

Ενότητα 1. Εισαγωγή στην Ανοικτή Διακυβέρνηση: Διαφάνεια, Συμμετοχή και Λογοδοσία

1.1 Εισαγωγή

Η ανοικτή διακυβέρνηση περιλαμβάνει διάφορους εμπλεκόμενους φορείς και υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικής, και αυτό συνεπάγεται ότι επηρεάζεται από πολιτικούς, κοινωνικούς και πολιτιστικούς παράγοντες, αλλά και από Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών, η εξέλιξη των οποίων διαμορφώνει τα μέσα και τις δυνατότητες που αυτές προσφέρουν. Ως εκ τούτου, ο ορισμός της ανοικτής διακυβέρνησης μπορεί να ποικίλει και να αντικατοπτρίζει τις προτεραιότητες των χωρών αλλά και διαφορετικές διαστάσεις που μπορούν να καλύπτουν οι αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές.

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να τεθεί το πλαίσιο για την κατανόηση και ανάλυση του φαινομένου της Ανοικτής Διακυβέρνησης. Ειδικότερα, το παρόν κεφάλαιο παρουσιάζει τα βασικά εννοιολογικά στοιχεία της Ανοικτής Διακυβέρνησης, δηλαδή τη διαφάνεια, τη συμμετοχή και τη λογοδοσία, καθώς και το ρόλο που τα στοιχεία αυτά διαδραματίζουν σε ένα σύγχρονο αναπτυξιακό μοντέλο. Οι βασικές έννοιες της Ανοικτής Διακυβέρνησης, τόσο στο ιστορικό τους πλαίσιο όσο και στο πλαίσιο των πολιτικών πρωτοβουλιών, την έχουν συνοδεύσει σχεδόν από την εμφάνιση της ως δέσμης πολιτικών. Επιπλέον στο κεφάλαιο αυτό ορίζεται η έννοια της Ανοικτής Διακυβέρνησης, παρουσιάζονται τα οφέλη και οι βασικές αρχές και προτεραιότητές της ενώ επίσης αποτυπώνονται οι βασικοί ψηφιακοί καταλύτες, κίνητρα και εμπόδια που παρατηρούνται στις δράσεις ανοικτής διακυβέρνησης. Για την πληρέστερη κατανόηση της έννοιας της Ανοικτής Διακυβέρνησης, παρουσιάζονται συνοπτικά το ιστορικό καθώς και βασικές πρωτοβουλίες στο αντικείμενο. Στη συνέχεια πραγματοποιείται μια ανασκόπηση των διεθνών και ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών στο θέμα αυτό και τέλος πραγματοποιείται μια συνοπτική παρουσίαση των εθνικών πολιτικών και νομοθετικών παρεμβάσεων στον τομέα της ανοικτής διακυβέρνησης.

1.2 Βασικές Έννοιες και λειτουργία της Ανοικτής Διακυβέρνησης

Τα τελευταία χρόνια έχει υλοποιηθεί μία σειρά από πρωτοβουλίες τόσο σε διεθνές, όσο και σε εθνικό επίπεδο που εντάσσονται στο γενικότερο τίτλο “Ανοικτή Διακυβέρνηση” και οι οποίες σταδιακά αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία για τον τρόπο λειτουργίας της

δημόσιας διοίκησης, τόσο σε σχέση με τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών όσο και σε σχέση με την ίδια την οργάνωση της διοίκησης και της σχέσης της με τον πολίτη, τον εταιρικό κόσμο και την κοινωνία των πολιτών. Η έννοια της «Ανοικτής Διακυβέρνησης», η οποία θα εξετασθεί με λεπτομέρεια στο παρόν, αποτελεί κομβικό μέρος της εθνικής και ευρωπαϊκής ψηφιακής στρατηγικής και του αναπτυξιακού μοντέλου των σύγχρονων κοινωνιών.

Από τις διαβουλεύσεις σε σχέση με συγκεκριμένα νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα¹ μέχρι τις πρωτοβουλίες για τον εντοπισμό παράνομων πινακίδων², τη συλλογική πρόταση λύσεων σε προβλήματα της δημόσιας διοίκησης³, αναδεικνύονται εγχειρήματα και πρωτοβουλίες που έχουν ως στόχο να αυξήσουν την “Ανοικτότητα” -Openess, δηλαδή τη διαφάνεια, τη συμμετοχή αλλά και τη λογοδοσία σε όλα τα επίπεδα λειτουργίας της διοίκησης κυρίως με δράσεις πληθοπορισμού-crowdsourcing⁴ και ανοικτών δεδομένων.

Το σύνολο των πρωτοβουλιών αυτών έρχονται να εκφράσουν τη μεταφορά βασικών αρχών της αρχιτεκτονικής του Διαδικτύου⁵ και του παγκόσμιου ιστού στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζεται και υλοποιείται η διακυβέρνηση. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρχές αυτές⁶ ενσωματώνονται στις βασικές αρχές ανάπτυξης οποιασδήποτε ανοικτής τεχνολογίας, από το λογισμικό και τα πρότυπα μέχρι το περιεχόμενο, τα δεδομένα και το σχεδιασμό, όπως παρουσιάζεται αναλυτικά στο παρόν κεφάλαιο.

¹ Βλ. Π.χ. <http://www.opengov.gr/home/>

² Η πρωτοβουλία αυτή που ξεκίνησε το 2010 και φιλοξενήθηκε στο διαδικτυακό τόπο <http://www.illegalsigns.gov.gr/> ήταν από τις πρώτες δράσεις crowdsourcing στο χώρο της δημόσιας διοίκησης και, μολονότι με περιορισμένη επιτυχία, κατάφερε να ανοίξει το δρόμο για την ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στη δράση της δημόσιας διοίκησης.

