מאיירס ג'וינט ברוקדייל

בחינת מערך תוכניות העבודה של "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)"

דוח מסכם

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

המחקר הוא חלק מסדרת מחקרי תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי
בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 אשר בוצעו בשיתוף
האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב

דמ-21-884

עריכת לשון: רונית כהן בן-נון
תרגום לאנגלית (תקציר): חני מנור
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

הסקירה הוזמנה על ידי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב במשרד הרווחה והביטחון החברתי ומומנה בסיועו

מכון מאיירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brookdale.jdc.org.il | brook@jdc.org

ירושלים | חשוון תשפ"ב | נובמבר 2021

על מחקר תוכנית החומש (2021-2017) לאוכלוסייה הבדואית בנגב

מחקר תוכנית החומש נערך במימון משותף של האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ושל מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל. המחקר נמשך שלוש שנים וחצי וכלל מחקרי משנה במגוון נושאים ובהם חינוך, ילדים עם מוגבלויות, תעסוקה והרשויות המקומיות. כמו כן כלל המחקר מחקרי משנה בנושאי רוחב כמו מערך תוכניות העבודה אשר ליווה את תוכנית החומש; הערכים, הכוחות והאתגרים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ומנהיגיה; ותמונת מצב של האוכלוסייה הבדואית בנגב – מדדים נבחרים. מלבד זאת שולב במחקר דוח הערכה כוללת של תוכנית החומש.

המחקר נעשה בשיתוף בין האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב ובין מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל. אנשי האגף הובילו את התוויית נושאי המחקר ונתנו משוב למחקרים עצמם. מכון ברוקדייל תכלל את המחקר ואחראי מקצועית לביצועו.

את הדוחות שפורסמו במסגרת מחקר תוכנית החומש אפשר להוריד ללא תשלום מאתר המכון:
https://brookdale.jdc.org.il/publication/bedouin-population-five-year-plan/

תקציר

רקע

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017. 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 ולייִשומה שותפים 12 משרדי ממשלה וארבעה תאגידים סטטוטוריים, והאגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב (בעת קבלת ההחלטה – במשרד החקלאות ופיתוח הכפר; מאז 2020 – במשרד הכלכלה והתעשייה; מסוף 2021 – במשרד הרווחה והביטחון החברתי; להלן: האגף) ממונה על יישומה. האגף פנה לשותפים המעורבים בהחלטה בבקשה להגיש תוכנית עבודה, ובה מדדים ויעדים ליישומה. בינואר 2018 פרסם האגף ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה (להלן: ספר תוכניות העבודה). ספר זה הוא כלי ייחודי לתכנון, והוא נועד לשמש גם בסיס לבקרה של יישום החלטת הממשלה הבין-משרדית וארוכת-הטווח ולמעקב אחריה.

בינואר 2020 פנה האגף אל צוות הבטחת איכות במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר שיבחן את המידה שבה מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 השיג את יעדיו ככלי לתכנון, לליווי וליישום תוכנית הממשלה. המחקר נועד לתרום לטיוב מערך תוכניות העבודה לקראת יישום תוכנית החומש הבאה. לשם כך נבחנו ההיבטים האלה: עקרונות הפעולה המיטביים לגיבוש תוכניות עבודה עבור החלטות ממשלה, בדגש על החלטות מורכבות ובין-משרדיות; האופן שבו גובשו תוכניות העבודה של השותפים להחלטת הממשלה 2397; איכות התוכניות שגובשו; פעילות הבקרה והמעקב אחר יישום התוכניות.

המחקר כלל שלושה רכיבים, והם מאוגדים במסמך זה: (1) סקירה בין-לאומית משווה[1]; (2) הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן[2]; (3) ניתוח ספר תוכניות העבודה[3].

ממצאים והמלצות

עיקרי הממצאים

1. **תוכנית עבודה** היא כלי מרכזי לקידום יישום של החלטת ממשלה, אך כדי שתוכנית עבודה תהיה איכותית והשימוש בה יהיה מועיל, חשוב לבנות אותה על פי סטנדרטים הקשורים בניהול אסטרטגי. אלה קשורים הן לאופן הגיבוש של תוכנית העבודה ותהליכי העבודה הקשורים בכך הן למבנה התוכנית עצמה ולרכיביה.

---

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

2 לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021ג). *הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן*. דמ-21-873. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

3 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 מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

תוכנית עבודה מיטבית צריכה לכלול את הרכיבים האלה: תיאור המצב הקיים; מטרות ויעדים; משימות והיערכות לביצוען; מדדים: תפוקה ותוצאה; תקציב; מנגנוני מעקב בקרה. תהליכי הגיבוש של תוכנית עבודה צריכים לכלול את הרכיבים האלה: שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית; מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה; הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה; הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע.

ספר תוכניות העבודה של החלטה 2397 ייחודי לעומת ספרים של תוכניות בעלות מאפיינים דומים, מפני שבדרך כלל ספרי תוכניות אינם מאגדים תוכניות של כמה משרדים עבור מיזם מסוים, אלא את תוכניות המשרדים בשנה מסוימת. נוסף על כך, יש בספר דגש יישומי ולא רק הצהרתי.

2. בנוגע **לאופן גיבוש תוכניות העבודה** להחלטת הממשלה 2397 נמצא כי:

- נציגי המשרדים השותפים נטו להסתמך על תוכניות עבודה קיימות של המשרדים.
- גיבוש תוכניות העבודה לתכנון ויישום החלטת הממשלה 2397 לווה בקשיים. חלק ניכר מבעלי התפקידים שכתבו את התוכניות אינם בעלי מומחיות בתחום התכנון והאסטרטגיה. נוסף על כך, חלק מהשותפים ראו בהנחיות לכתיבת תוכניות העבודה שהעביר להם האגף הנחיות מעמיקות ומוקפדות, במיוחד לעומת תוכניות משרדיות שנתיות. הדבר נתפס כביטוי למקצועיות האגף ובה בעת הציב בפני השותפים אתגר.

3. פעילות האגף במעקב אחר יישום תוכניות העבודה היא חשובה מאחר שהיא מנכיחה את החלטת הממשלה בפעילות השוטפת של המשרדים ומחזקת את שיתופי הפעולה ביניהם.

4. בנוגע לאיכות תוכניות העבודה בספר תוכניות העבודה נמצא כי:

- יש שונות באיכות תוכניות העבודה בין השותפים להחלטה הן מבחינת הכללת כל הרכיבים הנדרשים הן מבחינת מידת הדיוק בהצגתם. ככלל, ניכר קושי במיוחד בהגדרת מדדי תוצאה.
- מבנה ספר תוכניות העבודה תומך במרבית המטרות שלשמן הוכן.

עיקרי ההמלצות

1. להגדיר סטנדרטים אחידים למבנה תוכניות העבודה.
2. לסייע למשרדים השותפים לגבש תוכניות עבודה שעולות בקנה אחד עם החלטת הממשלה.
3. לעבור למתכונת מתעדכנת של תוכניות עבודה המאוגדות יחד, כך שאפשר יהיה לעדכן אותה על פי הנסיבות והצרכים המשתנים, למשל פלטפורמה דיגיטלית במקום ספר תוכניות.
4. לחזק את השקיפות ואת האמון של האוכלוסייה הבדואית בעשייה של הממשלה.
5. להעמיק ולהסדיר את השותפות בין המעורבים בהחלטה, הן בשלב התכנון של גיבוש תוכניות העבודה הן בשלב היישום.
6. להמשיך ולחזק את השימוש במנגנוני המעקב אחר יישום התוכניות. במיוחד, המפגשים של ועדת ההיגוי מאפשרים לחזק שיתופי פעולה, לבסס אמון בין השותפים ולהגביר את השקיפות.

תמצית מנהלים

רקע

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2021-2017. 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 וארבעה תאגידים סטטוטוריים. האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב (בעת קבלת ההחלטה – במשרד החקלאות ופיתוח הכפר; מאז 2020 – במשרד הכלכלה והתעשייה; מסוף 2021 – במשרד הרווחה והביטחון החברתי; להלן: האגף) הממונה על יישום ההחלטה פנה לשותפים להחלטה בבקשה להגיש תוכנית עבודה, ובה מדדים ויעדים ליישומה. בינואר 2018 פרסם האגף ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה (להלן: ספר תוכניות העבודה). ספר זה הוא כלי ייחודי לתכנון, והוא נועד לשמש גם בסיס לבקרה של יישום החלטת הממשלה הבין-משרדית וארוכת-הטווח ולמעקב אחריה.

בינואר 2020 פנה האגף אל צוות הבטחת איכות במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר שיבחן את המידה שבה מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 השיג את יעדיו ככלי לתכנון, לליווי וליישום החלטת הממשלה. המחקר נועד לתרום לטיוב מערך תוכניות העבודה לקראת יישום תוכנית החומש הבאה. לשם כך נבחנו ההיבטים האלה: עקרונות הפעולה המיטביים לגיבוש תוכניות עבודה עבור החלטות ממשלה, בדגש על החלטות מורכבות ובין-משרדיות; האופן שבו גובשו תוכניות העבודה של השותפים להחלטת הממשלה 2397; איכות התוכניות שגובשו; פעילות הבקרה והמעקב אחר יישום התוכניות.

המחקר כלל שלושה רכיבים, והם מאוגדים במסמך זה: (1) סקירה בין-לאומית משווה (לנטו ואח', 2021א); (2) הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן (לנטו ואח', 2021ג); (3) ניתוח ספר תוכניות העבודה (לנטו ואח', 2021ב).

רכיבי המחקר

1. **סקירה בין-לאומית – תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה**

הסקירה מבוססת על מגוון מקורות מידע מהארץ ומהעולם: ספרות אקדמית עדכנית העוסקת בניהול אסטרטגי, מסמכי מדיניות, מדריכי תכנון אסטרטגי, תוכניות עבודה מהארץ ומהעולם וכן ראיונות עם מומחים שעוסקים בתחום של תכנון אסטרטגי.

2. **הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן**

נערכו 24 ראיונות עומק חצי מובנים (פנים אל פנים, במתכונת מקוונת או בטלפון) עם נציגי 11 משרדי הממשלה (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) וארבעת התאגידים הסטטוטוריים ששותפים בהחלטת הממשלה 2397 ושהגישו תוכניות עבודה. הראיונות נערכו בין החודשים פברואר 2020 לינואר 2021. ניתוח הנתונים נערך בשיטת ניתוח תמטי איכותני. כל 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.

3. **ניתוח ספר תוכניות העבודה**

תוכן הספר ומבנהו נותחו 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. הרמה השנייה הייתה ניתוח הספר כמכלול – עד כמה הוא עומד במטרות שלשמן גובש: ניטור יישום ההחלטה ופיקוח עליו; חיזוק תחושת המחויבות של השותפים ליישום ההחלטה לטווח של חמש שנים; חיזוק שיתופי הפעולה בין המשרדים וגופי הממשלה השותפים להחלטה; קידום שקיפות ואחריותיות; חיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב בפעילות הממשלה.

ממצאים עיקריים

1. **סקירה בין-לאומית – תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה**

תוכנית עבודה היא כלי מרכזי לקידום יישום של החלטת ממשלה, כל עוד הגיבוש שלה נעשה לפי סטנדרטים מקצועיים הקשורים בניהול אסטרטגי. תוכניות ממשלה בין-משרדיות ורב-שנתיות הן מורכבות לתכנון וליישום. לכן, בגיבוש תוכניות עבודה עבורן, חשוב:

- להגדיר סטנדרטים אחידים לתוכניות של כל השותפים שיבטיחו תהליך תכנון איכותי ומותאם ליעדי התוכנית הממשלתית.
- לכלול בתהליך גיבוש התוכניות את הפעולות האלה: שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית; מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה; הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה; הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע.
- לכלול בתוכניות העבודה את רכיבי התוכן האלה: תיאור המצב הקיים; מטרות ויעדים; משימות והיערכות לביצוען; מדדי תפוקה ומדדי תוצאה; תקציב; מנגנוני מעקב ובקרה.

ספר תוכניות העבודה הוא ייחודי לעומת תוכניות שלהן מאפיינים דומים. בשונה מתוכניות עבודה של החלטות ממשלה מורכבות, הנשענות בעיקר על חזון והצבת מטרות, ספר זה משלב גם רכיב יישומי בכך שהוא כולל תוכניות עבודה המבוססות על יעדים ועל מדדים לביצוע.

2. **הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן**

נטייה להסתמך על תוכניות עבודה קיימות של המשרדים. נטייה זו באה לידי ביטוי בהעדר חשיבה אסטרטגית מעמיקה ובגישה שמרנית לגיבוש התוכניות. ניכר כי הסיבות לכך קשורות בשלושה היבטים:

- **מאפייני החלטת הממשלה:** החלטה 2397 נתפסת בקרב השותפים בעיקר כמקור מימון לפעילות שוטפת וכחלק מרצף של החלטות קודמות (החלטות ממשלה מספר 3708, 922 ו-1877) ולא כשינוי אסטרטגי בעל משמעות.
- **רמת המעורבות של המשרדים בגיבוש החלטת הממשלה:** רמה נמוכה של מעורבות של חלק מהמשרדים חיזקה את הנטייה להסתמך על תוכניות עבודה קיימות.
- **מידת ההטמעה של תהליך התכנון במשרד הממשלתי:** התחום של גיבוש תוכניות עבודה והשימוש בהן אינו מוסדר במלואו ובאותה מידה בכל המשרדים. לעיתים, משיקולים של הרגל, נוחות או העדר ידע ומומחיות, הנטייה היא לבנות את תוכניות העבודה על סמך תוכניות קיימות מבלי לקיים חשיבה מעמיקה.

גיבוש תוכניות העבודה לתכנון ויישום החלטת 2397 לווה בקשיים. חלק ניכר מכותבי התוכניות אינם מומחים בתחום התכנון והאסטרטגיה. נוסף על כך, חלק מהשותפים ראו בהנחיות לכתיבת תוכניות העבודה שהעביר להם האגף מעמיקות ומוקפדות, במיוחד לעומת תוכניות משרדיות שנתיות. הדבר נתפס כביטוי למקצועיות האגף ובה בעת הציב בפני השותפים אתגר.

שיתוף הרשויות המקומיות והציבור מקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בגיבוש תוכניות העבודה היה מצומצם ומוגבל. לדברי המרואיינים, הדבר נבע בעיקר מחשש וחוסר ידע כיצד לבצע היטב תהליך כזה של שיתוף.

חשיבותו של ספר תוכניות העבודה. המרואיינים ציינו כמה יתרונות של הספר: (1) מנכיח את החלטת הממשלה 2397, ובתוך כך יוצר שקיפות של הפעילות למען האוכלוסייה הבדואית בנגב; (2) מאפשר לפקח ולעקוב אחר יישום התוכניות, להעריך את מידת הצלחתן ולעשות שינויים בהתאם; (3) מהווה בסיס להיכרות ולשקיפות בין השותפים להחלטה ומשמש כלי לבחינה של שיתופי פעולה אפשריים.

נציגי המשרדים השותפים העלו כמה אתגרים מרכזיים ביישום תוכניות העבודה להחלטה 2397:

- הצורך להתנהל במסגרת של תקציב שנתי, אף על פי שההחלטה עצמה היא חמש שנתית.
- תלות בתקציב שהוקצה להחלטה 922 (פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020). חלק מהתקציב של החלטה 2397 נגזר מהתקציב של החלטה 922, אך סכום זה לא הוגדר הגדרה מובנית.
- קושי של הרשויות המקומיות להוציא אל הפועל את התוכניות.
- חוסר אמון של הרשויות המקומיות ושל האוכלוסייה הבדואית בממשלה.

האגף נתפס כמקצועי, בעל היכרות עומק של הסוגיות שבלב החלטת הממשלה ובעל מחויבות גבוהה ליישומה. פעילותו במעקב אחר יישום תוכניות העבודה היא חשובה מאחר שהיא מנכיחה את החלטת הממשלה בפעילות השוטפת של המשרדים ומחזקת את שיתופי הפעולה ביניהם. עלתה חשיבות רבה למנגנוני היישום שהאגף מפעיל: ועדות ההיגוי, דוחות תכנון מול ביצוע ומפגשים שוטפים של האגף עם נציגי המשרדים. נוסף על כך, עלתה הערכה לגמישות שבה נוקט האגף, המתבקשת מעצם כך שמדובר בתוכניות לחמש שנים ומאפשרת שינויים בתוכניות העבודה, על פי הצרכים המשתנים. נמצא כי עיקר השינויים שבוצעו בתוכניות העבודה חלו עקב הפקת לקחים או עקב אילוצים שנבעו ממגפת הקורונה.

3. ניתוח ספר תוכניות העבודה

יש שונות באיכות תוכניות העבודה של השותפים להחלטה הן מבחינת הכללת כל הרכיבים הנדרשים (למשל, תיאור המצב הקיים, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה) **הן מבחינת מידת הדיוק בהצגתם** (למשל, המידה שבה מדדי התוצאה אכן עונים להגדרה). שיעור גבוה מהתוכניות עומדות בסטנדרטים הקשורים לרכיבים האלה: תיאור הצורך (68% מהן); הלימה ליעדי החלטת הממשלה 2397 (88% מהן); מדדי תפוקה (72% מהן); לעומת זאת, פחות תוכניות עומדות בסטנדרטים הקשורים ברכיבים האלה: תקציב מפורט (רק 64% מהן); מדדי תוצאה (רק 56% מהן); משימות לביצוע (חסר בכולן).

מבנה ספר תוכניות העבודה תומך במרבית המטרות שלשמן הוכן: ניטור אחר יישום החלטת הממשלה, חיזוק מחויבות השותפים לטווח של חמש שנים וחיזוק שיתופי הפעולה בין השותפים. **מבנה הספר תומך פחות במטרה של חיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית בנגב בפעילות הממשלה.** אומנם הספר פורסם בעברית ובערבית, אך הוא לא מספיק נגיש.

