פנימה
بنيما pnima
פתרונות ישראליים



חוזה המדינה

מדד הדמוקרטיה המקומית
2025

פנימה - פתרונות ישראליים

שלמה דוברת יו"ר פנימה
הרב שי פירון נשיא פנימה
אורי עפרוני מנכ"ל פנימה

צוות פיתוח ויישום המדד:
עדן מלכיאל מנהל תחום דמוקרטיה מקומית
ד"ר ליבי ממן יועצת מומחית לפיתוח מדדים
פרופ' איתי בארי אוניברסיטת חיפה, יועץ אקדמי לענייני שלטון מקומי
גב' שירה סוויסה עוזרת מחקר
מר נדב גת עוזר מחקר
מר אסף רמון קליין עוזר מחקר
גב' זהר לנדאו מתמחה, שגרירי רוטשילד

תודה לעשרות רשויות מקומיות ושותפים אחרים שלקחו חלק משמעותי בתהליך.

עיבוד הנתונים וכתיבת המסמך: **עדן מלכיאל**
עיצוב גרפי: **רועי ליטן**

"פנימה" — פתרונות ישראליים
חשוון, התשפ"ו
נובמבר, 2025

© כל הזכויות שמורות לתנועת פנימה 2024

לאתר מדד
הדמוקרטיה
המקומית סרקו
את הקוד

תוכן עניינים

אודות "פנימה"	5
מבוא — הרב שי פירון, נשיא "פנימה"	6
תקציר מנהלים	8
הקדמה: חוזה המדינה ודמוקרטיה מקומית	16
מדדים לדמוקרטיה מקומית - סקירת השדה	18
מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 — מתודולוגיה	22
מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 — ממצאים ראשוניים	33
• ציונים סופיים ותובנות כלליות	34
• תיאור הממצאים לפי ממדי הדמוקרטיה המקומית	40
• תיאור הממצאים לפי שאלות הנוגעות לשביעות רצון משירותים, תמיכה בביזור סמכויות ותפיסות אודות יחסי הקהילות המקומיות	78
• מחקר אורך: השוואת נתוני 2023 ל-2025	82
ביבליוגרפיה	92
רשימת התרשימים	97
רשימת הטבלאות	99
נספח 1 — טבלת הפריטים המלאה	100
נספח 2 — שאלון לתושבים	120

אודות פנימה

"פנימה — בית של פתרונות ישראליים" הוקמה במטרה לחדד את הזהות המְשותפת ולהעמיק את האֵתוס הלאומי. "פנימה" היא תנועה של אנשי רוח ומנהיגים מכל חלקי החברה החפצים להציע סדר יום עדכני לישראל, סדר יום המבוסס על התמודדות אמיצה עם שאלות זהות יסודיות המאיימות על שלמותנו.

מאז הקמת המדינה ועד לאחרונה התחמקנו מעיסוק בשאלות היסוד הזהותיות באמצעות מנגנון ה"סטטוס קוו". איומים ביטחוניים קיומיים גרמו למערכת הפוליטית להוביל את המחלוקת לקראת שורה של פשרות והסדרים מקומיים. זאת ועוד, התפשטה התחושה כאילו "על הרוב אנחנו מסכימים", או "שמונים אחוז מהישראלים מסכימים על שמונים אחוז מהנושאים". ברבות השנים התברר שהנחה זו שגויה בתכלית. אומנם אנו נוטים להסכים על 80% מהנושאים המעצבים את חיינו, אולם השאלות החמורות, הזהותיות, אלה שעליהן מוכנים להילחם, נמצאות במרחב ה—20%.

הרצון להרחיק את גילוי המחלוקת מהפרהסיה הציבורית הוביל להתבססות תרבות של רמייה. אולם מתחת לפני השטח המחלוקת מבעבעת, השנאה והפילוג מתעצמים, הסולידריות נשחקה והלכידות הלאומית בסכנה. במהלך השנים הוקמו ועדות רבות שניסו להביא מזור לתחלואי החברה הישראלית. מכוני מחקר, ארגונים חברתיים וגופים ממשלתיים עשו כל שביכולתם כדי לצמצם את המחלוקת בין השבטים והקהילות השונות. בבסיס עבודתן של הוועדות השונות עמד משא ומתן להסדרת החיים במרחב המשותף, המבוסס על מָכֳנה משותף המאפשר לכל קבוצה לשמור על אמונותיה. אולם מֶרחבי ההסכמה הותירו על כנן מחלוקות תרבותיות עמוקות, אִפשרו חיים באמצעות הסכמות שטחיות שאינן מסייעות לפתרון המצוקות, אלא מביאות לדחיקתן או לדחייתן. **"פנימה" משנה את כיוון התנועה**. הכֵּרות של השבטים השונים, הבנת התשתית האידיאולוגית, הרקע התרבותי והצרכים של כל קהילה — כל אלה הם בסיס ליצירת מרחבי פתרונות להתמודדות אמיצה עם האתגרים הקיומיים המאיימים על שלמותה של ישראל. אין אנו מסתפקים בהסכמות. פתרונות משותפים מהווים תשתית ליצירת זהות ישראלית. לא עוד הדחקה חסרת אחריות של שאלות היסוד, אלא עיסוק עמוק ומהותי בהן והכרעה בסוגיות הליבה.

מבוא

מדינת ישראל נמצאת באחת משעותיה הגוריליות. משבר ביטחוני בדמות המלחמה הנוראית שפרצה באוקטובר 2023 הכריחה התגייסות רחבה של הציבור הישראלי להגנה על המולדת, להשבת החטופות והחטופים ולתהליך שיקום ארוך. קדמה למלחמה מחלוקת פנימית אדירה אודות יישומם של שינויים משמעותיים במבנה, בתוכן ובסמכות של מערכת המשפט ומערכת היחסים בין הרשויות השונות. משבר הקיטוב מעמיק ואנו נדרשים לאתגרים גדולים — ביטחונית, כלכלית, חברתית.

הימים שלאחר המלחמה מהווים **הזדמנות להתחדשות ישראלית**. המלחמה הקשה מצריכה אתחול זהותי המחייב הגדרה מחודשת של **החזון הישראלי וכריתת ברית ישראלית רחבה ומחייבת**.

תנועת '"פנימה"' פועלת לגיבוש של חזון ישראלי המושתת על תפיסת הפעלה חדשנית. "חוזה המדינה", אותו אנו מבקשים להציע, מיוסד על שלוש טענות:

- עלינו לחזור אל השורשים, לעדכן ולחדש את החזון הלאומי של מדינת ישראל.
- זהות לאומית משמעותית ומשותפת, 'סיפור' שהוא בסיס ללכידותה של המדינה, אינו יכול לבוא על חשבון הזהות ו'הסיפור' של הקהילות השונות.
- עלינו לבחון כל סוגיה בארבעה מעגלים:
  מה באחריות המדינה?
  מה באחריות המרחב המקומי, האזורי?
  מה באחריותן של קהילות?
  מה באחריותו של הפרט?

אתגר ההתחדשות מחייב העמקה של הדמוקרטיה, השותפות וההשתתפות, העמקת האחריות וייעול, חידוש האמון. חלק מהותי מתהליך זה תלוי **בביזור אחראי של העוצמה, האחריותיות, הסמכות והמשאבים מן המדינה אל דרגי ממשל תת-לאומיים.**

50:30:20 — חוזה ישראלי מחודש

החוזה הישראלי החדש מחייב ליבה זהותית משותפת, אך בה בעת אנו סבורים שהליבה הזהותית המשותפת צריכה להיות תחומה. כוחה של הזהות המשותפת יגדל במידה שבה המדינה תאפשר לשבטים ולקהילות לשמר ולפתח את זהותן. לשם כך 30% מרכיבי הזהות והניהול שלהן יהיה באחריות המרחב המקומי המתייחד במרקם זהותי המאפיין אותו, במשאבים ייחודיים. השלטון המקומי הוכיח בימי מגפת הקורונה ובימי המלחמה האחרונה את יעילותו ואת יכולות הביצוע שלו.

20% מהליבה הזהותית ומיישומה יהיו באחריות הקהילות השונות שתוכלנה להתאים שירותים מקומיים, מדיניות מקומית בהתאם לצרכים מגוונים התואמים את השקפת עולמן, ולהמשיך ולפתח את מורשתן.

מזרוע ביצועית לממשל מקומי

השלטון המקומי מהווה עוגן מרכזי בתהליך ההתחדשות הישראלית. איננו רואים בשלטון המקומי זרוע ביצוע של הממשלה, איננו סבורים שתפקידה של הרשות המקומית הוא לנהל את שגרת החיים בתחום שיפוטה ותו לא. אנו מאמינים ששלטון מקומי מהווה מרחב ראוי למפגש בין ליבה כלל-לאומית משותפת לבין צרכים ייחודיים של קהילות ושבטים. יש בכוחו של השלטון המקומי לחבר קהילות שונות לכלל מרחב משותף, להגדיל את האמון ולהוביל לשותפות מפרה.

לצד זה, העברת סמכויות משמעותיות לשלטון המקומי מחייבת אותנו להעמיק תהליכים דמוקרטיים ברשויות המקומיות, להעמיק ולהרחיב את השקיפות, את מנעד השיקולים המוביל את הרשויות המקומיות בתהליכי קבלת ההחלטות והקצאת המשאבים המקומיים.

"מדד הדמוקרטיה המקומית" מהווה כלי משמעותי בהעצמתו של השלטון המקומי, ובהפיכתו לגורם מרכזי בתהליך הצמיחה וההתחדשות של ישראל. המדד מרחיב את השיח הציבורי, מעורר ומאפשר מחקר ולמידה, מאיץ תהליכי שיפור ודמוקרטיזציה, מעודד מצוינות ומשמש ככלי עבודה עבור בעלי תפקידים, מקבלי החלטות, קהילות וארגוני מחקר וחברה אזרחית והציבור הרחב. ללא העמקת תהליכי הדמוקרטיה בשלטון המקומי אנו עלולים להחמיץ את ההזדמנות שלפנינו.

אני מבקש להודות לעשרות ראשי הערים שבחרו לקחת חלק בתהליך המדידה של מדד הדמוקרטיה המקומית. יש בכך כדי להצביע על חוסנה של המנהיגות המקומית ועל נכונותה לשתף את תושביה המגוונים בהתפתחות ובשגשוג של היישובים.

נייר העבודה שלפניכם, מהווה בסיס ליישומה של תפיסה זו. זהו פרק אחד מתוך עבודה רחבה והוא מתמקד בחיזוק השלטון המקומי כתנאי הכרחי ליישומו של החוזה החדש. חוזה המדינה איננו המלצה, אלא צו השעה.

הרב שי פירון
נשיא "פנימה",
שר החינוך לשעבר

תקציר מנהלים

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי "פנימה" ככלי לקידום "חוזה המדינה", חזון כולל לשיפור מערכות היחסים בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילות והתושבים, אשר פותח בשיתוף נציגים רבים ומגוונים מכלל חלקי החברה בישראל, ומכלל הסקטורים הנוגעים לעניין: נציגי הממשלה, נציגי השלטון המקומי, נציגי החברה האזרחית ונציגי האקדמיה. "פנימה" רואה ברשויות ובקהילות המקומיות בישראל נכסים ציבוריים חשובים, העשויים לקחת חלק משמעותי בהתמודדות עם רבים מן האתגרים הלאומיים העומדים לפתחה של החברה הישראלית, ופועלת לחזקם.

מדד הדמוקרטיה המקומית משקף ומדרג רשויות מקומיות וקהילות מקומיות בישראל ביחס לרמת הדמוקרטיה המקומית. לראשונה, המדד מציע נקודת מבט רחבה על הדמוקרטיה המקומית בפלח משמעותי מהרשויות המקומיות בישראל, שבהן מתגוררים בסך הכל מעל 6.5 מיליון אזרחים. המדד מאפשר לרשויות וקהילות מקומית לפעול לשיפור הדמוקרטיה במקום מגוריהם בעזרת תפיסה בהירה ומפורטת של המושג, ולמול יעדים מדידים. בנוסף, המדד מאפשר לקובעי המדיניות בשלטון המרכזי התמודדות עם האתגרים הייחודיים לשלטון המקומי ישראל ולדמוקרטיה בו בעבודה מבוססת נתונים, וקידום מדיניות לביזור סמכויות אחראי לרשויות המקומיות. נתוני המדד זמינים לציבור הרחב באתר אינטרנט ייעודי, ודוחות מפורטים מוגשים להנהלות הרשויות המקומיות שנמדדו ולמקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי. דוח זה כולל את פירוט הרקע והמתודולוגיה של מדד הדמוקרטיה המקומית 2025, לצד הציונים של הרשויות המקומיות אשר נמדדו. כמו כן, הדוח כולל תובנות מרכזיות העולות מן הממצאים הראשוניים ומתהליך המדידה, והמלצות למקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי.[1]

בנוסף לביצוע המדידות באופן תקופתי, "פנימה" פועלת לחיזוק השלטון המקומי והדמוקרטיה בו באמצעות קידום מחקרים בנושא, פיתוח וקידום מדיניות להובלת שינויים מבניים בדמוקרטיה המקומית מול השלטון המקומי, הממשלה והכנסת, פיתוח והתנסות במודלים מעשיים להתערבות ברשויות ובקהילות מקומיות ופעילות ציבורית להעלאת המודעות לנושא בקרב הציבור הרחב.[2]

מדידת 2025 התקיימה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר, כשחטופים נמצאים בשבי החמאס ובעיצומה של הארוכה במלחמות ישראל. אירועים אלו ככל הנראה השפיעו וממשיכים להשפיע על היבטים רבים בחיים הציבוריים והפרטיים, וחלקן של הרשויות המקומיות באירועים האקטואליים לא נפקד. בעיון בממצאי המדידה הנוכחית יש לקחת בחשבון את ההשפעה האפשרית של המלחמה על היבטים שונים של הדמוקרטיה המקומית.

[1] המלצות לשיפור הדמוקרטיה המקומית ברשויות המקומיות שנמדדו ניתן למצוא באתר האינטרנט של המדד, לכל רשות מקומית בנפרד.

[2] רשויות מקומיות, קהילות, ארגוני חברה אזרחית, תושבים וחוקרים המעוניינים בקבלת גישה לנתונים הגולמיים של מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 מוזמנים לפנות לעדן מלכיאל, מנהל תחום דמוקרטיה מקומית ב"פנימה", בכתובת המייל edenm@pnimail.co.il

תהליך הפיתוח והמדידה

המדד פותח ומיושם על ידי הצוות המקצועי של "פנימה" בהובלת **עדן מלכיאל**, מנהל תחום הדמוקרטיה המקומית, ובליווי מקצועי של ד"ר **ליבי ממן**, מנכ"לית ומייסדת LUMINATA ויועצת מומחית לפיתוח מדדים, ו**פרופ' איתי בארי** מאוניברסיטת חיפה, יועץ אקדמי לענייני שלטון מקומי.

בשנת 2023 פותח המדד והתבצע פיילוט מדידה ראשון, במסגרתו נמדדו 15 עיריות גדולות בישראל. נתוני הפיילוט פורסמו לציבור, ודוחות מפורטים הוגשו להנהלות העיריות שנמדדו, בצירוף המלצות לשיפור הדמוקרטיה המקומית בכל עיר ועיר. במהלך שלב הפיילוט ובעקבותיו עמדנו בקשר עם הרשויות המקומיות הנמדדות, משרדי ממשלה, חוקרים וארגוני חברה אזרחית, והפקנו לקחים רבים שהובילו לשינוי ולשיפור המדד.

בהמשך לכך, מדידת 2025 בוצעה ב-52 רשויות מקומיות: 51 עיריות ומועצה מקומית אחת שבהן התגוררו מעל 40,000 תושבים במועד תחילת המדידה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2024). מדגם זה כולל רשויות מקומיות בכל האשכולות החברתיים-כלכליים למעט אשכול 10, רשויות מכל המחוזות בישראל ורשויות השייכות למגזר היהודי, הערבי, הבדואי, החרדי וכן רשויות מעורבות המשלבות מספר מגזרים שונים. בעוד המדגם מייצג נאמנה את **הרשויות המקומיות והקהילות הגדולות בישראל,** הוא אינו מייצג בהכרח את כלל הרשויות המקומיות והקהילות בישראל, ואין בו ייצוג לרשויות וקהילות קטנות יותר, ולמועצות אזוריות, להן מבנה ייחודי.

במהלך מדידת 2025 קיימנו מפגשים מקצועיים עם הרשויות המקומיות הנמדדות, שהוזמנו להשתתף בכנס שעסק במתודולוגיית המדידה. **כדי להבטיח מדידה תקפה ומהימנה, ובהתאם לסטנדרטיים אקדמיים, המדד משלב בין מקורות מידע מגוונים הכוללים נתונים ממשלתיים, נתונים מהרשויות המקומיות ונתונים מסקרי תושבים שבוצעו בקרב מדגם מייצג בכל אחת מהרשויות המקומיות שנמדדו, ובסך הכל 20,800 תושבים.** בכך, המדד הינו המקיף ביותר הקיים היום ביחס לדמוקרטיה המקומית בישראל.

המדידה נערכה באופן עצמאי על ידי הצוות המקצועי ב"פנימה". עם זאת, **לצורך שיפור המהימנות והתקפות של המדד, לרשויות המקומיות הוצע לבחון ולאמת את הנתונים טרם הפרסום, ובמידת הצורך להעביר מידע עדכני בצירוף אסמכתאות**. הנתונים שהתקבלו מ-29 רשויות מקומיות עברו הליך בקרה ונבדקו ע"י צוות המחקר לפני הכללתם במאגר הנתונים.

הגדרת מושג הדמוקרטיה המקומית

מדד הדמוקרטיה המקומית מתבסס על הגדרה רחבה של דמוקרטיה מקומית הרואה בה **דינמיקה של פעילות ציבורית ייצוגית, משתֶתפת, מבוססת על אמון, בה הציבור מעורב בעיצוב מדיניות, וקבלת ההחלטות שקופה ומאוזנת**. הגדרה זו מתייחסת הן לרשויות המקומיות כארגונים והן למרחב המקומי הכולל קהילות ופרטים. הגדרה זו גם משלבת התייחסות הן למבנים ולהליכים מוסדיים והן לתפוקות ולהשפעות שלהם. מהגדרה זו עולה כי רשות מקומית דמוקרטית תתאפיין בשקיפות, שיתופיות, ייצוגיות ועבודת ממשל מאוזנת. מרחב מקומי דמוקרטי יתאפיין ברמת אמון גבוהה של הציבור ברשות המקומית ובמעורבות ציבורית. בהתאם להגדרה זו, התמקדנו בשישה ממדים מרכזיים המהווים ביטוי לקיומה של דמוקרטיה מקומית: שקיפות, איזונים ובלמים, ייצוגיות, אמון, מעורבות ציבורית ושיתופיות.

תרשים מספר 1: המושג הראשי והממדים

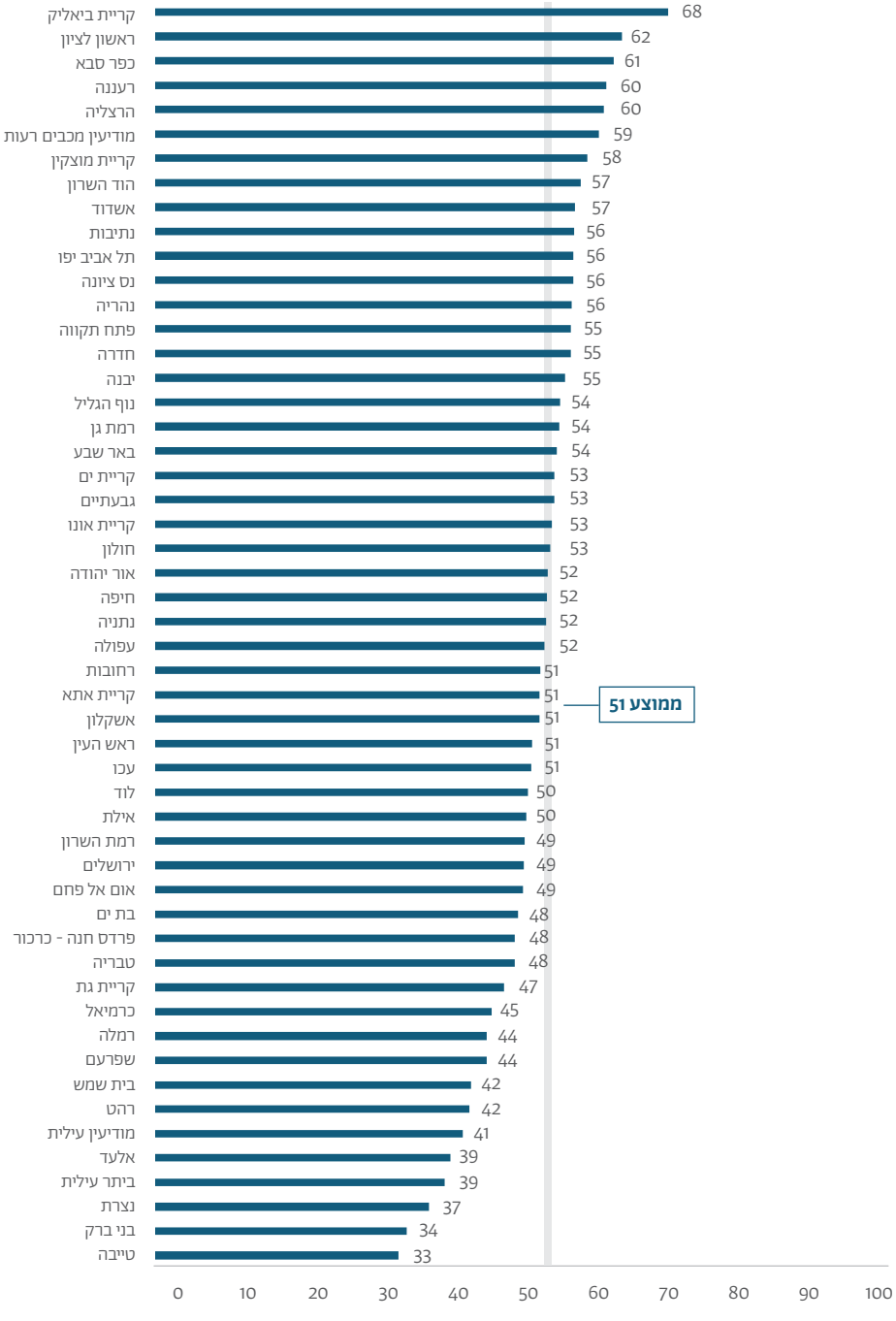


מדידת 2025 - ממצאים מרכזיים

מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 משקף את רמת הדמוקרטיה המקומית במחצית הראשונה של הקדנציה הנוכחית. הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות התקיימו בפברואר 2024 והבחירות הבאות צפויות להתקיים בנובמבר 2028. מדידת המחצית הראשונה של הקדנציה הנוכחית משלבת נתונים הרלוונטיים לקדנציה כולה (כגון שיעור ההצבעה בבחירות לרשות המקומית שהתקיימו ב-2024), נתונים לגבי התנהלות הרשויות המקומיות בשנים 2024 — 2025 ונתונים מסקרי דעת קהל של התושבים שהתבצעו בשנת 2025. בדוח זה מופיעים **ממצאים תיאוריים בולטים ותובנות מרכזיות, שנבחרו לאחר ניתוח ראשוני ומקיף של נתוני מדידת 2025. במהלך שנת 2026 יתפרסמו דוחות נוספים ומחקרי המשך המבוססים על ניתוח נתוני מדד 2025**, בשיתוף עם חוקרים וחוקרות מובילים ומובילות בתחום השלטון המקומי. כלל הציונים בפריטי המדד, הציונים בממדים והציון הסופי ממוקמים על הטווח 100-0. נתונים נוספים ודוחות מפורטים לרשויות המקומיות ניתן למצוא באתר מדד הדמוקרטיה המקומית.

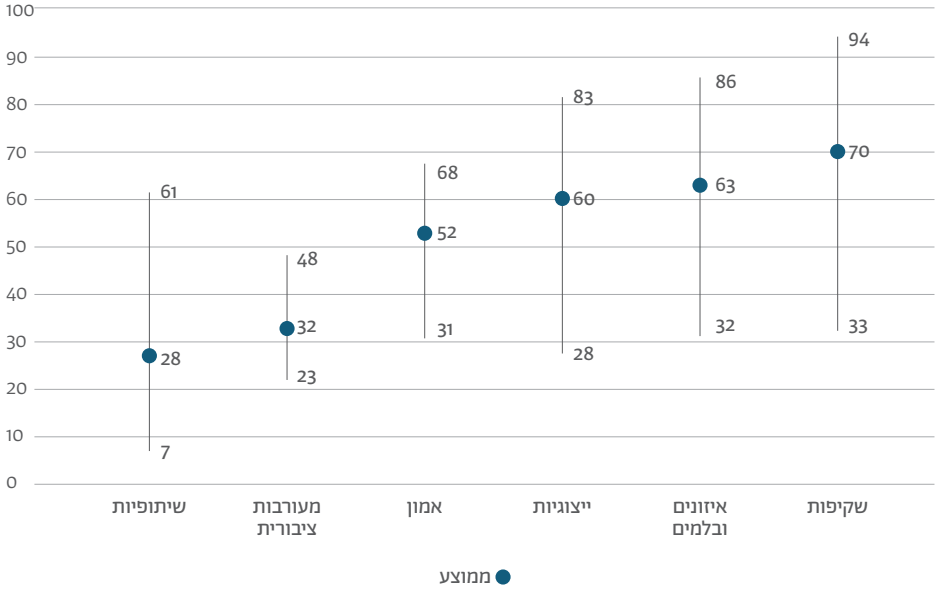
הציון הסופי במדד הדמוקרטיה המקומית הוא ממוצע הציונים בששת הממדים המרכיבים אותו. הציונים הסופיים במדד הדמוקרטיה המקומית 2025 משתרעים בטווח שבין 33 (טייבה) ו-68 (קריית ביאליק), והציון הממוצע הוא 51.

תרשים מספר 2: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית



הממד שבו הציון הממוצע הוא הגבוה ביותר הוא שקיפות (70), ולאחריו בסדר יורד איזונים ובלמים (63), ייצוגיות (60), אמון (52), מעורבות ציבורית (32) ושיתופיות (28). בעוד שהדמוקרטיה המקומית בכללותה דורשת שיפור משמעותי, נדרשת השקעה מיוחדת בשיפור **השיתוף** של התושבים בתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות ביוזמת הרשויות המקומיות ושיפור **המעורבות הציבורית** של התושבים ביוזמת התושבים עצמם.

תרשים מספר 3: ציון בממדים: ציון מקסימלי, ציון מינימלי וציון ממוצע לכלל הרשויות במדגם



תובנות והמלצות כלליות

- הציון הסופי הממוצע של כלל המדגם עומד על 51 בלבד - הדמוקרטיה המקומית בישראל דורשת שיפור מעמיק ורוחבי.
- הממדים שבהם הציונים הנמוכים ביותר, ולפיכך נדרשת בהם השקעה מיוחדת, הם מעורבות ציבורית (ציון ממוצע 32) ושיתופיות (ציון ממוצע 28).
- בקבוצת הרשויות המקומיות במדגם המוגדרות "רשויות איתנות" על פי סיווג הרשויות המקומיות של משרד הפנים (הבוחן התנהלות פיננסית ומנהל תקין) הציון הממוצע במדד עומד על 55 בלבד, ולפיכך גם ברשויות האיתנות נדרש שיפור בדמוקרטיה המקומית. בנוסף, הפערים בין הסיווג החיובי של משרד הפנים לרשויות אלה ובין הביצועים הבינוניים בתחום הדמוקרטיה המקומית מצדיקים בחינה של הוספת תבחינים הנוגעים לדמוקרטיה המקומית לשיטת הסיווג של משרד הפנים בפרט, ושל משרדי הממשלה בכלל.
- הרשויות שבהן נדרשת השקעה מיוחדת משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים.

תובנות והמלצות לפי ששת הממדים במדד הדמוקרטיה המקומית

בטבלה שלפניכם מוצגות התובנות וההמלצות המרכזיות העולות ממדידת 2025, על פי ששת הממדים המרכיבים את המדד.

טבלה מספר 1: תובנות והמלצות על פי ששת הממדים במדד הדמוקרטיה המקומית

ממד	תובנות	המלצות
שקיפות הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 70	• קיימים פערים ניכרים ברמות השקיפות בין הרשויות המקומיות השונות. • רמות השקיפות גבוהות יותר ברשויות יהודיות ומעורבות בהשוואה לרשויות ערביות וחרדיות. • ברשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים 3-1 רמות השקיפות נמוכות יותר ביחס לרשויות באשכולות הגבוהים יותר. • רמות השקיפות גבוהות יותר ברשויות מקומיות גדולות יותר. • הציון הממוצע של כלל המדגם בשאלה בסקר התושבים העוסקת בהערכת התושבים את השקיפות של הרשויות המקומיות עומד על 52 בלבד, וקיים פער בין התפיסה הסובייקטיבית של הנושא ובין הממצאים האובייקטיבים.	אנו ממליצים למקבלי ההחלטות להגביר את הפיקוח והבקרה על השקיפות של הרשויות המקומיות, לסייע בהגברת השקיפות בפועל ברשויות הזקוקות לסיוע ולבחון את ההתאמה של דרישות השקיפות המוטלות על הרשויות המקומיות למציאות הטכנולוגית והחברתית הנוכחית.
איזונים ובלמים הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 63	• נמצאו ליקויים בתפקוד הבסיסי של מגנוני ביקורת פנים ברשויות המקומיות. • ברשויות קטנות ובינוניות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים בינוניים ונמוכים נמצאו ליקויים באיוש תקנים סטטוטוריים מרכזיים. • במספר משמעותי של רשויות (15% מהרשויות במדגם) לא קיימת אופוזיציה במועצת העיר. • נמצאו ליקויים רוחביים בתחום ההתכנסות של ועדות חובה ציבוריות. • לא חלה על הרשויות המקומיות חובת פרסום פרוטוקולים מישיבות רוב ועדות החובה, מה שמקשה על בחינת התפקוד שלהן.	אנו ממליצים למקבלי ההחלטות להידרש לטיפול עומק בסוגיות האיזונים והבלמים ברשויות המקומיות באמצעות שינויים מבניים, דיון מחודש במבנה וסמכויות האופוזיציה, ועדות הרשות וועדות החובה המוניציפליות ושיפור אמצעי הפיקוח והבקרה של משרד הפנים ושל הציבור הרחב.
ייצוגיות הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 60	• הייצוגיות ברשויות יהודיות-כלליות היא הגבוהה ביותר (67), ואחריה הייצוגיות ברשויות מעורבות (54), חרדיות (41) וערביות (38). • קיימים פערים ושונות ניכרים בייצוג הנשים והערבים בין הרשויות השונות. • התושבים מעריכים את הייצוגיות הכללית ואת הייצוגיות של המדיניות של הרשויות המקומיות כבינונית. • נתונים רשמיים אודות הייצוגיות בדרגי הניהול השונים ובגופים בשליטת הרשויות המקומיות אינם מתפרסמים באופן סדיר על ידי המדינה או הרשויות המקומיות.	אנו ממליצים למקבלי ההחלטות לפעול לפרסום סדיר של נתונים רשמיים אודות הייצוגיות ברשויות המקומיות, להוביל מדיניות לשילוב אפקטיבי של אוכלוסיות גיוון בהנהלות הבכירות ובגופים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות ולהמשיך לפעול להגברת השתתפות ציבורית רחבה ומגוונת ברשימות המתמודדות לבחירות המקומיות.

