# الأخلاقيات العامة

# الشفافية
# والحكومة المفتوحة

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

The Congress
Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

## الأخلاقيات العامة

# الشفافية
# والحكومة المفتوحة

كونغرس السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

عنوان النسخة الإنجليزية:
*Transparency and open government*

مجلس أوروبا، ديسمبر/كانون الأول 2018

تم إنتاج هذه الوثيقة في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع المغرب وتونس2018-2021، بدعم من ليختنشتاين والنرويج وإسبانيا.

يسمح بإعادة إنتاج النصوص شريطة الإشارة إلى العنوان بأكمله وكذلك إلى المصدر: مجلس أوروبا. وبالنسبة لأي استخدام لأغراض تجارية أو في حال الترجمة إلى لغة غير رسمية في مجلس أوروبا، يرجى الاتصال بالعنوان التالي: publishing@coe.int.

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.
طبع في مطبعة شركة بن حميدة ,جويلية 2020.

# فهرس المحتويات


| | |
|---|---|
| **التمهيد** | **5** |
| **الشفافية والحكومة المفتوحة** | |
| **البيان التعليلي** | **7** |
| المقدمة | 10 |
| العناصر المتقاطعة للحكومة المفتوحة | 21 |
| إطار من أجل الحكومة المفتوحة على الصعيد المحلي | 30 |
| فتح عملية وضع الميزانية على المستوى المحلي | 30 |
| فتح إرساء الصفقات العمومية المحلية | 34 |
| فتح المسار التشريعي المحلي | 39 |
| فتح إعداد السياسات المحلية | 42 |
| فتح تقديم الخدمات على الصعيد المحلي | 47 |
| توصيات من أجل دعم الحكومة المفتوحة على الصعيد المحلي | 52 |
| **القرار رقم 435 (2018)** | **55** |
| **التوصية رقم 424 (2018)** | **63** |

# التمهيد

يستند مفهوم «الحكومة المفتوحة» إلى فكرة بسيطة: لا يكون العمل الحكومي فعالًا إلا إذا كان شفافًا وتشاركيا وخاضعا للمساءلة.

ويهدف هذا الكتيب إلى توعية المنتخبين على الصعيدين المحلي والإقليمي بهذا المفهوم، الذي يعد عنصرا أساسيا للحكامة، إلى جانب الوقاية من الفساد وتعزيز فعالية الخدمات العامة، حيث تضمن «الحكومة المفتوحة» أيضًا اتخاذ قرارات بشكل أفضل وتعزز ثقة الجمهور في المؤسسات.

ويشجع كونغرس السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا على تطبيق هذه المبادئ: ينطوي إشراك المواطنين وانخراطهم في المقام الأول على منحهم إمكانية الولوج إلى المعلومات، لا سيما من خلال البيانات المفتوحة. ويعتبر هذا الانفتاح شرطا مسبقا لتمكين المواطنين من التأثير على مهام ممثليهم المنتخبين.

وفي السياق الحالي الذي يتسم بانعدام ثقة المواطنين في ممثليهم، أصبح الانفتاح والشفافية وإلزامية المساءلة من المتطلبات الأساسية للحكامة الديمقراطية الجيدة.

وتندرج عناوين مجموعة «الأخلاقيات العامة» في إطار خارطة طريق الكونغرس حول أنشطة منع الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي بهدف توفير مجموعة من الإجابات العملية للتحديات الجديدة التي تواجه اليوم الجماعات الترابية.

# الشفافية والحكومة المفتوحة

# البيان التعليلي

CG33 (2018) 14 نسخة نهائية
7 نوفمبر/تشرين الثاني 2018

**المقرر: أندرياس غالستر (Andreas GALSTER)**
**ألمانيا («L»: غرفة السلطات المحلية، «PPE/CCE»: مجموعة الحـــزب الشعبي الأوروبي)**

## الملخص

تعد الشفافية والحكومة المنفتحة إحدى الأولويات التي حددها الكونغرس في خارطة الطريق لمنع الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي، والتي تم اعتمادها خلال الدورة الحادية والثلاثين، في أكتوبر/تشرين الأول 2016.

ويركز التقرير على التأثير الذي يمكن أن تحدثه الحكامة المفتوحة على تحسين الديمقراطية على الصعيدين المحلي والإقليمي، من خلال دراسة مفهوم «الحكومة المفتوحة» وتحديد أنشطة الحكومات المحلية التي يمكن أن ينطبق عليها هذا المفهوم، من قبيل وضع الميزانيات، وإعداد القوانين والسياسات، وتقديم الخدمات حكومية مفتوحة وتبني دورات تدريبية داخل إدارتها من أجل التوعية بأهمية الشفافية. كما يدعوها إلى تعزيز مشاركة المواطنين في الحياة العامة المحلية، لا سيما عن طريق تشجيع المشاركة العامة في سياساتها وعمليات صنع القرار، وعبر تعزيز انخراط المواطنين في تحديد أولويات الميزانية وتقييم الصفقات العمومية.

ويطلب الكونغرس في توصيته، من لجنة الوزراء أن تدعو الحكومات إلى تشجيع السلطات المحلية والإقليمية على نشر المعلومات والوثائق الرئيسية، وتعزيز عمليات المشاركة العامة، ودعم رصد وتنفيذ التدابير الرامية إلى تعزيز الشفافية.

# المقدمة

تستجيب الحكومة المفتوحة لهذه الفكرة البسيطة والقوية في الوقت نفسه: يكون العمل الحكومي أكثر فعالية عندما يكون شفافا وتشاركيا وخاضعا للمساءلة.

من الإعداد التشاركي للميزانية في «بورتو أليغري» إلى الميزانية التشاركية في باريس، لطالما كانت الجماعات المحلية في جميع أنحاء العالم رائدات في مجال الحكومة المفتوحة. وسيرد في هذا التقرير وصف لمفهوم الحكومة المفتوحة وعما ينطوي عليه هذا المفهوم بالنسبة للجماعات المحلية، فضلاً عن بعض التوصيات المتعلقة بشأن طريقة تبني الجماعات المحلية، خاصة في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، لمبادئ وممارسات الحكومة المفتوحة وما يمكن لمجلس أوروبا القيام به للمساهمة في هذه الجهود.

## تعريف الحكومة المفتوحة

تتضمن تعاريف الحكومة المفتوحة عادة ثلاثة مبادئ رئيسية: الشفافية، والمشاركة والمساءلة. ويلخص الجدول التالي أهميتها بالنسبة للمواطنين والسلطات العمومية.

| المبدأ | أهمية المبدأ بالنسبة للمواطنين | أهمية المبدأ بالنسبة للسلطات العمومية |
|---|---|---|
| **الشفافية** | يمكن للجمهور أن يرى ويفهم أشغال الهيئات المنتخبة.. | فتح البيانات والمعلومات حول مواضيع من قبيل الأنفاق العام، والصفقات العمومية، وأنشطة كسب التأييد والضغط، وإعداد السياسات وقياس أثرها، واشتغال الخدمات العامة. |
| **المشاركة** | يمكن للجمهور التأثير على أشغال الهيئات المنتخبة. | دعم لمجتمع مدني قوي ومستقل جمعية السكان والفاعلين الآخرين في عمليات صنع القرار، حماية المبلغين وكل من يجلب الانتباه إلى حالات سوء الإدارة، الإهمال أو الفساد. |
| **المساءلة** | يمكن للجمهور أن يُسائل الهيئات المنتخبة بشأن أنشطتها. | اعتماد قواعد، وقوانين وآليات تضمن أن السلطات العمومية تصغي، تتعلم تستجيب وتغير ما يجب تعديله. |

«الحكومة المفتوحة» مصطلح عام يحيل على مجموعة واسعة من الممارسات التي تتوافق مع المبادئ المذكورة أعلاه، بما في ذلك مبادرات البيانات المفتوحة، والقوانين بشأن الولوج إلى المعلومات، والحقوق السياسية، وحماية المبلغين وعمليات التشاور مع المواطنين وإشراكهم، من بين أمور أخرى كثيرة.

ويمتد المفهوم أيضًا ليشمل المبادرات التي تستهدف مؤسسات هامة أخرى (الشركات، البرلمان، العدالة، إلخ.). وبدلاً من الحكومة المفتوحة غالبًا ما

يكون من المناسب التحدث عن الحكامة المفتوحة أو الدولة المفتوحة.

## لمحة تاريخية عن الحكومة المفتوحة

غالبًا ما تعود الأصول الحديثة للحكومة المفتوحة إلى عصر التنوير، لأن العديد من مدارس الفكر كانت تدور حول حرية الصحافة والنفاذ إلى المعلومات.

وتعتبر السويد سباقة بإصدار أصدر أول قانون بشأن الحكومة المفتوحة في شكل نص عن الحق في المعلومات، كما أن قانون حرية الصحافة الذي اعتُمد في عام 1766 وأُدرج في الدستور السويدي، منح للساكنة إمكانية الولوج إلى كافة الوثائق الرسمية، باستثناء الوثائق التي تحتوي على معلومات حددت على أنها سرية. منذ ذلك الحين، تم تبني أكثر من 100 قانون بشأن الولوج إلى المعلومات في جميع أنحاء العالم، على الرغم من أن القانون الثاني لم يصدر إلا في عام 1966 ويعود تاريخ معظم القوانين الأخرى إلى ما بعد عام 2000[1].

ومن جهة أخرى، شهد النصف الثاني من القرن العشرين اعتماد قوانين وممارسات هامة في مجالات حقوق الإنسان، والمشاورات العامة والمسؤولية الاجتماعية وحماية المبلغين، من بين مجالات أخرى. وعرفت الحكامة المفتوحة، في السنوات الأخيرة، انطلاقة جديدة تعزى إلى تطور

1- Freedominfo.org (n.d.) FOI Regimes http://www.freedominfo. org/regions/global/foi-regimes/

تكنولوجيا المعلومات والاتصال (ICT) وظهور البيانات المفتوحة وإلى مبادرات مسؤولين سياسيين رفيعي المستوى، مثل الرئيس الأمريكي أوباما.

وبسبب هذا الزخم الجديد ونتيجة له في الوقت نفسه، تم تأسيس الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة (PGO) على نطاق عالمي، حيث تم إطلاق هذا البرنامج الذي جمع في الأصل ثماني حكومات، خلال الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر/أيلول 2011 باعتباره «مبادرة دولية قائمة على المشاركة الطوعية للعديد من الفاعلين، تهدف إلى دعوة السلطات العمومية إلى الالتزام بشكل ملموس تجاه المواطنين بتعزيز الشفافية، وتمكين المواطنين، ومكافحة الفساد وتسخير التكنولوجيات الحديثة لخدمة الحكامة»[2]

ومنذ إطلاقها، انضم إلى الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة (PGO) أزيد من 70 حكومة وطنية وضعت أكثر من 200 خطة عمل تتضمن ما يزيد على 2500 التزام. وظلت الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة (PGO) شراكة حصرية بين الدول الأعضاء إلى غاية عام 2016، عندما تم إطلاق برنامج نموذجي دون وطني يضم 14 سلطة عمومية دون وطنية (لا مركزية، إقليمية، محلية) وقعت على الإعلان دون الوطني بشأن الحكومة المفتوحة في ديسمبر/كانون الأول 2016 بمدينة باريس.

