**ניצול משאבי ההדרכה במערכת החינוך**

**הגופים המבוקרים: משרד החינוך; נציבות שירות המדינה**

ליקויים 5,22-25,30-31,34 תוקנו. ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 205-213.

**ליקוי**

1. המשרד נהג למנות מדריכים במהלך השנים ללא קיום הליך תחרותי המבטיח תנאי התמודדות שווים לכלל עובדי ההוראה.

**מעקב**

**משרד החינוך**

1**.**  תוקם ועדה לגיבוש קריטריונים שוויוניים בבחירת מדריכים אשר תכלול נציגות של המינהל הפדגוגי, המזכירות הפדגוגית, המחוזות והייעוץ משפטי.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 204.

**ליקוי**

2. מבין 2,372 המדריכים שהמשרד העסיק בשנת הלימודים התשס"ט 2,039 (%86) היו עובדי מדינה קבועים ו-333 (%14) היו עובדי בעלויות. המשרד חתם על חוזים עם 333 עובדי בעלויות, ומכיוון שלא ראה בהם עובדים בלתי צמיתים, הוא לא העביר לנש"ם מידע על מדריכים אלה, וזו גם לא אישרה את העסקתם.

**מעקב**

2. מדובר בעובדי הוראה שאינם מטופלים על ידי נציבות שירות המדינה, ולכן נושא העסקתם אינו קשור לנציבות שירות המדינה.

**ליקוי**

3. שיא כוח האדם של המשרד לשנת 2009, על פי מסמכי התקציב לשנות הכספים 2010-2009, עמד על 1,961 עובדי משרד. נתונים אלה לא כללו את המדריכים למרות העובדה, שרוב המדריכים עבדו במטה המשרד או במחוזותיו בחלק מימי ההדרכה שלהם או בכולם, וחלקם אף שימשו בתפקידים ארגוניים-מנהליים במטה. יוצא אפוא כי המידע במסמכי התקציב על מספר עובדי המשרד ועל תקציב השכר המיועד לכוח האדם המועסק בו היה חסר מכיוון שכלל לא הוצגו בו נתונים על מדריכים. מתכונת זו של הצגת נתוני כוח האדם של המשרד לא עלתה בקנה אחד עם תכליתו של חוק יסודות התקציב שלפיה אמור תקציב המשרד לשקף את כל כוח האדם המועסק בו.

**מעקב**

3. מדובר בעובדי כוח-אדם שאינם נכללים בשיא כוח האדם של המשרד. המשרד יקפיד שעובדי כוח-אדם אלה לא ישמשו במשרות מינהליות כתחליף לעובדים בשיא כוח-האדם.

**ליקוי**

4. באוקטובר 2003 פרסם המשרד חוזר מנכ"ל בנושא עובדי הוראה בתפקידי הדרכה ולפיו ההקצאה של ימי הדרכה תיעשה באמצעות סלים של ימי הדרכה, ובהם סל מטה המיועד ליחידות המטה של המשרד. משרד מבקר המדינה בדק את הרכב כוח האדם ב-31 מיחידות המטה שהוקצו להן ימי הדרכה מסל מטה בשנת הלימודים התשס"ט, והעלה שב-11 מהן (35%) מספר משרות ההדרכה היה גבוה ממספר המשרות המאושרות ליחידה בתקן.

**מעקב**

4. ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 205.

**ליקוי**

6. כוח האדם שעומד לרשותו של המשרד מורכב משתי קבוצות עיקריות: עובדי הוראה בחינוך הרשמי ועובדי המשרד. הביקורת העלתה כי בידי נש"ם היו עדויות, לפחות מאז שנת 2007, שהמשרד מעסיק עובדי הוראה בימי הדרכה, והיא הייתה ערה לחשש שימי הדרכה יכולים לשמש "דלת מסתובבת" להגדלת כוח האדם של המשרד. נש"ם לא עמדה איתן מול המשרד כדי לקבל את כל הנתונים שיכולים היו לחשוף את היקף הבעיה, ובכך היא לא מילאה את תפקידה.

