

# חוזה המדינה

מדד הדמוקרטיה המקומית  
2023



## 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 מדיניות, מנהל פיתוח המדד  
ד"ר ליבי ממן, יועצת מומחית לפיתוח מדדים  
פרופ' איתי בארי, אוניברסיטת חיפה, יועץ אקדמי לענייני שלטון מקומי  
גב' רות גודמן קוסשילי, עוזרת מחקר  
גב' סנדרין שטמר פרג', עוזרת מחקר  
תודה לעשרות השותפים והמרואיינים שלקחו חלק משמעותי  
בתהליך.

כתיבת המסמך: עדן מלכיאל  
עריכה לשונית: אסתי גרינברג  
עיצוב גרפי: רועי ליטן

פנימה - פתרונות ישראליים  
אלול, התשפ"ג  
אוקטובר, 2023

## תוכן עניינים

4	מבוא
6	אודות "פנימה"
7	תקציר מנהלים
16	הקדמה: "חזרה המדינה" ודמוקרטיה מקומית
19	סקירת השדה
23	מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה
32	מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים
39	ציונים בפריטים (אינדיקטורים) נבחרים
46	ביבליוגרפיה
50	רשימת התרשימים
50	רשימת הלוחות
51	רשימת הטבלאות
52	נספחים
52	נספח 1 - טבלת הפריטים המלאה
62	נספח 2 - שאלון לתושבים
64	נספח 3 - אתגרי המדידה והמלצות
66	נספח 4 - רשימת הראיונות

מדינת ישראל נמצאת באחת משעותיה הגורליות. ברחובותיה מתחולל מאבק זהותי עמוק הנוגע לתשתית של הקיום המשותף שלנו. לנגד עינינו מתגלות מחלוקות המשקפות את הפערים האידיאולוגיים העמוקים בין הקהילות והשבטים השונים. החזון הישראלי התשתיתי הונח על ידי מייסדי המדינה במסגרת מגילת העצמאות. במהלך השנים ערכיה נשחקו, הלכידות והאחריות נפרמו. אנו מציעים חזון ישראלי עדכני המבוסס על 'מודל הפעלה' – חוזה המאפשר תיקון ישראלי מעורר השראה בעל ישימות גבוהה.

"חוזה המדינה" של "פנימה" מבוסס על שלוש הנחות יסוד:

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

הנחות היסוד אלו מדגישות את **המרכזיות של השלטון המקומי**: חובה על המדינה לעצב את הבסיס הרעיוני והיישומי של הקיום המשותף. אולם לשם כך עלינו להעמיק את האחריות של המרחב המקומי ולהעצים את המנהיגות של ראשי רשויות מקומיות. ניהול מרחב מקומי לא יכול להסתפק בטיפול אדמיניסטרטיבי, בבינוי ובהסדרה של חלוקת הטובין. מרחב מקומי חייב לשמש מרחב זהות משותפת, המבוסס על ההיסטוריה של המקום, על אתרים בעלי ערך היסטורי שנמצאים בתחומו, על הגיון האנושי, על מנהיגות ואנשי רוח שמתגוררים במקום, על הטופוגרפיה, האקלים ועוד. לשלטון המקומי תפקיד נוסף: להיות הגורם המחבר בין הלאומיות הכוללת לשבטיות הקהילתית.

**העצמה של הקהילות**: קהילה היא בסיס חברתי גרעיני המאפשר לקבוצת אנשים בעלי ערכים משותפים ואינטרסים דומים לפתח אורחות חיים תרבותיים, תמיכה ועזרה הדדית ומוסדות משותפים. פיתוח הקהילה הוא נדבך בבניית האיזון בין הצרכים הייחודיים של כל קהילה ובין הערכים הלאומיים. כדי לפתח את מושגי הקהילה, יש למצוא דרכים לעגן את יכולתם להתנהל בחקיקה, ולהגדיר מחדש מהם הקריטריונים להיותה של חבורת אנשים 'קהילה'!

על יסוד הנחות אלה, המודל של "פנימה" בהיר: 20-30-50.

50% מהערכים, מהרגולציה, ובמקרים מסוימים גם הניהול והיישום (כגון בריאות, ביטחון פנים ועוד) יהיו בידי המדינה.

30% יהיו באחריותם של הרשויות המקומיות.

20% יהיו באחריותן של הקהילות.

## מבוא

זהו מודל חדש המעמיק את היסודות, מאפשר גיוון, מעצים את האחריות והשותפות – משמש מודל מחודש לדמוקרטיה רעננה.

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

הרב שי פירון  
נשיא "פנימה",  
שר החינוך לשעבר

**"פנימה - בית של פתרונות ישראליים"** הוקמה במטרה לחדד את הזהות הקשותפת ולהעמיק את האתוס 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 שמונים אחוז מהנושאים המעצבים את חיינו, אולם השאלות החמורות, הזהותיות, אלה שעליהן מוכנים להילחם, נמצאות במרחב העשירים אחר.

הרצון להרחיק את גילוי המחלוקת מהפרהסיה הציבורית הוביל להתבססות תרבות של רמייה. אולם מתחת לפני השטח המחלוקת מבעבעת, השנאה והפילוג מתעצמים, הסולידריות נשחקת 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 מְכֵנָה משותף המאפשר לכל קבוצה לשמור על אמונותיה. אולם מְרַחְבֵי ההסכמה הותירו על כנן מחלוקות תרבותיות עמוקות, אפשרו חיים באמצעות הסכמות שטחיות שאינן מסייעות לפתרון המצוקות, אלא מביאות לדחיקתן או לדחייתן. **"פנימה" משנה את כיוון התנועה.** הכרות 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.

## תקציר מנהלים

מדד הדמוקרטיה המקומית מעריך ומדרג רשויות וקהילות מקומיות בישראל בשישה ממדים המשקפים את רמת הדמוקרטיה המקומית. בשנת 2023 התבצעה מדידה ראשונה, ובמסגרתה נמדדו 15 עיריות גדולות בישראל. דוח זה כולל את פירוט הרקע והמתודולוגיה לבניית המדד, לצד פירוט הציונים של הרשויות המקומיות שנכללו בשלב המדידה הראשון. השלבים הבאים יכללו את ניתוח התוצאות, הסקת מסקנות וניסוח המלצות, שיפור וטיוב המדד, עבודה עם הרשויות המקומיות וביצוע מדידות תקופתיות במספר גדל והולך של רשויות מקומיות בישראל.

### תהליך הפיתוח והשותפים

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי "פנימה" ככלי לקידום "חווה המדינה", חזון כולל לשיפור מערכות היחסים בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילות והתושבים. מודל חווה המדינה פותח עם שותפים רבים ומגוונים מכל חלקי החברה בישראל, ומכלל הסקטורים הנוגעים לעניין: הממשלה, השלטון המקומי, החברה האזרחית והאקדמיה.



לוח 1: מטרת מדד הדמוקרטיה המקומית בהתאם למתווה חווה המדינה

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי הצוות המקצועי של "פנימה" בהובלת מנהל המדיניות עדן מלכיאל ובליווי מקצועי של ד"ר ליבי ממן, מומחית למדידה בעולמות המדיניות הציבורית ופרופ' איתי בארי מאוניברסיטת חיפה, מומחה לשלטון מקומי. במהלך פיתוח המדד קיימה "פנימה" מפגשי היועצות עם מומחים ובעלי עניין מכלל הסקטורים הנוגעים לעניין: הממשלה, השלטון המקומי, החברה האזרחית, המגזר העסקי והאקדמיה. שלב זה נועד לחזק את תוקפו של המדד, ולאחריו נערכו שינויים במושגים וברשימת הפרטים.

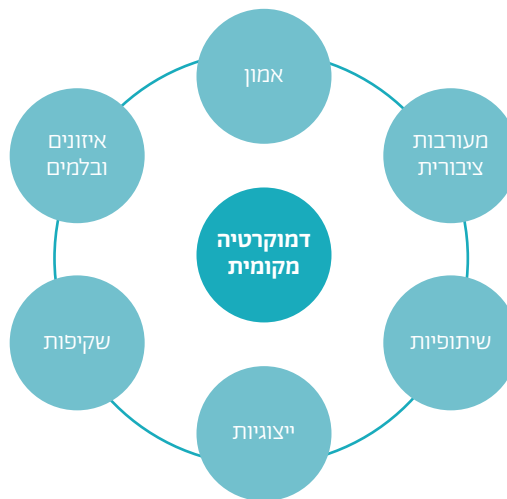
## תקציר מנהלים

במהלך פיתוח המדד עמדנו בקשר ובשקיפות עם הרשויות המקומיות שנכללו בשלב המדידה הראשון. דוחות המפרטים את שיטת איסוף הנתונים ואת הציונים שניתנו בכל פריטי המדד נשלחו לרשויות בחודש יולי 2023, טרם פרסום הממצאים. **לרשויות המקומיות הוצע לבדוק את הנתונים, להאיר את עינינו לגבי המדד ולשפר את תוקפו, ובמידת הצורך להצביע על שגיאות שנפלו בתהליך איסוף הנתונים של "פנימה".**

### הגדרת המושג דמוקרטיה מקומית

מדד זה מתבסס על הגדרה רחבה של דמוקרטיה מקומית, הרואה אותה כדינמיקה של פעילות ציבורית שבה מתאפשרות ייצוגיות של הציבור, השתתפות והשפעה על תכנון המדיניות וקבלת ההחלטות באמצעות מנגנונים דמוקרטיים ומערכות יחסים בין הרשות המקומית לתושבים המבוססות על אמון. הגדרה זו מתייחסת הן לרשויות המקומיות כארגונים והן למרחב המקומי המורכב מהקהילות ומהפרטים. הגדרה זו גם משלבת התייחסות הן למבנים ולהליכים מוסדיים והן לתפוקות ולהשפעות. מהגדרה זו עולה כי רשות מקומית דמוקרטית מתאפיינת בשקיפות, שיתופיות, ייצוגיות ואיזונים ובלמים. מרחב מקומי דמוקרטי מתאפיין ברמת אמון גבוהה של הציבור ברשות המקומית ובמעורבות ציבורית.

בהתאם להגדרה זו, התמקדנו בשישה ממדים מרכזיים המהווים ביטוי לקיומה של דמוקרטיה מקומית: **שקיפות, שיתופיות, ייצוגיות, איזונים ובלמים, אמון ומעורבות ציבורית.** עבור כל ממד נבחרו מספר פריטים (אינדיקטורים) ועל מנת להעניק ציון מתאים לכל רשות מקומית, התבססנו על מקורות מידע מגוונים: מקורות מידע ממשלתיים, אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות וסקר תושבים שערכנו בקרב מדגם מייצג של תושבי כל רשות מקומית.



לוח 2: המושג הראשי והממדים



## תקציר מנהלים

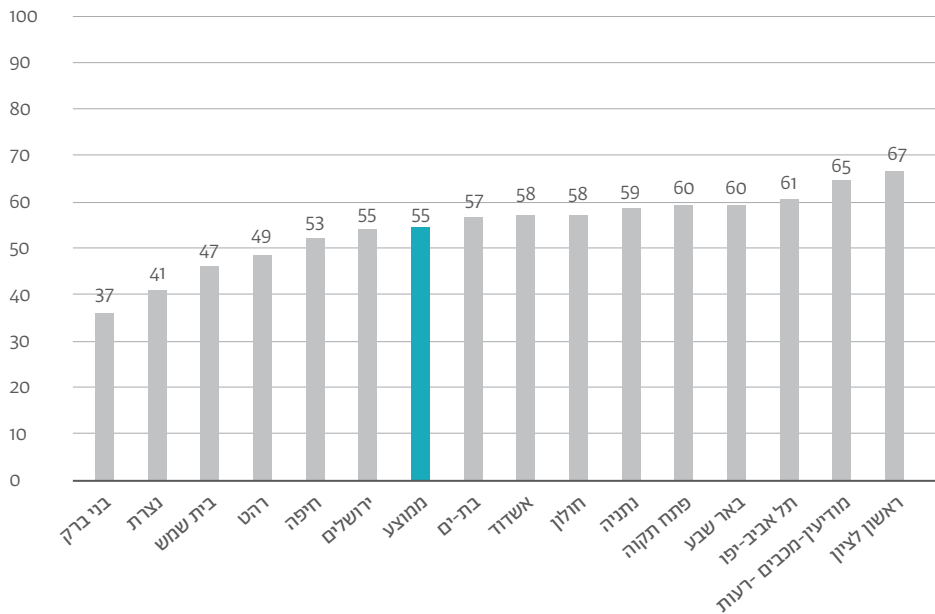


### מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים מרכזיים

לאחר איסוף המידע ומתן ציונים לכל פריט, חישבנו את הציון הסופי במדד הדמוקרטיה המקומית, לצד ציונים לכל אחד מששת הממדים. לעיון בנתונים הגולמיים, נספחים מתודולוגיים מפורטים ותרשימים נוספים סרקו את הקוד או חפשו בגוגל "מדד הדמוקרטיה המקומית".

### ציון כולל לדמוקרטיה המקומית

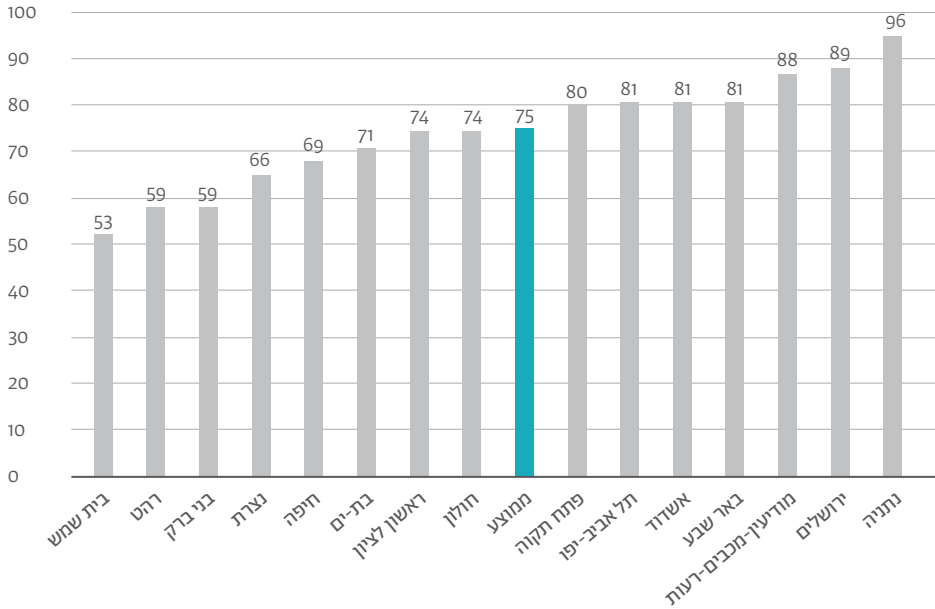
הציון הסופי במדד הוא ממוצע הציונים של ששת הממדים המרכיבים אותו. הציונים הסופיים במדד הדמוקרטיה המקומית משתרעים בטווח שבין 37 (בני ברק) ו-67 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 55.