³ Βλ. Προτάσεις και λειτουργία του <http://labs.opengov.gr/>

⁴ Με τον όρο crowdsourcing εννοούμε τη διαδικασία επίλυσης ενός προβλήματος ή μέρος αυτού, που συνήθως ανατίθεται σε κάποιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, σε μια μεγάλη ομάδα ανθρώπων ή μια κοινότητα (πλήθος = crowd). Ο μηχανισμός αυτός επεξηγείται αναλυτικά στη συνέχεια του κειμένου

⁵ Για τις βασικές αρχές σχεδιασμού του Διαδικτύου, βλ. B. Carpenter (1996) Architectural Principles of the Internet RFC 1958, <http://www.rfc-base.org/rfc-1958.html>

⁶ Για τη φιλοσοφία και τις κεντρικές κατευθύνσεις αρχιτεκτονικής του Διαδικτύου, βλ. R. Bush and D. Meyer (2002) Some Internet Architectural Guidelines and Philosophy RFC 3439 <http://www.rfc-base.org/txt/rfc-3439.txt>

1.3 Στόχοι της Ανοικτής Διακυβέρνησης

Οι δράσεις ανοικτής διακυβέρνησης είναι ποικιλόμορφες και, αντίστοιχα, ικανοποιούν πολλαπλούς στόχους. Για παράδειγμα ως δράσεις ανοικτής διακυβέρνησης μπορεί να θεωρηθούν τόσο δράσεις ανοίγματος δεδομένων που αυξάνουν τη διαφάνεια της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης ή και τη δημιουργία υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας από τρίτους, όσο και η συμμετοχή του πολίτη σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων ή στην εύρεση και αντιμετώπιση προβλημάτων που σχετίζονται με την καθημερινότητα του πολίτη. Τούτο προκύπτει και από το ετήσιο σχέδιο των περισσότερων κρατών που συμμετέχουν στο Open Government Partnership (OGP)⁷, την πρωτοβουλία των Ηνωμένων Εθνών σε σχέση με την ανοικτή διακυβέρνηση σε παγκόσμιο επίπεδο.

Οι δράσεις ανοικτής διακυβέρνησης μπορούν να αφορούν:

- **Αύξηση της διαφάνειας:** πρόκειται για στόχο που και ιστορικά βρίσκεται σε αντιστοιχία με τον όρο ανοικτή διακυβέρνηση, καθώς οι πρώτες πρωτοβουλίες ανοικτής διακυβέρνησης, είχαν ως στόχο τη διαφάνεια στη δράση της δημόσιας διοίκησης. Οι κυρίαρχες τάσεις της διαφάνειας σήμερα είναι οι εξής:
 - Εξ ορισμού Διαφάνεια: δηλαδή παροχή της δημόσιας πληροφορίας απευθείας σε μορφή που να μπορεί να την επεξεργαστεί και να την κατανοήσει ο πολίτης και όχι ύστερα από αίτηση για την παροχή αυτής
 - Ανοικτά Δεδομένα ως μέσο ενίσχυσης της διαφάνειας: δηλαδή παροχή της πληροφορίας σε επεξεργάσιμη, μηχαναγνώσιμη μορφή και χωρίς τεχνικούς ή νομικούς περιορισμούς προκειμένου να είναι δυνατή η πραγματική πρόσβαση στη δημόσια πληροφορία, που εξαιτίας του όγκου και της πολυπλοκότητάς της απαιτεί να είναι επεξεργάσιμη και, άρα, αναλύσιμη από πολλαπλές πλευρές.
- Αύξηση Συμμετοχής:** Αύξηση της δυνατότητας του πολίτη να συμμετέχει με διαφορετικούς τρόπους στην άσκηση δημόσιας διοίκησης και στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Κάτι τέτοιο είναι δυνατόν μόνο εφόσον υπάρχει η διαφάνεια που αναφέρθηκε παραπάνω. Αυτό εκφράζεται κυρίως:
 - Με τη συμμετοχή του πολίτη στο σχεδιασμό και κατάρτιση κανονιστικών

⁷ <https://www.opengovpartnership.org/>

κειμένων (π.χ. δημόσια διαβούλευση για νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα)

- Με τη συμμετοχή του πολίτη στη λήψη αποφάσεων (π.χ. συμμετοχική κατάρτιση προϋπολογισμού – κυρίως σε επίπεδο τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης)
- Με τη συμμετοχή του πολίτη στη βελτίωση της δημόσιας πληροφορίας (π.χ. εντοπισμός λαθών σε χάρτη ή σε κείμενα) και την επεξεργασία αυτής (π.χ. σε editathons⁸ (μαραθώνιους επεξεργασιών⁹))
- Με τη συμμετοχή του πολίτη στη δημιουργία υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (π.χ. σε περίπτωση hackathons¹⁰ για την παροχή υπηρεσιών βασιζόμενων σε δημόσια δεδομένα)

-Αύξηση των δυνατοτήτων λογοδοσίας: Αφορά τη λογοδοσία της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής εξουσίας. Με τη διασφάλιση της διαφάνειας και της συμμετοχής του πολίτη στη λήψη αποφάσεων σταδιακά δημιουργείται η κοινωνική νόρμα του διαρκούς ελέγχου της διοίκησης από τον πολίτη. Κάτι τέτοιο είναι δυνατόν γιατί τόσο μέσα από τη διαφάνεια όσο και μέσα από τη συμμετοχή ο διαρκής έλεγχος από τον πολίτη είναι πολύ πιο εύκολος από ό,τι ήταν στο παρελθόν.

⁸ <https://en.wikipedia.org/wiki/Edit-a-thon>

⁹

<https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9C%CE%B1%CF%81%CE%B1%CE%B8%CF%8E%CE%BD%CE%B9%CE%BF%CF%82%CE%B5%CF%80%CE%B5%CE%BE%CE%B5%CF%81%CE%B3%CE%B1%CF%83%CE%B9%CF%8E%CE%BD>

¹⁰ <https://en.wikipedia.org/wiki/Hackathon>

Για **παράδειγμα**, με την «διαφάνεια» και την «εξορισμού ανοικτότητα», όπως συμβαίνει με το πρόγραμμα Δι@υγεια, είναι δυνατόν:

(α) το σύνολο των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης να είναι διαρκώς ανοικτές και διαθέσιμες στον πολίτη, χωρίς την ανάγκη αιτήσεων που εκτός από νομικές προϋποθέσεις (π.χ. ειδικό ή εύλογο ενδιαφέρον) έχουν συχνά κόστος, τουλάχιστον σε χρόνο.