2 - الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة (2012)، مواد الحكامة، يونيو 2012 [تم تحديثها في مارس/آذار 2014 وأبريل/نيسان 2015] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021% 252 02015_0% 5B1% 5D.pdf

**الإعلان دون الوطني بشأن الحكومة المفتوحة، باريس – فرنسا 2016**[3]

نحن، الجماعات المحلية، الإقليمية أو جماعات دون وطنية لامركزية أخرى في العالم بأسره، ممثلين سكان البلديات، والمدن والمناطق المجاورة للمدن، والمحافظات، والأقاليم، والجهات والدول، اجتمعنا خلال القمة العالمية للشراكة من أجل الحكومة المفتوحة، بدعوة من الحكومة الفرنسية والشراكة من أجل حكومة مفتوحة ومدينة باريس، من أجل:

الاعتراف بما يلي:

1. الحكومة هي الأقرب إلى المواطنين على المستوى دون الوطني حيث توفر فرصا أفضل لتغيير جذري نحو حكومة شفافة وتفاعلية ومسؤولة وفعالة بشكل أكثر لفائدة المواطنين;

2. الجماعات المحلية والإقليمية الخمس عشرة أو غيرها من الجماعات دون الوطنية اللامركزية والتي تشكل البرنامج النموذجي دون الوطني المبتكر في إطار الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة والتي تسعى إلى تعزيز الحكومة المفتوحة على الصعيد المحلي;

3. الدور الريادي للمجتمع المدني في المشاركة في وضع خطط عمل دون وطنية وتنفيذ هذه الالتزامات من أجل تغيير جذري لفائدة المواطنين على المستوى المحلي;

3 - http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/ OGP_subnational-declaration_EN.pdf

4. أهمية دعم السلطات على مستوى الدولة وأهمية الجهود المبذولة على الصعيد العالمي لتعزيز الحكومة المفتوحة.

الالتزام بما يلي:

1. مهمة الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة، التي تتمثل في «دعم ثقافة عالمية للحكومة المفتوحة، من قبل المواطنين ومن أجلهم وتعزيز المثل العليا للحكومة المفتوحة والتشاركية في القرن الحادي والعشرين»

2. الإعلان بشأن الحكومة المفتوحة، الذي يشجعنا على تعزيز نشر المعلومات حول العمل الحكومي، ودعم مشاركة المواطنين؛

3. إعمال أعلى معايير النزاهة المهنية في جميع إداراتنا وتطوير الولوج إلى التكنولوجيات الحديثة، لفائدة الانفتاح والمساءلة

4. إحداث وتنفيذ التزامات لفائدة الحكومة المفتوحة، بمعية الشركاء في المجتمع المدني المهتمين باحتياجات الساكنة المحلية.

توجيه الدعوة إلى:

1. جماعات محلية وإقليمية ودون وطنية لامركزية أخرى والشريكة مع المجتمع المدني للتوقيع على هذا الإعلان والنهوض بالحكومة المفتوحة على المستوى المحلي.

2. مجتمع الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة للاعتراف بالدور المهم للجماعات المحلية والإقليمية ودون الوطنية اللامركزية داخل الشراكة.

3. الدول المنخرطة في الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة إلى الشراكة مع السلطات دون الوطنية، وإلى دعم دورها، من خلال خطط عمل محلية وإدماج منظور والتزامات دون وطنية في خطط العمل الوطنية.

## أسباب وجود الحكومة مفتوحة

أنجزت إصلاحات مرتبطة بالحكومة المفتوحة لتحقيق أهداف متنوعة. وتتعزز حظوظ نجاح تلك الإصلاحات كلما هدفت إلى معالجة مشكلة معينة واستندت إلى نموذج للتغيير محكم التحديد. وتتمثل الأهداف الأكثر شيوعًا في الحكامة الرشيدة وصنع القرارات بشكل أفضل، وزيادة ثقة الجمهور، والحد من الفساد، وخدمات عامة أكثر كفاءة.

### الحكامة الرشيدة

يزداد الاعتراف بالانفتاح والمساءلة كجوانب أساسية للحكامة الديمقراطية الجيدة. على سبيل المثال، تحدد المبادئ الاثني عشر لمجلس أوروبا بشأن الحكامة الرشيدة، والمضمنة في «الاستراتيجية الأوروبية للابتكار والحكامة الرشيدة على المستوى المحلي»، مبادئ الحكومة المفتوحة باعتبارها ضرورية للحكامة الديمقراطية الجيدة.

**المبادئ الـ12 للحكامة الرشيدة[4]**

1. **انتخابات منتظمة، وتمثيلية ومشاركة عادلة**، بغية ضمان تمتع كافة المواطنين بفرصة حقيقية للتعبير عن أنفسهم حول إدارة الشؤون العامة المحلية؛
2. **التفاعل**، من أجل ضمان أن الأجوبة التي تقدمها الجماعات المحلية تلائم توقعات المواطنين المشروعة واحتياجاتهم؛
3. **الفعالية والكفاءة**، لضمان تحقيق الأهداف من خلال استخدام أمثل للموارد؛
4. **الانفتاح والشفافية**، لضمان ولوج الجمهور إلى المعلومات بحرية ولتيسير فهم إدارة الشؤون العامة؛
5. **سيادة القانون**، لضمان الإنصاف، والحياد والقدرة على التنبؤ؛
6. **السلوك الأخلاقي**، لضمان وضع المصلحة العامة فوق المصالح الخاصة؛
7. **المهارات والقدرات**، لضمان قدرة الممثلين والمسؤولين المحليين على أداء مهمتهم؛
8. **الابتكار والانفتاح على التغيير**، لضمان أن الحلول الجديدة والممارسات الفضلى تجلب تحسينات؛
9. **الاستدامة والتوجيه على المدى الطويل**، من أجل مراعاة مصالح الأجيال المقبلة؛
10. **الإدارة المالية السليمة**، لضمان الاستخدام الرشيد والإنتاجي للمال العام

4 - استراتيجية مجلس أوروبا (2007) للابتكار والحكامة الرشيدة على الصعيد المحلي https://rm.coe.int/168070169a

11. **حقوق الإنسان والتنوع الثقافي والتماسك الاجتماعي**، من أجل ضمان حماية واحترام جميع المواطنين، ومنع التمييز والإقصاء؛
12. **إلزامية المساءلة**، بغية ضمان تحمل الممثلين والقادة المحليين مسؤولياتهم ومساءلتهم عن أفعالهم.

لذلك، غالبا ما تعتبر الإصلاحات المؤيدة للحكومة المفتوحة ذات قيمة أساسية، من حيث أنها تدعو إلى مبادئ الحكامة الديمقراطية الجيدة.

## اتخاذ القرارات بشكل أفضل

تمثل الحكومة المفتوحة، علاقة بهذه القيمة الأساسية بالنسبة للحكامة الرشيدة دون الخلط بينهما، قيمة مفيدة أيضًا لاتخاذ القرارات بشكل أفضل. تعتبر الحكومة المفتوحة بشكل عام أنها تشجع على صنع القرار بشكل أفضل في مجال العمل الحكومي. فمن جهة، ثمة شعور عام بأن الانفتاح يمحو أسوأ تجاوزات السلطة ويشجع على اتخاذ قرارات مسؤولة وأكثر إنصافًا خشية كشف القرارات التي لا تستوفي هذه المعايير للعموم. يرتبط هذا الجانب بهدف مناهضة الفساد. ومن ناحية أخرى، هناك اعتراف متزايد بأنه بإمكان المواطنين وغيرهم من الفاعلين المساهمة في عمليات صنع القرار – من خلال تجاربهم الشخصية، أو تقديم بعض الأفكار أو الخبرة أو عبر المراقبة. وتظهر دراسات أن القرارات تكون أفضل عندما تكون تشكيلة المجموعات التي تأخذها أوسع وأكثر تنوعًا[5].

5 - Surowiecki, J. (2004) The Wisdom of the Crowds : Why the many are smarter than the few. London : Abacus

## تعزيز ثقة الجمهور

غالبًا ما يتم اقتراح المزيد من الانفتاح كحل لأزمة ثقة الجمهور في المؤسسات، وهي ظاهرة متفشية في جميع أنحاء العالم. لكن الروابط بين الحكومة المفتوحة والثقة معقدة من الناحية العملية. إن مشاركة الجمهور عندما تتم بشكل جيد، تساعد في إنشاء علاقة ثقة بين المواطنين والمؤسسات. ويمكن أن تكون لمؤسسة بعيدة المنال صورة سلبية بشكل عام، إلا أن الاجتماعات المباشرة مع صانعي القرار يمكن أن تساعد في بناء الثقة، خاصة عندما يشعر المواطنون بالاهتمام بهم والإصغاء إليهم وتثمينهم.

أما الشفافية، فغالباً ما يكون لها تأثير على تناقص ثقة الجمهور، حيث أنها تكشف عن حالات الفساد وسوء صنع القرار وغيرها من حالات الإخلال من قبل السلطات العمومية. ومع ذلك، لكي يستعيد الجمهور ثقته، من المهم استعادة الثقة في السلطات العمومية، ويمكن أن تمثل الشفافية آلية مفيدة لتحقيق هذا الغرض.

## الحد من الفساد

غالبًا ما تعتبر الشفافية أفضل سلاح لمكافحة الفساد، ويمثل الهدف المحدد للعديد من المبادرات الحكومية المفتوحة في الحد من الفساد داخل المؤسسات. وينطوي الانفتاح على تأثير تنظيمي لسلوك المسؤولين العموميين إذا ما شعروا أنهم يتصرفون تحت أنظار المواطنين، وسائل الإعلام، المجتمع المدني أو هيئات الرقابة. ومع ذلك، لا يمكن للشفافية

أن تقلل من الفساد إلا إذا كانت مصحوبة بآليات فعالة لضمان مساءلة الأشخاص الفاسدين عن أفعالهم ومعاقبتهم. وخلاف ذلك، فإن الكشف عن الأفعال الفاسدة يؤدي إلى تقويض ثقة الجمهور وردع المبلغين عن التدخل. ومع ذلك، عندما يكون هناك نظام عام وفعال للمعايير والكشف والإبلاغ والتحقيق والمعاقبة، يمكن للحكومة المفتوحة أن تساعد في تراجع الفساد بشكل كبير.

## تعزيز فعالية الخدمات

وفي الأخير، تُقترح الحكومة المفتوحة أيضًا كآلية لتحسين الخدمات العامة، حيث تتمثل الفكرة الأساسية في أن «الخدمات العامة الأكثر استجابة ومساءلة أمام مستخدميها – والتي تستفيد من انطباعاتهم، وأفكارهم، وطاقتهم ويقظتهم – من شأنها أن تعمل بشكل أكثر فعالية»[6].

تُظهر العديد من الأمثلة حول العالم أن الحكومة المفتوحة يمكن أن تحسن بفعالية جودة الخدمات العامة وإمكانية الولوج إليها بالنسبة للمواطنين. ومع ذلك، فإن العلاقة بين الحكومة المفتوحة والرفع من فعالية الخدمات ليست واضحة، وتبقى رهينة بمجموعة متنوعة من العوامل السياقية (مثل الفضاء المخصص للمجتمع المدني، وقدرات الدولة واستقلالية وسائل الإعلام) وبالتصميم الجيد (على سبيل المثال، وضوح الإشكالية والتكرار مع مرور الوقت) ومقاربة واضحة للتغيير. وعادة ما يتطلب نجاح عملية الإصلاح

6 - Hughes, T ; Scott, K ; & Maassen, P. (2017) Improving Pub- lic Services : Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-ser- vice-guidance.pdf

وجود صلة واضحة بين الشفافية (على سبيل المثال، الولوج إلى المعلومات والبيانات المفتوحة) وإلزامية المساءلة (التدابير التحفيزية، العقوبات وجمع التعليقات)، علاوة على المشاركة.

