפשר לבצע בקרה על פרישת העובדים לגמלאות כמתחייב מכללי מינהל תקין.

היעדרם של פיקוח ותיעוד, בכלל זה תיעוד הנימוקים בעניין תנאי הפרישה, פותחים פתח המאפשר למשטרה ולשב"ס לגבש נהלים והסדרים הריגים ללא בסיס חוקי ולתת לפורשים הטבות חריגות הממומנות מקופת המדינה. הליקויים שנמצאו במשטרה ובשב"ס, בעיקר במשטרה, וההוצאות הגדולות שמקורן בליקויים האמורים מלמדים שיש צורך בגיבוש נוהלי פיקוח חדשים בעניין תנאי הפרישה של המשרתים במשטרה ובשב"ס. על המשטרה ושב"ס לתקן את הליקויים המתוארים ולהשתית את תנאי הפרישה של המשרתים במשטרה ובשב"ס על בסיס סטטוטורי הולם. נוסף על כך, ראוי שמשרד האוצר, המשרד לבט"פ, המשטרה ושב"ס יפעלו יחד לגיבוש מנגנון פיקוח בלתי תלוי. על כל אלה להתבצע בכפוף לצרכים המיוחדים של המשטרה ושב"ס כגופים ביטחוניים.

השר לבט"פ מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007 כי בכוונתו לבחון מחדש את הליכי הטיפול בבקשות המשטרה ושב"ס לאישור תנאי פרישה של קצינים בכירים המוגשות לו לאישור. גם אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר וכן החשכ"ל במשרד האוצר הודיעו בתשובותיהם מנובמבר 2007 כי בכוונתם לזום בדיקה בנושא תנאי הפרישה במשטרה, בשב"ס ובצה"ל. החשכ"ל הוסיף כי יפעל להכנת נוהל פיקוח בשיתוף חשבי המשטרה, שב"ס והמשרד לבט"פ.



למשטרה ולשב"ס מעמד מיוחד בשירות המדינה מאחר שבגיין המשימות המוטלות עליהם, בהיותם גופים ביטחוניים, השירות בהם תובעני ושוחק במיוחד. לפיכך הוקנה להם בחוק ובהחלטות הממשלה הסדר פרישה מיטיב, המשקף את הצורך ברענון כוח האדם בגופים אלה ובמתן תמריצים למשרתים בהם. ההטבה באה לידי ביטוי, בין היתר, במתן אפשרות לפרישה מוקדמת, אשר תנאיה טובים מאלה הנהוגים בשירות הציבורי בכלל.

כאמור, נוסף על ההטבות שחוק הגמלאות מקנה לקצינים הפורשים מהמשטרה ומהשב"ס, נקבעו הסדרים ייחודיים בעניינם. הביקורת העלתה כי המשטרה ושב"ס, בייחוד המשטרה, השתמשו בחיקוקים שונים, בייחוד בסימן 15 לדבר המלך, שלא למטרה שלשמה נועדו, ובכך רוקנו אותם מתוכן. במקרים אחרים הנהיגו המשטרה ושב"ס הסדרים מיטיבים ללא בסיס בדין או חרגו מהסדרים שנקבעו, ובכך הגדילו את הנטל התקציבי על קופת המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לדאוג לכך שתנאי הפרישה של הפורשים מהמשטרה ומשב"ס יינתנו רק במסגרת ההסדרים הסטטוטוריים הקיימים. נוסף על כך, ראוי שמשרד האוצר, המשרד לבט"פ והמשטרה ושב"ס יפעלו יחד לגיבוש מנגנון פיקוח בלתי תלוי על תנאי הפרישה של קצינים בכירים במשטרה ושב"ס.

תנאי פרישה של קצינים בכירים בצה"ל

תקציר

לפי חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, ניתנת אפשרות לחיילים בשירות קבע לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, ביזמתם או ביזמת הצבא, אם התמלאו תנאים מסוימים. גובה הקצבה לפרושי צה"ל והכללים להגדלתה נקבעו אף הם בחוק האמור.

נוסף על הקצבה, על פי הוראות צה"ל, זכאים הפורשים לחופשת פרישה ול"סל פרישה", ובמסגרתו הם מקבלים מימון הכשרות והשתלמויות בתחומים אזרחיים שונים, עד לתקרה תקציבית המתעדכנת מפעם לפעם, על מנת להכין אותם לחיפוש עבודה אזרחית ולקליטה בה. בשנים 2002-2006 (להלן - התקופה הנבדקת) פרשו מצה"ל 458 קצינים בדרגות אלוף משנה (אל"ם), תת-אלוף (תא"ל) ואלוף (להלן - הקצינים הבכירים).

פעולות הביקורת

בין אוגוסט 2006 ליולי 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על תנאי הפרישה שניתנו בצה"ל לקצינים בכירים בתקופה הנבדקת בעיקר בתחומים של אישור לימודים לתארים אקדמיים וקורסים מקצועיים במהלך הפרישה, אישור חופשות פרישה והשתתפות במימון קורסים והשתלמויות כהכנה לחיים האזרחיים. הביקורת נעשתה בצה"ל: באגף משאבי אנוש שבמטה הכללי (להלן - אמ"ש) - במחלקת הסגל, במחלקת שירותי הפרט, הפרישה והתשלומים (להלן - מחלקת

מופ"ת) ובמחלקת פרט; בזרוע היבשה; בחיל האוויר והחלל; ובחיל הים. ביקורת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד הביטחון (להלן - את"ק) ובמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

אישור לימודים אקדמיים לפני יציאה לחופשת פרישה

על פי פקודות מטכ"ל זכאים קצינים בכירים ללמוד לימודים אקדמיים לתואר ראשון, לאחר סיום תפקידם האחרון בצה"ל ולפני יציאתם לחופשת פרישה. נמצא, כי 16 קצינים שפרשו מצה"ל בתקופה הנבדקת, קיבלו אישור ללמוד לימודים אקדמיים לתואר שני ואף לתואר שלישי (קצין אחד). ארבעה קצינים נוספים קיבלו אישור ללמוד בקורסים מקצועיים, שאינם בגדר לימודים אקדמיים, שלא במסגרת "סל פרישה". כל הקצינים האמורים קיבלו חופשות לימודים ייעודיות שאורכן בין חודשיים ל-14 חודשים, בשכר מלא לרבות תנאים נלווים ותשלום שכר לימוד חלקי או מלא. ברוב המקרים לא היה בידי צה"ל תיעוד על האישורים שנתן ללימודים אלה ונבצר ממנו לתת למשרד מבקר המדינה נימוקים מספקים בעניינם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדובר בלימודים שאושרו לקצינים בכירים שעמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה. בנסיבות אלה לא יכלו הלימודים לשמש את הקצינים לשיפור תפקודם לתועלת צה"ל אלא היו הטבה משמעותית, שניתנה לקראת פרישתם על חשבון הקופה הציבורית.

יצוין, כי משנת 2006 הפסיק צה"ל, ככלל, לאשר לימודים לתארים שני ושלישי לקצינים העומדים לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, וזאת בעקבות מדיניות שקבע הרמטכ"ל דאז. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים שעלו בביקורת ונוכח מדיניות הרמטכ"ל, מן הראוי שצה"ל יעגן, ללא דיחוי, מדיניות זו בנהליו.

חופשות חריגות במהלך הפרישה

קצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה זכאים לאחר סיום תפקידם האחרון בצה"ל לחופשת פרישה בשכר שאורכה בין שלושה לתשעה חודשים לפי דרגתו וגילו של הקצין הפורש. נוסף על כך, הם זכאים לצרף לחופשת הפרישה את ימי החופשה הצבורה²⁸ בתנאים מסוימים ועד לתקרה שנקבעה בהוראות צה"ל. במקרים חריגים, ובאישור גורמים בעלי סמכות, ניתן להאריך את חופשת הפרישה שהם זכאים לה עד לשנה. בביקורת עלה כי במקרים רבים קצינים בכירים בתהליך פרישה קיבלו חופשות חריגות בשכר מלא לרבות הוצאות נלוות שלא בהתאם להוראות הקיימות. להלן פירוט עיקרי הממצאים:

1. ארבעה קצינים בכירים ניצלו חופשת פרישה או חופשה צבורה מעבר למכסה שנקבעה לפי דרגתם, בלי שניתן אישור או נימוק לחריגות. נוסף על כך נמצא כי אמ"ש אישר לקצין בדרגת תא"ל לפדות בכסף 16 ימים של חופשה צבורה, אף שזו לא עמדה לזכותו, תוך רישום שאינו תואם את המצב לאשורו במערכת הממוחשבת.

