

מבקר המדינה
תהליכי המינוי של
הקצונה הבכירה בצה"ל



מבקר המדינה

תהליכי המינוי של
הקצונה הבכירה בצה"ל



ירושלים, אלול התשי"ע, אוגוסט 2010

מס' קטלוגי 2010-004

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר : אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה : דפוס כתר בע"מ

למינוי הקצונה הבכירה בצה"ל לתפקידים השונים נודעת משמעות רבה מאוד מהבחינה הלאומית, בשל השפעתה של קצונה זו על ביטחון מדינת ישראל. לפיכך, חשוב מאוד שלא ייפגע אמונם של חיילי צה"ל ומפקדיו ושל הציבור כולו בתקינות תהליך המינויים ובשוויון ההזדמנויות לכל המתמודדים והמתמודדות.

חוק יסוד: הצבא, קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה, השר הממונה מטעם הממשלה הוא שר הביטחון, והדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי. ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון, וראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון. לפי פקודות הצבא, הרמטכ"ל הוא הרשות הממנה קצינים בדרגת אלוף משנה ומעלה ושר הביטחון הוא הרשות המאשרת של מינויים אלה.

ביקורת זו עוסקת בתהליך המינויים לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל מדרגת סגן אלוף ועד אלוף. מצאנו, כי קיים תהליך מובנה וסדור של המינויים לדרגות סגן אלוף עד תת-אלוף, שאף השתפר בשנים האחרונות. עם זאת נמצא, שעדיין קיימים מקרים רבים שבהם צה"ל אינו עומד בחלק מאמות המידה שהוא קבע לעצמו כתנאי לקבלת המינוי.

אולם, תהליך המינוי של בעלי תפקיד בדרגת אלוף, שהם שכבת הפיקוד העליונה בצה"ל, שהיא בעלת משקל לאומי וציבורי ראשון במעלה, אינו אלא "משא ומתן" בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. "תהליך" זה אינו מובנה, אינו נתמך בכללים או נהלים כלשהם המעוגנים בכתובים או מוסכמים באופן ברור, אינו מתועד, ותלוי בעיקרו במערכת היחסים הקיימת בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון.

דרך זו אינה ראויה שתתנהל כך. לדעתי, יש חשיבות רבה למסד ולעגן תהליך זה. במסגרת זאת יש לקבוע אמות מידה למינוי אלופים, תוך השארת גמישות ושיקול דעת רחב למקבלי ההחלטות. יש להגיע לסיכום מעוגן של הסוגיה בדבר מידת המעורבות של שר הביטחון בתהליך המינויים של תפקידים מסוימים בדרגת אלוף, ולא רק באישור המינויים, ולפי הצורך להביא סוגיה זו גם בפני הממשלה.

כמו כן, ראוי שמסקנות והמלצות הדוח, הנוגעות למינוי אלופים, יילמדו על ידי רשויות הביטחון, כמו שירות הביטחון הכללי והמוסד למוודיעין ולתפקידים מיוחדים, ועל ידי הדרג המדיני המופקד עליהם בכל הקשור למינויים של בעלי תפקידים דומים ברשויות הביטחון.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התש"ע
אוגוסט 2010

תוכן העניינים

9	תקציר, סיכום והמלצות
19	מבוא
19	1. רקע
19	2. המסד הנורמטיבי
21	3. תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה
23	פעולות הביקורת

פרק א'

תהליכי המינוי לתפקידים בתקנים מסא"ל עד תא"ל

23	1. עדכון המסד הנורמטיבי
24	2. מילוי פרק זמן מזערי ופרק זמן רצוי בתפקיד קודם
28	3. מסמכי תיאור תפקיד
29	4. מרחב המיון
30	5. מעבר הכשרות הדרושות לתפקיד
32	6. התיעוד של תהליכי השיבוץ בחיל המודיעין
32	7. ההנמקות לבחירת המועמדים ולמינוי בעלי התפקידים ותיעודן
32	8. תהליך המינוי של אחיו של הרמטכ"ל

פרק ב'

תהליכי המינוי לתפקידים בדרגת אלוף

מבוא 35

1. תהליכי מינוי הקצונה הבכירה בצה"ל 35
2. התייחסות לשיטת מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בוועדות חקירה ממלכתיות, בפסקי דין של בתי המשפט בישראל ובוועדת החוץ והביטחון של הכנסת 36
3. ועדות המעורבות בייעוץ או במתן חוות דעת בהליך המינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי בישראל 38
4. פירוט התפקידים בדרגת אלוף בצה"ל בתקופת הביקורת וכפיפותם 40
5. פעולות הביקורת 41

תהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף 41

1. אופן התנהלות התהליך 41
2. סוגיות מרכזיות הנוגעות לתהליך 43
 - א. הצורך באמות מידה למינוי אלופים ובעיגון 43
 - ב. תהליך אישור המינוי של קצינים לתפקיד בדרגת אלוף על ידי שר הביטחון 48
 - ג. תיעוד הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנוגע למינוי אלופים 49
 - ד. מקומו של ראש הממשלה במינוי אלופים ודרגתו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה 50
3. מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו 54

סיכום והמלצות 56

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

תקציר

בצה"ל מתקיימים מדי שנה בשנה תהליכים של מינוי קצינים בשירות סדיר לתפקידים הצפויים להתפנות בשנה העוקבת. בתהליכים אלה מקבלים החלטות על מאות רבות של מינויים לשנה לתפקידים בכירים בתקנים של סגן אלוף (להלן - סא"ל) ועד תת-אלוף (להלן - תא"ל).

חוק יסוד: הצבא קובע, בין השאר, כי הצבא נתון למרות הממשלה והשר הממונה מטעם הממשלה הוא שר הביטחון; וכי הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל, אשר נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון. בהוראת הפיקוד העליון בנושא "הקצונה בצה"ל - עקרונות קידום - שירות סדיר" משנת 1992 (להלן - הפ"ע בנושא עקרונות הקידום) פורטו הרשויות המוסמכות לעמוד בראש דיוני השיבוצים, למנות קצינים לתפקידים ולאשר מינויים אלה. כך לדוגמה נקבע, שהרמטכ"ל הוא הרשות הממנה קצינים בדרגת אלוף משנה (להלן - אל"ם) ומעלה ושר הביטחון הוא הרשות המאשרת. בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבעו גם התנאים העקרוניים הנדרשים לצורך אישור מינוי ולהעלאה בדרגות סא"ל עד תא"ל, וביניהם: השכלה נדרשת; מעבר קורסים והכשרות; עמידה במבחנים; מילוי של פרק זמן בתפקיד; וביצוע מחזור תפקידים.

תהליך המינוי בצה"ל לתפקידים בתקנים של סא"ל עד תא"ל הוא מובנה וכולל מספר שלבים, שמטרתם לבחון את ההתאמה של כל פוטנציאל הקצינים לקידום ולמינוי לתפקידים המתפנים בהתאם לתנאים המחייבים שנקבעו בפקודות הצבא. התהליך נעשה בסיועם של כלים תומכי החלטה, כגון תוצאות המבחנים של מרכזי הערכה לסא"לים או לאל"מים, חוות דעת של מפקדים וחוות דעת של עמיתים. תהליכי מינוי הקצינים בדרגות מסא"ל עד תא"ל נקראים גם תהליכי אישור או דיוני שיבוצים¹.

תהליך המינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף שונה מתהליך המינוי לתפקידים בתקני סא"ל עד תא"ל, ומתקיים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. הרמטכ"ל הוא הקובע את המועמדים למינוי לתפקידים בדרגת אלוף, ומביא את המינוי לאישור שר הביטחון.

1 בדוח זה נשתמש בכל המונחים האלה בהתאם לשימוש הייחודי הנהוג בצה"ל.

פעולות הביקורת

בתקופה מיוני 2007 עד ינואר 2008 ובתקופה מיוני 2008 עד אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל. נתונים אחדים עודכנו בתקופה ממרס עד יולי 2010. בביקורת נבדקו בעיקר: תהליכי מינוי קצינים² לתפקידים בתקני סא"ל, אל"ם ותא"ל במטכ"ל, בזרוע היבשה ובחיל המודיעין; ותהליכי מינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. בנוגע לתפקידים בתקנים מסא"ל ועד תא"ל בדק משרד מבקר המדינה את יישום אמות המידה ואת התהליך שצה"ל הגדיר לעצמו כתנאי למינוי קצינים לתפקידים בתקנים אלה. הביקורת על תהליך המינוי לתפקידים בדרגת אלוף התייחסה לתהליך בכללותו. בהיעדר אמות מידה ותהליכים כתובים ומוגדרים, למד משרד מבקר המדינה את התהליך הנעשה בפועל באמצעות ראיונות עם שרי ביטחון ועם רמטכ"לים בהווה ובעבר, שבהם הוצגו לאישים השונים שאלות הנוגעות לדרך פעולתם בתקופת כהונתם בעת שמינו קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, ולדעתם על תהליך מינוי זה. זאת, במטרה לבדוק את התהליך למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, ולבחון סוגיות מרכזיות הנוגעות לתהליך זה שיש בהן להשפיע על האיוש בפועל של תפקידים בדרגת אלוף בצה"ל.

עיקרי הממצאים

פרק א' - תהליכי המינוי לתפקידים בתקנים מסא"ל ועד תא"ל

בביקורת נמצא, כי ככלל, תהליך המינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל לתפקידים בתקני סא"ל, אל"ם ותא"ל מתנהל באופן מובנה. מעבר לכך עלה בביקורת, כי בשנים האחרונות, ובעיקר בעקבות מלחמת לבנון השנייה פועל צה"ל לשפר את עמידתו באמות המידה שהוא הגדיר בכל הקשור לאופן ניהול הליך המינויים של הקצונה הבכירה לתפקידים בתקני סא"ל עד תא"ל. בולטים בהקשר זה צמצום פערים בהכשרה הנדרשת כתנאי למינוי לתפקידים בכירים, ובעיקר בנוגע לביצוע קורס לפיקוד ומטה כתנאי לקידום לתפקיד בדרגת סא"ל ולמינוי לתפקיד בתקן סא"ל, בעקבות הנחיית הרמטכ"ל ולפיה תיושם באופן קפדני הפקודה בעניין זה; וכן הרחבה ניכרת של מאגר מסמכי תיאור התפקיד, אשר נועדו, בין היתר, לתאר את מרכיבי התפקידים השונים ואת הכישורים והמיומנויות הנדרשים כדי למלא אותם.

עם זאת נמצא, כי במקרים רבים צה"ל אינו עומד בחלק מאמות המידה שהוא קבע כתנאי לקבלת מינוי. משרד מבקר המדינה מצוין, כי מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם הכוונה לאייש את התפקידים בקצינים שלהם מטען הניסיון והידע הדרושים למילוי נאות של התפקידים. להלן הפירוט:

2 בדוח זה בכל מקום בו נכתב "מינוי קצינים" הכוונה גם ל"מינוי קצינות".

1. המסד הנורמטיבי

המסד הנורמטיבי שעל בסיסו מתנהל הליך המינויים בצה"ל לתפקידים בתקנים של סא"ל עד תא"ל נשען בעיקרו על הוראות הפיקוד העליון הבאות: הוראת הפיקוד העליון בנושא "מינויים לתפקיד - קצינים בשירות סדיר ובשירות מילואים - סמכויות" משנת 1987 (להלן - הפ"ע בנושא סמכויות המינוי) ועל הפ"ע בנושא עקרונות הקידום. בביקורת התברר, כי הפ"ע בנושא עקרונות הקידום והפ"ע בנושא סמכויות המינוי אינן מתיישבות זו עם זו בסוגיות מרכזיות לתהליכי המינוי, כמו הסמכות לאישור מינויים. בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבע אמנם, כי היא גוברת במקרה של סתירה עם הפ"ע בנושא סמכויות המינוי, אולם המצב שבו שתי ההוראות אינן מעודכנות ואינן מתיישבות זו עם זו יוצר אי-בהירות וסרבול, והדבר עלול לפגוע בתהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל.

2. מילוי פרק זמן מזערי בתפקיד קודם

בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבעו פרקי הזמן המזעריים בתפקיד, שהם תנאי לקבלת מינוי לתפקיד הבא. נמצא, כי במקרים רבים מונו קצינים לתפקידים בתקנים של סא"ל עד תא"ל, אף שלא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידים הקודם, כנדרש. כך למשל, בנוגע למינויים לתפקידים בתקני אל"ם ותא"ל לגבי עונת האיושים 2009³ נמצא, כי לכ-28% מבין עשרות רבות של התפקידים שנבדקו, מונו קצינים שלא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידים הקודם.

3. מסמכי תיאור תפקיד

מסמך תיאור תפקיד הוא מסמך המתאר, בין היתר, את מרכיבי התפקיד ומאפייניו, וכן כישורים ומיומנויות הנדרשים לתפקיד. פקודות הצבא אמנם אינן מחייבות את קיומו של מסמך תיאור תפקיד בתהליך מינוי הקצונה הבכירה, אולם הוא משמש כלי-עזר מקובל ביחידות צה"ל השונות לבחינת התאמת מועמדים לתפקידים השונים בנוסף לכלים ולנתונים תומכים נוספים, והשימוש בו הולך ומתרחב. בין התפקידים שיש להם מסמכי תיאור תפקיד נמצאו מקרים רבים שבהם הוצגו מועמדים - וביניהם אף קצינים שמונו לתפקיד - שלא עמדו בדרישות שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד מבחינת השכלה או ניסיון צבאי. כך, למשל, בכ-24% מבין המינויים לתפקידים בתקן סא"ל במטכ"ל בעונת האיושים 2007 הוצגו מועמדים - וביניהם אף שמונה קצינים שמונו לתפקיד - שלא עמדו בדרישות. ממצאים דומים הועלו מבדיקת דיוני האיושים של עשרות רבות של תפקידים בתקני אל"ם ותא"ל בעונת האיושים 2009: לכ-10% מהתפקידים, שלהם היו מסמכי תיאור תפקיד⁴, הוצגו 23 מועמדים, לרבות חמישה שמונו לתפקידים אלה, שלא ענו לדרישות מבחינת השכלתם או ניסיונם הצבאי.

3 עונת איושים מסוימת משתרעת על פני כשנה, מחודשי הקיץ של שנה אחת ועד חודשי הקיץ של השנה העוקבת. עונת איושים מקבלת את שמה על פי מועד האיושים בפועל.

4 לכ-90% מבין התפקידים לאיוש שנבדקו עדיין לא היו במועד הביקורת מסמכי תיאור תפקיד.

4. מעבר הכשרות נדרשות

בפקודת מטכ"ל בנושא התנאים לקידום הקצונה בשירות סדיר נקבעו, בין היתר, עקרונות מחייבים בדבר קורסים והכשרות המהווים תנאי למינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה. בביקורת נמצא, כי כמחצית ממפקדי החטיבות (להלן - מח"טים) הסדירות שנבדקו ומחצית מבין מפקדי האוגדות הסדירות שנבדקו, אשר כיהנו או אמורים היו להתחיל לכהן בתפקידם בשנת 2009, לא עברו השתלמות מח"טים והשתלמות מפקדים בכירים, בהתאמה, כנדרש. לפי נתונים מעודכנים למרס 2010, שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה באפריל 2010, כ-38% ממפקדי החטיבות הסדירות לא עברו עדיין השתלמות מח"טים.

כבר בדוח שנתי 58א של מבקר המדינה⁵ עמד משרד מבקר המדינה על הצורך לאכוף את ביצוע פקודות הצבא בכל הקשור להכשרת מפקדי היחידות והעוצבות הלוחמות ולאיימונס, כדי לצמצם באופן ניכר את מספר המפקדים שלא הוכשרו ולא אומנו כנדרש. בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 58א של מבקר המדינה⁶ נאמר בתגובת צה"ל, בין השאר, כי "השתלמויות המח"טים ומפקדי האוגדות, שולבו בתכנון הרב-שנתי הנוכחי, ונקבע כי מח"ט ומפקד אוגדה שימונו, יעברו השתלמות לפני או בתחילת ביצוע התפקיד". הממצאים דלעיל מצביעים על מגמת שיפור מסוימת באכיפת הפקודות בכל הקשור להכשרה הייעודית של מפקדים בכירים, בעיקר לתפקידי מח"טים, אולם רבים מהם עדיין מונו לתפקידם בלי שעברו את ההכשרה הייעודית.

5. ההנמקות לבחירת המועמדים ולמינוי בעלי תפקידים ותיעודן

בביקורת נמצא, כאמור, כי בחלק מהמקרים מונו בפועל לתפקידים קצינים אף שלא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם, כנדרש, או שלא עמדו במאפייני התפקיד לתפקידים שעליהם התמודדו. בבדיקת הליכי המינוי לא נמצא שנומקה ותועדה הסיבה להכללתם ברשימת המועמדים, ויותר מכך, אף לא נומקה ותועדה הסיבה לבחירתם לאותם התפקידים.

פרק ב' - תהליכי מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף

התהליך למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף מתבסס על נוהג שאינו מובנה, אינו מתועד (למעט עצם ההחלטה), ואינו נתמך בכללים או בנהלים או בכלים תומכי החלטה כלשהם, המעוגנים בכתובים. התהליך מושתת בעיקרו על משא ומתן בין הרמטכ"ל כממנה ובין שר הביטחון כמאשר. זאת, לעומת התהליכים למינוי קצונה בכירה בדרגת סא"ל עד תא"ל, כמתואר לעיל, ולעומת תהליך מינוי רמטכ"ל. תהליך

5 ראו, מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), בפרק על "המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה", עמ' 495.

6 ראו, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 58א, עמ' 98.

מינוי הרמטכ"ל לתפקידו מוסדר בחוק יסוד: הצבא, ולפיו הוא מתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון. בנוסף לכך, הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אשר תפקידה לייעץ לממשלה ולראש הממשלה לעניין מינויים לשבעה תפקידים בכירים על ידי הממשלה, בוחנת שאין פסול במועמד שעליו המליץ שר הביטחון לתפקיד הרמטכ"ל.

תהליך מינוי האלופים שונה גם מתהליך המינוי לתפקידים בכירים בשירות הציבורי ובתאגידים ציבוריים בכך שקודם לקבלת ההחלטה על מינויים אלה מתקיים תהליך מובנה וסדור, שבמסגרתו נותנות ועדות ציבוריות נוספות ייעוץ או חוות דעת לממשלת ישראל בקשר למינויים אלה.

בשל היעדר נורמות מעוגנות בכתובים להליך מינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף והיעדר תיעוד לתהליך המינוי, החליט משרד מבקר המדינה ללמוד את התהליך הנעשה בפועל באמצעות ראיונות עם שרי ביטחון ועם רמטכ"לים בהווה ובעבר. בראיונות הוצגו לאישים השונים שאלות הנוגעות לדרך פעולתם בתקופת כהונתם בעת שמינו קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, ולדעתם על תהליך מינוי זה. במסגרת זאת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם שר הביטחון, מר אהוד ברק; עם הרמטכ"ל, רב-אלוף (להלן - רא"ל) גבי אשכנזי; עם שרי ביטחון לשעבר (מוצגים להלן לפי סדר כרונולוגי שבו מילאו תפקיד זה): ח"כ עמיר פרץ; ח"כ שאול מופז; שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, ח"כ בנימין בן אליעזר; אלוף (במיל') יצחק מרדכי; ומר משה ארנס; ועם רמטכ"לים לשעבר (המוצגים להלן לפי סדר כרונולוגי שבו מילאו תפקיד זה): רא"ל (במיל') דן חלוץ; המשנה לראש הממשלה והשר לעניינים אסטרטגיים, ח"כ רא"ל (במיל') משה (בוגי) יעלון; ורא"ל (במיל') אמנון ליפקין-שחק.

להלן רשימת הנושאים המרכזיים שעליהם נשאלו ושעליהם התבקשו להגיב אישים אלה: מהו התהליך המתקיים למינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף; מהן אמות המידה שקבעו האישים או לחלופין אמות המידה הדרושות לעניין זה, והאם יש צורך בעיוגון; אופן המעורבות של שר הביטחון בתהליך והכלים שבהם מסתייע השר בבואו לאשר את המינויים; תיעוד הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנוגע למינוי אלופים; מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים, ודרגתו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה.

1. אופן התנהלות התהליך

מהביקורת עלה, כי בפועל התהליך נעשה על ידי הרמטכ"ל כממנה ושר הביטחון כמאשר בדו-שיח ביניהם. הרמטכ"ל מגבש את עמדתו בנוגע למועמדים לתפקידים בדרגת אלוף ומביא את המלצתו לשר הביטחון, אשר יכול לאשר או לפסול מועמדים. בין שני האישים מתקיימות פגישות אישיות עד להגעה להסכמה ביניהם.

מהראיונות עלה, כי בין האישים קיימות דעות שונות ולעתים קוטביות, בנוגע להתנהלות התהליך, המבטאות דפוסי התנהגות שונים וגישות שונות. יוצא אפוא, שהתהליך מתבסס על נוהג שקיימות לגביו גישות שונות בין שרי ביטחון

ורמטכ"לים בעבר ובהווה, ואשר תלויות גם במערכת היחסים המסוימת הקיימת בין הרמטכ"ל ושר הביטחון בכל תקופה ותקופה.

העמדות השונות באות לידי ביטוי, בין השאר, בסוגיות מרכזיות המצויות בלב התהליך. מצד אחד נאמר למשרד מבקר המדינה, כי ראוי לעגן את הנוהג הקיים בנוגע לתהליך מינוי אלופים במסמך המגדיר באופן ברור את סמכותם ואת אחריותם של הרמטכ"ל, של שר הביטחון ואת מקומו של ראש הממשלה בתהליך, ולהגדיר את המתחייב בתהליך מינוי זה. ומצד שני נאמר, כי ככלל תהליך מינוי האלופים נעשה בצורה נכונה, ודו-השיח המתקיים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון, טרם מינוי אלוף בצה"ל, מהווה את התהליך הנכון. באותו אופן קיימות בין האישים השונים דעות שונות מהותית ביחס לאמות המידה אשר צריכות לעמוד בבסיס מינוי קצינים לתפקידים ולדרגות אלוף וביחס לצורך בעיגון (ראו פירוט בהמשך דוח זה); וכן ביחס למידת מעורבות שר הביטחון בתהליך המינוי של אלופים למספר תפקידים מרכזיים, כגון סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ן, ולמספר תפקידים נוספים (ראו פירוט בהמשך דוח זה).

2. סוגיות מרכזיות הנוגעות לתהליך

א. אמות מידה למינוי אלופים - כאמור לא קיימים הסדרים מנהליים כלשהם המעוגנים בכתובים למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, כך שאין גם אמות מידה כתובות בנוגע למינוי אלופים. עם זאת, רוב האישים שנשאלו בנוגע לתהליך המינוי של אלופים ציינו, כי הם מביאים או הביאו בחשבון אמות מידה או שיקולים שונים כשעסקו בסוגיה, אשר לדבריהם הם "תורה שבעל פה". אמות מידה אלה נוגעות לתכונות האישיות של המועמדים (להלן לפי הגדרת משרד מבקר המדינה - אמות מידה אישיות) ולתפקידים שאותם ממלאים או נדרשים למלא האלופים (להלן לפי הגדרת משרד מבקר המדינה - אמות מידה ארגוניות). האישים שרואינו מנו בין אמות מידה אלה את יכולתו וכישוריו של המועמד לבצע את התפקיד המסוים שאליו הוא מועמד, ואת אופק השירות של המועמד לבצע תפקידי אלוף נוספים. כך, למשל, פירט הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, בפגישתו עם נציגי משרד מבקר המדינה שורה של אמות מידה אישיות וארגוניות הצריכות לעמוד בבסיס מינוי האלופים, והוא כרמטכ"ל משתמש בהן.

1) לאישים השונים דעות שונות בשאלה אם יש לעגן בכתובים אמות מידה למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. שר הביטחון, אהוד ברק; שרי הביטחון לשעבר: שאול מופז, בנימין בן אליעזר ומשה ארנס; והרמטכ"ל לשעבר, אמנון ליפקין-שחק, סבורים שאין מקום לעגן בכתובים אמות מידה בנוגע למינוי אלופים. בין הנימוקים שהעלו לעמדתם היו שהתהליך מתנהל ככלל בצורה נכונה; קיימת מידה לא מבוטלת של הסכמה בתוך מערכת הפיקוד העליון לגבי המועמדים הראויים להתמנות; וכי בסופו של דבר מקבלי החלטות שוקלים את אותם השיקולים. לעומתם, שר הביטחון לשעבר, עמיר פרץ, והרמטכ"לים לשעבר, דן חלוץ ומשה (בוגי) יעלון גורסים, כי יש לקבוע אמות מידה כאלה. בהתייחסויות הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, מאפריל 2010 לטיטת דוח הביקורת נאמר, כי מקובל עליו שיש לעגן בכתובים אמות מידה בסיסיות או קווים מנחים למינוי אלופים, וכי

בכוונת צה"ל למסד בנוהל כתוב מספר אמות מידה למינוי אלופים שצה"ל פועל לפיהן.