## العناصر المتقاطعة للحكومة المفتوحة

تعد العديد من العناصر الرئيسية للحكومة المفتوحة، فيما يتعلق بالشفافية والمشاركة والمساءلة، مشتركة بين جميع وظائف السلطات العمومية ومجالات عملها. ونعرض أدناه تقديما مختصرا لكل عنصر من تلك العناصر، بالإضافة إلى روابط إلى وثائق وإرشادات إضافية.

| الشفافية | المشاركة | المساءلة |
|---|---|---|
| 1.الولوج إلى المعلومات<br>2.البيانات الحرة<br>3.إدارة المحفوظات | 1.الفضاء المخصص للمجتمع المدني<br>2.انخراط المواطنين<br>3.حماية المبلغين | 1.الافتحاص<br>2.مدونات الأخلاقيات<br>3.المراقبة |

## الشفافية - «يمكن للجمهور فهم عمل هيئاته المنتخبة»

### الولوج إلى المعلومات

يُعد الولوج إلى المعلومات – الذي يشار إليه أحيانًا بمصطلح «الحق في المعلومات» أو «حرية المعلومات» – حجر الزاوية في أي حكومة مفتوحة حيث يجب أن يتمتع المواطنون بالحق في طلب المعلومات من السلطات العمومية ويجب توفير هذه المعلومات لهم، إلا في الحالات الاستثنائية المحددة التي ينص عليها في القانون.

في سبتمبر/أيلول 2016، أدرجت 113 دولة أو إقليم الولوج إلى المعلومات في تشريعاتها الوطنية أو الاتحادية أو في ظهائر التطبيق[7]. فضلا عن التشريعات المحلية، يُعترف بالحق في المعلومات أيضًا في الإعلانات الدولية، بما في ذلك المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومن قبل المحاكم الدولية لحقوق الإنسان.

تحدد اتفاقية مجلس أوروبا بشأن الولوج إلى الوثائق العامة عددًا من المعايير التي تحكم حق الولوج إلى الوثائق العامة، بما في ذلك الإعفاءات ومعالجة المطالبات، وإعداد الفواتير وإجراءات المراقبة[8].

## البيانات المفتوحة

تعد البيانات المفتوحة إضافة حديثة نسبياً إلى الحكومة المفتوحة والتي أصبحت ممكنة بفضل التقدم في تكنولوجيا المعلومات والاتصال التي تيسر اليوم جمع البيانات ونشرها والبحث فيها بسهولة. وفقًا لتعريف المعرفة الحرة، «يمكن استخدام البيانات والمحتوى المفتوحين وتعديلهما ومشاركتهما بحرية من قبل أي شخص ولأي غرض»[9]. وتعتبر هذه الصفات الثلاث – الاستخدام وإعادة الاستخدام والنشر – ضرورية حتى تكون المعرفة مفتوحة.

7 - Open Society Justice Initiative http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatiprovisions 113Sept2016.pdf

8- اتفاقية مجلس أوروبا (2019) بشأن النفاذ إلى الوثائق العامة، سلسلة مواثيق مجلس أوروبا رقم 205 -https://rm.coe.int/1680084826

9 - http://opendefinition.org

في عام 2015، تم اعتماد الميثاق الدولي للبيانات المفتوحة، الذي يحدد ستة مبادئ لنشر البيانات:

1. الانفتاح بشكل افتراضي ;
2. السرعة والشمولية ;
3. قابلية الولوج والاستخدام ;
3. قابلية المقارنة والتشغيل المتبادل ;
5. السعي إلى حكامة أفضل ومشاركة أوسع للمواطنين ;
6. النهوض بالتنمية الشاملة والابتكار.

وعند تاريخ إصدار هذا التقرير، اعتمد الميثاق من قبل 47 حكومة، بما في ذلك 17 حكومة وطنية و30 جماعة محلية/دون وطنية[10]

## إدارة المحفوظات

تضمن الإدارة الجيدة للسجلات إمكانية الولوج إلى المعلومات وشموليتها وموثوقيتها، وبالتالي فهي ضرورية للنفاذ إلى المعلومات والبيانات المفتوحة على حد سواء. كما هو مذكور في دليل الحكومة المفتوحة، «لا تكفي إدارة المحفوظات لوحدها لضمان انفتاح البيانات، إلا أن في غيابها يصبح هذا الانفتاح مستحيلا»[11]

10 - الميثاق الدولي بشأن البيانات المفتوحة
http://opendata- charter.net

11 - دليل الحكومة المفتوحة: إدارة المحفوظات
http://www.opengovguide.com/topics/records-management/

تضمن الإجراءات الجيدة لإدارة السجلات صحة وموثوقية المعلومات وإمكانية استعادتها بسرعة وسهولة، والاحتفاظ بها لفترة زمنية مناسبة واستخدامها في ظروف آمنة وحمايتها عندما يتعلق الأمر بمعلومات ذات طابع خاص أو سري.

## المشاركة-«يمكن للجمهور التأثير على أشغال هيئاته المنتخبة»

### الفضاء المخصص للمجتمع المدني

تستند آليات الحكومة المفتوحة غالبًا إلى فكرة أن المواطنين والمجتمع المدني سيطلبون معلومات ويطلعون عليها ويستخدمونها لمساءلة صناع القرار. ولا يتحقق هذا الأمر إلا عندما يكون المجتمع المدني خاليا من أي قيود ولا يخشى التداعيات المحتملة[12]. وقد عرّف الفضاء المخصص للمجتمع المدني باعتباره «حرية وقدرة [الأفراد والجماعات المنظمة] على الحديث، والولوج إلى المعلومات، والشراكة، والتنظيم والمشاركة في القرارات العمومية»[13]، كما أنه شرط مسبق أساسي للحكومة المفتوحة.

12 - Fox, J. (2014) Social Accountability : What does the evidence really say
وثيقة عمل رقم 1 للشراكة العالمية للمساءلة الاجتماعية (ASPG)، واشنطن العاصمة: الشراكة العالمية للمساءلة الاجتماعية/البنك الدولي
http://gpsaknowledge.org/wp-content/ uploads/2015 /04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf

13 - Malena, C. (2015) Improving the measurement of civil space. London: Transparency and Accountability Initiative.
http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/ 05/ TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf

ويحدد مجلس أوروبا أربعة مبادئ لا غنى عنها لتعزيز العلاقة البناءة بين المجتمـع المدني والسلطات العامة[14]:

1. **المشاركة**: تقوم المنظمات غير الحكومية بجمع آراء المواطنين ونقلها، وبالتالي فإنها تقدم مساهمة مفيدة في عملية صنع القرار السياسي، عبر تعزيز جودة المبادرة السياسية وفهمها وإمكانية تطبيقها على المدى الطويل.

2. **الثقة**: يعتمد المجتمع المنفتح والديمقراطي على التفاعل الصريح والمفتوح بين الفاعلين والقطاعات. على الرغم من أن المنظمات غير الحكومية والسلطات العمومية تضطلع بأدوار مختلفة، لا يمكن تحقيق الهدف المشترك المتمثل في تحسين حياة الناس، بصورة مُرضية إلا إذا استند إلى الثقة، وهذا ينطوي على الشفافية والاحترام والموثوقية المتبادلة.

3. **المساءلة والشفافية**: يتطلب العمل من أجل الصالح العام الانفتاح والمساءلة والوضوح والمساءلة من قبل المنظمات غير الحكومية والسلطات العمومية على حد سواء، مع الالتزام بالشفافية في جميع المراحل.

4. **الاستقلالية**: يجب الاعتراف بالمنظمات غير الحكومية كهيئات حرة ومستقلة فيما يتعلق بأهدافها وقراراتها وأنشطتها، ولها الحق في التصرف باستقلالية تامة وفي الدفاع عن مواقف مختلفة عن مواقف السلطات التي يمكن أن تتعاون معها.

14 - مدونة الممارسة الجيدة لمجلس أوروبا (2009) لمشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار. ستراسبورغ: مجلس أوروبا https://rm.coe.int/16802eede1

## المشاركة المدنية

تشير المشاركة المدنية – والمعروفة أيضًا بالمشاركة العامة أو مشاركة المجتمع المدني أو تركيبات أخرى من هذه المصطلحات – إلى تفاعل طوعي للسلطات العمومية مع المواطنين، المجتمع المدني أو فئات أخرى من الفاعلين. يمكن أن تحدث المشاركة المدنية في أي مرحلة من مراحل دورة إعداد السياسات: تحديد الأولويات، إعداد واعتماد القرارات، وتنفيذ وتقييم السياسات. تعمل هذه المشاركة أيضًا على مستويات مختلفة: بدءًا بعمليات من قبيل المشاورات العامة حيث يؤثر الفاعلون على عملية صنع القرار، إلى عمليات من قبيل الميزانية التشاركية، حيث يتخذ المواطنون أنفسهم القرارات النهائية. وحددت الجمعية الدولية للمشاركة العامة (IAP2) خمسة مستويات للمشاركة:

- **الإخبار**: تزويد المواطنين بمعلومات غير متحيزة وموضوعية لمساعدتهم على فهم أفضل للمشكلة، والخيارات، والإمكانات، و/أو الحلول؛
- **الاستشارة**: جمع رأي المواطنين حول التحليل و/أو الخيارات و/أو القرارات؛
- **الإشراك**: إشراك المواطنين في كل جانب من جوانب القرار، بما في ذلك إعداد الخيارات واختيار الحل؛
- **التعاون**: التعاون مباشرة مع المواطنين على امتداد العملية بغية

ضمان الفهم الدائم لانشغالاتهم وتطلعاتهم وأخذها في الاعتبار؛

- منح المسؤولية: السماح للمواطنين باتخاذ القرارات في نهاية المطاف.

## حماية المبلغين

غالبًا ما يكون الموظفون أول من يكتشف حالات الفساد والسلوكيات الخطيرة و/أو غير الأمينة و/أو غير القانونية داخل أي منظمة. لذلك، يلعب المبلغون عن المخالفات دورا حيويا بالنسبة للحكومة المفتوحة، من خلال تنبيه المنظمات والمجتمع ككل بأي اختلالات. وتضع المنظمات المسؤولة إجراءات وحماية واضحة بشأن المبلغين، والتي توفر للأفراد فرصة للتعبير عن مخاوفهم متيقنين بأنه سيتم البث فيها بشكل ملائم ودون الخوف من أي تداعيات سلبية على سلامتهم أو مسيرتهم المهنية.

يعترف القرار 1729 الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بأهمية المبلغين – أي شخص حريص يدق جرس الإنذار من أجل وضع حد لتصرفات من شأنها أن تمثل خطراً على الغير – لأنهم يساعدون على تعزيز المساءلة ومكافحة الفساد وسوء الإدارة بشكل أفضل، سواء في القطاع العام أو الخاص.[15]

15- الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (2010) حماية «المبلغين»، التوصية رقم 1729، المعتمدة في 29 أبريل/نيسان 2010 (الجلسة ال17)
http://assembly.coe.int/nw/xml/ XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17851&lang=FR

## المساءلة - «يمكن للجمهور أن يسائل هيئاته المنتخبة عن عملها»

### الافتحاص

يعد الافتحاص – الداخلي أو الخارجي – ضروريا لضمان جمع الجماعات المحلية للمال العام وإدارته وإنفاقه بالشكل الصحيح. ويشير دليل مجلس أوروبا للممارسات الفضلى بشأن الأخلاقيات العامة على الصعيد المحلي إلى ما يلي[16]:

«ينبغي أن تعكس آليات تدقيق ومراقبة السلطات المحلية التزام حيال دولة الحق والقانون، والشفافية، والمشاركة الديمقراطية، والمراقبة الفعلية الداخلية والخارجية، للأعوان العموميين المحليين المنتخبين. [...] ينبغي وضع إطار لنشر خلاصات عمليات الافتحاص الخارجية، وإتاحتها للجمهور. ويتعين على الجماعات المحلية، من جانبها، نشر نتائج عمليات الافتحاص الداخلية.»

