



ניתוח ספר תוכניות העבודה:

**”התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי
בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב
2017-2021 (ממשלת ישראל,
החלטה מספר 2397)”**

טל לנטו אפרת שנהב הילה דולב

עריכת לשון: רעיה כהן
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד 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 | אייר תשפ"א | אפריל 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: (1) חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים; (2) כלכלה ותעסוקה; (3) פיתוח תשתיות; (4) העצמת הרשויות המקומיות. להחלטה וליישום שלה שותפים 12 משרדי ממשלה: משרד האוצר שימש בתפקיד רוחבי; חוץ ממנו, כל המשרדים השותפים הגישו תוכניות עבודה. האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, כיום, במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: **האגף**), המופקד על יישום ההחלטה, ביקש מכל אחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים להגיש תוכנית עבודה, ובה מדדים ויעדים ליישום התוכנית. בינואר 2018 הוציא האגף ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה (להלן: **הספר**). ספר זה הוא כלי ייחודי לתכנון הבין-משרדי וארוך הטווח, והוא משמש גם בסיס לבקרת יישום החלטה 2397.

בינואר 2020 התבקש מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל על ידי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב לבחון דרכים לשיפור יישומה של תוכנית החומש הבאה לאוכלוסייה הבדואית, המיועדת לשנים 2022–2026. דוח זה הוא דיווח על חלקה השני של בחינה זו – ניתוח התוכן של ספר תוכניות העבודה. בחלקה הראשון של הבחינה ערכנו סקירה של הפרקטיקות המיטביות ועקרונות הפעולה לבניית תוכניות עבודה במגזר הציבורי. בחלק השלישי יוצגו תובנות מתקשורת ישירה עם נציגי משרדי הממשלה האחראים ליישום התוכניות של החלטה 2397.

מטרת ניתוח הספר

מטרת ניתוח זה היא לבחון עד כמה הספר עומד באמות המידה המקובלות של מבנה ותוכן בתוכניות עבודה ועד כמה הוא משיג את מטרותיו בתור כלי לתכנון היישום של החלטת הממשלה לבקרתו ולמעקב אחריו. הבחינה נועדה לתרום להיערכות לקראת תוכנית החומש הבאה לשנים 2022–2026.

שיטה

ניתוח תוכן הספר ומבנהו נעשה בחודשים אוקטובר 2020 עד ינואר 2021 וכלל שתי רמות: תחילה, ברמה הראשונה, ניתחנו כל אחת מתוכניות העבודה של השותפים. בדקנו את איכותה של כל תוכנית לפי הרכיבים שנקבע כי הם חשובים בתוכניות כאלה: תיאור המצב הקיים; מטרות ויעדים; משימות; מדדי תפוקה; מדדי תוצאה; ותקציב. לאחר מכן, ברמה השנייה, ניתחנו את הספר מכלול. בחנו עד כמה הוא משרת את המטרות שנקבעו לו בתור כלי התומך ביישום ההחלטה. שתי רמות הניתוח התבססו הן

על הסטנדרטים המקובלים בתוכניות כאלה כפי שעלו מהסקירה הבין-לאומית המשווה שעשינו בחלקה הראשון של הבחינה¹ הן על ההנחיות שהעביר האגף לשותפים. כמו כן התבססו הניתוחים על מטרות הספר כפי שעלו מתקשורת ישירה עם אנשי האגף, שעיקרה התרחש באפריל 2020.

שתי חוקרות ניתחו את התוכניות. לשם בדיקת מהימנות בין שופטות הוגדרה אחת מהן 'מקודדת ראשית', והשנייה הוגדרה 'מקודדת משנית'. המהימנות בין השופטות נעה בין 80 ל-100 אחוזי הסכמה. במקרים של אי-הסכמה הכריעה המקודדת הראשית, לאחר בחינה מחודשת של הנקודה שבמחלוקת.

ממצאים ומסקנות

ממצאי הניתוח מחולקים לשניים, לפי רמות הניתוח של תוכן הספר ומבנהו.

מניתוח איכות תוכניות העבודה עולה כי יש **שונות בין תוכניות העבודה ברכיבים שכלולים בהן ובמידת הדיוק שבהצגת כל רכיב**. חלק גדול מהתוכניות עומדות בסטנדרטים האלה: 68% מהתוכניות מתארות את המצב הקיים ואת הצורך שלשמו גובשה התוכנית; 88% מהתוכניות מציינות את המטרות או את יעדי תוכנית המשרד שעולים בקנה אחד עם יעדי החלטת הממשלה 2397; 72% מהתוכניות כוללות מדדי תפוקה; ורובן גם מגדירות את המדדים האלה כראוי (83%). לעומת זאת, פחות תוכניות עומדות בסטנדרטים אחרים: רק 64% מהתוכניות כוללות תקציב מפורט; רק ב-56% מהתוכניות המדדים מנוסחים בהתאם להגדרה; ולבסוף – בכל התוכניות חסר רכיב המשימות.

מניתוח הספר לפי מידת ההתאמה למטרותיו, כלומר, מהבירור עד כמה הוא משמש כלי תומך ביישום החלטה 2397, עולה כי מעצם העובדה שהתוכניות מיועדות לחמש שנים ומציינות מדדים שהשותפים מתחייבים להם, מבנה **הספר תומך בניטור של יישום החלטת הממשלה ושל חיזוק מחויבות השותפים** לטווח של חמש שנים. כמו כן **הספר תומך בהשגת המטרה של חיזוק שיתופי הפעולה** בקרב השותפים להחלטה באמצעות ארגונו לפי ארבעה תחומי ליבה ובזכות שפה משותפת שיצר האגף. מבנה **הספר תומך פחות במטרות של שקיפות, אחריותיות וחיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב** בפעילות הממשלה. למרות ניסיון להנגיש את הספר לקורא, למשל על ידי פרסום הספר הן בעברית הן בערבית, נמצא כי **הוא אינו נגיש לקורא ואף אינו שלם** (יש בו תוכניות בשלבי גיבוש, ותוכניות אחרות חסרות משום שבעת פרסום הספר עדיין לא נכתבו).

לנוכח ממצאי הניתוח, בסוף המסמך מוצעים כיווני פעולה אחדים להכנת ספר תוכניות העבודה לתוכנית החומש הבאה. להלן כמה מהם:

1. חידוד הסטנדרטים של המבנה המיטבי בתוכניות עבודה ושל הרכיבים בהן

¹ לנטו, ט, דולב, ה. ולוי-זוהר, א. (2021). תוכניות עבודה ככלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית. דמ-855-21. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

2. הפצת ההנחיות באמצעות הכשרה משותפת; כמו כן, במידת הצורך, סיוע לשותפים ותמיכה מקצועית פרטנית של ייעוץ ובקרת איכות כדי לוודא שמוגשות תוכניות עבודה מיטביות
3. המשך שימוש בספר תוכניות עבודה המכוון לחמש שנים כדי לעודד את ההיערכות של הגורמים השותפים ליישום לטווח ארוך; לצד זה, בחינת שימוש בפלטפורמה דיגיטלית המאפשרת גמישות בתוכניות העבודה ועדכון אחת לשנה
4. חלוקת התוכניות לפי תחומי הליבה, יצירת חיבורים בין השותפים הרלוונטיים בכל תחום והבלטתם בספר וכן עידוד שיח ולמידה משותפת ואף למידה מהצלחות בקרב השותפים כדי לקדם את שיתוף הפעולה
5. פרסום ספר תוכניות העבודה והרחבת הפצתו כדי להגביר את שקיפות הפעילות של מוסדות המדינה. פרסום הספר בשפה הערבית ובשפה העברית והנגשתו לקהל יעד רחב.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. ספר תוכניות העבודה
3	2.1 רקע
3	2.2 מטרות הספר
4	2.3 שלבי גיבוש הספר בליווי האגף
4	2.4 מבנה הספר
6	3. ניתוח איכות תוכניות העבודה
6	3.1 שיטת ניתוח תוכניות העבודה
6	3.2 ממצאי הניתוח של תוכניות העבודה
15	4. ניתוח המבנה והתכנים של הספר – מידת התאמת הספר למטרותיו
15	4.1 שיטת ניתוח מבנה הספר ותכניו
15	4.2 ממצאי ניתוח מבנה הספר ותכניו
18	5. סיכום והמלצות
21	עוד פרסומים של המכון בנושא
22	מקורות
23	נספחים
23	נספח א: הנחיות האגף לשותפים
24	נספח ב: סטנדרטים לבחינת איכות תוכניות העבודה
25	נספח ג: מהימנות בין שופטות
26	נספח ד: תוכניות העבודה
28	נספח ה: דף קידוד תוכניות העבודה

רשימת לוחות ותרשימים

4	תרשים 1: שלבי גיבוש ספר תוכניות העבודה, בליווי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב
8	תרשים 2: תיאור המצב הקיים
9	תרשים 3: מטרות ויעדים
11	תרשים 4: מדדי תוצאה
12	תרשים 5: מדדי תפוקה
13	תרשים 6: תקציב
18	לוח 1 : ממצאי ניתוח ספר תוכניות העבודה וכיווני פעולה: לוח מסכם

רשימת לוחות בנספחים

24	לוח ב1: שאלות לבחינת סטנדרטים לאיכות תוכניות העבודה
25	לוח ג1: רכיבי קביעת המהימנות בין השופטות
26	לוח ד1: תוכניות העבודה לפי תחומי ליבה, בחלוקה לפי שותפים

1. מבוא

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה מספר 2397 (משרד ראש הממשלה, 2017א) בדבר התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017–2021 – המשך להחלטות הממשלה 3708, 922 ו-1877 (משרד ראש הממשלה, 2017ב). 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; וכן העצמת הרשויות המקומיות.

מטרות ההחלטה (משרד ראש הממשלה, 2017א):

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. 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, 2018א).
- 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.
- בחלקה הראשון של בחינה זו ביצענו סקירה בין-לאומית משווה כדי לבחון תוכניות עבודה בארץ ובמדינות אחרות (לנטו ואח', 2021). מסקירתנו 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.
- דוח זה הוא דיווח על חלקה השני של בחינה זו – ניתוח התוכן של ספר תוכניות העבודה.