תרשים 1: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית

## תקציר מנהלים

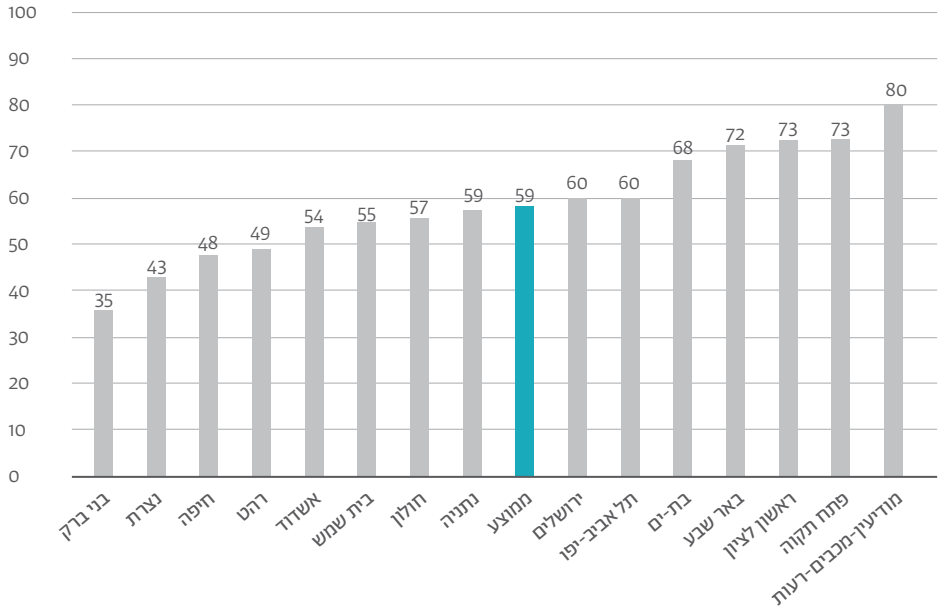
**הציונים בממד "איזונים ובלמים"** משתרעים בטווח שבין 53 (בית שמש) ו-96 (נתניה), והציון הממוצע הוא 75. הממד בוחן את הפריטים הבאים: מינוי בעלי תפקידים מרכזיים; ההגשה והדיון בדוחות של מבקר הפנים והממונה על תלונות הציבור; כינוס ועדת הביקורת והקמת צוות מעקב אחר תיקון הליקויים; מספר ישיבות המועצה ושיעור הנוכחות של חברי המועצה בהן; קיומה של לפחות סיעת אופוזיציה אחת במועצה. מקורות הנתונים בממד זה היו: בקשות חופש מידע שהוגשו למשרד הפנים, בדיקה עצמאית של צוות המחקר באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ותקשורת עם הרשויות המקומיות.



תרשים 2: התפלגות הציונים בממד איזונים ובלמים

## תקציר מנהלים

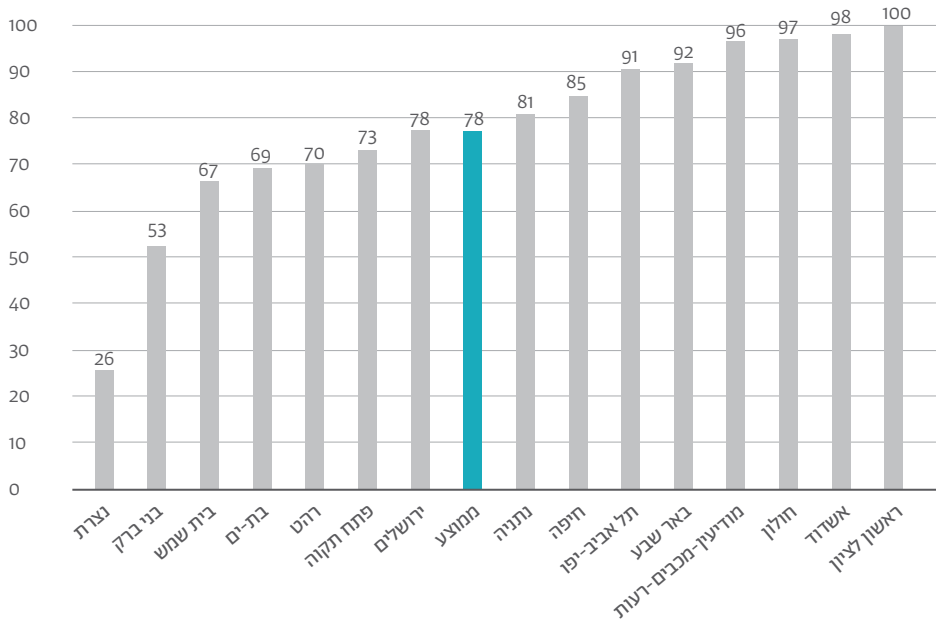
**הציונים במדד "אמון הציבור ברשות המקומית"** משתרעים בטווח שבין 35 (בני ברק) ו-80 (מודיעין-מכבים-רעות), והציון הממוצע הוא 59. הממד בוחן את אמון התושבים ברשות המקומית באמצעות סקרי תושבים. הסקר נערך בקרב מדגמים מייצגים של תושבים בכל רשות מקומית והוא כלל שאלות הנוגעות למידה שבה התושבים תופסים את הרשות המקומית כמקצועית, כמעוניינת בטובת התושבים, כפועלת ביושרה. נוסף לכך נבחנה בסקר מידת השחיתות הנתפסת על ידי התושבים ורמת האמון הכללית כלפי הרשות המקומית.



תרשים 3: התפלגות הציונים בממד אמון הציבור ברשות המקומית

## תקציר מנהלים

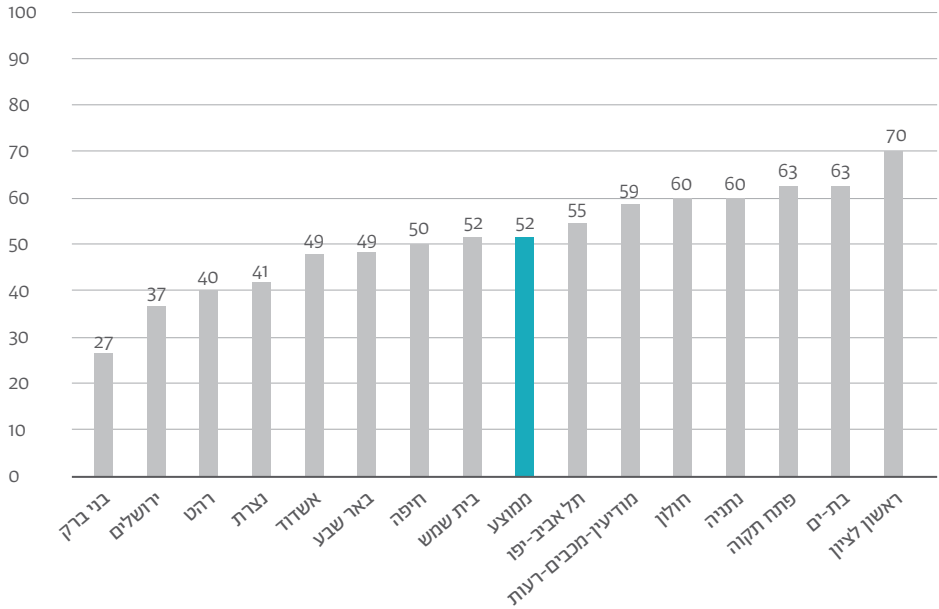
**הציונים במדד "שקיפות"** משתרעים בטווח שבין 26 (נצרת) ו-100 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 78. הציון בממד מורכב מ-80% ציון מדד השקיפות של עמותת שבי"ל לשנת 2022, שבחן לעומק את אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ו-20% הציון שקיבלו הרשויות המקומיות בשני פריטים הנוגעים לזמני המענה לבקשות חופש מידע שהוגשו בשנת 2021. מקור הנתונים הנוגעים ליישום חוק חופש המידע היה משרד המשפטים.



תרשים 4: התפלגות הציונים בממד שקיפות

## תקציר מנהלים

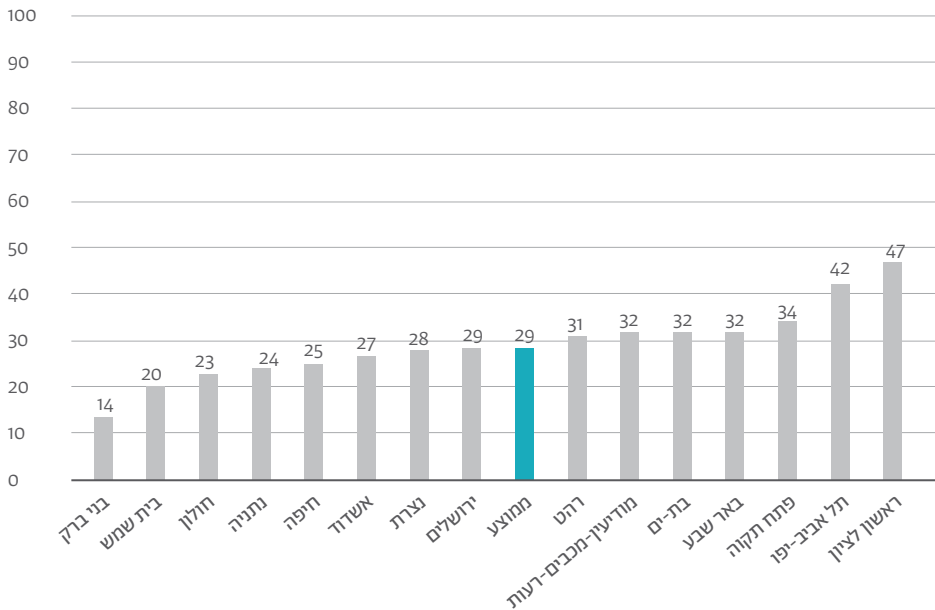
**הציונים במדד "ייצוגיות"** משתרעים בטווח שבין 27 (בני ברק) ו-70 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 52. הממד בוחן את הרכב המועצות והדרג הממונה הבכיר מבחינת מגדר ומגזר, את היחס בין מספר הסיעות במועצה למספר המושבים בה, את שיעור ההצבעה לבחירות המקומית בשנת 2018 ואת תפיסות התושבים בתחום זה. מקורות הנתונים בממד היו משרד הפנים, אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות וסקרי תושבים.



תרשים 5: התפלגות הציונים בממד ייצוגיות

## תקציר מנהלים

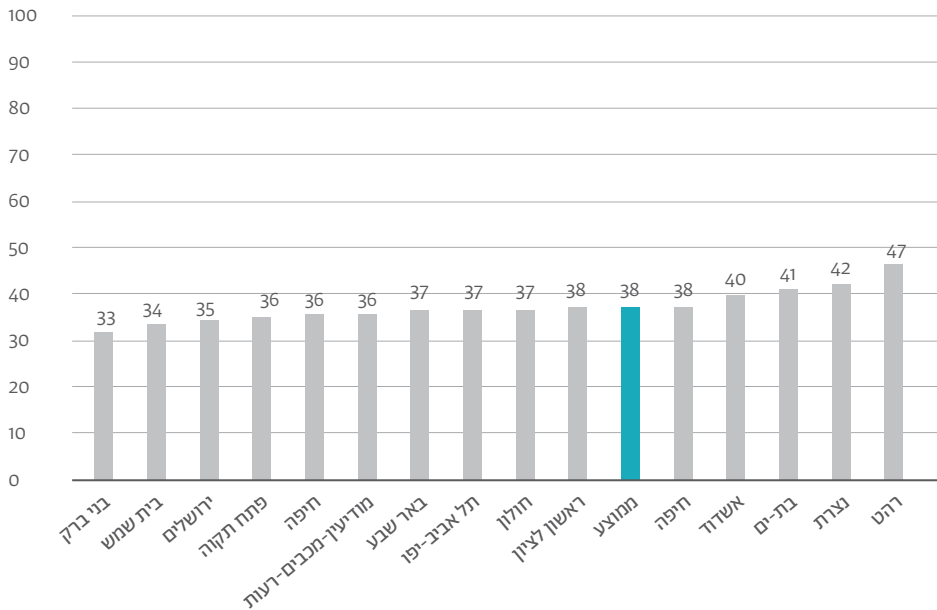
**הציונים בממד "שיתופיות"** משתרעים בטווח שבין 14 (בני ברק) ו-47 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 29. הממד בחן את המידה שבה הרשות המקומית פועלת לשיתוף שחקנים חיצוניים (תושבי הרשות, ובמידה מועטה רשויות מקומיות שכנות) בקבלת ההחלטות, כגון באמצעות עריכה של הליכי שיתוף ציבור, סקרי תושבים, הזמנת התושבים להשתתפות בישיבות מליאת המועצה ובישיבות הוועדות השונות והתאגדות במסגרת אשכול רשויות מקומיות. הממד גם בחן את המידה שבה התושבים חשים כי ביכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות ברשות המקומית, תופסים אותה כמשתפת באופן כללי, וכמשתפת בגיבוש התקציב, תוכניות העבודה ובתחום התכנון והבנייה. מקורות הנתונים היו בדיקה באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, משרד הפנים וסקרי תושבים.



תרשים 6: התפלגות הציונים בממד שיתופיות

## תקציר מנהלים

**הציונים בממד "מעורבות ציבורית"** משתרעים בטווח שבין 33 (בני ברק) ו-47 (רהט), והציון הממוצע הוא 38. הממד בחן את המעורבות של התושבים בקבלת ההחלטות ובפוליטיקה המקומית באמצעות סקרי תושבים. בממד זה נבחנו המידה שבה התושבים פעילים פוליטית ברשות המקומית, כאשר פעילות פוליטית נמדדה באמצעות דיווח על התעדכנות בסדר היום של הרשות המקומית ובהקצאת המשאבים, הבעת עמדות בנושאים מקומיים, חברות בארגונים מקומיים והשתתפות בכינוסים בנושאים מקומיים.



תרשים 7: התפלגות הציונים בממד מעורבות ציבורית

### הקדמה: "חזוה המדינה" ודמוקרטיה מקומית

התמודדות עם מוקדי השטע והמחלוקת בחברה הישראלית מחייבת עיון מחדש ב"חזוה המדינה" - חזון וחזוה מחודשים למערכת היחסים בין המדינה, הרשות המקומית, הקהילות והאזרחים. מענים רבים לאתגרים שבפניהם ניצבת החברה בישראל טמונים ביכולת לארגן מחדש את חזוה המדינה.

חזון המדינה, כפי שהזוה בא לידי ביטוי במסמכי הייסוד של מייסדיה, הופר. הברית שבין המדינה לאזרח הכוללת זכויות וחובות, עומדת למבחן פעם אחר פעם. היא כוללת שחיקה של אחריות המדינה במגוון רחב של תחומים: חינוך ציבורי, שירותי בריאות במרכז לעומת השירותים בנגב ובגליל, ביטחון אישי לכל אזרח ועוד. הפערים באיכות השירותים הציבוריים בין המרכז לפרפריה תורמים לפגיעה מהותית בשוויון ההזדמנויות וביכולת למיצי הכישורים ולפיתוח חיים משמעותיים של אזרחים רבים. כשלים אלה פוגעים גם בזיקה, בשייכות ובתחושת הסולידריות של אזרחים רבים בישראל. לכן נדרש חזוה המגדיר מחדש את אחריות המדינה לכלל קהילותיה ואזרחיה.

היתרונות הטמונים במרחב המקומי הם עוגן בסיסי ביצירתו של החזוה 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.

