الإطار السياساتي لتعزيز الحكومة المفتوحة في البلدان العربية

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

إعداد الإسكوا بالتعاون مع الدكتور محمد بشير المنجد،
رئيس شركة سوفت كاد، وخبير في مجتمع المعلومات

د. نبال إدلبي
رئيسة قسم الابتكار، الإسكوا

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

مبادرة الإسكوا

التطوير المؤسسي لتعزيز النهج التشاركية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة في غربي آسيا

الهدف

بناء قدرات البلدان الأعضاء في الإسكوا على استخدام التكنولوجيا لزيادة **الشفافية والمساءلة**، واعتماد **نهجٍ تشاركية** أكثر فعالية وكفاءة وخاصة فيما يتعلق **بالانفتاح** وإشراك المواطنين بصنع القرار.

الواقع العربي

- حققت المنطقة العربية تقدماً ملحوظاً في تنفيذ الحكومة الإلكترونية
- ما زالت العديد من البلدان العربية تحتاج جهوداً كبيرة من تحسين الشفافية والمساءلة والمشاركة المجتمعية في صنع القرار

مبادئ المشروع الأساسية

- **الحوكمة:** أظهرت تجربة الأهداف الإنمائية للألفية أنه بدون وجود حكومات تتسم بالكفاءة والفعالية والشفافية والخضوع للمساءلة، مقترنة بالملكية الوطنية لأهداف التنمية، لن يتسنى لنا بلوغ أهداف عام 2030

- **التشاركية:** إن القضايا المعقدة التي يجب علينا مواجهتها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة تحتم على الحكومات ضرورة إيجاد طرق مبتكرة جديدة لإشراك المواطنين في صنع القرار وتحقيق نتائج أفضل للمواطنين كافة.

- **التكنولوجيا:** تساعد التوجهات التكنولوجية الجديدة، مثل الوصول إلى المعلومات، والبيانات المفتوحة، والخدمات التي تركز على المواطنين، ووسائل التواصل الاجتماعي، الحكومات على توفير خدمات تشاركية شاملة مبتكرة

أهداف التنمية المستدامة

١٧ هدفاً لتحويل عالمنا

❑ الهدف 16: أهمية السلام والعدل والمؤسسات القوية

التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش بها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات

❑ الهدف 17: عقد الشراكات لتحقيق الأهداف

تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة (التكنولوجيا)

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

مقدمة

إطار لتطبيق الحكومة المفتوحة على مراحل، مستقى من مجموعة من النماذج المنشورة في الأدبيات وبشكل خاص ويتلاءم مع وضع ومتطلبات الدول العربية.

Main References:

- Lee, Gwanhoo and Kwak, Young Hoon (2011). *An open government implementation model: moving to increased public engagement*. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government.

- Gigler, B. and others (2014). *The Loch Ness Model: Can ICTs Bridge the Accountability Gap?*. Washington, D.C.: World Bank.

