

מדד העיר הדמוקרטית

יוגב שרביט¹ ועידן פורת²

החודשים האחרונים הדגישו באופן משמעותי את החשיבות של דמוקרטיה לתפקוד מוסדות השלטון וכן לתפקוד התקין של הכלכלה, הבטחון, הרפואה והחברה. השיח התמקד בחשיבות של הפרדת הרשויות, הדרישות האלמנטריות של דמוקרטיה ליברלית והאחריות של הרוב כלפי קבוצות המיעוט. אחת הסוגיות אשר כמעט ולא עלו לדיון היא הדמוקרטיה של ערים. מטרת הדוח היא לבחון מהי עיר דמוקרטית, לפתח מדד למדידת רמת הדמוקרטיה של עיר בישראל ולעמוד את מידת הדמוקרטיה בערי ישראל על פי קריטריונים כמותיים.

הקשר בין דמוקרטיה ועיר ארוך ומובהק- מהפוליס (עיר) הדמוקרטית ביוון העתיקה, דרך הערים האיטלקיות בימי הביניים ששימרו מסורת דמוקרטית. המילה אזרח במדינה דמוקרטית נקרא באנגלית citizen כלומר בן העיר (בשונה מנתין או תושב חסר זכויות). אך האם יש משמעות לדמוקרטיה עירונית בישראל? שהרי בעיר אין הפרדת רשויות, אין כנסת ואין בית משפט. העיר מנוהלת באופן אבסולוטי על ידי הנהלת העיר (המקבילה לממשלה במידה מסוימת) אשר מורכבת מהקואליציה ואופוזיציה של נציגי ציבור אשר נבחרו למועצת העיר (המקבילה לכנסת במידה מסוימת). אך בניגוד לממשלה ולכנסת, חברי מועצת העיר והנהלת העיר הם ברובם מתנדבים ולכן יכולת המעורבות וההשקעה שלהם בענייני העיר מוגבלת. לעיר אין בית משפט עצמאי וראש העירייה שולט באופן ניכר בכלל המוסדות. לכן ניהול עיר יכול להיחשב לפחות דמוקרטי, אך ניתן לאזן זאת (במידה וקיים רצון ומחויבות בעיר).

אבל המושג של עיר דמוקרטית, מרחב ציבורי דמוקרטי, מערכת חינוך דמוקרטית ושירותים ציבוריים דמוקרטיים אינו זר ונחקר רבות בסוציולוגיה גאוגרפיה חברתית ותכנון ערים. קיימים פרמטרים מובהקים לבחינת התפקוד העירוני ורמת הדמוקרטיה העירונית. דוח זה ימקד את הפרמטרים המשמעותיים לדמוקרטיה עירונית ויבחן את רמת הדמוקרטיה בערים בישראל-זאת במטרה לעודד את השיח על התפקוד הדמוקרטי של ערים לקראת הבחירות לרשויות המקומיות.

קיים קשר בין דמוקרטיה עירונית ועירוניות טובה. ארגון המדינות המפותחות (OECD) מדגיש את הדמוקרטיה בערים כאתגר ("Urban policies need to be tailored to the demographic changes in the population") וכהזדמנות ("Shifting demographic scale can be an opportunity for growth and social inclusion policies"). האום פיתוח 17 קטגוריות לקיימות. קטגוריה 11 מציינת ערים וקהילות בנות קיימא. גם ארגון "מרחב" - התנועה לעירוניות בישראל – אשר הגדיר 11 מדדים לעירוניות טובה כלל ביניהם את מדד "משילות דמוקרטית משתפת ושקופה".

להלן מפורטים המאפיינים והמדדים לבחינת רמת הדמוקרטיה של ערים.

המאפיינים והמדדים של ערי דמוקרטיות

לערים מאפיינים מובהקים במספר תחומי חיים התורמים לרמת דמוקרטיה העירונית וקשורים במעורבות ציבורית בהחלטות ותקצוב, שקיפות בקבלת החלטות, בתכניות עבודה ובפעילות בנכסי העירייה השונים, שיתוף הציבור בתכנון ובועדות המועצה, מעורבות חברתית וציבורית במוסדות העירייה, מרחבים ציבוריים המאפשרים התכנסות ודיון, פלורליזם בחינוך ותרבות, ביטחון אישי ועוד. פרק זה יסקור את המאפיינים לעיר דמוקרטית ואת המדדים הפתוחים לציבור בתחומים אלו.

