

דוח מבקר המדינה | אדר ב' התשפ"ב | מרץ 2022



המכון למחקר ביולוגי בישראל

ניהול כוח אדם במכון למחקר ביולוגי בישראל



ניהול כוח אדם במכון למחקר ביולוגי בישראל

רקע

המכון למחקר ביולוגי בישראל הוא מוסד מחקר ופיתוח במעמד יחידת סמך של משרד הביטחון (משהב"ט). בין ייעודי המכון: מחקר, פיתוח ובחינה בנושאי התגוננות ביולוגית וכימית; פיתוח, הקמה ותחזוקה של תשתיות לאומיות בנושאים אלו; וניהול והפעלה של מעבדות מרכזיות בתחום הביולוגי והכימי.

נתוני מפתח

123	64	137	330
פרסומים עם זיקה לתוכניות העבודה בשנים 2017 - 2019	עמיתי מחקר	חוקרים בעלי תואר שלישי (Ph.D) במקצועות ביולוגיה, כימיה, פיזיקה ומתמטיקה	מספר העובדים במכון (אוגוסט 2020)
	310	283	כ-73%
	קידומים בתקן הפתוח בשנים 2013 - 2020	מעובדי המכון מדורגים בתקן הפתוח ¹ (כ-86% מעובדי המכון)	מתקציב המכון לשנת 2020 להוצאות שכר לעובדים וגמלאים

1 תקן פתוח - תקן משרה שלא נקבעה לה דרגה. הקידום נעשה על-פי אמות מידה איכותיות של הישגים מקצועיים ומומחיות בהישגיו ובתרומתו של העובד ולא במעמדו ההיררכי מהבחינה הארגונית.



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2020 עד מאי 2021 היבטים שונים בניהול כוח האדם במכון בשנים 2013 עד 2020. הביקורת התמקדה בנושאים אלה: הליכי גיוס עובדים למכון, איש משרות, קידום עובדים בדרגות, שינויים ארגוניים שנעשו במכון, מתן תוספות שכר לעובדים וקביעת תמחיל כוח האדם במכון. הביקורת נעשתה במכון הביולוגי. בדיקות השלמה בוצעו במטה עוזר שר הביטחון להתגוננות ובנש"ם.

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ב-30.12.21. מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תמהיל העובדים בדירוג מחקר ועמיתי מחקר - היחס בין מספר החוקרים למספר עמיתי המחקר במכון הוא כדוגמת "פירמידה הפוכה". נכון לאוגוסט 2020 כוח האדם העוסק במחקר במכון מנה 200 עובדים - 137 חוקרים (בעלי תואר Ph.D), ו-63 עמיתי מחקר, בעלי תואר ראשון או שני בתחומי הידע הרלוונטיים למכון, כלומר יחס של 2.2 חוקרים לכל עמית מחקר.

מבנה ארגוני - משנת 2015 נעשו במכון שינויים ארגוניים בלא שהמכון הגדיר את הצורך בתפקידים שנוצרו, את התכלית הארגונית של השינויים ואת הבעיות שיש לפתור, ובלא שמיפה את הפערים וביצע את הערכת המשאבים הנדרשת לביצוע השינויים וזאת יחסית למצב הארגוני שהיה קיים. שינויים שנעשו הובאו לאישורה של נש"ם באופן הדרגתי בלא שהייתה בפנייה ראייה כוללת של כלל השינויים ושל מטרותם. השינויים הארגוניים לא הובאו לידיעתו ולאישורו של עוזר שר הביטחון להתגוננות לפני ביצועם.

קליטת עובדים במכון - 25 (כ-61%) מהעובדים החדשים שנקלטו במכון בין השנים 2013-2020 ושאנים נמנים עם עובדי המחקר עבדו במכון עוד לפני קליטתם בו באמצעות חברות כוח אדם או ספקים אחרים שנתנו שירותים למכון. כמו כן, אין במכון אסמכתאות מלאות המתעדות את שלבי איתור העובדים החדשים, אין בידי המכון רשימה של מי שהתמודדו לתפקידים, ואין אסמכתאות המתעדות את תהליך הסינון הראשוני של קורות החיים ואין במכון מקורות מידע שניתן ללמוד מהם כיצד אותרו המועמדים.



הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון (הוועדה העליונה) -

תקופת כהונתם של חמישה משמנות חברי הוועדה חורגת מתקופת הכהונה המרבית של שש שנים, וזאת ללא האישור החריג שנדרש לכך מאת נציב שירות המדינה. הרכב הוועדה אינו עולה בקנה אחד עם ההרכב הנדרש בתקנון הוועדה העליונה: בוועדה לא מכהן ראש אגף משאבי אנוש במשהב"ט ואילו למוסד מחקר ביטחוני אחר יש שני חברים בוועדה במקום חבר אחד. שלא בהתאם לתקנון הוועדה העליונה ולמרות היותה גורם הבקרה היחיד על פעולת הוועדות המוסדיות, הוועדה העליונה לא ביצעה הליכי בקרה על עבודת הוועדות המוסדיות בגופי המחקר הביטחוניים; כמו כן היא לא קיימה מפגשים עם הוועדות המוסדיות בגופי המחקר. הוועדה לא נימקה ולא תיעדה את החלטותיה בפרוטוקול; יו"ר הוועדה לא הכין סיכום סטטיסטי שנתי וסיכום של הלקחים שהופקו מעבודת הוועדה. בכך נפגע מנגנון הבקרה על עבודת הוועדה העליונה.

אופן תפקודן של הוועדות המייעצות² במכון - המכון לא הסדיר את פעילותן של הוועדות המייעצות בהוראות או בנהלים הקובעים בין היתר את הרכבן, את תפקידיהן ואת סמכויותיהן, את אופן תיעוד עבודתן בפרוטוקול המשקף את עמדותיהם של חברי הוועדות, ואת אופן הצגת ההמלצות לפני הוועדה המוסדית.

הכנת פרוטוקולים של הוועדה המוסדית והמייעצת לקידום בדרגה בתקן הפתוח - ברובם המכריע של הבקשות לקידום בדרגה בתקן הפתוח שהוגשו לוועדה המוסדית לא היו נימוקים להחלטת הוועדה המייעצת ולא להחלטת הוועדה המוסדית.

היקף הקידומים בדרגות בתקן הפתוח והמשמעויות הכספיות - עוזר שר הביטחון להתגוננות לא הגביל את מספר הדרגות שנתינו במכון מדי שנה בתקן הפתוח ולא פיקח על תהליך הקידום.

קידום יו"ר הוועד הכללי במכון - קידומו של יו"ר הוועד הכללי במכון, בדצמבר 2017, לא הובא לדיון לפני הוועדה המייעצת והוועדה המוסדית, שהיא הוועדה המוסמכת לקבל החלטות בדבר קידומם של עובדים בתקן הפתוח במכון. את הקידום אישרה ועדה שמינה לצורך כך מנהל המכון דאז³, אף שלא הייתה מוסמכת לאשר את הקידום. מנהל המכון דאז פעל להעניק ליו"ר הוועד את הדרגה שלא על בסיס הישגים מקצועיים של העובד בתקופת שהותו בדרגתו האחרונה, כפי שנדרש כתנאי לקידום בתקן הפתוח.

קידום חברי ועד - הודעת מנהל המכון דאז ממאי 2019 ולפיה לקראת הליכי קידום במכון ביוני 2019 "זכאי עובד להגיש את תיק הקידום שלו באופן עצמאי, (ושלא ביוזמת הממונה הישיר)" לא לוותה בבחינה של משמעות השינוי, לא עוגנה בנוהל המכון ולא קיבלה את אישור נש"ם. בביקורת עלה כי רק חברי ועד קודמו ללא המלצות של ראש השטח בו הם עובדים. נמצא כי ועדת הדירוג המוסדית ומנהל המכון דאז אישרו את קידומם בדרגה של עובדים חברי ועד בלא שאלה עמדו באמות המידה המקצועיות הנדרשות לשם קידום ובלא

2 תפקיד הוועדות המייעצות הוא לבחון לפרטי פרטים את מידת עמידתו של העובד באמות המידה המקצועיות הנדרשות לשם קידומו לדרגה ובהתאם לכך להמליץ לוועדת הדירוג המוסדית אם לתת לו דרגה או לסרב לבקשה. הסמכות לאשר או לדחות את הבקשה לקידום בדרגה נתונה לוועדת הדירוג המוסדית

3 מנהל המכון בתקופת הביקורת כיהן בתפקידו מאז יוני 2013 ועד למאי 2021. עם סיום תפקידו מילא את התפקיד, כממלא מקום, מי שכיהן באותה עת כראש שטח ביולוגיה במכון. ב-28.11.21 אישרה הממשלה את מינויו של ממלא המקום לתפקיד מנהל המכון. תוקף המינוי מ-1.12.21.



הישגים מקצועיים נדרשים. החלטת הוועדה המוסדית תועדה בלי שניתן לדעת אם התקיימה הצבעה בעניין.

מינויים לתפקידי ראש מדור, טכנאי בכיר ומוביל טכני - בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020 מינה מנהל המכון דאז 13 עובדים לתפקיד ראש מדור ומוביל טכני בלא שקדמה לתהליך המינוי הודעה בכתב לשטחים במכון, בלא שניתנה למנהלים במכון אפשרות להמליץ על עובדים למינוי ובלא שהתכנסה ועדה לשם כך, כפי שנעשה בשנים שקדמו לכך; המכון לא השלים העברה לנש"ם של אמות המידה למתן המינוי לעובדים לתפקידי ראש מדור, טכנאי בכיר ומוביל טכני, הפרוטוקולים של הליכי המינוי לתפקידים האמורים אינם כוללים פירוט של אמות מידה למינוי, השיקולים שנשקלו, נימוקי הבחירה בעובדים מסוימים ונימוקים לאי-בחירה בעובדים האחרים.

תוספות שכר בגין מינויים לתפקיד - משנת 2014 ועד לסוף שנת 2020 הגדיל המכון את היקף התפקידים המזכים בתוספות שכר ב-75%. המכון לא בחן את המשתמע מכך מבחינת התקציב, והתוספות לא הובאו לאישורו של עוזר שר הביטחון להתגוננות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי שר הביטחון יפעל לכך שוועדה שהוקמה לצורך בחינה מקיפה של המכון הביולוגי תשלים את עבודתה. מומלץ כי הוועדה תבחן גם את תמהיל כוח האדם של המכון ואת היחס הנכון בין מספר החוקרים למספר עמיתי המחקר, בשים לב לצרכים העולים מתוכניות העבודה. עוד מומלץ כי לצד בחינת הנושא על ידי הוועדה, גם נש"ם תבחן את יחס התקינה של חוקרים - עמיתי מחקר במכון.

על המכון להביא לאישור עוזר שר הביטחון להתגוננות שינויים ארגוניים לפני ביצועם. מומלץ כי נש"ם תוודא כי השינויים הארגוניים המבוקשים מובאים לידיעתו של עוזר השר ותקבל את עמדתו לפני שתקבל החלטה בנושא. מומלץ כי שינויים ארגוניים במכון יבוצעו כמכלול ולא לשיעורין.

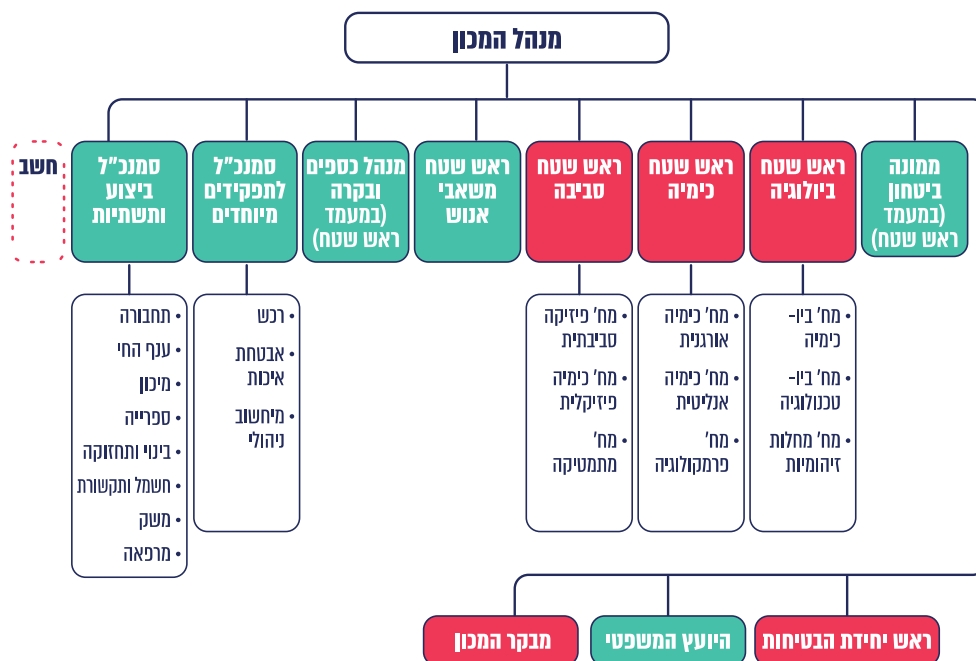
בכל הנוגע לכ-130 (כ-40%) מ-330 עובדי המכון העוסקים במקצועות טכניים, וכן בדירוגי מח"ר מינהלי ומשפטי, מומלץ כי נש"ם תוביל עבודת מטה בשיתוף ועדת השירות ומטה עוזר שר הביטחון להתגוננות לבחינת נחיצותו של הפטור מחובת המכרז לגיוס כוח אדם למכון במשרות אלו.

מומלץ כי עוזר שר הביטחון להתגוננות יפקח על תהליכי הקידום במכון, יבצע בקרה בנושא ויבחן אם יש מקום שנציג מטעמו יהיה חבר בוועדה המוסדית. משרד מבקר המדינה ממליץ כי המכון יבחן וינתח באופן שוטף את המשתמע, מהבחינה התקציבית, מקידום העובדים בתקן הפתוח.

מומלץ שהמכון, עוזר שר הביטחון להתגוננות ונש"ם יבחנו את מידת הרלוונטיות של נוהלי המכון, ויקבעו למכון מסד נורמטיבי שלם ומעודכן.



המכון הביולוגי - מבנה ארגוני לשנת 2020



תפקידים בכפיפות למנהל המכון - תפקידים שבזוטלו/תפקידים שהמעמד הארגוני שלהם השתנה

תפקידים בכפיפות למנהל המכון שלא עברו שינוי ארגוני

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* החשב כפוף מהבחינה המינהלית והמקצועית לחשב הכללי שבמשרד האוצר



קידום בתקן הפתוח - סגל אקדמי



דירוג מחקר

לדרגה א' ו-א+	לדרגה ב'
הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית
הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל הטכני



דירוג מהנדסים

מדרגה 43	עד לדרגה 43
הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית
הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל האקדמי

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

קידום בתקן הפתוח - סגל טכני



דירוג טכנאים

מדרגה 16	עד לדרגה 16
הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית
הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל הטכני



דירוג מקצ"ט

מדרגה 43	עד לדרגה 43
הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית
הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל הטכני

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

ממצאי הדוח מעלים ליקויים בניהול כוח אדם במכון, בייחוד בנושאים אלה: בתמהיל כוח האדם במכון היחס בין מספר החוקרים למספר העמיתים הוא כדוגמת "פירמידה הפוכה"; המכון לא קבע הוראת ארגון המגדירה את אופן חלוקת הסמכויות והתפקידים והמתווה את הדרך לייזום שינויים במבנה הארגוני; המכון ביצע שינויים ארגוניים בלי להגדיר את הצורך בהם ואת תכלית השינוי; כשני שלישים מהעובדים שאינם חוקרים שגייס המכון בשנים 2013 - 2020 עבדו קודם לכן במכון באמצעות חברות כוח אדם או ספקים שנתנו שירותים למכון; ניתנו דרגות שלא בהתאם לאמות המידה לקידום בתקן הפתוח, ובכלל זה קודמו חברי ועד במעורבות מנהל המכון דאז; נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה של הוועדה המייעצת ושל הוועדה המוסדית המאשרת את הקידום בדרגות; תוספות השכר שניתנו כפועל יוצא מקידומים לתפקידים חרגו מהמכסה האפשרית, והן ניתנו בלי שנבחנו ההשפעות התקציביות הנובעות מכך וללא אישור עוזר שר הביטחון להתגוננות. בביקורת עלו גם ליקויים באופן תפקודה של הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר המנוהלת בנש"ם, ובאופן הפיקוח והבקרה של נש"ם ושל יחידת עוזר שר הביטחון להתגוננות על ניהול כוח אדם במכון.

על המכון לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין, הוראות התקשי"ר, הוראות משהב"ט, נהליו שלו וכלל ההוראות החלות עליו. מומלץ כי נש"ם ועוזר שר הביטחון להתגוננות יגבירו את מעורבותם בפיקוח ובבקרה על ניהול כוח האדם במכון. כן מומלץ, כי נש"ם תבחן את ההליך הקיים במכון לגיוס כוח אדם ותציע הליך חלופי לפטור ממכרז במקרים הרלוונטיים. מומלץ כי שר הביטחון יפעל לכך שהוועדה שהוקמה לצורך בחינה מקיפה של המכון תשלים את עבודתה ותבחן גם את תמהיל כוח האדם של המכון ואת היחס הנכון בין מספר החוקרים למספר עמיתי המחקר, בשם לב לצרכים העולים מתוכניות העבודה. עוד מומלץ כי לצד בחינת נושא תמהיל כוח האדם במכון על ידי הוועדה, גם נש"ם תבחן את היחס בין מספר תפקידי החוקרים שנקבעו בתקן המכון למספר עמיתי המחקר שנקבעו בתקן.

מטה עוזר שר הביטחון להתגוננות ציין בתגובתו מנובמבר 2021 על טיטוט דוח הביקורת כי הוא מברך על הביקורת ורואה בה כלי חשוב; וכי יפעל לתיקון הליקויים שזוהו. מטה עוזר השר הוסיף כי עוד לפני פרסום טיטוט הדוח הוא פעל להידוק הבקרה בנושאי תקציב וכוח אדם, תוך איזון ושמירה על עקרון העצמאות של יחידת הסמך. מנהל המכון, בתגובתו על טיטוט דוח הביקורת מאוקטובר 2021 ציין כי בכוונתו לפעול "להטמעת התנהלות מקצועית, תוך הקפדה על הכללים בניהול משאבי אנוש, בדגש על אותם תהליכים המועלים בדוח המבקר ובהתאמות הנדרשות לאופי הפעילות של המכון". נש"ם בתגובתה מספטמבר 2021 על טיטוט דוח הביקורת ציינה כי תוצרי דוח הביקורת יישמשו עבורה "בסיס לתוכנית עבודה", וכי "הפערים המוצגים ביחידה רבים ולפיכך המכון למחקר ביולוגי יהיה יחידה במיקוד" מבחינת נש"ם בשנת העבודה 2022.



ניהול כוח אדם במכון למחקר ביולוגי בישראל

מבוא

המכון למחקר ביולוגי בישראל (להלן - המכון או המכון הביולוגי) הוא מוסד מחקר ופיתוח (להלן - מו"פ) במעמד יחידת סמך של משרד הביטחון⁴ (להלן - משהב"ט), הכפוף לעוזר שר הביטחון להתגוננות (להלן - עוזר השר).

בין ייעודי המכון: מו"פ ובחינה בנושאי התגוננות ביולוגית וכימית; פיתוח, הקמה ותחזוקה של תשתיות לאומיות בנושאים אלו; וניהול והפעלה של מעבדות מרכזיות בתחום הביולוגי והכימי.

נש"ם היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, המפקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי אנוש. סמכויות נש"ם נקבעו בחוקים שונים, ובהם חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - החוק או חוק המינויים), ובתקש"ר.

מנהל המכון בתקופת הביקורת (להלן - מנהל המכון דאז) כיהן בתפקידו מאז יוני 2013 ועד מאי 2021. עם סיום תפקידו של מנהל המכון דאז, מילא את התפקיד, כממלא מקום, מי שכיהן באותה עת כראש שטח ביולוגיה במכון. ב-28.11.21 אישרה הממשלה⁵ את מינוי ממלא המקום לתפקיד מנהל המכון. תוקף המינוי מ-1.12.21.

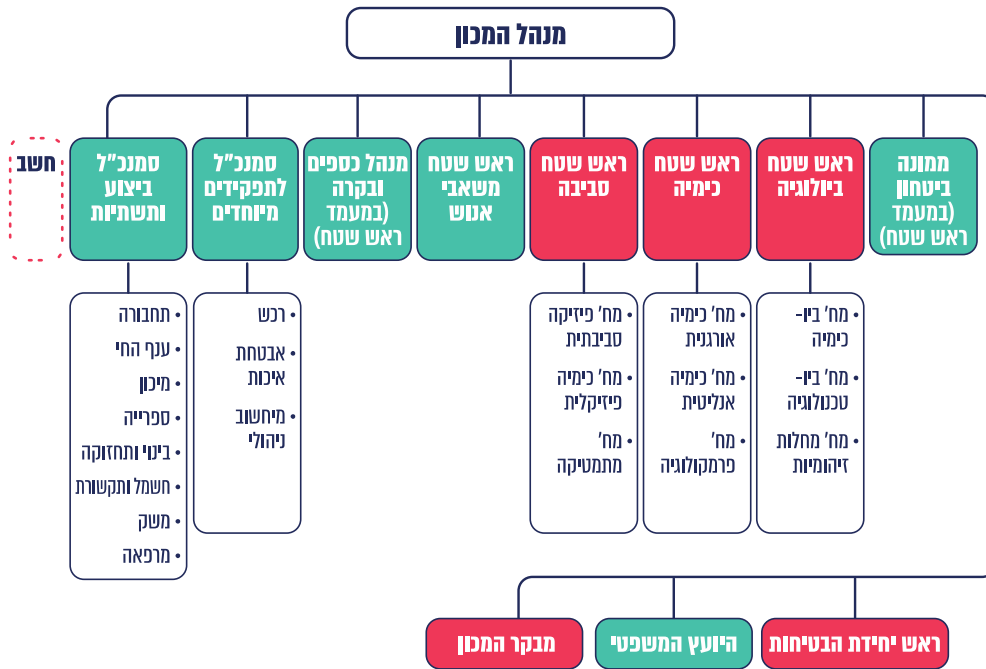
מהבחינה הארגונית, במכון שלושה שטחי מחקר: ביולוגיה, כימיה וסביבה. לצד שטחי המחקר פועלים גורמי מטה, ובהם שטח משאבי אנוש. כל השטחים וגורמי המטה כפופים למנהל המכון. להלן מוצג תרשים של המבנה הארגוני של המכון:

4 סעיף 3.22 לתקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר) קובע כי יחידת סמך היא יחידה שהוקנו לה סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד הממשלתי שהיא שייכת אליו, ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נציבות שירות המדינה.

5 החלטה מס' 708. בתגובת המכון על טיוטת דוח הביקורת צוין כי בפועל שלבי מינוי מנהל המכון הם: עוזר השר ממליץ לשר הביטחון על המועמד לתפקיד המנהל, ושר הביטחון מביא את ההמלצה לאישור הממשלה.



תרשים 1: המכון הביולוגי - מבנה ארגוני לשנת 2020



תפקידים בכפיפות למנהל המכון - תפקידים שבטול/תפקידים שהמעמד הארגוני שלהם השתנה

תפקידים בכפיפות למנהל המכון שלא עברו שינוי ארגוני

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* החשב כפוף מהבחינה המינהלית והמקצועית לחשב הכללי שבמשרד האוצר.

שיא כוח האדם הוא המספר המרבי של משרות שההנהלה רשאית לאייש בשנת תקציב. שיא כוח האדם במכון נקבע על ידי עוזר השר, והוא כלול בספר התקציב השנתי של המכון המאושר על ידי עוזר השר. אין ליצור משרות מעבר לשיא המאושר, ואין להעסיק עובדים מעבר לשיא זה. שיא כוח האדם שקבע עוזר השר לשנת 2020 למכון היה 333, לפי התמהיל שלהלן: 327 עובדים, 5 מלגאי קציר⁶ ו-1 אקדמיצייה⁷.

6 את מלגת קציר מעניק המינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית במשהב"ט (להלן - מפא"ת) למדענים מצטיינים בתחומי המדע והטכנולוגיה. תקופת המלגה נמשכת כשלוש שנים, ובמהלכה חלק משכרם של החוקרים משולם על חשבון המלגה ואת היתר משולם המכון.

7 אקדמיצייה היא תוכנית שבמסגרתה המיועד לשירות ביטחון משלים תואר אקדמי (על חשבון), גיוסו נדחה בשנה לצורך השלמת התואר, ובאפשרותו לשרת במקצוע שהוא למד, בכפוף לחתימה על שירות קבע. המכון הוא שמשלם את שכר משרת הקבע.



נכון לאוגוסט 2020 הועסקו במכון 330 עובדים⁸ לפי הפירוט שלהלן⁹:

לוח 1: כוח האדם במכון לפי תחומי עיסוק, 2020

מספר המועסקים	תחומי העיסוק
137 ¹⁰	מחקר חוקרים בעלי תואר (Ph.D) במקצועות ביולוגיה, כימיה, פיזיקה ומתמטיקה.
63	עמיתי מחקר ¹¹
9	מהנדסים (שאינם עוסקים במחקר)
3	וטרינרים ¹²
44	טכנאים
35	מקצועות טכניים (להלן - מקצ"ט ¹³)
38	דירוג מדעי החברה (להלן - מח"ר ¹⁴), מינהלי ומשפטי
1	אחות
330	סה"כ

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- 8 נוסף על עובדים אלה הועסקו במכון באוגוסט 2020 שתי ממלאות מקום ושני אקדמיטורים בשירות קבע, שלושה סטודנטים, גמלאי אחד (במשרה חלקית), ו-17 בנות שירות לאומי. נוסף על כך, שני עובדים של המכון היו מושאלים למשהב"ט ולמשרד לביטחון הפנים, ובמכון הועסקו שתי עובדות שהושאלו מגופים אחרים.
- 9 לאורך תקופת הביקורת חלו, מטבע הדברים, שינויים בנתוני כוח האדם, והם מוצגים בדוח באופן נקודתי בהתאם להקשרם של הדברים.
- 10 ארבעה מהחוקרים הם מלגאי קציר.
- 11 עמיתי מחקר, רובם בעלי תואר ראשון או שני; מדורגים בדירוג המהנדסים; מסייעים לחוקרים ומשתלבים בקבוצות המחקר.
- 12 הווטרינרים במכון מדורגים בדירוג המהנדסים, למעט אחד שבדירוג מחקר.
- 13 בדירוג המקצ"ט נכללים בעלי מקצועות כגון מסגרים, אינסטלטורים ובעלי תעודות בהכשרות מקצועיות שונות.
- 14 דירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח.



לוח 2: מספרם ושיעורם של עובדי המכון, לפי מגדרם

סה"כ	נשים	גברים	סה"כ
330	128 (39%)	202 (61%)	סה"כ
¹⁵ 138	56 (41%)	82 (59%)	עובדים בדירוג מחקר
192	72 (38%)	120 (62%)	עובדים בדירוג שאינו מחקר
44	16 (36%)	28 (64%)	בעלי תפקידים בכירים
¹⁶ 8	2 (25%)	6 (75%)	מנהל המכון, סמנכ"ל לים וראשי שטחים
11	4 (36%)	7 (64%)	ראשי מחלקות
25	10 (40%)	15 (60%)	ראשי תחומים

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

15 הנתון כולל 137 חוקרים וכן וטרינר אחד שכאמור לעיל המכון העביר לדירוג מחקר.

