الأثر الاقتصادي والاجتماعي للحكومة المفتوحة

توصيات سياساتية للبلدان العربية

ملخص

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

OECD

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

مقدمة

تواجه حكومات العالم كافة تحديات سياسية واقتصادية واجتماعية معقدة، فاقمتها جائحة كوفيد-19، التي تسببت بأزمة غير مسبوقة كشفت عن مكامن خلل هيكلية عميقة في الإدارة والمؤسسات. ونتيجة لهذه الظروف، تزعزعت ثقة الجمهور بالحكومات ومؤسسات الدولة، لا سيما خلال هذه الفترة التي يتوقع فيها المواطنون من قادتهم التحلي بأعلى معايير الشفافية والمساءلة والنزاهة والفعالية في إدارة الأزمة والتخطيط للتعافي منها، ويأملوا بأن يشركوهم مشاركة كاملة في الشؤون العامة.

ومن هنا يأتي التأكيد على أن الحكومة المفتوحة هي الحكومة الفعالة والكفؤة في أداء مهامها. هي الحكومة التي تعمل بشفافية، وخاضعة للمساءلة، وتصل خدماتها إلى الجميع[1]. كما أنها الحكومة التي تستجيب لاحتياجات مواطنيها، وتثمن مشاركتهم وخبراتهم ومعارفهم في صنع القرار، وتعتمد على التكنولوجيات الحديثة والناشئة لتعزيز قدراتها الإدارية. وتُعرَّف الحكومة المفتوحة بأنها "ثقافة حوكمة تعزز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة ومشاركة أصحاب المصلحة في دعم الديمقراطية والنمو الشامل للجميع"[2]. ما ثمة تعريف متفق عليه للحكومة المفتوحة، ولكن تكاد كل التعاريف تشتمل على مفاهيم الشفافية والمساءلة والمشاركة. وقد حددت الإسكوا إطاراً للحكومة المفتوحة من أجل البلدان العربية، وذلك دعماً للدول الأعضاء في انتقالها نحو ذلك النَهج[3].

ترتبط الحكومة المفتوحة ارتباطاً مباشراً بالهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، وعلى وجه الخصوص بالمقاصد 16-6 و16-7 و16-8 و16-10 و16-ب، وتتضمن مقاصد لأهداف أخرى، مثل المقاصد 5-5 و6-ب و8-1 و8-2 و9-ج و11-3 و12-8 و17-7 و17-8، إشارة واضحة إلى مبادئ الشفافية والمشاركة، وهي ركائز الحكومة المفتوحة.

1. أثر الحكومة المفتوحة

تحسّن نُهُج الحكومة المفتوحة الإدارة عبر تفعيل مبادئ أساسية، كالشفافية والمساءلة والانفتاح والشمول والفعالية وسرعة الاستجابة. والمواطنون في صلب نهج الحكومة المفتوحة، وتمثل مشاركتهم الفعالة مبدأً أساسياً لهذا النهج. وبالنسبة إلى القطاع العام، تهدف الحكومة المفتوحة إلى تحسين الحكومات من خلال دعم المساءلة بزيادة الشفافية، ولا سيما في ما يتعلق بوضع الميزانيات، وبالتالي تعزيز جهود مكافحة الفساد؛ كما ترمي إلى زيادة الكفاءة من خلال تحسين الخدمات العامة وآليات تخصيص الموارد[4].

وللحكومة المفتوحة أثر إيجابي على النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل والمشاريع التجارية الناشئة من خلال إتاحة البيانات الحكومية ودعوة مختلف أصحاب المصلحة إلى النفاذ إلى تلك البيانات واستخدامها . ويمكن لشركات القطاع الخاص تحقيق نمو اقتصادي أفضل وزيادة في الانتاجية من خلال تطوير منتجات وخدمات جديدة تتيحها البيانات المفتوحة (الإطار 1). وتوفر الحكومة المفتوحة فرص عمل جديدة للمواطنين من خلال إنشاء شركات جديدة تستند أنشطتها إلى إعادة استخدام البيانات الحكومية، كما تمكّن الحكومة المفتوحة المواطنين من النفاذ بحرية إلى بيانات طالما كانت مغلقة أو بمقابل مالي.

