



מדינת ישראל

מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי



מרץ 2016 | אדר ב' התשע"ו



מדינת ישראל

מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי



מרץ 2016 | אדר ב' התשע"ו

"בהמשך להחלטת הממשלה מס' 5255 מיום 02.12.2012 ולאחר תהליך מעמיק ורחב לגיבוש מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי בהשתתפות מעל 120 מומחים מהממשלה, המגזר העסקי והחברה האזרחית, תהליך לשיתוף הציבור שכלל מעל 2,000 משיבים, וליווי מקצועי של ה-OECD, ולאחר בחינה והכרעה של ועדת ההיגוי שהוקמה על פי החלטת הממשלה מס' 5255, אנו מחליטים לאמץ את החלטת ועדת ההיגוי בדבר מערכת מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן, בתחומי המדידה הבאים: איכות התעסוקה, בטחון אישי, בריאות, דיור ותשתיות, חינוך, השכלה וכישורים, מעורבות אזרחית וממשל" (מתוך: החלטת ממשלה מס' 2494 של הממשלה מיום 19.04.2015).

תוכן העניינים

5	1. הקדמה
10	1.1 מושגי מפתח במדידה של איכות חיים, קיימות וחוסן.....
13	1.2 תהליך גיבוש מדדים של איכות החיים בישראל.....
23	2. תהליך העבודה והמלצה על מדדים
25	2.1 איכותהתעסוקה.....
27	2.2 ביטחוןאישי.....
29	2.3 בריאות.....
31	2.4 דיורותשתיות.....
33	2.5 חינוך, השכלה וכישורים.....
35	2.6 מעורבות אזרחית וממשל.....
38	2.7 סביבה.....
40	2.8 רווחה אישית וחברתית.....
42	2.9 רמת חיים חומרית.....
44	2.10 תחום נוסף: פנאי, תרבות וקהילה.....
46	2.11 תחום נוסף: טכנולוגיות המידע.....
48	2.12 פילוחים.....
49	3. מצב איכות החיים בישראל בשנת 2015
165	4. מדדי קיימות וגישת ההון למדידת פיתוח חברתי-כלכלי בר-קיימא
175	5. סיכום
179	6. נספחים
180	6.1 נספח א: חברי הצוותים.....
184	6.2 נספח ב: סיכום התהליך של עבודת הצוותים.....
223	6.3 נספח ג: מבוא למדידת חוסן.....
231	7. ביבליוגרפיה (Endnote)

חברי הצוות המלווה שהשתתפו

בכתיבת הפרסום

גב' מיכל שינוול, המועצה הלאומית לכלכלה
מר יובל אדמון, המועצה הלאומית לכלכלה
גב' תמר פלד אמיר, משרד ראש הממשלה
מר צח אקשטיין, משרד ראש הממשלה
מר עמית יגור-קרול, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר יובל לסטר, המשרד להגנת הסביבה
מר אסף צחור, המשרד להגנת הסביבה
מר יוסי מרגונינסקי, בנק ישראל
מר עמיר ברוך, המועצה הלאומית לכלכלה

נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שהשתתפו בכתיבת הפרסום

מר עמית יגור-קרול, יו"ר צוות היגוי למ"ס מדדי איכות חיים
וקיימות, תחום חקלאות סביבה ואנרגיה
ד"ר ארקדי שניידר, ראש תחום, מומחה מקצועי, אגף מאקרו
כלכלה
מר קרול פלדמן, ראש תחום רווחה פשיעה ומשפט
מר דורון ייגר-בורשטיין, תחום צריכה וכספים
ד"ר משה ינאי, ראש תחום חקלאות סביבה ואנרגיה
גב' עדנה שמעוני, תחום חינוך והשכלה
מר גרשון קון, ראש תחום בינוי ורשויות מקומיות
מר חיים פורטנוי, ראש תחום חינוך והשכלה
גב' ענבר סבאג, מרכזת דוח פני החברה, אגף המדען הראשי
גב' ליאור דופז, תחום צריכה וכספים
מר מרק פלדמן, ראש תחום עבודה
גב' נעמה רותם, ראש תחום בריאות ותנועה טבעית
גב' נטליה שנקר, תחום עבודה
גב' נורית דוברין, ראש תחום הסקר החברתי
גב' אורית ילון שוקרון, ראש תחום החברה ותקשורת
מר טום קפלן, ראש תחום מחקר כלכלי
גב' יפית אלפנדר, ראש תחום צריכה וכספים
מר יונתן חיון, תחום צריכה וכספים

עריכה של הפרסום

עורך הדוח: אסף צחור

עריכת לשון: חיה וטנשטיין-מאייר

עיצוב והפקה

עיצוב גרפי: סטודיו Touch | אינוגרפיקה: הדס מירון
הפקה והבאה לדפוס: אגף פרסום מידע ואינטרנט,
המשרד להגנת הסביבה
ביצוע: לשכת הפרסום הממשלתית

ראשי צוותים שהשתתפו בכתיבת הפרסום

(לפי סדר א-ב)

ד"ר חגית גליקמן, משרד החינוך
פרופ' איתמר גרוטו, משרד הבריאות
מר דורון דרוקמן, משרד הפנים
ד"ר סיניה נתניהו, המשרד להגנת הסביבה
גב' לירית סרפוס, משרד ראש הממשלה
גב' מיכל פינק, משרד הכלכלה
מר אהוד פראור, משרד ראש הממשלה
מר יקותיאל צבע, משרד הרווחה
מר דני קריבו, המשרד לביטחון פנים
ד"ר מיכאל שראל, משרד האוצר
מר עידו שריר, משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל

מרכזי הפרסום

גב' מיכל שינוול, המועצה הלאומית לכלכלה
מר עמית יגור-קרול, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר עמיר ברוך, המועצה הלאומית לכלכלה
מר אסף צחור, המשרד להגנת הסביבה

רשימה מלאה של השותפים בצוותי העבודה השונים, חברי הצוותים, המומחים, המלווים והמשקיפים מופיעה בנספח א לדוח זה.

כל הזכויות שמורות למדינת ישראל. ניתן לצטט מן המסמך ובתנאי שיינתן קרדיט מלא למקור.
להלן נוסח הציטוט: ממשלת ישראל, מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, 2015, מרץ 2016

1



הקדמה,
מושגי מפתח
ותהליך גיבוש
המדדים



1 <

הקדמה

מטרתן של ממשלות היא להבטיח איכות חיים לתושביהן ולחתור לפיתוח כלכלי-חברתי בר-קיימא. ממשלות עושות זאת באמצעות עיצוב ויישום של מדיניות אחראית והערכה של מדיניות זו. מדיניות אחראית - שקולה, מקיפה, מרחיקת ראי - צריכה להתבסס על מערכת נרחבת של מדדים המשקפים את מצב החברה והמשק, לרבות שביעות הרצון של הציבור ממצבו. מערכת מדדים מקיפה כזו תאפשר למקבלי החלטות בכל הדרגים לפעול בהתאם לתמונת מצב מהימנה המבטאת, בין היתר, את השינויים באיכות החיים של התושבים לאורך זמן.^{*} נוסף לכך, מערכת מדדים מקיפה תאפשר שיח ציבורי המבוסס על נתונים ועל עובדות.

ואולם עד כה הדרך המקובלת בעולם לבחון את מצב המשק ואת שגשוגו הייתה שימוש במערכת החשבונות הלאומיים גרדא, ובמיוחד במדד הכותרת שלהם - התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), שמבטא את הערך המוניטרי של כלל המוצרים והשירותים המופקים במדינה (שטיגליץ ואחרים, 2009).^[1] מדדים אלה פותחו בשנות השלושים של המאה ה-20 על ידי חתן פרס נובל לכלכלה, סיימון קוזנץ, במטרה לסייע לממשל האמריקאי לקבל החלטות כלכליות מושכלות יותר. ברבות הימים הפך התמ"ג מדד מרכזי לפיתוח כלכלי ורווחה חברתית: תמ"ג גבוה וצמיחה כלכלית מתואמים עם מדדי רווחה שונים, כגון חינוך ובריאות. במהלך המאה ה-20 הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית תרמו לעיגונו של התמ"ג ולעיגונו של המדידה של ביצועים כלכליים במרכז השיח המדיני-חברתי העולמי.

מערכת החשבונות הלאומיים היא כלי חשוב מאין כמוהו לבחינה ולהשוואה בין כלכלות. התמ"ג הוא כלי מחקרי וכלי עזר לקביעת מדיניות ברמה הלאומית וברמה העולמית. יתרה מזאת, ישנו קשר סטטיסטי מובהק בין התמ"ג לבין שביעות הרצון של האזרחים: במדינות שהתמ"ג שלהן גבוה, אזרחים מדווחים על שביעות רצון גבוהה מחייהם ביחס למדינות שבהן התמ"ג נמוך. התמ"ג משפיע, במידה מסוימת, על אושר. הסיבה לכך נעוצה גם בצריכה פרטית, אך גם במשאבים העומדים לרשות הממשלה ומופנים לרווחת הציבור.

ברם המלאכה של עיצוב המדיניות על בסיס התמ"ג בלבד תהיה חלקית. קוזנץ שפיתח את מדד התמ"ג, לא התכוון שהתמ"ג לבדו ישמש מחוון של רווחה כלכלית-חברתית. אדרבא, במכתב לקונגרס האמריקאי משנת 1934 הזהיר קוזנץ: "בשעת ביצוע מדידות כמותיות, ההחלטיות של תוצאה כלשהי מרמזת על מידה של פשטות... אולם לעתים קרובות באופן מטעה. לא ניתן להסיק על שגשוגה של אומה ממדידה של הכנסה לאומית"^[2] (הקונגרס האמריקאי, 1934).