2) שר הביטחון, אהוד ברק, ושרי הביטחון לשעבר: עמיר פרץ, בנימין בן אליעזר ומשה ארנס, סבורים, כי במספר תפקידים קריטיים של אלוף (כגון: סגן הרמטכ"ל, מפקד חיל האוויר והחלל וראש אמ"ן), או תפקידים חריגים מעצם טבעם (כגון: מתאם הפעולות בשטחים, ראש המינהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתיות טכנולוגיות במשרד הביטחון ונשיא בית הדין לערעורים) יש מקום למעורבות יתר של שר הביטחון בגיבוש רשימת המועמדים. כך, למשל, שר הביטחון, אהוד ברק, סבור, כי בנוגע לתפקידים אלה צריך הסדר שונה מהנהוג הקיים, וצריך לאפשר לשר הביטחון להעלות מועמדים משלו לצד מועמדי הרמטכ"ל. לעומת זאת, הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, והרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון, סבורים, כי יש להקפיד על הנהוג הקיים, שלפיו אך ורק הרמטכ"ל מציע מועמדים ושר הביטחון מאשר אותם.

מהאמור לעיל עולה, כי קיימת עמימות וחוסר בהירות בנוגע לאמות מידה למינוי אלופים, כך שאין נורמות ברורות לאחד מהתהליכים החשובים ביותר הנוגעים למינויים של הקצונה הבכירה בצה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש חשיבות רבה לעגן בכתובים אמות מידה בסיסיות או קווים מנחים למינוי אלופים. אמות מידה או קווים מנחים אלה מיועדים לסייע לרמטכ"ל ולשר הביטחון בקבלת ההחלטות בהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, זאת תוך שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש להם ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שבהם יש מצבים חריגים ומיוחדים.

ב. תהליך אישור המינוי של קצינים לדרגת אלוף על ידי שר הביטחון ותיעוד הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בהקשר זה - 1) בביקורת עלה, כי למעשה לא נקבע מהו בסיס הנתונים שיועבר לשר הביטחון לצורך אישורו את מינוי המועמדים לתפקידי אלוף ולדרגת אלוף, מי הגורם שצריך לקבוע בסיס נתונים זה ומהו מספר המועמדים שיש להציג לכל תפקיד. הלכה למעשה, אין בידי שרי הביטחון בסיס נתונים שיוכל לסייע להם בעת אישור המינויים, למעט פרטים בסיסיים על המועמדים, שהם מקבלים מצה"ל, ולמעט היכרות מוקדמת וסובייקטיבית, שיש לעתים לשרי ביטחון עם מועמדים מסוימים. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב לקבוע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שר הביטחון כמסד בסיסי לתהליך קבלת החלטות בנושא זה.

2) בביקורת עלה, כי הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל הנוגעים למינוי קצינים לדרגת אלוף אינם מתועדים. לפיכך, אי אפשר לבדוק על פי הכתובים את הסיבות לאישור או לדחיית המועמדים. מכל מקום, הדעות בין האישים שונות גם בנוגע לשאלה האם דיונים אלה צריכים להיות מתועדים: שר הביטחון, אהוד ברק, שר הביטחון לשעבר, בנימין בן אליעזר, והרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, אמרו, כי הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנושא מינוי אלופים אינם צריכים להיות מתועדים. לגישתם, בדיונים אלה צריך לאפשר למשתתפים לנתח בחופשיות את תכונות המועמדים, ותיעוד הדיונים עלול לפגוע בכך. שרי הביטחון לשעבר, ח"כ עמיר פרץ ומשה ארנס, והרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ, הביעו דעה הפוכה, ולפיה יש לתעד את דיונים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכרחי לתעד את הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל הנוגעים למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. תיעוד הדיונים יסייע לקיים תהליך סדור והבאה בחשבון של השיקולים הנוגעים למינוי לתפקידים בדרגת אלוף; יאפשר לשותפים לתהליך לשמור את הזיכרון בדבר השיקולים והנימוקים העומדים בבסיס קבלת ההחלטות בנושא; ויוכל לשמש, לפי הצורך, גם למטרת ביקורת מנהלית.

ג. מקומו של ראש הממשלה במינוי אלופים ודרגתו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה - 1 כאמור, נקבע בהוראות הצבא, כי הרמטכ"ל הוא הרשות הממנה קצינים בדרגת אל"ם ומעלה ושר הביטחון הוא הרשות המאשרת. מרבית האישים שרואיניו קובעים, שאין צורך במעורבות של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים, אלא שיש צורך לעדכנו בדבר המינויים של אלופים שאישר שר הביטחון. הרמטכ"ל גורס, כי בתפקידים שבהם יש ממשק ישיר בין ראש הממשלה לקצין (ראש אמ"ן והמזכיר הצבאי של ראש הממשלה) נכון להציג את המועמדים ואת ההמלצות עליהם לפני קבלת ההחלטות, וכך גם נעשה בפועל. עמדה דומה בנושא הביע גם הרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון.

2) כל האישים שמשרד מבקר המדינה ראיין ושהתבקשו להתייחס לסוגיית מילוי תפקיד המזכיר הצבאי לראש הממשלה על ידי קצין בדרגת אלוף - למעט שר הביטחון לשעבר, ח"כ בנימין בן אליעזר - סוברים שאין זה נחוץ שהמזכיר הצבאי (להלן - מזכ"ץ) של ראש הממשלה יהיה קצין בדרגת אלוף. כך, למשל, שר הביטחון, מר אהוד ברק, מסר בפגישתו עם נציגי משרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, כי הוא סבור, "שמזכ"ץ ראש הממשלה לא צריך להיות קצין בדרגת אלוף", ושלמינוי לתפקיד זה של אלוף ממסלול הפיקוד יש השפעה שלילית על הקצינים עצמם וכן נזק לצה"ל. הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, ציין בפגישתו עם נציגי משרד מבקר המדינה מאפריל 2009, כי תפקיד זה צריך למלא קצין בדרגת תא"ל, וכי בעבר זה היה המצב, אולם ראשי ממשלה רצו שהמזכיר הצבאי יהיה אלוף, ועתה הוא סבור שקשה להחזיר את המצב לקדמותו. בהתייחסויות של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל, מדצמבר ומנובמבר 2009, בהתאמה, לטיוטת דוח הביקורת, הם חזרו על העמדות דלעיל.

למרות עמדותיהם העקביות דלעיל של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל, ובשונה מהן, מונה בדצמבר 2009 מזכ"ץ חדש לראש הממשלה, שהועלה עם מינויו לדרגת אלוף. שר הביטחון מסר למשרד מבקר המדינה במרס 2010, כי אין הכרח בקצין בדרגת אלוף למילוי תפקיד המזכ"ץ לראש הממשלה, אולם ברור, כי ההחלטה נתונה בידי שר ראש ממשלה באופן אישי. בהתייחסות של הרמטכ"ל מאפריל 2010 נאמר בעניין זה, בין השאר, כי "בטרם מונה מזכ"ץ רוה"ם [ראש הממשלה] החדש, התקיים שיח בין הרמטכ"ל לרוה"ם בנושא, אך השינוי עדיין לא הוחל מפני שעדיין לא הוסדר, ועל הפרק עמד הצורך במינוי מיידי" (ההדגשה במקור). ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, התייחס לסוגיית מינוי המזכ"ץ במכתבו למבקר המדינה מיולי 2010. הוא ציין, בין השאר, את הייחודיות של משרת המזכ"ץ לראש הממשלה, ומנה מספר נימוקים לכך שדרגתו של המזכ"ץ לראש הממשלה צריכה להיות אלוף, ובין השאר: פעילותו של המזכיר הצבאי היא בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל. פעילות כאמור מחייבת קצין בדרגת אלוף, הזוכה להערכה רבה הן מצד

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

המערכת הביטחונית והן מצד ראש הממשלה, לשכתו והממשלה כולה. על הקצין להיות בעל ניסיון בתחומי הפעלת הכוח המבצעי ובניין הכוח, הכולל חשיבה והערכה אסטרטגית. לסיכום מכתבו כתב ראש הממשלה, כי "לאור כל זאת [הנימוקים שציין ראש הממשלה במכתבו] מצטרף אני לעמדתם של ראשי הממשלות בעבר וקובע, כי מעמדו ודרגתו של המזכיר הצבאי תהיה דרגת אלוף".

משרד מבקר המדינה מציין, כי לפי ההוראות הקיימות, הרמטכ"ל הוא זה שממנה קצינים בדרגת אלוף ושר הביטחון הוא זה המאשר מינויים אלה, והם הקובעים היחידים בתחום מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידיו של המזכ"ץ לראש הממשלה ובמיוחד נוכח חילוקי הדעות הקיימים בקשר לדרגתו ומעמדו, חשוב כי הרמטכ"ל ושר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, יחליטו, יגדירו ויעגנו בכתב ובפקודות את דרגתו, מעמדו ותפקידיו של המזכ"ץ לראש הממשלה.

3. מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו

נמצא, כי סוגיית מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו, לא הגיעה לפתרון ולא הובאה לדיון בממשלה עד אפריל 2010, כמענה לבעיה שהעלה סגן הרמטכ"ל כבר בשנת 2006 - סכנה לשיתוק תפקיד הרמטכ"ל אם לא יוכל למלא את תפקידו באופן בלתי צפוי, בהיעדר ממלא מקום אשר יוכל להפעיל את סמכויותיו לאלתר.

סיכום והמלצות

1. בביקורת נמצא, כי ככלל, תהליך המינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל לתפקידים בתקני סא"ל, אל"ם ותא"ל מתנהל באופן מובנה. משרד מבקר המדינה מציין, כי בשנים האחרונות, ובעיקר בעקבות מלחמת לבנון השנייה, בתקופת הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, פועל צה"ל לשפר את עמידתו באמות המידה שהוא הגדיר בכל הקשור לאופן ניהול הליך המינויים של הקצונה הבכירה בדרגות סא"ל עד תא"ל.

עם זאת, ממצאי הביקורת בנושא תהליכי מינוי קצינים לתפקידים בתקנים של סא"ל, אל"ם ותא"ל מצביעים על אי-עמידה בחלק מאמות המידה שקבע צה"ל כתנאי לקבלת מינוי לתפקידים אלה. מדובר במינוי קצינים בכירים לתפקידים אף על פי שלא עמדו בפרקי הזמן המזעריים בתפקידם קודם; וכן במינוי מח"טים ומפקדי אוגדות סדירות אף על פי שלא עברו השתלמות מח"טים והשתלמות מפקדים בכירים, בהתאמה, כנדרש. כמו כן נמצא, שקצינים בכירים מונו לתפקידיהם גם שלא עמדו במאפיינים שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד בכל הנוגע להשכלה ולניסיון הצבאי. משרד מבקר המדינה מציין, כי מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם הכוונה לאייש את התפקידים בקצינים שיש להם את מטען הניסיון והידע המקצועי

והמבצעי הדרושים למילוי נאות של תפקידיהם. לכן, על צה"ל לוודא, כי פיתוח הקצונה בצה"ל ומאפייני השירות שלה מאפשרים לעמוד באמות מידה שנקבעו כתנאי לקבלת מינוי לתפקידים.

2. קצינים בתפקידים בדרגת אלוף הם שכבת הפיקוד הבכירה ביותר בצה"ל, ולאופן שבו הם ממלאים את תפקידיהם יש חשיבות מהותית מבחינה לאומית וציבורית. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבקרב שרי ביטחון ורמטכ"לים בהווה ובעבר קיימות גישות שונות ולעתים קוטביות בנוגע למהות הנוהג שלפיו מתמנים האלופים ובנוגע לאמות המידה הדרושות למינוי אלופים, והם מפרשים אותם על פי תפיסתם האישית. בפועל, מתמנים קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בעקבות "משא ומתן" בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. כמו כן, לא נקבע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שרי הביטחון בבואם לבחון את המלצות הרמטכ"לים ולאשרן. במצב דברים זה, התהליך למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בצה"ל מתבסס על נוהג שאינו מובנה, אינו מוגדר, אינו מתועד (למעט עצם ההחלטה), ואינו נתמך בכללים או בנהלים כלשהם, המעוגנים בכתובים.

מבקר המדינה מעיר, כי בשל החשיבות המהותית, מבחינה לאומית וציבורית, של כל בעל תפקיד בדרגת אלוף, אין זה נכון לבסס את תהליך המינוי של קצינים בדרגת אלוף על נוהג שהגישות לגביו שונות בין שרי ביטחון ורמטכ"לים בעבר ובהווה, ואשר תלוי במערכת היחסים המסוימת הקיימת בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. לדעת מבקר המדינה, בבסיס תהליך מינוי האלופים צריכה להיות מתכונת מוגדרת ומעוגנת בכתובים או קווים מנחים. זאת, תוך כדי שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש בהקשר זה לרמטכ"ל ולשר הביטחון ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שיש בהם מצבים משתנים, חריגים ומיוחדים.

לדעת מבקר המדינה, יש לפעול בשלושת המישורים הבאים:

א. יש למסד ולעגן בכתובים אמות מידה למינוי אלופים, כפי שבכוונת צה"ל לעשות לפי האמור בהתייחסות של הרמטכ"ל מאפריל 2010 לממצאי הביקורת.

ב. ראוי ששר הביטחון והרמטכ"ל יגיעו במשותף לסיכום מעוגן בכתובים ביחס למידת המעורבות של שר הביטחון בתהליך המינוי של תפקידים מסוימים בדרגת אלוף, כגון: סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ן. זאת, נוכח החשיבות הרבה של נושא זה בתהליך מינוי האלופים ובשל חילוקי הדעות ביניהם בסוגיה זאת. כמו כן, ראוי להגדיר באופן ברור את מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים. אם הם לא יגיעו לסיכום כאמור, ממליץ משרד מבקר המדינה ששר הביטחון והרמטכ"ל ישקלו למנות ועדה מוסכמת שתסייע בידיהם בבחינת סוגיה זאת, ותביא בפניהם את המלצותיה, ולפי הצורך גם בפני הממשלה.

ג. במישור השלישי, על שר הביטחון והרמטכ"ל לתקן בטווח הקצר את הנושאים הבאים: לתעד את הדיונים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון הנוגעים למינוי האלופים; ולקבוע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שר הביטחון בבואו לבחון את המלצות הרמטכ"ל, כמסד בסיסי לתהליך קבלת החלטות בנושא זה.

לסוגיה של מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו בנקודות זמן קריטיות, עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת. נוכח זאת ונוכח

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

התמשכות הטיפול בסוגיה זו עד מועד סיום הביקורת, מעיר משרד מבקר המדינה, כי על שר הביטחון להביא הצעת החלטה בנושא להכרעת הממשלה, כדי שיינתן פתרון דחוף ומלא לבעיה.

עוד ממליץ מבקר המדינה לגופים אחרים מבין רשויות הביטחון, כמו שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, כי ילמדו את המסקנות ואת ההמלצות של דוח זה בכל הנוגע לתהליכי המינוי והאישור לתפקידים בדרגת אלוף, בהקשרים הנוגעים למינוים של בעלי תפקידים דומים אצלם.



מבוא

1. רקע

הקצונה בצה"ל היא "התשתית עליה נשענים איכותו וכושרו של צה"ל. ממנה נגזרת שדרת הפיקוד כמו גם המנהיגות המקצועית והניהולית של הצבא. הקצונה מכתובה נורמות התנהגות וסטנדרדים של רמת ביצוע, ומקרינה ערכים על כלל צה"ל. על הקצין לשמש כמופת להזדהות, והנעת פיקודיו תיעשה על בסיס מנהיגותו, ניסיונו, כישוריו, סמכותו המקצועית וערכיו. לפיכך יש לוודא שהקצין יוכשר, ישובץ ויקודם באופן שיקנה לו מטען הניסיון, הידע והערכים הדרושים למילוי נאות של תפקידו".⁷

מדי שנה בשנה מתקיימים בצה"ל תהליכי מינוי של קצינים לתפקידים הצפויים להתפנות בשנה העוקבת.⁸ עונת אישים מסוימת משתרעת על פני כשנה, מחודשי הקיץ של שנה אחת ועד חודשי הקיץ של השנה העוקבת. עונת אישים מקבלת את שמה על פי מועד האישים בפועל. כך, למשל, דיונים שנערכו בנוגע לאישים שנכנסו לתוקפם בקיץ של שנת 2009 נכללים בעונת האישים 2009, גם אם הדיונים נערכו בפועל במהלך שנת 2008.

מספר התפקידים הנפתחים לאיזו בכל עונת שיבוצים מושפע מגורמים שונים, כגון עליית גיל הפרישה או פתיחת תפקידים חדשים. המדובר בסך הכל באיזו של מאות רבות של תפקידים בתקני סא"ל עד תא"ל בכל עונת אישים, מתוכם מאות אחדות של תפקידים בתקני אל"ם ותא"ל. רוב תהליכי איזו התפקידים בתקני אל"ם ותא"ל נעשים במטה הכללי (להלן - המטכ"ל), ואילו רוב תהליכי איזו התפקידים בתקני סא"ל נעשים בזרועות (זרוע היבשה, זרוע האוויר והחלל, זרוע הים) וכן באגף המודיעין.

2. המסד הנורמטיבי

חוק יסוד: הצבא קובע, בין השאר, כי הצבא נתון למרות הממשלה והשר הממונה מטעם הממשלה הוא שר הביטחון; וכי הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל, אשר נתון למרות הממשלה

7 לפי הוראת הפיקוד העליון בנושא עקרונות הקידום של הקצונה בשירות סדיר בצה"ל.
8 תהליכי מינוי קצינים בצה"ל נקראים גם תהליכי איזו או דיוני שיבוצים.

וכפוף לשר הביטחון. הוראת הפיקוד העליון שכותרתה: "מינויים לתפקיד - קצינים בשירות סדיר ובשירות מילואים - סמכויות" משנת 1987, עוסקת בסמכויות לאישור מינויים בצה"ל ולהוצאתם (להלן - הפ"ע בנושא סמכויות המינוי). הוראת הפיקוד העליון שכותרתה "הקצונה בצה"ל - עקרונות קידום - שירות סדיר" מדצמבר 1992 עוסקת בעקרונות קידום הקצינים בשירות סדיר בצה"ל, ונכללות בה הנחיות המתייחסות לסמכויות העוסקות במינוי קצינים בצה"ל ובאישור מינויים אלה והנחיות המתייחסות לתנאים הנדרשים לאישור המינויים (להלן - הפ"ע בנושא עקרונות הקידום).

בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום פורטו הרשויות המוסמכות לעמוד בראש דיוני השיבוצים, למנות קצינים לתפקידים בתקנים שבין סא"ל לאלוף, ולאשר מינויים אלה. בהתייחסות הרמטכ"ל לדוח זה מאפריל 2010 הובא פירוט של רשויות אלה, השונה במעט מהאמור בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום, והוא מובא בטבלה שלהלן:

תקן המינוי	יו"ר דיון שיבוצים	רשות מאשרת	רשות ממנה
תא"ל ומעלה	הרמטכ"ל	שר הביטחון	הרמטכ"ל
אל"ם	הרמטכ"ל או מי שהוסמך מטעמו	שר הביטחון	הרמטכ"ל
סא"ל - מפקדים של גדודים סדירים ביחידות שדה ומקביליהם ביתר הזרועות	מפקדי הזרועות (אישור פוטנציאל המועמדים על ידי הרמטכ"ל בטרם דיון השיבוצים)	הרמטכ"ל	מפקדי הפיקודים המרחביים; מפקדי הזרועות.
סא"ל - יתר התפקידים	הרמטכ"ל; סגן הרמטכ"ל; מפקדי הזרועות; ראשי האגפים במטכ"ל; מפקד פיקוד העורף; מתאם הפעולות בשטחים (להלן - מתפ"ש); מפקד יחידת בתי הדין הצבאיים; מפקד יחידת המכללות; ראש המינהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (להלן - מפא"ת).	הרמטכ"ל; סגן הרמטכ"ל; מפקדי הזרועות; ראשי האגפים במטכ"ל; מפקד פיקוד העורף; מתפ"ש; מפקד יחידת בתי הדין הצבאיים; מפקד יחידת המכללות; ראש מפא"ת.	מפקדי הפיקודים המרחביים; מפקדי הזרועות; ראשי האגפים; אלופים (לפי כפיפות הקצינים); ראש מפא"ת.

בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבעו גם התנאים העקרוניים הנדרשים לצורך אישור מינוי ולהעלאה בדרגה. במסגרת זאת נקבע שם, כי התנאים לאישור מינוי ולהעלאה בדרגה הם בתחומים הבאים: השכלה, מעבר קורסים והכשרות, עמידה במבחנים⁹, מילוי של פרק זמן בתפקיד וביצוע מחזור תפקידים. בהקשר לפרקי זמן בתפקיד נכללים בהפ"ע פרקי הזמן המזעריים

9 גוון מבחן בנושא חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, כנדרש בפקודת מטכ"ל 32.0202 בנושא "התנאים הנדרשים לקידום הקצונה בצה"ל - שירות סדיר"; או מבחנים אחרים שנקבעו בחיל מסוים.

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

והרצויים שאותם נדרשים הקצינים - בחתך הדרגות השונות - למלא בתפקידים השונים בתחומי הפיקוד, ההדרכה והמטה¹⁰. גם בפקודת מטכ"ל, העוסקת בנושא התנאים הנדרשים לקידום הקצונה בשירות סדיר בצה"ל, נקבעו, בין היתר, תנאים לאישור מינוי (והעלאה בדרגה), המהווים עקרונות מחייבים או עקרונות רצויים (ראו בהמשך). התנאים האמורים נוגעים למינוי קצינים בדרגות עד תא"ל. קיימות גם הוראות ופקודות בנוסף לאלה שהוזכרו, שיש בהן נגיעה כלשהי למינוי קצינים, לקידום או להיבטים שונים הקשורים בכך.

3. תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה

א. תהליכי האיוש בצה"ל, ובכלל זה גם הנוגעים למינוי הקצונה הבכירה בדרגות סא"ל עד תא"ל, מתקיימים באמצעות מספר מנגנונים שנקבעו במטה הכללי ובורועות. לקראת כל תחילת עונת איושים מוציאה מחלקת הסגל באגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א)¹¹ מסמך הנקרא "מסמך מדיניות", שמטרתו להנחות את הזרועות בנוגע לדיוני האיוש. בדומה לכך, מוציאות הזרועות השונות מסמכי מדיניות הרלוונטיים לדיוני האיוש שבסמכותן לבצע.

תהליכי המינוי בצה"ל לתפקידים בדרגות סא"ל עד תא"ל כוללים מספר שלבים כלהלן:

בשלב הראשון של התהליך נעשה מיפוי של כל הקצינים בדרגת רב-סרן ובכל אחת מהדרגות סא"ל עד תא"ל בזורועות ובמטה הכללי, ונבחן הסטטוס הצפוי להם בעונת האיושים הקרובה: קידום בדרגה, מינוי לתפקיד אחר ללא קידום בדרגה (הנקרא בצה"ל "תנועת רוחב"), המשך התפקיד הנוכחי או סיום השירות בצה"ל. תהליך זה מכונה "דיון תנועות". קצין המועמד לקידום לדרגת סא"ל או אל"ם מוגדר כמועמד לקידום לאחר שעבר ועדת פוטנציאל¹² זרועית או אגפית לעלייה בדרגה ולאחר שביצע מבחנים של מרכז הערכה¹³ לדרג בכיר יותר מדרגתו.

את תכנון איוש הקצינים שעד דרגת סא"ל מאתרים החילות, הזרועות, אגפי המטכ"ל ומחלקת הסגל שבאכ"א. תכנון איוש קצינים בדרגות אל"ם ותא"ל, הנכללים בקבוצת "קציני סגל הפיקוד הכללי" (להלן - ספ"כ), נעשה בראשות הרמטכ"ל ובהשתתפות פורום מטכ"ל. תוצאת דיונים אלו היא רשימה הקובעת את כל התפקידים המתפנים בדרגה הרלוונטית, בחלוקה לתפקידי ליבה¹⁴

-
- 10 פירוט ראו בפרקים הרלוונטיים בהמשך דוח זה.
 - 11 מחלקת הסגל באכ"א היא גוף מטה מקצועי, המתכנן, מתווה ומטמיע מדיניות מטכ"לית בכל הנוגע לפיתוח ולטיפוח הקצונה והנגדים בצה"ל.
 - 12 מדובר בוועדה בראשות מפקד זרוע או אגף, בדרגת אלוף, אשר מטרתה איתור הפוטנציאל לקידום יזום והנעת תהליך המאפשר התמודדות של הקצינים שסומנו בוועדה על תפקידים בדרגות גבוהות יותר.
 - 13 על פי פקודת מטכ"ל בנושא מרכז הערכה לקצינים בדרגת סא"ל ואל"ם, מרכז הערכה הוא כלי נוסף שבאמצעותו מוערכת יכולתו של מועמד בדרגת רס"ן למלא תפקידים המחייבים, לפי תקן, דרגת סא"ל, ויכולתו של מועמד בדרגת סא"ל למלא תפקידים בדרג בכיר. חוות הדעת של מרכז הערכה נבנית על בסיס מגוון רחב של כלי הערכה ביניהם מבחנים או שאלונים פסיכולוגיים, מבדקי הדמיה (סימולציות) אישיים או קבוצתיים וראיונות אישיים.
 - 14 על פי "מסמך מדיניות" של מחלקת הסגל באכ"א מינואר 2007, תפקידי ליבה הם תפקידים העומדים בהגדרות הבאות: (1) כלל תפקידי הפיקוד על מסגרת לוחמת סדירה ברמת חטיבה ומקביליה; (2) תפקידי ההדרכה ובדגש על יחידות העוסקות בהכשרה ראשונית; (3) תפקידים שהשפעתם על עיצוב צה"ל, בדגש על הטווח הארוך, מובהקת; (4) תפקידים אשר יוגדרו על ידי מפקד הזרוע ואושרו על ידי הרמטכ"ל.

