



# הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן

טל לנטו    אפרת שנהב    הילה דולב  
אלומה לוי-זוהר    ליאור קדם-קדיש

עריכת לשון: רעיה כהן  
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור  
עיצוב גרפי: ענת פרקו-טולדנו

המחקר הוזמן על ידי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב,  
משרד הכלכלה והתעשייה, ומומן בסיועו

**מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל**  
ת"ד 3886 ירושלים 9103702  
טלפון: 02-6557400  
[brook@jdc.org](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://brookdale.jdc.org.il)

ירושלים | אלול תשפ"א | אוגוסט 2021

# תקציר

## רקע

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. ההחלטה חותרת לצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל, והיא מתמקדת בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת השלטון המקומי. להחלטה וליישום שלה שותפים 12 משרדי ממשלה. האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב שבמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: האגף) ממונה על יישום ההחלטה. האגף ביקש ממשרדי הממשלה המעורבים להגיש תוכנית עבודה, ובה מדדים ויעדים ליישומה. ארבעה תאגידים סטטוטוריים הגישו גם הם תוכניות עבודה: המועצה להשכלה גבוהה, המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים ושירות התעסוקה. בינואר 2018 פרסם האגף ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה. ספר זה הוא כלי ייחודי לתכנון, והוא נועד לשמש גם בסיס לבקרה על יישום החלטת הממשלה הבין-משרדית וארוכת-הטווח ולמעקב אחריה.

בינואר 2020 פנה האגף אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לבחון עד כמה היה מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 מתאים לשמש כלי לתכנון, לליווי ולשיפור של יישום תוכנית הממשלה.

## מטרה

מטרת מחקר זה היא לבחון את תהליך הכנת תוכניות העבודה בהחלטת הממשלה 2397, את השימוש בהן ואת הבקרה על יישומן. המחקר נועד לתרום להיערכות לקראת תוכנית החומש הבאה לשנים 2022-2026.

## שיטה

המחקר בוצע בשיטה איכותנית. בסך הכול נערכו 24 ראיונות עומק מובנים למחצה, כל אחד מהם עם נציג אחר מ-11 משרדי הממשלה או מארבעת התאגידים הסטטוטוריים ששותפים להחלטת הממשלה 2397 ושהגישו תוכניות עבודה (משרד האוצר היה שותף להחלטת הממשלה אך לא הגיש תוכנית עבודה משום שתפקידו בהחלטה הוא תקצובה). נוסף על כך נערך ראיון עם כמה נציגי האגף יחד. הראיונות נערכו בחודשים פברואר 2020 עד ינואר 2021, רובם במתכונת מקוונת או בשיחת טלפון, ומיעוטם פנים אל פנים.

ניתוח הנתונים נעשה בשיטת ניתוח תמטי איכותני. כלל הראיונות תומללו ונותחו ניתוח חוזר ונשנה המבוסס על שלושה שלבים עיקריים – קידוד פתוח, ניתוח ממפה וניתוח ממוקד. הניתוח אפשר ליצור תמות ותת-קטגוריות ולמצוא קשרים ביניהן.

## ממצאים ומסקנות

המצאים מהראיונות עם השותפים להחלטה 2397 מחולקים לשלושה נושאים מרכזיים:

1. **תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה בכלל ושימוש בהן** – תחום זה עדיין אינו מוסדר במלואו ובמידה שווה בכל המשרדים: בתוכנית משרדית שנתית ההתנהלות מוסדרת וברורה, אך בתוכניות ממשלתיות ייעודיות אין עקביות ואין שיטתיות.
2. **מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397** – הגיבוש לווה בקשיים מאחר שרבים מהשותפים לגיבוש אינם בעלי מומחיות בתחום התכנון האסטרטגי. המשרדים נטו להסתמך על תוכניות עבודה קיימות, בעיקר לנוכח התפיסה שהחלטת הממשלה היא מקור מימון לפעילות שוטפת.
3. **מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה 2397** – המרואיינים הביעו שביעות רצון גבוהה והערכה למקצועיות האגף, הן בהיבט של מעקב ובקרה והן בהיבט של מחויבות לקידום ההחלטה. לדבריהם, מעקב האגף אחר תכנון לעומת ביצוע מסייע להנכיח את ההחלטה בפעילות המשרדים.

## כיווני פעולה עיקריים לקראת תוכנית החומש הבאה

1. **על האגף המתכלל לסייע למשרדים השותפים לגבש תוכניות עבודה שכוללות מדדים ויעדים על בסיס ההחלטה ובד בבד מאפשרות תכנון מעמיק**
2. **יש לשכלל את מתכונת תוכניות העבודה המאוגדות יחד** ולשקול שימוש במתכונת חלופית במקום בספר מודפס, למשל בפלטפורמה דיגיטלית, כדי לאפשר עדכון של התוכניות לנוכח צרכים משתנים ואילוצים
3. **יש להעמיק את השותפות בין כל המעורבים בהחלטה:** משרדי הממשלה, הגופים הסטטוטוריים, הרשויות המקומיות ונציגי האוכלוסייה הבדואית, הן בשלב התכנון של גיבוש תוכניות העבודה והן בשלב היישום
4. **יש לחזק עוד את השימוש במנגנונים שנועדו לעקוב אחר יישום התוכניות, ובד בבד להעניק מרחב גמישות לשינויים** – המפגשים של ועדת ההיגוי להחלטת הממשלה 2397 הם שמאפשרים במיוחד לחזק שיתופי פעולה, לבסס אמון בין השותפים ולהגביר את השקיפות.

## תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. המחקר
3	2.1 מטרות המחקר
3	2.2 מערך המחקר
3	2.3 אתיקה במחקר
3	2.4 שיטת ניתוח הנתונים
4	3. ממצאים
5	3.1 תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן
6	3.2 מאפייני תהליך הגיבוש של תוכניות העבודה להחלטה 2397
13	3.3 מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה בהחלטה 2397
18	4. מגבלות המחקר
19	5. סיכום וכיווני פעולה להמשך
26	עוד פרסומים של המכון בנושא
27	מקורות
28	נספחים
28	נספח א: הנחיות האגף לשותפים
29	נספח ב: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון

## רשימת לוחות

21	לוח 1: ממצאי ניתוח הראיונות וכיווני פעולה: לוח מסכם
29	לוח ב1: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון

## רשימת תרשימים

4	תרשים 1: ממצאים לפי נושאים מרכזיים
9	תרשים 2: גורמים שמשפרים את איכות תוכניות העבודה
10	תרשים 3: מדוע יש נטייה להסתמך על תוכניות קיימות?
14	תרשים 4: הנכחת החלטת הממשלה בפעילות המשרדית
19	תרשים 5: ממצאים עיקריים – חוזקות, אתגרים וחולשות של תוכניות העבודה בהחלטת הממשלה 2397

# 1. מבוא

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 (משרד ראש הממשלה, 2017) בדבר התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017–2021 – המשך להחלטות הממשלה 3708, 922 ו-1877 (משרד ראש הממשלה, 2017). מטרת-העל של ההחלטה היא לקדם צמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל האוכלוסייה בישראל באמצעות ארבעה תחומי ליבה עיקריים: חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים; כלכלה ותעסוקה; פיתוח תשתיות; העצמת הרשויות המקומיות.

**מטרות ההחלטה** (משרד ראש הממשלה, 2017):

1. שיפור של ממש במצבה **החברתי-כלכלי** של האוכלוסייה הבדואית בנגב מלווה בחתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה
  2. חיזוק **הרשויות המקומיות** הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני והעלאת רמת השירות לאזרח בהן
  3. **שילוב** האוכלוסייה הבדואית בנגב באוכלוסייה ובכלכלה של ישראל
  4. ביסוס **היישובים הבדואיים** בנגב בהיבט הכלכלי, חברתי וקהילתי לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים
- להחלטה שותפים 12 משרדי ממשלה: משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד החינוך; משרד האוצר; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; משרד הבריאות; המשרד לביטחון הפנים; משרד הכלכלה והתעשייה; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; משרד הבינוי והשיכון; משרד הפנים; והמשרד להגנת הסביבה.
- לפי החלטת הממשלה, האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: **האגף**; בעת קבלת ההחלטה – במשרד החקלאות ופיתוח הכפר, ומאז המחצית השנייה של שנת 2020 – במשרד הכלכלה והתעשייה) הוא המופקד על יישום ההחלטה. במסגרת הפעולות ליישום ההחלטה ובהתאם לכתוב בה ביקש האגף מכל אחד ממשרדי הממשלה המעורבים להגיש תוכנית עבודה הכוללת מדדים ויעדים ליישום. ארבעה תאגידי סטטוטוריים הגישו גם הם תוכניות עבודה: המועצה להשכלה גבוהה, המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים ושירות התעסוקה.
- האגף החליט לאגד את תוכניות העבודה בספר ולפרסמו. "ספר תוכניות עבודה – התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021" (להלן: **הספר**) יצא לאור בחודש ינואר 2018 (מדינת ישראל, 2018).
- בינואר 2020 פנה האגף אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לבחון דרכים לשיפור יישומה של תוכנית החומש הבאה לאוכלוסייה הבדואית בנגב, המיועדת לשנים 2022–2026.
- דוח על חלקה הראשון של בחינה זו הציג סקירה בין-לאומית משווה שנועדה לבחון תוכניות עבודה בארץ ובמדינות אחרות (לנטו ואח', 2021). מהסקירה שערכנו עלה כי הספר ליישום החלטה 2397 הוא כלי ייחודי לתכנון והוא משמש גם בסיס לבקרת יישום ההחלטה ולמעקב אחר יישום זה. חשיבותו של הספר נובעת מהקושי שביישום החלטת ממשלה בין-משרדית וארוכת-טווח.