¹ יוגב שרביט-כלכלן מוניציפאלי בעל הבלוג המדד המוניציפאלי וסמנכ"ל כלכלה בחברת Build

² עידן פורת- PhD בתכנון ערים ואזורים מייסד עירבינה-משרד תכנון

המדדים באדום מסמנים מדדים שאין עליהם מידע מסודר ולא נכללו בשיקול המדד אך הם יכולים לשמש למדד עתידי במידה ויאספו.

1. הבחירות

הבחירות לראש העירייה ולמועצת העיר הן הפרמטר הראשון לעיר דמוקרטית. הבחירות משקפות את רצון הבוחרים לייצוג במליאת העיר ובראשות העירייה. הבחירות המקומיות הן הזדמנות לבחינה של סדרי העדיפות המקומיים באמצעות מצע הסיעות והדיונים המקדימים לבחירות עצמן. מגוון עמדות ודעות הבא לידי ביטוי במגוון סיעות ומספר מתמודדים לראשות העירייה מצביעים על מערכת פלורליסטית ודמוקרטית. לתוצאות הבחירות ולאפקטיביות השלטון השפעה מהותית על סדר היום של התושבים בתחומי השירותים המקומיים, התעסוקה, ואיכות החיים. השלטון המקומי אחראי כלפי תושביו למגוון פעילויות החל מתמיכה בקהילה, ניהול משאבי העיר, רתימת הממשלה לסיוע במקומות הנדרשים ועד להגדרת חזון עירוני, תכנון וביצוע. השתתפות הציבור באחוזים ניכרים בתהליך הבחירות עצמן מצביע על מעורבות ואכפתיות לתפקוד מועצת העיר וללגיטימיות של ראש העירייה בעיני ציבור רחב.

מדדים:

- אחוז הבוחרים בראש הרשות- אחוז גבוה מראה על הסכמה רחבה
- אחוז חברי המועצה של ראש הרשות- אחוז גבוה מצביע על יכולת משילות
- אחוז השתתפות בבחירות- אחוז השתתפות גבוה מצביע על מעורבות התושבים
- גיוון סיעות במועצת העיר- מגוון דעות ודין פלורליסטי
- מצע בחירות של המועמדים-מאפשר לבוחרים להצביע בהתאם להשקפת עולמם וסולם ערכים
- ניהול דמוקרטי שקוף והוגן של מערכת הבחירות- מאפשר למנוע שחיתות וכניסה של גורמי פשיעה למערכת הבחירות

2. התנהלות מועצת והנהלת העיר

הבחירות לרשות המקומית מתקיימות פעם בחמש שנים, ובין הבחירות נבחר הציבור בעיר דמוקרטית עובדים למען הרשות, העיר והציבור. מנהל תקין, יעיל, יוזם למען העיר הינו תנאי לדמוקרטיזציה. מנהל תקין מבוסס על דיונים סדורים במליאת הרשות מדי חודש כפי שקבוע בפקודת העיריות, פתוחים לציבור שקופים, מגובי פרוטוקול. וכן מפגשים סדורים של הנהלת העיר, מינוי מבקר ועדכון האופוזיציה. כלי נוסף למנהל תקין הוא תיקון ליקויים והתייחסות קשובה ומכבדת לדוחות הביקורת של מבקר העירייה. התנהלות יעילה באה לידי ביטוי באיוש משרות ומימוש תקציבים מיועדים. היוזמה משתקפת בתקציבים בלתי רגילים לטובת פרויקטים לפיתוח וטיפול העיר.

מדדים: חסרים מדדים בנושא זה ולכן לא נכלל במדד

-
- דוח מנהל תקין/פרס מנהל תקין
- אחוז הערות מבקר וליקויים אשר לא תוקנו
- סדירות מפגשי מליאת מועצת העיר

3. שקיפות

ערים דמוקרטיות נוהגות בשקיפות הן בהחלטותיהן, בחלוקת התקציב, בחופש המידע, בנכסים עירוניים ואופן חלוקתם. המכון הישראלי לדמוקרטיה מנתח באופן סדיר את השקיפות של הרשויות

המקומיות בישראל. כאשר המידע שקוף לציבור ניתן לבחון את פעולות הרשות, את אופן חלוקת התקציב, את ניגוד העניינים (במידה וקיים) של נבחרי הציבור, את חלוקת הקשב והזמן לנושאים שונים. ניתן לבקר החלטות לנקוט הליכים נגד הקצאה לא שוויונית ולפקח על פעולות הרשות. ללא שקיפות, הרשות המקומית עלולה לקדם החלטות ולנהוג בתקציב העירוני באופן פסול בתחומי חיים הקרובים ומשפיעים באופן ישיר על חיי התושבים (האזרחים) למשל בנושאי: תכנון ובניה, רישוי עסקים, חינוך, רווחה, שירותי דת, תרבות ופנאי ועוד. כאמור, הנגשת ידע ושקיפות הינן אבן יסוד של ערים דמוקרטיות-נושא זה בא לידי ביטוי באתר אינטרנט של העירייה פעיל ומעודכן, בשעות קבלה לציבור במחלקות העירייה, במיניו תקן של נציב תלונות במוקד 106 ועוד.

