

סוגיות בהערכה

**הערכה מקדמית של
תכניות והצעות למדיניות
בתחומי החברה והחינוך
מהות ומעשה**

יהודה מור



מכון הנרייטה סאלד
המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות

*Ex Ante Evaluation of Social and Educational
Programs and Policy Proposals
Theory and Practice*

Yehuda Mor

מס' פרסום : 786/ג

מסת"ב 978-965-213-120-1 ISBN

עריכה : פועה שי

אין להעתיק או להפיץ פרסום זה או קטעים ממנו בשום צורה
ובשום אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני (לרבות צילום והקלטה)
בלא אישור בכתב, ומראש, ממכון סאלד

©

כל הזכויות שמורות
למכון הנרייטה סאלד
המכון הארצי למחקר במדעי ההתנהגות
רח' קולומביה 9, ירושלים 96583

טלפון : 02-6494444 ; פקס : 02-6437698

<http://www.szold.org.il>

E-mail: szold@szold.org.il

עיצוב העטיפה : איריס גורדון
נדפס בדפוס הרוש והחרוצים
ירושלים, תשע"ד – 2013

תוכן העניינים

5	הקדמה
7	פרק ראשון: הערכה מקדמית כתחום מובחן בהערכה
7	הגדרה ותיאור כללי
18	יסודות עיוניים
30	רכיבים נבחרים בהערכה מקדמית
42	הערכה מקדמית כתמיכה בתהליך קבלת החלטות
	הערכה מקדמית כתמיכה בתהליך פיתוח של הצעות לתכניות
46	או למדיניות
	פרק שני: סוגים נבחרים של תהליכי הערכה מקדמית כשגרה ממוסדת
55	הערכה מקדמית בקרנות אירופיות
57	הערכה פרוספקטיבית (מוכּוונת עתיד) בקונגרס האמריקאי
58	הערכה מקדמית של השפעות ברחבי העולם
63	הערכה מקדמית של ההשפעה החברתית
69	הערכה מקדמית של השפעות בישראל 2013: תמונת-בזק
71	ועוד על תסקירים מקדמיים
75	חקרי היתכנות (feasibility studies)
	פרק שלישי: הערכות מקדמיות של מבחר תכניות והצעות
80	הערכת הצעה להעלאת גיל חינוך חובה במדינת ניו יורק
82	הערכה של מודל לפיקוח חינוכי (educational governance) בהולנד
87	חקר היתכנות לארגון מחדש של שלושה בתי ספר באילינוי
90	חקר היתכנות למרכז קהילתי (City of Woodinville, 2004)

92.....	פרק רביעי: לקראת יישום
92.....	שילוב של ניתוח השפעה חברתית בניתוח עלות-תועלת
95.....	הערכה מקדמית של תאוריית התכנית
98.....	בניית תרחישים
103.....	המלצות לארגון תהליך ההערכה המקדמית כשגרה ארגונית
107.....	סיכום
110.....	רשימת מקורות
	נספח 1: תקציר צעדים לביצוע הערכה מקדמית של הצעה או
121.....	רעיון תכנוני
	נספח 2: שירות חלופי לשירות צבאי: הדגמה של הערכה מקדמית
125.....	של תכנית חברתית (קטעים נבחרים)

הקדמה

פרסום זה כולל תיאור יסודי של המהות והפרקטיקה של "הערכה מקדמית" (Ex Ante Evaluation) וכן סקירת ספרות בתחום בדגש על נושאים חברתיים. הפרסום עשוי לשרת אנשי מקצוע, מקבלי החלטות, קובעי מדיניות ומעוניינים אחרים העוסקים בתכנון ובהערכה של תכניות והצעות למדיניות – בין אם הם עוסקים בכך במישרין או בעקיפין, ברציפות או באקראי.

ההערכה המקדמית ניזונה ממתודות רבות, כמותיות ואיכותניות, וכוללת מודלים מילוליים ומודלים ממוחשבים. היא עוסקת בחישובי יחסים של עלות-תועלת הן במונחים פיננסיים והן במונחים לא פיננסיים – מתודות המותאמות לרקע המקצועי או המוסדי של מבצע ההערכה. בפרסום זה, בכוונת מכוון, יושם הדגש על שיטות "רכות", על בניית מודלים של "נייר ועיפרון", על דוגמאות מעולם התוכן של קוראים שאינם מצויים בהכרח בכלים כלכליים או מחשוביים – אלה יתוארו ויוסברו בקצרה. בדרך זו אני מקווה שרבים יותר ירצו ויוכלו להיתרם מן התכנים המובאים.

שלוש מטרות לפרסום:

- א. להגדיר ולהבהיר את העקרונות העיוניים ואת הפרקטיקה של ההערכה המקדמית כתחום מובחן בהערכה.
- ב. לתרום להגברת העניין בהערכה מקדמית בקרב העוסקים בתחומים חברתיים בישראל, כגון חינוך, רווחה, בריאות, קהילה, תעסוקה – תחומים שבהם ההתייחסות העיונית והפרקטית להערכה מקדמית נמצאת רק בראשיתה.
- ג. לקדם את התפיסה המכלילה במחקר וביישום של ההערכה המקדמית ובתוך כך לנצל את הידע והניסיון שהצטברו בשטחים קרובים, אך נפרדים, ולתרום למיצוי היתרונות שבשילוב ביניהם.

הפרק הראשון פותח בהגדרות ובתיאור מוכלל של תחום ההערכה המקדמית, שגובשו מתוך הספרות שנסקרה ובהתאם למטרות שהוצבו לעבודה זו. הפרק השני מוקדש להיכרות, בעיקרה עיונית, עם תהליכים, מתכונות ותוצרי הערכה מקדמית ממוסדים המתבצעים ברחבי העולם. מטרתו לפתוח לקורא הישראלי

שאינו מצוי בכך צוהר אל הפעילות הענפה והמגוונת המתקיימת בארצות אחרות בתחום ההערכה המקדמית. בפרק השלישי מוצגות סקירות של עבודות הערכה מקדמית מגוונות, שאמורות להמחיש מתודולוגיות וניתוחים מקדמיים שנעשו בנושאים שונים בשדה החברתי. הפרק הרביעי, האחרון, עוסק בתכנון היישום של הערכה מקדמית בארגונים ומציג כלים נבחרים המשמשים את ההערכה. הדברים מובאים בתמציתיות, והפריטים המתודולוגיים שנבחרו אין בהם כדי לכסות את כל טווח האפשרויות. העדפתי ביודעין פריסה רחבה של התחום על פני התמקדות מעמיקה בנושאים מועטים.

מקורות מגוונים מזינים פרסום זה. לצד סקירת ספרים ומאמרים מכתבי עת מקצועיים, השתמשתי בספרות לא אקדמית – בעיקר בתדריכים של ארגונים בין-לאומיים העוסקים בהערכה מקדמית בפועל, ואף בכתבות בעיתונות זרה המדווחות על פעולות הערכה ברשויות מקומיות בארצות חוץ ובתיאור דרכי העבודה בתחום על-ידי חברות ייעוץ אחדות. בכך אני מקווה שהקפתי את הנושא הן מן הצד העיוני והן מן הצד האמפירי, מן השדה.

פרק ראשון

הערכה מקדמית כתחום מובחן בהערכה

הגדרה ותיאור כללי

הערכה מקדמית היא תחום בהערכה העוסק בשני עניינים :

א. בחינה אנליטית של הצעות מגובשות לתכניות או למדיניות ושל מתווים ליוזמות ומהלכים, כסיוע לקבלת החלטות על אימוצם או במידת הצורך על עריכת שינויים בהם. בחינת ההצעות מתקיימת לפני שהפעילות המוצעת ננקטת ולפני שנוצרות התחייבויות לגביה. היא כוללת זיהוי מראש של נקודות תורפה וחיזוי השלכות עתידיות פוטנציאליות, ובעקבותיהם – גיבוש מסקנות והמלצות בהתאם למטרות הספציפיות ולהקשר של ההערכה. כמו כן, כלים מקדמיים יכולים לסייע בתהליכי תיעדוף, ברירה ובחירה בין מספר הצעות.

ב. תמיכה במהלכים קדם תכנוניים וליווי תהליך התכנון של תכניות ומדיניות בשלבים שונים. שדה פעולה זה כולל חשיבה ובדיקה הקודמות להחלטה להתערב או להתחיל לתכנן; ליווי התכנון בתשומות המסייעות לשיפור האפקטיביות העתידית, לאיתור מוקדם של חסמים ומכשולים צפויים ולהתמודדות עם אי-ודאות.

אחד היסודות בחיבור זה הוא תפיסה והמשגה של ההערכה המקדמית כתחום מובחן בהערכה. הגדרת התחום מבוססת על סקירת ספרות רחבה, ובד בבד משלבת תובנות פרי ניסיוני, ובעיקר משקפת תפיסת יסוד מחברת ומכלילה של ביטויי השונים ופניו המגוונות.

הגדרת התחום שלעיל מבחינה בין שני שדות פעולה:

- הערכה מקדמית של הצעות המגיעות לשולחנם של מקבלי החלטות (לעתים הן "נוחתות" או "מונחתות" על שולחנם) והם נדרשים – או יוזמים בעצמם – לבחון אותן (בעצמם או בעזרת אנשי מקצוע) כדי

להחליט אם לאמצן או לדחותן. כמו כן הם נדרשים לבחור מתוך כמה הצעות או, כאשר הדבר אפשרי ויש בכך צורך, לבקש או לדרוש ממגישי ההצעות לערוך בהן שינויים.

- הערכה מקדמית כתמיכה בתהליכי פיתוח של הצעות או רעיונות, בין אם לכל אורכם ובין אם בשלבים מוגדרים, החל משלב מוקדם ביותר של הגיית רעיון היולי וכלה בתהליך המוגדר מראש כרב-שלבי, כשהמעבר משלב לשלב מותנה בתוצאות ההערכה המקדמית של קודמו.

ההגדרה היא כללית (גנרית), במשמעות זו שהתחום מתייחס לקבוצה שלמה של פרקטיקות ותפיסות שיש ביניהן קרבה למרות הבדלים בממדים השונים, מתוך הבנת התועלת העיונית והמתודולוגית שבהתוודעות למגוון כלים וגישות ניתוח שפותחו במסגרתן (ראו בפרק השני פירוט של מגוון תסקירים מקדמיים הרווחים במוסדות ובארגונים). אני מאמין שאגב כך מתרחבים גבולות העיסוק של מעריכי הפרויקטים החברתיים ומתחזק שיתוף הפעולה הבין-מקצועי בינם לבין מומחים אחרים.

המושג הערכה מקדמית, על פי השימוש שנעשה בו בחיבורנו, כורך בכריכה אחת נושאי עניין וחקר שרובם התפתחו בנפרד זה מזה, ומלבד חפיפה מסוימת, כל אחד מהם נוגע בהיבטים ייחודיים של השאלה החשובה: **מה ניתן לדעת מראש על היתרונות והחסרונות ועל הסיכונים והסיכויים של יוזמות, רעיונות ותכניות בעודם "על הנייר" מבלי שהתנסו בהם?**

אני מבחין בארבעה היבטים הממציים לדעתי את מרחב הסוגיות המקדמיות שתחום הערכה זה יכול לשרת (ראו בהמשך פירוט של ההיבטים הנבחרים):

- היבט ראשון: תיקוף הצידוק של ההצעה או הרעיון
- היבט שני: הערכת מידת הביסוס ופוטנציאל ההשפעה של תכנית או הצעה למדיניות
- היבט שלישי: אמידת פוטנציאל התמורה להשקעה
- היבט רביעי: "ראיית הנולד" וזיהוי מקדים של חסמים ושל השלכות צפויות בעתיד

כתפיסה ניהולית-מקצועית, ההערכה המקדמית שואפת לתכליות האלה:

- להשביח את תהליך קבלת ההחלטות הטרומי בעניין תכניות והצעות למדיניות
- לחזק מראש את האפקטיביות הצפויה של התערבויות שהוחלט לפתח
- לחסוך בעלויות על-ידי מניעת טעויות והוצאות מיותרות

הציטוט שלהלן מוסיף פן חשוב להגדרת התכליות: "תחקור טכנולוגי (technology assessment) הוא ביטוי מובהק של הערכה מקדמית. תכליתו היא להביט אל מעבר למובן מאליו המידי ולנתח את ההסתעפויות של טכנולוגיה מסוימת ניתוח רחב-טווח ורואה למרחוק ככל האפשר" (The Open University, n.d.).

השבחת תהליך קבלת ההחלטות הטרומי בעניין תכניות והצעות למדיניות מתבטאת בממצאי הערכה שמאפשרים למקבלי החלטות לקבוע מראש עמדה מנומקת לגבי ערכה המשוער של יוזמה, אומדן התוצאות הצפויות של תכנית, התוודעות לקשיי היישום ולסיבוכים האפשריים של מדיניות מסוימת, ובעקבות הניתוח לנקוט צעדים מתחייבים. כך אפשר לקיים את העיקרון, שקבלת החלטות לאימוץ הצעות למהלכים, לתכניות ולמדיניות תהיה מגובה בבחינה מראש ובניתוח של תרומותיהן הפוטנציאליות, של השלכותיהן ושל קשייהן הצפויים. עם זאת, אין להסיק מכך שכל החלטה שתתקבל לבסוף תהיה רציונלית ותושפע רק מניתוחים מקדמיים. כמו כן, אין להסיק מן האמור שבכל מקרה הניתוח המקדמי יספק מסקנות והמלצות העומדות בקריטריונים מחמירים של ביסוס נאות, בחינה רב-צדדית וכדומה. קיימים כלים וגישות המאפשרים את "הערכת ההערכה", אך הם חלקיים ומצריכים פיתוח נוסף.

אשר לחיזוק מראש של האפקטיביות של תכנית, פרידמן (2007), בהתייחסו למודל "הערכה מבוססת תאוריה", שואל מה אפשר לעשות כדי להבטיח שתכנית חינוכית או חברתית תוכל להשיג את מטרותיה. והוא משיב: "אפשר לפעול לחזק את היכולת להעריך מראש את סיכוייה של תכנית להפיק את התוצאות המצופות ממנה, ולכוון את מפעילי התכנית כך שיוכלו להפעילה

באופן שיושגו התוצאות המתוכננות מראש. במילים אחרות: יש לפעול לתכנון נכון ולביצוע נכון של התכנית. ובאופן מעשי: לבנות תכניות על-פי כללי יסוד המבטיחים הצלחה; לשלב הערכה בשלבים המוקדמים ביותר של הכנת תכנית חברתית או חינוכית; לאפשר הערכה **שתבחן מראש** את הסיכוי שהתכנית אמנם עשויה להשיג את המטרות והיעדים שלשם נועדה; לשלב את ההערכה באופן אינטגרטיבי במהלך ביצוע התכנית". **העיתוי המקדמי** הוא אפוא מהותי לסוג זה של הערכה, הוא הטעם לקיומה והדרך המאפשרת השגת תכליותיה. האפיון של הבחינה האנליטית מתייחס לכך שהניתוח אינו נסמך על נתונים אמפיריים שניתן לשאוב מהפעלת התכנית המנותחת עצמה, אלא על חשיבה וחישובים המתייחסים לתכנים ולמהלכים המתוכננים מצד אחד, ועל נתונים ומסקנות מהערכת תהליכים ותוצאות בפועל שנתקבלו בהפעלת אותם מושאים או מושאים דומים להם, מצד אחר (ראו בהמשך סייגים לקביעה אחרונה זו בסעיף הדין בחיזוי במסגרת החשיבה הפרוספקטיבית).

מושאי ההערכה המקדמית הם רבים ומגוונים, לדוגמה:

- הצעות לתכניות פיתוח בתחומי החברה והרווחה, הכלכלה והטכנולוגיה, תשתיות ובינוי וכדומה; הצעות להקמה או פיתוח של שירות
- הצעות לקביעת מדיניות, לחקיקה או אסדרה (רגולציה)¹
- מהלכים מוצעים לשיפור הישגים, למיגור תופעה לא רצויה, לשינוי שירות קיים, לרפורמות
- תכנית לפעולה ממוקדת או למבצע
- בקשות צד שלישי למתן תמיכה או סיוע
- הצעה לביצוע מחקר
- הצעה לתכנית לימודים

¹ אסדרה (רגולציה): שם כולל להסדרה של פעילויות במדינה על-ידי רשויות ממשלתיות. האסדרה כוללת שתי רמות של פעילות – במישור החקיקתי על-ידי הרשות המחוקקת, ובמישור הביצועי על-ידי משרדי הממשלה ורשויות אדמיניסטרטיביות, שתפקידם להסדיר את הפעילות הספציפית ולפקח על המפוקחים באמצעות מנגנונים של סנקציות.

- תכנית להשקעה עסקית
- צורך בהכרעה בין חלופות לשם פעולה כלשהי
- תכניות רכש או הצטיידות²

שימוש נוסף בהערכה מקדמית הוא כאשר מבקשים לשקול ייעוד מחדש (re-targeting) של תכנית או מדיניות קיימת, ורוצים ללמוד, למשל, על היתכנות, מגבלות ויתרונות של הרחבת התכנית לאתרים נוספים או לקבוצות יעד חדשות, וכן אם שוקלים לשנות את תנאי הזכאות של המתקבלים לתכנית.

במאמר המציג מסגרת להערכה מקדמית של רפורמות חינוכיות, טען האוז (House, 1996) כי "אחת הבעיות מעוררות התמיהה ביותר בחינוך היא מצעד הרפורמות החינוכיות שנראה כי אינן משנות בהרבה את הפרקטיקה של בית הספר... המודל של כלכלת העלות של עסקאות יכול לשמש מסגרת לשיפוט הסיכויים של יוזמות לרפורמות חינוכיות". ועוד אמר: "אני משתמש במושג appraisal ל-evaluation בכוונה. בשימוש הרווח, הערכה פירושה איסוף מידע אחרי שהופעלה רפורמה, כדי להגיע לשיפוט ערכה. נשתמש במושג appraising של תכניות לרפורמות במובן של אמידת ערך ופוטנציאל, כפי שתכשיטן עשוי להעריך יהלום לפי תכונותיו. מסגרת ההערכה המוצעת צריכה לנפות יוזמות לרפורמות חינוכיות, אם אין להן סיכוי להצלחה. בכלכלת עלות עסקאות ההנחה היא שאנשים נכנסים מרצון להסכמים (מפורשים או מובלעים) על מנת לעשות משהו בתמורה לתועלות מסוימות. כלומר, מדובר על הסכמות בין אנשים, הכרוכות בעלויות שונות. קיימים שלושה מאפיינים שיש לבחון מראש

² בתחום הערכת טכנולוגיה מוצגת טענה כי אשר להשקעה בטכנולוגיית מידע, ההערכה המקדמית יכולה לשמש לחיזוי התוצאות של היישום או הביצוע של טכנולוגיה או מערכת מוגדרת, אל מול מערך של מחוונים רבים ומגוונים, העשויים לכלול עלויות ורווחים מוחשיים ולא מוחשיים. בהקשר זה, תכלית ההערכה המקדמית היא לתמוך בתהליך קביעת הצידוק של ההשקעה בטכנולוגיית המידע: "מתקיים כאן שיפוט אודות הערך הפוטנציאלי של פיתוח והפעלה של טכנולוגיות ומערכות טכנולוגיות. המטרה ברוב המקרים תהיה לבחור בטכנולוגיה או במערכת "הטובה ביותר" כדי להעניק תועלות (אפקטיביות) לפרטים, לקבוצה, לארגון ואף לחברה כולה" (The Open University, n.d.).

כדי לעצב רפורמה שתתאים למצב שהמאפיינים מייצגים: יכולת ממשית לבצע את המטלות שהרפורמה תובעת, מידת האופורטוניזם והסטנדרטים האתיים שמאפיינים את המעורבים בשינוי המוצע, ולבסוף, השליטה במשאבים ספציפיים, כגון מידע ספציפי על המצב שעל הפרק" (שם, עמ' 6).

שני פנים להערכה המקדמית

ההערכה המקדמית נעה בין שני קטבים: מצד אחד היא שומרת על האופציה להמליץ על מניעת אישור של תכנית או של הצעה למדיניות בלתי ראויות, ומצד אחר היא פרואקטיבית במובהק, בנסותה להביא לתיקון ולשיפור התכנון, להיערכות מול חסמים ומכשולים צפויים ולבניית היתכנות במקום שבו היא חסרה.

אנו משתמשים כאן במונח "פרואקטיביות" במשמעותו הכפולה: מצד אחד, יכולת או מכוונות לזהות תהליכים ואירועים בעודם באבם, או לקבוע הסתברות להתרחשותם, ומצד אחר, נכונות והיערכות לנקוט פעולות מניעה, לנסות לשלוט במצב לכשיתרחש, ולכל הפחות לנקוט אמצעי זהירות כלפי מה שזוהה כסיכון או בעיה. זו "פעולה מראש", שעומדת בניגוד לריאקטיביות, שאינה אלא תגובה לאחר מעשה (ראו להלן גם בסוגי החלטות שעשויות להתקבל בעקבות ההערכה).

בהמשך נראה כי בדיקות היתכנות אינן מגבילות עצמן לאיתור וזיהוי בעיות בעתיד, כי אם גם תורמות לשיפור התכנון כדי שיצליח לעקוף קשיים עם הופעתם או לייצר פתרונות סבירים מבחינת עלותם ותועלתם. במילים אחרות: זהו מאמץ "לבנות היתכנות" לתכנית או רעיון בעזרת אסטרטגיות מתאימות או מהלכים פרואקטיביים, גם אם הניתוח הראשוני מצביע על קשיים צפויים משמעותיים. ואולם לא תמיד יימצא הפתרון הדרוש, או זה שנמצא אינו סביר מסיבות שונות (עלות, הזמן הדרוש למימושו וכד'). במקרה זה עלולה התכנית להיפסל באֶפָּה מחוסר היתכנות.

ארבעת ההיבטים הנבחנים

נפרט להלן את ההיבטים שהגדרנו כמרכיבים את יריעת החקר המקדמי. חשוב לציין כי תהליך ההערכה עשוי לכלול את כל ההיבטים או את מקצתם, לפי העניין.

היבט ראשון: תיקוף הצידוק של ההצעה או הרעיון. היבט זה כולל בחינה מקדמית של שלושה רכיבים: נחיצות, התאמה וסטנדרטים ערכיים.

א. **נחיצות** ההצעה, המהלך או הרעיון: שאלות מובילות בתחום זה יהיו האם הרעיון נחוץ ולמי; האם בתנאים הקיימים יש צורך ברור בתכנית הספציפית הזו? הבחינה תתבסס על בדיקות הצרכים שעליהם עונה התכנית, הערכת הביקוש הצפוי, למידת ההיצע הקיים, הערכת הייחודיות של התכנית ועוד.

ב. **התאמת** ההצעה לתנאים ארגוניים מוקדמים או למדיניות של הארגון שאמור לאשר או לממן אותה: תיבחן התאמת התכנית לעדיפות נושאי הליבה של הגוף המאשר או המממן ולתנאים מקצועיים או לוגיסטיים שהוא מעמיד. לעתים נבחנת התאמתה למדיניות כוללת יותר החורגת מתחום ההצעה. אף שלתכניות הנבדלות יש מטרות ולוגיקה משלהן, הן עשויות להיות משובצות במדיניות שמגדירה תכלית רחבה יותר.

ג. עמידה **בסטנדרטים ערכיים**: יש ויידרש ניתוח לפי קריטריונים ערכיים, כגון הוגנות, תרומה להכלה חברתית או לתחרותיות כלכלית גדולה יותר.

היבט שני: הערכת מידת הביסוס ופוטנציאל ההשפעה של תכנית או של הצעה למדיניות. היבט זה עוסק בנושאים האלה: (א) הערכת הרעיון בפן התאורטי ובפן הביצועי של ההצעה והחיבור ביניהם; (ב) בחינת מידת הביסוס של קווי התכנון; (ג) בדיקות פוטנציאל שונות.

א. הערכת הפן התאורטי של התכנית כוללת את בחינת האיתנות של תאוריית השינוי או תאוריית התכנית, והערכת הפן הביצועי מתייחסת ללוגיקה היישומית המוצגת בה. הערכות אלה באות לידי ביטוי בשני מישורים קשורים אהדדי:

• **בחינת "מודל האימפקט"**: תישאל השאלה באיזו מידה הפעולות המוצעות – מהותן, הסדר והקשר ביניהן, המינון והעיתוי – מבטיחות לחולל את השינוי המבוקש? לשם כך יש צורך בהצפת הנחות התכנית, בדיקת הקשר הסיבתי והלוגי בין הפעולות המוצעות להשגת השינוי, השוואה לממצאים של תכניות דומות. אנו מפרידים ביודעין בין בחינת הלוגיקה לבין בחינת ההיתכנות של התכנית. זו האחרונה תידון בסעיף אחר בחיבור זה.

• **בחינת העקיבות הפנימית** שבין רכיבי התכנית או רכיבי ההצעה למדיניות: נשאלות שאלות כגון באיזו מידה מתקיים קשר עקיב ("קשר נביעתי") בין האבחון ואיתור הצרכים לבין המטרות, האסטרטגיה, הפעולות המתוכננות והמשאבים המוקצים. הניתוח יבחן עד כמה רכיב אחד נובע הגיונית מן הרכיב הקודם לו או מתיישב עמו, ובתוך כך יזוהו השפעות הגומלין האפשריות והצבעה על קשרים לא לינאריים אפשריים.

השילוב בין שני המישורים הללו מנסה לבחון אם מלאכת החשיבה התכנונית הניבה ניתוחים ודרכי פעולה שמימושם יוביל לתוצאה המקווה, כלומר שההתמודדות והפתרון המוצעים מסוגלים לחולל את השינוי המבוקש בעלויות בנות השגה. הניתוח עשוי לאתר פגמים, חולשות ונקודות תורפה בתפיסת התכנית, בהנחות היסוד שלה ובדרכי היישום המוצעות וכן להצביע על חוזקות שאולי נעלמו מעיני מנסחיה.

ב. בחינת מידת הביסוס נועדה:

- לוודא שקיים ניתוח יסודי של הבעיה המהווה את מושא ההתערבות, הבנת הגורמים המחוללים את הבעיה והמשמרים אותה והבחנה ביניהם, לרבות השאלה אם על יסוד הערכת הצרכים והניתוח הסיבתי, התוצאות שחותרים אליהן ראויות ועונות על הצרכים.
- לבחון אם נשקלו חלופות ואם נבחרה הטובה שבהן.
- לברר אם וכיצד נעשה שימוש בעבודות הערכה של תכניות דומות מן העבר.

ג. בדיקת פוטנציאלים :

- בהקשרים מתאימים תיבחן אפשרות לסינרגיה בין התכנית הנדונה לבין יוזמות או פעולות קיימות או עתידיות.
 - ניתן להתייחס לסוגיה אם מבנה התכנית (כגון מודולריות, גמישות) ואפיונים נוספים שלה יחזקו את פוטנציאל הפצתה.
 - תיבדק השאלה אם מבחינת הצורה ורמת הפירוט המבוקשת הוגשה ההצעה לפי דרישות המממן. עמידתם של המסמכים המופקים בסטנדרטים המחייבים אמורה לשפר את הסיכוי לאישור ההצעה. בדרך כלל נעזרים ברשימת תיגו (check list) של הרכיבים הנדרשים ובדיקתה.
- נדגיש כי הערכה מלאה של מידת הביסוס ופוטנציאל ההשפעה מתאימה בעיקר להצעות של תכניות ומהלכים שחותרים לשינוי מציאות די מורכבת. הצעות פשוטות יחסית או שאלות ראשוניות לגבי יוזמות לא בשלות יצריכו ניתוחים חלקיים בלבד.

היבט שלישי: אמידת פוטנציאל התמורה להשקעה. אמידת פוטנציאל התמורה להשקעה עוסק בהערכת פוטנציאל התוצאות שהתכנית אמורה להשיג בכלל ויחסית לעלות התוצאות בפרט. לשם אמידת פוטנציאל התמורה להשקעה, ההערכה המקדמית תבחן אם ההישגים הצפויים, האיכותיים והכמותיים, אמורים להצדיק את ההשקעה בתכנית. בין השאר ייעשה ניתוח של יחסי עלות-מועילות³, השימוש במשאבים והשפעות כלכליות עקיפות (ראו פירוט להלן). סוגיות נוספות עשויות להתייחס לשאלה אם על-ידי שימוש

³ ניתוח עלות-מועילות (או עלות-אפקטיביות) נועד להחליף את ניתוח עלות-תועלת, הדורש לכמת את התועלות הנובעות מתכנית כלשהי על פי מחירי שוק או מניפולציות חישוביות שונות, באותם מקרים שבהם קיים קושי לבצע כימות זה. בחלק מכריע של תכניות חברתיות וקהילתיות קושי הכימות בולט ביותר. ניתוח עלות-מועילות דורש לכמת רק את העלויות של התכנית, והתועלות יבוטאו במונחי תוצאות (עלות של תהליך מציאת עבודה למובטל שמשותף בתכנית לחיפוש עבודה, עלות של השגת רמה מסוימת של שליטה בחשבון לתלמיד תכנית לתגבור לימודי, וכד').

באמצעים חלופיים, או תמהילים של אמצעים, ניתן יהיה להשיג תוצאות טובות יותר (ראו פירוט של מרכיבי "התמורה להשקעה" בפרק הרביעי)

היבט רביעי: "ראיית הנולד" וזיהוי מקדים של חסמים והשלכות לעתיד.
היבט זה עוסק בזיהוי מבעוד מועד של סיכונים, מכשלות וגורמים אחרים שבכוחם להשפיע על היישום ועל האפקטיביות של תכנית התערבות או על סיכויי שרידותה. עוד עוסק היבט זה בחיזוי השפעות לוואי אפשריות של התכנית ובהערכת ההסתברות שהצרכים והתנאים שהצדיקו את התכנית בעת הגייתה ימשיכו להתקיים למשך זמן סביר. ההערכה המקדמית תנסה לחזות התפתחויות הקשורות ליוזמה – לכשתמומש – ולהקשרי הפעלתה המתוכננת, כגון ההיתכנות של המהלכים המוצעים על רקע מכשולי ביצוע, מינופים וסיכונים צפויים, שינויים שעשויים לחול בסביבת הביצוע ובתנאי הרקע. וביתר פירוט:

א. **הערכת השפעות לוואי** בוחנת אם, מלבד ההישגים המתוכננים, התכנית צפויה לייצר תוצאות לוואי, חיוביות או שליליות, מתוכננות או בלתי מתוכננות, וכן על מה, על מי וכיצד הן אמורות להשפיע. לשם הבדיקה ייעשה, בין השאר, ניתוח מערכתי שנועד לחשוף את כל השחקנים שיושפעו מתהליך השינוי ולחזות רווחים והפסדים שייגרמו להם בעקבות מהלכי התכנית.

ב. **חיזוי סיכונים**: האם לתכנית אורבים מכשולים העשויים לסכן או אף לסכל את השגת תוצאותיה המיטביות. בין הכלים המשמשים לבחינת נושא זה נמצא ניתוחי רגישות וניתוחי סכנות פוטנציאליות פנימיות וחיזוניות.

ג. **חיזוי רלוונטיות לעתיד הנראה לעין** יבחן באיזו מידה התכנית תהיה רלוונטית למצב שישרור בעתיד הנראה לעין בסביבות שבהן היא תופעל, לנוכח שינויים צפויים או אפשריים בתחום הדמוגרפי, הפיזי, הכלכלי, הארגוני או אחר. הבדיקה כוללת בניית תרחישים, בירור שינויים צפויים בארגון, באוכלוסייה או בסביבה שהתכנית מיועדת להן.

ד. **הערכת קיימות ושרידות** עוסקת בשאלה מה הסיכוי שהתכנית תשרוד לאחר הפסקת המימון המיוחד שהתניע אותה, ובאילו תנאים? האם השפעות התכנית יימשכו גם ללא מימון ציבורי? האם התוצאות והשינויים שהושגו יישמרו לאורך זמן? לשם כך נשאלות שאלות להערכת חוזקן של השותפויות התומכות בתכנית, קיום גופים העשויים לקלוט את התכנית כתכנית קבועה, מימון עצמי ועוד.

ה. **בדיקות היתכנות** מתייחסות לשאלת סיכויי ההצלחה של מימוש תכנית, גם לנוכח מכשולים וחסמים שעלולים לעמוד בפניה. ניתן למיין את סוגי ההיתכנות לפי הנושא המרכזי שבו היא עוסקת. להלן סוגי ההיתכנות העיקריים של תכניות חברתיות ופירוט המכשולים העשויים לעמוד בדרכן:

- היתכנות חברתית-תרבותית: מכשולים – חוסר התאמה עם ערכים תרבותיים או נורמות חברתיות, מסורות, מנהגים, עמדות או ציפיות של בעלי עניין או שחקנים ראשיים.
- היתכנות פוליטית: מכשולים – היעדר תמיכה של פוליטיקאים או של פקידים בכירים; התנגדות של מובילי דעת קהל או קבוצות אינטרס.
- היתכנות טכנית-ארגונית: מכשולים – אי-התאמה של משאבים אנושיים וחומריים, של ידע או מיומנויות, של יכולת ארגונית, של לוגיסטיקה מתאימה; קיום סיכונים.
- היתכנות משפטית: מכשולים – חוקים, תקנות, הסכמים וכד' החוסמים את הפעלת הפרויקט; צורך לקבל אישורים מיוחדים.
- היתכנות פיננסית: מכשולים – אי-זמינות של משאבים פיננסיים, חוסר ודאות לגבי זרימת ההקצאות בזמן הדרוש, חוסר יציבות וחוסר רציפות פיננסית, תנאים פיננסיים רעים לפרויקט.
- היתכנות סביבתית: מכשולים – פגיעה אפשרית בערכי סביבה, היתקלות במאפייני הסביבות שבהן עתידה התכנית להתבצע ושינויים צפויים או חזויים בהן.

- היתכנות השרידות: מכשולים – היעדר התחייבות לקליטת התכנית כתכנית קבועה מטעם גורמים פורמליים או פורמליים למחצה לאחר תקופת הניסוי, ההנבטה או ההזנק; קיום סיכון לדעיכת התכנית או לירידה באיכותה עם הטמעתה במסגרות רגילות.

יסודות עיוניים

סמנטיקה...וקצת יותר

המונח "הערכה מקדמית"⁴ שבו אני משתמש מותאם למונח הלועזי הרווח ביותר הניתן לסוג זה של הערכה – ex-ante evaluation. התרגום המילוני של המונח הוא "מראש", "מלכתחילה", "עתידי", ואני תרגמתי אותו "מקדמי", כלומר לפני קרות האירוע. עם זאת, בספרות נמצא עוד מונחים שמשמעותם דומה מאוד: ניתוח הנעשה לפני הביצוע וניתוח המנסה לבחון התפתחויות עתידיות.

מונח חדש יחסית המשמש גם הוא לעניין זה הוא prospective evaluation, והוראתו "הערכה עתידית" או "הערכה מוכוננת עתיד". מונח אחר הוא anticipatory evaluation, ופירושו "הערכה טרומית", "הערכה מקדימה", "הערכה הנעשית מראש". מונח נוסף הוא simulative evaluation והוא נועד לציין כי הכוונה להדמיה של בחינת התכנית או הצעת המדיניות בהשתלשלותן הדינמית המשוערת ולא בזמן האמתי של ביצוען. מונחים אחרים, כגון pretesting, future analysis, social impact, קשורים אף הם לרעיון הכללי של הערכה מקדמית. אפשר למצוא גם שימוש במונח project appraisal במשמעות של תהליך הערכה וחקירה של הצעות לפני מתן התחייבויות כספיות וכן feasibility analysis, הנחשב מקרה פרטי וסוג ספציפי של בדיקה מקדמית.

⁴ כדי להסיר מקרים שבהם יש יותר ממשמעות אחת למושג "הערכה מקדמית", בעיקר כשמבצעים חיפושים במאגרי מידע, נציין כי בתחום המשפטי משתמשים במושג "הערכה מקדמית" לבחינה מוקדמת של סיכויי ההצלחה בהגנה על מקרה שעתיד להישפט בערכאות. המושג "הערכה פרוספקטיבית" משמש בתחום המחקר הרפואי לציין מעקב אורך מתמשך אחר שיטות או התערבויות טיפוליות.

בעברית היא מכונה גם "הערכה טרומית" או "הערכת טרום ביצוע" ומוזכרת גם כ"הערכת טרום התרחשות" (גלוברזון וגלוברזון, 1990) וכ"הערכה מראש" (שטאל, 1983).

הקשר בין הערכה מקדמית לבין סוגי הערכה אחרים

במקומות שונים בחיבור זה מוזכר הקשר שבין הערכה מקדמית לבין סוגי הערכה אחרים. להלן אציג בקצרה הגדרות של סוגי ההערכה הללו ואלוה אותם במקורות המציינים קשרים אפשריים בין סוגי ההערכה השונים.