ואלה שאינם כאלה, וכן רשימה המסכמת את כל פוטנציאל הקצינים לקידום לאותה דרגה מדרגה נמוכה יותר.

בשלב השני מתפרסמים בכלל צה"ל או בזרוע מסוימת, לפי העניין, התפקידים המיועדים לאיוש, תוך הפניה לתיאור התפקיד ולכישורים הנדרשים, כפי שהם מופיעים במסמך תיאור תפקיד, אם קיים (על כך ראו בהמשך). במקביל, מאותרים בזרועות ובמטכ"ל מועמדים לתפקידים הצפויים להתפנות. איתור הקצינים נעשה בשתי דרכים: על ידי מפקדים וגורמי משאבי אנוש, במסגרת מימוש תכניות פיתוח הקצונה; או בעקבות יוזמת הקצינים עצמם, המגישים את מועמדותם לתפקידים. בשלב זה בודקים גורמי משאבי האנוש את עמידת המועמדים בתנאי סף, כגון מילוי פרק זמן מזערי בדרגה (אם מדובר בקידום); וביצוע מבחנים של מרכז הערכה. תוצר שלב זה הוא רשימה ראשונית של מועמדים לכל תפקיד המיועד לאיוש.

בשלב השלישי בוחנים ראשי אגפים במטכ"ל או מפקדים, כגון מפקדי פיקודים מרחביים ומפקדי זרועות, לפי העניין, בשיתוף עם גורמי משאבי אנוש, את המועמדים ברשימה הראשונית על פי מידת התאמתם לתפקיד בהיבטים, כגון: ביצוע הכשרות נדרשות, ניסיון צבאי והשכלה ותוצאות מבחנים שונים. בשלב זה נעזרים בכלים תומכי החלטה, כגון תוצאות המבחנים של מרכזי הערכה לסא"לים או לאל"מים, חוות דעת של מפקדים וחוות דעת של עמיתים, המוצגות תמיד על ידי נציגים של מחלקת מדעי ההתנהגות באכ"א (להלן - ממד"ה). תוצר שלב זה הוא הרשימה הסופית של המועמדים לתפקיד, המכונה "אשכול" או "מצע לדיון". בדיוני שיבוצים שבהם סמכות האיוש מוצגת למפקדי הזרועות (והתפקידים מוגדרים "זרועיים"), מובא כל אשכול, הנוגע לתפקידים בדרגת אל"ם או תא"ל, לאישור הרמטכ"ל בטרם קיום דיון השיבוצים.

בשלב האחרון של התהליך מתקיימים דיוני השיבוצים עצמם, שגם במהלכם נעזרים בכלים תומכי החלטה, שהוזכרו לעיל. הדיונים מתקיימים בראשות מפקד הזרוע או ראש אגף במטכ"ל, שדרגתם אלוף, או בראשות הרמטכ"ל - בהתאם לדרגת התפקיד או העניין. בדיון משתתפים מפקדים בכירים מהסמכות הממנה או ראשי אגפים במטכ"ל, לפי העניין, נציגי מחלקת הסגל באכ"א¹⁵ ונציגי ממד"ה. בתום הדיון מודיעים לכל המועמדים את ההחלטות, תוך ציון העובדה שהמינוי מותנה באישור הגורם המאשר. לאחר אישור המינוי, נקבעים המועמדים לחילופי בעלי התפקידים ולהוצאת כתבי המינוי. כלל התהליכים שפורטו לעיל, המתקיימים במטכ"ל ובזרועות, והנכללים בעונת איושים מסוימת, משתרעים כאמור על פני כשנה, מחודשי הקיץ של שנה אחת ועד חודשי הקיץ של השנה העוקבת.

ב. תהליכי המינוי דלעיל אינם מתקיימים בכל הנוגע למינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. תהליך מינוי האלופים מתקיים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. הרמטכ"ל הוא זה שקובע את המועמדים לקידום לדרגת אלוף כרשות הממנה ומביא לשר הביטחון את שמות המועמדים (שם אחד או יותר), והוא מצביע גם על העדפתו. שר הביטחון יכול לאשר או לפסול מועמד מבין המועמדים שהציג הרמטכ"ל. שר הביטחון מאשר את המינוי במסמך שמוציא מזכירו הצבאי, המופץ ללשכת הרמטכ"ל ולמחלקת הסגל שבאכ"א.

15 שתפקידם, בין היתר, לוודא שכל אחד מן המועמדים במצע לדיון מקבל את הייצוג הראוי על ידי נציג הזרוע (בדיוני איוש לתפקידים במטכ"ל) ומבחינת הצגת נתוניו האישיים.

פעולות הביקורת

בתקופה מיוני 2007 עד ינואר 2008 ובתקופה מיוני 2008 עד אוגוסט 2009 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי המינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל. נתונים אחדים עודכנו בתקופה ממרס עד יולי 2010. נבדקו בעיקר: תהליכי מינוי קצינים לתפקידים בתקני סא"ל, אל"ם ותא"ל ותהליכי מינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. הביקורת נערכה באכ"א - במחלקת הסגל ובממד"ה; בזרוע היבשה; ובחיל המודיעין (להלן - חמ"ן). הביקורת על תהליכי המינויים לתפקידים בתקנים מסא"ל ועד תא"ל התייחסה לעונת האיושים 2007 במטכ"ל, בזרוע היבשה ובחמ"ן; לאיושים לתפקידים בתקן סא"ל שנעשו בזרוע היבשה בעונת האיושים 2008; ולאיושים לתפקידים בתקני אל"ם ותא"ל שנעשו בעונת האיושים 2009. בנוגע לתפקידים בתקנים מסא"ל ועד תא"ל בדק משרד מבקר המדינה את יישום אמות המידה ואת התהליך המובנה שצה"ל הגדיר לעצמו כתנאי למינוי קצינים לתפקידים בתקנים אלה.

הביקורת על תהליך המינוי לתפקידים בדרגת אלוף התייחסה לתהליך בכללותו, בלי להתמקד בתקופת מינויים מסוימת. בהיעדר אמות מידה ותהליכים כתובים ומוגדרים, למד משרד מבקר המדינה את התהליך הנעשה בפועל באמצעות ראיונות עם שרי ביטחון ורמטכ"לים בהווה ובעבר. בראיונות אלה הוצגו לאישים השונים שאלות הנוגעות לדרך פעולתם בתקופת כהונתם בעת שמינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף ולדעתם על תהליך מינוי זה. זאת, במטרה לבדוק את תהליך מינוי הקצינים לתפקידים בדרגת אלוף, ולבחון סוגיות מרכזיות הנוגעות לתהליך שיש בהן להשפיע על איוש בפועל של תפקידים בדרגת אלוף בצה"ל.

פרק א'

תהליכי המינוי לתפקידים בתקנים מסא"ל עד תא"ל

1. עדכון המסד הנורמטיבי

בבסיס המסד הנורמטיבי הנוגע לתהליכי המינוי לתפקידים בתקנים מסא"ל עד תא"ל עומדות, כאמור, שתי הוראות פיקוד עליון: ההפ"ע בנושא סמכויות המינוי משנת 1987, העוסקת בסמכויות לאישור מינויים ולהוצאתם; וההפ"ע בנושא עקרונות הקידום משנת 1992, הקובעת את מסגרת העקרונות לקידום הקצונה בצה"ל, וכוללת גם הנחיות המתייחסות למינוי קצינים בצה"ל ולאישור מינויים אלה. בהפ"ע האחרונה נכתב, כי ההפ"ע בנושא סמכויות המינוי תעודכן בנפרד, וכי במקרה של סתירה בין ההפ"ע הזאת לבין ההפ"ע בנושא עקרונות הקידום - עדיפה האחרונה.

בביקורת התברר, כי ההפ"ע בנושא סמכויות המינוי לא עודכנה, ושתי ההוראות אינן מתיישבות זו עם זו בסוגיות מרכזיות הנוגעות לתהליכי המינוי. כך, למשל, בהפ"ע בנושא סמכויות המינוי נקבעו הגורמים הנכללים במסגרת רשות ממנה ובמסגרת רשות מאשרת, שעה שבהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נוספה רשות והיא: יו"ר דיוני שיבוצים, שאינה נזכרת בהפ"ע העוסקת כולה בסמכויות לאישור מינויים ולהוצאתם. גם ההפ"ע בנושא עקרונות הקידום לא הייתה מעודכנת ולא תאמה את פירוט הרשויות המוסמכות לעמוד בראש דיוני השיבוצים, למנות קצינים

לתפקידים בתקנים שבין סא"ל לאלוף, ולאשר מינויים אלה, כפי שנמסרו למשרד מבקר המדינה בהתייחסות הרמטכ"ל מאפריל 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבע אמנם, כי היא גוברת במקרה של סתירה עם ההפ"ע בנושא סמכויות המינוי, אולם המצב שבו שתי ההוראות אינן מעודכנות ואינן מתיישבות זו עם זו יוצר אי-בהירות וסרבול. נוכח המרכזיות של תהליך המינויים בצה"ל, ראוי שתהליך זה יתבסס על מסד נורמטיבי מעודכן, כדי להבטיח קיומו של תהליך סדור של מינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל.

בהתייחסויותיו מספטמבר ומנובמבר 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי בשנת 2008 נעשתה עבודת מטה נרחבת הקרויה "פרויקט קידום הקצונה בצה"ל", ובמסגרתה עודכנו כלל הוראות הפיקוד העליון ופקודות המטכ"ל העוסקות במינוי קצינים, קידום, מעבר הכשרות מחייבות וכדומה; וכי במסגרת עבודת המטה בוטלו פקודות רבות, שיש להן נגיעה כלשהי לתהליך מינוי קצינים בצה"ל, ונותרו ארבע פקודות הכוללות, בין היתר, הגדרות ברורות לסמכויות המינוי. צה"ל הוסיף, כי לאחר שהפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) יאשר את עבודת המטה, היא תועבר לקבלת ההערות של הגורמים השונים, לאחר מכן לחתימתם, ולאחר סיום תהליך זה יפורסמו הפקודות. בהתייחסות הרמטכ"ל מאפריל 2010 נמסר למשרד מבקר המדינה, כי עבודת המטה האמורה עתידה להסתיים עד סוף שנת 2010, והיא עתידה לתת מענה למרבית הפערים המוצגים בדוח ביקורת זה.

2. מילוי פרק זמן מזערי ופרק זמן רצוי בתפקיד קודם

בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבעו פרקי הזמן המזעריים הנדרשים בתפקיד, שהם תנאי לקבלת מינוי לתפקיד הבא; ופרקי הזמן הרצויים בתפקיד, שהם בסיס לתכנון מסלול התפקידים ולשיבוץ בהם. להלן בטבלה פרקי זמן אלה שנקבעו לקצינים בדרגות מרב-סרן (להלן - רס"ן)¹⁶ עד תא"ל (בחודשים):

דרגה בתפקיד לפי תקן	תפקיד פיקודי		תפקיד הדרכה		תפקיד מטה	
	פרק זמן רצוי	פרק זמן מזערי	פרק זמן רצוי	פרק זמן מזערי	פרק זמן רצוי	פרק זמן מזערי
תא"ל	24	24	36	24	36	24
אל"ם	24	24	36	24	36	24
סא"ל	18	24	24	18	24	24
רס"ן	18	18	18	* 12	24	24

* בהתאם להוראה האמורה, פרק זמן זה חל גם על התפקידים: קצין אגף המטה, קצין מבצעים וסגן מפקד גדוד.

16 בטבלה מוצגים נתונים ביחס לפרק הזמן בתפקיד קודם בנוגע לקצינים בדרגת רס"ן שכן קצינים אלה הם הפוטנציאל למינוי ולקידום לתפקידים בתקן סא"ל.

א. מילוי פרק זמן מזערי בתפקיד קודם

1) בעונת האיושים 2007 אוישו במטכ"ל מעל 100 תפקידים בתקן סא"ל. משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי האיוש של כמחצית מן התפקידים בכל הנוגע לעמידת הקצינים בפרק הזמן המזערי בתפקיד הקודם. נמצא, כי ב-34% מבין התפקידים שנבדקו, מונו לתפקיד קצינים שלא השלימו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם. כך למשל: ארבעה, שביצעו תפקיד קודם כחצי שנה במקום שנתיים; שבעה, שביצעו תפקיד קודם כשנה במקום שנתיים; וארבעה קצינים נוספים, שביצעו תפקיד קודם כשנה וחצי במקום שנתיים. מקרים דומים, של מינוי לתפקיד בתקן סא"ל או של התמודדות על תפקיד כזה ללא עמידה בתנאי פרק הזמן המזערי, נמצאו גם בזרוע היבשה, אם כי בהיקף מצומצם¹⁷.

2) משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי איוש התפקידים בתקן אל"ם ובתקן תא"ל במטכ"ל ובזרועות השונות בעונות האיושים 2007 ו-2009. ביחס לעונת האיושים 2007 נבדקו הדיונים שנערכו לגבי כלל התפקידים שאוישו בעונה זו; וביחס לעונת האיושים 2009 נבדקו דיונים שנערכו לגבי חלק מהתפקידים שאוישו בעונה זו. בביקורת נמצא, כי לכ-31% מבין התפקידים בתקני אל"ם ותא"ל, שאוישו בעונת האיושים 2007, מונו קצינים שלא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם. כן נמצא, כי כ-25% מועמדים נוספים מבין כלל המועמדים, שהוצגו בדיונים על התפקידים האמורים, לא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם¹⁸.

החריגה המשמעותית ביותר מבחינת העמידה בפרק הזמן המזערי בעונת האיושים 2007 הייתה בקרב קצינים בדרגת סא"ל שהיו מועמדים לתפקיד מטה בתקן אל"ם: כ-63% מבין קצינים אלה מילאו את תפקידם הקודם פחות מ-18 חודשים בעת איוש התפקיד שעליו התמודדו, לעומת 24 חודשים, כנדרש; כמו כן, כ-36% מבין הקצינים בדרגות אל"ם ותא"ל, שהיו מועמדים לתפקידים בתקני אל"ם ותא"ל, מילאו את תפקידם הקודם פחות מ-18 חודשים בעת איוש התפקיד שעליו התמודדו, לעומת 24 חודשים, כנדרש.

בדיקה שנעשתה לגבי עונת האיושים 2009 העלתה ליקוי דומה: לכ-28% מבין התפקידים שנבדקו בנוגע לקצינים בדרגת אל"ם ותא"ל המיועדים לשיבוץ, ושאוישו או היו מיועדים לאיוש, מונו קצינים שלא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם¹⁹. כך, למשל, שני קצינים מילאו את תפקידם הקודם פחות משנה במקום שנתיים; ושבעה קצינים מילאו את תפקידם הקודם בין שנה לשנה וחצי במקום שנתיים. כן נמצא, כי כ-20% קצינים נוספים מבין המועמדים שהוצגו בדיונים על התפקידים האמורים, לא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם²⁰. כ-15% מכלל המועמדים מילאו את תפקידם הקודם פחות מ-18 חודשים בעת איוש התפקיד שעליו התמודדו, לעומת 24 חודשים, כנדרש.

להלן דוגמאות לאי-עמידה בפרק זמן מזערי בתפקיד קודם בהקשר זה:

-
- 17 מבדיקה שנעשתה בזרוע היבשה לגבי מועמדים לתפקידים בעונת האיושים 2008 נמצא, כי כ-16% לא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידם הקודם, כנדרש, חלקם אף מונו לתפקיד.
- 18 חישוב הזמן בתפקיד אצל מועמדים שלא מונו לתפקיד שעליו התמודדו נעשה על בסיס המועד בפועל שבו אויש התפקיד שעליו התמודדו.
- 19 חישוב הזמן בתפקיד אצל מועמדים שלא מונו לתפקיד שעליו התמודדו, נעשה על בסיס המועד בו אויש בפועל התפקיד שעליו התמודדו. במקרה שהתפקיד טרם אויש, נעשה החישוב על בסיס המועד של אוגוסט 2009, שעד אליו מאוישים כבר מרבית תפקידי הספ"כ בעונה זו.
- 20 בהנחה שאם המועמדים - שלא מונו לתפקיד - היו מתמנים אליו באותה נקודת זמן בה מונה לתפקיד הקצין שנבחר לתפקיד.

(א) בפברואר 2007 התקיים דיון שיבוץ לתפקיד ראש ענף באגף התכנון במטכ"ל, בתקן סא"ל. לתפקיד מונה קצין שהיה באותה עת ראש מינהלה מסוימת בחיל האוויר והחלל, אף על פי שמילא תפקיד זה עד מועד הדיון במשך כשבעה חודשים בלבד, ועד המועד שבו התחיל את תפקידו החדש הוא כיהן בתפקידו הקודם כשנה בלבד במקום שנתיים, כנדרש.

(ב) במרס 2007 התקיים דיון שיבוץ לתפקיד מפקד בסיס במרכז לוגיסטי שבאגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל), בתקן סא"ל. לתפקיד מונה קצין ששימש באותה עת ראש מדור במרכז זה, אף על פי שמילא את תפקידו הקודם עד מועד הדיון במשך כחודש בלבד, ועד המועד שבו התחיל את תפקידו החדש הוא כיהן בתפקידו הקודם כחצי שנה בלבד במקום שנתיים, כנדרש.

(ג) לתפקידי מפקדי חטיבות (להלן - מח"ט או מח"טים) שריון סדירות בזרוע היבשה הוצגו בדיון שהתקיים ביולי 2008 שמונה מועמדים בדרגות אל"ם בתפקידי פיקוד, הדרכה ומטה. שישה מהמועמדים לא מילאו את פרק הזמן המזערי בתפקידים הקודם עד מועד איוש התפקיד שעליו התמודדו: שניים מהמועמדים הספיקו לכהן בתפקידים הקודם כ-11 ו-12 חודשים בלבד במקום 24 חודשים, כנדרש, והאחרון אף נבחר לתפקיד שעליו התמודד; ארבעת הנוספים כיהנו 14 עד 23 חודשים בתפקיד כל אחד.

(ד) לתפקיד ראש חטיבה באכ"א בתקן תא"ל הוצגו בדיון שהתקיים באוקטובר 2008 שלושה מועמדים בדרגת אל"ם, כולם בתפקידי מטה. מועמד אחד, שגם מונה לתפקיד, מילא את תפקידו הקודם 15 חודשים בלבד לעומת 24 חודשים, כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדרישות בתחום פרקי הזמן המזעריים הנדרשים בתפקיד, שהם תנאי לקבלת מינוי לתפקיד הבא, כפי שהן מעוגנות בפקודות הצבא, מביאות לידי ביטוי את הצורך לצבור ידע וניסיון, הנחוצים למילוי תפקידים בכירים. חילופי גברי תכופים בתפקידים בכירים, תוך חריגה משמעותית מפרקי זמן מזעריים אלה, עלולים להביא לפגיעה בארגון בהיבטים מבצעיים ומקצועיים, ולמנוע מן הקצינים עצמם את מטען הידע והניסיון הנדרשים למילוי נאות של התפקידים השונים.

ב. מילוי פרק זמן רצוי בתפקיד קודם

(1) כאמור, בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נקבעו, לצד פרקי הזמן המזעריים גם פרקי זמן רצויים בתפקיד, שלגביהם צוין בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום, כי הם הבסיס לתכנון מסלול התפקידים ולשיבוץ בהם. במסמך מדיניות של מחלקת הסגל באכ"א מינואר 2007 נקבעו, בין היתר, משכי התפקידים שאותם נדרשים לבצע הקצינים בתפקידים השונים. בהתאם למסמך זה, "משכי התפקידים יהיו כאלה שיבטאו את השחיקה והעומס מצד אחד ואת הערך של הניסיון והמקצועיות מהצד האחר. משך תפקיד - הכלל הוא שלוש שנים". עם זאת, נקבעו במסמך מדיניות זה יוצאים מן הכלל, ובמסגרת זו נקבע, בין היתר, כי "תפקידי פיקוד (יחידות מבצעיות ותפקידי הדרכה) שהמשך המוגדר לגביהם הוא שנתיים. יודגש הצורך לבחון לשאוף להארכת משך התפקיד גם באלו ולכן מימושו של הסייג לא יהיה בהכרח גורף אלא לגופו".

נמצא, כי פרקי הזמן הרצויים דלעיל, שקבעה מחלקת הסגל בינואר 2007, שונים מפרקי הזמן הרצויים שנקבעו בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום: קביעת מחלקת הסגל מחמירה בהשוואה לפרקי הזמן הרצויים של קצינים בדרגת סא"ל בתפקידי מטה שנקבעו בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום: 36

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

חודשים לעומת 24 חודשים; לעומת זאת, קביעת מחלקת הסגל מקלה בהשוואה למשך הזמן הרצוי שנקבע בהוראה לקצינים בדרגות אל"ם ותא"ל בתפקידי הדרכה: 24 חודשים לעומת 36 חודשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש ליישב את הסתירה בין משכי הזמן הרצויים בתפקיד, שקבעה מחלקת הסגל באכ"א במסמך המדיניות שלה משנת 2007, לבין משכי הזמן הרצויים בתפקיד, שנקבעו בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום משנת 1992.

(2) לפי ההפ"ע בנושא עקרונות הקידום ובהתאם למדיניות מחלקת הסגל באכ"א, פרקי הזמן הרצויים לתפקידים השונים זהים או ארוכים מפרקי הזמן המזעריים לאותם תפקידים. לכן, ברור מאליו, כי מי שלא עמדו בפרקי הזמן המזעריים ממילא לא עמדו בפרקי הזמן הרצויים בתפקיד. בביקורת נמצא, כי בעונת האישיים 2009, כ-40% מבין המועמדים שהוצגו בדיונים על התפקידים בתקני אל"ם ותא"ל, לא מילאו את פרק הזמן הרצוי בתפקידים הקודם, כפי שנקבע בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום, וכ-40% מהם אף מונו לתפקידים בתקני אל"ם ותא"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם הממצאים בנוגע לפרק הזמן הרצוי בתפקיד מצביעים על אי-עמידה במה שנקבע בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום בנוגע לפרקי הזמן הרצויים ובהנחיות שקבעה מחלקת הסגל באכ"א בעניין זה. התופעה בולטת במיוחד בקרב קצינים בתפקידי מטה. חריגה בהיקפים כפי שמוצגים בדוח זה מטילה ספק ביכולת של צה"ל להשתמש בפרקי הזמן הרצויים כבסיס לתכנון מסלול התפקידים ולשיבוץ בהם, כאמור בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום.

צה"ל הגיב על ממצאי הביקורת בנושא מילוי פרק זמן מזערי ופרק זמן רצוי בתפקידים קודמים בהתייחסויותיו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2009 ומנובמבר 2009, ובהתייחסות הרמטכ"ל מאפריל 2010. בהתייחסות הראשונה מסר צה"ל, בין השאר, שכל חריגה מהמדיניות מובאת לדיון בפני פורום דיון השיבוצים הרלוונטי; וכי קיימים תפקידים שמשך הקדנציה המוגדר לגביהם הוא שנתיים, אף על פי שכלל הגורמים מכירים בתפקידים אלו כתפקידים "שליפים", שניתן לבצעם גם במשך שנה, לטובת מינוי לתפקיד בכיר יותר. עוד מסר צה"ל, כי הזרועות והאגפים מקפידים על מילוי פרק זמן מזערי של הקצונה הבכירה בתפקיד קודם. עם זאת, במספר מצומצם של מקרים, ונוכח נסיבות ייחודיות, נדרשת חריגה מעיקרון זה, באישור הגורמים המוסמכים. בהתייחסות השנייה והשלישית נמסר למשרד מבקר המדינה, כי הוראות הפיקוד העליון בנושא משכי הקדנציה בתפקיד קודם עודכנו גם הן במסגרת "פרויקט קידום הקצונה בצה"ל", ובמסגרת נקבע, כי ניתן יהיה לקדם קצין בתפקיד או בדרגה גם אם לא השלים קדנציה בתפקידו האחרון. עוד מסר צה"ל, כי "עדכון זה נועד לתקן עיוות לפיו קצינים מנוסים וותיקים העומדים בקריטריונים לקידום יעוכבו ולא יקודמו רק בשל פרמטר זה".

