



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/material/data/mada2009-09-10-01.doc>

תכנית לקליטת מדענים עולים (קמ"ע)

מוגש לוועדת המדע והטכנולוגיה

י"ג אלול תשס"ט

2 בספטמבר 2009

כתיבה: רועי גולדשמידט

אישור: שרון סופר, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה בנושא "קיצוצים בפרויקט קליטת מדענים עולים (קמ"ע) וחשש לפיטורי מדענים עולים". במסמך מוצג מידע על הרקע להקמת תכנית קמ"ע; פעילות התכנית והסוגיות התקציביות.

1. רקע

בשנת 1973 הקימה ממשלת ישראל את **המרכז לקליטה במדע** כגוף הפועל במשרד לקליטת עלייה. המרכז הוקם מתוך הכרה בהיות המדענים העולים משאב אנושי חשוב. תפקידיו של המרכז הם: לסייע למדענים עולים ותושבים חוזרים בעלי תואר שני ומעלה עם ניסיון מוכח במחקר ו/או במחקר ופיתוח (מו"פ) במציאת תעסוקה מדעית ההולמת את כישוריהם; לסייע למוסדות אקדמיים וגופי מו"פ אחרים בקליטת מדענים עולים ומדענים תושבים חוזרים; לעודד התרחבות מערכת המו"פ בישראל תוך שימוש בידע ובניסיון של המדענים; להשתתף יחד עם גורמי ממשלה אחרים בקביעת מדיניות פיתוח כוח אדם מדעי בישראל.¹

המרכז לקליטה במדע מציע ייעוץ והכוונה למדענים ומפעיל מספר תוכניות שמטרתן לסייע בהחזרתם של מדענים ובקליטתם של מדענים עולים. בין התוכניות: "התכנית לעידוד חזרתם לישראל של אנשי מחקר ופיתוח"; "סיוע כספי בהעסקת מדען"; "תכנית המלגות למחקר"; "תכנית קמ"ע" ועוד.

מסמך זה יתמקד בתכנית לקליטת מדענים עולים (להלן קמ"ע) המופעלת באמצעות המרכז לקליטה במדע ובהשתתפות המועצה להשכלה גבוהה והגופים המעסיקים (אוניברסיטאות; מכוני מחקר; בתים חולים ועוד).

2. תכנית קמ"ע²

תוכנית קמ"ע מופעלת החל משנת 1998 מכוח החלטת ממשלה משנת 1997.³ ליישום החלטת הממשלה הוקמה ועדה מקצועית בהשתתפות אגף התקציבים במשרד האוצר, הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן ות"ת), ועד ראשי האוניברסיטאות והמשרד לקליטת העלייה. הוועדה גיבשה את עקרונות התוכנית ואלו עוגנו במסמך עליו חתומים הגורמים שהשתתפו בוועדה. מסמך העקרונות צורף כנספח להסכם המסגרת שנחתם בין המשרד לקליטת העלייה למוסדות המעסיקים מדענים.

עיקרי עקרונות התכנית הם: העסקה ארוכת טווח (עד הגעה לגיל פרישה) של עד 500 מדענים מצטיינים (שעברו הליך מינוי במסלול חוקרים), במוסדות המחקר הציבוריים (אוניברסיטאות, מכללות, מכוני מחקר ובתי חולים) במימון משותף של המשרד לקליטת עלייה, המוסדות הקולטים והות"ת.

תכנית קמ"ע באה לתת מענה לצורך שנוצר בשנת באותה עת בהמשך העסקתם של מדענים עולים מצטיינים גם לאחר מיצוי מנגנוני הזכאות לסיוע לקליטה במדע – באמצעות התוכניות השונות הפועלות לתקופות שבין שנה לשלוש שנים. התכנית נועדה ליצור מנגנון שיאפשר העסקה רציפה עד לגיל הפרישה

¹ אתר המשרד לקליטת עלייה: http://www.moia.gov.il/Moia_he/Scientists/AbsorptionCenter.htm, כניסה: 1 בספטמבר 2009; מרכז המחקר והמידע בכנסת, "תוכנית קמ"ע", כתב: משה ברדה, 18 ביוני 2006.

