

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

ארגון ומינהל במכוני המחקר
שבאחריות משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

ממצאי מעקב

על הפרק "מכוני המחקר שבאחריות משרד התשתיות הלאומיות"
שפורסם בדוח שנתי 2009 (ב59), עמ' 1237

תקציר

רקע כללי

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן - משרד האנרגיה או המשרד) מופקד בין היתר על תשתית משאבי הטבע במדינת ישראל. במסגרת זו שר האנרגיה ממונה גם על מינהל המחקר למדעי האדמה והים (להלן - מינהל המחקר או המינהל). בביקורת קודמת שפורסמה בשנת 2009 (להלן - הדוח הקודם) נבדק הארגון המחודש של שלושת מכוני המחקר שבאחריות המשרד. בסיום הביקורת החליטה הממשלה בפברואר 2009 לאחד את פעילותם של מכוני המחקר האלו: המכון הגיאולוגי לישראל (להלן - המכון הגיאולוגי או המכון); החברה לחקר ימים ואגמים לישראל (להלן - חיא"ל), ללא פעילות המרכז לחקלאות ימית שבאילת; והאגף לססמולוגיה והערכת סיכוני רעידות אדמה (להלן - אגף הססמולוגיה) וכן צוות המחקר הגאופיזי שבמכון הגיאופיזי לישראל (להלן - מג"י). חיא"ל ומג"י הם חברות ממשלתיות. לפי החלטת הממשלה אמור היה איחוד זה להיעשות במסגרת מינהל המחקר שמשרד האנרגיה הקים במהלך 2010 כיחידת סמך שלו.

בהחלטת הממשלה הוגדרה מטרתו העיקרית של מינהל המחקר והיא ליצור בסיס מדעי טכנולוגי שימושי בכל הנוגע לניטור מחקר ופיתוח בר-קיימה של פני האדמה, של התת-קרקע ושל הים, ועל בסיסו ליעץ לממשלה לטובת המשק והחברה בישראל. מטרה נוספת של המינהל היא לשמש גורם מרכזי בתכנון ארוך טווח של פיתוח בר-קיימה, תוך שימוש מושכל במשאבי הטבע והיערכות נכונה לסיכונים טבעיים ולסיכונים מעשי ידי אדם.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2015 - יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את מימוש החלטות הממשלה לאיחוד פעילותם של מכוני המחקר וכן את תיקונם של כמה ליקויים שהועלו בדוח הקודם. הבדיקה נעשתה במכון הגיאולוגי, במג"י, בחיא"ל, במינהל המחקר, במשרד האנרגיה, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - את"ק). בדיקות השלמה נעשו בלשכת היועץ המשפטי לממשלה שבמשרד המשפטים (להלן - היועמ"ש לממשלה) ובאגף הממונה על השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר).

הליקויים העיקריים

אי-מימושה של החלטת הממשלה מפברואר 2009

ממועד החלטת הממשלה, בפברואר 2009, עד תחילת יולי 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא הכין משרד האנרגיה עבודת מטה מפורטת המגדירה את אחריותו וסמכויותיו של מינהל המחקר ובוחנת את יעילותו של המהלך ונחיצותו בהשוואה לחלופות נוספות. כמו כן, הוא לא הגיש את המלצותיו לא לשרי האנרגיה שכיהנו בעבר ולא לשר הנוכחי; כל זאת, כאשר כל מכון מחקר עדיין ממשיך בפעילותו במתכונת הקיימת. רק בסוף יולי 2016 הוציא המשרד לגורמים שונים טיוטת תיקון להחלטת הממשלה.

בינואר 2013 החליט נציב שירות המדינה על העברת סמכויות הניהול השוטף של משאבי האנוש של מכוני המחקר ממינהל המחקר למכונים עצמם. בניגוד להחלטת הנציב, המשרד לא בחן אם קיום "מטה מינהל המחקר" והוצאותיו כדאיים ומוצדקים מההיבט של עלות-תועלת.

אי-מינוי מנהל מינהל המחקר

בחלק מהתקופה פעל מטה מינהל המחקר ללא מנהל קבוע אלא תחת מנהל זמני, ובחלק מהתקופה אף פעל ללא מנהל כלל. שר האנרגיה הנוכחי ד"ר יובל שטייניץ (להלן - השר שטייניץ) לא מינה מנהל למינהל מתחילת כהונתו ביוני 2015 ועד יולי 2016.

היעדר מעקב אחר תיקון ליקויים

המנהל הקודם של המכון הגאולוגי לא מילא אחר הוראותיו של שר האנרגיה לשעבר ד"ר עוזי לנדאו¹ (להלן - השר לנדאו) מאוגוסט 2012 ולא הקים צוות לתיקון ליקויים במכון שהועלו בדוח הקודם.

עד מועד סיום הביקורת לא אספו ולא רשמו המכון הגאולוגי וחי"ל את נתוני כל העלויות של כל אחת מעבודות המחקר, ובהן גם עלויות העסקתם של עובדי מחקר בכירים וקבועים. לפיכך, לא היה לחי"ל ולמכון הגאולוגי, כמו גם למינהל המחקר שכלל את המכון, מידע שלם ומהימן על עלויות כל אחד מהמחקרים.

אף שחלפו שבע שנים מאז הדוח הקודם לא השלימה חי"ל את רישום זכויותיה במקרקעין באתרי הפעילות שלה, ולא נקטה צעדים לאכיפת זכויותיה לקבלת

1 ד"ר עוזי לנדאו כיהן בתפקיד שר האנרגיה והמים בתקופה 1.4.09-1.13.13.19.



במשך שבע שנים,
עד מועד סיום
הביקורת, לא
השלים המשרד את
תהליך הארגון
המחודש של
המכונים

התמלוגים המגיעים לה מגופים העוסקים בחקלאות ימית, על פי חוזי התקשרות שהיא חתמה עמם.

ההמלצות העיקריות

על שר האנרגיה לפעול לארגון מחדש ויעיל של מכוני המחקר, וזאת לאחר שיקיים בהקדם דיון עם אנשי משרדו לקביעת החלופה המועדפת לארגון מחדש של שלושת המכונים.

על מכוני המחקר לפעול לקיום בקרה פנימית הכוללת גם איסוף ורישום של כל העלויות שיש לייחסן לכל אחת מעבודות המחקר. כמו כן, עליהם לשפר את הניהול של עבודות המחקר ואת הפיקוח, הבקרה והדיווח עליהן.

סיכום

בפברואר 2009 החליטה הממשלה על הקמתו של מינהל המחקר כיחידת סמך במשרד האנרגיה על יסוד המכון הגאולוגי שפעל עד אז כיחידת סמך במשרד. בהחלטה נקבע כי המינהל יאחד את הפעילויות העיקריות של שלושה מכוני מחקר הפועלים במסגרת המשרד - המכון הגאולוגי, חיא"ל ואגף הססמולוגיה וצוות המחקר הגאופיזי שבמג"י. המשרד מימש באופן חלקי את החלטת הממשלה בהקימו את מינהל המחקר הכולל את פעילותו של המכון הגאולוגי בלבד. במשך שבע שנים, עד מועד סיום הביקורת, לא השלים המשרד את תהליך הארגון המחודש של המכונים, והתנהלות זו של מטה המינהל הקשתה עליהם בפעילותם. אי-קבלת הכרעה בעניין מימוש החלטת הממשלה, ביטולה או שינויה, בחלוף שבע שנים מהמועד שבו ניתנה, גרם לחוסר ודאות בדבר מדרג הסמכות והאחריות בין המינהל למכוני המחקר, ופגעה גם במימוש תכניות העבודה של שלושת המכונים ובמעמדם.

