



תקציב משתף

כתיבה: איתי פידלמן | אישור: שם אורלי אלמגור לוטן

תאריך: ל' תשרי תשפ"א, 18 אוקטובר 2020

סקירה משווה

תוכן עניינים

1.....	תמצית	1
3.....	1. רקע: מהו תקציב משתף	3
4.....	שלבי התקציב המשתף	4
5.....	אתגרים בתקציב משתף	5
6.....	2. תקציב משתף ברמה הלאומית	6
6.....	2.1 פורטוגל	6
8.....	2.2 דרום קוריאה	8
10.....	3. סקוטלנד: מנגנון משולב מדינתי-מקומי	10
13.....	נתוני ביצוע	13
16.....	4. תקציב משתף בשלטון המקומי	16
16.....	4.1 תל אביב-יפו	16
19.....	4.2 מדריד	19
22.....	4.3 סיאול	22
23.....	4.4 העיר ניו יורק	23
26.....	4.5 פריס	26
28.....	5. דיון	28

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ ג'אבר עסאקלה, והוא סוקר את רעיון התקציב המשתף והשימוש שנעשה בו במדינות ובערים שונות בעולם. להלן עיקרי המסמך:

- תקציב משתף (Participatory Budgeting) הוא תהליך שבו הציבור לוקח חלק בקביעת סדרי העדיפויות להקצאת תקציבים ולעיתים גם מצביע עליהם.** מקורו של הרעיון בעיר פורטו אלגרו שבברזיל בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20, ומשם התרחב למקומות נוספים. התקציב המשתף הוא אחד הכלים שיש כיום לשילוב אזרחים בתהליכי קבלת החלטות, שבין היתר נועד לחזק את אמון הציבור ברשויות ואת הקשר בין הצדדים ולעודד את האזרחים ליטול חלק בתהליכי קבלת החלטות.
- תקציב משתף ברמה המדינתית קיים רק במספר מועט של מדינות בעולם; תקציב משתף ברמה המוניציפלית שכיח הרבה יותר,** והוא קיים כיום מעל 1,500 ערים ברחבי העולם. אחת הסיבות לתפוצתו הנרחבת יחסית של התקציב המשתף ברמה המוניציפלית היא כי ברמת שלטון זו יש לתושבים יכולת להשפיע באופן ברור ונראה לעין יותר על תהליכי קבלת ההחלטות, לעומת הרמה הלאומית.
- במסגרת המסמך יוצג גם מודל נוסף, המתקיים בסקוטלנד, שבו תקציב משתף מקודם ומקבל תקציבים מהשלטון המרכזי, אולם בהתייחס לפרויקטים הנעשים ברמה המקומית.**
- ברוב המדינות והערים שנסקרו במסמך זה בהן נהוג תקציב משתף, הציבור לוקח חלק גם בשלב גיבוש הרעיונות לתקצוב וגם בשלב ההצבעה.** החריגה היחידה שמצאנו במסגרת העבודה על המסמך היא דרום קוריאנה, שבה ההצעות אמנם מגיעות מהציבור, אולם ההצבעה בפועל על התקציב המשתף מתבצעת על-ידי חברי הפרלמנט ולא על-ידי הציבור.
- בישראל מנגנון של תקציב משתף קיים בתל-אביב:** במסגרת המנגנון, המכונה "תושבים עושים עיר", מעורבים תושבי שכונות העיר בתקצוב פרויקטים לשיפוץ תשתיות בשכונות השונות.
- בכל המדינות והערים שנסקרו במסמך חלה בשנים האחרונות עלייה בתקציבים שיועדו לשיתוף, וכן במספר המשתתפים ובמספר הפרויקטים שאושרו.**
- בחלק מהערים שנסקרו (מדריד, פריס, סיאול וניו יורק) מוקצים תקציבים גבוהים יחסית לצורך הנושא.** במדריד ובפריס הוקצו בשנת 2019 לטובת התקציב המשתף 100 מיליון אירו, המהווים 5%-2% מהתקציב העירוני, בהתאמה.
- תקציב משתף יכול להיות כלי בצמצום פערים בין אוכלוסיות שונות, בקידום אוכלוסיות מוחלשות ובשיתוף בתהליכי קבלת החלטות. מדינות וערים שונות קבעו מפתחות לחלוקת התקציב המשתף שיסייעו בקידום מטרות אלו, למשל מפתח הקובע כי התקציב יחולק בין תכניות כלל ארציות/עירוניות לבין תכניות ייעודיות לכל אחד מהמחוזות או**

הרובעים בעיר. בחלק מהמקומות ניתנת עדיפות להקצאת תקציבים לאזורים בהם חיות אוכלוסיות חלשות יותר.

• **מרבית הכלים שבהם נעשה שימוש בתקציב משתף הם כלים מקוונים** (אתרי אינטרנט ייעודיים, פלטפורמות המבוססות על קוד פתוח, הצבעה אינטרנטית או סלולרית, רשתות חברתיות ועוד). לצד זאת, כמעט בכל המקומות שנסקרו במסמך **יש גם אפשרות להציע הצעות ולהצביע עליהן באופן פיזי. זאת, בעיקר על מנת להגיע לאוכלוסיות בעלות רמת אוריינות דיגיטלית נמוכה ובכך לאפשר לציבור רחב ככל הניתן לקחת חלק בתהליך.**

• **הנגשת תהליכי התקציב המשתף מסייעת לציבור להבין טוב יותר את התהליך, ומאפשרת להגביר את האמון הציבורי בו. על כן, חלק מהמקומות נקטו צעדים כדי להנגיש את התהליכים לאוכלוסיות נרחבות ככל האפשר, לא רק לכאלו הבקאות בנושא. כך למשל:**

- **בתל-אביב ובמדריד** מפרסמת העירייה עלויות צפויות של פרויקטים מסוגים שונים, כדי שהציבור יוכל להעריך טוב יותר את התקציב אותו עליהם לבקש;
- **בניו יורק** ישנם "נציגי תקציב", מתנדבים מהקהילה שאמונים על הפיכת הרעיונות שהציבור מציע להצעות תקציב ישימות. מתנדבים אלה מהווים צינור לקשר של הציבור עם העירייה;
- **בדרום קוריאה ובפריס** מתקיים במהלך תהליך אישור התקציב המשתף דו שיח בין הציבור לרשויות. במסגרת דו-שיח זה מתקיים כוונן (Fine tuning) של ההצעות, המאפשר להגיע לתוצאה מיטבית.

• **הערכת ההצלחה או ההשפעה של התקציב המשתף אינה יכולה להיבחן רק במדדים כמותיים** כמו עלייה בתקציב, במספר המצביעים או במספר ההצעות, **אלא מצריכה גם בחינה של מדדים איכותניים.** כך למשל, האם התקציב המשתף מביא לחלוקה שוויונית יותר של משאבים או האם הוא מסייע לאוכלוסיות מוחלשות, שלרוב מודרות מתהליכי קבלת החלטות.

כאמור, בחלק מהמקומות (**דרום קוריאה, סיאול, פריס ומדריד**) סיוע לאוכלוסיות מוחלשות באמצעות התקציב המשתף מתאפשר באמצעות מפתח לחלוקה תקציבית המבטיח כי כל חלקי האוכלוסייה יקבלו את חלקם, או באמצעות מבנה תוכנית שמאפשר לאוכלוסיות מוחלשות לקבל תקציבים גבוהים יותר בהשוואה לאוכלוסיות מבוססות.

מאידך, בסקוטלנד, **אוכלוסיות מוחלשות ובפרט אנשים עם מוגבלות ומיעוטים לא היו חלק מתהליך קבלת ההחלטות של התקציב המשתף, דבר שעלול להוביל להדרה של קבוצות אלו מתקציבים המחולקים במסגרת התוכנית.**

1. רקע: מהו תקציב משתף

דמוקרטיה השתתפותית היא רעיון שמקדם השתתפות של הציבור הרחב בהכרעות ובתהליכי קבלת החלטות. רעיון זה נועד, בין היתר, לתת מענה לתחושת אכזבה גוברת מתפקוד הדמוקרטיה הייצוגית וירידה באמון הציבור במוסדות השלטון.¹ ביטויים לדמוקרטיה השתתפותית ניתן למצוא בסוגים שונים של שיתוף ציבור כגון משאלי עם, יוזמות חקיקה אזרחיות ותקציב משתף.² מטרותיה - בניית אמון ברשויות וחזוק הקשר עם הציבור, מתן במה לקולו של הציבור בקבלת החלטות ובסופו של דבר - קבלת החלטות טובות ככל הניתן.³

תקציב משתף (Participatory Budgeting) הוא תהליך שבו הציבור לוקח חלק בקביעת סדרי העדיפויות להקצאת תקציבים ולעיתים גם מצביע עליהם. מקורו של הרעיון בעיר פורטו אלגרו שבברזיל. בסוף שנות ה-80 של המאה ה-20, תושבי העיר החלו לדרוש לקחת חלק משמעותי יותר בתהליך קבלת ההחלטות העירוני. בבחירות המוניציפליות שנערכו ב-1989 זכתה מפלגת הפועלים הברזילאית, שחרטה על דגלה את הדמוקרטיה ההשתתפותית.⁴ כך, לחץ מלמטה למעלה (bottom – up) ורצון מלמעלה למטה (down – top) יצרו הזדמנות נוחה ליוזמה מהסוג הזה.

בשלושת העשורים שחלפו מאז התרחב השימוש בתהליך של תקציב משתף, וכיום הוא קיים במאות ערים בברזיל⁵ ובערים מרכזיות בצפון-אמריקה (ניו-יורק, שיקגו, בוסטון וטורונטו), באירופה⁶ (פריס, ברלין, מדריד, סביליה ורייקיאוויק) ואף באסיה (סיאול וטאיפיי). ברמה המדינתית לעומת זאת, כמעט ואין שימוש בתקציב משתף, למעט מספר בודד של מדינות, ובהן פורטוגל ודרום קוריאה, שייסקרו במסמך זה. בסקוטלנד, שגם היא נסקרת במסמך, יש מעין מודל משולב, שבו תקציב משתף מקודם ומקבל תקציבים מהשלטון המרכזי, אולם בהתייחס לפרויקטים הנעשים ברמה המקומית.

יש להגדיר מספר קריטריונים שעל-פיהם נוכל לתחום את המונח תקציב משתף, לפחות באופן אליו תהיה התייחסות במסמך זה: (1) מצד אחד של המתרחס חייב להיות גורם רשמי (רשות מקומית או המדינה) ומהצד השני אזרחים שאינם נבחרים. (2) התהליך חייב לכלול מפגשים

¹ ראו למשל מאמר של ד"ר חן פרידברג, "אין אמון בנבחרים", המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14 בדצמבר 2017;

"Public Trust in Government: 1958-2019", PEW research, april 11th 2019; "Trust in Government", OECD website.

² למידע נוסף אודות דמוקרטיה השתתפותית ככלל ותקציב משתף בפרט, ראו:

ערן קליין ורון גופר, "תקציב משתף, מודל לשיתוף תושבים בתהליכי תקצוב עירוניים", יוני 2007.

Sabine Saurugger, "Representative vs. Participatory Democracy? France, Europe and Civil Society", 2004.

³ "The Beginner's guide to Participatory Budgeting", Citizenlab publication, 2019.

⁴ Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Röcke, "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1 March 2008 164–78.

⁵ "Assessment of Participatory Budgeting in Brazil" an IDB (Inter-American Development Bank) publication, April 2005.

⁶ EPRS briefing, "Participatory budgeting An innovative approach", January 2016. Date accessed: June 30th 2020.

תקציב משתף הוא תהליך שבו הציבור מעורב בהקצאת תקציבים ולעיתים גם מצביע עליהם.

תקציב משתף קיים במאות ערים ברחבי העולם; ברמה המדינתית הוא נפוץ הרבה פחות, ומצאנו תקציב משתף רק במספר קטן של מדינות.

בהם מידע מוחלף בצורה דו כונית, ולא רק שקיפות של תהליך התקצוב. (3) הוא חייב להיות רפטיבי ואינו יכול להיות דיון או מפגש חד-פעמיים. (4) לציבור חייבת להיות סמכות מסוימת בהליך התקצוב, בין אם בקביעת סדרי העדיפויות בתקציב ובין אם (גם) בהצבעה עליו.⁷

במסגרת המסמך יוצגו דוגמאות לתקציב משתף שעונה על קריטריונים אלה.

תהליכים שונים של
תקציב משתף
נבדלים אלה מאלה
בפרמטרים שונים,
ובהם: מטרת
השיתוף, תחום
השיתוף ומרחב
ההשפעה של הציבור
על תהליך האישור.

תקציבים משתפים נבדלים אלה מאלה בהיבטים הבאים: **מטרת התהליך** השיתופי - האם המטרה היא לאפשר לציבור להיות חלק מהותי בקביעת התקציב, באמצעות הצבעה עליו, או להוות גורם מיעץ בלבד? היבט נוסף מתייחס **לתחום השיתוף**, האם הוא מתמקד בתחומי פעילות כלליים (לדוגמה - דיור) או שמדובר ברעיונות לפרויקטים מסוימים (לדוגמה - שיפוץ בניין של הדיור הציבורי ברחוב ספציפי). **מרחב ההשפעה** של הציבור על ההליך גם יכול להשתנות - יש פרויקטים שבהם הציבור מציע הצעות לפרויקטים שיתוקצבו, יש כאלו שבהם הציבור מצביע על הצעות שרשויות הציגו לו, יש פרויקטים בהם הציבור מעורב הן בגיבוש ההצעות לתקצוב והן בהצבעה על התקצוב.