אשר לסוגי הערכה על פי עיתוי ביצועם, מלבד ההערכה המקדמית שמוסברת באריכות בחיבור זה, מוכרים שני הסוגים האלה:

א. **הערכה במהלך הביצוע** (in itinere), בין אם כהערכה מלווה (ongoing evaluation) שעשויה ללוות ליווי דינמי ומתמשך את ההתערבות מתחילתה ועד סיומה ובין אם כהערכת ביניים או אמצע הדרך (interim evaluation או mid-term), המאופיינת בפעילות מעקב ונועדה להעריך אם התכנית או ההתערבות מיושמות בדרך התואמת את התכנון, האם הן משיגות את התוצאות המצופות מהן בשלב שבו הן מוערכות, והאם הן מעודדות תיקונים והתאמות "תוך כדי ביצוע".

ב. **הערכה בדיעבד** או הערכה בסיום (ex-post) מתבצעת בדרך כלל זמן מה אחרי יישום התכנית במלואה. הערכה זו מכוונת לבחון באיזו מידה שירתה ההתערבות את מטרתיה, והיא משמשת בין היתר להפקת לקחים עבור התערבויות דומות בעתיד.

במסמך על הערכה מקדמית שמתבצעת במסגרת האיחוד האירופי, ואשר יידון בהרחבה בראשית הפרק השני, נכתב שביצוע הערכה מקדמית אמורה להבטיח שהערכה מהימנה תוכל להתבצע לאחר זמן, וגם נקבע שם שהערכה בדיעבד מהימנה – ומכאן שקיפות ואחריותיות (accountability) לתוצאות ולהשפעות – מותנית במידה רבה באיכות ההכנות של ההתערבות בראשיתה (European Commission, 2001).

דוגמה לקשרים אפשריים בין סוגי הערכה אלה מומחשת במאמרה של קורנלי (Cornali, 2012). המחברת דנה באפקטיביות וביעילות של התערבויות חינוכיות, תוך כדי ציון חשיבותה של בררת הליכי ההערכה שבכוחם לספק ייצוגים המשקפים את המצב הממשי במידה המיטבית האפשרית. לדידה, הערכה של התערבות חינוכית היא פעילות מורכבת שאינה יכולה להסתפק בהערכה בדיעבד של התוצאות שהושגו, אלא אמורה לכלול גם הערכה מלווה (כדי לבדוק האם האמצעים שנקטו גרמו לתוצאות לוואי בלתי צפויות), ואף מחייבת שלב מקדמי למטרות חיזוי, שאמור היה להנחות את בררת האמצעים החלופיים ובניית תרחישים על בסיס ניתוח המגמות הנוכחיות (שם, עמ' 258).

מיונים נוספים מוזכרים על-ידי נבו (Nevo, 1983). הוא מציין את ההבחנה שעשה סקריבן (Scriven) בין הערכה מעצבת להערכה מסכמת וזו שעשה סטפליבם (Stufflebeam) בין הערכה פרואקטיבית להערכה רטרואקטיבית. לתפיסתנו, ההערכה המקדמית נושאת חותם של הערכה מעצבת-פורמטיבית (אך אינה נוגעת לשלב הביצוע), ושל הערכה פרואקטיבית, שכנאמר לעיל, מכוונת לשרת את תהליך קבלת ההחלטות.

הזיקה בין הערכה מקדמית למודל CIPP

אנו רואים במודל ה-CIPP (Context, Inputs, Process, Products) של סטפליבם (Stufflebeam, 2003) תמיכה בארבעת ההיבטים של הערכה מקדמית שהגדרנו לעיל. להלן תיאור קצר של רכיבי המודל וההסברים שנתן להם מחברו:

- **הערכת ההקשר (context):** הערכת צרכים, בעיות, נכסים והזדמנויות על מנת לסייע למקבלי החלטות להגדיר מטרות וקדימויות ולסייע לקבוצה רחבה יותר של משתמשים לשפוט מטרות, קדימויות ותוצאות.
- **הערכת תשומות (inputs):** הערכת גישות חלופיות, תכניות פעולה מתחרות, תכניות איוש משרות, תקציבים והיתכנותם, עלות פוטנציאלית – כל זאת לשם מילוי צרכים והשגת מטרות. מקבלי החלטות משתמשים בהערכת תשומות במקרים אלה: בחירה בין

תכניות מתחרות, כתיבת הצעות ובקשות למימון, הקצאת משאבים, ציוות סגל, תכנות העבודה וסיוע לאחרים בשיפוט תכניות ותקצובן.

- **הערכת תהליך (process):** הערכת היישום של תכניות כדי לסייע לסגל לבצע פעולות ולאחר מכן לסייע לקבוצה רחבה יותר של משתמשים לשפוט תכניות וביצועים ולפרש תוצאות.
- **הערכת תוצרים (products):** זיהוי והערכה של תוצאות מכוונות ולא מכוונות, ארוכות טווח וקצרות טווח, כדי לסייע לסגל לשמור על יוזמה ממוקדת בהשגת תוצאות חשובות ולסייע לקבוצה רחבה יותר של משתמשים למדוד את הצלחת המאמץ במילוי הצרכים שזוהו.

במודל מודגשת התכלית החשובה ביותר של ההערכה – לשפר ולא להוכיח (to improve, not to prove). עם זאת, לפי המודל יש להפסיק תכניות או שירותים שיוכחו כלא ראויים לביצוע וגם לניסוי. בדרך זו תסייע ההערכה לארגונים להפנות משאבים וזמן למאמצים ראויים.

יש למודל יישומים פרוספקטיביים ורטרוספקטיביים כאחד, ואלה הם:

- בהתאמה למיקודו בשיפור, יש במודל העדפה להכוונת המאמצים לתכנון וליישומי פיתוח.
- יישום פרוספקטיבי של המידע שמביא CIPP כדי לתמוך בקבלת החלטות והבטחת איכות.
- מתן כיוון בבחירת תכנית או אסטרטגיה אחרת על בסיס הערכת אסטרטגיות ותכניות חלופיות להקצאת משאבים, שבהמשכה תיבחן תכנית העבודה (Stufflebeam, 2003, pp. 2-3).

בכל אחד מרכיבי ההערכה של מודל CIPP ניתן למצוא יסודות של חשיבה והכוונה מקדמית. הגישה המעצבת שמקדם סטפלבס מתאימה במיוחד לתכניות בשלבי ביצוע. היא ממעיטה בשיפוט העשויים לקבוע שהצעה כלשהי אינה ראויה להתבצע – שיפוט שההערכה המקדמית נדרשת לא אחת לעשותו. כמו כן נראה – מאותו טעם – שהמודל מתאים פחות לתהליכי קבלת החלטות

שבהם יש להעריך כמה הצעות בה בעת, לקבל אחדות ולדחות אחרות. בנוסף, נראה כי מודל CIPP דורש שתתקיים אינטראקציה פעילה בין המתכננים והמפעילים לבין המעריכים, ואילו ההערכה המקדמית עשויה להתקיים גם ללא אינטראקציה זו, אם כך מכתיבים התנאים או ההקשרים שבמסגרתם נבחנת הצעת התכנית.

סוגי החשיבה המעורבים בהערכה מקדמית

מתוך הבנת האתגרים שמעמידה ההערכה המקדמית לעוסקים בה, נדון בשני סוגי חשיבה הנראים לנו רלוונטיים במיוחד לתהליך הניתוח המקדמי: חשיבה פרוספקטיבית (מוכוונת עתיד) וחשיבה מערכתית.

א. חשיבה פרוספקטיבית

בהתאם לייעוד הפרואקטיבי שלה, ההערכה המקדמית מחייבת התייחסות לעתיד בשתי שאלות מרכזיות:

- מה הדינמיקה הצפויה של התכנית או של ההצעה למדיניות בשלבי הביצוע שלהן, הן בתרחיש (הלא סביר בעליל...) של "הכול מתנהל כמתוכנן" והן בתרחישים של שיבושים, השפעות לוואי לא מתוכננות, התנגדויות שלא נצפו ועוד.
- מה צופן העתיד לתכנית או להצעה מבחינת שינויים אפשריים בסביבה המידית או הסביבה הרחבה שבהן הן אמורות להתנהל, למשל המשך קיומם של הצרכים שחוללו אותן, יציבות או שינוי בתנאים ששימשו רקע והקשר לתכנון.

אשר להשפעה של שינויים חיצוניים על מהלך התכנית בעתיד, ההערכה המקדמית אמורה לעסוק לא מעט בזיהוי ניצני העתיד הנובטים בהווה. לא אחת קיימות תכניות של גורמים מתחרים או תהליכים חברתיים, דמוגרפיים, כלכליים ואורבניים שמייתרים או מסיטים מייעודן את התכניות שאנו מנתחים. לעתים, יש למסגר את הניתוח בהקשר של מגמות שינוי גלובליות (שאינן קשורות ישירות לתכנית המוצעת) שעשויות להשפיע על ההתערבות.

החשיבה שצריכה לאפשר "לראות את הנולד" – לזהות התפתחויות אפשריות סמויות מן העין אך נרמזות בנתונים הנבחנים – לשער ולדמיין את התפתחותה והתגלגלותה העתידית של תכנית או הצעה למדיניות במעין סימולציה או מציאות וירטואלית היא החשיבה הפרוספקטיבית.⁵ סוג זה של חשיבה אמור להתריע על אפשרות היווצרותם של שיבושים, הפתעות והסתבכויות בהפעלה העתידית של תכנית, ואפשר שבעקבות הניתוחים תזוהינה הזדמנויות שעשויות להיווצר לטובת התכנית.

צורת חשיבה זו באה לידי ביטוי עיקרי בפיתוח תרחישים – כלי מרכזי לשיבוץ תובנות פרי הניתוח. מלבד בניית תרחישים יש אמצעים נוספים, כגון מטריצות הצלבה בין סיכונים אפשריים לבין הסתברות התרחשותם על-פי שיפוט עורכי הניתוחים ומומחים לדבר; הדמיות "רכות" (משחק תפקידים) ו"קשות" (ממוחשבות) שעשויות להציף כיוונים בלתי צפויים בתוואי ההתפתחות המשוערת של התכניות או הצעות המדיניות. בהדמיות אלה ניתן לאתר צמתים קריטיים שמן הראוי לנתח מראש, והן יכולות לסייע לשער התנהגות ועמדות של בעלי עניין בכל תרחיש. כמו כן ייתכן שימוש בתוכנות המאפשרות לבחון קשרים הדדיים בין משתנים רבים כדי לחלץ את משתני המפתח של מערכת כלשהי (ראו Godet, 1999).

זאת ועוד: אפשר להניח הנחות חלופיות פשוטות לגבי כמה מהשינויים החיצוניים האפשריים ולהיערך לכל חלופה (למשל, מצב שבו מחיר התשומות יתייקר עד שיעור מסוים ומצב שבו ההתייקרות תהיה גבוהה משיעור זה). לעומת זאת, ישנם שיבושים סמויים או שאינם מסתברים מזיהוי קשר ליניארי ברור בין סיבה לתוצאה, אלא עשויים להיווצר בעתיד בעקבות אינטראקציות, מקצתן מורכבות, בין שחקנים או בין ארגונים (ראו להלן "חשיבה מערכתית"). הדרך הטובה לאמן את החשיבה הפרוספקטיבית היא לנסח שאלות שיהיו ככל

⁵ prospective thinking – חשיבה שנועדה להביט רחוק או מרחוק, לזהות משהו הנמצא לפנינו. מושג זה מאפיין את האסכולה הצרפתית העוסקת בחקר העתיד, ומייצגת המרכזי הוא מישל גודה. האסכולה האמריקאית משתמשת במושג futurism. אנו מציעים לה מונח עברי: חשיבה עתידאית.

האפשר טובות, נכונות והכרחיות. אם יש צורך, אפשר להשתמש בכלים המדרבנים יצירתיות (ראו דה בונו, 1995) ומאפשרים לחולל "שאלות טובות". ואולם, מאחר שהחשיבה הפרוספקטיבית היא מטבעה פרואקטיבית (נערכת מראש למניעת הידרדרות המצב או למציאת פתרון), יש גם לחולל תשובות בעניין ההיערכויות הטובות ביותר כדי לקדם את פני החסמים והשיבושים הפוטנציאליים שנחשפו.

מה הן השאלות הפרוספקטיביות שאמורה לשאול ההערכה המקדמית ועל מה הן מתבססות? הבסיס לשאלות החיזוי נעוץ בהכרה שמול רצונו של המתכנן עומדים רצונות ואינטרסים אחרים, לעתים יריבים, ושהסביבות הכלכליות, הפוליטיות והחברתיות יכולות להשתנות. החשיבה הפרוספקטיבית עשויה להוביל לשאלות האלה: מי עלול להיפגע או להינזק מן התכנית או מהצעת המדיניות ומי עשוי להרוויח מהן? שאלות אלה נדרשות כיוון שבדרך כלל קשה להבטיח שהתועלות של תכניות או מדיניות יתפלגו בצורה שוויונית בין אנשים, אזורים וכד'. במישור הביצועי ניתן לשאול: באילו סוגי שגיאות שיגרמו לפגיעות עלולה לשגות התכנית ביישומה? מהי מפת בעלי העניין הגלויים, הסמויים, ה"רדומים" או אלה שיצוצו בעקבות הפעלת הפרויקט? מה הם פערי הידע בעניין הקשר שבין תשומות לתפוקות וכיצד הם משפיעים על תוקף הניתוח?

מהמסמך של GAO (United States General Accounting Office Program) Evaluation and Methodology Division, 1990) (ראו פירוט בפרק השני) אנו למדים כי בתפיסת מחבריו, רוב השיטות הפרוספקטיביות נשענות על מידע הנוגע לאשר התרחש בעבר, בעיקר נתונים אמפיריים והערכתיים. עם זאת, שיפוטיות, כלומר הנחות ופרשנויות, ממלאים תפקיד כאשר נעשות ספקולציות על תנאים עתידיים או תרחישים חלופיים. השיטות הן בהכרח שונות מאלה המשמשות מחקרים רטרוספקטיביים. למשל, התשובה לשאלה, אם המשתתפים בתכנית להכשרה מקצועית עתידיים למצוא תעסוקה בתקופה נתונה, עשויה להיות מושפעת יותר ממגמות כלליות בכלכלה מאשר מהבדלים בהכשרה או בדרכי המיון של המשתתפים. אך אולי התנאים הכלכליים לא ישתנו דיים, ואזי יהיה חשוב יותר לבחון אפיונים אחרים של ההקשר.

בניתוחים פרוספקטיביים נדרש מהמערך לקחת בחשבון איך משתנה מסוים עשוי לפעול בתנאים ובמצבים מתחלפים. לפיכך, יש להציג בבירור את ההנחות העתידיות החלופיות (כלכליות ואחרות) שמנחות את ניתוחנו, שאם לא כן, ההנחה היא שאנו מסכימים ללא סייג שתנאי ההווה לא ישתנו בעתיד (שם).

סקריבן (Scriven, 2007) מטעים שחיזוי הוא חלק הכרחי של רוב סוגי ההערכה, גם אם בדרגות משתנות. לדבריו, בהערכת תכניות, הצורך בחיזוי נובע מכך שתכניות צריכות להיות בנות קיימא כדי להיות בעלות ערך כלשהו, אלא אם עושים פשוט הערכה היסטורית. ומוסיף ואומר: "בניתוח מדיניות נראה שכ-75% מן הניתוח נעשה לצורך הנחיית תהליך קבלת החלטות ולכן חייב להיות מידע על הצפוי בעתיד. 25% הנותרים הם הערכה בדיעבד לשם תיעוד, ואינם כרוכים בחיזוי. הערכת הצעות היא חיזוי ב-100%, אלא אם היא נעשית רק לצורכי למידה" (שם, עמ' 71).

ואולם לדברי סקריבן, דבר זה אינו תמיד מובן מאליו, מן הסיבות האלה:
א. חיזוי הוא עניין מטעה מאוד, ובדרך כלל מעריכים אינם מצויים היטב בספרות אודותיו.

ב. קיימת נטייה חזקה להקיש מראיות על ביצועים בעבר על ביצועים עתידיים. "זה מובן מתוך כך שביצועי העבר הם האינדיקטור הבודד הטוב ביותר לביצוע עתידי, אך אינדיקטור בודד הטוב ביותר אינו זהה לבסיס הטוב ביותר לחיזוי. הבסיס הטוב ביותר לחיזוי הוא האיסוף והשילוב של כל האינדיקטורים הזמינים" (שם, עמ' 72).

ג. "כמעט תמיד אנו פוגשים באותה הנחה סמויה: ההנחה שהדברים יתנהלו כפי שהתנהלו עד כה, או בדרך שניתן לחזות על-ידי חיוץ (אקסטרפולציה) פשוט" (שם, עמ' 72).

במאמר תגובה לדברי סקריבן טען אגרס (Eggers, 2007), בין השאר, שסקריבן לא הצליח למתוח קו חד בין האחריות של מתכננים לבין האחריות של מעריכים, וכי ההערכה מנסחת המלצות למתכננים (על פעולות עתידיות), אך היא אינה חוזה "כי אף אחד אינו יכול לחזות את העתיד" (שם, עמ' 97). כותב

שורות אלה סבור כי מאמר התגובה אינו מתייחס למשמעות שאנו מייחסים לחיזוי בהערכה מקדמית, זו המוסברת באריכות בחיבור זה.⁶ לסיכום, מן החשיבה הפרוספקטיבית אפשר ליישם בהערכה המקדמית את הדברים האלה:

- לזהות את ניצני העתיד הנובטים בהווה (ראיית הנולד);
- לבחון את הרלוונטיות של הידע והניסיון שנצברו בעבר ולהקיש מהם לעתיד;
- "לגלגל" קדימה בדרך של הדמיה את ההתפתחות הצפויה של תכנית או הצעה למדיניות;
- לטוות תרחישי עתיד חלופיים המשלבים את הדינמיקה הפנימית הצפויה של התכנית עם הדינמיקה הצפויה של הסביבה החיצונית.

ב. חשיבה מערכתית

כל מי שעוסק בתהליכי שינוי – בתכנון, ביישום, בהערכה ובמחקר – נדרש לסוגיה של קשר בין משתנים: סיבה ותוצאה, מה משפיע על מה ומה מושפע ממה? בדרך כלל, הכלים שבהם אנו משתמשים לתיאור הקשר – תרשימים דיאגנוסטיים סיבתיים, מודל האימפקט, מטריצות אירועים צפויים מול הסתברות ההתרחשות, ואחרים – מייצגים קשר לינארי (קווי) בין רכיביהם. לינאריות מניחה שעוצמת התגובה היא יחסית לעוצמת הגירוי או הגורם; גודל התפוקה הוא פועל יוצא מדויק של גודל התשומה: גידול קבוע ביחידה אחת בתשומה מביא לגידול קבוע ביחידת התפוקה. היחס בין שני גורמים יקבל צורה של קו ישר בעל שיפוע קבוע. דברים מתרחשים אחד אחרי השני בצורה קווית.

⁶ לא עלה בידי לאתר את המקור לניסוח של הביטוי בו אני משתמש "ראיית הנולד": לזהות ניצני העתיד הנובטים בהווה". אולם אין לי ספק שהוא הושפע מכתביו של אלוף הראבן, הכותב "המשמעות היא... שנצפה בנולד עם לידתו ונכיר בסגולותיו הסגוליות, שעתיד להן. העתיד... [הוא] גם תהליכים המתחוללים כבר בינינו ובעולמנו..." (הראבן, 1990, עמ' 11)

אמנם קיימים לא מעט מקרים שבהם הנחת הקשר הקווי בין משתנים היא נכונה, אך בשום פנים ואופן לא נוכל לטעון לבלעדיותו.

קשרים מורכבים יותר הם הקשרים המערכתיים. קשרי הגומלין בין משתנים וסוג החשיבה המתמודדת עמם היא החשיבה המערכתית. סגיי (1995) הגדיר את החשיבה המערכתית כלהלן:

חשיבה מערכתית היא תחום העוסק בראיית השלם. זוהי מסגרת להתבוננות ביחסי גומלין יותר מאשר בפריטים, להבחנה בדפוסי שינויים יותר מאשר בתמונות-חטף המקפאות מצב נתון. זוהי מערכת של עקרונות כלליים... ומשתרעת על תחומים שונים ומשונים כמו מדעי הטבע ומדעי החברה, הנדסה וניהול. זוהי גם מערכת של טכניקות וכלים מוגדרים (שנעשה בהם שימוש) להבנת מגוון רחב של מערכות של חברות, מערכות עירוניות, אזוריות, כלכליות, פוליטיות, אקולוגיות ואפילו פיזיולוגיות. חשיבה מערכתית היא רגישות, רגישות לקשרים ההדדיים העדינים והשנוניים המעניקים למערכות חיות את אופיין הייחודי...

חשיבה מערכתית היא תחום הראייה של 'המבנים' המונחים ביסודן של בעיות מורכבות ולהבחנה בין שינוי ממונף גבוה לבין שינוי ממונף נמוך (שם, עמ' 78-79).⁷

החשיבה המערכתית היא אפוא דרך ייחודית לארגון מחשבותינו על אודות המציאות, ומושג המערכת משפיע רבות על ראיית העולם של האדם ההוגה במציאות זו או צופה בה. תובנות אלה הולידו את הפרקטיקה "הערכה מושפעת מערכת" (systems influenced evaluation) (ראו Williams & Imam, 2007). פרקטיקה זו נועדה להבליט את הנסיבות או המקרים שבהם מושגים והליכים בחשיבה המערכתית עשויים להשביח את עבודת ההערכה. ויליאם ואמאם מסכמים את מעלותיה של הערכה מושפעת מערכת: היא מזמנת זווית ראייה נוספת ודרכים חדשות להבנת מצבים, ושימושיותה רבה בתיאור ובהמשגה של תאוריות של תכניות; היא מושכת, מובילה להסתכל על מצבים מורכבים, ומאפשרת להתמודד אתם ביעילות. היא מעניקה הבנה טובה של ההקשרים

⁷ שינוי ממונף גבוה פירושו שינוי קטן בנקודה מסוימת במערכת יגרום לשינוי גדול בכלל המערכת. החכמה היא לזהות את נקודת המינוף הזאת.

שבהם מצויים או פועלים מושאי ההערכה וממקדת את תשומת הלב במבנה הכוח שלהם. היא מעודדת את חקירת הדינמיקה של המצבים או התכניות המוערכות, ממקדת תשומת לב בתכונות שמגיחות באופן בלתי צפוי, נדרשת להכיר בעושר ובתלות הגומלין של התכניות בחיים הממשיים, ממקדת תשומת לב בשינויים הדינמיים שהתרחשו או מתרחשים בתכנית או במערכת, מקשרת בין המקומי לגלובלי, בין נישות, מגזרים ותחומים, ומכירה במהות ההתפתחותית של תכניות. הניתוח המערכתי מאפשר לייצר מכנה משותף ומבנה השוואתי לריבוי תכניות ונושאים ותורם לזיהוי נקודות מינוף ולמיקוד אפשרי של ההתערבות. "תיאורי המציאות אמורים להיות דינמיים, פתוחי-סיום,⁸ ועליהם לעסוק בחידות, פרדוקסים, עימותים וסתירות. דיאלקטיקה וכן דיאלוג הם תכונות מפתח בהערכה מושפעת מערכת – מחפשים קשרים בין דברים שונים לגמרי אחד מן השני, מגדירים גבולות, חוצים ושוברים אותם ויוצרים חדשים – הכול בהתאם לסיטואציה" (Williams & Imam, 2007, p. 9).

החשיבה המערכתית, כחלק מתורת המערכות, היא תחום נרחב ביותר. בחרתי להציג עקרונות אחדים רלוונטיים במיוחד להערכה מקדמית:

- גבולות המערכת מגדירים מי ומה נמצאים בתוך גבולותיה של חקירה מסוימת ומי ומה נמצאים מחוצה להם. הגדרת הגבולות היא חלק מרכזי בעבודת החשיבה המערכתית. החשיבה חושפת, חוקרת ומאתגרת שיפוטי גבולות, דבר שיכול להוות תשומה עבור אלה שיכולים לשפר מצב נתון או לתמוך בו.
- השאלה היא מה אפשר להשאיר מחוץ לניתוח ולתיאור, כי הכללת הכול אינה מספקת בהכרח תובנות עמוקות יותר. עושרה של חקירה מערכתית אינו בריבוי פרטיה כי אם בערכם של הפרטים הנכללים. הערך נקבע לפי רלוונטיות המחקר לאלה המושפעים ממנו.

⁸ תהליכים רבים שבהם אנו פותחים עלולים לצאת משליטתנו ומשליטת השחקנים עצמם: תהליכי העצמה, שיתוף תושבים, מנהל עצמי, שביתה, שינוי ארגוני, פיתוח מנהיגות. ההיפתחות כלפי הסביבות החיצוניות, לדוגמה בית ספר, עלולה לגבות מחיר מן "הממסד" הבית ספרי, למשל הכרעות שאינן לרוחו.

- יש להתבונן בתוך, מחוץ, לצד ובין הגבולות שזוהו. קביעת הגבולות ניתנת לביקורת ולשינוי. האם הגדרנו נכון את גבולות המערכת? גבולות המערכת נקבעים על-ידי הצופה או המעריך, והם עשויים לכלול מספר משתנה של פריטים ויחסים, לפי החלטתם של אלה.

לפי הוגי דעות מערכתיים אחדים "גבולות נכונים" הם אלה המכילים את היחסים ואת הפריטים שמאפשרים לפתור או להקל את הבעיה שאובחנה, כלומר מכילים נקודות מינוף טובות. בספרו, בפרק "דינאמיקה של מערכות: התחום החמישי", מזכיר ג'קסון (Jackson, 2003) בהקשר לקביעה זו את סג'יי.

מינוף נחשב "לשורה התחתונה" בחשיבה מערכתית: תוך הסתכלות על "מבנה מערכת" שהגדרנו, עלינו לזהות את המשתנים שפעולות ושינויים בהם יכולים להוביל לשיפורים משמעותיים ומתמשכים. חשוב כמובן לזהות אם ניתן לחולל את התוצאות הטובות ביותר, לא מתוך מאמצים בקנה מידה גדול אלא בפעולות קטנות ממוקדות היטב. בחשיבה רגילה הנחשבת לבלתי יעילה מתמקדים בתסמינים שבהם הלחץ הוא הגדול ביותר (אלה מכונים שינויים במינוף נמוך). נוהג זה עשוי להביא לשיפורים בטווח הקצר, אך מרע את המצב בטווח הארוך. התמודדות עם בעיה קשה כרוכה לעתים קרובות בזיהוי המקום או המועד של המינוף הגבוה, מינוף שבמאמץ מינימלי יוביל לשיפור משמעותי מתמשך במערכת וייצור תמורה גדולה בהשקעה מעטה. הכוונה להחלטות או למדיניות אשר יכולות להניב שינויים נרחבים במערכת. אך שינויים אלה בדרך כלל אינם מובנים מאליהם לרוב המשתתפים במערכת. עד כמה הנחת המינוף פועלת במציאות? בתחום רפורמות מערכתיות, יש הגורסים שבפועל צריך להכניס שינוי במקביל ברוב תת-המערכות ולא להסתפק בשינויים רק במערכת העל (Williams & Imam, 2007).

תופעה נוספת הקשורה לחשיבה מערכתית היא השיהוי (delay). זו תופעה שבה ההשפעה של משתנה אחד על משתנה אחר אינה מתרחשת מיד. שיהויים עשויים לנבוע ממדיניות שלעתים קרובות דורשת תקופת זמן ארוכה עד שהיא הופכת לאפקטיבית, או מתגובה מאוחרת של בעלי עניין שלוקח להם זמן

להתארגן או להתגבר על מכשול מסוים. אם ניישם את המושג לתחום ההערכה, נוכל לומר כי מחקרים מדעיים, שמסקנותיהם נראות קריטיות, אינם מצליחים לפעמים להשפיע על החלטות קצרות טווח, כי מחזור המדיניות נע מהר יותר ממחזור המחקר, ומצד אחר, מחקרים שנראים בהתחלה שאין להם השפעה, עשויה להיות להם השפעה מושהית כאשר נוצרים תנאים טובים יותר. קיימות תוכנות סימולציה עבור מודלים של דינמיקה מערכתית, המאפשרות להריץ תרחישים שונים ולבחון כיצד שינוי במשתנה מסוים משפיע על התוצאה. Stella ו-Vensim הן שתיים מהתוכנות המוכרות לבניית מודלים מערכתיים, המבוססות על דיאגרמה ויזואלית.

רכיבים נבחרים בהערכה מקדמית

בחלק זה אציג בהרחבת-מה רכיבים נבחרים מתוך ההיבטים שמרכיבים את ההערכה המקדמית. הרכיבים שיוצגו הם: נחיצות; הערכת התמורה להשקעה; הערכה מראש של השפעות נלוות או תוצאות לוואי.

נחיצות

המושג "נחיצות" טעון במשמעויות ערכיות ונתון לשיפוט סובייקטיבי יותר מכל מושג אחר הרלוונטי להערכה מקדמית. הגדרה מחמירה של המושג תקבע כי תכנית היא נחוצה, אם היא הכרחית למילוי צורך מוסכם מובחן, הפעלתה חיונית ובלעדיה אי-אפשר להשיג מטרה מוגדרת. אנו ננקוט גישה יחסית יותר, כפי שיתברר בהמשך.

גם המושג "צורך" מחייב התבוננות מיוחדת: הצורך אמור להיות יציב (ולא מזדמן, חולף, אופנתי). עצם קיומו צריך להיות מוסכם על בעלי עניין שונים. השאלה "האם הצעה זו או התערבות זו שהוגשה לאישור היא נחוצה?" עלולה להישמע מוזרה בקרב אלה המאמינים שאיש לא יגיש לאישור פנייה שהכרחיותה לא נחקרה ביסודיות. אך במציאות, אי-הכרת הפרויקטים שקיימים כבר בשטח, או כוונות טובות גרידא או אמונה יוקדת בייחודיות התכנית עשויות לדרבן אנשים או ארגונים לנסות לקדם פרויקט שהמאשרים לא

יהיו בטוחים בנחיצותו. לעתים רחוקות הדבר יכול לנבוע גם מאינטרסים וממניפולציות.

פרויקט מוצע יכול להיות בלתי נחוץ בנסיבות כגון:

- פרויקטים אחרים מופעלים כבר למען אותן מטרות ותוצאותיהם משביעות רצון. כאשר מקבלי ההחלטות יודעים על קיומן והפעלתן של תכניות דומות, ייתכן שלא ימצאו טעם במימון "עוד מאותו דבר". אם ידוע שהתכניות שכבר פועלות אינן ממצות את הפוטנציאל שלהן, התכנית המוגשת לאישור צריכה להוכיח כי יש לה פוטנציאל הצלחה בנקודות שתכניות אחרות נכשלו, שהיא עושה את הדברים "אחרת".
- הצרכים שכנראה הולידו את ההצעה זוהו בצורה שגויה או שאלה צרכים חולפים.
- פרשנות שונה של המושג "צורך": מאשרי תכניות עשויים להעדיף לתמוך בתכנית העונה על צורך המשכי ויציב, בו בזמן שמגישי ההצעות עשויים להתכוון לצורך מזדמן, בן חלוף ואף אופנתי, גם אם הם חדורים הכרה בחשיבותו.
- קיימת אפשרות שאמנם ייווצר ביקוש לתכנית מסוימת, אך היא עדיין תיחשב לבלתי נחוצה.
- הערכות מן העבר הראו שפרויקטים דומים נכשלו.
- איש אינו צריך את הפרויקט!

האם בדיקת נחיצות עלולה לפגוע ביצירתיות או בחדשנות? פרויקט נחוץ בשעתו עשוי להפוך לבלתי נחוץ בחלוף הזמן, דבר העשוי להתגלות בארגון בבדיקות תקופתיות של תיק הפרויקטים. ולהפך: יכול להיות שפרויקט הנחשב בלתי נחוץ בהווה, נחיצותו תוכח בעתיד. עם זאת, אין תמוה ושגוי יותר מלאשר לביצוע פרויקט בלתי נחוץ.

אנשים העוסקים בתחום היצירתיות והחדשנות מודאגים במידה לא קטנה מבדיקת הנחיצות של הצעת תכנית. הם רואים בה מהלך שיכול לחרוץ גורל של רעיון שעודנו באבן, בו בזמן שבמהותה החדשנות זקוקה לתמיכה, לאורך רוח

ולחופש פעולה. לפיכך אנו קובעים שנדרשת זהירות מופלגת מצד המעריך בבואו לשפוט בסוגיה זו.

ברור לנו גם כי בעלי חלומות שואפים לממש את חלומם, ומחדשים למיניהם מבקשים לממש את רעיונותיהם. אך בעשותם כך, הם נאלצים לעבור למגרש הביצוע שבו תקפים כללים אחרים. יש לציין כי גם במסגרת של "חממות" שנועדו ללוות פרויקטים עסקיים, טכנולוגיים או חברתיים משלב ההזנק עד להבשלתם, תוך כדי תמיכה שוטפת, מתקיים שלב של בחינה טרומית וסינון, ומתקבלים לחממה רק פרויקטים שנראו בעיני הבוחנים כבעלי סיכוי סביר להתגבש לבסוף למוצר, לשירות חברתי או לעסק מניב – הכול לפי העניין.

שאלות מספר יכוונו את תהליך בחינת נחיצותן של תכניות חברתיות והן מתמקדות בבדיקת צרכים, ביקוש ומצאי של תכניות:

- מהי ההצדקה לתכנית? כיצד מבססים מגישי התכנית את נחיצות הצעתם; האם הצרכים שהתכנית באה לשרת מוגדרים היטב, משכנעים ביציבותם לאורך זמן? האם עקרונית מובטח ביקוש לתכנית זו?
- האם הטענה לצורך בתכנית באה מכמה קבוצות של בעלי עניין או היא רעיון של יום יחיד שאינו זוכה לתמיכה? האם יש הסכמה בקרב בעלי עניין רלוונטיים בדבר הנחיצות של התכנית?
- האם פועלות או מתוכננות לפעול תכניות דומות אחרות? האם המגישים סקרו את התכניות הקיימות ועמדו על ההבדלים המרכזיים ביניהן? האם למאשרים יש ידע מספיק על אודות התכניות הקיימות בנושא הנדון?

לשם קבלת מענה לשאלות שהצבנו, ניתן לראיין את הוגי התכנית, את הרפרנטים במשרדים ובארגונים העוסקים במושא התכנית הנבחנת, לסקור מאגרים לרישום תכניות, ואף לקיים הדמיה סביב שאלת הביקוש הפוטנציאלי (על הדמיות ראו Taylor, 1985).

הערכת התמורה להשקעה (Value For Money – VFM)

הערכת "התמורה להשקעה" היא גישה הרווחת בעיקר באנגליה ובמדינות שבחוג השפעתה, והיא נוגעת לניהול תכניות ציבוריות ושותפויות ציבוריות-פרטיות (Public-Private Partnership - PPP). בבואה לשפוט את התמורה לכסף הציבורי, היא אינה מודדת רק את העלויות, אלא גם לוקחת בחשבון את התמחיל של איכות, עלות, שימוש במשאבים, התאמה למטרות ועמידה בלוח זמנים. היא המקבילה בתחום פרויקטים חברתיים למושג "תשואה להשקעה" בכלכלה (Return On Investment [ROI]).

בגישה זו מנסים לחשב במונחים הניתנים להוכחה, איזה "מכפיל" תקבל "הקהילה" עבור כל שקל שיושקע. זהו מדד של איכות, המשווה בין המשאבים ששימשו להשגת טובין או שירות לבין התועלת שהושגה מהם. תמורה טובה להשקעה מתבטאת בשימוש מיטבי של משאבים כדי להשיג את התוצאות המתוכננות. עקרון ה-VFM אין פירושו בהכרח בחירה במחיר הנמוך ביותר (כאשר רוכשים טובין או שירותים), אלא השגת התוצאה הטובה ביותר האפשרית עבור העלויות שמשלמים. הגישה זוכה לתמיכה בקרב חוקרים הטוענים, שהתמקדות רבה מדי בכלכלה וביעילות מעוותת את הערכת הביצוע ומדידתו, והם מציעים להוסיף למשתנים שקובעת גישת VFM את המדדים הוגנות (equity) ויכולת בחירה (electability) כמדדים מהותיים עבור ההערכה של תמורה להשקעה במגזר הציבורי (Bovaird, Gregory, & Martin, 1966).

חוקרים אחרים התומכים בגישת VFM יצאו נגד הניסיון להפוך מדיניות חברתית לתת-מחלקה של הכלכלה ולהציב את מהות הרווחה החברתית כתשובה לשאלה "מה אנו יכולים להרשות לעצמנו" (ראו Ziller & Phibbs, 2003). הם חלקו על כמה קביעות הרווחות בגישות "כלכליות" לפרויקטים ציבוריים, למשל:

- הקביעה כי השורה התחתונה הפיננסית צריכה להיות הקריטריון הראשי בהחלטות ציבוריות.