למרות הערותיו של משרד מבקר המדינה בדוח הקודם למכוני המחקר בדבר סדרי ניהול ובקרה לקויים נמצא כי המכון הגאולוגי וחיא"ל טרם תיקנו את הליקויים הנוגעים לריכוז מלוא העלויות, לרבות עלויות שכר העבודה של החוקרים בכל אחת מעבודות המחקר. על חיא"ל ועל המכון הגאולוגי, האמורים לשמש תשתית למינהל המחקר, להשלים את תיקון הליקויים בתחום זה במטרה להגביר את הפיקוח והבקרה באופן שיאפשר להציג נתונים שלמים על עלויותיה של כל אחת מעבודות המחקר שלהם.

על השר לפעול לתיקון הליקויים שצינו בדוח זה ולפתרון בעיות שנוצרו בעקבות החלטת הממשלה.

מבוא

משרד האנרגיה מופקד בין היתר על תשתית משאבי הטבע במדינת ישראל. במסגרת זו שר האנרגיה (להלן גם - השר) אחראי לשלושת מכוני המחקר העוסקים במדעי האדמה והים: המכון הגאולוגי הפועל משנת 1949 כיחידת סמך של המשרד ומשמש יועץ הממשלה בתחום מדעי האדמה, בין השאר לצורך היערכות לרעידות אדמה, למתן חוות דעת על מיזמים בהיקף גדול כגון תעלת הימים, איים מלאכותיים ואיתור מקורות מים. כמו כן, הוא בעל מעמד מוביל במחקר ים המלח והסיכונים הגאולוגיים סביבו בהקשר להתפתחות בולענים ולסיכונים גאולוגיים, ובהם גם סיכונים ססמיים וגלישות קרקע, ולנושאים הידרולוגיים מגוונים; מג"י שהוא חברה ממשלתית המבצעת סקרים גאופיזיים ואחרים עבור מחפשי משאבי טבע וחוקרת את מבנה התת-קרקע בישראל ובחול"ל. מג"י עושה גם מחקרים הנוגעים למזעור סיכוני רעידות אדמה בישראל; חיא"ל - חברה ממשלתית הפועלת לתועלת הציבור ומשמשת מוקד לאומי ייחודי של ידע ויכולות ביצוע במדעי הים והמים, שהוקמה כדי לספק בסיס מדעי לניצול מושכל של משאבי הים, החופים והמים של מדינת ישראל. חשיבותה של חיא"ל נובעת בין השאר עקב משבר המים והגידול במגוון ובהיקף של הפעילויות ושל תכניות הפיתוח במרחב מימי החופים החל מהתפלת מי ים והפקת גז וכלה בהקמת איים מלאכותיים. בדוח הקודם נבחן הארגון המחודש של שלושת מכוני המחקר האמורים.

בפברואר 2009 החליטה הממשלה לאחד את פעילותם של המכון הגאולוגי, של חיא"ל ללא פעילותו של המרכז לחקלאות ימית שבאילת (להלן - מלח"י) ושל האגף לססמולוגיה והערכת סיכוני רעידות אדמה² וצוות המחקר הגאופיזי שבמג"י. לפי החלטת הממשלה אמור היה איחוד זה להיעשות במסגרת מינהל המחקר שמשרד האנרגיה הקים במהלך 2010 כיחידת סמך שלו הכפופה ישירות לשר.

בהחלטת הממשלה הוגדרה מטרתו העיקרית של מינהל המחקר והיא בין השאר לייעץ לממשלה בתחום מדעי האדמה והים על פי צורכי החברה והמשק בישראל, ולשמש גורם מרכזי בתכנון ארוך טווח של פיתוח בר-קיימה, תוך שימוש מושכל במשאבי הטבע והיערכות נכונה לסיכונים טבעיים ולסיכונים מעשי ידי אדם.

בשנת 2010 החלו המשרד ונש"ם בהקמתו של מינהל המחקר. במועד סיום הביקורת כלל המינהל את פעילותו של המכון הגאולוגי בלבד, ללא פעילותם של חיא"ל ושל אגף הססמולוגיה והצוות הגאופיזי שבמג"י. בשנת 2015 הסתכמו הכנסות שלושת מכוני המחקר בכ-171 מיליון ש"ח³, כאשר הכנסותיהם של חיא"ל ושל מג"י כללו גם את התקשרויותיו של המינהל עמן לצורך הזמנת עבודות מחקר. בשנים 2012-2014 היו לחיא"ל ולמג"י הכנסות עצמיות ממחקרים ושירותים שהזמינו משרדי ממשלה וכן

2 תפקידו העיקרי של האגף לססמולוגיה במג"י הוא הפעלת המרכז הססמולוגי של ישראל; שדרוג, הפעלה ותחזוקה של הרשת הססמית של ישראל לניטור רעידות אדמה והפעלת מערכת ההתרעה למקרה של רעידות אדמה חזקות.

3 בשנת 2015 הסתכמו הכנסות מינהל המחקר יחד עם המכון הגאולוגי בכ-93.4 מיליון ש"ח, הכנסות מג"י הסתכמו בכ-18.6 מיליון ש"ח והכנסות חיא"ל הסתכמו בכ-59.5 מיליון ש"ח.

הכנסות מגורמים שונים. מנתוני הדוחות הכספיים של מינהל המחקר לשנים 2012-2014 עולה כי רוב הכנסותיהם של המינהל ושל המכון הגאולוגי (כ-91%) הן מתקציב המדינה, והשאר ממתן שירותי מחקר לאחרים.

בסוף יולי 2016 הוציא משרד האנרגיה טיוטת תיקון להחלטת הממשלה, והממשלה טרם דנה בה. על פי הטיוטה יבוטל מינהל המחקר, המכון הגאולוגי יפעל בתור יחידת סמך של המשרד וחי"ל תמשיך לפעול כחברה ממשלתית. כמו כן, תוקם ועדה מייעצת בראשות המדענית הראשית במשרד ובשיתוף נציגי אקדמיה ומשרדי ממשלה רלוונטיים, שתפקח על פעילותם של שלושת מכוני המחקר, תקבע סדרי עדיפויות ותוודא סינרגיה בין פעילותם.

בחודשים יולי 2015 - יולי 2016 בדק משרד מבקר המדינה את מימוש החלטות הממשלה לאיחוד פעילותם של מכוני המחקר וכן את תיקונם של כמה ליקויים שהועלו בדוח הקודם. הבדיקה נעשתה במכון הגאולוגי, במג"י, בחיא"ל, במינהל המחקר, במשרד האנרגיה, ברשות החברות הממשלתיות, בנש"ם ובאת"ק. בדיקות השלמה נעשו בלשכת היועמ"ש לממשלה ובאגף הממונה על השכר.

