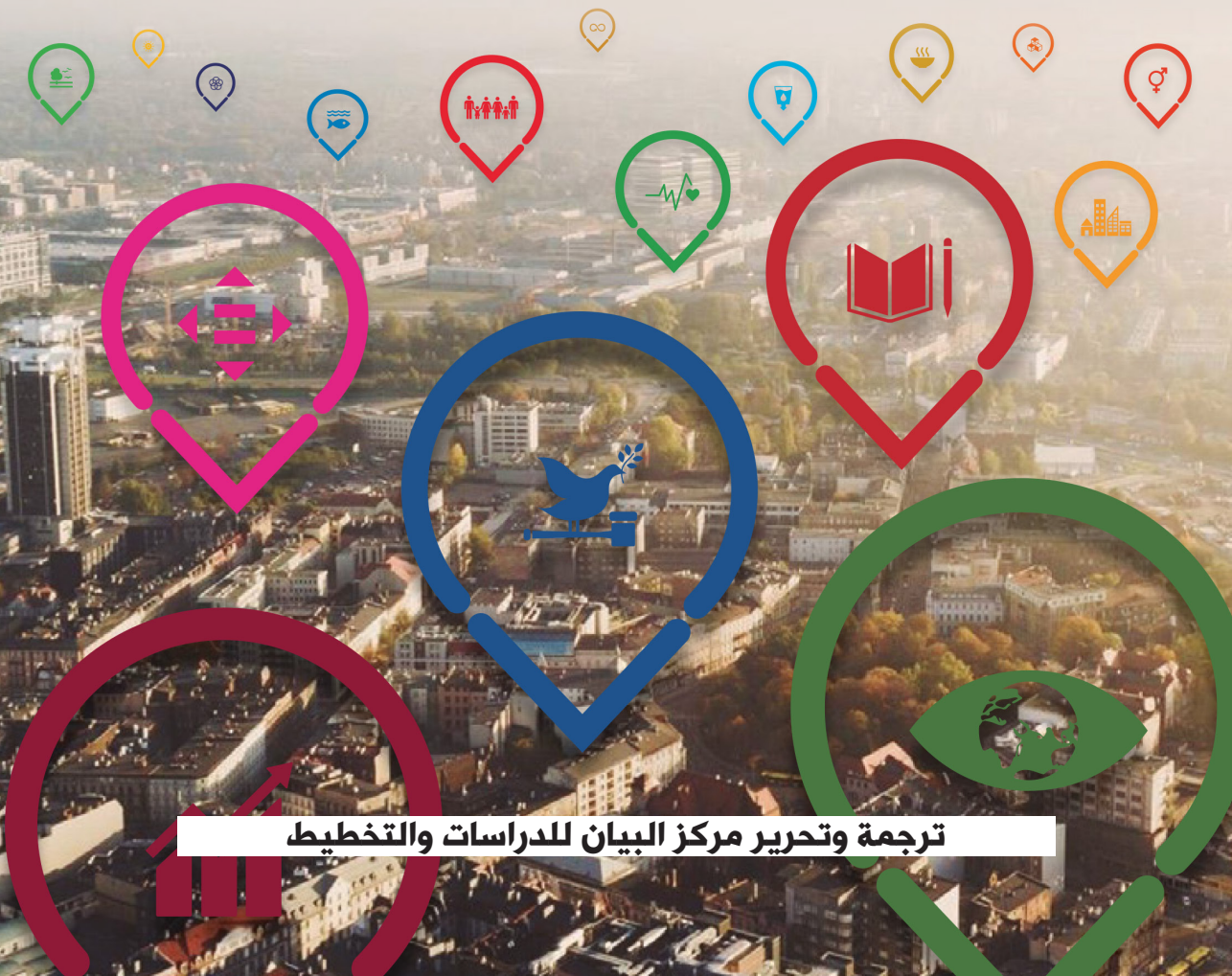
مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

نحو إدارة عامة تتسم بالشفافية والمسؤولية

دراسة حالة في مبادرة الحكومات المنفتحة

آني بارتولي – سيسيل بلاتريكس



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وانما تعبر عن رأي كتابُها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

نحو إدارة عامة تتسم بالشفافية والمسؤولية
دراسة حالة في مبادرة الحكومات المنفتحة

آني بارتولي * - سيسيل بلاتريكس**

ترجمة وتحرير: علي عدنان محمد

تلعب الإدارة العامة للدولة دوراً بارزاً في تمسُّك المواطنين بالديمقراطية وقيمها، وتبعاً لذلك عملت البلدان على اعتماد تصنيفات ومبادرات مختلفة لقياس فعالية إدارة شؤون الحكومة، يعتمد البنك الدولي على سبيل المثال أنواع عديدة من مؤشِّرات والحوكمة ومعاييرها مثل مؤشِّر «المساءَلة والتعبير»، في حين يركّز الاتحاد الأوروبي على اعتماد إجراءات من نوعٍ آخر مثل الحكومة الإلكترونية.

