



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Η ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΩΣ ΠΛΑΤΦΟΡΜΑ
(GOVERNMENT AS A PLATFORM – GaaP) ΚΑΙ
Η ΕΘΝΙΚΗ ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2016-2021**

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπων:

ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΣΑΛΗΣ

Σπουδαστής:

ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΓΕΩΡΓΟΥΛΕΤΗΣ

ΑΘΗΝΑ - 2017

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Η ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΩΣ ΠΛΑΤΦΟΡΜΑ
(GOVERNMENT AS A PLATFORM – GaaP) ΚΑΙ
Η ΕΘΝΙΚΗ ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2016-2021**

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Επιβλέπων:

ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΣΑΛΗΣ

Σπουδαστής:

ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΓΕΩΡΓΟΥΛΕΤΗΣ

ΑΘΗΝΑ – 2017

ΕΣΔΔΑ, Γεωργουλέτης Ελευθέριος © 2017, με την επιφύλαξη παντός νομίμου δικαιώματος

Δήλωση

Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής

Αθήνα, 29/10/2017

(Υπογραφή)

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η έννοια της Κυβέρνησης ως Πλατφόρμα - ΚωΠ. Μετά από ορισμένες εισαγωγικές παρατηρήσεις, τα κυριότερα χαρακτηριστικά της έννοιας περιγράφονται με βάση το αρχικό άρθρο του Tim O'Reilly. Στη συνέχεια, παρατίθενται οι τέσσερις κύριες κατηγορίες χρήσης πλατφόρμας από δημόσιες διοικήσεις που συναντώνται σε διεθνές επίπεδο, η σχέση τους με το μοντέλο ΚωΠ και δύο παραδείγματα, της Εσθονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ελληνική Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 (ΕΨΣ 16-21) και η σχέση της με το μοντέλο ΚωΠ. Στην αρχή, δίνονται σε συντομία ορισμένα στοιχεία του πλαισίου της ευρωπαϊκής κι εθνικής ψηφιακής πολιτικής των προηγούμενων ετών. Η ΕΨΣ 16-21 περιγράφεται ως μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας βελτίωσης και συστηματοποίησης της παλιάς ψηφιακής πολιτικής. Στη συνέχεια, η ΕΨΣ 16-21 εξετάζεται ως προς τις έννοιες που παρουσιάστηκαν στο πρώτο κεφάλαιο: το μοντέλο ΚωΠ, η δημιουργία και χρήση μίας ή πολλών κυβερνητικών πλατφορμών (ΚυΠ) και οι ομοιότητες με την εσθονική και τη βρετανική περίπτωση.

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται μία προσπάθεια πρόβλεψης των βασικών προβλημάτων που θα συναντούσε η εφαρμογή μιας «στρατηγικής της πλατφόρμας» στην ελληνική περίπτωση. Ως επίλογος, παρατίθενται ορισμένες προτάσεις πολιτικής και μελλοντικής έρευνας και δράσεων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης που θα εξυπηρετούσαν μια τέτοια στρατηγική.

Λέξεις-κλειδιά:

Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα, ΚωΠ, Κυβερνητική Πλατφόρμα, ΚυΠ, Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική, Ψηφιακή Πολιτική

ABSTRACT

In the first chapter, the concept of a GaaP is presented. After some introductory observations, the main characteristics of this concept are described, using the initial article on GaaP by Tim O'Reilly. A presentation of the four main forms of usage of platforms by public administrations on international level and their relationship with the GaaP model follows. The first chapter closes with two possible example of GaaP, Estonia, and the United Kingdom.

The Greek National Public Strategy 2016-2021 (GNPS 16-21) and its relationship with the GaaP model is the topic of the second chapter. In the beginning, some brief information on the previous framework of the European and Greek digital policy is given. The GNPS 16-21 is described as a part of a greater attempt at improving and systematising the existing digital policy framework. The last part of the second chapter connects it with the concepts of the first chapter: the GaaP model, the prospect of creation and usage of one or more government platforms (GoP) by the Greek government, and the similarities of the "Greek model" to those of Estonia and the United Kingdom.

The main goal of the last chapter is to describe all main possible implications which a "platform strategy" would face if it were implemented in the Greek public administration. As an epilogue, some prepositions for future research and actions by the Greek public administration which would enable the implementation of a "platform strategy" are presented.

Keywords:

Government as a Platform, GaaP, Platform for Government, PfG, Greek Digital Strategy, Greek Digital Policy

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα εργασία αφιερώνεται σε όσους προσπαθούν να βρουν λύση σε κάθε πρόβλημα, όχι πρόβλημα σε κάθε λύση, σε πείσμα των καιρών και γνωρίζοντας καλά ότι θα είναι για πάντα μειοψηφία. Δεν τους εύχομαι αισιοδοξία, που σχεδόν πάντα καταλήγει σε κυνισμό και παραίτηση, αλλά συγκρατημένη απαισιοδοξία, επιμονή και υπομονή.

Ευχαριστώ τον κ. Αναστάσιο Σαλή για τις παροτρύνσεις του και τη σημαντική βοήθειά του στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας. Επίσης, ευχαριστώ τον συνάδελφο του ΕΚΔΔΑ κ. Ιωάννη Ματζαβάκη για τις χρήσιμες παρατηρήσεις του. Εξυπακούεται ότι τυχόν λάθη και παραλείψεις του τελικού κειμένου βαραίνουν αποκλειστικά εμένα.

*Λευτέρης Γεωργουλέτης,
Αθήνα, Οκτώβριος 2017*

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ	v
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	vi
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: GOVERNMENT AS A PLATFORM - GaaP	3
Α) Η έννοια	3
Β) Χαρακτηριστικά της ΚωΠ	5
Γ) Μορφές πλατφόρμας στο Δημόσιο.....	9
Δ) Οι περιπτώσεις της Εσθονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΕΘΝΙΚΗ ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2016-2021	18
Α) Το πλαίσιο	18
Β) Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021	21
Γ) Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα κι Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	33
Α) Πιθανά προβλήματα εφαρμογής του μοντέλου ΚωΠ	33
Β) Προτάσεις πολιτικής	34
Γ) Προτάσεις έρευνας και δράσεων	37
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	39

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΕΩΝ

[Εικόνα 1: Το διαδίκτυο σε ένα λεπτό](#)

[Εικόνα 2: Ευρωπαϊκό ψηφιακό θεματολόγιο κι εθνική στρατηγική ΤΠΕ](#)

[Εικόνα 3: Είδη διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων](#)

[Εικόνα 4: Η σελίδα της Διάγνωσης \(26-10-17\) - μετάπτωση στο G-cloud](#)

[Πίνακας 1: Διαφορές Κυβέρνησης ως Πλατφόρμα και Κυβερνητικής Πλατφόρμας](#)

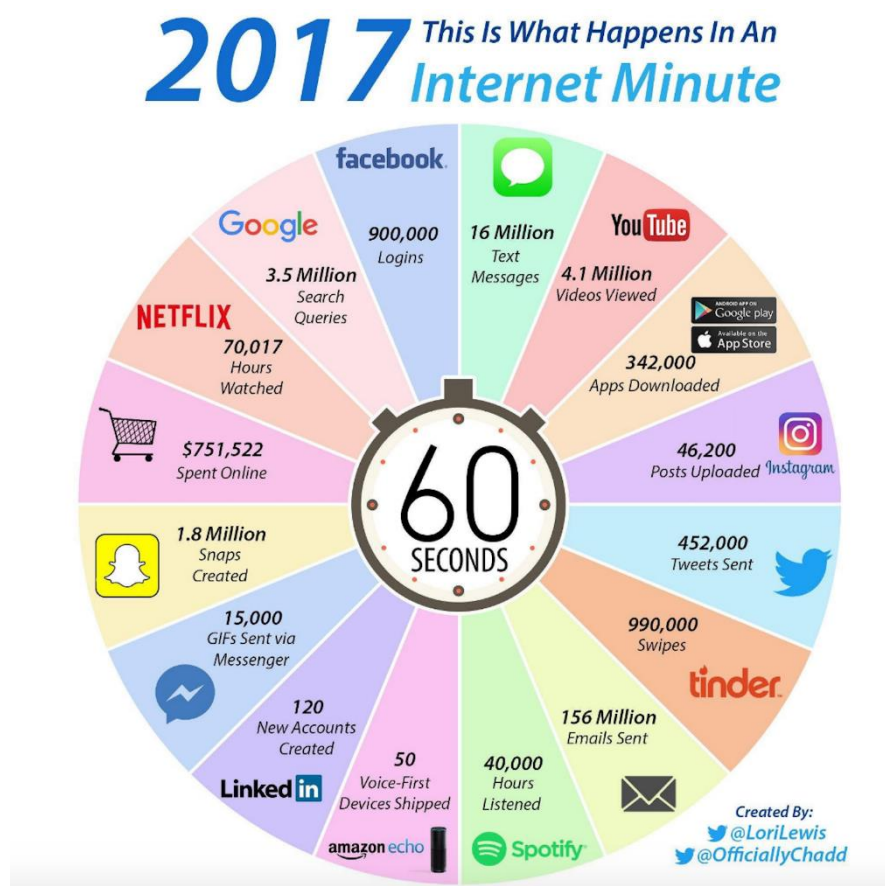
[Πίνακας 2: Τομείς παρέμβασης ΕΨΣ 16-21 και στόχοι ΕΨΣ 07-13](#)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ΓΓΨΠ	Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΨΣ	Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική
ΗΔ	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
ΚΙΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚυΠ	Κυβερνητική Πλατφόρμα
ΚωΠ	Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα
Ν	Νόμος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΚΜ	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
ΤΠΕ	Τεχνολογία Πληροφορικής κι Επικοινωνίας
ΥΔΜΗΔ	Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΨΗΠΤΕ	Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών κι Ενημέρωσης
ΑΡΙ	Application programming interface
GDS	Government Digital Service (βρετανική)
ICT	Information and Communication Technology
GaaP	Government as a Platform
GNDS	Greek National Digital Strategy

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 31 Αυγούστου 2017, η διεθνής ΜΚΟ «Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ» δημοσίευσε ένα σύντομο ενημερωτικό άρθρο που αναφέρει τι γίνεται κατά μέσο όρο στο διαδίκτυο παγκοσμίως σε διάρκεια ενός λεπτού¹.



Εικόνα 1: Το διαδίκτυο σε ένα λεπτό (πηγή: World Economic Forum, 2017)

Λίγα χρόνια μετά την τεχνολογική φούσκα των αρχών της δεκαετίας του 2000, αυτή η δεύτερη φάση ανάπτυξης του Διαδικτύου (Web 2.0) χαρακτηρίζεται από την ενεργότερη συμμετοχή των ίδιων των χρηστών και από την τάση ενιαιοποίησης όλων των μέσων μαζικής επικοινωνίας (διαδίκτυο, κινητά τηλέφωνα, σταθερά τηλέφωνα, τηλεόραση, ραδιόφωνο κτλ). Αυτή είναι η αιτία που πλέον δεν γίνεται λόγος για τεχνολογία πληροφορικής αλλά για τεχνολογία πληροφορικής κι επικοινωνιών (ΤΠΕ).

¹ World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2017/08/what-happens-in-an-internet-minute-in-2017>, τελευταία ανάκτηση 29-10-2017

Η επέκταση της χρήσης του διαδικτύου και η ψηφιοποίηση μεγάλου μέρους της ανθρώπινης δραστηριότητας μέσω της χρήσης της δημιουργεί νέες προκλήσεις για τα κράτη και τους διεθνείς οργανισμούς. Η προσπάθεια του κράτους να ρυθμίσει την πρόσβαση σε, συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία και μετάδοση δεδομένων συνιστά έναν σχετικά νέο κλάδο πολιτικής, την ψηφιακή πολιτική. Το ελληνικό κράτος δημιουργεί νέους θεσμούς ή αναβαθμίζει υπάρχοντες έτσι ώστε να ασκήσει ψηφιακή πολιτική στα πλαίσια που θέτει η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το 2016, το ελληνικό κράτος σύστησε Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής (ΓΓΨΠ) με τον Ν. 4389/2016, ως αυτοτελή υπηρεσία που υπάγεται στον Πρωθυπουργό. Το ίδιο έτος, η ΓΓΨΠ ενσωματώθηκε στο νεοσύστατο Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών κι Ενημέρωσης (ΥΨΗΠΤΕ) με το Π.Δ. 123/2016. Η εφαρμογή της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής 2016-2021 (ΕΨΣ ή ΕΨΣ 16-21) είναι το ουσιαστικό αντικείμενο της ΓΓΨΠ. Στο πλαίσιο της ΕΨΣ, η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (ΗΔ) μπορεί να γίνει αντιληπτή ως άσκηση ψηφιακής πολιτικής με αντικείμενο την ίδια τη Δημόσια Διοίκηση, επηρεάζοντας το σύνολο των διαδικασιών της.