המלצות

התשתית שיצר האגף ליישום החלטת הממשלה נותנת מענה לרבים מהאתגרים של יישום החלטת ממשלה מורכבת. כעת, לקראת תוכנית החומש הבאה, נדרש לשכלל את התשתית הזו ולדייק אותה. אלה הן ההמלצות:

1. **להגדיר סטנדרטים אחידים למבנה תוכניות העבודה.** תוכנית עבודה מיטבית צריכה לכלול את הרכיבים האלה: תיאור המצב הקיים; מטרות ויעדים; משימות והיערכות לביצוען; מדדים: תפוקה ותוצאה; תקציב; מנגנוני מעקב בקרה.
2. **לסייע למשרדים השותפים לגבש תוכניות עבודה שעולות בקנה אחד עם החלטת הממשלה ובה בעת מאפשרות תכנון מעמיק**
   - לערב את נציגי המשרדים השותפים בהחלטת הממשלה החדשה, כבר בעת גיבוש החזון. חשוב גם לקשר בין נציגי המשרדים שהשתתפו בניסוח ההחלטה ובין נציגי אותם משרדים הכותבים את תוכניות העבודה.
   - להציב סטנדרטים לגיבוש התוכניות ולהגדיר את שיתוף בעלי העניין המעורבים בתוכנית כאחד מהם
   - להעביר הנחיות ברורות ולבצע בקרת איכות
   - לקיים הכשרה וללוות כל משרד ליווי מקצועי פרטני
   - לסייע לכל משרד לבנות את מערך איסוף המידע והמדידה הנדרש לו. בין היתר, מוצע לבנות רשימת מדדים מותאמת לתחום האחריות של המשרד וליעדי ההחלטה
3. **לעבור למתכונת מתעדכנת של תוכניות עבודה המאוגדות יחד**
   - לשקול להשתמש במתכונת חלופית לספר מודפס – למשל, פלטפורמה דיגיטלית, כדי להפוך את התוכניות לעדכניות לנוכח צרכים משתנים ואילוצים
   - להסדיר את שיתופי הפעולה בין השותפים להחלטה ולהגדיר את הממשקים ביניהם
4. **לחזק את השקיפות ואת האמון של האוכלוסייה הבדואית בעשייה של הממשלה**
   - ליצור גרסה נגישה של תוכניות העבודה המאוגדות יחד
   - להפיץ את תוכניות העבודה בקרב האוכלוסייה הבדואית, לתווך אותן ולעדכן את האוכלוסייה ביישומן
5. **להעמיק ולהסדיר את השותפות בין כל המעורבים בהחלטה**
   - משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ונציגי האוכלוסייה הבדואית, הן בשלב התכנון של גיבוש תוכניות העבודה הן בשלב היישום.
6. **להמשיך ולחזק את השימוש במנגנוני המעקב אחר יישום התוכניות, תוך מתן מרחב של גמישות לשינויים**
   - במיוחד, המפגשים של ועדת ההיגוי מאפשרים לחזק שיתופי פעולה, לבסס אמון בין השותפים ולהגביר את השקיפות.

דברי תודה

צוות המחקר מודה לאנשי האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב על השותפות במהלך מחקר תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021, כולל במהלך המחקר המוגש בזה. השותפות כללה דיונים והתייעצות בנוגע לכיווני המחקר, סיוע בהשגת מידע, פעולה מול גורמי ממשל שונים וכמובן מתן משוב והתייחסות למחקר עצמו.

תוכן עניינים

1. מבוא 1
2. סקירה בין-לאומית – תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה 3
2.1 מטרת הסקירה 3
2.2 השיטה 3
2.3 ניהול אסטרטגי – רקע, מטרות והגדרות 3
2.3.1 ניהול אסטרטגי: התפתחות הרעיון 4
2.3.2 ניהול אסטרטגי במגזר הציבורי 5
2.4 תוכניות עבודה – כלי ליישום אסטרטגיה 7
2.4.1 יתרונות השימוש בתוכניות עבודה 7
2.4.2 אתגרי השימוש בתוכניות עבודה 8
2.4.3 התפתחות השימוש בתוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל 8
2.4.4 סוגי תוכניות עבודה 9
2.5 מבנה מיטבי של תוכניות עבודה 12
2.5.1 תיאור המצב הקיים 13
2.5.2 מטרות ויעדים 13
2.5.3 משימות והיערכות לביצוען 14
2.5.4 מדדים 14
2.5.5 תקציב 15
2.5.6 מנגנוני בקרה 15
2.5.7 רכיבים נוספים 15
2.6 פרקטיקות מיטביות בגיבוש תוכניות עבודה במגזר הציבורי 16
2.6.1 שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית 16
2.6.2 מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה 17
2.6.3 הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה 17
2.6.4 הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע 17
3. הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן 19
3.1 המחקר 19

3.1.1 מטרות המחקר 19
3.1.2 מערך המחקר 19
3.1.3 אתיקה במחקר 19
3.1.4 שיטת ניתוח הנתונים 19
3.2 רקע: שלבי גיבוש הספר בליווי האגף 20
3.3 ממצאים 20
3.3.1 תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן 21
3.3.2 מאפייני תהליך הגיבוש של תוכניות העבודה להחלטה 2397 22
3.3.3 מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה בהחלטה 2397 29
3.4 מגבלות המחקר 34
3.5 מסקנות מתהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה 34
4. ניתוח ספר תוכניות העבודה 36
4.1 מבוא 36
4.2 ספר תוכניות העבודה 36
4.2.1 מטרות הספר 36
4.2.2 מבנה הספר 37
4.3 ניתוח איכות תוכניות העבודה 38
4.3.1 שיטת ניתוח תוכניות העבודה 38
4.3.2 ממצאי הניתוח של תוכניות העבודה 38
4.4 ניתוח המבנה והתכנים של הספר – מידת התאמת הספר למטרותיו 46
4.4.1 שיטת ניתוח מבנה הספר ותכניו 46
4.4.2 ממצאי ניתוח מבנה הספר ותכניו 46
5. סיכום והמלצות 50
5.1 סיכום 50
5.2 המלצות 51
עוד פרסומים של המכון בנושא 53
מקורות 54
נספחים 59
נספח א: מושגים עיקריים בתוכנית עבודה 59

נספח ב: מנגנוני בקרה ביישום תוכניות עבודה בישראל 60
נספח ג: הנחיות האגף לשותפים 62
נספח ד: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון 63
נספח ה: סטנדרטים לבחינת איכות תוכניות העבודה 64
נספח ו: מהימנות בין שופטות 65
נספח ז: תוכניות העבודה 66
נספח ח: דף קידוד תוכניות העבודה (תוצאות סופיות לניתוח) 68

רשימת לוחות

לוח 1: תוכניות עבודה הצהרתיות לעומת יישומיות 11
לוח 2: מודל SWOT לביצוע הערכת מצב לקראת הכנת תוכנית עבודה 13
לוח 3: מודל SMART לניסוח משימות 14
לוח 4: תבנית מדריך התכנון הממשלתי בבריטניה 16

רשימת לוחות בנספחים

לוח א-1: דוגמאות להגדרות של מושגים עיקריים בתוכנית עבודה (על פי האגף לתכנון מדיניות, 2010) 59
לוח ב-1: הגורמים המבקרים את הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל 60
לוח ד-1: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון 63
לוח ה-1: שאלות לבחינת סטנדרטים לאיכות תוכניות העבודה 64
לוח ו-1: רכיבי קביעת המהימנות בין השופטות 65
לוח ז-1: תוכניות העבודה לפי תחומי ליבה, בחלוקה לפי שותפים 66

רשימת תרשימים

תרשים 1: שלבי הניהול האסטרטגי 5
תרשים 2: התפתחות תהליך התכנון הממשלתי בישראל 9
תרשים 3: שלבי גיבוש ספר תוכניות העבודה, בליווי האגף לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב 20
תרשים 4: ממצאי הראיונות לפי נושאים מרכזיים 21
תרשים 5: גורמים שמשפרים את איכות תוכניות העבודה 25
תרשים 6: מדוע יש נטייה להסתמך על תוכניות קיימות? 27
תרשים 7: הנכחת החלטת הממשלה בפעילות המשרדית 31
תרשים 8: ממצאים עיקריים – חוזקות, אתגרים וחולשות של תוכניות העבודה בהחלטת הממשלה 2397 35
תרשים 9: תיאור המצב הקיים 40
תרשים 10: מטרות ויעדים 41
תרשים 11: מדדי תוצאה 43
תרשים 12: מדדי תפוקה 44
תרשים 13: תקציב 45

1. מבוא

בפברואר 2017 התקבלה החלטת ממשלה 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). החלטות ממשלה אלו עוסקות בצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל, והן מתמקדות בתחומי החינוך והשירותים החברתיים, התעסוקה, התשתיות ופיתוח השלטון המקומי.

להחלטה 2397 שותפים 12 משרדי ממשלה: משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד החינוך; משרד האוצר; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד הרווחה והביטחון החברתי (באותה עת: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; להלן: משרד הרווחה); משרד הבריאות; המשרד לביטחון הפנים; משרד הכלכלה והתעשייה; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; משרד הבינוי והשיכון; משרד הפנים; והמשרד להגנת הסביבה; וכן ארבעה תאגידים סטטוטוריים: המועצה להשכלה גבוהה, המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים ושירות התעסוקה.

החלטה 2397 מציבה ארבע מטרות מרכזיות:

1. שיפור של ממש במצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב מלוֶּוה בחתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה
2. חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן מבחינה מנהלית וארגונית והעלאת רמת השירות לאזרח
3. שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב באוכלוסייה ובכלכלה של ישראל
4. ביסוס היישובים הבדואיים בנגב בהיבט הכלכלי, החברתי והקהילתי לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים

האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב (להלן: האגף) (בעת קבלת ההחלטה – במשרד החקלאות ופיתוח הכפר; מאז 2020 – במשרד הכלכלה והתעשייה; מסוף 2021 – במשרד הרווחה) הוא שהופקד על יישום ההחלטה. האגף פועל בשיתוף התאגידים והמשרדים השותפים להחלטה כדי לשפר ולטייב את המענים, לזהות את החסמים ולהתמודד איתם וכן כדי לשפר את שיתוף הפעולה הבין-משרדי והבין-מגזרי (בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי). סמוך להחלטת הממשלה, וכדי לקדם את יישומה, פנה האגף לכל השותפים להחלטה בבקשה להגיש תוכנית עבודה הכוללת יעדים ומדדים ליישום. בינואר 2018 יצא ספר המאגד את תוכניות העבודה האלה (להלן: ספר תוכניות העבודה), והוא משמש כלי בידי האגף לעקוב אחר יישום ההחלטה (מדינת ישראל, 2018א).

האתגר המרכזי בהחלטות ממשלה הוא יישומן: כמחצית מהחלטות הממשלה אינן מיושמות במלואן, וכחמישית אינן מיושמות כלל. הסיבות לכך הן, בין היתר, בעיות במנגנוני היישום (המרכז להעצמת האזרח, 2020).

בינואר 2020 פנה האגף אל צוות הבטחת איכות במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לערוך מחקר שיבחן את המידה שבה מערך תוכניות העבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 השיג את יעדיו ככלי לתכנון, לליווי וליישום החלטת הממשלה. המחקר נועד לתרום לטיוב מערך תוכניות העבודה לקראת יישום תוכנית החומש הבאה.

למחקר שלושה רכיבים, והם מאוגדים במסמך זה: (1) סקירה בין-לאומית משווה שבוחנת את הסטנדרטים לגיבוש תוכניות עבודה ולמבנה מיטבי שלהן (לנטו ואח', 2021א); (2) הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן לעומת סטנדרטים מקצועיים המקובלים בתחום הניהול האסטרטגי (לנטו ואח', 2021ג); (3) ניתוח ספר תוכניות העבודה. הניתוח בוחן את המידה שבה הספר עומד בסטנדרטים המקובלים של מבנה תוכניות עבודה ושל תוכנן, וכן את המידה שבה הוא משיג את מטרותיו ככלי לתכנון, בקרה ומעקב אחר יישום החלטת הממשלה (לנטו ואח', 2021ב).

תרומת המחקר היא ביכולת להפיק לקחים לקראת תוכנית החומש הבאה בד בבד עם גיבוש עקרונות פעולה מיטביים לגיבוש תוכניות עבודה להחלטות ממשלה באשר הן.

2. סקירה בין-לאומית - תוכניות עבודה: כלי ליישום החלטות ממשלה

סקירה זו מציגה תחילה את תהליך הניהול האסטרטגי ואת התפתחותו במגזר הציבורי. לאחר מכן היא מתמקדת בתוכניות עבודה המשמשות כלי ליישום אסטרטגיה ממשלתית ומציגה את התפתחות התחום בישראל וסוגי תוכניות עבודה במגזר הציבורי. לבסוף, מוצגים המבנה המיטבי של תוכניות עבודה וכן פרקטיקות מיטביות לדרכי פעולה בגיבוש תוכניות אלו.

2.1 מטרת הסקירה

מטרת הסקירה היא לבחון את עקרונות הפעולה המיטביים לבניית תוכניות עבודה ליישום אסטרטגיה במגזר הציבורי. היא נועדה לשפוך אור על השאלות האלה: (1) מה הן המטרות של תוכניות עבודה? (2) מה הם הרכיבים הנדרשים בתוכניות עבודה? (3) מה הם העקרונות המרכזיים לבניית תוכניות עבודה מיטביות?

2.2 השיטה

איסוף המידע לסקירה נעשה בעיקר בחודשים פברואר עד ספטמבר 2020:

- לצורך כתיבת הרקע המושגי של הסקירה בנושא הניהול האסטרטגי **חיפשנו מאמרים באמצעות מנועי חיפוש:** Google, Google Scholar ו-Web of Science על פי מילים ומונחים הקשורים לניהול אסטרטגי במגזר הציבורי:

“strategic planning”, “strategic management”, “strategy implementation”, “strategy challenges\obstacles”, “strategic plans”, “action plans”.

- לצורך בחינת סוגי תוכניות העבודה **ערכנו סקירה השוואתית של 13 תוכניות עבודה** במגזר הציבורי מהארץ וממדינות בעולם: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, פינלנד, קנדה ושוודיה.
- לצורך בחינת המבנה המיטבי של תוכניות העבודה **ערכנו סקירה השוואתית של מדריכי תכנון אסטרטגי ממשלתיים** מארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, ישראל, לטביה, פינלנד וקנדה.
- לצורך השלמת מידע וקבלת הבהרות **ערכנו חמישה ראיונות עומק חצי מובנים** עם מומחים ויועצים מתחום התכנון האסטרטגי, הן מחברות ייעוץ פרטיות והן מהמגזר הציבורי בישראל. הראיונות נעשו טלפונית או ב"זום".

2.3 ניהול אסטרטגי - רקע, מטרות והגדרות

החלטות ממשלה הן אמצעי ליישום מדיניות שממשלה קובעת. לפי הערכה של משרד ראש הממשלה משנת 2016 ממשלות ישראל מחליטות כ-4,000 החלטות בממוצע בכל כהונה. הרוב המוחלט של ההחלטות נוגעות בהליכים רשמיים ומנהליים, כגון אישור מינויים ודברי חקיקה, לעומת כ-10% שהן החלטות ביצועיות (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020). תקנון הממשלה ה-34 מגדיר כך החלטות ביצועיות:

> "החלטות העוסקות ביישום מדיניות הממשלה בתחום כלשהו, בין אם באמצעות ביצוע פעולות באופן ישיר, הקצאה מחדש של משאבים בתוך הממשלה ומחוצה לה, שימוש בכלים כלכליים להשגת יעדי מדיניות והתערבות והסדרה של תחום כלשהו באמצעות רגולציה" (מזכירות הממשלה, 2015, עמ' 43).

בהחלטות ממשלה ביצועיות מצוינים הגורמים בתוך הממשלה שאחראים לביצוען.

כדי ליישם את החלטות הממשלה, מנוסחות תוכניות עבודה ייעודיות שהן תוכניות משרדיות או ממשלתיות העוסקות בתחום מוגדר ואשר תהליך הניהול האסטרטגי שלהן נעשה שלא במסגרת תהליך התכנון הממשלתי השנתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010). תוכנית עבודה היא חלק מתהליך ניהול אסטרטגי, ומטרתה להיות כלי ביישום האסטרטגיה ומנגנון למעקב אחר היישום. כדי להבין את הרקע, ההקשר והייעוד של תוכניות עבודה, נציג תחילה את תהליך הניהול האסטרטגי ואת מקומו במגזר הציבורי.

2.3.1 ניהול אסטרטגי: התפתחות הרעיון

ניהול אסטרטגי הוא תהליך מוסדר לקבלת החלטות ולביצוע פעולות בסיסיות המעצבות ומנחות את מהותו של ארגון, את מעשיו ואת הסיבה להם. התהליך מחולק לשלושה שלבים: תכנון, יישום ובקרה. הספרות המקצועית החלה להשתמש במונחים ניהול אסטרטגי ותכנון אסטרטגי באמצע שנות ה-60 של המאה העשרים (Ocasio & Joseph, 2008). ערכו המרכזי של ניהול אסטרטגי הוא בהיותו תהליך פרו-אקטיבי ולא תגובתי, אשר צופה את השינויים ובד בבד הוא עצמו מקדם שינוי (Bryson, 2004).

