

## הערכת תוכניות רווחה: האתגר וכללי היסוד

אורי ינאי<sup>1</sup>

יותר מבעבר מבקש כיום הציבור לבחון תוכניות חברתיות בכלל ותוכניות רווחה בפרט. לממנים השונים, ולמערכת הממשלתית בתוכם, יש עניין מיוחד לבדוק את תרומתן של תוכניות חברתיות, מועילותן החברתית ויעילותן. לשם כך מתבקשת כיום כל תוכנית רווחה להגדיר את חזונה, כלומר את המטרה החברתית שלה, ואת היעדים האופרטיביים שהיא פועלת למענם. להשגת יעדים אלה נבחרת תוכנית הנראית מתאימה. המאמר מציג מודל לבחינת תוכנית זו. המודל בוחן את אלה: את היקף תשומות התוכנית, כלומר המשאבים העומדים לרשותה; את תהליכי פעולתה, ניהולה ומהלכיה; את מספר המוצרים שהתוכנית מציעה לציבור ואת איכותם; אם המוצרים והשירותים שהפיקה התוכנית אכן השיגו את היעדים החברתיים שלהם נועדה. הערכה אמורה גם לבחון אם תוכנית חברתית משרתת את אוכלוסיית היעד שנקבעה ואת מידת הכיסוי שתוכנית הרווחה מעניקה לאוכלוסייה זו. בבסיסה של כל הערכה עומדת אפוא השוואה. הערכה "מעצבת" בוחנת את התוכנית בעת מהלכה, והערכה מסכמת נעשית בסיומה. הערכה יכולה להיעשות בידי צוות התוכנית עצמה או בידי גורם חיצוני הנשכר לבצע הערכה זו. המאמר מפרט את היסודות המרכיבים מודל זה לביצוע הערכה ודן במשמעות התיאורטית והאופרטיבית שבבסיסם.

---

### מבוא

---

יותר מבעבר מקובל היום ללוות תוכניות רווחה במחקרי הערכה. יש גישות רבות ומגוונות למחקרים אלה. מאמר זה נועד לפרוס לפני הקורא מעט מיריעת הנושאים והסוגיות המצויים בבסיס מחקרי הערכה. מחקרים רבים הרואים אור בשנים האחרונות מכנים

---

1 בית-הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים.

עצמם מחקרי הערכה ומתפרסמים ככאלה. חלקם אכן מחקרי הערכה, ואולם נשאלת השאלה אם גם מחקרי מעקב או מחקרים המתארים תוכנית על פרטיה ואף מבקרים אותה נמנים עם מחקרי ההערכה.

ההנחה המקובלת היא שתוכניות רווחה באות על פי רוב כמענה למצבים חברתיים מורכבים ולפתרון בעיות חברתיות (Goldberg, Gibbons, & Sinclair, 1985). הערכה נועדה לבחון אם תוכנית רווחה מילאה את יעדיה, כולם או חלקם, אם עשתה זאת ביעילות, אם שירתה את אוכלוסיית היעד ואם הוקצו לה די משאבים (Scriven, 1991). מאמר זה מתמקד בחשיבה האסטרטגית שביסוד הערכת תוכניות (נוי, 1988) ובנגזר ממנה. המאמר מציג מודל בסיסי להערכה ודן בו. המודל מבחין בין הערכת תשומות התוכנית, מהלכה, איכות מוצרי השירות שתוכנית מציעה לציבור וכמותם לבין התוצאות החברתיות של מוצרים אלה. המאמר מתייחס אפוא למגוון מישורי הערכה ולמשמעות שעשויה להיות בבדיקתם.

כשיטה מדעית זכתה הערכת תוכניות לפיתוח ולקידום משמעותי במהלך מלחמת העולם השנייה. באמצעותה נבחנו אז אמצעי לחימה וביצועי יחידות צבא (Shadish, Cook, & Leviton, 1991). בשנות ה-60 ואחריהן חלחלה הערכת תוכניות לרוב תחומי החברה והרווחה והפכה למקובלת בהם (Rossi & Walter, 1972; Tripodi et.al. 1971, 1978).

כיום, תוכניות לקידום ילדים, שיטות חינוך והוראה, תוכניות שיקום, קידום הבריאות ועוד מלוות בתיעוד ובמעקב מחקרי. זאת בשל העניין הציבורי והמקצועי בהן ובשל הצורך לבחור דרכי התערבות חלופיות מועילות ויעילות יותר (סלונים נבו, 2005; פרידמן, 2005; Chelmsky & Shadish, 1997).

---

## עניין מקצועי וציבורי

---

הציבור ונבחרי בוחרים היום, יותר מבעבר, את התועלת בפיתוח תוכניות חברתיות ובמימוןן: האם תוכניות אלה אכן פותרות בעיות, מקדמות את רווחתם של פרטים, משפחות וקהילות, משפרות את איכות החיים של הפרט והכלל ותורמות להעלאת רמת החיים של הכלל? שירותי הרווחה מודעים כיום יותר מבעבר לחשיבות הטמונה במענה מקיף, בהיר ואמין לשאלות אלה, ובעיקר לתרומתן של תוכניות למימוש הכוונות החברתיות שלמענן נוצרו (בנבנישתי ויקל, 1986; ויסמן וסויה, 1999; Lewis, 2001; Sheldon, 1983).

לכאורה, כל תוכנית חברתית אמורה לשנות ולשפר את המציאות הרווחת (Warburton & Goldberg 1979). נטיית הלב היא לחשוב שכל מאמץ למען הזולת נעשה מתוך רצון טוב וכוונה לשפר את המציאות הסובבת. ואמנם במרכזו של כל תוכנית התערבות יש תקווה לשינוי, אמונה שניתן לעשות ולשפר ושיש סיכוי סביר לעשות זאת (Bandura, 1997). אך האם עצם קיומה של תוכנית התערבות הוא ערובה לטיב תוצאותיה? ייתכן שיתגלה שאין היא מועילה ואולי אף מזיקה. יש אפוא לחקור אם נבדקו התוכנית וההשקעה שבצדה ואם אכן הוכחה תועלתן (נבו, 1979).

גישה אסטרטגית מעודדת חשיבה מערכתית שתחילתה בהגדרת חזון – קביעת מטרתה של ההתערבות, תכליתה החברתית. לאחר קביעת המטרה, ייגזרו יעדיה האופרטיביים, ועל פיהם תיבחר התוכנית שתוצע לציבור ויוקצו המשאבים שיעמדו לרשות תוכנית זו. ההערכה נועדה אפוא לבחון את כל אלה, ותכליתה לבדוק את התועלת בהפעלת התוכנית ואת תוצאות התערבות זו (Kettner et.al, 1999).

מחקרי הערכה זוכים כיום לעניין ציבורי גובר והולך (Holden & Zimmerman, 2008) משלוש סיבות עיקריות: (א) רווחת היום מגמה המעודדת לתמוך כל עשייה והתנסות במחקר שיעריך את מרכיביה, את תוצאותיה ואת התועלת או הנזק שבצדה – Evidence-based Practice. פרופסיות רבות, ובהן גם בתחום שירותי הרווחה, אימצו אותה. הכוונה היא שכל מקצוע יבחן ויעריך את הפרקטיקה שלו, את דרכי ההתערבות הנוהגות בו ואת תוצאותיהן (Gibbs 2003; Grinnell & Unrau 2007). (ב) יש דרישה גוברת לאחריות (מתן דין וחשבון; accountability), כלומר זמינות ושקיפות מידע על תוכניות המוצעות לציבור. המידע מתייחס לפעולותיו של ארגון, להיקף ההשקעה בהן, למהלכן ובעיקר לתוצאותיהן (Bloom, Fischer, & Orme 2006). (ג) עוד ועוד מממנים פרטיים, ציבוריים או ממשלתיים דורשים ללוות כל מיזם המתבצע במימוןם במחקר הערכה ולדווח על ביצועיו ועל תוצאותיו, גם אם היה חד פעמי וקצר טווח.

