

מערך הנגדים בצה"ל

שם הדוח: מערך הנגדים בצה"ל
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת על סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל
שנת פרסום: התשע"ה-2015

מערך הנגדים בצה"ל

תקציר

רקע כללי

צה"ל מגדיר נגד כ"חוגר בשירות קבע שדרגתו מסמל ועד רב נגד הניכר במומחיותו המקצועית, בידע ובניסיון שצבר מהכשרתו ומעיסוקו בתחום עליו הוא מופקד". צה"ל רואה בנגד קודם כל איש מקצוע, ועל כן קידומו מסתמך על הידע ועל היכולות המקצועיות שהוא צובר עם הזמן; בשונה מהתחלופה התדירה יחסית המאפיינת חלק ניכר מתפקידי הקצונה בצה"ל, יש נטייה להשאיר נגדים זמן רב באותה יחידה כמוקדי ידע.

לפי נתוני אגף כוח אדם במטכ"ל (להלן - אכ"א), באוקטובר 2013 היוו הנגדים כ-45% מכלל משרתי הקבע בצה"ל - במגוון רחב של תחומי עיסוק ובכ-450 מקצועות שונים. כשליש מכלל הנגדים משרתים בחילות¹ של אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל); כשליש נוסף - בחיל האוויר והחלל (להלן - חה"א); וכ-10% בחיל המודיעין (להלן - חמ"ן). כמחצית מהנגדים הם בעלי 12 שנות לימוד לפחות: כ-37% - טכנאים או הנדסאים; וכ-11% מהם - בעלי תואר אקדמי.

מחלקת הסגל שבאכ"א היא גוף מטה מקצועי המתכנן, מתווה, מנחה ומטמיע מדיניות מטכ"לית בנושא אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל, לרבות נגדים. החילות הם האחראים לטיפול ולקידום הנגדים שלהם.

פעולות הביקורת

מנובמבר 2013 עד דצמבר 2014 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מערך הנגדים בצה"ל. נתונים מסוימים עודכנו עד יוני 2015. נבדקו בעיקר: אי-מימוש הסכם השכר של הנגדים והשלכותיו; תהליכי מיון של נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק²; תהליכי מינוי בכיר של נגדים; וכן מעקב ובקרה של החילות ושל מחלקת הסגל על העסקת נגדים. הביקורת נערכה בצה"ל. בדיקות השלמה נערכו במשרד האוצר.

- 1 לפי המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998, "חיל" הוא מרכיב משנה בזרוע, שייעודו להקים, להזין ולקיים את היחידות המבצעיות באחד מהמערכים המקצועיים של כוחות היבשה, האוויר או הים. בראש החיל עומד קצין החיל הראשי.
- 2 שירות הקבע הראשוני הוא שירות של עד שבע השנים. בשירות הקבע המובהק משרתים בפוטנציאל - עד לפרישה לגמלאות. ראו בהרחבה בהמשך.

הליקויים העיקריים

אי-מימוש חלק ב' להסכם השכר לנגדים והשלכותיו

בשנת 2007 סוכמו בין משרד האוצר ובין צה"ל עקרונות הסכם בנוגע לשכרם של הנגדים בצה"ל. בספטמבר 2007 נחתם חלק א' להסכם (להלן - הסכם האקדמיזציה), המהווה שלב ראשון במימוש העקרונות האמורים. על פי הסכם האקדמיזציה, במטרה להמריץ נגדים בשירות קבע להשתלב בלימודים גבוהים הישימים לתפקידיהם, בוטלו להם רכיבי השכר שעד אותה עת תגמלו אותם בגין כל תואר אקדמי שהוא, וכן בוטל רכיב השכר בגין תעודת גמול השתלמות ב'. צה"ל החיל את הסכם האקדמיזציה על אוכלוסיית הנגדים שטרם החלו בלימודיהם, ועל נגדים חדשים. לא נקבע בהסכם האקדמיזציה עצמו ולא בעקבותיו לוח זמנים לגיבוש ולחתימה על הסכם שיהווה את השלב השני במימוש העקרונות האמורים, שעניינו הגדלת טווח התמריצים המקצועיים לנגדים במקצועות ובתפקידים נדרשים. בפועל, השלב השני (להלן - חלק ב' להסכם שכר הנגדים) נחתם בין משרד האוצר ובין צה"ל רק בפברואר 2013.

לאחר החלת הסכם האקדמיזציה, ועובר לחתימה על חלק ב' להסכם שכר הנגדים עמד משרד האוצר על הוספת תנאי לחלק ב' להסכם שכר הנגדים, ולפיו הוא ייכנס לתוקף רק לאחר קבלת החלטת ממשלה, שתחריג החלטה קודמת שלה, בדבר תחולת הסכמי שכר המשרתים בצה"ל גם על המשרתים במשטרה ובשירות בתי הסוהר³. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא יזם משרד האוצר דיון בממשלה בעניין תחולת חלק ב' להסכם שכר הנגדים. לגישתו של שר האוצר דאז, ח"כ יאיר לפיד, יש לכרוך את הדיון בממשלה בעניינו של חלק ב' להסכם שכר הנגדים בדיונים על תקציב מערכת הביטחון. שר הביטחון, ח"כ משה (בוגי) יעלון, פנה בעניין זה לשר האוצר דאז בדצמבר 2013 ובאפריל 2014, אולם רק בנובמבר 2014 הגיש שר הביטחון לממשלה הצעת החלטה בנושא זה. בפועל, עד יוני 2015 לא הועלה הנושא לדיון במליאת הממשלה, וחלק ב' להסכם שכר הנגדים לא מומש עד מועד זה.

שר הביטחון וראשת אכ"א לשעבר קשרו בין אי-מימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים ובין מגמת עזיבה של נגדים איכותיים את הצבא כבר במהלך שירות הקבע הראשוני. לפי נתונים של אכ"א, שיעור הנגדים המוערכים כבעלי נתוני איכות גבוהים, המשתחררים מיזמתם, מכלל הנגדים המשתחררים מיזמתם במהלך שירות הקבע הראשוני, עמד על 12.8% בשנת 2011, ועלה עד ל-17.7% בשנת 2013.

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכוב המתמשך במימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים פוגע בזכויות של הנגדים, ועלול להביא לפגיעה ישירה ביכולתו של צה"ל לשמר את הנגדים הנחוצים ביחידותיו, ובכלל זה גם כמוקדי ידע ביחידותיהם לאורך זמן.

3 שכר המשרתים במשטרה ובשירות בתי הסוהר צמוד מכוח החלטת ממשלה ישנה לשכר אנשי הקבע בצה"ל. ראו בהרחבה בהמשך.

ליקויים בתהליכי מיון של נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק

על פי מדיניות אכ"א, ניתן להורות על שחרורו של משרת קבע מן השירות מטעמים של היעדר תקנים, על בסיס עבודת השוואה ומיון, אשר תתועד ותשקף את הסיבות שהביאו להחלטה לשחרר את משרת הקבע. משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים המתייחסים ל-49 תהליכי מיון משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק של נגדים מחיל החימוש ומחיל הלוגיסטיקה, ומצא, כי לגבי נגדים בעלי נתוני איכות דומים ואף זהים התקבלו החלטות שונות, בלי שצורפו נימוקים המסבירים את העדפתו של נגד זה או אחר על פני חברו. כל זאת, בניגוד להנחיות אכ"א בתחום זה.

ליקויים בתהליכי מינוי בכיר של נגדים

מינוי בכיר ניתן לנגד המתמנה לתפקיד המבטא את הדרגה המקצועית הגבוהה ביותר שאליה מגיע הנגד מבחינת הכשרתו, כישוריו ועיסוקו בפועל. בשנת 2013 מונו בצה"ל 280 נגדים לתפקידים בכירים. משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים המתייחסים ל-28 מהמינויים, ומצא, כי ב-10 מהם (כ-36%) היו חריגות מהתנאים הנדרשים למינוי הבכיר. עוד נמצא, כי 16 (כ-17%) מבין 93 תפקידים בכירים בחיל החימוש, שפורסמו להם מכרזים מהרבעון האחרון של שנת 2012 ועד הרבעון הראשון של שנת 2014, לא אוישו, כיוון שלא היו מועמדים, רובם במשך שמונה חודשים עד כשנה. ב-24 (כ-31%) מבין 76 התפקידים הבכירים שאוישו⁴, נבחן לכל תפקיד מועמד אחד בלבד, בניגוד לנדרש על ידי מחלקת הסגל.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד האוצר ומשרד הביטחון, בשיתוף משרד ראש הממשלה, לפעול בדחיפות להבאת חלק ב' להסכם שכר הנגדים לדיון בממשלה, כדי שניתן יהיה לממשו, וכדי לסייע לצה"ל לשמר נגדים כמוקדי ידע ביחידותיהם לאורך זמן.
2. על אכ"א להדק את הבקרה על תהליכי המיון הנעשים בחילות במעבר משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק; לאכוף את ההוראה בדבר צירוף הנמקות לתהליכי שחרורם של נגדים איכותיים בעילת אי-מעבר לשירות הקבע המובהק; ולוודא כי תהליכי ההערכה והמיון עולים בקנה אחד עם ההוראות, הפקודות והמדיניות.

3. על אכ"א לבחון את סוגיית תהליכי המינוי הבכיר של נגדים בכללותה, ובמסגרת זאת לנתח את הסיבות העיקריות לקשיים באיוש תפקידים מסוימים, למיעוט המתמודדים במקרים אחרים, ולאיוש תפקידים בנגדים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים; ולפעול לצמצום הפערים בתחום זה בהתאם למסקנות הניתוח.

סיכום

הנגד הוא איש מקצוע, האמור לשרת ביחידה לאורך זמן, ולשמש בין היתר גורם מקצועי משמר ידע. בשנים האחרונות משקיע צה"ל מאמצים רבים בטיפול אוכלוסיית הנגדים, כדי לעודדם להמשיך ולסיים את שירות הקבע הראשוני. בביקורת עלה, כי קיימת מגמה של עזיבת נגדים איכותיים כבר במהלך שירות הקבע הראשוני. לדעת משרד מבקר המדינה, תחלופת כוח האדם התדירה והרבה בקרב הנגדים במהלך שירות הקבע הראשוני, עלולה לגרום לחוסר יציבות ואף לפגיעה במקצועיותם של מערכים שונים בצה"ל.

חלק ב' להסכם השכר עם הנגדים הוא חלק ממכלול שלם. החלק הראשון - הסכם האקדמיזציה - שנועד, בין היתר, לחסוך במשאבים ולהפנותם למימוש חלק ב' להסכם השכר, כבר נכנס לתוקף וגרם לפגיעה בפוטנציאל ההשתכרות של נגדים. העיכוב המתמשך במימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים פוגע בזכויות של אוכלוסיית הנגדים, ועלול לגרום גם לפגיעה ישירה ביכולתו של צה"ל לשמר את הנגדים האיכותיים הנחוצים ביחידות צה"ל, ובכלל זה גם כמוקדי ידע ביחידותיהם לאורך זמן. לכן, על משרד האוצר ועל משרד הביטחון, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, לפעול בדחיפות להבאת חלק ב' להסכם שכר הנגדים לדין בממשלה, כדי שניתן יהיה לממשו.

הקידום של נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק הוא חשוב מאוד הן לצה"ל ולא פחות מזה, לפרט עצמו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדרם של מסמכי הנמקה להחלטות שבהן הועדפו נגדים מסוימים על פני נגדים אחרים בעלי נתוני איכות זהים, מונע ממקבלי ההחלטות ברמות השונות את כל המידע הנדרש לצורך ההחלטות. במצב דברים זה עלול להיפגע גם אמונם של נגדים בשוויוניות תהליך המיון, בהגינותו, ובניהולו לפי אמות מידה קבועות ותוך בחירת הכשירים והמתאימים ביותר לתפקיד. במצב זה גם נפגעת מהותית יכולתה של מחלקת הסגל לקיים בקרה על תהליכי המיון של נגדים לשירות קבע מובהק, ונפגעת גם היכולת לקיים ביקורת על תהליכים אלה. על אכ"א להדק את הבקרה שלו על תהליכי המיון הנעשים בחילות.



