

6. Σχέδιο δράσης για τα επόμενα έτη

6.1 Εντοπισμός υπολειπόμενων κρίσιμων φορέων της Διοίκησης για την εφαρμογή της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων

Παρά τη σημαντική ενεργοποίηση και τον υπερδιπλασιασμό των εγγεγραμμένων φορέων στο κεντρικό αποθετήριο, η ανάλυση των αποτελεσμάτων από την εφαρμογή του Ν. 4305/2014, τόσο σε ποσοτικό όσο και σε ποιοτικό επίπεδο εξακολουθεί να καταδεικνύει την περιορισμένη ενεργοποίηση τόσο φορέων όσο και τομέων πολιτικής, οι οποίοι είτε έχουν ανταποκριθεί ελλιπώς στις επιταγές του Νόμου είτε δεν έχουν ανταποκριθεί καθόλου. Επομένως, ως διαρκής προτεραιότητα τίθεται η πλήρης εφαρμογή της πολιτικής ανοικτής διάθεσης σε στοχευμένους φορείς της δημόσιας διοίκησης οι οποίοι είτε δεν έχουν ενεργοποιηθεί είτε δεν έχουν ολοκληρώσει τη διαδικασία έκδοσης απόφασης του άρθρου 10 του Ν. 4305/2014. Λόγω του ειδικού βάρους και του επιτελικού ρόλου τους, κρίνεται ότι μεγάλη σημασία θα πρέπει να αποδοθεί στην περαιτέρω ενεργοποίηση:

- των **Υπουργείων**: όπως είχε αναφερθεί και στην ετήσια έκθεση έτους 2016, τα Υπουργεία, λόγω της αποστολής τους, διαθέτουν ένα σημαντικό πλούτο εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων, ιδίως οικονομικού, επιχειρηματικού και κοινωνικού περιεχομένου, επί τη βάση των οποίων δύναται να αναπτυχθούν εφαρμογές υψηλής προστιθέμενης αξίας. Αν και έχουν ενεργοποιηθεί αρκετοί τομείς πλέον, τομείς όπως των Εσωτερικών θεμάτων, των Οικονομικών, της Υγείας δεν έχουν ενεργοποιηθεί. Παράλληλα, το σύνολο των Υπουργείων καλούνται να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην ενεργοποίηση και την υποκίνηση των εποπτευόμενων φορέων τους για την εφαρμογή της πολιτικής ανοικτής διάθεσης, κινητοποιώντας και συντονίζοντας την πολιτική ανοικτών δεδομένων.

- των **Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού** : Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού διαθέτουν πλούτο δεδομένων. Ήδη, οι Περιφέρειες έχουν ενταχθεί στο Κεντρικό αποθετήριο σε σημαντικό ποσοστό (85%). Ωστόσο, σημαντικό έλλειμμα εμφανίζεται στην ανταπόκριση των Δήμων, καθώς, παρότι διπλασιάστηκαν σε αριθμό, εξακολουθούν να αποτελούν πολύ μικρό ποσοστό επί του γενικού συνόλου (15%) όσοι Δήμοι έχουν ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του Ν. 4305/2014. Καθώς η συμμετοχή και η ενεργοποίηση των δήμων με μεγάλο πληθυσμό συνιστά βασικό δείκτη αξιολόγησης για την ουσιαστική εφαρμογή της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων από διεθνείς φορείς, ως στόχος τίθεται η περαιτέρω υποκίνηση και ανταπόκρισή τους.

- των **Εκπαιδευτικών, Πολιτιστικών, Ελεγκτικών και Ερευνητικών Αρχών, Οργανισμών και Ιδρυμάτων**: η ευρύτητα της ανωτέρω ομάδας φορέων που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων μουσεία, βιβλιοθήκες, κέντρα έρευνας θετικών ή θεωρητικών επιστημών, ελεγκτικά σώματα, πολιτιστικά ιδρύματα και αποθετήρια μελετών καθώς και τα εξαιρετικού ενδιαφέροντος και ποιότητας δεδομένα που οι φορείς της δύνανται να διαθέσουν για περαιτέρω χρήση, την καθιστά έναν από τους κινητήριους μοχλούς για την διάθεση αλλά και χρήση συνόλων δεδομένων για την παροχή νέων

