

התקציב בעיניים ירוקות

ניתוח תקציב הפיתוח
של עיריית ת"א-
יפו על פי פרמטרים
סביבתיים-חברתיים
בשנים 2004-2007

כתיבה: אמיר חרש | עריכה: נדב ברקוביץ', ענת ברקאי-נבו, בני הלמן
יעוץ מקצועי: נגה לב-ציון



בתמיכת:



החברה להגנת הטבע
קהילת תל - אביב יפו והסביבה



החברה להגנת הטבע בת"א יפו והסביבה

קהילת ת"א-יפו והסביבה של החברה להגנת הטבע מובילה קו של פעילות סביבתית קהילתית הקושרת בין צדק חברתי לצדק סביבתי. אסטרטגיית הפעולה של הקהילה מכוונת לפעילות עם המנהיגות המקומית בעיר, על מנת ליצור ביחד עיר שטוב, בריא וצודק לחיות בה.

אנו פועלים במגוון אפיקים: ריכוז והנהגה מקצועית של קואליציות תושבים וארגונים; קידום מדיניות תחבורה בת קיימא והפחתת זיהום אוויר; קידום מדיניות של ציפוף עירוני חכם; יצירת מענה מקומי למשבר האקלימי הגלובאלי; הגברת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות; הגנה וקידום שטחים פתוחים וטבע עירוני והגברת המודעות הסביבתית בקרב ילדים, נוער ומבוגרים.

הפורום הירוק לאיכות חיים בתל אביב יפו

הפורום הירוק לאיכות חיים בתל אביב יפו הוא קואליציה המייצגת כ-40 ועדי שכונות, קבוצות תושבים וארגונים סביבתיים בעיר. הפורום מרוכז על ידי החברה להגנת הטבע. ומטרתו - לשפר את איכות החיים והסביבה בתל-אביב-יפו תוך שיתוף פעולה בין תושבי השכונות השונות בעיר. תחת הפורום פועלים: צוות שיתוף ציבור, צוות משמר המועצה, בירוק הקואליציה למען תחבורה בת-קיימא במטרופולין ת"א והקואליציה למען יפו ודרום ת"א. בשבע שנות פעילותו הצליח הפורום להשפיע על תהליך שיתוף הציבור בתוכנית האב האסטרטגית לעיר וליצור נוכחות אזרחית קבועה בישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובמועצת העיר.

משמר המועצה

צוות משמר המועצה פועל בספרה הפוליטית המקומית כלוביסטים סביבתיים, הוא עוקב אחר אופי ודפוס ההצבעות של חברי המועצה בנושאים סביבתיים במטרה לקדם פעילות פרלמנטרית בתחומי הסביבה ואיכות החיים בעיר. הצוות מורכב מקבוצת פעילים ומתנדבים המשתתפת בקביעות בישיבות מועצת העיר אחת לחודש ומדווחת על אופן הפעילות וההצבעה של חברי המועצה. בכדי לקרב את הציבור לנעשה במועצת העיר מוציא צוות משמר המועצה דוחות על עמדות חברי המועצה ופעילותם הסביבתית, תוך שימת דגש על אופי הצבעותיהם במועצת העיר ובדיקה אם היא עולה בקנה אחד עם הבטחותיהם לפני הבחירות. זהו הדו"ח הראשון שבוחן את תקציב העירייה מבחינה סביבתית והוא מהווה חלק ממאמץ להצביע על סדר העדיפויות של העירייה כדי להטמיע התנהלות סביבתית הלכה למעשה.

החברה להגנת הטבע בת"א יפו והסביבה, נחלת בינימין 85, ת"א-יפו,

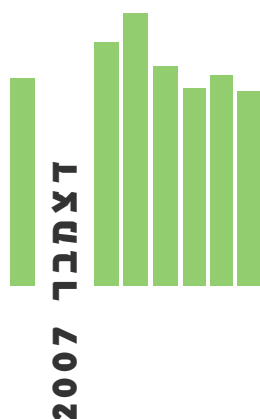
טל': 03-5660960, פקס: 03-5669972,

tlv2@spni.org.il www.teva.org.il/tlv

התקציב בעיניים ירוקות

ניתוח תקציב הפיתוח של
עיריית ת"א-יפו על פי פרמטרים
סביבתיים-חברתיים 2004-2007

כתיבה: אמיר חרש | עריכה: נדב ברקוביץ', ענת ברקאי-נבו, בני הלמן,
יעוץ מקצועי: נגה לב-ציון



שלמי תודות

לחברי צוות משמר המועצה בירוק:
בני הלמן, אמיר חרש, מירי קופרמינץ ואהוד רוסטיקר.
למאיה אגוזי, אריה אלדר, ענת אור, רות בן-שאול,
אביטל בריימן, רויטל ג'זאה ועומר כהן.

תוכן עניינים

5	תקציר מנהלים
6	מבוא
7	הקדמה
8-9	רקע
9-10	שיטת המחקר
11-21	ממצאי הדו"ח
11-13	פיתוח מערכת תחבורה סביבתית ונגישה לכל
14-17	שמירה וטיפול של שטחים ציבוריים פתוחים
17-18	ניהול סביבתי של העירייה ומוסדותיה
19-21	אימוץ מדיניות של צדק סביבתי- חברתי
22	נספחים

דו"ח "התקציב בעיניים ירוקות" בא לבחון את מדיניות עיריית תל אביב-יפו בפועל ואת ומידת החשיבות שהעירייה מייחסת לנושא הסביבתי באמצעות ניתוח תקציב הפיתוח הנקרא גם "תקציב בלתי רגיל". תקציב זה מיועד לפיתוח ולהשקעות ומתוך ניתוחו ניתן להסיק את סדר העדיפויות האמיתי שלפיו מתנהלת העירייה. בדומה לדו"ח אמצע הקדנציה של צוות משמר המועצה בירוק - אשר הציג את פעילותם הפרלמנטרית למען הסביבה של חברי מועצת העיר ת"א-יפו, גם מטרת דו"ח זה היא להוות כלי עזר לתושבי תל-אביב יפו, שאיכות החיים והסביבה יקרים להם, להצביע על מגמות השינוי לחיוב ולשלילה בתקציב הפיתוח (תב"ר), ולעודד תקציב עירייה שקוף, סביבתי ונאמן להבטחות הנבחרים היום ובעתיד.

זהו הדו"ח הראשון שבוחן את תקציב העירייה מבחינה סביבתית, כחלק מהמאמץ לעמוד על סדר העדיפויות של העירייה ולהטמיע התנהלות סביבתית הלכה למעשה.

הדו"ח בוחן את תקציב הפיתוח של עיריית תל אביב-יפו בשנים 2004-2007 ומתייחס לארבעה נושאי בסיס המתחייבים מהתנהלות רשות מקומית בת קיימא: שטחים פתוחים, תחבורה בת קיימא, הרשות לאיכות הסביבה, ופריסה צודקת של התקציב ברובעים השונים.

עיקרי הממצאים

מערכת התחבורה: בדיקה תקציבית של תחום התחבורה מגלה העדפה ברורה של תחבורה פרטית על פני תחבורה שהיא ציבורית או לא מזהמת (בת קיימא). ההשקעה בשיפור התחבורה הפרטית גדולה בממוצע פי 5 מזו שבתחבורה בת הקיימא. על אף עלייה בהשקעה בשני סוגי התחבורה, העלייה בהשקעה בתחבורה פרטית גדולה פי 3.5 מאשר בתחבורה בת קיימא.

שמירה וטיפוח של שטחים ציבוריים: קיימת מגמה של גידול בתקציבים המוקדשים לנושא, והתקציב יותר מהכפיל את עצמו בארבע השנים האחרונות. עם זאת אזורים שסובלים ממחסור בשטחים פתוחים ממשיכים להיות מחוסרי השקעה, במיוחד בדרום ובלב העיר. ברובע "לב העיר" הרובע בו המחסור בשטחים פתוחים הוא החמור ביותר - לא הייתה השקעה כלל.

ניהול סביבתי של העירייה ומוסדותיה: התקציב של הרשות לאיכות הסביבה הוא זעום ונמצא במגמת ירידה. בממוצע דו-שנתי התקציב הרגיל של הרשות לאיכות הסביבה ירד ב-18.7% ותקציב הפיתוח (התב"ר) של הרשות לאיכות הסביבה ירד ב-86.35% התקציב נמוך במיוחד ביחס לסעיפי תקציב אחרים. תקצוב כזה לא יכול לממן את סך כל מטרותיה הרבות של הרשות.

אימוץ מדיניות של צדק סביבתי-חברתי: קיימת מגמה ברורה של הזנחה תקציבית בדרום ובמזרח העיר והשקעה תקציבית גבוהה בצפון ובפרויקטים ייחודיים ביפו בשנת 2007. אם בודקים את ההשקעה ברובעים: צפון, מערב ולב העיר, אל מול: דרום, דרום מזרח, ומזרח ניתן לראות שההשקעה הממוצעת ברובעים הצפוניים היא פי 5 מאשר ברובעים הדרומיים והמזרחיים. ההשקעה ברובע צפון לבדו היא כמעט פי 10 מההשקעה ברובע דרום.

בשבע שנות פעילותו הצליח הפורום להשפיע על תהליך שיתוף הציבור בתוכנית האב האסטרטגית לעיר וליצור נוכחות אזרחית קבועה בישיבות הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובמועצת העיר.

צוות משמר המועצה פועל בספרה הפוליטית המקומית כלוביסטים סביבתיים, הוא עוקב אחר אופי ודפוס ההצבעות של חברי המועצה בנושאים סביבתיים במטרה לקדם פעילות פרלמנטרית בתחומי הסביבה ואיכות החיים בעיר. הצוות מורכב מקבוצת פעילים ומתנדבים המשתתפת בקביעות בישיבות מועצת העיר אחת לחודש ומדווחת על אופן הפעילות וההצבעה של חברי המועצה. לנוכחות הקבועה השפעה משמעותית על שקיפות התהליך הדמוקרטי במועצת העיר תל אביב-יפו ותרומה להעצמת החשיבות של הנושאים הסביבתיים בסדר היום העירוני. בכדי לקרב את הציבור לנעשה במועצת העיר מוציא צוות משמר המועצה דוחות על עמדות חברי המועצה ופעילותם הסביבתית, תוך שימת דגש על אופי הצבעותיהם במועצת העיר ובדיקה אם היא עולה בקנה אחד עם הבטחותיהם לפני הבחירות. זהו הדו"ח הראשון שבוחן את תקציב העירייה מבחינה סביבתית והוא מהווה חלק ממאמץ להצביע על סדר העדיפויות של העירייה כדי להטמיע התנהלות סביבתית הלכה למעשה.