משרד מבקר המדינה מודע לכך שבתהליך מינוי הכולל אישים רבים עשויים להיות גם חריגים, אולם הוא מעיר, כי הממצאים בנושא חריגה ממילוי פרק הזמן המזערי ופרק הזמן הרצוי בתפקידים קודמים של הקצונה הבכירה בצה"ל מצביעים על שכיחות החריגים עד כדי תופעה. מצב זה סותר את ההפ"ע בנושא עקרונות הקידום, ואת כוונת הצבא כפי שבאה לידי ביטוי בה בקשר לפרקי הזמן המזעריים והרצויים בתפקיד קודם. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שצה"ל יקפיד, כי השימוש באפשרות לקדם קצין בתפקיד או בדרגה, גם אם לא השלים במלואה קדנציה בתפקידו האחרון, ייעשה במשורה כדי לא לפגוע בצבירת הידע והניסיון הנחוצים למילוי אותם תפקידים.

3. מסמכי תיאור תפקיד

א. מסמך תיאור תפקיד הוא מסמך המתאר את מרכיבי התפקיד ומאפייניו, ובהם - ההשכלה והניסיון המקצועי והצבאי הנדרשים, מיומנויות קריטיות לתפקיד וכישורים נדרשים (בתחום יכולות חשיבה ותכנון, יחסים בין-אישיים, יכולות ניהול וארגון, ומנהיגות ופיקוד). פקודות הצבא אינן מחייבות את קיומו של מסמך תיאור תפקיד בתהליך מינוי הקצונה הבכירה. עם זאת, הוא משמש כלי-עזר מקובל לבחינת התאמת מועמדים לתפקידים השונים בנוסף לכלים ולנתונים תומכים נוספים.

בעונת האיושים 2007 היו מסמכי תיאור תפקיד למרבית התפקידים בתקן סא"ל במטכ"ל. בעונות האיושים 2008 ו-2009 גדלה באופן ניכר כמות מסמכי תיאור התפקיד לתפקידים בתקן סא"ל בזרוע היבשה ובחמ"ן, ולרוב התפקידים שנפתחו לאיוש בעונת 2009 כבר קיים מסמך תיאור תפקיד. מצב דומה היה גם בנוגע לתפקידים בתקן אל"ם במטכ"ל ובזרועות: לרוב התפקידים האלה שנפתחו לאיוש בעונת האיושים 2010 כבר קיים מסמך תיאור תפקיד, כחלק מעבודת מטה שמטרתה לאפיין את כל התפקידים בתקני אל"ם ותא"ל.

ב. משרד מבקר המדינה בדק בנוגע לתפקידים שלהם קיימים מסמכי תיאור תפקיד, את העמידה בדרישות התפקיד שנקבעו בהם מבחינת השכלה וניסיון צבאי בעונות האיושים 2007 ו-2009, ומצא במקרים רבים כי מועמדים לתפקידים ואף כאלה שנבחרו למלא אותם לא עמדו בדרישות שנקבעו מבחינת השכלה או ניסיון צבאי. כך, למשל, בכ-24% מבין המינויים לתפקידים בתקן סא"ל במטכ"ל בעונת האיושים 2007 הוצגו מועמדים - ביניהם אף שמונה קצינים שמונו לתפקיד - שלא עמדו בדרישות שנקבעו מבחינת השכלה או ניסיון צבאי. בבדיקת האיושים של חלק קטן מהתפקידים בדרגת אל"ם במטכ"ל, שנעשו מפברואר 2007 ואילך, בהשוואה למסמכי תיאור התפקיד, נמצא, כי ל-25% מתפקידים אלו מונו קצינים שלא ענו לדרישות מבחינת השכלתם או ניסיונם הצבאי; ולכ-31% תפקידים נוספים מבין התפקידים שנבדקו, הוצגו מועמדים שאינם עונים למאפיינים אלה.

נבדקו גם דינוי האיושים של עשרות רבות של תפקידים בתקני אל"ם ותא"ל בעונת האיושים 2009 ונמצא, כי ל-10% מהתפקידים, שלהם היו מסמכי תיאור תפקיד²¹, הוצגו 23 מועמדים, לרבות חמישה שמונו לתפקידים, שלא ענו לדרישות מבחינת השכלתם או ניסיונם הצבאי.

להלן דוגמאות להליכי איוש שבהם מונו לתפקידיהם קצינים, אף שלא עמדו בדרישות שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד מבחינת השכלה או ניסיון צבאי, וכן דוגמאות להליכי איוש שבאשכול המועמדים הסופי נכללו מועמדים שלא עמדו בדרישות כאמור:

(1) תפקיד ראש ענף באגף התקשוב במטכ"ל, שנפתח לאיוש בעונת 2007, כולל, על פי מסמך תיאור התפקיד, ייזום ואפיון אמצעי לחימה ובקרה על פרויקטים. כרקע צבאי הכרחי נדרש לתפקיד ביצוע "תפקיד סא"ל ראשון ומעלה". למרות האמור, 10 מבין 11 המועמדים, כולל מי שמונה לתפקיד, היו בדרגת רס"ן. כמו כן, אף שעל פי מסמך תיאור התפקיד נדרש שמועמד לתפקיד יהיה מהנדס אלקטרוניקה, ארבעה מבין המועמדים לא היו מהנדסי אלקטרוניקה.

(2) במסמך תיאור התפקיד של מפקד מרכז לוגיסטי באט"ל נכתב, בין היתר, כי על המועמד להיות בעל תואר שני, לפחות, בלוגיסטיקה, ניהול, כלכלה או משאבי אנוש. לתפקיד הוצגו בדיון שהתקיים בספטמבר 2008 ארבעה מועמדים בדרגת אל"ם. אף לא אחד מהמועמדים שהוצגו,

21 לכ-90% מבין התפקידים לאיוש שנבדקו עדיין לא היו במועד הביקורת מסמכי תיאור תפקיד.

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

לרבות מי שנבחר לתפקיד, עמד בדרישה זו: שניים מהמועמדים חסרו תואר שני ואילו לשניים האחרים היו תארים שניים במקצועות שונים מאלה הנדרשים (המועמד הנבחר הוא בעל תואר שני במדעי המדינה).

3) על פי מסמך תיאור התפקיד, לתפקיד ראש ענף בחטיבת המחקר שבאמ"ן נדרש שהמועמד יהיה בעל תואר ראשון לפחות באחד מן התחומים: לימודי ביטחון, מזרח תיכון או ערבית, וכן שיהיה סא"ל בתפקיד ראשון לפחות, ושבעברו ייכלל ביצוע תפקיד קצין מודיעין של חטיבה או של אוגדה. לתפקיד הוצגו בעונת האיוש 2007 ארבעה מועמדים. שני מועמדים כלל לא ביצעו תפקידי קצין מודיעין בעבר. שניים מן המועמדים גם לא היו בעלי ההשכלה הנדרשת: האחד היה בוגר תואר ראשון במדעי ההתנהגות והאחר היה בוגר תואר שני בהיסטוריה כללית ותואר ראשון בפיזיקה.

4) במסמך תיאור תפקיד בתקן תא"ל שבמפא"ת, נכתב, בין היתר, כי על המועמד להיות בוגר תואר שני לפחות ובעל ניסיון של 20 שנה לפחות בעבודת מחקר ופיתוח בנושאים מערכתיים וטכנולוגיים. בדיון שהתקיים ביולי 2008 הוצגו לתפקיד ארבעה מועמדים בדרגת אל"ם. לשניים מהמועמדים לא היה את הניסיון הנדרש לתפקיד ואחד מהם גם לא היה בעל תואר שני.

מסמכי תיאור תפקיד משמשים אמנם כלי-עזר לבחינת התאמת מועמדים לתפקידים השונים בנוסף לכלים ולנתונים תומכים נוספים. עם זאת, הם תורמים, לדעת משרד מבקר המדינה, לקיומן של אמות מידה ברורות להערכת המועמד המתאים ביותר למלא את התפקיד ולבסיס מקצועי יותר להחלטות האיוש. מינוי לתפקידים של קצינים, שאינם עומדים בדרישות שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד, כפי שעולה מממצאי הביקורת, פוגע ביכולת לאייש את התפקידים במועמדים שיש להם את מטען הניסיון והידע הנחוצים בהתאם לדרישות התפקיד, כפי שגיבש ועיגן צה"ל במסמכי תיאור התפקיד ובעקרונות העומדים בבסיסם. ראוי שתהיה הקפדה על כך שהמועמדים השונים יעמדו בדרישות התפקיד שנקבעו.

בהתייחסותו מנובמבר 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי מסמך תיאור תפקיד מציג את הדרישות האופטימליות לביצוע התפקיד, ולכן הסבירות שלפיה יימצאו קצינים העומדים בכל הפרמטרים, אינה גבוהה. בהתייחסות הרמטכ"ל מאפריל 2010 צוין, כי מסמכי תיאור התפקיד יעודכנו, כך שתהיה אבחנה בין קריטריוני סף לבין דרישות מומלצות.

4. מרחב המיון

בדיון איוש של קצינים בדרגות אל"ם ותא"ל (להלן - דיון ספ"כ) מינואר 2007 הדגיש הרמטכ"ל דאז, רא"ל (במיל') דן חלוץ, כי "יש להקפיד שבהליך האיוש יהיה מרחב מיון ראוי", וכי "הצגת מועמד יחיד לתפקיד אינה קבילה". בדיון ספ"כ נוסף, חודש לאחר מכן, הוסיף הרמטכ"ל בעניין זה, כי מרחבי מיון ראויים ומלאים הם הבסיס למלאכת האיוש והערוכה לקבלת החלטות נכונות. מבדיקת איושים לתפקידים בתקן אל"ם ותא"ל בעונות האיוש 2007 ו-2009 התברר, כי ככלל הנחיית הרמטכ"ל יושמה, והיה שיעור נמוך של תפקידים שהוצג להם מועמד יחיד שמונה לתפקיד: 7% ו-2%, בהתאמה.

עם זאת, בבדיקת המינויים לתפקידים בתקן סא"ל בזרוע היבשה בעונות האיושים 2007 ו-2008 נמצא, כי בחלק גדול מאשכולות המועמדים שהוצגו התקיים מרחב מיון מצומצם. בכ-31% ממאות רבות של המינויים לתפקידים בעונת האיושים 2007 הוצגו מועמד אחד או שניים לתפקיד. בבדיקת כמה עשרות מינויים לתקן סא"ל בזרוע היבשה בעונת האיושים 2008 התברר, כי לכל אחד מן התפקידים הוצג אמנם מספר גדול יותר של מועמדים, אולם רבים מן המועמדים הוצגו למספר תפקידים במקביל. בסך הכול הוצגו פחות משני מועמדים לתפקיד, בממוצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים בנוגע למרחב המיון המצומצם יחסית בתפקידים בתקן סא"ל בזרוע היבשה עלולים להצביע על בעיה בהליך פיתוח הקצונה. מן הראוי שצה"ל יבחן דרכים לקבוע וליישם מדיניות שתבטיח מרחב מיון ראוי גם בתהליכי המינוי לתפקידים בדרגת סא"ל.

5. מעבר הכשרות הדרושות לתפקיד

(א) פקודת מטכ"ל בנושא התנאים הנדרשים לקידום קצונה בשירות סדיר מגדירה כאמור את התנאים לקידום, לאישור מינוי ולהעלאה בדרגה של קצינים בשירות סדיר בצה"ל. בפקודת מטכ"ל זאת נקבעו עקרונות מחייבים לגבי קורסים והכשרות שהם תנאים למינוי. בין היתר, נקבע בה, כי כתנאי מחייב למינוי לתפקיד מפקד חטיבה סדירה יידרש מי שמיועד למלא את התפקיד לעבור השתלמות למח"טים, ומי שמיועד למלא תפקיד של מפקד אוגדה סדירה יידרש לעבור השתלמות למילואים ומפקד של אוגדת מילואים יידרשו לעבור השתלמות למח"טים או השתלמות למפקדים בכירים, בהתאמה, במהלך תפקידם כמח"טים או כמפקדי אוגדות. עוד נקבע שם, כי מינוי לתפקיד בתקן סא"ל מחייב מעבר של קורס לפיקוד ומטה (להלן - פו"ם) ומינוי לתפקיד מפקד גדוד (להלן - מג"ד) ביחידת שדה מחייב בנוסף למעבר קורס לפו"ם גם מעבר של קורס מג"דים.

כבר בדוח שנתי 58 א של מבקר המדינה²² עמד משרד מבקר המדינה על הצורך לאכוף את ביצוע פקודות הצבא בכל הקשור להכשרת מפקדי היחידות והעוצבות הלוחמות ולאיימונם, כדי לצמצם באופן ניכר את מספר המפקדים שלא הוכשרו ואומנו כנדרש. זאת, כדי להביא לכך שההכשרה והאיימונים יתירו תרומה מהותית לאיכות תפקודם של המפקדים. בהערות ראש הממשלה לדוח שנתי 58 א של מבקר המדינה²³ נאמר בתגובת צה"ל, בין השאר, כי "השתלמויות המח"טים ומפקדי האוגדות, שולבו בתכנון הרב-שנתי הנוכחי, ונקבע כי מח"ט ומפקד אוגדה שימונו, יעברו השתלמות לפני או בתחילת ביצוע התפקיד".

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע השתלמויות למח"טים ולמפקדים הבכירים על ידי כל המח"טים וכל מפקדי האוגדות שניהנו או שאמורים היו להתחיל לכהן²⁴ בתפקידם ב-2009, זמן

22 ראו, מבקר המדינה, **דוח שנתי 58 א** (2007), בפרק על "המוכנות של מערך המילואים בזרוע היבשה למלחמה", עמ' 495.

23 ראו, **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 58 א**, עמ' 98.

24 מינויים לתפקיד אושר בדינוי השיבוצים והם אמורים היו לאיש אותו במהלך קיץ 2009.

קצר לאחר שנערכו השתלמויות אלה לאותה שנה. כמו כן, נבדקו מפקדי חטיבות המילואים שסיימו את תפקידם בשנת 2008, ומפקדי חטיבות המילואים שסיימו או שהיו צפויים לסיים את תפקידם במהלך שנת 2009. נמצא, כי כמחצית מבין מפקדי החטיבות הסדירות²⁵ שנבדקו לא עברו השתלמות מח"טים ומחצית מבין מפקדי האוגדות הסדירות שנבדקו לא עברו השתלמות מפקדים בכירים. אשר למפקדי חטיבות המילואים נמצא, כי כ-43% מבין מפקדי חטיבות המילואים שנבדקו סיימו או צפויים לסיים את תפקידם (נקבע להם כבר מחליף) בלי שעברו השתלמות מח"טים כנדרש.

בהתייחסותו מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, בין השאר, כי קיימת כבר הקפדה מלאה על ביצוע הכשרות מחייבות (קורס לפו"ם, קורס מג"דים, השתלמות מח"טים, קורס מפקדים בכירים); ישנם מקרים מסוימים החורגים מהמדיניות הזאת נוכח אילוצים שאינם מאפשרים לבצע את ההכשרה הנדרשת, וכי מפקד הזרוע הוא הסמכות בזרוע לאשר חריגים אלו, הגם שמדובר במקרים בודדים בלבד. בהתייחסותו הנוספת מנובמבר 2009 לממצאי הביקורת הוסיף צה"ל, כי השתלמות למפקדים בכירים והשתלמות למח"טים הם נדבך חשוב במינוי קצינים לתפקיד; קצין המהווה פוטנציאל לתפקיד מאושר על ידי הרמטכ"ל ואי-יציאתו של הקצין להכשרה מאושרת כחריג על ידי הרמטכ"ל; כי אכיפת המדיניות בנוגע למעבר ההכשרות הדרושות לתפקיד החלה בשנת 2007 כלקח ממלחמת לבנון השנייה, וכי מפקדי האוגדות והחטיבות הסדירות שימונו בשנים הבאות ייצאו לקורס מפקדים בכירים ולהשתלמות מח"טים כחלק מתהליך הכנתם לתפקידיהם.

בהתייחסות הרמטכ"ל מאפריל 2010 נמסרו למשרד מבקר המדינה נתונים עדכניים למרס 2010 בנוגע להכשרות של מפקדי אוגדות ומח"טים, כלהלן: כ-38% מבין מפקדי החטיבות הסדירות לא ביצעו השתלמות למח"טים, כ-11% מבין מפקדי חטיבות המילואים לא עברו השתלמות כזאת. כמו כן, כ-83% מבין מפקדי האוגדות הסדירות ושליש מבין מפקדי אוגדות המילואים לא ביצעו השתלמות למפקדים בכירים. עוד צוין בהתייחסות הרמטכ"ל, כי תמונת מצב ההכשרות ביחס למפקדי האוגדות נובעת מכך "שמפקדי האוגדות הסדירות הינם תא"לים ותיקים, שכבר עברו את תכני ההכשרה, אם במסגרת אימון מרא"ם [מרכז לאימוני מפקדות] ותרגילי אוגדה, אם בלחימה במלחמת לבנון השנייה וב'עופרת יצוקה' ואם במסגרת תפקידיהם הנוספים". כמו כן נאמר בהתייחסות האמורה, כי "בימים אלו מבוצעת השתלמות מח"טים נוספת ובחודש הבא תבוצע השתלמות מפקדי אוגדות".

ממצאי הביקורת שתוארו לעיל מצביעים על מגמת שיפור מסוימת באכיפת הפקודות בכל הקשור להכשרה הייעודית של מפקדים בכירים, בעיקר לתפקידי מח"טים. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר, כי רבים מהם עדיין מונו לתפקידם בלי שעברו את ההכשרה הייעודית.

ב) משרד מבקר המדינה בדק גם את ביצוע קורס לפו"ם בקרב קצינים שמונו לתפקידים בתקן סא"ל. התברר, כי כחלק מיישום לקחי מלחמת לבנון השנייה פורסמה בנובמבר 2007 מדיניות הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, ולפיה תיושם באופן קפדני הפקודה בדבר מעבר קורס לפו"ם כתנאי לקידום לתפקיד בדרגת סא"ל ולמינוי לתפקיד בתקן סא"ל. נקבעה תכנית סדורה לסגירת פערי הכשרה בקרב קצינים שקודמו בעבר לתפקידים ולדרגת סא"ל וטרם ביצעו קורס לפו"ם, בין היתר, באמצעות הכשרות מקוצרות של קורס לפו"ם, והוחל ביישום תכנית זו.

25 הבדיקה כללה גם מפקדי חטיבות מרחביות.

6. התיעוד של תהליכי השיבוץ בחיל המודיעין

בביקורת נמצא, כי בעונת האיושים 2007 לא תועדו בחיל המודיעין במרוכז ובמסודר כל המסמכים הנוגעים לדיוני השיבוצים. כך לדוגמה, לכ-10% מבין התפקידים שאיושם נדון בעונת השיבוצים 2007, לא נמצא בחמ"ן המצע לדיון שאמור היה להיות מוכן לדיון השיבוצים; בבדיקת התפקידים הנותרים שאיושם נדון בעונת השיבוצים 2007 ושנמצא להם המצע לדיון, נמצאו כ-15% שבהם מונה לתפקיד קצין שלא הופיע במצע זה.

בהתייחסותו מאוגוסט 2009 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נוכח ההערות של משרד מבקר המדינה, הוכנה כבר במהלך הביקורת מתכונת מסודרת לתיעוד תהליכי השיבוץ באגף המודיעין החל מעונת האיושים 2008.

7. ההנמקות לבחירת המועמדים ולמינוי בעלי התפקידים ותיעודן

בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום נכללות כאמור הנחיות ביחס לתנאים הנדרשים לאישור מינויים של קצונה הבכירה. בפקודת מטכ"ל בנושא התנאים לקידום קצונה בשירות סדיר נקבע, שהעקרונות שהותוו בהפ"ע בנושא עקרונות הקידום מהווים תנאים מחייבים היוצרים "אחידות, ושוויון הזדמנויות לקידום כלל הקצונה ומעצבים את דמות הקצין בצה"ל לפי אמות-מידה שנקבעו במטה הכללי".

כפי שצוין לעיל, נמצאו מקרים רבים שבהם מועמדים לתפקידים בתקני סא"ל, אל"ם ותא"ל לא עמדו בתנאים המחייבים למינוי, וחלקם אף מונו לתפקידים בתקנים אלה. כמו כן, נמצאו בביקורת מקרים רבים שבהם הוצגו מועמדים, ובחלקם אף מונו לתפקיד, שלא עמדו בדרישות התפקיד מבחינת ניסיון והשכלה, כפי שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד לאותם התפקידים. בבדיקת התיעוד של הליכי המינוי לא נמצא שנומקה ותועדה הסיבה להכללת מועמדים שאינם עומדים בתנאים, ולא נומקה ותועדה הסיבה לבחירתם של מועמדים כאלה לתפקידיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים שבהם באשכול המועמדים נכללים קצינים שאינם עומדים בתנאים המחייבים למינוי לתפקיד מסוים, מן הראוי לנמק את הכללתם ולתעד נימוקים אלה. קל וחומר, כאשר הקצין שמונה אינו עומד בתנאים אלה. הנמקת החלטות ותיעודן במקרים אלה יאפשרו לשמור את הזיכרון בדבר השיקולים והנימוקים שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות לבחור במועמדים שלא עמדו בתנאים המחייבים, וכן יאפשרו בקרה וביקורת על תהליך זה.

8. תהליך המינוי של אחיו של הרמטכ"ל

ב-13.7.09, במסגרת הדיונים בצה"ל לקראת עונת האיושים 2010, מונה תא"ל אבי אשכנזי, אחיו של הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, לתפקיד מפקד המרכז הלאומי לאימונים ביבשה בצאלים (להלן

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

- מל"י). מדובר במינוי לתפקיד "רוחב" שלא היה בו קידום בדרגה. הרמטכ"ל החליט שלא לשבת בראש דיון השיבוצים שדן בתפקיד זה משיקולים אישיים ואתיים ומתוך מטרה להימנע ממצב של ניגוד עניינים. לפיכך, בראש דיון השיבוצים, שהתקיים בפורום מטכ"ל, שבו נדונה ואושרה כאמור מועמדותו של תא"ל אשכנזי, ישב במקומו של הרמטכ"ל סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל.

יצוין, כי לקראת עונת האיושים 2009 נכללה מועמדותו של תא"ל אשכנזי במסגרת אשכול מועמדים לתפקיד מפקד אוגדה 36. גם במקרה זה ביקש הרמטכ"ל להימנע מלהכריע בעניינו של אחיו, ולפיכך גם בראש דיון השיבוצים זה ישב סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף דן הראל, ולא הרמטכ"ל כמקובל. בדיון השיבוצים זה, שהתקיים ביוני 2008 בפורום המטה הכללי, מונה לתפקיד מפקד אוגדה 36 מועמד אחר. יצוין, כי בספטמבר 2008 ערך הרמטכ"ל ראיון לאחיו בנושא המשך שירותו.

יודגש, כי דרך פעולה זאת, שבה הרמטכ"ל נמנע מלשבת בראש דיון השיבוצים בפורום מטכ"ל הנדרש לדון במועמדות לתפקיד של אחיו, תוך שהרמטכ"ל מעביר את ההכרעה בעניין לסגנו, ננקטה גם בעבר.

יצוין, כי כחלק מתהליכי מינוי הקצינים בצה"ל וכפועל יוצא מהמנגנונים הקיימים במטה הכללי ובזרועות, נכלל תא"ל אשכנזי באשכול המועמדים שבנו הדרג המקצועי בזרוע היבשה ומפקד הזרוע; והאשכול עצמו, ככל אשכול מועמדים לתפקידים בתקן תא"ל, אושר על ידי הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי.

כללי היסוד של המינהל הציבורי הם הגינות, סבירות, שוויון ויושר. מהם נגזר הכלל שאל לו לעובד ציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים, כדי להימנע ממשוא פנים או מדעה מוקדמת, ובכך להבטיח את אמון הציבור במוסדות השלטון. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה"²⁶ (להלן - ההנחיה) צוין, בין היתר, כי העברת הסמכות נשואת ניגוד עניינים מבעליה לעובד אחר הכפוף לו מעוררת קשיים. לכן, במקרים שבהם, בלית ברירה, יש להעביר את הנושא לטיפולו של בעל תפקיד הכפוף למי שלגביו יש חשש לניגוד עניינים, יש לשקול לשתף בטיפול עובד נוסף, שאינו כפוף לעובד שלגביו יש חשש לניגוד העניינים, וככלל יהיה זה יועץ משפטי או חשב הגוף הנוגע בדבר, לפי העניין.