16 תפקידי סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים ומבקר הפנים לא היה מאוישים באוגוסט 2020.



לוח 3: שיעור הוצאות השכר לעובדים ולגמלאים מסה"כ התקציב

שנת 2019	שנת 2020	שיעור הוצאות השכר לעובדים ולגמלאים מסה"כ התקציב
כ-71%	כ-73%	

על פי ספר התקציב של המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשטח המכון הביולוגי פועלת החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ - Life Science Research Israel Ltd (להלן - חברת LSRI). זוהי חברה ממשלתית המשמשת זרוע עסקית של המכון ומונה כ-50 עובדים.

בשנים 2011 עד 2015 היה המכון נתון בסכסוך עבודה עם ועד עובדי המחקר במכון (המיוצג על ידי ארגון סגל המחקר של מערכת הביטחון) ועם הוועד הכללי¹⁷ של עובדי המכון המיוצג על ידי ההסתדרות, על רקע טענות ועדי העובדים לפגיעה בזכויותיהם שנקבעו בהוראות החוק וההסכמים. הסכסוך הסתיים לאחר שהצדדים הגיעו להסכמות.

בשנים 2017 - 2019 פרסמו חוקרי המכון 135 פרסומים ו-284 דוחות¹⁸. להלן פירוט הנתונים לפי תחומי המחקר:

לוח 4: פרסומי המכון, 2017 - 2019

סה"כ	דוחות	פרסומים עם זיקה לתוכניות העבודה	פרסומים ללא זיקה לתוכניות העבודה	שטח ביולוגיה
216	142	69	5	
105	70	28	7	שטח כימיה
98	72	26	0	שטח סביבה
419	284	123	12	סה"כ

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באוקטובר 2018 הורה שר הביטחון דאז, בהמלצת עוזר השר, על הקמת ועדה כדי "לקיים בחינה מקיפה של המכון הביולוגי". תפקידה היה לבחון, בין היתר, את הייעוד, התפקידים והמשימות

17 העובדים במכון מיוצגים על ידי חמישה ועדים: ועד מחקר המייצג את עובדי המחקר בלבד, ולצידם ועד מקצ"ט, ועד מנהלי, ועד טכנאים וועד מהנדסים ומח"ר המיוצגים יחדיו על ידי הוועד הכללי.

18 פרסומים מפורסמים בספרות מקצועית. דוחות ניתנים במסגרת תכניות העבודה.



של המכון, את מוקדי הידע המדעיים ואת תחומי המחקר, את מבנה המכון, את הארגון שלו ואת תפיסת ההפעלה שלו, את תמהיל כוח האדם במכון, את התשתיות המדעיות והפיזיות, את עיסוקי הליבה, ושילובו בשיתופי פעולה עם גורמי חוץ, ולבחון את הממשק שבין המכון לחברת LSRI.

על הוועדה היה להגיש דוח ביניים עד 14.4.19 ודוח מסכם הכולל המלצות עד 29.8.19, אולם הוועדה לא הגישה דוח ביניים ולא דוח מסכם. בעקבות התפרצות נגיף קורונה בישראל בראשית 2020, במועד סיום הביקורת היא לא השלימה את עבודתה.

בעקבות התפרצות מגפת הקורונה פנה ב-2.2.20 מנהל המכון דאז לראש הממשלה דאז (להלן - ראה"ם דאז), לראש המטה לביטחון לאומי ולעוזר השר והציע את סיועו של המכון בהתמודדות עם המגפה. בעקבות כך הטיל ראה"ם דאז על המכון "לקדם תהליכי מו"פ מדיניים ומהירים על מנת לפתח חיסון וטיפול בנוגדנים לוורוס הקורונה"¹⁹. בעקבות הנחיית ראה"ם דאז נערך המכון לביצוע המשימה: במכון גויסו כ-90% מכלל עובדי שטח ביולוגיה לטובת ביצוע המשימות, ובשל כך רובן של תכניות העבודה בשטח ביולוגיה לשנת 2020 לא בוצעו. גם שטחי המחקר האחרים - שטח סביבה ושטח כימיה, עסקו בהיבטים שונים במחקר הקשור לנגיף הקורונה בהיקף של כ-20% מתוכניות העבודה שלהם.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2020 עד מאי 2021 היבטים שונים בניהול כוח האדם במכון בשנים 2013 עד 2020. הביקורת התמקדה בנושאים אלה: הליכי גיוס עובדים למכון, איש משרות, קידום עובדים בדרגות, שינויים ארגוניים שנעשו במכון, מתן תוספות שכר לעובדים וקביעת תמהיל כוח האדם במכון. הביקורת נעשתה במכון הביולוגי. בדיקות השלמה בוצעו במטה עוזר השר ובנש"ם.

הדוח שבנדון הומצא לראש הממשלה ב-30.12.21. מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתאום עם יו"ר הכנסת, משלא התכנסה ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הוחלט לפרסם דוח זה תוך הטלת חיסיון על חלקים ממנו. חלקים אלה לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

ממצאי דוח הביקורת והמלצותיו נכונים למועד המצאתו האמור לעיל.

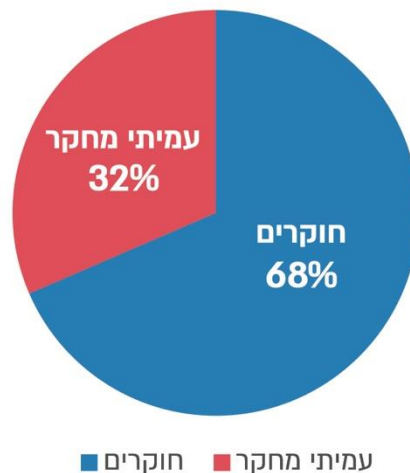
19 משרד ראה"ם, המטה לביטחון לאומי "היערכות לאומית נוכח התפרצות נגיף הקורונה - סיכום דיון בראשות ראש הממשלה - 2.2.20", מ-3.2.20.



תמהיל העובדים בדירוג מחקר ועמיתי מחקר

נכון לאוגוסט 2020 כוח האדם העוסק במחקר במכון מנה 200 עובדים - 137 חוקרים (בעלי תואר Ph.D; בדירוג מחקר), ו-63 עמיתי מחקר, בעלי תואר ראשון או שני בתחומי הידע הרלוונטיים למכון (בדירוג מהנדסים). כלומר יחס של 2.2 חוקרים לכל עמית מחקר.

תרשים 2: תמהיל כוח האדם העוסק במחקר, אוגוסט 2020



על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלות תנאי ההעסקה של חוקרים גדולה בהרבה מזו של עמיתי מחקר וממוצע השכר של החוקרים גבוה מזה של עמיתי המחקר בכ-60%. בנוסף, זכאים החוקרים לשנת שבתון בתשלום²⁰ ולקרן השתלמות דולרית²¹.

ראש היחידה במטה עוזר השר, המופקדת על תוכניות העבודה של המכון, ציינה בפגישתה עם צוות הביקורת כי במכון, להבדיל ממסדות מחקר אחרים, היחס בין מספר החוקרים למספר עמיתי המחקר הוא כדוגמת "פירמידה הפוכה", וכי באופן כזה יש במכון תוכניות עבודה

20 שבתון - תקופה שבמהלכה העובד מבצע התמחות, פעילות הוראה במוסדות אקדמיים או עבודת מחקר בארץ או בחו"ל, בתחום עבודתו או בתחומים הקרובים לו, או כל פעולה שתתרום לקידומו המקצועי. עובד זכאי לצבור שני חודשי שבתון עבור כל שנת העסקה. תקופת השבתון לא תפחת משלושה חודשים ולא תעלה על 12 חודשים, אלא אם ניתן אישור לכך ממנהל הגוף. עובד הנמצא בשבתון בארץ זכאי לקבל מענק שבתון חודשי בסך הכולל את שכר היסוד והוותק לפי נתוני העובד, תוספות שכר קבועות החזר הוצאות רכב וקצובות הבראה ונופש. עובד הנמצא בשבתון בחו"ל זכאי למענק שבתון דולרי שמפרסם ועד ראשי האוניברסיטאות ומאושר על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר. נוסף על כך זכאי העובד לתשלום מהמוסד שבו הוא מבצע את השבתון.

21 בנוסף על השכר, החוקרים זכאים לקרן השתלמות דולרית עבור החזר הוצאות הכרוכות בהשתלמויות, בעיקר בחו"ל. קרן השתלמות דולרית היא סכום בדולרים העומד לזכותו של עובד ומזכה אותו בהחזר הוצאות בגין 14 ימי השתלמות בשנה וכן בשבעה ימים נוספים בכל שנה, בכפוף לאישור מנהל הגוף. הסכום נקבע בהתאם לדרגתו של החוקר: דרגה א': 11,806 דולר; דרגה א': 7,880 דולר; דרגה ב': 6,049 דולר; דרגה ג': 4,761 דולר. הנתונים נכון לאוקטובר 2020.



שליבצוּעַן די בעמיתי מחקר עם תואר ראשון ובפועל התוכניות מאוישות בכמה חוקרים²²; וכי קבוצת עבודה שבעבר מנתה בעיקר טכנאים שעסקו בפריסת ציוד, מאוישת היום גם בחוקרים. כמו כן נמצא בביקורת כי חוקרים מבצעים תורנות לשטיפת בקבוקונים, בחינת בקבוקונים, מילויים ואיסופם²³. לטענת ראש היחידה מצב דברים זה גורם לבעיה כפולה - אי-העסקת חוקרים בתחום המחקר והגדלה שלא לצורך של הוצאות השכר של המכון.

בתגובת המכון על טיוטת דוח הביקורת מאוקטובר 2021 (להלן - תגובת המכון) הוא ציין כי חוקרים בעלי תואר Ph.D הם "הכח המוביל והמניע את התחום המחקרי כנדרש במכון מחקר ופיתוח" (ההדגשה במקור); כי היקף החוקרים במכון נקבע בהתאם להתפתחויות שחלו במכון במשך השנים; כי בשנים 2012 - 2015 המכון קיצץ את מספר החוקרים ועמיתי המחקר בשל הפחתת בשיאי כוח האדם שלו. נוסף על כך המכון ציין כי הוא מודע "לכך שיתכן ובשוליים יכולה להיות יתירות בחוקרים (ויש לכך משמעות תקציבית), אך היא באה לענות לצורך בגמישות להתפתחויות מחקריות וליעדים העולים מעת לעת"; וכי "המכון יבחן מקצועית את התמהיל אל פרמטרים רלבנטיים שייקבעו ובאופן דיפרנציאלי בהתאם למהויות פעילות המחקר".

כאמור לעיל, באוקטובר 2018 הורה שר הביטחון דאז, בהמלצת עוזר השר, על הקמת ועדה כדי לבחון את הייעוד, התפקידים והמשימות של המכון, את מוקדי הידע המדעיים ותחומי המחקר ואת תמהיל כוח האדם במכון, אולם עבודת הוועדה טרם הושלמה והיא טרם הגישה דוח סופי.

מומלץ כי שר הביטחון יפעל לכך שהוועדה שהוקמה לצורך בחינה מקיפה של המכון תשלים את עבודתה. מומלץ כי הוועדה תבחן גם את תמהיל כוח האדם של המכון ואת היחס הנכון בין חוקרים ועמיתי מחקר בשים לב לצרכים העולים מתוכניות העבודה של המכון.

עוד מומלץ כי לצד בחינת הנושא על ידי הוועדה, נש"ם תבחן את יחס התקינה של חוקרים-עמיתי מחקר במכון, בשים לב לפעילות הוועדה בעניין.

המבנה הארגוני של המכון ותקן כוח האדם בו

מבנה ארגוני מאושר למכון

המבנה הארגוני הוא כלי ניהולי בעל חשיבות עליונה שבאמצעותו פועל הארגון להשגת יעדיו ומטרותיו. המבנה הארגוני אמור לשקף את מערך התפקידים בארגון ואת המדרג הניהולי בו; את יחסי הכפיפות וקשרי הגומלין בין בעלי התפקידים ואת תחומי האחריות של בעלי התפקידים. כמו כן תפקידו להביא לידי ביטוי את יעוד הארגון ואת מטרותיו ולאפשר פיקוח על תהליכים

22 לדוגמה, לדברי ראש היחידה, תכנית עבודה הכרוכה בפעולות בדיקה רוטניות, מאוישת בארבעה או חמישה חוקרים אף שכדי לבצעה די בעמיתי מחקר.

23 במחלקה לביו-טכנולוגיה.



המתקיימים בארגון וכן לאפשר שקיפות כלפי העובדים מבחינת המבנה הארגוני, בעלי התפקידים בו וסמכויותיהם.

חוק המינויים קובע כי השר הממונה על המשרד או מי שהוא הסמיך לכך יציע לנציב שירות המדינה את רשימת המשרות בכל יחידה מיחידות משרדו ואת הדרגות הצמודות להן (להלן - תקן); וכי "תקן טעון אישור נציב השירות"²⁴.

פרק 63.11 בתקשי"ר קובע כי על מנכ"ל הארגון, או על מי שהוא הסמיך לכך, להכין קובץ הוראות ארגון הקובעות את מבנה הארגון, את אופן חלוקת המשימות, את הגדרת הסמכויות ואת תחומי האחריות של כל דרג והגדרה מפורטת של התפקידים. הוראת הארגון תכלול גם תרשימים של מבנה הארגון ושל אגפיו. חלוקת התפקידים והסמכויות תתבצע על יסוד המבנה הארגוני שאישרה נש"ם לארגון, ועל מנהל הארגון להודיע לנש"ם על שינוי שיעשה בו. על פי סעיף 4.11 להוראות התקשי"ר, אישור התקן טעון אישור של נציב שירות המדינה, על פי הצעה שמגיש כל משרד.

הצורך בקביעת מבנה הארגון והדרך לשינוי קבוע גם בנוהל "אישור מבנים ארגוניים" שחל במכון. הנוהל נועד לאפשר להנהלת הארגון לקיים בחינה תקופתית של השינויים, "במטרה לוודא כללי מינהל תקין, חסכון במשאבים ויעילות תפקודית". לפי הנוהל, "במסגרת מחזור התכנון השנתי... יגובש מדי שנה, לקראת שנת העבודה הבאה" ומתאר ארגוני של הארגון. ההצעה למבנה הארגוני תכלול תרשים ארגוני, ובכלל זה תפקידי מטה בדרגים השונים. יצינו בה השינויים המבוקשים לעומת המבנה הקודם וסיבת השינוי, פירוט מספרי לכל יחידה של היקף כוח אדם ופירוט לפי סוגים (אקדמאים, טכנאים וכו'), פירוט היקף כוח האדם והאחריות לגבי תפקידי ניהול פרויקטלי, ציון מספר המדורים הכפופים לכל יחידה בהתאם למבנה שאושר ומכסת ראשי מדורים נדרשת והגדרות של התפקידים החדשים. לאחר בחינת ההצעה יפורסם המבנה הארגוני הסופי שיכלול את התרשים הארגוני המפרט את כל יחידות ותפקידי המטה ופירוט מילולי של השינויים המאושרים, וזאת במקום התרשים מהשנה הקודמת.

בביקורת עלה כי המכון פעל שלא בהתאם להוראות התקשי"ר ולנוהל אישור מבנים ארגוניים, ובכלל זה המכון לא הכין מדי שנה תרשים ארגוני המפרט את המבנה הארגוני, את השינויים שחלו בו ואת סיבת השינוי, את היקפי כוח האדם בכל יחידה, את האחריות הניהולית של בעלי התפקידים השונים, ואת מספר המדורים וכן את הגדרות התפקידים החדשים.

המכון לא קבע הוראת ארגון המגדירה את אופן חלוקת הסמכויות והתפקידים והמתווה את הדרך לייזום שינויים במבנה הארגוני. הוראה כאמור נדרשת לטיוב התהליכים המתרחשים בו במהלך השנים ולביצוע בקרה על פעילותו. במצב דברים זה המכון לא הגיש למעשה לנש"ם מבנה ארגוני, ונש"ם לא אישרה מבנה שכזה.

בתגובתו של המכון על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי "המבנה הארגוני של המכון בא לידי ביטוי במכלול המשרות של המכון. לכל משרה (ובפרט אם מדובר במשרה בעלת סמכות ניהולית) קיים תיאור תפקיד ובו פירוט הסמכויות והאחריות של נושא המשרה. ככלל, כל משרה



חדשה מועברת לאישור נש"ם. בעת הגשת בקשה לאישור שינוי ארגוני מועבר לנש"ם גם תרשים ארגוני של המכון, בנוסף 'ספר התקן', שמדווח אליהם בשוטף". כמו כן ציין המכון כי לא בוצעו בו "שינויים רוחביים או משמעותיים... אלא ברמה של עדכון תיאור תפקיד או הספה/ביטול תפקידים נקודתיים". המכון הוסיף וציין כי ביוני 2020 הוא פרסם נוהל בנושא "תיאור הארגון: ההקשר, מבנה ארגוני תפקידים וסמכות", אך "יחד עם זאת... [הוא יבחן את] הצורך בהכנת מסמך נפרד ויעודי - 'הוראת ארגון של המכון למחקר ביולוגי'".

נש"ם בתגובתה מ-9.11.21 על טיוטת דוח הביקורת (להלן - תגובת נש"ם) מדגישה את "הצורך באישור מחדש של המבנה הארגוני של המכון מול נש"ם"; והיא מציינת כי תנחה את המכון "לפעול להשלמת מבנה ארגוני מאושר נש"ם".

על המכון, לאחר תיאום עם עוזר השר וקבלת אישורו לכך, לפעול לגיבוש מבנה ארגוני סדור ולהביאו לאישור נש"ם. בדרך זו יטיבו הבקרה והפיקוח על נושא כוח האדם במכון ועל השינויים המתרחשים בו.

תקן כוח האדם

כאמור, על פי חוק המינויים, תקן הוא רשימה של המשרות בשירות המדינה ושל הדרגות הצמודות להן. כפי שעולה מחוק המינויים ומהתקשי"ר, התקן קובע את המבנה הארגוני ואת ההיררכיה הניהולית בו ואת מספר המשרות ומדרגן ומגדיר אותן. תקן אמור להיקבע באופן מקצועי ואובייקטיבי, לפי צרכי השירות בלבד, בתהליך שנקבע בחוק המינויים ובמנותק מענייניו של העובד הממלא את התפקיד או העתיד למלאו. התקן נועד להבטיח את פעילותו הקבועה של הארגון על פי מהותו וצרכיו ולא על פי צרכיהם של בעלי התפקידים בו. שינוי בתקן יש לחולל בעקבות צורך בשינוי המבנה הארגוני ולא בשל צרכיהם של בעלי תפקיד בארגון. כדי שנש"ם תוכל למלא את תפקידה, היא חייבת שיהיו בידיה נתונים מלאים ועדכניים על העובדים ועל תפקידיהם בשירות המדינה²⁵.

המכון מגיש לנש"ם מדי שנה דוח תקן שנתי (להלן - דוח תקן), האמור לשקף את איוש המשרות בתקנים השונים. המכון הציג לצוות הביקורת את דוחות התקן שהגיש לנש"ם לשנים 2018 - 2020. הפורמט של מסמך דוח התקן של המכון²⁶ כולל את פרטי המשרה, ובכלל זה תיאור של המשרה, הדירוג שלה, דרגותיה ופרטים של העובד הממלא אותה.

מבדיקת דוחות התקן עולה כי למעט עשרה תפקידים - תפקיד מנהל המכון, שני תפקידי סמנכ"ל, ראש שטח אחד, ושישה תפקידי ראשי תחום - הם לא מציגים במסגרת תיאור המשרה את התפקיד הארגוני. לדוגמה, חוקרים בתפקידי ראשי תחום, ראשי מחלקה או ראשי שטח מוגדרים כ"עובד מחקר אקדמי" ללא ציון התפקיד לאשורו.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב'** (פורסם בשנת 2005), "העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה", עמ' 39 **דוח שנתי 59ב'** (פורסם בשנת 2009), "מינויים וקידום עובדים", עמ' 583.

26 קרי, הנושאים שהמסמך אמור לכלול על פי כותרות העמודות בו.



כמו כן, בדוח התקן של שנת 2020 נמצאה אי-התאמה בין הפרטים שצוינו בדוח לגבי שתי משרות לבין השיבוץ בפועל. להלן הפירוט:

מקרה א': הגם שבשנת 2016 אישרה ועדת דירוג מוסדית של המכון²⁷ את העברתו של הוטריון לדירוג המחקר, הוא נכלל בדוח התקן בדירוג מהנדסים.

מקרה ב': על פי תיאור המשרה של ראש יחידת הבטיחות בדוח התקן, המשרה צריכה להיות בדירוג מהנדסים²⁸, ולפי הדוח היא אינה מאוישת. בפועל, מי שממלא את התקן של ראש יחידת הבטיחות הוא עובד בדירוג מחקר הרשום בדוח התקן בשורה נפרדת בתיאור המשרה של "עובד מחקר אקדמי" בדירוג מחקר²⁹.

על המכון לפרט בדוח התקן שהוא מגיש לנש"ם את רשימת המשרות שבמכון ולוודא כי פרטי בעלי התפקידים המצוינים בדוח תואמים לשיבוצם בפועל.

שינויים במבנה הארגוני ומינוי לתפקידים של סמנכ"ל, ראש שטח, ראש מחלקה וראש תחום

כל ארגון צריך לבחון מפעם לפעם את המבנה הארגוני שלו, ובכלל זה בהתחשב בהשפעות חיצוניות הנוגעות לתחומי עיסוקו, או בפערים ביכולות הביצוע שעלולים לפגוע בתפקודו של ארגון בכללותו או בתפקודן של יחידות שלו. כל שינוי ארגוני מהותי יש בו כדי להשפיע על אופן תפקוד הארגון. לפיכך, על פי עקרונות מקצועיים הנהוגים³⁰ בתחום הארגוני, לפני נקיטת יוזמה וקבלת החלטה לביצועם של שינויים כאלה דרוש ללבן, בין היתר, את הצורך בקיומם של השינויים, את מטרתם ואת מאפייני השינויים הרצויים, כגון: שינוי אסטרטגי, מינהלי, תפקודי או מבני, ובהתאם לכך נדרש להגדיר את עומקם והיקפם של השינויים הנדרשים.

הוראת משרד הביטחון בנושא המכון (להלן - המ"ב המכון) מגדירה את תחומי האחריות והסמכויות של המכון כיחידת סמך ואת יחסי הגומלין ונהלי העבודה העיקריים בינו לבין האגפים והיחידות של משרד הביטחון. בסעיף 13 להמ"ב המכון נקבע כי בקשות לשינויים במכון במישור הארגוני יוגשו לנש"ם לאחר קבלת אישור מוקדם של עוזר השר. עוזר השר ישקול אם לאשר בקשות אלו לאחר התייעצות עם גורמי משאבי אנוש וארגון במשהב"ט.

סעיף 8 להמ"ב המכון קובע כי כל ההוראות המקצועיות שיפרסמו ראשי אגפים או יחידות במשהב"ט והממלאים פונקציה של מטה מקצועי במשרד יחייבו את המכון. בנובמבר 2017 פרסם משהב"ט את המ"ב 10.17 בנושא "תהליכי שינוי ארגוני במשרד הביטחון" (להלן - המ"ב שינוי ארגוני) החל על כל

27 ההחלטות בדבר קידום של עובדים במכון מתקבלת על ידי ועדות דירוג. הרחבות בעניין זה ראו להלן בפרקים העוסקים בקידום עובדים.

28 בהתאם לסעיף 24.255 בתקש"ר בדירוג מהנדסים כלולים, בין היתר, עובדים בתחומי מדעי הטבע, מתמטיקה, מדע שימושי וטכנולוגי המועסקים במקצועם.

29 בהתאם לסעיף 24.258 בתקש"ר, עובדים המדורגים בדירוג המחקר הם עובדים העוסקים בביצוע או בניהול של מחקר ושל פיתוח במדעי הטבע והטכנולוגיה והמועסקים במוסדות מחקר, בתנאי שהם בעלי תואר מוסמך במדעי הטבע או תואר גבוה ממנו שניתן על ידי מוסד אקדמי מוכר.

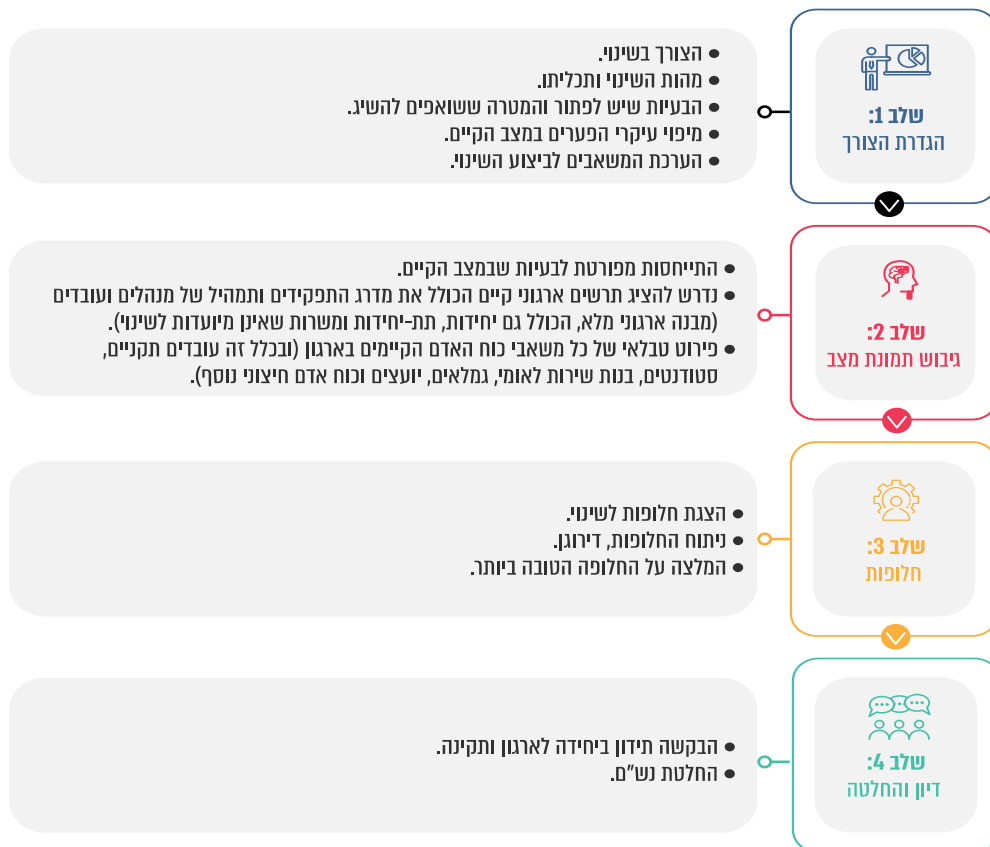
30 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64** (2013) "שינויים ארגוניים במשרד הביטחון", עמ' 43.



השינויים הארגוניים המתבצעים במשהב"ט ובמכון. לפי ההמ"ב "שינוי ארגוני הוא מעבר מתצורה ארגונית קיימת לתצורה ארגונית חדשה" שתכליתו היא "להתאים את המבנה הארגוני ליעדי ומשימות משהב"ט ולאתגרים הניצבים מולו וכן להוביל להתייעלות ארגונית". ההמ"ב מבחין בין שינוי ארגוני רחב³¹ לשינוי ארגוני מצומצם³² וקובע את השלבים לביצוע כל אחד מהם.