Ο οριζόντιος επηρεασμός του συνόλου της οικονομίας και της Δημόσιας Διοίκησης από την ασκούμενη ψηφιακή πολιτική δημιουργεί μία χαρακτηριστική ιδιαιτερότητα. Από τη μία, η ψηφιακή πολιτική είναι δύσκολο να εφαρμοστεί με βάση την αρχή της νομιμότητας όταν το γράμμα του νόμου είναι συχνά ασαφές και το πνεύμα του νόμου αλλά και η διοικητική πρακτική αλλάζουν με πολύ μικρότερη ταχύτητα. Από την άλλη, τα πολλαπλαστικά οφέλη της κατάλληλης ψηφιακής πολιτικής, καθώς και ο αναγκαία δυναμικός χαρακτήρας της για να ανταπεξέλθει στις ταχύτατες εξελίξεις ίσως του πιο δυναμικού κλάδου της οικονομίας, καθιστούν την εφαρμογή της σημαντική πηγή προστιθέμενης αξίας και προφανή βάση κάθε μεταρρύθμισης. Αν όντως ισχύει η τετριμμένη κριτική ότι οι μεταρρυθμίσεις αποτυγχάνουν επειδή δεν καταφέρνουν να αλλάξουν την κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης, η ψηφιακή πολιτική προσφέρει σημαντική δυνατότητα επηρεασμού αυτής της κουλτούρας αλλάζοντας ριζικά το «πώς» κάθε άλλου είδους δημόσιας πολιτικής.

Στο περιβάλλον του Web 2.0, η αναβάθμιση της ψηφιακής πολιτικής και του ίδιου του τρόπου παροχής δημόσιων υπηρεσιών προς την κατεύθυνση της συνδιαμόρφωσής τους από την ενεργή αυθόρμητη συμμετοχή των πολιτών και των δημόσιων φορέων (Government 2.0) είναι ένα εύλογο επόμενο βήμα. Το μοντέλο Government as a platform (GaaP) που περιγράφεται στην παρούσα εργασία είναι μία πολύ πρόσφατη σύλληψη για το πώς θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί αυτή η αναβάθμιση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: GOVERNMENT AS A PLATFORM - GaaP

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η έννοια της GaaP. Στα πρώτα δύο υποκεφάλαια γίνονται ορισμένες εισαγωγικές παρατηρήσεις για τον ορισμό και τη μετάφραση της έννοιας στα ελληνικά και περιγράφονται τα επιμέρους χαρακτηριστικά της όπως αυτά ορίστηκαν από τον εισηγητή της (O'Reilly 2011). Στα επόμενα δύο υποκεφάλαια, γίνεται σταδιακή σύνδεση με την υπάρχουσα διοικητική πρακτική σε διεθνές επίπεδο. Αρχικά, παρατίθενται οι τέσσερις κύριες κατηγορίες χρήσης πλατφόρμας από δημόσιες διοικήσεις και διεθνείς οργανισμούς και η σχέση τους με το μοντέλο GaaP. Στη συνέχεια, δίνονται στοιχεία από δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις, της Εσθονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, τα οποία θα είναι χρήσιμα στα επόμενα δύο κεφάλαια της εργασίας.

A) Η έννοια

Σε ένα ψηφιακό περιβάλλον, πλατφόρμα ονομάζεται το περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί μία εφαρμογή. Η πλατφόρμα είναι ένας συνδυασμός υλικού, λογισμικού και δεδομένων, που αλληλεπιδρά με τον χρήστη της μέσω μίας API (Application Programming Interface – διεπαφή προγραμματισμού εφαρμογών). Το λειτουργικό σύστημα ενός ατομικού υπολογιστή (πχ Microsoft, Linux) είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα ψηφιακής πλατφόρμας. Τα επιμέρους προγράμματα (πχ επεξεργασίας κειμένου, πλοήγησης στο διαδίκτυο), είναι οι εφαρμογές που λειτουργούν πάνω στην πλατφόρμα – λειτουργικό σύστημα. Πάνω σε μία ψηφιακή πλατφόρμα, ένας εξωτερικός χρήστης μπορεί να χρησιμοποιήσει υπάρχουσες εφαρμογές ή να δημιουργήσει τη δική του. Στη δεύτερη περίπτωση, η πλατφόρμα λέγεται ανοιχτή².

Πρόσφατα, η έννοια της πλατφόρμας άρχισε να χρησιμοποιείται και από τη διοικητική επιστήμη εξαιτίας της ψηφιοποίησης σημαντικού μέρους της οικονομικής δραστηριότητας. Ως πλατφόρμα ορίζεται το επιχειρησιακό μοντέλο που δημιουργεί αξία μέσω της αυθόρμητης αλληλεπίδρασης δύο ή περισσότερων αλληλεξαρτώμενων ομάδων, για παράδειγμα καταναλωτών και παραγωγών (Chen 2009). Μια επιχειρησιακή πλατφόρμα αποτελείται από την υποδομή της, που είναι η φυσική της υπόσταση, και από τους κανόνες λειτουργίας της, και δεν είναι απαραίτητο να έχει ψηφιακή υπόσταση. Για

² Free online dictionary of computing (FOLDOC), <http://foldoc.org/platform>

παράδειγμα, ένα εμπορικό κέντρο που νοικιάζει χώρους σε επιχειρήσεις λιανικών πωλήσεων είναι ουσιαστικά μία επιχειρησιακή πλατφόρμα που βασίζεται στην αυθόρμητη προθυμία των επιχειρηματιών να νοικιάσουν χώρους και στην αλληλεπίδρασή τους με τους πελάτες τους³. Η χρήση του επιχειρησιακού μοντέλου της πλατφόρμας στον δημόσιο τομέα με σκοπό τη δημιουργία εφαρμογών παροχής ψηφιακών υπηρεσιών ονομάζεται Government as a platform – GaaP.

Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας, ο όρος αποδίδεται στα ελληνικά σε «Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα – ΚωΠ», ως κατά λέξη μετάφραση της αρχικής έννοιας. Η επιλογή αυτή απαιτεί ορισμένες διευκρινίσεις:

1. Η φράση «Διακυβέρνηση ως Πλατφόρμα - ΔωΠ» (Governance as a platform – επίσης GaaP) είναι πιο αντιπροσωπευτική της λογικής που διέπει το συγκεκριμένο επιχειρησιακό μοντέλο. Στα ελληνικά, η έννοια της κυβέρνησης παραπέμπει σε κάθετη δομή λειτουργίας. Αντίθετα, η έννοια της διακυβέρνησης περιλαμβάνει καταρχήν τη δικτύωση και τη συνεργασία που απαιτούνται ώστε το επιχειρησιακό μοντέλο της πλατφόρμας να μπορεί να λειτουργήσει στην πράξη. Με δεδομένο ότι δεν υπήρχε προγενέστερη απόδοση του όρου στα ελληνικά, χρησιμοποιείται η συντομογραφία ΚωΠ ως άμεση μετάφραση της αρχικής έννοιας.
2. Η λέξη government αναφέρεται τόσο στην κυβέρνηση ως δομή όσο και στην κυβέρνηση ως διαδικασία. Η έννοια της ΚωΠ όπως χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία αναφέρεται σε μοντέλο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης και όχι της κυβέρνησης – πολιτικής ηγεσίας.
3. Τα επόμενα κεφάλαια έχουν ως αντικείμενό τους επιχειρησιακές πλατφόρμες που έχουν ψηφιακή υπόσταση, επομένως η λέξη «πλατφόρμα» εννοεί την ψηφιακή πλατφόρμα που εξυπηρετεί το αντίστοιχο επιχειρησιακό μοντέλο. Από εδώ και πέρα, όπου δεν διευκρινίζεται αλλιώς, η σχετική διάκριση δεν θα λαμβάνεται υπόψη.

³ Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η προστιθέμενη αξία είναι οι οικονομίες συγκέντρωσης τόσο για τους επιχειρηματίες (κοινές παραγγελίες κι ενιαία διαπραγμάτευση για τις δημόσιες παροχές πχ νερό, ηλεκτρικό, διαδίκτυο) όσο και για τους πελάτες – τελικούς χρήστες (ευκολότερες αγορές λόγω της συγκέντρωσης των καταστημάτων σε ένα μέρος, γι' αυτό και το όνομα «οικονομίες συγκέντρωσης»).

B) Χαρακτηριστικά της ΚωΠ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο Tim O' Reilly είναι ο πρώτος που χρησιμοποίησε τον όρο ΚωΠ για περιγράψει μια νέα μορφή κυβέρνησης που λειτουργεί και παρέχει υπηρεσίες με ψηφιακό και συμμετοχικό τρόπο. Για να γίνει πιο κατανοητός, ο O'Reilly χρησιμοποίησε το οδικό δίκτυο των ΗΠΑ ως παράδειγμα επιχειρησιακής πλατφόρμας όπου η κυβέρνηση κατασκευάζει και συντηρεί την υποδομή, δημιουργεί κι εφαρμόζει τους κανόνες αλλά οι πολίτες είναι ελεύθεροι να τη χρησιμοποιήσουν κατά το δοκούν για τους δικούς τους σκοπούς. Στη συνέχεια, ο O'Reilly περιγράφει τις επτά βασικότερες αρχές της ΚωΠ:

α) *Ανοιχτότητα*: Η συμμετοχή στην πλατφόρμα είναι ελεύθερη για όλους και οι κανόνες λειτουργίας και τα πρότυπα είναι γνωστά και ανοιχτά, καθορίζονται από τον πάροχο της πλατφόρμας (ο αρμόδιος διοικητικός φορέας) και απευθύνονται στο σύνολο των δυνητικών χρηστών, που είναι είτε μεμονωμένοι πολίτες είτε οργανισμοί είτε άλλοι δημόσιοι φορείς. Η ανοιχτότητα μπορεί να λειτουργήσει ως αρχική παρότρυνση (nudging) στους πολίτες και τους δημόσιους φορείς να συμμετάσχουν. Ειδικότερα, η ύπαρξη γνωστών και ανοιχτών προτύπων καθιστά ευκολότερη τη συμμόρφωση των χρηστών της πλατφόρμας με το υπάρχον νομικό και κανονιστικό πλαίσιο (πχ Δίκαιο Ανταγωνισμού)⁴. Η αντίληψη ότι οι χρήστες και ο κάτοχος της πλατφόρμας είναι ανταγωνιστές και η τάση εξοστρακισμού των χρηστών μέσω αυξημένης κλειστότητας είναι σημαντική αιτία αποτυχίας των εγχειρημάτων πλατφόρμας γιατί τα στερούν από τη σημαντικότερη πηγή τους, τη συνεισφορά των χρηστών. Η τάση για αυξημένη κλειστότητα ερμηνεύεται από το γεγονός ότι η ανοιχτότητα μεταθέτει τη δημιουργία αξίας από την ίδια την πλατφόρμα, στην οποία όλοι έχουν πρόσβαση, στις εφαρμογές που φιλοξενεί. Ο O'Reilly αναφέρει ως παράδειγμα από τον κλάδο της πληροφορικής τη μετάθεση δημιουργίας αυξημένης προστιθέμενης αξίας από τη διαδικασία κατασκευής του υλικού στη διαδικασία δημιουργίας του λογισμικού των υπολογιστών τη δεκαετία του 1990. Αυτή η μετάθεση αποτυπώθηκε στη σταδιακή υποχώρηση της IBM, κατασκευάστριας υλικού υπολογιστών, προς όφελος της Microsoft, δημιουργού λογισμικού υπολογιστών. Αν και η Microsoft επιδιώκει κλειστότητα στη δική της

⁴ Ένα μη καθαρά τεχνικό παράδειγμα ανοιχτού προτύπου είναι το κείμενο «Οι αναλυτικοί κανόνες και πρότυπα για τον σχεδιασμό, ανάπτυξη και λειτουργία των διαδικτυακών τόπων της Δημόσιας Διοίκησης» που εξέδωσε το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το 2012 .