وقد يكون للحكومة المفتوحة أثر إيجابي على مجالات العمالة، والصحة والرفاه، والتعليم الجيد، والمساواة بين الجنسين. البيانات الصحية المفتوحة هي مبادرة شائعة في إطار الحكومة المفتوحة، ولها مكاسب تتخطى ضمان الشفافية والمساءلة لتشمل دعم بحوث سريرية جديدة باستخدام الذكاء الاصطناعي[5].

الإطار 1. للحكومة المفتوحة أثر اقتصادي كبير

قُدِّرت قيمة سوق البيانات المفتوحة في بلدان مجلس الاتحاد الأوروبي بحوالي 194 مليار يورو في عام 2019، ويتوقع لها، بحلول عام 2025، أن تتراوح بين 199.51 مليار يورو بحسب سيناريو خط الأساس وحوالي 334.21 مليار يورو بحسب سيناريو متفائل. وشغّلت هذه السوق 1.09 مليون موظف في عام 2019، مع توقعات بزيادة عدد الوظائف بحوالي 80 في المائة على مدى السنوات الست المقبلة وفقاً للسيناريو المتفائل.

المصدر: European Data Portal, 2020.

الإطار 2. للحكومة المفتوحة أثر اجتماعي إيجابي

تركيز الحكومة المفتوحة على الشمول والمشاركة والتعاون يجعلها في موضع مميز لتعزيز المساواة بين الجنسين، فإتاحة البيانات والمؤشرات التي تؤثر على النساء والفتيات، مصنفة حسب نوع الجنس، قد يسلط الضوء على أوجه عدم المساواة في جميع الأنشطة.

المصدر: Ana Brandusescu and Nnenna Nwakanma, Issues in Open Data: Gender Equity, 2019.

2. الحكومة المفتوحة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

كانت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأعضاءها في طليعة الحركة العالمية من أجل الحكومة المفتوحة، كما تؤكد توصية مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن الحكومة المفتوحة في عام 2017[6]. ويستمر تنفيذ الجيل الأول من مبادرات الحكومة المفتوحة، ولكن مع مواضع تركيز محدّثة، كما يجري تصميم جيل ثانٍ من المبادرات القطاعية الجديدة، وكثيراً ما يستلهم ذلك من الابتكارات وأنشطة التحول الرقمي في القطاع العام.

وتتضمن الدساتير الوطنية لعدة بلدان أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مواد متصلة بمبادئ الحكومة المفتوحة، ما يدل على أن هذه المبادئ باتت مطبقة وراسخة في بعض البلدان. وعلى وجه الخصوص، تشير معظم الدساتير إلى الحق في الوصول إلى المعلومات العامة، وتتضمن مواد بشأن مشاركة المواطنين وحماية الفضاء المدني.

وأصبحت مبادئ الحكومة المفتوحة جزءاً من الإطار القانوني لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، **فجميع هذه البلدان لديها الآن قوانين بشأن الوصول إلى المعلومات العامة، ولدى بعضها قوانين خاصة لمشاركة المواطنين.** ولدى أكثر من 70 في المائة من بلدان المنظمة قانون أو مدونة سلوك للخدمة المدنية مع إشارة إلى الشفافية والنزاهة والمساءلة، وقد اعتمدت بعض البلدان مؤخرا استراتيجيات وطنية للحكومة المفتوحة. **قد تساعد التكنولوجيات والبيانات الرقمية في التعجيل بتنفيذ مبادئ الحكومة المفتوحة** على النحو الذي تؤكده توصية مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن استراتيجيات الحكومة الرقمية[7]. البيانات المفتوحة هي عنصر أساسي آخر لنجاح الحكومة المفتوحة. وقد تسارعت، في العامين الماضيين، وتيرة وضع وتنفيذ السياسات الملائمة للبيانات المفتوحة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كما يتبين من دليل OURdata التابع للمنظمة[8]. وتنامي خطط الابتكار في القطاع العام في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[9] يتمم الإسراع بتنفيذ خطط الحكومة المفتوحة[10].

