



האוניברסיטה העברית ירושלים

הפקולטה למדעי החברה

ביה"ס למדיניות ציבורית

יישום מדיניות בין שכבות ממשל

חקר יישום תכנית הנגישות לתחבורה הציבורית

ברשויות המקומיות בישראל

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית והתמחות בתכנון עירוני ואזורי

בהדרכת ד"ר גלית כהן בלנקשטיין

מוגש על ידי יעל רנדר-אלבז ת.ז. 064979750

אפריל 2013 חודש אייר תשע"ג

ירושלים

דברי תודה

ברצוני להודות למנחה שלי- ד"ר גלית כהן בלנקשטיין, על ההנחיה המסורה והעזרה הרבה שבלעדיה לא הייתי מגיעה לרגע זה.

אני מודה לחברי ולעמיתי השונים, בעלי התפקידים במשרד התחבורה וברשויות המקומיות, שנענו לבקשותיי, ובמיוחד לגב' איריס ברקת ממונה פרויקטים תחבורתיים במשרד התחבורה על השימוש בבסיס הנתונים, העזרה והתמיכה.

תודתי הרבה נתונה לחברי היקר, עודד דהרי על העזרה בעיבוד הסטטיסטי.

אני מודה למשפחה שלי- לאחותי הגדולה, שיום יום מתמודדת עם שיתוק מוחין (CP) ומוכיחה כי השמים הם הגבול. להורים שלי, שתמיכתם הבלתי מוגבלת, הפכה אותי למי שאני היום. לאחי היקר שמשלים אותי, ולבסוף, לבעלי היקר, על התמיכה ואהבה האין סופית.

תקציר

המחקר הנוכחי בוחן את יישומה של תכנית מדיניות בין שכבת ממשל ממשלתית ומקומית, ע"פ המודל התקשורתי ליישום של Goggin et al (1990). על פי המודל, יישום מדיניות בין שכבות ממשל מושפע מ'אילוצים ותמריצים' הניתנים או כפויים, משכבת הממשל מ'מעלה' ומ'למטה'. ההשערה היא, כי לא ניתן להסביר יישום על ידי משתנה אחד, ויש להתייחס לכלל הכוחות הפועלים לטובת וכנגד יישום בו זמנית. המשתנים המסבירים רמת היישום תכנית המדיניות במודל הם: אילוצים ותמריצים ברמה הממשלתית; אילוצים ותמריצים ברמה המקומית; תהליך קבלת החלטות ליישום ברשות המקומית ויכולת הרשות המקומית לפעול ליישום.

העבודה מתמקדת בשאלה- מהם הגורמים המשפיעים על יישום תכנית מדיניות בין שכבות ממשל שונות? מחקרים רבים בתחום יישום מדיניות לא נתנו את הדעת על השפעת גורמים הקשורים לשכבות הממשל השונות. מחקרם המפורסם של Pressman & Wildavsky (1973) היה מהראשונים שבחן יישום בין שכבות ממשל שונות אך ללא התייחסות ליחודיות זו.

תכנית המדיניות שנבחנה היא התכנית לנגישות תחבורה ציבורית (להלן תח"צ) עירונית ברשויות המקומיות. בשנים האחרונות ניכרת עליה במודעות ובעשייה בתחום הנגישות לתח"צ, וניתן לזהות נקודת מפנה משמעותית בשנת 2010, עת פרסום תכנית מדיניות לנגישות לתח"צ עירונית ע"י משרד התחבורה. נקודת הזמן של המחקר היא במחצית הדרך של תהליך יישום התכנית.

בחינת רמת היישום התבססה על נתונים שנאספו ממשרד התחבורה, ביטוח לאומי והלמ"ס. כל אלה אפשרו לאפיין את הרשויות המקומיות ולזהות את הגורמים המשפיעים על רמת יישום של התכנית ולהסביר את השונות הקיימת בין רשויות שונות. באמצעות רגרסיה ליניארית, המחקר מנסה לאמוד את השפעות על ההסתברות ליישם את תכנית המדיניות.

הממצאים מחזקים את ההשערה כי, השונות ביישום תכנית המדיניות לנגישות בתח"צ ברשויות המקומיות נובעת ממספר רב של משתנים. המשתנים המשפיעים בצורה מובהקת על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות הם גורמים הקשורים בתהליך קבלת ההחלטות ליישום ברשויות המקומיות וביכולת של הרשות המקומית לפעול.

כולי תקווה כי המחקר הנוכחי יהווה צוהר, ולו הקטן ביותר, להמשך מחקר יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות, ויישום מדיניות נגישות לתח"צ בפרט.

קריאה נעימה ☺

תוכן עניינים

5	מבוא.....
8	1. סקירת ספרות- יישום מדיניות
8	1.1 יישום מדיניות בין שכבות ממשל.....
9	1.2 מודלים ליישום מדיניות
12	1.3 שילוב גישות מלמעלה למטה ולמטה למעלה.....
14	1.4 שינויים במשילות (Governance) ויישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות.....
16	1.5 המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין שכבות ממשל (Communication Model).....
25	2. נגישות למערכת התחבורה הציבורית העירונית
25	2.1 מערכת התחבורה הציבורית העירונית.....
27	2.2 נגישות לתח"צ עבור אנשים עם מוגבלות- המסד המשפטי
30	2.3 הביקוש לתח"צ של נוסעים עם מוגבלות
33	2.4 פרדיגמות בחקר התחבורה לאנשים עם מוגבלות.....
37	2.5 מדיניות ממשלתית בתכנית לנגישות בתח"צ עירונית
39	3. מבנה דעת ומערך המחקר
39	3.1 שאלת המחקר
39	3.2 המודל התקשורתי ליישום תכנית הנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות
41	3.3 יחסי הגומלין בין שכבות הממשל הממשלתית והמקומית.....
43	3.4 משתנה בלתי תלוי 1 : השפעות האילוצים ותמריצים בשכבת הממשל הממשלתית
45	3.5 משתנה בלתי תלוי 2 : השפעות אילוצים ותמריצים בשכבת הממשל המקומית
47	3.6 משתנה בלתי תלוי 3 : השפעת תוצאות קבלת החלטות מדיניות ברשות המקומית
48	3.7 משתנה בלתי תלוי 4 : השפעת יכולת הרשות המקומית לפעול.....
50	3.8 השערות המחקר
52	3.9 שיטת המחקר
52	3.10 איסוף נתונים
54	4. ממצאים.....
54	4.1 מיפוי הרשויות המקומיות הכלולות בתכנית המדיניות.....
60	4.2 הגורמים המשפיעים על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות.....
75	5. דיון
78	6. סיכום ומסקנות.....
78	6.1 מסקנות המחקר ותרומתו
79	6.2 מגבלות המחקר וכיווני מחקר עתידיים

81	7. רשימת מקורות
88	8. נספחים

רשימת לוחות

לוח 1 :	רשימת הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית הנגישות לתח"צ
לוח 2 :	חלוקת רשויות מקומיות בתכנית המדיניות לפי אזור גיאוגרפי
לוח 3 :	רמת יישום ברשויות המקומיות
לוח 4 :	בחינת עוצמת הקשר בין המשתנים הרציפים במחקר
לוח 5 :	רמת יישום תכנית מדיניות ותקציב תחנת אוטובוס ברשות המקומית
לוח 6 :	נתוני מדד סוציו אקונומי
לוח 7 :	תחנות אוטובוס ברשות המקומית ורמת יישום תכנית המדיניות
לוח 8 :	מספר רשויות מקומיות בהתאם למפלגתו של ראש הרשות
לוח 9 :	מפלגת ראש הרשות (קואליציה/ אופוזיציה) ורמת יישום
לוח 10 :	יוזמת הרשויות ורמת יישום
לוח 11 :	קבוצות גורמים מעורבים בתהליך היישום ורמת יישום
לוח 12 :	רמת מינוע ורמת יישום ברשויות המקומיות
לוח 13 :	מקדמי הרגרסיה ה-I וסטיות התקן עבור רמת יישום תכנית המדיניות
לוח 14 :	מקדמי הרגרסיה ה-II וסטיות התקן עבור רמת יישום תכנית המדיניות
לוח 15 :	ניתוח שונות Anova-

רשימת תרשימים

תרשים 1 :	המודל התקשורתי של Goggin (1990)
תרשים 2 :	תדירות שימוש באוטובוס לפי סוג מוגבלות
תרשים 3 :	משתמשים בתח"צ לפי מידת מוגבלות, גילאי עבודה, 2007 באחוזים
תרשים 4 :	דיווחו כי מכונית עומדת לרשות משק ביתם, לפי מידת מוגבלות, 2007 באחוזים
תרשים 5 :	קטגוריות של שירות תחבורה בהתאם לצרכים של אנשים עם מוגבלויות
תרשים 6 :	המודל התקשורתי ליישום תכנית לנגישות לתח"צ ברשות המקומית
תרשים 7 :	רשויות מקומיות בתכנית המדיניות
תרשים 8 :	רמת יישום התכנית ברשויות המקומיות באזור הצפון
תרשים 9 :	רמת יישום תכנית המדיניות ברשויות המקומיות באזור המרכז
תרשים 10 :	רמת יישום תכנית המדיניות ברשויות מקומיות באזור הדרום
תרשים 11 :	מדד סוציו אקונומי ורמת יישום
תרשים 12 :	מפלגתו של ראש הרשות המקומית ורמת יישום
תרשים 13 :	ממוצע רמת יישום לפי יוזמת הרשות המקומית
תרשים 14 :	מספר גורמים מעורבים וממוצע רמת יישום
תרשים 15 :	קבוצות גורמים מעורבים בתהליך היישום וממוצע רמת יישום
תרשים 16 :	הכנסה עצמית לנפש וממוצע רמת יישום
תרשים 17 :	מדד פריפריאליות וממוצע רמת יישום
תרשים 18 :	חלוקת מדד פריפריאליות לפריפריה ומרכז הארץ וממוצע רמת יישום

מבוא

במחקר על מדיניות ציבורית אין ספר שצוטט יותר מספרם של Pressman & Wildavsky (1973) על יישום. בתקופה מוקדמת של המחקר הייתה מחלוקת בנוגע לחשיבות המחקר בנושא יישום מדיניות. המחלוקת המשיכה עד פרסום מחקרם של Pressman & Wildavsky בשנת 1973 ונעלמה לחלוטין בסוף שנות ה-80. מאז ועד היום מחקר יישום עבר תהליכים שונים כאשר חוקרים רבים ניסו ומנסים עדין להסביר 'מה קורה כאשר ציפיות מדיניות הופכות לתוצאות מדיניות' (Deleon, 1999; Ferman, 1990).

ישנן מספר עובדות שקשה להתעלם מהן כאשר ניגשים למחקר יישום- הראשונה היא שתופעת היישום נחקרה עוד לפני שניתן היה לקרוא לה כך. שנית, יישום הינו מונח הקיים ונחקר על ידי חוקרים בדיסציפלינות שונות עם רקע שונה מאוד מחוקרים בתחום המדיניות הציבורית. שלישית, יישום מקבל צורות וגוונים בתרבויות שונות וממסדים שונים. נקודה זו היא חיונית לצורך המחקר הנוכחי היות ותהליכים של ממשלות שונות (Government) הפכו לתהליכים של 'ממשלתיות' (Governance). השימוש במונח 'ממשלתיות' מבטא את כניסתם של שחקנים חדשים, שונים ונרחבים המשתתפים בתהליכים שונים במדיניות ציבורית. הקשר בין ממשלתיות ויישום מדיניות הינו נקודה חשובה במחקר הנוכחי, היות והתמקדות המחקר היא ביישום מדיניות ברשויות המקומיות (Local government).

בניגוד לרוב מחקרי העבר בנושא יישום, המחקר הנוכחי מתמקד ביישום מדיניות בין שכבת ממשל שונה מזו שקובעת אותה. השאלה המתעוררת היא, מה משפיע על יישום מדיניות הנקבעת בשכבת הממשל הממשלתית ומיושמת בשכבת הממשל המקומיות? כיצד האילוצים והתמריצים בשכבות הממשל השונות, משפיעים על רמת יישום תכנית מדיניות? אלו הן שאלות כלליות אשר תשובה ראויה להן יכולה לקדם את חקר יישום המדיניות בכלל, אך בשלב זה היא נבדקת בישראל, בתכנית מדיניות אחת בלבד. כדי לבחון את ההשפעות על רמת היישום נבחרה תכנית המדיניות של משרד התחבורה לנגישות לתח"צ עירונית ברשויות המקומיות בישראל בין השנים 2010-2012. המחקר מבוסס על 'המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין ממשלתית' (The Communications Model of Inter-Governmental Policy Implementation) של Goggin et al. (1990). המודל מתמקד בהשפעת 'אילוצים ותמריצים' של שכבות ממשל שונות, על יישום מדיניות. Goggin ועמיתיו היו הראשונים שזיהו את המורכבות הרב שכבתית, רבת הקומות,

ביישום מדיניות, והשפעת יחסי גומלין בין שכבות ממשל שונות, על היישום שלהם בפועל. המודל של Goggin et al מבוסס על מבנה הממשל הפדראלי. על כן, במחקר הנוכחי נעשו התאמות למודל התקשורתי, בהתאם למבנה הממשל הישראלי. מבנה הממשל בישראל בנוי משלטון מרכזי ושלטון מקומי, ויחסי הגומלין ביניהם מהווים גורם משפיע על אופן היישום של מדיניות.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות נחקק בשנת תשס"ח-1998, ובו סעיף המתייחס לנגישות לתח"צ. מתוקף החוק תוקנו 'תקנות להסדרת הנגישות בתחבורה ציבורית תשס"ג-2003' המפרטות את דרישות החוק. האחריות ליישום החוק מוטלת על הרשויות המקומיות ומפעילי התחבורה הציבורית כל אחד בתחומו. סעיף 7 לחוק מחייב את משרד התחבורה לפרסם תכנית רב שלבית ליישום הנגשת התח"צ בישראל. בכך המחוקק הממשלתי קבע את יחסי הגומלין בין רמת הממשל והרמה המקומית בתהליך היישום, ודרש כי משרד התחבורה יהווה שחקן מרכזי בתהליך יישום המדיניות ברשויות המקומיות.

מאז תוקנו התקנות בשנת 2003, ועד שנת 2010, פעילות הרשויות המקומיות ליישום החוק הייתה אפסית. בשנת 2010, בעקבות עתירה ייצוגית נגד חברות התחבורה הציבורית 'אגד' ו'דן', פרסם משרד התחבורה תכנית לנגישות לתח"צ עירונית. זוהי נקודת מפנה משמעותית שהתרחשה בעקבות פרסום התכנית, ליישום החוק הלכה למעשה. רשויות מקומיות רבות עברו, ועדין עוברות שינויים בפיתוח תשתיות תחבורה בכלל ותח"צ בפרט, על מנת ליצור מערכות תח"צ נגישות לכלל הציבור ולאנשים עם מוגבלות בפרט.

מטרות המחקר הנוכחי מתחלקות לשלושה חלקים. ראשית, לענות על שאלת מדיניות-מדוע תכנית מדיניות ממשלתית אחידה וברורה, מיושמת בצורה שונה ברמת ממשל מקומית? בחלק הראשון של הסקירה התיאורטית, נסקרו מודלים בנושא יישום מדיניות, עם התמקדות בנושא יישום ברמות ממשל שונות. הוצג הבסיס למודל הקונספטואלי של המחקר לניתוח יישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ המבוסס על המודל התקשורתי של Goggin et al (1990).

שנית, לשלב בין חקר תחבורה, וחקר אנשים עם מוגבלות (Disability Studies) ולהוות מסגרת תיאורטית לחקר הנגישות לתח"צ עירונית לאנשים עם מוגבלות, כחלק מחקר מערכות תח"צ עירוניות. המחקר מתמקד בנושא נגישות לתח"צ עירונית במטרה לראותה כחלק בלתי נפרד ממערכת התחבורה העירונית. לכן, נסקרו מחקרים שונים בנושא נגישות לתח"צ עירונית בשילוב תיאוריות של נגישות לכלי.

שלישית, המחקר מתמקד בחקר הממשל המקומי (Local Government). אם בעבר היו הרשויות המקומיות שותפות סבילות של השלטון המרכזי הכפופות להוראותיו כספקי שירותים לצרכנים מקומיים, הן הופכות כיום לישויות יוזמות ועצמאיות, תוך אחיזה בחלק גדל והולך של תהליכי שיפור איכות חיים בתחומן. בשנים האחרונות פועלות רשויות מקומיות במשנה מרץ במטרה לקדם תחומי מדיניות שונים ברמה המקומית, כחלק ממדיניות מקומית מותווית המבטאת את חיזוק מחויבותן לרווחת התושבים וצרכיהם המשתנים. ממצאי המחקר הנוכחי מבטאים מגמה זו ויכולים ללמד אותנו רבות על הדרך לפתח ולהעצים תהליך זה.

המחקר מתחלק לשישה פרקים: הפרק הראשון הינו סקירת ספרות של מחקרים בנושא יישום מדיניות בכלל ובין שכבות ממשל בפרט. הפרק השני מציג את עולם המחקר של הנגישות לתח"צ והבנת הרקע לתכנית המדיניות הנחקרת. הפרק השלישי מפרט את המודל התקשורתי של Goggin תוך התייחסות לתהליך הניתוח של תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ. הפרק הרביעי מפרט את מבנה הדעת ומערך המחקר, שאלת המחקר, השערות ואיסוף הנתונים בבסיס המחקר. הפרק החמישי מציג את הממצאים והפרק השישי הינו דיון בהתאם להשערות המחקר. לבסוף, הפרק השישי מציג את עיקרי המסקנות לאור הממצאים ובהתאם להשערות המחקר.

1. סקירת ספרות- יישום מדיניות

פרק זה יעסוק בהיבטים שונים של תהליך יישום מדיניות באופן כללי ובפרט בנושא יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות. יסקרו מודלים שונים של יישום מדיניות לאורך הדורות השונים במחקר ולהבדלים בין מודלים מ'למעלה למטה' ו'למטה למעלה'. כמו כן, יבחנו מודלים ליישום מדיניות המשלבים לשילוב בין גישות 'למעלה למטה' ו'למטה למעלה' בכלל, ובפרט כיצד הדיון מתבטא במודל התקשורתי ליישום מדיניות בין שכבות ממשל (Communication Model).

1.1 יישום מדיניות בין שכבות ממשל

אחת ההגדרות המצוטטות ביותר ליישום מדיניות היא של החוקרים Mazmanian & Sabatier (1983) בספרם 'Implementing Public Policy' בו הם מגדירים יישום כ- 'הוצאה לפועל של החלטת מדיניות, המתבטאת בחוק או תקנות, נהלים או פס"ד של בית משפט'. על פי החוקרים, יישום מדיניות הינו תהליך, המורכב משחקנים רבים המשפיעים אחד על השני. לכאורה נראה כי התהליך פשוט, קיימת מדיניות שאותה הרשויות המבצעות חייבות ליישם.

הדגש של החוקרים על כך שמתקיים **תהליך ליישום מדיניות**, ממחיש את ההמשכיות הקיימת בין תהליך המדיניות והפעילות בפועל, ומרמזת כי בשלב יישום מדיניות, ממשיק גם עיצוב המדיניות להתרחש (Hill & Hupe, 2002, 2003). הנחה זו עומדת בניגוד לתפיסות האמפיריות הקלאסיות שרווחו בתחילתו של מחקר יישום מדיניות. לאורך השנים המעטות שקיים המחקר, התפתחו מגוון תפיסות בנוגע למרכזיות דרגים שונים בתהליך היישום, ששמו במרכזן התבוננות על שאלות שונות.

בחינת התפתחות חקר יישום מדיניות מעלה כי עד שנת 1973 הגישה השלטת בחקר ניהול ציבורי ראתה ביישום חלק נפרד מעיצובה. תפיסה זו גרסה כי שאלות ערכיות צריכות להיות מוכרעות בדרג הפוליטי המעצב מדיניות, בעוד שיישום המדיניות נתון באחריות הדרג המנהלי והוא הטכני במהותו. החוקר הבולט בגישה זו היה Wilson (1941), שטבע את ההסתכלות הדיכוטומית בין עיצוב מדיניות ויישומה (שר הדר, 2006).

דיכוטומיה זו החלה להיסדק כאשר חוקרים שונים זיהו שתהליך קביעת המדיניות אינו תהליך ליניארי ויישום מדיניות אינו מנותק מתהליך קביעת המדיניות אלא מהווה חלק ממנו ולעיתים, אף החלק הקשה ביותר לביצוע (Sabatier, 1986; שר הדר, 2006; Pressman & Wildavsky, 1973; Laswell, 1965 ועוד). שני מחקרים מרכזיים נתפסים כפורצי דרך בחקר יישום מדיניות.

הראשון, מחקרו של Laswell (1965) העלה לראשונה את ההסתכלות על תהליך היישום כחלק עצמאי אך בלתי נפרד מתהליך קביעת וניתוח המדיניות (שר הדר, 2006; Laswell, 1965). השני, העלה לראשונה את נושא חקר יישום מדיניות כנושא מחקר בפני עצמו, במחקר החלוצי של Pressman & Wildavsky (1973). מחקר זה ניסה ללמוד על כשלון יישום התכנית הפדראלית של הממשל בושינגטון למלחמה באבטלה ביישומה במדינת אוקלנד. החוקרים Pressman & Wildavsky (1973), הגדירו בצורה טובה את מורכבות תהליך היישום, בהקדמה לספרם *'Implementation'*:

'Let us agree to talk about policy as a hypothesis containing initial conditions and predicted consequences. If X is done at time t1, then Y will result at time t2.

Thus defined, implementation is a complicated process, or rather sub – process. Therefore much can go wrong. The longer the chain of causality, the more complex implementation becomes' (1973: xxii-xxiv)

לפי החוקרים, יישום מדיניות הינו תהליך מורכב, המהווה תת תהליך בתוך תהליך המדיניות הכולל. כמו כן, החוקר קינגדון הגדיר אף הוא את היישום כאחד מארבעת החלקים של תהליך המדיניות: 1. הגדרת סדר יום; 2. אפיון החלופות לבחירה; 3. החלטה ביניהן; 4. יישום.

עם זאת, בתהליך המדיניות, ניכר כי 'השחקנים' המעורבים אינם מתנהלים כחלק אינטגרלי מהתהליך, כלומר, בצורה כל כך מסודרת; הם אינם מסוגלים להכיל, לזכור ולהשוות בין חלופות רבות; והם לא מגדירים בבירור את מטרותיהם. 'המשחק' אינו כה מסודר, והשלבים שתוארו מתערבבים זה בזה ולעיתים עיצוב החלופות קודם לזיהוי הבעיות (Kingdon, 1984). על מנת להבין את מורכבות תהליך יישום המדיניות יש להבחין בין המודלים שונים של יישום.

1.2 מודלים ליישום מדיניות

המחקר של יישום מדיניות הינו צעיר יחסית, וניתן לזהות התפתחויות ותפיסות שונות בקרב החוקרים לאורך השנים. מורכבות תהליך יישום מדיניות, קראה תיגר לחוקרים רבים לפתח תיאוריות ומודלים על מנת להסביר באילו תנאים מדיניות מיושמת (O'Toole and Montjoy, 1984). במחקרים אלה קיים מחסור בנתונים אמפיריים המספקים הבנה מעמיקה של איך להתגבר על מחסומים, עיכובים וכן תמריצים שליליים ליישום מדיניות (Alesch and Petak, 2001; Matland, 1995; Sabatier, 1991).

החוקרים בשדה המחקר של יישום מדיניות מתחלקים לשלושה "דורות" (שר כהדר, 2006 ; Hill & Hupe, 2002 ; Winter, 2006). לחוקרים בדורות השונים היו תפיסות שונות בנוגע לשאלה 'מהם הגורמים המשפיעים על יישום' ובפרט על תהליך יישום תוכניות מדיניות ברמה המקומית. סקירה של הדורות השונים תעשה בדגש על מחקרים אשר תרומתן ניכרת לנושא מחקר זה.

הדור הראשון מזוהה בעיקר בחקר חסמים וכישלונות בתהליך היישום (שר הדר, 2006; Sabatier, 1986; Deleon, 1999). תרומתם העיקרית של חוקרים אלה הייתה בהעלאת מורכבות תהליך היישום על סדר היום בחקר תהליך המדיניות (Deleon, 2001: 2-3). מחקרם של Pressman & Wildavsky (1973), שם דגש על מורכבות הפעולה המשותפת כגורם מרכזי לבעיית היישום. לדידם, מספר שחקנים רב מקשה על יישום, משום שכל שחקן מתרגם את המדיניות באופן שונה ושואף לקדם אינטרסים שונים. כך, זוהו נקודות ההחלטה וזכויות הווטו כצמתים המעמידים את היישום בסכנה מאחר והם מהווים קושי מרכזי ביישום המדיניות (שר הדר, 2006; Pressman & Wildavsky, 1973).

בדור השני, החוקרים ניסו לבנות מודלים תיאורטיים שיהוו מסגרת לניתוח מדיניות בשני היבטים: **מודלים הבוחנים מדיניות "מלמעלה למטה"** - במודלים "מלמעלה למטה" הכוונה היא מהחלטת המדיניות בשלטון ליישומה בשדה. המצדדים בתפיסות 'מלמעלה למטה' רואים בגורם המשמעותי ביותר בהשפעה על היישום את דרג קובעי מדיניות והצלחתו להעביר הנחיות ברורות לדרג המנהלים המיישם. כמו כן, לאור ההיררכיה בתהליך, דרג המטה נתפס כאחראי לפעול לשיפור היחסים בין כלל השחקנים. הביקורת העיקרית על שיטה זו שהיא מתעלמת משחקנים מרכזיים נוספים הקשורים בתהליך בין מדיניות תכנון וליישום הלכה למעשה. מבחינת יישום תוכניות ברמה המקומית, החוקרים הבולטים של תפיסה זו הם Mazmanian & Sabatier (1980). המודל שפיתחו התייחס בעיקר להשפעת קובעי מדיניות מלמעלה על תהליך היישום. לטענתם תהליך היישום מורכב מחמישה שלבים (Mazmanian & Sabatier, 1980): 1. תפוקות המדיניות של סוכני הביצוע; 2. התאמת התפוקות לאוכלוסיית היעד; 3. ההשפעה בפועל של תפוקות; 4. השפעות נתפסות של תפוקות מדיניות; 5. שינוי משמעותי בחוק הקיים.

מודלים הבוחנים מדיניות "מלמעלה למטה" - במודלים "מלמעלה למטה" בוחנים את המדיניות מהמפגש שלה עם השטח - רשויות מקומיות, פקידים, תושבים, מגזר שלישי ועוד. המצדדים עם

התפיסה 'מלמטה למעלה' רואים את הפקידים ברמת השדה, כגון ברשויות המקומיות, כשחקנים מרכזיים ביישום מדיניות. תרגום דרג השדה את המדיניות עשויה להוביל לפערים באופן היישום ובכך כוחו לעצב את המדיניות בפועל (Lipsky, 1980). תפיסה זו, מזהה את התפקיד החשוב ביותר של הגורמים 'בשטח' על יישום מדיניות ועיצוב מדיניות. היא מעמידה את מספק השירותים בפועל כבעל תפקיד מכריע וקריטי ביישום מדיניות. החוקר Lipsky, פיתח את מודל "Street Level Bureaucracy" שהציגה גישה פרגמטית להבנת יישום מדיניות. גישה זו מעמידה את מספקי השירותים כבעלי תפקיד קריטי ביישום מדיניות. לפיה האופן בו מספקי השירותים פועלים, הוא למעשה תרגום כוונת מדיניות ויישומה (שר הדר, 2006; Winter, 2006; Lipsky, 1980). הדרג הבירוקראטי קובע את המדיניות מכמה סיבות:

❖ שיקול דעת- המציאות מורכבת מכדי שיהיה אפשר להגדיר מודל פעולה מדויק וברור. העבודה מול בני אדם במגזרים שונים יוצרת צורך בהתאמה ובהתחשבות וגמישות שמתרחשת בדרג הבא במגע עם השטח.

❖ עצמאות- פעולת הפקידות קשה למעקב, ולכן יש עצמאות רבה לפעולה.

❖ סדרי העדיפויות של הדרג הבירוקראטי- סדרי העדיפויות שונים מאלה של ההנהלה, ויש צורך לשים דגש על מדדים להצלחה בארגון, משרד ממשלתי.

❖ מומחיות- יש דרכים שונות להתנגד לדרישות ארגוניות ובהן הדגשת הצורך בתפקוד של אדם מסוים שאמון על ביצוע, מומחיותו, והקושי בהחלפתו.

בירוקרטים ברמת הרחוב מהווים שחקן מכריע בתהליך יישום מדיניות. שיקול דעתם, עצמאותם, סדרי העדיפויות המקומיים והמומחיות שלהם מהווים תנאי בסיס ליישום המדיניות הממשלתית.

ניתן להיווכח כי לכל פרספקטיבה קיימת תפיסה להצלחת תהליך יישום מדיניות. מצדדי תפיסת 'מלמטה למטה' ראו בגורם המשמעותי ביותר בהשפעה על היישום את דרג קובעי המדיניות והצלחתו להעביר הנחיות ברורות לדרג המיישם. המתנגדים לזרם זה טענו כי הוא מתעלם משחקנים מרכזיים נוספים הקשורים בהבאת המדיניות מהתכנון לפועל. התפיסה גורסת כי תרגום דרג השדה את המדיניות עשויה להוביל לפערים משמעותיים באופן היישום, ובכך כוחו לעצב את המדיניות בפועל. תפיסה זו רואה בקובעי המדיניות כ'מוגבלים' במתן חלק מהפירוט

וההתייחסויות למרחב הספציפי. לכן דרג השדה שאמור להתמודד עם פתרונות ערכיים, בעל מרחב לשיקול דעת, הוא זה המעצב את המדיניות. הביקורת המרכזית לנקודת מבט זו, היא שהחוקרים מתעלמים מהתפקיד שאמור להיות לנבחרי ציבור במשטר דמוקרטי כקובעי מדיניות. כמו כן, זרם מחקרי זה התקשה לתת המלצות קונקרטיות ליישום. כיום, ישנם חוקרים רבים המציעים להשתמש בשילוב בין שני התפיסות, בכדי לקבל תמונה מתאימה יותר של המציאות (Winter, 2006).

1.3 שילוב גישות מלמעלה למטה ולמטה למעלה

רבים מהחוקרים המנסים לשלב בין גישות 'למעלה-מטה' ו'מטה-מעלה' הם אמריקאים החוקרים את המבנה הממשלתי הפדראלי. Ripley & Franklin בספרם "בירוקרטיה ויישום מדיניות" (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation* מודאגים מהשאלה "מה קורה ולמה?" בניגוד לשאלה מ'למעלה מטה'- 'האם סוכני השטח עומדים בלוחות הזמנים, המטרות והיעדים במגבלות הקיימות' (1982:10). הם מתייחסים לשאלה, למה חוקרים מלמעלה-מטה מתייחסים ל-'פער ביישום' או 'גירעון היישום' כבלתי נמנע בהינתן המבנה הקיים ודאגתם היא בעיקר למבנה הפדראלי. הם מציינים כי כמעט אף אחת מהתוכניות הפדראליות והממלכתיות אינן מיושמות באופן שלם או ישיר על ידי הממשל בושינגטון שכותב אותם (1982: 25).

המודל של Matland (1995) - מודל העמימות והקונפליקט ליישום מדיניות (The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation) (Matland, 1995), מנסה להציע שילוב בין שתי התפיסות לקביעת מדיניות מ'למעלה' כלפי 'מעלה' ובין 'מעלה' כלפי 'מטה'. המודל מציע לזהות שני גורמים משפיעים נוספים על ניתוח יישום מדיניות- עמימות וקונפליקט. עמימות מתייחסת לאי בהירות של יעדי מדיניות או אמצעים ליישומה, והקונפליקט נוגע למידת ההסכמה של השותפים ליעדי המדיניות והאמצעים ליישומה. יישום מוצלח פירושו התאמה בין תפוקות המדיניות בפועל והיעדים שנוסחו עבורה. האיזון בין קונפליקט לעמימות מורכב היות וככל שישנה עמימות גדולה יותר, ישנו פחות מרחב לקונפליקט ולהיפך. המודל מציע ארבע פרדיגמות ליישום מדיניות הנשענות על איזון בין רמת העמימות ורמת הקונפליקט (Matland, 1995).