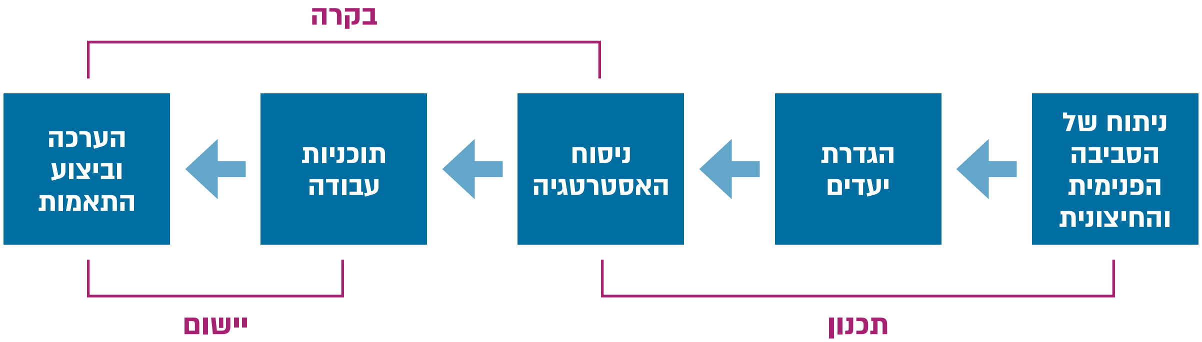
רעיון הניהול האסטרטגי מקושר היסטורית לתקופת מלחמת העולם השנייה: מחלקת המלחמה האמריקנית (U.S. War Department) הגדירה את המשימות ואת פריסת הכוחות של ארצות הברית ובעלות הברית שלה בחזיתות המלחמה. הניהול האסטרטגי נתפס בזמן המלחמה כמהלך שבאמצעותו הדרג הפוליטי תרגם את החלטותיו לפעולות בשטח (Ocasio & Joseph, 2008). באמצע שנות ה-50 של המאה העשרים, החברות העסקיות הגדולות במגזר הפרטי בארצות הברית (למשל "ג'נרל אלקטריק") אימצו תפיסה זו ופיתחו לעצמן מערכות ניהול אסטרטגי (Ocasio & Joseph, 2008). מאז ועד היום הואץ השימוש בניהול אסטרטגי, בראש ובראשונה בקרב החברות הגדולות, אך גם בקרב מספר הולך וגדל של חברות קטנות (Steiner, 2010).

לאחר שבזמן מלחמת העולם השנייה נֶהֱגה רעיון הניהול האסטרטגי במגזר הציבורי ואחר כך בשנות ה-80 של המאה העשרים פותח במגזר הפרטי, שב הרעיון למגזר הציבורי, והתחילה להתגבש ההבנה שהוא יכול לעזור בהתייעלותם של ממשלות וגופים ציבוריים (Bryson & Roering, 1987). תהליך זה, של יישום תפיסות עסקיות במגזר הציבורי, היה חלק ממגמת הניהול הציבורי החדש (New Public Management): שילובם של עקרונות ניהול ונקודות מבט כלכליות אל תוך השירות הציבורי. גישת הניהול הציבורי החדש חתרה לשפר את יעילותם של השירותים הציבוריים, לעשותם 'עסקיים' יותר ולהעניק שירות כמו שלקוחות במגזר הפרטי מקבלים (Rosenberg Hansen & Ferlie, 2016).

עם השנים פותח מגוון גישות לניהול אסטרטגי, ולמעשה אי אפשר להצביע על תהליך מוסכם אחד של ניהול אסטרטגי. בדרך כלל ארגון בוחר בתבנית מסוימת שמביאה בחשבון את אופיו ומטרותיו. אבל על אף ריבוי הגישות, אפשר לזהות מאפיינים משותפים לכלל תהליכי הניהול האסטרטגי (Bolland, 2017), (ר' **תרשים 1**):

1. **איסוף נתונים וניתוח הסביבה הפנימית והחיצונית:** שלב זה כולל איסוף נתונים והערכה שיטתית וסדורה של התנאים הפנימיים והחיצוניים של הארגון בנוגע לסוגיה הנדונה. בשלב זה מאתרים את הצרכים, את האתגרים ואת ההזדמנויות במצב הקיים
2. **הגדרת יעדים:** על בסיס תוצאות ההערכה הפנימית והחיצונית מגדירים את המטרות והיעדים
3. **ניסוח האסטרטגיה:** קביעת דרכי הפעולה להשגת המטרות והיעדים
4. **יישום:** הוצאה לפועל של האסטרטגיה באמצעות תוכניות עבודה
5. **הערכה:** הערכת תוצאות האסטרטגיה. על פי הערכה זו נקבעת מידת הצלחתה של האסטרטגיה

תרשים 1: שלבי הניהול האסטרטגי



על פי רוב, ניהול אסטרטגי אינו מהלך חד-פעמי. חשוב שהוא יתקיים בצמתים מרכזיים לאורך חייו של ארגון: בהקמת הארגון, בחשיבה על שינוי או על יוזמה חדשה ולעיתים גם לאחר תהליכי הערכה.

2.3.2 ניהול אסטרטגי במגזר הציבורי

יתרונות

מבחינת המגזר הציבורי, לניהול האסטרטגי יתרונות רבים (Bryson, 2004). ראשית, ניהול אסטרטגי יוצר **חשיבה מסודרת לקבלת החלטות, הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך**. הניהול האסטרטגי, על מערך הכלים שהוא מביא עימו – איסוף מידע שיטתי, בחינה מושכלת של הצלחות וכישלונות, הגדרת כיוון עתידי וקביעת סדרי עדיפויות בארגונים – מקדם חשיבה, פעולה ולמידה אשר עוזרים לארגונים במגזר הציבורי בהתמודדות עם שינויים בסביבתם בהווה אך גם בהיערכות לעתיד, בטווח הזמן של הממשלה המכהנת (Bryson, 2004; Bryson & Roering, 1987; Elbanna et al., 2016; Lee et al., 2018).

היתרון השני נוגע ל**שיפור תהליך קבלת ההחלטות והיעילות הארגונית**. ניהול אסטרטגי ממקד את תשומת הלב בנושאים ובאתגרים החשובים ביותר הניצבים בפני הארגון. מיקוד זה עוזר למקבלי החלטות להבין אילו פעולות לנקוט לקראת ההתפתחויות בעתיד והתרחישים הצפויים (Bryson, 2004). בד בבד, ניהול אסטרטגי מחזק את כישורי הניהול של קובעי המדיניות ומסייע להם במילוי תפקידם.

יתרון נוסף של ניהול אסטרטגי הוא בייעול וחיזוק של **מענים רב-מערכתיים**. מרבית הבעיות החברתיות בימינו נמתחות מעבר לגבולות של ארגון יחיד. סוגיות של עוני, בריאות, תעסוקה וחינוך מצריכות מענה רב-מערכתי, וזה מחייב שיתוף פעולה רחב. הניהול האסטרטגי נותן את הכלים לביסוס שיתופי פעולה, מאחר שהוא מסייע לארגונים להכיר את הסביבה החיצונית הרחבה ואת הארגונים שאיתם עליהם לפעול יחד כדי לקדם את האסטרטגיה (Bryson, 2004).

אתגרים

ניהול אסטרטגי הוא מהלך מורכב: הוא דורש להביא בחשבון מספר רב של גורמים, לבצע ניתוחים מורכבים ולקבל החלטות מכריעות בנוגע לסדרי העדיפויות ולדרכי הפעולה הרצויות. לכל אחד משלבי הניהול האסטרטגי – תכנון, יישום ובקרה (ר' **תרשים 1**) – אתגרים משלו.

שלב התכנון האסטרטגי – בשלב זה האתגר המרכזי הוא ב**החלטה על שינוי**. שינוי, ובמיוחד במגזר הציבורי, מעורר לעיתים קרובות התנגדויות, הן מתוך הארגון הן מחוץ לו, ולעיתים הוא גם כרוך בשינוי התרבות הארגונית. אתגר זה מתעצם עוד יותר אם השינוי גם מערער את יחסי הכוח בארגון(Bryson, 2004) .

אתגר שני נוגע ל**בהירות האסטרטגיה וניסוחה** באופן שיכוון לפעולה. יש קושי בניסוח מטרות שיהיו גם מקושרות לחזון, גם ניתנות לביצוע וגם שאפשר יהיה לתרגם אותן לתוצאות שיש בהן ממש מצד אחד אך שהן ריאליות מצד שני. קשה להוציא לפועל אסטרטגיה שמנוסחת במעורפל וקשה גם להעריך את תוצאותיה (Boyne, 2010; Hrebiniak, 2006).

שלב יישום האסטרטגיה – יש הסבורים כי שלב זה עצמו מהווה את האתגר המרכזי בניהול האסטרטגי (Hrebiniak, 2006; Poister et al., 2010). מקובל לייחס זאת לשלושה אתגרים מרכזיים. אתגר אחד קשור לתפיסת התפקיד של המנהלים: **מנהלים בכירים נוטים להקדיש יותר מאמצים לשלבי התכנון מאשר לשלבי היישום**, מכיוון שאת עבודת התכנון הם נוהגים לקשר לחדשנות, ואת היישום – למלאכתם של עובדים בדרגות נמוכות יותר. בכך יש לעיתים כדי לגרום להובלה לקויה של שלב היישום (Hrebiniak, 2006 Cater & Pucko, 2010;). אתגר שני נובע מ**הפרדה בין שלב תכנון האסטרטגיה לשלב היישום**. תכנון האסטרטגיה ויישומה הם שלבים מובחנים בתהליך הניהול האסטרטגי, והגיוני שהיישום מתרחש לאחר הניסוח. אולם ההבחנה היא בעיקר מושגית, שכן שלבי התכנון והיישום תלויים זה בזה בהיותם חלק מהתהליך הכולל של הניהול האסטרטגי: תכנון-יישום-בקרה. הפרדה חדה בין השלבים עלולה לפגוע בהוצאה לפועל של התוכנית (George, 2020;Hrebiniak, 2006). האתגר השלישי הוא ב**תיאום הפעולות**, שכן שלב היישום כולל יותר משימות לביצוע משלב תכנון האסטרטגיה ומערב יותר אנשים (Hrebiniak, 2006).

שלב הבקרה – האתגר המרכזי בשלב זה הוא **הערכת הביצועים** (Leskaj, 2017). לבקרת היישום של תוכניות מדיניות יש שני סוגים עיקריים: **ניטור** (monitoring) ו**הערכה** (evaluation). תהליך ההערכה מאתגר יותר, שכן, בעוד בתהליך הניטור הפעולות מתבססות בעיקר על איסוף נתונים הנוגעים לעצם ביצוע התוכניות (תפוקות), הרי שפעולות הערכה מתבססות על בחינת ההשפעות של תוכניות בעת יישומן או לאחר סיומן (תוצאות). הערכה דורשת פעולות מורכבות יותר, ולכן התהליך עשוי להתארך ולדרוש משאבים ניכרים (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020).

ניהול אסטרטגי טומן בחובו לא מעט אתגרים, בעיקר בשלב היישום. עם זאת, המודעות לאתגרים היא הצעד המרכזי בהתמודדות איתם. אלו הם מחסומים שיש להתמודד איתם כדי להרוויח את כל היתרונות. אך מלבד מודעות, **יישום מוצלח של אסטרטגיה כולל כתיבה של תוכנית עבודה מיטבית** (ר' **פרק 4**).

2.4 תוכניות עבודה - כלי ליישום אסטרטגיה

2.4.1 יתרונות השימוש בתוכניות עבודה

אם אין תוכנית עבודה, אסטרטגיה עלולה להישאר בגדר חלום (Bryson, 2004). תוכנית עבודה היא בהגדרתה **מפת הדרכים** לשימוש במשאבי הארגון לצורך יישום האסטרטגיה, והיא כוללת את המטרות, היעדים והפעולות של התכנון האסטרטגי. בעוד ניהול אסטרטגי הוא תכנון לפרק זמן ארוך (במגזר הציבורי – בין שלוש לחמש שנים), תוכנית עבודה מציבה יעדים ומטרות שניתנים למדידה בתקופת זמן מוגבלת, בדרך כלל שנה (Baskici & Ercil, 2019).

היתרון המרכזי של שימוש בתוכנית עבודה קשור לאתגר המרכזי של ניהול אסטרטגי – שלב היישום. השימוש בתוכנית עבודה מאפשר להשיג שליטה ובקרה על תהליך הניהול האסטרטגי ולהביא לידי יישום מועיל של ההחלטות (George, 2020; Poister et al., 2013). ממצאים ממחקרים מעידים על קשר חיובי בין מידת הרשמיות של התכנון, שרכיב משמעותי בו הוא תוכנית העבודה, ובין האיכות והמועילות של היישום (George et al., 2016).

תוכנית עבודה היא גם **מנגנון להעברת תקציבים**. הפעילויות של הארגון צריכות להיות משולבות בתוכנית העבודה ולכלול פירוט תקציבי ותשומות כדי שהארגון יוכל לאמוד במדויק את המשאבים הנדרשים להוצאה לפועל של הפעילות ולוודא כי יש לו יכולת תקציבית לכך (UNFPA, 2018). כאשר תהליך הכנת התקציב מתקיים ללא תוכניות עבודה סדורות, התקצוב הופך לתכנון בפועל ומכוון את פעילות המגזר הציבורי להתמקדות בתשומות ולא בהשגת יעדים מרכזיים. תוכנית העבודה היא גם הכלי המרכזי לצורך ניטור הניצול התקציבי של הפעילות (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

תוכנית עבודה לא רק תורמת ליישום האסטרטגיה, יש ערך גם בתהליך התכנון עצמו. השלב של כתיבת התוכנית מחייב **שיתוף פעולה** בין הגורמים המעורבים בארגון, החל מרמת השטח האחראית ליישום וכלה בדרגים הניהוליים האחראים לאישור האסטרטגיה. כמו כן תהליך כתיבת התוכנית עוזר ל**חידוד החזון, המטרות והיעדים** של האסטרטגיה (Bryson et al., 2009; George, 2020). נוסף על כך, התוכנית הכתובה משרתת מטרה פוליטית: **אמנה גלויה ומחייבת בין הגורמים המעורבים**. היא מחזקת את האחריותיות של הגוף הציבורי לאזרחים. לבסוף, תוכנית עבודה משמשת גם **מסמך תקשורתי** לפרסום ציבורי של העשייה (Bryson, 2004; George, 2020).

2.4.2 אתגרי השימוש בתוכניות עבודה

האתגר המרכזי בכתיבת תוכנית עבודה הוא הסיכון ל**קיבעון** בעת ביצוע התוכנית. יש הטוענים שתשומת הלב המופרזת הניתנת לא אחת לתוכנית עבודה עשויה להפוך את קבלת ההחלטות בעת יישום התוכנית לבלתי גמישה, ובכך גם להוביל לכישלון או לקושי ביישום. מנהלים מתקשים לעיתים לבצע התאמות בתוכנית רשמית, משום שהם רואים בה תוכנית "חקוקה באבן" (Hambrick & Cannella, 1989; Mintzberg, 2000). בקרב החוקרים יש שמדגישים את הצורך בתהליכים גמישים ופתוחים של תכנון וביצוע כדי להבטיח שארגונים יוכלו ללמוד ביעילות רבה יותר ולהגיב לשינויים בסביבה בעת יישום תוכניות אסטרטגיות (Montgomery, 2008).

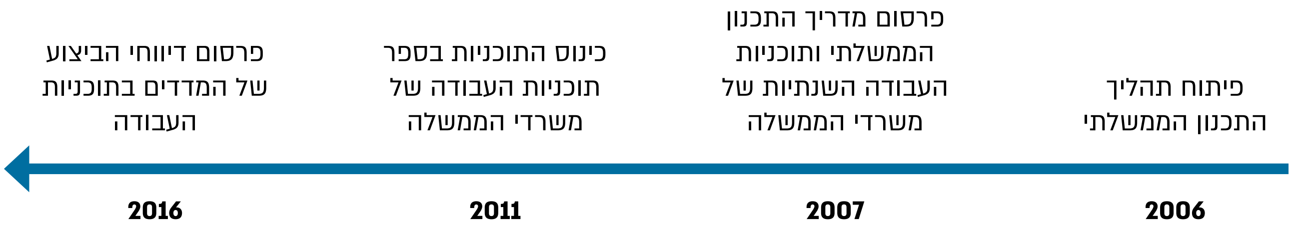
תוכנית עבודה עלולה גם להוות **חסם לחדשנות** עקב הדרישה להצמיד ליוזמה חדשה מדדים של תשומות, תפוקות ותוצאות שיש בהם לעיתים כדי לצמצם את החזון (גפן, 2013; ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020). כך קורה למשל שתוכניות עבודה חוזרות על עצמן במגזר הציבורי, שנה אחרי שנה. בבדיקת עומק של תוכניות עבודה שביצעה המחלקה לפיתוח תכנון ובקרה במינהל החינוך בעיריית ירושלים נמצא שכ-90% מהתוכניות שהוגשו בשנת הלימודים תשע"ג היו במתכונת כמעט זהה לתוכניות שהוגשו בשנת תשע"ב. רוב התוכניות שהוגשו תיארו תהליכי עבודה שוטפים המתקיימים במחלקות בכל מקרה, ולא תהליכים חדשים שדרוש להם אישור (גפן, 2013).

2.4.3 התפתחות השימוש בתוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל

תוכניות עבודה שימשו את משרדי הממשלה בישראל מאז ומתמיד, אך השימוש לא היה אחיד וסדור ולא כל המשרדים היו שותפים לו (ריאיון עם נציג אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, 23 ביוני 2020).

הצורך המתמשך בעבודת מטה מסודרת הביא לידי הבנה במשרד ראש הממשלה שיש ליצור כלי תכנון שישלב בין תכנון ארוך טווח ובין שימור זיכרון ארגוני ושיתוף פעולה בין המשרדים (שפרן, 2013). התפתחות זו מיוחסת לבקשתו של ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט לתכנן תוכנית גדולה לשיקום הצפון אחרי מלחמת לבנון השנייה, ב-2006. בקשתו נתקלה בהיעדר מתודולוגיה סדורה אשר לאופן התכנון של תוכנית כזו, ובעקבות זאת פותח תהליך התכנון הממשלתי (ריאיון עם נציג אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, 23 ביוני, 2020). בשנת 2006 החל אפוא אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה (אז 'אגף תכנון ומדיניות') לעבוד על **תהליך התכנון הממשלתי** ולהובילו (אגף ממשל וחברה, 2020; משרד ראש הממשלה, א"ת א). התוצר היה **מדריך התכנון הממשלתי**, והוא פורסם ב-2007 (מהדורה מעודכנת יותר פורסמה ב-2010 [האגף לתכנון מדיניות, 2010]). באותה שנה החל גם פרסום תוכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה. משנת 2011 תוכניות העבודה מכונסות ב**ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה** שמתפרסם מדי שנה בשנה ופתוח לציבור הרחב (משרד ראש הממשלה, א"ת ב). פרסום ספר תוכניות העבודה הוא חלק מתפיסה שמכוונת להגברת השקיפות של פעילות הממשלה (תוכניות עבודה, האגף לממשל וחברה). החל משנת 2016, משרדי הממשלה ויחידות הסמך מפרסמים לציבור גם את **דיווחי הביצוע על המדדים** שנקבעו בתוכנית העבודה של השנה החולפת כדי לבחון את יישום התוכניות (משרד ראש הממשלה, א"ת ד) (ר' **תרשים 2**).