- הקביעה שאם "מדלגים" על קריטריון פיננסי זה, נדרשת הנמקה משכנעת לכך.
- הקביעה כי לא סביר שהצהרות על תועלות חברתיות שאינן מתומחרות יצליחו ליצור אמון.

ניתן לנהל הערכות של "תמורה להשקעה" הן כניתוח מקדמי והן כהערכה מלווה ובדיעבד. בחרנו להכליל את הגישה כאן, משום שהיא מאפשרת מתן ביטוי למגוון משתני תמורה ולא רק לתועלות כספיות – אפשרות שמתאימה מאוד להערכה של תכניות חברתיות ותכניות רווחה. ההתייחסות למשתני תמורה על-ידי מעריכים חברתיים מעשירה את איכות עבודתם ומאפשרת שיתוף פעולה אנליטי בין כלכלנים לבין מי שאינם כלכלן, אם כי יש שכלכלנים מבצעים ניתוחי תמורה להשקעה בעזרת כלים "כבדים" יחסית.

האם פרויקט מציע תמורה טובה לכסף המושקע בו? האם יש בהצעה מקסום התמורה להשקעה? גישת VFM משמשת להעריך אם ארגון ישיג את התועלות המרביות מהשירותים והטובין, הן כשהוא רוכש אותם והן כשהוא מספק אותם במסגרת המשאבים הזמינים לכך. רכיבים אחדים יהיו סובייקטיביים, קשים למדידה, לא מוחשיים ומובנים בצורה שגויה. לכן, לשיפוט של המעריך נודע כאן תפקיד מרכזי (Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, 2011). השגת תמורה להשקעה מתוארת בעזרת ארבעה משתנים ראשיים (The United Kingdom Government, 2006).

- חיסכון – מזעור עלות המשאבים לפעילות כלשהי ("לעשות דברים במחיר נמוך") קשור לכמות התשומות (בדרך כלל במונחים של עלות פיננסית) הנדרשת ליצירת תפוקה מסוימת. פחות תשומות – זול יותר, מייצג חיסכון גדול יותר.
- יעילות – ביצוע המטלות במאמץ מתקבל על הדעת ("לעשות דברים בדרך הנכונה") קשור ליחס בין תשומות לתפוקות, למידה שבה כמות נתונה של תשומות יכולה ליצור יותר תפוקות. תפוקות רבות יותר (מקומות עבודה,

בניינים, שעות ייעוץ וכד') בעקבות תשומה מסוימת מסמלות יעילות ותמורה גבוהה יותר להשקעה הכספית.

- תוצאתיות – המידה שבה המטרות מושגות ("לעשות את הדברים הנכונים"). האם התפוקות של הפרויקט מייצרות תוצאות הממלאות צרכים ויעדים ראליים. האם הפרויקט אכן משנה מצב נתון.
- הוגנות – מי מרוויח ומי מפסיד, יתרונות פוליטיים הנובעים מהפרויקט ובגנים ניתן לקבל תמיכה לטווח ארוך או להסב את הפרויקט לפרויקט שוטף.

נקודת מוצא טובה להערכת התמורה להשקעה היא העלויות של יחידת תפוקה של הפרויקט. העלות של יצירת מקום עבודה חדש או של ההכשרה שאדם קיבל בפרויקט מוגדר מאפשרת למדוד עלויות אלה לעומת עלויות בנות השוואה במישור המקומי או הלאומי, או לעומת תחשיבים זמינים אחרים. יש לזכור שהזול ביותר אינו בהכרח הטוב ביותר, עלויות יכולות להשתנות בשל סיבות טובות. יותר מכול יש לבחור ביחידות התפוקה המרכזיות ביותר לפרויקט. לא תמיד נחפש את השווי הטוב ביותר לכסף, די אם נתייחס לשווי סביר לכסף (The United Kingdom Government, 2006).

ואלה המדדים המשמשים בהערכת "תמורה להשקעה":

תוספתיות (additionality). האם המימון גורר ערך מוסף לתהליך של מילוי הצרכים המקומיים או האם ההתערבות מתווספת רק למה שבכל מקרה אמור להתבצע? ערך מוסף מוחלט יתקבל, אם הפרויקט לא היה מתבצע בלי המימון או לא היה מתבצע עבור האוכלוסייה באופן, במקום או בהיקף שנועדו לו. אפשרות אחרת היא לוודא שהפרויקט מוביל לפעילויות חדשות או לעשיית דברים בדרך אחרת. אם לא נמצא ערך מוסף, אולי אין תמורה לכסף? אם התפוקות הן מיוחדות או לא הושגו בעבר, או אם תכניות אחרות נכשלו במה שהפרויקט עומד לבצע בהצלחה – התמורה טובה כנראה.

תחליף (substitution). האם קיימים פרויקטים או גורמים אחרים שהיו אמורים וצריכים לספק את אותן התוצאות? אם כן, מה מצדיק להשתמש במימון החדש?

היעדר תוספת מובחנת (deadweight). האם ההתערבות תיצור תפוקות, תוצאות והשפעות שהיו מתרחשות ממילא, בלי כל מימון נוסף? אם מימון מגדיל את מספר המועסקים במפעל משניים לשישה, הרי ששתי המשרות שהיו קיימות גם בלי המימון הם ה"דד וויט", והאפקט נטו הוא סיוע ליצירת ארבע משרות.

התקה (displacement). כאשר פרויקט לוקח נתח מן השוק, מן העבודה או מן הקרקע מפירמות מקומיות אחרות, כאשר התרחבות עסקית באה על חשבון מתחרים באזורים קרובים, וכן כאשר התפוקות של פרויקט נוצרות על חשבון אזור אחר או אוכלוסיית יעד לא מטופלת אחרת. התפוקות "זזות" ממקום למקום, ואין תוספת נטו לתועלת כללית.

אפקט המכפיל (multiplier effect). כאשר פרויקט גם מוסיף ערך וגם מעודד גורמים אחרים להוסיף עוד ערך. אם יצירת מקומות עבודה ביישוב מעלה את ההכנסות ואת כוח הקנייה המקומי, ועלייה זו תומכת בצריכת סחורות ושירותים מקומיים, אזי עסקים אחרים עשויים להעסיק יותר כוח אדם, או ספקים מקומיים יהיו מסוגלים למכור יותר לפירמות מקומיות גדולות אחרות. התעסוקה שצמחה מהפרויקט הראשוני "מוכפלת" והתמורה להשקעה מוגברת באופן ישיר.

מינוף (leverage). מתאר משאבים נוספים שמצרפים לפרויקט ממגזרים שונים לצורך פעולות שהפרויקט לא יכול היה לבצען בלעדיהם. זו משיכה מכוונת של משאבים, אך אם משאבים אלה נובעים מפרויקט קיים (spin off) הם לא ייחשבו בהכרח למינוף.

מינוף הפוך (reverse leverage). מצב שבו המימון המיועד לפרויקט מסוים משמש למימון תכנית אחרת. הגרוע מכול: כאשר המשאבים המיועדים לפעולות מרכזיות "נמצצים" למימון פעולות אחרות, שוליות, לעומת המטרות העיקריות.

האפקטיביות היא המרכיב המכריע בהערכת התמורה להשקעה. יצירה זולה ויעילה של תפוקות לא רצויות לא תעמוד לעולם בתנאי ה-VFM. שאלות רלוונטיות הן האם השקעות גבוהות בהתחלה הן מוצדקות בראייה לטווח רחוק? מה יכול לחבל בערכו של פרויקט ומה יכול להכפיל את ערכו? המדדים תוספתיות, מינוף ואפקט המכפיל מגדילים את התמורה לכסף, ואילו המדדים התקה, חוסר תוספת מובחנת, תחליף ומינוף הפוך מקטינים את התמורה להשקעה (The United Kingdom Government, 2006).

הערכה מראש של השפעות נלוות או תוצאות לוואי: התופעה והסבריה

סעיף זה עוסק באחד הנושאים המרכזיים בהערכה מקדמית: הערכה מראש של השפעות או תוצאות בלתי מתוכננות העשויות להתלוות לתכנית או להצעה למדיניות שעוצבו לשם השגת מטרות מוגדרות.

לפי וויליאמס ואמאם (Williams & Imam, 2007) אפשר שתוצאות הלוואי תהיינה חזויות או בלתי חזויות. הן עשויות לנבוע מפעולות מסוימות שנעשו (או שיעשו) או מגורמים שאינם חלק מהמתווה הפורמלי של התכנית, למשל: החוויות וההעדפות של בני אוכלוסיית היעד, שעשויים להחזיק בקריטריונים משלהם על אודות האפקטיביות של התכנית, ואלה אינם עולים בקנה אחד עם הקריטריונים של מתכנני התכניות וההצעות. תוצאה לא מתוכננת אחרת יכולה להיגרם מאפקטים מסוג תמריץ מעוות, היפוכי (perverse)⁹. שהם לא רק בלתי מתוכננים, אלא עלולים להתנגש עם כוונות התכנית ובתוך כך להקטין

⁹ כאשר פעולה שתוכננה כפתרון לבעיה מביאה להרעת המצב או משיגה את ההפך. אפשר לראות את ההתנהגות ההיפוכית של האוכלוסייה אליה מכוונת התכנית, כהיגררות אחר פיתוי המובנה בתוך התכנית לנהוג בניגוד מוחלט לה; התנהגות זו לעתים עשויה לבטא אסטרטגיית הישרדות של אנשים עניים. לדוגמה: בהאנוי (וייטנאם), תחת שלטון קולוניאלי צרפתי, הופעלה תכנית לשם חיסול מכת עכברושים, שקבעה פרס לאנשים על כל זנב-עכברוש שהם מביאים למשרד התכנית. בתגובה לכך, תושבים רבים הקימו חוות לגידול עכברושים, כדי להמיתם ולזכות בפרסים.

הזדמנויות פיתוח במקום להגביר, למשל מהלכים שגורמים ל"ייצוא" משרות מאזור ההתערבות במקום לייצור משרות חדשות: מנהלים שהשתתפו בתכנית מקומית שנועדה לפיתוחם המקצועי עשויים לעזוב את מקום עבודתם לטובת עיסוקים משופרים, ולזמן מה לפחות לא יהיה מי שיאייש את המשרות המקומיות שהתפנו. לנוכח אפשרויות אלה, המחברים טוענים כי מועיל ושימושי לחזות ולהעריך מראש את ההשלכות השונות (החלופיות, בלשונם) העשויות לנבוע מהתערבות מוגדרת. בשעה שהתוצאות המתוכננות הן אלה המזוהות בבחירות בתכנון, התוצאות הבלתי מתוכננות הן תולדה משנית או תוצר בלתי ישיר של ההתערבות.

עורכי המדריך ל"הערכת השפעה חברתית" (The Interorganizational Committee, 1994) מפנים את תשומת לב הקורא להשפעות השרשרת שכל שינוי יכול לגרום, שרשרת שמסכלת כמעט כל אפשרות לערוך רשימה ממצה של השפעות. לדוגמה, הרחבת כביש מהיר מאפשרת הרחבת אזורי מגורים, דבר המוביל לתנועה מוגברת ולזיהום אוויר לצד הקמת בתי ספר חדשים, מרכזים מסחריים ושירותים אחרים, אך גם להידרדרות שכונות במרכז העיר הישן, דעיכת מרכז מסחרי קיים, פיטורי עובדים, זיהום אוויר ובעיות הסתגלות של מובטלים למצבם החדש העלולות להגביר את הנטל על שירותי הבריאות הקיימים.

כאשר אנשים מתייחסים למושג "השפעות בלתי מתוכננות", הם חושבים בדרך כלל על תוצאות שליליות, כגון מיתון התועלת הצפויה בשל תגובה כלשהי להתערבות המקורית שנגרמה שלא במתכוון (שם). ואולם יש מקרים שמניבים אפקטים חיוביים, כמו אפקטים של "גלישה" (אלה יתוארו בהמשך).

להלן מקצת השפעות הלוואי שניתן לזהות בתכניות ובהצעות למדיניות בתחום החברתי:

א. בתכניות רווחה או טיפוח חברתי, התמקדות בקידום אחד מבני המשפחה בלבד עלולה ליצור תחושות קיפוח או חרדות אצל בני המשפחה האחרים. הדבר רווח בתכניות המקדמות נשים באוכלוסיות מסורתיות, כאשר הדבר נעשה ללא התייחסות מקבילה לבני זוג: נשים בתרבות מסורתית שרכשו

- השכלה עלולות לשאת בתגובה מתנכלת של הבעלים שחשים שמעמדם נפגע.
- ב. הקבצת בני נוער מנותק (שלא היוו חבורה טבעית לפני כן) בקבוצות טיפוליות יוצרת יש מאין דינמיקה קבוצתית שעלולה להגביר התנהגות לא נורמטיבית.
- ג. פיתוח עירוני הכולל בנייה למגורים ופיתוח תעסוקה עשוי למשוך לעיר אוכלוסיות חלשות הנכנסות לדירות מתפנות שמחירן ירד. כמו כן, לתכניות בינוי ופיתוח פיזי עשויות להיות השלכות בתחום הסביבה, הבריאות ועוד.
- ד. איסור על ייצור אלכוהול ומכירתו בארצות הברית הוביל לשוק שחור ולפשע מאורגן.
- ה. הפעלת האכיפה על שימוש בסמים הובילה לייצור ביתי של מריחואנה (כמחצית מהמריחואנה הנצרכת בארצות הברית מיוצרת בייצור ביתי).
- ו. תכניות רווחה עלולות להביא לפיתוח תלות ולהנצחת מעגל העוני.
- ז. תרומות למזון חירום בגואטמלה הובילו לפשיטת רגל של שוק החיטים במדינה. נוצר עודף סחורה שהביא להורדת מחירים, לאבדן משרות וכד' (ראו Barrett, 2006).
- ח. מדיניות להעמקת הגבייה עלולה להביא להגברת ההשתמטות.

מה הם ההסברים לתופעה של השפעות בלתי מתוכננות?

יש הגורסים כי לכל פעולה של שינוי חברתי מתלוות תוצאות בלתי מתוכננות, מקצתן חיוביות ומקצתן שליליות, והן נוטות להתעצם במשך הזמן שבו מופעל השינוי (ראו, למשל, Price, 2003). דברים אלה ניתנים להסבר במסגרת המושגית של הניתוח המערכתי והם קשורים הדוקות לתכונות "מגיחות" (emergent). תכונות מגיחות הן תכונות שנוצרות מריבוי אינטראקציות פשוטות בין חלקי מערכת רבים ורגילים, החופשיים לפעול בלא קביעה מראש, כאשר מסיבה כלשהי, ללא יד מכוונת וללא תכנית אב, נוצר ומופיע מבנה מסדר גבוה ומורכב יותר, דפוס "אינטליגנטי" יותר (השלם חכם יותר מסכום חלקיו). הכוונה היא בעיקר לקשרי גומלין בין בני אדם, הנפגשים או מתקשרים תחילה באקראי, ובתנאים מסוימים "יפציע" מבנה כלשהו. תופעה זו צומחת בדרך כלל "מלמטה", והיא מפתיעה את המתבונן. הטענה היא שלא ניתן היה לחזות אותה

על פי כללי ההתנהגות של החלקים הפרטניים והתהליכים הפשוטים. עושר האפשרויות של הדפוסים המגיחים גדל ככל שעולה מספר הפריטים במערכת, רמת הקישוריות שלהם, מידת הגיוון שלהם ותחכומם.

להלן דוגמאות אחדות של הופעת מבנה מסדר גבוה יותר, ללא יד מכוונת (ראו Williams & Imam, 2007):

- היווצרות נישות תעסוקתיות אתניות
- היווצרות רשתות חברתיות, פעילים חברתיים
- היווצרות קבוצות עניין ברשת האינטרנט
- היווצרות קבוצות טרור
- היווצרות כנופיות רחוב
- היווצרות אקלים בית-ספרי

כלכלנים מעלים הסברים נוספים וטוענים, שלפעולות של בני אדם, ובמיוחד של ממשלות, יש תמיד אפקטים לא חזויים או לא מתוכננים. תופעה זו נחשבת לאחד מאבני היסוד של הכלכלה, והמטפורה של אדם סמית על "היד הנעלמת" מובאת כדוגמה לתוצאה חיובית בלתי מתוכננת (Norton, n.d.).

הסוציולוג רוברט מרטון (Merton, 1936) זיהה חמישה מקורות לתוצאות בלתי צפויות:

- **חוסר ידע או מידע**: באין אפשרות לחזות כל דבר, תמיד יהיה ניתוח חסר של הצפוי.
- **טעות בניתוח בעיה או המשכת מנהג** שאמנם פעלו בעבר, אך עשויים לא להתאים למצב הנוכחי.
- **רצון עז לתוצאה מיידית** מתוכננת, המוביל להתעלמות מודעת מתוצאות לוואי שאפשר היה לצפותן מראש. דבר זה מקפל בתוכו סכנה לפגיעה באינטרסים ארוכי טווח (איסור הפלות מוביל ללידה וגידול של ילדים בלתי רצויים).

- **ערכים בסיסיים של מקבלי החלטות** הגוברים על שיקול הדעת שלהם, ערכים שעשויים לדרוש או לאסור פעולות מסוימות, אף אם לטווח הארוך התוצאה עשויה להיות לרעה. מרטון מציין כי הניתוח הקלסי של השפעת גורם זה מצוי במחקריו של וובר על האתיקה הפרוטסטנטית ורוח הקפיטליזם. באופן פרדוקסלי, סגפנות פעילה מובילה להיחלשות של עצמה בשל צבירת עושר ונכסים, הנובעת מהפחתת הצריכה ומפעילות יצרנית אינטנסיבית.
- **נבואה** המכשילה את עצמה: חשש מסכנה מסוימת דוחף אנשים למצוא פתרונות לפני שהבעיה מתרחשת; הניבוי משנה את מהלך ההיסטוריה (ניבוי על רעב בגלל גידול האוכלוסייה הוביל להתפתחויות בחקלאות שהבטיחו תוצרת רבה).

אפשר למנות גורמים נוספים כגון הונאה עצמית, כשל בהבנת טבע האדם ובהתחשבות בו וכן נטאי (bias) קוגניטיבי או רגשי (ראו ויקיפדיה, ערך unintended consequences).

כאמור, בהתאם לרציונל שלה, ההערכה המקדמית של תוצאות לוואי בלתי מתוכננות חותרת לגילוי מוקדם – עוד בשלב התכנון – של אפשרות התרחשות הפוטנציאלית. התוצאות הלא מתוכננות של יוזמה אינן גלויות תמיד למתכננים או לאלו המאשרים את התכניות וההצעות, ולכן יש לעסוק באיתורן מראש במודע ובמכוון. לצורך איתור מראש של השפעות עתידיות נדרשת חשיבה פרוספקטיבית מערכתית, שתאפשר לזהות את הגורמים שקשרי הגומלין ביניהם עשויים לחולל את ההשפעות הבלתי מתוכננות (על חשיבה פרוספקטיבית ראו לעיל).

בין היתר ראוי לברר את השאלות האלה:

- מה ניתן ללמוד מניסיון העבר על השלכות בלתי מתוכננות אפשריות של תכניתנו?
- מהן נקודות התורפה בלוגיקה של ההתערבות, העשויות לגרום לתוצאות לוואי בלתי רצויות?

- האם התערבותנו מפרה איזון מערכת קיים?
- האם התערבותנו גורמת שהבעיות ינדדו ממקומן הנוכחי למקום אחר?
- איזו בעיה חדשה עלולה להיווצר בעקבות הפתרון המוצע?

הערכה מקדמית כתמיכה בתהליך קבלת החלטות

אנו מבחינים בין שני סוגים של תהליכי קבלת החלטות:

- תהליכי קבלת החלטות שבהם מקבל ההחלטות מנוע מלדרוש או לבקש לערוך שינויים בהצעה הנבחנת. במקרה זה האפשרויות הן "קבל או דחה" (מצב זה עשוי לקרות, למשל, במסגרת הערכת "תכניות מדף").
- תהליכי קבלת החלטות שבהם יש אפשרות ורצון לדיאלוג בין מקבלי ההחלטות לבין מגישי ההצעות, לרבות אפשרות לשינויים.

בעקבות הבחנה זו, להלן סוגי החלטות שעשויות להתקבל בעקבות הערכה מקדמית.

קבלה עקרונית או דחייה סופית/מותנית של ההצעה

האם לנקוט את היוזמה ולהשקיע בה או לדחות אותה? להלן מקרים אופייניים:

- שקילת אישורה או הפעלתה של תכנית או יוזמה שנחיצותה מוטלת בספק.
- שקילת אישורה או הפעלתה של תכנית הלוקה בליקוי מהותי, כגון תורפה בלוגיקת השינוי שלה, דלות תוצאותיה הצפויות, עלות לא קבילה ליחידת תוצאה צפויה, ישימות משוערת נמוכה, חיזוי תוצאות לוואי שליליות כבדות משקל, הערכת סיכויי קיימות או המשכיות נמוכים מאוד.
- שקילת המשך ההשקעה בפיתוחה של הצעה שלא צלחה מבחני קדם-היתכנות.

שיפור ההצעות (פרואקטיביות)

שינויים בהצעה המתחייבים מניתוחה עשויים להתמקד בין השאר בנושאים האלה:

- הגברת ההשפעה וסיכויי ההצלחה של מטרות ההצעה: בחינה חוזרת ושיפור של תאוריית התכנית, לרבות שקילת חלופות נוספות; תיקונים המתחייבים בתהליך היישום המתוכנן; קביעת אסטרטגיות לביטול, מיתון או עקיפה של חסמים או מכשולים צפויים.
- הגברת היעילות בהפעלה העתידית: תכנון השימוש במשאבים שיוכל ליעילות.
- תכנון הכנות והיערכויות:
 - להימנע משגיאות התחלתיות שאינן ניתנות לתיקון או שתיוקן יגבה מחיר גבוה, והן עלולות להשפיע על מהלך התכנית כולה, כגון קביעת העסקת סגל שעלול להתגלות כלא מתאים, בחירה לא מוצלחת של מיקום למתקן קהילתי.
 - להיערך כראוי לבעיות שכיחות אך מכריעות, כגון קשיים חזויים בשיחור (reaching out) אוכלוסיות היעד, בהשגת הסכמה ושיתוף פעולה של בעלי עניין גלויים וסמויים.
 - להיערך להתמודדות עם תוצאות לוואי חזויות שליליות ולמיתון השפעותיהן.
 - להבטיח עמידת ההצעה בדרישות סטטוטוריות או תקנים ומילוי אחר דרישות פורמליות של המממנים.
 - להיערך להבטחת שרידותה של התכנית (המשך קיומה לאחר גמר המימון המיוחד החיצוני).

דירוג וסינון הצעות, תיעדוף או בחירה בין חלופות

כאשר תהליך קבלת ההחלטות עוסק בבחירה שיטתית בין תכניות או הצעות חלופיות, יידרשו, נוסף על שיפוט מקדמי של כל חלופה בנפרד, גם נתונים השוואתיים שישמשו להכרעה ביניהן, כגון יחסי עלות-מועילות צפויים, ניתוחי רגישות ועוד. יש ומקבלי החלטות נדרשים לשקול בה בעת שורה של הצעות המונחות על שולחנם, כאשר ברור שמגבלות התקציב הזמין מחייבות לתעדף את

ההצעות ולסנן (כמו במקרים שבהם מתפרסמים קולות-קוראים להגשת הצעות). ההערכה המקדמית יכולה לספק במקרה זה קריטריונים ממושקלים לדירוג ההצעות וציון מסכם לכל אחת מהן. קריטריונים אלה יהיו בדרך כלל תמהיל של משתנים המתייחסים לאיכות של מתווה התכניות לצד אבני בוחן הקשורות למדיניות הארגון המממן ולדרישותיו הספציפיות. ניתן לבנות לוחות הצלבה למיניהם "תוצרת בית" וכן להשתמש באמצעי המתוחכם של "ניתוח רב-קריטריוני", שיש לו גרסאות ממוחשבות אחדות.

סיוע לגיבוש רעיון היולי

דרבון הקידום התכנוני של רעיון היולי או בוסרי שבהערכה ראשונית נמצא ראוי להמשך פיתוח.

קבלת החלטות בלתי הפיכות ועריכת מחקר חלוץ (פיילוט)

חשיבותה של ההערכה המקדמית בולטת במיוחד כאשר עומדות להתקבל החלטות בלתי הפיכות וכבדות משקל. במקרים כאלה עשויה לעלות דרישה או בקשה לביצוע מחקר חלוץ או תכנית ניסוי לפני מימוש היוזמה הנדונה. בלי להיכנס לפולמוס סביב היתרונות והחסרונות של תכניות ניסוי, קיימים מקרים רבים שהתנאים אינם מאפשרים לנסות את התכנית לפני הפעלתה המלאה. עם זאת, יש לציין שבספרות האמפירית נמצא מקרים שמבצעי הערכה מקדמית נעזרים במחקרי חלוץ מצומצמים ומדגימים בלבד.

לקוחות, יזמים ומבצעים והערכה מקדמית בתהליך קבלת החלטות

עם מקבלי החלטות והגופים שאמורים לאשר הצעות נמנים:

- מקבלי החלטות במוסדות וארגונים שמוצעים להם פרויקטים או התערבויות על-ידי גורמים שונים, ועליהם להכריע אם לקבלם אם לאו.
- מקבלי החלטות במוסדות וארגונים הנדרשים להכניס שינוי מוכתב, והם מבקשים לבחון את הדרך המיטבית לעשות זאת.
- ארגונים מממנים שמתבקשים לאשר הצעות שגיבשו אחרים בנושאים ובשיטות שאינם מוכרים להם בהכרח. עליהם ללמוד לעומק את ההצעות

בעצמם או בעזרת גורם מקצועי שיקבע בדרך אובייקטיבית את עמידתן בפרמטרים תוכניים וארגוניים שהם משתני החלטה של המממן. כמו כן הם עשויים להזדקק לדירוג של שורת הצעות או חלופות שעליהם לתעדף או לברור, בהתבסס על נתונים השוואתיים ועל דירוג ההצעות בשיטות אמינות.

- אנשי הערכה או יועצים שנתבקשו במפורש או נשכרו לקיים הערכה מקדמית של הצעה או רעיון.
- אנשי מחקר העוסקים בניתוח מדיניות ומעוניינים לבחון מראש תהליכי שינוי מוצעים.
- מאשרי הצעות מחקר והערכה שמבקשים לוודא, בין השאר, את היתכנות מערך המחקר המוצע.
- ארגונים המאשרים מענקים למחקר ופיתוח (מו"פ) עורכים בדיקות, לעתים מדוקדקות, באשר להיתכנות הטכנית של ההצעות.

גופים המופקדים על מילוי דרישות סטטוטוריות להערכה מקדמית

רשויות השלטון מחויבות על פי החוק לדרוש מיזמים לבצע הערכה מקדמית של השפעות צפויות של תכניתם ולקבל מהם את תיאור הפעולות שיעשו למניעתן או למיתונן של ההשפעות השליליות. רגולטורים נדרשים להעריך מראש את ההשלכות של פעולות אסדרה מתוכננות:

- הערכת ההשפעה החברתית של מפעלי בנייה ופיתוח (Social Impact Assessment – SIA) היא הליך רשמי במדינות רבות, המחייבות בדרך כלל את היזמים להעריך מראש את ההשפעות החברתיות והקהילתיות העתידיות האפשריות של מפעלי בנייה ופיתוח.
- הערכת ההשפעה של אסדרה (Regulatory Impact Assessment - RIA) כוללת דרכים להערכה שיטתית של ההשפעות החיוביות והשליליות של אסדרה קיימת ומתוכננת. זהו חלק ממגמה ולפיה מדינות מבקשות לשפר את השימוש בעוצמה הרגולטורית שלהן.

קהל היעד, נפגעים ונהנים בפוטנציה, ארגוני סגור

ברוב התכניות וההצעות למדיניות ניתן לזהות קהלי יעד שאמורים להיות מושפעים מהפעלתן. ניתן אפוא להכליל את קהלי היעד הללו בין צרכני ההערכה המקדמית או אף בין יוזמיה. אזרחים בעלי עניין עשויים לעסוק בייזום או בגיבוש הערכה מקדמית של הצעה או מהלך הנוגעים להם, כאמצעי מושכל להביע את עמדתם ואף כדי לתכנן משא ומתן בינם לבין רשויות או יזמים פרטיים. התארגנות מעין זו עשויה להוות הזדמנות מצוינת לשיתוף הציבור ולהעצמתו, כלשונו של מסמך ממכון טביסטוק (Tavistock Institute, 2003): "זיהוי בעלי העניין שיהיו מושפעים בפוטנציה ועירובם בדרך כלשהי בתהליך ההערכה הם שתי פעולות חשובות ביותר שיאפשרו לקחת בחשבון את נקודות ההשקפה שלהם לגבי השפעות עקיפות והשלכות לא מתוכננות העשויות להיות חשובות ביותר לתיאור ההשפעות העתידיות, להבנת שרשראות הסיבתיות ולשיפוט תוצרים".

הערכה מקדמית כתמיכה בתהליך פיתוח של הצעות לתכניות או למדיניות

ההערכה המקדמית משמשת לעתים כתשומה מרכזית ולעתים כתשומת עזר בתהליך ההכנה של הצעות לתכניות או למדיניות. היא עשויה ללוות את תהליך התכנון לכל אורכו – מן הרעיון העוברי ועד לניסוח ההצעה המוגמרת – או "להיקרא לדגל" בשלבים מוגדרים בתהליך זה.

שימוש רווח בכלים ובגישה של ההערכה המקדמית מתקיים במקרים שיש מעלה הצעה ליוזמה היולית ומבקש לערוך "חקר היתכנות" עבודה. במקרה זה פעולת החקר משמשת גם כמהלך לגיבוש תכנוני של היוזמה, שכן לא ניתן לחקור היתכנות, אם לא נקבעו הפרמטרים ההכרחיים לכך. לא אחת העבודה כוללת סקר צרכים ואומדן עלויות.

לעתים, כתב ההזמנה של עבודת חקר, שמנפק מוסד מעוניין, כולל שני חלקים מתוקצבים בנפרד: האחד עוסק בהיתכנות והאחר, במידה שהמסקנות חיוביות, בתכנון המפורט של היוזמה. יש היגיון רב בגישה זו, שלפיה אין טעם להיכנס למלאכת תכנון יקרה אם אין ביטחון באשר לפרמטרים חשובים

הקשורים ליוזמה (וכאן בחינת ההיתכנות חורגת מהגדרתה הפורמלית, הצרה יחסית). נתונים שנאספו בשלב הראשוני אמורים לשמש בתהליך התכנון המפורט, אם יוחלט להמשיך בו. יתרה מכך, כאשר יש רצון להיכנס לדיאלוג עם תושבים או צרכנים פוטנציאליים על היוזמה, הצגת ממצאי הבדיקות המקדמיות מאותתת כי אין כאן עובדות מוגמרות אלא רצון כן להתייעצות ולשיתוף הציבור.

אפשר לראות בהערכה מקדמית המלווה את תהליכי התכנון לכל אורכם גם מעין **בקרת איכות** של התוכן התכנוני: ההערכה המקדמית מאפשרת לזהות נקודות תורפה בהצעה, לוודא שבתכנונה נשקלו מראש כל השיקולים הרלוונטיים, שהותאמה אסטרטגיה ההולמת את מורכבות הנושא ונלקחו בחשבון דרישות המממנים. כל אלה במסגרת ניתוח מקיף המעשיר את היכולת להעריך את פוטנציאל ההצלחה וסיכויי השרידות של ההצעות.

לקוחות, יזמים ומבצעים של הערכה מקדמית התומכת בתהליך פיתוח ההצעות

א. יזמים ציבוריים או עסקיים, מחוקקים

- המציעים רעיון היולי בהקשרים ציבוריים או עסקיים מעוניינים לוודא את תוחלתו או לבססו בעזרת מידע ושיקולים שעשויים לסייע להם להוכיח את איתנותו ולגרום לקבלתו.
- בנקים בין-לאומיים לפיתוח, לפני אישור הלוואות גדולות, מחברים דוח קדם-היתכנות (pre-feasibility study) ואחר כך דוח היתכנות (feasibility study), ובו נבחנת בחינה מפורטת ההיתכנות של אופציות להתמודדות עם מגבלות או עם בעיות בתחום הפיזי והכלכלי והפרספקטיבה של עלות-תועלת חברתית. לבסוף מועלית המלצה על האופציה העדיפה או הרצויה.
- בתחום העסקי עושים חישובים פיננסיים מקדמיים כדי לבחון את כדאיות ההשקעות, את הישימות של רעיון כלכלי ואת הסיכונים הכרוכים במימוש יוזמה מסחרית.
- במגזר השלישי רווח השימוש בחקרי היתכנות לקראת השקת מסעי הסברה ומסעות לגיוס משאבים.

- בתחום תהליכי חקיקה ראוי לציין את (Prospective Evaluation) PES Synthesis), המופעל על-ידי זרוע של משרד החשב הכללי בארצות הברית בהצעות חוק ובהמלצות למדיניות המועלות על-ידי חברי הקונגרס והסגל שלו.

ב. מתכננים מקצועיים וכותבי הצעות

- כותבי הצעות העונים למכרזים או ל"קולות קוראים" מעוניינים להגביר את סיכויי הקבלה של הצעתם. הם מוודאים שהיא עומדת בדרישות הפורמליות ועליהם גם להוכיח מלכתחילה את ערכה הפוטנציאלי.
- מתכננים מקצועיים של התערבויות והצעות למדיניות עוסקים בהערכה מקדמית במסגרת המקובלת של "הערכה בתהליך התכנון", המתמקדת בעיקר ביצירת חלופות, ניתוחן ובחירת הטובה שבהן, אך גם כתהליך של בקרת איכות עצמית של עבודתם. מתכננים אורבניים מורגלים בהצבת חלופות ובבדיקתן.
- מתכננים או מובילים של מבצעים או מהלכים בעלי רמת סיכון גבוהה, הנדרשים לבחון מראש כל צעד וכל התפתחות אפשרית ולהציב מולם דרכי פעולה מתאימות. הצבא עוסק רבות באיתור סיכונים מבצעיים ובהיערכות למניעתם או לעקיפתם.

ג. אנשי הערכה ומחקר ויועצים

- הכוונה לאנשי הערכה העומדים לקיים תהליך של **הערכה מלווה** בתכנית שאושרה לביצוע ומבקשים להגביר את המידה שבה אפשר להעריך את התכנית, או לאתר מראש נקודות תורפה בלוגיקה שלה או במערך הביצועי המתוכנן, כך שבמהלך ליווי התכנית יקדישו לנקודות הללו את מלוא תשומת הלב, ואולי רגע לפני תחילת היישום יצליחו למנוע או למתן את השפעתן השלילית ואף להכניס שינויים במודל התכנית או במתודה

שלה – אם כך יעלה מן הניתוח.¹⁰ הסתכלות על התכנית העומדת לעבור הערכה מלווה, גם בעיני מעריך מקדמי, אמורה להצביע גם על מינופים אפשריים (הסתכלות זו יכולה להיעשות גם באמצעות שימוש במודל CIPP, ראו לעיל).

• הערכה מקדמית של **המלצות** הניתנות במסגרת עבודות מחקר והערכה מלווה או הערכה בדיעבד: גם אם הדבר אינו מתועד באופן שיטתי, ידוע כי אנשי הערכה אחדים מסתייגים ממלאכת כתיבת המלצות בדוחות שלהם, מן הטעם שאינם יכולים לעמוד מאחוריהן כי אין להם בסיס מוצק לכך. לעתים הם טוענים כי מומחיותם היא בהערכת התוצאות והתהליכים על פי יעדי התכנית או המדיניות – גם אם לעתים הם נאלצים לשחזר את מודל התכנית – ולא בתכנים הספציפיים של הנושא המוערך וכיוצא באלה – ועל כן האחראים על ההתערבות כשירים יותר מן המעריכים לשקול את הצעדים הארגוניים או האחרים המתחייבים מממצאי ההערכה. מצד אחר, רוב מזמיני עבודות ההערכה דורשים שיופיעו בהן המלצות הנובעות מהממצאים והניתוחים, לפחות כבסיס לחשיבה על שינויים או שיפורים דרושים. עמדה זו מבטאה אמון ביכולתם ובכישוריהם של המעריכים להציע המלצות מקצועיות שקולות, לא אינטרסנטיות, לצד רצון למצות את ההשקעה הכרוכה בהערכה.