לניתוח זה שתי מטרות:

1. לבחון עד כמה ספר תוכניות העבודה עומד באמות המידה המקובלות למבנה ולתוכן בתוכניות עבודה
2. להעמיק בבחינה של מידת השגת מטרותיו בתור כלי לתכנון, בתור כלי למעקב אחר יישום החלטת הממשלה 2397 ובתור כלי שיתרום להיערכות לקראת תוכנית החומש הבאה לשנים 2022–2026.

ניתחנו את תוכן הספר ומבנהו בשתי רמות. **רמה אחת** כללה ניתוח של כל אחת מהתוכניות בספר על פי שישה רכיבים מיטביים בתוכנית עבודה: תיאור המצב הקיים; מטרות ויעדים; מדדי תוצאה; משימות; מדדי תפוקה; ותקציב (ר' פירוט בסעיף 3.2). **רמה שנייה** הייתה ניתוח הספר כמכלול – עד כמה הוא עומד במטרות שלשמן גובש: ניטור יישום ההחלטה ופיקוח על היישום; חיזוק תחושת המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה לטווח של חמש שנים; חיזוק שיתופי הפעולה בקרב המשרדים וגופי הממשלה השותפים להחלטה (להלן: **השותפים**); קידום שקיפות ואחריותיות; חיזוק האמון של האוכלוסייה הבודואית בנגב בפעילות הממשלה (ר' פירוט בסעיף 4.2).

שני הניתוחים התבססו על אמות המידה המקובלות בתוכניות כאלה כפי שעלו מהסקירה המשווה שערכנו (לנטו ואח', 2021) ועל מטרות הספר כפי שעלו מתקשורת ישירה עם אנשי האגף.

בחלקה השלישי של הבחינה נעסוק בתובנות מראיונות עם נציגים ממשרדי ממשלה שאחראים לתוכניות היישום של החלטת הממשלה 2397.

בהמשך המסמך נציג תחילה את ספר תוכניות העבודה, את הרקע לכתיבתו, את מטרותיו, את שלבי גיבושו ואת המבנה שלו. לאחר מכן יוצגו הממצאים בחלוקה לרמת הניתוח הראשונה – ניתוח איכות תוכניות העבודה לפי סטנדרטים של איכות, ולרמת הניתוח השנייה – עד כמה מבנה הספר ותכניו משרתים את המטרות שלו. לבסוף נציג תובנות מסכמות בנוגע לספרי תוכניות עבודה ולפרקטיקות מיטביות בעת גיבושם של ספרים מסוג זה.

2. ספר תוכניות העבודה

2.1 רקע

בהחלטת הממשלה 2397 נקבע כי לצורך יישומה ייקבעו יעדי תוצאה כמותיים ומדידים בכל אחד מארבעת תחומי הליבה של ההחלטה (חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים; כלכלה ותעסוקה; פיתוח תשתיות; והעצמת הרשויות המקומיות). בתיאום עם משרדי הממשלה השותפים ועם התאגידים הסטטוטוריים נקבע כי בתוך פרק זמן של 60 יום (כך למשל במשרד הבריאות) עד 100 יום (כך למשל במשרד החינוך) ממועד קבלת ההחלטה, תוכניות העבודה יוצגו. כאמור, האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, אשר הופקד על יישום ההחלטה, החליט לאגד את התוכניות של כלל השותפים ב'ספר תוכניות עבודה'.

הכנת תוכניות העבודה ואיגודן בספר אחד וכן תרגום הספר לערבית והפצתו לתקשורת (מדינת ישראל, 2018) נועדו ליצור כלי שיתמוך ביישום ההחלטה. לכן נקבעו לספר חמש **מטרות** עיקריות (י. חרותי וב. צרפתי, נציגי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תקשורת בין-אישית, 7 באפריל 2020).

2.2 מטרות הספר

1. **יישום ההחלטה – תכנון, ניטור ופיקוח** – נקבע כי אלה מהווים את המטרה העיקרית של הספר. על הספר לאפשר מעקב אחר ביצוע התוכניות שהשותפים התחייבו להן ולהתמקד בהשגת התוצאות הרצויות ולא רק בניצול התקציב.
 2. **חיזוק המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה, לטווח של חמש שנים** – יישום החלטת הממשלה מהווה רק חלק, לעיתים אפילו קטן, מהפעילות השוטפת של השותפים. הדרישה לכתיבת תוכניות עבודה ולפרסום הספר מנכיחה ומעצימה את ההחלטה ואת חשיבותה בפעילות השוטפת של השותפים. נוסף על כך, בהכנת תוכניות עבודה יישומיות לפרק הזמן שעליו מתבססת ההחלטה יש כדי ליצור מחויבות ארוכת טווח.
 3. **חיזוק שיתופי הפעולה בקרב השותפים** – הוחלט לשים דגש על תוכניות לפי תחומים ולא לפי שותפים.
 4. **שקיפות ואחריות** – בפרסום הספר, ובו פירוט הפעילות ומדדי תוצאה, יש כדי לחזק את השקיפות ואת האחריות אצל כל אחד מהשותפים כלפי יתר השותפים וכלפי הציבור הרחב.
 5. **חיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב בפעילות הממשלה** – פרסום ספר תוכניות העבודה גם בשפה הערבית נועד להגביר את האמון שרוחש הציבור הבדואי לפעילות הממשלה (י. מן, מנכ"ל האגף לפיתוח חברתי-כלכלי של החברה הבדואית בנגב בעת כתיבת הדברים בדוא"ל, תקשורת בין-אישית, 9 ביולי 2017).
- חשוב לציין כי הספר הוא רק כלי אחד ליישום ההחלטה. הוא בבחינת תנאי חשוב להגשמת מטרות אלו, אך לא תנאי מספיק.

2.3 שלבי גיבוש הספר בליווי האגף

לאחר שהאגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב החליט לאגד את תוכניות העבודה לספר, סמוך לקבלת החלטת הממשלה, הוא עשה פעולות אחדות כדי ללוות את השותפים:

- א. **הציג את הדרישה לכתיבת תוכנית ונתן הנחיות (מארס עד יוני 2017):** האגף הנחה את השותפים לשים דגש על מדדי תוצאה והפנה אותם לשם כך להנחיות במדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010); בוועדת ההיגוי הראשונה המלווה את החלטת הממשלה הציג האגף את המבנה והרכיבים של תוכנית עבודה מיטבית; האגף קבע לוח זמנים להעברת התוכניות אליו (תכתובות בין האגף לשותפים, אפריל-יולי 2017; ! חרותי וב. צרפתי, נציגי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תקשורת בין-אישית, 7 באפריל 2020); האגף העביר לשותפים תבנית אחידה לכתיבת תוכנית העבודה ולהגשתה (ר' **נספח א**).
- ב. **ביצע בקרת איכות (יולי עד נובמבר 2017):** השותפים שלחו את התוכניות לאגף. לאחר תהליך שכלל מתן הערות, שיפור ובקרת איכות, האגף אישר את התוכניות.

התהליך הושלם בינואר 2018, כשספר תוכניות העבודה פורסם (מדינת ישראל, 2018א).

תרשים 1: שלבי גיבוש ספר תוכניות העבודה, בליווי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב



2.4 מבנה הספר

ספר תוכניות העבודה כולל שני חלקים שונים זה מזה באופיים: **חלק הצהרתי**, שמטרתו להציג את הרקע להחלטת הממשלה, ליעדים שלה ולדגשים ביישומה; ו**חלק יישומי**, שכולל את תוכניות העבודה של השותפים, התומכות בהחלטה. בסקירה שעסקה בכרטיסיות מיטביות של תוכניות עבודה (לנטו ואח', 2021) נמצא כי תוכניות בין-משרדיות, בדומה לזו שנועדה ליישם את החלטת הממשלה 2397, נושאות אופי הצהרתי יותר מהאופי של תוכניות עבודה שנתיות של משרד ממשלתי אחד או של רשות מקומית,

הן מובנות פחות. מבחינה זו, ספר תוכניות העבודה של החלטה 2397 הוא ספר תוכניות עבודה ייחודי – זהו ספר גם הצהרתי וגם יישומי.

החלק ההצהרתי בספר כולל:

1. דברי ברכה ותודה – חלק שהוא גם טקסי במהותו, אך גם מאפשר לזהות את הגורמים העיקריים שאחראים להחלטה וליישומה: שר החקלאות ופיתוח הכפר, יושב ראש פורום ראשי הרשויות הבדואיות בנגב, מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב ומנהלת הרשות לתכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.
2. הקדמה – חלק זה כולל הסבר על הרקע להחלטת הממשלה 2397, תיאור של ארבעת היעדים המרכזיים בה, פירוט של תקציב התוכנית ופריסתו לפי תחומים וציון השותפים. ההקדמה גם מצביעה על שלושה דגשים ביישום של ההחלטה:
 - א. **הרשויות המקומיות הבדואיות הן מובילות השינוי באוכלוסייה הבדואית:** הרשויות מקבלות מקום מרכזי בהחלטה, הן באחריות העוברת אליהן הן בגיבוי תקציבי. ההקדמה לספר מסבירה זאת בחשיבות שביצירת חיבור בין תפקוד הרשויות המקומיות ובין שיפור רמת השירותים.
 - ב. **מבחן התוצאה:** מודגש כי ההחלטה תיבחן לא בעצם היישום של התוכנית, אלא בערך האמיתי שיש בהן לרווחת הציבור. כלל זה מניח את היסודות גם לדגשים בתוכניות העבודה שמופיעות בהמשך.
 - ג. **הובלה קהילתית:** נדרשת מעורבות אזרחית ותביעה לשירותים ציבוריים טובים יותר כדי שהתוכנית תצליח.