πλατφόρμα – λειτουργικό σύστημα, τα Windows, η μεγαλύτερη πρόκληση που αντιμετωπίζει προέρχεται από το Διαδίκτυο και τα εγχειρήματα ανοιχτού κώδικα. Η ανοιχτότητα στο λογισμικό μεταθέτει τη δημιουργία αυξημένης προστιθέμενης αξίας από τη δημιουργία λογισμικού στη συλλογή δεδομένων και τη δημιουργία αλγορίθμων που τα επεξεργάζονται. Στην περίπτωση της κυβέρνησης, όπως και κάθε άλλου μη κερδοσκοπικού φορέα, δεν υπάρχει καταρχήν αυτού του είδους το αντικίνητρο.

β) Απλότητα: Για να πετύχει τη μέγιστη δυνατή συμμετοχή, μια πλατφόρμα δεν αρκεί να είναι τυπικά ανοιχτή αλλά να έχει σύντομους και κατανοητούς όρους χρήσης και να απαιτεί όσο γίνεται απλούστερο χειρισμό μέσω μιας κατά το δυνατό φιλικής API. Η επίλυση όλων των πιθανών προβλημάτων, όπως και η κάλυψη όλων των πιθανών αναγκών, είναι αδύνατον να γίνει εκ των προτέρων. Μία απλή αρχική ιδέα μπορεί να γίνει η βάση για κάτι πιο περίπλοκο κι εξατομικεύσιμο, όπως δείχνει ο O'Reilly με το παράδειγμα του Twitter, που πρωτοσχεδιάστηκε σε μία χαρτοπετσέτα και πλέον στην πλατφόρμα του φιλοξενεί χιλιάδες εφαρμογές.

γ) Συμμετοχή: Γενικά, η συμμετοχή των χρηστών μπορεί να είναι παθητική - τυπική, με παρατηρήσεις (επισήμανση λαθών και παραλείψεων - μικρές διορθώσεις) και ανατροφοδότηση (σχολιασμός), ή μπορεί να είναι ενεργητική - ουσιαστική, με νέες ιδέες (πρόταση για καινούρια εφαρμογή, καλές πρακτικές), νέα δεδομένα (αν ο χρήστης είναι δημόσιος φορέας που συλλέγει ανοιχτά δεδομένα) και νέες εφαρμογές (αυθόρμητη καινούρια εφαρμογή). Μια πλατφόρμα απαιτεί τόσο παθητική όσο κι ενεργητική συμμετοχή για να παραγάγει αξία. Για παράδειγμα, το [opengov.gr](#) στη σημερινή του μορφή δέχεται παρατηρήσεις και σχόλια αλλά όχι νέες ιδέες ή νέες «εφαρμογές» (πχ νέα σχέδια νόμου), επομένως από μόνο του αποτελεί εργαλείο ανοιχτής αλλά όχι ουσιαστικά συμμετοχικής διακυβέρνησης⁵. Παρακάτω θα αναλυθεί περισσότερο η διαφορά μεταξύ του μοντέλου ΚωΠ και της απλής χρήσης μίας ψηφιακής πλατφόρμας από τη Δημόσια Διοίκηση χωρίς την υιοθέτηση του αντίστοιχου επιχειρησιακού μοντέλου (Κυβερνητική Πλατφόρμα – ΚυΠ).

δ) Ανοχή στην πρωτοβουλία⁶: Υπάρχουν περιπτώσεις που οι χρήστες μίας πλατφόρμας μπορούν να την αξιοποιήσουν με τρόπους που να μην είναι νόμιμοι και κανονικοί αλλά

⁵ Στο ίδιο πλαίσιο, η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία είναι ό,τι κοντινότερο σε παράδειγμα ουσιαστικής συμμετοχής.

⁶ Ο O'Reilly αποδίδει αυτό το χαρακτηριστικό ως "learn from your hackers" – «διδάχτετε από τους χάκερ σας». Επειδή στα ελληνικά η λέξη χάκερ και οι μεταφράσεις της (πειρατής, εισβολέας) παραπέμπουν σε

δεν προβλέφθηκαν από τον δημιουργό της. Στο μοντέλο ΚωΠ, αυτοί οι χρήστες δεν αντιμετωπίζονται ως πρόβλημα αλλά ως ευκαιρία επέκτασης της λειτουργικότητας της πλατφόρμας. Ένα γνωστό παράδειγμα τέτοιας πρωτοβουλίας είναι η Υπερδιαύγεια, μία μηχανή αναζήτησης που βασίζεται σε δεδομένα της Διαύγειας, του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και των πρακτικών από τις συνεδριάσεις της Βουλής των Ελλήνων προκειμένου να πραγματοποιεί καλύτερες αναζητήσεις από τις αντίστοιχες μεμονωμένες μηχανές αναζήτησης⁷.

ε) *Επάρκεια κατάλληλων δεδομένων*: Όλες οι εφαρμογές απαιτούν συγκεκριμένα είδη δεδομένων για να παραγάγουν το επιθυμητό αποτέλεσμα (μέγεθος, είδος κτλ), αλλιώς δεν γίνεται χρήση όλης της λειτουργικότητάς τους. Στην περίπτωση του Δημοσίου, η αρχής της δημοσιότητας που προβλέπεται στο άρθρο 5^A του Συντάγματος εξασφαλίζει την πρόσβαση των πολιτών σε όλα τα δεδομένα της Δημόσιας Διοίκησης που τον αφορούν ή για τα οποία μπορεί να αποδείξει έννομο συμφέρον και δεν καλύπτονται από κάποιο απόρρητο. Παρόλα αυτά, πολλά από αυτά τα δεδομένα είτε δεν είναι σε ηλεκτρονική μορφή (πχ φυσικά έγγραφα) είτε είναι σε ηλεκτρονική μορφή αλλά σε αδόμητη μορφή ή μορφή που μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο από ορισμένα είδη ομοειδών εφαρμογών (κλειστό πρότυπο, πχ ηλεκτρονικό έγγραφο σε μορφή .doc). Σε τέτοιες περιπτώσεις απαιτείται περαιτέρω, συχνά επαναλαμβανόμενη επεξεργασία των δεδομένων, κάτι που καθιστά δυσχερή τη χρήση τους. Τα λεγόμενα ανοιχτά δεδομένα πληρούν τις παραπάνω προϋποθέσεις και συγκεκριμένα ορίζονται ως «τα δεδομένα που διατίθενται με ορισμένη άδεια, ώστε ο οποιοσδήποτε να μπορεί να τα χρησιμοποιεί, να τα επαναχρησιμοποιεί και να αναδιανέμει τα ίδια ή τροποποιήσεις τους, με μοναδικό περιορισμό την αναφορά στην πηγή τους ή την παρόμοια διανομή⁸». Για να είναι

παράνομη δραστηριότητα, προτιμήθηκε διαφορετική διατύπωση για την πρώτη εισαγωγή της έννοιας. Στην αμέσως επόμενη υποσημείωση, η λέξη χάκερ χρησιμοποιείται με θετικό περιεχόμενο.

⁷ Η «[Υπερδιαύγεια](#)» ήταν καρπός μίας πρωτοβουλίας του 2014 από το τότε Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ) να διοργανώσει έναν “hackathon” – «χακαθόνιο» με τίτλο “Open Public Data Hackathon”. Σε έναν χακαθόνιο ανοιχτών δεδομένων, οι συμμετέχοντες – «χάκερς» χρησιμοποιούν τα λεγόμενα ανοιχτά δεδομένα για την ανάπτυξη χρήσιμων εφαρμογών που αφορούν την επίλυση συγκεκριμένου προβλήματος ή απλώς τη βελτίωση της ποιότητας μιας συγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπηρεσίας. Η πρωτοβουλία αυτή έμεινε χωρίς συνέχεια. Μάλιστα, η Υπερδιαύγεια ανακοίνωσε ότι σταματά τη λειτουργία της από 24 Οκτωβρίου 2017 λόγω έλλειψης πόρων. Την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές (29-10-2017), η Υπερδιαύγεια παραμένει ανοιχτή χάρη στην πρωτοβουλία ενός ανώνυμου ευεργέτη, που παραχώρησε τον αναγκαίο χώρο στον υπεύθυνο της σελίδας.

⁸ Open Knowledge International (OKI), <http://opendefinition.org/okd/>, τελευταία ανάκτηση 29-10-2017

πραγματικά ανοιχτά, τα δεδομένα πρέπει να είναι προσβάσιμα στον άνθρωπο κι επεξεργάσιμα από την κατάλληλη μηχανή. Ο Ν. 3448/2006, όπως ισχύει τροποποιημένος από τον Ν. 4305/2014, ορίζει για τους σκοπούς της Διοίκησης ότι τα ανοιχτά δεδομένα πρέπει να είναι:

1. Αποθηκευμένα σε ηλεκτρονική μορφή,
2. Διαμορφωμένα με «ανοιχτό μηχαναγνώσιμο μορφότυπο» ώστε να είναι εφικτή η αυτοματοποιημένη επεξεργασία τους από όλους τους σταθμούς εργασίας. Για παράδειγμα, ένα έγγραφο σε μορφή .csv αναγνωρίζεται από οποιαδήποτε εφαρμογή ανάγνωσης κειμένου και θεωρείται μορφή δεδομένων ανεξάρτητη από πλατφόρμα (platform-independent),
3. Αποθηκευμένα σε σταθερό σημείο απόθεσης (στην περίπτωση της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, το data.gov.gr) και
4. Συνοδευόμενα από τα μεταδεδομένα τους.

Η Διοίκηση δεν είναι απαραίτητο να παράγει πρωτογενώς η ίδια τα ανοιχτά δεδομένα ή να τα συλλέγει ρωτώντας ευθέως τους πολίτες. Λόγω της ψηφιοποίησης σημαντικού μέρους της ανθρώπινης δραστηριότητας, ένας τεράστιος όγκος δεδομένων παράγεται καθημερινά χωρίς συνειδητή προσπάθεια από τους χρήστες. Για παράδειγμα, ο αλγόριθμος Page Rank της μηχανής αναζήτησης της Google ταξινομεί τις σελίδες βάσει του αριθμού επισκέψεων των χρηστών, δεδομένο που παράγεται χωρίς συνειδητή προσπάθεια από τους χρήστες. Η αυτόματη παραγωγή μεγάλου όγκου δεδομένων χωρίς προφανή δομή, ή αλλιώς μεγάλων δεδομένων (big data), μπορεί να αξιοποιηθεί για τη δημιουργία ανοιχτών δεδομένων με τη χρήση τεχνικών εξόρυξης (data mining).

στ) Πειραματισμός και ανοχή στην αποτυχία: Η συμμετοχή σε μια απλή, ανοιχτή πλατφόρμα με επάρκεια κατάλληλων δεδομένων όπου πρακτικά επιτρέπεται ό,τι δεν απαγορεύεται ρητά δεν αρκεί για να εγγυηθεί την επιτυχία⁹. Σε περιπτώσεις αποτυχίας μιας πρωτοβουλίας, θα πρέπει να εξασφαλιστεί ότι ούτε η πλατφόρμα θα επιβαρυνθεί περισσότερο απ' όσο είναι αναπόφευκτο ούτε ο χρήστης θα «τιμωρηθεί» για την αποτυχία του. Σε δίκτυα πάρα πολλών χρηστών και σε περιπτώσεις που η αποτυχημένη εφαρμογή αναπτύχθηκε μόνο με έξοδά τους, το κόστος όντως εξατομικεύεται και περιορίζεται. Όμως, όταν στη διαδικασία εμπλέκεται κάποιος δημόσιος φορέας ως

⁹ Για παράδειγμα, η σελίδα greekspending.com, που ξεκίνησε το 2011 και παρακολουθούσε τα έξοδα των διάφορων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης με βάση τα στοιχεία που δημοσίευαν οι ίδιες στη Διαύγεια, σταμάτησε τη λειτουργία της χωρίς να συμπληρώσει ούτε τέσσερα χρόνια λειτουργίας.