---

## הנחת עבודה: הערכה היא השוואה

---

בבסיס כל הערכה עומדת ההנחה שניתן לכמת מוצרים, תוכניות ושירותים, לבחון אותם ולהשוות ביניהם. בבסיסה של כל הערכה מצויה אפוא השוואה. גישה מדעית טהורה היא נייטרלית, כלומר אינה מבחינה בין רצוי לבלתי רצוי ואינה משקפת ערכים (לויין-רוזליס, 1998). הערכה, לעומתה, כשמה, משקפת העדפה, שהרי מראש הוגדר מה התוצאה הרצויה, העדיפה. הערכה היא אפוא השוואה שיטתית של ביצועי כל תוכנית ליעדיה, כפי שנקבעו מראש, או לסטנדרטים מקובלים (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

מדינות רבות אימצו תקנים בינלאומיים שנקבעו למוצרים ולשירותים (ISO). ואכן ניתן להעריך מוצר או שירות על פי עמידתו בתקן או במפרט השירות שנקבע לו. מדובר אפוא בהערכה מקצועית, בלתי תלויה, המתבססת על תוצאות השוואה (Asfahl & Rieske, 2010). התהליך כולו וולונטרי: כל מפעל ייצור, ארגון או תוכנית רשאים להחליט אם הם נכונים לקבל על עצמם את דרישות התקן אם לאו. אלה המבקשים לקבל על עצמם את תקן ה-ISO חייבים לעמוד במלוא הדרישות המתחייבות מתקן זה (Murphy & Yates, 2009). אימוץ וולונטרי של תקן נעשה בהנחה שהציבור יעדיף לרכוש מוצרים או שירותים בעלי תקן על אלה שלא קיבלו על עצמם את דרישות התקן.

ואמנם עצם בחירת המונח "הערכה" מסמנת שביסודו מצוי ערך. למונח "ערך" משמעות כפולה: בהוראתו האחת הוא מתייחס לשיפוט חברתי, למקובל בציבור או בקרב אנשי מקצוע כראוי וטוב. בבסיסה של כל הערכה נדרשת הסכמה על עדיפות, על סטנדרט חברתי רצוי, עדיף (Algie 1975). בהוראתו האחרת משמעות המונח היא הסכמה על הדרך למדוד השגת סטנדרט זה, דרך שתאפשר מדידה, השוואה. שתי ההוראות מצויות ביסוד כל הערכה: הסכמה על מצב חברתי רצוי והסכמה על המדד החברתי שישקף השגת יעד זה.

עקרונות ההערכה משותפים כמעט לכל המערכות הקיימות. מאמר זה יציג עקרונות כלליים, גנריים אלה, וידון בהם בקצרה. מקובל להבחין בין שני סוגי הערכה עיקריים: הערכה מעצבת – הערכה במהלך תוכנית או פרויקט שתכליתה לבחון את התוכנית בזמן אמת מתוך כוונה לשפרה תוך כדי; הערכה מסכמת – הערכה הנעשית בסיומו של מיזם, ובוחנת בדיעבד תוכנית שהסתיימה ומעריכה את ביצועיה ואת תוצאותיה (פרידמן, 2010; Scriven, 1991).

### הבחנה בין מרכיבי תוכנית והערכתם

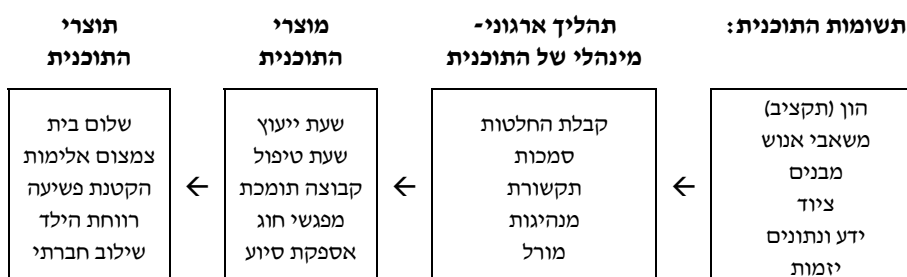
כץ וקאהן (Katz & Kahn, 1966) שאלו את גישת המערכות של פון ברטלנפי (von Bertalanffy, 1951), שמקורה במדעי הטבע. הם אימצו את המרכיבים האנליטיים שביסודה והתאימו אותם מושגית ומתודולוגית למערכות חברתיות. בבסיס גישה זו מצויה ההכרה שכל מערכת פתוחה, כלומר מערכת המקיימת יחסי גומלין עם סביבתה, מגייסת תשומות מהסביבה וממירה תשומות אלה לתהליך הפקת מוצרים, המשתחררים לסביבה במחזוריות מתמשכת. הדבר נכון לכל המערכות הפתוחות, כולל שירותי אנוש. כל מערכת פתוחה ניזונה אפוא ממשאבים, ממירה אותם בדרכה ומפיקה באמצעותם מוצרים לסביבתה.

אם נאמץ מערכת מושגית זו, נוכל לבחון בעזרתה כל מערכת פתוחה סביבנו. שירותי אנוש הם מערכות פתוחות המקיימות משא ומתן מתמשך עם סביבתן. לפיכך ניתן לבחון את תמהיל התשומות שכל מערכת מייבאת מסביבתה, את הדרך שבה המערכת מטפלת בתשומות אלה (תהליך) ומעבדת אותן לצורך הפקת מוצרים שאותה מערכת (תוכנית לצורך העניין שלנו) מציעה לסביבתה.

ואכן בבסיסה של כל תוכנית חברתית מצוי תמהיל תשומות שהיא מגייסת מהסביבה. המערכת מגייסת תשומות אלה ומשלבת ביניהן בתהליך ארגוני מורכב שנועד להפיק מוצרים ושירותים הפתוחים לסביבה. למוצרים אלה אמורה להיות השפעה על הסביבה הפיזית, אך גם החברתית. הדבר נכון לכל מפעל מזון, בית ספר או בית כלא: בכולם מושקעים משאבים העוברים שינוי, שתוצאותיו הן מגוון מוצרים או שירותים המוצעים לציבור הרחב או לקבוצה ספציפית. מוצרים ושירותים אלה אמורים לחולל שינוי בסביבתם.

כדי להעריך תוכנית, ניתן להתמקד בארבעת מרכיביה: (1) זיהוי תמהיל התשומות של התוכנית והערכת תשומות אלה; (2) המרת התשומות לתהליך ארגוני המתקיים בתוכנית והערכתו של התהליך; (3) בחינת השירותים, ה"מוצרים" שהתוכנית מציעה לציבור והערכת היקף מוצרים אלה ואיכותם; (4) השפעת מוצרי התוכנית על סביבתם, ולענייננו, המידה שבה תורמים מוצרי כל תוכנית להשגת היעדים שקבעה לעצמה. כזכור, ללא הגדרת יעדים אופרטיביים אלה מראש לא ניתן לקבוע אם הועילה התוכנית אם לאו (Rossi, Lipsey, & Freeman 2004, Ch. 5). התועלת תיבחן לאור השגת היעדים שנקבעו לה מלכתחילה.

### תרשים 1



בהתבסס על מערכת מושגית זו נתמקד עתה בארבעת השלבים הנחוצים לביצוע הערכה של תוכנית.

בבסיס כל הערכה ניצבת, כאמור, השאלה מהו חזונה של המערכת שבה פועלת התוכנית או, במונחי רווחה, כיצד מוגדרת המטרה החברתית שביסוד המערכת: מהו המצב החברתי הרצוי, האולטימטיבי שלמענו היא פועלת. עצם קיום התוכנית, המערכת והמשכיותה אינם מטרה. תוכנית אינה אלא אמצעי, כלי ליצירת שינוי חברתי. בהעדר יעדים בהירים ומוגדרים, ספק אם ניתן יהיה לקבוע מה מבקשת מערכת להשיג, מה השינוי החברתי שהיא מבקשת לחולל.