² על פי מידע שהועבר ממר עמרי אינגבר, מנהל המרכז לקליטה במדע, המשרד לקליטת עלייה, דוא"ל, 19 באוגוסט 2009; 1 בספטמבר 2009 וכן שיחת טלפון, 1 בספטמבר 2009.

³ החלטת הממשלה מס' 2241 מתאריך 27.6.97.



של מדענים מצטיינים, שלא באמצעות מסלולי ההעסקה האוניברסיטאיים הרגילים, זאת עקב הקשיים של מדענים עולים להשתלב במסלולים אלה עקב גילם ומגבלות ביכולת ההוראה שלהם.

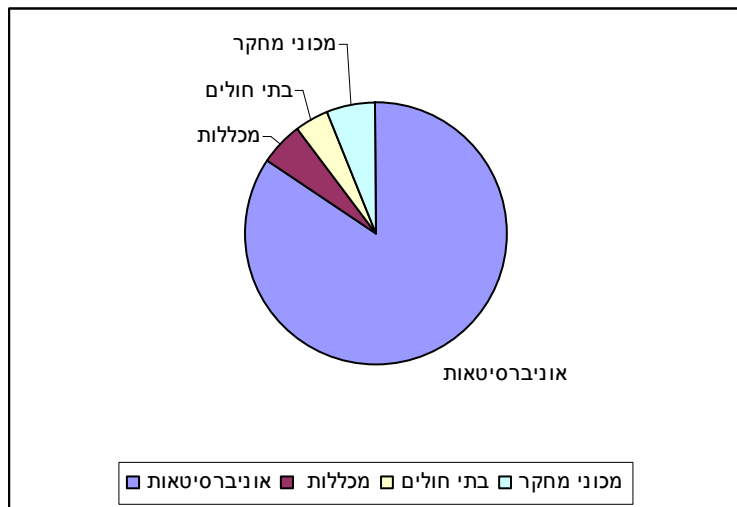
מסלול ההעסקה באוניברסיטאות בסגל האקדמי הבכיר מחייב כתנאי סף מיומנות הוראה ובנוסף, לרוב יעדיף מוסד מחקרי להעסיק חוקר צעיר שצפויות לו שנות מחקר פוריות וארוכות על פני מדען ותיק. זאת ועוד, תחומי המחקר של רבים מן המדענים העולים נתפס כ"פחות אטרקטיבי" בעיני סטודנטים ולכן מחלקות העוסקות בתחומים אלה קטנות בהדרגה. מקימי התכנית גרסו כי הידע והמיומנות המחקרית של חוקרים אלה הם בעלי חשיבות ותועלות אפשריות למחקר בישראל ומכאן כי יש למצוא דרך לאפשר את המשך העסקתם בתחומי מומחיותם (מעבר להשתתפות הקצובה בזמן באמצעות תכניות הסיוע האחרות).

תכנית קמע מיועדת למדענים עולים מצטיינים, שהשתתפו בתוכניות סיוע מוקדמות. אלה עוברים הליך מינוי מדורג בדומה להליך המקובל באוניברסיטאות ובו שלוש דרגות אפשריות: חוקר (מקביל למרצה); חוקר בכיר (מקביל למרצה בכיר) ועמית מחקר (מקביל לפרופ' חבר).⁴

בין השנים 2002 - 2007 הועסקו בתכנית כ- 500 מדענים, כאשר במקומם של מדענים שפרשו (כ- 15 בשנה) נבחרו מדענים חדשים לתכנית. החל משנת 2007 גבר קצב הפרישה ומאידך מספר המדענים שצורפו קטן בשל העדרם של מועמדים ראויים. בשנת 2009 מועסקים בתכנית קמ"ע 465 חוקרים - 20 מתוכם יפרשו בסוף ספטמבר 2009.