συμμέτοχος, η ρητή ανοχή στη μεμονωμένη αποτυχία δεν είναι απλή. Τέτοιου είδους προγράμματα ουσιαστικά προσπαθούν να δώσουν δομή σε μια φαινομενικά τυχαία και χωρίς εγγυημένο αποτέλεσμα, αποκεντρωμένη διαδικασία ανάδυσης καινοτομίας που χαρακτηρίζει τις ανοιχτές πλατφόρμες. Ένα σχετικό παράδειγμα είναι τα διάφορα προγράμματα συνδημιουργίας εφαρμογών της ΕΕ¹⁰. Αυτή η προσπάθεια «κανονικοποίησης» έχει συγκεκριμένα αίτια. Το Δημόσιο λειτουργεί με βάση την αρχή της νομιμότητας και με βάση την αρχή της λογοδοσίας για κάθε δημόσια προμήθεια και για κάθε χρηματοδότηση ή ισοδύναμη διευκόλυνση που παρέχεται. Επίσης, από κάθε δημόσιο φορέα απαιτείται να τηρηθούν προκαθορισμένες προθεσμίες και να επιτευχθούν διάφοροι στρατηγικοί και τακτικοί στόχοι (πχ από το πλαίσιο «Ευρώπη 2020» μέχρι την ετήσια στοχοθεσία κάθε φορέα).

ζ) *Δίνοντας το καλό παράδειγμα*: Ο ίδιος ο πάροχος της πλατφόρμας μπορεί να περιλάβει σε αυτήν ορισμένες εφαρμογές – παραδείγματα που ανέπτυξε ο ίδιος ώστε να βοηθήσει τους πιο άπειρους χρήστες και να διαδώσει καλές πρακτικές. Στην περίπτωση του Δημοσίου, μία τέτοια τακτική συνδυασμένη με την απουσία άλλων χρηματικών κινήτρων θα μπορούσε να αυξήσει την προβλεψιμότητα των εξόδων λειτουργίας της πλατφόρμας και να συνεισφέρει στο ξεπέρασμα των δυσκολιών που αναφέρθηκαν παραπάνω. Αν και υπάρχει αξιόλογο ανθρώπινο δυναμικό στο ελληνικό Δημόσιο, η εσωτερική (in-house) ανάπτυξη εφαρμογών δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη και πάντως δεν γίνεται σε λογική πλατφόρμας.

Γ) Μορφές πλατφόρμας στο Δημόσιο

Πριν ο Tim O'Reilly προτείνει το μοντέλο της ΚωΠ, σχεδόν όλες οι κυβερνήσεις είχαν ήδη ορισμένα στοιχεία ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με δομή ανάλογη με τα χαρακτηριστικά κάθε χώρας ή κάθε επιμέρους κλάδου και δραστηριότητας. Ορισμένες κυβερνήσεις προσέγγιζαν αυθόρμητα το μοντέλο της ΚωΠ, ενώ άλλες είτε χρησιμοποίησαν την πλατφόρμα εργαλειακά και όχι ως επιχειρησιακό μοντέλο είτε αγνόησαν το μοντέλο στην πράξη. Αν και η έρευνα στον τομέα αυτό ασχολείται κυρίως

¹⁰ Εντελώς ενδεικτικά αναφέρεται το [Mobile Age](#) (τελευταία πρόσβαση στις 29-10-2017), πρόγραμμα συνδημιουργίας εφαρμογών για κινητά που απευθύνονται σε ηλικιωμένους πολίτες, σε δράση του οποίου συμμετείχε ο γράφων κατά τη διάρκεια της πρακτικής του εκπαίδευσης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας τον Ιούνιο και Ιούλιο του 2017.

με μελέτες περίπτωσης, ήδη υπάρχει μία κατηγοριοποίηση των κυβερνητικών – διοικητικών πλατφορμών σε τέσσερις βασικές μορφές (Accenture 2017):

α) *Ολική πλατφόρμα Δημόσιας Διοίκησης (Whole-of-government platform¹¹)*: Σε αυτό το μοντέλο, κάθε πρόσωπο έχει έναν λογαριασμό και συνδέεται στην ενιαία για όλο το Δημόσιο πλατφόρμα μέσω ενός μοναδικού σημείου πρόσβασης - ηλεκτρονικής διεύθυνσης. Αυτό το μοντέλο είναι καταλληλότερο για χώρες όπου υπάρχει κεντρική αρχή ρύθμισης ή και παροχής ψηφιακών υπηρεσιών, ενώ τυχόν επιμέρους πλατφόρμες ανά περιοχή, κλάδο ή τύπο παρεχόμενης υπηρεσίας είτε δεν υπάρχουν είτε είναι πολύ μικρές και πρόσφατες και μπορούν να υποκατασταθούν χωρίς μεγάλο κόστος. Η Νορβηγία με την ενιαία πλατφόρμα Altinn αποτελεί τυπικό παράδειγμα τέτοιας δομής (Accenture 2017).

β) *Διομότιμη πλατφόρμα (Peer-to-peer platform)*: Η παροχή υπηρεσιών, η ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών, η ανάπτυξη εφαρμογών και η διενέργεια συναλλαγών γίνονται αυθόρμητα μεταξύ τυπικά ομότιμων χρηστών (peers). Σε μια τυπική δομή διομότιμης πλατφόρμας, ο πάροχος είναι ένας διεθνής οργανισμός ή η κεντρική κυβέρνηση και οι επιμέρους χρήστες είναι τοπικές – αυτοδιοικητικές αρχές και γενικά φορείς του Δημοσίου διάφορων επιπέδων, όχι πολίτες. Η συνεργασία μεταξύ των φορέων αφορά συγκεκριμένη υπηρεσία (πχ αδειοδοτήσεις) ή συγκεκριμένο τομέα πολιτικής (πχ αγροτική πολιτική) και μπορεί να κυμαίνεται από ανταλλαγή καλών πρακτικών και δεδομένων μέχρι περαιτέρω εξειδίκευση κάθε φορέα στο είδος της υπηρεσίας που παρέχει. Ένα υποθετικό παράδειγμα της τελευταίας περίπτωσης στην ελληνική Διοίκηση θα ήταν η συνεργασία μιας νησιωτικής και μιας ηπειρωτικής Περιφέρειας ώστε η πρώτη να αναλαμβάνει όλες τις αδειοδοτήσεις που είναι σχετικές με τον κλάδο της αλιείας και η δεύτερη όλες όσες είναι σχετικές με τον κλάδο της κτηνοτροφίας. Ο πολίτης δεν θα παρατηρεί διαφορά και απλώς θα κάνει την αίτησή του στην οικεία Περιφέρεια. Αυτού του είδους οι πλατφόρμες έχουν πιο εξειδικευμένο χαρακτήρα, εστιάζουν στην αποδοτικότερη παραγωγή μιας δημόσιας υπηρεσίας ή εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής και συνεπώς είναι πιο κατάλληλες για διοικήσεις χωρίς κεντρική αρχή παροχής

¹¹ Ενώ η φράση “Government as a platform” μεταφράστηκε «Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα», εδώ η ίδια λέξη προτιμήθηκε να μεταφραστεί «Δημόσια Διοίκηση» για να αποδοθεί καλύτερα το νόημα.

ψηφιακών υπηρεσιών. Οι Andrews και Manning (Andrews & Manning 2015) εντόπισαν 52 περιπτώσεις τέτοιων πλατφορμών που έχουν (και) διομότιμο χαρακτήρα.

γ) *Πλατφόρμα – οικοσύστημα (Ecosystem platform)*: Σε αυτό το είδος πλατφόρμας, οι διάφοροι δημόσιοι φορείς επιδιώκουν τη συνεργασία με άλλους συμμετόχους (stakeholders) μίας δημόσιας πολιτικής με τελικό σκοπό ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα, συνήθως την παροχή κάποιας δημόσιας υπηρεσίας. Σε αντίθεση με την ολική πλατφόρμα, εδώ υπάρχει το στοιχείο της εξειδίκευσης: μια πλατφόρμα – οικοσύστημα δεν είναι γενικού σκοπού. Επίσης, σε αντίθεση με τη διομότιμη πλατφόρμα, η εμπλοκή μη δημόσιων φορέων είναι αναγκαία και η έμφαση δίνεται στο τελικό αποτέλεσμα και όχι στην αποδοτικότερη εκτέλεση συγκεκριμένης διαδικασίας. Το οικοσύστημα είναι κατάλληλη μορφή πλατφόρμας για την παροχή υπηρεσιών που είναι σχετικές με πολύπλοκα θέματα τα οποία δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν στην πράξη από ενιαίο φορέα, για παράδειγμα η ανεργία των νέων. Παρόλα αυτά, οι δημόσιοι φορείς διστάζουν να υιοθετήσουν αυτό το σχήμα για λόγους ασφαλείας αλλά και μειωμένου ελέγχου της διαδικασίας από τους ίδιους λόγω της μη τυπικά δεσμευτικής συμμετοχής άλλων συμμετόχων (Accenture 2017).

δ) *Πληθοποριστική πλατφόρμα (Crowdsourcing platform)*: Ο ορισμός της έννοιας του πληθοπορισμού στα ελληνικά προέρχεται από ίσως το μοναδικό οιωνεί πληθοποριστικό πείραμα στο ελληνικό Δημόσιο, τη wiki δημόσιων υπηρεσιών diadikasies.gr: «Ο πληθοπορισμός (αγγλικά: *Crowdsourcing*) είναι η πράξη της εξωτερικής ανάθεσης καθηκόντων, που παραδοσιακά εκτελούνταν από υπάλληλο ή εργολάβο, σε μια μεγάλη ομάδα εθελοντών ή μία κοινότητα, μέσω ανοικτής πρόσκλησης». Μία πληθοποριστική πλατφόρμα δεν κατανέμει συγκεκριμένους ρόλους, όπως γίνεται στην πράξη στα οικοσυστήματα, ούτε βασίζεται στην πρότερη εμπειρία. Αντίθετα, στοχεύει στην εύρεση καινοτόμων λύσεων για την αντιμετώπιση νέων προβλημάτων. Γι' αυτό τον λόγο, η συμμετοχή μη δημόσιων φορέων και μεμονωμένων πολιτών είναι ακόμη πιο σημαντική σε σχέση με ένα οικοσύστημα. Σε διεθνές επίπεδο, ένα σημαντικό παράδειγμα πληθοποριστικής πλατφόρμας είναι η “UNHCR Ideas¹²” της Αρχής του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες με σκοπό τη συγκέντρωση ιδεών και πρακτικών για την αντιμετώπιση των διάφορων προσφυγικών ζητημάτων που προκύπτουν παγκοσμίως.

