

محامون من أجل  
إدارة سليمة



# مؤشر الشفافية

## 2021

فحص مواقع الإنترنت التابعة للسلطات المحليّة العربيّة، إدارة صفحات  
في مواقع التواصل الاجتماعي ومنشورات السلطات حول قضايا البيئة



" حين تصير الأشياء في الضوء، تستنير بأشعة  
الشمس، تتطهر، أما عندما تظل في العتمة،  
فإنها تتعفن، وتنبعث منها رائحة كريهة.."

- حنا مينا



محامون من أجل  
**إدارة سليمة**

مدير مشروع "مؤشر الشفافية 2021"  
المحامي محمد قده

04-6565090



04-6565089



ص.ب. 50971، الناصرة 16000



Office@LawGG.org



www.LawGG.org



Lawyers for Good Governance



# الفهرس

مقدمة	04
ركب الشفافية يتقدم (ببطء)	06
عن الشفافية	08
القانون والشفافية	10
منهج البحث	13
خلاصة النتائج	16
الاستنتاجات	41
تلخيص وتصور مستقبلي	44
الملحق	45
Abstract	48

# مقدمة

يعتبر مبدأ الشفافية أحد الأسس المركزية للحكم الديمقراطي العصري. الالتزام بمبدأ الشفافية ينبع من كون السلطة المحلية ملكاً عاماً للجمهور، فالسلطة المحلية مؤتمنة على مصلحة سكانها، مما يعني، من حيث المبدأ، أن كل ما تملك السلطة المحلية من معلومات هو ملك عام. بالإضافة لهذا، فإن الشفافية ترتبط ارتباطاً جوهرياً بثقة الجمهور وشرعية الحكم. انعدام الشفافية في العمل السلطوي يثير الشكوك والتساؤلات حول الأسباب والدوافع للخطوات التي تخطوها السلطة، الأمر الذي يمس بشكل كبير بثقة الجمهور وبالتالي في شرعية الحكم.

إضافة إلى الصلة الوثيقة بين مبدأ الشفافية والفكرة الديمقراطية، تعتبر الشفافية إحدى أهم الوسائل لضمان إدارة سليمة للسلطة ومؤسساتها. فمناخية المعلومات حول السلطة والأخبار عن نشاطاتها من شأنها أن تقلص احتمال وقوع خروقات قانونية، إساءة استخدام الصلاحية، تغليب المصالح والاعتبارات الشخصية وغيرها من صور الفساد، حيث أن منتخب الجمهور أو الموظف في السلطة يؤدي مهامه وهو على دراية أن الجمهور مطلع على مجريات الأمور.

لا شك أن سلطاتنا المحلية تواجه تحديات عديدة تحول دون ترسيخ أسس الإدارة السليمة، من بين ذلك سيطرة الحملات والاعتبارات العائلية على عمل الكثير من السلطات، بداية من الانتخابات وحتى أصغر القرارات في مجال التعيينات والتعاقدات وغيرها. هذه الظروف تكسب تطبيق مبدأ الشفافية قيمة مضاعفة.

إيماناً بمرورية دور الشفافية بتعزيز أسس الإدارة السليمة وجودة الحكم، نولي في جمعية "محامون من أجل إدارة سليمة" أهمية خاصة لقضية إدارة مواقع إلكترونية للسلطات، حيث توجه الجمعية الرسائل لعشرات السلطات، مع ملاحظات حول نشر المعلومات التي يلزم القانون بنشرها والقصور في تفعيل مواقع السلطات على الإنترنت، تساهم في إرشاد الطواقم المهنية للسلطات، وتتوجه في الحالات المناسبة للقضاء لإلزام سلطات بالقيام بواجبها. مؤشر الشفافية، الذي تصدره الجمعية منذ خمس سنوات متتالية، هو جزء من هذه النشاطات. يرمي التقرير لحث السلطات على القيام بواجبها، ويهدف أيضاً لإطلاع المواطنين على مستوى الشفافية (بما يتعلق بتفعيل المواقع الإلكترونية) في السلطة التي ينتمون إليها.

للأسف، تقدم السلطات المحلية العربية في مجال الشفافية مازال بطيئاً وبعيداً عن المستوى المقبول (الذي يحدده القانون)، غير أن مقارنة بسيطة بين مؤشر الشفافية 2021 ومؤشر الشفافية 2017، تشير بوضوح إلى تحول تدريجي للأفضل.

كما أكدنا مراراً، تطبيق مبدأ الشَّفافية منوطاً، أولاً وأخيراً، بقرار واضح، فكرياً وعملياً، من السُّلطة المحليَّة يتمثَّل في إدراج الموضوع على سُلَّم الأولويَّات. سلطاتنا المحليَّة، ومجتمعنا عامَّة، في أمسِّ الحاجة إلى تذكُّير قيم الشَّفافية، وكلُّنا أمل أن يشكِّل تقريرنا هذا خطوة أولى في الاتجاه الصحيح.

نضال حايك، محامٍ  
مدير عام جمعيَّة "محامون من أجل إدارة سليمة"

# ركب الشفافية يتقدم (ببطء)

الثورة الرقمية لم تعد مصطلحًا نظريًا بقدر ماهي واقعٌ نعيشه. حتى أقرب الخدمات وأبسطها تُدار بواسطة التطبيقات الرقمية والمواقع الإلكترونية. فمثلًا، الخدمات المصرفية، البريد، شركات الاتصال، التأمين الوطني، الخدمات الصحية، كلها توفر خدمات عديدة في مواقعها الإلكترونية وتطبيقاتها، وتوفر كذلك كم كبير من المعلومات حول مجمل الخدمات. بالنسبة للمواطن هذا يعني سهولة في الخدمات، معرفة أوسع لحقوقه، وبما يتعلق بمؤسسات الحكم - شفافية أكبر في العمل.

انتشار جائحة الكورونا في السنتين الأخيرتين ضاعف من أهمية وجود الخدمات الرقمية في المؤسسات. وجودها سمح بتلقي خدمات عن بعد، أعطى مساحة لاطلاع الجمهور على القرارات المتعلقة بالإجراءات الوقائية وفتح المجال لبلورة وإبداء الرأي. الظروف الصحية بيّنت مدى الإخفاق في عمل المؤسسات التي لا توفر تلك الخدمات.

رغم أن ما يتناوله مؤشر الشفافية للعام الخامس على التوالي - تفعيل موقع إنترنت متاح للسلطة المحلية وتزويده بمعلومات أساسية، بمجهود ليس كبير من السلطة، يبدو بديهيًا في عصرنا، الذي صارت فيه الشفافية ذات طابع حركي يتمثل بتقريب ما يدور في أروقة السلطة إلى المواطن باستخدام الأجهزة الإلكترونية المنتشرة، إلا أن النتائج تظهر عامًا تلو آخر أن سلطاتنا المحلية تسير ببطء في هذا المضمار.

حتى اليوم، تخفق الكثير من السلطات بتفعيل موقع إلكتروني تنشر فيه محاضر وتسجيلات جلساتها، أوامر ضريبة المسقفات (أرنونا)، قوانين مساعدة، ميزانية السلطة ونحو ذلك من المستندات التي لا يتطلب نشرها أي مجهود خاص. ثلاث سلطات عادت في السنة الأخيرة لتعمل بدون موقع إلكتروني، بعد أن غابت هذه الظاهرة غير المبررة (نظرًا لبساطة الموضوع) في السنة السابقة.

هذا العام، وكجزء من نشاط "محامون من أجل إدارة سليمة" بالشراكة مع جمعيات أخرى لضمان تطبيق القوانين المتعلقة في مجال البيئة في السلطات المحلية - والذي افتتحته الجمعية بتوجهات لإقامة لجان جودة البيئة في السلطات، قررنا تسليط الضوء على هذا الجانب. تبين وأنه وعلى خلاف الاهتمام العالمي بقضايا البيئة والمناخ، الموضوع غائب تمامًا (إلا في حالات نادرة جدًا) عن مواقع السلطات المحلية.

فحصنا كذلك موضوع تفعيل السلطات لصفحات في مواقع التواصل الاجتماعي (مجال لا ينظمه القانون ولا يلزم به). ليتبين واقع معاكس تمامًا - الغالبية الساحقة من السلطات تولى أهمية لهذا النوع من النشر، الذي في الغالب يظهر بشكل دعائي، مريح للسلطة، يعكس الجوانب البرّاقة، بل ويصل حد الدعاية الانتخابية في بعض الحالات. الانشغال بوسائل التواصل من قبل سلطات عديدة وإهمال أهم وأبسط الواجبات في المواقع الإلكترونية يظهر ضعف الادعاء بشح الميزانيات والموارد الذي تتذرع به بعض السلطات لتبرير تقاعسها.

ولا ننسى، للأسف، حث السلطات من خلال مؤشر الشفافية على إصلاح القصور لا يأتي دائمًا بمردود على أرض الواقع، وكثيرًا ما يأتي التغيير عقب التوجه للقضاء أو التوجه بإخطارات والتلويح بهذه الإمكانية. هذا ما يفسر عدم

المدائمة من قبل السلطات على حد مقبول من الشفافية ونرى التغيير الحاد في علامة السلطة في مؤشر الشفافية بين سنة وأخرى. فعلى أثر تلك التوجهات والملفات القضائية تسعى السلطات لإثراء مواقعها بالمعلومات المطلوبة في تلك المرحلة، إلا أنها لا تداوم على ذلك.

رغم ذلك، لا شك أنه بالمجل هناك تقدم ما وإن كان بوتيرة بطيئة. مواقع السلطات تنتقل بين الفترة والأخرى إلى مستوى مهني أعلى وتتطور لتنشر معلومات أكثر. بالمعدل، العلامة (بالنسبة المئوية) التي حصلت عليه السلطات المحلية في مؤشر الشفافية هذا العام هي 33%، (أي نشرت السلطات ثلث المعلومات المفحوصة في المؤشر) مقارنة مع 21% بالعام 2017، وفي مجالات عديدة نرى مواظبة أكبر على نشر المعلومات.

كما وبتفاءل من بعض المؤشرات الإيجابية والخطوات المباركة الهامة، مثل نشر بعض السلطات لقائمة أصحاب الرواتب الأعلى من بين أصحاب المناصب، اتفاقات لمنع تضارب مصالح في عمل كبار الموظفين، اتفاقات ائتلافية وغيرها...

على أمل أن تتطور هذه البوادر لتصبح نهجًا عامًا في كافة السلطات المحليّة العربيّة، وأن تشكل معطيات هذا التقرير وما يرافقه من توجهات للسلطات محفزًا وأداة عمل مجدية.

محمد قدح، محامٍ

مدير مشروع "مؤشر الشفافية 2021"

# عن الشَّفافية

القاعدة الأساس في مجال الشَّفافية العامّة معروفة ومتَّفَقٌ عليها: كلُّ سلطةٍ محلّية، كونها سلطةً جماهيرية، ملزمةٌ بالعمل بشَّفافية. شَّفافيةُ إدارةِ السُّلطةِ المحليّةِ هي أحدُ الأسسِ المركزيّةِ والضَّروريّةِ لضمانِ نجاعةِ الإدارةِ والتزامها بقواعدِ الإدارةِ السَّليمة. وبما أنّ الشَّفافيةَ ليست مجردَ جُملةٍ من الواجباتِ القانونيّةِ، وإنّما هي قيمةٌ بحدِّ ذاتها، فلا بدّ من التوقُّفِ عندها وعند الأهدافِ المرجوّةِ من ورائها.

تطوّر مصطلح الشَّفافيةِ في البداية من خلال النَّداءاتِ لإجراءِ إصلاحاتٍ في الحكمِ والتي استندت إلى فكرة الرِّبطِ بين العدلِ والاستقامة من جهة، والإدارةِ السَّليمةِ في عملِ السُّلطةِ من جهةٍ أخرى. كان التطلُّعُ إلى نظامِ حكمٍ سليمٍ ليس قوامه نجاعةُ الإدارةِ فحسب، وإنّما عدالتها أيضًا، لأنّ من شأن ذلك أن يضيفي شرعيّةً على الحكمِ.

أمّا اليوم، فالشَّفافيةُ لا تتلخَّصُ في شرعيّةِ السُّلطةِ وفي كونها مؤسّسةٌ تخدم الجمهور، وإنّما تشمل، أيضًا، فكرةَ تدعيمِ حقوقِ الفرد، فالشَّفافيةُ تتيح للمواطنِ إمكانيّةَ المشاركةِ بشكلٍ أكثرِ فعاليةً في المسارِ الديمقراطيّ<sup>1</sup>. سيرورةُ التطوُّرِ هذه ثلاثٌ دولاً عديدةً، ومن ضمنها إسرائيل، وهي تشرح كيف تبلورت، على مدار السَّنواتِ، مضامينٍ إضافيةً لمصطلحِ الشَّفافيةِ؛ مضامينٍ تعبّر عن الأهدافِ المختلفةِ التي تقف خلف الجهودِ السَّاعيةِ إلى تعزيزِ الشَّفافيةِ.

علاوةً على مساهمةِ الشَّفافيةِ في إضفاءِ شرعيّةٍ للسُّلطةِ، فإنّ ثمةَ مقاصدٍ أخرى ترمي إليها المطالبةُ بالشَّفافيةِ. فالشَّفافيةُ هي وسيلةٌ رقابةٍ لكيفيّةِ توزيعِ الموردِ العامِّ - تزويدِ المواطنِ بمعلوماتٍ حولِ كيفيّةِ توزيعِ الموردِ العامِّ يمكنه من التّقدُّمِ والمطالبةِ بإصلاحاتٍ، وبذلك تتسنى الفرصةُ للموازنة، كبح جماحِ السُّلطةِ وضمانِ عملها بشكلٍ سليمٍ. إذًا، فإنّ الشَّفافيةُ هي الرّدُّ على الإدارةِ غيرِ السَّليمةِ، حيث تمارس كوسيلةٍ أساسيةً في النّضالِ لمكافحة مظاهرِ فسادِ السُّلطةِ.

أضف إلى ذلك أنّ الشَّفافيةَ تعزّزُ الشُّعورَ بالمسؤوليّةِ. فمجردُ توفرِ الإمكانيّةِ لدى المواطنِ بالمطالبةِ بالحصولِ على معلوماتٍ مُعيّنة من السُّلطةِ، يُدكِّرها بواجبها في إطلاعِ الجمهورِ على ما لديها كونها مسؤولةً أمامه. يجدرُ الذِّكرُ هنا أنّ الشَّفافيةَ تكتسبُ، في ضوءِ التّطوُّراتِ التكنولوجيّةِ الحديثةِ، أهميّةً مضاعفةً وتلعب دورًا هامًّا في نشرِ ثقافةِ الحكمِ المفتوحِ والمتّاحِ إلكترونيًّا (E-GOVERNMENT)، الحكمِ الذي يُسهّلُ مناليّةِ المعلوماتِ والخدماتِ عبر الإنترنت.