ממד	תובנות	המלצות
אמון הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 52	• על אף שבאופן עקבי נמצא כי אזרחי ישראל רוחשים אמון גבוה יותר לשלטון המקומי בהשוואה למוסדות השלטון המרכזי, רמות האמון הבינוניות ברשויות המקומיות במדגם מעידות על צורך בשיפור משמעותי בתחום. • לא נמצא כי ברשויות שבהן מכהן/ת ראש/ת ותיק/ה (בקדנציה שלישית ומעלה במצטבר) רמות האמון גבוהות יותר מאשר ברשויות אחרות. • נמצאה שונות ברמות האמון בין הרשויות באשכולות החברתיים- כלכליים השונים.	הממד אמון מתמקד במדדי תוצאה, וההשפעה עליו בהכרח אינה ישירה אלא עקיפה. אנו ממליצים למקבלי ההחלטות להעלות את נושא האמון ברשויות המקומיות לסדר היום, ולבחון דרכים לשיפורו במחקרי המשך.
מעורבות ציבורית הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 32	• רמת המעורבות הציבורית יורדת ככל שהרשויות המקומיות גדולות יותר. • נמצאה שונות בין הצורות השונות של המעורבות הציבורית שנבחנו בדיווח עצמי של התושבים. • ההתעדכנות בפוליטיקה המקומית גבוהה באופן יחסי ברשויות חרדיות.	אנו ממליצים למקבלי ההחלטות לפעול להעלאת המודעות לחשיבות המעורבות הציבורית במרחב המקומי בקרב הרשויות המקומיות והקהילות ולעודד פרטים וקהילות להגביר את המעורבות שלהם באמצעות צעדים שיאפשרו השפעה אזרחית אפקטיבית על הרשויות המקומיות. כמו כן, אנו ממליצים לשקול צעדים לפיתוח תחום הקהילתיות המקומית ולחיזוק המעמד ויכולת ההשפעה הפוליטית-דמוקרטית של קהילות מקומיות, כמפורט במתווה "חוזה המדינה" של "פנימה".
שיתופיות הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 28	• בשנת 2024 בוצעו בכל הרשויות יחד 83 סקרי עמדות תושבים, מהם 35 שתוצאותיהם פורסמו לציבור ו-48 שתוצאותיהם לא פורסמו לציבור. • בשנת 2024 בוצעו בכל הרשויות יחד 174 הליכי שיתוף ציבור (שאינם סקרים). • ב-18 רשויות מוגדר בעל תפקיד ו/או יחידה ארגונית האמונים על הניהול הכללי של תחום שיתוף הציבור. • ב-52 הרשויות במדגם לא נמצא מנגנון להזמנת התושבים להשתתפות פעילה בישיבות מליאת המועצה, הכולל כולל פרסום סדר יום מבעוד מועד וקיומה של אפשרות לקבלת זכות דיבור. • התושבים בכלל המדגם מעריכים במידה בינונית-נמוכה את יכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות, את מאמצי הרשויות בתחום ואת מידת השיתוף בתחום התכנון והבניה. • נמצא כי ברשויות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר הציונים בפריט הנוגע בהערכת התושבים את מאמצי הרשות בתחום שיתוף הציבור גבוהים יותר. • תחום שיתוף הציבור מאתגר למדידה, ברמה המקומית וברמה הלאומי; המדידות שמבצעת "פנימה" בתחום זה ברשויות המקומיות הינן חלוציות.	אנו ממליצים למקבלי ההחלטות לקדם את מדידת התחום על מנת לאפשר את פיתוחו בצורה מבוססת נתונים. כמו כן, לאור הציונים הנמוכים בממד, הן במישור האובייקטיבי והן במישור הסובייקטיבי (תפיסות התושבים), אנו ממליצים לבצע הסדרה כוללת של המחויבויות של הרשויות המקומיות בתחום שיתוף הציבור ולהרחיבן באופן משמעותי, ולהשקיע בבניית היכולות של הרשויות המקומיות בתחום זה.

סיכום והמלצות כלליות:

"פנימה" רואה בדמוקרטיה מקומית בריאה ותוססת וברשויות מקומיות עצמאיות ודמוקרטיות נכסים חיוניים לשיקום מדינת ישראל. שיפור הדמוקרטיה המקומית בישראל דורש פעולות משמעותיות ואת שיתוף הפעולה של שחקנים שונים. אנו קוראים למקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי:

- להשתמש במדד הדמוקרטיה המקומית על מנת להוביל לשיפור בדמוקרטיה המקומית בישראל.
- להשתמש במתודולוגיה שפותחה על ידי "פנימה" על מנת לשפר את פעולות הממשלה בתחום איסוף, עיבוד והשקפת הנתונים הנוגעים לדמוקרטיה ברשויות המקומיות לציבור הרחב, על מנת לעודד בקרה ומעורבות ציבורית.
- להכליל מדדים הנוגעים לדמוקרטיה המקומית בתהליכי ביזור סמכויות לרשויות המקומיות ובעבודה השוטפת של משרדי הממשלה.
- לבחון מחדש את ההסדרה של מערכות האיזונים והבלמים, השקיפות, הייצוגיות והשיתופיות בשלטון המקומי ולבצע שינויים מבניים המקדמים את הנושא.

"פנימה" תמשיך לקדם את הדמוקרטיה המקומית בישראל בפרט ואת השלטון המקומי בכלל באמצעות:

- הנגשת נתוני המדד לציבור הרחב, לשלטון המקומי ולקהילות מקומיות.
- פיתוח מודלים ליישום תהליכי דמוקרטיזציה ברשויות מקומיות.
- פעולה להטמעת המדד בעבודת הממשלה.
- פיתוח וקידום מדיניות לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ותהליכי ביזור אחראיים.

לאתר מדד
הדמוקרטיה
המקומית סרקו
את הקוד

הקדמה: "חוזה המדינה" ודמוקרטיה מקומית

התמודדות עם מוקדי השסע והמחלוקת בחברה הישראלית מחייבת עיון מחודש ב"חוזה המדינה" — חזון וחוזה מחודשים למערכת היחסים בין המדינה, הרשות המקומית, הקהילות והאזרחים. הברית שבין המדינה לאזרח עומדת למבחן פעם אחר פעם. אחריות המדינה נשחקת במגוון תחומים: חינוך ציבורי, ביטחון אישי, שירותי הבריאות ועוד. הפערים באיכות השירותים הציבוריים בין המרכז לפריפריה תורמים לפגיעה מהותית בשוויון ההזדמנויות וביכולת למיצוי הכישורים ולפיתוח חיים משמעותיים של אזרחים רבים. כשלים אלה פוגעים גם בזיקה, בשייכות ובתחושת הסולידריות של אזרחים רבים בישראל. לשם כך נדרש **חוזה המגדיר מחדש את אחריות המדינה** לכלל קהילותיה ואזרחיה.

היתרונות הטמונים במרחב המקומי הם עוגן בסיסי ביצירתו של החוזה החדש. השלטון המקומי מתאפיין ביציבות שלטונית ובמנהיגות נבחרת המייצגת את תפיסות העולם והתרבות של תושביו, וחלק מהרשויות המקומיות מפגינות יכולת ביצועית גבוהה יותר מזו של המדינה. העברת חלק מהאחריות והסמכות לשלטון המקומי יכולה לייעל את מימושה של אחריות המדינה לכלל אזרחיה. בנוסף, השלטון המקומי מאופיין ברובו במנעד רחב של קהילות וזהויות ועל כן יכול לשמש דוגמה להתמודדות עם שׂונוּת זהותית ומציאת פתרונות לחיים משותפים. השלטון המקומי חייב להפוך לגורם מרכזי בגיבושו של אתוס לאומי.

המוטיבציה לפיתוח מדד הדמוקרטיה המקומית

ביזור סמכויות נרחב לרשויות המקומיות הוא אחד המהלכים המרכזיים שעל מדינת ישראל ליישם כדי להעצים את השלטון המקומי ואת תפקידו בחברה הישראלית. מחקרים שונים הראו שישראל היא מדינה ריכוזית ביותר, ויש הטוענים שאף הריכוזית ביותר במערב. במדדי הביזור של הבנק העולמי, מתוך 182 מדינות שנבדקו ישראל נמצאת במקום ה-98 במדד הכללי, במקום ה-107 במדד הפיסקלי (שבוחן סמכויות לניהול המשאבים הפיננסיים), במקום ה-46 במדד הפוליטי (שבוחן סמכויות בתחום הפוליטי, כגון התקיימותן של בחירות מקומיות) ובמקום ה-117 במדד הניהולי (שבוחן סמכויות לניהול משאבי האנוש).[3]

בשנים האחרונות מתחדדת בקרב מקבלי ההחלטות ההבנה שיש צורך לפעול להרחבת הביזוריות בישראל. בשנת 2021 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 675 בנושא "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת", המורה על הקמת ועדה בין-משרדית רחבה שתגבש המלצות לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי. הוועדה הבין-המשרדית השלימה תהליך היוועצות, ובחודש אוקטובר 2022 פרסמה מסמך המפרט את התוצרים של פעילותה ואת התחומים שבהם יפעלו המשרדים השונים לביזור סמכויות. בחינה של המסמך מעלה שתי תובנות חשובות לענייננו:

[3] Maksym, I. & Shah, A., How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization, Policy research working paper 6138, World Bank, 2013.

א. הממשלה הכירה בצורך לבזר את סמכויותיה לשלטון המקומי באופן דיפרנציאלי בהתאם לדירוג של הרשויות המקומיות - "מדד הביזור".
ב. מדד הביזור הממשלתי מתבסס על מדדים הקשורים לעמידה בכללי המנהל התקין ולניהול פיננסי אחראי בלבד:[4]

"פנימה" טוענת שככל שיתחולל שינוי משמעותי באופן ההתנהלות של המרחב המקומי, וככל שהרשויות המקומיות יעסקו באופן אפקטיבי בסוגיות חברתיות וכלכליות משמעותיות, תגדל החשיבות של פעילותן **באופן דמוקרטי**: הצורך בהגנה על מנגנוני האיזונים והבלמים לכוחם של ראש הרשות המקומית והנהלתה יעשה דוחק יותר, והצורך בפיתוח מנגנונים של דמוקרטיה השתתפותית יגבר. בהתאם לעקרון הסובסידיאריות, שקובע שעל הכרעות במדיניות ציבורית להתקבל בקרבה המרבית האפשרית לאזרחים המושפעים מאותן הכרעות, **יש לוודא שהסמכויות שמואצלות לרשות המקומית ולעומד בראשה מבוזרות גם מהם והלאה לקהילות ולפרטים במרחב המקומי**. חשוב לציין גם שחיזוק הדמוקרטיה המקומית, ובפרט התרבות הדמוקרטית ומעורבות הציבור, יש בהם כדי לתרום לחיזוק הדמוקרטיה ברמה הלאומית ולחיזוק החוסן החברתי-לאומי והלכידות החברתית. לפיכך אנו ממליצים על **הרחבת מדד הביזור כך שהוא יכלול גם מדדים הקשורים לעוצמת הדמוקרטיה המקומית**. צעדים אלו נדרשים כדי למנוע מצב שבו ביזור הסמכויות יקנה לראשי הרשויות המקומיות כוח מופרז, ולוודא שהחלטות במרחב המקומי נקבעות בזיקה לדיון ציבורי רציני ובתמיכה ציבורית רחבה.

כדי לעודד ולאפשר למשרדי הממשלה ולמוסדות השלטון המקומי להטמיע וליישם תפיסה זו, פיתחנו את מדד הדמוקרטיה המקומית. **מדד הדמוקרטיה המקומית מעניק לרשויות ולקהילות המקומיות תמונת מצב מדויקת ומבוססת נתונים אודות הדמוקרטיה המקומית בתחומיהן, ומשמש בסיס ערכי ומעשי לחיזוק הדמוקרטיה המקומית והחברה בישראל.**

[4] ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור, משרד הפנים: 2022, עמ' 18.

מדדים לדמוקרטיה מקומית - סקירת השדה

העיסוק בתחום הממשל הדמוקרטי המקומי לגווניו מפותח מאוד בספרות האקדמית ההיסטורית והאקטואלית ובקרב ארגונים שונים בעולם. הסקירה שלהלן נועדה למקם את מדד הדמוקרטיה המקומית המוצג במסמך זה ביחס למחקר וליוזמות בתחום בארץ ובעולם.

2.1. כלים להערכת הממשל והדמוקרטיה ברמה הלאומית

כלים להערכת הממשל והדמוקרטיה ברמה הלאומית בוחנים את צורות המשטר ואת התרבות הפוליטית במדינות שונות, והם מסייעים בניטור מצב הדמוקרטיה במדינות ספציפיות לאורך הזמן, ובהשוואה בין מדינות שונות בעולם. בין הכלים המרכזיים לדמוקרטיה ברמה הלאומית נמנים Democracy Barometer[5], Nations in transit[6], Varieties of Democracy (V-Dem Project)[7] ו-SGoD[8] The Global State of Democracy. באמצעות כלים ומדדים מסוג זה נבחנות שאלות כגון: האם מתקיימות במדינה בחירות חופשיות? באיזו מידה קיימת הפרדת רשויות אופקית (בין הרשות המבצעת, המחוקקת והשופטת)? האם קיימות הגנות על זכויות אדם ומיעוטים? ושאלות נוספות בנושאים הנמצאים בליבת המושג דמוקרטיה כגון זכויות פוליטיות, צדק חלוקתי ושוויון בפני החוק.[9]

יש לציין שתחת הכותרת "דמוקרטיה מקומית" נכלל לעתים העיסוק בהפרדת הרשויות האנכית וביזור הכוח השלטוני, שבמסגרתו נבחנת מערכת היחסים בין יחידות השלטון ברמות השלטון השונות, למשל בין הרשויות המוניציפליות והממשלה המרכזית. אחד המסמכים המכוננים הנוגעים להפרדת הרשויות האנכית הוא האמנה האירופית לממשל עצמי מקומי (European Charter of Local Self-Government) שנחתמה בשנת 1985 על ידי המועצה האירופית (CoE).[10] האמנה מחייבת את המדינות החתומות עליה להפרדת רשויות אנכית, שנועדה לבצר את האוטונומיה של רשויות השלטון המקומי בהיבטים שונים, כגון אוטונומיה פיסקלית ואוטונומיה ניהולית. מדדים הנוגעים להפרדת הרשויות האנכית הם מדדי ביזור כגון מדדי הביזור של הבנק העולמי,[11] **והם מהווים רובד נוסף של הערכת הדמוקרטיה ברמה הלאומית**: המדינות הן אלו המוערכות על מידת הביזור בהן ולא השלטון המקומי. הפרדת הרשויות האנכית בישראל לוקה בחסר, ורבות נכתב על הנושא במשך השנים.[12]

---

[5] https://democracybarometer.org/

[6] https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf

[7] https://www.v-dem.net/

[8] https://idea.int/gsod/gsod

[9] לסקירה מקיפה על אודות מדדים בינלאומיים לדמוקרטיה ולניתוח מצבה של ישראל לאורך הזמן ובהשוואה למדינות נוספות ראו תמר הרמן ואחרים, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, עמ' 113-128.

[10] European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2013.

[11] Maksym, I. & Shah, A., How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization, Policy research working paper 6138, World Bank, 2013.

[12] להרחבה ראו "פנימה", חוזה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, עמ' 29-31, 2023.

מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" נועד להעריך את הרשויות והקהילות המקומיות **ולא את המדינה**, ולפיכך הפרדת הרשויות האנכית והשאלות הנוגעות לצורת המשטר ולתרבות הפוליטית של המדינה ושל החברה ברמה הלאומית, אינן נכללות בו. עם זאת בחלק מהמקרים הפריטים הנכללים במדדים לדמוקרטיה ברמה הלאומית יכולים לעבור התאמה לרמה המקומית. כך למשל נבדק שיעור ההצבעה בבחירות לפרלמנט ברמה הלאומית ושיעור ההצבעה למועצת העיר ולראשות העיר ברמה המקומית.

2.2. כלים להערכת הממשל והדמוקרטיה ברמה המקומית

סקירת הספרות מראה כי יוזמות רבות נועדו לבחון את איכות הממשל והדמוקרטיה ברמה המקומית במובן רחב. יוזמות אלו כוללות בתחומי המחקר שלהן ממדים רבים כגון השתתפות הציבור בהליך הדמוקרטי ובקביעת המדיניות, שביעות רצון מהשירותים שמספקת הרשות המקומית, מצבה הכלכלי, התרבות הארגונית שלה, יחסה לפליטים ולמהגרים בשטחה ועוד. באופן טבעי השאלה כיצד להגדיר את המושגים "ממשל ודמוקרטיה מקומיים" ולהעריכם בהתאם, נקבעת בזיקה לערכים ולמטרות של כל ארגון או יוזמה, ובהתאם לתפיסות תיאורטיות שונות על אודות הדמוקרטיה, כפי שיפורט בהמשך.[13] בין הכלים המרכזיים נמנים State of Local Democracy Assessment Framework (Sold)[14], European Label of Governance Excellence (ELoGE)[15], ו-Urban Governance Index (UGI)[16].

המתודולוגיה המקובלת והנפוצה להערכה ומדידה של ממשל ודמוקרטיה מקומיים היא באמצעות שילוב נתונים אובייקטיביים על אודות התנהלות הרשות המקומית והקהילה עם נתונים סובייקטיביים על אודות התפיסות של התושבים ברשות המקומית, ובמקרים מסוימים גם של מומחים מקומיים, חברי המועצה והסגל המנהלי. כלים אלו פותחו על ידי ארגונים בעולם ורובם מבוססים על שיתוף פעולה משמעותי מצד רשויות השלטון והקהילה המקומיים, מה שמאפשר בחינה מעמיקה של הממדים הנבחנים. החיסרון בכלים אלה הוא חוסר האפשרות לבצע את ההערכה בהיעדר שיתוף פעולה משמעותי עם הרשות והקהילה המקומיות העומדות להערכה.

מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" מתמקד בשישה ממדים מרכזיים ומקובלים בספרות ובמחקר, בהתאם לתפיסת העולם של "פנימה" ולחזון שהיא מקדמת בתחום מערכת היחסים בין המדינה, השלטון המקומי הקהילות והפרטים.[17]

---

[13] להרחבה על אודות המגוון הרחב וההבדלים בין מדדים שונים לרמה המקומית, ראו
Karl Lofgren, Annika Agger, Evaluating the Democratic Quality of Local Democratic Practices — Sampling Seven Frameworks, Scandinavian Journal of Public Administration 25(3/4): pp. 87 — 106; Luís de Sousa, Nuno F. da Cruz & Daniel Fernandes (2021): The quality of local democracy: an institutional analysis, Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2021.1882428.

[14] https://www.idea.int/publications/catalogue/state-local-democracy-assessment-framework

[15] https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge

[16] https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/07-Example%20Urban%20Governance%20Index_Report-Aug04-FINALdoc.pdf

[17] להרחבה ראו לעיל, וב"פנימה", חוזה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, 2023.

2.3. כלים ישראליים להערכת הדמוקרטיה והשלטון המקומי

בישראל קיימים מספר מדדים הנוגעים לדמוקרטיה, דמוקרטיה מקומית ולשלטון המקומי. להלן נציג את המדדים שנסקרו, ונסביר את יחסם למדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה".[18]

- מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה[19]

המדד הוא כלי להערכת הדמוקרטיה ברמה הלאומית, והוא בוחן באמצעות סקרים את התפיסות של הציבור הישראלי בשלל נושאים, כגון מידת האמון ברשויות השלטון השונות, תפיסת הציבור על אודות המצב הכלכלי של מדינת ישראל, התפיסות של אזרחים ממגזרים שונים ביחס למקום הראוי שלהם ושל אזרחים ממגזרים אחרים בפוליטיקה הישראלית ועוד. המדד כולל שאלות המתייחסות לאמון הציבור ברשויות השונות ובכללן לאמון ברשות המקומית.

- מדד דיגילוקאלי של חברת דלויט [20]

המדד הוא כלי להערכת היקף השירותים הדיגיטליים שמציעות רשויות מקומית לתושבים ולעסקים במגוון תחומים.

- מדד הקהילתיות של החברה למתנ"סים[21]

המדד הוא כלי להערכת איכות החיים הקהילתית שמספקים יישובים לתושביהם, והוא מבוסס על סקרי תושבים. יחידת המדידה של המדד אינה רשות מקומית, אלא קהילה ברמת ישוב או שכונה.

- מוניציפליות: מדרג המגדר של עמותת כ"ן בשלטון המקומי[22]

המדד הוא כלי להערכת הייצוג של נשים ברשויות מקומיות, והוא בוחן את שיעורן בקרב חברי המועצה, המנהלות הבכירות והדירקטוריות והמנכ"ליות בתאגידים העירוניים. המדד עודכן לאחרונה בשנת 2019.

- מדד הגאווה ברשויות המקומיות של העמותה למען הלהט"ב בישראל[23]

המדד מעריך רשויות מקומיות בנוגע למדיניות, למענים ולשירותים שהן מעניקות לקהילה הגאה, בתחומי החינוך, הרווחה, הנראות במרחב הציבורי, התרבות והתשתית לפעילות הקהילה הגאה.

- מדד החופש העירוני של תנועת ישראל חופשית[24]

המדד מעריך ערים בישראל על מידת ההפרדה בין דת ומדינה שמתקיימת בהן בתחומים שונים באמצעות בחינה של חוקי העזר העירוניים, התקציב העירוני, נוהלי העבודה של העירייה והממשק עם הציבור ועוד.

- מדד השקיפות בזירה המוניציפלית של עמותת שביי"ל[25]

המדד מעריך את מידת השקיפות של רשויות מקומיות באמצעות בדיקת אתרי האינטרנט שלהן. מדד השקיפות של שנת 2024 נתמך על ידי "פנימה" ועל ידי איגוד האינטרנט הישראלי, ונתוניו נכללו במלואם במדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" תחת ממד השקיפות. אנו מודים לעמותת שביי"ל על העבודה המשותפת.

---

[18] בסקירה זו נכללים מדדים שפותחו על ידי ארגוני חברה אזרחית או חברות עסקיות בלבד, ואין בה התייחסות לנתונים הנאספים על ידי משרדי הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

[19] https://www.idi.org.il/media/19240/%D7%9E%D7%93%D7%93-%D7%94%D7%93%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%94-%D7%94%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99%D7%AA-2022.pdf

[20] https://digilocally.deloitte.co.il/Place

[21] http://matnasim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/madad100takzir1213.pdf

[22] https://www.ken.org.il/index.php?dir=site&page=content&cs=3372&langpage=heb

[23] https://www.lgbt.org.il/madadnew

[24] https://madad.israelhofsheet.org.il/years/2022

[25] http://www.ti-israel.org/local-municipalities-index/

2.4. הייחודיות של מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" לעומת המדדים הקיימים בישראל

כלל המדדים הישראליים שנסקרו שונים באופן משמעותי מממד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה", במושגים הנמדדים ובפריטים. בפרק 3 מתואר בהרחבה מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה". עם זאת נציין כבר כאן את המאפיינים המרכזיים של המדד ביחס למדדים הקיימים בישראל:

- המדד בוחן דמוקרטיה ברמה המקומית ולא ברמה הלאומית.
- המדד בוחן את הדמוקרטיה המקומית כתוצאה של שותפות בין הרשות והקהילה המקומית.
- המדד מתמקד בשישה ממדים מקובלים ומרכזיים של מושג הדמוקרטיה המקומית — שקיפות, איזונים ובלמים, ייצוגיות, אמון, מעורבות ציבורית ושיתופיות, ומציע לכל אחד מהם פריטים נפרדים.
- המדד לא מתיימר להעריך בצורה מקיפה את המדיניות שבה נוקטת הרשות המקומית בפועל ואת הערכים שהיא מקדמת, אלא את מערכות היחסים והדינמיקה בין השחקנים השונים.
- בהתאם למקובל בעולם, המדד משלב נתונים אובייקטיביים עם נתונים סובייקטיביים מסקרי תושבים.

מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 — מתודולוגיה

בפרק זה מוצג תהליך הפיתוח והמתודולוגיה של מדד הדמוקרטיה המקומית. נפתח בתיאור התהליך והשותפים, נמשיך לדיון תיאורטי ולהצגת ההגדרות של "פנימה" למושג הדמוקרטיה המקומית ולממדים המרכיבים אותו, ונסיים בהצגה מפורטת של שיטת המדידה.

תהליך הפיתוח והשותפים

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי "פנימה" ככלי לקידום "חוזה המדינה", חזון כולל לשיפור מערכות היחסים בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילות והתושבים, אשר פותח בשיתוף נציגים רבים ומגוונים מכלל חלקי החברה בישראל, ומכלל הסקטורים הנוגעים לעניין: נציגי הממשלה, נציגי השלטון המקומי, נציגי החברה האזרחית ונציגי האקדמיה. "פנימה" רואה ברשויות ובקהילות המקומיות בישראל נכסים ציבוריים חשובים, העשויים לקחת חלק משמעותי בהתמודדות עם רבים מן האתגרים הלאומיים העומדים לפתחה של החברה הישראלית, ופועלת לחזקם.

מדד הדמוקרטיה המקומית מפותח ומיושם על ידי הצוות המקצועי של "פנימה" בהובלת מנהל תחום הדמוקרטיה המקומית **עדן מלכיאל**, ובליווי מקצועי של **ד"ר ליבי ממן**, מנכ"לית ומייסדת LUMINATA ויועצת מומחית לפיתוח מדדים, ו**פרופ' איתי בארי** מאוניברסיטת חיפה, יועץ אקדמי לענייני שלטון מקומי. **ד"ר ממן** היא חוקרת ויועצת המתמחה בפיתוח מדדים ובמחקר אודות איכויות דמוקרטיות של גופי ממשל ואודות אמון הציבור. מחקריה פורסמו בכתבי עת בינלאומיים וזיכו אותה בפרסים רבים, וביניהם, מלגת נשיא המדינה למחקרים חדשניים ופורצי דרך וציון לשבח בפרס הדוקטורט הטוב ביותר של האגודה הישראלית למדע המדינה. היא נבחרה לייעץ לגופים כגון ה-OECD, בנק ישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה ועוד. כיום, **ד"ר ממן** הינה פוסט-דוקטורנטית במחקר ERC אודות אמון ורגולציה, והינה בעלת חברת הייעוץ Luminata Consulting העוסקת במדידה, הערכה ומחקר ציבורי. **פרופ' בארי** הוא חבר המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית בביה"ס למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה. עיקר התמחותו היא בשלטון המקומי ובניהול ומנהל ציבורי. במחקריו הוא עוסק בנושאים כגון השלטון המקומי ויחסיו עם השלטון המרכזי, דמוקרטיה מקומית, אי-שוויון מרחבי, אזוריות, רשתות ויזמות מקומית וכן יחסי אדם-חיות בר במרחב העירוני. **פרופ' בארי** פרסם למעלה מ-70 מאמרים ופרקים בכתבי עת וספרים אקדמיים והוא מייעץ למספר גופים ציבוריים כגון משרד הפנים והאוצר, הלמ"ס, אלכא-גו'ינט, עדליא, פנימה, תשתית, שבי"ל, המרכז לחקר ופיתוח האזוריות באשכול רשויות המפרץ ועיריית חיפה.

במהלך פיתוח המדד קיימה "פנימה" מפגשי היוועצות עם מומחים ובעלי עניין מכלל הסקטורים הנוגעים לעניין: הממשלה, השלטון המקומי, החברה האזרחית, המגזר העסקי והאקדמיה. שיח זה נועד לחזק את תוקפו של המדד, ולאחריו נערכו שינויים במושגים וברשימת הפריטים.

לפני ובמהלך מדידת 2025 עמדנו בקשר ובשקיפות מול הרשויות המקומיות הנמדדות. זאת לשם השגת שלוש מטרות: להשביח את הדמוקרטיה המקומית הלכה למעשה מעבר להליך המדידה; כדי להבטיח שהמדד שפיתחנו מהימן ותקף; כדי לוודא שהממצאים שלנו מדויקים ולא נסתרו מעינינו עובדות שהתקיימו בפועל. לפיכך, הרשויות המקומיות הנמדדות הוזמנו להשתתף בכנס שעסק במתודולוגיית המדידה שנערך בחודש ספטמבר 2024. **בעקבות הכנס והשיח הפורה עם הרשויות המקומיות ועם שותפים נוספים נערכו מספר שיפורים, תיקונים ושינויים במדד, ולפיכך קיים שוני מסוים בין מדידות 2023 ו—2025.** לצד זאת, על אף השיפורים שנערכו חלק ניכר

מהפרמטרים נשארו זהים ולכן ההשוואה בין נתוני 2023 ו-2025 אפשרית ומתבקשת. פירוט השינויים שנערכו מופיע בנספח מספר 1, והשוואה בין נתוני המדידות מופיעה בפרק הממצאים.

ארבע תפיסות של דמוקרטיה מקומית

להלן ניתוח וביקורת של ארבע תפיסות של דמוקרטיה מקומית הנבדלות זו מזו באופן שבו ההליך הדמוקרטי הראוי משתקף בהן, בדגש על האופן שבו ראוי שהציבור ישתתף בו:[26] יש לציין שדיון זה מוגבל להליך הדמוקרטי ואין בו התייחסות למערכת הערכים העומדת בבסיס מושג הדמוקרטיה.

א. **דמוקרטיה ייצוגית** שבה הציבור משתתף בהליך הדמוקרטי באמצעות ההשתתפות במערכת הבחירות לבחירת ראש הרשות המקומית וחברי מועצת הרשות המקומית, ובאמצעותה בלבד. לגישה זו יש מגבלות משמעותיות: שיעור הצבעה נמוך הגורר ייצוגיות נמוכה, הכרעות שמתקבלות בחוסר שקיפות, הצטברות כוח יתר אצל לשונות מאזניים פוליטיים, ועוצמה פוליטית המרוכזת בידי מעטים ההופכים מושא ללחצים, קשרי הון-שלטון ושחיתות מקומית. יש לציין שהתנגדות לטענה שההליך הדמוקרטי **מתמצה בבחירות** (דחייה של דמוקרטיה ייצוגית במובנה הבלעדי), אין פירושה התנגדות לבחירות כחלק מההליך הדמוקרטי. הדמוקרטיה הייצוגית במובנה המכליל שואפת לשלב בין הבחירות להשתתפות של הציבור בקביעת המדיניות הציבורית בדרכים נוספות.

ב. **דמוקרטיה השתתפותית** (דליברטיבית) שמתקיים בה באופן קבוע דיאלוג בין האזרחים ונציגי קבוצות שונות בציבור ובין קובעי המדיניות. לפי תפיסה זו, אין זה מספיק להשתתף בבחירות (ובכך נדחית הדמוקרטיה הייצוגית במובנה הבלעדי שתואר לעיל), אלא השאיפה היא למנוע "עוני פוליטי" שמתבטא באי-היכולת של יחידים וקבוצות להשתתף באופן אפקטיבי בהליך הדמוקרטי. השתתפות עשויה לבוא לידי ביטוי בהתייעצות אד-הוק בנוגע לסוגיה מסוימת, בנוכחות בוועדות הדנות במדיניות מוצעת, בהליכי תכנון מדיניות המערבים אלמנטים של שיתוף ציבור מסדר גבוה ועוד. עם זאת תפיסה זו עומדת במתח עם עקרון השוויון: בעוד שכלל הציבור יכול להשפיע במידה זהה על תוצאות הבחירות, ההשפעה בערוצי השיח אפקטיבית יותר עבור פרטים וקבוצות בעלי כריזמה והון תרבותי.

ג. **דמוקרטיה של כלכלת השוק** הקוראת לאימוץ של ערכים ודפוסי פעולה מהשוק הפרטי, ומדגישה את עקרונות הניהול הציבורי החדש: תחרות, שביעות רצון של הלקוחות וממשל תקין. במסגרת תפיסה זו הציבור לוקח חלק בהליך הדמוקרטי באמצעות השתתפות בסקרי דעת קהל. המגבלה העיקרית של תפיסה זו היא צמצום של השיח הציבורי משיח דמוקרטי של זכויות אזרחיות לשיח צרכני שרואה ברשות המקומית ספקית שירותים, ובתושבים לקוחות הקונים את השירותים הללו בתשלומי המיסים שלהם ותו לא.

ד. **דמוקרטיה רשתית** הרואה בבניית רשתות ניהול ושיתוף בין-ארגוניות ובין-מגזריות אמצעי עיקרי ליישום מדיניות מקומית שנועדה לטפל בבעיות מורכבות. המגבלה העיקרית של גישה זו היא שבמסגרתה ההליך הדמוקרטי צפוי להיות מושפע מהעדפות של אליטות וקבוצות עניין חזקות, שיש להן כלים ועוצמה להתארגן ולהציג תביעות שייתפסו כאינטרס ציבורי. זאת בשעה שבפועל קולם של תושבים מן השורה ושל שחקנים שאינם חלק מהרשת עלול להיעדר מהשיח ומהליך קבלת ההחלטות.

---

[26] ההבחנה והניתוח מבוססים על הניתוח של בארי ורזין. ראו בארי, איתי, רזין ערן, "מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות", בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015, עמ' 17-16.

תפיסת הדמוקרטיה המקומית של "פנימה"

"פנימה" טוענת לערכה החיובי של תפיסה היברידית של דמוקרטיה מקומית, המשלבת רכיבים מתפיסות הדמוקרטיה הייצוגית המכלילה, הרשתית וההשתתפותית, ודוחה את תפיסת הדמוקרטיה של כלכלת השוק ואת התפיסה הייצוגית במובנה הבלעדי. תפיסת הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" היא חלק בלתי נפרד מחזון "חוזה המדינה". כפי שתואר לעיל, תמצית החזון של "פנימה" הוא מעבר **למבנה שלטוני סינרגטי** שבמסגרתו ארבעת השחקנים המרכזיים במרחב המקומי (המדינה, הרשות, הקהילות והפרטים) נתפסים ותופסים את עצמם כשותפים בעיצוב המרחב. **שותפות מסוג זה מחייבת דינמיקה של פעילות ציבורית שמתקיימת בה השפעה של כלל הגורמים על עיצוב המדיניות באמצעות פרקטיקות דמוקרטיות**.

