



מדדי איכות חיים ככלי לקידום אזורי

כתיבה: אהוד עוזיאל

הנחיה מקצועית: ד"ר ענת עתי-סריג, המכון למנהיגות וממשל - ג'וינט ישראל
עריכה והנחיה: יונתן אורן, המכון למנהיגות וממשל - ג'וינט ישראל

אוקטובר 2013
ירושלים

תקציר מנהלים

השימוש במדדי איכות החיים ככלי ליצירת מדיניות אפקטיבית וליישומה מתפתח ברחבי העולם, וזאת מעבר לשימוש הראשוני במדדים כאמצעי חלופי אמין למדידת הצמיחה והרווחה של החברה האנושית. תושבים אומדים את איכות חייהם בראש ובראשונה ברמה האזורית והמקומית, לפי השירותים שניתנים להם באזור מגוריהם, ולכן חשוב למדוד את איכות החיים דווקא באזור המגורים במרחב החיים הקונקרטי (רובע, ישוב, אזור) שבו מרכז החיים, ולא רק במדינה כולה.

ישנה חשיבות מיוחדת למדידה מקצועית של איכות חיים באזורים פריפריאליים, בהם למדדי איכות החיים יכול להיות תפקיד קריטי בצמצום פערים חברתיים ביחס למרכז וגם בתוך האזור עצמו. תפקיד זה מתבטא בשלושה מישורים:

- **מיקוד ההשקעה החברתית:** ככל שהמשאבים מוגבלים יותר, כך ישנה חשיבות יתרה למיקוד בהשקעה החברתית. מדידת איכות החיים מאפשרת להתמקד בתחומים שהתושבים ירגישו בהם את השיפור בצורה מרבית, לזהות באילו מתחומי החיים התושבים מרגישים שצריך להשקיע יותר, לדעת איפה צריך להפחית את ההשקעה, מתי ההשקעה אפקטיבית ביותר ומתי יש לשנות את ההשקעה.
- **יצירת שיתופי הפעולה וחיזוק הסולידריות הקהילתית:** מחקרים עדכניים מגלים כי שיתוף הציבור הוא מרכיב הכרחי במדידת איכות החיים וכי השימוש במדדי איכות חיים באזור מחזק את הקשר של התושבים לאזור ולקהילה. חיזוק הקהילה הינו מרכיב משמעותי בפריפריה, שבה לסולידריות ולייחוד הקהילתי יש ערך מוסף והשפעה.
- **התמודדות עם שינויים:** המדידה מאפשרת לזהות שינויים חברתיים ותרבותיים בחיי התושבים ולהציף בעיות שאחרת לא היו מועלות. המעקב אחר שינויים מאפשר לזהות מגמות אלה בזמן, ובאזורים פריפריאליים מסייע לרשויות לא להישאר מאחור ולהגיב בזמן.
- כלים רבים ושונים פותחו בעולם לשם מדידת איכות החיים. אין כיום קונצנזוס סביב מדד כזה או אחר, ועם השנים השתכללו עשרות שיטות, שמהן ניתן לחלץ חמישה מפתחות ליצירת תהליך מדידה אפקטיבי:
- **התאמת הביורוקרטיה אל המדיניות:** בעולם המורכב שאנו חיים בו, על מנת לתת את הפתרונות לתופעות החברתיות, נדרשת חשיבה רב-מערכתית ויצירתית. שימוש במדדי איכות החיים מאפשר בדיוק את זה, כי המדד מתמקד בתופעות ובסימנים שלהן, ולא כפוף לפרספקטיבה של רשות כזו או אחרת.
- **חזון, תכנון ומנהיגות משתפת:** שילוב עבודת תכנון מקיפה, חזון ומנהיגות משותפת ממגוון רחב של קבוצות וקהילות יחד עם ראשי השלטון המקומי הנו חיוני להצלחת תכנית המדידה. הרתימה של גורמים רבים בחברה האזרחית ובקהילה היא מפתח להצלחה של מהלך מדידה של איכות החיים, הן במהלכים ממוקדים לטווח הבינוני והן במחקרים לטווח הארוך.
- **מיקוד המדידה:** מיקוד המדידה מסייע למיקוד תכניות שינוי אזוריות ולהצלחתן, שכן הוא מאפשר להשקיע את המשאבים הנדרשים במדידה מקצועית ולפתח פתרונות אפקטיביים ולא מפוזרים.
- **שולחן עגול ושיתוף מגזרים:** מדדי איכות החיים מאפשרים ליצור רשת ענפה של קשרים, איסוף מידע והעברתו והנעה לפעולה. עצם החיבור בין גורמים שונים בקהילה הוא יתרון משמעותי בשימוש במדדי איכות החיים.
- **איגום משאבים ושימוש במאגרי מידע לאומיים ואקדמיים קיימים:** אם יש מידע אמין המבוסס על מדדי איכות חיים ברמה הלאומית, אפשר להפיק ממנו מדדים אזוריים אפקטיביים ובכך לחסוך במשאבים.

מדידת איכות החיים הופכת לאחד מהכלים החדשניים והמרכזיים בעיצוב המדיניות הציבורית, האזורית והמקומית. בזכות הניסיון המצטבר בשימוש במדדי איכות החיים ברחבי העולם, ראשי רשויות יכולים כיום להתאים את המדדים האלה ליכולות ולצרכים של האזור שלהם ולקדם את רווחת תושביהם בצורה משמעותית.