בברכה,

ענת ברקאי - נבו

מנהלת קהילת תל-אביב - יפו והסביבה
של החברה להגנת הטבע



החברה להגנת הטבע
קהילת תל - אביב יפו והסביבה

תקציב העירייה פירושו סדר עדיפויות. הוא משקף את מדיניות העירייה הנוגעת להעדפותיה הציבוריות, והוא הביטוי הכמותי והמעשי לתוכנית העבודה שלה. מטרת מחקר זה היא לבחון באמצעות ניתוח התקציב את מדיניות העירייה בפועל, ואת מידת החשיבות שהעירייה מייחסת לנושא הסביבתי. עיריית תל אביב-יפו מצהירה כי נושא איכות הסביבה חשוב לה. בחוברת חזון העיר נקבע כי: "תל אביב תהיה עיר בת קיימא - נקייה, אסתטית, ירוקה ונטולת מפגעים סביבתיים."¹ בתקציב הפיתוח של שנת 2007 חוזרת ומאשרת העירייה את התחייבותה. "נושאי איכות הסביבה בשנת 2007 ממשיכים להוות חלק מהיעדים המרכזיים של העירייה". "התקציב בעיניים ירוקות" בודק עד כמה התחייבות זו מיושמת בפועל.

קהילת ת"א-יפו והסביבה של החברה להגנת הטבע מובילה קו של פעילות סביבתית קהילתית הקושרת בין צדק חברתי לצדק סביבתי. אסטרטגיית הפעולה של הקהילה מכוונת לפעילות עם המנהיגות המקומית בעיר, על מנת ליצור ביחד עיר שטוב, בריא וצודק לחיות בה.

אנו פועלים במגוון אפיקים: ריכוז והנהגה מקצועית של קואליציות תושבים וארגונים; קידום מדיניות של ציפוף עירוני קיימא והפחתת זיהום אוויר; קידום מדיניות של ציפוף עירוני חכם; יצירת מענה מקומי למשבר האקלימי הגלובאלי; הגברת שיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות; הגנה וקידום שטחים פתוחים וטבע עירוני והגברת המודעות הסביבתית בקרב ילדים, נוער ומבוגרים.

הפורום הירוק לאיכות חיים בתל אביב יפו הוא קואליציה המייצגת כ-40 ועדי שכונות, קבוצות תושבים וארגונים סביבתיים בעיר. הפורום מרוכז על ידי החברה להגנת הטבע. ומטרתו - לשפר את איכות החיים והסביבה בתל-אביב-יפו תוך שיתוף פעולה בין תושבי השכונות השונות בעיר. תחת הפורום פועלים: צוות שיתוף ציבור, צוות משמר המועצה בירוק, הקואליציה למען תחבורה בת-קיימא במטרופולין ת"א והקואליציה למען יפו ודרום ת"א.

1. "חזון העיר - מאי 2005" עיריית תל אביב יפו, מינהל ההנדסה. היחידה לתכנון אסטרטגי.

התקציב הבלתי רגיל הוא תוצר של החלטות המתקבלות על ידי הנהלת העירייה וראש העיר העומד בראשה, על ידי חברי המועצה, חברי ועדת הכספים, ושאר חברי המליאה הנדרשים כדי לאשר אותו. כולם על כן נושאים באחריות למצב זה ועליהם לפעול כדי לתקנו. אנו תקווה שבמהלך הקדנציה הנוכחית והבאה כולם יפעלו יחד כדי ליצור שינוי משמעותי באופן ההתייחסות של העירייה לנושא הסביבתי. העירייה יכולה לעשות הרבה יותר ולהוות דוגמה מוצלחת לערים אחרות בישראל המתמודדות עם המשבר האקולוגי. הכסף קיים - ההחלטה לאן להפנות אותו היא בידי העירייה ונבחר הציבור שלה.

צוות משמר המועצה בירוק ימשיך לפעול בקרב הציבור ונבחריו, בתקווה שתל אביב-יפו תהפוך להיות עיר בת קיימא במהרה בימינו.

בברכה,
בני הלמן

רכז צוות משמר המועצה בירוק
הפורום הירוק למען איכות חיים בת"א-יפו



התמונה המצטיירת מבדיקת תקציבי הפיתוח מטרידה בשל המגמות השליליות הרבות מחד והמגמות המעטות החיוביות מאידך. אמנם, ניתן לראות התקדמות מסוימת בפעולות העירייה בתחומים הסביבתיים כמו השקעה בשטחים פתוחים ושבילי אופניים, אך השקעה זו הינה מזערית ביחס לכמות ההשקעה בתשתיות לרכב פרטי. בנוסף, ישנה מגמת עליה בהגדלת תקציבים לשמירה וטיפוח שטחים ציבוריים, בהתאם להצהרות הנבחרים.

לגבי הניהול הסביבתי של העירייה ומוסדותיה: התקציב בנושא הזה הוא זעום. הפעולות שנעשו בתחום זה, כגון מחזור באתר חירייה והטיפול בנחל הירקון, אינם רבים וכמעט שלא באים לידי ביטוי בתקציב הפיתוח העירוני. עובדה זו מצביעה על חוסר שקיפות בנעשה בועדת הכספים, ועדה אשר מצטיינת בחוסר שקיפות בדיוניה.

מאחר והמגמות השליליות עולות על אלו החיוביות, יש לחזק את הכיוונים החיוביים הקיימים כדוגמת השקעה בהוספת שטחים ירוקים פתוחים במרכז העיר, השקעה בתחבורה בת קיימא, השקעה בתוכניות פיתוח ותכנון לשכונות הדרום והמזרח ותוספת משמעותית של תקציבים ליחידה לאיכות סביבה.

מתוך הנתונים ניכר כי תחום איכות הסביבה בקרב מקבלי ההחלטות בעירייה מחייב שיפור בסדר העדיפות העירוני. השינויים המתרחשים הינם איטיים, ורחוקים מהגדרתה של "עיר בת קיימא". בעידן הנוכחי לא די 'לחשוב ירוק'. יש להתייחס לכך לא כאל סיסמה אלקטוראלית אלא להטמיעה בפועל באמצעות התקציב.

מטרת הדו"ח היא להוות כלי עזר לתושבי תל-אביב יפו, שאיכות החיים והסביבה יקרים להם, בעיקר בעת שילכו לקלפי בבחירות 2008 לראשות העיר ולמועצת העיר. כמו כן, הדו"ח שואף להוות גורם שישפיע על חברי המועצה למלא אחר הבטחותיהם עד סוף הקדנציה.

מהו תקציב? התקציב הינו תוכנית פעולה כללית, ותוכנית לביצוע תפקידי הרשות לשנת כספים אחת. בניגוד למשק המסחרי המבוסס על כדאיות ו"רווח", מטרת המשק הכלכלי של הרשות המקומית היא מימון השירותים הניתנים לאזרח. הרשות המקומית צריכה לדאוג לצורכי התושבים ולפעול לטובתם, היא מחויבת להפעיל את המערכת ביעילות המרבית תוך כדי שמירה על יציבות כלכלית. התקציב מהווה בין השאר מסגרת לקביעת יעדים, כלי לבדיקת עמידה ביעדים אלו ואמצעי להערכת האפקטיביות של היחידות השונות ברשות?

מהו תקציב בלתי רגיל? תב"ר (תקציב בלתי רגיל) הינו תקציב חד פעמי לפרויקטים הנושאים אופי של עבודות פיתוח המוגדרים כהשקעה - הוצאת משאבים בהווה למען תועלת עתידית. (מתוך הפרק "התקציב הבלתי רגיל") תהליך אישור התב"ר הוא ארוך וכולל גופים רבים: גזרות העירייה, ועדת כספים, מועצת העיר, משרד הפנים, ועדות מכרזים ועוד (ראו נספח 1).

אחרי משא ומתן בין מחלקות העירייה השונות, הגזרות וההנהלה מתגבשת הצעת תב"ר לפרויקט מסויים. לאחר מכן התב"ר עובר שני שלבים של אישור על ידי חברי המועצה. הראשון הוא אישור פרטני של כל תוכנית ותוכנית בוועדת הכספים (גוף שאף על פי שהוא מורכב מנבחרים ציבור ובעל חשיבות רבה לוקה בחוסר שקיפות ולא ניתן לצפות בדיוניו). והשני הוא אישור שנתי של כל הצעת התקציב הבלתי רגיל בתחילת כל שנת תקציב. לאחר קבלת אישור משרד הפנים העירייה מוציאה מכרז ומבצעת את התב"ר.

מדוע להוציא דו"ח על התקציב ?

התכנון התקציבי משפיע על כלל ההחלטות שיתקבלו במהלך השנה והוא נותן ביטוי כמותי לתוכנית העבודה של העירייה. בנייתו התקציב אנו שואפים לגלות מהו סדר העדיפויות של העירייה בהקשר הסביבתי, מעבר להצהרות, מעבר להבטחות ומעבר למילים. ניתוח התקציב מבטא את השורה התחתונה: את היעד שהעירייה הציבה לעצמה, שכן ללא תקצוב המערכת העירונית אינה יכולה לפעול כלל.

מדוע דווקא לבחון את תקציב הפיתוח?

תקציב העירייה מחולק לתקציב רגיל ולתקציב פיתוח. את התקציב הרגיל אפשר להגדיר במונחים כלליים כתקציב המיועד למתן שירותים שוטפים, לעומתו התקציב הבלתי רגיל מיועד לפיתוח ולהשקעות (ולכן מכונה גם תקציב פיתוח). תקציב הפיתוח הרבה יותר גמיש לצמצומים וקיצוצים ואילו התקציב הרגיל בדרך כלל קשיח יותר².

בחרנו לנתח את תקציב הפיתוח ממספר סיבות:

- תקציב הפיתוח משקף את הקשר בין צורכי ההווה, המשאבים הנתונים ותכנון העתיד. ניתן לבדוק באמצעותו האם פיתוח העיר הוא פיתוח הנשען על עקרונות בני קיימא.
- תקציב הפיתוח יותר דינמי ולכן השינויים בו יכולים להיות גדולים משנה לשנה ולהעיד על מגמות.
- מאחר והתקציב מיועד לפיתוח, הוא מראה את התחומים שהעירייה רואה עניין מיוחד בפיתוחם, כלומר מראה את הנושאים העומדים בראש סולם העדיפויות שלה.
- הפרויקטים בתקציב הפיתוח הינם ספציפיים ולכן השקיפות בו גדולה וקל יותר לדעת לאיזה שימוש כל סעיף תקציבי מיועד.