יש לציין שההתמקדות בדינמיקה של הפעילות הציבורית, ולא בתוכן של המדיניות הננקטת, משמעה התייחסות בראש ובראשונה להיבט התהליכי של הדמוקרטיה המקומית. ההגדרה של "פנימה" לדמוקרטיה מקומית אינה כוללת התייחסות לערכים העומדים בליבת הדמוקרטיה (כגון הגנה על זכויות אדם), ומדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" לא מתיימר להעריך את המידה שבה מדיניות הרשות המקומית עולה בקנה אחד עם הערכים הללו.[27]

הגדרת מושג הדמוקרטיה המקומית

מדד הדמוקרטיה המקומית מתבסס על הגדרה רחבה של דמוקרטיה מקומית הרואה בה **דינמיקה של פעילות ציבורית ייצוגית, משתתפת, מבוססת על אמון, בה הציבור מעורב בעיצוב מדיניות, וקבלת ההחלטות שקופה ומאוזנת**. הגדרה זו מתייחסת הן לרשויות המקומיות כארגונים והן למרחב המקומי הכולל קהילות ופרטים. הגדרה זו גם משלבת התייחסות הן למבנים ולהליכים מוסדיים והן לתפוקות ולהשפעות שלהם. מהגדרה זו עולה כי רשות מקומית דמוקרטית תתאפיין בשקיפות, שיתופיות, ייצוגיות ועבודת ממשל מאוזנת. מרחב מקומי דמוקרטי יתאפיין ברמת אמון גבוהה של הציבור ברשות המקומית ובמעורבות ציבורית. בהתאם להגדרה זו, התמקדנו בשישה ממדים מרכזיים המהווים ביטוי לקיומה של דמוקרטיה מקומית: שקיפות, איזונים ובלמים, ייצוגיות, אמון, מעורבות ציבורית ושיתופיות.

טבלה מספר 2: המושג הראשי והממדים

מרכיב בהגדרה של דמוקרטיה מקומית	ייצוגיות	השתתפות ומעורבות	קבלת ההחלטות שקופה ומאוזנת	דינמיקה מבוססת על אמון
ממדים במדד הדמוקרטיה המקומית	ייצוגיות	• שיתופיות • מעורבות ציבורית	• איזונים ובלמים • שקיפות	אמון

[27] להרחבה ראו "פנימה", חוזה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, 2023.

הממדים — הגדרות ותיאור הפריטים

הטבלה שלהלן מציגה את ההגדרה של "פנימה" לכל ממד ואת רשימת הפריטים שבאמצעותם אנו אומדים את הרשויות והקהילות המקומיות בכל ממד. למידע מפורט על אודות הפריטים ראו נספח מספר 1.

טבלה מספר 3: הגדרת ותיאור הממדים

ממד	הגדרה	פריטים
שקיפות	רשות מקומית שקופה מנגישה לציבור באופן יזום, ומעבירה לו בתגובה לדרישה, מידע מקיף ועדכני בכל תחומי פעילותה, באופן שמאפשר לציבור לבקר אותה ולהשתתף באופן משמעותי בהליך הדמוקרטי.[28]	• בחינה מקיפה של אתר האינטרנט של הרשות המקומית ושל היקף המידע המפורסם לציבור על אודות עבודת הרשות המקומית — התבססות על ציוני מדד השקיפות בזירה המוניציפלית של עמותת שבי"ל. • זמני המענה לבקשות חופש מידע. • תפיסות התושבים.
איזונים ובלמים	מנגנוני הביקורת והבקרה הפנימיים נועדו לשמור על מנהל תקין, לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות ולפתח בהן מערכת אחריות ואחריותיות כחלק ממערכת איזונים ובלמים.[29]	• מינוי בעלי תפקידים סטטוטוריים מרכזיים • תפקוד מנגנוני ביקורת פנימית — מבקר הפנים, ועדה לענייני ביקורת, הממונה על תלונות הציבור. • מספר ישיבות מליאת המועצה ושיעור ההשתתפות בהן. • תפקוד חלק מוועדות החובה . • קיומה של אופוזיציה במועצת העיר.
ייצוגיות	ברשות מקומית שבה מתקיימת ייצוגיות הרכבי מועצת העיר, הדרג הממונה הבכיר והנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשות המקומית מגוונים ומשקפים את הדמוגרפיה המקומית, ומדיניות הרשות המקומית לוקחת בחשבון את האינטרסים של מכלול התושבים.[30]	• שיעור הנשים והערבים במועצת העיר, בדרג הממונה הבכיר ובהנהלות הגופים בשליטת הרשות המקומית (תאגידים, עמותות וכיו"ב). • היחס בין מספר המושבים במועצה למספר הסיעות במועצה. • תפיסות התושבים בנושאי ייצוג. • ייצוגיות לערבים נבחנה ב-9 רשויות מקומיות שבהן שיעור הערבים באוכלוסיה עולה על 5%.[31]
אמון	אמון הציבור ברשות המקומית מתייחס למידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי הציבור ככשירה למלא את תפקידיה, ובפרט עד כמה היא נתפסת כמקצועית, נקייה משחיתות, מעוניינת בטובת הציבור ופועלת ביושרה.[32]	• אמון כללי של התושבים ברשות המקומית שלהם. • תפיסת המקצועיות של הרשות המקומית. • תפיסת הרשות המקומית כמעוניינת בטובת הציבור. • המידה שבה הרשות המקומית נתפסת כמושחתת. • המידה שבה הרשות המקומית נתפסת כפועלת ביושרה.

[28] Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. Policy & Politics, 50(4), 461-482.

[29] יובל אופק והרצל כהן, "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו", בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015, עמ' 129.

[30] בארי, איתי, רזין ערן, "מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות", בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015.

[31] הערים הן אילת, ירושלים, כרמיאל, לוד, חיפה, נוף הגליל, עכו, רמלה ותל אביב -יפו.

[32] Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. International Review of Administrative Sciences, 83(3), 583-601.

ממד	הגדרה	פריטים
מעורבות ציבורית	מעורבות ציבורית מתייחסת למידה שבה פרטים והתארגנויות קהילתיות—חברתיות פעילים בהליך הדמוקרטי.[33]	• מידת ההתעדכנות בפוליטיקה המקומית של התושבים ברשות המקומית. • מידת ההתעדכנות בסדר היום ובהחלטות המועצה של התושבים. • פעילות פוליטית של התושבים: פרסום מכתבי תמיכה או מחאה בנושאים מקומיים בפלטפורמות שונות. • פעילות פוליטית של התושבים: חברות בארגון מקומי וקהילתי. • פעילות פוליטית של התושבים: השתתפות בהפגנות, עצומות, ישיבות בנושאים מקומיים. • שיעור ההצבעה לבחירות המקומיות בשנת 2024.
שיתופיות	שיתופיות מתייחסת למידה שבה הרשות המקומית פועלת מיוזמתה לשיתוף הציבור בתכנון המדיניות, בדרכים מגוונות, ולשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות.[34]	• ביצוע ופרסום סקרי עמדות התושבים. • ביצוע ופרסום הליכי שיתוף ציבור. • מנגנון להשתתפות ציבורית פעילה בישיבות המליאה. • התאגדות במסגרת אשכול רשויות מקומיות. • קיומו של בעל תפקיד / יחידה ארגונית האחראי על שיתוף הציבור. • תפיסות התושבים בנוגע למידה שבה הרשות המקומית משתפת את הציבור.

מתודולוגיית הפיתוח של מדד הדמוקרטיה המקומית

המדד פותח בהתאם למתודולוגיה המקובלת לפיתוח מדדים למושגים לטנטיים.[35] המתודולוגיה כוללת שלושה שלבים (המשגה, איתור פריטים וציינון) המתבצעים בהליך איטרטיבי ולא ליניארי, כמתואר בתרשים הבא:

תרשים מספר 4: מתודולוגיית הפיתוח של המדד



[33] בארי, איתי, ביצועי השלטון המקומי בחיפה ובהשוואה לערים גדולות אחרות, אוניברסיטת חיפה, 2021.

[34] Maman, 2022.

[35] Adcock, R. & Collier, D. (2001). Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. American political science review 95(3), pp. 529-546.

בשלב ההמשגה הגדרנו את מושגי המפתח של המדד (דמוקרטיה מקומית וממדי המשנה) בהתאם למקובל בספרות ובהתאם לתפיסת "חוזה המדינה" של "פנימה". בשלב בניית הפריטים יצרנו רשימת פריטים המבוססת ברובה על מדדים קיימים ששאלנו ממדדים אקדמיים או ממדים שפותחו על ידי ארגונים שונים, ובחלקה הקטן על פריטים חדשים שיצרנו. רשימת הפריטים המלאה נמצאת בנספח מספר 1 בציון מקורם. כדי להבטיח את התוקף ואת המהימנות של המדד, הקפדנו על **עקרון הבלעדיות** וכללנו רק פריטים שאומדים את המושג הרצוי. פעלנו גם לאור **עקרון המיצוי** שלפיו על רשימת פריטים לאמוד באופן ממצה את המושג הרצוי. על אף המאמץ להקפיד על עקרון המיצוי, אין אנו יכולים לטעון שהצלחנו למדוד את כלל ההיבטים של מושג הדמוקרטיה המקומית ושל כל אחד מהממדים במושג המרכזי באופן מושלם. מגבלה זו נובעת מחוסר הזמינות של נתונים הנוגעים לשלטון המקומי בישראל, ממשאבים מוגבלים ומהקושי המובנה במדידת מושגים לטנטיים באמצעים כמותיים.[36] אנו רואים בתהליך יצירת המדד תהליך מתמשך, ובמסגרתו אנו צופים שבהמשך נוכל להוסיף פריטים, בהתאם לזמינות ולשיתוף הפעולה של הגורמים הנמדדים.

התקופה הנמדדת

מדד הדמוקרטיה המקומית מתוכנן לספק הערכה של מצב הדמוקרטיה ברשות ובקהילה המקומיות פעמיים בכל קדנציה: כשנתיים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות וכארבע שנים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות. מדד הדמוקרטיה המקומית של שנת 2025 משקף את המחצית הראשונה של הקדנציה שהחלה בשנת 2024, והוא משלב נתונים הרלוונטיים לקדנציה כולה (כגון שיעור ההצבעה בשנת 2024), נתונים על התנהלות הרשויות המקומיות בשנים 2024-2025 ונתונים מסקרי תושבים שהתבצעו בשנת 2025.

מדידת 2025 התקיימה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר, כשחטופים נמצאים בשבי החמאס ובעיצומה של הארוכה במלחמות ישראל. אירועים אלו ככל הנראה השפיעו וממשיכים להשפיע על היבטים רבים בחיים הציבוריים והפרטיים, וחלקן של הרשויות המקומיות באירועים האקטואליים לא נפקד. בעיון בממצאי המדידה הנוכחית יש לקחת בחשבון את ההשפעה האפשרית של המלחמה על היבטים שונים של הדמוקרטיה המקומית.

[36] להרחבה עיינו במקור המופיע בהערה הקודמת.

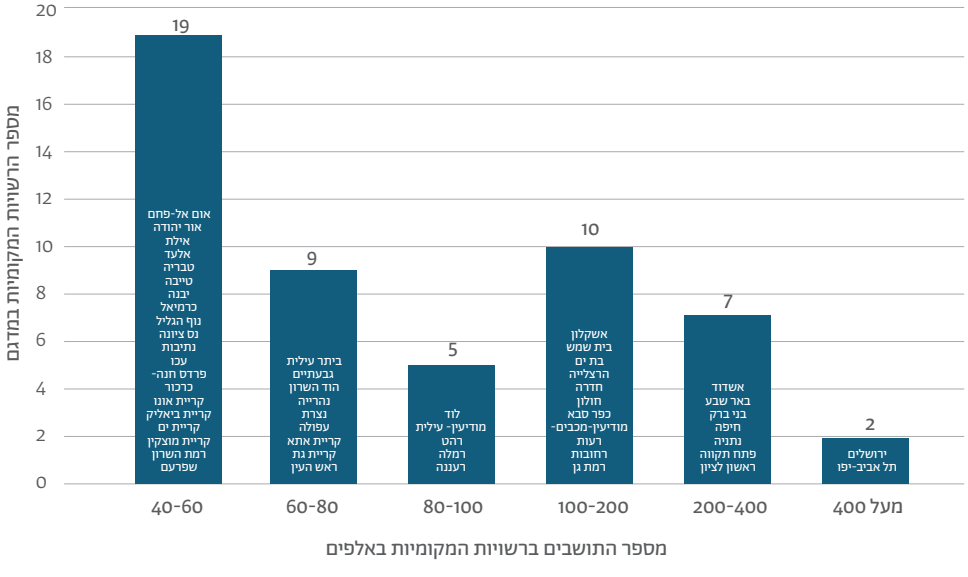
הרשויות המקומיות הנכללות במדידת 2025

במדידת 2025 נכללו כלל הרשויות המקומיות (שאינן מועצות אזוריות) שבהן התגוררו מעל 40,000 תושבים במועד תחילת המדידה: 51 עיריות ומועצה מקומית אחת. המדגם לפיכך כולל למעלה ממחצית ערי ישראל, ויישובים שבהם מתגוררים במצטבר מעל 6.5 מיליון אזרחים.[37] הרשויות שנכללו במדידה הן: אום אל פחם, אור יהודה, אילת, אלעד, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית שמש, ביתר עילית, בני ברק, בת ים, גבעתיים, הוד השרון, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, טבריה, טייבה, יבנה, ירושלים, כפר סבא, כרמיאל, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, מודיעין עילית, נהריה, נוף הגליל, נס ציונה, נצרת, נתיבות, נתניה, עכו, עפולה, פרדס חנה-כרכור, פתח תקווה, קריית אונו, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית גת, קריית ים, קריית מוצקין, ראש העין, ראשון לציון, רהט, רחובות, רמלה, רמת גן, רמת השרון, רעננה, שפרעם ותל אביב-יפו.

להלן פירוט של פילוח המדגם על פי משתנים חברתיים-כלכליים:

א. מספר התושבים ברשות המקומית: המדגם כולל 2 רשויות שבהן מעל ל400,000 תושבים, 7 רשויות שבהן בין 200,000 ל-400,000 תושבים, 10 רשויות שבהן בין 100,000 ל-200,000 תושבים, 5 רשויות שבהן בין 80,000 ל-100,000 תושבים, 9 רשויות שבהן בין 60,000 ל-80,000 תושבים, ו-19 רשויות שבהן בין 40,000 ל-60,000 תושבים.

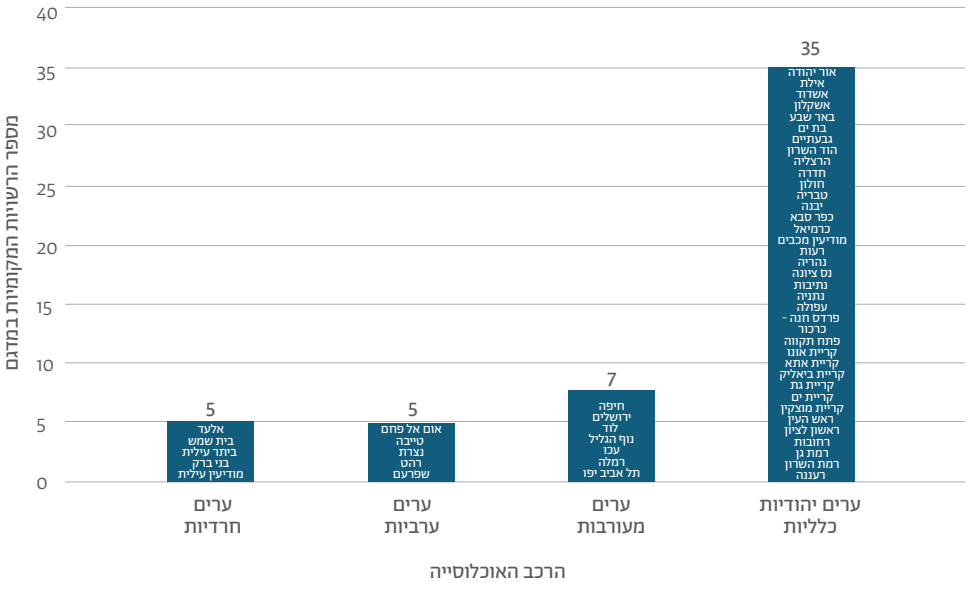
תרשים מספר 5: פילוח הרשויות המקומיות לפי מספר התושבים:



ב. הרכב האוכלוסייה: המדגם כולל 5 רשויות חרדיות (אלעד, בית שמש, בני ברק, ביתר עילית, ומודיעין עילית), 5 רשויות ערביות (אום אל פחם, טייבה, נצרת, שפרעם ורהט), 7 ערים מעורבות (חיפה, ירושלים, לוד, נוף הגליל, עכו, רמלה ותל אביב-יפו), ו-35 ערים עם אוכלוסייה יהודית ברובה, עם גיוון משתנה.

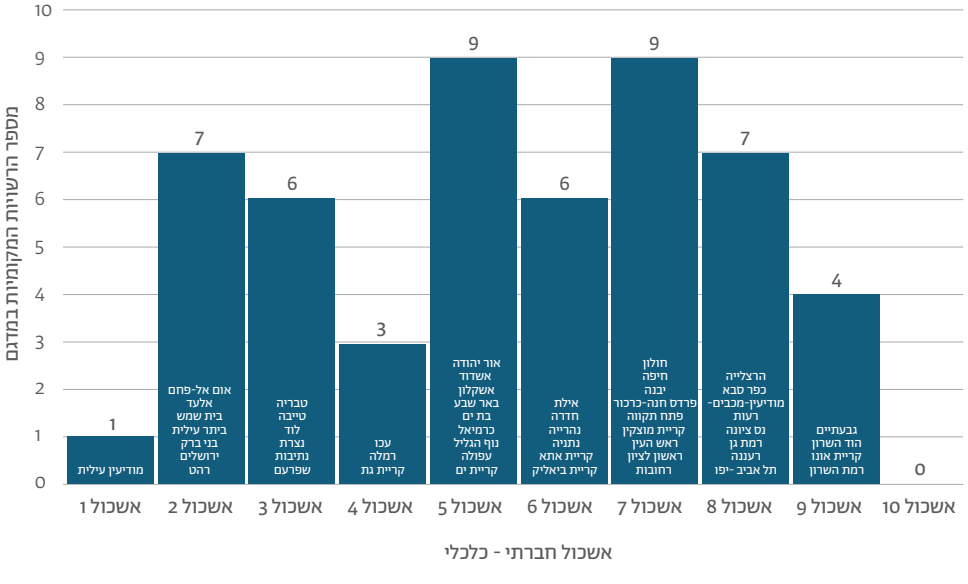
[37] יישום המדד על מועצות אזוריות דורש התאמה מיוחדת, ובכוונתנו להדגים את ישימותו במדידות עתידיות.

תרשים מספר 6: פילוח הערים לפי הרכב האוכלוסייה:



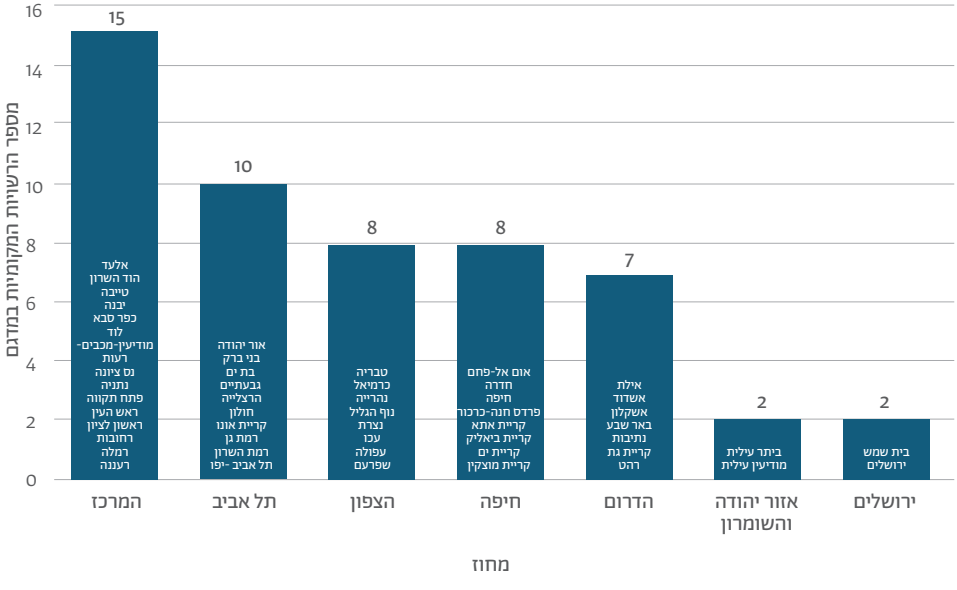
ג. האשכול החברתי-כלכלי: המדגם כולל רשויות בכל האשכולות למעט אשכול 10. 14 רשויות נמצאות באשכולות הנמוכים (1-3), 11 באשכולות הגבוהים (8-9) ורוב המדגם, 27 רשויות, באשכולות הבינוניים (4-7).

תרשים מספר 7: פילוח הערים לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות (נתוני 2021):



ד. מחוזות משרד הפנים: המדגם כולל 2 רשויות במחוז ירושלים, 2 רשויות באזור יהודה ושומרון, 7 רשויות במחוז דרום, 8 רשויות במחוז חיפה, 8 רשויות במחוז הצפון, 10 רשויות במחוז תל אביב, ו-15 רשויות במחוז המרכז.

תרשים מספר 8: פילוח הערים לפי המחוז:



מקורות המידע ושיטת איסוף הנתונים

כדי להבטיח מדידה תקפה ומהימנה, ובהתאם לסטנדרטיים אקדמיים, המדד משלב בין מקורות מידע מגוונים הכוללים נתונים ממשלתיים, נתונים מהרשויות המקומיות ונתונים מסקרי תושבים שבוצעו בקרב מדגם מייצג בכל אחת מהרשויות המקומיות שנמדדו, ובסך הכל 20,800 תושבים.

תרשים מספר 9: מקורות המידע



סקרי התושבים נערכו באמצעות מכון רושינק בחודשים אפריל — יוני 2025. שאלון הסקר נבנה באמצעות פריטים מתוקפים ממחקרים קודמים. השאלון כלל בסך הכול 20 שאלות, לצד שאלות דמוגרפיות. הסקרים בוצעו בעיקר בשיטת סקר אינטרנטי בקרב פאנליסטים של מכון הסקרים, אך גם באמצעות סיקור בשטח במקרים שדרשו להבטיח ייצוגיות לכל פלחי האוכלוסייה. הדגימה כללה 400 משיבים מכל אחת מן הערים, אשר הבטיחה ייצוג של האוכלוסייה הבוגרת בעיר, באופן פרופורציוני ועל פי מכסות של מאפייניה, לגבי מגדר, גיל, אזור מגורים, רמת הכנסה ודת. במסגרת עיבוד הנתונים בדוח זה וביצירת ציוני הממד, נתוני סקרי התושבים עברו המרה מסולמות מילוליים בעלי 5 או 6 אפשרויות מענה שהוצגו בפני המשיבים, למספרים בטווח 100-0. שאלון סקר התושבים המלא מופיע בנספח מספר 2.

המידע הממשלתי נאסף מדוחות ומאגרי מידע מפורסמים לציבור ובאמצעות בקשות חופש מידע שהגישה "פנימה" למשרד הפנים. חלק מהמידע הממשלתי מבוסס על דיווח עצמי של הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה. במקרים בהם המידע לא דווח על ידי הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה, והוא לא הושלם על ידי הרשויות המקומיות בתהליך האיסוף לבקשת "פנימה", הנחנו שהפעולה העומדת לבחינה לא התבצעה, וניתן הציון 0.

המידע מהרשויות המקומיות נאסף מאתרי האינטרנט של הרשויות. דוחות המפרטים את שיטת איסוף הנתונים ואת הנתונים שנאספו נשלחו לרשויות המקומיות בחודשים פברואר-מרץ 2025, טרם פרסום הממצאים. **לצורך שיפור המהימנות והתקפות של המדד, לרשויות המקומיות הוצע לבחון ולאמת את הנתונים טרם הפרסום, ובמידת הצורך להעביר מידע עדכני בצירוף אסמכתאות.** הנתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות עברו הליך בקרה ונבדקו ע"י צוות המחקר לפני הכללתם במאגר הנתונים.[38] מתוך 52 רשויות מקומיות שנכללו במדידה הנוכחית, 29 הגיבו באמצעות שליחת מידע ותיקון הנתונים.[39]

אופן השקלול של הציון הסופי

הציון הסופי במדד כולו הוא ממוצע הציונים הסופיים של ששת הממדים, ללא הפעלת משקלות. אופן השקלול הזה מבטא את החשיבות השווה של כל אחד מהממדים בדמוקרטיה מקומית בריאה ותוססת, והוא עולה בקנה אחד עם המתודולוגיה המקובלת בתחום.

הציון הסופי בחמישה מתוך שישה ממדים, למעט ממד השקיפות, הוא ממוצע הציונים בכל הפריטים הנכללים בממד, ללא הפעלת משקלות. **הציון הסופי בממד השקיפות** מורכב מ-70% הציון ב'מדד השקיפות בזירה המוניציפלית' של עמותת שבי"ל, מ-20% לשני פריטים הנוגעים לזמני המענה לבקשות חופש המידע, ומ-10% לפריט אחד הנוגע להערכת התושבים את השקיפות של העירייה. אופן השקלול הייחודי של ממד השקיפות נועד להעניק ל'מדד השקיפות בזירה המוניציפלית' משקל יחסי שישקף את ההיקף הרחב שלו ביחס לשלושת הפריטים האחרים שפותחו על מנת להשלים את מדידת השקיפות.

---

[38] להרחבה אודות מדיניות הקבלה של נתונים מהרשויות המקומיות ראו נספח מספר 1.

[39] הרשויות המקומיות שהגיבו: אום אל-פחם, אור יהודה, אילת, אשדוד, באר שבע, בני ברק, בת ים, גבעתיים, הוד השרון, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, יבנה, ירושלים, כפר סבא, לוד, מודיעין-מכבים-רעות, נוף הגליל, נס ציונה, נתיבות, פתח תקווה, קריית ביאליק, ראשון לציון, רהט, רחובות, רמלה, שפרעם ותל אביב-יפו.

שאלות משלימות אודות שביעות רצון משירותים, תמיכה בביזור סמכויות ותפיסות אודות יחסי הקהילות המקומיות

במדד 2025 נמדדו לראשונה משתנים 'משלימים' באמצעות סקרי התושבים. השאלות המשלימות עוסקות בנושאים המשיקים והמשפיעים או מושפעים מהדמוקרטיה המקומית, אך הם אינם נכללים במדד כפי שהוגדר ונמדד. **לפיכך, נתונים אלו לא נכללו בחישוב הציון שקיבלו הרשויות והקהילות המקומיות במסגרת המדד**. השאלות עוסקות בשביעות הרצון של התושבים מהשירותים המוענקים על ידי העיריות, במידת התמיכה שלהם בהעברת סמכויות עודפות מהממשלה לרשות המקומית שלהם (ביזור סמכויות), בהערכת מצב היחסים בין הקהילות השונות בעיר ובהערכת ההשפעה של ההנהגה המקומית על מצב היחסים בין הקהילות השונות בעיר. המשתנים נבחרו על בסיס תחומי העניין של "פנימה", והקשר שאנו מבקשים לחקור בין הדמוקרטיה המקומית לאפשרות לקדם ביזור סמכויות אחראי לרשויות המקומיות, לביצועי הרשויות המקומיות כפי שבאים לידי ביטוי בתפיסות התושבים ולהשפעה האפשרית של השלטון המקומי על הקיטוב בישראל. הנתונים ישמשו למחקר, ויסייעו בגיבוש תמונה מלאה יותר על הדמוקרטיה המקומית, על חשיבותה ועל הקשר בינה ובין תופעות עירוניות נוספות.

מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 - ממצאים ראשוניים

מדד הדמוקרטיה המקומית מתוכנן לספק הערכה של מצב הדמוקרטיה ברשות ובקהילה המקומיות פעמיים בכל קדנציה: כשנתיים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות וכארבע שנים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות. מדד הדמוקרטיה המקומית 2025 משקף את רמת הדמוקרטיה המקומית במחצית הראשונה של הקדנציה הנוכחית. הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות התקיימו בפברואר 2024 והבחירות הבאות צפויות להתקיים בנובמבר 2028. מדידת המחצית הראשונה של הקדנציה הנוכחית משלבת נתונים הרלוונטיים לקדנציה כולה (כגון שיעור ההצבעה בבחירות לרשות המקומית שהתקיימו ב-2024), נתונים לגבי התנהלות הרשויות המקומיות בשנים 2024 — 2025 ונתונים מסקרי דעת קהל של התושבים שהתבצעו בשנת 2025.[40] ב**פרק זה מוצגים ממצאים תיאוריים בולטים ותובנות מרכזיות, שנבחרו לאחר ניתוח ראשוני ומקיף של נתוני מדידת 2025**. במהלך שנת 2026 יתפרסמו דוחות ומחקרי המשך על בסיס נתוני המדד, בשיתוף עם החוקרים והחוקרות המובילים והמובילות בתחום השלטון המקומי. נתונים נוספים ודוחות מפורטים לרשויות המקומיות ניתן למצוא באתר מדד הדמוקרטיה המקומית.[41]

מדידת 2025 התקיימה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר, כשחטופים נמצאים בשבי החמאס ובעיצומה של הארוכה במלחמות ישראל. אירועים אלו השפיעו וממשיכים להשפיע על היבטים רבים בחיינו הציבוריים והפרטיים, וחלקן של הרשויות המקומיות באקטואליה לא נפקד. בעיון בממצאי המדידה הנוכחית יש לקחת בחשבון את ההשפעה האפשרית של המלחמה על היבטים שונים של הדמוקרטיה המקומית.

תחילה מוצגים הציונים הסופיים במדד ותובנות כלליות. לאחר מכן מוצגים ממצאים ותובנות לפי ששת הממדים ולפי השאלות המשלימות, ולבסוף מוצגת השוואה בין נתוני פיילוט 2023 ומדידת 2025. כלל הציונים בפריטי המדד, הציונים בממדים והציון הסופי ממוקמים על הטווח 100-0.

[40] שאלון סקרי התושבים המלא מופיע בנספח מספר 2.

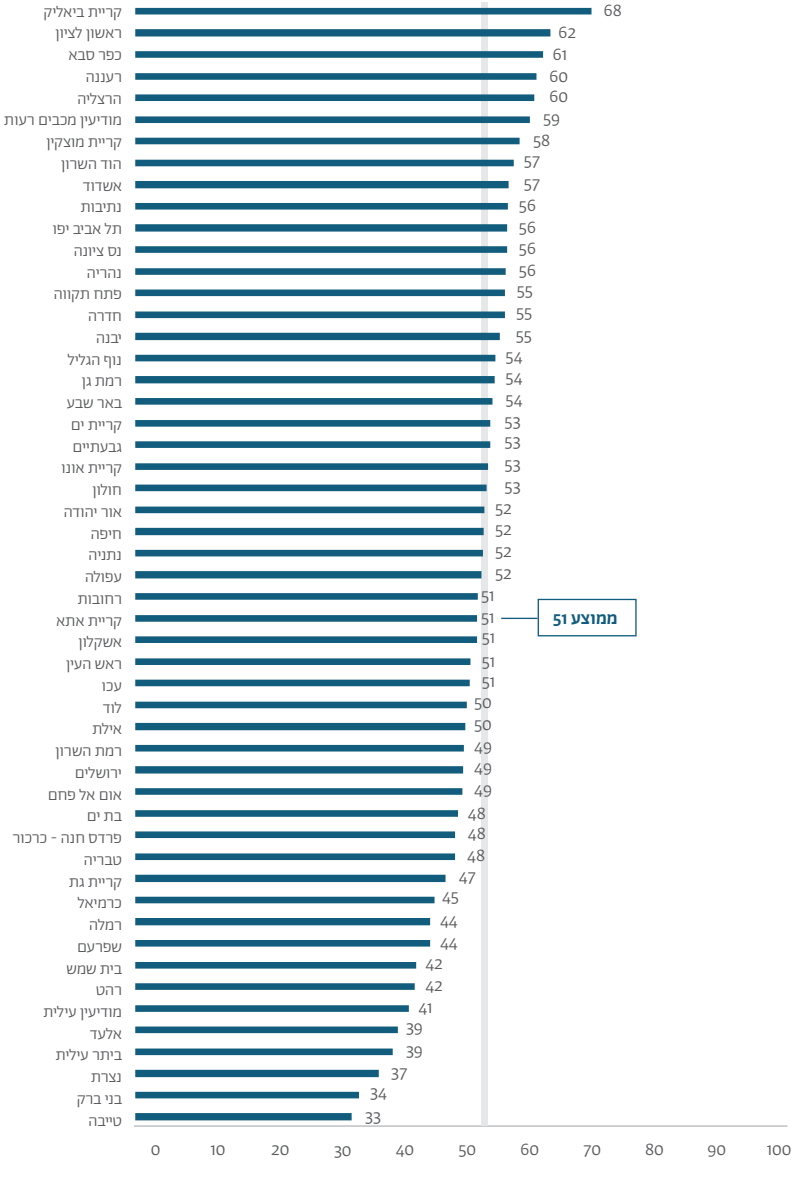
[41] המעוניינים/ות בקבלת גישה למאגר הנתונים המלא מוזמנים/ות ליצור קשר עם עדן מלכיאל, מנהל תחום דמוקרטיה מקומית, בכתובת המייל edenm@pnimail.co.il.

