

משרד ראש הממשלה - נציבות שירות המדינה

מערך ההדרכה בשירות המדינה

תקציר

רקע כללי

השירות הציבורי בישראל מופקד מכוח חוק על מתן שירותים לאזרחי המדינה בתחומי החיים השונים. השירות הציבורי כולל מאות גופים, ובמרכזו עומד שירות המדינה, הכולל משרדי ממשלה, יחידות סמך של משרדים אלה, ובתי חולים ממשלתיים (להלן - הגופים הממשלתיים). נכון ליוני 2018 הועסקו בשירות המדינה כ-82,000 עובדים¹.

אמון הציבור בשירות הציבורי מבוסס במידה רבה על יכולותיהם של עובדי הציבור ורמתם המקצועית². להדרכה וללמידה תפקיד חיוני במיציא כשרו המקצועי של ההון האנושי בשירות המדינה, וכן בהתאמת יכולותיו של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור ולארגון עולם העבודה העתיד³.

נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) היא ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנון ולניהול של ההון האנושי והמערכת הארגונית בשירות המדינה. בראש מערך ההדרכה הארצי עומד אגף בכיר הדרכה, השכלה ורווחה (להלן - אגף ההדרכה) בנש"ם, המופקד בין היתר על קביעת מדיניות ההדרכה, הנחיית מערך ההדרכה בגופים הממשלתיים ופיקוח על פעילותם, פיתוח ויישום פעולות הדרכה בתחומים בין-משרדיים ומתן מענה לצורכי הדרכה רוחביים בראייה מערכתית כוללת⁴. בהוראות התקשי"ר נקבע כי בכל אחד מן הגופים הממשלתיים יפעל מערך הדרכה פנימי, שלו אחראי בדרך כלל הסמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש⁵. המערך מופקד, בין היתר, על קביעת יעדי וצורכי ההדרכה בכל יחידות הגוף הממשלתי, הכנת תוכניות הדרכה וביצוען באמצעות תקציב ההדרכה ופיקוח על פעולות הדרכה ביחידות הגוף הממשלתי.

להלן תרשים המתאר את מערך ההדרכה בשירות המדינה:

- 1 נתוני נש"ם, יוני 2018. הנתונים לא כוללים את משרד הביטחון ומערכת הביטחון.
- 2 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).
- 3 דוח הועדה לגיבוש תפיסת מערך הלמידה, ההדרכה ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה (2015).
- 4 תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), פרק 51; דוח סיכום פעילות נש"ם 2015.
- 5 בבתי החולים הממשלתיים, האחראי על ההדרכה הוא המנהל האדמיניסטרטיבי של בית החולים, ובדוח זה יכונה גם כן הסמנכ"ל למינהל.

תרשים 1: מערך ההדרכה בשירות המדינה



המקור: תקש"ר פרק 51, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ביוני 2013 הוגש דוח ועדת הרפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה, אשר עיקריו אומצו בהחלטת ממשלה⁶. הדוח עסק בין היתר בנושא ההדרכה בשירות המדינה כחלק ממיצוי פוטנציאל ההון האנושי. בעקבות הדוח מינה בפברואר 2015 נציב שירות המדינה דאז ועדה לגיבוש תפיסת מערך ההדרכה, הלמידה ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה בראשות ד"ר אורנה שמחון (להלן - ועדת שמחון). ועדת שמחון הגישה את המלצותיה לנציב שירות המדינה בדצמבר 2015. ההמלצות עסקו בין היתר בצורך בגיבוש תפיסת הדרכה כוללת ומעודכנת לשירות המדינה; הערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה; שימוש באמצעי למידה מתקדמים; הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול למידה; הכשרת מומחי תוכן בשירות המדינה; שיפור יחסי הגומלין בין אגף ההדרכה לבין הגופים הממשלתיים; הרחבת המבנה הארגוני של אגף ההדרכה בנש"ם ושינוי המבנים הארגוניים של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד יולי 2018 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הדרכה בשירות המדינה⁷. בין הנושאים שנבדקו: היעדר החלטה ברורה בנוגע ליישום דוח ועדת שמחון; ההשקעה התקציבית בתחום ההדרכה ותרומתה לשיפור ההון האנושי; פעילות ההדרכה בגופים הממשלתיים; הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים; מערכת ממוחשבת לניהול למידה וגמול השתלמות בשירות המדינה. הביקורת נעשתה בנש"ם, ובדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד האוצר - באגף השכר והסכמי עבודה (להלן - אגף השכר) ובאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל). הביקורת עסקה בעיקר

6 החלטה מס' 481, "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", 30.6.13.

7 דוח זה אינו עוסק בפעילות ההדרכה בגופים ציבוריים שאינם בשירות המדינה: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, מועצות דתיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים נתמכים. מערכי ההדרכה בגופים אלה אינם באחריות נש"ם.

בתקופה שבין שנת 2015 ליולי 2018, ובאופן נקודתי גם בתהליכים שהחלו קודם לתקופה זו וטרם הסתיימו.

לצורך ריכוז מידע מגופים ממשלתיים וניתוחו, ביולי 2018 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים בקרב 70 סמנכ"לים למינהל האחראים להדרכה ב-77 גופים ממשלתיים (להלן - השאלונים). הסמנכ"לים למינהל התבקשו למסור מידע על מערך ההדרכה הפנימי בגוף הממשלתי ועל פעילותו בנושא ההדרכה, לרבות היבטים של תכנון ההדרכה, ביצוע תוכניות ההדרכה והערכתן. כמו כן התבקשו הסמנכ"לים לספק מידע על ממשקי העבודה של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים עם נש"ם. 69 סמנכ"לים למינהל השיבו על השאלונים באופן מלא או חלקי. שיעור המענה הממוצע לשאלה בשאלון היה יותר מ-90%.

עד מאי 2017 כיהן מר משה דיין בתפקיד נציב שירות המדינה (להלן - הנציב דאז). החל מיוני 2017 כיהן מר אהוד פראוור בתפקיד ממלא מקום נציב שירות המדינה (להלן - מ"מ הנציב לשעבר), והחל מספטמבר 2018, מכהן פרופ' דניאל הרשקוביץ בתפקיד נציב שירות המדינה.

הליקויים העיקריים

היעדר החלטה ברורה בנוגע ליישום דוח ועדת שמחון

החלטותיה של נש"ם בנוגע לאימוצו של דוח ועדת שמחון והכנת מתווה ליישמו לאורך השנים, אינן עקביות - תחילה אומצו חלק מההמלצות ובהמשך הוסרו החלטות היישום מתוכנית העבודה. נוסף על כך, הטמעת החלטות היישום בתוכנית העבודה נעשתה בלי שהובהר מהן ההמלצות שהוחלט לאמץ. משלא התקבלה החלטה ברורה וכוללת באשר לאימוץ מלא או חלקי של ההמלצות, אף לא גובשה להן חלופה, ונש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה, כפי שעולה גם בדוח ביקורת זה.

ההשקעה התקציבית בתחום ההדרכה ותרומתה לשיפור ההון האנושי

היעדר מידע מלא ועדכני על ההקצאות התקציביות הנרחבות בתחום ההדרכה: אין בידי רשויות המדינה הרלוונטיות - נש"ם ומשרד האוצר - אגף התקציבים (להלן - אג"ת); אגף החשכ"ל; ואגף השכר, נתונים מלאים ועדכניים

על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה⁸. המידע שקיבל משרד מבקר המדינה מגורמים ממשלתיים ומהתשובות לשאלונים מוביל להערכה כי ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה עמדה בשנת 2017 על כ-1.2 מיליארד ש"ח לפחות. היעדר המידע פוגע במישרין ביכולת לנתח תהליכים, לתכנן, לתעדף פעילויות ולקבל החלטות בנושא. כמו כן, נפגעת היכולת לבחון את התשומות והתפוקות בנושא זה ולהעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת.

מדיניות נש"ם בדבר תמהיל פעולות ההדרכה: בשנת 2017 כ-43% מתקציב ההדרכה בגופים הממשלתיים וכ-80% מימי היעדרות בשכר שימשו להכשרות המכוונות לליבת העיסוק של העובד (להלן - הכשרת ליבה), ויתר המשאבים שימשו לפעולות אחרות כגון השכלה פורמלית, העשרה וגיבוש ופיתוח הדרכה. נש"ם לא ביצעה עבודת מטה מקצועית המבססת את היעד הכמותי שקבעה בעניין שיעור הכשרות הליבה הרצויות. כמו כן, היא הציבה בהנחיתה לגופים הממשלתיים יעד שאינו מחייב דיו ולפיו "יש לשאוף לכך שלא פחות מ-50% מסך המשאבים המושקעים בתחומי ההדרכה והלמידה לעובדי המשרד יושקעו בהכשרה, הנובעת מצורכי התאמת יכולות העובדים לתפקידם ולמשימות הארגון", כלומר בהכשרת ליבה.

מתן הנחיות חלקיות להערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה: נש"ם ורוב הגופים הממשלתיים אינם יודעים מהי מידת האפקטיביות של רוב פעולות ההדרכה:

1. **פעולות הדרכה פנים-משרדיות:** אגף ההדרכה בנש"ם מנחה את הגופים הממשלתיים להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים, אולם הנחיה זו אינה מיושמת במלואה על ידי רוב הגופים הממשלתיים. כמו כן, אף על פי שאגף ההדרכה בנש"ם דורש מן הגופים הממשלתיים לדווח לו מדי שנה על פעולות הערכת האפקטיביות שביצעו, מרבית הגופים אינם מגישים לו דיווח, ואשר לגופים שמדווחים - האגף אינו מעבד את דיווחיהם וממילא אינו מפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה.
2. **פעולות הדרכה חוץ-משרדיות:** אף על פי שההוצאה של המדינה על פעולות הדרכה מסוג לימודים אקדמיים וקורסי העשרה חיצוניים הסתכמה בשנת 2017 בכ-154 מיליון ש"ח לפחות, נמצא כי נש"ם לא פעלה להערכת האפקטיביות שלהם, ואגף ההדרכה אף לא הורה לגופים הממשלתיים להעריך פעולות אלו.
3. **פעולות לגיבוש חברתי:** ההוצאה של המדינה על פעולות ההדרכה האמורות הסתכמה בשנת 2017 בכ-66 מיליון ש"ח לפחות. נמצא כי נש"ם וחלק מהגופים הממשלתיים אינם מעריכים באיזו מידה משיגות פעולות אלו את מטרתן.

8 עלות ישירה של פעולות הדרכה מתוך תקציבי הגופים הממשלתיים; תשלום לעובדים המשתתפים בהדרכה בגין ימי היעדרות בשכר; תשלום "גמול השתלמות" כרכיב בשכר העובדים אשר השלימו את מכסת ההדרכות הנדרשות בהתאם להסכמים קיבוציים וכן עלויות המעסיק הנגזרות מגמולים אלה.

תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה: אגף ההדרכה בנש"ם פועל על פי תוכנית שנתית ואינו מכין תוכנית רב-שנתית ארוכת טווח בתחום ההדרכה, כמתחייב מהוראות התקשי"ר, הכוללת התייחסות להכשרות הוחביות שמתפקידו לקיים בנושאים המשותפים לכמה גופים ממשלתיים. בהיעדר תכנון ארוך טווח נפגעת היכולת של שירות המדינה לקדם תהליכי פיתוח הון אנושי המותאמים במהלך הקריירה של כל עובד, תוך יצירת מסלולי קידום מובנים, הכשרות מתאימות והקצאת משאבים לכך מבעוד מועד.

אף שעל פי דוח הרפורמה יש צורך באיתור יזום של כישורים שיחסרו לעובדים לשם מילוי תפקידים בשנים הבאות, ובגיבוש הכשרות להשלמת חסרים אלה, אגף ההדרכה בנש"ם אינו עוסק בכך בהיבט הרוחבי ואף אינו מנחה את הגופים הממשלתיים לעסוק בנושא בהיבט הפנים-משרדי.

פעילות ההדרכה בגופים הממשלתיים

יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים: 86% מהגופים הממשלתיים ציינו בתשובתם לשאלון כי יש צורך בביצוע שינויים כדי לשפר את מערך ההדרכה בגוף הממשלתי. שיעור בתי החולים הממשלתיים שציינו את הקטגוריות של "כוח אדם ומבנה ארגוני" ו"מערכות ממוחשבות לניהול למידה" ככאלה שיש לבצע בהן שינוי, כפול מזה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

תכנון ההדרכה: תכניות העבודה בתחום ההדרכה מכוונות לצמצום פערי הידע של העובדים ולהגשמת צורכי הגוף הממשלתי ויעדיו. כ-34% מהגופים הממשלתיים שהשיבו על שאלה בנושא איתור צרכים, ציינו כי איתור צורכי ההדרכה אינו אחת מחמש הפעולות העיקריות של יחידת ההדרכה; ארבעה גופים ממשלתיים: המשרד לביטחון הפנים, המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים, הרבנות הראשית לישראל לא הכינו תכניות הדרכה שנתיות לאף אחת משלוש השנים 2016 עד 2018; ליותר משני שלישים מהגופים הממשלתיים (69%) לא הייתה תוכנית עבודה רב-שנתית בתוקף לתחום ההדרכה כנדרש על פי התקשי"ר והוראות נש"ם.

שלושה גופים ממשלתיים - המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים והרבנות הראשית לישראל - לא קבעו יעדי הדרכה באף אחת משלוש השנים האחרונות (2016 עד 2018); שני גופים ממשלתיים - המשרד לשוויון חברתי והמרכז הרפואי לגליל - לא קבעו יעדי הדרכה באף אחת מהשנתיים האחרונות (2017 ו-2018); כ-38% מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה בנושא מדדי הצלחה ציינו כי לא הגדירו מדדי הצלחה בתכנית ההדרכה לשנת 2017 כנדרש על פי מדריך התכנון הממשלתי.

ביצוע תוכנית ההדרכה - שיטות הדרכה לא פרונטליות: על פי דוח ועדת שמחון, תהליכי למידה מסורתיים (לימוד פרונטלי בכיתה) הוכחו כלא אפקטיביים, משום שרק שיעור קטן של הידע שנלמד נשמר לאורך זמן. כרבע מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה בנושא זה אינם משתמשים בשיטות

הדרכה שאינן פרונטליות (סדנאות, הדרכה באמצעות לומדות ללמידה עצמאית והדרכות מקוונות), וכ-80% מהגופים הממשלתיים המשתמשים בשיטות הדרכה לא פרונטליות, עושים זאת בהיקף מצומצם של לא יותר מ-30% מפעולות ההדרכה במשרד.

מענים מקצועיים רוחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים: אגף ההדרכה אינו פועל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רוחביות הנותנות מענה לצרכים אלה. כמו כן, מהשאלונים עולה שחלק מהגופים הממשלתיים אינם מקבלים מענה מלא לצורכיהם בהכשרות מקצועיות מסוג "מסלולי קידום" המצויות באחריות אגף ההדרכה בנש"ם, כגון קורסי רכש ולוגיסטיקה, משאבי אנוש ועוד.

הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים

דיווחי הגופים הממשלתיים לנש"ם: על אף דרישת אגף ההדרכה בנש"ם כי כל הגופים הממשלתיים יעבירו אליו תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ודוחות הערכת אפקטיביות, ולמרות הקביעה כי העברת תוכנית העבודה ואישורה מראש הן תנאי מקדים לביצוע התוכנית, מרבית הגופים הממשלתיים לא עמדו בדרישות הדיווח במלואן. כתוצאה מכך, אין לפני נש"ם תמונת מצב מלאה בנוגע ליישום תפיסת ההפעלה בתחום ההדרכה על ידי הגופים הממשלתיים, ונפגעת יכולתה לקיים פיקוח ובקרה כנדרש. אי-עמידתו של האגף על מילוי הוראתו לגופים הממשלתיים, עלולה להתפרש כאיתות לגופים הממשלתיים כי אין חובה לקיימן, ובכך להחליש את מעמדו של האגף כרגולטור המפקח על הגופים הממשלתיים.

החל משנת 2015 אגף ההדרכה בנש"ם אינו מעבד ומנתח את דוחות הביצוע המתקבלים מן הגופים הממשלתיים, ולא מפיק מהם את הממצאים והתובנות שאמורים לשמש אותו למילוי תפקידו כגוף המטה הממשלתי המרכז את הטיפול בתחום ההדרכה. משמעות הדבר היא כי אגף ההדרכה אינו ממלא את תפקידו בתחום הפיקוח והבקרה על הגופים הממשלתיים וזאת אף לא בנוגע לאותם גופים שהעבירו אליו דיווחים כנדרש.

מתכונת הדיווח שגיבשה נש"ם לצורך פיקוח ובקרה על תכנון ההדרכה בגופים הממשלתיים לוקה בחסר: מן השאלונים עולה כי מרבית הגופים הממשלתיים סבורים שדרישות הדיווח של נש"ם מכבידות על עבודתם תוך שאינן תורמות לה מהותית. בין היתר, הדרישות אינן תורמות להפקת לקחים או לתהליך תכנון ההדרכה. רוב הגופים הממשלתיים שהעבירו תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ודיווח על הערכת אפקטיביות לנש"ם, לא קיבלו ממנה התייחסות מהותית לדיווחיהם.

על פי הנחיות אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים, יש ליישם מודל להערכת אפקטיביות לפעולות הדרכה פנים-משרדיות הכולל ארבע רמות של מדידה. מהתשובות לשאלונים עולה, כי בשנת 2017 מרבית הגופים הממשלתיים לא ביצעו הערכת אפקטיביות בהיקף שנדרש על ידי נש"ם. אגף ההדרכה בנש"ם היה מודע לקשיים ביישום מודל הערכת האפקטיביות והצהיר כבר בשנת 2015 כי בכונתו לגבש תובנות בנוגע ליישום המודל בגופים הממשלתיים ולבחון אם יש צורך לעדכן אותו. למרות האמור, האגף לא ערך התאמות כלשהן במודל, ובשנת 2018 אף הרחיב את היקף היישום הנדרש מן הגופים הממשלתיים.

מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה

נש"ם לא הצליחה בחמש השנים האחרונות לגבש מסמך אפיון לצורך פיתוח מערכת כוללת לניהול למידה (LMS) ולהתחיל בפעולות פיתוח שעונות על הצורך הקיים בנושא. נכון לעת הזו, מערך ההדרכה בשירות המדינה פועל ללא מערכת ממוחשבת כוללת לניהול למידה וללא הערכת זמן בנוגע להטמעת מערכת כזו בשנים הקרובות. בכחצית מן הגופים הממשלתיים שהשיבו על שאלה בנושא מערכת ממוחשבת לניהול ההדרכה, אין פתרון מחשבי כלל ובחלקם קיימים פתרונות נקודתיים בלבד, וכמו כן חסר ממשק בין המערכות בתוך הגופים הממשלתיים עצמם ובינם ובין יחידת המטה - אגף ההדרכה בנש"ם. מערכת ממוחשבת לניהול למידה תיתן מענה לליקויים שעלו בדוח זה, בהם: היעדר תמונת מצב מלאה, אמינה ומעודכנת בנוגע לעלויות ההדרכה הישירות והנלוות בשירות המדינה; היעדר נתונים מלאים המאפשרים בקרה ופיקוח על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה בנש"ם; נש"ם מוגבלת ביכולתה לבצע עיבוד יעיל של הנתונים המתקבלים מן הגופים הממשלתיים בזמן אמת לשם הפקת תובנות מערכתיות ומתן מענה לצרכים רוחביים; נש"ם והגופים הממשלתיים מתקשים ליזום בזמן אמת שיתופי פעולה בין משרדיים לצורך איגום משאבים; חסרים ממשקים מתאימים עם יישומים נוספים במרכב⁹ לצורך יעול הניהול הלוגיסטי של ההדרכה; היעדר תשתית מיטבית לתמיכה בשיטות למידה מתקדמות כגון למידה מקוונת ושיתוף ידע בין-משרדי.

גמול ההשתלמות בשירות המדינה

גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו בהשתלמויות. על פי נתוני אגף השכר, לכ-78% מעובדי המדינה בגופים הממשלתיים עמדה בשנת 2017 הזכות לקבל גמול השתלמות בכפוף לעמידתם בכללים שנקבעו. כ-35,900

(כ-63%) מהם, שהם כ-50% מכלל העובדים בשירות המדינה, מימשו את זכותם, וקיבלו גמול השתלמות אחד או שניים.

התקציבים המושקעים בגמול ההשתלמות ותרומתם למערך ההדרכה: לדעת רוב גורמי המקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות, המוערכת בחצי מיליארד ש"ח בשנה לפחות, אינה משיגה את תכלית תשלום גמולי השתלמות לעובדי המדינה. 83% מהסמנכ"לים האחראים לניהול ההון האנושי בגופים הממשלתיים שבהם כ-55,000 עובדים, ציינו כי הם אינם סבורים שקורסי ההעשרה המזכים בגמול ההשתלמות תורמים לפיתוחו המקצועי של העובד; 41% מהסמנכ"לים האחראים לניהול ההון האנושי בגופים הממשלתיים שבהם כ-36,000 עובדים ציינו כי הם אינם סבורים שקורסי ההכשרה המזכים בגמול ההשתלמות תורמים לפיתוחו האישי של העובד.

התנאים לאישור גמול השתלמות והתאמתם למטרות עולם ההדרכה: עד למועד סיום הביקורת, כ-25 שנים לאחר שנחתמו הסכמי עבודה קיבוציים המסדירים את גמולי ההשתלמות, אגף השכר כנציג הממשלה, לא פעל מול הארגונים הציגים של העובדים לגיבוש קריטריונים לקיום קורסים קצרים מ-40 שעות לימוד, כפי שנקבע בהסכמים האמורים. באוגוסט 2017 הגיש אגף השכר לוועדה לאישור קורסים הצעה לביצוע תוכנית ניסיונית מצומצמת (פיילוט) לאישור קורסים לצורך גמול השתלמות בנושא הלמידה המתקשבת. מהמענה לשאלון עולה כי 77% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה זו סברו שיש להכיר בפעולות הדרכה קצרות מ-40 שעות לצורך גמול השתלמות, ו-82% סברו שיש להכיר בלמידה מקוונת לצורך גמול השתלמות.

בדצמבר 2018 טרם קיבלו נש"ם, אגף השכר ואג"ת החלטות בדבר האופן שבו יש לפעול על מנת להביא לשינויים במנגנון גמול ההשתלמות, כך שהוא ישיג את התכליות שלשמן הוא נוצר ויהלום את יעדי העל של הרפורמה, ובכללם תפיסה מתקדמת של מתן שירות לציבור ושל שירות מדינה.

ההמלצות העיקריות

היעדר החלטה ברורה בנוגע לדוח ועדת שמחון: על נציב שירות המדינה לבחון אפוא את המלצות דוח ועדת שמחון בכללותן, לדון בהן ולקבל ולהחליט אם לאמצן או לדחותן באופן מלא או חלקי. אם יחליט שלא לאמצן, עליו לקבל החלטה בנוגע למדיניות הדרכה חלופית.

ההשקעה התקציבית בתחום ההדרכה: על נש"ם, בשיתוף משרד האוצר (אגף החשכ"ל, אגף השכר ואג"ת), לגבש 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 הדרכה בהתאם למפורט בתקשי"ר; נתונים על עלות ימי ההיעדרות בשכר המשולמים לעובדים המשתתפים בפעולות הדרכה; נתונים על עלות גמולי

ההשתלמות; וכל נתון נוסף הרלוונטי לגיבושה של תמונת מצב מלאה. מסד נתונים מלא הוא התשתית לכל הליך תכנון וביצוע.

תכנון ההדרכה: על אגף ההדרכה בנש"ם, בתיאום עם גורמי מטה נוספים, לגבש תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה, לרבות בנושא התאמת כישורי העובדים לצרכים עכשוויים ועתידיים של השירות הציבורי.

הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה: על נש"ם - בין בעצמה ובין בדרך של הנחיית הגופים הממשלתיים - לבחון את מידת התרומה של כלל סוגי פעולות ההדרכה למימוש מטרות מערך ההדרכה, וזאת, בדגש על מטרות הממוקדות בשיפור איכות ההון האנושי, בהתאם להמלצת דוח ועדת הרפורמה. על בסיס בחינה זו, נדרשת נש"ם לקבוע מדיניות בדבר אופן השקעת התשומות ושיעור הכשרות הליבה הרצויות.

פעילות ההדרכה בגופים הממשלתיים: על הנהלות הגופים הממשלתיים למלא אחר הוראות התקשי"ר, הנחיות נש"ם ומדריך התכנון הממשלתי בכל הנוגע להליכי תכנון ההדרכה באופן שיתרום להשגת יעדי הגופים הממשלתיים ולהכשרת העובדים לכך. על הגופים הממשלתיים להקפיד על דיווח מלא לאגף ההדרכה בנש"ם בהתאם לדרישותיו.

על הגופים הממשלתיים לפעול לתיקון הליקויים בתכנון ההדרכה, ובכלל זה אי-קביעת יעדי הדרכה ומדדי הצלחה. על נש"ם לסייע לגופים הממשלתיים בביצוע הליך התכנון ובבניית תוכנית העבודה בתחום ההדרכה כחלק מתפקידיה לפי הוראות התקשי"ר.

על מנת להתאים את שיטות הלמידה לצרכים המשתנים והעדכניים, מן הראוי כי נש"ם, כגוף המטה האחראי לקידום ההדרכה בגופים הממשלתיים, תפעל להגברת השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות בקרב הגופים הממשלתיים, בין היתר על ידי הפקת תובנות מניתוח תוכניות העבודה ודוחות הביצוע. על נש"ם לבחון אפוא דרכים שיסייעו להגברת השימוש בשיטות למידה אלו.

על משרד הבריאות בשיתוף נש"ם לפעול בהקדם על מנת לתת מענה לנושא מבנה יחידות ההדרכה בבתי החולים הממשלתיים לרבות בחינת האפשרות לתת מענה בנושא התקינה והמחשוב.

פיקוח ובקרה של נש"ם: על נש"ם לעדכן את מנגנון הפיקוח והבקרה על תחום ההדרכה בגופים הממשלתיים ולפעול בנחישות ליישום. זאת, בין השאר תוך בחינה מחודשת של דרישות הדיווח המוטלות על הגופים הממשלתיים והיקפן, ועמידה על חובת הגופים הממשלתיים לעמוד בהן; איסוף נתונים מלא מכלל הגופים הממשלתיים; עיבוד המידע שבדיווחי הגופים הממשלתיים והפקת לקחים באופן שיספק ערך מוסף הן לעבודת הגופים הממשלתיים והן לעבודת המטה בנש"ם. כמו כן, על נש"ם לבחון את מודל ארבע הרמות להערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה ולבצע בו את ההתאמות הנדרשות, כדי שתוצג לפני תמונה מלאה של תרומת פעולות ההדרכה המבוצעות בגופים הממשלתיים.

מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה (LMS): על נש"ם, בשיתוף יחידת מרכב"ה, לפעול ללא דיחוי נוסף לפיתוח מערכת LMS ולהטמעתה במערך

ההדרכה בשירות המדינה כולו, ולא להסתפק בהטמעה ראשונית ביחידות מסוימות. רק בכך יתאפשר, הן לאגף ההדרכה בנש"ם והן ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, למלא את תפקידם ביעילות ולמצות את תקציבי ההדרכה באופן מיטבי, לצורך קידום ההון האנושי בשירות המדינה.

גמול ההשתלמות בשירות המדינה: על אגף השכר בשיתוף הגורמים החברים בצוות מבנה ההכשרה (ראו להלן), לבחון את ממצאי הפיילוט ואת האפשרות להכיר גם בלמידה מקוונת ובהשתלמויות קצרות מ-40 שעות לצורך גמולי ההשתלמות, ולפעול בהתאם לממצאי הבחינה. שילוב שיטות למידה מרחוק עשוי לסייע בהנגשת קורסים לאוכלוסיות שמתקשות להגיע לכיתות הלימוד, בין היתר בשל מרחק גיאוגרפי או בשל מגבלה פיזית.

על נש"ם ואגף החשכ"ל לגבש את הנתונים של היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי ההשתלמות, לרבות עלות ימי העבודה וההוצאה על מימון ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמול, וכלל עלויות השכר - ישירות ועקיפות. כמו כן, על נש"ם ומשרד האוצר למצות ולסכם את הפעולות הנדרשות בעניין גמול ההשתלמות, תוך הנעת הליך הידברות של המדינה עם ההסתדרות, לאור הנכונות שהיא הביעה להביא לשפר את מנגנון גמולי ההשתלמות תוך שמירה על זכויות העובדים. כמו כן, עליהם לגבש תוכנית פעולה, במטרה להבטיח שההוצאה על גמולי ההשתלמות מועילה לשירות המדינה ומשפרת את רמתם המקצועית של עובדיו, ולפעול לביצועה ללא שיהוי.

סיכום

ההשקעה התקציבית של מדינת ישראל בהדרכת עובדיה הסתכמה בשנת 2017 ביותר מ-1.2 מיליארד ש"ח. זאת, כפי שעולה מנתונים חלקיים המצויים בידי הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת, שכן אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים בדבר עלות ההדרכה הכוללת. לנש"ם, כגוף המטה הממשלתי המתכלל את נושא ההדרכה לפי התקשי"ר, לא ידוע מהי התועלת שמפיקה המדינה מהשקעתה בהדרכה ובאיזו מידה היא תורמת לשיפור ההון האנושי - להעלאת רמתם המקצועית והתפקודית של עובדי המדינה, להתאמת יכולותיהם לצרכים המשתנים ולשיפור השירות לציבור.

לאגף ההדרכה בנש"ם תקציב המותנה ברובו בהכנסה מהגופים הממשלתיים, המאפשר לו לפתח ולבצע פעולות הדרכה רוחביות, ותקציב נוסף המאפשר לו לבצע משימות נוספות. בשנת 2017 ניצל האגף תקציב המסתכם בכ-5.2 מיליון ש"ח. ממצאי הדוח מלמדים על חולשות יסודיות בתפקודה ובמעמדה של נש"ם כגורם המטה המופקד, בין היתר, על קביעת מדיניות ההדרכה, הנחיית הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה, פיקוח על פעילותם ובקרתה; ומתן מענה לצורכי הדרכה רוחביים. מצב דברים זה פוגע, בין היתר, בהשגת אחת התכליות המרכזיות שנקבעו בדוח הרפורמה בניהול ההון האנושי, שאומץ על ידי הממשלה - חיזוק מעמדה של נש"ם ומיצובה אל מול יחידות השטח, כרגולטור המתווה מדיניות ומוודא כי מדיניותו אכן מיושמת ומשיגה

את מטרותיה. בדוח הועלה גם כי הליך תכנון ההדרכה ברוב הגופים הממשלתיים לוקה בחסר. היעדרה של מערכת ממוחשבת כוללת לניהול למידה, והיעדר לוחות זמנים בנוגע להטמעת מערכת כזו באופן נרחב בשנים הקרובות, מעצימים את הפגיעה בתפקוד מערכי ההדרכה בגופים הממשלתיים ובנש"ם.

הדוח בחן גם את נושא גמול ההשתלמות בשירות המדינה, שתכליתו על פי הסכמי העבודה הקיבוציים היא לתרום להרחבת והעמקת הידע של העובד בתחום עיסוקו, או תפקידו. ההוצאה המשוערת של המדינה על ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמולי השתלמות ועל תשלומי שכר ופנסיה לעובדים בשירות המדינה בגין רכיב זה מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח בשנה. גורמים ממשלתיים מרכזיים - נש"ם ומשרד האוצר, כמו גם גורמי מקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, סבורים שההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות אינה משיגה את תכליתה.

ממצאי דוח זה מחייבים שינוי נרחב ויסודי. זאת במיוחד נוכח היקף ההוצאה הממשלתית השנתית בתחום ההדרכה ונוכח אי-שביעות רצונם של האחראים להדרכה במשרדי הממשלה מאפקטיביות הפעולות של נש"ם. לצורך כך נדרשת מעורבות ישירה של נציב שירות המדינה, החשב הכללי וראש אגף התקציבים במשרד האוצר בהובלת הפעולות לשינוי. על גורמים אלה לוודא כי מתווה הפעולה שייקבע יהיה ישים ויוביל לשינוי הנדרש.

מבוא

להדרכה וללמידה
תפקיד חיוני במיצוי
כושרו המקצועי של
ההון האנושי בשירות
המדינה, ובהתאמת
יכולותיו לצרכים
המשתנים של הציבור
ולאתגרי עולם
העבודה העתידי

השירות הציבורי בישראל משמש כידה הארוכה של הרשות המבצעת בהגשמת סמכויותיה, מדיניותה ויעדיה, ומופקד מכוח חוק על מתן שירותים לאזרחים בתחומי החיים השונים¹⁰. השירות הציבורי כולל מאות גופים, לרבות חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק, ובמרכזו עומד שירות המדינה, הכולל 29 משרדי ממשלה, 27 יחידות סמך של משרדים אלה, ו-22 בתי חולים ממשלתיים (להלן - הגופים הממשלתיים). על פי נתוני נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), נכון ליוני 2018 הועסקו בשירות המדינה כ-82,000 עובדים¹¹.

1. אמן הציבור בשירות הציבורי מבוסס במידה רבה על יכולותיהם של עובדי הציבור ורמתם המקצועית¹².