(β) με τη δημιουργία υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας προς τον πολίτη, όπως η υπερδιαύγεια ή το publicspending.net είναι δυνατόν να υπάρχει πολύ εύκολη πρόσβαση στην ουσία της πληροφορίας και όχι μόνο στα δεδομένα. Αυτό είναι εφικτό επειδή η διαφάνεια υλοποιείται μέσα από δράσεις ανοίγματος δεδομένων που, όπως θα δούμε στη συνέχεια, αποτελούν ραχοκοκαλιά των δράσεων ανοικτής διακυβέρνησης.

Εκτός από τους παραπάνω σκοπούς, η ανοικτή διακυβέρνηση, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει και έναν ακόμη στόχο, το άνοιγμα των δεδομένων και της δημόσιας πληροφορίας προκειμένου να αναπτυχθούν υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας από τρίτους (ιδιώτες).

-Υπηρεσίες Προστιθέμενης Αξίας: Στόχος είναι να επιτευχθούν τουλάχιστον τα εξής αποτελέσματα:

- να δημιουργηθούν νέες υπηρεσίες και προϊόντα ή και νέες επιχειρήσεις που θα οδηγήσουν με τη σειρά τους στην ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας
- να δημιουργηθούν νέες θέσεις εργασίας υψηλής εξειδίκευσης σε σχέση με την επεξεργασία των δεδομένων και τη διάθεσή τους μέσα από υπηρεσίες προστιθέμενης αξίας
- να παραχθούν και να προσφερθούν νέες υπηρεσίες σε σχέση με τη δημόσια υπηρεσία και είτε να βελτιωθεί η εμπειρία του πολίτη είτε να μειωθεί το κόστος για την παροχή της υπηρεσίας από τη δημόσια διοίκηση

Η πλευρά αυτή της Ανοικτής Διακυβέρνησης καθίσταται ολοένα και σημαντικότερη στο σύγχρονο τεχνο-οικονομικό συμφραζόμενο: η συνεργασία και συμμετοχή που προϋποθέτει και ενισχύει η Ανοικτή Διακυβέρνηση είναι βασικό μέρος των οικονομικών του Διαδικτύου και απαραίτητη συνθήκη της οικονομικής ανάπτυξης των έντονα πληροφορικοποιημένων κοινωνιών.¹¹

¹¹ Βλ. Παράρτημα II: Το Τεχνολογικό και Οικονομικό Πλαίσιο της Ανοικτής Διακυβέρνησης II: Κοινή Ομότιμη Παραγωγή και Δικτυοκρατία

Επιπλέον χαρακτηριστικά των δράσεων μπορεί να είναι:

Ενεργητική Διαφάνεια: είναι η διαφάνεια που επιτυγχάνεται με την εισαγωγή κανόνων που επιβάλλουν την αποτύπωση και δημοσιότητα του συνόλου των δράσεων ή αποφάσεων της κυβέρνησης κατά τέτοιο τρόπο που να μη χρειάζεται αίτηση του ενδιαφερομένου προκειμένου να ενημερωθεί σε σχέση με τις δράσεις της διοίκησης ή να έχει πρόσβαση σε δημόσια πληροφορία.

Εξ ορισμού Ανοικτότητα ή εξ ορισμού ανοικτά δεδομένα: είναι η διάθεση των δεδομένων ή της πληροφορίας της δημόσιας διοίκησης απευθείας και χωρίς κάποια άλλη προϋπόθεση ή περιορισμό, πέραν της αναφοράς στην πηγή τους ή τη διάθεσή αυτών και των παραγώγων έργων τους με τους ίδιους όρους και προϋποθέσεις όπως κατά την αρχική τους διάθεση. Επειδή, ωστόσο, η αρχική διάθεση στην αμιγή εξορισμού ανοικτότητα γίνεται χωρίς καν τη χρήση αδειοδοτικών μέσων (π.χ. αδειών Creative Commons¹²), αλλά με διάταξη νόμου που ορίζει την ανοικτή τους διάθεση, ο μόνος περιορισμός που μπορεί να γίνει αποδεκτός είναι η αναφορά στην πηγή τους.

Για ποιο λόγο, όμως, είναι τα ανοικτά δεδομένα τόσο σημαντικά για την ανοικτή διακυβέρνηση και γιατί αποτελούν διακριτό αντικείμενο μελέτης;

Ανοικτά Δεδομένα:

οποιαδήποτε μορφή δεδομένων τα οποία διατίθενται στο κοινό χωρίς περιορισμούς ως προς την αντιγραφή, περαιτέρω χρήση και διάθεση ή τροποποίηση αυτού ή των τροποποιημένων αντιγράφων τους. Ο βαθμός ανοικτότητας των δεδομένων εξαρτάται από την ύπαρξη ή όχι περιορισμών στις παραπάνω δυνατότητες.

Τα ανοικτά δεδομένα είναι τόσο κομβικά για την παροχή υπηρεσιών ανοικτής διακυβέρνησης και για την εξυπηρέτηση των βασικών της σκοπών ακριβώς επειδή κανένας από τους τρεις βασικούς ή τον τέταρτο επικουρικό στόχο της ανοικτής διακυβέρνησης δεν είναι πλέον υλοποιήσιμος χωρίς το άνοιγμα των δημοσίων δεδομένων. Δεν είναι δυνατόν να μιλάμε για πραγματική διαφάνεια εάν τα δεδομένα που διατίθενται δεν είναι πραγματικά επεξεργάσιμα ώστε να συνιστούν πληροφορία με κάποιο νόημα για τον αποδέκτη τους.