תמצית

השימוש במדדי איכות חיים ככלי להכוונת המדיניות הציבורית הולך וגדל באלפי ערים ובעשרות מדינות ברחבי העולם. אולם מדדי איכות החיים אינם רק אמצעי אפקטיבי עבור ממשלות ורשויות מקומיות. הם גם חלק ממגמה עולמית חדשה במחקר הכלכלי ומקובלים כיום ככלי המרכזי להערכת הרווחה של החברה האנושית.

אנשים חווים את איכות החיים שלהם בעיר ובאזור מגוריהם, לכן חשוב למדוד את איכות החיים דווקא באזור המגורים ולא רק במדינה כולה. מדידת איכות החיים בצורה עקבית אינה קובעת את סדר היום עבור המנהיגות הפוליטית, אך היא מאפשרת לבצע מדיניות מדויקת ואפקטיבית בהתאם למציאות המשתנה. בייחוד באזורים פריפריאליים, למדדי איכות החיים יש תפקיד חשוב בכמה מישורים: במיקוד ההשקעה החברתית, בחיזוק הסולידריות הקהילתית, בשיתוף הציבור והשקיפות וכן בצמצום פערים חברתיים ביחס למרכז ובתוך האזור עצמו. כמו כן, מדדי איכות החיים אף מבליטים את היתרונות והייחודיות האזוריים.

בעולם המורכב שאנו חיים בו, כבר לא מתאימה החלוקה הקשיחה של הברוקרטיה לפי מחלקות או לפי מומחיות. כדי לתת את הפתרונות לתופעות החברתיות, נדרשת חשיבה רב-מערכתית ויצירתית. שימוש במדדי איכות החיים מאפשר זאת, כי הם מתמקדים בתופעות ובביטויים ואינם כפופים לפרספקטיבה של רשות כזו או אחרת. בזכות הניסיון המצטבר בשימוש במדדי איכות החיים ברחבי העולם, ראשי רשויות יכולים כיום להתאים את המדדים האלה ליכולות ולצרכים של האזור שלהם ולקדם את רווחת תושביהם בצורה משמעותית.

א. מדדי איכות החיים – כלי לקביעת מדיניות ולהערכתה

במחוז סנטה קרוז בקליפורניה שבארצות הברית הצליחו לצמצם את צריכת הסמים והאלכוהול של בני-נוער ב-50% תוך שמונה שנים. התכנית לכך שילבה את מערכות שונות: רווחה, פנאי ותרבות, חינוך ואכיפה, ולאחר מכן אומצה בכל רחבי ארצות הברית. במקביל, בהסתמך על נתונים שנאספו על מצב הבריאות של משפחות מחוסרות ביטוח, נתקבלה החלטה למדיניות חדשה, ובעקבותיה הצליחו תוך שנתיים להגדיל פי 3.7 את מספר הילדים מהעשירונים התחתונים שזוכים לביטוח בריאות אוניברסלי (ASR, 2012; Brutzky, 2008). אלו רק שתי דוגמאות מתוך שפע ההצלחות שנבעו בשמונה עשרה שנים בעקבות השימוש במדדי איכות חיים.

מדידה בכלל משמשת כלי חשוב לעיצוב מדיניות ולבקרה עליה, ומדידת איכות חיים בפרט, כלומר מדידה מתמשכת של תחומי החיים העיקריים של האזרחים – כגון בריאות, חינוך או תחבורה – הופכת לאחד מהכלים החדשניים והמרכזיים בעיצוב המדיניות הציבורית, האזורית והמקומית.

שימוש במדדי איכות החיים הוא חלק ממגמה עולמית במחקר הכלכלי. באקדמיה ובקרב מקבלי החלטות הולכת ומתחזקת העמדה כי מדדי איכות החיים אפקטיביים יותר ממדדים אחרים כדי להעריך את הרווחה של החברה האנושית. מדדי הצמיחה הקלאסיים, כגון התמ"ג (GDP) והצמיחה של ההון, כבר אינם מספיקים להערכת הרווחה של החברה האנושית, שכן הם מתעדים את התפתחות הכלכלה במדינה כמקשה אחת, ולא דווקא מעידים על השיפור בפועל באיכות החיים של תושבי המדינה או האזור. בשנת 2010, דו"ח רשמי של ממשלת צרפת חולל שינוי משמעותי בהתייחסות העולמית למדדי איכות החיים. הדו"ח, שנכתב על-ידי כמה מחשובי המקור-כלכלנים בעולם, קבע שכדי להעריך את השיפור ברווחה של המדינה לא די במדידת התמ"ג והמשק כמכלול, אלא יש לבצע מדידה שיטתית של איכות החיים של הפרט והקהילה. כיום זו גם העמדה הרשמית של האיחוד האירופי וה-OECD (OECD 2011; Aslam & Corrado 2012; Wallace & Schmucker 2013; Stiglitz et. Al 2010). אפשר לדמות את השימוש של מקבלי החלטות במדידת איכות חיים לאינטראקציה שבין הנהג לבין הנתונים שעולים מלוח המחוונים בכלי רכב: כל נהג חייב לדעת לנסוע במהירות הנכונה, מתי למלא דלק ושמן ומתי לטפל בתקלות, עוד לפני שהרכב נתקע. כל נתון בלוח המחוונים מודד דבר אחד במצב הרכב, ורק מכלול הנתונים יחד לאורך הדרך מאפשר לנו להמשיך ולהגיע בהצלחה אל היעד.

