مُؤشِّر الشَّفافيّة

2017

فحص مواقع الإنترنت التّابعة إلى السّلطات المحلّيّة العربيّة في إسرائيل

محامون من أجل إدارة سليمة
Lawyers for Good Governance
עורכי דין לקידום מנהל תקין

04-6565090 04-6565089

Office@LawGG.org

ص.ب ת.ד 50971 / الناصرة נצרת 16000

Lawyers for Good Governance - محامون من أجل إدارة سليمة

ساعد في الكتابة والبحث: محمد قدح

تحرير لغوي: رؤى للترجمة والنشر

التّصميم والإنتاج: ماريو روك

MARIOADV.

© جميع الحقوق محفوظة لجمعيّة محامون من أجل إدارة سليمة (ج.م.)

ايلول، ٢٠١٧

الفهرس

مقدّمة	4
مدخل	5
عن الشَّفافيّة	6
القانون والشَّفافيّة	7
منهج البحث	9
خلاصة النّتائج	11
الاستنتاجات	21
تلخيص وتصوّر مستقبليّ	23
الملحق ١	24
Abstract	26

مقدّمة

تسعى جمعيّة «محامون من أجل إدارة سليمة»، منذ تأسيسها عام 2014، إلى تجذير أسس الإدارة السَّليمة في المؤسَّسات الحكوميّة عامَّةً، وفي السّلطات المحليّة العربيّة خاصَّةً، وهي تُعتبر الجمعيّة الأولى من نوعها في المجتمع العربيّ بهذا المجال، في حين أصبح الفساد والمحسوبيّات من الظّواهر الرّائجة (لا بل العاديّة، للأسف) في أوساطنا.

تهدف الجمعيّة إلى ترسيخ الإدارة السَّليمة وَجَودة الحكم من خلال عملها على المستويين القانونيّ والتَّوعويّ على حدٍّ سواء. تشكّل الجمعيّة، على المستوى القانونيّ، عُنوانًا للجماهير الحريصة على الإدارة السَّليمة. وفي الجمعيّة قسمٌ مسؤول عن تلقّي شكاوى الجمهور واستفساراته، وقسمٌ آخر مسؤول عن معالجة الشَّكاوى والمرافعة القضائيّة.

أمّا على المستوى التَّوعويّ، فيقوم القسم الجماهيري بتحضير محاضرات ونشرات توعية في مختلف المؤسَّسات: المدارس، مؤسَّسات التّعليم العالي، المجالس والبلديّات والمؤسَّسات الحكوميّة. ترى الجمعيّة في العمل التَّوعويّ والجماهيريّ جزءًا مركزيًّا من نشاطها، فالهدف لا يقتصر على المتابعة القانونيّة فحسب، وإنّما يشمل العمل على إحداث تغيير في الوعي الذَّاتيّ وفي مناهج التَّفكير. وهذا التّغيير يستوجب سيرورة عمل طويلة وليس حلولاً عينيَّة بحتةً. من هنا، تضع الجمعيّة على رأس سلّم أولويّاتها العملَ الجماهيريّ وحثَّ الجماهير على الاهتمام بالاستقامة والإدارة السَّليمة، لأنّها تعتبر أنّ وعي الجمهور هو الوسيلة الفضلى للمراقبة والمحاسبة.

أحد الأسس الجوهريّة للإدارة السَّليمة في مؤسَّسات السّلك العامّ هو مبدأ الشَّفافيّة. ونقول «مبدأ» بغية التَّنويه إلى أنَّ وجوب العمل بشفافيّة تامَّة لا يرتكز على البعد القانونيّ فحسب، وإنّما على ثقة الجمهور أيضًا، فالعمل بشفافيّة يُعزّز ثقة الجمهور بقرارات وأنشطة مؤسَّساته ومُنتخَبيه. إضافةً إلى ذلك، فإنّ الشَّفافيّة هي شرط أساسيّ لإشراك الجمهور في عمليّة اتّخاذ القرارات وضمان حيّز ديمقراطيّ حقيقيّ في السّاحة المحليّة.

للأسف، مبدأ الشَّفافيّة في سلطاتنا المحليّة العربيّة لا يحظى بالاهتمام الكافي، في أقلّ تعبير. وعند غياب الشَّفافيّة تُقوَّض أسس الإدارة السَّليمة وتفقد جوهرها، فيصعب على الجمهور مراقبة السّلطة ونجاعة عملها وفحص إنْ كانت تُدار بشكل سليم. كذلك، تجدر الإشارة إلى أنّ المسؤوليّة الكاملة عن تطبيق مبدأ الشَّفافيّة (كإنشاء مواقع إلكترونيّة، حتلنتها وتغذيتها بالمعلومات والمستندات المطلوبة) تقع على عاتق السّلطات المحليّة فقط، وليس للحكم المركزيّ أيّ دور في ذلك (سواء كان بالتمويل أو بالقرار).

بناءً على ما ذُكر، إنّ التّطبيق الكامل لمبدأ الشَّفافيّة منوطٌ، أوّلاً وأخيرًا، بقرار واضح، فكريًّا وعمليًّا، من السّلطة المحليّة يتمثّل في إدراج الموضوع على سُلَّم الأولويّات. سلطاتنا المحليّة، ومجتمعنا عامَّة، في أمسّ الحاجة إلى تذويت قيم الشَّفافيّة، وكلّنا أمل أنْ يشكّل تقريرنا هذا خطوة أولى في مسيرتنا نحو الشَّفافيّة والإدارة السَّليمة.

نضال حايك، محامٍ
مدير عام جمعيّة محامون من أجل إدارة سليمة

مدخل

الفساد بتعريفه المتداول اليوم هو استغلال القوّة والنّفوذ السّلطويّين لأهداف شخصيّة، فئويّة أو سلطويّة، وهو ظاهرة قديمة ومعروفة منذ الإمبراطوريّة البرونزيّة في اليونان القديمة، ومنذ الإمبراطوريّة الرّومانيّة وما تبعها حتى أيّامنا هذه. ورد ذكر هذه الظّاهرة في التّوراة والإنجيل، كما تطرّق الإسلام لها. فمثلاً، في إمكاننا معرفة كيفيّة تعامل الإسلام مع أوجه الفساد المختلفة والتّعريفات العديدة للمصطلح "فساد" من خلال القرآن والحديث. فمن معاني الفساد ومسمّياته العديدة الّتي تطرّق إليها الإسلام: الفساد السّياسيّ الذي ارتبط ارتباطًا وثيقًا بالطّغيان والاستبداد، فساد المال الذي يتوافق تعريفه مع التّعريف السّائد اليوم بأنّه استغلال منصب عامّ لكسب أهداف وأرباح شخصيّة، والفساد بمعناه الأوسع كالفساد التّربويّ، الاجتماعيّ، الإداريّ وتلويث المحيط. الفساد بمعانيه المختلفة حُرّم في الإسلام بشكل قاطع، وأُقرّت طرق لكيفيّة مكافحته.*

إنّ رغبة الشّعب في حكم عادل وغير فاسد ليست بأحدث من ظاهرة الفساد نفسها. لذا، عندما نتطرّق إلى مجتمعنا، في سياق ظاهرة الفساد، فهذا لا يعني أنّ هذه الظّاهرة تميّزنا عن مجتمعات أخرى، وعليه، فالتّوقّعات والمطالب من ممثّلي هذا المجتمع عامّةً، ومن ممثّليه في الحكم المحلّيّ خاصةً، هي أن يُدار على نحوٍ منصف، بشفافيّة وبدون فساد.

إحدى الآليّات الموجودة والكفيلة بكبح نفوذ خادمي الجمهور وضمان عملهم وفقًا للمصلحة العامّة، لا الخاصّة، هي العمل المُنتظَم بشفافيّة، وعلى مرأى من أعين الجمهور التي ترصد وتراقب عمل ممثّليه.

"مُؤشِّر الشَّفافيّة" هو تقرير سنويّ، يهدف إلى رصد الشَّفافيّة التي تنتهجها السّلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل، بوساطة فحص قناة التّواصل المركزيّة بين السّلطة والمواطن- موقع السّلطة المحليّة على الإنترنت. لا شكّ في أنّ مبدأ الشَّفافيّة عامّة، وتطبيقه على مواقع الإنترنت التّابعة إلى السّلطات خاصّة، يُجسّد نقطة انطلاق ضروريّة نحو عمل السّلطات المحليّة السّليم والنّاجع، الأمر الذي من شأنه أن يحسّن الخدمة المُقدَّمة للمواطن.

رغم مضيّ عقود من الزّمن على تأسيس السّلطات المحليّة العربيّة، فإنّ قضيّة الشَّفافيّة لم تلقَ، حتّى اليومَ، اهتمامًا جماهيريًّا كبيرًا. أساليب الإدارة التي تأصّلتْ في السّلطات المحليّة العربيّة (وهذا يسري على جميع السّلطات الإداريّة في البلاد) لم تتعاطَ مع الشَّفافيّة على أنّها مبدأ مُوجِّه يجب العمل بموجبه وتطبيقه في كلّ عمل وكلّ خطوة. في ضوء ذلك، ولد مشروع «مُؤشِّر الشَّفافيّة» رغبةً في وضع قيمة الشَّفافيّة على جدول العمل اليوميّ الجماهيريّ، وفي إطلاع الجمهور على الفجوة الكبيرة القائمة بين الموجود والمنشود في هذا الصدد، وفي إعطاء السّلطات المحليّة أدوات عمل لمتابعة الموضوع.

نؤكّد هنا للسّلطات المحليّة أنّ هدف مُؤشِّر الفساد ليس الذّمّ أو المدح، وإنّما وضع السّلطة المحليّة أمام مرآة تَعكس لها صورةً واضحةً للثّغرات ولحالات الخلل القائمة، الأمر الذي سيساعد في العمل على إصلاحها.

نذكّر بهذه الفرصة بنات وأبناء مجتمعنا بأن لديهم الحق في المعرفة! عندما تقوم سلطة محلية بممارسة عملها بشفافية فإنها بذلك تدعوكن/م للمشاركة الفعّالة في أنشطتها وفي اجراءات صنع واتخاذ القرارات. علينا أن لا نكتفي بممارسة حقنا بالتصويت في يوم الانتخابات، بل أن نحرص على متابعة عمل السلطة المحلية، الاشراف عليه، المشاركة به ونقده عند الحاجة!

ميري حداد،
مديرة مشروع «مُؤشِّر الشَّفافيّة 2017»

محامون من أجل
إدارة سليمة

* محمود محمّد عطيّة معابرة، أطروحة: الفساد الإداريّ وعلاجه في اللّغة والفقه الإسلاميّ: دراسة مقارِنة بالقانون الإداريّ الأردنيّ، ص. 179-168 (2010).