¹² <https://creativecommons.org/licenses/?lang=el>

Αντίστοιχα, η συμμετοχή των πολιτών με οποιονδήποτε από τους ανωτέρω αναφερθέντες τρόπους προϋποθέτει ότι τους είναι δυνατόν να έχουν πρόσβαση σε κάποια δημόσια πληροφορία ή λογισμικό του δημοσίου τομέα. Διαφορετικά η συμμετοχή παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη και τελικά ατελέσφορη. Αυτή η συμμετοχή, όταν οργανώνεται σωστά, μπορεί να οδηγήσει στην αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

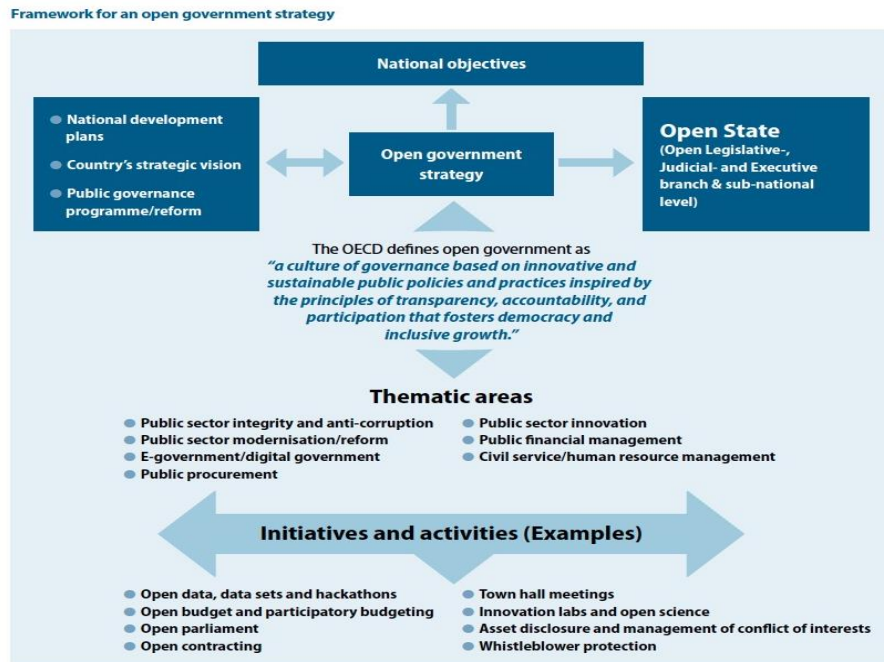
Τέλος, μέσα από το σύνολο των ανωτέρω δράσεων και κυρίως μέσα από τη δυνατότητα συνδυασμού και επανάχρησης των δημοσίων δεδομένων επιτυγχάνεται η ουσιαστική λογοδοσία και των τριών εξουσιών (δικαστικής, νομοθετικής, εκτελεστικής) και ιδίως της δημόσιας διοίκησης σε όλα της τα επίπεδα. Για παράδειγμα η ανοικτή διάθεση δεδομένων σε σχέση με τη νομοθετική διαδικασία, η ανοικτή διάθεση των αποφάσεων ή δημοσίευση ως ανοικτών δεδομένων του συνόλου των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης επιτρέπει το συνδυασμό των σχετικών δεδομένων και τον έλεγχο από τον πολίτη και την κοινωνία των πολιτών του συνόλου των δράσεως της (π.χ. βλ. Δράση της Διεθνούς Διαφάνειας).

Στην ουσία, όμως, του λόγου για τον οποίο το άνοιγμα των δεδομένων αποτελεί κομβικό παράγοντα της άσκησης ανοικτής διακυβέρνησης βρίσκεται η ίδια η οικονομική τους συμπεριφορά, κάτι που μπορούμε να το δούμε ανάγλυφα στο θέμα της οργάνωσης, αυτού που λέμε Κοινή Ομότιμη Παραγωγή (ΚΟΠ).¹³

1.4 Το πλαίσιο της Ανοικτής Διακυβέρνησης

Οι μεταρρυθμίσεις ανοικτής διακυβέρνησης θα πρέπει να θεωρηθούν ως προσέγγιση ολόκληρης της κυβέρνησης (whole government approach) για να εξασφαλιστεί ο ευρύτερος δυνατός αντίκτυπος και να αναγνωριστεί ο πολυδιάστατος και εγκάρσιος χαρακτήρας τους. Με βάση τον ορισμό της ανοικτής διακυβέρνησης, οι χώρες θα μπορούσαν να ευθυγραμμίσουν την πληθώρα των διάσπαρτων πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη μιας συνολικής στρατηγικής ανοικτής διακυβέρνησης. Μια τέτοια μεσομακροπρόθεσμη, συνεκτική εθνική στρατηγική ανοικτής διακυβέρνησης είναι ένα ισχυρό εργαλείο για την παροχή σαφούς κατεύθυνσης σε ολόκληρη την κυβέρνηση σε όλα τα επίπεδα και στη δημόσια διοίκησή της εν γένει. Είναι επίσης θεμελιώδες για τη μέτρηση της απόδοσης των δράσεων και πρωτοβουλιών ανοικτής διακυβέρνησης. Μια τέτοια προσέγγιση και ένα συνολικό πλαίσιο προτείνεται από τον ΟΟΣΑ (OECD).

¹³ Βλ. Παράρτημα II: Το Τεχνολογικό και Οικονομικό Πλαίσιο της Ανοικτής Διακυβέρνησης II: Κοινή Ομότιμη Παραγωγή και Δικτυοκρατία



Εικόνα 1 Πλαίσιο για την ανοικτή διακυβέρνηση (πηγή: OECD)¹⁴

Το πλαίσιο του OECD για την ανοικτή διακυβέρνηση, περιλαμβάνει την ίδια τη στρατηγική ανοιχτής διακυβέρνησης ως το κέντρο μιας ευρύτερης πολιτικής που μπορεί να αναλυθεί στα ακόλουθα σημεία:

- Προσδιορισμό στόχων που αφορούν στην ανοικτή διακυβέρνηση σε εθνικό επίπεδο
- Έμφαση στην αναπτυξιακή διάσταση της ανοιχτής διακυβέρνησης είτε στο κομμάτι της εθνικής οικονομίας, είτε στο κομμάτι της ίδιας της παροχής υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις
- Το άνοιγμα του ίδιου του κράτους, υπό την ευρεία έννοια, σε όλα τα επίπεδα των εξουσιών (εκτελεστική, νομοθετική και δικαστική)
- Η στρατηγική αυτή θα πρέπει να εκφράζεται σε σειρά από συγκεκριμένες θεματικές, που εκτείνονται από την καταπολέμηση της διαφθοράς, τη διοικητική μεταρρύθμιση και εκσυγχρονισμό και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, μέχρι τις ηλεκτρονικές προμήθειες, την καινοτομία στο δημόσιο τομέα, και τη διαφανή διαχείριση ανθρωπίνων πόρων.
- Τέλος, η στρατηγική ανοιχτής διακυβέρνησης θα πρέπει να εξειδικεύεται σε συγκεκριμένες δράσεις, όπως ανοικτών δεδομένων, προϋπολογισμού, κοινοβουλίου,