על פי ההמ"ב שינוי ארגוני, כאשר מדובר בשינוי ארגוני נרחב הכולל הקמה של אגפים או יחידות, היערכות מחודשת שלהם או הוספת משרות חדשות או איחוד יחידות ופעילויות, הרי שלפני ביצוע השינוי הארגוני יש לבצע עבודת מטה הכוללת שלבים אחדים:

תרשים 3: שלבי עבודת המטה לביצוע שינוי ארגוני



על פי ההמ"ב שינוי ארגוני, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

31 שינוי ארגוני רחב - הקמה או היערכות מחודשת של כמה אגפים, אגף אחד, כמה יחידות או חטיבות, יחידה או חטיבה אחת שבמסגרתן מתבצע שינוי במשרות רבות, או הוספת משרות חדשות או איחוד יחידות ופעילויות.

32 שינוי ארגוני מצומצם - שינויים במשרה אחת או במשרות ספורות ביחידה או באגף. מדובר בשינויים בתכולת התפקיד, בתואר התפקיד, בכפיפות המשרה, בדירוג המשרה, ברמת המשרה או בדרישות המשרה, בלי לגרום לשינוי במהות היערכות והפעילות של היחידה או האגף.



נוסף על כך נקבע בהמ"ב שינוי ארגוני, כי גם שינוי ארגוני מצומצם מחייב להגדיר את הצורך בו, לתאר את המצב הקיים, למפות את הבעיות שיש לפתור במצב הקיים תוך ציון עיקרי הפערים ולתאר את המצב המוצע. לשם כך יש להגיש טבלה המרכזת מידע על כל המשרות הנדרשות לשינוי באופן זה: (1) המצב הקיים - תיאור המשרה, רמת המשרה, הכפיפות, ההשכלה או הדירוג. (2) המצב הנדרש - תיאור המשרה, רמת המשרה, הכפיפות, ההשכלה או הדירוג.

נוהל מינויים³³ מגדיר את הסמכויות והקריטריונים להענקת מינויים במכון ואת תהליך הענקתם (להלן - נוהל מינויים). על פי הנוהל, המינויים לתפקידים נחלקים לשתי קבוצות: מינויים לתפקידים שהתנאי להענקתם הוא קיומם של התפקידים במבנה הארגוני (בכלל זה מינויים לתפקידים אלה: ראש שטח, ראש מחלקה (להלן - רמ"ח) וראש תחום (להלן - רת"ח)); ולעומתם מינויים לתפקידים זוטרים יותר, בהם תפקידים של ראש מדור (להלן - רמ"ד), טכנאי בכיר ומוביל טכני³⁴.

יצוין כי בהתאם לנוהל מינויים, קידום בתפקיד כרוך גם בתוספת שכר (להלן - תוספת תפקיד) על השכר הבסיסי³⁵, כמפורט להלן:

לוח 5: שיעור תוספת השכר לתפקיד

התפקיד	שיעור תוספת השכר לתפקיד
ראש שטח ³⁶	14%
ראש מחלקה	12%
ראש תחום	10%
ראש מדור	8%
טכנאי בכיר ומוביל טכני	6.4%

על פי נוהל מינויים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כאמור לעיל, המ"ב המכון קובע כי לפני שיבוצעו שינויים במכון במישור הארגוני נדרש אישור של עוזר השר קודם הפנייה לנש"ם. משנת 2015 נעשו במכון שינויים ארגוניים במסגרת

33 נוהל משנת 1994.

34 לתפקידים מרמת רמ"ד ומעלה יש ניקוד העולה בהתאם למידת בכירות התפקיד. ככל שגדל הפער בין מכסת הניקוד המרבית לבין המימוש בפועל, המשקף את המבנה הארגוני המאושר, ניתן למנות על חשבון פער זה רמ"דים. הרחבה בנושא ראו בהמשך דוח זה.

35 "שכר הבסיסי" משמעו השכר הכולל של העובד (לדוגמה: השכר הכולל שמקבל עובד בדירוג מחקר (בהתאם לדרגה שלו, לוותק שלו ולתוספות האישיות שמגיעות לו). על שכר זה תתווסף תוספת התפקיד עם מינוי לאחד מהתפקידים המזכים בתוספת תפקיד.

36 נוהל מינויים אינו דן בתוספת שכר לתפקיד סמנכ"ל, אך בפועל המכון משלם תוספת שכר לתפקיד סמנכ"ל בדומה לתוספת שמקבל ראש שטח.



התפקידים הכפופים למנהל המכון. יצוין כי במאי 2019, בהודעה שהוציא מנהל המכון דאז לכלל העובדים, הוא כתב כי "אנו מבצעים רה ארגון משמעותי" שהוא יזם כדי "להטיב את עשיית המכון ולהתאימו לשינויי הסביבה". להלן פרטים על השינויים שנעשו בתפקידים הכפופים למנהל המכון:



לוח 6: שינויים ארגוניים בתפקידים הכפופים למנהל המכון (בתפקידי סמנכ"ל, ראש שטח ויועמ"ש המכון), 2015 - 2019

התפקיד בשנת 2019		התפקיד בשנת 2015	
התפקידים שנוספו או בוטלו	מהות השינוי	מהות התפקיד	הגדרת התפקיד
<u>התפקידים שנוספו:</u> סמנכ"ל ביצוע ותשתיות; סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים; ראש שטח משאבי אנוש. <u>התפקיד שבוטל:</u> סגן לתפעול ומשאבי אנוש.	התפקיד בוטל ותכולותיו חולקו בין שלושה תפקידים חדשים בדרג של סמנכ"ל או ראש שטח: סמנכ"ל ביצוע ותשתיות (קיבל לאחריותו את תחומי התחבורה, ענף החי, מיכון, ספרייה ומרפאה); סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים (קיבל לאחריותו את תחומי הרכש, אבטחת איכות ומחשוב); וראש שטח משאבי אנוש.	אחראי למחלקות כוח אדם ורכש וכן לענף החי, לאבטחת איכות, למרפאה, לספרייה ולמיכון.	סגן לתפעול ולמשאבי אנוש
<u>התפקיד שנוסף:</u> מנהל כספים ובקרה במעמד ראש שטח.	שונה ממעמד של סמנכ"ל למעמד ראש שטח.	אחראי לנושאי כספים ובקרה.	סגן לכספים ובקרה
<u>תפקיד שבוטל:</u> סגן למו"פ.	התפקיד בוטל.	אחראי לריכוז כלל נושאי המו"פ של המכון.	סגן למו"פ
<u>התפקיד שנוסף:</u> סמנכ"ל ביצוע ותשתיות. <u>התפקיד שבוטל:</u> ראש שטח סיוע.	המעמד שונה לסמנכ"ל ביצוע ותשתיות ונוספו לאחריותו ענף החי, מיכון, ספרייה ומרפאה.	אחראי לתחומי הבינוי והתחזוקה, החשמל והתקשורת, המשק והתחבורה.	ראש שטח סיוע
<u>התפקיד שנוסף:</u> ראש שטח משאבי אנוש.	שינוי התפקיד לראש שטח משאבי אנוש.	אחראי לנושאי משאבי אנוש בכפיפות לסגן לתפעול.	ראש מחלקת משאבי אנוש
<u>התפקיד שנוסף:</u> ראש שטח.	אחראי לנושאי הביטחון במכון, במעמד ראש שטח.	אחראי לנושאי הביטחון במכון, במעמד ראש מחלקה.	קצין ביטחון (להלן - קב"ט)
<u>התפקיד שנוסף:</u> יועמ"ש ברמת ראש מחלקה.	שינוי במעמד התפקיד לדרגת ראש מחלקה.	יועמ"ש במעמד ראש תחום.	יועץ משפטי (להלן - יועמ"ש)

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כמו כן הוסיף המכון בשנים 2015 עד 2019 תפקידים בדרג ראשי מחלקות וראשי תחומים, שכולם מוגדרים כתפקידים השייכים למבנה הארגוני. השינויים הובאו לאישורה של נש"ם כאשר נדרש אישורה להוספה או לשדרוג של תקן מסוים. להלן פירוט השינויים שנעשו:

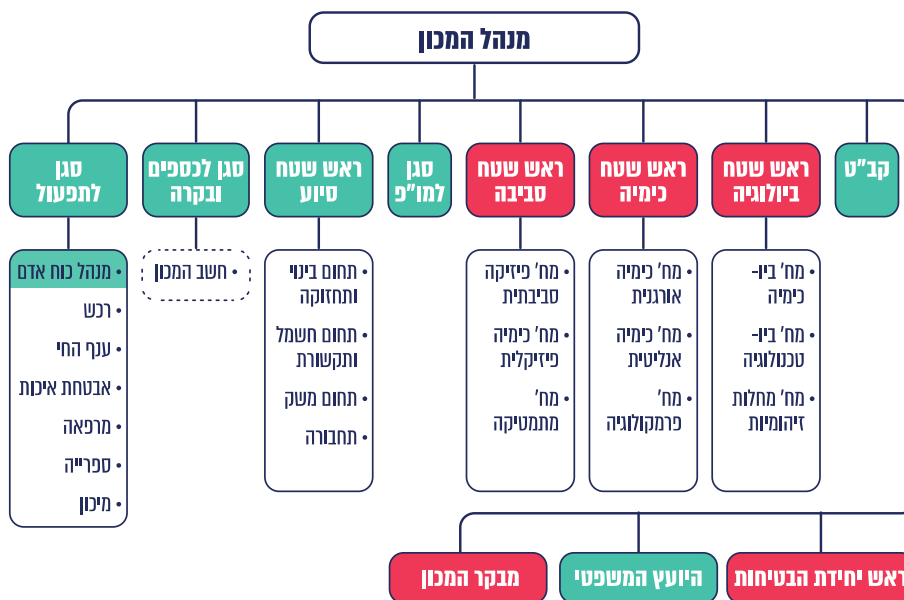
לוח 7: שינויים ארגוניים (בתפקידי רמ"ח ורת"ח), 2015 - 2019

התפקיד	מספר התפקידים בשנת 2015	מספר התפקידים בשנת 2019	הערות
רמ"ח	3	11	בשנים 2014 עד 2019 שני תפקידי רמ"ח הפכו לתפקידי ראש שטח; שמונה תפקידי רת"ח בשטחי המחקר הפכו לתפקידי רמ"ח; חוקר נוסף מונה לתפקיד רמ"ח חדש; והיועמ"שית הפכה מרת"ח לרמ"ח.
רת"ח	21	25	כאמור, 8 תפקידי רת"ח וכן תפקיד היועמ"ש (במעמד רת"ח) הפכו לתפקידי רמ"ח; עובד נוסף במעמד רת"ח פרש ותפקידו לא אויש. ובד בבד 4 סגנים לתקצוב ובקרה בשטחי המחקר וכן עובד חשבות (כולם במעמד רמ"ד) מונו לתפקידי רת"ח חדשים; כמו כן נוצרו תשעה תפקידי רת"ח חדשים, בעיקר בתחומי המנהל והסיוע.

על פי נתוני המכון בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 4: המכון הביולוגי - מבנה ארגוני, 2015



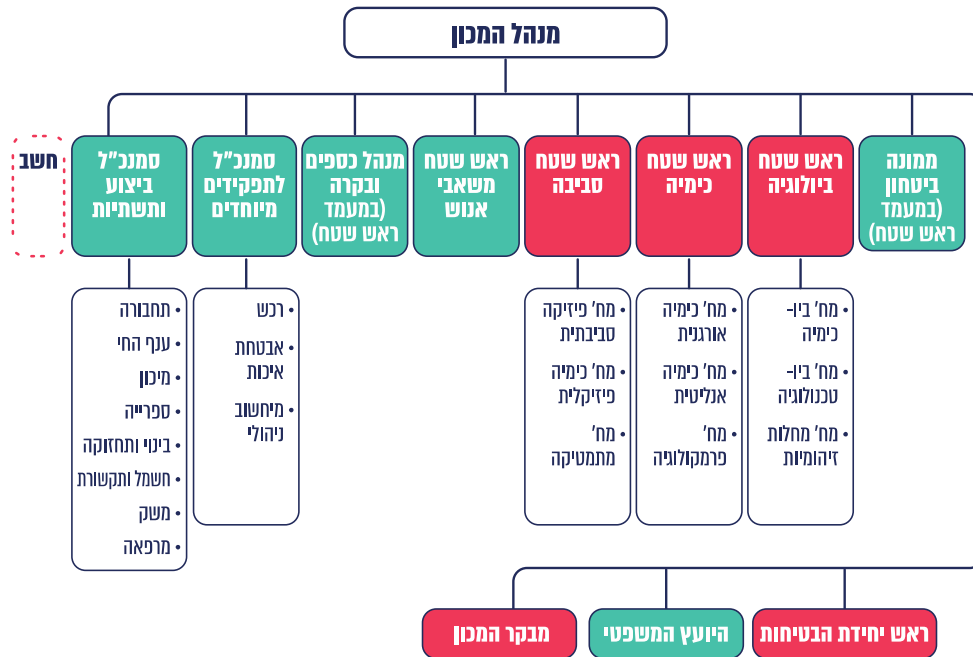
■ תפקידים בכפיפות למנהל המכון - תפקידים שבוטלו/תפקידים שהמעמד הארגוני שלהם השתנה

■ תפקידים בכפיפות למנהל המכון שלא עברו שינוי ארגוני

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 5: המכון הביולוגי - מבנה ארגוני, 2020



תפקידים בכפיפות למנהל המכון - תפקידים שבוטלו/תפקידים שהמעמד הארגוני שלהם השתנה

תפקידים בכפיפות למנהל המכון שלא עברו שינוי ארגוני

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* החשב כפוף מהבחינה המינהלית והמקצועית לחשב הכללי שבמשרד האוצר.

בביקורת נמצא כי המכון לא יישם את המ"ב שינוי ארגוני במסגרת השינויים שבוצעו. למשל, המכון לא הגדיר את הצורך בתפקידים שנוצרו ובכלל זה את מהות השינויים, את תכליתם הארגונית ואת הבעיות שיש לפתור, לא מיפה את הפערים ולא העריך את המשאבים הנדרשים לביצוע השינויים וזאת ביחס למצב הארגוני הקיים. שינויים אלה לא לוו בפירוט טבלאי של כל משאבי כוח האדם במכון ולא בתרשים מבנה ארגוני הכולל את מדרג התפקידים ואת תמהיל העובדים. כמו כן, השינויים לא הובאו לידיעתו ולאישורו של עוזר השר טרם ביצועם.

עוד נמצא בביקורת כי השינויים הובאו לאישורה של נש"ם בהדרגה החל משנת 2015 ובמשך השנים באמצעות שינויים בתקנים פרטניים כאשר נדרש אישורה להוספה או לשדרוג של תקן מסוים. עקב כך לא עמדה לרשות נש"ם מבעוד מועד תמונת מצב מקיפה בנושא כלל השינויים ומטרתם.



המכון, בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת, ציין כי השינויים בוצעו באישור נש"ם, רובם היו במסגרת "תיקון עיוותים", וכי שינויים שנגעו ל"משרות חדשות" בוצעו "לפי מתודולוגיה סדורה של הצגת צורך, תיאור תפקיד ומבנה ארגוני".

נש"ם בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי קודם לביצוע שינויים ארגוניים "על מנהל המכון להקפיד לעבוד מול הממונה שלו, אך זה אינו תנאי לתהליך מבחינת נש"ם, שכן המכון הביולוגי הינו ככל יחידת סמך אחרת".

על המכון להביא לאישור עוזר השר שינויים ארגוניים קודם לביצועם כנדרש בהמ"ב המכון. מומלץ כי נש"ם תוודא כי השינויים הארגוניים המבוקשים מובאים לידיעתו של עוזר השר ותקבל את עמדתו לפני שתקבל החלטה בנושא.

מומלץ כי שינויים ארגוניים יבוצעו כמכלול ולא לשיעורין, ולאחר שיהיה למכון מבנה ארגוני מאושר, זאת על מנת שיהיה בידי עוזר השר ונש"ם לראות את תמונת הארגון בשלמותה ובכך לאפשר לבחון את נחיצותו של השינוי ואת המשתמע ממנו במישור הארגוני והתקציבי.

מטה עוזר השר בתגובתו מ-3.11.21 על טיוטת דוח הביקורת (להלן - התייחסות מטה עוזר השר) ציין כי למכון יש מבנה ארגוני מאושר שלא חלו בו שינויים מהותיים; בהתאם להנחיית עוזר השר "אין שינוי ארגוני ללא אישור"; וכי "באשר לשינוי דרגה - הנושא יקבל תשומת לב, ויתוקן בהתאם". עוד ציין מטה עוזר השר בתגובתו כי ב-5.5.21 הועברה הנחיית מטה עוזר השר העוסקת בדיווחי יחידות סמך, בין היתר בנושא שינויים ארגוניים; כי הם נמצאים בתהליך לעדכון המ"ב המכון ובטיוטת העדכון מצוין כי כל שינוי ארגוני נדרש באישור מטה עוזר השר; וכי ממאי 2021 המכון מעדכן את מטה עוזר השר בשינויים מתוכננים.

הליכים לאיש משרות במכון הביולוגי

איש משרות בשירות המדינה - המסד הנורמטיבי

על פי חוק המינויים, מינוי למשרה בשירות המדינה יתבצע ככלל באמצעות מכרז פומבי; סעיף 19 לחוק קובע כי "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות [המדינה] הכריז על המשרה בפומבי, על פי בקשת המנהל הכללי או מי שהוסמך לכך על ידי, בין שהתפנתה המשרה ובין שהיא עשויה להתפנות".

בחוק המינויים הסדיר המחוקק פטור ממכרז של משרות בודדות וחריגות במהותן; והוא גם הסמיך את הממשלה בסעיף 21 לחוק לקבוע משרות שלא תחול עליהן חובת מכרז פומבי, וזאת בסייגים ובתנאים מסוימים. עיקרם של הסייגים היא הדרישה שהפטור ממכרז למשרה נתונה יהיה על פי הצעת ועדת השירות³⁷, ושזו תפעל על פי קריטריונים ברורים. דרישת הקריטריונים

37 ועדת השירות היא ועדה סטטוטורית, המכהנת לפי סעיף 7 לחוק המינויים. ועדת השירות נועדה לשמש גוף מקצועי-ציבורי, המוסמך לקבל החלטה או להמליץ לממשלה לקבל החלטה בנושאים עקרוניים, מערכתיים ורגישים ובהם הענקת פטורים ממכרזים וקביעת הרכבי ועדות איתור.



מיועדת להבטיח כי הטעמים להוספת משרה מסוימת לרשימת המשרות הפטורות ממכרז יהיו ענייניים ואובייקטיביים.

בנובמבר 1960 החליטה הממשלה, מתוקף סמכותה לפי סעיף 21 לחוק³⁸, שעל משרות וסוגי משרות שהציעה ועדת השירות המפורטות בהחלטה לא תחול חובת המכרז. בין משרות אלה: משרות מסוימות במשהב"ט, "משרה בשירותי המודיעין והביטחון" ו"משרה במכוני מחקר ביטחוניים"³⁹. בשנת 2004 הוחל במשהב"ט ובנש"ם בביצוע עבודת מטה שבמסגרתה נבחן, בין היתר, אם הפטור הנרחב הקבוע בהחלטת הממשלה וההיגיון שבבסיסו עדיין רלוונטיים⁴⁰. על בסיס עבודת המטה של משהב"ט ונש"ם, ובהתאם להמלצה של ועדת השירות, החליטה הממשלה בינואר 2017⁴¹ לפטור מחובת מכרז פומבי משרות, על פי הצעת משהב"ט ובאישור נש"ם. במסגרת זאת ניתן פטור מחובת מכרז גם למשרות במכוני מחקר ביטחוניים.

קליטת עובדים במכון

1. בהתאם להחלטת הממשלה, המכון הביולוגי, בהיותו מכון מחקר ביטחוני, פטור מחובת מכרז פומבי, לפי חוק המינויים, לאיוש משרות. המכון מבצע את הליכי האיתור והמיון של כוח אדם חדש, באמצעות שטח כוח אדם ללא מעורבות של נש"ם בתהליך.

בשנת 2017 העלתה נש"ם בפגישות עבודה עם ראש שטח משאבי אנוש במכון את הצורך להסדיר את הליכי גיוס כוח האדם בגופים הפטורים מחובת מכרז פומבי, ובכלל זה במכון. ביולי 2019 פנתה נש"ם לסמנכ"לים ולראשי האגפים במערכת הביטחון והחוץ הפטורים מחובת מכרז פומבי, ובהם המכון, וביקשה לקבל מהם "נוהל המפרט את הליך הגיוס והמיון החלופי, תוך התייחסות, בין היתר, למקורות הגיוס, לכללי הפרסום, לשלבי המיון והמבחנים ולגורם בעל הסמכות לקבלת החלטה על גיוס עובד וכן למועד אישור הנוהל".

במכון קיים נהל פנימי לאיתור, למיון ולגיוס של עובדים⁴² משנת 1997 (להלן - נהל איתור עובדים). התהליך יכלול חמישה שלבים עיקריים:

38	החלטת הממשלה 97 (20.11.60) (להלן - החלטת הממשלה).
39	אין מדובר במשרה מוגדרת.
40	דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 66 (2016), "הליכים לאיוש משרות במשרד הביטחון", עמ' 209, 217.
41	החלטת הממשלה 2310 (19.1.17), "פטור מחובת מכרז פומבי למשרות ביטחוניות במשהב"ט".
42	נוהל 40.00.05 מדצמבר 1997.



תרשים 6: תהליך איתור, מיון וגיוס של עובדים



על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי סעיף 3 של הנוהל, איתור של מועמדים פוטנציאליים יבוצע על ידי שטחי המחקר ומחלקת כוח אדם⁴³ על ידי שילוב פעילויות שונות בהם, פרסום מודעת דרושים בעיתוני סוף השבוע, פניות יוזמות של ראשי השטחים לפקולטות באוניברסיטאות, פרסום המשרות לאיוש באתר המרשתת (האינטרנט) של המכון ושיתוף עובדי המכון באיתור מועמדים בשיטת "עובד מביא עובד".

הנוהל אינו דן בנושאים אלה: אופן העלאת הדרישה לאיוש המשרה מצד הגורם הרלוונטי במכון, הגדרת התפקיד, הגדרת הכישורים והניסיון הדרושים, התהליכים לאיתור כוח האדם, אמות המידה לבחינת מועמדים, תיעוד של ההליך וההחלטות, אפשרות ערעור של מועמדים על ההחלטה, מניעת ניגודי עניינים וכו'.

43 בשנת 2016 מחלקת כוח אדם הפכה כאמור לשטח משאבי אנוש. בדוח זה ייעשה שימוש בשני המונחים בהתאם להקשר הדברים.



בביקורת נמצא כי תהליך האיתור, המיון והגיוס של עובדים, שמבצע המכון בהתאם לנוהל שלו משנת 1997, הינו חלקי בכל הקשור להסדרת הליכי האיתור.

מומלץ כי המכון יפעל לעדכון הנוהל, כפי שנדרש על ידי נש"ם בשנים 2017 ו-2019; וכי נש"ם תוודא כי המכון מסדיר את הנוהל עלפי המאפיינים שהיא הגדירה, תוך התייחסות לשלבי האיתור, המיון, הגיוס והקליטה השונים.

2. מנהל שטח משאבי אנוש תיאר לפני צוות הביקורת את מקורות גיוס כוח האדם ואת תהליך מיונו כפי שמתקיים בשנים האחרונות במכון: משנת 2017 המכון מפרסם את המשרות הפנויות באתר המרשתת שלו. איתור כוח אדם חדש למשרות במכון נחלק לשניים: (א) משרות בתקן הפתוח⁴⁴ - האיתור נעשה באמצעות פרסום המשרה באתר המרשתת של המכון, באמצעות פרסום מודעת דרושים או באמצעות חיפוש במאגר קורות החיים שנמצא בידי המכון. אשר לתפקידים בתחום המחקר, שטחי המחקר מכינים עתודות לקליטת עובדים חדשים באמצעות ראיונות עם מועמדים ששלחו למכון קורות חיים ובאמצעות היכרויות וקשרים עם האקדמיה; (ב) משרות בתקן סגור⁴⁵ - בשלב הראשון מתבצע תהליך איתור בתוך המכון, ואם לא נמצא מועמד כשיר מתפרסם מכרז פנימי בקרב יחידות מסוימות במשהב"ט. אם לא נמצא מועמד כשיר מתבצע תהליך איתור בדומה לזה של משרות בתקן הפתוח.

בביקורת נמצא כי המכון אינו מפרסם את כל המשרות באתר המרשתת שלו, וכי הוא אינו מנהל מאגר נתונים שניתן ללמוד ממנו כמה משרות פורסמו באתר, כמה מהמועמדים שנקלטו הגיעו בעקבות פרסום זה, ומה החלק היחסי שלהן מכלל המשרות המאושרות.

בתגובת המכון על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי לא חלה עליו החובה לפרסם את כל המשרות הפנויות באתר המרשתת שלו; וכי המשרות מתפרסמות בכפוף לשיקול ענייני לגבי כל משרה. עוד ציין המכון כי בשטח משאבי אנוש קיימים "תיקים" ובהם ריכוז כלל המסמכים הנוגעים לכל מועמד מתחילת תהליך הטיפול בו.

מומלץ כי המכון ינהל מסד נתונים (על בסיס המידע הנמצא בתיקי המועמדים) שיאפשר ללמוד מהו האפיק שבאמצעותו נקלטו העובדים.

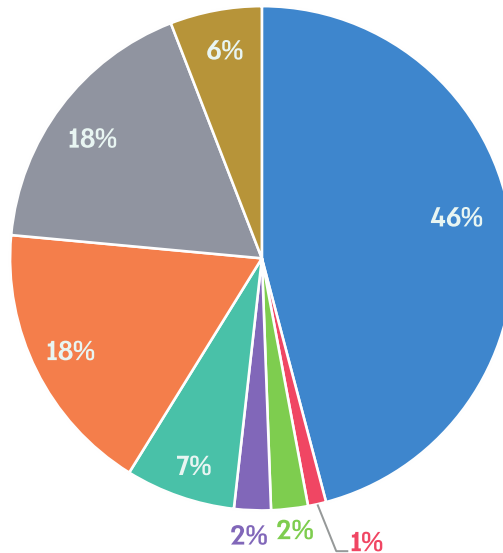
בין השנים 2013 ועד יולי 2020 גייס המכון 85 עובדים חדשים, ששיעורם כ-25% מכלל עובדי המכון (להלן - העובדים החדשים). 39 מהעובדים החדשים עוסקים במחקר (23 חוקרים ו-16 עמיתי מחקר). נוסף על כך נקלטו אחות אחת, שתי וטרינריות ושני מהנדסים לשטח סיוע. יתר 41 העובדים החדשים מדורגים בדירוגים האלה: מקצ"ט (15 עובדים), דירוג מח"ר (15 עובדים), טכנאים (שישה עובדים) ודירוג מינהלי (חמישה עובדים).

44 תקן פתוח - תקן משרה שלא נקבעה לה דרגה. התקן קיים בדירוג המחקר, המהנדסים, הטכנאים, והמקצועות הטכניים (מקצ"ט). ראו בהרחבה להלן בפרק על הליכי הקידום בדרגות בתקן הפתוח.