بالتوازي مع مهام الافتحاص العام، لوحظ خلال العقود الأخيرة تطور عمليات الافتحاص الاجتماعي، خاصة في أجزاء من آسيا وأفريقيا، والتي ينجزها المجتمع المدني على المستوى المحلي، بناءً على معلومات تتيحها

16 - الدليل الموجز للممارسات الفضلى بشأن الأخلاقيات العامة على الصعيد المحلي (2006). ستراسبورغ: مجلس أوروبا https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true

السلطات العمومية، من خلال طرح أسئلة على المواطنين ودراسة الوضع ميدانيا. وتتعزز فعالية عمليات الافتحاص الاجتماعي عندما يتم تنفيذها بدعم من مؤسسات الافتحاص العام وتغذي أنشطة هذه الأخيرة.

## مدونات الأخلاقيات

تحدد مدونات الأخلاقيات ما هو متوقع من الأعوان العموميين وتوفر أساسا قويا للإبلاغ عن الاختلالات والفساد داخل السلطات العمومية. ويجب أن تكون هذه المدونات مصحوبة بإجراءات واضحة بشأن تقديم الشكاوى والبث فيها والعقوبات.

ويشير دليل مجلس أوروبا للممارسات الفضلى بشأن الأخلاقيات العامة على الصعيد المحلي إلى ما يلي[17]:

«بمجرد أن تعتمد سلطة محلية مدونة سلوك معينة تنص على عقوبات في حالة معينة، تكتسب هذه المدونة طابعا ملزما قانونيا ويمكن تطبيقها على الجناة. ووفقا لهدف الشفافية، ينبغي تعميم القانون ذي الصلة ونموذج مدونة السلوك وقرارات المحاكم ذات الصلة. وينبغي للسلطات المحلية وأعوانها المعينين أو المنتخبين أن يعملوا معًا على التعريف بمدونة قواعد السلوك وضمان الترويج لها وتطبيقها الفعال بين الموظفين العموميين المحليين».

17 - الدليل الموجز للممارسات الفضلى بشأن الأخلاقيات العامة على الصعيد المحلي (2006). ستراسبورغ: مجلس أوروبا https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true

## المراقبة

تعتبر مراقبة الوظائف التنفيذية للجماعات المحلية من قبل منتخبين ركيزة أساسية للحكامة الديمقراطية، حيث تضمن مساءلة صناع القرار أمام المواطنين. بالإضافة إلى المراقبة التي يمارسها المنتخبون، يشارك السكان والمجتمع المدني ووسائل الإعلام في عملية المراقبة. كما هو الحال بالنسبة للافتحاص، يمكن ممارسة الرقابة من خلال الجماعات المحلية (على سبيل المثال، خلال اجتماعات البلدية أو جلسات الاستماع أو في إطار لجان موازية مؤلفة من مواطنين) أو بشكل مستقل.

## إطار من أجل الحكومة المفتوحة على الصعيد المحلي

يمكن تطبيق مبادئ وآليات ومبادرات الحكومة المفتوحة على أي وظيفة من وظائف السلطات المحلية. ويقدم الإطار التالي، المفصل في الفصول الموالية، التطبيقات الممكنة لمبدأ الانفتاح على العديد من هذه الوظائف: عملية وضع الميزانية، إرساء الصفقات العمومية، المسار التشريعي، إعداد السياسات، وتقديم الخدمات.

ولا يدَّعي هذا العرض الشمولية، بل يسعى إلى أن يكون نقطة انطلاق لدراسة إصلاح الحكومة المفتوحة على المستوى المحلي. ويتضمن كل قسم تقديما عاما للموضوع، ولمحة سريعة عن المعايير أو أفضل الممارسات الدولية، ودراسة حالة، وتوصيات وموارد إضافية.

## فتح عملية وضع الميزانية على المستوى المحلي

| الوظيفة: عملية وضع الميزانية | |
|---|---|
| **الشفافية** | يتوفر الجمهور على إمكانية الولوج إلى معلومات بشأن طريقة تمويل السلطات المحلية وإنفاق المال العام. |
| المشاركة | يساهم الجمهور في التأثير على الإنفاق العام أو في اتخاذ القرارات بشأنه. |
| المساءلة | يمكن للجمهور أن يدفع صانعي القرار إلى المساءلة حول طريقة تخصيص المال العام وإنفاقه. |

### عموميات

لا يمكن لأي سلطة محلية أن تعمل دون تحصيل ضرائب من سكانها أو أن تقرر نيابة عنهم الطريقة التي سيتم من خلالها تخصيص تلك الأموال وإنفاقها. وتُعد الموازنة المحلية المفتوحة المبدأ الذي يفرض أن يعرف السكان كيفية إنفاق الأموال العامة على مجالهم الترابي وأن يكونوا قادرين على التأثير في هذا الإنفاق.

يمكن أن تتخذ مبادرات الموازنة المفتوحة أشكالا متنوعة: بدأً بالإصلاحات الداعمة للشفافية، التي تزود المواطنين وفاعلين آخرين بالمعلومات الضرورية لمراقبة طريقة تخصيص الميزانيات وإنفاقها، ووصولا إلى

الإصلاحات المتعلقة بالمشاركة، والتي تسمح للمواطنين بالتأثير، بل وحتى ممارسة المراقبة الشاملة، على عملية الموازنة.

أطلقت جماعات محلية في جميع أنحاء العالم إصلاحات في الموازنة المفتوحة، غالبًا ما تقدمت فيها أكثر من نظيراتها الوطنية. ولعل أفضل مثال معروف يتمثل في الموازنة التشاركية التي أعدتها مدينة «بورتو أليغري» البرازيلية، والتي تسمح للمواطنين بتقرير طريقة إنفاق الميزانية.

## المعايير

### استبيان حول فتح الميزانيات دون الوطنية

يحدد الاستبيان حول فتح الميزانيات دون الوطنية التابع لمنظمة الشراكة الدولية المعنية بالميزانية (International Budget Partnership)، عدة مؤشرات لقياس درجة انفتاح الموازنات العامة المحلية، في مراحل صياغة الميزانية وتنفيذها وتقييمها ومراقبتها[18].

### مبادئ المشاركة العامة في إعداد سياسات الموازنة

تحدد المبادرة العالمية للشفافية في الموازنة عشرة مبادئ للمشاركة العامة في إعداد سياسات الموازنة: قابلية النفاذ، والانفتاح، والإدماج،

18 - http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnairefinal020514vrquestions_em.pdf

واحترام التعبير الشخصي، والظرفية، والتعميق، والتناسب، والاستدامة، والتكامل والمعاملة بالمثل[19].

## دراسة حالة: الموازنة التشاركية في باريس (فرنسا)

في عام 2014، أنجزت باريس أول عملية للموازنة التشاركية، تم خلالها تخصيص 17,7 مليون يورو لتسعة مشاريع من قبل 40.745 ناخب. وتمت خلال هذه المرحلة النموذجية، صياغة المقترحات من قبل مصالح البلديات.

وبعد ذلك، بدأت العملية تتطور وتتنوع كل عام. وفي عام 2015، تم تخصيص 75 مليون يورو لـ 188 مشروعًا من قبل 70.000 ناخب، وفي عام 2016، تم تخصيص 100 مليون يورو لـ 219 مشروعًا من قبل 92.809 ناخب.

خلال دورة 2015، جرى توسيع صياغة المقترحات من مصالح البلديات إلى سكان مدينة باريس، لتمكين كل مقيم من اقتراح مشروع. وفي عام 2016 تم اقتراح 3.200 مشروع اختير منها 624 مشروعا لعرضهم للتصويت. وفي دورة 2016، تم التركيز على المناطق المحرومة التي خصص لها 30% من إجمالي الميزانية. كما جرى وضع ميزانية مدرسية تشاركية، شملت تصويت 66.155 طفلا[20].

19 - http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles

20 - للمزيد من المعلومات http://www.paris.fr/actualites/ the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151

## التوصيات

نشر الوثائق الرئيسية ذات الصلة بالميزانية: ينبغي للجماعات المحلية نشر الوثائق الرئيسية ذات الصلة بالميزانية بحيث يمكن للمقيمين وغيرهم من الفاعلين مراقبة طريقة تخصيص الأموال العامة وإنفاقها[21]. وينبغي نشرها في الوقت المناسب وبطريقة منتظمة.

إعداد ميزانية للمواطنين: يجب على الجماعات المحلية وضع ميزانية سنوية للمواطنين تعرض أهم بنود الميزانية بطريقة سهلة الفهم. ويمكن تقديمها في شكل معلومات مصورة أو من خلال وسائط مرئية و/أو تفاعلية[22].

إشراك السكان المقيمين في تحديد أولويات الميزانية: ينبغي للجماعات المحلية تشجيع السكان المقيمين على المساهمة في تحديد أولويات الإنفاق، مثلا من خلال إجراء مشاورات لإعداد الميزانية المحلية و/أو تحديد جزء من الميزانية يقوم السكان بأنفسهم بتخصيصه لمشاريع بناء على نموذج الموازنة التشاركية[23].

21 - http://w w w.opengo v guide .c om/c ommitmen ts/publish-the-four-core-budget-documents

22 - http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/ citizens-budgets

23 - http://guide.fiscaltransparency.net

# فتح إرساء الصفقات العمومية المحلية

| الوظيفة : إرساء الصفقات العمومية | |
|---|---|
| **الشفافية** | يتوفر الجمهور على إمكانية الولوج إلى معلومات حول الدورة الكاملة لإرساء الصفقات العمومية: الإعداد، طلبات العروض، منح الصفقة، التوقيع على العقد والتنفيذ. |
| **المشاركة** | يتم إشراك الجمهور في إعداد الصفقات العمومية، ومنحها و/أو في تقييم تنفيذها. |
| **المساءلة** | يمكن للجمهور مساءلة صناع القرار بشأن طريقة تقديم الطلب على السلع والخدمات وتزويدها. |

## عموميات

تقوم السلطات المحلية بطلب وتوفير مجموعة واسعة من البنى التحتية والسلع والخدمات نيابة عن سكانها. وغالبًا ما يتم ترجمة السياسات إلى منافع ملموسة للأفراد والمجتمعات المحلية من خلال الصفقات العمومية. ويستند مبدأ فتح عملية إرساء الصفقات العمومية إلى ضرورة تمكين المواطنين من الحصول على معلومات بشأن الصفقات التي تبرمها السلطات المحلية، وموضوعها وعن الشركات التي تحصل على تلك العقود، ومن ممارسة التأثير على عملية إرساء الصفقات العمومية.

وتنطوي الإصلاحات في هذا المجال على توفير قدر أكبر من المعلومات عن كل مرحلة من مراحل عملية إرساء الصفقات العمومية (أي التخطيط، طلبات العروض، منح الصفقة، توقيع العقد وتنفيذه)، وعلى المشاركة النشطة للمواطنين في تحديد العقود أو منحها أو مراقبتها. وفي هذه الصدد، تشير شراكة التعاقد المفتوح (Open Contracting Partnership) إلى ما يلي[24]:

«إن نشر واستخدام معلومات منظمة وموحدة بشأن إرساء الصفقات العمومية يمكن أن يساعد الفاعلين على:

- ضمان ترشيد استخدام المال العام بشكل أفضل ,
- خلق ظروف أكثر إنصافا للشركات، خاصة الصغيرة منها,
- تحسين جودة السلع والأشغال والخدمات لفائدة المواطنين,
- منع الاحتيال والفساد والوقاية منهما,
- تعزيز تحليل أكثر دقة وحلول أفضل , لمشاكل القطاع العام.

يؤدي ولوج الجمهور إلى البيانات حول إرساء الصفقات العمومية إلى تعزيز الثقة ويساهم في ضمان أن مليارات الدولار التي تنفقها السلطات العمومي تؤدي إلى خدمات وسلع ومشاريع للبنى التحتية ذات جودة أفضل.»