¹⁴ OECD – Open Government: The global context and the way forward (<https://www.oecd.org/gov/open-gov-way-forward-highlights.pdf>)

συμβάσεων, καινοτόμων εργαστηρίων, προγραμμάτων προστασίας μαρτύρων

Η «ανοικτή διακυβέρνηση» αναφερόταν αρχικά σε πολιτικά ευαίσθητες αποκαλύψεις κυβερνητικών πληροφοριών. Τα τελευταία χρόνια, αυτό το παραδοσιακό νόημα έχει πολλές φορές μετατοπιστεί προς την τεχνολογία. Οι ανοικτές τεχνολογίες περιλαμβάνουν την ανταλλαγή δεδομένων μέσω του Διαδικτύου και οι κυβερνήσεις μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν για διάφορους λόγους. Πρόσφατες δημόσιες πολιτικές έχουν επεκτείνει την έννοια της "ανοικτής διακυβέρνησης" για να προσεγγίσουν την ανοικτή χρήση τεχνολογιών στο δημόσιο τομέα.

Έτσι, τα "ανοικτά κυβερνητικά δεδομένα" μπορούν να αναφέρονται σε δεδομένα που καθιστούν την κυβέρνηση στο σύνολό της πιο ανοικτή αλλά μπορεί επίσης να αναφέρεται σε πολιτικά ουδέτερες πρακτικές του δημόσιου που μπορεί να μην έχουν καμία σχέση με τη δημόσια λογοδοσία. Θα πρέπει συνεπώς να διαχωρίζουμε την ανοικτή διακυβέρνηση και τις πολιτικές της από τις τεχνολογίες ανοικτών δεδομένων. Η τεχνολογία μπορεί να κάνει την πληροφόρηση του κοινού πιο εύκολη, δίνοντας τη δυνατότητα σε τρίτους να συνεισφέρουν σε πολλές πτυχές της κοινωνικής ζωής. Ωστόσο, οι τεχνολογικές βελτιώσεις από μόνες τους δεν θα επιλύσουν ουσιαστικά θέματα σχετικά με την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων για τη ζωή των πολιτών. Οι τεχνικές βελτιώσεις σε κυβερνητικές υπηρεσίες δεν αποτελούν υποκατάστατο της δημόσιας λογοδοσίας.

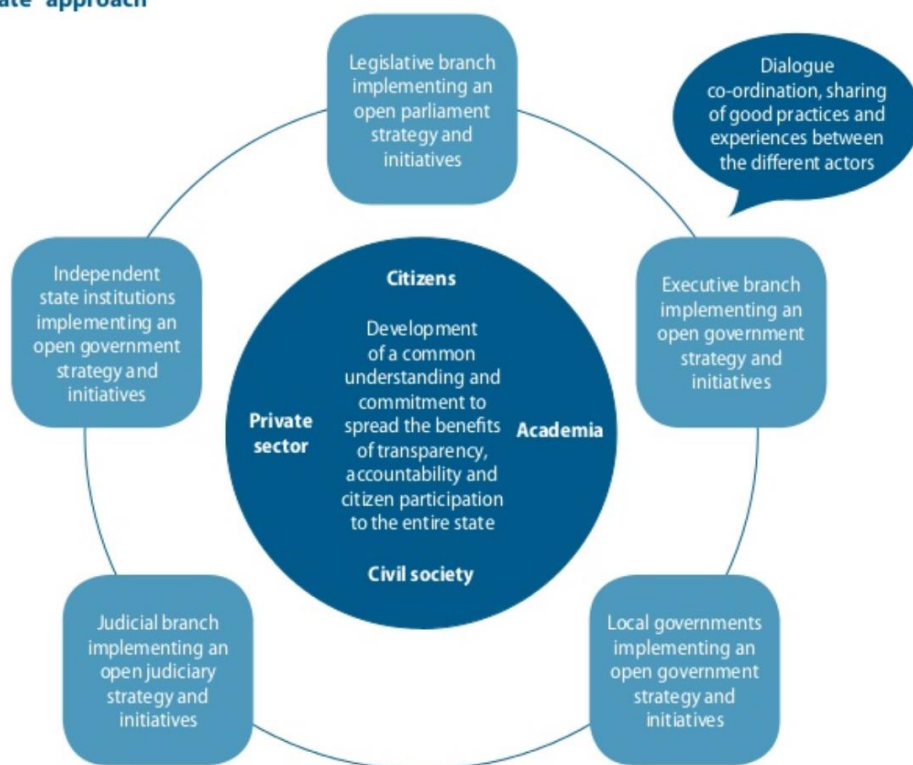
Οι μεταρρυθμίσεις ανοικτής διακυβέρνησης πρέπει να σχεδιάζονται μέσα από μια ενιαία εθνική στρατηγική ολιστικής διακυβέρνησης για να εξασφαλιστεί ο συντονισμός και ο ευρύτερος δυνατός αντίκτυπος.

Απαιτείται συνδυασμός

- με τα εθνικά αναπτυξιακά σχέδια δράσης
- με τις περιφερειακές στρατηγικές
- με το πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης

ώστε να επιτευχθεί η μετάβαση από την ανοικτή διοίκηση στην «ανοικτή πολιτεία» και ο καθορισμός Εθνικών Προτεραιοτήτων. Με βάση την προσέγγιση του ΟΟΣΑ η «ανοικτή πολιτεία» συνδυάζει δράσεις των Πολιτών, της Ακαδημαϊκής κοινότητας, του Ιδιωτικού τομέα και της Κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο της Δημόσιας Σφαίρας.

The OECD “Open State” approach



Εικόνα 2 Ανοικτή Πολιτεία -Open State

Στην πραγματικότητα, η στρατηγική ανοικτής διακυβέρνησης δεν πρέπει να θεωρείται απομονωμένη, διότι είναι κρίσιμη για την επίτευξη διαφόρων πολιτικών αποτελεσμάτων σε τομείς όπως η ακεραιότητα του δημόσιου τομέα και η καταπολέμηση της διαφθοράς, η ψηφιακή διακυβέρνηση, η παροχή δημόσιων υπηρεσιών, οι δημόσιες συμβάσεις¹⁵.