1. ציונים סופיים ותובנות כלליות

ציונים סופיים במדד וציונים ממוצעים בששת הממדים

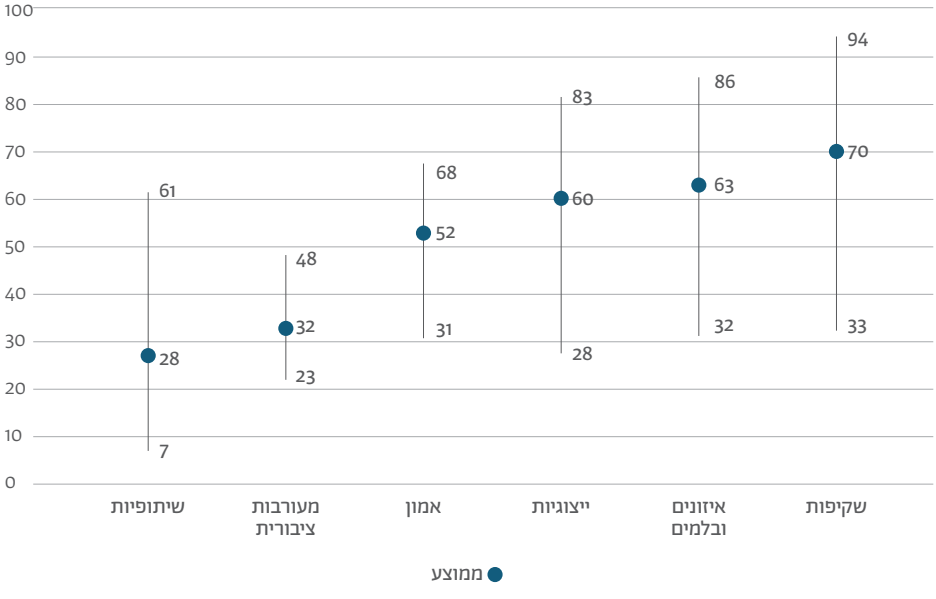
הציונים הסופיים במדד הדמוקרטיה המקומית משתרעים בטווח שבין 33 (טייבה) ו-68 (קריית ביאליק), והציון הממוצע הוא 51. הציון הסופי במדד הוא ממוצע הציונים בששת הממדים המרכיבים את המדד.

תרשים מספר 10: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית



הממד שבו הציון הממוצע הוא הגבוה ביותר הוא שקיפות (70), ולאחריו בסדר יורד איזונים ובלמים (63), ייצוגיות (60), אמון (52), מעורבות ציבורית (32) ושיתופיות (28). בעוד שהדמוקרטיה המקומית בכללותה דורשת שיפור משמעותי, נדרשת השקעה מיוחדת בשיפור **השיתוף** של התושבים בתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות ביוזמת הרשויות המקומיות ושיפור **המעורבות הציבורית** של התושבים ביוזמת התושבים עצמם.

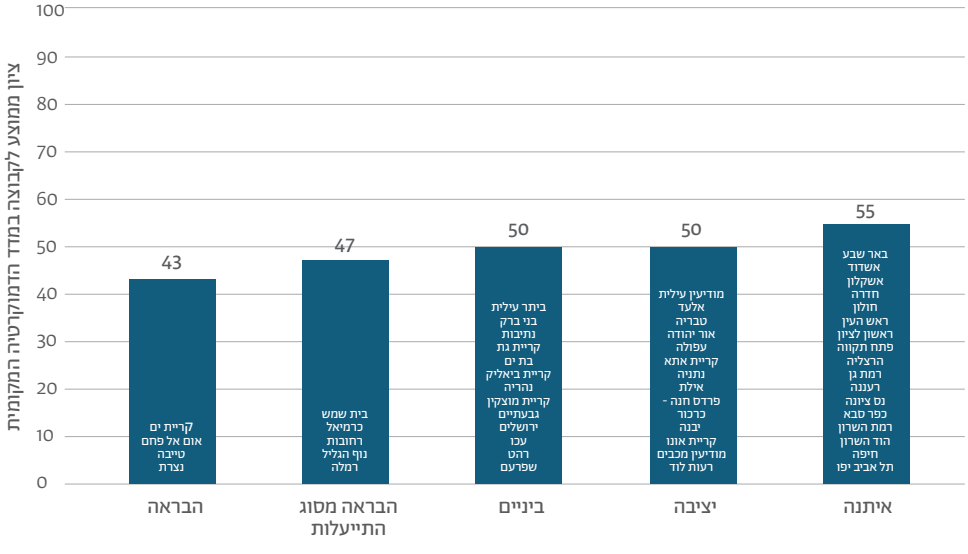
תרשים מספר 11: ששת הממדים- ציון מקסימלי, ציון מינימלי וציון ממוצע לכלל הרשויות במדגם



דמוקרטיה מקומית וסיווג הרשויות של משרד הפנים, אשכול חברתי-כלכלי וגודל האוכלוסייה

פילוח הציונים הסופיים במדד לפי סיווג הרשויות המקומיות של משרד הפנים מראה כי **בעוד שברשויות האיתנות** (רשויות בראש הדירוג, הזוכות להקלות רגולטוריות שונות) **הדמוקרטיה המקומית חזקה באופן יחסי, ברשויות שנמצאות בתוכניות הבראה** (רשויות בתחתית הדירוג, שבהן מתקיימת תוכנית התערבות ממשלתית) **הדמוקרטיה המקומית חלשה באופן יחסי.** ההבדלים בין הרשויות בשאר הקטגוריות (במצב ביניים ובהתייעלות) קטנים יחסית, והציונים הממוצעים של קבוצות אלו קרובות לממוצע של כלל המדגם.[42] כמו כן, **הציונים של הרשויות האיתנות עומדים על 55 בממוצע בלבד:**[43] בעוד ש-94% מהרשויות האיתנות דורגו ברמת ביזור הגבוהה ביותר במדד הביזור הממשלתי שהוצע במסגרת התהליך ליישום החלטת ממשלה 675, **הנתונים שבידנו מראים כי גם ברשויות איתנות הדמוקרטיה המקומית אינה בהכרח חזקה.**[44] על אף מגבלות המחקר הנוכחי, תובנה זו ראויה להילקח בחשבון בדיון על המדדים הנלקחים בחשבון בתהליכי ביזור סמכויות לרשויות המקומיות, ויש בה כדי לחזק את הטענה שנכון יהיה לבחון את הרשויות המקומיות במדדים הנוגעים ישירות לדמוקרטיה המקומית ולא להסתפק רק במדדים הקיימים כיום בידי משרדי הממשלה.

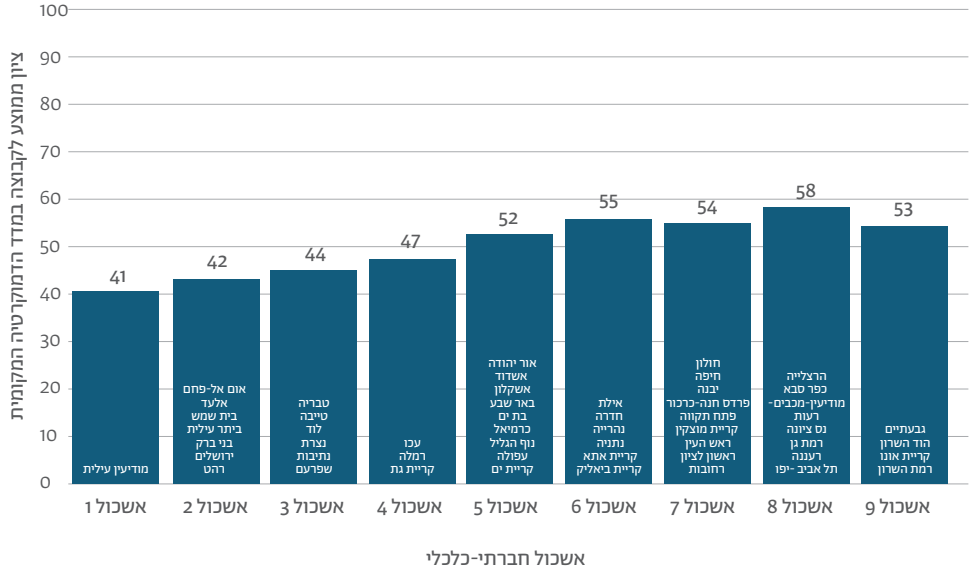
תרשים מספר 12: דמוקרטיה מקומית על פי סיווג הרשויות המקומיות של משרד הפנים



[42] להרחבה ראו נוהל לסיווג רשויות מקומיות, משרד הפנים, אגף בכיר תקצוב ובקרה ברשויות המקומיות, 2021.
[43] המדגם כולל 17 רשויות איתנות, מתוך 37 רשויות איתנות בישראל נכון לשנת 2025, על פי נתוני משרד הפנים.
[44] ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור, משרד הפנים: 2022, עמ' 21.

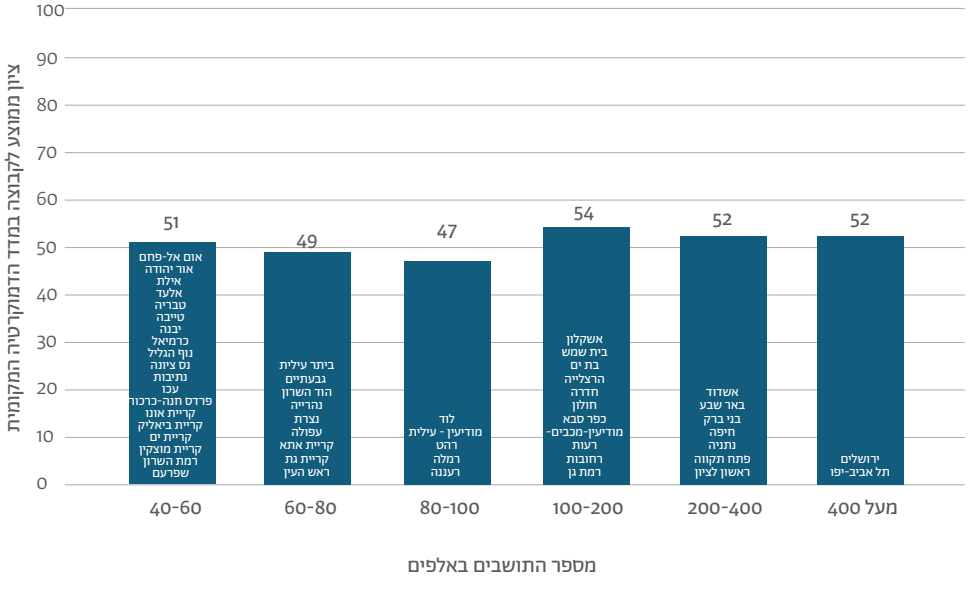
פילוח הציונים הסופיים במדד לפי האשכולות החברתיים-כלכליים של הרשויות המקומיות מראה כי ברשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות נמוכים (אשכולות 1-4) הדמוקרטיה המקומית חלשה יחסית. ברשויות באשכולות הבינוניים — גבוהים (5-9) הדמוקרטיה המקומית במצב בינוני, ולא נמצא קשר מובהק בין הדמוקרטיה המקומית למצב החברתי-כלכלי. נתון זה מצביע על הצורך במיקוד המאמצים לחיזוק הדמוקרטיה המקומית במיוחד בערים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים.

תרשים מספר 13: דמוקרטיה מקומית על פי אשכולות חברתיים-כלכליים



מפילוח ראשוני של הציונים הסופיים לפי גודל האוכלוסייה קשה להסיק על קשר ברור בין גודל העיר ורמת הדמוקרטיה בה. הדמוקרטיה בערים שבהן מתגוררים מעל מאה אלף תושבים חזקה מעט מהדמוקרטיה בכלל המדגם, אך לא נראה שההבדלים בין הערים השונות בטווח זה קשורים בקשר משמעותי להבדלים בדמוקרטיה המקומית. המצב דומה ברשויות שבהן מתחת למאה אלף תושבים, כמתואר להלן:[45]

תרשים מספר 14: דמוקרטיה מקומית לפי גודל האוכלוסייה



[45] עם זאת, נראה שמתקיימת התאמה בין גודל האוכלוסייה בערים ובין רמת המעורבות הציבורית, כמפורט בעמוד 69

תובנות מרכזיות:

- הציון הסופי הממוצע של כלל המדגם עומד על 51 בלבד - הדמוקרטיה המקומית בישראל דורשת שיפור מעמיק ורוחבי.
- הממדים שבהם הציונים הנמוכים ביותר, ולפיכך נדרשת בהם השקעה מיוחדת, הם מעורבות ציבורית (ציון ממוצע 32) ושיתופיות (ציון ממוצע 28).
- בקבוצת הרשויות המקומיות במדגם המוגדרות "רשויות איתנות" על פי סיווג הרשויות המקומיות של משרד הפנים (הבוחן התנהלות פיננסית ומנהל תקין) הציון הממוצע במדד עומד על 55 בלבד, ולפיכך גם ברשויות האיתנות נדרש שיפור בדמוקרטיה המקומית. בנוסף, הפערים בין הסיווג החיובי של משרד הפנים לרשויות אלה ובין הביצועים הבינוניים בתחום הדמוקרטיה המקומית מצדיקים בחינה של הוספת תבחינים הנוגעים לדמוקרטיה המקומית לשיטת הסיווג של משרד הפנים בפרט, ושל משרדי הממשלה בכלל.
- הרשויות שבהן נדרשת השקעה מיוחדת משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים נמוכים.

2. תיאור הממצאים לפי ששת הממדים

2.1 שקיפות

רשות מקומית שקופה מנגישה לציבור באופן יזום, ומעבירה לו בתגובה לדרישה, מידע מקיף ועדכני בכל תחומי פעילותה, באופן שמאפשר לציבור לבקר אותה ולהשתתף באופן משמעותי בהליך הדמוקרטי.

<u>הממד שקיפות כולל:</u>

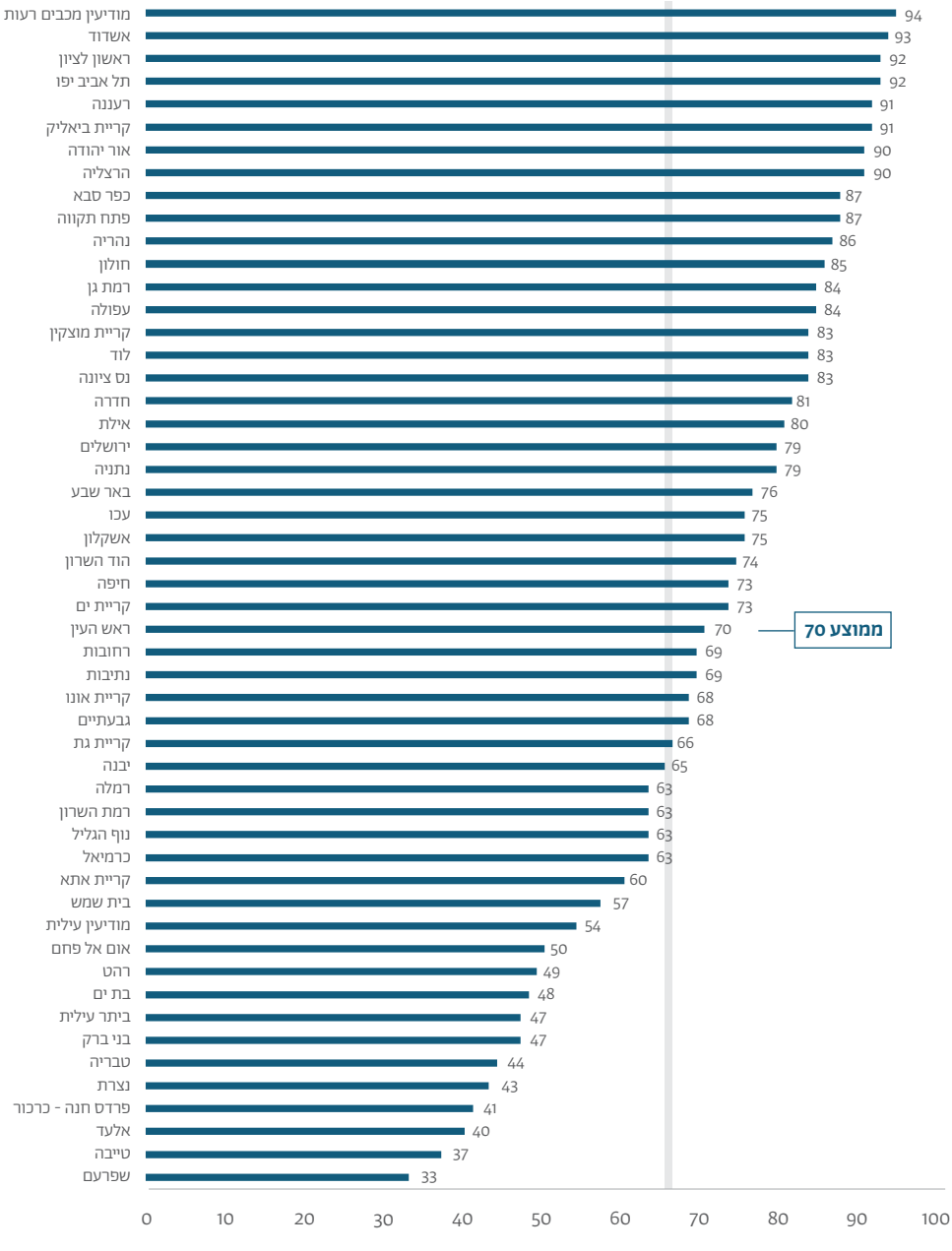
- הציון שקיבלו הרשויות המקומיות במדד השקיפות בזירה המוניציפלית לשנת 2024 שערכה עמותת שבי"ל בשיתוף עם "פנימה" ועם איגוד האינטרנט הישראל, הבוחן לעומק את אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות (70% מהציון בממד).
- נתונים מדוח משרד המשפטים אודות זמני המענה של הרשויות המקומיות לבקשות חופש מידע שהוגשו אליהן בשנת 2023 (שני פריטים, סה"כ 20% מהציון בממד).[46]
- נתונים אודות הערכת התושבים את השקיפות של הרשויות המקומיות, מסקרי התושבים שנערכו במסגרת מדד הדמוקרטיה המקומית (10% מהציון בממד).

הציונים בממד שקיפות

הציונים בממד "שקיפות" משתרעים בטווח שבין 33 (שפרעם) ו-94 (מודיעין-מכבים-רעות), והציון הממוצע הוא 70. קיימים פערים ניכרים בציונים בממד בין הרשויות השונות.

[46] משרד המשפטים, דוח יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, 2023.

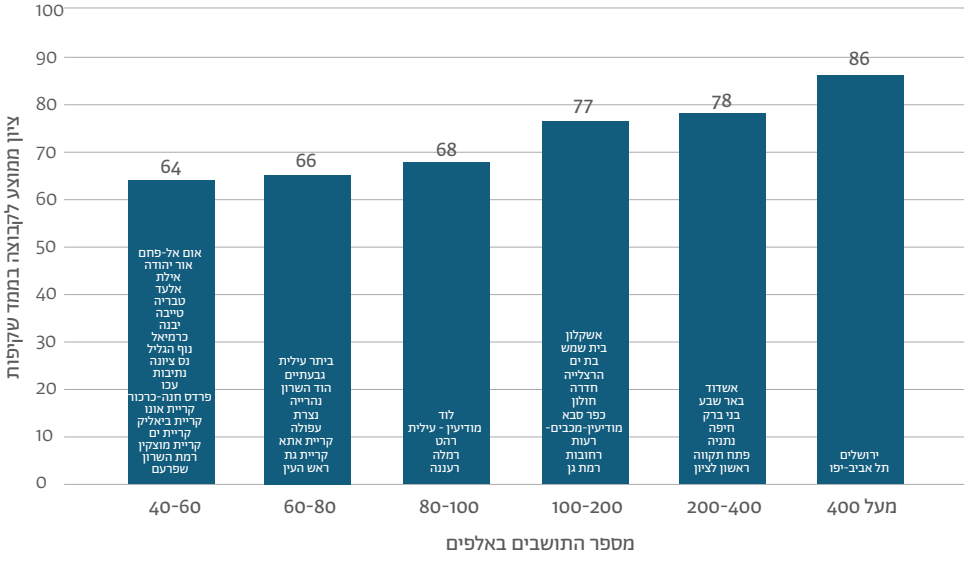
תרשים מספר 15: התפלגות הציונים בממד שקיפות



שקיפות וגודל האוכלוסייה ברשות המקומית

בחינה של התפלגות הציונים בממד לפי גודל האוכלוסייה ברשויות המקומיות מראה כי ברשויות גדולות יותר רמות השקיפות גבוהות יותר.

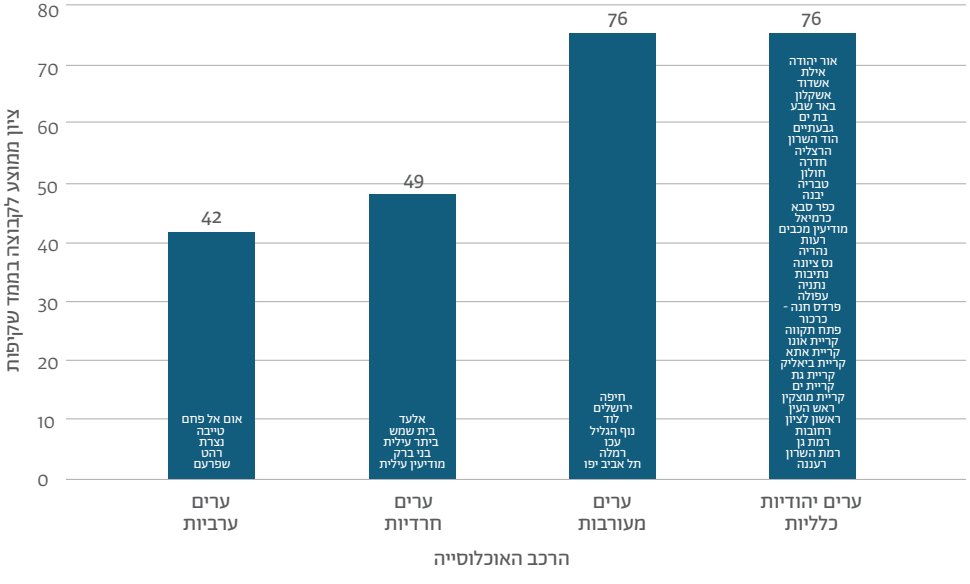
תרשים מספר 16: שקיפות וגודל האוכלוסייה



שקיפות והרכב האוכלוסייה ברשויות המקומיות

בחינה של התפלגות הציונים בממד לפי הרכב האוכלוסייה המקומית מראה כי השקיפות ברשויות יהודיות כלליות (שאינן חרדיות) וברשויות מעורבות (יהודים-ערבים) רמות השקיפות גבוהות מאשר ברשויות חרדיות וערביות.

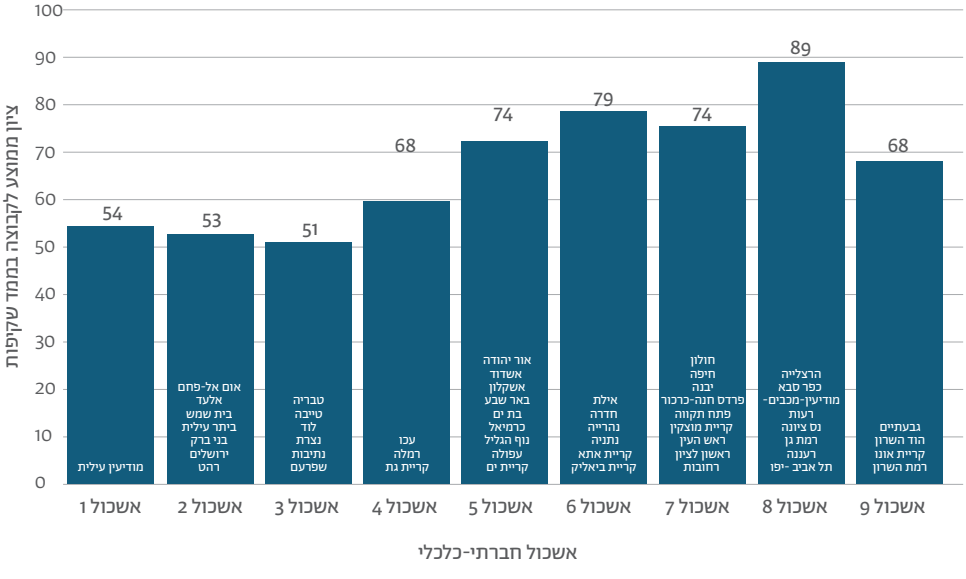
תרשים מספר 17: שקיפות והרכב האוכלוסייה



שקיפות ואשכול חברתי - כלכלי

בחינה של התפלגות הציונים בממד לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות מראה כי ברשויות באשכולות 1-3 רמות השקיפות נמוכות מאשר ברשויות מאשכולות גבוהים יותר. עם זאת, ניתן לראות כי דווקא באשכול הגבוה ביותר, אשכול 9, יש רמות שקיפות נמוכות יותר מאשר באשכול 8, שם הרמה הגבוהה ביותר של שקיפות (ממוצע 89).

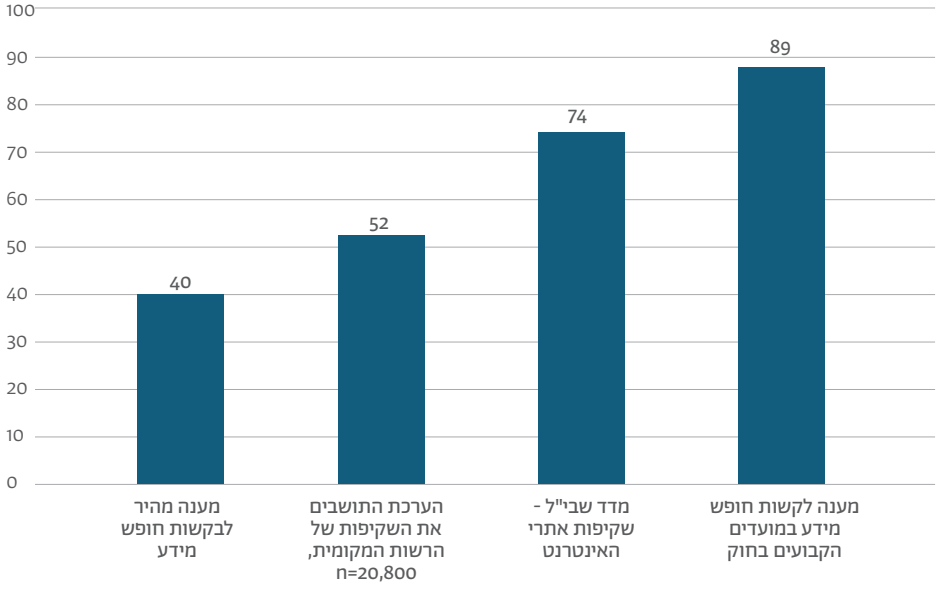
תרשים מספר 18: שקיפות ואשכול חברתי-כלכלי



תפיסות סובייקטיביות של שקיפות לעומת נתונים אובייקטיביים

בחינה של הציונים הממוצעים של כלל המדגם בפריטים השונים בממד מראה כי בעוד הציונים בפריטים הבוחנים את אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ואת העמידה שלהן בזמני המענה לבקשות חופש מידע הקבועים בחוק גבוהים יחסית (89 ו-74, בהתאמה), הציונים בפריט הבוחן את תפיסות התושבים נמוכים משמעותית (52 בלבד), והציונים בפריט הבוחן את שיעור בקשות חופש המידע שנענו בתוך 14 יום נמוכים גם הם.

תרשים מספר 19: פריטי הממד שקיפות — ציונים ממוצעים לכלל המדגם



תובנות והמלצות:

- קיימים פערים ניכרים ברמות השקיפות בין הרשויות המקומיות השונות.
- ברשויות יהודיות ומעורבות רמות השקיפות גבוהות יותר בהשוואה לרשויות ערביות וחרדיות.
- ברשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים 3-1 רמות השקיפות נמוכות יותר ביחס לרשויות באשכולות הגבוהים יותר.
- רמות השקיפות גבוהות יותר ברשויות מקומיות גדולות יותר.
- הציון הממוצע של כלל המדגם בשאלה בסקר התושבים העוסקת בהערכת התושבים את השקיפות של הרשויות המקומיות עומד על 52 בלבד, וקיים פער בין התפיסה הסובייקטיבית של הנושא ובין הממצאים האובייקטיבים.

אנו ממליצים למקבלי ההחלטות להגביר את הפיקוח והבקרה על השקיפות של הרשויות המקומיות, לסייע בהגברת השקיפות בפועל ברשויות הזקוקות לסיוע ולבחון את ההתאמה של דרישות השקיפות המוטלות על הרשויות המקומיות למציאות הטכנולוגית והחברתית הנוכחית.

2.2 איזונים ובלמים

הממד איזונים ובלמים בוחן את תפקודם של חלק ממנגנוני הביקורת והבקרה הפנימיים ברשויות המקומיות, שנועדו לשמור על מנהל תקין, לשפר את תפקודן של הרשויות המקומיות ולפתח בהן מערכת אחריות ואחריותיות. הממד כולל את הפריטים הבאים:

- מינוי בעלי תפקידים סטטוטוריים מרכזיים בשנת 2023 — מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מבקר ומהנדס.
- ההגשה והדיון בדוחות של מבקר הפנים והממונה על תלונות הציבור במועדים הקבועים בחוק.
- כינוס ועדת הביקורת והקמת צוות לטיפול בליקויים כנדרש בחוק.
- התכנסות מליאת המועצה כנדרש בחוק, ושיעור הנוכחות של חברי המועצה בישיבות.
- כינוס 12 ועדות חובה ציבוריות כנדרש בחוק.
- קיומה של לפחות סיעת אופוזיציה אחת במועצה.

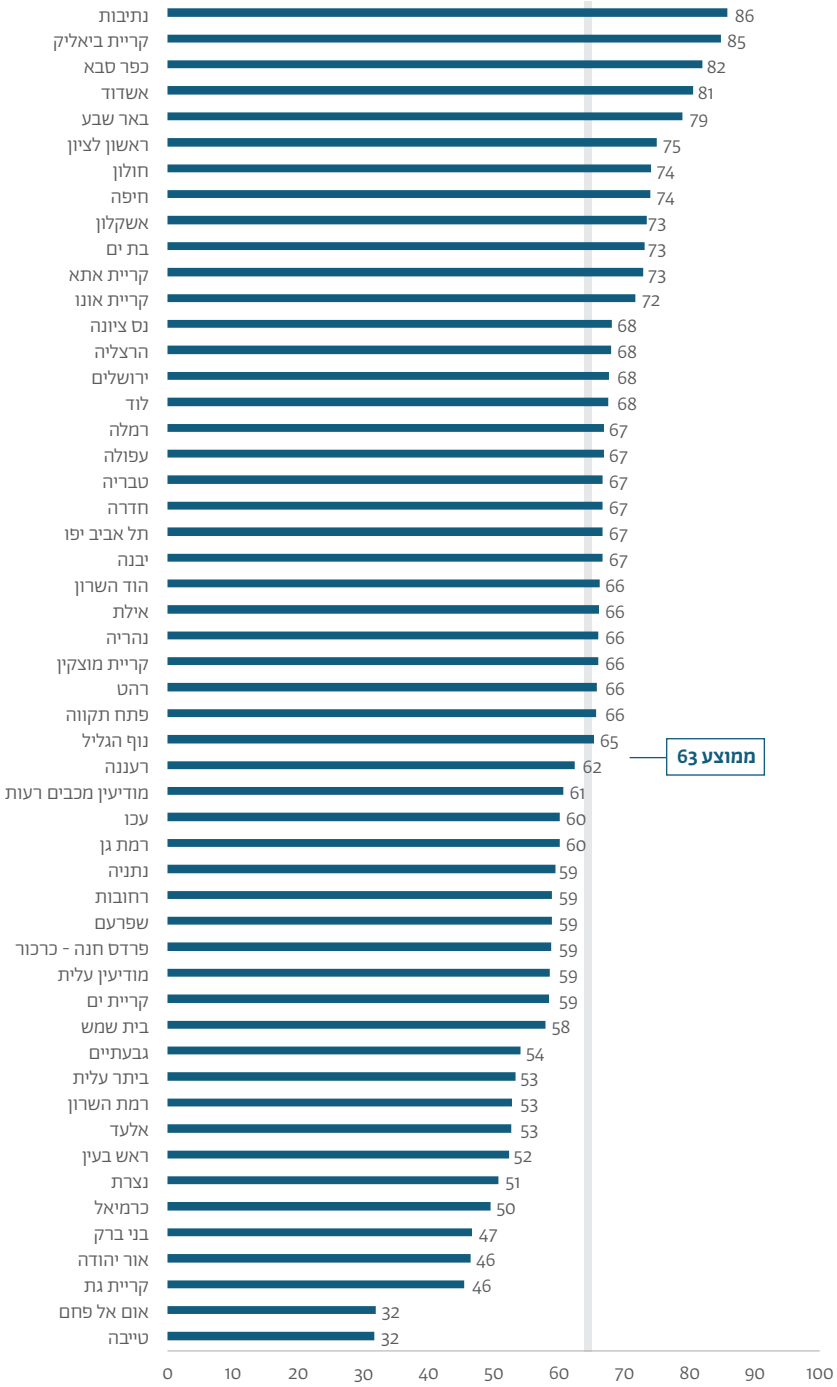
יש לציין שהפריטים הבוחנים תפקוד של מנגנוני ביקורת כוללים התייחסות **לפעולות בסיסיות הנדרשות במסגרת החוקית הקיימת, המציבה דרישות מינימליות בלבד מהרשויות המקומיות. לאור החולשה המבנית של מנגנוני ביקורת הפנים ברשויות המקומיות נדרשים שינויים מערכתיים בתחום**, מעבר להידוק הפיקוח והבקרה של משרד הפנים על ביצוע הפעולות הבסיסיות הנדרשות נכון לכתיבת שורות אלו.[47]

הציונים במדד איזונים ובלמים

הציונים בממד איזונים ובלמים משתרעים בטווח שבין 32 (טייבה) ו-86 (נתיבות) והציון הממוצע הוא 63. קיימים פערים ניכרים בציונים בממד בין הרשויות השונות.