28 יתרת חופשה שנתיית שנצברה לזכותו של קצין לקראת פרישתו.

2. עד שנת 2006 הייתה "פרקטיקה" ולפיה העניק אמ"ש חופשת התארגנות בשכר לקצינים בכירים ששימשו בתפקידי נספח צה"ל בחו"ל ועמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, אף כי הדבר לא עוגן בהוראת צה"ל. לדוגמה, נמצא כי ארבעה קצינים בדרגת תא"ל, ששירתו בתפקידיהם האחרונים כנספחים צבאיים בחו"ל, פרשו מצה"ל ויצאו לקצבה, קיבלו לפני פרישתם חופשות התארגנות, שמשכן היה 46-50 ימים, נוסף על החופשות שלהן היו זכאים על פי הוראות צה"ל.

3. נמצא כי לאחר שסיימו 22 קצינים בדרגות תא"ל ואלוף את תפקידם האחרון בגוף צה"ל שאליה השתייכו, ולפני שיצאו לקצבה, הם שהו בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר, במשך תקופות שאורכן בין 15 ימים לחמישה חודשים. על פי הסברי צה"ל, הדבר נבע מאילוצים שמקורם בהתאמות בין מועד סיום תפקיד הקצין ובין מועד יציאתו לחופשת פרישה, ומ"המתנה לסבב תפקידים". צה"ל גם הסביר שהקצינים הועסקו בתקופות אלו בפרויקטים בצה"ל, אך אין כל רישום בעניין זה. יצוין כי בהוראות צה"ל לא צוין דבר באשר לאופן קביעת חופשת פרישה לקצין ששהה בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר ופרש לאחר מכן, ובכלל זה קביעת אורכה של חופשת הפרישה בהתחשב באורך תקופת השהייה ללא תפקיד.

מכל האמור לעיל עולה כי בתהליך פרישת קצינים בכירים העניק צה"ל לחלקם הטבות ייחודיות מסוגים שונים, שלא בהתאם להוראות הקיימות ובסכומים ניכרים. לדוגמה, על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, עלויות השכר (ללא הוצאות נלוות) של הקצינים בדרגת אל"ם, תא"ל ואלוף ששולמו בכלל תקופות החופשות החרוגות²⁹ בשנים 2002-2006 הסתכמו בכ-9 מיליוני ש"ח, במחירים קבועים³⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין מקום למתן הטבות ייחודיות כמפורט לעיל על חשבון אוצר המדינה ללא מקור נורמטיבי ברור, המגדיר את אמות המידה לזכאות וקובע את הגורמים שבסמכותם לאשר או לדחות את הבקשות לקבלתן. הדבר מקבל משנה חשיבות כאשר מדובר באוכלוסייה ייחודית של קצינים בכירים, העומדים לפני פרישה מצה"ל ויציאה לקצבה, כשכל הטבה לקצינים אלה עשויה להסתכם בעשרות ואף במאות אלפי ש"ח לקצין.

חריגה מתקרת "סל פרישה"

"סל הפרישה" שנותן צה"ל לקצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה מיועד לאפשר את הכשרתם בתחומים אזרחיים על מנת להקל עליהם להשתלב בחיים האזרחיים. במסגרת זו זכאים קצינים בכירים לקבל, בין היתר, סיוע כספי למימון קורסים שונים לפי בחירת הפורש, שתקרתו נקבעת מפעם לפעם. בשנת 2006 נקבעה תקרת הסל הבסיסית ל-5,000 ש"ח לפורש. ראש מחלקת מופ"ת מוסמך לאשר, בנסיבות המצדיקות זאת³¹, מימון "סל פרישה" עד פעמיים התקרה הבסיסית.

29 חופשות לימודים, חופשות פרישה חריגות, חופשות לנספחים וחופשות חריגות אחרות, לרבות שהייה בשירות ללא תפקיד מוגדר.

30 החישוב נעשה על פי עלויות השכר הממוצעות לחודש של קצינים בדרגות אל"ם, תא"ל ואלוף, כפי שהיו בספטמבר 2007, על פי נתונים שהתקבלו מאת"ק.

31 כגון שירות ביחידת שדה, בעיות סוציו-אקונומיות ורמת השכלה.

בשנים 2003-2006 קיבלו כ-32% מהקצינים בדרגות תא"ל ואלוף שיצאו לקצבה "סל פרישה" העולה על תקרת הסל הבסיסית שנקבעה. 12% מהקצינים קיבלו מימון של יותר מפי שניים מהתקרה, אף שראש מחלקת מופ"ת לא הוסמך לאשר זאת. ככלל, לא נמצאו בידי צה"ל אישורים שניתנו לקצינים, ובכלל זה מסמכים המלמדים על הנימוקים למתן החריגות.

תיעוד חסר של תהליך הפרישה

כדי לוודא שתהליך הפרישה של קצינים מתקיים על פי סדרי מינהל תקין, נדרש בין היתר לתעד את הליך אישור מתן הטבות החריגות שהוענקו להם. הדברים אמורים ביחוד בתיעוד החלטות על מתן הטבות הכרוכות בהוצאה כספית ניכרת.

בביקורת עלה, כי תיעוד תהליך הפרישה באמ"ש היה לקוי באופן חריג וחמור. למשל, ברוב המקרים לא נמצאו באמ"ש מסמכים בסיסיים הנוגעים להחלטות שקיבלו, לטענת צה"ל, בעלי סמכות, לרבות הרמטכ"ל, בדבר הענקת הטבות חריגות לקצינים פורשים בתחומי הלימודים, החופשות ו"סל הפרישה". לטענת צה"ל הדבר נבע, בין היתר, מביעור תיקים שנעשה בניגוד לנוהלי תיעוד המסמכים האישיים של פורשים.



צה"ל מקבל מהמדינה משאבים לצורך מילוי משימותיו, ובכלל זה משאבים כספיים, אותם עליו לנהל על פי חוקים ותקנות הנוגעים לכך ולפי הוראות שקבע. המשאבים הכספיים מועמדים לרשותו של צה"ל כחלק מתקציב הביטחון, ושלא כמקובל לגבי כלל משרדי הממשלה, הם מנוהלים "כתקציב מסגרת"³², דבר המאפשר יתר גמישות בניהול התקציב. בקרת משרד האוצר על מימוש תקציב הביטחון בכלל ותקציב צה"ל בפרט ועל ניהול כוח האדם מתבססת בעיקר על דיווחי משרד הביטחון, והיא הדוקה פחות מזו שמשרד האוצר מקיים ככלל על ניהול התקציב וכוח האדם במשרדי ממשלה אזרחיים. נוסף על כך, במשרדי ממשלה אזרחיים תהליכי ניהול כוח האדם מבוצעים לפי הנחיות נציבות שירות המדינה, ואילו תהליכי ניהול כוח האדם הצבאי בצה"ל, לרבות בתחום תנאי הפרישה והיציאה לקצבה, אינם כפופים להנחיות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב כפי שתואר לעיל, בו לצה"ל גמישות מחד, ובקרה חיצונית חלקית בלבד על פעילותו בתחומי התקציב וניהול כוח האדם מאידך, מוטלת עליו חובת יתר של נאמנות בכל הנוגע לניהול קופת הציבור המופקדת בידיו.

32 תקציב הביטחון מנוהל במשרד הביטחון כ"תקציב מסגרת", שבו המשרד מקבל לרשותו משאבים תקציביים, מממש אותם ומדווח בדיעבד למשרד האוצר על השינויים שנעשו בתקציב (פרט לסייגים בנוגע לסכומים המחייבים את אישור הכנסת מראש, כפי שנקבעו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985).

סיכום והמלצות

תנאי הפרישה של משרתי קבע, כפי שבאו לידי ביטוי בהוראות צה"ל, נועדו להקל על הפורשים, שתרמו למדינה במשך שנים, להשתלב בחיים האזרחיים, ויש לראות תנאים אלה לאור חשיבותו ומרכזיותו של השירות בקבע בצה"ל. תנאים אלה נקבעו כמקור נורמטיבי שיש להקפיד על העמידה בו.

בביקורת זו עלה כי תהליך פרישת קצינים בכירים מצה"ל לווה במקרים רבים מבין אלה שנבדקו במתן הטבות חריגות, שהסתכמו לעתים בסכומים של עשרות ואף מאות אלפי ש"ח לקצין וכי תהליך קבלת ההחלטות בנושא כמעט לא תועד. עקב כך לא היה אפשר לברר לרוב מי היו הגורמים שאישרו הטבות אלה ומה היו הנימוקים למעשיהם.