הארגון המחודש

כאמור, בפברואר 2009 החליטה הממשלה להקים את מינהל המחקר כיחידת סמך במשרד האנרגיה, שיכלול את פעילויותיהם של המכון הגאולוגי, של חי"ל (למעט פעילות מלח"י) ושל אגף הססמולוגיה (להלן - החלטת הממשלה). בהחלטה נקבע כי המינהל יוקם על בסיס המכון הגאולוגי שפעל באותה עת כיחידת סמך במשרד. לפי דברי ההסבר של השר דאז להחלטה, המימון שיוזרם למינהל החדש יאפשר לו להמשיך בפעילותו ועל פי מטרותיו, וביצוע הארגון המחודש יביא לידי ייעול העבודה וצמצום מצבת כוח האדם. יצוין שבהצעת צוות בין-משרדי⁴ ממרץ 2007 שעליה התבססה בין השאר החלטת הממשלה, איחוד פעילותם של שלושת מכוני המחקר (להלן גם - המכונים) היה עשוי להביא לידי הפחתה של 32 עובדים מתוך 191 העובדים הקבועים⁵, ובכך להביא לידי חיסכון בהוצאות המדינה בגין פעילות תשתיתית-שלטונית זו.

עוד נקבע בהחלטה שיש לפעול לפירוקה של חי"ל, בין בדרך של פירוק מרצון בין בדרך אחרת; להעביר למינהל המחקר את נכסיה, זכויותיה והתחייבויותיה, על פי הסכמים שייחתמו, למעט נכסיו של מלח"י, זכויותיו, התחייבויותיו ופעילותו שיועברו למינהל המחקר החקלאי במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, וכן להעביר למינהל את הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיוחסו לאגף הססמולוגיה ולצוות המחקר הגאופיזי, כשמג"י ייוותר כחברה ממשלתית בלעדיהם. עוד קבעה ההחלטה שיש להעביר לשירות המדינה, במסגרת מינהל המחקר, את עובדי חי"ל על פי הסכמים שייחתמו ואת עובדי מג"י שיוחלט להעבירם; עובדי המכון הגאולוגי יהיו עובדי מינהל המחקר.

4 צוות בראשותו של המנהל דאז של מינהל המחקר למדעי האדמה והים שבמשרד התשתיות הלאומיות (במתכונתו כמינהל במשרד ולא כיחידת סמך שלו) ובהשתתפותם של נציגי את"ק והרשות.

5 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), עמ' 1252.



ממועד החלטת
הממשלה עד מועד
סיום הביקורת לא
הכין משרד האנרגיה
עבודת מטה עבור
השר שהגדירה את
תפקידיו, סמכויותיו
ואחריותו של כל אחד
מנושאי המשרה

הממשלה הסמיכה בהחלטתה זו את הרשות לבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך פיצול חיא"ל ומג"י ולצורך מיזוג הנכסים וההתחייבויות והעובדים, הנוגעים לפעילויות בתוך המינהל כפי שנקבעו בהחלטה.

מימוש החלטת הממשלה מפברואר 2009

באוקטובר 2009 סיכם השר לנדאו, בדיון עם המנכ"ל הקודם של משרד האנרגיה מר שאול צמח⁶ (להלן - המנכ"ל הקודם) ועם היועצת המשפטית של משרד האנרגיה (להלן - יועמ"שית המשרד), שמינהל המחקר יהיה כפוף במישרין לשר. כאמור, בינואר 2010 החלו המשרד ונש"ם בהקמתו של מינהל המחקר כמסגרת עצמאית (מהבחינה המינהלית והתקציבית). ביולי 2010 החליטה ועדת שירות המדינה לאשר את הצעת המשרד ולהכריז⁷ על מינהל המחקר למדעי האדמה והים כיחידת סמך במשרד התשתיות הלאומיות. משנת 2013 הדוחות הכספיים של המשרד ושל המינהל ערוכים כדוחות כספיים נפרדים⁸; קודם לכן היו הדוחות הכספיים מאוחדים.

בדצמבר 2009 בחרה ועדה לאיתור מועמדים, משותפת למשרד האנרגיה ולנש"ם, במועמד לתפקיד מנהל מינהל המחקר. במאי 2010 אישרה הממשלה את מינויו וביוני 2010 אישרה נש"ם את העסקתו. במאי 2010 אישרה נש"ם את החלטתה של ועדת מכרזים פנימית של המינהל מאותו החודש לבחור סמנכ"ל בכיר (למינהל ומשאבי אנוש) למינהל המחקר (להלן - סמנכ"ל למינהל). יצוין כי חשב המינהל הוא סגן החשב במשרד האנרגיה. עוד יצוין כי במינהל מונו בעלי תפקידים נוספים כמו יועץ משפטי, מנהל תחום בכיר לענייני תקציב, תמחיר ותוכניות עבודה ומנהל תחום משאבי אנוש.

1. הביקורת העלתה כי ממועד החלטת הממשלה עד הקמת מינהל המחקר ומינוי נושאי המשרה הבכירים בו באמצע 2010, וגם עד מועד סיום הביקורת, לא הכין משרד האנרגיה עבודת מטה עבור השר שהגדירה את תפקידיו, סמכויותיו ואחריותו של כל אחד מנושאי המשרה האמורים, בהתחשב בנושאי המשרה של כל אחד מהמכונים. עבודת המטה הזאת אמורה הייתה לפרט את אופן מימושה של החלטת הממשלה.

6 מר שאול צמח היה מנכ"ל משרד האנרגיה והמים מיוני 2009 עד אוקטובר 2013.

7 בתוקף סמכותה של ועדת השירות לפי סעיף 1 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

8 לפי ביאור 2 בדוחות הכספיים של המינהל לשנים 2013-2014, ב-4.6.13 הסכים החשבונאי הראשי באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר על הפרדת הדוחות הכספיים של משרד האנרגיה ושל מינהל המחקר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי אי-הגשת עבודת מטה לאישורו של השר לנדאו גרמה למצב שבו מינהל המחקר הוקם ומונו בו בעלי תפקידים, עוד לפני שהשר החליט מהן סמכויותיהם הנוגעות למכוני המחקר שהיו אמורים להיכלל במינהל. הדבר גרם בהמשך, בין היתר, למחלוקות בין המינהל ובין המכונים, בייחוד עם המכון הגאולוגי בעניין כפיפותו למטה המינהל. ממועד החלטת הממשלה היה על המשרד לסייע לשר בקבלת החלטותיו, לרבות הכנת עבודת מטה שהוא היה אמור להגיש לאישור השר לנדאו עוד לפני הקמתו של המינהל ומינוים של נושאי המשרה בו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי גם לאחר הקמתו של מינהל המחקר ומינוים של בעלי התפקידים באמצע 2010, הוא לא סיים להכין את עבודת המטה שתאפשר לשר להיערך לקבלת החלטות עד לדיון באפריל 2011; עבודת מטה האמורה להגדיר את חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות בין המנהל ואנשי המטה של המינהל ובין מנהלי המכונים, ולבחון את ישימותן של אותן הגדרות מהיבט התועלת למשק בכלל ולתשתית המחקרית של מדעי האדמה והים בפרט, בהתייחס למחלוקות ולהתנגדויות שניתן היה לצפות להן. עבודת המטה הייתה אמורה להגדיר גם את החלופות לדרכי מימושה של החלטת הממשלה ואת השלכותיהן, לרבות המלצות לשינויה. אולם דבר לא נעשה.