υπηρεσιών, την παραγωγή περαιτέρω χρήσιμου επιστημονικού έργου και την σύνδεση έργου και αναγκών της επιστημονικής κοινότητας με εκείνα της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας. Ως εκ τούτου, και επειδή έως τώρα η συμμετοχή των κρίνεται περιορισμένη, το Υπουργείο την θεωρεί βασικό εταίρο στην εν γένει στρατηγική ανοικτών δεδομένων και η περαιτέρω υποκίνηση και ανταπόκρισή τους αποτελούν στόχους πρωταρχικής σημασίας. Ειδική μνεία αξίζει στα Γενικά Αρχεία του Κράτους τόσο για την ποιότητα όσο και για την ποσότητα των συνόλων δεδομένων που ήδη παρέχουν για περαιτέρω χρήση και τα οποία με την παρουσία και την συνέπειά τους αποτελούν καλή πρακτική και για άλλους φορείς της δημόσιας διοίκησης.

- της **Δικαιοσύνης**. Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην κρατική λειτουργία και η απονομή δικαιοσύνης αποτελούν μείζονα ζητήματα σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο αφού η διεθνής πρακτική δείχνει ότι η διαφάνεια στην κυβερνητική λειτουργία, πέρα της εκτελεστικής (Δημόσια Διοίκηση) και της νομοθετικής εξουσίας (Κοινοβούλιο) εκτείνεται με εντατικό ρυθμό και στην δικαστική εξουσία¹. Ένας από τους κρίσιμους τομείς ανοικτής διακυβέρνησης αποτελεί η δικαιοσύνη η οποία τα τελευταία χρόνια έχει κάνει σημαντικά βήματα τόσο στη χώρα μας όσο και σε ευρωπαϊκές χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με σχετικές οδηγίες² και μετά από την υλοποίηση έργων τεχνολογιών και πληροφορικής μεγάλου βεληνεκούς.

Στο πλαίσιο αυτό το Υπουργείο στοχεύει στην εντατικοποίηση της συνεργασίας με το Υπουργείο Δικαιοσύνης αλλά και με τους υπόλοιπους αρμόδιους φορείς, με σκοπό την ανοικτή διάθεση δεδομένων που αφορούν τη λειτουργία και την απονομή δικαιοσύνης στη χώρα στην κεντρική εθνική πύλη ανοικτών δεδομένων www.data.gov.gr, με σεβασμό σε κάθε περίπτωση στο ρόλο, στην ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας καθώς και υπό την επιφύλαξη των ευαίσθητων προσωπικών δεδομένων.

- Συνεχίζοντας, σημαντικό κριτήριο για την περαιτέρω συμμετοχή φορέων αποτελεί το είδος των δεδομένων τα οποία έχουν στη διάθεσή τους. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται σε φορείς της δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι ασχέτως της νομικής τους μορφής, έχουν στη διάθεσή τους δεδομένα τα οποία εντάσσονται σε κατηγορίες υψηλής αξίας, όπως αυτά αναγνωρίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και ιδίως στις ακόλουθες πέντε θεματικές κατηγορίες συνόλων δεδομένων, οι οποίες παρουσιάζουν την υψηλότερη ζήτηση για περαιτέρω χρήση (Κατευθυντήριες Γραμμές - ΕΕ C240/5³), όπως γεωχωρικά δεδομένα, γεωσκόπηση και περιβάλλον, συγκοινωνιακά δεδομένα, στατιστικά στοιχεία (Εθνικά, περιφερειακά και τοπικά στατιστικά δεδομένα με βασικούς δημογραφικούς και οικονομικούς

¹ Ενδεικτικά αναφέρονται οι περιπτώσεις της Μεγάλης Βρετανίας (<http://data.okfn.org/data/rgrp/court-decisions-gb>), της Αργεντινής, της Χιλής και της Ουρουγουάης (<http://www.opendataresearch.org/dl/symposium2015/odrs2015-paper10.pdf>) αλλά και άλλων ευρωπαϊκών κρατών (<http://eucases.eu/legalopendata.html>).

² Ενδεικτικά αναφέρεται το «Πολυετές Σχέδιο Δράσης για την Ευρωπαϊκή Ηλεκτρονική Δικαιοσύνη 2014-2018» σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσβάσιμο στην ιστοσελίδα [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0614\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0614(01)&from=EN).

³ Προσβάσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN)

δείκτες), επιχειρήσεις και άλλα σύνολα δεδομένων μπορούν να θεωρηθούν ως «βασικά» ή «υψηλής αξίας» δεδομένα, ανάλογα με τις περιστάσεις (συνάφεια με στρατηγικούς στόχους, εξελίξεις της αγοράς, κοινωνικές τάσεις κλπ.). Στην τελευταία περίπτωση, ιδίως στην ελληνική πραγματικότητα, άλλα υψηλής αξίας δεδομένα θα μπορούσαν να αντληθούν ιδίως από την υγεία, την εργασία, την κοινωνική πολιτική, την παιδεία και την ενέργεια.

Οι ανωτέρω φορείς αποτελούν το κοινό-στόχο για τις ενέργειες υποκίνησης οι οποίες σχεδιάζονται και αναμένονται να τεθούν σε εφαρμογή εντός του επόμενου έτους, με επίκεντρο την περαιτέρω ενεργοποίηση και συμμετοχή τους. Ειδικότερα, μία τέτοιου είδους ενέργεια είναι, ενδεικτικά, η δρομολόγηση νεώτερης στοχευμένης επικοινωνίας με τους φορείς, μέσω εγκύκλιων οδηγιών, συσκέψεων και τηλεδιασκέψεων. Ιδίως σε περίπτωση φορέων οι οποίοι βρίσκονται εκτός Αττικής, η διοργάνωση τηλεδιασκέψεων αποδεικνύεται ιδιαίτερα επιτυχής στην έγκαιρη παροχή διευκρινήσεων και επίλυση ειδικότερων ζητημάτων, επιταχύνοντας την εφαρμογή της πολιτικής ανοικτής διάθεσης από τους φορείς.

Ήδη, με την αριθμ. πρωτ. ΔΗΔ/Φ.40/2369/24.1.2017⁴ (ΑΔΑ: 6Γ07465ΧΘΨ-473) πρόσφατη σχετική εγκύκλιο ζητήθηκε εκ νέου η επίσπευση ενεργειών από τους υπόχρεους φορείς για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων σε εφαρμογή του ν. 4305/2014. Μεταξύ των στόχων της εγκυκλίου είναι η ενεργοποίηση φορέων, που, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της έκθεσης, επικαιροποιημένα με νεώτερα στοιχεία, έχουν έως σήμερα αδρανήσει ως προς την εφαρμογή της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων ή την έχουν εφαρμόσει αποσπασματικά

6.2 Εμπλουτισμός και ποιοτική αναβάθμιση των αναρτημένων συνόλων δεδομένων.

Για την επίτευξη του στόχου της μεγιστοποίησης των θετικών επιδράσεων της υιοθέτησης της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων στις επιχειρήσεις και στην Κοινωνία των Πολιτών, δηλαδή στη μεγιστοποίηση της χρήσης των ανοικτών δημοσίων δεδομένων με τρόπους πρακτικά ωφέλιμους για τις επιχειρήσεις, την Κοινωνία των Πολιτών αλλά και την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση, αναγκαία συνθήκη αποτελεί πέρα από την ενεργοποίηση των φορέων, η βελτίωση της ποιότητας των συνόλων δεδομένων τα οποία αναρτώνται στο κεντρικό αποθετήριο data.gov.gr

Ο κύριος παράγοντας ο οποίος επηρεάζει την ποιότητα των συνόλων δεδομένων είναι η διαδικασία καταγραφής τους, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 4305/2014. Ειδικότερα, ο συνδυασμός των συμπερασμάτων της ποιοτικής και ποσοτικής ανάλυσης κατέδειξε έντονη αποσπασματικότητα και διαφοροποίηση μεταξύ των αποφάσεων καταγραφής των συνόλων εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων μεταξύ των φορέων. Σε μεγάλο βαθμό, η συγκεκριμένη διαφοροποίηση οφείλεται στη διαφορετική φύση, αποστολή και πλέγμα αρμοδιοτήτων του κάθε φορέα. Αυτός ήταν και ο βασικός λόγος για τον οποίο δεν επιδιώχθηκε η θεσμοθέτηση ενός κοινού προτύπου, αλλά ο νόμος παρείχε τις γενικές κατευθύνσεις για την ταξινόμηση των συνόλων εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων

⁴ Βλ. σχετικά <https://diavgeia.gov.gr/doc/6%CE%9307465%CE%A7%CE%98%CE%A8-473>

σε τέσσερις (4) κατηγορίες,. Το Υπουργείο παρείχε ειδικότερες κατευθύνσεις στο πλαίσιο εγκύκλιων οδηγιών και λοιπών ενεργειών.