Η ανοικτότητα, η προσβασιμότητα και η χρηστικότητα των πληροφοριών, του λογισμικού και των προτύπων της Διακυβέρνησης αποτελούν σημαντικό πυλώνα της Ανοικτής Διακυβέρνησης, αλλά όχι την ουσία του ανοίγματος των επίσημων θεσμών και διαδικασιών.

Η διαφάνεια απαιτεί ένα διπλό ρόλο από την κυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση:

- Να γίνει κοινή συνείδηση μια συνεχής, πιο συμμετοχική και υπεύθυνη, διαδικασία αλλαγής στις δομές τους.
- Παράλληλα να προχωρούν οι διαπραγματεύσεις με τον ευρύτερο δημόσιο/ιδιωτικό τομέα με σκοπό να ανοίξουν και εκεί δεδομένα και διαδικασίες.

Οι πρωτοβουλίες ανοικτής διακυβέρνησης πρέπει να συνδεθούν με τις κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές προκλήσεις της εποχής μας: πχ. η ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων είναι

¹⁵ Μελέτη OPENWISE.EU - Ανασκόπηση δράσεων ανοικτής διακυβέρνησης στην Ελλάδα: εντοπισμός αδυναμιών και βραχυπρόθεσμων & μεσοπρόθεσμων προτεραιοτήτων - 11.2017 - Administrative Reform Technical Assistance in Greece

ένα θέμα που θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί μέσω ανοικτών πρακτικών διαπραγμάτευσης και ελέγχου, με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων και με τελικό σκοπό την ενίσχυση της Διαφάνειας στις εργασιακές σχέσεις. Αντίστοιχα, ο κίνδυνος διαφθοράς στη δικαστική εξουσία μπορεί να απομειωθεί με την εισαγωγή πρακτικών ανοικτής διακυβέρνησης (π.χ. ανοιχτά δεδομένα σε σχέση με τη σύνθεση των δικαστηρίων) στα δικαστήρια.

Το άνοιγμα συνόλων δεδομένων σχετικά με την Υγεία, την Κοινωνική Ασφάλιση, την Εργασία, τη Δικαιοσύνη είναι θέματα που αφορούν συγκεκριμένες κοινότητες πολιτών και τα οποία θα διεύρυναν το πεδίο, μέσα στο οποίο οι πολίτες μπορούν να αναζητήσουν λύσεις, να συζητήσουν και να συμβάλουν με τις προτάσεις τους.

Η ενσωμάτωση απόψεων πρέπει να περιλαμβάνει τα ενδιαφερόμενα μέρη σε όλα τα επίπεδα: δικαστές, δικηγόρους, γιατρούς, αλλά και κινήσεις πολιτών, ασθενείς, οργανώσεις, όπως και ομάδες πολιτών που αποκλείονται συστηματικά από τομείς πολιτικής, όπως οι γυναίκες και οι μετανάστες. Είναι σημαντικό να ενθαρρυνθούν και να ενισχυθούν αυτές οι «άτυπες» φωνές, που συνδέονται με τα δίκτυα των πολιτών μέσα και έξω από τη Δημόσια Διοίκηση, καθιερώνοντας μια ευρύτερη κουλτούρα και πολιτική Ανοικτής Διακυβέρνησης.

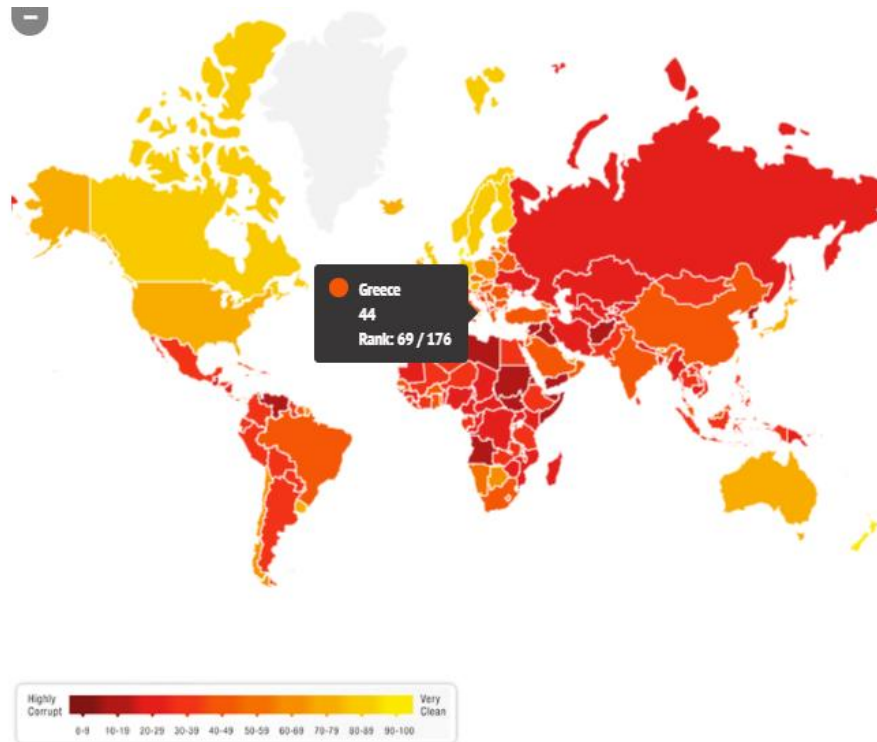
1.4.1 Η ανοικτή διακυβέρνηση ως εργαλείο διοίκησης για την καταπολέμηση της διαφθοράς, την ανάκτηση της εμπιστοσύνης και τη βελτίωση της ποιότητας των πολιτών

Βασικές κοινές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διακυβέρνηση σε όλο τον κόσμο είναι το υψηλό επίπεδο διαφθοράς σε κυβερνήσεις και η χαμηλή δημόσια εμπιστοσύνη.