¹⁰ רבות הן הדוגמאות בהן התברר בדיעבד או תוך כדי ביצוע, כי כשל במודל התכנית שלא זוהה מראש הוביל לכשל בהשגת מטרותיה. למשל: בתכנית הסברה למניעת השימוש באלכוהול בקרב נוער צעיר, התברר שהמורים, בגלל היותם מסורתיים, מתנגדים לדבר על אלכוהול עם ילדים. התברר גם שחלק מהמפקחות מסרבות לכך. ועוד: בתכנית לגיוס מתנדבים לעזרה למשפחות במצוקה במגזר הערבי התברר שהתרבות המקומית לא מאפשרת לקבל עזרה מזרים שאינם אנשי מקצוע או אנשי משפחה. קבלת עזרה אפשרית רק בתוך השבט, המעטפת המשפחתית המורחבת. בתכנית אחרת התברר בדיעבד כי העוינות הגדולה בין ההורים הגרושים מנעה קיום מפגשים משותפים עם ילדיהם, אף שאלה היו ליבת התכנית. בתכנית לשילוב בין ילדים רגילים לילדים מהחינוך המיוחד בספורים בטבע, ההתנגדות של מורי החינוך המיוחד (המנומקת היטב) מנעה כליל את הביצוע.

אנו מציעים כמהלך שעשוי להתחשב בשתי העמדות לבצע **הערכה מקדמית של ההמלצות** החשובות ביותר הנובעות ממצאי ההערכה ולהציג את ממצאי הניתוח המקדמי בצמוד להן.

- אנשי הערכה או יועצים שנתבקשו במפורש או נשכרו לקיים הערכה מקדמית של הצעה או רעיון.
- אנשי מחקר העוסקים בניתוח מדיניות ומעוניינים לבחון מראש תהליכי שינוי מוצעים.

ד. אנשי מקצוע מתחומים שונים

- אנשי ביקורת שמבקשים לעסוק במניעה ולא רק בהצבעה על ליקויים בדיעבד.
- שמאי מקרקעין.
- עורכי דין ומשפטנים שעורכים הסכמים מפעילים חשיבה מקדמית כדי לזהות מצבים עתידיים שעלולים לפגוע בלקוחותיהם ומנסחים עבורם הגנות משפטיות.

פיתוח הצעות לתכניות כהליך רב-שלבי על יסוד הערכות היתכנות הדרגתיות ארגונים המתבקשים לממן פרויקטים הנדסיים יקרים, תכניות חברתיות רחבות היקף או תכניות פיתוח, נוטלים חלק פעיל בתכנון עצמו או בפיקוח על ביצועו. ארגוני פיתוח בין-לאומיים, משרדי תכנון ממשלתיים ובנקים גדולים מקדמים את התכנון דרך כמה שלבים הדרגתיים ולא כמהלך יחיד. תכנון זה לובש כמה מאפיינים:

- כל שלב בתכנון מלווה בהערכת הסבירות של התכנית כפי שפותחה עד אז.
- בסיום כל שלב מחליטים אם מתקדמים לשלב הבא או פוסלים את הרעיון.
- כל שלב מפרט נתונים ומעמיק בניתוחים יותר מקודמו.

יש להבין כי ככל שמתקדמים בתכנון, יש להשקיע יותר באיסוף המידע ובעיצוב התכנים ואלה פעולות יקרות למדי. לפיכך, גישה זו נועדה לצמצם סיכונים ועלויות הכרוכים בתכנון סרק, בגרירת טעויות שלא אובחנו ובזבוז זמן על תכנון שלא ייצא אל הפועל. לעתים די בבדיקה ראשונית של רכיבי מפתח בתכנית כדי לקבוע אם ראוי להמשיך בפיתוח התכנון ובאיסוף מידע. אם ההחלטה היא להמשיך לשלב הבא, התובנות שהושגו בשלב הקודם מעשירות את התכנון ומסייעות לחדדו לפי הצורך. כאשר ההחלטה היא להמשיך לתכנון, מתלווה לכך קביעה מה דרוש עוד לחקור יחד עם הצגת ניתוחים ראשוניים אשר ינחו את ממשיכי התכנון.

מסמכי התכנון בכל שלב מוגשים במתכונת של דוחות הערכה, וכל דוח נושא את השם של שלב ההערכה שבו הוא בוצע, כלהלן:

א. **דוח סקר ראשוני** (reconnaissance study): בשלב זה מזהים ומאפיינים את הפרויקט ללא פירוט וברמה של מטרות ואסטרטגיה כללית ודנים בסבירותו בצורה כללית-אינטואיטיבית על סמך נתונים המבוססים על פרסומים קיימים. ההמלצה המצופה נוגעת אפוא לשאלה אם לגשת לתכנון בשלב הבא או לעצור כאן ועכשיו.

ב. **דוח קדם-היתכנות** (pre-feasibility study): בשלב זה מתקיימת הערכת-מצב מפורטת שבה מזהים אפשרויות ומגבלות, מזהים שותפים פוטנציאליים ומאתרים תכניות דומות או משלימות. מתקיימת הערכה ראשונית של גישות חלופיות להתמודדות עם המגבלות; נאספים נתונים לצורך התכנון; נבחנת השפעת התכנית על מגזרי אוכלוסייה שונים; מגדירים תוצאות בנות השגה; מציינים מושגים או פריטים המחייבים מחקר נוסף.

ג. **דוח היתכנות** (feasibility study): כאן נבחנת בצורה מפורטת ההיתכנות של אופציות שונות להתמודדות עם מגבלות או בעיות בתחום הפיזי, הכלכלי וכו' ומן הפרספקטיבה של עלות-תועלת חברתית וממליצים על האופציה העדיפה או הרצויה. במהלך שלב זה מוודאים את המוכנות של בעלי עניין חשובים להקצות משאבים לפרויקט; מבצעים סקרים מפורטים (סקרי

שוק, סקרי עמדות); מבוצע ריכוז נתוני עלויות, השקעות ותועלות. בעקבות הדוח יחליטו סופית אם לבצע את הפרויקט ולהיכנס לתכנון המפורט. אם ההחלטה חיובית, היא תלווה בקביעת שלבי הביצוע והמלצות על מנגנוני מכרז וחוזים.

ד. **תכנון מפורט** (project planning): מיועד לביצוע בפועל. מכיל תכנית פעולות, תכנית השקעות, עלויות, מערכת לארגון הביצוע, לוחות זמנים לפי שלבים (ראו ויתקון, 1985; Baum, 1988).

תרומה מרכזית לקידום התפיסה של הערכה מקדמית של התערבויות נובעת מהתאוריה והפרקטיקה של "הערכת התכנון" שהתפתחו בתחום התכנון האורבני (תוך תשומת לב מודגשת לנושאים חברתיים), שבו ההשוואה בין פתרונות תכנון שונים או הערכת חלופות בטרם גיבוש מסמך התכנון הסופי היא חלק אינטגרלי של פרוטוקול התכנון ושגרה די מושרשת. עבודותיו של ליצ'פילד ועמיתיו (Lichfield, 1996; Lichfield, Kettle, & Whitbread, 1975) הן מעמודי התווך של תחום זה ומעניינת ההבחנה שהם עושים בין שלושה מושגים: testing (בדיקת התכנון מבחינת הקוהרנטיות הפנימית שלו, ההיתכנות וכד'); evaluation (תהליך הבחירה של החלופה הטובה ביותר); ו-assessment (הערכת הביצוע והתוצאות). לטענתם, זוהי אחריות המתכננים למצוא את הפתרון הטוב ביותר לבעיית התכנון ולהעמידו להכרעת מקבלי החלטות. איך נוכל לדעת כי זה הפתרון הטוב ביותר? מאחר שניתן לגשת לבעיה מסוימת מזוויות שונות, יש לנסח פתרונות רבים, חלופיים, שלכל אחד מהם יהיה ערך כשהוא לעצמו. רק מתוך ריבוי זה, אנו יכולים להיות בטוחים שלא חמצנו את הפתרון שעשוי להיות הטוב ביותר, ושאותו נזהה על-ידי חקירת היתרונות והערך של כל חלופה אפשרית (Lichfield et al., 1975) (אשר לשיטות ניתוח כלכלי לצורך החלטות חברתיות, ראו ליצ'פילד ושייד, 1986, פרק ג').

ראוי לציין כי הצבת חלופות תכנון ובחינתן המדוקדקת אינן די רווחות בתכנון התערבויות ומדיניות בתחומים החברתיים בישראל.

הערות אחדות על המעריכים המקדמיים ותהליך ההערכה

תקצר היריעה מלהתייחס כאן באופן מעמיק ושיטתי לסוגיית "הפרופיל" של האדם שאמור או יכול לבצע את ההערכה המקדמית, ולא אל הפרמטרים שעשויים להגדיר את רכיבי הידע, המיומנויות ודרכי העבודה הנדרשים לכך. נציין שאחת השאלות בארגון תהליך ההערכה המקדמית היא אם לעשותו במתכונת פנים-ארגונית, במתכונת חוץ-ארגונית או בשילוב כלשהו בין השתיים. לדרך שתיבחר תהיה השפעה על בחירת מבצעה.

אחת השאלות הנובעות מהזיקה שבין הערכה מקדמית לבין תהליכי פיתוח ההצעות היא השאלה: מה היתרונות והחסרונות שההערכה תיעשה על-ידי אלה שעמלו על תכנון או עיצובן של ההצעות? בלא קשר לשאלה החשובה האם יש להם המיומנות הנדרשת לכך, מועלית לעתים הטענה כי המתכננים או היוזמים בדרך כלל "מאוהבים" בתכניתם, או שהם בעלי עניין בביצועה או מחויבים לה מבחינות כלשהן, ואילו ההערכה המקדמית דורשת ריחוק וניתוק רגשי וחוסר פניות ואי-תלות שמאפשרים את מידת האובייקטיביות הנחוצה. בעניין זה מוכרת האמירה "ההתאהבות ברעיון היא חיונית להצלחתו, אך הרסנית כשצריך לשנותו".

מה הן הנסיבות שבהן מנסחי ההצעות עשויים להיות מובילים או מעורבים בתהליך ההערכה המקדמית של הצעותיהם ומהן הדרכים שעשויות למתן את החסרונות ולהגביר את היתרונות של מעורבות זו? מתוך מדריך תכנון העוסק בפיתוח כלכלי-חברתי (ראו Tavistock Institute, 2003), אנו מחלצים את התובנות האלה:

- כאשר מעריכים מקצועיים עובדים בשיתוף פעולה הדוק עם אלה המכינים את הצעות ההתערבות, תפקיד המעריך מאופיין כ"ידיד ביקורתי". בשלב המקדמי או שלב ההיתכנות, ההערכות הן תומכות במהותן, ועם זאת מבקשות להצביע על קשיים וחולשות שיהיה צורך להביא בחשבון בהתערבויות בעתיד.
- כאשר הערכות מקדמיות מתבצעות בעת שרשויות ציבוריות הקשורות למושא ההערכה מעורבות בדיונים ובמשא ומתן על התכנית העתידית,

עבודת המעריכים נתונה ללחצים חזקים: עמידה בלוח זמנים, ניסוח לקוי של התכנית המוצעת, תיקונים להצעה כאשר עבודת ההערכה בעיצומה, דרישות לחיסיון וכד'. צוות ההערכה חייב על כן להיות מסוגל לפעול במהירות ובגמישות, ולהיות מסוגל ליישם טכניקות לניתוח צרכים ולהדמיית אפקטים חברתיים-כלכליים.

- אחת המיומנויות הנדרשות מכל מי שעוסק בהערכה מקדמית היא יכולת לחשיבת חיזוי ולחשיבה מערכתית. עם זאת, אין להפוך את ההערכה לתרגיל בחיזוי או בספקולציות המצויות הרחק ממטרותיה. היקף ההערכה יוגבל באופן קפדני לתכנים של ההצעות הנבחנות ולא יותר מכך.

לדידו של סקריבן (Scriven, 2011), לצורך ביצוע הערכה זו, על המעריך להיות בעל ידע בתכניות שבוצעו בעבר בתחום המוערך. במיוחד עליו לתת את הדעת לאינדיקטורים של שינוי עתידי, לאפשרות של שחיקה אינטלקטואלית או הניעתית (מוטיבציונית) של השחקנים הראשיים או המנהלים, להתייחסות הצפויה של אמצעי התקשורת, לסבירות העזיבה של כוח אדם בשל הצעות עבודה טובות יותר, להסתברות מגפות ואסונות טבע, מהפכות-נגד חוקתיות הנעשות על-ידי קבוצות מתנגדים, ירידה כלכלית כללית, פריצות דרך טכנולוגיות ושינויים גדולים במיסוי או בערכי הדיור או שוק ההון. לדעתו, אין סיבה להרגיש מאוים על-ידי הצורך "לחזות"; על המעריך לציין בבהירות את ההנחות שהוא מניח ואת משקל הראיות שיתמכו בהן.

הערכת ההערכה

אחת השאלות הביקורתיות היא כיצד מודדים איכות של עבודת הערכה מקדמית – הכוונה בעיקר לנכונות החיזויים שחזתה ולהתאמת ההמלצות שניסחה עבור הפרויקט או ההתערבות. מצב הדברים הרווח כיום הוא שעם תום הביצוע של הערכה מקדמית, לא מתקיימים בדרך כלל התחקות אחר החיזויים שנעשו ומשוב על מועילות ההמלצות שניתנו. ולפיכך, בהיעדר פתרון אחר, נדרשת מטא-הערכה שתספק תשובות בעניין "הערכת ההערכה".

פרק שני
סוגים נבחרים של תהליכי הערכה מקדמית
כשגרה ממוסדת

בפרק זה אציג מבחר של תהליכי הערכה מקדמית ותוצריהם. ההערכה המקדמית מתבצעת בעולם כשגרה על-ידי קרנות למענקי פיתוח, סוכנויות ממשלתיות שאמורות לאשר תכניות, סוכנויות ממשל המייעצות למחוקקים, יזמים מוסדיים ועוד.

הערכה מקדמית בקרנות אירופיות

הנציבות האירופית (הרשות המבצעת של האיחוד האירופי) יכולה לזקוף לזכותה פעילות ענפה בתחום ההערכה של תכניות ומדיניות בכלל ובתחום ההערכה המקדמית בפרט. תחומים אלה נמצאים בתהליך מתמיד של השתנות ושיפור, וההתעדכנות בהתפתחויות החלות בהם מחייבת מעקב שוטף ובלתי פוסק. הנציבות משתמשת במונח "ex ante" להערכה שהיא דורשת לפני אישור ההצעות. מעניינת ההגדרה הפרקטית של הנציבות להערכה מקדמית מדצמבר 2001:

תהליך התומך בהכנת הצעות לפעולות חדשות או מחודשות של הקהילייה. תכליתה לאסוף מידע ולערוך ניתוחים המסייעים להגדיר מטרות, להבטיח שמטרות אלה יהיו בנות השגה, שהאמצעים האמורים לשמש את הפעולות יהיו ביחס נאות של עלות-תועלת ושהערכה מהימנה תוכל להתבצע מאוחר יותר. ההערכה המקדמית מאפשרת שיפוט נאות לגבי השאלה אם רמת המימון והמשאבים המוצעת עולה בקנה אחד עם התוצאות וההשפעה המצופות. כמו כן, הערכה מסכמת מהימנה – ומכאן שקיפות ואחריותיות (accountability) לתוצאות ולהשפעות – מותנית במידה רבה באיכות ההכנות של ההתערבות בראשיתה (European Commission, 2001, p. 3).

הערכה מקדמית היא כלי בסיסי לניהול אפקטיבי ומהווה דרישה פורמלית לצורך מתן מענקי פיתוח על-ידי הנציבות. תשומת לב מיוחדת ניתנת להשפעת ההתערבות המוצעת על הסביבה, על שוק העבודה ועל שוויון בין-מגדרי. יש לשלב את ההערכה המקדמית לתוך התכניות עצמן. בסוף 2011 קבעה הנציבות כי לשם שיפור האיכות של תכניות אופרטיביות, הערכה מעין זו אמורה להתייחס לרכיבים האלה (European Commission, 2012):

- התרומה לאסטרטגיה של האיחוד האירופי בדבר צמיחה חכמה, בת קיימא ומכלילה, מתוך התייחסות למטרות ולעדיפויות הנושאות הנבחרות ולקידום בחשבון של צרכים לאומיים ואזוריים.
- הקוהרנטיות הפנימית של התכנית או הפעילות המוצעת והקשר בין האמצעים שהיא מפעילה לבין אמצעים אחרים;
- העקיבות בין הקצאת המשאבים התקציביים לבין מטרות התכנית;
- העקיבות שבין המטרות הנושאות הנבחרות, העדיפויות והמטרות המקבילות של התכניות לבין המסגרת האסטרטגית המשותפת, הסכם השותפות וההמלצות הספציפיות לגבי כל מדינה;
- הרלוונטיות והבהירות של האינדיקטורים הספציפיים המוצעים לתכנית;
- כיצד התפוקות הצפויות אמורות לתרום לתוצאות;
- האם ערכי המטרה המכומתים עבור האינדיקטורים הם ריאליים, בהתחשב בתמיכה המצופה מהקרנות;
- הרציונל של צורת התמיכה המוצעת;
- התאמת משאבי האדם והיכולת המנהלית לניהול התכנית האופרטיבית;
- ההתאמה של הליכי הניטור ואיסוף הנתונים הנדרשים לצורך ההערכות;
- ההתאמה של אבני-הדרך שנקבעו למסגרת הביצוע;
- ההתאמה של האמצעים המתוכננים לקידום שוויון הזדמנויות בין גברים לנשים ולמניעת אפליה;
- ההתאמה של האמצעים המתוכננים לקידום פיתוח בר קיימא.

הערכה פרוספקטיבית (מוכּוּוּנת עתיד) בקונגרס האמריקאי

במשרד החשב הכללי של ארצות הברית (General Accounting Office – GAO), פותח מודל ה-PES (Prospective Evaluation Synthesis) לניתוח הצעות לתכניות ולמדיניות המועלות על-ידי אנשי הקונגרס האמריקני. לטענת אנשי משרד החשב הכללי, המחקרים ואנשי הסגל של הקונגרס רואים בניתוחים המסופקים להם כלי מקצועי שימושי לצורך הכנה וקידום של הצעות לתכניות חדשות. כלי זה עשוי לסייע להם לשכנע אחרים בדבר הלוגיקה הבסיסית של ההצעה וסיכויי הצלחתה. כמו כן, בהיבט של מדיניות ציבורית, יצירת אפשרות להבנה מראש של אופן הביצוע של תכנית מוצעת היא שירות חשוב לתיקוף התאמתו של אופן הביצוע לפרויקט המוצע ולהגברת סיכויי הצלחתו (United States General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division, 1990).

מודל ה-PES בוחן את רמת האיכות שבה חישובו או אמדו המציעים את הצרכים, העלויות וההשלכות לעתיד. בבחינה זו עשוי GAO להידרש לשאלות האלה: מהי מידת דיוק הצפי במה שנוגע להכנסות, לצרכי כוח אדם או לבעיות שעוללות לצורך? האם מתודות האומדן מתאימות? האם בסיסי הנתונים מהימנים ומתאימים? האם הנחות היסוד מפורשות? האם הן סבירות והגיוניות? האם החיזויים מאופיינים בהכללת יתר? האם יש שיפורים בני היתכנות להליכים או לדיווחים? האם יש אומדנים זמינים טובים יותר? מחברי המודל מציעים סוללה של מתודות פרוספקטיביות העומדות בניגוד למתודות של בדיקות בפועל. ה-PES מיישם מתודה מעורבת הכוללת ניתוחים לוגיים, מושגיים ואמפיריים, המבוצעים בהקשר עתידי.

הניתוח המושגי של הצעת תכנית או מדיניות אמור להוביל לזיהוי ההנחות, האמונות, הערכים והתאוריה המונחים ביסוד ההצעה ולעשותם מפורשים ככל האפשר. הוא צריך לספק תשובה לשאלה אם ומדוע התכנית אמורה עקרונית "לעבוד" או "לא לעבוד". שלב זה מאפשר לקבוע מה רלוונטי לבדוק, את התאוריות על אודות תהליך השינוי המבוקש או את התכנית האופרטיבית

המתבססת עליהן, ומאפשר לזהות פערים בלוגיקה העשויים להוביל לחוסר ודאות לגבי הצלחת התכנית. כמובן שהניתוח עשוי גם לזהות חוזקות שיגבירו את ודאות הצלחתה.

בתהליך ההערכה ייעשה ניתוח תוכן של ההצעה או הרעיון, תוך כדי שימוש בטכניקות גרפיות כדי לפרוס את המודלים הקונצפטואליים הגלומים בהם וכדי לבחון את הנכונות והשלמות של פרשנות המציעים. אפשר כמובן גם לראיין את מציעי הרעיון או את אנשי המקצוע שעבדו על הכנת התכנית.

התכנון האופרטיבי של תכנית מוצעת מראה כיצד היא תשיג את מטרותיה. בדיקתו תיעשה על-ידי ניתוח טקסטואלי קפדני, ותענה על השאלות האלה: מי אמור לקבל את השירות, מי ייתן את השירות ובאילו מגבלות או הסדרים פיננסיים? התכנון האופרטיבי אמור להגדיר את אוכלוסיות היעד, את ספקי השירות המיועדים, את מקורות המימון והיקפו ואת המבנים המנהליים שישאו אותו. הדגש הוא על ה"איך" ולא על ה"מדוע". איך התכנית המוצעת תתבצע וכיצד תופעל? שלב זה מסייע לזהות את המורכבות האופרטיבית בהצעה, את מספר מקבלי החלטות המעורבים ועד כמה התוצאה הסופית תהיה תלויה בהסכמת השחקנים ובתיאום ביניהם (United States General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division, 1990).

הערכה מקדמית של השפעות ברחבי העולם

הגדרה כללית ותיאור כללי

"הערכה מקדמית של השפעה" (impact assessment)¹¹ היא סוג של הערכה המזוהה עם ההיבט של הערכה מקדמית העוסק בזיהוי מקדים של חסמים והשלכות עתידיות בהצעות לתכניות ולמדיניות.

¹¹ הטעם בשימוש במושג "הערכה מקדמית של השפעות", בלא להסתפק במונח "הערכת השפעות", נובע מכך שבספרות המקצועית ובפרקטיקה אכן מתייחסים להערכה מקדמית של השפעות **צפויות**, אך גם למדידת השפעות של תכנית או של מדיניות לאחר ביצוען (ex-post), בשתייהן תוך שימוש במונח impact, וכל אחד מאלה נסמך על דרכי בדיקה ומתודה אחרות. גיליון שלם של כתב העת Impact Assessment and Project

הגדרות: "הערכה מקדמית של השפעות" הוא שם שניתן לשני מושאים:

- תהליך הניתוח הכרוך בביצוע הערכה של התערבויות מתוכננות או מוצעות לשם זיהוי, חיזוי או אמידה של ההשלכות העתידיות של התערבויות אלה, אם וכאשר יבוצעו.
- מסמך המסכם את הערכה ומציג מסקנות והמלצות. הכוונה לתסקיר עצמאי או נלווה המציג בשיטתיות את תוצאות הניתוח ומסקנותיו.

משתמשים ומבצעים: השימוש בסוג זה של הערכה נפוץ מאוד בקרב מוסדות פיתוח, בנקים בין-לאומיים, ארגונים רב-מדינתיים, זרועות תכנון ופיתוח בממשלות רבות בעולם. בנושאים מסוימים יש לתהליך ולתוצריו מעמד חוקי מחייב. מאחר שהניתוחים והדוחות נדרשים לאנשי מקצוע מיומנים, יש בפרקטיקה זו כר נרחב לאנשי הערכה המתמחים בנושאים הכלולים בתחום.

הנחות יסוד: אחת מהנחות היסוד של הערכה זו היא כי לכל התערבות – ברמה של פרויקט, תכנית או מדיניות – עשויות להיות השלכות או תולדות נלוות במקביל או נוסף על התוצאות העיקריות שההתערבות נועדה להשיג. במילים אחרות, פעולה מתוכננת עשויה גם לגרום לשינוי או לאפקט נספח שלא כוונה להם, אם כי לעתים הם תוצאת לוואי בלתי נמנעת. אלה ייקראו "השפעות", והן עשויות לחול הן על מושאי ההתערבות הישירים והן על מושאים ותחומים חיצוניים להם המושפעים מן ההתערבות. השפעות אלה משמעותן בדרך כלל שלילית – פגיעה, גרימת תופעה לא רצויה, הרעת תנאים ועוד (ראו בהמשך דיון על "השפעות גלישה" כדוגמה להשפעות חיוביות). מן ההכרח אפוא לזהותן ולהבינן עוד בשלב התכנון כדי שאפשר יהיה לערוך בהצעות את השינויים

Appraisal (2012) יוחד לנושא "המצב העכשווי של הערכת השפעות", ובמאמרם של בונד ופופ (Bond & Pope, 2012) ימצא הקורא המעוניין מקצת מסוגיות הליבה הנוגעות לביקורת על סוג חשוב זה של הערכה מקדמית.

המתחייבים למניעת ההשפעות הפוגעות, ולמצער, כאשר הן בלתי נמנעות, למיתון תוצאותיהן.

תחולה וסטטוס : במה תורמת הערכת השפעות ולמה היא משמשת?

א. זהו כלי טכני-מקצועי המספק מידע "מוכוון עתיד" לבעלי עניין ומקבלי החלטות.

ב. הערכת השפעה היא במקרים לא מעטים גם הליך משפטי ומוסדי, הקשור למתן אישורים להתערבות מתוכננת, שתפקידיו הם :

- לספק למקבלי החלטות מידע שמנתח את ההשלכות החברתיות, הכלכליות והמוסדיות של פעולות מוצעות.

- לעודד שקיפות והשתתפות הציבור בקבלת החלטות.

- לזהות הליכים ושיטות למעקב (ניטור ומיתון השלכות שליליות) במדיניות, בתכנון ובמחזורי פרויקטים.

- לתרום לפיתוח שקול ובר קיימא מבחינה סביבתית.

ג. להערכה זו ממד פרואקטיבי מובהק: ברמת המדיניות מתמקד חלק מרכזי של הערכות אלה בקביעה שתכנון מיטבי של התערבות דורש מממשלות ומשותפיהן להבין את ההשפעה שתהיה למדיניותם על קבוצות חברתיות, בעלי עניין וארגונים שונים, לרבות אלה שלא הוגדרו כיעד של התכנית או המדיניות.

ד. לא אחת התהליך משמש כלי תומך להבניית מדיניות במסגרות הרלוונטיות, מסייע לזיהוי ההשפעות שעשויות להיות לה במישור הכלכלי, הסביבתי והחברתי, מעודד ניסוח חלופות ומשרטט יתרונות וחסרונות של כל אחת מהן (publications, IAIA - International Association for Impact Assessment) (2009).

מעמד אקדמי : הערכת השפעות היא תחום מקצועי ותחום מדעי. בכמה מדינות היא נושא מפתח בקורסים אקדמיים בכל רמות הלימוד. קורסים אלה הם חשובים לא רק בשדה משאבי הטבע או הסביבה, אלא גם בגאוגרפיה, תכנון,

הנדסה, משפטים, כלכלה, ניהול, בריאות הציבור ועוד. הערכת ההשפעה היא תחום המשכי למחקר אקדמי, וכל שנה התחום מייצר מספר רב של תזות לתואר שני ולתואר שלישי.¹²

בין העובדים בהערכת השפעות כפרופסיה נמצאים בעלי מקצוע ומנהלים רבים, הבאים מתחומים כגון מדעים, מדעי החברה, תכנון, ארכיטקטורה, אדריכלות נוף ועסקים. אחרים מעורבים בתחום בשלבים ספציפיים ורואים בו כלי תכנון וניהול יותר מאשר דיסציפלינה מקצועית נפרדת. במדינות מסוימות קיימים מערכי הסמכה ואקרדיטציה למקצועני הערכת השפעות (מתוך IAIA Publications, 2009).

מגמות סותרות: ריבוי של הערכות ייחודיות ומיסוד הערכות רב-נושאיות
 בשלב זה של הסקירה ראוי לציין שני מאפיינים בולטים הנוגעים להערכת השפעות: האחד מצביע על ריבוי הולך וגובר בעולם של נושאים הזוכים להתייחסות כראויים או מחייבים "הערכת השפעה" ייחודית נפרדת; האחר מייצג תגובה לריבוי הולך וגובר זה, ומתבטא הן בניסיון לשלב בתהליך הערכה אחד כמה נושאים שהשפעתם הוערכה עד כה בנפרד, או בניסיון לטעון כי תהליך הערכה מסוים די כולל כשלעצמו ומייתר הערכות נפרדות אחרות. אם כן, "הערכת השפעה" הוא מושג גנרי שעשוי לייצג הן גישה משולבת והן מכלול כל הצורות המוכרות של הערכה מקדמית של השפעה (Vanclay, 2012). מגמות אלה מציבות שאלות לא פתורות בעניין הגבולות שבין הנושאים המוערכים. מחברים שונים ובהם וונקליי (Vanclay) אינם מתעלמים מן הבעייתיות שמציב ריבוי זה.

¹² יש שלושה כתבי עת מפתח בין-לאומיים בנושא:

Impact Assessment and Project Appraisal (IAIA של העת של EIA Review (Elsevier); Journal of Environmental Assessment, Planning and Management.

מאפיין בולט אחר (שמסביר לפחות חלקית את ריבוי ההערכות הייחודיות או התמטיות) מראה, כי קיימת דחיפה גדולה לכל הנושאים של "הערכה מקדמית של השפעות" על-ידי ארגונים בין-לאומיים. לאֶמְנוֹת בין-לאומיות היה תפקיד מכריע בהפצת "הערכת ההשפעה על הסביבה", באופן שכל מדינות העולם (להוציא שתיים ששמן אינו מוזכר במאמר) אימצו אותו (Bond & Pope, 2012). קביעת נושא ייחודי כעניינו המוצהר והמרכזי של תהליך הערכת השפעה כלשהו (בריאות, טכנולוגיה וכד') משרתת ללא ספק את רצונם של בעלי העניין בנושא להעניק לו תשומת לב מיוחדת על כל המשתמע מכך. בנוסף, אנו מוצאים עוד סוגים של הערכה מקדמית של השפעות בתחומים שמייצגים מדיניות כוללת של ארגונים מממנים (ראו בהמשך).

הנציבות האירופית החליטה שהחל משנת 2003 ישולבו יחדיו כל הצורות של הערכה מקדמית של השפעה על-ידי בניית מודל משולב להערכת השפעה. המודל משלב השפעות כלכליות, חברתיות וסביבתיות במודל דו-שלבי: בשלב הראשון ייקבע הצורך בהערכה ובעומק הדרוש, ובשלב השני תתבצע ההערכה כפי שנקבע.

נושאים שבהם מקובל לחבר תסקירים להערכת השפעות

סוגי הערכת השפעות באמצעות תסקירים התפתחו במשך השנים בעיקר בארצות הברית ובאירופה. מקצתם אומצו או נמצאים בתהליך אימוץ בישראל. הנושאים שבהם מקובל לחבר תסקירים הם אלה (בהמשך נציג כמה מהם בפירוט):

- הערכה מקדמית של ההשפעה על הסביבה (Environmental Impact Assessment – EIA)
- הערכה מקדמית של ההשפעה החברתית (Social Impact Assessment – SIA)
- הערכה מקדמית של ההשפעה על הבריאות (Health Impact Assessment – HIA)
- הערכה מקדמית של הצעות למדיניות (Policy Assessment)

- הערכה מקדמית של חקיקה ואסדרה (רגולציה) (Regulatory Impact Analysis – RIA)
- הערכה מקדמית של ההשפעה על העוני (Poverty Impact Assessment – PIA)
- הערכה מקדמית של השפעה על השוויון המגדרי (Gender Impact Assessment – GIA)
- הערכה מקדמית של השפעה על זכויות אדם (Human Rights Impact Assessment – HRIA)

לתסקירי ההערכה המקדמית של השפעות המתמקדים באוכלוסיות יעד מוגדרות יש שתי מטרות-על:

א. לוודא שהצעות לתכניות ולמדיניות המוצעות בתחום כלשהו אינן פוגעות בזכויות או באינטרסים של אוכלוסיות היעד שבמוקד התסקיר (עניים, נשים וכד').

ב. לוודא שהתכניות והמדיניות המכוונות מראש לשפר את מצבן של אוכלוסיות היעד המוזכרות, אכן בנויות לשם כך ויהיו אפקטיביות במשימתן זו. בנוסף, קיימת שאיפה שבכל תכנית או הצעה למדיניות ייעשה למען קידום אוכלוסיות יעד אלה, גם אם אין הן, או עניינן, רכיב מוגדר של ההתערבות (למשל, בכל תכנית שבה יוקמו מסגרות לשיתוף הציבור, יינתן במכוון ייצוג ואף הכשרה לנשים ולעניים).

הערכה מקדמית של ההשפעה החברתית

הערכה מקדמית של ההשפעה החברתית עוסקת בתהליך הניתוח, הניטור וההתמודדות עם ההשפעות החברתיות של התערבויות מתוכננות ובממדים החברתיים של פיתוח בכלל. זהו שדה מחקר ויישום, שיח במדעי החברה, פרוגרמה או תת-תחום בזכות עצמו. "לרשות אנשי האקדמיה ולקורפוס

העוסקים בה קיים גוף ידע מבוסס אודות תאוריות ומתודות, מלאי של כלים, ניסיון מעשי מצטבר" (Esteves, Franks, & Vanclay, 2012, p. 35).

הערכת ההשפעה החברתית התפתחה כהתמחות ייחודית בתהליך הכנת התסקיר להשפעה סביבתית. המונח "הערכת ההשפעה החברתית" נולד ככל הנראה בשנת 1973, במסגרת בדיקת ההשלכות של פרויקט פיתוח נרחב שערך משרד הפנים האמריקאי. בפרסומים רבים מוגדרת "השפעה על הסביבה" כשינוי בעל משמעות של הסביבה – חיובי או שלילי – המתרחש כתוצאה מהפעילות האנושית, ואילו המונח "השפעה חברתית" מתייחס להשלכות של כל פעולה פרטית או ציבורית, המשנה את הדרכים שלפיהן אנשים חיים, עובדים, משחקים, מתייחסים זה לזה, מתארגנים לשם מילוי צרכים ומתמודדים כבני החברה. המושג כולל גם השפעות תרבותיות הכרוכות בשינויים בנורמות, ערכים ואמונות.

מקור אוסטרלי (Bisset, 2001) מציע הגדרה חד-צדדית יותר: השפעות חברתיות הן שינויים הפוגעים בפרטים, מוסדות, קהילות ומערכות חברתיות גדולות יותר ובאינטראקציות ביניהם. מחבר זה ממייך את ההשפעות החברתיות כלהלן:

- השפעות דמוגרפיות והביקוש הנובע מכך לשירותים חברתיים;
 - השפעות על משאבים תרבותיים (אתרים ארכיאולוגיים, היסטוריים ופולחניים);
 - השפעות חברתיות-תרבותיות (מבנה חברתי, יחסים חברתיים, מערכות ערכים ומערכות פולחן).
- חשיבות מיוחדת יש ליחס להשפעות הבריאותיות. (שם, עמ' 1)

רבים מזהים את עצמם כעוסקים ב-SIA או כוללים SIA כתחום מפתח בהתעניינותם. SIA הוא שדה מחקר בין-תחומי המשלב תחומים חברתיים כגון סוציולוגיה, אנתרופולוגיה, דמוגרפיה, לימודי פיתוח, לימודי מגדר, גאוגרפיה חברתית ותרבותית, כלכלה, מדע המדינה וזכויות אדם, פסיכולוגיה קהילתית וסביבתית, שיטות מחקר חברתי ומשפט סביבתי. נוסף על היותו שדה מחקר,

SIA נתפס כגישה או מסגרת מתודולוגית. העוסקים ב-SIA עובדים עם קהילות כדי להשיג תוצאות פיתוח טובות יותר עבור הקהילות, הם גם עובדים עם סוכנויות פיתוח וחברות במגזר הפרטי כדי לעצב פרויקטים ומדיניות טובים יותר, והם עובדים עם סוכנויות רגולטוריות כדי לספק מידע עבור תהליך האישור של הפיתוח ועבור האסדרה השוטפת של פרויקטים. הגישה מוסברת ומעובדת בכמה ספרי לימוד ועוברת התאמות לנסיבות המקומיות.

"הערכת ההשפעה החברתית" מבוצעת בעולם באופן מורחב כתחקיר-חיזוי – חלק מהתהליך הרגולטורי לאישור פרויקטים לתשתיות ולניצול של משאבי טבע. באופן רגיל, הערכה זו מופיעה כמרכיב של (The Interorganizational) EIA Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment, (1994).

הערכה מקדמית של ההשפעה החברתית של תכניות בנייה ופיתוח נועדה לשתי תכליות: להתריע מפני ההשלכות החברתיות החזויות של מפעלי פיתוח ומדיניות פיתוח על יחידים וקולקטיבים הנחשפים אליהן ולכוון את פעולות המניעה או הפחתת הנזקים ואת הפיצוי, כאשר הוא רלוונטי (ראו מור, 2002).