24 - Open Contracting Partnership (n.d.) Why Open Contracting: The benefit of open contracting https://www.open-contract- ing.org/why-open-contracting

# المعايير

## المبادئ العالمية لفتح إرساء الصفقات العمومية

حددت شراكة التعاقد المفتوح مجموعة من المبادئ العالمية بشأن فتح إرساء الصفقات العمومية تهدف إلى «مساعدة السلطات العمومية والفاعلين الآخرين على نشر وثائق ومعلومات حول عملية إرساء الصفقات العمومية بنشاط حتى يتسنى فهم هذا الإجراء، ومراقبته على النحو الواجب وتنفيذه بفعالية، ويكون المسؤولون مساءلين على نتائجه»[25]. وتغطي المبادئ «النشر النشط» و«المشاركة والإشراف والتتبع».

### معيار البيانات بشأن الطلبات العامة المفتوحة

يحدد معيار البيانات بشأن الطلبات العامة المفتوحة، التابع لشراكة التعاقد المفتوح، الشروط المطبقة على نشر البيانات في جميع مراحل العملية، بما في ذلك الإعداد، وطلبات العروض، وتوقيع العقد وتنفيذه[26].

25 - Open Contracting Partnership (n.d.) Global Principles http:// www.open-contracting.org/get-started/global-principles/

26 - https://www.open-contracting.org/data-standard/

## دراسة حالة: شفافية الصفقات العمومية – «بروزورو» (ProZorro) (أوكرانيا)

في أعقاب احتجاجات الميدان الأوروبي «أوروميدان»، أدى تعاون فريد بين الحكومة والشركات والمجتمع المدني إلى إنشاء «بروزورو» (ProZorro) وهو نظام لإرساء الصفقات العمومية عبر الإنترنت يهدف إلى جعل عقود المشتريات العامة أكثر شفافية، والحد من الفساد ومنع التواطؤ في إطار إرساء الصفقات العمومية. وجرى تصميم مبادرة «بروزورو» (بمعنى «شفاف» في اللغة الأوكرانية) لتمكين الهيئات العمومية من إبرام الصفقات العمومية إلكترونيًا، مع السماح للمواطنين والصحفيين ومنظمات المجتمع المدني بالنفاذ بسهولة إلى المعلومات بشأن الصفقات العمومية، حتى يتمكنوا من مراقبة أنشطة الهيئات العمومية في هذا المجال.

ووفقا لمعيار البيانات بشأن الطلبات العامة المفتوحة، يقوم النظام بتخزين معلومات حول جميع مراحل العملية – من التخطيط إلى المدفوعات التي تمت بعد اكتمال المشروع. ويتم تقديم المعلومات على بوابة إلكترونية يمكن البحث فيها، وتديرها السلطات، ويمكن لمقدمي الخدمات أيضًا نشر عروضهم ومشاريعهم عليها. ويجري طلب العروض الفعلي من خلال سلسلة من المواقع التجارية المنفصلة (ولكنها مترابطة)، والمصممة خصيصًا لتلبية احتياجات المشترين والموردين.

ويشمل النظام أيضًا أدوات لتحليل البيانات المضمنة في طلبات العروض وآلية لتقديم الشكاوى بالنسبة لمقدمي العروض (يتم نشر نتيجة الطعون على الإنترنت)، وبوابة للمعلومات تقترح وحدات تدريبية حول المبادئ

العامة لإرساء الصفقات العمومية والقوانين المعمول بها، ومنصة للرصد تتيح لمقدمي الطلبات ومقدمي العروض إمكانية تقييم تجاربهم المتبادلة وللجمهور إمكانية الإبلاغ عن العقود المشبوهة إلى السلطات المعنية. وبعد فترة تمكن خلالها المتطوعون من اختبار النظام، أقر البرلمان الأوكراني قانونا بشأن إرساء الصفقات العمومية يفرض، اعتبارًا من 1 أغسطس/آب 2016 أن تتم جميع الصفقات العمومية عبر منصة «بروزورو».

ومنذ ذلك الحين، أدى استخدام المنصة إلى زيادة المشاركة في طلبات العروض وارتفاع في العطاءات وعزز ثقة الشركات والجمهور في نزاهة إرساء الصفقات العمومية في أوكرانيا.[27]

## التوصيات

نشر الوثائق والبيانات الرئيسية: ينبغي للجماعات المحلية نشر معلومات حول العقود التي توقعها، خاصة بالنسبة للمبالغ الكبيرة أو الخدمات الأساسية أو البنى التحتية، حتى ينظر فيها السكان المقيمون وغيرهم من الفاعلين[28].

اعتماد معيار البيانات بشأن الطلبات العامة المفتوحة: ينبغي للجماعات المحلية توقيع واعتماد المعيار الدولي للبيانات بشأن الطلبات

27- للمزيد من المعلومات: https://medium.com/ open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335

28 - http://w w w.opengo v guide .c om/c ommitmen ts/ publish-key-documents-and-data/

العامة المفتوحة ونشر المعلومات والبيانات ذات الصلة بالصفقات العمومية وفقًا لهذا المعيار29. وينبغي لها مراقبة امتثالها لهذا المعيار على فترات منتظمة، ويفضل أن يكون ذلك من خلال عملية تقييم مستقلة.

إشراك المواطنين في إرساء الصفقات العمومية بالنسبة للخدمات: ينبغي للجماعات المحلية إشراك سكانها المقيمين في تحديد العقود ومنحها و تقييمها، لا سيما عندما يتعلق الأمر بخدمات أو بنى تحتية أساسية[30].

## فتح المسار التشريعي المحلي

| الوظيفة: المسار التشريعي | |
|---|---|
| **الشفافية** | يتوفر الجمهور على إمكانية الولوج إلى معلومات حول طريقة إقرار القوانين ومن يصوت عليها. |
| **المشاركة** | يتم إشراك الجمهور في المشاورات، وإعداد القوانين ومراقبتها. |
| **المسؤولية** | يمكن للجمهور مساءلة المشرعين حول طريقة تبني القوانين وتنفيذها. |

### عموميات

غالبًا ما تكون السلطات المحلية مكلفة بإعداد أو تطبيق القوانين أو الأوامر أو اللوائح التنظيمية. ويستند مبدأ فتح المسار التشريعي إلى ضرورة معرفة

29 - https://www.open-contracting.org/data-standard/

30 - http://www.opengovguide.com/commitments/involve- citizens-in-the-commissioning-design-delivery and-assessment-of-public-services/

السكان بالقرارات التي يتخذها ممثلوهم المنتخبون، وبأسباب وطريقة اتخاذ تلك القرارات بالإضافة إلى تمكينهم من التأثير على العملية التشريعية ومساءلة المشرع في هذا الموضوع. وتتعلق الإصلاحات ذات الصلة بفتح المسار التشريعي بمنح المواطنين المزيد من المعلومات حول العملية التشريعية وبالولوج إلى أماكن صنع القرار وإشراكهم الفعلي في نشأة القرار أو مراقبته.

## المعايير

يقدم الإعلان بشأن الانفتاح والشفافية البرلمانية، الذي صاغه أعضاء «OpenParliament.org» المعايير المرتبطة بهذه المسألة حول أربعة مواضيع:

- تعزيز ثقافة الانفتاح
- ضمان شفافية المعلومات حول النشاط البرلماني
- تسهيل الولوج إلى المعلومات حول النشاط البرلماني
- تمكين نشر المعلومات حول النشاط البرلماني إلكترونيًا

## دراسة حالة: «Decide Madrid»، إسبانيا

( ديسيدي مدريد( Decide Madrid ) هي المنصة الإلكترونية للمجلس البلدي لمدينة مدريد المخصصة للمشاركة العامة في صنع القرار. تتمثل إحدى الوظائف الرئيسية الأربع للمنصة في توفير مساحة يمكن لأي مقيم من خلالها اقتراح قانون محلي جديد يمكن للمقيمين الآخرين التصويت عليه. وتُعرض المقترحات التي تحصل على واحد بالمائة من الأصوات، لتصويت علني ملزم. بعد ذلك، يكون أمام مجلس البلدية شهر واحد لإعداد وصياغة التقارير الفنية حول قانونية المقترحات الفائزة وقابلية تنفيذها وكلفتها، والتي يتم نشرها على المنصة.

تم إجراء أول تصويت على مقترحات المواطنين في فبراير/شباط 2017: طُلب من سكان مدريد المقيمين التصويت على مقترحين «مدريد 100% مستدامة» و تذكرة موحدة للنقل العمومي». وجرى التصويت على المقترحين، بنسبة 94% (198.905 صوتًا) و89% (188.665 صوتًا) على التوالي، ومنذ ذلك الحين، نشرت بلدية مدريد تقارير فنية عن كل واحد منهما.

بالإضافة إلى صياغة المقترحات والتصويت، تستضيف المنصة أيضًا مناقشات ومبادرة الموازنة التشاركية.[31]

31 - للمزيد من المعلومات : https://decide.madrid.es/

## التوصيات

نشر معلومات في صيغة قابلة للنفاذ فيما يتعلق بعملية صنع القرار وجداول الأعمال والمحاضر: ينبغي للجماعات المحلية تقديم معلومات قابلة للنفاذ حول عملية صنع القرار الديمقراطي، مما من شأنه أن يسمح للمقيمين وغيرهم من الفاعلين بمعرفة القرارات التي تُتخذ نيابةً عنهم ومتى يتم اتخاذها ومن يقوم بذلك وكيف تتم الموافقة على النسخة النهائية[32].

تمكين الجمهور والمجتمع المدني والصحافة من حضور اجتماعات مجلس البلدية وإعداد تقارير عنها: ينبغي للجماعات المحلية تمكين السكان وغيرهم من الفاعلين من حضور اجتماعات هيئاتهم التمثيلية وتسجيلها وإعداد تقارير عنها ما لم يكن هناك ظرف استثنائي يبرر عقد جلسة مغلقة. كما ينبغي للجماعات المحلية أن تحدد بوضوح الشروط المطلوبة لحضور الجلسات وكذلك معايير الإعفاء[33].

تمكين المواطنين من اقتراح قوانين والتصويت عليها: ينبغي للجماعات المحلية إشراك السكان في نشأة القرارات والنصوص التشريعية ووضع آلية واضحة لتمكين المقيمين من اقتراح قوانين جديدة و/أو التصويت عليها[34].

32 - https://www.openingparliament.org/declaration/

33 - https://www.gov.uk/government/publications/ open-and-accountable-local-government-plain-english guide

34 - http://participedia.net/en/methods/initiative-process

# فتح إعداد السياسات المحلية

| الوظيفة: إعداد السياسات المحلية | |
|---|---|
| **الشفافية** | يتوفر الجمهور على إمكانية الولوج إلى معلومات حول طريقة اعتماد السياسات ومن يتبناها. |
| **المشاركة** | يتم إشراك الجمهور في المشاورات، وإعداد السياسات وتنفيذها وتقييمها. |
| **المساءلة** | يمكن للجمهور مساءلة صناع القرار بشأن طريقة إعداد السياسات والنتائج المحققة. |

## عموميات

يتم تحديد عمل السلطات المحلية من خلال عملية إعداد السياسات، التي تترجم الطموحات السياسية إلى مشاريع وخدمات ملموسة. ويستند مبدأ فتح السياسات إلى ضرورة تمكين السكان المقيمين من معرفة القرارات التي تُتخذ نيابة عنهم، ومن يتخذ تلك القرارات وطريقة اتخاذها، بالإضافة إلى تمكينهم من التأثير عليها.