באוגוסט 2009 התייחס הפצ"ר, תא"ל (בדרגתו דאז) אביחי מנדלבלט, לבקשת משרד מבקר המדינה, לסוגיית מינוי תא"ל אשכנזי, ובין השאר, להנחיה המכירה בנסיבות שבהן, בלית ברירה, יש להעביר את הנושא לטיפולו של בעל תפקיד הכפוף למי שלגביו יש חשש לניגוד עניינים. הפצ"ר ציין בעניין זה, כי ההחלטה בעניינו של תא"ל אשכנזי הועברה לסגן הרמטכ"ל, הכפוף אמנם לרמטכ"ל, אולם מבחינה מעשית לא ניתן היה לשתף בהחלטה גורם נוסף בצה"ל שאינו כפוף לרמטכ"ל, שכן אין בצה"ל גורם שאינו כפוף פיקודית לרמטכ"ל, ואשר עשוי היה להיות רלוונטי לקבלת ההחלטה במסגרת דיון השיבוצים.

26 הנחיה: 1.1555 מיוני 2006 ונוסח מעודכן ממאי 2008.

מבקר המדינה מודע לכך, שאין בצה"ל גורם שאינו כפוף פיקודית לרמטכ"ל ואשר עשוי היה להיות לפיכך מתאים לצורך מעורבות או השתתפות בתהליך קבלת החלטה במסגרת דיון שיבוצים בעניינו של תא"ל אשכנזי. כן מודע מבקר המדינה לכך שהרמטכ"ל, שעה שהעביר את עצם ההכרעה בעניינו של אחיו לסגן הרמטכ"ל, פעל בהקשר זה בהתאם לפקודת מטכ"ל בנושא "איסור על ניגוד עניינים" - שבה נקבע, כי "חייל לא ישמש בתפקיד ולא ישתתף בכל צורה פעילה אחרת, במישרין או בעקיפין, בפעילות צבאית, שבמסגרתה הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים" - ובהתאם לנוהג הקיים בהקשר זה בצה"ל.

מבקר המדינה ציין, כי ראוי שהרמטכ"ל יחד עם הפצ"ר, ולפי הצורך בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, יבחנו את האיזונים הנחוצים לאפשרות של מקרים דומים בתהליך המינויים לעתיד לבוא - משלב בניית אשכולות המועמדים והראיונות הנערכים למועמדים, ועד לקבלת ההחלטה בעניין המינוי - כדי לקבוע את ההסדרים למקרים כאלה. לדעת מבקר המדינה, נוכח דברי הפצ"ר, שמהם עולה, כי מבחינה מעשית לא ניתן לשתף בהחלטה כזאת גורם נוסף בצה"ל שאינו כפוף לרמטכ"ל, לרבות הפצ"ר עצמו, ראוי גם לבחון את האפשרות שבדיון שיבוצים דומה בעתיד ישותף כמשקיף גורם חיצוני שאינו כפוף פיקודית לרמטכ"ל, כמו רמטכ"ל לשעבר או פצ"ר לשעבר. מבקר המדינה מדגיש, כי אין בהמלצות אלה משום הבעת ביקורת על עצם בחירתו ומינויו של תא"ל אשכנזי לתפקיד מפקד מל"י.

בהתייחסות הרמטכ"ל למשרד מבקר המדינה מאפריל 2010 נמסר, כי "ספק אם יש צורך בקביעת 'הסדרים' מערכתיים וממוסדים בקשר לסוג המקרים החריג האמור, וזאת בהיעדר חלופה ממשית אחרת לזו שננקטה בעניינו של תא"ל אשכנזי ובמקרים דומים בעבר. מכל מקום, דרך הפעולה שנבחרה במקרה זה יכולה לשמש דוגמא להסדר ראוי". עוד צוין שם, כי "החלטה הנוגעת למינוי קצין בדרגה כה בכירה דורשת בקיאות ומומחיות בתחום, היכרות עם אופיים ומאפייניהם הערכניים של התפקידים השונים, והיכרות עם המועמדים בעת הרלבנטית. משכך, לא יהיה נכון לשתף בהליך המינוי גורם חיצוני למערכת הצבאית".

ההנחיה האמורה של היועץ המשפטי לממשלה קובעת, כי "בנושא ניגוד עניינים נודעת חשיבות רבה למראית פני הדברים". משרד מבקר המדינה העיר כבר בדוח ביקורת שנתי 60 ב של מבקר המדינה, כי "האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים והדרכים להימנעות ממנו הם מעקרונות היסוד של המינהל הציבורי והם חלים ... אף בהיעדר הסדר מפורש"²⁷. אשר על כן, יש חשיבות לנוכחות של משקיף חיצוני, שאינו כפוף פיקודית לרמטכ"ל, בתהליך של דיון השיבוצים במקרה דומה בעתיד.



27 ראו, מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), בפרק על "מינוי וקידום של קצינים בכירים במשטרה", עמ' 255.

על פי הוראות הצבא, על הקצין בצה"ל לשמש כמופת להזדהות, והנעת פקודיו תיעשה על בסיס מנהיגותו, ניסיונו, כישוריו, סמכותו המקצועית וערכיו; לפיכך יש לוודא שהקצינים יוכשרו, ישובצו ויקודמו באופן שיקנה להם את מטען הניסיון, הידע והערכים הדרושים למילוי נאות של תפקידם. בהוראות אלה נקבעו גם תנאים מחייבים הנדרשים לאישור מינויים של הקצונה הבכירה, שנועדו ליצור אחידות ושוויון הזדמנויות לקידום הקצונה בצה"ל, ולעצב את דמות הקצין בצה"ל בהתאם לאמות המידה שנקבעו במטה הכללי.

בביקורת נמצא, כי ככלל, תהליך המינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל לתפקידים בתקני סא"ל עד תא"ל מתנהל באופן מובנה. משרד מבקר המדינה מצייין, כי בשנים האחרונות, ובעיקר בעקבות מלחמת לבנון השנייה בתקופת הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, פועל צה"ל לשפר את עמידתו באמות-המידה שהוא הגדיר לעצמו בכל הקשור לאופן ניהול הליך המינויים של הקצונה הבכירה. בולטים בהקשר זה צמצום הפערים בביצוע ההכשרה הנדרשת, בעיקר בנוגע לביצוע קורס לפו"ם, כתנאי למינוי לתפקידים בכירים, והרחבה ניכרת של מאגר מסמכי תיאור התפקיד.

עם זאת, ממצאי הביקורת מצביעים על אי-עמידה בחלק מאמות המידה שקבע צה"ל כתנאי לקבלת מינוי. מדובר במינוי קצינים בכירים לתפקידם אף על פי שלא עמדו בפרקי הזמן המועריים בתפקידם הקודם; וכן במינוי מח"טים ומפקדי אוגדות סדירות אף על פי שלא עברו השתלמות מח"טים והשתלמות מפקדים בכירים, בהתאמה, כנדרש. כמו כן, קצינים בכירים מונו לתפקידיהם גם כשלא עמדו בדרישות שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד בכל הנוגע להשכלה ולניסיון הצבאי. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם הכוונה לאייש את התפקידים בקצינים שלהם מטען הניסיון והידע הדרושים למילוי נאות של תפקידיהם. לכן, על צה"ל לוודא, כי פיתוח הקצונה בצה"ל ומאפייני השירות שלה מאפשרים לעמוד באמות מידה שנקבעו כתנאי לקבלת מינוי לתפקידים.

פרק ב'

תהליכי המינוי לתפקידים בדרגת אלוף

מבוא

1. תהליכי מינוי הקצונה הבכירה בצה"ל

א. תהליך המינוי לתפקידים בדרגת אלוף הוא חלק מתהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל, כאשר מעל לקבוצת קצינים זאת נעשה תהליך המינוי של הרמטכ"ל, ומתחתיה תהליכי המינוי של קצינים בדרגות נמוכות יותר, לרבות קצינים בדרגות סא"ל עד תא"ל. בהתאם לחוק יסוד: הצבא, הרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא, הנתון למרות הממשלה והכפוף לשר הביטחון. מינוי הרמטכ"ל לתפקידו קבוע בחוק יסוד: הצבא. נאמר שם, כי "ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון". כלומר, מינוי הרמטכ"ל הוא באחריותה של הממשלה ונתון לשיקול דעתה.

בנוסף לכך, הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אשר תפקידה לייעץ לממשלה ולראש הממשלה לעניין מינויים לשבעה תפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה, בוחנת שאין פסול במועמד שעליו המליץ שר הביטחון לתפקיד הרמטכ"ל בכל הנוגע לטוהר המידות (בנושא ועדה זאת ואחרות העוסקות בייעוץ לממשלת ישראל בקשר למינויים לתפקידים בכירים - ראו בהמשך). בפברואר 2007 העביר שר הביטחון דאז, ח"כ עמיר פרץ, לבדיקת הוועדה המייעצת, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, יעקב טירקל, את מועמדו לתפקיד הרמטכ"ל, אלוף (במיל') דאז, גבי אשכנזי. לאחר שהוועדה אישרה את המועמד, הובאה המלצת שר הביטחון לדיון בממשלה, שהחליטה למנות את גבי אשכנזי לתפקיד הרמטכ"ל.

ב. מינוי קצינים לתפקידים בדרגות סא"ל, אל"ם ותא"ל מוסדר כאמור במסד נורמטיבי, הכולל הוראות פיקוד עליון, פקודות מטכ"ל ומסמכי מדיניות של מחלקת הסגל באכ"א. כפי שנאמר לעיל, תהליך המינוי בצה"ל לתפקידים בתקנים האמורים הוא מובנה וכולל מספר שלבים, שמטרתם לבחון את ההתאמה של כל פוטנציאל הקצינים לקידום ולמינוי לתפקידים המתפנים בהתאם לתנאים המחייבים שנקבעו בפקודות הצבא. התהליך נעשה בסיועם של כלים תומכי החלטה, כגון תוצאות המבחנים של מרכזי הערכה לסא"לים או לאל"מים, חוות דעת של מפקדים וחוות דעת של עמיתים.

ג. קצינים בתפקידים בדרגת אלוף הם שכבת הפיקוד הבכירה ביותר בצה"ל. תהליך המינוי שלהם שונה מתהליך המינוי של הרמטכ"ל ושונה מתהליך המינוי לתפקידים בדרגות של סא"ל עד תא"ל. תהליך מינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף מתקיים כאמור בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. בהתאם לשיטה הנהוגה, הרמטכ"ל, כסמכות ממנה לפי ההפ"ע בנושא עקרונות הקידום, מגיש לשר הביטחון את שמות מועמדיו (שם אחד או יותר) לתפקידים בדרגת אלוף, והוא מצביע גם על העדפתו. שר הביטחון יכול לאשר או לפסול מועמד מבין המועמדים שהציג הרמטכ"ל. כפי שיפורט בהמשך, שיטה זאת של מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף מתקיימת זה עשרות שנים, בלי שהיא מובנית ונתמכת בכללים, בנהלים או בכלים תומכי החלטה המעוגנים בכתובים. דפוס התהליך נקבעים למעשה על ידי הרמטכ"ל ושר הביטחון בהתאם לתפיסתם, לניסיונם ולאופי היחסים שביניהם.

2. התייחסות לשיטת מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בוועדות חקירה ממלכתיות, בפסקי דין של בתי המשפט בישראל ובוועדת החוץ והביטחון של הכנסת

א. משרד מבקר המדינה לא מצא, כי בוועדות חקירה ממלכתיות רלוונטיות נדון תהליך המינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. ועדת החקירה לענייני מלחמת יום הכיפורים (ועדת אגרנט) עסקה בהתאמתו לתפקיד של אלוף פיקוד הדרום במלחמת יום הכיפורים, אלוף שמואל גונן (גורודיש) ז"ל. בעניין זה ציינה הוועדה, בין השאר, כי האלוף גונן, על אף היותו לוחם מצטיין ומפקד בעל מוניטין על כוחות עוצבתיים, אינו יכול למלא בהצלחה תפקיד פיקודי על-עוצבתי או מקביל לו במטכ"ל. היא הוסיפה עם זאת, כי אין היא מביעה דעה, לכאן או לכאן, אם יש להטיל תפקיד אחר על האלוף גונן, ואיזה תפקיד, וכי דבר זה הוא כמובן בסמכותם של הממונים עליו²⁸. הוועדה לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה (להלן - ועדת וינוגרד) ייחדה את אחד מחלקי הדוח הסופי שלה לצבא (שער שלישי). בין יתר הנושאים התייחסה הוועדה להכשרת מפקדים וציינה, כי

28 ועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים, דין וחשבון שלישי ואחרון, כרך שלישי, תשל"ה-1975, עמ' 886 י"ב - 886 ט"ו.

בשל הקריטריות של הנושא היא כללה אותו גם בפרק ההמלצות. הוועדה הדגישה במיוחד, כי על צה"ל לקיים בקרה רצופה וקבועה על ההתפתחות המקצועית-האיכותית של מפקדיו ברמותיהם השונות; וכי עליו להתנות קבלת תפקיד בהוכחת יכולת והכשרה רלוונטית טרם קבלת התפקיד.²⁹

ב. בתי המשפט בישראל נדרשו לא אחת לדון בסוגיות הנוגעות למינויים לתפקידים בצה"ל, אולם לא עלה בהם לדיון התהליך למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. במקרה אחד דן בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בעתירה נגד מינויו של תא"ל ניר גלילי לתפקיד בכיר במערך השדה של צה"ל ונגד העלתו לדרגת אלוף³⁰ (להלן - פס"ד בעניין ניר גלילי³¹). בפסק הדין, צוין, בין השאר, כי "בהחלטתנו קבענו, כי המשיב [תא"ל ניר גלילי], לא יקודם בדרגה. לא ראינו לקבוע, כי לא יקודם בתפקיד. הטעם לכך הוא שהדרגה מסמלת סטטוס והעלאה בדרגה היא בבחינת אות הוקרה. לכך לא ראוי המשיב. לא כך כאשר מדובר בקידום בתפקיד, המגלם הרחבת אחריותו של המפקד וניצול רחב יותר של כישוריו ומקצועיותו. אף שיתכן, כי השניים - קידום בתפקיד והעלאה בדרגה - שלובים זה בזה, לא ראינו מקום להתערב בנושא שיבוצו של המשיב בתפקיד".

ג. נושא תהליך המינוי לתפקידים בדרגת אלוף עלה בדוח של צוות של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בראשות ח"כ דאז, אפי איתם, שבחן את הכשרת הפיקוד הבכיר בצה"ל, ופורסם ביולי 2007.³² נאמר שם: "הוועדה מצאה שדרך מינוי אלופים בצה"ל עומדת בניגוד לכללים תקינים. אלופים בצה"ל הינם לכל הדעות תשתית ובסיס לאיכות וביצוע משימותיו של צה"ל. המטה הכללי הנו אחד הגופים רבי השפעה על החלטות אסטרטגיות וגורליות באשר לעתידה של מדינת ישראל. עובדה זו מעצימה את הליקוי בדרך המינוי הנוכחית הנעשית בידי שניים בלבד, שר הביטחון והרמטכ"ל, ללא בקרה ציבורית וללא מידת שקיפות מינימלית באשר לקריטריונים והשיקולים לקידום של הקצינים"³³.

בהמלצות של דוח הצוות נאמר בעניין זה, כי ועדת החוץ והביטחון ממליצה על חקיקת חוק שיסדיר את מינוים וקידומם של קצינים בדרגת אלוף; חקיקה שתבצע בהשתתפות נציגים מצה"ל וממערכת הביטחון, שייכינו הצעה לתהליך שונה העומד במבחן כללי מינהל תקין, ומעלה את איכות ואת כישורי הקצין כפרמטר עיקרי לקראת מינוי לתפקיד כה בכיר בצה"ל. ממלא מקום מנהל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, כי לא הונע תהליך חקיקה בעקבות ההמלצה האמורה.

29 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, דין וחשבון סופי, כרך ב' (סודי ביותר), שבט תשס"ח - ינואר 2008, עמ' 627.

30 בג"ץ 1284/99, פלונית נגד ראש המטה הכללי ואחרים, פ"ד נג (2) 62.

31 תא"ל גלילי הועמד לדין משמעתי בגין התנהגות שאינה הולמת קצין. הוא נדון לניזופה והרמטכ"ל דאז, רא"ל אמנון ליפקין-שחק, אימץ המלצה של הפרקליט הצבאי הראשי בדבר עיכוב קידומו של הקצין למשך שנתיים. בהמשך, ולאחר שחלפו שנתיים ימים, החליטו הרמטכ"ל דאז, רא"ל שאול מופז, ושר הביטחון דאז, מר משה ארנס, על מינויו של תא"ל גלילי לתפקיד מפקד גיס ועל קידומו לדרגת אלוף. זאת, לאחר שקודם לכן המליצו על כך הרמטכ"ל דאז, רא"ל אמנון ליפקין-שחק, ושר הביטחון דאז, מר יצחק מרדכי. בעקבות המלצות אלה הוגשה העתירה הנ"ל.

32 הצוות מונה בינואר 2007 על ידי יו"ר ועדת החוץ והביטחון, ח"כ צחי הנגבי, במסגרת בדיקה כללית שביצעה ועדת החוץ והביטחון בנוגע להתנהלות הדרג המדיני וצה"ל בזמן מלחמת לבנון השנייה, ובעקבות דוח של מבקר המדינה בנושא הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל (מבקר המדינה, דוח שנתי 57א (2006), עמ' 43).

33 הדוח של הצוות לבחינת הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל, ועדת החוץ והביטחון, הכנסת ה-17, עמ' 15, 16.

3. ועדות המעורבות בייעוץ או במתן חוות דעת בהליך המינויים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי בישראל

השירות הציבורי בישראל הוא בעל אופי ממלכתי מקצועי וא-פוליטי וככזה הוא מושתת על עובדים האמורים להתמנות לתפקידיהם על פי כישוריהם המקצועיים. לכן, רוב העובדים נבחרים במכרז. עם זאת, קיימות משרות בכירות הפטורות ממכרז, שהליכי הבחירה בהן ייחודיים - בדרך כלל שר מציע מועמד והממשלה אמורה למנות אותו, כשועדה של אישי ציבור רמי דרג בוחנת את המינוי. שלוש ועדות עוסקות בייעוץ או במתן חוות דעת לממשלת ישראל בקשר למינויים לתפקידים בכירים מוגדרים ובעריכת בדיקות מקדמיות למינויים הנעשים בידי הממשלה או המובאים לאישורה. להלן פירוט³⁴:

א. ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס

ממשלת ישראל בהחלטה מס' 91 מ-30.5.06 החליטה על הקמת ועדה מייעצת למינויים לתפקידים בכירים (להלן - הוועדה המייעצת), שבראשה יעמוד שופט בית משפט העליון בדימוס. בתקופת הביקורת עמד בראש הוועדה שופט בית המשפט העליון בדימוס, השופט יעקב טירקל. בהתאם להחלטת הממשלה האמורה, תפקיד הוועדה לייעץ לממשלה ולראש הממשלה בעניין מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה באישורה ובהמלצתה או מינויים לתפקידים בכירים הנעשים על ידי ראש הממשלה. לעניין החלטה זו מינויים לתפקידים בכירים מתייחסים לשבעת התפקידים הבאים: הרמטכ"ל; המפקח הכללי של משטרת ישראל (מפכ"ל המשטרה); ראש שירות ביטחון כללי; ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים; נציב שירות בתי-הסוהר; נגיד בנק ישראל; והמשנה לנגיד בנק ישראל.

בהחלטת הממשלה נכתב, כי מטרת עבודתה של הוועדה המייעצת היא להבטיח את טוהר המידות, ובין השאר, כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון: זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה. בנוגע לדרך עבודת הוועדה, נקבע בהחלטת הממשלה האמורה, כי ראש הממשלה או השר המציע את המינוי מעבירים לוועדה את תולדות חייו של המועמד וכן טופס (שאלון) שממלא המועמד. הוועדה תדון ותמסור את חוות דעתה לראש הממשלה ולשר המציע את המינוי ומזכיר הממשלה יביא את חוות דעת הוועדה לידיעת חברי הממשלה. בפועל נוהגת הוועדה לראיין את המועמד לתפקיד, וכן מופיעים בפניה השר המציע את המועמד או ראש הממשלה, ממלא התפקיד היוצא ואם יש צורך גם גורמים נוספים. כאמור לעיל, ועדה זאת אישרה את מועמדותו של הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, לפני שהממשלה החליטה על המינוי.

ב. ועדת המינויים בראשות נציב שירות המדינה

ועדה המינויים בראשות נציב שירות המדינה פועלת מכוח שתי החלטות ממשלה: החלטה מ-3.5.99 - הודעה בדבר תנאים למינוי למשרות מסוימות; והחלטה מ-10.5.99 - הודעה בדבר פטור ממכרז למשרות דיפלומטיות מסוימות. החלטות אלה התקבלו מכוח סמכות הממשלה לפי סעיפים 12, 21 ו-23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, למנות מנכ"לים, לפטור

34 המקורות למידע הנכלל בפרק משנה זה כוללים, בין היתר, גם מסמכי רקע שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת: "מסמך רקע בנושא: פיקוח על מינוי בכירים בשירות הציבורי" מנובמבר 2004; ומסמך בנושא "ועדת טירקל וועדות נוספות לבחינת מינויים בשירות הציבורי" מנובמבר 2007.

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

משרות מסוימות מחובת מכרז ולאשר את המינויים למשרות הנכללות בתוספת לחוק. ראש הממשלה הוא הממנה את נציבי שירות המדינה ועוד שמונה אנשי ציבור שמתוכם מורכבת ועדה של שלושה חברים, הכוללת את נציבי שירות המדינה ועוד שניים מביין השמונה הנ"ל. מינויים נעשה לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ועם נציבי שירות המדינה. הוועדה פועלת על-פי כללי המשפט המנהלי, והיא אמורה לבחון, בין היתר, שיקולים הנוגעים לכישוריו של המועמד וליכולתו לבצע באופן הטוב ביותר את התפקיד, בשים לב להשכלתו ולניסיון התעסוקתי הרלוונטי לתפקיד.

תפקיד הוועדה לחוות את דעתה בפני ממשלת ישראל לפני אישור מינויים של מועמדים למשרות בכירות בשירות המדינה ובהן: מנהל כללי של משרד; נציב שירות המדינה; מזכיר הממשלה; מנהל רשות החברות הממשלתיות; מנהל הוועדה לאנרגיה אטומית; מנהל הקריה למחקר גרעיני; מנהל המרכז למחקר גרעיני; מבקר מערכת הביטחון; מנהל מינהל מקרקעי ישראל; מנהל הרשות לקידום מעמד האישה במשרד ראש הממשלה; מנהל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים במשרד התחבורה; מנהל מרכז ההשקעות; שורה של תפקידים במשרד האוצר - החשב הכללי, הממונה על התקציבים, הממונה על אגף הכלכלה והכנסות המדינה, הממונה על שוק ההון והממונה על השכר והסכמי עבודה; וכן 11 משרות של ראשי נציגויות דיפלומטיות.

ג. הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים

הוועדה הציבורית לבדיקת מינויים פועלת מכוח סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). בראש הוועדה עומד נציג שקבע היועץ המשפטי לממשלה, הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, שבא מקרב עובדי המדינה או השירות הציבורי, או מי שניהן כשופט או מי שפרש מתפקידו בשירות המדינה או בשירות הציבורי. לצורך הדיונים בוחר יו"ר הוועדה בחבר נוסף מתוך רשימה של אנשי ציבור שקבעו שר האוצר ושר המשפטים לעניין זה, שמתקיימים בהם תנאי הכשירות הקבועים בחוק זה ליושב ראש דירקטוריון ושאיין להם זיקה אישית, עסקית או פוליטית לשר משורי הממשלה. בנוסף להם ייכלל בוועדה נציג רשות החברות הממשלתיות.

תפקיד הוועדה לבדוק האם מועמדים לכהונת דירקטור, יושב-ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברות ממשלתיות, עומדים בתנאי הכשירות שנקבעו בחוק. בנוסף לזאת, מכוח סעיף 60א לחוק החברות הממשלתיות, מתפקיד הוועדה לבדוק מינויים לכהונה כחבר מועצה, חבר רשות, יושב ראש או מנהל כללי בתאגידים שהוקמו בחוק ובגופים אחרים שהוקמו בחיקוק, אם המינוי נעשה בידי שר או בידי הממשלה או בהמלצתם או באישור של מי מהם. במקרה שכזה יהיה חבר בוועדה נציג ציבור נוסף במקום נציג רשות החברות הממשלתיות.