عن الشَّفافيّة

القاعـدة الأسـاس في مجـال الشَّـفافيّة العامّـة معروفـة ومتّفـقٌ عليهـا: كلّ سـلطة محليّـة، كونهـا سـلطة جماهيريّـة، ملزمـةٌ بالعمـل بشـفافيّة. شـفافيّة إدارة السّـلطة المحليّـة هـي أحـد الأسـس المركزيّـة والضّروريّـة لضـمان نجاعـة الإدارة والتزامهـا بقواعـد الإدارة السَّـليمة. وبما أنّ الشَّـفافيّة ليسـت مجـرّد جُملـة مـن الواجبـات القانونيّـة، وإنّمـا هـي قيمـة بحـدّ ذاتهـا، فـلا بـدّ مـن التّوقّـف عندهـا وعنـد الأهـداف المرجـوّة مـن ورائهـا.

تطـوّر مصطلـح الشَّـفافيّة في البدايـة مـن خـلال النّـداءات لإجـراء إصلاحـات في الحكـم المحلّيّ والّتـي اسـتندت إلى فكـرة الرّبـط بـين العـدل والاسـتقامة مـن جهـة، والإدارة السّـليمة في عمـل السّـلطة مـن جهـةٍ أخـرى. كان التّطلّـع إلى نظـام حكـم سـليم ليـس قوامـه نجاعـة الإدارة فحسـب، وإنّمـا عدالتهـا أيضًـا، لأنّ مـن شـأن ذلـك أن يضفـي شرعيّـةً عـلى الحكـم. فـالإدارة السّـليمة تعنـي، أيضًـا، الحكـم التّمثيـليّ في تخصيـص وتوزيـع المـوارد العامّـة. أمّـا اليـوم، فالشَّـفافيّة لا تتلخّـص في شرعيّـة السّـلطة وفي كونهـا مؤسّسـة تخـدم الجمهـور، وإنّمـا تشـمل، أيضًـا، فكـرة تدعيـم حقـوق الفـرد، فالشَّـفافيّة تتيـح للمواطـن إمكانيّـة المشـاركة بشـكلٍ أكـثر فعاليـة في المسـار الدّيمقراطـيّ.* سـيرورة التّطـوّر هـذه تلائـم دولاً عديـدةً، ومـن ضمنهـا إسرائيـل، وهـي تـشرح كيـف تبلـورت، عـلى مـدار السّـنوات، مضامـين إضافيّـة لمصطلـح الشَّـفافيّة- مضامـين تعـبّر عـن الأهـداف المختلفـة الّتـي تقـف خلـف الجهـود السّـاعية إلى تعزيـز الشَّـفافيّة.

عـلاوةً عـلى مسـاهمة الشَّـفافيّة في إنشـاء حكـم تمثيـليّ، وبالتّـالي أكـثر شرعيّـة، فـإنّ ثمّـة مقاصـد أخـرى ترمـي إليهـا المطالبـة بالشَّـفافيّة. فالشَّـفافيّة هـي وسـيلة رقابـة لكيفيّـة توزيـع المـورد العـامّ: تزويـد المواطـن بمعلومـات حـول كيفيّـة توزيـع المـورد العـامّ يمكّنـه مـن النّقـد والمطالبـة بإصلاحـات، وبذلـك تتسـنّى الفرصـة لموازنـة وكبـح جمـاح السّـلطة ولضـمان عملهـا بشـكل سـليم. كذلـك فـإنّ الشَّـفافيّة هـي الـردّ عـلى الإدارة غـير السّـليمة، حيـث تمـارس وسـيلة أساسـيّة في النّضـال لمكافحـة مظاهـر فسـاد السّـلطة. إضافـةً إلى ذلـك، تعـزّز الشَّـفافيّة الشّـعور بالمسـؤوليّة. فمجـرّد توافـر الإمكانيّـة لـدى المواطـن بالمطالبـة بالحصـول عـلى معلومـات مُعيّنـة مـن السّـلطة، يُذكّرهـا بواجبهـا في إطـلاع الجمهـور عـلى مـا لديهـا كونهـا مسـؤولة أمامَـه. يجـدر الذّكـر هنـا أنّ الشَّـفافيّة تكتسـب، في ضـوء التّطـوّرات التّكنولوجيّـة الحديثـة، أهمّيّـة مضاعفـة وتلعـب دورًا هامًّـا في نـشر ثقافـة الحكـم المفتـوح والمُتـاح إلكترونيًّـا (e-government)، الحكـم الّـذي يُسـهّل منالـيّة المعلومـات والخدمـات عـبر الإنترنـت.

تـمّ في السّـنوات الأخـيرة في إسرائيـل، كغيرهـا مـن دول العـالم، اعتـماد ثلاثـة أهـداف هـي بمثابـة ركائـز أساسـيّة لوجـوب الشَّـفافيّة العامّـة. أوّلًا: للجمهـور الحـقّ في المعرفـة، وهـذا الحـقّ هـو **جـزء مـن الحـقّ الأسـاس في حرّيّـة التّعبـير**- حجـر الزّاويـة في النّظـام الدّيمقراطـيّ، فـإذا لم تكـن المعلومـات سـهلة المنـال للجمهـور، كيـف سـيتمكّن مـن التّعبـير عـن رأيـه؟ كيـف سـيكون باسـتطاعته أن يراقـب وينتقـد ويطالـب بإجـراء تغيـرات؟ ثانيـاً، فـإنّ عمـل مؤسّسـات السّـلك العـامّ بمنـأى عـن الشَّـفافيّة **يزعـزع ثقـة الجمهـور** بهـا ويمـسّ بشرعيّـة عملهـا. ثالثـاً، إنّ طلـبَ الجمهـور المعرفـةَ هـو حـقٌّ لـك لا مكرمـة، والمعلومـات الّتـي يُطالـب الجمهـور بتلقّيهـا **هـي مُلـكٌ لـه**، والسّـلطة مؤتمنـة عليهـا مـن قبلـه.

لذلـك، عندمـا تعتمـد السّـلطة المحليّـة مبـدأ الشَّـفافيّة، عـلى سـبيل المثـال لا الحـصر مـن خـلال إقامـة موقـع إنترنـت مُحتلـن، شـامل ومجـانيّ، فإنّهـا تُعيـد للجمهـور أمانـةً تعـود لـه، وتُهيّـئ للمواطنـين\ات وسـائل النّقـد والرّقابـة وبلـورة الـرّأي الشّـخصيّ. تدفّـقُ المعلومات مـن أروقـة السّـلطة إلى الحيّـز العـامّ يُمكّـن المواطنـين\ات مـن مراقبـة سـيرورة اتّخـاذ القـرارات والتّحقّـق مـن نزاهـة عمـل السّـلطة وحرصهـا عـلى المصلحـة العامّـة. إنّ هـذا النّهـج يقـوّي أواصر الثّقـة بـين المواطـن\ة والسّـلطة. كـما إنّ الشَّـفافيّة والحكـم المفتـوح يعـزّزان التّمكـين الفـرديّ لـدى المواطـن ويقوّيـان العمليّـة الدّيمقراطيّـة ويتيحـان مشـاركة جماهيريّـة حقيقيّـة وفعّالـة.

في أيّامنـا، لا يعـتري أهمّيّـة الشَّـفافيّة شـكٌّ، وهـي تُعتـبر أحـد الأركان الأساسـيّة لعمـل السّـلطة النّاجـع والسّـليم الّـذي يضمـن مشـاركة الجمهـور وتعاونـه. بنـاءً عـلى مـا ذُكـر، فالسّـلطات الإداريّـة (والمحليّـة مـن ضمنهـا) الّتـي لا تحـرص عـلى القيـام بواجبهـا في هـذا المجـال تُخطـئ هدفهـا الأسـاس وتمـسّ هـي ذاتهـا بشرعيّـة عملهـا.

* للاستزادة، يُنظر: Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, Faces and Phases of Transparency Reform in Local Government, 27:5 International Journal of Public Administration (2004) 287, 289.

القانون والشَّفافيّة

"الحقّ في الحصول على معلومات حول عمل السّلطات الجماهيريّة هو من لبنات أساس المجتمع الحرّ. وجوده مرتبط بجوهر النّظام الدّيمقراطيّ، يغذّي حرّيّة التّعبير ويتغذّى منها ويعكس الرّؤية القانونيّة الّتي ترى السّلطة مؤتمنة من قبل الجمهور وملزمة بالاهتمام بالجمهور لا بنفسها في كلّ مهامّها". *

واجبات الشَّفافيّة الملقاة على السّلطات المحليّة بشكل عامّ، وواجبات الشَّفافيّة المتعلّقة بنشر مستندات ومعلومات على مواقع الإنترنت تحديدًا، أُقرّت في قوانين عدّة. رغم أنّ السّلطة المحلّيّة غير ملزمةٍ، قانونيًّا، بنشر معلومات ومستندات غير تلك الّتي يُلزم القانون بنشرها، يجب التّنويه إلى أنّ العمل بشفافيّة هو بذاته قيمة، مستقلّة عمّا هو مضمَّن في القانون، وبالتّالي فأيّ نشر علاوةً على ما يُلزم القانون به يشكّل إضافةً هامّةً.

بند القانون الذي يفرض واجب البلديّات في إقامة مواقع إنترنت هو البند 248ب من أمر البلديّات [صيغة جديدة] الّذي أضيف للأمر في إطار تعديل قانونيّ عام 2007. هذا الأمر يسري، أيضًا، على المجالس المحلّيّة والإقليميّة استنادًا إلى البند 13و من أمر السّلطات المحلّيّة [صيغة جديدة]. استنادًا إلى هذا الأمر القانونيّ، فإنّ السّلطات المحلّيّة ملزمة بإقامة موقع إنترنت "مُتاح للجمهور من غير دفع" (هذا نصّ البند) خلال سنة من يوم التّعديل (حتى سنة 2009). أمّا بخصوص مضامين الموقع، فيُقرّ الأمر بنديْن ثانويّيْن: الأوّل هو بند عامّ يُلزم السّلطة المحلّيّة بأن تنشر على موقعها "معلومات مُلزَمةٌ بنشرها" في الصّحف أو في السّجلّات الرّسميّة لنشر القوانين. ومن هنا، فإنّ كون السّلطة المحلّيّة ملزمةً بنشر قوانين مساعِدة، ملخّص الميزانيّة المصادق عليها وملخّص التّقارير الماليّة السّنويّة في الصّحف، يجعلها مُلزمة أيضًا بنشر هذه المعلومات على الموقع؛ الثاني هو بند مُحدّد، يُلزِم السّلطة المحلّيّة بنشر محاضر وتسجيلات اجتماعات الهيئة العامّة للمجلس، المنعقدة بأبواب مفتوحة.