تمّ في السَّنواتِ الأخيرةِ في إسرائيل، كغيرها من دول العالم، اعتمادُ عدةِ أهدافٍ هي بمثابةُ ركائزٍ أساسيةٍ لوجوبِ الشَّفافيةِ العامّةِ. أوّلًا: للجمهورِ الحقُّ في المعرفة، وهذا الحقُّ هو جزءٌ من الحقِّ الأساسِ في حرّيّةِ التّعبيرِ - حجرِ الرّوايةِ في النّظامِ الديمقراطيّ، فإذا لم تكن المعلوماتُ سهلةً المنالِ للجمهورِ، كيف سيتمكّن من التّعبيرِ عن رأيه؟ كيف سيكون باستطاعته أن يراقبَ وينتقدَ ويطلبَ بإجراءِ تغييراتٍ؟

1 للإستزادة:

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

كذلك، فإنَّ عمل مؤسَّسات السِّلْك العامِّ بمنأى عن الشَّفافيَّة يزعزع ثقة الجمهور بها ويمسُّ بشرعيَّة عملها. إنَّ طلبَ الجمهور المعرفة هو حقٌّ لا مكْرمة، والمعلومات التي يُطالب الجمهور بتلقِّيها هي مُلكٌ له، والسُّلطة مؤتمنة عليها من قبله.

لذلك، عندما تعتمد السُّلطة المحليَّة مبدأ الشَّفافيَّة، بما في ذلك من خلال إقامة موقع إنترنت مُحتلن، شامل ومجانئ، فإنَّها تُعيد للجمهور أمانةً تعود له، وتُهيئُ للمواطنين/ات وسائل النِّقد والرِّقابة وبلورة الرُّأي الشَّخصي. تدفُّق المعلومات من أروقة السُّلطة إلى الحيز العامِّ يُمكن المواطنين/ات من مراقبة سيرورة اتِّخاذ القرارات والتَّحقُّق من نزاهة عمل السُّلطة وحرصها على المصلحة العامَّة. إنَّ هذا النهج يقوِّي أواصر الثقة بين المواطن/ة والسُّلطة. كما أنَّ الشَّفافيَّة والحكم المفتوح يعزِّزان التَّمكين الفرديَّ لدى المواطن/ة ويقوِّيان العمليَّة الديمقراطيَّة وبيتحان مشاركة جماهيريَّة حقيقيَّة وفعَّالة.

في أيَّامنا، لا يعتري أهميَّة الشَّفافيَّة شكٌّ، وهي تُعتبر أحد الأركان الأساسيَّة لعمل السُّلطة النَّاجع والسَّليم الذي يضمن مشاركة الجمهور وتعاونه. بناءً على ما ذُكر، فالسُّلطات الإداريَّة (والمحليَّة من ضمنها) التي لا تحرص على القيام بواجبها في هذا المجال تُخطئُ هدفها الأساس وتمسُّ هي ذاتها بشرعيَّة عملها.

# القانون والشفافية

"الحق في الحصول على معلومات حول عمل السلطات الجماهيرية هو من لبنات أساس المجتمع الحر. وجوده مرتبط بجوهر النظام الديمقراطي، يغذي حرية التعبير ويتغذى منها ويعكس الرؤية القانونية التي ترى السلطة مؤتمنة من قبل الجمهور وملزمة بالاهتمام بالجمهور لا بنفسها في كل مهامها".<sup>2</sup>

واجبات الشفافية الملقاة على السلطات المحلية بشكل عام، وواجبات الشفافية المتعلقة بنشر مستندات ومعلومات على مواقع الإنترنت تحديداً، أُقرت في قوانين عدة. ورغم أن السلطة المحلية غير ملزمة قانونياً، بنشر معلومات ومستندات غير تلك التي يلزم القانون بنشرها، يجب التنويه إلى أن العمل بشفافية هو بذاته قيمة مستقلة عن الواجبات العينية التي يفرضها القانون، وبالتالي فأي نشر علاوة على تلك الواجبات يشكل إضافة هامة.

بند القانون الذي يفرض واجب البلديات في إقامة مواقع إنترنت هو البند 248ب من أمر البلديات [صيغة جديدة] الذي أضيف للأمر في إطار تعديل قانوني عام 2007. هذا الأمر يسري، أيضاً، على المجالس المحلية والإقليمية استناداً إلى البند 13و من أمر السلطات المحلية [صيغة جديدة]. استناداً إلى هذا الأمر القانوني، فإن السلطات المحلية ملزمة بإقامة موقع إنترنت "مُتاح للجمهور من غير دفع" (هذا نص البند) خلال سنة من يوم التعديل (حتى سنة 2009). أما بخصوص مضامين الموقع، فيقرر الأمر بندين ثانويين: الأول هو بند عام يلزم السلطة المحلية بأن تنشر على موقعها "معلومات ملزمة بنشرها" في الصحف أو في السجلات الرسمية لنشر القوانين. ومن هنا، فإن كون السلطة المحلية ملزمة بنشر قوانين مساعدة، ملخص الميزانية المصادق عليها وملخص التقارير المالية السنوية ومناقصات علنية لاستيعاب موظفين والتعاقد مع مزودين في الصحف، يجعلها ملزمة أيضاً بنشر هذه المعلومات على الموقع؛ الثاني هو بند مُحدد، يلزم السلطة المحلية بنشر محاضر وتسجيلات اجتماعات الهيئة العامة للمجلس، المنعقدة بأبواب مفتوحة.

إلى جانب البند المذكور - 248ب، هناك أوامر وتعليمات إضافية في قوانين مختلفة تلزم السلطة المحلية بنشر معلومات محدّدة على موقع الإنترنت. على رأس تلك القوانين قانون حرية المعلومات من العام 1998 (فيما يلي: "قانون حرية المعلومات") الذي يشتمل على قائمة طويلة من المعلومات الواجب نشرها على الموقع.

فمثلاً، يُلزم البند 5(أ) من قانون حرية المعلومات وأنظمة حرية المعلومات من العام 1999 (فيما يلي: "الأنظمة") كل سلطة محلية بنشر تقارير سنوية تحوي معلومات حول عمل السلطة ومسؤولياتها، وشرحاً عن وظائفها وصلاحياتها. من ضمن ذلك، تقضي النظم بأن على التقرير أن يشمل تفصيلاً بشأن مبنى السلطة، أقسامها، وحداتها، ووحداتها الفرعية؛ ميزانية السلطة للسنة الرأهنة؛ عنوان السلطة وسبل التواصل معها؛ الدعم الذي منحه السلطة لمؤسسات عامة في السنة السابقة، ومن ضمن ذلك اسم المؤسسة وحجم الدعم الذي مُنح لها.

2 لع"م 9135/03 الموعظة להשכלה גבוהה נ"י הוצאת עיתון הארץ, ניתן ביום 19.01.06 (טרם פורסם), פסקה 8 לחוות דעתה של כב' השופטת א' חיות.

كما يُقيم البند 5(أ) من قانون حرّية المعلومات واجبًا على السّلطة المحليّة بنشر تقرير المسؤول عن قانون حرّية المعلومات في السّلطة، بينما يُلزم البند 7(أ) من أنظمة حرّية المعلومات (رسوم) من العام 1999 بنشر معلومات حول كيفية دفع رسوم حرّية المعلومات.

إضافةً إلى هذا كلّه، هناك واجبات نشر إضافية في قوانين أخرى متعلّقة بعمل الحكم المحليّ: أنظمة حرّية المعلومات (تقديم معلومات عن جودة البيئة لمطالعة الجمهور) من العام 2009 تفرض نشر تفاصيل ومعلومات متعلّقة بجودة البيئة؛ البنود 34 و91 من أنظمة مساواة حقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصّة (ملاءمات إتاحة للخدمات) من العام 2013 ينصّان على نشر معلومات عن ملاءمات الإتاحة التي نُفّذت وتفاصيل مركز الإتاحة؛ البند 8 من قانون السّلطات المحليّة (مدير وحدة الشّبيبة ومجلس الطّلاب والشّبيبة) من العام 2011 ينصّ على نشر معلومات متعلّقة بمجلس الطّلاب والشّبيبة؛ البنود 15-17 من قانون السّلطات المحليّة (مفوضّ شكاوى الجمهور) من العام 2008 تُلزم بنشر تقرير مفوضّ شكاوى الجمهور في السّلطة؛ البند 24(هـ) من قانون التّخطيط والبناء من العام 1965 يقضي بنشر ملخصّ ميزانيّة لجنة التّخطيط والبناء التي تقع السّلطة في نفوذها؛ البند 3ج من قانون ترخيص المصالح من العام 1968 يقضي بنشر معلومات حول شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح؛ البند 10 من منشور مدير عام وزارة الداخلية رقم 08\2016 المتعلق بتعاقدات بدون إجراء مناقصة وغيرها..

للخُلاصة، فإنّ على كلّ سلطة محليّة ملقى واجب يتكوّن من مرحلتين: الأولى، إقامة موقع إنترنت؛ الثانية، إثراء موقع الإنترنت بموادّ ومعلومات ينصّ عليها القانون. الواجب المزدوج يدلّ على أنّ إقامة الموقع فحسب غير كافية ولا تساهم في تعزيز مبدأ الشّفافية. فبعد استكمال تطبيق المرحلة الثانية ونشر المعلومات والمستندات، فقط، يتحقّق تطبيق تعليمات القانون وتعزيز قيم الشّفافية وحقّ الجمهور في المعرفة.

للأسف، رغم مرور وقت طويل على بدء سريان مفعول القانون (عام 2009)، ورغم جهود الجمعيّة في السّنوات الأخيرة التي شملت مئات الرسائل وعشرات الالتماسات، فإنّ قسمًا كبيرًا من السّلطات المحليّة العربيّة لم يقدّم بهذا الواجب ولم ينجح بعضٌ منها حتى اليوم في تفعيل موقع إنترنت لائق. هذا التقرير يسعى إلى أن يكون وسيلة مساعدة وحثّ لتوجيه السّلطات المحليّة نحو عمل سليم وشفاف يعزّز ثقة الجمهور بها.

## الشفافية في مواقع التواصل الاجتماعي

تعتبر مواقع التواصل الاجتماعي اليوم أهمّ سبل التواصل والاطلاع على مختلف الأخبار. مختلف الشركات، الوزارات والمؤسسات الحكومية تفعّل صفحات لها على مواقع التواصل (لا سيما شبكة فيسبوك)، وتلقى رواجًا واسعًا. في السنوات الأخيرة يتزايد إقبال السلطات المحلية على إنشاء صفحات لها في تلك الشبكات، وسط مطالب بإقرار تشريعات وقواعد.

حاليًا، لا يوجد واجب قانوني بتفعيل صفحات على مواقع التواصل، ولا تحديد واضح لمضامينها، إلا أنه بلا شك، كما ذكرنا، كل نشر علاوة على الحد الأدنى الذي يلزم القانون به هو مسعى مبارك. فقد تكون مواقع التواصل قناة إضافية هامة لإطلاع المواطن على أخبار السلطة ونشاطاتها وبالتالي تعزيز الشفافية.

لكن، في المقابل ونظرًا لعدم وجود تعليمات وواجبات قانونية واضحة بما يتعلق بتلك الصفحات، قد يتم استغلال هذه الوسيلة للترويج الشخصي لإدارة السلطة، الدعاية الانتخابية، واقتصار نشر المعلومات على الأمور التي تروق للسلطة - فمثلاً، لا تُنشر تقارير المراقب ومندوب شكاوى الجمهور في صفحات التواصل، ويسلط الضوء على فعالية احتفالية قد تكون هامشية جدًا في عمل السلطة.

على أي حال، رغم إمكانية إساءة استغلال شبكات التواصل تحت غطاء الشفافية، قد تكون هذه الشبكات وسيلة هامة لتعزيز الشفافية. بعض السلطات تستغل تقنية البث المباشر في شبكات التواصل لبث جلساتها العلنية، وهذه بلا شك قفزة نوعية في شفافية عمل السلطات.

## الشفافية في قضايا البيئة

يلزم القانون (أنظمة حرية المعلومات (نشر معلومات عن جودة البيئة لمعينة الجمهور) من العام 2009) كما ذكرنا أعلاه، بنشر قياسات ومعطيات رصدتها السلطة في مجال البيئة. هذا النشر يدرج سنويًا ضمن البنود الإلزامية التي يفحصها مؤشر الشفافية، إلا أنه كما ذكرنا، كل نشر علاوة على ما يلزم القانون به هو إضافة محبذة لتعزيز الشفافية.

موضوع البيئة والمناخ يعتبر اليوم من القضايا العالمية الحارقة، التي باتت تشغل الرأي العام، في ظل تزايد تغيرات المناخ التي تترجم كتقلبات طقس حادة نشعر بها وكوارث بيئية مختلفة في أنحاء العالم.

لأهمية هذا الموضوع، بادرت "محامون من أجل إدارة سليمة" بشراكة مع جمعية "مواطنون من أجل البيئة" وجمعية "حياة وبيئة" (חיים וסביבה)، وتوجهت للسلطات للتأكد من إقامة اللجنة الإلزامية لجودة البيئة وتفعيلها (وفق المادة 149 لقانون البلديات، والذي يسري على المجالس المحلية والإقليمية وفق المادة 13ب لقانون المجالس المحلية). العديد من السلطات استجابت لهذا التوجه، بادرت لإقامة اللجان وعقد جلساتها.

تقديرًا للسلطات التي التزمت بواجبها بإقامة لجنة جودة البيئة ونشرت معلومات حول تركيبة اللجنة وعملها، قررنا منح نقاط إضافية للسلطات التي بادرت لنشر كهذا في مواقعها.

# منهج البحث

يهدف هذا التقرير إلى عرض صورة واسعة، قدر الإمكان، لمستوى الشفافية في السلطات المحلية العربية، ولهذا تم فحص جميع مواقع الإنترنت التابعة للسلطات المحلية العربية في إسرائيل. بالمقابل، أجرت الجمعية فحصاً كمياً لتفعيل صفحات للسلطات في شبكات التواصل الاجتماعي، بناء على أجوبة وصلتها من السلطات، وفق قانون حرية المعلومات (1998).

يتمحور التقرير، أساساً، حول فحص التزام السلطات المحلية العربية بتعليمات القانون التي تقضي بنشر معلومات ومستندات مختلفة على مواقع الإنترنت. وما أن تعليمات القانون نفسها سارية المفعول على جميع السلطات المحلية، فإن فحص تطبيقها في كل سلطة، يمكننا من تدرج السلطات على سلم موضوعي موحد ثم إجراء مقارنة بينها.

قام متطوعو وعاملو الجمعية بجمع المعطيات وفحص نشر المعلومات والمستندات المتعلقة بالشفافية في مواقع السلطات المحلية على الإنترنت خلال الفترة الممتدة من 03.10.2021 حتى 05.11.2021.

خلال هذا البحث، فحصنا نشر نوعين من المعلومات والمستندات في مواقع السلطات المحلية على الإنترنت: الأول، معلومات ومستندات ينبغي على السلطة نشرها في موقع الإنترنت وفقاً للتعليمات والقوانين المختلفة التي تطرقنا إليها في الفصل السابق؛ الثاني، معلومات أساسية، لا تقل أهمية ويعتبر نشرها هاماً ومطلوباً، إلا أن السلطة غير ملزمة بنشرها (القائمة الكاملة لبنود المعلومات التي فُحصت تظهر في الملحق).

أما بالنسبة لشبكات التواصل، ونظراً لعدم وجود أوامر قانونية تنظم هذا النوع من النشر، فقد اقتصر البحث على فحص كمي لتفعيل صفحات على تلك الشبكات، دون منح علامة ضمن النتيجة النهائية للمؤشر.