להדרכה וללמידה תפקיד חיוני במיצוי כושרו המקצועי של ההון האנושי בשירות המדינה, וכן בהתאמת יכולותיו של שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור ולאתגרי עולם העבודה העתידי¹³. במסמך של ה-OECD העוסק במיומנויות הדרושות לשיפור ביצועי המגזר הציבורי נאמר בעניין זה: "פיתוח עובדים הוא עמוד תווך שיש להתמקד בו בכל אסטרטגיה לניהול הון אנושי. זאת, בייחוד בשירות הציבורי המתאפיין בביטחון תעסוקתי גבוה ובתחלופת עובדים נמוכה. הזדמנויות למידה הן אלמנט חשוב בכל אסטרטגיה למשיכת עובדים ולפיתוח מיומנויות עבודה, וחשיבותה של ההשקעה בתרבות למידה תלך ותגבר בהתחשב בקצב המהיר של שינויים והתפתחויות טכנולוגיות. למידה מתמדת חיונית לא רק כאמצעי אישי לקידום אלא גם כאמצעי ארגוני להתמודדות עם קדמה ושינויים חיצוניים"¹⁴.

2. במהלך השנים עסקו מספר ועדות בנושא איכות ההון האנושי בשירות המדינה. בהתייחס למערך ההדרכה ואתגריו, עמדו הוועדות על הצורך בתכנון ההדרכה ובהתאמתה ליעדי שירות המדינה ועל חשיבות קיומה של זיקה בין ההשקעה בהדרכה ובין השגת מטרות המרכזיות - שיפור איכות ההון האנושי ותפקודו.

א. בשנת 1989 נכתב בדוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים הנתמכים מתקציב המדינה, בראשות מר חיים קוברסקי (להלן - ועדת קוברסקי)¹⁵ כי "אין תוכניות אב רב שנתיות או

10 בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09) (להלן - בג"ץ ג'רבי).

11 הנתונים לא כוללים את עובדי משרד הביטחון ומערכת הביטחון.

12 בג"ץ ג'רבי.

13 דוח הוועדה לגיבוש תפיסת מערך הלמידה, ההדרכה ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה בראשות ד"ר אורנה שמחון (2015).

14 "Skills for a High Performing Civil Service" (2017) OECD Public Governance Reviews.

15 הוועדה הוסמכה על ידי ראש הממשלה דאז ושר האוצר דאז לבצע בדיקה כוללת במטרה "לשפר את השירות לאזרח, לתרום לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולטפח את איכותו של שירות המדינה" (מתוך כתב המינוי של הוועדה, 27.6.86).

שנתיות להדרכה מתואמת לכל העובדים בשירות הציבורי, ולכן אין גם ייעוד ארוך-טווח של עובדים להשתלמויות מסוימות או סקרים כוללים לבדיקת האפקטיביות של אותה הדרכה שנתבצעה". בדוח הומלץ "להתאים ההשתלמויות של עובדי המדינה לצרכים עכשוויים ועתידיים של שירות המדינה... לעגן פעילויות ההדרכה בסקרי צרכים ובתכנון פיתוח כוח אדם, ברמה המשרדית והכלל-שירותית כאחת".

ממשלת ישראל אימצה את דוח ועדת קוברסקי, אולם הניסיון ליישמו לא צלח, וכך גם ניסיונות נוספים לקידום רפורמה ברוח דוח זה¹⁶.


ב. בדצמבר 2011, בעקבות המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, החליטה ממשלת ישראל על הקמת ועדה בראשות נציב שירות המדינה, אשר תגבש תוכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה¹⁷. ביוני 2013 הוגש דוח ועדת הרפורמה. הדוח הקיף תחומים רבים והמלצותיו העיקריות עסקו במיסוד תהליכים של תכנון ההון האנושי בגופים הממשלתיים; מעבר מניהול מרכזי על ידי נש"ם לביזור סמכויות לגופים הממשלתיים; שינוי תהליכי גיוס, מיון והערכת עובדים והפיכת נש"ם לגוף המתמקד בהתוויית מדיניות ובבקרה על הגופים הממשלתיים¹⁸. בין היתר, הדוח התייחס לנושא ההדרכה בשירות המדינה כחלק ממיצוי פוטנציאל ההון האנושי.

בדוח ועדת הרפורמה נכתב: "שירות המדינה משקיע משאבים רבים מאד בהדרכה, בהשכלה ובלמידה של המשאב האנושי בשירות. אחד מתפקידיה המרכזיים של נש"ם כגוף המטה הוא התוויית מדיניות רוחבית בתחום ההדרכה וההשכלה בשירות... השינוי הנדרש - נציבות שירות המדינה תגבש מדיניות מחייבת וכללים הנוגעים למערכת ההכשרה המשרדית, מתוך ראייה כלל-ממשלתית, לצורך שיפור היעילות והאפקטיביות של מערך ההדרכה". כן נכתב: "נציבות שירות המדינה תכין תוכנית רב שנתית להון האנושי בשירות המדינה. התוכנית תתייחס למגמות והשינויים בסביבת הפעילות של שירות המדינה ולצרכים הנגזרים מכך בחתך מקצועי, מבני ומערכתי... בכל תהליכי התכנון להון האנושי, ברמה המערכתית, ברמה המשרדית וברמת הפרט, תוטמע תרבות ויכולת לתכנון הקשר שבין תשומות לבין ביצועים ותוצאות בשירות המדינה". עוד נכתב כי על נש"ם לבצע בשנת 2014 "ניתוח על כלל פעילויות ההדרכה בשירות המדינה בפילוח נושאי ותקציבי, לצורך הצגת חלופות לרתימת משאבים לצורכי יישום הרפורמה והעלאת אפקטיביות ההדרכה בראייה תפוקתית ותוצאתית במשרדי הממשלה".

16 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד** (2017), "הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה", עמ' 3-84 (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא הרפורמה).

17 החלטה מס' 3993, "שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", 18.12.11.

18 דוח מבקר המדינה בנושא הרפורמה.


 הועדה לגיבוש
 תפיסת מערך
 ההדרכה, הלמידה
 ופיתוח ההון האנושי
 בשירות המדינה
 (ועדת שמחון),
 התייחסה לצורך
 בהערכת אפקטיביות
 פעולות ההדרכה
 ובהתאמת תוכניות
 ההדרכה ליעדים
 מקצועיים של הגופים
 הממשלתיים ושל
 השירות הציבורי

עיקרי דוח הרפורמה אומצו על ידי ממשלת ישראל והמלצותיו יושמו באופן חלקי¹⁹. בתחום ההדרכה, נעשו, בין היתר, הפעולות הבאות: הוקמה המדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול, שמטרתה הכשרת הסגל הניהולי הבכיר בשירות המדינה ופיתוחו; פותחו ויושמו כמה הדרכות לגופים הממשלתיים, ובהן הדרכות למנהלים בנושא הערכות ביצועי עובדים, ימי אוריינטציה לעובדים חדשים בשירות המדינה, עדכון ההכשרה לעוסקים בתחום משאבי אנוש וקורסים בנושא שוויון מגדרי.

ג. בפברואר 2015 בעקבות דוח הרפורמה, מינה נציב שירות המדינה דאז ועדה לגיבוש תפיסת מערך ההדרכה, הלמידה ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה, בראשות ד"ר אורנה שמחון (להלן - ועדת שמחון). בדצמבר 2015 הגישה הוועדה דוח מסכם, ובו עמדה על אתגרי ההדרכה בשירות הציבורי והתייחסה לצורך בהערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה ובהתאמת תוכניות ההדרכה ליעדים מקצועיים של הגופים הממשלתיים וכן ליעדים עכשוויים ועתידיים של השירות הציבורי: "בחינת אפקטיביות ההדרכה במשרדים והחזר ההשקעה בהדרכה בהון האנושי (ROI) - תוך הפקת לקחים והיוון חוזר, אינם מבוצעים באופן שיטתי ולאורך זמן בשירות המדינה, הן ברמה המשרדית והן ברמת המטה... לא קיימת ראייה הדרכתית כוללת על הכשרת עובדי שירות המדינה מיום כניסתם לתפקיד... תוכניות העבודה בתחום הלמידה וההדרכה בשירות אינן מבוססות באופן מיטבי וסיסטמתי על בחינה מקצועית של צרכי הלמידה וההדרכה... פעולות ההדרכה במקרים רבים אינן ממוקדות לליבת העיסוק של העובד או הארגון, אינן נותנות מענה לאתגרים של שירות המדינה הפועל במציאות משתנה ואינן צופות פני עתיד".

דוח הוועדה ניתח את מערך ההדרכה בשירות המדינה, את מודל ההפעלה שלו, בעלי התפקידים בו, התקציבים שמוקצים להפעלתו ואופן פילוחם. בדוח פורטו המלצות לשינוי ולשיפור, ובכך הוא מהווה תשומה לגיבוש רפורמה בתחום זה ושימש תשתית מידע גם בעבור ביקורת המדינה. חלק מהנושאים שבהם עוסק דוח ביקורת זה מצאו ביטוי גם בדוח ועדת שמחון.

3. הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) מבחינות בין סוגים שונים של פעולות הדרכה: "הכשרה" - הכשרה מקצועית המוגדרת על ידי המעסיק כחיונית למילוי תפקידו של העובד; "השתלמות" - שיפור הרמה המקצועית והשלמת מיומנויות, עדכון בתחומים ובנושאים שחלו בהם שינויים וחידושים והשלמת ידיעות והרחבתן בתחומים ובנושאים שיש בהם כדי להעלות את רמתן המקצועית של העובד למילוי תפקידו; "השכלה כללית" - רכישת השכלה פורמלית יסודית, תיכונית וגבוהה, בין אם היא

19 החלטה מס' 481, "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה", 30.6.13; לגבי יישום חלקי ראו דוח מבקר המדינה בנושא הרפורמה.



בראש מערך
ההדרכה הארצי עומד
אגף ההדרכה
בנציבות שירות
המדינה, המופקד על
קביעת מדיניות
ההדרכה, הנחיית
מערכי ההדרכה
בגופים הממשלתיים
ופיקוח על פעילותם
ומתן מענה על צרכי
הדרכה רוחביים

נדרשת או רצויה למילוי תפקידו של העובד ובין אם נועדה לתרום להעלאת הרמה הכללית של העובד²⁰.

4. נש"ם היא ארגון המטה האחראי והמוסמך לתכנונם ולניהולם של ההון האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, לרבות יזום, הובלה, הכוונה ובקרה של מערך זה ואנשיו, תוך הבטחת ערכיו, מצוינותו ותקינות התנהלותו.

בראש מערך ההדרכה הארצי עומד אגף בכיר הדרכה, השכלה ורווחה (להלן - אגף ההדרכה) בנש"ם, המופקד בין היתר על קביעת מדיניות ההדרכה, הנחיית מערכי ההדרכה בגופים הממשלתיים ופיקוח על פעילותם, פיתוח ויישום פעולות הדרכה בתחומים בין-משרדיים ומתן מענה לצורכי הדרכה רוחביים בראייה מערכתית כוללת²¹. באגף שישה עובדים: מנהל האגף, סגן מנהל האגף, שני מרכזי הדרכה, מרכז בכיר לפיתוח הדרכה ועובד נוסף בתחום הרווחה. תקציב האגף מותנה ברובו בהכנסה מהגופים הממשלתיים: האגף מבצע פעולות הדרכה בתחומים רוחביים המשותפים לחלק מן הגופים הממשלתיים או לכולם, ולשם מימון גובה מהם תשלום בהתאם להיקף ההשתתפות וכן תוספת של כ-5% למטרות פיתוח ההדרכה. כמו כן, לאגף תקציב ייעודי למימוש משימות נוספות. בשנת 2017 ניצל האגף תקציב בסך של כ-5.2 מיליון ש"ח (לא כולל הוצאות שכר לעובדי האגף).

5. בהוראות התקשי"ר נקבע כי בכל אחד מן הגופים הממשלתיים יפעל מערך הדרכה פנימי, הכולל ועדת הדרכה משרדית, אחראי להדרכה שהוא הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש (להלן - הסמנכ"ל למינהל)²² וממונה על ההדרכה הכפוף לאחראי. מערך ההדרכה הפנימי מופקד, בין היתר, על קביעת יעדי וצורכי ההדרכה בכל יחידות הגוף הממשלתי, הכנת תוכניות הדרכה וביצוען באמצעות תקציב ההדרכה ופיקוח על פעולות ההדרכה ביחידות הגוף הממשלתי.

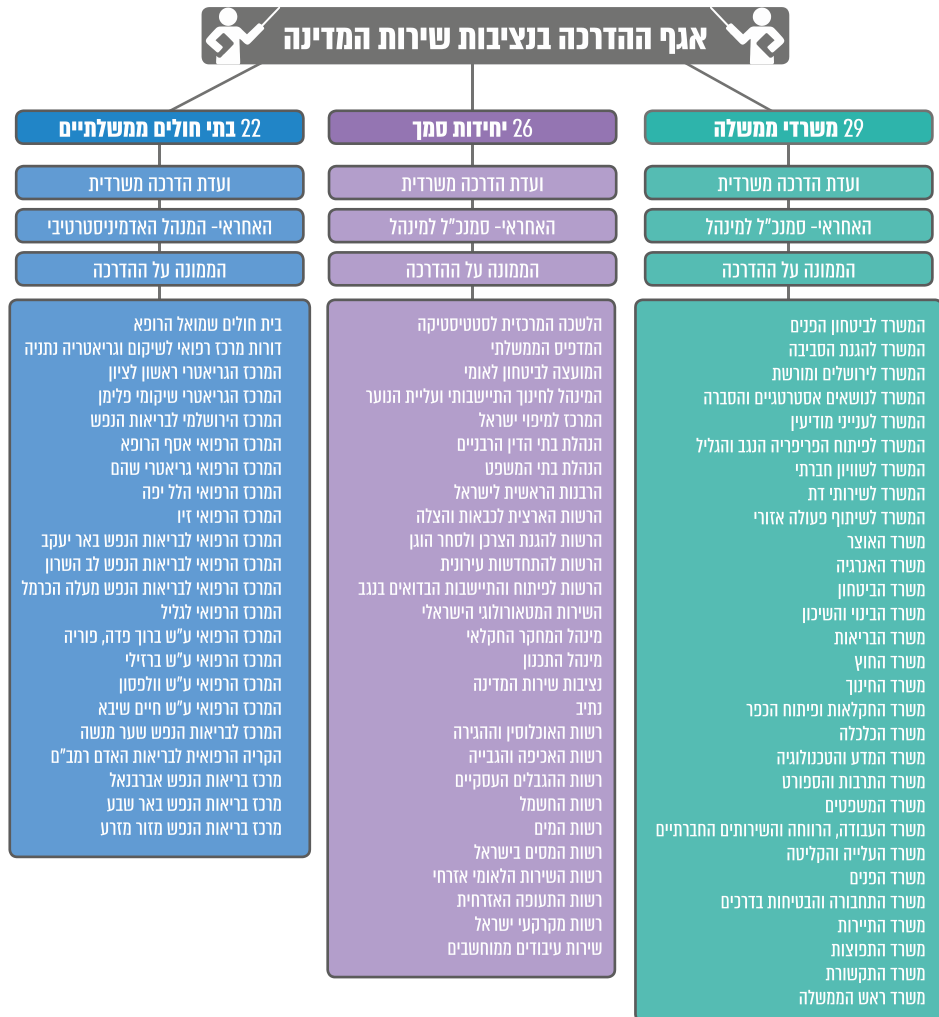
6. להלן תרשים המתאר את מערך ההדרכה בשירות המדינה:

20 נוסף על כך מוגדרת בתקשי"ר "הדרכה בשירות" - פעולת הדרכה מכל סוג הנערכת על ידי נציבות שירות המדינה או על ידי המשרדים או בשיתוף פעולה עמם, המיועדת לעובדים בשירות בלבד או פעולת הדרכה במסגרת תפקידו של המשרד או בנושאי עיסוקו, אף אם היא מיועדת לעובדים מחוץ לשירות ובלבד שאושרה על ידי נציבות שירות המדינה.

21 התקשי"ר; דוח סיכום פעילות נש"ם 2015.

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

תרשים 2: מערך ההדרכה בשירות המדינה



המקור: תקשי"ר פרק 51, נתוני נש"ם ונתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

במסגרת הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים בקרב 70 סמנכ"לים למינהל האחראים להדרכה ב-77 גופים ממשלתיים; הם השיבו על שאלות בנוגע למערך ההדרכה הפנימי וממשיקי העבודה שלהם עם נש"ם

בחדשים פברואר עד יולי 2018, ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הדרכה בשירות המדינה²³. בין הנושאים שנבדקו: היעדר החלטה ברורה בנוגע ליישום דוח ועדת שמחון; ההשקעה התקציבית בתחום ההדרכה ותרומתה לשיפור ההון האנושי; פעילות ההדרכה בגופים הממשלתיים; הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים; מערכת ממוחשבת לניהול למידה וגמול ההשתלמות בשירות המדינה. הביקורת נעשתה בנש"ם ובדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך ובמשרד האוצר - באגף השכר והסכמי עבודה (להלן - אגף השכר) ובאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל). הביקורת עסקה בעיקר בתקופה שבין שנת 2015 ליולי 2018, ובאופן נקודתי גם בתהליכים שהחלו קודם לכן וטרם הסתיימו.

לצורך ריכוז מידע מגופים ממשלתיים וניתוחו, ביולי 2018 הפיץ משרד מבקר המדינה שאלונים בקרב 70 סמנכ"לים למינהל האחראים להדרכה ב-77 גופים ממשלתיים (להלן - השאלונים)²⁴. הסמנכ"לים למינהל התבקשו למסור מידע על מערך ההדרכה הפנימי בגוף הממשלתי ועל פעילותו בנושא ההדרכה, לרבות היבטים של תכנון ההדרכה, ביצוע תוכניות ההדרכה והערכתן. כמו כן התבקשו הסמנכ"לים לספק מידע על ממשקי העבודה של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים עם נש"ם. 69 סמנכ"לים למינהל השיבו על השאלונים באופן מלא או חלקי²⁵. שיעור המענה הממוצע לשאלון עמד על יותר מ-90%.

עד מאי 2017 כיהן מר משה דיין בתפקיד נציב שירות המדינה (להלן - הנציב דאז). החל מיוני 2017 כיהן מר אהוד פראוור בתפקיד ממלא מקום נציב שירות המדינה (להלן - מ"מ הנציב לשעבר) והחל מספטמבר 2018, מכהן בתפקיד נציב שירות המדינה פרופ' דניאל הרשקוביץ.

23 דוח זה אינו עוסק בפעילות ההדרכה בגופים ציבוריים שאינם בשירות המדינה: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, מועצות דתיות, תאגידים סטטוטוריים וגופים נתמכים. מערכי ההדרכה בגופים אלה אינם באחריות נש"ם.

24 למרכז הגריאטרי ראשון לציון לא נשלח שאלון בשל בעיות אדמיניסטרטיביות. הסמנכ"ל למינהל במשרד רה"ם משמש גם כסמנכ"ל למינהל של המשרדים הבאים: המשרד לירושלים ומורשת; המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה; המשרד לענייני מודיעין ומשרד התפוצות; למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל ולמשרד לשיתוף פעולה אזורי יש סמנכ"ל למינהל משותף; למשרד המדע והטכנולוגיה ולמשרד התרבות והספורט יש סמנכ"ל למינהל משותף. הסמנכ"ל למינהל במשרד הבינוי והשיכון משמש כאחראי על ההדרכה ברשות להתחדשות עירונית. הסמנכ"לים האמורים מילאו שאלון אחד עבור כל המשרדים עליהם הם אחראים.

25 המרכז הרפואי "זיו" לא השיב לשאלון שנשלח, חרף תזכורות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה. הרשות להגנת הצרכן העבירה את תשובותיה לשאלון באיחור רב, כך שלא ניתן היה לעבדן ולהביאן במסגרת דוח זה.

היעדר החלטה ברורה בנוגע ליישום דוח ועדת שמחון

כאמור, ועדת שמחון מונתה בשנת 2015 על ידי נציב שירות המדינה דאז, בעקבות דוח הרפורמה, שעיקריו אומצו על ידי הממשלה. הוועדה הוקמה במטרה לגבש המלצות בתחומים האלה: הייעוד והחזון של מערך ההדרכה, הלמידה ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה; המסגרת הערכית והנורמטיבית של מערך ההדרכה; תפיסת ההפעלה של מערך ההדרכה הלמידה ופיתוח ההון האנושי; תכנון מערך ההדרכה; היערכות פונקציונלית ברמה המשרדית וברמה הבין-משרדית; גיבוש תפיסת ההדרכה, הלמידה והפיתוח של הסגל המקצועי והסגל הניהולי; המשאבים והמקורות הנדרשים ליישום מערך הלמידה ופיתוח ההון האנושי.

בדצמבר 2015 הגישה הוועדה את המלצותיה לנציב שירות המדינה דאז. ההמלצות עסקו בין היתר בצורך בגיבוש תפיסת הדרכה כוללת ומעודכנת לשירות המדינה; הערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה; שימוש באמצעי למידה מתקדמים; הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול למידה; הכשרת מומחי תוכן בשירות המדינה; שיפור יחסי הגומלין בין אגף ההדרכה לבין הגופים הממשלתיים; הרחבת המבנה הארגוני של אגף ההדרכה בנש"ם ושינוי המבנים הארגוניים של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים.

בתוכנית העבודה של נש"ם לשנת 2016 נקבע כי באותה שנה יחל יישום המלצות ועדת שמחון בכל הנוגע לחלקים בדוח שאישר הנציב, בלי שפורטו חלקים אלה. עוד נקבע כי היישום יכלול הכנת מתווה ליישום הדוח הכולל לוחות זמנים ומשאבים נדרשים לתקצוב מתווה זה עד סוף הרבעון הראשון של שנת 2016. בתוכנית העבודה לשנת 2017 נקבע כי מתווה ליישום המלצות הדוח, קביעת נושאי ההמלצות שיושמו, תקצוב היישום ואישור תוספת כוח אדם הנדרשת יבוצעו עד סוף הרבעון הראשון של שנה זו.

בתוכנית העבודה לשנת 2018 שוב נקבע כי בשנה זו יחל יישום המלצות דוח ועדת שמחון. היישום יכלול: אישור המבנה הארגוני של אגף ההדרכה בנש"ם בהתאם להמלצות הדוח ותוספת כוח האדם כנדרש, אישור תקצוב התקשרות עם חברה לפיתוח הדרכה לשם יישום המלצות הדוח, עדכון מתווה היישום הדוח כולל לוחות זמנים והמשאבים הנדרשים וקביעת נושאי ההמלצות אשר ייושמו בשנה זו. בתוכנית העבודה לא נקבע באילו רבעונים יושלמו שלבים אלה. ביולי 2018 הועברה למשרד מבקר המדינה תוכנית עבודה מעודכנת לשנת 2018 אשר ממנה הוסרו כל המשימות הקשורות ביישום המלצות דוח ועדת שמחון. באותו חודש כתב מ"מ הנציב לשעבר למנהל אגף ההדרכה: "העובדה שדוח שמחון לא אושר ליישום אינו מונע... לקדם את המערכת. קראנו את הדוח אך מותר לנו ללכת בדרכים המתכתבות איתו, אך לא לצעוד בהכרח בעקבותיו". באותו חודש נמסר למשרד מבקר המדינה מסמך שכותרתו "עדכון תוכנית העבודה של אגף בכיר הדרכה לשנת 2018 (וכנראה תגלוש ל-2019)" ובו סעיף

העוסק ביישום המלצות הדוח הכולל שתי משימות: "הגדרת מקצועות הליבה/המקצועות הרוחביים בשירות המדינה" ו"הקמת מערך מומחי תוכן... לפיתוח הדרכה... בפעולות הדרכה ליבתיות".

נציב שירות המדינה דאז מסר למשרד מבקר המדינה כי בתקופת כהונתו אימץ עקרונות את המלצות דוח ועדת שמחון, תוך הסתייגות הנוגעת בעיקר להמלצות בנוגע לתקינה שהוצעה לאגף ההדרכה בנש"ם. אימוץ ההמלצות בא לידי ביטוי בהכנת מסמך המפרט תהליכי יישום על ידי מנהל אגף ההדרכה בנש"ם; אישורו לתוכנית העבודה של אגף ההדרכה בנש"ם הכוללת יישום חלק מהמלצות הדוח; הסטת סכום של כ-300,000 ש"ח לאגף ההדרכה בנש"ם ממקור תקציבי אחר, לצורך יישום המלצות הדוח; הקצאת תקן סגן למנהל אגף ההדרכה; ודרישה לכלול תקציבים ליישום ההמלצות שהועלתה בדיוני התקציב עם אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת).

מ"מ נציב שירות המדינה לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה כי היות שדוח ועדת שמחון בתפיסתו הכוללת נראה בעיניו שגוי, הוא קיבל החלטה שלא לאשרו. עם זאת, לדבריו, אין בכך כדי לומר שבדוח אין רעיונות והמלצות הראויים להתייחסות. הטעמים לאי-אימוץ הדוח הם, בין היתר, היעדר סמכות בכירה בוועדה בדרג מנכ"ל; העובדה כי הוועדה לא קיימה סקר מקיף כבסיס לעבודה ולא הייתה מודעת לתמונת המציאות המלאה בתחום ההדרכה; המלצת הדוח על הרחבה ניכרת של מערך ההדרכה בטרם נבדקה או הוכחה יעילות פעילותו. הוא הוסיף כי לא מצא שהגדלת אגף ההדרכה בנש"ם כמענה לצרכים מהווה פתרון מקצועי מיטבי. כמו כן, הוא סבר כי מדובר בהעדפת אגף ההדרכה על פני יחידות אחרות בנש"ם מבלי שהעניין בורר עמן באופן משמעותי; המלצות הוועדה ממשיכות את רוח אגף ההדרכה בנש"ם כפי שהייתה - פלטפורמה ולא גורם יוזם ופעיל. מערכת הדרכה שאין לה פעילות מובילה ברמת מנכ"לי משרדים אינה יכולה להוביל מתוך התנסות; המלצות הדוח אינן ממוקדות דיין וחסרות מנגנון ברור המחבר בין ההדרכה לבין יעדי הממשלה ותוכניות העבודה. עוד מסר מ"מ הנציב לשעבר, כי אי-אישור הדוח הותיר ואקום שהיה צורך למלאו וכי בתקופת כהונתו הוא קיים פגישות מרובות עם מנהל אגף ההדרכה בנש"ם כדי לעצב תוכנית עבודה המניחה זרעים לעתיד, ובמסגרתה סומנו התחומים העיקריים, שחלקם מתייחסים גם לדוח ועדת שמחון. כמו כן, הוסכם עם אג"ת על הכשרת מנהיגות לדרג הביניים והוקמה ועדה לדיון בנושא גמול ההשתלמות. הוא הוסיף כי 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 כמ"מ הנציב לשעבר.

נש"ם מסרה כי מנהל אגף ההדרכה בנש"ם ניסה פעמים רבות לשכנע את הנציב דאז ואת מ"מ הנציב לשעבר בתועלת של יישום דוח ועדת שמחון, ואף הכין מתווה ליישומו ושיבץ את יישום מסקנותיו כמשימה בתוכנית העבודה של אגף ההדרכה, אולם לא קודם אישור מתווה ליישום הדוח. כמו כן מסרה נש"ם כי אגף ההדרכה לא השתמש בסכום של 300,000 ש"ח שהוקצה לו למטרת יישום המלצות דוח שמחון. נש"ם הוסיפה כי היא יישמה חלקים מדוח ועדת שמחון כבר בתקופת נציב שירות המדינה הקודמים, כגון נושא בחינת האפקטיביות של פעולות ההדרכה אשר ישם עוד לפני פרסום המלצות הוועדה

והקמת צוות לבחינת תפקוד יחידות ההדרכה במשרדי הממשלה ויחידות הסמך. מסיבות שונות, בין היתר חילופי האישים בנש"ם ואילוצים תקציביים, יישום המלצות הדוח לא הושלם.

החלטות נש"ם בנוגע
לאימוץ דוח ועדת
שמחון והכנת מתווה
ליישומו לאורך השנים
אינן עקביות. נוסף על
כך, הטמעת החלטות
היישום בתוכנית
העבודה נעשתה בלי
שהוברה מהן
ההמלצות שהוחלט
לאמץ

נמצא כי החלטותיה של נש"ם בנוגע לאימוצו של הדוח והכנת מתווה ליישומו לאורך השנים אינן עקביות - תחילה אומצו חלק מההמלצות ובהמשך הוסרו החלטות היישום מתוכנית העבודה. נוסף על כך, הטמעת החלטות היישום בתוכנית העבודה נעשתה בלי שהוברה מהן ההמלצות שהוחלט לאמץ. משלא התקבלה החלטה ברורה וכוללת באשר לאימוץ מלא או חלקי של ההמלצות, אף לא גובשה להן חלופה, ונש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה, כפי שעולה גם בדוח ביקורת זה.

באשר לתשובתה של נש"ם בנוגע להמלצות אשר לטענתה יושמו, הרי שנושא הערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה נבדק על ידי משרד מבקר המדינה ונמצאו ליקויים ביישומו; הצוות לבחינת תפקוד יחידות ההדרכה בשירות המדינה אשר מונה במאי 2016, סיים את דיוניו זה מכבר, אולם לא פרסם את המלצותיו ואלו ממילא טרם יושמו (ראו להלן).

על נציב שירות המדינה לבחון אפוא את המלצות דוח ועדת שמחון בכללותן, לדון בהן ולקבל ולהחליט אם לאמץ או לדחותן באופן מלא או חלקי. אם יחליט שלא לאמץ, עליו לקבל החלטה בנוגע למדיניות הדרכה חלופית.

נש"ם מסרה בתשובתה כי נציב שירות המדינה רואה בהדרכה אמצעי רב חשיבות לקידום היעדים האסטרטגיים של שירות המדינה, כחלק ממיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה, וכי הוא לומד את דוח ועדת שמחון לעומקו ויקבל החלטה בנוגע לאופי המשך יישום המלצות הדוח תחת אילוצי תקציב ומשאבים, ככל שיקדמו את תחומי ההדרכה והלמידה בשירות המדינה.

ההשקעה התקציבית בתחום ההדרכה ותרומתה לשיפור ההון האנושי

היעדר מידע מלא ועדכני על ההקצאות התקציביות הנרחבות בתחום ההדרכה

על פי דוח הרפורמה, כדי לקיים מערכת הכשרה יעילה ואפקטיבית, נדרש שינוי בתכנון מערך ההדרכה בשירות המדינה.

איסוף נתונים מלא הוא התשתית של כל תהליך תכנון. הבסיס לכל תכנון טמון בשאלה "מה מבקשים להשיג", והמענה לשאלה זו נשען על הערכת המצב הקיים באופן ביקורתי והגדרת כיווני שינוי מרכזיים. מן הבחינה המעשית, הערכת מצב כאמור מחייבת זיהוי ואיסוף כלל המידע הכמותי והאיכותי הרלוונטי, וניתוח והבנה של המידע ומשמעותיותו²⁶.

ניהול יעיל של מערך ההדרכה ותכנון פעילותו דורש גיבוש תמונת מצב על בסיס תשתית נתונים מלאה ועדכנית, לרבות הוצאה התקציבית השנתית על הדרכת העובדים בשירות המדינה והפעולות שלשמן הוקצו התקציבים. 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 מכסת ההדרכות הנדרשת בהתאם להסכמים קיבוציים וכן את עלויות המעסיק הנגזרות מגמולים אלה (להלן - הוצאה הכוללת על ההדרכה)²⁷.

1. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה, כפי שיפורט להלן:

26 מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010, גרסה מעודכנת 4.1.
27 השקעה תקציבית זו אינה כוללת פעולות הדרכה שמומנו מתקציבים של יחידות משרדיות שאינן יחידת ההדרכה.

א. אגף ההדרכה בנש"ם אומנם הנחה את הגופים הממשלתיים להעביר לו נתונים בדבר תקציבי ההדרכה, מפולחים לפי תכליות ההדרכה השונות, וכן נתונים בדבר מספר ימי ההדרכה ועלותם, אולם ההנחיה אינה כוללת עלויות בגין "גמולי ההשתלמות" ואף אינה נאכפת. כמו כן, בידי האגף נתונים מעובדים המתייחסים לעלויות ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים, בסך כ-450 מיליון ש"ח, רק לגבי שנת 2012.²⁸ נתונים אלה מבוססים על עיבוד שביצעה נש"ם לנתונים שהתקבלו בשנת 2012 מכחחצית מהגופים הממשלתיים (41 גופים ממשלתיים מתוך כ-80 גופים ממשלתיים), בצירוף הערכה כללית של אגף ההדרכה בנש"ם בנוגע לנתוני הגופים הממשלתיים הנוספים.²⁹

ב. בידי אגף החשכ"ל ואגף השכר יש נתונים חלקיים הנוגעים רק להוצאה על השכר של עובדי המדינה וגמלאיה ולא לכלל עלויות ההדרכה. אג"ת אינו מחזיק בנתון תקציבי כולל בנוגע לתחום ההדרכה, שכן בעקבות צמצום מספר התקנות בתקציב המדינה אין כיום תקנה ייעודית לנושא.

2. ריכוז המידע שקיבל משרד מבקר המדינה מגורמים ממשלתיים ומהתשובות לשאלונים מוביל להערכה כי הוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה עמדה בשנת 2017 על כ-1.2 מיליארד ש"ח לפחות, כמפורט להלן:

א. **העלות הישירה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים:**³⁰ כאמור, אין בידי אג"ת נתונים בדבר תקציבי ההדרכה הישירים, כיוון שאלו מצויים תחת תקציבי כוח האדם הכלליים ואי אפשר לפלחם. אגף ההדרכה בנש"ם העריך את העלות הישירה של פעולות ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים, על בסיס נתונים חלקיים אשר התקבלו מכחחצית מן הגופים הממשלתיים בשנת 2012. מהערכה זו עולה כי העלות השנתית הישירה של פעולות ההדרכה בשירות המדינה עמדה ב-2012 על כ-100 מיליון ש"ח.³¹ בדומה לכך, מהתשובות לשאלונים, עולה כי נכון לשנת 2017 ההשקעה השנתית הישירה של הגופים הממשלתיים בהדרכה עומדת על כ-87 מיליון ש"ח לפחות.³²

ב. **עלות ימי ההיעדרות בשכר בגין פעולות הדרכה בגופים הממשלתיים:** בידי משרד האוצר אין נתונים בדבר עלותם הכוללת של

28 בידי נש"ם נתונים מעובדים מהשנים 2010 עד 2014, אולם אלה נתונים חלקיים בלבד, הנוגעים לכל היותר לכחחצית מן הגופים הממשלתיים. בנוגע לשנת 2012 הוסיפה נש"ם הערכה הנוגעת לכלל הגופים הממשלתיים.