[47] לדיון מפורט במנגנוני ביקורת הפנים ברשויות המקומיות ראו אריאל פינקלשטיין, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023, וכן דוחות מבקר המדינה: המבקר הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם, 2020; הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, 2011; מבקר הפנים ברשויות המקומיות — תפקידו והתנהלותו — ביקורת מעקב, 2023.

תרשים מספר 20: התפלגות הציונים בממד איזונים ובלמים



מינוי בעלי תפקידים סטטוטוריים מרכזיים

ברוב הרשויות (43) מונו כיאות כלל בעלי התפקידים שנבחנו. ב-6 רשויות מונו 4 בעלי תפקידים, ברשות אחת רשות מונו 3 בעלי תפקידים וב-2 רשויות מונו 2 בעלי תפקידים בלבד. הרשויות שבהן נמצא אי-איוש של תקנים משתייכות כולן לאשכולות חברתיים-כלכליים 5 ומטה, מה שעשוי להעיד על קושי בגיוס כוח אדם לתפקידי ניהול בכיר ברשויות מאשכולות בינוניים ונמוכים.[48]

טבלה מספר 4: אויש תקנים סטטוטוריים מרכזיים בשנת 2023

מספר הרשויות	מספר בעלי התפקידים שכיהנו בשנת 2023, מתוך 5 בעלי תפקידים שנבדקו
43	5
6	4
1	3
2	2

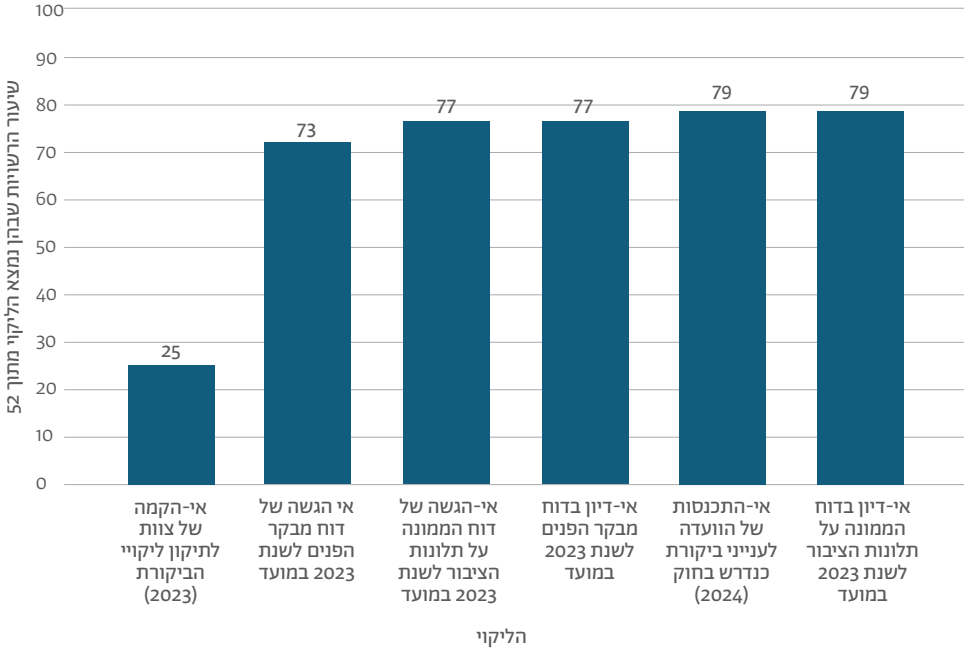
[48] הרשויות הן: אום אל פחם, אור יהודה, אלעד, בני ברק, טייבה, כרמיאל, עפולה, קריית גת ורהט.

תפקוד מנגנוני ביקורת פנים

הממצאים בתחום תפקוד מנגנוני ביקורת פנים מעידים על ליקויים ברמת התפקוד הבסיסית ביותר של מנגנוני ביקורת הפנים:

- ב-41 רשויות הוועדה לענייני ביקורת **לא התכנסה** כנדרש בשנת 2024, ודוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2023 לא נידון במועצת העיר במועד הקבוע בחוק (79% מכלל המדגם).
- ב-40 רשויות דוח הממונה על תלונות הציבור לשנת 2023 **לא הוגש** למועצת העיר במועד הקבוע בחוק, ודוח מבקר הפנים לאותה שנה **לא נידון** במועצת העיר במועד הקבוע בחוק (77% מכלל המדגם).
- ב-38 רשויות דוח מבקר הפנים לשנת 2023 **לא הוגש** לראש העיר ולוועדה לענייני ביקורת במועד הקבוע בחוק (73% מכלל המדגם).
- ב-13 רשויות לא הוקם צוות לטיפול בליקויים, כנדרש בחוק (25% מכלל המדגם).

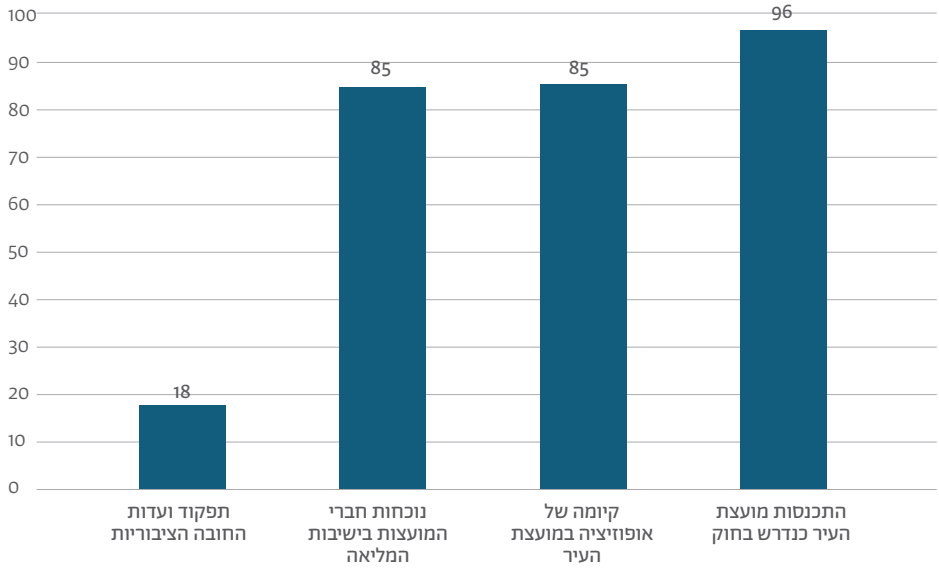
תרשים מספר 21: תפקוד מנגנוני ביקורת פנים



מועצות הערים וועדות חובה

הציון של כלל המדגם בפריט הבוחן את התכנסות מועצת העיר כנדרש בחוק בשנת 2024 עומד על 96, ושיעור הנוכחות הממוצע של חברי המועצות בישיבות המליאה בשנת 2024 עומד על 85%. במרבית הרשויות ועדות החובה שנבדקו לא התכנסו כנדרש בחוק - הציון הממוצע של כלל המדגם עומד על 18 בלבד מתוך 100.[49] ב-8 רשויות לא הייתה קיימת אופוזיציה במועצת העיר לאחר בחירות 2024:

תרשים מספר 22: מועצות הערים וועדות חובה



[49] הציון 100 ניתן על התכנסות כחוק (לפחות 4 פעמים בשנה) של 12 ועדות חובה ציבוריות לאורך שנת 2024. הוועדות שנבחנו הן: כספים, משק לשעת חירום, איכות הסביבה, בטיחות בדרכים, הנחות, חינוך, קידום מעמד הילד, מאבק בנגע הסמים, מכרזים, הנצחת זכרם של נרצחי טרור, מיגור אלימות ושימור אתרים.

תובנות והמלצות:

- נמצאו ליקויים בתפקוד הבסיסי של מגנוני ביקורת פנים ברשויות המקומיות.
- ברשויות קטנות ובינוניות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים בינוניים ונמוכים נמצאו ליקויים באיוש תקנים סטטוטוריים מרכזיים.
- במספר משמעותי של רשויות (15% מהרשויות במדגם) לא קיימת אופוזיציה במועצת העיר.
- נמצאו ליקויים רוחביים בתחום ההתכנסות של ועדות חובה ציבוריות.
- לא חלה על הרשויות המקומיות חובת פרסום פרוטוקולים מישיבות רוב ועדות החובה, מה שמקשה על בחינת התפקוד שלהן.

אנו ממליצים למקבלי ההחלטות להידרש לטיפול עומק בסוגיות האיזונים והבלמים ברשויות המקומיות באמצעות שינויים מבניים, דיון מחודש במבנה וסמכויות האופוזיציה, ועדות הרשות וועדות החובה המוניציפליות ושיפור אמצעי הפיקוח והבקרה של משרד הפנים ושל הציבור הרחב.

2.3 ייצוגיות

ברשות מקומית שבה מתקיימת ייצוגיות הרכבי מועצת העיר, הדרג הממונה הבכיר והנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשות המקומית מגוונים ומשקפים את הדמוגרפיה המקומית, ומדיניות הרשות המקומית לוקחת בחשבון את האינטרסים של מכלול התושבים.

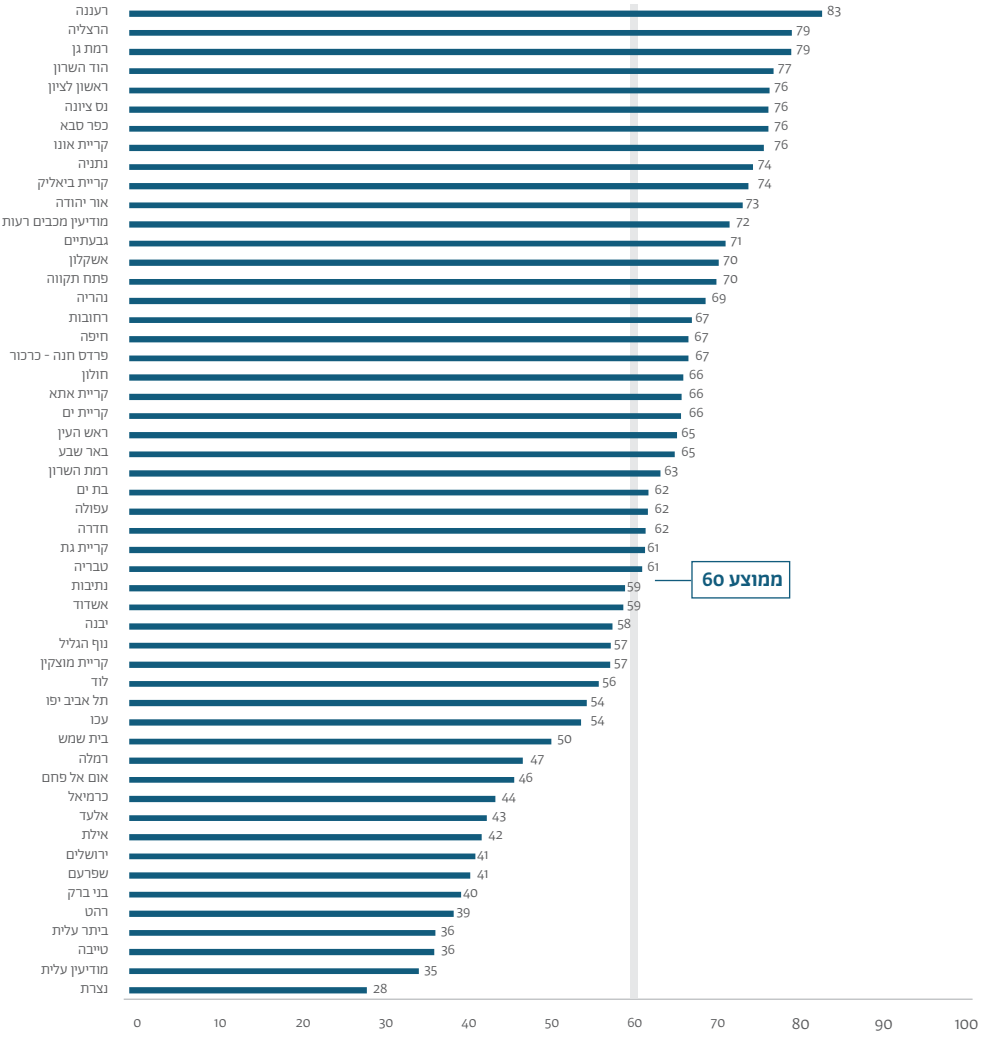
<u>הממד ייצוגיות כולל:</u>

- בחינה של שיעור הנשים במועצות הערים, בדרגי הניהול הבכירים (מנהלי/ות אגפים ומעלה) ברשויות המקומיות ובהנהלות הגופים שנמצאים שליטה מלאה של הרשויות המקומיות (מנכ"ל/ית והנהלה).
- בחינה של היחס בין מספר הסיעות במועצת העיר ובין מספר המושבים בה (אינדקס ENCPML) —מועצה שבה מושבים רבים וסיעות מועטות נחשבת לייצוגית פחות ממועצה שבה מושבים מעטים וסיעות רבות.
- תפיסות התושבים — הערכת הייצוגיות הכללית של מועצת העיר והערכת הייצוגיות של המדיניות המונהגת על ידי הרשויות המקומיות.
- בחינה של שיעור הערבים במועצות הערים, בדרגי הניהול הבכירים (מנהלי/ות אגפים ומעלה) ברשויות המקומיות ובהנהלות הגופים שנמצאים שליטה מלאה של הרשויות המקומיות (מנכ"ל/ית והנהלה) — ברשויות מקומיות שבהן מעל ל-5% ערבים באוכלוסייה. הציון 100 ניתן במקרה של התאמה בין שיעור הערבים במוסד הנבדק ובין שיעורם באוכלוסייה המקומית (לדוגמא, בעיר בעלת 12% ערבים באוכלוסייה הציון 100 ניתן עבור שיעור ייצוג של לפחות 12% ערבים במועצת העיר).

הציונים בממד ייצוגיות

הציונים בממד "ייצוגיות" משתרעים בטווח שבין 28 (נצרת) ו-83 (רעננה), והציון הממוצע הוא 60. קיימים פערים ניכרים בציונים בממד בין הרשויות השונות.

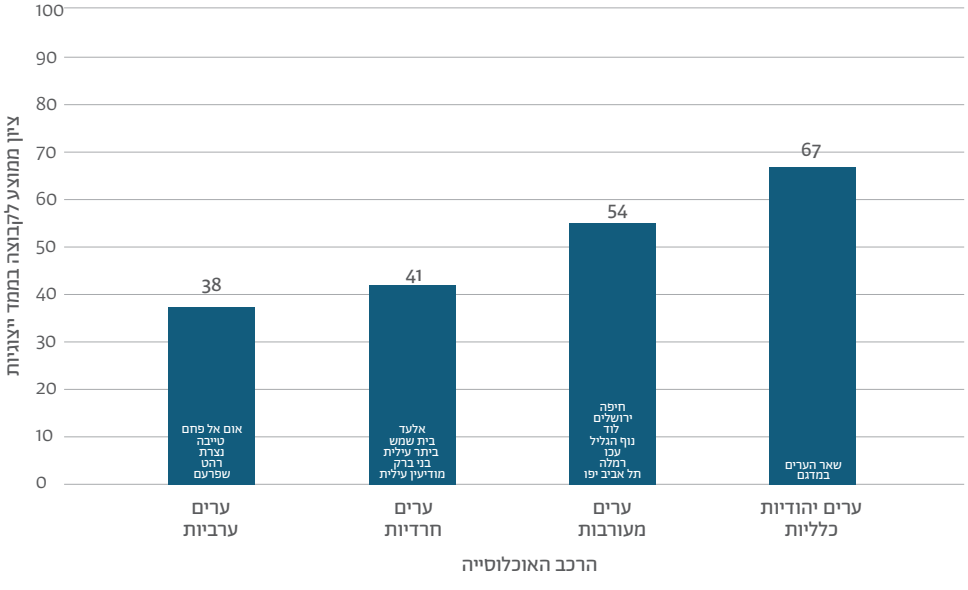
תרשים מספר 23: התפלגות הציונים בממד ייצוגיות



ייצוגיות והרכב אוכלוסיית הרשות

בחינה של התפלגות הציונים בממד לפי הרכב האוכלוסייה המקומית מראה כי ברשויות יהודיות כלליות (שאינן חרדיות) וברשויות מעורבות (יהודים-ערבים) רמות הייצוגיות גבוהות מברשויות חרדיות וערביות:

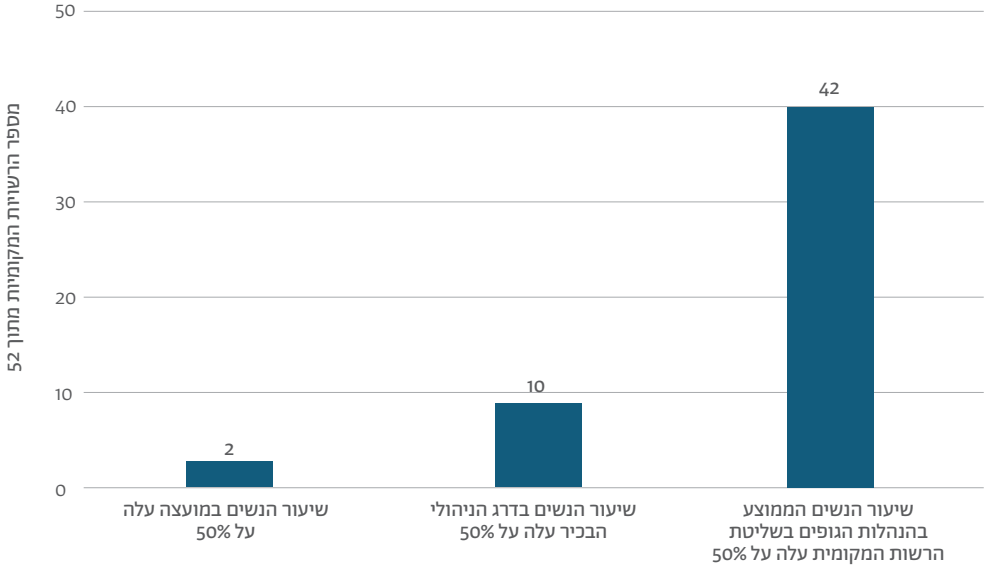
תרשים מספר 24: ייצוגיות והרכב האוכלוסייה



ייצוגיות לנשים

בחינת הממצאים מראה כי ב-2 שתי רשויות בלבד שיעור הנשים במועצת העיר עלה על 50%; ב-10 רשויות בלבד שיעור הנשים בדרג הניהולי הבכיר עלה על 50%, וב-42 רשויות שיעור הנשים הממוצע בהנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשות המקומית עלה על 50%:

תרשים מספר 25: ייצוגיות לנשים

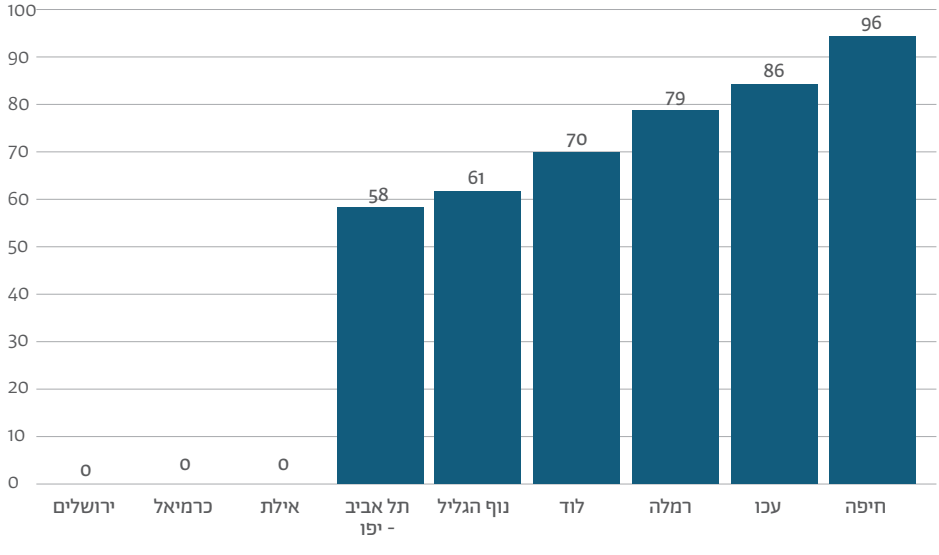


ייצוגיות לערבים

ב-9 רשויות שבהן שיעור הערבים באוכלוסייה עולה על 5% נבחנה ייצוגיות לערבים במועצות הערים, בדרגים הניהוליים הבכירים ובהנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות.[50] הציון נקבע באמצעות בחינת היחס בין שיעור הערבים באוכלוסייה ובין שיעור הייצוג שלהם במוסדות שנבחנו.[51] בחינת הממצאים מראה כי קיימת שונות ניכרת הן בין הרשויות והן בין רמות הייצוג במוסדות השונים שנבחנו. יש לציין שבעוד רמת הייצוג במועצות הערים מושפעת מדפוסי הצבעה והתארגנות ברשימות מקומיות ולפיכך **נקבעת במידה רבה על ידי הקהילה המקומית**, רמות הייצוג בדרג הניהולי הבכיר ובהנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשות המקומית **נקבעת על ידי הנהלת הרשות המקומית**.

בבחינת הייצוג לערבים במועצות הערים נמצא כי ב-3 רשויות כלל לא מתקיים ייצוג, וב-6 הרשויות האחרות הציונים נמצאים על הטווח שבין 58 ו-96:

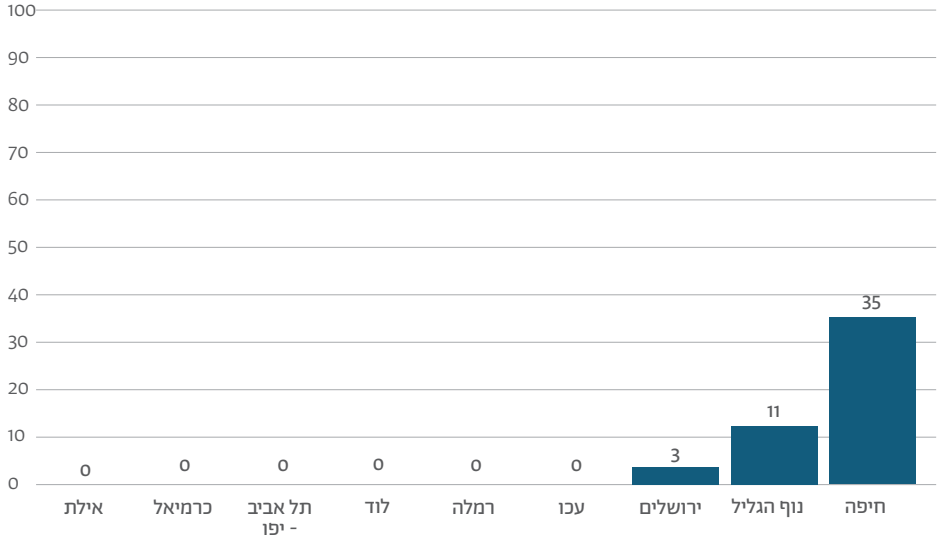
תרשים מספר 26: הציון על ייצוגיות לערבים במועצות הערים



[50] הרשויות הן: אילת, ירושלים, כרמיאל, לוד, חיפה, נוף הגליל, עכו, רמלה ותל אביב -יפו.
[51] לדוגמא, ברשות מקומית שבה 12% תושבים ערבים, הציון 100 ניתן במקרה של לפחות 12% ייצוג במועצת העיר.

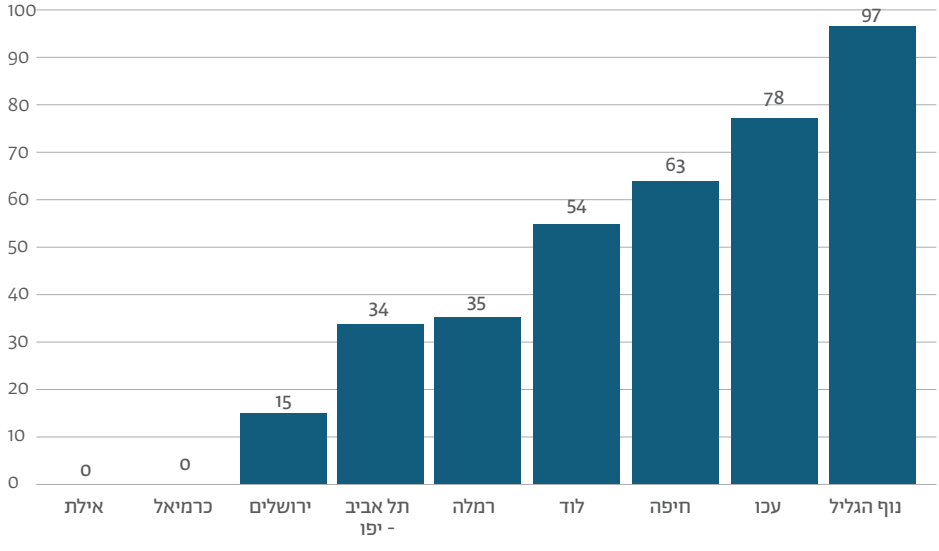
בבחינת הייצוג לערבים בדרג הניהולי הבכיר נמצא כי ב-6 רשויות כלל לא מתקיים ייצוג, וב-3 הרשויות האחרות הציונים נמצאים על הטווח שבין 3 ו- 35:

תרשים מספר 27: הציון על ייצוגיות לערבים בדרג הניהולי הבכיר



בבחינת הייצוג לערבים בהנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות נמצא כי ב-2 רשויות כלל לא מתקיים ייצוג, וב-7 הרשויות האחרות הציונים נמצאים על הטווח שבין 15 ו-97:

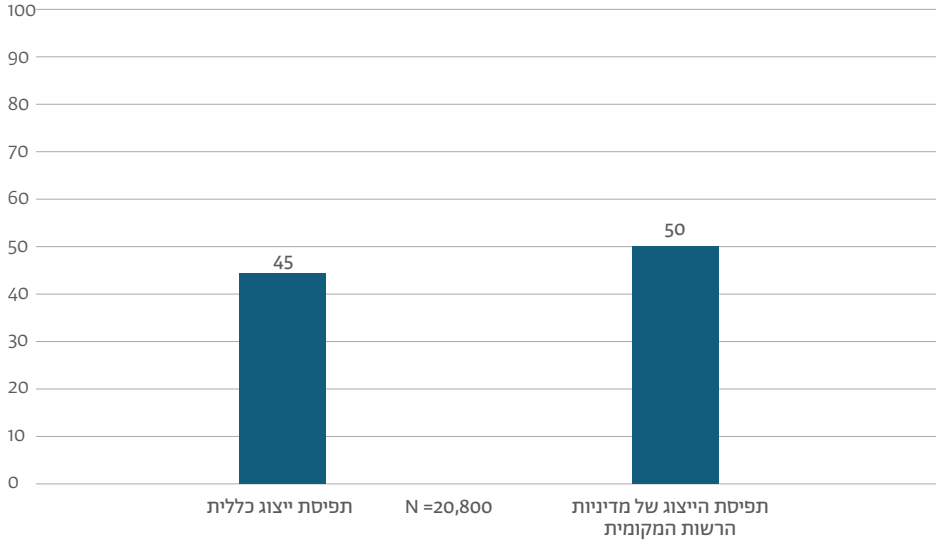
תרשים מספר 28: הציון על ייצוגיות לערבים בהנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשות המקומית



ייצוגיות — תפיסות התושבים

בחינת הממצאים מראה כי התושבים מעריכים את הייצוגיות הכללית ואת הייצוגיות של המדיניות של הרשויות המקומיות כבינונית:

תרשים מספר 29: ייצוגיות - תפיסות התושבים



תובנות והמלצות:

- הייצוגיות ברשויות יהודיות-כלליות היא הגבוהה ביותר (67), ואחריה הייצוגיות ברשויות מעורבות (54), חרדיות (41) וערביות (38).
- קיימים פערים ושונות ניכרים בייצוג הנשים והערבים בין הרשויות השונות.
- התושבים מעריכים את הייצוגיות הכללית ואת הייצוגיות של המדיניות של הרשויות המקומיות כבינונית.
- נתונים רשמיים אודות הייצוגיות בדרגי הניהול השונים ובגופים בשליטת הרשויות המקומיות אינם מתפרסמים באופן סדיר על ידי המדינה או הרשויות המקומיות.

אנו ממליצים למקבלי ההחלטות לפעול לפרסום סדיר של נתונים רשמיים אודות הייצוגיות ברשויות המקומיות, להוביל מדיניות לשילוב אפקטיבי של אוכלוסיות גיוון בהנהלות הבכירות ובגופים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות ולהמשיך לפעול להגברת השתתפות ציבורית רחבה ומגוונת ברשימות המתמודדות לבחירות המקומיות.

2.4 אמון

אמון הציבור ברשות המקומית מתייחס למידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי הציבור ככשירה למלא את תפקידיה, ובפרט עד כמה היא נתפסת כמקצועית, נקייה משחיתות, מעוניינת בטובת הציבור ופועלת ביושרה. הממד בוחן את אמון התושבים ברשויות המקומיות באמצעות סקרי תושבים. שאלות האמון בסקר מתייחסות לאמון המשיבים ברשות המקומית שלהם, ולא בראש/ת הרשות באופן אישי.