הדימוי שתיארנו לעיל פותח את דו"ח מדדי איכות החיים של מחוז קארור במינסוטה ארצות הברית ולא בכדי: יותר ויותר "נהגים פוליטיים" – ראשי ערים וראשי ממשלות – משתמשים במדדי איכות החיים ככלי מרכזי לקידום מדיניות ציבורית ברמות שונות: הבין-לאומית, הלאומית והמקומית (OECD, 2013; ACOLA, 2013). בעולם יש עשרות מודלים למדדי איכות חיים, ובכולם המטרה דומה: יצירת מדיניות ציבורית והערכתה באמצעות מדידה שיטתית ומתמדת של רווחת התושבים ושל עמדותיהם כלפי איכות חייהם (OECD, 2011).

כלים רבים ושונים פותחו בעולם לשם מדידה של איכות חיים. כל אחד מהם נובע מתפיסה שונה של המדידה ומדרך שונה לביצועה. אין כיום קונצנזוס סביב מדד כזה או אחר, ועם השנים השתכללו עשרות שיטות במגוון הכלים הקיים לאיסוף נתונים – החל מסקרים מקיפים וכלה בקבוצות מיקוד ובמעקב של רשתות חברתיות. ישנן גם תפיסות שונות לגבי אופן עיבוד הנתונים והגשתם: יש רשויות שמציגות לוחות מחוונים מגוונים הכוללים נתונים מרובים זה לצד זה; יש כאלה המנסים ליצור אינדקסים שמשקללים את הנתונים הרבים שנאספים לכדי נוסחאות, ונוסחאות אלה מפיקות ציונים לאיכות החיים בתחום כזה או אחר. אחרים מנסים לחבר נוסחה שתמדוד את איכות החיים על סמך מספר קבוע אחד, בדומה לתמ"ג.

ישנן ערים שמודדות רק תחום אחד ששייך לאיכות החיים, למשל, בריאות, ועושות זאת לאורך זמן. לעומתן, מתגלות יוזמות המקיפות את כלל התחומים השייכים לאיכות החיים. יש מדינות שמפעילות תכניות מדידה שיטתית ארצית, וישנן יוזמות של החברה האזרחית והאקדמיה או שיתופי פעולה שונים ביניהן לבין הרשויות. לרוב, הן ברמה הלאומית והן האזורית, יש העדפה ללוחות מחוונים מגוונים ועשירים בנתונים כדי לראות גם את הפרטים המרכיבים את התוצאה הכוללת. מקבלי ההחלטות מעדיפים להתאים את המדידה לצרכים הייחודיים שלהם, ולכן להציג את מגוון הנתונים, בין היתר כדי להבליט את ההצלחות לאורך הזמן (OECD 2011; Larson 2010; Lawless & Lucas 2011).

במקומות רבים משתמשים במדידה ככלי לקביעת מדיניות כבר כמה עשורים, אך פעמים רבות מודדים את ביצוע המדיניות ותוצריה ולא את איכות החיים של התושבים. פעמים אחרות, אמנם מודדים את איכות החיים, אך המדידה מתבצעת באופן מוגבל למשל בדוגמה הישראלית המרשימה של רשת ערים בריאות, כל רשות שמצטרפת מבצעת פרופיל יישובי בתחום הבריאות, ומגדירה לאורו יעדים לצמצום פערים בבריאות (רשת ערים בריאות, 2011).

תהליך למדידת איכות חיים דורש מטבעו השקעה מרובה, ולמרות זאת עוד ועוד מדינות, ערים ורשויות אזוריות יוצרות את המדיניות הציבורית שלהן לאור מדדי איכות חיים והיעדים שנגזרים מהם. הסיבה לכך היא האפקטיביות הרבה, הן של התהליך עצמו והן כמובן של תוצריו – נוצרת מדיניות ציבורית מבוססת נתונים ומחוברת לקהילה.

יש מדינות שאף הפכו את מדד איכות החיים לכלי מוביל ומרכזי:

באוסטרליה מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה את ה-MAP (Measuring Australia's Progress), מפה למדידת איכות החיים באוסטרליה. היא כוללת מדי שנה נתונים על המצב בתחומי החיים השונים, כגון רווחה, בריאות, חינוך, ביטחון האישי וכיוצא באלה. ה-MAP מבצעת הערכה של המדיניות הממשלתית בכל יעד ומציינת את מידת ההשגה של היעדים שנקבעו על ידי הממשל. בסקוטלנד יצרו בשנת 2007 מודל ראשון מסוגו, והקימו גוף בין-משרדי למדידת איכות החיים (NPF - National Performance Framework) שנועד לבחון את שביעות הרצון של התושבים. בזמן קצר יחסית, המדידה בסקוטלנד שינתה משמעותית את אופן ההתנהלות של הממשל ואת המדיניות. כיום היא מכוונת לצמצום מראש תופעות בלתי רצויות. ההצלחה, הן באוסטרליה והן בסקוטלנד, מתבססת לא מעט על הצבת היעדים המדידים בלב העשייה ועל התאמת הבירוקרטיה לכיוון הפתרונות הנדרשים, ולא להפך. בזכות הראייה הרב-מערכתית, הצליח ה-NPF בסקוטלנד ליצור שיתופי פעולה בין רשויות שונות למען אותה המטרה, כמו למשל חיבור בין רשויות בריאות, חינוך ורווחה כדי לקדם את בריאות הציבור (MAP, 2012; Wallace, 2013).