החלק היישומי בספר כולל את תוכניות העבודה של כלל השותפים, בחלוקה לארבעת תחומי הליבה (ר' **נספח ד**) כפי שהם מוגדרים בהחלטת הממשלה: (א) חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים; (ב) כלכלה ותעסוקה; (ג) פיתוח תשתיות; (ד) העצמת הרשויות המקומיות. לכל תחום ליבה הקדמה שכוללת תיאור של המצב ושל צורכי האוכלוסייה הבדואית בתחום, נתונים ויעדים ולאחר מכן את תוכניות השותפים באותו תחום. בסך הכול יש 25 תוכניות עבודה של 11 משרדי ממשלה¹ משרד האוצר שותף להחלטה 2397 וליישומה, אך אין לו תוכנית עבודה, שכן הוא אינו מפעיל תוכניות באוכלוסייה הבדואית בנגב. תפקידו לתקצב את תוכניות השותפים האחרים) ושל 4 תאגידים סטטוטוריים (בספר מוזכרת מעין תוכנית של המנהל לפיתוח תשתיות ביוב ברשות המים, אך היא אינה נכללת בפיתוח שלנו, שכן בפועל זוהי תוכנית הקשורה להחלטת הממשלה 922. כפי שהיא מובאת בספר, היא אינה כוללת את הרכיבים שבתוכניות האחרות). הספר מסתיים בנספחים שמציגים את התפלגות התקציב של תוכנית החומש ואת החלטת הממשלה 2397 במלואה.

3. ניתוח איכות תוכניות העבודה

3.1 שיטת ניתוח תוכניות העבודה

מדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010), שאליו הפנה האגף את השותפים, מציין כי על תוכנית עבודה לכלול רכיבים אחדים: מטרות ויעדים, משימות, מדדי תפוקה, מדדי תוצאה וכן תקציב. את תיאור המצב הקיים וניתוח הסביבה הוא כולל בתהליך הניהול האסטרטגי, לאו דווקא בתור רכיב הכרחי בתוכנית עבודה. ואולם, על בסיס הסקירה המשווה שערכנו כדי לבחון את הסטנדרטים למבנה מיטבי של תוכניות עבודה החלטנו להוסיף את הרכיב 'תיאור המצב הקיים'. מטרתו להציג את תמונת המצב ואת צורכי אוכלוסיית היעד של התוכנית (לנטו ואח', 2021).

בניתוח איכות התוכניות בחנו כל אחת מ-25 התוכניות בספר, לפי סדרה של שאלות העוסקות בכל רכיב בנפרד (ר' **נספח ב**). נציין כי הניתוח ממוקד במבנה ובמהות של רכיב ולא בתוכן שלו. כך למשל בבחינת רכיב מדדי התוצאה בחנו אם המדדים שנבחרו אכן משקפים את ההגדרה שלהם; כלומר, האם אכן מדובר במדד תוצאה? אך לא בדקנו אם המדדים ממצים ומקיפים את הצורך שעליו מבוססת התוכנית; כלומר, האם נבחרו כל מדדי התוצאה הרלוונטיים לתופעה?¹

שתי חוקרות ניתחו את התוכניות, כל אחת לחוד. לשם בדיקת 'מהימנות בין שופטות', האחת הוגדרה 'מקודדת ראשית' והשנייה 'מקודדת משנית', המהימנות בין השופטות נעה בין 80 ל-100 אחוזי הסכמה (ר' **נספח ג**). במקרים של חוסר אחידות הכריעה המקודדת הראשית, לאחר בחינה מחודשת של הנקודה שבמחלוקת. הממצאים מוצגים לפי כל רכיב.

3.2 ממצאי הניתוח של תוכניות העבודה

הממצאים לכלל התוכניות בספר מוצגים לפי ששת הרכיבים: תיאור המצב הקיים, מטרות ויעדים, מדדי תוצאה, משימות, מדדי תפוקה ותקציב. כל אחד מהסעיפים 3.2.1 עד 3.2.6 נפתח בתיאור והתייחסות לחשיבות של הרכיב לפי הסקירה של לנטו ואח' (2021), ואחריו מוצגות תוצאות הניתוח לאותו רכיב בכלל התוכניות. כמו כן מובאות דוגמאות מתוך התוכניות.

¹ במקביל לבחינה זו, בימים אלו מתנהל מחקר של צוות אוכלוסייה ערבית במכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל, והוא בוחן את המדדים שנקבעו לפי התאמתם לעולם התוכן ומציע מדדים נוספים.

עיקרי הממצאים מניתוח התוכניות

1. **תיאור המצב הקיים** – 68% מהתוכניות שבספר כוללות את תיאור הצורך, אך ברובן חסר אפיון של קהל היעד וחסר גיבוי בנתונים.
2. **מטרות ויעדים** – כמעט כל התוכניות מציינות את המטרות או את היעדים של התוכנית. בכל התוכניות המטרות והיעדים עולים בקנה אחד עם יעדי החלטת הממשלה 2397. ב-40% מהתוכניות הקשר בין המטרות והיעדים לצרכים אינו מובהר במלואו.
3. **מדדי תוצאה** – כמחצית מהתוכניות בספר (56%) כוללות מדדי תוצאה. רוב המדדים האלה גם מנוסחים כראוי.
4. **משימות** – התוכניות אינן כוללות פירוט של שלבי ההתארגנות, לוחות הזמנים והגורמים האחראים לקידום התוכנית.
5. **מדדי תפוקה** – 72% מהתוכניות כוללות מדדי תפוקה. מהתוכניות שכוללות מדדי תפוקה, בכ-60% יש מדדים לכל אחת מחמש השנים, וב-83% – המדדים מוגדרים כראוי.
6. **תקציב** – 64% מהתוכניות כוללות תקציב עבור כל פעילות בתוכנית.

3.2.1 תיאור המצב הקיים

תיאור מצב קיים בנקודת זמן מסוימת צריך להיות מגובה בנתונים. חשיבותו במתן הקשר למטרות התוכנית ובחיבור בין הצרכים שזוהו ובין התוכנית שגובשה. תיאור כזה מאפשר לגוף המופקד על יישום החלטה לבחון את המידה שבה יעדי ההחלטה מתאימים לצרכים המתוארים ואת המידה שבה תוכנית מוצעת מתאימה לצרכים אלו.

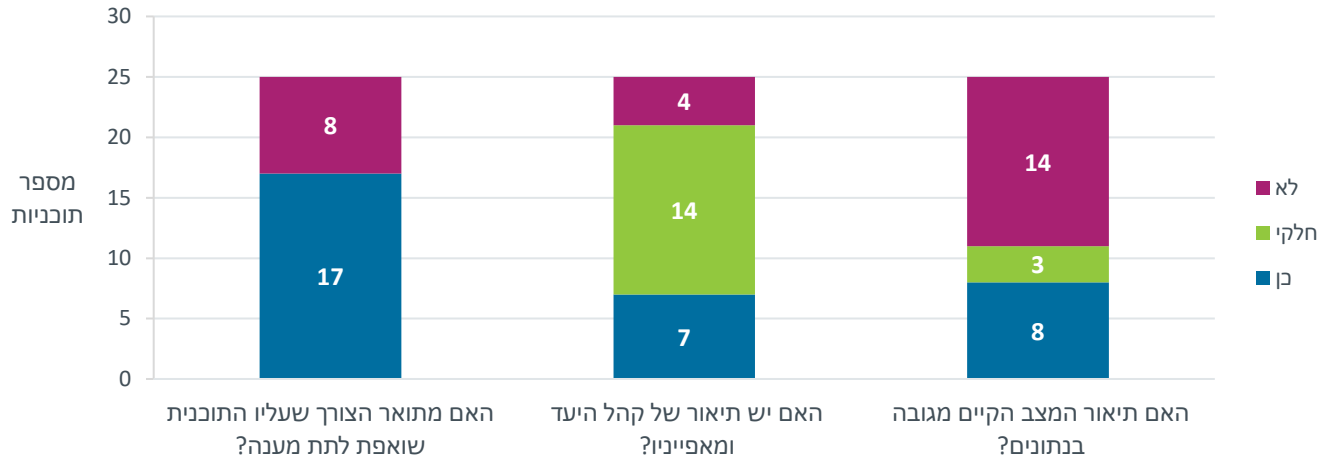
במסמך ההנחיות שהאגף שלח לשותפים הייתה הנחיה לכלול רכיב של תיאור התוכנית, אך לא ניתנו הנחיות על תיאור הצורך והגיבוי בנתונים.

את הניתוח של רכיב זה בכל התוכניות עשינו לפי שלוש שאלות (ר' **תרשים 2**):

1. האם מתואר הצורך שעליו התוכנית שואפת לתת מענה?
2. האם יש תיאור של קהל היעד ומאפייניו?
3. האם תיאור המצב הקיים מגובה בנתונים?

תיאור של צורך או צרכים, בתור בסיס לתוכנית, מופיע ב-17 מהתוכניות בספר (שהן 68% מכלל התוכניות). נציין כי בארבע תוכניות מה-17, אף שהתיאור אינו מופיע בתוכניות עצמן, הוא כן מופיע בהקדמה של תחום הליבה. שמונה תוכניות (שהן 32% מכלל התוכניות) אינן כוללות תיאור של צורך. שבע תוכניות מתארות את קהל היעד לתוכנית ואת המאפיינים שלו; 14 תוכניות עושות זאת חלקית (ציינו את קהל היעד אך לא אפיינו אותו). ב-44% מהתוכניות יש נתונים המגבים את תיאור הצרכים (בשלוש מתוכניות אלו הנתונים מופיעים בהקדמה לתחום הליבה ולא בצמוד לתוכנית). שלוש תוכניות כוללות נתונים שמתייחסים רק לחלק מהצרכים.

תרשים 2: תיאור המצב הקיים (במספרים)



לסיכום, בהנחיות שהאגף העביר לשותפים לא נכללו אומנם הנחיות לתיאור הצורך שהתוכנית שואפת למלא ולגיבוי בנתונים של תיאור המצב הקיים, ובכל זאת, 68% מהשותפים בחרו לכלול את תיאור המצב בתוכניות העבודה שלהם; ואולם, ברוב התוכניות חסר אפיון של קהל היעד וכן גיבוי בנתונים.

דוגמה מהספר להצגה מיטבית של תיאור המצב הקיים

תוכנית המועצה להשכלה גבוהה (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 33):

בשנת תשע"ו למדו 2,632 סטודנטים בדואים לתואר ראשון בכל המוסדות להשכלה גבוהה בישראל (ובהם גם באוניברסיטה הפתוחה), שהם כ-1% בלבד מכלל הסטודנטים במערכת ההשכלה הגבוהה. זאת על אף ששיעורם באוכלוסייה באותה שנה בשכבת הגיל הרלוונטית עמד על 4%. שיעור המתחילים ללמוד באקדמיה הישראלית בחברה הבדואית נמוך מאוד בהשוואה לחברה הערבית כולה, וביתר שאת, בהשוואה לחברה היהודית. קהל היעד של התוכנית: בוגרי תיכון בדואים בעלי פוטנציאל להשתלב באקדמיה – זכאי תעודת בגרות/בעלי תעודת בגרות חלקית ומלאה, שיתקשו להשתלב ולהצליח במסלולים הרגילים.