¹² <https://www.unhcrideas.org/Page/Landing>

Όπως φαίνεται από τις παραπάνω μορφές πλατφόρμας, στην πράξη οι διοικήσεις επιδιώκουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή πολιτών και δημόσιων φορέων όταν ένα ζήτημα δημόσιας πολιτικής είναι ακόμα στο στάδιο του σχεδιασμού ή όταν μια παρεχόμενη δημόσια υπηρεσία έχει αποδειχτεί ανεπαρκής. Αντίθετα, σε περιπτώσεις αυξημένης ηλεκτρονικοποίησης και διαλειτουργικότητας, που ευνοούν την ύπαρξη ενιαίας αρχής παροχής ηλεκτρονικών υπηρεσιών για την αντιμετώπιση γνωστών ζητημάτων με γνωστό τρόπο, η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών δεν επιδιώκεται και οι υπάρχουσες πλατφόρμες στοχεύουν κυρίως στη συνεργασία μεταξύ των διάφορων δημόσιων φορέων. Στην πρώτη περίπτωση υπάρχει ουσιαστική προσπάθεια εφαρμογής του μοντέλου ΚωΠ ενώ στη δεύτερη περίπτωση απλώς ενσωματώνονται στοιχεία του στο υπάρχον, παραδοσιακό, κάθετο μοντέλο. Μία κυβερνητική πλατφόρμα (ΚυΠ) ή σύνολο πλατφορμών διευκολύνει τον συντονισμό και τη συνεργασία των δημόσιων φορέων στα πλαίσια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, χωρίς να επιδιώκει τη συμμετοχικότητα. Οι διαφορές των δύο περιπτώσεων δίνονται στον παρακάτω πίνακα:

Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα (ΚωΠ)	Κυβερνητική πλατφόρμα (ΚυΠ)
Η πλατφόρμα ως επιχειρησιακό μοντέλο	Η πλατφόρμα ως εργαλείο ΗΔ
Ανοιχτή συμμετοχή	Ανοιχτή πρόσβαση
Συνδημιουργία υπηρεσιών	Χρήση υπηρεσιών
Ταχεία αντίδραση των πολιτών	Ταχεία αντίδραση της διοίκησης
Ανοιχτά πρότυπα	Ανοιχτά δεδομένα – ανοιχτός κώδικας
Έμφαση στα εξερχόμενα (υπηρεσία)	Έμφαση στα εισερχόμενα
Μικρή τεχνολογική κληρονομιά	Μεγάλη τεχνολογική κληρονομιά

Πίνακας 1: Διαφορές Κυβέρνησης ως Πλατφόρμα και Κυβερνητικής Πλατφόρμας (πηγή: (Brown A. et al 2017))

Η πλήρης ΚωΠ αποτελεί επιχειρησιακό μοντέλο που απαιτεί ανοιχτή συμμετοχή, άρα και ανοιχτά πρότυπα, και δίνει έμφαση στην παροχή υπηρεσίας με κάθε διαθέσιμο μέσο, γι' αυτό χρησιμοποιεί την ταχεία αντίδραση των πολιτών στις αλλαγές και τη διάθεση ενεργούς συμμετοχής τους στη συνδημιουργία εφαρμογών. Όλη αυτή η διαδικασία διευκολύνεται από τη σχετική έλλειψη προγενέστερων τεχνολογικών ή νομικών δεσμεύσεων (τεχνολογική κληρονομιά, προϋπάρχουσες νομικές συμβάσεις). Αντίθετα, η ΚυΠ είναι εργαλείο ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για να διευκολύνει την ανοιχτή

συμμετοχή και την παροχή ανοιχτών δεδομένων ή κι εφαρμογών ανοιχτού κώδικα¹³ στους πολίτες, δίνοντας έμφαση στη διαδικασία παροχής υπηρεσίας καθαυτή (τι γίνεται στο backoffice), ιδιαιτερότητα που απαιτεί ταχεία αντίδραση από μέρους της διοίκησης προκειμένου οι χρήστες – πολίτες να παραμένουν ικανοποιημένοι από τις υπηρεσίες που έχουν μάθει να χρησιμοποιούν εδώ και πολλά χρόνια.

Δ) Οι περιπτώσεις της Εσθονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου

Η έννοια της ΚωΠ είναι πολύ πρόσφατη, επομένως δεν υπάρχει εκτενής αρθρογραφία σχετικά με τον βαθμό εφαρμογής αυτού του μοντέλου από τις δημόσιες διοικήσεις διεθνώς. Οι λιγότερες μελέτες περίπτωσης αφορούν κυρίως τις αγγλοσαξωνικές και τις σκανδιναβικές χώρες. Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας, έγινε επιλογή δύο περιπτώσεων, της Εσθονίας και του ΗΒ. Αυτές οι δύο χώρες αντιπροσωπεύουν κατά κάποιον τρόπο δύο άκρα ως προς την εφαρμογή του συγκεκριμένου μοντέλου και μάλιστα σε ευρωπαϊκά πλαίσια. Η Εσθονία είναι μία μικρή βαλτική χώρα, με ενιαία διοίκηση χωρίς ομοσπονδιακά στοιχεία, με μία πρόσφατη σημαντική τομή στην ιστορία της και τη διοικητική πρακτική της (ανεξαρτησία από τη Σοβιετική Ένωση το 1991), που σημαίνει ότι δεν υπάρχουν πολλά κληρονομημένα πληροφοριακά συστήματα και βάσεις δεδομένων. Επίσης, ο υψηλός βαθμός ηλεκτρονικοποίησης των υπηρεσιών της είναι αρκετά γνωστός και καταγεγραμμένος σε πολλές έρευνες και αναφορές (πχ EU eGovernment benchmark report 2016¹⁴). Από την άλλη, το Ηνωμένο Βασίλειο είναι μία μεγάλη χώρα, με μεγάλη θεσμική παράδοση και ιδιότυπο σύστημα διοίκησης που συνδυάζει αποκεντρωτικά και ομοσπονδιακά στοιχεία, το οποίο σημαίνει αυξημένη πολυπλοκότητα λόγω πολλών στρωμάτων διακυβέρνησης, καθώς και μεγάλο όγκο κληρονομημένων συστημάτων και βάσεων δεδομένων που δεν σχεδιάστηκαν εξ αρχής για να διαλειτουργούν.

α) Εσθονία: Το εσθονικό μοντέλο περιλαμβάνει τρία στοιχεία πλατφόρμας (Margetts & Naumann 2017). Το πρώτο είναι η πλατφόρμα X-road. Σε αυτή, γίνεται συλλογική καταγραφή των πληροφοριών που αφορούν τους πολίτες απ' όλες τις δημόσιες υπηρεσίες. Κάθε υπηρεσία ανταλλάσσει πληροφορίες με την άλλη και φροντίζει να

¹³ Ο ανοιχτός κώδικας μπορεί να θεωρηθεί υποπερίπτωση των ανοιχτών δεδομένων.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>

διατηρεί τη βάση δεδομένων της οποίας έχει την κύρια φροντίδα ανοιχτή κι επικαιροποιημένη. Κάθε πολίτης μπορεί ελεύθερα να ανακτήσει το σύνολο των πληροφοριών που τον αφορούν κι έχουν καταγραφεί από το κράτος, καθώς επίσης και να δει το ιστορικό πρόσβασης των υπηρεσιών σε αυτές τις πληροφορίες. Το δεύτερο στοιχείο είναι η εκτεταμένη χρήση ψηφιακής υπογραφής απ' όλα τα φυσικά και νομικά πρόσωπα με σκοπό την ενιαία αυθεντικοποίηση κάθε χρήστη που συνδέεται σε εφαρμογές του εσθονικού Δημοσίου¹⁵. Το τρίτο στοιχείο είναι ότι το σύνολο των υπηρεσιών που παρέχει το Δημόσιο γίνεται ηλεκτρονικά, με πολλαπλά σημεία πρόσβασης εκτός από την κεντρική πύλη www.eesti.ee, καθώς και αποκεντρωμένη ανάπτυξη και συντήρηση παλιών και νέων εφαρμογών από διάφορες διευθύνσεις και τμήματα που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα. Η Αρχή Υπηρεσιών Πληροφορικής διαχειρίζεται την κεντρική πύλη. Παρά το όνομά της, η Αρχή Υπηρεσιών Πληροφορικής δεν είναι Ανεξάρτητη Αρχή αλλά υπάγεται στο εσθονικό Υπουργείο Οικονομικών Θεμάτων κι Επικοινωνίας¹⁶.

Το εσθονικό μοντέλο έδωσε εξαρχής βάση στον σχεδιασμό: είναι ανοιχτό και απλό, ενθαρρύνει τη χρήση του από τον πολίτη και την παθητική συμμετοχή του και δίνει το κατά τον O'Reilly καλό παράδειγμα με την ανάπτυξη δικών του εφαρμογών. Αντίθετα, δεν υπήρξε ενθάρρυνση των στοιχείων με χαρακτήρα από κάτω προς τα πάνω, όπως ο πειραματισμός και η ανοχή στην πρωτοβουλία των χρηστών. Η εσθονική διοίκηση χρησιμοποιεί ανοιχτά πρότυπα αλλά δεν δίνει έμφαση στη συλλογή και δημοσιοποίηση ανοιχτών δεδομένων με το σκεπτικό ότι το μικρό μέγεθος της χώρας καθιστά το δυνητικό όφελος από αυτή τη συλλογή μικρότερο του κόστους. Οι παραπάνω ελλείψεις έχουν οδηγήσει σε επικρίσεις ότι το εσθονικό μοντέλο δεν είναι βαθμωτό, άρα είναι ακατάλληλο για χρήση σε μεγάλες χώρες, και ότι γενικά η περίπτωση του αφορά μόνο περιορισμένο αριθμό χωρών (Kitching 2010). Οι υπερασπιστές του μοντέλου αντιτείνουν ότι η Εσθονία δεν ήταν «προορισμένη» να έχει αυτό το μοντέλο αλλά το δημιούργησε με ενέργειες που μπορούν να επαναλάβουν και άλλες χώρες: οργάνωση, μεθοδικότητα,

¹⁵ Η λογική είναι παρόμοια με αυτή της χρήσης των κωδικών του taxisnet στην Ελλάδα για την πρόσβαση σε άλλες υπηρεσίες (πχ στην πύλη ΕΡΜΗΣ ή στο Μητρώο Μισθοδοτούμενων Δημοσίου), με την πολύ σημαντική διαφορά ότι ο λογαριασμός στο taxisnet δεν έχει χαρακτηριστικά ψηφιακής υπογραφής.

¹⁶ Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, που υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών, είναι μία παρόμοια δομή στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση και υπεύθυνη για τη συντήρηση του taxisnet αν και με ριζικά διαφορετική λειτουργία στην πράξη.

μεταρρύθμιση προς την κατεύθυνση της απλοποίησης διαδικασιών και της χρήσης νέων τεχνολογιών, αξιοποίηση της έστω πενιχρής υπάρχουσας υποδομής¹⁷.

Ως προς τη σχέση του μοντέλου ΚωΠ με το εσθονικό, είναι γεγονός ότι η Εσθονία ποτέ ως τώρα δεν έθεσε ρητά ως στόχο να μετατρέψει τη δημόσια διοίκησή της σε πλατφόρμα. Ο βασικότερος στόχος που έθεσε ήταν αυτός της «διαλειτουργικής δομής»¹⁸. Παρόλα αυτά, το μοντέλο της είναι κάτι παραπάνω από μια απλή κυβερνητική πλατφόρμα (ΚυΠ) χάρη στα στοιχεία της απλότητας, της ανοιχτότητας και του καλού παραδείγματος. Η Εσθονία θα μπορούσε να προσεγγίσει ακόμα περισσότερο το μοντέλο ΚωΠ αν έβρισκε τρόπο να ενθαρρύνει την καινοτομία στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες και να πραγματοποιεί στοχευμένη συλλογή δεδομένων με κριτήριο το δυνητικό όφελος σε σχέση με το κόστος. Επίσης, θα μπορούσε να εξεταστεί η δυνατότητα χρήσης ορισμένων δημόσιων ηλεκτρονικών υπηρεσιών χωρίς αυθεντικοποίηση¹⁹.

β) *Ηνωμένο Βασίλειο*: Το ΗΒ χρησιμοποιεί στοιχεία ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήδη από τη δεκαετία του 1950, συγκεκριμένα στο σύστημα δημόσιας ασφάλισης και τα ταχυδρομεία. Στην πορεία και άλλες δημόσιες υπηρεσίες απέκτησαν δικά τους πληροφοριακά συστήματα και ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων, όπως για παράδειγμα η βρετανική αστυνομία. Αυτή η σημαντική υποδομή σταδιακά απαξιωνόταν λόγω των τεχνολογικών εξελίξεων, ενώ τα διάφορα μέρη της δεν ήταν σχεδιασμένα για να διαλειτουργούν. Για να αντιμετωπιστεί το πρώτο πρόβλημα, ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 1980 κι εξής, οι δημόσιοι φορείς ανέθεταν τη διαχείριση των συστημάτων και των βάσεων τους σε ιδιωτικές εταιρείες (outsourcing). Για να αντιμετωπιστεί το δεύτερο πρόβλημα, δημιουργήθηκε η ενιαία κεντρική πύλη της βρετανικής δημόσιας διοίκησης www.gov.uk. Αυτή η πύλη παραπέμπει στο σύνολο των εφαρμογών των επιμέρους δημόσιων υπηρεσιών. Παρά τη χρησιμότητα της, η www.gov.uk δεν αναπτύχθηκε ως ολική πλατφόρμα δημόσιας διοίκησης αλλά η δομή της είναι αποτέλεσμα συνεχών προσαρμογών προκειμένου να ανταπεξέλθει στα προβλήματα συμβατότητας των κληρονομημένων συστημάτων.

¹⁷ <http://www.ega.ee/about/>

¹⁸ Ο.π.