מהו פיתוח בר קיימא ?

פיתוח בר קיימא הינו פיתוח העונה על צורכי הדור הנוכחי ויחד עם זאת משאיר מקום לפיתוח עתידי כדי לענות על צורכי הדורות הבאים. זהו פיתוח מתוכנן שאינו יוצר בסביבתו מפגעים בלתי הפיכים. הוא יכול להתקיים ללא שינוי לאורך זמן רב כיוון שהוא אינו פוגע בבסיס המשאבים עליהם הוא נשען. ניצול המשאבים נעשה בקצב המאפשר לתהליכים טבעיים לחדש את מה שנוצל. פיתוח כזה מתאים את יכולת הצמיחה שלו לקצב ניצול המשאבים והתחדשותם על פני כדור הארץ ודואג לטפח את המערכות הטבעיות שמספקות לנו ישירות או בעקיפין את מרבית המשאבים האלה⁴.

היישום של עקרונות פיתוח הבר קיימא בתחום השלטון המוניציפאלי נעשה במסגרת אג'נדה 21, מתוך סדר היום העולמי שמציע האו"ם למאה ה-21. בחרנו לנתח מספר נושאים המתחייבים מהתנהלות רשות מקומית בת קיימא.

2. הסבר על התקציבים ערוך מתוך הפרק "תקציב הרשות ככלי תכנוני להשגת יעדיה" בתוך מדריך לנבחר - "ועדת כספים" בהוצאת משרד הפנים.

3. בדו"ח זה נבדקה הצעת תקציב הפיתוח כפי שאושרה על ידי מועצת העיר בהצבעה בתחילת השנה. עם זאת בתקציב הפיתוח חלים שינויים ועדכונים מדי חודש בחודשו על ידי ועדת הכספים המאושרים לאחר מכן על ידי מועצת העיר. תהליך העבודה על הדו"ח כלל גם בדיקה של כל הפרוטוקולים.

4. הגדרה מתוך "אג'נדה 21 והצהרת ריו", המשרד להגנת הסביבה

שיטת המחקר

בכל נושא שבחרנו לחקור נבדקה חלוקת התקציב לתחומים השונים בהצעות תקציב הפיתוח של השנים 2007-2004, המהוות את משך הקדנציה הנוכחית של ראשות העיר והמועצה. הדו"ח מציג את השתנות התקציב לאורך השנים ומשווה בין תקציבים רלוונטים אחרים. כך ניתן לראות מגמות ושינויים בהשקעות הפיתוח, ולחילופין איזה תקציבים נשארים נמוכים באופן עקבי.

בפרק העוסק בחלוקה המרחבית של תקציב הפיתוח התייחסנו לכלל התקציבים המופנים לאזור מסוים בעיר. החלוקה שלפיה ניתחנו את הנתונים היא חלוקה רובעית. כל תקציב שמצוין בו רחוב מסוים, אזור, שם של מקום או כל מידע אחר שניתן להסיק ממנו את מיקומו הפיזי של ביצוע הפרויקט, נכלל בחישוב. במידה ותקציב מסוים הופנה למספר מקומות, ובהיעדר מידע נוסף, הנחת העבודה שלנו היא שהחלוקה בין האזורים שווה. במידה והמקום שאליו מופנה התקציב נמצא על הגבול בין רובעים שונים, חלוקתו הייתה בהתאם לחלק היחסי הנמצא בכל רובע. לא לכל סעיף תקציבי "יש כתובת" שניתן למצוא אותה בהצעת התקציב. הנחת העבודה לגבי מקרים אלו היא שלא קיימת מגמתיות בנגישות הנתונים לגבי הרובעים השונים. כלומר שאחוז התקציב "בעל הכתובת" בכל רובע הוא זהה, ולפיכך ההשוואה בין הרובעים השונים תקפה. יוצא מן הכלל הזה הוא התקציב ליפו. מאחר ורובו מופיע במסגרת סעיף נפרד "המשלמה ליפו" ניתן לאתר בקלות גדולה יותר את הכספים המגיעים לשם. כלומר לאחוז גבוה יותר מהכספים המגיעים ליפו "יש כתובת". ההשקעות ביפו בולטות יותר בתקציב הפיתוח לכן ההשוואה שלו לשאר רובעי העיר מטעה ויש לקחת אותה בערבון מוגבל.

מהי רשות מקיימת?

"רשות מקיימת היא רשות מקומית שבה איכות החיים של האזרחים מבוססת על שימוש אחראי במשאבי הטבע תוך התחשבות ביכולת ההתחדשות שלהם, ברוח עקרונות של צדק סביבתי וחברתי, תוך שאיפה לפיתוח וקידמה השווה לכלל התושבים בהווה ובעתיד.⁵ הנושאים שנבחרו למחקר זה לקוחים מתוך "עשרת העקרונות לרשות מקיימת"⁵ ומהווים קווים מנחים של הדו"ח. נושאים אלה נמצאים בליבת פעילותה של קהילת תל אביב-יפו והסביבה של החברה להגנת הטבע ויש אליהם התייחסות בתקציב, או שניתן מתוך ניתוח התקציב להתייחס אליהם. להלן הנושאים הנבחרים:

א. פיתוח מערכת תחבורה סביבתית ונגישה לכל. מתן עדיפות לתחבורה ציבורית ולשימוש בה. קידום תשתיות לתחבורה בלתי ממונעת (הולכי רגל, אופניים).

ב. שמירה וטיפוח של שטחים פתוחים. פיתוח כלל השטחים הפתוחים בתוך הרשות ובסביבתה וטיפוחם. הגנה על אתרי טבע עירוניים.

ג. ניהול סביבתי של העירייה ומוסדותיה. אכיפת חוקי המדינה וחוקי עזר לשמירה על הסביבה ובריאות הפרט. קיום אגף לאיכות סביבה. הקמת ועדה לאיכות סביבה והפעלתה השוטפת.

ד. אימוץ מדיניות של צדק סביבתי חברתי. קידום התחדשות עירונית בדגש על אזורים מוחלשים. חתירה לפריסה צודקת של היתרונות והחסרונות במרחב הרשות.

הנושאים שלא נסקרו בדו"ח הם על פי רוב נושאים שאין אליהם התייחסות ישירה בתקציב ולא ניתן למצוא דרכים עקיפות להסיק מתוכו עליהם. לדוגמא: נושאים כמו שיתוף ציבור, זיהום אוויר, אנרגיות חלופיות, או צמצום פסולת, על אף שהם נושאים חשובים ובערים, לא זוכים כמעט לשום התייחסות תקציבית גלויה בתקציב הפיתוח.

קשיים במסמך התקציב

בעבודתנו נתקלנו בקשיים מרובים הנובעים מהעדר שקיפות, קשיי גישה למידע ועמימות במסמכי העירייה השונים. להלן כמה מהבעיות הראויות לתיקון בעתיד למען שיפור שקיפות המידע ומינהל ציבורי תקין:

סעיפים כלליים מאוד בתב"ר. סעיפי תקציב שמציינים מספר גדול של פעילויות תחת פרויקט אחד או כמה פרויקטים, כך שלא ניתן להבחין ולהתייחס למרכיבים. לדוגמא: תקציב של 14.5 מיליון ש"ח לשיפוץ רחוב אבן גבירול (ת"בר 2007 סעיף "נכסים ציבוריים") מיועדים ל"החלפת מערכות ביוב וניקוז, חידוש קווי מים, החלפת מדרכות, סלילת שבילי אופניים, החלפת עמודי תאורה, ריהוט רחוב, רמזור וגינון". אם רוצים לדעת מהו התקציב המופנה לשבילי אופניים בלבד אין דרך לחלץ זאת מתוך הסעיף הכתוב.

הסברים קצרים. אלו מופיעים בסעיפים שמקשים לדעת במה מדובר או בצורת כותרות שקשה לדעת מהן ועל איזה מקום מדובר. לדוגמא: "תב"ע 1111'א' מבנים 1,2,3" (7 מיליון ₪ "נכסים ציבוריים") ללא כל רמז מהי התב"ע הזו איפה היא נמצאת בעיר וכו'.

שמות לא עקביים. שינוי בשמות התקציבים לאורך השנים ובתוך ועדות הכספים. פרויקט מסוים נקרא לפעמים "מינעת זיהום הים והירקון" ולפעמים "הקמת תחנות לשאיבת מי קיץ" דבר שיכול להקשות על המעקב אחרי תקצוב פרויקטים.

מושגים לא ברורים. המושגים, או ראשי התיבות שמבהירים את תוכן הסעיפים, דורשים ידע מקצועי רב ואין הסברים נלווים שיכולים להסביר אותם. לדוגמא: מהם "מי קיץ", "שינויים גיאומטריים", "קווים מגיסטריאליים" וכן הלאה.

בעיות בכיבוד חוק חופש המידע

קושי בנגישות למסמכים. בעקבות קיצוצים שנעשו לפני מספר שנים הפסיק האגף לחופש מידע להחזיק ספרייה של מסמכים. התוצאה היא שכדי לקבל מידע יש לפנות לארכיון ההיסטורי. הדבר יוצר קשיים רבים כיוון שהארכיון מארגן מידע, דוגמת ועדות כספים, רק לאחר 20 שנה. נאלצנו לחזור ולבקש פעמים רבות לעיין בחומרים והדבר גרם לקשיים רבים כיוון שהמידע לא היה נגיש. עם זאת ראוי לציין שהארכיון עשה כמיטב יכולתו והשתדל לשתף פעולה.

העדר מידע על השקעה בפועל. הדו"ח ממנו הוצאנו נתונים הוא "הצעת התקציב הבלתי רגיל". הצעה זו נכתבת בתחילת השנה ומהווה את תכנון העירייה לשנה הקרובה. לא נמצאו בתקציב אחוזי השקעה בפועל משנים קודמות (כפי שמופיע בתקציב הרגיל) ובקשותינו החוזרות לקבל נתונים אלו לא נענו. נתונים אלו הינם בעלי ערך רב כיוון שהם מאפשרים לקבוע לא רק את התכנון אלא גם את הביצוע. לא אחת קורה שהתקציבים אינם מנוצלים והתכנון אינו מתבצע, לכן יש עניין רב לראות מה נעשה בסופו של דבר והאם ישנם נושאים שאינם מתבצעים באופן עקבי על פי התכנון.

נתונים לגבי ביצוע הם חלק מרכזי בניתוח ביקורתי של תקציבים. המסמך היחיד המסכם השקעה הוא ה-"דין וחשבון הכספי" שהוא דו"ח המסכם את כל פעילות העירייה. הפירוט המופיע בדו"ח על התב"ר מכיל דפים בודדים ואיננו מספיק למעקב.