إلى جانب البند المذكور- 248ب، هناك أوامر وتعليمات إضافيّة في قوانين مختلفة تُلزم السّلطة المحلّيّة بنشر معلومات محدَّدة على موقع الإنترنت. على رأس تلك القوانين قانون حرّيّة المعلومات من العام 1998 (فيما يلي: "قانون حرّيّة المعلومات") الّذي يشتمل على قائمة طويلة من المعلومات الواجب نشرها على الموقع.

فمثلًا، يُلزم البند 5(أ) من قانون حرّيّة المعلومات وأنظمة حرّيّة المعلومات من العام 1999 (فيما يلي: "الأنظمة") كلّ سلطة محلّيّة بنشر تقارير سنويّة تحوي معلومات حول عمل السّلطة ومسؤوليّاتها، وشرحًا عن وظائفها وصلاحيّاتها. من ضمن ذلك، تقضي النُّظم بأنّ على التّقرير أن يشمل تفصيلاً بشأن مبنى السّلطة، أقسامها، وحداتها، ووحداتها الفرعيّة؛ ميزانية السّلطة للسّنة الرّاهنة؛ عنوان السّلطة وسبل التّواصل معها؛ الدّعم الّذي منحته السّلطة لمؤسّسات عامّة في السّنة السّابقة، ومن ضمن ذلك اسم المؤسّسة وحجم الدّعم الّذي مُنح لها.

* עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ, ניתן ביום 19.01.06 (טרם פורסם), פסקה 8 לחוות דעתה של כב' השופטת א' חיות.

كـما يُقيـم البنـد 5(أ) مـن قانـون حرّيّـة المعلومـات واجبًـا عـلى السّـلطة المحلّيّـة بنـشر تقريـر المسـؤول عـن قانـون حرّيّـة المعلومـات في السّـلطة، بينـما يُلـزم البنـد 7(أ) مـن أنظمـة حرّيّـة المعلومـات (رسـوم) مـن العـام 1999 بنـشر معلومـات حـول كيفيّـة دفـع رسـوم حرّيّـة المعلومـات.

إضافـةً إلى ذلـك كلّـه، هنـاك واجبـات نـشر إضافيّـة في قوانـين أخـرى متعلّقـة بعمـل الحكـم المحـلّيّ: أنظمـة حرّيّـة المعلومـات (تقديـم معلومـات عـن جـودة البيئـة لمطالعـة الجمهـور) مـن العـام 2009 تفـرض نـشر تفاصيـل ومعلومـات متعلّقـة بجـودة البيئـة؛ البنـدان 34 و91 مـن أنظمـة مسـاواة حقـوق الأشـخاص ذوي الإعاقـة (ملاءمـات إتاحـة للخدمـات) مـن العـام 2013 ينصّـان عـلى نـشر معلومـات عـن ملاءمـات الإتاحـة الّتـي نُفِّـذت وتفاصيـل مركّـز الإتاحـة؛ البنـد 8 مـن قانـون السّـلطات المحلّيّـة (مديـر وَحـدة الشّـبيبة ومجلـس الطّـلاب والشّـبيبة) مـن العـام 2011 ينـصّ عـلى نـشر معلومـات متعلّقـة بمجلـس الطّـلاب والشّـبيبة؛ البنـود 15-17 مـن قانـون السّـلطات المحلّيّـة (مفـوّض شـكاوى الجمهـور) مـن العـام 2008 تُلـزم بنـشر تقريـر مفـوّض شـكاوى الجمهـور في السّـلطة؛ البنـد 24(هـ) مـن قانـون التّخطيـط والبنـاء مـن العـام 1965 يقـضي بنـشر مُلخّـص ميزانيّـة لجنـة التّخطيـط والبنـاء التـي تقـع السّـلطة في نفوذهـا؛ البنـد 7ج3 مـن قانـون ترخيـص المصالـح مـن العـام 1968 يقـضي بنـشر معلومـات حـول شروط ومتطلّبـات ترخيـص المصالـح.

للتّلخيـص، عـلى كلّ سـلطة محلّيّـة ملقـى واجـب يتكـوّن مـن مرحلتـين: الأولى، إقامـة موقـع إنترنـت؛ الثانيـة، إثـراء موقـع الإنترنـت بمـوادّ ومعلومـات ينـصّ عليهـا القانـون. الواجـب المـزدوَج يـدلّ عـلى أنّ إقامـة الموقـع فحسـب غـير كافيـة ولا تسـاهم في تعزيـز مبـادئ الشَّـفافيّة. فبعـد اِسـتِكمال تطبيـق المرحلـة الثانيـة ونـشر المعلومـات والمسـتندات، فقـط، يتحقّـق تطبيـق تعليـمات القانـون وتعزيـز قيـم الشَّـفافيّة وحـقّ الجمهـور في المعرفـة.

للأسـف، رغـم مـرور وقـت طويـل عـلى بـدء سريـان مفعـول القانـون (عـام 2009)، ورغـم جهـود الجمعيّـة في السّـنوات الأخـيرة الّتـي شـملت مئـات الرسـائل وعـشرات الالتماسـات، فـإنّ قسـمًا كبـيرًا مـن السّـلطات المحلّيّـة العربيّـة لم يقـمْ بهـذا الواجـب ولم ينجـحْ بعـضٌ منهـا حتـى اليـوم في تفعيـل موقـع إنترنـت لائـق. هـذا التقريـر يسـعى إلى أن يكـون وسـيلة مسـاعدة وحـثّ لتوجيـه السّـلطات المحلّيّـة نحـو عمـل سـليم وشـفّاف يعـزّز ثقـة الجمهـور بهـا.

منهج البحث

يهدف هذا التّقرير إلى عرض صورة واسعة، قدر الإمكان، لمستوى الشّفافيّة في السّلطات المحليّة العربيّة، ولهذا تمّ فحص جميع مواقع الإنترنت التّابعة إلى السّلطات المحليّة العربيّة في إسرائيل.

يتمحور التّقرير، أساسًا، حول فحص التزام السّلطات المحليّة العربيّة بتعليمات القانون الّتي تقضي بنشر معلومات ومستندات مختلفة على مواقع الإنترنت. وبما أنّ تعليمات القانون نفسها سارية المفعول على جميع السّلطات المحليّة، فإنّ فحص تطبيقها في كلّ سلطة، يمكّننا من تدريج السّلطات على سُلّم موضوعيّ موحّد ثمّ إجراء مقارنة بينها.

قام متطوّعو وعاملو الجمعيّة بجمع المعطيات وفحص نشر المعلومات والمستندات المتعلّقة بالشّفافيّة في مواقع السّلطات المحليّة على الإنترنت خلال الفترة الممتدّة من 2.4.2017 حتّى 20.4.2017. ثمّ جرى فحص النّتائج ثانيةً بين 20.4.2017 و22.4.2017.
خلال هذا البحث فحصنا نشر نوعين من المعلومات والمستندات في مواقع السّلطات المحليّة على الإنترنت: الأوّل، معلومات ومستندات ينبغي على السّلطة نشرها في موقع الإنترنت وفقًا للتّعليمات والقوانين المختلفة الّتي تطرّقنا إليها في الفصل السّابق؛ الثّاني، معلومات أساسيّة، لا تقلّ أهمّيّة ويُعتبر نشرها هامًّا ومطلوبًا، إلّا أنّ السّلطة غير ملزمة بنشرها قانونيًّا (القائمة الكاملة لبنود المعلومات التي فُحصت تظهر في **ملحق 1**) .

قُسّمت بنود المعلومات إلى ثلاثة أقسام، لكلّ منها تقييم نقاط مختلف:

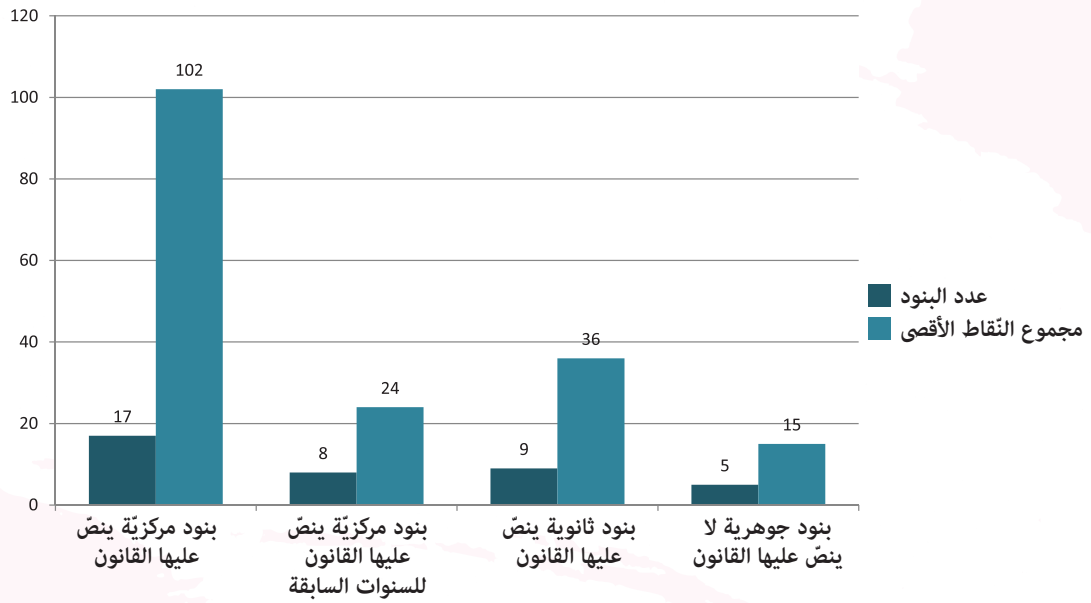
القسم الأوّل يحوي **بنود معلومات مركزيّة ينصّ عليها القانون** وعددها 17 بندًا. وجود أحد هذه البنود في موقع السّلطة على الإنترنت يُكسبها 6 نقاط. بعض البنود (8 من بينها) يُكسِب السّلطة 3 نقاط إضافيّة إذا شمل معلومات من سنوات سابقة. مثلًا: توافر معلومات عن ضريبة الأرنونا وموعد دفعها يمكن أن يُكسِب السّلطة 6 نقاط في حال توافرت المعلومات عن سنة 2017 فقط، و3 نقاط في حال توافرت المعلومات عن السّنتين السّابقتين فقط، أو التّقييم الكامل (9 نقاط) في حال توافرت المعلومات المتعلّقة بالسّنة الرّاهنة وبسنوات سابقة.