45 תקן סגור - משרה שצמודה לה דרגה והקידום נעשה בתוך טווח הדרגות הצמוד לה.



תרשים 7: התפלגות הדירוגים בקרב העובדים החדשים, 2013 - 2020



מנהלי מח"ר מקצ"ט טכנאים מהנדסים וטרינריות אחות מחקר

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הוראות התקשי"ר, חובת המכרז אינה חלה על משרות זוטרות בשירות המדינה⁴⁶, אולם בתקשי"ר נקבעו הוראות לאיתור עובדים שיאיישו משרות אלו, שמטרתן לשמור על העקרונות הכלליים של פומביות, שוויון הזדמנויות והגינות בגיוס עובדים לשירות המדינה, ובהן חובת פרסום המשרה, תנאי סף שוויוניים בהתאם לסוג המשרה, ריבוי מועמדים ולא פחות משלושה, תהליך מיון שוויוני ואובייקטיבי וקבלה באמצעות ועדת קבלה.

על פי נתונים שמסר ראש שטח משאבי אנוש לצוות הביקורת בנוגע למקורות הגיוס של 41 מהעובדים החדשים הנמנים עם דירוג הטכנאים, דירוג מקצ"ט, הדירוג המינהלי ודירוג מח"ר, ששיעורם כמחצית מכלל העובדים החדשים שנקלטו במכון, מקורות הגיוס של עובדים אלה נחלקים לכמה סוגים, כלהלן:

46 עד דרגה 17 בדירוג המינהלי, עד דרגה 38 בדירוג הנדסאים או טכנאים או עד דרגה 11 במקצ"ט (להלן - משרות זוטרות).



לוח 8: מקורות גיוס לעובדים חדשים בדירוג הטכנאים, המקצ"ט, המינהלי והמח"ר

מקור הגיוס	מספר העובדים שנקלטו	הערות
חברות קבלן או קבלנים עצמאיים שעבדו בשטח המכון	12	
חברה המספקת למכון שירותי שמירה ומוקדנות	9	
חברת LSRI	4	שלושה מהם עבדו תחילה בשטח המכון באמצעות חברות קבלן. בהמשך הם נקלטו כעובדים בחברת LSRI וממנה נקלטו כעובדים במכון
משהב"ט	4	
נש"ם והמטה לביטחון לאומי	2	
גוף ביטחוני	2	
מקורות אחרים	8	
סה"כ	41	

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח הנתונים עולה כי 25 (כ-61%) מהעובדים החדשים שנקלטו במכון ואינם נמנים עם עובדי המחקר עבדו במכון עוד לפני קליטתם בו באמצעות חברות המספקות למכון שירותים שונים. עוד עולה מהנתונים כי כמחצית העובדים החדשים האמורים נקלטו במכון לתפקידים שונים מאלו שמילאו באמצעות אותן החברות. לדוגמה, עובדי חברה א' שעסקו בתפקידי שמירה ומוקדנות נקלטו במכון למגוון תפקידים, בהם בתפקידים מינהלתיים בהנהלת המכון, בהנהלת שטח סיוע, בשטח משאבי אנוש, בבטיחות, ובתפקידים שונים בשטח סביבה.

מהנתונים עולה כי הגם שהמכון מפרסם משרות פנויות באתר המרשתת שלו, כ- 61% מכלל העובדים שגייס המכון בשנים 2013 - 2020 ואינם עוסקים במחקר עבדו קודם לכן במכון באמצעות חברות כוח האדם או ספקים אחרים שנתנו שירותים למכון.



כאמור, בהתאם להחלטת הממשלה, המכון הביולוגי, בהיותו מכון מחקר ביטחוני, פטור מחובת מכרז פומבי, לפי חוק המינויים, לאיש משרות. משרד מבקר המדינה ממליץ כי המכון יפעל בהתאם להוראות שנקבעו בהוראות התקש"ר לעניין זה, בכל הנוגע לגיוס עובדים מנהליים וזוטרים.

בתגובת המכון על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי הוא אינו רואה פסול בקליטת מועמדים לתפקידים מנהליים וזוטרים מקרב עובדי קבלן, עובדי חברת LSRI ומאבטחים, ובלבד שהם עומדים בקריטריונים הנדרשים. עם זאת המכון הדגיש כי הוא ער "להערות לצורך בשוויון הזדמנויות בגיוס עובדים לשירות המדינה", וכי הוא "יפעל להרחבת המקורות לגיוס עובדים מנהליים וזוטרים".

נש"ם ציינה בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת כי הפטור ממכרז נדרש למכון "ככל יחידה ביטחונית מסווגת" אך יש מקום "שנש"ם תבחן ההליך הקיים במכון ותציע הליך חלופי לפטור ממכרז".

תיעוד תהליך בחירת העובדים

על פי נוהל לאיתור עובדים של המכון, במחלקת כוח אדם⁴⁷ ינוהל רישום מרוכז של כל המועמדים.

בביקורת עלה כי אין במכון אסמכתאות מלאות המתעדות את שלבי איתור העובדים החדשים, את רשימת המועמדים שהתמודדו לתפקידים ואת תהליך הסינון הראשוני של קורות החיים. כמו כן אין במכון מקורות מידע שניתן ללמוד מהם כיצד אותרו המועמדים.

מהאסמכתאות שהוצגו לצוות הביקורת עולה כי המכון אינו מתעד את פרטי המועמדים שהציעו את עצמם לתפקיד אלא רק את אלו שהופנו מהמכון לקבלת חוות דעת תעסוקתית ממכון הערכה חיצוני. גם לגבי מועמדים אלו לא נמצא אם התקיימו ראיונות עימם ואין אסמכתאות המתעדות את אותם ראיונות והנימוקים לניפוי מועמדים בשלבי המיון.

על המכון לתעד את תהליך איתור העובדים ומיונם בדרך שתאפשר בקרה עליו ועל תקינות ההליך.

לצורך המחשת תהליך האיתור והגיוס המתקיים במכון, להלן דוגמה לתהליך גיוס למכון שבוצע בשנת 2020 במהלך הביקורת. צוות הביקורת בחן את תהליך הקליטה לתפקיד "מרכז תשלומים" בחשבות:

ראש שטח משאבי אנוש מסר לצוות הביקורת כי אין תיק המתעד את תהליך הבחירה לתפקיד, וכי בתיקה של העובדת שנבחרה לתפקיד מתועד תהליך בחירתה. בתיעוד שנמסר לצוות הביקורת ביחס לתהליך הגיוס האמור היו המסמכים הבאים: תיק העובדת שנקלטה ופרטים אישיים של מועמדת נוספת. בתיקה של העובדת לא היו ההמלצות על המועמדות לתפקיד. ראש

47 כאמור לעיל, כיום שטח משאבי אנוש.



שטח משאבי אנוש ציין כי מאחר שהמכון פטור מחובת מכרז אין לו תיק לכל תפקיד שמפורסם המאגד את הפונים המבקשים להגיש את מועמדותם למשרה שפורסמה, וכי המועמדים ששמותיהם מצוינים בטבלת הריכוז הם מועמדים שהשתתפו בתהליך מיון שבמסגרתו הם הופנו לחברת אבחון חיצונית לשם קבלת חוות דעת תעסוקתית.

בתיקה של המועמדת נמצא מסמך "סיכום ראיונות למועמד" שהוכן ב-9.1.20 וממנו עולה כי בשלב זה היו ארבע מועמדות לתפקיד ומסמך המסכם את הניקוד שניתן לכל אחת מהן לצד הנתון "הכרות/המלצות". ממסמך זה עולה כי שלוש מהמועמדות קיבלו המלצות מעובדי המכון בשל היכרותן עימם על רקע "לימודים", וכן צוין במסמך כי לאחת המועמדות קרבת משפחה לאחת מעובדות לשכת מנהל המכון.

מומלץ כי המכון יבחן את האפשרות להסדיר בנהליו את סוגיית מעורבותם של ממליצים בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לקליטת עובדים חדשים.



משרד מבקר המדינה ממליץ כי בכל הנוגע לכ-130 (40%) מ-330 עובדי המכון העוסקים במקצועות טכניים, וכן בדירוגי מח"ר מינהלי ומשפטי, נש"ם תוביל עבודת מטה בשיתוף ועדת השירות ומטה עוזר השר, לבחינת נחיצותו של הפטור מחובת המכרז בגיוס כוח אדם למכון במשרות אלו, ותציע במידת הצורך הליך חלופי לפטור ממכרז במקרים הרלוונטיים. עוד מומלץ כי המכון ינהל במסגרת כל תהליך גיוס שהוא מקיים תיק ובו מלוא המסמכים הנדרשים ויעבד נתונים הנוגעים לתהליך הגיוס שיאפשרו לו למפות מגמות עיקריות בהקשר זה.

הליכי הקידום בדרגות בתקן הפתוח

תיאור הליכי הקידום

תקן פתוח הוא תקן למשרה שלא נקבעה לה דרגה, ולכן הקידום אינו תחום במתח דרגות הצמוד לתפקיד אלא מותנה בהישגיו ובתרומתו של העובד ולא במעמדו ההיררכי מהבחינה הארגונית, זאת להבדיל מ"תקן סגור" שבו הקידום מתבצע במסגרת טווח הדרגות הצמוד לתפקיד.



לוח 9: חלוקת העובדים בתקן הפתוח ובתקן הסגור, אוגוסט 2020

דירוג	תקן פתוח	תקן סגור
מחקר	137	-
עמיתי מחקר	63	-
מהנדסים (שאינם עוסקים במחקר)	3	6
וטרינרים	3	-
טכנאים	41	3
מקצ"ט	34	1
מח"ר, מינהלי ומשפטי	2	36
אחיות	-	1
סה"כ	283	47
	(כ-86% מעובדי המכון)	(כ-14% מעובדי המכון)

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תהליך קידום בדרגה הוא בעל משמעויות ארגוניות ואישיות ארוכות טווח. השיקולים למתן דרגה והתהליך שמתבצע לשם כך טומנים בחובם מסרים ארגוניים ומשפיעים על מעמד העובד בארגון. כמו כן, לקידום בדרגה יש משמעויות תקציביות, שכן העלאה בדרגה כרוכה בגידול בעלות השכר לעובד ולמעביד.

ההחלטות בדבר קידום של עובדים בתקן הפתוח במכון מתקבלות על ידי ועדות דירוג, הבוחנות את נתוני העובדים בהתבסס על עבודות שביצעו, פרסומים ודוחות שהגישו והמלצות של הממונה הישיר ואחרים. הוועדות העוסקות בכך הן ועדה מוסדית (פנימית) במכון המסתייעת בוועדה מייעצת פנימית, וועדה עליונה חיצונית הפועלת מטעם נש"ם הדנה בקידום עובדים לדרגות הבכירות ובפיקוח על הוועדה המוסדית. להלן תיאור של הליכי הקידום בתקן הפתוח וסמכויות הוועדות השונות:



תרשים 8: קידום בתקן הפתוח - סגל אקדמי

דירוג מחקר		דירוג מהנדסים	
לדרגה א' ו-א+	לדרגה ב'	מדרגה 43	עד לדרגה 43
הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית	הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית
הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל הטכני	הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל האקדמי

בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 9: קידום בתקן הפתוח - סגל טכני

דירוג טכנאים		דירוג מקצ"ט	
מדרגה 16	עד לדרגה 16	מדרגה 43	עד לדרגה 43
הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית	הגורם המחליט: ועדת דירוג עליונה	הגורם המחליט: ועדת דירוג מוסדית
הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל הטכני	הגורם המייעץ: ועדת דירוג מוסדית	הגורם במייעץ: ועדה מייעצת לסגל הטכני

בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר

137 (כמחצית) מ-283⁴⁸ עובדי המכון בתקן הפתוח הם חוקרים בדירוג מחקר. פרק 23.3 לתקשי"ר עוסק, בין השאר, בעובדים המדורגים בדירוג מחקר ובתהליך קידומם. בהתאם לאמור בפרק, נציב שירות המדינה ממנה שתי ועדות דירוג עליונות ואת יושבי הראש שלהן: ועדה לגופי מערכת הביטחון וועדה נוספת לשאר עובדי המחקר המשובצים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך האחרות, ותפקידן של הוועדות הוא לדון בדרגותיהם של עובדים בדירוג מחקר ולקבוע אותן. הפרק האמור בתקשי"ר עוסק גם בתהליך המינוי של חברי הוועדות המוסדיות ובתפקידיהן.

ביוני 2004 פרסמה נציבות שירות המדינה מסמך "עקרונות וקריטריונים לדירוג עובדי מחקר בכירים" הקובע את סמכויות הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר במערכת הביטחון (להלן - הוועדה העליונה) ותחומי פעילותה (להלן - תקנון הוועדה העליונה)⁴⁹. הוועדה העליונה מנוהלת על ידי היחידה בנש"ם הממונה על מערכת הביטחון והחוץ.

על פי תקנון הוועדה העליונה, תפקידיה הם: לקבוע אם עובדים חדשים זכאים להיקלט בדירוג מחקר בדרגות א ו-א+⁵⁰; לקבוע זכאות לקידום עובדי מחקר ביחידות מערכת הביטחון לדרגות א ו-א+; לקיים בקרה על עבודת ועדות הדירוג המוסדיות; ולייעץ לנציב שירות המדינה בנושאים כלליים הקשורים לדירוג המחקר⁵¹.

נושא עבודתה של הוועדה העליונה בנש"ם נבדק על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 2003 במסגרת דוח בנושא "דירוג עובדי המחקר בצה"ל ובמערכת הביטחון"⁵².

הוראות התקשי"ר ותקנון הוועדה העליונה קובעים את אמות המידה לקידום חוקרים, שמטרתן שמירה על רמת מחקר גבוהה במוסדות המחקר הביטחוניים, וכמו כן נקבעו בהוראות ובתקנון הרכבה של הוועדה העליונה, משך כהונתם של חבריה והבקורות שעליה לבצע על עבודת הוועדות המוסדיות. הנחת המוצא של התקנון היא כי מרבית העבודות במוסדות מערכת הביטחון שונות במהותן מאלו של האוניברסיטאות ומוסדות מחקר אחרים, בכך שהן יותר יישומיות ומכוונות לנושאים קונקרטיים. כמו כן, הן רב-תחומיות, מורכבות מהבחינה המערכתית וכוללות טכנולוגיות ונושאים נוספים הקשורים בייצור מוצרי הפיתוח ובניסויים בעניינים.

על פי תקנון הוועדה העליונה לקידום בדירוג המחקר, אמת המידה לקידום בדרגה בדירוג המחקר היא איכותית, ובבחנות רמתו המקצועית של המועמד ותרומתו לתחום נושאי העבודה שבהם עסק. תיק הבקשה לקידום של המועמד צריך לכלול בין היתר פירוט מסלול ההתקדמות המקצועית של המועמד, תרומתו המקצועית, מכתבי המלצה וחוות דעת של גורמים מקצועיים

48 הנתונים עדכניים לאוגוסט 2020.

49 הוא מחליף את התקנון הקודם שאישרה נש"ם באוקטובר 1996.

50 בנוגע לעובדים בעלי ניסיון קודם שהתקבלו לעבודה במערכת הביטחון.

51 כמו כן, הוועדה זכאית לקבוע אם לקדם עובדי מחקר לדרגות נמוכות מדרגה א, במוסדות שבהם אין ועדה מוסדית; ולקבוע אם טכנאים ומהנדסים המשובצים במשרות בתקן הפתוח זכאים לקבל קידום לדרגות הגבוהות בסולם (מהנדסים וטכנאים מדרגה 43 ומעלה; ודירוג מקצ"ט מדרגה 16 ומעלה. המכון לא הגיש בעבר בקשות לקידום לדרגות אלו).

52 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 א' (2003), עמ' 105.



על רמתו המקצועית, תרומתו לתחום נושאי העבודה שבהם עסק, יכולת מוכחת לפתח מגמות חדשות במו"פ, בעלות תרומה משמעותית לפוטנציאל הטכנולוגי של המוסד או לידע הכללי בתחום פעילותם. כמו כן, תיק הבקשה צריך לכלול עבודות של המועמד שפורסמו בתקופת שהותו בדרגה הנוכחית - דוחות טכניים, דוחות ניסויים, מאמרים שהוצגו בכנסים או פורסמו וכו'.

נספח א' של תקנון הוועדה העליונה מפרט את הדרישות לקידום לגבי כל אחת מהדרגות בדירוג המחקר. ככל שדרגת המועמד בכירה יותר, עולות הדרישות להוכחת הישגיו המקצועיים. להלן יוצגו אמות המידה לקידום בדירוג המחקר בדרגות ב' עד א+⁵³:

53 חוקרים המתקבלים למכון נקלטים לכל הפחות בדרגה ג' בדירוג המחקר.



לוח 10: אמות המידה לקידום בדירוג המחקר בדרגות ב' עד א +

הדרגה לקידום	זמן שהיה מינימלי בדרגה הקודמת	אמות מידה
דרגה א + מחקר (מקביל לפרופסור מן המניין)	לא נקבע זמן מחייב.	- עובדים שהשיגו המדעיים והטכנולוגים הוכרו והוכחו בתרומות מקצועיות בולטות ואשר תרמו לבנייתו של הפוטנציאל המחקרי והטכנולוגי של המוסד. - עובדים שניסיונם המדעי והטכנולוגי, מנהיגותם וכישרון שיפוטם הם מקור השראה מקצועי; ופעילותם באה לידי ביטוי באופן בולט ומוכר בארגון ובהנחיה של צוותי מחקר ופיתוח בביצוע משימות.
דרגה א' מחקר (מקביל לפרופסור חבר)	לא נקבע זמן מחייב.	- הוכיח בהישגיו המקצועיים את יכולתו לפתח מגמות חדשות במחקר. - הישגיהם המדעיים והטכניים הם בגדר תרומה משמעותית לפיתוח הפוטנציאל הטכנולוגי של המוסד או לידע הכללי בתחום פעילותם. - נושאים באחריות העיקרית בעיצוב תוכנית העבודה. - משמשים סמכות מקצועית קובעת. - ההישגים המדעיים והטכניים הקנו למועמדים סמכות מקצועית, על פי מנהיגותם מהבחינה המדעית. והטכנולוגית וכישרם להכשיר ולהנחות עובדים בכירים.
דרגה ב' מחקר (מקביל למרצה בכיר)	שהייה של לפחות שלוש שנים בדרגה ג' מחקר.	- בעלי יכולת לקחת חלק פעיל בגיבוש תוכניות עבודה. - בעלי יכולת לקיים מגעים מקצועיים עם גורמי חוץ. - ביכולתם להציע משימות מדעיות וטכניות. - בעלי יכולת להתוות דרכי פתרון ושיטות עבודה. - בעלי הישגים עצמאיים במחקר ופיתוח. - בעלי כושר להפעיל צוותים מקצועיים. - בעלי יוזמה וכישר לקבוע ולהגדיר משימות. - בעלי כושר לקיים ולפתח מגעים מקצועיים עם גורמי חוץ ועם מוסדות מחקר ותעשייה בארץ ובח"ל.

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הרכב הוועדה העליונה

על פי הוראות התקשי"ר, חברי הוועדה העליונה הם לפחות חמישה מדענים בכירים בדרגה א+ או בדרגת פרופסור מן המניין באחת האוניברסיטאות הישראליות המוכרות. סמכות מינויים של חברי הוועדה העליונה נתונה בידיו של נציב שירות המדינה, על פי המלצת יו"ר הוועדה העליונה ובא כוחו של נציב שירות המדינה (הממונה על מערכת הביטחון והחוץ), ומשך תקופת כהונתה של הוועדה העליונה הוא שלוש שנים. עוד קובע התקשי"ר כי נציב שירות המדינה רשאי לחרוג מדרך המינוי ולקבוע כי הרכב הוועדה ומשך תקופת כהונתה יהיו שונים מכפי שנקבע בתקשי"ר.

בתקנון הוועדה העליונה, שהובא לידיעת נציב שירות המדינה דאז ב-26.10.04, נקבעו הוראות שונות מאלו שבתקשי"ר בנוגע להרכב הוועדה העליונה ולמשך כהונת חבריה. על פי תקנון הוועדה העליונה חברי הוועדה העליונה נבחרים על ידי מנכ"ל משהב"ט מתוך רשימות מועמדים שיגישו מנהלי גופי המחקר הביטחוניים למרכז הוועדה. המועמדים שייבחרו על ידי מנכ"ל משהב"ט יובאו לאישור נציב שירות המדינה. יו"ר הוועדה יומלץ על ידי מנכ"ל משהב"ט ויאשר על ידי הנציב. חברי הוועדה העליונה מתמנים לתקופה של שלוש שנים, וניתן להאריכה בשלוש שנים נוספות (סה"כ שש שנים). הרוטציה של חברי הוועדה תתבצע בהדרגה ובמחזוריות שבמסגרתה יוחלפו חלק מחברי הוועדה בכל שנה. כל הארכת כהונה מעבר לשש שנים מחייבת אישור חריג של נציב שירות המדינה. אשר להרכב הוועדה, התקנון קובע כי יכהנו בה תשעה חברים: נציג נציב שירות המדינה - המשמש יו"ר הוועדה, חבר אחד מכל אחד ממוסדות המחקר, ראש אגף משאבי אנוש במשהב"ט והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם המשמש חבר הוועדה ומרכז עבודתה.

בביקורת נמצא כי תקופת כהונתם של שבעה משמונת חברי הוועדה ארכה יותר משלוש שנים, ותקופת כהונתם של חמישה משמונת החברים חורגת מהתקופה המרבית של שש שנים, וזאת ללא האישור החריג שנדרש לכך מאת נציב שירות המדינה. כמו כן, לא בוצעה ההחלפה ההדרגתית מדי שנה של חלק מחברי הוועדה כנדרש בתקנון הוועדה העליונה. להלן הפרטים בנוגע למשך הכהונה של חברי הוועדה⁵⁴:

54 למעט נציג נש"ם המכהן כחבר בוועדה וכמרכז עבודתה.



לוח 11: שנות כהונת חברי הוועדה העליונה

מס' חבר הוועדה	שנת המינוי	מספר שנות הכהונה	חריגה משלוש שנות כהונה	חריגה משש שנות הכהונה המרביות
1	2008	13	10	7
2	2013	8	5	2
3	1998	23	20	17
4	2006	15	12	9
5	2002	19	16	13
6	2017	4	1	-
7	2015	6	3	-
8	2018	3	-	-

על פי נתוני נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד נמצא כי הרכב הוועדה אינו עולה בקנה אחד עם ההרכב הנדרש בתקנון הוועדה העליונה, וכי בוועדה לא מכהן ראש אגף משאבי אנוש במשהב"ט, ואילו למוסד מחקר ביטחוני אחר יש שני חברים בוועדה במקום חבר אחד.

על נש"ם להתאים את הרכב חברי הוועדה ואת משך כהונתם לכללים שנקבעו בתקנון.

הבקרה של הוועדה העליונה על עבודת הוועדות המוסדיות

על פי התקשי"ר, על הוועדה העליונה לקיים ביקורת ובקרה על עבודת הוועדות המוסדיות הפועלות בגופי המחקר השונים של מערכת הביטחון. תקנון הוועדה העליונה קובע כי על מנת לאפשר לחברי הוועדה העליונה תחושה ישירה לגבי הנעשה בשטח בכל הקשור לתחום פעילותה תקיים הוועדה, לפי קביעת היו"ר: (א) סיורים בחטיבות המחקר השונות של מערכת הביטחון ובהם תקבל הסברים לגבי נושאי העבודה ותחומי הפעילות של אותה חטיבה; (ב) פגישות עם הנהלת מוסדות המחקר, ובהן יימסרו לחברי הוועדה סקירות כלליות על תוכניות העבודה ומגמות התפתחות בעתיד, וכן נתונים על מגזר עובדי המחקר במסגרת כוח האדם של המוסד, תוך התמקדות בנושאי הדרכה, השתלמויות, שבתונים ותוכניות קידום מקצועיות; (ג) מפגש תקופתי משותף עם הוועדות המוסדיות של כל מוסדות המו"פ של מערכת הביטחון, על מנת לאפשר החלפת דעות וליצור מכנה משותף בין כל הגורמים העוסקים בדירוג עובדי המחקר.



עוד קובע התקנון כי הוועדה העליונה תקיים בקרה ותבצע ביקורת על עבודתן של הוועדות המוסדיות של גופי המחקר על ידי ביקורים מזדמנים, מעקב מזדמן אחר סיכומים מהדיונים ובחינת הסיכומים השנתיים שלהן. בד בבד, על כל ועדה מוסדית למסור לוועדה העליונה ולממונה על מערכת הביטחון בנש"ם העתק של הפרוטוקול של כל דיון פנימי, ובכל סוף שנה דוח סטטיסטי השנתי.

במענה על שאלות משרד מבקר המדינה בנוגע לבקרה שעושה הוועדה העליונה על הוועדות המוסדיות השיבה נש"ם בפברואר 2021 כי משנת 2010 הפסיקה הוועדה העליונה לקיים בקרה על עבודת הוועדות המוסדיות במוסדות המחקר הביטחוניים: הוועדות המוסדיות לא הגישו לוועדה העליונה פרוטוקולים של דיוניהם ולא דוחות סטטיסטיים שנתיים. יתרה מזו, משנת 2010 הוועדה העליונה לא קיימה ביקורים במוסדות המחקר הנתונים לביקורתה.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לתקנון הוועדה העליונה ולמרות היותה גורם הבקרה היחיד על פעולת הוועדות המוסדיות, הוועדה העליונה לא ביצעה הליכי בקרה על עבודת הוועדות המוסדיות בגופי המחקר הביטחוניים.

כמו כן, הוועדה העליונה לא קיימה מפגשים עם הוועדות המוסדיות בגופי המחקר ובכך לא מומשה האפשרות ליצור החלפת דעות ומכנה משותף בין הגורמים העוסקים בקידום עובדי מחקר במוסדות המחקר של מערכת הביטחון. יצוין כי ליקויים דומים נמצאו גם בביקורת הקודמת אולם בביקורת הנוכחית נמצא כי הם עדיין לא תוקנו.

על הוועדה העליונה, לקיים בקרה על עבודת הוועדות המוסדיות הפועלות בגופי המחקר השונים של מערכת הביטחון כפי שנקבע בתקנון הוועדה.

תיעוד דיוני הוועדה העליונה ועריכת דוחות סטטיסטיים

כאמור, קביעת הזכאות והמועד לקידום של עובדי המחקר ביחידות מערכת הביטחון לדרגות הבכירות - א' ו-א+ היא בסמכותה של הוועדה העליונה. הוועדה פועלת במתכונת של "גוף שיפוט". היא דנה בנושאים המובאים לפניה ומחווה דעה עליהם. החלטות הוועדה משפיעות במישרין על עבודת המו"פ בגופי המחקר במערכת הביטחון, על הרכב העובדים הבכירים במו"פ וכן גם על דרבון החוקרים להישגים בתחומי המו"פ.

על פי תקנון הוועדה העליונה דיוני הוועדה ושיקוליה הם חסויים. בהתאם לתקנון, על הוועדה להעביר לכל מוסד מחקר העתק הנוגע לו מהפרוטוקול של דיוניה. כמו כן, עליה לנמק בכתב החלטה שקיבלה שלא לקדם מועמד שהומלץ לוועדה לקדמו, ועליה להעביר נימוקים אלה לגוף הממליץ כדי שיוכל ללמוד מהם באילו נושאים הישגי המועמד אינם מספיקים לקבלת הדרגה.