בדוח על חלקה השני של הבחינה ניתחנו את תוכן ספר תוכניות העבודה כדי לבחון עד כמה הוא עומד באמות המידה המקובלות למבנה ולתוכן בתוכניות עבודה וכן עד כמה הוא משיג את מטרותיו בתור כלי לתכנון, למעקב אחר יישום החלטת הממשלה 2397 ובתור כלי שיתרום להיערכות לקראת תוכנית החומש הבאה. מצאנו כי יש שונות באיכות תוכניות העבודה של השותפים להחלטה, הן מבחינת הכללת כל הרכיבים הנדרשים (למשל, תיאור המצב הקיים, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה) והן מבחינת מידת הדיוק בהצגתם (למשל, המידה שבה מדדי התוצאה מוגדרים כנדרש).

דוח זה, המציג את חלקה השלישי של הבחינה, נועד להעריך את תהליכי גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397 ואת השימוש בהן על פי אמות המידה המקצועיות המקובלות בתחום הניהול האסטרטגי.

תחילה יציג הדוח את מטרות המחקר ואת הדרך להשגתן, בהמשך יוצגו הממצאים בחלוקה לשלושה נושאים מרכזיים: (1) תפיסות על הכנת תוכניות עבודה והשימוש בהן; (2) מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397; (3) מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה להחלטה 2397. לבסוף נציג תובנות מסכמות ונציע כיווני פעולה לתוכנית החומש הבאה.

## 2. המחקר

### 2.1 מטרות המחקר

מטרת מחקר זה היא לבחון עד כמה מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 מתאים ליעדיו בתור כלי לתכנון, לליווי ולשיפור של יישום החלטת הממשלה. דוח מחקר זה הוא הרכיב השלישי והאחרון בבחינת הדרכים לשיפור יישומה של תוכנית החומש הבאה לאוכלוסייה הבדואית בנגב (ר' **מבוא**), ומטרתו הספציפית היא לבחון את תהליכי הגיבוש של תוכניות העבודה להחלטה 2397 ואת השימוש בתוכניות.

שאלות המחקר:

1. מה הן תפיסות השותפים בעניין הכנת תוכניות עבודה והשימוש בהן?
2. כיצד גובשו תוכניות העבודה להחלטה 2397?
3. כיצד משתמשים בתוכניות העבודה? וכיצד נערכת הבקרה לאחר יישומן?

### 2.2 מערך המחקר

המחקר בוצע בשיטה איכותנית. נעשו 24 ראיונות עומק חצי מובנים עם נציגי כל אחד מ-11 משרדי הממשלה וארבעת התאגידים הסטטוטוריים ששותפים להחלטה 2397 ושהגישו תוכניות עבודה (משרד האוצר היה שותף להחלטת הממשלה אך לא הגיש תוכנית עבודה משום שתפקידו בהחלטה הוא תקצובה). 14 מרואיינים השתתפו בתהליך כתיבת תוכנית העבודה; 10 לא היו מעורבים בכתיבה אך היו אחראים ליישום. כמו כן נערך ראיון משותף עם כמה נציגים מן האגף. הגענו אל המרואיינים באמצעות רשימת אנשי קשר מהאגף והפניות מרואיינים אל מרואיינים אחרים.

הראיונות נערכו בחודשים פברואר 2020 עד ינואר 2021, רובם במתכונת מקוונת או בשיחת טלפון ומיעוטם פנים אל פנים.

### 2.3 אתיקה במחקר

המחקר אושר על ידי ועדת האתיקה של מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. כמו כן בתחילת כל ראיון, צוות המחקר ביקש מן המרואיינים רשות להקליט אותם ונאמר להם שהראיונות יתומללו וישמשו רק את הצוות. בדוח הדברים אינם מוצגים בשם אומנם כדי שלא ניתן יהיה לזהות את הדוברים.

### 2.4 שיטת ניתוח הנתונים

ניתוח הנתונים נערך בשיטת ניתוח תמטי איכותני. כלל הראיונות תומללו ונתוחו ניתוח חוזר ונשנה המבוסס על שלושה שלבים עיקריים – קידוד פתוח, ניתוח ממפה וניתוח ממוקד. הניתוח אפשר ליצור תמות ותת-קטגוריות ולמצוא קשרים ביניהן.



### 3. ממצאים

פרק זה מציג את הממצאים שעלו מראיונות העומק עם נציגי השותפים להחלטה 2397, בחלוקה לשלושה חלקים: החלק הראשון מציג את התפיסות של המרואיינים בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן בכלל, בשגרת העבודה של המשרדים<sup>1</sup>; החלק השני מציג את האופן שבו לדברי המרואיינים גיבשו את תוכניות העבודה הייעודיות להחלטה 2397; והחלק השלישי מציג את האופן שבו מתבצע המעקב אחר היישום של תוכניות העבודה להחלטה 2397. בתוך כל חלק מוצגות תמות שעלו מניתוח הדברים בראיונות.

#### תרשים 1: ממצאים לפי נושאים מרכזיים



החלקים תלויים זה בזה וקשורים בקשר מעגלי (ר' **תרשים 1**). תפיסות השותפים בעניין תוכניות עבודה בכלל השפיעו על תהליך גיבוש תוכנית העבודה הספציפית להחלטה 2397. בדומה, מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397 השפיעו על אופן יישום תוכניות העבודה. וכן אופן היישום של תוכניות העבודה השפיע על תפיסות כלליות בנוגע לתוכניות עבודה. במקומות רלוונטיים נפנה את הקורא, באמצעות תיבת טקסט, אל סקירת הספרות על תוכניות עבודה במגזר הציבורי (לנטו ואח', 2021א).

<sup>1</sup> במסמך זה, הכוונה ב"משרדי ממשלה" או ב"משרדים" גם לתאגידים הסטטוטוריים.

## 3.1 תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן

חלק זה מציג את תפיסות המרואיינים בנוגע לתוכניות עבודה בכלל, בשגרת העבודה, ובנוגע לדרכי הגיבוש שלהן.

### 3.1.1 חשיבותה של תוכנית עבודה בתור כלי לתכנון וליישום

המרואיינים הכירו היטב את הדרישה להכין תוכנית עבודה ואת השימוש בה: הם נדרשים להכין תוכנית עבודה משרדית על בסיס שנתי וכן תוכניות עבודה המתבססות על החלטות ממשלה משרדיות ובין-משרדיות. לדעת רבים מהמרואיינים, לפחות במוצהר, כתיבת תוכניות עבודה והשימוש בהן חשובים. הם רואים בתוכניות עבודה כלי תכנון שיש לו יתרונות מגוונים: מסדיר את פעילות משרדי הממשלה; משקף את פעילות משרדי הממשלה כלפי פנים וכלפי חוץ; מחזק את המחויבות והאחריות; מחזק חשיבה הממוקדת בתוצאות; מאפשר מעקב אחר יישום הפעילות ואחר השגת התוצאות ובקרתם.

” התוכנית היא תפריט והיא גם מחויבות. מכניסה את כולם לתוך מסגרת, גם מסגרת של תכנים וגם מסגרת של תקציב. סדרי עדיפויות.”

עם זאת, ניכר כי על אף תפיסת חשיבותה של תוכנית עבודה בתור כלי לתכנון ויישום, יש שונות בין המשרדים במידת ההטמעה של התכנון האסטרטגי, ובכלל זה במידת השימוש בתוכניות עבודה. נציגי שני משרדים אף תיארו במפורש כי השימוש בתוכניות עבודה עדיין לא הוטמע אצלם כראוי.

### 3.1.2 הבדלים בין תוכנית משרדית לתוכנית ממשלתית ייעודית

המרואיינים הצביעו על הבדלים בין סוגי תוכניות עבודה בכל הקשור לתהליכי הגיבוש שלהן. בעיקר הבחינו בין תוכנית עבודה משרדית שנתי ובין תוכנית עבודה ייעודית המבוססת על החלטת ממשלה, כמו תוכנית החומש ליישום החלטה 2397. התפיסה הרווחת היא שבעוד ההתנהלות סביב תוכנית משרדית שנתיית כבר מוסדרת וברורה, ואף מוטמעת בתור חלק משגרת העבודה, בהתנהלות סביב תוכנית עבודה המבוססת על החלטת ממשלה חסרות עקביות ושיטתיות.

בקשר לכך צוין כי בהחלטות ממשלה, ובעיקר בהחלטות בין-משרדיות, חסרה עקביות בדרישות של הגופים המתכללים:

”...רמת הפירוט או הדגשים שניתנים יכולים להשתנות בהתאם לגוף המתכלל. [...] כל יחידת מעקב כזאת ממציאה אקסלים משלה, אז כל פעם מחדש אתה צריך להבין את זה.”

” אם זו תוכנית העבודה המשרדית אז יש לזה פורמט מאוד מסודר בתמ"ר [תכנון ממשלתי רוחבי – מערכת ממשלתית לדיווח] ויש משימה, מי אחראי עליה, מה לוחות הזמנים, מה שלבי ההתארגנות, מה מדדי התוצאה שלה וכו' וכו' וכו', וזה לא מאוד עמוק ומפורט.”

נוסף על כך, הדרישות בנוגע לתוכניות עבודה ליישום החלטות ממשלה נוטות להיות מעמיקות ויסודיות יותר מהדרישות בתוכניות משרדיות (ר' סעיף 3.2.2).

לעיתים יש נטייה להטיל על המשרדים את הבקשה להכנת תוכנית עבודה ממשלתית באופן לא צפוי ולדרוש מהם היערכות מהירה:

” בדרך כלל מה שקורה עם החלטות ממשלה שעוברות זה שאומרים לנו יומיים לפני, שעוד יומיים הולכת לעבור החלטת ממשלה בנושא ואנחנו צריכים להכין תוכנית עבודה. ולכן מה שקורה זה שאנחנו מחליטים על דברים, ואז אנחנו צריכים לשנות אותם.“

## 3.2 מאפייני תהליך הגיבוש של תוכניות העבודה להחלטה 2397

חלק זה מציג את האופן שבו גיבשו המשרדים השותפים את תוכניות העבודה שלהם להחלטת ממשלה 2397. דרכי הפעולה לגיבוש התוכניות, כפי שעלו בראיונות, נבחנו לאור הסטנדרטים המקובלים בתהליכים כאלה, כפי שמופו בסקירת הספרות (לנטו ואח', 2021).