قُسمت بنود المعلومات إلى ثلاثة أقسام، لكل منها تقييم نقاط مختلف. القسم الأول يحوي بنود معلومات مركزية ينص عليها القانون وعددها 20 بنداً. وجود أحد هذه البنود في موقع السلطة على الإنترنت يكسبها 6 نقاط. بعض البنود (8 من بينها) تُكسب السلطة 3 نقاط إضافية إذا شمل الموقع معلومات حولها من سنوات سابقة. مثلاً: توفر معلومات عن ضريبة الأرنونا وموعد دفعها يمكن أن يُكسب السلطة 6 نقاط في حال توفرت المعلومات عن سنة 2021 فقط، و3 نقاط في حال توفرت المعلومات عن السنتين السابقتين فقط، أو التقييم الكامل (9 نقاط) في حال توفرت المعلومات المتعلقة بالسنة الزاهنة وبسنوات سابقة.

القسم الثاني يحوي 9 بنود ثانوية يقرها القانون. وجود كل بند منها في موقع السلطة على الإنترنت يكسبها 4 نقاط.

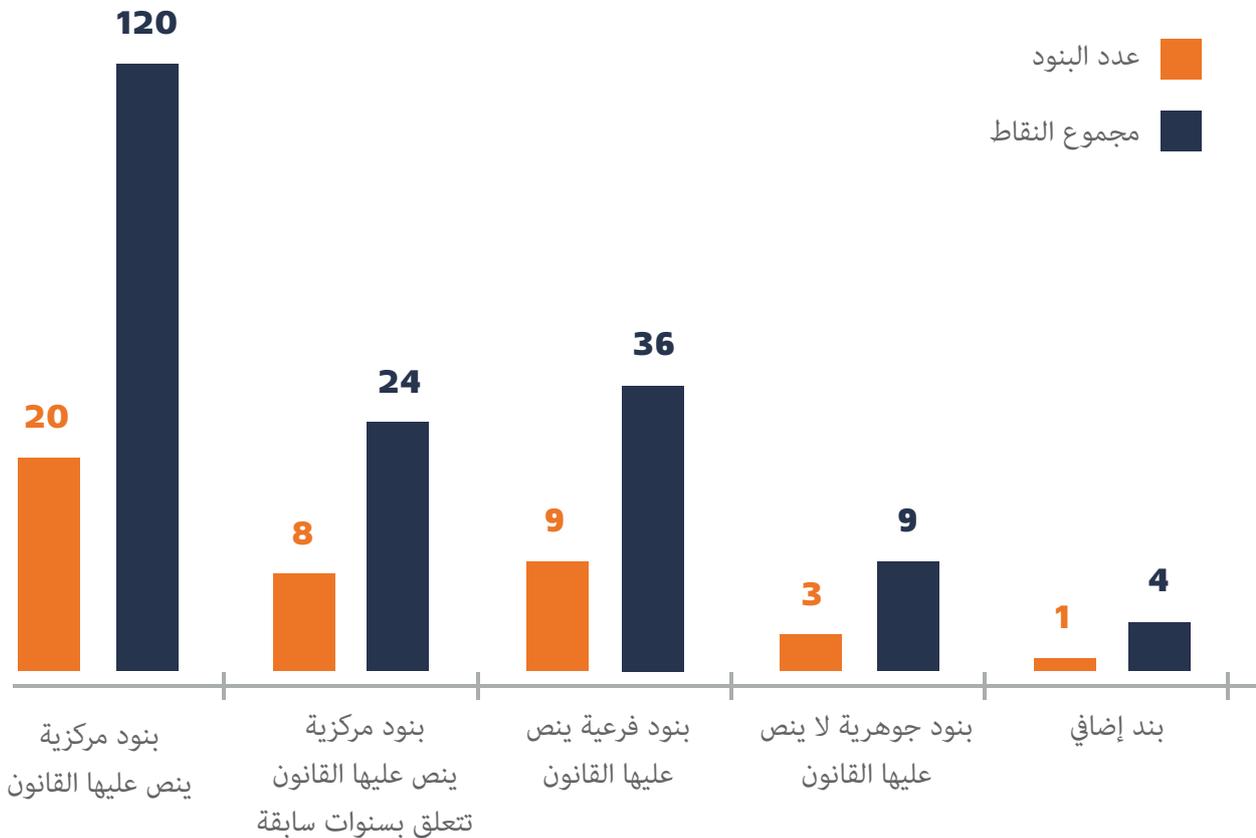
القسم الثالث يحوي على بنود جوهرية إضافية لا ينص عليها القانون وعددها 3 بنود. وجود أحد هذه البنود في موقع السلطة على الإنترنت يكسبها نقطتين (2). وفي حال توفرت معلومات هذا البند عن السنتين السابقتين

تحصل السلطة على نقطة إضافية (1). في رأينا، عدم إدراج هذه البنود في القانون لا يعفي السلطة من نشرها كجزء من واجب الشفافية العام.

رغم ذلك، ولضمان مؤشر موضوعي وموحد لكل السلطات، وبدافع الإنصاف، منحنا هذه البنود تقييماً أقل من التقييم الذي أُعطي للبنود التي يقرها القانون. قرارنا بإضافة هذه البنود إلى المؤشر مستند إلى رؤيتنا بأن الواجبات التي ينص عليها القانون ليست الحد الأقصى الذي يمكن للسلطة أن تتذرع به وتدعي بأنها قامت بكل واجباتها نحو الجمهور. نعتقد أن على السلطات، كهيئات قامت لخدمة الجمهور، أن تعمل جاهدة لتحقيق فكرة وجودها، ومن ضمن ذلك أن تعمل بشفافية قصوى، حتى بدون واجب قانوني رسمي.

إضافة لما ذكر، أعطيت نقاط إضافية (حتى 4 نقاط) للسلطات التي نشرت معلومات حول لجان جودة البيئة في السلطة وعملها. فُحص وجود نشر حول تركيبة اللجنة، محاضر جلساتها، خطط عمل ونشاطات قامت بها (أعطيت نقطة واحدة لكل واحد من هذه المواضيع). هذا الفحص أجري بالإضافة لفحص قيام السلطة بالنشر الإلزامي (ضمن المجموعة الثانية) لمعلومات حول قياسات أجزتها السلطة في مجالات البيئة وفق أنظمة حرية المعلومات (نشر معلومات عن جودة البيئة لمعاينة الجمهور) من العام 2009. نوّضح: عدم وجود معلومات حول اللجنة المذكورة لم ينقص من العلامة النهائية التي حصلت عليها السلطة، إلا أن وجود معلومات حول اللجنة أكسب السلطة نقاطاً أضيفت للعلامة النهائية.

## الرّسم البيانيّ 1: تقسيم البنود التي فُحصت والتّقييم الذي أُعطي لكل بند



مجموع النّقاط الأقصى الذي تستطيع السّلطة الحصول عليه هو 193 نقطة (189 نقطة ضمن البنود التي فحصت و 4 نقاط إضافية يمكن الحصول عليها بناء على نشر حول عمل لجنة جودة البيئة في السلطة). بعد الفحص وتلخيص النتائج أُعطيت لكل سلطة علامتان نهائيتان: الأولى، مجموع النّقاط التي اكتسبتها (من 189 نقطة)؛ والثانية، نسبة النّقاط التي حصلت عليها من مجمل النّقاط الممكنة.<sup>3</sup>

بعد فحص مواقع السّلطات المحليّة كلّها قُسمت هذه السّلطات إلى ثلاث مجموعات وفقاً للنتيجة النسبيّة النهائيّة التي حصلت عليها: السّلطات التي حصلت على نتيجة أعلى من 65% من مجمل النّقاط الممكنة؛ السّلطات التي حصلت على 50% حتّى 65%؛ والسّلطات التي حصلت على أقلّ من 50%.

تجدر الإشارة إلى أنّ المؤشّر لا يهدف إلى توزيع علامات للسّلطة المحليّة. التّقييم في هذه الحالة ليس هدفاً إنّما هو وسيلة تتيح للسّلطات، الوزارات والجمهور عامّة الحصول على صورة شاملة عن مدى شفافيّة عمل السّلطات المحليّة العربيّة. كما تتيح هذه الوسيلة أيضاً إمكانيّة المقارنة بين السّلطات المحليّة، متابعة التّغييرات وتشخيص صعوبات خاصّة.

---

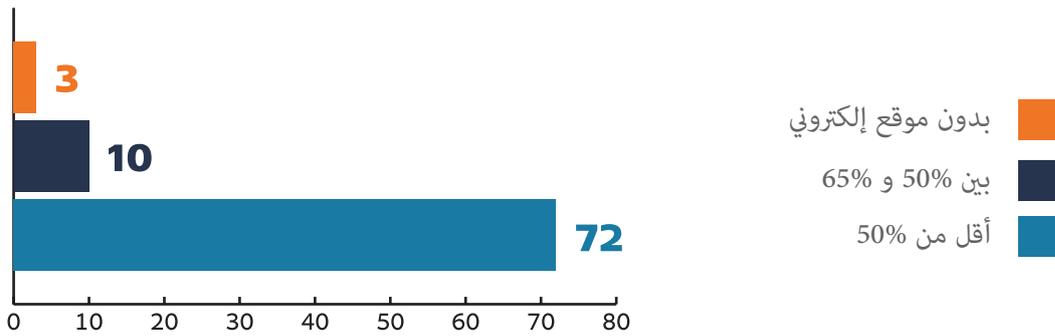
3 بإمكانكم الحصول على اللائحة الكاملة (ضمن ملف "Excel") التي تحتوي على مجمل نتائج الفحص لكافة السلطات.

# خلاصة النتائج

## نتائج عامة

تبين من خلال الفحص أنه لا توجد أي سلطة محلية ضمن المجموعة الأولى (أي لم تحصل أي سلطة محلية على علامة أعلى من 65%). 10 سلطات محلية فقط حصلت على علامة تتراوح بين 50%-65، 72 سلطة حصلت على علامة دون الـ 50، و3 سلطات عملت في فترة إجراء الفحص بدون موقع إلكتروني.

### الرسم البياني 2: تقسيم مواقع الإنترنت التابعة للسلطات المحلية العربية إلى مستويات بناء على نتائج الفحص



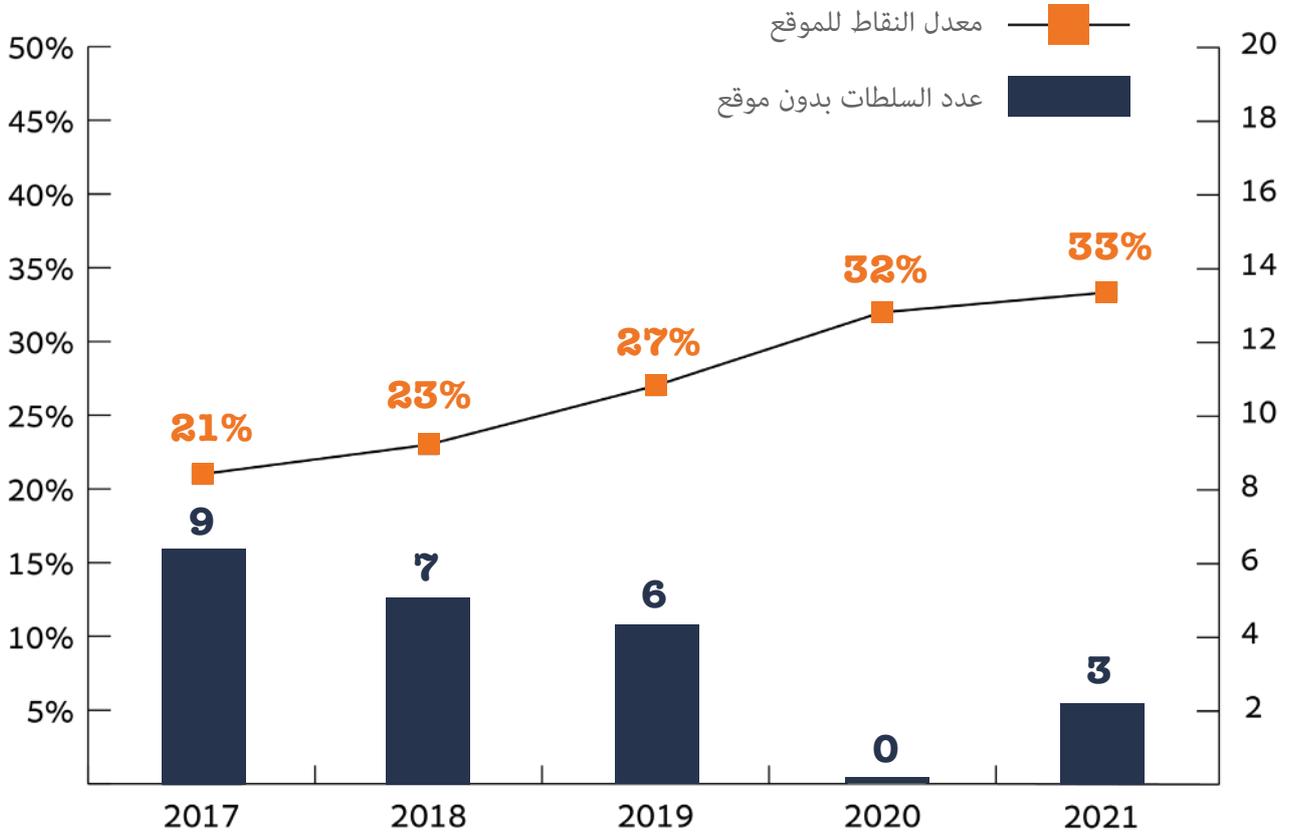
السلطات المحلية التي كانت ضمن المجموعة الثانية وحصلت على علامات تتراوح بين 50% و65% هي المجالس المحلية في كسرى-سميع، دير الأسد، اعبلين، كوكب أبو الهيجاء، نحف، كفرقرع، والبلديات: أم الفحم، رهط، الطيبة وعراة.

تجدر الإشارة إلى أن بعض السلطات تدير مواقعًا شبه فارغة. كما تظهر نتائج الفحص، بعض تلك المواقع تتضمن معلومات قليلة تتمثل بصورة رئيس السلطة، رقم هاتف أو ما شابه، وبعضها الآخر لم يحتل منذ سنوات.

كما أنه وللأسف، ظاهرة السلطات التي تعمل بدون مواقع عادت لتتكرر في 3 سلطات هذا العام، بعد أن تراجعت في السنوات الأخيرة واختفت كليًا في العام الماضي.

رغم ذلك، فبالمجمل معدل النقاط التي اكتسبتها السلطات في ارتفاع مستمر، وإن كان بوتيرة بطيئة. حيث كان المعدل 21% عام 2017، ارتفع إلى 23% عام 2018، إلى 27% عام 2019، إلى 32% عام 2020، وفي السنة الأخيرة وصل 33%.