שלבי התקציב המשתף

התהליך של בניית תקציב ואישורו הוא תהליך תחום, בעל מספר שלבים סדורים, וקיומו של שיתוף ציבור במסגרתו מחייב התאמות. השלבים בתקציב המשתף נקבעים לפי מרחב ההשפעה של השיתוף: האם הציבור מעורב בתכנון התקציב, בהצבעה עליו או בשניהם? בהתאם לתשובה ניתן לתאר את שלבי התקציב המשתף. להלן יוצג תהליך הכולל את השלבים האפשריים השונים:⁸

ככלל, התקציב
המשתף הוא תהליך
הבנוי מהשלבים
האלה: בניית תשתית
השיתוף, יידוע
הציבור, התקצוב
בפועל וההצבעה,
פרסום התוצאות
ויישומן.

1. **בניית התשתית לתקציב המשתף.** בשלב זה נקבע מרחב ההשפעה של הציבור, תחום השיתוף, הכלים בהם ייעשה שימוש ומטרת השיתוף;
2. **יידוע הציבור.** בשלב זה הציבור מיועד על מסגרת הזמן שבה ייערך השיתוף, ההוראות הנוגעות אליו ותחומי התקצוב וגם משותף במסמכים ובמידע הרלוונטי לנושא;
3. **התקצוב וההצבעה.** את השלב הזה ניתן להשאיר כשלב יחיד או לחלקו לעוד שני שלבי משנה, כתלות בשאלה האם הציבור מעורב בתכנון ו/או בהצבעה. אם הוא מעורב בשניהם אזי ניתן לחלק כך:
א. תקצוב הפרויקטים השונים על-ידי הציבור, עיבוד המידע על-ידי הרשות והכנה להצבעה;

⁷ קריטריונים אלה מבוססים בחלק על הגדרה מתודולוגית לתקציב משתף כפי שנקבעה במאמר הבא:

Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Röcke, "[From Porto Alegre to Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting](#)", 2007.

⁸ למדרגים נוספים ראו:

- "[8 Steps to Effective Participatory Budgeting](#)", Citizenlab website, entry date: July 2nd 2020.
- "[How Participatory Budgeting Works](#)", Participatory Budgeting Project website, entry date: July 2nd 2020.
- "[Participatory Budget](#)", User-participation website, entry date: July 2nd 2020.

ב. ההצבעה בפועל.

4. פרסום תוצאות ההצבעה לציבור הרחב.

5. **יישום.** בשלב זה הציבור יכול לראות כיצד מתקצבים בפועל הפרויקטים השונים שנבחרו. כאמור, על מנת שהתהליך יגביר את האמון של הציבור ברשויות ויחזק את התחושה כי הוא לוקח חלק מהותי בתהליך קבלת ההחלטות, חשוב ליצור מעגל של שיתוף. כלומר, שהתהליך יהיה תהליך רפטיבי ולא חד פעמי.

אתגרים בתקציב משתף

תקציב משתף מציב בפני הרשויות והציבור מספר אתגרים, שעל מנת להשיג את מטרות השיתוף יש להתמודד איתם. בראש ובראשונה עומדת סוגיית **המורכבות של אישור תקציב** והפערים בין הידע הרלבנטי של הרשויות וזה של הציבור. מצד אחד עומדים גורמי המקצוע, לפעמים ממספר רב של מחלקות או גופים, המכירים את הנושא באופן מקצועי ומעמיק, ומהצד השני של עומד הציבור; לרובו ידע מינימלי, אם בכלל, באשר לבניית תקציב ואישורו. אתגר נוסף הוא החשש מ**בעיית הטייה** בציבור שנבחר. בדומה לתהליכים אחרים של שיתוף ציבור, גם בתקציב משתף יש חשש כי הציבור שלוקח חלק בתהליך אינו מהווה מדגם מייצג של כלל הציבור. **הקצאת משאבים** מהווה אתגר נוסף; על הרשות להבטיח כי ישנם מקורות תקציביים מספקים לנושא השיתוף. לבסוף, יש לקיים **תיאום ציפיות** מול הציבור. עליו לדעת באופן מיטבי על התוכנית וכיצד ההשתתפות שלו תשפיע על התקציב ועל היישום בפועל של הפרויקטים אותם הוא תקצב.

ניתן לתת מענה מסוים לאתגרים הללו באמצעות הנגשה של התהליך לציבור – הן באמצעות יידוע נרחב של כלל הציבור על תוכנית השיתוף באופן שקוף וברור והן באמצעות מתן כלים תומכים, כמו הכשרות. בהנגשת המידע והכלים ניתן להיעזר גם בגורמים מתווכים כגון מנהיגים קהילתיים, דתיים ואחרים, ארגונים שונים ומובילי דעת קהל.

בפרקים שלהלן יוצגו דוגמאות למדינות וערים שבהם מתקיים תהליך של תקציב משתף. הסקירה תכלול הצגת הכלים והמנגנונים השונים לשיתוף וככל שהיה בידינו לאתר מידע – גם יוצגו נתונים על היישום. בסוף המסמך **מובא דיון קצר בעיקרי הממצאים מהדוגמאות השונות**. טרם הצגת המידע המשווה, **יש לתת את הדעת לכמה הסתייגויות לגבי ההשוואה**.

כאמור, השימוש בתקציב משתף הלך והתרחב בשנים האחרונות וקיים בלא מעט מקומות, אולם בבואנו לכתוב על הנושא, ובעיקר בראייה ביקורתית, קיימת לעיתים מגבלת מידע. בתוך כך, חלק מתכניות התקציב המשתף החלו לפעול רק בשנים האחרונות ובחלקן עדיין אין מסד נתונים מקיף המתייחס לפרמטרים כמותיים שונים הנוגעים לתוכנית (מספר מצביעים, מספר הצעות וכדומה). בנוסף, בחלק מהתכניות המידע המפורסם הוא חלקי בלבד, בין היתר בהתייחס לתקציב המוקצה לטובת העניין.

בין האתגרים בקיום
תקציב משתף:
מורכבות אישור
התקציב, מציאת
מקורות תקציביים
לנושא השיתוף
וביצוע תיאום ציפיות
מול הציבור.

מגבלת מידע נוספת נוגעת לשפה. במדינות וערים שונות ישנו מידע חלקי בלבד בשפה האנגלית, דבר שמקשה על קבלת תמונה מקיפה על הנעשה בהן. המידע המוצג על המדינות והערים שנסקרו במסמך מבוסס על מקורות רשמיים, מאמרים בנושא ופרסומים שהועברו לידינו מגורמי מקצוע שונים.

הסתייגות נוספת נוגעת להבדלים בין המדינות, ובפרט להבדלים הנוגעים ליחסי הגומלין וחלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לרמות שלטון נמוכות יותר ולאופן תקצוב הרשויות המקומיות. הללו עשויים להשליך על המידה בה רשויות מקומיות יהיו אוטונומיות להחליט על שימוש בתקציב משתף ועל היקף התחומים או השירותים להם הדבר יהיה רלבנטי.

2. תקציב משתף ברמה הלאומית

תקציב משתף ברמה הלאומית החל רק בשנים האחרונות ותפוצתו אינה רווחת.

מעורבות של הציבור בקביעת התקציב ברמה הלאומית אינה דבר נפוץ, בוודאי בהשוואה לרמת השלטון המקומי. כמו כן, בניגוד לתקציב משתף ברמה המוניציפלית, אשר כאמור קיים כבר כמה עשורים, יוזמות לתקציב משתף ברמה הלאומית החלו לקרום עור וגידים רק בשנים האחרונות. להלן סקירה קצרה של מדינות שבהן מתקיים תקציב משתף ברמה הלאומית.

2.1 פורטוגל⁹

בפורטוגל התקצוב הממשלתי לתכניות השונות, שהחל בשנת 2017, כולל מפתח הקובע כי רוב התקציב יוקצה לפרויקטים בכלל המחוזות השונים ומיעוטו יוקצה לפרויקטים כלל מדינתיים.

בשנת 2017 השיקה ממשלת פורטוגל לראשונה את תוכנית התקציב המשתף (Portugal Participatory Budget- PPB), במסגרת התוכנית הממשלתית ה-21 שאושרה בפרלמנט בשנת 2015.¹⁰ בשנה זו ניתנה לתושבי פורטוגל האפשרות להציע רעיונות לתקצוב פרויקטים בכלל המדינה או פרויקטים ייעודיים למחוז מסוים,¹¹ בארבעה תחומים שונים: תרבות, מדע, חקלאות וחינוך למבוגרים. סך התקציב שהוקצה לעניין עמד על 3 מיליון אירו.

השקתו של התקציב המשתף ברמה הלאומית יצאה לפועל לאחר שנים רבות שבהן הוא התקיים ברמת השלטון המקומי ברחבי המדינה.¹² כפי שצוין במבוא המסמך וכך גם בפורטוגל, ההקשר החברתי כלכלי לקיומו של התקציב המשתף הוא חוסר אמון במערכת הפוליטית, משבר כלכלי ותחושה ציבורית כי המשאבים אינם מושקעים ברווחת התושבים.¹³

⁹ חלק משמעותי מהמידע שבפרק זה מבוסס על הפורטל הרשמי של התוכנית התקציב המשתף בפורטוגל. לצערנו, במהלך העבודה על המסמך הורידה ממשלת פורטוגל את הפורטל, ועל כן לא ניתן לגשת יותר לאתרים עליהם התבססנו.

¹⁰ An interview with Graça Fonseca, Secretary of State Assistant and of Administrative Modernisation (currently Minister of Culture), "[Participatory budgeting – Portuguese style](#)", March 22nd 2018, date accessed: July 5th 2020.

¹¹ פורטוגל נחלקת מנהלית לחמישה מרחבים ושני חבלים אוטונומיים. על מנת לשמור על בהירות בהמשך הפרק, יעשה שימוש במינוח מחוז על מנת להתייחס ליישומים אלה.

¹² למידע נוסף על התקציב המשתף ברמת השלטון המקומי בפורטוגל, בשנים 2001 – 2013 ראו:

Nelson Dias, "[Hope for Democracy – 25 years of participatory budgeting worldwide](#)", pp. 325 – 352.

¹³ שם. עמ' 326 – 328.

באותה שנה הציע הציבור במסגרת זו 1,015 הצעות לתקצוב; לאחר ניפוי של חלקן על-ידי הממשלה אושרו להצבעה 599 פרויקטים לתקצוב (אין לנו מידע על הקריטריונים לסינון ההצעות); 38 מהם נבחרו. סך המצביעים עמד על קרוב ל-80,000 איש.¹⁴ 400,000 אירו "נצבעו" לשני פרויקטים בתחום התרבות בכלל המדינה ו-2.6 מליון אירו נצבעו לעוד 32 פרויקטים בתחומים של מדע, חינוך, חקלאות ועוד במחוזות.¹⁵

בתהליך השיתוף נעשה שימוש בכלים פיזיים ומקוונים גם יחד. כך, ברחבי המדינה נערכו כ-50 מפגשים בין נבחריו הציבור לקהל הרחב, ובמקביל הושק פורטל לתוכנית שבו האזרחים יכלו להציע רעיונות וגם להצביע. נוסף על כך, על מנת לאפשר לציבור רחב ככל האפשר לקחת חלק בתוכנית, ניתן היה להצביע באמצעות הטלפון הנייד באמצעות מסרון, ללא עלות.

בשנת 2018 הורחב תקציב התוכנית לסכום של 5 מיליון אירו, וגם תחומיה הורחבו - לכל תחומי הפעילות של הממשלה.¹⁶ בדומה לשנת 2017 נקבע, כי משאבי התוכנית יופנו הן לפרויקטים ברמה הלאומית והן לפרויקטים ברמת המחוז, תוך שמירה על המפתח שכל המחוזות יקבלו תקצוב.¹⁷

בהשוואה לשנת 2017 חלה גם עלייה כמעט בכל הפרמטרים המעידים על מעורבות הציבור. כך, הציבור הציע 1,400 הצעות לתקצוב, אושרו להצבעה 691 פרויקטים והשתתפו בהצבעות קרוב ל-120,000 איש. לעומת זאת, מספר המפגשים דווקא ירד, ונערכו 37 מפגשים בין נבחריו הציבור לקהל הרחב. סך הכל תוקצבו 22 פרויקטים, שלושה ברמה הלאומית בהיקף של חצי מליון אירו ועוד 19 ברמת המחוזות, בהיקף של 4.5 מליון אירו.¹⁸

על מנת שההצעות תהיינה ישימות, כמו גם כדי לשמור על המפתח האמור, נקבעו מספר כללים ובהם: הרעיונות אינם יכולים לכלול בניית תשתיות, קיימת תקרה של 300,000 אירו לפרויקט ועוד.

משך תהליך השיתוף מרגע ההשקה ועד ההודעה על הפרויקטים הזוכים עומד על כ-10 חודשים. לתהליך חמישה שלבים: (1) בין החודשים ינואר – אפריל הציבור יכול להציע רעיונות לתקצוב. כאמור, הדבר יכול להיעשות בפורטל ייעודי שנפתח לטובת הנושא או במסגרת המפגשים המתקיימים עם הציבור. (2) בחודשים אפריל – מאי גורמי המקצוע מנתחים את ההצעות ומנפים

**בשנים 2017 – 2018
סך התקציב לתכניות
השונות עלה ב-66%
ואילו מספר
המצביעים הכפיל את
עצמו.**

¹⁴ European Commission website, "[eGovernment in Portugal](#)", May 2018, pp. 11-12. date accessed: July 5th 2020.

¹⁵ למידע נוסף ראו באתר האינטרנט של Portugal Participatory Budget.

¹⁶ "[Orçamento Participativo Portugal](#)", Projectos vencedores 2017, date accessed: July 5th 2020.

¹⁷ "[Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019](#)", OECD publication, pp. 231, date accessed: July 6th 2020.

¹⁸ "[Orçamento Participativo Portugal](#)" (Portugal Participatory Budget) website, date accessed: July 5th 2020.