מדדים:

- זמינות מידע תכנוני
- זמינות נתונים דיגיטאליים
- נגישות באתר האינטרנט של הרשות
- ניהול תכנון באמצעים מודרניים
- **ניהול עילות מוקד 106 באופן שקוף**
- **שקיפות הקצאות מבנים**
- **שקיפות תקציב ופירוט באופן נהיר לתושבים**

4. פעילות ציבורית והתנדבותית ושיתוף הציבור

מרבית הפעילות הציבורית בעיר מנוהלת בוועדות העירייה ובמליאת העיר המבוססות על מתנדבים. זו חוזקה של הרשות אך גם חולשתה. עיר דמוקרטית שואפת לחזק את התושבים המתנדבים ומעבירה להם סמכויות ותקציבים. עיר דמוקרטית מעודדת תושבים רבים להשתתף בניהול ופיתוח העיר ופועלת הן בעזרת מתנדבים ישירים והם בעזרת תקצוב עמותות ייעודיות בתחומים נבחרים. בעיר דמוקרטית התושבים נספרים במהלך כל השנה ולא רק בתקופת הבחירות ויש להם אפשרות ואף מחויבות להשפיע על התנהלות העיר וקבלת ההחלטות. דוגמא מוכרת להתנהלות דמוקרטית בפעילות ציבורית בשווייץ אשר מקיימת הצבעות מקומיות על נושאים שונים במתכונת אספת עם בה מתקבלות החלטות באופן דמוקרטי. גם בארצות הברית מתקיימות בחירות לתפקידים עירוניים רבים בתחומי המשפט, אכיפת החוק החינוך הבריאות ועוד. מגוון של תנועות נוער. הפיתוח העירוני של תשתיות ציבוריות, בעיר דמוקרטית, הכולל בנייה של שטחי ציבור ותשתיות לתועלת הציבור מתבצע באופן משתף ומעודד פעילות ציבורית והתנדבות. תהליכי שיתוף הציבור הפכו לחלק בלתי נפרד מתהליכי התכנון והבניה וערים דמוקרטיות מקדמות תהליכי שיתוף משמעותיים המשפיעים הלכה למעשה על התכניות (לעומת תהליכי שיתוף ציבור למראית העין בלבד). משלים והצבעה על נושאי ליבה היישוב

מדדים:

- הקצאה לפעילות תרבות- מעודד פעילות ציבורית
- עמותות עירוניות רשומות- פעילות ציבורית בפועל
- משרתים בצבא- הון חברתי מגשר
- תנועות נוער פעילות-הון חברתי מגשר

5. איוש משרות ומקצועיות

בעיר יש מספר משרות בעלות חשיבות משמעותית לתפקוד הדמוקרטי של העיר. מהנדס העיר, ראש מחלקת חינוך, הגזבר, האחראי על הנתונים (מנל"מ) וכמובן מנכ"ל העיר אלו משרות בכירות ומקצועיות הקובעות במידה רבה את ההתנהלות העירונית בתחומי החיים הקריטיים לתושבים. איוש המשרות באנשים ראויים בעלי הכשרה והשכלה מתאימה וללא אג'נדה פוליטית ומתן מרחב פעולה

וגיבוי לפעולותיהם מהווה מתכון חיוני לעיר דמוקרטית. איוש המשרות באופן מלא ופעילות אנשי המקצוע באופן שקול מקצועי ואחראי הינו מדד חשוב של ערים דמוקרטיות.