### الرّسم البيانيّ 3: عدد السلطات التي بدون موقع ومعدل النقاط للموقع على مدار السنوات

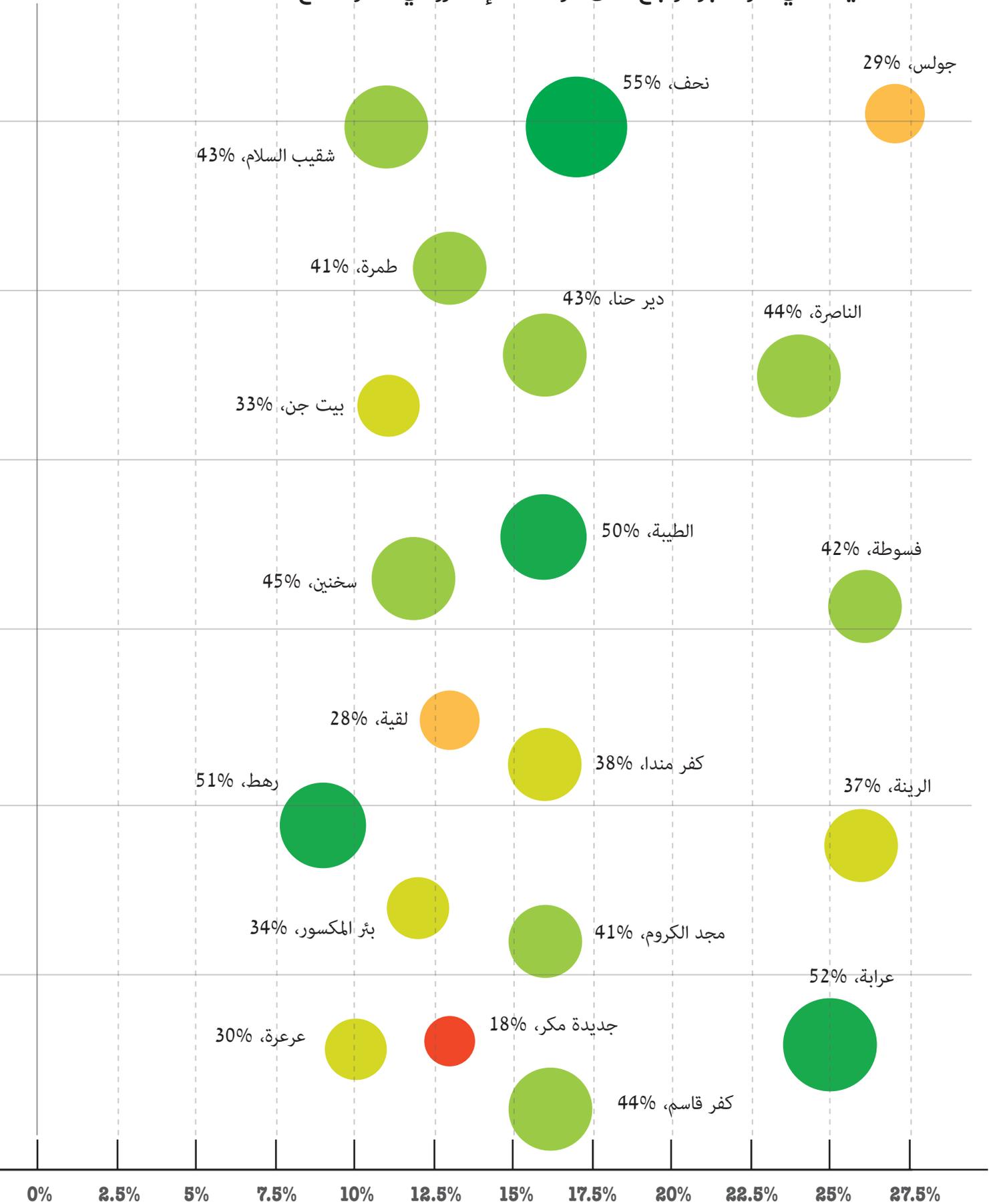


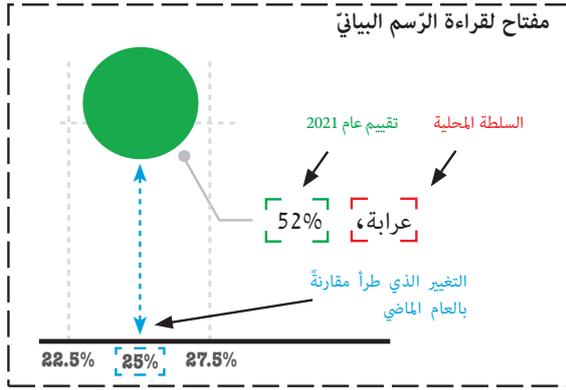
كذلك، من خلال مقارنة نتائج العام 2021 مع نتائج مؤشر الشفافية للعام 2020، يمكن أن نلاحظ التغييرات التي طرأت على مستوى الشفافية في موقع الإنترنت لكل من عشرين سلطة محلية تقدمت بشكل بارز وعشرين سلطة محلية تراجع بشكل كبير.

في ما يلي نعرض رسمًا بيانيًا (رسم بياني 4)، يشير إلى معطين مركزيين عن مواقع الإنترنت التابعة لتلك السلطات - كمية المضامين الموجودة في الموقع بالنسبة المئوية من مجمل المضامين التي فحصت في هذا البحث (هذا المعطى نعرضه من خلال كبر الدائرة والرقم الظاهر بجانب اسم السلطة) وكم المضامين الموجودة في الموقع بالنسبة المئوية مقارنة بالسنة السابقة (موقع الدائرة على المحور الأفقي X. تواجد الدوائر على الجهة السلبية للمحور يشير إلى تراجع في كمية المضامين المنشورة في الموقع مقارنة بالسنة السابقة).

مثلًا، الدائرة الخضراء الموجودة في الطرف العلوي الأيمن للرسم البياني رقم 4 تظهر وضع موقع الإنترنت لمجلس جولس المحلي. حسب الرقم بجانب اسم السلطة نرى مجمل النقاط التي اكتسبها موقع المجلس هو 29% من مجمل النقاط، وحسب موقع الدائرة على محور X نرى أن مجمل النقاط ارتفع بعدد نقاط يساوي 27% من مجمل النقاط الكلي. من هنا نستنتج أن كمية النقاط التي حصل عليها الموقع في السنة السابقة تعادل 2% من مجمل النقاط الممكن (بعد طرح 27% من 29%).

الرّسم البيانيّ 4: العشرون سلطة محليّة التي طرأ أكبر تحسن والعشرون سلطة محليّة التي طرأ أكبر تراجع على موقعها الإلكتروني مقارنة مع سنة 2020





الجدول يعرض النتائج النهائية (بالنسبة المئوية) لمؤشر الشفافية 2021 والتغيير الذي حصل مقارنة مع نتائج السنة السابقة.

## ملخص النتائج النهائية

التغيير مقارنة مع السنة السابقة	تقييم عام 2021	السلطة المحلية
↓ -28%	-	بستان المرج
5%	37%	بسة
↓ 2%	22%	بسة طبعون
↓ -14%	46%	بعينة نجيدات
-6%	25%	بقعاثا
↑ 11%	33%	بيت جن
↓ 12%	34%	بئر المكسور
↓ -15%	22%	تل السبع
0%	44%	جت
↑ 13%	18%	جديدة المكر
↓ -13%	24%	جسر الزرقاء
↓ -13%	28%	جلجولية
↑ 27%	29%	جولس
5%	14%	حرفيش
-5%	32%	حورة
↓ -10%	36%	دالية الكرمل
3%	38%	دبورية
6%	52%	دير الأسد
↑ 16%	43%	دير حنا
9%	51%	رھط
↓ -12%	-	زهر
-8%	16%	ساجور

التغيير مقارنة مع السنة السابقة	تقييم عام 2021	السلطة المحلية
-6%	25%	البطوف
-1%	14%	البعنة
6%	30%	البقية
1%	29%	الجش
4%	21%	الرامة
↑ 26%	37%	الرينة
0%	16%	الزرزير
↑ 16%	50%	الطيبة
3%	25%	الطيرة
↓ -10%	22%	العجر
5%	16%	الفريديس
8%	33%	القسوم
↑ 13%	28%	اللقية
2%	38%	المشهد
1%	40%	المغار
↑ 24%	44%	الناصره
6%	28%	أبو سنان
↓ -24%	24%	أبو غوش
7%	63%	أم الفحم
-3%	52%	إعبلين
↓ -31%	30%	إكسال
-4%	34%	باقة الغربية

الأسهم الخضراء تعبر عن تحسن ملحوظ؛ الأسهم الحمراء تعبر عن تراجع ملحوظ. في باقي الحالات كان التغيير بسيطاً.

التغيير مقارنة مع السنة السابقة	تقييم عام 2021	السلطة المحلية	التغيير مقارنة مع السنة السابقة	تقييم عام 2021	السلطة المحلية
-9%	14%	كعبية طباش حجارة	↑ 12%	45%	سخنين
-2%	44%	كفربرا	-8%	29%	شبي أم الغنم
↑ 16%	44%	كفرقاسم	↓ -10%	30%	شعب
5%	55%	كفرقرع	-3%	27%	شفاعمرو
↓ -10%	47%	كفركما	-8%	43%	شقيب السلام
1%	30%	كفركتنا	3%	36%	طرعان
↑ 16%	38%	كفرمندا	↓ -12%	38%	طلعة عارة
3%	49%	كفرياسيف	↑ 13%	41%	طمرة
-5%	51%	كوكب أبو الهيجاء	↓ -12%	-	طوبا الزنغرية
-5%	41%	مجد الكروم	↑ 25%	52%	عراة
6%	42%	مجدل شمس	↑ 10%	30%	عرعة
4%	19%	المزرعة	4%	47%	عرعة النقب
↓ -11%	29%	مسعدة	-1%	30%	عسفيا
-8%	20%	معليا	5%	24%	عيلبون
↑ 17%	55%	نحف	7%	33%	عيلوط
↓ -10%	39%	واحة الصحراء	-8%	48%	عين قنيا
-1%	39%	يافة الناصرة	5%	36%	عين ماهل
5%	24%	يانوح جث	↑ 26%	42%	فسوطة
6%	11%	يركا	8%	22%	قلنسوة
			-5%	43%	كابول
			2%	54%	كسرى سميع
			2%	45%	كسيفة

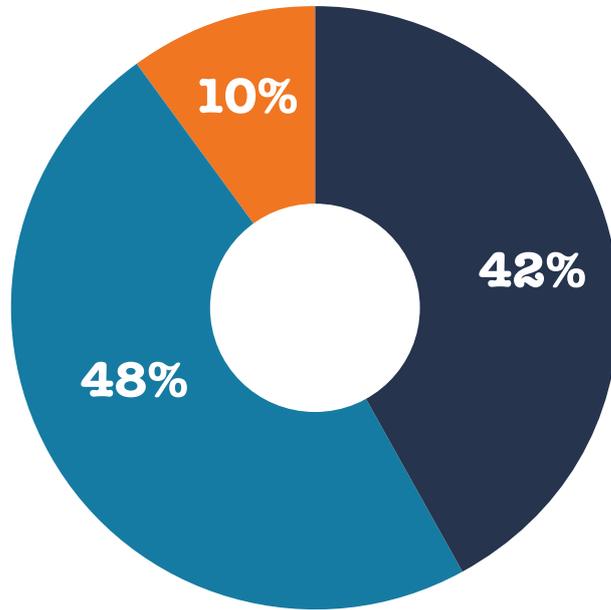
علاوةً على النتائج العامة، قرّنا التّطرق، بتوسّع، إلى جزء من النتائج وعرض بعض المواضيع المختارة التي من شأنها إعطاء صورة أوسع وأعمق لكيفيّة تعاطي السّطات المحليّة العربيّة مع قيمة الشّفاقيّة.

## بنود جوهرية ينصّ عليها القانون

### تفصيل مبنى السّطة المحليّة، أقسامها، وحداتها والوحدات المساعدة التابعة لها

على السّطة نشر معلومات حول مبناها التّنظيمي، بما في ذلك الأقسام المختلفة التي تكوّن السّطة، الوحدات والوحدات المساعدة وتوضيح التّراتبية الهرميّة بينها. قام جزء من السّطات بهذا الواجب من خلال نشر رسم "شجرة" الهيكل التّنظيمي التي تسهّل على الجمهور معرفة مبنى السّطة والتّدريج التّنظيمي الذي تعمل بموجبه. 42% من السّطات المحليّة العربيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 48% من السّطات قامت به جزئياً، و 10% منها لم تقم بهذا الواجب الأساسي أبداً.

### الرّسم البيانيّ 5: تطبيق واجب نشر مبنى السّطة وأقسامها



السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً



السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً



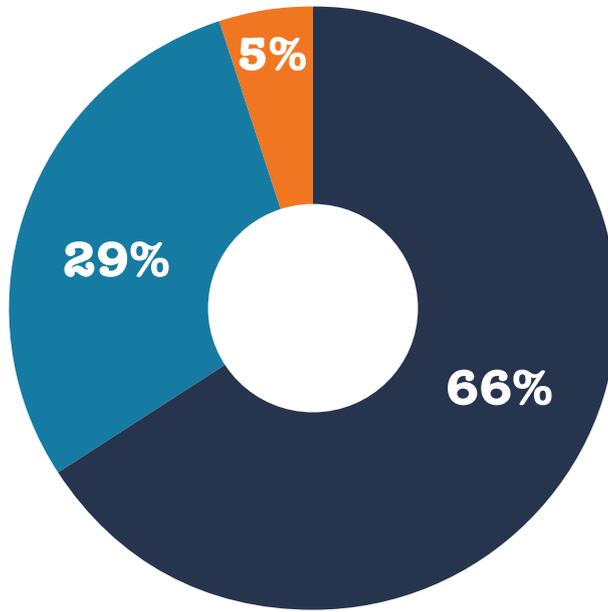
السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً



## أسماء أصحاب الوظائف العليا الذين يرأسون الأقسام وأعضاء مجلس السلطة

واجب نشر أسماء كبار موظفي الجمهور ومنتخبه يأتي أولاً لتمكين الجمهور الواسع من التعرف على الأشخاص المسؤولين عن عمل السلطة المحليّة، وثانياً ليتيح للجمهور التواصل مع هؤلاء المسؤولين ومراقبة عملهم. 66% من السلطات المحليّة العربيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 29% من السلطات قامت به جزئياً، 5% من السلطات لم تقم بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 6: تطبيق واجب نشر أسماء كبار الموظفين ومنتخبي الجمهور



السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً

السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً

السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

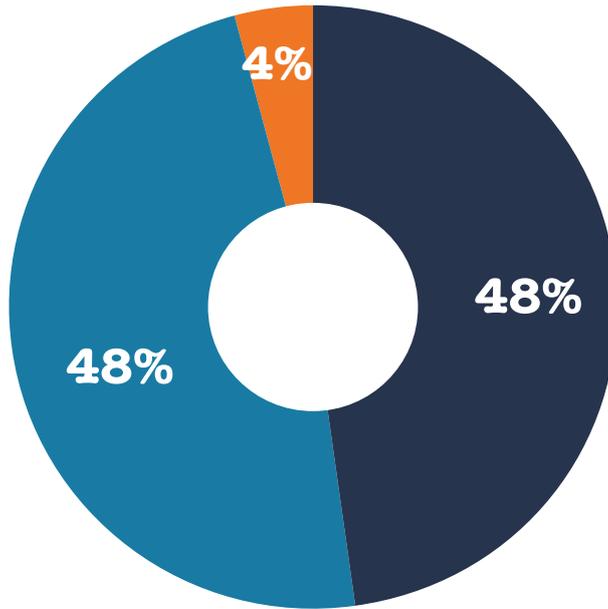
## عنوان السلطة وطرق التواصل معها

رغم بساطة هذا الواجب إلا أنّ بعض السلطات المحليّة لم تقم به، أو قامت به بشكل جزئي. فمنها اكتفت بنشر أرقام الهواتف، دون أن تنشر تفاصيل كاملة تتعلّق بعنوان البريد، أو البريد الإلكتروني وإمكانيات تواصل أخرى.