ואמנם כפי שהעיד קוזנץ וכפי שטוענים בארגון לשיטות פועולה ולפיתוח כלכלי (להלן: OECD) ובשורה של מדינות מפותחות, ובכללן קנדה, בריטניה, הולנד, צרפת, שווייץ ומדינות סקנדינביה, מדיניות מבוססת תמ"ג תהיה מדיניות מוגבלת: התמ"ג הוא מדד אגרסיבי, ומשום כך הוא אינו מבטא את אופן חלוקת המשאבים האמיתית בין תושבי המדינה; התמ"ג אינו משקף את בסיס המשאבים הזמין העומד לרשות הממשלה והמשק ומהווה את התשומה לתהליכים חברתיים וכלכליים שתורמים לאיכות החיים; וכן התמ"ג אינו משקף באופן מלא את כלל ההיבטים של איכות החיים של אנשים. לדוגמה, פעילויות שאינן כרוכות בהוצאה כספית, אך משפרות את מצבו של האדם ושל החברה, כמו קשרים חברתיים, אמון, עבודות במשק הבית, פעילות התנדבותית או טיול בטבע. אנו זקוקים אפוא לתמונת מצב מקיפה יותר של מצב החברה והמשק.

המטרה של מערכת המדדים המשלימים: צמיחה, איכות חיים ואיכות חיים מתמשכת

לעתים קרובות אנו עושים שימוש בדימוי של "לוח מחוונים" (dashboard) כדי להסביר את הצורך במערכת מדדים של איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי ואת תרומתה לתהליכים של עיצוב, יישום והערכת מדיניות.

קבלת החלטות לאומית המבוססת על מדד אחד, תמ"ג או תמ"ג לנפש, משולה לנהיגה ברכב תוך שימוש במד-מהירות בלבד. מד-מהירות חשוב. הוא מד חיוני - הוא מלמד על המהירות הכללית של הרכב, אבל הוא אינו מצייין כמה רחוק ניתן להגיע במהירות הנוכחית ומהן ההשלכות של נסיעה במהירות זו. המהירות, במילים אחרות, אינה חזות הכול, והיא אינה מטרת הנסיעה.

כפי שהמהירות אינה תכלית הנסיעה אלא אמצעי הגעה ליעד, כך גם הצמיחה הכלכלית אינה תכלית המדיניות. שיפור באיכות החיים הוא תכליתה.

מערכת מדדים של איכות חיים נועדה לשמש לוח מחוונים משלים למערכת החשבונות הלאומיים. מדובר בלוח מחוונים שכולל מדדים של איכות תעסוקה, בריאות, חינוך, השכלה וכישורים, ביטחון אישי, דיור ואיכות סביבה, בין היתר. מערכת זו נועדה לסייע בקיום תהליכים של קבלת החלטות עשירים במידע ואיכותיים יותר בממשלה. נוסף על כך, מערכת המדדים יוצרת עבור תושבי ישראל תמונת מצב מקיפה המאפשרת השוואת רמות של איכות חיים ומשמשת כלי להערכת תוצאות של המדיניות הממשלתית.

* כל האמור במסמך זה בלשון זכר מכיון גם ללשון נקבה.

נוסף לכך, הואיל ומדדים של איכות חיים משקפים את תמונת המצב בעת הזאת, נדרשים מדדים נוספים שעונים על השאלה: האם הפיתוח הכלכלי הנוכחי עונה על צורכי הדור הנוכחי מבלי לפגוע בבסיס המשאבים הנחוץ לטיפול צורכיהם של הדורות הבאים? שאלה זו זוכה להתייחסות בפרק מדדי הקיימות המופיע בהמשך דוח זה. מדדי הקיימות מבקשים לסייע למקבלי החלטות לגבש תמונת מצב של הנכסים הלאומיים והמשאבים הציבוריים שעומדים לרשותם: מה כמותם, מה איכותם והאם ניתן להחליף אותם במשאבים אחרים, במוצרים ובסחורות אחרות (גמישות התחלופה)?

משאבים לאומיים אלו המכונים גם "הון" (capital) או "עושר" (wealth) בעגה הכלכלית, משפיעים על הזדמנויות הצריכה של הציבור בישראל, היום ובעתיד. הם משפיעים על יכולת הציבור לשמור על רמת המחיה שלו ולהפיק תועלת וסיפוק לאורך זמן.

מדדי הקיימות של איכות חיים מבקשים לאפשר דיון מושכל יותר, מבוסס נתונים, בעיזבון שתותר הממשלה לדורות הבאים ובהתפלגות הבעלות על העיזבון באוכלוסייה. ללא מדדי הון הממשלה לא תדע אם ניתן לשמור על פיתוח כלכלי, על איכות חיים ועל שוויון הזדמנויות לאורך זמן.

על בסיס הדימוי של "לוח המחוונים", מדדי ההון הם מד-הדלק ברכב. ללא מדדי הון נהג הרכב לא ידע כמה דלק נשאר במכל. וברי כי אין טעם לדבר על מהירות הנסיעה, אם מכל הדלק ריק.

חיבור מערכת מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי למדיניות: גישת הממשלה השלמה

התועלת המיידית שכל המעורבים בתהליכים של קבלת החלטות בממשלה יפיקו ממערכת מדדים מקיפה בין-תחומית, שעוסקת בהיבטים השונים של איכות החיים, נובעת מעצם קיומה של מערכת מדדים זו: השיח יהיה עשיר יותר במידע ובנתונים ברורים ושקופים. שיח מבוסס עובדות חשוף פחות להטיית ולשיקולים זרים.

ואולם התועלת שניתן להפיק בתהליכים של קבלת החלטות בממשלה ממערכת מדדים זו אינה מוגבלת לזמינות המידע. תמונת מצב מקיפה ועדכנית תשפוך אור חדש על הקשר שבין מהלכי מדיניות לבין איכות החיים והרווחה בתחומים שונים. משעה שישולבו המדדים בתהליכים של עיצוב המדיניות, נוכל לשאול: האם המדיניות מיושמת והאם היא מיושמת בהצלחה? האם הקצאת ההון והמשאבים הלאומיים מובילה לתוצאות הנשאפות? האם רפורמה כלשהי גורעת מאיכות החיים בתחומים שונים, או, לחלופין, האם הרפורמה מיטיבה עמם?

נוסף לכך, מערכת מדדים של איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי תזין בנתונים ובעובדות מגוון תהליכים של קבלת החלטות ברמות שונות בממשלה, כגון הערכות מצב לאומיות ומשרדיות, גיבוש אסטרטגיה ותהליכי תכנון ותקצוב. הערכות מצב, גיבוש אסטרטגיה ותהליכי תכנון ותקצוב הם על פי רוב תהליכים פנים-משרדיים שנועדו לתמוך ביעוד של כל משרד ומשרד. ואולם מערכת מדדים של איכות חיים תאפשר להסיק מסקנות על הקשר בין תחומי מדיניות; למשל, על הקשר בין חינוך ובין תעסוקה או על הקשר בין תחבורה ובין איכות הסביבה. נתונים אלו יאפשרו למקבלי החלטות לעסוק בנושאים בין-משרדיים ולייצר מרחב לדיון בין-משרדי.

היצירה של מרחב בין-משרדי זה תוביל ליישומה של גישת הממשלה השלמה (the whole of government approach).⁽³⁾ לפי ממשלת אוסטרליה, חלוצה ביישום הגישה, "הממשלה השלמה" היא אופן פעולה של משרדי ממשלה ויחידות סמך שונות "מחוץ לגבולות פורטפוליו המשימות שלהם" במטרה להשיג יעדים משותפים ולאגם משאבים על מנת לתת מענה לסוגיות מסוימות (למשל, קידום ופיתוח של תשתיות לאומיות). סוגיות אלו דרות, בהגדרה, במרחב הבין-משרדי. הן תורמות לאיכות החיים, והטיפול בהן מצריך שיתוף פעולה בין-משרדי. בהקשר פאן-ממשלתי זה, תרומתה של מערכת מדדים של איכות חיים תהיה ביכולת לזהות סוגיות המצריכות טיפול משולב, חוצה משרדים, כמו למשל חיזוק ההון החברתי בישראל או צמצום אי-השוויון בדור.

על הצורך במערכת מצומצמת

חשוב לציין כי כל מערכת מדידה אפקטיבית צריכה להיות גם מערכת סגורה ומצומצמת ככל האפשר. על כן מקיפה ככל שתהא, ייתכן שמערכת מדדים של איכות חיים, קיימות וחוסן לא תשקף את מכלול ההיבטים של איכות החיים של תושבי ישראל ושל בסיס המשאבים העומד לרשות החברה הישראלית.

דסגופטה מחזק את הטענה הזו (2001, עמוד 178): "על מנת שמערכת מדדים תשמש בתהליכי קבלת החלטות, חזקה עליה שתהיה מצומצמת. כמובן, פילות יעוגלו ושיקולים ערכיים יהיו מעורבים בתיחום רשימת המדדים. הסכנה הכרוכה בכך היא פסילת רשימת המדדים כולה בניעור כתפיים בשל עצם קיומו של דיון נורמטיבי, אבל התועלת גדולה יותר. דיון ענייני במערכת מדדים משקף סדרי עדיפויות של מקבלי החלטות. מרגע שמערכת מדדים קיימת היא מאפשרת לדיונים העתידיים להישמר מקצועיים והיא מאפשרת למקבלי החלטות לדחות שיקולים זרים ולחצים של קבוצות אינטרס".⁽⁴⁾

החלטת הממשלה מס' 5255 והתהליך האסטרטגי הממשלתי

ממשלת ישראל החליטה בדצמבר 2012 (להלן: החלטת ממשלה מס' 5255)^[5] לפתח מערכת מדדים שתאפשר בקרה והערכה של איכות החיים של תושביה. החלטה זו היא המשך של החלטה קודמת על "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית"^[6], אשר הייתה הבסיס לתהליך של פיתוח יכולות ניהול של אסטרטגיה כלכלית וחברתית בממשלת ישראל.