מערכת אמורה אפוא לזהות ולהגדיר את החזון החברתי שבבסיסה, שלמענו הוקמה ותוקצבה. מערכת חברתית אמורה להשיג יעדי מדיניות המשקפים את תפיסת עולמה הערכית, את חזונה. השגת היעדים היא תכלית התוכנית, ולאורה תיבחן, תוערך. כך, למשל, חזון משרד הבריאות הוא קידום בריאות הציבור, ומשרד הקליטה אמור לשלב עולים בחברה, בקהילה. לאור מטרות מופשטות אלה (בריאות הציבור ושילוב עולים) ייקבעו יעדים והישגים מדידים. אלה יושגו באמצעות מבחר תוכניות מגוונות ויצירתיות. תוכניות אלה הן האמצעי; אין הן המטרה וגם לא החזון.

---

### מטרה, יעדים ותוכניות

---

מדיניות חברתית נקבעת לאור תפיסה ערכית המתבטאת בסולם קדימויות. ככלל, לא ניתן להעריך מדיניות, שהרי לא ניתן להעריך ערך. ערך מבטא תפיסת עולם מסוימת, ששותפים לה מעטים או רבים, ומעניק לה ביטוי. מאז קום המדינה נקבעה מדיניות בתחומים שונים, ביניהם כיבוש השממה, קליטת עלייה, שוויון בין המינים, קידום מוגבלים, שיקום שכונות ועוד. כל אחת ממטרות אלה מבטאת ערך שאינו ניתן להערכה. היא משקפת את חזון הממשל ואת מחויבותו. הציבור אמור לבחור את הממשל לאור החזון, הערכים המופיעים במצע המפלגות. רבים מצביעים למפלגה מסוימת בשל התפיסה הערכית, החברתית שהיא מחויבת לה במצעה. לעתים יש נטייה לנסות ולהצדיק ערכים ולהסביר רציונלית את חשיבותם (Algie, 1975), אך ספק אם יש מקום לעשות זאת. ערך עומד לעצמו. האם הערכים קדושת חיי אדם או חופש המידע טעונים הצדקה? הרי כל אחד מהם משמש בסיס לתוכניות חברתיות רבות הנגזרות ממנו.

הגדרת חזון וקביעת מטרה מחייבות למעשה כל תוכנית (נבו 1989; סמואל, 1990; שפיר ופלד, 2010). אפילו מסניף מקומי של ארגון המפעיל תוכניות מצפים שידון בגירסה יישובית, מקומית בעת מימוש חזון הארגון ויפעל להשגתו. כשהוקמה החברה למתנ"סים בארץ, קבע מנכ"ל החברה אז, חיים ציפורי המנוח, שמטרת המתנ"ס בכל יישוב היא "להפוך קהל לקהילה" או "שיכון לשכונה". כל מתנ"ס אמור היה לאמץ חזון זה ולהפעיל

מגוון תוכניות שיעניקו לו ביטוי מקומי. היה בכך להעניק למערכת כולה מטרה חברתית בהירה שממנה ניתן לגזור ולקבוע יעדים אופרטיביים, ובהם תרומתו המקומית של כל מתנס"ס להשגת המטרה הכוללת של הרשת הארצית.

להבדיל ממטרה המוגדרת כחזון, יעדים הם הישגים מדידים שתוכנית נועדה להשיג. בכפוף לתחום החברתי שהוא אחראי לו, ארגון יכול לקבוע שהיעד שלו הוא "להקטין נשירת תלמידים בחטיבת הביניים בארץ לכדי 5% בשנת הלימודים הבאה" או "להכפיל את מספר העולים מצרפת במהלך השנה הקרובה" וכיוצא באלה. כאמור, היעד משקף אופרציונליזציה של המטרה, ומחייב קביעת מדדים בהירים המוגדרים בתוצאה, במקום, בהרכב אוכלוסייה ובמשך זמן. הגדרתם של אלה תאפשר מעקב, מדידה והערכה. אלה שאינם נכונים להערכה לא יקבעו יעדים ולא יגדירו הישגים מדידים לפעולתם. נראה שקובעי מדיניות, כולל פוליטיקאים, מעדיפים שלא להציג יעדים אופרטיביים מוגדרים. גם מנהלים וראשי תוכניות יעדיפו לעתים לא לקבוע יעדים מדידים לפעולתם, פן יוערכו לפי מידת השגתם, היקף העמידה בהם.

תוכניות הן האמצעים, הכלים הארגוניים להשגת היעדים המוגדרים שנקבעו. יש רבות כאלה. בדרך כלל בוחרים מתוך המגוון תוכנית אחת או יותר, המתאימות ביותר, שסייעו לארגון להשיג את יעדיו. כך, למשל, אם מבקשים לקדם נוער במצוקה, יש דרכים רבות להשיג יעד זה; לשם כך יש לבחור את התוכנית המתאימה ביותר לתנאים ולאילוצים המקומיים. בספרות המקצועית מוצגות דרכים רבות למימוש יעדים. רוב התוכניות עברו הערכה שתוצאותיה מוצגות למתעניינים. ראוי אפוא לבחור את התוכנית המתאימה, ה"מבטיחה" ביותר, שתוצאותיה הוכחו בשטח, ולא בהכרח לנהות אחר אלה האופנתיות, הפופולריות.

רק אם נקבעו לתוכנית יעדים מדידים המוגדרים באמצעות מקום, מסגרת זמן, הרכב האוכלוסייה ומהות ההישג והיקפו, ניתן יהיה להעריך אם השיגה את יעדיה. אם לא נקבעו יעדים מדידים, ספק אם ניתן יהיה להעריך זאת. אולי ניתן יהיה לתאר ולתעד את הפעולות שנעשו ואף לדווח עליהן פומבית, אך תיעוד אינו הערכה. אם מחלקה לא קבעה מראש את יעדיה בהתייחס לנשירת תלמידים, קליטת עולים או בטיחות בדרכים, ספק אם ניתן יהיה להעריך את פעולתה. הכרחי אפוא לקבוע יעדים לשם ביצוע הערכה.

ארגונים רבים מפרסמים מידע על תוכניות שהפעילו, ומציגים עליהן נתונים מקיפים. יש גם כאלה הרואים בכך פעולת הערכה, אך ספק אם תיאור, ולו מפורט, של תוכנית הוא הערכה. בסיס ההערכה, כאמור, הוא השוואה. הערכה תבוא לידי ביטוי רק אם תוכנית תציין את תכליתה, את יעדיה ותבחן אם כל אחד מהיעדים שנקבעו מראש אכן הושג ובאיזו מידה.

### הערכת תשומות, תהליך ומוצרי כל תוכנית

כעת נתמקד בהערכת מרכיבי כל תוכנית. התוכנית, אמרנו, היא האמצעי, כלי ההתערבות שנבחר על שום התאמתו ליעד שמבקשים להשיג. בחירת התוכנית מחייבת רגישות רבה. ארגונים שונים מבקשים לעתים לאמץ תוכניות אופנתיות, בלי לשקול אם הן אכן מתאימות ליעד מקומי שמבקשים להשיג באמצעותה. לעתים מייבאת תוכנית "מומחה" כדי שישגי יעד מקומי שאינו מנוסה בו. אין רע באימוץ תוכנית אופנתית או מוכרת, אך ספק אם תוכנית שהצליחה במקום אחד תצליח לעשות כן ובאותה הצלחה גם ביישוב אחר, בסביבה שונה.