3.2.2 מטרות ויעדים

מטרות מצביעות על המצב הרצוי (העתידי) בהקשר של הצרכים שזוהו בקרב קהל היעד. מטרות כוללות גם יעדים שהם הישגי ביניים מוחשיים, בדרך להשגת המצב הרצוי. כך למשל מטרה של משרד הבריאות יכולה להיות 'שיפור איכות החיים של אזרחי

ישראל, ויעד שלה – הישג ביניים – יכול להיות 'העלאת שיעור המשתתפים בפעילות גופנית בקרב אזרחי ישראל'. כמו המטרה, גם היעד נדרש לכוון לשינוי בסביבה החיצונית, ולא לפרט פעולה ספציפית של המשרד (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

בספר תוכניות העבודה אין תמיד הבחנה בין מטרה ליעד, ולעיתים יש שימוש מוטעה במונחים הללו (מציינים יעדים אף שמדובר במטרות ולהפך). בניתוח בחנו אם התוכנית כוללת מטרה או יעד; החשיבות היא בניסוח של התוצאה הרצויה של התוכנית.

את הצורך לציין מטרות ויעדים כלל האגף בהנחיות שב'תיאור התוכנית' (ר' **נספח א**).

ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (**תרשים 3**):

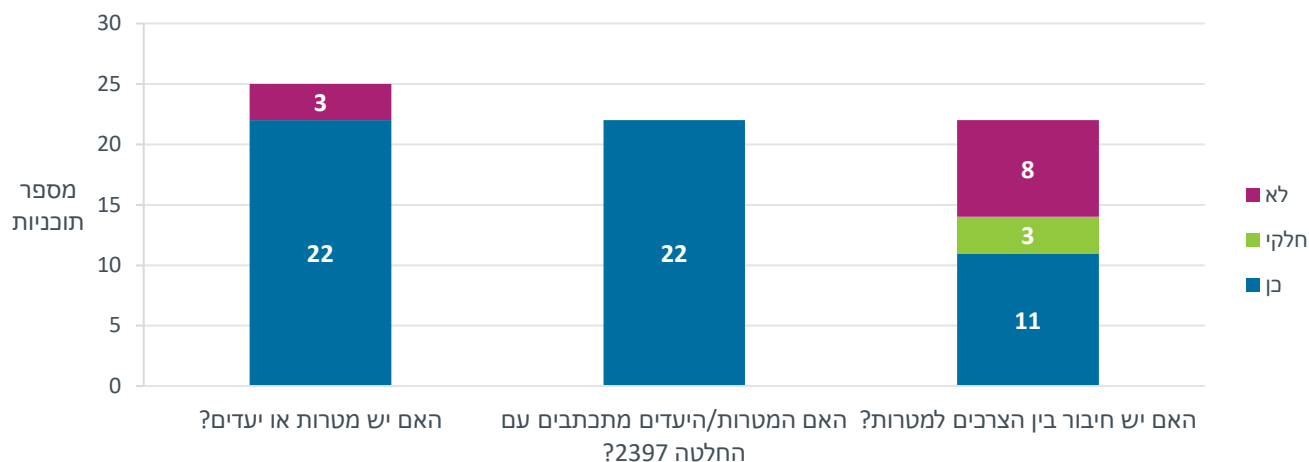
1. האם יש מטרות או יעדים?

2. האם המטרות מתכתבות עם החלטת הממשלה 2397?

3. האם יש חיבור בין הצרכים למטרות?

מטרות או יעדים מופיעים ב-22 תוכניות (88%). שלוש תוכניות אינן מציינות בבירור את המטרות או היעדים. כלל המטרות והיעדים עולים בקנה אחד עם הכתוב בהחלטת הממשלה 2397. ב-14 תוכניות יש חיבור בין המטרות לצרכים, אך בשלוש מהן החיבור הוא רק בין חלק מהמטרות לחלק מהצרכים.

תרשים 3: מטרות ויעדים (במספרים)



לסיכום, כמעט כל התוכניות מציינות את המטרות או היעדים של התוכנית. המטרות והיעדים עולים בקנה אחד עם יעדי החלטת הממשלה 2397. בכ-40% מהתוכניות אין חיבור בין המטרות והיעדים לצרכים.

דוגמאות מהספר להצגה מיטבית של מטרות ויעדים

תוכנית משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לפיתוח מערך שירותי הרווחה בחברה הבדואית בנגב (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 35) כוללת שלושה יעדים ברורים וממוקדים: (1) הפחתה ומניעה של אלימות במשפחה ובקהילה; (2) היערכות לחירום; (3) פיתוח מנהיגות מקצועית וקהילתית.

בתוכנית 'עברית תעסוקתית' של המשרד (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 63) אפשר לראות דוגמה טובה לחיבור בין המטרה (בנייה של שיטה ישימה ומועילה ללימוד השפה העברית בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום בגיל העבודה) ובין הצורך (הנמכה של חסם השפה העברית לשם השתלבות הבדואים בנגב בשוק העבודה הישראלי).

3.2.3 מדדי תוצאה

מדדי תוצאה קובעים את השינויים המצופים בעקבות התוכנית בהתאם למטרות וליעדים. מדד תוצאה צריך לשקף את השינוי שתוכנית שואפת להשיג עבור קהל היעד, וחשוב שיהיה ממשי ומדיד. לקביעת מדדי תוצאה שלוש מטרות עיקריות: הראשונה היא לעזור לתרגם מטרות ויעדים לתוצרים בשטח; השנייה היא לעזור בבקרה – מדדים מאפשרים להציג תמונה של מה שהושג בפועל; המטרה השלישית היא להגביר את השקיפות.

החלטת הממשלה 2397 עצמה קובעת כי תוכניות העבודה ליישומה צריכות להיות מלוות במדדי תוצאה. קביעה זו נובעת מהרצון לבחון את ההצלחה של התוכניות לא רק על פי מה שבוצע, אלא גם על פי השינוי שהביצוע חולל באוכלוסייה הבדואית (מדינת ישראל, 2018א). קביעה זו נכללה בהנחיות שהעביר האגף לשותפים.

ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (תרשים 4):

1. האם התוכנית כוללת מדדי תוצאה?

2. האם אלו אכן מדדי תוצאה?

3. האם מוצגים מדדי תוצאה לחמש שנים?

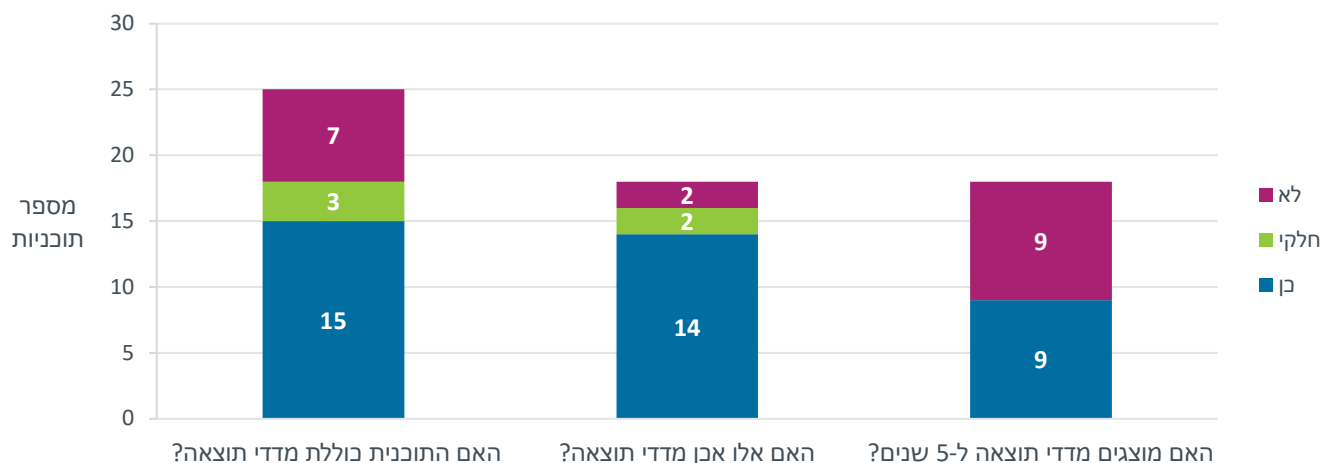
מן הניתוח עולה שמדדי התוצאה בתוכניות ממוקמים בדרך כלל בסופן, ליד מדדי התפוקה והתקציב, אף על פי שמדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010) קובע שהם אמורים להופיע בצמוד למטרות וליעדים של התוכנית שעל פיהם הם מוגדרים ומנוסחים.

הכללנו בניתוח את כל התוכניות שצינו מדדי תוצאה תחת כותרת בעלת אותו שם. כדי לבחון אם המדדים שמצינים הם אכן מדדי תוצאה בחנו את המדד על פי המטרות והיעדים של התוכנית, כלומר בחנו אם המדד מודד את מידת ההצלחה של המטרה או היעד.

מצאנו מדדי תוצאה ב-18 תוכניות מתוך 25 (72% מכלל התוכניות). בשלוש מתוכניות אלו מדדי התוצאה חלקיים בלבד, כלומר הם אינם עוסקים בכלל המטרות של התוכנית כפי שהן מופיעות בחלק ההקדמה (ר' סעיף 3.2.2), בין במפורש בין במשתמע. מ-18

התוכניות שכוללות מדדי תוצאה, 14 מגדירות את המדדים כראוי, על פי ההגדרות של מדדי תוצאה. בארבע תוכניות נוספות, חלק ממדדי התוצאה או כולם הם למעשה מדדי תפוקה. תשע מ-18 התוכניות כוללות מדדי תוצאה לכל אחת מחמש השנים שבתוכנית.

תרשים 4: מדדי תוצאה



לסיכום, כמחצית מהתוכניות בספר (56%) כוללות מדדי תוצאה, ורובם מנוסחים כראוי.