Καταπολέμηση της διαφθοράς

Η καταπολέμηση της διαφθοράς είναι μια σημαντική διάσταση που λαμβάνεται υπ' όψη κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση πολιτικών ανοικτής διακυβέρνησης. Μια σημαντική ένδειξη αποτελεί ο Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index CPI) που υπολογίζεται σε ετήσια βάση από τον Οργανισμό Transparency International και μετράει τα αντιληπτά επίπεδα διαφθοράς του δημόσιου τομέα βαθμολογώντας 175 χώρες από το 0 έως τα 100. Κάθε χρόνο βαθμολογούνται οι χώρες για το πόσο διεφθαρμένος είναι ο δημόσιος τομέας τους. Ο Δείκτης Αντίληψης Διαφθοράς στέλνει ένα ισχυρό μήνυμα και οι κυβερνήσεις αναγκάζονται να λάβουν γνώση και να ενεργήσουν. Πίσω από αυτούς τους αριθμούς αποτυπώνεται η καθημερινή πραγματικότητα για τους ανθρώπους που ζουν σε αυτές τις χώρες. Ο δείκτης δεν μπορεί να καταγράψει την ατομική απογοήτευση από αυτή

την πραγματικότητα, αλλά καταγράφει την αντίληψη αναλυτών, επιχειρηματιών και εμπειρογνομόνων σε χώρες σε όλο τον κόσμο.



Εικόνα 3 Δείκτης Αντίληψης της Διαφθοράς (Corruption Perception Index, CPI)¹⁶

Στις χώρες με χαμηλότερο βαθμό σε αυτό το δείκτη λειτουργούν αναξιόπιστοι και κακώς λειτουργούντες δημόσιοι οργανισμοί όπως η αστυνομία και το δικαστικό σώμα. Ακόμη και όταν υπάρχουν νόμοι κατά της διαφθοράς, στην πράξη συχνά περιφρονούνται ή αγνοούνται. Οι χώρες με υψηλότερη κατάταξη τείνουν να έχουν υψηλότερο βαθμό ελευθερίας του Τύπου, πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες, ισχυρότερα πρότυπα ακεραιότητας για τους δημόσιους υπαλλήλους και πιο ανεξάρτητα δικαστικά συστήματα

Εμπιστοσύνη και Λογοδοσία

Η ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών αποτελεί έναν επίσης σημαντικό στόχο των δημοσίων πολιτικών ανοικτής διακυβέρνησης. Όταν οι πολίτες γίνονται δύσπιστοι απέναντι στις κυβερνήσεις η πολιτική συμμετοχή μειώνεται και η κυβέρνηση χάνει την νομιμοποίηση και το σεβασμό που είναι απαραίτητα για να κινητοποιηθούν οι πόροι ώστε να ωφελείται ο μεγαλύτερος αριθμός πολιτών. Πολλές φορές όμως, η χαμηλή εμπιστοσύνη είναι συχνά και συνέπεια μιας αναποτελεσματικής διακυβέρνησης.

¹⁶ Ο δείκτης υπολογίζεται σε ετήσια βάση από τον Οργανισμό Transparency International (<https://www.transparency.org/research/cpi/overview>)

Οι αιτίες χαμηλής εμπιστοσύνης εμπίπτουν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Σε πολλές χώρες με αποδεδειγμένα προβληματική διακυβέρνηση, οι πολίτες αντιλαμβάνονται τους κυβερνήτες (και αξιωματούχους σε κάθε επίπεδο) ως διεφθαρμένους και τις ελίτ ως αυτοεξυπηρετούμενες ομάδες που λεηλατούν τους πόρους του έθνους, εκμεταλλευόμενοι τους απλούς ανθρώπους και διαιωρίζοντας βαθιές δομές προνομίων και αδικίας. Όταν αισθάνονται ανίσχυροι, οι πολίτες μπορούν να προσφέρουν την ψήφο ή την υποστήριξή τους ως αντάλλαγμα για κάποια μικρή υλική ωφέλεια. Αυτές είναι στρατηγικές επιβίωσης που οι αδύναμοι χρησιμοποιούν για να επιβιώσουν όταν γνωρίζουν ότι το σύστημα είναι διεφθαρμένο και δεν βλέπουν καμία προοπτική μεταρρύθμισης.

Ως αποτέλεσμα, η διαφθορά γίνεται ο κανόνας, όλοι αισθάνονται εξαπατημένοι και η κοινωνική εμπιστοσύνη είναι γενικά χαμηλή. Αυτοί οι τύποι χωρών έχουν χαμηλά αποθέματα αυτού που ονομάζεται «κοινωνικό κεφάλαιο» - δηλαδή τις οριζόντιες σχέσεις εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης που επιτρέπουν στους ανθρώπους να συνεργαστούν συλλογικά.

Το άλλο σύνδρομο είναι αυτό που βρίσκουμε σε αρκετές από τις πλουσιότερες δημοκρατίες στην Ευρώπη, τις Ηνωμένες Πολιτείες, και την Ανατολική Ασία, όπου η εμπιστοσύνη στην διακυβέρνηση έχει μειωθεί τα τελευταία χρόνια. Εκεί οι πολίτες υπερεκτιμούν την έκταση της διαφθοράς εξαιτίας της κάλυψης που παρέχουν τα όλο και περισσότερο κατακερματισμένα και ανταγωνιστικά μέσα ενημέρωσης, συμπεριλαμβανομένων ειδικά των κοινωνικών μέσων. Επιπλέον, η έντονη πολιτική πόλωση που οδηγείται από άκρας ιδεολογικά φορτισμένες φωνές στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης δημιουργεί «θαλάμους αντήχησης» εντός των οποίων οι ομοειδείς απόψεις ενισχύονται. Αυτό με τη σειρά του εμποδίζει τη δημιουργία συναίνεσης.

Η μείωση της διαφθοράς ή η αύξηση της διαφάνειας δεν θα αποκαταστήσουν από μόνες τους την εμπιστοσύνη στην κυβέρνηση. Πρέπει να βρεθούν τρόποι για να μειώσουν την πολιτική πόλωση, να μειώσουν την κακή πληροφόρηση και τις ψευδείς ειδήσεις ώστε να επιτρέψουν στις κυβερνήσεις να λειτουργήσουν εκ νέου αποτελεσματικότερα.