העדר שקיפות בפרוטוקולי ועדות הכספים. פרוטוקולי ועדות הכספים מכילים רק החלטות סופיות. אין בהם פירוט על מהלך ההצבעות, והתנהלות הדיונים, מלבד במקרים חריגים. כיוון שוועדות אלו מתנהלות בישיבות סגורות, אין לציבור שום אפשרות לדעת כיצד התנהלה הישיבה. לא ניתן על כן לעקוב אחר פעילות חברי הוועדה השונים ולראות האם הצבעותיהם היו בהתאם להצהרותיהם ולהבטחותיהם, ולא ניתן לקבוע כיצד הם פועלים בנושא הסביבתי. לאור החשיבות הגדולה של הוועדה וכוחה הרב בקביעת התקציב ועדכונו, מהווה דבר זה מחסום חמור בשקיפות ההתנהלות של העירייה.

א. פיתוח מערכת תחבורה סביבתית ונגישה לכל.

מתן עדיפות לתחבורה ציבורית ולשימוש בה. קידום תשתיות לתחבורה בלתי ממונעת (הולכי רגל, אופניים).

ממצאים עיקריים:

ההשקעה בתחבורה פרטית (שאיננה בת קיימא) גדולה במוצע פי 5 מזו בת הקיימא לאורך השנים 2004-2007 למרות מגמת עלייה מתונה בהשקעה בתחבורה בת קיימא, העלייה בהשקעה בתחבורה הפרטית גדולה פי 3.5 מהעלייה בתחבורה בת הקיימא.

רקע: נושא התחבורה הינו מרכיב מרכזי בבעיות איכות הסביבה בתל אביב יפו, הוא משפיע על מרקם החיים העירוניים ועל הפיתוח בר הקיימא שלה. תל אביב היא לב המטרופולין ומוקד התעסוקה הגדול בארץ. הגישה אליה מבוססת על הגעה ברכב פרטי דבר העומד בסתירה חריפה לכלל מדיניות שימור הסביבה והאקלים ולעמידה בסטנדרטים הבינלאומיים. ההתבססות על רכב פרטי כאמצעי נסיעה עיקרי - גורם לירידה באיכות החיים בעיר, לפגיעה בשטחים פתוחים, לזיהום אוויר, לזיהום מקורות המים, למפגעי רעש, ליצירת איי חום עירוניים ולזרימה בלתי פוסקת של גזי חממה לאטמוספירה.

הצורך הדוחק בפתרון בעיית התחבורה בתל אביב מעסיק את העירייה והוא אחד הנושאים המרכזיים בו עוסקת קהילת תל אביב-יפו והסביבה של החברה להגנת הטבע.

שתי האלטרנטיבות העומדות בפני העירייה, ובמובנים רבים סותרות זו את זו הן:

א. עידוד תחבורה ברכב פרטי (שאיננה בת קיימא).

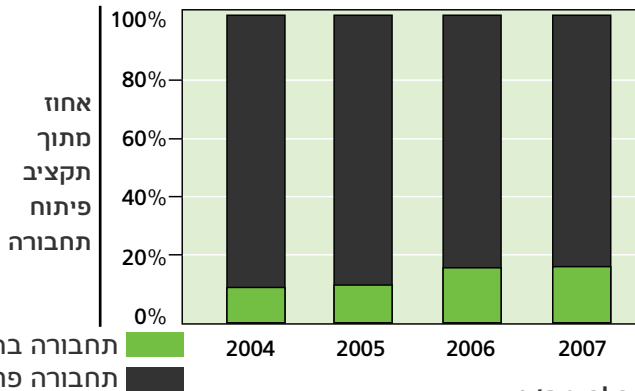
ב. עידוד אמצעי תחבורה אחרים, בני קיימא כמו מערכות להסעת המונים, תחבורה ציבורית, הליכה ברגל ונסיעה על אופניים. מה שמייחד את האפשרות השנייה הינה השוויוניות שלה, הנגישות לכלל הציבור, ומזעור הנזק הסביבתי.

דו"חות החברה להגנת הטבע, של קהילת תל אביב-יפו והסביבה, שעסקו בנושא התחבורה הראו כי המדיניות התחבורתית הקיימת כיום בעיר תל אביב-יפו מעודדת כניסת כלי רכב פרטיים למרכז העיר, על פני אלטרנטיבות אחרות. מדיניות זו מתבטאת ב"תוכנית הצינטור" מיחלוף הכניסות המרכזיות לעיר ומדיניות הגדלת מספר מקומות החניה לתעסוקה בעיר.

המחקר: בפרק זה בדקנו את השקעת עיריית תל אביב-יפו

בתקציב הפיתוח שלה (עפ"י הצעות התב"ר המאושרות בתחילת השנה), בתחבורה מקיימת ובתחבורה לא מקיימת לאורך השנים 2004-2007. נבדקו רק השקעות בפיתוח, בניגוד לתחזוקה. לדוגמא: השקעה בגשרים ובסלילת נתיבי אופניים נכנסו לחישוב, לעומתם תחזוקה שוטפת, כמו תחזוקת מדרכות וקראצוף כבישים לא נכללו. סייג אחד לכלל זה הוא תחזוקת נתיבי התחבורה הציבורית. הסיבה לכך היא שזו ההתייחסות התקציבית היחידה שנמצאה לנושא התחבורה הציבורית, ולכן היא נכללה על אף היותה בעלת אופי של תחזוקה. בפרויקטים של נתיבי איילון יש שני סוגי מימון: מימון עירוני ומימון ממשלתי. בדו"ח אנו מתייחסים רק למימון העירוני המוקצה לפרויקטים תחבורתיים. עם זאת ההשקעה בפרויקטים עתירי ממון אלו ממומנת ברובה על ידי הממשלה והיא פי חמש ומעלה מהמימון העירוני.

גרף מס' 1: השקעה בתחבורה בתקציב הפיתוח בשנים 2004-2007



טבלה מס' 1:

טבלה מס' 1: השקעה בתחבורה בתקציב הפיתוח בשנים 2004-2007 (במיל'')				
	2004	2005	2006	2007
סה"כ תחבורה בת קיימא	5.6	8.2	11.875	7.2
סה"כ תחבורה פרטית	31.2	22.8	53.3	37.5
אחוז השקעה בתחבורה בת קיימא	12.51%	10.93%	18.22%	16.10%

תחבורה פרטית

השקעות בתחבורה פרטית באות על פי רוב על חשבון השקעה בתחבורה בת קיימא. מיחלוף ומיפלוס של הכניסות לעיר הופכים את ההליכה ברגל והנסיעה באופנים לחוויות שאינן זמינות ואף מסוכנות. חנייה לאורך הדרכים באה על חשבון שבילי אופניים יעילים. חניונים גדולים מפחיתים מכדאיות הנסיעה באוטובוסים, ברכבת הקלה, וכך הלאה. משנת 2004 קיימת מגמה כללית של עלייה בהשקעה בבניית מחלפים וחניונים. שנת 2005 מהווה שפל בהשקעה

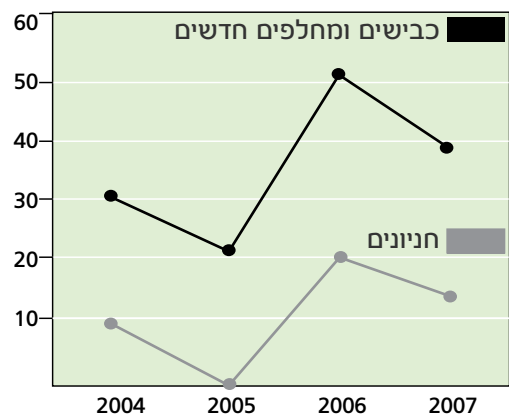
6. לפירוט בנושא ראו "דו"ח מדיניות התחבורה של עיריית תל-אביב-יפו - חזון מול ביצוע" בהוצאת החברה להגנת הטבע בת-א-יפו והסביבה.

טבלה מס' 3: תקציב פיתוח כבישים ומחלפים חדשים בשנים 2004-2007 (במיל')				
2004	2005	2006	2007	
22.5	22.8	33.3	24.75	סה"כ:
4.3	2.6	4.5		מחלף הפיל
6.7	10	9	10	מחלף לה גרדיה
1		3.5		צומת ראול ולנברג
7.3	6	1	2.5	ציר שלבים
3.2		1.25		מחלף וולפסון
	4.2	7.05	9	רמפה מכביש 2 ל-5
		2.5	3.25	ציר קיבוץ גלויות
		0.5		חיבור מורשה- ולנברג
		4		השלמת אילון

תחבורה בת קיימא
 בסעיף תחבורה בת קיימא נכללו השקעות העירייה בארבעה תחומים: סלילת שבילי אופניים, בניית גשרים להולכי רגל, סימון נתיבי תחבורה ציבורית, פרסום והסבר תוכנית הרכבת הקלה.
 אם להתייחס לכל התחומים הללו יחד, קיימת מגמה כללית של עלייה - שפל ב-2005, שיא ב-2006 וירידה בשנת 2007. בממוצע דו שנתי קיימת עלייה של 5.3 מיליון שקלים בתקציב התחבורה בת הקיימא, לעומת עלייה של 18.4 מיליון בממוצע הדו-שנתי בתחבורה הפרטית. עדיין התקציב הכולל של כל ארבעת התחומים הללו נמוך בהרבה מהתקציב של התחבורה שאיננה בת קיימא.

בתחבורה פרטית ושנת 2006 מהווה שיא של השקעה. בשנת 2007 קיימת ירידה. מגמה זו נכונה עבור שני התחומים: מחלפים חדשים וחניונים. בממוצע דו שנתי קיימת עלייה של 18.4 מיליון שקלים בתקציבי התחבורה הפרטית.