**מעקב**

6. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

7. הדרכה במערכת החינוך היא משאב יקר שהמשרד מקנה לו חשיבות רבה ככלי לשיפור איכות ההוראה ולהתפתחותם המקצועית של עובדי ההוראה. המשנה למנכ"ל הקצה את ימי ההדרכה, המשאב העיקרי של המשרד להדרכה, בלי שיהיו בידיו נתונים מלאים על משאבים נוספים של המשרד למימון מדריכים, שהשימוש בחלק מהם הועלה בביקורת. מן הממצאים עולה כי אין לממונים על ההדרכה נתונים מקיפים ומלאים על המשאבים העומדים לרשות המשרד בנושא הדרכה.

**מעקב**

7. החל משנת תש"ע למשרד יש נתונים מלאים על משאבי ההדרכה במשרד.

**ליקוי**

8. ממטרות ההדרכה, כפי שנכתבו בחוזר המנכ"ל, עולה שההדרכה מכוונת בעיקרה למוסד החינוכי ולעובדי ההוראה שבו. בחוזר נקבע כי 60% מימי ההדרכה יהיו בסל המוסד החינוכי . נמצא כי המשרד הקצה רק 22% מימי ההדרכה (1,124) לסלים שמיועדים ישירות למוסד החינוכי - שיעור נמוך בהרבה מזה שנקבע בחוזר המנכ"ל - ואת רוב ימי ההדרכה הוא הקצה למטה שלו ולמחוזותיו. במשך כמה שנים, לפחות משנת 2005, הקצה המשרד ימי הדרכה כתחליף למשרות של עובדי משרד ולא למטרות שנקבעו להם בחוזר המנכ"ל.

**מעקב**

8. בשנת תש"ע השתנה היחס ל-50% בסל המוסדי, והמטרה היא להגיע בתשע"א ליעד של 70% בסל המוסדי.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 206.

**ליקוי**

9. חוזר המנכ"ל קובע כללים להקצאת ימי הדרכה, כדי שזו תיעשה על פי צורכי היחידות השונות. אולם נמצא כי הליך הקצאת ימי ההדרכה שעליו ממונה המשנה למנכ"ל אינו עומד בדרישות החוזר. נמצא שיחידות המטה לא נדרשו להגיש תכניות עבודה שנתיות בכתב והמשרד גם לא הקים ועדת היגוי כנדרש, וממילא לא נדונו בה תכניות עבודה. יוצא אפוא שהנהלת המשרד הקצתה ימי הדרכה בלי שהיו לפניה נתונים מפורטים בכתב על צורכיהן של יחידות המטה במשרד ובלי שאישרה את תכניות העבודה ליישום מדיניות ההדרכה.

**ליקוי**

10. מבדיקת התבחינים להקצאת ימי ההדרכה עולה שכמה מהם לא עומדים בדרישה שהציב חוזר המנכ"ל לקבוע מפתח הקצאה ולעדכנו מפעם לפעם. בחמישה סלים שכללו כרבע מימי ההדרכה בשנת הלימודים התשס"ט הוקצו ימי הדרכה למחוזות לפי גודלם, דהיינו לפי מספר בתי הספר בתחומם. לא נקבע אף לא תבחין אחד של ממש בנוגע ליחידות המטה. המחוזות או יחידות המטה במשרד לא יכולים היו לדעת, על פי התבחינים האלה, אם ההקצאה נעשתה באופן ראוי ואם כל אחד מהם אכן קיבל את ימי ההדרכה המגיעים לו.

**מעקב**

9-10. באפריל 2010 הוקמה ועדת היגוי לנושא הדרכה. יחידות המטה הגישו תכניות עבודה מפורטות לשנת הלימודים תשע"א. בחודשים פברואר-מאי 2010 התקיימו דיונים עם יחידות המטה והמחוזות. גובשה תכנית עבודה והוגדרו עקרונות הקצאה.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 207.

**ליקוי**

11. המשרד מממן את ימי ההדרכה הן מתקציב המשרד שיועד מראש להדרכה (בסיס התקציב) הן מתקציבים של יחידות המטה שמהם הן רוכשות ימי הדרכה. מחוזר המנכ"ל עולה שהמשרד ביקש להגביל את מספר ימי ההדרכה שיחידות המטה רשאיות לרכוש מתקציבן באופן שלא יעלה על מחצית ימי ההדרכה שהוקצו מבסיס התקציב. אולם בשנת הלימודים התשס"ט הקצה המשרד 318 ימי הדרכה מבסיס התקציב ל-31 יחידות מטה ונוסף על כך הוא אישר להן לרכוש 1,685 ימי הדרכה, 90% מהם נרכשו בחריגה.