תרשים 2: התפתחות תהליך התכנון הממשלתי בישראל



2.4.4 סוגי תוכניות עבודה

חלק זה מבוסס על סקירה השוואתית של 13 תוכניות עבודה וספרי תוכניות עבודה (המונחים המקובלים בספרות הם action plans strategic plans; strategic plan books;) מישראל ומשש מדינות בעולם: ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, פינלנד, קנדה, ושוודיה. מהסקירה עולה הבחנה בין סוגי תוכניות העבודה על בסיס מאפיינים אלו: היחידה הארגונית שאליה מכוונת התוכנית; משך הזמן של התוכנית; מידת היישומיות של התוכנית.

תוכניות עבודה לפי היחידה הארגונית

אפשר לחלק את תוכניות העבודה במגזר הציבורי לארבעה סוגים עיקריים:

1. **תוכנית עבודה בין-לאומית** – תוכנית שמציגה מיזם בהובלת ארגונים בין-לאומיים, דוגמת האיחוד האירופי ו-OECD. כל מדינה ששותפה במיזם מפרסמת תוכנית עבודה לקידום המטרות של האסטרטגיה הבין-לאומית. דוגמה לכך היא התוכנית של ממשלת פינלנד, חלק מהמיזם הרחב –Open Government , בהובלת OECD (Open government national action plan for 2019-2023 – Finland, 2019).
2. **תוכנית ממשלתית**

א. **ייעודית** – תוכנית המכוונת למיזם מסוים במדינה מסוימת. התוכנית יכולה להיות של משרד אחד, או לחלופין, תוצר של שיתוף פעולה בין כמה משרדים. תוכנית כזו מציגה בתחילתה הסבר ורקע על אודות המיזם והשותפים, ורק לאחר מכן את המטרות, היעדים והמשימות. ספר תוכניות העבודה של החלטת הממשלה 2397 הוא דוגמה לתוכנית ממשלתית ייעודית (מדינת ישראל, 2018א). דוגמה נוספת היא התוכנית של ממשלת אוסטרליה למגוון תרבותי (Australian Government, 2019).

ב. **שנתית** – תוכנית המאגדת בספר את תוכניות משרדי הממשלה של המדינה, לצורכי שקיפות ואחריותיות. בישראל, כל אחד ממשרדי הממשלה מציג בספר בתמצות ועל פי מבנה אחיד, את המטרות והיעדים של המשרד וכן את מדדי התפוקה. דוגמה לכך היא ספר תוכניות העבודה הממשלתי בישראל אשר מתפרסם בכל שנה (משרד ראש הממשלה, א"ת ג).

3. **תוכנית של משרד ממשלה** – תוכנית שנתית של משרד ממשלה מסוים: התוכנית התמציתית של אותו משרד כפי שהיא מוצגת בתוכנית הממשלה השנתית, אך מעמיקה יותר וכוללת גם את חלוקת העבודה בתוך אגפי המשרד. סוג נוסף הוא תוכנית רב-שנתית של משרד ממשלה מסוים אשר עוסקת באסטרטגיה של המשרד לאורך זמן. דוגמה לכך היא התוכנית של מחלקת המסחר בארצות הברית לשנים 2018–2022 (U.S. Department of Commerce, 2018).
4. **תוכנית של רשות מקומית** – סוג אחד הוא תוכנית עבודה שנתית של הרשות המקומית – מעין שילוב של תוכנית ממשלתית ותוכנית משרדית; עוסקת במספר רב של תחומים (חינוך, רווחה, תשתיות ועוד), וכן כוללת פירוט בכל תחום בנפרד וחלוקת אחריות. סוג שני הוא תוכנית למיזם מסוים של הרשות המקומית בדומה לתוכנית ייעודית ממשלתית או תוכנית רב-שנתית של הרשות; דוגמה היא תוכנית של העיר פורט קולינס (City of Fort Collins, 2014).

תוכניות עבודה לפי זמן: שנתיות לעומת רב-שנתיות

תוכניות רבות במגזר הציבורי הן תוכניות שנתיות, בהתאמה לתקציבי הממשלה שהם לרוב חד-שנתיים (ריאיון עם נציגה מחברת ייעוץ אסטרטגי, 5 ביולי 2020). אולם לעיתים, כאשר מדובר במיזמים גדולים, תוכנית העבודה תהיה מכוונת לזמן ארוך יותר, למשל לחמש שנים (מדינת ישראל, 2018א; Budget 2018 Investments, 2019; Open government national action plan for 2019-2023 – Finland, 2019). תוכניות לזמן ארוך יותר נוטות להיות מנוסחות בכלליות רבה יותר, ובדרך כלל הן מתמקדות בחזון ובמטרות הכלליות. תוכניות עבודה אלו כוללות יעדים ומשימות, אך הן מבוססות על הבנה שייתכן כי יהיה צורך לערוך עליהן בקרה בפרקי זמן קבועים ולעדכן אותן בהתאם לנסיבות המשתנות (Baskici & Ercil, 2019).

תוכניות עבודה לפי מידת יישומיות: הצהרתיות לעומת יישומיות

שיטה אחרת לסיווג תוכניות עבודה היא לפי רמת היישומיות שלהן. כך, אפשר למקם את תוכניות העבודה שסקרנו על רצף – בקצה האחד שלו יש תוכניות שהדגש בהן הצהרתי ברור, ובקצה האחר יש תוכניות שהדגש בהן יישומי ברור (ר' **לוח 1**). החלוקה אינה דו-קוטבית משום שבדרך כלל תוכנית אינה הצהרתית לחלוטין או יישומית לחלוטין. אפשר למצוא מאפיינים דומים בתוכניות שנוטות להיות הצהרתיות ובתוכניות שנוטות להיות יישומיות, והם נוגעים בעיקר **בהיקף התוכנית ובמספר הגורמים המעורבים**. תוכניות הצהרתיות מאפיינות בדרך כלל תכנון אסטרטגי רחב היקף המשלב מספר רב של גורמים (למשל תוכניות בין-משרדיות). לעומת זאת, בתוכניות יישומיות יש מספר מצומצם יותר של גורמים העוסקים בהוצאה לפועל של האסטרטגיה (למשל תוכניות של רשות מקומית).

תוכנית הצהרתית – מטרתה להצהיר על כוונות. היא מנוסחת כתיאור של המצב הקיים, כוללת את הבעיות והצרכים ומגדירה את החזון ואת דרכי הפעולה להשיג אותו. נוסף על כך, היא מגדירה מיהו הגורם האחראי ליישום. זו תוכנית שמכוונת בעיקר להתנעת תהליך היישום של האסטרטגיה ולהנחת הנושא על סדר היום הציבורי, אך היא עצמה בדרך כלל אינה מהווה כלי יישום, שכן היא אינה כוללת מדדי תפוקה ותוצאה, תקציב או מסגרת זמנים. ואולם, בסיסה של התוכנית ההצהרתית הוא כוונה שאחרי הצהרת הכוונות יבואו תוכניות יישום מצד הגורמים האמונים על כך.

דוגמה לתוכנית הצהרתית היא התוכנית לשוויון מגדרי בקנדה (Government of Canada, 2017) – תוכנית חומש שמושתתת על יוזמה בין-לאומית של האו"ם, ובקנדה היא מערבת שבעה משרדי ממשלה. תוכנית העבודה מציגה את ההקשר ואת החזון הכללי

(מעין הצהרת כוונות) ומניחה את היסודות להמשך התכנון. התוכנית גם כוללת הנחיה למשרדי הממשלה לכתוב תוכניות יישום ומציינת שמנגנון הבקרה יהיה ועדת היגוי. התוכנית אינה כוללת מדדי תוצאה ותפוקה או מסגרת זמנים ליישום.

תוכנית יישומית – שמה דגש על משימות וקובעת מסגרת זמן ומדדי תפוקה ותוצאה ברורים. כמו כן תוכנית יישומית מציגה את המשאבים המוקצים להוצאה לפועל של התכנון האסטרטגי, ובהם פירוט תקציבי. אפשר לעקוב באמצעותה אחרי היישום ולבקר את התקציב. דוגמה לתוכנית יישומית היא תוכנית החומש לתכנון קהילתי ברשות המקומית קריינס באוסטרליה, אשר כוללת מטרות ויעדים וכן מדדי תוצאה, תפוקה, מסגרת זמנים ואחריות לביצוע. אך על אף הדגש היישומי, חסרים בה רכיבים של משאבים ותקציב (Cairns Regional Council, 2011).

תוכנית עבודה במהותה נועדה לשים דגש יישומי, שכן מטרתה לקדם את ההוצאה לפועל של האסטרטגיה (ריאיון עם נציגה מחברת ייעוץ אסטרטגי, 5 ביולי 2020). עם זאת, יש ערך גם בתוכנית הצהרתית שעוסקת בחזון ובמטרות הכלליות. תוכנית מסוג זה מיועדת בעיקר לחיזוק השקיפות והאחריות של מקבלי ההחלטות להוציא את התוכנית לפועל והיא תלווה לאחר מכן בתוכניות מפורטות יותר של זרועות הביצוע והיישום. התוכניות המפורטות הללו אינן חשופות תמיד לציבור אך הן מהוות את כלי הבקרה המרכזי (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020).

לוח 1: תוכניות עבודה הצהרתיות לעומת יישומיות

	תוכנית הצהרתית	תוכנית יישומית
מטרה	לשמש הצהרת כוונות על אודות האסטרטגיה	לשמש בסיס ליישום ובקרה של האסטרטגיה
מיקוד	תיאור המצב הקיים והחזון לעתיד	משימות ומסגרת זמן לביצוען
גורמים מעורבים	בדרך כלל כמה משרדים או כמה מדינות	בדרך כלל יחידה ארגונית אחת מרכזית
רכיבים עיקריים	▪ תיאור המצב הקיים (צרכים) ▪ חזון ▪ מנגנוני יישום ובקרה	▪ משימות ▪ מדדי תפוקה ▪ מדדי תוצאה ▪ משאבים ותקציב מפורט ▪ מסגרות זמנים לביצוע

גם בהחלטה 2397 על פיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב אפשר לראות לא רק החלטה, אלא גם **תוכנית שיש בה נטייה הצהרתית**. היא ניתנה בפברואר 2017 וכללה: תיאור המצב הקיים וגם עיסוק בפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לכלל האוכלוסייה בישראל; חזון ובו מטרות ההחלטה ויעדיה; וכן מנגנוני תכנון ויישום, ובהם מידע על האגף ואילו משרדי ממשלה צריכים לטפל בדברים. **ספר תוכניות העבודה שפורסם בינואר 2018 הוא התוכנית היישומית** – הכלי שנועד לסייע ביישום החלטת הממשלה ובבקרת היישום. זהו ספר ייחודי. לא מצאנו בארץ ובעולם תוכניות שהיו יישומיות במידה רבה כל כך

כמו ספר זה ושליוו תוכניות הצהרתיות: בחנו 13 תוכניות עבודה, מהן 5 היו בין-משרדיות בדומה להחלטה 2397. חמש התוכניות האלה היו הצהרתיות באופיין. התוכניות שהיו יישומיות באופיין כללו רק גורם אחד עיקרי לביצוע – משרד ממשלה או רשות מקומית, ולא כמה משרדי ממשלה, כמו שתוכנית היישום ("ספר התוכניות") להחלטה 2397 כוללת. נוסף על כך, בארץ, בבחינת יישומן של החלטות ממשלה ביצועיות המערבות כמה משרדים, לא מצאנו כאלו שאוגדו לכדי ספר אחד (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020) כפי שנעשה בספר התוכניות ליישום החלטה 2397.

2.5 מבנה מיטבי של תוכניות עבודה

חלק ממהלך הניהול האסטרטגי במדינות רבות, וישראל בהן, הוא פרסום מדריכים לתכנון אסטרטגי שכוללים גם הנחיות וכלים להכנת תוכנית עבודה. לצורך חלק זה בסקירה סקרנו מדריכי תכנון ממשלתיים ממדינות אלו: ישראל, ארצות הברית, אוסטרליה, בריטניה, דנמרק, לטביה, פינלנד וקנדה.

למדריכי התכנון האסטרטגי שתי מטרות עיקריות. מטרה אחת היא להטמיע את התכנון האסטרטגי במגזר הציבורי כדי **לשפר תהליכי קבלת החלטות ויישום מדיניות**. לדוגמה, בהקדמה של המדריך הלטבי נכתב כי מטרת המסמך היא לטייב את תהליך תכנון המדיניות על ידי חיזוק הקשר בין תכנון לתקצוב ועל ידי בניית מערכות יעילות יותר להערכת מדיניות ולחיזוק האחריותיות (Government of Latvia, n.d.). גם במדריך התכנון הממשלתי בישראל נכתב כי הוא נועד לשמש כלי עזר להטמעת תהליך התכנון האסטרטגי במשרדים (האגף לתכנון מדיניות, 2010). מטרה שנייה של מדריכי תכנון אסטרטגי היא **ליצור אחידות** בתוכניות המתפרסמות בעבור אותו מיזם או גוף ציבורי. לדוגמה, מדריך התכנון האוסטרלי מציג את הדרישות המינימליות לרכיבים שיש לכלול בתוכנית העבודה ומציין כי המטרה היא ליצור שפה משותפת בין ארגונים לצורך דיון והערכת תוכניות העבודה (Queensland Government, 2020). מדריך התכנון הממשלתי בישראל מציין גם הוא את הרצון ביצירת שפה אחידה, הן של הגופים בתוך המשרדים הן של משרדי הממשלה (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

הנטייה של מדינות לפרסם מדריכים לביצוע תכנון אסטרטגי ולציין את המבנה המומלץ לספר תוכניות העבודה נתקלת בביקורת בספרות האקדמית והמקצועית נגד התפיסה "גודל אחד מתאים לכול" (one size fits all), (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020). הטענה הרווחת היא שלארגונים שונים יש הקשרים פוליטיים שונים, מגוון משימות, אינטרסים אחרים ועוד. ההבדלים הללו משפיעים על האופן שהארגונים מתכננים, מיישמים ומעריכים את האסטרטגיה שלהם. אחת הטענות היא שלא נכון שיהיה קו תכנון אחד למשרד האוצר ולמשרד החינוך, משום שמשרד האוצר שם דגש על נתונים כמותיים ועל מדדים כלכליים בעת התכנון האסטרטגי, ואילו משרד החינוך מחפש לצד עלייה במדדים מספריים, גם איכות והעמקה. כך למשל, יש ארגונים שהתהליכים בהם ארוכי טווח ולעומתם ארגונים שנדרשים לראייה קצרת טווח. ולפיכך, על אף הרצון לקבוע תבנית אחידה, יש להשאיר מרחב של גמישות (Poister, 2010; Roberts, 2000).

מדריכי התכנון האסטרטגי כוללים קווים מנחים או רשימת רכיבים מוגדרת שצריכה להיכלל בתוכנית העבודה שבמסגרת התכנון האסטרטגי. להלן פירוט הרכיבים האלה (להגדרות נכונות ולא נכונות של המושגים העיקריים בתוכנית עבודה ר' **נספח א**).

2.5.1 תיאור המצב הקיים

רכיב זה תואם את השלב הראשון בתהליך הניהול האסטרטגי וצריך לכלול תיאור מגובה בנתונים של המצב הקיים בנקודת זמן מוגדרת. חשיבותו היא בצורך לתת הקשר למטרות וליעדים של הארגון ולחבר בין הצרכים בשטח לחזון האסטרטגיה שנוסח (Bryson, 2004).

תיאור המצב הקיים צריך לכלול גם בחינה של הסביבה ושל התהליכים המשפיעים עליה. בהקשר הזה אפשר להתייחס גם לנסיבות שהעלו את הצורך בתוכנית (Bryson, 2004). אחד המודלים הנפוצים לביצוע הערכת מצב הוא ניתוח SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). לפירוט ר' **לוח 2**.

לוח 2: מודל SWOT לביצוע הערכת מצב לקראת הכנת תוכנית עבודה

סביבה פנימית

סביבה חיצונית	**חולשות** מהן חולשות המשרד?	**עוצמות** מהן עוצמות המשרד?
הזדמנויות מהן ההזדמנויות בסביבה?	מהן החלופות להתגברות על חולשות המשרד תוך ניצול ההזדמנויות בסביבה?	מהן החלופות להתאמת עוצמות המשרד להזדמנויות בסביבה?
איומים מהם האיומים בסביבה?	מהן החלופות להתמודדות עם חולשות המשרד ביחס לאיומים הקיימים בסביבה?	מהן החלופות להתמודדות עם איומים בסביבה תוך שימוש בעוצמות המשרד?

מקור: מדריך התכנון הממשלתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010)

הערה: בכל מקום שבמקור מופיעה המילה "משרד", אפשר להחליפה במילה "ארגון".

2.5.2 מטרות ויעדים

המטרות של הארגון מתארות את העתיד הרצוי ומהוות ביטוי לחזון האסטרטגי. תחת המטרות מוצגים היעדים שהמשרד הציב לעצמו לתקופה המוגדרת. היעדים הם הישגי הביניים המקרבים את הארגון למטרה (האגף לתכנון מדיניות, 2010; Prime Minister's Strategy Unit, 2004).

אשר לניסוח המטרה, חשוב להצביע על השינוי הרצוי בסביבה החיצונית ולא על האמצעי להשגתה. כמו כן אין לשלב מגוון מטרות בתוך מטרה אחת; וחשוב שלא להבליט מטרה אחת צרה על פני האחרות. נוסף על כך, יש להימנע מניסוח מסורבל ובלתי ממוקד של המטרה (האגף לתכנון מדיניות, 2010; .OECD, 2018) אשר להגדרת היעדים, יש להימנע מלהגדיר יעדים עמומים וכן יעדים שאינם קשורים לסדרי העדיפויות או שאינם ניתנים להשגה (OECD, 2018).