توفير طرق تواصل متنوعة ضروري لتسهيل التواصل مع المواطن، الإجابة عن استفساراته ومعالجة توجّهاته.

48% من السلطات المحليّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 48% قامت بهذا الواجب جزئياً، و4% من السلطات لم تقم بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 7: تطبيق واجب نشر تفاصيل عنوان السلطة وطرق التّواصل معها



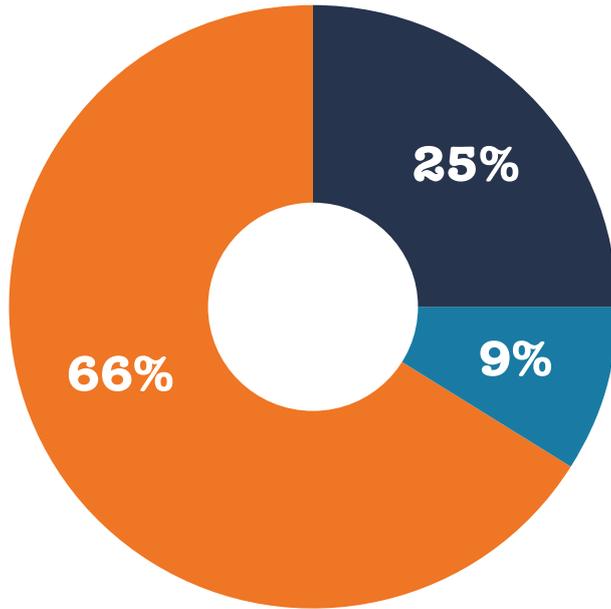
- السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً
- السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً
- السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

## مسح لأهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة

تلخّص هذه المعطيات تغطية أهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة، ماهية المشاريع التي نفّذتها السّلطة، تطوير مشاريع البنية التّحتيّة، وميزات الاستثمار في المجالات الحيّاتيّة المختلفة التي تخصّ المواطنين. تتيح التّغطية للجمهور الاطّلاع على سُلّم أولويّات السّلطة في تنفيذ المشاريع على أرض الواقع - والذي يكون في بعض الأحيان مختلفاً عن سُلّم الأولويّات المخطّط مسبقاً - وإبداء رأيه في الموضوع.

25% من السّلطات المحليّة العربيّة فقط قامت بهذا الواجب كاملاً، 9% من السّلطات قامت بهذا الواجب جزئياً، و66% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 8: تطبيق واجب نشر تغطية لأهمّ نشاطات السّلطة في السّنة السّابقة



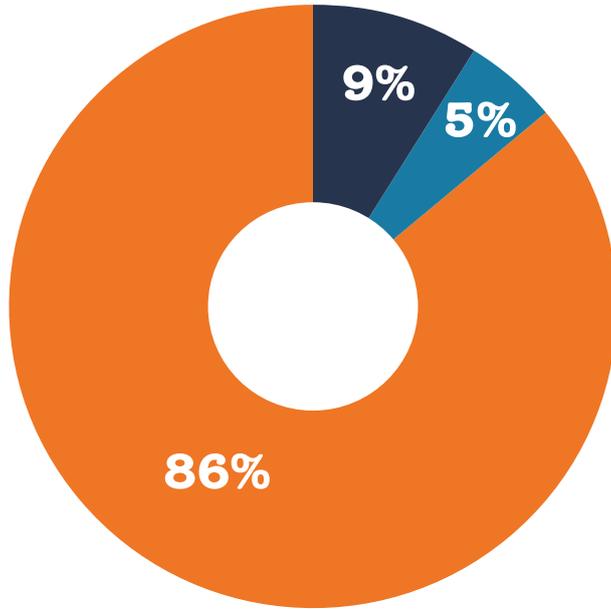
- السّلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً
- السّلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً
- السّلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

## 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 السّنات السّابقة، المشاريع، الأهداف والبرامج المخطّط لها للسّنة الرّاهنة.

9% من السّلطات المحليّة العربيّة فقط قامت بهذا الواجب كاملاً، 5% من السّلطات المحليّة قامت به جزئيّاً، و86% من السّلطات المحليّة لم تقمّ بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 9: تطبيق واجب نشر تصوّر مستقبليّ لأهمّ نشاطات السّلطة للسّنة الرّاهنة



السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً



السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً



السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

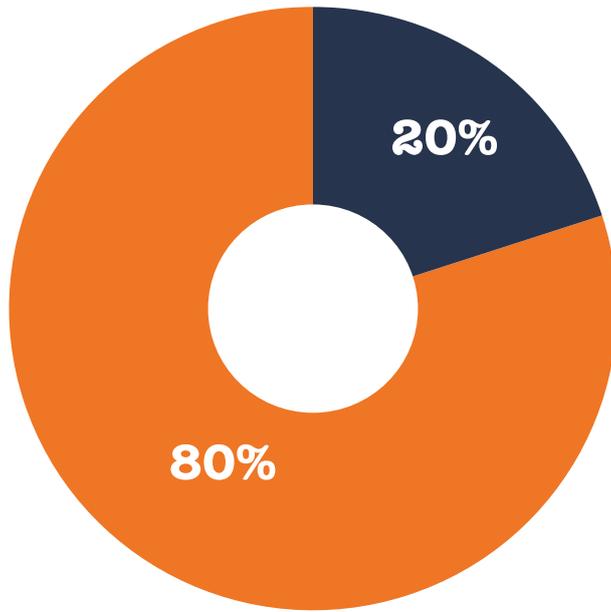


## ميزانية السلطة للسنة الراهنة

نشر ميزانية السلطة هو أحد الوسائل المركزية لتعزيز قيمة الشفافية وبناء الثقة بين السلطة والجمهور الذي تخدمه. في الأساس، تُعتبر الميزانية الوثيقة الأساسية التي تفصل النهج الذي ستتجهه السلطة في توزيع الموارد العامة، بما في ذلك التوظيف المخطط لأموال الضرائب التي يدفعها الجمهور. الاطلاع على ميزانية السلطة يُعرفنا على استثماراتها المتوقعة، وبالتالي على سُلّم أولوياتها، كما يُمكن الجمهور من بلورة انطباع والتوصّل إلى استنتاجات حول إيفاء رئيس السلطة بوعوده التي صرّح بها.

20% من السلطات المحليّة العربيّة فقط قامت بهذا الواجب، بينما تقاعست عنه 80% من السلطات.

### الرّسم البيانيّ 10: تطبيق واجب نشر ميزانية السلطة الجماهيرية للسنة الراهنة



السلطات التي قامت بهذا الواجب

السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

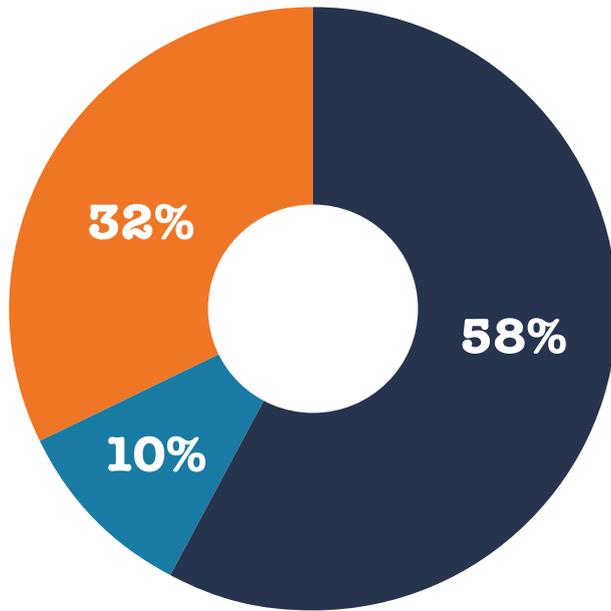


## القوانين المساعدة في السلطة

تشمل صلاحيات السلطة المحليّة صلاحية إقرار قوانين مساعدة من شأنها تعزيز وتحسين عمل السلطة. عادةً ما تُقرّ السلطات المحليّة قوانين مساعدة لحفظ النظام في البلدة، الحفاظ على النظافة، ضمان ساعات راحة والحفاظ على جودة البيئة. القوانين المساعدة تؤثر بشكل مباشر على حياة المواطنين، ومن هنا تأتي ضرورة نشر هذه القوانين على موقع الإنترنت.

58% من السلطات المحليّة العربيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 10% من السلطات قامت بهذا الواجب جزئياً، و32% من السلطات لم تقم بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 11: نشر القوانين المساعدة التي أقرتها السلطة

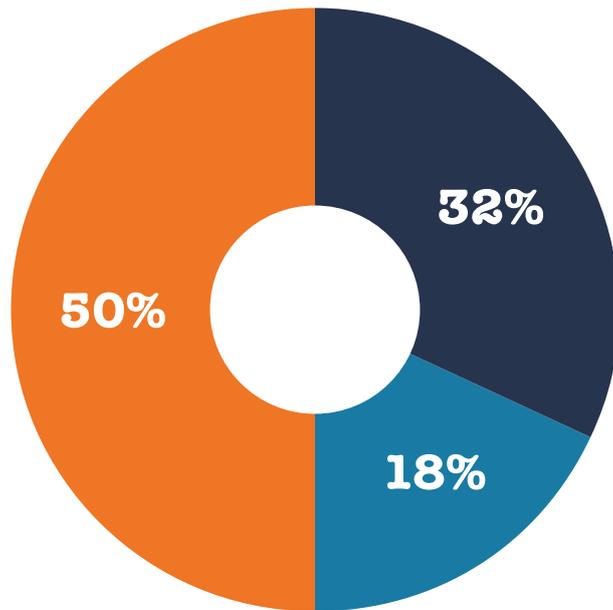


- السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً
- السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً
- السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

إذا اعتبرنا الميزانية خارطة طريق لمدخولات السلطة ومصروفاتها المتوقعة على المشاريع المختلفة، فإن التقارير المالية تعرض نهاية تلك الطريق وتبين للجمهور نتائج النشاطات على أرض الواقع. فضلاً عن ذلك، يتطرق ملخص التقارير المالية إلى المخاطر التي ستواجه السلطة مستقبلاً (من إجراءات قضائية أو تغييرات تنظيمية)، وإلى قيمة الممتلكات التي بحوزة السلطة.

32% من السلطات نشرت ملخص التقارير المالية للسنة الأخيرة (2020)، 18% من السلطات قامت بنشر ملخص التقارير المالية لواحدة من السنتين السابقتين (دون السنة الحالية)، و 50% من السلطات المحلية العربية لم تقم بهذا الواجب إطلاقاً.

### الرسم البياني 12: نشر ملخص التقارير المالية



السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة المطلوبة (2020)

السلطات التي قامت بهذا الواجب لإحدى السنتين السابقتين فقط (2018 و 2019)

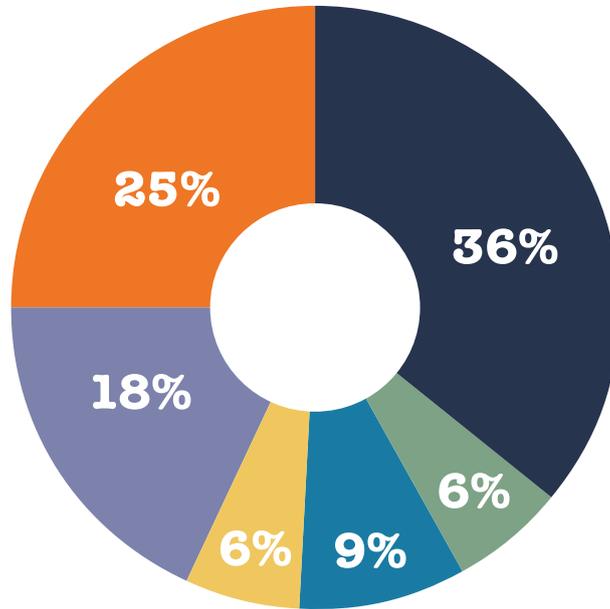
السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

## إقرار أثمان ضريبة الأملاك (الأرنونا) ومواعيد دفعها

ضريبة الأملاك (الأرنونا) هي الضريبة البلدية الأساسية التي تفرضها السلطة المحلية على مواطنيها. المدخولات الواردة من جباية ضريبة الأرنونا هي جزء هام من المدخولات السنوية لكل سلطة محلية، وهي تُصرف في خدمة الجمهور حسب أولويات السلطة. واجب دفع هذه الضريبة مُلقى على عاتق كل صاحب مُمتلك في البلدة، وتختلف قيمة الضريبة وفقاً لنوع استخدام هذا الممتلك (أرنونا المصالح التجارية أعلى بكثير من أرنونا السكن). بناءً على ذلك، من الطبيعي أن يكون من حق المواطن الاطلاع على أمر الأرنونا الذي يُقرُّ أثمان الأرنونا لكل أنواع الممتلكات، والحصول على شرح كافٍ حول مواعيد الدّفع وإمكانيات تقسيط المبلغ. بالإضافة إلى ذلك، من المهم أن تتوفر معطيات عن قيمة الأرنونا في السنوات السابقة، لكي يتمكن الجمهور من مقارنة المعطيات وتحليلها.

36% من السلطات المحلية العربية نشرت أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها للسنة الراهنة وللسنتين السابقتين أيضاً، 6% من السلطات نشرت ثمن الأرنونا للسنة الراهنة وسنة سابقة، 9% من السلطات نشرت ثمن الأرنونا ومواعيد دفعها للسنة الراهنة فقط، 6% من السلطات نشرت هذه المعلومات عن السنتين السابقتين لكنها لم تنشر معلومات بشأنها عن السنة الراهنة، 18% من السلطات نشرت معلومات عن واحدة من السنتين السابقتين فقط، أما بقية السلطات، وتبلغ نسبتها 25%، فلم تقم بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 13: نشر أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها



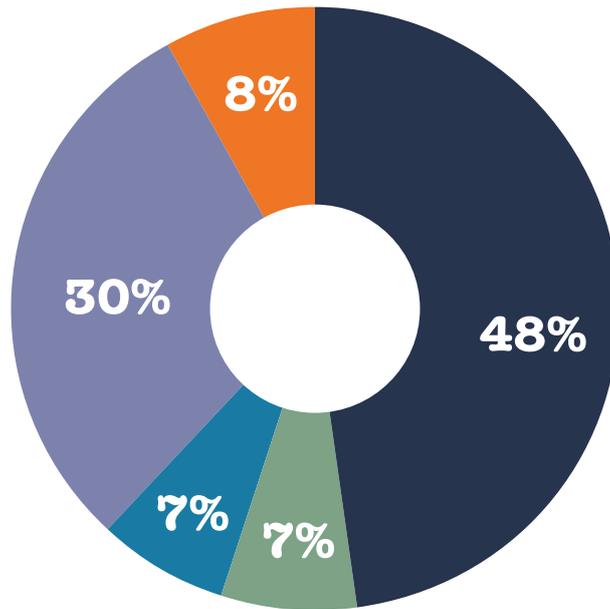
- السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة الراهنة والسنتين السابقتين
- السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة الراهنة وسنة سابقة
- السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة الراهنة فقط
- السلطات التي قامت بهذا الواجب لسنة سابقة واحدة فقط
- السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً
- السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنتين السابقتين فقط

## محاضر جلسات السّلة المنعقدة بأبواب مفتوحة

محاضر جلسة السّلة هو وثيقة تفصّل تاريخ ومكان انعقاد الجلسة، المشاركون فيها، المواضيع المتناولة وموقف المشاركين منها. أهميّة نشر المحاضر معروفة ونحن في غنى عن الإسهاب في الشّرح عنها، فهي تطبيق للشّفاقيّة بشأن عمل منتخب الجمهور ومواقفهم من جهة، وآليّة فعّالة لتشجيع المشاركة الجماهيريّة والرّقابة المدنيّة من جهة أخرى.