وكثيراً ما يشارك المجتمع المدني والمواطنون في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في إصلاحات الحكومة المفتوحة. غير أن مستويات المشاركة شديدة التفاوت، ولا تزال أشكال عديدة من أشكال المشاركة مخصصة لغرض محدد. وتتعدد الأمثلة الإيجابية على المشاركة المجدية للمواطنين والمجتمع المدني، فمنها حالة وضع الميزانية على نحو تشاركي في مدن مثل نيويورك[11] وباريس[12]، ووضع أول ميزانية وطنية قائمة على المشاركة في العالم في البرتغال[13]، والعمليات التداولية التي جرت حديثاً[14]. وعلى المستوى المحلي، اعتمدت بعض الحكومات دون الوطنية استراتيجية شاملة للحكومة المفتوحة، مثل ولاية شمال الراين-وستفاليا في ألمانيا[15]. كما أطلقت سلطات محلية عديدة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مبادرات خاصة بتعزيز الشفافية والمساءلة ومشاركة المواطنين، مثل منصتي Decide Madrid[16] و Decidim Barcelona[17] المعروفتين في إسبانيا.

3. الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية

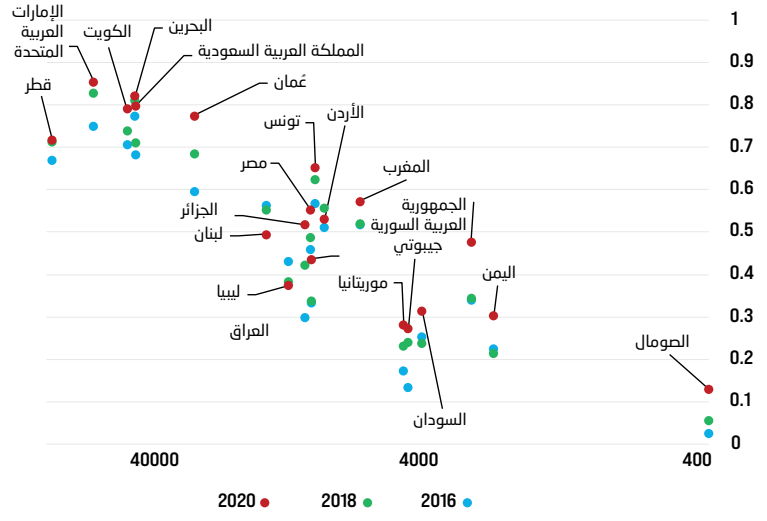
في المنطقة العربية، انضمت ثلاث دول (الأردن وتونس والمغرب) إلى شراكة الحكومة المفتوحة العالمية، والتزمت بتطبيق سياسات واستراتيجيات لتنفيذ التوصيات المتفق عليها. وقد اتخذت عدة دول عربية خطوات متقدمة لإيجاد البيئة القانونية اللازمة لترسيخ مبادئ الحكومة المفتوحة[18]. والجانب القانوني المتصل بالحق في الحصول على المعلومات (Right To Information - RTI) هو الركيزة الأساسية للإدارة الجيدة التي تستند إلى الشفافية والمساءلة (الجدول 1). وبالإضافة إلى حق الوصول إلى المعلومات، ثمة قوانين عديدة تيسر الانتقال إلى حكومة مفتوحة، مثل التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في عام 2003 واعتماد قوانين حماية البيانات الشخصية. و تجدر الإشارة إلى أن ست دول عربية فقط لديها قوانين للوصول إلى المعلومات.

الجدول 1. قوانين الوصول إلى المعلومات في الدول العربية وتصنيف الحق في الحصول على المعلومات (RTI)

البلد	سنة إصدار القانون	مجموع النقاط وفقاً لتصنيف RTI في عام 2019
الأردن	2007	56
لبنان	2017	70
المغرب	2018	73
السودان	2015	64
تونس	2016	120
اليمن	2012	103

المصدر: تجميع الإسكوا استناداً إلى مصادر متعددة.

الشكل 1. التقدم في مؤشر تطوير الحكومة الإلكترونية في البلدان العربية



المصدر: جمعتها الإسكوا من مسوح الحكومة الإلكترونية للأعوام 2016 و2018 و2020.