למרות ההצלחה היחסית של ה-MAP, אוסטרליה מכוונת ליוזמות מקומיות שמעמיקות את המעקב אחרי מדדי איכות חיים ברמה האזורית מתוך הגישה כי מדידת איכות החיים הינה כלי עבודה שרלוונטי לרשות המקומית לא פחות מאשר לממשלה (MAP).

(2012; ACOLA, 2013). גם בסקוטלנד התחילו להשתמש ב-NPF כדי לאסוף נתונים ברמה האזורית. למעשה, במרבית המקומות בעולם, מדידת איכות החיים פונה לכיוון המקומי והאזורי.

ב. המדידה – דווקא ברמה האזורית והמקומית

התושבים חווים את איכות החיים שלהם ברמה האזורית, כלומר באזור מגוריהם, לכן חשוב למדוד את איכות החיים דווקא באזור ולא רק ברמת המדינה כולה. בסקר שנערך בכל אירופה, האזרחים בכל המדינות העניקו לאיכות חיים ברמה האזורית משמעות גדולה יותר מאשר לרמה הלאומית ואף יותר מאשר לזו האישית. גם כאשר התקציבים מגיעים מהמדינה, כמו בתחומי החינוך או הבריאות, התושבים אומדים את איכות חייהם ברמה האזורית לפי השירותים שניתנים להם באזור מגוריהם. הדבר מובהק בייחוד במדדים לא כלכליים של איכות החיים, כגון תחושת ביטחון, שייכות וקהליות, אך גם ביתר המדדים. לכן באיחוד האירופי, בבריטניה, בארצות הברית וב-OECD – עוברים למדידה אזורית של איכות החיים (Aslam & Corrado, 2012; Bagstad & Shammin, 2012; Wallace, 2013; OECD, 2013; ACOLA, 2013; Larson, 2010).

גם אם לראשי הרשויות אין תמיד השליטה המלאה בכל תחומי החיים, הם יכולים להשפיע חלקית או להעלות את הצורך שנדרש עבורם לרמה הארצית. העיר והאזור הם המקומות שבהם נמצאים כמעט כל השירותים המסופקים לאזרחים, ושם גם מעצבים שירותים אלה – לכן העיר והאזור צריכים להיות שותפים בעיצוב המדיניות הציבורית המתאימה למקום (Bradford, 2005). ברמה האזורית יכולים לזהות תופעות ייחודיות שמפריעות לאיכות החיים באופן מספיק מעמיק ומותאם כדי לפתח פתרונות אפקטיביים, וזאת בשונה מהרמה הלאומית שבוחנת את המצב "ממערב הציפור".¹

התהליך למדידת איכות החיים ברמה האזורית אינו פשוט. הוא דורש משאבים לא מועטים ותכנון ארוך טווח שהמערכת הפוליטית לא תמיד מסוגלת להכיל. בעבר מורכבות התהליך הובילה לעצירתו במקומות רבים או להתמקדות בתחום חיים אחד, כגון בריאות או חינוך וכיוצא באלה (Greenwood, 2002). קושי נוסף המתגלה בתהליך הנזכר לעיל הוא איכות נמוכה של נתונים. הסיבות לכך יכולות להיות מחסור במשאבים, היקף מדגם שאינו משקף את המציאות או הבעיה שחלק מהנתונים הארציים אינם קיימים ברמה האזורית. כיום, בעזרת הידע שהצטבר ברחבי העולם, יש מגוון שיטות שמתגברות על האתגר של איסוף המידע אודות איכות החיים ומצליחות ליצור מדדי איכות חיים ברמה האזורית, כולל לוחות מחוונים מקיפים ואמינים (Walace & Schmuecker, 2013).

במערכת הפוליטית, אחד החששות העיקריים מפני מדדי איכות חיים הוא התסכול שעלול להיווצר אם מודדים תחומים שבהם יכולת השינוי של הרשות מוגבלת, כגון בריאות או חינוך. לכן כאשר מתחילים באזור שבתהליך של מדידת איכות חיים המשימות העיקריות הן: להגדיר את התחומים ואת המדדים שניתן לשנות ולשקף גם את ההצלחה לאורך הזמן. ממד מהותי נוסף שיש לתת עליו את הדעת הוא שיתופי הפעולה שצריך ליצור עם גופים שונים – הממשלה, רשויות שונות, החברה האזרחית והעסקית וכד' – כדי לאפשר מדיניות אפקטיבית בתחום שנמדד.