גרף מס' 2: תקציב הפיתוח לתחבורה פרטית
2004-2007 (במיל')



טבלה מס' 2: תקציב פיתוח לחניונים בשנים 2004-2007 (במיל')			
2004	2006	2007	
8.7	20	12.75	סה"כ:
חניון הבימה	חניון ביאליק	חניון הבימה	
5	20	11.75	
חניון בוגרשוב		חניון ברחוב בוניאר	
1.4		0.7	
חניון חנה וסע מנשייה		חניון קצה השדרה	
0.3		0.3	
חניון קצה השדרה			
			2

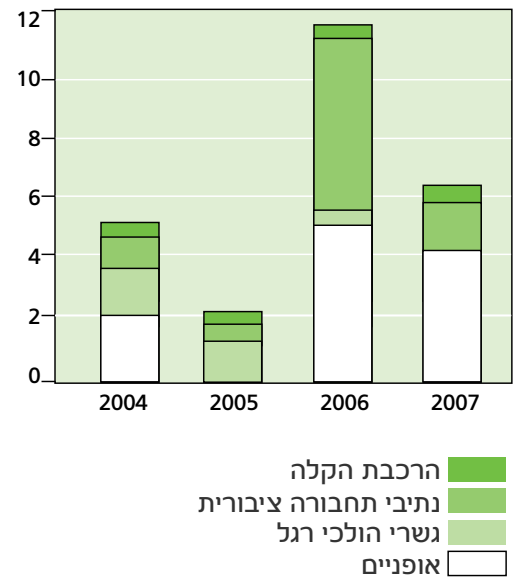
טבלה מס' 7: תקציב פיתוח נתיבי תחבורה ציבורית בשנים 2004-2007 (במיל')			
2004	2005	2006	2007
תכנון נתצ"ים 0.2		תכנון נתצ"ים 0.225	
שיקום מסעות תח"צ 1	שיקום מסעות תח"צ 0.7	שיקום מסעות תח"צ 0.75	שיקום מסעות תח"צ 0.75
		שיקום נתצ"ים במימון נתיבי איילון 4	אחזקת נתצ"ים 0.75
סה"כ 1.2	סה"כ 0.7	סה"כ 4.975	סה"כ 1.5

סיכום ומסקנות ביניים:

הממצאים מצביעים על פער גדול בין ההשקעות בתחבורה בת קיימא לאלו בתחבורה פרטית. ההשקעה הכללית בתחבורה פרטית גדולה בהרבה. ההשקעה בכל תחומי התחבורה ברי הקיימא יחד ב-2007 הם רק 7.2 מיליון ש"ח, כאשר לדוגמה ההשקעה במחלף לה גוורדיה בלבד באותה שנה הייתה 10 מיליון. סך כל ההשקעה בכל תחומי התחבורה בת הקיימא הגיעה בשנת 2007 ל-16% בלבד מכלל ההשקעה התחבורתית העירונית. יתר על כן, העלייה התקציבית בתחבורה הפרטית גדולה פי 3.5 מהעלייה בתחבורה בת הקיימא. ההשקעה הנמוכה בתחבורה בת קיימא מעידה על העדפה ברורה של עידוד תחבורה פרטית: המשך השקעה בתשתיות כבישים ומחלפים והקמתם של חניונים לכלי רכב פרטיים. אם ניקח בחשבון את הפיגור הגדול בתחומים של התחבורה בת הקיימא ברור שיש צורך בהשקעות תקציביות גדולות בהרבה כדי להפוך את תל אביב-יפו לעיר בעלת מערכת תחבורתית סביבתית נגישה לכל.

עיריית תל אביב-יפו, יכולה כבר היום, במסגרת סמכותה, ועל ידי הפניית תקציבים קיימים לתחבורה בת קיימא, לשפר את המצב על ידי מספר מהלכים פשוטים: קביעת נתיבי תחבורה ציבוריים רציפים ובלעדיים, עידוד השימוש בתחבורה נקייה כגון אופניים והליכה ברגל, הוספת תחנות אוטובוס, דחיפת פרויקט הרכבת הקלה, החלפת האוטובוסים הקונבנציונאליים באוטובוסים חשמליים, ניצול נכון של מקומות החנייה הקיימים במקום הוספת חניונים חדשים, מתן תמריצים כלכליים למשתמשים בתחבורה ציבורית במקום העבודה ועוד.

גרף מס' 3: סה"כ תקציבי פיתוח בתחבורה בת קיימא בשנים 2004-2007 (במיל')



טבלה מס' 4: תקציב פרסום והסבר הרכבת הקלה בשנים 2004-2007 (במיל')			
2004	2005	2006	2007
0.4	0.4	0.4	0.7

טבלה מס' 5: תקציב פיתוח שבילי אופניים בשנים 2004-2007 (במיל')			
2004	2005	2006	2007
2.5	0	6	5

טבלה מס' 6: תקציב פיתוח גשרים להולכי רגל בשנים 2004-2007 (במיל')			
2004	2005	2006	2007
1.5	1.7	0.5	0
אצטדיון רמת גן	גשר ראש ציפור	גשר ראש ציפור	

ב. שמירה וטיפול של שטחים ציבוריים פתוחים

פיתוח כלל השטחים הציבוריים הפתוחים בתוך הרשות העירונית וטיפוחם. הגנה על אתרי טבע עירוניים.

ממצאים מרכזיים:

- בארבע השנים האחרונות קיימת מגמת עלייה של 218% בהשקעה התקציבית בפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים), במיוחד בשנים 2006, 2007.
- מבדיקת פיזור ההשקעות בעיר בתחום השצ"פים נמצא כי ההשקעות נמוכות במיוחד בדרום העיר ובמרכזה בהשוואה להשקעות גבוהות בצפונה וביפו⁷
- לא נמצאה שום השקעה תקציבית בשצ"פים ברובע לב העיר.

רקע: קהילת תל אביב-יפו של החברה להגנת הטבע משקיעה בקידום השטחים הפתוחים הציבוריים בעיר. בדו"ח "עיר לבנה ירוקה" (2004) שפורסם על ידי הסניף, נבדק פיזור הגנים הציבוריים בעיר ונמצא שבמחצית השכונות כמות השטחים הפתוחים לנפש נמוכה מהנחיית הממשלה העומדת על שבעה מטר רבוע לנפש.

שטחים ציבוריים פתוחים (שצפ"ים) הם התשתית, הבסיס ומערכת ה"נשימה" של רקמת החיים העירונית. לשטחים אלו השפעה מכרעת על הסביבה העירונית ועל איכות החיים בה. השצפ"ים הם מרחב התרחשות ומפגש, הם משרים מרגוע ומספקים מפלט מהמולת העיר. בעיר בת קיימא השטחים הפתוחים מהווים חלק מרכזי מהמרחב הציבורי ומהווים חלק מיצירת קהילה חיה.

שימושיהם ותפקידיהם של שטחים פתוחים:

- השפעה חיובית על האקלים.
- מיתון ההשפעות השליליות של הצפיפות העירונית.
- שמירה על בתי גידול של מיני צמחים ובעלי חיים.
- מתן חלחול גשמים למי התהום בלב מרחב מכוסה אספלט.
- פנאי נופש ומפגש חברתי.
- תרומה לשמירה על בריאות הציבור.
- הפחתת זיהום האוויר ופליטת גזי החממה.

המחקר: בחלק זה בדקנו את השקעת העירייה בגינון ובפיתוח גינות ופארקים ברחבי העיר במסגרת תקציבי הפיתוח של השנים 2004-2007. בממוצע דו-שנתי נמצא שיש עלייה של 218% בתקציבי הפיתוח של הגנים והגינות ברחבי העיר, חלק גדול מהעלייה נובע מהתקציב הגדול שמקבל פרויקט "שיקום מדרון יפו". לעומת זאת, הפארקים המטרופוליניים נמצאים במצב שונה. פארק הירקון זוכה לתקצוב לא יציב לאורך השנים בתקציב הפיתוח, ופארק

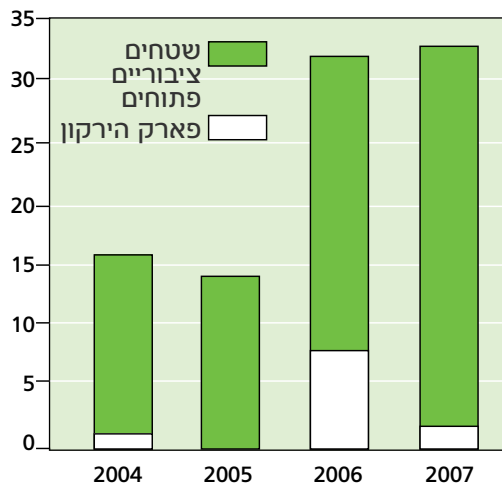
7. עיקר ההשקעה ביפו בתחום השצ"פים היא בשל פרויקט "מדרון יפו"

בגין (דרום) מקבל רק תקציב קטן בשנת 2004 ומאז לא קיבל כלל תקציב.

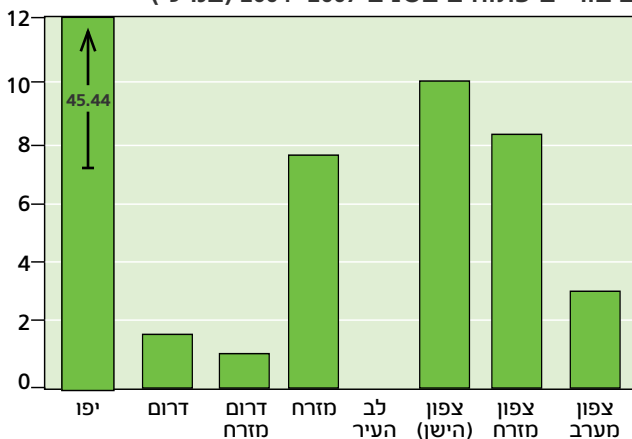
חלוקה רובעית של ההשקעות בשטחים ציבוריים פתוחים

העלייה בהשקעות בשטחים פתוחים ראויה לשבח. עם זאת בדיקה מעמיקה של ההשקעה על פי רובעים בעיר מצביעה על אי שוויון חלוקתי. שיטת החלוקה הרובעית מאפשרת ניתוח מעמיק: בעזרת חתך אזורי ניתן לראות מהם הרובעים בהם משקיעה העירייה בשטחים הפתוחים. רובע לב העיר, רובע דרום ודרום מזרח סובלים מתקציבי השקעה נמוכים בתחום זה. פרט ליפו, שזוכה לתקצוב גבוה במיוחד עקב פרויקט מדרון יפו, רוב התקציב מופנה לצפון ולמזרח העיר. חלק גדול מהתקציב שמופנה לרובע צפון מיועד להרחבת פארק הירקון לכיוון מזרח. כבר בדו"ח "עיר לבנה ירוקה" משנת 2003 נמצא שרובע לב העיר סובל ממחסור חמור בשטחים ציבוריים פתוחים. מתוך תקציבי 2004-2007 ניראה כי מאז ועד היום לא הושקעו משאבים בשיפור המצב באזור זה.

