

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 ולארגרי 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>9.6 מיליון ש"ח</p> <p>סך התקציב שהוקצה לאגף ההדרכה בנציבות במהלך שלוש השנים (2020 - 2022)</p>	<p>32 מיליון ש"ח</p> <p>עלות יישום מתווה הנציבות לשיפור מערך ההדרכה בשירות המדינה</p>	<p>1.2-כ מיליארד ש"ח</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)¹</p>	<p>כ- 84,000</p> <p>עובדים הועסקו בשירות המדינה בשנת 2022 ב-84 גופים ממשלתיים</p>
<p>רק 10%</p> <p>שיעור הגופים הממשלתיים שהטמיעו את המערכת לניהול הלמידה (LMS)</p>	<p>כ-3%</p> <p>שיעור עובדי המדינה שהשתתפו בפעולות הדרכה באמצעות למידה מרחוק</p>	<p>37.9 (מתוך 100)</p> <p>הציון הכולל שניתן לגופים הממשלתיים על מדידת אפקטיביות ההדרכה בשנת 2019</p>	<p>57%</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

בחדשים פברואר עד יולי 2018 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההדרכה בשירות המדינה (הביקורת הקודמת), וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת במאי 2019 (הדוח הקודם)². 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 ליישום 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 התקשי"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 הממשלתי³. 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 הוחל 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 ויודא 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 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-ההקפדה 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 צרכי 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 ולארגון 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.



מעריך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מבוא

השירות הציבורי בישראל משמש ידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת מדיניותה ויעדיה, והוא מופקד מכוח החוק על מתן שירותים לאזרחים בתחומי החיים השונים. השירות הציבורי כולל מאות גופים, לרבות חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק, ובמרכזו עומד שירות המדינה, הכולל 29 משרדי ממשלה, 33 יחידות סמך של משרדים אלה ו-22 בתי חולים ממשלתיים (להלן - הגופים או הגופים הממשלתיים). נכון ל-2022 הועסקו בשירות המדינה כ-84,000 עובדים⁴.

אמון הציבור בשירות הציבורי מבוסס במידה רבה על יכולותיהם של עובדי הציבור ועל רמתם המקצועית. להדרכת עובדי המדינה וללמידתם תפקיד חיוני במיציא כושרו המקצועי של ההון האנושי בשירות המדינה, וכן בהתאמת יכולותיו של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור ולאתגרי עולם העבודה העתידי. במסגרת תהליכי הלמידה של עובדי שירות המדינה, יש יתרונות למעריך למידה לאורך שנות העבודה של העובד, בהתאם לעיקרון ה"למידה לאורך החיים" (Lifelong Learning), ובכלל זאת תהליך למידה מתמשך בכניסה לתפקיד, תוך כדי התפקיד ובמעברים בין הקריירות.

מעריך ההדרכה בשירות המדינה בנוי כלהלן: על כל אחד מן הגופים הממשלתיים להפעיל ועדת הדרכה משרדית, והאחראי להדרכה הוא הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"ל למינהל)⁵ והממונה על ההדרכה הכפוף לאחראי. גורמים אלה מופקדים, בין היתר, על קביעת היעדים והצרכים של ההדרכה בכל יחידות הגוף הממשלתי, על הכנת תוכניות הדרכה וביצוען באמצעות תקציב ההדרכה ועל הפיקוח על פעולות ההדרכה ביחידות הגוף הממשלתי. בראש מעריך ההדרכה הארצי עומדת נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות או נש"ם) - ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנונם ולניהולם של ההון האנושי והמעריך הארגוני בשירות המדינה - ובה אגף בכיר ללמידה ורווחה ארגונית בשירות המדינה⁶ (להלן - אגף ההדרכה). בשנת 2021 היו באגף ההדרכה שמונה משרות⁷, והן היו מאוישות.

בשנת 2018 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ההדרכה בשירות המדינה (להלן - הביקורת הקודמת), וממצאיה פורסמו בדוח ביקורת במאי 2019 (להלן - הדוח הקודם)⁸ בדוח הקודם כונה תחום ההדרכה "הדרכה בשירות המדינה". לצורך הנוחות בלבד, כך יכונה תחום זה

4 הנתונים אינם כוללים את עובדי משרד הביטחון ואת מערכת הביטחון.

5 בבתי החולים הממשלתיים האחראי להדרכה הוא המנהל האדמיניסטרטיבי של בית החולים, ובדוח זה הוא יכונה גם כן הסמנכ"ל למינהל.

6 בביקורת הקודמת שמו של האגף היה 'אגף בכיר הדרכה, השכלה ורווחה'.

7 לרבות משרת סטודנט ומשרה שמיועדת לעיסוק בתחום שאינו למידה והדרכה.

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69ב** (2019), "מעריך ההדרכה בשירות המדינה".



גם בדוח זה אף ששם אגף ההדרכה שונה מאז ל"אגף בכיר למידה ורווחה ארגונית בנציבות שירות המדינה". מערך ההדרכה בשירות המדינה מוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 1: מערך ההדרכה בשירות המדינה

אגף ההדרכה בנציבות שירות המדינה



על פי פרק 51 בהוראות תקנון שירות המדינה (התקש"ר), נתוני נש"ם ונתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההדרכה בשירות המדינה נחלקת לשלושה סוגים של פעולות: (א) "הכשרה" - הכשרה מקצועית המוגדרת על ידי המעסיק חיונית למילוי תפקידו של העובד; (ב) "השתלמות" - שיפור הרמה המקצועית והשלמת מיומנויות, עדכון בתחומים ובנושאים שחלו בהם שינויים וחידושים והשלמת ידיעות והרחבתן בתחומים ובנושאים שיש בהם כדי להעלות את רמתו המקצועית של העובד; (ג) "השכלה כללית" - רכישת השכלה פורמלית יסודית, תיכונית וגבוהה, בין שהיא נדרשת או רצויה למילוי תפקידו של העובד ובין שהיא נועדה לתרום להעלאת רמתו הכללית.

במשך השנים עסקו כמה ועדות בנושא איכות ההון האנושי בשירות המדינה. בהתייחס למערך ההדרכה ולאתגרו, עמדו הוועדות על הצורך בתכנון ההדרכה ובהתאמתה ליעדי שירות המדינה ועל חשיבות קיומה של זיקה בין ההשקעה בהדרכה ובין השגת מטרתה המרכזית - שיפור איכות ההון האנושי ותפקודו. כך בדצמבר 2011 החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדה לצורך גיבוש תוכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ובפיתוח של ההון האנושי בשירות המדינה⁹, וביוני 2013 הוגש דוח הוועדה (להלן - דוח הרפורמה), ובו גם התייחסות לנושא ההדרכה בשירות המדינה כחלק ממיצוי פוטנציאל ההון האנושי ולתפקידה של נש"ם בהקשר זה. הממשלה אימצה את עיקרי דוח הרפורמה¹⁰.

9 החלטת הממשלה 3993, "שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (18.12.11).

10 החלטת הממשלה 481, "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.13).



בפברואר 2015, בעקבות דוח הרפורמה, מינה נציב שירות המדינה דאז ועדה לגיבוש תפיסת מערך ההדרכה, הלמידה ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה (להלן - ועדת שמחון). בדצמבר 2015 הגישה הוועדה דוח מסכם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד יוני 2022 בדק משרד מבקר המדינה אם ובאיזו מידה תוקנו בפעולות נש"ם ליקויים שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: החלטה בדבר יישום המלצות ועדת שמחון; מדיניות נש"ם בדבר תמהיל פעולות ההדרכה; תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה; איסוף מידע מלא על ההקצאות התקציביות הנרחבות בתחום ההדרכה; הפיקוח והבקרה של נש"ם על תכנון פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים; הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה; המענים המקצועיים הרחביים שמספק אגף ההדרכה לגופים הממשלתיים; שיטות הדרכה לא פרונטליות; מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה (להלן - הביקורת הנוכחית). הביקורת נעשתה בנש"ם, ובדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים).

החלטה בנוגע ליישום דוח ועדת שמחון

ועדת שמחון מונתה כאמור בשנת 2015 על ידי נציב שירות המדינה דאז. המלצות הוועדה, אשר הוגשו כאמור בדצמבר 2015, עסקו בין היתר בצורך בגיבוש תפיסת הדרכה כוללת ומעודכנת לשירות המדינה; בהערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה; בהטמעת מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה; בשיפור יחסי הגומלין בין אגף ההדרכה לבין הגופים הממשלתיים; בהרחבת המבנה הארגוני של אגף ההדרכה ובשינוי המבנים הארגוניים של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים.

הביקורת הקודמת

בתוכניות העבודה של נש"ם לשנים 2017-2018 נקבעו משימות הנוגעות ליישום המלצות ועדת שמחון, כגון הכנת מתווה ליישום הדוח, ובכלל זה לוחות הזמנים והמשאבים הנדרשים לתקצוב מתווה זה, וכן משימות הנוגעות ליישום חלקים מסוימים בדוח. עם זאת, תוכנית העבודה לשנת 2018 עודכנה לאחר שאושרה, ובמסגרת העדכון הוסרו ממנה כל המשימות הקשורות ביישום המלצות דוח ועדת שמחון. ממלא מקום נציב שירות המדינה דאז, אשר בתקופת כהונתו עודכנה תוכנית העבודה, מסר למשרד מבקר המדינה כי היות שדוח ועדת שמחון בתפיסתו הכוללת שגוי בעיניו, הוא קיבל החלטה שלא לאשרו, אך אין בכך כדי לומר שבדוח אין רעיונות והמלצות הראויים להתייחסות; וכי על נש"ם לבנות תוכנית כוללת לסוגיית ההדרכה, בהתבסס על דוח ועדת שמחון, על הביקורת על דוח הוועדה, על ממצאי דוח מבקר המדינה ועל המהלכים שהוא נקט כממלא מקום הנציב.

ביקורת הקודמת נמצא כי החלטותיה של נש"ם בנוגע לאימוצו של דוח ועדת שמחון והכנת מתווה ליישום לאורך השנים אינן עקביות - תחילה אומצו חלק מההמלצות, ובהמשך הוסרו החלטות היישום מתוכנית העבודה; הטמעת החלטות היישום בתוכנית העבודה נעשתה בלי שהובהר מהן ההמלצות שהוחלט לאמץ; משלא התקבלה החלטה כוללת בנוגע לאימוץ מלא או חלקי של ההמלצות ולא גובשה להן חלופה, נש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה.