גישת המערכות של כץ וקאהן מגדירה לתוכנית שלושה מרכיבים: תשומות, תהליך ותפוקות (מוצרים). ניתן להעריך כל אחד מהם: את תשומות התוכנית, את התהליך הארגוני המאפיין אותה ואת מספר מוצריה ואיכותם (Davies & Knapp, 1994); כל זאת בלי להתייחס כלל לשאלה אם השיגה תוכנית זו את יעדה במלואו או בחלקו.

#### תשומות התוכנית

לכל תוכנית בתחומי החברה והרווחה מוקצות תשומות שיש בהן מן המשותף: תקציב פעולה (הון), תקן כוח אדם (שכיר ולעתיים אף מתנדב), מבנים, ציוד, מאגר מידע ועוד. כל אחד מאלה ניתן להערכה.

כך למשל ניתן להעריך את תקציב הפעולה על פי גודלו (היקפו) ועל פי איכותו – זמינות המשאבים, נזילותם, ההרשאה להשתמש בו, להעביר בין סעיפיו, האפשרות לחרוג ממנו ועוד. מאפיינים אלה הם ביטוי לגמישות תקציבית, המשפרת ואף מעודדת את השימוש במשאבים ואת ניצולם (נחמיאס ונורי, 1997).

את כוח האדם ניתן להעריך על פי היקפו (משרות בתקן) ועל פי תכונותיו – התפלגות ההשכלה, ההכשרה, הניסיון (שנות הוותק) וההדרכה שקיבלו העובדים. חשוב לציין שבחלק מהתוכניות החברתיות יש מתנדבים שחלקם בעלי מקצוע. ניתן אפוא להעריך את עבודתם כחלק מתשומות התוכנית.

אם התוכנית פועלת בתוך מבנים, ניתן להעריך מבנים אלה על פי מיקומם, שטחם, מצבם והנגישות אליהם. כך גם בנוגע לציוד העומד לרשות התוכנית – ריהוט, מחשבים, כלי רכב וכיוצא באלה – והתאמתו לה וליעדיה. תיארונו עד כה חלק ממגוון התשומות המצויות בבסיס רוב תוכניות הרווחה. חשוב לציין שכל תוכנית מתאפיינת בתמהיל תשומות שונה. ציוד רב ומשוכלל (מחשבים) יכול לאפשר את צמצום כוח האדם. מיעוט מבנים עלול לחייב גיוס כוח אדם גדול יותר שיבצע את מלאכתו בשטח. כלומר: ניתן להמיר משאבים



שונים זה בזה ולשלב ביניהם, כך שלכל תוכנית יהיה תמהיל שונה של תשומות, משאבים החוברים לצורך תהליך.

### התהליך הארגוני של התוכנית (Program Throughput)

התהליך מכנס לתוכו את תמהיל התשומות שהצוות משתמש בו להפקת מוצרי התוכנית: השירותים שהתוכנית מציעה לציבור. התהליך הוא השלב שבו המשאבים השונים משתלבים לכדי תהליך קבלת החלטות על דרכי העבודה, על השימוש במבנים ובציוד, על השירותים ועל מאפייני הטיפול (למשל: מיקום התוכנית ושעות הפעילות) שתציע התוכנית לציבור הרחב או תכוון לאוכלוסיית יעד, לקבוצות מתוכו ( Rossi, Lipsey, & Freeman 2004, Ch. 6).

התהליך הוא אפוא השלב הפנים-ארגוני של כל תוכנית, שבו באים לידי ביטוי פעילות הצוות ואופיו: ניתן להעריך את איכות התקשורת בין חברי הצוות, את מעורבותם בדיונים ואת השימוש במידע המצוי בידם, את תהליכי קבלת ההחלטות, את מאפייני המנהיגות והסמכות ואת רוח הצוות. כל המשתנים האלה, שהתיאוריה הארגונית מציעה אולי את הכלים המתאימים ביותר להערכתם, משקפים את מאפייני התהליך הפנים ארגוני ואת טיבו. בהתבסס על התהליך בארגון נקבעים התנאים למתן טיפול לאוכלוסיית היעד; כאן מתקבלות החלטות על שעות הפעילות, על מיקומה, על אופייה, על תנאיה, על מחירה לציבור ועוד כיוצא באלה (Posovac & Carey, 1980).

הערכה זו של תהליך עבודת הצוות משמעותית ביותר. יש תוכניות דלות תשומות, אך התהליך הארגוני בהן משקף איכות כה גבוהה של תקשורת בין-אישית, ערוצי קבלת החלטות וסמכות, שהתוכנית פועלת היטב חרף מיעוט המשאבים. מולן ניצבות תוכניות עתירות משאבים, אך דלות באיכויות התקשורת, המנהיגות, הסמכות וקבלת ההחלטות, ועל כן אין עוצמתן הפוטנציאלית באה לידי ביטוי.

ארגון יכול להקדיש מעט או הרבה ממשאביו לתהליך שהוא עובר. ככל שהתהליך בהיר וקצר יותר, כך ישתחררו מרב המשאבים להגשת השירות לאוכלוסייה ולטיפול בה. ישיבות צוות מרובות וארוכות, דיונים במסדרון ובלבול מערכות עלולים לפגוע בשירות לציבור. נתק בין חברי הצוות, ויכוחים על השאלה מי עושה מה, אינסוף ישיבות בירור ותיאום יצמצמו את היקף השירות לציבור ויפנו שעות עבודה ותקציב (במונחי משאבים) לתהליך במקום לפעילות להשגת היעדים.

חשוב להעריך את התהליך המאפיין כל תוכנית ומהלכה, כולל עבודת הצוות, ולשפרו. יועצים ארגוניים מתמחים בניתוח תהליכים אלה, והם אמורים לסייע במקסום משאבי התוכנית לתועלת הציבור (Mullen & Magnabosco, 1997).

### מוצרי התוכנית: היקף השירותים המוגשים לציבור ואיכותם (Program Output)

שירותי רווחה מציעים, משווקים ואף מוכרים לקהילה מגוון של מוצרים ושירותים: שעות טיפול פרטני או משפחתי, סיוע במסגרת צרכים מיוחדים, שעות ייעוץ, הנחיה וכיוצא באלה. צוות מורים בבית ספר מייצר שעות הוראה, שעות ספרייה, ימי טיול ועוד. ניתן למדוד את היקף המוצרים המוצעים לציבור ואת איכותם. המדדים להערכה מגוונים. ניתן להעריך את המוצרים שניתנים לציבור מבחינה כמותית: מגוון והיקף (בשעות). ספק אם הערכה כמותית תעשה צדק עם איכות השירות. יש אפוא לבחון ולהעריך את איכות השירות ואת טיבו לאור מדדים ספציפיים שפותחו לצורך זה בתחומי התערבות שונים. שהרי השירות המוגש, נגישותו ואיכותו הם המוצרים העיקריים שמפיקים שירותי רווחה לתועלת הציבור (אלסטר, חביב וצבע, 2010).

ניתן למדוד גם את מידת התועלת שהפיקו לקוחות השירות ממבחר המוצרים שהציעו תוכניות הרווחה לציבור: האם שעות הטיפול שיפרו את תפקוד המשפחה? האם שעות הייעוץ עזרו לקידום הנוער? לשילובו בעבודה? להקטנת העבריינות? להשגת היעדים?

### השפעת התוכנית: הערכת התוצרים (Program Outcome)

כוונת כל תוכנית היא להשיג את היעדים שקבעה. ההנחה המקובלת היא שמוצר נגיש ואיכותי יסייע להשגת היעד. זאת ועוד, ההשערה היא שככל שהמוצר של התוכנית נגיש ומקצועי יותר, סביר שישגיג את יעדיו באורח מקיף ומועיל יותר (Rossi, Lipsey, & Freeman 2004, Ch. 7). לדוגמה: ניתן להניח שככל ששירותי הבריאות יהיו נגישים וזמינים יותר וככל שאיכותם תשופר, תחול ירידה בשיעורי תחלואה ועלייה בתוחלת החיים, שישקפו את השגת יעדי התוכנית שהוגשו לציבור.