בהקשר זה יצוין כי צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2006 ו-2007 נקט צעדים לתיקון חלק מהליקויים בתחומי אישור הטבות חריגות לקצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה, בתחומים של אישור הלימודים, חופשות ו"סל פרישה". אמנם יש לראות בחיוב התפתחות זו, אך משרד מבקר המדינה העיר כי מן הראוי שצה"ל יבחן אם הצעדים שנקט מספיקים נוכח הממצאים שעלו בביקורת, ויעגן אותם בהקדם בהוראותיו כדין.



מבוא

לפי חוק שירות הקבע בצבא-הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, ניתנת לחיילים בשירות קבע אפשרות לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, ביזמתם או ביזמת הצבא, אם התמלאו תנאים מסוימים. גובה הקצבה לפורשי צה"ל והכללים להגדלתה נקבעו אף הם בחוק האמור.

נוסף על הקצבה, על פי הוראות צה"ל, זכאים הפורשים לחופשת פרישה ולהטבות בתנאי השירות בתקופת החופשה, לפי דרגתם וגילם בעת הפרישה. בין היתר, זכאים הפורשים למימון הכשרות והשתלמויות בתחומים אזרחיים שונים עד לתקרה תקציבית המתעדכנת מפעם לפעם, על מנת להכין אותם לחיפוש עבודה אזרחית ולקליטה בה.

בחודשים אוגוסט 2006-יולי 2007 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על תנאי הפרישה שניתנו בצה"ל בשנים 2002-2006 לקצינים בדרגות אלוף משנה (אל"ם), תת-אלוף (תא"ל) ואלוף (להלן - הקצינים הבכירים), בעיקר בתחומים של אישור לימודים לתארים אקדמיים וקורסים מקצועיים במהלך הפרישה, אישור חופשות פרישה והשתתפות במימון קורסים והשתלמויות כהכנה לחיים האזרחיים. הביקורת בצה"ל נעשתה בגופים אלה: באגף משאבי אנוש שבמטה הכללי (להלן - אמ"ש) - במחלקת הסגל, במחלקת שירותי הפרט, הפרישה והתשלומים (להלן - מחלקת מופ"ת) ובמחלקת פרט; בזרוע היבשה; בחיל האוויר והחלל (להלן - ח"א); ובחיל הים. ביקורת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד הביטחון (להלן - את"ק) ובמשרד האוצר.

תהליך הפרישה

מדי שנה בשנה, במסגרת דיוני איוש של תפקידי קצונה בצה"ל, מסכם הרמטכ"ל מי הם הקצינים הבכירים המיועדים לפרוש בשנה הקרובה. לאחר שהתקבלה ההחלטה פועלים שלושה גורמים למימושה:

1. מחלקת הסגל בגוף הצה"לי שאליו משתייך הקצין המיועד לפרוש, מודיעה לו על ההחלטה שהתקבלה ומסכמת אתו את המועד שבו יסיים את תפקידו האחרון לפני פרישתו מצה"ל. בד בבד מתאמת המחלקה עם הגורמים הנוגעים בגוף הצה"לי מי יהיה מחליפו של הקצין הפורש, ומה יהיה משך החפיפה הדרושה להעברת התפקיד.

2. ראש מחלקת הסגל באמ"ש (להלן - רמ"ח הסגל) נפגש עם הקצין הבכיר, מסכם אתו את מועד פרישתו מצה"ל, את אופן ניצול החופשה הצבורה³³ העומדת לזכותו ואת משך חופשת הפרישה שהוא זכאי לה. סיכום הפגישה מועבר לקצין הפורש ולמחלקת מופ"ת, אשר קולטת את הפורש במועד שנקבע בריאיון האמור ומטפלת בו עד פרישתו מצה"ל. למעט מספר חריגים שנקבעו בהוראות צה"ל (ראו בנושא זה בהמשך), לא נקבעה אפשרות לחופשות נוספות בין מועד סיום תפקיד ובין מועד תחילת חופשת הפרישה.

3. מחלקת מופ"ת מלווה את הקצין הפורש מיום סיכום מועד הפרישה. הוא נפגש עם ראש המחלקה ומקבל, בין היתר, מידע כללי על תכנית הכשרות לקראת פרישתו, שמטרתה לצייד אותו בכלים שיאפשרו לו להשתלב במסגרת חדשה במגזר האזרחי. התכנית כוללת ימי עיון וסדנאות, קורסים וייעוץ אישי, בתחום התעסוקתי, הכלכלי והחברתי.

הוראת אמ"ש

על פי הוראת קבע אכ"א³⁴, שעניינה "חופשת פרישה ותנאי שירות - חיילים בשירות קבע הפורשים לגמלאות" (להלן - הוראת אמ"ש), מאפשר צה"ל לחיילים בשירות קבע הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה לצאת לחופשת פרישה בשכר לצורך חיפוש עבודה אזרחית וקליטה בה, וכן לצורך לימודים בקורס או בהשתלמות לפני פרישתם, כהכנה לחיים האזרחיים.

ההוראה קובעת את זכויות החייל בשירות קבע הפורש מצה"ל ומפרטת את התנאים וההטבות שהוא זכאי להם בתקופה שלפני פרישתו (להלן - תנאי פרישה). לגבי קצינים בכירים נקבע בהוראה, בין היתר:

1. ככלל, קצין בכיר הפורש מצה"ל ויוצא לקצבה זכאי לחופשת פרישה שמשכה כלהלן:

33 תרת חופשה שנתית שנצברה לזכותו של קצין לקראת פרישתו (לגבי אפשרויות הניצול של חופשה זו במהלך הפרישה ראו בהמשך).

34 אכ"א - אגף כוח אדם במטה הכללי של צה"ל. בפברואר 2006 שונה שמו של האגף לאמ"ש.

משכי החופשה (חודשים)		דרגה
פרישה לאחר גיל 45	פרישה עד גיל 45	
5	3	אל"ם
7	5	תא"ל
9	6	אלוף

2. ראש מחלקת פרישה³⁵ (להלן - רמ"ח מופ"ת) מוסמך לקבוע כי תקופות מסוימות לא תימננה במניין חופשת הפרישה של בעלי כל הדרגות, במקרים אלה: (א) בגין "תעסוקה שאושרה בחופשה", עד חודש ימים; (ב) אשפוז מחמת מחלה, עד שלושה חודשים; (ג) תקופת אָבָל במהלך חופשת פרישה; (ד) במקרים חריגים, עד חודש ימים. ראש חטיבת הפרט באמ"ש רשאי לקבוע כי תקופות מסוימות לא תימננה במניין חופשת הפרישה "לחיילים עד דרגת אל"ם, ובמקרים חריגים עד 3 חודשים", וראש אמ"ש "לקצינים בדרגת תא"ל ומעלה, ובמקרים חריגים עד שנה".

3. מועמדים לפרישה יהיו זכאים להשתתפות צה"ל במימון השתלמויות או קורסים, כסיוע בהכנה לחיים האזרחיים (להלן - סל פרישה), בשיעור שלא יעלה על התקרה התקציבית שתקבע מדי שנה בשנה על ידי את"ק בשיתוף אמ"ש. רמ"ח מופ"ת מוסמך לאשר בנסיבות המצדיקות זאת מימון סל פרישה "בשיעור המגיע לפעמיים התקרה התקציבית".

4. חיילים בקבע שהחלו ללמוד לימודים אקדמיים לתואר ראשון או שני במהלך השירות והיכולים לסיים את הלימודים בחופשת הפרישה רשאים להמשיך את לימודיהם בחופשה לפי אמות מידה שקבע צה"ל. מחלקת מופ"ת תממן את לימודיהם, ושיעור המימון המרבי יהיה 100% משכר הלימוד של שנה אחת. מימון זה יהיה על חשבון התקציב שנקבע לפורש למימון סל הפרישה.

יצוין כי בהוראות אמ"ש אין כל התייחסות לאותם "מקרים חריגים" שבגינם רשאים בעלי הסמכויות באמ"ש לאשר הארכת חופשות פרישה או חריגות במימון קורסים והשתלמויות. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-פרסום אמות מידה לאישור החריגים פוגע בעקרונות האחידות והשוויון ובאפשרויות הבקרה על תקינות ההחלטות שקיבלו בעלי הסמכות באשר לאישור חריגות לפורשים מסוימים, כפי שיפורט בהמשך.