4. פירוט התפקידים בדרגת אלוף בצה"ל בתקופת הביקורת וכפיפותם

להלן פירוט התפקידים בדרגת אלוף בצה"ל בתקופת הביקורת³⁵ וכפיפותם:

מס'	תפקיד	כפיפות
1	סגן הרמטכ"ל	לרמטכ"ל
2	ראש אגף המבצעים במטכ"ל (אמ"ץ)	לרמטכ"ל
3	ראש אגף המודיעין במטכ"ל (אמ"ן)	לרמטכ"ל
4	ראש אגף התכנון במטכ"ל (אג"ת)	לרמטכ"ל
5	ראש אגף כוח אדם במטכ"ל (אכ"א)	לרמטכ"ל
6	ראש אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה במטכ"ל (אט"ל)	לרמטכ"ל
7	ראש אגף התקשוב במטכ"ל	לרמטכ"ל
8	מפקד פיקוד הצפון	לרמטכ"ל
9	מפקד פיקוד המרכז	לרמטכ"ל
10	מפקד פיקוד הדרום	לרמטכ"ל
11	מפקד פיקוד העורף	לשר הביטחון ולרמטכ"ל *
12	מפקד זרוע האוויר והחלל	לרמטכ"ל
13	מפקד זרוע הים	לרמטכ"ל
14	מפקד זרוע היבשה לבניין הכוח	לרמטכ"ל
15	מפקד יחידת המכללות	לרמטכ"ל
16	מפקד גיס	למפקד פיקוד הצפון
17	מפקד גיס	למפקד פיקוד הצפון
18	נשיא בית הדין הצבאי לערעורים	לרמטכ"ל
19	המזכיר הצבאי לראש הממשלה	לרמטכ"ל **
20	נספח הגנה וצבא בארה"ב	לרמטכ"ל
21	מתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש)	לשר הביטחון

* במסמך האמור של מחלקת ארגון באגף התכנון (אג"ת) צוין, כי לפי פרשנות משפטית לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, כפוף מפקד פיקוד העורף, כראש הג"א, לשר הביטחון ולפי הגדרות הצבא, הוא כפוף לרמטכ"ל.

** במסמך האמור צוין, כי הכפיפות של המזכיר הצבאי לראש הממשלה אינה מוגדרת בפקודות, ובפועל הוא כפוף לרמטכ"ל. בנושא מילוי תפקיד זה על ידי קצין בדרגת אלוף - ראו בהמשך.

35 הפירוט הוא לפי מסמך מיולי 2009 שהעבירה מחלקת ארגון באג"ת למשרד מבקר המדינה. יצוין, כי בספטמבר 2009 אישר שר הביטחון את המלצת הרמטכ"ל להעניק דרגת אלוף אישית לפצ"ר, תא"ל, בדרגתו דאז, אביחי מנדלבלויט, ובעקבות כך הועלה הפצ"ר לדרגת אלוף. בשנת 2001 ניתנה דרגת אלוף אישית גם לפצ"ר דאז, מנחם פינקלשטיין.

5. פעולות הביקורת

בשל היעדר נורמות מעוגנות בכתובים להליך מינויים זה, למד משרד מבקר המדינה את התהליך הנעשה בפועל באמצעות ראיונות עם שרי הביטחון והרמטכ"לים בהווה ובעבר. בראיונות הוצגו לאישים השונים שאלות, ברובן זהות, הנוגעות לדרך פעולתם בתקופת כהונתם בעת שמינו קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, ולדעתם על תהליך מינוי זה. במסגרת זאת נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם שר הביטחון, מר אהוד ברק; עם הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי; עם שרי ביטחון לשעבר (המוצגים להלן לפי סדר כרונולוגי שבו מילאו תפקיד זה): ח"כ עמיר פרץ; ח"כ שאול מופז; שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, ח"כ בנימין בן אליעזר; אלוף (במיל') יצחק מרדכי; מר משה ארנס; ועם רמטכ"לים לשעבר (המוצגים להלן לפי סדר כרונולוגי שבו מילאו תפקיד זה): רא"ל (במיל') דן חלוץ; המשנה לראש הממשלה והשר לעניינים אסטרטגיים, ח"כ משה (בוגי) יעלון; ורא"ל (במיל') אמנון ליפקין-שחק.

להלן רשימת נושאים שעליהם נשאלו ושעליהם התבקשו להגיב האישים: מהו התהליך המתקיים למינוי של קצינים לתפקידים בדרגת אלוף; מהן אמות המידה שקבעו האישים או לחלופין אמות המידה הדרושות לעניין זה, והאם יש צורך בעיגון; אופן המעורבות של שר הביטחון בתהליך והכלים שבהם מסתייע השר בבואו לאשר את המינויים; תיעוד הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנוגע למינוי אלופים; מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים וסוגיית דרגתו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה. כמו כן, היו נושאים נוספים שונים, שאליהם התייחסו חלק מהאישים.

במטרה לבדוק את השיטה הקיימת בתהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, ניתח משרד מבקר המדינה את דברי האישים השונים, ואת התובנות והמסקנות שלהם בנוגע אליה, כמי שמופקדים על ההחלטות בהקשר זה בהווה ושהיו מופקדים על כך בעבר, הן לגבי התהליך המתקיים הלכה למעשה והן בנוגע להצעות לשינוי המצב הקיים.

כמו כן נבדק נושא מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל בעת היעדרו (נעדר מהארץ או נבצר ממנו למלא את תפקידו), סוגיה שעלולות להיות לה השלכות מרחיקות לכת בנקודות זמן קריטיות.

תהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף

1. אופן התנהלות התהליך

מהביקורת עלה, כי תהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגות אלוף נעשה על ידי הרמטכ"ל כממנה ושר הביטחון כמאשר בדו-שיח ביניהם. הרמטכ"ל מגבש את עמדתו בנוגע למועמדים לתפקידים בדרגת אלוף, ומביא את המלצתו לשר הביטחון, אשר יכול לאשר או לפסול מועמדים. בין שני האישים מתקיימות פגישות אישיות עד להגעה להסכמה ביניהם. שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר, ח"כ שאול מופז, ציין בעניין זה: "על פי הנוהג, הרמטכ"ל מגבש דעה לגבי המועמד שלו לתפקיד אלוף שמתפנה והוא מעלה זאת כהמלצה בפני שר הביטחון. מתקיים דו-שיח ביניהם בטרם אישור המינוי. השר יכול לקבל את המלצת הרמטכ"ל או לדחותה, ובמקרה אחרון זה, יבקש מהרמטכ"ל להציג מועמד אחר או מועמדים אחרים". רוב האישים אמרו דברים דומים בנוגע לאופן שבו מתנהל תהליך זה.

הרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ציין שתהליך זה של מינוי אלופים פועל לפי נוהג וללא הגדרות מחייבות. בעניין זה אמר הרמטכ"ל לשעבר, אמנון ליפקין-שחק: "אם אתה שואל אם יש תהליך, אז אין תהליך. מינוי אלופים כל רמטכ"ל עושה בדרכו. הרמטכ"ל מכיר את המועמדים, שומע את האנשים והולך לשר הביטחון, אשר בדרך כלל מאשר או לעתים לא מאשר וזה בסדר. רמת השיח בין הרמטכ"ל לבין השר קשורה לאופי היחסים ביניהם". גם הרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ, ציין, כי התהליך תלוי בסוג הדיאלוג שמתפתח בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון.

בקרב חלק מהאישים קיימות דעות שונות ולעתים אף קוטביות בנוגע להתנהלות התהליך. לדברי הרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון, ראוי לעגן את הנוהג הקיים במסמך המגדיר באופן ברור את סמכותם ואת אחריותם של הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה בתהליך (כנושא הצורך במעורבות ראש הממשלה בתהליך - ראו בהמשך) ולהגדיר את המתחייב בתהליך מינוי זה. הרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ, ציין, כי הוא בטוח שצריך לטייב את התהליך מינוי האלופים. לעומת זאת, שר הביטחון הנוכחי, אהוד ברק, ציין, כי מינוי האלופים נעשה ככלל בצורה נכונה וכי יכול שיש מקום למעורבות יתר של שר הביטחון בנוגע למינויים של מספר תפקידי אלוף, כגון סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ן (ראו להלן). גם עמדת הרמטכ"ל הנוכחי, רא"ל גבי אשכנזי, היא שהניסיון ההיסטורי מלמד שהשיטה הקיימת בצה"ל למינוי אלופים עמדה במבחן המציאות והוכיחה את עצמה לאורך שנים, וכי אם מסתכלים אחורה על התהליך ומנתחים שגיאות של בעלי תפקיד שמונו, הן אינן בהכרח בגלל תהליך המינוי, אלא בעיקר מסיבות שתלויות בבעל התפקיד עצמו, כמו: שיקול דעת מוטעה שלו. יצוין, כי בין המרואיינים נתגלעו גם חילוקי דעות ביחס לאמות המידה אשר צריכות לעמוד בבסיס מינוי קצינים לתפקידים בדרגות אלוף וביחס לצורך בעיגון. כך, למשל, סבור הרמטכ"ל הנוכחי, כי יש לעגן בכתובים אמות מידה בסיסיות או קווים מנחים למינוי אלופים, שעה ששר הביטחון ציין, כי אין הצדקה לעיגון אמות מידה כאלה בכתובים (ראו להלן).

מהאמור לעיל עולה, כי תהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף מתבסס על נוהג שאינו מעוגן בכתובים, שלגביו קיימות גישות שונות ולעתים קוטביות ואין תמימות דעים לגביו בקרב האישים שרואיינו. קצינים לתפקידים בדרגת אלוף מתמנים בצה"ל בעקבות דו-שיח בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון, המתנהל בשיחות אישיות ביניהם, בלי שעוגנו מרכיבי התהליך ושלכיו. התנהלות תהליך זה תלויה במידה רבה במידת היכרותם של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון את המערכת הצבאית ואת המועמדים, בניסיונם, בטיב היחסים האישיים ביניהם ובתפיסתם בנוגע לתפקידים בדרגת אלוף.

מבקר המדינה מעיר, כי בשל החשיבות המהותית, מבחינה לאומית וציבורית, של כל בעל תפקיד בדרגת אלוף, אין זה נכון לבסס את תהליך המינוי של קצינים בדרגת אלוף על נוהג שהגישות לגביו שונות בין שרי ביטחון ורמטכ"לים בעבר ובהווה, ואשר תלוי במערכת היחסים המסוימת הקיימת בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. לדעת משרד מבקר המדינה, לא ניתן לקבוע, כי מבחן המציאות והניסיון ההיסטורי מלמדים שהשיטה הנהוגה כיום היא נכונה, כיוון שהנושא כלל לא נחקר ולא נבדק. תהליך מינוי זה צריך להיות אפוא, לדעת משרד מבקר המדינה, מובנה, מוגדר ומעוגן. מובן מאליו, שתהליך מובנה, מוגדר ומעוגן אינו צריך לבוא במקום שיקול הדעת הרחב, הנתון לרמטכ"ל ולשר הביטחון, אלא להיפך - תהליך כזה נועד לסייע להם, ואף צריך שתהא בו גמישות למצבים מיוחדים, משתנים וחריגים.

2. סוגיות מרכזיות הנוגעות לתהליך

להלן סוגיות מרכזיות, הנוגעות לתהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף:

א. הצורך באמות מידה למינוי אלופים ובעיגון

(1) סוגי אמות המידה

כפי שצוין לעיל, בפקודות הצבא נקבעו תנאים לאישור מינוי לתפקידים בדרגות סא"ל עד תא"ל ולהעלאה בדרגה לדרגות אלה בתחומים הבאים: השכלה, מעבר קורסים והכשרות, עמידה במבחנים, מילוי של פרק זמן בתפקיד וביצוע מחזור תפקידים. כיוון שאין כאמור הסדרים מנהליים כלשהם המעוגנים בכתובים למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, אין גם אמות מידה כתובות בנוגע למינוי אלופים. עם זאת, רוב האישים שנשאלו בנוגע לתהליך המינוי של אלופים ציינו, כי הם מביאים או הביאו בחשבון אמות מידה או שיקולים שונים כשעסקו בסוגיה זאת. לדבריהם, מדובר בתורה שבעל פה. משרד מבקר המדינה מסווג אמות מידה אלה, על פי דברי האישים השונים, בשני מישורים: אלה הנוגעות לתכונות אישיות של המועמדים (להלן - אמות מידה אישיות); ואלה הנוגעות לאבחנה בין סוגי תפקידים שאותם ממלאים אלופים (להלן - אמות מידה ארגונית).

הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, ציין בפגישתו מאפריל 2009 עם נציגי משרד מבקר המדינה, כי ביסוד מינוי האלופים צריכים לעמוד קריטריונים מקצועיים, הנשענים על תפיסת פיתוח הקצונה בצה"ל. הוא כרמטכ"ל משתמש בקריטריונים מקצועיים כאלה בכרואו להמליץ לשר הביטחון על מינוי אלופים. להלן הקריטריונים המקצועיים שמנה הרמטכ"ל בהתייחסותו מאפריל 2010 לטייט דוח הביקורת. החלוקה לאמות מידה אישיות ולאמות מידה ארגונית היא כאמור של משרד מבקר המדינה:

אמות מידה אישיות

- (א) גיל מינימלי להתמודדות: במערך הלחימה - 44, במערך תומכי לחימה - 46.
- (ב) בעל תואר שני, כאשר ניתנת עדיפות לבוגרי המכללה לביטחון לאומי או מוסדות מקבילים לה בחו"ל.
- (ג) עמידה בכל הספים הערכיים והנורמטיביים.

אמות מידה ארגונית

- (א) התפתחות בערוץ הליבה.
- (ב) ביצוע של לפחות שני תפקידים בדרגת תא"ל.
- (ג) בעל אופק שירות שיאפשר ביצוע של יותר מתפקיד אחד של אלוף (למעט תפקידים פרופסיונאליים כדוגמת נשיא בית הדין הצבאי לערעורים).
- (ד) לתפקידי פיקוד יתמודדו מי שביצעו תפקיד מפקד אוגדה ומקביליו בזרועות.

הרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ, ציין מספר שיטות וקווים מנחים שסייעו לו במינוי אלופים. אמות המידה האישיות לדידו היו, שהמועמדים צריכים להיות חפים מכל רבב וכן יכולתם לעבוד יחד כצוות שמייצר סינרגיה. אשר לאמות מידה ארגוניות, ציין דן חלוץ, כי יש תפקידים בכירים יותר וכאלה שהם בכירים פחות. בתפיסת עולמו, ראשי האגפים במטכ"ל הם תפקידים בכירים פחות לעומת תפקידים של סגן רמטכ"ל, ראש אמ"ן, מפקד זרוע היבשה, מפקד זרוע האוויר והחלל ומפקדי הפיקודים המרחביים. כל אחד מתפקידים אלה צריך להיות תפקיד שני של אלוף. גם מפקד פיקוד העורף צריך להיות, בראיית דן חלוץ, תפקיד שני, מתוך הנחה שתפקיד זה יהיה יותר ויותר דומיננטי בעתיד נוכח האיומים הנשקפים לעורף. לפי תפיסה זאת, לחלק מתפקידי האלופים הפחות בכירים ראוי לקדם קצינים בדרגת תא"ל. כמו כן, ראשי האגפים במטכ"ל ימונו מתוך ראייה שיוכלו למלא תפקיד שני של מפקד פיקוד מרחבי; ומפקדי פיקודים מרחביים ימונו מתוך ראייה שיוכלו למלא לאחר מכן תפקיד של מפקד זרוע היבשה או של סגן רמטכ"ל.

לדעת הרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון, בתהליך הבחירה והאישור על הרמטכ"ל ועל שר הביטחון לפעול לפי אמות המידה הבאות: התאמת הקצין לתפקיד והשתלבות הקצין במטה הכללי (אמות מידה אישיות). מידת האיוון במטה הכללי ("ירוקים", "כחולים", "לבנים"), ובניית מסלול נכון לקצין המועמד לתפקיד רמטכ"ל. המסלול צריך לכלול תפקיד אלוף פיקוד או מפקד זרוע, ותפקיד ראש אגף משמעותי במטה הכללי (ראש אמ"ן, ראש אג"ת, ראש אמ"ץ) (אמות מידה ארגוניות).

שר הביטחון לשעבר והרמטכ"ל לשעבר, ח"כ שאול מופז, ציין, כי בתקופת כהונתו כרמטכ"ל, השיקולים שהנחו אותו בבחינת המועמדים לתפקידים בדרגת אלוף היו: איכותו של המועמד כשותף פוטנציאלי למטה הכללי, היכולת להשפיע על קבלת ההחלטות במגוון נושאים ולתרום לתהליך זה; וכן יכולתו וכישוריו של המועמד לבצע את התפקיד הקונקרטי שאליו הוא מועמד (אמות מידה אישיות). בנוסף לכך, הוא שקל כרמטכ"ל את אופק השירות של המועמד לבצע תפקידי אלוף נוספים. לדבריו, ככלל, רצוי לתכנן לכל אלוף שני תפקידים (למעט תפקידים בעלי צביון מקצועי ייחודי: מפקד זרוע האוויר והחלל ומפקד זרוע הים), כאשר תפקידי הליבה המרכזיים לקצינים בדרגת אלוף הם: סגן הרמטכ"ל, מפקדי הפיקודים המרחביים, ראש אמ"ן ומפקדי הזרועות (אמות מידה ארגוניות). הרמטכ"ל לשעבר, אמנון ליפקין-שחק, ציין בעניין זה, כי אמת המידה לבחירה היא מי יעשה את התפקיד באופן הטוב ביותר, וגם יכולת עבודת צוות היא שיקול בקבלת ההחלטה על המינוי (אמות מידה אישיות). הוא הוסיף, כי היה רוצה שכל אלוף יוכל לעשות יותר מתפקיד אחד, למעט מפקד זרוע האוויר והחלל ומפקד זרוע הים (אמות מידה ארגוניות).

שר הביטחון לשעבר, עמיר פרץ, סבור, כי ניתן להקים צוות שיגדיר מהם התנאים הבסיסיים הנדרשים ממועמד לדרגה ולתפקיד של אלוף. לדוגמה: מה מספר תפקידי הרוחב שקצין בדרגת תא"ל צריך למלא כדי להיות מועמד לדרגת אלוף; תפקידים שהתנאי למילויים הוא קדנציה שנייה בדרגת אלוף, כמו: מפקד פיקוד מרחבי, מפקד זרוע היבשה, מפקד זרוע האוויר והחלל וראש אמ"ץ (אמות מידה ארגוניות).

(2) מעורבות שר הביטחון בתהליך המינוי של תפקידים מסוימים

שר הביטחון, אהוד ברק, ושרי הביטחון לשעבר: עמיר פרץ, בנימין בן אליעזר ומשה ארנס, התייחסו לאמות מידה ארגוניות נוספות, הנוגעות למידת חשיבותם של תפקידים לעומת אחרים, או שהם בעלי זיקה קרובה יותר לשר הביטחון מאשר לרמטכ"ל. שר הביטחון, אהוד ברק, סבור, שיש מספר תפקידי אלוף שלגביהם צריך הסדר שונה מהקיים, כלהלן:

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

א) תפקידים חריגים מעצם טבעם - מתאם הפעולות בשטחים (מתפ"ש) ונשיא בית הדין הצבאי לערעורים, שבהם הזיקה לשר הביטחון גבוהה או שיש זיקה נמוכה יחסית לרמטכ"ל. בתפקידים אלה צריך ששר הביטחון יוכל להעלות מועמדים משלו, לצד מועמדי הרמטכ"ל, והשר יחליט בסופו של דבר מי ימונה.

ב) תפקידים מרכזיים - סגן הרמטכ"ל, כממלא מקום פוטנציאלי לרמטכ"ל בעת היעדרו (נעדר מהארץ או נבצר ממנו למלא את תפקידו. בנושא זה ראו בהמשך); וראש אמ"ן, בשל היותו אחראי להערכת המודיעין של הממשלה (במקרים רבים - גם פוטנציאל לרמטכ"ל). בתפקידים אלה יש מקום לשקול אפשרות לתת לשר הביטחון להציע מועמדים משלו ובתנאים מסוימים גם לקבוע מי ימונה לתפקיד.

ג) תפקידים רגישים בשל חשיבותם - מפקד זרוע האוויר והחלל ומפקד פיקוד מרחבי אחד או שניים, שבאותה עת תהיה חשיבות קריטית למי שימלא את התפקיד. לתפקידים אלה יש מקום לשקול לאפשר לשר הביטחון להציע מועמדים ולהציע גם את מועד החלפת בעלי התפקיד המכהנים.

שר הביטחון לשעבר, בנימין בן אליעזר, ציין בפני נציגי משרד מבקר המדינה דעה דומה. לדבריו, במינוי לתפקידים "בכירים ורגישים במיוחד בראייה לאומית", כמו סגן הרמטכ"ל, כממלא מקום הרמטכ"ל בהיעדרו וכמועמד אפשרי לרמטכ"ל; ראש אמ"ן ומפקד זרוע האוויר והחלל - חשוב שתהיה לשר הביטחון מעורבות רבה יותר הן באפשרות להציע מועמדים והן בהחלטה מי מהם ימונה. בתפקידים שיש בהם כפיפות לשר הביטחון או בעלי אופי מיוחד, כמו מתפ"ש, הכפוף ישירות לשר, צריך שהשר יציע מועמדים משלו, לצד מועמדי הרמטכ"ל, ויחליט על המינוי.

שר הביטחון לשעבר, עמיר פרץ, הזכיר בעניין זה שני תפקידים: מתפ"ש ומפקד פיקוד העורף כתפקידים שזיקתם לשר הביטחון גדולה יותר. עם זאת, הוא ציין, כי המינוי שלהם בידי שר הביטחון עלול לגרום להם נזק אם ירצו להמשיך בקדנציה נוספת של אלוף. לכן, צריך שמינויים יהיה בתהליך רגיל של מינוי אלוף. ייתכן שאפשר לקבוע ששר הביטחון יוכל להביא לתפקידים אלה אלופים במילואים, ואז לא יהיה צורך בתהליך מוקדם של המלצה או הסכמת הרמטכ"ל. שר הביטחון לשעבר, משה ארנס, סבור, כי לתפקידים הקרובים לשר הביטחון, כמו מתפ"ש, השר צריך לקבוע מי ימלא את התפקיד.

הרמטכ"ל, גבי אשכנזי, והרמטכ"ל לשעבר משה (בוגי) יעלון מתנגדים להגברת המעורבות של שר הביטחון במינוי קצינים לתפקידי אלוף מסוימים, באמנם שיש להקפיד על הנוהג הקיים שלפיו הרמטכ"ל מציע מועמדים ושר הביטחון מאשר אותם.

במהלך הבדיקה של הסוגיה בנושא הצורך באמות מידה למינוי אלופים התברר למשרד מבקר המדינה, כי ב-4.9.06 מסר שר הביטחון דאז, עמיר פרץ, מכתב לתא"ל מיכאל הרצוג, שלפיו החל מ-5.9.06 יכהן תא"ל הרצוג כראש המטה של שר הביטחון; עד ספטמבר 2008 יעבור לכהן בתפקיד מתפ"ש ויועלה לדרגת אלוף; וכי סיכום זה הוא על דעת הרמטכ"ל (בתאריך מסירת המכתב כיהן כרמטכ"ל רא"ל דן חלוץ). באוגוסט 2009 אישר שר הביטחון, אהוד ברק, מינויו של קצין אחר לתפקיד מתפ"ש.

ח"כ עמיר פרץ מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2009, בין השאר, כי "התרבות הניהולית המקובלת עד היום במערכת הביטחון הינה כי היוזמה למינוי אלופים לתפקידים אלה, קרי מתפ"ש ומפקד העורף, נוגעת לשר הביטחון יותר מאשר לרמטכ"ל בשל הממשקים האזרחיים הרבים הטמונים בתפקידים אלה", וכי התחייבותו הייתה מנותקת לחלוטין מכל אינטרסים זרים. בהתייחסותו מדצמבר 2009 לממצאי הביקורת מסר ח"כ פרץ למשרד מבקר המדינה, כי

התחייבותו האמורה עולה בקנה אחד עם תפיסתו, ולפיה במקום שבו ניתן לקבוע אופק שירות רצוי לעשות זאת, מאחר שמדובר במועמדים לתפקיד הנמצאים בצומת קריטי לחייהם, עליהם להחליט על קריירה שנייה או על פרישה מצה"ל, וסיכוייו של המועמד לקידום משפיעים מאוד על החלטתו זאת. תא"ל מיכאל הרצוג מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2009, בין השאר, כי על בסיס המכתב שקיבל נטש תכניות לעבוד בשוק האזרחי וחזר לשירות צבאי מלא; וכי לאחר כניסת אהוד ברק לתפקיד שר הביטחון ולאחר שהציג לו את השתלשלות הדברים שפורטה לעיל אמר לו השר ברק, כי "הוא רואה בכך 'התחייבות שלטונית' שראוי לקיימה".

משרד מבקר המדינה סבור, כי המקרה ממחיש ומייצג כדוגמה את המעורבות של שר הביטחון במינוי לתפקיד בדרגת אלוף, כאשר לדעתו נדרשת כאמור מעורבות יתרה שלו בתהליך המינוי לתפקיד זה, כאמור לעיל. בנוסף לכך, מצב דברים זה ממחיש, לדעת משרד מבקר המדינה, את הצורך בעיגון תהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בתהליך סדור ומובנה.