2.5.3 משימות והיערכות לביצוען

המשימות הן הפעולות שהארגון מתכנן לבצע כדי להשיג את היעדים שהוגדרו. לא מספיק לתת תיאור כללי של המשימות בתוכנית העבודה. יש לציין גם את ההיערכות לקראתן (האגף לתכנון מדיניות, 2010):

- הגורמים השותפים לביצוע המשימה וחלוקת האחריות ביניהם
- משאבים נדרשים
- שלבי התארגנות
- לוחות זמנים לביצוע

אחד הכלים המוצעים לניסוח המשימות הוא מודל SMART (ר' **לוח 3**).

לוח 3: מודל SMART לניסוח משימות

Specific	מנוסחת באופן ממוקד וברור
Measurable	ניתן למדוד את הצלחת העמידה במשימה
Accountable	נמצאת בתחום האחריות של הגורם המבצע
Realistic	המשימה ניתנת להשגה, יש לארגון יכולת לבצע אותה
Time Limited	ניתנת להשגה במסגרת הזמן של תוכנית העבודה

מקור: אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות, 2016

2.5.4 מדדים

לקביעת המדדים בתוכנית העבודה יש שלוש מטרות עיקריות: הראשונה היא לעזור לתרגם את המטרות והיעדים של האסטרטגיה לתוצרים בשטח; השנייה היא לעקוב ולבקר – המדדים מאפשרים לארגון לעקוב אחר ביצוע התוכנית ולקבל תמונה של מה שהושג בפועל (Baskici & Ercil, 2019); המטרה השלישית היא להגביר את שקיפות פעולות הארגון (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

יש שני סוגים של מדדים (האגף לתכנון מדיניות, 2010):

1. **מדדי תפוקה**

מדדי התפוקה מודדים את תוצרי הפעילות הארגונית ומשקפים את ליבת העשייה. הם מוצמדים למשימות: לכל משימה מותאם מדד תפוקה. מדד תפוקה לא נדרש לציין את הפעולה המבוצעת, אלא איך אפשר להעריך אותה ואת מידת הצלחתה.

2. **מדדי תוצאה**

מדדי התוצאה מקושרים למטרות וליעדים, והם קובעים מה השינויים המצופים בסביבה החיצונית בעקבות היישום. מדד תוצאה צריך לשקף את השינוי שנוצר, ויש לנסחו הן בעבור מטרות הן בעבור יעדים (בתנאי שאלו מעידים על שינוי בסביבה). חשוב

שמדד התוצאה יתייחס ישירות למטרות וליעדים, ויהיה ממשי ומדיד. לעיתים קשה להגדיר את התוצאה הרצויה ולמדוד אותה. לרוב היא מושפעת גם מגורמים בסביבה שלארגון אין שליטה עליהם (אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות, 2016).

2.5.5 תקציב

התקציב עוסק במשאבים הכספיים המוקצים לתוכנית העבודה. הוא אינו צריך לכלול את פירוט החישובים שיצרו את הסכום הכולל, אבל חשוב שיהיה מפורט עבור כל פעולה בתוכנית, ואם התוכנית רב-שנתית, אזי גם עבור כל שנה. נוסף על כך, חשוב לציין את המקור התקציבי, ובמיוחד אם יש יותר ממקור אחד, למשל – גם תקציב שנתי וגם תקציב ייעודי ליישום החלטה (ריאיון עם נציג מחברת ייעוץ אסטרטגי, 21 באפריל 2020). הפירוט בתוכנית העבודה יאפשר ניטור של הניצול התקציבי במהלך שלב היישום והבקרה שלו (Baskici & Ercil, 2019; Bryson, 2004).

2.5.6 מנגנוני בקרה

במנגנוני הבקרה יש לציין את הגורם שאחראי ליישום התוכנית ולמעקב אחר מידת הצלחתה, את כלי הבקרה והדיווח ואת מועדי הדיווח. קביעת מנגנוני הבקרה בתוכנית העבודה מחזקת את תחושת האחריות והמחויבות לתוכנית בקרב הגורמים המעורבים ומגדילה את הסיכוי שתיושם לפי התכנון (The Danish Institute for Human Rights, 2017). עוד על מנגנוני בקרה – ניטור והערכה – ב**סעיף 3.4**. חשוב שתוכניות רב-שנתיות יכללו גם מועדים קבועים לעדכון ואשרור, כדי לאפשר שינוי וגמישות (ריאיון עם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020; OECD, 2018).

2.5.7 רכיבים נוספים

יש מדריכים אשר מציעים לשלב בספר תוכנית העבודה חלקים נוספים, למשל הצהרת שר, תקציר מנהלים, מבוא, נתונים סטטיסטיים מורכבים, חששות והערכת סיכונים של האסטרטגיה, רשימת מקורות ונספחים. ב**לוח 4** ניתן לראות את התבנית של מדריך התכנון הממשלתי של בריטניה (Prime Minister's Strategy Unit, 2004). תבנית זו מהווה את הבסיס למדריך התכנון הממשלתי בישראל. המדריך בישראל כולל חלק מהרכיבים הנוספים שבמדריך מבריטניה.

לוח 4: תבנית מדריך התכנון הממשלתי בבריטניה

1. Foreword • PM or Sponsor Minister • Include status of report (agreed government policy, consultation document etc…) **2. Executive Summary** • Key points (the story on one page) • The problem/issue and why it matters • Causes/barriers to change • Solutions - main themes • Most important conclusions **3. Introduction** • Background to the report • Scope of study/coverage • How it was carried out • Financial implications • Structure of the report **4. Analysis of the problems/issues** • What is happening and why it matters • What are the causes/barriers to change • What are the underlying market or government failures that are creating the problem	**5. Where do we want to get to/what is the vision?** • What is the long-term strategy? • What are the key themes in getting there? **6. How do we get there/solutions** • Analysis of the role of government, the private sector and/or other players • Analysis of possible interventions/changes • Recommendations **7. Implementation plan/monitoring and evaluation** • Responsibilities and timetable • Implications for devolved administrations • Monitoring arrangements • Evaluating impact/key success measures **8. Annexes** • Project team, Sponsor Minister, Advisory Group • Methodology • Summary of research and consultation • Organisations consulted • References • International comparisons/lessons from overseas

מקור: Prime Minister's Strategy Unit, 2004

2.6 פרקטיקות מיטביות בגיבוש תוכניות עבודה במגזר הציבורי

הפרק הקודם עסק במבנה המיטבי של תוכניות עבודה במגזר הציבורי. פרק זה מציג את הפרקטיקות המיטביות ל**תהליך** גיבושן. גם כאן הנחת היסוד היא שמטרת תוכנית העבודה היא לקדם את יישום האסטרטגיה. אולם לתהליך כתיבת תוכנית העבודה ערך רב גם בתוך תהליך התכנון האסטרטגי, בייחוד כאשר מעורבים בו גופים רבים. העשייה סביב תוכנית העבודה מְבנה את התהליך ואת השותפות בין הגורמים וממקדת את השיח ברכיבים הנחוצים להוצאה לפועל של האסטרטגיה.

2.6.1 שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית

תהליך התכנון האסטרטגי וגיבוש תוכנית העבודה הוא מהלך המעוצב ומנוהל "מלמעלה למטה". הוא מתחיל לרוב בדרגים הבכירים בארגון. דרגים אלו הם שקובעים בקווים כלליים את המטרות והיעדים של הארגון. אך הספרות מדגישה כי העבודה המעמיקה יותר, אשר מפרקת את התוכנית לגורמים ופרטים, נעשית ביחידות שבדרג מנהלי נמוך יותר, שכן את היחידות האלה מרכיבים האנשים עם היכרות השטח הטובה ביותר ועם המידע האמין והעדכני ביותר. עבודתם חשובה גם לנוכח העובדה שעובדים השותפים בחשיבה על תוכנית העבודה ובכתיבתה חשים מחויבים יותר ליישום יעיל שלה (האגף לתכנון מדיניות, 2010, פרק 6; Bryson, 2004; Hrebiniak, 2006). בסוף התהליך חשוב לחזור לדרגים הבכירים כדי שיעברו על התוכנית ויאשרו אותה (האגף לתכנון מדיניות, 2010; Bryson, 2004).

בעלי העניין בגיבוש התוכנית אינם רק עובדי הארגון, אלא גם גורמים רלוונטיים מחוץ לו. יש חשיבות רבה בשיתופם בתהליך כתיבת תוכנית העבודה. כך למשל, בתוכנית עבודה לקהילה ספציפית, חשוב לערב נציגים מתוכה בתהליך (ריאיון עם נציג מחברת ייעוץ, 21 באפריל 2020, ועם נציגה ממשרד ראש הממשלה, 19 באוגוסט 2020). יש לכך שתי מטרות עיקריות: האחת היא הבנת הצרכים של הקהילה והאתגרים שבעבודה עימה; השנייה היא רתימת הקהילה ליישום התוכנית המיועדת לה (Hinţea, 2015; Mahjabeen et al., 2009).

2.6.2 מתן הנחיות ברורות לכתיבת תוכנית עבודה

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. לפרסום ההנחיות יש חשיבות רבה במיוחד אם העוסקים בגיבוש תוכנית העבודה אינם מגיעים מעולם הניהול האסטרטגי, כפי שקורה לא מעט במגזר הציבורי.

נוסף על הנחיות שאפשר לדלות מניתוח ספרי תוכניות עבודה, נראה כי יש מתכונת אחידה לתוכניות המאוגדות בהם, ולכן חשוב להפיץ תבנית שתהווה בסיס להכנת תוכניות עבודה ותיצור אחידות ושפה משותפת בין הגורמים המעורבים. כמו כן יש גורמים רבים בישראל 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 לקשר בין העוסקים בכתיבת תוכנית העבודה ובין גורמים אלו במידת הצורך, בייחוד אם כותבי התוכניות אינם אנשי תכנון ואסטרטגיה (ריאיון עם נציגי אגף ממשל וחברה, 3 ביוני 2020).

2.6.3 הכנת התוכנית במסגרת זמן קצובה וקצרה

יש לפרסם תוכנית עבודה במסגרת זמן קצרה כדי שהערכת המצב תהיה עדכנית ורלוונטית. ככל שהזמן עובר ייתכן כי הרלוונטיות של התוכנית תקטן. עם זאת, זמן תהליך התכנון האסטרטגי וכתיבת תוכניות העבודה אינו יכול להיות קצר מדי. מדובר בתהליך שאורך בדרך כלל בין שבועות לחודשים, מכמה סיבות: משך הזמן הדרוש לאיסוף הנתונים, חיבור נכון בין צרכים לאסטרטגיה ושילוב בעלי עניין רבים (Bryson, 2004). לפי מדריך התכנון הממשלתי, תהליך כתיבת תוכנית עבודה אורך כשלושה חודשים. המדריך מדווח על "מעגל התכנון והתקצוב הממשלתי", כלומר על תחילת תהליך הכנת תוכנית העבודה בחודש אוגוסט, כאשר הממשלה דנה בתקציב ובמסגרות לכל משרד, ועל סיומו בדצמבר, לאחר אישור תקציב המדינה בכנסת, כאשר מציגים את תוכניות העבודה של כלל משרדי הממשלה בכנס שנתי (האגף לתכנון מדיניות, 2010).

2.6.4 הגדרת מנגנוני בקרה ולוחות זמנים לביצוע

על האגף לקיים קשר שוטף עם גורמי יישום ולבסס עימם יחסי אמון שיאפשרו להציף את הקשיים לצד ההצלחות ולקיים שיח. עוד טרם פרסום תוכנית העבודה יש לבחון את האיכות שלה ועד כמה היא יכולה לקדם את יישום האסטרטגיה. איכות תוכנית העבודה נגזרת מהרכיבים שלה (ר' **פרק 5**) ומהקשר ביניהם – המדדים משקפים את המטרות והיעדים, המשאבים והתקציב תואמים את המשימות. חלוקת האחריות ומסגרות הזמנים לביצוע צריכה להיות ברורה.

לאחר פרסום תוכנית העבודה אין להניח אותה בצד, אלא יש להשתמש בה לצורך בקרת יישומה. לשם כך יש לקבוע מנגנוני ניטור והערכה (ר' **נספח ב**). 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. יש לקבוע בתוכנית העבודה מי אחראי לבקרה ומה הם לוחות הזמנים לביצוע ולדיווח, רצוי בפרקי זמן קבועים ומתואמים מראש, כדי שלא ליצור הצפה. כמו כן על הדיווח להיות מותאם לכתוב בתוכנית העבודה ולהיגזר מהמדדים שנקבעו בה.

רצוי לפרסם, במיוחד בתוכניות רב-שנתיות, דוחות ביצוע מול תכנון ולהציג בהם את תמונת המצב העדכנית ואת התכנון להמשך. בדוחות אלו תוכנית העבודה מאושררת בפועל ומתפרסמים השינויים שנעשו לאורך הדרך. נציין כי אף שיש במדינת ישראל ליווי להכנת תוכניות עבודה (על ידי אגף חברה וממשל במשרד ראש הממשלה ועל ידי אגפי תכנון ומדיניות), אין ליווי מתודולוגי סדור בהכנת דוחות הביצוע של החלטות ממשלה (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020).

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.

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

3.1 המחקר

3.1.1 מטרות המחקר

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?

3.1.2 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 ריאיון משותף עם כמה נציגים מהאגף. 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.

3.1.3 אתיקה במחקר

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

3.1.4 שיטת ניתוח הנתונים

ניתוח הנתונים נערך 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.

3.2 רקע: שלבי גיבוש הספר בליווי האגף

לאחר שהאגף החליט לאגד את תוכניות העבודה לספר, סמוך לקבלת החלטת הממשלה, הוא עשה פעולות אחדות כדי ללוות את השותפים (ר' **תרשים 3**).

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; י. 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 ג**).

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

3.3 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;[1] החלק השני

1 ב"משרדי ממשלה" או ב"משרדים" גם לתאגידים הסטטוטוריים.

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 4: ממצאי הראיונות לפי נושאים מרכזיים

החלקים תלויים זה בזה וקשורים בקשר מעגלי (ר' **תרשים 4**). תפיסות השותפים בעניין תוכניות עבודה בכלל השפיעו על תהליך גיבוש תוכנית העבודה הספציפי 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).

3.3.1 תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן

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

חשיבותה של תוכנית עבודה בתור כלי לתכנון ולייׂשום

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 והאחריותיות; 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.

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 שנתית ובין תוכנית עבודה ייעודית המבוססת על החלטת ממשלה, כמו תוכנית החומש ליישום החלטה 2397. התפיסה הרווחת היא שבעוד ההתנהלות סביב תוכנית משרדית שנתית 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 4.3.3).

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.״

3.3.2 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', 2021א).

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', 2021א)

אשר להחלטה 2397, רבים מהמרואיינים 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 המרואיינים תיארו מעורבות גדולה יחסית בשלבי התכנון של ההחלטה ושל יעדיה, שכללה השתתפות שלהם בפגישות ובהתייעצויות. מיעוט מהמרואיינים הביעו ביקורת על שלא התייעצו איתם מספיק. מרואיינים 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 ל**משך הזמן שהוקדש** לגיבוש תוכניות העבודה, ומשכך יש לה גם קשר ל**איכות התוכניות**. 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.

הנחיות מעמיקות לגיבוש תוכניות 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', 2021א)

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

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 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 ד). 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).

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 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).

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', 2021א)

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, 2018א).

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, 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 בהמשך.

תרשים 5 מציג את הגורמים שעל פי ניתוח הראיונות מעלים את הסיכוי לגיבוש תוכנית עבודה איכותית יותר.

תרשים 5: גורמים שמשפרים את איכות תוכניות העבודה

הסתמכות יתֵרה על תוכניות קיימות

גיבוש מיטבי של תוכניות עבודה מחייב חשיבה מעמיקה ויסודית המביאה בחשבון את הצרכים העדכניים בשטח ומציעה פתרונות יעילים ומועילים, לעיתים פורצי 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 הזאתי, 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.

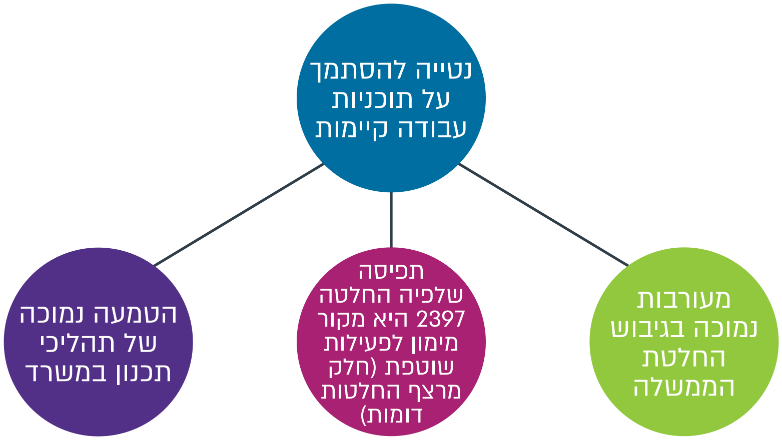
> "עשינו הפקת לקחים של 3708 וניסינו ליישם אותם ל-2397. לדוגמה אנחנו הבנו שאחד החסמים של המועצות זה שאין להן מספיק כוח אדם מקצועי שיוכל לתת מענה לכל הדרישות שלנו. אז אנחנו עשינו בחומש החדש ש-5% מהתקציב של כל מועצה, הם יכולים להשתמש בו לפרויקטור."

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 6**). 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 וכן לרמת הטמעה נמוכה של תהליך התכנון בחלק ממשרדי הממשלה.

תרשים 6: מדוע יש נטייה להסתמך על תוכניות קיימות?



הגדרת המדדים – לא בהכרח על סמך חשיבה אסטרטגית

אחד מהדגשים ביישום החלטת הממשלה 2397 הוא שעליה להיבחן לא בעצם היישום של התוכניות, אלא בערך האמיתי שיש בהן לרווחת הציבור – מבחן התוצאה (מדינת ישראל, 2018א). 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 הבדואית.

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

1. **ניתנים למדידה** – רבים מהמרואיינים 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 לוויתור על מדדים שייתכן כי הם מיטיבים לשקף את העשייה מבחינה ערכית, רק משום שהם קשים למדידה או איכותניים יותר. חלק מהמרואיינים טענו כי יש מקום לאפשר גמישות בקביעת המדדים ולא להתמקד רק במדדים שניתנים למדידה כמותית.
2. **מוכווני תקציב** – כרבע מהמרואיינים 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 מהמרואיינים 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 המרואיינים שציינו כי יש להם ניסיון בגיבוש תוכניות עבודה או שקיבלו הכשרה לכך.