القسم الثّاني يحوي 9 **بنود ثانويّة يقرّها القانون**. وجود كلّ بند منها في موقع السّلطة على الإنترنت يُكسِبها 4 نقاط.

القسم الثّالث يحوي على **بنود جوهريّة إضافيّة لا ينصّ عليها القانون** وعددها 5 بنود. وجود أحد هذه البنود في موقع السّلطة على الإنترنت يُكسِبها نقطتين (2). وفي حال توافرت معلومات هذا البند عن السّنتين السّابقتين تحصل السّلطة على نقطة إضافيّة (1). في رأينا، عدم إدراج هذه البنود في القانون لا يعفي السّلطة من نشرها كجزءٍ من واجب الشّفافيّة العامّ.

رغم ذلك، ولضمان مُؤشّر موضوعيّ وموحّد لكلّ السّلطات، وبدافع الإنصاف، منحنا هذه البنود تقييمًا أقلّ من التّقييم الّذي أُعطيَ للبنود الّتي يقرّها القانون. قرارنا إضافة هذه البنود إلى المُؤشّر مستند إلى رؤيتنا بأنّ الواجبات الّتي ينصّ عليها القانون ليست في الحدّ الأقصى الّذي يمكن للسّلطة أن تتذرّع به وتدّعي بأنّها قامت بكلّ واجباتها نحو الجمهور. نعتقد أنّ على السّلطات، كهيئات قامت لخدمة الجمهور، أن تعمل جاهدة لخدمة هذا الجمهور ومن ضمن ذلك أن تعمل بشفافيّة قصوى، حتى بدون واجب قانونيّ رسميّ.

الرّسم البيانيّ 1: تقسيم البنود الّتي فُحصت والتّقييم الّذي أُعطيَ لكلّ بند



مجموع النّقاط الأقصى الّذي تستطيع السّلطة الحصول عليه هو 177 نقطة. بعد الفحص وتلخيص النّتائج أُعطيت لكلّ سلطة علامتان نهائيّتان: الأولى: مجموع النّقاط الّتي اكتسبتها (من 177 نقطة ممكنة)؛ والثانية، نسبة النّقاط الّتي حصلت عليها من مجمل النّقاط الممكنة.*

بعد فحص السّلطات المحليّة كلّها قُسِّمت هذه السّلطات إلى أربع مجموعات وفقًا للنّتيجة النّسبيّة النّهائيّة الّتي حصلت عليها: السّلطات الّتي حصلت على نتيجة أعلى من 82%؛ السّلطات الّتي حصلت على 66% حتّى 81%؛ السّلطات الّتي حصلت على 50% حتّى 66%؛ السّلطات الّتي حصلتْ على أقلّ من 50%.

تجدر الإشارة إلى أنّ المُؤشِّر لا يهدف إلى توزيع علامات للسّلطة المحليّة. التّقييم في هذه الحالة ليس هدفًا إنّما هو وسيلة تتيح للسّلطات، الوزارات والجمهور عامّة الحصول على صورة كاملة وشاملة عن مدى شفافيّة السّلطات المحليّة العربيّة. كما تتيح هذه الوسيلة أيضًا إمكانيّة المقارنة بين السّلطات المحلّيّة، متابعة التّغييرات وتشخيص صعوبات خاصّة. كلّنا أمل في أن تخلق المقارنة الممكنة، إضافةً إلى نشر المُؤشِّر سنويًّا، منافسة تُفضي إلى تحسّن في السّنوات القادمة.

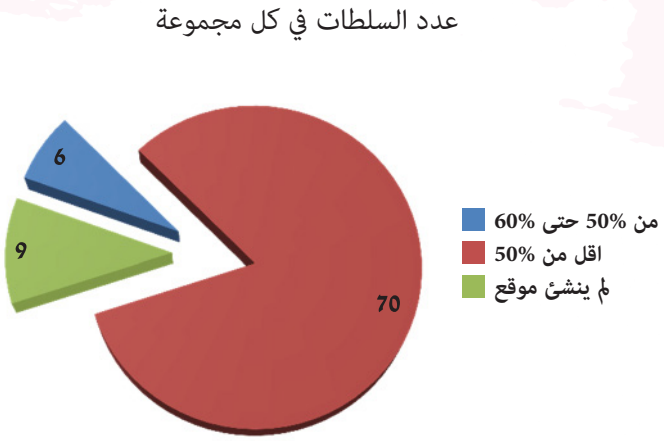
* في الإمكان الحصول على اللائحة الكاملة (ضمن ملفّ Excel) التي تحتوي على مجمل المعلومات المتعلّقة بوجود أو بعدم وجود معايير الشّفافيّة التي فُحصت في كلّ سلطة.

خلاصة النّتائج

نتائج عامّة

تبيّن من خلال فحص عدد من السّلطات المحلّيّة (85 سلطة) أنّ 9 سلطات محلّيّة منها فقط لا تملك موقع إنترنت إطلاقًا. من بين بقيّة السّلطات (وعددها 76)، ليس هناك أيّ سلطة محلّيّة ضمن المجموعة الأولى أو المجموعة الثّانية، أي لم تحصل أيّ من هذه السّلطات على علامة أعلى من 66%. حصلت 6 سلطات فقط على علامة تراوح بين 50%- 65%، أمّا السّلطات الـ 70 الباقية فقد كانت ضمن المجموعة الرّابعة بعلامة تقلّ عن 50%.

الرّسم البيانيّ 2: فحص كمّيّ لتفعيل مواقع الإنترنت التّابعة إلى السّلطات المحلّيّة العربيّة



السّلطات المحلّيّة الّتي كانت ضمن المجموعة الثّالثة وحصلت على علامات تراوح بين 50% و65% هي السّلطات المحليّة التّالية: دالية الكرمل، عسفيا، البعنة، أبو سنان، عرّابة والمزرعة. في المقابل، السّلطات المحلّيّة المشهد، الزّرازير، الرّينة، يركا، كابول، الفريديس، معليا، كفرّبرا وحرفيش لم تنشِئ موقعًا لها على الإنترنت إطلاقًا.

عرض النتائج حسب المواضيع

علاوةً على النّتائج العامّة، قرّرنا التّطرّق، بتوسّع، إلى جزء من النّتائج وعرض بعض المواضيع المختارة الّتي من شأنها إعطاء صورة أوسع وأعمق لكيفيّة تعاطي السّلطات المحلّيّة العربيّة مع قيمة الشّفافيّة.

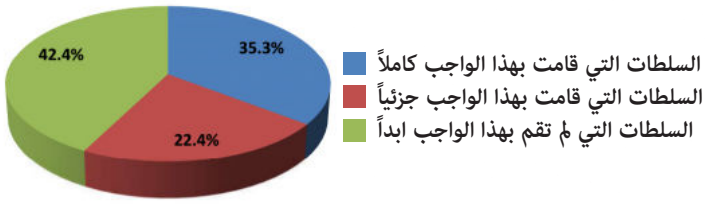
بنود جوهريّة ينصّ عليها القانون

تفصيل مبنى السّلطة المحلّيّة، أقسامها، وحداتها والوحدات المساعِدة التّابعة لها

على السّلطة نشر معلومات حول مبناها التّنظيميّ، بما في ذلك الأقسام المختلفة الّتي تكّون السّلطة، الوحدات والوحدات المساعِدة وتوضيح التّراتبيّة الهرميّة بينها. قام جزء من السّلطات بهذا الواجب من خلال نشر رسم "شجرة" الهيكل التّنظيميّ الّتي تسهّل على

الجمهـور معرفـة مبنـى السّـلطة والتّـدرّج التّنظيمـيّ الّـذي تعمـل بموجبـه.
35.3% مـن السّـلطات المحلّيّـة العربيّـة قامـت بهـذا الواجـب كامـلًا، 22.4% مـن السّـلطات قامـت بـه جزئيًّـا، و42.4% منهـا لم تقـم بهـذا الواجـب الأسـاسيّ أبـدًا.

الرّسم البيانيّ 3: تطبيق واجب نشر مبنى السّلطة وأقسامها

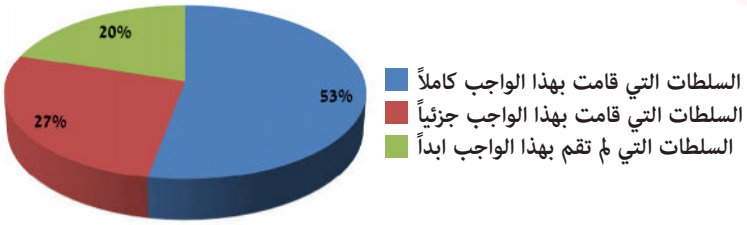


أسماء أصحاب الوظائف العليا الّذين يترأسّون الأقسام وأعضاء السّلطة

واجـب نـشر أسـماء كبـار موظّفـي الجمهـور ومنتخبيـه يـأتي أوّلاً لتمكـين الجمهـور الواسـع مـن التّعـرّف عـلى الأشـخاص المسـؤولين عـن عمـل السّـلطة المحلّيّـة، وثانيًـا ليتيـح للجمهـور التّواصـل مـع هـؤلاء المسـؤولين ومراقبـة عملهـم.

53% مـن السّـلطات المحلّيّـة العربيّـة قامـت بهـذا الواجـب كامـلاً، 27% مـن السّـلطات قامـت بـه جزئيًّـا، و20% من السّـلطات لم تقـم بهـذا الواجـب أبـدًا.

الرّسم البيانيّ 4: تطبيق واجب نشر أسماء كبار الموظّفين ومنتخبي الجمهور

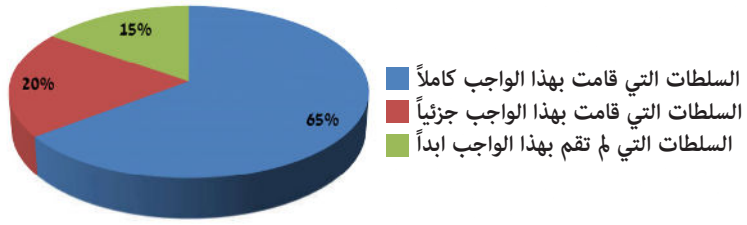


عُنوان السّلطة وطرق التّواصل معها

رغم بساطة هذا الواجب إلا أنّ بعض السّلطات المحلّيّة اكتفت بنشر عنوان البريد، دون أن تنشر تفاصيل كاملة تتعلّق برقم النّاسوخ (الفاكس) أو برقم الاتّصال الهاتفيّ. وامتنع الجزء الأكبر من السّلطات عن نشر عنوان البريد الإلكترونيّ للتّواصل مع السّلطة، رغم أنّ ذلك أمر ضروريّ، لا سيّما في ظلّ التّطوّر التّكنولوجيّ، لتسهيل التّواصل بين السّلطة والمواطن.