בווירג'יניה שבארצות הברית מדידת איכות החיים היא יוזמה מדינית אך מבוצעת ברמה האזורית. המדינה מעודדת השוואה בין אזורים, ושיתוף הפעולה בין המדינה לבין הרשויות האזוריות מאפשר לשפר את איכות החיים בכל אזור לפי צרכי הייחודיים ולא לפי הוראות שמגיעות מהשלטון המרכזי.

בקנדה החלו במדידה כמותית ברמה הלאומית כבר בשנות ה-80. לאורך השנים, השתכללה המדידה והתפתחה למדדי איכות חיים מלאים. במקביל, הבינו שם את המשמעות של המדידה האזורית, והתפתח מערך עשיר ומגוון של מדדי איכות חיים אזוריים ועירוניים, למשל תכנית בשם VITAL SIGNS משמשת לפיתוח קרנות מקומיות המקדמות מדיניות לפי מדדים. הקרנות, שהן גופים עצמאיים העומדים בקשר הדוק עם הרשויות המקומיות, קובעות את מדיניות ההשקעה החברתית שלהן אחת לחמש שנים לפי המידע שנאסף מהתושבים עצמם (Walace & Schmuecker, 2013; OECD, 2013).

¹ ראו ניירות מדיניות קודמים של המכון לממשל על יתרון המשימות האזורית בכלל: <http://www.theinstitute.org.il/files/pictures/articles/mizuy2012.pdf>

ג. מדידת איכות החיים – דרך לקידום הפריפריה

יש חשיבות מיוחדת למדידה מקצועית של איכות חיים באזורים פריפריאליים. בתחרות שהולכת וגוברת בין הפריפריה למרכז, מדידה של רמת איכות החיים מסייעת לצמצם את הפערים ולהבליט את היתרון האזורי של הפריפריה בדרכים אלה:

1. **מיקוד השקעות:** המדיניות הציבורית כיום מורכבת ומגוונת יותר מאי-פעם. ככל שהמשאבים מוגבלים יותר, כך יש חשיבות יתרה למיקוד בהשקעה החברתית של הרשויות הפריפריאליות. מדידת איכות החיים מאפשרת להתמקד בתחומים שהתושבים ירגישו בהם את השיפור בצורה מרבית, לזהות באילו מתחומי החיים התושבים מרגישים שצריך להשקיע יותר, ולא פחות חשוב – לדעת איפה צריך להפחית את ההשקעה ומתי יש לשנות את ההשקעה לאור מציאות משתנה או צרכים משתנים של התושבים. היכולת לזהות את המאפיינים הייחודיים של אזור פריפריאלי ולהתייחס אליהם בהתאם משפיעה על האפקטיביות של מדידת איכות החיים ושל המדיניות שנובעת ממנה.

באזור הגבול שבין ארצות הברית למקסיקו מתקיים פרויקט משולב של השלטון המקומי עם האוניברסיטאות משני צדי הגבול לשם מדידה שיטתית של מדדי איכות חיים. הבחירה למדוד את איכות החיים במשותף נובעת מההשפעה ההדדית שיש לשני הצדדים זה על זה במציאות. מדדים אלה מראים לאורך זמן מהם תחומי החיים שמושפעים הדדית, כיצד ירידה או עלייה בצד אחד משפיעה על הצד השני, ומסמנים לרשויות באילו תחומים עליהם להשקיע כדי לשפר את חיי תושביהם (Collins et. Al, 2005; EPA, 2012). ממדדים אלה עולה למשל כי בתחום הבריאות, שביעות הרצון בצד המקסיקני גבוהה יותר מאשר בצד האמריקאי, בעוד שבתחום הביטחון האישי והאמון במשטרה המצב הפוך – וכך ראשי הרשויות יודעים היכן הפער שעליהם למקד בו משאבים.

2. **שיתופי פעולה, קהילה וסולידריות:** כאשר הורים, מורות וארגונים חברתיים מספקים מידע על מערכת החינוך, הם רואים כי המידע שהעבירו יצר מדיניות חדשה; כאשר מוקמת מרפאה אזורית חדשה והתושבים מרגישים חלק מהמהלך, נוצר ערך מוסף למדידת איכות החיים. מכל המחקרים העדכניים עולה כי שיתוף הציבור הוא מרכיב הכרחי במדידת איכות החיים וכי השימוש במדדי איכות חיים באזור מחזק את הקשר של התושבים לאזור ולקהילה (ACOLA, 2013; OECD, 2011). חיזוק הקהילה הוא מרכיב משמעותי בפריפריה, שבה לסולידריות ולייחוד הקהילתי יש ערך מוסף והשפעה. בהשוואה מקיפה בין מדדים שונים שערכו וואלאס ושמואקר הם גילו כי מדדי איכות חיים שהתבססו על שיתופי פעולה בין רשויות ובין החברה האזרחית זכו להצלחה גדולה יותר ממדדים אחרים, וחיברו את התושבים לחזון משותף. המנהיגות והחזון הם למעשה הצעד הראשון לכל תהליך של מדדי איכות חיים, ועצם התהליך מחבר את התושבים לאזור וגם ביניהם (Walace & Schmuecker, 2013).