¹⁹ Στην Ελλάδα υπάρχει η δυνατότητα έκδοσης ηλεκτρονικού παραβόλου χωρίς πρότερη αυθεντικοποίηση με τους κωδικούς του taxisnet, αν και αυτό δημιουργεί προβλήματα σε περιπτώσεις ανάκλησης του παραβόλου και αποζημίωσης του πολίτη που το εξέδωσε.

Τη δεκαετία του 2000 δημιουργήθηκε η πλατφόρμα Govray για πληρωμές και το σύστημα Notify για ειδοποιήσεις των πολιτών για θέματα που τους αφορούν, που μαζί με το www.gov.uk αύξησαν σημαντικά τη χρήση ηλεκτρονικών υπηρεσιών από τους Βρετανούς πολίτες (Margetts & Naumann 2017). Παρόλα αυτά, το πρόβλημα των δεσμευτικών συμβολαίων εξωτερικής ανάθεσης της συντήρησης των συστημάτων και των βάσεων δεδομένων παρέμενε. Για την ενιαία εκπροσώπηση των δημόσιων φορέων στις σχετικές διαπραγματεύσεις στις εταιρείες, το 2010 δημιουργήθηκε η GDS (Government Digital Service) με τη μορφή Ανεξάρτητης Αρχής. Πολλές υπηρεσίες διαπίστωσαν ότι είχαν τους πόρους να αναλάβουν οι ίδιες τη διαχείριση των συστημάτων και των βάσεων τους με εσωτερική ανάθεση (insourcing). Για υπηρεσίες χωρίς τέτοιους εξειδικευμένους ίδιους πόρους, η GDS ενθάρρυνε από την αρχή την πρωτοβουλία και την ευρεία χρήση ανοιχτών δεδομένων τόσο από αυτές όσο και από μεμονωμένους πολίτες και λοιπούς συμμετόχους (stakeholders) με τη συστηματική διοργάνωση χακαθωνίων (hackathons) ανοιχτών δεδομένων. Το 2015, η GDS έγινε η πρώτη εθνική αρμόδια αρχή που έθεσε ρητά ως στόχο τη λειτουργία της οικείας δημόσιας διοίκησης με βάση το μοντέλο ΚωΠ.

Το βρετανικό μοντέλο τείνει να έχει ως δυνατό του σημείο τη νοοτροπία πρωτοβουλίας και πειραματισμού, ενώ ενθαρρύνει την εξόρυξη δεδομένων από τις υπηρεσίες. Επίσης, η εγγραφή των πολιτών για τη χρήση των περισσότερων υπηρεσιών δεν απαιτεί αυθεντικοποίηση αλλά μπορεί να γίνει με μια απλή διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Παρόλα αυτά, το μοντέλο πάσχει όσον αφορά την ανοιχτότητα και την απλότητα, ιδίως της κεντρική πύλη www.gov.uk, με αποτέλεσμα τη σχετικά μικρή συμμετοχή τόσο των πολιτών όσο και των υπηρεσιών. Η ανοιχτότητα είναι περιορισμένη λόγω της τεχνολογικής απαξίωσης των επιμέρους συστημάτων όσο και των όρων που βάζουν οι ιδιωτικές εταιρείες στις συμβάσεις εξωτερικής ανάθεσης. Η απλότητα δεν μπορεί να επιτευχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό λόγω της ύπαρξης πολλών αναγνωριστικών αριθμών ανά πολίτη, σύμπτωμα της ύπαρξης «σιλό» στην ανάπτυξη των επιμέρους συστημάτων. Για παράδειγμα, υπάρχει «αριθμός συστήματος υγείας» εντελώς ξεχωριστός από τον «αριθμό κοινωνικής ασφάλισης». Η συμμετοχή παραμένει μικρή όχι μόνο λόγω των παραπάνω προβλημάτων αλλά και γιατί πολλές υπηρεσίες δεν είναι ακόμα επαρκώς ψηφιοποιημένες. Επίσης, συχνά αμφισβητείται κατά πόσο το υπάρχον σύστημα προφυλάσσει την ιδιωτικότητα των πολιτών. Η ευέλικτη εγγραφή στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες δεν προσφέρει απόλυτη εξασφάλιση, ιδιαίτερα σε περίπτωση υποκλοπής των κωδικών ηλεκτρονικού ταχυδρομείου του πολίτη. Επίσης, η ενοποίηση

των συστημάτων και η εξόρυξη δεδομένων χωρίς τη ρητή συγκατάθεση του πολίτη και χωρίς αυτός να έχει πρόσβαση στο ιστορικό προσπέλασής τους θεωρείται δυνητικό πρόβλημα παραβίασης της ιδιωτικότητας²⁰. Τα παραπάνω ζητήματα έχουν οδηγήσει σε έμπρακτη αμφισβήτηση της κεντρικής καθοδήγησης της GDS στον τομέα της ψηφιακής πολιτικής. Το 2016 η βρετανική Διεύθυνση Εργασίας και Συντάξεων ξεκίνησε να δημιουργεί δική της πλατφόρμα, η οποία την ώρα που γράφονται αυτές οι γραμμές (Οκτώβριος 2017) δεν έχει τεθεί ακόμη σε λειτουργία (Margetts & Neumann 2017).

Συμπερασματικά, το βρετανικό μοντέλο μπορεί να χαρακτηριστεί περισσότερο ΚυΠ ή μάλλον σύνολο ΚυΠ, έστω και προχωρημένης μορφής, παρά ΚωΠ. Τα στοιχεία πειραματισμού και καινοτομίας που εισήχθησαν τα τελευταία χρόνια είναι όντως σημαντικά. Χώρες όπως οι ΗΠΑ και η Εσθονία προσπαθούν να μεταφέρουν στα δικά τους συστήματα αυτή την πτυχή του βρετανικού μοντέλου. Παρόλα αυτά, όλο το σύστημα διέπεται από τη λογική της συναλλαγής (transaction-based system) και όχι της συμμετοχής, ενώ παρουσιάζει σημαντική δυσκαμψία ακόμα και σε ζητήματα «παραδοσιακής» ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (ηλεκτρονικοποίηση, διαλειτουργικότητα, απλοποίηση). Ακόμα και αν το Ηνωμένο Βασίλειο δεν πετύχει τον στόχο της υιοθέτησης του μοντέλου ΚωΠ, φαίνεται ότι θα ωφελούνταν σημαντικά από την περαιτέρω απλοποίηση του μοντέλου του με τη δημιουργία διαδικασίας ενιαίας αυθεντικοποίησης των χρηστών για όλες τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, καθώς και τη σταδιακή κατάργηση (phasing out) όλων των αναγνωριστικών αριθμών πλην ενός. Η συνήθης επιλογή σε χώρες όπως η Ολλανδία είναι ο αριθμός κοινωνικής ασφάλισης (Margetts & Naumann 2017)²¹.

²⁰ Στην Ελλάδα, μία τέτοια περίπτωση προέκυψε πρόσφατα (2017) μετά από εισήγηση της Αρχής Διατήρησης Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα για τη συλλογή δεδομένων από τον ΟΑΣΑ μέσω του συστήματος ηλεκτρονικών καρτών.

²¹ Η Ελλάδα εισήγαγε το 2009 τον αριθμό μητρώου κοινωνικής ασφάλισης (ΑΜΚΑ) έχοντας ως στόχο τη σταδιακή κατάργηση της χρήσης διαφορετικού αριθμού μητρώου ανά ασφαλιστικό ταμείο και τη δημιουργία ενιαίου ασφαλιστικού φορέα (ΕΦΚΑ).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΕΘΝΙΚΗ ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2016-2021

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζεται η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 (ΕΨΣ 16-21) και η σχέση της με το μοντέλο ΚωΠ και γενικά τη λογική της ανοιχτής πλατφόρμας. Στην αρχή, δίνονται σε συντομία ορισμένα στοιχεία του πλαισίου της ευρωπαϊκής κι εθνικής ψηφιακής πολιτικής των προηγούμενων ετών. Με εξαίρεση τα τελευταία έτη, από αυτήν απουσιάζει σχεδόν εντελώς κάθε αναφορά σε πλατφόρμες. Τα βασικότερα προβλήματα αυτών των πρώτων προσπαθειών εφαρμογής ψηφιακής πολιτικής ήταν η αποσπασματικότητα και το ανεπαρκές πλαίσιο παρακολούθησης και αξιολόγησης. Στο δεύτερο υποκεφάλαιο, η ΕΨΣ 16-21 περιγράφεται ως προσπάθεια βελτίωσης και συστηματοποίησης αυτού του πλαισίου, η οποία εκφράστηκε και θεσμικά με την ίδρυση του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών κι Ενημέρωσης (ΥΨΗΠΤΕ) το 2016. Στη συνέχεια, η ΕΨΣ 16-21 εξετάζεται ως προς τις έννοιες που παρουσιάστηκαν στο πρώτο κεφάλαιο: το μοντέλο ΚωΠ, τη δημιουργία και χρήση μίας ή πολλών ΚυΠ και τις ομοιότητες με το εσθονικό ή το βρετανικό μοντέλο.

A) Το πλαίσιο

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η ελληνική κοινωνία και οικονομία δεν είχε ενσωματώσει σε ικανοποιητικό βαθμό τις νέες ΤΠΕ που βασίζονταν στη χρήση του διαδικτύου. Η μόνη εξαίρεση ήταν η μεγάλη αύξηση της χρήσης κινητών τηλεφώνων, τα οποία όμως εκείνη την εποχή δεν είχαν δυνατότητες πρόσβασης στο διαδίκτυο²². Η Λευκή Βίβλος του 1999 και το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» στα πλαίσια του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Γ' ΚΠΣ) και των σχεδίων δράσης e-Europe του 2002 και 2005 ήταν μια πρώτη προσπάθεια διαμόρφωσης κι εφαρμογής ψηφιακής πολιτικής. Παρόλα αυτά, η προσπάθεια αυτή δεν ήταν επιτυχημένη, με κυριότερη αιτία την έλλειψη ολοκληρωμένης διαχείρισης. Η ενιαιοποίηση των διάφορων μέσων μαζικής επικοινωνίας δεν υπήρχε ακόμα τότε ως τάση. Το κύριο χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου ήταν η έναρξη και η χρηματοδότηση μεμονωμένων δράσεων.

Το 2005, η ΕΕ ανακοίνωσε τη νέα στρατηγική της για τις ΤΠΕ με τίτλο “i2010”. Η σκόπευσή της κάλυπτε χρονικά τόσο την τελευταία περίοδο του Γ' ΚΠΣ όσο και την

²² Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2007-2013 (ΕΨΣ 07-13), σ.9

πρώτη περίοδο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013 (ΕΣΠΑ 2007-2013). Η Ελλάδα ανταποκρίθηκε με τη δημιουργία της Ψηφιακής Στρατηγικής 2006-2013 (ΕΨΣ 06-13) από την Επιτροπή Πληροφορικής του Υπουργείου Εσωτερικών. Η ΕΨΣ 06-13 είχε έξι βασικούς στόχους:

1. Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από τις επιχειρήσεις
2. Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από το Δημόσιο (εσωτερικές διαδικασίες)
3. Εξωστρέφεια κλάδου πληροφορικής κι επικοινωνιών
4. Ενίσχυση επιχειρηματικότητας κλάδων εντάσεως καινοτομίας και τεχνολογίας
5. Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από τους πολίτες
6. Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από το Δημόσιο (ψηφιακές υπηρεσίες)

Οι πρώτοι τέσσερις στόχοι αφορούσαν τη βελτίωση της παραγωγικότητας τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, και οι άλλοι δύο στόχοι τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Παρόλα αυτά, κανείς από αυτούς τους στόχους δεν εκπληρώθηκε λόγω της πολιτικής αλλαγής των εκλογών του 2009. Αν και κάπως πιο συστηματική από τις προηγούμενες προσπάθειες και παρά τον τίτλο της, η ΕΨΣ 06-13 ήταν ουσιαστικά ένα προγραμματικό πολιτικό κείμενο και όχι κείμενο στρατηγικής για τη ψηφιακή πολιτική. Εκτός από τη λογική της χρηματοδότησης μεμονωμένων δράσεων, η ΕΨΣ 06-13 δεν άγγιζε καθόλου το ζήτημα της υλικής και άυλης υποδομής. Μάλιστα, θεωρούσε το ανθρώπινο κεφάλαιο βασικό παράγοντα επιτυχίας του επιχειρούμενου «ψηφιακού άλματος» της χώρας, ενώ η ίδια η έκθεση υπογράμιζε την έλλειψη εξοικείωσης με τις νέες τεχνολογίες τόσο των επιχειρηματιών όσο και των νέων ανθρώπων²³.