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, מהראיונות 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 המרואיינים, 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."

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, המתכונת 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.

3.3.3 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**.

קשר טוב בין האגף לשותפים

על האגף 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 לקדמם**. אפשר היה להסיק מדברי המרואיינים שהם חשים כי יש מי שמוביל ו"מחזיק" את יישום ההחלטה, שיש מינון נכון של בקרה ושהאגף משמש כתובת ל**חשיבה 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 מלווים, מאוד רוצים לפתור בעיות, הם לפעמים מצטרפים אליי לפגישות, לסיורים, מעבירים לי מיילים, חושבים ביחד, אנחנו מתייעצים אחד עם השני, אין מה להגיד. צוות יוצא דופן."

המרואיינים גם הביעו הערכה לעובדה שהאגף 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] 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."

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."

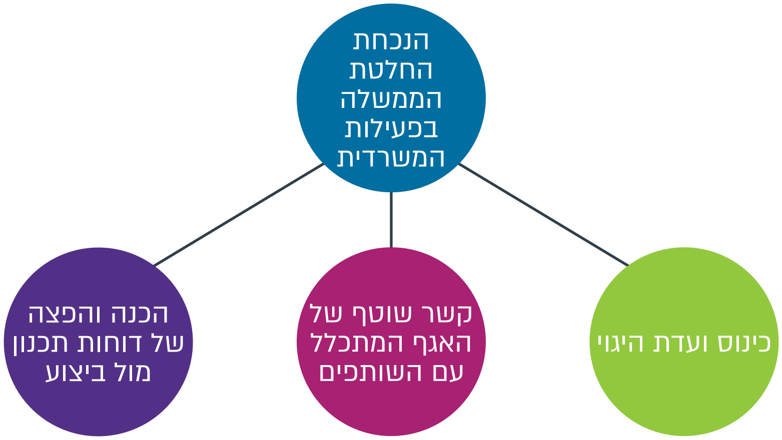
המרואיינים ציינו את חשיבותה של **ועדת ההיגוי של החלטה 2397** במעקב השוטף של האגף אחר המשרדים. מפגשי ועדת ההיגוי נפתחו לרוב בדברי ברכה של השר ובדברי פתיחה של נציג האגף על ההתקדמות, בקווים כלליים, של יישום החלטת הממשלה. לאחר מכן כל אחד מהשותפים להחלטה הציג את ההתקדמות בביצוע תוכניות העבודה שלו, שינויים 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 7 מציג את הגורמים שמסייעים להנכיח את החלטת הממשלה במשרדים.

תרשים 7: הנכחת החלטת הממשלה בפעילות המשרדית



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 ביעילות 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)

המרואיינים 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 המרואיינים 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 מרואיינים לעסוק בדיווחיהם רק בחלק מהתמונה הכללית: מדדים וניצול תקציבי.

אתגרים ביישום תוכניות העבודה

האתגר המרכזי בהחלטות ממשלה הוא היישום שלהן. כמחצית מהחלטות הממשלה אינן מיושמות במלואן, וכחמישית מההחלטות אינן מיושמות כלל. הסיבות לכך הן בין היתר בעיות במנגנוני היישום. אתגר זה מתעצם ככל שההחלטה 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 מבצע. נציג שלושה **אתגרים ביישום** שהעלו השותפים: אתגר ההתנהלות במסגרת של תקציב שנתי על אף שההחלטה 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 מהמרואיינים 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.

עלתה גם טענה בקרב המרואיינים 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 (פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020). המרואיינים 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). מרואיינים 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 המרואיינים עלה כי חוסר ההתאמה הייחודית לאוכלוסייה הבדואית בנגב פוגע מאוד בפוטנציאל 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 התוכניות; 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 התוכניות הוא חוסר המסוגלות של הרשויות להוציא את הפעילויות לפועל, בעיקר עקב מחסור בכוח אדם מקצועי ובמיומנויות.

חסם מרכזי נוסף ביישום התוכניות נעוץ בחוסר אמון של הרשויות ושל התושבים הבדואים בנגב במדיניות הממשלה. חוסר אמון במדיניות הממשלה עשוי לפגוע במוטיבציה ובמחויבות של הרשויות ליישום התוכניות, 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.

3.4 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.

3.5 מסקנות מתהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה

מהממצאים 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 4**). מהממצאים ניתן לזהות גם את החוזקות, החולשות והאתגרים שבתהליך הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה להחלטה 2397 (ר' **תרשים 8**). את החוזקות יש לשמר להחלטת החומש הבאה ולמנף אותן לטובת תהליך הגיבוש והיישום של ההחלטה; בחולשות יש לטפל ולתת להן תשומת לב יתרה כדי לצמצם את השפעתן; באתגרים יש להכיר ולתת לשותפים את הכלים להתמודד איתם.

תרשים 8: ממצאים עיקריים – חוזקות, אתגרים וחולשות של תוכניות העבודה בהחלטת הממשלה 2397

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

4. ניתוח ספר תוכניות העבודה

4.1 מבוא

כאמור, בחלק הראשון של המחקר ערכנו סקירה בין-לאומית משווה שבחנה את הסטנדרטים לגיבוש תוכניות עבודה ולמבנה מיטבי שלהן (ר' פרק 2). בחלק השני הערכנו את תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן, לעומת סטנדרטים מקצועיים המקובלים בתחום הניהול האסטרטגי (ר' פרק 3). פרק זה הוא דיווח על החלק השלישי במחקר – ניתוח ספר תוכניות העבודה.

לניתוח הספר שתי מטרות:

1. לבחון עד כמה ספר תוכניות העבודה עומד באמות המידה המקובלות של מבנה תוכניות עבודה ושל תוכנן.
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 2026-2022.

תחילה יוצג ספר תוכניות העבודה, הרקע לכתיבתו, מטרותיו, שלבי גיבושו והמבנה שלו. לאחר מכן יוצגו הממצאים בחלוקה לשתי רמות ניתוח: רמת הניתוח הראשונה – ניתוח איכות תוכניות העבודה לפי סטנדרטים של איכות; ורמת הניתוח השנייה – עד כמה מבנה הספר ותכניו משרתים את מטרותיו. לבסוף יובאו תובנות מסכמות בנוגע לספרי תוכניות עבודה ופרקטיקות מיטביות בעת גיבושם של ספרים מסוג זה.

4.2 ספר תוכניות העבודה

הכנת תוכניות העבודה ואיגודן בספר אחד וכן תרגום הספר לערבית והפצתו לתקשורת (מדינת ישראל, 2018ב) 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).

4.2.1 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 התקציבי.
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 ואחריותיות** – 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 שרוחשת האוכלוסייה הבדואית 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.

4.2.2 מבנה הספר

ספר תוכניות העבודה כולל שני חלקים שונים זה מזה באופיים: **חלק הצהרתי**, שמטרתו להציג את הרקע להחלטת הממשלה, ליעדים שלה ולדגשים ביישומה; **וחלק יישומי**, שכולל את תוכניות העבודה של השותפים, התומכות בהחלטה. בסקירה שעסקה בפרקטיקות מיטביות של תוכניות עבודה (לנטו ואח', 2021א) 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, והן 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 התוכניות, 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 ז**) 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 ממשלה (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 בניתוח 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.

4.3 ניתוח איכות תוכניות העבודה

4.3.1 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', 2021א).

בניתוח איכות התוכניות בחנו כל אחת מ-25 התוכניות בספר, לפי סדרה של שאלות העוסקות בכל רכיב בנפרד (ר' **נספח ה**). 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?[2]

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 ו**). במקרים של חוסר אחידות הכריעה המקודדת הראשית, לאחר בחינה מחודשת של הנקודה שבמחלוקת. הממצאים מוצגים לפי כל רכיב.

4.3.2 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 נפתח בתיאור והתייחסות לחשיבות של הרכיב לפי הסקירה של לנטו ואח' (2021א), ואחריו מוצגות תוצאות הניתוח לאותו רכיב בכלל התוכניות. כמו כן מובאות דוגמאות מתוך התוכניות.

---

[2] במקביל לבחינה זו, צוות אוכלוסייה ערבית במכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, בחן 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.

תיאור המצב הקיים

תיאור מצב קיים בנקודת זמן מסוימת צריך להיות מגוּבֶּה 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.

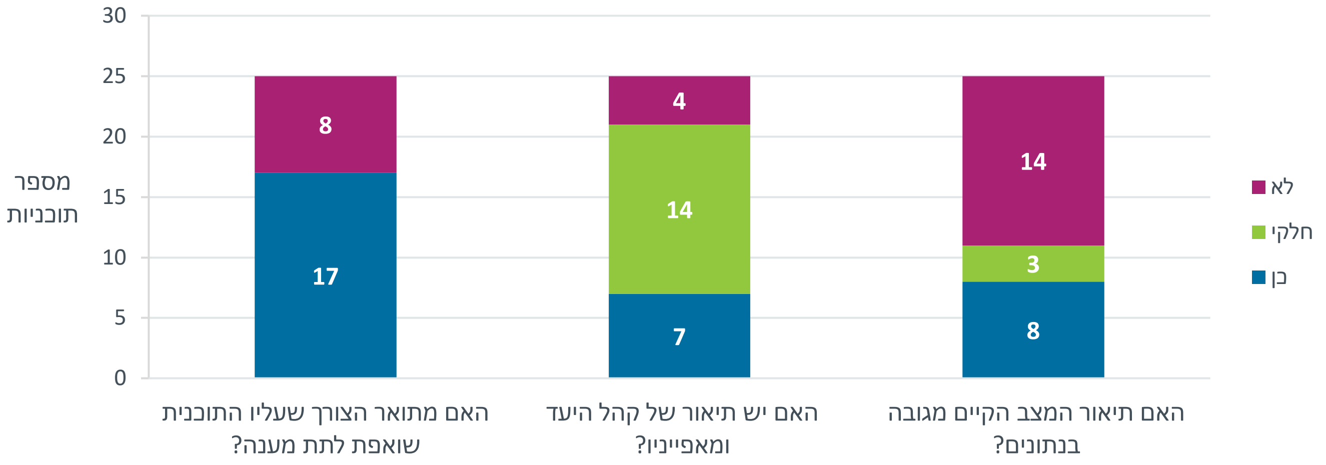
במסמך ההנחיות שהאגף שלח לשותפים הייתה הנחיה לכלול רכיב של תיאור התוכנית, אך לא ניתנו הנחיות על תיאור הצורך והגיבוי בנתונים.

את הניתוח של רכיב זה בכל התוכניות עשינו לפי שלוש שאלות (ר' **תרשים 9**):

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 9: 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.

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.

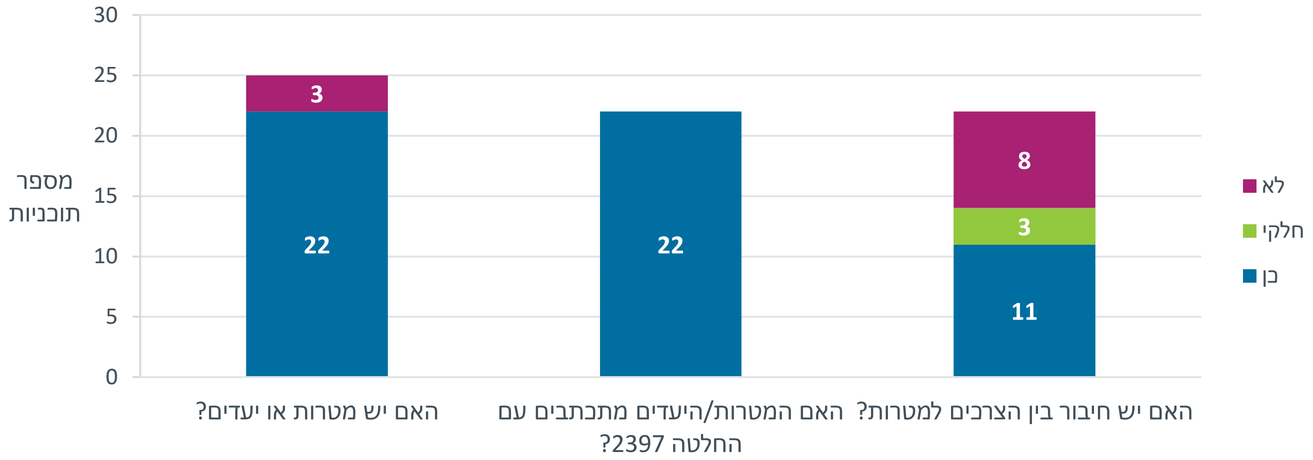
את הצורך לציין מטרות ויעדים כלל האגף בהנחיות שב'תיאור התוכנית' (ר' **נספח ג**).

ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (**תרשים 10**):

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 10: 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).

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 11**):

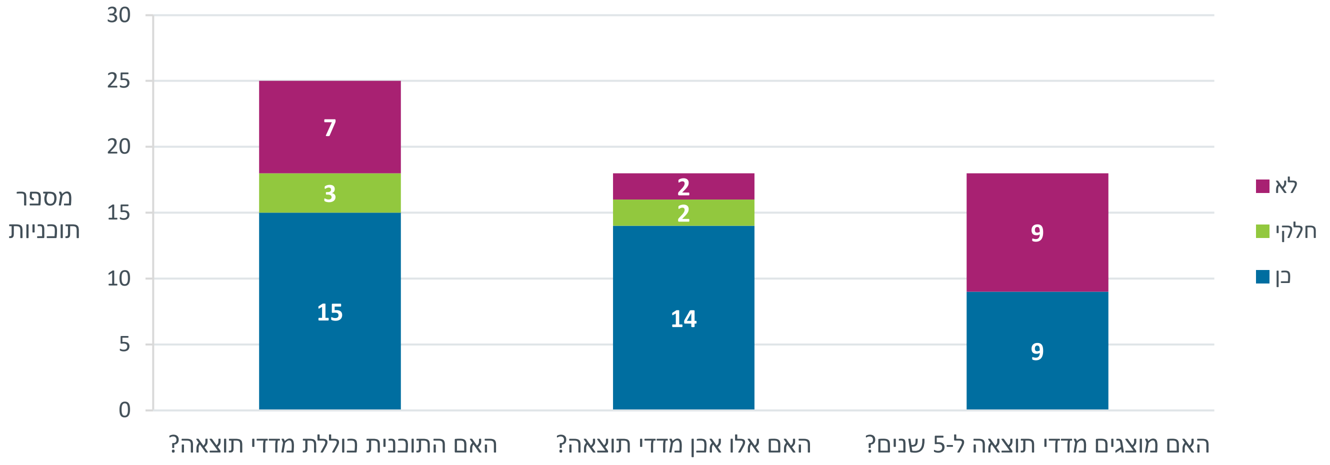
1. האם התוכנית כוללת מדדי תוצאה?
2. האם אלו אכן מדדי תוצאה?
3. האם מוצגים מדדי תוצאה לחמש שנים?

מהניתוח 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 שציינו מדדי תוצאה תחת כותרת בעלת אותו שם. כדי לבחון אם המדדים שמצוינים 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 11: 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, 2018א, עמ' 57) היא להעצים, לקדם ולפתח את היזמים והעסקים הקטנים והבינוניים המשתייכים לאוכלוסייה הבדואית 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).

משימות והיערכות לביצוע

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.

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.

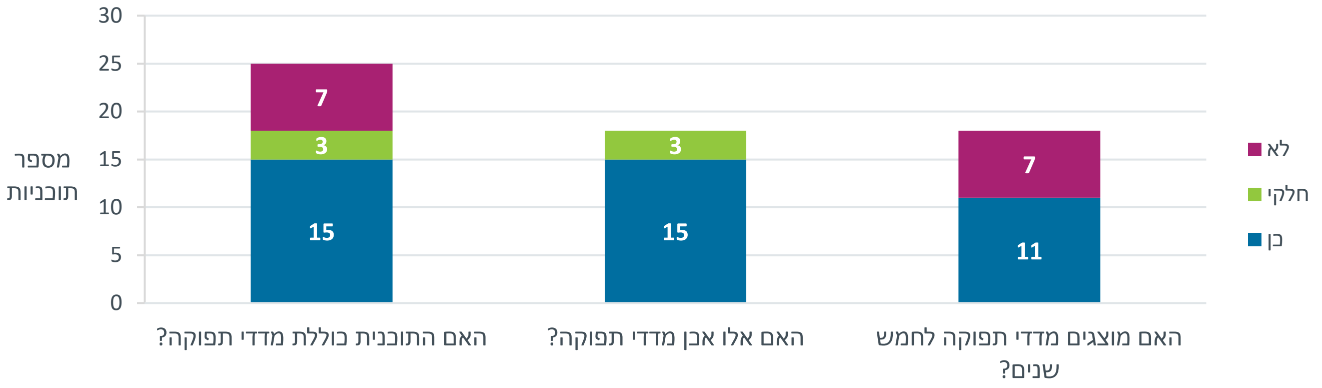
ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (**תרשים 12**):

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 12: 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, 2018א, 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.

תקציב

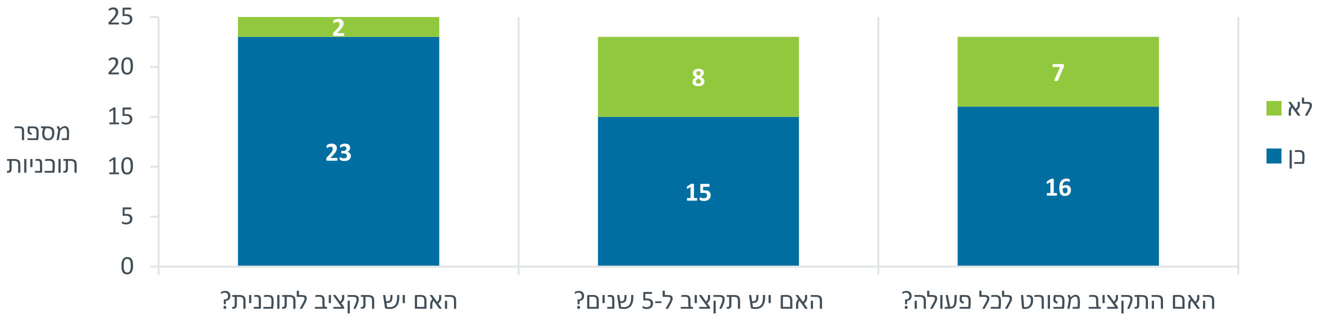
תוכנית עבודה צריכה לכלול תקציב מפורט לכל פעולה בתוכנית; ולכל שנה, אם התוכנית רב-שנתית. חשוב לציין בה את מקור התקציב, בייחוד אם יש יותר ממקור אחד; למשל, גם תקציב משרד וגם תקציב ייעודי ליישום החלטה (לנטו ואח', 2021א). האגף הנחה את המשרדים לכלול תקציב לכל אחת מחמש השנים.