תרשים 1. התפלגות מדעני קמ"ע לפי המוסדות המעסיקים, ספטמבר 2008

כפי שניתן לראות בתרשים 1 מימין, מתוך כ- 480 מדענים שהועסקו בתכנית בספטמבר 2008, 405 מועסקים על ידי האוניברסיטאות (שהם 84% ממשנתפי התכנית), והשאר מתפלגים בין מכוני המחקר (30 מדענים); מכללות (25 מדענים) ובתי חולים (20 מדענים).⁵



המדענים בתכנית משולבים בתוך צוותי מחקר קיימים ולכן לא נדרשת עבורם הקמת מעבדות ותשתיות חדשות. לדברי מר עמרי אינגבר, מנהל המרכז לקליטה במדע, כיוון שצוותי המחקר בישראל קטנים יחסית לצוותי המחקר בארצות הברית ואירופה יש לעיבוי צוותי המחקר השפעות חיוביות על רמת התחרותיות של המחקר בישראל.

⁴ סעיף 4 למסמך העקרונות של תכנית קמ"ע, נתקבל מיניב כהן שבתאי, מרכז בתחום תקצוב אוניברסיטאות, המועצה להשכלה גבוהה, דוא"ל, 2 בספטמבר 2009.

⁵ הנתונים עדכניים נכון לספטמבר 2008, נתקבלו ממר עמרי אינגבר, המשרד לקליטת עלייה, 2 בספטמבר 2009.



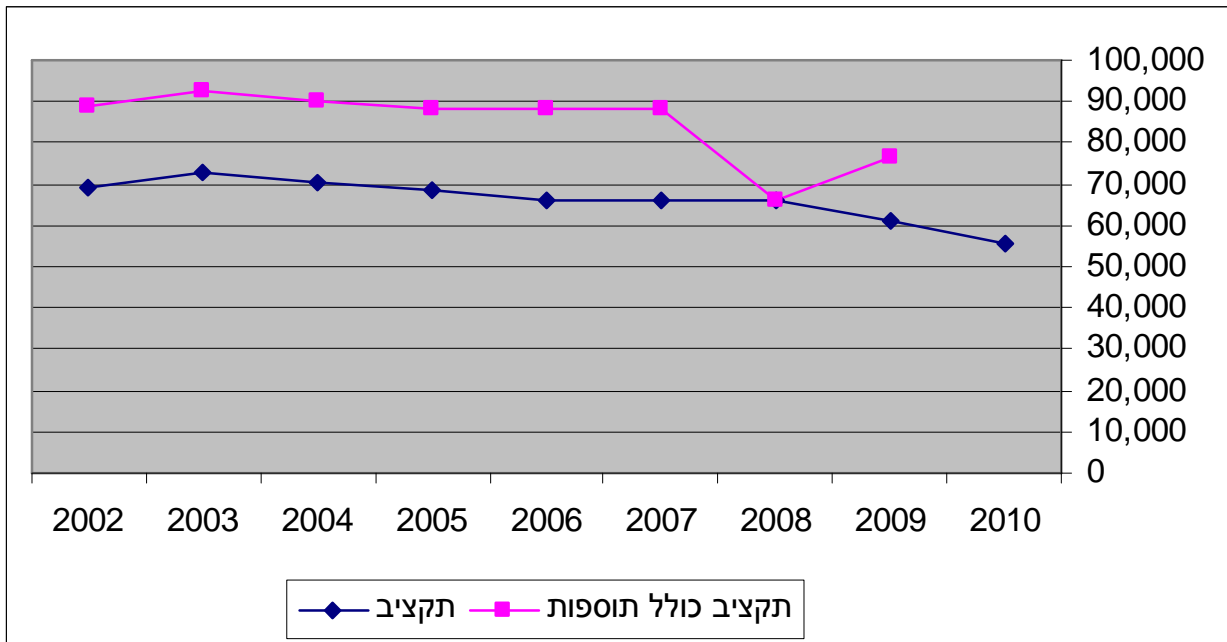
3. תקצוב תכנית קמ"ע⁶

מודל התקצוב של תכנית קמ"ע הוא כדלקמן:

- מדענים המועסקים על ידי מוסדות המתוקצבים על ידי ות"ת: 60% המשרד לקליטת עלייה; 20% המוסד הקולט ו- 20% על יד ות"ת.
- מדענים המועסקים על ידי גופים אחרים (בתי חולים; מכוני מחקר ממשלתיים ועוד): 80% המשרד לקליטת עלייה ו- 20% על ידי המוסד הקולט.