מערכת הקשרים, חלוקת הסמכויות והביזור הראוי בין המדינה לשלטון המקומי אינה בהירה, והיא פוגעת גם ביכולת לתרום לפיתוח הכלכלי והחברתי של ישראל וגם בלכידות החברתית ומעוררת מחלוקות זהותיות עמוקות. לצד זה מערכת השלטון המקומי נגישה יותר ויכולה להעניק שירות ראוי יותר לאזרח. **המרחב המקומי הוא בסיס משמעותי לחידוש ולהעמקת החזוה שבין המדינה, הקהילה והאזרחים**, וביכולתו להיות עוגן להתחדשות ישראלית שאינה מוותרת על חזון לאומי ועל שונות תרבותית. השלטון המקומי יכול להיות גורם מעורר אמון, מצמצם פערים, מנגיש שירותים בסיסיים, מצמיח יוזמות ומאזן בין זהויות.

השלטון המקומי מאופיין ברובו במנעד רחב של קהילות זהויות. על כן הוא משמש כר נרחב לגיבוש פתרונות שונים ומותאמים בסוגיות הזהותיות. מרחבי ההסכמה האזוריים הם דוגמה לגיבושה של זהות משותפת, לטיפול יסודי במשברים העמוקים של ישראל. השלטון המקומי יכול לשמש דוגמה להתמודדות עם שונות זהותית ומציאת פתרונות עומק משותפים. השלטון המקומי חייב להפוך לגורם מרכזי בגיבושו של אתוס לאומי.



## הקדמה

### 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)<sup>1</sup>!

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 היועצות, 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:

- 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?

"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 ראשי הרשויות המקומיות והנהלתן ייעשה דוחק יותר, והצורך בפיתוח מנגנונים של דמוקרטיה השתתפותית יגבר. בהתאם לעקרונות הסובסדיאריות, הקובע שהכרעות במדיניות ציבורית צריכות 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 את משרדי הממשלה ואת מוסדות השלטון המקומי להטמיע וליישם תפיסה זו, פיתחנו את מדד הדמוקרטיה המקומית.

### מדד הדמוקרטיה המקומית יעניק לרשויות ולקהילות המקומיות תמונת מצב של הדמוקרטיה המקומית בתחומיהן, וישמש בסיס ערכי ומעשי לחיזוק הדמוקרטיה והחברה בישראל.

Maksym, I. & Shah, A., How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization<sup>1</sup> and decentralization, Policy research working paper 6138, World Bank, 2013.

<sup>2</sup> ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור, משרד הפנים: 2022, עמ' 18.

## הקדמה



לוח 3: מטרות מדד הדמוקרטיה המקומית בהתאם למתווה חוזה המדינה

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, Nations in transit<sup>3</sup>, Varieties of Democracy<sup>4</sup> (V-Dem Project) ו-The Global State of Democracy<sup>5</sup> (SGoD). 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.<sup>7</sup>

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).<sup>8</sup> 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;<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

<sup>3</sup> [/https://democracybarometer.org](https://democracybarometer.org)

<sup>4</sup> [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT\\_2023\\_Digital.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf)

<sup>5</sup> [/https://www-dem.net](https://www-dem.net)

<sup>6</sup> <https://idea.int/gvod/gvod>

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> European Charter of Local Self-Government, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, 2013.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> להרחבה ראו פנימה, חוזה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, עמ' 29–31, 2023.

## סקירת השדה

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 ולאשות העיר ברמה המקומית.

### 2.2. כלים להערכת הממשל והדמוקרטיה ברמה המקומית

סקירה של התחום 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 דמוקרטיה מקומיים" ולהעריכם בהתאם, נקבעת בזיקה לערכים ולמטרות של כל ארגון או יוזמה, ובהתאם לתפיסות תיאורטיות שונות על אודות הדמוקרטיה, כפי שיפורט בהמשך. בין הכלים המרכזיים נמנים State of Local Democracy Assessment Framework (Sold)<sup>12</sup> European Label of Governance Excellence (ELOGE)<sup>13</sup> Urban Governance Index (UGI)<sup>14</sup>.

המתודולוגיה המקובלת והנפוצה להערכה ומדידה של ממשל דמוקרטיה 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 הנבחרים. מבחינה זו החיסרון בכלים הללו הוא חוסר האפשרות לבצע את ההערכה בהיעדר שיתוף פעולה משמעותי עם הרשות והקהילה המקומיות העומדות להערכה.

מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" לא בוחן את כל הממדים האפשריים בתחום הממשל והדמוקרטיה המקומיים, אלא מתמקד בשישה ממדים מרכזיים ומקובלים בספרות ובמחקר, בהתאם לתפיסת העולם של "פנימה" ולחזון שהיא מקדמת בתחום מערכת היחסים בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילות והפרטים.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> 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

<https://www.idea.int/publications/catalogue/state-local-democracy-assessment-framework><sup>12</sup>

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/eloge><sup>13</sup>

[https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/07-Example%20Urban%20Governance%20Index\\_](https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/07-Example%20Urban%20Governance%20Index_)<sup>14</sup>

Report-Aug04-FINALdoc.pdf

<sup>15</sup> להרחבה ראו לעיל, בפנימה, חוזה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט,

2023.

## סקירת השדה

### 2.3. כלים ישראליים להערכת הדמוקרטיה והשלטון המקומי

בישראל יש מספר מדדים הנוגעים לדמוקרטיה בכלל ולשלטון המקומי בפרט. להלן נציג את המדדים שנסקרו, ונסביר את יחסם למדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה"<sup>16</sup>.

#### • מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה<sup>17</sup>

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 את 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<sup>18</sup>

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

#### • מדד הקהילתיות של החברה למתנ"סים<sup>19</sup>

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 יישוב או שכונה.

#### • מוניציפליות: מדרג המגדר של עמותת כ"ן בשלטון המקומי<sup>20</sup>

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<sup>21</sup>

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

#### • מדד העצמת האזרח בעבודת הממשלה של המרכז לעצמת האזרח<sup>22</sup>

המדד מעריך 32 רשויות שלטון מרכזי (משרדי ממשלה ורשויות אחרות) בשני תחומים: הנגשת מידע והקשבה והיענות לציבור, באמצעות בדיקה באתרי האינטרנט של הרשויות ובפניה טלפונית.

#### • מדד החופש העירוני של תנועת ישראל חופשית<sup>23</sup>

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

---

<sup>16</sup> בסקירה זו נכללים מדדים שפותחו על ידי ארגוני חברה אזרחית או חברות עסקיות בלבד, ואין בה תתייחסות לכלים שפותחו על ידי משרדי הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>17</sup> <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>

<sup>18</sup> <https://digilocally.deloitte.co.il/Place>

<sup>19</sup> [http://matnasim.org.il/\\_Uploads/dbsAttachedFiles/madad100takzir1213.pdf](http://matnasim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/madad100takzir1213.pdf)

<sup>20</sup> <https://www.ken.org.il/index.php?dir=site&page=content&cs=3372&langpage=heb>

<sup>21</sup> <https://www.lgbt.org.il/madadnew>

<sup>22</sup> [/https://madad-ceci.org.il](https://madad-ceci.org.il)

<sup>23</sup> <https://madad.israelhofsheets.org.il/years/2022>

## סקירת השדה

### • מדד השקיפות בזירה המוניציפלית של עמותת שבי"ל<sup>24</sup>

המדד מעריך את מידת השקיפות של רשויות מקומיות באמצעות בדיקת אתרי האינטרנט שלהן. נתוני מדד השקיפות של שנת 2022 נכללו במלואם במדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" תחת מדד השקיפות. אנו מודים לעמותת שבי"ל על שיתוף הנתונים.

#### 2.4. המאפיינים המרכזיים של מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה"

- כלל המדדים הישראליים שנסקרו שונים באופן משמעותי ממדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה", במושג הנמדדים ובפריטים. בפרק המתודולוגיה מתואר בהרחבה מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה". עם זאת נציין כבר כאן את המאפיינים המרכזיים של המדד ביחס לסקירה:
- המדד בחן דמוקרטיה ברמה המקומית ולא ברמה הלאומית.
  - המדד בחן את הדמוקרטיה המקומית כתוצאה של שותפות בין הרשות והקהילה המקומית.
  - המדד התמקד בשישה ממדים מקובלים ומרכזיים של מושג הדמוקרטיה המקומית – איזונים ובלמים; אמון הציבור; שיתופיות; מעורבות ציבורית; שקיפות; ייצוגיות, והציע לכל אחד מהם פריטים נפרדים.
  - המדד לא התיימר 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 שילב נתונים אובייקטיביים עם נתונים סובייקטיביים מסקרי תושבים.

<sup>24</sup>[/http://www.ti-israel.org/local-municipalities-index](http://www.ti-israel.org/local-municipalities-index)

### מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

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

#### תהליך הפיתוח והשותפים

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי "פנימה" ככלי לקידום "חווה המדינה", שהוא חזון כולל לשיפור מערכות היחסים בין המדינה, השלטון המקומי, הקהילות והתושבים. מודל "חווה המדינה" פותח עם שותפים רבים ומגוונים מכלל חלקי החברה בישראל, ומכלל הסקטורים הנוגעים לעניין: הממשלה, השלטון המקומי, החברה האזרחית והאקדמיה.<sup>25</sup>

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי הצוות המקצועי של "פנימה" בהובלת מנהל המדיניות עדן מלכאל ובליווי מקצועי של ד"ר ליבי ממון ופרופ' איתי בארי. **ד"ר ממון** היא חוקרת מנהל ציבורי ועמיתת פוסט-דוקטורט במכון ללימודים בינלאומיים בברצלונה (IBEI) ובאוניברסיטת בר-אילן, המתמחה בפיתוח מדדים ובבניית מאגרי מידע של ערכים דמוקרטיים ברשויות ממשל. מחקריה פורסמו בכתבי עת בין-לאומיים וזיכו אותה בפרסים רבים, ביניהם מלגת נשיא המדינה למחקרים חדשניים ופורצי דרך, ציון לשבח בפרס הדוקטורט הטוב ביותר של האגודה הישראלית למדע המדינה ועוד. היא יועצת לארגונים בפיתוח מדדים ואחריות בין השאר לפיתוח מדדים למשרדי הממשלה בישראל, לפיתוח מדד ואיסוף נתונים לאיכויות הדמוקרטיות של רשויות רגולטוריות באירופה. **פרופ' בארי** הוא ראש המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית בבית"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, אזריות, רשתות וזימות מקומית וכן יחסי אדם וחיות בר במרחב האורבני. פרופ' בארי פרסם למעלה מ-50 מאמרים ופרקים בכתבי עת וספרים אקדמיים והוא מייעץ למספר גופים ציבוריים כגון משרד הפנים, אלא-ג'ינט, עדליא, המרכז לחקר ופיתוח האזריות באשכול רשויות המפרץ ועיריית חיפה.

במהלך פיתוח המדד קיימה "פנימה" מפגשי היועצות עם כלל הסקטורים הנוגעים לעניין: הממשלה, השלטון המקומי, החברה האזרחית, המגזר העסקי והאקדמיה.<sup>26</sup> שלב זה נועד לחזק את תוקפו של המדד, ולאחריו נערכו שינויים במושגים וברשימת הפרטים.

נוסף לכך במהלך פיתוח המדד עמדנו בקשר ובשקיפות מול הרשויות המקומיות הנמדדות. זאת לשם השגת שלוש מטרות: להשיב 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 דוחות, המפרטים את שיטת איסוף הנתונים ואת הנתונים שנאספו ממקורות המידע הממשלתיים ומאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, נשלחו לכלל הרשויות המקומיות שנבחרו לשלב הפיילוט בחודש יולי 2023, טרם פרסום

<sup>25</sup> פנימה, חווה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, 2023.

<sup>26</sup> רשימת הראיונות המלאה מופיעה בנספח מספר 4.

## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

הממצאים ברבים. **לרשויות המקומיות הוצע לבדוק את הנתונים, להאיר את עינינו לגבי המדד ולשפר את תוקפו, ובמידת הצורך להצביע על שגיאות שנפלו בתהליך איסוף הנתונים של "פנימה".**<sup>27</sup> מתוך 15 רשויות מקומיות שנכללו במדידה הנוכחית, עשר רשויות הגיבו באמצעות שלוחת מידע ותיקון הנתונים.<sup>28</sup> בעקבות השיח עם הרשויות המקומיות, הושמט מהמדד פריט אחד ונערכו שינויים במספר פריטים.

### 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:<sup>29</sup> 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 הופכים מושא ללחצים, קשרי הון-שלטון ושחיתות מקומית. יש לציין שהתנגדות לטענה שההליך הדמוקרטי מתמצה בבחירות (דחייה של דמוקרטיה ייצוגית במובנה הבלעדית), אין פירושה התנגדות לבחירות כחלק מההליך הדמוקרטי. בדמוקרטיה הייצוגית במובנה המכליל השאיפה היא לשלב בין הבחירות והשתתפות 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.

---

<sup>27</sup> להרחבה אודות מדיניות קבלת הנתונים מהרשויות המקומיות ראו עמודים 31-30 ונספח מספר 1.  
<sup>28</sup> הרשויות המקומיות שהגיבו: אשדוד, בית שמש, בת ים, חולון, חיפה, מודיעין-מכבים-רעות, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון ותל אביב-יפו.  
<sup>29</sup> 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 מחקר פלורסהיימר, 2015, עמ' 16-17.



## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

**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 שייטפסו כאינטרס ציבורי. זאת בשעה שבפועל קולם של תושבים מן השורה ושל שחקנים שאינם חלק מהרשת עלול להיעדר מהשיח ומהליך קבלת ההחלטות.

### 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 "חווה 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 שמתאפשרת בה השפעה של כלל הגורמים על עיצוב המדיניות באמצעות פרקטיקות דמוקרטיות.**

יש לציין שההתמקדות בדינמיקה של הפעילות הציבורית, ולא בתוכן של המדיניות הציבורית, משמעה התייחסות בראש ובראשונה להיבט התהליכי של הדמוקרטיה המקומית, ולא להיבט הערכי שלה. 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. אנו מאמינים שההתמקדות בדינמיקה הציבורית ולא בערכים מאפשרת למדד לפנות לקהל הישראלי הרחב, ולא לנקוט עמדה בסוגיות שנויות במחלוקת לגיטימית כגון המחלוקת על תפקיד השלטון שבין השמרנים לליברלים, או בין תפיסות עולם כלכליות משמאל ומימין.<sup>30</sup>

### הגדרת המושג דמוקרטיה מקומית

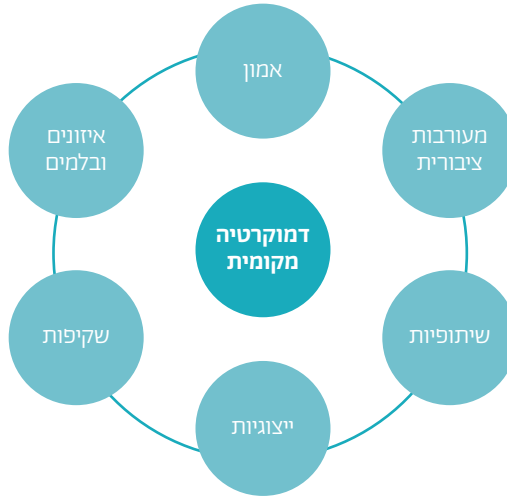
מדד זה מתבסס על הגדרה רחבה לדמוקרטיה מקומית הרואה אותה **כדינמיקה של פעילות ציבורית שבה מתאפשרות ייצוגיות של הציבור, השתתפות והשפעה על תכנון המדיניות וקבלת ההחלטות באמצעות מנגנונים דמוקרטיים ומערכות יחסים המבוססות על אמון בין הרשות המקומית לתושבים.** הגדרה זו מתייחסת הן לרשויות המקומיות כארגונים והן למרחב המקומי המורכב על ידי הקהילות והפרטים. הגדרה זו גם משלבת התייחסות הן למבנים ולהליכים מוסדיים והן לתפוקות ולהשפעות. מהגדרה זו עולה כי רשות מקומית דמוקרטית מתאפיינת בשקיפות, שיתופיות, ייצוגיות ואיזונים ובלמים. מרחב מקומי דמוקרטי מתאפיין ברמת אמון גבוהה של הציבור ברשות המקומית ובמעורבות ציבורית. בהתאם להגדרה זו, התמקדנו בשישה ממדים מרכזיים המבטאים את קיומה של הדמוקרטיה המקומית: שקיפות, שיתופיות, ייצוגיות, איזונים ובלמים, אמון ומעורבות ציבורית.