29 מבוסס על דוח ועדת שמחון ונתוני נש"ם.

30 ההוצאה הישירה עבור פעולות ההדרכה של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים.

31 מבוסס על דוח ועדת שמחון.

32 הנתונים מבוססים על תשובות של 61 גופים ממשלתיים, בהם מועסקים כ-65,000 עובדים.

ימי היעדרות בשכר³³. מהערכת אגף ההדרכה בנש"ם המתבססת על הנתונים משנת 2012 עולה כי מספר ימי ההדרכה המצטברים בשנה עומד על 500,000, ועלותם השנתית של ימים אלה עומדת על כ-350 מיליון ש"ח³⁴.

מן התשובות לשאלונים עולה כי בשנת 2017 השתתפו העובדים בגופים הממשלתיים שהשיבו, בכ-1.08 מיליון ימי הדרכה³⁵ - מספר כפול מזה שהציגה נש"ם בשנת 2012.

הערכת נש"ם בדבר עלות ימי היעדרות בשכר בכלל הגופים הממשלתיים מתבססת על נתוני 2012 ולא עודכנה מאז, ולנוכח ממצאי הבדיקה, היא ככל הנראה הערכה בחסר.

מחישוב שערך משרד מבקר המדינה על סמך נתונים שהתקבלו מאגף החשכ"ל עולה כי העלות הממוצעת של יום עבודה לעובד בשירות המדינה עומדת על 795 ש"ח³⁶. מהצלבת נתונים אלה עם הנתונים שהתקבלו מהשאלונים בדבר מספר ימי ההדרכה, עולה כי העלות השנתית של ימי היעדרות בשכר, מסתכמת בכ-860 מיליון ש"ח לפחות.

ג. **העלות בגין גמולי השתלמות -** לבקשת משרד מבקר המדינה, אגף החשכ"ל ערך תחשיב, וממנו עולה כי העלות השנתית בגין גמולי השתלמות, לרבות עלויות המדינה כמעסיק של העובדים מסתכמת בכ-270 מיליון ש"ח.

להלן תרשים המתאר את הרכב ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשנת 2017:

33 נתון זה מצוי באופן חלקי בידי הגופים הממשלתיים, שכן, מערכת הנוכחות מתעדת דיווח על היעדרות בשל השתלמות. עם זאת, המערכת אינה כוללת דיווחים על השתלמויות המתקיימות במקום העבודה, אף על פי שהעובד אינו מבצע את עבודתו אלא מצוי בהדרכה. מכל מקום, גורמי המטה (משרד האוצר ונש"ם) אינם מרכזים את הנתונים האמורים מהגופים הממשלתיים השונים.

34 דוח ועדת שמחון ונתוני נש"ם.

35 הנתונים מבוססים על תשובות של 55 גופים ממשלתיים, בהם מועסקים כ-58,500 עובדים.

36 אופן החישוב - מאגף החשכ"ל התקבלו נתונים הכוללים עלות ממוצעת של יום עבודה לעובד בכל אחד מן הגופים הממשלתיים בנפרד. נעשה ממוצע משוקלל של העלות הממוצעת על סמך מספר העובדים בכל משרד.

תרשים 3: הוצאה השנתית הכוללת על ההדרכה*



* כאמור לעיל, הסכומים המצוינים נמוכים מן הסכומים בפועל, שכן, הם נסמכים על מידע חסר. המקור: עיבוד התשובות לשאלונים; נתוני משרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההוצאה הממשלתית השנתית על ההדרכה מוערכת ביותר ממיליארד ש"ח, אך בפועל אין בידי רשויות המדינה תמונת מצב מלאה ועדכנית בדבר היקף הוצאה זו. היעדר המידע פוגע במישרין ביכולת לנתח תהליכים, לתכנן, לתעדף פעילויות ולקבל החלטות בנושא. כמו כן, נפגעת היכולת לבחון את התשומות והתפוקות בנושא זה ולהעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת.

על נש"ם, בשיתוף משרד האוצר (אגף החשכ"ל, אגף השכר ואג"ת), לגבש 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 ופילוחן לפי סוגי הדרכה בהתאם למפורט בתקשי"ר; נתונים על עלות ימי ההיעדרות בשכר המשולמים לעובדים המשתתפים בפעולות הדרכה; נתונים על עלות גמולי ההשתלמות; וכל נתון נוסף הרלוונטי לגיבושה של תמונת מצב מלאה. מסד נתונים מלא הוא התשתית לכל הליך תכנון וביצוע.

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו כי רק לאחר שנש"ם תקבל החלטה על אופן ניהול הנתונים במערכת כוח האדם, יוכל האגף לסייע בגיבוש הנתונים הכספיים במתכונת הנדרשת. אג"ת מסר בתשובתו כי מדיניות האגף, בהתאם להנחיות

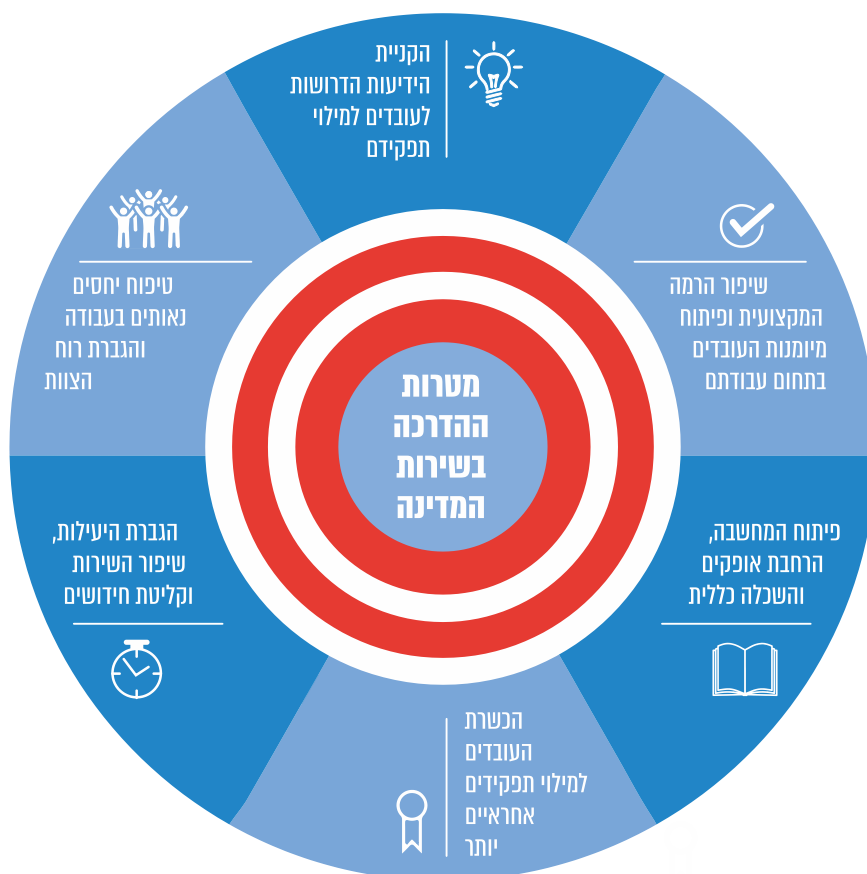
ההוצאה הממשלתית השנתית על ההדרכה מוערכת ביותר ממיליארד ש"ח, אך בפועל אין בידי רשויות המדינה תמונת מצב מלאה ועדכנית בדבר היקף הוצאה זו

הממשלה, היא לצמצם את מספר תקנות התקציב, על מנת להגדיל את הגמישות הניהולית של הגופים הממשלתיים. אג"ת הוסיף כי יש כוונה למפות את כלל העלויות הישירות והעקיפות בתחום ההדרכה במסגרת עבודת הצוות שהוקם לצורך בחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה.

תרומת פעולות ההדרכה לשיפור ההון האנושי

בהוראות התקשי"ר נקבע, כי ההדרכה בשירות המדינה נועדה לשפר את ההון האנושי ואת תפקודו במספר היבטים, כמפורט בתרשים שלהלן:

תרשים 4: **מטרות ההדרכה בשירות המדינה**



המקור: הוראות התקשי"ר

בהקדמת ראש הממשלה למדריך התכנון הממשלתי נכתב: "ממשלה נמדדת בערך שהיא מייצרת לציבור. יותר ויותר ממשלות מתקדמות מבינות שעליהן לפעול אחרת כדי לייצר את הערך הזה: עליהן לדרוש ולעקוב אחר תוצאות וביצועים, עליהן לגייס שותפים לעשייה ועליהן לדבר ישירות עם האזרחים. בשנים האחרונות אנו עדים לירידה באמון הציבור בביצועי הממשלה, לא רק בישראל. בכדי להפוך את המגמה הזו, עלינו לפעול באחריות ולראות בציבור כבעל המניות שלנו. ככה - הוא זכאי לדעת לא רק מה נעשה בכספו, אלא גם מה הושג כתוצאה מכך"³⁷.

מדיניות נש"ם בדבר תמהיל פעולות ההדרכה

על חשיבות השקעת המדינה בהדרכה של עובדיה בתחום עיסוקם לצורך שיפור רמתם המקצועית, אפשר ללמוד מנתוני נש"ם אשר נאספו משישה גופים ממשלתיים בשנת 2014³⁸. גופים ממשלתיים אלה היו הראשונים שבהם יושמה הרפורמה בניהול ההון האנושי, לרבות מודל חדש להערכת עבודתם של עובדים ומנהלים ("משרדי נחשון"). נש"ם מצאה באותה שנה אצל כ-40% מהעובדים המוערכים "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"³⁹.

גם במסגרת דוח הרפורמה ניתן מעמד מרכזי להשקעת תשומות בשיפור איכותם ומקצועיותם של עובדי המדינה. בין היתר נכתב בהתייחס למטרת העל של הרפורמה: "תוכנית הרפורמה נועדה לתת מענה לבעיות ולפערים הקיימים כיום בעולם ניהול ההון האנושי של שירות המדינה בין הצרכים של הציבור ליכולות של שירות המדינה לתת להם מענה. פערים הפוגעים ברמת השירות ובמענה לצורכי הציבור, ביכולת התפקוד של שירות המדינה בישראל וברמת היעילות, האפקטיביות והאיכות של השירותים שהוא נותן. הבעיות והפערים העיקריים כוללים... פער במקצועיותם של העובדים ואי מיצוי הפוטנציאל הגלום בהם". בהתאם לכך, נכתב בדוח הרפורמה ביחס לנש"ם כי "בעיצוב ההנחיות למשרדים תינתן חשיבות גדולה להגשמת יעדים לאומיים כלליים ובכללם קידום איכות ההון האנושי".

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

בהתאם לכך, על פי חוזרים של אגף ההדרכה בנש"ם המופצים מדי שנה לגופים הממשלתיים, נדרשים הגופים הממשלתיים לדווח לאגף ההדרכה על פעולות ההדרכה שמימנו, תוך סיווגן בהתאם לארבע תכליות מרכזיות: (1) הכשרה

37 מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010.

38 בגופים ממשלתיים אלו עבדו כ-3,100 עובדים.

39 נתונים שהתקבלו מנש"ם דוח סיכום תחקיר הערכת עובדים 2014.

המכוונת לליבת העיסוק של העובד או של הגוף הממשלתי (להלן - הכשרת ליבה) - "הכשרה מקצועית המוגדרת על ידי המעסיק כחיונית למילוי תפקידו של העובד", לרבות השתלמות, לימודי שפות ולימודי מחשב, במקרים שבהם אלה הוגדרו כחיוניים למילוי התפקיד; (2) פעולות לרכישת השכלה פורמלית או לימודים אקדמיים - אלו לרוב אינם "הכשרת ליבה" במובנה הרגיל, שכן, תואר אקדמי שחיוני לביצוע תפקידו של העובד מהווה בדרך כלל תנאי סף למינוי לתפקיד מלכתחילה, ואינו נלמד במהלך שנות העבודה; (3) פעולות העשרה ורווחה; (4) פיתוח הדרכה⁴⁰.

מנתוני נש"ם הנסמכים על דיווחי הגופים הממשלתיים בשנת 2012 עולה, כי רק 44% מתקציב ההדרכה בגופים הממשלתיים שימש לפעולות שסווגו כהכשרה המכוונת לליבת העיסוק של העובד או של הגוף הממשלתי⁴¹, ויותר ממחצית תקציב ההדרכה הושקעה בפעולות אחרות, דהיינו השכלה פורמלית הכוללת לימודים אקדמיים, פעולות הדרכה בתחום ההעשרה, פעולות גיבוש, השתלמויות בחו"ל ופיתוח הדרכה.

בעקבות דוח הרפורמה ובמטרה לשפר את היעילות והאפקטיביות של מערך ההדרכה, בשנת 2015 הנחה אגף ההדרכה בנש"ם את הגופים הממשלתיים: "נבקשכם שמירב המשאבים בתחום ההדרכה והלמידה יושקעו בראש ובראשונה בתחומים ובעובדים הקשורים ישירות לליבת העיסוק של המשרד או העובד". בשנת 2016 הייתה ההנחיה "לשאוף לכך שלא פחות מ-50% מסך המשאבים המושקעים בתחומי ההדרכה והלמידה לעובדי המשרד יושקעו בהכשרה הנובעת מצורכי התאמת יכולות העובדים לתפקידם ולמשימות הארגון", כלומר בהכשרת ליבה.

מהתשובות לשאלונים עולה כי בשנת 2017, כ-43% מתקציב ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים וכ-80% מימי היעדרות בשכר שימשו להכשרת ליבה⁴². בהינתן הערכת ההוצאה הכוללת של הממשלה על הדרכה של עובדי מדינה, הרי שמדי שנה מוציאה הממשלה לכל הפחות כ-222 מיליון ש"ח על פעולות הדרכה שאינן בליבת העיסוק של עובדיה⁴³.

40 על פי דוח ועדת שמחון, פיתוח הדרכה הוא תהליך שיטתי של ניתוח צרכים והתאמת פתרונות כדי לחולל למידה אפקטיבית ויעילה על ידי תכנים, שיטות ואמצעים מתאימים המביאים לביצוע מיטבי של התפקיד.

41 דוח ועדת שמחון ונתוני נש"ם.

42 חישוב כולל של קורסי הכשרה כתנאי כניסה לתפקיד ומסלולי קידום - כ-14%; קורסים מקצועיים בתחום העיסוק - כ-19%; ימי עיון וכנסים מקצועיים - כ-11%.

43 57% מ-86.6 מיליון ש"ח, ההוצאה הישירה על ההדרכה בשנת 2017 לפי השאלונים, הם כ-49 מיליון ש"ח; 20% מ-862 מיליון ש"ח, עלות ימי היעדרות בשכר בשנת 2017 לפי השאלונים, הם כ-172 מיליון ש"ח. הסכום הכולל הוא כ-222 מיליון ש"ח.



נש"ם לא ביצעה
עבודת מטה מקצועית
המבססת את היעד
שקבעה, ולפיו יש
לשאוף לכך ש-50%
לפחות מפעולות
ההדרכה יעסקו
בתחומי ליבה. כמו כן,
היעד הוגדר
כ"שאיפה" בלבד ואינו
מחייב דיו

נמצא כי נש"ם לא ביצעה עבודת מטה מקצועית המבססת את היעד הכמותי שקבעה בעניין שיעור הכשרות הליבה הרצויות, אף שהמדיניות בעניין זה חייבת להיקבע בזיקה ישירה למטרות מערך ההדרכה הממשלתי, תוך מתן משקל רב לשיפור האיכות והמקצועיות של ההון האנושי, כפי שעולה מדוח הרפורמה. כמו כן, היא אומנם הציבה יעד ולפיו 50% לפחות מפעולות ההדרכה יעסקו בתחומי ליבה, ואולם היעד הוגדר "שאיפה" בלבד ואינו מחייב דיו.

גם בהתחשב בכך שניצול המשאבים על ידי הגופים הממשלתיים בשנת 2017, כפי שעולה מהשאלונים, תואם את היעד שנקבע בהנחיית אגף ההדרכה, לפיו ינוצלו לפחות מחצית ממשאבי ההדרכה להכשרת ליבה, בהיעדר החלטת מדיניות ברורה בדבר חלוקת משאבי ההדרכה, ההחלטות בנושא נותרות בידי הגופים הממשלתיים בלבד ואי אפשר להבטיח כי בשנים הבאות יושקעו המשאבים באופן מיטבי המשרת את מטרת שיפור ההון האנושי בשירות המדינה.

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

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי לא די בחידוד ההנחיה לגופים הממשלתיים בנוגע לתמהיל ההשקעה בתחומי ליבה, שכן עליה לבחון אם הנחיה זו אומנם משקפת את חלוקת המשאבים המיטבית בין הכשרות ליבה ובין מטרות אחרות של ההדרכה. על נש"ם לגבש מדיניות מבוססת נתונים בעניין זה, ורק לאחר מכן להעבירה כהנחיה לגופים הממשלתיים ולעקוב אחר יישומה.

מתן הנחיות חלקיות להערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה

הערכת האפקטיביות של פעולות הדרכה פנים-משרדיות

אגף ההדרכה בנש"ם מנחה את הגופים הממשלתיים להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים, אולם הנחיה זו אינה מיושמת במלואה על ידי רוב הגופים הממשלתיים. כמו כן, אף על פי שאגף ההדרכה בנש"ם דורש מן הגופים הממשלתיים לדווח לו מדי שנה על פעולות הערכת האפקטיביות שביצעו, מרבית הגופים אינם מגישים לו דיווח זה, ואשר לגופים שמדווחים - האגף אינו מעבד את דיווחיהם וממילא אינו מפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה (ראו להלן פירוט בפרק "הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים").


הערכת האפקטיביות של פעולות הדרכה חוץ-משרדיות

על פי הוראות התקשי"ר, הגופים הממשלתיים רשאים לממן עבור העובדים חלק ניכר מעלויותיהן של פעולות הדרכה המבוצעות באמצעות גופים חיצוניים לשירות המדינה. פעולות אלה כוללות לימודים אקדמיים⁴⁴ והשתלמויות שאינן בהכרח בליבת העיסוק של העובד.

1. בנוגע ללימודים אקדמיים נקבע בחזרי נש"ם, כי גוף ממשלתי רשאי לממן חלק מעלות הלימודים במקצועות שהוגדרו כחיוניים לתפקיד העובד, וכי בכל גוף ממשלתי תיקבע רשימה המגדירה, בהתאם לתחומי פעילותו של אותו גוף ממשלתי, את מגמות הלימוד והמקצועות המועדפים, אותם הוא רואה כחיוניים ובעלי תרומה ממשית למילוי תפקידו של העובד. מגמות הלימוד המועדפות בכל גוף ממשלתי יאושרו מראש על ידי אגף ההדרכה בנש"ם. בהמשך למדיניות זו, הוסיף אגף ההדרכה בנש"ם ואישר "מגמות לימוד מועדפות רוחביות", הרלוונטיות לכל הגופים הממשלתיים⁴⁵. על פי חזר נש"ם בנושא, הגבלת אישורם של לימודים אקדמיים ל"מקצועות מועדפים" כאמור, נובעת בין היתר מהצורך לצמצם את היקף המשאבים המושקעים בלימודים אקדמיים, אשר בשונה מהכשרות אחרות, עלותם גבוהה ותקופת השתתפות העובד בהם ממושכת ויכולה להיפרש על פני מספר שנים. לגבי היקף המימון של לימודים אקדמיים, נקבע כי גוף ממשלתי רשאי לאשר לעובד מימון שכר לימוד בהיקף של עד 90% מגובה שכר הלימוד הבסיסי, וכן עד 28 ימי היעדרות בשכר בשנה ללימודים ועד שישה ימי היעדרות בשכר לבחינות.

44 לרבות לימודי תעודה ולימודים באוניברסיטה הפתוחה.

45 מגמות הלימוד הרוחביות המועדפות שאושרו הן מדעי המדינה, מנהל ציבורי, מדיניות ציבורית ולימודי נשים ומגדר בשילוב ניהול ומדיניות.



אף על פי שההוצאה של המדינה על פעולות הדרכה מסוג לימודים אקדמיים וקורסי העשרה חיצוניים הסתכמה בשנת 2017 ב-154 מיליון ש"ח לפחות, נמצא כי נש"ם לא פעלה להערכת האפקטיביות שלהם


מהתשובות לשאלונים עולה כי כ-17% מתקציב ההדרכה לשנת 2017 ב-61 גופים ממשלתיים שהשיבו לשאלה זו שימשו למימון לימודים אקדמיים, בסכום כולל של כ-15 מיליון ש"ח. כמו כן, כ-5% מימי ההיעדרות בשכר, שהם כ-57,000 ימים, ב-56 גופים ממשלתיים שהשיבו לשאלה זו, אושרו לעובדים בגין לימודים אקדמיים. עלותם המוערכת של ימים אלה היא 45 מיליון ש"ח. בסך הכול מוערכת ההוצאה בגופים הממשלתיים לשנת 2017 על לימודים אקדמיים בכ-60 מיליון ש"ח לפחות.

2. אשר לפעולות הדרכה מסוג "השתלמות", התקשי"ר קובע כי הגוף הממשלתי מוסמך לאשר השתתפות עובד בהשתלמות אף אם אינה חיונית למילוי תפקידו של העובד, אלא "רצויה ועשויה להשפיע בצורה חיובית על פיתוחו של העובד". לגבי השתלמות מסוג זה נקבע, כי הגוף הממשלתי מוסמך לאשר היעדרות חלקית של העובד בשכר בגינה וכן השתתפות בעלותה עד כדי מחצית מכלל ההוצאות. בפועל, פורשה "השתלמות" ככוללת גם קורסי העשרה חיצוניים, שאינם בליבת העיסוק של העובד.

מהתשובות לשאלונים עולה כי כ-9% מתקציב ההדרכה לשנת 2017 ב-60 גופים ממשלתיים שהשיבו לשאלה זו שימשו למימון קורסי העשרה חיצוניים ולימודי שפות, בסכום כולל של כ-8 מיליון ש"ח. כמו כן, כ-10% מימי ההיעדרות בשכר, שהם כ-108,000 ימים, ב-56 גופים ממשלתיים שהשיבו לשאלה זו, אושרו לעובדים בגין קורסים אלה. עלותם המוערכת של ימים אלה היא כ-86 מיליון ש"ח. בסך הכול מוערכת ההוצאה בגופים הממשלתיים בשנת 2017 על קורסי העשרה חיצוניים ולימודי שפות בכ-94 מיליון ש"ח לפחות.

אף על פי שההוצאה של המדינה על פעולות הדרכה מסוג לימודים אקדמיים וקורסי העשרה חיצוניים הסתכמה בשנת 2017 ב-154 מיליון ש"ח לפחות, נמצא כי נש"ם לא פעלה להערכת האפקטיביות שלהם, ואגף ההדרכה אף לא הורה לגופים הממשלתיים להעריך פעולות אלו.

נש"ם מסרה בתשובתה כי היא לא הנחתה את הגופים הממשלתיים להימנע מהערכת האפקטיביות של לימודים אקדמיים וקורסים חיצוניים, אולם כשלב ראשון בהטמעת "מודל הערכת האפקטיביות" היא התמקדה בהערכת פעולות ההדרכה הפנימיות. אשר ללימודים אקדמיים, נש"ם השיבה כי משהוגבלו למקצועות לימוד מועדפים בתחומים הרלוונטיים לעיסוקו של הגוף הממשלתי, ההנחה היא כי ההכשרות תורמות לשיפור רמתו המקצועית של העובד ומאפשרות לו קידום מקצועי וניידות בין תפקידים. נש"ם הוסיפה כי הנושא ייבחן במסגרת צוות מבנה ההכשרה.


 אף שלפעולות גיבוש
 חברתי מוקצה נתח
 ניכר מתקציב
 ההדרכה בגופים
 הממשלתיים, נש"ם
 וחלק מן הגופים
 הממשלתיים אינם
 מעריכים באיזו מידה
 משיגות פעולות אלו
 במתכונתן הקיימת
 את מטרתן

נוכח היקף המשאבים המושקע בפעולות ההכשרה החיצונית, על נש"ם לגבש מדיניות מימון הכשרות, הנסמכת על תהליך בדיקה מובנה ומבוסס נתונים, ולא די בהנחה כללית בדבר תרומתן האפשרית. נוכח עלותם הגבוהה ומשך הזמן הארוך של לימודים אקדמיים ביחס להכשרות אחרות, על נש"ם לבצע בחינה מעמיקה בנוגע להיקף מימונם והתנאים שבהם ראוי לאשרם. כל זאת יש לבצע בשים לב לחוקים, להוראות ולהסכמים הקיבוציים המסדירים את זכויות העובדים בתחום זה.

הערכת האפקטיביות של פעולות לגיבוש חברתי

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 מתקציב ההדרכה, ולעתים גם מתקציבים אחרים, כגון תקציבי רווחה.

הנחיות נש"ם לגופים הממשלתיים בנוגע לבדיקת אפקטיביות פעולות ההדרכה, עוסקות במדידת הכשרות שעניינן הטמעת ידע ומיומנויות. לגבי פעולות גיבוש, אין הנחיה מפורשת לקיים בדיקת אפקטיביות, וככל שהנחיות נש"ם עוסקות גם בפעולות אלו, הדבר בא לידי ביטוי בנוגע למדידת שביעות הרצון של המשתתפים בלבד.

מהתשובות לשאלונים עולה כי כ-30% מתקציב ההדרכה לשנת 2017 שימש לסיוורים ופעולות גיבוש, בסכום כולל של כ-26 מיליון ש"ח, וכי לפעולות אלה הוקצו כ-5% מימי היעדרות בשכר, שהם כ-50,500 ימי עבודה בשנה. עלותם המוערכת של ימים אלה היא כ-40 מיליון ש"ח בשנה. הסכום הכולל שהוקצה בשנת 2017 לפעולות גיבוש בגופים הממשלתיים מוערך אפוא בכ-66 מיליון ש"ח. יובהר, כי מדובר בעלות חלקית, שכן חלק מן הגופים הממשלתיים לא סיפקו נתונים בנושא⁴⁶.

מ-11 דיווחים לשנת 2017 אשר הועברו על ידי הגופים הממשלתיים לאגף ההדרכה בנש"ם עולה תמונה דומה, ולפיה כ-22% מסך ההשקעה הכוללת בהדרכה - עלויות ישירות וימי היעדרות בשכר, מוקצים לפעולות גיבוש.

מן האמור עולה כי אף שלפעולות הגיבוש מוקצה נתח ניכר מתקציב
 ההדרכה בגופים הממשלתיים, נש"ם וחלק מן הגופים הממשלתיים אינם
 מעריכים באיזו מידה משיגות פעולות אלו במתכונתן הקיימת את מטרתן.
 הערכה כאמור עשויה לסייע בגיבוש מדיניות הן בשאלת היחס המיטיבי
 שבין פעולות גיבוש חברתי ובין פעולות הדרכה אחרות, והן בנוגע
 לאיכותן של פעולות הגיבוש שמתקיימות ומידת הצורך בשינוי מתכונתן.

46 59 גופים ממשלתיים סיפקו נתונים לגבי התקציב; 53 גופים ממשלתיים סיפקו נתונים לגבי ימי היעדרות בשכר.

נש"ם מסרה בתשובתה 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.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כיוון שפעולות הגיבוש בחלק מהגופים הממשלתיים ממומנות מתקציבי ההדרכה ואף קיים לכך בסיס בהוראות התקשי"ר, הרי שעל אגף ההדרכה בנש"ם להנחות 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. אם 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.



המדינה משקיעה משאבים רבים מאוד בהדרכה, בהשכלה ובלמידה של עובדיה. מצופה מנש"ם לוודא שהתועלת שמופקת מפעולות ההדרכה מצדיקה את ההשקעה בהן. ואולם נש"ם ורוב הגופים הממשלתיים אינם יודעים מהי מידת האפקטיביות של רוב פעולות ההדרכה, ולפיכך לא ידוע מהי התועלת שמפיקה המדינה מהקצאת יותר ממיליארד ש"ח בשנה למערך ההדרכה, ומהי תרומתה של השקעה זו לשיפור ההון האנושי בשירות המדינה.

על נש"ם יחד עם אגף השכר, לרכז נתונים על חלוקת ההוצאה הכוללת על ההדרכה בין פעולות הדרכה הממוקדות בליבת העיסוק של העובדים ובין פעולות הדרכה אחרות. כמו כן, על נש"ם - בין בעצמה ובין באמצעות הנחיית הגופים הממשלתיים - לבחון את מידת התרומה של כלל סוגי פעולות ההדרכה למימוש מטרות מערך ההדרכה, וזאת בדגש על שיפור איכות ההון האנושי ותפקודו, בהתאם להמלצת דוח הרפורמה. על בסיס בחינה זו נדרשת נש"ם לקבוע מדיניות בדבר אופן השקעת התשומות ושיעור הכשרות הליבה הרצויות.

תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה

1. כאמור, שלוש הוועדות - ועדת קוברסקי, ועדת הרפורמה וועדת שמחון, התייחסו בהמלצותיהן לצורך בתכנון ארוך טווח של תחום ההדרכה, המתמודד עם אתגרי השירות הציבורי בהווה ובעתיד, מתווה את דרכו של



אגף ההדרכה בנש"ם
אינו מכין תוכנית רב-
שנתית ארוכת טווח
בתחום ההדרכה ואינו
עוסק באיתור יזום של
כישורים החסרים
לעובדים לשם מילוי
תפקידיהם בשנים
הבאות ובגיבוש
הכשרות להשלמת
חסרים אלה

העובד מיום כניסתו לשירות, מלווה אותו במהלך חייו המקצועיים ומכוון להתאמת כישוריו למציאות המשתנה.

הדרישה לתכנון ארוך טווח של פעולות ההדרכה מעוגנת בהוראות התקשי"ר, המתייחסות הן לאחריות המטה להכנת תוכניות רב-שנתיות בעיסוקים המצויים בכל הגופים הממשלתיים או בגופים ממשלתיים רבים, והן לאחריות הגופים הממשלתיים להכנת תוכניות הדרכה רב-שנתיות המבוססות על צורכי ההדרכה של עובדיהם בכל המקצועות ובכל העיסוקים. גם על פי הנחיות נש"ם לתכנון נדרש תכנון רב-שנתי בכל הנוגע לפיתוח ההון האנושי.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אגף ההדרכה בנש"ם פועל על פי תוכנית שנתיית וכי הוא אינו מכין תוכנית רב-שנתית ארוכת טווח בתחום ההדרכה כמתחייב מהוראות התקשי"ר, הכוללת התייחסות להכשרות רוחביות שמתפקידו לקיים, בנושאים המשותפים למספר גופים ממשלתיים. מהתשובות לשאלונים עולה כי גם ברובם הגדול של הגופים הממשלתיים שהשיבו לא קיימת תוכנית הדרכה רב-שנתית בתוקף. בהיעדר תכנון ארוך טווח נפגעת היכולת של שירות המדינה לקדם תהליכי פיתוח הון אנושי המותאמים למהלך הקריירה של כל עובד, תוך יצירת מסלולי קידום מובנים והכשרות מתאימות והקצאת משאבים לכך מבעוד מועד.

2. על פי דוח הרפורמה, על תכנון ארוך טווח לכלול התאמה מקצועית, מבנית ומערכתית למגמות עכשוויות ושינויים בעולם העבודה.

בעקבות דוח הרפורמה ומתוך הבנת הצורך בהתאמת שירות המדינה לצרכים המשתנים של הציבור בישראל, נקבע בהנחיות נש"ם לתכנון בתחום ההון האנושי לשנות העבודה 2016 עד 2018, כי על תהליך התכנון לכלול התייחסות פרואקטיבית למקצועות העתיד, מקצועות במחסור וכן להכשרה אשר תסייע בהיערכות לתחזיות השונות בתחום זה.

בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת⁴⁷ נדונו השינויים העתידיים הצפויים בעולם העבודה כתוצאה מתמורות טכנולוגיות, דמוגרפיות, מגדריות, תפיסתיות וכלכליות והצורך בתכנון ובהכשרת העובדים לקראת שינויים אלה. בין היתר, הדוח הצביע על כך שחלק מן המקצועות הקיימים כיום מוגדרים "מקצועות בסיכון" (לדוגמה: מקצועות פקידות ואדמיניסטרציה) ועשויים להיעלם בעשור הבא או בשני העשורים הבאים, בשל התפתחויות טכנולוגיות ופתרונות מחשוב. לגבי עובדים במקצועות אלה נאמר כי יש מקום לתכנן חשיפתם למיומנויות חדשות. כמו כן עמד הדוח על מגמה של מעבר מהכשרה מקצועית טרם הכניסה לשוק העבודה לתפיסה של למידה במהלך החיים המקצועיים השומרת על התאמה בין כישורי העובד לצורכי השוק.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי על אף הצורך באיתור זום של כישורים החסרים לעובדים לשם מילוי תפקידם בשנים הבאות, ובגיבוש הכשרות להשלמת חסרים אלה, אגף ההדרכה בנש"ם אינו עוסק בכך בהיבט הרוחבי ואינו מנחה את הגופים הממשלתיים לעסוק בנושא בהיבט הפנים-משרדי.