משרד מבקר המדינה המליץ לנש"ם לבחון את המלצות דוח ועדת שמחון בכללותן, לדון בהן ולהחליט אם לאמצן או לדחותן באופן מלא או חלקי, ואם יוחלט שלא לאמצן, לקבל החלטה בנוגע למדיניות הדרכה חלופית.

נש"ם מסרה בהתייחסותה לממצאי הביקורת הקודמת כי נציב שירות המדינה לומד את דוח ועדת שמחון לעומקו, והוא יקבל החלטה בנוגע לאופי של המשך יישום המלצות הדוח לנוכח אילוצי תקציב ומשאבים.

הביקורת הנוכחית

1. נמצא כי המלצת הביקורת לנש"ם לבחון את המלצות דוח ועדת שמחון בכללותן, לדון בהן ולהחליט אם לאמצן או לדחותן באופן מלא או חלקי, לא יושמה: הנציבות לא החליטה אם לאמצן או לדחותן. כמו כן הנציבות לא קיבלה החלטה בנוגע למדיניות הדרכה חלופית.

2. לאחר סיום הביקורת הקודמת ולפני פרסום דוח ממצאיה, באוגוסט 2018, מינה ממלא מקום הנציב לשעבר צוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה בראשות מנהל אגף ההדרכה, ובה היו חברים נציגי נש"ם, נציגי אגף השכר והסכמי העבודה ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - הצוות). על הצוות הוטל, בין השאר, להציע סוגים שונים של הכשרות; להציע מערכת של דפוסי הכשרה על פני שנות העבודה; להציע מודל חלוקת אחריות וסמכות בתחום ההדרכה והפיקוח עליו; ולבחון את נושא התמריצים הקיימים לבצע את ההכשרות ולהשתתף בהן. בפברואר 2020 הגיש הצוות לנציב שירות המדינה את המלצותיו בנוגע לחמש סוגיות (להלן - דוח הצוות)¹¹.

נמצא כי המלצות הצוות מפברואר 2020 עסקו בחלק מהנושאים וההמלצות שבהם עסקה ועדת שמחון. חלק מהמלצות ועדת שמחון נגעו לסוגיות שהצוות לא התייחס אליהן בהמלצותיו: מערך ההדרכה יפעל במסגרת תוכנית עבודה שנתית המחוברת למעגל התכנון השנתי; שיעור התקצוב של נושא ההדרכה בשירות המדינה יהיה על פי המקובל בעולם - 5% מתקציב השכר של המשרד; עובד המדינה ישתתף בפעולות למידה בהיקף של לפחות חמישה ימים בשנה. הצוות ציין בדוח כי יישום המלצותיו דורש השקעת משאבים נוספים במערך ההדרכה בשירות המדינה בכלל ובאגף ההדרכה בפרט, לרבות תוספת משרות כוח אדם.

להלן יובאו דוגמאות להמלצות הצוות שיושמו, על פי מסמכי נש"ם: פעולות להרחבת הלמידה שאינה פרונטאלית; עדכון הנחיות בתחום הפיקוח והבקרה; קביעת מדדים לבחינת אפקטיביות פעולות ההדרכה.

ואלה עיקרי המלצות הצוות שלא יושמו: תבצע אכיפה אפקטיבית יותר על ביצוע הנחיות אגף ההדרכה; יגובש מסד נתונים מלא לגבי ההוצאה התקציביות על הלמידה וההדרכה בשירות המדינה; יוגדרו מומחי תוכן מרכזיים, ויואצלו להם סמכויות אגף ההדרכה בנוגע

11 ואלה חמש הסוגיות: (א) מה צריך ללמוד בשירות המדינה; (ב) הדרכים המומלצות ללמידה; (ג) הדרכים למדידה של פעולות ההדרכה ולבקרה עליהן; (ד) חלוקת העבודה בין הגופים הממשלתיים לבין אגף ההדרכה; (ה) מדיניות לתמרוץ והנעה.



לתהליכי הלמידה וההכשרה של העובדים הנמצאים בתחום אחריותם המקצועית; ינותק הקשר בין למידה לשכר ויבוטלו גמולי השתלמות בשכר.

מתשובת הנציבות עולה כי בכוונתה לאצול סמכויות למומחי תוכן מרכזיים, וכי היא קבעה פגישה עם עובדים שעתידיים לשמש מומחי תוכן, לצורך הסבר תפקידם. הנציבות ציינה בתשובתה כי ניתוק הקשר בין למידה לשכר וביטול גמולי השתלמות בשכר היא באחריות הממונה על השכר במשרד האוצר, שכן מדובר בהסכמי שכר. אגף השכר השיב כי הוא קבע כיעד לקדם את שינוי מגנון גמולי השתלמות הקיים היום במסגרת מהלך נרחב של שינוי מגנון תמריצי השכר הנוגע להכשרות; כל שינוי ברכיב זה מצריך הסכמה מחודשת עם ארגוני העובדים; אגף השכר פעל לביטול גמולי השתלמות וקידם בכל משא ומתן על הסכם שכר שיח המוביל לביטול גמולי השתלמות.

עוד נמצא כי ההחלטה על אימוץ המלצות הצוות, שעסקו כאמור בחלק מהסוגיות שבהן עסקה ועדת שמחון, התקבלה ללא תיעוד: ב-4.3.20 הוצגו בפני נציב שירות המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר המלצות הצוות, והם קבעו, בדיון, כי עקרונית הם מאמצים אותן. ההחלטה לא כללה לוח זמנים ליישום המלצות הצוות ודרכים לגיוס המשאבים לצורך יישומן.

במהלך הביקורת אגף ההדרכה מסר במרץ 2022 כי בכוונת נציב שירות המדינה לבחון את המלצות הצוות ואת המתווה שהציעה נש"ם לצורך יישום המלצות בהתאם למדיניות הנציבות, לסדרי עדיפויותיה ולתקציב שיתקבל לצורך כך. ביולי 2022 קבע נציב שירות המדינה כי אגף ההדרכה יפעל בעיקר בשלושה תחומים: קביעת מדיניות רוחבית בתחום ההדרכה בשירות המדינה; פיתוח תורה, מתודולוגיה וכלים בתחום הלמידה והנגשתם למשרדים; וביצוע בקרה על פעילותם. עוד קבע הנציב כי פעולות אגף ההדרכה בשלושת התחומים האלה יוצגו לו כעבור כשנה.

נמצא כי בהחלטת הנציב לא צוין המתווה ליישום המלצות הצוות, וכמו כן לא נקבע לוח הזמנים לביצוע. מומלץ שהנציבות תתעד את החלטותיה ותקבע לוחות זמנים לביצוען.

3. בדוח הצוות נקבע כי בטרם יאומצו ויישמו המלצותיו, נש"ם ואגף התקציבים יגבשו המלצות משותפות בנוגע למשאבים הדרושים לכך ויפעלו לאישורם. כעבור שמונה חודשים ממועד הגשת דוח הצוות סיים אגף ההדרכה לגבש מתווה ליישום המלצות הצוות והעבירו לאגף התקציבים (להלן - המתווה). המתווה כלל בין השאר משימות לביצוע בשנת 2021 ואת המשאבים הנדרשים לכך - כ-32 מיליון ש"ח ותוספת של תשע משרות באותה שנה (דהיינו, גידול של 113% במספר המשרות באותה שנה). על פי אגף ההדרכה, הוא ביקש לתרגם את המתווה להחלטת ממשלה כדי שיאושרו התקציבים המתאימים לביצוע המשימות האלה. יצוין כי ביולי 2021 גיבש אגף ההדרכה מתווה יישום מעודכן, ולפיו המשימות ליישום ההמלצות יבוצעו בשנים 2022 עד 2024.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת - יולי 2022, לא הושגה הסכמה בין נש"ם לאגף התקציבים בדבר יישום המלצות הצוות, ולא גובשה הצעת מחליטים לממשלה.



אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה כי אפשר יהיה לדון בתקצוב חלקים נוספים בדוח הצוות בעתיד, במסגרת דיוני התקציב לשנת 2023.

עוד עלה כי נש"ם אינה מנהלת מעקב שיטתי בדבר יישום ההמלצות ולא גובשה תמונת מצב שמלמדת על מצב היישום.

מומלץ שנש"ם ואגף התקציבים יפעלו יחד לגיבוש הסכמות בדבר יישום המלצות הצוות ובמידת הצורך, יגבשו הצעת החלטה לממשלה בנושא.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים לשנים 2020 עד 2022 (עד אוגוסט), ולכל שנה: דרישות התקציב שנש"ם הגישה למשרד האוצר עבור אגף ההדרכה; התקציב שהוקצה בפועל; סך הכול ביצוע התקציב (עד אוגוסט 2022); ויתרת ההתחייבויות של האגף לשנה זו. בתרשים שמוצג לאחר מכן מוצגים נתונים על סך התקציב שהוקצה לאגף ההדרכה וביצועו (כולל יתרת התחייבויות) בשנים 2020 - 2022 (עד אוגוסט 2022).

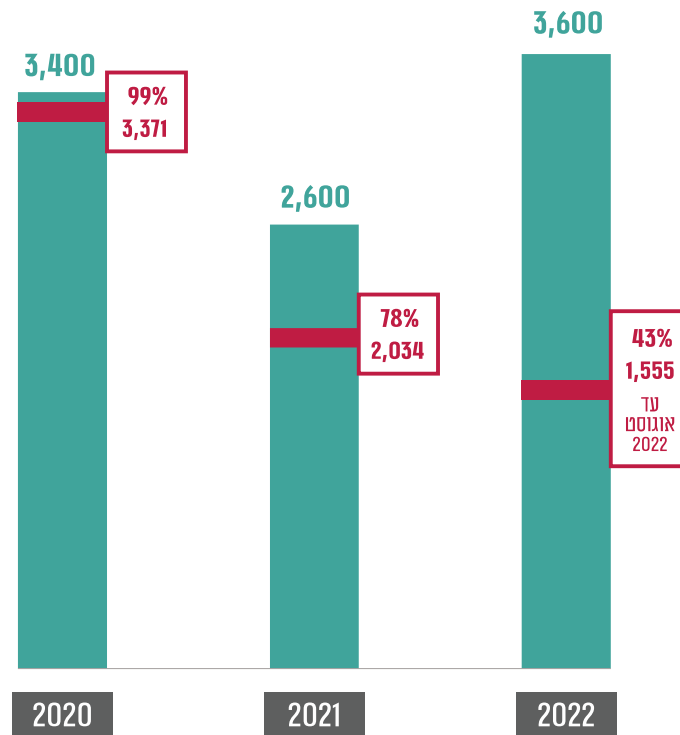
לוח 1: תקציבי אגף ההדרכה לשנים 2020 - 2022 (באלפי ש"ח, מעוגל)

השנה	סך דרישת התקציב	סך התקציב שהוקצה בפועל (על שינוי)	סך ביצוע התקציב	יתרת ההתחייבויות	שיעור התקציב שהוקצה מסך דרישת התקציב	שיעור ביצוע התקציב (לרבות יתרת ההתחייבויות) מהתקציב שהוקצה
2020	9,700	3,400	2,600	771	35%	99%
2021	9,700	2,600	484	1,550	27%	78%
2022	10,400	3,600	594	961	35%	43%

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



תרשים 2: ביצוע תקציב אגף ההדרכה בשנים 2020 - 2022 (באלפי ש"ח, מעוגל)



■ סך התקציב בפועל על שינוי
■ סך ביצוע התקציב כולל יתרת - התחייבות ביצוע

נש"ם העריכה כאמור כי עלות יישום המתווה שגיבשה מסתכמת בכ-32 מיליון ש"ח. מהלוח ומהתרשים עולה שבשנים 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.