¹⁹ Ibid. "[Winning projects of 2018](#)" & "[Projetos Vencedores do Orçamento Participativo Portugal - Edição 2018](#)", in Portugal Government website, accessed date: September 13th 2020.

את אלו שאינן עומדות בתנאי הסף. (3) למשך שבועיים בחודשים מאי – יוני, מפורסמים הפרויקטים שאושרו על-ידי הרשויות, בין היתר כדי לאפשר לציבור לערער. (4) בחודשים יוני – ספטמבר, מתקיימת ההצבעה. (5) בחודש אוקטובר התוצאות מפורסמות.¹⁹

2.2 דרום קוריאנה

בשנת 2018 השיקה ממשלת דרום קוריאנה את תוכנית התקציב המשתף – "התקציב שלי".

בשנת 2018 הציגה ממשלת קוריאנה את "התקציב שלי" (My Budget), תוכנית לתקציב משתף ברמה הלאומית לשנת התקציב 2019.²⁰ התוכנית כללה שלושה עקרונות מרכזיים: היא התמקדה בתקצוב תחומי העיסוק של הממשלה הלאומית ולא באזור מסוים או בקבוצה מסוימת; הושם דגש על כלים מקוונים בפרסום התוכנית ובאופן השיתוף והיא התקיימה במסגרת המשפטית המקובלת (הממשלה מגישה את הצעת התקציב והפרלמנט הוא זה שדן בו ומאשר אותו).²¹

התקציב המשתף כולל בתוכו מספר סבבי הערות בין הציבור לממשלה.

לתקציב המשתף בקוריאנה חמישה שלבים עוקבים: הגשת ההצעות – ניפוי – דיון ותיעדוף – בחינת הנושא – הגשה ואישור.

1. **הגשת ההצעות (Citizens proposal) בחודשים מרץ – אפריל** – בשלב זה מתבקש הציבור הרחב להגיש רעיונות לתקצוב פרויקטים שונים, העומדים בכללים הבאים: הם בעלי השפעה לאומית ונוגעים לאחד מתחומי העיסוק של תקציב המדינה,²² הם אינם עומדים בניגוד לחוק והם אינם דורשים בדיקת היתכנות, כלומר – ניתן ליישם מיד.

באשר לכלים בהם נעשה שימוש, על מנת להגיע לקהל רחב ככל הניתן, מאפשרת הממשלה להגיש הצעות לתקצוב באופן מקוון (במייל או באתר ייעודי) ובאופן פיזי (בדואר רגיל וגם באמצעות קבלת קהל במקומות ייעודיים, על מנת להקל על אנשים ללא נגישות לאינטרנט). גם פרסום התוכנית נעשה במגוון ערוצים ובהם שילוט במקומות ציבוריים (תחבורה ציבורית, מקומות בילוי), פרסום ברשתות החברתיות, הודעות לתקשורת ועוד.

2. **ניפוי ההצעות על-ידי המשרדים (Ministries screening) בחודשים אפריל – מאי** – בשלב זה מתכנסת ועדת מומחים המורכבת מ-68 אנשי מקצוע ממשרדי הממשלה ומהסקטור הפרטי, שבוחנת את הרעיונות שהוגשו בשלב הראשון, מעריכה את אפשרות היישום שלהן והופכת אותן להצעות קונקרטיות שניתן להצביע עליהן. הוועדה נחלקת לארבעה תחומי עבודה: כלכלה, רווחה, חברה ומנהל ציבורי.

¹⁹ Ibid and Luis Roberto Vera, "First example of Participatory Budgeting on the National Level", Aug 9th 2018, in: Re-Imagining Democracy website, date accessed: July 5th 2020.

²⁰ "Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019", OECD publication, pp. 206 - 208, date accessed: July 9th 2020.

²¹ "National Participatory Budgeting in South Korea", April 2019, source: e-mail from Jungmin Park, Senior policy analyst, Budgeting and Public Expenditures Division, Directorate for Public Governance, OECD, July 8th 2020.

²² לפירוט 12 התחומים בהם עוסק התקציב ראו באתר האינטרנט של משרד האוצר הקוריאני, תאריך כניסה: 9 ביולי 2020.

על אף ההשפעה הרבה שיש לציבור בקביעת הפרויקטים שיכללו בתקציב המשתף, הממשלה מוסמכת לעשות שינויים גם בסדר העדיפויות של התוכניות שנקבע על-ידי הוועדה הציבורית וגם בגובה התקציב שיוקצה לכל תוכנית.

3. **דיון ותיעדוף ההצעות (Discussion & Prioritisation) בחודשים יוני – יולי** – בשלב זה מתכנסת ועדה המורכבת מ-300 נציגים של הציבור כדי לדון בהצעות של ועדת המומחים. בסופו של הדיון מתעדפת הוועדה את ההצעות של ועדת המומחים ומעבירה אותן לבחינה על-ידי הממשלה.

הרכב הוועדה הציבורית כולל נציגים מרקע מגוון: כאלו המגיעים מאזורים שונים, בגילאים שונים ועוד. חבריה נבחרים באמצעות דיגום סטטיסטי של אוכלוסיית המדינה. בדומה לוועדת המומחים, היא נחלקת לארבעה תחומי עבודה.

4. **דיון (Deliberation) בחודש אוגוסט** – בשלב זה מתכנסת הממשלה כדי לדון בהמלצות הוועדה הציבורית ולשלבן בהצעת התקציב הרשמית של משרד האוצר.

סמכותה של הממשלה אל מול הצעות הוועדה הציבורית לתקציב המשתף באה לידי ביטוי בשני היבטים: האחד, בעצם האישור או הדחייה של התכניות השונות - הממשלה יכולה לעשות שינויים בסדר העדיפויות שקבעה הוועדה הציבורית. השניה, בגובה התקציב המוקצה לכל אחת מהתוכניות שנבחרו - הממשלה יכולה לקבוע תקציב אחר מזה שהוצע לפרויקט מסוים.

5. **הגשה ואישור (Submission and Approval) בחודשים ספטמבר – דצמבר** – בשלב זה מונחת על שולחן הפרלמנט לדיון ולהצבעה הצעת התקציב השנתית, כולל החלק של התקציב המשתף.

לסיכום, על אף מעורבות רבה של הציבור בתקציב המשתף, הרשויות עדיין שולטות במידה רבה על התהליך. שליטה זו בה לידי ביטוי הן בשלב הראשוני של ניפוי פרויקטים והן בקביעת גובה התקציב שיוקצה לכל פרויקט. יתרה מכך, **הממשלה רשאית לתקצב פרויקטים שהציבור סבר שאין צורך לתקצב אותם בכך בעצם לבטל את החלטת הציבור בנושא זה.**²³

בשנת 2019 הציע הציבור ב-30 הימים שעמדו לרשותו 1,206 הצעות; 25% מהן בתחומי הבריאות והרווחה, 14% בתחומים של מנהל ציבורי בשלטון המרכזי והמקומי, 13% בתחומי הביטחון והסדר הציבורי, 11% בתחומי הסביבה ועוד.

בסיומו של ההליך אישר הפרלמנט תקציב ל-38 פרויקטים, בסכום כולל של כ-81.7 מיליון דולר אמריקאי.²⁴ 24 פרויקטים שנגעו לכלל האוכלוסייה, בתחומי בריאות (ייעור עירוני, אוורור רכבת תחתית), בטיחות (ניטור ושיפור מערכות הנוגעות לרעידות אדמה), תעסוקה (מרכז

²³ Jungmin Park, Senior policy analyst, Budgeting and Public Expenditures Division, Directorate for Public Governance, OECD, email. August 24th 2020.

²⁴ "National Participatory Budgeting in South Korea", April 2019, source: e-mail from Jungmin Park, Senior policy analyst, Budgeting and Public Expenditures Division, Directorate for Public Governance, OECD, July 8th 2020.

**סקר שביעות רצון
שנערך בקרב חברי
הוועדה הציבורית
העלה כי לרובם היתה
התרשמות חיובית
מהתוכנית.**

**התקציב ההמשכי
בשנת 2020
לפרויקטים שהחלו
בשנת 2019 גבוה
ב-60% מסך התקציב
שהוקצה להם במקור.
התקציב שהוקצה
לפרויקטים חדשים
בשנת 2020 גבוה
בכ-15% מהתקציב
שהוקצה ב-2019.**

**בסקוטלנד ישנו מודל
המשלב קבלת
תקציבים מהשלטון
המרכזי לצורך קידום
פרויקטים של תקציב
משתף בשלטון
המקומי**

קריירה (לנוער) וסביבה (מיחזור אשפה וזיהום ימי) בסכום כולל של 65.3 מיליון דולר; ו-14 פרויקטים ייעודיים לאוכלוסיות הסובלות מהדרה חברתית, בסכום כולל של 16.3 מיליון דולר.²⁵ במסגרת בחינת תהליך התקציב המשתף נבחנה מידת שביעות הרצון בקרב חברי הוועדה הציבורית. במסגרת זו נשאלו חברי הוועדה מספר שאלות הנוגעות לניהול התהליך, ללימוד נושאים הקשורים לתקציב ופיננסים במסגרת ההדרכה שהם קיבלו כחברי ועדה, להרחבת התוכנית בעתיד ולרצון להשתתף שוב ביוזמה שכזו. שיעור התגובות החיוביות לשאלות אלה היה גבוה ונע בין 60% ל-90%, תלוי בנושא.

בהתייחס לשנת 2020, הממשלה הקצתה לטובת התקציב המשתף 224 מיליון דולר. 93 מיליון דולר עבור פרויקטים חדשים ועוד 131 מיליון בעבור תקציבי המשך לפרויקטים שהחלו בשנת 2019. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל חברה במשלחת של דרום קוריאה לארגון ה-OECD בשאלה לגבי השפעת התפרצות הקורונה על התכניות הללו. בתשובה לכך נמסר, כי למשבר הקורונה לא הייתה השפעה על התקציב, אך דווקא היתה לו השפעה על הרכב ואופן העבודה של הוועדה הציבורית: מספר החברים בוועדה עלה ל-2,000 איש ובמקביל כל המפגשים וההצבעות נערכים באופן מקוון, וזאת על מנת לשמור על בריאות חברי הוועדה.²⁶

יוער, כי התוכנית לתקציב משתף של דרום קוריאה מבוססת במידה רבה על התוכנית לתקציב משתף של ממשלת סיאול, עיר הבירה של דרום קוריאה שלה מעמד מוניציפלי מיוחד במדינה. בהמשך המסמך, בסקירת תקציב משתף ברמת השלטון המקומי, יוצג המצב בסיאול.

3. סקוטלנד: מנגנון משולב מדינתי-מקומי

סקוטלנד היא אחת מארבע אומות המרכיבות את בריטניה ויש לה עצמאות מסוימת בענייני ממשל, חקיקה וכדומה. תקציב משתף קיים בסקוטלנד כבר לפחות עשור; בשנים הראשונות הוא היה קיים במספר ערים, כיוזמות מקומיות. החל משנת 2014 החלה גם מעורבות ממשלתית בעניין. בתוך כך, בשנת 2015 חוקק "חוק חיזוק הקהילה" (Community Empowerment) (Scotland) Act 2015 שבין מטרותיו - חיזוק השלטון המקומי ועיגון מעורבות הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות.²⁷ החוק לא התייחס אמנם בצורה מפורשת לתקציב משתף, אולם בנה תשתית לקידום הנושא ברמה המוניציפלית. בשנת 2016 הפך התקציב המשתף לאחד מחמשת

²⁵ Ibid footnote 19.

²⁶ Jungmin Park, Senior policy analyst, Budgeting and Public Expenditures Division, Directorate for Public Governance, OECD, email. August 24th 2020.

²⁷ "Participatory Budgeting: An Evidence Review", Public Policy Institute for Wales, August 2017, pp. 10-11, date accessed: July 6th 2020.

המחויבויות של הממשלה במסגרת הצטרפותה של סקוטלנד ל-Open Government Partnership.²⁸

בסקוטלנד יש מודל שבו תקציב משתף מקודם ומקבל תקציבים מהשלטון המרכזי, אולם בהתייחס לפרויקטים הנעשים ברמה המקומית. על היישום בפועל של התהליך אחראים השלטון המקומי וארגונים קהילתיים.²⁹ לכן, במסמך זה התייחסנו אל המודל הקיים כקטגוריה בפני עצמה.

טרם סקירת התוכנית והשינויים שעברה יש להתייחס להקשר שבו פועל התקציב המשתף בסקוטלנד. מחקר שנערך בנושא ובין מחבריו גורמי מקצוע בשירות הציבורי ובאקדמיה בסקוטלנד, הצביע על כמה היבטים מוסדיים, חברתיים ופוליטיים שהשפיעו על תצורתו הנוכחית של התקציב המשתף במדינה:³⁰ בין היתר, המחברים הזכירו את העובדה כי רמת השלטון המקומי בסקוטלנד פועלת ללא סמכויות פיסקליות מספקות (בהשוואה למקומות אחרים בעולם), ומכאן שהרשויות בסקוטלנד פועלות ללא כלים מתאימים; שיש מעורבות נמוכה של הציבור בחיים הפוליטיים, דבר שבא לידי ביטוי בשיעורי הצבעה נמוכים בבחירות; ושלבנה השלטון המקומי במדינה (מספר נמוך יחסית של רשויות מקומיות, שלמעשה הפכו להיות סוג של רשויות אזוריות) מביא לכך שהיחס בין מספר נבחר הציבור לאוכלוסיה הוא גבוה מאוד.³¹

לטענת מחברי המחקר, הפעלת התקציב המשתף באופן שבו הוא מתקיים בסקוטלנד נותנת מענה לאתגרים הללו ומיישמת את רצונה של הממשלה לחזק את הדמוקרטיה המקומית וכן לשפר את איכות השירותים הציבוריים. מטרות מרכזיות נוספות של הממשלה בתקצוב התוכנית הן ליישם את מחויבותה להגברת השוויון, לצמצם את האפליה כלפי אוכלוסיות מסוימות ולשפר את היחסים בין קבוצות אוכלוסיה שונות.³²

מעורבותו של השלטון המרכזי בנושא היא באמצעות הקצאת תקציבים לפרויקטים של תקציב משתף שנעשים על-ידי רשויות מקומיות וארגונים קהילתיים; מקורם של התקציבים הוא קרן

²⁸ Open Government Partnership היא יוזמה מולטילטרלית שמטרתה לעגן מחויבות של ממשלים שונים ברחבי העולם לקידום ממשל פתוח, חיזוק כוחו של הציבור, מלחמה בשחיתות ועוד. למידע נוסף על הארגון ראו [באתר האינטרנט](#) של הארגון. תאריך כניסה: 18.10.2020.