מטריצת יישום מדיניות (Matland, 1995):

קונפליקט / עמימות	עמימות נמוכה	עמימות גבוהה
קונפליקט נמוך	יישום אדמיניסטרטיבי	יישום ניסוי
קונפליקט גבוה	יישום פוליטי	יישום סימבולי

המודל של Matland מתמודד עם השונות הקיימת בתהליך יישום מדיניות. לטענתו, מחקרים על יישום מתייחסים רק למקרה בוחן אחד, ובכך חסרה הרגישות לשוני הקיים בהקשר לנושאי מדיניות שונים (Matland, 1995).

חוקרים בדור השלישי (משנות ה-90 לערך), ניסו להסביר את השונות בתהליכי היישום בין תקופות זמן, תחומי מדיניות, משרדי ממשלה שונים ורמות ממשל שונות. ביניהם מודלים אינטגרטיביים ומודלים מרוכזים במשתנים קריטיים. דור חוקרים זה מאפיין את המחקרים כיום ועיקרו בהתפצלות ובהתמקדות. טענת החוקרים היא כי מודל תהליך המדיניות אינו מוצלח לתאר את המציאות ואת מורכבותו. לכן, אלו גורסים שיש להתמקד בניתוח נושאים ותחומים משיקים ובכך לקיים מחקר עקיף על יישום מדיניות, ביניהם: קואליציות בין שחקנים, תיאוריות כלכליות ליישום, תיאוריות מוסדיות ליישום, רשתות מדיניות ועוד.

חוקר בולט בדור זה הינו Goggin (1990) אשר ניסה ליצור מודלים כלליים, המורכבים ממספר משתנים ותוך כך להסביר את השונות בין תקופות זמן, בין תחומי מדיניות שונים ביחס לסיכויי הישמות. המודל של Goggin היה הראשון להתייחס לנושא של יישום מדיניות ברמות ממשל שונות ושילוב בין תפיסות 'מעלה-מטה' ו'מטה-מעלה'. בספרו *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, מציג Goggin (1990) את 'המודל התקשורתי' (communications model) לניתוח יישום מדיניות עם דגש על ההשפעות של הסכמה או התנגדות של מדיניות בשכבות שונות של ממשל. המודל אומנם מייצג את מבנה הממשל הפדראלי בארה"ב, אך ייחודו בכך שהוא מתמקד ביחסי הגומלין בין רמות ממשל שונות והשפעתן על יישום מדיניות (Schofield, 2001; Goggin, 1990).

המודל מתייחס למשתנים בלתי תלויים: אילוצים ותמריצים ברמת הממשל הפדראלי, ואילוצים ותמריצים ברמת הממשל הממלכתית והמקומית. כמו כן קיימים משתנים מתערבים: יכולת

ארגונית, יכולת אקולוגית משוב ועיצוב מחדש. הרחבה על המודל של Goggin תינתן בסעיף 1.4, היות והוא מהווה בסיס למודל הקונספטואלי של המחקר הנוכחי.

ניכר כי ישנן הנחות משותפות המאפיינות את הדור השלישי במחקר יישום מדיניות כגון: הויכוח בין מדיניות "מטה למעלה" ו"למעלה למטה" איננו רלוונטי משום שאלו מתאימים לתיאור מצבים שונים; ביישום מדיניות קיימים מגוון שחקנים רחב; מחקר על יישום מדיניות חייב להתבצע כעבור מספר שנים משמעותי מקבלת החלטות המדיניות; מחקרים על יישום התרחשו לרוב בארצות הברית ולכן מוצע לבחון את הנושא במקומות נוספים בעולם (Winter, 2006; שר הדר, 2006; Hill & Hupe, 2002).

1.4 שינויים במשילות (Governance) ויישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות

השינויים באיחוד האירופי והתערבותו בנעשה במדיניות הציבורית, הובילה חוקרים רבים לדבר על 'משילות רב שכבתית'. המונח מתייחס ליחסים הישירים בין רמות ממשל שונות- ממשלתיות, מחוזיות ומקומיות (Peters and Pierre, 2001). התפתחות מחקרים בקונטקסט הזה מרמזת על הצורך לחשוב שוב על הדרך שבה הספרות המחקרית בנושא יישום מתמודדת עם סיטואציות 'מרובות שכבות ממשל'.

המחקר הנוכחי מתמקד ביישום מדיניות ממשלתית בדרגת ממשל נמוכה מזו שקובעת אותה. מדיניות הנגשת התח"צ נקבעת ברמת הממשל הארצית, וזאת מיושמת על ידי הרשויות המקומיות (Local Government), אשר אמונים על יישום המדיניות.

יישום מדיניות ברמות ממשל שונות נבחן על ידי חוקרים רבים לאורך שנות המחקר על יישום, אך לא ניתן דגש על כך בצורה ברורה. קינגדון בוחן מדיניות בנושאים של בריאות ותחבורה, נושאים שעל פי רוב מיושמים בדרגות שונות של ממשל. אך ההבחנה של קינגדון איננה ביישום ברמות ממשל שונות, אלא מורכבות היישום בדגש על היחסים בין פקידים (Civil servants) ומקבלי החלטות (Kingdon, 1984).

Pressman & Wildavsky, בחנו את תכנית הממשל הפדראלית למיגור עוני ופערים חברתיים, המיועדת ליישום ברמת הממשל הממלכתית-מקומית. במחקרם, נעשה ניסיון להבין לעומק את המורכבות ביישום ברמת ממשל נמוכה מזו של הקובעת אותה, ושמו של ספרם מעיד על המורכבות:

'How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All . . .'

טענתם העיקרית היא, שפעולה מסוימת תלויה במספר קשרים בתהליך היישום, מידת שיתוף הפעולה בין שחקנים דרושים ליצירת אותם הקשרים, חייב להיות קרוב ל-100%, על מנת למנוע מספר רב של ליקויים. ליקויים אלה יובילו בסופו של דבר לגירעון ביישום מדיניות. בכך הם מציגים את הרעיון של "גירעון היישום" וסבורים כי יישום יכול להיות מנותח בצורה מתמטית.

ההנחה כי 'הוספת שכבות ממשל' מוסיפות 'לגרעון', חבויה במובן מסוים בדבריהם של פרסמן וולדבסקי. הניסוח שלהם למה שנקרא 'בעיית ריבוי שכבות' השפיע רבות על המחקר העוסק ביישום ובסיבות 'לגרעון' של יישום. לצד בעיות על שיתוף פעולה רוחבי, בין עמיתים וקולגות, דאגות על בעיה אופקית היו אחד הנושאים המרכזיים בספרות על יישום מאז תחילתו. בכך הציטוט המפורסם מספרם, מגלם תפיסה רווחת בדיון הציבורי, על יוזמות ציבוריות. עם זאת, הממצאים בספרות המחקרית אינם מוצגים בצורה מספקת לנושא זה. כאשר מחקר יישום מבוצע, יש להכיר ולהבין בחשיבות בעיית ריבוי השכבות והשפעתה על ממצאי המחקר (Hill & Hupe, 2003).

ההסתכלות על יישום במונחים של 'גירעונות' ופערים הינו נפוץ במחקר יישום בין ממשלתי (Schofield 2001; Hill and Hupe 2002). הנטייה הזו מוכרת בעיקר בכתיבה הבריטית על יישום, יתכן כהשלכה של הריכוזיות של מערכת הממשל הבריטית. החוקרים Hogwood & Gunn (1984) מדגישים במודל 'מלמעלה למטה' שלהם את צמצום הפערים והגירעונות ביישום מדיניות. הם מייחסים את הניסוח המקורי של 'פער ביישום' לחוקר Dunsire (1978) (Hogwood and Gunn, 1984: 197). Dunsire מדגיש כי "הפער" (במרכאות כפולות), הינו 'פער משפיע' ('impact gap') במצבים בהם ממשלות מציאות 'מדיניות לפתרון בעיות' אך מגלות כי התוצאה הסופית איננה מה שהן ציפו לה (Dunsire 1978: 18). כאשר יישום מדיניות נראה לגיטימי כחלק מתהליך אדפטיבי, לעיתים היא תוצג כמורכבת מידי, בצורה מפורשת או עקיפה, בעקבות חוסר משמעת מצד מיישמי מדיניות או שיקול דעת לקוי של מקבלי ההחלטות. Marsh & Rhods (1992) בפרק המבוא בספרם *Implementing Thatcherite Policies*, לאחר הצגת עמדה אגנוסטית על הדיון בין תיאוריות 'למעלה למטה' ומעלה מטה' טוענים :

'We want to explain the varying degrees of success and failure in relation to central policy decisions. For this task the rational, or top – down, model of implementation is particularly well suited because it is clear that the Conservative Government of the 1980s adopted the same model.'

(Marsh & Rhods ,1992: 8)

כלומר, Marsh & Rhods טוענים שממשלות ת'אצ'ר השמרניות בשנות ה-80, נקטו בעמדה מ'למעלה –למטה' בצורה מכוונת ובחרו להתעלם מהתנאים שהיו יכולים להוביל ליישום אפקטיבי, על מנת לכפות את המדיניות המועדפת על הממשלה (Marsh & Rhods, 1992:9).
לטענתם, הסיבה העיקרית לכישלון בשינוי רדיקלי של מדיניות בכלל, ולשינוי בתוצאות מדיניות בפרט, הוא 'פער המדיניות' (שם, 1992 : 181, Dunsire, 1978).

פרשנות אחרת לגמרי של יישום מדיניות ממשלות ת'אצ'ר, ניתנת על ידי Glennerster ועמיתיו :

'Until the Thatcher administration of the 1980s the British civil service's preferred style of implementation was to prepare a policy in as much detail as possible, thinking about possible pitfalls in advance . . . Mrs Thatcher's style was different. Get out the outline of a policy and force it through regardless, stop the civil service prevaricating and sort out the problems as you go along.'

(Glennerster et al. 1994: 29)

אם כך היכן ש- Marsh & Rhods ראו אידיאולוגיה נכשלת, *et. al* Glennerster הבחינו בפוליטיקאית פרגמטית עם חזון אמיתי, עם נכונות לאימפרוביזציה וגמישות בדרך לשם, עם ההבנה של המורכבות ומגוון הקונטקסט המנהלי בו המדיניות שלה החלה לפעול.

1.5 המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין שכבות ממשל (Communication Model)

קיימת תת דיסציפלינה בתיאוריה ובמחקר יישום מדיניות המכירה בעובדה שתהליך מדיניות כרוך ביותר מרמת ממשל אחת. Goggin et al. (1990), היה מהראשונים שהתמודד עם ההשלכות המתודולוגיות של בעיית ריבוי שכבות ממשל במחקר על יישום. מטרת החוקרים הייתה למצוא גישה סיסטמטית יותר לחקר יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות. המודל שהם מציגים הינו 'המודל התקשורתי' (Communication model) לחקר יישום, בדגש על ההשפעות של ההסכמות וההתנגדויות בין שכבות הממשל השונות של הממשל הפדראלי.

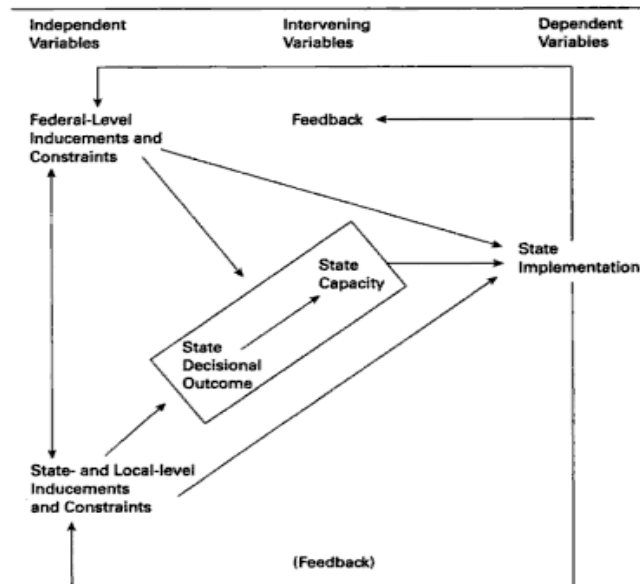
אתגר הממשל הדמוקרטי במבנה המודרני, הוא בכך שפעולה ציבורית משמעותית מתרחשת רחוק מעיניהם של נבחרי הציבור ותהליך הבחירות. בפועל, פקידים בשטח ממונים להפעיל שיקול דעת

משמעותי תוך יצירת מדיניות בתהליך היישום (Lipsky, 1971; Long, 1949; Lowi, 1979; Goggin et. al, 1990). נושא זה הושתק לחלוטין במחקרים על יישום מדיניות, המצריך שיתוף פעולה של לפחות שתי רמות ממשל שונות. על אף חשיבות נושא מחקרי יישום מדיניות התעלמו לחלוטין מהצורה שבה רמת ממשל מתייחסת ליוזמות מדיניות של רמת הממשל מעליה.

תרשים 1, משרטט את המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין ממשלתית. הוא מבטא את החשיבות של יישום ברמת המדינה, כמו כן את תוצרים והתפוקות בהתאם להחלטות המתקבלות ברמת המדינה. החלטות המדינה אינן מתקבלות בתנאי ואקום, עם זאת, מדיניות המדינה מושפעת מהשפעות חיצוניות של הממשלה הפדראלית וכמו כן ע"י השפעות פנימיות במדינה עצמה. יישום בכל מדינה מושפע מאילוצים ותמריצים הניתנים למדינה או כפויים עליה במבנה הפדראלי, מעליה או מתחתיה ומשפיעה על הנטייה של המדינה לפעול והיכולת להשפיע על העדפותיה. המונח 'תמריצים', מתייחס למשתנים או תנאים ופעולות המעודדים יישום, ו'אילוצים' מתייחסים לפעולות עם הנטייה ההפוכה. ההנחה במודל היא כי לא ניתן להסביר יישום על ידי משתנה אחד, יש להתייחס לשני הכוחות הפועלים לטובת וכנגד יישום בו זמנית.

ההחלטה הלאומית- מדינתית המעוררת את תהליך היישום משפיעה במבנה והתוכן שלה, בדרגות שונות, על התנהגות סוכני הביצוע. משתנה זה בלבד איננו מסביר את השונות בין מדינה למדינה. מדינות בארה"ב הן יחידות נפרדות עם אג'נדות מדיניות שונות. התגובה של המדינות השונות לתמריצים ואילוצים של הממשל 'מלמעלה' תלוי באופי ועוצמה של העדפות שחקני המפתח, בעיקר ברמה המקומית מ'למעטה', בתהליך היישום המדינתי. לבסוף, גורם משפיע מאד הינו היכולת של המדינה לפעול (Capacity to act).

תרשים 1: המודל התקשורתי של Goggin et. al (1990):



מרכיבי המודל הקונספטואלי המוסבר בתרשים 1, מתחלקים לשלושה מקבצים של משתנים המשפיעים על יישום מדיניות בין ממשלתי:

1. תמריצים ואילוצים 'מלמעלה' מהממשל הפדראלי
2. תמריצים ואילוצים מ'למטה' ברמת המדינה וברמה המקומית
3. תוצאות ויכולת קבלת החלטות

תהליך היישום כולל **משוב** (Feedback) של סוכנים (מיישמי מדיניות, פוליטיקאים ומקבלי החלטות) המתרגמים מסרים לעקרונות (מרמת הממשל העליונה לרמת הממשל המבצעת). שלב זה בתהליך היישום במודל מושפע מתיאורית 'טווח הביניים' מעולם התקשורת, שמטרתה להסביר את ממדי הביניים במודל (Merton, 1949).

המשתנה המוסבר במודל התקשורתי: יישום מדיניות ברמה המדינתית

רמת יישום מדיניות ברמה המדינתית, מורכב מקבלת החלטות ואוסף פעולות ליישום, המכוונות לצורך יישום החלטה בדרגת ממשל מסוימת, שנקבעה בדרגת ממשל גבוה יותר- כגון הרמה הפדראלית. רמת היישום ברמה המדינתית מורכבת ממספר מימדים, כאשר לא תמיד ניתן להתייחס לכלל המימדים שלה. לעיתים היישום מורכב מהיענות המדינה להחלטת היישום ולוחות הזמנים של דרישות החוק, או מכל אחד בנפרד. משתמע מהיענות הרמה המדינתית

ליישום, כי החוק לא ישונה או יעורער בצורה שנוגדת את כוונת המחוקק. עם זאת, המשתנה העיקרי והחיוני לתהליך יישום ברמת המדינה, הינו יישום בזמן משביע רצון של פעולות הנדרשות ליישום החוק.

המודל מדגיש כי, הגדרת תהליך יישום המדיניות נקבעת על פי התוצאות שלה. למשל, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תשס"ח-1998, מחייב את משרד התחבורה לספק נגישות לשירותי התח"צ. במידה וניתנים שירותים נגישים ע"פ החוק, ניתן לטעון שהתבצע יישום של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, ביצוע מדויק של החוק איננו מבטיח פתרון לבעיה הקיימת של חוסר שוויון או שינוי בהתנהגותם של קהל היעד לחוק- אנשים עם מוגבלות. לכן, יישום מדינית מוגדר בשני אופנים: תוצאות ותפוקות. התפוקות, מתייחסות למידה שבה מטרות פרגמטיות נענות, למשל ביצוע הנגישות בחוק. תוצאות, הן שינויים ברמה החברתית הרחבה יותר שהתכנית מיועדת לפתור. למשל במקרה שלנו- תוצאה של תהליך היישום היא עליה בשימוש של אנשים עם מוגבלות בתח"צ. בכך מטרות המודל הינן שלוש- בחינת תהליך יישום המדיניות, תפוקות הנובעות מיישום תכנית המדיניות והתוצאות שבסופו של דבר קורות בעקבות כך. המחקר הנוכחי, יתמקד **בתפוקות** הקשורות ביישום מדיניות תכנית הנגישות הרב שנתית לנגישות בתח"צ.

לאור האופי הדינאמי של יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות, הערכת שלושת המרכיבים הללו מאפשרת דיוק של תמונת היישום. לא רק שתהליך היישום מתפתח, תפוקות ותוצאות יכולות להשתנות לאורך זמן. לכן ישנה בעיה בתפיסה של הצלחה או כשלון של יישום מדיניות. כמו כן, ניתן לזהות סוגים שונים של יישום (Goggin, 1987), המושפעים מתנאים שונים, זמנים שונים וצורות שונות. מטרת המודל היא להכיר בשונות הזו, ובהשפעתה על יישום בשכבות ממשל שונות. המימדים השונים של רמת היישום אינם מאפשרים תמיד לבחון את כולם. לכן ישנם מספר משתנים מסבירים בהם מתמקד המודל כפי שנפרט להלן.

1. אילוצים ותמריצים ברמה הפדראלית

קבלת החלטות ברמה הפדראלית משפיעה בצורה זו או אחרת על הבחירות וההתנהגות של המיישמים ברמה המדינית. סט של משתנים מתייחס להשפעת אופי המדיניות ברמה הפדראלית, על המיישמים ברמת המדינה: תוכן המדיניות, צורת המדיניות והמוניטין של מקבלי ההחלטות ברמה הפדראלית בקרב רמות הממשל השונות.

המשתנים הבאים מתייחסים ל-יתוכן המדיניות' המתקבלת מהרמה הפדראלית לרמה המדינתית המשפיעים על יישומה ברמת המדינה :

1. סוג המדיניות- מתייחס לכדאיות של יישום מדיניות ביחס של עלות - תועלת העלוים להתרחש בעקבות קבלת ההחלטה ליישום המדיניות בדרגת ממשל גבוה יותר. כלומר, באיזה מידה הבעיה החברתית שזוהתה ברמת ממשל גבוה יותר, רלוונטית בדרגת הממשל הנמוכה יותר? יתכן שלמדיניות כזו תהיה פחות התנגדות ברמה המדינתית היות והיא פוגעת פחות באליטה החברתית המדינתית, ותומכת בקבוצות חברתיות אחרות המעוניינות ביישום המדיניות.

2. הקלות שבה ניתן לפתור את הבעיה- מתייחס להתנגדות ברמה המדינתית המושפעת מהזמן, אנרגיה, מומחיות ויכולת ארגונית ליישום המדיניות. הדרישות הללו, יגדירו במובן מסוים את ההשפעות שיכולות להתעורר בתהליך היישום.

3. מידת הודאות של השפעת המדיניות- שחקנים ברמה המדינתית, כתגובה למדיניות מהרמה הפדראלית, מפעילים שיקול דעת בצורה בלתי נמנעת בנוגע להשפעה של יישום המדיניות. שיקול דעת זה, משפיע על תהליך היישום של הפקידים ברמה המדינתית.

4. מידת הכפייה של המדיניות ברמה הפדראלית- כלומר, האם ינקטו סנקציות במידה ולא תתבצע תכנית המדיניות.

5. התארגנות לתקצוב- מדיניות המועברת מהממשל הפדראלי לרמת המדינה הכוללת תקצוב לביצועו, מעלה את הסבירות לקבלת החלטה ליישומו ע"י הרמה המדינתית.

6. השפעות צפויות של התארגנות כוח- כלומר כיצד יישום המדיניות תשפיע על התארגנות של כוח בקרב האליטות החברתיות במדינה.

7. שיתוף ציבור- התעניינות ציבורית במדיניות מסוימת יכולה לעזור מצד אחד למקבלי ההחלטות ברמת המדינה להחליט ליישם אותה, ומצד שני לעיתים להפריע ליישום המדיניות היות והציבור ינסה לדחוף את יישום המדיניות בצורה שונה מזו של מקבלי ההחלטות.

כמו כן, קיימים משתנים המתייחסים ל-יצורת המדיניות' המתקבלת מהרמה הפדראלית לרמה המדינתית ומשפיעים רבות על יישומה ברמה המדינתית. כגון :

1. בהירות המדיניות- מוגדרת לרוב ע"י אמצעים ומטרות. תוכניות מדיניות המיושמות, לרוב הינן מוגדרת על ידי משימות ותהליכים ספציפיים וברורים (Montjoy and O'Toole, 1979:468). תוכניות עם לוחות זמנים ברורים ו/או הוראות ליישום ובהירות בנוגע לתוצאות. בהירות מעודדת יישום שהוא אמיתי לחוק ומפחיתה את הסיכויים לחוסר הבנה או תיאום בין שכבות ממשל שונות (Crotty, 1988). ככל שתכנית המדיניות יותר ברורה, כך תהליך המדיניות יהיה יותר פשוט ברמה המדינתית והמקומית.

2. עקביות המדיניות עם יעדי מדיניות נוספים- מדיניות ברורה ככל שתהיה יכולה להיות מאד לא עקבית לאורך זמן. למשל ממשלה שמזהירה את הציבור על נזקי העישון אך מצד שני מקדמת ייצור המוני של סיגריות. בכך מתפתחת מדיניות מורכבת ועמומה. מצב זה יכול להוריד את אמינות רמת האמינות של רמת הממשל הפדראלי.

3. תדירות החזרה של המסר ע"י הממשל הפדראלי- כאשר הממשל הפדראלי מעביר מסר מדיניות מספר רב של פעמים, התדירות הגבוהה של המסר מעלה את הסבירות ליישום.

4. קבלת המדיניות ע"י הרמה המדינתית- המדיניות הכי מתוחכמת ויעילה בעולם לא תוכל להיות מיושמת ללא קבלת המדיניות ע"י מי שאמון על יישומה. מדיניות מצוינת ככל שתהיה לעיתים איננה מגיעה למי שאחראי על יישומה בשטח.

סט המשתנים השלישי מתייחס לעמדות על המוסרים את המדיניות ברמה הפדראלית לרמה המדינתית. ישנה השפעה רבה של דברים הנאמרים על ידי פקידים פדראליים, על השחקנים ברמה המדינתית/ מקומית. כמו כן, לצורה שבה הדברים נתפסים בעיני השחקנים המדינתיים / מקומיים חשיבות רבה. המשתנים הללו הם: 1. לגיטימציה 2. ואמינות של השחקנים הפדראליים. פקידים פדראליים שאינם מקובלים בקרב חברי הקונגרס לא יצליחו להעביר מסר לרמה המדינתית כפי שנשיא מדינה אהוב יצליח להעביר את אותו המסר.

2. אילוצים ותמריצים ברמת המדינה והרמה המקומית

ישנה חשיבות רבה לפוליטיקה המקומית (התארגנות האינטרסים ברמה זו) בהבנתה כיצד יישום מתרחש. מרכיב זה מתייחס לשלושה מקבצים בעלי אינטראקציות מוסדיות:

1. קבוצות אינטרסים

2. נבחרים מקומיים והמוסדות המוכרים איתם

3. סוכנים ברמת המדינה (האחראיים על יישום)

כל אלה מעבירים מסרים לאחראיים על היישום בפועל. האלמנטים החיוניים לתת מערכת ברמת המדינה והרמה המקומית מורכבים מהאלמנטים להלן:

- ❖ מנהל לשכה אחד או יותר, הדואג לקבל תקשורת פדראלית ומבטיח לקדם סוכני יישום לצורך הגברת רווחת המדינה.
- ❖ ארגון בירוקראטי אחד או יותר בכל מדינה שהמבנה הארגוני שלו, האיכותי והכמותי שלו, משפיעים על התנהגות סוכני היישום ברמת המדינה.
- ❖ דוברים של התארגנות אינטרסים שיכולים להשפיע על מיישמים ברמה המדינתית.
- ❖ שתים או יותר מחברי ועדה או תת ועדה ומושל אחד שהאינטרס שלו הוא להיבחר מחדש
- ❖ מבחר רחב של סוכנים מקומיים עם אינטרסים שונים המשפיעים על מיישמים מדינתיים.
- ❖ חמישים מדינות, שלכל אחת מהן היכולת לפעול על פי האינטרסים והמטרות שלה.
- ❖ מעגלי משוב המושפעים מיישום החלטות ופעולות ברמות שונות של ממשל

שבעת מרכיבים אלו בתת המערכת הינם דינאמיים, בלתי תלויים ורבי מימדים. החלטות היישום המתקבלות ברמה זו בתהליך היישום מושפעות לרוב משיפוט אינדיבידואלי של מנהלי תוכניות. החלטות אלה מושפעות גם מגורמים פוליטיים, תרבותיים וכלכליים והיכולת של הארגונים לפעול.

קיימת תלות הדדית של השחקנים ברמה זו- הנציגים הפדראליים (האחראיים על התכנית ברמה זו), קבוצות אינטרס מקומיים, המושל, המחוקקים המדינתיים, נבחרי ציבור ועוד. ככלל לשחקנים אלה, ישנם אילוצים בהתאם לאופי תהליך קבלת ההחלטות עצמו (Braybrooke & Lindblom, 1963; Cyert and March, 1963; Simon, 1957).

תוצאות קבלת החלטות ויכולת המדינה לפעול

מקבלי ההחלטות ברמת המדינה נמצאים בתפקיד מכריע. הם מקבלים ומעריכים את המידע המתקבל מהרמה הפדראלית 'מלמעלה' ומהסוכנים המקומיים והמדינתיים 'מלמטה'.

אפילו תחת תנאים אופטימאליים של מסרים 'מלמעלה' ו'מלמעטה' ישנם שני תנאים שעליהם להתרחש לצורך יישום- ראשית, החלטה להמשיך ליישם חייבת להתקבל, וזהו לא צעד קטן ופשוט. במילים אחרות, החלטת היישום יכולה להשתנות ממדינה למדינה. השונות הזו היא

פונקציה של התרגום של המסרים המתקבלים מהרמה הפדראלית, ע"י מקבלי ההחלטות ברמה המדינתית. התרגום של המסרים קשור במרכיבים פנימיים של מקבלי ההחלטות (כגון תפיסה פסיכולוגית) ומרכיבים חיצוניים להם (כגון יחסים עם סוכנים ופוליטיקאים ובעלי אינטרס). המרכיב השני, הינו יכולת המדינה לפעול. כלומר קיימת הבחנה בין החלטה לפעולה.

השונויות ביכולת של מדינה לפעול משתנה מפרויקט לפרויקט, מזמן לזמן ויכול להשפיע על הדרך שבה מתרחש ישום. הפעולות של המדינה אינם מושפעים רק מהרמה הפדראלית ומרמת המדינה והרמה המקומית, אלה גם מהיכולת האקולוגית (סביבתית) הארגונית והמצבית של המדינה לפעול.

יכולת ארגונית מתייחסת ליכולת של ארגונים לפעול בצורה תכליתית. זוהי פונקציה של המרכיבים המבניים, האישיים והמשאבים של המדינה. מרכיבים אלה מתחלקים לשלושה:

1. מבנה ארגוני- מספר האנשים המעורבים ביישום המדיניות

2. כוח אדם- איכות כוח האדם, התערבות דרג נבחר

3. משאבים כלכליים- עושרה של מדינה

יכולת סביבתית מתייחסת לקונטקסט הסביבתי שבו רמת הממשל פועלת. מרכיבים אלה מתחלקים גם לשלושה סוגי יכולות ברמת הממשל המדינתית:

1. יכולת כלכלית- מימוש משאבים פיסקאליים

2. יכולת פוליטית- השפעה של קבוצות אינטרס ודעה פוליטית

3. יכולת מצבית- מאפיינים סוציו אקונומיים וגורמים נוספים הרלוונטיים למדיניות הנחקרת.

שלב נוסף ביישום- משוב ועיצוב מחדש של מדיניות

המשמעות של עיצוב מחדש של מדיניות (Policy Redesign) הינו תהליך בו מדיניות קיימת משתנה, על ידי תיקון של חוק קיים, או אימוץ כללים ותקנות חדשים. כל זאת, נועד לתיקון ושינוי שיטת המדיניות הקיימת (Brown,1983; Goggin,1988).

האילוצים והתמריצים של הרמה המדינתית ותת המערכות מתחתיה נוטות להשתנות בין תכנית לתכנית וממדינה למדינה. בתוך תהליך של התאמה הדדית ולמידה של מדיניות (Berman and McLoughlin, 1978; Sabatier,1987; Sabatier and Brasher, 1986), האילוצים והתמריצים משתנים בהתאם לזמן. יחידים וארגונים שונים לומדים להתאים את עצמם לנסיבות משתנות

בתהליך היישום. אי שביעות רצון ממדיניות קיימת יכולה להוביל בסופו של דבר לעיצוב מחדש. התהליך המעגלי של עיצוב מחדש הינו חיוני למודל היישום. המרכיב של עיצוב מחדש משפיע על המודל בכך שהוא מדגיש את הנזילות הטבעה בתהליך יישום מדיניות בין ממשלתית. מורכבות יישום מדיניות בין ממשלתית דורשת לרוב תיאום ושיתוף פעולה בין רמות ממשל שונות (Pressman & Wildavsky, 1973). עם זאת, היות וישנו שוני בין העדפות לאומיות ותת לאומיות, ושוני בין יחידים וארגונים, אילוצים ותמריצים, קיומו של קונפליקט הינו בלתי נמנע. הצורך בתיאום ושיתוף פעולה בין רמות הממשל השונות, בהכרח מאפשר עיצוב מחדש מצד המיישמים את המדיניות.

עד כה, סקרנו את מרכיבי המודל התקשורתי של Goggin et. al. (1990), המתייחס למבנה הממשל הפדראלי ומתמקד ביישום מדיניות ברמה המדינתית. במחקר הנוכחי, המודל מותאם למבנה הממשלתי הישראלי, ובוחן יישום מדיניות בין שכבת הממשל הממשלתית והמקומית. במדינת ישראל קיימות קהילות מקומיות, שהתפתחו לחברה ע"י המפעל הציוני לאורך השנים. התפתחות זו יצרה ישות יהודית מתוך סדרה של התיישבויות מקומיות שרק מאוחר יותר הורכבה לקהילה לאומית אחת ולבסוף למדינה. מבחינה זו, ישראל דומה לארה"ב, כמדינה שצמחה מתוך קהילותיה המקומיות ולא נוצרה כדי לשלוט עליהן. יתר על כן, במדינת ישראל כחברה חדשה, אוטונומיה מקומית לא הייתה בדרך של חוזקה על זכויות פיאודליות המפריעה להתפתחות דמוקרטית, כפי שקרה ברוב מדינות אירופה. נהפוך הוא, הקהילות המקומיות היו מראשיתן מאחזיה העיקריים של התארגנות שלטונית בצורתה הדמוקרטית ביותר (אלעזר וקלכהיים, 2001: xiv).