סדרי מינהל תקין מחייבים שוועדה בשירות הציבורי תיתן ביטוי בכתב לדיוניה בפרוטוקולים. עקרון השקיפות מחייב כתיבת פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי הדברים הנאמרים בוועדה ובכללם את כל העמדות שהובעו בוועדה, לרבות את חילוקי דעות בין חבריה. אשר לחשיבות של עקרון השקיפות ושל הכנת פרוטוקולים ודרך רישומם נקבע בבג"ץ יוסי אילן נ' עיריית תל-



אביב יפו ואח⁵⁵ (להלן - בג"ץ אילן) כי: "ללא תיעוד עלולה חובת הגילוי להתרוקן מתוכן של ממש"; כי הפרוטוקול משמש אמצעי להגברת הפיקוח והבקרה והוא מבטא את זכות הציבור וזכותם של המועמדים לדעת "כיצד ועל יסוד איזה מידע נתקבלו החלטות שנתקבלו". בבג"ץ כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין⁵⁶ נקבע, כי חשיבותו של הפרוטוקול מתעצמת כאשר ישיבות הוועדה סגורות וממילא אין הציבור יכול לעקוב אחר דיוניהן.

בנוסף בג"ץ אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים⁵⁷ (להלן - בג"ץ בר-אילן), קבע כי תניות סודיות גורפות בתקנוני מוסדות אקדמיים "אינן נותנות משקל מספיק לזכויותיו של מועמד לקבל מידע"; וכי "התפתחויות חברתיות, ערכיות ומשפטיות אשר באו לידי ביטוי, בין היתר, בחקיקת חופש המידע, מחייבות הגברה של דרגת השקיפות בפעילותן". עם זאת בג"ץ בר-אילן קבע כי "אין לחייב את העותרות [אוניברסיטאות שונות] לשקול באופן פרטני את חשיפת פרוטוקול הדיון... כל אימת שמתבקש גילוי כזה"; כי ניתן לסייג הוראות סודיות גורפות בתקנונים אקדמיים "בהתאם להנחיות המשקפות נקודת איוון שעניינה גילוי המידע הרלוונטי... מבלי להקנות לו זכות עיון בפרוטוקול מילולי של הדיון".

בג"ץ בר-אילן דן בנוסף בפריטי מידע מתוך ישיבות ועדות מינוי או קידום שניתן יהיה למסור למועמד: ציון שמות חברי הוועדה שהשתתפו בדיון, אלא אם כן מדובר בוועדה מקצועית, ו"מבלי שצוינו שמות מחווי הדעה"; "פירוט התשתית העובדתית שעמדה בבסיס קביעת ההחלטה. כלומר מהות החומר שהונח בפני הוועדה לצורך הדיון... וציון עיקר התוכן של חוות הדעת ללא חשיפת שמות כותביהן או כל פרט מזהה ביחס אליהם"; התחומים שבהם נבחנה איכותו האקדמית של המועמד ומידת התאמתו של המועמד בכל אחד מהם. "ככל שנשמעו דעות סותרות בהיבט זה - יש לציין"; "הנימוקים שהועלו לקראת קבלת ההחלטה, כלומר העניינים שבהם דנה הוועדה"; "השיקולים שהנחו את הוועדה לגבי ההחלטה הסופית תוך התייחסות לתחומים השונים שבהם נבחנה התאמתו האקדמית של המועמד למשרה ופירוט הדעות שהושמעו בדיון בעד ונגד קידומו"; "השורה התחתונה של ההחלטה". סיכום הדיון יערך על בסיס תרשומת שנרשמה במהלך הדיון ויו"ר הוועדה או המזכיר האקדמי יחתום עליו ויהיה אחראי לכך שהסיכום משקף נאמנה את מהלך הדיון.

מנתונים שהעבירה נש"ם למשרד מבקר המדינה בפברואר 2021 עולה כי בשנים 2015 - 2020 התכנסה הוועדה העליונה 35 פעמים ודנה בממוצע ב-3 עד 7 תיקים לבקשות קידום בכל התכנסות. בסך הכול דנה הוועדה באותן השנים ב-205 תיקי קידום, ו-29 מהם לא אושרו לקידום. דיוני הוועדה לא תועדו, ותועדה רק ההחלטה הסופית (דהיינו נרשם "אושרה" או "לא אושרה"), למעט מכתב הנמקה שנשלח לבקשת מוסד המחקר. משנת 2021 נרשמת הנמקה לאישור או לאי-אישור של הקידום בפרוטוקול הוועדה. דיוני הוועדה מתועדים באמצעות תרשומת ובה מצוינים שמות חברי הוועדה שנכחו בדיון או נעדרו ממנו, נציגי גופי המחקר המציגים את תיק הבקשה, רשימת המועמדים לקידום עם פרטים על השכלתם, מומחיותם ומועד קבלת הדרגה הנוכחית, ההמלצה לדרגה המבוקשת והחלטת הוועדה לדחות או לאשר את הבקשה. עוד נמסר מנש"ם כי "לא קיים סיכום סטטיסטי שנתי לעבודת הוועדה העליונה".

55 בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב יפו ואח', פ"ד נט(3).

56 בג"ץ 954/97 כהן נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3) 486. הרחבה בעניין ערכת פרוטוקולים ראו בהמשך דוח זה.

57 בג"ץ 7793/05 אוניברסיטת בר-אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה ירושלים, פ"ד סד(3) 204, (2011).



בביקורת עלה כי הוועדה העליונה לא נימקה ולא תיעדה את החלטותיה בפרוטוקול. להחלטות הוועדה ולנימוקיה יש חשיבות רבה מהבחינה הארגונית, והאישית וכן יש לה השפעות תקציביות ארוכות טווח. חשיבותו של הפרוטוקול מתעצמת כאשר ישיבות הוועדה סגורות.

מומלץ כי נש"ם תבחן את המתכונת המתאימה לתיעוד עבודת הוועדה ולהצגת שיקוליה ונימוקיה. בכלל זה יש מקום שנש"ם תביא בחשבון את העקרונות שנקבעו בבג"ץ בעניין אוניברסיטת בר-אילן בהתייחס לפרטי מידע שצוינו בישיבות ועדות מינוי או ועדות קידום שניתן יהיה למסור למועמד. נדרש שפרטי מידע אלו, למצער, יכללו בפרוטוקול של הוועדה העליונה.

על פי תקנון הוועדה העליונה, בתום כל שנת פעילות על יו"ר הוועדה העליונה להכין סיכום סטטיסטי וסיכום לקחים ולהגיש עותקים שלהם לנציב שירות המדינה, למנכ"ל משהב"ט, למנהלי מוסדות המחקר במערכת הביטחון ליו"ר הוועדות המוסדיות במוסדות המחקר הביטחוניים ולכל אחד מחברי הוועדה העליונה.

בביקורת נמצא כי יו"ר הוועדה לא הכין סיכום סטטיסטי שנתי וסיכום של הלקחים שהופקו מעבודת הוועדה. בכך נפגע מנגנון הבקרה על עבודת הוועדה העליונה. על יו"ר הוועדה להכין דוח סטטיסטי שנתי כפי שנקבע בהוראות התקנון.

בתשובתה האמורה של נש"ם מפברואר 2021 על שאלות משרד מבקר המדינה היא מסרה כי אחד היעדים המרכזיים בתוכנית העבודה לשנת 2021, שאישר נציב שירות המדינה, הוא עדכון חוברת עקרונות וקריטריונים לדירוג עובדי מחקר בכירים, על כל המשתמע מכך.

אופן תפקודן של הוועדות המיעצות והוועדה המוסדית במכון

הסמכות לאשר או לדחות בקשה לקידום בדרגה לעובדי המכון בתקן הפתוח נתונה לוועדת דירוג מוסדית, המסתייעת לשם כך בשתי ועדות מיעצות - ועדה מיעצת לסגל האקדמי וועדה מיעצת לסגל הטכני. עניין זה מוסדר בכמה הוראות, כמפורט להלן:

הוראות משהב"ט: על פי המ"ב המכון, קידום עובדים בתקן הפתוח ייעשה באמצעות ועדות הדירוג האלה: ועדה מיעצת לסגל האקדמי, שבסמכותה לדון בקידום בדירוגי המחקר (עד לדרגה ב') ובדירוג מהנדסים⁵⁸ (להלן - הוועדה המיעצת לסגל האקדמי), וועדה לסגל הטכני שבסמכותה לדון בקידום בדירוגי הטכנאים ומקצ"ט⁵⁹ (להלן - ועדה מיעצת לסגל הטכני). בסמכות ועדות אלו לייעץ לוועדת הדירוג המוסדית. הוועדה המוסדית מוסמכת לאשר או לדחות את המלצות הוועדות המיעצות לסגל האקדמי והטכני. כמו כן הוועדה המוסדית משמשת הגורם

58 עד לדרגה 43.

59 בדירוגי הטכנאים עד לדרגה 43 ובדירוג מקצ"ט עד לדרגה 16.



הממליץ לוועדת הדירוג העליונה של נש"ם לקידום לדרגות א' ו-א+ בדירוג המחקר ומדרגה 44 בדירוג המהנדסים והטכנאים ומדרגה 17 בדירוג המקצ"ט.

נוהל המכון: באוקטובר 2003 פרסם המכון נוהל בנושא "ועדות הדירוג הפנימית לקידום עובדי המחקר במכון" (להלן - נוהל המכון לוועדת דירוג). נציבות שירות המדינה אישרה את הנוהל ובכפוף לו אישרה למכון להפעיל את עבודת ועדת הדירוג הפנימית בהתאם להוראותיו. הנוהל מאמץ את הקריטריונים והעקרונות לקידום עובדי מחקר כפי שנקבעו על ידי נש"ם ובתקשי"ר. בהתאם לסעיף 18 לנוהל, ועדת הדירוג הפנימית מוסמכת גם לדון בהמלצות לקידום של עובדים בדירוג המהנדסים והטכנאים המשובצים בתקן הפתוח ולקבוע אם לאשרן.

נוהל המכון לוועדת דירוג קובע את אופן מינויה והרכבה של ועדת הדירוג המוסדית המוסמכת לאשר קידום בדרגה לעובד בתקן הפתוח: מנהל המכון ממנה את הוועדה, ועותק של המינוי יועבר לנציב שירות המדינה ולי"ר הוועדה העליונה לדירוג עובדי המחקר הפועלת מטעם נציבות שירות המדינה. בראש הוועדה המוסדית יכהן מנהל המכון, ולצידו יכהנו חמישה חוקרים בכירים (בדרגה א+), ובהם שלושת ראשי שטחי המחקר (ביולוגיה, כימיה ומדעי הסביבה). מזכיר הוועדה יהיה מנהל כוח אדם במכון.

הוועדות המייעצות

תפקידן של הוועדות המייעצות הוא לבחון לפרטי פרטים את מידת עמידתו של העובד באמות המידה המקצועיות הנדרשות לשם קידומו לדרגה ובהתאם לכך להמליץ לוועדת הדירוג המוסדית אם לתת לו דרגה או לסרב לבקשה. המלצתה של הוועדה המייעצת מצוינת במסמך "המלצה לקידום" בחתימתו של יו"ר הוועדה, המועבר לוועדת הדירוג המוסדית. כמו כן, במעמד התכנסות ועדת הדירוג המוסדית מציגים לפניו יושבי ראש הוועדות המייעצות את המלצת הוועדה ונימוקי החלטתה ביחס לכל אחד מהתיקים בהם דנה.

בביקורת עלה כי המכון לא הסדיר את פעילותן של הוועדות המייעצות בהוראות או בנהלים הקובעים בין היתר את הרכבן, תפקידיהן, סמכויותיהן, את אופן תיעוד עבודתן בפרוטוקול המשקף את עמדותיהם של חברי הוועדות, ואת אופן הצגת המלצותיהן לפני הוועדה המוסדית.

מומלץ כי המכון יפעל להסדיר את פעילות הוועדות המייעצות.

המכון ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי לוועדות תפקיד מרכזי וחשוב בהליך הקידום במכון; וכי המכון יפעל "לעידון פעילות זו בנוהל".

עריכת פרוטוקולים

כאמור לעיל, 86% מעובדי המכון מועסקים בתקן הפתוח. משמע שלמכון נתונה הסמכות לקדם את עובדיו בדרגות, ללא מגבלות הקידום בדרגה של התקן הסגור, על ידי ועדת הדירוג הפנימית, למעט קידום לדרגה א' ו-א+, שלגביו נתונה למכון סמכות המלצה בלבד.

כאמור, שורשיה של החובה לתעד את הדיונים בפרוטוקולים נעוצים במשפט המינהלי ובעקרון שקיפות פעילותו של המינהל הציבורי - שהיא כלי לפיקוח ובקרה על פעולותיו והחלטותיו. עקרון



השקיפות מחייב כתיבת פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי הדברים הנאמרים בוועדה ובכללם את כל העמדות שהוצגו בוועדה לרבות את חילוקי דעות בין חבריה, אם היו⁶⁰. בג"ץ בר-אילן קבע, כאמור לעיל, פרטי מידע מתוך ישיבות של ועדות מינוי או קידום שניתן יהיה למסור למועמד ולפיכך נידרש שפרטי מידע אלו, למצער, ייכללו בפרוטוקולים של ועדות העוסקות בתהליכי מינוי וקידום.

הוראות התקשי"ר קובעות אף הן כי כל החלטה, המלצה או סיכום של ועדה יירשמו בנוסח מדויק. כמו כן יירשמו שמות החברים שנכחו בכל ישיבה ועיקרי הדעות שהושמעו במהלך הדיון. הסתייגות של מי מחברי הוועדה צריכה להיות מפורטת יחד עם שמות המסתייגים.

נוהל המכון לוועדות דירוג קובע כי "דיוני ועדת הדירוג הפנימית של המכון יתועדו בפרוטוקול" והפרוטוקול המסכם יופץ למשנה לנציב שירות המדינה ויו"ר ועדת הדירוג העליונה בנש"ם.

בדיקת תיקי ועדת דירוג בשנים 2013 - 2019 העלתה כי בשנים אלה דנה הוועדה המוסדית ב-291 בקשות לקידום בדרגה בתקן הפתוח⁶¹. בביקורת נבחנו כלל התיקים ונמצא כי הוועדה המוסדית אישרה 270 (כ-93%) מכלל 291 הבקשות שהובאו לפניה לקידום בדרגה בתקן הפתוח. אשר ל-21 הבקשות שלא אושרו, ל-16 מהן ניתן אישור בישיבות של ועדות שהתקיימו לאחר מכן, ומכאן שבסופו של דבר רק חמש בקשות לקידום לא אושרו.

לוח 12: נתונים על תיעוד שנכלל בפרוטוקולים של ועדות הדירוג השונות

מספר התיקים שצוינו בהם נימוקים גם של הוועדה המייעצת וגם של הוועדה המוסדית	מספר התיקים שצוינו בהם נימוקים של הוועדה המוסדית בלבד	מספר התיקים שצוינו בהם נימוקים של הוועדה המייעצת בלבד	מספר התיקים שלא צוינו בהם נימוקים של הוועדה המייעצת והמוסדית	סה"כ תיקים
26	15	24	226	291

על פי נתונים שהופקו מתיקי הדירוג במכון ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים שלעיל עולה כי ברובם המכריע של התיקים שהוגשו לוועדה המוסדית לא היו נימוקים להחלטת הוועדה המייעצת ואף לא להחלטת הוועדה המוסדית, ובכלל זה ביחס לבחינת עמידתו של המועמד בקריטריונים והשיקולים אותם שקלה. כמו כן בביקורת עלה כי המלצות הוועדה המייעצת והחלטות הוועדה המוסדית נחתמו על ידי יושבי ראש הוועדה בלבד, בלא שניתן לדעת מיהם חברי הוועדה, האם השתתפו בדיון ומה הייתה עמדתם, האם התקיים דיון ומה נשקל במסגרתו. גם בתיקים המעטים (שבעה תיקים) שבהם נמצא פרוטוקול של דיוני הוועדה המוסדית וממנו עולה כי היו חילוקי דעות בין חברי הוועדה, נחתמה ההחלטה, בסופו של דבר, רק בחתימתו של יו"ר הוועדה, הוא מנהל המכון דאז, בלי שפורט אם התקיימה הצבעה, אם

60 בג"ץ אילן.

61 13 מבקשות אלה נגעו למתן דרגות פרישה. הוועדה המייעצת לא נדרשת לקיים דיון באישור דרגות אלה.



ההחלטה התקבלה ברוב קולות אם לאו ומה הייתה עמדתו של כל אחד מחבריה. להלן פירוט הנתונים:

ב-224 מהבקשות לקידום שאושרו, ששיעורן כ-83% מכלל הבקשות שאושרו לקידום, לא ניתנו נימוקים של הוועדה המייעצת והוועדה המוסדית. ב-24 תיקי בקשות לקידום, ששיעורן כ-9% מכלל הבקשות שאושרו, נמצאו נימוקים של הוועדה המייעצת בלבד. עוד נמצא כי ברוב נימוקי החלטות הוועדות, המייעצת והמוסדית, לא הובא בחשבון כלל אם העובד עומד באמות המידה הנדרשות לקידום בדרגה.

לדוגמה, בשנים האמורות קודמו במכון 41 חוקרים מדרגה ג' בדירוג המחקר לדרגה ב', דרגה המקבילה לדרגת מרצה בכיר באוניברסיטאות (Assistant Professor). ב-38 מהתיקים לא היו בפרוטוקול הדיונים של הוועדה המייעצת והמוסדית נימוקים ותייעוד לבחינת עמידתו של העובד באמות המידה הנדרשות לקידום והקידום אושר בחתימת היו"ר.

כמו כן, בשנת 2019 נדונו 38 בקשות לקידום בדרגה בתקן הפתוח. כל הבקשות אושרו למעט בקשה אחת. ב-24 (כ-63%) מכלל הבקשות לא תועדו שיקולי הוועדה המייעצת והמוסדית, בתיקי שלוש בקשות נמצאו נימוקים של הוועדה המייעצת, בתיקיהן של חמש בקשות נמצאו נימוקים של הוועדה המוסדית ובתיקים של שש בקשות נמצאו נימוקים של שתי הוועדות.

המכון ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי "ליבת ההחלטה לאישור (או דחייה) של הקידום היא בחינה של העמידה בקריטריונים. החלטה זו מתקבלת ומבוססת כמכלול על 'תיק הקידום' המוגש על כל עובד". תיק זה מהווה את התשתית המלאה להחלטה על הקידום וכאשר "המידע הקיים בתיק מהווה תמיכה מלאה ומובהקת לעמידה בקריטריונים, על דעת כל חברי הוועדה וללא הסתייגויות - ניתן להסתפק... בניסוח קצר ותכליתי 'הוועדה ממליצה/ מחליטה לאשר קידום'... וכך נעשה".

על המכון לתעד את הליכי הקידום בדרגה לעובדים בתקן הפתוח בפרוטוקול המשקף את הדיונים שהתקיימו בנושא, ובכלל זה לכלול בפרוטוקול למצער את פרטי המידע שניתן למסור למועמד מתוך ישיבות ועדות מינוי או קידום כפי שנקבעו בבג"ץ בר-אילן.

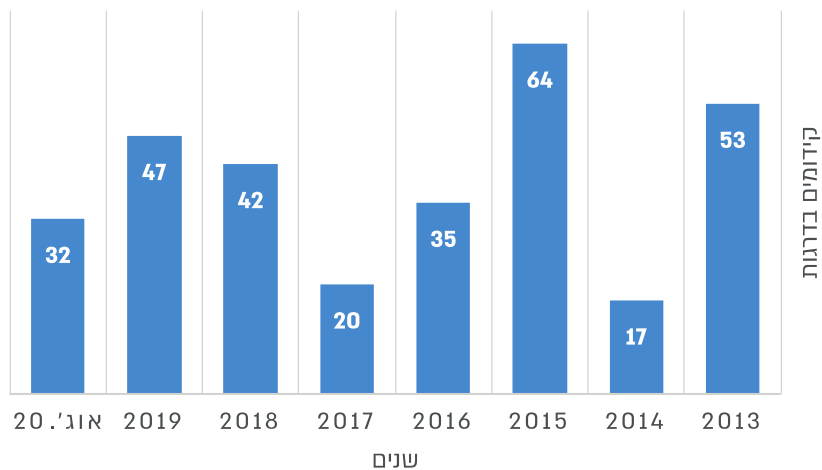
היקף הקידומים בדרגות בתקן הפתוח והמשתמע מכך מהבחינה הכספית

כאמור, עיקר ההבדל בין התקן הפתוח לתקן הסגור הוא שבתקן הפתוח אין מגבלה של טווח מתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה, וההחלטה אם לקדם את העובד מתבססת על הישגיו המקצועיים. כפועל יוצא מכך, בניגוד לעובדים בתקן הסגור אשר הארגון יודע לאמוד, לצורך התכנון התקציבי, את המספר הצפוי של אלה מהם שצפוי קידומם בדרגה בכל שנה ואת העלות התקציבית הצפויה בשל כך, לא כך הדבר בנוגע לעובדים בתקן הפתוח, אשר הארגון לא יודע מראש כמה מהם יגישו בקשה לקידום, כמה בקשות יאושרו וממילא לא ידוע מה תהיה העלות התקציבית של קידומם.



בין השנים 2013 ועד אוגוסט 2020 ניתנו במכון 376 דרגות⁶²: 66 מהן בתקן הסגור ו-310 בתקן הפתוח⁶³.

תרשים 10: קידומים בדרגות בתקן הפתוח, 2013 עד אוגוסט 2020



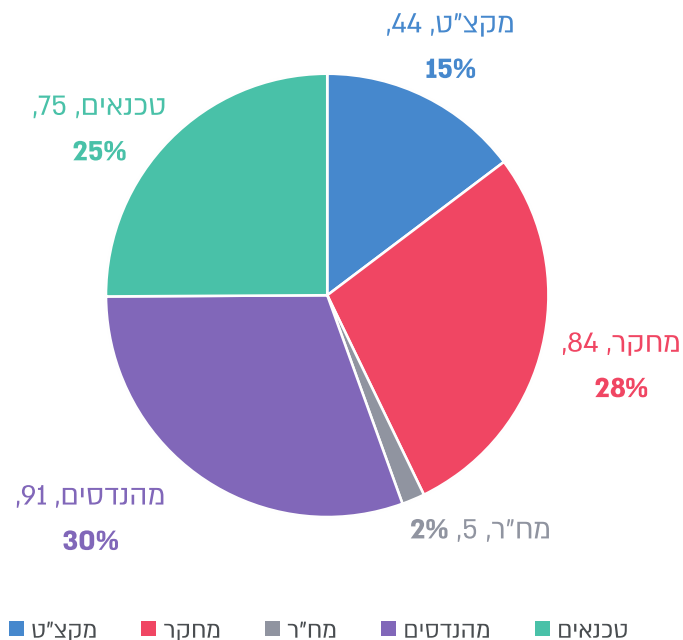
על פי נתונים שהופקו מתיקי הדירוג במכון ובעיבוד משרד מבקר המדינה.

62 לא כולל דרגות פרישה, למעט לעובדי מקצ"ט.

63 41 מהן דרגות א' ו-א'+ בדירוג המחקר.



תרשים 11: התפלגות הקידומים בדרגות לפי דירוגים, 2013 - אוגוסט 2020



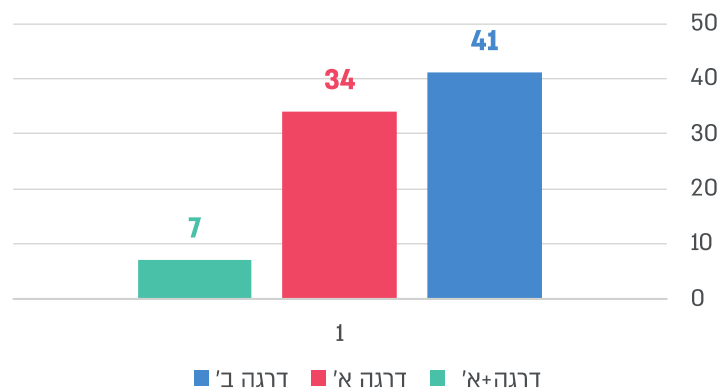
על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בין השנים 2013 עד אוגוסט 2020 קיבלו ⁶⁴82 חוקרים קידום בדרגת מחקר: 41 עובדים קודמו לדרגה ב' בדירוג המחקר, 34 קיבלו דרגה א' ושבעה עובדים - דרגה א+.

64 מתוך 84 הקידומים בדירוג מחקר שצוינו לעיל, שניים אינם חוקרים ולפיכך 82 מתייחסים לקידומים של חוקרים.



תרשים 12: התפלגות הקידומים בדירוג מחקר, 2013 - אוגוסט 2020



על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 13: זמן שהייה ממוצע בדרגה בדירוג מחקר⁶⁵

מדרגה	לדרגה	זמן שהייה ממוצע בדרגה (בשנים)
א	+א	9.5
ב	א	11
ג	ב	3.6

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2019 בדקה ראש מדור תכנון תקציבים במטה עוזר השר את מספר הדרגות שניתנו במכון, לאחר שההוצאות על שכר העובדים במכון עלו על תחזית ההוצאה השנתית⁶⁶. בסיכום הבדיקה ציינה ראש מדור תכנון תקציבים כי "אכן [יש] כמות מסיבית של קידומים, בעיקר בתקנים הפתוחים (מהנדסים, עוזרי מחקר, טכנאים)". עוד היא ציינה כי "כשבדקתי בפעם האחרונה ב-2018, ראיתי שהיו כל שנה קידומים של כ-10% מהעובדים וגם אז זה נשמע לנו גבוה (לצורך השוואה... [ביחידת סמך אחרת] קודמו כ-5%-7% מהעובדים בשנה). עכשיו [2019] אני רואה פה קידומים בהיקף של כ-20% מהעובדים-גידול דרמטי". נוכח מספר הדרגות שהעניק המכון בתקן הפתוח המליצה ראש מדור תקציבים למטה עוזר השר "לדרוש שנציג המטה יישב בוועדות הקידומים שלהם, או להגביל אותם במספר הקידומים/תקציב שבגינו ניתן לחלק קידומים-וכך להגביל".

65 לקידומים שבוצעו בשנים 2010 עד 2019.

66 בדוח לא פורטו הנתונים ולא ניתן היה לשחזרם.



בביקורת נמצא כי עוזר השר לא הגביל את מספר הדרגות הניתנות מדי שנה בתקן הפתוח במכון ולא פיקח על תהליך הקידום. כמו לא התקיים במטה עוזר השר דיון בהמלצות ראש מדור תכנון תקציבים בנוגע למערבות מטה עוזר השר בנושא תהליך הקידום בתקן הפתוח במכון.

מומלץ כי עוזר השר יפקח על תהליכי הקידום במכון, יבצע בקרה בנושא ויבקרם; וכיבחר אם יש מקום שניציג מטעמו יהיה חבר בוועדה המוסדית.

לתוספת דרגה יש השפעה ארוכת טווח על התקציב וממילא השפעה על תקציבו השנתי של המכון. למרות משמעויות אלה ונוכח ההיקף הנרחב של מתן דרגות, בביקורת נמצא כי למכון אין נתונים על המשתמע מהקידומים בדרגה מהבחינה התקציבית.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המכון יבחן וינתח באופן שוטף את המשתמע, מהבחינה התקציבית, מקידום העובדים בתקן הפתוח.