65% من السّلطات المحلّيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 20% قامت بهذا الواجب جزئيًّا، و15% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 5: تطبيق واجب نشر تفاصيل عنوان السّلطة وطرق التّواصل معها

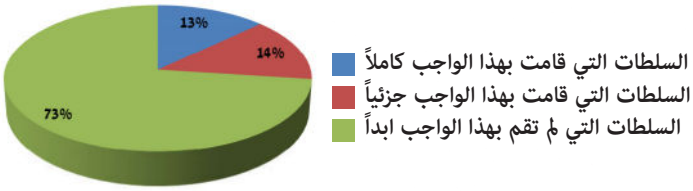


مسح لأهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة

تلخّص هذه المعطيات تغطية أهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة، ماهية المشاريع الّتي نُفّذتها السّلطة، تطوير مشاريع البنية التّحتيّة، وميزات الاستثمار في المجالات الحياتيّة المختلفة الّتي تخصّ المواطنين. تتيح التّغطية للجمهور الاطّلاع على سُلّم أولويّات السّلطة في تنفيذ المشاريع على أرض الواقع- والّذي يكون في بعض الأحيان مختلفًا عن سُلّم الأولويّات المخطّط مسبقًا- وإبداء رأيه في الموضوع.

13% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط قامت بهذا الواجب كاملاً، 14% من السّلطات قامت بهذا الواجب جزئيًّا، و73% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 6: تطبيق واجب نشر تغطية لأهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة

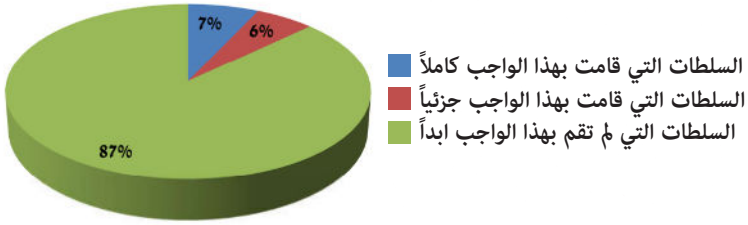


تصوّر مستقبليّ لأهمّ النّشاطات المخطّط لها للسّنة الرّاهنة

بالإضافة إلى واجب نشر أهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة، ينبغي على السّلطة إعلام الجمهور بتخطيطها الشّامل للسّنة الرّاهنة، بما في ذلك عرض المشاريع المستمرّة من السّنوات السّابقة، المشاريع، الأهداف والبرامج المخطّط لها للسّنة الرّاهنة.

إنّ 7% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط قامت بهذا الواجب كاملاً، 6% من السّلطات المحلّيّة قامت به جزئيًّا، و87% من السّلطات المحلّيّة لم تقمْ بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 7: تطبيق واجب نشر تصوّر مستقبليّ لأهمّ نشاطات السّلطة للسّنة الرّاهنة

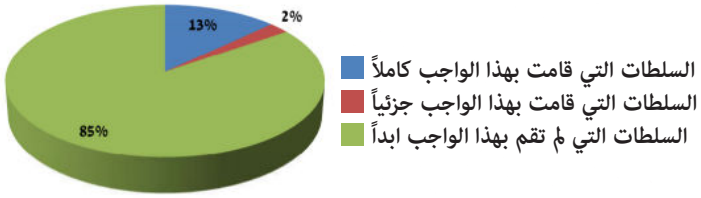


ميزانيّة السّلطة للسّنة الرّاهنة

ميزانيّة السّلطة هي إحدى الوسائل المركزيّة لتعزيز قيمة الشّفافيّة وبناء الثّقة بين السّلطة والجمهور الّذي تخدمه. في الأساس، تُعتبر الميزانيّة الوثيقة الأساسيّة الّتي تفصّل النّهج الّذي ستنتهجه السّلطة في توزيع الموارد العامّة، بما في ذلك التّوظيف المخطّط لأموال الضّرائب التي يدفعها الجمهور. الاطّلاع على ميزانيّة السّلطة يُعرّفنا على استثماراتها المتوقّعة، وبالتّالي على سُلّم أولويّاتها، كما يُمكّن الجمهور من بلورة انطباع والتّوصّل إلى استنتاجات حول إيفاء رئيس السّلطة بوعوده الّتي صرّح بها.

إنّ 13% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط قامت بهذا الواجب كاملاً، 2% من السّلطات قامت بهذا الواجب جزئيًّا، و85% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 8: تطبيق واجب نشر ميزانيّة السّلطة الجماهيريّة للسّنة الرّاهنة

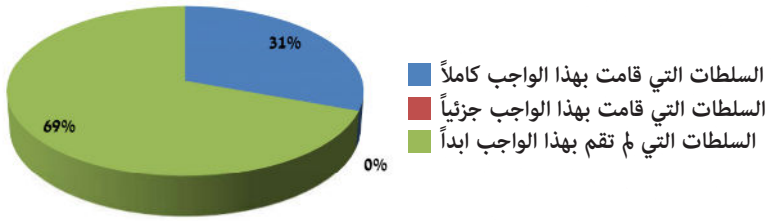


القوانين المساعِدة في السّلطة

تشمل صلاحيّات السّلطة المحلّيّة صلاحيّة إقرار قوانين مساعِدة من شأنها تعزيز وتحسين عمل السّلطة. عادةً ما تُقرّ السّلطات المحلّيّة قوانين مساعِدة لحفظ النّظام في البلدة، الحفاظ على النّظافة، ضمان ساعات راحة والحفاظ على جَودة البيئة. القوانين المساعِدة تؤثّر بشكل مباشر على حياة المواطنين، ومن هنا تأتي ضرورة نشر هذه القوانين على موقع الإنترنت.

31% من السّلطات المحلّيّة العربيّة قامت بنشر قوانينها المساعِدة. في المقابل 69% منها لم تقم بذلك أبدًا.

الرّسم البيانيّ 9: نشر القوانين المساعِدة الّتي أقرّتها السّلطة

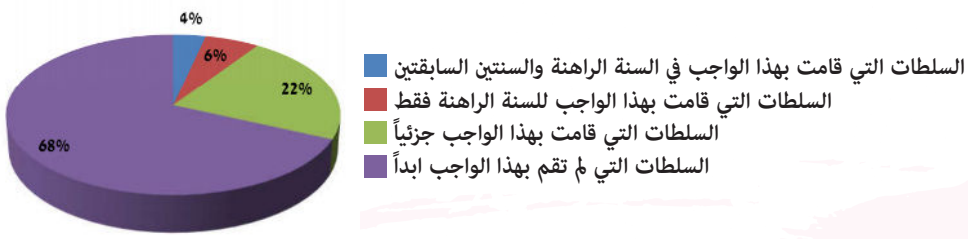


ملخّص التّقارير الماليّة

إذا اعتبرنا الميزانيّة خارطة طريق لمدخولات السّلطة ومصروفاتها المتوقّعة على المشاريع المختلفة، فإنّ التّقارير الماليّة تعرض نهاية تلك الطّريق وتُبيّن للجمهور نتائج النّشاطات على أرض الواقع. فضلاً عن ذلك، يتطرّق ملخّص التّقارير الماليّة إلى المخاطر الّتي ستواجه السّلطة مستقبلاً (من إجراءات قضائيّة أو تغييرات تنظيميّة)، وإلى قيمة الممتلكات الّتي بحوزة السّلطة.

4% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط قامت بنشر ملخّص التّقارير الماليّة للسّنة الأخيرة (2016) وللسّنتين السّابقتين. 6% من السّلطات نشرت ملخّص التّقارير للسّنة الأخيرة فقط. 22% من السّلطات قامت بهذا الواجب بشكل جزئيّ مُقتضب، و68% منها لم تقم بهذا الواجب إطلاقًا.

الرّسم البيانيّ 10: نشر ملخّص التّقارير الماليّة

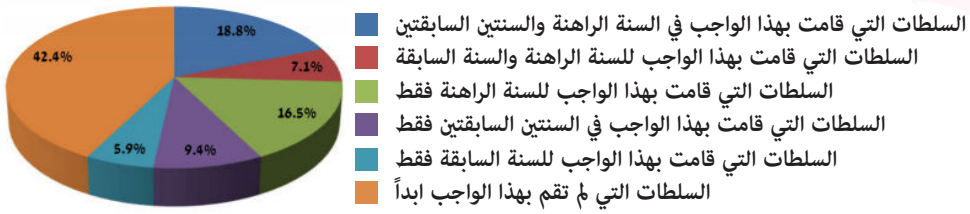


إقرار أثمان ضريبة الأملاك (الأرنونا) ومواعيد دفعها

ضريبة الأملاك (الأرنونا) هي الضّريبة البلديّة الأساسيّة الّتي تفرضها السّلطة المحلّيّة على مواطنيها (وهي تُسمّى ضريبة الأملاك، أيضًا). المدخولات الواردة من جباية ضريبة الأرنونا هي جزء هامّ من المدخولات السّنويّة لكلّ سلطة محلّيّة، وهي تُصرف في خدمة الجمهور حسب أولويّات السّلطة. واجب دفع هذه الضّريبة مُلقًى على عاتق كلّ مُمتلك في البلدة، وتختلف قيمة الضّريبة وفقًا لنوع استخدام هذا المُمتلك (أرنونا المصالح التّجاريّة أعلى بكثير من أرنونا السّكن). بناءً على ذلك، من الطّبيعيّ أن يكون من حقّ المواطن الاطّلاع على أمر الأرنونا الّذي يُقِرّ أثمان الأرنونا لكلّ أنواع الممتلكات، والحصول على شرح كافٍ حول مواعيد الدّفع وإمكانيّات تقسيط المبلغ. بالإضافة إلى ذلك، من المهمّ أن تتوافر معطيات عن قيمة الأرنونا في السّنوات السّابقة، لكي يتمكّن الجمهور من مقارنة المعطيات وتحليلها.