על אגף ההדרכה בנש"ם, בתיאום עם גורמי מטה נוספים, לגבש תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה, לרבות בנושא התאמת כישורי העובדים לצרכים עכשוויים ועתידיים של השירות הציבורי.

נש"ם מסרה בתשובותיה כי בהנחיית נש"ם לגופים הממשלתיים לקראת שנת 2019, הונחו הגופים הממשלתיים לבנות תוכנית עבודה רב-שנתית בתחום ההדרכה, אשר תיתן מענה גם לפערי העובדים ביחס לכישורים הנדרשים בעולם העבודה העתידי. כמו כן, בשנת 2019 יכין אגף ההדרכה בנש"ם 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 מעיר כי לא די בהנחיית הגופים הממשלתיים, וכי על נש"ם לוודא כי הנחיותיה ניתנות ליישום ולפקח באופן אקטיבי ויעיל על ביצוען.

פעילות ההדרכה בגופים הממשלתיים

יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים

כאמור, בכל גוף ממשלתי פועלת יחידת הדרכה הכפופה לסמנכ"ל למינהל. גודלה ותפקידה של יחידת ההדרכה נובע מגורמים שונים, ובהם בין היתר: גודלו של הגוף הממשלתי, תקציבו, משימותיו והחשיבות שרוחשת הנהלתו ללמידה ולפיתוח ההון האנושי בארגון.

1. בעקבות ההמלצה בדוח שמחון לעצב מחדש את המבנה הארגוני ואת ההיערכות התפקודית של אגף ההדרכה בנש"ם ושל אגפי ההדרכה והלמידה במשרדי הממשלה, במאי 2016 מינה נציב שירות המדינה דאז צוות מקצועי לבחינת תפקוד יחידות ההדרכה בשירות המדינה. הצוות התבקש להגיש עד יוני 2017 המלצות שיעסקו בנושאים האלה: גיבוש תפיסת תפקיד; הסדרת המבנה הארגוני ובכלל זה הגדרת תפקידי הליבה, אפיוני משרות וניתוח עיסוקים ואישור המבנה הארגוני של כל יחידה; וגיבוש מערך הסמכה והדרכה.

במועד סיום הביקורת הצוות סיים את דיוניו, אך טרם פרסם את המלצותיו. כיוון שבדוח ועדת שמחון ובדוח ביקורת זה עלו אינדיקציות לפערים מקצועיים בעבודת יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, יש חשיבות לכך שנש"ם תבחן היטב את המסקנות שיגיש לה הצוות ולאור בחינה זו תנקוט את הפעולות הנדרשות.

2. 86% מהגופים הממשלתיים ציינו בתשובתם לשאלון כי יש צורך בביצוע שינויים על מנת לשפר את מערך ההדרכה בגוף הממשלתי. תשובותיהם של הגופים הממשלתיים בנוגע לשינויים המרכזיים הנדרשים לדעתם, קובצו לקטגוריות. להלן לוח המפרט את הקטגוריות העיקריות:

לוח 1: השינויים העיקריים הנדרשים במערך הלמידה בגוף הממשלתי*

מספר משיבים	מספר ממוחשבות לניהול למידה	תקציב	כוח אדם ומבנה ארגוני	אסטרטגית הדרכה וכלי הדרכה מתקדמים
38	10 (26%)	8 (21%)	14 (37%)	12 (32%)
19	10 (53%)	6 (31%)	14 (74%)	4 (21%)
57	20 (35%)	14 (25%)	28 (49%)	16 (28%)

* חלק מהגופים הממשלתיים ציינו יותר משינוי נדרש אחד המקור: נתונים מתוך השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה

שיעור בתי החולים
הממשלתיים שצינו
את הקטגוריות של
"כוח אדם ומבנה
ארגוני" של יחידות
ההדרכה ו"מערכות
ממוחשבות לניהול
למידה" ככאלה שיש
לבצע בהן שינוי, כפול
מזה של משרדי
הממשלה ויחידות
הסמך

משרד מבקר המדינה ביקש לבחון גם אם יש התאמה בין המאפיינים הארגוניים והתפקודיים של יחידות ההדרכה ובין האתגרים והמשימות שעמם הן נדרשות להתמודד וכל זאת ביחס לגודל המשרד. לשם כך, לכל משרד הוגדרה רמת הפרופיל של יחידת ההדרכה בחלוקה לשלוש רמות: גבוהה, אמצעית ונמוכה, בהתאם לפרמטרים הבאים: מתח הדרגות של הממונה על ההדרכה (ככל שהדרגה גבוהה יותר, הפרופיל גבוה יותר); קיומו של תפקיד נוסף (אם הממונה על ההדרכה לא עסוק בתפקידים נוספים הפרופיל גבוה יותר); כפיפות (ככל שהממונה על ההדרכה כפוף לבעל תפקיד גבוה יותר, כך הפרופיל גבוה יותר); ומספר העובדים ביחידת ההדרכה (ככל שמספר העובדים ביחידת ההדרכה גבוה יותר, כך הפרופיל גבוה יותר)⁴⁸.

להלן פילוח הגופים הממשלתיים לפי רמות הפרופיל שסווגו:

לוח 2: פילוח רמת הפרופיל

מספר הגופים הממשלתיים	השיעור מהגופים הממשלתיים	
26	38%	פרופיל נמוך
30	44%	פרופיל אמצעי
12	18%	פרופיל גבוה
68	100.0%	סך הכול

המקור: דוח ניתוח שאלונים - יועץ סטטיסטי, 8.10.18.

נמצא כי שיעור בתי החולים הממשלתיים שצינו את הקטגוריות של "כוח אדם ומבנה ארגוני" ו"מערכות ממוחשבות לניהול למידה" ככאלה שיש לבצע בהן שינוי, כפול מזה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

עוד נמצא כי 14 בתי חולים ממשלתיים סווגו ברמת פרופיל נמוכה. שיעורם מקרב הגופים הממשלתיים שסווגו ברמה זו היה 54% - שיעור כמעט כפול משיעור בתי החולים הממשלתיים בקרב כלל הגופים הממשלתיים (28%). במרבית בתי החולים האלה מספר העובדים בתקן הוא גדול: בשישה מהם יותר 1,000 עובדים ובחמישה בין 500 ל-1,000 עובדים. בהתחשב במספרם הגדול של העובדים בגופים אלה, היה מקום לצפות כי פרופיל ההדרכה יהיה גבוה אף הוא.

חלק מבתי החולים שסווגו ברמת פרופיל נמוכה העלו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר ודצמבר 2018 את השונות ממשרדי ממשלה

ויחידות סמך ואת הצורך בעריכת התאמה לבתי החולים, בכל הנוגע לתקינה, מנגנון העבודה והדיווח ושיטות תכנון ההדרכה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי בחלק מהמרכזים הרפואיים הממשלתיים, בייחוד בקטנים שביניהם, לא קיימת פונקציית הדרכה נפרדת, והאחראים עליה עושים זאת בנוסף לתפקיד אחר; בחלק מהמקרים רמת התפקיד נמוכה ביחס לדרישות המצופות מבעל התפקיד; וברוב המרכזים הרפואיים לא קיימת יחידת הדרכה וממונה ההדרכה פועל לבד. המצב הקיים בתחום ניהול ההדרכה והפיתוח הניהולי במערכת הבריאות הממשלתית אינו מתבסס על תפיסת תפקיד אחידה ומתבטא בשונות גבוהה בין היחידות השונות. המשרד הוסיף כי כחלק מתהליך הטמעת תפיסה מקצועית לניהול ההדרכה ופיתוח ארגוני במרכזים הרפואיים, מיפתה חטיבת המרכזים הרפואיים את הפערים בתקני ממוני ההדרכה בבתי החולים. המיפוי הוצג לנש"ם, ובעקבות זאת מתקיים מהלך משותף לחיזוק מערכי ההדרכה בבתי החולים.

נש"ם מסרה בתשובתה כי הביקורת מעלה סוגיות נכונות בנושאים של תכנון כוח אדם וקביעת סטנדרטים מחייבים לתקינה ומבנה ארגוני של יחידות ההדרכה בבתי החולים. עוד מסרה נש"ם כי במסגרת אישור תוכניות העבודה של בתי החולים לשנת 2019 על ידיה, היא מתמקדת בנושא יחידות ההדרכה בבתי החולים, לרבות מינוי ממונה פיתוח הדרכה ומיקום יחידת ההדרכה במבנה הארגוני של בית החולים. נש"ם הוסיפה כי בימים אלו מתקיימת עבודת מטה של נש"ם בשיתוף חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים והנהלת משרד הבריאות לבחינת מבני יחידות ההדרכה בבתי החולים.

לאור האמור ביחס לשינויים הנדרשים בתחום כוח האדם והמבנה הארגוני ולצורך במערכת למידה ממוחשבת, ובצירוף הממצאים בנוגע לפרופיל הנמוך של יחידות ההדרכה ומספר העובדים בבתי החולים הממשלתיים, על משרד הבריאות בשיתוף נש"ם לפעול בהקדם על מנת לתת מענה לנושא מבנה יחידות ההדרכה בבתי החולים הממשלתיים לרבות בחינת האפשרות לתת מענה בנושא התקינה והמחשוב.

הפעולות שמבצעות יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים

בהוראות התקשי"ר נקבעו תפקידי הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה. תפקידים אלה הם, בין היתר: קביעת יעדי הדרכה וצורכי ההדרכה של המשרד בכל היחידות; הכנת תוכניות הדרכה רב-שנתיות ושנתיות, המבוססות על צורכי ההדרכה של עובדי המשרד בכל המקצועות ובכל העיסוקים; עיבוד תקציב

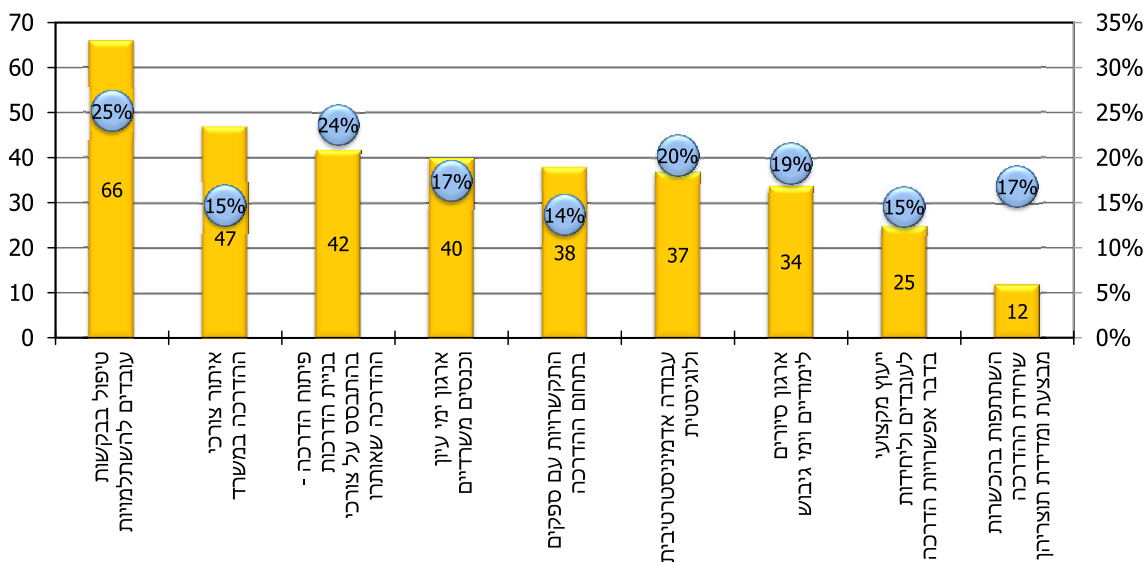
להדרכה במסגרת התקציב השנתי של המשרד; ארגון פעולות הדרכה כלליות ואינדיווידואליות בהתאם להנחיות של נש"ם בעיסוקים הדרושים; ופיקוח על פעולות הדרכה המאורגנות והנערכות ביחידות המשרד השונות.

כחלק מתפקידה כמתווה מדיניות בתחום ההדרכה, גיבשה נש"ם תפיסת הפעלה למערך ההדרכה. בהתאם לתפיסת הפעלה זו, נש"ם מנחה את יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים לבסס את פעילותן על שלושה נדבכים עיקריים: (1) הכנת תוכנית הדרכה המבוססת על יעדים, וניתוח צרכים; (2) מימוש תוכנית ההדרכה; (3) מדידת הביצוע והערכת האפקטיביות של תוכנית ההדרכה.

אפשר לסווג את פעולות הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה לפעולות מקצועיות ולפעולות מינהליות. הפעולות המקצועיות כוללות, בין היתר: ייעוץ מקצועי לעובדים וליחידות בדבר אפשרויות הדרכה, פיתוח הדרכה, איתור צרכי ההדרכה במשרד והשתתפות בהכשרות שיחידת ההדרכה מבצעת ומדידת תוצריהן. הפעולות המינהליות כוללות, בין היתר: ארגון סיורים לימודיים וימי גיבוש, עבודה אדמיניסטרטיבית ולוגיסטית (רישום משתתפים, תיאום חדרים, הזמנת כיבוד וכדומה), התקשרויות עם ספקים וטיפול בבקשות עובדים להשתלמות.

על מנת לבחון באילו פעולות משקיעות היחידות את מרבית זמנן, דהיינו מהן הפעולות המרכזיות שמבצעות יחידות ההדרכה בכל משרד ואת חלוקת משאבי כוח האדם של היחידות ביחס לכל אחת מהפעולות שצוינו, נתבקשו הגופים הממשלתיים לציין בתשובותיהם לשאלון מהן חמש הפעולות העיקריות שבמבצעות יחידות ההדרכה וכיצד נחלקים משאבי כוח האדם העומדים לרשות היחידה בין חמש הפעולות האלה. בתרשים הבא יוצגו הפעולות, מספר הגופים הממשלתיים שמבצעים כל אחת מהן ושיעור ההשקעה הממוצע של הגופים הממשלתיים בפעולה זו.

תרשים 5: פעולות יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים*



■ מספר המשרדים שציינו את הפעולה כאחת מחמש הפעולות העיקריות של יחידת ההדרכה
● ממוצע ההשקעה של משאבי כוח האדם העומדים לרשות יחידת ההדרכה בפעולה

* מתוך סך של 68 גופים ממשלתיים שהשיבו לשאלה זו המקור: נתונים מתוך השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהנתונים ומהתרשים עולה כי כשליש (25) מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה זו, עוסקים בפעולה המקצועית - ייעוץ מקצועי לעובדים וליחידות בדבר אפשרויות ההדרכה כפעולה עיקרית, כ-40% מהם משקיעים בפעולה זו שיעור נמוך ממשאבי כוח האדם שלהם (10% ומטה). בפעולה מקצועית נוספת - השתתפות בהכשרות ומדידת תוצריהן, נמצא כי כ-18% (12) מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה זו ציינו אותה כפעולה עיקרית ומשקיעים בה שיעור ממוצע של 17% מכוח האדם שלהם. עוד נמצא כי רובם המכריע (66) של הגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה זו (97%), עוסקים בפעולה מינהלית כפעולה עיקרית - טיפול בבקשות עובדים להשתלמות, כ-40% מהגופים הממשלתיים שעוסקים בפעולה זאת, עושים זאת בשיעור גבוה (30% ומעלה) מכוח האדם שלהם.



יחידות ההדרכה
בגופים הממשלתיים
נאלצות להשקיע את
מירב זמןן בתחומים
מינהליים, וכתוצאה
מכך אין ביכולתן
להשקיע משאבים
נדרשים בנושאים
מקצועיים המצויים
בליבת העיסוק

מצב דברים זה משקף מציאות ולפיה יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים נאלצות להשקיע את מירב זמןן בתחומים מינהליים, וכתוצאה מכך אין ביכולתן להשקיע משאבים נדרשים בנושאים מקצועיים המצויים בליבת העיסוק. מציאות זו ראויה לבחינה של הנהלות הגופים הממשלתיים ושל נש"ם, בין היתר, לאור הסוגיות הנדונות בדוח זה, העוסקות בייעול תהליכי עבודה בתחום ההדרכה, ובכללן - שיפור הליכי התכנון והביצוע של תוכניות ההדרכה, סיוע של נש"ם בהבניה מושכלת של תוכניות העבודה ופיתוח מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה.

תכנון ההדרכה

1. **איתור צורכי ההדרכה והכנת תוכנית הדרכה:** לפי הוראות התקשי"ר, בין תפקידי הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה, לקבוע את יעדי ההדרכה וצורכי ההדרכה של המשרד בכל היחידות ולהכין תוכניות הדרכה רב-שנתיות ושנתיות, המבוססות על צורכי ההדרכה של עובדי המשרד בכל המקצועות ובכל העיסוקים.

לפי חוזרי אגף ההדרכה, "תוכנית ההדרכה השנתית תבנה בהתאמה וכתמיכה ליעדי המשרד ולמשימותיו ולתוכנית העבודה המשרדית, המובנת במעגל התכנון השנתי. התוכנית תהיה מבוססת על איתור וזיהוי צורכי ההדרכה והלמידה של העובדים והמנהלים ותיתן מענה הדרכתי לגישור על הפער בין הרצוי למצוי בתחום מקצועיות העובדים והמנהלים". את תוכנית העבודה בתחום ההדרכה יש לבנות "בהתאם לתכנון אסטרטגי של ההון האנושי במשרד, הנגזרת מהיעדים המשרדיים, מהמדיניות שתקבע על ידי נציבות שירות המדינה ומצרכים שונים העולים מעולמות התוכן שבתחום סמכותו ואחריותו של המשרד".

כ-34% מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה בנושא זה, ציינו כי איתור צורכי ההדרכה אינו אחת מחמש הפעולות העיקריות של יחידת ההדרכה.

נתון זה מחייב לבחון האם איתור צורכי ההדרכה בגופים הממשלתיים נעשה כפעולה ממשית ואפקטיבית שכן מדובר בהליך יסודי בכל הנוגע לתכנון ההדרכה.



הליכי תכנון ההדרכה
בגופים הממשלתיים
לוקים בחסר -
אי-איתור צורכי
הדרכה, אי-הכנת
תוכניות עבודה רב-
שנתיות ואי-קביעת
יעדים ומדדי הצלחה -
נמצאו בשיעור גבוה
של גופים ממשלתיים.
כמו כן, ליותר משני
שלישים מהגופים
הממשלתיים לא
הייתה תוכנית עבודה
רב-שנתית בתוקף
לתחום ההדרכה

מהשאלונים עולה כי ארבעה גופים ממשלתיים: המשרד לביטחון הפנים, המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים והרבנות הראשית לישראל לא הכינו תוכניות הדרכה שנתיות באף אחת משלוש השנים 2016 עד 2018; עוד עולה כי ליותר משני שלישים (69%) מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה זו, לא הייתה תוכנית עבודה רב-שנתית בתוקף לתחום ההדרכה, כנדרש על פי הוראות התקשי"ר והוראות נש"ם; כ-12% מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה זו⁴⁹ ציינו כי תוכנית העבודה השנתית או הרב-שנתית אינה מבוססת על צורכי ההדרכה של עובדי המשרד בכל המקצועות ובכל העיסוקים.

2. **קביעת יעדים ומדדי הצלחה:** הוראות התקשי"ר קובעות כי בכל משרד ייקבעו יעדי הדרכה וצורכי הדרכה בכל יחידות המשרד. בהנחיית נש"ם נקבע כי כחלק מתהליך התכנון בתחום ההדרכה, יש להגדיר יעדים מקצועיים וסדרי עדיפויות, כך שיש לקבוע מהם הנושאים המרכזיים שהם בבחינת צירים אסטרטגיים בכל הנוגע לפיתוח המקצועי והאישי של ההון האנושי במשרד, ולסווגם על פי סדרי העדיפויות המשרדיים.

על פי מדריך התכנון הממשלתי "היעדים מגדירים את המצב שאליו ניתן וצריך להגיע באמצעות עבודת תכנון וביצוע ממשלתית נכונה. הם ניתנים לתרגום אופרטיבי ולמדידה, ובדרך כלל אינם נוגעים רק לאחד מהאגפים אלא למספר אגפים או למשרד כולו".

במדריך הוצגה גם החשיבות של קביעת מדדי הצלחה: "כאשר יש למשרד תוכנית עבודה הכוללת מדדי הצלחה, יש בידי מנהלי היחידות שלו כלי ניהולי אפקטיבי רב-שנתי למעקב ובקרה, ואמצעי להצגת הישגיהם. מדידה יוצרת בסיס להערכה ולימוד לצורך שינוי והתאמה. האפשרות למדוד את ביצועי המשרד מעניקה למנהליו יכולות חשובות לקיים הערכה מושכלת של התוכניות, לצורך ביצוע שינויים או לימוד לעתיד".

שלושה גופים ממשלתיים - המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים והרבנות הראשית לישראל - לא קבעו יעדי הדרכה באף אחת משלוש השנים האחרונות (2016 עד 2018). שני גופים ממשלתיים - המשרד לשוויון חברתי והמרכז הרפואי לגליל - לא קבעו יעדי הדרכה באף אחת מהשנתיים האחרונות (2017 ו-2018). המשרד לשוויון חברתי ציין כי היעדים שנקבעו ב-2016 נקבעו במידה מועטה בהתאם ליעדי המשרד.

49 המשרד לביטחון הפנים; המשרד לשוויון חברתי; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער; הרבנות הראשית לישראל; שירות עיבודים ממוחשבים (שע"ם); המרכז הרפואי לבריאות הנפש מעלה הכרמל והמרכז הרפואי לגליל.

יותר משליש (כ-38%), מהגופים הממשלתיים⁵⁰ שהשיבו לשאלה זו ציינו כי לא הגדירו מדדי הצלחה בתוכנית ההדרכה לשנת 2017 כנדרש על פי מדריך התכנון הממשלתי.

מהנתונים עולה אפוא כי הליכי תכנון ההדרכה בגופים הממשלתיים לוקים בחסר, וכי ליקויים רבים - אי-איתור צורכי הדרכה, אי-הכנת תוכניות עבודה רב-שנתיות ואי-קביעת יעדים ומדדי הצלחה - נמצאו בשיעור גבוה של גופים ממשלתיים.

על הנהלות הגופים הממשלתיים למלא אחר הוראות התקשי"ר, הנחיות נש"ם ומדריך התכנון הממשלתי בכל הנוגע להליכי תכנון ההדרכה, באופן שיתרום להשגת יעדי הגופים הממשלתיים ולהכשרת העובדים לכך.

חלק מהגופים הממשלתיים ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר ודצמבר 2018, את הקשיים שבהם הם נתקלים בתכנון ההדרכה: המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער מסר כי כיוון שאין גורם אחד אשר מתכלל את כלל פעילויות ההדרכה במינהל ולא קיים בסיס תקציבי ייעודי לנושא ההדרכה, יש קושי בגיבוש תוכנית עבודה שנתית מרכזית בתחום ההדרכה; המשרד לשיתוף פעולה אזורי והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (שיש להם מינהל משותף), ציינו כי מתחילת שנת 2012 ועד למרץ 2017 לא מונה סמנכ"ל למינהל למשרדים אלו ולכן "כמעט בלתי אפשרי" להטמיע יישום מדיניות הדרכה; המרכז הירושלמי לבריאות הנפש מסר כי כיוון שרוב ההשתלמויות הן מקצועיות ומיועדות לעדכון ידע, וכיוון שרוב פעולות ההדרכה יזומות על ידי העובדים ולא על ידי הארגון קביעת מדדי הצלחה היא בעייתית; רשות התעופה האזרחית מסרה כי טרם גיבשה מדדי הצלחה בשל מורכבות הנושא, אך בכוונתה ללמוד את הנושא בעתיד הקרוב; רשות מקרקעי ישראל מסרה כי קביעת מדדי הצלחה היא מהמשימות הקשות ביותר בתחום ההדרכה, וטענה כי נש"ם מתקשה להידרש לתורה זו ואינה מבצעת הכשרות של מנהלי ההדרכה בנושא זה.

50 המשרד לביטחון הפנים; המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל והמשרד לשיתוף פעולה אזורי; המשרד לשוויון חברתי; משרד החינוך; משרד המשפטים; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; משרד הפנים; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד התקשורת; המדפיס הממשלתי; המועצה לביטחון לאומי; המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער; המרכז למיפוי ישראל; הרבנות הראשית לישראל; הרשות הארצית לכבאות והצלה; נש"ם; רשות ההגבלים העסקיים; רשות המסים בישראל; רשות התעופה האזרחית; רשות מקרקעי ישראל; שירות עיבדיים ממוחשבים (שע"ם); המרכז הירושלמי לבריאות הנפש; המרכז הרפואי לגליל; המרכז הרפואי ע"ש בריילי; המרכז הרפואי ע"ש וולפסון; מרכז בריאות הנפש מזרע.

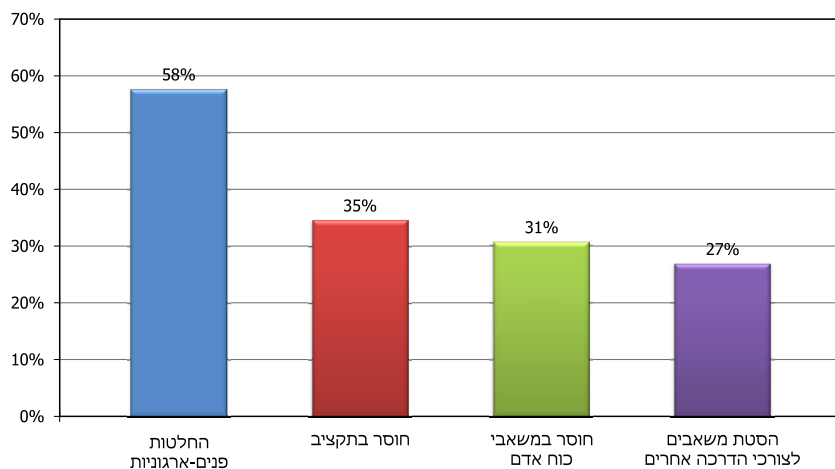
על הגופים הממשלתיים לפעול לתיקון הליקויים בתכנון ההדרכה, ובכלל זה אי-קביעת יעדי הדרכה ומדדי הצלחה. על נש"ם לסייע לגופים הממשלתיים בביצוע הליך התכנון ובבניית תוכנית העבודה בתחום ההדרכה כחלק מתפקידיה לפי הוראות התקשי"ר.

חלק מהגופים הממשלתיים ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מנובמבר ודצמבר 2018, כי הם פעלו או מתעתדים לפעול לשיפור הליכי תכנון ההדרכה: המשרד לביטחון הפנים מסר כי באמצע שנת 2018 התחלפו כל בעלי התפקידים הרלבנטיים לתחום ההדרכה במשרד, וכי החל משנת 2019 הוא יפעל בהתאם להוראות התקשי"ר והנחיות נש"ם בכל הקשור לאיתור צורכי הדרכה, הכנת תוכניות הדרכה שנתיות וקביעת יעדים ומדדי הצלחה; המשרד לשוויון חברתי מסר כי עם הקמת המשרד בשנת 2016 הוחלט כי את עיקר הקצאת התקנים להשגת מטרות המשרד יש לייעד ליחידות הליבה, ולכן המטה נשאר מצומצם ולא הוקצה תקן להדרכה. בכוננת המשרד לתת דגש במהלך 2019 להשלמת פערים, ובין היתר לבצע איתור צורכי הדרכה ולהכין תוכנית הדרכה עם יעדים; משרד הפנים מסר כי בשנים הבאות הוא יבנה את תוכניות העבודה בהתאם לתכנון אסטרטגי של ההון האנושי במשרד וכנגזרת של יעדי המשרד וכי הוא פועל בימים אלו על הגדרת יעדי הדרכה בתיאום עם יעדי המשרד הראשיים; הרבנות הראשית לישראל מסרה כי בימים אלה היא שוקדת על הכנת תוכנית שנתית בתחום ההדרכה, ובהתאם להנחיות נש"ם; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מסר כי בחלק מהתקופה הנדונה לא הייתה תוכנית עבודה סדורה להדרכה וכי נושא זה יטופל בתוכנית העבודה לשנת 2019, לצד הגדרת מדדי הצלחה; משרד המשפטים מסר כי הוא נמצא בתהליכי מיסוד ומפתח הכשרות ומסלולי למידה לכלל יחידות המשרד וכי בשנת 2019 ייקבעו מדדי הצלחה לכלל הקורסים במשרד; שירות עיבודים ממוחשבים (שע"ם) ציינו כי בימים אלה מתגבשת תוכנית ההדרכה לשנת 2019 בשיתוף הסמנכ"לים בהתאם לצורכי ההדרכה ועל פי סדרי העדיפויות שייקבעו על ידיהם, לרבות הגדרת יעדים ומדדי הצלחה; המרכז הרפואי לבריאות הנפש מעלה הכרמל מסר כי הוא שם לעצמו כיעד לבנות תוכנית שנתית ורב-שנתית התומכת ביעדי המרכז ובמשימותיו; המרכז הרפואי לגליל מסר כי מסיבות ארגוניות לא נכתבו יעדי הדרכה, תוכניות הדרכה ומדדי הצלחה וכי בימים אלו הוא שוקד על הכנת תוכנית הדרכה בהתאם להנחיות נש"ם; משרד החינוך מסר כי הוא יפעל להקמת פורום לקידום תהליכי איתור צורכי למידה והגדרת מטרות ללמידה ולקביעת מדדים להערכת אפקטיביות של פעולות ההדרכה; משרד התקשורת מסר כי כחלק מתוכנית העבודה בתחום ההדרכה נקבעו מדדי תוצאה החל משנת 2018; המרכז למיפוי ישראל מסר כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך הסדרה, בין היתר של תפיסת ההדרכה ובבנייה וביצוע הדרכות כנדרש; רשות ההגבלים העסקיים מסרה כי תיקח לתשומת ליבה את הליקויים; מנהלת המינהל לחינוך התיישבותי מסרה כי תפעל להסדרת תחום ההדרכה.

ביצוע תוכנית ההדרכה

כ-35% מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה בנוגע לביצוע תוכנית ההדרכה, ציינו כי לא ביצעו את תוכנית ההדרכה לשנת 2017 במלואה. להלן תרשים המתאר את הסיבות אותן ציינו הגופים הממשלתיים כסיבות שבגינן התוכנית לא בוצעה במלואה:

תרשים 6: הסיבות לאי-ביצוע תוכנית העבודה במלואה בשנת 2017*



* חלק מהגופים הממשלתיים ציינו יותר מסיבה אחת במקור: נתונים מתוך השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-יישום מלא של תוכנית העבודה בתחום ההדרכה אינו משקף בהכרח ליקוי או חולשה תפקודית. עם זאת, על הנהלות הגופים הממשלתיים לנתח את הגורמים המרכזיים שעומדים ביסוד הקושי להגיע ליישום מלא של תוכנית העבודה ולהסיק מסקנות בהתאם.

שיטות הדרכה לא פרונטליות

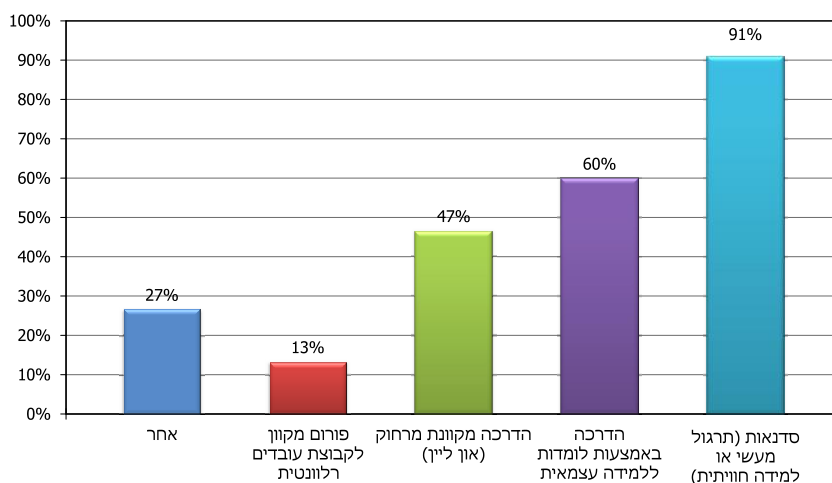
על פי דוח ועדת שמחון, תהליכי למידה מסורתיים (לימוד פרונטלי בכיתה) הוכחו כלא אפקטיביים, משום שרק שיעור קטן של הידע שנלמד נשמר לאורך זמן. חקר הלמידה מראה כי על מנת לקיים למידה אפקטיבית נדרש תמהיל של מרכיבים שונים ובהם: למידה פעילה ואינטראקציה חברתית. שילוב טכנולוגיות למידה בתהליכי למידה מאפשר יישום גישות למידה אפקטיביות תוך שמירה על יעילות ואף שיפור שלה עבור הארגון. כאמור, לגבי מסקנות דוח ועדת שמחון לא התקבלה החלטה ברורה באשר לאימוצן ידי נש"ם, ואין לה מדיניות מחייבת בנושא שיטות הדרכה לא פרונטליות.

כרבע מהגופים הממשלתיים אינם משתמשים בשיטות הדרכה שאינן פרונטליות, וכ-80% מהגופים הממשלתיים המשתמשים בשיטות הדרכה שאינן פרונטליות, עושים זאת בהיקף מצומצם

נמצא כי כרבע מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה זו אינם משתמשים בשיטות הדרכה שאינן פרונטליות וכ-80% מהגופים הממשלתיים המשתמשים בשיטות הדרכה לא פרונטליות, עושים זאת בהיקף מצומצם של לא יותר מ-30% מפעולות ההדרכה במשרד.