מדדים:

- אחוז איוש משרות בכירים ברשות- איוש צוות מקצועי מוביל
- שכר ברשות- משיכת עובדים בכירים מובילים
- פרס ניהול כספי תקין, רשות חברתית, רשות איתנה

6. המרחב הציבורי

המרחב הציבורי הוא המקום המרכזי לפעילות ציבורית התורמת להגדלת המרכיב הדמוקרטי בתפקוד עירוני. ערים דמוקרטיות מפתחות מרחבים ציבוריים נדיבים המאפשרים התכנסות לדיונים ציבוריים ומנגישה הן באופן פיזי והן באופן דיגיטלי את הדיונים לציבור הרחב. המרחבים הציבוריים מאפשרים התכנסות, ומעודדים דיונים בין תושבים לעצמם ובין תושבים לנבחרי הציבור על אופן ואופי פעולותיהם. המרחבים הציבוריים מאפשרים גם את זכות המחאה וההפגנה.

מדדים:

- הוצאות על נכסים ציבוריים- שמירה תחזוקה ותפעול נכסים ציבוריים
- מדד עצמאות תכנונית
- תקבולי ממשלה בתקציב בלתי רגיל
- איכות השטחים הציבוריים וגודלם
- איכות מתקנים לטובת הציבור גודלם ורמת תפקודם

7. חינוך

הקשר בין חינוך פלורליסטי לדמוקרטיה מתפקדת נבדק והוכח. ערים דמוקרטיות מאפשרות חינוך פלורליסטי אשר בא לידי ביטוי באוטונומיה לאנשי חינוך ומנהלים לבנות את תכניות החינוך בהתאם להשקפתם המקצועית. בנוסף חינוך המשתף את ההורים ואת ועד ההורים בניהול מערכת החינוך. ולבסוף פתיחות גם לחינוך אלטרנטיבי בזרמים השונים.

מדדים:

- השקעה בחינוך ממקורות הרשות- תוספת על תקציב מדינה לטובת חינוך
- מגוון בתי ספר- פלורליזם
- אחוז מורים בעלי תואר שני- מקצועיות המורים
- מלגות לימוד להשכלה גבוהה- תמיכה בחינוך

8. גיוון והכלה

עיר דמוקרטית מכילה ומקבלת את כלל האוכלוסייה ומאפשרת זכויות וביטוי לכלל האוכלוסיות. הגיוון בא לידי ביטוי בנציגות במועצה לנציגים מכלל הקהילות היישוב, להקצאה של מבני ציבור ובתי תפילה של קהילות ודתות שונות. בנוסף, בעיר דמוקרטית קידום נשים, קבלה של להט"ב ותמיכה בארגונים המקדמים זכויות לכלל המיעוטים.

מדדים:

- אחראי גיוון בעירייה
- ועדה לקידום נושאי גיוון
- נציגות במועצה לחברי מועצה המקדמים גיוון וחברי מועצה מאוכלוסיות מגוונות
- פעילות ציבורית בנושא גיוון והכלה של אוכלוסיות.

9. תקציב העירייה

תקציב העירייה הינו הכלי המרכזי בניהול השוטף של העיר. ערים דמוקרטיות משקיעות חלקים משמעותיים מהתקציב בחיזוק אלמנטים דמוקרטיים בעיר. תקצוב נושא השקיפות כאמור מהווה גורם מניע לדמוקרטיה עירונית אך הוא לא היחיד. הקצאת משאבים לנושאי שיתוף ציבור, לניהול מתנדבים בוועדות העירייה ובמוסדות העירייה, תקצוב תשתיות לשיח אזרחי ותקצוב פעילות ציבורית, חינוכית ותרבותית הם אבני בוחן מרכזיות של עיר דמוקרטית

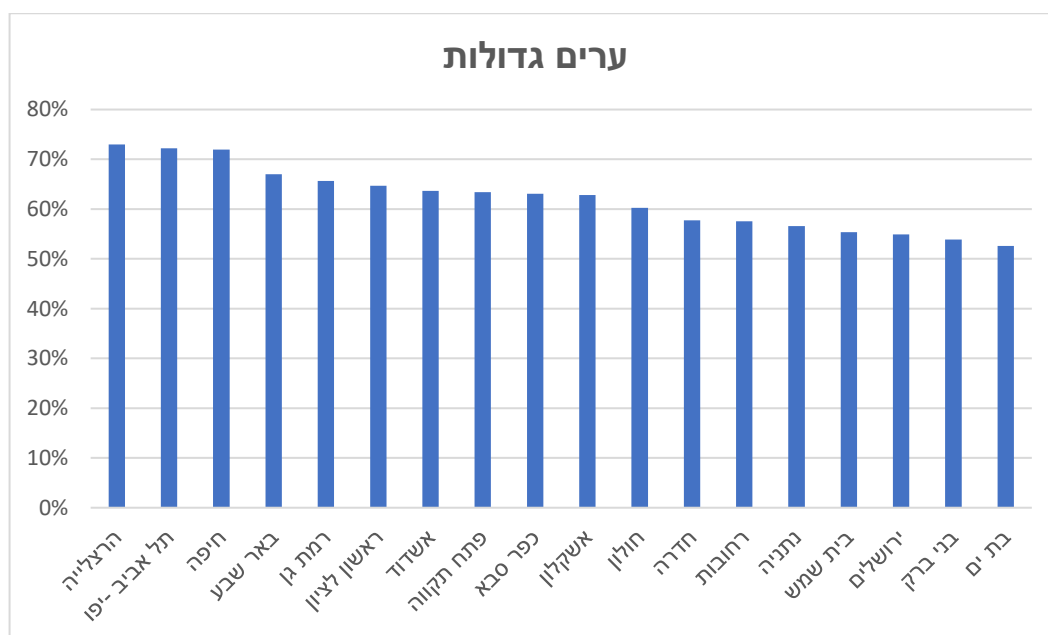
מדדים:

- השתתפות בחינוך
- השתתפות ברווחה
- הוצאות על שירותים לתושב
- תקציב לשיתוף ציבור
- תקציב להנגשת מידע
- תקציב לניהול מתנדבים

תוצאות

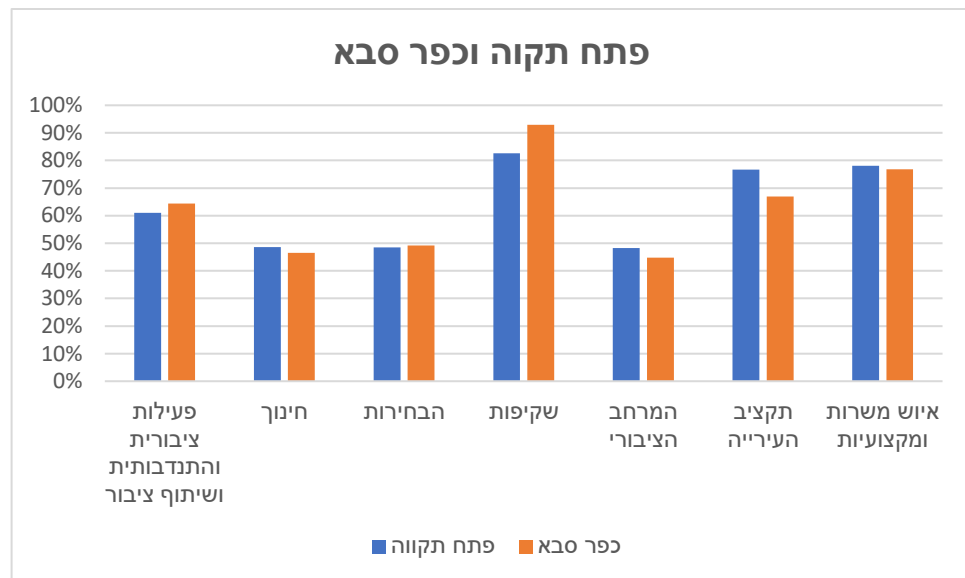
בכדי למנוע הטיות גדולות ולהשוות ערים בנות השוואה חולקו ערי ישראל על פי קריטריון גודל זאת מכיוון שהאתגרים הדמוקרטיים של ערים גדולות שונים מיישובים קטנים.

הערים הגדולות מ-100 אלף תושבים מסווגות במדד העיר הדמוקרטית בגרף למטה.