בפרויקט הדו-אזורי, יוזמה אזורית באונטריו שבקנדה, מדדי איכות החיים מתחילים בקהילה, אצל פעילים שאוספים את המידע מהתושבים ומתרגמים אותו למעקב שוטף. תהליך זה מאפשר לרשויות המקומיות לזכות בסולידריות ובתמיכה גבוהה בקרב הציבור בעת טיפול בסוגיות שהעלו התושבים עצמם. למשל, כאשר ב-2008 תחום הבריאות סומן כאחד המדדים שמדאיגים את תושבי האזור, הרשויות הגדילו את מס' התקנים לרופאים ב-44% והושקעו משאבים נוספים בשירותי הבריאות – הצלחה שזכתה לפרסום חיובי שנתיים לאחר מכן (HCIA, 2010).

בסנטה קרוז שבארצות הברית לא מסתפקים במדדי איכות החיים, אלא עורכים תהליך שיתוף ציבור מקיף, שבו נקבעים היעדים לשיפור חברתי במשותף עם נציגי הציבור. למשל, היעדים לשנת 2015 הוחלטו בהשתתפות יותר מ-1,000 תושבים ובעלי עניין במחוז (ASR, 2012). הנתונים המבוססים והלגיטימציה מההשתתפות המרובה מאפשרים לבעלי עניין לקדם חקיקה ויוזמות חדשות, לפנות לגורמים פדראליים לשם שיתופי פעולה ולגייס תקציבים נוספים אל הרשות המקומית (Brutzky, 2008).

3. **התמודדות עם שינויים:** המדידה מאפשרת לזהות שינויים חברתיים ותרבותיים בחיי התושבים ולהציף בעיות שאחרת לא היו מועלות. היא יוצרת ידע רציף של המנהיגות הפוליטית והאזרחית על ההעדפות של התושבים ועל עמדותיהם. לאורך הזמן, המדידה מאפשרת לסמן מגמות שונות ולפתח כלים רב-מערכתיים להתמודדות עמן. המעקב אחר שינויים מאפשר לזהות מגמות אלה בזמן, ובאזורים פריפריאליים מסייע לרשויות לא להיתקע מאחור ולהגיב בזמן.

בפרויקט Vital Signs בקנדה השימוש במדידת איכות החיים סייע לרשויות לחשוף בעיות שלא היו ידועות קודם לכן, שלא "הוצפו" בשיח הציבורי. כך גילתה המנהיגות הפוליטית את החשש של הציבור מעלייה ברמת האלימות בטורונטו, וכך התגלתה תופעה של מהגרים בעלי מקצוע שלא מוצאים עבודה בערי פריפריה. זיהוי בעיות אלו סייע לממשל המקומי לפתח כלי התמודדות אזוריים, למדוד את התפוקות של כלים אלו לאורך זמן ולהראות את ההצלחה בפומבי. ההצלחה הזו, בזכות האפקטיביות שלה, הובילה גם לשכפול מדיניות מצליחה במקומות נוספים (Walace & Schmuecker, 2013).

בסנטה קרוז שבארצות הברית הפעילו מדיניות ראשונה מסוגה להתמודדות עם חסרי בית, לאחר שהתגלה גידול משמעותי במספרם. במקרה אחר החלו לפעול באופן מתוגבר כנגד מקרי אונס- עבירה שהתגלה כי השיעור שלה במחוז עלה דרך הנתונים שנאספו מהציבור והמשטרה לא זיהתה אותם קודם לכן (ASR, 2012; Brutsky, 2008).

ד. מפתחות להצלחת המדידה של איכות החיים ברמה האזורית

איך עושים את זה נכון? לאורך השנים הצטברו לא מעט סיפורי הצלחה בעקבות מדידת איכות חיים. היא נעשית בעשרות דרכים שונות, שמהן ניתן לחלץ חמישה מפתחות ליצירת תהליך מדידה אפקטיבי:

1. **התאמת הביורוקרטיה אל המדיניות:** בעולם המורכב שאנו חיים בו, החלוקה הקשיחה של הביורוקרטיה לפי מחלקות או לפי מומחיות אינה מתאימה עוד. כדי לתת את הפתרונות לתופעות החברתיות, נדרשת חשיבה רב-מערכתית ויצירתית. למשל, כאשר יש תופעה לא רצויה של נוער מנותק, הפתרון איננו רק במערכת החינוך או רק במשטרה או במחלקת הרווחה או רק בחברה האזרחית. יש צורך בראייה הוליסטית ובשיתופי פעולה. לשם כך, נדרשת מדיניות רוחבית רב-מערכתית. שימוש במדדי איכות החיים מאפשר בדיוק את זה, כי המדד מתמקד בתופעות ובסימנים שלהן, ולא כפוף לפרספקטיבה של רשות כזו או אחרת (ACOLA, 2013).

בסנטה קרוז בארצות הברית, הגדירו 'גיבורה' – פקידה/ה או בעלת תפקיד רשמי במחוז עבוד כל יעד שנמדד. בעלת התפקיד הזה אחראית למעקב ולמימוש היעד ומקשרת בין כל המשרדים ששותפים להוצאת המדיניות לפועל. גם אם אותו בעל תפקיד שייך למחלקה ספציפית, באחריות לוודא שכל המחלקות יפעלו כחלק מהמדיניות המשותפת ולא להפך. כך נוצר מצב שיש אחריות ברורה לכל יוזמה אך ללא הכפפה של המדיניות למבנה של השלטון המקומי/אזורי (ASR, 2012).