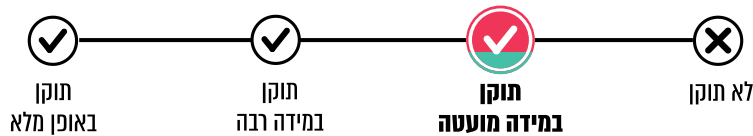
בשנת 2016 נדרשה אפוא נש"ם להחליט אם ליישם את המלצות דוח הוועדה הציבורית שעסקה במערך ההדרכה בשירות המדינה- ועדת שמחון, ואם כן - לפעול ליישומן. פעולות אלה נועדו להתאים את מערך ההדרכה לאתגרי ההדרכה בשירות הציבורי, ובין השאר להתאים את תוכניות ההדרכה ליעדים מקצועיים - עכשוויים ועתידיים - של הגופים הממשלתיים והשירות הציבורי.

עלה כי הנציבות לא קיבלה החלטה בדבר אימוץ ויישום - חלקי או מלא - של המלצות ועדת שמחון; שלוש שנים לאחר שהוגשו המלצות ועדת שמחון הקימה הנציבות צוות לעיסוק בנושא, והוא נדרש לבחון חלק מהנושאים שבהם עסקה ועדת שמחון, ושאר הנושאים - לא טופלו; במשך שמונה חודשים נוספים גיבשה נש"ם, בשיתוף אגף התקציבים, מתווה ליישום חלק מהמלצות הצוות, אך לא טיפלה בשאר המלצות, בהן המלצות בדבר גיבוש מסד נתונים מלא לגבי ההוצאה התקציבית על הלמידה וההדרכה בשירות המדינה (ראו להלן). מתווה זה כלל את המשאבים הנדרשים לצורך היישום, ואולם אלה לא נקבעו עד מועד סיום הביקורת. בידי הנציבות אין תמונת מצב בדבר יישום המלצות, והועלה כי המלצות מרכזיות לא יושמו.

עוד עלה כי נש"ם ואגף התקציבים לא גיבשו מסקנות בדבר יישום המלצות הצוות, ולא גובשה הצעת מחליטים לממשלה; כמו כן נושא תקצוב יישום המלצות הצוות לא נכלל במסגרת גיבוש התקציב השנתי של נש"ם במסגרת חוק התקציב לשנת 2022, התשפ"ב-2021.

אופן הפעולה האמור של נש"ם אינו מהווה מענה מספק לצורך לפעול לשיפור מערך ההדרכה בשירות המדינה. מומלץ שנש"ם תשלים את כל הפעולות הנחוצות לצורך קביעת המשימות הנדרשות לשיפור מערך ההדרכה בשירות המדינה. בכלל זאת, על נש"ם לפעול יחד עם אגף התקציבים להקצאת תקציב מתאים, ובמידת הצורך להשלים גיבוש הצעת החלטה לממשלה בנושא.

מידת תיקון הליקוי



מדיניות נש"ם בדבר תמהיל פעולות ההדרכה

בהוראות התקשי"ר נקבע כי ההדרכה בשירות המדינה נועדה לשפר את ההון האנושי ואת תפקודו בכמה היבטים, ובהם הכשרת העובדים למילוי תפקידים אחראיים יותר; שיפור הרמה המקצועית ופיתוח מיומנות העובדים בתחום עבודתם; והרחבת האופקים שלהם.



הביקורת הקודמת

במסגרת דוח הרפורמה ניתן מעמד מרכזי להשקעת תשומות בשיפור איכותם ומקצועיותם של עובדי המדינה, ובין השאר הועלה בו כי יש "פער במקצועיותם של העובדים ואי מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם". נש"ם מצאה בשנת 2014 שאצל כ-40% מהעובדים שעבדו בגופים ממשלתיים שבהם יושמה הרפורמה לניהול ההון האנושי עד אותה שנה היו "פערי ידע עדכני הנדרש לצורך מילוי תפקידם". על פי נש"ם, משמעות נתון זה היא כי יש לבחון את אפקטיביות ההדרכה והלמידה בשירות המדינה ולקבוע מדיניות המבטיחה את צמצום פערי הידע המקצועי הנדרש לעובדים לצורך מילוי משימותיהם.

על פי הוראות התקשי"ר, במסגרת תפקידיה במעריך ההדרכה נש"ם אחראית בין היתר להנחות את הגופים הממשלתיים בנוגע לתכנון תקציבי ההדרכה ולהקצאת סכומים מתאימים לתכליות ההדרכה השונות.

מנתוני נש"ם שנסמכו על דיווחי הגופים הממשלתיים בשנת 2012 עלה כי רק 44% מתקציב ההדרכה בגופים הממשלתיים שימשו לפעולות שסווגו כהכשרה המכוונת לליבת העיסוק של העובד או של הגוף הממשלתי.

בעקבות דוח הרפורמה ובמטרה לשפר את היעילות והאפקטיביות של מעריך ההדרכה, בשנת 2015 הנחה אגף ההדרכה את הגופים הממשלתיים להשקיע את רוב המשאבים בתחום ההדרכה בליבת העיסוק של הגוף או העובד. בשנת 2016 הנחה אגף ההדרכה לשאוף לכך שלא פחות מ-50% מסך המשאבים המושקעים בתחומי ההדרכה והלמידה יושקעו בהכשרת ליבה.

הביקורת הקודמת העלתה כי בשנת 2017 כ-43% מתקציב ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים שימשו להכשרות המכוונות לליבת העיסוק של העובד¹². כמו כן הוערך שמדי שנה בשנה הממשלה מוציאה לכל הפחות כ-222 מיליון ש"ח על פעולות הדרכה שאינן בליבת העיסוק של עובדיה. עוד עלה כי נש"ם לא ביצעה עבודת מטה מקצועית המבססת את היעד הכמותי שקבעה בהנחייתה בעניין שיעור הכשרות הליבה הרצויות, אף שעל המדיניות בעניין זה להיקבע בזיקה ישירה למטרות מעריך ההדרכה הממשלתי, תוך מתן משקל רב לשיפור האיכות והמקצועיות של ההון האנושי, כפי שעולה מדוח הרפורמה.

נש"ם ציינה בהתייחסותה לממצאי הביקורת כי בעקבות הביקורת, ולמען הסר ספק, היא תבהיר בהנחייתה ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים כי הן מחויבות להשקיע לא פחות מ-50% ממשאבי ההדרכה בתחומי הליבה.

משרד מבקר המדינה המליץ שנש"ם תבחן אם הנחיה זו אומנם משקפת את חלוקת המשאבים המיטבית בין הכשרות ליבה ובין מטרות אחרות של ההדרכה, וכן המליץ לגבש מדיניות בעניין זה, ולאחר מכן להעבירה כהנחיה לגופים הממשלתיים ולעקוב אחר יישומה.

12 חישוב כולל של קורסי הכשרה כתנאי כניסה לתפקיד ומסלולי קידום - כ-14%; קורסים מקצועיים בתחום העיסוק - כ-19%; ימי עיון וכנסים מקצועיים - כ-11% (המספרים מעוגלים)

הביקורת הנוכחית

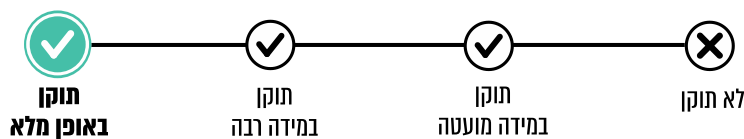
בדוח הצוות נכללו המלצות לגבי מדיניות הלמידה בשירות המדינה (הכשרה המכוונת לליבת העיסוק, לימודים אקדמיים ומיומנויות וכישורים של המאה העשרים ואחת).

בהנחיות אגף ההדרכה לגופים לבניית תוכנית עבודה מיולי 2019 ולקראת שנת העבודה 2022 נקבע שמרב המשאבים בתחום ההדרכה והלמידה ימוקדו בליבת העיסוק של הגוף הממשלתי ושל העובד; כי בשנת 2019 60% מהמשאבים יושקעו בהכשרת עובדים, בשנת 2020 - 65% ובשנת 2021 - 70%; כי שיעור המשאבים המושקעים בפעולות העשרה ורווחה לא יהיה יותר מ-15%; וכי ההשקעה המרבית בלימודים אקדמיים תהיה אף היא 15%.

יוצא אפוא שנש"ם גיבשה מדיניות בעניין חלוקת המשאבים בין הכשרות ליבה ובין מטרות אחרות של ההדרכה, והנחתה את הגופים בעניין זה.

מומלץ שנש"ם תוודא שהגופים הממשלתיים מיישמים את הנחייתה להשקיע 70% ממשאבי הלמידה בשנת 2022 בליבת העיסוק של עובדי הגופים, ותנחה את הגופים גם בנוגע לשנים הבאות.

מידת תיקון הליקוי



תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה

הביקורת הקודמת

1. שלוש ועדות ציבוריות שעסקו בין השאר בניהול ההון האנושי בשירות המדינה (ועדת קוברסקי¹³, ועדת הרפורמה וועדת שמחון) התייחסו בהמלצותיהן לצורך בתכנון ארוך טווח של תחום ההדרכה בשירות המדינה, המתמודד עם אתגרי השירות הציבורי בהווה ובעתיד, מתווה את דרכו של העובד מיום כניסתו לשירות, מלווה אותו במהלך חייו המקצועיים ומכוון אותו להתאמת כישוריו למציאות המשתנה. דרישה לתכנון ארוך טווח של פעולות ההדרכה עוגנה בתקשי"ר.