התהליך האסטרטגי הממשלתי מבוסס על חזון ועל מטרות-על שמשורטטות על ידי הדרג הפוליטי. לאחר מכן נערך ניתוח שמהווה תשתית להערכת מצב. הערכת המצב מוצגת לממשלה בתחילת קדנציה, וממנה נגזרות תכניות-על. לאורך הקדנציה עיקר העבודה האסטרטגית מוקדש לתכנון ולביצוע של מדיניות לטיפול בסוגיות האסטרטגיות שנבחרו על ידי הממשלה במסגרת תכניות העבודה. לאחר היישום מתקיימים תהליכי מעקב ובקרה על היישום, ובתום תהליכי המעקב והבקרה נעשית מדידה והערכה של האפקטיביות של התכניות והיישום (ראו תרשים 1).

תרשים 1: התהליך האסטרטגי הממשלתי. המסגרות הכהות מסמנות את השלבים בתהליך העבודה שבהם למדדים של איכות החיים, הקיימות והחוסן הלאומי יש תרומה משמעותית: גיבוש חזון ומטרות-על, ניתוח, מדידה והערכה.



למותר לציין כי במטרות-העל של הממשלה נכללת איכות החיים של התושבים. ברם כל עוד מונח זה (איכות חיים) נותר מונח ערטילאי, קשה להתאים את צעדי המדיניות של הממשלה כך שיתרמו לשיפור באיכות החיים. על כן דוח זה, שמציע הגדרה של איכות החיים ומדידתה, יסייע לאפיין את צעדי המדיניות, למקד את מטרותיהם, לנתח את האפקטיביות שלהם ולעמוד על השפעתן של רפורמות שונות על איכות החיים בישראל.

החלטת הממשלה התקבלה לאחר חשיבה מקדימה שהוביל המשרד להגנת הסביבה. ביוני 2013 פרסם המשרד להגנת הסביבה את דוח "מדדים לאיכות חיים, לקיימות ולחוסן לאומי" (להלן: דוח המשרד להגנת הסביבה) המסכם את הפעולות שננקטו בהמשך להחלטת הממשלה מס' 5255 על מנת לגבש את מערכת המדדים הכלולה בדוח זה. עוד ניתן למצוא בדוח המשרד להגנת הסביבה סקירה מקיפה על מדדים של איכות חיים, קיימות וחוסן במדינות שונות בעולם ובארגונים בינלאומיים וכן רקע על מקורות מידע ועל תהליכים דומים שהתקיימו ומתקיימים בישראל.^[7] דוח זה שמסכם את התהליך שנעשה לגיבוש המדדים, הוא המשך ישיר של דוח המשרד להגנת הסביבה. לפיכך דוח זה אינו מקיים דיון מעמיק בנושאים שנדונו בדוח המשרד להגנת הסביבה, אלא מתמקד בעבודה הממשלתית שנעשתה לאחר פרסומו.

על מבנה הדוח ועל קהל היעד

בראש ובראשונה דוח זה מיועד לקהל של מקבלי החלטות בכל הדרגים בממשלת ישראל. נוסף לכך, הדוח עשוי לסייע לכל נציגי ציבור ולכל עובד ציבור, בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי כאחד, שמעורב בתהליכים של קבלת החלטות, שתכליתם שיפור איכות החיים של תושבי ישראל ופיתוח כלכלי-חברתי בר-קיימא. לבסוף, הדוח מיועד לכל תושב בישראל שעשוי להפיק תועלת מגיבושה של תמונת מצב מקיפה, עדכנית ומהימנה המבטאת, בין היתר, את מצב איכות החיים בישראל ואת השינויים באיכות החיים של התושבים בישראל לאורך זמן.

המשך פרק זה כולל ביאור מונחים מרכזיים, תיאור תהליך של גיבוש המדדים, עבודת הצוותים וועדת ההיגוי וסקירת תהליכים של שיתוף הציבור שהתקיימו בישראל בצד תהליך ההיוועצות עם מומחים מטעם ה-OECD.

הפרק השני מתאר בפרוטרוט את המדדים שזוהו ונבחרו בכל אחד מהתחומים של איכות החיים, את המדדים שזוהו ולא נבחרו להיכלל ברשימה וכן את השיקולים המנחים של הצוותים וועדת ההיגוי בעת בחירת המדדים.

הפרק השלישי מציג תמונה ראשונה של מצב איכות החיים בישראל על בסיס המדדים הזמינים מרשימת המדדים שנבחרה. תמונת מצב זו כוללת גם התייחסות למצב של איכות החיים על פני זמן, לקבוצות אוכלוסייה שונות, והיכן שניתן היא מספקת השוואות בינלאומיות.

הפרק הרביעי לדוח מתייחס למדידת קיימות ומציע מערכת של מדדי קיימות המבוססים על גישת ההון למדידת פיתוח כלכלי-חברתי בר-קיימא (the capital theory approach to the measurement of sustainable development). הפרק כולל גם מסגרת קונספטואלית לחיבור מדידה של איכות חיים עם איכות חיים בת-קיימא וחיבור המערכת לתהליכים של קבלת החלטות.

הפרק החמישי דן בשימושים הפוטנציאליים של מדדים של איכות חיים בתהליכים של עיצוב מדיניות ומסמן כיוונים להמשך העבודה הנדרשת להשלמה של מערכת המדדים הישראלית.

1.1 מושגי מפתח במדידה של איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי

פיתוח כלכלי

אם מטרות-העל של הממשלה הן שיפור מתמשך באיכות החיים של התושבים, שיפור ברווחתם החומרית ושיפור בהזדמנויות הצריכה שלהם (consumption opportunities), אזי פיתוח כלכלי (economic development) הוא אחד האמצעים להשיג מטרות אלו.^[8]

פיתוח כלכלי מוגדר על ידי הבנק העולמי כך: "השינוי האיכותי, הארגון מחדש בכלכלה הלאומית בצד ההתקדמות הטכנולוגית והקדמה החברתית (progress) במדינה. המדד העיקרי של פיתוח כלכלי הוא הגידול בתמ"ג לנפש, המבטא עלייה בפריון, ברווחה ובאיכות החיים החומרית הממוצעת של האוכלוסייה" (הבנק העולמי, 2015).^[9]

בעוד הצורך להשלים את התמ"ג במערכת מדדים שלמה יותר, שתבטא היבטים נוספים של קדמה חברתית ושל איכות חיים של תושבי המדינה, נדון בפתח הדברים, נותר הצורך לקיים דיון על אודות ההבדלים בין המונחים "איכות חיים" (wellbeing) ל"רווחה" (welfare). אנשי מדיניות נוטים להחליף מונחים אלה זה בזה, אף שאינם זהים, במיוחד מנקודת מבט כלכלית.

רווחה

רווחה מוגדרת על פי רוב כרמת השגשוג של פרט או של קבוצת פרטים. היא מתייחסת לתועלת שהופקה כתוצאה מצריכה של טובין (סחורות, מוצרים) ושירותים, מבעלות עליהם ומשימוש בהם.^[10] רמת השגשוג החומרי של פרט או של קבוצה, ובכלל זה יכולתם להפיק תועלת וסיפוק מצריכת טובין ומשימוש בהם, נקבעת לפי הגישה למשאבים. בהנחה שהמשאבים מוגבלים ובהנחה שמשאבים מוגבלים מפוזרים על פני גאוגרפיות שונות, לפרטים שונים תהיה נגישות שונה למשאבים, ולכן הזדמנויות הצריכה של פרטים ושל קהילות יהיו שונות. המונח רווחה מתייחס גם לפיזור של הזדמנויות הצריכה בקרב האוכלוסייה. עוד הוא מתייחס לציפיות של פרטים לגבי הזדמנויות הצריכה העתידיות שלהן עקב גישה משתנה למשאבים ושינויים בכוח הקנייה.^[12,11]

הואיל ועושר (wealth) או הון (capital) מבטאים את סך המשאבים הזמינים לפרט או לקבוצה, היום ובעתיד, על מנת שיפיקו מהם תועלת (utility) וסיפוק (satisfaction), במישרין או תוך שימוש בהם כגורם ייצור כלכלי (factor of production), ההגדרה לרווחה משיקה למונחים "עושר" ו"הון". במסגרת דוח זה אין הבדל עקרוני בין המונחים עושר, הון או בסיס המשאבים של החברה.

הגדרות אלו מדגימות כיצד השיח הקלאסי במונחים של רווחה, עושר, משאבים והון עוסק בעיקר בשגשוג החומרי של פרט או בשגשוג החומרי של קהילה. ואולם שגשוג חומרי הוא רק נדבך אחד באיכות החיים הכללית.

איכות חיים

למונח "איכות חיים" אין הגדרה אחת מוסכמת. אדרבא, שיח אקדמי ער נסוב על השאלה מהם הגורמים שקובעים את איכות החיים וכיצד משתנים שונים משפיעים עליה. יש שמזהים איכות חיים עם רווחה, עם סיפוק מהחיים ועם אושר ושמחה.^[13] אחרים, חוקרים וארגונים כאחד, לרבות ה-OECD (2013), האו"ם, האיחוד האירופי (2008) ודסגופטה (2001), טוענים שאיכות חיים כוללת היבטים שונים של רווחה, קרי, צריכה של טובין או בעלות על טובין, אבל מרחיבה וכוללת גם את התועלות הלא-חומריות שאנשים מפיקים מעבר לצריכת סחורות ושירותים בשוק.

לפי ה-OECD איכות חיים היא שילוב של הזמינות של התפקודים הנדרשים (functionings) לסיפוק צרכים אנושיים שונים בשילוב היכולת, האפשרות והחופש (capabilities) של האדם לפעול להגשמת מטרות אישיות, לשגשג ולחוש סיפוק מהחיים. בהגדרה זו אימץ הארגון את גישת התפקודים המקובלת של סן ונוסבאום.^[17,16,15,14] הגדרה זו של איכות החיים רחבה במיוחד, והיא ההגדרה שדוח זה מאמץ.

דוח זה מגדיר איכות חיים כ"זמינות המרכיבים והתפקודים הנדרשים לסיפוק צרכים אנושיים שונים, והיכולת לפעול להגשמת מטרות אישיות, לשגשג ולחוש סיפוק מחוויית החיים".