فضلاً عن انتشار مثل هذه المؤشّرات الدولية أو الإقليمية، هنالك كثير من السياسات الإصلاحية التي جرت وَفق معايير محلية اعْتُمِدَتْ تبعاً للعُرف المؤسسي والثقافة الإدارية المحلية وخصوصية بعض الركائز الإدارية. تكمن أهمية هذه الإصلاحات المختلفة في تأثيرها على إعادة النظر بمفهوم الشرعية الديمقراطية من حيث الأسس والخطوط العريضة، بمعنًى آخر أصبح العمل البيروقراطي (**المصب**) يحتلُّ مساحةً كبيرةً في فضاء الشرعية السياسية من مساحة اختيار القيادة السياسية (**المنبع**).

ومن ثَمَّ حازت مشاركة المواطن في الأنشطة العامة على أهمية متزايدة ضمن المشاركة الديمقراطية، مقارنة بأنماط المشاركة الديمقراطية التقليدية (مثل: الإدلاء بالأصوات في الانتخابات، والعضوية في الأحزاب السياسية ... إلخ)، جاءت في هذا الإطار **مبادرة** شراكة الحكومة المنفتحة (Open Government Partnership) بوصفها منصة من الإجراءات العامة الدولية

* أستاذة أبحاث في جامعة جورج تاون في واشنطن. – ** أستاذ العلوم السياسية في جامعة hceTsiraPorgA الفرنسية.

المتعلقة بالمساءلة والاستجابة للمواطنين. إذ أُطْلِقَت شراكة الحكومة المنفتحة في عام 2011 بهدف توفير منصة دولية للإصلاح الوطني للقادة العازمين على جعل حكوماتهم أكثر انفتاحاً وخضوعاً للمساءلة واستجابة المواطن. تنامى عدد الدول الأعضاء في هذه المبادرة، المستوحاة من الرئيس الأمريكيّ «أوباما» في عام 2009، من 8 دول إلى 70 دولة مشاركة. من المفترض أن تتكاتف جهود الحكومات ومنظمات المجتمع المدني في تلك الدول من أجل التنمية الإصلاحات الحكومية الطموحةوتنفيذها فيما يتعلَّق بالانفتاح. تتضمَّن الخطط التزامات محدَّدة وقابلة للقياس منظمة في خمسة مجالات موضوعية هي: تطوير الخدمات العامة؛ والنهوض بمستوى النزاهة العامة؛ وتنمية الفاعلية في إدارة الموارد العامة؛ وإنشاء مجتمعات أكثر أماناً؛ وزيادة مساءَلة الشركات.

بالنظر لهدفها وموضوعات التزاماتها، يمكن عدُّ تجربة **شراكة الحكومة المنفتحة** بمثابة المساهمة في منهج جديد للمسؤولية الحكومية، فـ«**ضمان قدرة الحكومة على تلبية توقعات المواطنين**» يجعلنا نعيد النظر بمفهوم (**المسؤولية الحكومية**) بمعنى أكثر شمولية وأعم من الأدبيات الكلاسيكية. فالشفافية والأشكال الجديدة من المسؤوليات الاجتماعية أصبحت جزءاً لا يتجزأ من أدوار الحكومات.

يتمثَّل سؤال البحث الرئيس في تحديد ما إذا كانت مبادرة **شركة الحكومة المنفتحة** مؤثرة من حيث الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة في البلدان المشاركة فيها. هذا يعني أولاً توضيح أصولها ومعناها و طرائق تعريفها وتنفيذها. وللقيام بذلك اخترنا التركيز في التحليل على ثلاث دول: الولايات المتحدة والتي كانت ركيزة من ركائز المبادرة؛ والبرازيل وهي إحدى الأعضاء المؤسسين؛ وفرنسا التي انضمت إلى المبادرة عام 2014. إذ يمكن للطبيعة المتباينة للتشكيلات الوطنية في هذه البلدان أن تساعد في تحليل تنوع الإجراءات التنفيذية لهذه المبادرة، في سياق «أنظمة مسؤولية» تبدو غير متجانسة وواسعة.