גרף מס' 4: תקציב פיתוח לשטחים ציבוריים פתוחים בשנים 2004-2007 (במיל')



גרף מס' 5: חלוקה מרחבית של תקציב הפיתוח לשטחים ציבוריים פתוחים בשנים 2004-2007 (במיל')



טבלה מס' 8: תקציב פיתוח פארק הירקון בשנים 2004-2007 (במיל')		
2004	2006	2007
שדרוג פארק הירקון	שדרוג פארק הירקון	שדרוג פארק הירקון
2	1.5	1
	הרחבת הפארק מזרחה	הרחבת הפארק מזרחה
	6	1
סה"כ 2	סה"כ 7.5	סה"כ 2

טבלה מס' 9: תקציב פיתוח לשטחים ציבוריים פתוחים בשנים 2004-2007 (במיל')							
2004		2005		2006		2007	
16.34	סה"כ	13.25	סה"כ	32	סה"כ	32.79	סה"כ
6.4	פיתוח שטחים מגוננים-אגף שיפור פני עיר	7.25	פיתוח שטחים מגוננים	10.6	פיתוח שטחים מגוננים	6.25	פיתוח שטחים מגוננים
3.15	פינוי פסולת בניין ממגרשים ושתילת עצים						
2	פיתוח שצ"פ "הגל הירוק" תל ברוך צפון						
2	טיפול בשטחי בור והפיכתם למגרשי משחק/גינון/חורשות	6	טיפול בשטחי בור	1	טיפול בשטחי בור		
1.55	שיקום וטיפול בגנים						
0.9	נטיעת עצים						
				20	מדרון יפו	25	מדרון יפו-הסדרה, גינון
						1.54	גן הפסגה וגן הפסלים
0.34	תכנית אב פארק בגין			0.4	גינת הבושם		

טבלה מס' 10 : תקציב פיתוח בשטחים פתוחים לפי חלוקה לרובעיים, 2007-2004 (במיל')

יפ"ס	סר"כ	45.54	סר"כ	1.45	סר"כ	0.69	סר"כ	7.45	סר"כ	0	סר"כ	אפ"ן	אפ"ן מזרח	אפ"ן מערב
גן הפסגה 2007	0.44	פארק האירוס 4002	1	תכנית אב פארק בגין 2004	0.34	שדרות יד לבנים 2007	3.6	7.45	סר"כ	0	סר"כ	גן הפסלים 2007	גן פרנקפורט 2007	פיתוח גונה בוקשפן
מדרון יפ"ס 2007	25	שדרות וושינגטון	0.45	פארק אלקנה	0.35	פארק וולפסון 2007	1.25	1.25	סר"כ			פיתוח פרק הירקון לכיוון מזרח 2007	פארק רביבים 6002	פיתוח "הגל הירוק"
מדרון יפ"ס 2006	20					גן בסיסית מעוז 2005	0.85	0.85	סר"כ			גן המגת 2006	פארק רביבים 2005	רמת אביב 2004
						מתחם המכללות 2006	1	1	סר"כ			פיתוח פארק הירקון לכיוון מזרח 2006	קהילת ריגה	1
						מתחם המכללות 2005	0.75	0.75	סר"כ			גן קראון	שידרוג פארק הירקון 2004	2
									סר"כ			שדרות הציונות 2004	שצ"פ אחי דקר	0.2
									סר"כ				דבורה הנביאה 2004	0.4
									סר"כ			גני צהלה 2004		0.3

ג. ניהול סביבתי של העירייה ומסדותיה

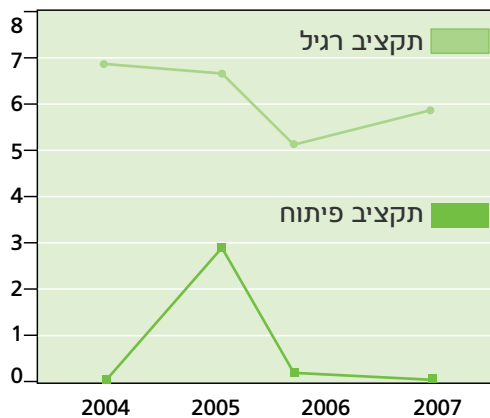
אכיפת חוקי המדינה וחוקי עזר לשמירה על הסביבה ובריאות הפרט. קיום אגף לאיכות סביבה. הקמת ועדה לאיכות סביבה והפעלתה השוטפת.

ממצאים מרכזיים:

ניתן לראות לאורך ארבעת השנים מגמה כללית של ירידה הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח של הרשות לאיכות הסביבה. התקציב הרגיל (לצרכים שוטפים) של הרשות לאיכות הסביבה הוא מהנמוכים ביותר בהשוואה לסעיפים תקציביים אחרים. מתוך 23 סעיפי תקציב רגיל נמצא סעיף הרשות במקום ה-19 בלבד.

רקע: שני גופים בעירייה ממונים על נושא איכות הסביבה. "ועדת איכות הסביבה" שהיא ועדה של נבחרי ציבור ממועצת העיר, ו-"הרשות לאיכות הסביבה" שהיא גוף בדרג המקצועי והיא משותפת לעיריית תל אביב ולמשרד להגנת הסביבה. כיום ה"ועדה לאיכות הסביבה" איננה סטטוטורית ואין לה סמכויות להכריע הכרעות מחייבות בשל העדר נציג קבוע מטעם המשרד להגנת הסביבה.

גרף מס' 6: תקציב רגיל ותקציב הפיתוח של הרשות לאיכות הסביבה בשנים 2004-2007 (במיל'')



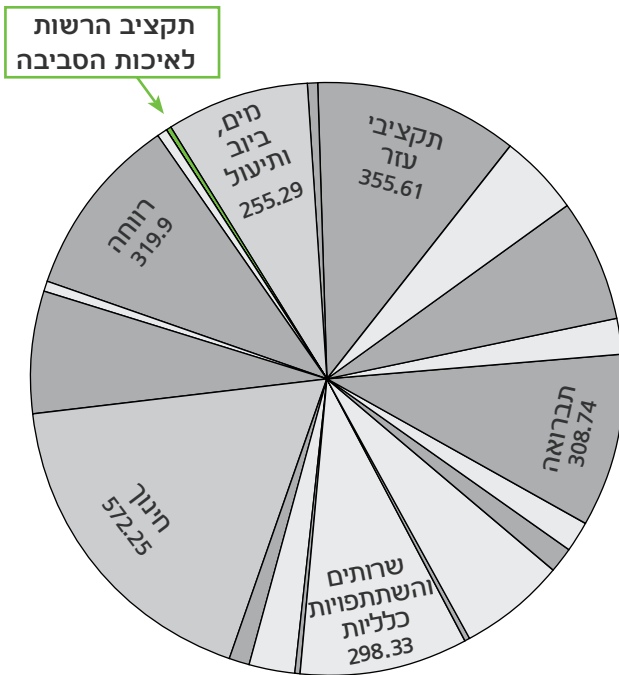
טבלה מס' 11: תקציב רגיל ותקציב הפיתוח של הרשות לאיכות הסביבה 2004-2007 (במיל'')				
2004	2005	2006	2007	
6.8	6.68	5.35	5.61	תקציב רגיל
0.16	2.77	0.25	0.15	תקציב הפיתוח

תחום האחריות הרחב של הרשות מוגדר על ידי העירייה: "בין הנושאים המטופלים כיום על ידי הרשות לאיכות הסביבה: ביקורת ובקרת עסקים, טיפול בתלונות הציבור, טיפול ברישיונות עסקים, טיפול בשימושים חורגים והיתרי לילה, תעשיות ועסקים שמחזיקים חומרים מסוכנים, רעש

סיכום ומסקנות ביניים:

על פי ניתוח הנתונים קיימת עלייה משמעותית בהשקעות העירייה בפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, שעיקרה בשנים 2006-2007. מגמה זו משפרת את איכות החיים והסביבה בעיר. עם זאת ניתוח פרטני של ההשקעה לפי חתך רבעי לא מצביע על ניסיון לצמצם את הפערים בין האזורים השונים. הצפון הירוק הופך ירוק יותר ובמרכז ובדרום המחסור בשטחים פתוחים מחמיר. הממצא הקשה ביותר הוא העדר כל תקצוב לפיתוח ש"צפים ברובע לב העיר, רובע בו, לפי ממצאים קודמים ובניגוד להנחיות ממשלתיות, קיים המחסור החמור ביותר בעיר. בנוסף, רובע לב העיר סובל מעומסי תנועה, זיהום אוויר ומטרדי רעש וממחקרים ידוע כי צמחיה ממתנת מפגעי רעש וזיהום אוויר.

התקציב הרגיל של עיריית תל אביב יפו לשנת 2007 מחולק עפ"י סעיפים (במיל"ש)



סה"כ התקציב הרגיל 3.590 מיליארד
הרשות לאיכות הסביבה 5.61 מיליון
ממוצע לסעיף תקציבי 156.08 מיליון

סיכום ומסקנות ביניים:

תקציבה הנמוך של הרשות לאיכות הסביבה, הן בתקציב הרגיל והן בתקציב הפיתוח, נמצא במגמת ירידה. בשל כך קיים ספק לגבי יכולת ביצוע יעדיה המוצהרים (ביניהם מחזור, זיהום אוויר, נחל הירקון והאיילון) ויכולת האכיפה והפיקוח של הרשות. התקציב נמוך גם ביחס לתקצוב לו זוכים הסעיפים האחרים. הממוצע לסעיף בתקציב הרגיל הוא 156.07 מיליון ₪ ואילו בתקציב הרשות לאיכות הסביבה הוא 5.6 מיליון ₪. כלומר סעיף אחר בממוצע זוכה לתקציב פי 27.8 מתקציב הרשות לאיכות הסביבה בעיר. המנעותה של העירייה מלהפוך את הוועדה לאיכות הסביבה לוועדה סטטוטורית, ובכך להעניק לה סמכויות של ממש, והעדר תקצוב ראוי לרשות, מתפרשים כאמירה שמקומו של תחום איכות הסביבה, לא נמצא בסדר עדיפות גבוה של העירייה.

ואקוסטיקה, זיהום אוויר, מחזור, נחלי הירקון והאיילון, תכנון סביבתי, חינוך והסברה".⁸

המחקר: הדו"ח בודק את תקציב הרשות לאיכות הסביבה לאורך השנים 2004-2007. כיוון שהרשות לאיכות הסביבה הינה הגוף העירוני האמון על נושאי איכות הסביבה השונים, יש בו עניין מיוחד וראוי לבדוק בתשומת לב רבה, בנוסף לתקציב הפיתוח שלו, גם את התקציב הרגיל. החלטה זו נבעה בין השאר מתחום האחריות הרחב יחסית של הרשות כפי שהוא מוגדר על ידי העירייה עצמה. סיבה נוספת לבדיקת התקציב הרגיל הייתה הסכום הנמוך מאוד של הרשות בתקציב הפיתוח. בשלוש מתוך ארבע השנים שנבדקו, התקציב לא עלה על 250 אלף שקל ושימש רק לרכישת ציוד מדידה או ניידות פיקוח.