**מעקב**

11. ההנחיות תוקנו בהוראות חוזר מנכ"ל תש"ע/10 (מאי 2010).

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 207.

**ליקוי**

12. ממסמכי המשרד עולה כי לקראת שלוש שנות הלימודים התשס"ח, התשס"ט והתש"ע (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010) לא השלים המשרד את מינוי המדריכים במועד. הביקורת העלתה ש-48 מ-68 מדריכים שפרטיהם נבדקו (71%) מונו רק לאחר שכבר החלו את עבודתם כמדריכים בשנת הלימודים התשס"ט. כאשר המשרד ממנה מדריך באיחור והמדריך עובד גם קודם למינויו, הדבר פוגם ביכולתו וביכולת הממונים עליו לתכנן כראוי את עבודתו בחודשים הראשונים של שנת הלימודים. יתרה מזאת, המדריך נאלץ לעבוד בתנאים של אי-ודאות בנוגע להעסקתו כמדריך בכלל ולעבודתו בתחומים ספציפיים בפרט.

**מעקב**

12. ההיערכות להקצאת ימי ההדרכה הוקדמה מתוך מגמה לסיים את המינויים טרם תחילת שנת הלימודים.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 208.

**ליקוי**

13. באוגוסט 2005 הגיש המשרד לאגף התקציבים שבמשרד האוצר בקשה להמיר ימי הדרכה, שהם שווי ערך ל-18 משרות, למשרות עבודה בלתי צמיתה כדי להסדיר את העסקתם של מדריכים בכמה יחידות במשרד המשמשים בתפקידים מנהליים. סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר סירב לבקשה וביקש מהמשרד לפעול לביטול העסקתם של עובדים אלה באמצעות ימי הדרכה בתוך פרק זמן סביר. נמצא כי הנהלת המשרד לא פעלה לביטול העסקתם של מדריכים אלה, כפי שהתבקש המשרד לעשות, ומשרד האוצר מצדו לא וידא שהמשרד ימלא אחר הנחייתו.

**ליקוי**

14. כבר בנובמבר 2005 החליטה הנהלת המשרד להפסיק, עד דצמבר 2005, את העסקתם של עובדים בתפקידים מינהליים באמצעות ימי הדרכה, ובמקרים מסוימים - עד סוף שנת הלימודים התשס"ו (ספטמבר 2005 - אוגוסט 2006). אולם עד יוני 2009, סיומה של שנת הלימודים התשס"ט, טרם יושמה ההחלטה.

**מעקב**

13-14. המשרד מפעיל תכנית הבראה בנושא שמטרתה להפסיק בהדרגה העסקת מדריכים בתפקידים מינהליים. לשנת תשע"א נקבע יעד של צמצום מדריכים בתפקידים מינהלים בהיקף של 25%.

ראה הערות רה"מ 60ב' עמ' 208.

**ליקוי**

15. בשנת הלימודים התשס"ט מינה המשרד 789 מדריכים ארציים והקצה להם 1,646 ימי הדרכה בסל מטה, שלפי מספר שעות העבודה הם שווי ערך ל-270 משרות מלאות. ימי הדרכה במטה המשרד אינם מכוונים למטרות העיקריות של ההדרכה, והמשרד התיר להקצות עד 14% מימי ההדרכה שלו למטה. אולם בשנת הלימודים התשס"ט הקצה המשרד למטה ימי הדרכה בכמות כפולה ואף יותר - כשליש מהימים. יוצא אפוא שחלקם של ימי ההדרכה בכלל הימים, שאינם מיועדים למטרות ההדרכה ואינם ניתנים במוסדות החינוך ולעובדי ההוראה בשטח בתוך מוסדות החינוך, גדל באופן ניכר.

**מעקב**

15. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

16. בדיקת דוחות עבודה חודשיים שהגישו 84 מ-789 המדריכים הארציים בשנת הלימודים התשס"ט העלתה ש-69 (82%) הגישו דוחות. מרבית מגישי הדוחות דיווחו כי עיקר עבודתם נערכה מחוץ למוסדות החינוך ומחוץ למרכזים לפיתוח סגלי הוראה, דהיינו במשרד. המדריכים דיווחו שברוב ימי ההדרכה הם עסקו בעבודה שבמהותה נעשית במשרד.