בתחום העסקים השימוש הרווח בתסקיר זה הוא בתחום אישור פרויקטים, ואולם בשנים האחרונות השתנו המניעים והמוקדים של SIA, וארגונים וחברות הנהיגו תהליכים שוטפים – הערכה, ניהול וניטור – כדי לשפר את זיהוי ההשפעות החברתיות המתרחשות במהלך יישום הפרויקטים ולנהוג באופן פרואקטיבי לשינוי. אנו למדים מן הפרסומים כי ראייה זו של SIA, המהווה חלק מתהליך ניהול שוטף שנועד למנוע השפעות לא רצויות, קשורה לשדה היחסים הקהילתיים ומכירה בחשיבות הסוגיות החברתיות כגורמים לסיכונים עסקיים (Esteves, Franks, & Vanclay, p. 37).

הערכה מקדמית של השפעות על הבריאות

ממאמרו של הריס-רוקסס ועמיתיו (Harris-Roxas et al., 2012) אנו למדים כי הערכת ההשפעה על הבריאות (Health Impact Assessment – HIA) אינה עניין חדש, אך היא הבשילה בשני העשורים שחלפו. רבים מן האירועים שיצרו את

הדחף להערכה סביבתית רגולטורית הותירו חותם על הציבור בשל ההשפעות על בריאות האדם. עוד עולה מן המאמר, כי אנשי מקצועות הבריאות מתייחסים יותר להשלכות התשתיות הבריאותיות של פיתוח מתוכנן ופחות להשלכות הבריאותיות הרחבות של התכנון (למשל, האם פרויקט בנייה למגורים מעודד הליכה או נסיעה ברכב?). כמו כן, לאנשים שאינם במקצועות הבריאות אין די הבנה בבריאות כדי להבין את תוצאות פעילותם מבחינה בריאותית. יש לפתח שיח לשיפור ההתחשבות בבריאות בקבלת החלטות ואחד מתפקידי ה-HIA הוא לספק במה לכך.

מטרת ה-HIA להבטיח שהסכנות המאיימות על בריאות האדם יילקחו בחשבון כחלק מתהליכי האסדרה של EIA, מתוך הכרה בעובדה שלמגורים מחוץ למגזר הבריאות יש תפקיד מרכזי בקביעת תוצאות בריאותיות. כיום גוברת ההערכה שגורמים חברתיים משחקים תפקיד חשוב בקביעת תוצאות בריאותיות, כשם שלעתים קרובות הם קובעים את ההתפלגות של סיכוני הבריאות.

במאמר הנזכר לעיל (Harris-Roxas et al., 2012) צוין, כי אלו המתעניינים בסוגיות של הוגנות בבריאות רואים ב-HIA התערבות שיש בכוחה לעסוק באי-שוויון בפיתוח ותכנון מדיניות בריאות, לפני שאי-השוויון יתרחש בפועל. כמו כן, המאמר מוסר כי בדיונים סביב פיתוח ומיקוד ה-HIA, זוהו ארבעה עקרונות: דמוקרטיה, הוגנות, פיתוח בר קיימא ושימוש אתי בראיות, וכי קיימת הצעה שבמסגרת הערכות מקדמיות משולבות (הכוללות סוגיות חברתיות-כלכליות, סביבתיות ובריאותיות) של פרויקטים מרכזיים, יש להקצות בין 10% ל-20% לרכיב הבריאות.

יסודות ההערכה המקדמית של השפעת חקיקה ואסדרה

ההערכה המקדמית של חקיקה ואסדרה נתפסת בספרות המקצועית כסוג של מחקר הבוחן הצעות לחקיקה קיימת ולחקיקה חדשה מבחינת השפעותיהן הצפויות, אם וכאשר יאומצו (ראו, למשל, Verschuur, 2009). המחקר בתחום כולל למידה של השפעות עיקריות והשפעות לוואי אפשריות של חלופות, לרבות

חלופה של אי-חקיקה כלל, וכן מעלה הצעות לביטול או למיתון ההשפעות הצפויות. לצורך הערכה זו מופעלים כלים שונים, שהמשותף להם הוא מכוונותם לחיזוי ההשפעה של חקיקה.

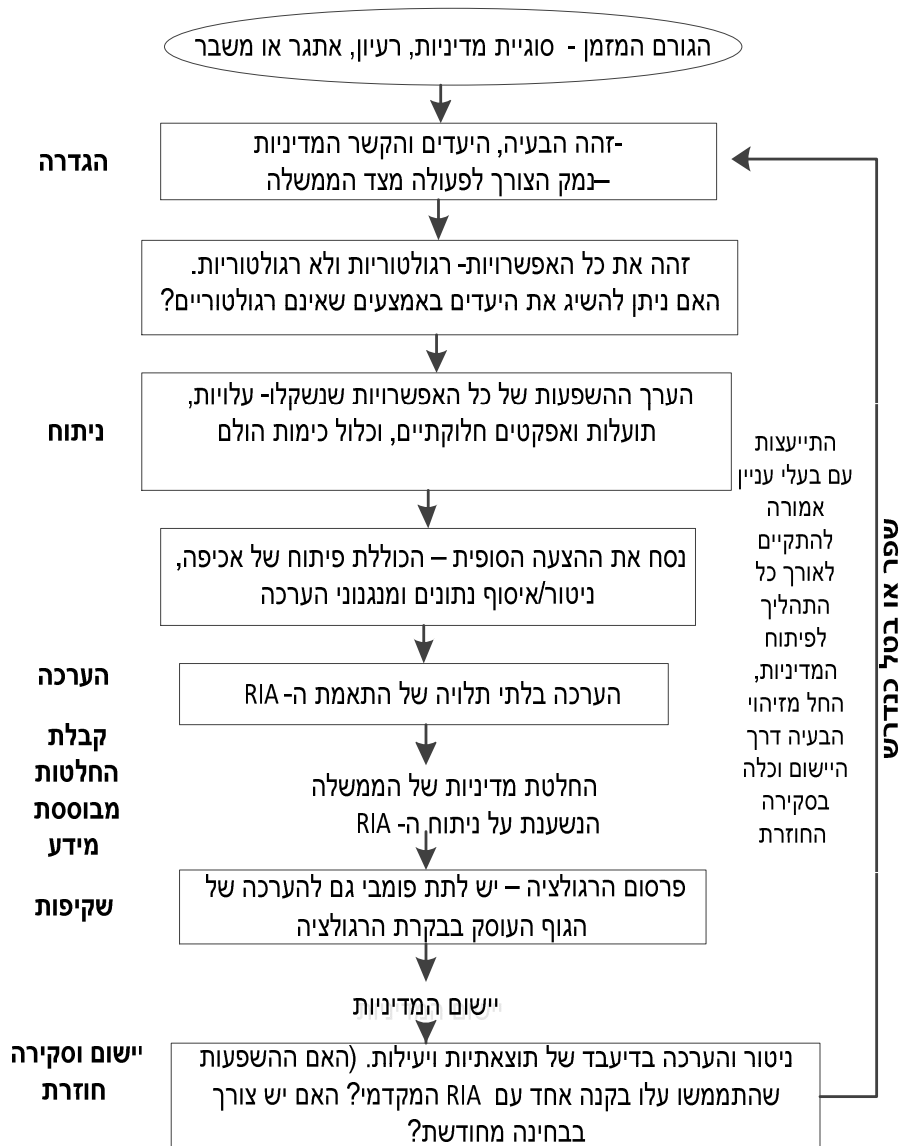
מדוע מבצעים הערכה מקדמית של חקיקה? המטרה העיקרית היא לספק את צרכי המידע של מקבלי ההחלטות, מחוקקים ופוליטיקאים. הערכה של חלופות והשפעתן נועדה להבטיח שהחקיקה וקבלת ההחלטות המתלווה אליה יתבססו על המידע המקדמי הטוב ביותר שאפשר להשיג. גם הציבור הרחב דורש יותר ויותר שתהיה מטרה מוגדרת לחוקים חדשים ושהם לא יביאו לתוצאות לוואי לא רצויות.

ההערכה המקדמית של חקיקה ואסדרה אמורה להשיג אפוא את היעדים האלה:

- שיפור איכות החקיקה על-ידי בחינת חלופות, הרחבת בסיס המידע ושיפורו, מודעות להשלכות עתידיות לא מתוכננות והיערכות לקראתן.
- הרחבת הבסיס הדמוקרטי של תהליך החקיקה באמצעות שמירה על שקיפות המידע ושיקולי החקיקה, הרחבת מעגלי ההשתתפות האזרחית וחשיפת השחקנים במשחק החקיקתי. לא מן הנמנע שהפתיחות שנוצרת תגביר את מעורבות האזרחים הן ביוזמות חקיקה והן בחתירה לדה-רגולציה ופישוט הפעלת החקיקה.¹³

יש לזכור כי לשם יישום המלצות ההערכה המקדמית נדרשת מחויבות פוליטית בדרג גבוה. אחד הנושאים הרווחים של ההערכה המקדמית הזו (RIA) היא בחינת ההשפעה של החקיקה על תחום העסקים. כאמור, ההערכה מתבצעת לפני אישור החקיקה. תרשים 1 מציג את תהליך התכנון וההערכה המקדמית של אסדרה (רגולציה) ואת השלבים הכרוכים ביישומה ובהערכת השפעתה בפועל.

¹³ פישוט החקיקה כולל את עקרון המשניות ולפיו רשות מרכזית צריכה לבצע רק משימות שלא ניתן לבצע באפקטיביות ברמה שלטונית נמוכה יותר, ואת עקרון היחסיות ולפיו רמה שלטונית כלשהי לא תבצע פעולה החורגת מן הדרוש כדי להשיג את מטרת הממשלה.



מקור: Australian Government, 2012, p. 12

תרשים 1: תהליך התכנון וההערכה המקדמית של אסדרה (רגולציה)

מדינות ה-OECD החליטו שהממשלות יכללו RIA לפיתוח, לסקירה ולרפורמה של רגולציות. אחת המטרות של RIA היא להבטיח שהתועלות מפעילות הממשלה יצדיקו את העלויות, ושהאופציה הנבחרת תגדיל תועלות ותמזער עלויות. עיקרון זה, המצוי בלבן של ניתוח עלות-תועלת, נפוץ מאוד במדינות OECD ואמור להיות עיקרון מרכזי בתכניות להכנסת ה-RIA למדינות אלה. אין זה אומר שניתוח מלא של עלות-תועלת הוא תמיד אפשרי או מתאים. העיקרון אמנם יישמר, אך הניתוח שיעשה יתבסס על שיקולים מעשיים של היתכנות ועלות (OECD, 1997).

הערכה מקדמית של השפעות בישראל 2013: תמונת-בזק

אסקור עתה בקצרה את מצב הדברים בישראל באשר להערכה מקדמית של השפעות בתחומים נבחרים.

תסקיר ההשפעה על הסביבה

תסקיר ההשפעה על הסביבה הוא תסקיר ההשפעה המפותח ביותר בישראל והיחידי עד כה הזוכה למעמד סטטוטורי (לפירוט בנושא, ראו ברכיה ומרינוב, ללא תאריך).

תסקיר השפעה על הבריאות

הצעת חוק (תיקון החוק הקיים) בדבר הנהגת תסקיר השפעה על הבריאות כהליך העומד בפני עצמו (גם אם ייעשה בזיקה לתסקיר השפעה על הסביבה), הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים והונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ד באדר ב' התשע"א – 30.3.11 על-ידי חברי הכנסת רחל אדטו ודב חנין. ואולם ההצעה נדחתה ונכון למרץ 2013 המצב נותר ללא שינוי.

תסקיר השפעה על הבריאות נדרש כיום על פי חוק במספר הולך וגדל של מדינות בעולם, ומיושם בהן הן ברמה המקומית והן ברמה הלאומית. מגישי ההצעה הציעו לעגן בחוק את החובה לצרף תסקיר השפעה על הבריאות בכל מקום שבו מחויבת הגשת תסקיר השפעה על הסביבה. הצעת החוק מאזנת בין

שני אינטרסים מנוגדים-לכאורה השלובים בסוגיה: מצד אחד, החיוב בעריכת תסקיר הבריאות כעניין שבשגרה מציב את הממד הבריאותי כשווה-ערך להשפעות סביבתיות אחרות, מנטרל חשש לשיקול-דעת מוטעה במוסדות התכנון, ופותר את הצורך בקביעת מדיניות פרטנית לסוגי תכניות. מצד אחר, שילוב תסקיר הבריאות כפרק בתסקיר הכללי של השפעה על הסביבה והכפפת היועץ הבריאותי ליועץ הסביבתי עורך התסקיר משרתים את עקרון המידתיות, מונעים הכבדת יתר על הליכי תכנון ומקלים על יזמים לקדם הליכים. לתיקון המוצע שני מישורים עיקריים: שילוב של נציגי בריאות במוסדות התכנון הרלוונטיים וקביעת הוראות ספציפיות בדבר שילוב פרק בנושא הערכת השפעה על הבריאות באותם מקומות בחוק שיש בהם חובה להגיש תסקיר השפעה על הסביבה (כתכניות לתשתית לאומית ותכניות דרכים). (ראו הכנסת השמונה-עשרה [2011], הצעת חוק של חברי הכנסת דב חנין ורחל אדטו פ/3163/18 התשע"א-2011)

מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תכנון ובנייה

מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תכנון ובנייה – עקרונות ודרכי פעולה (מרכז ציפורי, 2006) הוא מיזם משותף למשרדי ממשלה ולארגוני ציבור רבים. לדברי עורכי המדריך, תכניות פיתוח ובנייה מיועדות לשימושם של בני אנוש ולמימוש מטרות חברתיות. תפיסה זו הניעה אותם לצאת ביוזמה חדשנית ולהשפיע על הליך התכנון והבנייה הקיים.

הרעיון הוא לקדם בישראל שילובים של שיקולים חברתיים וקהילתיים באמצעות נוהל של צירוף "נספח חברתי-קהילתי" לתכניות בנייה ופיתוח. בנספח יוצגו מפורשות השיקולים החברתיים-קהילתיים שמשקלו במהלך התכנון וההשפעות החברתיות-קהילתיות הצפויות של התכנית המוצעת. הנספח, שיצורף לתכנית בהליך אישורה במוסדות התכנון, יסייע לחברי ועדות התכנון בבואם להחליט על אישורה של תכנית מוצעת.

נכון למועד כתיבת שורות אלה, הנספח הקהילתי לא אומץ כנוהל במוסדות התכנון ומעט מאוד שימוש נעשה בו במישור הקהילתי הוולונטרי. אף-על-פי

שנוסחה תכנית הטמעה על-ידי השירות הקהילתי של משרד הרווחה, היא לא אומצה על-ידי רשויות התכנון. הנספח הקהילתי שנכתב מצוי על המדפים של אנשי המקצוע, אך משמש לכל היותר מסמך רקע ומסמך התייחסות, שמכנס עקרונות או גישה בתחום.

מקצת המעורבים במאמץ לקדם את הכנסת השיקולים החברתיים-קהילתיים בתכנון סבורים כי היום לא יהיה נכון לשווק את המדריך כמות שהוא, משום שבעת הזו הלוח הרוח בממסד התכנוני הוא שהוספת עוד נספח לתכנון תיתפס כסרבול לא רצוי.

לקראת הנהגת הערכת השפעות אסדרה (RIA) בישראל

עם הצטרפות מדינת ישראל לארגון OECD, נתבקשה הממשלה על-ידי הארגון להיערך להנהגת RIA בתחומים הרלוונטיים. המשימה הוטלה על אגף התכנון של משרד ראש הממשלה, בסיוע פעיל של משרד התמ"ת.

באמצע 2012 החליטה הממשלה שאגף התכנון במשרד ראש הממשלה ינסח נייר עבודה המציין את העקרונות לביצוע RIA במשרדי הממשלה השונים. משרד התמ"ת היה שותף מרכזי בהכנות המוקדמות שנדרשו. החל ממרץ 2013 מוחדר למשרדים הממשלתיים תהליך ומדריך ל"הערכת השפעת הרגולציה" במטרה מוגדרת להפחית את הנטל הביורוקרטי של תקנות וחוקים על יזמים ומתוך מתן חשיבות לבחינת השפעת הרגולציה והדה-רגולציה על קבוצות חלשות. המדריך ומסמכים נלווים ניתנים לאחזור באתר משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה ([http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/ Documents/tfisatmisud.pdf](http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf)).

ועוד על תסקירים מקדמיים

הערכה מקדמית של אפקטים של גלישה (spillover effects)

מאמרם של אנג'לוסי ודי-מרו (Angelucci & Di Maro, 2010) מעלה נושא חשוב אף שאינו "מתקשר" די בספרות ההערכה: "אפקטים של גלישה בתכניות רווחה". המחברים טוענים שאפקטים אפשריים אלה יש לקחת בחשבון עוד

בהערכה המקדמית. טיעונם המרכזי הוא כי להתערבויות בתחום הרווחה, הממוקדות גאוגרפית או מוסדית ומיועדות לעתים קרובות לאוכלוסייה ספציפית, עשויה להיות השפעה מיטיבה עקיפה גם על אוכלוסייה מקומית שאינה חלק מאוכלוסיית היעד, השפעה הנובעת מהאינטראקציה החברתית והכלכלית עם אוכלוסיית היעד.

דוגמאות לאפקטים של גלישה: (1) מקבלי העברות כספיות במסגרת תכנית רווחה עשויים לחלוק את הכספים עם משקי בית בשכונות שאינם כלולים בתכנית, או עשויים להשתמש בכסף הנוסף כדי לרכוש סחורות או שירותים ממשקי בית שאינם משתתפים. (2) ילדים שמקבלים ספרים ומחשבים במסגרת השתתפותם בחוגי העשרה עשויים לחלוק אותם עם ילדים שאינם כלולים בתכנית הקידום (קרובים, חברים, חברים בכנייה המקומית) וכך להעלות את שיעורי ההרשמה לחוגים בקרב הקבוצה שמחוץ לתכנית; (3) מתן תרופות תילוע (טיפול בתולעי מעיים) לקבוצת ילדים מסוימת עשויה להיטיב עם ילדים שלא קיבלו טיפול על-ידי צמצום העברת המחלה, וכך להפחית את מקרי ההידבקות. אם התולעים משפיעות על ביצועי הילדים בבית הספר, בשל חולשה וחוסר הקשבה, שתי הקבוצות עשויות בסופו של דבר ללמוד טוב יותר אף שהטיפול יינתן רק לאחת מהן; (4) שיפור אספקת המים ואיכותם לכמה משקי בית בשכונה, יוכל כנראה להשפיע על כל תושבי אותה שכונה, החל מעלייה בערך הנכסים וכלה בירידה בשיעורי הזיהומים. מידע הגייני שיינתן, מצופה שיזרום מאדם לאדם בקהילה. ישנם מקרים שבהם אפקטים של גלישה או חלחול הם מכוונים: תכניות הדרכה חקלאיות מעודדות את המשתתפים לאמץ טכנולוגיה מסוימת מתוך תקווה שהדבר יניע אחרים בקהילה או בסביבה לאמצה. לדעת כותבי המאמר (Angelucci & Di Maro, 2010) יש חשיבות לזיהוי אפקטים של גלישה לפני שהתכנית מיושמת, כי לא יהיה אפשר לזהות אפקטים אלה במדויק בדיעבד. המחברים "מזהירים" כי ללא מערך הערכה שידווח על אפקטים של גלישה, המתכננים עלולים להסתכן בהערכת חסר של השפעת התכנית. הערכת-חסר זו עלולה להוביל להמלצות שגויות.

היכרות עם הכלכלה המקומית ועם סוגי יחסי הגומלין בין חברי הקהילה היא קריטית לזיהוי האפקטים. כשיש השערות על האפקטים יש בדרך כלל הנחות טובות יותר על אופן פעולת התכנית, דבר שעשוי לתרום לתכנון מדיניות טובה יותר. מומלץ לאסוף נתונים מלכתחילה גם על אזורים וקבוצות שאינם כלולים בהתערבות, לשם השוואה.

חקרי עלות-תועלת מקדמיים

ניתוח עלות-תועלת (Cost-Benefit Analysis – CBA) הוא תהליך שיטתי לחישוב והשוואה של תועלות ועלויות של פרויקט, החלטה או מדיניות ממשלתית, והוא נעשה תוך כדי מתן תשומת לב מיוחדת לעלויות ותועלות בלתי מוחשיות שבדרך כלל אינן מוצאות את ביטויין בחישובי עלויות מקובלים. לעתים קרובות ניתוח עלות-תועלת נדרש ומוגש כמסמך העומד בפני עצמו לתמיכה בתהליך קבלת החלטות, ומקבלי החלטות עשויים להסתמך רק על הנתונים וההמלצות שהוא מספק. מטרות הניתוח הן: (1) לקבוע אם ההחלטה או ההשקעה שקולה (צידוק/היתכנות); (2) לספק בסיס להשוואה בין פרויקטים שתכלול נתונים על העלות הכוללת הצפויה של כל חלופה לעומת התועלות הכוללות הצפויות. ההשוואה תראה אם התועלות עולות על העלויות ובאיזה שיעור.

תועלות ועלויות מבוטאות במונחים כספיים. הן כוללות בין השאר את "ערך הזמן של הכסף" (time value of money), כלומר את השינוי בשווי של סכום כסף על פני זמן, כך שכל תזרימי התועלות ותזרימי העלויות של הפרויקטים בנקודות זמן שונות מבוטאים על בסיס משותף במונחים של ערך נקי נוכחי (present net value).

הניתוח מנסה לקחת בחשבון גם את העלות של גורמים שאין להם מחיר שוק, כגון עלות של זיהום האוויר, רעש והטרדות שמפעל יגרום לסביבה, לעומת התועלת הציבורית שהפרויקט עשוי להביא למשתמשים, כגון בניית שדה תעופה במקום מסוים. הקושי הוא בהגדרת מדדים פיזיים וכספיים לסוגי העלויות והתועלות שיש להביא בחשבון בבחינה זו, בעיקר כאשר ההגדרה היא בתחום של מדיניות חברתית ולא בתחום השיקול הכלכלי הטהור. לרוב ניתן לחשב את

העלויות, אולם קשה יותר להציב ערך פיננסי לתועלות שינבעו ממתן מענה לצורכיהן של קבוצות חברתיות שונות. יש גם עלויות חברתיות נלוות שבמקרים מסוימים אינן ניתנות למדידה. כדי לקבל תמונה מלאה של העלויות והתועלות הסבירות של פרויקטים במגזר הציבורי, יש צורך באומדן העלויות והתועלות החברתיות. זהו היבט מסוים של ניתוח עלות-תועלת המייחד אותו מטכניקות להערכת השקעות הנהוגות בעולם העסקים.

בשל תבנית המחשבה המונחת ביסודו והשימוש השיטתי ביחידות כספיות, לניתוח עלות-תועלת יש עדיפות בכלכלה האורתודוקסית של המגזר הציבורי, שבה הוא מייצג את "השורה התחתונה", כאשר יש לעשות תיעדוף תקציבי. עם זאת, ההסתייגות ממנו גדולה, בשל הנחות היסוד המגבילות שעליהן הוא מסתמך¹⁴.

הדוגלים בהצבת ערכים כספיים לתועלות ועלויות חברתיות יאמרו שלכל הפחות, כל עוד משתמשים בשיטות עקיבות, יהיה בסיס להשוואת סך העלויות והתועלות של פרויקטים חלופיים – זהו למעשה היעד העיקרי של ניתוח עלות-תועלת – וכי המשימה של פירוט העלויות והתועלות הרלבנטיות היא כשלעצמה הישג רב-ערך.

דוגמה אפשרית מצומצמת למשתנים העשויים להיכלל בניתוח עלות-תועלת בתחום החינוך מוצגת בלוח 1.

¹⁴ המגבלות הן: (א) כל הגורמים הנלקחים בחשבון צריכים להיות ניתנים לכימות. (ב) העלויות והתועלות צריכות להיות מוערכות על-ידי אותה שיטת כימות. (ג) שיטת הכימות צריכה להיות זהה עבור כל היחידים הנוגעים בדבר כדי לאפשר הצרפה (אגרגציה). מהנחות אלה נובעות הטיות: (א) ערך כספי – אמתי או מדומה – מיוחס לתוצאה, ללא קשר למהותה (כמותית או איכותית, שלילית או חיובית); (ב) ללא התחשבות מבחינה באפיוני הקבוצות החברתיות השונות הכלולות בניתוח, מופעלת ההנחה שמדרג הערכים יהיה זהה עבור כולם; (ג) זמן: תהליך ההיוון (או חישוב הערך הנוכחי של סכום עתידי בניכוי ריבית דריבית (discount) מניח שניתן לקבוע מראש את משך הזמן בו ימשיכו להתקיים האפקטים של הפרויקט ולכמת את ערכם. (ההנחה המובלעת היא שהעדפות של הדורות הבאים יהיו זהות לאלה של היום).

לוח 1: דוגמה לניתוח עלות-תועלת בתחום החינוך

סוג המשתנה	תועלות	עלויות
מוחשי	גידול עתידי בהכנסות	אבדן הכנסות בהווה
	צמצום הפשיעה	עלות המתקנים
	צמצום בעלויות למניעה	עלויות תפעול (שכר וכד')
לא מוחשי	העשרה אינטלקטואלית	עלות ההזדמנות של פנאי

מקורות: Boardman, 2006; Dupuis, 1985

חקרי היתכנות (feasibility studies)

"חקר היתכנות"¹⁵ הוא תהליך חשיבה וניתוח, הבוחן יכולת התקיימות או מימוש של רעיון, המעריך מראש מעשיות של כיוון פעולה או שיטה מוצעים. הוא קובע את הסבירות להגשמת הזדמנות, לעריכת שינוי שמבקשים להנהיג או להשלמה מוצלחת של הצעה לפרויקט. בשימושה הרווח והמסורתי שירתה בדיקה זו בעיקר ניתוח יוזמות עסקיות, אולם עד מהרה אומצה והותאמה לניתוח מקדמי של רעיונות, תכניות ותהליכי שינוי מתוכננים מתחומי הפיתוח החברתי, החינוכי, הרווחה וכן היבטים כלכליים ופיזיים בפיתוח מרחבי. המושג "היתכנות"¹⁶ פירושו היות דבר אפשרי ומעשי לביצוע בקלות או בנוחיות. בתחום הפרויקטים היתכנות היא סבירות הביצוע של רעיון או הגשמת יוזמה אף לנוכח בעיות או מכשולים שאותרו כמקשים על מימוש הרעיון או היוזמה במגבלות הזמן, או התקציב או תנאים אחרים שהציבו בעלי העניין הרלוונטיים.

¹⁵ מופיע גם כבדיקת היתכנות, חקר ישימות, בחינה מקדמית של אפשרות ביצוע פרויקט.
¹⁶ המושג "היתכנות" קרוב מאד למושג "ישימות", אלא שבישימות הכוונה בדרך כלל לעלות-תועלת, לאיכות ולכדאיות הכלכלית, ואילו בהיתכנות הכוונה יותר לאפשרות הטכנית/מעשית של הביצוע. האם ניתן בכלל לממש את התכנית? בדיקת היתכנות תוודא שאין מגבלות טכניות או יישומיות המונעות את מימוש התכנית. בדיקת ישימות תבדוק שניתן להשלים את התכנית בלוחות הזמנים והמשאבים שהוקצו לה. במובן זה, היתכנות קרובה למושג של סיכונים בכלל וסיכוני הפרויקט בפרט (מתוך בבילון, ערך היתכנות).

תהליך הערכת ההיתכנות מנסה לזהות בעיות פוטנציאליות וקשיים הכרוכים בביצוע, והוא אמור להניב נתונים והמלצות כגון:

- במסגרת אילוצים קיימים, מה הסבירות להתגבר על הקשיים וההתנגדויות שזוהו או שעתידים להופיע בעת תרגום הרעיון לשפת המעשה. בהערכה זו יש לקחת בחשבון גורמים משפטיים, כלכליים, טכנולוגיים, לוחות זמנים וכדומה.
- מהן החלופות הבאות בחשבון לצורך מימוש הרעיון ומהי החלופה בעלת התמורה הגבוהה ביותר להשקעה (cost-effective alternative)? האם בסופו של דבר הרעיון "יעבוד" והאם נכון להמשיך אותו? האם התכנית "שווה" או ראויה למימוש?

ביצועו של חקר היתכנות איננו מעשה מחקרי תאורטי אלא חקר ממוקד המיועד לבעלי עניין מוגדרים בסוגיות שצוינו. בפרסומים שונים חוזר הרעיון שבמקום לצלול לפרויקט ולקוות לטוב, חקר היתכנות מאפשר לבעלי העניין לחקור מראש את התוצאות החיוביות והשליליות הצפויות של הפרויקט, לפני שמשקיעים זמן וכסף רב בתכנון מפורט שעלול לרדת לטמיון. בד בבד ניתן להציע אסטרטגיה **ליצירת היתכנות** היכן שדרוש. רבים מהפרויקטים המבטיחים והמיזמים המלהיבים קורסים כשהם מגיעים לשלב ההוכחה והמפגש פנים מול פנים עם המציאות, וזאת לאחר שהושקע בהם זמן יקר וכסף רב (ראו בהמשך).

מן ההיבט של השקעות ציבוריות ניתן להתייחס אל חקר היתכנות כאל "כלי להפיכת רעיון התחלתי של פרויקט להערכת התערבות ספציפית. הערכה זו תתבצע באמצעות זיהוי, פירוט והשוואה בין שתי חלופות או יותר, המכוונות להשיג את המטרות המוגדרות, על-ידי יצירת מערך מידע המסייע לרשות הציבורית לקבל את ההחלטה הסופית" (Dosi, 2002, pp. 5-6).

חקרי היתכנות במגזר השלישי

אחד השימושים הרווחים בחקרי היתכנות במגזר השלישי הוא בתכנון מסעות לגיוס כספים. חקרי היתכנות נשלמים בדרך כלל לפני מסע גיוס כדי לקבוע כמה

כסף אפשר לגייס עבור תכנית ספציפית של ארגון. זהו היבט חשוב מאוד של החקר, אך לבטח אין הוא התועלת היחידה בחקר היתכנות של מסע התרמה או מגבית. דרך נכונה יותר להסתכל על חקר היתכנות של מסע גיוס כספים היא לראותו כחקר להכנת המסע, וקיימים מספר גורמים שיש לבחון בחקר זה:

1. מה חוזקה של ההנמקה לצורך קבלת תמיכה? יש לקבוע את מידת שביעות הרצון של המרואיינים מהארגון ואת היכרותם עם צורכי הארגון. האם המרואיינים מבינים את צורכי הארגון ואת התכניות שהמסע אמור לסייע במימושו?

2. יש לבחון בחקר ההיתכנות גם את מנהיגות הארגון ואת מתנדביו. האם המרואיינים מאמינים שהמנהיגות והסגל יכולים להוביל את המסע עד להצלחה? האם יש מתנדבים פוטנציאליים מתאימים? האם ראשי הארגון מוכנים לקבל תפקידים מרכזיים במסע? מסעות ראשיים מצליחים כאשר יש לארגון ליבת סגל ומנהיגות מתנדבת חזקה.

3. מיהם המתחרים על הכסף הפילנתרופי בקהילה ומהו האקלים הכלכלי הכללי?

4. לאילו סוגי תמיכה פיננסית ניתן לצפות במסע זה? מיהם האנשים הפוטנציאליים לנתינת התרומות הגדולות ולאילו רמת תמיכה ניתן לצפות בקרב המרואיינים?

5. חשוב מאוד לזהות את העיתוי המתאים למסע גיוס ראשי (Giving Point,) (2012).

שימוש נוסף בחקרי היתכנות במגזר השלישי נעשה בנושא של מיזוגים בין ארגונים. נמצא כי המיזוג בין שני ארגוני צדקה העוסקים בתכניות "מסעד לעבודה" הוא מקרה משכנע. בחקר היתכנות שהוזמן על-ידי שני ארגוני צדקה לבחינת מיזוג פוטנציאלי ביניהם נמצא, כי יש ראיות משכנעות ששילוב העוצמות והמומחיות נראה כאופציה הטובה ביותר (במקום להישאר נפרדים או לעבוד בשותפות בלתי פורמלית). בעקבות ההמלצה קיימו שני הארגונים תהליכי בדיקת נאותות להערכת היישומיות של המיזוג והאופן שבו הוא עשוי להשפיע

על שני הארגונים. אחד המנהלים אמר כי הם יודעים שהארגונים חולקים ערכים דומים, וחקר ההיתכנות הראה ש"יחד נוכל ליהנות מקול חזק יותר ויכולת מוגברת להגיב לצרכים של משתמשי השירותים שלנו. נוכל להיות כוח חזק של המגזר השלישי בתקופה של משבר לאומי כלכלי ותעסוקתי ובזמנים שבהם הצורך באספקת שירות וחדשנות הוא גדול ביותר" (Third Sector, 2012).

מאמרו של קיגן (Keegan, 2012) עוסק בניצול רב צדדי של חקר היתכנות בארגון שלא למטרות רווח. לדבריו, חקר היתכנות הוא סקירה אובייקטיבית של הקהילה, והוא מעריך את הסיכוי להצלחה של פרויקט לגיוס כספים ומזהה אסטרטגיות ונדבנים ספציפיים. חקר ההיתכנות יכול להיות שימושי גם אם הארגון שוקל השקתה של תכנית חדשה, התמוזגות עם ארגון אחר או ניתוח יסודי של האפקטיביות של הדרכים שלפיהן הוא מבצע גיוס משאבים. אם הארגון שוקל השקעה גדולה במבנה, הוא צריך לשאול את עצמו אם יש סיכוי אמתי לגיוס המשאבים? היש לנו האנשים הנכונים בוועד המנהל שלנו? האם בחוץ מכבדים או מחבבים את ארגוננו? מי?

חקר היתכנות מתוכנן היטב אמור לחשוף:

- עוצמות וחולשות ראליות ונתפסות של מועצת המנהלים בתחום גיוס משאבים;
- תפיסות של הקהילה לגבי הארגון;
- מי יוכלו להיות המנהיגים האפקטיביים של מסע גיוס הכספים?
- שמות של תורמים גדולים פוטנציאליים, ומהן הסיבות שיוכלו לשכנע אותם לתרום?
- מתי יושק המסע? במסגרת איזה אירוע?
- מהם מסעות גיוס כספים אחרים שיוכלו להתחרות באותם תורמים?
- חלופות אפשריות לגיוס הכספים או להשלמת הפרויקט;
- מיהם בני הברית ומיהם המתנגדים האפשריים לפרויקט או למסע?

בנוסף, חקר ההיתכנות עשוי להעלות בעיות הנוגעות לביצוע הפרויקט. למשל, בחקר היתכנות מסוים שנערך עבור מלכ"ר היה צריך לפסוק אם לבנות מבנה חדש עבור תכנית חדשה. מגישי הדוח פסקו: "אם תבנו אותו, הם [קהל היעד] לא יבואו". מחקר אחר בחן אם מלכ"ר מסוים, מכובד מאוד, אמור לפתוח סניף ביישוב שכן. המחקר מצא שהארגון יוכל לגייס את הכספים, אך מאחר שהוא רק מתחיל בגיוס הנדרש, משך הזמן וההשקעה יעלו על המתוכנן. אנשי המלכ"ר בחרו לא לפתוח את הסניף החדש אלא לנסות סוגים חדשים של גיוס כספים (מועדוני תורמים, אירועים), בתקווה שאפשר יהיה לפתוח את המשרד החדש כעבור שנים מספר (Keegan, 2012).

פרק שלישי

הערכות מקדמיות של מבחר תכניות והצעות

בפרק זה אסקור בהרחבה מבחר תכניות והצעות בתחומים חברתיים וחינוכיים שהוערכו בהערכה מקדמית טרם ביצוען. מטרת הסקירה לאפשר לקורא להבין ממדים רבים ככל האפשר של ניתוח מקדמי הנעשה בשדה. העבודות מייצגות דרכים מגוונות של הערכה מקדמית, טכניקות שונות ששימשו אותן, נושאים שהוערכו ומידת ההעמקה בהם.

הערכת הצעה להעלאת גיל חינוך חובה במדינת ניו יורק (Burkhauser, 2002)

ברקהאוזר מתאר מקרה של הערכה מקדמית שהוזמנה על-ידי אחת הנציגות במועצת העיר ניו יורק במסגרת דיון שהתקיים בנושא העלאת גיל חינוך החובה.

הגדרת הבעיה: שיעור התלמידים שנושרים מבתי הספר התיכוניים ונכנסים למעגל האבטלה גבוה יותר משיעור התלמידים המסיימים את לימודיהם. על החברה להקצות כספי מסים לתמיכה בשירותים חברתיים עבור הנושרים.

בעיית המדיניות: יש לקבוע אם העלאת גיל חינוך החובה מ-16 ל-18 תקטין את שיעור הנושרים ותגדיל את שיעור בוגרי בתי הספר התיכוניים במדינת ניו יורק.