מבוא

1. צה"ל מגדיר נגד כ"חוגר בשירות קבע שדרגתו מסמל ועד רב נגד הניכר במומחיותו המקצועית, בידע ובניסיון שצבר מהכשרתו ומעיסוקו בתחום עליו הוא מופקד". צה"ל רואה בנגד קודם כל איש מקצוע, שקידומו מסתמך על הידע ועל היכולות המקצועיות שהוא צובר עם הזמן; בשונה מהתחלופה התדירה המאפיינת חלק ניכר מתפקידי הקצונה בצה"ל, יש נטייה להשאיר נגדים זמן רב ככל האפשר באותה יחידה כדי שישמשו כמוקדי ידע. לכל מקצוע של נגד נקבע מסלול קידום מקצועי, אשר בא לידי ביטוי בביצוע שלבים מקצועיים - קורס או מבחן הנעשים בזמנים שהוגדרו מראש. לקידום בשלבים מקצועיים ישנה השפעה ישירה ומהותית על עלייתו של הנגד בסולם הדרגות ועל שכרו.

באוקטובר 2013 היוו הנגדים כ-45% מכלל משרתי הקבע בצה"ל - במגוון רחב של תחומי עיסוק ובכ-450 מקצועות שונים. כשליש מכלל הנגדים משרתים בחילות של אט"ל; כשליש נוסף - בצה"א; וכ-10% בחמ"ן. כמחצית מן הנגדים הם בעלי 12 שנות לימוד לפחות: כ-37% מהם - טכנאים או הנדסאים, וכ-11% מהם - בעלי תואר אקדמי.

2. מחלקת הסגל שבאכ"א היא גוף מטה מקצועי המתכנן, מתווה, מנחה ומטמיע מדיניות מטכ"לית בנושא אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל, ומקנה למפקדים ולגורמי משאבי האנוש בצה"ל כלים לפיתוח ולטיפוח קצינים ונגדים. הגוף האחראי לטיפול בנגדים במחלקת הסגל הוא מינהל הנגדים והאקדמאים, שבראשו עומד קצין בדרגת סא"ל. החילות⁵ הם האחראים לטיפוח ולקידום אנשיהם. תפקידו של קצין חיל ראשי בתחום כוח אדם הוא הכשרת כוח האדם החילי, קביעת מתכונת מסלול שירותו, טיפוחו וקידומו של כוח האדם אשר בסמכותו.

מאז שנת 1997 נמצא מערך שירות הקבע של צה"ל (נגדים וקצינים) בסדרת שינויים רצופה, שיש להם השלכה משמעותית על תנאי השירות של אוכלוסיית משרתי הקבע, ובכלל זה הנגדים. עם שינויים אלו נמנים: חלוקתם בשנת 1998 של משרתי הקבע על פי שני סוגי שירות - "קבע ראשוני" (המשרתים עד שבע שנים בשירות קבע), ו"קבע מובהק" (המשרתים מעבר לשירות הקבע הראשוני, ובפוטנציאל - עד לפרישה לגמלאות); וגידול משמעותי בשיעור המשרתים בשירות הקבע הראשוני על חשבון קיטון בשיעור המשרתים בשירות הקבע המובהק: שעה שבשנת 1998 עמד שיעור מצבות כוח האדם בשירות הקבע הראשוני (נגדים וקצינים) על 39% מכלל מצבות כוח האדם של משרתי הקבע, הרי שבשנת 2012 עמד שיעור זה על 56%. עם השינויים האמורים נמנים גם עדכון מנגנוני השחרור, כך שלצה"ל קל יותר לשחרר אנשי קבע, גם בשירות הקבע המובהק, לפני הגיעם לפרישה לגמלאות⁶; והעלאת גיל הפרישה מצה"ל.

לפי נתוני מחלקת הסגל מאוקטובר 2013, שירתו באותה עת בקבע הראשוני 58% מהנגדים בצה"ל, ובשירות הקבע המובהק - 42% מהם. דרגות הנגדים (לפי סדר עולה) הן: בשירות קבע ראשוני - סמל, סמל ראשון (להלן - סמ"ר), רב סמל (להלן - רס"ל); בשירות קבע מובהק - רב סמל ראשון (להלן - רס"ר), רב סמל מתקדם (להלן - רס"ם), רב סמל בכיר (להלן - רס"ב) ורב נגד (להלן - רני"ג). מהלך החלוקה בין שירות הקבע הראשוני ובין שירות הקבע המובהק יצר צומת מיון בין שני סוגי שירות אלה, שנועד, בין השאר, לשפר את איכות משרתי הקבע המובהק, ולרסן עלויות בשכר במהלך השירות ובגמלאות (על ידי שליטה וצמצום במספר משרתי הקבע המגיעים לגיל פרישה).

5 ראו הערת שוליים 1.

6 בין היתר בגין עלות של תפקוד לקוי או היעדר אופק שירות.

פעולות הביקורת

מנובמבר 2013 עד דצמבר 2014 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מערך הנגדים בצה"ל. נתונים מסוימים עודכנו עד יוני 2015. נבדקו בעיקר: מודל שכר הנגדים וההשלכות של אי-מימוש הסכם השכר לנגדים; תהליכי מיון של נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק; תהליכי מינוי בכיר של נגדים; וכן מעקב ובקרה של החילות ומחלקת הסגל בנוגע להעסקת נגדים. הביקורת נערכה בצה"ל: באכ"א - במחלקת הסגל ובמחלקת פרט; באט"ל - במפקדת קצין החימוש הראשי (להלן - מקחש"ר) ובמפקדת קצין הלוגיסטיקה הראשי (להלן - מקל"ר). כן נערכה בדיקת השלמה אצל הממונה על השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

שכר הנגדים

מבוא

על פי דוחות של הממונה על השכר בנושא: דין וחשבון על הוצאות השכר בשירות המדינה, בגופי הביטחון ובשירות בתי הסוהר לשנים 2012 ו-2013⁷ (להלן - דוחות הממונה על השכר), היה השכר הממוצע לחודש במשרדי הממשלה 14,937 ו-15,611 ש"ח, בהתאמה; ואילו השכר הממוצע לחודש למשרתי הקבע (קצינים ונגדים) בצה"ל היה 12,681 ו-12,975 ש"ח, בהתאמה. על פי הדוחות האמורים, שיעור משרתי הקבע ששכרם נמוך מהשכר הממוצע במשק למשרה מלאה היה 47% ו-46% מכלל המשרתים, בהתאמה; בכל אחת משנים אלה 25% ממשרתי הקבע בצה"ל קיבלו השלמה לשכר המינימום, ושכרם הממוצע של מקבלי השלמת הכנסה עמד על 6,119 ו-6,222 ש"ח, בהתאמה.

להלן בלוח נתוני השכר החודשי הממוצע (ברוטו) של נגדים, לפי דרגתם, בשנים 2012 ו-2013 על פי דוחות הממונה על השכר האמורים (שיעורם של בעלי הדרגות השונות מקרב אוכלוסיית הנגדים לקוח מנתוני מחלקת הסגל הנכונים לאוקטובר 2013):

שכר ברוטו בשנת 2013 (בש"ח)	שכר ברוטו בשנת 2012 (בש"ח)	שיעור בעלי הדרגה מקרב אוכלוסיית הנגדים	הדרגה	סוג השירות
5,629	5,298	כ-4%	סמל	קבע ראשוני
6,063	5,764	כ-22%	סמ"ר	קבע מובהק
7,413	7,178	כ-32%	רס"ל	
11,074	10,798	כ-12%	רס"ר	
13,917	13,716	כ-10%	רס"ם	
17,681	17,182	כ-13%	רס"ב	
21,008	20,372	כ-7%	רנ"ג	

7 הדוח לשנת 2012 פורסם בדצמבר 2013; והדוח לשנת 2013 פורסם בדצמבר 2014.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין הממונה על השכר, מר קובי אמסלם, בין השאר, כי מאחר שרוב משרתי הקבע הם בעלי ותק נמוך משבע שנים, חסרי השכלה אקדמית וניסיון מקצועי - שכרם באופן יחסי הוא נמוך, ולפיכך הם מורידים את השכר הממוצע בצה"ל. הוא הוסיף, כי כ-25% ממשרתי הקבע זכאים לתוספת השלמה לשכר המינימום, אך אין זה אומר ששכרם הוא שכר מינימום, אלא המדובר באופן חישוב תוספת השכר שלהם על ידי צה"ל, המביא לכך ש-25% ממשרתי הקבע זכאים לתוספת האמורה. עוד הוסיף, כי רוב משרתי הקבע משרתים פחות משבע שנים, ובהתאם לכך דרגתם נמוכה; בשירות הקבע המובהק אין ולו משרת קבע אחד המקבל את תוספת ההשלמה לשכר המינימום.

בהתייחסות ממרץ 2015 לממצאי הביקורת של אגף התקציבים שבמשרד האוצר ציין מר נח הקר, סגן הממונה על התקציבים, בעניין זה, בין השאר, כי ככלל, אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל מורכבת מרוב של משרתי קבע צעירים, ואילו אוכלוסיית המשרתים בשאר גופי הביטחון מורכבת מבעלי גילאים גבוהים יותר מאלו שבצה"ל. על כן ההשוואה הנכונה והמקצועית היא השוואה משלימה של ותק משרתי הקבע בצה"ל לוותק המשרתים בשאר גופי הביטחון והשוואת שכרם של משרתים בעלי ותק זהה. סגן הממונה על התקציבים הוסיף, כי לא עלה בידי אגף התקציבים להשיג את הנתונים הנדרשים לצורך ביצוע "איכותני" של השוואה זאת. אשר לנושא השלמת ההכנסה צוין בהתייחסות זאת, כי אופן החישוב להשלמת הכנסה למשרתי הקבע נקבע עצמאית על ידי צה"ל, ולפיו מופחתת רמת הפעילות⁸ של כלל המשרתים לרמת הפעילות הנמוכה ביותר, ללא התחשבות ברמת הפעילות המשולמת להם בפועל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי נתוני השכר המוצגים בדוח הביקורת לקוחים בשלמותם מדוחות הממונה על השכר, לרבות הקביעה, כי בשנים 2012 ו-2013 "העובדים שקיבלו השלמה לשכר המינימום... היוו 25% מכלל משרתי צה"ל". ההבהרות שמסרו הממונה על השכר וסגן הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר, שתמציתן הובאה לעיל, לא נכללו בדוחות של הממונה על השכר. לדעת משרד מבקר המדינה, אם נדרשות הבהרות לנתונים, מן הראוי שהן תפורסמנה במקום הרלוונטי בדוחות הממונה על השכר באוצר.