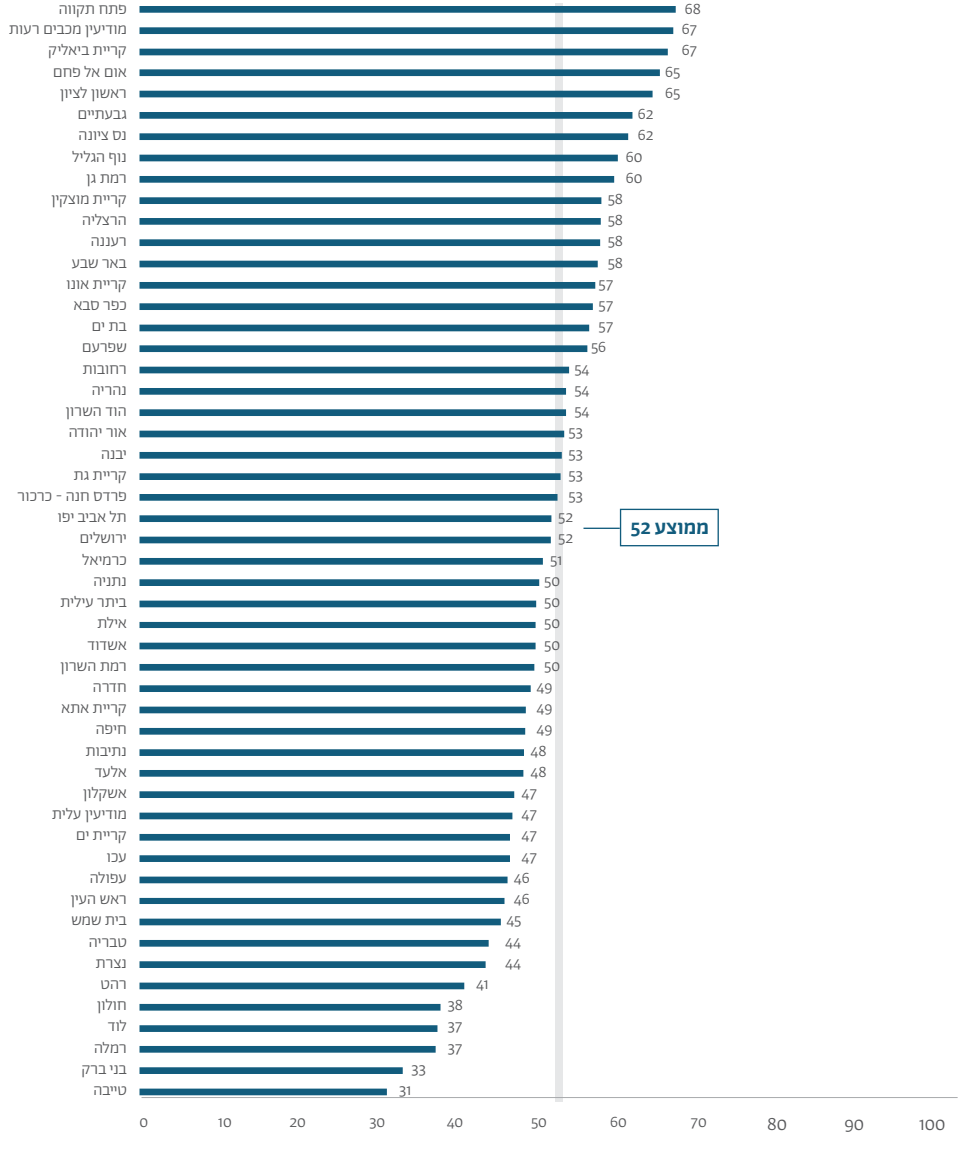
הממד אמון כולל:

- בחינה של רמת האמון הכללי של התושבים ברשות המקומית.
- בחינה של המידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי התושבים כפועלת ביושרה.
- בחינה של המידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי התושבים כמקצועית.
- בחינה של המידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי התושבים כמעוניינת בטובת הציבור.
- בחינה של המידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי התושבים כנקייה משחיתות.

הציונים בממד אמון

הציונים בממד "אמון הציבור ברשות המקומית" משתרעים בטווח שבין 31 (טייבה) ו-68 (פתח תקווה), והציון הממוצע הוא 52. קיימים פערים ניכרים בציונים בממד בין הרשויות השונות.

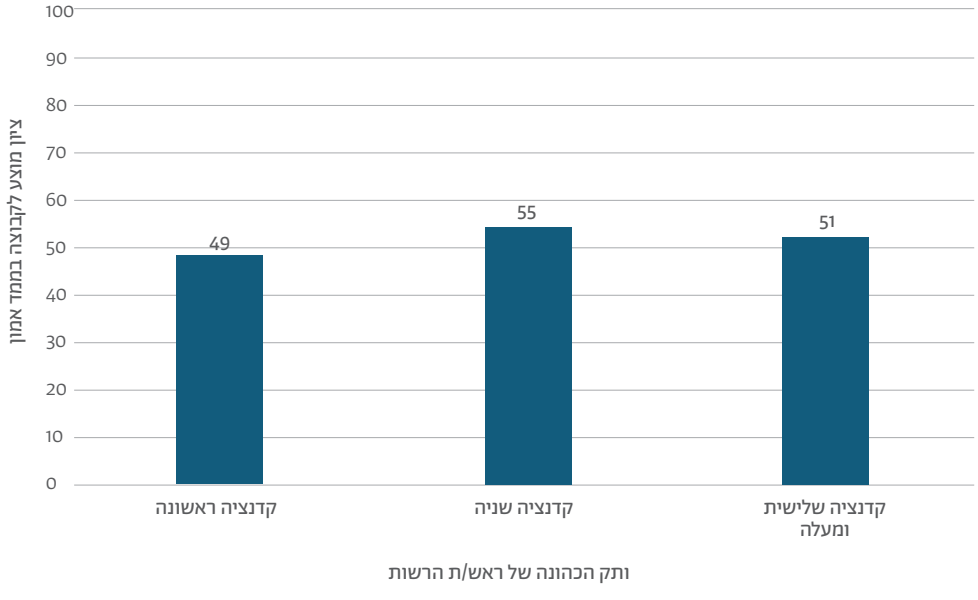
תרשים מספר 30: התפלגות הציונים בממד אמון



אמון ברשות המקומית וותק הכהונה של ראש/ת העיר

בבחינה של התפלגות הציונים בממד לפי הותק של ראש/ת הרשות לא נמצא כי ברשויות שבהן מכהן/ת ראש/ת ותיק/ה (בקדנציה שלישית ומעלה במצטבר) רמות האמון גבוהות יותר מברשויות אחרות:

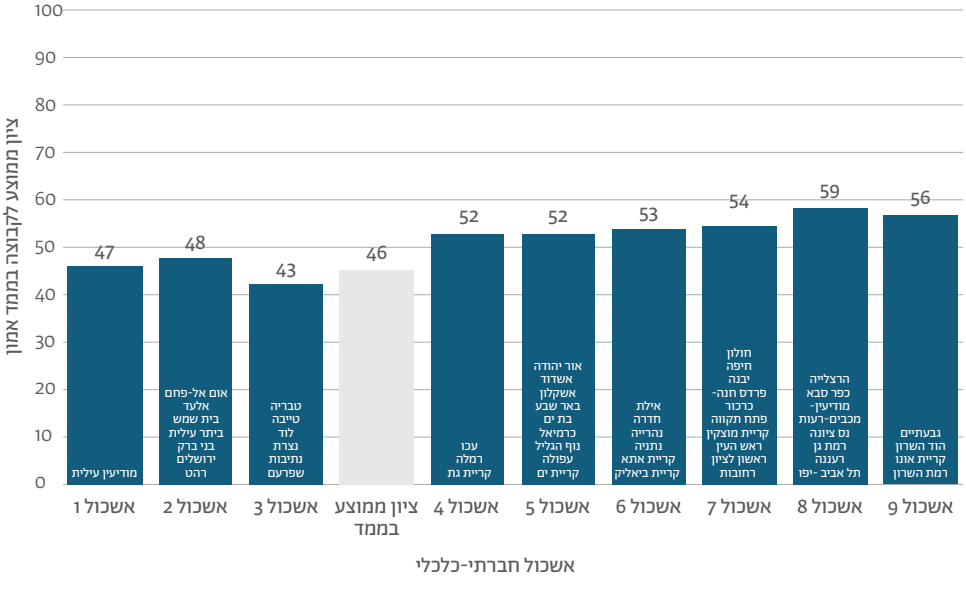
תרשים מספר 31: אמון וותק הכהונה של ראש/ת הרשות



אמון ברשות המקומית והאשכול החברתי-כלכלי

בחינה של התפלגות הציונים בממד לפי האשכולות החברתיים-כלכליים של הרשויות המקומיות מראה כי קיימת שונות בין האשכולות, וכי רמות האמון ברשויות באשכולות 1-4 נמצאות מתחת לממוצע בממד, רמות האמון ברשויות באשכול 5 זהות לממוצע בממד, ורמות האמון ברשויות באשכולות 6-9 גבוהות מהממוצע בממד:

תרשים מספר 32: אמון ואשכול חברתי-כלכלי



תובנות והמלצות:

- על אף שבאופן עקבי נמצא כי אזרחי ישראל רוחשים אמון גבוה יותר לשלטון המקומי בהשוואה למוסדות השלטון המרכזי,[52] רמות האמון הבינוניות ברשויות המקומיות במדגם מעידות על צורך בשיפור משמעותי בתחום.
- לא נמצא כי ברשויות שבהן מכהן/ת ראש/ת ותיק/ה (בקדנציה שלישית ומעלה במצטבר) רמות האמון גבוהות יותר מאשר ברשויות אחרות.
- נמצאה שונות ברמות האמון בין הרשויות באשכולות החברתיים- כלכליים.

הממד אמון מתמקד במדדי תוצאה, וההשפעה עליו בהכרח אינה ישירה אלא עקיפה. אנו ממליצים למקבלי ההחלטות להעלות את נושא האמון ברשויות המקומיות לסדר היום, ולבחון דרכים לשיפורו במחקרי המשך.

[52] ראו פרסום של סקרים שערכו "פנימה", וכן המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהתאמה:
https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/17530986
https://www.idi.org.il/articles/51249

2.5 מעורבות ציבורית

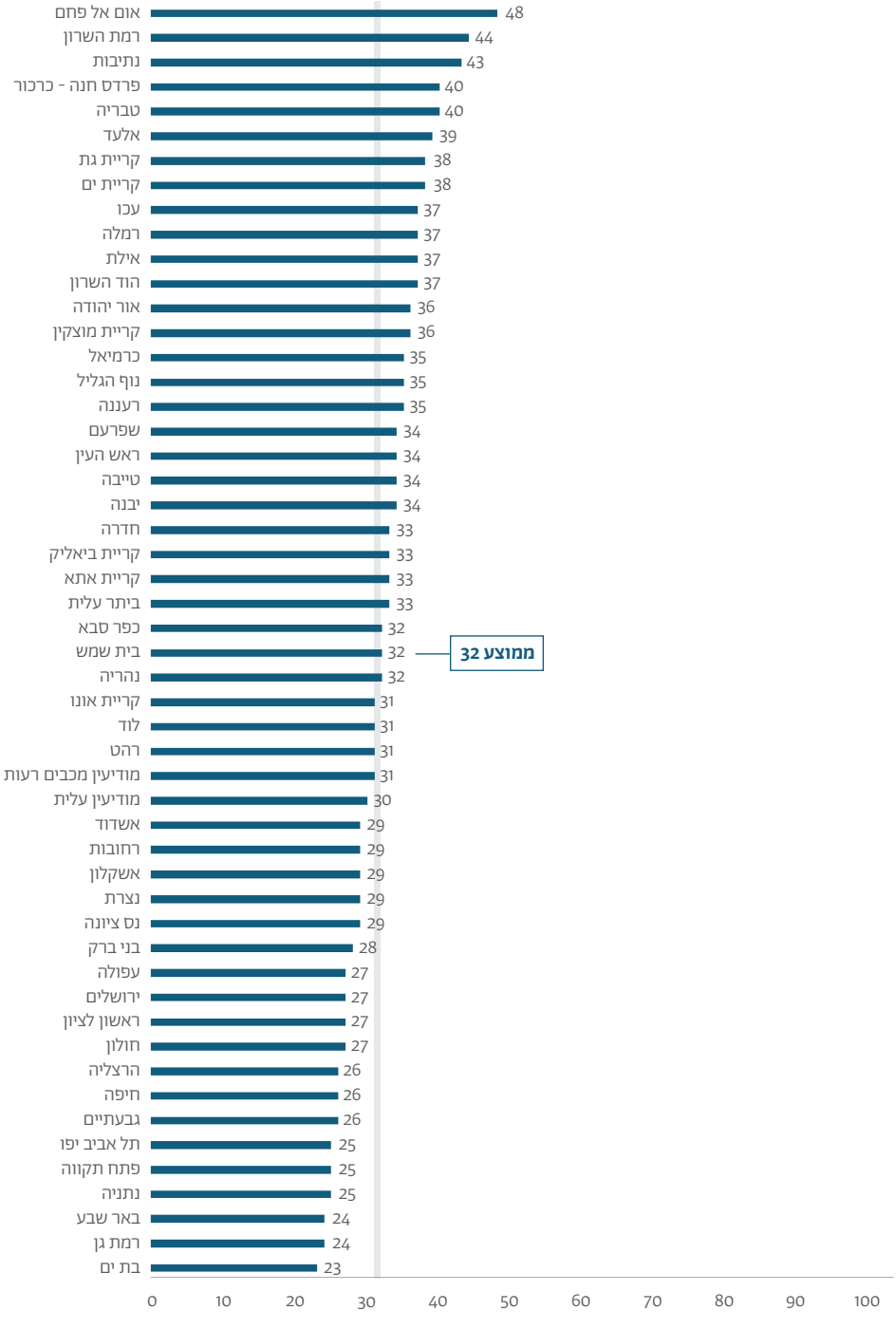
מעורבות ציבורית מתייחסת למידה שבה פרטים והתארגנויות קהילתיות—חברתיות פעילים בהליך הדמוקרטי. הממד מעורבות ציבורית בוחן את מעורבות התושבים בפוליטיקה ובעשייה הציבורית המקומית באמצעות **שאלות דיווח עצמי** בסקר התושבים ובאמצעות בחינת שיעור ההצבעה לבחירות המוניציפליות.

הממד כולל את הפריטים הבאים:

- תדירות ההתעדכנות בפוליטיקה המקומית.
- תדירות ההתעדכנות בסדר היום, בהחלטות של הרשות המקומית ובהקצאת המשאבים.
- תדירות הבעת עמדות פומבית בנושאים מקומיים (בעיתונות מקומית, ברשתות חברתיות או בתקשורת ישירה עם אנשי הציבור המקומיים).
- חברות בארגונים קהילתיים / מקומיים (כגון ועדי שכונה, ועדי הורים וקבוצות פעילים).
- השתתפות בפעילות ציבורית — הפגנות, כינוסים, ישיבות בנושאים מקומיים, המאורגנים על ידי התושבים.
- שיעור ההצבעה בבחירות המוניציפליות בשנת 2024.

הציונים בממד "מעורבות ציבורית" משתרעים בטווח שבין 23 (בת ים) ו-48 (אום אל פחם), והציון הממוצע הוא 32. קיימים פערים ניכרים בציונים בממד בין הרשויות השונות.

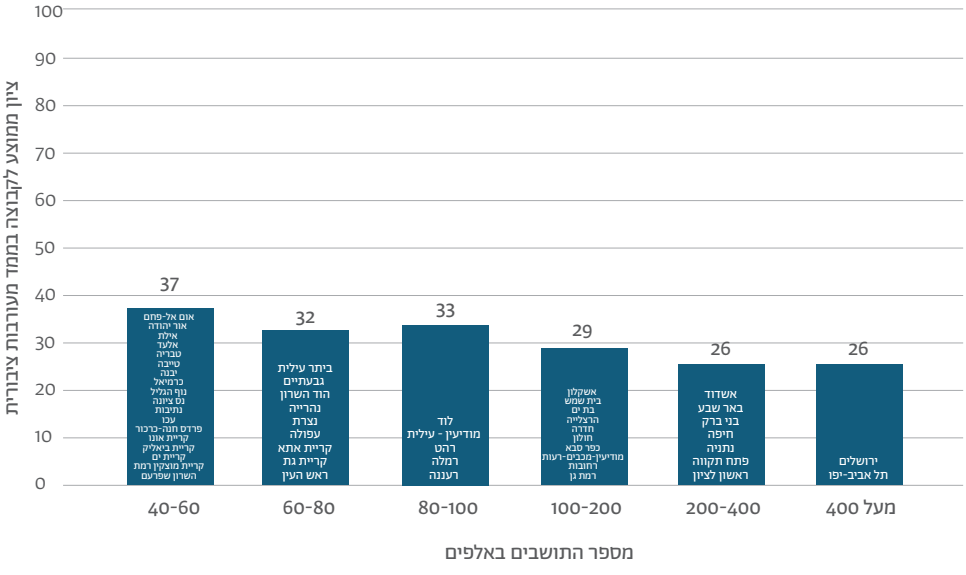
תרשים מספר 33: התפלגות הציונים בממד מעורבות ציבורית



מעורבות ציבורית וגודל האוכלוסייה

בחינה ראשונה של הממצאים מראה כי רמות המעורבות הציבורית יורדות ככל שהרשויות המקומיות גדולות יותר:

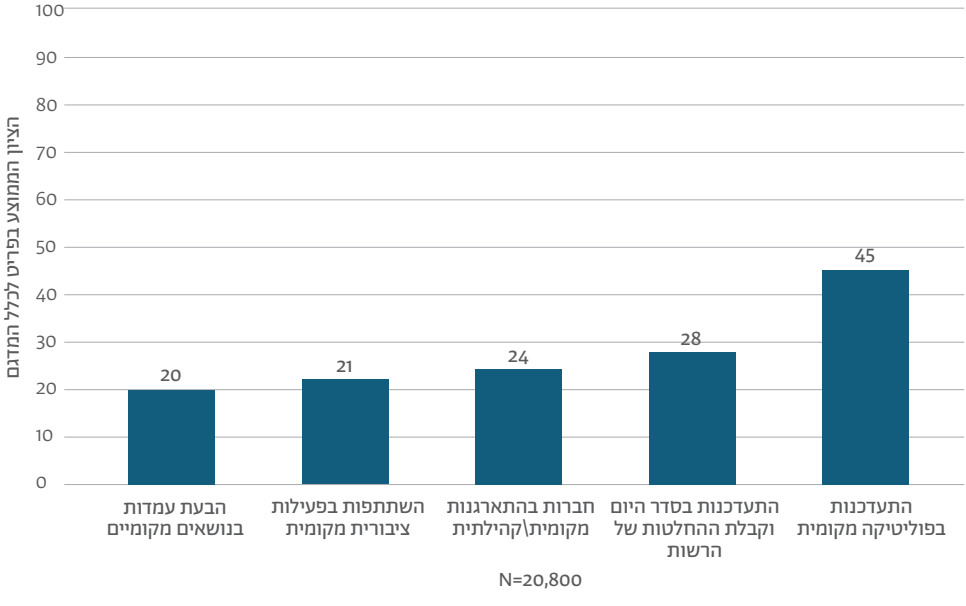
תרשים מספר 34: מעורבות ציבורית וגודל האוכלוסייה



מעורבות ציבורית מדווחת — ציונים בפריטים השונים

בבחינה של הממצאים נמצאה שונות בין הצורות השונות של המעורבות הציבורית שנבחנו בדיווח עצמי של התושבים:

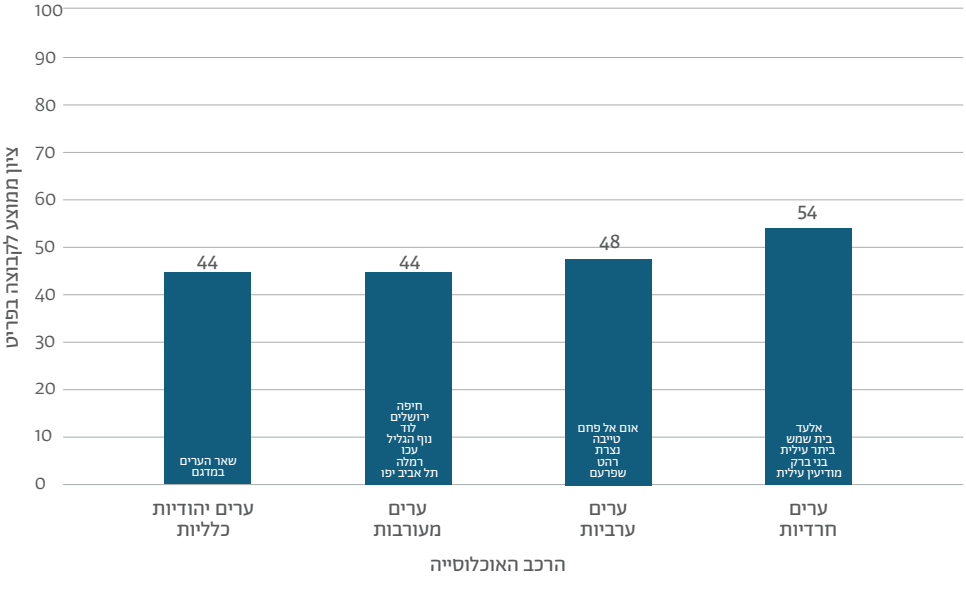
תרשים מספר 35: מעורבות ציבורית מדווחת — ציונים בפריטים השונים



N=20,800

בבחינה של הממצאים נמצא כי ההתעדכנות בפוליטיקה המקומית גבוהה באופן יחסי ברשויות חרדיות:

תרשים מספר 36: התעדכנות בפוליטיקה המקומית והרכב האוכלוסייה



תובנות והמלצות:

- רמת המעורבות הציבורית יורדת ככל שהרשויות המקומיות גדולות יותר.
- נמצאה שונות בין הצורות השונות של המעורבות הציבורית שנבחנו בדיווח עצמי של התושבים.
- ההתעדכנות בפוליטיקה המקומית גבוהה באופן יחסי ברשויות חרדיות.

אנו ממליצים למקבלי ההחלטות לפעול להעלאת המודעות לחשיבות המעורבות הציבורית במרחב המקומי בקרב הרשויות המקומיות והקהילות ולעודד פרטים וקהילות להגביר את המעורבות שלהם באמצעות צעדים שיאפשרו השפעה אזרחית אפקטיבית על הרשויות המקומיות.

כמו כן, אנו ממליצים לשקול צעדים לפיתוח תחום הקהילתיות המקומית ולחיזוק המעמד ויכולת ההשפעה הפוליטית-דמוקרטית של קהילות מקומיות, כמפורט במתווה "חוזה המדינה" של "פנימה".

2.6 שיתופיות

שיתופיות מתייחסת למידה שבה הרשות המקומית פועלת מיוזמתה לשיתוף הציבור בתכנון המדיניות, בדרכים מגוונות, ולשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות.

<u>הממד כולל בחינה של ההיבטים הבאים:</u>

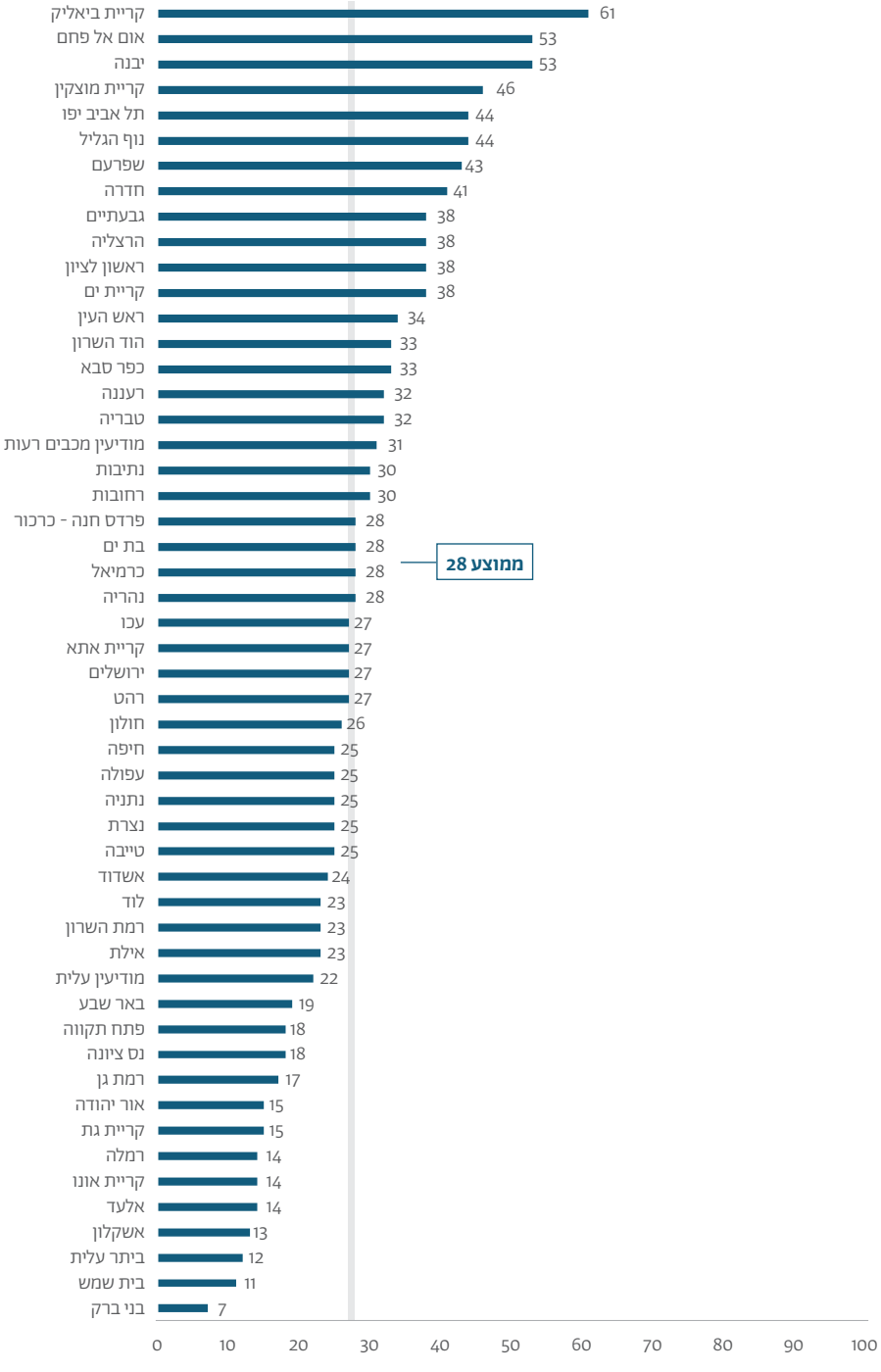
- מידת השימוש של הרשויות המקומיות בפרקטיקות של שיתוף ציבור — ביצוע ופרסום התוצאות של סקרי עמדות תושבים במסגרת הליכי תכנון מדיניות וקבלת החלטות (לא כולל סקרי שביעות רצון משירותים מוניציפליים), וביצוע הליכי שיתוף ציבור אחרים (שולחנות עגולים, אספות אזרחים וכיוצא באלה) שאינם בגדר יידוע ותו לא, והממוקדים בנושאים ספציפיים.[53] הציונים בפריטים אלו נורמלו ביחס לגודל האוכלוסייה ברשויות, על מנת לשקף את הציפייה הנורמטיבית שרשות גדולה יותר תבצע פעולות רבות יותר בתחום שיתוף הציבור.
- הזמנת התושבים להשתתפות פעילה בישיבות מליאת המועצה, כולל פרסום סדר יום מבעוד מועד וקיומו של מנגנון המאפשר קבלת זכות דיבור.
- קיומו של בעל תפקיד ו/או יחידה ארגונית האמונים על הניהול הכללי של שיתוף הציבור ברשות.
- עמדות התושבים בנושא — הערכת היכולת שלהם להשפיע על קבלת החלטות בנושאים החשובים להם, הערכת המאמצים שעושה הרשות המקומית בתחום שיתוף הציבור, והערכת מידת השיתוף של הרשות בתחומי התכנון והבניה.
- החברות של הרשות המקומית באשכול רשויות מקומיות אזורי.

הציונים בממד שיתופיות

הציונים בממד "שיתופיות" משתרעים בטווח שבין 7 (בני ברק) ו-61 (קריית ביאליק), והציון הממוצע הוא 28. קיימים פערים ניכרים בציונים בממד בין הרשויות השונות.

[53] הליך שיתוף ציבור שכלל מספר מפגשים נספר פעם אחת בלבד.

תרשים מספר 37: התפלגות הציונים בממד שיתופיות



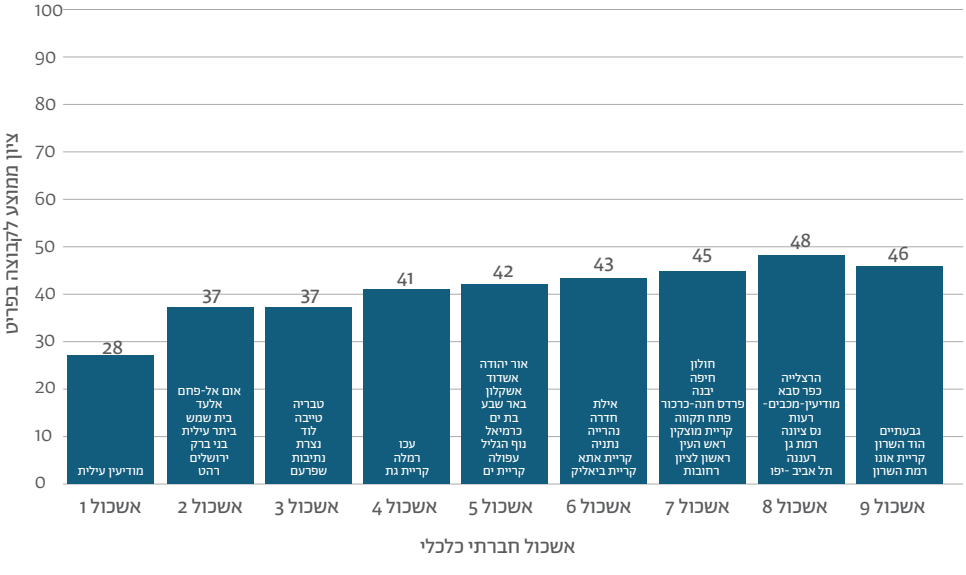
שיתוף הציבור במספרים מוחלטים

- בשנת 2024 בוצעו בכל הרשויות יחד 83 סקרי עמדות תושבים, מהם 35 שתוצאותיהם פורסמו לציבור ו48 שתוצאותיהם לא פורסמו לציבור. בשנת 2024 בוצעו בכל הרשויות יחד 174 הליכי שיתוף ציבור (שאינם סקרים). לאור החלוציות של מדידת הפעולות של הרשויות המקומיות בתחום שיתוף הציבור והיעדר מסד נתונים קודם, מוקדם לקבוע האם בשנת 2024 מספר הפעולות שבוצעו על ידי הרשויות המקומיות הינו גבוה או נמוך. אנו מקווים שמדידות עתידיות יסייעו בידנו בגיבוש קנה מידה להערכת הביצועים בתחום זה.
- ב-18 רשויות נמצא בעל תפקיד ו/או יחידה ארגונית האמונים על הניהול הכללי של תחום שיתוף הציבור.
- ב-52 הרשויות במדגם לא נמצא מנגנון להזמנת התושבים להשתתפות פעילה בישיבות מליאת המועצה, הכולל כולל פרסום סדר יום מבעוד מועד וקיומה של אפשרות לקבלת זכות דיבור.

הערכת מאמצי הרשות בתחום שיתוף הציבור ואשכול חברתי-כלכלי

בבחינה של התפלגות הציונים בפריט הנוגע בהערכת התושבים את מאמצי הרשות בתחום שיתוף הציבור נמצא כי ברשויות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר הציונים בפריט גבוהים יותר:

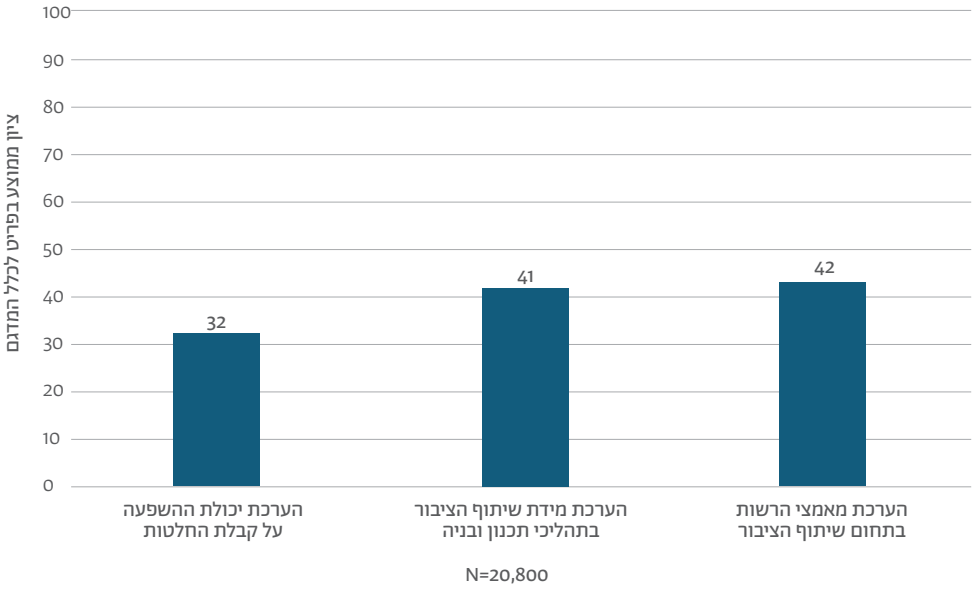
תרשים מספר 38: הערכת מאמצי הרשות בתחום שיתוף הציבור ואשכול חברתי-כלכלי



שיתוף הציבור — תפיסות התושבים

בחינה של הפריטים הסובייקטיביים בממד שיתופיות מראה כי התושבים בכלל המדגם מעריכים במידה בינונית-נמוכה את יכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות, את מאמצי הרשויות בתחום ואת מידת השיתוף בתחום התכנון והבניה.