הגדרה רחבה זו מתייחסת להנאה מטובין שנצרכים בשוק, להנאה מכל סחורה או שירות שתורמים לאיכות חיים, גם אם אינם נסחרים בשוק, ולאפשרות, ליכולת ולחופש להפיק תועלת וסיפוק מבסיס המשאבים של החברה. בגבולות הגדרה זו עשויים להיכלל, למשל, ההנאה הגלומה בהתבוננות בזריחת השמש מעל נחל צ'ין, ברחיצה בים המלח, או הסיפוק שתושבים מפיקים מהידיעה שמתקיימת מערכת משפט השומרת על זכויות האדם, גם אם הם אינם מוטבים ישירים של מערכת משפט זו.

עדיין, המונח קצר יריעה בהיותו עוסק באיכות החיים הנוכחית. איכות החיים כפי שהיא "כאן ועכשיו". הוא משלים אמנם את תמונת המצב המבוססת על מערכת החשבונות הלאומיים, אבל תמונת המצב הזו אינה מסייעת לממשלה להעריך אם איכות החיים יכולה להימשך לאורך זמן ואם ייתכן שיפור בהזדמנויות הצריכה של התושבים בעתיד. זה המקום להשלים

את המדידה של איכות החיים במדידת הקיימות של איכות החיים או במדדים המאפשרים להעריך אם הפיתוח החברתי-כלכלי יכול להימשך.

איכות חיים בת-קיימא ופיתוח חברתי-כלכלי בר-קיימא

שמירה על איכות חיים מתמשכת ומכלילה (inclusive), המכונה גם איכות חיים בת-קיימא, היא אחד האתגרים המרכזיים של קובעי המדיניות בזמננו. הידלדלות של משאבי הטבע בעולם, הידרדרות במצב הסביבה, זיהומי אוויר, קרקע ומים, הפגיעה בבריאות האדם, בשלמות המערכות האקולוגיות והכחדת המינים - כל אלו מחריפים את האתגר. על רקע אתגר זה המונחים "קיימות" ו"פיתוח בר-קיימא" הפכו יומיומיים, נפוצים ופופולריים בשיח הציבורי.

ואולם חרף הפופולריות שלהם המונחים "קיימות" ו"פיתוח" נותרו עמומים.^[19,18] לפי הוועדה הכלכלית לאירופה של האו"ם (להלן: UNECE), "פיתוח בר-קיימא אומר דברים שונים לאנשים שונים... מעל המונח תולה עננה של אי-בהירות"^[20] אי-בהירות זו בעייתית. ערטילאיות מקשה על מדידתם, וקושי במדידה הופך את מלאכת הפיתוח הכלכלי-חברתי למלאכה מורכבת.^[21]

ייתכן אפוא שהפיתוח הכלכלי יבוא על חשבון השמירה על הסביבה או על בריאות הציבור, ומכאן חשיבות האופרציונליזציה של המונח פיתוח בר-קיימא לעיצוב מדיניות אחרת.*

בשנת 1987 הציגה הוועדה העולמית לסביבה ופיתוח (ועידת ברונטלנד) את המונח "פיתוח בר-קיימא". לפי הדוח *Our Common Future*, פיתוח בר-קיימא הוא "פיתוח העונה על צרכי ההווה בלי לפגוע ביכולתם של הדורות הבאים לספק את צורכיהם הם"^[22] לפי האו"ם, המונח פיתוח בר-קיימא מתייחס לפיתוח כלכלי וחברתי. "המונח מדגיש את החשיבות של השמירה על בסיס המשאבים של החברה ואת חשיבות ההגנה על הסביבה. איכות חיים כלכלית-חברתית אינה יכולה להשתפר באמצעים שפוגעים בבסיס המשאבים של החברה", מציינים באו"ם (שם).

כפי שמצוין על ידי האו"ם, ה-OECD ו-Eurostat: "לקיימות אין ערך פנימי. הקושי שמתעורר מהמונח פיתוח בר-קיימא אינו נובע מהתואר בר-קיימא אלא מהמשמעות של המונח פיתוח... וכל ניסיון להגדיר את המשמעות של פיתוח מוביל לדיון במונח איכות חיים"^[23]. הארגונים הבינלאומיים קושרים את המונחים זה בזה.

לפיכך ניתן לנסח את ההגדרה לפיתוח בר-קיימא כך: "פיתוח בר-קיימא הוא תהליך השיפור החברתי והכלכלי שנועד להסב הנאה וסיפוק, במובנם הרחב ביותר, לכל חברי קהילה מסוימת, ושיכול להימשך לנצח או לכל הפחות למשך זמן רב מאוד". באוריינטציה כלכלית יותר: "פיתוח בר-קיימא הוא השיפור של הזדמנויות הצריכה במובנה הרחב ביותר, לאורך זמן רב, תוך ניהול מושכל של בסיס המשאבים הלאומי"^[24].

בסיס המשאבים של חברה או מלאי ההון והעושר העומדים לרשותה הם שמאפשרים תהליכי שיפור מתמשכים ברמת המחיה, באיכות החיים ובהזדמנויות הצריכה, במובנה הרחב ביותר, לאורך זמן. טענה זו ניצבת במוקד הדיון של האו"ם ושל ה-OECD בנושא. טענה זו נדונה ביתר הרחבה בפרק הרביעי של דוח זה.

חוסן, בסיס המשאבים של החברה, זעזועים בלתי צפויים וירידה באיכות החיים

בנוסף למדדי הקיימות, החלטת ממשלה מס' 5255 מתאריך 2 דצמבר 2012 והחלטת ממשלה מס' 2494 מתאריך 29 אפריל 2015 קוראות לפיתוח מדדי חוסן. זוהי קריאה מתבקשת.

ברור כי בסיס המשאבים של חברה או מלאי ההון העומדים לרשותה הם שמאפשרים שיפור מתמשך באיכות החיים. מלאי ההון של חברה - הון כלכלי, הון טבעי, הון אנושי והון חברתי - הם "גורמי הייצור" של איכות החיים. עוד ברור כי כל מלאי הון משתנה באיכותו ובכמותו לאורך זמן, למשל עקב שימוש בהון כתשומה לתהליך הייצור הכלכלי. לפיכך לא ייתכן ממשל טוב (good governance) של המשאבים הציבוריים - של פורטפוליו הנכסים הלאומיים - ללא מדידת הצבירה של הון, ההשקעה בהון, הצריכה של הון ומצבו של ההון, ובכלל זה הפחתת שחל בו.

ניהול טוב של פורטפוליו הנכסים הלאומי מכיר בכך שעל מנת להגדיל את ההון, באיכות או בכמות, יש לצרוך את נכסי ההון בקצב נמוך מקצב ההתחדשות שלו (התחדשות נטו, בניכוי פחת), או בשיעור נמוך או זהה לשיעור ההפרשה התקופתית לקרנות שישמשו בעתיד למימון של חידוש הנכס ומלאי ההון.

ואולם אין ערובה שכלל זה יישמר: תיתכן מציאות שבה הצריכה של מלאי הון תהיה גדולה מקצב ההתחדשות שלו, ומצבו יידרדר. ייתכן שניצול-יתר של הון בתהליכי ייצור כלכליים יוביל להידלדלות המלאי לאורך זמן ולפגיעה בהזדמנויות הצריכה של האוכלוסייה. בהנחה שמתקיימים קשרי גומלין וקשרים של היזון-חוזר בין קבוצת הון אחת ובין קבוצות הון אחרות, סביר שהידלדלות משאב אחד תשפיע על המערכת החברתית או האקולוגית כולה.

* אופרציונליזציה היא ההגדרה והמדידה של תופעה כלשהי.

בתוך כך ייתכן שהמערכות החברתיות והאקולוגיות או למצער חלק מהמערכות - התא המשפחתי, הקהילה, היישוב, השוק, האקלים, הביטחון - לא תהיינה מסוגלות לספוג את מלוא הזעזוע הנלווה להידרדרות בבסיס המשאבים. ייתכן שהמערכות לא יוכלו להסתגל לזעזוע ולהמשיך לספק את המוצרים והשירותים הנחוצים לאיכות החיים.

המערכות שמייצרות את איכות החיים חשופות לא רק להידרדרות ידועה מראש של בסיס המשאבים בשל ניצול-יתר, אלא גם ל"ברבורים שחורים", למשברים ולזעזועים בלתי צפויים, שהרי שימוש-יתר במשאבים הוא רק גורם אחד להידלדלות של הון. שינויים סביבתיים, כמו למשל אסונות טבע או משברים כלכליים, הם גורם נוסף, לא-ודאי, להפחתה בערך ההון. עוד על הקשר בין משברים ובין הפגיעה באיכות חיים ראו בדוח ה-OECD.⁽²⁵⁾

למרות האמור לעיל, נמצא שמקבלי החלטות נוטים לזלזל באפשרות שאירועים בלתי צפויים (שהסבירות להתממשותם נמוכה) אכן יתממשו.⁽²⁶⁾

ייתכן שאחת הסיבות לכך היא עצם השימוש במונחים "אירוע בלתי צפוי" או "אירוע לא-ודאי". שני המונחים מטעים: משתמע מהם שזעזועים ומקרי חירום אינם ניתנים לחיזוי. אמנם כל מקרה חירום או זעזוע לגופו אכן אינו צפוי, אך העובדה שיתרחשו אסונות וזעזועים בהחלט ידועה מראש. על כן יש חשיבות למוכנות, לניהול המוכנות ולפיתוח של יכולות המדידה בתחום.

מסיבות אלו אי-הוודאות מחייבת הסטת משאבים לא רק להשקעה בקרנות מימון לשם חידוש נכסים בעתיד בשל פחת מהתבלות ידועה מראש, או בשל פחת מהתיישנות טכנולוגית, אלא גם לבניית יכולת של מערכות להתמודד עם הפרעות חיצוניות ומשברים, להתנגד להם, לספוג, להכיל ולהתאושש מהם (על בסיס הגדרת האו"ם, 2009).⁽²⁷⁾

תחזית קיימות 2030 (2012) מדגישה את חשיבות השאלות הללו וקובעת: "חיזוק החוסן... (הוא) מרכיב הכרחי ומשלים להתנהלות בעולם שבו שוררת רמה גבוהה של סיכונים... חיזוק החוסן יושג בהגברת כושר ההתמודדות עם מצבי משבר, בתיחום גבולות, בפיזור הסיכון ובהקטנת עוצמת הנזקים, וכן ביכולת לתת תנודות ולצאת ממצבי סיכון ומשבר תוך ניצולם לשינויים ולשיפורים".