סוף דבר, ב-26.11.09 מונה לתפקיד מתפ"ש תא"ל איתן דנגוט והועלה לדרגת אלוף. מתפ"ש הקודם, אלוף יוסף משלב, סיים את תפקידו ב-1.10.08. בתקופה של כשנה, שבה לא מונה מתפ"ש, מילא את התפקיד, כממלא מקום, אלוף (במיל') עמוס גלעד, ראש האגף הביטחוני-מדיני במשרד הביטחון.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר שר הביטחון, מר אהוד ברק, למשרד מבקר המדינה במרס 2010, כי "אני סבור כי החלטתי בערבו של יום הייתה הנכונה והעניינית ביותר, תוך שאני מתאים את הקצין הנכון לתפקיד הנכון".

3) הצורך בעיגון אמות המידה

כאמור, רוב האישים שרואינו ציינו, כי השתמשו באמות מידה כאשר שקלו מועמדים לתפקידים בדרגת אלוף, או שצריך לשקול אמות מידה כאלה. עם זאת, לאישים השונים דעות שונות בשאלה אם יש לעגן בכתובים אמות מידה למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. הרמטכ"ל, גבי אשכנזי, ציין כי צריך להביא בחשבון גם חריגים, וצריך להיזהר מלהכניס את הקריטריונים המקצועיים לחקיקה, מהחשש שלא "לסנדל" את המערכת. בסופו של דבר, כל רמטכ"ל רוצה למנות את הטובים ביותר. לדבריו, ראוי שהקריטריונים שהציג יעמדו לפני רמטכ"לים, אבל אין לפרסמם לציבור.

שר הביטחון, אהוד ברק; שרי הביטחון לשעבר: שאול מופז, בנימין בן אליעזר ומשה ארנס; והרמטכ"ל לשעבר, אמנון ליפקין-שחק, סבורים שאין מקום לעגן אמות מידה בנוגע למינוי אלופים. כך, שר הביטחון, אהוד ברק, ציין, כי מינוי האלופים נעשה ככלל בצורה נכונה; הרמטכ"ל לא פועל בחלל ריק ולא יכול לעשות מה שהוא רוצה, וכי יש מידה לא מבוטלת של הסכמה בתוך מערכת הפיקוד העליון לגבי המועמדים הראויים להתמנות. לדעת שאול מופז, אין צורך לקבוע בהוראה אמות מידה קבועות לבחינה של מועמדים לדרגת אלוף, שכן כל הרמטכ"לים בעבר ובהווה שוקלים כאמור את אותם השיקולים. לדברי בנימין בן אליעזר, ספק אם קביעה מראש של כללים ואמות מידה עדיפה על השיטה הקיימת, וקביעת אמות מידה אף עלולה לגרוע מהבירור העמוק והשיח הפתוח, הנדרשים בתהליך. מר משה ארנס סבור, שאין צורך לקבוע אמות מידה, שכן בסופו של דבר מציגים לשר הביטחון את פועלו של כל מועמד, כגון אילו תפקידים

ביצע, אילו הכשרות עבר ומהי השכלתו. רא"ל (במיל') ליפקין-שחק ציין, כי אין צורך לעגן אמות מידה, כיוון שהתהליך תלוי בדינמיקה בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל, וזאת משתנה בכל תקופה.

שר הביטחון לשעבר, עמיר פרץ, והרמטכ"לים לשעבר, דן חלוץ ומשה (בוגי) יעלון, סבורים שצריך לקבוע אמות מידה. עמיר פרץ ציין כאמור, כי ניתן להקים צוות שיגדיר מהם התנאים הבסיסיים הנדרשים ממועמד לדרגה ולתפקיד של אלוף, וכי קביעת תנאים בסיסיים כאלה תביא ליצירת יותר שקט במערכת. רא"ל (במיל') חלוץ סבור שאפשר לקבוע קווים מנחים למינוי אלופים, אולם יהיה קשה להיצמד אליהם לחלוטין. לדבריו, הוא היה כותב קווים מנחים כאלה בנוסח השאלות שהיה שואל שר הביטחון את הרמטכ"ל. רא"ל (במיל') יעלון סבור, שיש להגדיר אמות מידה למינוי אלופים. לדעת שר הביטחון לשעבר, יצחק מרדכי, העקרונות שחלים על מינוי קצינים עד דרגת תא"ל, ובעיקר הצורך בהכשרה ובביצוע מסלול תפקידים, יפים גם למינוי אלופים. הוא ציין, כי מדובר בקווים מנחים ולא בנהלים מחייבים.

מהאמור לעיל עולה, כי קיימים עמימות וחוסר בהירות בנוגע לאמות מידה למינוי אלופים, כך שאין נורמות ברורות לאחד מהתהליכים החשובים ביותר הנוגע למינויים של הקצונה הבכירה בצה"ל. רוב האישים ציינו אמנם שהתייחסו לאמות מידה כאלה ואחרות, ארגוניות ואישיות, כששקלו מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, או שיש צורך, לדעתם, להשתמש באמות מידה כאלה. עם זאת, קיימות ביניהם דעות שונות על מהות אמות המידה הארגוניות והאישיות האלה, וברבר עצם הצורך בעיגון בכתובים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש חשיבות רבה לעגן בכתובים אמות מידה בסיסיות או קווים מנחים למינוי אלופים. אמות מידה או קווים מנחים אלה מיועדים לסייע לרמטכ"ל ולשר הביטחון בקבלת ההחלטות בהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, וזאת תוך שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש להם ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שבהם יש מצבים חריגים ומיוחדים.

בהתייחסות שר הביטחון מדצמבר 2009 נאמר, בין השאר, כי שר הביטחון סבור שמעבר להיכרותו האישית של הרמטכ"ל את המועמדים, הרמטכ"ל אף בוחן את התאמתם לתפקיד שעליו הם מתמודדים באופן מקצועי בטרם הוא מעביר את המלצותיו לשר הביטחון, ואין הצדקה לעיגון אמות המידה בכתובים. השר הוסיף, כי ביחס למספר תפקידים קריטיים של אלוף (סגן הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, מפקד חיל האוויר והחלל ומפקדים של פיקודים מרחביים, לפי העניין) יש מקום למעורבות יתר של שר הביטחון בגיבוש רשימת המועמדים וההחלטה הסופית; לתפקידי מתפ"ש וראש מפא"ת³⁶ שבמשרד הביטחון ולתפקיד נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, ראוי ששר הביטחון יבחן את עמדת הרמטכ"ל ביחס למועמדים השונים, אך ההחלטה הסופית על המינוי צריכה להיות בידי שר הביטחון.

בהתייחסותו מנובמבר 2009 למשרד מבקר המדינה הביע הרמטכ"ל עמדה שונה מזאת של שר הביטחון, הן ביחס לצורך בעיגון אמות מידה למינוי אלופים והן בנוגע לשינוי מעורבותו של שר הביטחון בתהליך המינוי של קצינים אלה. נאמר בה, בין השאר, כי צה"ל מקבל את הערת משרד מבקר המדינה שלפיה יש חשיבות רבה לעגן בכתובים אמות מידה בסיסיות או קווים מנחים למינוי אלופים. הרמטכ"ל הוסיף, כי אף שהנוהג הקיים הוא בבחינת תורה שבעל פה, קיימים מספר כללים ברורים שבפועל פועלים על פיהם, כפי שגם מדברי האישים שראיין משרד מבקר המדינה, ונכון יהיה למסד אותם כללים. בנוסף לכך, מסר הרמטכ"ל, כי "התהליך הקיים

36 ראש מפא"ת הוא חבר בפורום מטכ"ל. במועד הביקורת מילא את התפקיד אורח.

כיום המגדיר את הרמטכ"ל כיחיד המוסמך להציע מועמדים לאישור שהב"ט [שר הביטחון] צריך שימשך" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מהתייחסויותיהם של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל לממצאי הביקורת מתחדד הצורך לעגן בכתובים אמות מידה או קווים מנחים למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. זאת במיוחד נוכח עמדת שר הביטחון שלפיה, בשונה מהמצב הנוהג כיום, ביחס למספר תפקידי מפתח של אלוף נדרשת מעורבות גדולה יותר של שר הביטחון בגיבוש רשימת המועמדים ובהחלטה הסופית, וביחס למספר תפקידים, כמפורט לעיל, נדרש אף שהחלטה הסופית בעניין המינוי תהיה בידי שר הביטחון.

בהתייחסותו ממרס 2010 לממצאי הביקורת חזר שר הביטחון על עמדתו, כי הליך מינוי הקצינים לדרגת אלוף מתבצע בצורה נכונה, ודו-השיח המתקיים בין הרמטכ"ל לשר הביטחון טרם מינוי אלוף בצה"ל מהווה את התהליך הנכון, כך שלא יהיה זה נכון לקיים בעניין זה הליך פורמאלי מובנה, מוגדר ומעוגן. עם זאת, במידה שהרמטכ"ל יבקש לקבוע, כי בטרם יועבר לאישור שר הביטחון מינוי של קצין כזה או אחר לתפקיד בדרגת אלוף, הוא יעבור הליך כלשהו שיעוגן בכתובים, הרי שהסמכות נתונה בידיו. בהתייחסות הרמטכ"ל מאפריל 2010 לממצאי הביקורת נאמר, כי בכוונת צה"ל למסד בנוהל כתוב מספר אמות מידה למינוי אלופים שצה"ל פועל לפיהן, כמפורט בהתייחסות הרמטכ"ל שהובאה לעיל, וכי נוהל זה למינוי אלופים יועבר לשר הביטחון לקבלת הערותיו.

ב. תהליך אישור המינוי של קצינים לתפקיד בדרגת אלוף על ידי שר הביטחון

כאמור, שר הביטחון יכול לאשר או לפסול מועמדים אשר מציע הרמטכ"ל למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. בין האישים שראיינו נציגי משרד מבקר המדינה היו כאמור שר הביטחון, אהוד ברק, ועוד חמישה אישים, שמילאו תפקיד זה בעבר: ח"כ עמיר פרץ, ח"כ שאול מופז, השר בנימין בן אליעזר, מר יצחק מרדכי ומר משה ארנס. חלקם היו אנשי צבא בכירים לפני התמנותם לתפקיד, והכירו את המערכת הצבאית, וחלקם החלו את תפקידם כשרי ביטחון ללא היכרות מוקדמת של המערכת הצבאית.

האישים השונים נשאלו בנוגע לכלים שיש בידי שרי הביטחון בבואם לאשר את המינויים. מתשובות האישים בסוגיה זאת עולה, כי למעשה אין בידי שרי הביטחון כלים משלהם שיוכלו לסייע להם בבואם לאשר מינויים, למעט פרטים בסיסיים על המועמדים שהם מקבלים מצה"ל, כגון: תפקידים קודמים שמילאו, הכשרתם והשכלתם; ולמעט היכרות מוקדמת וסובייקטיבית עם המועמדים, שיש לשרי ביטחון שהייתה להם היכרות עמוקה עם המערכת הצבאית. שר הביטחון, אהוד ברק, ציין, כי ככלל, אין לשר הביטחון כלים לקבוע שמועמד א' עדיף על מועמד ב'; באופן טבעי אם שר הביטחון פועל בניקיון דעת, עמדת הרמטכ"ל היא שתכריע.

לדברי שר הביטחון לשעבר, עמיר פרץ, הוא עמד על כך שתתקיים פגישה אישית בינו ובין כל מועמד שהציג לו הרמטכ"ל, בלי השתתפות הרמטכ"ל. הוא גם ביקש ממזכירו הצבאי לקבל את כל הפרטים על כל מועמד, כגון: עברו וחוות דעת עליו. שר הביטחון לשעבר, יצחק מרדכי, אמר, כי בהיותו שר ביטחון הוא ביקש מהרמטכ"ל לקיים פעמיים בשנה פגישות אישיות, שבהן יביא הרמטכ"ל בפניו את הערכותיו והמלצותיו על קצינים בדרגת תא"ל המועמדים לדרגת אלוף. בפגישות כאלה הוא בחן עם הרמטכ"ל באיזו מידה הקצינים הללו בשלים לדרגת אלוף או אם יש צורך שיעשו עוד תפקיד של תא"ל. לדבריו, כך הוא היה מגיע לתמימות דעים כמעט מלאה עם

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

הרמטכ"ל לגבי המינויים הטובים ביותר. שר הביטחון לשעבר, שאול מופז, ציין, כי הכלי היחיד העומד לרשותו של שר הביטחון בבואו לאשר את המלצת הרמטכ"ל, בנוסף לדו-שיח עם הרמטכ"ל, הוא קיום התייעצויות עם רמטכ"לים ואלופים בהווה ובעבר; הוא גם יכול לראיין כל אחד מהמועמדים ולהתרשם מהם. עמדה דומה בנוגע לצורך בקיום התייעצויות עם שרי ביטחון ורמטכ"לים לשעבר ציינו שרי הביטחון לשעבר: בנימין בן אליעזר, יצחק מרדכי ומשה ארנס.

זאת ועוד, מדבריהם של שר הביטחון לשעבר, ח"כ עמיר פרץ, והרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון, עולה, כי לא נקבע מספר המועמדים שהרמטכ"ל אמור להציג לכל תפקיד בדרגת אלוף: האם רק מועמד אחד או שניים ויותר. לדברי ח"כ עמיר פרץ, על הרמטכ"ל להציג יותר ממועמד אחד לתפקיד, וזאת בצורה פורמלית ולא בשיחה אישית. לדעת משה (בוגי) יעלון, ראוי לקבוע שהרמטכ"ל יציג לשר הביטחון לפחות שני מועמדים לכל תפקיד ויצייין את המועדף עליו. יצוין, כי בהתייחסותו של שר הביטחון, אהוד ברק, למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 צוין, כי שר הביטחון סבור שאין צורך להגדיר מספר מזערי של קצינים המתמודדים על כל תפקיד, אך ראוי שיהיה יותר ממועמד אחד.

עולה אפוא, שלא נקבע מהו בסיס הנתונים שיועבר לשר הביטחון לצורך אישורו את מינוי המועמדים לתפקידי אלוף ודרגת אלוף, מי הגורם שצריך לקבוע ולהכין בסיס נתונים זה ומהו מספר המועמדים שיש להציג לכל תפקיד. הלכה למעשה, אין בידי שרי הביטחון בסיס נתונים, שיוכל לסייע להם בעת אישור המינויים, למעט פרטים בסיסיים על המועמדים שהם מקבלים מצה"ל ולמעט היכרות מוקדמת וסובייקטיבית עם המועמדים, שיש לשרי ביטחון שהייתה להם בעברם הכרות עמוקה עם המערכת הצבאית. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב ביותר לקבוע מהו מסד הנתונים המחייב שיש להביא בפני שר הביטחון בבואו לבחון את המלצות הרמטכ"ל ואת אופן הכנתו. צורך זה נכון הן בנוגע לשרים שיש להם היכרות מוקדמת עם המועמדים או המערכת הצבאית, והן בנוגע לשרי ביטחון שאין להם היכרות מוקדמת עם המועמדים או עם המערכת הצבאית.

ג. תיעוד הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנוגע למינוי אלופים

מדברי חלק מהאישים ומלימוד התהליך בצה"ל ובלשכת שר הביטחון עולה, כי הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנוגע למינוי קצינים לדרגת אלוף ככלל אינם מתועדים. לאחר ששר הביטחון מאשר את המינוי, מוציא מזכירו הצבאי סיכום על כך, המופץ ללשכת הרמטכ"ל ולמחלקת הסגל שבאכ"א. האישים השונים שנשאלו האם יש מקום לתעד דיונים אלה נחלקו בדעותיהם: שר הביטחון אהוד ברק, שר הביטחון לשעבר, בנימין בן אליעזר, והרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, אמרו, כי דיונים אלה אינם צריכים להיות מתועדים. שר הביטחון ציין, כי הדיונים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון צריכים לאפשר לנתח בחופשיות את תכונות המועמדים, ותיעודם עלול לפגוע בכך. עמדה דומה הביעו שר הביטחון לשעבר, בנימין בן אליעזר, והרמטכ"ל רא"ל גבי אשכנזי.

שרי הביטחון לשעבר, ח"כ עמיר פרץ ומשה ארנס, והרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ, הביעו דעה שונה, ולפיה יש לתעד את הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל בנוגע למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. לדברי משה ארנס, תיעוד כזה אינו צריך להפריע לדיונים חופשיים אודות כל מועמד; ח"כ פרץ סבור, כי אחד הדברים שצריך לדרוש בנוגע לתהליך מינוי אלופים הוא שדיונים אלה יתועדו; ולדעת דן חלוץ, אין כל סיבה שדיונים אלה לא יתועדו, כיוון "ששום דבר

בנושא זה אינו מתחת לשולחן". שר הביטחון לשעבר, יצחק מרדכי, סבור, שניתן לתעד דיונים אלה רק כאשר ניתן להבטיח שמירת סודיות בין-אישית מוחלטת ובתוך המזכירות הצבאית של שר הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכרחי לתעד את הדיונים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל הנוגעים למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף. תיעוד הדיונים יסייע לקיים תהליך סדור והבאה בחשבון של השיקולים הנוגעים למינוי לתפקידים בדרגת אלוף; יאפשר לשותפים לתהליך לשמור את הזיכרון בדבר השיקולים והנימוקים העומדים בבסיס קבלת ההחלטות בנושא; ויוכל לשמש, במידת הצורך, גם למטרת ביקורת מנהלית.

ד. מקומו של ראש הממשלה במינוי אלופים ודרגתו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה

1) האישים שנאלו בנוגע למקומו של ראש הממשלה בתהליך המינוי של אלופים, ובמיוחד המינוי לתפקיד סגן הרמטכ"ל ולתפקיד ראש אמ"ן, והאם הביאו בתקופתם מינויים אלה לאישור ראש הממשלה. רוב האישים שנשאלו סבורים שאין צורך במעורבות של ראש הממשלה, כאמור, אלא בעדכונן לגבי המינויים של אלופים, שאישר שר הביטחון. כך סברו שר הביטחון, אהוד ברק; הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי; שרי הביטחון לשעבר: ח"כ עמיר פרץ, השר בנימין בן אליעזר, יצחק מרדכי ומשה ארנס; וכן הרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ. כך, למשל, הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, סבור, כי התהליך הקיים כיום המגדיר את הרמטכ"ל כיחיד המוסמך להציע מועמדים לאישור שר הביטחון צריך שיימשך, וכי בתפקידים שבהם יש ממשק ישיר בין ראש הממשלה לקצין (ראש אמ"ן והמזכיר הצבאי של ראש הממשלה) נכון להציג את המועמדים ואת ההמלצות לגביהם לפני קבלת ההחלטות וכך גם נעשה בפועל. גם הרמטכ"ל לשעבר, משה (בוגי) יעלון, סבור, שראש הממשלה אינו צריך להיות מעורב בתהליך, אלא לגבי שני תפקידים: המזכיר הצבאי לראש הממשלה וראש אמ"ן. הוא הוסיף, כי מאחר שתפקיד המזכיר הצבאי לראש הממשלה (בנושא זה ראו בהמשך) הוא תפקיד שבו נדרש אמון בין ראש הממשלה לבין הקצין, ראוי שבמקרה זה שר הביטחון יאשר את המינוי לאחר התייעצות עם ראש הממשלה. שר הביטחון לשעבר, ח"כ שאול מופז, אינו רואה בעיה לעגן בהוראה את חובת התייעצות של הרמטכ"ל גם עם ראש הממשלה בטרם מינוים של ראש אמ"ן ושל סגן הרמטכ"ל, והוא סבור שכך נעשה בדרך כלל.

2) המזכיר הצבאי (להלן - מזכ"ץ או מזכ"צים) של ראש הממשלה הוא קצין הפועל לצד ראש הממשלה ותפקידו לקשר בינו לבין צה"ל וגופי הביטחון האחרים. בדוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2006 על המועצה לביטחון לאומי³⁷ (ביולי 2008 הפכה המועצה לביטחון לאומי למטה לביטחון לאומי, לפי חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008), נאמר בין השאר, כי בעשורים הראשונים של המדינה היו המזכ"צים בדרגות סא"ל ואל"ם, אולם במשך שנים הועלתה דרגתם של המכהנים לתפקיד. מאז אמצע שנות התשעים כיהנו בתפקיד המזכ"ץ תשעה קצינים: שבעה מהם בדרגת אלוף. בדוח הביקורת האמור העיר משרד מבקר המדינה, בין השאר, כי מן הראוי שמשרד ראש הממשלה וראש הממשלה ישקלו במשותף עם צה"ל להגדיר בבירור את תפקידו של המזכ"ץ, את מעמדו ואת יחסי הגומלין בינו לבין הגורמים השונים, ובעיקר את הגדרת

37 מבקר המדינה, דוח ביקורת על המועצה לביטחון לאומי (2006), עמ' 45.

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

תפקידו מול צה"ל ומול המועצה לביטחון לאומי, ואת תפקידי המטה שראוי שתמלא המועצה לביטחון לאומי ולא המזכ"ץ.

צוות ההיגוי (להלן - ועדת ליפקין-שחק) ליישום המלצות הדוח החלקי של ועדת וינוגרד שהקימה ממשלת ישראל התייחס בהמלצותיו מיוני 2007 גם ליחסי הגומלין של המטה לביטחון לאומי עם בעלי תפקידים אחרים בלשכת ראש הממשלה. ועדת ליפקין-שחק ציינה בנוגע למזכ"ץ, כי הוא איש הקשר של ראש הממשלה למערכת הביטחון ובעיקר לצה"ל, ואחריותו מתמצת בתיאום, קישור ועדכון בין ראש הממשלה ומערכת הביטחון. הוועדה הוסיפה, כי עם השנים גדל תפקיד המזכ"ץ והיו שראו בו כיועץ לראש הממשלה בתחומי הביטחון. במקביל אף הועלה המזכ"ץ בדרגה ובשנים האחרונות הוא נושא דרגת אלוף. צוות ההיגוי ציין, כי לתפישתו, המזכ"ץ אינו אמור להיות היועץ לביטחון לאומי של ראש הממשלה; וכי אין לו אחריות על עבודת המטה בתחומי חוץ וביטחון ואף אין לו היכולת הארגונית לכך. עמדת הוועדה הייתה, כי ככל שתפקיד המזכ"ץ מתמזה בתפקידים שפורטו לעיל, אין צורך שיהיה בדרגת אלוף; וכי המזכ"ץ צריך להיות מתואם עם ראש המטה לביטחון לאומי.

הסוגיה של דרגתו של המזכ"ץ לראש הממשלה עלתה במסגרת הפגישות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם שרי הביטחון ועם הרמטכ"לים בהווה ובעבר. רוב האישים שהתייחסו לסוגיה זאת סוברים שאין זה נחוץ שהמזכ"ץ של ראש הממשלה יהיה קצין בדרגת אלוף. שר הביטחון, אהוד ברק, מסר בפגישתו עם נציגי משרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, כי הוא סבור, שלמינוי לתפקיד זה של אלוף ממסלול הפיקוד יש השפעה שלילית על הקצינים עצמם וכן נזק לצה"ל. הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, ציין בפגישתו עם נציגי משרד מבקר המדינה מאפריל 2009, כי תפקיד זה צריך למלא קצין בדרגת תא"ל, וכי בעבר זה היה המצב, אולם ראשי ממשלה רצו שהמזכיר הצבאי יהיה אלוף, ועתה הוא סבור שקשה להחזיר את המצב לקדמותו. שר הביטחון לשעבר, יצחק מרדכי, סבור שמזכ"ץ לראש ממשלה בדרגת אלוף יוצר חיץ לא רצוי בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון. עמדה דומה בנוגע לדרגתו הרצויה של המזכ"ץ של ראש הממשלה הביעו גם שרי הביטחון לשעבר, ח"כ עמיר פרץ ומשה ארנס; וכן הרמטכ"ל לשעבר, דן חלוץ. לעומת זאת, סבור שר הביטחון לשעבר, בנימין בן-אליעזר, כי המזכיר הצבאי לראש הממשלה חייב להיות אלוף בעל ניסיון בפיקוד על מערכות, כמו מפקד פיקוד מרחבי לשעבר.