תחומי הביקורת והיקפה

מנתוני אמ"ש עולה כי בשנים 2002-2006³⁶ (להלן - התקופה הנבדקת) פרשו מצה"ל ויצאו לקצבה 458 קצינים בכירים. מבין קצינים אלה נבדקו בביקורת תנאי פרישתם של כל הקצינים בדרגות תא"ל ואלוף (77 קצינים). כמו כן נבדקו תנאי הפרישה של 15 קצינים בדרגת אל"ם שפרשו לקצבה באותה עת ושלמדו במימון צה"ל במהלך פרישתם. להלן פירוט אוכלוסיית הפורשים שנבדקה:

35 בפברואר 2006 שולבה מחלקת פרישה במחלקת מופ"ת.
 36 באמ"ש לא נמצאו נתונים מפורטים לגבי הקצינים הבכירים שפרשו לקצבה בשנת 2002. על כן, לגבי שנת 2002 מוצגים בהמשך הדוח נתונים חלקיים בלבד, לפי הצורך.

שנה	מס' הפורשים בדרגת אלוף	מס' הפורשים בדרגת תא"ל	מס' הפורשים בדרגת אל"ם	סך הפורשים
2006	1	14	-	15
2005	2	18	2	22
2004	4	8	4	16
2003	5	25	2	32
2002	-	-	7	7
ס"ה	12	65	15	92

הביקורת התמקדה במידה שבה מילאו הגופים בצה"ל העוסקים בטיפול בפורשים את ההוראות שנקבעו, ובייחוד ההוראות הנוגעות לתחומים אלה: אישור חופשות, לרבות חופשות פרישה וחופשות אחרות, השתתפות צה"ל במימון קורסים והשתלמויות במסגרת סל הפרישה, ואישור לימודים שלא נכללו במסגרת סל הפרישה - לימודים במסגרת קורסים בתחום הכשרה מקצועית, ולימודים אקדמיים לתארים שני ושלישי (להלן - לימודים גבוהים).

כדי לבחון את תקינות תהליך מתן אישורי הזכאות החריגים לחלק מהקצינים (ראו פירוט בהמשך) פנה משרד מבקר המדינה למחלקת מופ"ת בבקשה לעיין ב-93 תיקים אישיים של קצינים שפרשו בשנים 2006 ו-2007. אולם התקבלו 39 תיקים בלבד - תיקי הקצינים שפרשו בשנים 2004-2006. ראש מינהל הפרישה במחלקת מופ"ת הסבירה לעובדי הביקורת כי המחלקה נוהגת לבער תיקים אישיים אחת לשנתיים, ועל כן אין בידיה תיקים מהשנים 2002 ו-2003 (בנושא תיעוד תהליך הפרישה באמ"ש, לרבות אופן ביעור תיקים אישיים, ראו בהמשך).

לימודים במהלך הפרישה

פקודת מטכ"ל שעניינה "לימודים בארץ מטעם צה"ל לחיילים בשירות קבע" (להלן - פקודת מטכ"ל) קובעת, בין היתר, כי ניתן לשלוח ללימודים אקדמיים לתואר ראשון קצינים בכירים העומדים לפני פרישה. לגבי לימודי קצינים לתואר שני צוין בפקודה, באופן כללי, כי אלה יאושרו על ידי הרמטכ"ל, ולימודי תואר שלישי על ידי רמ"ח הסגל. עוד צוין בפקודה כי במקרים מיוחדים ניתן לאשר לימודים של קצינים בכירים בדרגות אל"ם ומעלה, שאינם ממלאים תנאים שבפקודה, זאת באישור רמטכ"ל. אין בפקודה התייחסות מפורשת לאפשרות לאשר לקצינים בכירים, העומדים לסיים את שירותם הצבאי, ללמוד לימודי תואר שני ושלישי על חשבון צה"ל בטרם יצאו לקצבה.

מנתוני אמ"ש עולה כי במהלך התקופה הנבדקת למדו 21 קצינים בכירים שעמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, לימודים אקדמיים (חלקיים או מלאים) וארבעה קצינים נוספים למדו בקורסים להכשרה מקצועית במסגרת לימודים גבוהים, שלא במסגרת ההכשרות הניתנות בסל הפרישה, זאת בתקופה שלאחר סיום תפקידם האחרון בצה"ל ולפני יציאתם לחופשת פרישה (להלן - תקופת קדם-פרישה). בביקורת נבדק מתן אישורי הלימודים לקצינים אלה בתקופת קדם-הפרישה, ואלה הממצאים שעלו:

אישור לימודים בקורסים מקצועיים

כאמור, על פי הוראת אמ"ש, לימודים בקורסים להכשרה מקצועית לקראת פרישה אמורים להתקיים בעת חופשת הפרישה ובמימון ממסגרת תקציבית שנקבעה לסל הפרישה. אף על פי כן אישר אמ"ש לארבעה קצינים בכירים ללמוד בקורסים להכשרה מקצועית בתקופת קדם-פרישה. מתן אישור ללמוד בקורסים אלה במימון צה"ל במסגרת חופשה ייעודית בשכר מלא (בנושא זה ראו בהמשך), שלא במסגרת סל הפרישה, העניק לקצינים אלה הטבה כספית של עשרות אלפי ש"ח לקצין, אף שלא היו זכאים לה. גורמים במחלקת סגל באמ"ש הודיעו לעובדי הביקורת, כי אין ברשותם כל מסמך העוסק בתהליך אישור הלימודים לקצינים אלה. בהיעדר המסמכים לא ניתן לקבוע מי אישר את החריגות, באיזה הליך אושרו החריגות ומה היו הנימוקים לאישורן (ראו בהמשך, בפרק בנושא תיעוד תהליך פרישה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה הענקת הטבות כספיות חריגות לקצינים בכירים בניגוד להוראות. זאת ועוד, יש לראות בחומרה יתרה את היעדר מסמכים המתעדים את תהליך אישור ההטבות, שכן עקב כך אי-אפשר להתחקות אחר הגורמים שאישרו אותן ולברר את הנימוקים להחלטתם.

אישור לימודים לתואר שני ושלישי

כאמור, על פי פקודת מטכ"ל יכולים קצינים בתקופת קדם-פרישה ללמוד לימודים אקדמיים לתואר ראשון. על פי הסברי צה"ל למשרד מבקר המדינה הדבר נובע מכך ש"ישנה מחויבות לאפשר לימודי תואר ראשון לקצין שהגיע לדרגת אל"ם ומעלה ולא התאפשר לו להשלים לימודי תואר ראשון במהלך שנות שירותו". בביקורת עלה כי צה"ל אישר ל-15 קצינים בכירים ללמוד לימודי תואר שני ולקצין אחד ללמוד לימודי תואר שלישי במסגרת חופשה ייעודית בשכר מלא, בתקופת קדם-פרישה, וכי עשה כן בהתבסס על פקודת מטכ"ל, אשר כאמור אינה עוסקת מפורשות באישור לימודים לתואר שני ושלישי לקצינים העומדים לפני פרישה. משכי החופשות הייעודיות שקיבלו קצינים אלה היו ארבעה עד 14 חודשים (כשמונה חודשים בממוצע).

נימוקים לאישור לימודים גבוהים

מחלקת הסגל העבירה למשרד מבקר המדינה, על פי בקשתו, פרטים הנוגעים לאישורים ללימודים שניתנו לכל אחד מהקצינים שלמדו לימודים גבוהים בשנים 2002-2006, בתקופת קדם-הפרישה. רק בנוגע לארבעה מהפורשים צוין הגורם שהמליץ לאשר את הלימודים: במקרה אחד מפקד ח"א, במקרה נוסף ראש אגף המודיעין במטכ"ל ובשני המקרים האחרים ראש אמ"ש. מחלקת הסגל מסרה למשרד מבקר המדינה שכל הבקשות של הקצינים הבכירים לאישור הלימודים "הוצגו באופן מפורט לאישור הרמטכ"ל ואושרו על ידו לאור מכלול נתוני הפרט". עם זאת, לא עלה בידי אמ"ש להמציא למשרד מבקר המדינה מסמכים המתעדים את אישורי הרמטכ"ל, או הסיבות למתן האישורים. יצוין כי גם בתיקים האישיים של הקצינים הפורשים לא נמצאו אסמכתאות או נימוקים לאישור הלימודים.