²⁹ "Community empowerment", Scotland Government website & "About", pbscotland website, date accessed: July 6th 2020.

³⁰ Oliver Escobar, Fiona Garven, Chris Harkins, Kathleen Glazik, Simon Cameron & Ali Stoddart, "Participatory budgeting in Scotland: The interplay of public service reform, community empowerment and social justice", 2018. ³¹ כך למשל, היחס בין נבחר הציבור בשלטון המקומי לאוכלוסיה עומד על 1:4,270 לעומת 1:500 בפינלנד, 1:400 בגרמניה ו-1:700 בספרד. גם מספר האנשים הממוצע לכל יחידה של שלטון מקומי היא הגבוהה ביותר בקרב המדינות המפותחות (169,500 בהשוואה לממוצע של 5,615 באיחוד האירופי).

³² Oliver Escobar, Fiona Garven, Chris Harkins, Kathleen Glazik, Simon Cameron & Ali Stoddart, "Participatory budgeting in Scotland: The interplay of public service reform, community empowerment and social justice", 2018, pp. 14.

ייעודית (Community choices fund), שהוקמה על-ידי הממשלה. החל משנת 2019 תקצוב התקציב המשתף נעשה במסגרת רחבה יותר של תקצוב השלטון המקומי. בהתאם לכך, שולבה הקרן (וקרנות נוספות מתחומים אחרים) בתוכנית לחיזוק הקהילה (Empowering Communities Programme), שמתקצבת את השלטון המקומי.³³ יצוין, כי התקציבים הממשלתיים הם תלויי תקצוב תואם (matching).

בנוסף לתקצוב הפרויקטים של התקציב המשתף, התקציבים שהממשלה הקצתה לנושא בשנים 2014 – 2018 יועדו גם לתקצוב של תוכנית תמיכה לאומית (national support programme) בנושא, שכללה הדרכות, ייעוץ והערכה (assessment) של הפעילויות השונות.³⁴ ב-2017 הגיעה ממשלת סקוטלנד להסכם עם נציגות השלטון המקומי, לפיו עד סוף שנת 2021 לפחות 1% מתקציב הרשויות המקומיות יוקצה לצורך תקציב משתף.³⁵ על פניו, ייתכן והסכם זה הופך למעשה את מנגנון התקציב המשתף למחייב עבור כל הרשויות המקומיות בסקוטלנד, אולם בידינו מידע בעניין זה ובפרט – עד כמה ההסכם יהיה מחייב במידה שתתחלף בסקוטלנד הממשלה.

על אף שאין הוראות מחייבות לגבי האופן שבו יש לקיים תקציב משתף בסקוטלנד, ישנו דמיון בין תכניות שונות. כך למשל, יצירת גורם מתווך בין הציבור לגורם המקיים את התקציב המשתף, יצירת מרחב תקשורת בין הצדדים ועוד.

כאמור, היישום בפועל של התקציב המשתף מתקיים ברמה המקומית - כל רשות מקומית או ארגון קהילתי הפועל בתחום שיפוטה רשאים לקיים תקציב משתף. גורם מרכזי בקידום הנושא בסקוטלנד הוא PB Scotland, ארגון המאגד תחת חסותו 542 חברים: מחציתם מהקהילה ומארגוני מגזר שלישי והמחצית השנייה נציגים מהשלטון המקומי, מהאקדמיה ומהמגזר הפרטי. הארגון, המגדיר את עצמו כהאב (hub) לשיתוף מידע בנושא, פותח על-ידי המרכז להתפתחות הקהילה בסקוטלנד (Scottish Community Development Centre) ופועל במימון הממשלה הסקוטית.³⁶

לא מצאנו הוראות מחייבות על האופן בו יש לקיים את התהליך, אולם PB Scotland פרסם Best Practices לעניין, לפיהם תקציב משתף כולל בתוכו שלושה שלבים מרכזיים: (1) הציבור רשאי להציע רעיונות להקצאת משאבים לתכניות שונות (2) הצבעה על התכניות הללו (3) ההצעות שזוכות למירב הקולות – זכאיות לתקציב.

באתר האינטרנט של PB Scotland ניתן למצוא דוגמאות לפרויקטים שונים שיצאו לפועל.³⁷ להלן יוצגו שניים מהם, אחד בוצע על-ידי רשות מקומית והשני על-ידי ארגון קהילתי:

³³ "Community empowerment", Scotland government website, accessed date: July 7th 2020.

³⁴ "Evaluation of participatory budgeting activity in Scotland 2016-2018: research findings", Scotland Government website, date accessed: July 6th 2020.

³⁵ <https://news.gov.scot/news/more-choice-for-communities> retrieved: October 4th, 2020.

³⁶ PB Scotland website. Entry date: September 23rd 2020; Oliver Escobar, Fiona Garven, Chris Harkins, Kathleen Glazik, Simon Cameron & Ali Stoddart, "Participatory budgeting in Scotland: The interplay of public service reform, community empowerment and social justice", 2018, pp. 19

³⁷ "Crowdsourced map of PB in Scotland", pbscotland website, date accessed: July 6th 2020.

• בסוף שנת 2016 החליטה מועצת העיר **דאנדי** (Dundee) להשיק תוכנית לתקציב משתף. לטובת העניין גייסה העירייה 80,000 ליש"ט מהקרן הממשלתית לתקציב משתף ובמקביל גייסה עוד 1.12 מיליון ליש"ט מעבר למה שנדרשה מתוקף ה-Matching; סה"כ גויסו 1.2 מיליון ליש"ט, תוך יצירת מפתח של הקצאת 150,000 ליש"ט לכל-אחד משמונת הרובעים של העיר. עיקר התקציב הוקצה לטובת פרויקטים של תשתיות ברחבי העיר ובהם פארקים, תאורת רחוב ומדרכות.

על יישום בפועל של התוכנית הופקדה ועדת היגוי (steering group) שהוקמה על-ידי העירייה. אחד מתפקידי הוועדה היה להבטיח כי כלל האוכלוסייה בעיר תיקח חלק בתוכנית. במיוחד הושם דגש על קבוצו אוכלוסייה בעלות ייצוג נמוך במערכת קבלת ההחלטות – צעירים, קשישים, אוכלוסיות מוחלשות, אנשים עם מוגבלות, פליטים ועוד. לטובת העניין נערכו למעלה מ-400 מפגשים עם הציבור. בסיומם נערכה באופן מקוון הצבעה על הפרויקטים המוצעים. בהצבעה, שנמשכה שמונה שבועות, השתתפו 11,472 איש, שמהווים כ-8% מתושבי העיר.³⁸

• **ארגון הדיור של שכונת גורבאלס (Gorbals) שבגלזגו**, המספק שירותים לכ-4,000 בתי אב, קיים בשנים 2017 – 2018 תוכנית לתקציב משתף, באמצעות תקציב בסך 34,350 ליש"ט שקיבל מקרן התקציב המשתף הסקוטית. לצורך כך הקים הארגון פאנל קהילתי ופאנל צעירים (לגילאים 11 – 19) מתושבי השכונה, שתפקידם היה לתווך בין הקהילה לבין הארגון ולהפוך את ההצעות של הציבור הרחב להצעות ישימות שניתן להצביע עליהן. לא מצאנו הסבר באשר להכשרה שניתנה (אם בכלל) לחברי הפאנלים.

במסגרת התוכנית הזמין הארגון את הציבור להציע הצעות שונות לתקצוב, לפי מדרגות של 500, 5,000 ו-15,000 ליש"ט להצעה. סה"כ הוצעו 38 הצעות ונבחרו 31 מהן. ההצבעה נערכה באופן פיזי, בשלושה ארועים שונים, והשתתפו בהם כ-450 מתושבי השכונה. היא הייתה פתוחה לתושבי השכונה מגיל 8 ומעלה.³⁹

שתי הדוגמאות הללו אינן מייצגות, מטבע הדברים, מדגם מייצג, אולם בשתיהן ניתן לראות שהיה שימוש במפגשים פיזיים שיאפשרו לכלל האוכלוסייה לקחת חלק בתהליך.

נתוני ביצוע

הקרן הממשלתית (Community choices fund) **הקצתה בשנים 2014 – 2018, סך של 6.5 מיליון ליש"ט לתקציב משתף**. במקביל, היא קיימה בחינה של התוכנית בשתי תקופות: 2016 – 2017 ו-2017 – 2018. במסגרת זו נבדקו נתונים הנוגעים לגובה התקציב, מספר המשתתפים, מספר הפרויקטים ואף בחינה באם התוכנית עמדה במטרות שהוצבו.

³⁸ "Community Choices Fund 2017/18 report", pp. 31 – 33, date accessed: September 24th 2020.

³⁹ "Community Choices Fund 2017/18 report", pp. 14 – 16, date accessed: September 24th 2020.

בשנים 2017 – 2018
רשויות מקומיות
נדרשו לעשות
Matching לכל סכום
לתקציב משתף
שהוקצה על-ידי
הממשלה.
משנת 2021, כל
הרשויות המקומיות
נדרשות להקצות 1%
מתקציבן לתקציב
משתף.

מבדיקה זו עלה כי בשנים 2017 – 2018 הוקצו משאבים בסכום כולל של 3.4 מיליון ליש"ט לתקציב משתף. הקרן הממשלתית הקצתה 2 מיליון ליש"ט, כחצי מיליון לטובת תוכנית התמיכה הלאומית ועוד 1.5 מיליון לפרויקטים עצמם.⁴⁰ כ-750,000 ליש"ט נותבו לפרויקטים של ארגונים קהילתיים ועוד 750,000 ליש"ט לפרויקטים שבוצעו על-ידי הרשויות המקומיות. במקביל, תקצוב הפרויקטים ברשויות מקומיות הותנה בכך שהרשויות המקומיות יתנו תקצוב תואם - Matching - לכל סכום שיוקצה על-ידי הקרן, תוך מתן עדיפות לרשויות שמראש מקצות לפחות 1% מסך תקציבן לטובת תקציב משתף (כאמור, החל מ-2021 הדבר יהפוך למחייב).⁴¹ בהתאם, הרשויות (וגם ארגונים קהילתיים) גייסו עוד כ-1.4 מיליון ליש"ט, לסך כולל של 3.4 מיליון ליש"ט.

כאמור, בשנת 2019 החליטה הממשלה הסקוטית לשלב את תקצוב התקציב המשתף במסגרת רחבה יותר של תקצוב השלטון המקומי. בהתאם לכך, הקרן (וקרנות נוספות מתחומים אחרים) שולבה בתוכנית לחיזוק הקהילה (Empowering Communities Programme), שמתקצבת את השלטון המקומי, בסכום כולל של 11.5 מיליון ליש"ט.⁴²

בין 2016-2017
ל-2017-2018
חלה עלייה של 36%
בתקציבים המוקצים
לתקציב משתף
ועלייה של 46%
במספר התושבים
שהצביעו על התכניות

בכל הנוגע לתקציבים שהוקצו לפרויקטים השונים, כאמור חלה של 36% בסך התקציבים לטובת התקציב המשתף בין התקופה הראשונה לתקופה השנייה. בחינה מעמיקה של הנתונים הללו מראה כי הגידול לא היה בהקצאה הממשלתית באמצעות הקרן, שעמדו על 2 מיליון ליש"ט בכל אחת מהתקופות, אלא בתקציבים הנוספים שהמקור להם היה הרשויות המקומיות והארגונים השונים שנטלו חלק בתוכנית. בעוד שב-2016-2017 הם הוסיפו חצי מיליון ליש"ט, ב-2017-2018 הם הוסיפו קרוב ל-1.4 מיליון ליש"ט. ייתכן וניתן להסביר את העלייה בכסף שגויס על-ידי גורמים אלה בדרישת ה-Matching של השלטון המרכזי.⁴³

גם מספר המשתתפים בפרויקטים עלה באופן משמעותי לאורך התקופה: ב-2017 – 2018 הצביעו על ההצעות השונות קרוב ל-58,000 איש לעומת כ-40,000 איש ב-2016 – 2017, עלייה של 46%. עיקר העלייה היה בהצבעה על פרויקטים של השלטון המקומי: מ-30 אלף איש בשנים 2016-2017 ל-47 אלף איש בשנים 2017 – 2018. בפרויקטים של ארגונים קהילתיים חלה עלייה מתונה יותר, מ-8,800 בשנים 2016-2017 לכ-11,000 בשנים 2017 – 2018.

⁴⁰ מעיון בתכניות השונות עולה כי ככל הנראה לא מדובר בשנתיים קלנדריות (מינואר של השנה הראשונה ועד דצמבר של השנה העוקבת), אלא בתוכנית המתפרסת על פני 12 חודשים רצופים בשתי שנים עוקבות (למשל 1 ספטמבר 2017 עד 31 באוגוסט 2018). על מנת לשמור על אחידות כפי שנכתב במקור, יעשה שימוש באותה הטרימינולוגיה בגוף המסמך, קרי 2017 – 2018.