בביקורת הקודמת עלה שאגף ההדרכה פעל על פי תוכנית שנתית, וכי הוא לא הכין תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה כמתחייב מהוראות התקשי"ר.

13 ועדת קוברסקי - ועדה ציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה (על שם העומד בראשה, מר חיים קוברסקי אשר כיהן כמנכ"ל משרד הפנים), 1989.



2. על פי דוח הרפורמה, על תכנון ארוך טווח לכלול התאמה מקצועית, מבנית ומערכתית למגמות העכשוויות ולשינויים בעולם העבודה. בעקבות דוח הרפורמה נקבע בהנחיות נש"ם לגופים הממשלתיים כי תהליך התכנון בתחום ההון האנושי לשנות העבודה 2016 עד 2018 צריך לכלול התייחסות פרואקטיבית למקצועות העתיד, למקצועות במחסור וכן להכשרה אשר תסייע בהיערכות לתחזיות השונות בתחום זה.

בביקורת הקודמת עלה כי על אף הצורך באיתור יזום של כישורים החסרים לעובדים לשם מילוי תפקידים בשנים הבאות ועל אף הצורך בגיבוש הכשרות להשלמת חסרים אלה, אגף ההדרכה לא עסק בכך בהיבט הרוחבי ולא הנחה את הגופים הממשלתיים לעסוק בנושא בהיבט הפנים-משרדי.

בביקורת הומלץ שאגף ההדרכה, בתיאום עם גורמי מטה נוספים, יגבש תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה, לרבות בנושא התאמת כישורי העובדים לצרכים העכשוויים והעתידיים של השירות הציבורי.

3. נש"ם מסרה בהתייחסותה לממצאי הביקורת כי היא הנחתה את הגופים הממשלתיים לקראת שנת 2019 לבנות תוכנית עבודה רב-שנתית בתחום ההדרכה, אשר תיתן מענה גם לפערי העובדים ביחס לכישורים הנדרשים מהם בעולם העבודה העתידי. כמו כן נש"ם מסרה כי בשנת 2019 יכין אגף ההדרכה תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה, המתייחסת להכשרות הרוחביות, וזאת, תוך ביצוע פעולות לאיתור כישורים עדכניים ועתידיים הנדרשים מהעובדים וכן הכשרות להשלמת פערים אלו בהיבט הרוחבי. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם שנש"ם תוודא כי הנחיותיה ניתנות ליישום ותפקח באופן אקטיבי ויעיל על ביצוען.

הביקורת הנוכחית

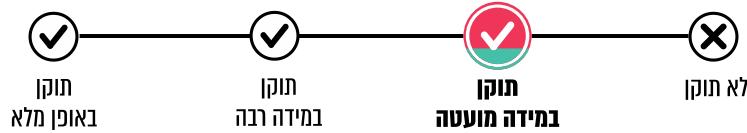
בביקורת הנוכחית נמצא כי אגף ההדרכה לא גיבש תוכנית רב-שנתית, כנדרש כאמור על פי המסקנות של שלוש ועדות ציבוריות וכפי שהומלץ בדוח הקודם.

מנהל אגף ההדרכה מסר למשרד מבקר המדינה כי המתווה האמור ליישום המלצות הצוות שגובש באגף "אמור להוות תכנית עבודה רב-שנתית" של האגף בתחום הלמידה וההדרכה. ואולם, כאמור, על פי דברים שמסר אגף ההדרכה במהלך הביקורת, מתווה היישום טרם אושר והוא טרם תוקצב, ובכוונת נציב שירות המדינה לבחון את המלצות הצוות ואת המתווה שהציעה נש"ם לצורך יישום המלצות בהתאם למדיניות הנציבות, לסדרי עדיפויותיה ולתקציב שיתקבל לצורך זה.

כפי שצוין בביקורת הקודמת, בהיעדר תכנון ארוך טווח נפגעת היכולת של שירות המדינה לקדם תהליכי פיתוח הון אנושי של עובדי השירות, תוך יצירת מסלולי קידום מובנים והכשרות מתאימות והקצאת המשאבים הדרושים לכך מבעוד מועד. גיבוש הצעה למתווה יישום המלצות הצוות במשך כמה שנים, כפי שעשה אגף ההדרכה, הוא שלב ראשון בגיבוש תוכנית עבודה רב-שנתית מאושרת. מומלץ כי נש"ם תפעל להכנת תוכנית רב-שנתית מאושרת ומתוקצבת לקידום תהליכי פיתוח הון האנושי בשירות המדינה.



מידת תיקון הליקוי



איסוף מידע מלא על ההקצאות התקציביות הנרחבות בתחום ההדרכה

על פי דוח הרפורמה, כדי לקיים מערכת הכשרה יעילה ואפקטיבית נדרש שינוי בתכנון מערך ההדרכה בשירות המדינה. ניהול יעיל של מערך ההדרכה ותכנון פעילותו דורשים גיבוש תמונת מצב על בסיס תשתית נתונים מלאה ועדכנית, לרבות ההוצאה התקציבית השנתית על הדרכת העובדים בשירות המדינה והפעולות שלשמן הוקצו התקציבים¹⁴. הצבת הנתונים על העלות הכוללת אל מול תרומת ההדרכה לשיפור ההון האנושי בשירות המדינה עשויה להוביל למסקנות בדבר מידת הכדאיות שבה.

ההשקעה התקציבית בהדרכה כוללת את עלותן הישירה של פעולות ההדרכה מתוך תקציבי ההדרכה בגופים הממשלתיים; את התשלום לעובדים המשתתפים בפעולות ההדרכה עבור ימי היעדרות בשכר; את תוספת "גמול השתלמות" כרכיב בשכר העובדים אשר השלימו את מסכת ההדרכות הנדרשת בהתאם להסכמים קיבוציים; וכן את עלויות המעסיק הנגזרות מגמולים אלה (להלן - ההוצאה הכוללת על ההדרכה)¹⁵.

הביקורת הקודמת

1. הביקורת הקודמת העלתה כי אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה. בשנת 2018, בעת ביצוע הביקורת הקודמת, היו בידי אגף ההדרכה נתונים שהוא קיבל בשנת 2012 מכחחצית מהגופים הממשלתיים (41 גופים ממשלתיים מתוך כ-80 גופים ממשלתיים), בצירוף הערכה כללית של אגף ההדרכה בנוגע לנתוני הגופים הממשלתיים הנוספים. בידי משרד האוצר - אגף החשב הכללי (להלן - חשכ"ל) ואגף השכר והסכמי העבודה (להלן - אגף השכר) - היו נתונים חלקיים הנוגעים להוצאה על השכר של עובדי המדינה וגמלאיה ולא לכלל עלויות ההדרכה.

2. ריכוז המידע שקיבל משרד מבקר המדינה מגורמים ממשלתיים ומהתשובות לשאלונים שחילק לגופים הממשלתיים בביקורת הקודמת הוביל להערכה כי ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה הייתה בשנת 2017 כ-1.2 מיליארד ש"ח לפחות.

14 מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת 4.1.

15 השקעה תקציבית זו אינה כוללת פעולות הדרכה שמומנו מתקציבים של יחידות משרדיות שאינן יחידת ההדרכה.



א. העלות הישירה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים: בידי משרד האוצר (אגף התקציבים) לא היו נתונים בדבר תקציבי ההדרכה הישירים כיוון שאלו מצויים תחת תקציבי כוח האדם הכלליים, ולא היה אפשר לפלחם. על סמך מידע שאסף משרד מבקר המדינה מהגופים הממשלתיים, ההשקעה השנתית הישירה של הגופים הממשלתיים בהדרכה בשנת 2017 נאמדה בכ-87 מיליון ש"ח לפחות.

ב. עלות ימי ההיעדרות בשכר בגין פעולות הדרכה בגופים הממשלתיים: בידי משרד האוצר לא היו נתונים בדבר עלותם הכוללת של ימי ההיעדרות בשכר. על סמך מידע שאסף משרד מבקר המדינה מהגופים הממשלתיים ומאגף החשכ"ל, העלות השנתית של ימי ההיעדרות בשכר באותה שנה נאמדה בכ-860 מיליון ש"ח לפחות.

ג. העלות בגין גמולי השתלמות: לבקשת משרד מבקר המדינה, אגף החשכ"ל עשה תחשיב, וממנו עלה כי העלות השנתית בגין גמולי השתלמות, לרבות עלויות המדינה כמעסיק של העובדים, הסתכמה בכ-270 מיליון ש"ח.

בביקורת הקודמת נכתב כי היעדר המידע המלא והמעודכן על ההוצאה הממשלתית השנתית על ההדרכה פוגע במישרין ביכולת לנתח תהליכים, לתכנן ולתעדף פעילויות ולקבל החלטות בנושא. כמו כן נפגעת היכולת לבחון את התשומות והתפוקות בנושא זה ולהעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת.

משרד מבקר המדינה המליץ כי נש"ם, בשיתוף משרד האוצר (אגף החשכ"ל), אגף השכר ואגף התקציבים), תגבש מסד נתונים מלא, המתעדכן באופן שוטף, לגבי כלל מרכיבי ההוצאה הממשלתית על ההדרכה. על מסד נתונים זה לכלול מידע בדבר עלותן של כלל פעולות ההדרכה ופילווחן לפי סוגי ההדרכה בהתאם למפורט בתקשי"ר; נתונים על עלות ימי ההיעדרות בשכר המשולמים לעובדים המשתתפים בפעולות ההדרכה; נתונים על עלות גמולי השתלמות; וכל נתון נוסף הרלוונטי לגיבושה של תמונת מצב מלאה.

אגף החשכ"ל מסר בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי רק לאחר שנש"ם תקבל החלטה על אופן ניהול הנתונים במערכת כוח האדם, יוכל האגף לסייע בגיבוש הנתונים הכספיים במתכונת הנדרשת.

הביקורת הנוכחית

הצוות המליץ על פיתוח מסד נתונים מלא לגבי ההוצאה התקציבית על הלמידה וההדרכה בשירות המדינה, ובכלל זה סיווג כל ההתחייבויות התקציביות לפי "מרכז קרנות"¹⁶ נפרד לנושא ההדרכה, באופן שיאפשר לכל גוף ממשלתי להציג מדד השקעה ברור המבטיח עמידה בסכום מינימלי של סל הדרכה.