מטה עוזר השר ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי החל משנת 2021 מטה עוזר השר קובע לכל יחידת סמך שבאחריותו את גג ההוצאה על הוצאת שכר. "הגג התקציבי מתייחס לכלל מרכיבי ההוצאה על השכר".

המכון בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת ציין כי עובדים בתקן הפתוח מקודמים בהתאם לקריטריונים שמאשרת נש"ם. אין בקריטריונים מדד כמותי לקידום ("כמה יקודמו מדי שנה"); החל משנת 2021 מטה עוזר השר קובע לכל יחידת סמך שבאחריותו גג הוצאה לשכר שאמור לכסות את כלל מרכיבי ההוצאה על שכר ובכללם קידומים; והוחל בהפעלת מנגנון בקרה חדש חצי-שנתי המיועד לנטר את מספר העובדים בכל דרגה ודירוג ושינויי שכר ביחידה.

עובדים בדירוג מח"ר בתקן הפתוח

במכון מועסקים 25 עובדים בדירוג המח"ר, 23 מהם ב"תקן הסגור" ושניים ב"תקן פתוח".

נוהל וועדת דירוג מינוי הרכב וסמכויות משנת 1983 (להלן - נוהל וועדת דירוג), קבע כי בסמכותה של ועדת הדירוג המוסדית לאשר את קידומם של העובדים הנמנים על כלל הסגל האקדמי ובכלל זה גם בדירוג המח"ר.

כאמור לעיל, נוהל ועדת הדירוג המוסדית לקידום עובדי מחקר קובע כי הוועדה המוסדית מוסמכת להחליט אם לאשר את קידומם של עובדי מחקר עד דרגה ב' (שכאמור משובצים בתקן הפתוח) וכן את קידומם של עובדים בדירוגי מהנדסים וטכנאים, המשובצים בתקן הפתוח, עד לדרגה 43. כלומר הנוהל גרע מתחולת סמכותה של הוועדה את הסמכות לדון בקידומם של עובדים בדירוג המח"ר. נש"ם אישרה נוהל זה באוקטובר 2003 וקבעה שהוועדה המוסדית תפעל על פיו.



בביקורת נמצא כי בדצמבר 2019 דנה הוועדה בקידומו בדרגה של אחד מהעובדים בדירוג המח"ר שב"תקן הפתוח" והחליטה לאשר קידום זה, אף שהתקשי"ר ונוהל ועדת הדירוג המוסדית אינם מקנים לה סמכות לעשות כן⁶⁷.

המכון, בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת, ציין כי "מדובר בחריג אחד"; וכי "אם יהיה צורך פרטני כזה בהמשך, המכון יפעל תוך התייעצות עם נש"ם".

מעורבות מנהל המכון דאז בקידום בדרגה של חברי ועד המשובצים בתקן הפתוח

נוהל המכון לוועדת דירוג קובע, בין היתר, את תהליך הקידום בדרגה. על פי הנוהל, המועמדות עולה לדיון באמצעות השטח שבו מועסק העובד, ביוזמת הממונה הישיר על העובד ובצירוף המלצות ראש המחלקה וראש השטח וכן המלצות נוספות המעידות על פעילותו המדעית של החוקר. להגשת תיק הקידום באמצעות המנהלים בשטח שבו מועסק העובד יש חשיבות ומשמעות, משום שבהיותם הממונים עליו הם בעלי הסמכות הניהולית והמקצועית הבכירה בעניינו, הם מכירים את העובד במשך שנים, יודעים באיזו מידה הוא תורם לארגון ויכולים להעריך את מידת עמידתו באמות המידה המקצועיות והאיכותיות הנדרשות לקידום. זאת ועוד, העברת התיק באמצעות מנהלי השטח היא סנן ראשון בתהליך הקידום, הבקרה המקצועית עליו ובחינת נכונותן ותקפותן של העובדות שמציג העובד במסגרת בקשתו לקידום בדרגה, כהצדקה לקידומו.

ועדת הדירוג המוסדית דנה בתיקי הקידום בדרגה, ודיוניה בנושא מתקיימים לאחר שהוגש לה תיק הכולל מסמכים אלה: קורות החיים של המועמד לקידום, סקירת פעילותו המדעית, המלצות עליו ורשימת הפרסומים שלו. בהתאם לנוהל המכון לוועדת דירוג, הוועדה "תוכל להסתייע, במידת הצורך, בהמלצה של ועדה מייעצת אשר תבדוק את תיק המועמד לקידום, לפני הדיון בוועדה". על פי הפרקטיקה הנהוגה במכון, הוועדה המייעצת בוחנת את כל תיקי המועמדים לקידום ודנה בעניינם לפני שהוועדה המוסדית דנה בכך⁶⁸.

על פי הנוהל, ועדת הדירוג המוסדית מוסמכת לדון בהמלצות לקידומם של עובדים בדירוגים מהנדסים וטכנאים המשובצים בתקן הפתוח עד לדרגה 43 (ועד בכלל) ולקבוע אם לאשר המלצות אלה.

לפני מועד כינוסה של ועדת הדירוג נוהג ראש שטח משאבי אנוש של המכון לשלוח מכתב למנהל המכון, לסמנכ"לים, לראשי השטחים ולראשי המחלקות, ובו הנחיות להגשת תיק לדיון בוועדת דירוג. בהתאם למכתב, העברת התיקים לדיון היא "ביוזמת ראשי המחלקות וראשי השטחים". עוד נאמר במכתב כי יש לצרף המלצות של הממונים - ראשי שטחים ובעלי תפקידים נוספים.

67 העובד השני שבדירוג המח"ר טרם קודם בדרגה מאחר שהתחיל את עבודתו במכון ביולי 2018.

68 כאשר הוועדה המייעצת נמנעת מלדון בתיקים, הדבר נובע מטעמי סיווג.



אופן הגשת תיקי קידום לוועדת הדירוג המוסדית

ב-29.5.19 קבע מנהל המכון דאז⁶⁹ כי לקראת המועד האחרון להגשת תיקי הקידום ב-6.6.19 ולקראת כינוסן של הוועדה המוסדית ביוני 2019, "זכאי עובד להגיש את תיקי הקידום שלו באופן עצמאי, יש להבהיר שדרך זאת אפשרית אך היא חריגה ויוצאת דופן. 'דרך המלך' להגשת תיקים היא באמצעות השטחים".

נמצא כי הודעת מנהל המכון דאז לא לוותה בבחינה של משמעות השינוי, לא עוגנה בנוהל המכון ולא קיבלה אישור נש"ם.

המכון בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת ציין כי "ככלל, תיק קידום של עובד מוגש ביוזמת וע"י הממונים על העובד - 'זו דרך המלך'; ו'ראוי שתיקי קידום של עובדים יוגשו אך ורק ביוזמת הממונים... מאחר וזה משקף את סמכות ואחריות המנהלים ביחס לחובתם לדאוג לקידום וטיפולם המקצועי של עובדיהם".

קידום יו"ר הוועד הכללי

נוהל המכון לוועדת דירוג קובע כאמור כי הוועדה המוסדית מתמנה על ידי מנהל המכון המכהן כיו"ר הוועדה, וכי מכהנים בה חמישה חוקרים בכירים (בדרגה א+) ובהם שלושת ראשי שטחי המחקר (ביולוגיה, כימיה ומדעי הסביבה). לצורך הדיון של ועדת הדירוג הפנימית נדרש קוורום של שלושה חברים לפחות. מזכיר הוועדה הוא מנהל כוח האדם (ראש שטח כוח אדם). עותק של המינוי מועבר לנציבות שירות המדינה וליו"ר הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר.

מר א' מכהן כיו"ר הוועד הכללי במכון. הוא מדורג בדירוג מהנדסים בתקן הפתוח ומשמש עמית מחקר בשטח כימיה. בדצמבר 2017 אושר קידומו לדרגה 41 בדירוג המהנדסים⁷⁰. להלן פירוט התהליך שבו אושר הקידום:

אמות המידה לקידום לדרגה 41 בדירוג מהנדסים כפי שקבע המכון כוללים קריטריונים איכותיים העוסקים בהישגיו ובתרומתו המקצועית והמחקרית של העובד מאז ניתנה לו הדרגה האחרונה⁷¹.

לתיקו של מר א' צורפו חמש המלצות וחוות דעת, שלוש מהן - ממנהליו בשטח שבו הוא עובד: ראש השטח, ראש המחלקה ומוביל תוכנית העבודה. עמדתו של ראש השטח הייתה שאין לאשר את הקידום בדרגה והוא סתר בחוות דעתו את ההמלצות האחרות.

69 בהודעת דוא"ל לכל עובדי המכון.

70 קיבל דרגה 40 ב-1.1.15.

71 אמות המידה שהיו רלוונטיות למועד מתן הדרגה הן: (1) בעל הישגים מקצועיים. העובד הינו סמכות מקצועית גבוהה בעיסוקו במסגרת המחלקה בה הוא מועסק. (2) יוזמתו והישגיו המקצועיים מקנים לו מעמד מקצועי מוכר במחלקתו. (3) מקיים מגעים בנושאי עבודתו עם גורמים במחלקה. (4) מציג משימות טכניות מתקדמות ומתווה דרכי פתרון ושיטות עבודה ייחודיות. (5) מנחה או מנהל קבוצת עובדים או קבוצת משימת מקצועית. (6) בכירותו המקצועית מוכרת גם ע"י עובדים בכירים אחרים במכון שאינם ממונים עליו ואינם עובדי שטח/מחלקה בה הוא עובד. (7) הישגיו של העובד באים לידי ביטוי בפרסומים ובדוחות עבודה. (8) העובד משתלם או השתלם בתחום עיסוקו ו/או בתחום הניהול.



בביקורת נמצא כי קידומו של מר א' לא הובא לדיון לפני הוועדה המייעצת והוועדה המוסדית והוא בוצע שלא בהתאם להוראות הנוהל של המכון.

במקום זאת, קיים מנהל המכון דאז ב-21.12.17 דיון בראשותו ובהשתתפות ראש שטח משאבי אנוש והממונה הישירה על מר א', אשר, כאמור לעיל, המליצה על קידומו בדרגה. על פי סיכום הדיון "מנהל המכון החליט לקיים ועדה מצומצמת וייחודית לתיק זה לאור נסיבות מיוחדות... מר א' משקיע זמן לפעילות ציבורית כיו"ר הוועד הכללי... מנהל המכון סבור שלא יהיה נכון שמר א' ייזקק אישית ביכולת הקידום ויש לשפוט את התיק בידיעה שהוא [מר א'] אינו יכול להקדיש את כל זמנו לעבודה במעבדה". עוד נכתב בסיכום הדיון כי "מנהל המכון סבור גם שלא נכון להעביר תיק זה לוועדת הדרוג כי בתיק זה משתקפות באופן בולט איכויות אחרות משל עמית מחקר רגיל".

מנהל המכון דאז כלל כאמור בוועדה המצומצמת את המנהלת הישירה (ברמת ראש מחלקה) של מר א' ומי שהמליצה לקדמו בדרגה. המנהלת הישירה מדורגת בדירוג מחקר בדרגה א' ולא בדרגה א+ כפי שמחויבים להיות הממליצים בהתאם לנוהל חברי ועדת הדירוג הפנימית; והקוורום לא כלל לפחות שלושה חוקרים בכירים כפי שמתחייב מהנוהל האמור.

הרכב הוועדה שמינה מנהל המכון דאז לא היה בהתאם לנוהל המכון; ולפיכך הוועדה שהקים לא הייתה מוסמכת לאשר את הקידום.

בדיון בוועדה המצומצמת הועברה התייחסות להמלצה השלילית של ראש השטח.

תגובתו של מר א' על טיוטת דוח הביקורת נמסרה ב-19.10.21 באמצעות לשכת היועץ המשפטי להסתדרות. בתגובה נכתב כי מר א' לא היה מודע לכך שעניינו לא הובא לפני הוועדה המייעצת; כי מר א' היה "ראוי לקידום"; וכי "עמדת מנהל המכון לפיה בעת דיון בקידום של עובדים המכהנים בוועד עובדים יש להביא בחשבון גם את זמנם המוקדש לוועד העובדים היא עמדה נכונה ראויה ומתחייבת".

שלא בהתאם לפרקטיקה הנהוגה במכון - שבמסגרתה, ככלל, הוועדה המייעצת דנה בבקשה לקידום, בוחנת אם היא עומדת באמות המידה הנדרשות, מגבשת את המלצתה בנושא ולאחר מכן מועברת הבקשה לדיון בוועדה המוסדית - במקרה זה לא התכנסה הוועדה המייעצת, התיק לא הובא לפניו לפני אישורה של הדרגה וממילא המלצה של הוועדה המייעצת לא הונחה לפני הוועדה שאישרה את הקידום; והוועדה שאישרה את הקידום לא הייתה מוסמכת לאשר אותו.

בביקורת עלה כי מנהל המכון דאז פעל להעניק ליו"ר הוועד את הדרגה שלא על בסיס הישגים מקצועיים של העובד בתקופת שהותו בדרגתו האחרונה כפי שהיה עליו לעשות. מומלץ כי נש"ם תבחן את תהליך מתן הדרגה ליו"ר הוועד ואת הליקויים שעלו בתהליך זה.



קידום חברי ועד

בביקורת עלה כי רק חברי ועד קודמו ללא המלצות של ראש השטח או ללא העברת בקשת הקידום באמצעות השטח. להלן הפרטים:

1. מר ב' הוא חבר ועד העובד בשטח סיוע⁷². עובר להליך קידומו בשנת 2019, הוא היה בדרגה 14 בדירוג המקצ"ט⁷³. תיק הקידום בבקשה להעלאה לדרגה 15 בדירוג מקצ"ט⁷⁴ הוגש לוועדה שהתכנסה בשנת 2019 באמצעות מנהלו הישיר (ראש תחום) של מר ב', אך ללא המלצה של סמנכ"ל לביצוע ותשתיות, שעומד בראש השטח שבו עבד מר ב'.

הוועדה המייעצת לסגל הטכני בחנה את התיק בהתאם לאמות המידה המקצועיות הנדרשות והמליצה שלא לקדם את מר ב' בדרגה משום שלא עמד בקריטריונים הנדרשים לשם כך, ובהם תיעוד של מומחיות הובלה ותוספת התרומות הנדרשות לקידום לדרגה 15 מקצ"ט.

בדיון שהתקיים בוועדה המוסדית תמך מנהל המכון דאז במתן הדרגה. יצוין כי חברים אחרים בוועדה הסבו את תשומת ליבו לכך שהוועדה המייעצת קבעה שהתיק אינו עומד בקריטריונים הנדרשים ולכן המליצה שלא לאשר קידום בדרגה, ומרבית חברי הוועדה המוסדית סברו שאין לקדמו.

מנהל המכון דאז ביקש לאשר את הדרגה בנימוק: "יש שיקולים של טובת המכון ושל שמירה על עובדים עם מוטיבציה. מעבר לכך, הוא עובד ראוי ותורם ומגיע לו להתקדם". לדברים אלה הוסיף חבר אחר בוועדה: "מנהל המכון מסביר שעלולים לפגוע במוטיבציה של שני עובדים". בוועדה לא נסתרה קביעתה של הוועדה המייעצת ולפיה העובד אינו עומד באמות המידה המקצועיות הנדרשות לקידום בדרגה.

הוועדה המוסדית אישרה את מתן הדרגה. פרוטוקול הדיון נחתם באישורו של מנהל המכון דאז למתן דרגה ובחתימתו. בפרוטוקול לא תועד אם הייתה הצבעה בנושא וכיצד הצביעו חברי הוועדה. פרוטוקול הדיון לא הועבר לנש"ם כמתחייב מנוהל ועדת הדירוג.

תגובתו של מר ב' על טיוטת דוח הביקורת נמסרה, גם היא, במסגרת התגובה האמורה של לשכת היועץ המשפטי להסתדרות. בתגובתו של מר ב' נכתב כי אין בידם "מידע כדי לקבוע אם... התקיימו מלוא התנאים הפרוצדורליים הדרושים"; וכי קידומו של מר ב' "בוצע על סמך שיקולים ראויים, ללא קשר לסוגיית מעמדו כחבר בוועד".

72 תחומי שטח סיוע נמצא תחת אחריותו של סמנכ"ל לביצוע ותשתיות.

73 קיבל דרגה 14 ב-1.4.15.

74 על פי הקריטריונים לקידום לדרגה 15 בדירוג המקצ"ט על המועמד להראות שהוא עומד בדרישות אלה: (1) יוזמתו והישגיו המקצועיים הם בגדר תרומה בולטת לבניית הפוטנציאל הטכנולוגי של המכון או לידע הכללי בשטח פעולתו. (2) המועמד הוכיח את מנהיגותו הטכנולוגית ואת כושרו להכשיר ולהנחות עובדים. (3) העובד כשיר לנהל קבוצה העוסקת במשימות טכניות מורכבות ובנושאים מקצועיים מתקדמים בהיקף ניכר. (4) העובד מוכר כבעל סמכות עליונה, שולט בטכניקות חדשות או משמש מוקד ידע בתחום עיסוקו. (5) בכירותו המקצועית מוכרת גם על ידי עובדים בכירים במכון (בדירוג מחקר א' לפחות, מהנדסים/טכנאים בדירוג 42 ומעלה, מקצ"ט 15) שאינם עובדי מחלקתו ואינם ממונים עליו ישירות. (6) עבודותיו מתועדות וניתנות להצגה. (7) העובד משתלם או השתלם בתחום עיסוקו.



2. מר ג' הוא חבר ועד ועובד כחשמלאי בשטח סיוע בדרגה 13 בדירוג המקצ"ט⁷⁵. מר ג' הגיש אף הוא את תיק הדירוג לוועדה שהתכנסה ביולי 2019 בבקשה לקידום לדרגה 14 בדירוג המקצ"ט⁷⁶. לאחר הודעת מנהל המכון בדבר הוויתור על דרישה להגשת תיק הקידום על ידי השטח. הוא הגיש את הבקשה ללא המלצת הממונים עליו.

בהמלצות הועדה המייעצת נכתב: "הוגש ללא המלצת הממונים (סמנכ"ל לביצוע ותשתיות וראש תחום). לאור האמור, התיק מוגש לוועדת הדרג לקבלת החלטה סופית לאחר שיקול כלל הנסיבות (תוכן התיק, קצב קידום, המלצות)".

מפרוטוקול ועדת הדירוג המוסדית עולה כי התיק הוגש שלא באמצעות שטח סיוע שבו מועסק העובד וללא המלצת מנהליו. מנהלו של העובד הודיע לוועדה כי נודע לו על הגשת תיק הקידום שלושה ימים לפני הדיון בוועדה והוא סבר שלא היה מקום לתת דרגה לעובד באותה עת.

מנהל המכון דאג, אשר תמך במתן הדרגה, אמר בדיון: "יש בעיית ניהול בחשמליה ואנחנו עלולים לפגוע ביחסי העבודה במכון וליצור בלא הצדקה עניינית ומקצועית עובדים ממורמרים לנצח". מנהל המכון דאג חתם את הדיון באמרו: "אני מבקש לאשר את דרגתו באיחור של כמה חודשים. יש שיקולים של טובת המכון ושל שמירה על עובדים עם מוטיבציה. הוא איש ראוי שלא נופל בעבודתו מאנשים אחרים שראינו היום בוועדה. מנהל המכון [דאג] מבקש לאשר קידומו לדרגה 14 מקצ"ט מ-1.12.19". פרוטוקול הדיון נחתם בחתימתו של מנהל המכון בלא שעולה ממנו אם התקיימה הצבעה בנושא וכיצד הצביעו חברי הוועדה.

תגובתו של מר ג' על טיטוט דוח הביקורת נמסרה, גם היא, במסגרת תגובתה האמורה של לשכת היועץ המשפטי להסתדרות. בתגובה נכתב כי טיעונו של מנהל המכון הם "ראויים ומהווים שיקול חשוב בדיון בנושא קידומם של עובדים".

נמצא כי ועדת הדירוג המוסדית ומנהל המכון דאג אישרו את קידומם בדרגה של עובדים, חברי ועד, בלא שאלה עמדו באמות המידה המקצועיות הנדרשות לשם קידום ובלא ההישגים המקצועיים הנדרשים.

החלטת הוועדה המוסדית תועדה בלי שניתן לדעת אם התקיימה הצבעה בעניין.

המכון בתגובתו על טיטוט דוח הביקורת ציין כי "אנו מכירים בכך שהיו שלושה תיקי קידום חריגים אך מקרים אלו אינם מעידים על כלל תהליכי הקידום".

75 קיבל את הדרגה ב-1.3.17.

76 הקריטריונים לדרגה 14 בדירוג מקצ"ט הם: (1) בעל יוזמה והישגים מקצועיים ובעל תרומה בולטת בתחום מקצועו למכון ו/או לידע הכללי בשטח פעולתו. (2) העובד הוכיח יכולת מקצועית הכוללת: הצעת משימה והתווית דרכי פתרון ושיטות עבודה, עריכת תכניות עבודה בתחום עיסוקו, יכולת להנחיה מקצועית של עובדים. (3) העובד כשיר לנהל צוותי עבודה העוסקים במשימות טכניות מורכבות ובנושאים מקצועיים מתקדמים. (4) העובד מוכר כסמכות טכנית גבוהה בתחום מקצועו ו/או מהווה מוקד ידע בתחום עיסוקו. (5) בכירותו המקצועית של העובד מוכרת גם ע"י עובדים בכירים במכון (מחקר א לפחות, 41 מהנדסים/טכנאים, ומקצ"ט 14 ומעלה) שאינם עובדי מחלקתו ואינם ממונים עליו ישירות. (6) עבודותיו מתועדות וניתנות להצגה. (7) העובד משתלם או השתלם בתחום עיסוקו.



מומלץ כי נש"ם תבחן את החלטת הוועדה המוסדית בעניין קידום של שני חברי הוועד.

אישור קידום בדרגה שלא בהתאם לעמדת הוועדה המייעצת

שאלת מעמדה של המלצת ועדה מייעצת ומשקלה נדונה בבג"ץ התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל⁷⁷. בפסק הדין הובאה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שנמסרה לממשלה, בעניין הבקשה לאישור הצעה למינוי העומדת בניגוד להמלצת הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה⁷⁸. לפי עמדתו היועץ המשפטי לממשלה בנושא: "כאשר הממשלה מקימה ועדה מקצועית לבחינת התאמת כישוריו של מועמד לדרישות התפקיד, והוועדה בוחנת את הנושא, ומגישה חוות דעת... ככלל על הממשלה לכבד את המלצות הוועדה, למעט בנסיבות חריגות".

בג"ץ קבע בפסק דינו האמור כי ההחלטה של הממשלה חייבת לעמוד במבחן הסבירות המינהלית; כי על הממשלה לייחס משקל כבד ביותר לחוות הדעת של ועדת המינויים, בהיותו גוף מקצועי ובלתי תלוי שהיא עצמה הקימה. לכן, ככלל ובהיעדר טעמים מיוחדים, אמורה הממשלה לאמץ את ממצאי הבדיקה שביצעה הוועדה, בתור "זרוע ארוכה" שלה. בג"ץ הוסיף וקבע כי לחוות הדעת של הוועדה משקל רב במיוחד, "כמעט מכריע", ורק בהימצא טעם מהותי בעל משקל מיוחד תהיה לממשלה הצדקה לחרוג מההנחיות שבחוות הדעת של ועדת המינויים. בהיעדר פגם מינהלי בחוות דעתו של הגורם המייעץ, נדרשים טעמים מיוחדים ונסיבות חריגות כדי להצדיק סטייה מחוות דעת, במיוחד כאשר בעל הסמכות הוא שהקים את הגוף המייעץ, והסמיכו לבצע את תפקידו.

כאמור לעיל בעניינו של מר ב', הוועדה המייעצת לסגל הטכני, שבחנה את התיק בהתאם לאמות המידה המקצועיות הנדרשות, המליצה שלא לקדם את העובד בדרגה מאחר שלטענתה מר ב' לא עמד בקריטריונים הנדרשים לדרגה זו. מר ב' קודם בסופו של דבר למרות עמדת הוועדה המייעצת ובלי שוועדת הדירוג המוסדית נימקה את סטייתה מהמלצת הוועדה המייעצת בכל הקשור לעמידה באמות המידה המקצועיות הנדרשות לקידום.

מצב הדברים היה דומה גם בעניינם של 13 מועמדים נוספים לקידום. לדוגמה, בקידומו של מר ד': תיק הדירוג של מר ד' הוגש לקידום לדרגה 43 בדירוג מהנדסים. אמת המידה הראשונה הנדרשת לקידום לדרגה זו היא: "מנהל יחידה ו/או מוביל משימה בהיקף דומה, העוסקים בטכניקות מורכבות ובנושאים מקצועיים מתקדמים בהיקף ניכר". הוועדה המייעצת שדנה בעניינו, לצד זה שציינה את תרומתו רבת השנים ואת מקצועיותו, המליצה שלא לאשר את הקידום מאחר שאינו עומד בקריטריון הראשון הנדרש לשם כך. יו"ר הוועדה המייעצת הציג את עמדת הוועדה לפני ועדת הדירוג המוסדית והדגיש כי מדובר בבקשה לקידום לדרגה בכירה, ולאחר שהוועדה השקיעה שעות בדיון, ומתוך הבנה שבהמלצתה יש התוויית מדיניות לשנים הבאות, היא המליצה שלא לקדם את המועמד מאחר שהוא אינו עומד בדרישה של הקריטריון הראשון הנדרש לשם קבלת הדרגה.

77 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).

78 הוועדה למינוי בכירים בשירות המדינה הוקמה מכוח החלטת ממשלת ישראל משנת 1999. הוועדה משמשת לבחינת כשרותם והתאמתם לתפקיד של מועמדים לתפקידים בכירים בשירות המדינה.



מפרוטוקול הדיון עולה שמנהל המכון דאז ציין כי "התיק עומד על הגבול", לעובד יש תרומות משמעותיות וביקש לערוך הצבעה בעניינו.

לא עלה מפרוטוקול הדיון, כי הוועדה נימקה את הסטייה מהמלצת הוועדה המייעצת ובפרט בכל הנוגע לעמידת המועמד בקריטריון הראשון הנדרש לקידום.

לשכת היועץ המשפטי להסתדרות, בתגובתה האמורה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי "אין מחלוקת כי על ועדת הדירוג המוסדית להביא בחשבון את המלצות הוועדה המייעצת, אולם המלצות אלה הן בגדר המלצות בלבד, כאשר סמכות המינוי נתונה לוועדה... וחזקה עליה שהיא שוקלת את מכלול השיקולים הרלוונטיים".

אם ועדת הדירוג המוסדית מבקשת לסטות מהמלצת הוועדה המייעצת, עליה לנמק את הסטייה כאמור ולהציג ולפרט את הנימוקים העומדים בבסיס עמדתה.



בביקורת עלו ליקויים בנוגע להליכי קידום מסוימים שקיים המכון. מומלץ כי נש"ם ועוזר השר יבחנו מינויים אלו ובייחוד דרכי בקרה על עבודת ועדת הדירוג המוסדית, ובכלל זה השתתפות נציגים מטעם בדיוני הוועדה.

נש"ם בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי יש לבחון את הכללים הנהוגים היום במכון בנושא קידום בתקן הפתוח.