**מעקב**

16. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

17. התברר שמדריך ארצי נמצא במעין מעמד ביניים בין עובד משרד ובין עובד הוראה במוסד חינוכי. רובם אינם עובדים ב"שטח" אלא עובדים גם, או בעיקר, במשרד או במחוזותיו. לשכת המשנה למנכ"ל העבירה למשרד מבקר המדינה רשימה של מדריכים ארציים במטה שעבודתם אינה בהדרכה והסבירה שרובם ממלאים תפקידים פדגוגיים ומקצתם ממלאים תפקידים מנהליים. אולם נמצא שהיו עוד מדריכים ארציים, אף באותה לשכה, שלא עסקו בהדרכה אלא במשימות ארגוניות-מינהליות. מכיוון שכך, לא ניתן לדעת על פי נתוני המשרד כמה מהמדריכים הארציים עובדים בפועל בתפקידים ארגוניים-מנהליים.

**מעקב**

17. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

18. המשרד היה מעוניין להקצות עובדים לאגף לתכנון ולפיתוח תכניות לימודים שבמזכירות הפדגוגית, אבל במשך שנים הוא העדיף להקצות לו ימי הדרכה במקום לאשר עובדים במשרות תקן.

**מעקב**

18. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

19. הלשכה המשפטית של המשרד קבעה, כבר בדצמבר 2003, כי לא ניתן להעסיק מדריך בתפקיד של מפקח מקצועי, ובאפריל 2006 היא קבעה כי לא ניתן לעשות שימוש בימי הדרכה במקום משרות פיקוח. אולם נמצא כי במשך כמה שנים הקצה המשרד 7% עד 11% מכלל ימי ההדרכה לסל שמיועד לפיקוח, דהיינו 430 ימים בממוצע בשנה.

**ליקוי**

20. שיא כוח האדם של המשרד ל-2009 כלל 734 מפקחים. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה לקצץ בהדרגה ב-30% את תקני הפיקוח במשרד, ובמהלך השנים האחרונות קוצצו בו עשרות תקני פיקוח. עם זאת נמצא ש-74 (כ-10%) מהמפקחים במשרד, שעבדו ב-41 משרות בסך הכול, שימשו גם מדריכים והיקף עבודתם בהדרכה היה שווה ערך ל-27 משרות נוספות. בהתנהלותו זו עקף המשרד את שיא כוח האדם ופטר את עצמו מהצורך לקבל את אישור נש"ם להעסקת מפקחים באותן המשרות שנוספו. עולה אפוא החשש כי המשרד נקט את שיטת "הדלת המסתובבת" - מצד אחד קוצצו תקני פיקוח, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, ומצד אחר נוספו ימי הדרכה כתחליף למשרות שקוצצו.

**ליקוי**

21. נמצא ש-74 המפקחים שמשרת הפיקוח שלהם הושלמה בימי הדרכה קיבלו גמול פיקוח עבור משרת הפיקוח וגמול הדרכה עבור ימי ההדרכה. ממסמכים שהציג המשרד עולה כי עוד בשנת 2008 הועלה החשש שמדריכים רבים שהועסקו בתפקידי פיקוח עלולים לדרוש מן המשרד להכיר בעבודתם, לרבות ימי הדרכה, כעבודה המזכה בגמול פיקוח ולא רק בגמול הדרכה.

**מעקב**

19-21. לקראת שנת הלימודים תשע"א מצמצם המשרד את ימי ההדרכה המיועדים לתגבור משימות פיקוח בהיקף של 30%. המשרד הגיע להסכם עם אגף התקציבים באוצר שתוך חמש שנות לימוד לא יועסקו מדריכים בתפקידי פיקוח או מינהל אלא במשרות תקניות בלבד.

**ליקוי**

26. בידיה של ועדת החריגים הארצית לא היו נתונים על הכשרתם של מדריכים מחוזיים ומוסדיים, וממילא היא לא הייתה יכולה לדעת אם הם עומדים בתנאי ההכשרה הנדרשים. אשר למדריכים הארציים - רק 103 מ-205 (כ-50%) עברו הכשרה בהיקף הנדרש. המשנה למנכ"ל העביר לאישורו של חשב המשרד את פרטיהם של מאות מדריכים, שעל פי נתוני המשרד לא הוכשרו כנדרש או שלא נמסרו בהקשרם נתונים בעניין זה לוועדת החריגים, והחשב אישר את העסקתם. בכך לא מולאה דרישת המשרד להתנות את המינוי בהכשרה מתאימה כנדרש.