תרשים מספר 39: שיתוף הציבור - תפיסות התושבים



תובנות והמלצות:

- בשנת 2024 בוצעו בכל הרשויות יחד 83 סקרי עמדות תושבים, מהם 35 שתוצאותיהם פורסמו לציבור ו-48 שתוצאותיהם לא פורסמו לציבור.
- בשנת 2024 בוצעו בכל הרשויות יחד 174 הליכי שיתוף ציבור (שאינם סקרים).
- ב-18 רשויות מוגדר בעל תפקיד ו/או יחידה ארגונית האמונים על הניהול הכללי של תחום שיתוף הציבור.
- ב-52 הרשויות במדגם לא נמצא מנגנון להזמנת התושבים להשתתפות פעילה בישיבות מליאת המועצה, הכולל כולל פרסום סדר יום מבעוד מועד וקיומה של אפשרות לקבלת זכות דיבור.
- נמצא כי ברשויות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים יותר הציונים בפריט הנוגע בהערכת התושבים את מאמצי הרשות בתחום שיתוף הציבור גבוהים יותר.
- התושבים בכלל המדגם מעריכים במידה בינונית-נמוכה את יכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות, את מאמצי הרשויות בתחום ואת מידת השיתוף בתחום התכנון והבניה.

תחום שיתוף הציבור מאתגר למדידה, ברמה המקומית וברמה הלאומי. למיטב ידיעתנו, המדידות שמבצעת "פנימה" בתחום הזה ברשויות המקומיות הינן חלוציות. אנו ממליצים למקבלי ההחלטות לקדם את מדידת התחום על מנת לאפשר את פיתוחו בצורה מבוססת נתונים. כמו כן, לאור הציונים הנמוכים בממד, הן במישור האובייקטיבי והן במישור הסובייקטיבי (תפיסות התושבים), אנו ממליצים לבצע הסדרה כוללת של המחויבויות של הרשויות המקומיות בתחום שיתוף הציבור ולהרחיבן באופן משמעותי, ולהשקיע בבניית היכולות של הרשויות המקומיות בתחום זה.

3. ממצאים אודות שביעות רצון משירותים, תמיכה בביזור סמכויות ותפיסות אודות יחסי הקהילות המקומיות (שאלות משלימות)

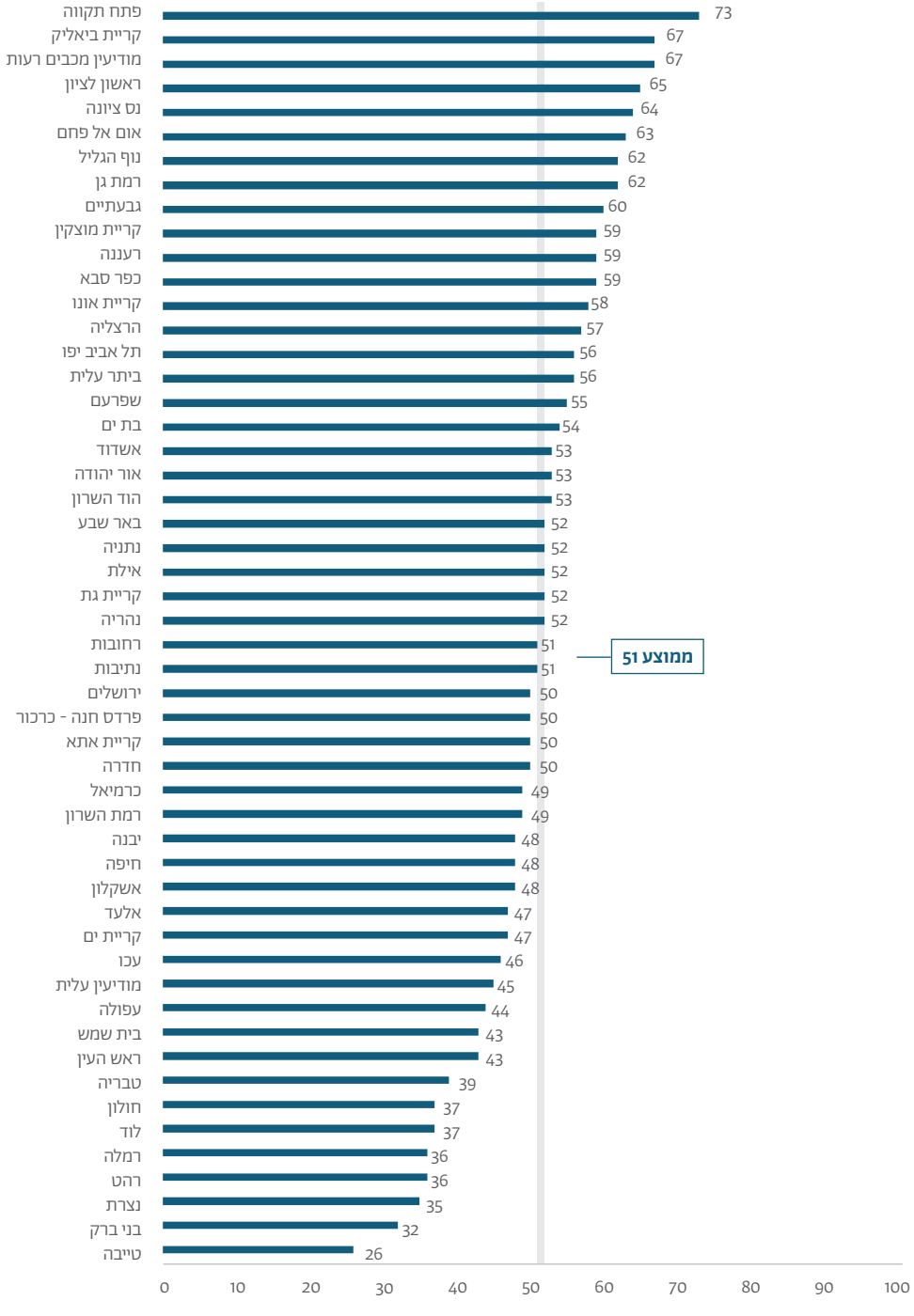
השאלות המשלימות עוסקות בנושאים המשיקים והמשפיעים או מושפעים מהדמוקרטיה המקומית, אך הם אינם נכללים במדד כפי שהוגדר ונמדד, ונתונים אלו **לא שוקללו** במסגרת הציונים של הרשויות המקומיות. השאלות עוסקות בשביעות הרצון של התושבים מהשירותים המוענקים על ידי העיריות, במידת התמיכה שלהם בהעברת סמכויות עודפות מהממשלה לרשות המקומית שלהם (ביזור סמכויות), בהערכת מצב היחסים בין הקהילות השונות בעיר ובהערכת ההשפעה של ההנהגה המקומית על מצב היחסים בין הקהילות השונות בעיר. גם במקרה הנוכחי, נתוני סקר התושבים עברו המרה מסולמות מילוליים בעלי 5 או 6 אפשרויות מענה שהוצגו בפני המשיבים, למספרים בטווח 0-100.[54]

שביעות רצון משירותים מוניציפליים

מידת שביעות הרצון הממוצעת של התושבים מהשירותים המוניציפליים המוענקים להם, בכלל המדגם, עומדת על 51 מתוך 100 (כאשר 100 פירושו מרוצה במידה רבה מאד, ו-0 פירושו כלל לא מרוצה), וקיימים פערים ניכרים בין הציונים של הרשויות השונות.

[54] בכלל הגרפים בסעיף זה N=20,800.

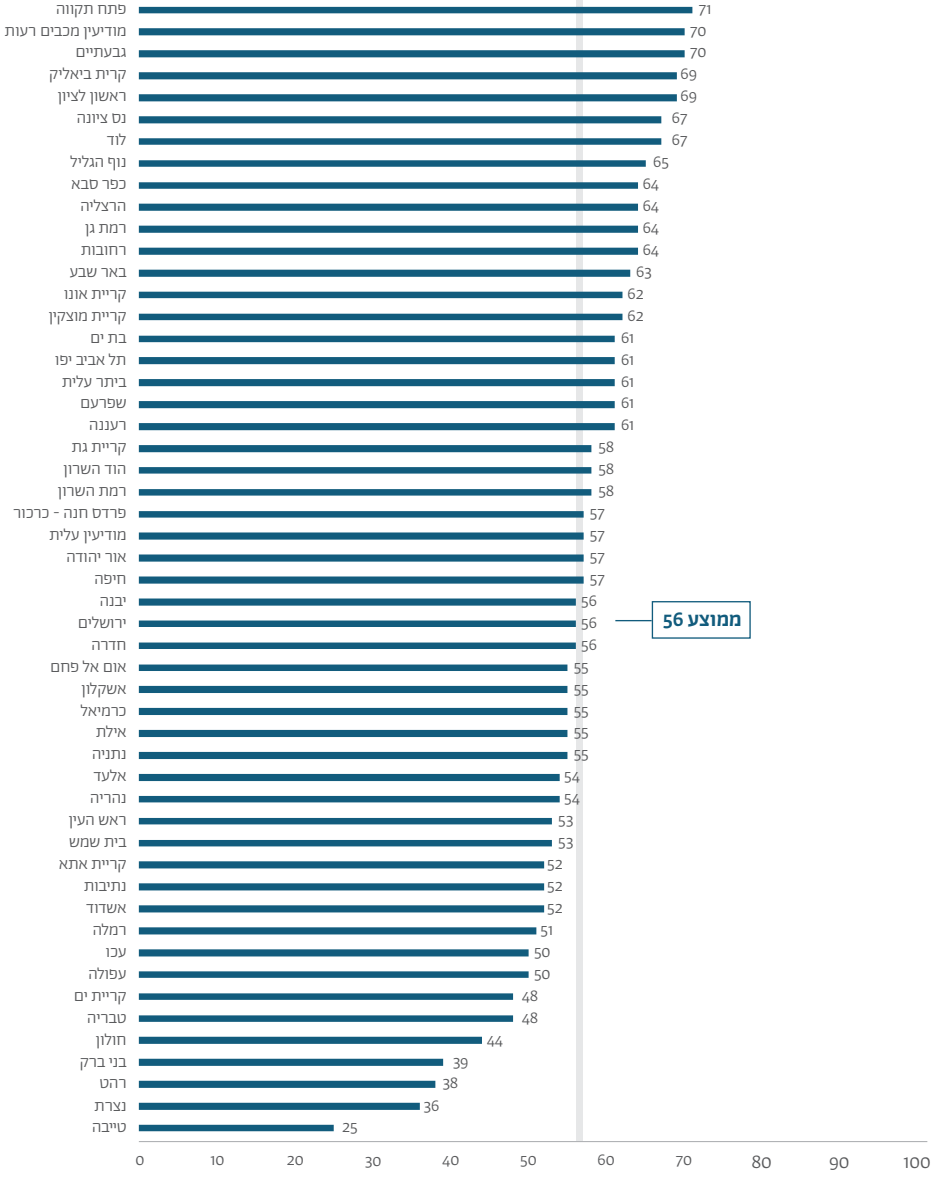
תרשים מספר 40: התפלגות מידת שביעות הרצון משירותים מוניציפליים



תמיכה בביזור סמכויות

מידת התמיכה הממוצעת בביזור סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות בכלל המדגם עומדת על 56 מתוך 100 (כאשר 100 פירושו תומך במידה רבה מאד, ו-0 כלל לא תומך), וקיימים פערים ניכרים בין הציונים של הרשויות השונות.

תרשים מספר 41: התפלגות מידת התמיכה בביזור סמכויות מהממשלה לרשות המקומית



מערכות היחסים בין הקהילות המקומיות, והשפעת ההנהגה המקומית על מערכות היחסים

בחינה של הממצאים מראה כי התושבים בכלל המדגם מעריכים את מערכות היחסים בין הקהילות בעיר כבינוניות, עם ציון ממוצע של 57 מתוך 100 (כאשר 100 פירושו יחסים מאד טובים, ו-0 פירושו יחסים מאד רעים). ממצא דומה נמצא ביחס להשפעה של ראש/ת העיר על מערכות היחסים בין הקהילות בעיר, עם ציון ממוצע של 52 מתוך 100 (כאשר 100 פירושו שיפור במידה רבה, ו-0 פירושו פגיעה במידה רבה במערכות היחסים).

תרשים מספר 42: מערכות היחסים בין הקהילות בעיר והשפעת ההנהגה המקומית עליהם - ציון מקסימלי, ציון מינימלי וציון ממוצע לכלל הרשויות במדגם



4. מחקר אורך: השוואת נתוני 2023 ל-2025

בשנת 2023 בוצע פיילוט הפיתוח של מדד הדמוקרטיה המקומית, ובמסגרתו נמדדו 15 רשויות מקומיות. לפני מדידת 2025 נערכו במדד שיפורים ושינויים, ובמדידה זו נכללו 52 רשויות מקומיות.[55] בפרק זה מוצגת השוואה בין נתוני 2023 ל-2025. הערים שנכללו בשתי המדידות הן: אשדוד, באר שבע, בית שמש, בני ברק, בת ים, חולון, חיפה, ירושלים, מודיעין-מכבים-רעות, נצרת, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רהט ותל אביב-יפו. יש לציין שבין שתי המדידות נערכו בחירות מוניציפליות ובחלק מהערים חלו שינויים בהרכבי הנהגות והנהלות הערים. כמו כן, מדידת 2025 התקיימה לאחר אירועי ה-7 באוקטובר, כשחטופים נמצאים בשבי החמאס ובעיצומה של הארוכה במלחמות ישראל. אירועים אלו השפיעו וממשיכים להשפיע על היבטים רבים בחיינו הציבוריים והפרטיים, וחלקן של הרשויות המקומיות באקטואליה לא נפקד. בעיון בממצאים יש לקחת בחשבון את ההשפעה האפשרית של המלחמה על היבטים שונים של הדמוקרטיה המקומית.

אף כי ההשוואה המוצגת מטה איננה מושלמת, יש בה כדי להציב בפני החברה הישראלית ומקבלי ההחלטות תמרור אזהרה וקריאה לפעולה רוחבית בנוגע למצב הדמוקרטיה המקומית בישראל והשינויים החלים בה. בפריטים בודדים נרשם שיפור בדמוקרטיה המקומית בין שתי המדידות, **וברוב הפריטים ניכרת מגמת התדרדרות:**

- התפקוד הבסיסי של מנגנוני הביקורת הפנימית
- קיומן של אופוזיציות במועצות הערים
- האמון שרוחשים התושבים לרשויות המקומיות
- השקיפות של הרשויות המקומיות
- הערכות התושבים את הייצוגיות של הרשויות ושל המדיניויות המונהגות על ידן
- המעורבות הציבורית של התושבים במרחב הפוליטי המקומי

[55] פירוט השינויים שנערכו מופיעים בנספח 1.

בטבלה שלהלן ניתן לבחון את שינויי הנקודות הממוצעים במדד הדמוקרטיה המקומית לפי ממדים ולפי ערים:

טבלה מספר 5: שינוי הנקודות הממוצע בין מדידות 2023-2025, לפי ממדים/ערים

שם הרשות	הממד איזונים ובלמים	הממד אמון	הממד שקיפות	הממד ייצוגיות	הממד שיתופיות	הממד מעורבות ציבורית	שינוי הנקודות הממוצע לעיר בכלל הממדים
אשדוד	+1	-4	-2	-5	-6	-15	-5
באר שבע	-15	-14	-17	-11	-10	-15	-14
בית שמש	+14	-9	-1	-5	-8	-8	-3
בני ברק	-6	-2	+29	+9	-6	-11	+2
בת ים	+2	-11	-13	-7	-10	-18	-9
חולון	+8	-20	-2	-7	-9	-12	-7
חיפה	+9	+0	-5	+5	-4	-14	-1
ירושלים	-23	-9	+6	-3	-5	-8	-7
מודיעין	-23	-13	+4	-5	-10	-10	-9
נצרת	-6	+1	+7	-7	-3	-20	-5
נתניה	-31	-9	+20	+4	-6	-13	-6
פתח תקוה	-22	-5	-0	-2	-7	-14	-8
ראשון לציון	+1	-8	-13	-5	-7	-13	-8
רהט	+16	-8	-8	+2	-6	-22	-4
תל אביב-יפו	-15	-9	+12	-12	-6	-13	-7
שינוי הנקודות הממוצע בממד לכלל הערים	-6	-8	+1	-3	-7	-14	-6

מהנתונים עולה כי במרבית הרשויות חלה ירידה ברמת הדמוקרטיה המקומית בין שתי נקודות המדידה. בבאר שבע ובפתח תקווה נרשמו ירידות בכל הממדים, וברשויות רבות נרשמו ירידות בחמישה מתוך שישה ממדים.

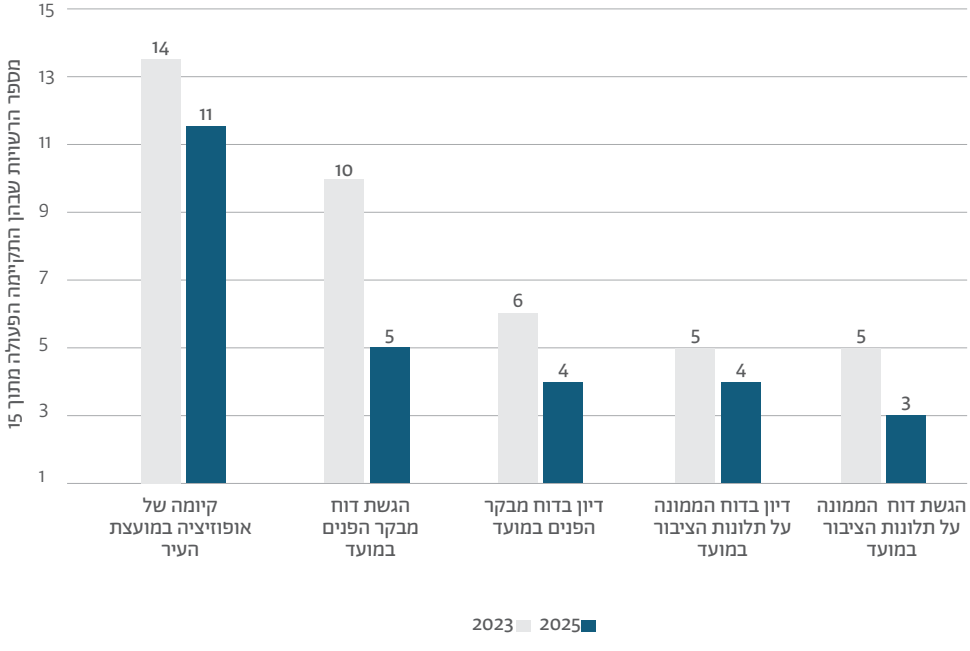
ההשוואה בין נקודות המדידות ממחישה את החשיבות ואת הערך הטמון בהפעלת מדד הדמוקרטיה המקומית לאורך זמן. אנו ממליצים למקבלי ההחלטות ברמה הלאומית והמקומית להמשיך ולעקוב אחר ממצאי מדד הדמוקרטיה המקומית בשנים הקרובות, ולפעול לחיזוק הדמוקרטיה המקומית בפרט והשלטון המקומי בכלל, תוך הצבת הנושא על סדר היום הלאומי.

איזונים ובלמים:

בציונים בפריטים הבוחנים את מינוי בעלי התפקידים המרכזיים, את הקמת הצוות למעקב אחר הטיפול בליקויים שנמצאו בביקורת ואת כינוס מליאת המועצה כנדרש בחוק - לא נמצאו שינויים משמעותיים בין שתי המדידות. שיעור הנוכחות הממוצע של חברי המועצה בישיבות המליאה ב-15 הערים עלה בין המדידות — משיעור של 73% לשיעור של 85%.

בציונים בפריטים העוסקים בהגשה ובדיון בדוחות מבקר הפנים והממונה על תלונות הציבור וכן בפריט העוסק בקיומה של אופוזיציה במועצת העיר נמצאה ירידה— מספר הרשויות שבהן שני הדוחות הוגשו ונידונו במועצת העיר במועדים הקבועים בחוק ושבהן קיימת אופוזיציה ירד, כמתואר בטבלה להלן:

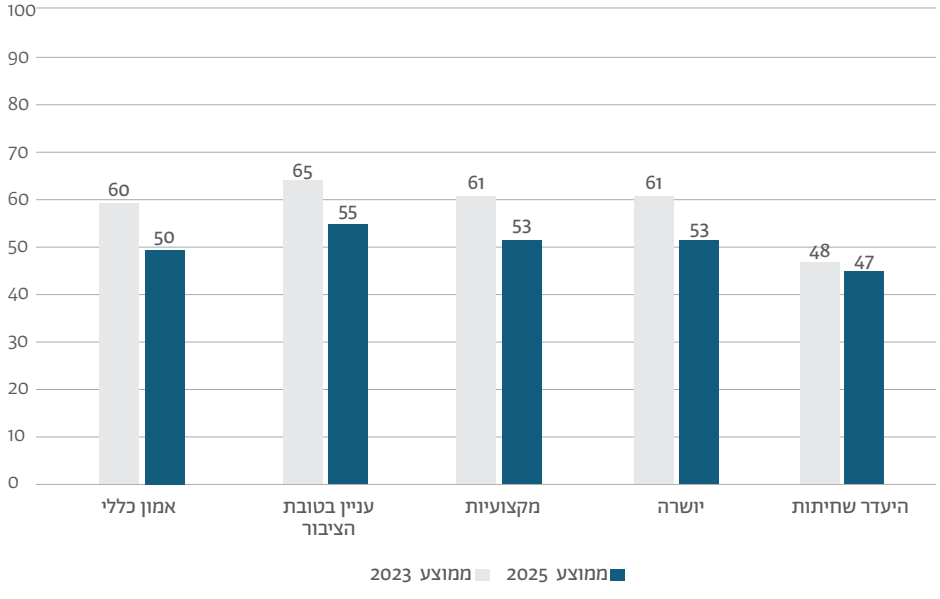
תרשים מספר 43: השוואת תפקוד מנגנוני ביקורת פנימית וקיומן של אופוזיציות, 2023-2025



אמון:

ברמת האמון של תושבי הערים ברשויות המקומיות נמצאה ירידה בכלל הפריטים הבוחנים את התפיסות של התושבים: האמון הכללי והערכת המקצועיות, היושרה, העניין בטובת הציבור והשחיתות ברשויות המקומיות.

תרשים מספר 44: השוואת אמון התושבים ברשויות המקומיות, 2023-2025



שקיפות:

בציונים בפריט הבוחן את שיעור בקשות חופש המידע שהוגשו לעירייה ונענו לאחר המועד הקבוע בחוק **לא חלו שינויים משמעותיים**. בציונים בפריטים הבוחנים את שיעור בקשות חופש המידע שהוגשו לעירייה ונענו במהירות, ואת שקיפות אתרי האינטרנט של הרשויות (מדד שבי"ל) נרשמו **שינויים מגוונים** בין הרשויות, כמתואר בטבלה להלן:

טבלה מספר 6: השוואת נתוני השקיפות, 2025-2023

שם הרשות	מענה מהיר לבקשות חופש מידע - שינוי בנקודות בין המדידות	הציון במדד שבי"ל - שינוי בנקודות בין המדידות
אשדוד	-7	0
באר שבע	-38	-12
בית שמש	6	-12
בני ברק	9	-19
בת ים	-10	-25
חולון	1	-8
חיפה	-3	-12
ירושלים	14	4
מודיעין	13	0
נצרת	0	22
נתניה	66	-7
פתח תקוה	-21	24
ראשון לציון	-40	0
רהט	5	-27
תל אביב-יפו	33	3

ייצוגיות:

בציון שקיבלה ירושלים על ייצוג הערבים במועצת העיר **לא חל שינוי** (ללא ייצוג), בעוד הציון של חיפה עלה מ-53 ל-96 והציון של תל אביב- יפו **ירד** מ-100 ל-58 (ציון 100 משמעו שהתקיימה הלימה בין שיעור הערבים במועצה ושיעורם באוכלוסייה המקומית).

בציונים שקיבלו הערים על ייצוג הנשים במועצות הערים נמצאו **שינויים שונים**, כמתואר בטבלה שלהלן (ציון 100 משמעו ששיעור הנשים במועצה עמד על 50% לפחות):

טבלה מספר 7: השוואת ייצוג הנשים במועצות הערים, 2023-2025

הרשות המקומית	ייצוג הנשים במועצת העיר בשנת 2023 (ציון 100=50% נשים)	ייצוג הנשים במועצת העיר בשנת 2025 (ציון 100=50% נשים)	שינוי בנקודות
באר שבע	74	52	-22
חיפה	58	52	-6
בית שמש	20	16	-4
בני ברק	0	0	0
בת ים	72	72	0
ראשון לציון	62	62	0
רהט	0	0	0
ירושלים	38	39	1
מודיעין-מכבים-רעות	42	48	6
פתח תקווה	42	48	6
נצרת	32	42	10
חולון	52	67	15
נתניה	38	76	38
תל אביב-יפו	64	65	1

בציונים בפריט הבוחן את היחס בין מספר הסיעות במועצת העיר ובין מספר המושבים בה (אינדקס ENCPML) נמצאו **שינויים מגוונים** כמתואר בטבלה להלן. ציון גבוה באינדקס פירושו מועצה ייצוגית יותר.

טבלה מספר 8: השוואת ייצוגיות הסיעות במועצות הערים, 2023-2025

שם הרשות	ENCPML - שינוי בנקודות בין המדידות
נצרת	-26
פתח תקוה	-10
ראשון לציון	-7
נתניה	-4
בת ים	-4
ירושלים	-1
חיפה	-1
מודיעין	0
חולון	1
תל אביב-יפו	2
באר שבע	6
בית שמש	7
אשדוד	9
רהט	33
בני ברק	53

בפריטים הבוחנים את תפיסות התושבים לגבי הייצוג הכללי והייצוג במדיניות של הרשות המקומית חלו **ירידות**, כמתואר בטבלה שלהלן:

טבלה מספר 9: השוואת תפיסות התושבים בממד ייצוגיות, 2023-2025

שם הרשות	תפיסת ייצוג כללי - שינוי בנקודות בין שתי המדידות	תפיסת ייצוג בנוגע למדיניות הרשות המקומית - שינוי בנקודות בין שתי המדידות
אשדוד	-7	-7
באר שבע	-12	-16
בית שמש	-10	-12
בני ברק	-7	-8
בת ים	-11	-13
חולון	-20	-23
חיפה	-6	-5
ירושלים	-5	-9
מודיעין	-12	-13

שיתופיות:

בציונים בפריטים הבוחנים את קיומו של מנגנון להזמנת התושבים להשתתפות פעילה בישיבות מליאת המועצה ואת החברות של הרשויות המקומיות באשכול אזורי **לא חלו שינויים**.

בציונים בפריט הבוחן את הערכת התושבים את יכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות בעירייה ואת המאמצים שעושה הרשות בתחום שיתוף הציבור חלו **ירידות** בכל הערים. בפריט הבוחן את הערכת התושבים את מידת שיתוף הציבור בתחום התכנון והבניה חלו שינויים מגוונים, כמתואר בטבלה להלן:

טבלה מספר 10: השוואת תפיסות התושבים בממד שיתופיות, 2023-2025

שם הרשות	יכולת השפעה על החלטות העירייה - שינוי בנקודות בין המדידות	הערכת מאמצי הרשות המקומית בתחום שיתוף הציבור - שינוי בנקודות בין המדידות	הערכת מידת שיתוף הציבור בתחום התכנון והבניה - שינוי בנקודות בין המדידות
אשדוד	-22	-7	0
באר שבע	-29	-15	-8
בית שמש	-25	-12	-4
בני ברק	-16	-7	-4
בת ים	-30	-15	-5
חולון	-25	-12	-8
חיפה	-17	-3	-1
ירושלים	-20	-7	0
מודיעין	-35	-15	1
נצרת	-14	-2	2
נתניה	-24	-8	0
פתח תקוה	-29	-8	2
ראשון לציון	-27	-10	0
רהט	-16	-9	-3
תל אביב-יפו	-24	-11	2

מעורבות ציבורית:

בכלל הפריטים הבוחנים את המעורבות הציבורית חלו **ירידות** משמעותיות. שיעור ההצבעה הממוצע ב-15 הערים ירד מ-58% ל-51%, ההתעדכנות המדווחת של התושבים בפוליטיקה ובסדר היום וההחלטות המקומיות ירדה בממוצע ב-18 נקודות, הבעת העמדות המדווחת בנושאים מקומיים ירדה בממוצע ב-16 נקודות, החברות המדווחת בהתארגנויות פוליטיות וקהילתיות מקומיות ירדה ב-10 נקודות והפעילות הציבורית המקומית המדווחת ירדה ב-13 נקודות.

טבלה מספר 11: השוואת הפריטים בממד מעורבות ציבורית, 2023-2025

	ממוצע 15 הערים — שינוי בנקודות בין המדידות
התעדכנות בפוליטיקה המקומית	-18
התעדכנות בסדר היום ובקבלת ההחלטות המקומית	-18
הבעת עמדות בנושאים מקומיים	-16
חברות בהתארגנות פוליטית / קהילתית	-10
פעילות ציבורית מקומית	-13
שיעור ההצבעה בבחירות המקומיות	-7

סיכום והמלצות כלליות

"פנימה" רואה בדמוקרטיה מקומית בריאה ותוססת וברשויות מקומיות עצמאיות ודמוקרטיות נכסים חיוניים לשיקום מדינת ישראל. שיפור הדמוקרטיה המקומית בישראל דורש פעולות משמעותיות ואת שיתוף הפעולה של שחקנים שונים. אנו קוראים למקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי:

- להשתמש במדד הדמוקרטיה המקומית על מנת להוביל לשיפור בדמוקרטיה המקומית בישראל.
- להשתמש במתודולוגיה שפותחה על ידי "פנימה" על מנת לשפר את פעולות הממשלה בתחום איסוף, עיבוד והשקפת הנתונים הנוגעים לדמוקרטיה ברשויות המקומיות לציבור הרחב, על מנת לעודד בקרה ומעורבות ציבורית.
- להכליל מדדים הנוגעים לדמוקרטיה המקומית בתהליכי ביזור סמכויות לרשויות המקומיות ובעבודה השוטפת של משרדי הממשלה.
- לבחון מחדש את ההסדרה של מערכות האיזונים והבלמים, השקיפות, הייצוגיות והשיתופיות בשלטון המקומי ולבצע שינויים מבניים המקדמים את הנושא.

"פנימה" תמשיך לקדם את הדמוקרטיה המקומית בישראל בפרט ואת השלטון המקומי בכלל באמצעות:

- הנגשת נתוני המדד לציבור הרחב, לשלטון המקומי ולקהילות מקומיות.
- פיתוח מודלים ליישום תהליכי דמוקרטיזציה ברשויות מקומיות.
- פעולה להטמעת המדד בעבודת הממשלה.
- פיתוח וקידום מדיניות לחיזוק הדמוקרטיה המקומית ותהליכי ביזור אחראיים.

ביבליוגרפיה

איתי בארי וערן רזין, "מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות והשתתפות", בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015.

איתי בארי, אומה במשבר(ים), ממשל המקומי בצמיחה: התפתחות האזוריות החדשה בישראל, 2025.

אריאל פינקלשטיין, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

יובל אופק והרצל כהן, "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו", בתוך: דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, עורכים: איתי בארי וערן רזין, מכון מחקרי פלורסהיימר, 2015.

מבקר המדינה, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, 2011.

מבקר המדינה, המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם, דוח שנתי 71א, 2020.

מבקר המדינה, מבקר הפנים ברשויות המקומיות — תפקידו והתנהלותו — ביקורת מעקב, 2023.

משרד המשפטים, דוח יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, 2023.

משרד הפנים, אגף בכיר תקצוב ובקרה ברשויות המקומיות, נוהל לסיווג רשויות מקומיות, 2021.

משרד הפנים, ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור, 2022.

פנימה, חוזה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, 2023.

פנימה, מדד הדמוקרטיה המקומית 2023, 2024.

שקיפות בינלאומית ישראל — שבי"ל, מדד השקיפות באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות בישראל, 2024.

תמר הרמן ואחרים, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022.

Adcock, R. & Collier, D. (2001). Measurement validity: a shared standard for qualitative and

quantitative research. American political science review 95(3), pp. 529-546.

Beeri, Itai (2023): The impact of the central government's intervention on local democracy, Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2023.2211010

Center of Law and Democracy, Assessing Implementation of Right to Information Laws in Pakistan: Comprehensive Methodology, 2019.

Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2013.

Council of Europe, 12 Principles of Good Democratic Governance, Questionnaire for Citizens.

Council of Europe, European Label of Governance Excellence (ELoGE) Benchmarking: Good Governance Benchmark, 2018.

Gabor Soos, The Indicators of Local Democratic Governance Project (LDG), Tocqueville Research Center, 2001.

Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. International Review of Administrative Sciences, 83(3), 583-601.

Henry Beck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (Eds.), The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy, Urban and Regional Research International (Volume 10), 2006.

Karl Lofgren, Annika Agger, Evaluating the Democratic Quality of Local Democratic Practices — Sampling Seven Frameworks, Scandinavian Journal of Public Administration 25(3/4): pp. 87 — 106.

Luís de Sousa, Nuno F. da Cruz & Daniel Fernandes (2021): The quality of local democracy: an institutional analysis, Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2021.1882428.

Maksym, I. & Shah, A., How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization, Policy research working paper 6138, World Bank, 2013.

Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. Policy & Politics, 50(4),

461-482.

Sweden Statistics, Survey of local democracy in municipalities and county councils: Municipalities Questions, 2020.