البعد النظري

تعرَّف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكومة المنفتحة على أنَّها « ثقافة حكم قائمة على السياسات والممارسات العامة المستدامة والمبتكرة المستوحاة من مبادئ الشفافية، والمساءلة والمشاركة التي تعزِّز الديمقراطية والنمو الشامل». وهو يتضمن صلة بين مبادئ «الحكومة المنفتحة» و مفهوم المساءلة. وهناك تعريفات متعددة للمساءلة، وهذا يقود بعض الباحثين إلى الإسراف وعدِّ المصطلح «حرباء»، كما تزداد الصعوبة عند ترجمة المفهوم إلى لغة أخرى (مثل الفرنسية)؛ لأنَّه في هذه الحالة –غالباً– ما يُعدُّ مصطلحاً معادلاً لـ«المسؤولية». في الواقع، تؤدِّي نظريات وممارسات المؤسسات أحياناً إلى التمييز بين مصطلحي المسؤولية والمساءلة، فالأول (**المسؤولية**) ترتبط بتولِّي مسؤولية شيء أو شخص معين، والثاني (**المساءلة**) لضرورة الإبلاغ و/أو تبرير أفعال الأفراد. وعلى المنوال نفسه، يرى بعض المؤلفين بأنَّه: «إذا عُرِّفَتِ المسؤولية على أنَّها مجموعة التزامات وظيفية وأخلاقية مرتبطة مع منصبٍ معين، يمكن تعريف المساءلة على أنَّها إلقاء اللوم أو نسب الفضل لشخص ما؛ جرَّاء تصرُّف معين ـوبصورة طبيعية فإنَّ التصرف مرتبط بمسؤولية معترف بها–». لن تعتمد هذه الورقة على مثل هذا التمييز بين المساءلة والمسؤولية، فمنهجنا يدمج بين تولي الحكومات والموظفين العموميين مهامهم تجاه المواطنين، وضرورة توفير المعلومات وتفاصيل أنشطتهم وتصرفاتهم، ونخرج من دمج هذين المبدأين بتعريف عام لمصطلح «**الحكومة المسؤولة**». لذا من الضروري الخوض في مفاهيم الانفتاح والشفافية والمساءلة ، بوصفها أجزاءً من «**مسؤولية الحكومة**».

الانفتاح والشفافية: الأصول والدلالة والمعنى

نظراً إلى أنَّ موضوع الشفافية واسع الانتشار حينما يتعلق الأمر بالحكومة المنفتحة، فهو يستحق اهتماماً خاصاً. فمِنْ أين جاء مفهوم الشفافية؟ وكيف يمكن ربطه بتجارب الحكومة المنفتحة؟ في الواقع، مفهوم الشفافية هو إحدى الضرورات المُلِحة التي يتطلبها النشاط العام والتي

يبدو أنَّها تطوَّرت منذ وقت متأخر من سبعينيات القرن الماضي، غالباً ما تُرْبَطُ بتطوُّر أنظمة تقنيات المعلومات. بل قد يمتد مبدأ الشفافية في الحكومة إلى أقدم مِن ذلك، إذ يمكن إرجاعه إلى القرن الثامن عشر، حينما قام بعض فلاسفة التنوير، بمن فيهم «كانت، وروسو»، بإقران سرية المعلومات الحكومية مع الفساد.

أصبحت الشفافية من أساسيات خطاب المؤسسات العامة في يومنا هذا، يرافقها جنباً إلى جنب مفهوم «**ضرورة مشاركة المواطن**». ففي فرنسا، على سبيل المثال، أُنْشِئَتْ وكالة رسمية تسمى «السلطة العليا لشفافية الحياة العامة» في عام 2013 للتحقق من الإقرار الضريبي وإقرار الأصول وغياب تضارب المصالح للمسؤولين المنتخبين، ومن ثَمَّ تصبح الشفافية إحدى الوسائل التي تجعل من التدقيق والتمحيص ممكناً. ومع ذلك، كانتِ الاستعانة بمصطلح «**الشفافية**» قليلة جداً في أوساط الباحثين الذين اعتمدوا، بدلاً منه، على الوصول إلى المعلومات أو القرار، أو اختاروا تحليل الطبيعة المنفتحة أو المغلقة للأنظمة السياسية. إلى جانب ذلك، يؤَكِّد بعض الباحثين على عدم وجود تصورات قوية فيما يتعلق بالعديد من الأعمال حول موضوع الشفافية. واقعاً، لا يمكن الخلط بين الشفافية والحقيقة، فهي ليست غاية ولا وسيلة بحد نفسها، بل هي وسيلة لتقديم النصح وبعث الأمل في النفوس. فضلاً عن ذلك، تكمن قوة الشفافية في الحيوية التي تبعثها، لذا فهي تُعيدُ إلى الأذهان كفاح الأمم ضد قوى التضليل والتستُّر، والذي كان واحداً من المبادئ الأساسية في عصر التنوير.

كما أنَّ الشفافية هي أيضاً شعار تستخدمه وتروجه المنظمات الدولية (مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والأمم المتحدة، والبنك الدولي، وصندوق النقد الدولي) في سياق تعزيز الحكم الرشيد. ومع ذلك، يجب الانتباه إلى أنَّ علاقة التآزر بين الشفافية والمشاركة لا يمكن توقعها. فقد تضعف كل منهما الأخرى حينما يعارض الأفراد الذين يُستعان باستشاراتهم في الإعلان

عن موقفهم بصورة علانية، في حين يتوجَّب أن تكون نتائج الاستشارة شفافة. عديدٌ من تقارير الفعاليات، والمستندات المرجعية، والمواقع الإلكترونية للمؤسسات توفر مظهراً من مظاهر الشفافية عن طريق تراكم البيانات، ولكن تلك البيانات لا يمكن فهمها في غياب الرؤية، فالشفافية يمكن أن تساعد في رفع الغموض أو تقويته.