כיוון שבעיית התקצוב של משרד הקליטה עבור תכנית קמ"ע עומד במוקד הדיון של ועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת, נתוני התקציב להלן, מתייחסים אך ורק לתקציבי משרד הקליטה. יש לציין כי לא דווח על בעיה בהקצבות מהות"ת ומן המעסיקים.⁷

תרשים 2. תקציבי המשרד לקליטת עלייה עבור תוכנית קמ"ע בין השנים 2002-2010 באלפי ש"ח



כפי שניתן לראות בתרשים 2. תקציבי המשרד לקליטת עלייה עבור תוכנית קמ"ע קטנו מאז שנת 2004 מכ- 70 מיליוני שקלים בשנת 2004 (תקציב ללא תוספות שניתנו במהלך השנה) לכ- 56 מיליוני שקלים לשנת 2010. התוספות התקציביות שניתנו במהלך השנים המוצגות בתרשים (כ- 20 מיליוני שקלים מידי שנה) הן פועל יוצא של הסכמים קואליציוניים. **בשנת 2008 התוספת הועברה להרשאה להתחייב ולכן איננה ניכרת בתרשים המתייחס לתקציב המזומן.**

⁶ ראו לעיל הערה 2.

⁷ עלי פי מידע שנתקבל מהות"ת, תקציבי הות"ת לתכנית קמ"ע היו בין כ- 24 לכ- 28 מיליוני שקלים מידי שנה בין השנים 2009-2002. יניב כהן שבתאי, מרכז בתחום תקצוב אוניברסיטאות, המועצה להשכלה גבוהה, דוא"ל, 2 בספטמבר 2009.



לדברי מר עמרי אינגבר מנהל המרכז לקליטה במדע בשנת 2009 לא מתוכננת קליטתם של מדענים חדשים בתכנית ומשרד הקליטה הורה למעסיקים על הקטנת עלויות התכנית, מבלי שייפגע המשך הסיוע לכל המדענים שבתוכנית בשנה הנוכחית. לדבריו כדי להפעיל את התכנית נדרשים 90 מיליוני ₪ מידי שנה בתקציב ו-90 מיליוני ₪ מידי שנה עבור הרשאה להתחייב. בהיעדרן של תוספות תקציביות לשנת 2010 התקציב הנתון (56 מיליוני ₪) יאפשר המשך סיוע בהעסקתם של כ-310 מדענים בלבד.⁸

ביולי 2009 פנה ועד ראשי האוניברסיטאות לראש הממשלה בקריאה להתערבותו להצלת התכנית. בפניה זו צוין כי בשל הקיצוץ בתקציבי התוכנית כ-170 מדענים וחוקרים יאבדו את מקום עבודתם.⁹

4. עמדת משרד האוצר¹⁰

לדברי מר יובל יעקובי, מאגף התקציבים באוצר, לא חל שינוי מהותי בהיקף תקציב קמ"ע והקיצוץ המדובר הינו פועל יוצא של החלטת המשרד לקליטת עלייה להשית את הקיצוצים הרוחביים של המשרד על תכנית קמ"ע.

עוד מציין יעקובי, כי בתכנית במתכונתה קיימות בעיות ויש מקום לבחון מחדש את אופן הקצאת המשאבים לנושא, כך שניתן יהיה לממש את עילת קיום התכנית באופן מיטבי. השאיפה בתכנית הייתה ליצור הליך של השתלבות הדרגתית במערך המחקר בישראל ובהתאמה ירידה הדרגתית בהיקף הסבסוד הממשלתי ואולם הלכה למעשה, רובם של המדענים אינם מצורפים למצבת כוח האדם הרגילה, אינם נוטלים חלק בהוראה (גם לאחר שעברו מספר רב של שנים מאז עלייתם ארצה) והעסקתם נשענת על סבסוד כמעט מלא של הממשלה. לאור נסיבות אלה נוצר מצב של "תקנים צבועים" עבור חוקרי קמ"ע – מצב המשרת את האינטרס של האוניברסיטאות בקבלת החוקר אך מונע את השתלבותו בתוך המערכת האקדמית "הרגילה".

