

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



משרד ראש הממשלה – נציבות  
שירות המדינה

---

# מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב





## מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

### רקע

השירות הציבורי בישראל, שבמרכזו עומד שירות המדינה, משמש ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת סמכויותיה, מדיניותה ויעדיה. להדרכת העובדים בשירות המדינה וללמידתם תפקיד חיוני במיצוי כושרו המקצועי של ההון האנושי בשירות המדינה, וכן בהתאמת יכולותיו של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור ולאתגרי עולם העבודה העתידי.

מערך ההדרכה בשירות המדינה כולל יחידות בכל גוף ממשלתי. בראש מערך ההדרכה הארצי עומדת נציבות שירות המדינה - ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנונם ולניהולם של ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה - ובה אגף בכיר ללמידה ורווחה ארגונית בשירות המדינה (אגף ההדרכה).



נתוני מפתח

<p><b>9.6</b> <b>מיליון ש"ח</b></p> <p>סך התקציב שהוקצה לאגף ההדרכה בנציבות במהלך שלוש השנים (2020 - 2022)</p>	<p><b>32</b> <b>מיליון ש"ח</b></p> <p>עלות יישום מתווה הנציבות לשיפור מערך ההדרכה בשירות המדינה</p>	<p><b>1.2-כ</b> <b>מיליארד ש"ח</b></p> <p>ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה בשנת 2017 (כ-87 מיליון ש"ח העלות הישירה של פעולות ההדרכה; כ-860 מיליון ש"ח עלות ימי ההיעדרות בגין פעולות הדרכה; וכ-270 מיליון ש"ח - עלות שנתית של גמולי השתלמות בשכר)<sup>1</sup></p>	<p><b>כ-84,000</b></p> <p>עובדים הועסקו בשירות המדינה בשנת 2022 ב-84 גופים ממשלתיים</p>
<p><b>רק 10%</b></p> <p>שיעור הגופים הממשלתיים שהטמיעו את המערכת לניהול הלמידה (LMS)</p>	<p><b>כ-3%</b></p> <p>שיעור עובדי המדינה שהשתתפו בפעולות הדרכה באמצעות למידה מרחוק</p>	<p><b>37.9</b> <b>(מתוך 100)</b></p> <p>הציון הכולל שניתן לגופים הממשלתיים על מידת אפקטיביות ההדרכה בשנת 2019</p>	<p><b>57%</b></p> <p>שיעור הגופים הממשלתיים שבידו נש"ם היו דיווחי הביצוע שלהם לשנת 2021</p>

1 מבוסס על תחשיב שביצע משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, זאת בהיעדר נתונים מלאים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה בכל שנה.



## פעולות הביקורת

בחוודשים פברואר עד יולי 2018 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההדרכה בשירות המדינה (הביקורת הקודמת), וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת במאי 2019 (הדוח הקודם)<sup>2</sup>. בחודשים מרץ עד יוני 2022 בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תיקן נש"ם ליקויים שהועלו בדוח הקודם. הביקורת נעשתה בנש"ם, ובדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

החלטה בנוגע ליישום דוח הוועדה הציבורית שעסקה במערך ההדרכה בשירות המדינה (ועדת שמחון) משנת 2015 - בביקורת הקודמת עלה כי החלטותיה של נש"ם בנוגע לאימוצו של דוח ועדת שמחון ולהכנת מתווה ליישומו לאורך השנים לא היו עקביות; לא התקבלה לגביהן החלטה כוללת בנוגע לאימוץ מלא או חלקי של ההמלצות ולא גובשה להן חלופה, ונש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה. בביקורת הנוכחית נמצא שהליקוי תוקן במידה מועטה: הנציבות לא החליטה אם לאמץ את המלצות ועדת שמחון או לדחותן.

תקציב אגף ההדרכה - נש"ם העריכה כי עלות יישום המלצות הצוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה מסתכמת בכ-32 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה כי בשנים 2020 ו-2022 אושר כשליש מדרישת התקציב של הנציבות עבור אגף ההדרכה, ובשנת 2021 - כרבע; היקף התקציב שהוקצה לכלל פעילויות האגף הוא כשליש מהעלות המוערכת של יישום המתווה; בשנת 2020 ביצעה נש"ם את התקציב במלואו, ובשנת 2021 - 78% מהתקציב שהוקצה לה. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת - יולי 2022, לא הושגה הסכמה בין נש"ם לאגף התקציבים בדבר יישום המלצות הצוות ולא גובשה הצעת מחליטים לממשלה.

תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה - בביקורת הקודמת עלה שאגף ההדרכה פעל על פי תוכנית שנתית, וכי הוא לא הכין תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה כמתחייב מהוראות התקש"ר. בביקורת הנוכחית נמצא שהליקוי תוקן במידה מועטה: אגף ההדרכה לא גיבש תוכנית הדרכה רב-שנתית. בהיעדר תכנון ארוך טווח נפגעת היכולת של שירות המדינה לקדם תהליכי פיתוח הון אנושי של עובדי השירות.

איסוף מידע מלא ועדכני על ההקצאות התקציביות בתחום ההדרכה - בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה. ריכוז המידע שקיבל משרד מבקר המדינה מגורמים ממשלתיים בביקורת הקודמת הוביל להערכה כי ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), "מערכת ההדרכה בשירות המדינה".



הייתה בשנת 2017 כ-1.2 מיליארד ש"ח לפחות. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי לא תוקן: לנש"ם אין נתונים על ההוצאה הממשלתית בשנים 2020 ו-2021, למעט ההוצאה הישירה של הנציבות עצמה. היעדר מידע מלא ומעודכן בדבר ההוצאה הממשלתית השנתית על ההדרכה, בחלוקה לסוגיה, פוגע כאמור ביכולת לנתח תהליכים, לתכנן פעילויות ולתעדף אותן ואף להעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת. עוד עלה כי הנציבות קיבלה נתונים מפורטים מהמשרדים על ההוצאה בשנת 2019, אך לא עשתה בהם שימוש.

הפיקוח והבקרה של נש"ם על תכנון פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים - בביקורת הקודמת עלה כי בידי נש"ם לא הייתה תמונת מצב מלאה בנוגע ליישום תפיסת ההפעלה בתחום ההדרכה על ידי הגופים הממשלתיים ולכן נפגעה יכולתה לקיים פיקוח ובקרה כנדרש, וכי רק חלק מהגופים הגישו תוכניות עבודה ודוחות ביצוע בהתאם להוראת נש"ם. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי תוקן במידה מועטה: כ-30% מהגופים לא הגישו לנש"ם את תוכניות העבודה שלהם לשנים 2020 - 2021 בהתאם לדרישתה; לגבי שנת 2020 - כ-20% מהגופים לא הגישו לה דיווחים על ביצועיהם בתחום ההדרכה, ובשנת 2021 כמעט מחצית מהגופים לא הגישו לה דיווחים.

הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה - בביקורת הקודמת נמצא שאגף ההדרכה הנחה את הגופים הממשלתיים להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים, אולם מרבית הגופים לא הגישו לו דיווח על אפקטיביות פעולות ההדרכה, ואשר לגופים שדיווחו - האגף לא עיבד את דיווחיהם ולא הפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה; עוד עלה כי נש"ם לא העריכה באיזו מידה השיגו פעולות ההדרכה את מטרותן. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית: נש"ם גיבשה מתודולוגיה לבחינת האפקטיביות של פעולות ההדרכה והנחתה את הגופים הממשלתיים להשתמש במתודולוגיה זו; עם זאת, נש"ם לא השלימה, לפחות עד נובמבר 2022, את ניתוח הנתונים על ביצועי הגופים בתחום זה בשנים 2020 עד 2021 ואת פרסומם. שיעור המדידה של אפקטיביות פעולות ההדרכה בשנת 2019, על פי דוח הבקרה היה נמוך - 37.9 מתוך 100.

המענים המקצועיים הרחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים - בביקורת הקודמת עלה שמרבית הסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים, המשמשים אחראים להדרכה, לא ראו באגף ההדרכה כתובת מסייעת; וכי האגף לא פעל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רחביות הנותנות מענה על צרכים אלה. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי תוקן במידה מועטה: בשנים 2020 - 2022 ביצע אגף ההדרכה 17 פעולות הדרכה רחביות לעובדים בעיסוקים רחביים בגופים הממשלתיים, ובהן השתתפו כ-18% מהעובדים האלה. עם זאת, אגף ההדרכה לא בדק באמצעות הסקרים שהפיץ את מכלול צורכי יחידות ההדרכה, ושיעורי המענה על סקרים שהפיץ בשנת 2022 היו נמוכים - 52% ממנהלי היחידות ללמידה ארגונית (הדרכה) ו-3% מעובדי המדינה.