2. **חזון, תכנון ומנהיגות משתפת:** בכל תכניות המדידה שהצליחו להשפיע, יש שילוב של עבודת תכנון מקיפה, חזון ומנהיגות משותפת ממגוון רחב של קבוצות וקהילות יחד עם ראשי השלטון המקומי. הרתימה של גורמים רבים בחברה האזרחית ובקהילה היא מפתח להצלחה של מהלך מדידה של איכות החיים, הן במהלכים ממוקדים לטווח הבינוני והן במחקרים לטווח הארוך. בעידן הנוכחי, שבו גוברת הדרישה לשיתוף ציבור ולשקיפות, בכל רגע בתהליך יש מקום למעורבות אזרחית, וכל מעורבות כזו מגדילה את הערך של המדידה (Walace & Schmuecker, 2013; Taylor et al, 2011; ACOLA 2013).

3. **מיקוד המדידה מסייע למיקוד בתכניות שינוי אזוריות ולהצלחתן:** טיילור ושות' סוקרים שלוש תכניות אזוריות שהצליחו ברחבי ארצות הברית. שלוש הן היו ממוקדות במדידת היבט אחד של איכות החיים – חינוך, עוני וכד' – ולא מדדו את כלל תחומי החיים. הכותבים מעלים השערה כי המיקוד סייע להצלחתן של תכניות אלו, שכן הוא אפשר להשקיע את המשאבים הנדרשים במדידה מקצועית וכן לפתח פתרונות אפקטיביים ולא מפוזרים.

בעיר סינסינטי באוהיו, ארצות הברית, נבחרו חמישה יעדים לשיפור בתחום החינוך ובשותפות של העירייה עם החברה האזרחית ועם אנשי מקצוע. לאור היעדים, הוגדרו במערכת החינוך חמישים וארבעה מדדים שמשקפים את התפוקות הרצויות. בתי ספר, קולג'ים, מרכזים קהילתיים ועוד מוסדות ומסגרות העריכו את עצמם לאור המדדים, ובעיר נוצרה מדיניות מקיפה ועקבית. לאחר שלוש שנים הוכח כי ארבעים מתוך חמישים וארבעה המדדים שהוגדרו נמצאו במגמת שיפור. המדידה לא רק הראתה את ההצלחה, אלא גם מיקדה את כלל המערכת בהשגת היעדים, וסיפקה תמונת מצב עדכנית בזמן אמת (Taylor et al, 2011).

4. **שולחן עגול ושיתוף מגזרים:** לחיזוקן של יוזמות למדידת איכות חיים ולתועלת שגלומה בהן מסייעים גורמים שונים והם: שילוב יוזמות מצד החברה האזרחית, האקדמיה, היעזרות בגורמים קהילתיים ושותפות של המגזר העסקי. מדדי איכות החיים מאפשרים ליצור רשת ענפה של קשרים, איסוף מידע והעברתו והנעה לפעולה. עצם החיבור בין גורמים שונים בקהילה הוא יתרון שאפשר ליהנות ממנו בשימוש במדדי איכות החיים. לעתים, כאשר גורם אקדמי או חוץ-שלטוני מוביל את התהליך למדידת איכות החיים, הוא זוכה להשפעה ולאמון גבוהים יותר מאשר תהליך מדידה שבלעדי לשלטון המקומי.

במדד הקנדי לאיכות החיים שנקבע באוניברסיטת וטרלו, המנהיגות הפוליטית העניקה לאוניברסיטה את האחריות להפקת מדד איכות החיים. בזכות האמינות הגבוהה של המוסד האקדמי, הציבור העניק יותר לגיטימציה למדיניות שבוצעה בעקבות המדידה. המעורבות האקדמית העניקה נקודות זכות למנהיגות הפוליטית (Walace & Schmucker, 2013).

5. **איגום משאבים ושימוש במאגרי מידע לאומיים ואקדמיים קיימים:** אם יש מידע אמין המבוסס על מדדי איכות חיים ברמה הלאומית, אפשר להפיק ממנו מדדים אזוריים אפקטיביים ובכך לחסוך במשאבים. האמצעים שיכולים לייעל את המדידה ולהפוך אותה לפרויקט ישים ברמה האזורית הם: שימוש ברשתות חברתיות, הסתמכות על מערכות ציבוריות, כגון מערכת החינוך או הבריאות ושיתוף פעולה עם מרכזי מחקר באזור.

כפי שתיארנו בפתיח, השימוש במדדי איכות החיים הוא תופעה עולמית ההולכת ומתפתחת ומשמשת ככלי ליצירת מדיניות אפקטיבית וליישומה לא פחות מאשר כאמצעי חלופי למדידת הצמיחה והרווחה של החברה האנושית. באזורים פריפריאליים, למדדי איכות החיים יכול להיות תפקיד קריטי בצמצום פערים חברתיים ביחס למרכז וגם בתוך האזור עצמו. מדדי איכות החיים מבליטים את היתרון האזורי וממחישים את ההצלחות ואת השינויים שהתרחשו בעקבותיהם. כמו כן, הם ממחישים את העבודה שצריך לעשות כדי שהחיים יהיו בני קיימא ופשוט טובים יותר לכלל תושבי האזור.