2. במשרד האנרגיה לא נמצאו מסמכים המעידים על דיונים שקיימו השר לנדאו והמנכ"ל הקודם, בנוגע לארגון המחודש של המכונים והמבנה החדש של מינהל המחקר ולהחלטות שקיבלו בעניין זה ובעניין מימוש החלטת הממשלה או שינויה, מאז הדיון שקיים השר לנדאו באפריל 2011 ועד תום כהונתם במרץ ובאוקטובר 2013, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי היעדר תיעוד פוגע בשקיפות, מקשה על ההתחקות אחר הדיונים שקיימו השר לנדאו והמנכ"ל הקודם בנוגע לארגון המחודש של המכונים והמבנה החדש של מינהל המחקר, אם אכן קיימו דיונים כאלו, ומקשה על בחינת תהליכי קבלת ההחלטות ועל מעקב אחר השגת יעדי המבנה החדש של המינהל והפקת לקחים.

3. בינואר 2013 החליט נציב שירות המדינה "להאציל למנהלי המכונים או לסגניהם את כלל סמכויות האחראי"^[9] במינהל באשר לניהול ההון האנושי במכונים, למעט סמכויות אחראי שאינן ניתנות להאצלה, בהתאם לסעיף 03.261^[10]
- 9 לפי תקנון שירות המדינה, סגן מנהל כללי בכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - האחראי) כפוף מהבחינה המינהלית לשירות למנכ"ל של המשרד ומהבחינה המקצועית לנציב שירות המדינה המנחה אותו בנושאים הנוגעים לסמכויות נציב שירות המדינה.
- 10 "האחראי ראשי בתנאים ובסייגים שייקבע לאצול בכתב לעובד אחר של משרדו כל סמכות מסמכותיו לפי התקשי"ר, למעט הסמכויות שנקבעו בתקשי"ר.

השרים והמנכ"לים
בשנים 2013-2015 לא
דנו בכדאיות
ובהצדקה שבקיום
מטה מינהל המחקר

לתקשי"ר ובכפוף לכל דין", כאשר "תחומי אחריות אשר יש בהם היבטים רוחביים של קביעת מדיניות, תכנון אסטרטגי לטווח ארוך ובינוני, איגום משאבים, קביעת מסגרת תקציבית של המינהל והמכונים, קביעת תקינה, קביעת היקף כוח-אדם וויסותו, ממשקים בין מכונים, פיקוח ובקרה - ינוהלו על ידי מטה המינהל... [בעוד] תחומי האחריות של המכון הינם במה שקשור לאחריות התפעוליות [צ"ל התפעולית] השוטפת של המכונים במסגרת התקציב וכוח האדם הכוללים שייקבעו על ידי מטה המינהל, ויהיו בידי מנהלי המכונים או סגניהם". עוד קבע הנציב כי "הסדר זה ייבחן לאחר תקופה של שנתיים מיום הקמת המינהל. לשם כך באחריות מנהל המינהל לגבש תהליך מתודולוגי סדור לשם ההפעלה השוטפת בין המכונים למטה המינהל, ובכלל זה גיבוש נהלי דיווח ותייעוד, מנגנון לזיהוי כשלים ופערים, פתרון מחלוקות, הסדרים לשיתופי פעולה וכד", בקבעו כי לצורך בחינת התהליך, "על מנהל המינהל לדווח לנציבות שירות המדינה בכל 6 חודשים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי השרים והמנכ"לים בשנים 2013-2015 לא דאגו שמנהלי מינהל המחקר באותן שנים, כמו גם הסמנכ"ל למינהל, יעבירו לנציב שירות המדינה את המידע והדיווח שביקש מהם. זאת ועוד, הנציב לא הקפיד לבחון את התהליך ואת נאותות ההסדר שקבע ויעילותו - הסדר שנמשך גם במועד סיום הביקורת.

המנכ"ל הנוכחי של משרד האנרגיה מר שאול מרידור¹¹ (להלן - המנכ"ל הנוכחי) הסביר בתשובתו מאפריל 2016 למשרד מבקר המדינה כי ההתנגדות העזה של מנהלי המכון הגאולוגי לדורותיהם לאיחוד פעילותם של מכוני המחקר היא זו שהביאה לידי מימוש חלקי של החלטת הממשלה. כמו כן, החלטת נציב שירות המדינה להעביר את סמכויות הניהול השוטף של משאבי האנוש במכונים ממנהל המחקר למכונים עצמם פגעה בסמכויותיו של המינהל, בעיקר מול המכון הגאולוגי. לדברי המנכ"ל הנוכחי, החלטתו של הנציב הייתה תולדה ישירה מפנייתו של המנהל הקודם של מינהל המחקר ד"ר גדעון בר¹² לנציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שהשרים והמנכ"לים בשנים 2013-2015 לא דנו במהלך אותן שנים בכדאיות ובהצדקה שבקיום מטה מינהל המחקר, לנוכח המימוש החלקי של החלטת הממשלה והקטנת היקפי פעילותו של המינהל לעומת המתוכנן, אינה ראויה מהיבט היעילות והמועילות.

11 מר מרידור החל לכהן בתפקידו ב-1.10.15.

12 ד"ר בר שימש חוקר בכיר במכון הגאולוגי עד ינואר 2012 וחזר לתפקידו המקורי שם עם סיום תפקידו כמנהל המינהל ביולי 2013.

4. באוקטובר 2013 מינה השר סילבן שלום את גב' אורנה הוזמן בכור לתפקיד מנכ"לית משרד האנרגיה¹³ (להלן - המנכ"לית). ב-26.11.13 היא החלה לנהל את מינהל המחקר (ראו להלן). במכתבו לשר שטייניץ מיוני 2015 כתב היועץ המשפטי של מינהל מחקר (להלן - יועמ"ש המינהל) כי בדצמבר 2013 קיימה המנכ"לית "ישיבה שעסקה בשאלת יישום החלטת הממשלה על מנת לבחון את עצם הנחיצות בה. בישיבה השתתפו נציגי המכון הגאולוגי, חיא"ל... [ומג"י], המינהל ומשרד האנרגיה". ב-29.12.13 הודיע עוזר המנכ"לית לסמנכ"ל למינהל כי "המנכ"לית החליטה כי כרגע היא עוצרת את כל תהליך הקליטה [של חיא"ל] ללא מלח"י ושל אגף הססמולוגיה במינהל המחקר]. המשתמע מכך שאין לחתום על שום הסכם אשר יסבך או יקשה על קבלת החלטות עתידיות" (להלן - ההקפאה).

יצוין כי ממסמכי סגן חשב משרד האנרגיה ששימש גם חשב מינהל המחקר וממסמכי הממונה על השכר מדצמבר 2013 ומפברואר 2014, כמו גם ממסמכיהם של הרשות, נש"ם ואת"ק, עולה כי עד אותה עת הייתה התקדמות בפעולות העיקריות למימוש החלטת הממשלה.