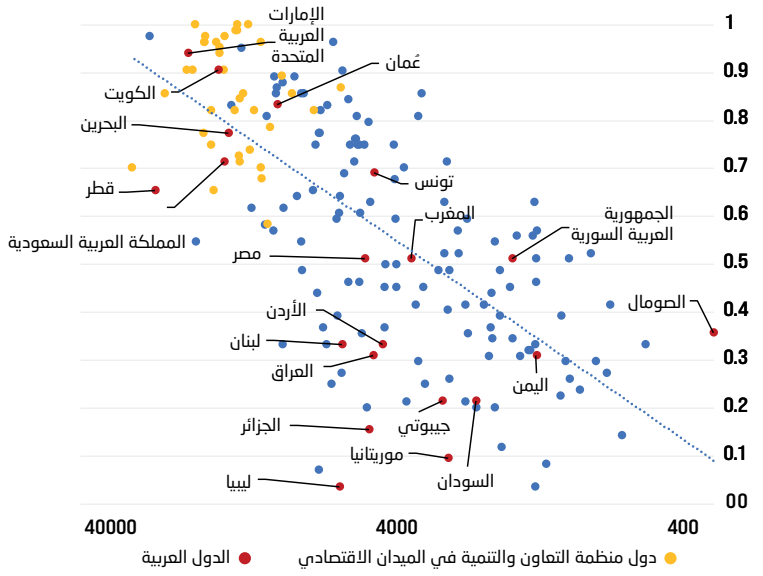
ملاحظة: يعرض المحور الأفقي معادل القوة الشرائية للناتج المحلي الإجمالي، ويظهر المحور العمودي قيمة مؤشر تطوير الحكومة الإلكترونية.

وقد انخرطت حكومات عربية عديدة بقوة في نهج الحكومة الإلكترونية، وبذلت جهوداً كبيرة للتحول نحو الانفتاح، لا سيما من خلال تطوير بوابات البيانات الحكومية المفتوحة واعتماد المشاركة على مختلف المستويات. ويسلم المسح الذي أجرته الأمم المتحدة بشأن الحكومة الإلكترونية لعام 2020[19] بأن جميع البلدان العربية[20] قد أحرزت، خلال الأعوام الخمسة الأخيرة، تقدماً كبيراً على مؤشر تطوير الحكومة الإلكترونية (الشكل 1).

وأطلقت دول عربية عديدة استراتيجيات للبيانات المفتوحة لتعزيز الشفافية والمساءلة في القطاع العام. وطورت بلدان عربية عديدة، مثل الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس ودولة فلسطين وعُمان وقطر ولبنان والمغرب والمملكة العربية السعودية، بوابات لبيانات مفتوحة محددة[21]. ولكن لم تلتزم أي دولة عربية، حتى تلك التي انضمت إلى شراكة الحكومة المفتوحة، بميثاق البيانات المفتوحة المعتمد في قمة شراكة الحكومة المفتوحة العالمية في المكسيك في عام 2015.

وبعد انفتاح الحكومة، يفيد إطار الإسكوا بأن المرحلة الثانية نحو الحكومة المفتوحة هي تشجيع مشاركة المواطنين وأصحاب المصلحة في صنع القرار الحكومي، وبأن المشاركة ينبغي أن تتطور لاحقاً لتبلغ مستوى التعاون ومن ثم الانخراط الكامل[22]. ووفقاً لدليل المشاركة الإلكترونية، فترتيب بعض البلدان العربية متقدم مقارنة مع الاتجاهات العالمية. بيد أن أداء بلدان عربية أخرى لا يزال ضعيفاً مقارنة ببلدان أخرى لديها مستويات مماثلة من التنمية الاقتصادية (الشكل 2). وقد أطلقت عدة بلدان عربية مبادرات لتعزيز مشاركة المواطنين؛ ومع ذلك، لم يعتمد أي منها استراتيجية وطنية لمشاركة المواطنين وانخراطهم.

الشكل 2. دليل المشاركة الإلكترونية، 2020



المصدر: جمعتها الإسكوا من مسح الحكومة الإلكترونية لعام 2020.