يقدّمِ «كوجليانيز» نوعين من الشفافية: (شفافية الحوض الزجاجي، والشفافية المنطقية). تتكوَّن شفافية الحوض الزجاجي من زيادة كمية البيانات أو المعلومات التي تُصْدَر، مثل: (المستندات المتاحة عبر الإنترنت، أو مقاطع الفيديو التي تنقل الأحداث في غرف الاجتماعات الرسمية). في حين تُشيرُ الشفافية المنطقية إلى تفصيل التفسيرات المنطقية التي تقف خلف الإجراءات الحكومية الرسمية. كما تسعى الشفافية المنطقية إلى تبيان أسباب اتخاذ مسار معين من قبل الحكومة، بدلاً من المسارات الأخرى. وعلى الرغم من أنَّ شفافية الحوض الزجاجي قد تبدو جذَّابة، إلا أنَّها قد تقيِّد الإجراءات وتشجِّع المسؤولين والسياسيين على التصرُّف على نحو يبدو أكثر ملاءمة للجمهور. وإلى جانب «كوجليانيز»، هناك مَن ينظر إلى الشفافية بوصفها جزءاً من «الإنشاء الأسطوري» الذي تحتاج الحكومات إلى الحديث عنه باستمرار من أجل تعزيز وجودها.

يمكن للمواقف تجاه الشفافية أن تتغير مع الوقت، وغالباً ما تتأثَّر بالمناخ السياسي للبلد، أو بالأحداث المهمة التي قد تغيِّر الآراء حول ماهية المعلومات وكمِّها التي يجب أن تكون متاحة للجمهور. ممَّا يؤكِّد حقيقة أنَّ الحكومة المنفتحة والشفافية لن تكون أبداً ثابتة المعنى، لكنَّها ضرورية من حيث توفيرها لخيارات وإرشادات ضمنية حول ما يجب أن يكون متاح للجمهور. علاوة على ذلك ، يجب ألَّا تكونَ البيانات متاحة فحسب، بل يجب أن تكون مفهومة أيضاً للجمهور، وهذا ليس الواقع في جميع الأحوال. لذلك، مجرد مشاركة المعلومات لا يعني أنَّ الحكومة منفتحة حقاً على المجتمع أو شفافة ... يتطلب ذلك مزيداً من العمل الإضافي الذي قد يُبطِّئ عملية صنع القرار

في المؤسسات السياسية والدوائر. لذا فإنَّ زيادة الشفافية والمشاركة يمكنُ في أن تكون إيجابية للثقة الشعبية في الحكومة، ولكن ذلك لا يخلو من الآثار الجانبية مثل تباطؤ الإجراءات؛ نتيجة الزيادة في عبئ العمل أو تهديدات للأمن القومي.

عموماً، إذا قُدِّمت مبادرات الشفافية بوصفها جزءاً من سياسات الحكومة المنفتحة ستكون متنوعة وعملية إلى حدٍّ ما. وإلى جانب ذلك، فإنَّ الانفتاح الذي أصبح جزءاً من نموذج إدارة الأداء الحكومي قد يؤدِّي إلى عواقب غير مقصودة تصعِّب المساءلة.

المساءلة ضمن النظام الحكومي المترابط

عن طريق استهداف «**قادة الإصلاح المحليين**»، تفترض مبادرة شراكة الحكومة المنفتحة وجود أهداف تتجاوز حدود السياقات والتكوينات الوطنية، أهداف يُنظَرُ إليها بوصفها مصالح عالمية مشتركة، والهدف الصريح والأسمى هو **المساءلة** من قبل المواطنين بعدِّه نوعاً من أنواع الرقابة على عمل الحكومة وإداراتها. ومع ذلك، فقدِ اختلفتِ الدوافع والتوقعات المرتبطة بكل تجربة من المبادرة.

فقد ينطوي مصطلح «الحكومة المنفتحة» على سلسلة من المخاوف، وأحياناً يُشير إلى ضرورة إعادة التفكير في شرعية النشاط العام (نشاط المرفق العام). كما تلعب التطورات التكنولوجية ورقمنة البيانات دور في تشجيع المطالبة بالانفتاح والشفافية في الديمقراطيات الحديثة التي لم تُرسَّخ بعد، فهي خطوة أولى ومدخل فعَّال لشفافية الحكومة.

كما يمكن أن تثير سياسة الحكومة المنفتحة والشفافية مخاوف بشأن الأداء الاقتصادي، بغض النظر عن مستوى التنمية في البلاد، هذا ما اقترحه بعض المؤلفين الذين يذكرون أنَّ الرغبة في تكييف الإدارة البيروقراطية مع الديمقراطية تتعلَّق بالاستجابة لتوقعات المواطنين، ببوصفهم زبائن،

مع مراعاة متطلبات الكفاءة في الوقت نفسه.

ومن ثَمَّ، يُعدُّو السياسيينَ والإداريينَ والمواطنينَ والمنظماتِ والوسطاء من أصحاب المصلحة جزءاً من نظام ديناميكي مترابط كامل. يتألف من دورات: فبداية تصدر الحكومة البيانات/ المعلومات، ومن ثم يستقبلها الوسطاء، فيقومون بتحويلها إلى «بيانات مرتبة ومصحَّحة ومتكاملة» وإعادتها للدورة، وإتاحتها للمستخدمين.