ישנו "חוסן" נוסף שאינו חוסן של מערכות מורכבות, שמייצרות את איכות החיים שלנו (מערכת הבריאות, מערכת התחבורה, מערכת החינוך ועוד): זהו חוסן של הפרט ושל משק הבית.

החשיפה לסיכונים ולזעזועים לאומיים אינה מתפזרת באופן שווה בין כל משקי הבית והפרטים באוכלוסייה. לכן יש טעם לפתח הבנה של חוסן ויכולת מדידה של חוסן בקרב האינדיבידואל ובני ביתו; יכולת להתמודד עם משברים והידרדרות בלתי צפויה באיכות החיים, ברווחה הכלכלית ובהזדמנויות הצריכה, להתנגד להם, לספוג, להכיל ולהתאושש מהם.^(28,29,30)

לפי הבנק העולמי,⁽³¹⁾ ההשלכות של התרחשות אסון על איכות החיים החומרית אינן מסתכמות במאפיינים הפיזיים של ההרס או בהשפעות המיידיות הישירות של האסון במונחי "חיים שאבדו" ונכסים שניזקו. ההשלכות על איכות החיים עלולות להיות עקיפות וארוכות טווח. השלכות אלו תלויות אפוא ביכולתו של המשק להכיל אסון, להתאושש ולהשתקם ממנו וכך לצמצם נזקים כלכליים פוטנציאליים. הבנק העולמי מכנה יכולת זו כ"חוסן מאקר-כלכלי". לחוסן מאקר-כלכלי יש שני מרכיבים: (א) חוסן מידי המבטא את היכולת לספוג זעזוע ולמצער את אובדן יכולת הייצור בשעת אסון (production losses) ו-(ב) חוסן דינמי המבטא את היכולת של המשק להתאושש ולבנות מחדש יכולת ייצור.

לבסוף, ההשלכות של אסון על איכות החיים החומרית תלויות גם בחוסן מיקרו-כלכלי. החוסן המיקרו-כלכלי תלוי בפיזור של הנזקים וההפסדים באוכלוסייה, במידת הפגיעות של משקי בית (vulnerability) שנגזרת מההכנסות של משקי בית ובמקורות ההכנסה שלהם ערב האסון, וכן ביכולת של משקי בית לספוג לחצים כרוניים לאחר האסון בעזרת חסכונות, הלוואות, ביטוחים ובעזרת רשתות התמיכה הסוציאליות הקהילתיות והלאומיות (כמו, למשל, רשת של מוסדות דת או של מרכזים קהילתיים).

הבנק העולמי קובע שניתן למנוע ולמצער את הסיכון הכלכלי הלאומי הגלום בהתממשות אסון (טבעי או מעשה ידי אדם) באמצעות הפחתת החשיפה והפחתת הפגיעות של האוכלוסייה ושל הנכסים הקריטיים (התורמים לאיכות החיים) לסיכונים.⁽³²⁾

דוח זה אינו מציע מערכת של מדדי חוסן, והדיון הקצר שהוא מוסיף בנושא נכלל בפרק 6, נספח ג - מבוא למדידת חוסן. על המוסדות שהיו מעורבים בגיבוש מדדים של איכות חיים וקיימות להידרש לסוגיית החוסן, כאמור בהחלטת ממשלה מס' 5255 משנת 2012 ובהחלטה מס' 2494 משנת 2015.

1.2 תהליך גיבוש של מדדי איכות החיים בישראל

קביעת התחומים והקמה של צוותי העבודה

תהליך הגיבוש של מדדים של איכות חיים בישראל החל בהחלטת ממשלה מס' 5255 בשלהי שנת 2012, שבה נקבעו סדרי העבודה ומסגרת התהליך. תחילה הוקמה ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה (להלן: ועדת ההיגוי).

טרם התכנסתה של ועדת ההיגוי הוטל על מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה להכין הצעה למתווה לקביעת המדדים. מתווה זה נועד לשמש את ועדת ההיגוי. לשם הכנת ההצעה התכנס פורום מייעץ בהובלת המועצה הלאומית לכלכלה (להלן: הפורום המייעץ).^[33]

הפורום המייעץ היה אמון על גיבוש ההצעה שתוגש למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה. פורום זה גיבש המלצות בנוגע לתחומי המדידה של איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי, רשימת מובילי תחומים, שיטות לחיבור מדדים למדיניות חברתית-כלכלית, מתווה לתהליך של שיתוף ציבור והנגשת המידע לציבור ולממשלה. כמו כן הפורום עסק בליבון סוגיות מתודולוגיות מרכזיות.

מתווה התהליך לקביעה של תחומי המדידה והמדדים הוגש לוועדת ההיגוי בחודש יוני 2013. המתווה אושר בישיבת ועדת ההיגוי בחודש יולי 2013.^[34] תשעה תחומי המדידה שאושרו הם בריאות, ביטחון אישי, איכות התעסוקה, דיור ותשתיות, מעורבות אזרחית, רווחה אישית וקהילתית, רמת חיים חומרית, סביבה וחינוך, השכלה וכישורים (ראו טבלה 2).

לאחר אישור של תשעה התחומים מינתה ועדת ההיגוי ראש צוות לכל תחום. ראש הצוות מינה חברים לצוות, וחברי הצוותים גיבשו המלצות למדדים שבתחום מינויים. צוותי העבודה מנו נציגים של משרדי הממשלה הרלוונטיים, השלטון המקומי, החברה האזרחית, מוסדות אקדמיה והמגזר פרטי, לפי מומחיותם ובהתאם לצורך. עוד הוטל על ועדת ההיגוי לבצע תהליך של שיתוף והיוועצות עם הציבור ועם הפורום המקצועי הבכיר לתכנון אסטרטגי במשרד ראש הממשלה. ועדת ההיגוי הגישה לאישור הממשלה את מערך התחומים והמדדים אשר גיבשה.

טבלה 2: תחומי המדידה וראשי הצוותים

מס'	תחום	ראש הצוות	תפקיד	משרד
1	רמת חיים חומרית	ד"ר מיכאל שראל	כלכלן ראשי	האוצר
2	מעורבות אזרחית וממשל	מר אהוד פראור	סמנכ"ל ממשל וחברה	ראש הממשלה
3	איכות התעסוקה	גב' מיכל פינק	מנהלת אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות	הכלכלה
4	רווחה אישית וחברתית	מר יקותיאל צבע	מנהל אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה	הרווחה
5	ביטחון אישי	מר דני קריבו	סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה	ביטחון פנים
6	תשתיות ודיור	מר דורון דרוקמן	סגן לתכנון אסטרטגי במנהל התכנון	הפנים
7	בריאות	פרופ' איתמר גרוטו	ראש שירותי בריאות הציבור	הבריאות
8	סביבה	ד"ר סינייה נתניהו	מדענית ראשית	הגנת הסביבה
9	חינוך, השכלה וכישורים	ד"ר חגית גליקמן	מנכ"לית הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה)	החינוך
10	טכנולוגיית המידע*	מר עידו שריר	מנכ"ל	משרד המדע
11	פנאי, תרבות וקהילה*	גב' לירית סרפוס	אגף ממשל וחברה	משרד ראש הממשלה

ועדת ההיגוי הנחתה את חברי הצוותים להתייחס לשתי שאלות מרכזיות ולהמליץ על מדדים בהתאם לשאלות אלו:

1. מה חשיבות המדידה של התחום וכיצד משפיע התחום על איכות החיים של משקי בית בישראל?
2. מה חשוב למדוד בתחום?

* ההחלטה לפתח תחום מדידה זה התקבלה במסגרת החלטת ממשלה 2494 בשנת 2015

סוגיות מתודולוגיות בעת בחירת המדדים

למלאכת הבחירה של המדדים על ידי הצוותים הגדירה ועדת ההיגוי את העקרונות המנחים להלן:

- התמקדות במשקי בית ופרטים: על המדדים לשקף ככל האפשר את מצבם של משקי בית; יש להימנע ככל האפשר מבחירה של אינדיקטורים אגרטיביים (מדדים מצרפיים) המבטאים את מצב המשק הישראלי כולו;
- השוואה בינלאומית (benchmarking): על המדדים לאפשר בחינה של מצב משקי הבית בישראל כנגד אמות מידה בינלאומיות; השוואות, נקודות ייחוס והאפשרות לנתח את המידע המתקבל מהמדדים בהקשרים שונים יסייעו בתהליכי ניתוח, מתן פרשנות וקבלת החלטות;
- רלוונטיות למדיניות: על המדדים לתמוך בתהליכים של עיצוב מדיניות, ועליהם לאפשר פעולה מעשית;
- מדדי תוצאה: על המדדים לשקף את תוצאות הרגולציה והמדיניות, בשים לב לכך שבמקרים רבים מדידת התוצאות מורכבת; יש להעדיף מדדי תוצאה על פני מדדי תשומה או מדדי תפוקה*;
- זמינות מידע: על המדדים להתבסס ככל האפשר על נתונים קיימים או על נתונים שאיסופם ועיבודם אינם כרוכים בהוצאה ציבורית גבוהה ביחס לתועלת הנובעת מהשימוש בהם;
- מונוטוניות: על המדדים להציג שינויים הניתנים לפרשנות ברורה וחד-כיוונית. יש להגדיר עבור כל מדד את כיוון השינוי וכיצד הכיוון מעיד על שינוי במצב איכות החיים. למשל, האם עלייה במדד מבטאת שיפור באיכות החיים? כמו כן השיפור צריך להיות רציף; קרי, על הקשר בין המדד ובין איכות החיים לתאר פונקציה מונוטונית, עולה או יורדת. במילים אחרות, יש להימנע ממדד שירידה או עלייה בערכו מעבר לסף מסוים מובילה לירידה באיכות החיים;
- רגישות: על ערכי המדדים להיות בעלי מידת רגישות "סבירה" בנוגע לשינויים במערכת שהם מודדים. תנודתיות גבוהה תקשה, בין היתר, על מדידת האפקטיביות של מדיניות;
- התייחסות להתפלגויות: על המדדים לאפשר בחינת פיזור של תוצאות המדידה באוכלוסייה. אופן הפיזור של ערכי המדד באוכלוסייה מחייב ניתוח נוסף של איכות החיים של קבוצות אוכלוסייה שונות והגורמים המשפיעים על איכות חייהם. למשל, קשישים צורכים שירותי בריאות ברמה גבוהה יותר מקבוצות הגיל האחרות, ובשל כך התרומה היחסית של תחום הבריאות לאיכות חייהם תהיה גבוהה יותר מתחומים אחרים;
- מדדים אובייקטיביים וסובייקטיביים: על המדדים לשקף את איכות החיים של משקי בית ושל פרטים במונחים כמותיים, מתמטיים ובלתי אישיים ובמונחים אישיים של תפיסות והשקפות סובייקטיביות;
- השפעה על תחומים אחרים: על המדדים לסייע בבחינת הקשר בין תחומי המדידה ובין ההשפעות ההדדיות וההיזון החוזר, במידה שמתקיים, בין מדדים של איכות חיים. למשל, בתחום הסביבה, מדד עצימות של פליטות מזהמים לאוויר ביחס לתמ"ג משקף את המצב הסביבתי בישראל ביחס לביצועים המאקרו-כלכליים של המשק;
- אינדקס: בכפוף לשיקול דעתם המקצועי של חברי הצוותים ובכפוף להמלצות דוח זה, יש מקום לשקול פיתוח מדדים מורכבים בתחומים השונים.