המחקר הנוכחי מתמקד ביישום מדיניות בין ממשלתית על פי המודל התקשורתי, ויתמקד ביישום בין ממשלתי בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. היישום המקומי מושפע, בהתאם למודל, מ'למעלה' מתמריצים ואילוצים ברמה הממשלתית, קרי השלטון המרכזי. וכמו כן מאילוצים ותמריצים מ'למטה' הבאים לידי ביטוי בגורמים פנימיים ברמה המקומית והתת מקומית. המשוב הנוצר לאורך כל תהליך היישום, הן ברמה הממשלתית והן ברמה המקומית יכול להוביל לעיצוב מחדש של מדיניות ע"י שחקנים ברמה המקומית המתרגמים מסרים שונים לעקרונות. בפרק 3, יפרט את המודל הקונספטואלי של המחקר ע"פ המודל התקשורתי של Goggin et.al (1990).

2. נגישות למערכת התחבורה הציבורית העירונית

פרק זה יעסוק במרכיבי הנגישות למערכת התח"צ העירונית. אנסה להבחין בין המושג 'ניידות' ו-'נגישות' והמסד המשפטי בנושא נגישות עבור אנשים עם מוגבלות לתח"צ. כמו כן, יפורטו מרכיבי הביקוש לנגישות לתח"צ מצד נוסעים עם מוגבלות והמסגרת התיאורטית בחקר הנגישות לתח"צ עבור אנשים עם מוגבלות.

2.1 מערכת התחבורה הציבורית העירונית

מטרת חלק זה, היא להראות את מרכזיות התחבורה הציבורית במארג העירוני. קיים צורך מהותי וחיוני לתת מענה תחבורתי אוניברסאלי לאור ההתפתחות העירונית וגידול דמוגרפי טבעי. עם זאת, קיימים קשיים העומדים בפני קידום מערך תח"צ יעיל ואמין כגון: ירידה בשימוש בתח"צ, מערך מותאם לאוכלוסיות שונות, סבסוד עמוק של המערכת ותחרות עם הרכב הפרטי.

הקושי בעידוד השימוש בתח"צ מושפע מגורמים רבים, בניהם (Glascock, 1997; Andreassen, 1995): 1. ירידה (אמיתית או נתפסת) באיכות השירות, המתבטאת בתחומים כגון: משך הנסיעה, משך ההמתנה, מחיר הנסיעה, עיצוב התחנות. 2. אמינות. 3. נגישות. 4. נוחות. 5. ביטחון. 6. בטיחות. 7. אדיבות. מרכיבים אלה מהווים אתגר למדיניות הממשלתית המנסה לעודד את השימוש בתח"צ.

מטרת מערכת התח"צ העירונית, הינה ליצור יחסי גומלין מרחביים, ולהעביר אנשים מנקודה לנקודה ביעילות מרבית ובעלות מינימאלית. המערכת מורכבת מאלמנטים פיסיים; תשתיות תחבורה (כגון: כבישים) וגורמי ניווד (כגון: טכנולוגיות הסעה- רכבות קלות, אוטובוסים, מוניות ועוד), כמו כן מאלמנטים אנושיים (הנוסעים). האלמנט האנושי הינו גורם המשפיע על הביקוש לנסיעות, ומשפיע על החלטות מתכננים ומהנדסים כיצד והיכן לייצר תשתיות (De Boer, 2010); רמות וצירצ"מן, 2007; דור, 2005 ועוד). ההזדמנות של אדם להגיע ממקום למקום הינו פונדמנטאלי על מנת להגיע להזדמנויות של תעסוקה, קניות, בילוי, פנאי, שירותי בריאות וחינוך ובכלל להשתלב בחברה. הבנת הצרכנים השונים של מערכת התח"צ העירונית, מאפשרת לנו להתאים את התכנון שלה ואת אמצעי המדיניות שיש ליישם לצורך כך (Cheslow and Neels, 2007; Cervero, 1997; 2003; Casas, 2007; Yavuz & Tan, 1980).

ברחבי העולם החלו באספקת שירותי תחבורה נגישים בשנות ה-70 של המאה העשרים, בעיקר באירופה ובצפון אמריקה וכללו שירותים ייחודיים לאנשים עם מוגבלות בתנועה (Mitchell, 1998). כיום, אנו יכולים להיווכח לשירותי תחבורה מתקדמים המותאמים לאנשים עם מוגבלות, רכבות קלות וכבדות, אוטובוסים, מוניות, מטוסים, פסי הכוונה מישושיים, הנמכות מדרכות ומערכות אלקטרוניות של תכנון נסיעה ושל כריזה. כל אלה פרי יוזמות מקומיות, לאומיות ובינלאומיות של המגזר הציבורי, הפרטי והשלישי.

המונחים השגורים בפייהם של חוקרים ומתכנני תחבורה הם ניידות (Mobility) ונגישות (accessibility) למערכת התחבורה הציבורית העירונית. המונח 'נגישות' מבטא את "היכולת להגיע", היכולת ליצור אינטראקציות חברתיות וכלכליות במרחב. כלומר, הקלות היחסית בה ניתן להגיע למוצרים, לשירותים, לפעילויות וליעדים שונים. 'היכולת להגיע', מושפעת מהתשתיות הפיזיות הקיימות במרחב התחבורתי העירוני (כגון כבישים, תחנות אוטובוס, מדרכות ועוד). Litman (2011), מפרט מספר הגדרות למונח 'נגישות'. המונח 'נגישות' באופן כללי, מתייחס לנגישות פיזית למוצרים, שירותים, יעדים שלעיתים ניתן להגדיר זאת כתחבורה. בהנדסת תנועה, נגישות מתייחסת לחיבור בין מוקדים, ולכן כאשר מתייחסים ל'נגישות נמוכה' מתייחסים לכבישים שאינם מגיעים למוקדים מסוימים לעומת כבישים עם חיבוריות ישירה למוקדים שונים. בתחום הגיאוגרפיה והתכנון העירוני, נגישות מתייחסת לקלות שבה ניתן להגיע למקום מסוים או אזור כאשר ההתייחסות היא בד"כ לא רק למערכת הכבישים אלא גם לאלמנטים נוספים.

בתכנון לאנשים עם מוגבלויות, המכונה 'נגישות לכל' (Access to all) המונח נגישות מתייחס לעיצוב השירותים והתאמתם לאנשים עם מוגבלות. למשל תכנון מדרכה, שרוחבה מתאים למעבר כיסא גלגלים, תהיה 'מדרכה נגישה' (Litman, 2011). המחקר הנוכחי מתייחס למונח זה של נגישות לתח"צ, והתאמת התשתיות הקיימות לנוסעים עם מוגבלויות.

המונח ניידות (Mobility) מבטא את התנועה הפיזית במרחב, הנמדדת במספר נסיעות, במרחק ובמהירות. כלומר, הכמות הכוללת של התנועה במרחב באמצעים השונים או "היכולת לנוע". לאנשים עם מוגבלויות, קיים קושי מסוים בניידות 'ביכולת לנוע', המתייחס מצד אחד לאמצעי התחבורה ומצד שני למוגבלותו של האדם. מרכיבים אלה משפיעים על הנגישות למערכת התח"צ (Casas, 2007). במובן זה, קיימת תלות בין המונחים נגישות וניידות. כאשר קיימת עלייה בניידות (מוגבלותו של האדם איננה מגבילה אותו יתר על המידה), סביר להניח כי תהיה עלייה בנגישות

(התשתיות הפיזיות יתאימו לו יותר) ולהיפך. כלומר, ככל שיהיכולת להגיעי (נגישות התשתיות) עולה, כך גדלה 'היכולת לנועי' (ניידות האדם) במרחב העירוני.

לרוב, משתנים המשפיעים על ניידותם של נוסעים הם: גורמי הניוד (אוטובוסים, רכבות, זמינות רכב פרטי), איכות שירותי התחבורה, עלויות הנסיעה, מגוון אמצעי התחבורה הקיימים ורמת האינטראקציה בניהם (עידה וטלית, 2010).

ככל שהמרחב העירוני גדול יותר, המרחקים בין פעילויות שונות גדלים וגוברת התלות באמצעי תחבורה לעומת הליכה ברגל. לכן היכולת להגיע ממקום למקום (נגישות), תלויה מאוד ביכולת לנוע (ניידות), ובכך התלות ההדדית בין שני מרכיבים אלו (Keeble et. al., 1982).

2.2 נגישות לתח"צ עבור אנשים עם מוגבלות- המסד המשפטי

בשנים האחרונות ניכרת מגמה עולמית לקידום שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בעולם. החקיקה הראשונה הייתה חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בארה"ב ב-1990 (Americans with Disabilities Act, 1990), שהדגישה את אחריות המדינה, והמוסדות שבאחריותה, לפעול לשוויון זכויות בכל מישורי החיים לרבות תחבורה (אברהמי ורימרמן, 2005). לחקיקה זו הייתה השפעה על החקיקה בישראל. החוקר הר (Herr, 2002) ראה בחקיקה האמריקנית, הישראלית והבריטית (Disability Discrimination Act, 1995), חלק ממהלך שהתרחש בנות ה-90 ברחבי העולם. לדבריו, שימשה החקיקה האמריקנית מקור השראה לשאר החקיקה בעולם.

חוק שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות חוקק בשנת התשנ"ח-1998, מגדיר אדם עם מוגבלות: *'אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בְּשֵׁלָה מוגבלתפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקרי'.*

המחוקק הישראלי קבע בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות תשנ"ח-1998, את ההגדרה הרחבה ביותר של 'אדם עם מוגבלות' ובכך עיגן את אחת מהנחות היסוד של המהפכה העולמית בתחום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ומאחד בין כולם, מכל הסוגים והמינים: מוגבלים פיזית- אנשים בכיסאות גלגלים, נעזרים בהליכונים, קולנועיות; מוגבלים חושית- עיוורים, כבדי ראייה וחרשים; ומוגבלים קוגניטיבית- פיגור שכלי, דיסלקציה, אוטיזם ונפגעי נפש.

ההגדרה של 'נגישות' מופיעה בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998, בתיקון לחוק מספר 2 הקרוי 'פרק הנגישות', אשר נחקק בכנסת ישראל במרס 2005 כדלקמן:

"מתן אפשרות להגעה למקום, תנועה והתמצאות בו, שימוש והנאה משירות, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקניהם והשתתפות בתכניות ובפעילויות המתקיימות בהם, והכל באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי".

במסגרת החוק משנת 1998, הוקדש פרק שלם העוסק בתחבורה הציבורית, אשר קובע את זכותו של אדם עם מוגבלות לתח"צ נגישה ומתאימה לשימוש, ואת החובות לבצע התאמות להנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות. כל זאת במטרה לאפשר לאנשים עם מוגבלות השתתפות שוויונית ופעילה בחברה, לאפשר להם לנוע באופן עצמאי ובטוח, במידת האפשר, ולאפשר סביבה נגישה ובטיחותית.

בשנת התשס"ג-2003, תוקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, להסדרת נגישות שירותי התחבורה הציבורית. תקנות אלה מפרטות את הדרישות לנגישות בתח"צ, ומתמקדות בפרטים הדרושים להנגשת התח"צ בישראל לאנשים עם מוגבלות. נקבע כי האחריות להנגשת שירות התח"צ חלה על המפעיל (לרבות מפעיל רכבת), והאחריות לתשתיות העירוניות היא בידי הרשות המקומית. בנוסף, קבע המחוקק, את הקמת נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, גוף ייעודי ועצמאי הפועל במסגרת הממשלה ובמימונה (במשרד המשפטים) לקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ולאכיפת הוראותיו של חוק השוויון (נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, 2011). הקמת הנציבות מהווה נדבך נוסף לשינוי שחל בישראל (ובעולם) בהתייחסותה לאנשים עם מוגבלות.

משנת 2003, יישום התקנות בוצע באופן חלקי במסגרת הרפורמה בענף התח"צ, בעיקר, על רקע תכנית ההפרטה של משרד התחבורה, התשתיות והבטיחות בדרכים. תהליך ההנגשה בוצע כחלק מתהליך ההפרטה, שנועד ליצור שינוי מבני עמוק שמטרתו הן התייעלות, שיפור השירות לנוסע והוזלת מחירים. כמו כן, פתיחת הענף לתחרות הגבירה את מודעות הציבור לשימוש בתח"צ ועידוד השימוש בתח"צ בקרב הנוסעים ברכב הפרטי (דוח סדן, 2007). כחלק מתהליך הרפורמה, נכנסו לשוק התח"צ מפעילי תח"צ חדשים, אשר חויבו לרכוש ולהפעיל אוטובוסים חדשים, העומדים בכלל תקנות הנגישות לשירות תח"צ עירוני, כל זאת, כחלק מהעמידה בתנאי הרישיון שלהן. לפי התקנות, אוטובוסים שנרכשו לאחר שנת 2003 (שנת תיקון תקנות הנגישות) חייבים לעמוד בתקנות הנגישות (תקנה 5, 2003). כך קרה שחברות התחבורה הציבורית הגדולות, חברות 'אגד' ו'דן', המשיכו בהפעלת קווי התח"צ שבתחום אחריותן ולרכוש אוטובוסים חדשים נגישים. זאת לצד המשך ההפעלה של אוטובוסים משנת ייצור הקודם ל-2003, שאינם נגישים.

בעקבות תובענה ייצוגית שהוגשה בשנת 2007, על ידי שני אזרחים וארגון "בזכות", נגד מפעילי התחבורה הציבורית, אגד ודן, החליט משרד התחבורה והבטיחות בדרכים להקים צוות, שיכתוב את תכנית הנגשת התחבורה הציבורית העירונית בישראל. בשנת 2009, הוקם צוות לכתובת תכנית נגישות לתח"צ בישראל, שהורכב מאנשי מקצוע- מורשי נגישות, מהנדסים, מתכנני תחבורה, יועצים משפטיים ועוד. כל זאת, בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות, מפעילי התחבורה הציבורית ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

בשנת 2010 פרסם משרד התחבורה, התשתיות והבטיחות בדרכים, תכנית נגישות לתחבורה הציבורית העירונית בישראל, המהווה מדיניות מוצהרת וברורה של המשרד בנושא, ומגדירה מדידים ברורים להצלחה, על פיהם נמדדות הרשויות המקומיות ומפעילי התח"צ עליהם חלה האחריות להנגשת התח"צ העירוני. כחלק מתכנית החומש הרב שנתית להנגשת התח"צ העירוני, נדרשו מפעילי התח"צ לפרסם באילו קווי תח"צ פועלים אוטובוסים נגישים עד להנגשה מלאה בשנת 2014 (משרד התחבורה, 2010). עם כניסת התכנית לתוקף משפטי, היא קבעה כי האוטובוסים הנגישים יפוזרו בקווי השירות השונים על פי מוצא ויעד הקו, תדירותו, הגעתו למקום תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, מרכזי בילוי, מרכזים רפואיים ועוד. עד כתיבת התכנית הופעלו האוטובוסים הנגישים עפ"י שיקולי מפעילי התח"צ, שאלו היו בעיקר שיקולים תפעוליים, ללא פרסום לוחות הזמנים, כך שנוסעים עם מוגבלות לא יכלו לתכנן את נסיעתם אלא לחכות למזל שיעבור אוטובוס נגיש בקו הרצוי.

במקביל, ללא תלות בתהליך ההנגשה באחריות מפעילי התח"צ, הרשויות המקומיות מחויבות להנגיש את תשתיות התח"צ, קרי, תחנת האוטובוסים וסביבתן. עד פרסום התכנית על ידי משרד התחבורה בשנת 2010, הרשויות המקומיות לא לקחו חלק ביישום החוק והתקנות. מצב התחנות הקיימות בשטח היה עגום ותחנות חדשות שהוקמו לא עמדו בדרישות הנגישות.

תכנית הנגישות שפרסם משרד התחבורה בשנת 2010, מפרטת לכל רשות ורשות את התחנות שבתחום אחריותה להנגיש. כמו כן, מפורטים לוחות זמנים שעל הרשות לעמוד בהם, בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בחוק, כי בסוף שנת 2014 כלל התחבורה הציבורית העירונית בישראל נגישה, לרבות תשתיות התח"צ באחריות הרשויות המקומיות ושירות התח"צ שבאחריות מפעילי התח"צ.

2.3 הביקוש לתח"צ של נוסעים עם מוגבלות

הביקוש לתח"צ על ידי נוסעים עם מוגבלות, מתאר את רמת השימוש במערכת התחבורה שאנשים מעוניינים לצרוך בתנאי הנגישות הקיימים. סך הפעילות בתח"צ מתארת את רמת הניידות שאנשים צורכים בפועל בתנאי הנגישות הקיימים. על מנת להבין את הביקוש של נוסעים עם מוגבלות יש לבחון נתונים דמוגרפיים- גיל, סוגי המוגבלויות, תעסוקה מגדר ועוד. בפרק הנוכחי נעשתה סקירה של חלק מנתונים אלה והשפעתם על דפוסי השימוש בתח"צ.

מספרם של האנשים עם מוגבלות נמצא בעלייה מתמדת, והם מהווים חלק ניכר מאוכלוסיית העולם (ECMT, 2000; Kawaguchi & Chan, 2009) וכך גם בישראל (פלדמן ובן משה, 2007). בדוח שפורסם ע"י המחלקה הכלכלית באו"ם בשנת 2007 נרשם כי, בשנת 2010, אנשים בגיל 60 ומעלה יהוו 15% מכלל אוכלוסיית העולם ובשנת 2050 יגיע עד 22% (United Nations, 2007).

מספר האנשים המדווחים על מוגבלות עלה מעבר לגידול שנרשם בכלל האוכלוסייה מ- 23% בשנת 2002 ל- 25% ב- 2005. גידול זה מקורו בחלקו בגידול של כלל האוכלוסייה הישראלית ובחלקו השני מעלייה איטית אבל מתמשכת בשיעור של מספר האנשים המדווחים על מוגבלות. ככלל מספר האנשים בישראל המדווחים על בעיות בריאות כרוניות ועל מוגבלות, כולל מוגבלות חמורה, גבוה יחסית בהשוואה לארצות מערביות אחרות (פלדמן ובן משה, 2007).

מנתוני נציבות שוויון זכויות לבעלי מוגבלות לשנת 2007, מספרם הכולל של אנשים עם מוגבלות בכל הגילאים, נאמד בכ- 1,555,000 נפש, כחמישית מהאוכלוסייה הישראלית. כמחציתם היו בגילאי עבודה, 29% בגילאי זקנה ו- 22% היו ילדים עד גיל 17 (כולל). אנשים עם מוגבלות מחולקים לאנשים עם מוגבלות חמורה - 721 אלף, ומתונה - 834 אלף. יותר מחצי מיליון נוספים (523 אלף) מדווחים על בעיית בריאות כרונית ללא מוגבלות. רוב הישראלים עם מוגבלות מתגוררים בקהילה. כ- 70,000 אנשים עם מוגבלות חמורה מתגוררים במוסדות טיפוליים.

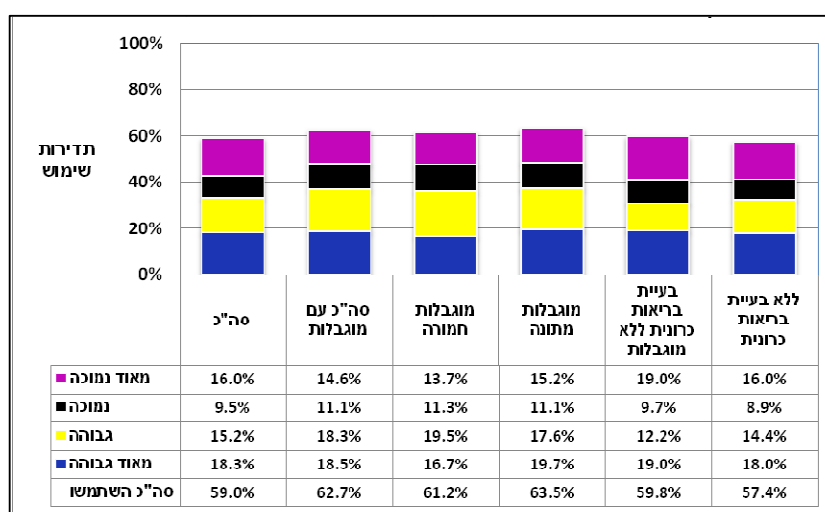
מבין המוגבלים כ-260,000 איש מקבלים קצבאות נכות, מהם 41,000 איש ממשד הביטחון, ו- 220,496 מקבלים קצבאות נכות שונות מהמוסד לביטוח לאומי. אנשים עם מוגבלות נמצאים בפריסה כלל ארצית, ומהווים אחוז גבוה מהאוכלוסייה. על פי הנתונים, במחוז דרום קיים האחוז הגבוה ביותר של אנשים עם מוגבלות בכלל, ובפרט מוגבלות חמורה (פלדמן, 2007).

מרבית האוכלוסייה הישראלית הבוגרת (בני 20+) מדווח על שימוש בתחבורה הציבורית: 70% השתמשו באוטובוס, ברכבת או בשני האמצעים בשנה האחרונה. עם זאת, רק מחצית מהמשתמשים

(35% מהאוכלוסייה) עושים זאת בתדירות גבוהה, לפחות פעם בשבוע, ואילו המחצית השנייה עושה זאת רק באופן פחות תדיר (פעם או פעמיים בחודש לכל היותר). תרשים 2, מציג את דפוסי השימוש של אנשים עם מוגבלות באוטובוסים, לפי סוג מוגבלות (בן משה ואחרים, 2009).

מטרות הנסיעה של אנשים עם מוגבלות היא על פי רוב, להגיע לפעילויות יומיומיות, כגון: מקום עבודה, לימודים, מרכזי יום ומועדונים, שירותים רפואיים וטיפולים מיוחדים, המוסד לביטוח לאומי, לשכות רווחה ופעילויות פנאי, מופעי תרבות, קולנוע ותיאטרון, קניות, חוגים ומפגשים חברתיים ועוד. חלק מפעילויות אלו הן קבועות וידועות מראש וחלקן בשעות ובימים משתנים.

תרשים 2: תדירות שימוש באוטובוס לפי סוג מוגבלות



ההבדלים בדפוסי שימוש בתח"צ לפי מידת מוגבלות הם קטנים. הם מתמקדים בכך שאנשים עם מוגבלות חמורה משתמשים בתח"צ קצת פחות מכלל האוכלוסייה (65% לעומת 70%) כאשר קצת פחות מתוכם עושים זאת בתדירות גבוהה מאוד (כל יום או כמעט כל יום: 17% לעומת 19%). בזמן גם מעטים יותר מתוכם עושים זאת בתדירות נמוכה מאוד (16% לעומת 25%). התוצאה היא שאנשים עם מוגבלות חמורה מרוכזים יותר בין אלה המשתמשים בתח"צ בתדירות של פעם או פעמיים בשבוע, עד פעם או פעמיים בחודש: 32% בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה לעומת 27% בקרב כלל האוכלוסייה משתמשים בה בתדירות אלה. דפוסי השימוש של אנשים עם מוגבלות מתונה בתח"צ דומים לאלה של יתר האוכלוסייה, אך גם הם מרוכזים קצת יותר בתדירות שימוש לא גבוהה מאוד ולא נמוכה מאוד בהשוואה לאנשים ללא מוגבלות.

יש לציין כי, העדרם של פערים משמעותיים בין אנשים עם וללא מוגבלות, לגבי תדירות השימוש בתח"צ ראוי לבחון על רקע החלופות הקיימות, ובעיקר בהתחשב בזמינות של רכב פרטי. כפי

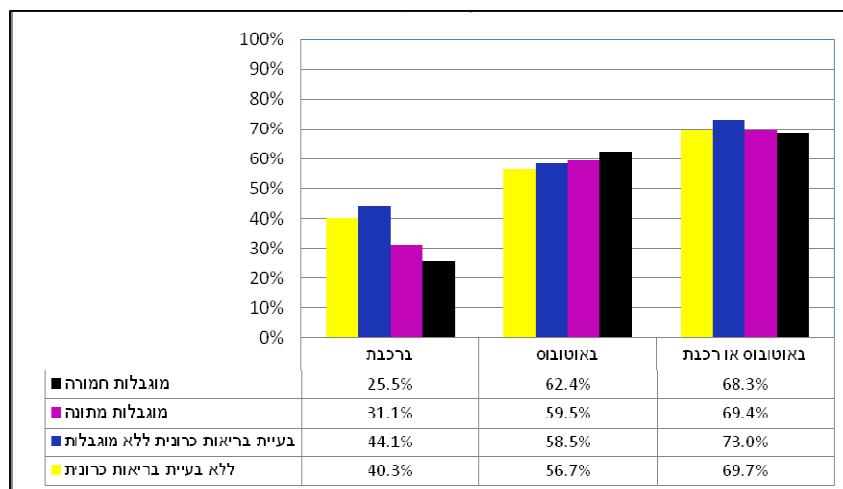
שנראה בהמשך, הזמינות של רכב פרטי לאנשים עם מוגבלות נמוכה באופן משמעותי בהשוואה לזמינות זו בקרב אנשים ללא מוגבלות.

אמצעי התח"צ העיקרי בכל הקבוצות של אנשים עם מוגבלות הוא האוטובוס, כפי שניתן לראות בתרשים 2, 59% מכלל בני 20 ומעלה השתמשו בו בשנה האחרונה, כאשר רק 37% מהם מדווחים על שימוש גם ברכבת. אנשים עם מוגבלות משתמשים קצת יותר מאחרים באוטובוס (63% לעומת 59% בכלל האוכלוסייה) אבל בעיקר בולטת העובדה שהם משתמשים הרבה פחות ברכבת (26% לעומת 37%). השימוש ברכבת נמוך במיוחד בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה, 21%, אבל גם בקרב אנשים עם מוגבלות מתונה, 29%, כאשר ביתר הקבוצות 40% משתמשים ברכבת.

יש להדגיש, כי עיקר המשתמשים ברכבת עושים זאת בתדירות מאוד נמוכה (פחות מפעם בחודש). אחוז המשתמשים ברכבת בתדירות גבוהה או גבוהה מאוד (לפחות פעם או פעמיים בשבוע) הוא מאוד קטן: 5% בכלל האוכלוסייה וכ- 2% בקרב אנשים עם מוגבלות.

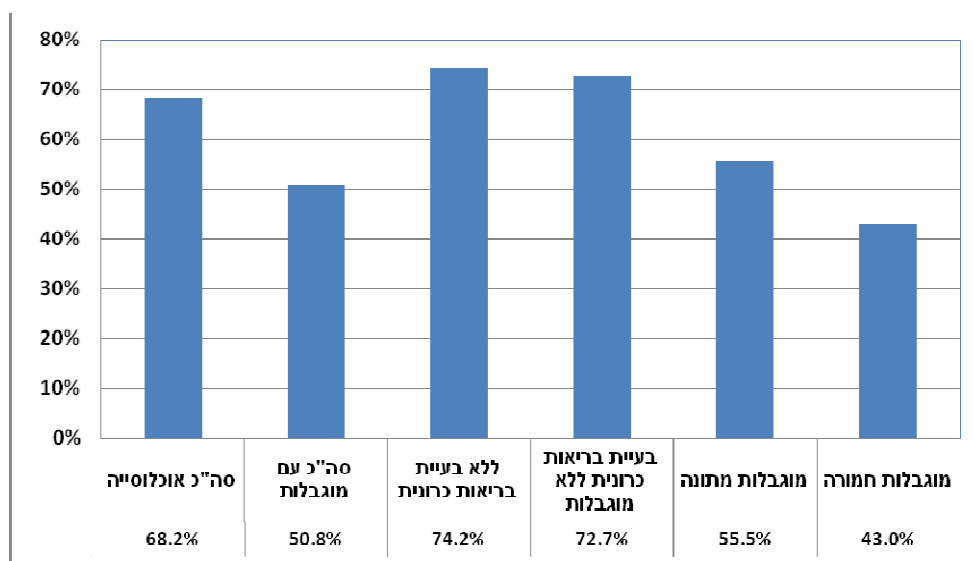
תרשים 3 מפרט את השימוש בתח"צ בקרב אנשים עם מוגבלות בגילאי עבודה. בגילאי העבודה, לא נתגלו הבדלים כה משמעותיים בין אנשים עם מוגבלות חמורה לאחרים, להוציא את האחוז הנמוך של שימוש ברכבת שמאפיין את כלל האוכלוסייה עם מוגבלות, בכל הגילאים. עם זאת, מכיוון שאנשים עם מוגבלות בגילאי העבודה משתמשים קצת יותר באוטובוס מאשר אנשים ללא מוגבלות, אחוז המשתמשים בתח"צ בכלל דומה במידה רבה לזה של אנשים ללא מוגבלות (בן משה ואחרים, 2009).

תרשים 3: משתמשים בתח"צ לפי מידת מוגבלות, גילאי עבודה, 2007 באחוזים



פער גדול במשתמשים לפי מידת מוגבלות קיים גם בנוגע לבעלות על מכוניות, כפי שמפורט בתרשים 4. רק 38% מהאנשים עם מוגבלות חמורה ו- 49% מאלה עם מוגבלות מתונה הם בעלי מכונית לעומת 65% בקרב אנשים ללא מוגבלות.

תרשים 4: דיווחו כי מכונית עומדת לרשות משק ביתם, לפי מידת מוגבלות, באחוזים 2007



2.4 פרדיגמות בחקר התחבורה לאנשים עם מוגבלות

רבים מהמחקרים בנושא תחבורה נשענים על הנחת יסוד, כי חוויה ותפיסה של הסביבה הן פרי הרמוניה או דיסהרמוניה של הגוף, החושים והסביבה. אך ניכר כי החוויה שונה לכל אדם בסביבה והיא נעה בין תחושת השתייכות למרחב או של ניכור ו'אחרות'. ה'אחרות' היא חווית החריגים הנבדלת מימודל הגוף הנבחר (Weiss, 2002). קבוצת האחרים מורכבת לעיתים מאנשים מתרבויות שונות, לקויות גופניות וחושיות, נפשיות ושכליות או קוגניטיביות שונות ולה צרכים תחבורתיים שונים. אלה הם ה'נסתר' (invisible) בתכנון תחבורה, הזכאים אומנם לזכויות אזרח בשל היותם מוגבלים, אך הם חיים למעשה כאחרים בסביבה שאיננה מותאמת לצרכיהם (אוסלנדר וגולד, 2000).

ההתייחסות למוגבלויות היא חיונית בכל תחום מחקר ובפרט בנושא נגישות לתחבורה. כאשר מתעמקים במחקרים בנושא נגישות לתחבורה ניכר כי לפוזיטיביסטיים תמיד היה קושי להכיל את נושא המוגבלות כפי שקיים גם בטבע. הנושא מטופל על ידי תכנון בסיסי ומענה לצרכים הללו (Sutton, 1988). המחקרים בתחום נשענים על ההשערה כי אין הבדל משמעותי מהמודל הכלכלי

והרעיונות של ביקוש בשוק התחבורה הכללי של מחקרים בנושא תחבורה. חוקרים כמו Hay & Trinder (1991), ניתחו את העקרונות של היושר, ההגינות והצדק החברתי אשר משתמשים בהם על מנת להגדיר את המונח של הצרכים בתחבורה.

במחקרים בתחום גיאוגרפיה של תחבורה, רק מעט מהחוקרים מתייחסים לנושא של מוגבלות בהקשר של נגישות לתחבורה. החוקרים המרכזיים היו גאנט (Gant, 1992,1994) וסמיטי (Smith, 1994) אשר חקרו את החסמים בתחבורה ודנו בפתרונות אפשריים (Gant & Smith, 1990).