ملاحظة: يعرض المحور الأفقي معادل القوة الشرائية للناتج المحلي الإجمالي، ويظهر المحور العمودي قيمة مؤشر المشاركة الإلكترونية.

4. التوصيات في مجال السياسات

ترتبط الحكومة المفتوحة ارتباطاً وثيقاً بأهداف التنمية المستدامة. ويمكن، على أساس وضع الحكومة المفتوحة في المنطقة العربية، صياغة العديد من التوصيات في مجال السياسات لتحقيق تقدم في تنفيذ مبادئ الحكومة المفتوحة والوفاء بالتزامات أهداف التنمية المستدامة.

1

الإطار القانوني: ينبغي لمزيد من الدول العربية إقامة حوار اجتماعي منظم، بالتشاور العلني مع أصحاب المصلحة والمواطنين، لوضع وتفعيل تشريعات حديثة ومتماشية مع المعايير الدولية بشأن الوصول للمعلومات. وفي الحين ذاته، تبرز حاجة إلى سن تشريعات ضرورية أخرى بشأن الشفافية وحماية البيانات الشخصية والخصوصية، والفضاء المدني، والحريات الأساسية، ومكافحة الفساد. وعلى الدول العربية أيضاً أن تنفذ وتفعِّل القوانين المعتمدة لضمان تحقيق أهدافها.

2

سياسات واستراتيجيات الحكومة المفتوحة: على الحكومات أن تنظر في وضع سياسات أو استراتيجيات محددة للحكومة المفتوحة من أجل تحسين الوصول إلى المعلومات والبيانات المفتوحة والشفافية، وتعزيز مشاركة المواطنين وانخراطهم. وعلى الحكومات العربية أيضاً أن ترسخ المؤسسات من أجل تنفيذ الحكومة المفتوحة، وأن تخصص هيئة لتنسيق ورصد وتقييم مبادرات الحكومة المفتوحة. وينبغي تصميم وتنفيذ إصلاحات الحكومة المفتوحة بالتعاون مع جميع أصحاب المصلحة.

3

تغيير الثقافة وزيادة الوعي: تعزيزاً لثقافة الانفتاح، على الحكومات أن تشجع موظفي الخدمة العامة على اعتماد مبادئ الحكومة المفتوحة وتدعمهم في ذلك. وهناك العديد من الطرق لتحقيق هذه الغاية، مثل تنظيم حملات للتوعية، وصياغة مبادئ توجيهية ومدونات لقواعد السلوك، وتوفير التدريب للموظفين في المؤسسات العامة. ولمبادرات التواصل والتوعية العامة التي تستهدف المواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص دور حاسم أيضاً في زيادة "الطلب" على الانفتاح.

4

البيانات المفتوحة والشفافية: يجب أن تتوافق مبادرات البيانات الحكومية المفتوحة المتاحة حالياً في البلدان العربية مع المعايير الدولية، على النحو الذي يحدده إطار عمل الإسكوا. ولتعزيز البيانات الحكومية المفتوحة، تبرز حاجة إلى برامج لتحسين القدرات في البيانات الحكومية المفتوحة في المنطقة العربية. ومن الطرق المفيدة لتعزيز الوصول إلى البيانات والمعلومات العامة إنشاء بوابات للشفافية، إما كبوابة موحدة للحكومة بأكملها أو كمواقع/منصات مختلفة لكل مؤسسة.

5

المشاركة والتعاون والانخراط: على البلدان العربية إجراء مشاورات عامة وحوارات اقتصادية واجتماعية حول السياسات العامة وتحدياتها، وتشجيع المواطنين على المساهمة بآرائهم ووجهات نظرهم وأفكارهم وأدلتهم في تصميم السياسات والخدمات العامة وتنفيذها ورصدها وتقييمها. وتبرز الحاجة إلى نُهُج جديدة لوضع آليات تشاركية لمسائل رئيسية مثل بيئة الأعمال التجارية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومواجهة التداعيات الاقتصادية لأزمة جائحة كوفيد-19، وتدابير الإنعاش، وسُبُل تعزيز النمو.