إطار عمل لتطبيق الحكومة المفتوحة في البلدان العربية

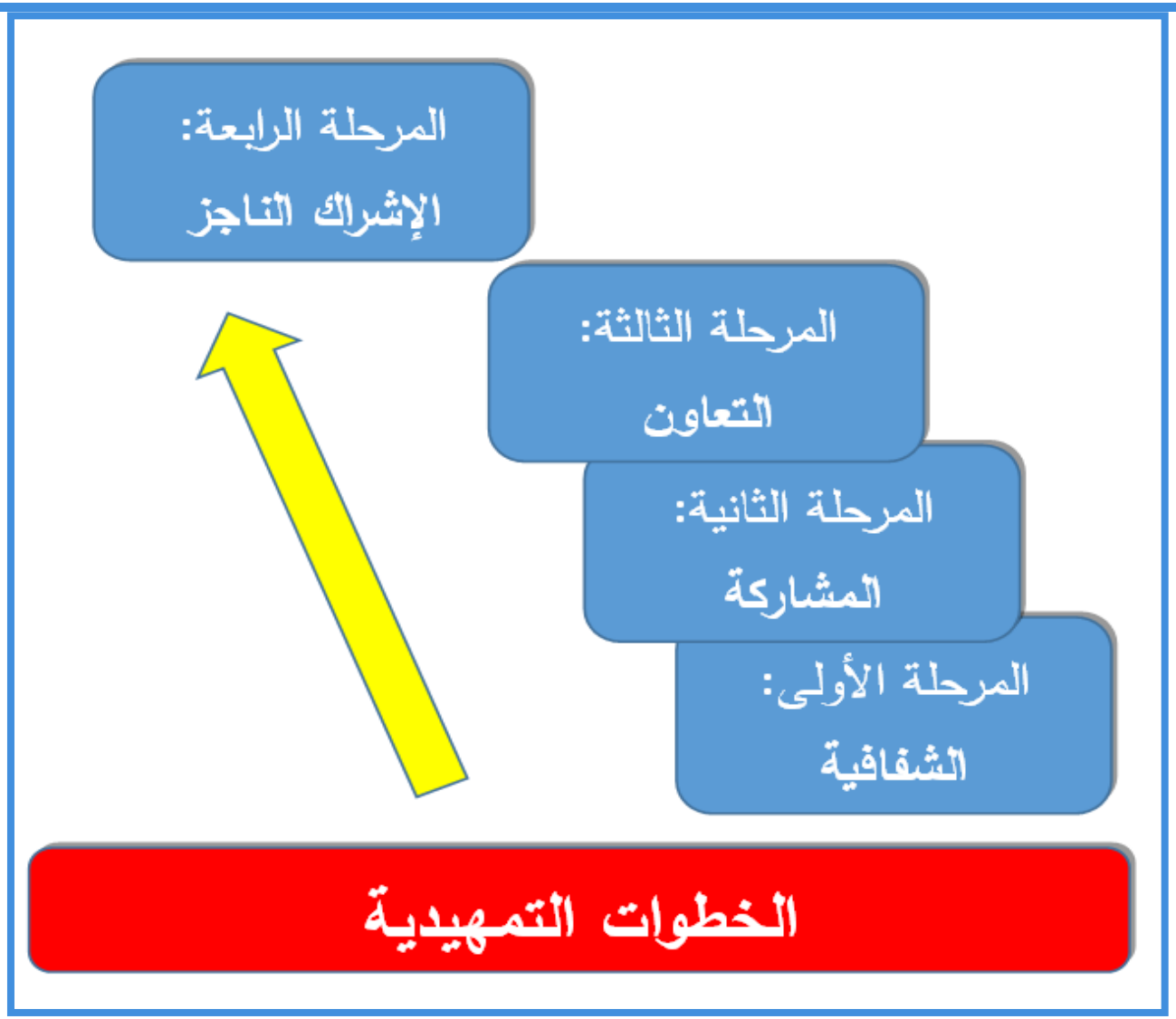
المنطلقات:

- أن يكون مستقى من الممارسات الفضلى العالمية
- أن يكون **واقعياً وبسيطاً**، بحيث يمكن وضع خطط العمل اللازمة لتطبيقه بسهولة
- أن يكون مرتبطاً ارتباطاً واضحاً بنشاطات الحكومة الإلكترونية المعتمدة
- أن يسمح **باستخدام سلس لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات** المتوفّرة، وبخاصة وسائل التواصل الاجتماعي المعروفة وتقنيات الوبّ
- أن **يكون قابلاً للتكيّف**، وقائماً على المراحل التالية:

✓ **الامتداد "العمودي":** أي تطبيق مراحل التنفيذ المختلفة بصورة تسلسلية

✓ **الامتداد "الأفقي":** أي إمكانية تطبيقه على إدارات محدّدة، ثم التوسّع لاحقاً إلى إدارات أخرى

إطار عمل لتطبيق الحكومة المفتوحة في البلدان العربية



الخطوات التمهيدية

صياغة الإطار العام للحكومة المفتوحة:

من المفيد أن تضع الحكومة "وثيقة سياسات" معلنة ترسم بموجبها الإطار الوطني العام للحكومة المفتوحة، وتبيّن فيه رؤيتها في هذا الصدد، والمبادئ التي تستند عليها في التطبيق، والتي توجه اتخاذ القرار.