University of Florence, Political Leaders in European Cities Survey: Second Round questionnaire, 2014.

קישורים לאתרי אינטרנט

https://democracybarometer.org

https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf

https://www.v-dem.net/

https://idea.int/gsod/gsod

https://www.idea.int/publications/catalogue/state-local-democracy-assessment-framework

https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge

https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/07-Example%20Urban%20Governance%20Index_Report-Aug04-FINALdoc.pdf

https://www.idi.org.il/media/19240/%D7%9E%D7%93%D7%93-%D7%94%D7%93%D7%9E%D7%95%D7%A7%D7%A8%D7%98%D7%99%D7%94-%D7%94%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99%D7%AA-2022.pdf

https://digilocally.deloitte.co.il/Place

http://matnasim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/madad100takzir1213.pdf

https://www.ken.org.il/index.php?dir=site&page=content&cs=3372&langpage=heb

https://www.lgbt.org.il/madadnew

https://madad-ceci.org.il/

https://madad.israelhofsheet.org.il/years/2022

http://www.ti-israel.org/local-municipalities-index/

https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/democracy/general-statistics/survey-of-local-democracy-in-municipalities-and-county-councils/pong/statistical-news/survey-on-local-democracy-in-municipalities-and-regions-in-2020/

https://www.israelhayom.co.il/news/local/article/17530986

https://www.idi.org.il/articles/51249

רשימת התרשימים

תרשים מספר 1: המושג הראשי והממדים
תרשים מספר 2: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית
תרשים מספר 3: ששת הממדים- ציון מקסימלי, ציון מינימלי וציון ממוצע לכלל הרשויות במדגם
תרשים מספר 4: מתודולוגיית הפיתוח של המדד
תרשים מספר 5: פילוח הרשויות המקומיות לפי מספר התושבים:
תרשים מספר 6: פילוח הערים לפי הרכב האוכלוסייה:
תרשים מספר 7: פילוח הערים לפי האשכול החברתי-כלכלי של הרשות (נתוני 2021):
תרשים מספר 8: פילוח הערים לפי המחוז:
תרשים מספר 9: מקורות המידע
תרשים מספר 10: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית
תרשים מספר 11: ששת הממדים- ציון מקסימלי, ציון מינימלי וציון ממוצע לכלל הרשויות במדגם
תרשים מספר 12: דמוקרטיה מקומית על פי סיווג הרשויות המקומיות של משרד הפנים
תרשים מספר 13: דמוקרטיה מקומית על פי אשכולות חברתיים-כלכליים
תרשים מספר 14: דמוקרטיה מקומית לפי גודל האוכלוסייה
תרשים מספר 15: התפלגות הציונים בממד שקיפות
תרשים מספר 16: שקיפות וגודל האוכלוסייה
תרשים מספר 17: שקיפות והרכב האוכלוסייה
תרשים מספר 18: שקיפות ואשכול חברתי-כלכלי
תרשים מספר 19: פריטי הממד שקיפות — ציונים ממוצעים לכלל המדגם
תרשים מספר 20: התפלגות הציונים בממד איזונים ובלמים
תרשים מספר 21: תפקוד מנגנוני ביקורת פנים
תרשים מספר 22: מועצות הערים וועדות חובה
תרשים מספר 23: התפלגות הציונים בממד ייצוגיות
תרשים מספר 24: ייצוגיות והרכב האוכלוסייה
תרשים מספר 25: ייצוגיות לנשים
תרשים מספר 26: הציון על ייצוגיות לערבים במועצות הערים
תרשים מספר 27: הציון על ייצוגיות לערבים בדרג הניהולי הבכיר
תרשים מספר 28: הציון על ייצוגיות לערבים בהנהלות הגופים בשליטה מלאה של הרשות המקומית
תרשים מספר 29: ייצוגיות - תפיסות התושבים
תרשים מספר 30: התפלגות הציונים בממד אמון
תרשים מספר 31: אמון וותק הכהונה של ראש/ת הרשות
תרשים מספר 32: אמון ואשכול חברתי-כלכלי
תרשים מספר 33: התפלגות הציונים בממד מעורבות ציבורית
תרשים מספר 34: מעורבות ציבורית וגודל האוכלוסייה
תרשים מספר 35: מעורבות ציבורית מדווחת — ציונים בפריטים השונים
תרשים מספר 36: התעדכנות בפוליטיקה המקומית והרכב האוכלוסייה

קישורים לאתרי אינטרנט

תרשים מספר 37: התפלגות הציונים בממד שיתופיות
תרשים מספר 38: הערכת מאמצי הרשות בתחום שיתוף הציבור ואשכול חברתי-כלכלי
תרשים מספר 39: שיתוף הציבור - תפיסות התושבים
תרשים מספר 40: התפלגות מידת שביעות הרצון משירותים מוניציפליים
תרשים מספר 41: התפלגות מידת התמיכה בביזור סמכויות מהממשלה לרשות המקומית
תרשים מספר 42: מערכות היחסים בין הקהילות בעיר והשפעת ההנהגה המקומית עליהם - ציון מקסימלי, ציון מינימלי וציון ממוצע לכלל הרשויות במדגם
תרשים מספר 43: השוואת תפקוד מנגנוני ביקורת פנימית וקיומן של אופוזיציות, 2023-2025
תרשים מספר 44: השוואת אמון התושבים ברשויות המקומיות, 2023-2025

רשימת טבלאות

טבלה מספר 1: תובנות והמלצות על פי ששת הממדים במדד הדמוקרטיה המקומית
טבלה מספר 2: המושג הראשי והממדים
טבלה מספר 3: הגדרת ותיאור הממדים
טבלה מספר 4: אויש תקנים סטטוטוריים מרכזיים בשנת 2023
טבלה מספר 5: שינוי הנקודות הממוצע בין מדידות 2023-2025, לפי ממדים/ערים
טבלה מספר 6: השוואת נתוני השקיפות, 2023-2025
טבלה מספר 7: השוואת ייצוג הנשים במועצות הערים, 2023-2025
טבלה מספר 8: השוואת ייצוגיות הסיעות במועצות הערים, 2023-2025
טבלה מספר 9: השוואת תפיסות התושבים בממד ייצוגיות, 2023-2025
טבלה מספר 10: השוואת תפיסות התושבים בממד שיתופיות, 2023-2025
טבלה מספר 11: השוואת הפריטים בממד מעורבות ציבורית, 2023-2025

איזונים ובלמים

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
איוש: גזבר	האם בשנת 2023 אויש תפקיד הגזבר?	2023	לא - 0 כן-100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2011	ללא שינוי
איוש: מהנדס	האם בשנת 2023 אויש תפקיד המהנדס?	2023	לא - 0 כן-100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2011	ללא שינוי
איוש: יועמ"ש	האם בשנת 2023 אויש תפקיד היועץ המשפטי?	2023	לא - 0 כן-100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2011	ללא שינוי
איוש: מנכ"ל	האם בשנת 2023 אויש תפקיד המנכ"ל?	2023	לא - 0 כן-100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2011	ללא שינוי
איוש: מבקר	האם בשנת 2023 אויש תפקיד המבקר?	2023	לא - 0 כן-100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2011	ללא שינוי
תלונות:הגשה	האם הוגש למועצת הרשות דו"ח הממונה על פניות הציבור לשנת 2023 לפני ה-01.05.2024?	2024	לא - 0 כן-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות /מסמכים רשמיים שנשלחו ע"י הרשויות	אם לא נמצא/התקבל מהרשות תיעוד להגשה, ניתן הציון 0	ELoGE Benchmarkings 2018	חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) תשס"ח-2008	ללא שינוי
תלונות: דיון מועצה	האם מועצת הרשות דנה בדו"ח הממונה על פניות הציבור לשנת 2023 לפני ה-01.07.2024?	2024	לא - 0 כן-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	אם לא נמצא/התקבל מהרשות תיעוד לדיון, ניתן הציון 0	ELoGE Benchmarkings 2018	חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) תשס"ח-2008	ללא שינוי
מבקר: הגשה	האם דו"ח המבקר לשנת 2023 הוגש לראש הרשות ולועדה לענייני ביקורת לפני ה-1.4.24?	2024	לא - 0 כן-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות /מסמכים רשמיים שנשלחו ע"י הרשויות	אם לא נמצא/התקבל מהרשות תיעוד להגשה, ניתן הציון 0	מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות	ללא שינוי
מבקר: דיון מועצה	האם נידון במועצה דו"ח המבקר לשנת 2023 לפני ה-1.11.2024?	2024	לא - 0 כן-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	אם לא נמצא/התקבל מהרשות תיעוד לדיון, ניתן הציון 0	מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות	ללא שינוי

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
מבקר: צוות מעקב	האם הרשות הקימה צוות לטיפול בליקויי הביקורת בשנת 2023?	2023	לא - 0 כן-100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות	ללא שינוי
ועדת ביקורת	האם ועדת הביקורת התכנסה כנדרש על פי חוק בשנת 2024?	2024	לא - 0 כן-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות /דיווח עצמי ע"י הרשויות בצירוף תאריכי הכינוסים	אם לא נמצא/התקבל מהרשות תיעוד לכינוס, ניתן הציון 0	מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות	שינוי בשיטת הניקוד: 2023 - ציון בינארי על קיום/אי קיום לפחות 3 ישיבות בשנה 2025 - ציון בינארי על קיום/אי קיום לפחות 4 ישיבות בשנה, כנדרש בחוק. הסבר: השינוי התאפשר לאור שיפור בנתונים ומעבר משימוש בנתוני משרד הפנים לשימוש בנתונים ממחקר ראשוני שבוצע על ידי פנימה
ועדות החובה	האם ועדות החובה המפורטות התכנסו כנדרש על פי חוק בשנת 2024? כספים, משק לשעת חירום, איכות הסביבה, בטיחות בדרכים, הנחות, חינוך, קידום מעמד הילד, מאבק בנגע הסמים, מכרזים, הנצחת זכרם של נרצחי טרור, מיגור אלימות, שימור אתרים	2024	עבור כל ועדה - ציון בינארי של 0/100 ביחס למספר הישיבות המינימלי הנדרש על פי חוק (ארבעה כינוסים בשנה). עבור הפריט המלא - נרמול של הניקוד של 12 הוועדות לערכים בין 0-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות /דיווח עצמי ע"י הרשויות בצירוף תאריכי הכינוסים	אם לא נמצא/התקבל מהרשות תיעוד לכינוס, ניתן הציון 0	מבקר המדינה 2003	פקודת העיריות	פריט חדש
מועצה: ישיבות	האם מליאת המועצה התכנסה לפחות 13 פעמים בשנת 2024?	2024	הציון 100 הוענק לרשויות שבהן המועצה התכנסה 13 פעמים או יותר. למספר כינוסים נמוך יותר ניתן ציון יחסי	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	נכללו ישיבות מכל הסוגים: מן המניין, לא מן המניין ומיוחדות	LDG 2001	פקודת העיריות	שינוי השיטת הניקוד: 2023 - ציון 50 לרשויות שעמדו בדרישה החוקית, ומעל 50 ציון יחסי בהתאם למספר הישיבות, כך שהמועצה שקיימה את מספר הישיבות הגדול ביותר קבלה את הציון 100, והיתר השוו אליה. 2025 -הציון 100 ניתן לכל הרשויות שעמדו בדרישה החוקית המינימלית, וציונים נמוכים יותר ניתנו ביחס למידת החריגה מדרישה זו. הסבר: פנימה קיבלה את הטיעון שהעלו רשויות מקומיות וחוקרים, לפיו עודף ישיבות מליאה מעבר לדרישה החוקית אינו בהכרח תופעה חיובית, ויש להעניק ציון מלא לרשויות שעמדו בהוראות החוק.
מועצה: נוכחות	מהו, בממוצע,אחוז חברי המועצה שהשתתפו בישיבות המליאה לאורך שנת 2024 מתוך כלל חברי המועצה?	2024	0-100 הציון נקבע בהתאמה מדויקת לשיעור ההשתתפות (100=100%)	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	נכללו ישיבות מכל הסוגים: מן המניין, לא מן המניין ומיוחדות.	LDG 2001	-	ללא שינוי
מועצה: אופוזיציה	האם ברשות קיימת אופוזיציה (לפחות חבר/ת מועצה אחד/ת)?	2024	לא - 0 כן-100	בדיקה בהסכמים הקואליציוניים אחרי בחירות 2024 / מינויים לסגני ראש הרשות בשכר / הצבעה על הצעת התקציב לשנת 2025	מינוי לסגן בשכר הוביל לקידוד כקואליציה לכלל חברי הסיעה של החבר הממונה. הצבעה נגד הצעת התקציב השנתי הובילה לקידוד כאופוזיציה לחבר המצביע בלבד	פינקלשטיין, 2023	פקודת העיריות	ללא שינוי

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

אמון

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
אמון: כללי	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת האמון הכללי בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-	ללא שינוי
אמון: מקצועיות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת המקצועיות של הרשות בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-	ללא שינוי
אמון: יושרה	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת היושרה בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-	ללא שינוי
אמון: טובת הציבור	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת טובת הציבור בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-	ללא שינוי
אמון: שחיתות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלות השחיתות בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	ממוצע הציונים בשתי שאלות נפרדות העוסקות בהערכת השחיתות ברשות המקומית	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-	השמטת שאלה בסקר. בשנת 2023 נכללה שאלת שחיתות העוסקת בתפיסות התושבים לגבי תקינות הליכי המכרזים ברשות, שאלה זו הושמטה ממדידת 2025. הסבר: השאלה הושמטה כדי לפנות מקום לשאלות חדשות שהערכנו כחשובות יותר, ולאור מגבלה על מספר השאלות שניתן להכליל בשאלון.

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

שקיפות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
חופ"מ: איחור	כמה אחוזים מבקשות חופש המידע נענו לאחר 120 יום, בשנת 2023?	2023	0-100	משרד המשפטים, דו"ח יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות	הציון עובר היפוך כדי לשקף את העובדה שמעט איחורים מעידים על ביצועים טובים ולהפך	Center of Law and Democracy, 2019	חוק חופש המידע	ללא שינוי
חופ"מ: בתוך 14	כמה אחוזים מבקשות חופש המידע נענו בתוך 14 ימים, בשנת 2023?	2023	0-100	משרד המשפטים, דו"ח יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות		Center of Law and Democracy, 2019	-	ללא שינוי
מדד שבי"ל	מהו הציון שקיבלה הרשות במדד השקיפות בזירה המוניציפלית של עמותת שב"יל לשנת 2024?	2024	0-100 המספר הוא הציון במדד שבי""ל	עמותת שבי"ל		מדד השקיפות בזירה המוניציפלית	עיגון חלקי בחוק חופש המידע	ללא שינוי
שקיפות: תפיסות התושבים	באיזו מידה התושבים מעריכים שניתן לקבל מהעירייה מידע עדכני ואמין על פעולותיה והחלטותיה?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	ELoGE Benchmarkings 2018	-	**פריט חדש**

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

ייצוגיות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
נשים: ייצוג במועצה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הנשים באוכלוסייה (50%) ובין ייצוגן בקרב הדרג הנבחר ברשות בשנת 2024?	2024	0-100 ייצוג של 50% נשים מזכה "בציון 100	עיבוד לנתוני משרד הפנים, נבחרים במועצות 2024		ELoGE Benchmarkings 2018	-	ללא שינוי
נשים: ייצוג בדרג הממונה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הנשים אוכלוסייה (50%) ובין ייצוגן בקרב הדרג הממונה הבכיר ברשות בשנת 2025?	2025	0-100 ייצוג של 50% נשים מזכה בציון 100	בדיקה באתר הרשות / השלמת נתונים בידי הרשויות	בעלי התפקידים שנבדקו: סגני וסגנות ראש הרשות בשכר, מנהלים ברמת מנהל אגף ומעלה	SoLD 2013	-	ללא שינוי
נשים: ייצוג בגופים בשליטת העירייה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הנשים באוכלוסייה (50%) ובין ייצוגן בקרב הנהלות הגופים שנמצאים בשליטה מלאה של הרשות המקומית בשנת 2025?	2025	0-100 ייצוג של 50% נשים מזכה בציון 100 שיעור הייצוג נבדק בכל גוף בנפרד, והציון הסופי בפריט הוא ממוצע הייצוג בכלל הגופים הנשלטים על ידי הרשות המקומית	רשימת הגופים בשליטה מלאה של הרשויות המקומיות - משרד הפנים נתוני הייצוג - בדיקה באתרי הרשויות והגופים /בקשות חופש מידע / תקשורת ישירה	בעלי התפקידים שנבדקו: מנכ"ל וחברי ההנהלה (דירקטוריון / ועד מנהל)	SoLD 2013	-	**פריט חדש**
ערבים: ייצוג במועצה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הערבים באוכלוסיית הרשות ובין ייצוגם בקרב הדרג הנבחר ברשות בשנת 2024?	2024	0-100 ציון 100 הועונק לרשויות שבהן שיעור הערבים במועצה תאם את שיעורם באוכלוסייה, או עלה עליו	נתוני אוכלוסין לשנת 2024- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הייצוג במועצה - עיבוד לנתוני משרד הפנים אחרי בחירות 2024	האינדיקטור שוקלל רק ברשויות שבהן שיעור הערבים באוכלוסיה גדול מ-5%	ELoGE Benchmarkings 2018	-	ללא שינוי
ערבים: ייצוג בדרג הממונה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הערבים באוכלוסייה ובין ייצוגם בקרב הדרג הממונה הבכיר ברשות בשנת 2025?	2025	0-100 ציון 100 הועונק לרשויות שבהן שיעור הערבים בדרג הממונה הבכיר תאם את שיעורם באוכלוסייה, או עלה עליו	נתוני אוכלוסין לשנת 2024- 43 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הייצוג בדרג הממונה הבכיר - בדיקה באתר הרשות / תקשורת עם הרשויות	האינדיקטור שוקלל רק ברשויות שבהן שיעור הערבים באוכלוסיה גדול מ-5%. בעלי התפקידים שנבדקו: סגני וסגנות ראש הרשות בשכר, מנהלים ברמת מנהל אגף ומעלה	SoLD 2013	-	ללא שינוי
ערבים: ייצוג בגופים בשליטת העירייה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הערבים באוכלוסייה ובין ייצוגם בקרב הנהלות הגופים שנמצאים בשליטה מלאה של הרשות המקומית בשנת 2025?	2025	0-100 ציון 100 הועונק לרשויות שבהן שיעור הערבים בהנהלות הגופים תאם את שיעורם באוכלוסייה, או עלה עליו. שיעור הייצוג נבדק בכל גוף בנפרד, והציון הסופי בפריט הוא ממוצע הייצוג בכלל הגופים הנשלטים על ידי הרשות המקומית	נתוני אוכלוסין לשנת 2024- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הייצוג - בדיקה באתרי הרשויות והגופים / בקשות חופש מידע /תקשורת ישירה	האינדיקטור שוקלל רק ברשויות שבהן שיעור הערבים באוכלוסיה גדול מ-5%. בעלי התפקידים שנבדקו: מנכ""ל וחברי ההנהלה (דירקטוריון / ועד מנהל)	SoLD 2013		**פריט חדש**

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
תפיסת ייצוג: כללי	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת הייצוג הכללי במועצת העיר בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
תפיסת ייצוג: מדיניות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת הייצוג במדיניות בסקר התושבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
ENCPML	מהו הציון שקיבלה הרשות באינדקס ENCPML?	2024	0-100 ציינון השוואתי בין הרשויות הנבדקות. הרשות שבה הציון באינדקס הוא הגבוה ביותר קבלה ציון 100, והרשות שבה הציון באינדקס הוא הנמוך ביותר קבלה ציון 0	עיבוד לנתוני משרד הפנים, ננבחרים במועצות 2024	האינדקס בוחן את הייצוגיות במועצה באמצעות חישוב היחס בין מספר המושבים במועצה למספר הסיעות שזכו במושבים במועצה. מספר סיעות גדול מעיד על ייצוגיות גבוהה, ולהיפך	Beeri 2022	-	ללא שינוי

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

שיתופיות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
סקרי עמדות	מהו הציון שקבלה הרשות על ביצוע סקרי עמדות תושבים במסגרת הליכי קבלת החלטות ותכנון מדיניות בשנת 2024?	2024	0-100 סקר שתוצאותיו פורסמו מקנה נקודה אחת, סקר שתוצאותיו לא פורסמו מקנה 0.75. לאחר הסכימה: א. חלוקת המדגם ל-3 קבוצות גודל (עד 50 אלף תושבים, 50-100 תושבים, מעל 100 אלף תושבים) ב. חישוב ממוצע וסטיית תקן לכל קבוצה ג. יצירת ציון Z שמחשב את מיקומה של כל עיר ביחס לממוצע ולסטיית התקן של קבוצת הערים באותו הגודל ד. נרמול 0-100 לכלל הערים	בדיקה באתר הרשות וברשת / השלמת נתונים בידי הרשויות	לא נכללו סקרי שביעות רצון סקר שתוצאותיו לא פורסמו לציבור נספר באופן חלקי (0.75)	Statistics Sweden	-	**2023** - תקופה של שנתיים (2022-2021), ללא נרמול ביחס לגודל הרשות המקומית **2025** - תקופה של שנה (2024), נרמול ביחס לגודל הרשות המקומית ההסבר לשינוי בתקופה הנמדדת: שיטת המדידה החדשה עדיפה על הקודמת בשני היבטים. ראשית, קיים קושי לאסוף מידע על פעולות שבוצעו לפני שנתיים, ולא תמיד יש בידי הרשויות המקומיות תיעוד מספק. כמו כן, המיקוד בשנת 2024 הולם את המיקוד של רוב הפריטים הבוחנים את הפעולות של הרשויות המקומיות, שמתמקדים באותה שנה בלבד. **ההסבר לשינוי בשיטת החישוב**: פנימה קבלה את הטיעון שהעלו רשויות מקומיות וחוקרים, לפיו ככל שהרשות המקומית משרתת מספר תושבים גדול יותר והיקף הפעילות והתקציבים שלה גדולים יותר, יש לצפות למספר גדול יותר של פעולות שיתוף ציבור. "
הליכי שיתוף ציבור	מהו הציון שקבלה הרשות על ביצוע הליכי שיתוף ציבור בשנת 2024?	2024	0-100 א. חלוקת המדגם ל-3 קבוצות גודל (עד 50 אלף תושבים, 50-100 תושבים, מעל 100 אלף תושבים) ב. חישוב ממוצע וסטיית תקן לכל קבוצה ג. יצירת ציון Z שמחשב את מיקומה של כל עיר ביחס לממוצע ולסטיית התקן של קבוצת הערים באותו הגודל ד. נרמול 0-100 לכלל הערים	בדיקה באתר הרשות וברשת / השלמת נתונים בידי הרשויות	הקריטריונים להכללת תהליכים: א. התקיים בהם יותר מיידוע של הציבור (היוועצות ומעלה בסולמות שיתוף הציבור המקובלים) ב.. הם עסקו בסוגיה מוגדרת היטב במסגרת תהליך קבלת החלטות (להוציא שיח כללי של העירייה ונציגי ציבור עם התושבים) ג. הליך שכלל כמה מפגשים נספר פעם אחת בלבד	SoLD 2013	-	
בעל תפקיד / יחידה אחראיים על שיתוף הציבור	האם קיים בעל תפקיד ו/או יחידה ארגונית האחראיים על תחום שיתוף הציבור ברשות?	2025	0 -לא 100 - כן	בדיקה באתר הרשות / השלמת נתונים בידי הרשויות		-	-	

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
הזמנות: מועצה	האם קיים מנגנון להזמנת תושבים להשתתפות פעילה בישיבות מליאה המועצה, כולל פרסום סדר היום מבעוד מועד והגדרת חלון זמנים להתייחסות הציבור?	2025	לא - 0 כן-100	בדיקה באתר הרשות	בדומה למנגנון שמפעילה כנסת ישראל	Statistics Sweden	-	**חידוד ההגדרה והשמטת הפריט הנוגע להשתתפות בוועדות הרשות.** 2023 - שני פריטים, אחד הבוחן הזמנה להשתתפות פעילה במועצה, והשני בוועדות. 2025 - השמטה של הפריט הנוגע לוועדות לאור הבעייתיות המשפטית הקיימת בנוגע להזמנת תושבים לחלק ניכר מהוועדות, וחידוד הדרישה - פרסום סדר היום של הישיבה מבעוד מועד, וחלון זמן מוגדר להערות הציבור.
אשכול אזורי	האם הרשות חברה באשכול רשויות מקומיות?	2025	לא - 0 כן-100	משרד הפנים		Political Leaders in European Cities	-	ללא שינוי
תפיסת שיתופיות: יכולת השפעה	באיזו מידה מעריכים תושבי הרשות את יכולת ההשפעה שלהם על קבלת החלטות בנושאים החשובים להם?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Principles of Good 12 Democratic Governance, Questionnaire for Citizens, 2018	-	**השמטת שתי שאלות בסקר.** ב2023 נכללו שתי שאלות נוספות בסקר התושבים כחלק מממד זה, העוסקות בהערכת התושבים את שיתוף הציבור בהליכי תקצוב ובהליכי גיבוש תכניות העבודה. הסבר: השאלות הושמטו כדי לפנות מקום לשאלות חדשות שהערכנו כחשובות יותר, ולאור מגבלה על מספר השאלות שניתן להכליל בשאלון.
תפיסת שיתופיות: מאמצי הרשות	באיזו מידה מעריכים התושבים שהרשות המקומית עושה מאמצים לשתף את הציבור בקבלת ההחלטות?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Principles of Good 12 Democratic Governance, Questionnaire for Citizens, 2018	-	
תפיסת שיתופיות: תכנון ובניה	באיזו מידה מעריכים התושבים שהרשות המקומית משתפת את הציבור בקבלת ההחלטות הנוגעות לתכנון ובניה?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 6 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	Principles of Good 12 Democratic Governance, Questionnaire for Citizens, 2018	-	

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

מעורבות ציבורית

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
התעדכנות: כללי	באיזו מידה התושבים מתעדכנים בפוליטיקה המקומית (למשל באמצעות עיתונים, רשתות חברתיות או פרסומים)?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 5 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
התעדכנות: פירוט	באיזו מידה התושבים מתעדכנים בסדר היום, החלטות העירייה והקצאת המשאבים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 5 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
הבעת עמדות	באיזו מידה התושבים נוהגים לשלוח או לפרסם מכתבי תמיכה או מחאה לאנשי ציבור/בעיתונות מקומית/ ברשתות חברתיות?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 5 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
חברות בהתארגנות	באיזו מידה התושבים לוקחים חלק בפעילות מקומית/קהילתית מאורגנת?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 5 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
פעילות ציבורית	באיזו מידה התושבים משתתפים בהפגנות / כינוסים / עצומות / ישיבות בנושאים מקומיים?	2025	0-100	סקר תושבים	הנתונים עברו המרה מסולם מילולי בעל 5 אפשרויות למספרים בטווח 0-100	בארי 2021	-	ללא שינוי
הצבעה	מה היה שיעור ההצבעה לבחירות המקומיות בשנת 2024?	2024	0-100 הציון נקבע בהתאמה מדויקת לשיעור ההצבעה (100=100%)	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה		Beeri 2022	-	ללא שינוי

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

שאלות משלימות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הציינון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות (חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל)	עיגון בחקיקה	השוואה לפיילוט הפיתוח 2023
שביעות רצון משירותים מוניציפליים	באיזו מידה התושבים מרוצים מרמת השירותים העירוניים שניתנים על ידי העירייה?	2025	**לא משוקלל במדד**	סקר תושבים	השאלה נועדה לצרכים מחקריים ולקבלת תמונה רחבה על המרחב המקומי, ואינה משפיעה על הציון של הרשות המקומית	-	-	**פריט חדש**
תמיכה בביזור סמכויות	באיזו מידה התושבים תומכים בהעברת סמכויות מהממשלה לעירייה, כדי שלעירייה תהיה יותר השפעה על תחומים מקומיים שונים?	2025	**לא משוקלל במדד**	סקר תושבים	השאלה נועדה לצרכים מחקריים ולקבלת תמונה רחבה על המרחב המקומי, ואינה משפיעה על הציון של הרשות המקומית	-	-	**פריט חדש**
מצב היחסים בין הקהילות	כיצד מעריכים התושבים את היחסים בין הקהילות השונות בעיר?	2025	**לא משוקלל במדד**	סקר תושבים	השאלה נועדה לצרכים מחקריים ולקבלת תמונה רחבה על המרחב המקומי, ואינה משפיעה על הציון של הרשות המקומית	-	-	**פריט חדש**
השפעת ההנהגה על מצב היחסים בין הקהילות	כיצד מעריכים התושבים את ההשפעה של ראש הרשות והעירייה על מצב היחסים בין הקהילות השונות בעיר?	2025	**לא משוקלל במדד**	סקר תושבים	השאלה נועדה לצרכים מחקריים ולקבלת תמונה רחבה על המרחב המקומי, ואינה משפיעה על הציון של הרשות המקומית	-	-	**פריט חדש**

נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה

נספח מספר 2 — שאלון לתושבים (לא כולל שאלות דמוגרפיות)

א. לפניך מספר משפטים, בנושאים הקשורים לעירייה, בעיר שלך.
ציין מהי העמדה שלך, בכל אחד מהנושאים.
ייתכן שיהיו נושאים, שבהם העמדה שלך תהיה יותר חיובית, ונושאים אחרים, שבהם העמדה שלך תהיה יותר שלילית.

בחלק הבא נבקש ממך לסמן, באיזו תדירות אתה מתעדכן/משתתף בפעילויות שונות בעיר שלך.

באיזו תדירות את/ה...	כלל לא	לעיתים רחוקות מאד	לעיתים רחוקות	מידי פעם	לעיתים קרובות	לעיתים קרובות מאד
1. מתעדכן בפוליטיקה המקומית (למשל באמצעות עיתונים, רשתות חברתיות או פרסומים)						
2. מתעדכן בסדר היום של עיריית _____, בהחלטות שלה ובחלוקת הכספים						
3. נוהג לשלוח או לפרסם מכתבי תמיכה או מחאה בעניינים מקומיים לאנשי ציבור בעיתונות מקומית/ברשתות החברתיות						
4. חבר פעיל בארגונים מקומיים/ קהילתיים (למשל ועד שכונה, ועד הורים, קבוצת פעילים)						
5. משתתף בהפגנות/כינוסים/ישיבות בנושאים מקומיים, שמאורגנים על ידי תושבים						

איך היית מתאר את היחסים שיש היום בין הקהילות השונות, בעיר שלך?
א. מאד רעים
ב. די רעים
ג. לא רעים ולא טובים
ד. די טובים
ה. מאד טובים

לפי דעתך, האם עיריית _____ וראש העיר, משפרים או פוגעים ביחסים, בין הקהילות השונות בעיר?
א. פוגעים במידה רבה
ב. פוגעים
ג. לא פוגעים ולא משפרים
ד. משפרים
ה. משפרים במידה רבה

נספח מספר 2 — שאלון לתושבים

	כלל לא	לעיתים רחוקות מאד	לעיתים רחוקות	מידי פעם	לעיתים קרובות	לעיתים קרובות מאד
1. באיזו מידה יש לך אמון, בעיריית _____?						
2. באיזו מידה עיריית _____ מתנהלת באופן מקצועי?						
3. באיזו מידה עיריית _____ פועלת ביושרה? (בהגינות ויושר)						
4. באיזו מידה עיריית _____ מעוניינת בטובת התושבים?						
5. באיזו מידה העובדים בעיריית _____ מקודמים לפי העדפות אישיות של מנהלים ולחצים פוליטיים, ולא בהתאם לאיכות הביצועים שלהם בפועל?						
6. באיזו מידה תושבים ב_____ יכולים לקבל מענה מקצועי לתלונות שלהם, גם ללא קשר אישי לנבחרי הציבור או עובדי העירייה?						
7. באיזו מידה האינטרסים שלך ושל אנשים כמוך, מיוצגים כראוי במועצת העיר?						
8. באיזו מידה עיריית _____, פועלת לקידום מטרות של כלל התושבים?						
9. באיזו מידה יש לך יכולת להשפיע על קבלת החלטות של העירייה, בנושאים החשובים לך?						
10. באיזו מידה עיריית _____ עושה מאמצים לשתף את התושבים, בקבלת החלטות חשובות?						
11. באיזו מידה עיריית _____ משתפת את התושבים בקבלת החלטות בתהליכי תכנון ובנייה?						
12. באיזו מידה ניתן לקבל מעיריית _____ מידע עדכני שאפשר לסמוך עליו, לגבי ההחלטות והפעולות שלה?						
13. באיזו מידה אתה מרוצה מרמת השירותים העירוניים שניתנים לתושבים על ידי עיריית _____ ?						
14. באיזו מידה אתה תומך בכך שהממשלה תעביר לעיריית _____ סמכויות רחבות יותר מכפי שיש לה היום, כדי שלעירייה תהיה יותר השפעה על תחומים מקומיים שונים?						

לאתר מדד
הדמוקרטיה
המקומית סרקו
את הקוד