באוגוסט 2005 הוציא עוזר הרמטכ"ל מסמך בנושא "מדיניות הרמטכ"ל בנושאי איש - הבהרה". על פי המסמך קבע הרמטכ"ל דאז, רב-אלוף דן חלוץ, בין היתר, עקרונות שמצא לנכון להדגיש בכמה תחומים הנוגעים לניהול כוח אדם. אשר ללימודים לקראת פרישה קבע הרמטכ"ל כי "בעקבות מספר מקרים בתקופה האחרונה בהם הועלו בקשות שונות" לאישורו, הוא אינו מאשר לימודים בהסדר פרישה. ביולי 2006 הפיץ ראש אמ"ש בקרב מפקדים בכירים בצה"ל מסמך בנושא

"איוש, פיתוח וטיפול הקצונה - מדיניות - תיקון"³⁷. במסמך קבע ראש אמ"ש, בין היתר, כי אין לאפשר לימודים מלאים או כל הסדר אחר שאינו שירות לפני הפרישה ובצמוד אליה. יצוין כי הביקורת העלתה שלאחר שהפיץ הרמטכ"ל את המסמך האמור יצא רק אחד הקצינים הבכירים ללימודים גבוהים.

בתגובה לממצאי הביקורת מדצמבר 2007 מסר צה"ל, בין היתר, כי אף שפקודת מטכ"ל אינה מאפשרת במפורש לקצינים בכירים העומדים לפני פרישה ללמוד לימודי תואר שני ושלישי בסמוך לפרישתם ולפני יציאתם לחופשת פרישה, היא אינה מגבילה אפשרות לאשר להם לימודים כאלה בתקופה האמורה, בתנאים מסוימים ובאישור הרמטכ"ל. עוד מסר צה"ל כי הלימודים "מפוקחים על ידי מחלקת הסגל וניתנים על בסיס תקינה מאושרת המיועדת למטרות לימודים", וכי אין בידיו סימוכין לאישורים של הרמטכ"ל ללימודי הקצינים הפורשים, אף שנוהלי העבודה חייבו קבלת אישורים כאלה.

אשר לנימוקים בעניין אישור הלימודים מסר צה"ל כי נוכח היעדר המסמכים אין באפשרותו להתחקות אחר הטעמים שעמדו ביסוד ההחלטה לאשר את לימודיהם של הקצינים הבכירים. עוד מסר צה"ל כי כלקח מדוח מבקר המדינה, מוטל עליו לתעד בצורה מסודרת את החלטות הרמטכ"ל בדבר אישור לימודים אקדמיים לקצינים בכירים.

בעניין זה ראוי להעיר כי מדובר בלימודים מתקדמים, שאושרו לקצינים בכירים שעמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה. בנסיבות אלה לא יכלו הלימודים לשמש את הקצינים לשיפור תפקודם לתועלת צה"ל אלא היו בבחינת הטבה משמעותית שניתנה לקראת פרישתם על חשבון הקופה הציבורית.

אשר להסברי צה"ל כי פעל בהתאם לפקודת מטכ"ל, משרד מבקר המדינה מעיר, כי להבדיל מאישור הלימודים לתואר ראשון, אין בפקודה התייחסות מפורשת ללימודים לתארים השני והשלישי בתקופת הפרישה. במצב זה, ניתנו אישורי הלימודים לקצינים הבכירים כאישורים חריגים, המיועדים למקרים מיוחדים. אישורים אלה אפשרו מתן הטבות למספר לא מבוטל של קצינים בכירים שעמדו לפני פרישה מצה"ל ויצאה לקצבה, על חשבון "הקופה הציבורית"; הטבות, שהסתכמו בעשרות ואף מאות אלפי ש"ח לקצין. יצוין כי נוכח היקף התופעה אפשר לראות בה כדבר שבשיטה ולא חריג.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת ונוכח המדיניות העקרונית שנקבעה בהחלטת הרמטכ"ל מאוגוסט 2005 ולפיה אין לאשר לימודים במסגרת הסדר פרישה, מן הראוי שצה"ל יעגן מדיניות זו בנהליו ללא דיחוי.

אשר לפגמים מהותיים בתיעוד תהליך מתן האישורים ללימודים, יש לראות בהומרה יתרה את היעדר המסמכים המתעדים את תהליך אישור הלימודים לקצינים בכירים לפני פרישתם, ובמיוחד היעדר נימוקים ואסמכתאות לאישורי הרמטכ"ל. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח החריג שבמתן אישורים אלה.

37 המסמך הועבר, בין היתר, לרמטכ"ל, סגן הרמטכ"ל, מפקדי הזרועות, פיקודים, אנפי המטה הכללי, קציני חיל ראשיים ומפקדים בכירים נוספים.

חופשות חריגות בשכר במהלך הפרישה

בהוראת אמ"ש נקבעו, כאמור, משכי חופשות פרישה לבעלי דרגות שונות ופורטו הנסיבות החריגות שבהן ניתן להאריך. פרט לחופשות אלה לא נקבעו בהוראות צה"ל חופשות מסוגים אחרים, שלהן זכאים קצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה.

אף על פי כן, מנתוני אמ"ש עולה כי חלק מהקצינים הבכירים שפרשו בתקופה הנבדקת קיבלו חופשות בשכר מסוגים שונים שלא נקבעו בהוראות צה"ל. לדוגמה, נוסף על ארבעת הקצינים שקיבלו חופשות בשכר לצורך לימודים בקורסים מקצועיים, כפי שפורט לעיל, גם נספחי צה"ל בחו"ל, שסיימו את תפקידם ועמדו לפרוש מצה"ל ולצאת לקצבה, קיבלו חופשות מיוחדות לפני תחילת חופשת הפרישה שאורכן עד חודשיים; קצינים אחרים קיבלו חופשה, שנמשכה לעתים חודשים, לצורך "המתנה לסבב תפקידים" או "התמודדות על תפקידים", ולאחר שלא זכו בתפקיד פרשו מצה"ל ויצאו לקצבה עם תנאי פרישה מלאים, לרבות חופשת פרישה.

בביקורת נבדקו כלל החופשות שקיבלו קצינים בכירים העומדים לפני פרישה, ממועד סיום תפקידם האחרון ועד מועד פרישתם, ותהליך אישורן. הבדיקה התבססה על מסמכים שנמצאו בחלק מהתיקים האישיים של הפורשים ועל נתונים והסברים שהתקבלו מאמ"ש.

נמצא כי בשנים 2003-2006 ניצלו 30 (כ-39%) מ-77 הקצינים הפורשים בדרגות תא"ל ואלוף חופשות שאינן חופשת פרישה או חופשה צבורה³⁸, כלהלן:

מספר הקצינים			
סה"כ	חופשות לנספחים	שהייה בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר	חופשות לצורך לימודים בקורסים מקצועיים
30	4	22	4

אשר לחריגות בניצול חופשות מסוגים שונים, עלו בביקורת הממצאים שלהלן:

חופשות פרישה: בהתבסס על נתוני אמ"ש, השווה משרד מבקר המדינה בין משכי חופשות פרישה בפועל של קצינים בדרגות תא"ל ואלוף ובין משכי החופשות שהיו זכאים להן על פי הוראת אמ"ש. נמצא שחופשת הפרישה שניצל אחד הקצינים בדרגת תא"ל הייתה ארוכה בחודש מהחופשה שהיה זכאי לקבל לפי ההוראה. במקרה נוסף, קצין בדרגת תא"ל ניצל חופשת פרישה שהייתה ארוכה בחודשיים מזו שהיה זכאי לה.

עוד נמצא כי אף שעל פי הוראת אמ"ש הארכת חופשת פרישה לקצין בדרגת תא"ל מחייבת אישור ראש אמ"ש, הרי שרמ"ח הסגל, שאינו מוסמך כלל לאשר שינויים כאלה, אישר לאחד הקצינים הארכה כזו: הקצין, שפרש מצה"ל ויצא לקצבה באוקטובר 2005, יצא באישור הרמ"ח לחופשת פרישה שנמשכה תשעה חודשים - דהיינו חופשה הארוכה בחודשיים מהחופשה המרבית שהוא זכאי לה על פי הוראת אמ"ש. בביקורת לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מה היו הנימוקים להחלטת הרמ"ח.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל, בין היתר, כי לא נמצאו נימוקים לאישור חריגים הנוגעים לחופשות פרישה, כי בשנת 2006 נקבע נוהל לאישור הארכת החופשות, וכי ממצאי מבקר המדינה המחישו ביתר שאת את הצורך בפרסום אמות מידה לאישור מקרים חריגים.

38 לא כולל חופשות ללימודים אקדמיים לתואר שני ושלישי, כמפורט לעיל, וכן חופשות פרישה וחופשות צבורות הארוכות מאלה שאושרו לקצינים (ראו בהמשך).