48% من السّلات المحليّة نشرت محاضر جلسات السّنة الرّاهنة والسّنتين السّابقتين، 7% من السّلات نشرت محاضر جلسات السّنة الرّاهنة وسنة سابقة، 7% من السّلات نشرت محاضر جلسات السّنة الرّاهنة فقط، 30% من السّلات قامت بهذا الواجب بشكلٍ جزئيّ مقتضب، و8% منها لم تُطلع الجمهور على أيّ محاضر من محاضر جلساتها في الثلاث سنوات الأخيرة.

### الرّسم البيانيّ 14: نشر محاضر جلسات السّلة



السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة الرّاهنة والسنتين السّابقتين

السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة الرّاهنة وسابقة سابقة

السلطات التي قامت بهذا الواجب للسنة الرّاهنة فقط

السلطات التي قامت بهذا الواجب بشكلٍ جزئيّ مقتضب

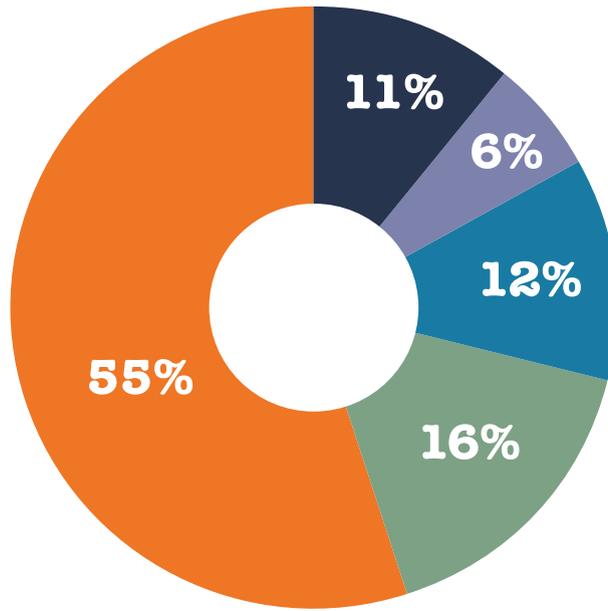
السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبدًا

## تسجيل صوتي لجلسات السلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة<sup>4</sup>

واجب نشر تسجيلات صوتية لجلسات السلطة يضيف ركيزةً أخرى إلى واجب نشر محاضر الجلسات ويُعزّز الشفافية في الحكم المحلي. يُقال عادةً أنّ الجمهور "يشارك" في جلسات السلطة بشكل غير مباشر، من خلال ممثليه الذين انتخبهم. إنّ تسجيل الجلسات يتعدى ذلك لأنه يُتيح للجمهور مشاركةً أكثر واقعيةً. من خلال الاستماع إلى تسجيل جلسات السلطة، يستطيع الجمهور أخذ انطباع عن عمل السلطة، عمل رئيس السلطة وعمل منتخبى الجمهور الذين هم جزء هامّ من منظومة الكبح والموازنة في الديمقراطية المحليّة.

11% من السلطات المحليّة العربيّة فقط نشرت تسجيل جلسات السنة الرّاهنة والسنتين السابقتين، 6% من السلطات نشرت تسجيل جلسات السنة الرّاهنة فقط، 12% من السلطات نشرت تسجيل جلسات السنتين السابقتين دون السنة الرّاهنة، 16% من السلطات نشرت تسجيل الجلسات لواحدة من السنتين السابقتين دون السنة الرّاهنة. 55% من السلطات لم تنشر أيّ تسجيل أبداً.

### الرّسم البيانيّ 15: نشر تسجيلات صوتية لجلسات المجلس



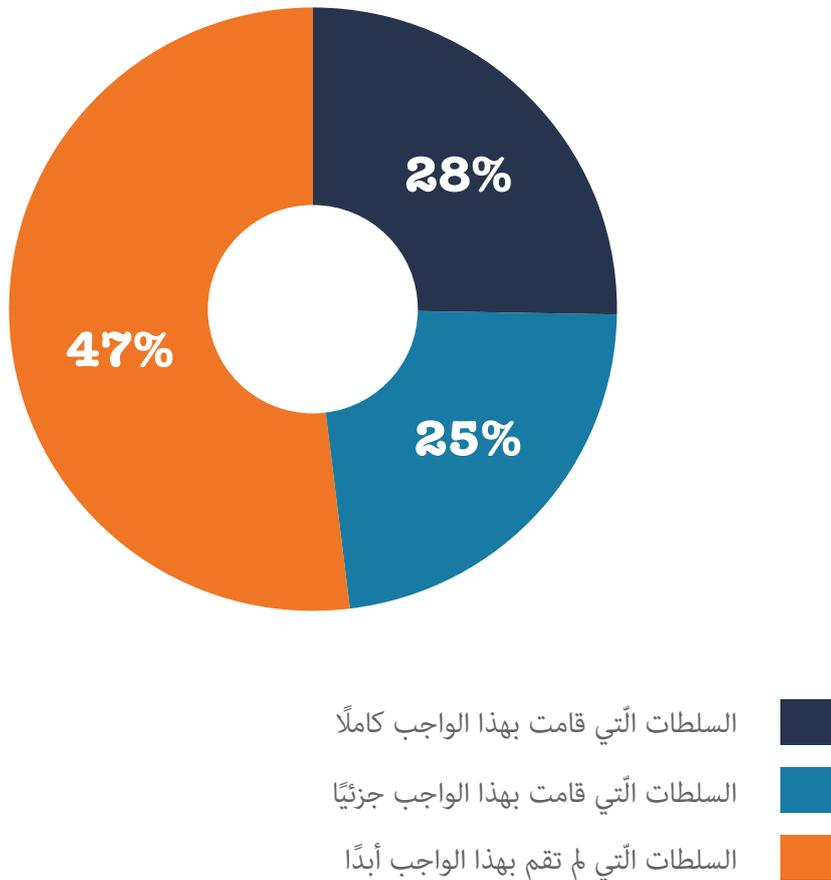
4 نوه بهذا السياق أن تعديل القانون الذي يلزم بنشر تسجيل جلسات المجالس المحليّة والإقليمية (وليس البلديات) جاء على أثر التماس قدمته الجمعية ضد وزير الداخليّة (بג"ץ 6606/15 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' שר הפנים, ניתן ביום 21.02.2016).

## شروط ومتطلبات ترخيص المصالح التجارية

ينبغي على السلطة المحليّة أن تشجّع التطوّر الاقتصاديّ في نطاق نفوذها، وذلك بغية تعزيز المصلحة العامّة. ومن ضمن ذلك، فهي مسؤولة عن تطبيق قانون ترخيص المصالح التجاريّة من عام 1968، وعن إعطاء تراخيص للمصالح التجاريّة التي تعمل في منطقة نفوذها. تكمن أهميّة قانون ترخيص المصالح التجاريّة في أهدافه التي تشمل الحفاظ على سلامة الجمهور وصحّته، منع الإزعاج ودرء المخاطر، المحافظة على البيئة، الحماية من أمراض الحيوانات، والتحقّق من الالتزام بقوانين التخطيط والبناء. بناءً على ذلك، فإنّ نشر الشّروط والمتطلّبات المتعلّقة بترخيص المصالح التجاريّة هو خطوة أساسيّة لتشجيع التطوّر الاقتصاديّ ولتحقيق أهداف قانون ترخيص المصالح التجاريّة.

28% من السّطات المحليّة العربيّة نشرت الشّروط والمتطلّبات المتعلّقة بترخيص المصالح التجاريّة بشكل كامل، 25% من السّطات نشرت الشّروط والمتطلّبات بشكل جزئيّ، و47% من السّطات لم تنشر للجمهور أيّ معلومات تتعلّق بشروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التجاريّة.

### الرّسم البيانيّ 16: نشر شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التجاريّة

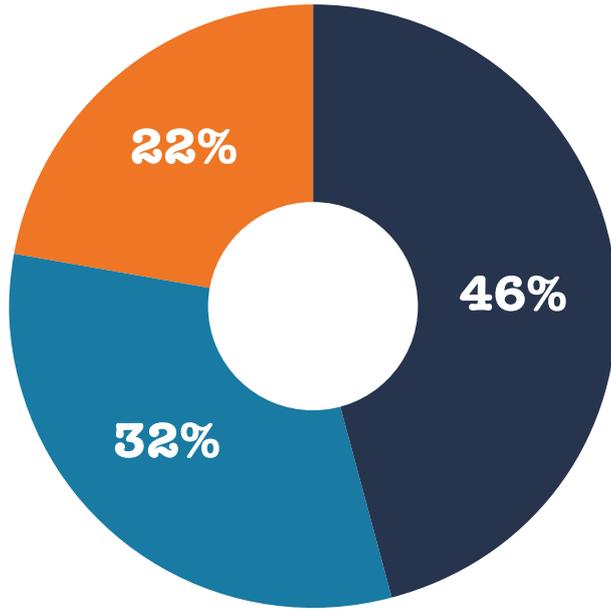


## نشر مُنتَظَم لمناقصات قبول عاملين في السُّلطات المحليَّة

يُلزم القانون السُّلطات المحليَّة بنشر مناقصات لقبول عاملين، وذلك في الصَّحف، في لوحة الإعلانات التَّابعة للسُّلطة، وفي موقعها على الإنترنت. النَّشر في الصَّحف في هذه الأيَّام مشكوكٌ بمدى فعاليَّته، في ظلِّ تضاؤل انتشار الصَّحف المطبوعة واعتماد الجمهور بشكلٍ أساسيٍّ على عالم الرِّقْمِيَّات لتلقِّي المعلومات. لذا، فالنَّشر في الموقع يَعرض الإعلان للجمهور على نطاقٍ أوسع، ومن المرجَّح أن يزيد ذلك من عدد المتقدِّمين للعمل، ويبيح للسُّلطة، بالتَّالي، قبول مُرشَّحين أكثر كفاءةً.

46% من السُّلطات المحليَّة العربيَّة نشرت مناقصات قبول عاملين بشكلٍ كامل، 32% من السُّلطات قامت بهذا الواجب بشكلٍ جزئيٍّ، و 22% من السُّلطات لم تنشر أي معلومات في هذا الصدد.

### الرَّسم البيانيّ 17: النَّشر المُنتَظَم لمناقصات قبول عاملين



السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً



السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئياً



السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً



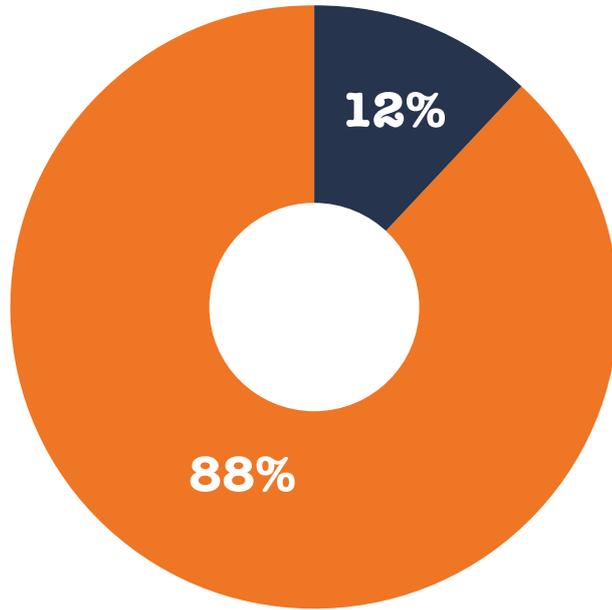
## بنود فرعية يقرّها القانون

### قائمة الكراسيات ونشرات المعلومات للجمهور التي نشرتها السلطة في السنة السابقة

يُلزم القانون كلّ سلطة بأن تنشر على موقع الإنترنت قائمة بالكراسيات ونشرات المعلومات التي أصدرتها في السنة السابقة، وذلك لغرض تمكين عامة الجمهور من الاطلاع على نشاطات السلطة، متابعة منشوراتها والمشاركة في أنشطتها. في هذا السياق، يجدر التنويه إلى أنّ الإنترنت يُعتبر اليوم المنبر الأساسي لنشر المعلومات، ولذلك فإنّ نشر المنشورات في الموقع كفيلاً بتقديم تغطية واسعة لنشاطات السلطة.

12% من السلطات المحليّة العربيّة قامت بهذا الواجب، بينما لم تقم به 88% من السلطات.

### الرّسم البيانيّ 18: قائمة الكراسيات ونشرات المعلومات التي نشرتها السلطة في السنة السابقة



السلطات التي قامت بهذا الواجب



السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

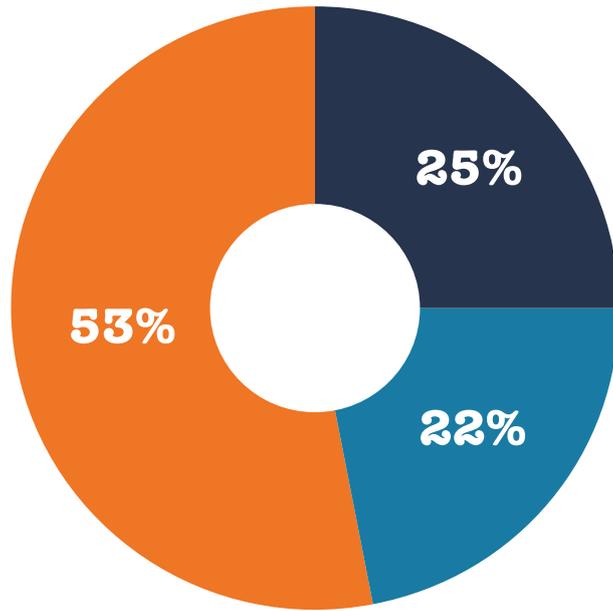


## معلومات عن ملاءمات الإتاحة التي نُفّذت وتفاصيل مُركّز الإتاحة

كما هو معلوم، هدف السّلطة المحليّة هو خدمة الجمهور بكليّته. 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 التي قامت بها في مجال الإتاحة وأن تحيط الجمهور علمًا بتفاصيل مُركّز الإتاحة.