### 3.2.1 מעורבות המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה

בתהליכים של ניהול אסטרטגי יש חשיבות רבה לשיתוף הפעולה בין הדרגים הבכירים במטה, שאמונים על קביעת המדיניות, ובין דרגי הניהול הנמוכים יותר, שמכירים יותר את השטח. שיתוף הפעולה חשוב גם כדי שההחלטות תהיינה טובות יותר וגם כדי לרתום את כל המעורבים ליישם אותן. (לנטו ואח', 2021)

אשר להחלטה 2397, רבים מהמרוויינים בחרו להתייחס לא רק לתהליך גיבוש תוכניות העבודה, אלא גם לשלב שקדם לו – גיבוש החלטת הממשלה עצמה. התפיסה שהושמעה היא שכדי שתוכנית העבודה תהיה מיטבית, חשוב לערב את כל השותפים להחלטת הממשלה כבר בעת גיבושה, ולאחר מכן יש לחבר בין מי שהיה שותף להחלטה ובין מי שממונה על גיבוש תוכנית העבודה בכל משרד. רוב המרוויינים תיארו מעורבות גדולה יחסית בשלבי התכנון של ההחלטה ושל יעדיה, שכללה השתתפות שלהם בפגישות ובהתייעצויות. מיעוט מהמרוויינים הביעו ביקורת על שלא התייעצו איתם מספיק. מרוויינים אלו טענו כי ההחלטה "הונחתה" עליהם וכי לא נעשה מהלך תכנון מעמיק שמכוון לאוכלוסייה הבדואית.

נראה כי לרמת המעורבות של אנשי המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה, כפי שנתפסה על ידם, יש קשר למשך הזמן שהוקדש לגיבוש תוכניות העבודה, ומשך יש לה גם קשר לאיכות התוכנית. מי שהיה מעורב בגיבוש ההחלטה הרגיש שהיה לו מספיק זמן לגבש את תוכנית העבודה, להקדיש לה זמן רב יותר ולהעמיק יותר, ואילו מי שהתבקש על ידי האגף להכין תוכנית עבודה לאחר שהחלטת הממשלה כבר התקבלה הרגיש שההחלטה "הונחתה" עליו ושהיה לו פחות זמן להעמיק בה (ר' עוד בסעיף 3.2.5)

### 3.2.2 הנחיות מעמיקות לגיבוש תוכנית העבודה

חשוב להעביר לאחראים לגיבוש תוכנית העבודה הנחיות, הוראות וכללים ברורים, מסודרים ואחידים להכנתה. את ההנחיות צריך להעביר די זמן מראש כדי לאפשר ללמוד אותן כראוי ולעבוד לפיהן. (לנטו ואח', 2021)

מדברי נציגי האגף ומתכתובות בדואר האלקטרוני בתקופה הרלוונטית עולה שהאגף שלח לשותפים הנחיות לגיבוש תוכנית העבודה (ר' נספח א) וכן המליץ להם להיעזר במדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010). מרבית המרוויינים שהשתתפו

בגיבוש תוכניות העבודה טענו כי קיבלו הנחיות וכי היה בכך כדי לעזור להם בתהליך גיבוש התוכנית. לצידם, מיעוט טענו כי לא קיבלו, או לא זכרו שקיבלו, את ההנחיות. בקרב כלל המרואיינים ניכר כי רמת ההיכרות עם חוברת מדריך התכנון הממשלתי נמוכה, וכולם ציינו שלא השתמשו בה.

מקצת המרואיינים ציינו כי יחסית לדרישות שהם מקבלים בדרך כלל לגיבוש תוכניות עבודה, הדרישות שקיבלו בעניין החלטה 2397 היו **מעמיקות** ויצרו אתגרים בשלושה היבטים מרכזיים: **תכנון ארוך טווח** לעומת תכנון שנתי; הכללת **מדדי תפוקה ותוצאה** – התפיסה היא שההכללה מצריכה חשיבה מעמיקה יותר (ר' בסעיף 3.2.7); והצורך לאמץ דרכי עבודה חדשות עם **גורם מתכלל** (בניגוד לעבודה השוטפת בתוכנית המשרדית עם בעלי תפקיד קבועים). בהעמקה ובדרישות המוקפדות ראו המרואיינים ביטוי למקצועיות האגף, אך בד בבד הן הציבו לשותפים אתגר.

למשל ב-922 [בניגוד ל-2397] אין את ההפרדה – אין מדדי תפוקה ומדדי הצלחה, יש מדדים [באופן כללי]. אז תלוי מי מבקש את התוכנית.”

### 3.2.3 קשיים בגיבוש תוכניות העבודה

ישנם מקרים, בייחוד בתוכניות עבודה ממשלתיות ייעודיות, שמגבשי תוכניות העבודה אינם מגיעים מתחום התכנון והאסטרטגיה. בארץ יש גורמים רבים שביכולתם לסייע מבחינה מקצועית לעוסקים במלאכת גיבוש תוכנית העבודה: אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה, חוברת מדריך התכנון הממשלתי, אגפי תכנון ומדיניות, חברות ייעוץ. על האגף המתכלל לקשר בין העוסקים בגיבוש תוכנית העבודה ובין גורמים אלו במידת הצורך. (לנטו ואח', 2021א)

רבים מהמרואיינים ציינו כי נתקלו בקשיים בגיבוש תוכנית העבודה בהתאם לדרישות, לנוכח העובדה שאינם בעלי מומחיות בתחום ולא הוכשרו לו (להתפלגות המרואיינים לפי ניסיון ר' **נספח ב**). מי שעברו הכשרה ציינו כי היא תרמה ליכולת שלהם להפיק תוכנית עבודה טובה יותר.

לא הייתי מצליחה לעשות את זה, כאילו את יודעת, לכתוב לוח זמנים מתי המשימות שיתבצעו. אני מקווה שרוב האנשים יכולים לעשות; אבל ממש כזה את החלקים היותר מורכבים של תוכנית עבודה, זה לא כזה אינטואיטיבי.”

גם נציגי האגף ציינו כי תהליך גיבוש תוכניות העבודה לווה בקשיים. בדומה לדברי המרואיינים, נציגי האגף תיארו את הקושי הכרוך בהיותם של מגבשי התוכניות אנשי שטח ולא אנשי אסטרטגיה. הם ציינו בייחוד את הקושי של מגבשי התוכניות להגדיר מדדי תוצאה. נוסף על כך, האגף היה צריך ללחוץ על המשרדים שוב ושוב להגיש את תוכניות העבודה ו"לרדוף" אחריהם לשם כך (י. חרותי וב. צרפתי, נציגי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תקשורת בין-אישית, 7 באפריל 2020).

### 3.2.4 הסתייעות באנשי מקצוע

כדי להתמודד עם הקשיים, חלק מהמרואיינים ציינו כי נעזרו באחד או יותר גורמים: בממונים עליהם (אם יש להם ניסיון בכתיבת תוכנית עבודה), בנציגים מאגף תכנון ואסטרטגיה במשרדם וביועצים חיצוניים. מדברי המרואיינים ניכר כי רק הפנייה אל אגף

תכנון ואסטרטגיה במשרדם, שאמון על נושא התכנון, היא חלק מנוהל מוסדר; הפניות לגורמים האחרים היו פרי יוזמה אישית לנוכח הקושי שמגבשי התוכנית נתקלו בו.

”אגף אסטרטגיה אמון על אסטרטגיה ותכנון של המשרד... ובכל הנושא של באמת איך מתכננים נכון ואיך קובעים מדדים, ושהמדדים יהיו גם מדידים וגם נוגעים לדבר עצמו, כלומר רלוונטיים, אז הם הכתובת.“

עם זאת, האגף המתכלל ציין שלא תמיד ניתן להיעזר באגף התכנון והאסטרטגיה, משום שבמשרדים מסוימים הוא אינו מעורה בנעשה בשטח, אלא משרת יותר את דרג המנכ"ל (י. חרותי וב. צרפתי, נציגי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תקשורת בין-אישית, 7 באפריל 2020).

### 3.2.5 משך זמן מתאים לגיבוש תוכנית העבודה

תוכנית עבודה צריכה להתפרסם במסגרת זמן קצרה כדי שהערכת המצב תהיה עדכנית ורלוונטית. ככל שהזמן עובר ייתכן כי הרלוונטיות של התוכנית תפחת. עם זאת, זמן תהליך התכנון האסטרטגי וגיבוש תוכניות העבודה אינו יכול להיות קצר מדי. מדובר בתהליך שאורך בדרך כלל בין שבועות לחודשים. (לנטו ואח', 2021)

בהחלטת הממשלה 2397 נכתב כי על השותפים להחלטה להציג תוכניות עבודה בתוך פרק זמן של 60 יום (כך למשל במשרד הבריאות) או עד 100 יום (כך למשל במשרד החינוך) ממועד קבלת ההחלטה (פברואר 2017). בפועל, השותפים קיבלו ארכה, ורק מחודש יולי 2017 נשלחו התוכניות לאגף כדי לאשר אותן לאחר בקרת איכות. התהליך הושלם עם פרסום ספר תוכניות העבודה, בינואר 2018 (מדינת ישראל, 2018).

רוב המרואיינים סיפרו כי התחילו לגבש את תוכנית העבודה הייעודית ליישום החלטה 2397 עוד לפני שהושלמה ההחלטה. הם תיארו כי צפו שיידרשו לכך, עוד מראש, אם משום שהיו מעורבים בגיבוש ההחלטה ובניסוח הסעיפים הנוגעים למשרד שלהם, ואם משום שהבינו כי מדובר ברצף של החלטות ממשלה הקשורות זו בזו.

אך כפי שצוין (סעיף 3.2.1) היו גם מקרב המרואיינים שאמרו כי ההחלטה באה בהפתעה ברגע האחרון. מרואיינים אלו ציינו כי אומנם היה להם די זמן, בין פברואר ליולי 2017, לנסח את התוכניות אך הם לא יכלו להקדיש זמן רב להיבט התכנוני ולהעמיק כפי שהיו רוצים. משכך, במשרדים אלו טוענים כי משום כך נשענו יותר על פעילויות קיימות ולא ביצעו התאמות נדרשות לאוכלוסייה הבדואית בנגב (ואולם, לא רק משרדים אלו נשענו על תוכניות קיימות, עוד על כך בסעיף 3.2.6).