הסכם האקדמיזציה וחלק ב' להסכם שכר הנגדים

1. שכר אנשי הקבע - נגדים וקצינים - בנוי משכר יסוד, שעליו מתווספים תוספות ותגמולים שונים. בשנת 2007 החליט ראש אכ"א⁹ דאז, אלוף אלעזר שטרן, על הקמת ועדה לבחינת מבנה השכר של המשרתים בשירות קבע בצה"ל (נגדים וקצינים) (להלן - הוועדה לבחינת מבנה השכר). לפני הקמת הוועדה לבחינת מבנה השכר, שיעורם של הגורמים העיקריים שהשפיעו על שכר הנגדים היה כלהלן: רמת פעילות - עד כ-35% משכר היסוד; תגמול בשכר בגין תעודת השכלה גבוהה (להלן - מרכיב האקדמיזציה) - עד כ-34% משכר היסוד; ותמריץ מקצועי, הגדל בהתאם לעלייה בשלבים המקצועיים, עד כ-34% משכר היסוד. הוועדה לבחינת מבנה השכר המליצה לערוך שינויים בשיעורם של הגורמים המשפיעים על שכר הנגדים ובהם שני שינויים בולטים: (1) הגדלת טווח התמריצים המקצועיים, בהתאם לצורך לעודד שירות

8 רמת פעילות הינה תוספת כספית המשולמת בגין אופי השירות הנובע מסיווגה של היחידה. סיווג היחידה על פי רמות פעילות מתבסס על מספר אמות מידה, ובכלל זה: תעסוקה מבצעית, כוננות היחידה, שעות פעילות ולינה ביחידה, מרחק היחידה מיישוב עירוני, תנאים סביבתיים ועוד. רמות הפעילות הקיימות הן (מהגבוהה לנמוכה): א' + (ללוחמים בגדודים ויחידות מובחרות), א' (לחיילים בחטיבות לוחמות במערך היבשתי), ב' (לחיילים באוגדות ומוצבים), ג' (לפיקודים מרחביים ויחידות עורפיות עם מאפיינים קדמיים), ד' (ליחידות עורפיות).

9 באותה עת נקרא אכ"א אגף משאבי אנוש (אמ"ש). ייקרא להלן אכ"א.

במקצועות נדרשים ושירות בתפקידים וביחידות קצה, כך שהתמריץ עבור מקצוע נדרש במודל החדש יוכל להגיע עד 53% משכר היסוד; 2) ולהקטין את השפעת מרכיב האקדמיזציה בשכר, כך שהתוספת בגינה תגיע עד 15% משכר היסוד.

אשר למרכיב האקדמיזציה המליצה הוועדה לבחינת מבנה השכר, כי יינתן תגמול רק עבור השכלה הרלוונטית למקצועו של הנגד (להלן - השכלה ישימה). לשם כך נעשתה האבחנה בין רמות השכלה שונות: טכנאי, הנדסאי ואקדמאי. כן נבדקו כלל מקצועות הנגדים בצבא, והותאמה לכל אחד מהם השכלה ישימה. נקבע, כי השכלות כלליות (כמינהל עסקים) יוכרו לצורך תוספת לשכר רק בדרגי ניהול ולא לכלל הנגדים; ואילו עבור המשרתים ברמות פעילות א' ו-א', כל השכלה תוכר כהשכלה ישימה.

2. בספטמבר 2007 עוגן החלק מעקרונות הסכם שכר הנגדים הנוגע לשינוי במרכיב האקדמיזציה בהסכם בכתב בין משרד האוצר ובין צה"ל, המהווה שלב ראשון במימוש העקרונות האמורים. במסגרת הסכם האקדמיזציה בוטלו רכיבי השכר שהיו עד אותה עת ואשר תגמלו נגדים בגין כל תואר אקדמי שהוא או בגין כל תעודת הסמכה כמכונאי או כהנדסאי, וכן בוטל רכיב השכר בגין תעודת גמול השתלמות ב'. בהמשך פורטו בהסכם האקדמיזציה התנאים להכרה בתוספות שכר בגין השכלה ישימה.

במעמד החתימה על הסכם האקדמיזציה הוציאו אגף התקציבים ואגף הממונה על השכר מסמך בנושא מקורות הסיכום בין משרד האוצר ובין צה"ל בעניין שינוי מבנה שכר הנגדים. במסמך צוין, כי "לאור העובדה שיתפנו בעתיד מקורות נוספים מהסיכום מיום 10.9.2007, יעמדו לרשות צה"ל מקורות למתנים עתידיים למשרתי הקבע, בסכומים ובמועדים המפורטים להלן: א. שנת 2010 - 94 מיליון שקלים חדשים; ב. שנת 2013 - 206 מיליון שקלים חדשים".

צה"ל החיל את הסכם האקדמיזציה על אוכלוסיית הנגדים: נגדים שכבר קיבלו הכרה בהשכלה שרכשו, גם אם אינה ישימה, לא נפגעו, וכן נקבעו כללים לצמצום הפגיעה בנגדים שכבר החלו לימודיהם ("דור המעבר"). עם זאת, מטבע הדברים פחת פוטנציאל ההשתכרות של נגדים חדשים, או של נגדים שטרם החלו ללמוד. זאת, הן משום הצמצום האמור בשיעור התוספת של מרכיב האקדמיזציה בשכר (15% לעומת 34%), והן משום ההכרה בהשכלה ישימה בלבד.

3. לא נקבע בהסכם האקדמיזציה עצמו ולא בעקבותיו לוח זמנים לגיבוש ולחתימה על המשך מודל שכר הנגדים, הסכם שיהווה את השלב השני במימוש העקרונות האמורים, ואותו חלק האמור להגדיל את טווח התמריצים המקצועיים לנגדים במקצועות ובתפקידים נדרשים (חלק ב' להסכם שכר הנגדים). בפועל, חלק ב' להסכם שכר הנגדים נחתם רק בפברואר 2013¹⁰.

על פי החלטת הממשלה (מספר ש/33) משנת 1979, תישמר השוואה בין שכר המשרתים במשטרה ובשירות בתי הסוהר לבין שכר המשרתים בצה"ל. עובר לחתימה על חלק ב' של הסכם שכר הנגדים עמד משרד האוצר על הוספת תנאי, שעל פיו, תחולת ההסכם תסוג, בניגוד לאמור בהחלטה ש/33. תנאי זה מנוסח בסעיף האחרון בחלק ב' להסכם השכר כלהלן: "סיכום זה ייכנס לתוקף מייד לאחר הכנסה לתוקף של החלטת ממשלה שתקבע, על אף האמור

10 במעמד החתימה על חלק ב' להסכם שכר הנגדים נחתם הסכם נוסף בין משרד האוצר ובין צה"ל בנושא "תוספת ותק בדרגה (רה-דירוג) במסגרת מודל הקבע החדש" (להלן - הסכם הרה-דירוג). בהסכם צוין, כי כפועל יוצא מדחיית גיל הפרישה במודל הקבע החדש, קצינים ונגדים ישהו משך תקופה ארוכה מבעבר בדרגתם, ולכן יש ליתן בידי צה"ל כלים להתמודדות עם העלאת משך השהייה בדרגה. נקבע, כי תינתן תוספת ותק בדרגה (רה-דירוג) חדשה או יועלה שיעור תוספת הוותק בדרגה המרבית הקיימת, למשרתי קבע ותיקים, וזאת כמוגדר ובהתאם לתנאים המפורטים בהסכם עצמו. אשר לנגדים, מדובר שם על תוספות המיועדות רק לבעלי הדרגות הבכירות: רס"ם, רס"ב ורנ"ג. גם הסכם הרה-דירוג לא מומש עד מועד סיום הביקורת. דוח זה אינו עוסק בהסכם זה.

בהחלטתה המכונה ש/33 - סייגים, שינויים והתאמות באשר לתחולת סיכום זה על המשרתים במשטרה ובשרות בתי הסוהר, ויחול למפרע מיום 1.1.13."

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא יזם משרד האוצר את הבאתו של ההסכם לדיון בממשלה לשם קבלת החלטה בנוגע לתחולתו. כמו כן, רק בנובמבר 2014 הגיש שר הביטחון לממשלה הצעת החלטה, שעניינה החלת הסכם שכר הנגדים על המשרתים במשטרת ישראל ובשרות בתי הסוהר, בהתאם להתאמות שעליהן יסכמו הגורמים המוסמכים במשרד האוצר ובמשרד הביטחון הפנים. ראש מטה שר הביטחון כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2014, כי על רקע התנגדות שר האוצר דאז להצעת ההחלטה, החליט ראש הממשלה שלא להעלות את הנושא לדיון במליאת הממשלה. לפיכך, עד מועד סיום הביקורת לא מומש חלק ב' להסכם שכר הנגדים.

עמדות הצדדים בסוגיית הסכם השכר של הנגדים

מ ש ר ד א ו צ ר

1. לגישתם של שר האוצר לשעבר, ח"כ יאיר לפיד¹¹, ושל אגף התקציבים במשרד האוצר, יש לכרוך את הדיון בממשלה בעניינו של ההסכם האמור, בדיונים על תקציב מערכת הביטחון. במכתב של שר האוצר דאז מאפריל 2014, המופנה אל שר הביטחון בנושא "הסכמי הרה-דירוג והנגדים לתוספות שכר בצה"ל", ציין שר האוצר, בין השאר, כי "ניכר כי לא קיים מקור בתקציב הביטחון למימון ההסכמים שבסימוכין. יתר על כן, קיים קושי בהצבעה על מקורות בתקציב המדינה למימון ההסכמים, שעלותם - כפי שצוין - נאמדת במאות מיליוני ש"ח. לאור האמור, על מנת להוביל לפתרון הסוגיה, אני מציע לפעול באחת מהדרכים הבאות: ביצוע ההתאמות הנדרשות; הבאת ההסכמים לאישור הממשלה במסגרת דיוני תקציב 2015, תוך הצבעה על מקור תקציבי למימוןם בצה"ל והחרגת יתר גופי הביטחון מההחלטה או לחלופין הצבעה על מקור תקציבי למימוןם".

בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, מאוקטובר 2013, שעל סדר יומה היה "גיבוש הסדר שכר לחיילים בשירות קבע - אופק שירות", התייחס סגן הממונה על התקציבים באוצר דאז לשאלה, מדוע לא מיישמים את הסכם השכר של הנגדים, וציין, כי "מערכת הביטחון חזרה בתקופה האחרונה ואמרה שהיא לא יודעת לעמוד במתווה הנוכחי ולהתכנס אליו [לתקציב]. היא דורשת תוספות במיליארדים ... הממשלה תצטרך לקבל החלטות בתערוף מה היא עושה עם תקציב הביטחון ומה היא לא עושה, לאור זה שלא הכול מתכנס, והאם מכניסים את הסכמי השכר האלה לתוקף".

2. בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת מסר אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי התנגדותו של שר האוצר נבעה בעיקר מעניינים תקציביים, כלהלן: א. קבלת ההחלטה תחייב את החלת ההסכם על המשטרה ושירות בתי הסוהר ותחייב תוספת תקציבית גדולה; ב. שעה שמשרד הביטחון טען מצד אחד שקיים מקור תקציבי להסכם, מצד שני הוא טען שחסר לו תקציב לביצוע פעולות בסיסיות ביותר בתקציב הביטחון, כגון אימונים, ימי מילואים, מלאים מוכנות ועוד; כך קרה בכל שנת תקציב מאז נחתם חלק ב' להסכם שכר הנגדים בשנת 2013. סגן הממונה על התקציבים הוסיף, כי לא בכדי סוכם בין כלל הגורמים (ואף קיבל ביטוי בהסכם), כי הממשלה תהיה זאת שתחליט על יישום ההסכם תחת ההבנה כי לסוגיית התקציבית נדרש פתרון אמיתי; על כן, הדיון על יישום חלק ב' של הסכם שכר הנגדים

11 ח"כ יאיר לפיד כיהן כשר האוצר בתקופה 18.3.14-2.12.14.

"מתכתב באופן מלא עם הדיון על תקציב הביטחון", ודורש הצבעה על מקורות תקציביים ליישום. עוד מסר סגן הממונה על התקציבים, כי "מכשולים אובייקטיביים רבים נוספו במהלך הדרך, כך שנוצר מארג מורכב של קשיים - הסכמיים, מקצועיים ותקציביים - אשר מעוּד-הפקטו את יישומו של הסכם שכר הנגדים"; ג. הוועדה לבחינת תקציב הביטחון, בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר, עתידה להגיש את המלצותיה בחודשים הקרובים¹². לדידו של שר האוצר דאז לא היה נכון באותה עת לקבל החלטות משמעותיות הנוגעות לתקציב הביטחון, אשר "עלולות לאיין את המלצות הוועדה".

3. בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת מסר הממונה על השכר, מר קובי אמסלם, כי לפי דעתו המקצועית, מודל שכר הנגדים החדש הוא מודל נכון וחכם המשפר את ניהול כוח האדם בצה"ל, ועל כן יש לקדמו. לדבריו, הסכם האקדמיזציה וחלק ב' של הסכם שכר הנגדים נחתמו תוך שיתוף פעולה בין משרד האוצר ובין צה"ל, ואגף השכר והסכמי עבודה תומך בהפעלת מודל שכר הנגדים החדש. הוא הוסיף, כי בהודמנויות רבות הוא העלה את הנושא בפני שר האוצר דאז, ח"כ יאיר לפיד, על מנת לקדם החלטת ממשלה, אך ללא הועיל; כמו כן, הביע בפני ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, במספר הזדמנויות, את עמדתו, כי יש להביא את הסכם השכר בפני הממשלה.

הממונה על השכר הוסיף בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי הסכם השכר עם הנגדים עורר התנגדות באגף התקציבים שבמשרד האוצר, אשר טען במסגרת הדיונים שקדמו לחתימה על חלק ב' להסכם שכר הנגדים, כי החיסכון התקציבי שנוצר מהסכם האקדמיזציה הופנה להתעצמות צה"ל ולא למימון חלק ב' להסכם שכר הנגדים; טענה זו הועלתה על ידי אגף התקציבים גם לאחר החתימה על חלק ב' להסכם שכר הנגדים, בפני שר האוצר דאז, שהחליט לא להניח על שולחן הממשלה הצעת החלטה בנושא. לדברי הממונה על השכר, גם כוחות הביטחון האחרים התנגדו למודל השכר החדש משום שמשרד האוצר השיג עמם הסכמות לגבי דרישותיהם ליישום הסכם גם לגבי המשרתים אצלם; וכי התנגדות זאת מציבה קושי מהותי ומחייבת מתן תוקף של החלטת ממשלה לעניין אי-תחולתו של הסכם השכר בארגונים אחרים.

בהתייחסותו מיוני 2015 לממצאי הביקורת מסר ח"כ יאיר לפיד, כי בתקופת כהונתו כשר האוצר עלה נושא מערך הנגדים במספר רב של דיונים בהשתתפות הממונה על התקציבים והממתה על השכר במשרד האוצר, משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים. עמדתו בדיונים אלה הייתה דומה לזו של הממונה על התקציבים, כי נושא שכרם של הנגדים צריך להתקיים תוך שמירה על מסגרת תקציב הביטחון, ותוך הצגת מקורות תקציביים מתאימים מתקציבו של משרד הביטחון. ח"כ לפיד הוסיף, כי סבר שלא ניתן להעלות את הצעת ההחלטה לממשלה תוך התנגדות השר לביטחון הפנים, והפרת הסיכומים על השוואת תנאי השכר של המשרתים במטרה ובשירות בתי הסוהר. כמו כן, הוא סבר, כי הנושא קשור בקשר הדוק לדיוני ועדת יוחנן לוקר, אשר התקיימו באותה עת.

משרד הביטחון וצה"ל

בנובמבר 2013 פנה הרמטכ"ל דאז, רא"ל בנימין (בני) גנץ, אל שר הביטחון, ח"כ משה (בוגי) יעלון, בנושא יישום חלק ב' להסכם שכר הנגדים והסכם הרה-דירוג, וצירף מכתב של ראשת אכ"א דאז, אלוף אורנה ברביבאי, בנושא זה. בדצמבר 2013 כתב שר הביטחון לשר האוצר דאז מכתב שנושא: "ההכרח ליישום מידי של מודל שירות הקבע החדש", ובו ביקש ששר האוצר יורה לאנשיו לקיים את ההחייבויות שנתן משרד האוצר למשרד הביטחון ולכנסת, וינחה אותם "לפעול בדחיפות ובאופן מידי כלהלן: א. תונח על שולחן הממשלה הצעה להחלטת ממשלה, אשר

12 הוועדה בראשות אלוף (מיל') יוחנן לוקר הגישה את המלצותיה לראש הממשלה ב-22.7.15.

תאפשר את מימושם של ההסכמים האמורים, ואת הפסקת הפגיעה המתמשכת בשכר משרתי הקבע בכלל, והנגדים בפרט" (ההדגשה במקור). בתחילת אפריל 2014 כתב שר הביטחון שוב אל שר האוצר דאז בנושא האמור וציין, כי בפגישה שקיים עמו בעקבות מכתבו הקודם "התחייבת כי תנחה את אנשיך לפעול מיידית בנושא על מנת ליישם את האמור. חרף זאת, לאחרונה עודכנתי ע"י ראש אכ"א, כי אנשיך מסרו לה כי בהתאם להנחייתך, אין בכוונת משרד האוצר לקיים את הנדרש ולפעול ליישום ההסכמים עליהם חתם". למכתב זה השיב שר האוצר במכתבו מאותו חודש, כי את נושא מימוש ההסכמים יש לכוון במסגרת דיוני התקציב לשנת 2015. בדיון של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, שהתקיים במאי 2014 בנושא "גיבוש הסדר שכר לחיילים בשירות קבע - אופק שירות", העלה שר הביטחון טענות נגד משרד האוצר בנוגע לאי-יישום חלק ב' לשכר הנגדים.

בהתייחסותו של שר הביטחון ממרץ 2015 לממצאי הביקורת ציין ראש המטה של שר הביטחון, כי השר סבור שמערך הנגדים הוא מערך בעל חשיבות קריטית לפעילותו של צה"ל, והוא מהווה בסיס חשוב ביותר ליכולת לממש את משימות הצבא בשגרה ובלחימה. עוד נאמר בהתייחסות, כי בהתאם לתפיסתו של שר הביטחון, הוא השקיע מאמצים רבים בטיפול במערך הנגדים, בדגש על מימושו של חלק ב' להסכם שכר הנגדים. בהקשר לכך הוזכרו בהתייחסות מכתביו של שר הביטחון לשר האוצר ודבריו של שר הביטחון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, שהוזכרו לעיל. בהמשך ההתייחסות צוין, כי משנחסמה בפני שר הביטחון "דרך המלך" לפתרון הבעיה, פנתה מערכת הביטחון להנחת הצעת החלטה בממשלה, שלא הועלתה לדיון בשל התנגדות משרד האוצר והחלטתו של ראש הממשלה שלא להעלות את הנושא לדיון.

עוד נאמר בהתייחסות האמורה, כי מאמצי שר הביטחון לפתור את סוגיית הפגיעה בשכר הנגדים לא הסתיימו בחודש נובמבר 2014 - עת הניח את הצעת ההחלטה - אלא הם נמשכו ברצף גם לאחר מכן, בשיחות עם ראש הממשלה בניסיון לשכנעו להעלות את הנושא לדיון במליאת הממשלה. ראש מטה שר הביטחון ציין, כי בפברואר 2015 פנה שר הביטחון במכתב לראש הממשלה וביקש להעלות את הנושא בישיבת הממשלה, אולם גם פנייה זו לא הביאה בסופו של דבר להעלאת הנושא לדיון במליאת הממשלה. ראש המטה הוסיף, כי שר הביטחון סבור, ש"המצב הנוכחי הוא בלתי מוסרי, בלתי תקין בעליל וגורם נזק ממשי למערך הנגדים בצה"ל ולביטחון מדינת ישראל"; וכי השר סבור, כי מיד עם כינונה של ממשלה חדשה יש הכרח להביא את הנושא לדיון והחלטה במליאת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העיכוב המתמשך במימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים פוגע בזכויות של אוכלוסיית הנגדים. הסכם האקדמיזציה וחלק ב' להסכם שכר הנגדים נועדו להיות מכלול אחד: הראשון - שנועד, בין היתר, לחסוך במשאבים ולהפנותם למימוש חלק ב' להסכם השכר, כבר נכנס לתוקף וגרם לפגיעה בפוטנציאל ההשתכרות של נגדים. לפיכך, משמומש החלק הראשון, המצמצם, יש לממש את חלק ב' של ההסכם, שנועד להרחיב את טווח התגמול המקצועי לנגדים בדגש על מקצועות ותפקידים נדרשים בצה"ל. על משרד האוצר ועל משרד הביטחון, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, לפעול אפוא בדחיפות להביא את חלק ב' לשכר הנגדים לדיון בממשלה, כדי שניתן יהיה לממשו.

ההשלכות של אי-מימוש הסכמי השכר לנגדים

1. במכתב האמור אל שר האוצר דאז, מאפריל 2014, ציין שר הביטחון כי "אי-יישום הצעדים המפורטים לעיל [ובהם הנחת הצעה להחלטת ממשלה למימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים] ... מפר את התחייבותנו המוסרית כלפי משרתי הקבע. הנתונים מלמדים על ירידה ניכרת בנכונות של משרתי קבע איכותיים להתחייב לשירות ארוך בצה"ל. לדבר עשויות להיות השלכות קשות שיש לטפל בהן לאלתר". גם ראשת אכ"א דאז התייחסה במאי 2014, בישיבה

של ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לעזיבה ביזמתם של אנשי קבע איכותיים, ובעיקר נגדים, וקשרה זאת לנתוני השכר ולא-מימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים. ראשת אכ"א טענה, כי על רקע שכרם הנמוך של משרתי הקבע הראשוני, שחלק ניכר מהם מקבלים שכר מינימום¹³ והשלמת הכנסה (ומרביתם הם נגדים), רבים מהמשרתים האיכותיים משתחררים מהצבא ביזמתם.

בהערכת מצב בנושא משאבי אנוש מאוקטובר 2013, שהכינה ראשת אכ"א דאז, במסגרת הכנת התכנית הרב-שנתית של צה"ל לשנים 2014-2018¹⁴, היא הצביעה על ירידה משמעותית בנכונות נגדים בשירות קבע ראשוני להאריך את שירותם לאחר תקופת ההתחייבות הראשונה¹⁵: מ-72% שהביעו נכונות בשנת 2002 ל-56% בלבד שהביעו נכונות בשנת 2013.

גם על פי נתוני מחלקת הסגל מאוגוסט 2014, בשנים 2009-2013 ניכרת מגמת עלייה מתונה אך עקבית של כ-2% בקרב המשרתים בשירות קבע ראשוני - ובכללם נגדים - להשתחרר ביזמתם מן השירות כבר במהלך שירות הקבע הראשוני. לפי נתונים אלה, בשנת 2009 היה שיעור השחרור ביזמת הפרט של המשרתים בשירות הקבע הראשוני 28.7% מכלל מצבת משרתי הקבע הראשוני באותה שנה; ובשנת 2013 עמד שיעור זה על כ-31.6%. על פי נתונים אלה, שיעור הנגדים המשתחררים מיזמתם, אשר מוערכים כבעלי נתוני איכות גבוהים על פי כלי ההערכה הנהוגים בצה"ל (על כך ראו להלן בהרחבה), מכלל הנגדים המשתחררים מיזמתם במהלך שירות הקבע הראשוני, עמד על 12.8% בשנת 2011, ועלה עד ל-17.7% בשנת 2013.