בהתייחסויותיהם לטיוטת הביקורת חזרו שר הביטחון והרמטכ"ל על עמדתם דלעיל: בהתייחסות השר מדצמבר 2009 צוין, כי שר הביטחון סבור שהמזכ"ץ לראש הממשלה לא צריך להיות אלוף; בהתייחסות צה"ל מנובמבר 2009 נאמר, כי לדעת הרמטכ"ל את תפקיד מזכ"ץ לראש הממשלה יכול וצריך למלא קצין בדרגת תא"ל. צה"ל הוסיף, כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך להגדיר בכתובים את תפקיד המזכ"ץ לראש הממשלה, וכי ייעוד המזכ"ץ ותפקידו יעוגנו במסגרת פקודת ארגון העוסקת בסגלים מיוחדים, בתיאום עם לשכת ראש הממשלה. בדצמבר 2008 מסר מר צחי גבריאלי, יועץ ראש הממשלה, למשרד מבקר המדינה, כי למשרד ראש הממשלה אין הערות לקטעים מטיוטת הדוח בנוגע למזכ"ץ לראש הממשלה, שהועברו להתייחסות ראש הממשלה, ובהם נכללו העמדות של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל, שלפיהן אין זה נחוץ שאת התפקיד של מזכ"ץ לראש הממשלה ימלא קצין בדרגת אלוף.

למרות עמדותיהם העקביות דלעיל של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל, ובשונה מהן, מונה בדצמבר 2009 מזכ"ץ חדש לראש הממשלה, שהועלה עם מינויו לדרגת אלוף.

במרס 2010 מסר שר הביטחון בהתייחסות נוספת למשרד מבקר המדינה בסוגיה זאת, כי "אין הכרח בקצין בדרגת אלוף למילוי תפקיד המזכיר הצבאי לראש הממשלה וכך גם נהגתי כראש ממשלה, אולם ברור, כי ההחלטה נתונה בידי ראש ממשלה באופן אישי". בהתייחסות נוספת

של הרמטכ"ל לממצאי הביקורת מאפריל 2010 נאמר בעניין זה, כי "בטרם מונה מזכ"ץ רוח"ם [ראש הממשלה] החדש, התקיים שית בין הרמטכ"ל לרוח"ם בנושא, אך השינוי עדיין לא הוחל מפני שעדיין לא הוסדר, ועל הפרק עמד הצורך במינוי מיידיו" (ההדגשה במקור). עוד צוין בהתייחסות הרמטכ"ל בנוגע להסדרה עתידית של הנושא, כי הסוגיה תידון בין הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה. בנוסף לכך, במהלך שנת 2010 תבוצע עבודת מטה שתעסוק, בין השאר, בתפקידי מזכ"ץ ראש הממשלה וביחסי הגומלין והממשקים שלו עם גופים מקבילים.

ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, התייחס לסוגיית מינוי המזכ"ץ במכתבו למבקר המדינה מיולי 2010. הוא כתב, בין השאר, כי "משרת המזכיר הצבאי לראש הממשלה היא ייחודית בלשכת ראש הממשלה. המזכיר הצבאי משמש בעת ובעונה אחת הן כשליחו של ראש הממשלה במערכת הביטחון והן כמייצג עניינה של מערכת הביטחון אצל ראש הממשלה ולשכתו. בהתאם, חובת האמון של המזכיר הצבאי היא לראש הממשלה ולכן הוא נבחר אישית על ידו, כפוף אליו ופועל על פי הנחייתו... על כן מתבצע מינויו בעצה אחת גם עם שר הביטחון והרמטכ"ל...".

במכתבו ציין ראש הממשלה מספר נימוקים לכך שדרגתו של המזכ"ץ לראש הממשלה צריכה להיות אלוף, ובין השאר: פעילותו של המזכיר הצבאי היא בצומת ההכרעות הרגיש ביותר לביטחון ישראל. פעילותו כאמור מחייבת קצין בדרגת אלוף הזוכה להערכה רבה הן מצד המערכת הביטחונית והן מצד ראש הממשלה, לשכתו והממשלה כולה. על הקצין להיות בעל ניסיון בתחומי הפעלת הכוח המבצעי ובניין הכוח הכולל חשיבה והערכה אסטרטגית. "כל אלה אינם מותרים מקום לדיון סביב דרגתו של המזכיר הצבאי". כמו כן, המזכיר הצבאי מנחה בשם ראש הממשלה את ראשי המערכת הביטחונית ומשרדי הממשלה ומקיים איתם דיאלוג רציף ומתמשך ומעקב אחרי מימוש ההנחיות. כיוון שממשקי העבודה של ראש הממשלה ולשכתו הם מול ראשי מערכת הביטחון, ייצוג ענייניה של מערכת הביטחון בלשכת ראש הממשלה על ידי נושא משרה בדרגה פחותה מאלוף עלול להיפגע מהותית. ראש הממשלה הוסיף, כי "לבסוף, הייצוגיות והממלכתיות הנדרשים מאנשי לשכת ראש הממשלה... אינם פוסחים על המזכיר הצבאי. על כן דרגתו של המזכיר הצבאי אינה יכולה להיות אחרת מלבד דרגת אלוף". לסיכום מכתבו כתב ראש הממשלה, כי "לאור כל זאת מצטרף אני לעמדתם של ראשי הממשלות בעבר וקובע, כי מעמדו ודרגתו של המזכיר הצבאי תהיה דרגת אלוף".

משרד מבקר המדינה מצביע על הפער הקיים בין עמדת ראש הממשלה לבין העמדות של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל בסוגיית דרגתו של המזכיר הצבאי לראש הממשלה. כמו כן מצייין משרד מבקר המדינה, כי לפי ההוראות הקיימות, הרמטכ"ל הוא זה שממנה קצינים בדרגת אלוף ושר הביטחון הוא זה המאשר מינויים אלה, והם הקובעים היחידים בתחום מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף, לפי אותן הוראות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידו של המזכ"ץ לראש הממשלה ובמיוחד נוכח חילוקי הדעות הקיימים בקשר לדרגתו ומעמדו, חשוב כי הרמטכ"ל ושר הביטחון, בתיאום עם ראש הממשלה, יחליטו, יגדירו ויעגנו בכתב ובפקודות את דרגתו, מעמדו ותפקידיו של המזכ"ץ לראש הממשלה.



משרד מבקר המדינה מעיר לסיכום פרק זה, כי התהליך הקיים בפועל, שבו מתמנים קצינים לתפקידים בדרגת אלוף שונה בהשוואה לתהליך של מינוי הרמטכ"ל ובהשוואה לתהליך המינוי של קצינים בכירים בדרגות סא"ל עד תא"ל. מינוי הרמטכ"ל לתפקידו מוסדר בחוק יסוד: הצבא, ולפיו הוא מתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון. בנוסף לכך, הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אשר תפקידה לייעץ לממשלה ולראש הממשלה לעניין מינויים לשבעה תפקידים בכירים הנעשים על ידי הממשלה, בוחנת שאין פסול במועמד שעליו המליץ שר הביטחון לתפקיד הרמטכ"ל בכל הנוגע לטוהר המידות. מינוי קצינים לתפקידים בדרגות סא"ל, אל"ם ותא"ל מוסדר במסד נורמטיבי, הכולל הוראות פיקוד עליון, פקודות מטכ"ל ומסמכי מדיניות של מחלקת הסגל באכ"א, והוא תהליך מובנה הכולל מספר שלבים, שמטרתם לבחון את ההתאמה של כל פוטנציאל הקצינים לקידום ולמינוי לתפקידים המתפנים בהתאם לתנאים המחייבים שנקבעו בפקודות הצבא.

ממצאי הביקורת מצביעים גם על כך שבקרב רמטכ"לים ושירי ביטחון בהווה ובעבר קיימות גישות שונות ולעתים קוטביות בנוגע למהות הנוהג שלפיו מתמנים האלופים ובנוגע לאמות המידה הדרושות למינוי אלופים, והם מפרשים אותם על פי תפיסתם האישית. בפועל, מתמנים קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בעקבות "משא ומתן" בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. כמו כן, לא נקבע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שר הביטחון בבואם לבחון את המלצות הרמטכ"לים ולאשרן. במצב דברים זה, תהליך מינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בצה"ל מתבסס על נוהג שאינו מובנה, אינו מוגדר, אינו מתועד (למעט עצם ההחלטה), ואינו נתמך בכללים או בנהלים כלשהם, המעוגנים בכתובים.

מבקר המדינה מעיר, כי בשל החשיבות המהותית, מבחינה לאומית וציבורית, של כל בעל תפקיד בדרגת אלוף, אין זה נכון לבסס את תהליך המינוי של קצינים בדרגת אלוף על נוהג שהגישות לגביו שונות בין שרי הביטחון ורמטכ"לים בעבר ובהווה, ואשר תלוי במערכת היחסים המסוימת הקיימת בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. לדעת מבקר המדינה, בבסיס תהליך מינוי האלופים צריכה להיות מתכונת מוגדרת ומעוגנת בכתובים או קווים מנחים. זאת, תוך שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש בהקשר זה לרמטכ"ל ולשר הביטחון ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שיש בהם מצבים משתנים, חריגים ומיוחדים.

לדעת מבקר המדינה, יש לפעול בשלושת המישורים הבאים:

א. יש למסד ולעגן בכתובים אמות מידה למינוי אלופים, כפי שבכוונת צה"ל לעשות לפי האמור בהתייחסות של הרמטכ"ל מאפריל 2010 לממצאי הביקורת.

ב. ראוי ששר הביטחון והרמטכ"ל יגיעו במשותף לסיכום מעוגן בכתובים ביחס למידת המעורבות של שר הביטחון בתהליך המינוי של תפקידים מסוימים בדרגת אלוף, כגון: סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ן. זאת, נוכח החשיבות הרבה של נושא זה בתהליך מינוי האלופים ובשל חילוקי הדעות ביניהם בסוגיה זאת. כמו כן, ראוי להגדיר באופן ברור את מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים. אם הם לא יגיעו לסיכום כאמור, ממליץ משרד מבקר המדינה ששר הביטחון והרמטכ"ל ישקלו למנות ועדה מוסכמת שתסייע בידיהם בבחינת סוגיה זאת, ותביא בפניהם את המלצותיה, ולפי הצורך גם בפני הממשלה.

ג. במישור השלישי, על שר הביטחון והרמטכ"ל לתקן בטווח הקצר את הנושאים הבאים: לתעד את הדיונים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון בנוגע למינוי האלופים; ולקבוע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שר הביטחון, שיסייע לו בבואו לאשר את המלצות הרמטכ"ל, כמסד בסיסי לתהליך קבלת החלטות בנושא זה.

3. מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו

כאמור, מינוי הרמטכ"ל מוסדר בחוק יסוד: הצבא, ולפיו מתמנה הרמטכ"ל על ידי הממשלה בהמלצת שר הביטחון. סגן הרמטכ"ל מתמנה בדרך הרגילה שבה מתמנים קצינים לתפקידים אחרים בדרגת אלוף - הרמטכ"ל מציע מועמד ומביא אותו לאישור שר הביטחון. במהלך בירור הנושאים השונים הנוגעים למינוי אלופים עם האישים השונים, כאמור לעיל, עלתה גם סוגיית מינוי סגן הרמטכ"ל, בעיקר נוכח האפשרות שמתוקף תפקידו יוטל עליו גם למלא את מקומו של הרמטכ"ל בהיעדרו של האחרון מהארץ, או נבצרות למלא את תפקידו.

בביקורת התברר, כי סוגיית הסדרת תפקידו של סגן הרמטכ"ל כממלא מקום של הרמטכ"ל בהיעדרו עולה לדיון בצה"ל זה מספר שנים. מעיון במסמכים עולה, כי כבר בשנת 2005 גיבש שר הביטחון דאז, שאול מופז, הצעת חוק ממשלתית: "הצעת חוק ראש המטה הכללי של צבא הגנה לישראל (כשירות למינוי, תקופת כהונה ומילוי מקום), התשס"ו-2005"³⁸ (להלן - הצעת החוק). בסעיף 4 להצעת החוק נאמר: "נעדר הרמטכ"ל מהארץ או נבצר מהרמטכ"ל זמנית למלא את תפקידו, ימנה השר [שר הביטחון] את סגן הרמטכ"ל, או באישור הממשלה - קצין צבא בדרגת אלוף, כממלא מקום הרמטכ"ל, והכול לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים רצופים; מינה השר את סגן הרמטכ"ל כממלא מקום הרמטכ"ל, יודיע על כך לממשלה". הצעת החוק קיבלה את אישורה של ועדת השרים לחקיקה, אך לא קודמה נוכח התפזרותה של הכנסת ה-16.

באפריל 2006 פנה ראש אג"ת לפצ"ר, תא"ל (בדרגתו דאז) אביחי מנדלבלט, בבקשה לחוות דעתו לאפשרות להוסיף להוראת פיקוד עליון 2.0101, שעניינה אגף המטה הכללי (אג"ם) במטה הכללי, תיקון, שלשונו: "סגן הרמטכ"ל משמש כממלא מקום הרמטכ"ל בהיעדרו". הפצ"ר כתב לראש אג"ת, בין היתר, כי מינוי הרמטכ"ל מוסדר בחוק יסוד: הצבא, ועל כן נראה כי כל עוד לא נקבע אחרת, בחקיקה ראשית, מינוי ממלא מקום הרמטכ"ל צריך להיעשות בדרך בה מתמנה הרמטכ"ל, דהיינו, על ידי הממשלה. הפצ"ר הוסיף במכתבו, כי הלכה למעשה, במקרה שבו נעדר הרמטכ"ל מתפקידו (נעדר מהארץ או נבצר ממנו זמנית למלא את תפקידו), מביא שר הביטחון את המלצתו לממלא מקום לרמטכ"ל לאישור הממשלה, וכי אין מנוס מלהמשיך לנהוג כך כל עוד זה המצב החקיקתי הנוהג.

באוקטובר 2006 טען סגן הרמטכ"ל דאז, אלוף משה קפלינסקי, כי בסיטואציה מיידית ובלתי צפויה, שבה נבצר מהרמטכ"ל למלא תפקידו, ישותק תפקיד הרמטכ"ל בהיעדר ממלא מקום אשר יוכל להפעיל סמכויותיו לאלתר. במסמך מאוקטובר 2006 כתבה ראש מחלקת (להלן - רמ"חית) הייעוץ והחקיקה דאז במפקדת הפצ"ר לסגן הרמטכ"ל ולראש אג"ת (עם העתק לפצ"ר) והציעה, בין השאר, כי משרד הביטחון יפעל לתיקון הצעת החוק באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראת חוק יסוד: הצבא. דהיינו, הממשלה היא שתהיה מעורבת בקביעת ממלא מקום הרמטכ"ל בהיעדרו.

38 הצעות חוק, 215, עמוד 164, 16.11.05.

תהליכי המינוי של הקצונה הבכירה בצה"ל

בנוסף לזאת, וללא קשר עם קידום הצעת החוק, כאמור לעיל, מוצע במכתב, כי "לצורך מענה לבעיה שהעלה סגן הרמטכ"ל, תתקבל החלטת ממשלה לפיה ימלא סגן הרמטכ"ל (יש לנקוב בשם פרסונאלית) את מקום הרמטכ"ל אם נבצר זה האחרון למלא את תפקידו, אלא אם ימליץ שר הביטחון אחרת. פתרון זה נכון יותר מבחינה משפטית, מאחר שהרמטכ"ל או מי שימונה כרמטכ"ל לתקופת ביניים - ממונה בהחלטת ממשלה ובהמלצת שר הביטחון כפי שדורש חוק היסוד" (ההדגשה במקור).

סוגיה זאת שבה ועלתה גם בסוף שנת 2007, לקראת נסיעה של הרמטכ"ל לחו"ל למספר ימים, בעקבות פנייה של מזכירות הפיקוד העליון למפקדת הפצ"ר בעניין זה. בתשובה למזכירות הפיקוד העליון מנובמבר 2007 חזר ראש מחלקת הייעוץ והחקיקה במפקדת הפצ"ר על הצעת קודמתו לתפקיד מאוקטובר 2006, שלפיה תתקבל החלטת ממשלה ולפיה ימלא סגן הרמטכ"ל (יש לנקוב בשם פרסונאלית) את מקום הרמטכ"ל אם נבצר מזה האחרון למלא את תפקידו, אלא אם ימליץ שר הביטחון אחרת.

נמצא, כי למרות הבעיה שהעלה סגן הרמטכ"ל כבר בשנת 2006 בדבר סכנה לשיתוק תפקיד הרמטכ"ל אם לא יוכל למלא את תפקידו באופן בלתי צפוי בהיעדר ממלא מקום אשר יוכל להפעיל סמכויותיו לאלתר - סוגיה זאת לא הגיעה לפתרון ולא הובאה לדיון בממשלה עד אפריל 2010.

בהתייחסות של שר הביטחון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 נאמר, כי נכון יהיה לקבוע בחקיקה או בתקנה קבועה, כי סגן הרמטכ"ל ממלא את מקומו של הרמטכ"ל כל אימת שנבצר מהאחרון למלא את תפקידו. בהתייחסות צה"ל מנובמבר 2009 נאמר, כי בנוסף לחלופות שהוזכרו לעיל, גיבש הפצ"ר לאחרונה חלופה נוספת, ולפיה ייקבע במפורש בהחלטת ממשלה, כי אם נבצר מהרמטכ"ל למלא את תפקידו ישמש סגן הרמטכ"ל כממלא מקומו הזמני עד לקבלת החלטת ממשלה על מינוי ממלא מקום. נבצר מסגן הרמטכ"ל להיות ממלא מקום הרמטכ"ל, ימלא את מקומו ראש אגף המבצעים. נוכח הצורך להבטיח את רציפות הפיקוד מחד גיסא, ולהבטיח את סמכות הממשלה לפי חוק יסוד: הצבא, מאידך גיסא, ייקבע בהחלטה המוצעת כי הממשלה תקבל החלטה על מינוי ממלא מקום לרמטכ"ל בתוך 72 שעות מעת שנודע לה על נבצרות של הרמטכ"ל למלא את תפקידו. צה"ל הוסיף, כי יתרונה של חלופה זאת בכך שהיא איננה מחייבת את שינוי של חוק יסוד: הצבא, ואין נדרש לשנותה בכל עת שמתחלפים בעלי תפקידים בצבא; וכי לאחר שהרמטכ"ל יאשר את הצעת הפצ"ר האמורה, יהיה צורך להביאה לאישור שר הביטחון בטרם תועבר לאישור הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח השלכות מרחיקות לכת שעלולות להיות לסוגיה זאת בנקודות זמן קריטיות, ונוכח התמשכות הטיפול בסוגיה זאת עד מועד סיום הביקורת, חיוני להסדיר סוגיה זאת. לפיכך, על שר הביטחון להביא בדחיפות הצעת החלטה בנושא להכרעת הממשלה, כדי שיינתן פתרון מלא לבעיה.

בהתייחסות הרמטכ"ל למשרד מבקר המדינה מאפריל 2010 נמסר, כי לאחרונה הכין צה"ל טיוטת הצעה להחלטת הממשלה (הצעת מחליטים) בנושא זה, אשר אושרה על ידי הרמטכ"ל, והועברה ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון לצורך הבאתה לממשלה על ידי שר הביטחון.

סיכום והמלצות

1. בביקורת נמצא, כי ככלל, תהליך המינוי לתפקידים של הקצונה הבכירה בצה"ל לתפקידים בתקני סא"ל, אל"ם ותא"ל מתנהל באופן מובנה. משרד מבקר המדינה מציין, כי בשנים האחרונות, ובעיקר בעקבות מלחמת לבנון השנייה, בתקופת הרמטכ"ל, רא"ל גבי אשכנזי, פועל צה"ל לשפר את עמידתו באמות המידה שהוא הגדיר ככל הקשור לאופן ניהול הליך המינויים של הקצונה הבכירה בדרגות סא"ל עד תא"ל.

עם זאת, ממצאי הביקורת בנושא תהליכי מינוי קצינים לתפקידים בתקנים של סא"ל, אל"ם ותא"ל מצביעים על אי-עמידה בחלק מאמות המידה שקבע צה"ל כתנאי לקבלת מינוי לתפקידים אלה. מדובר במינוי קצינים בכירים לתפקידים אף על פי שלא עמדו בפרקי הזמן המועדפים בתפקידים קודם; וכן במינוי מח"טים ומפקדי אוגדות סדירות אף על פי שלא עברו השתלמות מח"טים והשתלמות מפקדים בכירים, בהתאמה, כנדרש. כמו כן נמצא, שקצינים בכירים מונו לתפקידיהם גם שלא עמדו במאפיינים שנקבעו במסמכי תיאור התפקיד בכל הנוגע להשכלה ולניסיון הצבאי. משרד מבקר המדינה מציין, כי מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם הכוונה לאייש את התפקידים בקצינים שיש להם את מטען הניסיון והידע המקצועי והמבצעי הדרושים למילוי נאות של תפקידיהם. לכן, על צה"ל לוודא, כי פיתוח הקצונה בצה"ל ומאפייני השירות שלה מאפשרים לעמוד באמות מידה שנקבעו כתנאי לקבלת מינוי לתפקידים.

2. קצינים בתפקידים בדרגת אלוף הם שכבת הפיקוד הבכירה ביותר בצה"ל, ולאופן שבו הם ממלאים את תפקידיהם יש חשיבות מהותית מבחינה לאומית וציבורית. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שבקרב שרי ביטחון ורמטכ"לים בהווה ובעבר קיימות גישות שונות ולעתים קוטביות בנוגע למהות הנוהג שלפיו מתמנים האלופים ובנוגע לאמות המידה הדרושות למינוי אלופים, והם מפרשים אותם על פי תפיסתם האישית. בפועל, מתמנים קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בעקבות "משא ומתן" בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. כמו כן, לא נקבע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שרי הביטחון כבואם לבחון את המלצות הרמטכ"לים ולאשרן. במצב דברים זה, התהליך למינוי קצינים לתפקידים בדרגת אלוף בצה"ל מתבסס על נוהג שאינו מובנה, אינו מוגדר, אינו מתועד (למעט עצם ההחלטה), ואינו נתמך בכללים או בנהלים כלשהם, המעוגנים בכתובים.

מבקר המדינה מעיר, כי בשל החשיבות המהותית, מבחינה לאומית וציבורית, של כל בעל תפקיד בדרגת אלוף, אין זה נכון לבסס את תהליך המינוי של קצינים בדרגת אלוף על נוהג שהגישות לגביו שונות בין שרי ביטחון ורמטכ"לים בעבר ובהווה, ואשר תלוי במערכת היחסים המסוימת הקיימת בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. לדעת מבקר המדינה, בבסיס תהליך מינוי האלופים צריכה להיות מתכונת מוגדרת ומעוגנת בכתובים או קווים מנחים. זאת, תוך כדי שמירה על שיקול הדעת הרחב שיש בהקשר זה לרמטכ"ל ולשר הביטחון ועל יכולתם לתת מענה לתהליכי מינוי שיש בהם מצבים משתנים, חריגים ומיוחדים.

לדעת מבקר המדינה, יש לפעול בשלושת המישורים הבאים:

א. יש למסד ולעגן בכתובים אמות מידה למינוי אלופים, כפי שבכוננת צה"ל לעשות לפי האמור בהתייחסות של הרמטכ"ל מאפריל 2010 לממצאי הביקורת.

ב. ראוי ששר הביטחון והרמטכ"ל יגיעו במשותף לסיכום מעוגן בכתובים ביחס למידת המעורבות של שר הביטחון בתהליך המינוי של תפקידים מסוימים בדרגת אלוף, כגון: סגן הרמטכ"ל וראש אמ"ן. זאת, נוכח החשיבות הרבה של נושא זה בתהליך מינוי האלופים ובשל חילוקי הדעות ביניהם בסוגיה זאת. כמו כן, ראוי להגדיר באופן ברור את מקומו של ראש הממשלה בתהליך מינוי האלופים. אם הם לא יגיעו לסיכום כאמור, ממליץ משרד מבקר המדינה ששר הביטחון והרמטכ"ל ישקלו למנות ועדה מוסכמת שתסייע בידיהם בבחינת סוגיה זאת, ותביא בפניהם את המלצותיה, ולפי הצורך גם בפני הממשלה.

ג. במישור השלישי, על שר הביטחון והרמטכ"ל לתקן בטווח הקצר את הנושאים הבאים: לתעד את הדיונים בין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון הנוגעים למינוי האלופים; ולקבוע מסד נתונים מחייב שיש להביא בפני שר הביטחון בבואו לבחון את המלצות הרמטכ"ל, כמסד בסיסי לתהליך קבלת החלטות בנושא זה.

לסוגיה של מינוי מלא מקום לרמטכ"ל כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו בנקודות זמן קריטיות, עלולות להיות השלכות מרחיקות לכת. נוכח זאת ונוכח התמשכות הטיפול בסוגיה זו עד מועד סיום הביקורת, מעיר משרד מבקר המדינה, כי על שר הביטחון להביא הצעת החלטה בנושא להכרעת הממשלה, כדי שיינתן פתרון דחוף ומלא לבעיה.

עוד ממליץ מבקר המדינה לגופים אחרים מבין רשויות הביטחון, כמו שירות הביטחון הכללי והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, כי ילמדו את המסקנות ואת ההמלצות של דוח זה בכל הנוגע לתהליכי המינוי והאישור לתפקידים בדרגת אלוף, בהקשרים הנוגעים למינוים של בעלי תפקידים דומים אצלם.