

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

פרסומים עם זיקה לתוכניות העבודה בשנים 2017 - 2019

64

עמיתי מחקר

137

חוקרים בעלי תואר שלישי (Ph.D) במקצועות ביולוגיה, כימיה, פיזיקה ומתמטיקה

330

מספר העובדים במכון (אוגוסט 2020)

310

קידומים בתקן הפתוח בשנים 2013 - 2020

283

מעובדי המכון מדורגים בתקן הפתוח¹ (כ-86% מעובדי המכון)

כ-73%

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 ומונתה 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, איוש 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 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 מטרם. 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 ושאינם 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 משמונת 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 -

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 שניתנו 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 שכהן 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.

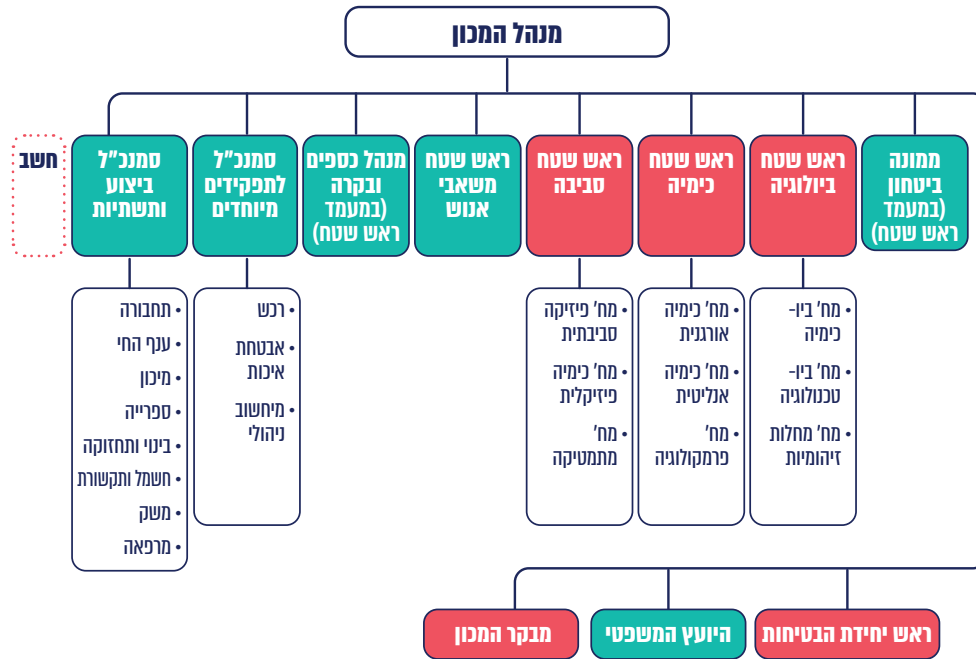
בכל הנוגע לכ-130 (כ-40%) מ-330 עובדי המכון העוסקים במקצועות טכניים, וכן בדירוגי מח"ר מינהלי ומשפטי, מומלץ כי נש"ם תוביל עבודת מטה בשיתוף ועדת השירות ומטה עוזר שר הביטחון להתגוננות לבחינת נחיצותו של הפטור מחובת המכרז לגיוס כוח אדם למכון במשרות אלו.

מומלץ כי עוזר שר הביטחון להתגוננות יפקח על תהליכי הקידום במכון, יבצע בקרה בנושא ויבחן אם יש מקום שניציג מטעמו יהיה חבר בוועדה המוסדית. משרד מבקר המדינה ממליץ כי המכון יבחן וינתח באופן שוטף את המשתמע, מהבחינה התקציבית, מקידום העובדים בתוך 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 בכפופות למנהל המכון - תפקידים שבטלו/תפקידים שהמעמד הארגוני שלהם השתנה
■ תפקידים בכפופות 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, בשים 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 טיטת דוח הביקורת כי הוא מברך על הביקורת ורואה בה כלי חשוב; וכי יפעל לתיקון הליקויים שזוהו. מטה עוזר השר הוסיף כי עוד לפני פרסום טיטת הדוח הוא פעל להידוק הבקרה בנושאי תקציב וכוח אדם, תוך איזון ושמירה על עקרון העצמאות של יחידת הסמך. מנהל המכון, בתגובתו על טיטת 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 טיטת 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.