תפקיד המעריך (או מטרות ההערכה):

- לחקור את הסיבות ואת ההשלכות של הנשירה מבית הספר התיכון.
- לקבוע באמצעות שימוש בנתונים ממדינות אחרות, אם העלאת גיל חינוך חובה תשפיע על מידת הנשירה ועל שיעורי המסיימים.
- לאמוד עלויות/תועלות כדי לקבוע אם יישום מדיניות זו יהיה לטובת מדינת ניו יורק.

- לבחון תכניות חלופיות ולהשוות את יחסי העלות-תועלת שלהן לאלה של המדיניות המוצעת. רק תכניות שהקטינו את שיעור הנשירה ב-2% לפחות ייחשבו כראויות לבחינה.

כיצד ימולאו צורכי המידע: המחבר מונה את המקורות שישמשו אותו לאיסוף נתונים בנושאים השונים: סיבות לנשירה – מאתר "המעבדה לפיתוח חינוכי" הדרום מזרחית; השלכות הנשירה – לפי מאמרים ונתונים סטטיסטיים ממאגרים של לשכת המפקד ו-PROQUEST (מוציא לאור המספק ארכיון של מאמרי עיתונות, סטטיסטיקות וכד'); שיעורי הנשירה – מדוחות של מחלקת החינוך בניו יורק ושל המרכז הלאומי לסטטיסטיקה חינוכית; השפעות המדיניות להעלאת גיל החובה – באמצעות שימוש במידע מאתרים של מדינות שונות ואתרים מתמחים; מידע על תכניות חלופיות יישאב ממאמרי PROQUEST.

מסקנות

המדיניות המוצעת: עלות הנשירה מבית הספר התיכון היא כבדה הן עבור הפרט והן עבור החברה. אם העלאת גיל חינוך חובה ל-18 אכן תשפר בפועל את שיעורי המסיימים, התועלת תהיה גדולה. אולם מדיניות זו נתגלתה כבלתי אפקטיבית בהגדלת שיעור המסיימים, ואפקטיבית רק במעט בהקטנת שיעורי הנשירה.

מדיניות חלופית: תכנית של מדינת קנזס מלמדת שמדיניות העלאת גיל חינוך החובה עשויה להיות אפקטיבית, אם היא מתוגברת בתכניות המציעות סביבות למידה חלופיות עבור התלמידים בסיכון. העלאת גיל חינוך החובה כופה על הילדים להישאר בבניין בית הספר, אך הם יוכלו להפיק תועלת רק אם תופעלנה למענם תכניות בעת שהייתם במתחם בית הספר. היועץ (המעריך) מציין תכניות אחרות המתמקדות בכיתות קטנות יותר וכן חינוך חלופי והדרכה אישית (mentoring) – שתי אסטרטגיות יעילות למניעת נשירה. לתכניות אלה הייתה

הצלחה רבה בהקטנת שיעור הנשירה ויש פחות קשיים לבצען מאשר את המדיניות להעלאת גיל חינוך החובה.

המלצות: מחבר חוות דעת מקדמית אינו ממליץ ללקוחו לחתור ליישום מדיניות להעלאת גיל חינוך החובה בניו יורק, ללא ערובה שתכניות השלמה מחייבות ייושמו בד בבד. הוא ממליץ שתכניות השלמה המיועדות לתלמידים בסיכון, הקטנת גודל הכיתות ומתן חינוך חלופי – ייושמו ללא העלאת גיל חינוך החובה. לצורך הקצאת תקציבים והפעלת התכניות ייקבעו אזורים שבהם שיעורי הנשירה הם הגבוהים ביותר.

הערכה של מודל לפיקוח חינוכי (educational governance) בהולנד

(Janssens & De Wolf , 2009)

המאמר מבקש להוכיח את ערכה של הערכה מקדמית תאורטית של הצעה למדיניות. המחברים חוזים כיצד מדיניות ספציפית עלולה לא להשיג את מטרותיה ומצביעים על רכיבי המדיניות המצריכים שיפור. המסקנות מתבססות על שחזור והערכה של התאוריה שעליה נשענת תכנית מדיניות החותרת להגביר את ההישגים של בתי הספר בהולנד.

מטרת ההצעה

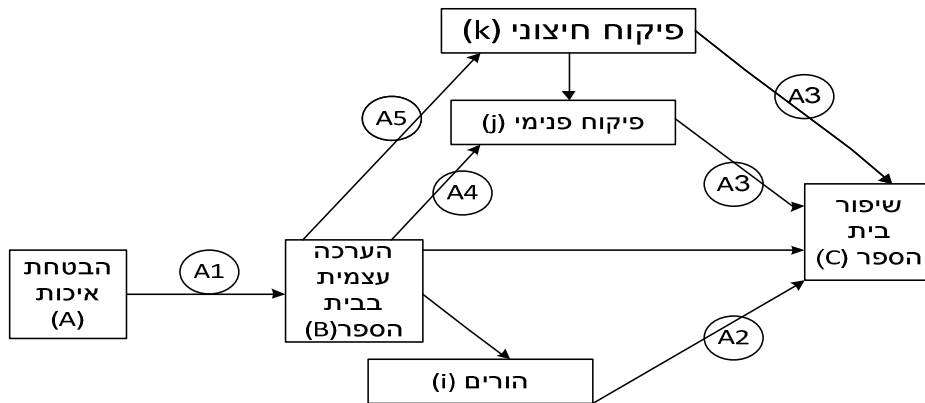
מאז שנות ה-90 התמקדה מדיניות החינוך בהולנד בניהול באמצעות אכיפה של מטרות ותוצאות. במדינות אחרות, שיפור בהישגים הלימודיים של בתי הספר קיבל עידוד על-ידי דיווח ופרסום התוצאות ברבים. בלחץ העיתונות ליצירת בתי ספר עם "אחריות רבה יותר", ממשלות באותן מדינות יצרו זיקה בין מימון מסגרות לימוד לבין הישגים לימודיים מדידים והשוואתם בין בתי הספר. אחריותיות חינוכית הפכה לזכות אזרחית בסיסית. בסביבת שנת 2005 הנהיגה ממשלת הולנד תכנית מדיניות לפיקוח חינוכי (educational governance). מאפיין ייחודי של התכנית הוא חתירתה לאיזון מיטבי בין דיווח, פיקוח, הערכה עצמית ופעולות לשיפור ההישגים. התכנית מקדמת מערכות לבקרת איכות פנימית

הבאה לידי ביטוי בהצבת סטנדרטים ארציים ודיווח לציבור. היא מעודדת הורים לקחת חלק פעיל בתהליכי פיקוח פנימי בתוך בתי הספר (דרך מועצות נאמנים) בד בבד עם פיקוח ממשלתי חיצוני. מטרת התכנית לעודד בתי ספר לקבל עליהם תפקיד פרואקטיבי בדיווח חינוכי ולערב שחקנים שונים (הורים, תלמידים ומורים) במערכת הדיווח.

הערכה אמפירית של מדיניות זו אינה בת ביצוע משום שהיא טרם יושמה במלואה. מחברי המאמר מציגים הערכה תאורטית בשלוש שאלות:

1. מהי התאוריה שעליה מבוססות המטרות והמדיניות של פיקוח חינוכי?
2. האם כל אחד מן המנגנונים הוא בר היתכנות לאור הידע המדעי הקיים?
3. האם מדיניות של פיקוח חינוכי אכן "תעבוד", והאם יש סבירות שתשיג את מטרותיה?

על פי המחברים, זוהי הערכה מונחית-תאוריה (theory-driven evaluation), המשחזרת את התכנית ומעריכה את ההנחות המרכזיות של התאוריה. החוקרים עבדו בשלושה נתיבים: שחזור התאוריה תוך כדי זיהוי ההנחות המרכזיות ובניית מודל סיבתי (ראו להלן תרשים 2); הערכת ההנחות המרכזיות במובן של הערכת העמידות וההיגיון שלהן לאור תובנות מבוססות-מחקר עדכניות ביותר; ובעזרת אלה, אישוש הקבילות והעמידות של ההנחות ושל תקפות הלוגיקה שבבסיס תאוריית התכנית. לטענת המחברים, ככל שההנחות יהיו מותאמות יותר אהדדי ומבוססות ראיות, כך תגבר הסבירות שתאוריית התכנית תיושם בהצלחה רבה יותר. לבסוף, החוקרים משלבים ומשקללים את המסקנות מהערכת כל אחת מההנחות ומציינים את ההתאמה ההדדית של ההנחות. בדרך זו אפשר יהיה לחזות אם המדיניות המוצעת אכן תחולל את התוצאות המתוכננות. הערכה זו גם תאפשר לזהות פגמים תאורטיים או ליקויים אחרים העשויים לפגוע באפקטיביות התכנית.



תרשים 2: המודל הסיבתי על חמש הנחותיו

מקרא לתרשים

מטרת תכנית המדיניות היא להביא לשיפור בית הספר (C). האמצעים המסורתיים להשגת מטרה זו הם על-ידי הבטחת איכות (A) והערכה עצמית (B). מדיניות הפיקוח החינוכי מרחיבה מנגנון זה באמצעות מערכת דיווחים שמשותפים בה שלושה שחקנים: הורים (i), מפקחים פנימיים שמונו על-ידי בית הספר (j) ומפקחים חיצוניים מהפיקוח החינוכי הארצי (k). חמש הנחות שיצוינו להלן בלוח 2 מתייחסות למנגנונים, לשחקנים או לאינטראקציות ספציפיות והן נגזרות מן המודל הסיבתי של הפיקוח החינוכי בהולנד.

לוח 2: סיכום הנחות היסוד ותוצאות הערכתן המקדמית (עיבוד: יהודה מור)

תוצאות ההערכה המקדמית	הנחת היסוד
תוצאת ההערכה של ההנחה: ההנחה היא לעת עתה בלתי סבירה, מהסיבות האלה: (א) הבטחת איכות והערכה עצמית הן עדיין בחיתוליהן; (ב) מסמכי הדיווח לקויים, מקצתם בשל העימות בין המטרות של ההערכה העצמית – שיפור לעומת אחריותיות.	1. בתחום האחריותיות: מערכות פנימיות להבטחת איכות מאפשרות לבתי ספר לייצר תמונה כוללת של איכותם ולחלוק תמונה זו עם המפקחים הפנימיים שלהם ועם קהליהם לשם מתן דין וחשבון. (המוגדר כהצעה שמציע אדם לפרט אחר או למוסד רלוונטי לבחון את פעילותו).
(א) דיווחיות היא חשובה, משום שהיא מעודדת בתי ספר לשפר את איכותם; (ב) הזמינות של המידע המדווח אינה צפויה להגביר את ההשפעה שאנשים יכולים להפעיל על דרכי הניהול של בתי הספר.	2. כאשר בתי ספר נותנים דין וחשבון לצדדים האחרים המעורבים ישירות (דין וחשבון אופקי), צדדים אלה יהיו מסוגלים להפעיל השפעה חיובית על האסדרה (רגולציה) העצמית של בתי הספר.
פיקוח חיצוני עובד במידה מסוימת אך פיקוח פנימי אמור לעבוד טוב יותר, משום שהוא פחות רגיש להתנהגות אסטרטגית הנקטת לעתים בפתרון קונפליקטים.	3. פיקוח: איכות בית הספר משתפרת הן בשל פיקוח חיצוני והן בשל פיקוח פנימי.
המקצוענות והמהות העצמאית של פיקוח פנימי מוטלים בספק גדול, כי ברוב המקרים המפקחים הפנימיים הם אנשים מן השורה שמונו על-ידי מועצת בית הספר. המידה שבה האינטרס הממשלתי נלקח בחשבון על-ידי המפקחים הפנימיים היא נמוכה מאוד.	4. צריך להקים פיקוח פנימי באופן מקצועי ועצמאי ותוך התחשבות במטרות הממשלה.
ממצאי מחקרים מכרסמים בהנחה זו. זהו דבר מאתגר לתאם דיווח בית ספרי עם פיקוח חיצוני בשל ההבדלים במטרות והצורך במידע (דיווח פומבי לעומת שיפור בית ספרי).	5. אם בתי ספר מייצרים דיווחים בהתאם למערכות שלהם לבקרת איכות פנימית, המפקחים יוכלו לתאם את פעולות הפיקוח שלהם בהתאם לכך. אם מנגנוני האסדרה העצמית והתיקון העצמי אינם עובדים כראוי, הפיקוח החיצוני יפצה ויתקן כל ליקוי. במקרים אלה ייקראו המפקחים לפעול.

החוזקות של תאוריית התכנית כוללות את ההשפעות המשוערות של מנגנוני הבטחת איכות, דיווח ופיקוח (הנחות 1, 2 ו-3). מחקרים אחרונים מרמזים כי שלושת המנגנונים הללו עשויים לשפר את איכות בתי הספר. ואמנם המנגנונים

של פיקוח פנימי וחיצוני משפיעים לחיוב, אך הראיות האמפיריות הקיימות מתייחסות רק להשפעות של כל אחד ממנגנונים אלה בנפרד. אין כיום מידע על ההשפעה שבשילוב שני מנגנונים אלה.

רוב החולשות בתאוריית התכנית ניתנות לצמצום לפגם תאורטי אחד: הערכה עצמית המכוונת לעתים קרובות לשיפור אינה עולה בקנה אחד עם הערכה המכוונת לאחריותיות. שילוב בין שני סוגי ההערכות עלול להיות בלתי אפשרי בשל שוני במטרות, בתכנים ובמהימנות. שיפור בית הספר דורש עמדה פתוחה וביקורתית שתתמקד בכישלונות ובנקודות לשיפור, ואילו אחריותיות שואפת להציג את החוזקות של בתי הספר השונים. יצירת הערכות עצמיות שמספקות איזון בין שיפור בית הספר לבין דיווח (להורים ולמפקחים פנימיים וחיצוניים) נראית כמעט בלתי אפשרית עבור בתי הספר. זו יכולה להיות הסיבה שלא סביר שאחריותיות תדור בכפיפה אחת עם שיפור בית-ספרי במדינות שבהן קיימים סגלי פיקוח.

בנוסף, ההערכה מציפה סיכון של ניגוד עניינים בין שחקנים שונים, בשל מנגנונים לא סבירים הנשענים על קביעות כגון: הבטחת איכות פנימית חייבת לשרת את האינטרסים של שיפור הישגי בית הספר ודיווח לצד שלישי; דיווח מבית הספר חייב למלא דרישות מידע ממפקחים חיצוניים וכן מסביבות בית הספר; מפקחים חיצוניים חייבים להשתמש במידע זה כדי לפקח פיקוח מידתי, בו בזמן שבית הספר – בייחוד ההורים – מצופים להשתמש במידע זה כדי להשפיע על בית הספר. זאת ועוד: ההורים מצופים להגן על האינטרסים של בית הספר ושל ילדיהם, ואילו האינטרסים של ילדיהם תלויים בבית הספר. פיקוח פנימי חייב לפעול באופן עצמאי ואמור לשמור על האינטרסים הן של בית הספר והן של הממשלה.

בכל אחת מהקביעות הללו יש סיכון, והאפקטיביות שלה מוטלת בספק. יתרה מכך, מתחים גוברים העולים מהמטרות הסותרות של שחקנים שונים (מפקחים פנימיים לעומת חיצוניים; מורים לעומת מפקחים פנימיים) יכולים להשפיע על יישום המדיניות. התנהגות אסטרטגית כאמצעי להתמודד עם מטרות סותרות יכולה להיות תוצאת לוואי לא רצויה נוספת.

סיבות נוספות ומעשיות למכשולי ביצוע: למחצית בתי הספר אין מערכות להבטחת איכות העובדות כראוי. הערכות עצמיות הן זמינות לעת עתה רק במספר קטן מאוד של בתי ספר, כך שבתי ספר אינם מסוגלים בדרך כלל לייצר מידע המתאים למימוש אחריותיות (accountability). המחברים מציינים כי יש מחקרים שגם חושפים בעיות בעניין מהות העצמאות והיישום המקצועי של מטלות הפיקוח על-ידי מפקחים פנימיים. אמנם דבר זה ניתן לייחס לסוגיות מעשיות (ניסיון לא מספיק), הוא יכול להיגרם גם בשל המטרות הסותרות של "מפקחים פנימיים" – ההורים המעורבים באופן ישיר בבית הספר.

לסיכום, ההערכה מטילה ספקות רציניים באפקטיביות של מדיניות הפיקוח החינוכי. הסוגיות התאורטיות והמטרות הסותרות של שחקנים שונים הן המחסום הגדול ביותר להצלחה ואף עשויות לגרום לתוצאות לוואי לא-רצויות. גינסן ודה-וולף (Janssens & De Wolf, 2009) מטעימים כי ההערכה מראה בבירור ליקוי בתאוריה שבבסיס המדיניות המאיים על המועילות הפוטנציאלית שלה. יתרה מכך, הם מראים שקיים סיכון של ניגוד עניינים בין שחקנים שונים, וכן סיבות נוספות שבגללן התכנית עלולה להיכשל. ניתנות המלצות לתיקון התכנית לפני יישומה. עבור הבעיות הפרקטיות מוצעים פתרונות כגון תכניות הכשרה.

חקר היתכנות לארגון מחדש של שלושה בתי ספר באילינוי (Phillips,)

(Day, & Bogle, 2012)

רקע היסטורי

כבר לפני המאה ה-20 נוצרה באילינוי הפרדה של אזורי חינוך לפי גבולות טבעיים. לפי החוק כיום, ממשל המדינה יכול ליצור, לשנות או לפזר אזורי רישום באישור מועצות החינוך המקומיות. גוף זה שולט על בקשות למיזוגים והפרדות המובאים לפניו על-ידי מנהלי בתי ספר ותושבי האזורים. במשך השנים צצו בעיות ייחודיות באזורים הכפריים, שהשפיעו על היווצרות אזורי חינוך גדולים. לא התאפשרה הסעת קבוצות קטנות של תלמידים, כי לא נמצא

במקום מערך תחבורה מתאים. ב-1909 קמה תנועת ההתמזגות (consolidation) בעקבות הצבעת רוב תושבי כל האזורים. התנועה שאפה לארגן מחדש את אזורי הרישום כדי לחולל שיפור באיכות מערכת החינוך על-ידי הרחבת מגוון התכניות ופיתוח מערכת יעילה ושוויונית למימון ציבורי של החינוך.

מחקר ההיתכנות

חוקרים ניהלו במשך כמה חודשים חקר היתכנות למיזוג שלושה בתי ספר. הם סקרו בכל אחד משלושת האזורים שבהם ממוקמים בתי הספר את צורכי התחבורה, ובבתי הספר עצמם ניתחו את התנאים והתכולה של הבניינים, את תכניות הלימודים, המשאבים לחינוך מיוחד, רמת הסגלים, מקורות הכנסה מקומיים ומדינתיים, פרטי הרשמה ותמריצים לעידוד המיזוג. הממצאים וההמלצות הוצגו לפני 75 תושבים שהתכנסו וקיבלו תשובות מפורטות לשאלות כתובות ששיגרו מראש. מפגש כזה אמור היה להתקיים בכל אחד משלושת בתי הספר שמיזוגם נדון.

לצורך המחקר פיתחו החוקרים שני תרחישים לארגון מחדש שנחקרו ונידונו. תרחיש 1 הוא יצירת אזור רישום חדש על-ידי איחוד שלושת האזורים הנדונים, ולפי תרחיש 2 ייפתח אזור רב-יחידתי חדש עם שילובים מסוימים של הרכב הכיתות ובתי ספר "מזינים". נסקרו שיטות שונות לארגון מחדש של אזורי החינוך. משמונה שיטות נמצאו שבע שיטות מתאימות מבחינה משפטית. ההמלצה של החוקרים היא ששלושת האזורים המעורבים במחקר ינהגו לפי התקנה שמסדירה תהליכי ארגון מחדש של אזורים ליחידה אחת חדשה (תרחיש 1). לדידם, הרציונל לכך עשוי לכלול את הנימוקים האלה:

- בעקבות המיזוג האזורים יהיו יציבים יותר מבחינה כספית ותקציבית.
- תכנית הלימודים של חטיבת הביניים והחטיבה העליונה יתוגברו במידה ניכרת על-ידי איחוד ההרשמה לחטיבת הביניים ולבתי הספר התיכוניים, וקרוב לוודאי שיהיה היצע לימודי משופר בשתי המסגרות.
- ניתן יהיה להביא לשוויון בשיעורי המיסוי ובשכר המורים עבור כל תושבי הקהילה.

- אפשר יהיה לקיים "כלכלת גודל" ברכישות, בעקבות הגודל המוגבר וכוח הקנייה הנובע מכך.
- באזור מאוחד יובטחו תיאום וחיבור בין תכניות הלימוד של שלושת האזורים ויבטלו ספרי הקריאה השונים ותכניות המבחנים השונות.

יתרון בולט בתרחיש 1 הוא הגמישות באכלוס התלמידים. יתרונות אחרים הם תיאום וחיבור תכנית הלימודים והיצע לימודי מורחב לבית הספר התיכון ולחטיבת הביניים. שיטה זו כרוכה בדרישה של רוב פשוט כדי שתעבור את משאל העם בכל האזורים. אם תושג הסכמה להצעה בהצבעה, כל מועצות החינוך יבטלו ותיבחר מועצת חינוך חדשה משותפת. תרחיש 2 הוא בר היתכנות, אך פרובלמטי אף שיש לו יתרונות אחדים אחרים. יצירת שני אזורי רישום עשויה להיות פתרון פוליטי אך לא פתרון אופטימלי לצרכים חינוכיים ופיננסיים.

ממצאי הדוח העיקריים

- אם התחזיות תתאמתנה, האזור כולו יחוה ירידה בהרשמה לבית הספר בחמש השנים הבאות.
- השינוי יביא להגדלה בהוצאות הנסיעה.
- עבור תושבי שני אזורים יעלה מעט שיעור המיסוי פר קפיטה ועבור האזור השלישי יקטן מעט.
- שלושת האזורים יחד יקבלו מהממשל תמריץ מיזוג בגובה שני מיליון ושבע מאות אלף דולר עבור האזור הממוזג החדש.
- מהלך המיזוג יחייב שכל החוזים הקולקטיביים עם המורים יתבטלו, הסכמים רב-שנתיים אחרים יכובדו.
- קביעות בעבודה תישמר עבור כל המורים המוסמכים. אין צורך נראה לעין לצמצם סגל במידה משמעותית.
- בתוך האזור הממוזג, מרחק הנסיעה הגדול ביותר מהבית לבית הספר הוא 28 מייל.

- תכנית הלימודים בחטיבת הביניים ובבית הספר התיכון צפויה להתרחב ולהתחזק.
- אפשר יהיה להציע שתי שפות זרות וקורסים מורחבים באנגלית.
- קורסים בחקלאות, משפחה ומדעי הצרכנות, אמנות תעשייתית ואמנויות ויזואליות יהיו זמינים למספר תלמידים גדול יותר.

תהליך המיזוג

על רשות החינוך של כל אזור להגיש את בקשת המיזוג למפקח המחוזי על החינוך. לאחר שימועים ציבוריים תועבר הבקשה למפקח הארצי, ואם תאושר ברמה זו, ייקבע משאל עם בנושא בבחירות קרובות. נדרש רוב פשוט בכל אזור (הדוח המלא והמצגת זמינים ב-www.mohawks.net).

סיכום

באחריות היועצים היה להביא לרמת מודעות גבוהה יותר את המורכבות של ארגון מחדש של אזור חינוך באילינוי. לבסוף, אף שנסקרו השיטות לארגון מחדש, לא הוזכרה כלל האפשרות של שימור המצב הקיים באזורים ששיתפו פעולה בחקר ההיתכנות. תהיה זו האחריות של מועצות החינוך והתושבים המעוניינים לבחון ולברור את המידע, כדי לקבוע מהי האפשרות המיטבית שיש לנקוט – שמירה על נפרדות או מיזוג.

(התייחסות מפורטת לשימוש בחקרי היתכנות במערכת החינוך בארצות הברית, סביב סוגיית המיזוג, ימצא הקורא במאמר: "ביקור חוזר בסוגיות של מיזוג אזורי חינוך" (Spradlin, Carson, Hess, & Plucker, 2010))

חקר היתכנות למרכז קהילתי (City of Woodinville, 2004)

במסגרת תכנית רחבת היקף לפיתוח אתר שישמש מרכז אזרחי של העיר Woodinville במדינת וושינגטון שבארצות הברית, פורסם קול קורא לפיתוח מרכז קהילתי שישרת את הצרכים של תושבי האזור בפעולות חברה, תרבות ובידור.

כדי לבחון את עתיד המרכז הקהילתי הזמינה העירייה חברת ארכיטקטים שתערוך יחד עם הוועדה לגנים ופנאי חקר היתכנות של הפרויקט. עם צוות יועצי הפרויקט נמנו גם ארכיטקט נוף ויועצי נכסים. עבודת החקר כללה סקירה וניתוח של המתקנים הקיימים, ניסוח חלופות אסטרטגיות לעמידה בפני רמות שונות של ביקושים עתידיים לפעילויות וכמו כן העלאת רעיונות לפעילויות שיתקיימו במרכז העתידי. הציבור נקרא אף הוא לתרום את תשומותיו בהעלאת רעיונות. התכנית שנבנתה התבססה על פירות הניתוח וכללה את "האני מאמין" של המרכז הקהילתי.

על התכנית היה לכלול את ההיבטים האלה:

- לנתח את האתר ואת שימושיו הפוטנציאליים
- לנתח סטטיסטיקות דמוגרפיות
- להציע דרכי הגעה אל הציבור (public outreach) כדי לקבוע את צורכי הקהילה.
- לקבוע את הפעילויות עבור המרכז הקהילתי העתידי.
- לספק שרטוטים קונצפטואליים חלופיים עבור הבניינים.
- לספק חלופה מומלצת מלאה שתכלול אסטרטגיות לתפעול ומימון.

ארבע חלופות ראשוניות לעיצוב המרכז פותחו על-ידי הצוות. הוועדה לגנים ופנאי סקרה את החלופות על סמך קריטריונים שנקבעו מראש. הוועדה גם קראה למנהיגים קהילתיים ולקבוצות שהם מייצגים להשתתף בשני מפגשים מאוד מיוחדים של "בית פתוח" כדי לדון בעתידו של המרכז הקהילתי. כמה חלופות הציעו שימוש בבניינים קיימים, ואחרות הציעו בנייה חדשה. בכל חלופה צוינו ההשלכות על השירותים והמתקנים ועל עלויות הבנייה והתפעול. בתום סקירת ארבע החלופות נבחרה חלופה ששילבה בין כל החלופות הנסקרות ועיקרה: שיפוץ המרכז הקהילתי הקיים למילוי צרכים לטווח קרוב ובנייה חדשה מדורגת למילוי צרכים לטווח ארוך.

פרק רביעי לקראת יישום

בפרק זה יתוארו בהרחבה מבחר כלים מרכזיים ביישומיה של ההערכה המקדמית. כמו כן, בנספח 1 מוצג תקציר צעדים לביצוע הערכה מקדמית של הצעה או רעיון תכנוני, ובנספח 2 מודגמים קטעים נבחרים מהערכה מקדמית של תכנית חברתית שביצעת עבודת ארגון ציבורי.

שילוב של ניתוח השפעה חברתית בניתוחי עלות-תועלת (Ziller & Phibbs, 2003)

מאמרם של זילר ופיבס (Ziller & Phibbs, 2003) מדגים גישה ייחודית לבחינת עלות-תועלת, התואמת את התחומים החברתיים שאליהם מכוון חיבור זה. המחברים מיישמים גישה זו בתכנית התחדשות עירונית בניו סאות' ויילס (New South Wales – NSW) באוסטרליה.

המחברים פיתחו שיטה להשלמת מטריצה של עלות-תועלת המשלבת עלויות ותועלות הניתנות לכימות עם אלה הקשות לכימות. המטריצה מעניקה לסוגיות חברתיות משקל שווה לשיקולים פיננסיים. המטריצה מתמלאת על-ידי שילוב עמדות ודעות של בעלי עניין רבים עם ממצאי מחקר. מאזן עלויות ותועלות נאמד בשיח של טיעונים מילוליים לגבי כל נושא ונושא ואינו מצטמצם לנוסחה המציגה יחס מספרי בין שני הרכיבים.

המחברים יוצאים במאמרם נגד הקביעה כי השורה התחתונה הפיננסית היא הקריטריון הראשי בהחלטות ציבוריות, ואילו הערכה מקדמית של ההשפעה החברתית מקבלת רק לעתים נדירות את אותה קדימות שמקבלת הערכת ההשפעה הכלכלית. השפעות חברתיות נחשבות לא אחת לנכסים לא מוחשיים (intangible) הנופלים מחוץ לפרמטרים של ניתוח עלות-תועלת. יועצים הן למדיניות חברתית והן לתכנון עירוני ואזורי מתבקשים לעתים קרובות להעריך הצעה למדיניות או תכנית, שהמשכיותן מאוימת על-ידי "לחצי עלות" ממחלקת הכספים או האוצר. כך היועצים המעריכים ניצבים בפני קושי גדול ביצירת קשר

בין עלויות ותועלות חברתיות עקיפות ארוכות טווח לבין עלויות ותועלות ישירות קצרות טווח. השיטה לתמחור השפעות חברתיות מורכבות היא קושי נוסף. עלויות ותועלות הניתנות לכימות נדרשות לפעמים לא משום שהן נחשבות לחשובות יותר, אלא בגלל שהן חלק מניתוח עלות-תועלת מוחשי ומשכנע. השיטה הנדונה מיושמת בשני שלבים. בשלב הראשון המשתתפים בדיון ממלאים את המטריצה בסיועו של מנחה התהליך (ראו להלן תרשים 3). זוהי מטריצה פשוטה של עלות-תועלת הנותנת למשתנה ההשפעות החברתיות מעמד שווה למשתני השפעה אחרים ולנתונים לא מכומתים. אין עדיפות לתא כלשהו במטריצה ואין מפעילים נוסחה כלשהי להשוואת התאים. עם זאת, אין בה משתנה בלתי מוחשי.

עלויות פיננסיות	עלויות לא פיננסיות	תועלות פיננסיות	תועלות לא פיננסיות	
				עלויות ותועלות ליחידים
				עלויות ותועלות לקבוצות (למשל, תושבי המקום, הורים, משלמי המסים)

תרשים 3: מטריצה משולבת של עלות-תועלת

במילוי המטריצה ניכרת אותה מידה של קושי לכמת משתנה כמו "אופטימיות משופרת בשווקים" (משתנה פיננסי) ומשתנה כמו "תחושה גוברת של השתייכות" (משתנה לא פיננסי), ולכן ייתכן שלפעמים משתנה פיננסי ימוקם בטור "לא פיננסי" שלמעשה "קשה למדידה". המטריצה דורשת מאנשים לחשוב הן על מה שקורה לפרטים והן על מה שקורה לקבוצות של אנשים. בשלב השני של שיטת ההערכה המשולבת ניתוח השפעה חברתית בניתוח עלות-תועלת משתתפים בעלי העניין. מתקיימות סדנאות התייעצות עם נציגי הקבוצות השונות, שאותרו קודם לכן כבעלות עניין, ועם יחידים מעוניינים

שאינם מיוצגים על-ידי קבוצה פורמלית כלשהי. מזמינים את המשתתפים לסייע במילוי המטריצה – מתחילים עם התועלות הלא פיננסיות לפרטים ועוברים טור אחר טור משמאל לימין. ממלאים בסדר זה, כיוון שהמחברים מצאו שבדרך כלל בעלי העניין חושבים ראשית על השפעות פיננסיות וכך הם מפנים את תשומת לבם לפרספקטיבה המשולבת חברתית-פיננסית. לפעמים עובדים בקבוצות קטנות. בעלי העניין תורמים הן מהידע שלהם והן מעמדותיהם לגבי האיזון שבין הסוגיות. תהליך זה מאפשר לערכים מתחרים להופיע זה לצד זה. כל העמדות מקבלות לגיטימציה התחלתית שווה. בפרויקט גדול, מטריצות נפרדות מסדנאות שונות ממוזגות בסיכום אחד. מספקים לבעלי העניין את טיוטות הסיכום להמשך ההתייעצות. לאורך התהליך משלבים מידע שנאסף בתהליכי מחקר אחרים, כגון סקרים, ראיונות או מחקר שולחני. מגוון בעלי העניין הוא חשוב כאמצעי הגנה מהטיה. השאיפה היא שיהיו בעלי עניין שהנושא החברתי חשוב להם לצד בעלי עניין שבאים מתחום פיננסי או סביבתי. לפי ניסיון המחברים, כאשר נשלמת מלאכת מילוי תאי המטריצה, המשקל היחסי של עלויות ותועלות נעשה גלוי. בעלי העניין עדים למילוי ההדרגתי של המטריצה והם מביעים את הערכתם וגם נשאלים לדעתם. הנוכחים מגיעים לקונצנזוס כללי בדבר המשקל היחסי של עלויות ותועלות – עניין חשוב כאשר הסוגיה הנדונה היא פולמוסית ויש חשש שהחלטות המתקבלות מאחורי דלתות נעולות תיטינה לטובת מערך אינטרסים מסוים.

השימוש במטריצה בסדנאות הציב את שאלת ההמשכיות של התכנית באור בהיר יותר. בעלי עניין רבים חששו שהתועלות החברתיות לא יילקחו בחשבון בגלל הקושי לכמת אותן. אחרים היו מודאגים שהעלויות הפיננסיות ארוכות הטווח לא יובאו בחשבון. חששות אלה הוצגו במטריצה זה לצד זה והדבר הניע את הנוכחים לחשוב על דברים פחות מובנים מאליהם, כגון מהן העלויות הלא-פיננסיות לקהילה כמכלול. בתום כל סדנה דנו המשתתפים בשאלת המאזן בין עלויות לתועלות.

הניתוח המשולב של עלות-תועלת הוצג לרשויות תחת הכותרת "תמורה להשקעה" (value for money), והוא הראה שהאוצר של העיר קיבל החזר של

קצת יותר משני דולרים על כל דולר שהושקע בתכנית, דבר שלא הוצג עד כה. הדוח הראה שהיו תועלות רבות מן התכנית, וגם אם לא כולן כומתו, הממדים שלהן היו מובנים. עוד הראה הדוח שהיו מעט עלויות אחרות נוסף על העלויות הישירות של התכנית. לבסוף הוחלט להמשיך בתכנית, בעיקר בשל הוכחת היחסים שהוצגו. הדוח אכן עסק בשורה התחתונה הפיננסית בתוך ההקשר של עלויות ותועלות שלא ניתן היה לשייך להן ערך כספי. מתודולוגיה זו תומכת בזיהוי ושקילה של השפעות חברתיות המקשות על קבלת מימון מלא.

הערכה מקדמית של תאוריית התכנית

כאמור, אחת המטרות של ההערכה המקדמית היא לנסות להעריך מראש את כוחה של התכנית המוצעת להשיג את מטרותיה ולחולל את השינויים המומלצים בה. אחד האמצעים היעילים לבחון זאת הוא הערכה מקדמית של תאוריית התכנית.

תאוריית התכנית מסבירה את רציונל התכנית ואת מערך ההנחות או ההשערות של מציעי התכנית הנוגעות לפתרון הבעיה שעל הפרק. היא מציגה "שרשרת של הנחות סיבתיות הקושרת בין משאבי התכנית, פעולותיה, תוצאות הביניים שלה ומטרות העל" (Parsons & Schmitz, 1999).

תאוריית התכנית היא מודל המתאר את הלוגיקה וההקשר של תכנית ומאפשר למעריך לבחון את התקדמות התכנית והשפעתה לפני הפעלתה. בהערכה המונחית על-ידי תאוריית תכנית, המעריך בונה או משחזר את התאוריה של התכנית ומשתמש בה כמדריך בתהליך ההערכה (Sharpe, 2011).

וייס קבעה כי "כל תכנית איננה אלא תאוריה, והערכתה היא הדרך לבחינתה. על מנת לארגן הערכה שתספק בחינה אחראית, על המעריך להבין את העקרונות התאורטיים שעליהם התכנית מבוססת" (Weiss, 1998, p. 55).

על פי תפיסתנו, ההערכה המקדמית תבחן את איתנות התאוריה לפני יישום התכנית. זאת, משום שתאוריה עלולה להיות חסרה, לקויה, לא מבוססת, סותרת ידע קודם, מוטת רעיונית, אינה מובילה להשערות אופרטיביות ועוד. גם אם הערכת התאוריה יכולה להיעשות כפעולת הערכה עצמאית, אנו כוללים

אותה במסגרת ההיבט הרחב יותר שכינינו "הערכת מידת הביסוס ופוטנציאל ההשפעה של תכנית או מדיניות" (ראו פרק ראשון), מתוך ידיעה כי במקרים רבים לא נמצא במסמך התכנוני ניסוח ברור של תאוריית התכנית, ועל המעריך יהיה לשחזר אותה מתוך רכיבי התכנית האחרים. מדובר אפוא בשלושה צעדים: (1) "חילוץ" התאוריה מתוך הכתובים, לרבות ייצוגה הגרפי; (2) הערכה מקדמית של התאוריה; (3) הסקת מסקנות והעלאת המלצות לגבי התכנית בעקבות ההערכה.