השערה זו מצריכה הערכה הבוחנת אם מוצרי התוכנית הם אלה שהביאו את התוצאות (התוצרים) שהושגו. תכליתה לבחון שני היבטים אלה: אם אכן מוצרי התוכנית הם אלה שהביאו להשגת היעד; מהי השפעת המוצרים על אנשים שונים באוכלוסייה – אפשר שלחלק מהצרכנים התוכנית הועילה ולאחרים היא לא הועילה ואולי אף הזיקה (Schalock, 2001).

למשל: הרצאת מומחה שכוונתה להרחיק בני הנוער מעיסוק ושימוש בסמים יכולה להיות מעולה ברמתה, אבל השאלה היא אם תשיג את יעדה: הרחקת ילדים ובני נוער מהסמים. ייתכן שהרצאה כזו תעניק לצעירים דווקא את הלגיטימציה להתנסות בתחום, וכך לא זו בלבד שלא השיגה את יעדה, אלא אף הזיקה (חובב, גולן ו-וונזר, 1999).

ומכאן שאין ערובה שמוצר של תוכנית, משובח ככל שיהיה, ישיג את ההישגים שלשם נוצר. לעתים לא רק שלא ישיג אותם, אלא אף יגרום נזק של ממש, כפי שתרופה משובחת, בדוקה ויקרה תגרום נזק, אם תינתן למי שאינו זקוק לה או לחולה הרגיש למרכיביה.

כדי לעמוד על השפעתה של תוכנית, ראוי לערוך מעקב מחקרי מבוקר, הכולל קבוצת ביקורת של אלה שהיו אמורים ורשאים להיכלל בה מלכתחילה, אבל אקראית נמנעה הצטרפותם. דרך קבוצת ביקורת ניתן גם לבחון אם השפעות חיצוניות, אירועים שאינם קשורים לתחום הנבדק (למשל אסון, מתח ביטחוני, גאות כלכלית), הן שחוללו את השינוי ולא התוכנית עצמה. שהרי אירועים חיצוניים עשויים לצמצם או לבטל את השפעתה של תוכנית התערבות, טובה ככל שתהיה.

למשל: ניתן לייחס שילוב מובטלים בעבודה לתוכנית הכשרה שבה השתתפו או, לחילופין, לגאות שחלה במשק. השאלה היא מה הועיל להשתלבות. הערכה מסוג זה מחייבת כאמור להשוות את הישגי הקבוצה מקבלת השירות לקבוצת ביקורת שנבחרה אקראית ולא זכתה לקבל את השירות. ההבדלים שיימצאו בין קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת יבטאו את התועלת ה"נקייה" של תוכנית השיקום (Rossi, Lipsey, & Freeman 2004, Ch. 8).

---

### תועלתה של תוכנית (Program Effectiveness)

---

אמרנו שתוכנית התערבות עשויה להיות מועילה, לא מועילה ולעתים אף מזיקה להשגת היעד שנועדה לה. יש לבדוק את תועלת התוכנית והשלכותיה בכלים מחקרניים מבוקרים (Rossi et al., ibid). תועלתה של תוכנית מוגדרת כמידה שבה היא השיגה את יעדיה. תוכנית שהשיגה את יעדיה, בדיוק כמו תרופה שסייעה להחלמה, היא תוכנית מועילה, אפקטיבית. תוכנית שלא השיגה את יעדיה או הרחיקה מהם אינה אפקטיבית וייתכן שאף מזיקה. התועלת נקבעת אפוא ביחס שבין מוצרי כל תוכנית לתוצריה, יעדי התוכנית. מוצרים מועילים הם מוצרים שסייעו להשגת היעד. שיעורי עזר שסייעו להצלחה בבחינות הם מועילים. הם סייעו להשגת היעד. טיול משותף של ותיקים ועולים ביישוב יהיה מועיל, אם בעקבותיו (ולא בשל גורמים אחרים) נרקמת רשת חברתית הדוקה בין חברי שתי אוכלוסיות אלה.

אם לתוכנית חברתית לא הוגדרו יעדים מלכתחילה או שהיעדים הוגדרו במונחים כלליים, לא ניתן יהיה להעריך את תועלתה. על כן ראוי לזכור את החשיבות המרכזית של הגדרת יעדי כל תוכנית חברתית טרם תחילתה, וזאת כדי להעריך אותה במהלכה או בסיומה. אם

היעדים מוגדרים במהלך התוכנית או אחריה, דומה הדבר לסימון מטרה סביב חור הקליע שנורה; כלומר: מגדירים את התוצאות וחשיבותן על פי מה שהושג בפועל, ולא בהכרח על פי כוונתה המקורית של התוכנית.

---

### יעילותה של תוכנית (Program Efficiency)

---

חשוב להבחין בין תועלתה של תוכנית ליעילותה. לאחר שהערכנו את תועלתה של התוכנית, עד כמה השיגה את יעדיה, נעבור לקריטריון חשוב אחר הנחוץ להערכת כל תוכנית – יעילותה. היעילות בוחנת את עלותה הכלכלית של התוכנית: מחיר מוצריה.

כאן חשובה ההבחנה בין עלותו (cost) של מוצר לבין מחירו (price). העלות מתבססת על תחשיב ההוצאות הישירות והעקיפות של הפקת שירות נתון. עלותה של שעת טיפול מתייחסת למרכיבים הכוללים את מגוון ההוצאות העקיפות והישירות של התוכנית. המחיר הוא הסכום הנגבה מהלקוח. ספק אם ארגוני רווחה עוסקים בשאלות של רווח והפסד, אבל עליהם להיות מאוזנים או לפחות לקבוע דרכי התערבות יעילות, כלומר זולות יחסית להפעלה.

סביר שכל ארגון, כולל שירותי רווחה, יבקש לשמר על איזון כספי. עליו לחפש את מגוון השירותים והתוכניות שיהיו חסכוניים ושקולים מבחינה תקציבית. ככל שתשומותיה של תוכנית רבות ויקרות יותר, כך סביר שמוצריה יהיו יקרים יותר, וזה בלי להתייחס כמובן לתועלתם של מוצרים אלה. חשוב להדגיש שאין קשר תיאורטי, סיבתי ישיר בין תועלתה של תוכנית לבין יעילותה.

תועלתה של תוכנית קודמת לחישוב יעילותה. כוונתה המקורית של כל תוכנית היא לחולל שינוי חברתי מבוקר, להגיע ליעדים שנקבעו, ולשם כך על תוכניות להיות מועילות, אפקטיביות. שאלת יעילותן רלוונטית, רק אם התוכניות אכן מועילות. תוכניות שאינן מועילות, אף אם הן זולות, ספק אם יש בהן עניין. הרי לא נרכוש תרופות, אף אם הן זולות, אם אין בהן תועלת לאדם הנזקק להן. שאלת המחיר משנית אפוא לשאלת האפקטיביות.

## קריטריונים להשוואה – הערכה

בתחילת מאמר זה הוגדרה הערכה כהשוואה. בחלק זה של המאמר נציג אמות מידה מקובלות להשוואה לצורך ביצוע הערכה. את תשומות התוכנית, התהליכים, מוצריה ותוצריהם החברתיים ניתן להעריך על ידי השוואה לעבר, השוואה לתוכנית אחרת מסוגה או בתחומה והשוואה לקריטריונים ארגוניים ומקצועיים (דרור, תשכ"ו).