צרכיהם התחבורתיים של אנשים עם מוגבלות מגוונים ומורכבים מאוד. החוקר גאנט (Gant, 1992), הגדיר את הצרכים התחבורתיים השונים של אנשים עם מוגבלות, על ידי קלסיפיקציה פשוטה המחלקת ל-8 קטגוריות שונות. הקלאסיפיקציה מאפשרת לאבחן מהו אמצעי המדיניות שניתן ליישם על מנת לתת מענה הולם לצרכיהם של סוגים שונים של אנשים עם מוגבלות, כפי שמופיע בתרשים 5. הקטגוריות הן (Gant, 1992):

קטגוריה A - אדם עם מוגבלות עצמאי: לאדם זה גישה לרכב פרטי, ובעל רישיון נהיגה תקף, ובעל אמצעים כלכליים לאחזקת רכב. המדיניות המוצעת היא לאפשר שימוש ברכב פרטי הן על ידי סבסוד ממשלתי (באמצעות הביטוח הלאומי) וחברות שונות המספקות את האביזרים המתאימים לרכב פרטי. כמו כן, קיום מדיניות חניה לתו נכה המאפשרת גישה למקומות מרכזיים בנוחות ובנגישות.

קטגוריה B - אדם עם מוגבלות תלותי: המדיניות המוצעת הינה לאפשר בצורה כלשהי הדרכה לאדם כזה לנהוג בעצמו ברכב פרטי או לספק שירות הסעות אישי.

קטגוריה C - אדם עם מוגבלות בתחבורה ציבורית: מדיניות מוצעת היא להגיש את התחבורה הציבורית לנוסעים עם מוגבלות, התאמת האוטובוסים, התחנות וסביבתן, שלטי מידע ועוד.

קטגוריה D - אדם עם מוגבלות בתחבורה ציבורית עם מצב סוציו אקונומי נמוך: מדיניות המאפשרת סבסוד תחבורה ציבורית על מנת לאפשר לנוסעים להשתמש בתח"צ נגיש.

קטגוריה E - אדם עם מוגבלות ללא שירות תחבורה ציבורית: הגברת שירות הסעות פרטני לטובת נוסעים עם מוגבלות הגרים בפריפריה ללא תח"צ, שימוש במתכונת Carpool על ידי אנשים עם רכבים מותאמים ומערך הסעות ע"י מתנדבים.

קטגוריה F- אדם עם מוגבלות שאיננו יכול לגשת לתחבורה ציבורית: הגברת השימוש בשירות

מדלת לדלת (Door to Door) זאת לטובת אנשים עם מוגבלות שאינם יכולים לגשת לתח"צ בשל מוגבלותם ונצרכים לשירות מדלת ביתם או ע"י שירות מוניות מסובסד.

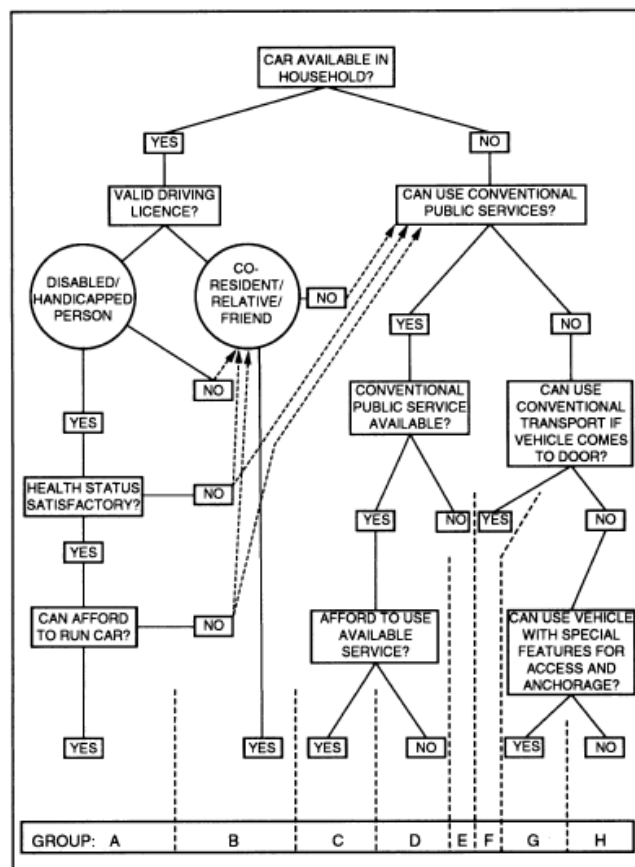
קטגוריה G- אדם עם מוגבלות שיכול לנסוע בכלי רכב מותאם: אדם עם מוגבלות שנצרך לשירות

מדלת לדלת על ידי שירות בקריאה (On Call) עם התאמות מיוחדות לכלי הרכב (מעלון).

קטגוריה H- אדם המוגבל לכיסא או מיטה: שירות תח"צ המותאם לאנשים שאינם יכולים לזוז

מהכיסא או מהמיטה ונזקקים לשירות דומה לאמבולנס אך בתדירות יומיומית לבית החולים או למרכז יום.

תרשים 5: נגישות לתחבורה ציבורית לפי צרכים של אנשים עם מוגבלות (Gant, 1992)



הקטגוריות השונות מאפשרות להבין את הביקושים השונים הקיימים לנגישות לתח"צ והמדיניות הנגזרת מכך. המדיניות בה מתמקד המחקר הנוכחי היא זו הפונה לאנשים עם מוגבלות בקטגוריה C- אותם אנשים עם מוגבלות שיכולים לנסוע בתח"צ העירונית, בתנאי כמובן שהרשות המקומית

ומפעיל התח"צ המקומי ביצעו את ההתאמות הנדרשות לכך לפי החוק. מטרת המחקר הינה להתמקד במדיניות זו, ולבחון את יישומה בקרב הרשויות המקומיות.

התאמות הנגישות לתח"צ בהתאם למוגבלויות השונות:

1. **שאינם מוגבלים בתנועה** – נפגעי נפש, עיוורים וחירשים הנמצאים לעיתים עם מלווה. המגבלות איננה פיזית אלה בעיקר חושית. התאמות הנגישות באחריות מפעיל התח"צ, היא להתאים את השילוט לטובת אנשים כבדי ראייה ועיוורים ומערכות הכריזה החיצונית והפנימית באוטובוס.

2. **מתקשים בהליכה** – בקטגוריה זו נמנים אנשים עם הליכון או מקל הליכה, המתקשים בהליכה למרחקים ארוכים ולעיתים במדובר באוכלוסיית זקנים. אחריות הרשות המקומית לוודא שלא קיימים מכשולים בדרך אל תחנת האוטובוס ושמרחקי ההליכה בין תחנה לתחנה הינם סבירים.

3. **בכיסא גלגלים** – בקטגוריה זו נמנים אנשים בכיסא גלגלים חשמלי, ידני או קולנועית. כמו כן, אנשים בכיסאות גלגלים אשר זקוקים למלווה צמוד. אחריות הרשויות המקומיות עבור אוכלוסיה זו היא המשמעותית ביותר. באחריותה לוודא סימון 'רחבת היערכות' אשר נועדה לסימון מקום פתיחת הדלת האחורית לעליית הנוסע בכיסא גלגלים לאוטובוס. כמו כן במידה וקיימת סכנת אוטובוס יש לוודא כי לאדם בכיסא גלגלים יש מקום המתנה מתחת לסככה. יש לוודא כי התחנה וסביבתה פנויים ממכשולים במינימום במרווח של 1.10 מ' לפחות.

לאור האמור לעיל, ניתן לשער כי, ככל שמספר האנשים בכיסאות גלגלים יהיה גדול יותר ברשות מקומית, כך שיעור הנגישות לתח"צ ברשות המקומית יהיה גבוה יותר. ההנחה היא, שככל שהפוטנציאל לשימוש של אנשים עם מוגבלות גבוה יותר, כך שיעור ההנגשה יהיה גבוה יותר. חוקר בולט נוסף שהציע פתרון לצרכיהם של נוסעים עם מוגבלויות היה סרברו (Cervero, 1997), אשר חקר את הצלחת שירותי ה- Para transit במקומות שונים בעולם. שירות Para transit הינו שירות תח"צ גמיש על ידי כלי רכב קטנים (מיניבוסים, מידיבוסים) המאפשרים שירות מדלת לדלת עבור קשישים ואנשים עם מוגבלות. שירות Para ransit מיושם כיום בישראל בעיקר על ידי חברות הסעה פרטיות, ארגונים חברתיים ועמותות (כגון 'יד שרה').

2.5 מדיניות ממשלתית בתכנית לנגישות בתח"צ עירונית

קיימות שתי תפיסות מדיניות עיקריות בתחום הנגישות לתח"צ. האחת, מדברת על מדיניות תכנון פרטנית (STS-Special Transport Services) והשנייה על מדיניות תכנון לכל (universal design). המדיניות הפרטנית, גורסת שיש צורך במערך נפרד, ייחודי לאוכלוסיית הנעזרים בתח"צ (STS- Special Transport Services). מערך זה מותאם לצרכים של כבדי ראייה, קשישים, מוגבלים פיזיים וחושיים. הוא נועד להתמודד עם כלל הצרכים התחבורתיים של אוכלוסיית הנעזרים בתחבורה (Akiyama, 2004; Poister, 1982; Cevero). מדיניות זו בעלת התנגדויות רבות בקרב אנשים עם מוגבלויות וארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלויות היות והם מנציחים את הדימוי השלילי שיש על אנשים עם מוגבלות שהם אינם שווים אך נפרדים "separate but equal".

'מדיניות תכנון לכל', התעוררה כנגד 'מדיניות התכנון הפרטנית', ומדברת על עקרונות לתכנון של צדק חברתי וסביבתי, וחופש בחירה. עקרונות אלו צריכים לבוא לידי ביטוי ברמות שונות של הסביבה הפיזית- המרחב הציבורי של העיר ושכונות והמבנים המכילים את השירותים הציבוריים והפרטיים השונים. הסביבה הפיזית כמובן אינה פועלת לבד והיא ביחסי גומלין עם הסביבה החברתית, התרבותית, הכלכלית והטכנולוגית ועם מאפיינים אישיים של הפרט. אך אין להתעלם מיכולתה לתרום או להקשות על תפקוד אנשים ועל השגת המטרה של איכות חיים גבוהה (צי'ארמן ורמות, 2007). מדיניות זו, קובעת שכל סביבה ואלמנט בסביבה חייבים להיות ברי שימוש על ידי כל אחד ואחת, ללא קשר לסוג ומידת המגבלות שלה או שלו. נכללות כאן מוגבלות פיזית, חושית, הכרתית ונפשית, כפי שמוגדר בחוק הישראלי. יתכן ומדובר במדיניות יומרנית ואידיאליסטית, אך חשיבותה, היא בעצם אימוצו וקביעתו כמטרה ושאיפה, על אף שלא תמיד ניתן לממשו, יש לנו חובה מוסרית לפעול בכיוונה. תח"צ עירונית המתאימה לאנשים עם מוגבלות היא תח"צ המתאימה לכל התושבים בעיר שבה היא פועלת. המדיניות בישראל היא לספק שירותי תח"צ בצורה שוויונית ללא אפליה ובכבוד. לכן, תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ מחייבת את הרשויות המקומיות ומפעילי התח"צ להנגיש את מערכת התח"צ הכלל עירונית לצורכי אנשים עם מוגבלות.

המדיניות בישראל כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוק ובתכנית הנגישות לתח"צ של משרד התחבורה, מחייבת רק את שירות התח"צ העירונית בנגישות לאנשים עם מוגבלות. הממצאים

מראים כי מתוך 251 רשויות מקומיות בישראל, רק ב- 70 רשויות קיימים קווי שירות תח"צ המוגדרים עירוניים. בהתאם לכך, ניתנה עדיפות בתכנית המדיניות לקריטריונים הבאים:

- ❖ הנגשת קווים הפועלים בתדירות נסיעה גבוה
- ❖ תחנות עם מספר רב של קווים העוברים בהן
- ❖ צירים שעוברים ליד אתרים שרלוונטיים לאנשים עם מוגבלות, כמו: מרכזי שיקום, מרכזי יום לקשישים, בתי חולים ועוד.

קיימת חלוקה בתכנית המדיניות למפעילי התח"צ האחראיים על הנגשת קווי השירות והרשויות המקומיות האחריות על הנגשת תחנות האוטובוס וסביבתן. הגדרת רמת היישום בתכנית עבור הרשויות המקומיות, היא ע"פ שיעור תחנות האוטובוס הנגישות ברשות המקומית. בתכנית המדיניות הוגדרו לוחות זמנים ליישום. בשנת 2010, עת פרסום התכנית היה על הרשויות המקומיות להנגיש 60% מכלל התחנות, ובכל שנה 10% נוספים מהתחנות יהיו נגישות. בשנת 2011 היה על הרשויות להנגיש 70%, 2012 - 80%, וכן הלאה, עד להשלמת 100% נגישות בשנת 2014. המחקר הנוכחי בודק את שיעור הנגישות של תחנות האוטובוס בסוף שנת 2012, המבטא את מחצית הדרך ליישום תכנית המדיניות.

התכנית עומדת בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית המיושמת על ידי משרד התחבורה. מדיניות זו, מטרתה לקדם מערכות תח"צ עירוניות, על מנת להתמודד עם הפיתוח ההולך וגובר של האוכלוסייה, צפיפות המובילה לגודש תחבורתי וזיהום אויר. המטרה הבסיסית של תכנון תחבורה בכלל, ותח"צ בפרט, היא ליצור מצב המאפשר לכל דורש להגיע ממקום למקום בצורה הטובה, המהירה והזולה ביותר. זאת בהתחשב באילוצים אישיים, חברתיים, כלכליים, וסביבתיים הקיימים, ומבלי לפגוע באיכות החיים של אחרים, בדור הזה ובדורות הבאים. מדיניות זו, מיושמת על ידי משרד התחבורה בין היתר, בתהליך הפרטה מורכב הכולל הצטיידות של אוטובוסים וטכנולוגיות חדשות ונגישות ע"י מפעילי התח"צ (דוח סדן, 2007).

חשיבות המטרה באה לידי ביטוי בתכנית המדיניות לנגישות בתח"צ, בהבנה שתח"צ הינו מצרך יסודי, ושעל המדינה מוטלת החובה והאחריות לספקו בתנאים ראויים לכלל הציבור (Hay and Trinder, 1991; Hay, 1995), במיוחד עבור אלה שאינם בעלי רכב פרטי, מרביתם אנשים עם מוגבלות וזקנים (Asidon, 2005). כאשר הנוסעים הם אנשים עם מוגבלויות שונות, המשפיעות על ניידותם במרחב העירוני, התאמת תשתיות התחבורה מהווה גורם מכריע עבורם ליהנות ממגוון ההזדמנויות הקיימות במרחב העירוני ובכלל זה- תעסוקה, שירות רפואי, לימודים, מסחר ועוד.

3. מבנה דעת ומערך המחקר

בקרב המחקר על יישום מדיניות, קיים מחסור בנתונים אמפיריים להסביר כיצד ניתן לגשר על חסמים, עיכובים וגורמים מרתיעים ביישום מדיניות (Matland, 2001; Alesch and Petak, 1991; Sabatier, 1995). המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות, מנסה להסביר כיצד ניתן לגשר על אותם חסמים ועיכובים, המכונים 'אילוצים ותמריצים' ברמת השלטון הממשלתית מ'למעלה' המשפיעים על יישום מדיניות, והאילוצים והתמריצים ברמת השלטון המדינתית והמקומית 'מלמעטה' המשפיעים על היישום בין שכבות ממשל.

3.1 שאלת המחקר

שאלת המחקר הנוכחי היא, **מהם הגורמים המשפיעים על יישום תכנית מדיניות בין שכבת ממשל ממשלתית ומקומית?** ובהמשך לכך, כיצד תכנית מדיניות ברורה ואחידה מצד הממשלה, מיושמת בצורה שונה בקרב הרשויות המקומיות? חשיבות המענה על שאלה זו, היא ביכולת להאיר אור על תהליך היישום של מדיניות ממשלתיות המיושמת ברמה המקומית. המשתנה התלוי של המחקר, הינו רמת היישום של תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות, בהתאם למדיניות הממשלתית. בדיונים הראשונים של צוות היישום של החוק במשרד התחבורה, התקבלה החלטה שהתוצר הסופי של העבודה יהיה תכנית מדיניות רב-שנתית לכל רשות מקומית ולכל מפעיל תח"צ בישראל.

3.2 המודל התקשורתי ליישום תכנית הנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות

בפרק הנוכחי, אציג את המודל התקשורתי ליישום תכנית המדיניות הממשלתית לנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות בישראל. כאמור, המודל התקשורתי מבוסס על המבנה הפדראלי בארה"ב. עם זאת, כפי שניווכח, ניתן להחיל את המודל ליישום מדיניות בין שכבות ממשל, בצורת הממשל הקיימת בישראל. נראה כי המודל עונה על היבט נוסף החסר במחקר על יישום מדיניות, בכך שהוא מאפשר הסתכלות אוניברסאלית על נושא יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות.

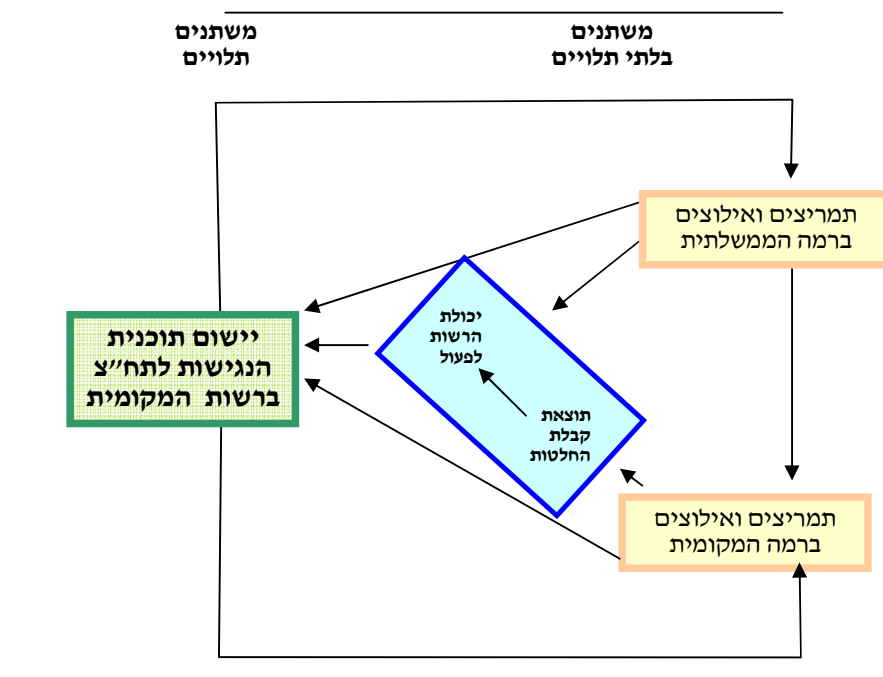
בתרשים לעיל, מוצג המודל התקשורתי ליישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות. **המשתנה התלוי** הינו, יישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ ברשות המקומית. לצורך המחקר, נמצאו מספר רב של משתנים המשפיעים על יישום מדיניות בין שכבות ממשל. המודל מציג 4 קבוצות של משתנים בלתי תלויים כאשר בכל קבוצה קיימים מספר רב של

משתנים. מפאת מגבלות המחקר, לא נבדקו כלל המשתנים. הקשרים בין המשתנים מפורטים בתרשים 6.

קשרים בין המשתנים הבלתי תלויים:

1. התמריצים והאילוצים ברמה הממשלתית – משתנים אופקיים המשפיעים על הרשות המקומית מלמעלה ישירות על הרשות המקומית, ודרך האילוצים והתמריצים ברמה המקומית.
2. התמריצים והאילוצים ברמה המקומית- המקבילים לזו של הרמה המדינתית ומשפיעים גם דרך האילוצים והתמריצים ברמה הממשלתית.
3. תוצאות קבלת החלטות ברשות המקומית- משתנים המושפעים מתהליך קבלת החלטות ברשות המקומית וכמו כן מהאילוצים והתמריצים ברמה הממשלתית והמקומית.
4. יכולת הרשות המקומית לפעול- משתנים המתחלקים ליכולת ארגונית וסביבתית ומושפעים באופן ישיר מתוצאות קבלת החלטות ברשות המקומית ובאופן עקיף מהאילוצים והתמריצים ברמה הממשלתית והמקומית.

תרשים 6: המודל התקשורתי ליישום תכנית לנגישות בתח"צ ברמה המקומית



במחקר הנוכחי לא נכלל שלב 'המשוב והעיצוב מחדש של המדיניות', שלב חשוב ומשמעותי בתהליך היישום. הסיבה לכך היא, ששלב המשוב והעיצוב מחדש של המדיניות, הינו שלב מתקדם יותר המתייחס לתוצאות המדיניות, וכיצד המדיניות משפיעה בצורה רחבה על המטרות והיעדים הנובעים ממנה. בנקודת הזמן של המחקר הנוכחי, בתהליך המדיניות של יישום תכנית לנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות, טרם הגיע שלב 'המשוב והעיצוב מחדש של המדיניות'. לכן, המחקר הנוכחי מתמקד בתפוקות המדיניות, כפי שהם מוגדרים בתכנית המדיניות בתחום אחריותן של הרשויות המקומיות. שאלת המחקר בוחנת כיצד הרשויות המקומיות מיישמות את תכנית הנגישות למערכת התח"צ העירונית בתחום אחריותן.

הרשויות המקומיות נאלצות להתמודד עם התפתחות עירונית מתמדת המשפיעה על התפתחות מערכת התחבורה בעיר בכלל ועל מערכת התח"צ בפרט. כמו כן, קיים גידול באוכלוסייה המשפיע ישירות על הצורך להגיע ממקום למקום ומחייב את הרשויות לקדם ולשפר את התשתיות תח"צ הקיימות בתחום אחריותן. על אף כל האמור לעיל, קצב ההתקדמות ביישום תכנית המדיניות לנגישות בתח"צ עירונית, איננו מתקדם ברשויות המקומיות כפי שהיה מצופה. המחקר הנוכחי, מנסה להסביר את הסיבות לכך, ואת השונות בין הרשויות המקומיות השונות.

3.3 יחסי הגומלין בין שכבות הממשל הממשלתית והמקומית

על מנת להבין את מורכבות שדה המחקר, עלינו להבין את יחסי הגומלין בין שכבות הממשל הממשלתית והמקומית. שתי רשויות הממשל הללו, הממשלתית המכונה גם 'שלטון מרכזי' והמקומית המכונה גם 'שלטון מקומי', מבצעות תפקידי שלטון המספקים שירותים לציבור. הן אינן פועלות תמיד במסגרות של חלוקת תפקידים שהוגדרו במסמכים או בהסדרים פורמאליים. הדינאמיקה של היחסים בין שתי שכבות הממשל פועלת או מושפעת, פרט להוראות החוקיות, מנקודות המוצא הבסיסיות של כל אחת מהן: הממשלה חייבת לנהוג לפי עקרונות שיקבעו גישה מאוזנת כלפי הרשויות המקומיות ולראות את המסגרת הכלל ארצית ואילו הרשות המקומית שואפת בראש ובראשונה להשיג עבור עצמה את מירב הסיוע שניתן לגייס בתחום השירותים השונים. במיוחד, בעלת משקל היא העובדה שהן השלטון המרכזי והשלטון המקומי אינם עשויים מעור אחד ואין הם מתפקדים כיחידות מונוליתיות. החלוקה למשרדי ממשלה וגופים ממלכתיים איננה מייצגת פיצול ארגוני, כי אם קשת מגוונת של אינטרסים פוליטיים וכלכליים השופטים ושואפים להגביר את שליטתם ככל שניתן, במשאביה של המדינה. בכוחו של משרד ממשלתי לעודד, לסכל או למנוע את מגמות הרשות המקומית או להשפיע עליהן. כמו כן, גם בכוחה של

הרשות המקומית לכוון מגמה זו או אחרת של המשרד הממשלתי, להתנגד לה, או לנצל אותה לאינטרס משותף. מובן מאליו שלא תמיד מצליח צד אחד לגרום לכך שהצד השני יפעל בכיוון הרצוי לראשון ולא כל תכנית מדיניות האמורה לפתור בעיות מקומיות מנקודת מבט ממשלתית אכן עולה יפה (Elazar, 1987;117, קלכהיים, 1997 : 16).

במדינת ישראל, השלטון המקומי מונה כ-251 רשויות מקומיות, שבהן נכללת כמעט כל אוכלוסיית ישראל. רשות מקומית היא גוף המנהל יישוב כלשהו או קבוצת יישובים. הרשות המקומית נבחרת על-ידי התושבים ומייצגת מצד אחד את ענייניהם אצל השלטון המרכזי, ומצד שני משמשת כנציג השלטון המרכזי אצל התושבים. השלטון המקומי מבוסס על שלוש שיטות ארגון: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. חשוב להדגיש כי המחקר הנוכחי מתמקד בעיקר בערים, היות והחוק מחייב בשלב ראשון להנגיש את התח"צ העירונית בלבד. בכך נכללות כ-70 רשויות מקומיות בתכנית המדיניות להנגשת התח"צ העירונית של משרד התחבורה.

מרבית התושבים במדינת ישראל מתגוררים בעיר (מעל 20,000 תושבים), המהווים 76.4% מכלל התושבים, במועצה מקומית מתגוררים 14.2% תושבים, ומועצה אזורית 9.3% תושבים (למ"ס, 2010). הסיבות למשיכת תושבים רבים לעיר הן רבות, בין היתר בשל איכות החיים בעיר. בנוסף לכך, עיר מאופיינת בצפיפות בניה גבוהה יחסית, שמשמעותה ריכוז של משקי בית רבים במקום מצומצם יחסית. הריכוז הזה מזמין, מאפשר ומצדיק את המגוון הקיים, ומרחק הגעה אל השירותים הללו במרחק קצר, ברגל או באופניים. יתרון חשוב נוסף הוא האפשרות לקיומן של מערכות הסעת המונים יעילות, זולות ונגישות. מגוון זה יוצר אפשרויות של התאמה לצרכים שונים של קבוצות הטרוגניות הגרות או המבקרות בעיר. הקבוצות נבדלות בגיל, מגדר, יכולות ומגבלות, תרבויות, דת, מעמד כלכלי חברתי, סגנון חיים ועוד. הטרוגניות ומגוון מושכים אליה אנשים המחפשים איכויות חיים. יש הנוטים ליצור מצב יחסי של קבלת האחר וסובלנות כלפי שונות. בכך נוצרות קבוצות הגדולות מספיק כדי להצדיק אספקה של שירותים מתחומים השונים המתאימים לצרכים שלהן. כל אלה מספק את הצרכים של התושבים בעיר, מאפשרים נגישות לשירותים ומקומות המתאימים לכל הקבוצות השונות (צ'ירמן ורמות, 2007).

במדינות שונות בעולם קיימת מדיניות שונה בנוגע לנגישות לתח"צ ולחלוקת האחריות בין שכבת הממשל הממשלתית והמקומית לצורך אספקת שירותים אלו. בבריטניה לדוגמה, משנת 1985 הרשויות המקומיות מחויבות להתייחס לצרכיהם התחבורתיים של תושבים זקנים ועם מוגבלות (Transport Act 1985, Section 63(8)). יתרה מזאת, בסמכותן של הרשויות המקומיות לתת

תמריצים ומענקים ליוזמות המספקות שירותי תחבורה לאנשים עם מוגבלות (Transport Act)
(1985, Section 106). באופן כללי, הרשויות יוזמות דרך ארגונים וולונטריים סבסוד לרכישת
רכבים נגישים, שירות קריאה 'מדלת לדלת' ועוד (Steer Davies Gleave, 1994; Salvage &
Zarb, 1995). בישראל, אחריות אספקת שירותי תח"צ נגישים חלה על מפעיל התח"צ, הממומן
ברובו על ידי משרד התחבורה ונגישות התשתיות, היא באחריות הרשויות המקומיות.

3.4 משתנה בלתי תלוי 1: השפעות האילוצים ותמריצים בשכבת הממשל הממשלתית

על מנת להבין את האילוצים והתמריצים של הרמה הממשלתית, עלינו להבין את מאפייניה,
ושחקניה המרכזיים המשפיעים על יישום תכנית המדיניות ברמה המקומית.

תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ עירונית, נקבעה על ידי משרד התחבורה בשיתוף פעולה עם
נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות והרשויות המקומיות. בפועל, משרד התחבורה הינו
הגורם המקצועי המוביל את יישום התכנית, היות והוא הגורם המקצועי והמוסמך בתחום
התחבורה הציבורית בישראל. עם זאת, הסמכות לאכוף מול הרשויות המקומיות את התכנית
מבחינה משפטית, הינה של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

הדיונים במשרד התחבורה על כתיבת תכנית מדיניות היו רבים ומורכבים, כיצד ואיך יש ליישם
את הדרישות הקבועות בחוק ובתקנות לנגישות תח"צ עירונית. לבסוף פורסמה תכנית מדיניות
רב-שנתית (חומש) מפורטת לכל רשות מקומית ולכל מפעילי התח"צ בהתאם למערכת התח"צ
הקיימת בכל רשות מקומית בישראל. לוחות הזמנים לביצוע התכנית נקבעו בהתאם לכתוב בחוק,
עד סוף 2014.

בשנת 2010, בעת פרסום התכנית, הרשויות המקומיות היו מחויבות ליישם כ- 60% מהתכנית,
כאשר בכל שנה יתווספו כ-10% ליישום, עד להשלמת 100% יישום בסוף שנת 2014. ההנחה
הייתה, כי לא ניתן יהיה להעריך את רמת היישום של החוק והתקנות ברשויות המקומיות לפני
פרסום התכנית. לכן, בחינת היישום מתחילה בעת פרסום התכנית (שנת 2010) ועד היום, שנת
2012. בנקודת הזמן של המחקר, נבחן יישום של כ-80% מהתכנית בהתאם ללוחות הזמנים
הנדרשים.

השלטון המרכזי הוא גורם המשפיע רבות על יישום תכנית המדיניות ובפרט משרדי הממשלה
השונים. לכאורה, למשרדי הממשלה יש מעורבות מוגבלת ומוגדרת לגבי פעולות הרשות המקומית
בתחום התח"צ. רשות מקומית שתקציבה מאוזן, יכולה לקיים יחסי גומלין שווי זכויות עם

משרדי הממשלה שונים, ולהתנהל לפי הפרמטרים שנקבעו ביחסים בין שתי רשויות הממשל הללו. מאזן המצינג (matching) מפרט את אחוז ההשתתפות של רשות מקומית עם משרד התחבורה בפרויקטים תחבורתיים. בעבר פעל משרד התחבורה בשיטה אחידה, המשרד מימן 70% מעלות הפרויקט, ואילו הרשות מימנה את 30% הנותרים. בפרויקטים של תח"צ השתתף המשרד ב-85% ויותר. בדרך זו הצליחו רשויות איתנות מבחינה כלכלית וחברתית לקדם תוכניות ופרויקטים תחבורתיים ולנצל את מלוא הסיוע המגיע להן, אך ברשויות חלשות יותר נוצר עם השנים פיגור בפיתוח התשתיות (אתר משרד התחבורה, 2012).

לפי מדיניות משרד התחבורה, מוקצה חלק נכבד ממשאבי התכנון והביצוע למטרופולינים הגדולים. עם זאת, המשרד שוקד גם על קידום תשתיות התחבורה ביישובים אחרים, ובעיקר בפריפריה. המשרד מקדיש תשומת לב מיוחדת לרשויות שמצבן הכלכלי מנע מהן בעבר ליזום ולקדם פרויקטים תחבורתיים בכוחות עצמן.

על פי "פקודת העיריות" התשכ"ד-1964, הרשות המקומית היא האחראית הבלעדית לפיתוח ולאחזקה של הדרכים ומתקני התחבורה שבתחומה, וכן להשגת המימון הנדרש לפעילויות אלה. משרד התחבורה כאחד המקורות העיקריים למימון הפרויקטים, קבע שורה של נהלים מחייבים להקצאת תקציבי הפיתוח ולתשלומים בפועל. הקצאת תקציבי פיתוח תחבורתיים ברשויות המקומיות ניתנים לפרויקטים מועדפים, כגון: פיתוח עורקי תחבורה, שיפור הבטיחות וקידום תח"צ. לכן קבע שר התחבורה בעת פרסום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ בשנת 2010, תקציב על סך 75 מליון ₪ להנגשת תחנות האוטובוס העירוניות, בהתאם לתכנית המדיניות של המשרד.