<sup>30</sup> להרחבה ראו פנימה, חווה המדינה, הגדרה מחודשת של מערכות היחסים בין המדינה, השלטון מקומי, הקהילה והפרט, 2023.

## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

מרכיב בהגדרה	ייצוגיות	השתתפות	מנגנונים דמוקרטיים	מערכות יחסים מבוססות אמון
<b>ממדים</b>	ייצוגיות	<ul style="list-style-type: none"> <li>שיתופיות</li> <li>מעורבות ציבורית</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>איזונים ובלמים</li> <li>שקיפות</li> </ul>	אמון

טבלה 1: המושג הראשי והממדים



לוח 4: המושג הראשי והממדים

## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

הממד	הגדרה	פריטים
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. <sup>31</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>מינוי בעלי תפקידים מרכזיים.</li> <li>תפקוד מנגנוני הביקורת הפנימית - מבקר הפנים, ועדת הביקורת וצוות תיקון הליקויים, הממונה על תלונות הציבור.</li> <li>מספר ישיבות מליאת המועצה ושיעור ההשתתפות בהן.</li> <li>קיומה של אופחיציה במועצת העיר.</li> </ul>
אמון	אמון הציבור ברשות המקומית מתייחס למידה שבה הרשות המקומית נתפסת על ידי הציבור ככשרה למלא את תפקידיה, ובפרט עד כמה היא נתפסת כמקצועית, נקייה משחיתות, מעוניינת בטובת הציבור ופועלת ביושרה. <sup>32</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>אמון כללי של התושבים ברשות המקומית שלהם.</li> <li>תפיסת המקצועיות של הרשות המקומית.</li> <li>תפיסת הרשות המקומית כמעוניינת בטובת הציבור.</li> <li>המידה שבה הרשות נתפסת כמושחתת.</li> <li>המידה שבה הרשות המקומית נתפסת כפועלת ביושרה.</li> </ul>
שקיפות	רשות מקומית שקופה מנגישה לציבור באופן חזום ומעבירה לציבור (בתגובה לבקשות חופש מידע) מידע מקיף ועדכני בכל תחומי פעילותה, באופן שמאפשר לציבור לבקר אותה ולהשתתף באופן משמעותי בהליך הדמוקרטי. <sup>33</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>זמני המענה לבקשות חופש מידע.</li> </ul>
ייצוגיות	ברשות מקומית שבה מתקיימת ייצוגיות הרכבי מועצת העיר והדרג הממונה הבכיר מגוונים ומשקפים את הדמוגרפיה המקומית, ומדיניות הרשות המקומית לוקחת בחשבון את האינטרסים של מכלול התושבים. <sup>34</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>שיעור הנשים והערבים במועצת העיר ובדרג הממונה הבכיר.</li> <li>היחס בין מספר המושבים במועצה למספר הסיעות במועצה.</li> <li>שיעור ההצבעה לבחירות המקומיות ב-2018.</li> <li>תפיסות התושבים בנושאי ייצוג.</li> </ul>
שיתופיות	שיתופיות מתייחסת למידה שבה הרשות המקומית פועלת מיוזמתה לשיתוף הציבור בקביעת המדיניות, בדרכים מגוונות, ולשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות אחרות. <sup>35</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ערכת סקרי עמדות התושבים ופרסומם.</li> <li>ביצוע הליכי שיתוף ציבור ופרסומם.</li> <li>פרסום הזמנות לציבור להשתתף בישיבות מליאת המועצה והוועדות.</li> <li>התאגדות במסגרת אשכול רשויות מקומיות.</li> <li>תפיסות התושבים בנוגע למידה שבה הרשות המקומית משתפת את הציבור.</li> </ul>

<sup>31</sup> ויבל 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.

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

<sup>33</sup> Maman, L. (2022). The democratic qualities of regulatory agencies. *Policy & Politics*, 50(4), 461-482.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Maman, 2022.

## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

הממד	הגדרה	פריטים
מעורבות ציבורית	מעורבות ציבורית מתייחסת למידה שבה פרטים והתארגנויות קהילתיות-חברתיות פעילים בהליך הדמוקרטי. <sup>36</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מידת ההתעדכנות בפוליטיקה המקומית של התושבים ברשות המקומית.</li> <li>• מידת ההתעדכנות בסדר היום ובהחלטות המועצה של התושבים.</li> <li>• פעילות פוליטית של התושבים: פרסום מכתבי תמיכה או מחאה בנושאים מקומיים בפלטפורמות שונות.</li> <li>• פעילות פוליטית של התושבים: חברות בארגון מקומי וקהילתי.</li> <li>• פעילות פוליטית של התושבים: השתתפות בהפגנות, עצומות, ישיבות בנושאים מקומיים.</li> </ul>

טבלה 2: הגדרת ותיאור הממדים

### מתודולוגיית הפיתוח של מדד הדמוקרטיה המקומית

המדד פותח בהתאם למתודולוגיה המקובלת לפיתוח מדדים למושגים לטנטיים.<sup>37</sup> המתודולוגיה כוללת שלושה שלבים (המשגה, איתור פריטים וציינון) המתבצעים בהליך איטרטיבי ולא ליניארי, כמתואר בתרשים הבא:



לוח 5: מתודולוגיית הפיתוח של המדד

<sup>36</sup> בארי, איתי, ביצועי השלטון המקומי בחיפה ובהשוואה לערים גדולות אחרות, אוניברסיטת חיפה, 2021.  
<sup>37</sup> Adcock, R. & Collier, D. (2001). *Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research*. American political science review 95(3), pp. 529-546.

## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

בשלב ההמשגה הגדרנו את מושגי המפתח של המדד (דמוקרטיה מקומית וממדי המשנה) בהתאם למקובל בספרות ובהתאם לתפיסת "חזרה המדינה" של "פנימה". בשלב בניית הפריטים יצרנו רשימת פריטים המבוססת ברובה על מדדים קיימים ששאלנו ממדדים אקדמיים או ממדדים 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 (ראו הרחבה בעמוד 25) ושל כל אחד מהמדדים במושג המרכזי. מגבלה זו נובעת מחוסר הזמינות של נתונים הנוגעים לשלטון המקומי בישראל, ממשאבים מוגבלים ומהקושי המובנה במדידת מושגים לטנטיים באמצעים כמותיים.<sup>38</sup> 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 של השלטון המקומי: כשנתיים אחרי הבחירות לשלטון המקומי וכארבע שנים אחרי הבחירות לשלטון המקומי. מדד הדמוקרטיה המקומית של שנת 2023 משקף את המחצית השנייה של הקדנציה שהחלה בשנת 2018, והוא משלב נתונים הרלוונטיים לקדנציה כולה (כגון שיעור ההצבעה בשנת 2018) ונתונים מהמחצית השנייה של הקדנציה (שנת 2020 ואילך).

### הרשויות המקומיות הנכללות בפייולט 2023

בפייולט שנערך בשנת 2023 נכללו 15 ערים מאשכולות סוציו-אקונומיים, מגזרים ומיקומים גיאוגרפיים מגוונים. הערים נבחרו כדי להראות שאפשר ליישם את מדד הדמוקרטיה המקומית ברשויות מקומיות בגדלים שונים ובעלות מרקמים חברתיים וכלכליים שונים ומורכבים. יישום המדד על מועצות אזוריות דורש התאמה מיוחדת, ובכוונתנו להדגים את ישימותו גם בהן במדידות העתידיות. הערים שנכללו בשלב זה 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.

### מקורות המידע ושיטת איסוף הנתונים

בהתאם למתודולוגיה המקובלת בעולם, מדד הדמוקרטיה המקומית של "פנימה" כולל נתונים משלושה סוגי מקורות: מידע מסקרי תושבים בכל רשות מקומית שנמדדה, מידע ממשלתי ומידע מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

<sup>38</sup> להרחבה אודות אתגרי המדידה והמלצות לשיפורה ראו נספח 3.

## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה



לוח 6: מקורות המידע ואיסוף הנתונים

**סקרי התושבים** נערכו באמצעות מכון "מסקר" בחודשים יולי-אוגוסט 2023. שאלון הסקר נבנה באמצעות פריטים מתוקפים ממחקרים קודמים (השאלון המלא מפורט בנספח 2). השאלון כלל בסך הכול עשרים שאלות נוסף לשאלות דמוגרפיות. המשתתפים גויסו למחקר באמצעות פרסום ברשתות חברתיות במקביל לשימוש בפאנלים קיימים של מכון מסקר. השאלונים תורגמו לערבית ורוסית כדי לדגום באופן מספק את האוכלוסייה הערבית ודוברת הרוסית בערים הרלוונטיות. הסקרים בוצעו בעיקר בשיטת סקר אינטרנטי, אך גם באמצעות סיקור טלפוני במקרים הנדרשים וכדי להבטיח ייצוגיות לכל מגוון האוכלוסייה. ככלל הדגימה הבטיחה ייצוג פרופורציוני על פי מכסות של מאפייני האוכלוסייה הבוגרת לגבי מגדר, גיל, שכונת מגורים, דת ודתיות (בקרבי יהודים). ברוב הרשויות המקומיות המדגמים גם הבטיחו ייצוג פרופורציוני במשתנה רמת ההכנסה. טווח טעות הדגימה במדגמים השונים הוא בין 4.5% ל- 5.6%. לעיון בטבלאות המפרטות את מבנה המדגם בכל אחת מן הרשויות המקומיות סרקו את הקוד או חפשו בגוגל "מדד הדמוקרטיה המקומית".



## מדד הדמוקרטיה המקומית - מתודולוגיה

**המידע הממשלתי** נאסף מדוחות מפורסמים לציבור, מאתרי האינטרנט של משרדי הממשלה ובאמצעות בקשות חופש מידע שהגישה "פנימה" למשרד הפנים ולרשויות המקומיות. בכמה מקרים נקודתיים הרשויות המקומיות האירו את עינינו בנוגע לטעויות בנתונים שנשלחו אלינו ממשרד הפנים, ולאחר קבלת אסמכתאות המאמתות את טענות הרשויות המקומיות, עדכנו את הנתונים בהתאם.

**המידע מאתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות** נאסף באופן ידני מאתרי האינטרנט על ידי עוזרות המחקר בפרויקט ותחת הבקרה של מנהל הפיתוח והיועצת המדעית. הנתונים נשלחו לרשויות המקומיות לפני פרסום המדד, ותיקונים נעשו במקרים שבהם אותרו אי דיוקים או הושלמו נתונים נוספים.<sup>39</sup>

### אופן השקלול של הציון הסופי

**הציון הסופי בכל ממד**, למעט ממד השקיפות, הוא ממוצע הציונים בכל הפריטים הנכללים בממד, ללא הפעלת משקלות. **הציון הסופי בממד השקיפות** מורכב מ-80% הציון בממד השקיפות בזירה המוניציפלית של עמותת שבי"ל, ומ-10% לכל אחד משני הפריטים הנוגעים לזמני המענה לבקשות חופש המידע. אופן השקלול של ממד השקיפות נועד להעניק לממד השקיפות בזירה המוניציפלית משקל יחסי שישקף את ההיקף הרחב שלו, לעומת שני הפריטים שמתמקדים בבקשות חופש מידע. **הציון הסופי בממד 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.

---

<sup>39</sup> להרחבה אודות מדיניות הקבלה של נתונים הנוגעים להליכי שיתוף ציבור ראו נספח מספר 1.

## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

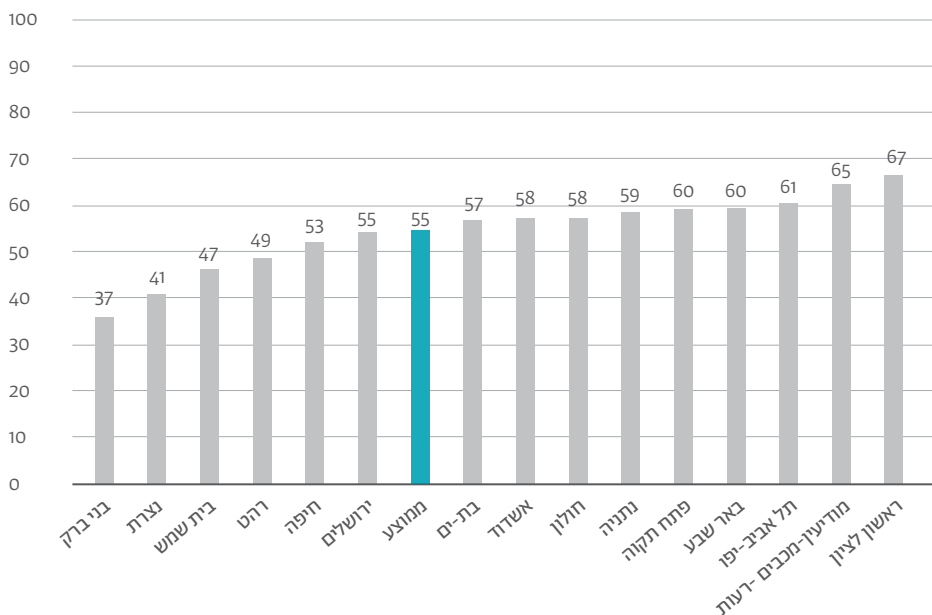
בפרק זה מוצגים הממצאים המרכזיים ממדידת השלב הראשון שנערכה בשנת 2023. מדידה זו משקפת את מצב הדמוקרטיה המקומית במחצית השנייה של הקדנציה שהחלה בשנת 2018, והיא משלבת נתונים הרלוונטיים לקדנציה כולה (כגון שיעור ההצבעה בשנת 2018) ונתונים מהמחצית השנייה של הקדנציה (שנת 2020 ואילך). תחילה מוצגים הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית ובכל אחד מששת הממדים המרכיבים אותו, ולאחר מכן מספר תרשימים המפרטים את התפלגות הציונים בפריטים נבחרים. לעיון בנתונים הגולמיים, נספחים מתודולוגיים מפורטים ותרשימים נוספים סרקו את הקוד או חפשו בגוגל "מדד הדמוקרטיה המקומית". השלבים הבאים בתהליך יכללו את ניתוח התוצאות, הסקת מסקנות וניסוח המלצות, שיפור וטיוב המדד, עבודה עם הרשויות המקומיות וביצוע מדידות תקופתיות במספר הולך וגדל של רשויות מקומיות בישראל.



### הציונים במדד הדמוקרטיה ובממדים המרכיבים אותו

#### ציון כולל לדמוקרטיה המקומית

הציון הסופי במדד הוא ממוצע הציונים בששת הממדים המרכיבים את המדד. הציונים הסופיים במדד הדמוקרטיה המקומית משתרעים בטווח שבין 37 (בני ברק) ו-67 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 55.