המנכ"לית הסבירה למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי היא נוכחה "לגלות כי קיימים חילוקי דעות משמעותיים לדרך היישום של ההחלטה בין הגורמים השונים... [ש]העלו ספק משמעותי על ישימות החלטת הממשלה הלכה למעשה", ו"קיים מתח מובנה ואף קיצוני בין גופי המחקר, אשר כל אחד שאף לשמר את עצמאותו האקדמית והניהולית ולא הסכים לשתף פעולה עם הגוף השני ועם הגוף המתכלל מינהל המחקר". עוד הסבירה: "משהחלטת הממשלה לא יושמה בהצלחה מזה 5 שנים... ראיתי לנכון להקפיא את המצב הקיים, ולבדוק את החלטת הממשלה על בוריה". היא הוסיפה כי "בדצמבר 2014 בעקבות ההחלטה על פיזור הכנסת וכניסה לתקופת בחירות נעצר למעשה כל התהליך, שכן לא ניתן היה לבצע מהלכים ושינויים מהסוג שהיה נדרש". המנכ"לית גם מסרה בתשובתה כי במהלך כהונתה היא בחנה ארבע חלופות לנושא מימוש החלטת הממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפחות במשך שנה ממועד החלטתה על ההקפאה ועד חקיקת חוק התפזרות הכנסת התשע עשרה לא החליטה המנכ"לית באופן סופי אם יש להמשיך בקידומה ובמימושה של החלטת הממשלה או לשנותה, ולהמליץ על כך לשר; הגם שבמועד החלטתה להקפיא את ההליכים היו גורמי הממשלה הרלוונטיים בשלבים מתקדמים של התהליך למימוש החלטת הממשלה.

5. מנכ"ל חיא"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי לדעתו, "לאי קיום החלטת הממשלה היו השלכות משמעותיות בעיכוב יצירת בסיס מדעי של הערכת סיכונים סביבתיים/בריאותיים/גאולוגיים... לתכנון ארוך טווח וניצול

13 גב' אורנה הוזמן בכור כיהנה כמנכ"לית המשרד מאוקטובר 2013 עד יוני 2015. מאותו מועד ועד כניסת המנכ"ל הנוכחי מר שאול מרידור לתפקידו ב-1.10.15 שימש סמנכ"ל המשרד לביטחון ולשעת חירום מר תמיר שניידרמן מ"מ מנכ"ל.

מושכל ובר קיימא בכל הקשור למשאב ים". מנכ"ל מג"י הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי לדעתו, "אי קיום החלטת הממשלה הביאה גם פגיעה בתפקוד האגף הסיסמולוגי והמשך קיום המחקר הגאופיזי, התנהלות תקציבית, תכנון ויציאה למכרזים בינ"ל, שדרוג ו/או הקמת תחנות סייסמיות ועיכובים בקידום חלק משימות האגפים הרלוונטיים, הן בשל חוסר הודאות של העובדים בהקשר למקום עבודתם העתידי והן בשל אי יכולת לקלוט כ"א צעיר". בתשובתה ממאי 2016 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי היא ממתינה להחלטת משרד האנרגיה בנושא.

6. קבלת החלטות הנוגעות לכדאיות ולהצדקה שבקיום מטה המינהל מצריכה נתונים זמינים ונגישים על הוצאות מטה המינהל. יצוין כי בפברואר 2016 התקשתה מנהלת בכירה של תחום תקציב, תמחיר ותכניות עבודה במינהל המחקר (להלן - מנהלת התחום) להציג באופן מידי ונגיש את נתוני הביצוע של הוצאות כוח אדם ואמרכלות של מטה המינהל לשנים 2011-2013, ולצורך זה נדרשה עבודה נוספת, גם כאשר נתונים אלו היו זמינים וקיימים במרכז¹⁴ ובמערכת לעיבוד נתוני שכר - דבר שהיה בו די כדי להקשות על גיבוש החלטות בדבר הכדאיות וההצדקה שבקיום מטה המינהל מתוך היבטי עלות-תועלת.

7. משרד האנרגיה הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי מאז כניסתו של המנכ"ל הנוכחי לתפקידו באוקטובר 2015 הוא קיים עבודת מטה שתכליתה הייתה "בדיקת מודל ההפעלה של מכוני המחקר שנכלל בהחלטת הממשלה... לרבות נחיצותו, יעילותו וסבירות יישומו בהשוואה לחלופות רלוונטיות אחרות". המשרד מסר בתשובתו כי מסקנת עבודת המטה "הראתה כי מודל ההפעלה שנכלל בהחלטת הממשלה אינו המיטבי. ואילו החלופה העדיפה למשק היא מודל הפעלה בו יבטל מינהל המחקר, המכון הגאולוגי יפעל בתור יחידת סמך של המשרד ואילו חיא"ל תמשיך לפעול כחברה ממשלתית. כמו כן, תוקם וועדה מייעצת בראשות המדענית הראשית במשרד ובשיתוף נציגי אקדמיה ומשרדי ממשלה רלוונטיים, אשר תפקח על פעילות המכונים, תקבע סדרי עדיפויות ותוודא סינרגיה בין פעילותם... החלופה הנ"ל הוצגה לשר וזכתה לתמיכתו. על כן גובש תיקון להחלטת הממשלה המקורית אשר נשלח להתייחסות כלל הגורמים הרלוונטיים. הרוב המוחלט של הגורמים הנ"ל תומכים בחלופה שנבחרה, וסבורים גם כן, כי היא תאפשר קיום תשתית מחקרית איכותית ויעילה בתחום מדעי האדמה והים, לטווח ארוך ובהתאם לצרכים הממשלתיים. בכוונת המנכ"ל כי השר יגיש לאישור הממשלה את התיקון האמור בתוך חודש ימים" עוד מסר המשרד כי "עבודת המטה כללה פגישות עם כלל הגורמים הרלוונטיים: מינהל המחקר, המכון הגאולוגי, וחיא"ל, המכון הגאופיזי, רשות החברות הממשלתיות, נציבות שירות המדינה, משרד האוצר ועוד". יצוין שמשרד האנרגיה הודיע למשרד מבקר המדינה ב-1.8.16 כי עבודת המטה היא "מסמך פנימי של המשרד אשר לא הוצג לגורמים חוץ משרדיים", ו"נוסח ההצעה לתיקון החלטת ממשלה... נשלח אל הגורמים השונים לפני כשבוע [דהיינו, בסביבות 25.7.16], טרם נתקבלו תגובותיהם".

14 מרכז"ה (מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה) היא מערכת שנועדה לניהול משאבי כספים, כוח אדם, רכש (לוגיסטיקה) ונכסים; ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 א (2007), עמ' 109.