6

الحكومة المفتوحة على المستوى المحلي: على البلديات والسلطات المحلية في البلدان العربية أن تنظر في تصميم وتنفيذ استراتيجيات ومبادرات للحكومة المفتوحة على المستوى دون الوطني، بما يتماشى مع الخطة الحضرية الجديدة لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. وينبغي تحصين المستوى المحلي بوصفه موضعاً لأكثر حالات التواصل بين المواطنين والسلطات. ولذلك ينبغي تطبيق مبادئ الحكومة المفتوحة، أي الشفافية والمساءلة والمشاركة والتعاون والانخراط مع الأفراد والمؤسسات والجمعيات الاجتماعية والاقتصادية، على المستوى المحلي.

7

الشراكة الإقليمية من أجل الحكومة المفتوحة: بالتوازي مع التزامات البلدان العربية التي انضمت إلى شراكة الحكومة المفتوحة، **ينبغي إطلاق شراكة إقليمية محددة** لوضع خطط عمل دورية، بموجب ولاية من الأمم المتحدة، بشأن قضايا محددة تتعلق بالحكومة المفتوحة. ويمكن لخطط العمل هذه أن تتناول أهم التحديات التي تواجه البلدان العربية من خلال منهجيات القياس والتقييم المناسبة. وهذه الشراكة الإقليمية ستدعم تحقيق الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة.

8

مجالات الأولوية المتعلقة بالحكومة المفتوحة في المنطقة العربية: أحد المجالات ذات الأولوية في المنطقة العربية هو البيانات المفتوحة المتعلقة بميزانيات الحكومات المركزية، حيث يلزم المزيد من الشفافية بشأن الميزانيات المخطط لها والمنفذة بفعالية لكل من الحكومة المركزية وهيئات الخدمة العامة الرئيسية. وتشكل ميزانيات البلديات والسلطات المحلية أولوية أخرى لإحراز تقدم في الحكومة المفتوحة في البلدان العربية، وترتبط ارتباطاً مباشراً بالهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بالمدن والمجتمعات المستدامة. وتشكل أيضاً قضايا العمال وسوق العمل والاقتصاد غير النظامي والحماية الاجتماعية أولوية من أجل اعتماد مبادئ الحكومة المفتوحة في البلدان العربية. وإلى جانب هذه الأولويات الثلاث المتقاطعة، يمكن للسياسات القطاعية، كما أبرزها كل بلد، أن تستفيد أيضاً من الانفتاح.

الحواشي

تستند هذه الوثيقة إلى تقرير أعدته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والإسكوا تحت عنوان: "التأثير الاقتصادي والاجتماعي للحكومة المفتوحة: توصيات للسياسات العامة في المنطقة العربية". https://www.oecd.org/fr/publications/the-economic-and-social-impact-of-open-government-6b3e2469-en.htm

1 يمكن الاطلاع على تعريف الإسكوا للحكومة المفتوحة في E/ESCWA/TDD/2018/INF.1.

2 ويمكن الاطلاع على تعريف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للحكومة المفتوحة في https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.

3 E/ESCWA/TDD/2018/INF.1

4 Andrew Young and Stefaan Verhulst, The Global Impact of Open Data, 2016. متاح على الموقع التالي: https://data.gov.ru/sites/default/files/documents/the-global-impact-of-open-data.pdf.

5 Hugh Harvey, How open health data can save the NHS, 2018.

6 https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438.

7 https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0406.

8 http://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf.

9 https://oecd-opsi.org/

10 https://trends.oecd-opsi.org/

11 https://council.nyc.gov/pb/.

12 https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/.

13 https://politicsreinvented.eu/model/portugal-the-worlds-first-national-participatory-budget/

14 OECD, Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, 2020.

15 https://open.nrw/system/files/media/document/file/opennrwt1web.pdf.

16 https://decide.madrid.es/.

17 https://www.decidim.barcelona/.

18 E/ESCWA/CL4.SIT/2020/TP.2.

19 https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020.

20 باستثناء لبنان بسبب أزمته المالية.

21 E/ESCWA/TDD/2019/TP.1.

22 E/ESCWA/TDD/2018/TP.3.

21-00573