דוגמה מהספר להצגה מיטבית של מדדי תוצאה

המטרה של תוכנית הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים – עידוד יזמות (מדינת ישראל, 2018, עמ' 57) היא להעצים, לקדם ולפתח את היזמים והעסקים הקטנים והבינוניים המשתייכים לאוכלוסייה הבודאית בנגב.

מדדי התוצאה של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים מצביעים על השינוי המצופה בהתאם למטרה זו, ביעדים כמותיים ומדידים:

1. שיעור משתתפי התוכנית שיקימו עסקים במהלך השתתפותם בתוכנית או לאחריה.
2. השינוי במספר המשרות ב-18 חודשים (עליו לגדול לפחות ב-25% בקרב העסקים המשתתפים במרכז העסקים).

3.2.4 משימות והיערכות לביצוען

משימות הן פעולות שארגון מתכנן לבצע כדי להשיג את היעדים שנקבעו. חשוב לצרף למשימה לוחות זמנים, ויש להקצות לה את המשאבים הנדרשים. את השגתה אפשר לבחון באמצעות שלבי ההתארגנות שנקבעו או באמצעות מדדי תפוקה (האגף לתכנון מדיניות, 2010). בהנחיות שהאגף העביר לא צוין במפורש כי יש לקבוע משימות אלא רק כי על השותפים להציג תיאור מילולי של התוכנית. לעומת זאת, יש דרישה למדדי תפוקה שבוחנים את השגת המשימות.

אפשר להבין מתוכניות העבודה שהמשימות הן למעשה הפעילויות המתוארות בכל תוכנית. אולם לפי מדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010) ולפי הסקירה שאנו ערכנו (לנטו ואח', 2021), ברכיב המשימות יש עוד היבטים. **בספר תוכניות העבודה, התוכניות אינן כוללות את ההיבטים האלה: הגורמים השותפים לביצוע המשימות; המשאבים הנדרשים (נוסף על רכיב התקציב); שלבי ההתארגנות; ולוחות הזמנים לביצוע.** ייתכן כי רכיב המשימות וההיערכות לביצוע קיים ברמה הפנים-משרדית ולשיקול האגף אם לוודא זאת ולהסתפק בכך.

3.2.5 מדדי תפוקה

מדדי תפוקה הם תוצרי פעילות המשקפים את ליבת העשייה של ארגון. מדדים אלו מקושרים למשימות: לכל משימה מותאם מדד תפוקה. מדד תפוקה מתאר איך ניתן להעריך את הפעילות המבוצעת. רכיב זה נכלל בהנחיות שהעביר האגף לשותפים; והאגף כלל גם דרישה להציג מדדי תפוקה לכל אחת מחמש השנים של החלטת הממשלה.

ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (תרשים 5):

1. האם התוכנית כוללת מדדי תפוקה?

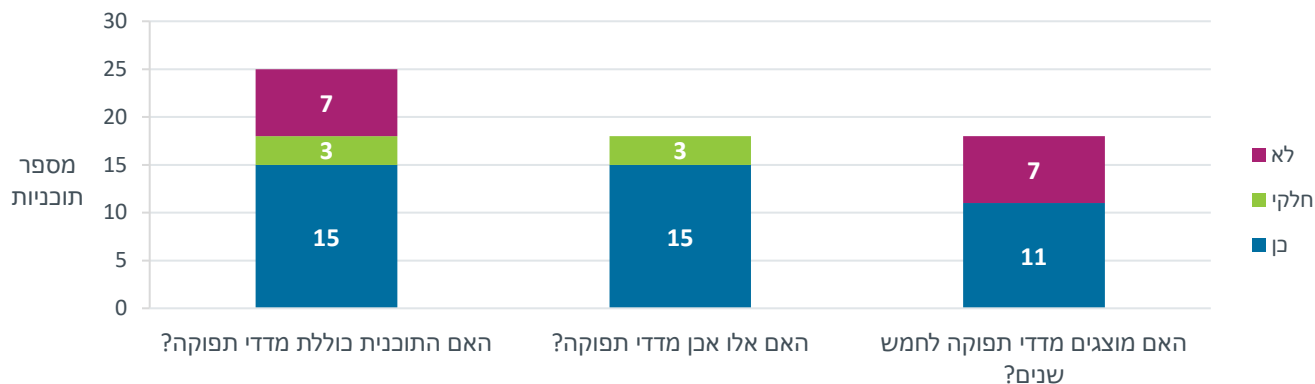
2. האם אלו אכן מדדי תפוקה?

3. האם מוצגים מדדי תפוקה לחמש שנים?

נציין כי הניתוח אינו עוסק בעולם התוכן של התוכניות; כלומר, לא בחנו אם המדדים מקיפים או ממצים את לב העשייה. עוד נציין שלא ידוע מתיאור התוכניות כיצד נקבעו המדדים המספריים ומה עומד מאחוריהם.

מדדי תפוקה מופיעים ב-18 תוכניות (72% מכלל התוכניות). שלוש מתוכניות אלו כוללות יעדים כמותיים רק לחלק ממדדי התפוקה (ולכן הן מאופיינות בתרשים 5 בתור 'חלקי'). 15 תוכניות מגדירות את מדדי התפוקה כראוי, ואילו בשלוש תוכניות ההגדרות למדדי התפוקה נכונות חלקית (בשתי תוכניות חלק ממדדי התפוקה הם למעשה מדדי תשומה, ובתוכנית אחרת, מדד אחד אינו מדיד). 11 תוכניות כוללות מדדי תפוקה לכל אחת מחמש השנים שבתוכנית.

תרשים 5: מדדי תפוקה



לסיכום, 72% מהתוכניות כוללות מדדי תפוקה, ובכ-60% מהן יש מדדים לכל אחת מחמש השנים. רוב התוכניות שכוללות מדדי תפוקה (83%) מגדירות אותם כראוי.

דוגמה מהספר להצגה מיטבית של מדדי תפוקה

התוכנית של שירות התעסוקה (מדינת ישראל, 2018, עמ' 68) כוללת שתי פעילויות: 'עברית תעסוקתית' ו'מעגלי תעסוקה'. בכל אחת מהן יש מדדי תפוקה לחמש שנים. מדדי התפוקה ל'עברית תעסוקתית' כוללים מדידה של מספר המשתתפים החדשים, מספר כיתות ושעות הוראה; המדד לביצוע 'מעגלי תעסוקה' הוא מספר המשתתפים.

3.2.6 תקציב

תוכנית עבודה צריכה לכלול תקציב מפורט לכל פעולה בתוכנית; ולכל שנה, אם התוכנית רב-שנתית. חשוב לציין בה את מקור התקציב, בייחוד אם יש יותר ממקור אחד; למשל, גם תקציב משרד וגם תקציב ייעודי ליישום החלטה (לנטו ואח', 2021). האגף הנחה את המשרדים לכלול תקציב לכל אחת מחמש השנים.

ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (תרשים 6):

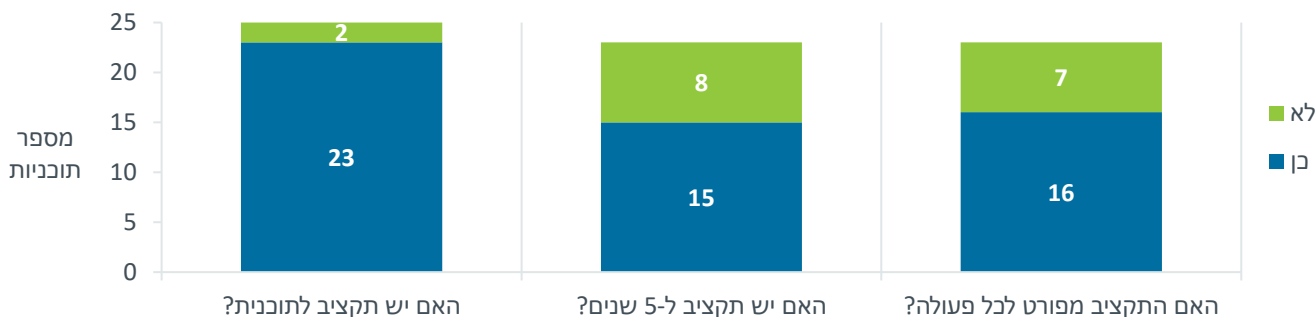
1. האם יש תקציב לתוכנית?

2. האם יש תקציב לחמש שנים?

3. האם התקציב מפורט לכל פעולה בתוכנית?

מ-25 תוכניות, ב-23 (שהן 92% מכלל התוכניות) יש תקציב. ב-15 מתוכניות אלו התקציב מפורט לחמש שנים. ב-16 מ-23 התוכניות שיש להן תקציב יש גם חלוקה של התקציב לכל פעולה, ואילו שבע מציגות רק את הסכום הכולל לתוכנית בשלמותה.

תרשים 6: תקציב



לסיכום, רוב התוכניות (92%) כוללות תקציב. כשני שלישים מכלל התוכניות (64%) כוללות תקציב עבור כל פעולה בתוכנית.

דוגמה מהספר להצגה מיטבית של תקציב

התוכנית של משרד הבריאות (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 41) כוללת עלות של כל אחת מהפעילויות של המשרד. כך למשל, מצוין שעלות הכשרת אחיות של תחנות טיפות חלב בפזורה היא 295 אלף ש"ח. בסוף התוכנית ניתן למצוא את הפריסה התקציבית הכוללת של משרד הבריאות לכל אחת מחמש השנים ואת ציון תקציב המשרד והתקציב התוספתי. התוכנית כוללת גם לוח מסכם של פריסה תקציבית על פי תוכנית.

4. ניתוח המבנה והתכנים של הספר - מידת התאמת הספר למטרותיו

ספר תוכניות עבודה הוא כלי לתכנון וליישום (לנטו ואח', 2021), וכל אחת ממטרות הספר נועדה לתרום לתכנון מיטבי של יישום החלטת ממשלה ולביצוע מיטבי שלה. בחלק זה ננסה לענות על השאלה אם ספר תוכניות העבודה 2397 (מדינת ישראל, 2018א) אכן משמש כלי עזר ליישום החלטת הממשלה.