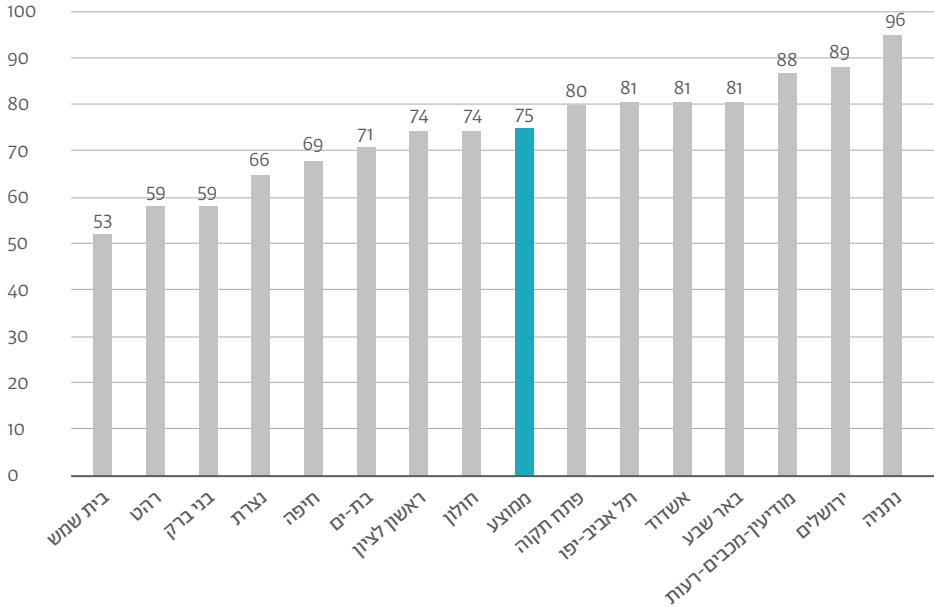


תרשים 8: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית



## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

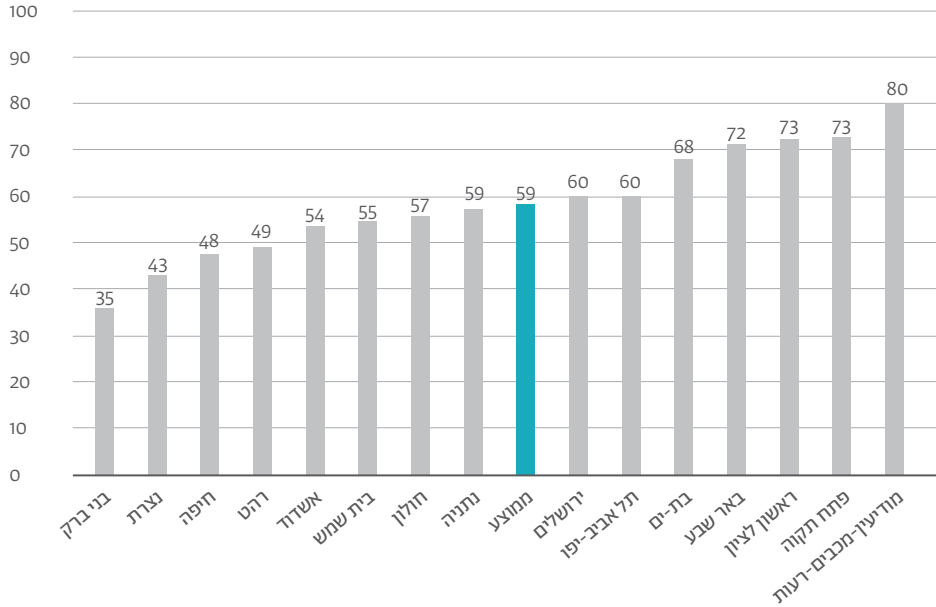
**הציונים בממד "איזונים ובלמים"** משתרעים בטווח שבין 53 (בית שמש) ו-96 (נתניה), והציון הממוצע הוא 75. הממד בוחן את הפריטים הבאים: מינוי בעלי תפקידים מרכזיים; ההגשה והדין בדוחות של מבקר הפנים והממונה על תלונות הציבור; כינוס ועדת הביקורת והקמת צוות מעקב אחר תיקון הליקויים; מספר ישיבות המועצה ושיעור הנוכחות של חברי המועצה בהן; קיומה של לפחות סיעת אופוזיציה אחת במועצה. מקורות הנתונים בממד זה היו: בקשות חופש מידע שהוגשו למשרד הפנים, בדיקה עצמאית של צוות המחקר באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ותקשורת עם הרשויות המקומיות.



תרשים 9: התפלגות הציונים בממד איזונים ובלמים

## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

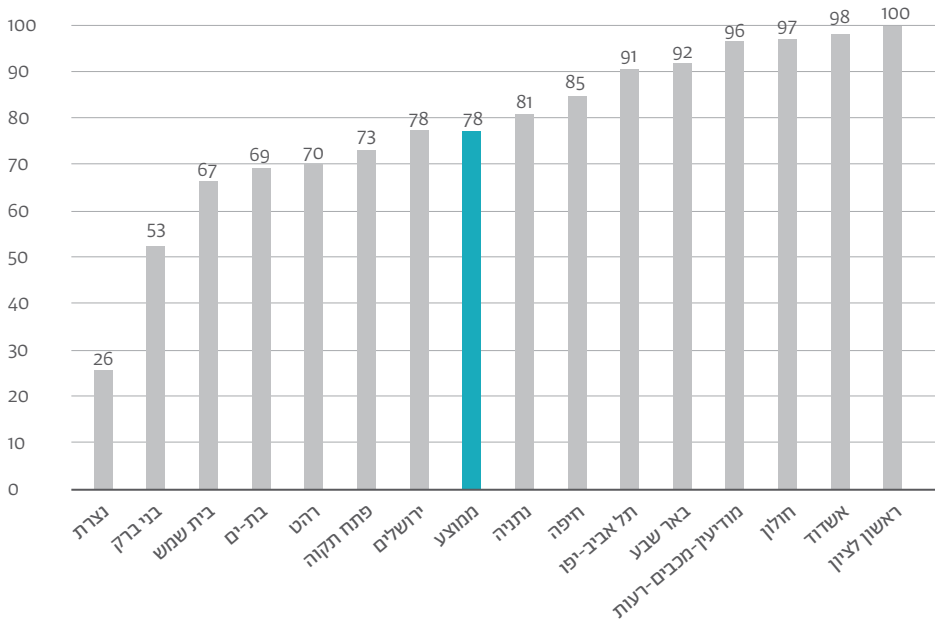
**הציונים במדד "אמון הציבור ברשות המקומית"** משתרעים בטווח שבין 35 (בני ברק) ו-80 (מודיעין-מכבים-רעות), והציון הממוצע הוא 59. הממד בוחן את אמון התושבים ברשות המקומית באמצעות סקרי תושבים. הסקר נערך בקרב מדגמים מייצגים של התושבים בכל רשות והוא כלל שאלות הנוגעות למידה שבה התושבים תופסים את הרשות המקומית כמקצועית, כמעוניינת בטובת התושבים וכפועלת ביושרה. כמו כן הסקר בוחן את מידת השחיתות הנתפסת על ידי התושבים ואת רמת האמון הכללית כלפי הרשות המקומית.



תרשים 10: התפלגות הציונים בממד אמון הציבור ברשות המקומית

## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

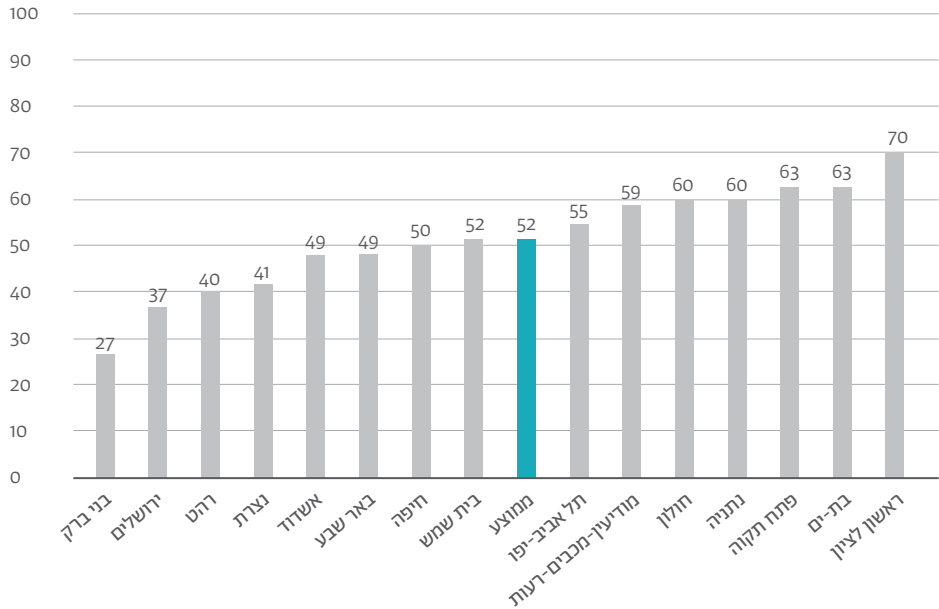
**הציונים במדד "שקיפות"** משתרעים בטווח שבין 26 (נצרת) ו-100 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 78. הציון בממד מורכב מ-80% ציון מדד השקיפות של עמותת שבי"ל לשנת 2022, שבוחן לעומק את אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, ו-20% הציון שקיבלו הרשויות המקומיות בשני פריטים הנוגעים לזמיני המענה לבקשות חופש מידע שהוגשו בשנת 2021. מקור הנתונים הנוגעים ליישום חוק חופש המידע הוא משרד המשפטים.



תרשים 01: התפלגות הציונים בממד שקיפות

## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

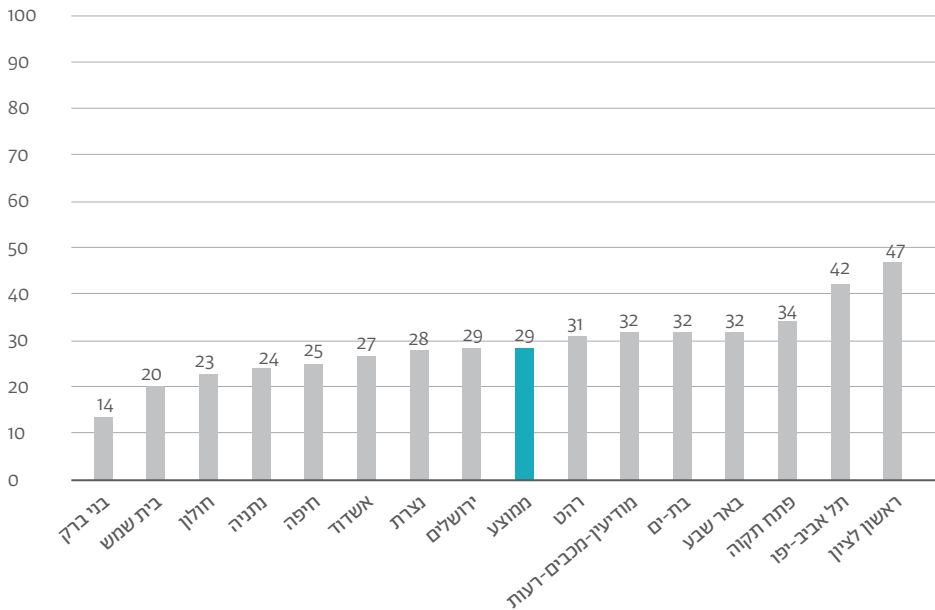
**הציונים במדד "ייצוגיות"** משתרעים בטווח שבין 27 (בני ברק) ו-70 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 52. הממד בוחן את הרכב המועצות והדרג הממונה הבכיר מבחינת מגדר ומגזר, את היחס בין מספר הסיעות במועצה למספר המושבים בה, את שיעור ההצבעה לבחירות המקומית בשנת 2018 ואת תפישת התושבים בתחום זה. מקורות הנתונים בממד הם משרד הפנים, אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות וסקרי תושבים.



תרשים 12: התפלגות הציונים בממד ייצוגיות

## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

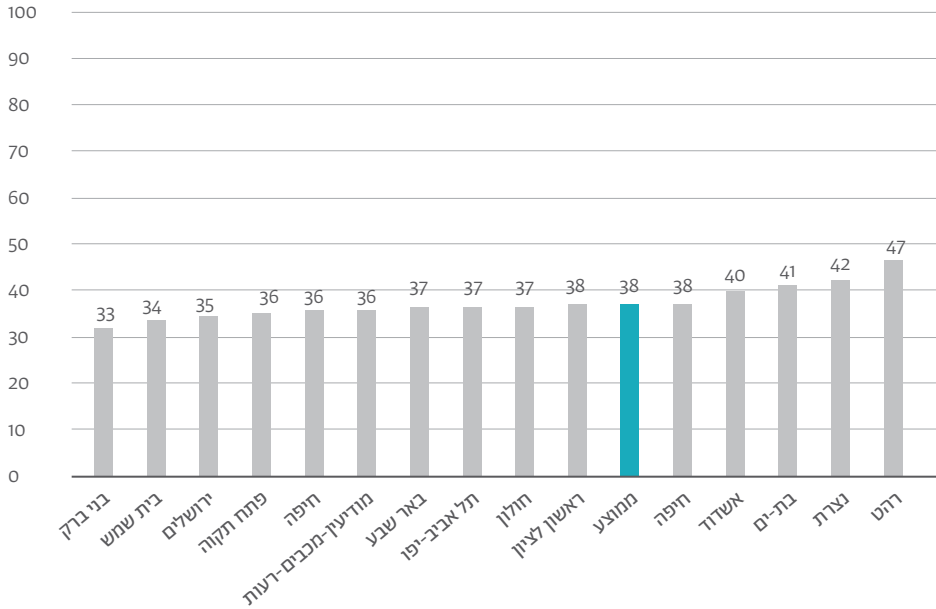
**הציונים בממד "שיתופיות"** משתרעים בטווח שבין 14 (בני ברק) ו-47 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 29. הממד בוחן את המידה שבה הרשות המקומית פועלת לשיתוף שחקנים חיצוניים (תושבי הרשות, ובמידה מועטה רשויות מקומיות שכנות) בקבלת ההחלטות כגון: באמצעות עריכת הליכי שיתוף ציבור, סקרי תושבים, הזמנת התושבים להשתתפות בישיבות מליאת המועצה ובישיבות הוועדות השונות והתאגדות במסגרת אשכול רשויות מקומיות. הממד בוחן גם את המידה שבה התושבים חשים כי ביכולתם להשפיע על קבלת ההחלטות ברשות המקומית, תופסים אותה כמשתפת באופן כללי, וכמשתפת בגיבוש התקציב, תוכניות העבודה ובתחום התכנון והבנייה. מקורות הנתונים הם בדיקה באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות, משרד הפנים וסקרי תושבים.



תרשים 13: התפלגות הציונים בממד שיתופיות

## מדד הדמוקרטיה המקומית - ממצאים

הציונים בממד "מעורבות ציבורית" משתרעים בטווח שבין 33 (בני ברק) ו-47 (רהט), והציון הממוצע הוא 38. הממד בחן את המעורבות של התושבים בקבלת ההחלטות ובפוליטיקה המקומית באמצעות סקרי תושבים. בממד זה נבחנו המידה שבה התושבים פעילים פוליטית ברשות המקומית, כאשר פעילות פוליטית נמדדה באמצעות דיווח על התעדכנות בסדר היום של הרשות המקומית ובהקצאת המשאבים, הבעת עמדות בנושאים מקומיים, חברות בארגונים מקומיים והשתתפות בכינוסים בנושאים מקומיים.