2. סוגיית השכר והפגיעה ביציבות התעסוקתית כגורם עיקרי לנטייתם של נגדים איכותיים לעזוב מרצונם את הצבא במהלך שירות הקבע הראשוני עלתה גם במחקר בנושא "נגדים - שדרה מקצועית בשינוי", שערכה מחלקת מדעי ההתנהגות באכ"א (להלן - ממד"ה) במהלך שנת 2013. כחלק ממהלך המחקר קיימו עורכיו שיחות עם קבוצות של נגדים. שיחות אלו התקיימו אמנם עם נגדים בשירות קבע מובהק, אך אלה ביקשו להדגיש ולהתייחס לשירות הקבע הראשוני ולמשמעויותיו הרבות, יותר מאשר לשירות הקבע המובהק. תוצאות המחקר הצביעו, בין היתר, על עמדות הנגדים, שלפיהן קיים פער בין דרישות "טוטאליות", כהגדרתם, של המערכת הצבאית מהנגדים בשירות הקבע הראשוני, וזאת לעומת ירידה במחויבות של המערכת הצבאית כלפי הפרט והשכר הנמוך המשולם לו. בהתאם למחקר, פער זה מייצר "תחושת ניצול בקרב נגדים בקבע ראשוני".

- 13 באותה ישיבה התקיים ויכוח בין גורמי משרד האוצר לבין גורמי צה"ל על היקף מקבלי שכר המינימום.
- 14 צה"ל נוהג לגבש תכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) לחמש שנים, ועל בסיסה הוא מגבש פקודת עבודה בכל שנה, שהיא תכנית העבודה של צה"ל לאותה שנה. במהלך שנת 2013, וכפועל יוצא משינויים במסגרת של תקציב הביטחון, החל צה"ל לגבש תר"ש חדשה, אולם במועד סיום הביקורת היא טרם אושרה.
- 15 לפי הוראת הפיקוד העליון בנושא שירות הקבע בצה"ל, משך ההתחייבות הראשונית לשירות הקבע בצה"ל היא למשך שנה לפחות ולא יעלה על שלוש שנים. בפועל, על פי רוב ההתחייבות הראשונית היא לשנה אחת ולאחריה נדרש משרת הקבע לחדש את ההתחייבות מדי שנה בשנה.

משרד מבקר המדינה מציין, כי נגד הוא איש מקצוע, האמור לשרת ביחידה לאורך זמן ולשמש, בין היתר, כמוקד ידע. אוכלוסיית הנגדים בשירות הקבע הראשוני מהווה למעלה ממחצית אוכלוסיית הנגדים בצה"ל. לדעת משרד מבקר המדינה, תחלופת כוח האדם התדירה והרבה בקרב הנגדים במהלך שירות הקבע הראשוני, עלולה לגרום לחוסר יציבות ואף לפגיעה במקצועיותם של מערכים שונים. העיכוב המתמשך במימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים עלול להביא לפגיעה ביכולתו של צה"ל לשמר את הנגדים הנחוצים ביחידותיו, ובכלל זה גם כמוקדי ידע ביחידותיהם לאורך זמן. נוכח מצב זה, יש לסיים את הטיפול בהסכם השכר של הנגדים בהקדם, באופן שיבטיח, לפחות מבחינת השכר, את היציבות החיונית למערך הנגדים, המהווה מרכיב חשוב בכוח האדם של צה"ל.

בהתייחסותו של שר הביטחון ממרץ 2015 לממצאי הביקורת מסר ראש המטה של שר הביטחון, כי השר סבור, שבהתחשב באתגרים הביטחוניים המורכבים שבפניהם אנו ניצבים, יש חשיבות גדולה לייצב את המערכים המקצועיים, המבצעיים והתומכים, הן בדרך של טיפול בתמהיל משרתי הקבע באוכלוסיית הנגדים והן בשיפור וייצוב תנאי השכר שלהם.

תהליכי מיון של נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק

מבוא

1. ככלל, בתום השנה השביעית לשירות הקבע הראשוני יעבור הנגד לשירות קבע מובהק או ישתחרר מצה"ל. מעבר לשירות הקבע המובהק מותנה בתפקיד ובתקן פנויים בשירות הקבע המובהק. בממוצע, בצומת המיון לשירות הקבע המובהק בצה"ל מתמודדים שלושה נגדים על תפקיד ותקן אחד. לגבי חלק מן המערכים המקצועיים (כמו מערך הנהיגה) מדובר אף ביחס גדול יותר של ארבעה ואפילו חמישה מתמודדים על תפקיד ותקן אחד. במצב זה, חלק ניכר מהנגדים, גם אם הם מוערכים כנגדים איכותיים על פי כלי ההערכה הצבאיים, ייאלצו להשתחרר מצה"ל בתום שירות הקבע הראשוני שלהם. שחרור בנסיבות כאלו מוגדר בצה"ל כשחרור מטעמים ארגוניים.

על פי הוראת הפיקוד העליון בנושא "נוהל לשחרור משרתי הקבע מטעמים ארגוניים", שעודכנה בספטמבר 2009, ניתן להורות על שחרורו של משרת הקבע מן השירות מטעמים ארגוניים על בסיס עבודת השוואה ומיון בזרוע, באגף במטכ"ל, במערך או במקצוע מסוים. על פי מדיניות מחלקת הסגל באכ"א¹⁶, עבודת המיון תתועד, ותשקף את הסיבות שהביאו להחלטה לשחרר את משרת הקבע; במקרה שבו יוחלט לשחרר משרת קבע בעל נתוני איכות גבוהים, נדרש יהיה להסביר מדוע החליטו לשחרר דווקא אותו.

2. בצה"ל משתמשים בשני כלי סיווג והערכה עיקריים, המסייעים בידי מפקדים וסגלי כוח האדם בתהליכי קבלת החלטות לגבי פיתוחו המקצועי ומסלול שירותו וקידומו של הנגד. כלים אלו משמשים למעשה לקביעת נתוני האיכות של נגדים:

16 מחלקת הסגל פרסמה בשנת 2012 את אוגדן מדיניות הסגל, המאגד בתוכו את כל התהליכים העוסקים בטיפול בקצינים ובנגדים בצה"ל, תוך התבססות על הפקודות, הנהלים והמדיניות בכל תהליך ותהליך. האוגדן מעודכן מפעם לפעם, והוא מהווה כלי מרכזי לשימוש בעלי התפקידים בתחום הסגל בצה"ל, ועומד לרשות המפקדים והמשרתים בצה"ל.

- א. כלי הדירוג החילי. כלי הערכה זה משקף עמדה ארגונית ברמה החילית, ומאפשר לחיל לקיים הערכה השוואתית ביחס לקבוצת אוכלוסייה שלמה בארגון. תוצאות הדירוג החילי מחלקות את הנגדים לשלוש קבוצות דירוג: מדורגי השליש העליון (30%) הם קבוצת "אופק רחוק", שבה יסווגו נגדים אשר צפוי להם אופק שירות ארוך טווח; קבוצת "אופק פתוח" (60%), שבה יסווגו נגדים אשר צפוי להם אופק שירות לטווח בינוני; והעשירון התחתון (10%) הם קבוצת "אופק מצומצם", שבה יסווגו נגדים שאופק השירות שלהם קצר, מצומצם או שהינם חסרי אופק שירות.
- ב. כלי הערכה נוסף הוא חוות הדעת התקופתית, הניתנת אחת לשנה על ידי המפקדים הישירים והממונים בערוץ הפיקודי.

הדירוג החילי, כמו גם חוות הדעת התקופתית, מתייחסים לתפקוד הנגד בשנה החולפת, והם משפיעים, בין היתר, גם על תהליכי הקידום בשנה העוקבת. על פי מדיניות מחלקת הסגל, נגד הוא בעל נתוני איכות גבוהים אם הוא דורג בשליש העליון בדירוג החילי, או שסומן כ"בולט לחיוב" במסגרת חוות הדעת התקופתית. כאמור, במקרה שבו מחליטים לשחרר נגד בעל נתוני איכות גבוהים בתום שירות הקבע הראשוני, נדרש מהגורמים הממיינים להסביר מדוע החליטו לשחרר דווקא אותו.

3. מאז שנת 2011 נערך ברמה החילית בעניינו של כל נגד, כשנתיים לפני סיום שירות הקבע הראשוני, דיון טיפוח ופיתוח ראשוני, שמטרתו היא, בין היתר, להעריך את סיכויו לצלוח את צומת המיון לשירות הקבע המובהק. לפי הנחיות מחלקת הסגל, בראש ועדת דיון טיפוח ופיתוח ראשוני יעמוד קצין מקצועי בדרגת אל"ם מהמערך המקצועי, מהחיל או מהפיקוד המרחבי; על בסיס מכלול נתוני הנגד תגבש הוועדה את המלצותיה לאחת מן האפשרויות הבאות: התחייבות לקידום לשירות קבע מובהק, סיכוי סביר לשירות קבע מובהק, סיכוי נמוך לשירות קבע מובהק, או המלצה לבחינת הליכי שחרור.

תהליכי מיון בתום שירות הקבע הראשוני מתקיימים לכלל הנגדים שנודנו במסגרת דיוני הטיפוח והפיתוח הראשוני, חצי שנה עד שנה טרם קידומם הצפוי לשירות הקבע המובהק. הדיונים נערכים בוועדת קבע מובהק בראשות קצין החיל הראשי או קצין בדרגת אל"ם שהוסמך לכך מטעמו. במהלך הדיון מציגים גורמי סגל של החיל הנוגע בדבר את נתוני הנגד, את סיכום דיון הטיפוח והפיתוח הראשוני שנערך לו, ובמידת הצורך גם נתונים מעודכנים רלוונטיים, וזאת בהשוואה לנגדים אחרים באותו מקצוע. כתוצאה מהדיון מתקבלת החלטה לגבי כל אחד מהנגדים, האם לקדמו לשירות הקבע המובהק או לשחררו מזה"ל.

ממצאים מבדיקת תהליכי סיווג, הערכה ומיון

1. משרד מבקר המדינה בדק במחלקת הסגל שבאכ"א, במקל"ר ובמקחש"ר מסמכים שבהם תועדו תהליכי הערכה, סיווג ומיון של 49 נגדים: 22 נגדים מחיל הלוגיסטיקה ו-27 נגדים מחיל החימוש. 38 מהם שוחררו בשנת 2013 ו-11 קודמו באותה שנה לשירות הקבע המובהק. בבדיקות עלו הממצאים שלהלן:
- א. בכל 49 התהליכים שנבדקו בנוגע לחיל החימוש ולחיל הלוגיסטיקה לא נמצאו בין המסמכים טבלאות מרכזות השוואתיות של כלל פוטנציאל הנגדים לפי מקצועות, האמורות להוות את התשתית לעבודות המיון שעל בסיסן התקבלו ההחלטות, או כל אסמכתה אחרת לעבודת מיון והשוואה בין נגדים, כנדרש בהוראות של מחלקת הסגל.
- ב. בכל 49 התהליכים שנבדקו גם לא נמצאו הנמקות להחלטות שהתקבלו. יתרה מזו, נמצאו שמונה נגדים (ארבעה מחיל הלוגיסטיקה וארבעה מחיל החימוש), אשר בעת ששוחררו משירות קבע ראשוני, היו נתוני האיכות שלהם גבוהים - סווגו "אופק רחוק" בדירוג

החילי האחרון וצוינו ככולטים לחיוב בחוות הדעת התקופתית האחרונה. למרות נתוני איכות אלו, לא נמצאו הנמקות במסמכים מדוע שוחררו דווקא נגדים אלה ולא אחרים.

ג. עוד נמצא, כי שלושה נגדים מחיל החימוש, שאמנם בשנה הרלוונטית נתוני האיכות שלהם היו גבוהים, אך בשנתיים-שלוש השנים שקדמו לה נתוני האיכות היו בינוניים, קודמו משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק. זאת ללא שצורפו להליכי הקידום שלהם טבלאות מרכזות השוואתיות של כלל פוטנציאל הנגדים והנמקות להחלטות שהתקבלו, שמהן ניתן ללמוד מדוע הוחלט לקדם דווקא אותם ולא נגדים אחרים.