Ωστόσο, η αποσπασματικότητα η οποία παρατηρείται σε περιπτώσεις φορέων οι οποίοι διέπονται από κοινό νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο, ασκούν παρόμοιες αρμοδιότητες και συνακόλουθα θα μπορούσε να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι θα έπρεπε να έχουν στην κατοχή τους παρόμοιες κατηγορίες συνόλων δεδομένων, οδηγεί σε μία ποιοτική ανομοιομορφία, η οποία δυσχεραίνει την κατανόηση των συνόλων δεδομένων που διαθέτει ο κάθε φορέας από κάθε ενδιαφερόμενο φορέα ή πολίτη.

Επιπροσθέτως, στις αποφάσεις των φορέων οι οποίες έχουν εκδοθεί έως σήμερα παρατηρούνται στοιχεία τα οποία δυσχεραίνουν την ορθή αποτύπωση των συνόλων δεδομένων τα οποία έχουν στην κατοχή τους. Ενδεικτικά, σε αρκετές περιπτώσεις δεν υφίσταται ομαδοποιημένος συγκεντρωτικός κατάλογος των κατηγοριών συνόλων δεδομένων που βρίσκονται στην κατοχή του φορέα, αλλά παρατηρείται το φαινόμενο πολυσέλιδων αποφάσεων, οι οποίες χρήζουν ειδικότερης επεξεργασίας, που δεν είναι δυνατό να διενεργηθεί εύκολα από τον μη εξοικειωμένο χρήστη. Σε άλλες περιπτώσεις, παρατηρείται το φαινόμενο μιας γενικής παραπομπής σε ιστοτόπους που οι φορείς διαθέτουν ανοικτά δεδομένα (όπως το ΔΙΑΥΓΕΙΑ), χωρίς ακριβή προσδιορισμό των επιμέρους συνόλων. Τέλος, όπως αναφέρθηκε στην ενότητα 3.6, αναρτώνται σύνολα σε μη μηχαναγνώσιμη μορφή ή χωρίς σαφή συμπλήρωση των μεταδομένων, με τρόπο κατά τον οποίο να περιγράφεται με ακρίβεια το αναρτηθέν σύνολο.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, ήδη το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης με την αριθμ. πρωτ. ΔΗΔ/Φ.40/2369/24.1.2017 (ΑΔΑ: 6Γ07465ΧΘΨ-473) πρόσφατη σχετική εγκύκλιο παρείχε συμπληρωματικές κατευθυντήριες οδηγίες για τη βελτίωση της ποιότητας των συνόλων δεδομένων. Αντίστοιχες οδηγίες δίνονται και στο πλαίσιο εξειδικευμένων συναντήσεων και ημερίδων, ενώ η προσπάθεια του Υπουργείου θα εστιάσει στον εντοπισμό των προβληματικών περιπτώσεων και την άμεση επικοινωνία με τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς με κάθε δόκιμο τρόπο για τη δρομολόγηση των διορθώσεων.

6.3 Ενδυνάμωση της περαιτέρω χρήσης από φορείς του δημοσίου τομέα και λοιπούς ενδιαφερόμενους

Έχοντας πλέον μία κρίσιμη μάζα συνόλων δεδομένων στο κεντρικό αποθετήριο, γεννάται εύλογα το ερώτημα του αντίτυπου της εφαρμογής της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων στην κοινωνία και την πραγματική οικονομία. Όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα 3.4, αρκετοί διεθνείς οργανισμοί και φορείς αξιολογούν τη χώρα ως προς μία σειρά δεικτών. Ένας δείκτης στον οποίο η Χώρα τείνει να σημειώνει χαμηλή επίδοση (βάσει του Open Data Barometer και του European Data Portal) είναι η αποτύπωση των επιδράσεων από την εφαρμογή της πολιτικής ανοικτών δεδομένων. Ο δείκτης αναλύεται στα ακόλουθα συστατικά στοιχεία:

- Αποτύπωση επιδράσεων σε πολιτικό επίπεδο, όπου αποτιμάται η επίδραση των ανοικτών δεδομένων στην ενίσχυση της κυβερνητικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και στην ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας
- Αποτύπωση επιδράσεων σε κοινωνικό επίπεδο, όπου αποτιμάται η επίδραση των ανοικτών δεδομένων στην ενίσχυση αφενός της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και αφετέρου στην ενσωμάτωση των περιθωριοποιημένων ομάδων και την πρόσβασή τους σε δημόσιες υπηρεσίες.
- Αποτύπωση επιδράσεων σε οικονομικό επίπεδο, όπου αποτιμάται η επίδραση των ανοικτών δεδομένων στην οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία νέων επιχειρήσεων μέσω της αξιοποίησης των ανοικτών δεδομένων.