ניתחנו רכיב זה בכל התוכניות לפי שלוש שאלות (**תרשים 13**):

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 13: 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.

4.4 ניתוח המבנה והתכנים של הספר - מידת התאמת הספר למטרותיו

ספר תוכניות עבודה הוא כלי לתכנון וליישום (לנטו ואח', 2021א), 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.

4.4.1 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 ואחריותיות; (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.

4.4.2 ממצאי ניתוח מבנה הספר ותכניו

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

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, **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 אחידות 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.

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 מהשותפים 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 הליווי והבקרה סביבו. מלבד זאת, שיקוף יעדי ההחלטה והדגשים ביישום בתוך הספר 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 לכתיבה מחזקת את מחויבות השותפים לעמוד במדדים שנקבעו לה. אף שתוכניות עבודה נכתבות בדרך כלל לתקופה של שנה (לנטו ואח', 2021א) החליט האגף שהתוכניות ליישום החלטה 2397 ייכתבו לחמש שנים. ואכן, רוב השותפים (72% מהתוכניות) מציגים מדדי תפוקה לפרק זמן זה. בכך יש כדי לתמוך בחיזוק המחויבות של השותפים להחלטה 2397 לתקופה של חמש שנים.

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. אחידות (אם כי לא מלאה) במבנה ובדרישה לכתיבת תוכניות העבודה – האחידות 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 אותו.

שקיפות ואחריותיות

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 ואחריותיות של הממשלה, והוא עשוי לחזק את האמון בה בקרב אוכלוסיית הבדואים בנגב, בקרב הרשויות המקומיות ובקרב הציבור הרחב.

אלה מאפייני הספר שתומכים בשקיפות ואחריותיות:

א. פרסום וזמינות 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).

חיזוק האמון של האוכלוסייה הבדואית 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 לאוכלוסייה הבדואית 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

5.1 סיכום

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.**

מבחינת תהליך התכנון, מהראיונות עם השותפים עלה כי הם **נטו להתבסס על תוכניות עבודה קיימות** על חשבון העמקה ויצירה של תוכניות חדשניות שתואמות את רוח החלטה 2397. נראה כי הסיבות לכך קשורות גם בהחלטה עצמה, בתפיסתה כמקור מימון לפעילות שוטפת אך גם בתרבות המשרדית המאופיינת בהטמעה נמוכה של תהליכי תכנון והכנת תוכניות עבודה. עוד עלה מהראיונות כי נציגי המשרדים מכירים את הכלי של תוכנית עבודה וסבורים כי הוא חשוב לתכנון, להסדרה ולשקיפות של פעילות משרדי הממשלה. עם זאת, רוב בעלי התפקיד שגיבשו את תוכניות העבודה אינם מתחום התכנון האסטרטגי, ורבים מהם אף לא קיבלו הכשרה. נוסף על כך עלה כי המשרדים התעכבו בגיבוש התוכניות ובהגשתן, ועל האגף היה לפנות אליהם כמה פעמים.

מניתוח איכות תוכניות העבודה בספר תוכניות העבודה להחלטת הממשלה 2397 עלה שיש שונות באיכות תוכניות העבודה של השותפים להחלטה הן מבחינת הכללת כל הרכיבים הנדרשים הן מבחינת מידת הדיוק בהצגתם. ניכר קושי מיוחד בהגדרת מדדי תוצאה ובקביעת התקציב.

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

התשתית שיצר האגף ליישום החלטת הממשלה נותנת מענה לרבים מהאתגרים של יישום החלטת ממשלה מורכבת. כעת, לקראת תוכנית החומש הבאה, נדרש לשכלל את התשתית הזו ולדייק אותה על ידי עבודת עומק עם כל אחד מהמשרדים בנפרד ובה בעת להעמיק את שיתופי הפעולה ביניהם.

5.2 המלצות[3]

1. **להגדיר סטנדרטים אחידים למבנה תוכניות העבודה**

תוכניות ממשלה בין-משרדיות ורב-שנתיות הן מורכבות לתכנון וליישום. תוכנית עבודה מיטבית צריכה לכלול את הרכיבים האלה:

- **הערכה ותיאור של המצב הקיים.** יש להגדיר את מאפייני קהל היעד ואת הצרכים שאותרו ולגבות אותם בנתונים.

---

[3] כאמור, בכל אחד מן הדוחות שפורסמו (לנטו ואח' 2021א; לנטו ואח', 2021ב; לנטו ואח', 2021ג) מובאות המלצות רלוונטיות לרכיב המסוים של המחקר.

- **מטרות ויעדים**. חשוב לנסח מטרות ויעדים בהירים וממוקדים. יש לקשר בין תחום המומחיות של המשרד ובין המטרות והיעדים המוגדרים בתוכנית הכוללת.
- **משימות והיערכות לביצוען**. יש לציין את המשימות להשגת המטרות והיעדים ואת ההיערכות לקראתן, ובכלל זה את הגורמים השותפים, המשאבים, שלבי ההתארגנות ולוחות הזמנים.
- **מדדים**. אלו מאפשרים מעקב אחר המשימות והשגת המטרות הרצויות. מדדי תפוקה ומדדי תוצאה, בדגש על מדדים כמותיים, יעידו על שינוי (גידול או קיטון, על פי המדד שהוגדר). חשוב לוודא שלמשרד יש יכולת לאסוף את הנתונים הנדרשים למדידה.
- **פירוט התקציב**. חשוב לציין את מקור התקציב לכל משימה בתוכנית ולכל שנה בתוכנית רב-שנתית, כדי לאפשר מעקב אחר ניצול התקציב ובקרה שלו.
- **מנגנוני בקרה**. יש לציין מי הגורם האחראי ליישום התוכנית, מהם מנגנוני המעקב והבקרה ומהם מועדי העדכון והאשרור של התוכניות.

2. **לסייע למשרדים השותפים לגבש תוכניות עבודה שעולות בקנה אחד עם החלטת הממשלה ובה בעת מאפשרות תכנון מעמיק**

גיבוש מיטבי של תוכניות עבודה מחייב חשיבה מעמיקה ויסודית שמביאה בחשבון את הצרכים העדכניים בשטח ומציעה פתרונות יעילים ומועילים, לעיתים פורצי דרך. כדי להעמיד תוכניות עבודה איכותיות, הבנויות על פי סטנדרטים מקצועיים הקשורים בניהול אסטרטגי, יש לסייע למשרדים בתהליך גיבושן. לשם כך יש:

- **לחזק את המעורבות של המשרדים השותפים** בשלב גיבוש החלטת הממשלה. יש להכשיר את הקרקע לתהליך התכנון בכל משרד ולרתום את בעלי התפקידים האחראים לגיבוש תוכנית העבודה וליישומה.
- **להפיץ הנחיות ולחדד סטנדרטים באמצעות הכשרה משותפת** שתקנה לשותפים ידע ומיומנויות של תכנון והכנה של תוכנית עבודה.
- **לחבר בין תהליך התכנון השנתי בכל משרד ובין התכנון הייעודי סביב תוכנית החומש**. חשוב להשתמש בשפה ובכלים השגורים במשרד ולעבוד בשיתוף אגף תכנון ואסטרטגיה.
- **להתאים את הליווי וההנחיה** של האגף למידת ההטמעה של התכנון האסטרטגי במשרדים ולהיערך בהתאם מבחינת הליווי הפרטני, משך הזמן הנדרש וכו'.
- **יש לעודד הפקת לקחים מתוכניות עבודה קודמות**. הסתמכות על תוכניות קיימות, אם יש כאלה, צריכה להיות מבוססת על המסקנה שהן השיגו את התוצאות הרצויות ולא על שיקולי נוחות.
- **לבצע בקרת איכות על תוכניות העבודה לאחר שהוגשו.**

3. **לעבור למתכונת מתעדכנת של תוכניות עבודה המאוגדות יחד**

ספר תוכניות עבודה המכוון לחמש שנים עשוי לעודד את ההיערכות של הגורמים השותפים ליישום לטווח ארוך. יש **לשקול שימוש בפלטפורמה דיגיטלית המאפשרת גמישות ועדכון תוכניות העבודה אחת לשנה**, שכן בתוכנית רב-שנתית קשה לתכנן מראש את מכלול הפעולות.

4. **לחזק את השקיפות ואת האמון של האוכלוסייה הבדואית בעשייה של הממשלה**

- **לבצע תהליך של שיתוף ציבור**. תהליך זה יקדם תוכניות טובות יותר ויגביר את האמון מצד התושבים ואת רצונם להשתתף בפעילויות.
- **להנגיש את תוכניות העבודה**. הידידותיות וההנגשה של התוכניות יכולות להשתפר באמצעים ויזואליים, פישוט לשוני ויצירת גרסה בערבית. יש מקום לשקול גם יצירת גרסה מקוצרת וידידותית להפצה רחבה, כדי לסייע בכך.
- **להרחיב את ההפצה של עיקרי תוכנית החומש בקרב האוכלוסייה הבדואית ולספק עדכונים שוטפים על יישום ההחלטה**, למשל ברשתות חברתיות ודרך הרשויות המקומיות. אלה יכולים לחזק את אמון הציבור.

5. **להעמיק ולהסדיר את השותפות בין המעורבים בהחלטה**

- **להעמיק ולהסדיר את השותפות** בין משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ונציגי האוכלוסייה הבדואית, הן בשלב התכנון של גיבוש תוכניות העבודה הן בשלב היישום.
- **לחלק את תוכניות העבודה לפי תחומי ליבה, ליצור חיבורים בין השותפים הרלוונטיים בכל תחום** ולהבליטם בספר, וכן לעודד שיח ולמידה משותפת ואף למידה מהצלחות בקרב השותפים, כדי לקדם את שיתוף הפעולה ביניהם.

6. **להמשיך ולחזק את השימוש במנגנוני המעקב אחר יישום התוכניות**

- **לשמר את הקשר הסדיר של האגף עם השותפים**, בשל תרומתו להנכחת החלטת הממשלה בפעילות של המשרדים.
- **לשקול לעגן את הקשר בנהלים**, כדי שלא יהיה תלוי רק באנשים המאיישים את המשרות.
- **להמשיך עם קיומם של מנגנוני הבקרה**: דוחות תכנון לעומת ביצוע וקיום מפגשי ועדת ההיגוי.

עוד פרסומים של המכון בנושא

ארזי, ט. ונמר פורסטנברג, ר. (2020). *המדריך האינטגרטיבי לחשיבה תוצאתית*. מ-20-162.

דולב, ה. וחסין, ט. (2020). *פיקוח מרחוק: ניהול סיכונים בתקופת מגפת הקורונה*. מ-20-183.

דולב, ה. ולוי זוהר, א. (2020). *שיתוף מקבלי השירות בפיקוח על שירותים חברתיים: מנגנוני השיתוף, האתגרים ועקרונות הפעולה המיטביים: סקירה בין-לאומית*. דמ-20-821.

דולב, ה. קדם-קדיש, ל., רזניקובסקי-קוראס, א., אייזיק, ע., טל הדר, ר. (2019). מחקר מעקב על תוכניות ההכשרה של סוכני שינוי במיזם "ממשלה-חברה אזרחית".

דולב, ה. וצמח מרום, ת. (2015). *מרכזים אינטגרטיביים לפי מודל One Stop Shop: עקרונות, סטנדרטים ודגשים בפיקוח: סקירת ספרות*.

לנטו, ט., דולב, ה., ולוי-זוהר א. (2021). *תוכניות עבודה ככלי ליישום החלטות ממשלה – סקירה בין-לאומית*. דמ-21-855.

לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה. (2021). *ניתוח ספר תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)"*. דמ-21-865.

לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021). *הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן*. דמ-21-873.

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

מקורות

אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשומ"ק. (2016). מודל תוכנית עבודה אפקטיבית: קווים מנחים לרשויות מקומיות. משרד הפנים. נדלה ב-13 בינואר 2021, מתוך https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/municipal-information-centre-05/he/home_main_local-government_municipal-info_5_municipal-information-centre-05-01.pdf

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

אגף ממשל וחברה. (2020). *אודות*. משרד ראש הממשלה. נדלה ב-15 ביולי 2020, מתוך https://www.gov.il/he/departments/about/about_mimshal

גפן, א. (2013). חדשנות והגשת תוכניות עבודה: היגור זאב עם כבש?. *מדיניות ציבורית: עיתון לחידושי מדיניות בישראל*, *12*, 5.

עדליא (2015) .(ADALYA). 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

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

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-865-21. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה., לוי-זוהר, א. וקדם-קדיש, ל. (2021ג). *הערכת תהליכי הגיבוש של תוכניות עבודה ליישום החלטת הממשלה 2397 והמעקב אחר יישומן*. דמ-873-21. מכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל.

מדינת ישראל. (2018א). *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

מדינת ישראל. (2018ב). *ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2021-2017 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)*. (גרסה בערבית).

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

מזכירות הממשלה. (2015). *התקנון לעבודת הממשלה, הממשלה ה- 34, בראשות בנימין נתניהו.* https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/government_documents34/he/takanon34.pdf

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

משרד ראש הממשלה. (2017ב). *תכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסיה הבדואית.* החלטה מספר החלטה 3708. נדלה ב 10 לירפאב 2020, מתוך https://www.gov.il/he/Departments/policies/2011_des3708

משרד ראש הממשלה. (א"ת א). *אודות אגף ממשל וחברה*. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך http://plans.gov.il/About/Pages/About.aspx

משרד ראש הממשלה. (א"ת ב). *ארכיון תוכניות עבודה לשנים קודמות*. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך http://plans.gov.il/PlanningsHistory/Pages/Archive.aspx

משרד ראש הממשלה. (א"ת ג). *השיטה*. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך http://plans.gov.il/method/Pages/theMethod.aspx

משרד ראש הממשלה. (א"ת ד). *ספר תכניות העבודה לשנת 2019*. תוכניות העבודה לשנת 2019. נדלה ב-3 במארס 2020, מתוך http://plans.gov.il/Plan2012/Pages/newWorkPlan2012.aspx

שוורץ, ר. ויכימוביץ-כהן, נ. (2020). *מעקב אחר יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה*. הכנסת - מרכז המחקר והמידע.

שפרן, ר. (2013). חדשנות במשרדי הממשלה: אגפי תכנון מדיניות ותהליך התכנון הממשלתי. *מדיניות ציבורית: עיתון לחידושי מדיניות בישראל 12*: 6.

Australian Government. (2019). *Australian government diversity action plan*. https://www.health.gov.au/sites/default/files/australian-government-diversity-action-plan_0.pdf

Baskici, C., & Ercil, Y. (2019). In pursuit of information: Evaluating strategic plans. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems, 50*(2), 185-201.

Bolland, E. J. (2017). *Comprehensive strategic management: A guide for students, insight for managers.* Emerald Publishing Limited.

Boyne, G. A. 2010. Strategic Planning. In R. Ashworth, G. A. Boyne, & T. Entwistle (Eds.), *Public service improvement: Theories and evidence*, (pp. 60-77). Oxford University Press.

Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (3rd ed.). Jossey-Bass.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bryson, J. K. (2009). Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: The contributions of actor-network theory. *International Public Management Journal*, *12*(2), 172-207.

Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1987). Applying private-sector strategic planning in the public sector. *Journal of the American Planning Association*, *53*(1), 9-22.

Budget 2018 Investments. (2019). *National cyber security action plan 2019–2024*. Public safety Canada. https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/ntnl-cbr-scrt-strtg-2019/ntnl-cbr-scrt-strtg-2019-en.pdf

Cairns Regional Council. (2011). *The community development strategic plan 2011-2016.* https://images.template.net/wp-content/uploads/2016/03/08133819/The-Community-Development-Strategic-PDF-Format-Free-Template.pdf

City of Fort Collins. (2014). *2015-16 Strategic plan*. https://www.fcgov.com/citymanager/pdf/strategic-plan-2015.pdf

The Danish Institute for Human Rights. (2017*). National action plans on business & human rights toolkit, 2017 edition*. Retrieved August 3, 2020, from *https://www.humanrights.dk/publications/national-action-plans-business-human-rights-toolkit-2017-edition*

Elbanna, S., Andrews, R., & Pollanen, R. (2016). Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada. *Public Management Review*, *18*(7), 1017-1042.

George, B. (2020). Successful strategic plan implementation in public organizations: Connecting people, process, and plan (3Ps). *Public Administration Review,* 1-6.

George, B., Desmidt, S., & De Moyer, J. (2016). Strategic decision quality in Flemish municipalities. *Public Money & Management*, *36*(5), 317-324.

Government of Canada. (2017). *Gender equality: A foundation for peace. Canada's National Action Plan 2017-2022*. https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/cnap-eng.pdf

Government Offices of Sweden. (2016). *Women, peace and security: Sweden's national action plan for the implementation of the UN security council's resolutions on women, peace and security 2016–2020.* https://www.government.se/contentassets/8ae23198463f49269e25a14d4d14b9bc/women-peace-and-security-eng.pdf

Hambrick, D. C., & Cannella A. A. (1989). Strategy implementation as substance and selling. *Academy of Management Executive, 3*(4), 278-285.

Hintea, C. E., Profiroiu, C. M., & Ticlau, T. (2015). Strategic planning and public management reform: The case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences, 11*(SI), 30- 44.

Hrebiniak, L. G. (2006). Obstacles to effective strategy implementation. *Organizational Dynamics, 35*(1), 12-31.

Lee, D., McGuire, M., & Kim, J. H. (2018). Collaboration, strategic plans, and government performance: The case of efforts to reduce homelessness. *Public Management Review*, *20*(3), 360-376.