4.1 שיטת ניתוח מבנה הספר ותכניו

בחנו את הספר לפי חמש מטרות שקבע לו האגף (י. חרותי וב. צרפתי, נציגי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב, תקשורת בין-אישית, 7 באפריל 2020): (1) יישום ההחלטה – תכנון, ניטור ופיקוח; (2) חיזוק המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה, לטווח של חמש שנים; (3) חיזוק שיתופי הפעולה בין השותפים; (4) שקיפות ואחריות; (5) חיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב בפעילות הממשלה.

לצורך הניתוח ערכנו את הבחינה הן מהיבטים של תוכן החלקים בספר הן מהיבטים מבניים של סידור, ארגון, רצף, אחידות ונגישות. כדי לבחון את תרומת המבנה והתכנים של הספר למטרותיו נציין את ארבעת קהלי היעד של הספר: (1) האגף לפיתוח חברתי-כלכלי בחברה הבדואית בנגב במשרד הכלכלה; (2) המשרדים השותפים וגופי הממשלה; (3) אוכלוסיית הבדואים בנגב והרשויות המקומיות (להלן: **אוכלוסיית היעד**); (4) הציבור הרחב.

4.2 ממצאי ניתוח מבנה הספר ותכניו

בחינת תוכן הספר ומבנהו נעשתה על פי חמש המטרות שקבע לו האגף:

4.2.1 יישום ההחלטה – תכנון, ניטור ופיקוח

אחת המטרות המרכזיות של איגוד תוכניות העבודה בספר אחד, המתכנן מראש את פעילות השותפים בהתאם ליעדי החלטת הממשלה, היא לתת בידי האגף כלי לנטר פעילות זו ולפקח עליה. כאמור, מדובר בהחלטה שיש ריבוי גורמים ששותפים ליישומה (12 משרדי ממשלה ו-5 גופים ממשלתיים), ובכך יש כדי להפוך את היישום למורכב.

הספר משרת מטרה זו באמצעות השימוש במדדי תפוקה ותוצאה לצד הרכיב התקציבי. רכיבים אלו מניחים בסיס ממשי לבקרה של יישום התוכניות שאליהן התחייבו השותפים. נוסף על כך, עצם השימוש במדדי תוצאה מאפשר לאגף לוודא שהשותפים פועלים בהלימה ליעדי החלטת הממשלה.

עם זאת, על אף הניסיון ליצור מבנה אחיד, כפי שמתואר בפרק 3, יש שונות במבנה התוכניות וכן חוסר דיוק בהגדרת הרכיבים, ובעיקר במדדי התוצאה. השונות באה לידי ביטוי למשל בתיאורם של הצורך והמצב הקיים: כפי שניתן לראות בסעיף 3.2.1, רק 68% מהתוכניות כוללות תיאור צורך.

אין אחדות גם בחלק של ההקדמות לתחומי הליבה: בעוד תחומי הליבה של חינוך ושירותים חברתיים וקהילתיים, כלכלה ותעסוקה ופיתוח תשתיות כוללים נתונים, צרכים ויעדים, תחום הליבה של העצמת הרשויות המקומיות אינו כולל נתונים אלא מתמקד בחשיבות וביעדים.

4.2.2 חיזוק תחושת המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה, לטווח של חמש שנים

החלטת הממשלה 2397, חשובה ככל שתהיה, היא רק חלק מהפעילות השוטפת של השותפים. בדרך כלל עליהם ליישם עוד החלטות ממשלה בעת ובעונה אחת. הדרישה של האגף מן השותפים לכתוב תוכנית עבודה ברוח החלטת הממשלה, שלבסוף תפורסם לציבור עם תוכניות השותפים האחרים בספר אחד, מנכיחה ומעצימה את החלטת הממשלה 2397. את יצירת הספר מלווה תחושת רצינות, בשל הלווי והבקרה סביבו. מלבד זאת, שיקוף יעדי ההחלטה והדגשים ביישום בתוך הספר (ר' סעיף 2.4) עשויים לחזק את המחויבות של כל אחד מהשותפים.

תוכניות בין-משרדיות שמפורסמות לציבור נוטות להיות הצהרתיות ולכלול את החזון הכללי. אולם בספר זה יש גם דגש על יישומיות התוכניות, והוא קובע מדדים המציבים רף, ובכך מאתגרים את השותפים לנסות להגיע לרף זה. גם עצם השותפות לכתובה מחזקת את מחויבות השותפים לעמוד במדדים שנקבעו לה. אף שתוכניות עבודה נכתבות בדרך כלל לתקופה של שנה (לנטו ואח', 2021) החליט האגף שהתוכניות ליישום החלטה 2397 יכתבו לחמש שנים. ואכן, רוב השותפים (72% מהתוכניות, ר' סעיף 3.2.5) מציגים מדדי תפוקה לפרק זמן זה. בכך יש כדי לתמוך בחיזוק המחויבות של השותפים להחלטה 2397 לתקופה של חמש שנים.

4.2.3 חיזוק שיתופי הפעולה בקרב הגורמים השותפים להחלטה

לאוכלוסייה הבדואית בנגב צרכים רבים, וכדי למלאם ולצמצם את הפערים בינה ובין האוכלוסייה הכללית יש צורך בשיתוף פעולה בין-משרדי. שיתוף הפעולה חשוב גם כדי להשיג את יתר יעדי החלטת הממשלה.

ספר תוכניות העבודה יכול להיות בסיס ליצירת שיתופי פעולה כאלה, לא רק בין השותפים ובין עצמם, אלא גם בינם ובין האגף, וכן בינם ובין הרשויות המקומיות. יש שלושה גורמים מרכזיים בספר התוכניות שמחזקים אותו בתור בסיס ליצירת שיתופי פעולה:

א. חלוקת התוכניות בספר לפי ארבעת תחומי הליבה התואמים את יעדי ההחלטה – חלוקה זו מכוונת את תשומת הלב של הגורמים השותפים אל היעדים המשותפים שבהם עליהם לפעול יחד.

ב. אחדות (אם כי לא מלאה) במבנה ובדרישה לכתובת תוכניות העבודה – האחדות מאפשרת ליצור שפה ושיח משותפים.

ג. תוכניות מובנות של שיתופי פעולה – הספר כולל תוכנית מובנית אחת כזו וכן שיתופי פעולה נקודתיים במסגרת תוכניות אחרות. התוכנית 'צוות בין-משרדי להתרת חסמים לבניית מוסדות חינוך' (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 76) מציגה שיתוף פעולה בין כמה גורמים (משרד החינוך, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד החקלאות ופיתוח הכפר) כדי להשלים פערים בתחומים של מבני חינוך ביישובי הבדואים בנגב ולהשוות את תנאי הלימוד הפיזיים ואת הנגישות למוסדות החינוך. נציין כי תוכנית זו אינה כוללת מדדים לניטור ובקרה.

כמו כן יש שיתופי פעולה נקודתיים בתוך תוכניות העבודה. למשל, בתוכנית 'מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי פורמלי' של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 31), מצוין כי כלל התוכניות של משרד זה נעשות תחת ליווי

של ועדות היגוי. ועדות אלו כוללות נציגים של העמותות המפעילות, של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, של משרד החינוך ושל הרשות המקומית. נציין כי הייצוג של שיתופי פעולה נקודתיים כאלו בדרך כלל אינו מודגש, ורק בקריאה של התוכנית הרלוונטית ניתן לזהות אותן.

4.2.4 שקיפות ואחריות

על פי חוק (חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998), לכל אזרח ישראלי או תושב יש זכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות החוק המפורטות. פרסום ציבורי לספר תוכניות העבודה תורם הלכה למעשה לקידום שקיפות ואחריות של הממשלה, והוא עשוי לחזק את האמון בה בקרב אוכלוסיית הבדואים בנגב, בקרב הרשויות המקומיות ובקרב הציבור הרחב.

אלה מאפייני הספר שתומכים בשקיפות ואחריות:

א. פרסום זמינות של הספר בשתי שפות: בערבית ובעברית.

ב. זמינותם של פרוטוקולים של ועדת ההיגוי להחלטה 2397 (בוועדות היגוי משתתפים השותפים ונציגי הרשויות המקומיות, והן מתכנסות פעם בחצי שנה): הפרוטוקולים מתפרסמים באתר הממשלתי של האגף (האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, [א"ת]). אף שאינם חלק מהספר עצמו, אפשר לבחון באמצעותם את התקדמות התוכניות ואת מידת הצלחתן וכן את השינויים שנעשו בהן. אפשר גם לזהות תוכניות חדשות שצורפו להחלטה לאחר פרסום הספר. כמו כן האגף הוציא במחצית השנייה של שנת 2020 דוח של עדכון יישום 'תכנון מול ביצוע', ואף הוא זמין באתר הממשלתי, בעברית ובערבית.

לצד זה, ספר תוכניות העבודה הנוכחי **לוקה בחסר** בהיבטים האלה:

א. תוכניות שעדיין לא גובשו נכון למועד פרסום הספר – למשל, תוכנית המועצה להשכלה גבוהה (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 33); ותוכנית לתגבור הכשרת המורים הבדואים במחוז הדרום בשנים תשע"ח-תשפ"ב (עמ' 26).

ב. תוכניות שהן חלק מיישום ההחלטה אך הן אינן נכללות בספר – ניתן ללמוד עליהן מהכתוב בספר תוכניות העבודה עצמו: "במהלך החודשים הקרובים ובהתאם לאמור בהחלטת הממשלה יחל תהליך של בקרת תפוקות ובעיקר של בקרת תוצאות, שילווה על ידי גוף מומחה" (מדינת ישראל, 2018א, עמ' 9).

4.2.5 חיזוק האמון של הציבור הבדואי בפעילות הממשלה

אחת ממטרות הספר היא לחזק את האמון של 'לקוח הקצה' בפעילות הממשלה. נושא האמון של אוכלוסיות מודרות בכלל, ושל האוכלוסייה הבדואית בפרט, מורכב במיוחד (עדליא, 2015). גיבוש הספר ופרסומו נועדו לשדר לציבור הבדואי כי משרדי הממשלה מחויבים להחלטה ולפעילות למענם. העובדה שהספר תורגם **לשפה הערבית** תורמת בהיבט זה. עם זאת, כדי שהספר יהיה נגיש לציבור, חשוב שהמבנה שלו יהיה נגיש וידידותי ויהיה קל להתמצא בו. מצאנו כי **הספר הנוכחי אינו מונגש דיו לקורא**: תוכן העניינים, שהוא הבסיס להתמצאות בספר, אינו מסודר לפי פרקים ותתי-פרקים ואינו מאפשר להבין את ההבחנה בין הקדמה, תוכנית של משרד ותוכנית ספציפית. גם בשימוש בכותרות המשנה לאורך הספר, בתוכניות השותפים, חסרה עקביות.