**מעקב**

26. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

27. חוזר המנכ"ל מציב תנאי סף למינוי עובד הוראה לתפקידי הדרכה. החוזר אינו כולל הוראות המאפשרות חריגה מתנאי הסף או הסמכה של גורם אחר לאשר חריגה. למרות זאת הועלה כי לשכת ההדרכה הארצית הפיצה למחוזות מערך כללים שבהם נקבע כי מועמדים שאינם עומדים בתנאי הסף "אינם מאושרים בעיקרון", אבל יובאו בכל זאת לדיון בפני ועדת החריגים הארצית. בשנת הלימודים התשס"ט אישרה הוועדה שבעה מדריכים ארציים שלא עמדו בתנאי הסף, חשב המשרד אישר להעסיקם והם עבדו כמדריכים בשנת הלימודים האמורה. בנסיבות אלה עלולים היו להפגע עובדי הוראה אחרים, גם הם אינם עומדים בתנאי הסף, וזאת משום שהם נמנעים מלהציע את עצמם לתפקיד מדריך לנוכח הוראות חוזר המנכ"ל.

**מעקב**

27. המשרד מבהיר כי מעתה לא תאושר יותר העסקת מדריכים שאינם עונים על כל הקריטריונים.

**ליקוי**

28. תכנית עבודה היא כלי לניהול משימות הארגון ולבקרה על ביצוען. היא מבטאת את יעדי ההדרכה, את הדרכים להשגתם ואת התפוקות המצופות. הביקורת העלתה כי המשרד לא הגדיר בתכנית עבודה יעדים אופרטיביים, כמותיים ומדידים לצורך השגת מטרות ההדרכה בתחומים השונים. באין הגדרת יעדים כאלה, חסר המשרד כלי ניהולי חיוני שיסייע בידו להחליט אם קיימת הצדקה להמשיך ולהשקיע בתשומות הכרוכות בתחום זה. עוד הועלה כי אין למשרד תכנית עבודה ארצית להדרכה המשקפת את מטרות ההדרכה ויעדיה.

**מעקב**

28. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

29. תכנית עבודה שנתית מטרתה תכנון העבודה במהלך שנת העבודה ויש להשלימה קודם לתחילת השנה. לשכת ההדרכה הארצית לא השלימה את הכנתן של תכניות עבודה לשנות הלימודים התשס"ט והתש"ע קודם לתחילתן. מבדיקת התכנית לשנת הלימודים התשס"ט עולה כי היא נגעה בעיקר לפעילותה של הלשכה ולבקרה על פעילות ההדרכה בשטח והיא לא כללה יעדים כמותיים. מכיוון שכך קשה לדעת אם הלשכה עמדה בכל היעדים שהציבה לעצמה.

**מעקב**

29. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

32. חוזר המנכ"ל קובע כי מדריך יגיש בכל חודש לממונה עליו דוח חודשי על עבודתו. הדוח נערך על גבי טופס שאינו מתאים להכיל מידע על מהות ההדרכה, על המודרכים ועל מקום ההדרכה. בדיקה מדגמית של הדוחות החודשיים במחוזות שנבדקו מעלה שבמקרים רבים לא ניתן ללמוד על מהות ההדרכה, על מקום הפעילות ועל הצוות המודרך. כמו כן לא ניתן לדעת אם מדובר בהדרכת עובדי הוראה במוסדות החינוך או בפעילות שאינה הדרכה. יתרה מזאת, בשל ההבדלים בין דיווחי המדריכים לא ניתן להסיק מסקנות על סמך ניתוח סטטיסטי.

**מעקב**

32. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.

**ליקוי**

33. בדיקת דוחות עבודה חודשיים של המדריכים הארציים שנבדקו העלתה ש-17 מ-84 (20%) המדריכים הארציים שנבדקו דיווחו שעבדו גם ביום הבחירות לכנסת השמונה עשרה, שנקבע כיום שבתון, והממונים עליהם אישרו את דיווחיהם. מממצאים אלה נראה שאותם ממונים חתמו על דוחות חודשיים של מדריכים בלי שביצעו בקרה נאותה. לשכת ההדרכה הארצית לא נתנה דעתה לדיווחים הלא-סבירים של המדריכים, לא התריעה עליהם וגם לא דחתה אותם.

**מעקב**

33. לא דווח על התקדמות בתיקון הליקוי.