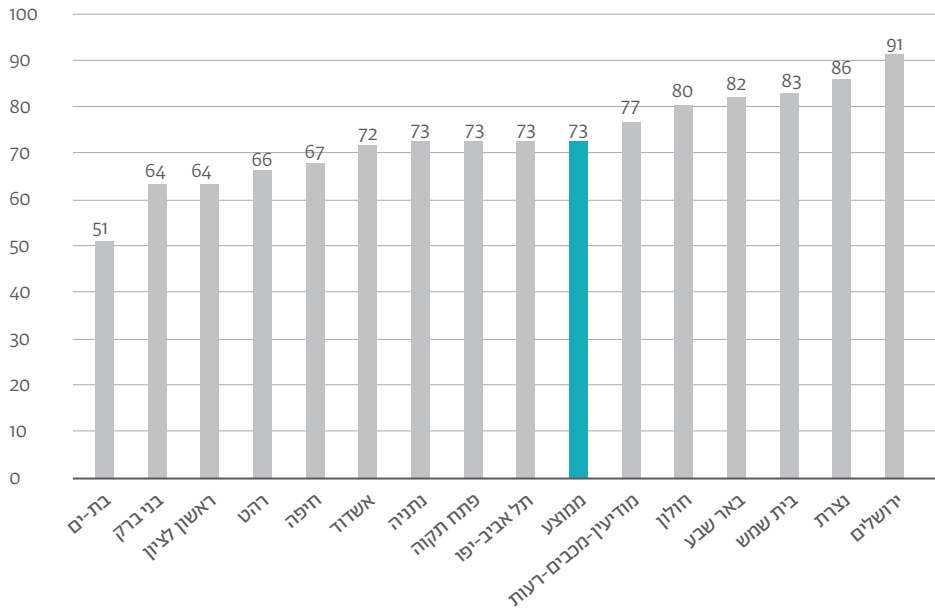
תרשים 14: התפלגות הציונים בממד מעורבות ציבורית

ציונים בפריטים (אינדיקטורים) נבחרים



המדד מורכב מפריטים רבים, כפי שמפורט בנספח 1. בסעיף זה מוצגות דוגמאות נבחרות לגבי האופן שבו הרשויות דורגו על פני מספר פריטים. לעיון בנתונים הגולמיים, נספחים מתודולוגיים מפורטים ותרשימים נוספים סרקו את הקוד או חפשו בגוגל "מדד הדמוקרטיה המקומית".

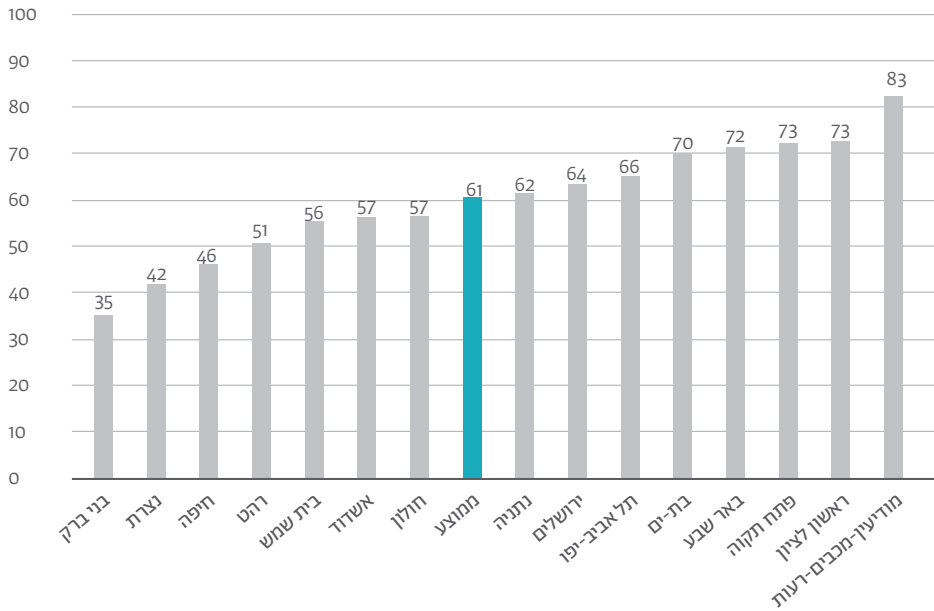
**הציונים בפריט מועצה: נוכחות** (בממד איזונים ובלמים) משתרעים בטווח שבין 51 (בת ים) ו-91 (ירושלים), והציון הממוצע הוא 73. הפריט בוחן את המספר הממוצע של חברי המועצה שנכחו בישיבות המועצה לאורך שנת 2022, ואת שיעורם מתוך כלל חברי המועצה ברשות המקומית. מקור הנתונים הוא אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.



תרשים 15: התפלגות הציונים בפריט מועצה: נוכחות

## ציונים בפריטים נבחרים

**הציונים בפריט אמון: מקצועיות** (בממד אמון) משתרעים בטווח שבין 35 (בני ברק) ו-83 (מודיעין-מכבים-רעות), והציון הממוצע הוא 61. הציון בפריט הוא הציון הממוצע שנתנו התושבים לרשות המקומית בסקר התושבים בשאלה: באיזו מידה הרשות המקומית מתנהלת באופן מקצועי?

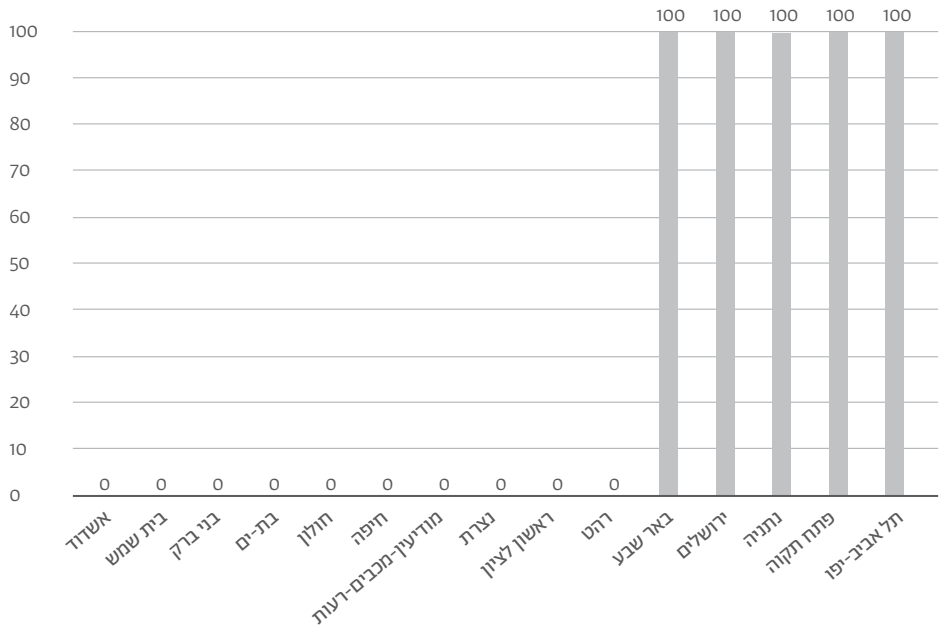


תרשים 16: התפלגות הציונים בפריט אמון: מקצועיות



## ציונים בפריטים נבחרים

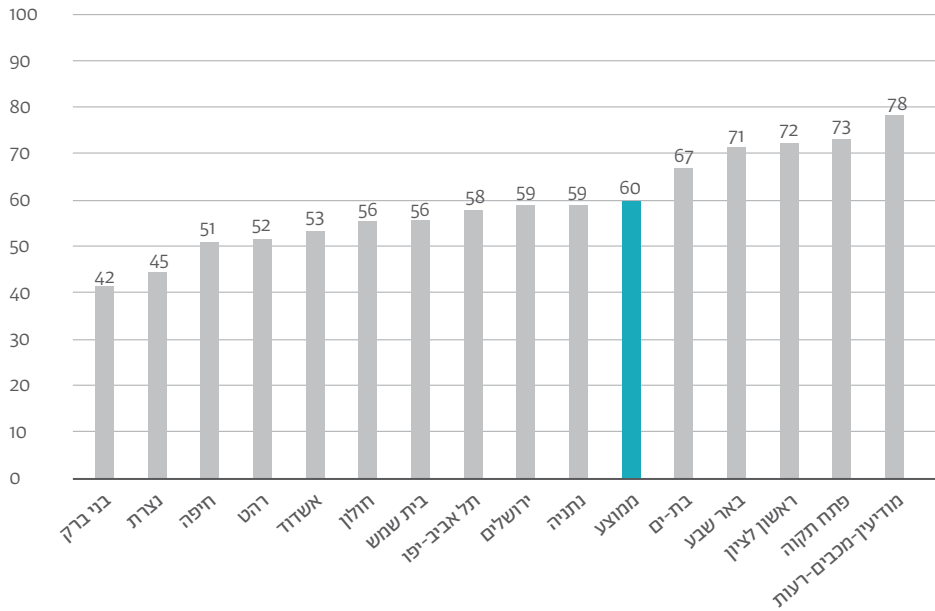
**הציונים בפריט תלונות: דיון מועצה** (בממד איזונים ובלמים) משתרעים בטווח שבין 0 (10 רשויות ו-100 (5 רשויות). הפריט בוחן באופן בינארי האם מועצת הרשות המקומית דנה בדו"ח הממונה על תלונות הציבור במסגרת הזמנים הקבועה בחוק בשנת 2022. מקור הנתונים הוא אתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ותקשורת עם הרשויות המקומיות.



תרשים 17: התפלגות הציונים בפריט תלונות: דיון מועצה

## ציונים בפריטים נבחרים

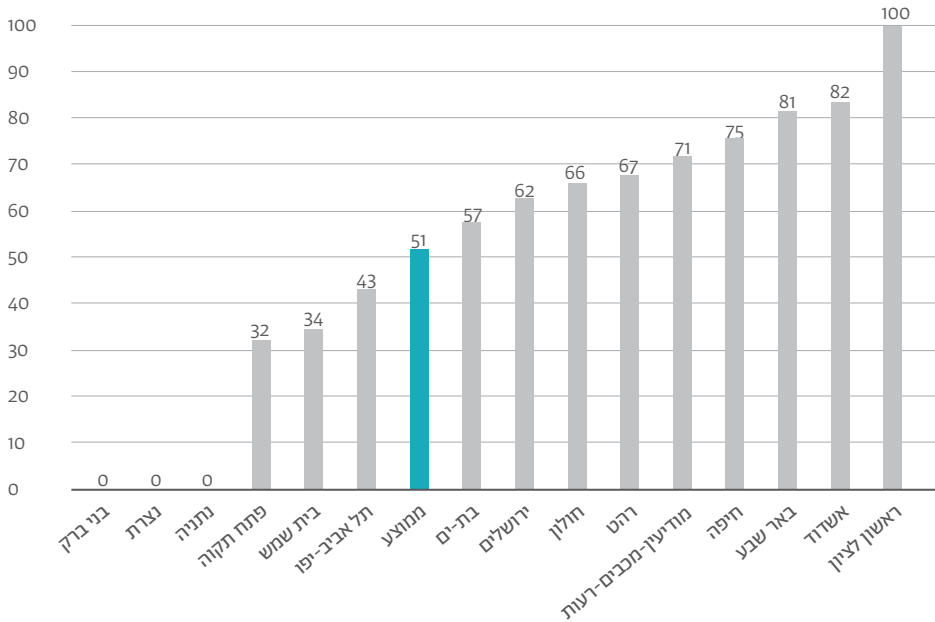
**הציונים בפריט תפיסת ייצוגיות: מדיניות** (בממד ייצוגיות) משתרעים בטווח שבין 42 (בני ברק) ו-78 (מודיעין-מכבים-רעות), והציון הממוצע הוא 60. הציון בפריט הוא הציון הממוצע שנתנו התושבים לרשות המקומית בסקר התושבים בשאלה: באיזו מידה הרשות המקומית פועלת לקידום מטרות של הציבור כולו ולא לקידום מטרות של מספר מצומצם של תושבים?



תרשים 18: התפלגות הציונים בפריט תפיסת ייצוגיות: מדיניות

## ציונים בפריטים נבחרים

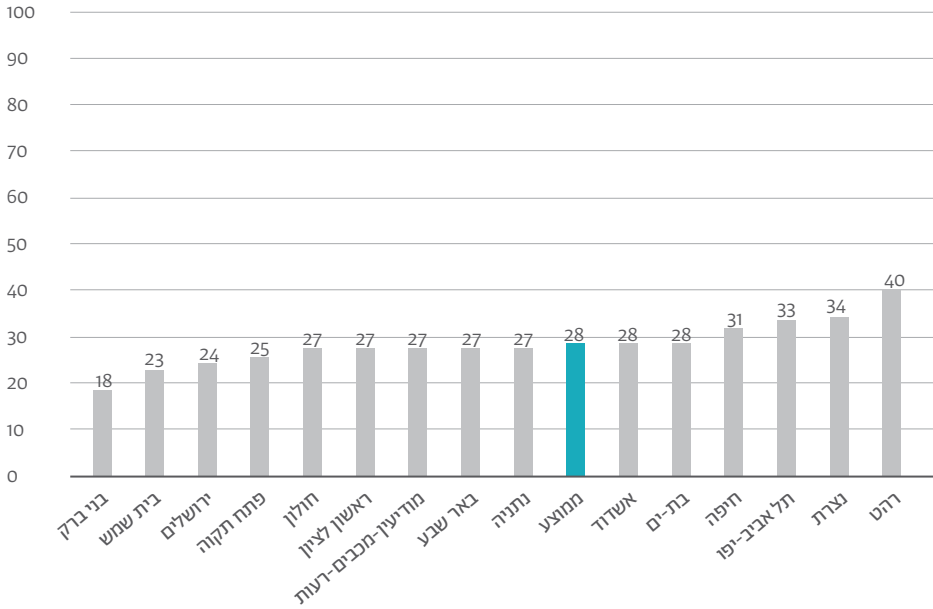
**הציונים בפריט חופש מידע בתוך 14 יום** (בממד שקיפות) משתרעים בטווח שבין 0 (בני ברק, נצרת, נתניה) ו-100 (ראשון לציון), והציון הממוצע הוא 51. הפריט בוחן את שיעור הבקשות למידע במסגרת חוק חופש המידע שנענו על ידי הרשות המקומית בתוך 14 יום בשנת 2021. מקור הנתונים הוא דוח יישום חוק חופש המידע ברשויות במקומיות של משרד המשפטים.