עם השנים התברר כי רשויות רבות, בעיקר בפריפריה וביישוב מיעוטים, מתקשות לממן את חלקן. כך נמנע מתושביהן ליהנות מפיתוח תחבורתי חיוני, וחלק ניכר מתקציבי הפיתוח שאושרו להן לא נוצלו כלל. כדי לפתור בעיה זו ולצמצם את הפערים שנוצרו, עבר משרד התחבורה להקצאה דיפרנציאלית של משאבים, עד 90% מהיקף ההשקעה. בבסיס המדיניות החדשה עומדת ההנחה שלפיה, אין לקשור בין יכולת כלכלית של הרשות המקומית, לבין פיתוח תחבורתי בה, וכי לא ניתן למנוע מהתושבים את משאבי התחבורה המגיעים להם רק בגלל קשייה של הרשות. כדי להבטיח חלוקה הוגנת של המשאבים, חולקו הרשויות ל"אשכולות" על פי שקלול של פרמטרים סוציו-אקונומיים, וניתוח מצבן הכספי ושיעור ההשתתפות נקבע בהתאם לכך. השיפור הורגש מיד בהיקף ביצוע הפרויקטים ובעלייה ניכרת בניצול התקציבים. חלוקת התקציב הדיפרנציאלית באה לידי ביטוי גם בתקציב הנגישות לתח"צ. מכאן ההשערה, שככל שהיקף ההשתתפות התקציבית

של משרד התחבורה גדול יותר לרשות המקומית, כך הנגישות לתח"צ גבוה יותר, ומכאן שיישום תכנית המדיניות הינו גבוה יותר.

לסיכום, שיתוף הפעולה בין שכבות הממשל הממשלתית והמקומית, הינו הכרחי ליישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ עירונית. לשתייהן מטרה משותפת: לספק שירות תח"צ ברמה הטובה והאיכותית ביותר, ולבצע זאת במסגרת תקציב מוגדר ומוגבל למטרה זו. עם זאת, לכל אחת תפקיד שונה. השלטון המרכזי, חייב לנהוג על פי עקרונות שיקבעו גישה מאוזנת כלפי כלל הרשויות המקומיות ועליה לראות את המסגרת התקציבית הכלל ארצית. לעומת זאת, השלטון המקומי, שואף קודם כל להשיג עבור עצמו את הסיוע התקציבי המרבי על מנת לספק את מערכת התח"צ הטובה ביותר.

3.5 משתנה בלתי תלוי 2: השפעות אילוצים ותמריצים בשכבת הממשל המקומית

הרשויות המקומיות אחראיות ליישם הלכה למעשה את תכנית המדיניות הממשלתית לנגישות לתח"צ עירונית. התשתית הפיזית של תח"צ נמצאת באחריות הרשות המקומית, והיא משמעותית ביותר עבור אנשים עם מוגבלות. באופן יחסי תפקודם תלוי יותר במאפיינים הפיזיים הקיימים, ובמידה שבה הם מאפשרים ותומכים ברצון של אנשים לתפקד בצורה עצמאית, או לחילופין, מונעת או מקשה על תפקוד זה. כפי שסקרנו בסקירת הספרות, לקבוצות שונות באוכלוסיה ישנם צרכים תחבורתיים שונים, שאינם בהכרח דומים או מתאימים לצרכים של קבוצות אחרות.

הגורם האחראי על נגישות תשתיות התח"צ העירונית ברשות המקומית משתנה מרשות לרשות. לרוב מדובר באחריות מהנדס העיר, אך לעיתים גם של אדריכל העיר. כמו כן, ישנם אגפים שונים האמורים לסייע לאנשים עם מוגבלות בנושא נגישות, על אף שהנושא נתפס בעיקר בתחום אחריותו של אגף הרווחה ומחלקותיו. מתוקף חוק שוויון לאנשים עם מוגבלות התשס"ח-1998, קיימת חובה למנות רכז נגישות ברשויות המקומיות. כיום, במרבית הרשויות המקומיות קיים רכז נגישות, שתפקידו לספק מידע אודות נגישות לאנשים עם מוגבלות, ברשות המקומית שבו הוא פועל, וכן לייעץ לרשות עצמה בנושא זה. מכאן ההבנה שנגישות איננה רק נחלת אגף הרווחה בעיר אלא הנושא הינו נחלת כלל האגפים ברשות. הפיכת שירות התח"צ ברשות מקומית למצב של "נגיש לכל תושביה", הינה תהליך ארוך ומורכב. בתהליך זה קיימים שחקנים רבים, שלכל אחד מהם יש, או יכולה להיות, נגיעה רלוונטית לנושא.

הגורם המרכזי המשפיע על תהליך היישום הוא כמובן הרשות המקומית. הרשות היא זו שאמורה לדאוג לצרכיו הבסיסיים של האזרח- התושב, כולל תשתיות, סביבת רחוב, הספקת מים, חינוך

לילדים, שירותי רווחה, תחבורה, איכות אוויר ועוד (צ'צ'רמן ורמות, 2007). דבר זה מתבטא גם בחקיקה, הרואה את הרשות המקומית כאחראית לנגישות העיר לכל תושביה, ובפרט נגישות לתח"צ.

הרשות המקומית היא אומנם ישות משפטית ברורה ומוכרת, אך כאשר באים לבחון את הגורמים המשפיעים הפוליטיים בתהליך ההנגשה, הדברים אינם פשוטים ומובנים מאליהם. בכך האילוצים והתמריצים ליישום ברשויות המקומיות מתייחסים לפוליטיקה המקומית. קיימות אינטראקציות שונות, המושפעות מקבוצות אינטרסים, 'דרג נבחר' מקומי ופקידים ברמה המקומית האחראיים על יישום בפועל. כל אלה מעבירים מסרים ביניהם בנוגע ליישום תכנית מדיניות ומשפיעים על אופן היישום הלכה למעשה. לשחקנים אלה, אילוצים ותמריצים בהתאם לאופי תהליך קבלת ההחלטות עצמו (Braybrooke & Lindblom, 1963; Cyert and March, 1963; Simon, 1957). כמו כן, המסרים המועברים מהרמה הממשלתית לשחקנים אלה, משפיעים על אופן היישום וקבלת ההחלטות (Goggin et al, 1990).

חשוב לזכור, כי רשות מקומית הינה מערכת פוליטית, שבה קיימת קואליציה ואופוזיציה, עם יותר ממפלגה אחת ויותר מאינטרס אחד ומדיניות אחת. לכן, אינטרסים עשויים לתמוך בתהליך ההנגשה, אך יכולים להיות מנוגדים ולגרור לאי קיומו של התהליך, שיתוקו או משיכתו למשך זמן בלתי סביר. כמו כן, ברמה הפקידותית-מקצועית קיימים גורמים שלכאורה אינם רלוונטיים לתהליך, אך בפועל מאוד רלוונטיים ומורגשים בפעילות השוטפת. כבכל ארגון, גם ברשות המקומית קיימים מתחים ומאבקי כוח בין בעלי תפקידים. לא קשה לתאר מאבקי כוח בין מהנדס העיר ואדריכל העיר לראש הרשות, או בין ראש הרשות ומנהל אגף הדרכים והתנועה לבין מנהל אגף תשתיות (תהיינה הגדרות התפקיד שונות ומגוונות ככל שתהיינה).

עם זאת, הדרג הנבחר המקומי, מנסה תמיד לשאוף לתועלת ציבורית גובה יותר, היות והוא מונע על ידי הרצון להיבחר מחדש (Mayhew, 1974). רבים מראשי הרשויות המקומיות בישראל, נתמכים על ידי מפלגות על מנת לעודד מצביעים ובוחרים ברמה המקומית. בחירה של ראש רשות הנתמך בידי מפלגה מסוימת, בהכרח מלווה הזדהות עם מדיניות הדרג הנבחר בממשלה.

ההשפעה על תהליך יישום תכנית מדיניות היא בכך, שאם המפלגה של ראש העיר הנבחר, היא אותה מפלגה של שר התחבורה והבטיחות בדרכים, קרי הדרג הנבחר בממשלה, קיימת סבירות גבוהה יותר ליישום תכנית המדיניות הממשלתית ברמה המקומית.

3.6 משתנה בלתי תלוי 3: השפעת תוצאות קבלת החלטות מדיניות ברשות המקומית

מקבלי ההחלטות ברמת הממשל המקומית נמצאים בתפקיד מכריע. הם מקבלים ומעריכים את המידע המתקבל מרמת הממשל הממשלתית 'מלמעלה' ומהסוכנים המקומיים 'מלמטה'. אפילו תחת תנאים אופטימאליים של מסרים 'מלמעלה' ו'מלמטה' ישנם שני תנאים שחייבים להתרחש לצורך יישום- ראשית, החלטה להמשיך ליישם חייבת להתקבל, וזהו לא צעד פשוט. החלטה על יישום יכולה להשתנות מרשות לרשות. השונות הזו היא פונקציה של התרגום של המסרים המתקבלים מהרמה הממשלתית, ע"י מקבלי ההחלטות ברמה המקומית. התרגום של המסרים קשור במרכיבים פנימיים של מקבלי ההחלטות (כגון תפיסה פסיכולוגית) ומרכיבים חיצוניים להם (כגון יחסים עם סוכנים ופוליטיקאים ובעלי אינטרס). המרכיב השני, הינו יכולת המדינה לפעול כפי שיורחב בהמשך.

כאמור, הדרג הנבחר, ראש העיר ומועצת העיר, הם לכאורה הדרג המחליט החשוב ביותר. עם זאת, נבחרי הציבור מקבלים את החלטותיהם, לרוב, בהתאם לעצת הדרג הפקידותי המקצועי. בכך חשיבותם של בעלי תפקידי מפתח ברשות, כמו מנכ"ל העירייה, מהנדס העיר, אדריכל העיר, מנהל אגף תשתיות ותחבורה, מנהל אגף תחזוקה ועוד.

כחלק מתהליך היישום, עוברים מסרים בין שכבת הממשל הממשלתית (משרד התחבורה) ושכבת הממשל המקומית (הרשויות המקומיות). בשלב ראשון, תכנית המדיניות ע"י משרד התחבורה, נשלחה לכלל ה'דרגים הנבחרים' ברשויות מקומיות להתייחסות. תגובה של הרשות המקומית לתכנית המדיניות, העידה על יכולת ה'דרג הנבחר' לקבלת החלטות מדיניות בצורה מיטבית. בשלב שני, לרשויות ניתנה האפשרות לאשר את תכנית המדיניות של משרד התחבורה או לחילופין להכין תכנית מדיניות על פי פרמטרים שנקבעו על ידי הרשות המקומית עצמה. רשויות מקומיות שהעבירו תכנית מדיניות משלהן, יכלו להיערך בצורה טובה יותר ליישום תכנית המדיניות. כמו כן, הכנת תכנית מדיניות על ידי הרשות המקומית הוגבלה בזמן, שלאחריה תכנס לתוקפה תכנית המדיניות שנקבעה ע"י משרד התחבורה. בכך הבטיח משרד התחבורה כי לכל רשות מקומית תהינה תכנית מדיניות מאושרת, כפי שקובע החוק. רשות מקומית, שהגישה תכנית מדיניות עד המועד המחייב, יכלה לקבוע את יישום תכנית המדיניות על פי קריטריונים שנקבעו על ידה.

כלל האלמנטים שצוינו לעיל, הינם חלק מתהליך קבלת ההחלטות ליישום תכנית מדיניות. כאמור קיימת הבחנה בין שלב קבלת ההחלטה ליישום המדיניות, שדנו בו עד כה, ובין היכולת של הרשות המקומית לפעול ליישום תכנית המדיניות.

3.7 משתנה בלתי תלוי 4: השפעת יכולת הרשות המקומית לפעול

כאמור, התנאי השני ליישום, הוא היכולת של הרשות המקומית לפעול הלכה למעשה. השונות ביכולת של רשות מקומית לפעול משתנה מתכנית מדיניות לאחרת, מזמן לזמן ויכולה להשפיע על הדרך שבה מתרחש היישום. היכולת לפעול מתחלקת ליכולת ארגונית ויכולת אקולוגית (סביבתית) של הרשות המקומית.

יכולת ארגונית מתייחסת ליכולת של הרשות המקומית לפעול בצורה תכליתית במבנה הברוקראטי הקיים ברשות. קיימת שונות בין רשות לרשות ביכולת לבצע את העדפותיה. יכולת זו מתייחסת למרכיבים מבניים ומנהליים המשפיעים על יישום תכנית מדיניות. נקודה מרכזית בגישות 'מעלה – מטה' הם שתהליך יישום מדיניות מתרחש מהר יותר, ככל שישנם פחות ארגונים מעורבים בתהליך. כלומר, כאשר המבנה הארגוני מאפשר למעט אנשים להיות אחראיים על יישום תכנית המדיניות, הרשות תצליח ליישם את התכנית בצורה טובה יותר מאשר חלוקת אחריות בין מספר רב של בעלי תפקידים (O'Toole, 1986:200). לעומת זאת, מחקרים המצדדים בגישות מל'מטה- למעלה' מתייחסים בהסתייגות לאמירה נחרצת זו. הם מראים כי במקרים מסוימים מערכות בירוקראטיות מורכבות מעודדות יישום (Hull & Hjern, 1987).

מכאן ההבחנה במודל בין מספר הארגונים המעורבים בתהליך היישום ובין מערכות בירוקראטיות פשוטות או מורכבות. ההנחה במודל היא כי ככל שמספר הארגונים המעורב בתהליך יישום גבוה יותר כך קיים סיכוי לסרבול תהליך היישום. לעומת זאת, מערכות בירוקראטיות מורכבות לעיתים עובדות טוב בהוצאה לפועל ויצירת תפוקות מדיניות, ולכן הן עלולות ליישם טוב יותר את תכנית המדיניות לעומת רשויות עם מבנה בירוקראטי פשוט יותר.

יכולת סביבתית מתייחסת לעושר ואיכות חיים ברשות המקומית, גורמים פוליטיים מוסדיים והקשר מצבי (Situation). מרכיבים אלה מתחלקים לשלושה סוגים:

1. **יכולת כלכלית**- מתייחסת למימוש משאבים פיסקאליים ולחוסן תקציבי. ההנחה היא, שרשויות מקומיות עם יכולת כלכלית גבוהה יותר, יוכלו ליישם תכנית מדיניות בצורה טובה יותר מאשר רשויות מקומיות עם יכולת כלכלית נמוכה יותר.

2. **יכולת פוליטית**- מתייחסת להשפעה של קבוצות אינטרס ודעה פוליטית של ראש הרשות. מחקרים רבים מעלים את הקושי ביכולת לאמוד יכולת זו ולכן לא נבחנה במסגרת המחקר הנוכחי.

3. **יכולת מצבית**- מתייחסת למשתנים המאפיינים מדיניות מסוימת, לזמן, או מאפיינים ייחודיים לרשות מקומית. להלן ההנחות הנוגעות למשתנים המתייחסים ליישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ:

3.1. **רמת מינוע**- רמת חיים כפי שמתבטאת במספר מכוניות ל-1,000 נפש. ההנחה היא שרמת מינוע גבוהה בד"כ תעיד על שימוש נמוך בתח"צ עירונית ברשות המקומית. לכן הרשות המקומית תשקיע פחות בתשתיות תח"צ להנגיש את התחנות אוטובוס, ויישום תכנית המדיניות יהיה נמוך.

3.2. **מדד הפריפריאליות של רשות מקומית**- המרחק ממרכזי פעילות כלכלית, מעיד על יכולת מצומצמת להגיע למשאבים ולכן יישום נמוך של תכנית המדיניות.

3.3. **מספר אנשים עם מוגבלות ברשות המקומית**- ההנחה היא, שככל שמספר אנשים עם מוגבלות גבוה יותר, כך יישום תכנית המדיניות יהיה גבוה יותר. זאת היות ורשויות משתדלות ליישם מדיניות המתייחסת לבעיה הקיימת בתחומה (Lester, 1983).

3.4. **מדד סוציו אקונומי**- מדד המבטא מאפיינים של יחידה גיאוגרפית אחת כגון מקורות כספיים, דוור, תעסוקה, חינוך והשכלה ועוד. ככל שהמדד נמוך, כך היכולת ליישום תכנית מדיניות נמוך.

3.5. **מספר תושבים ברשות המקומית**- נותן ביטוי לגודל הרשות המקומית. ההנחה היא שלרשויות גדולות יש יותר תחנות אוטובוס להנגשה ולכן ככל שרשות מקומית קטנה יותר, כך יותר קל ליישם את תכנית המדיניות היות ויש מספר קטן של תחנות להנגשה.

3.6. **צפיפות**- מחקרים קודמים הראו את ההשפעה של צפיפות של עיר (אוכלוסיה או משק בית) על השפעות של שימוש בתח"צ. צפיפות נמוכה מגדילה את השפעת השימוש ברכב פרטי ומפחיתה את השימוש בתח"צ, בשל מרחקים גדולים יותר של נסיעה (Beesley and Kain 1964; Cheslow and Neels 1980; Holtzclaw *et al.* 2001; Kitamura *et al.*, 2002; *al.*). מכאן כי, צפיפות גבוה יותר של עיר תוביל להשקעה בהנגשת תשתיות לתח"צ ויישום גבוה של תכנית המדיניות.

כאמור, ישנם משתנים רבים נוספים המשפיעים על יישום בין שכבות ממשל שונות. עם זאת, מטרת המודל היא לעשות סדר בין המשתנים הקיימים, ולהתמקד במספר מצומצם של משתנים על מנת להסביר את ההסתברות ליישום מדיניות. השפעת המשתנים לעיל על יישום תכנית מדיניות לנגישות לתח"צ, ייבחנו במחקר הנוכחי כפי שיפורט בהמשך.

3.8 השערות המחקר

הטענה המרכזית במחקר זה היא שרמת יישום תכנית מדיניות בין שכבות ממשל שונות, מושפעת הן משכבת הממשל הממשלתית, והן משכבת הממשל המקומית. מודל המחקר מפרט את המשתנים הרלוונטיים המשפיעים על תכנית היישום ועל הקשרים בין משתנים אלו. לאור מודל המחקר, להלן השערות המחקר. ההשערות מתחלקות לארבעת המשתנים הבלתי תלויים שפורטו לעיל, כאשר ישנם מספר השערות משנה.

השערה 1: אילוצים ותמריצים ברמה הממשלתית

לאור הטענות על השפעת תקצוב ממשלתי על יישום תכנית מדיניות, ההשערה היא שככל שהתקציב לתחנת אוטובוס שהועבר ע"י משרד התחבורה גדול יותר, כך רמת היישום גבוהה יותר. משתנה זה מורכב מממדד סוציו אקונומי ומספר תחנות אוטובוס ברשות המקומית.

השערה 2: אילוצים ותמריצים ברמה המקומית

היות והדרג הנבחר המקומי, מנסה תמיד לשאוף לתועלת ציבורית גובה יותר, כי הוא מונע על ידי הרצון להיבחר מחדש (Mayhew, 1974) ההשערה היא, שאם מפלגתו של ראש הרשות המקומית היא מפלגתו של שר התחבורה והבטיחות בדרכים, יישום תכנית המדיניות יהיה גבוה יותר.

מפלגת ראש הרשות המקומית נחקרה בהתאם למפלגות בכנסת. זאת על מנת למצוא קשר בין לנציגים ברמה הממשלתית לראשי הרשויות המקומיות. ראשי רשויות שהקימו מפלגות עצמאיות או שהתמודדו ללא מפלגה, נרשמו תחת הקטגוריה 'אחר'.

השערה 3: קבלת החלטות ברשות המקומית

תהליך קבלת החלטות ברשות המקומית ליישום תכנית המדיניות של משרד התחבורה, כלל את תגובת הרשויות המקומית ליוזמת משרד התחבורה, הגשת תכנית עצמאית לנגישות לתח"צ ע"י הרשות המקומית, הגשת תכנית ע"י העירייה לפני פרסום התכנית של משרד התחבורה. המרכיבים לעיל מתייחסים ליוזמה של הרשות ומעורבותה בתהליך קבלת החלטות. ככל שיוזמת הרשות המקומית גבוהה יותר, כך רמת יישום של התכנית גבוהה יותר.

יוזמת הרשות המקומית מורכבת משלושה מדדים: 1. תגובת העירייה למדיניות משרד התחבורה (כך/לא), 2. הכנת תכנית ע"י העירייה או אישור התכנית של משרד התחבורה. 3. מהירות שליחת תכנית העירייה (לפני שליחת תכנית משרד התחבורה לרשות / אחרי שליחת תוכנת משרד התחבורה לרשות).

השערות בנושא יכולת הרשות המקומית לפעול

השערה 4: יכולת ארגונית

קיימת הבחנה בין מספר הגורמים המעורבים בתהליך יישום ובין מערכות בירוקראטיות פשוטות או מורכבות. ההשערה היא, שככל שמספר הגורמים המעורבים בתהליך יישום גבוה יותר כך קיים הסיכוי לעיכובים ורמת היישום תהיה נמוכה יותר. מספר גורמים מעורבים בתהליך היישום נמדד בהתאם להתכתבויות בין הרשות המקומית ומשרד התחבורה. מספר בעלי התפקידים החתומים במסמכים השונים של הרשות המקומית, העידו על מעורבותם של גורמים שונים בתהליך היישום.

השערה 5: יכולת סביבתית כלכלית - חוסן תקציבי

רשויות מקומיות עם יכולת כלכלית גבוהה יותר, המתבטאת בהכנסות עצמיות לנפש, יוכלו ליישם תכנית מדיניות בצורה טובה יותר מאשר רשויות מקומיות עם יכולת כלכלית נמוכה יותר. מכאן ההשערה שככל שחוסנה התקציבי של רשות מקומית גבוהה יותר, כך רמת היישום גבוהה יותר. חוסן תקציבי של הרשות המקומית נבחן על פי הכנסה עצמית לנפש.

השערה 6: יכולת סביבתית מצבית - רמת מינוע

מספר כלי רכב ל-1,000 נפש גבוה ברשות מקומית יעיד על שימוש מועט בתח"צ עירונית ולכן השקעה מועטה של הרשות המקומית בתשתיות תח"צ. מכאן, שככל שרמת המינוע גבוהה יותר, כך רמת היישום נמוכה יותר.

השערה 7: יכולת סביבתית מצבית - מדד הפריפריאליות של רשות מקומית

מדד פריפריאליות מאפיין רשויות מקומיות לפי מימד הקרבה לפעילות כלכלית. המדד מאפשר השוואה בין פוטנציאלים לפיתוח של אזורים שונים, במיוחד זיהוי אזורים בעלי פוטנציאל נמוך. כמו כן, מרחק ממרכזי פעילות כלכלית, מעיד על יכולת מצומצמת להגיע למשאבים. מכאן שככל שמדד הפריפריאליות גבוהה יותר, כך רמת היישום גבוהה יותר.

3.9 שיטת המחקר

המחקר בוחן באופן סטטיסטי את השפעת משתני המודל על מידת יישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ בקרב הרשויות המקומיות בשני שלבים.

בשלב ראשון, נעשה ניתוח מרחבי של הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית, ורמת היישום של תכנית המדיניות ברשויות אלו. **בשלב שני**, נבחנה השוונות ברמת היישום של תכנית המדיניות ברשויות המקומיות. בחינת השוונות נעשתה ע"י רגרסיה ליניארית רבת משתנים, נעשה ניתוח דו-משתני של המשתנים השונים ורמת היישום (משתנה רציף). סינון המשתנים השונים נעשה מתוך הנחה, כי אם לא קימת התאמה מספקת בניתוח הדו-משתני ($p < 0.05$), לא עתידה להימצא השפעה משמעותית בניתוח הרב משתני. לכן בניתוח הדו משתני, נבדק המתאם והמובהקות בין המשתנים הבלתי תלויים למשתנה התלוי של המחקר (רמת יישום).

ניתוח הנתונים במחקר התבצע באמצעות תוכנת STATA. ראשית קודדו המשתנים לערכים מספריים. בשלב שני של עיבוד הנתונים בוצעו מבחנים סטטיסטיים בהתאם להשערות המחקר, וסטטיסטיקה תיאורית. בשלב השלישי, בוצעה רגרסיה ליניארית רבת משתנים. חושבו מקדמי הרגרסיה בעזרת שיטת הריבועים הפחותים. כמו כן, חושב R_{Adj}^2 שמשקף גם את המשתנים הבלתי תלויים של המודל, וגם את גודל המדגם. השימוש בחישוב זה מיועד בעיקר כאשר הנתונים שנאספים עבור המשתנים שמשמשים בהם אינם בעלי מדגם שווי-גודל, או כאשר גודל המדגם קטן או בינוני, כמו במקרה שלנו.

במודל נבדקו השערות עבור ערכי Y , כנגד כל אחד מהמשתנים הבלתי-תלויים: האם קיים קשר ליניארי בין המשתנה הבלתי-תלוי למשתנה התלוי, האם קיימת התפלגות נורמאלית של השאריות מסביב לקו הרגרסיה, האם קיימת הומוגניות של השוונות סביב קו הרגרסיה עבור כל ערך של X_i , והאם אין תלות בין השאריות (עצמאות). הוכחת ההנחות נעשתה בעזרת ניתוח השאריות כנגד כל משתנה בלתי-תלוי בנפרד. למשתנים בלתי-תלויים קטגוריים במודל הרגרסיה, היה שימוש במשתנה דמה לצורך בחינת השפעתם על המודל. משתנים עם התפלגות רחבה קובצו לקבוצות על מנת לקבל מובהקות יותר גבוהה, כאשר נקודת הקיבוץ נבחרה בהתאם לגודל ההתאמה עם המשתנה התלוי והתאמה למודל התיאורטי.

3.10 איסוף נתונים

איסוף הנתונים על הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית המדיניות נעשה באופן הבא:

1. נתונים ממשרד התחבורה - מרבית הנתונים על רמת יישום תכנית המדיניות ברשות המקומית הועברו ע"י משרד התחבורה, בהתאם לדיווחים המועברים מהרשויות המקומיות.

2. נתונים מהלמ"ס - נבנו קבצי נתונים עם מאפיינים סוציו אקונומים של הרשויות המקומיות מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כמו כן נכללו נתוני ביטוח לאומי המרוכזים באתר הלמ"ס.

שילוב שני הנתונים הנ"ל אפשרו לגבש פרופיל לכל רשות מקומית לבחינת הגורמים המשפיעים על יישום תכנית המדיניות. הנתונים ממשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים נאספו במסגרת כתיבת תכנית המדיניות, שהתבססו על מערכת ה'רישוי' במשרד. מערכת זו היא מערכת ממוחשבת של כלל התח"צ בישראל לפי מפעילי תח"צ ורשויות מקומיות. מתוך המערכת, נעשה מיפוי של מערכת התח"צ העירונית בכל רשות מקומית, קרי כלל הקווים העירוניים והתחנות של קווים אלה בכל רשות.

הנתונים המתמייחסים לשלב ביצוע ויישום תכנית המדיניות, מבוססים על דיווחים המועברים על ידי הרשויות המקומיות על יישום התכנית. דיווחים אלה מועברים פעם בשנה, לצוות מקצועי המרכז את יישום התכנית במשרד התחבורה. תפקיד משרד התחבורה הוא לרכז את הבקרה והפיקוח של יישום התכנית, ומקיים קשר ישיר עם הרשויות המקומיות ומפעילי התח"צ. הגישה לנתונים התאפשרה הודות לכך שהחוקרת שותפה בצוות המקצועי שהוקם לכתיבת ויישום תכנית המדיניות.

4. ממצאים

בפרק זה יפורטו ממצאי המחקר. החלק הראשון יציג מיפוי של הרשויות המקומיות הכלולות בתכנית המדיניות. החלק השני יפרט את הניתוח הסטטיסטי והממצאים של מודל הרגרסיה.

4.1. מיפוי הרשויות המקומיות הכלולות בתכנית המדיניות

בתכנית המדיניות לנגישות לתח"צ נכללות כ- 70 רשויות מקומיות (עיריות ברובן). ברשויות אלו פועלים קווי שירות תח"צ המוגדרים עירוניים, המחויבים על פי דרישות החוק להיות נגישים. מיפוי רמת היישום של תכנית המדיניות ברשויות נעשה על פי הפריסה הגיאוגרפית של הרשויות. לוח 1 מפרט את רשימת הרשויות המקומיות.

לוח 1: רשימת הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית הנגישות לתח"צ

מס"ד	רשות מקומית	מס"ד	רשות מקומית	מס"ד	רשות מקומית	מס"ד	רשות מקומית
1	אופקים	18	הוד השרון	35	מעלות-תרשיחא	53	קריית-ביאליק
2	אור-יהודה	19	הרצלייה	36	נהרייה	54	קריית-גת
3	אילת	20	חדרה	37	נס ציונה	55	קריית-ים
4	אלעד	21	חולון	38	נצרת	56	קריית-מלאכי
5	אלפי מנשה	22	חיפה	39	נצרת-עילית	57	קריית-שמונה
6	אשדוד	23	חצור הגלילית	40	נשר	58	קריית מוצקין
7	אשקלון	24	טבריה	41	נתיבות	59	ראש-העין
8	באר-שבע	25	יבנה	42	נתניה	60	ראשון-לציון
9	בית-שאן	26	יהוד-מונוסון	43	עכו	61	רהט
10	בית-שמש	27	יקנעם עילית	44	עפולה	62	רחובות
11	ביתר עילית	28	ירושלים	45	ערד	63	רמלה
12	בני ברק	29	כפר-סבא	46	סביון	64	רמת גן
13	בת ים	30	כרמיאל	47	פתח-תקווה	65	רמת השרון
14	גבעת שמואל	31	לוד	48	פרדס חנה	66	רעננה
15	גבעתיים	32	מגדל העמק	49	צפת	67	שדרות
16	גדרה	33	מודיעין	50	קריית-טבעון	68	שוהם
17	דימונה	34	מודיעין עילית	51	קריית-אוננו	69	שפרעם
				52	קריית-אתא	70	תל אביב
סה"כ 70 רשויות מקומיות							

מיפוי הרשויות המקומיות הנכללות בתכנית המדיניות

תרשים 8 מציג את המיפוי הארצי של הרשויות הנכללות בתכנית המדיניות לנגישות לתח"צ עירונית. בלוח 2 מופיע מספר הרשויות בהתאם לאזור גיאוגרפי- צפון, מרכז ודרום. ניכר כי באזור המרכז נמצאים מרבית הרשויות המקומיות שבתכנית המדיניות. זאת בשל הימצאות מרבית ההתיישבות העירונית בישראל באזור מרכז הארץ.