להלן תרשים המתאר את שיטות הלמידה הלא פרונטליות בהן משתמשים הגופים הממשלתיים, ואת שיעור הגופים הממשלתיים המשתמשים בכל שיטה מקרב הגופים המשתמשים בשיטות לא פרונטליות:

תרשים 7: שיטות ההדרכה הלא פרונטליות בגופים הממשלתיים*



* חלק מהגופים הממשלתיים ציינו יותר משיטה אחת המקור: נתונים מתוך השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה

עולה אפוא כי רוב מכריע של הגופים הממשלתיים המשתמשים בשיטות הדרכה לא פרונטליות משתמשים בסדנאות ורק מיעוטם משתמשים בפורומים מקוונים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להתאים את שיטות הלמידה לצרכים המשתנים והעדכניים, מן הראוי כי נש"ם, כגוף המטה האחראי לקידום ההדרכה בגופים הממשלתיים, תפעל להגברת השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות בקרב הגופים הממשלתיים, בין היתר על ידי הפקת תובנות מניתוח תוכניות העבודה ודוחות הביצוע⁵¹. על נש"ם לבחון אפוא דרכים שיסייעו להגברת השימוש בשיטות למידה אלו.

51 דוחות בהן מפורטות הפעולות שביצעו יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים בשנה רלוונטית (ראו להלן).

מענים מקצועיים רוחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים

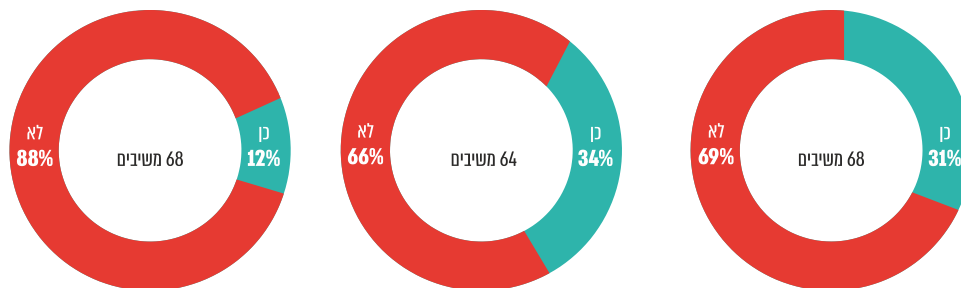
כבר בשנת 1989, במסגרת דוח ועדת קוברסקי, ובהמשך בדוח הרפורמה, הודגש הצורך החיוני בחיזוק ובמיצוב מעמדה של נש"ם כגוף מטה מקצועי וניהולי מרכזי, הפועל מתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית, בגישה יוזמת וחדשנית.

ייעודו של אגף ההדרכה בנש"ם הוא לשמש כ"סמכות 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"⁵². בין תפקידיו, עליו לשמש כתובת עבור יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים בעניינים בהם הן זקוקות לסיוע, תוך מתן מענה שוטף לפנייתיהן; על פי הוראות התקשי"ר וחוזרי אגף ההדרכה, האגף אף אחראי על פיתוח מסגרות ואמצעים לביצוע פעולות ההדרכה ועל מתן מענה לצרכים רוחביים בתחום ההדרכה, כגון גיבוש תכניות הדרכה רוחביות והתנהלות מול גורמי מטה.

1. השאלונים בחנו את מידת היעזרות של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים באגף ההדרכה בנש"ם בשלושה נושאים, אשר האגף כגוף מטה המרכז את הידע הארגוני בתחום ההדרכה יכול לספק לגביהם ערך מוסף ליחידות השטח: (1) **יישום שיטות הדרכה מתקדמות** - נושא רוחבי אשר הצורך בו משותף לכל הגופים הממשלתיים. כאמור, כרבע מהגופים הממשלתיים אינם מיישמים שיטות הדרכה לא פרונטליות, ורוב הגופים הממשלתיים המיישמים שיטות הדרכה לא פרונטליות עושים זאת בהיקף נמוך, כאשר קיימת שונות רבה ביניהם בנוגע לאופן היישום; (2) **סיוע לוגיסטי או מהותי בקיום הכשרות פנימיות במשרד** - ההכשרות בגופים הממשלתיים נתונות לפיקוחו של אגף ההדרכה, ובמסגרת תפקידיו על האגף לפתח מסגרות ואמצעים לביצוען; (3) **שיתוף פעולה בין-משרדי, בין היתר לצורך איגום משאבים** - נושא רוחבי אשר אגף ההדרכה המתכלל את פעילות הגופים הממשלתיים הוא הגורם שביכולתו לתת לו מענה. זאת, בין היתר, באמצעות זיהוי נושאים המשותפים למספר גופים ממשלתיים וקישור ביניהם, למשל, לצורך פיתוח משותף של תוכן; שימוש משותף וחסכוני באמצעים לוגיסטיים; העברת ידע שנצבר בגוף ממשלתי אחד לגופים ממשלתיים רלוונטיים אחרים.

להלן תרשים המתאר את תוצאות השאלונים בעניין היעזרות יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים באגף ההדרכה בנש"ם בשלושת הנושאים האמורים:

תרשים 8: היעזרות יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים באגף ההדרכה בנש"ם



פינה לאגף ההדרכה בשלוש השנים האחרונות בבקשה לסיוע בשיתוף פעולה או שיתוף משאבים עם גוף ממשלתי אחר בתחום ההדרכה

סיוע לוגיסטי או מהותי בקיום הכשרות פנים משרדיות


סיוע ביישום שיטות הדרכה שאינן פרונטליות ובקבלת ידע מקצועי מתקדם בתחום ההדרכה

המקור: נתוני השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה

נמצא אפוא, כי בנוגע לשלושת הנושאים שנבדקו, ושנדרש בהם מענה רוחבי, מרבית הסמנכ"לים למנהל בגופים הממשלתיים, המשמשים כאחראים על ההדרכה, אינם רואים באגף ההדרכה בנש"ם כתובת מקצועית או לוגיסטית מסייעת.

נש"ם מסרה בתשובתה בנוגע לסיוע לגופים הממשלתיים ביישום שיטות הדרכה מתקדמות, כי עד כה לא פיתח אגף ההדרכה בנש"ם "מוצרי מדף" בנושא בשל מגבלות תקציב. היא הוסיפה כי בכוונת האגף לפתח ב-2019 מוצרים אשר יעמדו לרשות כלל המשרדים וכן לקיים שיתוף פעולה עם המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" לפיתוח קורסים מקוונים.

נש"ם השיבה עוד, כי תוצאות השאלונים בפרק זה אינן עולות בקנה אחד עם תוצאות סקר אנונימי שערך אגף ההדרכה בנש"ם בשנת 2017 בקרב הממונים על ההדרכה בשירות המדינה. באותו סקר ציינו רוב הממונים על ההדרכה כי אגף ההדרכה מקנה להם את הידע והכלים הנחוצים למילוי תפקידם, מנחה אותם בתחום עיסוקם והם מתייעצים איתו באופן שוטף - במידה רבה או בינונית. כמו כן, באותו סקר ציינו רוב הממונים על ההדרכה כי הם שולחים את עובדי הגוף הממשלתי לקורסים המאורגנים על ידי אגף ההדרכה, והם שבעי רצון מאיכות הקורסים ומן הרלוונטיות שלהם ומרוצים באופן כללי מתפקוד אגף ההדרכה. נש"ם מסרה כי היא סבורה שהפער בין תוצאות השאלונים לתוצאות הסקר נובע מכך שהשאלונים הופנו לסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים ולא לממונים על ההדרכה, העוסקים בפועל בתחום ההדרכה ומצויים בקשר ישיר עם אגף ההדרכה בנש"ם.



 מרבית הסמנכ"לים
 למינהל בגופים
 הממשלתיים אינם
 רואים באגף ההדרכה
 בנש"ם כתובת
 מקצועית או לוגיסטית
 מסייעת ביישום שיטות
 הדרכה מתקדמות,
 סיוע בקיום הכשרות
 ושיתוף פעולה בין-
 משרדי

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין סתירה של ממש בין ממצאי השאלונים לממצאי סקר נש"ם. סקר נש"ם הציג שאלות כלליות בנושאים הרלוונטיים ולא עסק במישרין בשאלות הקונקרטיות שנדונו בשאלונים שהפיץ המשרד. כמו כן, בעוד שעל הסקר של נש"ם השיבו 42 ממונים על ההדרכה בלבד, על השאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה השיבו 69 סמנכ"לים למינהל. משרד מבקר המדינה מבהיר, שהשאלונים הופנו לסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים, בהיותם האחראים על ההדרכה על פי הוראות התקשי"ר, וחזקה עליהם כי ביצעו את כל הברורים הנדרשים טרם מתן תשובתם למשרד מבקר המדינה.

2. כאמור, אחד מתפקידי של אגף ההדרכה הוא לספק הכשרה לכלל הגופים הממשלתיים בתחומים רוחביים משותפים. על פי תפיסת ההפעלה של נש"ם, תהליך הכנת תוכנית הדרכה מתחיל, בין היתר, בזיהוי פערי ידע הדורשים מענה הדרכתי במטרה לגבש תוכנית מתאימה לצמצום הפערים. בהתאם לתפיסה זו, אגף ההדרכה מציין בחזריו לגופים הממשלתיים כי בכוננתו לעשות שימוש בדיווחיהם השנתיים לצורך "עבודת המטה המרכזית הנערכת בנושא ההדרכה והלמידה בשירות המדינה" שיעודה בין היתר "גיבוש תוכניות הדרכה רוחביות".

א. איתור פערים רוחביים: הגופים הממשלתיים נדרשים להגיש לאגף ההדרכה בנש"ם דיווחים עיתיים על התכנון, הביצוע והאפקטיביות של פעולות ההדרכה שהם מבצעים, באמצעות מסמכי דיווח שגיבש האגף (ראו להלן בפרק - "הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים"). מבדיקת מסמכי הדיווח האמורים עולה כי לא נדרש בהם דיווח על פערי ידע המצריכים מענה הדרכתי רוחבי, וממילא אין בהם כדי לשמש את האגף כבסיס לגיבוש הכשרות שמטרתן צמצום פערי ידע רוחביים.

ב. ייזום ופיתוח של הכשרות רוחביות להשלמת פערים: מבדיקת הנתונים שהעביר אגף ההדרכה בנש"ם למשרד מבקר המדינה בנוגע לקורסי ההכשרה הרוחביים שקיים בשנים 2015 עד 2017 עולה כי נש"ם אינה מרבה ליזום ולפתח הכשרות חדשות כמענה לפערים רוחביים וכי פעילותה מתמקדת בביצוע משימות שוטפות.

על פי הנתונים, מ-24 הקורסים שקיים אגף ההדרכה בנש"ם בתקופה הנבדקת, שניים בלבד פותחו ביוזמת האגף כמענה לצורך רוחבי בגופים הממשלתיים, וגם זאת לפני כעשור ויותר. יתר הקורסים הם תוצר של חובות האגף על פי התקשי"ר; משימות שהועברו לאגף ממטה הרפורמה; תפקיד האגף בתחום הרווחה; ויוזמה עצמאית של גופים ממשלתיים ויחידות אחרות.

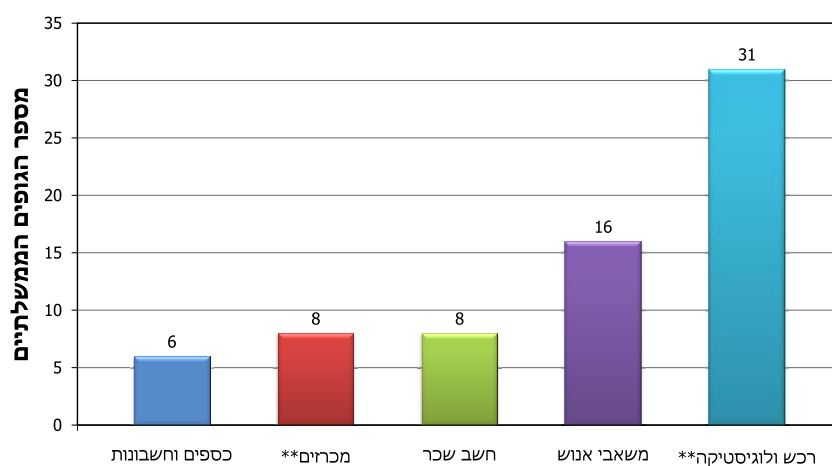
נש"ם מסרה בתשובתה כי בשנים קודמות אגף ההדרכה בנש"ם אומנם לא עסק רבות בפיתוח הכשרות, אולם החל משנת 2018 הוא עוסק בעדכון ופיתוח מחודש של חלק גדול מהכשרות הרחב הקיימות. כמו כן, האגף מקיים פעילות הדרכה ענפה המיועדת לאלפי עובדים בשירות המדינה, ופעל במהלך השנים לעדכון ושיפור ההכשרות הקיימות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2018, נפתחו על ידי האגף שלושה קורסים רוחביים חדשים, אחד⁵³ בהובלת אגף בכיר בקרה בנש"ם בשיתוף עם אגף ההדרכה ושני קורסים שהוגדרו כ"קורס בודד" ופותחו על ידי אגף ההדרכה במסגרת תפקידו בתחום הרווחה⁵⁴.

ג. קיום קורסים במסגרת "מסלולי קידום": על פי הוראות התקשי"ר, אגף ההדרכה בנש"ם אחראי, בין היתר, לתוכניות הקורסים הבין-משרדיים שנקבעו לגביהם "מסלולי קידום", כלומר, קורסים שיש חובה לקיימם כתנאי לקידום בעיסוקים מסוימים.

להלן תרשים המתאר את תוצאות השאלונים בנוגע לקורסים שלא נפתחו:

תרשים 9: הכשרות רחב חסרות בגופים הממשלתיים בשנים 2015 עד *2018



* חלק מהגופים הממשלתיים ציינו כי נזקקו ליותר מקורס אחד
 ** קורסים אלה נערכים בשיתוף משרד האוצר.
 המקור: נתונים מתוך השאלונים בעיבוד משרד מבקר המדינה

53 קורס ממוני בקרה.

54 קורס מיומנות השיחה המסייעת וקורס עובדות על הבריאות.

אגף ההדרכה בנש"ם אינו פועל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולמתן מענה לצרכים אלה

כ-62% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה זו ציינו כי בשנים 2015 עד 2017 הם נזקקו לקורסים רוחביים לצורך הכשרה מקצועית של עובדיהם אך הקורס לא נפתח.

נש"ם השיבה כי קורסי רכש ולוגיסטיקה ומכרזים מצויים באחריות אגף החשכ"ל, וכי אגף ההדרכה בנש"ם פנה בשנת 2015 למנהלת מינהל הרכש הממשלתי, אולם הנושא לא טופל במשך תקופה ארוכה. נש"ם הוסיפה כי בשנת 2018 נפתחו שני מחזורים של קורס זה. אשר לקורס משאבי אנוש, בשנים 2014 ו-2015 לא נפתחו קורסים בתחום זה, בשל צורך בחשיבה מחודשת על תוכני הקורס בעקבות דוח הפרופסיה⁵⁵. החל משנת 2016 קיים אגף ההדרכה ארבעה מחזורים של הקורס המיועדים לכלל הגופים הממשלתיים ועוד שישה קורסים מוסדיים בגופים ממשלתיים מסוימים.

אגף החשכ"ל השיב כי הוא אינו הגורם האחראי לביצוע הכשרות והדרכות של עובדי מדינה באופן כללי, אך הוא קיבל עליו את הכשרת עובדי המדינה בתחומים שבהם הוא עוסק. החל בשנת 2012 האגף מקיים בכל שנה בין 10 ל-12 קורסי הכשרה בדיני מכרזים, הכשרה למנכ"לים ומנהלי יחידות וימי עיון ופורומים מקצועיים בתחום זה. בנושא קורסי רכש ולוגיסטיקה, בשנת 2015 בחן האגף את תוכניות הלימוד עם מנהלי רכש בכמה גופים ממשלתיים וגיבש שלוש רמות הכשרה; בשנת 2017 שינה האגף את תוכניות הלימוד וגיבש שתי רמות הכשרה; בתחילת שנת 2018 ערך תיחור בין מציעים וביוני 2018 הוציא לפועל קורסים ניסיוניים (פיילוט). כמו כן גיבש האגף תוכניות לימוד המתאימות ליחידות הסמך של משרד הבריאות והן צפויות לצאת לפועל בשנת 2019.

נמצא כי אגף ההדרכה בנש"ם אינו פועל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רוחביות הנותנות מענה לצרכים אלה; כמו כן, מהשאלונים עולה שחלק מהגופים הממשלתיים אינם מקבלים מענה מלא לצורכיהם בהכשרות מקצועיות מסוג "מסלולי קידום", המצויות באחריות אגף ההדרכה בנש"ם.

55 דוח ועדת ההיגוי לגיבוש פרופסיית משאבי אנוש, נובמבר 2014. הוועדה הוקמה במסגרת היערכות נש"ם ליישום דוח הרפורמה. מטרתה העיקרית היו גיבוש תפיסת התפקיד של ניהול משאבי אנוש והבנייתו; פיתוח מודל תפקודי וגיבוש מבנה ארגוני על פי התמחות מקצועית ומסלולי קידום; בניית מערך הכשרה והסמכה לפיתוח מנהלים ולתחומי הליבה.

אשר לקורסים הנערכים בשיתוף משרד האוצר, משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי האחריות בנושא מוטלת עליה וכי עליה לפעול להוצאתם לפועל בדרך שתמצא לנכון. על אגף החשכ"ל לפעול כדי למנוע הישנות התופעה של אי-פתיחת הקורסים במשך כמה שנים.

מהממצאים עולה שאגף ההדרכה בנש"ם אינו נתפס על ידי יחידות ההדרכה ככתובת מסייעת, לפחות בחלק מן הנושאים שבהם הן זקוקות לסיוע. כמו כן, האגף אינו מספק מענה מלא בתחום הכשרות הרחב, לרבות קורסים מסוג "מסלולי קידום".

על נש"ם לפעול לשיפור המענה הרחבי ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, בין היתר באמצעות איתור צרכים.

הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים

בהחלטת הממשלה בנושא שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה ובמסגרת דוח הרפורמה, הודגש הצורך ב"חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכגוף קובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו... נש"ם תהיה הגורם המנחה והמוביל המקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כל היבטיו". בהתאם לאמור, עמד דוח הרפורמה על כך שנש"ם עוסקת יתר על המידה בעניינים שוטפים, תוך טשטוש ייעודה כגוף מטה וכרגולטור, והמליץ על ביזור והאצלת סמכויות בנושא משאבי אנוש לגופים הממשלתיים, תוך העמקת הבקרה של נש"ם על פעילותם.

מהלך זה של ביזור סמכויות מחייב את נש"ם למקד את פעילותה בתחום ההדרכה בשני מישורים: האחד, קביעת מדיניות והוצאת הנחיות מטה שאמורות להבטיח את יישומה; והשני, יישום פעולות בקרה והערכה כדי להבטיח הוצאה לפועל של המדיניות והנחיות המטה ולוודא כי השקעת משאבי המדינה בתחום ההדרכה, בהיקף של יותר ממיליארד ש"ח בשנה, משיגה את מטרתה. פעולות הבקרה וההערכה נועדו אף לאפשר תיקוף המדיניות ושיפור מתמיד של מנגנוני הניהול⁵⁶.

גם על פי הוראות התקשי"ר, נש"ם היא גורם המטה המתווה מדיניות, מנחה את מערך ההדרכה בכל הגופים הממשלתיים ומפקח עליו. אגף ההדרכה משמש כזרוע של נש"ם לביצוע פעולות אלו מול הממונים על ההדרכה בגופים הממשלתיים⁵⁷. לצורך מימוש תפקידים אלה של אגף ההדרכה בנש"ם, התקשי"ר מורה לממונים על ההדרכה בגופים הממשלתיים לפעול בהתאם להנחיות נש"ם ולהעביר לאגף ההדרכה בנש"ם דין וחשבון על פעולות ההדרכה שתכננו וביצעו.

כחלק מתפקידה כמתווה מדיניות בתחום ההדרכה, גיבשה נש"ם תפיסת הפעלה למערך ההדרכה. תפיסה זו באה לידי ביטוי בהנחיות נש"ם לתכנון ובהנחיות מפורטות של אגף ההדרכה המופצות מדי שנה לגופים הממשלתיים באמצעות חוזרים. תפיסת הפעלה מושתתת על גישה ולפיה: "יצירת שירות מדינה איכותי, יעיל ומתפתח, תלוי בראש ובראשונה בעובדים המרכיבים אותו... פיתוח ההון האנושי מבוסס על תהליך תכנוני רב-שנתי ושנתי הכולל סקר

56 מסמך בנושא "תורת הבקרה, המדידה והערכת הביצועים בהון האנושי", אגף בכיר בקרת ניהול האנושי בנש"ם.

57 דוחות סיכום שנה של נש"ם לשנים 2015 - 2017.

צרכים, קביעת סדרי עדיפויות, הערכת אפקטיביות פעולות הלמידה שבוצעו ומעקב רב-שנתי על יכולות וביצועי העובדים⁵⁸.

בהתאם לתפיסת הפעלה זו, נש"ם מנחה את יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים לבסס את פעילותן על שלושה נדבכים עיקריים:

1. **תכנון ההדרכה (קביעת יעדים, ניתוח צרכים ופערים):** על הגופים הממשלתיים לקבוע את יעדי ההדרכה בהתאם ליעדי הגוף הממשלתי וכן לקבוע את צורכי ההדרכה של העובדים בגוף הממשלתי. במסגרת זו, על המשרד להגדיר מהו הידע הנחוץ לעובדים לשם הגשמת היעדים ומהם פערי הידע שיש להשלים באמצעות הדרכה ולמידה. זאת, גם באמצעות מנהלי היחידות בגוף הממשלתי.
2. **מימוש תוכנית ההדרכה:** גיבוש וביצוע תוכנית הדרכה רב-שנתית ותוכנית הדרכה שנתיית, אשר פעולות ההדרכה הנכללות בהן מכוונות לצמצום פערי הידע של העובדים ולהגשמת צורכי הגוף הממשלתי ויעדיו.
3. **מידת הביצוע והערכת האפקטיביות:** בדיקת ההתאמה בין תוכנית ההדרכה ובין פעולות ההדרכה שבוצעו בפועל והערכת תרומתן של פעולות ההדרכה לצמצום פערי ידע ולהגשמת יעדי הגוף הממשלתי, לצורך הפקת לקחים.

בנוגע להערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה, אימצה נש"ם מודל הכולל ארבע רמות של מדידה⁵⁹: הרמה הראשונה היא תגובה, דהיינו שביעות הרצון של המשתתפים בהדרכה; הרמה השנייה היא למידה, הנמדדת באמצעות בדיקת הידע של המשתתפים בהדרכה; הרמה השלישית היא יישום הנלמד, הנמדדת באמצעות בדיקת שביעות רצון המנהלים לאחר חזרת העובד מן ההדרכה; הרמה הרביעית היא תוצאות וכדאיות, דהיינו בדיקת תרומת ההדרכה לארגון. מטרת שתי הרמות הראשונות היא בחינת איכות פעולת ההדרכה בטווח הקצר, ושתי הרמות הנוספות בוחנות האם לפעולת ההדרכה יש ערך מוסף בטווח הארוך והאם ההדרכה אכן תרמה לשיפור ביצועי העובדים וקידום יעדי הארגון.

דיווח הגופים הממשלתיים לנש"ם

נש"ם מפקחת על יישום תפיסת הפעלה שהתוית בהאמצעות דרישה, המופצת בחוזרים, ולפיה יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים יעבירו את תוכנית העבודה השנתית שלהן לאגף ההדרכה בנש"ם. כמו כן נדרשות יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים לדווח לאגף ההדרכה בנש"ם על ביצוע תוכנית העבודה של השנה שחלפה, לרבות הערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה

58 הנחיות נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לשנת העבודה 2017.

59 המודל מבוסס על מודל Kirkpatrick (1959), המונה 5 רמות של מדידה. הרמה הרביעית במודל המקורי הוגדרה "תוצאות ארגוניות" - מדידת התוצאות בהתאם למטרות ההדרכה, והיא "אוחדה" עם הרמה החמישית - "החזר השקעה". יחד הן הוגדרו "תוצאות וכדאיות". ראו דוח ועדת שמחון.

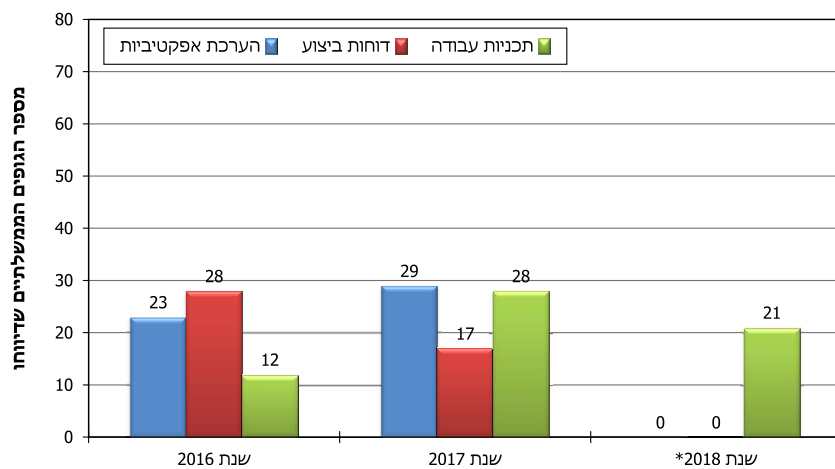


על אף דרישת אגף
ההדרכה בנש"ם כי
כל הגופים
הממשלתיים יגישו
תוכניות עבודה, דוחות
ביצוע ודוחות הערכת
אפקטיביות, מרביתם
לא עשו זאת. כתוצאה
מכך, נפגעת יכולת
נש"ם לקיים פיקוח
ובקרה

שנכללו בה. על פי הוראות נש"ם, הגשת תוכנית ההדרכה השנתית לפני תחילת שנת העבודה ואישורה על ידי אגף ההדרכה בנש"ם מראש, הם תנאים מקדימים להפעלת התוכנית בכל גוף ממשלתי.

1. להלן תרשים המרכז את נתוני אגף ההדרכה בנש"ם בנוגע להיקף הדיווח, כפי שהועברו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת:

תרשים 10: נתוני אגף ההדרכה - היקף דיווח הגופים הממשלתיים בשנים 2016 עד 2018



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

המקור: אגף ההדרכה בנש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מנתוני נש"ם עולה אפוא כי על אף דרישת אגף ההדרכה בנש"ם כי כל הגופים הממשלתיים יעבירו אליו תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ודוחות הערכת אפקטיביות, ולמרות הקביעה כי העברת תוכנית העבודה ואישורה מראש הן תנאי מקדים לביצוע התוכנית, מרבית הגופים הממשלתיים לא עמדו בדרישות הדיווח במלואן. כתוצאה מכך, אין לפני נש"ם תמונת מצב מלאה בנוגע ליישום תפיסת ההפעלה בתחום ההדרכה על ידי הגופים הממשלתיים, ונפגעת יכולתה לקיים פיקוח ובקרה כנדרש.

כמו כן, העובדה כי אגף ההדרכה בנש"ם לא עמד על מילוי הוראתו לגופים הממשלתיים, ולפיה הפעלת תוכנית ההדרכה השנתית מותנית בהגשתה לאגף ואישורה מראש, עלולה להתפרש כאיתות לגופים הממשלתיים כי אין חובה לקיים את הוראות האגף, ובכך להחליש את מעמדו של האגף כרגולטור המפקח על הגופים הממשלתיים.

נש"ם השיבה כי היא מכירה בצורך בתיקון המצב, וכי אגף ההדרכה בנש"ם ישתמש באמצעים העומדים לרשותו כדי לאכוף את הנחיותיו. בין היתר, אם גוף ממשלתי לא יבצע את הנחיות אגף ההדרכה, עובדיו לא יוכלו להשתתף בהכשרות נש"ם, וסמנכ"ל הגוף הממשלתי יידרש להסביר לנציב שירות המדינה מדוע הגוף אינו ממלא את הנחיות. נש"ם הוסיפה כי בשנת 2018 הציגו לה כלל הגופים הממשלתיים את תוכנית העבודה השנתית שלהם הנוגעת לפעילות הגוף הממשלתי כולו, לרבות תחום ההדרכה. בתחילת שנת 2019 נקבעו ארבעה ימים מרוכזים שבהם יציגו הממונים על ההדרכה את תוכניות העבודה שלהם לפני אגף ההדרכה בנש"ם ואת מסקנותיהם מאפקטיביות ביצוע תוכניות העבודה לשנת 2018. עוד מסרה נש"ם בתשובתה כי סוגיות דיווח הגופים הממשלתיים לנש"ם והפיקוח והבקרה של נש"ם עליהם יוסדרו עם הטמעת מערכת ממוחשבת לניהול למידה. על פי המתוכנן תחל נש"ם בשנת 2019 להטמיע את המערכת בשלושה משרדי ממשלה ותרחיב את ההטמעה בכל שנה לעשרה משרדים נוספים לפחות ככל שיתאפשר. עוד מסרה נש"ם כי בכוונתה להטמיע מערכת מקבילה בבתי חולים, ובשלב מאוחר יותר תבחן את האפשרות להטמיע את מערכת בתי החולים במשרדי הממשלה. נש"ם ציינה כי התקדמות המהלך תלויה במשאבים שתעמיד לרשותה יחידת מרכב"ה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם בעניין הצגת תוכנית העבודה לשנת 2018 כי מבדיקת משרד המבקר עולה שתוכנית העבודה הוצגה על ידי 25 גופים ממשלתיים בלבד מתוך 77 גופים ממשלתיים; נציגי אגף ההדרכה בנש"ם נכחו רק בחלק מן המצגות; הצגת התוכנית עסקה בכלל תחומי הפעילות של הגופים הממשלתיים, תוך התייחסות מצומצמת יחסית לתחום ההדרכה; לא ידוע לאגף ההדרכה בנש"ם אם במסגרת הצגת התוכנית נכחו גורמי הדרכה כלשהם מטעם הגופים הממשלתיים; אגף ההדרכה בנש"ם לא ריכז את הנתונים שהוצגו במסגרת המצגת בתחום ההדרכה, לא עיבד אותם ולא הפיק מהם תובנות. משכך, הצגת חלק מן התוכניות לפני נש"ם אינה יכולה להיחשב ככלי בקרה ופיקוח יעיל של אגף ההדרכה בנש"ם על פעילות הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה.

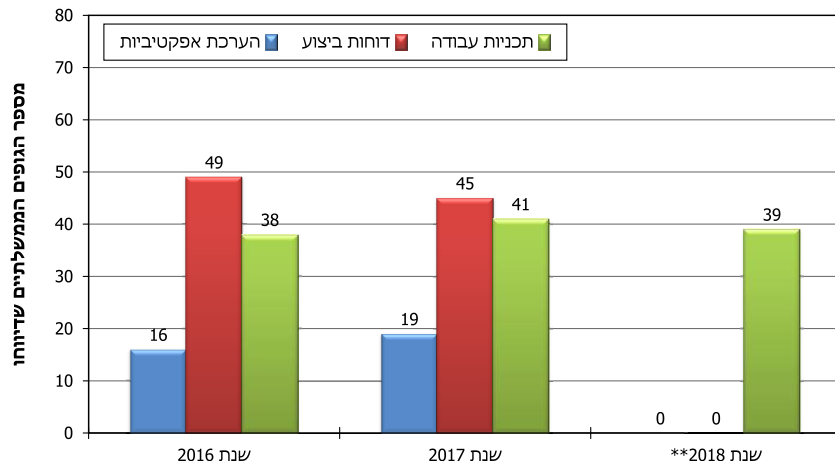
עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי גם אם הטמעת המערכת הממוחשבת תצא אל הפועל לפי לוח הזמנים שפירטה נש"ם, הרי שמדובר בהטמעה במספר קטן של משרדי ממשלה ובחלק מבתי החולים הממשלתיים בלבד. לפיכך אין באמור בתשובת נש"ם מענה לצורך בריכוז דיווחים שוטף ועדכני מכל הגופים הממשלתיים.

2. במסגרת השאלונים התבקשו הסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים לציין אם העבירו דיווח כנדרש לאגף ההדרכה בשנים 2016 עד 2018. להלן תרשים המרכז את נתוני הדיווח של הגופים הממשלתיים לנש"ם, כפי שעלו מהתשובות לשאלונים שמילאו הסמנכ"לים למינהל:



נמצא פער בין נתוני
נש"ם בדבר היקף
הדיווח לבין הנתונים
שמסרו הגופים
הממשלתיים
בשאלונים. הממצאים
משקפים ניהול רשלני
של אגף ההדרכה
בנש"ם בנוגע לדרישה
להגיש את הדיווח
והמעקב אחר ביצועה

תרשים 11: נתוני השאלונים - היקף דיווח הגופים הממשלתיים בשנים 2016 עד 2018*



* מספר המשיבים לגבי שנת 2016: תוכניות עבודה - 65; דוחות ביצוע - 66; הערכת אפקטיביות - 67.
 מספר המשיבים לגבי שנת 2017: תוכניות עבודה - 67; דוחות ביצוע - 66; הערכת אפקטיביות - 67.
 ** בתקופת הביקורת טרם הגיע המועד להגשת דוחות ביצוע ודוחות הערכת אפקטיביות לשנת 2018.
 המקור: שאלונים לסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא אפוא פער משמעותי ובלתי מוסבר בין נתוני נש"ם בדבר היקף הדיווח לבין הנתונים שמסרו הגופים הממשלתיים במסגרת השאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה. מדובר בפער של 121 דיווחים, רובם על תוכניות עבודה ודוחות ביצוע, אשר על פי המידע שנמסר בשאלונים הועברו לאגף ההדרכה, אך לפי נתוני האגף לא הועברו אליו. כמו כן, קיים פער של 31 דיווחים, רובם על הערכת אפקטיביות, אשר על פי המידע שנמסר בשאלונים לא הועברו לאגף ההדרכה אך על פי נתוני האגף - הועברו אליו.