חופשה לנספחים: מנתוני מחלקת הסגל עולה כי ארבעה קצינים בדרגת תא"ל, ששירתו בתפקידיהם האחרונים כנספחים צבאיים בחו"ל, ופרשו מצה"ל ויצאו לקצבה בתקופה הנבדקת, קיבלו לפני פרישתם חופשות בשכר שמשכן 46-50 ימים, זאת מעבר לחופשות שהיו זכאים להן במסגרת תנאי הפרישה שנקבעו בהוראת אמ"ש (להלן - חופשות מיוחדות). לדוגמה, קצין בדרגת תא"ל, שפרש מצה"ל בשנת 2006 לאחר שסיים תפקידו כנספח צה"ל בחו"ל, יצא לחופשה של 46 ימים נוסף על חופשת הפרישה. יצוין כי בתקופה הנבדקת יצאו לחופשות מיוחדות גם רוב הקצינים בדרגת אל"ם ששירתו כנספחים צבאיים בתפקידם האחרון לפני פרישתם מצה"ל ויצאתם לקצבה.

נמצא כי צה"ל ראה בחופשות המיוחדות שניתנו לנספחים העומדים לפני פרישה חלק מובנה מתנאי פרישתם, אף כי הן לא עוגנו בהוראת צה"ל. בפברואר 2007 מסרה מחלקת הסגל למשרד מבקר המדינה בתגובה על בקשתו לקבל הסברים לדבר, כי "בעבר נהוג היה כי קציני סגל הפיקוד הכללי אשר שימשו בתפקיד נספחי צה"ל בחו"ל זכו עם שובם לארץ לחופשת התארגנות למשך כשבועיים. מטרת החופשה הייתה לאפשר לקצין ולמשפחתו להתארגן בארץ". עוד מסרה המחלקה כי "הנוהג", כדבריה, הופסק בשנת 2006 וכי הנספחים העומדים לפרוש יוצאים לחופשת פרישה מיד עם שובם ארצה.

יצוין כי בביקורת עלה שחלק מהחופשות היו ארוכות בהרבה משבועיים; יתר על כן, נמצא כי בשנת 2006 ה"פרקטיקה" שבה השתמש צה"ל להענקת חופשות התארגנות עדיין לא הופסקה. על פי הנתונים שהתקבלו ממחלקת הסגל, בשנה זו נהנו שבעה מתשעה הנספחים הצבאיים שעמדו לפרוש מחופשה מיוחדת שאורכה בין 10 ימים לחודשיים.

בתגובת צה"ל על ממצאי הביקורת צוין כי "מקורה של חופשת התארגנות בנוהג רב שנים" ולפיו קצינים בכירים העומדים לפני פרישה, שחזרו לארץ לאחר שסיימו את תפקידם בנספחיות צה"ל בחו"ל בחודש אוגוסט, נהנו מחופשת התארגנות בארץ והוצבו במחלקת מופ"ת רק בתחילת חודש אוקטובר. עוד מסר צה"ל כי עוד לפני שמסר לו משרד מבקר המדינה את ממצאי הביקורת, לצורך קבלת תגובתו, הוא החל בעבודת מטה להסדרת חופשות התארגנות אלה בפקודות הצבא, וכי בשנת 2008 ייחתם נוהל בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כיוון שעל פי הסברי צה"ל הצורך בהסדרת הנושא עלה כבר ביולי 2006, מן הראוי היה שלא להמתין עד שנת 2008 להוצאת פקודה מתאימה.

שהייה בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר (להלן - שהייה ללא תפקיד³⁹): מנתוני מחלקת הסגל עולה כי בתקופה הנבדקת שהו ללא תפקיד בצה"ל 22 קצינים בדרגות תא"ל ואלוף במשך 15 ימים עד חמישה חודשים, לאחר שסיימו למלא את תפקידם האחרון בגוף הצה"לי שאליו השתייכו ולפני שיצאו לקצבה. במסמכי מחלקת הסגל לא צוינו הנימוקים לשהייתם ללא תפקיד של 19 מ-22 הקצינים האמורים; אשר לשהייה ללא תפקיד של שניים מהקצינים צוין במסמכים כי הסיבה לדבר הייתה "המתנה לסבב תפקידים", ואשר לקצין אחר הייתה הסיבה "המתנה לתוצאות ניהול מו"מ לקבלת עבודה". להלן תיאור המקרה האחרון:

לאחר שקצין בדרגת תא"ל סיים למלא את תפקידו האחרון בצה"ל במאי 2005, הוא קיים משא ומתן עם אחת מיחידות מערכת הביטחון בנוגע להעסקתו בה. תקופת ההמתנה לקבלת תשובה בנושא נמשכה 45 ימים, ובמהלכה קיבל הקצין שכר מלא. משלא קיבל את המשרה יצא הקצין לחופשת פרישה של שבעה חודשים, ופרש מצה"ל ויצא לקצבה בסוף ינואר 2006. יש להדגיש שאמ"ש לא

39 שהייה בשירות צבאי ללא תפקיד מוגדר - תקופות שאינן נכללות במסגרת חופשה צבורה, חופשת פרישה, חופשה לצורך לימודים וחופשה מיוחדת לנספחים, ובהן קצינים בכירים אינם מוצבים בתפקיד מוגדר אך מקבלים שכר מלא.

הפחית מחופשת הפרישה שאושרה לקצין את תקופת ההמתנה לחיפוש עבודה אזרחית, אף שעל פי הוראת אמ"ש חופשת פרישה נועדה, כאמור, לאפשר לפרוש לחפש עבודה אזרחית ולהיקלט בה.

אשר לתקופות המתנה להתמודדות על תפקיד חדש בצה"ל עלה בביקורת כי אלה ניתנות לקצינים בשכר מלא, לרבות התנאים הנלווים. יצוין כי בהוראות צה"ל אין התייחסות לאופן קביעת חופשת פרישה של קצין ששהה בשירות צבאי ללא תפקיד⁴⁰ ופרש מצה"ל בעקבות אי-מינויו לתפקיד חדש, ובכלל זה קביעת אורכה של חופשת הפרישה בהתחשב באורך תקופת ההמתנה ששהה בה. עוד יצוין כי תקופות שהות בשירות צבאי ללא תפקיד עשויות להימשך חודשים רבים.

בתגובה על ממצאי הביקורת הסביר צה"ל כי לעתים קרובות, נוכח אילוצים מבניים ומערכתיים, נוצר פער של כמה שבועות בין מועד סיום תפקידו של קצין בכיר ובין מועד יציאתו לחופשת פרישה; במקרים שבהם קיימת מניעה בהקדמת מועד הפרישה של הקצין, חובה על המערכת לוודא כי קצינים אלה ממלאים תפקיד בפועל בתקופת ההמתנה. עוד הסביר צה"ל כי לעתים קצינים בכירים שסיימו את תפקידם המתונו לסבב מינויים, אולם בסופו של דבר לא קיבלו מינוי חדש ויצאו לחופשת פרישה. לדברי צה"ל, בתקופות שבין סיום תפקידם ובין יציאתם לחופשת פרישה ביצעו הקצינים פרויקטים או ביצעו חפיפה עם מחליפיהם, אולם "לאור היעדר תשתית מיכונית מתאימה, לא צוין אופיו של התפקיד ברישומת הצבאית".

אשר לטיעון האחרון של צה"ל, מן הראוי להעיר כי "היעדר תשתית מיכונית מתאימה" אין בו כדי להצדיק את אי-היעודה של פעילות כוח אדם צבאי בכיר במשך חודשים, שכן צה"ל היה יכול לבצע את התיעוד הנדרש בכל אמצעי זמין, באופן ממוחשב או ידני.

עוד הודיע צה"ל כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה יפעל לצמצם למינימום האפשרי את המקרים שבהם נוצר פער בין מועד סיום התפקיד האחרון לבין מועד תחילה של הליך הפרישה, וכי יפעל לתיעוד התפקידים שמבצעים הקצינים הבכירים בתקופות אלה.

על כך ראוי להעיר כלהלן: 1. תקופות שהייה ללא תפקיד של הקצינים הבכירים נמשכו לעתים כמה חודשים ולא רק כמה שבועות; 2. לא נמצא כל מסמך המצביע על כך שקצינים אלה אכן מילאו תפקידים במהלך תקופות אלו (למשל בפרויקטים, כתשובת צה"ל), או מתייחס לתוצרי עבודתם. נוכח זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, לא די בכך שצה"ל ינקוט את הצעדים שצויין בהתייחסותו, ומן הראוי שהוא יפרט בהוראותיו נסיבות חריגות המצדיקות אישור של תקופות שהייה ללא תפקיד, משכן המרבי של תקופות אלה, פעילות הקצינים במהלכן והבקרה עליהן, ואופן התיעוד הנדרש, זאת אף ללא קשר לנושא הפרישה.