2. לאחר ששרד מבקר המדינה פנה במהלך הביקורת אל מחלקת הסגל ואל החילות בנושא זה, איתרו החילות והמציאו לצוות הביקורת טבלאות מרכזות השוואתיות ובהן מפורטים נתוני ההערכה של 49 הנגדים ושל נגדים אחרים באותם מקצועות, קרי נתוני הדירוג החילי וחוות הדעת התקופתיות (נתונים הרלוונטיים לעת המיון). מעיון בטבלאות אלה עלה, כי לגבי נגדים בעלי נתוני איכות דומים ואף זהים, התקבלו החלטות שונות, בלי שצורפו נימוקים המסבירים את העדפתו של נגד זה או אחר על פני חברו.

כך, למשל, לגבי תהליך מיון של אחד הנגדים בחיל החימוש נמסרה לצוות הביקורת טבלה מרכזת השוואתית, ובה מפורטים נתונים של עשרה נגדים באותו מקצוע. הנתון היחיד המצוין שם והנוגע לאיכויות הנגדים הוא הציון בדירוג החילי האחרון שבו השתתפו. על פי הטבלה, שבעה מהנגדים, ובהם גם הנגד המדובר, דורגו "אופק רחוק" בדירוג החילי האחרון: שלושה מהם קודמו לשירות הקבע המובהק, שלושה שוחררו מצה"ל בתום שירות הקבע הראשוני - ובהם הנגד האמור, ולנגד אחד הוארך שירותו תוך מתן התחייבות לקדמו בהמשך. מהנתונים המופיעים בטבלה לא ניתן ללמוד על הסיבות להעדפתם של הנגדים שקודמו על פני האחרים, המדורגים אף הם "אופק רחוק", ובהם הנגד האמור; חוץ מטבלה זו, לא נמצאו הנמקות בכתב של הגורמים הממיינים בנוגע לתערוף שעשו בין הנגדים.

דוגמה נוספת נוגעת לנגד בחיל הלוגיסטיקה, בעל נתוני איכות גבוהים (בשני דירוגים חיליים אחרונים דורג "אופק רחוק", וצוין ככולט לחיוב בשתי חוות הדעת השנתיות האחרונות), אשר שוחרר מצה"ל בתום שירות הקבע הראשוני. חיל הלוגיסטיקה צירף מסמכים המלמדים על כך, שהנגד נכלל באשכולות מועמדים לשלושה תפקידים ולא מונה לתפקיד: במסמכים שהציג חיל הלוגיסטיקה לא נמצאו נימוקים להחלטות שהתקבלו בדיוני השיבוץ לאותם שלושה תפקידים. בדיקת משרד מבקר המדינה לגבי נתוני האיכות של אחד הנגדים שמונו לאחד מן התפקידים העלתה, שהוא דורג רק פעם אחת "אופק רחוק" בשנתיים האחרונות; זאת לעומת הנגד האמור ששוחרר מצה"ל, אשר דורג "אופק רחוק" בשני הדירוגים האחרונים. כלומר, על פניו, נתוני האיכות של האחרון הם טובים יותר, ונדרש היה לנמק מדוע לא הוא מונה לתפקיד; ובמיוחד כשמשמעות הדבר היא אי-מעבר לשירות הקבע המובהק ושחרור מצה"ל.

במצב הדברים שתואר לעיל, בתהליכי המיון לשירות הקבע המובהק שנבדקו, לא התקיימה הלכה למעשה הוראתה של מחלקת הסגל, שלפיה יש לנמק ולהסביר מדוע הוחלט לשחרר דווקא נגד זה או אחר, בהיותו בעל נתוני איכות גבוהים.

במהלך הביקורת מסרו מחלקת הסגל שבאכ"א וגורמי הסגל בחיל הלוגיסטיקה ובחיל החימוש לנציגי משרד מבקר המדינה, כי היעדר תיעוד תהליכי המינוי, לרבות ההנמקות להחלטות, הוא אכן ליקוי, אך הוא אינו מעיד על פגם מהותי בתהליכים. לטענתם, הנגדים שנתוני האיכות שלהם מתאימים לקידום לשירות הקבע המובהק, מקבלים את האפשרות להתמודד מול נגדים אחרים במקצועם על תפקידים שונים בחילות; וקציני החיל הראשיים מאשררים החלטות לקידום נגדים איכותיים, זאת בלי שמקבלי ההחלטות נדרשים לנמק, מדוע הועדפו נגדים אלו על פני נגדים איכותיים אחרים.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי הוא אינו חולק על כך שהחילות נדרשים לשפר את תהליך התייעוד "בזמן אמת" של ההחלטות שהתקבלו ואת הנימוקים להן; כי הוא יהדק את הבקרה המטכ"לית על תהליכי השחרור בעילת אי-מעבר לשירות הקבע המובהק; וכי הערת משרד מבקר המדינה על תיעוד ההחלטות מקובלת, וכבר מיושמת הלכה למעשה. עם זאת הוסיף צה"ל, כי ההחלטות שהתקבלו בנוגע לנגדים ואשר נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה נעשו בתהליך מובנה, סדור, מקצועי, ענייני וראוי, והובילו לכך שהטובים והמתאימים יותר (במכלול השיקולים) מבין משרתי הקבע הם אלו שקודמו לשירות הקבע המובהק.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדרם של מסמכי הנמקה להחלטות שבהן הועדפו נגדים על פני נגדים אחרים בעלי נתוני איכות זהים מונע ממקבלי ההחלטות ברמות השונות את כל המידע הנדרש לצורך ההחלטות. במצב דברים זה עלול להיפגע גם אמונם של נגדים בשוויוניות תהליך המיון, בהגירתו, ובהיותו מנוהל לפי אמות מידה קבועות ותוך בחירת הכשירים והמתאימים ביותר לתפקיד. במצב זה גם נפגעת מהותית יכולתה של מחלקת הסגל לקיים בקרה על תהליכי המיון של נגדים לשירות קבע מובהק, ונפגעת גם היכולת לקיים ביקורת על תהליכים אלה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי אין די בתייעוד עבודת המיון בטבלאות המיון ההשוואתיות, ועל החילות לקיים את הוראת מחלקת הסגל, שלפיה יש לנמק כל החלטה לשחרר משירות נגד איכותי תוך העדפת נגדים איכותיים אחרים על פניו, בין אם זו מתקבלת בדרך של התמודדות על תפקידים, או בין אם בדרך אחרת; ועל מחלקת הסגל לוודא זאת.

תפיסתם של נגדים את תהליכי המיון

במחקר האמור של ממד"ה התייחסו נגדים לשער המיון לשירות הקבע המובהק. במחקר צוין, כי שער המיון לשירות הקבע המובהק אינו נתפס כתורם משמעותית, כרוב המקרים, לאיכות המערכת, משום שישנם נגדים "מקצועיים ואיכותיים שלא ממשיכים לשירות קבע מובהק - בין אם עזבו את הצבא בשלב מוקדם יותר בשל ההבנה שיהיה קושי להתקדם ובין אם הגיעו לסיום [שירות הקבע] הראשוני בשלב בו לא היו תקנים לקידום". עוד צוין שם בעניין זה, כי בקרב הנגדים שהשתתפו במחקר "קיימת הסכמה כי על מנת לזכות בתקן הנכסף יש צורך במידה רבה של מזל, בכדי להיות בזמן הנכון ובמקום הנכון".

בין מסקנות המחקר צוין עוד, כי נגדים תופסים את דמות המפקד כמרכזית בתהליכי הערכה וסיווג, מה שמייצר אצלם תלות גדולה מאוד במפקדי היחידות. זאת, אף על פי שהמפקדים הם קצינים המשרתים תקופות קצרות ביחידות, ולעתים לא באמת יודעים מה עושים הנגדים בפועל. במצב זה, כך צוין במחקר, "הדירוג החילי, אשר היה אמור להיות כלי לדירוג תפקודם של המשרתים, הפך במקרים מסוימים לכלי למימוש ושיקוף הצרכים העכשוויים של היחידה. תפיסה שכזו בקרב הנגדים מייצרת חוסר אמון בכלים עד תחושה של חוסר הוגנות התהליך". בהקשר זה מובאות שם דוגמאות של נגדים הטוענים שמפקדיהם הצהירו בפניהם במפורש, כי הם אינם יכולים לדרג אותם על פי המגיע להם, וזאת משיקולים אישיים ולא מקצועיים גרידא.

דיוני טיפוח ופיתוח ראשוניים

כאמור, בסיכום דיון טיפוח ופיתוח ראשוני, שמתקיים כשנתיים לפני דיוני המעבר לשירות הקבע המובהק, מגבשת הוועדה את המלצותיה לאחת מן האפשרויות הבאות: התחייבות לקידום לשירות קבע מובהק; סיכוי סביר לשירות קבע מובהק; סיכוי נמוך לשירות קבע מובהק; והמלצה לבחינת הליכי שחרור. מבדיקת תהליכי הערכה, סיווג ומיון של 49 הנגדים האמורים, נמצאו תשעה (כ-18%) שבדיוני הטיפוח והפיתוח הראשוניים ניתנה להם ההמלצה על סיכויים סבירים להתקדם לשירות הקבע המובהק. מבדיקת נתונים התברר, כי נתוני האיכות שלהם לאורך השנים היו בינוניים באופן עקבי, ובעיקר, לא סווגו מעולם כ"אופק רחוק", או סווגו כך רק באחד מהדירוגים החיליים; ובנוסף לכך - גם בחוות הדעת השנתיות שניתנו להם, הם לא התבלטו לחיוב. בפועל, כל תשעה הנגדים לא קודמו בסופו של דבר לשירות הקבע המובהק, אלא שוחררו מצה"ל מטעמים ארגוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נדרש להקפיד על כך שמפקדים וגורמי סגל בחילות לא יסווגו נגדים בעלי נתוני איכות בינוניים כבעלי סיכוי סביר להתקדם לשירות הקבע המובהק כאשר הם אינם כאלה. סיווג כזה, שאינו ממומש, עלול ליצור אצל אותם נגדים ציפייה לא מציאותית בקשר לעתידם בצה"ל, ולגרום להעלאת טענות מצדם המביעות חוסר אמון בתהליך הקידום, כפי שצוין לעיל.



לסיכום פרק זה מציין משרד מבקר המדינה, כי קידום נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק הוא שלב חשוב מאוד הן לצה"ל, ולא פחות מזה - לפרט עצמו. במצב שבו יחס הקידום הממוצע בצה"ל משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק עומד על 1:3, ובו לא כל הנגדים בעלי נתוני האיכות הגבוהים מקודמים לשירות הקבע המובהק, והם משוחררים מצה"ל בתום שבע שנים בשירות הקבע הראשוני, חיוני להקפיד על תהליכים סדורים, הוגנים וניתנים לבקרה, של קבלת החלטות בנוגע לנגדים שיקודמו. ההנחה של מחלקת הסגל, שלפיה יש לנמק ולהסביר אותם מקרים שבהם נגדים איכותיים שוחררו תוך העדפת נגדים אחרים בעלי נתוני איכות דומים, אמורה להבטיח שההחלטות על קידום נגדים לשירות הקבע המובהק יתקבלו מתוך שיקולים ענייניים בלבד. היעדר תיעוד של הנימוקים לשחרורם של נגדים איכותיים תוך העדפת אחרים על פניהם, גורם לכך שלא ניתן לוודא את עצם קיומו של התהליך ההשוואתי הנדרש ואת הגינותו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אכ"א להדק את הבקרה שלו על תהליכי המיון הנעשים בחילות; לאכוף את ההוראה בדבר צירוף הנמקות לתהליכי שחרורם מטעמים ארגוניים של נגדים איכותיים; לוודא כי תהליכי הסיווג, ההערכה והמיון עולים בקנה אחד עם ההוראות, הפקודות והמדיניות, וכי הם ידועים וברורים למפקדים המקיימים את תהליכי הסיווג, ההערכה והמיון, ולנגדים המתמודדים על התקנים בשירות הקבע המובהק.

