



# **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](mailto:brook@jdc.org) | [brookdale.jdc.org.il](http://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 הבחינה<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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