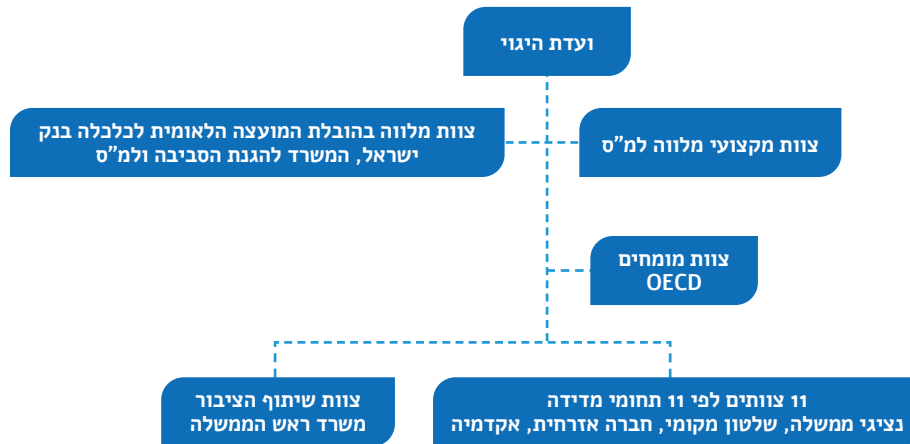
תיאור תהליך העבודה

צוותי העבודה מנו שמונה חברים לכל הפחות. מחצית מחברי הצוות היו פקידי ממשלה, והמחצית האחרת היו נציגים של רשויות מקומיות, איגודים, ארגונים ועמותות, מכוני מחקר ומוסדות אקדמיה. כל צוותי העבודה זכו לליווי צמוד של נציגי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס).

במקביל להקמה של צוותי העבודה הוקם הצוות המלווה. תפקיד הצוות המלווה היה לפקח על תהליך העבודה כולו ולתאם בין הצוותים השונים. הצוות המלווה כלל נציגים של המשרד להגנת הסביבה, נציג הלמ"ס, נציג בנק ישראל ונציגים של אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, והוא נוהל על ידי נציגי המועצה הלאומית לכלכלה.^[35] הצוותים קיימו פגישות עבודה מסודרות החל מחודש ספטמבר 2013. ראו תרשים 3 להלן על המבנה הארגוני של הצוותים המעורבים בתהליך.

* מדדי תשומה מודדים השקעה של משאבים או הוצאה ציבורית בתחום מסוים, למשל, הוצאה על בריאות או הוצאה על חינוך. מדדי תפוקה מודדים את התפוקות הנובעות מההשקעה, למשל, מספר מיטות אשפוז או גודל כיתות לימוד בבתי ספר. מדדי תוצאה מצביעים על התוצאה המתקבלת בפועל, למשל, שיעור השינוי בתוחלת החיים הבריאה או שיעור השינוי בתוצאות מבחנים.

תרשים 3: מבנה ארגוני של הצוותים שתרמו לתהליך



משימתם של צוותי העבודה הייתה להציע רשימת 12 מדדים של איכות חיים בכל תחום ולדרג את המדדים לפי סדר החשיבות למדידת התחום. בהתאם להנחיות הלמ"ס והצוות המלווה במועצה הלאומית לכלכלה, על רשימת המדדים המוצעת היה לספק תמונת מצב על איכות החיים של משקי הבית והפרטים בכל תחום ותחום בהתאם לסוגיות המתודולוגיות שהוגדרו לעיל.

עם תחילת העבודה הגדירו הצוותים תת-תחומים: חלוקה של התחום לנושאי משנה שמרכיבים אותו. מידה גבוהה יותר של רזולוציה הייתה חיונית, בשעה שהצוותים ביקשו לזהות בדיוק רב את הגורמים המשפיעים על איכות החיים. מידה גבוהה יותר של רזולוציה זו גם אפשרה לצוותים להיוועץ בציבור ובמומחים ממגוון ארגונים טרם גיבוש רשימת מדדים סופית.

במקביל לתהליכי ההיוועצות, הלמ"ס ביקשה למפות מדדים קיימים לפי תחומי המדידה שנמצאים בשימוש במדינות שונות בעולם ולזהות פערי מדידה ונתונים בעת התאמת המדדים הללו להקשר הישראלי.

בחודש נובמבר 2013 התקיימה ישיבה של ראשי הצוותים. בישיבה זו הציגו ראשי הצוותים את תת-התחומים שזיהו, את הנתונים הזמינים ואת המדדים הקיימים העומדים לרשותם ואת פערי המדידה העיקריים בתת-התחומים. לאחר ההצגה התקיים דיון רב-משותפים בנושא ההשקה ונקודות ההשקה בין התחומים; למשל, ההשקה בין איכות התעסוקה לבין חינוך, השכלה וכישורים או ההשקה בין איכות הסביבה ובין בריאות הציבור, רווחה אישית ורווחה חברתית.

צוותי העבודה המשיכו בגיבוש של רשימת המדדים. טיוטות הרשימה הועברו לסבבי ביקורת כפולים: של נציגי הלמ"ס בישראל ושל מומחים מטעם ה-OECD. ההתייחסות של נציגי הלמ"ס למדדים עסקה בסוגיות של זמינות הנתונים, מידת ההשוואה על פני זמן וההשוואה הבינלאומית של המדדים, משמעויות הפיתוח של מדדים שאינם קיימים וכן הצעה למדדים חלופיים עם סדרות נתונים זמינות כפתרון ביניים עד פיתוח מדדים חדשים.

ה-OECD ליווה את התהליך הישראלי מראשיתו ותרם מניסיונו הרב במדידה של איכות חיים. מומחי ה-OECD התייחסו לרשימת המדדים הישראלית לאור העקרונות המתודולוגיים המנחים הנזכרים לעיל, והיכן שמצאו לנכון, הציעו מדדים חלופיים הנמצאים בשימוש בעולם. זאת ועוד, המומחים אף הצביעו על היבטים נוספים בתחומים השונים, שלא זכו לביטוי בחלוקת המשנה ובתת-התחומים שבהם עסקו הצוותים.

בחודש יוני 2014 התקיים יום עיון בהשתתפות ראשי הצוותים, חברי הצוותים, נציגים של ועדת ההיגוי ושל הצוות המלווה ומומחים נוספים שליוו את התהליך. יום העיון הוקדש לדיון בתוצרי התהליך של שיתוף הציבור, בהתייחסויות המקצועיות של הלמ"ס ובהצעות ה-OECD. מטרת יום העיון הייתה גיבוש של רשימת המדדים הסופית בכל תחום. צוותי העבודה המליצו לוועדת ההיגוי על תשע רשימות של 12 מדדים בכל רשימה המדורגים לפי סדר עדיפות. עוד המליצו על מדדים המצריכים פיתוח. המלצות הצוותים הועברו לוועדת ההיגוי. בישיבתה בחודש נובמבר 2014 בחרה ועדת ההיגוי שמונה (8) מדדים בכל תחום, ובסך הכול בחרה רשימה של 72 מדדים של איכות חיים בתשעה תחומי מדידה. הוועדה הוסיפה להטיל על הלמ"ס הצעת תכנית לפיתוח המדדים שאינם זמינים וכן הציעה מתווה להנגשת המידע לציבור באמצעות אתר אינטרנט וגישה למפתחים (API).

תהליך שיתוף הציבור

תהליכי שיתוף ציבור מהווים חלק מתהליך כלל-עולמי המתפתח בעשורים האחרונים, ומתבסס גם בישראל.^[36] עניינם במעורבות של מומחים, בעלי עניין, יחידים וקבוצות בציבור, בתהליכים המובלים על ידי גופים במגזר הציבורי לקבלת החלטות, קביעת מדיניות או יישומה. מעורבות זו יכולה להופיע ברמות שונות של שיתוף הנעות על רצף שבין ידוע בלבד, דרך הליכים של שימוע, הקשבה והיוועצות ועד להליכים שבהם קיימת שותפות של ממש בין הגופים הציבוריים לבין הציבור בתהליך.