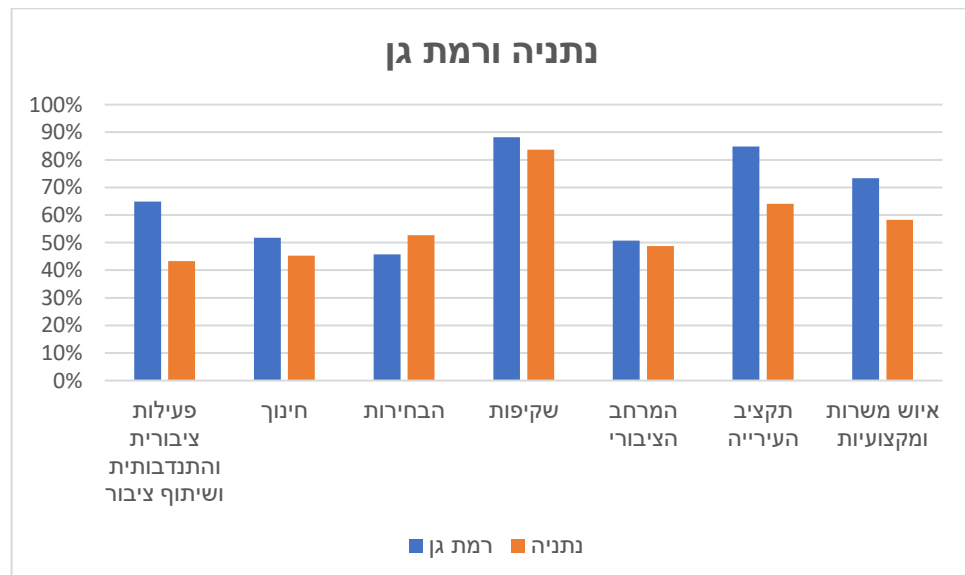
המדד נע בין תל אביב המקבלת ציון 73 אחוזים ועד בת ים המקבלת 53 אחוזים בשקלול כולל. ההבדלים במדד הכולל מושפעים מהפרמטרים ובכדי להבין את מקורם יש לבחון את הנתונים באופן פרטני.

למשל פתח תקווה וכפר סבא, שתי ערים אשר קיבלו שתיהן 63 אחוז במדד העיר הדמוקרטית. אך בעוד במרבית הפרמטרים הציון דומה, קיים הבדל בין הערים בפרמטר השקיפות (שבו כפר סבא מקבלת ציון גבוה) ומדד התקציב (שבו פתח תקווה מקבלת ציון גבוה).

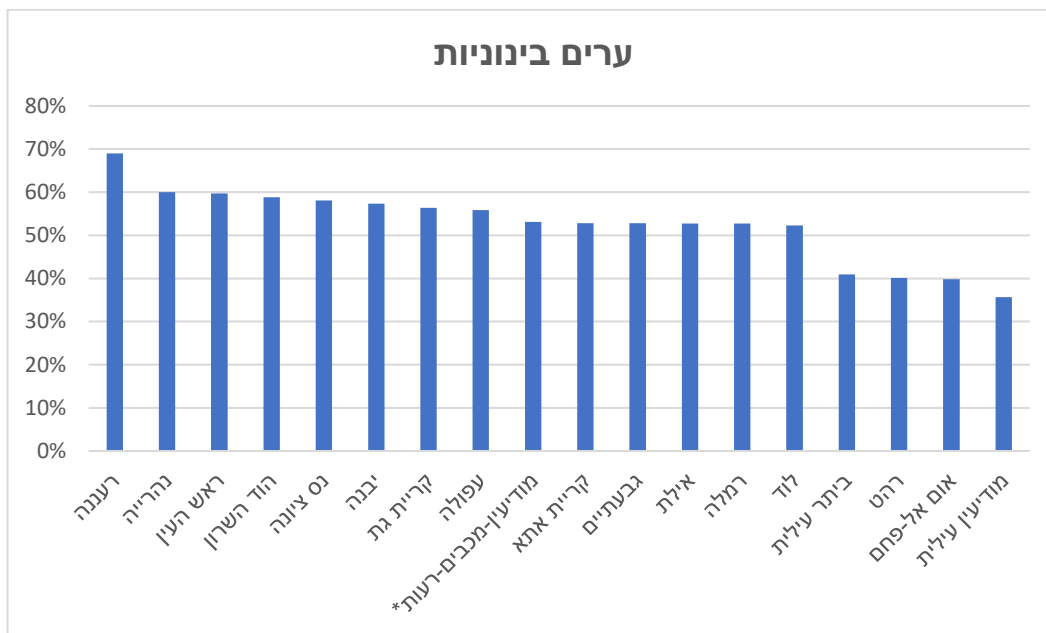


דוגמא נוספת

רמת גן עם דמוקרטיה של 66 אחוז מול נתניה עם 57 אחוז. ההבדלים בפעילות הציבורית, באיוש משרות ובהפניית תקציב לטובת פעולות מחזקות דמוקרטיה



הערים הבינוניות 50-100 אלף תושבים מתפלגות במדד בין רעננה עם ציון 69 אחוז ועד מודיעין עילית עם ציון 36 אחוז. הפערים בערים הבינוניות גדולים יותר ומדגישים הבדלים סציואקונומים ופריפריאליות גאוגרפית וחברתית.



הערים הקטנות בין 25-50 אלף תושבים