Αν και συγκεντρώνεται υψηλή βαθμολόγηση στον πρώτο υπό-δείκτη, εμφανίζεται χαμηλή βαθμολόγηση στους επόμενους δύο, καθώς δεν είναι εμφανώς ορατές οι επιδράσεις και τα οφέλη της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο. Όπως είχε διαπιστωθεί και στην προηγούμενη ετήσια έκθεση (2016), παρά την επάρκεια του σχετικού θεσμικού πλαισίου αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η διάχυση, χρήση και αξιοποίηση των ανοικτών δεδομένων είναι ακόμη περιορισμένη, όχι μόνο στους δημόσιους φορείς, αλλά και στον επιχειρηματικό κόσμο. Για να βελτιωθεί η επίδοση της Ελλάδας και να αντληθούν επιπρόσθετα οφέλη από την πολιτική των ανοικτών δεδομένων, ως προτεραιότητα εξακολουθεί να παραμένει η ενδυνάμωση της περαιτέρω χρήσης από φορείς του δημοσίου τομέα και λοιπούς ενδιαφερόμενους.

Για να υλοποιηθεί η εν λόγω στρατηγική στόχευση, η οποία έχει τεθεί ήδη από το προηγούμενο σχέδιο δράσης, απαιτείται:

Α) η περαιτέρω αύξηση του αριθμού των συνόλων δεδομένων που έχουν αναρτηθεί στο κεντρικό αποθετήριο www.data.gov.gr, με την ανάρτηση νέων συνόλων υψηλής προστιθέμενης αξίας και η περαιτέρω αύξηση του αριθμού των φορέων υπόχρεων προς ένταξη στο κεντρικό αποθετήριο (βλ. ενότητα 5.1)

Β) η βελτίωση της ποιότητας των συνόλων δεδομένων τα οποία αναρτώνται (βλ. ενότητα 5.2), μέσα και από τη βελτίωση της λειτουργικότητας του ελληνικού portal των ανοικτών δεδομένων, ώστε να καταγράφονται καλύτερα οι ανάγκες σε ανοικτά δεδομένα της επιχειρηματικής κοινότητας, καθώς και ο τρόπος αξιοποίησης των παρεχόμενων ανοικτών δεδομένων.

Γ) ενέργειες ενημέρωσης και δημοσιότητας για τη χρήση και αξιοποίηση των ανοικτών δεδομένων, στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, όπως ενδεικτικά:

- η ενίσχυση της συνεργασίας με ακαδημαϊκά και ερευνητικά ιδρύματα, με στόχο αφενός τη συνδρομή τους στην κατάρτιση μεθοδολογικού πλαισίου αποτίμησης των επιδράσεων της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων και αφετέρου την ενημέρωσή τους για τη δράση των ανοικτών δεδομένων και την πρόσκλησή τους για ανάπτυξη εφαρμογών

- η ανάληψη περαιτέρω προωθητικών ενεργειών για τη γνωστοποίηση του κεντρικού αποθετηρίου data.gon.gr, την ενίσχυση της αναγνωρισιμότητάς του και την αύξηση της ζήτησης για τα σύνολα δεδομένων που αναρτώνται σε αυτό
- η διενέργεια ποσοτικής έρευνας για τη μέτρηση των επιδράσεων από τη χρήση των ανοικτών δεδομένων σε πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

Σε κάθε περίπτωση και εφόσον κριθεί αναγκαίο, εξετάζεται η πιθανότητα επεξεργασίας νομοθετικής ρύθμισης, για τη θέσπιση συμπληρωματικών κινήτρων για την προώθηση της περαιτέρω χρήσης των ανοικτών δεδομένων, σε συνέχεια ενδελεχούς μελέτης των αντίστοιχων ευρωπαϊκών πρακτικών, με στόχο την καλλιέργεια και την εγκαθίδρυση μιας κουλτούρας προσανατολισμένης στα ανοικτά δεδομένα.