⁴¹ "Community Choices Fund 2017/18 report", pp. 3. In: pbscotland website, date accessed: July 6th 2020.

⁴² "Community empowerment", Scotland government website, accessed date: July 7th 2020.

⁴³ "Community Choices Fund 2017/18 report" and "Community Choices Fund 2016/17 report", date accessed: September 24th 2020.

בהתייחס למטרות התוכנית, **דוח ממשלתי אחר שסקר את התוכנית בשנים 2016 – 2018**
קבע כי לא כל המטרות הושגו.⁴⁴

בנייה לא נכונה של
 התקציב המשתף
 עשויה להציב
 אתגרים שונים, ובהם
 בעיות הנוגעות
 לתקצוב המשך של
 תכניות ארוכות טווח
 או סיוע לאוכלוסיות
 מוחלשות עלולים
 להתעורר בעקבות.

בהתייחס לתקצוב התוכנית נטען, כי יש **חוסר בהירות בעיקר באשר לתקצוב מתמשך של יוזמות שונות**. מטבע הדברים, חלק מהפרויקטים המוצעים על ידי הציבור הם ארוכי טווח ודורשים תקצוב רב שנתי, **וחוסר היכולת ליישם (למרות העלייה האמורה בסך התקציב) משמעה מענה חלקי בלבד לצרכי התושבים**. היעדר תקצוב ארוך טווח גם עלול ליצור תחושה של חוסר יציבות או חוסר מחויבות מצד הממשלה לתוכנית.

טענה נוספת היא, **שלא ברור האם התוכנית המוצעת מתאימה למאפיינים הייחודיים של הקהילות השונות, ובפרט בסוגיות הנוגעות למגדר, מוגבלות ומעמד סוציו-אקונומי**. הדבר מעלה חשש כי היא אינה מגיעה לכל חלקי האוכלוסייה.⁴⁵

לבסוף קבעו מחברי הדוח, כי **לא ברור אם כל הרשויות יכולות לתת ביטוי לתקציב משתף במסגרת פעילותן** וכי ייתכן והן מעדיפות להשקיע את המשאבים שלהן, המוגבלים מלכתחילה, בתחומים שנראים להן כדחופים יותר.

לסיכום, חלוקת התקציב המשתף בין 2014 ל-2018 לשתי תקופות, מאפשרת להבין טוב יותר את השינויים שהוא עבר בסקוטלנד. את התקופה של 2014 עד 2017 ניתן להגדיר בתור הדור הראשון של התקציב המשתף, תקופה שבה התוכנית, שנשענה על תמיכה ממשלתית, החלה לצבור תאוצה ויצאה לפועל ברשויות מקומיות רבות ברחבי סקוטלנד. אולם, היא לא השיגה את כל יעדיה, בין היתר שכן רשויות מרוחקות וכפריות זכו לתקציבים פחותים לעומת רשויות מרכזיות ועשירות יותר.⁴⁶ קשיים אלו באו לידי ביטוי בדוח הממשלתי האמור.

הדור השני, שתחילתו באוקטובר 2017, בא לתת מענה לבעיות שצינו באמצעות הדרישה שעד סוף 2021 כל הרשויות בסקוטלנד יקצו לפחות 1% מתקציבן לטובת תכניות לתקציב משתף. ההערכה היא שדרישה זו תגדיל בצורה משמעותית את סך הסכומים שיוקצו לטובת תקציב משתף, עד לסכום כולל של 100 מיליון ליש"ט. יתרה מכך, העובדה שכל הרשויות ידרשו לקיים אותה, משמעה כי היא תוכל להגיע לציבור רחב יותר במדינה ובכך תאפשר לממשלה לעמוד

⁴⁴ "Evaluation of participatory budgeting activity in Scotland 2016-2018: research findings", Scotland Government website, date accessed: July 6th 2020.

⁴⁵ למידע נוסף אוודות רעיון התקציב המשתף מנקודת מבטן של הרשויות המקומיות בסקוטלנד ראו [דף Whatworkscotland](https://www.whatworkscotland.gov.uk/), יוזמה אקדמית שנועדה לשפר את תהליך קבלת ההחלטות ברשויות המקומיות בסקוטלנד. תאריך כניסה: 12 ביולי 2020.

⁴⁶ Oliver Escobar, Fiona Garven, Chris Harkins, Kathleen Glazik, Simon Cameron & Ali Stoddart, "Participatory budgeting in Scotland: The interplay of public service reform, community empowerment and social justice", 2018, pp. 23.

במטרות התוכנית המשתף - הגברת השוויון, הפחתת האפליה ושיפור היחסים בין קבוצות אוכלוסיה שונות.⁴⁷

יוער, כי לנוכח מגיפת הקורונה, נראה שהממשלה הסקוטית עשתה מספר שינויים הנוגעים לתקצוב התוכנית החדשה וייתכן והדבר משפיע גם על תכניות לתקציב משתף.⁴⁸

נוסף על הנעשה בסקוטלנד, גם בוויילס בחנה הממשלה את הנושא והחל משנת 2017 נקטה הממשלה מספר צעדים ופיילוטים לבחינת היתכנות קיומו של התקציב המשתף בתחום שיפוטה.⁴⁹ אולם, **נכון לספטמבר 2020, עדיין לא החלה לפעול תוכנית מסוג זה בוויילס.**

4. תקציב משתף בשלטון המקומי

תפוצתו של התקציב המשתף ברמת השלטון המקומי היא נרחבת יחסית. ייתכן והסיבות לכך הן היכולת הרבה יותר של הציבור להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות ברמה זו.

כאמור, תקציב משתף ברמת השלטון המקומי נפוץ יחסית ברחבי העולם. ההערכה היא שישנן כ-1,500 רשויות וערים ברחבי העולם שמקיימות תקציב משתף בתחום שיפוטן, בתצורות שונות.⁵⁰ לתפוצתו הנרחבת של התקציב המשתף ברמות אלה יש סיבות שונות, ובהן היכולת של הציבור להשפיע באופן ברור יותר על תהליך קבלת ההחלטות בזירה המקומית והשפעתם הישירה של התקציבים המוניציפליים על הציבור (כך למשל, ברמה השלטון המקומי תקצוב מערכת החינוך עוסק ברמת המיקרו כגון שיפוז מבנה חינוך מסוים ואילו ברמה הלאומית עוסקים ברמת המאקרו כגון תשתיות מערכות חינוך).⁵¹

בפרק שלהלן יוצגו דוגמאות לתקציב משתף בערים שונות בעולם. בחלק מהמקרים התקציב המשתף הוא רחב, ונוגע להרבה תושבים או נושאים. באחרות התקציב המשתף תחום מראש לתחום ספציפי או לרובע עירוני מסוים.

4.1 תל אביב-יפו

עיריית תל-אביב יפו מקיימת תוכנית לתקציב משתף כבר למעלה מ-20 שנה.

משנת 1999 פועל בעיר פרויקט תקציב משתף בשם "תושבים עושים עיר" (שבעבר נקרא שש"ת - שיפור ושיקום תשתיות), במסגרתו העירייה פונה לתושבים ומזמינה אותם להציע הצעות למיזמים שונים בתחום התשתיות השכונתיות ובהם: התקנת ספסלים, הוספת פסי האטה בכביש, הצרה והרחבה של מדרכות, התקנת תמרורים ותאורה, פיתוח שטחים ציבוריים, פינות

⁴⁷ Ibid. pp 24 – 28.

⁴⁸ "[Coronavirus \(COVID-19\) - Investing in Communities Fund](#)", April 14th 2020, Scotland government website, accessed date: July 7th 2020.

⁴⁹ "[Participatory Budgeting: An Evidence Review](#)", Public Policy institute for Wales, August 2017, date accessed July 8th 2020.

⁵⁰ * Gianpaolo Baiocchi and Ernesto Ganuza, "Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered", Politics & Society 2014, Vol. 42(1) 29–50

* Nelsion Dias, "[Hope for Democracy - 25 years of participatory budgeting worldwide](#)", date accessed July 12th 2020.

⁵¹ Carmen Malena and Mahi Khalla, "[Participatory Budgeting](#)" and "[Communities in the driving seat: a study of Participatory Budgeting in England](#)", Communities and local government publication, 2011, date accessed July 12th 2020.

כושר ועוד.⁵² משנת 2013 הפרויקט מתנהל גם באופן מקוון (בנוסף לאמצעים פרונטליים) – המידע הנמסר לתושבים, ההצעות השונות וההצבעה על הפרויקטים המוצעים.⁵³

התקציבים המוקצים במסגרת התוכנית מיועדים לפרויקטים של תשתית בשכונות השונות ולא לפרויקטים כלל עירוניים. בהתאם לכך העיר חולקה ל-58 שכונות, כאשר בכל שנה נערכות עבודות ב-12 שכונות ותוך 5 שנים מבוצעים הפרויקטים בכל העיר, במסגרת תוכנית רב שנתית. נכון למועד כתיבת המסמך פועלת התוכנית לשנים 2017 – 2022.

סך התקציב השנתי עומד על כ-16 מליון ש"ח בשנה.⁵⁴ במקרים מסוימים, מבצעת העיריה "איחוד" של שכונות על מנת להגדיל את התקציב המוקצה לטובת פרויקטים באותו האזור.⁵⁵ להלן יוצגו שלבי התוכנית:

מרבית הכלים שבהם העירייה משתמשת כדי לפרסם את התוכנית ולאפשר לתושבים להשתתף בה הם מקוונים – הרשת החברתית ואתר ייעודי לכך.

1. העירייה מפרסמת במסגרת התוכנית הרב שנתית את השכונות שבהן הפרויקט צפוי להתקיים באותה השנה;
2. בהתאם לסבב השכונות, מתבצע בכל שנה פרסום בשכונות הרלוונטיות לגבי הפרויקט והזמנת התושבים להביע דעתם (ראו להלן);
3. תושבי אותה השכונה רשאים להגיש הצעות לפרויקטים שונים, באתר ייעודי שנפתח לצורך כך;
4. גורמי המקצוע בעירייה בוחנים היתכנות מקצועית ומתקצבים את ההצעות הרלוונטיות;
5. במידה וסך העלויות של ההצעות אינו חורג מהתקציב שהוקצה לטובת אותה השכונה (כ-1.33 מיליון ש"ח בממוצע), אזי כולן מאושרות. במידה וסך העלויות חורג מגובה התקציב - ההצעות השונות חוזרות לציבור על מנת שיוכל לתעדף אותן ולהצביע אילו פרויקטים לאשר ואילו לדחות.

כדוגמה נציג את יישום התוכנית באזור הצפון הישן. בפרברואר 2019 פרסמה העירייה באמצעות דף הפייסבוק השכונתי של בית יד לבנים (הצפון הישן) כי בשנת 2020 יתקיימו העבודות באזור זה. במקביל, היא פרסמה באתר האינטרנט של התוכנית מידע לציבור שנועד לאפשר לו להציע פרויקטים שונים. בין היתר העירייה פרסמה אתלוחות הזמנים הצפויים, מפת האזור שבו יבוצעו העבודות והסבר היכן עומד סטטוס הטיפול בכל הצעה שהועלתה.⁵⁶ מעיון בפורטל העירייה

⁵² עיריית תל אביב-יפו מקיימת שיתוף ציבור שבמסגרתו יש עיסוק גם בתקציב, אך פרויקט זה הוא היחיד שבו מתקיים תקציב משתף באופן שהוגדר במסמך – מעורבות ישירה של הציבור בהקצאת משאבים לטובת פרויקטים שונים.

⁵³ "תושבים עושים עיר" אתר האינטרנט של עיריית תל-אביב-יפו, תאריך כניסה: 24 בספטמבר 2020.

⁵⁴ יודגש כי בפועל התקציב לפרויקט מדי שנה עלול להשתנות וזאת עקב אילוצים שונים (ראו שנת 2020).

⁵⁵ דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף הציבור, עיריית תל-אביב-יפו, שיחת טלפון, 29 בספטמבר 2019.

⁵⁶ אתר האינטרנט של "תושבים עושים עיר", תאריך כניסה: 30.10.2020.

הייעודי לפרויקט עולה, כי נכון לספטמבר 2020 הוגשו 161 הצעות (דרך דף הפייסבוק של השכונה), רובן המוחלט קיבלו תשובה חיובית והן בשלב התמחור על-ידי גורמי המקצוע או שהן קיבלו מענה (כלומר, העבודות יבוצעו אך לא במסגרת הפרויקט או שגורמי המקצוע דחו את ההצעה). בין תהליך השיתוף לבין העבודות בפועל עוברת כשנה (פרט לילדים בבתי הספר, עמם התהליך נערך עד כמה שניתן בסמיכות לביצוע העבודות – ראו להלן), כך שהצפי לסיום העבודות הוא סוף שנת 2020.⁵⁷

בתוכנית העבודה של שנת 2020 הוקצו כ-13.5 מליון ש"ח לשיפוץ ב-12 שכונות;⁵⁸ אולם, בעקבות מגיפת הקורונה, העירייה הפעילה את התכנית רק ברבעון הראשון של השנה והחליטה להקפיא שאר הפרויקטים של התקציב המשתף לפחות עד סוף השנה. בשנת 2021 קיימת כוונה, ככל והדבר יתאפשר, להמשיך ביישום התכנית.⁵⁹

במקביל, עיריית תל-אביב-יפו מקיימת במסגרת זו גם תוכנית לתקציב משתף בבתי ספר יסודיים באותן השכונות שבהן מתקיים התקציב המשתף באותה העת. בהתאם לכך, העירייה מקצה 50,000 ש"ח מסך התקציב המוקצה לאותה השכונה ומאפשרת לתלמידי בית ספר יסודי באותה השכונה, יחד עם גורמי מקצוע מהעירייה וגורמי החינוך באותו המוסד, לתכנן פרויקטים אשר בהתאם ליכולות מבוצעים במרחב הציבורי בחצר בית הספר בו הם לומדים. נזכיר, כי פרויקט דומה מתקיים בעיר ניו-יורק (ראו להלן).