Το 2010, μετά την αποτυχία της Στρατηγικής της Λισαβόνας, η ΕΕ υιοθέτησε τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Στην ψηφιακή πολιτική, ο βασικότερος στόχος που τέθηκε ήταν η δημιουργία ενιαίας ψηφιακής αγοράς (Digital Single Market) ως το 2020. Οι διαδικτυακές πλατφόρμες είναι βασική συνιστώσα αυτού του στόχου²⁴. Τον Μάρτιο του 2012, για να ανταποκριθεί σε αυτές τις εξελίξεις, η ελληνική Επιτροπή Πληροφορικής κι Επικοινωνιών εξέδωσε τη «Στρατηγική για τις ΤΠΕ και την ΗΔ». Αυτό ήταν το πρώτο επίσημο κείμενο με στρατηγικά στοιχεία για την ψηφιακή πολιτική, που δεν περιοριζόταν σε διαπιστώσεις αλλά ανέλυε την επιμέρους οριζόντια επίδραση των ΤΠΕ στα υπόλοιπα είδη πολιτικής και την ανάγκη εστίασης σε έργα οριζόντιου χαρακτήρα όπως τη

²³ Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021, σ. 16-21

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/online-platforms>

δημιουργία δικτύου οπτικών ινών. Επίσης, πρώτη φορά σε αυτό το κείμενο έγινε σαφής σύνδεση της εθνικής και της ευρωπαϊκής ψηφιακής πολιτικής, με την αντιστοίχιση των αξόνων της πρώτης με τις προτεραιότητες της δεύτερης (ψηφιακό θεματολόγιο).

Πεδία Προτεραιότητας ευρωπαϊκού Ψηφιακού Θεματολογίου	Άξονας εστίασης εθνικής στρατηγικής για τις ΤΠΕ
Ενιαία ψηφιακή αγορά	Υποδομές Δημόσιας Διοίκησης Επιχειρηματικότητα
Διαλειτουργικότητα και πρότυπα	Ηλεκτρονική διακυβέρνηση Ασφαλή συστήματα Γεωδεδομένα
Εμπιστοσύνη και ασφάλεια	Ασφάλεια Ηλεκτρονική διακυβέρνηση
Ταχεία και υπερταχεία πρόσβαση στο διαδίκτυο	Ευρυζωνικότητα
Έρευνα και καινοτομία	Παιδεία Έρευνα & Καινοτομία
Βελτίωση του ψηφιακού γραμματισμού, των δεξιοτήτων και της κοινωνικής ένταξης	Ψηφιακός Γραμματισμός/ Δεξιότητες Ευρυζωνικότητα
Οφέλη για την ευρωπαϊκή κοινωνία χάρη στη χρήση ΤΠΕ	Περιβάλλον & Ενέργεια Ηλεκτρονική διακυβέρνηση Υποδομές Δημόσιας Διοίκησης

Εικόνα 2: Ευρωπαϊκό ψηφιακό θεματολόγιο κι εθνική στρατηγική ΤΠΕ (πηγή: Στρατηγική για τις ΤΠΕ και την ΗΔ, Μάρτιος 2012)

Το κείμενο της Στρατηγικής του 2012 έκλεινε με μία αναφορά σε κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας. Αυτοί οι παράγοντες ήταν η διακομματική συναίνεση, η στήριξη της Στρατηγικής από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία, η επιτάχυνση των σχετικών διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών, ιδίως της διενέργειας διαγωνισμών, η προσήλωση στον στόχο «από το ανώτατο επιτελικό όργανο μέχρι τον απλό εργαζόμενο - χρήστη» και η καλή στελέχωση των επιτελικών οργάνων. Από αυτούς τους παράγοντες, κανείς δεν ίσχυε έστω και μερικώς ως το 2016. Ενιαίο πλαίσιο διενέργειας δημόσιων διαγωνισμών δεν υπήρχε. Οι προδιαγραφές που τίθονταν συχνά δεν είχαν σύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες και δεν είχαν ολοκληρωμένο χαρακτήρα, για παράδειγμα δεν

προέβλεπαν το κόστος συντήρησης του εξοπλισμού ή ανανέωσης των αδειών χρήσης λογισμικού. Επίσης, το ανώτατο επιτελικό όργανο για την ψηφιακή πολιτική, η Επιτροπή Πληροφορικής κι Επικοινωνιών, αποδείχτηκε ότι δεν ήταν αρκετά ισχυρό ώστε να συντονίσει ένα τόσο μεγάλο εύρος δράσεων με οριζόντιες επιδράσεις. Η αποτυχία του προγράμματος «Ψηφιακή Σύγκλιση» δηλώθηκε επίσημα από τον Υπουργό Οικονομίας, Υποδομών, Τουρισμού και Ναυτιλίας τον Ιούνιο του 2015²⁵. Η Στρατηγική του 2012 δεν ήταν πλέον επαρκής.

B) Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021

Ο νόμος για τις δημόσιες προμήθειες του 2016, η δημιουργία της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και η ίδρυση του ΥΨΗΠΤΕ το 2016 ήταν οι πρώτες απόπειρες εκπλήρωσης ορισμένων από τους «κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας» που επεσήμανε η Στρατηγική για τις ΤΠΕ και την ΗΔ του 2012. Για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της στελέχωσης, έγινε προσπάθεια ώστε στο νέο Υπουργείο να ενταχθούν πολλοί υπάλληλοι κλάδου Πληροφορικής. Νωρίτερα το ίδιο έτος, η επίσης νεοσύστατη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής είχε καταρτίσει την Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 (ΕΨΣ 16-21) πριν ενταχθεί και αυτή στις δομές του νέου Υπουργείου.

Μετά την ανάλυση περιβάλλοντος, η ΕΨΣ 16-21 ορίζει εφτά τομείς παρέμβασης για την ψηφιακή πολιτική, καθένας από τους οποίους αναλύεται σε επιμέρους προτεραιότητες (28) και κάθε προτεραιότητα σε δράσεις (91). Με αυτό τον τρόπο, επιδιώκεται η καλύτερη οργάνωση των επιμέρους δράσεων. Το παράρτημα Γ της ΕΨΣ 16-21 περιγράφει τη μέθοδο επιλογής των συγκεκριμένων τομέων παρέμβασης με βάση την ανάλυση SWOT. Το παράρτημα Β περιγράφει το νέο πλαίσιο παραγωγής έργων ΤΠΕ. Το παράρτημα Α της ΕΨΣ 16-21 περιγράφει αναλυτικά τη συσχέτιση των τομέων παρέμβασης και των προτεραιοτήτων με επιμέρους τρέχουσες στρατηγικές, πόρους και δείκτες παρακολούθησης, περιλαμβανομένης της Στρατηγικής του 2012. Όμως, στο παράρτημα αυτό δεν περιλαμβάνεται η αντίστοιχη συσχέτιση της τρέχουσας ΕΨΣ με τους στόχους της παλιότερης ΕΨΣ. Αυτή η συσχέτιση θα αναδείκνυε τα προβλήματα της ΕΨΣ 07-13. Είναι γεγονός ότι, παρά τον ίδιο τίτλο, τα δύο κείμενα διαφέρουν αρκετά λόγω της αναφοράς τους σε διαφορετικές προγραμματικές περιόδους κι ευρωπαϊκό

²⁵ <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=709345>

πλαίσιο (i2010 κι Ευρώπη 2020 αντίστοιχα). Επίσης, όπως ήδη αναφέρθηκε, η ΕΨΣ 07-13 έχει περισσότερο διακηρυκτικό και διαπιστωτικό χαρακτήρα παρά στρατηγικό, καθιστώντας την ΕΨΣ 16-21 ουσιαστικά την πρώτη απόπειρα ολοκληρωμένου σχεδιασμού ψηφιακής πολιτικής που προσπαθεί να προετοιμάσει τη Διοίκηση για τις τάσεις του μέλλοντος. Ακόμα, η ΕΨΣ 07-13 δεν περιέχει σχεδόν καμία αναφορά στο μοντέλο της πλατφόρμας, που είναι το αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Παρόλα αυτά, κρίθηκε ότι, από τη στιγμή που δεν υπάρχει δημοσιευμένη έστω κι επιγραμματικά μια συσχέτιση μεταξύ των δύο ομότιτλων κειμένων ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση, είναι σκόπιμο να συμπεριληφθεί μία στην παρούσα εργασία.

Οι τομείς παρέμβασης της ΕΨΣ 16-21 είναι οι εξής:

Τομέας 1: Ανάπτυξη εθνικών υποδομών συνδεσιμότητας νέας γενιάς: Ο πρώτος τομέας προτεραιότητας εστιάζει στη σταδιακή δημιουργία δικτύου πέμπτης γενιάς (5G), που θα ανταποκρίνεται στις διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες μετάδοσης δεδομένων, στην καθιέρωση των έξυπνων κινητών τηλεφώνων (smartphones) με πρόσβαση στο διαδίκτυο και μακροπρόθεσμα στη μετάβαση στο λεγόμενο «διαδίκτυο των πραγμάτων» (internet of things), όπου όλες οι συσκευές και οι μηχανές της καθημερινότητας των πολιτών και των επαγγελματιών θα είναι συνδεδεμένες στο διαδίκτυο. Η κατασκευή δικτύου οπτικών ινών είναι από τις πλέον σημαντικές δράσεις αυτού του τομέα.

Η ΕΨΣ 07-13 δεν είχε πρόβλεψη για τη διευκόλυνση κατασκευής τέτοιου είδους υποδομών. Το μόνο θετικό αυτής της παράβλεψης είναι ότι η Ελλάδα δεν επένδυσε σημαντικά σε κατασκευή δικτύου 4G και θεωρητικά μπορεί να περάσει απευθείας στην εποχή του 5G. Αντίθετα, οι χώρες που επένδυσαν σε δίκτυο 4G ή 4,5G είναι αναγκασμένες να επενδύσουν ξανά σημαντικά ποσά για την αναβάθμισή του υπάρχοντος δικτύου. Η Νότια Κορέα έχει ήδη υλοποιήσει σχετική δράση κόστους ενός δισεκατομμυρίου δολλαρίων και αναμένεται να εγκαινιάσει το 5G δίκτυό της στους χειμερινούς Ολυμπιακούς Αγώνες του 2018²⁶.

Τομέας 2: Επιτάχυνση της ψηφιοποίησης της οικονομίας: Ο δεύτερος τομέας προτεραιότητας εστιάζει υποχρεωτικά στις μεσαίες και μικρές επιχειρήσεις ορισμένων κλάδων της οικονομίας στους οποίους η Ελλάδα θεωρείται ότι έχει συγκριτικό πλεονέκτημα. Οι κλάδοι αυτοί είναι η βιομηχανία τροφίμων, η ενέργεια, οι υπηρεσίες

²⁶ <http://gr.euronews.com/2017/10/02/smart-city-concepts-shine-at-itu-telecom-world-in-busan>

αλυσίδας μεταφορών (logistics), ο πολιτισμός, το περιβάλλον («πράσινη επιχειρηματικότητα»), ο τουρισμός, η υγεία – κατασκευή φαρμάκων και οι κατασκευές – υλικά. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο ηλ-εμπόριο (e-commerce), όπου η ίδια η ΕΨΣ 16-21 αναφέρει ότι οι ελληνικές επιχειρήσεις είναι τελευταίες στην ΕΕ-28 σε έσοδα μέσω ηλ-εμπορίου, ενώ προγραμματίζεται η στήριξη δράσεων σε επιλεγμένες πόλεις – «φάρους» στην Ελλάδα (lighthouse cities) με βάση τους επιμέρους τομείς εξειδίκευσής τους όπως προβλέπονται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Απώτερος στόχος είναι η προετοιμασία της Ελλάδας για την ένταξή της στην ευρωπαϊκή Ενιαία Ψηφιακή Αγορά ως το 2020.