מתשובותיהם של נש"ם והגופים הממשלתיים, מהבהרות ומאסמכתאות שהתקבלו הן מאגף ההדרכה בנש"ם והן מהגופים הממשלתיים, עולה התמונה הבאה:

א. ב-44 מקרים הגופים הממשלתיים ציינו בתשובתם לשאלון כי הם הגישו תוכניות עבודה לאגף ההדרכה בנש"ם, אך בפועל תוכניות העבודה לא הוגשו. ב-35 מקרים נטען שהוגשו דוחות ביצוע אך שאלה לא הוגשו בפועל, ובשני מקרים נמצאו תשובות שגויות כאמור בעניין דוחות הערכת אפקטיביות.

ב. 14 מקרים נמצא כי הגופים הממשלתיים הגישו תוכניות עבודה לאגף ההדרכה בנש"ם, אולם אגף ההדרכה לא תיעד את קבלת התוכנית, לא שמר את התוכנית ולכן סבר בטעות שלא הוגשה. ב-12 מקרים התגלתה תקלה דומה של אגף ההדרכה בנש"ם בנוגע לדוחות ביצוע, ובמקרה אחד נמצאה תקלה דומה בנוגע לדוח הערכת אפקטיביות.

ג. כאמור, בחלק קטן מהמקרים היה פער הפוך בין התשובות לשאלונים ובין רישומי אגף ההדרכה בנש"ם - על פי השאלונים לא הוגשו דיווחים, בעוד שעל פי רישומי אגף ההדרכה הוגשו דיווחים. בדיקת מקרים אלה העלתה כי ב-16 מקרים הועבר דיווח, אך הגוף הממשלתי השיב בשאלון שהדיווח לא הועבר, וב-14 מקרים אישר אגף ההדרכה בנש"ם כי אף שעל פי רישומיו הוגש דיווח, הדיווח אינו מצוי ברשותו וכפי הנראה לא הוגש.

גם לאחר עיבוד התשובות, קבלת ההבהרות והאסמכתאות, נותרו 21 מקרים שבהם קיים פער לא מוסבר בין נתוני נש"ם לבין תשובות הגופים הממשלתיים לשאלונים. כמו כן, נתוני הדיווח לאגף ההדרכה בנש"ם נותרו נמוכים, ועולה מהם כי רובם הגדול של הגופים הממשלתיים אינם מגישים דיווחים כנדרש.

הממצאים משקפים ניהול רשלני של אגף ההדרכה בנש"ם בנוגע לדרישה להגיש את הדיווח והמעקב אחר ביצועה. רשלנות זו עלולה לשדר לגופים הממשלתיים מסר שלפיו האגף אינו מייחס חשיבות לדרישות הדיווח.

על הגופים הממשלתיים להקפיד על דיווח מלא לאגף ההדרכה בנש"ם בהתאם לדרישותיו. על אגף ההדרכה לעמוד על דיווח הגופים הממשלתיים בהתאם להוראותיו, ולתעדן באופן שיטתי.

3. מתשובותיהם של חלק מבתי החולים הממשלתיים למשרד מבקר המדינה עולה כי קיימת אי-בהירות בנוגע לזהות הגורם שאליו הם נדרשים לדווח, וחלקם סבורים כי עליהם להעביר את הדיווחים לחטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים במשרד הבריאות ולא לאגף ההדרכה בנש"ם. חלקם ציינו כי פעלו כך בפועל.

על אגף ההדרכה בנש"ם ועל חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים במשרד הבריאות לקבוע מנגנון דיווח ברור ואחיד, שבמסגרתו יונחו בתי החולים הממשלתיים לאיזה גורם הם נדרשים להעביר את דיווחיהם. אם ייקבע שבתי החולים הממשלתיים יעבירו את הדיווחים לחטיבת המרכזים הרפואיים, יש לקבוע האם החטיבה תהיה אחראית לרכז את הנתונים ולהעבירם לאגף ההדרכה בנש"ם, וכן האם היא תעבד ותנתח את הנתונים או שהנתונים יועברו לנש"ם.

עיבוד הדיווחים שהעבירו הגופים הממשלתיים לנש"ם וניתוחם

משנת 2015 אגף ההדרכה בנש"ם אינו מעבד ומנתח את דוחות הביצוע המתקבלים מן הגופים הממשלתיים, ואינו מפיק מהם את הממצאים והתובנות שאמורים לשמש אותו למילוי תפקידו

בחזרויו לגופים הממשלתיים, כתב אגף ההדרכה בנש"ם כי הדיווחים של הגופים הממשלתיים יעובדו וישמשו את נש"ם לקיום עבודת מטה מקיפה ומעמיקה בתחום ההדרכה, הכוללת "תכנון וקביעת מדיניות רוחבית ולפיתוח תשתיות ומוצרי הדרכה רוחביים"; וכן כי "הנתונים של כל המשרדים ויחידות הסמך יסוכמו ויעובדו על-ידינו, ויפורסמו לגופים הממשלתיים בחוברת נפרדת. כמו כן, יסייעו נתונים אלו לעבודת המטה המרכזית הנערכת בנושא ההדרכה והלמידה בשירות המדינה, בהתאמת מערכת ההדרכה בשירות המדינה למתווה הרפורמה בניהול המשאב האנושי בשירות המדינה, בגיבוש תוכניות הדרכה רוחביות, בהצגת דרישות תקציב מול אג"ת ובנושאים הקשורים לקידום עובדי ומנהלי יחידות ההדרכה". כמו כן ציין האגף בחזרויו כי בכוננתו לגבש תובנות בנוגע ליישום מודל הערכת האפקטיביות בגופים הממשלתיים ולבחון אם נדרשות התאמות בעניין זה.

בשנים 2010 עד 2014, נשענו הפיקוח והבקרה של אגף ההדרכה על עיבוד דוחות הביצוע שהתקבלו מהגופים הממשלתיים באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)⁶⁰. במסגרת עיבוד הדיווחים הופקו ממצאים המתייחסים לעלויות פעולות ההדרכה ופילוחן לפי סוגי הדרכה, מספר המשתתפים בימי ההדרכה ומספר ימי ההדרכה. מאחר שרוב הגופים הממשלתיים לא העבירו דיווחים כנדרש ובהתחשב בכך שבתקופה האמורה טרם נדרשו הגופים הממשלתיים למלא דוח הערכת אפקטיביות, עיבוד זה סיפק תמונת מצב חלקית בלבד של תפקוד יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים והיה בו כדי לשמש בסיס חלקי לפעולות מסוימות של פיקוח ובקרה⁶¹.

נמצא, כי החל משנת 2015 אגף ההדרכה בנש"ם אינו מעבד ומנתח את דוחות הביצוע המתקבלים מן הגופים הממשלתיים, ולא מפיק מהם את הממצאים והתובנות שאמורים לשמש אותו למילוי תפקידו כגוף המטה הממשלתי המרכזי את הטיפול בתחום ההדרכה. משמעות הדבר היא כי אגף ההדרכה אינו ממלא את תפקידו בתחום הפיקוח והבקרה על הגופים הממשלתיים, וזאת אף לא בנוגע לאותם גופים ממשלתיים שהעבירו אליו דיווחים כנדרש.

נש"ם מסרה בתשובותיה כי אגף ההדרכה בנש"ם אינו מעבד את דוחות הביצוע המוגשים לו בשל מגבלות כוח אדם וריבוי משימות. בשנים 2015 עד 2017 הוחלט לא לעבד את נתוני הדיווח, בעקבות מיעוט הדיווחים בשנים הקודמות.

60 במתכונת דיווח אשר היה נהוג בשנים אלו ואשר לא כלל הערכת אפקטיביות.

61 השימוש בנתונים נעשה בצמצום ובא לידי ביטוי בהכללת נתוני 2012 בדוח ועדת שמחון, תוך ציון העובדה כי מדובר בתמונת מצב המתייחסת לחלק מן המשרדים וכן תוך הימנעות מהסתמכות על נתוני השנים 2010-2011, בשל מיעוט המשרדים המדווחים בשנים אלה. נתוני השנים 2014-2013 אף הם לא היוו בסיס לתובנות מערכתיות.

נש"ם ציינה עוד כי אגף ההדרכה, בשיתוף אגף הבקרה בנש"ם, החל בבנייה מחדש של דוחות הביצוע, בהתאם לתובנות שעלו מן הדוחות הקיימים, וכי נש"ם תבחן אפשרות להיעזר בחברה חיצונית לשם עיבוד וניתוח הדוחות. כמו כן, החל משנת 2019 אגף ההדרכה בנש"ם, בשיתוף אגף הבקרה, גיבש מודל אחד וחדש לדיווח של הגופים הממשלתיים על הערכת האפקטיביות שבוצעו. דיווחים אלה יעובדו ויופקו מהם לקחים.

מתכונת הדיווח שגיבשה נש"ם

1. במסגרת דרישות הדיווח בתחום ההדרכה מתבקשים הגופים הממשלתיים להעביר את דיווחיהם במתכונת דיווח (פורמט) שיצר אגף ההדרכה בנש"ם.
 - א. מתכונת הדיווח על תוכניות העבודה של יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים כולל גיליון אלקטרוני ובו טבלה המפרטת 15 אפיוני הדרכה שונים, כגון השכלה פורמלית, קורסי הכשרה, פעילויות ייחודיות וכדומה. לגבי כל אחד מסוגי ההדרכה יש לציין מהם תחומי הלימוד המתוכננים, מספר המשתתפים, מספר ימי ההדרכה, עלות (מתקציב ההדרכה ומתקציבים אחרים), חיוניות ההכשרה ואם מדובר בפעילות פנים-מוסדית או חיצונית.
 - ב. דוחות הביצוע כוללים חמישה דוחות משנה שיש להגיש כגיליונות אלקטרוניים, בנושאים: ביצוע פעולות הדרכה, בהתאם ל-15 האפיונים המפורטים במתכונת תוכנית העבודה; פעולות הדרכה מוסדיות; מענקי השתלמות; השקעה בתשתיות למידה ובפיתוח הדרכה; והשקעת המשרד בהדרכה. בכל אחד משלושת הדוחות הראשונים יש לפרט את כל הפעולות שבוצעו בשנה הרלוונטית תוך התייחסות לנושא, מספר המשתתפים, מספר ימי ההדרכה והעלויות; בדוח הרביעי יש לפרט את תיאור הפעילות, שעות ההשקעה בפיתוח והעלות; ובדוח החמישי יש להציג נתונים מסכמים של ארבעת הדוחות הקודמים.
 - ג. מתכונת הדיווח להערכת האפקטיביות כוללת שאלות בנוגע לקיומה של בדיקת צרכים לקראת גיבוש תוכנית העבודה וכן בדבר אופן יישום מודל הערכת האפקטיביות, קשיים ביישום ותובנות המופקות מיישום. כמו כן, הגופים הממשלתיים נדרשים לפרט את כל פעולות ההדרכה אשר הוערכו בכל אחת מארבע הרמות הנדרשות על פי מודל הערכת האפקטיביות, ואם המשרד לא עמד ביעדי המדידה שנקבעו על ידי אגף ההדרכה, יש לפרט את הסיבה לכך.
2. 57% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה בדבר מתכונת הדיווח של אגף ההדרכה על תוכניות העבודה ציינו כי המתכונת נוחה לשימוש במידה מועטה מאוד או מועטה. אשר לדוחות ביצוע, ציינו 55% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה זו, כי המתכונת נוחה לשימוש במידה מועטה

מאוד או מועטה; הסמנכ"לים לא נשאלו בנוגע למתכונת הדיווח על הערכת האפקטיביות, אולם הם העלו קשיים הנוגעים ליישום מודל ההערכה.

עולה אפוא כי מרבית הסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים אשר התייחסו בשאלון משרד מבקר המדינה למתכונת שקבעה נש"ם לדיווח על תוכנית העבודה ועל ביצועה סבורים כי זו אינה נוחה לשימוש.

נש"ם השיבה כי בשנת 2019 בכוונתה לבחון לעומק את נושא חוסר נוחות השימוש במתכונת הדיווח, באמצעות דיאלוג עם גורמי ההדרכה בגופים הממשלתיים.

3. מהתשובות לשאלונים עולה כי רובם המכריע של הסמנכ"לים למינהל, שהשיבו לשאלות אלו וציינו כי העבירו את תוכניות העבודה והדיווחים לנש"ם, לא קיבלו התייחסות מהותית מנש"ם על תוכניות העבודה, דוחות הביצוע ודוחות הערכת האפקטיביות שהעבירו לנש"ם. להלן הפירוט:

א. 95% מהסמנכ"לים למינהל שציינו כי העבירו תוכניות עבודה לנש"ם בשנים 2016 ו-2017 והשיבו לשאלה זו, ציינו כי הם לא קיבלו מאגף ההדרכה בנש"ם התייחסות מהותית לתוכנית שהעבירו, ו-92% מהמשיבים ציינו כי לא קיבלו התייחסות כזו בשנת 2018.

ב. 95% מהסמנכ"לים למינהל שציינו כי העבירו דוחות ביצוע לנש"ם בשנת 2016 והשיבו לשאלה זו, ציינו כי הם לא קיבלו מאגף ההדרכה בנש"ם התייחסות מהותית לדיווח שהעבירו, ו-98% מהמשיבים ציינו כי לא קיבלו התייחסות כזו בשנת 2017.

ג. 90% מהסמנכ"לים למינהל שציינו כי העבירו דיווח על הערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה לנש"ם בשנת 2016 והשיבו לשאלה זו, ציינו כי הם לא קיבלו מאגף ההדרכה בנש"ם התייחסות מהותית לדיווח שהעבירו, ו-96% מהמשיבים ציינו כי לא קיבלו התייחסות כזו בשנת 2017.

נש"ם מסרה בתשובתה כי לא ניתן משוב לגופים הממשלתיים על דיווחיהם בשל מגבלות כוח אדם וריבוי משימות. עם זאת, נש"ם פיתחה מתכונת דיווח אחידה לבניית תוכניות עבודה ודוחות ביצוע, הכוללת מתודולוגיה סדורה וכלים בתחום זה. נש"ם סבורה כי גם אם דיווחי הגופים הממשלתיים לא עובדו, יש במתכונת תוכנית העבודה כדי לסייע לגופים הממשלתיים בתכנון נכון התואם את המתודולוגיה המקובלת בעולם בנושא. דוחות הביצוע מספקים לגוף הממשלתי מידע בנוגע להשקעתו בהדרכה.



רובם המוחלט של
העומדים בראש
מערכי ההדרכה
בגופים הממשלתיים
סבורים כי דרישות
הדיווח של אגף
ההדרכה מכבידות על
עבודתם ואינן תורמות
לה מהותית

ואולם, תשובות הגופים הממשלתיים מעלות תמונה אחרת מזו העולה מתשובת נש"ם. אשר לתועלת אפשרית שעשויה לצמוח לגופים הממשלתיים מעצם הכנתם של מסמכי הדיווח בהתאם להנחיות נש"ם, הרי שבנושא תוכניות העבודה, 67% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה זו, ציינו כי תרומתו של הדיווח לתהליך תכנון ההדרכה מועטה מאוד או מועטה. אשר לדוחות הביצוע, 58% מהמשיבים לשאלה זו ציינו כי תרומת הדיווח להפקת לקחים או לתהליך תכנון הדרכה עתידי היא מועטה מאוד או מועטה.

מן האמור עולה כי רובם המוחלט של העומדים בראש מערכי ההדרכה בגופים הממשלתיים סבורים כי דרישות הדיווח של אגף ההדרכה מכבידות על עבודתם, תוך שאינן תורמות לה מהותית. זאת, הן בנוגע להליך פנימי של תכנון ההדרכה והן בנוגע להליך הפקת לקחים לעתיד לבוא.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי בכך שהיא אינה מעבירה לגופים הממשלתיים כל התייחסות לדיווחים שהם העבירו לה, ואף אינה עושה שימוש ממשי בדיווחים אלה לצורך הפקת תובנות מערכתיות ושקופן לגופים הממשלתיים, היא בהכרח פוגעת בחשיבות שמייחסים הגופים הממשלתיים לדרישות הדיווח המוטלות עליהם ולתרומתן ובמעמדה כרגולטור.

פיקוח ובקרה של נש"ם על יישום מדיניותה בנוגע להערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים

נש"ם, כגוף האחראי לקביעת מדיניות ההדרכה בשירות המדינה ולהנחיית הגופים הממשלתיים בנוגע לתכנון ההדרכה וארגונה, מנחה את הגופים הממשלתיים בדבר אופן הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה שהם מקיימים. בהנחיות נציב שירות המדינה לגופים הממשלתיים בנוגע לתכנון בתחום ההון האנושי (להלן - הנחיות נש"ם לתכנון) נקבע: "לאור העובדה שמנגנוני ההדרכה והלמידה המשרדיים נדרשים להיות מסוגלים גם להראות את השיפור שהתרחש במקצועיות העובדים באמצעות פעולות ההדרכה והלמידה, וכן את החיבור והתרומה שבשיפור זה להשגת ולקידום יעדי הארגון, על המשרד להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה שבוצעו".

אגף ההדרכה הורה לגופים הממשלתיים בחוזרים שפרסם כיצד להעריך את האפקטיביות של פעולות ההדרכה הפנימיות שמבצעת יחידת ההדרכה של הגוף הממשלתי, וכן הורה להם לדווח לו על היקף ההערכה ועל תובנות שהופקו ממנה מדי שנה. כאמור, נש"ם אימצה מודל להערכת אפקטיביות ההדרכה הכולל ארבע רמות של מדידה: (1) שביעות רצון המשתתפים; (2) בדיקת הידע; (3) שביעות רצון המנהלים מיישום הנלמד; (4) התרומה לארגון.

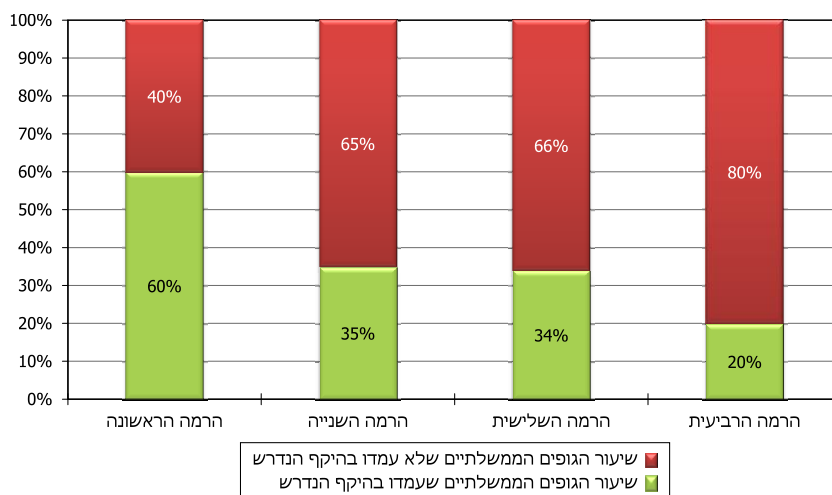
על פי הנחיות אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים, יש לבצע את הערכת האפקטיביות באופן מדורג: בשנים 2015 עד 2017 נדרשו הגופים הממשלתיים לבצע הערכת אפקטיביות ברמת המדידה הראשונה ב-80% מפעולות ההדרכה לפחות; הערכה ברמה השנייה ב-50% מפעולות ההדרכה לפחות; הערכה ברמה השלישית ב-20% מפעולות ההדרכה לפחות; והערכה ברמה הרביעית בפעולת הדרכה אחת לפחות. בשנת 2018, נדרשה הערכת אפקטיביות מקיפה יותר ברמת המדידה השלישית - ב-30% אחוז מהפעולות לפחות, וברמה הרביעית - בשתי פעולות הדרכה לפחות.

בין השנים 2015 ל-2018 פעל אגף ההדרכה להטמעת מודל הערכת האפקטיביות בגופים הממשלתיים. זאת, בין היתר, באמצעות הפצת הנחיות מפורטות לגופים הממשלתיים; הפצת לומדה בנושא; הפצת מצגת למנהלים לצורך הבהרתו; וייעוץ אישי לממונים על ההדרכה, בשנים 2016 ו-2017. על פי נתוני אגף ההדרכה בנש"ם, כ-30 ממונים על ההדרכה נעזרו בייעוץ זה.

דרישת אגף ההדרכה לדיווח של הגופים הממשלתיים לנש"ם על ביצוע הערכת אפקטיביות, נועדה בין היתר, "לבחון האם נדרשות התאמות נוספות ליישום המתודולוגיה והכלים להערכת אפקטיביות"⁶².

1. להלן תרשים המרכז את נתוני הביצוע של הערכת האפקטיביות בגופים הממשלתיים, כפי שעולה מהשאלונים שמילאו הסמנכ"לים למינהל:

תרשים 12: שאלונים - בדיקת אפקטיביות פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים בשנת 2017



* נתון זה אינו כולל גופים ממשלתיים אשר ביצעו הערכת אפקטיביות ב-20%-29% מפעולות ההדרכה. המקור: תשובות לשאלונים לסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

62 מכתב מנהל אגף ההדרכה לממונים על ההדרכה בנושא "דוח ביצוע בנושא הערכת אפקטיביות של הדרכה ולמידה שנת 2016".

**רוב הגופים
הממשלתיים אינם
מעריכים את
אפקטיביות פעולות
ההדרכה כנדרש.
במצב דברים זה, אי
אפשר לדעת אם
המשאבים
שהממשלה משקיעה
בכל שנה בפעולות
אלה משיגים את
יעדם**

מן הנתונים עולה, כי רוב הגופים הממשלתיים אינם מעריכים את אפקטיביות פעולות ההדרכה כנדרש, ובשנת 2017 מרביתם ביצעו הערכת אפקטיביות כנדרש ברמה הראשונה בלבד. במצב דברים זה, אי-אפשר לדעת האם המשאבים שהממשלה משקיעה מדי שנה בפעולות אלה משיגים את יעדם והאם יש מקום לשינויים במטרה להשיג תועלת רבה יותר. השקעת משאבי מדינה בהיקף נרחב ללא בדיקת התועלת שהם משיגים עלולה להיות בבחינת בזבז כספי ציבור. כמו כן נמצא כי אגף ההדרכה אינו מעבד את הדיווחים שהוא מקבל מהגופים הממשלתיים, וממילא אינו מפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה.

נש"ם מסרה בתשובתה כי כיוון שפחות ממחצית ממשרדי הממשלה העבירו דיווח בנושא הערכת אפקטיביות ההדרכה לא ניתן היה להפיק תובנות משמעותיות מהדיווחים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דוחות הערכת האפקטיביות אשר הועברו לנש"ם כללו, לצד נתונים סטטיסטיים אשר הפקת התובנות מהם תלויה בהיקף הדיווח, גם מענה מילולי, אשר לא הייתה מניעה להפיק ממנו תובנות בזמן אמת בנוגע לקשיי הגופים הממשלתיים ביישום מודל הערכת האפקטיביות, כפי שיפורט להלן.

2. מהתשובות לשאלונים עלו הסיבות המרכזיות לאי-ביצוע הערכות אפקטיביות כנדרש, והן: מחסור במשאבים; קשיים לוגיסטיים; ואי-התאמה של סוג הבדיקה לחלק מפעולות ההדרכה. בנוגע לבדיקת ידע צוין למשל כי היא אינה מתאימה להטמעת מיומנויות "רכות", לכנסים יומי עיון, לקורסי העצמה וכדומה. עוד עולה מהתשובות כי קיים קושי ביישום רמת ההערכה הרביעית שעניינה תרומת פעולת ההדרכה לגוף הממשלתי, שכן, לא מדובר בהכרח בתרומה בעלת ערך כמותי מובהק.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי בידי אגף ההדרכה היה מידע על קשיים ביישום מודל הערכת האפקטיביות, על אף הפעולות שהוא נקט במטרה להקל על הטמעתו. בין היתר, היה האגף מודע למספרם הנמוך של הדיווחים על ממצאי ההערכה. כמו כן, היו בידי אמירות מפורשות של הגופים הממשלתיים כי הם מתקשים ביישום המודל, בייחוד בכל הנוגע לרמת ההערכה הרביעית. בדוחות הערכת האפקטיביות שהוגשו לאגף בשנת 2016 נכתב: "רמה 4 עדיין לא כל כך נראית לי משמעותית במשרד כי להבנתי השיקולים העיקריים לקיום פעולת הדרכה הם לא שיקולים כלכליים אלא שיקולים התנהגותיים"; "ברמה 4 גם המנהל עצמו לא יודע להגיד איך הוא צופה את השינויים בתוצאות ובכלים מדידים אובייקטיביים... בנוסף, תרומת ההדרכה אינה היחידה שבאה לידי ביטוי במידה ואכן יש שינוי בתוצאות משום שסביבת העבודה דינמית ואינה חיה בוואקום"; "הייעוץ לא סייע. נפגשנו פעמיים עם היועצת. היא הבינה שאנחנו מתמצאים מאד בנושא. עיקר הקושי נבע משימוש בקובץ הערכת רמה 4. אינו ידידותי ואינו



אגף ההדרכה בנש"ם
היה מודע לקשיים
ביישום מודל הערכת
האפקטיביות, אך הוא
לא ערך התאמות
כלשהן במודל, ואף
הרחיב את היקף
היישום הנדרש מן
הגופים הממשלתיים

אינטואיטיבי לשימוש"; "קושי גדול במדידת אפקטיביות ברמה 4 לנוכח עומסי העבודה הרבים".

זאת ועוד, אגף ההדרכה עצמו מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי לא העריך את האפקטיביות של הכשרות רוחב שביצע ברמה השלישית והרביעית, וזאת בשל מחסור במשאבים באגף ותיעדוף משימות דחופות יותר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נש"ם כי מנהל אגף ההדרכה מסכים שגם הגופים הממשלתיים מתקשים ביישום רמת ההערכה הרביעית, ביחס לרמות ההערכה האחרות.

נמצא כי אף על פי שאגף ההדרכה בנש"ם היה מודע לקשיים ביישום מודל הערכת האפקטיביות והצהיר כבר בשנת 2015 כי ככוונתו לגבש תובנות בנוגע ליישום המודל בגופים הממשלתיים ולבחון אם יש צורך לעדכן אותו, הוא לא ערך התאמות כלשהן במודל, ובשנת 2018 אף הרחיב את היקף היישום הנדרש מן הגופים הממשלתיים. במצב הדברים האמור, היקפי הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה נותרו מצומצמים ואין בידי הגופים הממשלתיים ונש"ם נתונים מלאים, מעודכנים ומהימנים בנוגע לאפקטיביות ההדרכה.

נש"ם מסרה בתשובתה כי מודל בחינת אפקטיביות פעולות ההדרכה נמצא ב"הרצה", ויש כוונה לשכללו ולעדכנו בעתיד. עוד נמסר כי נש"ם סבורה שלמרות הקושי היחסי בהערכת אפקטיביות ברמה הרביעית, על הגופים הממשלתיים להתאמץ וליישמה, נוכח העובדה כי מדובר בבחינת תרומתן של ההכשרות לציבור. נש"ם אף ציינה כי היא השקיעה משאבים רבים במטרה לסייע לגופים הממשלתיים ביישום המודל.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי הצלחתה של פעולת "הרצה" כאמור תלויה בין היתר בהליכי פיקוח ובקרה יעילים, לרבות איסוף ועיבוד נתונים והפקת לקחים - דבר שלא נעשה בפועל. בהיעדרם, נפגעת יכולתה של נש"ם לזהות בזמן אמת חסמים ליישום המודל בגופים הממשלתיים ולהשקיע את משאביה באופן ממוקד בהסרתם.

נש"ם מסרה בתשובתה כי היא מתכננת לגבש מודל חדש לדיווח הגופים הממשלתיים על הערכת אפקטיביות החל משנת 2019, לעבד את הדיווחים ולהפיק מהם לקחים לעתיד.



מכל האמור עולה כי נש"ם לא מילאה את תפקידה כנדרש בתחום הפיקוח על פעולות הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה ובקרתן: היא לא עמדה על חובת הגופים הממשלתיים למסור לה מידע תשתיתי, לרבות על תוכניות העבודה שלהם, ולכן אין בידיה תמונת מצב מלאה בנוגע לפעילות ההדרכה בשירות המדינה; המידע החלקי שקיבלה לא עובד באופן שיטתי ולא נעשה בו שימוש על פי ייעודו; קשיים בדיווח בהתאם למתכונת שקבעה נש"ם נותרו ללא מענה; הגופים הממשלתיים שדיווחו כנדרש לא קיבלו משוב כלשהו על דיווחיהם והדבר פגם בהערכתם את תרומתה וחיובותה של חובת הדיווח; וברוב הגופים הממשלתיים לא הוערכה אפקטיביות פעולות ההדרכה כנדרש. מצב דברים זה פוגע, בין היתר, בהשגת אחת התכליות המרכזיות בדוח הרפורמה - חיזוק מעמדה של נש"ם ומיצובה אל מול יחידות השטח, כרגולטור המתווה מדיניות ומוודא כי מדיניותו אכן מיושמת ומשיגה את מטרותיה.

על נש"ם לעדכן את מנגנון הפיקוח והבקרה על תחום ההדרכה בגופים הממשלתיים ולפעול בנחישות ליישום. זאת, בין השאר, תוך בחינה מחודשת של דרישות הדיווח והיקפן, ועמידה על חובת הגופים הממשלתיים לעמוד בהן; איסוף נתונים מלא מכלל הגופים הממשלתיים; עיבוד המידע שבדיווחי הגופים הממשלתיים; והפקת לקחים באופן שיספק ערך מוסף הן לעבודת הגופים הממשלתיים והן לעבודת המטה בנש"ם. כמו כן, על נש"ם לבחון את מודל ארבע הרמות להערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה ולבצע בו את ההתאמות הנדרשות.

נש"ם מסרה בתשובתה כי בחלק מתקופת הביקורת עמדו לרשות אגף ההדרכה משאבים מוגבלים: מצבת כוח האדם באגף כללה שישה תקנים ובהם תקן המיועד לטיפול בתחום הרווחה בלבד. בין ינואר 2013 ליולי 2017 הועבר תקן סגן מנהל האגף למטה יישום הרפורמה בשירות המדינה. בתקופה זו, ביקש מנהל אגף ההדרכה שהתקן יוחזר לאגף כדי שהוא יוכל למלא את משימותיו, הפנה להמלצות דוח ועדת שמחון בדבר הגדלת כוח האדם באגף וציין כי דרושים לאגף עובדים בעלי כישורים מתאימים לביצוע משימות האגף. נש"ם הוסיפה כי בחלק מתקופה זו היה תקציב אגף ההדרכה מותנה באופן מלא בהכנסה. בשנת 2017 הסתכם תקציב האגף ב-5.2 מיליון ש"ח. במחצית השנייה של 2017 הועברו לאחריותו של אגף ההדרכה משימות שהיו קודם לכן באחריות מטה יישום הרפורמה, הוחזר לאגף תקן סגן מנהל האגף וכן ניתנה לאגף אפשרות להסתייע לקידום משימותיו בחברה חיצונית, בסכום כולל של כ-300,000 ש"ח בשנת 2017 וכ-2 מיליון ש"ח בשנת 2018. נש"ם הוסיפה כי נציב שירות המדינה ידון בסוגיית כוח האדם החסר באגף ההדרכה, בהתאם לבקשתו של מנהל האגף.

הנציב דאז השיב כי הרפורמה המקיפה שהייתה במוקד עשיית הנציבות בתקופת כהונתו דרשה משאבים, וחלק מהתקנים שהוקצו לשם מימושה הועברו מיחידות קיימות. העברת התקן מאגף ההדרכה בנש"ם למטה יישום הרפורמה נעשתה על דעתו ובהסכמתו של מנהל האגף, והוכיחה את עצמה, שכן, במסגרת הרפורמה בוצעו פעולות הדרכה בהיקף חסר תקדים. בשלב מאוחר

יותר, לצורך יישום חלק מהמלצות דוח ועדת שמחון, החליט הנציב דאז להחזיר את התקן לאגף ההדרכה בנש"ם. יישום החלטה זו התעכב מספר חודשים בשל הליכי מכרז ואיוש. כמו כן החליט הנציב דאז להעביר לאגף ההדרכה בנש"ם סכום של כ-300,000 ש"ח לצורך ביצוע משימות הנובעות מדוח ועדת שמחון.

מ"מ הנציב לשעבר השיב כי באגף ההדרכה בנש"ם חסר עובד אחד ולכל היותר שני עובדים. החזרת תקן סגן מנהל האגף היא חלק מן המענה הנדרש, והוא המליץ לנציב הנוכחי להוסיף עובד אחד, בעיקר לתחום הפיתוח. כמו כן מסר מ"מ הנציב לשעבר כי תקציבי הפיתוח של אגף ההדרכה סבירים למדי ביחס לגודלו של שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקציב אגף ההדרכה אומנם מותנה ברובו בהכנסה מהגופים הממשלתיים, אולם והדבר מאפשר לו לפתח ולבצע פעולות הדרכה רוחביות, ככל שהוא מוצא לנכון ובהתאם לצורכי הגופים הממשלתיים ובלא שעומדת לפניו מגבלה תקציבית. כמו כן, לאגף תקציב ייעודי למימוש משימות נוספות שהעביר אליו נציב שירות המדינה דאז ממטה יישום הרפורמה. יש לציין עוד, כי תקציב השכר של עובדי האגף אינו נכלל בתקציב ההדרכה של האגף.