16 "מרכז קרנות" הוא מונח מתקציב המדינה, המייצג מרכיב אחד מכמה מרכיבים של תקנת תקציב.



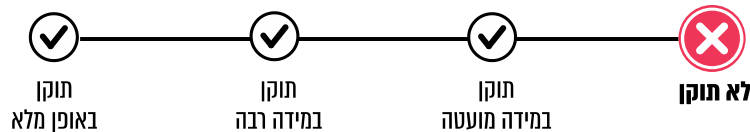
נמצא כי לנש"ם אין נתונים על ההוצאה הממשלתית בשנים 2020 ו-2021, למעט ההוצאה הישירה של הנציבות עצמה. כך למשל, אין בידי הנציבות נתונים על ההוצאה של הגופים לקיום פעולות הדרכה חוץ-משרדיות מסוג לימודים אקדמיים וקורסי העשרה חיצוניים ולקיום פעולות לגיבוש חברתי שהתקיימו באותן השנים. עוד נמצא כי הנציבות קיבלה נתונים מפורטים מהמשרדים על ההוצאה בשנת 2019, אך לא השתמשה בהם לצורך גיבוש נתונים על ההוצאה התקציבית על למידה והדרכה בשירות המדינה בשנה זו.

מנהל אגף ההדרכה מסר למשרד מבקר המדינה כי אגף התקציבים אחראי לפתיחת מרכז קרנות, והוא גם אמור לטפל בנושא זה. הוא הוסיף שהתברר שמרכז הקרנות לנושא ההדרכה לא יוכל לכלול את עלות ימי ההיעדרות בשכר, ולא ניתן יהיה לפלח לתחומים (למשל, הכשרה, השתלמות, לימודים אקדמיים) את העובדים שהשתתפו בפעולות ההדרכה. לדבריו, המענה לצורך במסד נתונים מלא לגבי מרכיבי ההוצאה הממשלתית בתחום ההדרכה אמור להינתן באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה (ראו להלן - LMS), אך גם מערכת זו כנראה לא תכלול נתונים לגבי היקף התקציב המושקע בגמול השתלמות. כפי שיוסבר להלן, המערכת הוקמה אך הוטמעה עד למועד סיום הביקורת רק במקצת המשרדים (8 מ-84 משרדים, 10%).

אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא אינו אחראי לפתיחת מרכזי קרנות, ואם הנציבות מעוניינת בפתיחתם, עליה לפנות לגורם המוסמך לעשות זאת - סמנכ"ל תקציבים של המשרד.

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. מומלץ שנש"ם תפעל לגיבוש מידע מלא ומעודכן כאמור, באמצעות ייזום פתיחת מרכזי קרנות או בדרך מתאימה אחרת.

מידת תיקון הליקוי





הפיקוח והבקרה של נש"ם על תכנון פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים

הביקורת הקודמת

בהחלטת הממשלה בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ובדוח הרפורמה הודגש הצורך בחיזוק הנציבות כגוף הקובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, המפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות שהוא קובע. בהתאם לאמור המליץ דוח הרפורמה על ביזור סמכויות בנושא ניהול משאבי האנוש והאצלתן לגופים הממשלתיים, תוך העמקת הבקרה של נש"ם על פעילותם. בהתאם לכך נקבעו סמכויות נש"ם להתוות מדיניות ולפקח על מערך ההדרכה בשירות המדינה.

בביקורת הקודמת הועלה כי נש"ם פיקחה על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה באמצעות דרישה מיחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים להעביר אליה תוכנית שנתית ולדווח לאגף על ביצועה. הגשת תוכנית שנתית לפני תחילת שנת העבודה ואישורה מראש על ידי האגף היו תנאים מקדימים להפעלת התוכנית בכל גוף ממשלתי.

עוד עלה כי בידי נש"ם לא הייתה תמונת מצב מלאה בנוגע ליישום תפיסת ההפעלה בתחום ההדרכה על ידי הגופים הממשלתיים, ונפגעה יכולתה לקיים פיקוח ובקרה כנדרש: על פי הנתונים שמסרו הגופים הממשלתיים למשרד מבקר המדינה, בשנת 2016 הגישו 38 גופים (49%) תוכניות עבודה, ו-49 גופים הגישו דוחות ביצוע (63%); בשנת 2017 הגישו 41 גופים (53%) תוכניות עבודה, ו-45 גופים (58%) הגישו דוחות ביצוע; בשנת 2018 הגישו 39 גופים (51%) תוכניות עבודה¹⁷.

בדוח הקודם נכתב כי העובדה שאגף ההדרכה לא הקפיד על מילוי הוראתו לגופים הממשלתיים, ולפיה הפעלת תוכנית ההדרכה השנתית מותנית בהגשתה לאגף ובאישורה מראש, עלולה להתפרש כאיתות לגופים הממשלתיים כי אין חובה לקיים את הוראות האגף, ובכך להחליש את מעמדו של האגף כמאסדר המפקח עליהם.

משרד מבקר המדינה המליץ שאגף ההדרכה יקפיד על דיווח הגופים הממשלתיים בהתאם להוראותיו ויתעדו באופן שיטתי.

הביקורת הנוכחית

משרד מבקר המדינה בדק אם היו בידי אגף ההדרכה תוכניות ההדרכה ודיווחי הביצוע של הגופים הממשלתיים לשנים 2020 - 2021.

17 בתקופת הביקורת הקודמת טרם הגיע המועד להגשת דוחות ביצוע ודוחות הערכת אפקטיביות לשנת 2018.

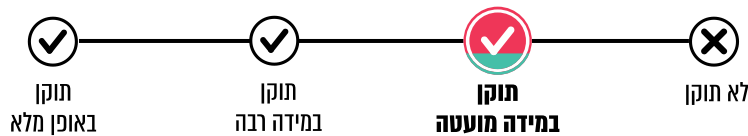


נמצא כי בידי אגף ההדרכה היו תוכניות של 59 מ-84 הגופים הממשלתיים (70%) לשנת 2020 ותוכניות עבודה של 57 גופים (68%) לשנת 2021; בידי אגף ההדרכה היו דיווחי ביצוע של 67 מ-84 הגופים הממשלתיים (80%) לשנת 2020 ודיווחי ביצוע של 48 גופים (57%) לשנת 2021¹⁸.

יוצא אפוא כי לגבי השנים 2020 ו-2021 לא הקפידה נש"ם על דרישתה מהגופים הממשלתיים להגיש לה תוכניות עבודה, כ-30% מהם לא הגישו לה את תוכניות העבודה שלהם; לגבי שנת 2020 - כ-20% מהגופים לא הגישו לה דיווחים על ביצועיהם בתחום ההדרכה, ובשנת 2021 כמעט מחצית מהגופים לא הגישו לה דיווחים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ שנש"ם תקפיד על קבלת תוכניות ההדרכה ודיווחי ביצוע של כלל הגופים הממשלתיים בהתאם להוראות אגף ההדרכה, ותשתמש בהן לצורך בקרת פעולותיהם בתחום זה. זאת, לצורך טיוב הפיקוח והבקרה של הנציבות על הגופים הממשלתיים.

מידת תיקון הליקוי



הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה

הביקורת הקודמת

1. בביקורת הקודמת נמצא שאגף ההדרכה הנחה את הגופים הממשלתיים להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים, אולם רובם לא יישמו את ההנחיה הזו במלואה; אף על פי שאגף ההדרכה דרש מן הגופים הממשלתיים לדווח לו מדי שנה בשנה על פעולות הערכת האפקטיביות שביצעו, מרבית הגופים לא הגישו לו דיווח זה, ואשר לגופים שדיווחו - האגף לא עיבד את דיווחיהם ולא הפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה.
2. על פי הוראות התקשי"ר, הגופים הממשלתיים רשאים לממן עבור העובדים חלק ניכר מעלויותיהן של פעולות הדרכה המבוצעות באמצעות גופים חיצוניים לשירות המדינה (כגון לימודים אקדמיים והשתלמויות שאינן בהכרח בליבת העיסוק של העובד). על פי ממצאי השאלונים שחולקו לגופים הממשלתיים בביקורת הקודמת: אף על פי שההוצאה של המדינה על פעולות הדרכה מסוג לימודים אקדמיים הסתכמה בשנת 2017 ב-60 מיליון ש"ח לפחות, וההוצאה של המדינה באותה שנה על קורסי העשרה חיצוניים הסתכמה ב-94

18 הדוחות התקבלו ב-15.8.22 - שבעה חודשים וחצי לאחר סוף שנת 2021; על פי הנחיות אגף ההדרכה היה על הגופים להעביר את דיווחיהם בשנתיים האלה עד 15 בפברואר בשנה העוקבת.



מיליון ש"ח לפחות, נש"ם לא פעלה להערכת האפקטיביות שלהם, ואגף ההדרכה לא הורה לגופים הממשלתיים להעריך את הפעולות האלו.

3. על פי הוראות התקשי"ר, אחת ממטרות ההדרכה היא טיפוח יחסים נאותים בעבודה והגברת רוח הצוות בקרב העובדים בגופים הממשלתיים וביחידותיהם. במסגרת זו, הגופים הממשלתיים מממנים פעולות סיור וגיבוש חברתי גם מתקציב ההדרכה.

בביקורת הקודמת עלה כי בהנחיות נש"ם לגופים הממשלתיים בנוגע לבדיקת אפקטיביות פעולות ההדרכה, לא הייתה הנחיה מפורשת לקיים בדיקת אפקטיביות שעניינה הטמעת ידע ומיומנות; מהשאלונים עלה שכ-30% מתקציב ההדרכה לשנת 2017 שימשו לסיורים ולפעולות גיבוש בסכום כולל של כ-26 מיליון ש"ח, ולפעולות אלה הוקצו כ-5% מימי ההיעדרות בשכר, שהם כ-50,500 ימי עבודה בשנה; עלותם המוערכת של ימים אלה הייתה כ-40 מיליון ש"ח בשנה. הסכום הכולל שהוקצה לפעולות גיבוש בגופים הממשלתיים בשנת 2017 הוערך אפוא בכ-66 מיליון ש"ח. יובהר כי דובר בעלות חלקית שכן חלק מן הגופים הממשלתיים לא סיפקו נתונים בנושא.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי אף שלפעולות הגיבוש מוקצה נתח ניכר מתקציב ההדרכה בגופים הממשלתיים, נש"ם וחלק מן הגופים הממשלתיים לא העריכו באיזו מידה השיגו פעולות אלו במתכונתן הקיימת את מטרותן.