המכון בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת ציין כי תיקי הקידום החריגים אינם מעידים על כלל תהליכי הקידום של עובדי המכון; וכי ועדת הדירוג בראשות מנהל המכון "תקפיד לפעול בהתאם לאמות המידה הנדרשות ותקבל החלטות ענייניות ומקצועיות, שישקלו בכובד ראש וינמקו בהתאם בפרוטוקולים". בהקשר זה ציין מנהל המכון כי "אין לי ספק שאנו יודעים לעשות זאת וכך נעשה".

מינויים לתפקידי ראש מדור, טכנאי בכיר ומוביל טכני

על פי נוהל מינויים, לתפקידים מרמת ראש מדור ומעלה ניתן ניקוד העולה בהתאם לבכירות התפקיד. למכון, הייתה מכסת ניקוד מרבית, ואם היה פער בין מכסת הניקוד המרבית לבין המימוש בפועל, המשקף את המבנה הארגוני המאושר, ניתן היה למנות על חשבון פער זה ראשי מדורים. תפקידיהם של טכנאי בכיר ומוביל טכני לא נוקדו (אף שגם הם מזכים בתוספות שכר).

ב-9.12.15, בעקבות פנייה של המכון לממונה דאז על מערכת הביטחון בנש"ם, ולפיה עובדים לא מונו לתפקידים של רמ"ד, מובילים טכניים וטכנאים בכירים ונוצרה שחיקה במספר העובדים



המכהנים בתפקידים אלה⁷⁹, אישרה הממונה על מערכת הביטחון דאז את הצעת המכון לקידום עובדים, על פי מפתח זה: רמ"ד ביחס של 1:8 מסה"כ העובדים בדירוגים מהנדסים, טכנאים, מקצ"ט מח"ר, מינהלי, אחיות ומשפטנים (להלן - כלל העובדים שאינם בדירוג מחקר)⁸⁰. טכנאי בכיר או מוביל טכני ביחס של 1:6 מסה"כ העובדים בדירוגי טכנאים ומקצ"ט⁸¹. הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם ציינה כי מפתח זה מאושר "כל עוד לא תבנה אורגניזמה חדשה" וקבעה כי "לצורך השלמת האישור יש להעביר את רשימת הקריטריונים לפיהם תדון ההנהלה באישור המינויים הללו". על פי הנספח שצורף לאישור, ימונו 23 ראשי מדורים, ועד 30.6.17 ימונו 14 ראשי מדורים חדשים.

ב-14.5.18 אישרה נש"ם למכון להקצות גם לעובדים בדירוג מחקר תפקידים של רמ"ד באותו היחס של 1:8 מכלל העובדים בדירוג המחקר⁸², כפי שנקבע ליתר העובדים בהתאם לסיכום מ-9.12.15.

נכון לנובמבר 2020 מכהנים במכון 42 עובדים בתפקיד רמ"ד - 16 מהם בדירוג המחקר, ו-26 האחרים עובדים ביתר הדירוגים. כמו כן מכהנים במכון 17 טכנאים בכירים ומובילים טכניים.

להלן הגידול במספר העובדים בתפקידי רמ"ד וטכנאי בכיר/מוביל טכני משנת 2014:

לוח 14: הגידול במספר העובדים בתפקידי רמ"ד וטכנאי בכיר/מוביל טכני, 2020 - 2014

תפקידים	2014	2015	2018	2020
רמ"ד בדירוג מחקר	7		8	16
רמ"ד בדירוגים השונים למעט מחקר	14	17		26
סה"כ רמ"דים	21			42
טכנאי בכיר/ מוביל טכני	7	15		17

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-14.4.16 וב-20.2.18 התכנסו במכון ועדות למינוי של רמ"דים (לא בדירוג מחקר) טכנאים בכירים ומובילים טכניים. על פי פרוטוקולי דיוני הוועדות, נשלחו פניות לשטחי המחקר ולמחלקות להגשת

79 בהתאם להסברו של ראש שטח משאבי אנוש מ-1.3.20, בעבר היחס בין מספר הרמ"דים למספרם של כלל העובדים היה כלהלן: שיעור הרמ"דים היה כ-10% מכלל העובדים, והיחס בין מספר העובדים בתפקיד מוביל טכני או טכנאי בכיר לכלל העובדים בדירוג מקצ"ט וטכנאים היה 1:6.

80 מספרם הכולל של העובדים ללא דירוג מחקר במכון, נכון לאוגוסט 2020, הוא 193.

81 מספרם הכולל של העובדים בדירוגי טכנאים ומקצ"ט במכון, נכון לאוגוסט 2020, הוא 79.

82 מספרם הכולל של העובדים בדירוג מחקר במכון, נכון לאוגוסט 2020, הוא 137.



מועמדים לתפקיד. בפרוטוקולים מפורטים שמות המועמדים, תמצית ההמלצה שניתנה להם ושמות העובדים שנבחרו לתפקיד. ביולי 2018, כחודשיים לאחר אישור נש"ם למתן מינוי רמ"ד לעובדים בדירוג המחקר, התכנסה ועדה נוספת שאישרה את מינויים של שישה חוקרים לתפקיד רמ"ד. הרכבי כל אחת מהוועדות היו שונים. בסיכום הדיונים לא מפורטות אמות המידה למינויים, השיקולים שנשקלו והשיקולים שהכריעו למי מהעובדים שהוגשו כמועמדים יוענק הקידום בתפקיד. בסיכום הדיון למינוי רמ"ד בדירוג המחקר אין פירוט בנוגע לכלל המועמדים לתפקיד והמלצות שניתנו, זולת שמם של החוקרים שמונו לתפקיד רמ"ד.

בשנת 2019 ובמחצית הראשונה של שנת 2020 מינה מנהל המכון דאז 13 עובדים לתפקיד רמ"ד ומוביל טכני בלא שקדמה לתהליך המינוי הודעה בכתב לשטחים במכון, ובלא שהתכנסה ועדה לשם דיון במינוי, כפי שנעשה בשנים שקדמו לכך. לא נמצא אם ניתנו לחלק מהעובדים⁸³ המלצות קודם לביצוע המינוי.

באוגוסט 2020 התקיים סבב מינויים נוסף. מפרוטוקול הדיון בסבב זה עולה כי את בחירת העובדים לתפקיד ביצע מנהל המכון דאז, לאחר התייעצות עם ראשי השטחים. מנהל המכון דאז קבע כי אמות המדינה למינוי יהיו עובדים ותיקים העומדים באמות מידה של מומחיות והצטיינות בעבודה.

בביקורת עלה כי המכון לא השלים הליך לאישור אמות המידה מול נש"ם, בהתאם להנחיות הממונה על מעהב"ט בנש"ם, למתן המינוי לעובדים לתפקידי רמ"ד, טכנאי בכיר ומוביל טכני.

עוד עלה בביקורת כי הפרוטוקולים של הליכי המינוי לתפקידי רמ"ד, טכנאי בכיר ומוביל טכני אינם כוללים פירוט של אמות מידה למינוי, של השיקולים שנשקלו, של נימוקי הבחירה בעובדים מסוימים ושל נימוקים לאי-בחירה בעובדים האחרים. אשר למינוי חוקרים לתפקיד רמ"ד, לא ניתן לדעת אם היו מועמדים נוספים על אלה שנבחרו ומי הם היו.

על המכון לקבוע אמות מידה סדורות וברורות למתן המינויים לתפקידי רמ"ד, מוביל טכני וטכנאי בכיר. מומלץ לעגן את התהליך למתן המינויים בנוהל, ולקבל את אישור נש"ם לכך.

כאמור, באישור נש"ם מדצמבר 2015 נקבעו מכסות לביצוע הקידומים: נקבע כי היחס בין העובדים הממונים לתפקיד רמ"ד ובין כלל העובדים (למעט עובדים בדירוג מחקר) יהיה 1:8, וכי היחס בין העובדים הממונים לתפקיד מוביל טכני וטכנאי בכיר לבין כלל העובדים 1:6 מסה"כ העובדים בדירוגי טכנאים ומקצ"ט.

83 שלוש עובדים לא היו המלצות כלל, ולעובד אחד היו המלצות ישנות.



לפי מכסות נש"ם, המכון יכול היה למנות 25 עובדים שלא בדירוג המחקר לתפקיד רמ"ד ו-13 עובדים לתפקיד מוביל טכני או טכנאי בכיר. עלה כי המכון מינה 26 עובדים לתפקיד רמ"ד ו-17 עובדים לתפקיד מוביל טכני או טכנאי בכיר. כלומר, המכון חרג בחמישה מינויים מהמכסה המאושרת.

מפרוטוקול הדיון מאוגוסט 2020 עולה כי ראש שטח משאבי אנוש התריע לפני מנהל המכון דאז על חריגה במינוי רמ"ד וטכנאי בכיר ומוביל טכני, אולם מנהל המכון אישר לבצע את המינויים למרות החריגה כדי "לתקן עיוותים, לשפר תפקוד ולתגמל עובדים ראויים".

עלה כי המכון ביצע חמישה מינויים מעבר למכסה המרבית של 38 מינויים שאישרה נש"ם. עוד עלה כי המכון לא דיווח לנש"ם או לממונה על מינויים אלו.

ראוי כי מינויים לעובדים לתפקידים שיש להם השפעה תקציבית ארוכת טווח על הקופה הציבורית יינתנו בהתאם לכללי מינהל תקין ובכלל זה בהתאם לקיומו של נוהל המסדיר את הליך מתן המינוי ואת אמות המידה העומדות בבסיסו.

מומלץ כי נש"ם ועוזר השר יבחנו דרכים לשיפור הבקרה על הליכי קידום במכון.

תוספות שכר בגין מינויים לתפקיד

כאמור, המינויים לתפקידים השונים במכון בוצעו בהתאם לשיטה המכונה "שיטת הניקוד". על פי שיטה זו, למכון הייתה מכסת ניקוד מרבית שחושבה כפונקציה של מצבת עובדים: המכסה חושבה באמצעות הכפלה של מצבת עובדים ביחס של 0.58. לצד זאת, לכל תפקיד, למעט תפקידי מוביל טכני וטכנאי בכיר, הוקצה ניקוד. ככל שהתפקיד בכיר יותר, הניקוד עבורו היה רב יותר. חיבור מכפלת מספר התפקידים בכל רמה בניקוד של כל תפקיד אמור היה שלא לחרוג ממכסת הניקוד המרבית. במאי 1995, הכין מנהל כוח האדם דאז של המכון מסמך המסכם את תמונת המצב בעניין תוספות השכר במכון ומכסות הניקוד (להלן - מסמך הניקוד).

יובהר כי ראש שטח משאבי אנוש בהודעתו מ-1.3.20 לצוות הביקורת ציין כי "לא היה ביטול פורמאלי של שיטת הניקוד" ולמעשה ההתייחסות למינויים אחרי מסמך הניקוד הייתה "להמשיך באותו היקף יחסי". כמו כן הוא ציין כי "מאחר שלא ניתן לפעול היום לפי שיטת ניקוד (רוב הנוסחה לא ישימה) ראיתי לנכון להסדיר את נושא המינויים ע"י מיסוד ע"פ שיטה רלוונטית מבוססת על ההיקפים שהיו".

לשם בחינה של השינויים בהיקפי המינויים ותוספות השכר שנקבעות בהתאם להן, להלן פירוט הניקוד לתפקידים השונים ובחינה של השינויים בהיקפי המינויים ובתוספות השכר:



לוח 15: רמות הניקוד לכל תפקיד

הניקוד	התפקיד
8	ראש שטח
6	ראש מחלקה
2	ראש תחום
1	ראש מדור
0	טכנאי בכיר/מוביל טכני

על פי נוהל מינויים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי מסמך הניקוד ממאי 1995 מכסת הניקוד המרבית של המכון הייתה 175, המכסה המנוצלת באותה עת הסתכמה ב-143 נקודות, ונשארה יתרה של 32 נקודות שלא נוצלו.

במסגרת סכסוך העבודה שהתקיים במכון ובמשא ומתן שהתקיים עם ועדי העובדים, הכין המכון במאי 2014 מסמך המסכם את תמונת המצב ומפרט את התפקידים במכון ואת אופן חישוב מכסת הניקוד: מכסת הניקוד המרבית בשנה זו יחסית למצבת העובדים (שמנתה 325 עובדים) הייתה 188.5⁸⁴, מכלל זה בוצעו מינויים בהיקף של 141 נקודות. כלומר, נותרה יתרת ניקוד של 47.5 שלא מומשה.

84 חישוב המכסה הוא תוצאה של מצבת עובדים (325 עובדים) כפול היחס של 0.58.



לוח 16: פירוט הניקוד לפי תפקידים, 2014

התפקיד	הנהלה	שטח ביולוגיה	שטח כימיה	שטח סביבה	שטח סיוע	סה"כ	ניקוד לתפקיד	סה"כ ניקוד
ראש שטח	3	1	1	1	1	7	8	56
ראש מחלקה	3	0	0	0	0	3	6	18
ראש תחום	5	5	4	4	5	23	2	46
ראש מדור	9	5	1	1	5	21	1	21
טכנאי בכיר	0	1	0	1	5	7	0	0
סה"כ						61		141

על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לצד זאת, נוהל מינויים (המעגן הוראות המשמרות את תוספות התפקיד של עובדים גם אם הפסיקו לכהן בתפקידים) קובע כי עובד העומד במאפייני ותק מסוימים 85 יהיה זכאי לתוספת תפקיד קבועה לשכרו, גם אם אינו מכהן עוד בתפקיד. נוהל זה משמעו כי גם כשהעובד חדל למלא את התפקיד שזיכה אותו בתוספת שכר, הוא ימשיך לקבל את תוספת השכר ובלבד שהוא עומד באמות המידה שנקבעו.

במרץ 2018 נכנס לתוקף במכון נוהל "קצובת קדנציה לתפקידי רש"מ [ראש שטח מחקר] ורמ"ח (מחלקות בשטחי מחקר)" (להלן - נוהל קציבת קדנציה), שמטרתו להסדיר את קציבת הקדנציות לדירוג המחקר במכון לתפקידי ראש שטח וראש מחלקה. הנוהל קיבל את אישור נש"ם וארגון סגל המחקר במערכת הביטחון. על פי הנוהל אורך הקדנציה של ראשי שטחים וראשי מחלקות בתחומי המחקר בלבד יוגבל לחמש שנים עם אפשרות הארכה לשלוש שנים נוספות שתיקבע על ידי מנהל המכון. הווה אומר, תקופת הכהונה המרבית היא שמונה שנים ומותנית באישור מנהל המכון. הרחבה בנושא ראו בפרק העוסק בנוהל קציבת קדנציה שלהלן.

לשם השוואה עם שיטת הניקוד: בסוף שנת 2020 מצבת העובדים היא 330, והיא הייתה אמורה לשקף ניקוד מרבי של 191 נקודות. בפועל, על פי אותו המפתח, מצבת עובדים זו משקפת 246 נקודות כמפורט להלן:

85 נוהל מינויים קובע שתי הוראות המשמרות את תוספות התפקיד של עובדים גם אם הפסיקו לכהן בתפקידים: על פי קריטריון ותק 12/8/3 נשמרת לעובד זכאותו לתוספת התפקיד, גם אם אינו מכהן עוד בתפקידו, ובלבד שכיהן שמונה שנים בתפקיד שזיכה אותו בתוספת השכר. עוד קובע הנוהל כי עובד ששהה בתפקידו האחרון לפחות שלוש שנים ברציפות וקיבל תוספת תפקיד במשך שלוש שנים ימשיך לקבל תוספת זו גם אם הועבר לתפקיד אחר המזכה אותו בתוספת שכר נמוכה מזו שקיבל בתפקידו האחרון, לפני שהועבר מהתפקיד.



לוח 17: פירוט הניקוד לפי תפקידים, נובמבר 2020

התפקיד	הנהלה	שטח ביולוגיה	שטח כימיה	שטח סביבה	שטח סיוע	סה"כ	ניקוד לתפקיד	סה"כ ניקוד
ראש שטח	⁸⁶ 3	2	2	1	1	9	8	72
ראש מחלקה	2	4	4	3	0	13	6	78
ראש תחום	11	3	2	2	8	26	2	52
ראש מדור	3	15	7	5	14	44	1	44
טכנאי בכיר/מוביל טכני	1	5	0	4	7	17	0	0
סה"כ						109		⁸⁷ 246

על פי חישוב משרד מבקר המדינה.

לוח 18: השוואה בין סה"כ הניקוד בשנת 2014 לנובמבר 2020

ניקוד על-פי שיטת הניקוד	שנת 2014	נובמבר 2020
	⁸⁸ 188.5	⁸⁹ 191
ניקוד מנוצל	141	246
הפער	-47.5	55

על פי חישוב משרד מבקר המדינה.

בשנת 2014 קיבלו 61 מעובדי המכון תוספות שכר בעד תפקידים, ולעומת זאת בסוף שנת 2020 קיבלו 109 מהעובדים תוספות שכר כאמור.

86 ממניין ראשי השטחים נגרע עובד מושאל.

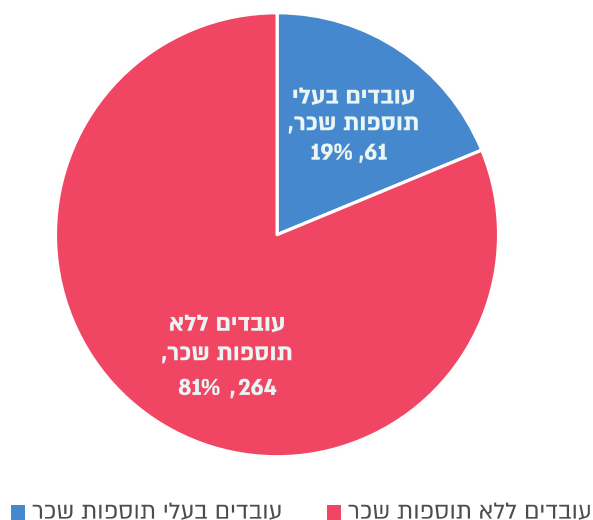
87 בתוספת 17 תפקידים המזכים בתוספות שכר אך ללא ניקוד.

88 בשנת 2014 מצבת העובדים הייתה 325.

89 בשנת 2020 מצבת העובדים הייתה 327.

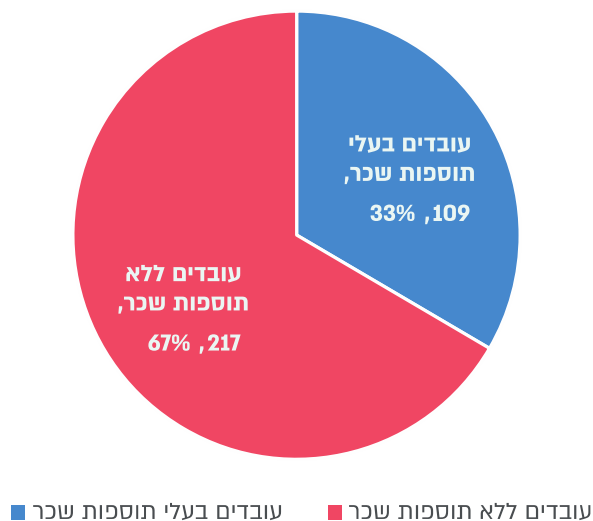


תרשים 13: תוספות השכר בעד תפקיד שקיבלו עובדי המכון, 2014



על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 14: תוספות השכר בעד תפקיד שקיבלו עובדי המכון, נובמבר 2020



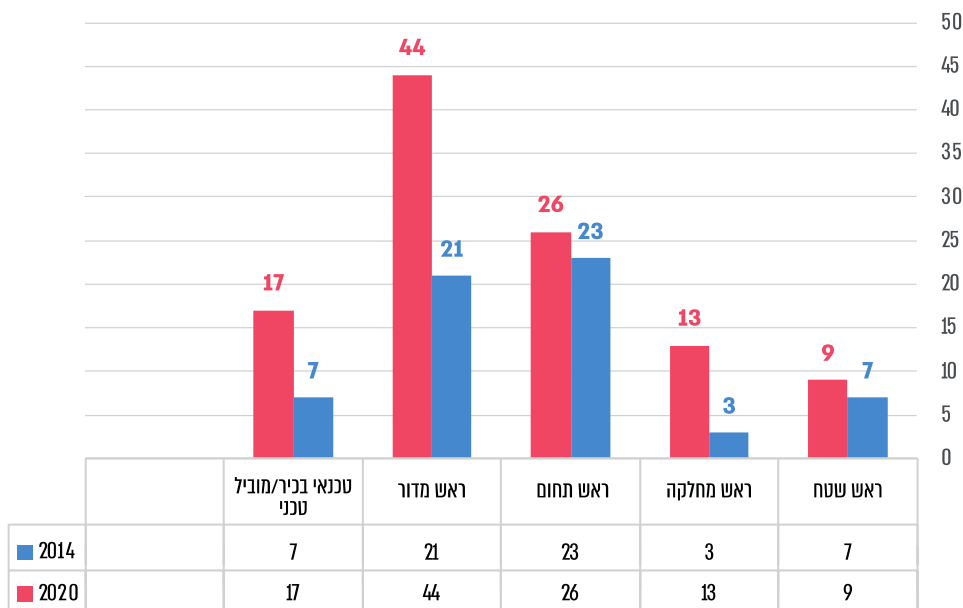
על פי נתוני המכון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המכון ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי "בשנת 2014 היה פער ניכר במינויים והמכון נידרש 'ליישר קו' ולהסדיר את המפתחות למניעת דרישות כלכליות מרחיבות במסגרת סכסוך העבודה".



להלן תוצג השוואה בין כלל מקבלי תוספות שכר, לפי תפקידיהם, בשנים 2014 עד 2020 :

תרשים 15: נתונים השוואתיים - תוספות השכר בעד תפקיד בשנת 2014 ובנובמבר 2020



על פי חישוב משרד מבקר המדינה.

ממקבץ הנתונים במכון עולה כי בשנת 2014 קיבלו 61 מעובדי המכון תוספות שכר בעד תפקיד, ושיעורם היה כ-19% בלבד מכלל עובדי המכון. לעומת זאת, בסוף 2020 גדל מספרם של העובדים שקיבלו תוספות שכר ל-109, ושיעורם היה כ-33% מכלל העובדים במכון. בחלוקה לסקטורים: כל עובד רביעי בדירוג המחקר או המהנדסים מקבל תוספת שכר, כל עובד שני בדירוג המח"ר, טכנאים ומקצ"ט מקבל תוספת שכר וכל עובד שלישי בדירוג המינהלי מקבל תוספת שכר.

בתגובת המכון על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי "חלק גדול מהשינויים במינויים הארגוניים נבעו מהתפתחויות ברמה הארצית במעמד יחידות המנהל. נש"ם פרסמה עדכונים ברמות התקינה והמעמד ברוב יחידות במנהל ברמה הארצית...עדכונים אלו חלו גם על המכון שעדכן חלק מהתפקידים".



בנוסף, נמצא כי המכון הגדיל את היקף הניקוד (המשקף תוספות שכר לתפקיד) בהיקף של 75% לעומת שנת 2014 ואף חרג בכ-30% מההיקפים שחושבו בהתאם למכסת הניקוד המרבית. למרות הגידול הניכר במספר המינויים לתפקידים המזכים בתוספות השכר שביצע המכון משנת 2014, הוא לא בחן את המשתמע מכך מהבחינה התקציבית. עוד נמצא כי שינויים נרחבים אלה, שיש להם השפעות ארוכות טווח מהבחינה התקציבית, לא הובאו לאישורו של עוזר השר.

מנהל המכון דאז, בתגובתו מ-22.9.21 על טיוטת דוח הביקורת ציין כי כאשר הוא הגיע למכון ביוני 2013 הוא מצא "גוף בסכסוך עבודה קשה ומתמשך, שפגע בצורה קשה ביכולתו לבצע את יעדיו, עם עובדים רבים מעוכבי דרגה וקידום במשך שנים"; וכי הוא פעל "לתקן את הנדרש בתחום הדרגות והקידומים, כל זה בתאום צמוד ואישורים של הנש"ם ובהתאם לתקשי"ר". מנהל המכון דאז ביקש להדגיש כי "המכון רזה במיוחד בהיבטי כ"א ובוודאי בהשוואה למטה וליחידות סמך ממשלתיות אחרות".

המכון ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי הוא עדכן וחידש לאורך השנים, חלק מהנהלים בתחום משאבי אנוש ובחלק אחר המשיך להסתמך על נהלים שלא עודכנו (בעיקר כאלו שמהווים בסיס להסכמיות מול ועדים, וחידושם יכול היה לפתוח סוגיות משמעותיות, כספיות ואחרות, מול ועדים). עוד ציין כי "בשנים האחרונות רוב רובם של נהלי המכון נכתבים ומחודשים במסגרת פעילות אבטחת האיכות"; כי במסגרת זו, כבר פורסמו נהלים מעודכנים בתחומים שונים; וכי "גם עתה נמשכת פעילות להכנת נהלים נוספים שייכתבו במהלך השנים הקרובות".

נש"ם בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי יש לבחון את הכללים הקיימים היום במכון בנושא מתן תוספות תפקיד.

נוהל קציבת קדנציה

כאמור לעיל, במרץ 2018 נכנס לתוקף במכון ניהול קציבת קדנציה. הנוהל נועד להסדיר את קציבת הקדנציות לדירוג המחקר במכון לתפקידי ראש שטח וראש מחלקה בלבד. על פי האמור בו, הרקע לנוהל הוא הרפורמה בשירות המדינה בנושא⁹⁰ וכן המקובל בעולם האקדמי ובמכוני מחקר דומים שבהם ממלאי תפקידי ניהול היררכיים מבצעים את תפקידם לתקופה קצובה ולאחריה הם ממשיכים בעבודתם כחוקרים בתחום התמחותם.

הנוהל קצב את אורך הקדנציה של ראשי שטחים וראשי מחלקות בתחומי המחקר בלבד. הוא לא דן בראשי שטחים ובראשי מחלקות שאינם מתחום המחקר; ואף לא דן בבעלי תפקידים אחרים, שאינם מתחום המחקר, הכפופים למנכ"ל. הנוהל הגביל את משך הכהונה לחמש שנים, עם אפשרות הארכה לשלוש שנים נוספות שתיקבע על ידי מנהל המכון. הווה אומר -תקופת הכהונה המרבית היא שמונה שנים, והיא מותנית באישור מנהל המכון.

90 החלטת הממשלה 3993 (18.12.11), "שיפור מנגנון ניהול ההון האנושי בשירות המדינה"; החלטה הממשלה 481 (30.6.13) אשר אימצה את עיקר דוח הוועדה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה לקדם את "יישום ההמלצות להקמת מנגנונים לרוטציה ותקופות כהונה קצובות במשרות בכירות בשירות המדינה; והחלטת הממשלה 2464 (8.3.15), "השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה".



כאמור, נוהל מינויים קובע שתי הוראות המשמרות את תוספות התפקיד של עובדים גם אם הפסיקו לכהן בתפקידם: על פי קריטריון ותק 12/8/3 נשמרת לעובד זכאותו לתוספת התפקיד, גם אם אינו מכהן עוד בתפקידו, ובלבד שכיחן שמונה שנים בתפקיד שזיכה אותו בתוספת השכר. עוד קובע הנוהל כי עובד ששהה בתפקידו האחרון לפחות שלוש שנים ברציפות וקיבל תוספת תפקיד במשך שלוש שנים ימשיך לקבל תוספת זו גם אם הועבר לתפקיד אחר המזכה אותו בתוספת שכר נמוכה מזו שקיבל בתפקידו האחרון, לפני שהועבר מהתפקיד.