הן בתקציב הפיתוח והן בתקציב הרגיל, קיימת מגמה של ירידה בתקציב הרשות לאיכות הסביבה. בשנת 2005 יש עלייה בתקציב הפיתוח עקב השקעה חד-פעמית בתוכנית "גאולת הירקון". בממוצע דו-שנתי התקציב הרגיל של הרשות לאיכות הסביבה ירד ב- 18.7% ותקציב הפיתוח של הרשות לאיכות הסביבה ירד ב- 86.35%.

בנוסף לקיומה של מגמת ירידה, נמצא כי תקציב הרשות לאיכות הסביבה מהווה 0.15% בלבד מהתקציב הרגיל. גם בהשוואה לשאר הסעיפים התקציביים, תקציב הרשות נמוך במיוחד. ההשקעה הממוצעת של העירייה בכל אחד מתוך 23 סעיפי התקציב הרגיל לשנת 2007 היא 156.07 מיליון ₪, תקציב איכות הסביבה לעומתו הוא 5.61 מיליון ₪, כלומר תקציב סעיף איכות הסביבה הוא רק 3.59% מממוצע ההשקעה בסעיף תקציבי.

ד. אימוץ מדיניות של צדק סביבתי-חברתי.

קידום התחדשות עירונית בדגש על אזורים מוחלשים. חתירה לפריסה צודקת של היתרונות והחסרונות במרחב הרשות.

ממצאים מרכזיים:

- ההשקעה התקציבית ברחבי העיר איננה שוויונית בין הרובעים השונים.
- תקציב הפיתוח של שנת 2007 ממוקד בעיקר בהשקעות בצפון העיר ובמרכזה.
- הרובע המושקע ביותר הוא רובע צפון (הישן) בו ההשקעה היא כ-150 מיליון ש"ח.
- השקעה תקציבית נמוכה קיימת ברובעים: דרום, דרום מזרח, ומזרח וצפון מזרח.
- ביפו ניכרת השקעה תקציבית גבוהה שעיקרה בפרויקט מדרון יפו ונמל יפו.

רקע: הפער החברתי-כלכלי הוא אחת החולשות המרכזיות של העיר תל-אביב יפו. אוכלוסיית העיר מתאפיינת בריבוי קבוצות - דתיים וחילונים, "אשכנזים" ו"מזרחים", ותיקים, עולים חדשים, אזרחים ישראלים, מהגרי עבודה, יהודים וערבים, וקיימת שונות חברתית-כלכלית גדולה ביניהן. כמו כן קיימת התאמה גדולה בין מיקום האוכלוסייה בעיר ובין מצבה החברתי כלכלי. בין "הצפון המבוסס" לבין "הדרום ויפו המוחלשים"⁹. על פי הסקר החברתי-ת"א-יפו (2005) בהוצאת עיריית ת"א-יפו, השיעור הגבוה ביותר של תושבים (65% מהתושבים) שאין להם תעודת בגרות, קיים ביפו - שיעור כפול מהממוצע העירוני. ברובע דרום העיר, ל-57% מהאוכלוסייה הבוגרת אין תעודת בגרות. בנוסף, גם רמות ההכנסה ברובעים אלו הן מהנמוכות בעיר - ההכנסה ברוטו לחודש למשק בית ברובע דרום העיר היא 4764 ₪ וברובע יפו היא הנמוכה ביותר - 4686 ₪ בלבד, כאשר ההכנסה החציונית בת"א היא 8400 ₪.¹⁰ הפערים מתבטאים גם באחוז העולים החדשים, בשיעור המטופלים על ידי הסעד, ואחוזי התמותה, הגבוהים יותר בדרום וביפו.

11

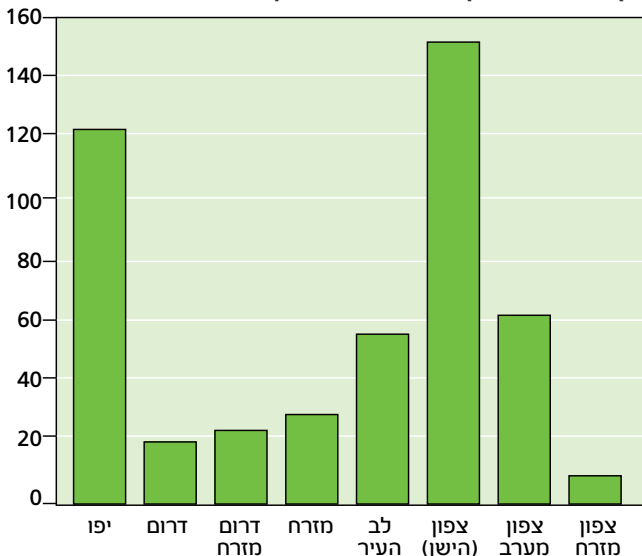
המאפיינים הפיזיים התורמים למצב זה הם רבים. ביניהם: רווחת הדיור, מצב התשתיות, כמות השטחים הפתוחים לנפש, פריסת שימושי הקרקע. בעוד שבצפון ובמרכז קיימים משרדים, מבני תרבות והשכלה, בדרום הדגש הוא על תעשייה, מלאכה ומרכזי תחבורה. נמצא כי בדרום ובמזרח ישנם מפגעים סביבתיים רבים ואין תכנון עתידי לסילוקם. הקפאת התכנון מנומקת בצורך לשמר שטחים עבור פרויקטים תחבורתיים רבי היקף שיחולו בעתיד.

המחקר: מדיניות של צדק סביבתי חברתי מצריכה פעולה להקטנת פערים אלו והשקעת כספים באזורים המוחלשים כדי לקדם. פרק זה מציג את החלוקה המרחבית של תקציב הפיתוח לשנת 2007, על פי התקציבים בהם צוין המקום אליו הם מיועדים. כל תקציב שמצוין בו רחוב, אזור, שם של מקום נכלל בחישוב. בהעדר מידע נוסף, הנחת העבודה הייתה שהחלוקה בין האזורים שווה. על פי הפירוט בספר תקציב הפיתוח, אותרו 68.8% מהתקציבים ויש בכך כדי להוות מדגם מייצג.

ניתן לראות שהרובעים הצפוניים והמרכזיים: לב העיר, צפון (הישן), וצפון מערב הם הרובעים המובילים בכמות ההשקעה על פני רובעי הדרום ומזרח העיר. ההשקעה ברובע צפון (הישן) היא פי 9.22 מההשקעה ברובע דרום. אם בודקים את ההשקעה ברובעים: צפון (הישן), צפון מערב, ולב העיר, מול דרום, דרום מזרח, מזרח וצפון מזרח, ניתן לראות שההשקעה הממוצעת לרובע היא פי 5 ברובעים הצפוניים. להלן מספר דוגמאות: חברת "אתרים" משקיעה 13.25 מיליון ₪ ברובע צפון העיר ו-16.5 מיליון ₪ ברובע צפון מערב ולא משקיעה כלל בשאר הרובעים. בסעיף בינוי ותשתיות-נכסים ציבוריים, מושקעים כ-50 מיליון ₪ ברובעים לב העיר, צפון וצפון מערב יחד, בעוד שבכל שאר העיר מושקעים רק 8.25 מיליון ש"ח. כמעט 60% מתקציב קרן תל אביב לפיתוח מושקע ברובע צפון.

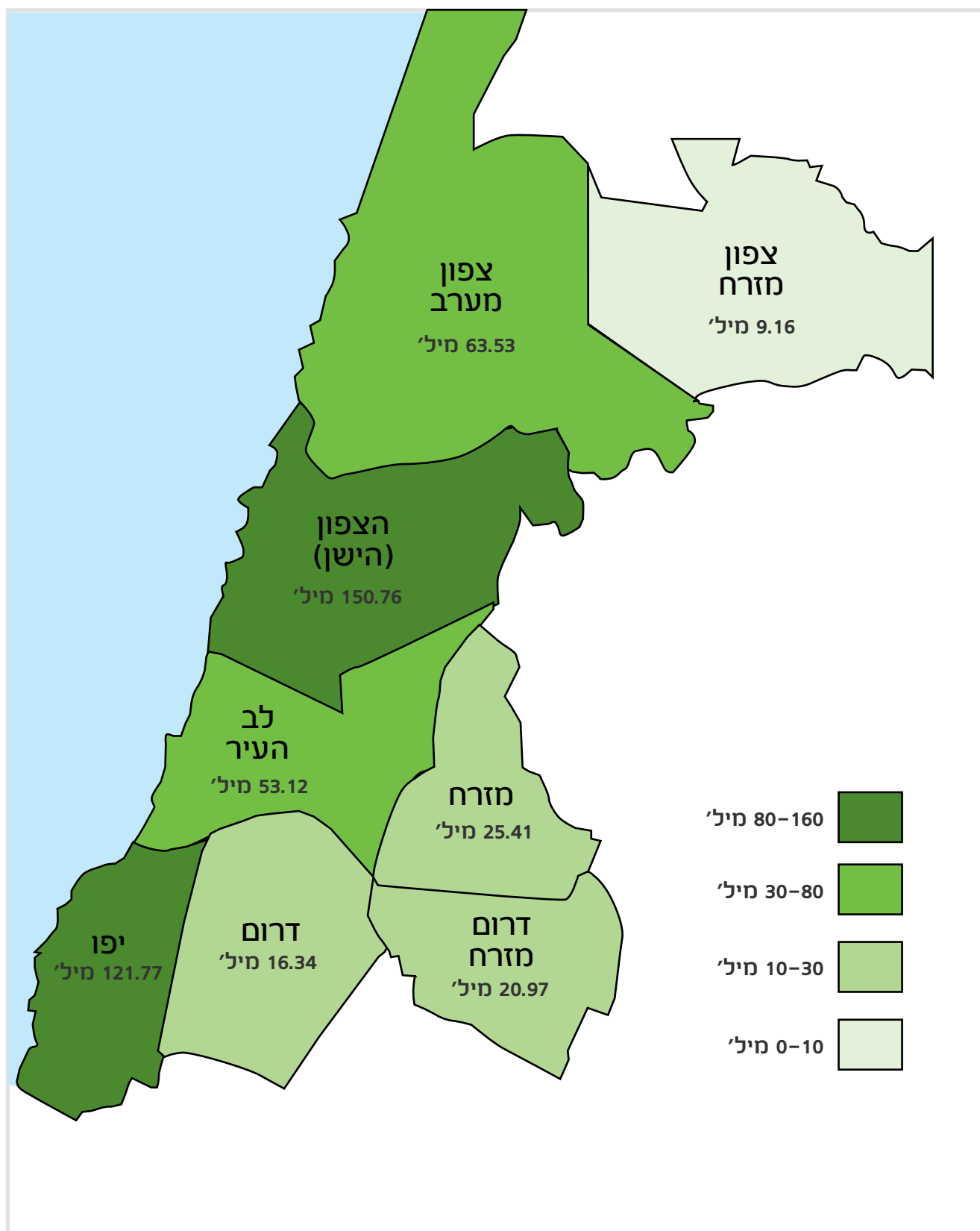
רובו של תקציב יפו נמצא במסגרת סעיף נפרד "המשלמה ליפו", ולכן ניתן לאתר בקלות גדולה יותר את הכספים המיועדים לשם. 89 מיליון ₪ מתוך 122 מיליון ₪, מופנה לפרויקטים של נמל יפו והרחוב הסמוך ולשיקום מדרון יפו. מסיבות אלו יש לקחת את ההשוואה של יפו אל מול הרובעים האחרים בעירובן מוגבל (כפי שמפורט בפרק שיטות המחקר).