בשנים 2018 – 2019 ערכה מבקרת עיריית תל-אביב-יפו דוח ביקורת על הפעילות בנושא שיתוף הציבור בעיר. בין ממצאי הדוח נקבע כי "כי על אף קיומם של ערוצי מדיה דיגיטלית רבים, לרבות אתרי אינטרנט, דיגיטל⁶⁰ ורשת חברתית נרחבת, ועל אף החשיבות הרבה בשימוש בכלים אלו, בפועל, נושא זה לוקה בחסר".⁶¹ בהתייחס לסוגיה זו ציינה הגב' דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף הציבור בעיריית תל-אביב-יפו, כי החל משנת 2013 נפתח עמוד פייסבוק לכל שכונה בה התקיים הפרויקט. עם הזמן, הפורמט נהיה פחות רלוונטי כיוון שאם עמוד הפייסבוק לא פעיל בשוטף, החברים בו לא רואים את העדכונים בו.

לפני מספר שנים השתנה הפורמט (במקביל לשינוי ארגוני בעירייה, של הקמת מינהל קהילה), ואז החל הפרויקט להיות מפורסם בפוסטים בעמודי הפייסבוק של המרכזים הקהילתיים באותו אזור (בנוסף לכלי שיווק נוספים כמו דיגיטל, מינשרים בחלק מן המקרים, שיווק קהילתי ועוד). לדבריה, כיום הפייסבוק משמש בעיקר לשיווק פעולות השיתוף ופחות להשתתפות עצמה. לצד הפייסבוק הוקם אתר אינטרנט ייעודי, שנועד לביצוע פעולות שלא ניתן לבצע בפייסבוק.

⁵⁷ דנה כרמל, מנהלת תחום שיתוף ציבור, מנהל קהילה תרבות וספורט, עיריית תל-אביב-יפו, מייל, 1.10.2020.

⁵⁸ "תושבים עושים עיר", תאריך כניסה: 24 בספטמבר 2020.

⁵⁹ "שיפור ושיקום תשתיות", אתר האינטרנט של עיריית תל-אביב-יפו, תאריך כניסה: 9 בספטמבר 2020.

שירן נווה, מנהלת פרויקטים של המשנה למנכ"ל העירייה ומנהל חטיבת התפעול בעיריית תל-אביב-יפו, שיחת טלפון, 14.10.2020.

⁶⁰ דיגיטל הוא כרטיס הניתן לתושבי תל-אביב המציע להם הטבות ומידע הנוגע לעיר.

⁶¹ דוח מספר 48 לשנת 2019, אתר האינטרנט של עיריית תל-אביב-יפו, תאריך כניסה: 6 באוקטובר 2020.

**תקציב משתף
מתקיים גם במערכת
החינוך היסודית
בעיר. תלמידים
יכולים לבחור היכן
יוקצו משאבים
במוסד בו הם
לומדים.**

עוד לדברי כרמל, סביבת הפרוייקט עומדת לעבור באופן מרוכז לסביבה באתר העירייה והכל ירוכז במקום אחד. לדבריה, הנושא מצוי בטיפול כבר זמן מה, אך עקב הקורונה ישנם עיכובים ביישום.

4.2 מדריך

משנת 2015 פועל במדריך פרויקט שיתוף ציבור הכולל בתוכו גם תקציב משתף.

פרויקט Decide Madrid שהושק בשנת 2015 הוא אחת מהדוגמאות הבולטות לשיתוף ציבור באירופה. פרויקט זה מכיל בתוכו מספר מגגונים וכלים לשיתוף הציבור ובהם: דיונים בסוגיות עיתיות, הצבעה על הצעות לפעילות של העירייה בתחום מסוים, תהליכי עבודה שהציבור לוקח בהם חלק על-מנת לשנות רגולציה עירונית ו**תקציב משתף**.⁶² האחרון כולל בתוכו חמישה שלבים מרכזיים:

1. **הצגת ההצעות ובחינתן על-ידי הציבור** – שלב זה מתקיים מאמצע חודש נובמבר עד אמצע חודש ינואר. בשלב זה, כל תושב מדריך מעל גיל 16 רשאי להציע באמצעות פלטפורמה דיגיטלית או ב-26 משרדים עירוניים הפרוסים ברחבי העיר, רעיונות לתקצוב פרויקטים שונים. ההצעה צריכה לכלול את הסכום המבוקש והסבר על הרעיון.

ייעול תהליך הגשת הצעות לתקצוב על-ידי הציבור נעשה באמצעות הנגשת מידע בדבר עלויות צפויות של פרויקטים מסוגים שונים.

העירייה מאפשרת הגשת בקשות לתקצוב עבור מגוון רחב של פרויקטים, ובהם: בניית תשתיות, סדנאות וקורסים, ביצוע מחקרים וסיוע כלכלי בתחומים שאינם מתוקצבים בשגרה על-ידי העירייה. על מנת שהציבור יגיש הצעות אופרטיביות, שניתן יהיה ליישם, מנגישה העירייה מידע בדבר עלויות משוערכות של פרויקטים שונים. לדוגמה, עלות בניית גני ילדים מוערכת ב-2 עד 2.2 מיליון אירו, כ-2,300 עד 3,000 אירו למ"ר רבוע; ואילו העלות של בניית מרכזי יום לקשיש מוערכת ב-2.4 עד 2.8 מיליון אירו, כ-1,300 עד 1,600 אירו למ"ר.⁶³ במקביל להעלאת ההצעות, הציבור יכול להביע בהן תמיכה, ובכך להקל על העירייה לסנן את ההצעות שקיבלו תמיכה מועטה.⁶⁴ היות שהבעת התמיכה בהצעות מתרחשת במקביל להעלאתן, לא התייחסנו אליה כשלב נפרד בתהליך.

עיריית מדריך רשאית להעיר הערות על הצעות התקציב של הציבור ולבצע בהן התאמות, על-מנת שהן תהיינה ישימות. ההחלטה הסופית בדבר אישור הפרויקטים נתונה בידי הציבור.

2. **הערכת ההצעות והגשתן להצבעה** – שלב זה, הארוך והמורכב מכולם, אורך 4 חודשים, מסוף ינואר ועד תחילת יוני. במסגרת זו בוחנת העירייה את ההצעות שזכו לתמיכה הרבה ביותר, תוך התייחסות למגוון היבטים ובהם העלויות המוצעות, המסגרת החוקית של ההצעה לתקצוב והיכולת ליישם אותה בפועל. במידת הצורך, מתקנים אנשי המקצוע של העירייה את ההצעה למסגרת תקציבית שניתן ליישמה, או מתקנים היבטים מקצועיים של ההצעה. כך למשל, אם מדובר בבקשה לבניה של מתקן מסוים, שהעירייה יודעת שבעקבות

⁶² Decide Madrid website, "[Help](#)", date accessed July 12th 2020.

⁶³ "[Frequently asked questions about participatory budgeting](#)", Decide Madrid website, date accessed July 12th 2020.
⁶⁴ תמיכה זו יכולה להיות באופן מקוון (בפורטל Decide Madrid) או באופן פיזי (על-ידי איסוף חתימות תמיכה בפרויקט מוצע). בשנים 2016 – 2019 שיעור ההצעות שעברו את שלב הביניים הזה הוא כ-50%.

בנייתו יידרשו הוצאות נוספות (למשל, בניית גן ילדים בשכונה חדשה כאשר ברור שיש צורך גם בבניית בית ספר יסודי), היא מתייחסת לנושא. יודגש, כי העירייה מאפשרת גם בקשות לתקצוב פרויקטים רב שנתיים. בקשות שהעירייה אינה מאשרת – נפסלות.⁶⁵

3. **ההצבעה** – שלב זה מתקיים במהלך חודש יוני, ובמסגרתו כל תושב מדריך מגיל 16 ומעלה רשאי להצביע. ההצבעה נערכת באופן כזה שההצעה בעלת הדירוג הגבוה ביותר (וראו להלן פירוט על חלוקת התקציב) מקבלת את התקציב הדרוש לה, לאחר מכן ההצעה עם מספר הקולות השני בגובהו וכן הלאה. ההצבעה מסתיימת כאשר התקציב שהוקצה לאותו תחום נגמר.

4. **ביצוע** – במהלך חודש יולי מתחילה העירייה לתקצב בפועל את הפרויקטים השונים שזכו בכל תחום.

בשנת 2019 הקציבה עיריית מדריך 100 מיליון אירו עבור פרויקטים של תקציב משתף. 30 מיליון מהם נצבעו לטובת פרויקטים כלל עירוניים, כלומר פרויקטים שהיישום שלהם מתקיים בכל תחומי העיר (למשל שבילי אופניים בכל העיר או החלפת תאורת רחוב) ו-70 מיליון נצבעו עבור פרויקטים בכל אחד מ-21 הרובעים בעיר. התקצוב של כל רובע נע בין קצת פחות ממיליון אירו ועד לכ-6.5 מיליון אירו. **התקצוב של כל רובע עומד ביחס ישיר למספר התושבים שלו וביחס הפוך למצב הסוציו-אקונומי של תושביו.** כך, רובע שבו תושבים רבים ואוכלוסייתו מדירוג סוציו-אקונומי נמוך, יקבל את התקציב הגבוה ביותר.⁶⁶

להלן טבלה עם נתונים מרכזיים על השתתפות הציבור בתקציב משתף בפילוח לפי מספר המשתתפים, שיעורי המשתתפים בקבוצות הגיל הגדולות ביותר⁶⁷ ונתונים אודות מספר הפרויקטים שהוגשו, מספר הפרויקטים שנפסלו ומספר הפרויקטים שאושרו.

תקצוב התוכנית,
בפרט תקצוב
הרובעים השונים,
עומד ביחס ישיר
למספר התושבים
בכל רובע וביחס
הפוך למצב הסוציו-
אקונומי של תושביו.
כלומר, רובעים בהם
האוכלוסייה חלשה
יותר – יתוקצבו יותר
באופן יחסי.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ טווחי הגילאים הללו מייצגים למעלה מ-50% מהמצביעים.

טבלה 1: תקציב משתף במדריד - נתוני השתתפות, פרויקטים ותקציבים, 2016 - 2019

2019 ⁷¹	2018 ⁷⁰	2017 ⁶⁹	2016 ⁶⁸	
75,611	91,035	67,135	45,516	סך המשתתפים
14.75%	12.95%	13.42%	14.91%	שיעור המשתתפים בגילאים 35 – 39
18.16%	16.15%	17.23%	18.04%	שיעור המשתתפים בגילאים 40 – 44
15.4%	14.6%	15.39%	15.54%	שיעור המשתתפים בגילאים 45 – 49
10.43%	10.85%	10.74%	11.01%	שיעור המשתתפים בגילאים 50 – 54
4,426	3,323	3,215	5,072	סך ההצעות לפרויקטים
1,716	1,027	926	1,662	מספר הפרויקטים שנפסלו
693	702	720	623	מספר הפרויקטים שעמדו להצבעה
369	328	311	206	פרויקטים שנבחרו
100 מיליון אירו	100 מיליון אירו	100 מיליון אירו	60 מיליון אירו	סך התקציב המשתף
6.1 מיליארד אירו	6 מיליארד אירו	5.5 מיליארד אירו	5.4 מיליארד אירו	סך התקציב העירוני (המתוכנן) ⁷²
2%	2%	2%	1%	שיעור התקציב המשתף מסך התקציב העירוני

מהטבלה שלעיל עולים, בין היתר, הממצאים הבאים:

- מספר המצביעים על הפרויקטים הכפיל את עצמו בין 2016 ל-2018, אך בשנת 2019 הוא ירד ב-17% בהשוואה לשנת 2018;
- התפלגות המצביעים בין קבוצות הגיל השונות נשארה יציבה בשנים 2016 – 2019: קבוצת הגיל הגדולה ביותר מבין כלל המצביעים היתה בני 40 – 44;
- מספר ההצעות לתקצוב פרויקטים ירד ב-34% בשנים 2016 – 2018 ועלה ב-33% בין שנת 2018 ל-2019. בסה"כ חלה בשנים 2016 – 2019 ירידה מצטברת של 13% במספר ההצעות לתקצוב;
- בין השנים 2016 ל-2017 הגדילה העירייה את התקציב שהוקצה לנושא ב-67%, מ-60 מיליון אירו ל-100 מיליון אירו. מאז אותה שנה התקציב נותר זהה.

חלק מרכזי בפרויקט Decide Madrid, כמו גם בתקציב משתף בערים אחרות, הוא התבססות על כלים מקוונים. כלים אלו מאפשרים להגיע לקהל נרחב, בעיקר בדור הצעיר. הם מאפשרים השתתפות של הציבור בשלבים שונים של התהליך, כמו גם איסוף כמות גדולה של מידע וניתוחו.

⁶⁸ "Participation statistics 2016", Decide Madrid website, date accessed July 12th 2020.

⁶⁹ "Participation statistics 2017", Decide Madrid website, date accessed July 12th 2020.

⁷⁰ "Participation statistics 2018", Decide Madrid website, date accessed July 12th 2020.

⁷¹ "Participation statistics 2019", Decide Madrid website, date accessed July 12th 2020.

⁷² תקציב פתוח של עיריית מדריד, תאריך כניסה: 6 בפסטיבר 2020.

4.3 סיאול

משנת 2012 מקיימת עיריית סיאול תקציב משתף. תוכנית זו מהווה את הבסיס לתקציב המשתף במדינה.