ניצול חופשה צבורה: פקודת מטכ"ל שעניינה "חופשות חיילים בשירות קבע" קובעת כי חיילים שצברו ימי חופשה עד 31.12.96 זכאים לנצל ימים אלה בצמוד לחופשת הפרישה שלהם, וזאת עד לתקרה של שלושה חודשים (שווי ערך ל-66 ימים)⁴¹. ימי חופשה שצברו קצינים בכירים לאחר 31.12.96 ייפדו, כאמור, בעד כסף.

על אף האמור בפקודת המטכ"ל שלעיל, עלה מנתוני אמ"ש כי בתקופה הנבדקת שניים מ-30 הקצינים שניצלו חופשה צבורה חרגו בעשרות ימים מהתקרה המותרת.

40 במקרים שבהם פרישת הקצין מצה"ל עקב אי-מינויו לתפקיד החדש ידועה מראש.
41 הסעיף בפקודת מטכ"ל הדין בניצול חופשה צבורה שנצברה עד 31.12.96 נקבע בעקבות בג"ץ 5060/96 - רס"מ בת שבע קהלני ו-11 אחרים נגד ראש הממשלה ואח' פ"ד נד(3) 270.

התחשבות בגין חריגה בניצול של חופשה שנתית: בפקודת מטכ"ל שעניינה "חופשות חיילים בשירות קבע" נקבע כי חייל שיצא לחופשה שנתית בהיקף החורג ממכסת חופשתו, ינוכו הימים מיתרת חופשתו הצבורה; אם זו אינה עומדת לזכותו או שאינה בהיקף מספק, יתבצע ניכוי מהשכר עבור כל יום חריגה. בנוגע לפורשים קובעת הוראת אמ"ש, בין היתר, כי הגורמים האחראים במחלקת הסגל ובמחלקת מופ"ת ידווחו למת"ש⁴² על ניצול החופשה הצבורה או החופשה השנתית של הפורש כדי למנוע פדיון בכסף של חופשה שנוצלה. בביקורת עלה כי במקרה מסוים אושר לקצין שפרש מצה"ל ויצא לקצבה לפדות בכסף חלק מחופשה צבורה, אף שזו לא נזקפה לזכותו, כמפורט להלן:

עם יציאתו של קצין בדרגת תא"ל לקצבה בינואר 2005 שולם לו פדיון חופשה צבורה עבור 60.5 ימים, שהיו רשומים לזכותו בצה"ל באותו מועד. במאי 2005, לאחר שחרורו של הקצין, התברר לאמ"ש כי מספר ימי החופשה השנתית שניצל הקצין עד מועד פרישתו היה גדול ב-16 ממספר הימים שהיה רשאי לנצל. בעקבות גילוי הטעות נוכח מקצבתו של הקצין ביוני 2005 סך של 32,000 ש"ח בגין ניצול יתר של החופשה, בהתבסס על פקודת מטכ"ל האמורה.

הקצין השיב לאמ"ש כי ההתחשבות בגין ימי החופשה הושלמה עם פרישתו ולכן אין לנכות מקצבתו את הסכום האמור. בעקבות פנייתו החליטה רמ"ח מופ"ת בספטמבר 2005 לבטל את הניכוי, בהתחשב בכך שחופשת הפרישה שאושרה לקצין קצרה ב-23 ימים מהחופשה המרבית הניתנת לפורשים בדרגת תא"ל⁴³. כמו כן הזינה מחלקת מופ"ת למערכת הממוחשבת של אמ"ש 16 "ימי תעסוקה"⁴⁴ לזכותו של הקצין; והיה בכך כדי לבטל את החריגה בניצול של ימי החופשה.

נוכח העובדה שהקצין לא נקרא לתעסוקה בחופשת הפרישה, הרישום שנעשה במערכת ממוחשבת של אמ"ש לא תאם את המצב לאשורו.



מכל האמור לעיל עולה כי בתהליך פרישת קצינים בכירים העניק צה"ל לחלקם הטבות ייחודיות מסוגים שונים, שלא בהתאם להוראות הקיימות ובסכומים ניכרים. לדוגמה, על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, עלויות השכר (ללא הוצאות נלוות) של הקצינים בדרגות אל"ם, תא"ל ואלוף ששולמו בכלל תקופות החופשות החריגות⁴⁵ בשנים 2002-2006 הסתכמו בכ-9 מיליוני ש"ח, במחירים קבועים⁴⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין מקום למתן הטבות ייחודיות כמפורט לעיל על חשבון אוצר המדינה ללא מקור נורמטיבי ברור, המגדיר את אמות המידה לזכאות וקובע את הגורמים שבסמכותם לאשר או לדחות את הבקשות לקבלתן. הדבר מקבל משנה חשיבות כאשר מדובר באוכלוסייה ייחודית של קצינים בכירים, העומדים לפני פרישה מצה"ל ויציאה לקצבה, כשכל הטבה עשויה להסתכם בעשרות ואף במאות אלפי ש"ח לפורש.

- 42 מת"ש - מינהל התשלומים בצה"ל. בינואר 2006 שולב במחלקת מופ"ת.
 43 בסיכום ריאיון פרישה עם הקצין במרס 2004 קבעה רמ"ח הסגל שהוא זכאי לחופשת פרישה של שישה חודשים ושבעה ימים; חופשה הקצרה ב-23 ימים מהחופשה המרבית לקצינים בדרגת תא"ל.
 44 ימי תעסוקה - ימים שבהם מצטווה קצין פורש להפסיק את חופשת הפרישה שלו ולהתייצב ביחידה צבאית כדי לבצע תעסוקה.
 45 חופשות לימודים, חופשות פרישה חריגות, חופשות לנספחים וחופשות חריגות אחרות, לרבות שהייה בשירות ללא תפקיד מוגדר.
 46 החישוב נעשה על פי עלויות השכר הממוצעות לחודש של קצינים בדרגות אל"ם, תא"ל ואלוף, כפי שהיו בספטמבר 2007, על פי נתונים שהתקבלו מאת"ק.

סל פרישה

כאמור, סל הפרישה שנותן צה"ל לקצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה מיועד לאפשר את הכשרתם בתחומים אזרחיים, על מנת להקל עליהם להשתלב בחיים האזרחיים. סל הפרישה ניתן בשתי מדרגות: (1) סל מובנה, הכולל הכשרות מובנות, שאינן ניתנות להמרה לקורסים אחרים, כגון סדנאות וימי עיון בתחומים של חיפוש עבודה ותכנון פיננסי, וכן ייעוץ אישי על ידי עו"ד או על ידי רואה חשבון, או אימון אישי לריאיון עבודה. כל פורש רשאי לנצל את הקורסים והייעוץ האישי האמורים. (2) סל חופשי, הכולל השתתפות כספית במימון קורסים אזרחיים לפי בחירת הפורש. השתתפות זו מוגבלת למסגרת כספית כוללת ואחידה לכל פורש, למעט אלופים⁴⁷, והיא נקבעת מפעם לפעם על ידי את"ק בשיתוף אמ"ש. תקרת הסל הבסיסית שנקבעה לשנת 2006 הסתכמה ב-5,000 ש"ח לפורש. כאמור, הוראת אמ"ש קובעת כי רמ"ח מופ"ח מוסמך לאשר מימון סל פרישה עד לסכום כפול מסכום התקרה, ובלבד שהנסיבות מצדיקות זאת. בין הנסיבות, כפי שסוכם באמ"ש, שירות ביחידת שדה ("לוחם"⁴⁸), בעיות סוציו-אקונומיות ורמת ההשכלה.

1. מחלקת מופ"ח מסרה למשרד מבקר המדינה, בין היתר, נתונים על היקף ההשתתפות של צה"ל במימון קורסים אזרחיים הכוללים במדרגה השנייה, עבור קצינים בדרגות תא"ל ואלוף. מהנתונים עולה כי בשנים 2003-2006 קיבלו 25 (כ-32%) מ-77 קצינים פורשים בדרגות תא"ל ואלוף סל פרישה בסכום הגדול מתקרת הסל הבסיסית; 3 (12%) מ-25 הקצינים קיבלו מימון של יותר מפי שניים מהתקרה; אף שרמ"ח מופ"ח אינו מוסמך לאשר זאת, כאמור; יצוין כי בנוגע לעשרה קצינים (40%) הודיע צה"ל שאין לו כלל נתונים.

על אף תופעת הגדלת סל פרישה כאמור, בבדיקת תיקים אישיים של הקצינים הפורשים נמצאה אסמכתה אחת בלבד לאישור רמ"ח מופ"ח להגדלת הסל. באישור לא צוינה הסיבה להחלטתו של הרמ"ח.