وتتعلق الإصلاحات ذات الصلة بفتح إعداد السياسات بمنح المواطنين معلومات حول صياغة السياسات وإشراكهم الفعلي في تطوير هذه السياسات. يمكن أن تحدث المشاركة العامة في إعداد السياسات في أي مرحلة من مراحل العملية. ويعرض الجدول أدناه بعض منهجيات المشاركة العامة التي يمكن تطبيقها، على سبيل المثال، على مختلف مراحل دورة إعداد السياسات:

| المرحلة | أمثلة عن المنهجيات |
| --- | --- |
| تحديد برنامج العمل | –مبادرات المجتمع المدني<br>–منتديات المداولات<br>–منهجية استشرافية<br>–الموازنة التشاركية<br>–التوقعات |
| إعداد السياسات | – مجموعات مختارة من المواطنين<br>–الانتاج التشاركي<br>–منتديات المداولات<br>–مجموعات النقاش<br>–استطلاعات الرأي |
| اتخاذ القرارات | –جمعيات المواطنين<br>–لجان التحكيم المؤلفة من المواطنين<br>–المؤتمرات التوافقية<br>–المشاورات العمومية<br>–الاستفتاءات |
| التنفيذ | –التفويض التعاوني<br>–الإنتاج المشترك<br>–التصميم التعاوني للخدمات<br>–مجموعات المستخدِمين |
| الرصد والتقييم | –بطاقات التقييم من قبل المواطنين<br>–آليات التظلم وتقديم الشكاوى<br>–المستخدمين مجهولي الهوية<br>–الدراسات الاستقصائية |

## المعايير

حددت الجمعية الدولية للمشاركة العامة (IAP2) القيم الأساسية لممارسة المشاركة العامة، والتي تحدد سبعة مبادئ أساسية. المشاركةالعامة:

**أ.** تستند إلى القناعة بحق الأشخاص المتأثرين بقرار ما في المشاركة في العملية التي تفضي إلى ذلك القرار;

**ب.** تفترض أن مساهمة الجمهور ستؤثر على القرار;

**ج.** تشجع القرارات المستدامة من خلال التعرف على احتياجات ومصالح جميع المشاركين، بمن في ذلك صناع القرار أنفسهم، والتواصل بشأنها;

**د.** تسعى إلى إشراك الأشخاص الذين قد يؤثر عليهم القرار أو يهمهم وتيسر مشاركتهم;

**هـ.** تسعى إلى حث المشاركين على تحديد أساليب وشروط مشاركتهم;

**و.** تزود المشاركين بالمعلومات التي يحتاجون إليها حتى يتسنى لهم تقديم مساهمة مفيدة;

**ز.** تُبقي المشاركين على علم بالطريقة التي أثرت من خلالها مساهماتهم على اتخاذ القرار[35].

35 - http://www.iap2.org/?page=A4

## دراسة حالة: سياسة المشاركة الإقليمية في توسكانا، إيطاليا

تضفي سياسة المشاركة الإقليمية في توسكانا (TPRP) الطابع المؤسساتي على العملية التشاركية والتداولية كعنصر منتظم في الإدارة والحكامة في جميع أنحاء إقليم توسكانا. وترمي هذه السياسة التي أدرجت في القانون الإقليمي التوسكاني في عام 2007 وتم تعزيزها في عام 2013، إلى تحقيق هدف رئيسي، على النحو المنصوص عليه في المادة 1 من القانون رقم2013/46، يتمثل في «المساهمة في تجديد الديمقراطية ومؤسساتها من خلال إدماج الممارسات والعمليات والأدوات الخاصة بالديمقراطية التشاركية فيها»، وبهذه الطريقة، تعمل على تعزيز «التماسك الاجتماعي، من خلال نشر ثقافة المشاركة، وتثمين جميع أشكال المشاركة المدنية، والمعارف والمهارات المتواجدة داخل المجتمع»

فضلا عن ذلك، ينص القانون على التزام بالنسبة للجماعات المحلية والإقليمية بتطوير عمليات تشاركية متنوعة من أجل إشراك المواطنين في تطوير السياسات والمشاريع العامة. ويستند هذا الالتزام إلى فكرة أن المشاركة حق أساسي وأنه من مسؤولية المؤسسات العامة تمكين ممارستها والسهر على تطوير الأدوات اللازمة لضمان المشاركة الفعالة.

وفي الأخير، تنص هذه السياسة الإقليمية على إنشاء مؤسسة مستقلة للنهوض بالعمليات التشاركية، «السلطة المعنية بالمشاركة». وتتمثل مهمة هذه الهيئة في السهر على خلق ثقافة أكثر تشاركية في جميع أنحاء الإقليم وتوزيع التمويل بغية دعم المقاربات المنهجية المبتكرة في مجال المشاركة

(بما في ذلك استخدام التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال) لتمكين ظهور أشكال جديدة للتبادل بين المؤسسات والمواطنين.[36]

## التوصيات

نشر معلومات في صيغة قابلة للنفاذ حول إعداد السياسات، بما في ذلك معلومات محدثة عن العمليات الجارية: ينبغي للجماعات المحلية تقديم معلومات قابلة للولوج حول تطوير السياسات، مما يمكّن السكان المقيمين وغيرهم من الفاعلين من معرفة السياسات التي يتم إعدادها نيابةً عنهم ومتى يتم إعدادها ومن يقوم بذلك، وكيف تتم الموافقة على النسخة النهائية.[37]

تعزيز إشراك السكان المقيمين في مسألة ذات أولوية قصوى: ينبغي للجماعات المحلية تحديد القضايا ذات الأولوية القصوى بالنسبة للمقيمين وإشراكهم في عملية إعداد مختلف الخيارات الممكنة و/أو دراستها و/أو اتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تعكس العملية إرادة حقيقية في إشراك المواطنين، وأن يتم تصميمها وفقًا للممارسات الفضلى وأن تتضمن تقاسم النتائج مع السكان المقيمين[38].
إعداد وتنفيذ سياسة لمشاركة المجلس: ينبغي للجماعات المحلية أن تسعى جاهدة إلى إدماج مشاركة الجمهور في أساليب عملها، مثلا في شكل سياسة للمشاركة في أنشطة المجلس مع جعل هذه المشاركة التزاما قانونيا يعرفه السكان المقيمون[39].

36 - للمزيد من المعلومات:http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy

37 - http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core- information-about-government-on-a-proactive basis

38 - http://w w w.opengo v guide .c om/c ommitmen ts/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority- issue/

39 - http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legisla- tion-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/

| الوظيفة: تقديم الخدمات | |
|---|---|
| الشفافية | يتوفر الجمهور على إمكانية الولوج إلى معلومات حول حقوقه ومزاياه وحول حكامة الخدمات العامة وتمويلها وفعاليتها. |
| الشفافية | يتم إشراك الجمهور في تصميم الخدمات العامة، طلبها، تقديمها وتقييمها. |
| المساءلة | يمكن للجمهور أن يسائل صناع القرار بشأن جودة الخدمات العامة وإمكانية الولوج إليها. |

## عموميات

يمثل توفير الخدمات العامة الوظيفة الأساسية للجماعات المحلية. يتوقع السكان أن تكون هذه الخدمات متاحة وذات جودة عالية من أجل رفاههم ورفاهية أسرهم. وينطوي مبدأ فتح الخدمات العامة على ضرورة تمكين السكان المقيمين من معرفة طريقة إدارة الخدمات العامة محليًا ومن التأثير على إدارتها.

وتتعلق الإصلاحات لفتح الخدمات العامة بنقل معلومات إلى السكان المقيمين حول الخدمات المخولة لهم وجودتها وبالمشاركة الفعالة لمستخدمي هذه الخدمات في تصميمها وتقديمها و/أو مراقبتها. وتشير الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة إلى ما يلي[40] :

40 - Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Ser- vices : Guidance for developing OGP

«يمكن تطبيق الإصلاحات المتعلقة بفتح الخدمات العامة على مراحل مختلفة من إعداد السياسات. على سبيل المثال:

- تحديد الأولويات وجدول الأعمال- العمليات الرامية إلى إنشاء آليات تُمكن المواطنين من التأثيرعلى القرارات المتعلقة بالأولويات و/أو بتخصيص الموارد (مثل الموازنة التشاركية).
- إعداد السياسات وتصميم الخدمات- عمليات ترمي إلى إسماع صوت المواطنين في العمليات السياسية ذات الصلة بالخدمات العامة و/أو إشراكهم في تصميم الخدمات.
- التفويض التعاوني والإنتاج المشترك - عمليات تهدف إلى إشراك المواطنين في القرارات المتعلقة بتفويض المهام و/أو بتقديم الخدمات العامة مباشرة.
- الرصد والمساءلة - عمليات تروم إشراك المواطنين في تقييم جودة الخدمات العامة ومساءلة الموردين على أدائهم. »

## المعايير

توصي الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة في استشاراتها باعتماد مقاربة مؤلفة من ست خطوات لتطوير إصلاحات/عمليات فيما يتعلق بفتح الخدمات العامة:

أ. إشراك المواطنين والمجتمع المدني في اختيار خدمة ذات أولوية وتحديد المشكلة التي يهدف الإصلاح أو المبادرة إلى حلها.

ب. تحديد وفهم السياق والنظام الذين سيتم في إطارهما تنفيذ الإصلاح أو المبادرة، بما في ذلك الموارد المتاحة والضرورية، والفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين، وعلاقات القوة والآليات القائمة للمشاركة والمساءلة.

ج. إشراك المواطنين والمتخصصين في القطاع المعني والخبراء في مجال المساءلة – من المجتمع المدني الوطني، والوسط الأكاديمي، ومنظمات غير الحكومية دولية و/أو منظمات متعددة الأطراف – في تصميم الإصلاح أو المبادرة.

د. إشراك مؤسسات الرقابة (المفتشيات، إلخ)، ومؤسسات الافتحاص، و/أو الوساطة و/أو المؤسسات البرلمانية المختصة، في دراسة حول الطريقة التي يمكن أن ينسجم من خلالها الإصلاح أو المبادرة مع عمليات المساءلة القائمة.

هـ. إشراك وسائل الإعلام، والمجتمع المدني، والحركات الاجتماعية

وغيرها من المجموعات في أنشطة التوعية بالإصلاح أو المبادرة، وتعبئة المواطنين للمشاركة في هذه الجهود.

و. العمل مع الأكاديميين والشركاء متعددي الأطراف من أجل تقييم أثر الإصلاح أو المبادرة.

## دراسة حالة: «MH:2K» - الصحة العقلية للشباب في أولدهام، المملكة المتحدة

يعاني واحد من كل عشرة من الشباب في المملكة المتحدة، من مشاكل الصحة العقلية، ويكون خطر الإصابة أعلى بين الفئات الهشة. وتم تصميم مبادرة «MH:2K » من قبل «Involve» و«Leaders Unlocked» لجلب الشباب إلى الحديث عن الأمراض العقلية في محيطهم المحلي. وتساعد هذه المبادرة الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 14 و25 سنة على تحديد مشاكل الصحة العقلية الأكثر أهمية من وجهة نظرهم، وتشجع أقرانهم على مناقشة هذه القضايا والتعمق فيها وعلى العمل مع أهم صانعي القرار المحليين لصياغة توصيات من أجل التغيير.

وتتمحور مبادرة «MH:2K» النموذجية حول ستة مكونات:

أ. تجنيد فريق صغير من الشباب «الباحثين المواطنين»، من بينهم شباب لديهم خبرة مباشرة في قضايا الصحة العقلية وأعضاء في مجموعات معرضة للخطر؛

ب. تنظيم أيام دراسية لتمكين هذا الفريق من دراسة المعلومات الرئيسية على الصعيدين الوطني والمحلي حول الصحة العقلية لدى الشباب بالإضافة إلى تقاسم آرائهم وتجاربهم. ويحدد الباحثون مشاكل الصحة العقلية المطروحة والأكثر حدة محليًا. ويحصلون على دورة تدريبية حول البحوث، والتنشيط، وأخذ الكلمة أمام الملأ.