תקציב משתף בסיאול⁷³ החל בשנת 2012 וכפי שצוין בפרק המתייחס לתקציב משתף בדרום קוריאה, הוא היווה במידה רבה את הבסיס לתהליך המונהג כיום גם ברמה הלאומית בדרום קוריאה. בדומה לרמה הלאומית, שלבי התקציב המשתף הם:⁷⁴

1. **הגשת רעיונות לתקצוב פרויקטים על-ידי הציבור הרחב.** רעיונות אלו כוללים פרויקטים רוחביים, כלומר כאלו המתקיימים בכל רחבי העיר, ופרויקטים המיועדים לרובע או שכונה מסוימים;

2. **דיון בהצעות בוועדה ציבורית.** הוועדה מורכבת (נכון לשנת 2018) מ-300 איש.⁷⁵ 25 מהם נבחרים על-ידי ראש העירייה ומועצת העיר ו-275 נבחרים מקרב קבוצת נציגי ציבור שעברו הכשרה ייעודית בתחום (כ-3,000 איש שנבחרו על בסיס מדגם סטטיסטי באופן שייצג את אוכלוסיית העיר). ההשתתפות בהכשרה זו פתוחה לקהל הרחב. הוועדה מתחלקת לעשר מחלקות, שכל אחת מהן עוסקת בתחום תקציבי אחר (רווחה, חינוך וכדומה);

3. **בחירת ההצעות שיועמדו להצבעה במועצת העיר ושילובן בהצעת התקציב של הרשות.** בחירת ההצעות נעשית באופן מקוון, לפי המפתח הבא: משקל של 50% ניתן לציבור הרחב, 30% לחברי הוועדה הציבורית, 10% לאנשים שעברו את ההכשרה הייעודית בתחום ו-10% נוספים למגישי הבקשה לתקצוב;

4. **הצבעה על התקציב במועצת העיר.**

בתקציב המשתף בסיאול, הציבור (בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות שלוחי בוועדות) הוא זה שבחר האם לאשר את הצעות התקציב המשתף.

⁷³ מבחינה מנהלית דרום קוריאה מחולקת ל-17 יחידות: 9 מחוזות (כולל מחוז אחד המוגדר כעצמאי), 6 ערים, עיר אחת המוגדר כעצמאית ועיר נוספת, סיאול, המוגדרת כעיר מיוחדת.

⁷⁴ "National Participatory Budgeting in South Korea", April 2019, source: e-mail from Jungmin Park, Senior policy analyst, Budgeting and Public Expenditures Division, Directorate for Public Governance, OECD, July 8th 2020 & Seoul Metropolitan Government website, "[Participatory Budget System](#)" & Won No, "[Redistribution and Deliberation in Mandated Participatory Governance: The Case of Participatory Budgeting in Seoul, South Korea](#)", May 2018, entry date: July 14th 2020.

⁷⁵ מאז שנת 2012 עלה בהתמדה מספר חברי המועצה. לפירוט מספר החברים בכל שנה, כולל פילוח מגדרי ראו באתר האינטרנט של עיריית סיאול, תאריך כניסה: 14 ביולי 2020.

טבלה 2: תקציב משתף בסיאול - נתונים על הצעות לתקצוב, שיעור ההצעות שנבחרו

וסך תקציב ההתוכנית, 2012 – 2018⁷⁶

שנה	סך הרעיונות לתקצוב	מספר ההצעות שהועמדו להצבעה	מספר ההצעות שנבחרו	תקציב (בעשרות מיליוני דולרים)	שיעור ההצעות שהועמדו להצבעה מתוך סך ההצעות שהועמדו להצבעה	שיעור ההצעות שנבחרו מתוך סך ההצעות שהועמדו להצבעה
2012	402	132	125	41	33%	95%
2013	1460	223	202	39	15%	91%
2014	1533	352	352	44	23%	100%
2015	3593	524	510	43	15%	97%
2016	3979	804	804	44	20%	100%
2017	3432	766	747	48	22%	98%
2018	3288	730	705	50	22%	97%
סך הכל	17687	3531	3445	310	20%	98%

מהטבלה האמורים עולה, כי רק 20% מהרעיונות לתקצוב שהוצעו בשנים 2012-2018 הועמדו בסופו של דבר להצבעה. לעומת זאת, 98% מההצעות שהועמדו להצבעה נבחרו בסופו של דבר. בשנים 2014 ו-2016 כל ההצעות שהועמדו להצבעה נבחרו.

מכאן עולה, כי שיעור גבוה של רעיונות לתקצוב מנופה וכלל אינו מועלה להצבעה במועצת העיר ואילו הרוב המוחלט של ההצעות שמועלות להצבעה אכן מאושר בסופו של דבר. כך, **הסינון בפועל של ההצעות מתבצע על-ידי הוועדה הציבורית**. ייתכן והסיבה לכך היא העובדה שרוב חברי הוועדה הציבורית הם בעלי הכשרה רלוונטית וחלקם אף ממונים על-ידי מועצת העיר עצמה. לכן, הם יכולים להציע את הפרויקטים הישימים ביותר ואלו בעלי הסיכוי הגבוה ביותר לאישור.

4.4 העיר ניו יורק

בשנת 2011 החליטו ארבעה חברי מועצת העיר ניו-יורק להקצות חלק מתקציבי קרנות ההון (Capital discretionary funds)⁷⁷ של האזור אותו הם ייצגו לתקציב משתף.⁷⁸ הקצאה זו מתאפשרת בעקבות מבנה חלוקת התקציב בעיר: בכל תקציב שנתי מקצה מועצת העיר סכום

החל משנת 2011, עיריית ניו יורק מתירה לחברי מועצת העיר להקצות חלק מכספי התמיכות שהיא מעניקה לארגונים ללא כוונת רווח, חלק מהתמיכה הזו באה לידי ביטוי באופן הוני, במסגרת הקצאות תקציבים. למידע נוסף ראו באתר האינטרנט של עיריית ניו-יורק, תאריך כניסה: 16 ביולי 2020. **באזור שאותו חבר מועצה מייצג.**

⁷⁶ "Organization and Selection Process of the PBS", Seoul Metropolitan Government website, entry date: July 21st 2020.

⁷⁷ כל שנה מעניקה העירייה תמיכה בארגונים ללא כוונת רווח הפועלים בעיר באמצעות Discretionary funds. חלק מהתמיכה הזו באה לידי ביטוי באופן הוני, במסגרת הקצאות תקציבים. למידע נוסף ראו באתר האינטרנט של עיריית ניו-יורק, תאריך כניסה: 16 ביולי 2020.

⁷⁸ העיר ניו-יורק מורכבת מחמישה רובעים שמחולקים ל-49 אזורים. לכל אזור נציג במועצת העיר.

מסוים לטובת ארגונים ללא כוונת רווח הפועלים באזורים שונים בעיר. חברי המועצה, המייצגים את האזורים השונים, רשאים להשתמש בכספים הללו, או בחלקם, לטובת תקציב משתף. מאז גדל מספר חברי המועצה שמאפשרים זאת ובהתאם, גם סך התקציב המשתף ופיזורו הגאוגרפי ברחבי העיר – גדלו באופן משמעותי:

בשנת 2020, 33 חברי מועצה, שהם קרוב לשני שלישים מחברי מועצת העיר, הקצו 35 מיליון דולר לטובת תקציב משתף.

התקציב המשתף בניו-יורק מבוסס ברובו על כלים טכנולוגיים, כאשר העלאת הרעיונות והצגתם נעשית בעיקר באמצעות אתר אינטרנט ייעודי לנושא. כל תושב העיר, רשאי להעלות רעיון לתקצוב, ובלבד שהפרויקט המוצע יהיה הוני (capital), דוגמת שיפוץ מוסדות לימוד ושילוב תשתיות טכנולוגיות בכיתות או בניית תשתיות לתועלת הציבור.⁷⁹ פרויקטים המוגדרים כהוצאה (expense), למשל גיוס עובדים לפרויקט דיור או תוכניות מחוץ חינוכיות לשעות הלימוד – אינם קבילים.⁸⁰ כל אזור מתקצב בסכום של כמיליון דולר.

על מנת להקל על הציבור ולאפשר לו לקחת חלק מהותי בתהליך, הרעיונות לתקצוב נחלקים ל-12 תחומי פעילות ופתוחים לעיון הקהל הרחב שיכול להגיב. תחומי הפעילות ממוקדים בסוגיות עירוניות/שכונתיות וכוללים, בין היתר: חינוך, דיור, בריאות הציבור, סניטציה, נוער, גיל הזהב ועוד.⁸¹

להלן שלבי ההליך של תקציב משתף בניו-יורק בסדר כרונולוגי:⁸²

1. **איסוף רעיונות וגיוס "נציגי תקציב"** – שלב זה מתקיים בחודשים אוגוסט – אוקטובר. בשלב זה רשאי הציבור להעלות רעיונות לתקצוב פרויקטים שונים. שלב זה נעשה בעיקר בצורה מקוונת, אולם לטובת אוכלוסיות עם אוריינות טכנולוגיה נמוכה, מתקיימים גם מפגשים של ועדים שכונתיים, כדי להסביר על הרעיון ולתת לציבור את האפשרות להציע הצעות בצורה לא מקוונת.

במקביל, במהלך תקופה זו מגויסים "נציגי תקציב" (budget delegates) – מתנדבים מהקהילה שאמונים על הפיכת הרעיונות שהציבור מציע להצעות תקציב ישימות. מתנדבים אלה קשורים לאזור אותו הם מייצגים (גרים בו, עובדים בו וכדומה), כך שיש להם היכרות

"נציגי תקציב" הם מתנדבים מהקהילה המשמשים גורם מתווך בין הציבור לרשויות. הללו מכירים את הצרכים של שני הצדדים, ובכך מאפשרים להפיק את המירב מהתהליך.

⁷⁹ הצעות חייבות לכלול הוצאות בהיקף של לפחות \$ 50,000 ושתוחלת החיים שלהם תהיה לפחות 5 שנים כדי שתהיה להם השפעה מהותית וארוכת טווח על הציבור.

⁸⁰ New York City participatory budgeting website, "[Guidlines](#)", accessed date: July 16th 2020.

⁸¹ New York City participatory budgeting website, "[Categories](#)", accessed date: July 16th 2020.

⁸² "[Cycle 9 rulebook](#)", New York Council website & [New York City participatory budget website](#), accessed date: July 16th 2020.

מעמיקה עם הצרכים של התושבים באותו האזור.⁸³ הלכה למעשה הם מהווים צינור תקשורת בין תושבי השכונה - הציבור - לבין מועצת העיר.

2. **הפיכת הרעיונות להצעות תקציב** – שלב זה מתקיים בחודשים אוקטובר – ינואר ובו נציגי התקציב יחד עם העירייה פועלים להפיכת הרעיונות של הציבור להצעות תקצוב ישימות שניתן יהיה להצביע עליהן;

3. **הצבעה על התקציב** – שלב זה מתקיים במשך תשעה ימים בחודשים מרץ/אפריל ובו רשאים כל תושבי האזור שבו ישנו פרויקט לתקצוב, ובלבד שיהיו מעל גיל 11, להצביע.⁸⁴ ההצבעה מתקיימת בקלפיות שנמצאות במבני ציבור באזור שעליו מתקיימת ההצבעה או באופן מקוון;⁸⁵

4. **ניתוח ותכנון** – שלב זה מתקיים בחודשים מאי – יוני, ובו משולבות ההצעות שזכו לתוך התקציב של העירייה.

נקודה למחשבה – תקציב משתף במערכת החינוך: מטרה מרכזית של תקציב משתף בבתי ספר היא לאפשר לתלמידים לקחת חלק בחוויה אזרחית משמעותית ולהשפיע על האופן שבו מוסד החינוך ישקיע את משאביו. זאת, מתוך מטרה שהתלמידים הללו יעשו שימוש בכלים שרכשו במסגרת זו בחייהם הבוגרים.⁸⁶

במקביל לפעילותה של עיריית ניו-יורק בנושא התקציב המשתף, אגף החינוך בעירייה החליט לשלב נושא זה בתוכנית הלימודים של בתי ספר עם הישגים נמוכים בשנת הלימודים 2019 – 2020.⁸⁷ התוכנית מאפשרת למגוון גורמים שלהם ממשק מול מוסד החינוך (תלמידים, הורים, מורים ומנהיגי קהילה) לקחת חלק בתהליך קבלת ההחלטות של בית הספר ולהציע היכן יש להשקיע אותו במוסד החינוך. מטרת התוכנית היא לחבר בין הקהלים הללו למערכת החינוך וללמד אותם על ערכי הדמוקרטיה ההשתתפותית. שלבי התקציב המשתף בבתי הספר הללו הנם כדלהלן:⁸⁸

- בית הספר קובע את הסכום שיוקצה לטובת התקציב המשתף;
- ההורים, התלמידים והמורים מציעים רעיונות לתקצוב פרויקטים שונים;

⁸³ New York City Council, "[About](#)", accessed date: July 16th 2020.

⁸⁴ [PBYNC website](#), accessed date: September 22nd 2020.

⁸⁵ [PBNYC website](#), accessed date: July 16th 2020.

⁸⁶ "[PB in schools](#)", Participatory Budgeting Project, accessed date: September 6th 2020.

⁸⁷ תוכנית זו מיושמת בבתי ספר המוגדרים כבעלי הישגים נמוכים (Comprehensive Support and Improvement schools), שבהם שיעור המסיימים עומד על פחות מ-67%. למידע נוסף על הקטגוריזציה ראו באתר האינטרנט של מערכת החינוך בעיר, תאריך כניסה: 19 ביולי 2020.

⁸⁸ "[Participatory Budgeting and Approved Alternatives](#)", New York City Education Department, accessed date: July 19th 2020.