תהליכי מינוי בכיר של נגדים

כאמור, נגדים בשירות הקבע המובהק הם בדרגות רס"ר, רס"ם, רס"ב ורנ"ג. על פי פקודת מטכ"ל בנושא "מינוי נגד לתפקיד" שעודכנה ביולי 2012, נגד בשירות הקבע המובהק יישא אחד משני המינויים: "מינוי רס"ב" או "מינוי בכיר". לפי פקודת מטכ"ל האמורה, נגד בשירות הקבע המובהק שאושר על ידי הגורם המוסמך, כמפורט בפקודה, למילוי תפקיד בכיר, יישא מינוי בכיר שיפורסם על ידי מחלקת הסגל. בפקודה נקבעו גם התנאים לקבלת מינוי בכיר, וביניהם: תקן רנ"ג פנוי העומד באמות מידה מקצועיות שנקבעו לפרסום תקן בכיר במקצוע; מקצוע הנגד ומקצוע התקן הבכיר משתייכים לאותו תחום מקצועי; ועל הנגד לשאת דרגת כתף של רס"ר ומעלה. מינוי הניתן לנגד בשירות הקבע המובהק המתמנה לתפקיד שאינו מוכר כבכיר הוא "מינוי רס"ב".

לפי פקודת המטכ"ל האמורה, התנאים לקבלת מינוי בכיר הם, בין השאר, שהנגד יוערך כאיכותי, כלהלן: מדורג בשליש העליון בדירוג החילי ("אופק רחוק") או בעל ערכים גבוהים בחוות הדעת התקופתית בשנתיים האחרונות במצטבר, ובכלל זה מסומן כבולט לחיוב בחוות הדעת התקופתיות. תנאי נוסף הוא, שהנגד לא הורשע בדין משמעתי במהלך השנתיים הקודמות למועד המינוי. לפי מדיניות מחלקת הסגל בצה"ל המינוי הבכיר מעניק הטבות שונות, וביניהן קידום מואץ בדרגות, האפשרות להתקדם עד דרגת הכתף רנ"ג, רכישת סוג מקצועי בכיר, ותמריצים כספיים ("תמריץ בכיר"). עם זאת, מטרת המסלול הבכיר היא, כפי שהדבר נוסח במסמך של מחלקת הסגל מאפריל 2012, "פיתוח מסלול מקצועי ולא ערוץ לתגמול ותמרוץ".

לפי מדיניות מחלקת הסגל בצה"ל, תהליך המינוי הבכיר כולל, בין היתר, פניית היחידה לחיל לקבלת אשכול מועמדים אשר עומדים בתנאים, וגיבוש רשימת מתמודדים לוועדה חילית, על ידי ראש ענף נגדים או ראש ענף סגל חילי (תהליך זה נקרא בצה"ל וייקרא להלן - מכרז). במקרים שבהם החיל מאפשר התמודדות במכרז לתפקיד בכיר לנגד שאינו עומד בתנאים, יש לקבל אישור מוקדם להתמודדות ממחלקת הסגל באכ"א. פרסום המינוי הבכיר הוא בסמכות מחלקת הסגל בלבד.

במהלך שנת 2012 נעשתה באכ"א עבודת מטה בנושא המסלול הבכיר. המסלול נבדק ועודכן, נבחנו מחדש ועודכנו אמות המידה המקצועיות שנקבעו לפרסום תקן בכיר במקצוע; מעמדם של תפקידים שונים הועלה למעמד של מינוי בכיר ושל אחרים הורד מבכירות למעמד רגיל; וצומצמו 327 תקני רנ"ג. מאחר שצמצום התקנים הבכירים לנגדים והסבתם לתקנים שאינם בכירים, או ביטולם, משפיע על קידום בדרגות של אותם נגדים שאישישו את התקנים באותה עת ועל שכרם, נקבעו כללים מיוחדים ליישום השינויים על "דור המעבר", במטרה לצמצם את הפגיעה בזכויות נגדים אלו. הליך זה הוסדר בהוראה ייעודית לכך. באפריל 2012 כ-31% מסך תקני הנגדים בשירות הקבע המובהק היו תקנים בכירים.

בנושא המינוי הבכיר עלו בביקורת הממצאים שלהלן:

1. לפי נתוני מקחש"ר, הנכונים ליולי 2014, מהרבעון האחרון של שנת 2012 ועד הרבעון הראשון של שנת 2014 פורסמו מכרזים ל-93 תפקידים בכירים בחיל החימוש. 16 מהם (כ-17%) לא אוישו, כיוון שלא היו מועמדים, רובם במשך שמונה חודשים עד כשנה. בין התפקידים שלא אוישו תקופות ארוכות נמנים: ממונה בטיחות ביחידת חימוש מרחבית, מפקד מחלקה בסדנה בפקודת הצפון ושני מנהלי עבודה בגדודים.

מעיון בנתונים האמורים של מקחש"ר עלה עוד, כי ב-24 (כ-31%) מבין 76 התפקידים הבכירים שאושרו¹⁷, נבחן לכל תפקיד מועמד אחד בלבד.

17 כאמור, 16 מבין 93 תפקידים אלה לא אוישו תקופות ארוכות כיוון שלא היו מועמדים; ותפקיד אחד טרם אויש בשל סיבה אחרת.

כחלק מהתייחסות צה"ל לממצאי הביקורת, מסרו נציגי מקחש"ר לנציגי משרד מבקר המדינה פירוט בנוגע ל-24 המקרים: ברובם של המקרים או שהמעמד של התפקיד עלה לבכיר בעקבות עבודת המטה שנעשתה במהלך שנת 2012, והחיל לא פרסם מכרזים לתפקידים אלו, אלא המשיך לאיישם באותם נגדים שמילאו את התפקידים בעבר (11 תפקידים); או שנבחן מועמד יחיד, וזאת "לאור התאמת הנגד לתפקיד" או לאור "ייחודיות התפקיד" (תשעה מהתפקידים).

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בשיעור ניכר של תפקידים שבהם נבחן מועמד אחד בלבד, כך שלמעשה לא התקיימה התמודדות בין מועמדים, אשר נדרשת על פי מדיניות מחלקת הסגל.

2. א. לפי נתוני מחלקת הסגל, בשנת 2013 מונו בצה"ל 280 נגדים לתפקידים בכירים. מבדיקת המסמכים המתייחסים ל-28 מהם נמצא, כי כ-10 מהם (כ-36%) היו חריגות מהתנאים למינוי הבכיר. ברובן המכריע נגעו החריגות לנתוני האיכות של הנגדים, בכך שהם לא דורגו בשליש העליון בדירוג החילי ("אופק רחוק"), או לא בלטו לחיוב בחוות הדעת של השנתיים האחרונות, או שניהם גם יחד, כנדרש בפקודת מטכ"ל האמורה.

כך, לדוגמה, נגד מחיל הלוגיסטיקה אשר מונה לתפקיד בכיר, דורג כ"אופק פתוח" בדירוג החילי האחרון, ולא סומן כבולט לחיוב בחוות הדעת השנתית. בראיון שנערך לנגד כחודשיים לאחר המינוי ציין קצין לוגיסטיקה, כי "בהסתכלות על חוות הדעת שלו בשנים האחרונות הוא דורג פעם אחת בלבד כבולט לחיוב והדבר הינו בעייתי". כן הסביר לנגד ש"נושא אישורו למנהל עבודה במינוי בכיר נידון פעמיים בחצי שנה האחרונה עם מפקד היחידה... והייתה התלבטות האם להמליץ עליו".

ב. בנוסף לחריגות מהתנאים למינוי בכיר, באחד המקרים מבין המינויים הבכירים שנבדקו, מונה נגד לתפקיד בכיר רק מספר שנים לאחר שהחל למלא את התפקיד בפועל. יוצא אפוא, שמילא תפקיד זה בלי שקיבל את ההטבות שלהן היה זכאי בהיותו בעל מינוי בכיר. בהקשר זה יצוין, כי במהלך הביקורת, תוך עיון בקבילות שהגישו נגדים לנציב קבילות החיילים במהלך 2013, נמצאו ארבעה מקרים נוספים של נגדים ששימשו בתפקיד בכיר בלי שנשאו מינוי בכיר, וממילא ללא שהיו זכאים להטבות הנלוות למינוי הבכיר; קבילות אלו נמצאו מוצדקות.

כך, למשל, בקבילה מיולי 2013, הלין נגד מחיל הלוגיסטיקה על כך שאף על פי שהוא ממלא בפועל זה כארבע שנים וחצי תפקיד שהוכר כבעל תקן בכיר לפני כשלוש שנים, אין הוא מקבל את המינוי הבכיר כנדרש. נציב קבילות החיילים הגיע למסקנה, כי הנגד אכן מילא בפועל במשך תקופה ארוכה את התפקיד הבכיר בלי שהתקבלה החלטה חד-משמעית לגביו - קבלת המינוי הבכיר או העברה לתפקיד שאינו מוכר כבכיר; והמליץ כי הגורם המוסמך לכך יפרסם עבורו מינוי בכיר. הוא אף העיר על התנהלות לא תקינה מצד גורמי החיל בעניינו של הנגד.



מן הממצאים שפורטו לעיל עולה תמונה של קושי באיזון תפקידים בכירים מסוימים בחיל החימוש, הבא לידי ביטוי באי-איוש תפקידים כאלה במשך תקופה ארוכה; בתהליכי מינוי רבים בחיל זה, שבהם נבחנו מועמדים יחידים, שנבחרו לתפקיד; בתהליכי מינוי של נגדים לתפקידים בכירים בכלל צה"ל, שהייתה בהם חריגה מהתנאים שנקבעו; ובמקרים מסוימים - במילוי תפקידים בכירים בפועל על ידי נגדים בלי שקיבלו מינוי בכיר לתפקידים אלו. במקרים אלו נפגעים הנגדים, משום שאינם נהנים מיתרונות המסלול הבכיר.

בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי גם לאחר עבודת המטה שנעשתה במהלך 2012, שבמסגרתה צומצם מספרם של התקנים לתפקידים הבכירים, ונוכח תכנית ההתייעלות בצה"ל, אשר הובילה לירידה משמעותית במספרם של התקנים בשירות הקבע המובהק, אך לא במספרם של התפקידים עבור נגדים במינוי בכיר, בהתאמה - אין מנוס מלקיים בחינה מעמיקה נוספת לגבי היקף התפקידים הבכירים לנגדים בצה"ל, שכן היקפם כיום אינו מאפשר מרחב מיון איכותי וכמותי מספק. הצעה ראשונית בנושא זה כבר הוצגה על ידי מחלקת הסגל בפני ראש אכ"א, שהנחה על קידום עבודת מטה בנושא.

צה"ל הוסיף, כי מדיניות המינוי הבכיר בחיל החימוש ובחיל הלוגיסטיקה זהה למדיניות הצה"לית בנושא ומתקיימת באמצעות פרסום מכרזים לכל תפקיד בכיר שנפתח ובניית אשכולות מועמדים, למעט תפקידים ייחודיים ופרטניים שבהם מאשרת מחלקת הסגל התמודדות של נגד יחיד, או התמודדות של נגד שאינו עומד בתנאים. לגבי ריבוי המתמודדים היחידים בחיל החימוש ציין צה"ל, כי בחיל ישנם מקרים שבהם אין נגדים המעוניינים להתמודד, או שמפקדיהם אינם ממליצים על התמודדותם, ולכן האשכולות הם מצומצמים. צה"ל ציין עוד, כי מאז שמחלקת הסגל פעלה בשנת 2012 לעדכון פקודת המטכ"ל בנושא המינוי הבכיר, וקבעה את החובה לפרסם מינוי בכיר בטרם יחל הנגד לבצע את התפקיד, פחתו הקבילות לנציב קבילות החיילים בנושא זה מעשרות רבות למקרים בודדים בשנה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אכ"א לבחון סוגיה משמעותית זו בכללותה, ובמסגרת זאת לנתח את הסיבות העיקריות לקשיים באיזון תפקידים מסוימים, למיעוט המתמודדים במקרים אחרים, ולאיזון תפקידים בנגדים שאינם עומדים בתנאי המינוי הבכיר; ולפעול לצמצום הפערים בתחום זה בהתאם למסקנות הניתוח.