ج. نشاط متنقل: المواطنون يُشارك «الباحثون المواطنون» في تصميم وتنظيم ورشات عمل مصممة لجلب اهتمام ما لا يقل عن 500 شاب آخر إلى المواضيع التي حددوها على أنها الأكثر أهمية على المستوى المحلي. وتحفز ورشات العمل هذه التعلم غير النظامي وتساعد في جمع آراء الشباب والحلول المحتملة للقضايا المثارة.

د. يوم النتائج: يساعد «الباحثون المواطنون» في تحليل واستخلاص النتائج، ويعملون مع صانعي القرار المحليين لصياغة توصيات قوية وملموسة.

هـ. معرض كبير: يقدم «الباحثون المواطنون» خلاصاتهم وتوصياتهم إلى الفاعلين الرئيسيين المعنيين خلال فعاليات تتضمن تيسير مقابلات بشأن الخطوات المقبلة.

و. تقوم لجنة من الخبراء، تتألف من صانعي القرار الرئيسيين والفاعلين المحليين، بإثراء المشروع طيلة مدة تنفيذه.

جرى تجريب هذه العملية في مدينة أولدهام، الواقعة في شمال غرب إنجلترا، من سبتمبر/أيلول 2016 إلى مايو/أيار 2017. وتم اختيار 20 شابًا من أصول مختلفة ليصبحوا أول «باحثين مواطنين» في مبادرة «MH:2K». وبعد حصولهم على المعرفة والدعم الضروريين، اختار «الباحثون المواطنون» ستة مواضيع ذات الأولوية يتعين معالجتها خلال المشروع التجريبي: إيذاء النفس والوصم، والممارسة المهنية، والأسرة والأصدقاء، والبيئة، وأخيرا الثقافة والتعليم. وسيتم اختبار المشروع في أربعة مواقع جديدة في 2018/2017[41].

## التوصيات

نشر وتعزيز المعلومات المتعلقة بالخدمات العامة التي يحق للسكان المقيمين الاستفادة منها: ينبغي للجماعات المحلية إبلاغ ساكنتها بالخدمات التي يحق لهم الاستفادة منها وبجودة تقديمها لتلك الخدمات، مما يساعد السكان المقيمين وغيرهم من الفاعلين المعنيين على فهم حقوقهم ومسؤولياتهم وعلى حث مقدمي الخدمات على المساءلة بشأن مستوى الخدمات المقدمة.

جمع البيانات حول رضا المواطنين عن الخدمات العامة: ينبغي للجماعات المحلية أن تجمع بشكل منهجي بيانات لدى السكان المقيمين عن جودة الخدمات وإمكانية الولوج إليها وأن تتصرف بناء عليها. ويمكن إنجاز هذا

41 - للمزيد من المعلومات: http://www.involve.org.uk/ programmes/mh2k/

الإجراء على مستوى تقديم الخدمات و/أو من خلال تدابير أعم.

إشراك المواطنين في تصميم وتقديم الخدمات العامة: ينبغي للجماعات المحلية إشراك السكان المقيمين، خاصة مستخدمي الخدمة العامة، في مراقبتها وتصميمها وتقديمها. ويجب أن يعكس هذا الإجراء إرادة حقيقية للرد على تعليقات وأفكار السكان المقيمين، وأن يتم تصميمه وفقًا لأفضل الممارسات، وأن يشمل تقاسم المعلومات مع السكان المقيمين بشأن النتائج.

## توصيات من أجل دعم الحكومة المفتوحة على المستوى المحلي

تتصل الحكومة المفتوحة في آن واحد بجهود مجلس أوروبا لتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون. في سياق الجماعات المحلية، ترتبط مبادئ وممارسات الحكومة المفتوحة بشكل خاص بمبادئ مجلس أوروبا الإثني عشر للحكامة الديمقراطية الجيدة على المستوى المحلي (انظر البند 1.3.1 أعلاه).

ونعرض أدناه العديد من التوصيات بشأن طريقة دعم مجلس أوروبا لتطوير الحكومة المفتوحة على المستوى المحلي في دوله الأعضاء.

إعداد وتعزيز معايير دولية ذات الصلة بالحكومة المفتوحة التي يمكن تطبيقها على الجماعات المحلية. وثمة بالفعل العديد من المعايير الدولية للحكومة المفتوحة، موضحة أعلاه، يمكن لمجلس أوروبا أن يساهم بشكل مفيد في نشرها، حيثما وجدت، في جميع الدول الأعضاء. ومع ذلك، هنالك ثغرات في هذه المعايير، خاصة فيما يتعلق بتطبيقها على الجماعات المحلية، وبالتالي، يمكن أن يضطلع مجلس أوروبا بدور مهم في تجسير هذه الفجوات.

تزويد الجماعات المحلية بالمساعدة الفنية لتنفيذ آليات الحكومة المفتوحة. قد يتطلب تنفيذ إصلاحات في مجال الحكومة المفتوحة خبرة فنية كبيرة. ويمكن لمجلس أوروبا أن يلعب دورا رئيسيا في ربط مصادر الخبرة

بطلبات الجماعات المحلية، في شكل تأطير، دورة تدريبية واستشارات. وعندما يتقاسم عدد كبير من الجماعات المحلية مجالات للاهتمام، يكون بإمكان مجلس أوروبا المساهمة في تنظيم فعاليات لتجميع الممارسات ومقارنتها.

دعم تبادل التجارب والتعلم بين النظراء بين الجماعات المحلية المنخرطة في إصلاحات ذات الصلة بالحكومة المفتوحة. بالإضافة إلى توفير الخبرة الفنية، يمكن لمجلس أوروبا دعم عمليات تبادل التجارب بين النظراء في الجماعات المحلية للدول الأعضاء، التي تتوفر لديها خبرة في التنفيذ الملموس للإصلاحات المرتبطة بالحكومة المفتوحة. ولعله من الممكن تقاسم هذه الخبرة مع الجماعات المحلية حيث لا يزال الإصلاح في مرحلة أقل تقدماً.

تشجيع الانخراط في الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة وهيئات دولية أخرى. يوجد بالفعل عدد من الهيئات الدولية – أهمها الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة – التي تدعم ممارسة الحكومة المفتوحة على الصعيدين الوطني ودون الوطني. ويمكن لمجلس أوروبا المساهمة في تشجيع ودعم انضمام جماعات محلية في الدول الأعضاء إلى مبادرات من هذا القبيل.

# القرار رقم 435 (2018)

## الشفافية والحكومة المفتوحة

تمت مناقشته واعتماده من قبل الكونغرس
في 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2018

1. تشكل مسألة الشفافية والحكومة المفتوحة إحدى الأولويات التي التزم بها كونغرس السلطات المحلية والإقليمية في خارطة طريق لأنشطة "الوقاية من الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على المستويين المحلي والإقليمي» التي اعتمدها في أكتوبر/تشرين الأول 2016 خلال جلسته الحادية والثلاثين.

2. يشمل مفهوم «الحكومة المفتوحة» مجموعة واسعة من الممارسات التي يمكن أن تؤدي إلى أساليب جديدة للحكامة، سواء من منظور السلطات العمومية أو وجهة نظر المواطنين. يمكن لهذا المفهوم أن يعزز الحكامة الرشيدة ويحسن عملية صنع القرار، نظرًا لأن الحكومة المفتوحة تساهم في الحد من الفساد أو في تعزيز فعالية الخدمات، وبالتالي، فإنها تشكل أداة قوية لمكافحة بعض المشكلات التي قد تواجهها الديمقراطية المحلية.

3. الشفافية والمشاركة والمساءلة - المبادئ الرئيسية للحكومة المفتوحة مطالبة السلطات المحلية والإقليمية بأن تكون مبتكرة في تفاعلاتها مع المواطنين وفي الطريقة التي تدير بها إداراتهم. وتفرض الشفافية على السلطات تسهيل ولوج المواطنين إلى المعلومات، لا سيما من خلال إدارة مفتوحة للبيانات والمحفوظات; و يجب أن تكون مصحوبة بمشاركة أكبر للمجتمع المدني في صنع القرارات العمومية بما في ذلك القرارات المرتبطة بحماية المبلغين؛ ويجب أن تنجم هذه المشاركة المتنامية أيضًا عن زيادة في مساءلة السلطات، بفضل عمليات التدقيق، ومدونات الأخلاقيات ومراقبة من قبل الجمهور.

4. يمكن أن تكون العديد من الأنشطة العمومية موضوعًا لاستراتيجية «للحكومة المفتوحة»: لا يتعلق الأمر باعتماد الميزانيات والقوانين والسياسات فقط، بل أيضًا بأنشطة من قبيل إرساء الصفقات العمومية وتقديم الخدمات, و هما مجالان غالبا ما تعمل فيهما الجماعات المحلية والإقليمية مع شركائنا.

5 . في ضوء ما تقدم، فإن الكونغرس:

**أ.** مع الأخذ في الاعتبار:

1. قرار الكونغرس رقم 417 وتوصيته رقم 398 (2017) «الولوج الحر إلى البيانات = تحسين الخدمات العامة» ;
2. قرار الكونغرس رقم 421 وتوصيته رقم 405 (2017) «الشفافية في إرساء الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي»;
3. المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن مشاركة المجتمع المدني في القرارات السياسية (2017) ;
4. المبادئ الاثني عشر لمجلس أوروبا بشأن الحكامة الرشيدة (2008) ;
5. دليل مجلس أوروبا للممارسات الفضلى بشأن الأخلاقيات العامة على المستوى المحلي (2004) ;
6. مدونة الممارسة الجيدة لمشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار (2009، مؤتمر مجلس أوروبا للمنظمات غير الحكومية الدولية);

7. توصية الكونغرس بشأن الحكومة المفتوحة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2017) ;

8. الميثاق الدولي حول البيانات المفتوحة (2015)، الذي اعتمد خلال مؤتمر القمة العالمي للشراكة من أجل الحكومة المفتوحة;

ب. و اقتناعا منه بأن الشفافية المقترنة بحكومة مفتوحة تشكل فرصة بالنسبة للسلطات المحلية لتعزيز الديمقراطية;

ج. واقتناعا منه بأن عملية صنع القرار المفتوحة يُعد أداة فعالة لتصميم وتنفيذ سياسات عمومية أكثر نجاعة ;

د. ووعيا منه بصعوبة ولوج السلطات المحلية إلى جميع المواطنين خاصة أولئك الذين يعانون من الفجوة الرقمية ;

هـ. وإدراكا منه بأهمية الامتثال للقوانين المتعلقة بالخصوصية وحماية البيانات ;

6. يدعو الجماعات المحلية والإقليمية للدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى:

**أ.** اعتماد وتنفيذ معايير الحكومة المفتوحة، ولا سيما عبر:

1. الاستلهام من الأحكام الرئيسية في الميثاق الدولي بشأن البيانات المفتوحة ومعيار البيانات المتعلقة بالمشتريات العمومية المفتوحة ;

2. دعم تنفيذ المبادئ الأربعة المنصوص عليها في مدونة الممارسة الجيدة من أجل مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار، أي المشاركة والثقة والمساءلة والاستقلالية ;

ب. إعداد دورات تدريبية داخل إداراتها بغية توعية الموظفين بأهمية الشفافية، ولا سيما:

1. تنظيم أنشطة تدريبية في المؤسسات العمومية، من قبيل الندوات، وورشات العمل، والدورات التكوين المستمر، ومن أجل التعريف بشكل أفضل بمزايا الحكومة المفتوحة وأهمية الشفافية ;

2. تطوير لجوء إداراتها إلى إدارة مفتوحة للبيانات والمحفوظات،

مع السهر على نشرها في أشكال كاملة وقابلة للنفاذ ولإعادة الاستخدام ;