תרשים 19: התפלגות הציונים בפריט חופש מידע: בתוך 14 יום

## ציונים בפריטים נבחרים

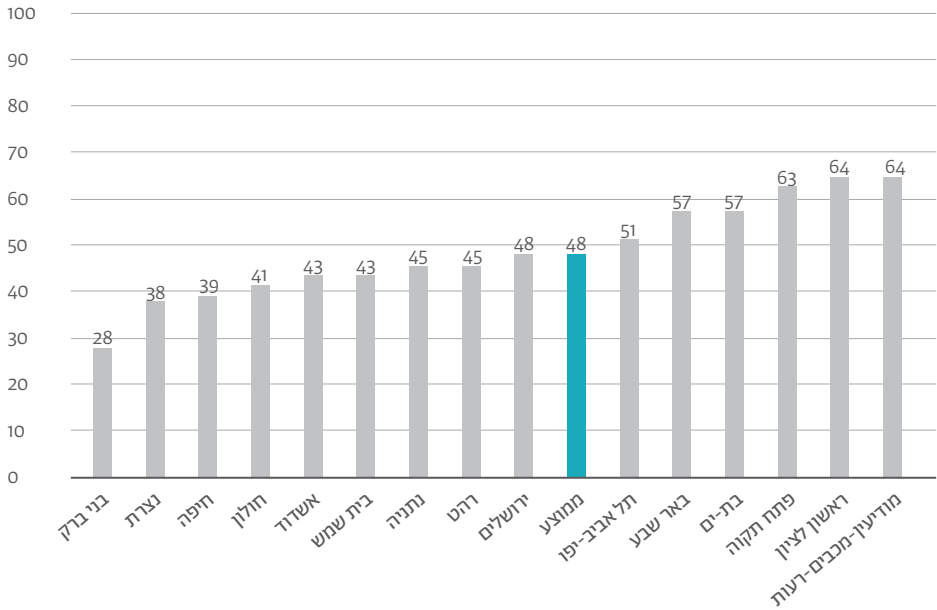
**הציונים בפריט פעילות ציבורית** (בממד מעורבות ציבורית) משתרעים בטווח שבין 18 (בני ברק) ו-40 (רהט), והציון הממוצע הוא 28. הציון בפריט הוא הציון הממוצע שענו התושבים על השאלה: נסה להעריך את המעורבות שלך בנושאים מקומיים בשנה האחרונה - אני משתתף בהפגנות / כינוסים / עצומות / ישיבות בנושאים מקומיים, שמאורגנים על ידי תושבים.



תרשים 20: התפלגות הציונים בפריט פעילות ציבורית

## ציונים בפריטים נבחרים

**הציונים בפריט תפיסת שיתופיות: מאמצי הרשות** (בממד שיתופיות) משתרעים בטווח שבין 28 (בני ברק) ו-64 (מודיעין-מכבים-רעות), והציון הממוצע הוא 48. הציון בפריט הוא הציון הממוצע שענו התושבים על השאלה: באיזו מידה הרשות עושה מאמצים לשתף את התושבים בקבלת החלטות חשובות?



תרשים 21: התפלגות הציונים בפריט תפיסת שיתופיות: מאמצי הרשות

אופק, יובל וכהן, הרצל, "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.

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

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.

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

מבקר המדינה, המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידים והתנהלותם, דוח שנתי וקא, 2020.

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

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

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

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.

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.

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.

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.

<https://democracybarometer.org>

[https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT\\_2023\\_Digital.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf)

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

<https://idea.int/gsod/g sod>

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

<https://www.coe.int/en/web/good-governance/elope>

[https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/07-Example%20Urban%20Governance%20Index\\_Report-Aug04-FINALdoc.pdf](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/madad10otakzir1213.pdf](http://matnasim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/madad10otakzir1213.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.israelhofsheets.org.il/years/2022>

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



## קישורים לאתרי אינטרנט

<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/>

## רשימת התרשימים

---

9	תרשים 1: התפלגות הציונים בממד הדמוקרטיה המקומית
10	תרשים 2: התפלגות הציונים בממד איזונים ובלמים
11	תרשים 3: התפלגות הציונים בממד אמון הציבור ברשות המקומית
12	תרשים 4: התפלגות הציונים בממד שקיפות
13	תרשים 5: התפלגות הציונים בממד ייצוגיות
14	תרשים 6: התפלגות הציונים בממד שיתופיות
15	תרשים 7: התפלגות הציונים בממד מעורבות ציבורית
32	תרשים 8: התפלגות הציונים בממד הדמוקרטיה המקומית
33	תרשים 9: התפלגות הציונים בממד איזונים ובלמים
34	תרשים 10: התפלגות הציונים בממד אמון הציבור ברשות המקומית
35	תרשים 11: התפלגות הציונים בממד שקיפות
36	תרשים 12: התפלגות הציונים בממד ייצוגיות
37	תרשים 13: התפלגות הציונים בממד שיתופיות
38	תרשים 14: התפלגות הציונים בממד מעורבות ציבורית
39	תרשים 15: התפלגות הציונים בפריט מועצה: נוכחות
40	תרשים 16: התפלגות הציונים בפריט אמון: מקצועיות
41	תרשים 17: התפלגות הציונים בפריט תלונות: דיון מועצה
42	תרשים 18: התפלגות הציונים בפריט תפיסת ייצוגיות: מדיניות
43	תרשים 19: התפלגות הציונים בפריט חופש מידע: בתוך 14 יום
44	תרשים 20: התפלגות הציונים בפריט פעילות ציבורית
45	תרשים 21: התפלגות הציונים בפריט תפיסת שיתופיות: מאמצי הרשות

## רשימת לוחות

---

7	לוח 1: מטרות מדד הדמוקרטיה המקומית בהתאם למתווה חוזה המדינה
8	לוח 2: המושג הראשי והממדים
18	לוח 3: מטרות מדד הדמוקרטיה המקומית בהתאם למתווה חוזה המדינה
26	לוח 4: המושג הראשי והממדים
28	לוח 5: מתודולוגיית הפיתוח של המדד
30	לוח 6: מקורות המידע ואיסוף הנתונים

## רשימת טבלאות

---

26

28

טבלה 1: המושג הראשי והממדים

טבלה 2: הגדרת ותיאור הממדים

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הצייון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות* וקהילות מקומיות*	עיגון בחקיקה
איוש: גזבר	האם בשנת 2022 איוש תפקיד הגזבר?	2022	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2010
איוש: מהנדס	האם בשנת 2022 איוש תפקיד המהנדס?	2022	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2010
איוש: יועמ"ש	האם בשנת 2022 איוש תפקיד היועץ המשפטי?	2022	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2010
איוש: מנכ"ל	האם בשנת 2022 איוש תפקיד המנכ"ל?	2022	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2010
איוש: מבקר	האם בשנת 2022 איוש תפקיד המבקר?	2022	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע		מדד הביזור של משרד הפנים	פקודת העיריות, חוזר המנהל הכללי מ' הפנים 4/2010
תלונות: הגשה	האם הוגש למועצת הרשות דו"ח הממונה על פניות הציבור לשנת 2021 לפני ה-01.05.2022?	2022	לא - 0 כן - 100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות (מסמכים רשמיים שנשלחו ע"י הרשויות)	אם לא נמצא\התקבל מהרשות תיעוד להגשה, ניתן הצייון 0	ELOGE Benchmarkings 2018	חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) תשס"ח-2008
תלונות: דיון מועצה	האם מועצת הרשות דנה בדו"ח הממונה על פניות הציבור לשנת 2021 לפני ה-01.07.2022?	2022	לא - 0 כן - 100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	אם לא נמצא\התקבל מהרשות תיעוד להגשה, ניתן הצייון 0	ELOGE Benchmarkings 2018	חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) תשס"ח-2008
מבקר: הגשה	האם דו"ח המבקר לשנת 2021 הוגש לראש הרשות ולעדת הביקורת לפני ה-1.4.22?	2022	לא - 0 כן - 100	בדיקה בדו"ח (מסמכים רשמיים שנשלחו ע"י הרשויות)	רשות שלא פרסמה את הדו"ח או לא העבירה אותו בתגובה לבקשת חופש המידע של פנימה קבלה ציון 0	מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות
מבקר: דיון מועצה	האם נידון במועצה דו"ח המבקר לשנת 2021 לפני ה-1.11.2022?	2022	לא - 0 כן - 100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	אם לא נמצא\התקבל מהרשות תיעוד להגשה, ניתן הצייון 0	מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות
מבקר: צוות מעקב	האם הרשות הקימה צוות מעקב אחר ממצאיו של מבקר הפנים בשנת 2020?	2020	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע (מסמכים רשמיים שנשלחו ע"י הרשויות)		מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות
ועדת ביקורת	האם ועדת הביקורת התכנסה שלוש פעמים או יותר בשנת 2020?	2020	לא - 0 כן - 100	משרד הפנים, בקשת חופש מידע (מסמכים רשמיים שנשלחו ע"י הרשויות)		מבקר המדינה 2020	פקודת העיריות
מועצה: ישיבות	כמה ישיבות של מליאת המועצה נערכו בשנת 2022?	2022	0-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	נכללו ישיבות מכל הסוגים: מן המניין, לא מן המניין ומיוחדות	LDG 2001	-
מועצה: נוכחות	מהו, בממוצע, אחוז חברי המועצה שהשתתפו בישיבות המליאה לאורך שנת 2022 מתוך כלל חברי המועצה?	2022	0-100	תיעוד בפרוטוקולים באתר הרשות	נכללו ישיבות מכל הסוגים: מן המניין, לא מן המניין ומיוחדות.	LDG 2001	-
מועצה: אופוזיציה	האם ברשות קיימת אופוזיציה (לפחות סיעה אחת)?	2023	לא - 0 כן - 100	בדיקה בהסכמים הקואליציוניים אחרי בחירות 2018 / בירור מול הרשות במייל או בטלפון		פינקלשטיין, 2023	-

\*חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל

אמון

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הצייון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות* וקהילות מקומיות*	עיגון בחקיקה
אמון: כללי	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת האמון הכללי בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 1 בסקר	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-
אמון: מקצועיות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת המקצועיות של הרשות בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 2 בסקר	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-
אמון: יושרה	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת היושרה בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 3 בסקר	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-
אמון: טובת הציבור	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת טובת הציבור בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 6 בסקר	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-
אמון: שחיתות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלות השחיתות בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלות מס' 4,5,7 בסקר	Grimmelikhuijsen & Knies 2017	-

שקיפות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הצייון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות* וקהילות מקומיות*	עיגון בחקיקה
חופ"מ: איחור	כמה אחוזים מבקשות חופש המידע נענו לאחר 120 יום, בשנת 2021?	2021	0-100	משרד המשפטים, דו"ח יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות		Center of Law and Democracy, 2019	חוק חופש המידע
חופ"מ: בתוך 14	כמה אחוזים מבקשות חופש המידע נענו בתוך 14 ימים, בשנת 2021?	2021	0-100	משרד המשפטים, דו"ח יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות		Center of Law and Democracy, 2019	-
מדד שבי"ל	מהו הציון שקיבלה הרשות במדד השקיפות בזירה המוניציפלית של עמותת שבי"ל לשנת 2022?	2022	0-100	המספר הוא הציון במדד שבי"ל	עמותת שבי"ל	מדד השקיפות בזירה המוניציפלית	עיגון חלקי בחוק חופש המידע

\*חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל

ייצוגיות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הצייון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט להערכת רשויות וקהילות מקומיות וקהילות מקומיות*	עיגון בחקיקה
נשים: דרג נבחר	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הנשים באוכלוסייה (50%) ובין ייצוגן בקרב הדרג הנבחר ברשות בשנת 2018?	2018	0-100 ייצוג של 50% נשים מזכה בציון 100	נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2019		ELOGE Benchmarkings 2018	-
נשים: דרג ממונה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הנשים באוכלוסייה (50%) ובין ייצוגן בקרב הדרג הממונה הבכיר ברשות בשנת 2023?	2023	0-100 ייצוג של 50% נשים מזכה בציון 100	בדיקה באתר הרשות	בעלי התפקידים שנבדקו: סגני וסגנות ראש הרשות, מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מבקר, מהנדס, ראש מינהל החינוך, מנהל מחלקת צעירים ונוער, דובר, וטרינר	SoLD 2013	-
ערבים: דרג נבחר	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הערבים באוכלוסיית הרשות ובין ייצוגם בקרב הדרג הנבחר ברשות בשנת 2018?	2018	0-100 ציון 100 הוענק לרשויות שבהן שיעור הערבים במועצה תאם את שיעורם באוכלוסייה, או עלה עליו	נתוני אוכלוסין לשנת 2021-הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הייצוג במועצה - עיבוד לנתוני משרד הפנים אחרי בחירות 2018	האינדיקטור שוקלל רק ברשויות שבהן שיעור הערבים באוכלוסייה גדול מ-1%	ELOGE Benchmarkings 2018	-
ערבים: דרג ממונה	מה הייתה מידת ההתאמה בין ייצוג הערבים באוכלוסייה ובין ייצוגם בקרב הדרג הממונה הבכיר ברשות בשנת 2023?	2023	0-100 ציון 100 הוענק לרשויות שבהן שיעור הערבים במועצה "תאם את שיעורם באוכלוסייה, או עלה עליו	נתוני אוכלוסין לשנת 2021-הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נתוני הייצוג בדרג הממונה הבכיר בדיקה באתר הרשות	האינדיקטור שוקלל רק ברשויות שבהן שיעור הערבים באוכלוסייה גדול מ-1%. בעלי התפקידים שנבדקו: סגני וסגנות ראש הרשות, מנכ"ל, גזבר, יועמ"ש, מבקר, מהנדס, ראש מינהל החינוך, מנהל מחלקת צעירים ונוער, דובר, וטרינר	SoLD 2013	-
תפיסת ייצוג: כללי	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת הייצוג הכללי במועצת העיר בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 8 בסקר	בארי 2021	-
תפיסת ייצוג: אוכלוסיות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת הייצוג לאוכלוסיות במועצת העיר בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 9 בסקר	בארי 2021	-
תפיסת ייצוג: מדיניות	מהו הציון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלת הייצוג במדיניות בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 10 בסקר	בארי 2021	-
ENCPLM	מהו הציון שקיבלה הרשות באינדקס ENCPLM?	2018	0-100 ציוןן 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, נבחרים במועצות 2018	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	-
הצבעה	מה היה שיעור ההצבעה לבחירות המקומיות בשנת 2018?	2018	0-100 הציון נקבע בהתאמה מדויקת לשיעור ההצבעה 100=100%	נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה		BeerI 2022	-