נוכח התשובות האמורות, על נציב שירות המדינה לבחון את משאביו של אגף ההדרכה בהשוואה לתפקידיו ולוודא כי הם מספקים ומנוצלים באופן מיטבי.

נש"ם מסרה בתשובתה כי נציב שירות המדינה יבחן את משאבי אגף ההדרכה בהשוואה ליעודו ותפקידיו.

מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה

מערכת לניהול למידה (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 כפלטפורמה ללמידה מקוונת, שיתוף והפצת ידע, הפעלת קהילות למידה; וכן יצירת ממשקי עבודה עם גורמים רלוונטיים בארגון, כגון רכש, משאבי אנוש וכדומה⁶³.

דוח ועדת שמחון קבע 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. דוח הוועדה קבע כי בנוסף דרושה המערכת לשם מימוש תפיסת ההפעלה של מערך הלמידה, לניהול אחיד של הלמידה על ידי המטה והפקת תובנות ברמה ארגונית וכן כתשתית ללמידה מקוונת ומתקדמת. דוח הרפורמה לא עסק במישור 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.

1. כבר לפני כ-15 שנה, בשנת 2004, דנה נש"ם בצורך בניהול מערך הלמידה הארצי והמשרדי באמצעות מערכת ממוחשבת כוללת והוכן עבורה מסמך תכנון ראשוני בנושא. בשנת 2012, הוכן עבור נש"ם מסמך נוסף שמטרתו ניתוח צורכי מערכת הלמידה הממוחשבת⁶⁴. המסמך גובש על בסיס דרישות שהגדירו נש"ם ושמונה גופים ממשלתיים מייצגים.

ממסמך הניתוח עלה, כי מערכת המחשוב הממשלתית הקיימת - מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת בשירות המדינה), לא נותנת מענה מספק לניהול מערך ההדרכה. בהיעדר מערכת מרכזית יעילה, נוצרה שונות רבה בין הגופים הממשלתיים - חלקם הטמיעו מערכות ממוחשבות שונות לצרכים מסוימים, ומרביתם המשיכו לנהל את תחום ההדרכה באמצעות טבלאות אקסל וטפסים שיצרו. עוד עלה מן המסמך כי אין מערכת המרכזת את נתוני כל הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה וכתוצאה מכך אין לנש"ם גישה לנתוני הגופים הממשלתיים בזמן אמת, והיא נסמכת על נתונים המועברים אליה בטבלאות אחת לשנה. כמו כן צוין במסמך כי במרבית

63 מסמך שהכינה חברת יעוץ בנושא "מערכת ניהול למידה עבור נציבות שירות המדינה"; טיוטת מסמך אפיון שהכין אגף ההדרכה בנש"ם אוקטובר 2013; דוח ועדת שמחון.

64 מסמך שהכינה חברת יעוץ בנושא "מערכת ניהול למידה עבור נציבות שירות המדינה".



נש"ם הייתה ערה
במשך זמן רב לצורך
החיוני בהטמעת
מערכת כוללת לניהול
למידה בשירות
המדינה, וכבר לפני
כחמש שנים
התקשרה בהסכם
בנושא, אולם טרם
הוחל בפיתוח מערכת
כאמור

הגופים הממשלתיים לא מיושמות שיטות הדרכה מתקדמות כגון למידה מקוונת והלמידה מתמקדת בקורסים פרונטליים.

על בסיס תמונת המצב האמורה הגדירה נש"ם את הדרישות הבאות מן המערכת: מתן אפשרות להקצאת שעות לימוד לפעולות הדרכה ומעקב אחר השתתפות העובדים בהן; רישום עובדים לפעולות הדרכה; ניהול מאגר ספקים; ממשק תפעולי ללומד; קטלוג קורסים המאפשר ליצור מסלול למידה; הפרדת תכנים לכל משרד ואפשרות להגבלת גישה לתוכן פנים-משרדי מסווג; וממשק עם מערכת מרכז"ה בתחומי משאבי אנוש, תקציב, נוכחות ולוגיסטיקה.

לבסוף, המסמך המליץ על התקשרות עם החברה המפעילה את מרכז"ה, בשל היתרון שיש לחברה זו בקיום ממשקים עם המערכת הקיימת. בהתאם לאמור, אושרה בדצמבר 2013 הרחבת ההתקשרות.

2. ביוני 2013, במסגרת יישום דוח הרפורמה, גיבש מטה הרפורמה בנש"ם מסמך שעניינו הגדרת צרכים עבור מערכת ממוחשבת אשר תתמוך בתכנון כוח האדם בשירות המדינה. בין היתר, צוין במסמך כי המערכת הממוחשבת נדרשת כדי לתת מענה הדרכתי להשלמת פערי ידע של עובדים בתחום המקצועי כחלק מפיתוח ההון האנושי. באוקטובר 2013 גיבש אגף ההדרכה בנש"ם, טיוטת מסמך שעניינו אפיון מערכת ממוחשבת בתחום ההדרכה. במסגרת מסמך זה הוגדרו יעדי המערכת הממוחשבת: "ניהול ממוחשב של כל מערכת הלמידה וההדרכה בשירות המדינה; מתן אפשרות לאיגום משאבים ולשיתופי פעולה בין משרדיים; אפשרות פיקוח ובקרה של המטה (נש"ם) על פעילות המשרדים בתחום ההדרכה והלמידה". כמו כן צוין כי על המערכת לתמוך בתפיסת ההפעלה של מערך ההדרכה וכן לאפשר מתן מענה רוחבי של אגף ההדרכה ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים.

3. בהמשך לאמור, בתוכנית העבודה של נש"ם לשנת 2015 נכללה משימה שעניינה "בניית מערכת הדרכה וניהול למידה - LMS". משימה זו הוטלה על שלוש מיחידות נש"ם: אגף ההדרכה, אגף בכיר למערכות מידע ומטה יישום הרפורמה. בתוכנית העבודה נקבע כי עד סוף שנת 2015 יושלמו הגדרת והתאמת המערכת לצורכי ההדרכה של שירות המדינה ובכלל זה אפיון המערכת, הכנת מסמך תשתית לפיתוח (Blueprint) ופיתוח המערכת.

4. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שנש"ם הייתה מודעת במשך זמן רב לצורך החיוני בהטמעת מערכת LMS כוללת לשירות המדינה, וכבר לפני כחמש שנים התקשרה בהסכם בנושא, היא טרם גיבשה מסמך אפיון כתשתית לפיתוח המערכת הכוללת, וממילא טרם הוחל בפיתוחה. אומנם, מערכת שנועדה לתת מענה לצרכים של שתי יחידות בשירות המדינה מצויה בשלבי פיתוח, אולם זו אינה מותאמת באופן מלא לצרכים של שירות המדינה בכללותו, כמפורט להלן:

א. המשימה לאפיון הצרכים וגיבושם במסמך אפיון נדחתה מאז שנת 2013 משנה לשנה ועדיין לא בוצעה. מלכתחילה נקבע בתוכנית העבודה של נש"ם כי מסמך אפיון יוכן עד לסוף שנת 2015, החלטה זו לא יושמה, והיישום נדחה במסגרת תוכנית העבודה של אגף ההדרכה בנש"ם לסוף שנת 2016. לאחר שמשימה זו לא בוצעה גם בשנת 2016 היא נדחתה שוב בתוכנית העבודה לסוף שנת 2017, ובתוכנית העבודה של שנת 2018 נדחתה המשימה פעם נוספת עד לאמצע שנת 2020⁶⁵.

ב. אשר לפיתוח המערכת הממוחשבת, אף שבתוכנית העבודה של נש"ם לשנת 2015 הוחלט שהמערכת תפותח עבור כלל שירות המדינה, בפועל עסקה נש"ם עד כה באפיון ובפיתוח מערכת ניהול הדרכה ממוחשבת עבור שני גופים בלבד - רשות הכבאות וההצלה והמדרשה הלאומית למנהיגות, ממשל וניהול, שהיא חלק מנש"ם.

שני גופים אלה מתאפיינים בצרכים ייחודיים, שכן, הם פועלים כבתי ספר ולא כמשרדי ממשלה. לפיכך, מסמכי האפיון שגובשו עבורם אינם מתאימים לכלל מערך ההדרכה וטעונים התאמות ושינויים.

נש"ם שקלה את האפשרות להשתמש במערכת אשר תפותח עבור שני הגופים האמורים, כאשר בשלב ראשון תוטמע המערכת באגף ההדרכה בנש"ם ובגופים ממשלתיים שיביעו עניין בכך, ובהמשך יבוצעו התאמות באופן שיאפשר את הטמעתה בכלל הגופים הממשלתיים. בחודש מרץ 2018 אף ארגנה נש"ם כנס חשיפה בנושא מערכת ה-LMS, בהשתתפות מנהלי יחידות ההדרכה בחלק מן הגופים הממשלתיים, ובמסגרתו הוצגה להם האפשרות להטמיע את המערכת ביחידותיהם. אולם, לבסוף הוחלט להסתפק בשנים הקרובות בהטמעת המערכת ברשות הכבאות וההצלה ובמדרשה בלבד.

ג. גם בהטמעת המערכת במתכונתה המצומצמת, ברשות הכבאות ובמדרשה, חל עיכוב משמעותי. בעוד שבתוכנית העבודה של נש"ם הוחלט מלכתחילה על גיבוש מסמך אפיון למערכת כוללת עד סוף שנת 2015, בפועל, מסמך אפיון עבור שני הגופים בלבד גובש רק בסוף שנת 2016. בעוד שבתוכנית העבודה של נש"ם נקבע כי עד סוף שנת 2017 תהיה המערכת לניהול ההדרכה בשני בתי הספר "מוטמעת ופעילה", בפועל, בסוף שנת 2018, הייתה המערכת עדיין בשלבי פיתוח.

5. כאמור לעיל, כיום חסרים נתונים בנוגע להיקף עלויות פעולות ההדרכה. כמו כן, קיים חסר בדיווח של הגופים הממשלתיים לנש"ם בנוגע לתכנון, לביצוע ולמדידת האפקטיביות של פעולות ההדרכה.

65 במועד האמור מתוכנן גם ביצועו של שלב הפיילוט להטמעת המערכת, אך זאת בכשלושה גופים ממשלתיים בלבד.

מן השאלונים עולה, כי רק בכמחצית (51%) מן הגופים הממשלתיים שהשיבו (כ-70 גופים) קיים כלי מחשובי כלשהו שנועד לסייע בתכנון ההדרכה ובביצועה.

הכלים הממוחשבים המשמשים את הגופים הממשלתיים בניהול ההדרכה אינם אחידים - חלק מן הגופים הממשלתיים מסתפקים בגיליון אלקטרוני, רובם נעזרים בכלי ייעודי שפיתחו או שרכשו ובמיעוטם מדובר בחלק ממערכת רוחבית. לעתים נדרש גוף ממשלתי להיעזר במספר מערכות נפרדות לצורך ניהול ההדרכה.

עוד עולה מממצאי השאלונים כי גם מהות והיקף השימוש בכלי המחשובי משתנים מגוף ממשלתי אחד למשנהו. רובם המכריע של הגופים הממשלתיים שהשיבו משתמשים בכלי המחשובי לצורך ניהול לוגיסטי של ההדרכה, וגופים ממשלתיים מעטים בלבד משתמשים בו ככלי לממשק עם גורמי רכש לרכישת שירותי הדרכה, ממשק עם מנהלים להגדרת צורכי הדרכה וממשק עם תיקים אישיים של העובדים לצורך מעקב אחר הכשרות שעברו. גופים ממשלתיים מסוימים הוסיפו כי המערכת משמשת אותם לניהול תוכנית ההדרכה אל מול הביצוע, הכשרה באמצעות לומדות, איסוף נתונים, הפקת דוחות, עריכת מבחנים ועוד.

מן השאלונים עולה עוד כי סמנכ"לים רבים למינהל רואים צורך בהטמעת מערכת LMS בגוף הממשלתי שאליו הם משתייכים. כך, במענה לשאלה פתוחה בנוגע לשינויים הנדרשים במערך ההדרכה, כ-33% מהמשיבים ציינו במפורש כי זהו אחד הנושאים המרכזיים לשיפור אצלם. סמנכ"לים נוספים העלו קשיים שונים שמערכת LMS יכולה לסייע בפתרונם, כגון מחסור במשאבים לוגיסטיים לניהול ההדרכה; מעקב אחר ניצול תקציבי ההדרכה; מעקב אחר ניצול ימי עבודה לצורכי הדרכה; קשיי נגישות של גופים ממשלתיים בפריפריה להכשרות רוחביות של נש"ם שאותם אפשר לפתור חלקית בלמידה מקוונת על גבי תשתית LMS משותפת; וצורך בפיתוח מערכי הדרכה מקוונים.

נש"ם, ועדת הרפורמה וועדת שמחון ראו חשיבות רבה בקיום מערכת ממוחשבת לקידום תהליכים, בתחום שיפור ההון האנושי בכלל ובתחום ההדרכה בפרט. ואולם נש"ם לא הצליחה בחמש השנים האחרונות לגבש מסמך אפיון לצורך פיתוח המערכת ולהתחיל בפעולות פיתוח. נכון לעת הזו, מערך ההדרכה בשירות המדינה פועל ללא מערכת ממוחשבת כוללת לניהול למידה וללא הערכת זמן בנוגע להטמעת מערכת כזו בשנים הקרובות. קיימת שונות רבה בין הגופים הממשלתיים בכל הנוגע לשימוש במערכת ממוחשבת לניהול ההדרכה, ועל אף הצורך החיוני במערכת, בכמחצית מן הגופים הממשלתיים אין פתרון מחשובי כלל ובחלקם קיימים פתרונות נקודתיים בלבד, וכמו כן חסר ממשק בין המערכות בתוך הגופים הממשלתיים עצמם ובינם ובין יחידת המטה - אגף ההדרכה בנש"ם.

ממצאי הביקורת על הנתונים החסרים שבידי נש"ם ועל הדיווחים החלקיים של הגופים הממשלתיים, וכן על היעדר מערכת LMS כוללת המשותפת לאגף ההדרכה בנש"ם כיחידת מטה ולכלל יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, עולה כי תפקוד מערך ההדרכה נפגע כתוצאה מהיעדר מערכת LMS, בין היתר בהיבטים הבאים: בידי נש"ם אין נתונים ותמונת מצב מלאה, אמינה ומעודכנת בנוגע לעלויות ההדרכה הישירות והנלוות בשירות המדינה; בהיעדר ממשק ממוחשב עם יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים אין בידי נש"ם נתונים עדכניים המאפשרים בקרה ופיקוח על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה; נש"ם מוגבלת ביכולתה לבצע עיבוד יעיל של נתונים המתקבלים מן הגופים הממשלתיים לשם הפקת תובנות מערכתיות ומתן מענה לצרכים רוחביים; נש"ם והגופים הממשלתיים מתקשים ליוזם בזמן אמת שיתופי פעולה בין משרדיים לצורך איגום משאבים; חסרים ממשקים מתאימים עם יישומים נוספים במרכב"ה לצורך ייעול הניהול הלוגיסטי של ההדרכה וחיסכון במשאבי זמן וכוח אדם, הן במטה והן בגופים הממשלתיים; ואין בידי נש"ם תשתית מיטבית לתמיכה בשיטות למידה מתקדמות כגון למידה מקוונת ושיתוף ידע בין-משרדי.

נש"ם מסרה בתשובתה כי חלק ניכר מן העיכובים הנוגעים לפיתוח והטמעת מערכת LMS כוללת, נובעים מ"צוואר בקבוק" שנוצר ביחידת מרכב"ה שבאגף החשכ"ל (להלן - יחידת מרכב"ה), אשר לא סיפקה תמיכה מתאימה לתהליכים אלה, בשל מחסור במשאבים ותיעודף נמוך של היחידה. כתוצאה מכך, בין היתר, התעכבה כתיבתו של מסמך אפיון למערכת; התעכב פיתוח המערכת עבור רשות הכבאות וההצלה והמדרשה; והמערכת לא הוטמעה בחלק מן הגופים הממשלתיים, בשל קושי של יחידת מרכב"ה לתמוך בביצוע ההתאמות הנדרשות. נש"ם הוסיפה כי המערכת הממוחשבת שפותחה עבור רשות הכבאות וההצלה והמדרשה צפויה "לעלות לאוויר" בינואר 2019.

עוד מסרה נש"ם כי מהכנס שבו השתתפו עשרה גופים ממשלתיים עולה, להערכתה, כי המערכת שפותחה עבור רשות הכבאות וההצלה והמדרשה אומנם כוללת אפיונים המתאימים לצורכיהם הייחודיים של גופים אלה, אך היא מסוגלת לתת מענה לכ-70% מצורכיהם של הגופים הממשלתיים. בהתאם לכך החליטה נש"ם בנובמבר 2018 כי במהלך הרבעון הראשון של שנת 2019, תוטמע המערכת כפי שהיא וללא התאמות נוספות במשרד אחד וביחידת סמך, ולאחר מכן תיבחן הטמעתה בגופים ממשלתיים נוספים.

אגף החשכ"ל, שבמסגרתו פועלת יחידת מרכב"ה, מסר בתשובתו כי המקור התקציבי למשאבים המושקעים כיום במימוש מערכת ה-LMS בגרסה המותאמת לרשות הכבאות וההצלה והמדרשה הוא של גופים אלה, ולפיכך תוכנית העבודה להטמעת המערכת נקבעת בהתאם לצרכים שהם הגדירו. אגף החשכ"ל הוסיף כי הסיבה לעיכוב בפיתוח המערכת עבור רשות הכבאות וההצלה והמדרשה היא הוספת דרישות מהמערכת במהלך הפיתוח, בעיקר מטעם רשות הכבאות וההצלה. אגף החשכ"ל הוסיף, כי על פי סיכום עם נש"ם,

מיד לאחר הטמעת המערכת בגופים האמורים, יוחל באפיון דרישות והטמעה הדרגתית בגופים הממשלתיים.

רשות הכבאות וההצלה השיבה כי פיתוח המערכת הממוחשבת נעשה בהתאם לאפיון שעוגן במסמך התשתית לפיתוח (Blueprint) והתמחור נקבע בהתאם, וכי היא לא הוסיפה דרישות לאחר מכן. העיכוב בלוח הזמנים נבע בעיקר מבעיות הקשורות במוכנות הטכנולוגית של מרכב"ה למימוש הפרויקט ובניהול הפרויקט. הרשות ציינה עוד, כי חילופי אישים ב"ניהול מרכב"ה" ובצוות הפרויקט קידמו את הפעלת הפרויקט.

על נש"ם, בשיתוף יחידת מרכב"ה, לפעול ללא דיחוי נוסף לפיתוח מערכת LMS ולהטמעתה במערך ההדרכה בשירות המדינה כולו, ולא להסתפק בהטמעה ראשונית ביחידות מסוימות. רק בכך יתאפשר, הן לאגף ההדרכה בנש"ם והן ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, למלא את תפקידם ביעילות ולמצות את תקציבי ההדרכה באופן מיטבי, לצורך קידום ההון האנושי בשירות המדינה.



גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו בהשתלמויות. מקורו של גמול השתלמות הוא בהסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו החל משנת 1979 בין אגף השכר, כנציג הממשלה⁶⁶, לבין הסתדרויות העובדים של האיגודים המקצועיים השונים⁶⁷.

הקשר בין ההשתלמות לתחום העיסוק, כפי שעולה מההסכמים, הוא תרומתה להרחבת הידע או להעמקת הידע בתחום הרחב של העיסוק או המקצוע או התפקיד של העובד⁶⁸. ככלל, השתלמויות וקורסים יוכרו לצורך אישור גמול השתלמות אם הם נערכו במסגרת מרכזי הדרכה מוכרים או במוסד לימודי מוכר. גמול השתלמות משולם, על פי רוב, בגין 400 שעות לימוד בקורסים או בהשתלמויות שהוכרו על ידי הוועדה לאישור קיום קורסים לצורך גמול השתלמות במשרד החינוך⁶⁹ (להלן - הוועדה לאישור קורסים), אשר "מחציתם בתחום המקצוע ומחציתם בתחומים כלליים"⁷⁰, בהתאם לקריטריונים (כללים) שנקבעו בהסכמי העבודה הקיבוציים או במוסד לבוררות מוסכמת⁷¹.

בהתאם למרבית הסכמי העבודה הקיבוציים, עובד באחד מהדירוגים המזכים, זכאי לקבל עד שני גמולים שתנאי הזכאות שלהם דומים, לאחר שסיים את מכסת שעות הלימוד ובהתאם לכללים שנקבעו⁷² (להלן - זכאות מכוח הסכם). לצד הדירוגים בהם הזכאות לגמול השתלמות נקבעה מכוח הסכמי עבודה קיבוציים, יש דירוגים שבהם העובדים מועסקים בחוזים אישיים. הזכאות לגמול השתלמות לעובדים אלה נקבעה בשנת 1997, עת הוחלט להוסיף דרגת שכר מיוחדת הכוללת בתוכה את רכיב גמול ההשתלמות (להלן - זכאות בדרגה).

גמול ההשתלמות בשירות המדינה

66 בהסכמים הראשונים הייתה הממשלה מיוצגת בידי נש"ם.

67 למשל: הסתדרות עובדי המדינה בדירוג האחד, 19.9.93; הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח (להלן - הסתדרות המח"ר), 9.9.84; הסתדרות המהנדסים בישראל, 9.9.48; הסתדרות ההנדסאים והטכנאים, 10.5.79; הסתדרות האחיות והאחים, 18.4.90.

68 מתוך זיכרון הדברים שנחתם ב-25.4.91 בין ממשלת ישראל, מרכז השלטון המקומי בישראל, הסוכנות היהודית לארץ ישראל, שלשו הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה) והמוסדות להשכלה גבוהה לבין הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח והסתדרות ההנדסאים והטכנאים.

69 הוועדה אינה עוסקת בקורסים לעובדי הוראה.

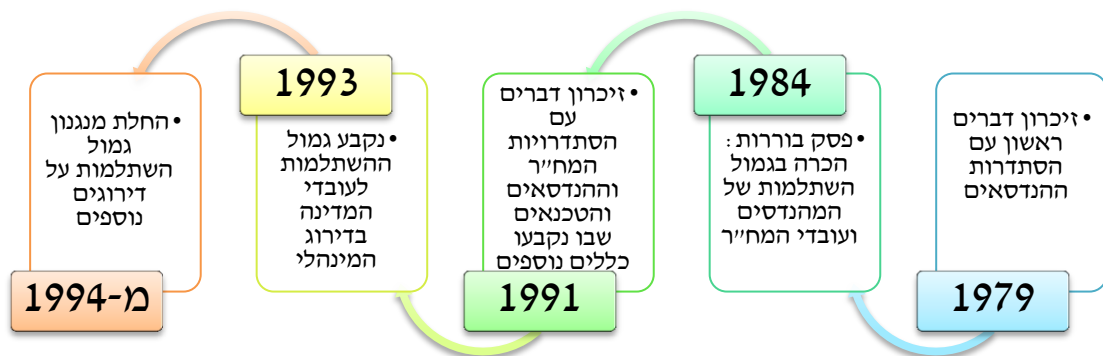
70 ריכוז הוראות בנושא גמול השתלמות לעובדים בדירוג ההנדסאים והטכנאים, מיום 18.11.91. ההסכם עם הסתדרות ההנדסאים והטכנאים היווה בסיס להסכמים עם שאר הארגונים המרכזיים.

71 המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים הוקם במסגרת הסכם קיבוצי בין הממשלה וההסתדרות, בשנת 1977. המוסד הוקם על רקע סכסוכי עבודה שהיו במשק באותה תקופה, והמשיך לפעול כמוסד עליון בלתי תלוי שמסייע לפתרון של סכסוכי עבודה.

72 גמול השתלמות ראשון (להלן - גמול א') וגמול השתלמות שני (להלן - גמול ב'). בדירוגים מסוימים נקבע כי הזכאות היא לגמול השתלמות אחד שתנאי הזכאות שונים בו מהגמולים ברוב הדירוגים, למשל בדירוג הרופאים גמול ההשתלמות ניתן כתוספות אחוזיות בגין מספר מסוים של שעות לימוד.

הכללים שבהם נדרש לעמוד עובד הזכאי לגמול השתלמות בדרגה זהים לכללים של עובד הזכאי לגמול השתלמות מכוח הסכם, בהתאם לדירוג ה"צל" שאליו הוא משתייך. לדוגמה, משפטן המועסק בחוזה אישי נבחן לפי הקריטריונים שנקבעו בתנאי ההסכם הקיבוצי של דירוג המשפטנים. להלן תרשים המציג את אבני הדרך המרכזיות בנושא גמול השתלמות:

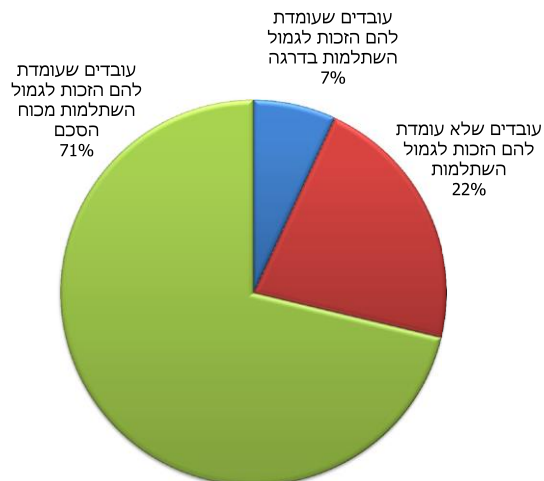
תרשים 13: אבני דרך מרכזיות בנושא גמול השתלמות



על פי נתוני אגף השכר, לכ-78% מעובדי המדינה בגופים הממשלתיים⁷³ עמדה בשנת 2017 הזכות לקבל גמול השתלמות בכפוף לעמידתם בכללים שנקבעו, ובכלל זה השלמת מכסת שעות הלימוד כאמור. להלן תרשים המתאר את החלוקה של עובדי המדינה על פי מקור הזכות לגמול השתלמות בשנת 2017, באחוזים.

73 לכ-56,800 מכ-72,700 עובדי מדינה. מספר זה אינו כולל את עובדי היחידות הביטחוניות בשירות המדינה.

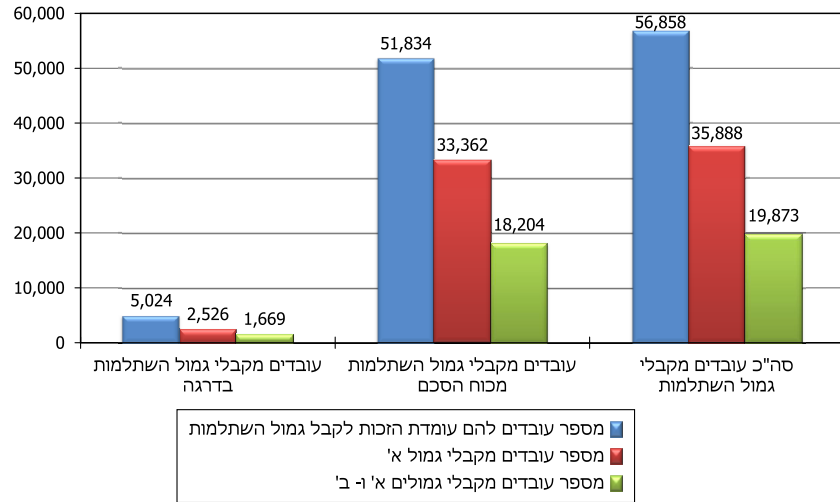
תרשים 14: עובדים בשירות המדינה בחלוקה לפי מקור הזכות לגמול השתלמות (שנת 2017)



המקור: נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני אגף השכר עולה כי נכון לשנת 2017, כ-35,900 עובדים (כ-63%) מאלו שעומדת להם הזכות לגמול השתלמות (שהם כ-50% מכלל העובדים בשירות המדינה) מימשו את זכותם וקיבלו גמול השתלמות אחד או שניים. להלן תרשים המתאר את ההתפלגות של העובדים שקיבלו גמול השתלמות בשנת 2017, בחלוקה למקבלי גמול השתלמות א'⁷⁴, ולמקבלי גמול השתלמות ב':

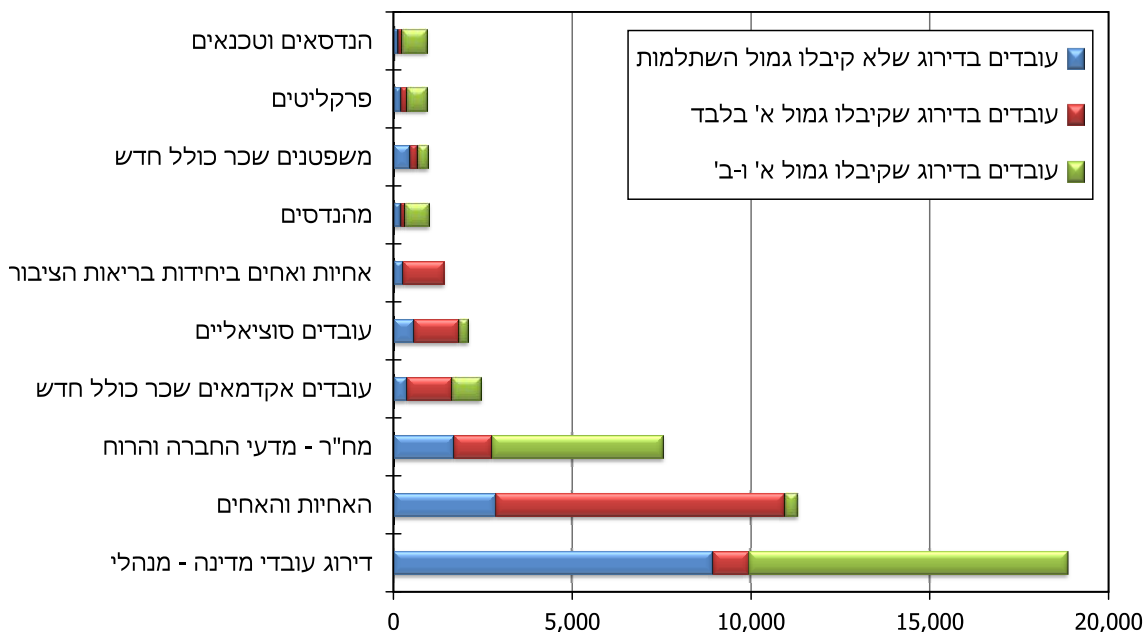
תרשים 15: התפלגות עובדי המדינה שקיבלו גמול השתלמות א' וגמול השתלמות ב' בשנת 2017



המקור: נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן תרשים המתאר את התפלגות העובדים שקיבלו גמול השתלמות ואת אלו שטרם מימשו את זכאותם לגמול בשנת 2017 בחלוקה לפי דירוגים נבחרים:

תרשים 16: התפלגות מקבלי הגמול בשנת 2017 לפי דירוגים נבחרים



המקור: נתוני אגף השכר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בקרב עובדי המדינה בדירוג המינהלי, שהם הקבוצה הגדולה ביותר בשירות המדינה, שיעור מקבלי גמול השתלמות כלשהו, הוא כמחצית (52%) - שיעור הנמוך מהשיעור מקבלי הגמול הממוצע מקרב כלל עובדי המדינה בקרב העובדים היכולים לשמש זכות זו, שהוא כאמור כ-63%. זאת, לעומת שני דירוגים: דירוג האחים והאחיות ודירוג המח"ר, שבהם שיעור מקבלי הגמול הוא כ-75% ו-78% בהתאמה.

התקציבים המושקעים בגמול השתלמות ותרומתם למערך ההדרכה

1. ההוצאה הכוללת של המדינה על מימון גמולי ההשתלמות לעובד מתבטאת בכמה רכיבים, לאורך תקופת ההעסקה של העובד ואף לאחריה: בשלב הלמידה - מימון מלא או חלקי של עלות הלימודים ושל ימי העבודה המוקדשים ללימוד; לאחר סיום הלמידה והעמידה בתנאים לקבלת הגמול - תשלום גמול ההשתלמות בשכרם של העובדים. רכיב זה נכלל בחישוב ערך השעה לעובד, כך שהוא עשוי להגדיל רכיבי שכר אחרים המחושבים לפי ערך השעה, ובכלל זה תשלום עבור שעות נוספות והפרשות בגין זכויות

פנסיוניות; לאחר סיום תקופת ההעסקה - המדינה משלמת לגמלאים בפנסיה תקציבית תשלומי פנסיה בהסתמך על השכר האחרון ששולם להם, שכולל את רכיב גמול ההשתלמות. בתרשים הבא מסוכמים מרכיבי העלות הכוללת של גמולי ההשתלמות.

תרשים 17: עלויות גמולי ההשתלמות



התשלום עבור גמולי ההשתלמות נע מכמה מאות שקלים ועד אלפי שקלים בחודש לעובד זכאי, והוא משתנה מעובד לעובד בהתאם למספר הגמולים שהוא זכאי להם, לדירוג העובד ודרגתו, ולרכיבי המשכורת המשולמת לו.

נמצא כי אין בידי אף אחד מהגורמים הממשלתיים נתונים על העלות הכוללת של גמולי ההשתלמות. בידי אגף החשכ"ל מרוכזים נתונים על ההוצאה לשכר השוטף, לעובדי המדינה ולתשלומי פנסיה לגמלאים של שירות המדינה⁷⁵ בפנסיה התקציבית, שמספרם בסוף שנת 2017 עמד על כ-46,000 גמלאים⁷⁶.


2. על מנת לאמוד את ההוצאה הכוללת של המדינה על גמולי ההשתלמות לעובדיה, ריכזו משרד מבקר המדינה נתונים של אגף החשכ"ל ושל אגף השכר.