19% من السّلطات المحلّيّة العربيّة نشرت أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها للسّنة الرّاهنة وللسّنتين السّابقتين أيضًا. 7% من السّلطات نشرت ثمن الأرنونا للسّنة الرّاهنة وللسّنة السّابقة. 16% من السّلطات نشرت ثمن الأرنونا ومواعيد دفعها للسّنة الرّاهنة فقط. 9% من السّلطات نشرت هذه المعلومات عن السّنتين السّابقتين لكنّها لم تنشر معلومات بشأنها عن السّنة الرّاهنة. 6% نشرت معلومات عن السّنة السّابقة فقط. أمّا بقيّة السّلطات، وتبلغ نسبتها 42%، فلم تقم بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 11: نشر أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها



محاضر جلسات السّلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة

محضر جلسة السّلطة هو وثيقة تفصّل تاريخ ومكان انعقاد الجلسة، المشاركين فيها، المواضيع المتناولة وموقف المشاركين منها. أهمّيّة نشر المحاضر معروفة ونحن في غنًى عن الإسهاب في الشّرح عنها، فهي تطبيق للشّفافيّة بشأن عمل منتخبي الجمهور ومواقفهم من جهة، وآليّة فعّالة لتشجيع المشاركة الجماهيريّة والرّقابة المدنيّة من جهة أخرى.

28% من السّلطات المحليّة نشرت محاضر جلسات السّنة الرّاهنة والسّنتين السّابقتين. 4% من السّلطات نشرت محاضر جلسات السّنة الرّاهنة والسّنة السّابقة. 12% من السّلطات نشرت محاضر جلسات السّنة الرّاهنة فقط. 27% من السّلطات قامت بهذا الواجب بشكلٍ جزئيّ مقتضب، و29% منها لم تُطلع الجمهور على أيّ محضر من محاضر جلساتها.

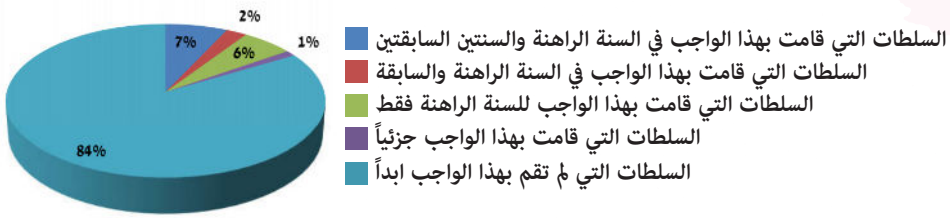
الرّسم البيانيّ 12: نشر محاضر جلسات السّلطة

تسجيل جلسات السّلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة *

واجب نشر تسجيلات جلسات السّلطة يضيف ركيزةً أخرى إلى واجب نشر محاضر الجلسات ويُعزّز الشّفافيّة في حقل الحُكم المحلّيّ. يُقال عادةً إنّ الجمهور "يشارك" في جلسات السّلطة بشكل غير مباشر، من خلال ممثّليه الّذين انتخبهم. إنّ تسجيل الجلسات يتعدّى ذلك لأنّه يُتيح للجمهور مشاركةً أكثر واقعيّة. من خلال الاستماع إلى تسجيل جلسات السّلطة، يستطيع الجمهور أخذ انطباع عن عمل السّلطة، عمل رئيس السّلطة وعمل منتخبي الجمهور الّذين هم جزء هامّ من منظومة الكبح والموازنة في الدّيمقراطيّة المحلّيّة.

7% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط نشرت تسجيلات جلسات السّنة الرّاهنة والسّنتين السّابقتين. 2% من السّلطات نشرت تسجيلات جلسات السّنة الرّاهنة والسّنة السّابقة. 6% من السّلطات نشرت تسجيلات جلسات السّنة الرّاهنة فقط. 1% من السّلطات نشرت تسجيلات جلسات السّنتين السّابقتين دون السّنة الرّاهنة، و84% من السّلطات لم تنشر أيّ تسجيل أبدًا.

الرّسم البيانيّ 13: نشر تسجيلات جلسات السّلطة



محامون من أجل
إدارة سليمة

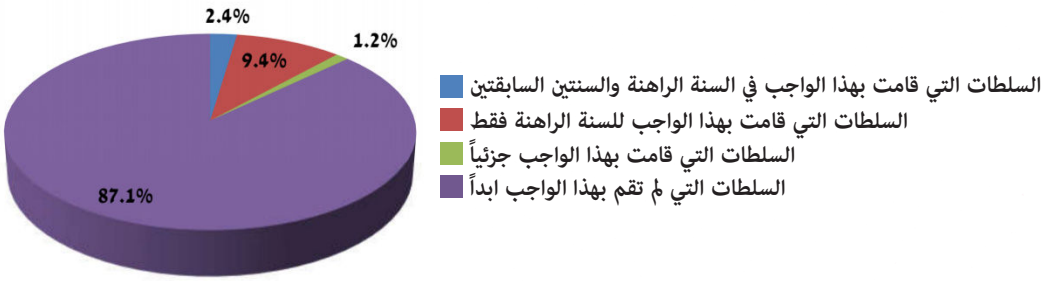
* ننوه بهذا السياق ان تعديل القانون الذي يُلزم بنشر تسجيلات جلسات المجالس المحلية والاقليمية (وليس البلديات) اضيف الى القانون على اثر التماس قدمته الجمعية ضد وزير الداخلية (בג"צ 6606/15 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר נ' שר הפנים ואח', ניתן ביום 21.02.16)).

شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التّجاريّة

ينبغي على السّلطة المحلّيّة أن تشجّع التّطوّر الاقتصاديّ في نطاق نفوذها، وذلك بغية تعزيز المصلحة العامّة. ومن ضمن ذلك، فهي مسؤولة عن تطبيق قانون ترخيص المصالح التّجاريّة من عام 1968، وعن إعطاء تراخيص للمصالح التّجاريّة الّتي تعمل في منطقة نفوذها. تكمن أهمّيّة قانون ترخيص المصالح التّجاريّة في أهدافه الّتي تشمل الحفاظ على سلامة الجمهور وصحّته، منع الإزعاج ودرْء المخاطر، المحافظة على البيئة، الحماية من أمراض الحيوانات، والتّحقّق من الالتزام بقوانين التّخطيط والبناء. بناءً على ذلك، فإنّ نشر الشّروط والمتطلّبات المتعلّقة بترخيص المصالح التّجاريّة هو خطوة أساسيّة لتشجيع التّطوّر الاقتصاديّ ولتحقيق أهداف قانون ترخيص المصالح التّجاريّة.

2% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط نشرت الشّروط والمتطلّبات المتعلّقة بترخيص المصالح التّجاريّة للسّنة الرّاهنة وللسّنتين السّابقتين. 9% من السّلطات نشرت الشّروط والمتطلّبات لهذه السّنة فقط. 1% من السّلطات نشرت الشّروط والمتطلّبات لترخيص المصالح التّجاريّة للسّنتين السّابقتين دون السّنة الرّاهنة، و87% لم تنشر للجمهور أيّ معلومات تتعلّق بشروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التّجاريّة.

الرّسم البيانيّ 14: نشر شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التّجاريّة



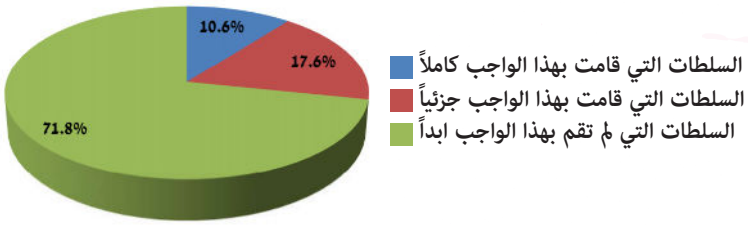
بنود فرعيّة يقرّها القانون

قائمة الكرّاسات والنّشرات المعلوماتيّة للجمهور الّتي نشرتها السّلطة في السّنة السّابقة

يُلزم القانون كلّ سلطة بأن تنشر على موقع الإنترنت قائمة بالكرّاسات والنّشرات المعلوماتيّة الّتي أصدرتها في السّنة السّابقة، وذلك لغرض تمكين عامّة الجمهور من الاطّلاع على نشاطات السّلطة، متابعة منشوراتها والمشاركة في أنشطتها. في هذا السّياق، يجدر التّنويه إلى أنّ الإنترنت تُعتبر اليوم المنبر الأساسيّ لنشر المعلومات، ولذلك فإنّ نشر المنشورات في الموقع كفيلٌ بتقديم تغطية واسعة لنشاطات السّلطة.

10.6% من السّلطات المحلّيّة العربيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 17.6% من السّلطات قامت بهذا الواجب جزئيًّا، و71.8% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 15: قائمة الكرّاسات والنّشرات المعلوماتيّة للجمهور الّتي نشرتها السّلطة في السّنة السّابقة



معلومات عن ملاءمات الإتاحة الّتي نُفِّذت وتفاصيل مُركّز الإتاحة

هدف السّلطة المحلّيّة هو خدمة الجمهور بكُلّيّته. ينبغي على السّلطة بذل قصارى جهدها لتنفيذ الخطوات المناسبة في مجال الإتاحة للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصّة. ومن ضمن ذلك، واجب السّلطة في اتّخاذ خطوات لإتاحة البنى التّحتيّة، المواصلات، أماكن العمل والمؤسّسات العامّة. بموجب القانون، يجب على السّلطة أن تنشر في موقعها على الإنترنت معلومات حول الأعمال الّتي قامت بها في مجال الإتاحة وأن تحيط الجمهور علمًا بتفاصيل مُركّز الإتاحة.

2% من السّلطات المحلّيّة العربيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 1% من السّلطات قامت بهذا الواجب جزئيًّا، و96% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبدًا.

الرّسم البيانيّ 16: نشر معلومات عن ملاءمات الإتاحة الّتي نُفِّذت وتفاصيل مُركّز الإتاحة

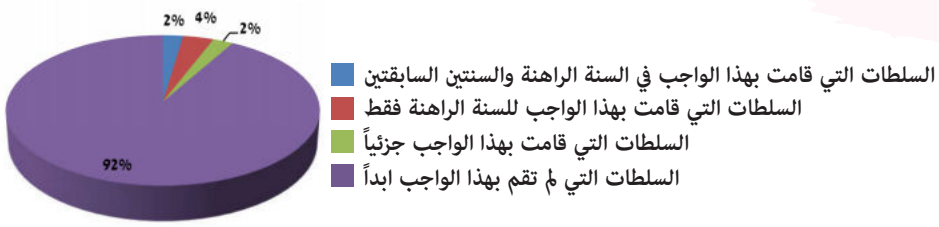
مواضيع هامّة لم ينصّ عليها القانون

تقارير المراقب الدّاخلي للسّلطة المحلّيّة

تقرير المراقب الدّاخليّ هو مستند شامل يفحص عمل السّلطة في سنة معيّنة. يدور التّقرير حول كيفيّة عمل السّلطة، تصرّف عامليها، إدارة حساباتها، استغلال الموارد العامّة، تحقيق الأهداف وغيرها. لذلك، يُعتبر نشر التّقرير على الملأ أمرًا ضروريًّا، لكي يتسنّى للجمهور الاطّلاع عليه ووضع الأصبع على حالات الخلل في عمل السّلطة، ومتابعة تصحيحها وضمان عدم تكرارها. تجدر الإشارة إلى أنّ نشر ملفّ تقرير المراقب على الموقع هو أمر بسيط جدًّا ولا يتطلّب جهدًا خاصًّا.

2% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط نشرت تقرير المراقب الدّاخليّ للسّنة الرّاهنة وللسّنتين السّابقتين، 4% من السّلطات المحلّيّة فقط نشرت تقرير المراقب الدّاخليّ للسّنة الرّاهنة فقط، 2% من السّلطات فقط نشرت تقرير المراقب الدّاخليّ عن السّنتين السّابقتين فقط، و92% من السّلطات لم تنشر هذا التّقرير أبدًا.

الرّسم البيانيّ 17: نشر تقرير المراقب الدّاخليّ للسّلطة المحلّيّة

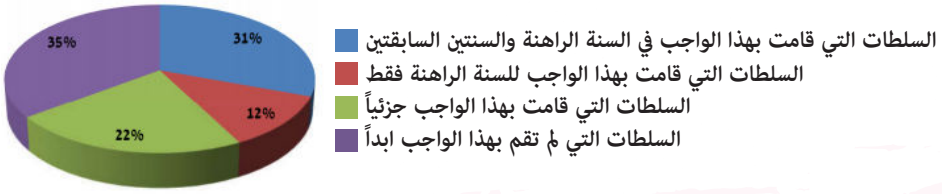


النّشر المُنتَظَم لمناقصات قبول عاملين في السّلطات المحلّيّة

يُلزم القانون السّلطات المحلّيّة بنشر مناقصات لقبول عاملين، وذلك في الصّحف وفي لوحة الإعلانات التّابعة للسّلطة، إلا أنّ السّلطة غير مُلزمة بنشر المناقصات في موقعها على الإنترنت. رغم ذلك، إنّ النّشر في الصّحف في هذه الأيّام مشكوكٌ بمدى فعاليّته، في ظلّ تضاؤل انتشار الصّحف المكتوبة واعتماد الجمهور بشكلٍ أساسيّ على عالم الرّقميّات لتلقّي المعلومات. لذا، فالنّشر في الموقع يَعرض الإعلان للجمهور على نطاق أوسع، ومن المرجّح الافتراض بأنّ ذلك سيزيد من عدد المتقدّمين للعمل، وسيتيح للسّلطة، بالتّالي، قبول مُرشَّحين أكثر كفاءةً.

31% من السّلطات المحلّيّة العربيّة نشرت مناقصات قبول عاملين للسّنة الرّاهنة وللسّنتين السّابقتين، 12% من السّلطات نشرت مناقصات قبول عاملين للسّنة الرّاهنة فقط، 22% من السّلطات نشرت مناقصات قبول عاملين للسّنتين السّابقتين فقط، و35% من السّلطات لم تنشر مناقصاتٍ أبدًا.

الرّسم البيانيّ 18: النّشر المُنتظَم لمناقصات قبول عاملين



الاستنتاجات

تُظهر نتائج الفحص الدّقيق الّذي أجريَ في هذا التّقرير صورة قاتمة لواقعٍ تتجاهل فيه السّلطات المحلّيّة العربيّة في إسرائيل وجوبَ الشّفافيّة الذي يُلزمها القانون به. وليس هذا فحسب، إذ تشير النّتائج إلى مشكلة عميقة في فهم السّلطات المحلّيّة العربيّة لماهية وظيفتها الجماهيريّة ومسؤوليّتها نحو جمهورها.

ينبغي على السّلطات المحلّيّة تنفيذ تعليمات القانون المتعلّقة بشفافيّة عملها - إقامة موقع إنترنت وإثراؤه بمعلومات تهمّ الجمهور - حتى سنة 2009. رغم ذلك، مرور ثماني سنوات لم يكنْ كافيًا لتسع سلطات محلّيّة عربيّة لفعل ذلك. هذه السّلطات لم تلتزمْ بأبسط المهامّ في عالمنا الرّقميّ- إقامة موقع إنترنت.

بالإضافة إلى ذلك، الأغلبيّة السّاحقة من بين السلطات المحلّيّة الـ 76 الأخرى (70 سلطة منها) حصلت على علامة دون الـ 50%. فبدلاً من أن تتنافس السّلطات المحلّيّة فيما بينها على العمل بشفافيّة أكبر، تبدو وكأنّها تتنافس على تدنّي مستوى شفافيّتها.
هذه النّتائج السّيّئة تقودنا إلى الاستنتاج بأنّ السّلطات المحلّيّة العربيّة، باستثناء بعضٍ منها، لا تتعامل مع واجب الشّفافيّة الملقى عليها بجدّيّة كاملة، في أقلّ تقدير. فالجهود القليلة الّتي تبذلها السّلطة لتوفير المعلومات للجمهور في موقعها على الإنترنت (هذا في حال توافر الموقع) تبدو كإسقاط واجب فقط.

لتوضيح ذلك نذكر بندين أساسيّين، مرتبطين الواحد بالآخر، يُلزم القانون السّلطات المحلّيّة بنشرهما في مواقعها على الإنترنت:

58% من السّلطات المحلّيّة العربيّة نشرت (بشكل كامل أو جزئيّ) أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها، بينما لم تقم بذلك 42% منها.

15% من السّلطات المحلّيّة العربيّة فقط نشرت (بشكل كامل أو جزئيّ) ميزانيّة السّلطة للسّنة الرّاهنة، بينما لم تقم بذلك 85% منها.

تُعتبر الأرنونا جزءًا هامًّا من مدخولات السّلطة المحلّيّة، والمبلغ الّذي تجمعه السّلطة المحلّيّة من أموال الأرنونا هو بمثابة مورد عامّ. الميزانيّة هي الوجه الآخر للعملة، أي أنّها نتاج قرار السّلطة بشأن كيفيّة توزيع المورد العامّ.

بينما رأت أغلبيّة السّلطات أنّ من الصّواب نشر أمر الأرنونا وتذكير المواطن الملزم بالدّفع، فإنّ الأغلبيّة السّاحقة من هذه السّلطات لم تنشر ميزانيّتها. بكلمات أخرى، أغلبيّة السّلطات المحلّيّة العربيّة ترى أنّ تذكير المواطن بمواعيد دفع

الأرنونا وأثمانها أكثر أهمّيّةً من إخباره بشأن كيفيّة تخصيص هذه الأموال.

هذا لا يعني أنّ أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها هي واجب أقلّ أهمّيّةً. على العكس تمامًا، فالقانون يُلزم كلّ سلطة محلّيّة بنشر هذه المعلومات، لأنّ من حقّ المواطن الحصول على معلومات متوافرة ومفصّلة عن واجباته. لكن، في المقابل، من واجبها أيضًا أن تشرح للجمهور كيف ستوظّف مدخولات الأرنونا الّتي هي في الواقع أموال الجمهور نفسه، وذلك عبر نشر ميزانيّتها.

هذه الانتقائيّة في نشر المعلومات الّتي تسهّل على السّلطة جمع أموال الجمهور من جهة، والامتناع عن نشر معلومات تبيّن للجمهور ما الذي سيُصنع بهذه الأموال من جهة أخرى، تدلّ على أنّ السّلطات المحلّيّة لم تُذوّتْ بعد جوهرها

27% من السّلطات المحلّيّة العربيّة نشرت في موقعها (بشكل كامل أو جزئيّ) تغطية لأهمّ نشاطاتها في السّنة السّابقة وأقلّ من نصف هذه النّسبة - 13% - من السّلطات المحلّيّة العربيّة نشرت على موقعها (بشكل كامل أو جزئيّ) التّصوّر المستقبليّ لأهمّ النّشاطات المخطّط لها للسّنة الرّاهنة.

إن امتناع السّلطة عن القيام بهذا الواجب يحول دون تمكّن الجمهور من معرفة ما نفّذتْه عمليًّا في السّنوات السّابقة وما تخطّط لتنفيذه في السّنة الرّاهنة، كما لا يتيح للجمهور إمكانيّة المقارنة بين نشاطاتها في كلّ سنة.

من الأمثلة الأخرى على القصور في الشّفافيّة نذكر نشر تقارير المراقب الدّاخليّ للسّلطة، التي تُعتبر أحد الوجوه الأساسيّة للعمل الشّفّاف، فنشر هذه التّقارير يوفّر للجمهور معلومات شاملة عن السّلطة، وهو أمر لا يتطلّب جهدًا خاصًّا، ومع ذلك لم يقمْ بنشره كاملاً أو جزئيًّا سوى 8% من السّلطات المحلّيّة العربيّة.

علاوةً على ما ذُكِر، يبدو أنّ السّلطات المحلّيّة العربيّة لم تُذوّت بعدُ أنّها سلطة جماهيريّة انتخبت من قبل الجمهور وأنّ الهدف من وجودها هو خدمة الجمهور والحرص على مصلحته ورفاهيّته. فالصّورة الّتي تُظهر أنّ 84% من السّلطات المحلّيّة العربيّة لم تنشر تسجيلاً لجلساتها، وأنّ 87% من السّلطات لم ترَ من الضّروريّ نشر شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التّجاريّة، وأنّ 96% من السّلطات لم توفّر للجمهور أيّ معلومات عن ملاءمات الإتاحة الّتي نفّذتها وتفاصيل مُركِّز الإتاحة تدلّ، للأسف الشّديد، على أنّ السّلطات المحلّيّة العربيّة لم تذوّتْ بعد أنّ الانتخاب من قبل الجمهور معناه خدمة الجمهور!

تلخيص وتصوّر مستقبليّ

يكشف هذا التّقرير صورة مؤسفة للغاية. السّلطات المحلّيّة العربيّة لا تعمل بقدر كافٍ من الشَّفافيّة، وعلى ما يبدو لم تذوّت أهمّيّة ذلك. للأسف، يترك الخلل في تطبيق واجب الشَّفافيّة الانطباع بوجود مشكلة أكبر في مجال الإدارة العامّة للسّلطات والقيم والدّوافع الّتي تعمل بموجبها.