נש"ם מסרה בהתייחסותה לממצאי הביקורת כי פעילות גיבוש אינה פעולת הדרכה מובהקת אלא פעולה משולבת של הדרכה ורווחה. לפיכך, אם יש מקום להעריך את אפקטיביות הפעילות, הדבר צריך להיעשות על ידי גורמים שאינם עוסקים בתחום ההדרכה דווקא, כגון הנהלת הגופים הממשלתיים.

בדוח הקודם נכתב כי פעולות הגיבוש בחלק מהגופים הממשלתיים ממומנות מתקציבי ההדרכה, ואף קיים לכך בסיס בהוראות התקשי"ר. כיוון שכך הומלץ שאגף ההדרכה ינחה את הגופים הממשלתיים לבחון את מידת תרומתן של פעולות הגיבוש למטרות ההדרכה ביחס לפעולות הדרכה אחרות הממומנות מאותו תקציב, ולשקול את היקף ההשקעה הכספית בהן בהתאם. עוד צוין בדוח שאם נש"ם סבורה כי פעולות הגיבוש אינן פעולות הדרכה, הרי שבאפשרותה לבחון אם יש מקום להוציאן מתקציבי ההדרכה ולהנחות את הגופים הממשלתיים לפעול בהתאם לתוצאות בחינה זו.

הביקורת הנוכחית

בספטמבר 2020 הפיצה נש"ם לגופים הממשלתיים מסמך ובו מתודולוגיה להערכת פעולות ההדרכה וערכה לביצועה. בינואר 2021 הנחתה נש"ם את הגופים להעריך את פעולות ההדרכה בשנת 2020 ולדווח על תוצאות ההערכה עד 15.2.21, ובדצמבר 2021 הנחתה אותם להעריך את פעולות ההדרכה בשנת 2021 ולדווח על תוצאות ההערכה עד 15.2.22. כמו כן נש"ם פיתחה "מדד הדרכה" שבאמצעותו ניתן לבחון את ביצועי הגופים, לרבות בנוגע למדידת אפקטיביות פעולות ההדרכה. המדד בוחן את שיעור פעולות ההדרכה שהאפקטיביות שלהם נמדדה, מכלל פעולות ההדרכה; שיעור פעולות ההדרכה שנערך בהן מבדק ידע; שיעור פעולות ההדרכה שבהן נבדק יישום הלמידה בעבודה; והשפעת ההדרכה על הארגון.



1. באוקטובר 2021 פרסמה נש"ם באתר המרשתת (אינטרנט) שלה את התוצאות שעלו ממדד ההדרכה בשנת 2019 (להלן - דוח בקרה 2019), והבהירה כי כיוון שמדובר בשנה הראשונה של יישום המדד, ממצאיו כוללים רמת ביצועים של כל גוף ממשלתי - אולם ללא ציון שמו, ואילו מהשנה הבאה יפורסמו שמות הגופים וביצועיהם.

על פי דוח הבקרה, לכל גוף ממשלתי ניתן ציון, על כל תחום, בסולם של 1 עד 100; ציון נמוך מ-50 משמעו שהגוף לא עמד ברמה הנדרשת ועליו לפעול לצמצום הפערים שהועלו. הציון הכולל שניתן למשרדים בתחום מדידת אפקטיביות ההדרכה בדוח בקרה 2019 היה 37.9. ציון זה אף נמוך בהשוואה לציונים הכוללים שהתקבלו בשלושה תחומים אחרים שנמדדו: קיומה של תוכנית עבודה וביצועה - 82.1; שיעור תקציב ההדרכה מסך תקציב השכר (בחלוקה לתחומי פעילות) - 79.1; ופיתוח ההדרכה - 69.

שיעור המדידה של אפקטיביות פעולות ההדרכה בשנת 2019, על פי דוח הבקרה, היה אפוא נמוך.

2. נמצא כי נש"ם גיבשה מתודולוגיה לבחינת האפקטיביות של פעולות ההדרכה, הפיצה לגופים הממשלתיים מסמך עם הנחיות לשימוש במתודולוגיה זו ובשנת 2019 העריכה את ביצועי הגופים על פי המידע שהם מסרו. עם זאת, עד נובמבר 2022 לא פרסמה נש"ם דוחות בקרה לשנים 2020 ו-2021, ומדברים שנש"ם מסרה למשרד מבקר המדינה עולה שהנתונים שנאספו לשנים האלה לא נותחו. מכאן שנש"ם אינה יודעת למעשה אם חל שיפור במדידת אפקטיביות פעולות ההדרכה בידי הגופים משנת 2019. בדיקה כזאת חיונית גם לנוכח הציון הכולל הנמוך (37.9 מתוך 100) של כלל שירות המדינה בתחום אפקטיביות פעולות ההדרכה בדוח בקרה 2019.

יוצא אפוא כי נש"ם ריכזה נתונים על ביצועי הגופים בתחום זה בשנת 2019 וניתחה אותם, אך לא השלימה את ניתוח המידע ופרסומו בנוגע לשנים 2020 - 2021. מומלץ שנש"ם תנתח את הנתונים על ביצועי הגופים 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.

מידת תיקון הליקוי



3. בהתייחסו לפעולות לגיבוש חברתי חוזר מנהל אגף ההדרכה לפני משרד מבקר המדינה על התייחסות נש"ם לדוח הקודם, ולפיה קיימת הסכמה בשירות המדינה לכך שפעילות גיבוש



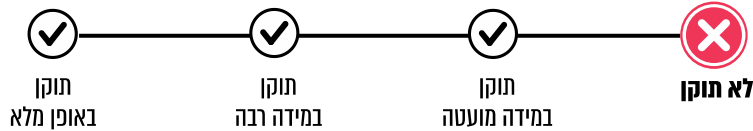
אינה פעולת הדרכה מובהקת אלא פעולה משולבת של הדרכה ורווחה, ולפיכך, אם יש מקום להעריך את אפקטיביות הפעילות, הדבר צריך להיעשות על ידי גורמים שאינם עוסקים בתחום ההדרכה דווקא, כגון הנהלות הגופים הממשלתיים.

מנהל אגף ההדרכה הוסיף שנש"ם החליטה שעת לבחינה מעמיקה של הנושא, היא לא תנחה את הגופים שלא לכלול פעולות אלו במסגרת תקציבי ההדרכה, ותאפשר להם להחליט מאיזה תקציב ימומנו פעולות מסוג זה.

הערכת הפעולות לגיבוש חברתי עשויה לסייע בגיבוש מדיניות הן בשאלת היחס המיטבי שבין פעולות גיבוש חברתי ובין פעולות הדרכה אחרות, והן בנוגע לאיכותן של פעולות הגיבוש שמתקיימות ולמידת הצורך בשינוי מתכונתן.

נש"ם לא העריכה את הפעולות לגיבוש חברתי ולא הנחתה את הגופים הממשלתיים לבחון את מידת תרומתן של פעולות הגיבוש למטרות ההדרכה, כפי שהומלץ בדוח הקודם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי נש"ם תעריך את פעולות הגיבוש החברתי ותנחה בהתאם את הגופים וכי כל עוד הערכת פעולות הגיבוש החברתי לא הועברה לאחריות הגופים, נש"ם תבחן את מידת התרומה של פעולות אלה למימוש מטרות מערך ההדרכה, וזאת בדגש על שיפור איכות ההון האנושי ותפקודו.

מידת תיקון הליקוי



המענים המקצועיים הרוחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים

בשנת 1989, במסגרת דוח ועדת קוברסקי, ובהמשך בדוח הרפורמה מ-2011, הודגש הצורך החיוני בחיזוק מעמדה של נש"ם ובמיצובה כגוף מטה מקצועי וניהולי מרכזי, הפועל מתוך ראייה כוללת ומשולבת, בגישה יוזמת וחדשנית. בהתאם לכך, ייעודו של אגף ההדרכה בנש"ם, על פי דברים שמסר למשרד מבקר המדינה, הוא לשמש "הסמכות המקצועית העליונה המעצבת ומתווה את התורה והמדיניות בתחומי הלמידה, ההדרכה וההשכלה בשירות המדינה, במטרה לקדם ולפתח באופן מיטבי את מקצועיותו ורווחתו של ההון האנושי בשירות המדינה".

תפקידיו העיקריים של האגף בתחום הלמידה וההדרכה כוללים בין השאר פיתוח תורה, מתודולוגיה וכלים בתחום הלמידה והנגשתם לגופים הממשלתיים וכן בקרה על פעולותיהם.



הביקורת הקודמת

1. בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה נעזרו יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים באגף ההדרכה. הבדיקה העלתה שמרבית הסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים, המשמשים אחראים להדרכה, לא ראו באגף ההדרכה כתובת מקצועית או לוגיסטית מסייעת: 31% מסרו שהם הסתייעו באגף ההדרכה ביישום שיטות הדרכה לא פרונטליות ובקבלת ידע מקצועי מתקדם בתחום ההדרכה; 34% מסרו שהם הסתייעו באגף בקבלת סיוע לוגיסטי או מהותי בקיום הכשרות פנים-משרדיות; ו-12% מסרו שהם פנו לאגף בשלוש השנים האחרונות בבקשה לסיוע בשיתוף פעולה או בשיתוף משאבים עם גוף ממשלתי אחר בתחום ההדרכה.

נש"ם מסרה בהתייחסותה לממצאי הביקורת כי אגף ההדרכה לא פיתח "מוצרי מדף" לסיוע לגופים הממשלתיים ביישום שיטות הדרכה מתקדמות בשל מגבלות תקציב, ובכוננת לפתח בשנת 2019 מוצרים בתחום זה אשר יעמדו לרשות כלל הגופים.

2. אחד מתפקידיו של אגף ההדרכה¹⁹ הוא לפתח וליישם פעולות הדרכה בתחומים בין-משרדיים ולתת מענה על צורכי הדרכה רוחביים בראייה מערכתית כוללת. מדובר בעיקר בפעולות האלה: איתור פערי ידע רוחביים באמצעות דיווחי הגופים השנתיים; ייזום ופיתוח הכשרות רוחביות להשלמת הפערים האלה; וכן קיום קורסים במסגרת "מסלולי קידום", דהיינו קורסים שיש חובה לקיימם כתנאי לקידום בעיסוקים מסוימים.