גרף מס' 9: חלוקה רובעית של תקציב פיתוח 2007 (במיל')



9, 11. מתוך "לוקחים את הדרום למרכז - סקר סיכונים סביבתיים לבריאות הציבור בדרום תל אביב ויפו." החברה להגנת הטבע ת"א-יפו. פברואר 2006.
10. מתוך הסקר החברתי-ת"א-יפו נתוני 2005, בהוצאת עיריית ת"א-יפו והמרכז למחקר כלכלי וחברתי שנערך בקרב תושבי ת"א-יפו בני 20 ומעלה.

מפת חלוקה רובעית של תקציב הפיתוח לשנת 2007 (במיל')



טבלה מס' 12: מפת חלוקה רובעית של תקציב הפיתוח לשנת 2007 (במיל')

צפון מזרח	צפון מערב	צפון	לב העיר	מזרח	דרום מזרח	דרום	יפו	
0.00	0.00	1.33	0.33	0.33	0.00	0.00	0.00	תברואה
0.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	שמירה ובטחון
0.60	0.00	1.00	0.00	0.00	0.20	0.00	0.00	תכנון ובניין העיר
1.00	20.40	18.48	10.13	3.20	3.35	0.00	0.70	בינוי ותשתיות - נכסים דרכים
0.30	4.75	3.96	0.00	1.85	3.80	2.50	0.00	מאור
0.00	0.35	0.30	0.00	0.00	1.05	0.00	0.00	ביוט ותיעול
0.00	1.28	4.05	0.00	2.80	0.00	0.00	0.00	שיפור פני העיר
0.00	0.22	1.54	0.00	5.07	0.11	0.00	0.00	קרן תל אביב
0.00	0.00	11.40	0.00	2.16	0.00	4.15	2.24	לפיתוח ששת חופים
2.00	8.00	0.00	2.00	2.00	2.00	0.00	2.00	המשלמה ליפו
0.00	0.75	1.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	חינוך
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	97.75	תרבות
0.83	7.03	3.10	0.69	0.30	5.50	1.00	4.07	קהילה נוער
0.00	0.40	0.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	וספורט
1.05	0.90	6.10	2.05	1.20	2.30	0.76	5.05	בריאות הציבור
0.30	0.00	0.00	0.00	0.07	0.00	0.05	0.00	רווחה
0.18	0.00	3.00	0.03	0.00	0.01	0.50	0.06	מפעל המים
0.00	1.35	1.10	0.00	1.43	1.03	0.00	0.00	אתרים
0.00	16.50	13.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	אחוזות החוף
2.80	0.00	11.75	25.40	0.00	0.00	0.00	0.90	גני יהושע
0.00	1.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	נתיבי אילון
0.00	0.00	0.00	2.50	5.00	1.63	5.38	1.25	חלמיש
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.00	0.00	חברות עירוניות נוספות
0.00	0.60	68.00	10.00	0.00	0.00	0.00	7.75	
צפון מזרח	צפון מערב	צפון	לב העיר	מזרח	דרום מזרח	דרום	יפו	סה"כ
9.16	63.53	150.76	53.12	25.41	20.97	16.34	121.77	

סיכום ומסקנות ביניים

ניתן לראות שההשקעה בפיתוח ברובע הצפון, יפו, צפון מערב ולב העיר (בסדר יורד) גבוהה בהרבה מההשקעה בפיתוח רובעי המזרח והדרום. יפו מהווה יוצא מן הכלל בשל ההשקעות העירוניות בפרויקטים ייחודיים. חלוקה לא שוויונית של תקציב הפיתוח של העירייה מעידה על המשך מגמת החלשת אזורים אלו. הגדלת הפער והקיטוב, איננה בעיה ייחודית לתל אביב-יפו, הפערים הכלכליים והחברתיים בחברה הישראלית גדלים מאוד בשנים האחרונות.¹² לפערים הללו השלכות סביבתיות רבות, על בריאות התושבים, ריבוי והעברה של מפגעים סביבתיים לדרום העיר (תחנה מרכזית, מחלפים) מיעוט בשבילי אופניים ופחי מחזור, שטחים ירוקים לא מושקעים ועוד.

Abstract

The 'Budget Through Green Eyes' report examines the policies of Tel Aviv-Yafo Municipality in practice and the extent to which it engages with environmental issues. The report provides an in-depth analysis of the Council's Development Budget, a budget specifically devoted to development and investment; also known as the 'Extraordinary Budget'. The analysis reveals the Council's order of priorities for according to which it operates.

This report is similar to a Green Council Watch report issued at the mid-term point of the current Council which presented the Council's environmental legislative activities. Accordingly, the new report will join the existing one in serving as a practical tool for environmentally aware citizens of Tel Aviv-Yafo in identifying change (both good and bad) in the Development Budget and in promoting transparency and environmental considerations within a municipal budget that is true to the promises of the elected officials.

This is the first report that examines a municipal budget from an environmental perspective. This is part of an approach that aims to place environmental issues on the Municipality's agenda and incorporate practical action for environmental management within the city.

The report examines the Development Budget from the years 2004-2007 and deals with the four key concepts that compose sustainable local governance: open spaces, sustainable transportation, The Environmental Protection Authority and the just and fair distribution of the budget in all sectors of the city

Principal Findings

Transport Network: A budgetary investigation into transportation considerations reveals an overriding preference for private transport over public and sustainable modes. Investments that improve private means of transportation are on average five times larger than that assigned to sustainable transport. Despite increased investment in both sectors the increased investment in private modes of travel is three and a half times larger than the investment in sustainable transportation.

Protection and care for open spaces: There is a tendency for the expanding budgetary allocations devoted to this issue and the allocation has in fact been doubled in the last four years. However, areas marked by a deficit of open spaces are still without investment –in particular in the south neighbourhoods and Lev Ha'Ir Ward. In fact – Lev Ha'Ir suffers the most from a lack of open spaces and received no investment whatsoever for open spaces.

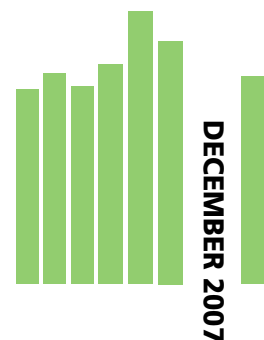
Sustainable Local Governance: The budget of the Environmental Protection Authority is minimal and in declining tendency. A bi-annual average of the Standard Budget for the Authority declined by 18.7 per cent and the Extraordinary Budget declined by 86.35%. This is a particularly small budgetary allocation in comparison to other budgetary allocations. Such allocations are entirely unsuitable in funding the objectives of the Authority.

Adoption of socio-environmental justice policies: There is a blatant trend of budgetary disregard in the city's south and east and significant budgetary allocations in the north and in specific projects in Jaffa. If looking at investment in terms of neighbourhoods of the city – north, north-west and Lev Ha'Ir as opposed to the south, south-east and the east; the investment in North Ward is on average five times higher than the investment in South and East Wards. The investment in the North Ward alone is ten times higher than in South Ward.

Budget Through Green Eyes

An analysis of the Tel Aviv-Yafo Municipality
Development Budget according to
socio-environmental parameters 2004-2007

Written: amir harash | Edited: Nadav Berkowitz, Anat Barkei-nevo,
Benny Hellman | Consultation: Noga Lev Zion



Tel Aviv Center for Environmental Action

The Society for the Protection of Nature in Israel's (SPNI) Tel Aviv Center for Environmental Action has been leading community environmental activities that connect social and environmental justice for the past eight years. SPNI's strategy aims to create cooperation with activists and local community leaders able to grow and influence a broad agenda, in order to forge together a healthy and pleasant city to live in.

The "Green Forum of Tel-Aviv-Jaffa"

The "Green Forum of Tel-Aviv-Jaffa" is independent grassroots public organization whose members raise their own issues to the municipal level and aim to influence Tel Aviv-Jaffa's environmental agenda. The Green Forum with over 45 members, representatives of socio-environmental organizations and committees has succeeded in promoting public participation in planning in the city, in protecting urban nature sites, in raising the public's awareness to air pollution which derives from transportation and in creating a permanent civil presence in the local planning committee and in the city council. The southern green forum succeeded in bringing about joint Arab-Jewish thinking regarding society and the environment.

The Green Council Watch

The "Green Council Watch" is a unique project which keeps track of the activities of city council members regarding social and environmental issues. Its goal is to increase council members' voting transparency and to strengthen their public obligation to the environmental agenda. SPNI's Tel Aviv Center for Environmental Action and the Tel Aviv – Jaffa Green Forum run the Green Council Watch. Green Council Watch members attend city council meetings and keep track of members' dedication to environmental issues. the Council Watch report examines the members under the assumption that their activities have a real influence on improving the quality of life and the environment in the city.

SPNI's Tel-Aviv-Jaffa Center for Environmental Action
85 Nachalat Binyamin St. Tel-Aviv-Jaffa
Tel: 03-5660960, Fax: 03-5669972
tlv2@spni.org.il www.teva.org.il/tlv

Budget Through Green Eyes

An analysis of the Tel Aviv-Yafo Municipality Development Budget according to socio-environmental parameters 2004-2007

Written: Amir Harash | Edited: Nadav Berkowitz, Anat Barkei-nevo, Benny Hellman | Consultation: Noga Lev Zion

With the support of



החברה להגנת הטבע
קהילת תל - אביב יפו והסביבה