במכון מכהנים שלושה חוקרים בתפקיד ראשי שטחי מחקר ותשעה בתפקידי ראשי מחלקות מחקר. המשתמע מכך מהבחינה התקציבית הוא כי חוקרים אשר יסיימו קדנציה של שמונה שנים ולא ימלאו כל תפקיד אחר המזכה בתוספת תפקיד, או לחלופין ימלאו את התפקיד לפחות שלוש שנים ויועברו לתפקיד המזכה בתוספת שכר נמוכה מזו שקיבלו, ימשיכו לקבל תוספת שכר בשיעור של 14% לראש שטח ו-12% לראשי מחלקה. באופן זה, במשך השנים תלך ותגדל במכון אוכלוסיית חוקרים שיהיו זכאים לתוספות שכר למשך כל תקופת שירותם, והדבר יהיה כרוך גם בהגדלת סכומם של תשלומי הפנסיה עבור תפקיד שהם אינם ממלאים.

עלה כי נוהל קציבת קדנציה אושר במכון ללא בחינת ההשפעה התקציבית שלו ושלא בשום לב לעובדה כי על פי נוהל מינויים תוספות השכר ממשיכות להיות משולמות גם לאחר שהעובד סיים את תקופת כהונתו בתפקיד.

המכון בתגובתו על טיוטת הביקורת ציין כי נוהל קציבת קדנציה נועד לעגן את המצב הקיים תוך קביעת מסגרת וכללים כדי לשמור על העיקרון של רוטציה וריענון בתפקידים ניהוליים-מקצועיים בדירוג מחקר. נש"ם תיאמה ואישרה נוהל זה. המכון הוסיף וציין כי גם לפני שנקבע נוהל קציבת הקדנציה, ראשי שטחים וראשי מחלקות שסיימו את תפקידם היו זכאים לפי הנהלים לקבל תוספת תפקיד קבועה בכפוף לכללים שהיו נהוגים, ומכאן שלנוהל החדש אין השפעות חדשות מהבחינה התקציבית.

מומלץ כי המכון יבחן, בתיאום עם עוזר השר ונש"ם, את ההשפעות התקציביות של יישום נוהל קציבת קדנציה.

הביקורת הפנימית במכון

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת), קובע כי בכל גוף ציבורי תבוצע ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. החוק מסדיר היבטים שונים בעבודתו של המבקר הפנימי, כגון תפקידיו, כפיפותו המינהלית ואופן אישור תוכנית העבודה שלו. תפקידי המבקר הפנימי הקבועים בחוק הביקורת הם, בין היתר, לבדוק את תקינות פעולת הגוף הציבורי שאותו הוא מבקר ושל נושאי המשרה בו בכל הנוגע לשמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות וכן לבדוק את האפקטיביות של אלה בהשגת יעדי הגוף הציבורי. המבקר הפנימי משמש זרוע של ההנהלה לצורך שיפור תפקודו של הארגון, ותפקידו הוא בעל מאפיינים של שומר סף.



בהתאם להנחיות נציב שירות המדינה בנושא ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך⁹¹, ככלל בכל משרדי הממשלה תפעל יחידת ביקורת פנימית והיא אשר תעניק שירותי ביקורת פנימית גם ליחידות הסמך הכפופות למשרד, אלא אם כן היקף הפעילות של יחידת הסמך ומורכבותה אינם מצדיקים הקמת יחידת ביקורת פנימית עצמאית. בין אמות המידה שנקבעו להערכת תפקודה של יחידת ביקורת פנימית עצמאית: היקף מספר המשרות בתקציב המשרד, היקף התקציב, מספר המשרות הבכירות, הפיזור הגיאוגרפי שלהן והיקף תלונות הציבור.

חיזוק אי-תלותו של מבקר הפנים מתבטא בתהליך מינויו. על מינוי מבקר פנים חלים הוראות חוק המינויים וכללי התקשי"ר הקובעים את הרכב ועדת הבוחנים, כדי לחזק את השיקולים המקצועיים בתהליך הבחירה ובד בבד לצמצם את אי-התלות של מבקר הפנים בגורמים שהוא מבקר.

בחוק הביקורת נקבע כי "מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי". הוראה זו נועדה להבטיח שהמבקר הפנימי ימלא בראש ובראשונה את התפקיד שהוטל עליו - ביצוע ביקורת פנימית.

בביקורת נמצא כי במכון פעל עד אוגוסט 2018 מבקר פנים, אשר מילא את תפקידו נוסף על עבודתו כחוקר במכון.

בחוק הביקורת הפנימית נקבע כי לא ימונה אדם למבקר פנים בגוף ציבורי ולא יכהן בתפקיד זה, אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה, או אם הוא עורך דין או רואה חשבון; או אם רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת או השתתף בהשתלמות מקצועית מתאימה.

בשנת 2019 ביקש מנהל המכון דאז למנות לתפקיד חוקר מסוים שנבחר על ידו, הגם שלא עמד בקריטריונים שהוגדרו בחוק הביקורת הפנימית. נש"ם סירבה לבקשה בנימוק כי "נדרש לקיים מכרז לבחירת המועמד המתאים. לא ניתן למנות מבקר ללא הליך בחירה". נש"ם הוסיפה כי נדרש לפנות לוועדה מיוחדת במשרד המשפטים לקבלת אישור לכך שמבקר שלא עבר הכשרה מתאימה ימונה לתפקיד מבקר פנים. באוגוסט 2019 ביקש מנהל המכון דאז מנש"ם לעכב את התהליך למינוי מבקר פנים למכון.

ב-20.4.21, לפני סיום כהונתו של מנהל המכון דאז (בסוף מאי 2021), פרסם המכון מכרז פנימי למשרת מבקר פנים. דרישות הסף לתפקיד, על פי תנאי המכרז, הם השכלה אקדמית (תואר ראשון), או רואה חשבון ובוגר קורס ביקורת פנימית (או מי שישלים קורס שכזה בתוך שנתיים מהמינוי לתפקיד) או לחלופין השכלה אקדמית בביקורת פנימית או ציבורית. עם זאת, ולאחר שתלונות הנוגעות לעיתוי המינוי ולתהליך המינוי נמסרו, בין השאר למכון, לנש"ם ולמשהב"ט⁹², החליטה נש"ם, לאחר היוועצות עם עוזר השר, שלא לכנס את ועדת הבוחנים לאיש המשרה.

91 הנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1 "נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך" (15.11.15).

92 העתק של התלונות נשלח גם למשרד מבקר המדינה.



בביקורת עלה כי מאוגוסט 2018, המועד שבו המבקר הפנימי סיים את תפקידו, לא מונה אחר במקומו. על נש"ם לבחון את תהליך מינוי המבקר הפנימי במכון ולפעול להשלמתו.

קשרי משפחה

אחת ממטרותיו העיקריות של עקרון מניעת ניגוד עניינים בקרב עובדי ציבור היא להבטיח שהתפקיד הציבורי יבוצע מתוך שיקולים ענייניים של טובת הציבור בלבד, ללא השפעות חיצוניות ושיקולים זרים⁹³. מצבים המעוררים חשש לניגוד עניינים בשירות המדינה עלולים להיווצר בין היתר בשל יחסי כפיפות מינהלית בין קרובי משפחה בביצוע עבודה ובשל סמכויות פיקוח ובקרה שעובד אמור להפעיל במסגרת תפקידו כלפי קרוב משפחתו⁹⁴.

על מנת להימנע ממצבים של ניגודי עניינים, נקבע בכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007 (להלן - הכללים) ובתקשי"ר, האיסור על הימצאות במצב של כפיפות בין בני משפחה המועסקים באותו משרד או באותה יחידה מינהלית. לפי כללים אלה לא יועסק עובד במשרד או ביחידה מינהלית לפי העניין, אם העסקה עלולה להביא להיווצרות יחסי כפיפות⁹⁵ או קשרי עבודה⁹⁶ בינו לבין קרוב המשפחה שלו⁹⁷ באותו משרד או באותה יחידה מינהלית.

על פי הכללים ועל פי התקשי"ר "עובד" הוא כל המועסק במשרד, לרבות באמצעות משרד אחר, גוף אחר או בכל דרך אחרת, בין בשכר ובין שלא בשכר. עוד נקבע כי אם קרבת המשפחה בין שני עובדים נוצרה תוך כדי שירות ויש ביניהם יחסי כפיפות, קשרי עבודה או ניגוד עניינים יש להעביר אחד מן העובדים למשרה אחרת ביחידה. אם העברה אינה אפשרית, ניתן באישור נציבות שירות המדינה להתיר את המשך העסקתם של העובדים האמורים במשרותיהם הנוכחיות לתקופה שלא תעלה על שנה אחת, תוך קביעת תנאים להעסקתם או להעסקת אחד מהם. מכל מקום, אין להעסיק מועמד כל עוד לא ניתן אישור לכך מאת נציבות שירות המדינה.

93 ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555, "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" (יוני 2019); נציבות שירות המדינה, "נוהל עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים", הודעה מס' 22/ס' מ-30.5.06; נציבות שירות המדינה, "כללים, נהלים והנחיות למנהלים כלליים ומקובליהם בשירות המדינה" (מאי 2015).

94 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57** (2007), "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", בעמ' 27, 69.

95 על פי הכללים, "יחסי כפיפות" הם היחסים שבין עובד לעובד אחר הממונה עליו מהבחינה המינהלית או המקצועית, בין במישרין ובין בעקיפין, לרבות באמצעות עובדים אחרים.

96 על פי הכללים, "קשרי עבודה" הם כל אחד מאלה: (1) עבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים; (2) קרוב משפחה הממלא תפקיד בלשכה המשפטית, אגף כוח אדם, יחידת החשב, ביקורת פנימית, יחידת משמעת, בנא"ם, או כל יחידה אחרת אשר יש לה קשר והשפעה על רוב יחידות המשרד; (3) קרוב משפחה משמש חבר בוועד עובדים; (4) כל קשר אחר בין קרובי משפחה אשר, לדעת, נציב שירות המדינה או האחראי, עלול מפאת מהותו ונסיבותיו להשפיע על יחסי העבודה.

97 בכללים מוגדר "קרוב משפחה" כלהלן - בן או בת זוג לרבות ידוע בציבור, הורה, הורי הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין, אחיינית, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה לרבות בעל קרבה משפחתית חורגת או הנצרת עקב אימוץ. על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555, ההגדרה "קרבת משפחה" חלה גם על בן דוד ובת דודה.



עוד קובעים הכללים והוראות התקשי"ר כי "קשרי עבודה" מתקיימים גם כאשר "קרוב משפחה משמש כחבר בוועד עובדים".

בדיקת העסקת קרובי משפחה בכלל שירות המדינה: בעקבות פרסום דוח מבקר המדינה⁹⁸ שינתה נש"ם את הוראותיה⁹⁹, ועל פי השאלון שנדרש למלא מועמד למשרה פנויה בשירות המדינה¹⁰⁰ עליו להצהיר על קרבה משפחתית לא רק במשרד שבו הוא אמור להיות מועסק, כי אם בכלל שירות המדינה.

בביקורת נמצא כי בשאלון למועמד שאותו נדרשים למלא המועמדים במכון הם נשאלים "האם יש לך קרובי משפחה במכון הביולוגי", וכי המועמדים אינם נשאלים על קרובי משפחה בכלל שירות המדינה.

על המכון לעדכן את השאלון למועמד ולהתאימו לזה הנדרש על ידי נש"ם.

מאגר נתונים: אחד האמצעים למניעת ניגודי עניינים על רקע קשרים משפחתיים הוא תיעודם במסד נתונים משרדי. ריכוז המידע מאפשר הכנת תמונת מצב מהימנה על היקף התופעה של קרבה משפחתית בארגון ועל היקף שכיחותה ועשוי לסייע באיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

לבקשת צוות הביקורת לקבל פרטים על בני משפחה המועסקים במכון, נמצא כי במכון אין מאגר נתונים בנוגע לבני משפחה המועסקים בו, וכי המכון הכין רשימה כזאת במהלך הביקורת.

לבקשת צוות הביקורת המכון הכין רשימה של בני המשפחה המועסקים בשטחו במסגרת שיטות העסקה שונות, ובכללן באמצעות חברת כוח אדם וחברת LSRI. על פי אותה רשימה, היו במכון, לפי נתונים מעודכנים לאוקטובר 2019, 16 בני משפחה כמפורט להלן: ארבעה זוגות של בני זוג (שלושה מהם הפכו לבני זוג לאחר תחילת עבודתם במכון) - שלושה מהזוגות עובדים במכון ואשר לזוג הרביעי - בת הזוג עובדת חברת LSRI; שלושה זוגות אחים; ואב העובד במכון שבנו עובד בחברת קבלן הנותנת שירותים למכון.

בדיקה של צוות הביקורת באוקטובר 2019 העלתה כי במכון הועסקו באותה עת שמונה בני משפחה¹⁰¹ נוספים שלא נכללו ברשימה שנמסרה לנציגי משרד מבקר המדינה; כמו כן הועלה לגבי אחד הזוגות שהמכון דיווח כי ההיכרות ביניהם התקיימה במכון, כי בני הזוג כבר היו נשואים זה לזה לפני תחילת עבודתם במכון.

98 משרד מבקר המדינה, **דוח שנתי 2021** (2020), "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם", עמ' 27.

99 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **דוח על העסקת קרובי משפחה בשירות המדינה – סקירה משווה** (2010).

100 טופס מס' 2115.

101 מתוך שמונת העובדים, בקרב ארבעה מתקיימת קרבת משפחה כהגדרתה בתקשי"ר; אצל שני עובדים מתקיימת קרבת משפחה, כהגדרתה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1555 מיוני 2006 בעניין עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי, ולפיה קרבה של בן דוד או בת דוד נחשבת קרבה שעשויה לעורר חשש לניגוד עניינים. שני עובדים נוספים הצהירו על קרבת משפחה שאינה כלולה בהגדרת "קרבה משפחתית" על פי התקשי"ר או הנחיית היועץ המשפטי לממשלה.



נמצא כי באוקטובר 2019 הועסקו בשטח המכון בסך הכול 24 בני משפחה. יש לציין כי ארבעה מהעובדים לא דיווחו למכון על הקרבה המשפחתית.

מומלץ כי המכון יחדד וידגיש את חובת הצהרת המועמד על קרבה כאמור. כמו כן, ולנוכח העובדה כי במכון מועסקים עובדים באמצעות חברת LSRI ובאמצעות חברות קבלניות, מומלץ שהמכון יבדוק את כלל הזיקות בין קרובי משפחה המועסקים במכון ויפעל להסדרתם בהתאם לכללי שירות המדינה והתקשי"ר.

הביקורת העלתה כי בשני מקרים שבהם הייתה קרבת משפחה בין עובדים ניתנו להם תנאי קליטה וקידום מועדפים. להלן דוגמה:

מר ה' ומר ו' הם אחים שעבדו במכון הביולוגי כעובדי קבלן: מר ה' עבד בשטח המכון בשנים 2006 עד 2016 באמצעות חברה ב' כאחראי צוות גינון, ובשנת 2016 נקלט כעובד המכון. מר ה' הוא חתנו של מר ד', שהיה עובד ותיק ובכיר במחלקה לביו-כימיה במכון וכיהן משנת 2014 כיו"ר ועדת דרגות של סגל טכני ומקצ"ט¹⁰². מר ו' עבד בשטח המכון באמצעות חברה א' בשנים 2007 עד 2015, ובשנת 2015 נקלט כעובד המכון לתפקיד אחראי אינוונטר ומחסנאי במחסן הקבלה, בדרגה 10 בתקן עובד בדירוג מקצ"ט. תקופת עבודתם של האחים מר ה' ומר ו' הקבילה לתקופת עבודתו של מר ד' במכון.

בביקורת נמצא כי ב-22.10.15 פנה ראש תחום מבנים ומשק למנהל מחלקת משאבי אנוש בבקשה לקלוט את מר ה' "למשרת עובד בתחום מבנים ומשק, בשטח סיוע". את התפקיד מילא קודם לכן עובד בדירוג המקצ"ט שפרש לגמלאות.

ב-6.7.16 התכנסה ועדת הקליטה בראשות מנהל המכון דאז ובהשתתפות סמנכ"ל לתפקידים מיוחדים, ראש שטח סיוע ומנהל משאבי אנוש, ודנה בקליטתו של מר ה' למכון. לרשות הוועדה עמדו, בין היתר, הנתונים האלה: השכלתו, ניסיונו התעסוקתי, התפקיד שלו מיועד הדירוג ודרגת הכניסה למכון. כמו כן, מספר התקן לתפקיד (5047) המציין שייכות לתחום המקצ"ט. בשים לב לנתונים אלה אישרה הוועדה את קליטתו למכון בדירוג מקצ"ט ובדרגה בטווח של 9 או 10 ובכפוף לאישור נש"ם בדבר העסקת קרוב משפחה.

קביעת הדירוג ודרגת הקליטה: סעיף 24.211 לתקשי"ר קובע כי "כל עובד מדורג בדרוג לו שייכת הדרגה הצמודה למשרתו המאושרת בתקן המשרד". סעיף 24.248 לתקשי"ר קובע, בין השאר, כי בדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח מדורגים עובדים בעלי השכלה אקדמית באחד ממקצועות מדעי החברה והרוח המועסקים במשרות אשר למילוי דרושה השכלה אקדמית כאמור במקצועם.

בפנייה של ראש שטח משאבי אנוש לנש"ם מיולי 2016 בעניינו של מר ה' הוא ציין שמדובר במשרה של "עובד משק ותחזוקה" בדרגה 10 בדירוג מקצ"ט.

102 הוא כיהן כיו"ר ועדת דירוג סגל טכני עד 31.5.20. ב-1.4.16 פרש לגמלאות (המשיך לכהן כיו"ר הוועדה גם לאחר פרישתו).



ב-15.8.16 העביר המכון לעובד הצעת העסקה מפורטת לפי דירוג 10 מקצ"ט, ולפיה שכרו החודשי ההתחלתי אמור היה להיות כ-8,700 ש"ח. יש לציין כי העובד אשר מילא תפקיד זה קודם לכן היה בדירוג מקצ"ט, ומנהלו של העובד - בדירוג טכנאים. ב-16.8.16, יום למחרת העברת הצעת העסקה, שלח מנהל המכון דאז למנהל משאבי אנוש כמה מכתבים אלקטרוניים ובהן הורה על שינוי תנאי הקליטה של מר ה' לדרגה 38 בדירוג המח"ר: "הוא בעל תואר בכלכלה ולכן מבקש לקלוט אותו בדרגה סבירה עפ"י המח"ר גם אם התפקיד לכאורה הוא של מקצ"ט". במכתב אלקטרוני נוסף של מנהל המכון דאז מאותו היום הוא כתב: "אני מבין שמתייחסים למה שאמרתי רק כהמלצה... מנחה לקלוט אותו במח"ר 38".

במכתב אלקטרוני של ראש שטח משאבי אנוש למנהל המכון דאז מ-17.8.16 הוא כתב כי "ככלל לעובדי הסכם ובתקן פתוח אנחנו נותנים דרוג מקצ"ט או דרוג טכנאים (למי שיש תעודת טכנאי/הנדסאי)"; וכי הוא מעביר להחלטת מנהל המכון את "נושא דירוג/דרגה" לעובד. ראש שטח משאבי אנוש הוסיף הערה בכתב יד על גבי תדפיס המכתב האלקטרוני ובו נכתב: "הוסבר בע"פ למנהל המכון שלא נכון ולא מקובל לקלוט עובדי הסכם¹⁰³ בתחום המשק בדירוג מח"ר וניתן למצוא פתרון דומה במסגרת מקצ"ט (למרות שאין כללים מוכרים שאוסרים קליטה במח"ר)" (ההדגשה במקור). במכתב האלקטרוני האמור פורטו גם תכולות התפקיד המלאות¹⁰⁴ המתוכננות לעובד האמור בתפקיד "אחראי משק ולוגיסטיקה", כפי שביצע העובד שמילא את התפקיד קודם לכן ופרש לגמלאות.

במכתב אלקטרוני של מנהל המכון דאז מ-17.8.16 הוא חזר והנחה את מנהל ראש שטח משאבי אנוש: "מאחר והוא אקדמאי ובנוסף יש בתפקיד שלו אלמנטים ניהוליים וארגוניים מבקש מח"ר 38".

על פי הנחיית מנהל המכון דאז שונו הדירוג ודרגת הקליטה של מר ה' למכון לדירוג מח"ר ולדרגה 38 ולפיה השכר החודשי ההתחלתי היה גבוה בכ-19% מהשכר שאותו היה אמור לקבל אילו היה נקלט בהתאם לתנאי הקליטה שקבעה ועדת הקליטה של המכון¹⁰⁵. מנהל משאבי אנוש הפנה את תשומת ליבו של המנהל דאז לשינוי שהתקבל בחישוב השכר ולחתך העובדים המקבלים שכר דומה: "השכר הוא כמו של ע. מחקר [עמית מחקר] עם תואר שני שאישרנו בוועדה האחרונה" (ההדגשה במקור). למרות הערתו של מנהל משאבי אנוש אישר מנהל המכון דאז את השינוי בתנאי ההעסקה על המשמעויות הכספיות שלהם. באופן זה נקלט העובד למכון לתפקיד "איש משק ולוגיסטיקה" במחלקת משק בשטח סיוע כ"עובד הסכם" בדירוג מח"ר ובדרגה 38, והתקן המאושר לתפקיד היה תקן מקצ"ט.

103 עובדי הסכם, על פי המ"ב המכון, הם עובדים הכפופים להסכם עבודה קיבוצי שנקבע בין משהב"ט ובין ההסתדרות הכללית. העובדים בדירוג המקצ"ט במכון הם עובדי הסכם.

104 תכולות התפקיד כוללות, בין השאר: אחריות לתחזוקת חצר המכון, גינון, פינוי גזם ופסולת, הדברה, תיאום אירועים, תיאום עם חברת ההסעדה וניהול חשבונות, אחריות למכבסת המכון, תיאום פינוי אשפה, משימות נוספות על פי הצורך.

105 שכר לפי דירוג 10 במקצ"ט: 8,694 ש"ח. שכר בדרגה 38 במח"ר (בתקן הפתוח) 10,337 ש"ח. לשם השוואה, זהו שכר דומה לשכר שהמכון שילם לעמיתת מחקר שנקלטה למכון בשנת 2016 עם תואר שני מחקרי וניסיון של שש שנים בתחום אשר נקלטה למכון בדרגה זהה לזו שניתנה למר ה' - 38 בדירוג מהנדסים. דוגמה נוספת היא העובדת שנקלטה לתפקיד "מרכזי תשלומים", כמפורט לעיל. העובדת היא בעלת השכלה הכוללת: תואר שני במנהל עסקים, תואר ראשון בהוראה, תעודת מקצוע בהנהלת חשבונות סוג 2 וסוג 3 וקורס חשבי שכר. כמו כן היא בעלת ניסיון תעסוקתי של שש שנים. עובדת זו נקלטה למכון בדרגה 37 בדירוג המח"ר, דרגה הנמוכה מזו שבה נקלט מר ה'.



עלה כי מנהל המכון דאז קבע תנאים עודפים על תנאי קליטתו של העובד שלא בהתאם להחלטת ועדת הקליטה שבה השתתף.

מומלץ כי נש"ם תבקר את אופן קליטת העובדים במכון ובכלל זה את הדירוג ודרגת הכניסה שלהם בהלימה לתפקיד שאליו נקלטו.



סיכום

ממצאי הדוח מעלים ליקויים בניהול כוח אדם במכון בעיקר בנושאים אלה: תמהיל כוח האדם במכון הוא בדמות "פירמידה הפוכה" מבחינת היחס בין מספר החוקרים למספר עמיתי המחקר; המכון לא קבע הוראת ארגון המגדירה את אופן חלוקת הסמכויות והתפקידים והמתווה את הדרך לייזום שינויים במבנה הארגוני; המכון ביצע שינויים ארגוניים בלי להגדיר את הצורך בהם ואת תכלית השינוי; כשני שלישים מהעובדים שאינם חוקרים שהמכון גייס בשנים 2013 - 2020 עבדו קודם לכן במכון באמצעות חברות כוח אדם או ספקים, שנתנו שירותים למכון; ניתנו לעובדי המכון דרגות שלא בהתאם לאמות המידה לקידום בתקן הפתוח, ובכלל זה מנהל המכון דאז היה מעורב בקידום חברי ועד, ונמצאו ליקויים בתהליכי העבודה של הוועדה המייעצת והוועדה המוסדית המאשרת את הקידום בדרגות; מספר תוספות השכר שניתנו כפועל יוצא מקידומים לתפקידים חרג מהמכסה המרבית, והן ניתנו בלי שנבחנו ההשפעות התקציביות הנובעות מכך וללא אישור עוזר השר. בביקורת עלו גם ליקויים באופן תפקודה של הוועדה העליונה לדירוג עובדי מחקר המנוהלת בנש"ם, ובפיקוח ובבקרה של נש"ם ושל יחידת עוזר השר על ניהול כוח אדם במכון.

מטה עוזר השר ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי הוא מברך על הביקורת ורואה בה כלי חשוב; כי יפעל לתיקון הליקויים שזוהו; וכי עוד לפני פרסום טיוטת הדוח פעל מטה עוזר השר להידוק הבקרה בנושאי תקציב וכוח אדם, תוך איזון ושמירה על עקרון העצמאות של יחידת הסמך. מנהל המכון ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי בכוונתו לפעול "להטמעת התנהלות מקצועית, תוך הקפדה על הכללים בניהול משאבי אנוש, בדגש על אותם תהליכים המועלים בדוח המבקר ובהתאמות הנדרשות לאופי הפעילות של המכון". נש"ם בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי תוצרי דוח הביקורת ישמשו עבורה "בסיס לתוכנית עבודה", וכי "הפערים המוצגים ביחידה רבים ולפיכך המכון למחקר ביולוגי יהיה יחידה במיקוד" מבחינת נש"ם בשנת העבודה 2022.

על המכון לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין, להוראות התקשי"ר, להוראות משהב"ט, לנהליו שלו ולכלל ההוראות החלות עליו. נוכח ממצאי הדוח, מומלץ כי נש"ם ועוזר השר יגבירו את מעורבותם בפיקוח ובבקרה על ניהול כוח האדם במכון - החל בקביעת המבנה הארגוני של המכון וכלה בפיקוח ובבקרה על קליטת כוח האדם למכון וקידומו בדרגות ובתפקידים, בהתאם לצורכי המכון ובשים לב למשתמע מכך מהבחינה התקציבית.

מומלץ כי שר הביטחון יפעל לכך שהוועדה שהוקמה לצורך בחינה מקיפה של המכון הביולוגי תשלים את עבודתה. מומלץ כי הוועדה תבחן גם את תמהיל כוח האדם של המכון ואת היחס הנכון בין חוקרים לעמיתי מחקר בשים לב לצרכים העולים מתוכניות העבודה. מומלץ כי לצד בחינת הנושא על ידי הוועדה, גם נש"ם תבחן את יחס התקינה של חוקרים - עמיתי מחקר במכון.

מומלץ שהמכון, עוזר השר ונש"ם יבחנו את מידת הרלוונטיות של נוהלי המכון ויקבעו למכון מסד נורמטיבי שלם ומעודכן.