تلعب تقنيات الاتصال ، مثل الإنترنت دوراً مهماً؛ لأنَّها تساهم في تخفيض تكلفة الحصول على المعلومات ومشاركتها. كما أنَّ «النظام الحكومي المترابط المفتوح» يقوم وفق بيئة قانونية واقتصادية وسياسية معينة، وهو بحاجة إلى إدارة حكومية فائقة، ليتواصل تشجيع ثقافة الابتكار ومشاركة المواطن الفاعلة ضمن النظام فهذا يتطلب الإعداد والمتابعة والتكيف المستمر على البيئة.

تحليل مقارن: المبادرة في (الولايات المتحدة، والبرازيل، وفرنسا)

الولايات المتحدة الأمريكية

شكّلتِ المشاركة الفعَّالة للولايات المتحدة ممثلة بحكومة أكثر شفافية شكَّلها الرئيس السابق «أوباما» حجر الزاوية في مبادرة شراكة الحوكمة المنفتحة الدولية. إذ كانت الإدارات الأمريكية السابقة تُصنَّف أحياناً بأنَّها أقل شفافية، لأنَّها تُخفِي المعلومات عن الجمهور تحت ذريعة الحفاظ على الأمن في أغلب الأحيان. في حين وعد «باراك أوباما» بتغيير هذا الواقع منذ أن كان مرشَّحاً للرئاسة. تجسَّد هذا الالتزام في أول يوم له في المنصب في 21 يناير 2009 حينما وقَّع مذكرتين متعلقة بالشفافية في الحكومة، كانت إحداهما بعنوان «**الشفافية والحكومة المنفتحة**»، على حين ركَّزتِ الثانية على حرية الحصول على المعلومة «**قانون حرية المعلومات**». وفضلاً عن ذلك، عقدتِ الإدارة الأمريكية سلسلةً من المنتديات الموجهة إلى الجمهور عبر الإنترنت، ووجهتِ الدوائر

والوكالات التنفيذية بتنفيذ إجراءات معينة تستند إلى مبادئ الشفافية والمشاركة العامة والتعاون.

كذلك نُشرت «**جوائز الممارسات الرائدة**» في المدونات الرسمية من أجل مكافأة الوكالات والإدارات التي أظهرت أداءً متميزاً، كما نُشِرَتِ المعلومات المتعلقة بالمعايير المستخدمة في التصنيف للجمهور. يصف تقرير «مبادرة الحكومة المنفتحة لإدارة أوباما: قضايا للكونجرس» بالتفصيل الخطوات المتخذة من أجل تحقيق هذه الأهداف الأولية.

عموماً، يُمكنُ عدَّ مبادئ الشفافية والمساءلة جزءاً لا يتجزأ من القانون الفيدرالي ودستور الولايات المتحدة، إذ تُعدُّ حرية التعبير، المحمية بموجب التعديل الأول للدستور، أساسية بصورة عامة للنظام السياسي الأمريكيّ، كما أنَّ مِن الأمور ذات الأهمية الخاصة دور الصحافة التي تكشف يومياً للجمهور عن معلومات حول أنشطة الحكومة والتي تتمتَّع بالحماية الدستورية، وفي بعض الأحيان تكشف الصحافة أسراراً معينة تتعلَّق بأنشطة الحكومة، كانت الولايات المتحدة من أوائل الدول في العالم التي تبنت قانون «**الوصول إلى المعلومات**» في 1966. حينها صرَّح الرئيس «ليندون جونسون» قائلاً: «ينبع هذا التشريع من أحد مبادئنا الأساسية: تعمل الديمقراطية بشكل أفضل عندما يكون لدى الناس جميع المعلومات التي يسمح بها أمن الأمة.''

في عام 2008، تميزت الحملة الانتخابية لـ«باراك أوباما» بالاستخدام المكثَّف لتكنولوجيا المعلومات؛ لحشد شبكات الدعم السياسي. وقد أدَّى نجاح هذه السياسة إلى نشوء فكرة بناء شراكة دولية.

جعل الرئيس «باراك أوباما» الحكومة المنفتحة أولوية قصوى منذ اليوم الأول لإدراته، وكانت مذكرة الشفافية والحكومة المنفتحة أول إجراء تنفيذي يحمل توقيع الرئيس، وهكذا، فإنَّ النهج الأمريكيّ لشراكة الحكومة المنفتحة يتميَّز بديناميكيته المحلية والدولية التي من المفترض أن تكمل جهود المؤسسات الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، أو البنك الدولي، أو الأمم المتحدة

لتعزيز التعاون الدولي، من أجل تشجيع الممارسات التي يمكن مشاركتها بين البلدان. لذلك، فقد شملت تلك الجهود مشاركة جهات مختلفة كالمنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والفاعلين غير الحكوميين، وعززت تلك الجهود مفهوم تحسين الحوكمة كأولوية للبلدان بغض النظر عن مدى ثرائها أو تطورها.