נוכח היעדר האישורים כאמור, פנה משרד מבקר המדינה למחלקת מופ"ח בבקשה לקבל אסמכתאות ונימוקים להגדלות סל פרישה לקצינים הפורשים. בתגובה פירטה מחלקת מופ"ח את עיקר הנימוקים להגדלת סל הפרישה לשבעה קצינים בלבד. בין הנימוקים שצוינו בתשובה: בעיה אישית ייחודית של הפורש, היותו של הפורש מפקד-לוחם, כישלון של הפורש בקורס שלמד במסגרת סל פרישה ואי-ניצול קורסים מובנים שבסל פרישה. המחלקה לא העבירה למשרד מבקר המדינה אסמכתאות לאישורים שניתנו להגדלת סל הפרישה.

2. כאמור, סל הפרישה נועד להקנות לקצינים העומדים לפני פרישה כלים ומיומנויות שיסייעו להם בהשתלבותם בחיים האזרחיים, באמצעות מימון השתלמויות והכשרות במסגרת כספית נתונה. בביקורת עלה כי תהליך קביעת הזכאות למימון סל פרישה נעשה במקרים רבים שלא לפי ההוראות ובלא שנמצאו בידי צה"ל מסמכים המלמדים על מתן אישורים לחריגות.

בתגובה על ממצאי הביקורת מסר צה"ל כי רמ"ח מופ"ח אישרה חלק מהגדלות סל הפרישה, מתוקף הסמכות שהקנתה לה הוראת אמ"ש; נוסף על כך, במקרים חריגים, שבהם לא התאפשר לקצין לנצל את הסל המובנה, אושרה המרה של הסל המובנה לסל חופשי. עם זאת הסביר צה"ל כי בעבר ההחלטות על הגדלת סל פרישה לא לוו בנימוקים מפורשים, וכי בחלק מהמקרים לא נמצאו סימוכין לאישורים שניתנו או לנימוקים להחלטה.

47 על פי אישור רמטכ"ל מנובמבר 2002, תקרת סל פרישה לאלופים הסתכמה ב-25,000 ש"ח.

48 לוחם - בוגר מסלול בתפקיד מג"ד סדיר ובתפקידים מקבילים לו.

עוד מסר צה"ל כי בשנת 2006 על פי קביעת ראש מטה אמ"ש הוחל בביצוע תהליך להסדרת הליכי האישור והתיעוד של ההחלטות בדבר הגדלת סל פרישה, והוקמה ועדה מייעצת, הדנה בכל בקשה להגדלת הסל החופשי; ההחלטות והנימוקים מוזנים במערכת ממוחשבת לשם התיעוד. כמו כן, ביולי 2007 הוציאה מחלקת מופ"ת הוראת עבודה שנועדה להסדיר את הבקשות החריגות בנושא הכשרות. עוד מסר צה"ל כי נוכח הערות משרד מבקר המדינה הוא יפעל לתעד באופן טוב יותר את הנמקות הוועדה ולקבוע אמות מידה שעל פיהן יוחלט מהו מקרה חריג.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שצה"ל יעדכן את הוראותיו וישלים את הצעדים שהחל לנקוט כדי להבטיח שיתקיימו אמות מידה ברורות להגדלת הסל ושיתועדו ההחלטות והנימוקים בנושא, כדי לשמור על עקרונות האחידות והשוויון, ולאפשר, בין היתר, את שקיפות תהליך מתן האישורים והבקרה עליו.

תיעוד תהליך הפרישה

ממצאי הביקורת בנושאים שפורטו לעיל התבססו בעיקר על המידע בכתב ובעל פה שהתקבל מאמ"ש. על אף פניות משרד מבקר המדינה למחלקת הסגל ולמחלקת מופ"ת, לא העביר אמ"ש למשרד מבקר המדינה את רוב האסמכתאות התומכות במידע האמור, דוגמת האישורים ללימודים גבוהים לקראת פרישה, לחופשות חריגות. ממחלקת הסגל לא התקבלו הסברים להיעדר המסמכים. מחלקת מופ"ת נימקה את היעדר המסמכים בתחומי הפעילות שבאחריותה, בין היתר, בביעור התיקים האישיים של הקצינים הבכירים שפרשו בשנים 2002 ו-2003.

אשר לאמור לעיל יש לציין כי תקנות ארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו-1986, והוראת משרד הביטחון שעניינה "ביעור חומר במערכת הביטחון - ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון" קובעות שחומר ארכיוני, לרבות תיקי פרט של קצינים, יוחזקו בארכיון צה"ל לתקופה שלא תפחת מחמש שנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, פגמים מהותיים בתיעוד פרישתם של קצינים בכירים ובשמירה על המסמכים הנוגעים לדבר הם בגדר כשל חמור, הפוגע בניהול תקין של תהליך הפרישה, ובייחוד במעקב ובקרה עליו.

בתגובת צה"ל על ממצאי הביקורת נמסר כי ביעור התיקים במחלקת מופ"ת נעשה על סמך החלטת "הוועדה המייעצת לביעור ארכיוני בצה"ל ובמערכת הביטחון" ממאי 2001, שקבעה כי תקופת ההחזקה של תיקי פרישה במחלקת פרישה (מופ"ת) היא שנתיים מסגירת התיק. עוד מסר צה"ל, כי עם זאת, לא ניתנה הדעת לעובדה, כי מתן האישור לביעור התיקים האישיים נסמך על כך שהעתק מהם אמור להימצא במחלקת הסגל וביחידות נוספות של אמ"ש, אולם בפועל אין בהם העתקים להחלטות שהתקבלו במחלקת פרישה. צה"ל גם הדגיש כי אין בהסתמכות על החלטת הוועדה כדי לשנות מהעובדה שלא היה מקום לבער את התיקים, וכי הדבר נעשה בתום לב בניגוד לנהלים השונים בעניין תיעוד מסמכים.

נוסף על האמור לעיל הודיע צה"ל כי היעדר אסמכתאות לתהליכים שונים המתוארים בדוח הביקורת, הן במחלקת הסגל והן במחלקת מופ"ת, הוא לקח מרכזי הנלמד מהביקורת של משרד מבקר המדינה, וכי בהתאם לכך יקבע נהלים בדבר תיעוד קבלת ההחלטות בכל הנוגע לתהליכי הפרישה מצה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה כי אין בהסברי צה"ל כדי להצדיק את היעדרם הגורף של מסמכים המתעדים את תהליך הפרישה של קצינים בכירים. אשר לכוונת צה"ל לקבוע נהלים בדבר תיעוד קבלת ההחלטות, ראוי לציין כי מוטלת עליו החובה לפעול, בראש ובראשונה, על פי הנהלים בנושא.



תנאי הפרישה של משרתי קבע, כפי שבאו לידי ביטוי בהוראות צה"ל, נועדו להקל על הפורשים, שתרמו למדינה במשך שנים, להשתלב בחיים האזרחיים, ויש לראות תנאים אלה לאור חשיבותו ומרכזיותו של השירות בקבע בצה"ל. תנאים אלה נקבעו כמקור נורמטיבי שיש להקפיד על העמידה בו.

בביקורת זו עלה כי תהליך פרישת קצינים בכירים מצה"ל לווה במקרים רבים מבין אלה שנבדקו במתן הטבות חריגות, שהסתכמו לעתים בסכומים של עשרות ואף מאות אלפי ש"ח לקצין וכי תהליך קבלת ההחלטות בנושא כמעט לא תועד. עקב כך לא היה אפשר לברר לרוב מי היו הגורמים שאישרו הטבות אלה ומה היו הנימוקים למעשיהם.

בהקשר זה יצוין כי צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2006 ו-2007 נקט צעדים לתיקון חלק מהליקויים בתחומי אישור הטבות חריגות לקצינים בכירים הפורשים מצה"ל ויוצאים לקצבה, בתחומים של אישור הלימודים, חופשות וסל פרישה. אמנם יש לראות בחיוב התפתחות זו, אך משרד מבקר המדינה העיר כי מן הראוי שצה"ל יבחן אם הצעדים שנקט מספיקים נוכח הממצאים שעלו בביקורת, ויעגן אותם בהקדם בהוראותיו כדין.



בביקורת נמצא כי צה"ל, המשטרה ושב"ס העניקו לקציניהם הפורשים הטבות בסכומים ניכרים, וכי עשו כן באמצעות חריגות בנושאים מהותיים מההסדרים כדין. משרד מבקר המדינה העיר לגופים האמורים כי אין מקום למתן הטבות שאינן מסתמכות על הדין ועל הוראות מחייבות בייחוד כאשר מדובר בהטבות שניתנו מקופה ציבורית לקצינים בכירים העומדים לפני פרישה.