מודל "שרשראות חשיבה" להבניית תאוריית התכנית

מודל זה הוא שילוב של טקסט ושל תמונה גרפית, המציגה את הנחות התכנית, פעולותיה, מטרותיה והקשרים ביניהן. לכל בעל עניין עשויה להיות שרשרת חשיבה משלו, או תאוריה של תכנית או מפה קוגניטיבית, העושה אינטגרציה של מחשבותיו על התכנית. תהליך הבנייה של המודל הוא דינמי, ועם הזמן הוא אמור לכלול גם השפעות לא מתוכננות. שרשרת חשיבה היא רק רכיב אחד מתאוריה של תכנית שלמה. תאוריית תכנית שלמה מכילה רכיבים נוספים, כגון תיאור ההקשר של התכנית, רציונל התכנית, הנחות התכנית ופרטים מתכניות אחרות דומות שנוסו (Sharpe, 2011).

שלבים בהערכה מקדמית של תאוריית התכנית

להערכת המקדמית של תאוריית התכנית שני שלבים:

שלב א: חשיפת ההנחות התכנוניות שבתאוריית התכנית. התאוריות המונחות בבסיס ההצעות לתכניות התערבות ולמדיניות מקפלות בקרבן הנחות מסוגים שונים. כידוע, הנחה היא הכרזה שנחשבת בדרך כלל ממשית או אמתית ואינה נבדקת. לפיכך, אם ההנחות התכנוניות שגויות, הפעולות המתבססות עליהן עלולות להיכשל. מאחר שרוב ההנחות אינן גלויות לעין ולעתים אינן מוכרות להוגי התכנית עצמם, יש צורך להציף או לחשוף אותן במכוון. דרך אפשרית לכך היא שלאחר בניית "תאוריית התכנית" נזהה ונסמן הצהרת כוונות, קביעות, ציפיות, קשרים בין תשומות לתפוקות המובעים במפורש או המשתמעים מן הכתוב.

שלב ב: הערכת התאוריה והנחותיה. זהו ניתוח שנועד לוודא מראש שניתוח התכנית עונה על דרישות לוגיות, שההתערבות שנבחרה מתאימה להתמודדות עם הבעיה שאותרה, ושהפעלת התכנית, כפי שהיא מנוסחת, אכן תוביל למימוש כוונותיה המוצהרות. בחינה שיטתית של תוקף הנחות היסוד המרכזיות של תכנית אמורה להבטיח שהתכנון ייבנה על יסודות איתנים וימנע כשלים שיפגעו באפקטיביות התכנית. ואולם אפשר שהנחות יסוד של תאוריית התכנית – גלויות או סמויות – אינן חד-משמעיות או שניתן לערער על נכונותן. לאחר שזיהינו וסימנו את הנחות היסוד, ננסה לענות בדרך אנליטית על שאלות כגון:

- על אילו הנחות מתבססת תאוריית התכנית, מבחינה עיונית ומבחינה מעשית, כאשר מתכנניה טוענים שהיא תצליח להשיג את התוצאות שצוינו בה?
- מה הן ה**הנחות** הגלויות והסמויות שמנחות את חשיבת המתכננים, כאשר הם קובעים מהלכים שיש לעשות או כאשר הם צופים שינויים שיתרחשו במהלך ההתערבות, ומה הוא **תוקפן** של הנחות אלה?
- האם ההתערבות אכן מכוונת לפעול על הגורמים המרכזיים היוצרים או משמרים את הבעיות?
- האם האמצעים וכלי ההתערבות הם הנכונים, המתאימים והמיטביים להתמודדות הנדרשת? מהי המשענת העיונית או האמפירית שלהם?
- האם הקצאת המשאבים – כמות, סוג והפעילויות "המכוסות" – תאפשר להשיג את התוצאות המצופות באיכות הרצויה?

ניתן להשתמש בטכניקות של "פרקליטו של השטן", "ששת הכובעים" של דה-בונו (1995), "משחק תפקידים" וכדומה. ככל האפשר, יש לשתף את הוגי התכנית בניתוח, אך לעתים יצטרך המעריך המקדמי לבצע את המלאכה בעצמו בעזרת ידע מן העבר, הדמיות, שאלות "מה-אם?" ועוד. ניתוח הנחות התכנון אמור להוביל לתיקון התכנית ולהגדלת סיכויי הצלחתה.

בניית תרחישים

תרחיש (scenario) הוא תיאור כללי של מצב שאנו משערים שיתקיים בעתיד ושלי התהליך האמור להוביל להיווצרותו. תרחיש מגולל מסלול אפשרי שלאורכו עשויה להתפתח מציאות מסוימת. המסלול מורכב מאירועים ותהליכים, שמקצתם עשויים להתרחש בו בזמן, ומקצתם – בשרשרת או בהפרשי זמן ניכרים יחסית. בהצגת תרחיש משולבות הנחות יסוד והשערות על התרחשויות אפשריות.

תרחישים חלופיים

נקודת מוצא חשובה היא ההכרה כי אין האדם יכול לחזות את העתיד הייחודי שיתרחש, ולו בגלל המורכבות המוכתבת על-ידי קשרי הגומלין, ההשפעות החוזרות וקפיצות הדרך שמאפיינות את ההתרחשויות. בוני התרחישים אינם מתיימרים לחזות במדויק את אשר יקרה, אלא לשער טווח של אפשרויות או שילוב של אפשרויות שעשויות להתרחש. תרחישים חלופיים אלה מאפשרים לנו להבין את מלוא מרחב האפשרויות שיש לשקול, כאשר אנו מקבלים בהווה החלטות המקפלות השלכות לעתיד.

תרחישים, בדומה לכלים מקדמיים אחרים, אמורים לצמצם את "מרחב אי-הוודאות" בניהול של עסק, ארגון, מדינה וכדומה, ואמורים להוביל להכנת תכניות חירום בהתאם, או לפחות לפיתוח ערנות לאפשרויות שהתרחישים מייצגים ולשאלות כגון "האם אנו ערוכים לאפשרות המיוצגת על-ידי תרחיש פלוני?" כמו כן, יכולה להישאל השאלה "האם אנחנו ערוכים לנצל את ההזדמנויות שהתרחישים מזמנים לנו?" אילו הסתמכנו על תרחיש יחיד, יכולנו ליפול למלכודת של "קונצפציה", של הישענות עיוורת על תפיסה אחת ויחידה לגבי העתיד, דבר שכידוע מהווה הימור מסוכן. אנו נוטים להמר על מרחב אפשרויות מצומצם ובדרך כלל מוטה לכיוון מסוים (ראו Nair & Sarin, 1979).

במסגרת החשיבה האסטרטגית, פיתוח היכולת לחשיבה "רב תרחישית" נחשב לכישור ולמיומנות חשובים ביותר למנהל ולמתכנן. חשיבה רב תרחישית מאופיינת בהתייחסות בו-זמנית לשני תרחישים או יותר, בעת שאנו שוקלים החלטות ומהלכים מרכזיים.

כיצד בונים תרחישים?

להלן שלבי הבנייה של תרחישים לפי נייר וסארין (Nair & Sarin, 1979).
 שלב ראשון: הגדרה או תיחום של נושא הניתוח.
 שלב שני: זיהוי גורמי המפתח המשפיעים במישרין או בעקיפין על נושא הניתוח.
 שלב שלישי: פירוק כל גורם מפתח לרכיבים.
 שלב רביעי: בניית שאלות אודות "ההתנהגות" העתידית של כל רכיב.
 שלב חמישי: מתן תשובות לשאלות שנבנו באמצעות הפעלת שיטות להפקת תשובות.
 שלב שישי: אינטגרציה של החיזויים וגיבוש שני תרחישים קוהרנטיים חלופיים לפחות.

דוגמה לבניית תרחיש לפי ששת השלבים (עיבוד של יהודה מור)

שלב ראשון: הגדרה או תיחום של נושא הניתוח.

תכנים לדוגמה	משתני תיחום
שאלה עתידית מובילה: מה עשוי או עלול להיות מצב הדברים בנושא X, בתקופה שאליה מתייחס התרחיש? (הגדרת נושא X בבירור היא המטלה המרכזית כאן, וכן ניתן לחדד את "השאלה העתידית", למשל: "האם נושא X עשוי לעבור שינוי יסודי?" (לדוגמה: מה יהיה מעמד החקלאות בארץ בעתיד הנראה לעין וכיצד הוא ישפיע על ההתפתחות התעסוקתית-קהילתית באזורים כפריים בפריפריה?).	1. מהו נושא התרחיש שבו אנו עוסקים? מהי השאלה העתידית המובילה שאנו מבקשים לברר?
האם אנו מדברים על מצב דברים שישרור בעוד שנה, שלוש שנים, עשר שנים? אפשרי שתרחיש אחד יכיל התפתחויות שונות שכל אחת מהן "צפויה" לקרות בזמן אחר. ברור שככל שמועדי התממשות התרחיש יהיו מרוחקים יותר מההווה, פירוט החיזוי יהיה קלוש יותר.	2. מהו טווח הזמן שאליו מתייחס התרחיש?
יש לקבוע מהם ההקשרים הגאופוליטיים שיש לקחת בחשבון לצורך ניסוח השערות על המצב העתידי המעניין אותנו. זאת, גם אם אין לנו יכולת להשפיע עליהם.	3. מהן הסביבות הרלוונטיות לניתוח העתידי? (מקומיות, גלובליות, ארציות)
כאן נציין תת-נושאים שנובעים מנושא התרחיש המרכזי ושמהווים עבורנו סוגיות ספציפיות שנרצה לשער כיצד ישתנו או יתבטאו בעתיד, בתנאים אפשריים שונים.	4. מהם הנושאים הספציפיים המדאיגים או המעניינים אותנו לגבי שאלת התרחיש המובילה?

שלב שני: זיהוי גורמי המפתח המשפיעים במישרין או בעקיפין על נשוא הניתוח. להלן קטגוריות/נושאים שיכולים לשמש מסגרת לאיתור גורמים העשויים להשפיע על נשוא התרחיש (רשימה חלקית):

- טכנולוגיה ואוטומציה
- בעיות כלכליות לאומיות ובין-לאומיות
- סוגיות דמוגרפיות
- יחסי כוחות פנים-ארציים ובין-לאומיים
- הכוחות הכלכליים והפוליטיים המשפיעים מאוד על יחסי הכוחות דלעיל
- "שחקנים" חדשים בזירה (מקומיים, אזוריים, ארציים; ממוינים לפי תפיסותיהם, האינטרסים שלהם, כוחם הפוליטי)
- מודלים ותדמיות לגבי נשוא הניתוח, המוחזקים על-ידי קבוצות הכוח וקבוצות אחרות בחברה

שלב שלישי: פירוק כל גורם מפתח לרכיבים.

אם בחרנו כאחת המסגרות המנחות לניתוחנו בקטגוריה של "סוגיות דמוגרפיות" (ביודענו שהן משפיעות על תופעות שונות במרחב הכפרי), יש להניח שנרצה לנתח את ההתפתחות העתידית של גורם מפתח מרכזי הלקוח מקטגוריה זו והוא: "הגירה מן הכפר ואל הכפר". לצורך חידוד הניתוח נפרק לשני רכיבים: עזיבת צעירים ו"כניסת משתכני חוץ". בקטגוריה של "בעיות כלכליות", ייתכן שנחליט לחזות את רמת הייצור החקלאי בתקופת התרחיש, ואפשר שנרצה להבחין בין חקלאות לצריכה פנימית לבין חקלאות לייצוא.

פירוק גורם המפתח לרכיבים אופרטיביים	גורם מפתח שאותר מתוך הקטגוריה שנבחרה, הנחשב למשפיע על נשוא התרחיש	קטגוריה שנבחרה כמסגרת לאיתור גורמי מפתח שעשויים להשפיע על נשוא התרחיש
עזיבת צעירים	הגירה מן הכפר ואל הכפר	סוגיות דמוגרפיות
כניסת משתכני חוץ	מבנה הגילים	
חקלאות לצריכה פנימית	רמת הייצור החקלאי	בעיות כלכליות
חקלאות לייצוא		(קטגוריות נוספות)

שלב רביעי: בניית שאלות אודות "ההתנהגות" העתידית של כל רכיב אופרטיבי. כשאנו אומרים "השתנות" הרכיב האופרטיבי, הכוונה היא לשינוי שאמור לחול בו בתקופת התרחיש – לגדול, לקטון, להישאר ללא שינוי; להתרחש או לא להתרחש, וכדומה. למשל, כיצד אנו משערים שהרכיב האופרטיבי "עזיבת צעירים" עשוי להשתנות?

להלן השאלות הנשאלות בדרך כלל בבניית תרחישים בשלב זה, בין אם המעריך יענה עליהן בעצמו ובין אם הן מכוונות לאנשים שחוו דעתם חשובה לנו:

- מה השערתך על כיוון "ההשתנות" הצפויה של רכיב X בתקופת התרחיש? (האם "עזיבת הצעירים" תימשך באותו שיעור כבהווה, תקטן, תיפסק, תגדל וכדומה?)
- מהי לדעתך הסבירות למימוש השערתך (נמוכה, בינונית, גבוהה)?
- הסבר ונמק את השערתך והסתברותה (על סמך מה או בעקבות אילו גורמים או תהליכים אחרים גיבשת את השערתך? מי או מה יכולים להשפיע על גורמים ותהליכים אלה? האם זהו תהליך רציף בזמן או ייתכנו בו "קפיצות"?)
- להערכתך, איזו השפעה – ישירה, עקיפה או באפקט שרשרת – תהיה לשינוי ששיערת באשר לרכיב "X" על הנושא המרכזי שבו עוסקים התרחישים? (השפעה איכותית ו/או כמותית, השפעה חיובית או שלילית). (השאלות שלעיל יוצגו שוב בלוח המופיע בשלב החמישי)

שלב חמישי: מתן תשובות לשאלות שנוסחו לשם בניית התרחישים. נענה על השאלות בעצמנו או נבקש את תשובותיהם של אנשים הקרובים ביותר לנושאים הנבחנו, בין אם באמצעות ריאיון אישי ובין אם באמצעות תהליך "דלפי" (תהליך "דלפי" כולל בחירת פאנל מומחים, הצגת שאלות עתידיות בנפרד לכל אחד מהם, מיצוע תשובותיהם, הצגה נוספת של השאלות עם הנתונים הממוצעים החדשים [בעילום שם] ובקשת התייחסות חדשה בשני

סיבובים – במגמה להשיג קונצנזוס של תשובות). את התשובות עורכים בלוח הצלבה מעין זה:

שאלות לשם בניית התרחיש				רכיבי המפתח
איזו השפעה ישירה או עקיפה או באפקט שרשרת תהיה לשינוי ששיערת לגבי כל רכיב על הנושא המרכזי שבו עוסקים התרחישים? (השפעה איכותית ו/או כמותית, השפעה חיובית או שלילית).	הסבר ונמק את השערתך (על סמך מה או בעקבות אלו גורמים או תהליכים אחרים גיבשת את השערתך? האם זהו תהליך רציף בזמן או ייתכנו "קפיצות"?)	מה היא לדעתך הסבירות למימוש השערתך (נמוכה, בינונית, גבוהה)?	מה השערתך בעניין "השתנות" רכיב מפתח זה בתקופת התרחיש (יקטן/יגדל/לא ישתנה וכד')?	
				דוגמה: עזיבת צעירים
				רכיבים נוספים:

שלב שישי: אינטגרציה של החיזויים וגיבוש שני תרחישים קוהרנטיים חלופיים לפחות.

להלן מוצגת מתכונת תמציתית בת שלושה שלבים לסיכום של תרחישי עתיד חלופיים מתוכללים, שפותחה לפי נייר וסרין (Nair & Sarin, 1979). בחרנו לכלול בה שני תרחישי קיצון, הפסימי ביותר והאופטימי ביותר. האחד מייצג את "הרצפה" של טווח האפשרויות העתידיות (כלומר, יותר גרוע מזה לא סביר שיהיה), והאחר מציג את "התקרה" – זה המצב הטוב ביותר שיכול לקרות, או הפחות רע מכולם. בתוך, תרחיש או תרחישים שבין הקצוות. כל אלו יהיו תרחישים שאין מצפים שיתקיימו בהכרח כמות שהם, אך כאמור הם תוחמים "טווח עתידים" בעל הסתברות משמעותית ואמורים להנחות תהליכי קבלת החלטות.

מתכונת אפשרית להצגה תמציתית של תרחישי עתיד חלופיים אינטגרטיביים

שלב 1: רשמו בהמשך את המשתנים (קטגוריות, אירועים, שחקנים) שייכללו בתרחישים

לגבי השאלה לפי מה לבחור את המשתנים? אפשר לבחור אותם לפי הסתברות גבוהה להתרחשות, לפי השפעה חזויה ניכרת, וכן אם הם מהווים סדרת משתנים המצויים ביחסי גומלין שחשוב לנתחם ביחד. משתנים אלה יהוו את אבני הבניין בניסוח התרחישים בשלב הבא.

שלב 2: ניסוח התרחישים

<u>תרחיש אופטימי קיצון</u>	<u>(תרחישים נוספים)</u>	<u>תרחיש פסימי קיצון</u>
----------------------------	-------------------------	--------------------------

שלב 3: היערכות מתוכננת לקראת אפשרות התממשות התרחישים

<u>הכנות להדיפת התרחיש הפסימי</u>	<u>הכנות לניצול התרחיש האופטימי</u>
-----------------------------------	-------------------------------------

המלצות לארגון תהליך ההערכה המקדמית כשגרה ארגונית

הדברים שלהלן מכוונים לארגונים שמעצם טבעם נדרשים לברור הצעות המוגשות להם למימון, לארגונים ששגרתם כוללת כתיבה והגשה של הצעות לגופים מממנים, לארגונים שמוצעות להם או מוכתבות להם תכניות התערבות לביצוע ולארגונים שאחד מיעדיהם הוא עיצוב תכניות לביצוע עצמי או לביצוע באמצעות הקמת שותפויות בין-ארגוניות.

הטמעת ההערכה המקדמית בארגון

הפעולות להטמעת ההערכה המקדמית בארגון צריכות להיעשות על-ידי דרג בכיר מאוד. דרג זה צריך להחליט על אימוץ תהליך של הערכה מקדמית כשגרה בארגון, להורות על החלתו ולפקח פיקוח-על על קיומו התקין. תהליך אישור התכניות לביצוע בעקבות ממצאי ההערכה המקדמית צריך להיקבע בפירוט, ולכן יש צורך בקביעת נהלים ובהקמת מסגרות שיוציאו אותם לפועל.

ההבחנות שיש לעשות ושיש לגלם בנהלים הם אלה:

- א. הבחנה בין תכנון יזום על-ידי הארגון לבין תכניות מוכתבות לו ולבין הצעות המוגשות לאישורו או למימונו על-ידי גופים חיצוניים.
- ב. הבחנות לגבי המסלולים השונים להערכה מקדמית בארגון.

לפיכך, ההמלצות הן :

- להכשיר את המעורבים בתכנון ובהגשה של הצעות לתכניות ולמדיניות באמצעות הוראת היסודות העיוניים והמעשיים של ההערכה המקדמית ברמת העומק שתימצא מתאימה לארגון.
- תכניות עד סכום עלות שיוגדר מראש ושאינן בעלות משמעות אסטרטגית לארגון יחויבו בהערכה מקדמית פנים-ארגונית. יועץ חיצוני יוכל לשמש משאב להתייעצות ממוקדת.
- תכניות שעלותן יותר מסכום שיוגדר מראש או בעלות משמעות אסטרטגית לארגון, או מורכבות במיוחד יימסרו לגורם חיצוני להערכה.

השיקולים הארגוניים לקביעת עומק ההערכה והיקפה וסוג הדוח שיופק

עומק ההערכה והיקפה, לרבות בחירת הבדיקות שייכללו בה וכן סוג הדוח שיופק, עשויים להשתנות בהתאם לאפיונים כגון מהות מושא ההערכה, מורכבותו, חשיבותו, עלותו; הסיכונים המשוערים שכרוכים בהפעלתו; מידת הבשלות של ההצעה ורמת פיתוחה, זהותם של לקוחות ההערכה, צורכיהם ודרישותיהם. כך, למשל, הערכה מקדמית של רעיון היולי עשויה להתמקד תחילה בבדיקת הסבירות שלו ובאומדן עלויות מימושו, ועם אישורו העקרוני היא תעסוק בהפיכתו לתכנית פעולה מגובשת ומתוקפת. אשר להצעות שינוי מורכבות, ההערכה תהיה בדרך כלל מקיפה.

על תהליך הבררה והבחירה בין הצעות שמוגשות במסגרת קולות-קוראים

אחד המקרים שבהם נדרשת הפעלה של גרסה כלשהי של הערכה מקדמית הוא כאשר קרן או ארגון צריכים לסנן ולבחור הצעות מתוך אלה שהוגשו לאישורם במסגרת קולות-קוראים או הליך דומה. ישנם כמה גורמים מוקדמים שאמורים להשפיע על אופי התהליך :

א. כמות המשאבים שהגורם המממן מעמיד לרשות המיזם :

כמות המשאבים המוקצים היא ברוב המקרים מוגבלת ותחומה מראש, ואזי השאלה היא מה טווח הסכומים שניתן להקצות לכל יוזמה שתאושר לביצוע, וכמה הצעות אפשר לאשר. נוצרת משוואה שכל שינוי באחד מאבריה גורר שינוי באחרים. קביעה מראש של מספר ההצעות שהגוף יאשר לבסוף משפיעה על הקפדה בתהליך הבחירה בין הטובות ביותר לבין הטובות דיון. זאת כמובן בהנחה שהקול-הקורא הניב מספר פניות גבוה משמעותית ממספר הפניות שאפשר לאשר. אישור מספר גדול של הצעות במסגרת תקציב נתון עשוי לגרור מימון קטן יחסית לכל יוזמה נבחרת – צעד העלול לפגוע באיכות התוצאות של ההתערבות או בהיקף התפוקות שינבעו ממנה.

ב. משמעויות נלוות שהגורם המאשר מעוניין להעניק לתהליך הבררה :

- קידום היכולת של מגישים לא מנוסים להתמודד בתהליך התחרות. ייתכן שהמממן מעוניין לעודד גופים צעירים חסרי ניסיון או חסרי נגישות לאמצעים התומכים בהגשה מלוטשת של הצעות ולנצל את תהליך הבררה כדי להכשירם למשימה על-ידי מתן משוב מפורט להצעותיהם, כדי לאפשר להם לתקן אותן, או על-ידי העמדת יועץ צמוד לרשותם לתקופה מוגבלת.
- מתן הזדמנות לרעיונות מבטיחים וחדשניים שלא נוסחו על פי הכללים או שלא הוגשו במסגרת התבנית המחייבת. העניין ברעיון יכול לגבור על ההקפדה על כללי ההגשה שנקבעו ולגרום למתן הזדמנות נוספת ואף להצמדת סיוע לקראת פיתוח הרעיון ובניית הצעה על פי הדרישות.

ממדריך שמופיע באתר האינטרנט של מרכז המחקר לפיתוח בין-לאומי בקנדה (The International Development Research Centre – IDRC), פרי עטו של מקס ממויה (Mmuya, 2011), אנו למדים כי אכן בפרויקטים מסוימים, הקול הקורא להצעות מבקש תחילה שהמעוניינים יגישו רעיונות (ולא הצעות מוגמרות ומגובשות), בבחינת צעד מקדים להערכת הצעות. דבר זה מגביל את כמות העבודה שהמגישים נדרשים לה בתחילה ומקל את תהליך בחירת הרעיונות

הנופלים מחוץ לנושאים הנדרשים. בפרויקטים אחרים, המציעים מתבקשים להגיש הצעות שלמות וההחלטות מתבססות על הצעות אלה. שתי השיטות טובות, אך בקשת רעיונות תחילה נראית יעילה ומועילה יותר, אם תחום התכנית רחב והקריאה להצעות היא כללית מדי. אם הפרויקט ממוקד בקהילה קטנה מוגדרת היטב, נראה שיהיה יעיל יותר לבקש הצעות שלמות מלכתחילה (שם).

אשר לסריקת הצעות שלמות, קיימת דאגה שלארגונים מתקדמים או מנוסים יותר יש יתרון ברור בכתיבה ובהגשה של הצעות. אם עובדים בשיטה של הגשת רעיונות, ניתן להבדיל בין מציעים בעלי ניסיון מועט, בעלי פוטנציאל לרעיונות טובים אך חסרי ניסיון בהגשת ובהצגה של הצעותיהם. אפשר לחנוך אותם במהלך שלב פיתוח ההצעה (יש ארגונים המועידים תקציבים לכך), אך זו מלאכה אינטנסיבית המחייבת השקעת משאבים משמעותית (שם). כמו כן, אם צעות בעיות שפה, יש קרנות שמועידות תקציבים לתרגומים או ליעוץ לשוני עבור אנשים מאזורים בעלי נגישות פחותה לשירותים אלה. מיותר לציין שעל הגופים המפרסמים קולות-קוראים לנסח עקרונות לקביעת התנאים שבהם הצעות ייחשבו ללא ראויות, הנושאים שייכללו בתהליך הסינון ומהלכו של תהליך זה – ולתת להם פומבי.

סיכום

בחיבור זה ימצא הקורא תחת קורת גג אחת חומרים המתארים ומדגימים היבטים רבים של הערכה מקדמית. עיקר הדברים מכוונים לעולם התוכן החברתי, ובכך, אני מקווה, הבאתי לחיזוק התחום העוסק בהערכה מקדמית חברתית אינטגרטיבית. הואיל ובישראל העיסוק בהערכה מקדמית נמצא בראשיתו, למעט נושאים ספורים שזכו לפיתוח נרחב יחסית, יש בגישה האינטגרטיבית המוצגת בחיבור זה נקודת אחיזה בעיצוב התחום בארץ.

בהצגת הגדרה כללית של תחום ההערכה המקדמית בפתח החיבור, בקביעת ארבעת ההיבטים הכוללים את מלוא הסוגיות שאיש מקצוע או מקבל החלטות עשוי להתעניין בבחינתו, ובהבלטת קיומם של שני שדות פעולה – הערכה לקראת קבלת החלטות והערכה כתמיכה בתהליכי הפיתוח של הצעות או רעיונות, הורחבו גבולות התחום, אך גם נתחמו, וכך קודמה האפשרות למיצוי היתרונות שבשילוב דרכי ניתוח וכלים, שלעתים מופיעים בספרות בנפרד ובמנותק.

סקרתי אלה לצד אלה עבודות בתחום ניתוח פרויקטים וניתוח מדיניות. במגבלות המקום נגעתי בהערכה מקדמית במישור העיוני, המתודי והיישומי ועמדתי על הקשר שבין החשיבה התכנונית לבין ההערכה המקדמית לסוגיה. נושא פיתוח חלופות בתכנון והערכתן צוין במישור העיוני והיישומי, לצד ציון מימושו המועט בתחומים חברתיים.

החיבור כולל דוגמאות תמציתיות של השימוש במחקרי היתכנות על-ידי הרשויות המקומיות בצפון אמריקה. השוני בהקשרים הפוליטיים-ציבוריים בין ארצות הברית לישראל הוא גדול, ועם זאת החומרים ממחישים את התפוצה של מחקרי ההיתכנות גם ברמות הממשל הנמוכות, וכן את התפקיד שממלאים התושבים לאורך "מחזור החיים" של המיזם המוצע.

מסקירת הספרות למדנו שההערכה המקדמית שמחוץ לתחומים העסקיים עשויה לשרת מנתחי מדיניות, מעריכים ובוחנים בתחומים האלה: הצעות חוק ואסדרה (רגולציה), השלכות חברתיות של מיזמי בנייה ופיתוח, תכניות חברתיות בתחומי החינוך, הרווחה, הקהילה, הבריאות, הפיתוח התעסוקתי,

ההתחדשות העירונית, הפיתוח העירוני והכפרי, היערכויות ארגוניות ורפורמות המוצעות במנהל הציבורי, חקר ביצועים ועוד.

עוד עלה מן הספרות המקצועית שההזדמנויות לשיתוף הציבור ולהעצמתו, הגלומות בהליכים מגוונים של הערכה מקדמית, לובשות שלוש צורות עיקריות שעשויות להיות קשורות ביניהן: האחת, הציבור כיוזם הערכה מקדמית בנושא כלשהו; השנייה, שיתוף הציבור בניתוח המקדמי ובהכנת מסמך ההערכה; והשלישית, שיתוף הציבור בקבלת החלטות על סמך מסמכי הערכה מקדמית ובמסגרת הדיון בהם. עם זאת, הזהרנו מפני מניפולציות, ריטואליזם והנחלת אכזבה לאזרחים המשתתפים בתהליכי ההערכה.

אני תקווה שעלה בידי ליצור עניין בקרב מעריכים חברתיים בנושא שילוב שיקולים כלכליים בעבודתם, בהציעי מתכונות מיוחדות לניתוחי עלות-תועלת ובהצגת הנושא תמורה להשקעה.

לא אחת השתמשתי במושג "חיזוי", מושג שאם מפרשים אותו פירוש לא נכון, עשוי לזרוע סקפטיות בקרב אלה שלחם חוקם הוא העוגן האמפירי שמספקים הנתונים "הקשים". ראיית הנושא מורכבת: כל מי שעוסק בתכנונים למיניהם, מכוון את מחשבתו לעתיד, כי כל דבר-תכנון אמור להתממש בעתיד. בעניין זה חשוב להדגיש שחיזוי הוא בעיקרו ערנות לניצני עתיד הנובטים בהווה, ערנות לתופעות מערכתיות. יש גם חשיבות לחשיבה עתידאית ולחשיבה מערכתית לצורך עריכת הניתוחים של הערכה מקדמית. לאורך הפרקים הודגשה התפיסה שזיהוי מוצלח של "נקודות מינוף" מחייב היכרות יסודית עם המערכת שרוצים לשנות ועם הדינמיקה המונחת בבסיסה. אשר על כן, מומלץ לבנות "מודל סיבתי" מערכתי המסביר את התהליכים היוצרים והמשמרים תופעה שרוצים לשנות, ובשלב הבא לבנות "תאוריית תכנית" ולבחון, בין השאר, אם היא מכוונת לנקודות המינוף שזוהו.

זיהוי מוקדם של **ההשפעות הלא מתוכננות** שנוצרות לרוב על-ידי תהליכים מערכתיים הוצג אף הוא ולצדו המסקנה שיש להקדיש תשומת לב רבה להשלכות המערכתיות של תהליכי שינוי או פעולות התערבות וכן למהות המערכתית של תופעות שההתערבות נועדה להתמודד עמן.

לסיכום יצוין שעם הצטרפות ישראל לגוש מדינות ה-OECD, ההיכרות עם כלי ההערכה המקדמית הרווחים בארגון זה ובארגונים כלל-אירופיים ובין-לאומיים אחרים היא חיונית.

רשימת מקורות

- אתר משרד ראש הממשלה, אגף ממשל וחברה: <http://www.pmo.gov.il/policyplanning/mimshal/Documents/tfisatmisud.pdf>
- אתר המשרד לאיכות הסביבה: <http://www.sviva.gov.il>
- ברכיה, ו' ומרינוב, א' (ללא תאריך). **מערכות תסקירי השפעה על הסביבה בישראל ובמדינות אחרות: ניתוח משווה**. אוחר מתוך http://www.sviva.gov.il/Environment/Static/Binaries/Articals/taskir_ch3_1.pdf
- גלוברוזון, א' וגלוברוזון, ש' (1990). **בקרה והערכה בארגונים**. אוניברסיטת תל אביב, הוצאת רמות.
- דה-בוננו, א' (1995). **יצירתיות רצינית – שימוש בחשיבה לאטרלית ליצירת רעיונות חדשים**. ירושלים: מכון ברנקו וייס לטיפוח החשיבה.
- הראבן, א' (1990). פני המזרח התיכון לקראת שנת 2000. בתוך ג' נייסביט ופ' אבורדין (עורכים), **לקראת שנת 2000** (עמ' 9-28). תל אביב: מטר.
- ויתקון, ג' (1985). **רקע תיאורטי לתכנון** (דוח פנימי). ירושלים: הסוכנות היהודית.
- הכנסת השמונה-עשרה (2011), הצעת חוק של חברי הכנסת דב חנין ורחל אדטו פ/3163/18: הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון) – תסקירי השפעה על הסביבה ועל הבריאות), התשע"א–2011.
- ליצ'פילד, נ' ושביד, י' (1986). שיטות ניתוח כלכלי לצורך החלטות חברתיות (פרק ג'). בתוך **שימור מורשת הבינוי בישראל** (דוח מחקר מס' 22). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- מור, י' (2002). **הערכת ההשפעה החברתית של תהליכי בנייה ופיתוח – סקירת ספרות בינלאומית**. ירושלים: מרכז ציפורי.

- מרכז ציפורי (2006). **מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תכנון ובנייה – עקרונות ודרכי פעולה**. ירושלים: המחבר.
- סנג'י, פ"מ (1995). **הארגון הלומד**. תל-אביב: מטר.
- פרידמן, יי (2005). **מדידה והערכה של תכניות חברתיות וחינוכיות**. ירושלים: מכון הנרייטה סאלד.
- פרידמן, יי (2007, 15 בפברואר). **הערכה מבוססת תאוריה: המודל ויישומו בעבודה בגנים**. הרצאה ביום עיון. תל אביב, מכללת לוינסקי.
- שטאל, א' (1983). **הערכה מראש של תכניות טיפוח**. בתוך מ' ניסן ו-א' לסט (עורכים), **בין חינוך לפסיכולוגיה**. ירושלים: הוצאת מאגנס.
- Angelucci, M., & Di Maro, V. (2010). *Program evaluation and spillover effects impact-evaluation guidelines*. Retrieved from Inter-American Development Bank website:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35173297>
- Australian Government (2012). *Regulatory impact analysis: Benchmarking productivity*, (Productivity Commission Research Report). Sidney, Australia
- Barrett, C. B. (May 2006). *Food aid's intended and unintended consequences* (ESA Working Paper No. 06-05). Cornell University. Retrieved from www.fao.org/es/esa
- Baum, W. (1988). *The project cycle*. Washington, DC: The World Bank.
- Bisset, R. (2001). Social impacts. *Australian EIA* (Environmental Impact Assessment) *Network UNEP EIA Training Resource Manual – EIA: Issues, trends and practice*. Retrieved from

<http://www.ea.gov.au/assessments/eianet/unepmanual/bisset/annex.html>

- Boardman, N. E. (2006). *Cost-benefit analysis, concepts and practice* (3rd Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Bond, A., & Pope, J. (2012). The state of the art of impact assessment in 2012. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 1-4.
- Bovaird, T., Gregory, D., & Martin, S. (1996). Evaluating performance in urban economic development: From scrutinising costs to assessing organisational capacity. In P. Jackson (Ed.), *Measures for success in the public sector*. London, England: The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA).
- Burkhauser, M. (2002). Ex-ante evaluation of a policy increasing the Compulsory School Attendance (CSA) age from 16 to 18 in the State of New York; specifically looking to see if such a policy will decrease withdrawal prior to graduation and enhance high school completion rates. Retrieved from http://www.hslda.org/docs/nche/Issues/E/Cornell_Study_on-mpulsory_Age_Increase.pdf
- City of Woodinville, Parks & Recreation Department and Parks & Recreation Commission (2004). *Community center feasibility study – Civic center master plan*. Retrieved from <http://www.ci.woodinville.wa.us/Documents/CityHall/Resolutions/Resolution%20273.pdf>
- Cornali, F. (2012). Effectiveness and efficiency of educational measures: Evaluation practices, indicators and rhetoric. *Sociology*

- Mind*, 2(3), 255-260. Retrieved from [http:// www.SciRP .org/ journal/sm](http://www.SciRP.org/journal/sm)
- Dosi, C. (2002). *Feasibility studies for public investment: Purposes and requirements*. Minutes of the meeting FORMEZ Training for the Network of Regional Evaluation and Verification Units for Public Investments, Capri, Italy.
- Dupuis, X. (1985). *Applications and limitations of cost-benefit analysis as applied to cultural development*. Study prepared at the request of UNESCO. Retrieved from [http://unesco.org/ images/0008/000819/ 081977eo.pdf](http://unesco.org/images/0008/000819/081977eo.pdf)
- Eggers, H. (2007) "Predictive Evaluation": Some comments on Michael Scriven's article in the June 2007 Issue of JMDE. *Journal of Multi Disciplinary Evaluation*, 4(8), pp. 97-99
- Esteves, A., Franks, D., & Vanclay, F. (2012). Social impact assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 35-44
- European Commission (2001, December). *Ex ante evaluation: A practical guide for preparing proposals for expenditure programmes: Budget, own resources, evaluation and financial programming evaluation*. Retrieved from [http://europa.eu.int/ comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/ex_ante_guide_en.pdf)
- European Commission (2012, Marc 15). Monitoring and evaluation of European cohesion policy (European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund). |*Guidance document on*

- ex-ante evaluation* (Draft). Retrieved from http://www.interacteu.net/2014_2020_commission_guidance/comguidance/496/11983
- Giving Point (2012). *Feasibility studies: Not just for determining how much money can be raised*. Retrieved from <http://www.mygivingpoint.com/feasibility-studies-not-just-for-determining-determining-how-much-money-can-be-raised/>
- Godet, M. (1999). *De la anticipacion a la accion: Manual de prospectiva y estrategia*. Alfaomega, Mexico. (in Spanish).
- Harris-Roxas, B., Viliani, F., Bond, A., Cave, B., Divall, M., Furu, P..., & Winkler, M. (2012). Health impact assessment: The state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1)
- House, E. (1996). A framework for appraising educational reforms. *Educational Researcher*, 6(25), 6-14.
- IAIA (International Association of Impact Assessment) Publications (2009). *What is Impact Assessment?* Retrieved from www.iaia.org
- The Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (1994, May). *Guidelines and principles for social impact assessment*. Washington, DC: U.S. Department of Commerce. Retrieved from <http://www.st.nmfs.noaa.gov/tm/spo/spo16.pdf>
- Jackson, M. C. (2003). *System thinking: Creative holism form*. London, England: John Wiley & Sons.
- Janssens, F. J. G., & De Wolf, I. F (2009). Analyzing the assumptions of a policy program: An ex-ante evaluation of "educational

- governance" in the Netherlands. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 411-425.
- Keegan, B. (2012). What is a fundraising feasibility study and is it worth it? *Board Café* (published monthly by Compass Point Nonprofit Services). Retrieved from <http://www.compasspoint.org>
- Lichfield, N. (1996). *Community impact evaluation: Principles and practice*. London, England: UCL Press.
- Lichfield, N., Kettle, P., & Whitbread, W. (1975). *Evaluation in the planning process*. Oxford, England: Pergamon Press.
- Merton, R. K. (1936). The unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904. Retrieved from www.d.umn.edu/cla/faculty/jhamlin/4111/Readings/MertonSocialAction.pdf
- Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand (2011). *Value for money guideline*. Retrieved from <http://www.aid.govt.nz/sites/default/files/Value%20for%20Money%20Guideline.pdf>
- Mmuya, M. (2011) *instructional manual*. Location: The International Development Research Centre – IDRC. Retrieved from http://www.idrc.ca/en/resources/tools_and_training/manuals/developing_and_writing_a_research_proposal.doc
- Nair, K., & Sarin, R. (1979). Generating future scenarios: Their use in strategic planning. *Long Range Planning*, 12(3), 57-66.