Leskaj, E. (2017). The challenges faced by the strategic management of public organizations. *Administratie si Management Public*, *29*, 151-161.

Mahjabeen, Z., Shrestha, K. K., & Dee, J. A. (2009). Rethinking community participation in urban planning: The role of disadvantaged groups in Sydney metropolitan strategy. *Australasian Journal of Regional Studies, 15*(1), 45-63.

Mintzberg, H. (2000). *The rise and fall of strategic planning*. Free Press.

Montgomery, C. A. (2008). Putting leadership back into strategy. *Harvard Business Review, 86*(1), 54-60.

Ocasio, W., & Joseph, J. (2008). Rise and fall - or transformation? The evolution of strategic planning at the General Electric Company, 1940–2006. *Long Range Planning*, *41*(3), 248-272.

OECD. (2018). *Toolkit for mainstreaming and implementing gender equality: Implementing the 2015 OECD recommendation on gender equality in public life*. Retrieved June 10, 2020, from https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/government/whole-of-government-plan/

Open government national action plan for 2019-2023 – Finland. (2019). https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Finland_Action-Plan_2019-2023_EN.pdf

Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, *70*, 246-254.

Poister, T. H., Pasha, O. Q., & Edwards, L. H. (2013). Does performance management lead to better outcomes? Evidence from the US public transit industry. *Public Administration Review, 73*(4), 625-636.

Poister, T. H., Pitts, D. W., & Hamilton Edwards, L. (2010). Strategic management research in the public sector: A review, synthesis, and future directions. *The American Review of Public Administration*, *40*(5), 522-545.

Government of Latvia. (n.d.). *Policy planning guidelines*. Retrieved August 20, 2020 from https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/policy_planning_guidlines.pdf

Prime Minister's Strategy Unit. (2004). *Strategy survival guide, version 2.1* https://olev.de/s/strat/Strategy%20Survival%20Guide.pdf

Queensland Government. (2020). *Manage government performance.* Retrieved August 3, 2020 from https://www.forgov.qld.gov.au/manage-government-performance

Roberts, N. (2000). The synoptic model of strategic planning and the GPRA: Lacking a good fit with the political context. *Public Productivity & Management Review*, *23*(3), 297-311.

Rosenberg Hansen, J., & Ferlie, E. (2016). Applying strategic management theories in public sector organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, *18*(1), 1-19.

Steiner, G. A. (2010). *Strategic planning: What every manager must know*. Simon and Schuster.

UNFPA. (2018). Policy and procedures for preparation, management and monitoring of workplans. Retrieved August 3, 2020 from https://www.unfpa.org/admin-resource/policy-and-procedures-preparation-management-and-monitoring-workplans

U.S. Department of Commerce. (2018). *Strategic Plan 2018-2022*. Retrieved August 13, 2020, from

https://www.commerce.gov/sites/default/files/2020-08/us_department_of_commerce_2018-2022_strategic_plan.pdf

U.S. Department of State & U.S. Agency for International Development. (2018). *Joint strategic plan FY 2018 - 2022*. Retrieved August 13, 2020, from https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf

נספחים

נספח א: מושגים עיקריים בתוכנית עבודה

לוח א-1: דוגמאות להגדרות של מושגים עיקריים בתוכנית עבודה (על פי האגף לתכנון מדיניות, 2010)

	המטרה	יעד ביניים	מדד התוצאה	המשימה	מדד התפוקה
הגדרה נכונה	הפחתת מספר ההרוגים בתאונות דרכים	העלאת המודעות לנהיגה בטוחה	מספר ההרוגים בתאונות דרכים בשנה	יציאה למסע פרסום בנושא נהיגה בטוחה	שיעור האנשים שנחשפו למסר פרסומי בקשר לסיכונים בנהיגה תחת השפעת אלכוהול
הגדרה לא נכונה	הקמת רשות לאומית לבטיחות בדרכים	יציאה למסע פרסום בנושא נהיגה בטוחה	תחושת הביטחון של הולכי רגל בנוגע לתאונות דרכים	200 השמעות בשבוע ברדיו, של פרסומות לנהיגה בטוחה	השקעה של 50 מיליון ש"ח בפרסומות בעניין הסיכונים בנהיגה תחת השפעת אלכוהול
סיבה	הקמת רשות היא אמצעי להשיג את המטרה ואינה מתארת את השינוי המבוקש	יציאה למסע פרסום היא משימה ולא יעד	תחושת ביטחון אינה מדד מדיד והיא אינה עוסקת ישירות במטרה	מספר ההשמעות הוא מדד תפוקה ולא המשימה עצמה	אין להגדיר מדד תפוקה באמצעות תשומות

יש קשר בין הקטגוריות. היעד, המשימה והמדדים הם כולם נגזרת של המטרה שהוגדרה בתחילת הלוח.

נספח ב: מנגנוני בקרה ביישום תוכניות עבודה בישראל

תהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה בישראל הם תהליכים המלווים בבקרה מצד גורמים המוודאים כי ביצועם נכון ומיטבי. מראיונות שערכנו עם נציגי משרדי ממשלה שקשורים בתהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה ועם נציגי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה עלה כי במגזר הציבורי בישראל יש בקרה הן על שלבי הגיבוש של תוכניות העבודה הן על שלבי יישומן (ראיונות עם נציגי משרדי ממשלה שהגישו תוכניות עבודה במסגרת החלטה 2397). הבקרה מתבצעת על ידי כמה גורמים, חלקם פנים-משרדיים וחלקם חוץ-משרדיים, כמפורט ב**לוח ב-1**.

לוח ב-1: הגורמים המבקרים את הגיבוש והיישום של תוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל

	גורם הבקרה:	**בגיבוש תוכנית העבודה**	**ביישום תוכנית העבודה**
בקרה פנים-משרדית	מנכ"ל המשרד וההנהלה הבכירה	▪ עוקב אחר גיבוש התוכנית ▪ דורש עדכון על אודות ההתקדמות ▪ אחראי לאישור התוכנית	▪ עוקב אחר דיווחים על יישום תוכנית העבודה
	המנהל הישיר	▪ עוקב אחר גיבוש התוכנית	▪ עוקב אחר יישום התוכנית
	אגף תכנון ואסטרטגיה של המשרד ומנהל תוכניות העבודה	▪ עוקבים אחר גיבוש התוכנית	▪ לא מבצעים בקרה בשלב זה
בקרה חוץ-משרדית	משרד האוצר	▪ מאשר את התקציב בהתאם לתוכנית שגובשה	▪ מאשר את התקציב בהתאם ליישום התוכנית
	מטה היישום במשרד ממשלתי שמתכלל את התוכנית (אם יש כזה)	▪ בודק שהתוכנית תואמת את יעדי ההחלטה	▪ בודק שהתוכנית מיושמת כמתוכנן ובהתחשבות במצב בשטח
	אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה	▪ עובר על תוכנית העבודה ומעביר למשרד הערות	▪ עוקב אחר ביצוע החלטות הממשלה

מהלוח אפשר לראות שיש גורמים מרכזיים אחדים בבקרה הפנים-משרדית של תהליכי גיבוש תוכניות העבודה ויישומן:

1. **מנכ"ל המשרד וההנהלה הבכירה** של המשרד – גורמים אלו משתתפים בבקרה של שלב הגיבוש ושל שלב היישום. המנכ"ל הוא הגורם שחתום על תוכנית העבודה. הוא וההנהלה הבכירה של המשרד עוקבים אחר גיבוש התוכנית, דורשים עדכון בעניין ההתקדמות ואחראים לאישורה. כמו כן, מועברים למנכ"ל ולהנהלה הבכירה דיווחים על אודות יישום תוכנית העבודה;

לדוגמה, בחלק ממשרדי הממשלה, דיווחים אלו מועברים בפגישות הרבעוניות עם המנכ"ל (ראיונות עם נציגי משרדי ממשלה שהגישו תוכניות עבודה במסגרת החלטה 2397);

2. **המנהל הישיר** של בעל התפקיד שהיה אחראי לגיבוש תוכנית העבודה;

3. **אגף תכנון ואסטרטגיה של המשרד** (אם קיים) ובראשו מנהל תוכניות העבודה – זאת אם תוכנית העבודה איננה נכתבת על ידי האגף עצמו אלא על ידי נציג אחר במשרד. אגף התכנון הוא האחראי לכל נושאי התכנון והאסטרטגיה של המשרד ועל כן הוא מוביל את תהליך גיבוש תוכנית העבודה ועוקב אחריו.

נוסף על הגורמים הפנים-משרדיים יש גם גורמים חוץ-משרדיים המשתתפים בבקרה על התהליכים:

1. **משרד האוצר** – מבצע בקרה של הגיבוש והיישום, כחלק מתהליך אישור התקציבים;

2. **מטה היישום במשרד ממשלתי שמתכלל את התוכנית** – בתוכניות ייעודיות שקשורות בכמה משרדים ומרוכזות על ידי משרד ממשלתי מסוים (כדוגמת החלטה 2397), ישנה גם בקרה מצד מטה היישום (במקרה של החלטה 2397, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב). בשלבי הגיבוש המשרד המתכלל בודק שתוכנית העבודה תואמת את יעדי ההחלטה, ובשלבי היישום – שתוכנית העבודה מיושמת כמתוכנן ובהתחשב במצב בשטח;

3. **אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה** – לפני פרסום ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה, אנשי אגף ממשל וחברה עוברים על תוכניות המשרדים ומעירים הערות. בין השאר הם מוודאים כי התוכניות כוללות את כל הרכיבים הרלוונטיים (ריאיון משותף עם שני נציגים של אגף ממשל וחברה, 3 ביוני 2020). סטטוס הביצוע של החלטות הממשלה שקוף לציבור, והאגף מבצע מעקב אחריו. כל החלטה שיש בה משימות ביצועיות (מלבד החלטות הנוגעות לענייני חוץ וביטחון) נסקרת על ידי הצוות באגף, וכל משימה בהחלטה מועברת באמצעות מערכת מקוונת ל"אחראי מעקב" במשרד או ברשות הממשלתית הנוגעים לעניין. בתום ביצוע המשימה או לקראת תאריך היעד להשלמתה האחראי נדרש לדווח על סטטוס הביצוע של המשימה: בוצעה או לא בוצעה (שוורץ ויכימוביץ-כהן, 2020).

נספח ג: הנחיות האגף לשותפים

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

משרד ______________

שם התכנית

(החלטת ממשלה 2397 מתאריך 12/2/2017)

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

תקציב:

	2017	2018	2019	2020	2021	סה"כ במלש"ח
בסיס						
תוספתי						

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

מדד תפוקה	ערך 2017	ערך 2018	ערך 2019	ערך 2020	ערך 2021	סה"כ לחומש

מדדי תוצאה: (התוצאה היא התועלת שמייצר האגף לציבור, היא הערך והתכלית לפעילותו, והיא הדבר שאנו רוצים להשיג בסופו של דבר. מדדי תוצאה מגדירים את השינויים המצופים בסביבה החיצונית. שיעור אבטלה, שיעור נשירה מהלימודים, תוחלת חיים, הכנסה ממוצעת וכו')

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

הקריה החקלאית, דרך המכבים ראשון-לציון, ת.ד 30 בית-דגן 50250
טל' 03-9485949, פקס 03-9485720 דואל: varium@moag.gov.il

נספח ד: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון

לוח ד-1: התפלגות המרואיינים המעורבים בגיבוש תוכניות העבודה, לפי ניסיון

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

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

נספח ה: סטנדרטים לבחינת איכות תוכניות העבודה

לוח ה-1: 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 כוללות 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 ו: מהימנות בין שופטות

לוח ו-1: רכיבי קביעת המהימנות בין השופטות

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

נספח ז: תוכניות העבודה

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

תחום ליבה	גוף שותף	תוכניות
חינוך ושירותים חברתיים	משרד החינוך	- תוכניות פדגוגיות - תגבור הכשרת מורים - חינוך בלתי פורמלי - בינוי כיתות לימוד
	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי פורמלי
	המועצה להשכלה גבוהה	הגברת השתתפות החברה הבדואית בהשכלה הגבוהה
	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	פיתוח מערך שירותי הרווחה בחברה הבדואית בנגב
	משרד הבריאות	שירותי אם וילד ושירותי חירום
	המשרד לביטחון הפנים	עיר ללא אלימות, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול
כלכלה ותעסוקה	משרד הכלכלה והתעשייה	- 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	- מרכזי הכוון תעסוקתי ריאן - עברית תעסוקתית
	המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע	אשב"ל (אפיק שילוב בדואים לתעסוקה)
	שירות התעסוקה	תוכנית לדורשי עבודה
	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	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 המִחזור

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 ח: דף קידוד תוכניות העבודה (תוצאות סופיות לניתוח)

ספר תוכניות עבודה: התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021

			תיאור המצב הקיים			הקדמה ומטרות			מדדי תוצאה			משימות		מדדי תפוקה			תקציב	
			תיאור הצורך	גיבוי בנתונים	תיאור קהל היעד ומאפייניו	מטרות או יעדים	חיבור בין הצרכים למטרות	מתכתב עם 2397	קיימים מדדי תוצאה?	התייחסות ל-5 שנים?	תוצאה או תפוקה?	לוחות זמנים	חלוקת אחריות	קיימים מדדי תפוקה?	התייחסות ל-5 שנים?	תפוקה או תוצאה או תשומה	עבור 5 שנים?	עבור כל מפרט בתוכנית
1	משרד החינוך	תוכניות פדגוגיות	כן	בהקדמה	כן	כן	כן	כן	חלקי	לא	תוצאה			כן	כן	תפוקה	כן	לא
2		תוכנית לתגבור הכשרת המורים הבדואים במחוז הדרום בשנים תשע"ח-תשפ"ב	כן	כן	חלקי	כן	כן	כן	כן	כן	אחד תפוקה			לא	אין	אין	לא	לא
3		חינוך בלתי פורמלי	לא	לא	חלקי	כן	לא	כן	כן	כן	תפוקה			כן	כן	חלק תשומה	לא	לא
4		בינוי כיתות לימוד	כן	כן	חלקי	כן	כן	כן	לא	לא	אין			כן	כן	תפוקה	כן	כן
5	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	מיזמים משותפים בתחום החינוך הבלתי פורמלי	כן	לא	לא	כן	כן	כן	כן	כן	אחד תפוקה			חלקי	כן	תפוקה - אחד לא מדיד	כן	לא
6	המועצה להשכלה גבוהה	המועצה להשכלה גבוהה	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	לא	תוצאה			לא	אין	אין	לא	כן
7	משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	תוכנית לפיתוח מערך שירותי הרווחה בחברה הבדואית בנגב	לא	לא	כן	כן	לא	כן	לא	לא	אין			כן	לא	תפוקה	כן	לא
8	משרד הבריאות	שירותי אם וילד ושירותי חירום	כן	חלקי	כן	כן	חלקי	כן	חלקי	כן	תוצאה			כן	כן	תפוקה	כן	כן
9	המשרד לביטחון פנים	עיר ללא אלימות, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, מצילה	לא	לא	לא	כן	לא	כן	כן	לא	תוצאה			כן	כן	תפוקה	לא	כן
10	משרד הכלכלה והתעשייה	הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים – עידוד יזמות	כן	לא	חלקי	כן	כן	כן	כן	לא	תוצאה			כן	כן	תפוקה	כן	כן
11		הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה – תמרוץ העסקת עובדים	כן	בהקדמה	חלקי	כן	כן	כן	כן	כן	תוצאה			לא	אין	אין	כן	כן
12		הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה - גיבוש תוכנית ליצירת פעילות כלכלית תוספתית של מפעלי תעשייה	בהקדמה	לא	חלקי	כן	כן	כן	כן	לא	תוצאה			כן	לא	תפוקה	לא	כן
13	משרד העבודה הרווחה	מרכזי ריאן	בהקדמה	חלקי	לא	לא	לא	כן	כן	לא	תוצאה			כן	לא	תפוקה	לא	לא
14		תוכנית עברית תעסוקתית	כן	חלקי	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוצאה			כן	כן	תפוקה	כן	כן
15	המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע	תוכנית אשב"ל	לא	כן	חלקי	כן	לא	כן	כן	לא	תוצאה			חלקי	לא	תפוקה	לא	לא
16	שירות התעסוקה	תוכנית לדורשי עבודה	לא	לא	חלקי	לא	לא	כן	כן	כן	תוצאה			חלקי	כן	תפוקה	כן	כן
17	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל	תוכניות בנושאי הרווחה, החינוך הבלתי פורמלי, התיירות, מיפוי שילוט ותעסוקה.	לא	לא	חלקי	לא	לא	כן	לא	לא	אין			לא	אין	אין	כן	כן
18	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים:	תמיכה וסבסוד בתשתיות ופיתוח אזורי מלאכה ומסחר מקומיים (עמ' 74-75)	בהקדמה	בהקדמה	חלקי	כן	חלקי	כן	כן	כן	תפוקה			כן	כן	חלק תשומה	כן	כן
19	משרד החקלאות ופיתוח הכפר	צוות בין-משרדי להתרת חסמים לבניית מוסדות חינוך	כן	לא	לא	כן	לא	כן	לא	לא	אין			לא	אין	אין	אין	אין
20		פיתוח ההתיישבות והמגורים	כן	לא	חלקי	כן	כן	כן	לא	לא	אין			לא	אין	אין	אין	אין
21	משרד הבינוי והשיכון	מבני ציבור לחברה הבדואית	בהקדמה	לא	חלקי	כן	לא	כן	לא	לא	אין			לא	אין	אין	כן	כן
22	משרד התחבורה	פיתוח תשתיות תחבורתיות	לא	לא	כן	כן	חלקי	כן	אין	לא	אין			כן	לא	תפוקה	כן	כן
23		תחבורה ציבורית	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	כן	תוצאה			כן	לא	תפוקה	לא	כן
24	משרד הפנים	התוכנית להעצמת הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב	לא	לא	חלקי	כן	לא	כן	חלקי	לא	תוצאה			כן	לא	תפוקה	כן	כן
25	המשרד להגנת הסביבה	סיוע באיסוף ופינוי פסולת ועידוד המחזור	כן	לא	חלקי	כן	לא	כן	כן	לא	תוצאה			כן	כן	תפוקה	כן	כן