היעדר קבלת החלטה
בעניין מימושה של
החלטת הממשלה או
שינויה, גרם במשך
שבע שנים לחוסר
ודאות בדבר מדרג
הסמכות וחלוקת
האחריות בין המינהל
למכוני המחקר

ביצוע הארגון המחודש שהיה ביסוד החלטת הממשלה אמור היה להביא לידי ייעול העבודה וצמצום מצבת כוח האדם, ובכך להביא לידי חיסכון בהוצאות המדינה בגין פעילות תשתיתית-שלטונית זו. עבודת המטה שהמשרד השלים עד סוף יולי 2016 כללה התייחסויות מילוליות לחמש חלופות שהוצגו, ומתוכן האחת היא החלטת הממשלה והאחרת היא המצב שהיה עד החלטת הממשלה. בעבודת המטה נפסלה החלופה של מימוש החלטת הממשלה בין השאר "בשל ההתנגדויות הקיימות" של מנהלת המכון הגאולוגי. עבודת המטה לא כללה תחשיבים בנוגע לחיסכון בהוצאות המדינה בכל אחת מהחלופות בעקבות הייעול הצפוי בעבודה וצמצום מצבת כוח האדם. עבודה זו הסתמכה בין היתר על דוחות והחלטות ממשלה מהשנים 2004-2008 שעל בסיסם התקבלה החלטת הממשלה מפברואר 2009. לא נמצא שמשרד האנרגיה קיים דיונים עם הרשות ועם נש"ם. כמו כן, לא נמצא שהמנכ"ל הנוכחי הגיש את המלצותיו לשר שטייניץ בנוגע לחלופה המיטבית המועדפת וכי השר אישר אותה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שטרם ניסוח טיוטת תיקון להחלטת הממשלה יתקיים דיון אצל השר לצורך קביעת החלופה המועדפת.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי היעדר קבלת החלטה עד מועד סיום הביקורת בעניין מימושה של החלטת הממשלה או שינויה, גרם במשך שבע שנים לחוסר ודאות בדבר מדרג הסמכות ותחומי האחריות בין המינהל למכוני המחקר. היעדר הכרעה עניינית בנושא זה פגעה בשנים אלו גם במימוש תכניות העבודה של המכוני¹⁵ ובמעמדם, כמו גם בתחושת היציבות התעסוקתית של עובדיהם. מציאות שבה החלטת ממשלה שרירה וקיימת במשך שנים אך אינה ממומשת היא מציאות שאין להשלים עמה. זאת ועוד, על השר לפעול לארגון מחודש ויעיל של מכוני המחקר וזאת לאחר שיקיים דיון לצורך קביעת החלופה המועדפת.

15 לדוגמה, ב-3.3.16 הודיע הסמנכ"ל למינהל למנכ"ל חיא"ל שסגן החשבת הכללית במשרד האוצר, האחראי לאישור ועדת הפטור לעניין התקשרות המינהל עם חיא"ל, ביקש לקבל ממנכ"ל המשרד עדכון סטטוס בנוגע למצב איחוד המכונים לפני שידון בנושא. לטענת מנכ"ל חיא"ל, התנהלות זו "גורמת לפגיעה ביכולת חיא"ל לקיים פעילות יציבה ולקיים מחויבויות חוזיות קיימות, ובכלל זה פעילות ממשלתית חיונית".

מינוי מנהל מינהל המחקר

לפי החלטת הממשלה, מטרת מינהל המחקר היא בין השאר לייעץ לממשלת ישראל בתחום מדעי האדמה והים ולשמש גורם מרכזי בתכנון ארוך טווח של פיתוח בר-קיימה, תוך כדי קביעת שימוש מושכל במשאבי הטבע והיערכות נכונה לסיכונים טבעיים ומעשי ידי אדם. מטרה זו עמדה לנגד עיניה של ועדת האיתור כאשר זו קבעה את דרישות הסף לתפקיד מנהל מינהל המחקר. בפנייה משנת 2009 לאיתור מועמדים לתפקיד מנהל המינהל אלו היו דרישות הסף: השכלה אקדמית - תואר שלישי במדעי הטבע, רצוי בתחום מדעי האדמה או הים; ניסיון של לפחות שמונה שנים בניהול מערכות מחקר בתחומי מדעי הטבע, לרבות ניסיון בניהול והדרכה של צוות עובדים; רצוי בעל מעמד של פרופ' מן המניין והיותו חוקר בעל דרגה א1 בדירוג המחקר הממשלתי.

1. בפברואר 2009 החליטה הממשלה (החלטה מס' 4495) לפטור מחובת מכרז פומבי את משרת מנהל המינהל בתנאי שיתקיים הליך מיוחד של ועדה לאיתור מועמדים. בדצמבר 2009 בחרה ועדת האיתור בד"ר מאיר מרקוביץ לתפקיד מנהל המינהל, והוא כיהן בתפקיד מיוני 2010 עד יולי 2011. יצוין שכבר באפריל 2011 סיכם המנכ"ל הקודם כי "יש צורך בגיוס מנהל חדש, אך אין טעם לעשות זאת לפני שיהיה מבנה מוסכם. על כן הליך היציאה למכרז למנהל המינהל, מוקפא". בינואר 2012 מינה¹⁶ השר לנדאו במינוי זמני את ד"ר גדעון בר כמנהל המינהל שכהן בתפקידו עד יולי 2013 (להלן - המנהל הקודם של המינהל). ביוני 2013 פנה יועמ"ש המינהל למשרד המשפטים בעניין הארכת כהונתו של המנהל הקודם, אך משרד המשפטים לא אישר להאריכה.

ב-26.11.13 הודיע יועמ"ש המינהל למטה מינהל המחקר ולמנהלי מכוני המחקר כי לאחר שנועץ עם יועמ"שית המשרד ועל דעתה של המנכ"לית, "לנוכח העובדה שטרם מונה מנכ"ל קבוע למינהל, ולעת עתה ועדת האיתור למנכ"ל קבוע טרם החלה בעבודתה, הרי שמכאן ואילך סמכויות מנכ"ל המינהל הן בידי מנכ"לית משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, לכל דבר ועניין". מנובמבר 2013 עד יוני 2015, בד בבד עם תפקידה, הייתה המנכ"לית גם בעלת סמכויות הניהול של מינהל המחקר. הביקורת העלתה כי המינהל נותר ללא מנהל מכהן מיוני 2015, המועד שבו סיימה המנכ"לית את תפקידה.

2. לעניין היעדר מנהל למינהל כתב יועמ"ש המינהל במכתבו האמור לשר שטייניץ כי בהיעדר מנהל מינהל "אין בשלב זה... מי שיכול לפעול מכוח הסמכויות הללו [של מנהל המינהל], ובכלל זה מטלות מינהל מובנות ובהן האחריות לפרויקט... אולם גם מינוי ועדות כאלו ואחרות שמינוין יכול להיעשות רק ע"י מנכ"ל המינהל או מי שסמכותו הואצלה לו על ידי השר עצמו". המנכ"ל הנוכחי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "אי מינוי מנהל קבוע למינהל הוא תוצאה ישירה של יישום חלקי של החלטת הממשלה".

16 לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, המקנה לו סמכות ליה ולאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה.

הותרת המינהל ללא מנהל, בניגוד לקבוע בהחלטת הממשלה, אינה תקינה ויש בה כדי לפגוע בפעילותו של מינהל מחקר ובפעילות המחקרית

משרד מבקר המדינה מעיר לשר ולמנכ"ל הנוכחיים כי הותרת המינהל ללא מנהל, בניגוד לקבוע בהחלטת הממשלה, אינה תקינה ויש בה כדי לפגוע בפעילותו של מינהל מחקר ובפעילות המחקרית. יתרה מזו, אין במימוש החלקי של החלטת הממשלה משום הצדקה להותיר את המינהל הקיים ללא מנהל. משרד מבקר המדינה גם מעיר כי היעדר מנהל מקצועי-מדעי קבוע במינהל המחקר, האמון על ניהול פעילויותיהם של שלושת מכוני המחקר האמורים להימצא באחריותו, רוקן את ייעודו המקצועי של מטה המינהל מתוכן.