- Nevo, D. (1983). The conceptualization of educational evaluation: An analytical review of the literature. *Review of Educational Research*, 53(1), 117-128.
- Norton, R. (n.d). Unintended consequences. *The concise encyclopedia of economics*. Retrieved from <http://www.econlib.org/library/CEE.html>
- OECD (1997). Regulatory impact analysis: Best practices in OECD countries. Retrieved from www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf
- Phillips, Day, & Bogle, L. (2012) Reorganization feasibility study for three schools in one district of Illinois. Retrieved from http://www.mohawks.net/consolidation/consolidation_file.pdf
- The Open University (n.d.). *Text from the course on Technology Evaluation*. Retrieved May 2013 from <http://www.open.edu/openlearn/science-maths-technology/engineering-and-technology/technology/technology-evaluation/content-section-4.2.2>
- Parsons, B. A., & Schmitz, C. (November, 1999). *Everything you wanted to know about logic models but were afraid to ask*. A paper presented at the annual meeting of the American Evaluation Association, Orlando, FL.
- Patton, M. Q. (2011). *Developmental evaluation – Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. New York, NY: The Guilford Press. Not found in text

- Phillips, W., Day, S. L., & Bogle, L. R. (2012). *Midwest school consultants on consolidation*. Retrieved from http://www.mohawks.net/consolidation/consolidation_file.pdf
- Price, J. (2003) Social Change SOC 366 (course syllabus). Department of Sociology and Criminal Justice, the University of North Carolina at Wilmington. Retrieved from <http://people.uncw.edu/pricej/teaching/socialchange/>
- Royal Academy for Overseas Sciences (2012). *Guidelines for evaluating research projects ex ante*. Retrieved from <http://www.guidelines.kaowarsom.be/en>
- Scriven, M. (2007). Predictive Evaluation. *Journal of Multi Disciplinary Evaluation*, 4(7). Retrieved from <http://evaluation.wmich.edu/jmde/>
- Scriven, M. (2011, April 18). *Key Evaluation Checklist (KEC)*. Claremont Graduate University & The Evaluation Center, Western Michigan University. Retrieved from http://michaelscriven.info/images/KEC_4.18.2011.pdf
- Sharpe, G. (2011). A review of program theory and theory-based evaluations. *American International Journal of Contemporary Research*, 1(3), 72-75.
- Spradlin, T. E., Carson, F. A., Hess, S. E., & Plucker, J. A. (2010). Education policy brief. *Revisiting School District Consolidation Issues*, 8(3). Indiana University, Center for Evaluation & Education Policy. Retrieved from <http://ceep.indiana.edu>

- Stufflebeam, D. (2003). *The CIPP model for evaluation*. An update presented at the 2003 annual conference of the Oregon Program Evaluators Network (OPEN), Oregon, Portland.
- Tavistock Institute (2003, December). *The evaluation of socio-economic development: The Guide*. London, England: Tavistock Institute in association with GHK IRS.
- Taylor, J. (1985). *Guide on simulation and gaming for environmental education*. Paris, France: UNESCO.
- Third Sector (2012). Feasibility study finds 'compelling case' for merger of welfare-to-work charities. Retrieved from <http://www.thirdsector.co.uk/news/1140963/feasibility-study-finds-ompelling-case-merger-welfare-o-work-charities/>
- The United Kingdom Government (archive dated August 2006). Project appraisal in neighbourhood renewal toolkits. Retrieved from <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060802135759/http://www.renewal.net/toolkits/SelectProject/Nav.asp?Category=:toolkits:how%20to%20select%20a%20project:appraise%20projects>
- United States General Accounting Office, Program Evaluation and Methodology Division (1990). Prospective evaluation methods: The prospective evaluation synthesis. Retrieved from <http://www.gao.gov/special.pubs/pe10110.pdf>
- Vanclay, F. (2012). *Impact assessment and The Triple Bottom Line: Competing pathways to sustainability?* University of Tasmania,

- Australia. Retrieved from http://www.minerals.csiro.au/sd/pubs/Vanclay_Final.pdf
- Verschuuren, J. (Ed.). (2009). *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff publishers.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2nd Ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Williams, B., & Imam, I. (Eds.). (2007). *Systems concepts in evaluation: An expert anthology*. Point Reyes, CA: Edge Press/American Evaluation Association. Retrieved from <http://webbooksmanager.com/>
- Ziller, A., & Phibbs, P. (2003). Integrating social impacts into cost-benefit analysis: A participative method. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(2), 141-146.

לקריאה נוספת

- מור, י' (2002). מדריך עיוני ויישומי להערכה מקדמית של תכניות חברתיות. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, המחלקה למפעלים מיוחדים.
- נבו, ד' ושפרינצק, ד' (1985). הערכת תכניות חינוכיות ברמת היישוב. ירושלים: משרד החינוך והתרבות, אגף הטיפוח.
- רזי, ע' ויחזקאלי, פי' (2013). תב"צים – ההתמודדות עם תופעת "התוצאות הבלתי צפויות והלא מתוכננות" והשלכותיה. תל אביב: צה"ל, המרכז למחקר של המכללה לביטחון לאומי.
- Barrow, C. J. (1997). *Environmental and social impact assessment: An introduction*. London, England: Arnold.

- Becker, H. A. (Series Ed.). (1997). *Social assessment: Method and experience in Europe, North America and the Developing World. Social Research Today* (book 10). London and New York: Routledge.
- Bickman, L. (Ed.). (1987). *Using program theory in evaluation. New directions for program evaluation series* (No. 33). San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Chen, H. T. (1990). *Theory driven evaluations*. Newbury Park, CA: Sage.
- European Commission LEADER+ Guidelines for the Ex ante valuation of Programs. Retrieved from <http://europa.eu.int/eurlex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2000:156:SOM:en:HTML>
- European Commission Evaluation (2012). Retrieved from http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/contact_en.htm
- Freudenburg, W. R. (1986). Social impact assessment. *Annual Review of Sociology*, 12, 451-478.
- Inter American Development Bank Sustainable Development Department (2001, July). *Guidelines for Socio-Cultural Analysis*. Location: Publisher
- Toritsyn, A. (2009). Ex-ante policy impact assessment vis-à-vis vulnerable groups in South Eastern Europe: *Guide for practitioners*. Retrieved from europeandcis.undp.org/poverty/show/8FABA52F-F203-1EE9-B26F655C29C296F5

נספח 1: תקציר צעדים לביצוע הערכה מקדמית של הצעה או רעיון תכנוני

השלב/המהלך	הסבר לשלב או למהלך	הדגמה או פירוט	שאלות שעל המעריך לשאול את עצמו
הכנות מוקדמות	הגדרת ההקשר של ההערכה: עבור מי תבצע ההערכה, ומה מטרתה וצורכי המזמין או היוזם? אילו סוגיות מקדמיות מעסיקות אותו במיוחד, לוח הזמנים, התקציב.	המטרות עשויות להיות ליווי תהליך תכנוני, הפקת המלצות לקראת החלטות, ייעוץ לקראת הפעלה אפשרית של התכנית.	האם יש תיאור מספק של היוזמה, הסברים על מהותה, מטרותיה, ציפיות, מגבלות? מה המסקנות לגבי אפשרות ההערכה של המסמך או הרעיון על פי איכות ודרגת הפיתוח בהן הם מנוסחים, או לגבי מידע הכרחי נוסף הדרוש לעבודה?.
אפיון ראשוני של העבודה	איזה סוג הערכה מקדמית עומד על הפרק? אמידת היקף ומורכבות התופעה שהתכנית מבקשת להתמודד עמה; מה הכיוון והדגשים שיש לתת להערכה? אילו אנשי מקצוע נדרשים לעבודה? האם וכיצד יבוצע שיתוף הציבור בהערכה?	האם זו "הערכת השפעה"? חקר היתכנות? הערכה מקדמית של התערבות "רגילה"? הערכה מקדמית של תהליך שינוי מורכב? הצעת מתודה וקריטריונים לשיפוט ובחירה בין חלופות? בחירה בפועל בין חלופות?	האם במוסדות המאשרים הצעות קיים תדריך מחייב או הליך מוסדר להערכת הנושא שעל הפרק? (למשל, בנושא הערכת השפעות).
כתיבת הצעת הערכה	תיכתב הצעת הערכה המפרטת את מטרות העבודה, הדגשים, מהלכי ההשלמה הנדרשים, השיטה הכללית, לוח זמנים, עלויות.	המטרה העיקרית היא לספק למזמין מידע, שיקולים ושיפוט בתחומים ובנושאים המעסיקים אותו. מטרות מפורטות יש לנסח יחד עמו.	האם המזמין הפקיד בידי המעריך המקדמי את המטלה להציע הכרעה מנומקת בסוגיות מוגדרות?
זיהוי מערך בעלי העניין הרלוונטיים להצעה ולבדיקתה	כל אדם, קבוצת אנשים או גורם שעשויים לעולים להיות מושפעים מן התכנית או המדיניות, וכאלה שעשויים להשפיע עליה באופן כלשהו.	זיהוי שמי וזיהוי תפקידי, מיון לפי מידת התמיכה או ההתנגדות הצפויה מהם ליוזמה וכן לפי עוצמתם ויכולתם הממשית להשפיע.	האם הבחנו בין בעלי עניין גלויים וסמויים, האם ביכולתנו לחזות "התעוררות" של בעלי עניין "רדומים" והיווצרות של בעלי עניין חדשים בעקבות היוזמה?

שאלות שעל המעריך לשאול את עצמו	הדגמה או פירוט	הסבר לשלב או למהלך	השלב/המהלך
<p>האם זיהינו משתני מפתח, או מערך של משתני מפתח, שעשויים להוות נקודות מינוף לקראת ההתערבות?</p>	<p>"הליכה" מן הבעיות הקונקרטיות שרוצים לפתור או לשנות, מעלה אל משתני ביניים ואחר כך אל משתנים מחוללים. מתיחת חיצים סיבתיים בין המשתנים, לרבות השפעות הדדיות, השפעות שרשרת, השפעות מעגליות.</p>	<p>מודל גרפי הקושר בין הבעיות הקונקרטיות המאותרות, לבין גורמי הביניים המשמרים או מזינים אותן, וגורמי הרקע המבניים או ההיסטוריים המחוללים אותן או חוללו אותן בעבר.</p>	<p>בניית תרשים סיבתי מסביר ראשוני</p>
<p>האם הגדרנו נכון את גבולות המערכת? האם תאוריית התכנית שבנינו מכילה את המרכיבים החיוניים להערכת הלוגיקה של ההתערבות? האם תיקפנו את המודל בהתייעצות עם בעלי עניין רלוונטיים?</p>		<p>מודל גרפי מלווה בהסברים, המייצג את הנחות היסוד של התכנית ואת הקשר המונח ביסודה בין תשומות, תהליך הביצוע וההישגים המצופים.</p>	<p>בניית מודל מערכתי ראשוני או תרשים תאוריית התכנית</p>
<p>האם תהיה זו הערכה מצומצמת או רחבה? האם הגדרנו נכון את ההיבטים והנושאים המפורטים שבחרנו להעריך?</p>	<p>הבחירה תתבסס על צרכיו והעדפותיו של המזמין, על בירורים עם בעלי עניין, על מהות המסמך הסופי המצופה על ידם.</p>	<p>המעריך והמזמין יבחרו את היבטי הערכה הראשיים בהם תתמקד העבודה, ולאחר מכן יוגדרו הנושאים המפורטים מתוך ההיבטים שנבחרו. כלל היבטי הערכה מקדמית ראשיים: - תיקוף הצידוק של ההצעה או הרעיון. - הערכת מידת הביסוס ופוטנציאל ההשפעה של תכנית או של הצעה למדיניות. - אמידת פוטנציאל התמורה להשקעה.</p>	<p>בחירת ההיבטים של הערכה מקדמית והדגשים שיוערכו</p>

השלב/המהלך	הסבר לשלב או למהלך	הדגמה או פירוט	שאלות שעל המעריך לשאול את עצמו
	- ראיית הנולד וזיהוי מקדים של חסמים והשלכות עתידיות.		
ניסוח שאלות הערכה לגבי כל אחד מההיבטים שנבחרו	מה אנחנו רוצים לדעת מראש על התכנית, אילו היבטים שנעריך יספקו את צורכי המזמין או ימלאו אחר דרישות ההליך המקדמי שבמסגרתו ההערכה מתקיימת?	שאלות לדוגמה: היכן נקודות המינוף הטובות? אילו סיכונים הקשורים לתהליכי השוק עלולים לארוב לתכנית?	האם נפעיל "חשיבה מערכתית"?
בחירת כלים ואמצעים	איתור וסקירה של הערכות אמפיריות של תכניות אחרות דומות, החלטה אם יש בצורך בסקרי עמדות, האם תהיה פנייה לקבוצת דיון של מומחים (שיטת דלפי). ריכוז כלים.	דוגמה לבחירת כלי: שימוש במטריצת עלות-תועלת משולבת עם הערכת השפעות חברתיות.	האם וכיצד ישולבו שיקולים פיננסיים בשיקולים אחרים? האם בחרנו בכלים הטובים ביותר והמתאימים ביותר לסוג הניתוח שברצוננו לבצע?
עריכת הניתוחים	עריכת הניתוחים פירושה מתן תשובות לשאלות ששאלנו, תוך הסתייעות בכלים שבחרנו, הגדרת ממצאי הניתוח, השוואתם לנתונים אמפיריים – אם קיימים - של עבודות הערכה קודמות, מתן פרשנות לממצאים.	דוגמה: האם קיימת בעיה של היתכנות תרבותית במימוש התכנית? במה היא מתבטאת? מה אנו מציעים כדי ליצור היתכנות במקרה הזה?	האם הכלים הוכיחו עצמם; האם הפקנו ממצאים חדשים וברורים? האם יש הסברים חלופיים לממצאים והאם ציינו אותם ובדקנו אותם?
בחינת הניתוחים	האם הממצאים שלנו מתייחסים היטב לסוגיות שביקשנו לבחון?	דוגמה: עריכת בירור על היתכנות משפטית כאשר עמדה על הפרק סוגיית בנייה במגרש מסוים.	האם ענינו לשאלות המזמין באופן משביע רצון? האם ביססנו בצורה מיטבית את מסקנותינו? האם הצגנו מספיק חלופות? האם חשפנו את חולשות הניתוח שלנו והערכנו את השפעתן על המסקנות?

שאלות שעל המעריך לשאול את עצמו	הדגמה או פירוט	הסבר לשלב או למהלך	השלב/המהלך
האם בדקנו את ההיתכנות של ההמלצות שאנו עצמנו הצענו?	דוגמה: "לפי מיטב שיקולינו, יהיה בלתי אפשרי לגייס באזור הצפון די פסיכולוגים מומחים לתכנית בתנאי השכר המוצעים".	הדוח ייכתב בפורמט ובסגנון שיבטיחו שימושיותו למזמין או למעיין בו. אם ידרשו המלצות, הן ייכתבו בפירוט ותוך הנמקה יסודית.	כתיבת הדוח
האם נקטנו אמצעים כדי להבטיח שהדיונים יהיו פוריים, וישתתפו בהם בעלי עניין רלוונטיים?		יש לקבוע מראש באילו שלבים ובפני אילו פורומים יידון הדוח הסופי או טיוטות ביניים שלו.	דיון בדוח

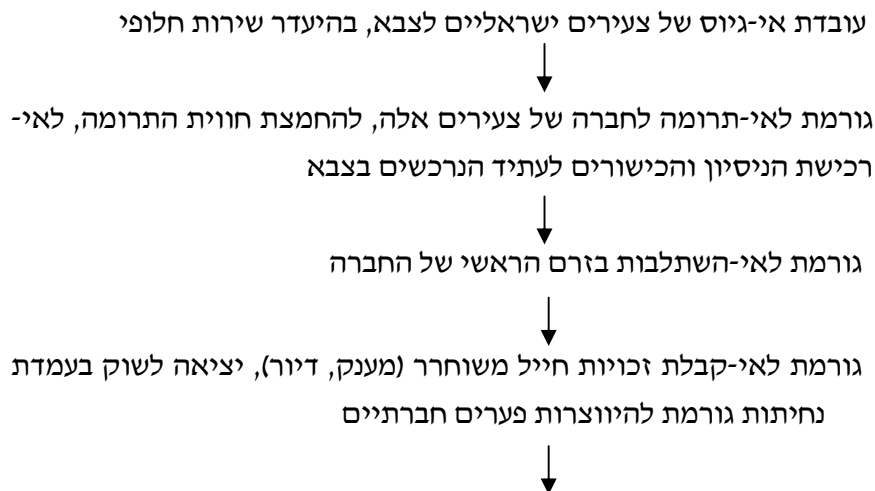
נספח 2

**שירות חלופי לשירות צבאי: הדגמה של הערכה מקדמית של
תכנית חברתית (קטעים נבחרים)**

להלן **קטעים נבחרים** מטיוטה של הערכה מקדמית שערך כותב חיבור זה על יוזמה לא ממשלתית בעניין קידום שירות חלופי לשירות צבאי בעבור צעירים שאינם מגויסים או אינם מתגייסים. העבודה הוגדרה כמסמך פנימי ולא פורסמה.

1. ניתוח הערכת המצב

הערכת מצב: מודל ההשלכות של אי-הגיוס בהיעדר שירות חלופי, לפי הוגי התכנית

**תיקוף הערכת המצב**

האם נלקחו בחשבון כל הגורמים המרכזיים שמסבירים את התופעות?

- צה"ל אינו זקוק ואינו רוצה לגייס נוער העוין את השירות (צבא קטן, חכם, נכון למשימות)
- חלה שחיקה במשמעות השירות/אי-השירות הצבאי בקרב נוער יהודי חילוני; האם יש פילוח מתאים של אוכלוסיות היעד?

- לא נעשתה הבחנה בין ערבים, חרדים ונוער חילוני יהודי מבחינת מניעים ותהליך הפטור

האם הערכת המצב מייצגת דעות שונות?

- אין ביטחון ששלוש האוכלוסיות מפרשות את משמעות אי-התגייסותן כמו הוגי התכנית (האם הן רואות את אי-הגיוס כהישג?)
- אין ביטחון ששלוש הקבוצות שואפות להשתלב בכלל "בזרם הראשי" (מה משמעותו בחברה כה סקטוריאלית כמו החברה הישראלית?)

האם יש תוקף להסבר הסיבתי?

- כוחות הדרה וקיפוח פועלים בצורות שונות על כל אחת משלוש האוכלוסיות
- פערים חברתיים קיימים גם בקרב המשלימים את שירותם הצבאי
- נוער שאינו מתגייס עשוי דווקא "להרוויח" מאי-גיוסו בהשתלבות מוקדמת בשוק התעסוקה והלימודים (מידע על כך לא נאסף)

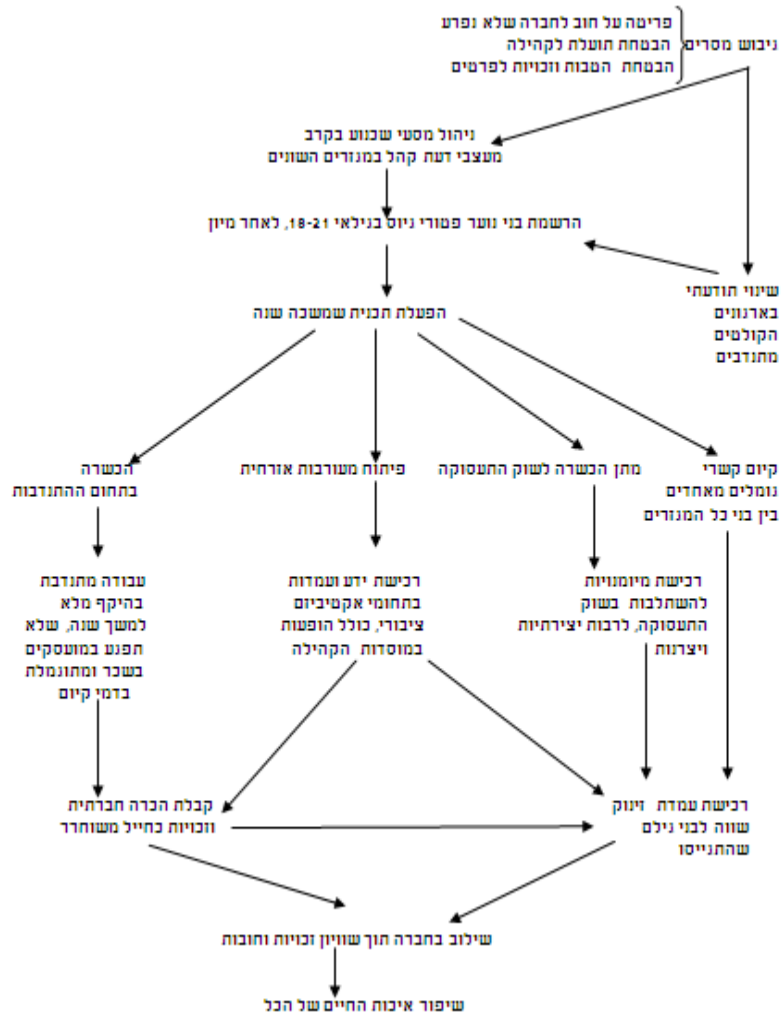
האם הערכת המצב מעודכנת?

- אין אזכור מסקנות מיוזמות דומות (השירות הלאומי, "אפרת" וכד')

2. הערכת מודל ההתערבות

הבניית מודל

מתוך ההיגדים המצויים במסמכי התכנון, אנו משחזרים את מודל ההתערבות של היוזמה באופן הבא:



תרשים א: מודל ההתערבות – שחזור

3. תיקוף מודל ההתערבות

בדיקת עקיבות פנימית ונביעות

בסעיף זה נתייחס לשאלה האם חלקי התכנית נובעים לוגית האחד מן השני.

- הלימה בין ההתערבות לבין מודל השלכות מאי-גיוס בהכללה, אם נתחשב רק במודל השלכות שערכו כותבי התכנית, הרי שיש הלימה סבירה בין שני הרכיבים. כזכור, הצענו תיקון משמעותי במודל השלכות.
- הלימה בין הפעילויות המוצעות לבין האסטרטגיה. האסטרטגיה (הסמויה, כי לא נכתבה במפורש) כוללת:
 - שכנוע בעלי העניין בסקטורים השונים לגבי היתרונות של ההתנדבות (אנו מניחים כי זה ייעשה על-ידי שימוש במסרי ההסברה).
 - שכנוע הנוער עצמו (אנו מניחים כי זה יקרה בהשפעת בעלי העניין בכל סקטור ופנייה הולמת של הארגונים הקולטים מתנדבים).
 - שינוי תודעת בקרב הארגונים הקולטים מתנדבים והעמותות המגייסות, (איננו יודעים איזה שינוי בפועל צריך לחול וכיצד הוא יוחדר).
 - תכנית ההכשרה וההפעלה של המתנדבים. הפעילויות עצמן והתפוקות שהן אמורות להניב נראות לנו הולמות את כוונות תכנית ההכשרה וההפעלה.
 - "היוון" רווחי ההתנדבות במונחים של הכרה חברתית והשגת שוויון; מודל ההתערבות אינו מתייחס כלל לדרכים שבהן יבוצע היוון זה.
- הלימה בין המשאבים המוצעים לפעילויות המתוכננות.
 - אנו סבורים שלא כל הצרכים להפעלת התכנית באו לידי ביטוי במסמך, בהם:
 - תקצוב כל כוח האדם שיידרש
 - השימוש במתקנים
 - כל ההוצאות לפעילויות בין-קבוצתיות וכד'.

4. תיקוף הנחות היסוד הגלויות והסמויות הכלולות במודל ההתערבות

הנחות שבבסיס השימוש בהנמקות שנבחרו

בחברה החרדית ובחברה הערבית יש השפעה רבה לפיקוח של מבוגרים ודמויות סמכות על בני הנוער. לדעתנו, אין בסיס אמפירי או תאורטי התומך בקיום תחושת חוב לחברה שיש לפרעו באמצעות תרומה התנדבותית – לא בחברה החרדית ולא בחברה הערבית, המנוכרות והמתבדלות מדעת, ובנוסף, ההדרה שהן קורבנות שלה.

לגבי הנוער היהודי החילוני הלא מתגייס, ייתכן שנמצא שונות בתחושת החוב בקרב תת-קבוצות שונות, אך ככלל אין לנו תימוכין לגבי קיום תחושת חוב. באשר להבטחת תועלת לקהילה והבטחת זכויות והטבות לפרטים, הן יעמדו לשיפוט בשלוש נקודות:

- האם אלה אינן זכויות והטבות המגיעות לכול כזכות טבעית או בלתי מותנית, ואין צורך לעשות דבר כדי לקבלן, בעיקר כאשר המדינה היא הפוטרת מגיוס.
- מה באמת תהיה ההשפעה הקהילתית, שהרי עבודה התנדבותית של צעירים לא מקצועיים ולא מנוסים יכולה רק לקדם במקצת את צורכי האוכלוסייה בקהילותיהם.
- עבודה התנדבותית עלולה לשמש עלה תאנה לממסד לגבי מחסור אמיתי בתקנים ובשירותים המגיעים על-פי חוק וברמה מקצועית.

ההסכמה של השכבה המובילה במגזרים המוזכרים לקבל תכנית, שאינה אלא חלופה לשירות צבאי, כרוכה עבורם במחירים פוליטיים גבוהים שנתח אותם בנייתו היתכנות בהמשך, אך כבר עתה ברור שהתועלת צריכה להיות גבוהה מן העלות כדי שהם יתנו הסכמה גלויה וברורה, שבלעדיה מימוש התכנית נתון בספק גדול מאוד.

ההנחות בבסיס תכנית הפעולה ותפוקותיה

המודל התפעולי של התכנית נשען על הפעלה של קבוצות מתנדבים הומוגניות, בנות 10-15 איש ובראשן רכז במשרה מלאה, אשר יתנסו בשלוש תכניות לפיתוח המתנדב: אזרחות מעורבת, כניסה לעולם התעסוקה והדרכה קבוצתית ואישית. כמו כן ילוו המתנדבים בהכשרה מקצועית מתאימה. ההתנדבות תקיף שבוע עבודה מלא.

לדברי הוגי התכנית, "המודל הקבוצתי להפעלה" הוא אחת משתי הנקודות המרכזיות המבדילות בין תכניתם לבין השירות הלאומי הקיים היום, שהוא יחידני. (הנקודה המבדילה השנייה נעוצה בפנייה של הארגון לכלל האוכלוסיות שאינן משרתות בצבא, לעומת בנות דתיות בלבד בשירות הלאומי).

גיוס והפעלת קבוצות המתנדבים הפטורים משירות צבאי סדיר ייעשו באמצעות עמותות המוכרות לארגון היוזם, והמתנדבים יופנו אל ארגונים שעמם עובד ארגון זה.

אין לנו ספק שהקשרים וההיכרויות של הארגון הן ברמה הלאומית והן ברמה המקומית מהווים הון חשוב לקידום התכנית. אולם ההנחה שהעמותות והארגונים ערוכים ומסכימים למשימה שמציבה בפניהם התכנית חייבת בדיקה. לא מצאנו תיאור ברור של דרכי הגיוס של המתנדבים ואופן מיונם, וכן לא פרופיל ודרכי גיוס והכשרה של המדריכים.

אחד הרכיבים של התכנית הוא ייזום מפגשים בין קבוצות המתנדבים בין לבין עצמן (מה שאומר מפגש בנות חרדיות עם בנים חרדים, בנות ערביות עם בנים ערבים, ערבים ויהודים). אין תיאור של הדרכים לפיהן ייעשה הדבר וכן אין הצגה של בעיות צפויות (ראו ניתוחי היתכנות).

יש הגיון רב בפעילויות שנבחרו, אך איננו יודעים אם נשקלו חלופות אחרות או מדוע לא נכללות פעולות נוספות בעלות אופי שונה. להערכתנו, תכנית הפעולה נבנתה על יסוד התפיסות החברתיות של הוגיה, אך אין ביטחון שזה מה שהנוער רוצה. איננו אומרים זאת רק מנקודת הראות של עקרון שיתוף הציבור בתכנון, אלא כסוגיה הנוגעת לכוח המשיכה של התכנית. תוכני התכנית ופעולותיה צריכים להוות מגנט שימשוך את הנוער אליה.

המודל מציין בהמשך תפוקות שיתקבלו בעקבות תשומות של תכנית הפעולה, שהמרכזית שבהן היא התנדבות בהיקף מלא למשך שנה במקום או בתחום שייקבע.

הגמול הכספי ותשלומי האש"ל המשולמים למתנדבים בהחלט עשויים לשמש גורם משיכה (ניתוח העלויות והיתכנותן הפיננסית יידונו בהמשך). יש הרבה ניסיון ותיעוד על התנדבות צעירים, אך לא במגזר הערבי ובמגזר החרדי. בהקשר זה עולות מספר שאלות:

- מהי התפיסה התרבותית במגזרים אלה לגבי עיסוקים שמותר או ראוי לצעירים לא-מקצועיים לעסוק בהם?
- מה היחס למתנדבים הצעירים הנהוג במוסדות שונים של קהילות אלה?
- איך יתקיים הפיקוח על איכות עבודתם של המתנדבים, אם קהילותיהם יהיו סגורות בפני זרים?
- מי במוקד התכנית: המתנדב או מקבלי שירותיו?

לגבי היקף ההתנדבות, יש לקחת בחשבון שהמועמדים להתנדבות עשויים לעבוד או ללמוד בהיקף כלשהו; בקרב החרדים ייתכן שתצוץ שאלת "ביטול תורה". ברצוננו להעיר כי ההנחה שפעולה התנדבותית לא תפגע בפרנסתם של אנשים אחרים אינה מנומקת והיא לא סבירה במקרים רבים. אנו יודעים כי אחת מבעיות המשק הישראלי היא מחסור במקומות עבודה דווקא ברבדים הנמוכים של סולם התעסוקה, שבהם מתרכזים עיסוקים שאינם דורשים השכלה או הכשרה מיוחדת. כבר תכנית מהל"ב (מהבטחת הכנסה לתעסוקה בטוחה; מכונה גם תכנית ויסקונסין) שולחת חלק מלקוחותיה לעבודה ללא תמורה בסוגי עיסוקים אלה, ואין שום מנגנון יעיל שיבטיח אי-פגיעה כאמור.

מאידך, אנו מבינים שלאחר חקיקת חוק האחריות הפלילית של עובדים סוציאליים על פגיעה בלקוחותיהם, קיימת רתיעה בשירותים החברתיים להעסיק מתנדבים בתפקידים טיפוליים.

ביוזמה, התפוקה של פיתוח מעורבות אזרחית היא רכישת ידע ועמדות לקראת אקטיביזם ציבורי, שאף אמור לבוא לידי ביטוי במפגשים שיקיימו

המתנדבים עם קהלים שונים בקהילותיהם. נקודות אלה אינן מבוררות מספיק בניירות התכנון, אך אם נקבל אותן לכאורה, יש לקחת בחשבון אקטיביזם ציבורי שתחום על-ידי גדרות תרבותיות ופוליטיות שמציבים המבוגרים בכל קהילה, ובוודאי בקהילות מסורתיות וסגורות.

מה מצפים הוגי התכנית באופן אופרטיבי מ"שירות חלופי לשירות צבאי פעיל"? האם כל מתנדב מסוגל או מעדיף להיות "אקטיבי"?

הנחות בבסיס קביעת ההשפעה הצפויה של התכנית וההגדרה של "הצלחת התכנית"

שאלות מטרידות עולות בהקשר של ניסוח האימפקט והתוצאות של הפרויקט. כאן אנו רואים "קפיצה" אל השפעות ושינויים מאקרו חברתיים, כגון סגירת פערים, השתלבות בזרם הראשי של החברה הישראלית.

נדמה כי יש בקביעות אלה מתן חשיבות יתר לפעולת ההתנדבות כסוללת את הדרך לתיקון מעמדם האישי והקבוצתי של בני הקהילות האמורות, בלי להתחשב בכך שכוחות חזקים נוספים פועלים להדרה וקיפוח, שאי-גיוסם לצבא ממלא פונקציה סמויה של אי-מתן זכויות אזרחיות מלאות או שוויון הזדמנויות, וכי הם עצמם "מרוצים" מן ההסדר הזה לא רק מטעמי נוחות ואי-סיכון חיים, אלא כאמצעי לשמור מרחק מן הממסד. הם דווקא אינם רוצים להיות חלק מן הזרם הראשי של החברה (mainstream) אלא להיבדל ולשמור על ייחודיותם התרבותית-פוליטית.

גם ללא מנגנונים אלה של הדרה והדרה עצמית, מדוע חושבת התכנית שהחברה תכיר הכרה חברתית (שראוי להגדיר במה היא מתבטאת) בשנה אחת של התנדבות בתנאים נוחים?

בתאוריה לפחות, כדי שקבוצות שליטות ישנו דעתן על קבוצות מיעוט – כלומר, יבטלו סטיגמות ודעות קדומות ו"יפתחו" את הסולם הריבודי בפניהן, צריכים להבשיל תהליכים מורכבים של שינוי פוליטי, תרבותי וחברתי. במקרים רבים, אין הבדל מה יעשו או לא יעשו לשם כך קבוצות המיעוט. יש פה לדעתנו

הבטחת-יתר (over promising) שעלולה להתבטא במימוש-חסר (under delivering).

אין בכתובים "הגדרת הצלחה" של התכנית במונחים אופרטיביים. מסמכי התכנון מציינים התפתחות הדרגתית בת שלוש שנים, שבסיומן תפעל התכנית ב-12 מקומות ותקיף 300 מתנדבים (להבנתנו, הללו יחולקו בין 20-25 קבוצות). בתום שלוש שנים התכנית אמורה לעבור למימון שוטף ממלכתי. לנוכח היקף האוכלוסיות הלא-משרתות, 300 המתנדבים שיעברו בתכנית נראה מספר קטן למדי. יש להניח שאם תיפתר השאלה התקציבית, ההיערכות הארגונית והתשתיות שהתכנית מקימה יאפשרו לקלוט הרבה יותר מתנדבים.