שינוי הדרגתי זה בהתנהלות מוסדות שלטון מצד אחד ובציפיות הציבור מצד שני, הנו ביטוי ותולדה של תהליכים רחבים יותר שעניינם בשינויים בתרבות הפוליטית בחברות הדמוקרטיות ובתפיסת יחסי הגומלין שבין הציבור והשלטון.^[37] תהליכים אלו כוללים, בין היתר, עיסוק במשבר שעוברות דמוקרטיות מערביות בתחום המשילות ומתבטאים בראש ובראשונה בצמצום ההשתתפות הפוליטית של תושבים במסגרת המוסדות הדמוקרטיים המסורתיים. על רקע זה, מתפתחות יוזמות חדשות הנשענות על נורמות דמוקרטיות המטמיעות ערכים דמוקרטיים אזרחיים ובהם: אחריות אזרחית, שקיפות, נגישות לידע ולמידע. יוזמות אלו מתבטאות גם בפיתוח דרכים לשיתוף ציבור בתהליכי קבלת החלטות ובשיטות ניהול שקופות ומשתפות יותר, המגבירות את המעורבות וההשתתפות של כלל הציבור. התבססות והתעצמות מקומה של הטכנולוגיה בחיינו, מאיצה תהליכים אלו ומגבירה את המימוש של תהליכים וערכים אלו באמצעותם.

כך למשל, בשנת 2001 פרסם הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) עקרונות מנחים למתן מידע, היוועצות והשתתפות פעילה של תושבים בתהליכי קביעת מדיניות.^[38] עקרונות אלו עודכנו בשנת 2009 על בסיס הפקת לקחים מפעולת מדינות החברות בארגון ליישום העקרונות.^[39]

בישראל, יוזמות שונות מתהוות לאורך השנים לפיתוח ערוצים לחיזוק ההידברות שבין הממשלה לציבור. בהן יוזמות המבקשות לחזק את הקשר שבין הממשלה לבין המגזרים השני והשלישי, כדוגמת השולחן העגול הממשקי הפועל במשרד ראש הממשלה ושולחנות עגולים משרדיים במשרדי ממשלה שונים (מיקוד בשיתוף ארגונים ולא בשיתוף פרטים בחברה) - שהוקמו מכוח החלטת ממשלה 3190 משנת 2008.^[40]

המחאה החברתית של קיץ 2011 ביטאה רצון ברור של הציבור לקחת חלק פעיל יותר בקביעת סדר היום הציבורי ואף בתהליכים של קבלת החלטות, בפרט במקומות שבהם לפעולה השלטונית יש השלכות משמעותיות לגביו. פעולתה של ועדת טרכטנברג כשלעצמה זיכה הוועדה ביטא גישה ברורה הרואה חשיבות בהגברה של מעורבות הציבור בתהליכים של קבלת החלטות.^[41] בעקבות הוועדה התקבלה החלטת ממשלה מס' 4028 בנושא "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה", המעגנת במפורש את תחום שיתוף הציבור כחלק מיכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה.^[42]

בתוך כך, בשנת 2012 הצטרפה ישראל לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח, בה חברות כ-70 מדינות, המעגנת את חובת המדינות לחתור למימוש ארבעת ערכי הממשל הפתוח בפעולתן: שקיפות ודיווחיות, שיתוף הציבור, אחריותיות וקידום טכנולוגיות מתקדמות,^[43] והוקם הפורום הישראלי לממשל פתוח.

המתווה שהוצע לתהליך שיתוף הציבור^[44]

החלטת ממשלה מס' 5255 מיום 2 בדצמבר 2012 בנושא "מדדי איכות חיים" קובעת כי יש "לבצע תהליכי שיתוף והיוועצות עם הציבור בנוגע לתחומים ולמדדים שגובשו על ידי הוועדה. תהליכי ההיוועצות יכללו בין היתר היוועצות עם חברי השולחן העגול הממשקי... (סעיף 4(ה))."

הרקע לקביעה זו, מלבד כמפורט מעלה ביחס לתהליכי שיתוף באופן כללי, הינו בתפיסת הממשק שבין שיתוף הציבור לבין גיבוש מערכת מדדי איכות החיים. תהליך הגדרת מדדי איכות החיים מקיים ממשק מיוחד ומשמעותי עם הציבור ועמדותיו לשם עצם הצלחתו ותועלתו. ההנחה היא, שקיים קשר ישיר בין מעורבותו של הציבור בעיצוב התחומים והנושאים שאליהם יתייחסו המדדים, לבין המידה שבה המדדים ישקפו את תפיסות הציבור לגבי רווחתו. כלומר, ככל שהציבור יהיה שותף מרכזי יותר בתהליך - תגדל ההסתברות שהתחומים והמדדים שייבחרו, ישקפו במידה רבה יותר את איכות חייו ואת תפיסותיו לגבי איכות חייו. לאור האמור, הוטמע שיתוף הציבור בתהליך גיבוש מדדי איכות החיים בשלבי השונים כדי לכוון מסגרת שיח משותף ומתמשך בין הממשלה לציבור, הכוללת רמות שונות של מעורבות והעמקה.

מטרתו של שיתוף הציבור בתהליך גיבוש מדדי איכות החיים, כפי שהוגדרו, היו:

1. גיוון והרחבת מעגל הידע, הדעות, הניסיון והמומחיות בתשתית המהלך: הממשלה ביקשה להרחיב את נקודות המבט ואת הידע שברשותה ביחס לאיכות החיים של הפרט וביחס לאיכות החיים הציבורית, באמצעות הציבור ובאמצעות מומחים וארגונים. בפרט חשובה בהקשר זה נקודת המבט של הציבור ביחס לאיכות חייו, לתחומים ולתחומי המשנה המרכיבים אותה. המדידה של כל אלו כשלעצמה, מרכזית פחות בשיח עם הציבור ומרכזית יותר בשיח עם המומחים ועם הארגונים, כפי שיפורט בהמשך.

2. תיקוף הכרעות שיתקבלו: תהליכי ההיוועצות יוכלו לסייע בתיקוף הכרעות שיתקבלו בעיקר ביחס לרשימת התחומים ותת-התחומים שתוצג להתייחסות הציבור. כן יוכלו לסייע בעמידה על פערים בין ההכרעות שיוצגו לבין עמדות מומחים,

ארגונים והציבור. כמו כן, יסייעו הליכים נמשכים, ככל שיבוצעו לאורך השנים, לעמוד על שינויים שיחולו עם הזמן, שעשויים להשפיע גם על התחומים והמדדים.

3. זיהוי ואיתור היבטים מגזריים שעשויים להשליך על קביעת המדדים, על מאפייניהם ועל קבוצות האוכלוסייה שלגביהן תיערך מדידה: מדדי איכות החיים מבקשים להציג תמונת מצב המשקפת את מצבן של מגוון הקבוצות באוכלוסייה. ככל שתהליכי השיתוף ייתנו במה להתייחסויות של מגוון הקבוצות המרבי - כך ניתן יהיה ללמוד על היבטים ייחודיים לקבוצות אלו, ולבחון את הצורך לתת להם ביטוי בתחומים ובמדדים שיגובשו.

4. יצירת מעגל מעורבים וסוכני שינוי של קידום היישום של התהליך ושל שיפורו: בליבת תהליך מדדי איכות החיים נמצא הרצון לעמוד בצורה מיטבית על מרכיבי איכות החיים של האזרח על מנת להביא בסופו של דבר לשיפור. ההידברות עם הציבור לגבי המדדים והתחומים שיגובשו, היא ערוץ מרכזי להרחבת מעגל האנשים הרואים חשיבות בפרויקט ובערכיו וכן במעורבות בו. אלו בתורם, ירתמו אנשים נוספים להגיב, לקחת חלק בהיוועצות, ובהמשך - לקחת אולי חלק בפעולות שיתבססו על מערכת התחומים והמדדים - שתכליתן לקדם בפועל את איכות החיים במדינה.

5. חיזוק הלגיטימציה של המהלך בעיני הציבור: במדינות בעולם מתנהל תהליך מדידת איכות החיים בהובלת גורמים שונים - ממשלתיים וחץ-ממשלתיים. לגיטימציה ציבורית לערכם של מדדי איכות החיים תגדל ככל שהציבור ישתכנע שהמדדים אכן משקפים בפועל את איכות חייו ומבקשים למדוד אותה ללא הטיה וללא אינטרס מוקדם בדבר תוצאות המדידה. כיוון שכך - ככל שיותר תושבים יהיו חשופים למהלך על רכיביו וייקחו בו חלק פעיל וככל שהמהלך יתנהל בשקיפות רבה יותר - כך סביר שתגבר הלגיטימציה למדדים ולמהלך.

6. קידום מקומם של המדדים בשיח ובעשייה הציבוריים: מטרת המהלך כולו להשפיע בסופו של דבר על המדיניות שתיקבע ושתיישם בתחומים המרכיבים את איכות החיים של אזרחי המדינה. מדיניות זו ויישומה הם במידה רבה פועל יוצא של פעולת הממשלה. יתר על כן - ההצבעה על מדדי איכות החיים בתחומים השונים ככל שתזכה ללגיטימציה ציבורית, וככל שתהיה חלק מהשיח החברתי במדינה - תשפיע על פעולתם של כלל המגזרים בחברה. כך למשל, מכוני מחקר, ארגוני חברה אזרחית, איגודי עובדים, ארגונים מקצועיים, עסקים וחברות - הפועלים במתחם המבקש להביא לשיפור באיכות חיי התושבים או הקבוצות שאותן הם מייצגים, יוכלו גם הם להסתייע ולהסתמך בקביעת מדיניותם על מערכת מדדי איכות החיים. תהליכי שיתוף שיחברו את הציבור מלכתחילה למהלך, ולאורך תהליך מדידת איכות החיים עם השנים - יגבירו שיח ועשייה אלו.

תהליך ההיוועצות עם הציבור בפועל

שיתוף הציבור בתהליך קביעת המדדים התבצע בארבע דרכים עיקריות: בצוותים התחומיים, באמצעות שאלון מקוון, בסדנאות לקהלי יעד שהוגדרו מראש ובאמצעות אתר אינטרנט.

