



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 | 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