השוואה לעבר: הקריטריון להשוואה הוא המציאות שאפיינה את התוכנית בעבר – המשאבים שעמדו בעבר לרשות התוכנית, התהליכים שאפיינו אותה, המוצרים שהעמידה לרשות הציבור והתוצרים החברתיים של מוצרים אלה. כך למשל יכול מועדון נוער או מתנ"ס להעריך את פעולתו בהווה על רקע פעולתו בעבר, כשהוא מתייחס לשינוי שחל במשאבים, בתהליכי עבודת הצוות, במגוון השירותים שהוענקו לציבור ובהיקפם, ולתועלת, אם נמדדה, של שירותים אלה לבני הנוער.

השוואה לעבר אינה פשוטה ומתבססת על ההנחה שהמציאות הסובבת נשארה "קבועה". ואולם ברור שאין ההווה זהה לעבר, ובכל זאת יש בהשוואה זו לשוות ממד הערכתית לתוכנית ולמוצריה. יש מנהלי תוכניות וחברי צוות המתבוננים בנוסטלגיה בעברה של התוכנית, אך ניתן לבחון אם נוסטלגיה זו מוצדקת ולהעריך את התוכנית באופן ענייני בהתייחס למרכיביה בעבר.

השוואה לאחר: השוואת התוכנית לתוכנית דומה אחרת. גם כאן ניתן להשוות בין יעדי התוכניות השונות, משאביהן, התהליכים המאפיינים אותן, המוצרים שהן מפיקות ותוצריהם. למשל: ניתן להשוות בין שני מעונות יום לגיל הרך, כשלהשוואה זו מקדם הערכתית. ניתן להשוות את יעדי מעונות היום (אם נקבעו יעדים כאלה), את משאביהם, את דרכי עבודת הצוות הנהוגה בהם, את המוצרים שהם מעניקים לפעוטות ולהוריהם (מגוון התוכניות, השירותים, היקפם ואיכותם) ואת השפעתם על קידום הילדים, על הישגיהם ועל רווחתם. השוואה זו תאפשר להשוות בין מעונות היום ולהעריך את ההבדלים, אם אכן קיימים ביניהם.

השוואה לקריטריונים ארגוניים ומקצועיים: בתחומי חברה ורווחה רבים מוסדו סטנדרטים של שירות לציבור ושל טיפול. חלקם נקבעו בתקנים לאומיים וביןלאומיים, כמו למשל תקני ISO. השוואת משאבים, תהליכי העבודה ומוצרים שמאפיינים תוכנית מסוימת לתקנים המקובלים בעולם בתחום זה היא בסיס להערכת תוכנית. כיום יש תקנים מקובלים לטיפול בזקן, לתחום התזונה, לדרכי הוראה, להגשת שירות רפואי במרפאות ובבתי חולים ועוד. השוואת תוכנית קיימת לתקנים אלה מהווה בסיס איתן להערכתה. תוצאות ההשוואה ישקפו פערים בין תוכנית נתונה לתקנים המקובלים בתחום.

## כיסוי האוכלוסייה

רוב התוכניות החברתיות מיועדות לאוכלוסייה מוגדרת, נתונה. אוכלוסייה זו מוכרזת על פי רוב כאוכלוסיית היעד של התוכנית; למשל: תלמידי תיכון, נכים, זוגות צעירים, מובטלים. מכיוון שהכוונה היא לכלול בתוכנית רק את אלה שנמנים עם אוכלוסיית היעד, מוצגת רשימה של קריטריונים לאלה מתוכה הזכאים להשתתף בה, ובהם גיל, שנת עלייה, הכנסת המשפחה, מצב תעסוקה וכיוצא באלה. מלבד אוכלוסיית היעד והאוכלוסייה הזכאית ניתן לבחון מי היא האוכלוסייה הנהנית בפועל מהתוכנית. לעתים אין התאמה בין שלוש אוכלוסיות אלה.

לכאורה, האוכלוסייה הזכאית אמורה להיות חלק מאוכלוסיית היעד, והאוכלוסייה הנהנית אמורה להיות חלק מהאוכלוסייה הזכאית. השאלה אם אלה הם פני המציאות היא שאלה אמפירית הטעונה בדיקה. מקובל שהערכת תוכנית תכלול בדיקה של זכאות הנהנים ממנה להשתתף בה. סביר שהממצאים יציגו את המשתתפים בתוכנית על פי תכונותיהם וייתכן שאף על פי זכאותם. לעתים מוכיחים ממצאי ההערכה שחלק מהנהנים ממנה כלל אינם זכאים להשתתף בה ואף אינם כלולים באוכלוסיית היעד, אך הם נוטלים בה חלק מסיבות שונות.

יש מחקרי הערכה הבודקים שאלה זו של כיסוי האוכלוסייה, ואף בוחנים כמותית ואיכותנית מי המשתתפים בתוכנית ונהנים משירותיה. סביר שנושא זה, כמו נושאים אחרים בתחום ההערכה, "עדינים" למדי ומחייבים שיקול דעת, בחינה מדוקדקת ורגישות. רגישות זו הכרחית בכל הערכה, ואין להקל ראש בחשיבותה (Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004, Ch. 6).

## הערכה וביקורת

טרם נסכם מאמר זה, ראוי לעמוד בקצרה על ההבדלים העקרוניים והמעשיים בין הערכת תוכניות לביקורת. ארגונים רבים מחזיקים כיום מערכות ביקורת, ביקורת פנים או ביקורת חוץ. כל מי שמוגדר בחוק כגוף מבוקר חשוף בכל עת לביקורת ממלכתית של מבקר המדינה (גייסט, 2000). מוסדות וארגונים, כולל ארגונים וולונטריים, חייבים לקיים ביקורת בתוקף חוק, בין באמצעות ועדת ביקורת בארגונים קטנים ובין באמצעות מבקר חוץ - רואה חשבון בארגונים גדולים.

ביקורת אינה הערכה, וספק אם מושאיה המקובלים של הביקורת בארגון הם גם מושאי ההערכה. ביקורת מתמקדת בציות כל מערכת לחוק, לתקנות, להוראות ולכללי סדר מינהלי תקין. ביקורת תתמקד בשאלה אם החלטות נתקבלו בדרגים ובהליכים המתאימים ונחתמו כדין, אם ההוצאות הכספיות אושרו כחוק, אם צוות העובדים מצוי בתקן המאושר או חורג ממנו, אם רכישות והתקשרויות נעשו לאחר הוצאת מכרז כחוק ועוד. הביקורת מתמקדת אפוא בשאלות של מינהל תקין ועמידה בדרישות החוק.

הערכה אינה עוסקת בשאלות אלה, אלא מתמקדת בעיקר בחזון הארגון, ביעדיו ובמידה שבה מקדמות תוכניות הארגון יעדים אלה. חשוב גם לציין שביקורת מחויבת מכוח החוק והערכה לא. עם זאת, ייתכן שבמישורים מסוימים, כגון ניצול משאבים, בחירה מושכלת בין תוכניות, תהיה חפיפה בין פעולות ביקורת למחקר הערכה.

---

## סיכום ודיון

---

ספק אם פרטים, ארגונים ומערכות אכן חפצים בהערכה. הערכה מחייבת תהליך משתף ורגיש, פרי הכנה שיטתית, וחשיפה. ככל שיגבר שיתוף הפעולה של מנהלי תוכניות וצוותיהם עם יוזמת ההערכה ועם מבצעייה, כן יגבר העניין בתהליך ההערכה ובממצאיה (Green, 2001). בתנאים אלה יהיו הנהלת התוכנית וצוות העובדים שותפים לדרך, ואז גם תגבר הנכונות לדון בממצאי ההערכה ולאמצם לצורך שינוי התוכנית שהוערכה ושיפורה. שיתוף הפעולה הוא תנאי לכל הערכה מוצעת, ואין להקל ראש בשיקולים הפסיכולוגיים ובאינטרסים הארגוניים והמקצועיים העומדים בבסיסו.