5. סיכום והמלצות

ספר תוכניות העבודה של החלטה 2397 הוא ספר ייחודי, בהיותו כלי שנועד לשמש לבקרה של יישום החלטת ממשלה בין-משרדית וארוכת-טווח ולמעקב אחריה. ספר כזה מאפשר ליצור אחידות במבנה תוכניות העבודה ובכך לתרום לאיכותן של התוכניות וליכולת לקדם באמצעותן את תהליך היישום, הן של התוכנית הבין-משרדית הכוללת הן של תוכניות כל אחד מהשותפים. מלבד אל האגף ואל השותפים להחלטה, הספר מכווון גם אל הציבור הישראלי ככלל ואל האוכלוסייה הבדואית בנגב בפרט. פרסום הספר וחיבורו ל'רוח ההחלטה' יש בהם כדי לחזק את השקיפות, האחריות והאמון של הציבור בהחלטת הממשלה. נציין כי הספר הוא רק מנגנון אחד ביישום ההחלטה, ולכן יש לראות בו תנאי חשוב אך לא מספיק.

לוח 1 מוצעים כיווני פעולה והמלצות לטיוב ספר תוכניות העבודה הבא, על פי ממצאי ניתוח ספר התוכניות 2397 ולקראת תוכנית החומש הבאה. כיווני הפעולה המוצעים עוסקים במטרות הספר ובמסקנות הנובעות מניתוח הממצאים; וכן – הן במבנה תוכניות העבודה הכלולות בספר הן במבנה של מכלול הספר.

לוח 1 : ממצאי ניתוח ספר תוכניות העבודה וכיווני פעולה: לוח מסכם

מטרת הספר	ממצאי ניתוח הספר	כיווני פעולה והמלצות
1. יישום ההחלטה – תכנון, ניטור ופיקוח	<p>✓ תוכניות העבודה כוללות מדדים – מדדי תפוקה, מדדי תוצאה ופירוט תקציבי – המאפשרים ניטור של היישום ופיקוח עליו.</p> <p>⊗ עם זאת, אין אחידות בין התוכניות, ואין דיוק בהגדרת הרכיבים, ובעיקר במדדי התוצאה, ובכך יש כדי להקשות את היישום:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 72% מהתוכניות כוללות מדדי תפוקה, אך יש כמה שאינם מוגדרים כראוי. ▪ רק כמחצית מהתוכניות (56%) כוללות מדדי תוצאה, אך יש כמה שאינם מוגדרים היטב. ▪ רק 64% מהתוכניות כוללות תקציב לכל פעולה בתוכנית. 	<p>1. חידוד הסטנדרטים למבנה מיטבי של התוכניות ושל הרכיבים בהן, בדגש על מדדי תוצאה, יעזור להגדיר בבירור רב יותר אילו רכיבים צריכים להיכלל ומה מטרתם.</p> <p>2. הפצת ההנחיות באמצעות הכשרה משותפת תאפשר להקנות לשותפים ידע על מטרות הספר ועל חשיבותו, לחזק את המחויבות שלהם ליישום וליצור קשרים שיהוו בסיס טוב לשיתופי פעולה.</p> <p>3. 'מאגר מדדים' רלוונטיים ליעדי החלטת הממשלה בכל אחד מתחומי הליבה יאפשר למשרדים השותפים לבחור בקלות יחסית מדדים הרלוונטיים לתחום אחריותם (בעיקר מדדי תוצאות) ולהבטיח דיוק במדדים.</p> <p>4. יש לשקול לתת לשותפים סיוע ותמיכה מקצועית פרטנית של ייעוץ ובקרת איכות כדי לוודא שמוגשות תוכניות עבודה מיטביות.</p>

מטרת הספר	ממצאי ניתוח הספר	כיווני פעולה והמלצות
2. חיזוק תחושת המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה, לטווח ארוך	<p>✓ החלק ההצהרתי שבספר מבהיר את רוח ההחלטה, את המטרות המרכזיות ואת הדגשים ביישום, ובכך יש בו כדי לחזק את תחושת השותפים שהם חלק ממהלך גדול.</p> <p>✓ שותפות לכתובת תוכנית עבודה המכוננת ל-5 שנים מחזקת את המחויבות לטווח ארוך.</p> <p>☒ ב-40% מהתוכניות אין מדדי תפוקה וב-36% מהתוכניות אין מדדי תוצאה לכל שנה מחמש השנים. בהיעדרם קשה לשותפים לדעת למה הם מתחייבים ולגייס כוחות לשם כך.</p>	<p>5. המשך שימוש בספר תוכניות עבודה המכונן לחמש שנים עשוי לעודד את ההיערכות של הגורמים השותפים ליישום לטווח ארוך. לצד זה, יש לשקול שימוש בפלטפורמה דיגיטלית המאפשרת גמישות וכן עדכון תוכניות העבודה אחת לשנה.</p> <p>6. תיאור מאיר עיניים של רוח ההחלטה, היעדים והדגשים ביישום, כמו בספר הנוכחי, עשוי לעורר רצון להירתם לתוכנית.</p>
3. חיזוק שיתופי פעולה בקרב השותפים להחלטה	<p>✓ שלושה מאפיינים של הספר מחזקים את הבסיס לשיתופי הפעולה בקרב הגורמים השותפים:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ חלוקה לפי ארבעת תחומי הליבה של החלטת הממשלה ▪ אחידות (אם כי לא מלאה) במבנה התוכניות ▪ תוכניות משותפות 	<p>7. חלוקת התוכניות לפי תחומי הליבה, יצירת חיבורים בין השותפים הרלוונטיים בכל תחום והבלטתם בספר וכן עידוד שיח ולמידה משותפת ואף למידה מהצלחות בקרב השותפים עשויים לקדם את שיתוף הפעולה ביניהם.</p>
4. שקיפות ואחריות	<p>✓ פרסום תוכניות העבודה של המשרדים, הכוללות מדדי תוצאה, מדדי תפוקה וגם תיאור הצורך והמצב הקיים לצד התקציב המוקצה לפעילותם, מחזקים את האחריות של הגורמים השותפים כלפי הציבור.</p> <p>☒ התכנון בחלק מהתוכניות המוזכרות לא הושלם במועד הפרסום, ולכן אין בתוכניות כדי ליצור שקיפות לפעולות המתוכננות ואין אפשרות לקבל אחריות להן.</p> <p>☒ חלק ניכר מהתוכניות בספר אינן מצביעות על הצורך שהן שואפות למלא, אינן מאפיינות את קהל היעד ואינן מתארות את המצב הקיים בגיבוי נתונים.</p>	<p>8. רכיב של תיאור הצורך של קהל היעד הרלוונטי חשוב כדי לשקף את השיקולים שעמדו מאחורי בחירת הפעילויות הספציפיות של כל שותף בהחלטה.</p> <p>9. כרסום ספר תוכניות העבודה והרחבת הפצתו עשויים להגביר את שקיפות הפעילות של מוסדות המדינה.</p> <p>10. באמצעות יצירת פלטפורמה דיגיטלית שתאפשר דיווח על תכנון מול ביצוע לצד עדכונים שנתיים של תוכניות העבודה אפשר יהיה לשלב בין ספר ובו מדדים לחמש שנים המשמש בסיס לטווח ארוך, ובין אפשרות לגמישות ולעדכון התוכניות.</p>

כיווני פעולה והמלצות	ממצאי ניתוח הספר	מטרת הספר
<p>11. פרסום הספר בשפה הערבית ובשפה העברית יאפשר לקהל יעד רחב להבין את הכתוב בו, ובכך – לחזק את האמון בו.</p> <p>12. הידידותיות וההנגשה של הספר יכולות להשתפר באמצעות טיוב המבנה והמראָה שלו, ויש מקום לשקול גם יצירת גרסה מקוצרת וידידותית, להפצה רחבה, כדי לעזור בכך.</p> <p>13. הרחבת ההפצה של הספר בציבור הבדואי ועדכונים שוטפים על יישום החלטה, למשל ברשתות חברתיות ודרך הרשויות המקומיות, יכולים לחזק את אמון הציבור.</p>	<p>✓ שלושה מאפיינים של הספר עשויים לתמוך בחיזוק האמון של הציבור הבדואי:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ פרסום תוכניות העבודה של המשרדים על כל רכיביהן ▪ החלק ההצהרתי שבספר, שמבהיר את רוח ההחלטה, את המטרות המרכזיות שלה ואת הדגשים ביישום ▪ פרסום הספר בשפה הערבית <p>☒ הספר אינו די ידידותי ונגיש (בהיבטים של מראָה, אחידות, יכולת ההתמצאות והנגשה לשונית)</p>	<p>5. חיזוק האמון של הציבור הבדואי והרשויות המקומיות הבדואיות בפעילות הממשלה</p>

עוד פרסומים של המכון בנושא

לנטו, ט., דולב, ה. ולוי-זוהר, א. (2021). תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית. דמ-855-21.
https://brookdale-web.s3.amazonaws.com/uploads/2021/08/Heb_Report_RR-855-21.pdf

את הפרסומים אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון: brookdale.jdc.org.il

מקורות

האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב. (א"ת). פרוטוקולים, ועדות היגוי וקולות קוראים. משרד החקלאות ופיתוח הכפר. נדלה ב-10 בינואר 2021 מתוך

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_technun/Bedouins_integration/publications/Pages/default.aspx

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

חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, ס"ח תשנ"ח מס' 1667.

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/144m1_001.htm

לנטו, ט, דולב, ה. ולוי-זוהר, א. (2021). תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית. דמ-21-855. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_technun/Bedouins_integration/publications/Documents/tochnit_2017_2021.pdf

מדינת ישראל. (2018). ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021

(ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397). (גרסה בערבית).

https://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_technun/Bedouins_integration/publications/Documents/Working_Programs_Arabicversion.pdf

משרד ראש הממשלה. (2017). תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021. החלטה מספר 2397


של הממשלה מיום 12.02.2017. נדלה ב-19 בינואר 2021, מתוך https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_dec2397

משרד ראש הממשלה. (2017). תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית. החלטה מספר 3708.