בביקורת הקודמת עלה כי כ-62% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלת משרד מבקר המדינה בעניין זה בשאלונים ציינו כי בשנים 2015 עד 2017 הם נזקקו לקורסים רוחביים לצורך הכשרה מקצועית של עובדיהם, ובהם קורסים בנושא רכש ולוגיסטיקה ומשאבי אנוש, אך הקורס לא נפתח; ואולם עלה כי אגף ההדרכה לא פעל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רוחביות הנותנות מענה לצרכים אלה; כמו כן הועלה כי חלק מהגופים הממשלתיים לא קיבלו מענה מלא לצורכיהם בהכשרות מקצועיות, כגון בתחומי הרכש, הלוגיסטיקה וניהול משאבי אנוש.

משרד מבקר המדינה המליץ לנש"ם לפעול לשיפור המענה הרוחבי ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, בין היתר באמצעות איתור צרכים.

הביקורת הנוכחית

משרד מבקר המדינה בדק אם נש"ם פעלה לאיתור צורכי הגופים הממשלתיים בפעולות הדרכה כתשתית לשיפור המענה הרוחבי ליחידות ההדרכה בהם.

נמצא כי משנת 2019 ביצע אגף ההדרכה ארבעה סקרים לזיהוי צורכי הלמידה בגופים הממשלתיים: (א) בשנת 2019 ביצע אגף ההדרכה סקר באמצעות שאלון שהופץ לממונים על ההדרכה לשם אבחון צורכי יחידות ההדרכה. בשאלון התבקשו הממונים להציג מידע על יחידת ההדרכה, על המשאבים העומדים לרשותה, על מידת הסיוע ושיתוף הפעולה שמנהל ההדרכה מקבל בארגונו, על אופן הכנת תוכנית העבודה, על אפקטיביות פעולות ההדרכה, על קשיים במילוי תפקיד מנהל ההדרכה ועל הקשר עם אגף ההדרכה בנש"ם. עם זאת, השאלון לא נגע

19 תקנון שירות המדינה (תקש"ר), פרק 51; דוח סיכום פעילות של נש"ם לשנת 2015.



למכלול צורכי היחידות כאמור, כגון הכשרות רוחביות מקצועיות בתחומי הרכש, הלוגיסטיקה וניהול משאבי אנוש; (ב) ביוני 2021 הפיץ האגף שאלון לראשי יחידות בנש"ם לצורך אפיון צורכי הלמידה בתחומי אותן יחידות בכל שירות המדינה, כגון של הממונים על השויון המגדרי, הממונים על הגיוון התעסוקתי והממונים על המלחמה בגזענות; (ג) בתחילת שנת 2022 הפיץ האגף שאלונים לגופים וכן הפיצם ברשתות חברתיות, לצורך קבלת מידע מעובדי המדינה עצמם²⁰, וביקש לבחון באמצעותם בין היתר את המקורות שאליהם פונים עובדים לקבלת מידע, כמה זמן מקדיש העובד ללמידה עצמית ובאילו אמצעים הוא משתמש. כ-2,800 עובדים השיבו על השאלונים (כ-3% מ-84,000 עובדי המדינה), והאגף ניתח את התשובות של כ-2,500 המשיבים הראשונים; (ד) בשנת 2022 הפיץ האגף שאלון בקרב מנהלי הלמידה הארגונית בגופים על תוכנית ספציפית של אגף ההדרכה - "שעתיים למידה עצמית", שנועד לבחון את אופן יישומה. 44 מנהלים מ-84 הגופים (כ-52%) השיבו על השאלון²¹.

אגף ההדרכה ביצע אפוא סקר בקרב יחידות ההדרכה בגופים בשנת 2019 שעסק במידה מסוימת בצורכי היחידות בפעולות הדרכה, ומאז הוא ביצע סקרים ממוקדים בנושאים ספציפיים (צורכי הלמידה בניצובת עצמה, מקורות הלמידה של עובדי המדינה והיקף הלמידה העצמית ויישום תוכנית הדרכה ספציפית).

נש"ם השיבה כי בשנת 2022 ביצעה סקר נוסף, וכי ממצאיו טרם נותחו.

עוד עלה כי על פי דברים שאגף ההדרכה מסר למשרד מבקר המדינה, הוא ביצע 17 פעולות הדרכה רוחביות לגופים הממשלתיים, לדוגמה למנהלי משאבי אנוש, לממונים על הגיוון התעסוקתי ולממונים על ניהול הידע.

על פי תשובת נש"ם, יש כ-6,700 עובדים בעיסוקים רחביים; בשנים 2020 - 2022 השתתפו ב-17 פעולות ההדרכה הרוחביות כאמור 1,230 (18%) מהעובדים; בין 17 פעולות ההדרכה היו גם פעולות לצורך הכנת עובדי מדינה לפרישתם לגמלאות, והשתתפו בהם כ-1,680 עובדים.

עם זאת, אגף הדרכה לא בדק באמצעות הסקרים שהפיץ את מכלול צורכי יחידות ההדרכה; שיעורי המענה על סקרים שהפיץ בשנת 2022 היו נמוכים - 52% ממנהלי היחידות ללמידה ארגונית (הדרכה) ו-3% מעובדי המדינה.

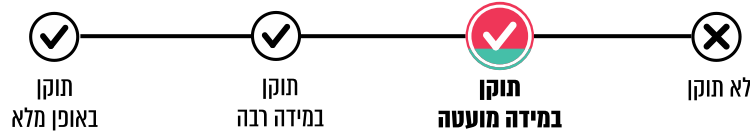
מומלץ שאגף ההדרכה יפעל לאיתור צורכי הגופים בפעולות הדרכה ולהגברת המענה לסקרים שהוא מפיץ, לצורך שיפור המענה הרוחבי שניתן להם.

20 <https://survey.gov.il/he/learning-survey>. אין תאריך הפצה. העובדים נתבקשו להשיב עד 15.1.22.

21 תוכנית שעתיים ללמידה היא תוכנית שמטרתה "לקדם את הערך המרכזי בו דוגל האגף 'למידה כדרך חיים' (Lifelong Learning) ולקדם תרבות של למידה בקרב מנהלי ועובדי שירות המדינה, קבע האגף כמדיניות רחבת שירות המדינה את האפשרות של העובדים ללמוד באופן עצמאי, עד שעתיים בשבוע, על חשבון שעות העבודה, תחומי ידע שונים ורלוונטיים לליבת עיסוקו של העובד והמכשירים אותו לשוק העבודה המשתנה.



מידת תיקון הליקוי



שיטות הדרכה לא פרונטליות

הביקורת הקודמת

על פי דוח ועדת שמחון, תהליכי למידה מסורתיים (לימוד פרונטלי בכיתה) הוכחו כלא אפקטיביים משום שרק שיעור קטן של הידע שנלמד במהלכם נשמר לאורך זמן; חקר הלמידה מראה כי כדי לקיים למידה אפקטיבית נדרש תמהיל של מרכיבים שונים, ובהם למידה פעילה ואינטראקציה חברתית; שילוב טכנולוגיות למידה בתהליכי הלמידה מאפשר יישום גישות למידה אפקטיביות עבור הארגון. כאמור, לגבי מסקנות דוח ועדת שמחון לא התקבלה החלטה ברורה בנוגע לאימוצן על ידי נש"ם, ואין לה מדיניות מחייבת בנושא 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 של לא יותר מ-30% מפעולות ההדרכה במשרד. עוד עלה כי רובם המכריע של הגופים הממשלתיים שהשתמשו בשיטות הדרכה לא פרונטליות השתמשו בסדנאות, ורק מיעוטם השתמשו בפורומים מקוונים.

משרד מבקר המדינה המליץ לנש"ם לפעול להגברת השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות בקרב הגופים הממשלתיים, בין היתר על ידי הפקת תובנות מניתוח תוכניות העבודה ודוחות הביצוע, ולבחון דרכים שיסייעו להגברת השימוש בשיטות למידה אלו.

הביקורת הנוכחית

להלן הפעולות העיקריות שאגף ההדרכה ביצע לצורך הגברת השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות: במרץ 2020, בעקבות הסגר שהוטל על מדינת ישראל בשל מגפת הקורונה והגבלת האפשרות לקיים למידה פרונטלית, המליץ אגף ההדרכה בחוזר לגופים הממשלתיים להעביר לעובדיהם חומרי למידה דיגיטליים שפיתחו הגופים וגורמים אחרים, ובכלל זה לומדות, קפסולות למידה וסרטוני למידה, "על מנת שהעובדים ובני משפחותיהם יוכלו לנצל את הזמן הפנוי ללמידה גם בעת הזו". אגף ההדרכה צירף קישורים לארבעה אתרי מרשתת, כגון זה של האוניברסיטה העברית. במאי 2020 הוא שב והמליץ על כך וציין כי קיימת האפשרות גם לשלב "למידה היברידית" (שילוב של למידה מרחוק, למידה עצמאית ולמידה פרונטלית) ולפתח מוצרי למידה דיגיטליים; בשנת 2021 האגף קיים קורסים באמצעות למידה מרחוק - 6 קורסים מקוונים בנושאים שונים ובהם השתתפו בסך הכול כ-120 עובדים, 8 קורסים לצורך הכנה לפרישה והשתתפו בהם בסך הכול כ-640 עובדים, קורס מקוון למנהלים והשתתפו בו כ-20 מנהלים, וכן



קיים 32 סמינרי רשת והשתתפו בהם כ-1,940 עובדים, בסך הכול השתתפו בפעולות ההדרכה האלה כ-2,720 עובדים, (כ-3% מכלל כ-84,000 העובדים בשירות המדינה).

משרד מבקר המדינה בחן אם אגף ההדרכה בדק באיזו מידה הגבירו הגופים הממשלתיים את השימוש בשיטות עבודה לא פרונטליות. על פי דברים שמסר אגף ההדרכה, הבדיקה נעשתה באמצעות בחינה של תוכניות עבודה שהגישו 33 מ-84 הגופים (39%), ולא באמצעות בחינת דוחות הביצוע של הגופים. אגף ההדרכה בדק אפוא את התכנון של חלק מן הגופים לעשות שימוש בשיטות האמורות ולא את השימוש בפועל.

אגף ההדרכה המליץ אפוא 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.

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

בתשובתה מסרה נש"ם כי בהנחיותיה לגופים לדיווח בעתיד על ביצוע שנת העבודה 2022 ולבניית תוכנית העבודה לשנת 2023 היא דרשה לקבל גם דיווח על היקף השימוש בלמידה דיגיטלית ושיטות למידה לא פרונטליות.