\*חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל

שיתופיות

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הצייון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט וקהילות מקומיות וקהילות מקומיות*	עיגון בחקיקה
סקרי עמדות	כמה סקרי עמדות התושבים + התוצאות, שנערכו בשנים 2021-2022 מפורסמים באתר הרשות?	2021-2022	אין סקרים 0-33 1-10 סקרים 10-20 סקרים 66-100 מעל 20 סקרים	בדיקה באתר הרשות \ השלמת נתונים בידי הרשויות	לא נכללו סקרי שביעות רצון סקר שתוצאותיו לא פורסמו באתר נספר באופן חלקי (0.75)	Statistics Sweden	-
הליכי שיתוף ציבור	כמה הליכי שיתוף ציבור שאינם סקרים, שהתקיימו בשנים 2021-2022, מפורסמים באתר הרשות?	2021-2022	אין הליכים 0-33 1-10 הליכים 10-20 הליכים 66-100 מעל 20 הליכים	בדיקה באתר הרשות \ השלמת נתונים בידי הרשויות	הליך שהתקיים אך לא פורסם באתר נספר באופן חלקי (0.75)	SoLD 2013	-
הזמנות מועצה	האם מופיעות באתר הרשות הזמנות לציבור להגיע ולהשמיע את קולו (במסגרת חלון זמן מוגדר) בישיבות מליאת המועצה?	2023	לא 0-100 כן	בדיקה באתר הרשות		Statistics Sweden	-
הזמנות וועדות	האם מופיעות באתר הרשות הזמנות לציבור להגיע ולהשמיע את קולו (במסגרת חלון זמן מוגדר) בישיבות ועדות המועצה?	2023	לא 0-100 כן	בדיקה באתר הרשות		Statistics Sweden	-
אשכול אזורי	האם הרשות חברה באשכול רשויות מקומיות?	2023	לא 0-100 כן	משרד הפנים		Political Leaders in European Cities	-
תפיסת שיתופיות: שביעות רצון	מהו הצייון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלה הנוגעת למידת שביעות הרצון של התושבים מיכולתם להשפיע על קבלת החלטות בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 11 בסקר	Principles of 12 Good Democratic Governance, Questionnaire for Citizens, 2018	-
תפיסת שיתופיות: מאמצי הרשות	מהו הצייון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלה הנוגעת למידת שביעות הרשות עושה מאמצים לשתף את הציבור בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 12 בסקר	Principles of 12 Good Democratic Governance, Questionnaire for Citizens, 2018	-
תפיסת שיתופיות: תקציב	מהו הצייון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלה הנוגעת למידת השיתוף בגיבוש התקציב בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 13 בסקר	Principles of 12 Good Democratic Governance, Questionnaire for Citizens, 2018	-
תפיסת שיתופיות: תכנון ובניה	מהו הצייון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלה הנוגעת למידת השיתוף בהליכי תכנון ובניה בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 14 בסקר	Political Leaders in European Cities	-
תפיסת שיתופיות: תכניות עבודה	מהו הצייון הממוצע שקיבלה הרשות בשאלה הנוגעת במידת השיתוף בגיבוש תכניות העבודה בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 15 בסקר	ELOGE Benchmarkings 2018	-

\*חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פינמה ולשלטון המקומי בישראל

מעורבות ציבורית

קידוד הפריט	הפריט	תקופה	פירוט הקידוד ושיטת הצייון	מקור המידע	הערות	שימוש קודם בפריט וקהילות מקומיות וקהילות מקומיות*	עיגון בחקיקה
<b>התעדכנות: כלי</b>	מהו הצייון הממוצע בשאלת ההתעדכנות של התושבים בפוליטיקה המקומית (למשל באמצעות עיתונים, רשתות חברתיות או פרסומים) בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 16 בסקר	בארי 2021	-
<b>התעדכנות: פירוט</b>	מהו הצייון הממוצע בשאלת ההתעדכנות של התושבים בסדר היום, החלטות המועצה והקצאת משאבים בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 17 בסקר	בארי 2021	-
<b>הבעת עמדות</b>	מהו הצייון הממוצע בשאלת המידה שבה התושבים נוהגים לשלוח או לפרסם מכתבי תמיכה או מחאה לאנשי ציבור\ בעיתונות מקומית\ ברשתות חברתיות בסקר התושבים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 18 בסקר	בארי 2021	-
<b>חברות בהתארגנות</b>	מהו הצייון הממוצע בשאלת המידה שבה התושבים חברים בלפחות ארגון מקומי או קהילתי אחד (כמו למשל ועד הורים, ועד שכונה)?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 19 בסקר	בארי 2021	-
<b>פעילות ציבורית</b>	מהו הצייון הממוצע בשאלת המידה שבה התושבים משתתפים בהפגנות \ כינוסים \ עצומות \ ישיבות בנושאים מקומיים?	2023	0-100	סקר תושבים	שאלה מס' 20 בסקר	בארי 2021	-

\*חלק מהפריטים עברו התאמה למדד של פנימה ולשלטון המקומי בישראל



שאלון לתושבים

הממד	הפריט	ההיגד
אמון	באיזו מידה אתה מסכים עם ההיגדים הבאים?	1. יש לי אמון בעיריית [שם הרשות]
אמון	האפשרויות: כלל לא	2. עיריית [שם הרשות] מתנהלת באופן מקצועי
אמון	במידה מועטה במידה בינונית	3. [שם הרשות] פועלת ביושרה
אמון	במידה רבה	4. לדעתי, בעיריית [שם הרשות] עובדים מקודמים לפי העדפות אישיות של מנהלים ולחצים פוליטיים, ולא בהתאם לאיכות הביצועים שלהם בפועל
אמון	במידה רבה מאוד	5. לדעתי, קרו מקרים שבהם חברות פרטיות זכו במכרזים של עיריית [שם הרשות] באופן שאיננו ראוי
אמון		6. [שם הרשות] מעוניינת בטובת התושבים
אמון		7. ביכולתם של תושבים ב[שם הרשות] לקבל מענה מקצועי לתלונות שלהם גם ללא קשרים אישיים לנבחרי ציבור או עובדי הרשות

הממד	הפריט	ההיגד
ייצוגיות	באיזו מידה אתה מסכים עם ההיגדים הבאים?	8. אנשים כמוני מיוצגים כראוי במועצת העיר
ייצוגיות	האפשרויות: כלל לא	9. יש אוכלוסיות שהאינטרסים שלהן לא מקבלים ייצוג הולם במועצת העיר
ייצוגיות	במידה מועטה במידה בינונית במידה רבה במידה רבה מאוד	10. [שם הרשות] פועלת לקידום מטרות של הציבור כולו ולא לקידום מטרות של מספר מצומצם של תושבים

פירוט מקור השאלות

שאלה 1: European Social Survey (ESS)

שאלות 2; 3; 6: Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 583-601.  
שאלות 14-15: ע"ב ראיונות עם מומחים לשיתוף הציבור בשלטון המקומי בישראל (ראו רשימת ראיונות בנספח מספר 4).

הממד	הפריט	ההיגד
שיתופיות	באיזו מידה אתה מסכים עם ההיגדים הבאים?	11. תושבים ב [שם הרשות] מרוצים מהיכולת שלהם להשפיע על קבלת החלטות בנושאים החשובים להם
שיתופיות	האפשרויות: כלל לא	12. [שם הרשות] עושה מאמצים לשתף את התושבים בקבלת החלטות חשובות
שיתופיות	במידה מועטה במידה בינונית	13. [שם הרשות] מתייעצת עם התושבים והסקטורים השונים במהלך גיבוש התקציב השנתי
שיתופיות	במידה רבה במידה רבה מאוד	14. [שם הרשות] מתייעצת עם התושבים והסקטורים השונים בתהליכי תכנון ובניה
שיתופיות		15. [שם הרשות] מתייעצת עם התושבים והסקטורים השונים במהלך גיבוש תוכניות העבוד

הממד	הפריט	ההיגד
מעורבות ציבורית	נסה להעריך את המעורבות שלך בנושאים מקומיים במהלך השנה האחרונה:	16. אני מתעדכן בפוליטיקה המקומית (למשל באמצעות עיתונים, רשתות חברתיות או פרסומים)
מעורבות ציבורית	מ-0 = אף פעם עד 10 = תמיד	17. אני מתעדכן בסדר היום של המועצה, החלטותיה ובאופן שבו היא מקצה משאבים
מעורבות ציבורית		18. אני נוהג לשלוח או לפרסם מכתבי תמיכה או מחאה בעניינים מקומיים לאנשי ציבור, בעיתונות מקומית, ברשתות חברתיות
מעורבות ציבורית		19. אני חבר בארגון מקומי או קהילתי כלשהו (למשל, ועד שכונה, ועד הורים, קבוצת פעילים)
מעורבות ציבורית		20. אני משתתף בהפגנות / כינוסים / עצומות / ישיבות בנושאים מקומיים, שמאורגנים על ידי תושבים

שאלות 7; 11-13; Council of Europe, 12 Principles of Good Democratic Governance, Questionnaire for Citizens.

שאלות 4; 5; 8-10; 16-20: בארי, איתי, ביצועי השלטון המקומי בחיפה ובהשוואה לערים גדולות אחרות, אוניברסיטת חיפה, 2021, נספח א'.

אתגרי המדידה והמלצות

במהלך פיתוח ויישום המדד על 15 העיריות שנכללו בפיילוט של שנת 2023, צוות "פנימה" התמודד עם אתגרים וחסמים רבים, שחלקם הגבילו בסופו של דבר את איכות המדידה שנערכה. בטבלה שלהלן מוצג תיעוד ניסיונות המדידה שלא צלחו, והמלצות לשיפור המדידה בעתיד.

הממד	הפריט, הנושא	החסם	המלצה להסרת החסם
<b>איזונים ובלמים</b>	הערכה איכותנית של עבודת מבקר הפנים ברשות המקומית	היעדר נורמות מוסכמות להערכת איכות עבודת מבקר הפנים	• קיום תהליך שיתוף ציבור להסכמה על נורמות הערכה איכותניות • גיוס משאבים
<b>איזונים ובלמים</b>	המעמד והאפקטיביות של חברי המועצה, בדגש על חברי המועצה מהאופוזיציה	• שיתוף פעולה נמוך מצד חברי המועצה שמתבטא בהיענות נמוכה לסקר ששלחנו	• קמפיין להעלאת המודעות על חשיבות המדידה ורתימת חברי מועצות למענה על הסקר
<b>איזונים ובלמים</b>	תפקוד כלל ועדות המועצה	• היעדר חובת פרסום פרוטוקולים של כלל ועדות המועצה	• תיקון חקיקה
<b>איזונים ובלמים</b>	איוש תקני הממונה על תלנות הציבור ויו"ר הוועדה לביקורת (מטעם האופוזיציה)	• היעדר נתונים רשמיים	• הכללה בתהליכי הבקרה של משרד הפנים

הממד	הפריט, הנושא	החסם	המלצה להסרת החסם
<b>ייצוגיות</b>	שיעור הייצוג של חרדים ויוצאי אתיופיה במועצות ובדג הממונה הבכיר	• היעדר נתונים רשמיים	• הכללה בתהליכי הבקרה של משרדי הממשלה הנוגעים לעניין
<b>ייצוגיות</b>	בחינה של ייצוג השכונות ברשות במועצת הרשות המקומית	• היעדר נתונים רשמיים	• הכללה בתהליכי הבקרה של משרדי הממשלה הנוגעים לעניין
<b>ייצוגיות</b>	הערכת המשאבים (תמיכות והקצאת מבני ציבור) שהרשות המקומית משקיעה באוכלוסיות מוחלשות (סוציו-אקונומית ופוליטית)	• שקיפות תקציבית נמוכה • דורש הקצאת משאבים רחבה	• תיקון חקיקה להשקפת התקציבים • גיוס משאבים
<b>ייצוגיות</b>	שיעור הייצוג של אוכלוסיות שונות בדיקטוריונים של החברות העירוניות	• היעדר נתונים רשמיים	• הכללה בתהליכי הבקרה של משרדי הממשלה הנוגעים לעניין
<b>ייצוגיות</b>	שיעור הייצוג של אוכלוסיות שונות בקרב נציגי הציבור בוועדות המועצה	• היעדר נתונים רשמיים	• הכללה בתהליכי הבקרה של משרדי הממשלה הנוגעים לעניין

הממד	הפריט, הנושא	החסם	המלצה להסרת החסם
<b>שיתופיות</b>	הערכת ההיקף, הסדירות והאיכות של הליכי שיתוף הציבור ברשות המקומית	• דורש הקצאת משאבים לראיונות עומק עם גורמי מפתח בכל רשות מקומית • דורש שיתוף פעולה מעמיק מצד הרשויות המקומיות	• גיוס משאבים • קמפיין להעלאת המודעות על חשיבות המדידה ורתימת הרשויות המקומיות לשיתוף פעולה
<b>שיתופיות</b>	הערכת האיכות של הכשרת עובדי הרשות המקומית הבכירים לניהול הליכי שיתוף ציבור	• דורש הקצאת משאבים לראיונות עומק עם גורמי מפתח בכל רשות מקומית • דורש שיתוף פעולה מעמיק מצד הרשויות המקומיות	• גיוס משאבים • קמפיין להעלאת המודעות על חשיבות המדידה ורתימת הרשויות המקומיות לשיתוף פעולה
<b>שיתופיות</b>	מינוי והשתתפות של נציגי הציבור בוועדות המועצה ובדיקטוריונים של החברות העירוניות	• היעדר חובת פרסום פרוטוקולים של כלל ועדות המועצה והחברות העירוניות	• תיקון חקיקה להשקפת הדיונים • פרסום שמות נציגי הציבור על ידי הרשויות המקומיות

הממד	הפריט, הנושא	החסם	המלצה להסרת החסם
<b>מעורבות ציבורית</b>	בדיקה של המספר והאיכות של התארגנויות פוליטיות מקומיות (ועדי שכונות, ארגוני חברה אורחית, ועדי הורים וכו')	• היעדר זמינות של נתונים מקיפים ואמינים על אודות התארגנויות מקומיות	• יצירת מנגנון איסוף נתונים בשיתוף הרשויות המקומיות והקהילות

## רשימת הראיונות<sup>40</sup>

---

עו"ד אבי בלדי, חבר המועצה המקומית גבעת זאב  
ד"ר עו"ד אורית רשפי, יו"ר עמותת כ"ן ויו"ר פורום איגוד חברי המועצות (אח"מ)  
מר איתמר בן ישראל, מנהל תחום פנים ושלטון מקומי, משרד ראש הממשלה  
עו"ד אמיר בשאראת, הועד הארצי של הרשויות המקומיות הערביות  
ד"ר אריאל פינקלשטיין, המכון הישראלי לדמוקרטיה  
גברת בלה אלכסנדרוב, מנהלת תכניות בכירה, שלטון מקומי, יד הנדיב  
ד"ר גילה לאור, מיסדת שותפה של חברת Inrise  
ד"ר דבורה אברמזון ברוש, מכון ירושלים למחקרי מדיניות  
גברת חלי נפתלוביץ, מנהלת תוכנית חלוץ, המכון הדמוקרטי  
גברת לימור מוסייל, מנהלת השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה  
ד"ר מורן נגיד, פורום קהלת  
עו"ד מיכאל יוחאי, מנכ"ל עמותת שקיפות בינלאומית ישראל  
מר מרדכי כהן, מנכ"ל משרד הפנים לשעבר  
גברת מריה ג'יריס, מנכ"לית מכון שיטה  
הרב עו"ד משה מורגנשטרן, חבר מועצת העיר בני ברק  
גברת נגה שרון, חברת מועצת העיר עפולה  
גברת נועה רזנפלד, ראש תחום שיתוף הציבור, משרד ראש הממשלה  
גברת נטע אלגבסי, מנהלת תחום תכנון מדיניות חברתית, משרד ראש הממשלה  
השופטת בדימוס נילי ארד, נשיאת עמותת שקיפות בינלאומית ישראל  
גברת נטע לביא, מנהלת תחום פיתוח ארגוני ברשמו"ק, משרד הפנים  
גברת סיגל מורן, ראשת מועצה אזורית בני שמעון לשעבר, מנכ"לית משרד הרווחה והביטחון החברתי לשעבר  
ד"ר עודד סטקלוב, ראש תחום שלטון מקומי, עדליא  
גברת עיינה אדלה, מנהלת אגף בכיר תכנון ופיתוח ההון האנושי, משרד הפנים  
גברת קרן דורון כץ, ראש תחום אזוריות ואיכות השירותים, ג'וינט אלכא  
גברת שימירית ברדה, סמנכ"לית בית הספר מקומות להכשרת הבכירים בשלטון המקומי, משרד הפנים

---

<sup>40</sup> השמות מופיעים בסדר אלפביתי