מעקב ובקרה של החילות ושל מחלקת הסגל בנוגע להעסקת נגדים

העסקה במקצוע

כאמור, נגד ניכר במומחיותו המקצועית, ובשל כך מסלול השירות שלו מבוסס על המקצוע שנקבע לו, ואשר הוון במערכות הממוחשבות הצה"ליות. במקצוע הנגד ישנן השלכות ישירות על מגוון תחומים ובהם: תמריצי השכר להם הוא זכאי; קורסים, השתלמויות ושלבים מקצועיים שעליו לעבור; ותחומי הלימוד הרלוונטיים למקצוע בהקשר של השכלה ישימה. בהוראות קבע של אכ"א נקבעה החובה להעסיק את הנגדים אך ורק במקצוע שנקבע להם. החובה מוטלת על מפקדיו הישירים של הנגד, והחילות אחראיים לאכוף אותה.

במשך שנים עסקו גורמים שונים בצה"ל בטיפול במקרים של אי-העסקת נגדים במקצוע, אשר הוון להם במערכות הממוחשבות הצה"ליות. במהלך שנת 2011 מחלקת הסגל אף שיתפה פעולה בנושא

זה עם היחידה הארצית לחקירות הונאה שבמשטרה הצבאית החוקרת, אשר חקרה חשד, שלפיו נגדים שונים הוזנו במערכות המידע של השלישות הצבאית כמשרתים בתפקידים המזכים בתוספת שכר גבוהה מזו שלהם זכאים על פי עיסוקם בפועל. בבדיקה מדגמית נמצאו נגדים בוודדים כאלו. הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - הפצ"ר) דאז כתב ביולי 2012 אל סגן הרמטכ"ל ואל ראשת אכ"א דאז, בין השאר, כי על פני הדברים עולה תמונה מדאיגה שהייתה גלויה בפני גורמי כוח האדם, אך אלה לא פעלו לתיקון המצב. זאת ועוד, "דומה כי גם הפיקוח והבקרה המבוצעים בתחום זה על ידי גופי המטה אינם מספקים". הפצ"ר קבע, כי נדרש טיפול מערכתי ומעמיק בסוגיה זו.

ביוני 2013 הפיצה מחלקת הסגל לגורמי סגל בחילות פקודת הפעלה בנושא הטיפול הנדרש בנושא העסקת נגדים במקצוע, וכן אגרת של ראש מינהל הנגדים לפקודת הפעלה זו. באגרת צוין, כי עד יוני 2013 הטיפול בנושא הוביל לצמצום משמעותי בכמות הנגדים שאינם מועסקים במקצועם, אך לא למיגור התופעה. באגרת פורטו דרכי הטיפול הנדרשות הכוללות, בין היתר: (1) תהליך בהובלת החילות, של חתימה על הצהרות מחייבות העוסקות במאפייני עיסוק הנגד בפועל, וזאת על ידי מספר גורמים - הנגד עצמו, מפקדו הישיר, הנציג החילי במפקדה הממונה, הבוחן החילי וגורם סגל חילי (ראש מדור נגדים); (2) טיפול פרטני במקרים שבהם הנגד אינו מועסק במקצועו, בין היתר באמצעות שינוי מקצוע. על פי לוח הזמנים שנקבע באגרת, התהליך אמור היה להסתיים ב-1.1.14.

בביקורת נמצא, כי תהליך "יישור הקו" בנושא העסקת נגדים במקצוע לא הסתיים במועד, ועל כן האריכה מחלקת הסגל את לוח הזמנים לסיום התהליך. לפי נתוני מחלקת הסגל, באוגוסט 2014 נותר לטפל בסוגיית העסקת נגדים במקצוע בעניינם של כ-5% מכלל הנגדים בצה"ל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את טיפולו של אכ"א בתופעה של העסקת נגדים שלא במקצועם. עם זאת, תופעה זו, למרות השלכותיה המשמעותיות, ובכלל זה על הכשרתו המקצועית של הנגד ועל שיוכו לקבוצת השוואה מקצועית, ובוודאי על שכרו (התמריץ לו הוא זכאי), נמשכה על פני שנים רבות, חרף העובדה שהיא שיקפה מינהל לא תקין ובחלק מהמקרים אף הייתה פגיעה בקופה הציבורית. על אכ"א לסיים את הטיפול בנושא זה בדחיפות.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו ממרץ 2015 לממצאי הביקורת, בין השאר, כי התהליך נמצא בשלבי סיום אחרונים, ועד כה שונו במסגרתו מקצועם של 941 נגדים; ל-450 אחרים הומרו המקצועות (התאמת מקצוע המשך); ובמסגרת התהליך נעשו 146 העברות שיוך מחיל לחיל. סך הכול נותרו 210 נגדים שטרם הושלם תהליך התאמת המקצוע בעניינם.

צה"ל ציין עוד, כי במסגרת הטיפול בנושא, ל-21% מהנגדים הותאם מקצוע חדש שהולם את עיסוקם, אשר הוביל דווקא לעלייה בתמריץ השכר שלהם, זאת לעומת 11% מהנגדים בלבד, שלגביהם הוביל שינוי המקצוע לירידה בתמריץ השכר. בנוסף לכך, לעבודת המטה היו השפעות חשובות, ובהן הידוק יחסי הגומלין בין המנחים המקצועיים ובין גורמי הסגל בחילות ופתיחת מקצועות חדשים. כן גובשו מנגנוני בקרה עתיים, על מנת למנוע הישנות מקרים דומים, ובין היתר, "התאמת המקצוע של נגד נבדקת כיום באופן קפדני בתהליך הגיוס לקבע ובתהליך הארכת השירות", ובהמשך - היא תיבחן בתהליכי סגל נוספים.

הרישום והדיווח של מינויי נגדים בשירות הקבע המובהק

1. על פי פקודת מטכ"ל בנושא מינוי נגד לתפקיד, כל נגד בשירות הקבע המובהק יישא כתב מינוי: מינוי רס"ב או מינוי בכיר. האחריות לתקינות המינויים ולדיווח אמין, שלם ועדכני של נתוני המינויים מוטלת על קציני החיל הראשיים; ואילו מחלקת הסגל אחראית לקיים בקרה על תקינות המינויים. בסיכום דיון בנושא מינויים לנגדים, שהתקיים במחלקת הסגל באוקטובר

2011, צוין, בין השאר, כי הזנת מינוי לכל נגד היא אחד מהכלים למיסוד מידע וליצירת שקיפות נתונים.

כדי לקיים את אחריותה לבקרה על תקינות המינויים, מחלקת הסגל משתמשת בדוח ממוחשב, המהווה עבורה כלי בקרה מרכזי על תהליכים שונים בתחום אחריותה. מעיון בדוחות אלה ממרץ 2014 עלה, כי כ-27% מהנגדים שבשירות הקבע המובהק, מדרגת רס"ר ועד דרגת רנ"ג, הם חסרי מינוי.

נמצא, כי ליקוי זה לא תוקן מספר שנים. כבר בדיון האמור מאוקטובר 2011 במחלקת הסגל, צוין, כי כ-38% מהנגדים בשירות הקבע המובהק הם חסרי מינוי, וכי לא סביר שעל אף הנחיות מפורשות שניתנו, הנושא לא נאכף.

2. ביוני 2014 הפיץ מינהל הנגדים לגורמי סגל בחילות מסמך בנושא "הסדרת המינויים הבכירים בחילות", ובו צוין, בין היתר, כי לפי דוחות הבקרה של המחלקה, קיים מספר לא מבוטל של נגדים אשר מפורסם אודותיהם ברישום האישי מינוי בכיר בתוקף, שעה ששורת התקן שאותה הם מאיישים אינה בתוקף או שאינה פנויה מסיבות שונות, וכי מדובר במצב שאינו תקין.

ראשת מחלקת הסגל מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 בנוגע לסטאטוס הטיפול בנושא זה, כי בשלב זה עיקר המאמצים מופנים לצמצום תופעת המינויים הבכירים על תקנים שאינם בתוקף, ופחות לטיפול בצמצום מינויי הרס"ב על תקנים שאינם בתוקף.

לדעת משרד מבקר המדינה, לרישום ולדיווח אמינים ומדויקים יש תפקיד מהותי בצמצום תופעות כדוגמת העסקת נגדים שלא במקצוע. נוכח הממצאים שעלו בדוח זה לגבי העסקה במקצוע, על אכ"א להנחות את החילות לתקן את הליקויים הקיימים בתחומי הרישום והדיווח של כלל מינויי הנגדים בשירות הקבע המובהק; ולשפר את המעקב והבקרה שלו בתחומים אלה, כדי להבטיח שהמינויים יהיו בהתאם לתקנים, האמורים לשקף את צורכי המערכת.

סיכום

הנגד הוא איש מקצוע, האמור לשרת ביחידה לאורך זמן, ולשמש בין היתר גורם מקצועי משמר ידע. בשנים האחרונות משקיע צה"ל מאמצים רבים בטיפול אוכלוסיית הנגדים, כדי לעודדם להמשיך ולסיים את שירות הקבע הראשוני. בביקורת עלה, כי קיימת מגמה של עזיבת נגדים איכותיים כבר במהלך שירות הקבע הראשוני. לדעת משרד מבקר המדינה, תחלופת כוח האדם התדירה והרבה בקרב הנגדים במהלך שירות הקבע הראשוני, עלולה לגרום לחוסר יציבות ואף לפגיעה במקצועיותם של מערכים שונים בצה"ל.

חלק ב' להסכם השכר עם הנגדים הוא חלק ממכלול שלם. החלק הראשון - הסכם האקדמיזציה - שנועד, בין היתר, לחסוך במשאבים ולהפנותם למימוש חלק ב' להסכם השכר, כבר נכנס לתוקף וגרם לפגיעה בפוטנציאל ההשתכרות של נגדים. העיכוב המתמשך במימוש חלק ב' להסכם שכר הנגדים פוגע בזכויות של אוכלוסיית הנגדים, ועלול לגרום גם לפגיעה ישירה ביכולתו של צה"ל לשמר את הנגדים האיכותיים הנחוצים ביחידות צה"ל, ובכלל זה גם כמוקדי ידע ביחידותיהם לאורך זמן. לכן, על משרד האוצר ועל משרד הביטחון, בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, לפעול בדחיפות להבאת חלק ב' להסכם שכר הנגדים לדיון בממשלה, כדי שניתן יהיה לממשו.

הקידום של נגדים משירות הקבע הראשוני לשירות הקבע המובהק הוא חשוב מאוד הן לצה"ל ולא פחות מזה, לפרט עצמו. משרד מבקר המדינה מעיר, כי היעדרם של מסמכי הנמקה להחלטות שבהן הועדפו נגדים מסוימים על פני נגדים אחרים בעלי נתוני איכות זהים, מונע ממקבלי החלטות ברמות השונות את כל המידע הנדרש לצורך ההחלטות. במצב דברים זה עלול להיפגע גם אמונם של נגדים בשוויוניות תהליך המיון, בהגינותו, ובניהולו לפי אמות מידה קבועות ותוך בחירת הכשירים והמתאימים ביותר לתפקיד. במצב זה גם נפגעת מהותית יכולתה של מחלקת הסגל לקיים בקרה על תהליכי המיון של נגדים לשירות קבע מובהק, ונפגעת גם היכולת לקיים ביקורת על תהליכים אלה. על אכ"א להדק את הבקרה שלו על תהליכי המיון הנעשים בחילות.