נדלה ב-19 בינואר 2021, מתוך https://www.gov.il/he/Departments/policies/2011_des3708

עדליא (ADALYA). (2015). תכנית אסטרטגית לקידום האוכלוסייה הבדואית בנגב. נדלה ב-19 בינואר 2021 מתוך <https://www.adalya.co.il/he/case-studies/%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%99%D7%AA-%D7%90%D7%A1%D7%98%D7%A8%D7%98%D7%92%D7%99%D7%AA-%D7%91%D7%93%D7%95%D7%90%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%A0%D7%92%D7%91>

נספח א: הנחיות האגף לשותפים



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



משרד
שם התכנית
(תחולת מסמל 2347 מאריך 02/2/2017)

תיאור התוכנית: (תיאור מילולי תמציתי אך ממצה של התכנית: מטרת, יעדים ותכנון לביצוע במהלך, אגף מבצע)

תשלוב:

ש"כ במל"ח	2021	2020	2019	2018	2017	
						כס"ס
						תושבתי

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

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

מדדי תוצאה: (תוצאה היא התועלת שמיושג האגף לציבור, היא הערך התכליתי לפעילותו, והיא הדבר שאנו רוצים להשיג בסופו של דבר. מדדי תוצאה מגדירים את השינויים המצופים בסביבה החינוכית. שיעור אבטלה, שיעור נשירת מהלומדים, 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: varivim@moag.gov.il

נספח ב: סטנדרטים לבחינת איכות תוכניות העבודה

לוח ב1: שאלות לבחינת סטנדרטים לאיכות תוכניות העבודה

רכיב	שאלות שנשאלו על ההתאמה לסטנדרטים
1. תיאור המצב הקיים	א. האם מתואר הצורך שעליו התוכנית שואפת לתת מענה? ב. האם יש תיאור של קהל היעד ומאפייניו? ג. האם תיאור המצב הקיים מגובה בנתונים?
2. מטרות ויעדים	א. האם יש מטרות או יעדים? ב. האם המטרות/היעדים מתכתבים עם החלטת הממשלה 2397? ג. האם יש חיבור בין המטרות לצרכים?
3. מדדי תוצאה	א. האם התוכנית כוללת מדדי תוצאה? ב. האם אלו אכן מדדי תוצאה? ג. האם מוצגים מדדי תוצאה לחמש שנים?
4. משימות והערכות לביצוען	א. האם התוכנית כוללת שלבי התארגנות, כגון לוחות זמנים לביצוע וחלוקת תפקידים?
5. מדדי תפוקה	א. האם התוכנית כוללת מדדי תפוקה? ב. האם אלו אכן מדדי תפוקה? ג. האם מוצגים מדדי התפוקה לחמש שנים?
6. תקציב	א. האם יש תקציב? ב. האם יש תקציב ל-5 שנים? ג. האם התקציב מפורט לכל חלק בתוכנית?

נספח ג: מהימנות בין שופטות

לוח ג1: רכיבי קביעת המהימנות בין השופטות

Krippendorff's Alpha	אחוז ההסכמה בין השופטות	רכיב
0.805	90	תיאור הצורך
0.678	84.2	גיבוי בנתונים
0.747	90.1	תיאור קהל היעד ומאפייניו
0.782	91.7	מטרות או יעדים
0.594	80	חיבור בין צורך למטרות
1	100	מטרות מתכתבות עם החלטה 2397
1	100	יש מדדי תפוקה
0.773	88.9	נכונות ההגדרה של מדדי התפוקה
1	100	יש מדדי תוצאה
0.594	80	נכונות ההגדרה של מדדי התוצאה
0.786	90	תקציב מפורט

נספח ד: תוכניות העבודה

לוח 1: תוכניות העבודה לפי תחומי ליבה, בחלוקה לפי שותפים

תחום ליבה	גוף שותף	תוכניות
חינוך ושירותים חברתיים	משרד החינוך	<ul style="list-style-type: none"> - תוכניות פדגוגיות - תגבור הכשרת מורים - חינוך בלתי פורמלי - בינוי כיתות לימוד
	משרד החקלאות ופיתוח הכפר המועצה להשכלה גבוהה משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים משרד הבריאות המשרד לביטחון הפנים	<p>מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי פורמלי הגברת השתתפות החברה הבדואית בהשכלה הגבוהה פיתוח מערך שירותי הרווחה בחברה הבדואית בנגב</p> <p>שירותי אם וילד ושירותי חירום עיר ללא אלימות, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול</p>
כלכלה ותעסוקה	משרד הכלכלה והתעשייה	<ul style="list-style-type: none"> - הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים – עידוד יזמות - הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה – תמרוץ העסקת עובדים - הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה – גיבוש תוכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה
	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע שירות התעסוקה המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	<ul style="list-style-type: none"> - מרכזי הכוון תעסוקתי ריאן - עברית תעסוקתית אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה) תוכנית לדורשי עבודה תוכניות בנושאי הרווחה, החינוך הבלתי פורמלי, התיירות, מיפוי שילוט ותעסוקה

תחום ליבה	גוף שותף	תוכניות
פיתוח תשתיות	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים: משרד החקלאות ופיתוח הכפר	תמיכה וסבסוד בתשתיות ופיתוח אזורי, במלאכה ובמסחר מקומיים צוות בין-משרדי להתרת חסמים לבניית מוסדות חינוך פיתוח ההתיישבות והמגורים
	רשות המים, המנהל לפיתוח תשתיות ביוב	(הרשות לא נכללה בניתוח)
	משרד הבינוי והשיכון משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	מבני ציבור לחברה הבדואית פיתוח תשתיות תחבורה תחבורה ציבורית
העצמת הרשות המקומית	משרד הפנים	התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות בנגב
	המשרד להגנת הסביבה	סיוע באיסוף פסולת ופינויה ועידוד המחזור

הערה: למשרדים אחדים, למשל משרד הבריאות ומשרד הפנים, יש בפועל יותר מתוכנית אחת. כלומר, תוכניותיהם כוללות כמה סוגי פעילויות/תפוקות. בכל זאת נספרו רק פעם אחת שכן ההקדמה, התקציב והמדדים הם לתוכנית של המשרד כולו ולא לכל פעילות בנפרד (ר' לוח 1).

נספח ה: דף קידוד תוכניות העבודה (תוצאות סופיות לניתוח)

ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021															
תקציב	מדדי תפוקה		משימות		הקדמה ומטרות					תיאור המצב הקיים					
	עבור כל מפרט בתוכנית	עבור 5 שנים?	התייחסות ל-5 שנים?	קיימים מדדי תפוקה?	אחרות	לוחות זמנים	תוצאה או זמנים	התייחסות ל-5 שנים?	מתיבת עם 2397	חיבור בין הצרכים למטרות	מטרות או יעדים	תיאור קהל היעד ומפייניו	גיבוי בתוכנים	תיאור המצב הקיים	תיאור המוצר
1	לא	כן	כן	כן			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	בהקדמה	כן	תוכנית פדגוגיות
2	לא	לא	אין	אין			אחד תפוקה	כן	כן	כן	כן	כן	חלקי	כן	תוכנית לתגבור הכשרת המורים הבדואים במחוז הדרום בשנים תשל"ח-תשפ"ב
3	לא	לא	כן	כן			תפוקה	כן	כן	כן	לא	כן	חלקי	לא	חינוך בלתי פורמלי
4	כן	כן	כן	כן			אין	לא	כן	כן	כן	כן	חלקי	כן	בינוי יתות לימוד
5	לא	כן	כן	חלקי			אחד תפוקה	כן	כן	כן	כן	לא	לא	כן	מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי פורמלי
6	כן	לא	אין	אין			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	המועצה להשכלה גבוהה
7	לא	כן	לא	כן			אין	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוכנית לפיתוח מערך שירותי הרוחה בחברה הבדואית בנגב והשירותים החברתיים
8	כן	כן	כן	כן			תוצאה	כן	חלקי	כן	כן	כן	כן	כן	שירותי יאם יולד ושירותי חירום עיר ללא אלימות, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, מצילה
9	כן	לא	כן	כן			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	ביטחון פנים
10	כן	כן	כן	כן			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	משרד החקלאות והתעשייה
11	כן	כן	אין	אין			תוצאה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה - תמרוץ הנסקה עובדים
12	כן	לא	כן	כן			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה - גיבוש תוכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה
13	לא	לא	כן	כן			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	מרכזי ריאן
14	כן	כן	כן	כן			תוצאה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוכנית עברית תעסוקתית
15	לא	לא	כן	חלקי			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוכנית אשב"ל
16	לא	כן	כן	חלקי			תוצאה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוכנית לדורשי עבודה
17	כן	כן	אין	אין			אין	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוכנית בנושאי הרווחה, החינוך הבלתי פורמלי, התיירות, מיפוי שילוט ותעסוקה.
18	כן	כן	כן	כן			תפוקה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תמיכה וסכסוד בתשתיות ופיתוח אזורי מלאכה ומסחר מקומיים (עמ' 74-75)
19	אין	אין	אין	אין			אין	לא	לא	כן	כן	כן	כן	כן	צוות בין-משרדי להתרת סמים לבניית מסודות חינוך
20	אין	אין	אין	אין			אין	לא	לא	כן	כן	כן	כן	כן	פיתוח ההתיישבות והמגורים מבני ציבור לחברה הבדואית
21	כן	כן	אין	אין			אין	לא	לא	כן	כן	כן	כן	כן	מבני ציבור לחברה הבדואית
22	כן	כן	כן	כן			אין	לא	אין	כן	כן	כן	כן	כן	פיתוח תשתיות תחבורתיות ותחבורה ציבורית
23	כן	לא	כן	כן			תוצאה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב
24	כן	כן	כן	כן			תוצאה	לא	חלקי	כן	כן	כן	כן	כן	פיתוח תשתיות תחבורתיות ותחבורה ציבורית
25	כן	כן	כן	כן			תוצאה	לא	כן	כן	כן	כן	כן	כן	סיוע באיסוף ופינוי פסולת ועידוד המחזור