ביבליוגרפיה

ACOLA, (2013) [Australia's Progress in the Twenty-First Century](#), Australian Council of Learned Academies.

Annoni P., Weziak-Bialowolska D., Lewis D. (2012) [Quality of Life at the sub-national level: an operational example for the EU European Commission](#), Joint Research Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen.

Aslam A., Corrado L., (2012) The geography of well-being, *Economic Geography* 12 (3): 627-649.

ASR, (2012) [Santa Cruz County Community Assessment Project](#) -Year 18, ASR & Santa Cruz CAP.

Bagstad K. J., Shammin R. (2012) Can the Genuine Progress Indicator better inform sustainable regional progress?—A case study for Northeast Ohio, [Ecological Indicators](#), Vol. 18, July 2012, Pages 330–341.

Bradford, N. (2005). [Place based public policy: Towards a new urban and community agenda for Canada](#). The Canadian Policy Research Networks website:
http://ccednet-rcdec.ca/sites/ccednet-rcdec.ca/files/ccednet/pdfs/2005-bradford-place_based_policy_cprn.pdf.

Brutschy, S. & Zachary, D.C. (2008). [Achieving outcomes from indicators: community assessment projects in the United States, a focus on Santa Cruz County](#). In OECD (Eds.), *Statistics, knowledge and policy 2007: Measuring and fostering the progress of societies* (pp. 517-528). Paris, France: OECD.

Cantarero R., Potter J., Kratochvil L., (2008) [Quality of Life, Perceptions of Change, and Psychological Well-Being of the Elderly in Small Rural Towns in the Midwest](#), submitted to *Community Quality of Life Indicators: Best Practices IV*.

Collins K., Guhathakurta S. et Al. (2005) [Interim Research Report to Southwest Center for Environmental Research and Policy, Assessment of Perceptual and Objective Quality of Life Indicators in the U.S.-Mexico](#). The Border Observatory.

EPA (2012) [The Border 2020: US-Mexico Environmental Program Summary](#).

Gébert J., Málovics G., Fáskesti Z., (2012) The Limits of Well being Measurement at Subregional Level, [Regional Statistics English Edition](#), issue: 01 / 2012, pages 4560.

Gonzalez E., Carcaba A., Ventura J., (2011) [A Quality of Life Ranking of Spanish Municipalities](#), *Revista de Economía Aplicada* Número 56 (vol. XIX), págs. 123 a 148 E.

Greenwood D., (2002) [Local Indicators of Quality of Life: A Preliminary Look at the Pikes Peak Region](#), Center for Colorado Policy Studies.

Guhathakurta S., Pijawka D., Sadalla D., (2011) [The State of U.S. – Mexico Border Cities](#), The Border Observatory Project.

HCIA (2012) Headwaters Communities in Action: [Wellbeing Report](#).

Larson S, (2010) Regional well-being in tropical Queensland, Australia: developing a dissatisfaction index to inform government policy, Environment and Planning A 42(12) 2972 – 2989.

Lawless N.M., Lucas R.E., (2011) Predictors of Regional Well-Being: A County Level Analysis, Social Indicators Research, Vol 101, Issue 3, pp 341-357.

Lawn P.A., (2003) A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other related indexes, [Ecological Economics](#) Vol 44, Issue 1, Pages 105–118.

MAP (2012) [Measures of Australia's Progress: Aspirations for our nation: a conversation with australians about Progress](#), Commonwealth of Australia.

OECD (2011), [How's Life?: Measuring well-being](#), OECD Publishing.

OECD (2013), [OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being](#), OECD Publishing.

Stiglitz J. E., Sen A., Fitoussi J.P. (2009) [The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress](#), Final report to the government of France.

Taylor A., Newberry J., Nicholson M., (2011) [A Plan for Wellbeing in Guelph](#).

Wallace J., Schmucker K. (2013) [Shifting the Dial: From wellbeing measures to policy practice](#), IPPR North & Carnegie UK trust.

Wallace J. (2013) [Measuring Social Progress: Is Scotland really innovative?](#), at PROGBLOG: <http://theblogprogress.blogspot.co.il/2013/06/measuring-social-progress-is-scotland.html>

אתר האינטרנט של ה-OECD למדידת הרווחה האנושית: <http://www.wikiprogress.org>

רשת ערים בריאות, דו"ח פעילות רשת ערים בריאות לתקופה מאי 2010 עד יוני 2011, הוגש לוועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת: http://www.healthycities.co.il/upload/infocenter/info_images/01082011052914@peilut10-11.pdf



גבעת הגיונות ת.ד. 3489 ירושלים | טל. 02-6557165 | פקס. 02-6554221 | אתר: www.TheInstitute.org.il
מכון אלכא למנהיגות וממשל פועל בסיועו הנדיב של: ארגון הפדרציות היהודיות בצפון אמריקה, קרן ראסל ברי, הפדרציה היהודית של ניו יורק, הפדרציה היהודית של בולטימור, פניו וסטיבן ויינברג וקרן וואהל