ج. تشجيع إشراك المواطنين ومشاركتهم في الحياة العامة المحلية، عبر:

1. تنفيذ تدابير لمساعدة المواطنين على فهم طريقة اشتغال سلطاتهم بشكل أفضل من أجل ضمان ثقة الجمهور ;

2. تشجيع المشاركة العامة في عملياتها لإعداد السياسات وصنع القرار، بالنظر إلى أهمية وجدوى المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمبلغون، في عمليات صنع القرار;

3. اللجوء بشكل متزايد إلى مختلف أشكال مختلفة المشاركة العامة التداولية، من قبيل المشاورات العامة، لإلهام عمليات إعداد السياسات وصنع القرار ;

4. تشجيع مشاركة المواطنين في تحديد أولويات الميزانية وتقييم عقود الصفقات العمومية الكبرى، خاصة تلك المتعلقة بمشاريع ضخمة للبنى التحتية ;

5. تمكين المواطنين من حضور اجتماعات المجالس البلدية والبرلمانات الإقليمية وتحديد المعايير التي تنظم مشاركتهم في تلك الاجتماعات ;

6. تشجيع جمع المعلومات حول مستوى رضا المواطنين عن الخدمات العامة سواء كانت تدار بشكل مباشر أو غير مباشر من قبل الجماعات المحلية والإقليمية ;

7. الاستجابة لشكاوى وتوصيات المواطنين، من أجل تعزيز ثقة الجمهور في الحكامة المحلية والإقليمية ;

د. إجراء دراسات ومشاورات لدى مختلف الفاعلين في الجماعات، مثل منظمات المجتمع المدني، والنقابات العمالية والمسؤولين عن الموارد البشرية، بهدف تصميم السياسات الأكثر ملاءمة للاحتياجات المحلية;

هـ. تشجيع عمليات الافتحاص الداخلية والخارجية والاجتماعية لإداراتها ;

و. السهر على عدم انتهاك التدابير ذات الصلة بالشفافية والحكومة المفتوحة للقوانين المتعلقة بحماية البيانات والخصوصية.

7. يلتزم بما يلي:

أ. إعداد وتعزيز المعايير الدولية المتعلقة بالحكومة المفتوحة التي تنطبق على الجماعات المحلية والإقليمية;

ب. تزويد الجماعات المحلية والإقليمية بالمساعدة الفنية لتنفيذ آليات الحكومة المفتوحة;

ج. دعم تبادل التجارب والخبرات والتعلم بين النظراء في الجماعات المحلية والإقليمية المنخرطة في إصلاحات في مجال الحكومة المفتوحة;

د. تشجيع الانضمام إلى الشراكة من أجل الحكومة المفتوحة.

# التوصية رقم 424 (2018)

## الشفافية والحكومة المفتوحة

تمت مناقشتها واعتمادها من قبل الكونغرس
في 7 نوفمبر/تشرين الثاني2018

1. اعتمد المؤتمر في جلسته الحادية والثلاثين في أكتوبر/تشرين الأول 2016، خريطة طريق للأنشطة تتضمن ستة تقارير موضوعاتية تهدف إلى تحسين فعالية وجودة الحكامة الرشيدة على الصعيدين المحلي والإقليمي. وشملت خارطة الطريق تقريرا حول الشفافية والحكومة المفتوحة في إطار أشغال بشأن الوقاية من الفساد وتشجيع الأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي.

2. ويحيل مفهوم الحكومة المفتوحة على شكل من أشكال الحكومة الشفافة والتشاركية والمساءلة أمام الجمهور. ويمكن تطبيق هذا المفهوم على أي سلطة عمومية، بغض النظر عن حجمها، سواء كانت محلية، إقليمية أو وطنية. وقد نفذت العديد من الجماعات المحلية والإقليمية بالفعل إصلاحات مرتبطة بالحكومة المفتوحة، بغية الرفع من شفافيتها تجاه المواطنين، وكذلك تعزيز فعاليتها.

3. تعتبر الحكومة منفتحة عندما يستطيع الجمهور فهم عملها، بمعنى أن يكون المواطنون قادرين على تدارس مناقشات وإنجازات السلطات العمومية وعلى طلب معلومات من إدارتهم المحلية. ويجب على الإدارات والسلطات الترابية، من جانبها، تسهيل الولوج إلى المعلومات المتوفرة لديها، وإتاحتها للمواطنين من خلال أنظمة لتبادل البيانات ووضع سياسات وإجراءات فعالة لإدارة المحفوظات.

4. يجب على الحكومة المفتوحة أيضًا تعزيز مشاركة المواطنين، سواء في عمليات السلطات العمومية أو في الفضاء المدني. ولتشجيع هذه المشاركة العامة لدى السلطات والمنظمات غير الحكومية، يجب على السلطات العمومية تجنب أي قيود غير مبررة وكذلك التداعيات المحتملة لهذا التقييد. ويجب أن توسيع الضمانات في هذا المجال لتشمل المبلغين.

5. بالإضافة إلى الشفافية والمشاركة، تشكل المساءلة الركن الأساسي الثالث للحكومة المفتوحة. تتطلب الديمقراطية أن تتاح للمواطنين إمكانية مساءلة السلطات عن عملها. ويمكن تشجيع المساءلة عبر وسائل داخلية، مثل مدونات الأخلاقيات، أو أخرى خارجية، مثل الافتحاص أو الرقابة من قبل المجتمع المدني ووسائل الإعلام.

6. يمكن ويجب تطبيق هذه المبادئ الثلاثة للحكومة المفتوحة – الشفافية والمشاركة والمساءلة – على الوظائف الرئيسية الخمس للسلطات الترابية: وضع الميزانية، وإرساء الصفقات العمومية، والنشاط التشريعي، وإعداد السياسات وتقديم الخدمات.

7. في ضوء ما تقدم، فإن الكونغرس

**أ.** إذ يضع في الاعتبار:

1. قرار الكونغرس رقم 417 وتوصيته رقم 398 (2017) «الولوج الحر إلى البيانات = تحسين الخدمات العامة»؛

2. قرار الكونغرس رقم 421 وتوصيته رقم 405 (2017) «الشفافية في إرساء الصفقات العمومية على الصعيدين المحلي والإقليمي»;

3. المبادئ التوجيهية لمجلس أوروبا بشأن مشاركة المجتمع المدني في القرارات السياسية (2017) ;

4. المبادئ الاثني عشر لمجلس أوروبا بشأن الحكامة الرشيدة (2008);

5. دليل مجلس أوروبا للممارسات الفضلى بشأن الأخلاقيات العامة على المستوى المحلي (2004) ;

6. مدونة الممارسة الجيدة لمشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار (2009، مؤتمر مجلس أوروبا للمنظمات غير الحكومية الدولية);

7. توصية الكونغرس بشأن الحكومة المفتوحة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2017);

8. الميثاق الدولي حول البيانات المفتوحة (2015)، الذي اعتمد خلال مؤتمر القمة العالمي للشراكة من أجل الحكومة المفتوحة؛

ب. اعتبارا أن الحكامة المفتوحة توفر إمكانات كبيرة لتحسين الديمقراطية على الصعيدين المحلي والإقليمي

ج. إدراكا منه أن المزيد من الحكامة المفتوحة على الصعيد المحلي يمكن أن يعزز ثقة الجمهور وأن يؤدي إلى تراجع الفساد، وهما شرطان أساسيان لازدهار الديمقراطية المحلية؛

د. وعيا منه أن تنفيذ مبادئ الحكومة المفتوحة يمكن أن يؤدي إلى تعزيز فعالية تقديم الخدمات العامة المحلية؛

هـ. اقتناعا منه أن يجب على الدول الأعضاء في مجلس أوروبا بذل المزيد من الجهود للنهوض بالحكامة المفتوحة على جميع المستويات.

8. يوصي لجنة الوزراء بدعوة حكومات الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى:

أ. اعتماد معايير مشتركة بشأن الحكومة المفتوحة، لا سيما عبر:

1. الاستلهام من المبادئ الستة للميثاق الدولي للبيانات المفتوحة؛

2. دعم اعتماد معايير مشتركة بشأن الحكومة المفتوحة، من قبيل المبادئ العالمية بشأن فتح إرساء الصفقات العمومية;

3. دعم تنفيذ المبادئ الأربعة المنصوص عليها في مدونة الممارسة الجيدة من أجل مشاركة المجتمع المدني في عملية صنع القرار، أي المشاركة والثقة والمساءلة والاستقلالية، باعتبارها ضرورية لضمان التعاون الجيد بين المجتمع المدني والسلطات العمومية;

ب. تشجيع الجماعات الترابية على نشر الوثائق والمعلومات الأساسية، وبالخصوص:

1. تشجيع نشر الوثائق ذات الصلة بالميزانية؛
2. توفير معلومات حول مستويات الخدمة العامة التي يحق للأشخاص الحصول عليها;
3. تيسير الولوج إلى بيانات مفهومة لاستخدامها من قبل الجمهور العام والقطاع الخاص;
4. تشجيع نشر الوثائق الهامة بعدد كبير من اللغات.

ج. دعم عمليات المشاورات العمومية

د. دعم الرصد والتنفيذ الفعالين لتدابير الشفافية على المستوين المحلي والإقليمي، بما في ذلك عبر:

1. السهر على اضطلاع خدمات ديوان المظالم بدور نشط في تنفيذ الحكومة المفتوحة;
2. ضمان إجراء عمليات الافتحاص الداخلي و/أو الخارجي بشكل دوري للجماعات المحلية;
3. تسهيل إجراء عمليات الافتحاص الاجتماعي من قبل منظمات غير حكومية على المستوى المحلي.

هـ. إشراك جميع الأطراف المعنية في تعزيز الشفافية والحكومة المفتوحة على الصعيدين المحلي والإقليمي، وتحديدا:

1. تشجيع تحسين معرفة البرلمانيين، والمسؤولين الحكوميين، والمنتخبين، والصحفيين وأعضاء المجتمع المدني بقضايا الميزانية؛
2. توعية الرأي العام بأهمية المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمبلغين في مكافحة الفساد والإهدار داخل الجماعات المحلية والإقليمية;

و. السهر على امتثال تشريعاتها للمبادئ المنصوص عليها في هذه التوصية وبيانها التعليلي.

لمواجهة مخاطر الفساد التي تتعرض لها السلطات المحلية والإقليمية، يشجع كونغرس السلطات المحلية والإقليمية التابع لمجلس أوروبا الجماعات الترابية على تطوير وتنفيذ مفهوم «الحكومة المفتوحة».

يعرض التقرير الذي اعتمده الكونغرس تفاصيل المبادئ الثلاثة لهذه الحكومة المفتوحة – الشفافية والمشاركة والمساءلة – التي يجب تطبيقها على عمل الجماعات الترابية.

ويندرج هذا التقرير في إطار خارطة الطريق التي اعتمدها الكونغرس بشأن أنشطة الوقاية من الفساد وتعزيز الأخلاقيات العامة على الصعيدين المحلي والإقليمي، بهدف تقديم مجموعة من الإجابات والأدوات العملية من أجل التصدي للتحديات التي تواجه الجماعات الترابية.

**ARA**

يعتبر مجلس أوروبا المنظمة الرئيسية للدفاع عن حقوق الإنسان في القارة الأوروبية. ويضم 47 دولة عضوا، بما في ذلك مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويعد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية مؤسسة تابعة لمجلس أوروبا مكلفة بتعزيز الديمقراطية المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء الـ47. ويضم الكونغرس، المؤلف من غرفتين – غرفة السلطات المحلية وغرفة الأقاليم –وثلاث لجان 648 منتخباً يمثلون أكثر من 150.000 جماعة ترابية.

**www.coe.int**