3. בביקורת הועלה כי מנהלי מינהל המחקר בשנים 2011-2015 לא דנו בתקציבים של מטה המינהל ולא אישרו אותם, וממילא גם לא פיקחו על ביצועם. מנהלת התחום מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016 כי מ"כיוון שאין מנכ"ל בתפקיד, חלוקת התקציב נעשתה על פי חלוקה היסטורית שנעשתה בשנת 2009, בתוספת שינויים על פי חוק כגון אינפלציה ותוספות שכר חוקרים, לא בוצעו סיכומי דיון בנושא" בנוגע לשנים 2011-2016. בעקבות הביקורת הבהירה מנהלת התחום בתשובתה מאפריל 2016 כי "הסמנכ"ל למינהל... הוא שהחליט לגבי המשך החלוקה התקציבית ההיסטורית".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל הקודם של המינהל ולמנכ"לית כי בכהונתם כמנהלי המינהל מינואר 2012 עד יולי 2013 ומנובמבר 2013 עד מאי 2015, בהתאמה, לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שקיימו דיונים הנוגעים לקביעת תקציב מטה המינהל ולפיקוח על יישומו, כמתחייב מאחריותם מתוקף תפקיד זה.

מעקב אחר תיקון ליקויים נוספים מהדוח הקודם

בדוח הקודם העיר מבקר המדינה כי על מכוני המחקר לשפר את הבקרה בתחומי ניהול הנכסים, הוצאות השכר וריכוז נתוני העלויות. בעקבות הדוח הקודם מינה השר לנדאו ביוני 2009 צוות תיקון ליקויים¹⁷ (להלן - הצוות) בראשותו של המנכ"ל הקודם. בספטמבר 2009 דיווחה הממונה הקודמת על ביקורת הפנים במשרד האנרגיה לשר לנדאו על הדיונים של הצוות ועל החלטותיו. הדיונים עסקו בפעולות התיקון הנדרשות לקראת איחוד שלושת המכונים, דהיינו שיפור הבקרה על ניהול נכסים ומשאבים ועל עבודות מחקר ושיפורן. הביקורת העלתה כי כחצי מההחלטות של הצוות המשרדי, שעד דצמבר 2012 טרם מומשו ונגעו לדוח הקודם, היו אמורות להיות מיושמות לאחר איחוד פעילותם של המכונים ומימוש החלטת הממשלה. בהיעדר מימוש ההחלטה על איחוד פעילותם של המכונים לא תוקנו חלק מהליקויים.

המנכ"ל הנוכחי הסביר בתשובתו כי מאחר שהחלטת הממשלה על איחוד המכונים לא מומשה במלואה, רוב ההחלטות לתיקון הליקויים אינן תקפות עוד. עם זאת, עובדה זו לא פגעה בחובתו או באחריותו של כל אחד ממנהלי המכונים לתקן את הליקויים שהתגלו במכונים.

באוגוסט 2012 הנחה השר לנדאו את המנהל הקודם של המכון הגאולוגי להקים צוות לתיקון הליקויים שהתגלו במכון, בהתייעצות עם מינהל המחקר. השר גם ביקש לקבל דיווח על אופן יישום הנחייתו. בספטמבר 2012 העבירה הממונה הקודמת על ביקורת פנים של המשרד למנהל הקודם של המכון הגאולוגי החלטות "פתוחות" (החלטות שביצוען טרם הושלם) שהתקבלו במהלך דיוניו של הצוות המשרדי על ענייני המכון הגאולוגי.

המנהל הקודם של המכון הגאולוגי, שחזר לשמש חוקר במכון גם במועד סיום הביקורת, הסביר בתשובתו מיולי 2016 למשרד מבקר המדינה: "הנחיית השר אכן התקבלה אך פשרה לא היה מובן לי לעומקה. בפועל במכון הוקם צוות לא פורמאלי לתיקון הליקויים של הדוח הקודם... כלל הליקויים טופלו באופן מלא או חלקי" (ראו להלן). הוא הוסיף כי "מרגע שהוקם המינהל מין הראוי היה כי הוועדה הרשמית תוקם ברמת המינהל ולא ברמת המכון. מכאן שעצם הפנייה אל מנהל המכון הגאולוגי להקמת ועדה שכזו ברמת המכון איננה ברורה".

17 לפי הוראות סעיף 21א לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המנהל הקודם של המכון הגאולוגי לא פעל להקמת צוות לתיקון ליקויים על פי הנחיית השר לנדאו מאוגוסט 2012, וממילא גם לא העביר דיווח בעניין תיקון הליקויים לא לשר, לא למשרד האנרגיה ולא למשרד מבקר המדינה. משרד מבקר המדינה מעיר לו כי אין תימוכין להסבריו בנוגע לפעילות "צוות לא פורמאלי" במכון וגם לא לכך שהליקויים שהתגלו במכון טופלו.

להלן בלוח 1 נתונים על מצב תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם:

לוח 1: מצב תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם

מסקנה	מצב תיקון הליקויים כפי שעלה בביקורת זו	פעולות שדיווח עליהן צוות תיקון ליקויים במשרד האנרגיה בעקבות הדוח הקודם	הליקוי
לא תוקנו חלק מהליקויים	חלק מהחלטות הצוות המשרדי לא יושמו	להמשיך ולפעול לשיפור סדרי הניהול והבקרה במכון המאוחד שיוקם על יסוד המכון הגאולוגי	בקרה לא מספיקה על ניהול הנכסים, הוצאות השכר וריכוז עלויות מחקרים
הליקוי לא תוקן	מאחר שמכוני המחקר טרם אוחדו, המכון הגאולוגי וחיא"ל עדיין אינם רושמים בעלויות המחקרים את נתוני עלויות העסקתם של עובדי המחקר הבכירים והקבועים	עם איחוד המכונים יושלמו הכללים הנוגעים לבקרת העלויות (כיסוי עלויות מחקרים של גופים לא ממשלתיים)	איסוף הנתונים על עלויות עבודות המחקר במכון הגאולוגי ובחיא"ל לא אפשר לדעת אם ההכנסות מכסות את העלויות ואם אין סבסוד ממשלתי בנוגע לעבודות מחקר של מזמיני חוץ