25% من السّلطات المحليّة العربيّة قامت بهذا الواجب كاملاً، 22% من السّلطات قامت بهذا الواجب جزئيّاً، و53% من السّلطات لم تقم بهذا الواجب أبداً.

### الرّسم البيانيّ 19: نشر معلومات عن ملاءمات الإتاحة التي نُفّذت وتفاصيل مُركّز الإتاحة



السلطات التي قامت بهذا الواجب كاملاً



السلطات التي قامت بهذا الواجب جزئيّاً



السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

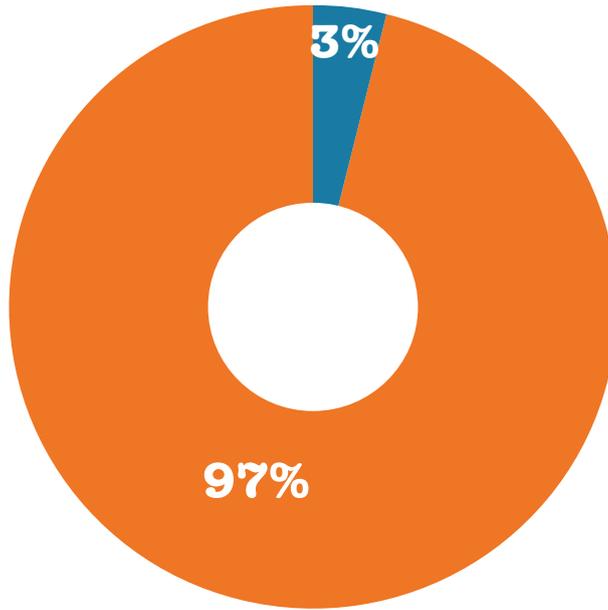


## معلومات عن جودة البيئة وفق أنظمة حرية المعلومات (نشر معلومات عن جودة البيئة)

تلتزم أنظمة حرية المعلومات (نشر معلومات عن جودة البيئة لمعاينة الجمهور) من العام 2009 كل سلطة محلية بنشر معلومات ومعطيات قاستها حول مخاطر بيئية مختلفة، مثل انبعاث مواد ملوثة، رائحة أو إشعاع. على السلطة أن تنشر اسم المواد المذكورة، كميتها وتركيزها، نوع ودرجة الضجيج أو الإشعاع، الخ... وعليها أيضاً أن تنتشر تفاصيل تتعلق بمكان، موعد وطريقة إجراء القياس. نشر كهذا من شأنه رفع الوعي للقضايا البيئية، ويسمح للجمهور بلورة رأيه والعمل لمكافحة الآفات البيئية.

3% من السلطات قامت بهذا الواجب بشكل كامل أو جزئي، بينما تجاهلته 97% من السلطات المحلية.

### الرسم البياني 20: نشر معلومات عن جودة البيئة وفق أنظمة حرية المعلومات (نشر معلومات عن جودة البيئة)



السلطات التي قامت بهذا الواجب بشكل كامل أو جزئي

السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبداً

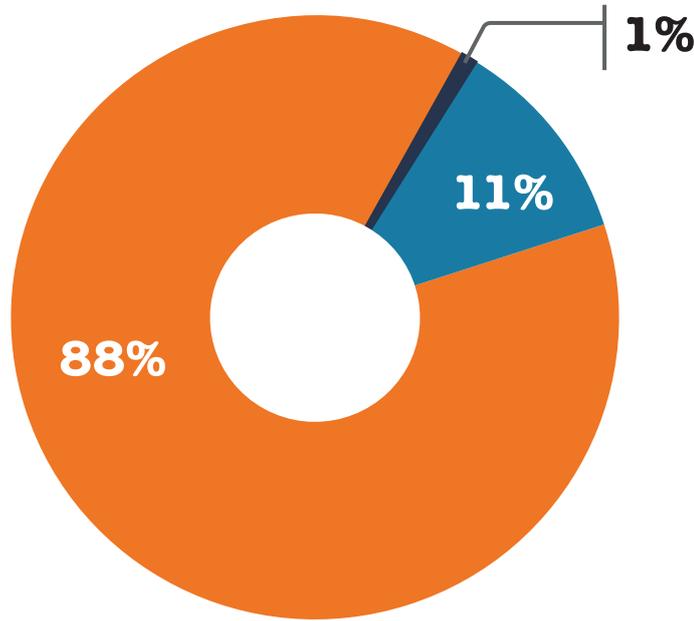
## مواضيع هامة لم ينص عليها القانون

### تقارير المراقب الداخلي للسلطة المحليّة

تقرير المراقب الداخلي هو مستند شامل يفحص عمل السلطة في سنة معيّنة. يدور التقرير حول كيفية عمل السلطة، تصرف عامليها، إدارة حساباتها، استغلال الموارد العامّة، تحقيق الأهداف وغيرها. لذلك، يُعتبر نشر التقرير على الملأ أمر ضروري، لكي يتسنى للجمهور الاطلاع عليه ووضع الإصبع على حالات الخلل في عمل السلطة، متابعة تصحيحها وضمان عدم تكرارها. تجدر الإشارة إلى أنّ نشر ملفّ تقرير المراقب على الموقع هو أمر بسيط جدًّا ولا يتطلب جهدًا خاصًّا.

1% من السلطات المحليّة العربيّة فقط نشرت تقرير المراقب الداخلي لسنة الرقابة الأخيرة (2019)، 11% من السلطات نشرت تقرير المراقب الداخلي لواحدة من السنتين السابقتين و 88% من السلطات لم تنشر أي تقرير.

### الرّسم البيانيّ 21: نشر تقرير المراقب الداخلي للسلطة المحليّة



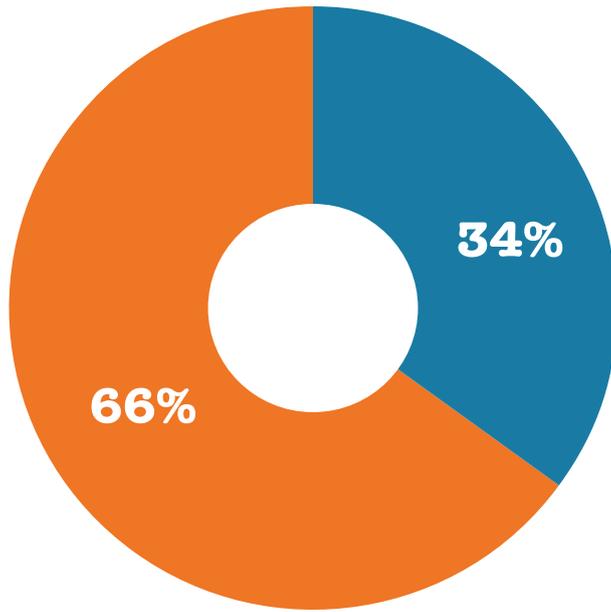
- السلطات التي قامت بهذا الواجب لهذا السنة الرقابة الأخيرة
- السلطات التي قامت بهذا الواجب لواحدة من السنتين السابقتين
- السلطات التي لم تقم بهذا الواجب أبدًا

## معلومات حول عمل لجان جودة البيئة

يلزم القانون كل سلطة محلية بإقامة لجنة (إلزامية) لجودة البيئة، تتكون من أربعة من أعضاء مجلس السلطة، الموظف المسؤول عن مجال جودة البيئة في السلطة، وممثلين من الجمهور. وظيفة اللجنة أن تخطط وتبادر لنشاطات تهدف للحفاظ على جودة البيئة وتقدم خطة عمل للمجلس في هذا المجال. رغم أن القانون لا يلزم بتوفير معلومات عينية عن اللجنة، إلا أن هناك أهمية خاصة لنشر معلومات مثل تركيبة اللجنة، محاضر جلساتها، خططها ونشاطاتها، لاسيما في ظل تفاقم المشاكل البيئية وتغيرات المناخ.

34% من السلطات المحليّة العربيّة نشرت معلومات جزئية عن عمل اللجان، اقتصرت على تركيبة اللجنة، فيما عدا سلطة واحدة نشرت محضر جلسة عقدتها اللجنة، أما باقي السلطات (66%)، لم تنشر أي معلومات حول اللجنة وعملها.

### الرّسم البيانيّ 22: نشر معلومات حول عمل لجان جودة البيئة



السلطات التي نشرت معلومات جزئية



السلطات التي لم تنشر أي معلومات



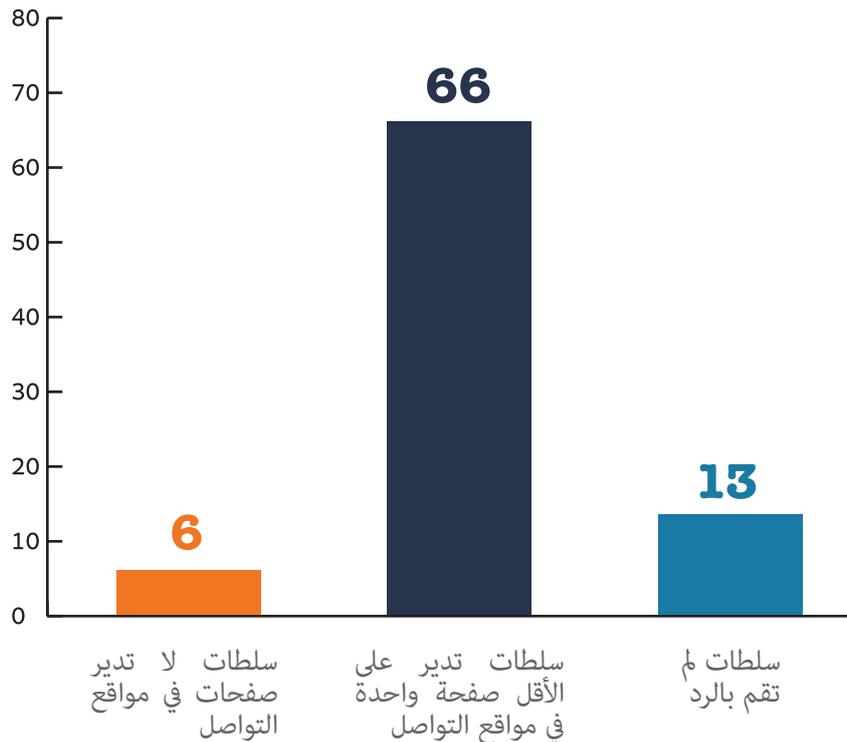
## تفعيل صفحات على مواقع التواصل الاجتماعي

كما ذكرنا في ما تقدم، لا يوجد واجب قانوني يلزم السلطات بإدارة صفحات لها في شبكات التواصل الاجتماعي، إلا أنه ولكثرة رواج هذه الشبكات، فثمة أهمية كبيرة لاستغلالها كمنصة أخرى لتعزيز الشفافية. رغم ذلك، فإن الموضوع يفتقر إلى أي تعليمات أو مراسيم تنظم هذا النوع من النشر وتحدد محتواه. يمكن استغلال صفحات التواصل لنشر معلومات هامة للجمهور، وأهم أخبار السلطة وقراراتها، إلا أن عدم وجود تعليمات واضحة في هذا المجال قد يفتح باباً لاستغلال هذه المنصة لغرض التسويق الشخصي والدعاية لمنتخب الجمهور.

كما ذكرنا، مقابل فحص مواقع السلطات على الإنترنت، توجهنا للسلطات بطلب وفق قانون حرية المعلومات للحصول على عناوين الصفحات التي تديرها. حتى لحظة إصدار هذا التقرير وصلنا رد 72 سلطة. فقط 6 من تلك السلطات لا تدير صفحات في مواقع التواصل، بينما السواد الأعظم منها - 66 سلطة، أي ما نسبته تقارب 92%، تدير على الأقل صفحة واحدة. بعض تلك السلطات تدير عددًا كبيرًا نسبيًا من الصفحات، بحيث أن لكل واحد من الأقسام المركزية في السلطة صفحة على موقع فيسبوك.

محتوى تلك الصفحات متنوع، غير أن أغلب النشر فيها يتمحور حول احتفالات نظمها السلطة، تهنئة ومباركات لمواطنين من البلدة، فعاليات اجتماعية، صور لمشاريع ولقاءات لرئيس السلطة وكبار الموظفين ونحو ذلك. وتكاد تخلو تلك الصفحات من المواد التي يلزم القانون بنشرها في موقع السلطة مثل ميزانيتها، محاضر جلسات وغيرها...

### الرّسم البيانيّ 23: تفعيل صفحات على مواقع التواصل الاجتماعي



# الاستنتاجات

ما زالت نتائج هذا الفحص الذي نجريه سنويًا تُظهر صورة قائمة لواقع تتجاهل فيه السلطات المحليّة العربيّة في البلاد واجب الشفافيّة الذي يُلزمها القانون به، أو على الأقل تتعامل معه كموضوع هامشي جدًا.

ينبغي على السلطات المحليّة تنفيذ تعليمات القانون المتعلقة بشفافيّة عملها - إقامة موقع إنترنت وإثراؤه بمعلومات تهمّ الجمهور - حتى سنة 2009. رغم ذلك، مرور 12 سنة لم يكن كافيًا لبعض السلطات للقيام بما يفرضه القانون!

الأغلبية الساحقة من بين السلطات المحليّة (72 سلطة منها) حصلت على علامة دون الـ 50%، بالإضافة إلى ثلاث سلطات عادت لتعمل بدون موقع إنترنت - بعد أن كانت قد اختفت هذه الظاهرة في العام الماضي.

باستثناء سلطات قليلة، لا نرى مجموعة سلطات واضحة تحافظ على مستوى لائق من الشفافية. فرى سلطة معينة في سنة ما تُصنّف مع المجموعة التي حصلت على التدرّج الأعلى في مؤشر الشفافية، بينما في العام التالي نراها قد تراجعت تراجعًا ملحوظًا. فحص موقع السلطة في السنة التالية يبيّن بوضوح أن السلطة نشرت معلومات في موقعها عند إقامته، أو لربما بعد التماس تقدمت به "محامون من أجل إدارة سليمة"، إلا أنها لم تداوم على ذلك. وكما أشرنا في التقارير السابقة من مؤشر الشفافية، نرفض التذرع بادعاء شح الميزانيات والموارد لتبرير هذا التقصير. مع توفر موقع إلكتروني، إدراج بضع ملفات (ميزانية، محاضر جلسات، أمر أرنونا) شهرًا لا يتطلب أي جهد خاص!

حضور السلطات بكثافة (بنسبة تفوق الـ 90%) في مواقع التواصل الاجتماعي رغم عدم وجود واجب قانوني يلزمها بذلك، والنشر اليومي لنشاطات وفعاليات ذات طابع احتفالي، تتكرر فيها صور رئيس وإدارة السلطة - إلى حد الدعاية الانتخابية في بعض السلطات، يبيّن بوضوح أن الموضوع منوط بالأساس بقرار من السلطة ومهدى الاهتمام الذي توليه لمبدأ الشفافية.

في العديد من السلطات نرى السلطة تتقاعس عن واجبها عندما يتعلق الأمر بنشر جلسات، ميزانية، تقارير مفوض شكاوى جمهور، ومثلها من المستندات التي ربما لا تروق لأطراف داخل السلطة، وفي المقابل نراها تتسابق في صور وشعارات تسويقية في شبكات التواصل!