לוח 2: חלוקת רשויות מקומיות בתכנית המדיניות לפי אזור גיאוגרפי

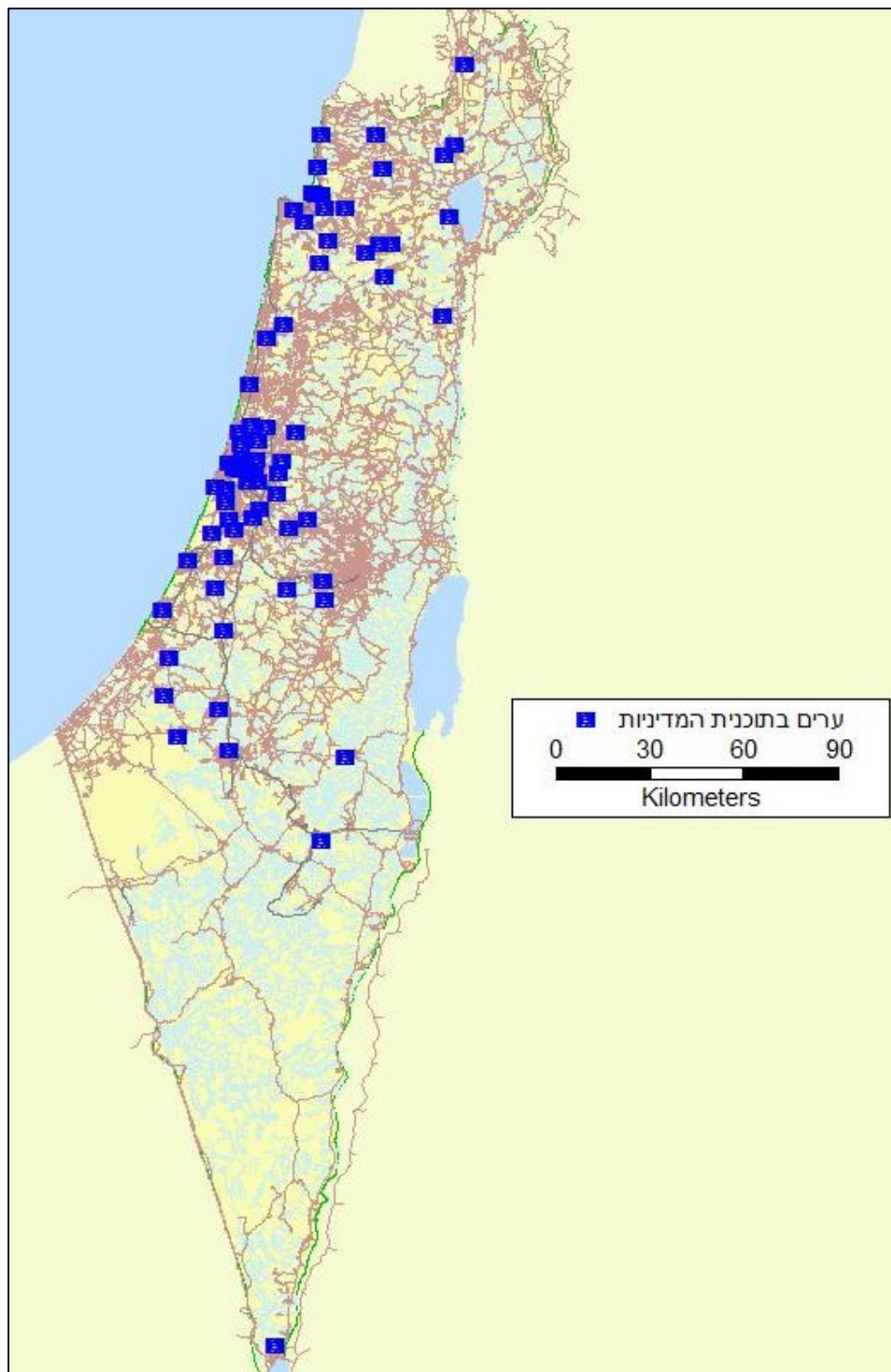
אזור גיאוגרפי	מספר רשויות	אחוז
צפון	24	34%
מרכז	32	46%
דרום	14	20%
סה"כ	70	100%

מקור: אתר משרד הפנים ועיבודים שלי

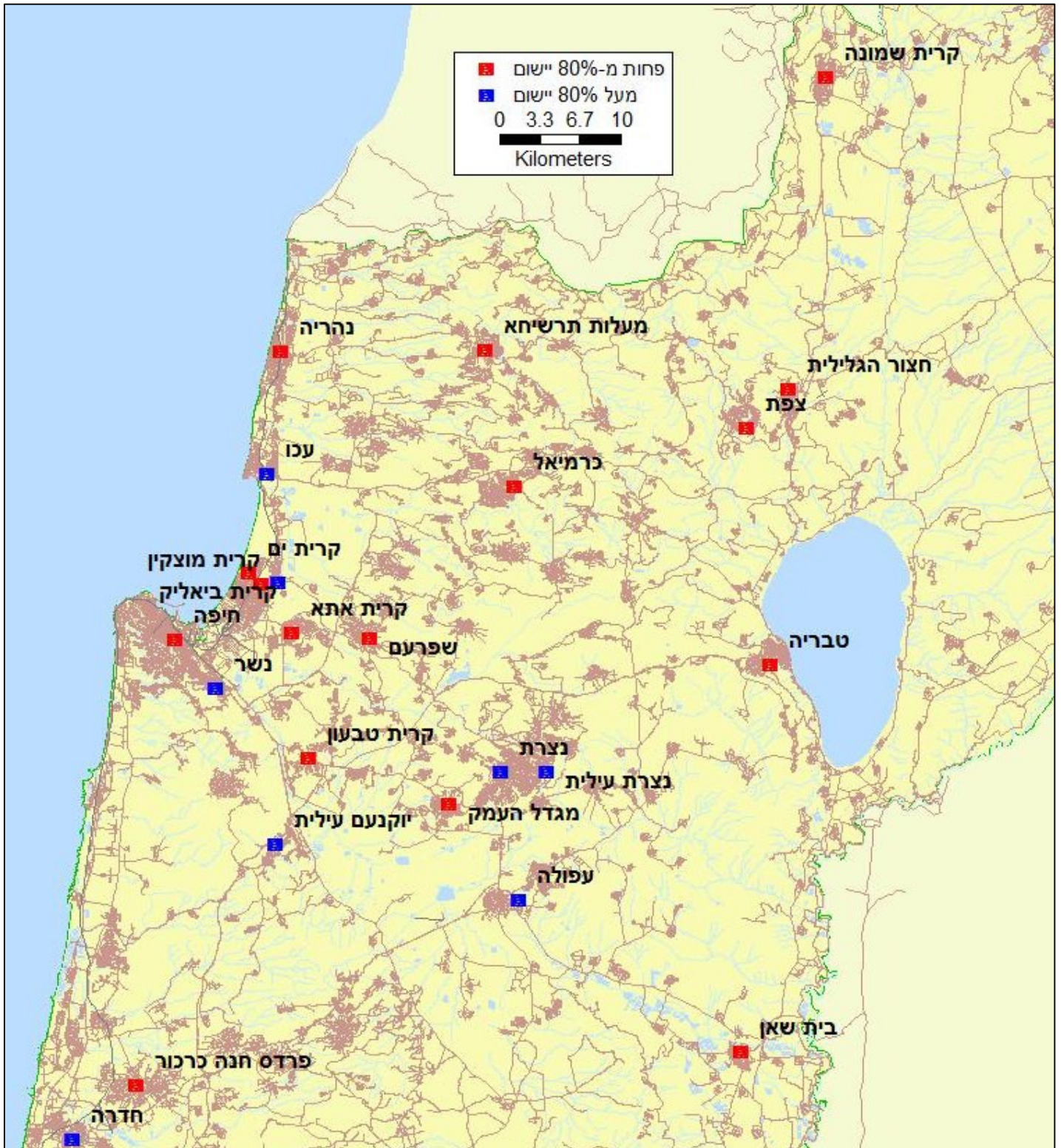
בתרשימים 7-10 מוצג מיפוי של הרשויות המקומיות בתכנית המדיניות, לפי אזור גיאוגרפי, ורמת היישום בהתאם לדרישת תכנית המדיניות. כאמור, בשנת 2012 על הרשויות המקומיות לעמוד בכ-80% הנגשת תחנות אוטובוס מסה"כ תחנות האוטובוס ברשות המקומית.

באזור הצפון עמדו בדרישות התכנית כ-12% מהרשויות (8 רשויות), לעומת כ-19% מהרשויות באזור המרכז (13 רשויות) ובאזור הדרום רק כ-3% מהרשויות (2 רשויות) עמדו בדרישות התכנית.

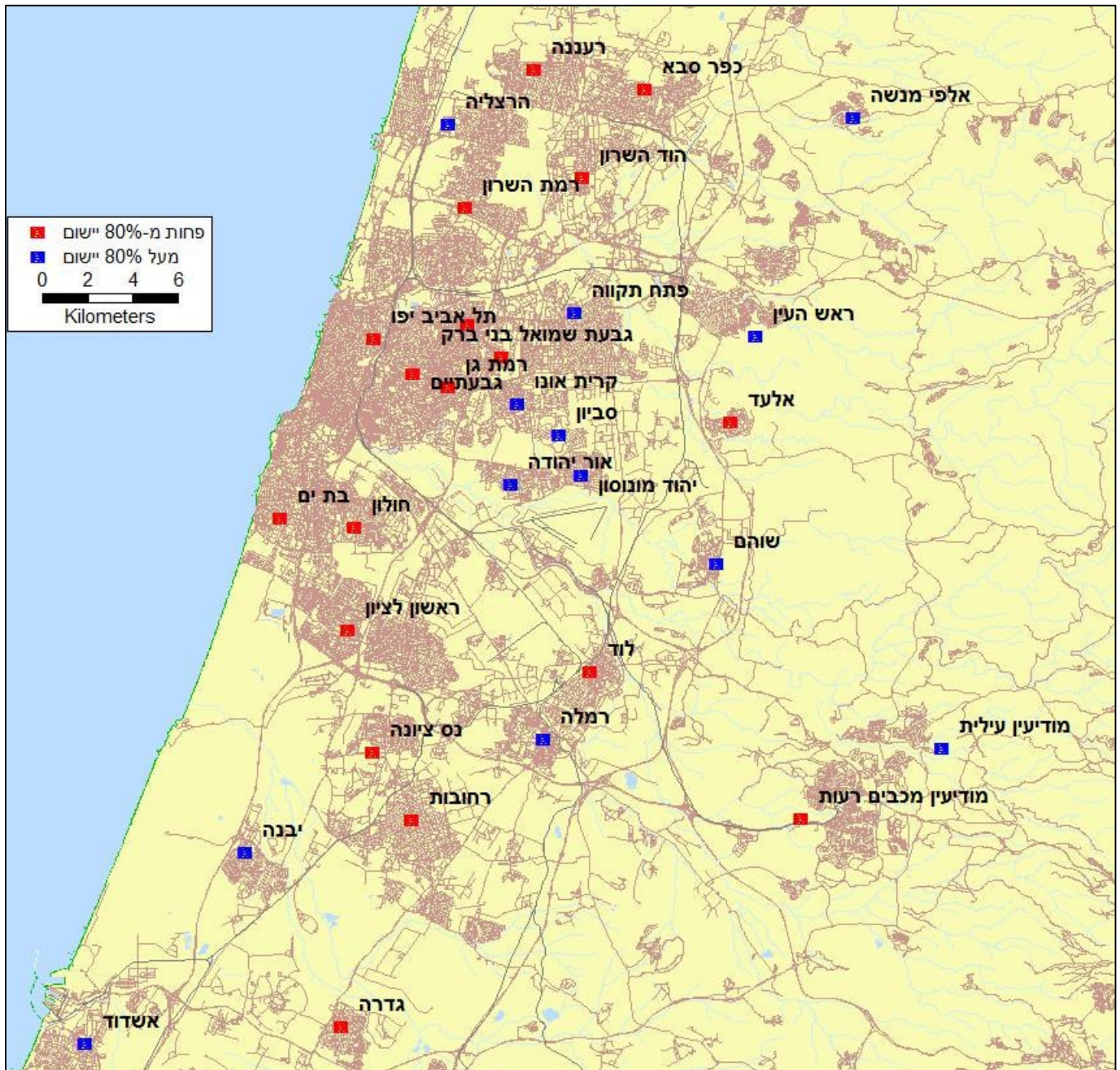
תרשים 7: הרשויות המקומיות בתכנית המדינית



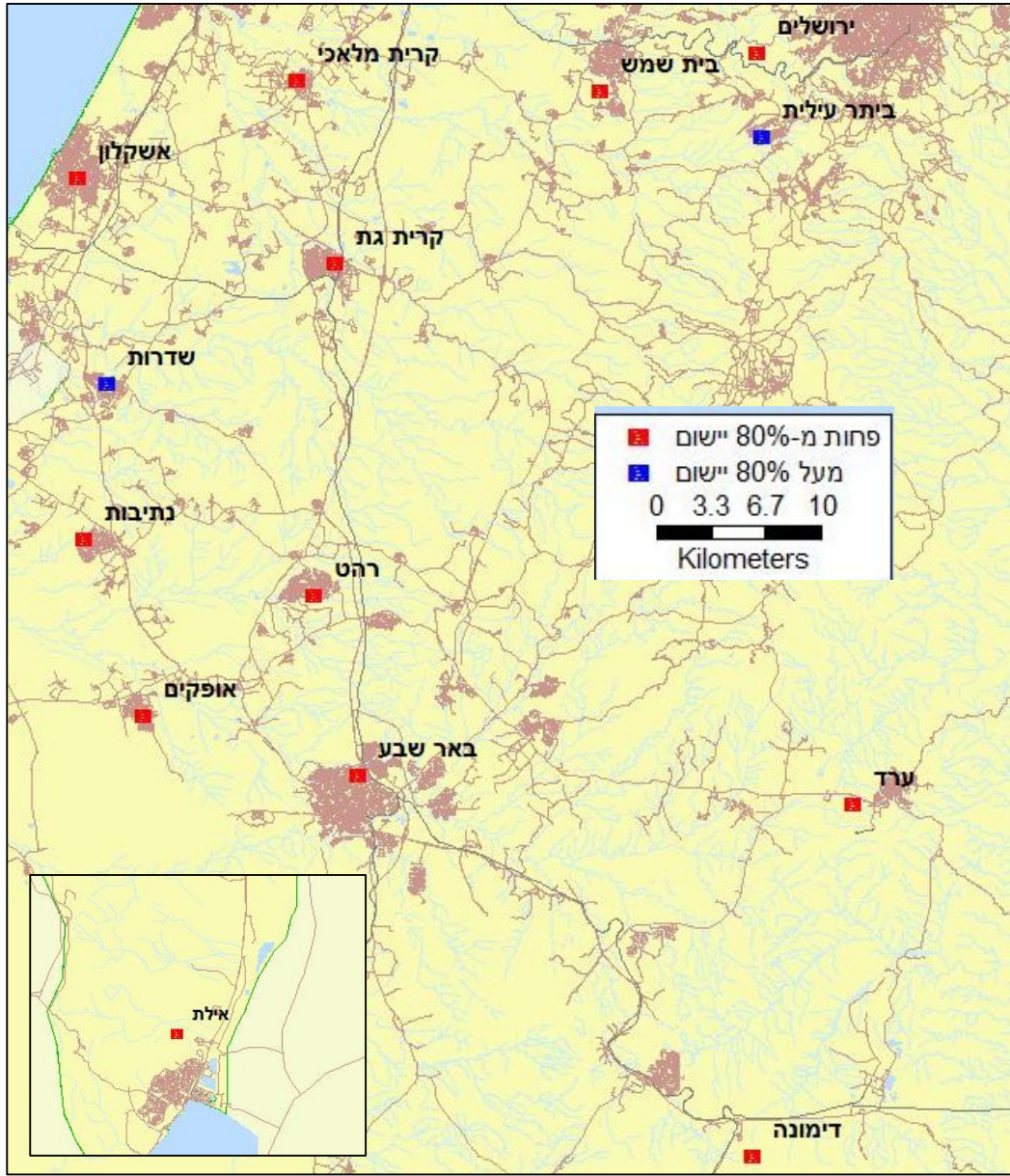
תרשים 8: רמת יישום התכנית ברשויות המקומיות באזור הצפון



תרשים 9: רמת יישום תכנית המדיניות ברשויות המקומיות באזור המרכז



תרשים 10: רמת יישום תכנית המדיניות ברשויות מקומיות באזור הדרום



4.2. הגורמים המשפיעים על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות

בחלק זה של העבודה נבחנו גורמים המשפיעים על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות בין שכבת ממשל ממשלתית ומקומית ע"י סטטיסטיקה תיאורית ומודל רגרסיה ליניארית רבת משתנים. נקודת המוצא של המחקר היא, שלא ניתן להסביר יישום על ידי משתנים הרלוונטיים לרמת ממשל אחת, אלא יש לבחון אילוצים ותמריצים ברמת הממשל הממשלתית והמקומית כאחד. בחינת הגורמים המשפיעים על רמת יישום תכנית המדיניות ברמת הממשל המקומית, התבססה על ניתוח סטטיסטי של כ-70 הרשויות הנכללות בתכנית.

ניתוח המשתנים במחקר

המשתנה התלוי של המחקר הינו רמת היישום של תכנית המדיניות לתח"צ ברשויות המקומיות. כאמור, רמת היישום נמדדת לפי שיעור מספר התחנות אוטובוס שהונגשו עד שנת 2012. נראה כי, רמת יישום תכנית המדיניות במרבית הרשויות המקומיות (כ-63%) היא מעל ל-60%. כאמור, רמת היישום הנדרשת ע"פ תכנית המדיניות לשנת 2012 היא 80%. ברמת יישום זו נכללות כ-34% מהרשויות המקומיות במחקר. בנייתו הדו משתני של משתני המחקר, נבחנו המשתנים ע"פ עמידה בתכנית המדיניות במעל ל-80%, 70%-ו-65% זאת על מנת לזהות מגמות שונות של המשתנים הבלתי תלויים. כמו כן, בהתאם לסוג המשתנה הבלתי תלוי, נבחן ממוצע רמת יישום תכנית המדיניות. לוח 3 מפרט את רמת היישום ברשויות המקומיות וסטטיסטיקה תיאורית של רמת יישום.

לוח 3: רמת יישום ברשויות המקומיות

אחוז מסה"כ	מספר רשויות	רמת יישום (באחוזים)
11%	8	0
6%	4	0-29
7%	5	30-39
4%	3	40-49
9%	6	50-59
16%	11	60-69
13%	9	70-79
7%	5	80-89
10%	7	90-99
17%	12	100
100%	70	סה"כ

62.52894	Mean
3.82324	Standard Error
68.25008	Median
7.627154	Confidence Level (95.0%)

מקור: משרד התחבורה, סטאטוס נגישות ברשויות המקומיות לשנת 2012 ועיבודים שלי

על מנת לבחון את הקשרים והמובהקות של המשתנים בוצע מתאם פירסון (Pearson) בין משתני המחקר. לוח 4 מציג את המתאם בין המשתנים הרציפים במחקר ומובהקות הקשרים ביניהם ברמה של $p < 0.05$ ו- $p < 0.01$.

לוח 4: בחינת עוצמת הקשר ומובהקות בין המשתנים הרציפים במחקר

תקציב לתחנה	צפיפות	רמת מינוע	הכנסות עצמיות לנפש	שיעור אנשים עם מוגבלות	אוכלוסיה	מדד סוציו-אקונומי	רמת יישוב	
							1	רמת יישוב
						1	**0.2978	מדד סוציו-אקונומי
					1	0.1242	0.0711	אוכלוסיה
				1	0.0762	**0.3229	-0.0385	שיעור אנשים עם מוגבלות
			1	**0.3926	0.1425	**0.7243	**0.3099	הכנסות עצמיות לנפש
		1	**0.6561	*0.2764	0.1033	**0.5927	0.0901	רמת מינוע
	1	0.0469	-0.0955	0.0483	0.2246	-0.1223	-0.009	צפיפות
1	0.0641	** -0.3186	* -0.2689	-0.197	*0.2582	* -0.2323	-0.03	תקציב לתחנה

מובהקות * $P < 0.05$ ** $P < 0.01$

ממבחן המתאם פירסון עולה כי, קיים קשר חזק חיובי ומובהק בין מדד סוציו אקונומי והכנסה עצמית לנפש ורמת יישוב. מדד סוציו-אקונומי והכנסה עצמית לנפש מבטאים שניהם חוסן תקציבי של רשות מקומית. היות והקשר חזק יותר עם המשתנה הכנסה עצמית לנפש, משתנה זה נכלל בניתוח הרב משתני.

מהטבלה עולה כי, ישנם משתנים בלתי תלויים עם מתאם ומובהקות שאינם מספקים. לכן המשתנים הבאים לא נכללו בניתוח הרב משתני: תקציב לתחנת אוטובוס, מדד סוציו-אקונומי, אוכלוסיה, שיעור אנשים עם מוגבלות וצפיפות.

השערה 1: ככל שתקציב לתחנת אוטובוס עולה כך עולה רמת היישוב

תקציב לתחנת אוטובוס נקבע ע"י משרד התחבורה, והוא מורכב ממדד סוציו אקונומי ומספר תחנות האוטובוס להנגשה ברשות המקומית. ההקצאה היא בהתאם לנוסחא לפיה ככל שהמדד הסוציו אקונומי נמוך, ומספר תחנות האוטובוס גדול, כך התקציב לתחנת אוטובוס המועבר לרשות המקומית גבוה יותר. עלויות הנגשת תחנת אוטובוס מחולקות לשלוש רמות שונות:

1. Small = עד 4500 ₪. ביצוע פעולות הנגשה פשוטות כגון פינוי שטח היערכות לכיסא גלגלים מעצמים כגון עץ, ספסל, אשפתון, תיקוני אספלט וכדומה.

2. Medium = עד 7000 ₪. ביצוע עבודות כגון שיקוע סככה קיימת למפלס המדרכה, או הזזה ממקומה.

3. Large = מעל 7000 ₪. החלפת סככה קיימת בסככה חדשה עם דופן שלם או חצי דופן לצורך הנגשת התחנה.

לוח 5 מפרט את רמת יישום תכנית המדיניות ברשויות המקומיות, בהתאם לרמות התקציב השונות.

לוח 5: רמת יישום תכנית מדיניות ותקציב תחנת אוטובוס ברשות המקומית

סה"כ		עמדו בתכנית המדיניות (מעל 80%)		לא עמדו בתכנית המדיניות (מתחת ל-80%)		תקציב לתחנת אוטובוס בש"ח
		מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	אחוז	
80%	56	79%	19	80%	37	עד 4500 ₪ = Small
14%	10	21%	5	11%	5	4500-7000 ₪ = Medium
6%	4	0%	0	9%	4	מעל 7000 ₪ = Large
100%	70	100%	24	100%	46	סה"כ

על פי לוח 5 נראה כי לא קיימת השפעה מובהקת של תקציב לתחנת אוטובוס על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות ברמת יישום של 80% מהתכנית (Pearson Chi-Square = 3.1861, P = 0.072). כאשר בודקים את השפעת תקציב לתחנת אוטובוס על רמת היישום של 70% מתכנית המדיניות, המובהקות מתחזקת למעט מעל- P < 0.05 (Pearson Chi-Square = 5.6757, P = 0.059). היות והממצאים אינם מובהקים בהשפעת התקציב לתחנת אוטובוס על רמת יישום, נבחנו המדדים המרכיבים אותו, כל אחד בנפרד, מדד סוציו אקונומי ומספר תחנות אוטובוס ברשות המקומית.

מדד סוציו אקונומי

לוח 6 מציג את ממוצע רמת היישום והמדד הסוציו אקונומי ברשויות המקומיות. נראה כי שככל שהמדד הסוציו אקונומי עולה כך ממוצע רמת יישום תכנית המדיניות עולה (ראה לוח 4, מובהקות של P < 0.01). כמו כן, בתרשים 11, מוצג גרף הפיזור בין המשתנים. נראה כי בקצוות

הפיזור, כאשר רמת היישום היא הנמוכה ביותר (0), לרשויות המקומיות מדרג נמוך וכאשר רמת היישום היא הגבוהה ביותר (100), לרשויות מדרג גבוה.

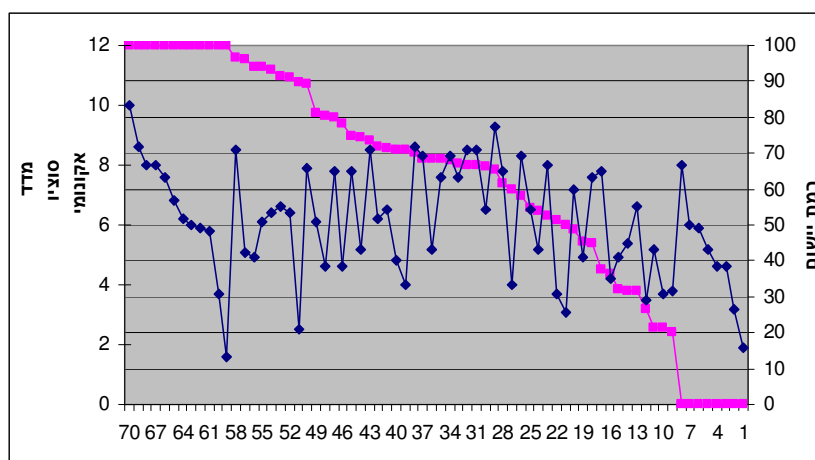
לוח 6: נתוני מדד סוציו אקונומי

ממוצע רמת יישום	אחוז	מספר רשויות	מדד סוציו אקונומי
50	3%	2	2
90	4%	3	3
38	11%	8	4
52	21%	15	5
55	16%	11	6
75	10%	7	7
67	23%	16	8
71	10%	7	9
100	1%	1	10
63	100%	70	סה"כ

6.112857	Mean
0.226312	Standard Error
6.15	Median
0.45148	Confidence Level (95.0%)

מקור: סטאטוס גישות ברשויות המקומיות לשנת 2012, משרד התחבורה ועיבודים שלי

תרשים 11: מדד סוציו אקונומי ורמת יישום



מספר תחנות אוטובוס להנגשה

מספר תחנות אוטובוס להנגשה הנכללות בתכנית המדיניות הוא מדד המאפשר לנו לקבל אינדיקציה על היקף הבעיה אליה מתייחסת תכנית המדיניות. במחקרים קודמים עולה כי רשויות עם בעיה גדולה יותר הרלוונטית לתכנית המדיניות, מתאמצות יותר לפעול ליישום (Lester, 1983; Bowman, 1984; Bowman & Lester, 1985; Lester & Bowman, 1989; Thompson

Scicchitano, 1987:118). מכאן ההשערה, כי ככל שמספר התחנות להנגשה גדול יותר ברשות מקומית כך רמת היישום עולה.

לוח 7 מציג את מספר תחנות האוטובוס להנגשה ברשויות המקומיות ברמת יישום של 80%. ממבחן חי בריבוע עולה כי הקשר בין מספר תחנות האוטובוס להנגשה ורמת יישום איננו מובהק (Pearson Chi-Square = 4.3750, P = 0.224).

לוח 7: תחנות אוטובוס ברשות המקומית ורמת יישום תכנית המדיניות

סה"כ		עמדו בתכנית המדיניות (מעל 80%)		לא עמדו בתכנית המדיניות (מתחת ל-80%)		תחנות אוטובוס להנגשה
		מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	אחוז	
אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	
30%	21	38%	9	26%	12	0-65
50%	35	42%	10	54%	25	65-200
14%	10	21%	5	11%	5	200-450
6%	4	0%	0	9%	4	450 ומעלה
100%	70	100%	24	100%	46	סה"כ

Mean	174.9857
Standard Error	29.26456
Median	106.5
Confidence Level (95.0%)	58.38121

מקור: סטאטוס נגישות ברשויות המקומיות לשנת 2012, משרד התחבורה ועיבודים שלי

בחינת השפעת המשתנים המרכיבים את הקצאת התקציב לתחנת אוטובוס בנפרד, מציגה מגמה הפוכה בין המשתנים. ההשערה טענה שכל שתקציב לתחנת אוטובוס עולה, כך רמת היישום עולה. צורת חישוב הנוסחא לתקציב לתחנת אוטובוס הינו, שכל שמדד סוציו אקונומי עולה כך התקציב יורד. עם זאת, הממצאים מראים שכל שהמדד הסוציו אקונומי עולה, כך רמת היישום עולה. מכאן שישנם כיוונים הפוכים המשפיעים על הקשר בין תקציב לתחנת אוטובוס ורמת יישום. בנוסף לכך שהשפעת מספר תחנות האוטובוס ברשות המקומית על ההסתברות לרמת יישום נמצאה לא מובהקת. בשל חוסר מובהקות משתנה תקציב לתחנת אוטובוס על רמת יישום, משתנה זה אינו נכלל בגרסיה רבת המשתנים.

השערה 2: ככל שעמדתו הפוליטית של ראש הרשות זהה לזו של נציג הממשל שמעליו רמת

היישום עולה

היחסים הפוליטיים בין הרשות המקומית ונציגי הממשל שמעליו, משפיעים רבות על נכונות ליישם את תכנית המדיניות בשכבת הממשל המקומית. ההשערה היא שכאשר ראש הרשות

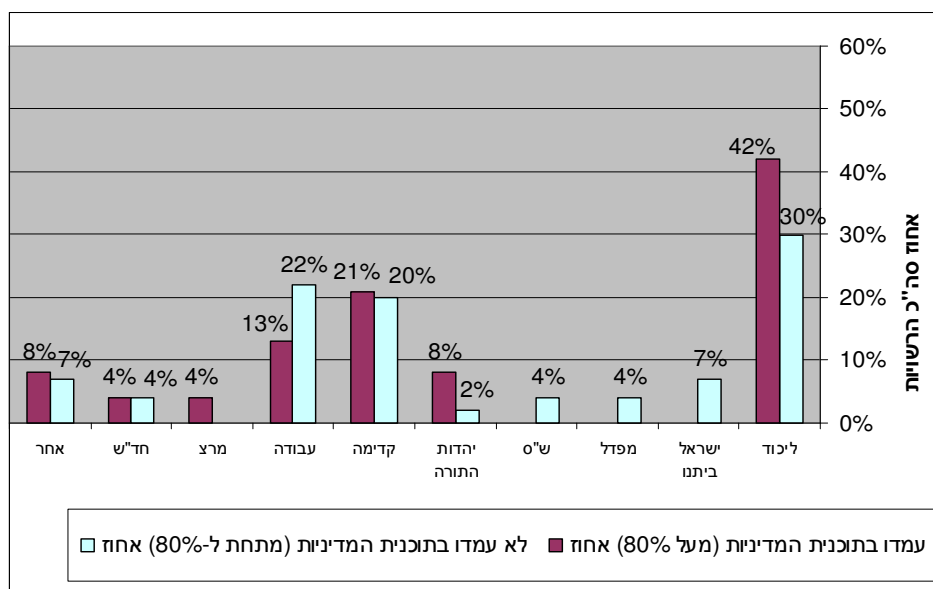
מזוהה עם אותה המפלגה של שר התחבורה, במקרה שלנו מפלגת הליכוד, רמת היישום תהיה גבוה יותר. זאת מכיוון, שכאשר ראש הרשות מקורב פוליטית לממשלה, התקשורת המועברת משכבת ממשל ממשלתית למקומית מועברת בצורה טובה יותר ומתקבלת בצורה טובה יותר. ראשי רשויות שהקימו מפלגות עצמאיות או שהתמודדו ללא מפלגה, נרשמו תחת הקטגוריה 'אחר'. לוח 8 מציג את מספר הרשויות המקומיות בהתאם למפלגתו של ראש הרשות.

לוח 8: מספר רשויות מקומיות בהתאם למפלגתו של ראש הרשות

סה"כ		מפלגת ראש הרשות
אחוז	מספר רשויות	
34%	24	ליכוד
4%	3	ישראל ביתנו
3%	2	מפד"ל (בית היהודי)
3%	2	ש"ס
4%	3	יהדות התורה
20%	14	קדימה
19%	13	עבודה
1%	1	מרצ
4%	3	חדי"ש
7%	5	אחר
100%	70	סה"כ

מקור: משרד התחבורה ועיבודים שלי

תרשים 12: מפלגתו של ראש הרשות המקומית ורמת יישום



מהנתונים עולה כי, מתוך סה"כ הרשויות המקומיות, האחוז הגבוה ביותר של רשויות (כ-34%) מזוהות עם מפלגתו של שר התחבורה. כמו כן, האחוז הגבוה ביותר של רשויות שעמדו בתכנית

המדיניות ברמת יישום של 80% הם רשויות ממפלגתו של שר התחבורה. עם זאת, התצפיות המעטות המתקבלות בחלוקת הרשויות למפלגות ומספר רב של מפלגות יוצרות בעיה במובהקות הסטטיסטית של הממצאים. לכן, חולקו המפלגות לשני קבוצות- מפלגות הנמצאות בקואליציה הממשלתית (בהנחה שהן מזוהות עם שר התחבורה), ומפלגות באופוזיציה. בחלוקה זו עדין נמצא כי הקשר בין מפלגתו של ראש הרשות ורמת יישום איננו מובהק ברמה של $P < 0.05$ (Pearson Chi Square = 0.0298 P = 0.863).