מסקנה	מצב תיקון הליקויים כפי שעלה בביקורת זו	פעולות שדיווח עליהן צוות תיקון ליקויים במשרד האנרגיה בעקבות הדוח הקודם	הליקוי
הליקוי לא תוקן	המכון הגאולוגי לא אסף במודול פרויקטים של מרכב"ה את עלויות השכר של עובדיו	השלמת מודול ממוחשב לניהול פרויקטים (בהתחשב בצורכי מכוני המחקר וביכולתו להתמודד עם השינויים)	סגן המנהל הקודם של המכון הגאולוגי הדיע באפריל 2008 למשרד מבקר המדינה כי הוא דרש שהדוחות הכספיים הנגזרים ממערכת מרכב"ה ישקפו את העלויות, ברמה של עבודת מחקר, באמצעות מודול ניהול פרויקטים
הליקוי לא תוקן	מאחר שמכוני המחקר טרם אוחדו, חי"ל שנתרה חברה ממשלתית, טרם הסדירה את רישום זכויותיה בנדל"ן בחיפה ובאילת	כאשר המכונים יאוחדו יטפל חשב משרד האנרגיה בנושא הזכויות בנדל"ן	הזכויות הקנייניות של חי"ל טרם הוסדרו
גם בביקורת זו עדיין הליקוי לא תוקן	מאחר שמכוני המחקר טרם אוחדו, חי"ל שנתרה חברה ממשלתית, טרם אכפה את החוזים עם גופים העוסקים בחקלאות ימית וטרם קיבלה את מלוא התמלוגים המגיעים לה	כאשר המכונים יאוחדו יטפל חשב משרד האנרגיה בבקרה על התמלוגים או בגביית חובות	היעדר בקרה על תמלוגי חי"ל מגופים העוסקים בחקלאות ימית

**עד מועד סיום
הביקורת לא תיקנו
המכון הגאולוגי
וחיא"ל חלק
מהליקויים שהועלו
בדוח הקודם**

משרד מבקר המדינה העלה כי עד מועד סיום הביקורת לא תיקנו המכון הגאולוגי וחיא"ל חלק מהליקויים שהועלו בדוח קודם בנושאים הנוגעים לאיסוף נתונים על מלוא העלויות לפי מחקרים; לאיסוף נתונים על עלויות של עבודות מחקר באמצעות מודול פרויקטים המתאים למערכת מרכב"ה; להסדרת הזכויות הקנייניות בנדל"ן של חיא"ל; ולהגברת הבקרה על גביית מלוא התמלוגים המגיעים לחיא"ל מהגופים העוסקים בחקלאות ימית שהתקשרה עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת המכון הגאולוגי ולהנהלת חיא"ל כי למרות הליקויים שהועלו בדוח הקודם, גם בביקורת זו אין הן רשמות את מלוא עלויותיה של כל אחת מעבודות המחקר, הן אלו הממומנות מקרנות המחקר הן אלו הממומנות מממשלתיים או מגורמים אחרים. כמו כן, אין ביכולתן לדעת אם ההכנסות מעבודות מחקר ממומנות מכסות את עלויותיהן או אם עבודת המחקר במימון מזמיני חוץ זורים מסובסדות מתקציבי המדינה. משרד מבקר המדינה מעיר למנהלי המכון הגאולוגי כי פיתחו את המודול הייחודי לניהול פרויקטים של המכון הגאולוגי שלא בהתאמה לאפיוני מערכת מרכב"ה, שנועדה בין היתר ליצור אחידות ולהוביל להתייעלות במגזר הציבורי. משרד מבקר המדינה מעיר לחיא"ל כי למרות הזמן שחלף מהדוח הקודם היא טרם השכילה להסדיר את זכויותיה בשטחי הנדל"ן, והיא לא עמדה על זכויותיה ולא אכפה את החוזים לגביית התמלוגים המגיעים לה.

המכון הגאולוגי וחיא"ל הסבירו למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי הם פועלים על פי הנחיות ודרישות של קרנות המחקר ושל גורמים המממנים את המחקרים, ולפיהן לא ניתן לזקוף לעלות המחקר עלות של עובד המתקצב בידי המדינה. חיא"ל ציינה בתשובתה כי היא מקיימת מערכת רישום מלא עבור כל נושא עבודה, אך היא אינה כוללת בו את שכרם של חוקרים ראשיים ואת מלוא ההוצאות הקבועות התומכות במחקר ופיתוח. המכון הגאולוגי הסביר בתשובתו כי "מודול ניהול פרויקטים במרכב"ה פותח שלא בהתאמה מלאה אל מול צורכי ומאפייני המכון הגיאולוגי בפרט ומכוני מחקר בכלל", והוא ממתין להחלטות ועדת ההיגוי של מערכת מרכב"ה כדי "לקדם את פיתוח הממשק הנדרש של מערכת ניהול הפרויקטים מול מרכב"ה". המכון הגאולוגי הוסיף שהכנסותיו "מוזנות למודול ניהול פרויקטים כבר מספר שנים".

חשב המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף יולי 2016 כי "עם החלטת המנכ"ל הנוכחי על ביטול החלטת הממשלה", קרי הכנת טיוטת הצעת מחליטים לממשלה לתיקון החלטת הממשלה מפברואר 2009 שהכין המשרד כאמור, הוא יעביר את המעקב על התממשקות המודול של המכון הגאולוגי עם מערכת מרכב"ה לטיפול חשבות משרד האנרגיה. הוא הוסיף בתשובתו שנוהל ההכנסות המקיף שהוא הוציא "נותן מענה מקיף לכל נושא הכנסות המכון [הגאולוגי]", "לרבות ניהול הפרויקטים, אך, "הנוהל עד היום לא יושם במלואו. גם היבט זה יעבור לטיפול החשבות הראשית בעת שינוי החלטת הממשלה וההודעה על פירוק רשמי של מינהל המחקר".

סיכום

בפברואר 2009 החליטה הממשלה על הקמתו של מינהל המחקר כיחידת סמך במשרד האנרגיה על יסוד המכון הגאולוגי שפעל עד אז כיחידת סמך במשרד האנרגיה. בהחלטה נקבע כי המינהל יאחד את הפעילויות העיקריות של שלושה מכוני מחקר הפועלים במסגרת המשרד - המכון הגאולוגי, חיא"ל ואגף הסיסמולוגיה וצוות המחקר הגאופיזי שבמג"י. המשרד מימש באופן חלקי את החלטת הממשלה בהקימו את מינהל המחקר הכולל את פעילותו של המכון הגאולוגי בלבד. במשך שבע שנים, עד מועד סיום הביקורת, לא השלים המשרד את תהליך הארגון המחודש של המכונים, והתנהלות זו של מטה המינהל הקשתה עליהם בפעילותם. אי-קבלת הכרעה בעניין מימוש החלטת הממשלה ביטולה או שינויה, בחלוף שבע שנים מהמועד שבו ניתנה, גרם לחוסר ודאות בדבר מדרג הסמכות והאחריות בין המינהל למכוני המחקר, ופגעה גם במימוש תכניות העבודה של שלושת המכונים ובמעמדם.

למרות הערותיו של משרד מבקר המדינה בדוח הקודם למכוני המחקר, בדבר סדרי ניהול ובקרה לקויים, נמצא כי המכון הגאולוגי וחיא"ל טרם תיקנו את הליקויים הנוגעים לריכוז מלוא העלויות, לרבות עלויות שכר העבודה של החוקרים העוסקים בכל אחת מעבודות המחקר. על חיא"ל ועל המכון הגאולוגי, האמורים לשמש תשתית למינהל המחקר, להשלים את תיקון הליקויים בתחום זה במטרה להגביר את הפיקוח והבקרה באופן שיאפשר להציג נתונים שלמים על עלויותיה של כל אחת מעבודות המחקר שלהם.

על השר לפעול לתיקון ליקויים שצוינו בדוח זה ולפתרון בעיות שנוצרו בעקבות החלטת הממשלה.