النتائج، كما في كل عام، تقودنا إلى الاستنتاج بأنّ السلطات المحليّة العربيّة، باستثناء بعض منها، لا تتعامل مع واجب الشفافيّة الملقى عليها بجديّة كاملة - بناء على الفكرة الأساسية بأن السلطة مؤتمنة ومسؤولة تجاه الجمهور وبالتالي عليها مكاشفته بمختلف نشاطاتها ومعلوماتها.

لتوضيح ذلك نذكر بندين أساسيين، يرتبط أحدهما بالآخر، يُلزم القانون السُّلطات المحليَّة بنشرهما في مواقعها على الإنترنت:

**75% من السُّلطات المحليَّة العربيَّة نشرت (بشكل كامل أو جزئي) أثمان الأرنونا للسنة الحالية والسنتين السابقتين ومواعيد دفعها، بينما لم تقم بذلك 25% منها.**

**20% من السُّلطات المحليَّة العربيَّة فقط نشرت (بشكل كامل أو جزئي) ميزانيَّة السُّلطة للسنة الرّاهنة، بينما لم تقم بذلك 80% منها.**

تُعتبر الأرنونا جزءاً هاماً من مدخولات السُّلطة المحليَّة، والمبلغ الذي تجمعه السُّلطة المحليَّة من أموال الأرنونا هو بمثابة مورد عام. الميزانيَّة هي الوجه الآخر للعملة، أي أنّها نتاج قرار السُّلطة بشأن كيفية توزيع الموارد العامَّة. بينما رأت أغليَّة السُّلطات أنّه من الصّواب نشر أمر الأرنونا وتذكير المواطن الملزم بالدفع، فإنّ الأغليَّة السّاحقة من هذه السُّلطات لم تنشر ميزانيّتها. بكلمات أخرى، أغليَّة السُّلطات المحليَّة العربيَّة ترى أنّ تذكير المواطن بمواعيد دفع الأرنونا وأثمانها أكثر أهميَّة من إطلاعه على كيفية صرف هذه الأموال.

هذا لا يعني أنّ أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها هي واجب أقلّ أهميَّة. على العكس تماماً، فالقانون يُلزم كلّ سلطة محليَّة بنشر هذه المعلومات، لأنّ من حقّ المواطن الحصول على معلومات مفصّلة عن واجباته. لكن، في المقابل، من واجبها أيضاً أن تشرح للجمهور فيما ستوظف مدخولات الأرنونا التي هي في الواقع أموال الجمهور نفسه، وذلك عبر نشر ميزانيّتها.

هذه الانتقائيَّة في نشر المعلومات التي تسهّل على السُّلطة جمع أموال الجمهور من جهة، والامتناع عن نشر معلومات تبين للجمهور ما الذي سيُصنع بهذه الأموال من جهة أخرى، تدلّ على أنّ السُّلطات المحليَّة لم تُدوّت بعد دورها الجماهيريّ والمسؤوليَّة التي تحملها تجاه الجمهور.

علاوة على ما ذُكر، يبدو أنّ السُّلطات المحليَّة العربيَّة لم تُدوّت بعد أنّها سلطة جماهيريَّة انتخبت من قبل الجمهور وأنّ الهدف من وجودها هو خدمة الجمهور والحرص على مصلحته ورفاهيّته. فالصورة التي تُظهر أنّ 32% من السُّلطات المحليَّة العربيَّة لم تنشر القوانين المساعدة التي أقرتها، وأنّ 47% من السُّلطات لم تر من الصّورويّ نشر شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التجاريَّة، وأنّ 50% من السُّلطات لم تنشر ملخّص التّقارير الماليَّة، تدلّ، للأسف الشديد، على أنّ السُّلطات المحليَّة العربيَّة لم تُدوّت بعد أنّ الانتخاب من قبل الجمهور معناه خدمة الجمهور!

في مجال البيئَة، الذي قرنا تسليط الضوء عليه هذا العام، تبين أنّ 97% من السُّلطات لا تقوم بواجبها في هذا المجال، ولا تنشر معطيات أساسية حول المكاره البيئية في مجالها. فحص وجود نشر (اختياري) حول عمل لجان جودة البيئَة أظهرت عدم وجود أي نشر يذكر عن عمل اللجان، باستثناء نشر تركيبة اللجنة (أسماء أعضائها) في نحو 34% من السُّلطات.

رغم ذلك، إلا أن هنالك مؤشرات تبعث على التفاؤل. لعل أبرزها الارتفاع المستمر (وإن كان ببطء) للعلامة النهائية العامة للسلطات، والتي ارتفعت من 21% في مؤشر الشفافية لعام 2017 إلى 33% في مؤشر الشفافية الحالي للعام 2021، إضافة لتغيرات في مجالات عينية أخرى - فمثلاً، مقارنة بمؤشر الشفافية لعام 2020، انخفضت بـ 12% نسبة السلطات التي لم تنشر جلساتها بتاتاً (إلى 55% من السلطات مقارنة بـ 67% في العام الماضي)، ازدادت بـ 6% نسبة السلطات التي نشرت تقارير المراقب الداخلي، وازدادت بـ 9% نسبة السلطات التي نشرت معطيات حول إتاحة المرافق لمحدودي الحركة.

# تلخيص وتصوّر مستقبليّ

يكشف مؤشر الشفافية 2021، كما في السنوات الأربعة السابقة، عن استمرار تجاهل غالبية السلطات المحلية العربية لواجب الشفافية، وعلى ما يبدو أنها لم تدوّت أهميّة ذلك، فزى التقاعس شبه التام في بعض السلطات، أو عدم المداومة في سلطات أخرى عديدة. عدد قليل جدًّا من السلطات يداوم على قدر مقبول من الشفافية، على الرغم من بساطة هذا الواجب الذي يتطلب بضع ساعات عمل شهريًّا لإثراء موقع السلطة بالمعلومات التي يلزم القانون بنشرها.

نرى تناقضًا بين التقاعس عن إدارة موقع محتلن للسلطة من جهة، وبين التسابق في إدارة صفحات على مواقع التواصل من جهة أخرى. ربما يعود ذلك لعدم وجود تعليمات واضحة بشأن مواقع التواصل، فتستثمر السلطة بهذا النشر المريح، الذي يتركز في منشورات إيجابية ذات طابع احتفالي، بدلًا من نشر تقارير مالية، تقارير مراقب وغيرها من المعلومات التي قد تكشف عن قصور وتستدعي الانتقاد من قبل الجمهور.

مجال البيئة شبه غائب من مواقع السلطات، إلا أن الأمر قد يعود إلى مشكلة أعمق، وهي عدم وجود نشاطات على أرض الواقع في هذا المجال، وبالتالي ليس للسلطة ما تنشره!

رغم كل ذلك، هنالك تقدم تراكمي في مجال الشفافية في السنوات الأخيرة، بوادر لتحسن في نشر معلومات حول قضايا كانت مهمشة إلى حد كبير. متابعة مواقع بعض السلطات (وإن كانت قليلة) تبعث التفاؤل، أولًا، لأن السلطة تعمل وفق ما يلزم به القانون وتوفر بذلك خدمة هامة لمواطنيها، وثانيًا، لأن في ذلك رسالة لسلطات أخرى أن العمل بشفافية ليس بالمستحيل وليس مهمة مضمّنة، وهذا من شأنه تشجيع تلك السلطات على "قبول التحدّي" والاستعانة بهذا التقرير كمحفّز لتحسين عملها في مجال الشفافية، وهذه هي توصيتنا الأساسيّة وهذا هو هدفنا المنشود.

# الملحق

## قائمة المعلومات التي على السلطات المحليّة نشرها في موقعها على الإنترنت

### مواضيع ينصّ عليها القانون

1. تفصيل مبنى السلطة المحليّة، أقسامها، وحداتها والوحدات المساعدة التابعة لها
2. أسماء أصحاب الوظائف العليا الذين يتراشون الأقسام وأعضاء السلطة
3. عنوان السلطة وطرق التواصل معها
4. تغطية أهمّ نشاطات السلطة في السنة السابقة
5. التّصوّر المستقبليّ لأهمّ النشاطات المخطّط لها للسنة الرّاهنة
6. ميزانيّة السلطة للسنة الرّاهنة
7. نشر منتظم لمناقصات قبول عاملين في السلطات المحليّة
8. نشر منتظم لمناقصات للتعاقد مع مزوّدين خارجيين
9. نشر حول تعاقدات أجريت بدون مناقصة
10. سبل دفع رسوم حرّيّة المعلومات
11. القوانين المساعدة للسلطة
12. تفاصيل المسؤول عن شكاوى الجمهور وطرق تقديم شكاوى
13. ملخّص التّقارير الماليّة
14. أثمان الأرنونا ومواعيد دفعها
15. محاضر جلسات السلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة
16. تسجيل صوتي لجلسات السلطة المنعقدة بأبواب مفتوحة

17. تقرير المسؤول عن حرّية المعلومات
18. تقرير المسؤول عن شكاوى الجمهور
19. ملخّص ميزانيّة اللجّنة المحليّة للتّخطيط والبناء
20. شروط ومتطلّبات ترخيص المصالح التجاريّة
21. قائمة كراسات ونشرات معلومات للجمهور نشرتها السّطة في السّنة السّابقة
22. تفاصيل الأماكن والمواعيد التي يمكن الاطّلاع فيها على الأنظمة المكتوبة التي تعمل السّطة بموجبها
23. وصف وأهداف مجمّعات معلومات السّطة، المسجّلة وفق قانون حماية الخصوصيّة
24. صناديق ومنح بتمويل من السّطة الجماهيريّة
25. الدّعم الذي منحه السّطة لمؤسّسات عامّة في السّنة السّابقة، بما في ذلك اسم المؤسّسة وحجم الدّعم الذي أُعطي لها
26. الأماكن والمواعيد التي يُمكن الاطّلاع فيها على القوانين المساعدة للسّطة
27. معلومات عن جودة البيئة لمعينة الجمهور
28. معلومات عن ملاءمات الإتاحة التي نُفّذت وتفاصيل مُركّز الإتاحة
29. معلومات تتعلّق بمجلس الطّلاب والشّبيبة

## مواضيع هامّة لم ينصّ عليها القانون

30. تقارير المراقب الدّاخليّ للسّطة المحليّة
31. نشر منتظم للأحكام والقرارات القضائيّة التي تتعلّق بالسّطة والصّادرة عن هيئات قضائيّة أو شبه قضائيّة
32. نشر منتظم لتعاقدات السّطات مع مزوّدين خارجيين (أكبر 10 عقود على الأقلّ)
33. منشورات حول تركيبة لجنة جودة البيئة وعملها

## Main Findings & Analysis

- Like last year, not a single Arab local municipality received a score above 65%.
- Only 10 Arab local municipalities scored between 50%-65%.
- The overwhelming majority (72 municipalities) scored under 50%.
- After reporting that all 85 Israeli-Arab municipalities have websites last year, 3 operated without a website during our analysis period in 2021.

These results reveal the gloomy reality that most Arab local municipalities have not yet internalized the importance of transparency or their legal obligation to uphold it. It appears that certain municipalities update their websites once when it is created, or only after LGG petitions the court to require an update but neglects the website afterward. There are claims of budget constraints, but we dismiss those as illegitimate since uploading files such as the municipal budget, meeting minutes, and tax information requires no additional resources on the municipality's behalf.

However, when comparing these results to previous years, the overall trend is positive:

- The average score of Arab municipalities has increased from 21% in 2017 to 33% in 2021.
- Only 55% of Arab municipalities do not publish any recordings of their meetings, a 12% decrease from 67% in 2020.
- We saw a 9% increase in the number of municipalities that publish required information on accessibility in their city.

We found very high use of social media channels, with more than 90% of municipalities operating at least one Facebook page, and some municipalities with multiple pages for different departments. Social media pages are updated constantly and mostly used to advertise events and celebrations, and post photos of senior leaders in the municipality—in a manner bordering on election propaganda. Meanwhile, legally mandated information such as municipal budgets and meeting summaries are omitted from social media pages. This proves to us that sharing information with the public—or hiding information from it—is not a question of ability and resources, but rather is an informed choice made by the municipality, and a statement on the extent to which it values transparency.

Finally, we found that 97% of Arab local municipalities do not fulfill their legal duties regarding environmental protection by publishing basic information about environmental hazards in their jurisdiction. Furthermore, only 34% of municipalities even publish the names of the EPC members on their municipal website. We are working on a multi-year project to improve these results.

**About:** "Lawyers for Good Governance" (LGG) is a non-profit organization founded in 2014 by Arab lawyers and based in Nazareth. Our mission is to promote transparency, encourage greater civic involvement and fight corruption within local government in the Israeli-Arab sector. 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.

# Abstract

## What is the Transparency Monitor?

The *Transparency Monitor* is part of a wider initiative to tackle the lack of transparency within Arab local municipalities in Israel. In this annual report, we elucidate the concept of transparency, how it has evolved over the years, and its meaning in today's Arab society. The importance of transparency and, specifically, digital public information, has only been amplified by the COVID pandemic, which shined a spotlight on public institutions that fail to effectively provide information online.

The report summarizes findings from a thorough examination of the websites of all 85 Israeli-Arab municipalities. This year, as part of LGG's partnership with organizations promoting environmental issues at the municipal level, we also examined transparency relating to those matters. In addition, this year we reviewed Arab municipalities' use of social media channels.

As a way of clarification and for the convenience of Arab local municipalities, the report outlines the legal obligations and responsibilities of local municipalities. The first report was published in 2017 and has since been updated each year to reflect new data. We are pleased to share the results of the 2021 *Transparency Monitor*.

## Methodology

The law in Israel stipulates that every local municipality must operate a website that provides citizens with full access to important information such as the municipality's annual budget, protocols etc. LGG conducted a comprehensive analysis of the websites of all 85 Arab local municipalities and evaluated the degree to which each municipal website has met its legal requirements vis-à-vis transparency. In this process we examined information that municipalities are legally obligated to include in their websites, as well as additional information which we consider to be equally important even though municipalities are not legally obligated to provide it. We then used a point system to assess the overall score of each municipal website: Each information item was given a score which reflects its type (whether it is a *key item*, a *sub item*, or an *additional item*). After all the websites were assessed, we divided the municipalities into three groups based on their total scores: higher than 65%, 50%-65% and below 50%. It is noteworthy that the scores constitute a means, not an end. They are a tool that enables municipalities, government ministries, and the public to clearly see the level of transparency in Arab local municipalities. They also serve as points of comparison between municipalities and help us identify trends and cases that require special attention.

As stated above, this year we also reviewed the number of Arab municipalities that operate social media accounts. We did not score the existence of those accounts or their contents since there are no regulations in the law about social media presence. However, we did evaluate the quality and purpose of the contents in our findings.

Finally, we submitted inquiries to all 85 Arab local municipalities to gather whether they convene Environmental Protection Committees (EPC) and publish information on the municipal website about the committees' activities, as required by law. Because doing so is legally mandated, municipalities that published information about the committee's work received additional points in our scoring system.



محامون من أجل  
**إدارة سليمة**

هاتف: 04-6565090

فاكس: 04-6565089

عنوان البريد: ص.ب. 50971, الناصرة 16000

البريد الإلكتروني: Office@LawGG.org

موقع الإنترنت: www.LawGG.org

صفحة الفيسبوك: Lawyers for Good Governance