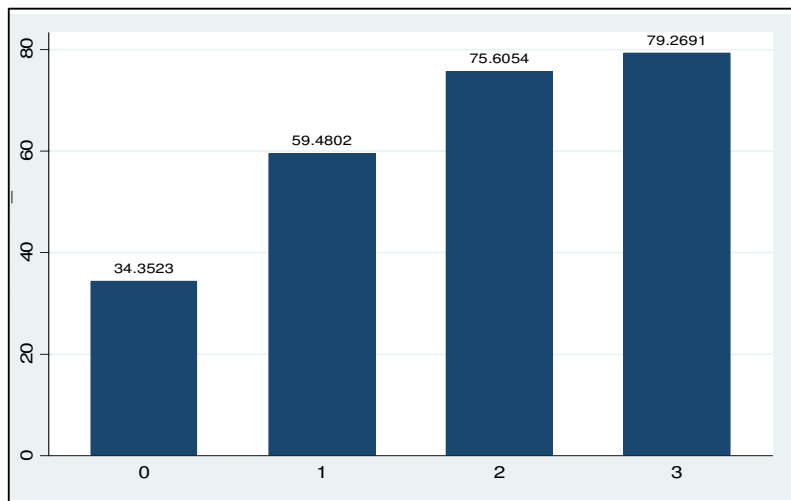
לוח 9: מפלגת ראש הרשות (קואליציה/ אופוזיציה) ורמת יישום

סה"כ		עמדו בתכנית המדיניות ברמת יישום מעל ל- 80%		לא עמדו בתכנית המדיניות ברמת יישום של 80%		מפלגת ראש הרשות
אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	
49%	34	50%	12	48%	22	קואליציה
51%	36	50%	12	52%	24	אופוזיציה
100%	70	100%	24	100%	46	סה"כ

השערה 3: ככל שיוזמת הרשות המקומית גבוהה יותר, כך רמת יישום של התכנית גבוהה יותר

יוזמת הרשות המקומית מורכבת משלושה מדדים: 1. תגובת העירייה למדיניות משרד התחבורה (כן/לא), 2. הכנת תכנית ע"י העירייה או אישור התכנית של משרד התחבורה (כן/לא). 3. מהירות שליחת תכנית העירייה (לפני שליחת תכנית משרד התחבורה לרשות / אחרי שליחת תוכנת משרד התחבורה לרשות). כל רשות מקומית קיבלה נקודה על מדד, כך שרמת יוזמת הרשות הנמוכה ביותר היא 0 נקודות, ורשות עם יוזמה גבוהה ביותר - 3 נקודות.

תרשים 13: ממוצע רמת יישום לפי יוזמת הרשות המקומית



על פי תרשים 13 נראה כי ככל שיוזמת הרשות המקומית עולה, כך ממוצע רמת היישום עולה. מובהקות הממצאים נבחנה ברמת יישום של 80%, 70% ו-65% מתכנית המדיניות. לוח 10 מציג את פירוט יוזמת הרשויות שעמדו ברמת יישום של 65% מהתכנית מדיניות.

לוח 10: יוזמת הרשויות ורמת יישום

סה"כ		רמת יישום מעל ל-65%		רמת יישום מתחת ל-65%		יוזמת הרשות המקומית
אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	
14%	10	5%	2	29%	8	0
47%	33	40%	17	57%	16	1
27%	19	40%	17	7%	2	2
11%	8	14%	6	7%	2	3
100%	70	100%	42	100%	28	סה"כ

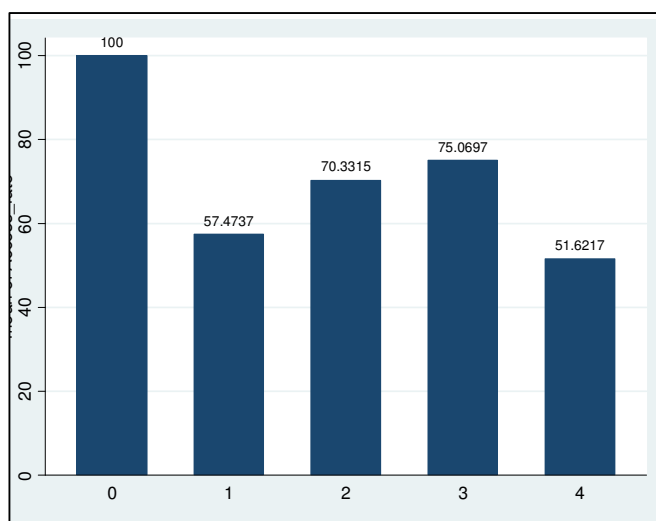
על פי הנתונים נראה כי קיימת מגמה מובהקת בין יוזמת הרשות המקומית ורמת יישום של 65% מתכנית המדיניות (Pearson Chi-Square = 15.2838 P = 0.002).

השערה 4: ככל שמספר הגורמים המעורבים בתהליך היישום גבוה יותר כך קיים הסיכוי

לעיכובים ורמת היישום תהיה נמוכה יותר

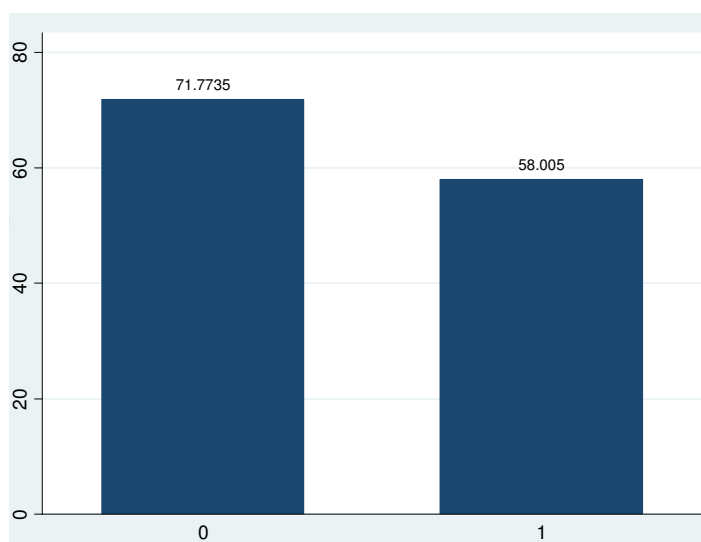
מספר הגורמים המעורבים בתהליך היישום נקבע על פי מספר בעלי התפקידים החתומים במסמכים שנשלחו ע"י הרשות המקומית לצוות המקצועי של משרד התחבורה. מספר הגורמים החתומים על ההתכתבויות השונות, העיד על מעורבותם של גורמים אלה בתהליך היישום.

תרשים 14: מספר גורמים מעורבים וממוצע רמת יישום



בתרשים 14 נראה כי אין מגמה חד משמעית של השפעת מספר הגורמים המעורבים בתהליך היישום על רמת היישום. לכן חולק המשתנה ל-2 קבוצות בהתאם למגמת היישום. מכאן עלה, שכאשר ההתייחסות היא למספר הנמוך ביותר (אפס גורמים מעורבים וגורם מעורב אחד) או המספר הגבוה ביותר של גורמים המעורבים בתהליך היישום (ארבעה גורמים מעורבים), ממוצע רמת היישום ירד. עם זאת, כאשר ישנם שניים או שלושה גורמים מעורבים, רמת היישום עולה. מכאן שרשויות מקומיות בעלות מערכות ארגוניות עם מספר גורמים שאיננו גדול ומסורבל, או לחילופין מערכות פשוטות עם מעט מידי גורמים מעורבים, רמת היישום תהיה גבוה יותר (קבוצה 0).

תרשים 15: קבוצות גורמים מעורבים בתהליך היישום וממוצע רמת יישום



1 – ארגון אחד, אפס או ארבעה גורמים מעורבים בתהליך היישום 0- שתיים או שלושה גורמים מעורבים

לוח 11 מציג את פירוט הרשויות בכל קבוצה ברמת יישום של 70%.

לוח 11: קבוצות גורמים מעורבים בתהליך היישום ורמת יישום

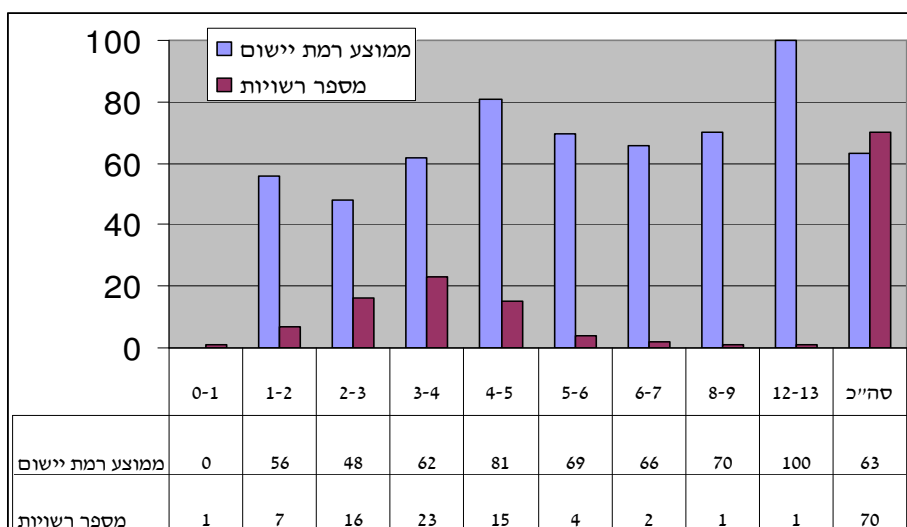
סה"כ		רמת יישום מעל 70%		רמת יישום מתחת ל-70%		גורמים מעורבים בתהליך היישום
אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	אחוז	מספר רשויות	
33%	23	45%	15	22%	8	0- שתיים או שלושה גורמים
67%	47	55%	18	78%	29	1- אפס, אחד או ארבעה גורמים
100%	70	100%	33	100%	37	סה"כ

מהממצאים עולה כי 78% מהרשויות שלא עמדו בתכנית המדיניות ברמה של 70%, הן רשויות בהן מעורב גורם אחד, ארבעה או אפס בתהליך יישום המדיניות. ממצא זה מובהק ברמה של $P < 0.05$ (Pearson Chi-Square = 4.4910, P = 0.034).

השערה 5: ככל שחוסנה התקציבי של רשות מקומית גבוה יותר, כך רמת היישום גבוהה יותר

רשויות מקומיות עם יכולת כלכלית גבוהה, המתבטאת בהכנסות עצמיות לנפש, יוכלו ליישם את תכנית המדיניות בצורה טובה יותר מאשר רשויות מקומיות עם יכולת כלכלית נמוכה יותר. חוסן תקציבי של הרשות המקומית נבחן על פי הכנסה עצמית לנפש (למ"ס, 2012).

תרשים 16: הכנסה עצמית לנפש וממוצע רמת יישום



תרשים 16 מציג את ההכנסה העצמית לנפש וממוצע רמת היישום. נראה כי ככל שההכנסה עצמית לנפש עולה, קיימת מגמת עליה ברמת היישום. מתאם פירסון בין רמת היישום והכנסה עצמית לנפש נמצא חזק ומובהק ברמת של $P < 0.01$ (ראה טבלה 4).

השערה 6: ככל שרמת המינוע גבוה יותר, כך רמת היישום נמוכה יותר

כאשר רמת המינוע גבוה ברשות מקומית, הסבירות לשימוש בתח"צ עירונית יורד. מכאן ההשערה שתהיה השקעה מועטה בתשתיות תח"צ. לכן ההשערה היא, שככל שרמת המינוע עולה, רמת היישום תרד. לוח 10 מציג את רמת המינוע ורמת היישום ברשויות המקומיות.

לוח 12: רמת מינוע ורמת יישום ברשויות המקומיות

סה"כ		עמדו בתכנית המדיניות ברמת יישום מעל ל- 80%		לא עמדו בתכנית המדיניות ברמת יישום של 80%		רמת מינוע
		מספר רשויות	אחוז	מספר הרשויות	אחוז	
7%	5	8%	2	7%	3	0-150
70%	49	67%	16	72%	33	150-300
17%	12	17%	4	17%	8	300-450
6%	4	8%	2	4%	2	450-600
100%	70	100%	24	100%	46	סה"כ

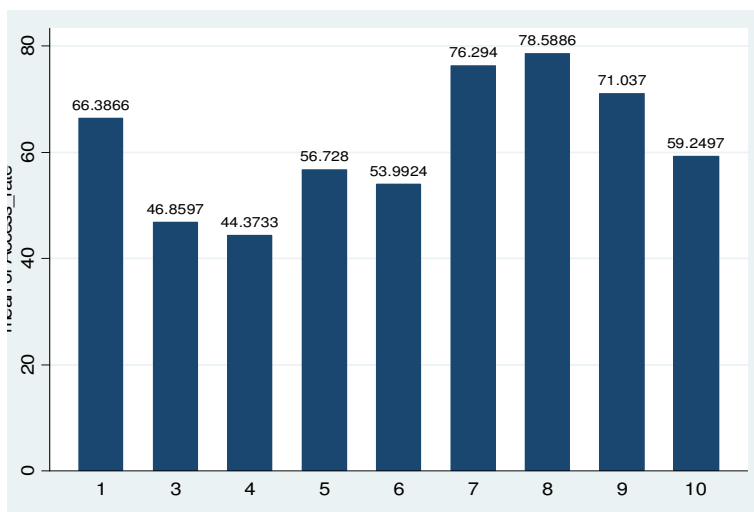
מקור: סטאטוס יישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ, 2012, משרד התחבורה ועיבודים שלי

מהלוח עולה כי 67% מהרשויות שעמדו בתכנית המדיניות, רמת המינוע שלהם נמוכה (נעה בין 150-300) לעומת 8% מהרשויות ברמת מינוע גבוה (450-600). עם זאת, למרבית הרשויות שלא עמדו בתכנית המדיניות (72%) רמת המינוע אף היא נמוכה ולכן לא נמצאה מובהקות סטטיסטית (Pearson Chi-Square = 0.5737, P = 0.902).

השערה 7: ככל שמדד הפריפריאליות גבוה יותר, כך רמת יישום התכנית גבוהה יותר

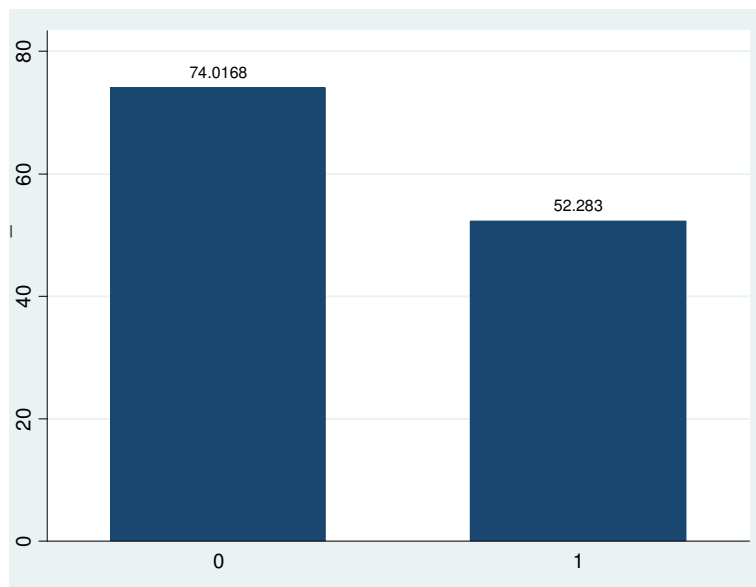
מדד פריפריאליות מאפיין רשויות מקומיות לפי מימד הקרבה לפעילות כלכלית. המדד מאפשר השוואה בין פוטנציאלים לפיתוח של אזורים שונים, במיוחד זיהוי אזורים בעלי פוטנציאל נמוך. כמו כן, מרחק ממרכזי פעילות כלכלית, מעיד על יכולת מצומצמת להגיע למשאבים. תרשים 17 מציג את מדד הפריפריאליות וממוצע רמת היישום. מהתרשים לא ניכרת מגמה ברורה של גידול בממוצע רמת יישום.

תרשים 17: מדד פריפריאליות וממוצע רמת יישום



לכן, מדד הפריפריאליות חולק לקבוצות – אזור הפריפריה (מדד בין 1-6) ומרכז הארץ (מדד בין 6-10) כפי שמופיע בתרשים 18. מהנתונים עולה כי, ברשויות במרכז הארץ (עם מדד פריפריאליות מעל 6) ההסתברות ליישום תכנית המדיניות עולה. מבחן T הבוחן את רציפות ההבדלים בין הממוצעים במרכז הארץ ובפריפריה יצא מובהק מאד ($P = 0.0019, T = 2.9974$).

תרשים 18: חלוקת מדד פריפריאליות לפריפריה ומרכז הארץ וממוצע רמת יישום



מקרא: 1- פריפריה (1-6), 0- מרכז הארץ (6-10)

ריכוז ממצאי מודל רגרסיה ליניארית רבת משתנים

עד כה נבחנה השפעת המשתנים השונים על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות בצורה דו ממדית. כעת נבחן את הגורמים המשפיעים על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ ברשויות המקומיות, בהתאם למודל רגרסיה ליניארית רבת משתנים. כאמור, המשתנה התלוי הינו ממוצע רמת יישום ברשות המקומית בהתאם לתכנית המדיניות. המשתנים הבלתי תלויים שנבחנו הם: תקציב לתחנת אוטובוס, מפלגת ראש הרשות, יוזמת הרשות המקומית, מספר גורמים מעורבים בתהליך היישום, חוסן תקציבי (הכנסה עצמית לנפש), רמת מינוע ומדד פריפריאליות. המודל נבחן לפי הפונקציה הבאה:



המשתנים הבאים לא נכללו בניתוח הרב משתני בשל מתאם ומובהקות לא מספקים: תקציב לתחנת אוטובוס ומפלגת ראש הרשות המקומית. כפי שניווכח, תוצאות הרגרסיה הושפעו מהמשתנים שנכללו בה. הרגרסיה הראשונה שבוצעה כללה את כלל המשתנים בפונקציה. לוח 13 מציג את מקדמי הרגרסיה ה-I שבוצעה עבור ההסתברות ליישום תכנית המדיניות לתח"צ ברשויות המקומיות.

לוח 13: מקדמי הרגרסיה ה-I וסטיות התקן עבור רמת יישום תכנית המדיניות

95% conf. Interval	P> [t]	t	std. err	Coef.	משתנה	
84.72	17.13	**0.004	3.01	16.9	50.93	Constant
12.58	1.92	**0.008	2.72	2.66	7.2	הכנסה עצמית לנפש
0.006	-0.19	0.067	-1.86	0.04	-0.09	רמת מינוע
-0.24	-33.05	*0.047	-2.03	8.22	-16.64	פריפריאליות (0/1)
6.71	-25.12	0.252	-1.16	7.96	-9.2	גורמים מעורבים (0/1)
46.31	5.98	*0.012	2.59	10.08	26.14	יוזמת הרשות (2)
53.86	8.91	**0.007	2.79	11.25	31.38	יוזמת הרשות (3)
57.51	-0.7	0.056	1.95	14.56	28.4	יוזמת הרשות (4)

p<0.01** p<0.05 *

מלוח 13 עולה כי, קיימת יכולת ניבוי נמוכה למשתנה לגורמים מעורבים בתהליך היישום. היות וישנם משתנים רבים המבטאים את יכולת הרשות המקומית לפעול ליישום תכנית המדיניות, המשתנה גורמים מעורבים בתהליך היישום הוסר, ובוצעה רגרסיה נוספת.

לוח 14 מציג את מקדמי הרגרסיה ה-II שבוצעה.

לוח 14: מקדמי רגרסיה ה-II וסטיות התקן עבור רמת יישום תכנית מדיניות

95% conf. Interval		P> [t]	T	std. err	Coef.	משתנה
77.92	12.92	0.007**	2.79	16.2	45.4	Constant
12.76	2.103	0.007**	2.79	2.66	7.4	הכנסה עצמית לנפש
-0.001	-0.197	0.046*	-2.04	0.04	-0.09	רמת מינוע
0.115	-32.75	0.052	-1.98	8.22	-16.3	פריפריאליות (0/1)
45.53	5.205	0.014*	2.51	10.09	25.3	יוזמת הרשות (2)
54.72	9.76	0.006**	2.87	11.25	32.2	יוזמת הרשות (3)
61.46	6.25	0.017**	2.45	13.813	33.8	יוזמת הרשות (4)

p<0.01** p<0.05 *

מלוח 14 עולה כי, הרגרסיה ה-II שבוצעה השפיעה כמעט על כלל המשתנים בפונקציה. המשתנה **רמת מינוע** השתנה מרמת מובהקות של $P<0.1$ ל- $P<0.05$. מכאן שההסתברות ליישום תכנית המדיניות מושפעת מרמת המינוע של הרשות המקומית בצורה מובהקת, ואושרה השערה שש של המחקר, שככל שרמת המינוע עולה, כך רמת היישום יורדת.

מדד פריפריאליות השתנה מרמת מובהקות של $P<0.05$ ל- $P<0.1$. בניתוח הדו משתני מבחן T יצא מובהק ברמה של $P<0.01$, ולכן ניתן להסיק כי קיים קשר בין מדד פריפריאליות ורמת יישום. הקשר השלילי בין המשתנים הוא כתוצאה מכך שקבוצה 0, מייצגת את מרכז הארץ (מדד פריפריאליות 6-10), וקבוצה 1, מייצגת את הפריפריה (מדד פריפריאליות 1-6). לכן, ככל שמדד פריפריאליות עולה (מ-0 ל-1), כך רמת היישום יורדת. בפועל, הממצאים מאששים את ההשערה שככל שמדד פריפריאליות עולה, כך עולה רמת היישום, כפי שנטען בהשערה שבע של המחקר. ממצאי הרגרסיה בנוגע **לתהליך קבלת ההחלטות ליישום ברשות המקומית** הראו שינוי ברשויות עם יוזמה ברמה הגבוה ביותר, מרמת מובהקות $P<0.1$ לעומת רמת מובהקות $P<0.01$ ברגרסיה ה-II. מכאן שהשערה שלוש של המחקר אושרה, שככל שיוזמת הרשות המקומית בתהליך קבלת החלטה ליישום עולה, כך עולה רמת יישום תכנית המדיניות.

כמו כן, ממצאי הרגרסיה מאששים את השערה חמש של המחקר בנוגע **לחוסן התקציבי** של הרשות המקומית, ככל שהכנסה עצמית לנפש עולה, כך עולה רמת היישום.

מלוח 15 עולה כי, R Square של המודל הינו 0.32 ו- Adjusted R Square הינו 0.26, המשקף את אחוז השונות המוסברת בהתחשב למספר המשתנים במודל. על פי ערך F נראה כי קיימת דחייה של השערת ה-0 כפי שראינו בממצאים. נראה כי קיים ערך נמוך לטעות בעת דחיית השערת ה-0

(Prob>F=0.0003).

Anova- ניתוח שונות-15

Source	SS	df	MS	Number of obs =	70
Model	22824.5656	6	3804.09426	F(6, 63) =	5.02
Residual	47776.3237	63	758.354344	Prob > F =	0.0003
				R-squared =	0.3233
				Adj R-squared =	0.2588
Total	70600.8892	69	1023.20129	Root MSE =	27.538

לסיכום, בחלק זה של המחקר נבחנו הגורמים המשפיעים על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות ברמת הממשל המקומית. ניתן לומר כי, ממצאי מודל הרגרסיה מאששים את מרבית השערות המחקר. בנוסף לכך, ניתן לקבוע בעזרת ממצאי הלוחות והתרשימים של הניתוח הדו משתני (לוחות 10-12 ותרשימים 13-18) כי ההסתברות ליישום תכנית מדיניות מושפעת מתהליך קבלת ההחלטות של הרשות המקומית ומיכולתה של הרשות המקומית לפעול ליישום. **חוסנה התקציבי ומידת המעורבות ויוזמה של הרשות המקומית בתהליך היישום** הם הגורמים המשפיעים בצורה המשמעותית ביותר על ההסתברות ליישום תכנית המדיניות (על סמך מובהקות ממצאי הניתוח הדו משתני וממצאי הרגרסיה). כמו כן, לרשויות עם מבנה ארגוני המורכב משניים או שלושה גורמים המעורבים בתהליך היישום יש הסתברות גבוהה יותר ליישום תכנית מדיניות. כך גם, רמת המינוע ומיקום הרשות המקומית במרכז הארץ מגבירים את ההסתברות ליישום של תכנית המדיניות. מכאן שמודל המחקר מסביר בצורה טובה את ההסתברות ליישום תכנית מדיניות בין שכבות ממשל שונות. הדיון בממצאים ובהשערות המחקר יוצג בפרק הבא.

5. דיון

בראשית המחקר על יישום מדיניות מקובל היה לחשוב, כי יישום מדיניות מושפע ברובו מגורמים 'מלמעלה' המכתיבים את אופן היישום (Laswell, 1965; Mazmanian & Sabatier, 1980 ועוד). כמו כן, מחקרים רבים התעלמו כמעט לחלוטין מהשפעת שכבות הממשל השונות על יישום (Pressman & Wildavsky, 1973; Goggin et al, 1990; Hill & Hope, 2006).

מודל המחקר התבסס על המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות (Goggin et al, 1990). המטרה המרכזית של המודל היא להסביר יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות, כאשר יש להתייחס למשתנים משתי שכבות הממשל- הממשלתית מ'למעלה' והמקומית מ'למטה'. מודל המחקר מתייחס לארבעה משתנים בלתי תלויים לצורך הסברת המשתנה התלוי, יישום ברמה המקומית: אילוצים ותמריצים ברמה הממשלתית, אילוצים ותמריצים ברמת הממשל המקומית, תהליך קבלת החלטות ברמה המקומית ויכולת הרשות המקומית לפעול.

ההשערה הראשונה דנה **באילוצים ובתמריצים בשכבת הממשל הממשלתית**, שבאה לידי ביטוי בתקציב לתחנת אוטובוס שהועבר על ידי משרד התחבורה לרשות המקומית. ממצאי המחקר בעניין זה לא היו מובהקים סטטיסטית. כאשר נבחנו המשתנים המרכיבים את שיטת התקצוב של משרד התחבורה, ניתן היה לראות כי הבעיה היא בשיטת התקצוב של הממשלה, שאיננה מנבאת יישום. שיטת התקצוב נותנת העדפה לרשויות חלשות (עם מדד סוציו אקונומי נמוך) וגדולות (ע"פ מספר תחנות אוטובוס להנגשה). אך בפועל הרשויות החזקות (עם מדד סוציו- אקונומי גבוה) הן אלה המיישמות את תכנית המדיניות. השפעת משתנה הגודל על רמת יישום, כפי שבא לידי ביטוי במספר תחנות אוטובוס לא יצא מובהק. במחקרים קודמים נידונה החשיבות לתקצוב תוכניות המדיניות המועברת משכבות ממשל שונות, מה שמעלה את הסבירות לקבלת החלטה ליישום ע"י שכבת הממשל המיישמת (Goggin et al, 1990). ממצאי המחקר הנוכחי אינם מראים קשר מובהק בין תקצוב תכנית המדיניות ויישומן. עם זאת, ראוי להמשיך לחקור כיצד משפיעות שיטות תקצוב שונות של תוכניות מדיניות, ע"י שכבת הממשל הממשלתית, על יישומן של תוכניות בין שכבות ממשל.

ההשערה השנייה דנה **באילוצים והתמריצים ברמת הרשות המקומית**, המתמקדת בזירה הפוליטית המקומית ובמעמדו הפוליטי של ראש הרשות. ההשערה טוענת כי הזדהות פוליטית של ראש הרשות לשר התחבורה משפיעה על יישום תכנית המדיניות ברמה המקומית. קירבה פוליטית נבחנה ע"י מפלגתו של ראש הרשות. הממצאים הראו כי, המספר הרב ביותר של סך ראשי

הרשויות מזוהים עם מפלגתו של שר התחבורה. כמו כן, נראה כי 42% מהרשויות שעמדו בתכנית המדיניות (רמת יישום מעל 80%), הן רשויות שמפלגתו של ראש הרשות זהה לזו של שר התחבורה. עם זאת, בשל ריבוי מפלגות ותצפיות מעטות הממצאים לא היו מובהקים סטטיסטית. ראוי להמשיך ולחקור את הנושא כהמשך למחקרים שבוצעו עד כה על השפעת הפוליטיקה המקומית על יישום מדיניות (Goggin et al, 1990; Braybrooke & Lindblom, 1963; Cyert and March, 1963; Simon, 1957).

מודל המחקר מבחין בין קבלת החלטה ליישום מדיניות והיכולת לפעול ליישום תכנית מדיניות. ההשערה השלישית בחנה את הקשר בין מידת המעורבות והיוזמה של הרשות המקומית **בקבלת החלטה על יישום מדיניות**, ובין רמת יישום תכנית המדיניות. משתנה זה מורכב ממספר מדדים המבטאים את מידת היוזמה של הרשות המקומית בקבלת החלטה ליישום מדיניות. בניתוח הדו משתני, הממצאים היו מובהקים ברמת יישום של 65% מתכנית המדיניות ($p < 0.01$). במודל הרגרסיה ה-I המשתנה ניבא את ההסתברות ליישום ברשויות עם מדד 2 ו-3 בצורה מובהקת ($p < 0.05$). ברגרסיה ה-II המשתנה ניבא את ההסתברות ליישום מדיניות בצורה מובהקת לכלל המדדים ($p < 0.05$). מכאן הממצאים מאששים את השערה השלישית של המחקר, כי יוזמת הרשות המקומית בתהליך קבלת החלטות על יישום תכנית מדיניות, מכריעה בניבוי יישום התכנית בפועל.

כאמור מודל המחקר מבחין בין יכולת קבלת החלטה ליישום מדיניות ובין היכולת של רשות מקומית לפעול. היכולת של רשות מקומית לפעול מתחלקת ליכולת ארגונית וסביבתית. ההשערה הרביעית מתייחסת **ליכולת הארגונית** של הרשות, הבאה לידי ביטוי במספר הגורמים המעורבים בתהליך היישום. בניתוח הדו משתני, ממצאי המחקר הראו כי ברשויות עם שניים או שלושה גורמים מעורבים בתהליך היישום, ממוצע רמת היישום עולה ($p < 0.05$). עם זאת, במודל הרגרסיה רבת משתנים ה-I שבוצע הוסר משתנה זה עקב מובהקות נמוכה. הממצאים של הניתוח הדו משתני מחזקים את הספרות המחקרית הטוענת, שכאשר לרשות מספר מצומצם יחסית של אנשים האחראיים על יישום תכנית המדיניות, היא תצליח ליישם את התכנית בצורה טובה יותר מאשר חלוקת אחריות בין מספר רב של בעלי תפקידים (O'Toole, 1986:200). כמו כן, מהניתוח הדו משתני עלה כי, חוסר מעורבות מוחלטת (אפס גורמים מעורבים) או מעורבות של בעל תפקיד אחד בלבד בתהליך היישום, פוגעת ברמת יישום תכנית המדיניות ($p < 0.05$).

היכולת הסביבתית של הרשות המקומית מתחלקת לשלוש- **יכולת כלכלית, יכולת פוליטית ויכולת מצבית**. ההשערה החמישית בחנה את היכולת הכלכלית, המתייחסת למימוש משאבים פיסקאליים ולחוסן תקציבי. רשויות מקומיות עם יכולת כלכלית גבוהה יותר, יוכלו ליישם תכנית מדיניות בצורה טובה יותר. חוסנה של רשות מקומית בא לידי ביטוי במחקר ע"י הכנסה עצמית לנפש. הניתוח הדו משתני ומודל הרגרסיה ניבאו את ההסתברות ליישום מדיניות בצורה מובהקת ($p < 0.05$) ובכך ההשערה החמישית אוששה.

ההשערות השישית והשביעית בחנו את היכולת המצבית של הרשות המקומית. היכולת מתייחסת למשתנים המאפיינים את תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ עירונית. ההשערה השישית מתייחסת להשפעה של רמת מינוע, המייצגת רמת חיים כפי שמתבטא במספר מכוניות ל-1,000 נפש. הטענה היא שרמת מינוע גבוהה בד"כ תעיד על שימוש נמוך בתח"צ עירונית ברשות המקומית. לכן, הרשות המקומית תשקיע פחות בתשתיות תח"צ להנגיש את התחנות אוטובוס ויישום תכנית המדיניות יהיה נמוך. בניתוח הדו משתני של רמת מינוע ורמת יישום, הממצאים הראו כי ב-67% מהרשויות המקומיות שעמדו בתכנית המדיניות ברמה של 80%, קיימת רמת מינוע נמוכה. בניתוח הדו משתני ובמודל הרגרסיה ה-I המשתנה לא ניבא בצורה מובהקת את ההסתברות ליישום תכנית המדיניות. עם זאת, ברגרסיה הנוספת, המשתנה ניבא בצורה מובהקת את ההסתברות ליישום תכנית המדיניות ($p < 0.05$). ראוי להמשיך ולחקור את ההשפעה של רמת מינוע על השקעה בתשתיות תח"צ באופן כללי ובפרט בתחום הנגישות לתח"צ עבור אנשים עם מוגבלות.

