

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**
הנחיות לציטוט: **מלכיאל, עדן, ממן ליבי ובארי, איתי (2025).**

מדד הדמוקרטיה המקומית, 2025, פנימה.

www.local-docracy-index.co.il

Citation guidelines:

Malkiel, Eden, Maman, Libby & Beeri, Itai, (2025).

Local Democracy Index, 2025, Pnima.

www.local-docracy-index.co.il

עיצוב גרפי: **רועי ליטן**



לאתר מדד
הדמוקרטיה
המקומית סרקו
את הקוד

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

© כל הזכויות שמורות לתנועת פנימה 2024

תקציר מנהלים

מדד הדמוקרטיה המקומית פותח על ידי "פנימה" ככלי לקידום "[חזון 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 מקומיות 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 שלשלטון 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 המרכזי¹.

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 מלכיאלי, מנהל תחום דמוקרטיה מקומית ב"פנימה", בכתיבת המייל edenm@pnimail.co.il

תהליך הפיתוח והמדידה

המדד פותח ומיושם על ידי הצוות המקצועי של "פנימה" בהובלת **עדן מלכיאל**, מנהל תחום הדמוקרטיה המקומית, ובליוי 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 לסטנדרטים 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, משתפת, 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.

תקציר מנהלים

תרשים מספר 1: המושג הראשי והממדים



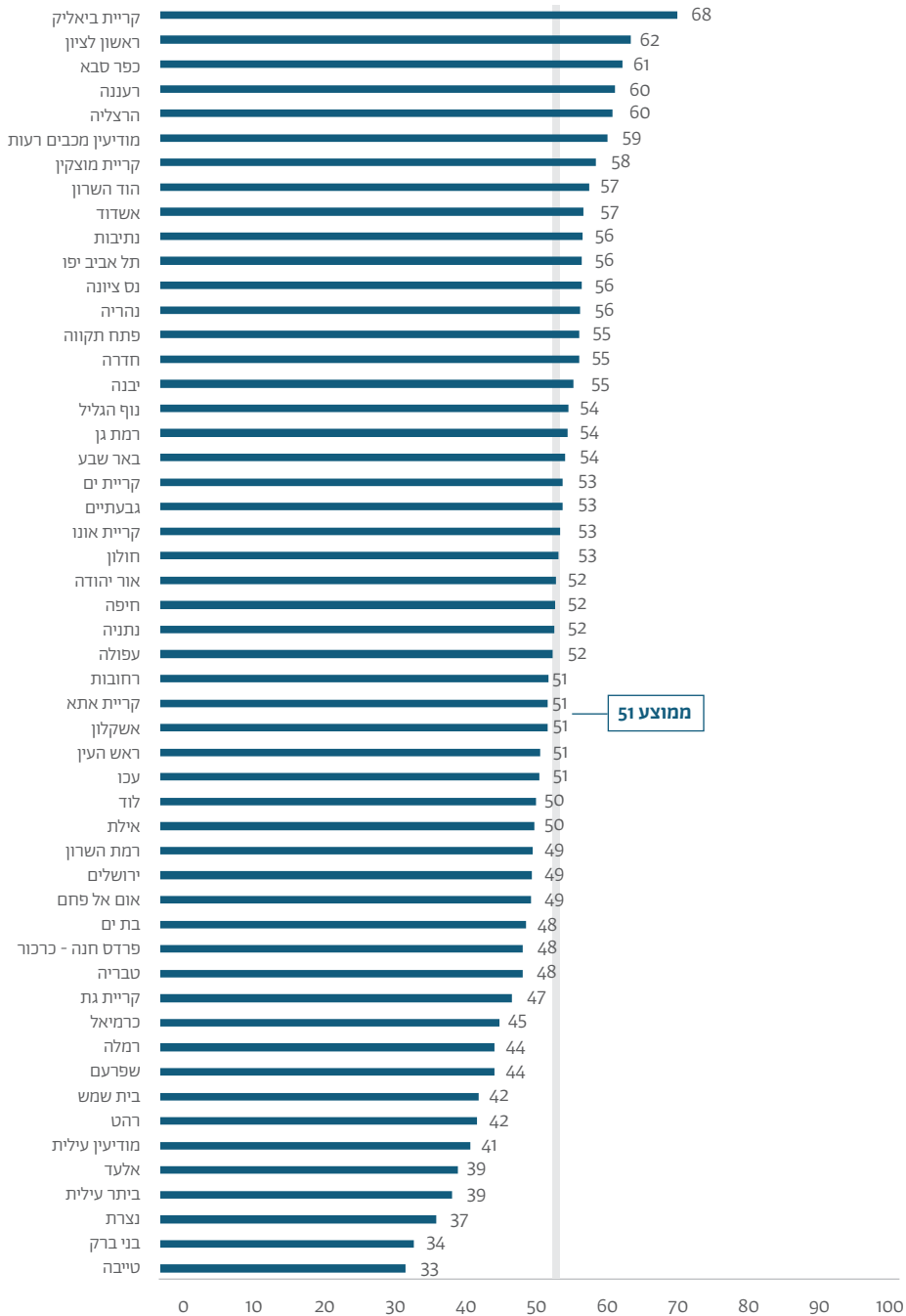
מדידת 2025 - ממצאים מרכזיים

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 0-100. 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 משתרים בטווח שבין 33 (טייבה) ו-68 (קריית ביאליק), והציון הממוצע הוא 51.

תקציר מנהלים

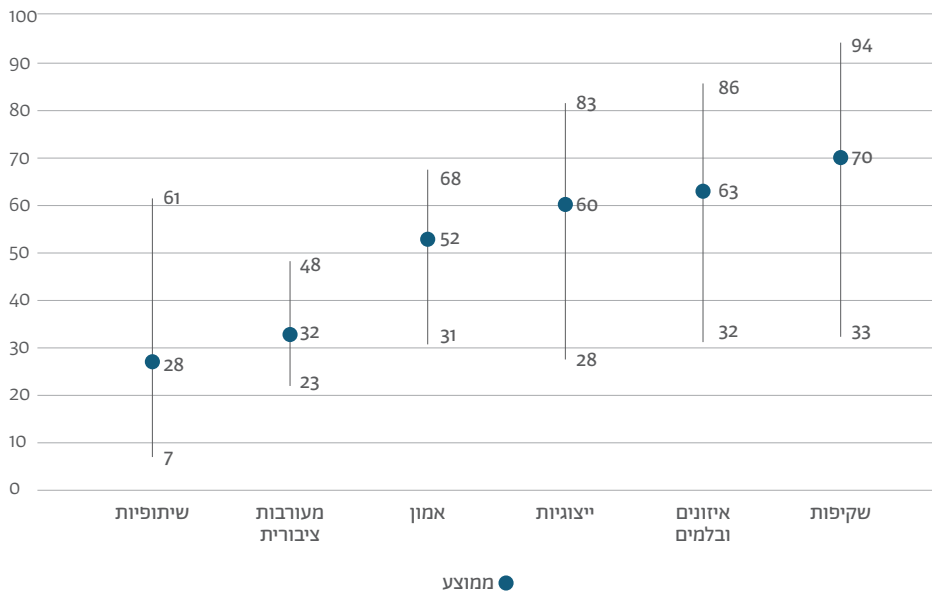
תרשים מספר 2: התפלגות הציונים במדד הדמוקרטיה המקומית



תקציר מנהלים

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.

תקציר מנהלים

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 האובייקטיביים.	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.
איוונים ובלמים הציון הממוצע בממד לכלל המדגם - 63	• נמצאו ליקויים בתפקוד הבסיסי של מגנני 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 האיוונים 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.

תקציר מנהלים

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 ולחזוק המעמד ויכולת ההשפעה הפוליטית-דמוקרטית של קהילות מקומיות, כמפורט במתווה "חווה 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

לאתר מדד
הדמוקרטיה
המקומית סרקו
את הקוד

