



בחינת מערך תוכניות העבודה של "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (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 2017-2021 אשר בוצעו בשיתוף האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב

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

ירושלים | חשוון תשפ"ב | נובמבר 2021



על מחקר תוכנית החומש (2017-2021) 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/>

רקע

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. ההחלטה חותרת לצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל, והיא מתמקדת בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים; כלכלה ותעסוקה; פיתוח תשתיות; והעצמת השלטון המקומי. להחלטה וליישומה 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 מאירס-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; (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-855-21. מכון מאירס-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-873-21. מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל.

³ לנטו, ט., שנהב, א. ודולב, ה. (2021ב). ניתוח ספר תוכניות העבודה: "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017-2021 (ממשלת ישראל, החלטה מספר 2397)". דמ-865-21. מכון מאירס-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.

רקע

בפברואר 2017 התקבלה החלטת הממשלה 2397 בדבר תוכנית חומש לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017-2021. ההחלטה חותרת לצמצום פערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה בישראל, והיא מתמקדת בארבעה תחומי ליבה: חינוך ושירותים חברתיים, כלכלה ותעסוקה, פיתוח תשתיות והעצמת השלטון המקומי. להחלטה וליישום שלה שותפים 12 משרדי ממשלה 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 מאירס-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 לכתובת 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 לביצוע; 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	1. מבוא
3	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
4	2.3.1 ניהול אסטרטגי: התפתחות הרעיון
5	2.3.2 ניהול אסטרטגי במגזר הציבורי
7	2.4 תוכניות עבודה – כלי ליישום אסטרטגיה
7	2.4.1 יתרונות השימוש בתוכניות עבודה
8	2.4.2 אתגרי השימוש בתוכניות עבודה
8	2.4.3 התפתחות השימוש בתוכניות עבודה במגזר הציבורי בישראל
9	2.4.4 סוגי תוכניות עבודה
12	2.5 מבנה מיטבי של תוכניות עבודה
13	2.5.1 תיאור המצב הקיים
13	2.5.2 מטרות ויעדים
14	2.5.3 משימות והיערכות לביצוען
14	2.5.4 מדדים
15	2.5.5 תקציב
15	2.5.6 מנגנוני בקרה
15	2.5.7 רכיבים נוספים
16	2.6 פרקטיקות מיטביות בגיבוש תוכניות עבודה במגזר הציבורי
16	2.6.1 שיתוף בעלי עניין בגיבוש התוכנית
17	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
19	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
20	3.2 רקע: שלבי גיבוש הספר בליווי האגף
20	3.3 ממצאים
21	3.3.1 תפיסות בנוגע להכנת תוכניות עבודה ולשימוש בהן
22	3.3.2 מאפייני תהליך הגיבוש של תוכניות העבודה להחלטה 2397
29	3.3.3 מאפייני שלב היישום של תוכניות העבודה בהחלטה 2397
34	3.4 מגבלות המחקר
34	3.5 מסקנות מתהליכי הגיבוש והיישום של תוכניות העבודה
36	4. ניתוח ספר תוכניות העבודה
36	4.1 מבוא
36	4.2 ספר תוכניות העבודה
36	4.2.1 מטרות הספר
37	4.2.2 מבנה הספר
38	4.3 ניתוח איכות תוכניות העבודה
38	4.3.1 שיטת ניתוח תוכניות העבודה
38	4.3.2 ממצאי הניתוח של תוכניות העבודה
46	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
50	5. סיכום והמלצות
50	5.1 סיכום
51	5.2 המלצות
53	עוד פרסומים של המכון בנושא
54	מקורות
59	נספחים
59	נספח א: מושגים עיקריים בתוכנית עבודה

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

רשימת לוחות

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

רשימת לוחות בנספחים

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

רשימת תרשימים

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