ללא שיתוף מנהלי ארגונים וצוותיהם, ספק אם ניתן יהיה לבצע הערכה, ואם תבצע, ספק אם יתקבלו ממצאיה בחיוב או בהבנה, בעיקר אם הם מבקרים היבטים שונים של התוכנית. ביצוע הערכה מחייב תהליך רגיש שהצלחתו מותנית בתכנון ובחשיבה מערכתית משתפת. אם יתקיימו התנאים שלהלן, שלושת תנאי היסוד לביצוע כל הערכה, ניתן יהיה ליישם תהליך נאות תוך העלאת ההסתברות שמושאי יאמצו את ממצאיו:

1. חשיפה ארגונית המעמידה נתונים מהימנים ומעודכנים לרשות מבצעי ההערכה: בהעדר נתונים, או בהעדר נתונים מהימנים, ספק אם יש מקום להערכת תוכניות, שהרי בסיס ההערכה יהיה חסר, מוטה או שגוי.
2. הסכמה על יעדי התוכנית: עוד לפני ביצוע ההערכה נדרשת הסכמה על ההישגים שהתוכנית מבקשת להשיג ועל השינוי החברתי שהיא מבקשת לחולל בסביבתה.

בהעדר הסכמה מראש על מהות הישגים אלה, ספק אם להערכה ולמסקנותיה תהיה משמעות.

3. הסכמה על דרכי המדידה והמדדים שבאמצעותם תוערך התוכנית: מדדים אלה מתייחסים כאמור למשאבי התוכנית (היקפם ואיכותם), לפרטי עבודת הצוות והתהליך הארגוני שבבסיס התוכנית, להיקף ואיכות המוצרים שהתוכנית מפיקה ומציעה לסביבתה. בהעדר הסכמה מראש על מדדים להערכת מרכיבים אלה ואחרים, ספק אם להערכה ולמסקנותיה תהיה משמעות.

הערכה שנכפתה על ארגון כלשהו בידי גורמי חוץ עלולה להיתקל, לא רק בהתנגדות ראשי התוכנית וצוותה, אלא אף בהסתרת מידע, בהצגת נתונים מוטים או חסרים, אשר יהפכו את ההערכה ולמסקנותיה לשגויה, בלתי רלוונטית ומיותרת.

אך הבעיה אינה רק באי שיתוף פעולה. שפירו (1988) גורס שבפרויקטים רבים שהוערכו במסגרת שיקום שכונות לא היתה הסכמה על יעדי התוכנית. גופים מעורבים, ובעיקר שותפים למימון התוכנית, ייחסו לתוכנית אלה מטרות ויעדים שונים, כשכל מממן מבקש לראות ביעדיו שלו את לב התוכנית שהתבצעה. שפירו כינה זאת בשם "סביבת הערכה סוערת", שהקשתה להביא להסכמה על יעדי התוכנית ומכאן גם על רלוונטיות מחקרי ההערכה. ספק אם ניסיונות פשרה שהציעו מעריכים בזירה זו הועילו לשיפור ההערכות שנעשו ולרלוונטיות שלהן.

חשש אחר הוא שלצורך תכנון הערכה וביצועה המוצלח, יסכימו השותפים על יעדים מעטים וצנועים בתקווה שהממצאים יוכיחו הישגים גבוהים משמעותית מהרף הנמוך שנקבע מלכתחילה לתוכנית אלה. אם יעד התוכנית הוא "שילובם של חמישה אחוזים מהמובטלים ביישוב בתעשייה תוך שנה", הרי שכל אחוז גבוה מחמישה אחוזים אלה יהיה בבחינת הצלחה שמעבר למשוער. לכן חשוב להגיע מלכתחילה להסכמה על הישג צפוי שאכן ישקף את הציפיות הסבירות להישגי יעדי תוכנית ההתערבות ביישוב.

בעניין מבצעי ההערכה, יהיו ארגונים שיציעו שיהיה זה צוות התוכנית או עובד שהארגון שכר למטרה זו. אין להקל ראש באפשרות זו משתי סיבות: (א) אם הארגון אכן מבקש ללמוד על עצמו ולהעריך את פעולתו, ויש הסכמה בצוות על הליך זה, סביר שהנכונות בצוות תגבר ותתבטא בשיתוף פעולה עם המעריך, בעיקר אם מדובר בהערכה מעצבת המיועדת לצרכים פנימיים של הארגון ואינה אמורה להתפרסם ברבים. (ב) יש להניח שמעריך העובד בארגון יהיה חשוף במידה רבה יותר, כמעט אינטימית, לתהליכים אופייניים לו, ואפשר שיזהה בתוכנית עניינים הראויים לתשומת לב, והם ייכללו בדו"ח ההערכה הפנימי שייכתב. גם אם הערכה זו מיועדת לגורמי חוץ, אפשר שתהליך ההערכה הפנימי ייראה כנכס המסייע לשותפים בתוכנית לבחון את עצמם ואת ניהול המערכת שהם שותפים לה.



בחירת גורמי חוץ מומחים לביצוע הערכה היא הליך מקובל, בין אם מדובר בהערכה מעצבת או מסכמת (פרידמן, 2010). הערכה חיצונית נתפסת כמרוחקת, מנותקת ולכן גם מהימנה יותר מהערכה פנימית. אבל ראוי לבחון תפיסה זו, שהרי גם למעריך חיצוני עשויים להיות אינטרסים משלו בעת ביצוע ההערכה ואחריה. כאמור, סוגיות אלה מחייבות דיון נרחב ומעמיק יותר המוצע אכן בספרות.

הערכה אינה רק דרך לבחון ארגון ותוכניותיו, אלא לעתים מסייעת בעקיפין לטפל בבעיות בארגון. לא אחת, בעת משבר או סכסוך במערכת, יחפשו הצדדים דרך מוצא מן העימות. דרך מקובלת היא להקים ועדה שתשב על המדוכה, אך יש גם כאלה המציעים לבצע הערכה מקיפה של כל הארגון, על התוכניות והשירותים שהוא מציע לציבור, כדרך לפתור את הסכסוך. בלי להיכנס לחשיבותה של הערכה, ברור שההצעה לפתור את הסכסוך דרך הערכה כוללת נועדה "להרוויח" זמן ולהפחית את הלחץ בארגון (Green, 2001; Lewis, 2001). במקרים כאלה, אם אכן בוצעה הערכה, ספק אם הסיבה לביצועה תיזכר בעת פרסום המסקנות, אך המשבר עבר ונשכח. ספק אם זו מגמת ביצוע הערכות והרקע המתאים לביצוען.

בשנים האחרונות גובר העניין במחקר האיכותני, ויש אסמכתות למחקרי הערכה בגישה זו (סויה וויסמן 1999; שקדי 2003; Patton, 2002). יש הבדלים בין מחקר והערכה (לויין-רוזליס, 1998) לבין ביצוע הערכות בשיטות איכותניות (Denzin & Lincoln, 2000). ביצוע הערכה בגישה איכותנית הוא אתגר מתפתח הראוי לבחינה מקיפה.

ואכן בביצוע הערכה משולבים ערכים חברתיים ומטרות שלא תמיד יש עליהם הסכמה. גם הבסיס הערכי של הערכה וגם ההסכמה על הערכים שבבסיסה מבליטים את הרגישות הכרוכה במחקר הערכה ואת התבונה הנדרשת מעורכיו (Green, Lehn, & Goodyear, 2001).

הערכה אמורה להציב לפני כל ארגון מראה שתשקף את המציאות המאפיינת את התוכנית ומהלכה בנאמנות ובדיוק המרביים. ככל שההליך המחקרי יהיה משתף, מבוקר ומדויק יותר, כך סביר שהבבואה המשתקפת בהערכה ובמסקנותיה תהיה מדויקת ואמינה יותר לחברה.