**תרשים 2** מציג את הגורמים שעל פי ניתוח הראיונות מעלים את הסיכוי לגיבוש תוכנית עבודה איכותית יותר.

## תרשים 2: גורמים שמשפרים את איכות תוכניות העבודה



### 3.2.6 הסתמכות יתרה על תוכניות קיימות

גיבוש מיטבי של תוכניות עבודה מחייב חשיבה מעמיקה ויסודית המביאה בחשבון את הצרכים העדכניים בשטח ומציעה פתרונות יעילים ומועילים, לעיתים כורצי דרך. לעיתים, משיקולים שונים (למשל, נוחות, היעדר ידע ומומחיות), הנטייה של משרדי הממשלה היא לבנות את תוכניות העבודה על סמך תוכניות קיימות, מבלי לקיים תהליך של חשיבה מעמיקה. (לנטו ואח', 2021א)

מרבית המרואיינים העידו כי תוכניות העבודה שגובשו להחלטה 2397 מסתמכות במידה רבה, או אף בלעדית, על תוכניות קיימות במשרד, כאלה שהם מפעילים באופן שוטף ללא קשר להחלטת הממשלה.

[...] התוכנית הזאת, אני אומר לך, חלק מהדברים שמה זה דברים שכבר בכל מקרה עשינו וגם הם היו מודעים לזה שאנחנו עושים בכל מקרה והם קצת הסבו אותם [...] אז זה לא בדיוק האופן שבו אם הייתי אומר יאללה, נעשה תוכנית מאפס ונגדיר מדדים ויעדים [...]

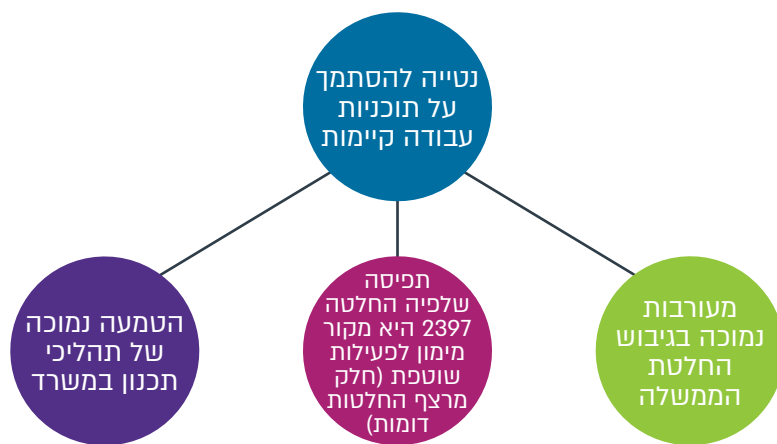
עם זאת, לצד הישענות על תוכניות קיימות ו"העתקה" שלהן להחלטה 2397, חלק גדול מהמרואיינים ציינו כי הם ערכו בהן שינויים מסוימים, לאור הפקת לקחים.

עשינו הפקת לקחים של 3708 וניסינו ליישם אותם ל-2397. לדוגמה אנחנו הבנו שאחד החסמים של המועצות זה שאין להן מספיק כוח אדם מקצועי שיוכל לתת מענה לכל הדרישות שלנו. אז אנחנו עשינו בחומש החדש ש5%- מהתקציב של כל מועצה, הם יכולים להשתמש בו לפרויקטור.”

רק בחלק קטן מהמקרים העידו המרואיינים שהתוכניות הן תוצר חדש המבוסס על לימוד מעמיק של המצב הקיים. ראינו את הנתונים האלה, בדקנו אותם, לפי זה אמרנו אוקיי בואו נשפר את השירותים [...] וגיבשנו תוכנית, אמרתי אוקיי לפני כן איפה יש חוסרים? איזה מענים ספציפיים צריכים להיות?”

מניתוח הראיונות עולה כי ההסתמכות על תוכניות עבודה קיימות נעשית מכמה סיבות (ר' **תרשים 3**). הסיבה העיקרית היא שהחלטת הממשלה 2397 נתפסת בקרב השותפים בעיקר בתור מקור מימון לפעילות שוטפת ובתור חלק מרצף של החלטות קודמות, ולא בתור שינוי אסטרטגי של ממש. שתי סיבות נוספות שעלו מתקשרות לרמת מעורבות נמוכה יחסית של חלק מהמשרדים בגיבוש ההחלטה (סעיף **3.2.1**) וכן לרמת הטמעה נמוכה של תהליך התכנון בחלק ממשרדי הממשלה (סעיף **3.1.1**).

### תרשים 3: מדוע יש נטייה להסתמך על תוכניות קיימות?



### 3.2.7 הגדרת המדדים – לא בהכרח על סמך חשיבה אסטרטגית

אחד מהדגשים ביישום החלטת הממשלה 2397 הוא שעליה להיבחן לא בעצם היישום של התוכנית, אלא בערך האמיתי שיש בהן לרווחת הציבור – מבחן התוצאה (מדינת ישראל, 2018). בכלל זה קיימת הדרישה לכלול לא רק מדדי תפוקה שמעידים על ביצוע של פעילויות, אלא גם מדדי תוצאה שמבליטים את הערך האמיתי שיש בפעילויות המשרדים לרווחת האוכלוסייה הבודאית.

מהראיונות עלה כי יש נטייה להגדיר מדדים על פי שני אילוצים מרכזיים:

1. **ניתנים למדידה** – רבים מהמרוויינים ציינו כי בעת קביעת המדדים, המשרדים נוטים לכלול את מה שניתן למדידה ולא בהכרח את מה שחשוב למדוד. עלתה טענה כי שיטת עבודה זו מובילה לוותר על מדדים שייתכן כי הם מיטיבים לשקף את העשייה מבחינה ערכית, רק משום שהם קשים למדידה או איכותניים יותר. חלק מהמרוויינים טענו כי יש מקום לאפשר גמישות בקביעת המדדים ולא להתמקד רק במדדים שניתנים למדידה כמותית.
2. **מוכוני תקציב** – כרבע מהמרוויינים ציינו שבתוכניות העבודה שגיבשו, המדדים נקבעו בהתאם לתקציב שקיבלו ולא בהכרח על פי השאיפה האמיתית של המשרד. מדבריהם עולה כי חשוב להביא בחשבון בתהליך התכנון את שיקולי התקציב, אך חשוב להימנע מלעשותו לשיקול המרכזי, ואין לראות בו מדד לעשייה והצלחה.

” [...] כותבים על תהליך התכנון הממשלתי הזה שהוא בלי תכנון, התקצוב הופך להיות התכנון בפועל. זה מאוד מאוד נכון. זאת אומרת, גם... שמבקשים ממני להציג את ההחלטה, אני מדבר במיליונים ולא במה אנחנו עושים. אז ההגדרה היא כמה תקציב יש לך וכמה תקציב צרכת.”

רק כרבע מהמרוויינים דיווחו כי המדדים נקבעו בהתאם למצופה בתהליכי תכנון, כלומר על בסיס בחינת עומק של המצב הקיים, זיהוי הצרכים והגדרת המטרות והיעדים שאליהם רוצים להגיע. מצאנו שהמדווחים כך הם המרוויינים שציינו כי יש להם ניסיון בגיבוש תוכניות עבודה או שקיבלו הכשרה לכך (ר' סעיף 3.2.4).

### 3.2.8 היעדר שיתוף של הרשויות המקומיות והציבור

בתכנון אסטרטגי לקהילה ספציפית, חשוב לערב נציגים מתוכה בתהליך. יש לכך שתי מטרות עיקריות: האחת היא הבנת הצרכים של הקהילה והאתגרים שבעבודה עימה; השנייה היא חיזוק האמון ורתימת הקהילה ליישום התוכניות המיועדות לה. (לנטו ואח', 2021א)

החלטת הממשלה 2397 שמה דגש על העצמת הרשויות ועל שותפות נציגי הציבור (משרד ראש הממשלה, 2017, סעיפים 4 ו-11). לדברי נציג חברת הייעוץ עדליא (ע. סטקלוב, ראש תחום מחקר ושלטון מקומי בחברת עדליא, תקשורת בין-אישית, 21 באפריל, 2020), בשלב הראשוני של גיבוש התוכנית האסטרטגית, שהניחה את היסודות לתוכנית החומש שהתקבלה, אכן התקיים תהליך של שיתוף נציגי האוכלוסייה הבדואית בנגב. בנוסח החלטת הממשלה, וכן בהנחיות שהעביר האגף למשרדים השותפים, נכללה הנחיה שבעת גיבוש תוכניות העבודה יש להיוועץ ברשויות המקומיות, אך ההחלטה הסופית היא של המשרד.

עם זאת, מן הראיונות עלה כי בעת גיבוש תוכניות העבודה לא התקיים בחלק ניכר מהמשרדים תהליך שיתוף או היוועצות עם נציגי הרשויות המקומיות ולא עם נציגי האוכלוסייה הבדואית. לדברי המרוויינים, הדבר נבע בעיקר מחשש וחוסר ידע איך לעשות היטב תהליך כזה של שיתוף:

” שיתוף ציבור יש בו גם קצת סכנה, את יכולה לקבל בשיתוף ציבור דברים שאת לא ציפית לקבל אותם, ואז מה תגידי?!”



מיעוט מהמרואיינים ציינו כי בוצע תהליך שיתוף של הרשויות המקומיות לצורך קבלת מידע, הבנת הצרכים שלהן ושל תושביהן וקבלת משוב.

” ברגע שגיבשנו את הקריטריונים קראנו למועצה את ההצעה והצגנו להם. זהו, אחרי זה בעצם הם באו עם הבקשות שלהם אלינו, ואנחנו עשינו את החלוקה על פי החומש.”