מדיניות נש"ם בנוגע לתמהיל פעולות ההדרכה - הביקורת הקודמת העלתה כי בשנת 2017 כ-43% מתקציב ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים שימשו להכשרות המכוונות לליבת העיסוק של העובד; נש"ם לא ביצעה עבודת מטה מקצועית המבססת את היעד הכמותי שקבעה בהנחיותיה בעניין שיעור הכשרות הליבה הרצויות, אף שעל המדיניות בעניין זה להיקבע בזיקה ישירה למטרות מערך ההדרכה הממשלתי<sup>3</sup>. בביקורת הנוכחית נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, וכי נש"ם גיבשה מדיניות בעניין חלוקת המשאבים בין הכשרות ליבה ובין מטרות אחרות של ההדרכה, והנחתה את הגופים שבשנת 2021 70% מהמשאבים בתחום ההדרכה והלמידה ימוקדו בליבת העיסוק של הגוף הממשלתי ושל העובד.

שיטות הדרכה לא פרונטליות - בביקורת הקודמת נמצא שכרבע מהגופים הממשלתיים לא השתמשו בשיטות הדרכה לא פרונטליות, וכ-80% מהגופים הממשלתיים אשר השתמשו בשיטות הדרכה לא פרונטליות עשו זאת בהיקף מצומצם. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן במידה רבה: אגף ההדרכה המליץ להגביר את השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות בקרב הגופים הממשלתיים ואף הפעיל קורסים באמצעות למידה מרחוק. עם זאת, אגף ההדרכה לא בדק באיזו מידה הגבירו הגופים את השימוש בשיטות עבודה לא פרונטליות, ובכלל זאת לא הפיק תובנות מניתוח תוכניות העבודה ודוחות הביצוע של הגופים. בשנת 2021 האגף קיים 46 קורסים באמצעות למידה מרחוק, ובסך הכול השתתפו בהם כ-2,720 עובדים (כ-3.2% מכלל כ-84,000 העובדים בשירות המדינה).

מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה - בביקורת הקודמת עלה כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2018, לא גיבשה נש"ם מסמך אפיון כתשתית לפיתוח המערכת הכוללת, ולא הוחל בפיתוחה; הכלים הממוחשבים ששימשו את הגופים הממשלתיים בניהול ההדרכה לא היו אחידים; תפקוד מערך ההדרכה נפגע בגין היעדר מערכת LMS. בביקורת הנוכחית נמצא שהליקוי תוקן במידה רבה, וכי נש"ם סיימה לפתח את מערכת LMS והחלה להטמיעה בגופים. עם זאת, עד אוגוסט 2022 המערכת הוטמעה ב-8 (10%) מ-84 הגופים הממשלתיים.

3 בשנת 2016 הנחה אגף ההדרכה לשאוף לכך שלא פחות מ-50% מסך המשאבים המושקעים בתחומי ההדרכה והלמידה יושקעו בהכשרת ליבה.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ שנש"ם תשלים את כל הפעולות הנחוצות לצורך קביעת המשימות הנדרשות לשם שיפור מערך ההדרכה בשירות המדינה. בכלל זאת, על נש"ם לפעול יחד עם אגף התקציבים במשרד האוצר להקצאת תקציב מתאים, ובמידת הצורך להשלים גיבוש הצעת החלטה לממשלה בנושא. כן מומלץ שהנציבות תתעד את החלטותיה ותקבע לוחות זמנים לביצוען.

מומלץ כי נש"ם תוודא שהגופים הממשלתיים מיישמים את הנחייתה להשקיע 70% ממשאבי הלמידה בשנת 2022 בליבת העיסוק של עובדי הגופים, וכי היא תנחה את הגופים גם בנוגע לשנים הבאות.

מומלץ שנש"ם תפעל להכנת תוכנית הדרכה רב-שנתית מאושרת ומתוקצבת לקידום תהליכי פיתוח ההון האנושי בשירות המדינה.

מומלץ שנש"ם תפעל לגיבוש מידע מלא על כלל מרכיבי ההוצאה הממשלתית על ההדרכה כדי לייצר נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה. זאת באמצעות ייזום פתיחת מרכזי קרנות או בכל דרך אחרת.

מומלץ שנש"ם תנתח את הנתונים שהגופים מעבירים אליה על ביצועיהם באופן סדיר ובסמוך ככל הניתן לסיום שנת העבודה, כדי שיהיה אפשר להפיק מהם לקחים לצורך שיפור פעולות ההדרכה. עוד מומלץ לפרסם את הממצאים עם שמות הגופים הממשלתיים על מנת לעודדם לשפר את ביצועיהם.

מומלץ שאגף ההדרכה יפעל לאיתור צורכי הגופים בעניין פעולות הדרכה, לצורך שיפור המענה הרחבי ליחידות בגופים הממשלתיים.