- ועדת היגוי בוחנת את ההצעות ומעלה להצבעה את התכניות שניתן ליישם;
 - ועד התלמידים (המייצג את התלמידים) וההורים מצביעים. התכניות שזכו למספר הקולות הרב ביותר – מתקצבות.
- על מנת לשים דגש על היתרונות החינוכיים שבתקציב המשתף, מאפשרת מערכת החינוך לקיים פעולות נוספות בתחום שיתוף הציבור ובהן קיום הצבעות של תלמידי בית הספר בסוגיות הנוגעות למוסד הלימודים.⁸⁹

4.5 פריס

בשנת 2014, מיד
לאחר היבחרה של
ראשת העיר
הנוכחית, החלה
לפעול התוכנית
לתקציב משתף
בפריס.

תקציב משתף החל בפריס בשנת 2014, מיד לאחר היבחרה של ראשת העיר (הנוכחית) הדוגלת בשיתוף הציבור בעבודת העירייה.⁹⁰ באותה השנה מונתה סגנית ראשת עיר כאחראית על נושא התקציב המשתף בעיר. להלן שלבי התהליכים השונים לתקצוב משתף שיש בעיר:

1. **הצגת רעיונות לתקצוב** – בחודשים ינואר – פברואר רשאי הציבור הרחב להגיש באופן מקוון רעיונות לתקצוב פרויקטים שונים. רעיונות אלה חייבים להיות מוגדרים כהוצאה הונית ולא כהוצאה תפעולית (ראו לעיל על הנעשה בניו-יורק), להתייחס לתחום שיפוטה של העיר ולעמוד בתנאי סף נוספים.

הרעיונות צריכים להיות באחד מ-12 תחומי פעילות הנוגעים לעיר: סביבת המגורים, תרבות, כלכלה ותעסוקה, חינוך ונוער, סביבה, בטיחות, נקיון, בריאות, סולידריות ולכידות חברתית, ספורט, תחבורה וערים חכמות. הם יכולים לכלול פרויקטים לטובת כלל תושבי העיר, או לטובת רובע מסוים.

יצוין כי בשנים הראשונות לקיומה של התוכנית (2014 – 2016), תקצוב הפרויקטים לא נחלק רק באופן גיאוגרפי, אלא כלל בתוכו גם ייעוד תקציבים לתחומים מסוימים. כך למשל, בשנת 2016, 30 מיליון אירו נצבעו לפרויקטים בשכונות חלשות ו-10 מיליון אירו נצבעו לפרויקטים בתחום החינוך והנוער.

2. **ניתוח הפרויקטים והכנתם להצבעה** – בחודשים מרץ – מאי מתקיים השלב השני, שלמעשה יש לו שני חלקים:

- בדיקה כי הרעיונות המוצעים עומדים בתנאי הסף. לאחר מכן, הם מועברים לבחינת היתכנות (פיננסית) על-ידי העירייה.
- הקמת צוותי עבודה ייעודיים (אד-הוק) שמטרתם לסנן את ההצעות לתקצוב, כך שאלו שאינן ישימות לא יועלו להצבעה ומאידך אלו שכן, יעובדו באופן כזה שיגדיל את הסיכוי שלהן לזכות. הצוותים הדנים בפרויקטים הנוגעים לרובע מסוים כוללים

צוותי עבודה
המייצגים את כלל
גווי הקשת הפוליטית
בעיריית פריס מכינים
את הפרויקטים
לתקצוב להצבעה.
צוותי עבודה אלה
מגדילים את הסיכוי
של ההצעות השונות
לזכות בהצבעה.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ "Paris Participatory Budget, Good Practice Summary", URBACT EU website, accessed date: July 22nd 2020.

את ראש הרובע הספציפי או מי מטעמו, שלושה חברי קואליציה ושני חברי אופוזיציה מהרובע ונציג של ראש העיר. הצוות שדן בהצעות הנוגעות לכלל העיר כולל את ראשת העיר או סגניתה האחראית על תחום שיתוף הציבור⁹¹ ונציגים מהמפלגות השונות בעירייה.

3. **הצבעה** – מתקיימת בחודש ספטמבר ורשאים לבחור כל תושבי העיר. ההצבעה מתקיימת באופן מקוון או בקלפיות המוצבות בנקודות שונות בעיר;

4. **שילוב ההצעה בתקציב העירוני ויישומה** – שלב זה מתקיים בחודש דצמבר, שבו ההצעות שנבחרו משולבות בהצעת התקציב העירוני.

לאחר סיום התהליך משקפת העירייה לציבור הרחב מידע רב ככל הניתן על השלב בו מצויה העבודה על הפרויקט: לימוד הנושא, הכנת התשתית, עבודה בפועל וסיום עבודות.⁹² הדבר בא לידי ביטוי גם בהתייחסות ללוחות זמנים לסיום הפרויקטים. כך למשל, עדכנה העירייה את לוחות הזמנים של הפרויקטים שנבחרו בסוף שנת 2019, לנוכח מגיפת הקורונה.

בין השנים 2015 – 2018 חל גידול משמעותי בתקציב המשתף, הן בגובה התקציב ובמספר הפרויקטים שנבחרו והן במספר המצביעים.

מאז השקת התוכנית היא עברה מספר שינויים בתחומי המיקוד שלה, בגובה התקציב ובמספר הפרויקטים המתוקצבים. בד בבד גם גדל מספר האנשים שלקחו חלק בהצבעות. בשנת 2014, השנה הראשונה לפעילות, הצביעו 40,000 איש על 15 הצעות ובסופו של דבר נבחרו 9. סך התקציב באותה השנה עמד על כ-18 מיליון אירו. בשנת 2015 התוכנית גדלה באופן משמעותי - 67,000 מתושבי פריס הצביעו על כ-3,000 הצעות ובסופו של דבר נבחרו 188. סך התקציב בשנה זו יותר מהוכפל ועמד על 40 מיליון אירו: כ-30 מיליון לטובת פרויקטים באזורים מוחלשים בעיר ועוד 10 מיליון לטובת פרויקטים בתחום החינוך ולנוער בכל העיר.

בשנת 2016 חל שינוי משמעותי בתוכנית ותקציבה גדל לכ-100 מיליון אירו, שהם כ-5% מתקציב העירייה. בשנה זו גם הוחלט לשנות את המיקוד של חלוקת הכספים מתכניות לאוכלוסיות ייעודיות לפרויקטים בכלל העיר ובכל אחד מ-20 רובעיה. 158,000 איש הצביעו על 624 פרויקטים ו-219 מהם נבחרו בסופו של דבר. בשנת 2017 נבחרו 196 פרויקטים, בשנת 2018 נבחרו 180 ובשנת 2019 נבחרו 194.⁹³

היבט נוסף אליו יש להתייחס הוא ההשפעה שיש לפרויקט הזה על מערכת היחסים בין הציבור לבין הרשויות, ששיפורה הוא כאמור אחד מיעדי המרכזיים של שיתוף ציבור באופן כללי ושל תקציב משתף בפרט. במאמר של התוכנית לפיתוח עירוני באיחוד האירופי (URBACT) נטען, כי

⁹¹ "The deputy mayor of Paris in charge of local democracy, citizen participation, community life, youth and employment"

⁹² "Budget Participatif" website, date accessed July 23rd 2020.

⁹³ Ibid

התוכנית הביאה לשינוי בדפוסי העבודה בעירייה כך שהם מתבססים יותר על שיתוף פעולה בין פקידות העירייה לבין הציבור. כמו כן, היקף כוח האדם במחלקה שאמונה על שיתוף ציבור, חיזוק הקשרים עם הקהילה וכיוצא באלה, גדלו באופן משמעותי בשנים האחרונות.⁹⁴

5. דיון

במסגרת המסמך הוצגו מספר מדינות וערים שבהן מתקיים תקציב משתף. ברובן המוחלט חלה עלייה במספר ההצעות לתקצוב, במספר האזרחים שנוטלים חלק בתהליך וגם בתקצובם על-ידי הרשויות.

אולם, כדי להעריך את מידת ההצלחה של התקציב המשתף, יש לבחון עוד היבטים של הנושא. כך למשל: עד כמה התקציב המשתף מקדם שיתוף פעולה בין הרשויות לבין ארגוני חברה אזרחית? באילו אמצעים מקיימים את התקציב המשתף? האם הסכום המוקצה לטובת התקציב המשתף מהווה תוספת לתקציב הקיים או מגיע על חשבון תקציב למקומות אחרים? האם הוא מקדם חלוקה שוויונית יותר של המשאבים? האם הוא משלב אוכלוסיות שסובלות מהדרה או כאלו שאינן נוטלות באופן מסורתי חלק בחיים הציבוריים? ועוד.⁹⁵

מהמידע שהוצג במסמך עולה תמונת מצב מעורבת לעניין המידה בה התקציב המשתף הביא לידי ביטוי היבטים אלה.

במדריד, **תקצוב הרובעים השונים עומד באופן הפוך למצבם הסוציו-אקונומי של תושביו. כלומר, ככל שהרובע עני יותר כך התקצוב היחסי שלו – גדול יותר.** בפריס, 75% מהתקציב המשתף בשנת 2016 בסך של 40 מיליון יורו, היה מיועד לאוכלוסיות מוחלשות. גם, בסיאול שבדרום קוריאה **אוכלוסיות מוחלשות זכו ביותר פרויקטים וכתוצאה מכך גם ביותר תקציבים** מאשר תושבי שכונות אחרות (דבר שהתאפשר בעקבות המבנה של התוכנית).⁹⁶

לעומת זאת, בסקוטלנד, דוח ממשלתי קבע שמטרות אלה לא הושגו במלואן במסגרת התקציב המשתף. בדוח נקבע, כי **לא ברור האם התכניות הותאמו למאפיינים הייחודיים של הקהילות השונות.** לעניין השוויון נקבע, כי הקושי של אוכלוסיות מוחלשות להגיע פיסית למפגשים (בין אם בעקבות העובדה שהם נערכו במקומות מרוחקים מהם ולא הייתה להם יכולת להגיע ובין אם בגלל שהם נערכו בשעות לא נוחות), גרמה לכך שהם לא נטלו חלק בתהליך ולמעשה הודרו

הערכת ההצלחה של
התקציב המשתף
אינה נעשית רק
באמצעות בחינת
עלייה בתקציבים או
מספר משתתפים,
אלא מצריכה גם
בחינה האם התוכנית
עמדה במטרות
נוספות ובהן: הגברת
האמון של הציבור
ברשויות וחיזוק הקשר
ביניהם.

אחת המטרות של
תקציב משתף היא
סיוע לאוכלוסיות
חלשות, הסובלות
מהדרה בתהליכי
קבלת החלטות.
בחלק מהמקומות
(סיאול, מדריד ופריס)
אזורים בהם
מתגוררות אוכלוסיות
אלה זכו לתקציבים
גבוהים יותר מאזורים
אחרים ואילו במקומות
אחרים (סקוטלנד) יעד
זה לא תמיד הושג.

⁹⁴ "Paris Participatory Budget, Good Practice Summary", June 2017, URBACT EU website, accessed date: July 22nd 2020.

⁹⁵ "15 Key Metrics for Evaluating Participatory Budgeting: A Toolkit for Evaluators and Implementers", Participatory Budget Project publication, September 2015. Accessed date: September 10th 2020.

לעניין מדידת שיתוף הציבור בכללותו ובפרט באמצעים מקוונים ראו:

Macintosh, A. and Whyte, A. "Towards an evaluation framework for eParticipation". Transforming Government: People, Process & Policy, 2 (1), 2008. pp. 16-30.

⁹⁶ Won No, "Redistribution and Deliberation in Mandated Participatory Governance: The Case of Participatory Budgeting in Seoul, South Korea", May 2018.

ממנו. כתוצאה מכך, קיים חשש שהתקציב המשתף לא הצליח להגיע לכל פלחי האוכלוסייה (בין אם בהשתתפות ובין אם בתקציבים). יתרה מכך, בחלק מהרשויות תקצוב התכניות אף נעשה על חשבון קיצוץ בפרויקטים אחרים (ספריות ציבוריות למשל) ולא כתוספת לתקציב הקיים, דבר שעלול לפגוע עוד יותר באוכלוסיות חלשות.⁹⁷ כפי שצוין במסגרת המסמך, הממשלה הסקוטית ערכה מספר שינויים במבנה התקציב המשתף במדינה, בעיקר בכל הנוגע למקורות התקציביים של התוכנית ולתפקיד השלטון המקומי בתוכנית. ייתכן ושינויים אלה יתנו מענה לבעיות הללו.

הגברת השוויון ושילוב אוכלוסיות חלשות בתהליכי קבלת החלטות יכול לסייע בהגברת האמון שלהן ברשויות ולחזק את הקשר עמן. לצד זאת, חוסר האמון במערכת יכול להקשות על תהליך גיוס אוכלוסיות אלה לתהליך וכתוצאה מכך להפחית את השפעתן, דבר שיוצר מעגל שקשה לצאת ממנו.⁹⁸ דוח של הבנק הבין אמריקאי לפיתוח שבחן את התכניות לתקציב משתף בברזיל קבע, כי במסגרת התקציב המשתף כל הצדדים מרוויחים (Win-Win). אוכלוסיות חלשות יכולות לקחת חלק בתהליכי קבלת החלטות ולקבוע כיצד יראו עתידם ואיכות חייהם ובמקביל, עצם ההשתתפות אינה באה על חשבון הסמכויות המוקנות לנבחרי ציבור וחברי מועצת העיר וגם אינה פוגעת בתהליכי עבודה שלה.⁹⁹

⁹⁷ "[Evaluation of participatory budgeting activity in Scotland 2016-2018: research findings](#)", Scotland Government website, date accessed: September 9th 2020.

⁹⁸ Deborah Bräutigam, "[The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy](#)", Development Policy Review, 2004, 22 (6): 653-668.

מורן נגיד, "שיתוף הציבור בשלטון המקומי – הנסיון המעשי ולקחים", מחקר מדיניות 110, דצמבר 2015.

⁹⁹ "[Assessment of Participatory Budgeting in Brazil](#)", an Inter-American Development Bank publication, April 2005.