كما يجب أن تقوم الحكومة بتهيأة الوضع في المجالات التالية:

- **في مجال التوعية**
- **في مجال بناء القدرات**
- **في مجال الإنترنت وشبكات المعلومات**
- **في مجال الهياكل التنظيمية**
- **في مجال إدارة التغيير**

المرحلة الأولى: الشفافية

الغرض الرئيسي : تعزيز الشفافية وذلك عن طريق الأهداف التالية:

- التركيز على البيانات المفتوحة ونشرها و جودتها
- بناء ثقافة التعاون بين الجهات الحكومية
- نشر الوعي لدى الجمهور بأهمية انفتاح الحكومات ومساءلتها
- استخدام أي تكنولوجيا متاحة من تكنولوجيات المعلومات والاتصالات

المرحلة الأولى: الشفافية

مجال التركيز:

- تعزيز الشفافية، وبخاصة شفافية البيانات إذ يضع حجر الأساس للمشاركة المفتوحة والتعاون بين الحكومة والمواطنين وباقي والأطراف الأخرى المعنية.

تعني البيانات الحكومية المفتوحة جميع البيانات التي تضعها الإدارات الحكومية في تصرف الجمهور على بوابة أو موقع على الوبّ، بناء على طلب يقدّمه واحد أو أكثر من المهتمين إلى إحدى الإدارات الحكومية ، وتكون هذه البيانات المطلوبة غالباً مجانية.

التكنولوجيا الداعمة:

- يمكن استخدام أي تكنولوجيا متاحة من تكنولوجيات المعلومات والاتصالات ، مثل تطبيقات الوبّ التقليدية أو التطبيقات المخصصة للأجهزة النقّالة.

المرحلة الأولى: الشفافية

- **الإجراءات التنفيذية:**
  - جرد البيانات: وهذا يتطلّب إجراء جرد للبيانات المتاحة لدى كلٍ من الإدارات الحكومية المعنية
  - تصنّف البيانات إلى فئات مثل: البيانات الاقتصادية، والبيانات المالية، والبيانات المتعلّقة بالمشتريات الحكومية والإنفاق العام، والبيانات المتعلّقة بالعمل والعمالة، ....
  - ضمان جودة البيانات المتاحة: المبادئ التي يمكن بواسطتها تقييم مدى جاهزية البيانات الحكومية للإتاحة بالجودة المناسبة: الاكتمال والحينية وسهولة الوصول والديمومة

المرحلة الأولى: الشفافية

- **نشر البيانات:** نشر البيانات الحكومية، تدريجياً، وبحسب الأولويات.
- من المفضّل أن تحوي مواقع الوبّ الحد الأدنى من الإمكانيات التي تسهّل استخدامها، مثل: صفحات المساعدة، والأسئلة المتكررة، وإمكانية إرسال التعليقات والمقترحات، وحتى منتديات الحوار.
- **الإدارة والتقييم:** تخضع عملية نشر البيانات إلى إجراءات محدّدة لتحديد البنى التنظيمية المسؤولة عن نشر البيانات، وقواعد اختيار البيانات المعدّة للنشر.
- تلجأ بعض الإدارات الحكومية إلى تشكيل لجنة خاصة بإدارة البيانات، وتعيين "مسؤول رئيس عن البيانات" ومساعدين له.

المرحلة الأولى: الشفافية

مؤشرات القياس:

من أهم مؤشرات **القياس الكميّ** الممكن استخدامها هنا:

- عدد مجموعات البيانات المنشورة
- عدد مرات تحميل البيانات
- نسبة تكرار الزيارات

يضاف الى ذلك مجموعة من **المؤشرات الكيفية**:

- الفهم العام لمبادرات وخدمات الحكومة المفتوحة
- الرضا العام عن التفاعل مع الحكومة

المرحلة الثانية: المشاركة

الغرض الأساسي : تعزيز مشاركة المواطن في العمل الحكومي، وذلك عن طريق الأهداف العامة الآتية:

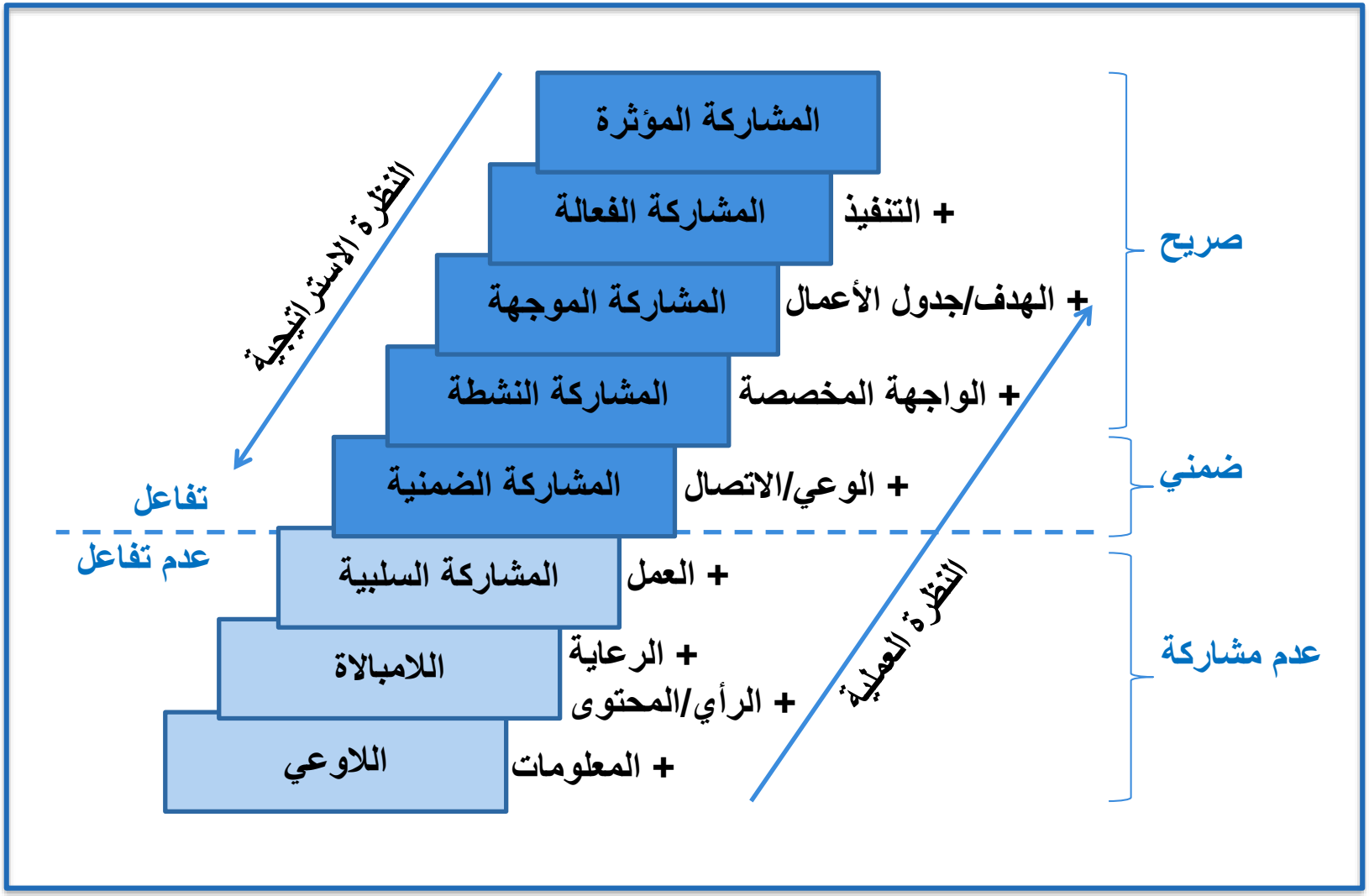
- تعزيز التفاعل مع المواطن، ومنظّمات المجتمع المدني/الأهلي، وتلقي الملاحظات والاقتراحات، والتجاوب بتقديم معلومات راجعة
- استخدام مكثف لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وبخاصة وسائل التواصل الاجتماعي، لزيادة الفعالية والحينية
- تحسين آليات صنع القرار
- تعزيز التشميلية
- مكافحة الفساد وبناء الثقة وثقافة الانفتاح

المرحلة الثانية: المشاركة

- **مجال التركيز:** مشاركة المواطنين بتقديم الأفكار والمعارف والتعليقات والاقتراحات للحكومة يؤدي إلى زيادة التشميلية inclusiveness وإلى تحسين إسهام المواطن في العمل الحكومي وفي صنع القرار.
- المزايا المحققة من تحسين المشاركة المفتوحة :
  - الحوار المستمر، المبني على التواصل
  - الحصول على معلومات راجعة متنوّعة، وبصورة حينية
  - تخفيض زمن وكلفة الابتكار

إن قدرة الإدارات الحكومية على الاستفادة من المعلومات الراجعة التي يقدّمها المواطن، بالسرعة والوقت المناسبين، هي جوهر هذه المرحلة.