في خطة العمل الوطنية الأولى، التزمت إدارة أوباما بتحديد أفضل الممارسات للمشاركة الجماهيرية العامة في الحكومة، واقتراح معايير لتقييم نسبة التقدم على هذا الصعيد في المؤسسات الحكومية، ثم صدر تشريع بالإجماع من قبل «الكونجرس» الأمريكيّ في 2014 يلزم الوكالات الفيدرالية بنشر بيانات الإنفاق وَفْقاً لمعايير واضحة ممَّا يساهم في تحسين جودة البيانات الحكومية، واتخاذ القرارات المدروسة، وجعل الوظيفة الحكومية أكثر كفاءة. بعد ذلك، عُقدت مجموعة واسعة من المشاورات على نطاق حكومي وغير حكومي من أجل بناء خطة العمل الوطنية الثالثة للحكومة المنفتحة للولايات المتحدة (2015)، شمل ذلك الإدارات والوكالات الحكومية وما دونها، فضلاً عن عامة الناس والمجتمع المدني والمجموعات والمؤسسات والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص.

توسعت فرص المشاركة الجماهيرية العامة في الحكومة، لا سيَّما عن طريق موقع «the We People» على مستوى صنع سياسة البيت الأبيض (العرائض الإلكترونية)، كان الهدف من العريضة الإلكترونية هو تحسين قدرة الجمهور على تقديم العرائض من دون استخدام موقع البيت الأبيض مباشرة، والسماح بذلك لمجموعات الضغط بإنشاء عرائضهم الخاصة.

البرازيل

قبل سنوات عديدة من بدء مبادرة الشراكة، نفَّذتِ البرازيل إجراءات تهدف إلى الشفافية الحكومية ففي عام 2000، أقرَّت قانون المسؤولية المالية من أجل التحكُّم تحكُّماً أفضل في الإنفاق العام في وقت الأزمة الاقتصادية في البلاد، بعد ذلك بعامين، أصبحت عملية تقديم العطاءات

إلكترونية، ومن ثَمَّ أصبحت أسرع وأرخص وأكثر شفافية وسهولة كما أصبحت في متناول الشركات على الصعيد الوطني. أخذ بالبرازيل نحو مسار الحكومة المنفتحة إجرائين وهما: إنشاء «المراقب الاتحادي العام» في 2003، و»بوابة الشفافية» في 2004. كان الهدف من المراقب الاتحادي العام هو مكافحة الاحتيال والفساد داخل السلطة التنفيذية الفيدرالية، وتعزيز حماية الأصول والممتلكات العامة، ثم تحول هذا الهيكل المتداخل بين الوزارات في عام 2016 إلى وزارة أُطْلِقَ عليها (وزارة الشفافية والإشراف والرقابة العامة للاتحاد)، وتجدر الإشارة إلى أنَّ (بوابة الشفافية) قد أُطْلِقَت من قبل (المراقب الاتحادي العام) في نوفمبر 2004، أي: قبل وقت طويل من مبادرة «أوباما»، ممَّا يجعل المبادرة البرازيلية في الطليعة، ويبرِّر اختيار الحكومة الأمريكية لها بوصفها عضواً مؤسِّساً.

بدأت قصة (بوابة الشفافية) لإتاحة المعلومات حول الإنفاق العام للجمهور، لتتوسع بعد ذلك تغطية الموقع من الأموال العامة فحسب لتشمل أيضاً الموارد العامة، وتشمل بيانات حول الممتلكات الحكومية والعاملين والموظفين، وما إلى ذلك. ساهمت هذه البوابة في تقديم المعلومات الخاصة بالأحداث الرياضية الكبرى التي نُظِّمَتْ في البرازيل في السنوات الأخيرة، وفي إظهار رواتب جميع الموظفين العموميين في الحكومة الاتحادية. تُظهر الإحصائيات المتوفرة حول الوصول إلى البوابة أنَّ التعاطي مع البوابة الإلكترونية قدِ ازداد ازدياداً مطَّرداً منذ عام 2004: من حوالي 64000 إلى أكثر من 21 مليوناً في عام 2016.

فرنسا

ألزمت فرنسا نفسها في وقت متأخر إلى حدٍّ ما بـ(الانفتاح والشفافية)، وانتظرت حتى عام 2014 للدخول ضمن المبادرة لتصبح العضو (64). يوضِّح خطاب الرئيس الفرنسيّ السابق «هولاند»، خلال الذكرى الخامسة للمبادرة في عام 2016 أسباب الالتزام الفرنسي المتأخر قائلاً:

«نظرت فرنسا إلى مبادرة الشراكة باهتمام، لكنَّها اعتبرت أنه نظر لأنَّها فرنسا، فليس عليها تقديم أي إعلان إضافي بشأن حقوق الإنسان والمواطنة. كانت الديمقراطية قلب الفكرة التي أسستنا واعتقدنا أنَّه لم تكن هناك حاجة للذهاب إلى أبعد من ذلك في الشفافية، الانفتاح والمشاركة منذ أن كنَّا فرنسا. نحن بحاجة إلى مجتمع مدني يسيطر على الديمقراطية فالديمقراطية أصبحت هشة للغاية وضعيفة، وأنَّ هناك خطر لم أتمكن من قياسه بشكل كامل وهو أن (الديمقراطية) التي طالما اعتقدنا أنَّها حقيقة، أصبحت قابلة للطعن، هنالك خطر حينما يستغل الشعبويون، فضلاً عن المتطرفين، وهذا الارتباك أو يستخدمون المخاوف نفسها؛ لتقويض الديمقراطية».