### 3.2.9 ייחוס חשיבות לספר תוכניות העבודה 2397

חלק מהמרואיינים הצביעו על חשיבות ספר תוכניות העבודה, ובייחוד על חשיבות פרסומו הציבורי. צוינו כמה יתרונות של הספר: (1) **הנכחה** של החלטת הממשלה 2397, ובתוך כך יצירת **שקיפות של הפעילות למען האוכלוסייה הבדואית בנגב**; (2) **יכולת לפקח ולעקוב** אחר יישום התוכניות, להעריך את מידת הצלחתן ולעשות שינויים בהתאם; (3) **בסיס להיכרות ושקיפות בין השותפים** להחלטה המהווה כלי לבחינה של שיתופי פעולה אפשריים.

” טוב שיוצא ספר כזה [..] זה טוב לתדמית, זה טוב לדעת קהל, זה טוב למקבלי החלטות, יש להם איזה שהוא בסיס להשוות ולהגיד אוקיי התוכנית הזאת למה היא כך וכך, אם היא הצליחה למה לא הרחבתם אותה, אם היא נכשלה למה לא הורדתם אותה? כלומר זה בסיס לדיונים.”

” אני מדפדף לדוגמה בחינוך, מה אני יכול, איזה ממשקים יכולים להיות ביני לבין החינוך. זה דווקא מצוין. אני יודע על משרדים אחרים מה יש להם. אני נעזר בזה.”

היתרונות שציינו המרואיינים עולים בקנה אחד עם רוב המטרות שהאגף ייעד לספר (לנטו ואח', 2021ב):

1. תכנון יישומה של ההחלטה, ניטורו ופיקוח עליו
  2. חיזוק המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה, לטווח של חמש שנים
  3. חיזוק שיתופי הפעולה בקרב השותפים להחלטה
  4. שקיפות ואחריותיות
  5. חיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב בפעילות הממשלה
- מהראיונות עלתה טענה שתוכניות העבודה הן רק נקודת פתיחה, יציאה לדרך, ושהן צריכות להיות נתונות לשינויים, במיוחד בשל העובדה שמדובר בתוכנית ממשלתית שמכוונת לחמש שנים. בהקשר זה, המתכנת של ספר תוכניות שמפורסם בתחילת הדרך ואינו ניתן לשינוי עם ההתקדמות ביישום נראתה למרואיינים בעייתית.
- עלתה הצעה שלקראת תוכנית החומש הבאה, תוכנית העבודה הכוללת תחולק לשניים: חלק אחד יעסוק במכלול התוכנית הרב-שנתית, עם היעדים המרכזיים, וחלק שני – תוכניות שנתיות ספציפיות – יתעדכנו בכל שנה לפי הנסיבות.

### 3.3 מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה בהחלטה 2397

חלק זה עוסק בשלב היישום של תוכניות העבודה בהחלטה 2397. ראשית, מוצגים מאפיינים של אופן **המעקב אחר יישום** תוכניות העבודה, ובהמשך, שלושה **אתגרים ביישום**.

#### 3.3.1 קשר טוב בין האגף המתכלל לשותפים

על האגף המתכלל את החלטת הממשלה לקיים קשר שוטף עם גורמי היישום ולבסס עימם יחסי אמון שיאפשרו להציף את הקשיים לצד ההצלחות ולקיים שיח. (לנטו ואח', 2021א)

כל המרואיינים ציינו כי מתקיים קשר שוטף וסדור בדרך כלל בינם ובין האגף. תדירות הקשר משתנה בין המשרדים ונעה בין פעם בכמה חודשים לפעם בכמה שבועות, ויש שאף ציינו תדירות גבוהה של פעם בשבוע או אפילו קשר יום-יומי.

בד בבד, המרואיינים הביעו שביעות רצון גבוהה והערכה למקצועיות צוות האגף, הן בהיבט של **מעקב ובקרה והן בהיבט של העמקה בתכנים המקצועיים ומחויבות לקדם**. אפשר היה להסיק מדברי המרואיינים שהם חשים כי יש מי שמוביל ו"מחזיק" את יישום ההחלטה, שיש מינון נכון של בקרה ושהאגף משמש כתובת **לחשיבה משותפת** על הקידום של יישום תוכנית העבודה.

” הצוות של בני ויריב יחיד במינו, זה צוות מדהים [...] אנחנו בקשר שוטף, הם מאוד מעורבים, לא נתקלתי בדבר כזה, אין לזה אח ורע בכל הארץ, בטח באוכלוסיות ייעודיות, נגיד דרוזים, צ'רקסים, אין דבר כזה. הם מאוד מלוויים, מאוד רוצים לפתור בעיות, הם לפעמים מצטרפים אליי לפגישות, לספורים, מעבירים לי מיילים, חושבים ביחד, אנחנו מתייעצים אחד עם השני, אין מה להגיד. צוות יוצא דופן.”

המרואיינים גם הביעו הערכה לעובדה שהאגף המתכלל נותן **לשותפים מרחב פעולה**, אינו מתערב בתוכן ובמהות של העשייה ובד בבד פועל למען **שיתופי פעולה**, גם בקרב המשרדים השותפים וגם ביניהם ובין משרד האוצר, גוף שיש לו תפקיד מרכזי בתקצוב ההחלטה:

” [האגף המתכלל] עשה עבודה מדהימה בחיבור הבין-משרדי, [...] אני לא חושבת שבהרבה מקומות נוצרו חיבורים בין-משרדיים כמו שנוצרו פה. אגב, הם היו ממש הבסיס להתמודדות שלנו סביב האוכלוסייה הבדואית בזמן הקורונה.”

#### 3.3.2 הנכחת ההחלטה באמצעות מנגנוני המעקב השוטף

בעת יישום תוכניות העבודה יש לקיים מנגנוני ניטור והערכה. למנגנונים אלו שתי מטרות עיקריות: ניטור – לוודא שהתוכנית מתקדמת לפי התכנון (הן מבחינת הפעילות והמשימות הן מבחינת ניצול התקציב); והערכה – לבחון את מידת ההצלחה של התוכנית לאורך הדרך ולהגיב לשינויים. (לנטו ואח', 2021א)

מהראיונות עלה כי תפיסת החשיבות של יישום תוכניות העבודה של החלטה 2397 משתנה בקרב השותפים ומושפעת מהעדפות אישיות ומהעדפות המשרד. עם זאת, כלל המרואיינים ביטאו תחושת מחויבות ליישום תוכניות העבודה. נראה כי המחויבות נובעת

במידה רבה מהמעקב והפיקוח של האגף שבזכות הצלחתו לבסס את אמונם של המשרדים בו מצליח גם לרתום אותם לדיווח שוטף על העשייה.

” [...] היתרון בתוכנית הזאת שהיא יותר מחייבת. כי היא תוכנית חיצונית. ואנחנו חייבים לתת דין וחשבון לגורמים חיצוניים. אוקיי? ולכן ההיצמדות אליה והיישום שלה והמעקב וכו' לפעמים יותר קל בגלל שצריך לדווח לגורמים חיצוניים ויש נראות שלה וכו', יותר קל ליישם, זאת אומרת, לעקוב אחריה.”

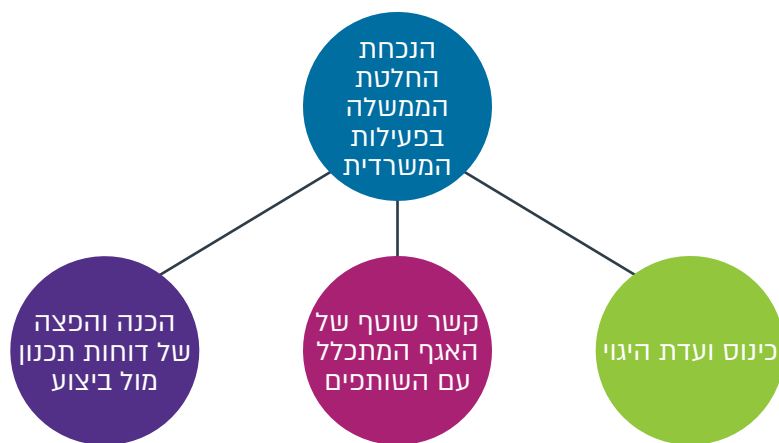
המרואיינים ציינו את חשיבותה של **ועדת ההיגוי של החלטה 2397** במעקב השוטף של האגף אחר המשרדים. מפגשי ועדת ההיגוי נפתחו לרוב בדברי ברכה של השר ובדברי פתיחה של נציג האגף על ההתקדמות, בקווים כלליים, של יישום החלטת הממשלה. לאחר מכן כל אחד מהשותפים להחלטה הציג את ההתקדמות בביצוע תוכניות העבודה שלו, שינויים וחסמים. השתתפו גם נציגי הרשויות המקומיות. רוב המרואיינים העידו על חשיבות מפגשי ועדת ההיגוי. המפגשים נערכו פעם בחצי שנה לצורך מעקב אחר יישום תוכניות העבודה והשתתפו בהם כלל השותפים ואנשי ממשל בכירים. לדברי המרואיינים, לוועדת ההיגוי יש חשיבות רבה בשני היבטים מרכזיים: האחד הוא חיזוק המחויבות לעשייה עקב הצורך בדיווח פומבי, והשני הוא היכולת ליצור ולבסס שיתופי פעולה.

”הפלטפורמה של הוועדות היגוי [...] אני אומרת בשלב הזה אנחנו מתכננים ככה וככה, ואז באים אליי ראשי רשויות וניגשים, בעצם הפלטפורמה הזאת של ועדות ההיגוי נותנת לי עד כמה שניתן שיח פתוח על התוכניות של המשרד.”

”אם לא עשית כלום אתה מתפדח, אתה גם מבטיח מה אתה עושה שנה הבאה. מייצר איזושהי מין מחויבות, מגדיל את המחויבות, בסדר? עכשיו זה מנגנון שהם עשו ושהוא חשוב. התוכנית עבודה עצמה, הספר מה ששלחת אליי הוא דווקא פחות מעניין.”