ההשערה השביעית מתייחסת להשפעה של מדד פריפריאליות של רשות מקומית על רמת יישום תכנית המדיניות. מדד זה מבטא את המרחק ממרכזי פעילות כלכלית, המעיד על יכולת מצומצמת להגיע למשאבים ולכן יהיה יישום נמוך של תכנית המדיניות. בניתוח הדו משתני ממצאי המחקר היו מובהקים סטטיסטית ($P < 0.01$) לאחר חלוקה למקבצים של מרכז הארץ (מדד פריפריאליות 6-10) ופריפריה (מדד פריפריאליות 1-6). ממצאי הרגרסיה ה-I הראו כי קיימת הסתברות גבוהה ומובהקת ($p < 0.05$) ליישום תכנית מדיניות כאשר מדובר ברשויות במרכז הארץ (מדד פריפריאליות בין 6-10). ברגרסיה ה-II שבוצעה המובהקות היא ברמה של $P < 0.10$ ($P = 0.052$). מכאן ניתן לומר כי ההשערה השביעית אוששה.

6. סיכום ומסקנות

פרק זה מתחלק לשני חלקים עיקריים. בחלק הראשון מוצגים מסקנות המחקר ותרומתו, ובחלק השני מגבלות המחקר וכיווני מחקר עתידיים.

6.1 מסקנות המחקר ותרומתו

ממצאי המחקר מעידים על מורכבות תהליך היישום בין רמות ושכבות ממשל שונות. המודל התקשורתי ליישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות (Communication Model) מתמודד עם המורכבות הקיימת, בדגש על השפעת הסכמות והתנגדויות בין שכבות הממשל השונות. שאלת המחקר שהניעה את המחקר, היא שאלה תיאורטית מורכבת, שהתשובה אליה מקדמת את מחקר יישום המדיניות באופן רחב ביותר- **מהם הגורמים המשפיעים על יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות?** הממצאים הראו כי המשתנים הבלתי תלויים של המודל התקשורתי משפיעים ביחד ולחוד על היישום ברמה המקומית.

מסקנת המחקר הראשונה היא, שאילוצים ותמריצים ברמה הממשלתית כפי שבאים לידי ביטוי בשיטת התקצוב של משרד התחבורה, אינם בהכרח מעודדים את היישום ברמת הממשל המקומית. מסקנה זו מהווה אבן דרך חשובה לתהליך היישום המתבצע, ויש לבחון שינוי בשיטת התקצוב עוד לפני השלמת יישום התכנית בשנת 2014. כמו כן, האילוצים והתמריצים ברמת הממשל המקומית, כפי שבאים לידי ביטוי בזירה הפוליטית הממשלתית והמקומית, אינם מנבאים יישום של תכנית המדיניות. מכאן אנו לומדים על מורכבות יחסי הגומלין בין שכבת הממשל המרכזית והמקומית המושפעים מגורמים שונים בשכבות השונות. מפאת ריבוי המשתנים המחקר אינו יכול חוקר את כולם, ויש להמשיך ולחקור את מורכבות התמריצים והאילוצים הקיימים בשכבות הממשל השונות. מסקנה זו מתייחסת במהותה למטרת המחקר הראשונה, ששאפה להבין את מורכבות השפעת יחסי הגומלין בין שכבת הממשל הממשלתית והמקומית על יישום מדיניות.

שלישית, ניכר כי מאפייני רמת הממשל המקומית משפיעים על יישום תכנית מדיניות. מסקנה זו מתייחסת לחקר הממשל המקומי (Local Government). המודל התקשורתי מבחין בין קבלת החלטה ליישום והיכולת של רשות מקומית לפעול ליישום. מסקנת המחקר היא כי תהליך מושכל של קבלת החלטות ברשות המקומית מעיד על יכולתה של רשות מקומית לפעול ליישום. יכולת

ארגונית ויכולת כלכלית של הרשות משפיעות על היכולת של הרשות המקומית לפעול ליישום תכנית המדיניות.

מסקנת המחקר השלישית היא כי, המאפיינים הייחודיים של המדיניות הנחקרת, הם חלק בלתי נפרד מהגורמים המשפיעים על תהליך היישום. הממצאים מחזקים את ההשערה בבסיס המודל התיאורטי, כי משתנים ייחודיים למדיניות הנגישות לתח"צ, משפיעים על יכולתה של הרשות המקומית ליישם את המדיניות. היכולת המצבית של הרשות המקומית, קשורה במאפיינים מעולם המחקר של התחבורה וחקר אנשים עם מוגבלות (Disability Studies), המשפיעים על יישום מדיניות בשכבת הממשל המקומית. מסקנה זו תואמת למטרת המחקר השלישית, השואפת לשלב בין חקר התחבורה וחקר אנשים עם מוגבלות.

לסיכום ניתן לומר כי המחקר הנוכחי תורם באופן משמעותי לבסיס הידע בחקר יישום מדיניות, חקר הממשל המקומי וחקר הנגישות לתח"צ עבור אנשים עם מוגבלות. עם זאת, מחקר זה בחן תכנית מדיניות אחת בלבד, המאפשרת הצצה ייחודית וחד פעמית לתחום מדיניות מאד מסוים ועל כן יש לו מגבלות. לכן, יש לשאוף להמשיך ולהרחיב את המחקר בתחומים המשיקים למחקר הנוכחי.

6.2 מגבלות המחקר וכיווני מחקר עתידיים

במחקר הנוכחי חשוב לציין מספר מגבלות וביקורת מתודולוגית המשפיעות על הבנת הממצאים וכיווני מחקר עתידיים. ראשית, עיקר נתוני המחקר הועברו ממשרד התחבורה, והם מבוססים על דיווחים של הרשויות המקומיות על יישום תכנית המדיניות. יש מקום לבחון במחקר עתידי, את איכות הדיווח של הרשות המקומית על רמת היישום של תכנית המדיניות. הערכת הדיווח של רמת היישום על פי משתנים איכותיים תאפשר להעריך בצורה טובה יותר את רמת היישום ובכך לאמוד גורמים משפיעים נוספים הקשורים בשכבת הממשל הממשלתית והמקומית. שנית, קיימת מגבלה המתייחסת לנקודת הזמן של המחקר. מחקרים רבים מציעים לחקור יישום מדיניות לאחר יישומה ואף לאחר מספר שנים. המחקר הנוכחי בחן את יישום תכנית המדיניות תוך כדי תהליך היישום. יש בכך יתרון ולמידה להמשך תהליך היישום עבור מקבלי ההחלטות להבנת הגורמים המשפיעים על יישום מדיניות. אך בשל דינאמיות תהליך היישום, כבר במהלך כתיבת המחקר השתנו ונוספו ממצאים ודיווחים מהרשויות המקומיות על יישום תכנית המדיניות.

שלישית, המחקר הנוכחי בחן יישום מדיניות ע"פ תפוקות המדיניות של התכנית כפי שהוגדרו בתכנית המדיניות. יש בכך בחינה מצומצמת של יישום תכנית המדיניות. שכן, מרכיב חיוני של תהליך יישום מדיניות, הוא בחינת תוצאות המדיניות. מחקר המשך חשוב מאד הינו בחינת ההשפעה הרחבה יותר של תכנית המדיניות. בבסיס תכנית המדיניות לנגישות לתח"צ, עומדת סוגיה חברתית חשובה ביותר והיא עד כמה אנשים עם מוגבלות בהכרח משתמשים בתח"צ. רביעית, המחקר הנוכחי לא התייחס לשלב חשוב מאד בתהליך היישום והוא המשלב והעיצוב מחדש של מדיניות. כבר בתהליך היישום של התכנית, ניכר כי מתרחשים שינויים בתכנית המדיניות שיש לתת עליהם את הדעת. מעט מאד נחקר על השינויים המתרחשים בתוכניות מדיניות, כיצד הם מתרחשים ומשפיעים על יישום המדיניות בין שכבות הממשל השונות. חמישית, חלק מהשערות המחקר לא אוששו באופן חד משמעי. השפעת האילוצים והתמריצים ברמת הממשל הממשלתית והאילוצים והתמריצים ברמת הממשל המקומית על רמת היישום לא אוששו. חשוב לחקור ממצאים אלה במחקר עתידי ואת השפעתם על יישום מדיניות בין שכבות ממשל שונות. כמו כן, מומלץ לבחון משתנים אלה בהשוואה למספר תוכניות מדיניות שונות.

7. רשימת מקורות

אברהמי, ש. רימרמן א. (2005). חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בישראל- האומנם שוויון זכויות? בטחון סוציאלי, 68. עמ' 51-69.

אלעזר, י. דניאל וקלכהיים, ח. (2001). השלטון המקומי בישראל. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים, ישראל.

אוסלנדר, ג'. וגולד, נ. (2001) אי שוויון בתקשורת כלפי אנשים עם מוגבלות. הדרה ודימוי שלילי- אי שוויון בתקשורת הישראלית. בתוך: נ. יושבי (עורכת), האגודה לזכויות האזרח בישראל, 40, עמודים: 44-45.

אסידון, י. (2001). פערים בנגישות ואי שוויון תחבורתי. עמוד 64-66. בדו"ח אי צדק סביבתי, ועדת המעקב לצדק חברתי.

צ'ירמן א.רמות א. (2007), "נגישות לאנשים עם מוגבלות בזירה העירונית". בתוך: עניין של גישה, הוצאת המרכז לנגישות שעמותת שק"ל, ירושלים. גיליון 6, עמודים: 5-13.

עידה י. וטלית ג. (2010), "ניידות בתחבורה והשפעתה על נגישות בישראל- מחקר השוואתי", נייר מדיניות מס' 11, הוצאת מרכז טאוב לחקר מדיניות החברתית בישראל, ירושלים.

שר- הדר, נ. (2006). "מחזון למציאות? היכרות מחודשת עם המושג יישום". חיבור לשם קבלת דוקטורט לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית ירושלים.

Alesch, D. and William P. (2001) "Overcoming Obstacles to Implementing Earthquake Hazard Mitigation Policies: Stage 1 Report." *Technical Report MCEER-01-0004*. University of Wisconsin Green Bay and University of Southern California.

Akiyama T. (2004) *Local Transport Systems for the Elderly and Disabled*, Tokyo Metropolitan University.

Banister, D., and Berechman, J. (2000) *Transport investment and economic development*, London: UCL.

Beesley, M. and J. Kain. (1964). Car ownership and public policy: An appraisal of traffic in towns. *Urban Studies* 1 (2): 174–203.

Berman, P. and McLaughlin, M. (1978) *Federal Programs Supporting Educational Change*. Santa Monica, Calif. : Rand Corporation.

Bowman, Ann O'M. (1984) "Explaining State Response to the Hazardous Waste Problem." *Hazardous Waste* 1:301-8.

Bowman, Ann O' M and Lester, J. P., (1985) "Hazardous Waste Management: State Government Activity or Passivity?" *State and local Government Review* 17: 155-61.

Braybrooke, D. & Lindblom C. (1963) *A Strategy of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. NY: Free Press.

Bressers, Hans. (2004) "Implementing Sustainable Development: How to Know What Works, Where, When and How." Pp. 284–318 in *Governance for Sustainable*

Development: The Challenge of Adapting Form to Function, edited by William M. Lafferty and Edward Eldgar. Cheltenham.

Brewer, G. & DeLeon, P., (1983), *The Foundation of Policy Analysis*, The Dorsey Press, Homewood, IL.

Casas, Irene (2007) 'Social Exclusion and the Disabled: An Accessibility Approach', *The Professional Geographer*, 59: 4, 463 — 477

Cervero, R. (1997) *Para transit in America, Redefining Mass Transportation*, Praeger Press.

Cervero, R. (2003) *Coping With Complexity in America's Urban Transport Sector*, Department of City and Regional Planning University of California, Berkeley. Paper prepared for the 2nd International Conference on the Future of Urban Transport, Goteborg, Sweden.

Cheslow, M. and J. Neels. (1980). Effect of urban development patterns on transportation energy use. *Transportation Research Record* 764: 70–78.

Crotty P. M. (1988) "Assessing the Role of Federal Administrative Regions: An Exploratory Analysis" *Public Administration Review* 48:642-48.

Cyert, R. and March, J.G. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall.

De Boer, E. (2010) "The Accessibility of bus stations." *12th Transed International Conference On Mobility and Transportation for Elderly and Disabled Persons*, 2010, Hong Kong, China.

Deleon P., (1999) "The Missing Link in Revisited: Contemporary Implementation Research", *Policy Studies Review*, Fall-Winter 1999 16:3/4, 311-339.

Dunsire, (1978), *Implementation in Bureaucracy*, Martin Robertson & Co, Oxford U.K..

Duvarci, Yavuz and Yigitcanlar, Tan (2007) Integrated Modeling Approach for the Transportation Disadvantaged. *Journal of Urban Planning and Development* 133(3):pp. 188-200.

ECMT, (2000) European Conference of Ministers of Transport. "Transport and Ageing of the Population", round table 112, 260p.

Elmore, R. F. (1980) 'Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions'. *Political Science Quarterly*. 94:4 , pp. 601 – 16.

Elmore, R. F. (1985) 'Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy' in K. Hanf and T. A. J. Toonen (eds) *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design*. Dordrecht: Nijhoff.

- Engwicht D. (1993) *Reclaiming Our Cities and Towns: Better Living with Less Traffic*. Australia, Philadelphia, Pa: New Society Publishers in cooperation with Envirobook.
- Ferman, B. (1990) 'When failure is success: Implementation and Madisonian government', in D.J. Palumbo and D.J. Calita (eds), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. NY: Greenwood Press. Pp. 39-50.
- Fowkes A, Oxley P and Heiser B (1993) *Cross-Sector Benefits of Accessible Public Transport*. Cranfield University School of Management.
- Gant, R. (1992) 'Transport for the disabled' *Geography* 77 pp. 88-91.
- Gant, R. & Smith, J. (1990) 'Feet first in Kingston Town Centre: a study of personal mobility' *Kingston Accessibility working paper no. 2* Kingston Polytechnic, Kingston.
- Glennister, H., Matsaganis, M., Owens, P. and Hancock, S. (1994) ***Implementing GP Fundholding: Wild Card or Winning Hand?***, Buckingham: Open University Press.
- Goggin M. L., Bowman A. O., Lester J. P., & O'Toole, L. J. (1990). *Implementation theory and practice: Toward a third generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Hay, A.M. & Trinder, E. (1991). Concepts of equity, fairness and justice expressed by local transport policymakers. *Environmental & Planning C: Government and Policy*, 9.
- Hay, Alan M. (1993). Equity and welfare in the Geography of Public Transport Provision. *Journal of Transport Geography*, 1 (2): 95-101.
- Hays A. State-Local Relations in Policy Implementation: The Case of Highway Transportation in Iowa Author(s): R. Allen Reviewed work(s):Source: Publius, Vol. 18, No. 1 (Winter, 1988), pp. 79-95 Published by: Oxford University Press
- Hill, M., Hupe, P. (2006), *Implementing public policy*, Sage Publication: London
- Hjern, B. (1982) '***Implementation Research: The Link Gone Missing***'. *Journal of Public Policy*, 2:3 pp. 301 – 8.
- Hjern, B. and Hull, C. (1982) 'Implementation Research as Empirical Constitutionalism' in B. Hjern and C. Hull (eds) ***Implementation beyond Hierarchy***. Amsterdam: Elsevier. (Special issue of *European Journal of Political Research*.)
- Hogwood, B. & Gunn, L. (1984), ***Policy Analysis for the Real World***, Oxford University Press, Oxford.
- Holtzclaw, J., R. Clear, H. Dittmar, D. Goldstein, and P. Haas. (2002). Location efficiency: Neighborhood and socioeconomic characteristics determine auto

ownership and use—studies in Chicago, Los Angeles, and San Francisco. *Transportation Planning and Technology* 25: 1–27.

Huchinson, P. M. (1978). Transportation, Segregation, and Labor Force Participation of the Urban Poor. *Growth and Change*, 9 (1), 31-37.

Keeble, D., Owens, P., and Thompson, C., (1982), "Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community, *Regional Science*, Vol. 16, pp. 419-432.

Kitamura, R., T. Akiyama, T. Yamamoto, and T. Golub. (2001). Accessibility in a metropolis: Toward a better understanding of land use and travel. *Transportation Research Record* 1780: 64–75. doi:10.3141/1780-08.

Krumholz, Norman and Foreste, John R. (1990). *Making Equity Planning Work*. Philadelphia: Temple University Press.

Lasswell, Harold D. 1965. "The Emerging Policy Sciences of Development: The Vicos Case." *American Behavioral Scientist* 8 (March): 28–33.

Lane R. (1972), Integration of Political Science and the Other Sciences through Policy Analysis. In *Integration of the Social Sciences through Policy Analysis*, ed. J. Charlesworth, 71-87. Philadelphia: American Academy of Political and Social Science.

Lester, J. P., James F., Ann O'M. Bowman & Kenneth K. (1983) "Hazardous Wastes, Politics, and Public Policy: A Comparative state Analysis." *Western Political Quarterly* 36: 258-85.

Lester, J. P. and Bowman Ann O'M. (1989) "Implementation Intergovernmental Policy: A test of the Sabatier- Mazmanian Model." *Polity* 21: 731-53.

Lindblom, C.E. & Woodhouse E.J. (1993). *The Policymaking Process*, N.J. : Prentice-Hall, Chapters 2,3.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

Lynn, L. (1987). *Managing Public Policy*. Boston: Little, Brown.

Matland, R.E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Policy Administration Research and Theory*. 5,2 Pp. 145-174.

Marsh, D. & Rhodes, R.A.W. (eds) (1992) *Implementation Thatcherite Policies: Audit of an Era*. Buckingham: Open University Press.

May P. J. & Winter S. C. (2009) *Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*. Published by Oxford University

Press on behalf of the Journal of Public Administration Research and Theory. JPART 19:453–476.

Mayhew, D. R. (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

Merton, R. (1949). *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, Ill: Free Press.

Montjoy R. S. and O'Toole L. J. Jr. (1979) "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective." *Public Administration Review* 39:465-76.

O'Toole, L. J. Jr and Montjoy. R. S. (1984). "Inter-organizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective." *Public Administration Review* November/December: 491–503.

O'Toole, L. J. Jr (1986) "Policy Recommendations for Multi –Actor Implementation: An Assessment of the Field." *Journal of Public Policy* 6:181-210.

Page, Edward C. (2006) "The Origins of Policy" in Michael Moran, Martin Rein and Robert E. Goodin (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Peters, B. G. and Pierre, J. (2001) 'Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance'. *Policy and Politics*, 29:2 pp.131 – 5.

Porter A. (2002) *Compromise & constraint: Examining the nature of transport disability in the context of local travel*. *World Transport Policy & Practice*, Volume 8, Number 2, (2002) 9-16.

Pressman J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3rd ed.). Berkeley, London: University of California Press.

Priestley, M. (1998) 'Constructions and Creations: idealism, materialism and disability theory' *Disability and Society* 13 pp. 75-94.

Pucher, J. (1982) "A Decade of Change for Mass Transit". *Transportation Research Record*, no. 858, November, pp. 48-57.

Ripley, R. B. and Franklin, G. A. (1982) *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood: Dorsey Press.

Salvage A. & Zarb G., (1995) *Measuring Disablement: Working Paper 1 Disabled People and Public Transport*. Policy Studies Institute in London, and Economic and Social Research Council. London, UK.

Sabatier P. A., & Mazmanian, D. (1983). *Implementation and public policy*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

- Sabatier P.A. (1986) Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48, Cambridge University Press Stable.
- Sabatier P.A. and Brasher A. (1986) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change within Subsystems: Preliminary Results from Lake Tahoe." Paper presented at the 1986 Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington, D.C.
- Sabatier P.A. (1987) "Knowledge, Policy Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework." *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8: 646-92.
- Sabatier, P.A. (1991) "Towards Better Theories of the Policy Process." *Political Science and Politics* June, 147–156.
- Sabatier, P.A. (1999) "The need of better theories", In Sabatier, P.A. (Ed) (1999). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Pp. 3-18.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith H. C. (1999) "The Advocacy Coalition Framework", In Sabatier, P.A. (Ed) (1999). *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Pp. 117-166.
- Simon, H.A. (1957) *Administrative Behavior; A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. 2nd ed. NY: Free Press.
- Smith, J. (1994) 'Personal mobility and town centre redevelopment' in Smith J. (ed.) *Transport and Welfare* Transport & Geography Study Group, Institute of British Geographers, Salford.
- Sutton, J. (1988) *Transport Co-ordination and Social Policy*. Avebury, Aldershot.
- Thompson, F. and Scicchitano. Michal J. (1985) "State Implementation Effort and Federal Regulation Policy: The case of Occupational Safety and Health." *Journal of Politics* 47: 686-703.
- Tuominen, A. (2007) Assessing the interaction between transport policy targets and policy implementation-A Finnish case study. VTT Technical Research Centre of Finland, *Transport Policy*, v. 14, n. 5, p. 388-398.
- Spratt, Kai. (2009). *Policy Implementation Barriers Analysis: Conceptual Framework and Pilot Test in Three Countries*. Washington, DC: Futures Group, Health Policy Initiative, Task Order 1.
- UCLA (2007). *SAS Annotated Output: Canonical Correlation Analysis*. Retrieved 10 2010, 17, from Academic Technology Services, Statistical Consulting Group: http://www.ats.ucla.edu/stat/sas/output/SAS_CCA.htm

United Nations (2007) World population ageing.

Weiss, M. (2002). *The Chosen Body: The politics of the body in Israeli society*. Stanford University Press.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown.

Winter S. C. (2006). Implementation. In Handbook of public policy, ed. B. Guy Peters and John Pierre, 151–66. Thousand Oaks, CA: Sage.

Yin R. K. (1980). Studying the implementation of public programs:, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.

דוחות

פלדמן, ד. ובן-משה, א. (2007) *אנשים עם מוגלות בישראל 2007, דו"ח השוואתי*: מבט רב שנתי והשוואה בין לאומית. ירושלים: מדינת ישראל, משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

בן משה, א. רופמן, ל. והבר, י. (2009) *אנשים עם מוגבלות*: שימוש בשירותים ממשלתיים ושביעות רצון. ירושלים: מדינת ישראל, משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

הוועדה לבחינת התחבורה הציבורית בישראל; 1999,

דוח הוועדה לבחינת גיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות; 1996,

דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת ענף התחבורה הציבורית בישראל. (1991),

אתרי אינטרנט

אתר משרד התחבורה (כניסה אחרונה 28.11.2011):

http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=231:2010-02-13-17-01-18&catid=6:tashtiot-ironiyot-c&Itemid=77

אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (כניסה אחרונה 3.12.2011):

<http://www.justice.gov.il>

ראיונות

אינג' איציק לביא, ממונה פרויקטים תחבורתיים, משרד התחבורה בין השנים 2002-2008.

8. נספחים

8.1 מאפיינים נוספים המשפיעים על יישום ברשויות המקומיות

השפעת רמת היישום ברשויות המקומיות נבחנה ע"פ מאפיינים נוספים ברשויות המקומיות שלא נכללו במודל המחקר: מגזר, צפיפות תושבים לקמ"ר, מספר תושבים, שיעור אנשים עם מוגבלות.

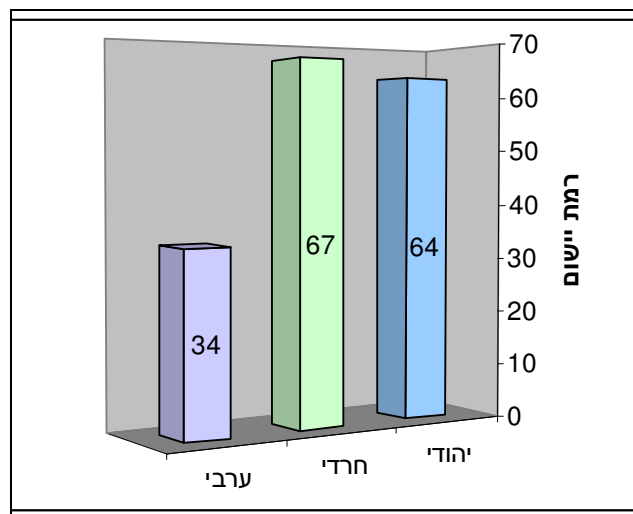
מגזר

כ- 63 מהרשויות מקומיות הן רשויות יהודיות, 4 מהן רשויות מקומיות חרדיות ו-3 הן רשויות ערביות. תרשים 1 מפרט את ממוצע רמת היישום ברשות המקומית לפי מגזר. נראה כי הרשויות החרדיות הינן הרשויות הנגישות ביותר, עם רמת היישום הגבוה ביותר. עם זאת חשוב לציין כי מספר התצפיות קטן יחסית לכלל המדגם (5.7%). לוח 1 מציג שכיחויות, אחוז מסה"כ ואחוז מצטבר של מגזר הרשות המקומית.

לוח 1: טבלת שכיחויות, אחוז ואחוז מצטבר של מגזר הרשות

מגזר הרשות	שכיחות	אחוז	אחוז מצטבר
יהודי	63	90	90
חרדי	4	5.71	95.71
ערבי	3	4.29	100
סה"כ	70	100	

תרשים 1: ממוצע רמת יישום ברשויות המקומיות לפי מגזר



צפיפות תושבים לקמ"ר

הצפיפות ברשויות המקומיות נעה בין 252 תושבים לקמ"ר בעיר ערד, ו- 22,251 תושבים לקמ"ר בעיר בני ברק. לוח 2 מפרט את טווח הצפיפות ברשויות המקומיות וממוצע רמת היישום. נראה

כי לא ניתן לאשש את ההשערה כי ככל שהצפיפות עולה כך רמת היישום עולה. עם זאת, ממוצע רמת היישום הנדרשת בתכנית המדיניות (מעל 80%) קיים ברשויות עם צפיפות בינונית.

לוח 2: צפיפות תושבים לקמ"ר וממוצע רמת יישום

אחוז	ממוצע רמת יישום (באחוזים)	מספר רשויות	צפיפות תושבים לקמ"ר
27%	60	19	252-2251
31%	57	22	2252-4251
20%	74	14	4252-6251
7%	84	5	6252-8251
6%	45	4	8252-10251
3%	82	2	10252-12251
3%	52	2	14252-16251
1%	67	1	16252-18251
1%	27	1	20252-22251
100%	63	70	סה"כ

מספר התושבים ברשויות המקומיות

מספר התושבים ברשויות המקומיות נע בין 3,124 תושבים בעיר סביון, ובין 804,355 תושבים בעיר ירושלים. לוח 3 מפרטת את מספר התושבים וממוצע רמת היישום ברשויות המקומיות. נראה כי במרבית הרשויות (80%) ישנם עד 10,000 תושבים וממוצע רמת היישום הינו נמוך מהנדרש בתכנית המדיניות.

לוח 3: מספר תושבים וממוצע רמת יישום ברשויות המקומיות

אחוז	ממוצע רמת יישום (באחוזים)	מספר רשויות	תושבים
80%	62	56	0-99999
9%	49	6	100000-199999
9%	77	6	200000-299999
1%	70	1	400000-499999
1%	68	1	800000-899999
100%	63	70	סה"כ

שיעור האנשים עם מוגבלות ברשות המקומית

שיעור אנשים עם מוגבלות נע בין אחוז אחד במודיעין עלית, ל-30% מכלל התושבים בעיר בת ים. לוח 4 מפרטת את שיעור האנשים עם מוגבלות ברשות המקומית וממוצע רמת היישום ברשויות המקומיות.

לוח 4: שיעור האנשים עם מוגבלות ורמת היישום ברשויות המקומיות

אחוז	ממוצע רמת יישום (באחוזים)	מספר רשויות מקומיות	שיעור אנשים עם מוגבלות
14%	60	10	0-10
57%	64	40	10-20
27%	60	19	20-30
1%	55	1	30-40
100%	63	70	סה"כ

8.2 פלטים סטטיסטיים

```
. gen kvz_budget_per_bus="s"
. replace kvz_budget_per_bus="m" if (budget_per_bus>4500 & budget_per_bus<=7000)
(10 real changes made)
. replace kvz_budget_per_bus="l" if (budget_per_bus>7000)
(4 real changes made)
. tabulate kvz_budget_per_bus smn_Access_rate, chi2
kvz_budget |      smn_Access_rate
_per_bus  |      0      1 |      Total
-----|-----|-----
l |          4          0 |          4
m |          5          5 |         10
s |         37         19 |         56
-----|-----|-----
Total |         46         24 |         70
Pearson chi2(2) =  3.1861  Pr = 0.203
. tabulate kvz_budget_per_bus smn_Access_rate1, chi2
kvz_budget |      smn_Access_rate1
_per_bus  |      0      1 |      Total
-----|-----|-----
l |          4          0 |          4
m |          3          7 |         10
s |         30         26 |         56
-----|-----|-----
Total |         37         33 |         70
Pearson chi2(2) =  5.6757  Pr = 0.059
. tabulate kvz_budget_per_bus smn_Access_rate2, chi2
kvz_budget |      smn_Access_rate2
_per_bus  |      0      1 |      Total
-----|-----|-----
l |          3          1 |          4
m |          3          7 |         10
s |         22         34 |         56
-----|-----|-----
Total |         28         42 |         70
Pearson chi2(2) =  2.4702  Pr = 0.291
```



```
. reg Access_rate per_capita_income motorization Dum_peripheral Kvz_organizations dum_muni_initiate*
```

Source	SS	df	MS			
Model	23831.7503	7	3404.53576	Number of obs =	70	
Residual	46769.139	62	754.340951	F(7, 62) =	4.51	
Total	70600.8892	69	1023.20129	Prob > F =	0.0004	
				R-squared =	0.3376	
				Adj R-squared =	0.2628	
				Root MSE =	27.465	

Access_rate	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
per_capita~e	7.254433	2.665366	2.72	0.008	1.926442	12.58242
motorization	-.092024	.0493733	-1.86	0.067	-.1907198	.0066719
Dum_periph~1	-16.64751	8.206935	-2.03	0.047	-33.05294	-.2420853
Kvz_organ~s	-9.202557	7.96412	-1.16	0.252	-25.12261	6.717492
dum_muni_i~1	(dropped)					
dum_muni_i~2	26.14733	10.08704	2.59	0.012	5.983628	46.31103
dum_muni_i~3	31.3885	11.24497	2.79	0.007	8.910114	53.86688
dum_muni_i~4	28.4028	14.56311	1.95	0.056	-.7084393	57.51405
_cons	50.93358	16.90674	3.01	0.004	17.13749	84.72966

```
. reg Access_rate per_capita_income motorization Dum_peripheral dum_muni_initiate*
```

Source	SS	df	MS			
Model	22824.5656	6	3804.09426	Number of obs =	70	
Residual	47776.3237	63	758.354344	F(6, 63) =	5.02	
Total	70600.8892	69	1023.20129	Prob > F =	0.0003	
				R-squared =	0.3233	
				Adj R-squared =	0.2588	
				Root MSE =	27.538	

Access_rate	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
per_capita~e	7.434819	2.66786	2.79	0.007	2.103527	12.76611
motorization	-.0998015	.0490423	-2.04	0.046	-.1978047	-.0017982
Dum_periph~1	-16.31879	8.223793	-1.98	0.052	-32.75273	.1151475
dum_muni_i~1	(dropped)					
dum_muni_i~2	25.37108	10.09138	2.51	0.014	5.205064	45.53709
dum_muni_i~3	32.24387	11.25039	2.87	0.006	9.761755	54.72598
dum_muni_i~4	33.85622	13.81377	2.45	0.017	6.2516	61.46083
_cons	45.42712	16.26433	2.79	0.007	12.92545	77.92879