على الرغم من أنَّ فرنسا لم تكن عضواً في شراكة الحكومة المنفتحة قبل 2014، إلا أنَّها كانت تسير في الاتجاه نفسه، كما هو موضَّح عن طريق الأمثلة الآتية:

- في عام 1997، خطة عمل لمجتمع المعلومات.
- في عام 2001 ، موقع على شبكة الإنترنت للإدارة.
- في عام 2003 ، وكالة لتطوير الحكومة الإلكترونية.
- في عام 2004 ، مشروع ADELE Electronic Administration.
- في عام 2008، فرنسا الرقمية 2012، خطة تطويرية للاقتصاد الرقمي.
- 2009: طُلب من مجموعة من ثمانية خبراء تحليل وضع الإدارة واقترحوا استراتيجية لتطوير التفاعلات الرقمية مع المستخدمين.
- 2012: خطة تنمية للاقتصاد الرقمي».
- في عام 2011 ، نُشِرَ «الترخيص المفتوح» للسماح بإعادة الاستخدام المجاني للبيانات العامة من الحكومة والوكالات الحكومية ، شريطة ذكر المؤلف.
- في نهاية العام نفسه ، أُطلِقتْ بوابة البيانات الحكومية data.gouv.fr.

- وتلاها في عام 2013 إنشاء وكالة (الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة).

يمكن عدُّ هذه الإجراءات ، من بين أمور أخرى، متوافقة مع مبادرة الحكومة المنفتحة؛ لأنَّها تجعل الدولة ملتزمة باحترام المبادئ الأساسية المحددة في المبادرة، مثل: شفافية العمل العام، ومشاركة المواطنين في تطوير السياسات العامة، ونزاهة العمل العام، والابتكار واستخدام الجديد لتحديث الوصول الى البيانات، ولا سيَّما عن طريق البيانات المفتوحة. وكانت هذه الالتزامات جزءاً من السياسة التي انتهجتها الحكومات المتعاقبة لسنوات عديدة، من أجل تحديث الوصول وتبسيطه. وهكذا يبدو أنَّ البرامج كانت موجودة في فرنسا قبل وقت طويل من انضمامها إلى مبادرة شراكة الحكومة المنفتحة.

بعد ذلك، نُشِرَ أول «خطة عمل» فعَّالة لشراكة الحكومة المنفتحة في فرنسا في 2015 تغطي للفترة 2015-2017، وكانت بعنوان «من أجل نشاط عمومي يتسم بالشفافية والتعاون». تولَّى فريق (Etalab) (فريق ضمن الأمانة العامة لتحديث النشاط الحكومي وهو الجهاز المسؤول عن التطوير الابتكاري للدولة) تنسيق الخطة وتطويرها، أمَّا فيما يتعلَّق بإجراءات التطوير فيمكن ذكر قنوات استشارية عديدة، منها: (استشارة عبر الإنترنت، نظَّمها المجلس الوطنيّ الرقميّ، وجمعت 156 مساهمة من 51 مساهماً) والذي ساهم في تطوير الخطة الأولى. في حين وضعت خطة العمل الوطنية الثانية للفترة 2017-2019 عن طريق استشارة عبر الإنترنت. وأجرى فريق «Etalab» المشاورات وجمعت المقترحات لتبيان الالتزامات الجديدة للخطة الثانية.

مقارنة في تنفيذ استراتيجية شراكة الحكومة المنفتحة

البلدان الثلاثة المذكورة أعلاه ملتزمة بسياسة عامة من الانفتاح والشفافية وفق منطق ومفاهيم التعددية. في الولايات المتحدة ، كانت هذه السياسة مرتبط ارتباطاً واضحاً بانتخاب

«باراك أوباما» وأُبْرِزَت هذه السياسات العامة بوصفها واحدةً من العناصر الرئيسة في ولايته الأولى. كما أنَّ البرازيل تُعدُّ متقدمةً نسبيًا، على الرغم من الطبيعة الغامضة لبرامجها المبكرة. تتوقع الولايات المتحدة غالباً من الشفافية تعزيز الثقة والإيجابية، في حين أنَّ «الجانب الوقائي» هو الأكثر حضوراً في البرازيل، البلد الذي يتسم بالفساد. أمَّا في فرنسا، فالإمكانات الاقتصادية تُطْرَح بقوة بعدِّها مردوداً متوقعاً لتنفيذ سياسات الشفافية والانفتاح. وفضلاً عن هذه الخصائص المحلية، هنالك أيضاً الرغبة في الدخول في شراكة دولية على أساس هذه المبادئ الرئيسة.