א. על פי נתוני אגף החשכ"ל, ההוצאה על השכר לעובדי מדינה בגופים הממשלתיים, הזכאים לגמול השתלמות על פי הסכם בגין גמול השתלמות (בתוספת עלויות המעסיק בגין הגמול), הסתכמו בכ-270 מיליון ש"ח בשנת 2017, שהם כ-1.6% מהעלות השנתית לשכר ללא עבודה נוספת (שעות נוספות, פרמיות וכוננויות). אולם בידי אגף החשכ"ל אין נתונים על השפעת גמול ההשתלמות על המרכיבים הנוספים של השכר ועל ההוצאה בגין גמול ההשתלמות במסגרת תשלומי הפנסיה התקציבית. כמו כן אין בידי נתונים על עלות גמולי ההשתלמות של עובדים הזכאים לגמול השתלמות בדרגה.

ב. נתוני אגף השכר מתבססים על סימולציה שערך במאי 2018 בנוגע לעלות השנתית של תשלום גמולי ההשתלמות בשכר לשני דירוגים

75 לא כולל עובדי מערכת הביטחון, שוטרים וסוהרים, עובדי ביטוח לאומי ועובדי הוראה.

76 מתוך הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2017, אגף החשב הכללי במשרד האוצר.



אין בידי אף אחד מהגורמים הממשלתיים נתונים על העלות הכוללת של גמולי ההשתלמות. אפשר לאמוד את הסכום הכולל שהמדינה מוציאה על גמולי השתלמות לעובדיה ביותר מחצי מיליארד ש"ח בשנה לפחות

בשירות המדינה - דירוג המח"ר ודירוג מינהלי - שבהם מועסקים כ-27,500 עובדים, סה"כ כ-37% מכלל עובדי המדינה. עלות זו כוללת את התוספת השקלית של הגמולים, התוספות האחוזיות שמתווספות לשכר העובד בעקבות הגדלת מרכיבי השכר בהתאם להגדלת ערך השעה ואת עלויות המעסיק. עלות זו נאמדה ב-200 מיליון ש"ח. יצוין כי הסימולציה לא נעשתה עבור כל הדירוגים הזכאים לגמול השתלמות בהסכם וכן לא עבור עובדים הזכאים לגמול השתלמות בדרגה.

ג. בידי הגופים הממשלתיים לא היו נתונים על יתר מרכיבי ההוצאה הכוללת - עלות הלמידה ועלות ימי העבודה שנוצלו לצורך לימודים המזכים בגמול השתלמות, ואין דרך לחשב את המרכיבים הללו על סמך הנתונים הקיימים בגופים הממשלתיים. זאת כיוון שאין בידי הגוף הממשלתי מידע הקושר בין יציאת העובדים להשתלמויות, ובין זקיפתם של השתלמויות לצורך חישוב השעות המזכות בגמול ההשתלמות.

ממכלול האמור לעיל עולה כי בידי הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים מצויים נתונים חלקיים שאינם משקפים את ההוצאה הכוללת של המדינה על גמולי ההשתלמות של עובדיה. על סמך נתוני אגף השכר בדבר 200 מיליון ש"ח, נתונים שכאמור נוגעים רק לחלק מהדירוגים, ונתוני אגף החשכ"ל, המעריך את ההוצאה ב-270 מיליון ש"ח בשנה (ונתוני חופפים בחלקם את נתוני אגף השכר), ועל סמך המרכיבים שחסרים בנתוני שני האגפים האלה, אפשר לאמוד את הסכום הכולל שהמדינה מוציאה על גמולי השתלמות לעובדיה⁷⁷ ביותר מחצי מיליארד ש"ח בשנה⁷⁸.

3. מטרת גמול ההשתלמות, על פי ההסכמים, היא כאמור הרחבת הידע או העמקת הידע בתחום הרחב של העיסוק או המקצוע או התפקיד של העובד. עם זאת, היקף ההוצאה המשוערת על גמולי ההשתלמות לעובדי המדינה מחדד את השאלה בדבר התועלת הנובעת מקיום מערכת השתלמויות ענפה, ובעיקר - האם היא משיגה את מטרתה.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלונים האם מערך ההשתלמויות המזכות בגמול השתלמות תואם את צורכי הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה, ובאילו מידה תורמות ההשתלמויות המזכות בגמול לפיתוחם המקצועי של העובדים לשם כך, נתבקשו הסמנכ"לים למינהל להתייחס בשאלון למספר היגדים הנוגעים למערך גמולי ההשתלמות.

77 לא כולל עובדי היחידות הביטחוניות בשירות המדינה.

78 חישוב העלות של גמול ההשתלמות שביצע אגף השכר מתייחסת לכ-40% ממקבלי הגמול, כדי להגיע לעלות עבור כלל מקבלי הגמול, הוכפלה עלות זו ב 2.5.

לדעת רוב גורמי
המקצוע בתחום ניהול
ההון האנושי בשירות
המדינה, ההוצאה של
המדינה בגין גמולי
ההשתלמות אינה
משיגה את תכלית
תשלום גמולי
השתלמות לעובדי
המדינה כפי שהוגדרה
בהסכמים הקיבוציים

83% מהסמנכ"לים למינהל (54) שענו על שאלה זו, האחראים לניהול ההון האנושי בגופים הממשלתיים שבהם כ-55,000 עובדים (כ-76% מעובדי המדינה), ציינו כי הם אינם סבורים שקורסי ההעשרה המזכים בגמול ההשתלמות תורמים לפיתוחו המקצועי של העובד⁷⁹. 41% מהסמנכ"לים למינהל (27) שהשיבו לשאלה זו, האחראים לניהול ההון האנושי בגופים הממשלתיים שבהם כ-36,000 עובדים (כ-50% מעובדי המדינה) ציינו כי הם אינם סבורים שקורסי ההכשרה המזכים בגמול ההשתלמות תורמים לפיתוחו האישי של העובד⁸⁰.

להלן דוגמאות מתשובות של מספר סמנכ"לים למינהל לשאלונים, בנוגע לצורך בשינוי במודל גמול ההשתלמות: "חשוב מאוד להתנתק מטרבות גמול ההשתלמות. היא מעכבת את היכולת ליצור למידה משמעותית מקדמת"; "כיום עיקר העובדים מבקשים לצאת להכשרות או העשרות לצורך גמול השתלמות, ללא קשר לתפקודם בפועל או לשיפור יכולותיהם"; "חייבים לוודא שעובדים ירצו להמשיך להשתלם גם אם אינם מקבלים תוספת לשכר, אלא מתוך ראיית צורכי המערכת וצורכיהם האישיים להמשיך להתקדם ולהתפתח".

ממצאי בדיקה שערך אגף בכיר לתכנון אסטרטגיה ומדיניות בנש"ם בתחילת שנת 2018 בנושא גמול ההשתלמות כחלק מפיתוח ההון האנושי בשירות המדינה, מעלים תמונה דומה לזו שהעלו הסמנכ"לים למינהל ולפיה: "מן השטח, הן מהעובדים והן מהמעסיקים עולים קולות הטוענים כי חלק ניכר מלימודי ההכשרה וההעשרה במסגרת הגמולים, נעשים ברמה נמוכה והזיקה והתועלת שלהם לפיתוח המקצועי של העובדים נמוכות".

עולה אפוא כי לדעת רוב גורמי המקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות המוערכת בכחצי מיליארד ש"ח בשנה לפחות, אינה משיגה את תכלית תשלום גמולי השתלמות לעובדי המדינה כפי שהוגדרה בהסכמים הקיבוציים - לתרום להרחבת הידע או העמקת הידע בתחום הרחב של העיסוק, המקצוע או התפקיד של העובד.

79 כ-49% ציינו כי הם לא כל כך מסכימים וכ-34% ציינו כי הם כלל לא מסכימים.
80 כ-29% ציינו כי הם לא כל כך מסכימים וכ-12% ציינו כי הם כלל לא מסכימים.

התנאים לאישור גמול השתלמות והתאמתם למטרות עולם ההדרכה

בהסכמים קיבוציים עיקריים⁸¹ נקבע כי כל גמול השתלמות ניתן בעבור 400 שעות לימוד פרונטליות⁸² שהוכרו על ידי הוועדה לאישור קורסים, בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהסכמים או בפסקי בוררות של המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים; על פי רוב, יוכרו קורסים, השתלמויות ולימודים לתעודות אקדמיות שהסתיימו חמש שנים או פחות מכך לפני מועד הגשת הבקשה לאישור גמול ההשתלמות; יוכרו קורסים בהיקף של 40 שעות לפחות.

פרק הזמן להכרה בקורסים לצורך אישור גמול השתלמות

על פי נתוני נש"ם, אפשר להעריך שמשך הקריירה הממוצע של עובדים קבועים בשירות המדינה עולה על 15 שנים⁸³.

ארגון ה-OECD תיאר את נושא הלמידה לאורך החיים בשירות הציבורי כחיוני לא רק כדי להתקדם בקריירה אלא גם כדי לתחזק את הכישורים והיכולות הקיימות⁸⁴. בעניין זה נכתב בדוח ועדת שמחון על יתרונותיו של מערך למידה לאורך שנות העבודה של העובד, בהתאם לעיקרון ה"למידה לאורך החיים" (Lifelong Learning), ובכלל זאת על תהליך למידה מתמשך בכניסה לתפקיד, תוך כדי התפקיד ובמעברים בין הקריירות. בהנחיות נציב שירות המדינה לתכנון בתחום ההון האנושי לשנת העבודה 2018 נכתב כי תוכנית הכשרה רב-שנתית מאפשרת רציפות תפקודית מיטבית ויעילות של העובד לאורך כל שנות הקריירה שלו, ותוכנית כזו נדרשת לתת מענה לא רק לצרכים העכשוויים אלא גם לאלו העתידיים, ביחס לאתגרי המשרד ולפרופיל העובד הנדרש בעתיד.

81 הסכמים בנוגע לדירוגים הבאים: הנדסאים וטכנאים, מהנדסים ומח"ר. יצוין שהתנאים בהסכם המח"ר אומצו מאוחר יותר גם לדירוגים נוספים, למשל לדירוג הרוקחים ולדירוג העיתונאים.

82 או 250 שעות לימוד פרונטליות והכנת פרויקט לימודי או עבודת גמר בהיקף של 150 שעות; שיעור פרונטלי הוא שיעור הניתן כשהמורה עומד לפני כיתה תלמידים ומרצה.

83 בהתאם לנתוני מערכת ניהול כוח האדם במשרדי הממשלה (מערכת המרכב"ה) ליולי 2018, תקופת השירות הממוצעת (ותק) של העובדים הקבועים בשירות המדינה הייתה 13.4 שנים. נתון זה מתייחס לוותק הממוצע בשירות של העובדים הפעילים, ולא לוותק של עובדים לפני פרישתם, ולכן הוא מעריך בחסר את משך הקריירה הממוצעת של עובדי מדינה קבועים.

84 "Skills for a High Performing Civil Service" (2017) OECD Public Governance Reviews.

51 סמנכ"לים למינהל שהם כ-80% מהסמנכ"לים שהשיבו לשאלה בנושא זה, סברו⁸⁵ שיש לאפשר לעובד לצאת לקורסים שיוכרו לגמול השתלמות במשך פרק זמן ארוך מחמש שנים; 38 סמנכ"לים שהם 58% מהסמנכ"לים שהשיבו לשאלה זו, סברו⁸⁶ שלאחר קבלת זכאות לגמול השתלמות פוחתת באופן משמעותי המוטיבציה לצאת להשתלם.

האמור בהסכמים הקיבוציים כיום - לפיו לא יוכרו לגמול השתלמות קורסים או השתלמויות או לימודים לתעודות אקדמיות שהסתיימו יותר מחמש שנים לפני מועד הגשת הבקשה לגמול ההשתלמות - עלול אפוא לתמרץ עובדים המעוניינים לממש את זכאותם לגמול השתלמות לעשות זאת בתחילת דרכם בשירות המדינה ומהר ככל האפשר. תוצאה זו אינה עולה בקנה אחד עם הצורך בלמידה מתמשכת לאורך תקופת ההעסקה. בהתחשב בהערכת המשך הממוצע של קריירה בשירות המדינה (כאמור, יותר מ-15 שנים) הרי שמימוש הזכאות לגמול השתלמות בתוך חמש שנים עלול ליצור מצב שבו לפחות במשך עשר שנות עבודה נוספות לא מתקיימת למידה לשיפור מקצועי.

משך הקורסים המוכרים לגמול השתלמות ושיטות הלימוד בהם

בדוח ועדת שמחון נכתב כי "תהליכי למידה מסורתיים (לימוד פרונטלי בכיתה) הוכחו כלא אפקטיביים, משום שהם מביאים לאחוז קטן של שימור ידע לאורך זמן", ושעל מנת לקיים למידה אפקטיבית נדרש תמהיל של המרכיבים הבאים: למידה פעילה; רלוונטיות ללומד (מזהה את הצורך ומידת היישום של הלמידה עבורו באופן אישי); אינטראקציה חברתית; למידה מתמשכת על פני זמן; למידה מושכת או מחברת (Engaging); ושילוב טכנולוגיות למידה בתהליכי למידה המאפשר יישום גישות למידה אפקטיביות תוך שמירה על יעילות.

1. כאמור, בהתאם להסכמים הקיבוציים העיקריים, גמול השתלמות ניתן בעבור 400 שעות לימוד פרונטליות שנלמדו במסגרת קורסים לגמול השתלמות אשר היקף כל אחד מהם לא יפחת מ-40 שעות פרונטליות. עם זאת, על פי הסכמים קיבוציים של מספר דירוגים עיקריים משנת 1993⁸⁷ שעסקו גם בנושא גמול ההשתלמות "מוכר קורס גם אם כלל פחות מ-40 שעות, אף אם לא בוצע במוסד אקדמי. ההפעלה של הסעיף לאחר גיבוש קריטריונים על ידי הצדדים להסכם זה".

אגף השכר מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי "ככל הידוע לנו לא היו דיונים בנושא זה ולא הגיעו להסכמות חתומות בעניין"; "גם ארגוני העובדים לא פנו בבקשות בעניין זה ולכן לא התקיימו דיונים לקביעת

85 כ-51% ציינו כי הם מאוד מסכימים וכ-29% ציינו כי הם די מסכימים.

86 כ-25% ציינו כי הם מאוד מסכימים וכ-33% ציינו כי הם די מסכימים.

87 דירוג המח"ר, דירוג המהנדסים ודירוג ההנדסאים והטכנאים.

קריטריונים כאמור". עוד הוסיף האגף: "מבחינתנו אין זה נכון לקצר את מספר שעות הלימוד: הרציונל לקבוע 40 שעות מינימום לקורס לעניין גמול השתלמות הוא סוג של מסננת: הן בתחום האיכות - שלומדים נושא בהיקף שעות רציני עם תרגול ורוחב יריעה והן בתחום הקלות להשיג גמול השתלמות... לכאורה אם נוותר על מינימום 40 שעות עלולים להביא 20 תעודות של 20 שעות או 40 תעודות של 10 שעות ותהיה בירוקרטיה כבדה לבדיקת התעודות (מעבר לשאלת האיכות כאמור לעיל)".

הוועדה לאישור קורסים קיבלה במהלך השנים מספר בקשות פרטניות לאישור קורסים בהיקף קטן מ-40 שעות. אולם בהיעדר קריטריונים מנחים, כפי שעולה מהפרוטוקולים של דיוני ועדת ההיגוי הפועלת לצד הוועדה (להלן - ועדת ההיגוי)⁸⁸, היא דחתה את כל הבקשות.

עולה כי עד למועד סיום הביקורת, כ-25 שנים לאחר שנחתמו ההסכמים האמורים, אגף השכר כנציג הממשלה, שהיא צד להסכם, לא פעל מול הארגונים היציגים של העובדים לגיבוש קריטריונים לקיום קורסים קצרים מ-40 שעות לימוד, כפי שנקבע בהסכמים הקיבוציים.

אגף השכר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכונתו לדון בסוגיה זו במסגרת דיוני צוות מבנה ההכשרה שמינה מ"מ הנציב לשעבר בחודש אוגוסט 2018. בראש הצוות עומד מנהל אגף ההדרכה בנש"ם וחברים בו גם נציגים של אגף השכר ואג"ת.

2. בדוח ועדת שמחון נכתב כי הטכנולוגיה צריכה להיות מותאמת למקום שבו מתבצע תהליך הלמידה. הוועדה לאישור קורסים קיבלה במשך השנים, בקשות שונות לקיום קורסים בשיטות מתוקשבות ודחתה את כולן. מאז שנת 2011 ועד יולי 2017 התקבלו לפחות עשר בקשות כאלה, וכאמור, כולן נדחו. בפרוטוקול הוועדה משנת 2015 נכתב כי "הוצגה החשיבות של ההכרה במתודולוגיה 'למידה מתוקשבת' על יתרונותיה הרבים במסגרת קורסים לעניין גמול השתלמות. הוחלט שאם יפתחו הסכמי השכר, יקבעו תנאים לאישור שיטת לימוד זו. ניתן יהיה להיעזר בכלי הבקרה הנבנים על ידי אגף התפתחות מקצועית לעובדי הוראה, בקביעת התנאים".

באוגוסט 2017 הגיש אגף השכר לוועדה לאישור קורסים הצעה לביצוע תוכנית ניסיונית מצומצמת (פיילוט) לאישור קורסים לצורך גמול השתלמות בנושא הלמידה המתוקשבת. אגף השכר ציין כי עמדתו היא כי ניתן להכיר בקורסי הכשרה מיוחדים שגופים ציבוריים מקיימים לעובדיהם בתחומים הנדרשים למעסיק, באמצעות למידה א-סינכרונית⁸⁹, וזאת בכפוף למספר תנאים שצוינו. התנאים נגעו למוסד המלמד, לתחום הנלמד, מבנה הקורס,

88 ועדת ההיגוי מתכנסת לדיונים בנושאים עקרוניים, או בבקשות מיוחדות לאישור קורסים. בין חבריה נכללים מנהל אגף ההדרכה בנש"ם ונציג אגף השכר.

89 התלמיד לומד באמצעות תוכנת מחשב בכל זמן ובכל מקום.



כ-80% מהסמנכ"לים
למינהל סברו שיש
לאפשר לעובד לצאת
לקורסים שיוכרו
לגמול השתלמות
במשך פרק זמן ארוך
מחמש שנים; 77%
מהסמנכ"לים למינהל
סברו שיש להכיר
בפעולות הדרכה
קצרות מ-40 שעות
לצורך גמול
השתלמות; 82%
מהסמנכ"לים למינהל
סברו שיש להכיר
בלמידה מקוונת
לצורך גמול
השתלמות

היקף השעות שיאושרו והיקף המטלות והשיעורים. בנוסף, על המשתתפים בקורס זה יהיה לעמוד ב-100% מהמטלות הנדרשות בקורס ולעמוד במבחן סופי. כמו כן הודגש תנאי נוסף: הקורס ישלב למידה פרונטלית עם למידה מתוקשבת, ויהיו לפחות שני מפגשים פרונטליים (מפגש ראשון ומפגש אחרון), שבהם יוסברו לתלמיד המבנה ותנאי הקורס כולל קבלת התחייבותו שהוא ישתמש בעצמו במערכת הממוחשבת וילמד באמצעותה. אגף השכר הציע לנהוג על פי עמדתו במסגרת פיילוט במשך שנה, והוועדה קיבלה את הצעתו.

עד למועד סיום הביקורת קיבלה הוועדה חמש בקשות בנושא, אישרה שתיים מהן ודחתה את השאר. יו"ר הוועדה מסר בתשובתו כי שלוש הבקשות שנדחו לא עמדו בקריטריונים שנקבעו לקבוצת הפיילוט.

הוועדה לאישור קורסים לא הפיצה או פרסמה את ההצעה המצומצמת של אגף השכר, זאת כיוון שלדברי יו"ר הוועדה מדובר במסמך פנימי ובפיילוט מוגבל לשנה. יו"ר הוועדה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי עד סוף שנת 2018 תיערך הוועדה לדווח לממונה על השכר על תוצאות הפיילוט, במטרה להחליט אם להחיל את האישור על כלל המגזר הציבורי. עוד הבהיר יו"ר הוועדה, כי אם יוחלט להרחיב את האישור, הדבר יפורסם בחוזר מטעם הממונה על השכר.

3. 50 סמנכ"לים למינהל, שהם 77% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה בנושא משך הקורסים המוכרים לגמול השתלמות, סברו⁹⁰ שיש להכיר בפעולות הדרכה קצרות מ-40 שעות לצורך גמול השתלמות; 53 סמנכ"לים שהם 82% מהסמנכ"לים שהשיבו לשאלה זו, סברו⁹¹ שיש להכיר בלמידה מקוונת לצורך גמול השתלמות.

על אגף השכר בשיתוף הגורמים החברים בצוות מבנה ההכשרה, לבחון את ממצאי הפיילוט ואת האפשרות להכיר גם בלמידה מקוונת ובהשתלמויות קצרות מ-40 שעות לצורך גמול השתלמות, ולפעול בהתאם לממצאי הבחינה. שילוב שיטות למידה מרחוק עשוי אף לסייע בהנגשת קורסים לאוכלוסיות שמתקשות להגיע לכיתות הלימוד, בין היתר בשל מרחק גיאוגרפי או בשל מגבלה פיזית.

90 כ-46% ציינו כי הם מסכימים מאוד וכ-31% ציינו כי הם די מסכימים.

91 כ-56% ציינו כי הם מסכימים מאוד וכ-26% ציינו כי הם די מסכימים.

גורמים בנש"ם
ובמשרד האוצר
סבורים כי יש צורך
לשנות את המתכונת
הנוהגת בהסדרת
גמולי ההשתלמות
בהסכמי העבודה

הפעילות הממשלתית לשינוי מנגנון גמול ההשתלמות

מהאמור לעיל עולה כי הכללים שלפיהם מתנהל מנגנון גמולי ההשתלמות - התנאים להכרה בקורסים, משך הקורסים שיוכרו לגמול, ושיטות הלימוד בהם, לא השתנו באופן משמעותי מאז נחתמו הסכמי השכר הקיבוציים כאמור.

כאמור, על פי דוח הרפורמה, יש לעצב תפיסה מתקדמת של מתן שירות לציבור ושל שירות מדינה מתקדם, ולמערך ההדרכה והלמידה יש חלק משמעותי בעיצוב התפיסה. בדוח הוטל על נש"ם לגבש מדיניות הכשרה יעילה ואפקטיבית להשגת יעדי המשרדים, במטרה לספק להון האנושי בשירות המדינה יכולות משמעותיות של מקצוענות, ניהול ועיצוב מדיניות.

1. אגף השכר מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בתחילת שנת 2018 נפגשו נציגיו עם נציגים מההסתדרות המח"ר והסתדרות ההנדסאים על מנת לחשוב על השינויים הנדרשים בהסכמי גמול ההשתלמות. הדיונים לא הובילו לשינויים אלא היו "גישושים ראשוניים" בדבר השינויים הרצויים והאפשריים. האגף הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 כי שינויים במנגנון גמול ההשתלמות אפשר לערוך רק באמצעות משא ומתן ובהסכמות בין המדינה ובין ההסתדרות הכללית, ותוך הבנה כי מדובר בשיטת תגמול כספי שנוהגת כבר מעל 25 שנה.

"ההסתדרות החדשה" מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018, כי היא רואה חשיבות רבה במערך ההשתלמויות לעובדים במהלך תקופת עבודתם, וכי היא מוכנה להידבר עם המדינה על שיפור במנגנון זה תוך שמירה על זכויות העובדים.

2. האגף לתכנון אסטרטגי בנש"ם בשיתוף אגף ההדרכה בנש"ם הכין בתחילת שנת 2018 טיוטה של נייר עמדה, כמצע לדיונים פנימיים ודיונים עם אגף השכר בנושא גמול ההשתלמות. בטיטה הועלו קשיים במודל גמול ההשתלמות, כיווני פעולה מומלצים והמלצות להמשך פעולה. לדוגמה, פרישת ההכשרה על פני כל שנות הקריירה של העובד; מתן עדיפות להכשרות מקצועיות מודולריות קצרות יחסית וממוקדות; והטמעת אמצעי הכשרה מקוונים. על בסיס נייר עמדה זה התקיים ביולי 2018 דיון בהשתתפות מ"מ הנציב לשעבר, אגף השכר ואג"ת.

בדצמבר 2018, טרם קיבלו נש"ם, אגף השכר ואג"ת החלטות בדבר האופן שבו יש לפעול על מנת להביא לשינויים במנגנון גמול ההשתלמות, כך שהוא ישיג את התכליות שלשמן הוא נוצר ויהלום את יעדי העל של הרפורמה, ובכללם תפיסה מתקדמת של מתן שירות לציבור ושל שירות מדינה.

נש"ם מסרה בתשובתה כי הגורמים המקצועיים בנש"ם רואים בגמול ההשתלמות כלי חיובי במהותו, שבביצוע שינויים מתאימים יוכל לסייע

בחיווק הכישורים של העובדים בכניסה לתפקיד, בהתמקצעות, במעבר בין תפקיד לתפקיד, בהרחבת היכולות והכישורים ובתמיכה בשינויים הנדרשים בשוק העבודה העתידי (בדגש על הגברת יכולת הניידות של העובדים, הכשרה למקצועות חדשים, הסבה מקצועית במקצועות שהביקוש להם ירד וכדומה). עמדתה המקצועית של נש"ם היא כי יש לבצע שינויים מהותיים במנגנון גמולי ההשתלמות: חיווק התכנון של התכנים המועברים במסגרת גמולי ההשתלמות והתאמתם במידה מרבית לתכנים הנדרשים לעובדים בפרופסיות השונות, בדגש על כישורים בהתאמה לצורכי שוק העבודה המשתנה; מתן מענה באסטרטגיית למידה לאורך הקריירה של העובד ולא רק בתחילתה; התאמת טכניקות ההדרכה לשינויים התרבותיים, הטכנולוגיים והדמוגרפיים, תוך מתן העדפה להכשרות במודלים קצרים, שלפחות חלקם מקוונים; וקישור מסלולי הקריירה של העובדים לתכנון תוכניות ההכשרה.

אגף השכר ציין בתשובתו כי מטרת העל בתחום ההדרכה היא שיפור יכולותיהם וכישוריהם של העובדים כדי ליצור שירות ציבורי טוב ויעיל, וכדי להשיג אותה, על אגף ההדרכה בנש"ם לבנות, קודם כל, מערך הכשרה יעיל ואפקטיבי. רק לאחר מכן, אפשר יהיה לדון בצורה מעמיקה ומעשית באופן שבו רצוי לשנות את מערך גמולי ההשתלמות ככלי שנועד למימוש מטרת העל.

3. כאמור, בחודש אוגוסט 2018, לקראת סיום הביקורת, מינה מ"מ הנציב לשעבר צוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה. על הצוות הוטל, בין השאר, להציע סוגים שונים של הכשרות מקצועיות וניהוליות הנחוצות לעובדי שירות המדינה, תוך העדפת השתלמויות מוסדיות ובהתחשב בהשתנות שוק העבודה; להציע מערכת גמישה של דפוס הכשרה לאורך שנות העבודה בשירות המדינה; להציע מודל לחלוקת אחריות וסמכות בתחום ההדרכה וההכשרה והפיקוח והבקרה עליהם; לבחון את נושא התמריצים הקיימים למשרדים ולעובדים לבצע הכשרות ולהשתתף בהן. על הצוות הוטל להגיש את המלצותיו תוך שישה חודשים.

נש"ם ציינה בתשובתה כי הוועדה תסיים את עבודתה במחצית השנייה של שנת 2019 ותגיש את ממצאיה והמלצותיה לנציב שירות המדינה.



גמול ההשתלמות הוא רכיב בשכרם של חלק מעובדי המדינה, אשר עוגן בהסכמי עבודה קיבוציים, שהחדשים שבהם כבר בני יותר מ-20 שנה. כשני שלישים מהעובדים שעומדת להם הזכות לגמול השתלמות (שהם כמחצית מכלל העובדים בשירות המדינה) מימשו את זכותם וקיבלו את התוספת. ההוצאה המשוערת של המדינה על ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמולים ועל התשלום לעובדים נאמדת בכחצי מיליארד ש"ח בשנה.



בדצמבר 2018 טרם
קיבלו נש"ם, אגף
השכר ואג"ת החלטות
בדבר האופן שבו יש
לפעול על מנת
להביא לשינויים
במנגנון גמול
ההשתלמות, כדי
שישיג את התכליות
שלשמן הוא נוצר

תכלית גמול ההשתלמות, על פי הסכמי העבודה, היא לתרום להרחבת והעמקת הידע של העובד בתחום הרחב של עיסוקו, מקצועו או תפקידו, ויש מקום לבחון את תרומתו במתכונת הקיימת להשגת שיפור כזה. שני אגפים העוסקים בנושא בנש"ם - אגף ההדרכה ואגף אסטרטגיה - ורוב הסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים סבורים שההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות לא משיגה את התכלית שנקבעה בהסכמים הקיבוציים.

גורמים בנש"ם ובמשרד האוצר סבורים כי יש צורך לשנות את המתכונת הנוהגת בהסדרת גמולי ההשתלמות בהסכמי העבודה. על נש"ם ואגף החשכ"ל לגבש את הנתונים של היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי ההשתלמות, לרבות עלות ימי העבודה וההוצאה הממשלתית על גמולי והקורסים המזכים בגמול, וכלל עלויות השכר - ישירות ועקיפות. נתונים אלה חיוניים כתשתית מידע לדיונים שיש לקיים בנושא לשם קבלת החלטות. כמו כן, על נש"ם ומשרד האוצר למצות ולסכם את הפעולות הנדרשות בעניין זה, במסגרת עבודת צוות מבנה ההכשרה. זאת, תוך הנעת הליך הידברות של המדינה עם ההסתדרות, לאור הנכונות שהיא הביעה להביא לשפר את מנגנון גמולי ההשתלמות תוך שמירה על זכויות העובדים. כמו כן, עליהם לגבש תוכנית פעולה, במטרה להבטיח שההוצאה על גמולי ההשתלמות מועילה לשירות המדינה ומשפרת את רמתם המקצועית של עובדיה, ולפעול לביצועה ללא שיהוי.

סיכום

ההשקעה התקציבית של מדינת ישראל בהדרכת עובדיה הסתכמה בשנת 2017 ביותר מ-1.2 מיליארד ש"ח. זאת, כפי שעולה מנתונים חלקיים המצויים בידי הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת, שכן אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים בדבר עלות ההדרכה הכוללת. לנש"ם, כגוף המטה הממשלתי המתכלל את נושא ההדרכה לפי התקשי"ר, לא ידוע מהי התועלת שמפיקה המדינה מהשקעתה בהדרכה ובאיזו מידה היא תורמת לשיפור ההון האנושי - להעלאת רמתם המקצועית והתפקודית של עובדי המדינה, להתאמת יכולותיהם לצרכים המשתנים ולשיפור השירות לציבור.

לאגף ההדרכה בנש"ם תקציב המותנה ברובו בהכנסה מהגופים הממשלתיים, המאפשר לו לפתח ולבצע פעולות הדרכה רוחביות, ותקציב נוסף המאפשר לו לבצע משימות נוספות. בשנת 2017 ניצל האגף תקציב המסתכם בכ-5.2 מיליון ש"ח. ממצאי הדוח מלמדים על חולשות יסודיות בתפקודה ובמעמדה של נש"ם כגורם המטה המופקד, בין היתר, על קביעת מדיניות ההדרכה, הנחיית הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה, פיקוח על פעילותם ובקרתה; ומתן מענה לצורכי הדרכה רוחביים. מצב דברים זה פוגע, בין היתר, בהשגת אחת התכליות המרכזיות שנקבעו בדוח הרפורמה בניהול ההון האנושי, שאומץ על ידי הממשלה - חיזוק מעמדה של נש"ם ומיצובה אל מול יחידות השטח, כרגולטור המתווה מדיניות ומוודא כי מדיניותו אכן מיושמת ומשיגה את מטרותיה. בדוח הועלה גם כי הליך תכנון ההדרכה ברוב הגופים הממשלתיים לוקה בחסר. היעדרה של מערכת ממוחשבת כוללת לניהול למידה, והיעדר לוחות זמנים בנוגע להטמעת מערכת כזו באופן נרחב בשנים הקרובות, מעצימים את הפגיעה בתפקוד מערכי ההדרכה בגופים הממשלתיים ובנש"ם.

הדוח בחן גם את נושא גמול ההשתלמות בשירות המדינה, שתכליתו על פי הסכמי העבודה הקיבוציים היא לתרום להרחבת והעמקת הידע של העובד בתחום עיסוקו, או תפקידו. ההוצאה המשוערת של המדינה על ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמולי השתלמות ועל תשלומי שכר ופנסיה לעובדים בשירות המדינה בגין רכיב זה מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח בשנה. גורמים ממשלתיים מרכזיים - נש"ם ומשרד האוצר, כמו גם גורמי מקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, סבורים שההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות אינה משיגה את תכליתה.

ממצאי דוח זה מחייבים שינוי נרחב ויסודי. זאת במיוחד נוכח היקף ההוצאה הממשלתית השנתית בתחום ההדרכה ונוכח אי-שביעות רצונם של האחראים להדרכה במשרדי הממשלה מאפקטיביות הפעולות של נש"ם. לצורך כך נדרשת מעורבות ישירה של נציגי שירות המדינה, החשב הכללי וראש אגף התקציבים במשרד האוצר בהובלת הפעולות לשינוי. על גורמים אלה לוודא כי מתווה הפעולה שייקבע יהיה ישים ויוביל לשינוי הנדרש.