**תרשים 4** מציג את הגורמים שמסייעים להנכיח את החלטת הממשלה במשרדים.

**תרשים 4: הנכחת החלטת הממשלה בפעילות המשרדית**



### 3.3.3 גמישות ומרחב לשינויים

בתוכניות עבודה, ובמיוחד בתוכניות רב-שנתיות, יש להשאיר מרחב של גמישות. יש צורך בתהליכים גמישים ופתוחים של תכנון וביצוע כדי להבטיח שארגונים יוכלו ללמוד בעילות רבה יותר ולהגיב לשינויים בסביבה בעת יישום תוכניות אסטרטגיות. אם במהלך הדרך מתגלה כי תוכנית העבודה או רכיבים בה אינם אפשריים לביצוע או אינם משרתים את המטרות, יש לבחון שינוי בתוכנית או אף כתיבה של תוכנית חדשה. התוכנית היא הכלי, היא אינה מטרה בפני עצמה. (לנטו ואח', 2021א)

המרוויינים תיארו כי היישום של התוכניות והמעקב אחריהן מאופיינים בגמישות, ויש לכך חשיבות בעיניהם, בייחוד מאחר שהחלטה 2397 מכוונת לחמש שנים. עם זאת ניכר כי השינויים קשורים לאילוצים (למשל פרוץ מגפת הקורונה ובחירות לכנסת) או להפקת לקחים:

” אחת התוכניות, הסתבר לנו שהיא לא עובדת טוב מסיבות כאלה ואחרות, אז אנחנו צמצמנו אותה ב-90 אחוז, (כדי להשאיר אותה) רק במקום שהיא תעבוד. יש תוכניות שהן מצליחות ואנחנו מתכננים להרחיב אותן.”

” אף אחד לא ידע לצפות בסוף 2016 – תחילת 2017 בעצם איך ייראו ה-5 שנים הקרובות של המשרד, אחרי שהיה 3 חילופי שלטון ופה חילופים קצת בערך סביב זה, את יודעת בחירות של שנה וחצי ובלי תקציב וכל מיני דברים כאלה... וגם הרשויות עצמן משתנות מאוד, הצרכים שלהן משתנים, יש להן מענקי פיתוח ממשרד הפנים, אז למה שאנחנו נעשה בדיוק את אותו דבר?”

כאשר נתבקשו המרוויינים לתת דעתם למעקב אחר יישום תוכניות העבודה, רובם לא הזכירו את תוכנית העבודה המקורית של משרדם (זו שכלולה בספר התוכניות). מבחינתם, עניינו של השיח סביב פעילותם בקשר להחלטת הממשלה הוא "דוחות האקסל" שאותם הכינו על בסיס תוכנית העבודה ושמשקפים את הפעילות שהתחייבו לה. מתכונת הדיווחים באקסל מאפשרת עדכונים שוטפים, ובכך היא יוצרת גמישות, ואולם היא מעודדת את נטייתם של מרוויינים לעסוק בדיווחיהם רק בחלק מן התמונה הכללית: מדדים וניצול תקציבי.

### 3.3.4 אתגרים ביישום תוכניות העבודה

האתגר המרכזי בהחלטות ממשלה הוא היישום שלהן. כמחצית מהחלטות הממשלה אינן מיושמות במלואן, וכחמישית מהחלטות אינן מיושמות כלל. הסיבות לכך הן בין היתר בעיות במנגנוני היישום. אתגר זה מתעצם ככל שהחלטה מערבת יותר גורמים ומתפרסת על מספר רב של שנים. (לנטו ואח', 2021א)

בבחינת שלב היישום של תוכניות העבודה להחלטה 2397 עד כה עלו מהראיונות נקודות שממחישות את הצלחת היישום ואת חשיבות **המעקב והבקרה** שהאגף המתכלל מבצע. נציג שלושה **אתגרים ביישום** שהעלו השותפים: אתגר ההתנהלות במסגרת של תקציב שנתי על אף שהחלטה עצמה היא לחמש שנים; האתגר של התלות בהחלטה 922; ואתגר המסוגלות של הרשויות המקומיות, הקשורה גם לחוסר אמון בממשלה מצד הרשויות והתושבים.

תקציב שנתי ולא תקציב חומש

חלק מהמרוויינים ציינו שהאישור הנדרש לתקציב החלטת הממשלה בכל שנה מחדש, אף שהתוכנית היא תוכנית חומש, יוצר קושי במימוש התקציב; בהחלטה 3708 למשל אישר משרד האוצר עקרונית את התקציב לחמש שנים. קושי נוסף קשור בנוהל שתקציב שאינו מנוצל אינו מצטבר אלא חוזר אל משרד האוצר.

עלנה גם טענה בקרב המרוויינים על התערבות-יתר של משרד האוצר ושל תקציבנים וחשבים במשרדים עצמם בקבלת החלטות על ניהול התקציב. התערבות זו יוצרת לעיתים קושי לחבר בין התכנון ובין התקצוב ובכך גם ביישום מיטבי של תוכנית העבודה:

” ברהט יש להם בעיה של ונדליזם. כאילו ספסלי רחוב, נכון זה מעץ? אז שורפים אותם. כאילו שורפים אותם, ואז מה הטעם לשים ספסל אם מחר ישרפו אותו. אז הם ביקשו ספסל מברזל שזה הרבה יותר יקר, והם בדקו וראו שבעיריות ברחבי העיר, בארצות הברית גם באמת משתמשים בספסל כזה כי זה יותר עמיד והוא נשחק פחות וגם אי אפשר לשרוף אותו. [החשב] לא הסכים בשום פנים ואופן, [כי] זה עלה יותר.”

תלות בתקציב ובתוכניות של החלטה 922

מהראיונות עלה כי חלק מהמשרדים לא קיבלו תקציב ייעודי עבור יישום החלטת הממשלה 2397 ולכן נאלצו להתבסס על התקציב של החלטה 922 ([החלטה 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020](#)). המרוויינים הצביעו על שני קשיים עיקריים הנובעים מכך. האחד הוא שלא הוגדר למשרדים סכום ברור. בהחלטה 2397 נכתב כי על המשרדים להקצות לאוכלוסייה הבדואית חלק מהתקציב של החלטה 922, לעיתים צוין האחוז מהתקציב ולעיתים נקבע שיש להקצות לאוכלוסייה "את חלקה היחסי".

” הייתה החלטה שלא עוגנה בצורה ברורה דיה, שהמשרד יקצה אחוז מסוים מתוך תקציב 922 למשך שנות 2397 [...] הבעיה מתחילה בתרגום שלה גם לתוכניות העבודה, גם היום שאנחנו עובדים עם התקציבים האלה [...] אנחנו אומרים X אחוז מ-922, אבל החמש שנים של 922 הן לא חופפות לחמש שנים של 2397 - זה שנים אחרות. ואז, מאיפה אנחנו גוזרים את האחוז הזה? [...] ביום שאנחנו נסיים את החלטה 2397 לקראת הבאה, אין ספק שצריך לעשות עבודה לדעתי הרבה יותר חותכת, כאילו להגיד: מהו הסכום?”

קושי שני הוא בכך שהתלות בהחלטה 922 גרמה ל"הדבקה" של תוכניות קיימות מ-922 או מהפעילות השוטפת של המשרד, ללא התאמה או תכנון ייעודי לאוכלוסייה הבדואית (החלטה 922 מכוונת לאוכלוסייה הערבית בכללותה). מרוויינים אחדים טענו כי התפיסה שתוכנית שמכוונת לאוכלוסייה הערבית תתאים גם לאוכלוסייה הבדואית אינה נכונה וכי מדובר באוכלוסיות שונות זו מזו עם מורכבויות ואתגרים אחרים. מדברי המרוויינים עלה כי חוסר ההתאמה הייחודית לאוכלוסייה הבדואית בנגב פוגע מאוד בכופטנציאל של הצלחת התוכניות.

” 922 היא לא שיתפה את החברה הבדואית [...] צריך להגיד את זה בגלל השונות המאוד גדולה, המצב השונה של החברה [...] זה התוכניות שתמיד נכשלו – חלמו עליהן בתל אביב, כתבו אותן בירושלים ומבצעים אותן בביר הדאג', זה לא יצליח.”

היעדר מסוגלות ואמון של הרשויות המקומיות

אחד מהדגשים של החלטת הממשלה 2397 הוא הובלת האוכלוסייה הבדואית על ידי הרשויות המקומיות הבדואיות: חלק מאחריות הביצוע עברה אל הרשויות, והן אמורות לקבל גיבוי תקציבי. הרוב המוחלט של המרואיינים ציינו כי הם מקיימים קשר הדוק עם הרשויות בעת יישום התוכנית; נראה שאנשי המקצוע במשרדים שיש להם קשר הדוק יותר עם הרשויות הם מהמשרדים שאחראים לתוכניות בינוי ושיפור של תשתיות, כלומר, משרדים שצריכים להעביר את התקציב דרך הרשויות.

אולם, על אף הקשר ההדוק של המשרדים עם הרשויות המקומיות, המרואיינים ציינו כי אחד האתגרים המרכזיים בעת יישום התוכנית הוא חוסר המסוגלות של הרשויות להוציא את הפעילויות לפועל, בעיקר עקב מחסור בכוח אדם מקצועי ובמיומנויות. חסם מרכזי נוסף ביישום התוכנית נעוץ בחוסר אמון של הרשויות ושל התושבים הבדואים בנגב במדיניות הממשלה. חוסר אמון במדיניות הממשלה עשוי לפגוע במוטיבציה ובמחויבות של הרשויות ליישום התוכנית, ובכך להקשות אף יותר על הרשויות בהוצאת התוכניות אל הפועל.

”ההתנגדות של התושבים היא מאוד מאוד חריפה שמה, והיא מעכבת ומאריכה את זמן הביצוע... [אנחנו] מבינים את המנטליות, ואנחנו מנסים תמיד, מה שנקרא, ללכת בין הטיפות ולחתור לבצע את הפרויקט... זה ממש אומנות.”

מבין השורות עלה כי חוסר האמון הוא לעיתים הדדי: גם לחלק מהשותפים בהחלטה 2397 אין אמון ברשויות או שיש חשדנות כלפיהן. נוסף על כך, נראה כי לעיתים אדם מרכזי אחד שאין לו רצון לשותפות עם הרשויות ואינו סומך עליהן יכול לפגוע בהליכי השותפות ובקבלת ההחלטות בשלבים השונים.