מומלץ שאגף ההדרכה ינתח את תוכניות העבודה ואת דוחות הביצוע שהגופים הממשלתיים מעבירים אליו כדי לבחון את מידת היישום של הנחיותיו ואת השימוש שעושים הגופים בפעולות הדרכה באמצעות למידה מרחוק. עוד מומלץ כי אגף ההדרכה ימשיך לפעול לפיתוח קורסים בלמידה לא פרונטלית ולעידוד העובדים להשתתף בהם, וכי הוא יעקוב אחר היקף ההשתתפות בהם ומידת שביעות רצון המשתתפים.

מומלץ שנש"ם תפעל להטמעת מערכת LMS בכלל הגופים הממשלתיים; אם מי מהגופים יעלה קושי בהטמעת המערכת, יש ללבנו תוך בחינת מקור הקושי ווידוא שהמערכת עונה גם על צורכי הגופים.





### מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				החלטותיה של נש"ם בנוגע לאימוצו של דוח ועדת שמחון ולהכנת מתווה ליישמו לאורך השנים אינן עקביות. משלא התקבלה החלטה כוללת בנוגע לאימוץ של ההמלצות ולא גובשה להן חלופה, נש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה.	נש"ם	החלטה בנוגע ליישום דוח שמחון
				נש"ם לא ביצעה עבודת מטה מקצועית המבססת את היעד הכמותי שקבעה בהנחיותיה בעניין שיעור הכשרות הליבה הרצויות.	נש"ם	מדיניות נש"ם בנוגע לתמהיל פעולות ההדרכה
				אגף ההדרכה לא הכין תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה, כמתחייב מהוראות התקש"ר.	נש"ם	תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה
				אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה. עקב כך נפגעה היכולת לנתח תהליכים, לתכנן ולתעדף פעילויות ולקבל החלטות בנושא, ולהעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת.	נש"ם	איסוף מידע מלא על ההקצאות התקציביות הנרחבות בתחום ההדרכה



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				אי-הקפדה של אגף ההדרכה על מילוי הוראתו לגופים הממשלתיים, ולפיה הפעלת תוכנית ההדרכה השנתית מותנית בהגשתה לאגף ובאישורה מראש, עלולה להתפרש כאיתות שאין חובה לקיים את הוראות האגף, ובכך להחליש את מעמדו של האגף כמאסדר המפקח עליהם.	נש"ם	הפיקוח והבקרה של נש"ם על תכנון פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים
				רוב הגופים הממשלתיים לא יישמו במלואה את הנחיית אגף ההדרכה להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים; האגף לא עיבד את דיווחי הגופים ולא הפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה.	נש"ם	הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה
				אף שלפעולות הגיבוש החברתי מוקצה נתח ניכר מתקציב ההדרכה בגופים הממשלתיים, נש"ם לא העריכה באיזו מידה השיגו פעולות אלה במתכונתן הקיימת את מטרתן.	נש"ם	
				קורסים רוחביים לצורך הכשרה מקצועית של עובדים שהיו דרושים לגופים לא נפתחו. אגף ההדרכה לא פעל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רוחביות הנותנות מענה על צרכים אלה.	נש"ם	המענים המקצועיים הרוחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				כרבע מהגופים הממשלתיים לא השתמשו בשיטות הדרכה לא פרונטליות, וכ-80% מהגופים אשר השתמשו בשיטות הדרכה לא פרונטליות עשו זאת בהיקף מצומצם.	נש"ם	שיטות הדרכה לא פרונטליות
				הכלים הממוחשבים ששימשו את הגופים הממשלתיים בניהול ההדרכה לא היו אחידים; מהות השימוש בכלי המחשובי והיקפו השתנו מגוף ממשלתי אחד למשנהו. תפקוד מערך ההדרכה נפגע בגין היעדר מערכת ממוחשבת לניהול צורכי הלמידה (LMS).	נש"ם	מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה



---

---

## סיכום

להדרכת עובדי המדינה וללמידתם תפקיד חיוני במיצוי כושרו המקצועי של ההון האנושי בשירות המדינה, וכן בהתאמת יכולותיו של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור ולאתגרי עולם העבודה העתידי.

ממצאי ביקורת המעקב מעלים כי שלוש שנים לאחר שפורסם הדוח הקודם הנציבות תיקנה רק מקצת הליקויים שהועלו בו באופן מלא או במידה רבה; כי היא תיקנה ליקוי אחד במידה חלקית; וכי היא תיקנה במידה מועטה או לא תיקנה כלל חלק ניכר מהליקויים שהועלו בדוח הקודם. מומלץ כי נש"ם תפעל לתיקון כלל הליקויים, וכי נציב שירות המדינה יעקוב אחר פעולות התיקון הנדרשות כדי להבטיח מילוי מיטבי של תפקידי נש"ם בתחום ההדרכה והלמידה בשירות המדינה.