المرحلة الثانية: المشاركة



المرحلة الثانية: المشاركة

مؤشرات القياس:

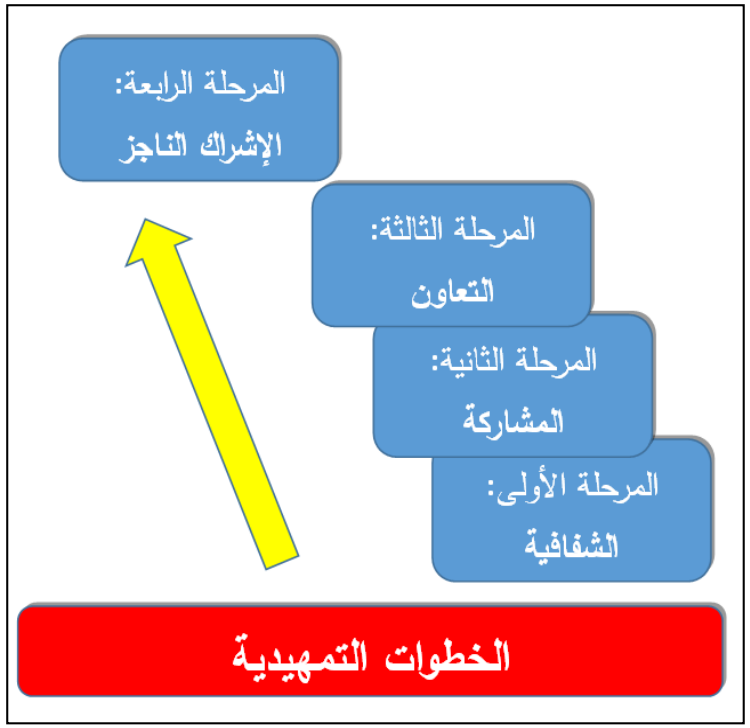
- من أهم مؤشرات **القياس الكميّ** الممكن استخدامها :
  - عدد الزوار، والمعجبين، والمتابعين في وسائل التواصل الاجتماعي
  - عدد الأفكار المعروضة من قبل المواطن
  - نسبة المنشورات إلى الملاحظات
  - معدل التصويت

- يضاف إلى ذلك بعض **المؤشرات الكيفية**:
  - تغير ثقافة الإدارات الحكومية نحو الانفتاح
  - الرضا العام عن التفاعل مع الحكومة

المرحلة الثالثة: التعاون

الغرض الرئيسي : تعزيز التعاون بين المواطن والحكومة، وذلك عن طريق :

- التعامل بين جميع الأطراف: فيما بين الإدارات الحكومية، وفيما بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني/الأهلي والعموم
- التداول في السياسات العامة والقرارات
- التجاوب بتقديم الخدمات وفق حاجة المستفيدين