## 4. מגבלות המחקר

ספר תוכניות העבודה פורסם בינואר 2018, ואילו הראיונות עם נציגי השותפים נערכו בין החודשים פברואר 2020 לינואר 2021. משך הזמן שעבר הצריך שחזור של תהליך גיבוש תוכניות העבודה, כדי לעזור למרואיינים לזכור אותו, וגם אז לא תמיד זכרו המרואיינים את כל הפרטים. התמודדנו עם מגבלה זו על ידי שליחת המסמכים הרלוונטיים אל המרואיינים אם מצאנו שיש צורך בכך.

## 5. סיכום וכיווני פעולה להמשך

המחקר נועד לבחון את תהליך הכנת תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397, את השימוש בהן ואת הבקרה של יישומן. מטרת בחינה זו לתרום להיערכות לקראת תוכנית החומש הבאה לשנים 2022-2026. המחקר בוצע בשיטה איכותנית: נערכו 24 ראיונות עומק מובנים למחצה עם נציגי השותפים להחלטה שהגישו תוכניות עבודה. כמו כן נערך ראיון משותף אחד עם נציגי האגף המתכלל.

מן הממצאים עולה כי שלושת הנושאים המרכזיים שנבחנו בראיונות קשורים זה בזה בקשר מעגלי. לתפיסות השותפים בנוגע לתוכניות עבודה בכלל יש השפעה על תהליך גיבוש תוכניות העבודה הייעודיות להחלטה 2397; ותהליך הגיבוש להחלטה 2397 משפיע על אופן יישום התוכניות; אופן היישום משפיע על תפיסות כלליות בנוגע לתוכניות עבודה (ר' תרשים 1). מהממצאים ניתן לזהות גם את החוזקות, החולשות והאתגרים שבתהליך הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה להחלטה 2397 (ר' תרשים 5). את החוזקות יש לשמר להחלטת החומש הבאה ולמנף אותן לטובת תהליך הגיבוש והיישום של החלטה; בחולשות יש לטפל ולתת להן תשומת לב יתרה כדי לצמצם את השפעתן; באתגרים יש להכיר ולתת לשותפים את הכלים להתמודד איתם.

### תרשים 5: ממצאים עיקריים – חוזקות, אתגרים וחולשות של תוכניות העבודה בהחלטת הממשלה 2397

יישום תוכניות העבודה בהחלטה 2397 – מאפיינים	תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397 – מאפיינים	הכנת תוכניות עבודה השימוש בהן – תפיסות	
תקציב שנתי ולא לחמש שנים	הנחיות מעמיקות לגיבוש תוכנית העבודה	הבדלים בין תוכנית משרדית לתוכנית ממשלתית ייעודית	 אתגרים
תלות בתקציב ובתוכניות של החלטה 922	קשיים בגיבוש תוכנית העבודה עקב היעדר מומחיות והכשרה		
היעדר מסוגלות ואמון של הרשויות המקומיות	מעורבות המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה	תוכניות העבודה הן כלי תכנון ויישום חשוב, בעל מגוון יתרונות	 חוזקות
קשר טוב בין האגף לשותפים	הסתייעות באנשי מקצוע		
מנגנוני המעקב השוטף מנכיחים את החלטה	משך זמן מתאים לגיבוש תוכנית העבודה		
גמישות ומרחב לשינויים	ייחוס חשיבות לספר תוכניות העבודה		
	אופן הגדרת המדדים לא בהכרח על סמך חשיבה אסטרטגית		 חולשות
	היעדר שיתוף של הרשויות המקומיות ושל הציבור		
	הסתמכות יתרה על תוכניות קיימות		



החלטת הממשלה 2397 היא החלטה מורכבת ליישום מעצם היותה בין-משרדית ורב-שנתית. החלטות מסוג זה מחייבות מאמץ רב של הגוף המתכלל שמופקד על היישום. לצורך יישום מיטבי, **חשוב לשלב בין תהליך תכנון איכותי ובין מנגנוני מעקב אחר היישום.**

בהיבט התכנון, מהראיונות עם השותפים עלה כי הם נוטים להתבסס על תוכניות עבודה קיימות על חשבון העמקה ויצירה של תוכניות חדשניות שתואמות את רוח החלטה 2397. אם רוצים לקדם חשיבה אסטרטגית גם בשלב הניסוח של תוכניות העבודה, **יש לערב בהחלטה גם גורמי יישום,** או לפחות לחבר אותם לרוח ההחלטה בשלבים מוקדמים בתהליך.

בהיבט היישומי, ניכר שהבקרה של האגף המתכלל על יישום ההחלטה והקשר שלו עם השותפים יוצרים מחויבות של השותפים להוציא לפועל את תוכניות העבודה. אין זה מובן מאליו, בעיקר לנוכח הנתון שמעיד כי כמחצית מהחלטות הממשלה אינן מיושמות במלואן וכחמישית מההחלטות אינן מיושמות כלל (המרכז להעצמת האזרח, 2020).

התשתית שיצר האגף ליישום החלטת הממשלה נותנת מענה לרבים מהאתגרים הכרוכים ביישום החלטת ממשלה מורכבת. כעת, לקראת תוכנית החומש הבאה, נדרש לשכלל תשתית זו ולדייק אותה, על ידי **עבודת עומק עם כל אחד מהמשרדים בנפרד,** על בסיס עולם התוכן שלו ואופן עבודתו הייחודי. בד בבד יש **להעמיק את שיתופי הפעולה בין המשרדים.**

**בלוח 1** מוצעים כיווני פעולה לטיוב ההיערכות לתוכנית החומש הבאה, על פי תמות, לאור ממצאי ניתוח הראיונות.

לוח 1: ממצאי ניתוח הראיונות וכיווני פעולה: לוח מסכם

נושא	תמות	ממצאים עיקריים	כיווני פעולה
תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן	חשיבותה של תוכנית עבודה בתור כלי לתכנון וליישום	המרואיינים מכירים את הכלי של תוכנית עבודה, ולדעתם הוא חשוב לתכנון, להסדרה ולשקיפות של פעילות משרדי הממשלה. עם זאת, יש משרדים שתחום התכנון והאסטרטגיה בהם אינו מוסדר.	יש להתאים את הליווי וההנחיה של האגף למידת ההטמעה של התכנון האסטרטגי במשרדים ולהיערך בהתאם מבחינת הליווי הפרטני, משך הזמן הנדרש וכו'.
הבדלים בין תוכנית משרדית לתוכנית ממשלתית ייעודית		התפיסה היא שתוכניות משרדיות שנתיות הן תוכניות מוסדרות וברורות; ולעומתן, תוכניות ייעודיות חסרות עקביות ושיטתיות. לעיתים תוכניות ייעודיות להחלטות ממשלה עשויות להיתפס כ"הנחתה מלמעלה".	יש לבצע חיבור בין תהליך התכנון השנתי ובין זה הייעודי. חשוב להשתמש בשפה ובכלים השגורים במשרד ולעבוד בשיתוף עם אגף תכנון ואסטרטגיה.
מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397	מעורבות המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה	רוב המרואיינים ציינו שהיו מעורבים בגיבוש החלטת הממשלה. המיעוט שציין חוסר מעורבות מתאר שהחלטה הייתה "הנחתה" וטוען כי חוסר המעורבות עשוי לפגוע בהצלחת התוכניות.	יש לחזק את המעורבות של המשרדים השותפים בשלב גיבוש החלטת הממשלה כדי למנוע תחושת הנחתה מלמעלה ולהעמיק את השיתוף בשלב ההחלטה בד בבד עם שילוב של בעלי תפקידים שאחראים לגיבוש תוכנית העבודה ויישומה. פעולה זו תעלה את הרמה של התכנון, מפני שיהיה מחובר יותר לשטח.

נושא	תמות	ממצאים עיקריים	כיווני פעולה
מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397	הנחיות מעמיקות לגיבוש תוכניות העבודה	הדרישות המעמיקות להחלטה 2397 יצרו אתגרים בשני היבטים מרכזיים: הדרישה לתכנון ארוך-טווח והדרישה לכלול מדדי תפוקה ותוצאה. מיעוט מהמראיינים דיווחו כי לא קיבלו הנחיות.	יש לתת ייעוץ פרטני ולבצע בקרת איכות לתוכניות העבודה: יש לשקול לסייע לשותפים מבחינה מקצועית פרטנית כדי לתת להם את הכלים המתאימים להתמודד עם דרישות מעמיקות וכדי לוודא שמוגשות תוכניות עבודה מיטביות.
	קשיים בגיבוש תוכניות העבודה	רוב בעלי התפקיד שגיבשו את תוכניות העבודה אינם מתחום התכנון האסטרטגי, רבים גם לא קיבלו הכשרה. המשרדים התעכבו בגיבוש התוכניות ובהגשתן, ולכן האגף היה צריך לפנות אליהם שוב ושוב.	יש להפיץ הנחיות באמצעות הכשרה משותפת, סמוך לקבלת החלטת הממשלה. ההכשרה תאפשר להציג לשותפים את מטרות הספר וחשיבותו, לחזק את מחויבותם ליישום וליצור קשרים למען בסיס טוב לשיתופי פעולה.
	הסתייעות באנשי מקצוע	כדי להתמודד עם אתגרי גיבוש התוכניות, השותפים הסתייעו במנהלים או באנשי תכנון ואסטרטגיה. על פי האגף המתכלל, לא בכל המשרדים אגף התכנון מסייע לנסח תוכניות עבודה אם אלה אינן בתוכנית המשרדית השנתית.	יש לשקול ליצור 'מאגר מדדים' ליעדי החלטת הממשלה לפי תחומים: מאגר כזה יאפשר למשרדים השותפים לבחור בקלות יחסית מדדים רלוונטיים לתחום אחריותם (בעיקר תוצאות) ולהבטיח דיוק במדדים. יש לסייע למשרדים לדייק את המדדים ולוודא שהמשרדים אכן מסוגלים לבצע את המדידה.
	משך זמן מתאים לגיבוש תוכניות העבודה	רוב המראיינים התחילו לגבש את תוכנית העבודה הייעודית ליישום החלטה 2397 עוד לפני שהושלמה ההחלטה. מיעוט מהמראיינים טען שההחלטה "הונחתה" ולכן משך הזמן שניתן לגיבוש התוכניות היה אומנם מספק אך לא אפשר להעמיק כפי שהמראיינים היו רוצים.	