עם זאת ברור, שארגוני חברה ורווחה, כמו ארגונים למטרות רווח, חייבים להעריך את פועלם, כדי לבחור את יעדיהם, את התוכניות המתאימות ביותר למימוש יעדים אלה ולבחון את הישגיהם מול היעדים. הציבור מצפה מארגוני שירות למשוב על פעולתם והישגיהם, ומממני התוכניות מצפים שארגונים אלה יספקו מידע על השימוש המושכל בכספם; הציפייה לשקיפות ולאחריות של שירותי חברה ורווחה תגבר בשנים הקרובות. הערכת תוכניות היא אך נדבך בתהליך זה.

---

**מקורות**


---

- אלסטר, ס', חביב, ג' וצבע, י' (2010). פיתוח תפיסה ופרקטיקה של מדידה מתמשכת של תוצאות במערכות שירות: לקחים וקווים מנחים מהספרות. ירושלים, מכון ברוקדייל ומשרד הרווחה.
- [http://brookdaleheb.jdc.org.il/\\_Uploads/PublicationsFiles/129-10-OutcomeMeasurements-WEB-HEB.pdf](http://brookdaleheb.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/129-10-OutcomeMeasurements-WEB-HEB.pdf)
- [http://brookdale.jdc.org.il/\\_Uploads/PublicationsFiles/129-10-OutcomeMeasurement-WEB-ENG.pdf](http://brookdale.jdc.org.il/_Uploads/PublicationsFiles/129-10-OutcomeMeasurement-WEB-ENG.pdf)
- בנבנישתי, ר' ויקל, ח' (1986). תיאור התערבויות במשפחות והערכתן. חברה ורווחה, ז (2), 154-142.
- גייסט, ב' (2000). ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד. עיונים בביקורת המדינה, 58, 56-34.
- דרור, י' (תשכ"ו). קביעת מדיניות. תל אביב: המדרשה למנהל (פרק 6: "סטנדרטים עיקריים לשומת קביעת המדיניות" עמ' 73-82).
- ויסמן, מ' וסויה, ר' (1999). השימוש במערכות מידע בשירותים טיפוליים. מגמות, לט (4), 575-562.
- חובב, מ', גולן, מ' ו-וונר, י' (1999). עוברי חוק בישראל: הערכת תוצאות טיפול. תל אביב, צ'ריקובר.
- לוי-רוזליס, מ' (1998). הערכה ומחקר: האומנם חד הם? מגמות, לט (3), 319-303.
- נבו, ד' (1979). הצורך להעריך את ההערכה. מגמות, כד (3), 406-400.
- נבו, ד' (1989). הערכה המביאה תועלת. תל אביב: מסדה.
- נוי, ש' (1988). תכנון אסטרטגי במוסדות ללא כוונת רווח – מלכ"ר. חברה ורווחה, ט (2), 142-128.
- נחמיאס, ד' ונורי, א' (1997). עקרונות לניהול ולתקצוב על פי תפוקת במגזר הציבורי (נייר מס' 2). ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סויה, ר' וויסמן, מ' (1999). שילוב שיטות איכותניות וכמותיות בהערכת תוכניות. חברה ורווחה. יט (3), 336-323.

- סלונים נבו, ו' (2005). הערכת טיפול: מערכים חד מקריים ושיטות נוספות. באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- סמואל, י' (1990). ארגונים: מאפיינים, מבנים, תהליכים. חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה.
- פרידמן, י' (2005). מדידה והערכה של תוכניות חברתיות וחינוכיות. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- פרידמן י' (2010). הערכת תוכניות חברתיות וחינוכיות. בתוך מ' לוי-רוזליס ור' סויה (עורכות), סוגיות בהערכה בישראל (עמ' 13-71). באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- שפירו, ש' (1988). סוגיות בהערכת תוכניות לשינוי חברתי מכוון: פרויקט שיקום השכונות. מגמות, לא (4-3), 269-285.
- שפירו, ש' ופלד, ע' (2010). הערכה ממוקדת במטרות. בתוך מ' לוי-רוזליס ור' סויה (עורכות), סוגיות בהערכה בישראל (עמ' 106-120). באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- שקדי, א' (2003). מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני – תיאוריה ויישום. תל אביב: רמות.
- Algie, J. (1975). *Social values, objectives and action*. London: Page.
- Asfahl, C. R. & Rieske, D. W. (2010). *Industrial safety and health management*. (6<sup>th</sup> ed.). New York: Pearson.
- von Bertalanffy, L. (1951). Problems of general systems theory. *Human Biology*, 23, 302-312.
- Bloom, M., Fischer, J., & Orme, J. G. (2006). *Evaluating practice: Guidelines for the accountable professional*. Boston: Allyn and bacon.
- Bandura, A. (1997). *Self efficacy: The exercise of control*. New York: Freeman.
- Chelmsky, E. & Shadish, W. R. (Eds.). (1997). *Evaluation for the 21<sup>st</sup> century*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Davies B. & Knapp, M. (1994). Improving quality and efficiency in British community care. *Social Policy and Administration* 28 (3), 263-287.

- Denzin, N. K. & Lincoln Y. S. (Ed.). (2000). *Handbook of qualitative research*. London: Sage.
- Gibbs, L. E. (2003). *Evidence-based Practice for the helping professions*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole-Thomson Learning.
- Greene, J. C., Lehn, B., & Goodyear, L. (2001). The merits of mixing methods in evaluation. *Evaluation*, 7 (1), 25-44.
- Greene, J. C. (2001). Dialogue in evaluation. *Evaluation*, 7 (2), 181-187.
- Goldberg, E. M. Gibbons, J., & Sinclair, I. (1985). *Problems, tasks and outcomes*. London: Allen & Unwin.
- Grinnell, R. M. & Unrau, Y. A. (2007). *Social work research and evaluation: Foundations of Evidence-based Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Holden, D. J. & Zimmerman, M. (Eds.). (2008). *A practical guide to program evaluation planning: Theory and case examples*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Lewis, J. (2001). Reflections on evaluation in practice. *Evaluation*, 7 (3), 387-394.
- Katz, D. & Kahn, R. (1966). *Organizations and the system concept: The social psychology of organizations*. New York: John Wiley.
- Kettner, P. M., Moroney, R. M., & Martin, L. L. (1999). *Designing and managing programs: An Effectiveness-based Approach*. Newbury Park: Sage.
- Murphy, C. N. & Yates, J. (2009). *The international organization for standardization (ISO): Global governance through voluntary consensus*. New York: Rutledge.
- Mullen, E. J. & Magnabosco, J. L. (Eds.). (1997). *Outcome measurement in the human services: Cross cutting issues and methods*. Washington, DC: NASW Press.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park: Sage.

- Posavac, E. J. & Carey, R. G. (1980). *Program evaluation and case studies*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Rossi, P. H. & Walter, W. (Eds.). (1972). *Evaluating social programs: Theory, practice and politics*. New York: Seminar Press.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation – A systematic approach*. (7<sup>th</sup> ed.). Thousand Oaks, California: Sage.
- Schallock, R. L. (2001). *Outcome-based Evaluation*. (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers.
- Shadish, W., Cook, T., & Leviton, L. (1991). *Foundations of program evaluation: Theorists and their theories*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. (4th ed.). Newbury Park, California: Sage Publications.
- Sheldon, B. (1983). The use of single case experimental designs in the evaluation of social work. *British Journal of Social Work*, 13, 477-500.
- Stafflebeam, D. I. & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation theory, methods and application*. San Francisco: Jossey Bass.
- Tripodi, T., Fellin, P., & Epstein, I. (1971). *Social program evaluation guidelines for health, education and welfare administrators*. Itasca: Peacock.
- Tripodi, T., Fellin, P., & Epstein, I. (1978). *Differential social program evaluation*. Itasca: Peacock.
- Warburton, R. & Goldberg, E. M. (1979). *Ends and means in social work*. London: Allen & Unwin.