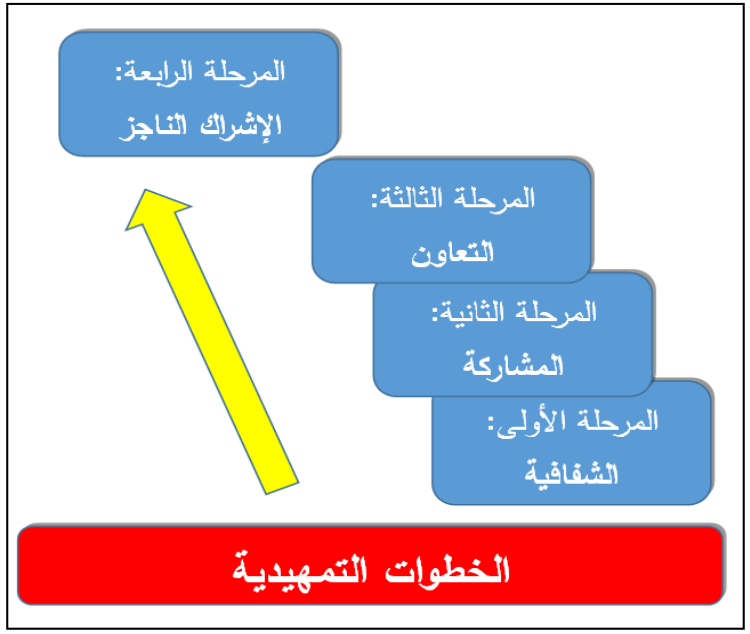
المرحلة الثالثة: التعاون

- **مجال التركيز:** تركز هذه المرحلة على **دور وسائل التواصل الاجتماعي كأداة للتعاون، في مقابل التركيز على دورها كأداة للتعبير في المرحلة السابقة.**
- وتركز الإدارات الحكومية على التعاون مع المواطن ومع القطاع الخاص بغية توفير خدمات حكومية مبتكرة ذات قيمة مضافة، وعلى نحو يتيح للمستهدفين، بأي موقع، وفي أي وقت، الوصول إليها والمشاركة فيها.
- **يهدف التعاون في هذه المرحلة إلى تشجيع المساهمة الفعّالة للمواطنين:**
  - تعزيز التواصل وتدفق المعلومات بين الجهات الحكومية والمواطنين
  - **الوصول إلى مستويات متقدّمة من التشاركية، عن طريق إجراء مداولات عامة مفتوحة حول السياسات والبرامج الحكومية المخطط لها**
  - مساهمة المواطن في صنع القرار الحكومي
- **تبقى سلطة اتخاذ القرار النهائي منوطة بواضعي السياسات في الإدارات الحكومية**

المرحلة الرابعة: الإشراك الناجز

الغرض الرئيسي : الوصول إلى الإشراك الناجز الكلي للمواطن في العمل الحكومي، وذلك عن طريق الأهداف العامة الآتية:

- الوصول الشامل إلى البيانات والخدمات
- إشراك جميع الأطراف في رسم السياسات وصنع القرار
- بناء الحكومة المتمركزة في المواطن والخاضعة للمساءلة
- الوصول إلى الإسهام الفعّال في تحقيق أهداف التنمية المستدامة



المرحلة الرابعة: الإشراك الناجز

مجال التركيز

- التطبيق الناجز للحكومة المفتوحة، وذلك استناداً إلى تطبيق المراحل الثلاث السابقة، والتعاون إلى مستوى الإشراك الكلي للمواطن وانخراطه في العمل الحكومي.
- تعمل الإدارات الحكومية على إقامة البنى والإجراءات الحكومية الفعالة التي تضمن التحسين المستمر والابتكار في برامج إشراك المواطن،
- تعمل الإدارات مع المواطن والقطاع الخاص وجميع الأطراف الأخرى ذات الصلة على بناء نظام قوي للمشاركة الفعالة وضمان استدامته.

التكنولوجيا الداعمة

- تؤدي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في هذه المرحلة دوراً حاسماً.
- يمكن الاستفادة من شبكات التواصل الاجتماعي، بأشكالها المختلفة، في دعم اتخاذ القرار بصورة لاهرمية، تسمح لجميع المواطنين بإسماع صوتهم.

تشريعات الحكومة المفتوحة

حق الحصول على المعلومات هو من الحقوق الأساسية للإنسان، لأنه يؤدي إلى تدعيم الحقوق الأخرى المتعلّقة بحرية الرأي والمشاركة في الحياة العامة، ومن ثمّ تعزيز الممارسات الديمقراطية؛ إضافة إلى أثره الجوهري على تعزيز المساءلة والشفافية، والكشف عن حالات الفساد المحتملة، بفضل توسيع دائرة الرقابة على أداء الحكومات، سواء على المستوى المركزي أم المحلي.

جاء الاعتراف بالحق في المعلومات في المحافل الدولية منذ عام 1946، وذلك في:

- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ذي الرقم /59/ حول الحرية في المعلومات
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان UDHR لعام 1948والميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1976، وهي معاهدات ملزمة، تتضمّن الحق في التعبير الحر، والحق في طلب ونقل المعلومات
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

حق الوصول إلى المعلومات

- تقوم الدول عادة بسن تشريعات خاصة و/أو إصدار قرارات أو لوائح تنظيمية أو تعليمات تنفيذية
  - في عام 2001، صدرت عن البرلمان الأوربي اللائحة التنظيمية التي نصّت على **ضوابط وصول الجمهور إلى وثائق البرلمان الأوربي والمفوضية الأوروبية**، وفي عام 2003، صدر عن المفوّضية الأوربية إرشاد متعلّق **بضوابط إعادة استعمال معلومات القطاع العام**

- في العالم العربي، أنهت بعض الدول إصدار تشريعات تخصّ إتاحة الوصول إلى البيانات والمعلومات الحكومية:
  - قوانين حق الوصول إلى المعلومات: الأردن (2007)، واليمن (2012)، ولبنان (2017)
  - مواد من الدستور : مصر وتونس