في فصلين من هذا التقرير- فصل "القانون والشَّفافيّة" وفصل "خلاصة النّتائج"- عرضنا البنود الّتي ينبغي على السّلطة نشرها في موقعها على الإنترنت (لمزيد من التّفاصيل، يُنظر الملحق رقم 1 بهذا التّقرير). رغم أنّه كان يتعيّن على السّلطات القيام بهذه المهمّة منذ إطلاق مواقعها على الإنترنت فها نحن نزوّدها بهذا التّقرير كوسيلة أخرى لمساعدتها على التّحقّق من تطبيق مجمل واجبات الشَّفافيّة الملقاة على عاتقها.

لقد بيّنّا غير مرّةٍ، خلال فصول التّقرير المختلفة، أنّ تطبيق واجبات الشَّفافيّة ليس بالمهمّة الصّعبة أبدًا، ونؤكّد في هذا الصّدد أنّ تغذية مواقع الإنترنت بالمعلومات هي مهمّة بسيطة ولا يستغرق تحديث الموقع بمجمل مضامينه أكثر من ساعات قليلة أسبوعيًّا.

مع ذلك، تجاهلت السّلطات المحلّيّة العربيّة واجبات الشَّفافيّة الملزمة بها منذ سنين طويلة. هذا التّجاهل قد يكون نابعًا عن مشكلة أعمق في فهم السّلطات جوهر وظيفتها الجماهيريّة. من هنا، ثمّة حاجة إلى إحداث تغيير في الإدراك، وهو أمر منوط بمشاركة أكثر فعاليةً من قبل الجمهور الواسع. لذا، نأمل أن يشكّل هذا التّقرير "وسيلة عمل" بيد الجمهور، وأن يكون بمثابة نداء للجمهور للتّحرّك من أجل حقوقه، وحقّه في الشَّفافيّة على وجه الخصوص.

رغم هذه الصّورة القاتمة، تغيير الوضع القائم ممكن ولا يتطلّب جهدًا كبيرًا من السّلطات. هذه الحقيقة من شأنها تشجيع السّلطات على "قبول التّحدّي" والاستعانة بهذا التّقرير كمُحفّز لتحسين عملها في مجال الشَّفافيّة، وهذه هي نصيحتنا الأساسيّة وهذا هو هدفنا المنشود.

الملحق 1

قائمة البنود الّتي على السّلطات المحلّيّة نشرها في موقعها على الإنترنت

مواضيع ينصّ عليها القانون

1. تفصيل مبنى السّلطة المحلّيّة، أقسامها، وحداتها والوحدات المساعِدة التّابعة لها
2. أسماء أصحاب الوظائف العليا الّذين يترأسّون الأقسام وأعضاء السّلطة
3. عنوان السّلطة وطرق التّواصل معها
4. تغطية أهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة
5. التّصوّر المستقبليّ لأهمّ النّشاطات المخطّط لها للسّنة الرّاهنة
6. ميزانيّة السّلطة للسّنة الرّاهنة
7. سُبل دفع رسوم حرّيّة المعلومات
8. القوانين المساعِدة للسّلطة
9. تفاصيل المسؤول عن شكاوى الجمهور وطرق تقديم شكوى
10. ملخّص التّقارير الماليّة
11. أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها
12. محاضر جلسات السّلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة
13. تسجيل جلسات السّلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة
14. تقرير المسؤول عن حرّيّة المعلومات
15. تقرير المسؤول عن شكاوى الجمهور
16. ملخّص ميزانيّة اللجنة المحلّيّة للتّخطيط والبناء
17. شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التّجاريّة
18. قائمة كرّاسات ونشرات معلوماتيّة للجمهور نشرتها السّلطة في السّنة السّابقة
19. تفاصيل الأماكن والمواعيد الّتي يمكن الاطّلاع فيها على الأنظمة المكتوبة الّتي تعمل السّلطة بموجبها
20. وصف وأهداف مجمّعات معلومات السّلطة، المسجّلة وفق قانون حماية الخصوصيّة
21. صناديق ومنح بتمويل من السّلطة الجماهيريّة
22. الدّعم الّذي منحته السّلطة لمؤسّسات عامّة في السّنة السّابقة، بما في ذلك اسم المؤسّسة وحجم الدّعم الّذي أُعطيَ لها
23. الأماكن والمواعيد الّتي يُمكن الاطّلاع فيها على القوانين المساعِدة للسّلطة
24. معلومات عن جَودة البيئة لمعاينة الجمهور
25. معلومات عن ملاءمات الإتاحة الّتي نُفِّذت وتفاصيل مُركِّز الإتاحة
26. معلومات تتعلّق بمجلس الطّلّاب والشّبيبة

مواضيع هامّة لم ينصّ عليها القانون

1. تقارير المراقب الدّاخليّ للسّلطة المحلّيّة
2. نشر منتظم للأحكام والقرارات القضائيّة الّتي تتعلّق بالسّلطة والصّادرة عن هيئات قضائيّة او شبه قضائيّة
3. نشر منتظم لتعاقدات السّلطات مع مزوّدين خارجيّين (أكبر 10 عقود في الأقلّ)
4. نشر منتظم لمناقصات قبول عاملين في السّلطات المحلّيّة
5. نشر منتظم لمناقصات للتّعاقد مع مزوّدين خارجيّين

- **Key Items:** We have classified **17** items of information as "Key Items"
  - The inclusion of these items on municipal websites is required by the Law.
  - Each of these items are worth **6** points.
  - For **8** of these items, we have awarded an additional **3** points if the information provided also related to previous years.

- **Sub Items:** We have classified **9** items of information as "Sub-Items".
  - The inclusion of these items on municipal websites is required by the Law.
  - Each of these items are worth **4** points.

- **Additional Items:** We have included an additional **5** items of information
  - The inclusion of these items on municipal websites is NOT required by the Law.
  - Each of these items are worth **2** points.
  - Municipalities are awarded an additional point if the information provided also related to previous years.

The maximum number of points that a local municipality could score is **177** and each local municipality received two scores: a**)** the total points accumulated out of **177** points and b**)** a percentage score.

2. After all the websites of Arab local municipalities were assessed and were awarded a score, we divided the municipalities into four groups based on their scores:
a**)** **82%** or higher
b**)** **66%-81%**
c**)** **50%-65%**
d**)** Below **50%**

B) Results

B**)** Results
The results are unfortunately rather bleak.
- **9** out of **85** Arab local municipalities did not even have a website.
- Not a single Arab local municipality received a score above **66%.**
- Only **6** Arab local municipalities scored between **50%-65%.**
- The overwhelming majority **(70** Arab local municipalities**)** scored under **50%.**

These results reveal a gloomy picture in which it would seem that most Arab local municipalities have not yet internalized the importance of transparency or their legal obligation to uphold it. We also suggest that lack of transparency in Arab local municipalities hints at the larger problem of lack of good governance and a lack of understanding of the values that public institutions should embody.

C) Recommendations

Throughout the report we noted that it would actually take minimal effort and investment of resources on the part of the municipalities to meet the legal requirements for transparency.
Therefore, despite this gloomy picture, rectifying the situation should be rather easy. **We therefore encourage Arab local municipalities to use this report as a tool to assist them in increasing their transparency and in meeting their legal requirements.** This is our main recommendation to Arab local municipalities and the ultimate purpose of producing this report.
However, over the years, Arab local municipalities have consistently neglected their minimal, legal obligations in transparency. We therefore suggest that the problem runs deeper. The municipalities' disregard of transparency requirements is indicative of a more fundamental lack of understanding of the public nature of their work, their public mission and the fact that they exist solely for the service of the public.
We therefore recommend addressing this issue by raising public awareness of the role of municipalities and leveraging public pressure on the municipalities to change their attitudes. We hope that this report will also serve as a tool in the hands of the public empowering them to stand up, demand their rights and hold Arab local municipalities to a higher standard.

Abstract

Lawyers for Good Governance – Background

"Lawyers for Good Governance" (LGG) is a non-profit organization founded in **2014** by Arab lawyers and based in Nazareth. Our main objective is to advance principles of good governance and fight corruption within Arab society in Israel, particularly in Arab local municipalities. The work that we do is vital to the socio-economic advancement of the Arab society and we are the only organization addressing the issue of corruption specifically within Arab society.
LGG operates in two main domains: The first is the legal domain. Through our confidential hotline, we receive complaints from the public regarding suspected corruption or maladministration, offer legal advice and initiate legal proceedings against the local municipality. The second is increasing public awareness. LGG disseminates educational materials, operates an active Facebook page and delivers public lectures to raise awareness of the meaning of good governance, its importance and how it can be achieved.

The Value of Transparency

In the operation of public institutions, transparency is absolutely critical. It is an essential tool in combating corruption and cultivates trust between the public and its elected representatives. Transparency grants legitimacy to the governing bodies and encourages greater civic engagement, which strengthens the democratic process. Furthermore, in the technological era, transparency is a pre-condition for E-Government.

From a legal perspective, transparency is intrinsic to the fundamental freedom of expression: If the public is not allowed access to information on the way in which its governing bodies operate, how can they scrutinize and voice their critique of these bodies? Moreover, the very information that the public requests is actually public property. When public institutions grant the public access to that information, they are simply giving back the public what was theirs to begin with.

Transparency within Arab Local Municipalities

Our report, 'Transparency Monitor **2017**' is part of a wider initiative to tackle the lack of transparency within Arab local municipalities. This report, written for the first time, will be updated and re-published annually. In this report, we have elucidated the concept of transparency, how it has evolved over the years and its meaning in today's society. We have also outlined, as a way of clarification and for the convenience of Arab local municipalities, the legal obligations and responsibilities of local municipalities.

A) Methodology

We conducted a comprehensive analysis of the websites of all **85** Arab local municipalities and have evaluated the degree to which each municipal website has met its legal requirements vis-à-vis transparency.
The Law in Israel stipulates that every local municipality must operate a website that provides citizens with full access to vital information such as the municipality's annual budget, protocols etc. We have enumerated the **26** items of information that municipalities are legally obliged to include in their websites and ensure that remain up-to-date. We have also added a further five items to this list. These are items which we consider to be equally important, despite the fact that municipalities aren't legally obligated, in the strict sense of the word, to provide this information.

We have presented the results as a "Transparency Scale", which has been developed as follows:
1. We divided the **31** items of information that should be included in every website into three groups, depending on their importance and developed a point system accordingly.

محامون من أجل إدارة سليمة
Lawyers for Good Governance
עורכי דין לקידום מנהל תקין

محامون من أجل إدارة سليمة - Lawyers for Good Governance

04-6565090 | 04-6565089 | Office@LawGG.org | ص.ب ת.ד 50971 / الناصرة נצרת 16000