Το βασικό μέσο για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των πολιτών και της κυβέρνησης είναι να βελτιωθεί η λογοδοσία, η συμμετοχή και η διαφάνεια μέσα από την ανοικτή διακυβέρνηση. Οι κρατικές πιστώσεις και οι δαπάνες για παράδειγμα πρέπει να είναι να είναι πλήρως διαφανείς και προσιτές στον έλεγχο από τον Τύπο, την κοινωνία των πολιτών και ένα ισχυρό σύστημα από καλά εκπαιδευμένους και ανεξάρτητους κρατικούς ελεγκτές.

Η ανοικτή διακυβέρνηση ως παράμετρος ποιότητα της ζωής

Βασική στόχευση της προώθησης των δημοσίων πολιτικών ανοικτής διακυβέρνησης είναι και η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.



Εικόνα 4 Ευρωπαϊκός δείκτης ΟΟΣΑ, βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών¹⁷

Οι αρχές ανοικτής διακυβέρνησης σχετίζονται με μια σειρά από παράγοντες που επιδρούν στην ποιότητα ζωής των πολιτών στο βαθμό που οι απλοί οικονομικοί δείκτες δεν παρουσιάζουν μια πλήρη εικόνα. Αξίζει να αναφερθούν ότι μεταξύ των παραγόντων που περιλαμβάνονται στον ευρωπαϊκό δείκτη για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών του ΟΟΣΑ είναι η Συμμετοχή των πολιτών, η Κοινωνική ανισότητα και η Διαβούλευση για την νομοθεσία.

1.4.2 Κατευθύνσεις υλοποίησης της Ανοικτής Διακυβέρνησης

Βασικές κατευθύνσεις για τη διαμόρφωση και την υλοποίηση πολιτικών της ανοικτής διακυβέρνησης αποτελούν οι εξής:

- **Ανοικτοί πόροι**

Αφορά στην ανοικτή διάθεση και επαναχρησιμοποίηση πόρων όπως τα ανοικτά δεδομένα, το ανοικτό λογισμικό και τις ανοικτές προδιαγραφές. Η ελεύθερη και

¹⁷ Create Your Better Life Index (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>)

ευρέως διαθέσιμη πληροφορία, χρησιμοποιείται, μεταξύ άλλων για εμπορικούς σκοπούς με στόχο την αύξηση της διαφάνειας και τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας.

- **Ανοικτές διαδικασίες συμμετοχής και ενδυνάμωσης των πολιτών**

Τα σύγχρονα μοντέλα της δημόσιας διοίκησης εισάγουν διαδικασίες που επιτρέπουν στους χρήστες να συμμετέχουν στη χάραξη πολιτικής μέσα από τη συνεργασία σε δραστηριότητες, διαδικασίες και δομές του δημόσιου τομέα.

- **Ανοικτές υπηρεσίες**

Οι υπηρεσίες και οι διαδικασίες του δημοσίου τομέα συνδυαζόμενες με άλλες με σκοπό τη δημιουργία νέων υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας.

Κοινή παράμετρος είναι η αυτονόητη αρχή ότι όλες αυτές οι δημόσιες πολιτικές προωθούνται με απόλυτο σεβασμό στην προστασία των προσωπικών δεδομένων.

1.5 Ψηφιακοί καταλύτες, οδηγοί και εμπόδια στις δράσεις ανοικτής διακυβέρνησης

Ακολουθεί καταγραφή βασικών ψηφιακών καταλυτών, οδηγών και εμποδίων¹⁸ που συνδέονται με την Ανοικτή Διακυβέρνηση.

Οι **ψηφιακοί καταλύτες** είναι επαναχρησιμοποιήσιμα δομικά στοιχεία τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν από δημόσιες διοικήσεις ή τρίτους για να συνθέσουν νέες ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες ή να υποστηρίξουν το σχεδιασμό και την υλοποίηση ανοικτών δημόσιων πολιτικών. Οι βασικοί ψηφιακοί καταλύτες που έχουν προσδιοριστεί για την ανοικτή κυβέρνηση είναι:

- Αυθεντικές έγκυρες πηγές και ανοικτά δεδομένα
- Δομικά στοιχεία επαναχρησιμοποιήσιμων ή κοινόχρηστων λύσεων (building blocks)
- Ανοικτά πρότυπα και τεχνικές προδιαγραφές

Οι **οδηγοί** (drivers) αποτελούν τα κυριότερα κίνητρα των δημόσιων διοικήσεων να υιοθετήσουν μια καινοτόμο, συνεργατική, ανοικτή κυβερνητική προσέγγιση. Έχουν εντοπιστεί οι εξής επτά οδηγοί:

- Ανάπτυξη και εργασία

¹⁸ Analysis of the value of new generation of eGovernment services, European Commission, PwC, Open Evidence, Institute for Baltic Studies, (2015)

- Εξοικονόμηση δαπανών
- Καινοτομία, εκσυγχρονισμός του δημοσίου τομέα
- Δημοκρατικές αρχές
- Ζήτηση, εξυπηρέτηση απαιτήσεων της κοινωνίας των πολιτών
- Πολυ-καναλική πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες
- Διασυνοριακή κινητικότητα και παροχή υπηρεσιών

Τέλος, έχουν εντοπισθεί **εμπόδια** που αποτελούν παράγοντες που αποθαρρύνουν τις δημόσιες διοικήσεις να υιοθετήσουν μια καινοτόμο, συνεργατική και ανοικτή κυβερνητική προσέγγιση. Ακολουθεί καταγραφή των βασικών εμποδίων που έχουν εντοπιστεί:

- Έλλειψη πολιτικής δέσμευσης
- Η συμβολή του κατεστημένου
- Έλλειψη χρηματοοικονομικών πόρων
- Έλλειψη ψηφιακών ικανοτήτων / δεξιοτήτων
- Νομικοί περιορισμοί
- Βιωσιμότητα και επιχειρηματικά μοντέλα
- Νομικές αβεβαιότητες σχετικά με την ευθύνη και τη λογοδοσία
- Έλλειψη διαλειτουργικότητας
- Το σύνδρομο «δεν εφευρέθηκε εδώ» - Not Invented Here
- Έλλειψη εμπιστοσύνης