أهم بنود قانون الحق في الوصول إلى المعلومات

الغرض من القانون ونطاق تطبيقه

- ضمان حق الوصول إلى أصناف من البيانات والمعلومات الحكومية، بطرق وآليات متعدّدة، بغرض :
  - تعزيز الشفافية والمساءلة
  - تحسين كفاءة وفعالية الحكومة وجودة الخدمات المقدمة
  - زيادة إشراك المواطن في الشأن العام وإجراءات اتخاذ القرار
- قد يتسع نطاق القانون ليضيف إلى البيانات الحكومية بعض البيانات التي تمتلكها الجهات الخاصة.
  - البيانات ويمكن أن يعرّف القانون أهم المصطلحات المستخدمة فيه:
  - الحكومية
  - المعلومات والوثائق والسجلات الحكومية
  - الإدارات الحكومية

أهم بنود قانون الحق في الوصول إلى المعلومات

- طلبات الحصول على المعلومات ومعالجتها
- الإفصاح الاستباقي
- الحق في متابعة الاجتماعات العامة
- إعادة استخدام المعلومات الحكومية
- الاستثناءات ورفض الإفصاح
- الرسوم والأجور
- التدابير التنظيمية والتنفيذية

التشريعات السيبرانية الأخرى

- معظم "التشريعات السيبرانية" ترتبط بشكل أو آخر بالحكومة المفتوحة.
- المقارنة مع مجموعة إرشادات الإسكوا للتشريعات السبرانية، والتي أصدرتها الإسكوا في عام 2012 والتي تتناول:
  - **الاتصالات الإلكترونية وحرية التعبير**
  - المعاملات الإلكترونية والتواقيع الإلكترونية
  - التجارة الإلكترونية وحماية المستهلك
  - **معالجة وحماية البيانات ذات الطابع الشخصي**
  - الجرائم السيبرانية
  - حقوق الملكية الفكرية في المجال المعلوماتي والسيبراني.

التعاون الإقليمي

هذه الدراسة جزءاً من جهود الإسكوا في إطلاق هذا التعاون الإقليمي، بغية الوصول إلى إطار عمل موحدّ لسياسات الحكومة المفتوحة في الدول العربية، لأجل تعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام

والتعاون الإقليمي هام جداً في:

- تنسيق النشاطات الإقليمية والاتفاق على المبادئ والمفاهيم الأساسية للحكومة المفتوحة، ووضع معايير إقليمية لتقييم الأداء.
- تبادل القصص الناجحة والخبرات
- الاطلاع على الحلول المعتمدة لنشر البيانات أو جمع المعلومات الراجعة أو استخدام الأدوات التشاركية والتعاونية
- إطلاق حوار مع الإدارات الحكومية ومع المستخدمين، لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية.

توصيات ختامية

بعض **أهم عوامل النجاح** في تطبيق الحكومة المفتوحة:

- التأكيد على أن الحكومة المفتوحة هي **برنامج مستمر في صلب أعمال الحكومة**، وليست مجرد مشروع محدود الأمد
- التأكيد على **توفّر الالتزام والإرادة السياسية الداعمة** لبرنامج الحكومة المفتوحة، على أعلى مستوى ممكن
- أهمية **صدور وثيقة سياسات معلنة ترسم بموجبها الحكومة الإطار العام للحكومة المفتوحة على المستوى الوطني**، وتبيّن فيه رؤيتها في هذا الصدد، والمبادئ التي تستند عليها في التطبيق، والتي توجه اتخاذ القرار.

توصيات ختامية

- إصدار أو استمرار **إصدار التشريعات اللازمة** لضمان تطبيق الحكومة المفتوحة، مع ضرورة ضمان تكاملها مع السياسات الوطنية وخطط العمل الخاصة بالحكومة المفتوحة

- **وضع خطط عمل مفصّلة**، على المستوى الوطني ومستوى الإدارات الحكومية، لتطبيق الحكومة المفتوحة، وفق المراحل المعتمدة، بحيث تكون واقعية، وذات مخرجات واضحة وقابلة للقياس.

- التأكّد من **إشراك الموظفين الحكوميين وجميع فئات المواطنين** في جميع عمليات تصميم وتنفيذ وتقييم برامج ونشاطات الحكومة المفتوحة.

شكراً

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الأمم المتحدة

الاسكوا

ESCWA