מידת תיקון הליקוי



מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה

מערכת לניהול הלמידה (LMS - Learning Management System) היא שם כולל לסביבה ממוחשבת הנותנת מענה לפעולות הקשורות בתהליך הלמידה וההדרכה. המערכת מאפשרת ניהול לוגיסטי של פעולות ההדרכה; ניהול תקציב; איגום משאבים; פיקוח על ביצוע פעולות ההדרכה ובקרתן; ריכוז נתונים, עיבודם והפקת דוחות; ניהול ידע ופערי ידע והתאמה אישית של ידע לעובד; שימוש במערכת כבסיס ללמידה מקוונת, לשיתוף והפצת ידע ולהפעלת קהילות למידה; וכן יצירת ממשקי עבודה עם גורמים רלוונטיים בארגון, כגון רכש, משאבי אנוש וכד'.



מדוח ועדת שמחון עולה כי עבור ארגונים גדולים דוגמת נש"ם, מערכת ממוחשבת לניהול למידה היא כלי חיוני לקבלת החלטות מושכלת ומבוססת נתונים, המאפשר ריכוז מידע רב מכמה מקורות וגיבוש תמונת מצב רוחבית של מערך ההדרכה; המערכת דרושה לשם מימוש תפיסת ההפעלה של מערך הלמידה, לניהול אחיד של הלמידה על ידי המטה ולהפקת תובנות ברמה הארגונית וכן כתשתית ללמידה מקוונת ומתקדמת. דוח הרפורמה לא עסק במישרין בתחום ההדרכה בהקשר זה, אך גם הוא עמד על חשיבותה של מערכת ממוחשבת כזו והדגיש את הצורך בניהול הון אנושי מבוסס יעדים וכן בהנגשת ידע ושיתופו, יצירת קהילות ידע ולמידה מרחוק.

הביקורת הקודמת

בשנת 2004 גיבשה נש"ם מסמך תכנון ראשוני בנוגע לניהול מערך הלמידה הארצי והמשרדי באמצעות מערכת ממוחשבת כוללת, ובשנת 2012 היא סיכמה את צורכי מערכת הלמידה הממוחשבת. במסגרת זו עלה כי מערכת המחשוב הממשלתית הקיימת - מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת בשירות המדינה), אינה נותנת מענה מספק לניהול מערך ההדרכה. בהיעדר מערכת מרכזית המרכזת את נתוני כל הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה, אין לנש"ם גישה לנתוני הגופים הממשלתיים בזמן אמת, והיא נסמכת על נתונים המועברים אליה בטבלאות אחת לשנה.

במסגרת גיבוש הצרכים עלתה המלצה להקים את המערכת באמצעות התקשרות עם החברה המפעילה את מרכב"ה, ובדצמבר 2013 אושרה הרחבת ההתקשרות עם החברה. בתוכנית העבודה של נש"ם לשנת 2015 נקבע כי עד סוף השנה יושלמו אפיון המערכת, הכנת מסמך תשתית לפיתוח (Blueprint) ופיתוח המערכת. משימת הקמת המערכת הוטלה על שלוש מיחידות נש"ם: אגף ההדרכה, אגף בכיר למערכות מידע ומטה יישום הרפורמה. בביקורת הקודמת עלה כי עד מועד סיום הביקורת, יולי 2018, לא גיבשה נש"ם מסמך אפיון כתשתית לפיתוח המערכת הכוללת, ולא הוחל בפיתוחה.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי רק כמחצית (51%) מן הגופים הממשלתיים שהשיבו על שאלוני משרד מבקר המדינה (כ-70 גופים) ציינו כי קיים כלי מחשובי כלשהו שנועד לסייע בתכנון ההדרכה ובביצועה; הכלים הממוחשבים ששימשו את הגופים הממשלתיים בניהול ההדרכה לא היו אחידים - חלק מן הגופים הממשלתיים הסתפקו בגיליון אלקטרוני, רובם נעזרו בכלי ייעודי שפיתחו או שרכשו ומיעוטם השתמשו בחלק ממערכת רוחבית; לעיתים נדרש גוף ממשלתי להיעזר בכמה מערכות נפרדות לצורך ניהול ההדרכה; גם מהות השימוש בכלי המחשובי והיקפו השתנו מגוף ממשלתי אחד למשנהו.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי תפקוד מערך ההדרכה נפגע כתוצאה מהיעדר מערכת LMS, בין היתר בהיבטים האלה: בידי נש"ם לא היו נתונים ותמונת מצב מלאה, אמינה ומעודכנת בנוגע לעלויות ההדרכה הישירות והנלוות בשירות המדינה, ולא היו בידיה נתונים עדכניים המאפשרים בקרה ופיקוח על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה; נש"ם הייתה מוגבלת ביכולתה לבצע עיבוד יעיל של נתונים המתקבלים מן הגופים הממשלתיים לשם הפקת תובנות מערכתיות ומתן מענה לצרכים רוחביים; וחסרו ממשקים מתאימים עם יישומים נוספים במרכב"ה לצורך יעול הניהול הלוגיסטי של ההדרכה ולצורך חיסכון במשאבי זמן וכוח אדם, הן במטה והן בגופים הממשלתיים.



משרד מבקר המדינה המליץ שנש"ם, בשיתוף יחידת מרכז"ה, תפעל לפיתוח מערכת LMS ולהטמעתה במערכת ההדרכה בשירות המדינה כולו.

הביקורת הנוכחית

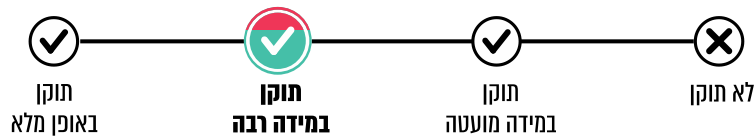
נמצא כי נכון לאוגוסט 2022, נש"ם סיימה לפתח את מערכת LMS והחלה להטמיעה בגופים. עם זאת, עד אוגוסט 2022 המערכת הוטמעה ב-8 מ-84 הגופים הממשלתיים (10%); לגבי שאר 77 הגופים (90%), לא נקבע מתי תוטמע בהם המערכת. אגף ההדרכה מסר למשרד מבקר המדינה כי הגופים צריכים להביע רצון להטמיע אצלם את המערכת, ואינם מחויבים לעשות זאת.

על פי אגף ההדרכה, בד בבד עם תהליך הפיתוח של המערכת הוא עוסק בתהליך לבחירת יועץ לצורך מיפוי דרישות נוספות של המערכת לטווח הארוך, במטרה לבחון את הרלוונטיות שלה כמערכת מובילה עבור משרדי הממשלה. כמו כן הנציבות מפתחת או מתכוונת לפתח בעתיד מרכיבים נוספים במערכת, כגון רישום עצמאי של עובדים במערכת, ניהול משובים על פעולות הדרכה, ניהול מבחנים וממשק למערכת BI של הנציבות.

בהיעדר מערכת ממוחשבת כוללת לניהול תחום ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים, נש"ם מוגבלת בין השאר ביכולתה לגבש נתונים ותמונת מצב מלאה, אמינה ומעודכנת בנוגע לעלויות ההדרכה הישירות והנלוות בשירות המדינה, לבקר את פעולות הגופים ולפקח על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה. המצב המתואר בידי הנציבות, ולפיו הגופים צריכים להביע רצון להטמיע אצלם מערכת רוחבית שפותחה במשך שנים, ואינם מחויבים לעשות זאת, מצמצם במידה ניכרת את יכולתה של הנציבות לבצע את המוטל עליה כגורם המוסמך לקבוע מדיניות בתחום ההדרכה ולהבטיח את יישומה.

מומלץ שנש"ם תפעל להטמעת מערכת LMS בכלל הגופים הממשלתיים, גם באמצעות חובת הטמעה, קביעת תוכנית הטמעה ולוח זמנים לביצועה. אם מי מהגופים יעלה קושי בהטמעת המערכת, יש ללבנו תוך בחינת מקור הקושי ווידוא שהמערכת עונה גם על צרכי הגופים, זאת, בדומה למערכות רוחביות אחרות בשירות המדינה, דוגמת מערכת מרכז"ה.

מידת תיקון הליקוי





סיכום

במהלך השנים עסקו כמה ועדות בנושא ההדרכה בשירות המדינה כחלק ממיצוי פוטנציאל ההון האנושי ובתפקידה של הנציבות בהקשר זה. ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה הוערכה בשנת 2017 בכ-1.2 מיליארד ש"ח לפחות. ממסקנות הוועדות עלה הצורך לבצע שינוי מקיף בתחום ההדרכה, והאחריות לכך מוטלת על הנציבות ועל 84 הגופים הממשלתיים שבהם מועסקים כ-84,000 עובדים.

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. במסגרת תהליכי הלמידה של עובדי שירות המדינה, יש יתרונות למערך למידה לאורך שנות העבודה של העובד, בהתאם לעיקרון ה"למידה לאורך החיים" (Lifelong Learning), ובכלל זאת תהליך למידה מתמשך בכניסה לתפקיד, תוך כדי התפקיד ובמעברים בין הקריירות. תפקידו של מערך ההדרכה הוא לסייע למצות את כושרם המקצועי של עובדי שירות המדינה, התאמת יכולותיהם לצרכים המשתנים של הציבור ולאתגרי עולם העבודה העתידי.

ממצאי ביקורת המעקב מעלים כי כעבור שלוש שנים מאז פורסם הדוח הקודם, הנציבות תיקנה חלק מהליקויים שהועלו בו באופן מלא או במידה רבה (גיבוש מדיניות בדבר חלוקת המשאבים המיטבית בין הכשרות ליבה ובין מטרות אחרות של ההדרכה; הגברת השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות; ופיתוח מערכת LMS). הנציבות תיקנה במידה חלקית את אחד הליקויים - ניתוח ופרסום נתונים על ביצועי הגופים בשנים 2020 - 2021, לשם בדיקת אפקטיביות פעולות ההדרכה; הנציבות תיקנה במידה מועטה או לא תיקנה חלק ניכר מהליקויים (קבלת החלטה בדבר האימוץ או הדחייה של המלצות ועדת שמחון ולחלופין - קבלת החלטה בנוגע למדיניות הדרכה חלופית; תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה; גיבוש נתונים על כלל מרכיבי ההוצאה הממשלתית על ההדרכה בשירות המדינה; הקפדה על קבלת תוכניות ודיווחים על ביצוע של הגופים הממשלתיים, כתשתית לפיקוח ולבקרה עליהם; הערכת פעולות הגיבוש החברתי ומידת תרומתן למימוש מטרות מערך ההדרכה; ובדיקת מכלול צורכי יחידות ההדרכה).

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.