إلى جانب الخصائص المحلية، تظهر الخصائص المشتركة في الحالات الثلاث. إذ تجد في الحالات الثلاثة شراكة الحكومة المنفتحة فرصة «لسرد القصص» حول المبادئ التقليدية المنشئة للالتزام بالوطنية في تاريخ البلد: (إعلان حقوق الإنسان والمواطن في فرنسا، وترياق الفساد الذي وضعه الدستور الديمقراطي في عام 2004 في البرازيل، والتعديل الأول لدستور الولايات المتحدة الذي يعزز حرية التعبير، والذي عُزِّزَ بموجب قانون حرية المعلومات لعام 1966).

لا يمكن عدُّ الانضمام ضمن مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة إحدى عمليات التسويق السياسي بسهولة؛ فوضع سياسة البيانات المتاحة وتطور مستوى الشفافية تُعدُّ أهداف متشعبة وربما صعبة بعض الشيء وهي ليست من قبيل الاستهلاك الإعلامي والدعاية، كما أنَّها تنطوي على أهمية اقتصادية، فضلاً عن طابعها الديمقراطي، فإتاحة البيانات الصادرة عن الإدارة العامة، تنشئ قطاع خدمي جديد، حينها تصبح للشفافية وإتاحة البيانات جانب اقتصادي بدلاً من جانب إثراء النقاشات العامة، قدَّم مدير فريق «Etalab» في فرنسا سببين للإدارة وراء القرار بإتاحة بياناتها: «بدءاً، فهو مطلب ديمقراطي لإفساح المجال للمواطنين لتطوير وجهة نظرهم، السبب الثاني هو أنَّ الانفتاح يمكن أن يكون حافزاً قوياً للاقتصاد. هناك طرائق عديدة لمشاركة البيانات المجانية، ولكن جميعها ستنتج حافزاً اقتصادياً عن طريق تدوير البيانات»، ومن ثَم، فإنَّ الجانب الاقتصادي موجود ومهم علاوة على الجوانب الأخرى لدعم الديمقراطية.

وفضلاً عن ذلك، تراهن السلطات العامة المحلية على تحقيق تعبئة دولية لموازنة القوة العالمية لشركات التكنولوجيا العملاقة. فيعتقد بعضهم أنَّ ذلك أحد المراهنات الحاسمة لإصلاحات مبادرة شراكة الحكومة المفتوحة: فالمبادرة تنطوي على إرادة في «تحدي» هيمنة عمالقة التكنولوجيا، ويبدو أنَّ الإشارة إلى فكرة «الرقمية المشتركة» في البيان الختامي لم يكن من فراغ، بل كان نتاج مناقشات حية في هذا الصدد. ومن ثَمَّ يمكن قراءة مبادرة الشراكة الحكومية المنفتحة على أنَّها رغبة في عدم فسح المجال أمام هذه الشركات العملاقة في فرض القانون وقواعد اللعبة في مجال حوكمة الشركات في العصر الرقمي. لا تتعارض هذه الفرضية مع الأهداف المطروحة تعارضاً صريحاً للمبادرة: دمقرطة الحياة العامة، والتنمية الاقتصادية. ومع ذلك، لا ضير من التحقق من صحتها؛ لأنَّ هذه الفكرة يمكن فهمها ضمنياً في الخطاب العام.

وكما يبدو فإنَّ جوانب الاقتصاد حاضرة في دوافع الدول الثلاث فيما يتعلق بمشاركتها في حكومة أكثر شفافية وانفتاحاً. وعلى الرغم من بعض أوجه الشبه، يبدو أنَّ تنفيذ استراتيجية شراكة الحكومة المفتوحة تستجيب للتحديات القائمة وَفْق تصورات محلية، ومن الضروري أن يُتَحقَّق من الالتزام بإقامة حكومة مفتوحة قادرة على تحمُّل التغييرات السياسية الرئيسة ومقاومتها، مثل التداول السياسي والأزمات، يبدو أنَّ هذا الالتزام متحقق في جميع البلدان الثلاثة، ولكن من السابق لأوانه تقييم مستوى الاستدامة والثبات على مدى مدَّة أطول.

أخيراً ، لوحظت صعوبة في المشاركة العامة، بصورة ملحوظة إلى حدٍّ ما، في البلدان الثلاثة تماماً كما هو الحال مع أكثر أشكال المشاركة كلاسيكية: التصويت والديمقراطية التشاركية. وبعيداً عن إيجاد حلٍّ لهذه المشكلة، فإنَّ إتاحة البيانات العامة والأشكال الجديدة للمشاركة الموضوعة لإشراك الجمهور ما تزال تعاني من نسب متدنية للغاية. وهذا ملحوظ بصورة خاصة في فرنسا، ولكنَّه موجود أيضاً وإن كان بدرجة أقل في الولايات المتحدة والبرازيل. ومن ثَمَّ فإنَّ ذلك يثير

التساؤلات حول الارتباط بين الحكومة المفتوحة وتعزيز المشاركة العامة، وعن قدرة إصلاحات هذه المبادرة في إحداث تحسين في جودة أداء الديمقراطية.

رابط البحث باللغة الإنكليزية:

https//:www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique2018-2--page-275.htm