• הצוותים התחומיים

עוד בראשית התהליך, כשנקבעו תחומי המדידה ונבחרו ראשי הצוותים, הוחלט כי בהרכב הצוותים יינתן משקל שווה לאנשי ממשלה ולמומחים ואנשי מעשה בתחום. כך, רבים מן החברים בצוותים התחומיים נבחרו מחוץ לממשלה: נציגי חברה אזרחית, מגזר עסקי, עמותות, שלטון מקומי ומומחים מהאקדמיה.⁽⁴⁵⁾ הרכב מעורב זה נועד להבטיח שעמדות שונות יבואו לידי ביטוי לכל אורך התהליך ולא רק בסיומו.

• השאלון המקוון

כלי זה נבחר במטרה לאפשר התייחסות ציבורית מפורטת, בהיקפים גדולים יחסית ובפרק זמן קצוב. בשאלון, התבקש הציבור להביע את דעתו על הנושאים שבהם בחר כל צוות תחומי לעסוק (תחומי משנה). משיבי השאלון מהציבור התבקשו לדרג את מידת חשיבותם של תחומי המשנה בכל תחום חיים לדעתם. תחומי המשנה שהובאו לעיון הציבור בשאלון היו אלו שבדיוני הביניים נקבעו על ידי כל צוות משנה בתחומי (בסך הכול תשעה תחומים ו-4-5 תחומי משנה לכל תחום). הדגש בשאלון ניתן להזדמנות להבין מכל משיב/ה מהם בעיניהם המרכיבים המרכזיים של כל תחום. נושא המדידה בשיח עם הציבור היה משני ולכן השאלון לא עסק במדדים עצמם. מתווה זה נקבע מתוך רצון לאפשר לציבור להביע דעתו בפני הצוות במהלך תהליך העבודה משום ש"ההכרעה בדבר התחומים ותת-התחומים היא יסודית, וכל אדם בציבור יכול לגבש עמדה ביחס אליה. ההכרעות הנוגעות למדדים - אמנם ניתנות להנגשה גם הן לציבור - אך מחייבות הנגשה רבה יותר של מידע ויכולות מורכבות יותר מצד הציבור הרחב לשם גיבוש ומתן עמדה ביחס אליה".⁽⁴⁶⁾ עוד ניתנה בשאלון הזדמנות להתייחסות חופשית לגבי נושאים שלדעת הציבור אינם מיוצגים בעבודת הצוות, וכן בשאלה האם יש תחום שלם שמשפיע על איכות החיים ואינו נמנה עם תשעת התחומים שבחרה ועדת ההיגוי. דוגמה לעמוד מהשאלון ניתן לראות בתרשים ב להלן.

בסך הכול מילאו את השאלון 2,126 משיבים, מ-309 ישובים, 46% מתוכם נשים, 64% מתוכם בגילאי 25-44 ומרביתם (81%) בעלי השכלה אקדמית. זאת, במשך 56 הימים שהוקצו לכך בחודשים מארס - מאי 2014.

תרשים ב: שאלון מקוון, תחום בריאות

בריאות



לפניך נושאים המשפיעים על איכות החיים בישראל בתחום הבריאות. חלק מהנושאים נמדדים ביחס לאדם או למשפחתו וחלקם האחר - נמדד ביחס לחברה כולה. ביחס לכל נושא סמן/סמני באיזו מידה הוא משפיע לדעתך על איכות החיים של כולנו בישראל. (1 - השפעה מועטה מאוד, 5 - השפעה רבה מאוד)

השפעה מועטה

השפעה רבה מאוד

נושאים הנמדדים ביחס לאדם ולמשפחתו:

1 2 3 4 5

אורח חיים בריא
(למשל, פעילות גופנית ותזונה נכונה)

1 2 3 4 5

שביעות הרצון של אדם ממצבו הבריאותי

נושאים הנמדדים ביחס לחברה כולה:

1 2 3 4 5

מחלות גופניות (למשל, שיעור החולים בסרטן
ובמחלות כרוניות ונפשיות)

1 2 3 4 5

מוגבלות ונכויות (למשל, שיעור בעלי מוגבלויות
בישראל ומידת הנגישות לטיפול סיעודי)

1 2 3 4 5

אריכות ימים ותמותה (למשל, תוחלת חיים
ושיעור תמותת תינוקות)

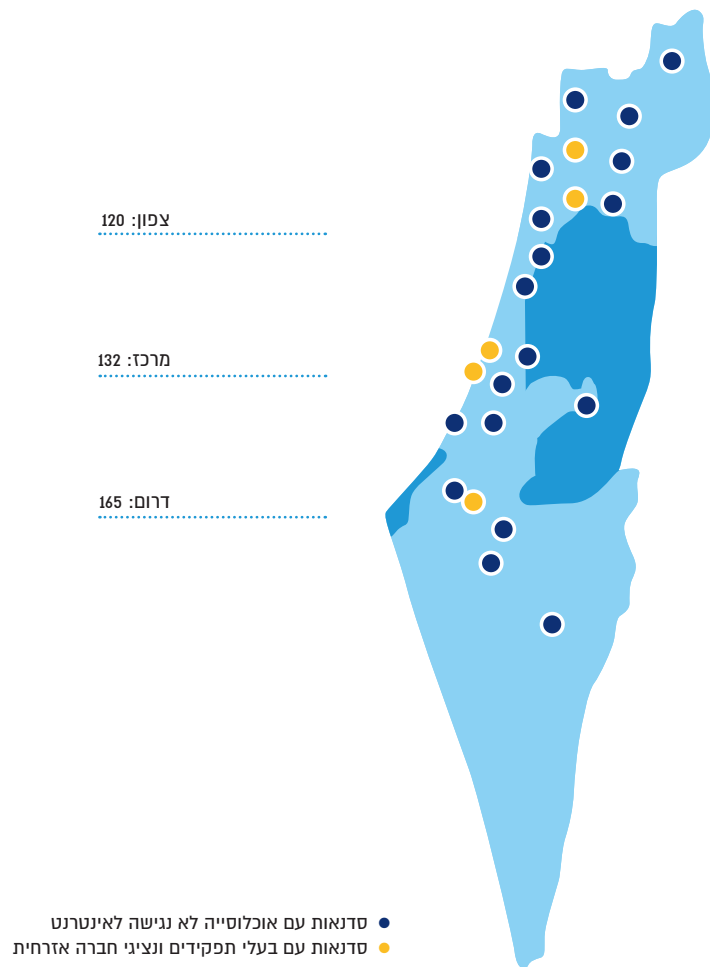
האם קיים נושא מרכזי המשפיע על איכות החיים שלך בתחום הבריאות שצריך להוסיף לרשימה?

• סדנאות לקהלי יעד

מתוך הבנה כי ישנם קהלים עם נגישות נמוכה לאינטרנט, גיבש אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה, בשיתוף פעולה עם ג'וינט ישראל, אלכא, המכון למנהיגות וממשל, ובסיוע החברה לתועלת הציבור The Natural Step, Israel שפעלה עם המכון, סדנה קבוצתית המאפשרת לכל משתתף אפשרות חופשית להתבטא ביחס לתחומי המדידה ואף להציע מדדים תוך ביצוע תעדוף. 23 סדנאות כאלו הועברו ל-420 משתתפים בקבוצות של 18 משתתפים בממוצע ברחבי הארץ, כפי שניתן לראות בתרשים ג. אוכלוסיות היעד של הסדנאות היו בדואים, קשישים, בעלי מוגבלויות פיזיות, עולים, מוסלמים ונוצרים מהצפון, נשים דרוזיות, נשים חרדיות, נשים ערביות, אמהות חד-הוריות ונוער בסיכון (בסך הכול 270 משתתפים מאוכלוסיות אלו). במקביל הועברו סדנאות גם לנציגי חברה אזרחית ובעלי תפקידים בהם צוותי רוחב ועובדים מעיריית שדרות, פעילי חברה וסביבה, סטודנטים לבריאות הציבור, מורים ומנהלי מחוזות במשרדי הממשלה.

במהלך חלק מן הסדנאות, ניתן למשתתפים בסוף הסדנה, ולאחר שגיבשו באופן חופשי את תחומי המדידה הראויים בעיניהם, שאלון פיזי בדומה לשאלון המקוון. על שאלון זה השיבו 197 משתתפים. שאלון זה נתן מבט נוסף על עמדות אנשים בסוגיה, לאחר שעברו תהליך מודרך של חשיבה על הנושא.

תרשים ג: כמות משתתפי הסדנאות, לפי מיקום גאוגרפי



• אתר אינטרנט ייעודי

לצד שלוש הדרכים שפורטו לעיל נבנה לתהליך כולו אתר אינטרנט ייעודי⁽⁴⁷⁾ ששימש כ'חלון הראווה' של התהליך. מטרת האתר הייתה בראש ובראשונה ליידע את הציבור על קיומו של התהליך, ובו דווחו שלבי התהליך, מידע על התחומים, הנושאים וחברי הצוותים, החלטות הממשלה, וכן הפניות לערוצי ההיוועצות המרכזיים - השאלון המקוון, תיבת דוא"ל ייעודית והסדנאות.

• אמצעי שיתוף נוספים

צוותים אחדים קיימו כנסים וישיבות פתוחות להיוועצות עם הציבור הרחב ועם מומחים.*

ממצאי שיתוף הציבור והשפעתם על עבודת הצוותים והתוצר הסופי

אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה ושותפיו למהלך השיתוף עיבדו את תוצרי הסדנאות כמו גם את תוצרי השאלונים המקוונים והפיזיים, באופן נגיש שאפשר לכל צוות ללמוד על עמדות הציבור בתחומי משני המקורות. ראשי הצוותים קיבלו את המידע המפורט, ובכנס משותף לכל חברי הצוותים שהתקיים ביום 1 ביולי 2014, הוצגו הממצאים לצוותים. לאחר מכן, בחנו כל הצוותים מחדש את המלצות הביניים שלהם, לאור ממצאי תהליך שיתוף הציבור.

* פירוט רשימת חברי הצוותים ניתן למצוא בנספח א, מידע נוסף על תהליכי העבודה של הצוותים ניתן למצוא בנספח ב.