נקודות לדיון

הדיון ביחס לתכנית קמ"ע כולל בבסיסו התייחסות לשתי נקודות מרכזיות - מדע ומחקר וקליטת עלייה: התרומה להון האנושי ולמחקר האקדמי ולמו"פ בישראל בעטייה של התכנית; קידום קליטתם של עולים והמסר החברתי המועבר לאוכלוסיית העולים ולעולים פוטנציאליים נוספים באשר ליחס של ישראל לעולים ולמדענים עולים בפרט.

יש הגורסים כי על המדענים להתחרות בשוק התעסוקה כשם שמתחרים שאר המועמדים לתעסוקה בתחומי המחקר והמו"פ. לגרסתם של אלה גם אם מתבצעת "העדפה מתקנת" באמצעות סבסוד

⁸ עמרי אינגבר, מנהל המרכז לקליטה במדע, המשרד לקליטת עלייה, דוא"ל, 19 באוגוסט 2009; 1 בספטמבר 2009 וכן שיחת טלפון, 1 בספטמבר 2009.

⁹ פרופ' יצחק אפלוויג, נשיא הטכניון ויו"ר ועד ראשי האוניברסיטאות, מכתב לראש הממשלה בנימין נתניהו, 13 ביולי 2009. תשובת משרד ראש הממשלה ניתנה ב-30 באוגוסט על ידי איל גבאי מנכ"ל משרד ראש הממשלה. לפיה: "משרד הקליטה יתקצב את תוכנית קמ"ע באופן מלא בשנת 2009" עוד צוין בתשובה כי: "שרת הקליטה ביקשה זמן על מנת ללמוד את התוכנית על כלל היבטיה ומרכיביה בטרם תתקבל החלטה לגבי שנת הלימודים תשע"א".

¹⁰ יובל יעקובי, רפרנט קליטת עלייה, אגף התקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 2 בספטמבר 2009.



העסקתם של מדענים עולים, הרי שהליך זה צריך להיות מוגבל בזמן ומסובסד כך שהמעורבות הממשלתית בהעסקת כל מדען תפחת עם השנים.

מאידך גורסים אחרים כי חלק מן המדענים העולים אינם יכולים להתחרות במועמדים צעירים מהם ובעלי יכולת הוראה גבוהה יותר, ואף על פי כן ברשותם של אלה ידע בעל ערך רב שירד לטמיון אילולי התכנית. פרופ' אריה מורן משנה לסגן הנשיאה ודיקן למו"פ באוניברסיטת בן גוריון, מעיד לאור היכרותו האישית עם חלק מן המדענים בתכנית, שמדובר במדענים שתרמו ותורמים רבות למדינת ישראל במחקריהם.¹¹ למרות שחלק ניכר מהם אינם שולטים בטכנולוגיות מחקר חדשות, הרי שהשילוב של הידע שברשותם עם יכולות טכנולוגיות של מדענים אחרים יוצר "הרכב מנצח".¹² לדבריו האוניברסיטאות עושות כל שביכולתן להחזיר מסיימי דוקטורט מחו"ל ויכולתן בכך מוגבלת עקב בעיות תקציביות ואין ביכולתן למצוא מקורות תקצוב נוספים עבור המדענים העולים אילולי הסבסוד הממשלתי- זאת מעבר לבעיית העסקת המדענים העולים עקב סוגיית מבנה ההעסקה הרווח המחיב ביצוע חובות הוראה.

יש לציין, כי למרות שתכנית קמ"ע פועלת כבר מעל 10 שנים והושקע בה כסף רב, כפי הנראה, לא בוצע עד כה מחקר הערכה הבוחן את תרומתם של מדעני קמ"ע למחקר המדעי בישראל. לדברי מר עמרי אינגבר, עלות מחקר שיבחן את תרומת התכנית מוערך בכ- 150 אלפי שקלים. עם זאת נראה כי אמדן ראשוני של הנושא, בעלות פחותה מהערכה זו ניתן לבצע באמצעות פרמטרים מקובלים (פרסומים, מענקי מחקר, פטנטים וכדומה).

¹¹ בספטמבר 2008 הועסקו באוניברסיטת בן גוריון 99 מדענים מתכנית קמ"ע. ראו לעיל הערה 5.

¹² פרופ' אריה מורן, משנה לסגן הנשיאה ודיקן למחקר ופיתוח, שיחת טלפון, 3 לספטמבר 2009.