כיווני פעולה	ממצאים עיקריים	תמות	נושא
<p>יש לחבר בין תהליך התכנון של ההחלטה לתהליך גיבוש תוכניות העבודה – חשוב לערב את נציגי המשרדים השותפים, כבר בעת גיבוש ההחלטה החדשה של הממשלה. לאחר מכן חשוב לקשר בין נציגי המשרדים שהיו שותפים לגיבוש ההחלטה ובין נציגי המשרדים שמכינים את תוכניות העבודה.</p> <p>יש לכלול בתוכניות העבודה את הרכיב של תיאור הצורך הקשור לקהל היעד הרלוונטי: רכיב זה ישקף את השיקולים שעמדו מאחורי בחירת הפעילויות הספציפיות של כל שותף בהחלטה.</p> <p>יש לעודד הפקת לקחים מהתוכניות שיושמו: ההסתמכות על תוכניות קיימות צריכה להיות מבוססת על המסקנה שהן השיגו את התוצאות הרצויות ולא על שיקולי נוחות.</p>	<p>הסיבות העיקריות להסתמכות על תוכניות קיימות:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ מעורבות נמוכה של המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה</li> <li>■ החלטה 2397 נתפסת בעיקר בתור החלטה שמעניקה תקציבים לפעילויות השוטפות</li> <li>■ הטמעה נמוכה של תהליכי תכנון במשרד</li> </ul> <p>בעת הגדרת מדדים לתוכניות העבודה, יש דגש על היותם מדידים וניתנים להשגה; לעיתים, על חשבון קביעת מדדים ראויים יותר.</p>	<p>הסתמכות יתרה על תוכניות קיימות</p> <p>הגדרת המדדים – לא בהכרח על סמך חשיבה אסטרטגית</p>	<p>מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397</p>
<p>יש לבצע תהליך של שיתוף ציבור גם בעת גיבוש תוכניות העבודה ולא רק בעת תכנון ההחלטה. תהליך זה יקדם תוכניות טובות יותר ויגביר את האמון מצד התושבים ואת הרצון להשתתף בפעילויות. יש להנחות את השותפים כיצד לבצע את התהליך כראוי.</p>	<p>רוב השותפים לא שיתפו את הרשויות המקומיות ואת הציבור בעת ניסוח התוכניות.</p> <p>היעדר השותפות נבע בעיקר מחשש ומחוסר ידע על ביצוע תהליך השיתוף.</p>	<p>היעדר שיתוף של הרשויות המקומיות והציבור</p>	

נושא	תמות	ממצאים עיקריים	כיווני פעולה
מאפייני תהליך גיבוש תוכניות העבודה להחלטה 2397	ייחוס חשיבות לספר תוכניות העבודה 2397	הספר מנכיח את פעילות הממשלה ומפרסם את עשייתה למען אוכלוסיית היעד. הספר מקדם שקיפות ויכולת פיקוח, לצד קידום שיתופי פעולה בין-משרדיים.	יש לפרסם ולהרחיב את ההפצה של ספר תוכניות העבודה – למשל, ברשתות חברתיות ודרך הרשויות המקומיות. יש מקום לשקול גרסה מקוצרת וידידותית להפצה רחבה. יש להסדיר יותר את שיתופי הפעולה ואת החיבור בין השותפים, כדי שלא יתקיימו רק באופן ספונטני. יש להמשיך את השימוש במתכונת מאגדת של תוכניות עבודה, אך לשקול לעבור לפלטפורמה דיגיטלית, המאפשרת גמישות.

נושא	תמות	ממצאים עיקריים	כיווני פעולה
מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה בהחלטה 2397	קשר טוב בין האגף המתכלל לשותפים	יש קשר שוטף וסדור של השותפים עם האגף. המראויינים הביעו הערכה למקצועיות של האגף ושביעות רצון רבה מתפקודו.	יש לשמר את הקשר הסדיר של האגף המתכלל עם השותפים, בשל תרומתו להנכחת החלטת הממשלה בפעילות של המשרדים.
	הנכחת ההחלטה באמצעות מנגנוני המעקב השוטף	לשותפים יש מחויבות ליישום תוכניות העבודה. הסיבה העיקרית למחויבות השותפים היא המעקב והפיקוח של האגף המתכלל. ועדת ההיגוי היא מנגנון מעקב חשוב מאוד.	יש לשקול לעגן את הקשר בנהלים, כדי שלא יהיה תלוי רק באנשים שמאיישים את המשרות. יש להמשיך עם מנגנוני הבקרה: דוחות תכנון לעומת ביצוע וקיום מכגשי ועדת ההיגוי.
	גמישות ומרחב לשינויים	היישום של התוכניות והמעקב אחריהן מלווה בגמישות רבה. מרבית השינויים נבעו מאילוצים (כגון פרוץ מגפת הקורונה) או מהפקת לקחים.	
אתגרים ביישום תוכניות העבודה	שלושה אתגרים מרכזיים ביישום: 1. תקציב שנתי ולא תקציב חומש 2. תלות בתקציב ובתוכניות של החלטה 922 3. היעדר מסוגלות של הרשויות המקומיות וחוסר אמון שלהן בממשלה ושל משרדי הממשלה בהן	יש לבחון אפשרות לתקציב של 5 שנים או לשפר את תהליך העברת הכספים ממשרד האוצר למשרדי הממשלה האחרים יש לחדד את ההבחנה בין החלטה 922 להחלטה 2397 ולהסדיר את הפרדה מבחינה תקציבית יש להמשיך בתהליך העצמת הרשויות, להפוך אותן ליותר מעורבות בתכנון וביישום ולבסס יחסי אמון	

## עוד פרסומים של המכון בנושא

לנטו, ט., דולב, ה., ולוי-זוהר א. (2021). תוכניות עבודה ככלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית. דמ-855-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/workplans-an-international-review/>

לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה. (2021). ניתוח ספר תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבודואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)". דמ-865-21. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/analysis-of-the-work-plan-book/>

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: [brookdale.jdc.org.il](https://brookdale.jdc.org.il)

## מקורות

האגף לתכנון מדיניות. (2010). מדריך התכנון הממשלתי. גרסה מעודכנת (4.1). משרד ראש הממשלה. [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/planning\\_guide2010/he/file\\_1madrich.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/planning_guide2010/he/file_1madrich.pdf)

לנטו, ט., דולב, ה. ולוי-זוהר, א. (2021א). תוכניות עבודה ככלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית. דמ-21-855. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. [https://brookdale.jdc.org.il/publication/workplans\\_an-international-review/](https://brookdale.jdc.org.il/publication/workplans_an-international-review/)

לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה. (2021ב). ניתוח ספר תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)". דמ-21-865. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל. <https://brookdale.jdc.org.il/publication/analysis-of-the-work-plan-book/>


מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397). [https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut\\_technun/Bedouins\\_integration/publications/Documents/tochnit\\_2017\\_2021.pdf](https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_technun/Bedouins_integration/publications/Documents/tochnit_2017_2021.pdf)

המרכז להעצמת האזרח. (2020). מוניטור אזרחי לביצועי ממשל. נדלה ב-15 באוקטובר 2020, מתוך <https://www.ceci.org.il/%D7%9E%D7%95%D7%A0%D7%99%D7%98%D7%95%D7%A8>


משרד ראש הממשלה. (2017). תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017. החלטה מספר 2397 של הממשלה מיום 12.2.2017. נדלה ב-10 באפריל 2020, מתוך [https://www.gov.il/he/departments/policies/2017\\_dec2397](https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397)



## נספח א: הנחיות האגף לשותפים



**מדינת ישראל**  
**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**  
**אגף פיתוח כלכלי חברתי – החברה הבדואית בנגב**



**משרד**  
**שם התכנית**  
 (החלפת ממשלה 2397 סטארק 2017/2017)

**תאור התוכנית:** (תואר מילולי תמציתי אך ממצה של התכנית: מטרות, יעדים ותכנון לביצוע במהלך, אגף מבצע)

**תקופה:**

שתי"כ במלש"ח	2021	2020	2019	2018	2017	
<b>כס"ס</b>						
<b>תוספתי</b>						

**מדדי תפוקה:** (תוצרי הפעילות הממשלתיות המשוקפים את ליבת העשייה המשרדית – מספר תלמידים בקורס, מספר דרכים שנשללו, שעות הוראה בתכנית וכו')

שתי"כ לחיפש	ערך 2021	ערך 2020	ערך 2019	ערך 2018	ערך 2017	מדד תפוקה

**מדדי תוצאה:** (תוצאה היא התועלת שמיחבר האגף לציבור, היא הערך והתכלית לפעילותו, היא הדבר שאנו רוצים להשיג בסופו של דבר. מדדי תוצאה מגדירים את השינויים המצופים בסביבה החיצונית. שימור אבטלה, שימור נשירה מהסיוע, תוחלת חיים, הכנסה ממוצעת וכו')

ערך 2021	ערך 2020	ערך 2019	ערך 2018	ערך 2017	ערך 2016	מדד תוצאה

הקריה החקלאית, דרך המכבים ראשון-לציון, ת.ד. 30 בית-דגן 50250  
 טל: 03-9485949, פקס: 03-9485720 דוא"ל: varivm@moag.gov.il

## נספח ב: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון

לוח ב1: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון

מספר מרואיינים	תחום
2	בעלי ניסיון מתחום התכנון
8	לא מתחום התכנון אך עם ניסיון מעשי
4	ללא ניסיון
14	סך הכול

הערה: מ-12 מרואיינים שאינם מתחום התכנון והאסטרטגיה, 5 ציינו כי לא קיבלו הכשרה מסודרת לגיבוש תוכניות עבודה.