Η ΕΨΣ 07-13 δεν αντιμετώπιζε με ολοκληρωμένο τρόπο την ανάγκη ψηφιοποίησης της οικονομίας. Αντίθετα, εισήγαγε έναν διαχωρισμό μεταξύ προώθησης χρήσης ΤΠΕ από τις επιχειρήσεις (στόχος 1) κι ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας καθαυτής αλλά με ασαφή κλαδική και γεωγραφική στόχευση (στόχος 4).

Τομέας 3: Ωθηση του κλάδου των ΤΠΕ για την προώθηση της ψηφιακής οικονομίας και της απασχόλησης: Μαζί με τους κλάδους της οικονομίας που αναφέρονται στον δεύτερο τομέα προτεραιότητας, οι ΤΠΕ έχουν επιλεγεί ως πυλώνας της αναπτυξιακής πολιτικής εξαιτίας της σχετικά μικρής κεφαλαιακής επένδυσης που απαιτείται για τη δημιουργία επιχείρησης στον τομέα αυτό. Οι επιχειρήσεις του κλάδου μπορούν να ποικίλλουν σε μέγεθος και σπανίως έχουν ιδιόκτητα μηχανήματα και αποθήκες. Ταυτόχρονα, η ανάπτυξη αυτού του κλάδου μπορεί να προσφέρει δυνατότητες απασχόλησης εργατικού δυναμικού υψηλής ειδίκευσης. Η καινοτομία παίζει κεντρικό ρόλο στον συγκεκριμένο τομέα, και συγκεκριμένα τα κίνητρα για τη δημιουργία κι εφαρμογή της αλλά και για τη δημιουργία νεοφυών επιχειρήσεων (start-ups). Για τις τελευταίες, εξετάζονται ακόμα και νέα για την Ελλάδα εργαλεία χρηματοδότησής τους, όπως αυτό της συμμετοχικής χρηματοδότησης ή πληθοχρηματοδότησης (crowdfunding). Βασικός στόχος είναι, μέσω της δημιουργίας συστάδων καινοτομίας (innovation clusters), να δημιουργηθεί ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάδυση νέων έργων διανοητικής ιδιοκτησίας πχ ευρεσιτεχνίες και πρότυπα, που θα αυξήσουν την προστιθέμενη αξία του κλάδου και τη συνεισφορά του στην οικονομία της χώρας.

Η ΕΨΣ 07-13 έβαζε ως στόχο την προώθηση της εξωστρέφειας του κλάδου των ΤΠΕ (στόχος 3) αλλά σε μία εποχή που η δυσκολία χρηματοδότησης ήταν αρκετά μικρότερη, ενώ δεν είχε σαφές σχέδιο για το πώς τα οφέλη της καινοτομίας θα διαχυθούν στην υπόλοιπη οικονομία.

Τομέας 4: Ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού με ψηφιακές δεξιότητες: Η εισαγωγή σχετικών μαθημάτων ήδη από την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, η στήριξη της σχετικής έρευνας και ανάπτυξης (R & D) από τα πανεπιστήμια και η ενίσχυση της διά βίου μάθησης περιλαμβάνονται σε αυτόν τον τομέα. Ένα μεγάλο μέρος των προβλεπόμενων δράσεων δεν προσδιορίζεται αναλυτικά αλλά αναμένεται να προσαρμοστεί στις εκάστοτε τεχνολογικές εξελίξεις. Αυτή η ευελιξία οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στην αποτυχία των σχετικών παλιότερων προσπαθειών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η ΕΨΣ 07-13 εκκινεί από την υπόθεση ότι στην Ελλάδα υπάρχει αναξιοποίητο ανθρώπινο δυναμικό υψηλής ειδίκευσης και δεν δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην περαιτέρω κατάρτιση πάνω στις νέες τεχνολογίες. Αυτή η υπόθεση μπορεί ενμέρει να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι την περίοδο κατάρτισης της ΕΨΣ 07-13 δεν υπήρχε μεγάλη μετανάστευση Ελλήνων προς το εξωτερικό, ενώ η ΕΨΣ 16-21 εκτιμά ότι σε επίπεδο ΕΕ οι δυνητικά ακάλυπτες θέσεις εργασίας που αφορούν εξειδικευμένη γνώση ΤΠΕ θα είναι περίπου 750.000 το 2020²⁷.

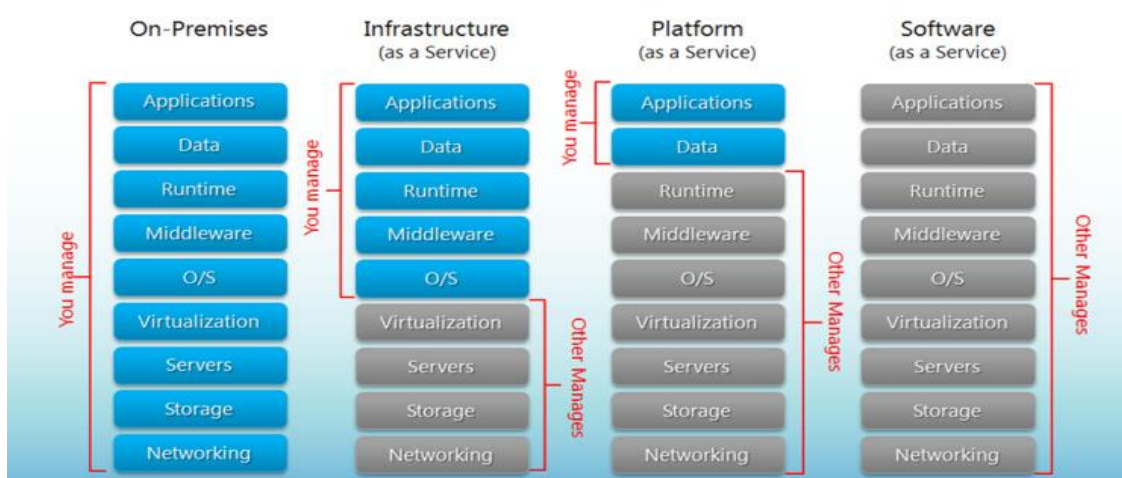
Τομέας 5: Ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής ψηφιακών υπηρεσιών του Δημοσίου: Αυτός ο τομέας αφορά κυρίως την εσωτερική λειτουργία του Δημοσίου και την εφαρμογή ΤΠΕ στις διαδικασίες του, στα πλαίσια της Στρατηγικής Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και της Στρατηγικής Δράσης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΣΗΔ και ΣΔΗΔ) του 2017-2019. Η ΕΨΣ επισημαίνει ότι ο παλιός τρόπος εκτέλεσης έργων ΤΠΕ, που τα αντιμετώπιζε σαν όλα τα άλλα έργα του Δημοσίου, με συμβατική γραμμική διαδικασία σύλληψης – σχεδιασμού - εκτέλεσης, δεν είναι αρκετός. Οι επαναλήψεις έργων, η λογική των «σιλό» (μεμονωμένη λύση για γενικό πρόβλημα) και ο μικρός κύκλος ζωής ενός έργου ΤΠΕ λόγω ταχείας τεχνολογικής απαξίωσης είναι τα πιο σημαντικά προβλήματα.

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων, προτείνεται ενιαίος, ευέλικτος σχεδιασμός των ομοειδών έργων ΤΠΕ στο Δημόσιο στη λογική «οριζόντιες λύσεις για οριζόντια προβλήματα». Επίσης, δίνεται σημασία στην επαναχρησιμοποίηση συστημάτων και τον διαμοιρασμό λύσεων μεταξύ των φορέων²⁸. Στον τομέα αυτό γίνεται

²⁷ Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021, σ.21

²⁸ Κατά τη διάρκεια πρακτικής εκπαίδευσης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (ΠΚΜ), ο γράφων είχε την ευκαιρία να πληροφορηθεί ότι η Διεύθυνση Διαφάνειας και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της

η μόνη ρητή αναφορά στο μοντέλο «ανοιχτής πλατφόρμας», που θα μπορούσε να πλαισιώσει το νέο ευέλικτο πλαίσιο πραγματοποίησης έργων ΤΠΕ. Επίσης, μία ολόκληρη προτεραιότητα του τομέα αφιερώνεται στην αξιοποίηση της υπάρχουσας υποδομής νέφους του Δημοσίου (G-cloud) που διαχειρίζεται η δημόσιας ιδιοκτησίας ΑΕ Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ). Αντί οι φορείς να υποχρεώνονται να συντηρούν την υποδομή, την πλατφόρμα και τις εφαρμογές που σχετίζονται με τα πληροφοριακά τους συστήματα, έχουν πλέον τη δυνατότητα να «αγοράζουν» υποδομή ως υπηρεσία (Infrastructure as a service – IaaS), πλατφόρμα ως υπηρεσία (Platform as a service – PaaS) ή λογισμικό ως υπηρεσία (Software as a service), ανάλογα με τις ανάγκες τους.



Εικόνα 3: Είδη διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων (πηγή: σημειώσεις μαθήματος Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ΕΣΔΔΑ 2016)

Ο παραπάνω πίνακας δείχνει τις διαφορές μεταξύ των μορφών διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων ενός φορέα. Όταν η υποδομή είναι ιδιοκτησίας του φορέα (on-premises), η διαχείριση είναι αποκλειστικά δική του αλλά συνοδεύεται από σημαντικό κόστος. Όταν νοικιάζεται μόνο υποδομή από έναν άλλο φορέα (IaaS), ο άλλος φορέας διαχειρίζεται τη δικτύωση και τους εξυπηρετητές του πληροφοριακού συστήματος, την αποθήκευση δεδομένων και τη διαδικασία λειτουργίας ατομικών σταθμών εργασίας με χρήση εικονικοποίησης (virtualisation). Παρόλα αυτά, ο οικείος φορέας διατηρεί τη διαχείριση του λειτουργικού συστήματος, της ώρας λειτουργίας και κάθε ενδιάμεσου λογισμικού για τη διαλειτουργικότητα επιμέρους στοιχείων του

ΠΚΜ ανέπτυξε με εσωτερική ανάθεση ένα σύστημα συγκέντρωσης και αποστολής εκλογικών αποτελεσμάτων. Άλλες Περιφέρειες, όπως της Δυτικής Μακεδονίας και της Πελοποννήσου, έμαθαν την ύπαρξη αυτού του συστήματος κι ενδιαφέρθηκαν για την υιοθέτησή του.

συστήματός του, με άλλα λόγια θέτει ο ίδιος τους κανόνες λειτουργίας της πλατφόρμας του. Στην περίπτωση PaaS, αυτοί οι κανόνες ορίζονται από τον εξωτερικό φορέα και ο οικείος φορέας διαχειρίζεται μόνο τις εφαρμογές που λειτουργούν στα πλαίσια του πληροφοριακού του συστήματος, καθώς και τα δεδομένα που αυτές οι εφαρμογές χρησιμοποιούν. Τέλος, στην περίπτωση SaaS, ο οικείος φορέας έχει μόνο τελικούς χρήστες, το οποίο συνεπάγεται σημαντική εξοικονόμηση πόρων αλλά ολική απώλεια ελέγχου της διαχείρισης του πληροφοριακού του συστήματος και κυρίως των δεδομένων του. Στην περίπτωση του ελληνικού G-cloud, ο «εξωτερικός φορέας» ελέγχεται από το Δημόσιο αλλά έχει την πιο ευέλικτη μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας (ΚτΠ ΑΕ). Πολύ πρόσφατα, αρκετοί κεντρικοί φορείς ξεκίνησαν να εμπιστεύονται περισσότερο τη συγκεκριμένη δομή, που προς το παρόν παρέχει κυρίως υπηρεσίες IaaS. Έξι Φορείς ήδη χρησιμοποιούν το G-cloud για δέκα πληροφοριακά τους συστήματα, ενώ στην παρουσίαση του G-cloud στη Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης τον Σεπτέμβριο του 2017 γνωστοποιήθηκε ότι άλλα τριάντα πληροφοριακά συστήματα του Δημοσίου είναι σε διαδικασία μετάπτωσης σε αυτή τη νέα δομή²⁹.

Εκτός από το G-cloud, η διαλειτουργικότητα προτείνεται να επιτευχθεί με τη χρήση ανοιχτών προτύπων και τη διάδοση των ανοιχτών δεδομένων. Σε κάθε περίπτωση, τίθεται τουλάχιστον τυπικά προτεραιότητα στην εξυπηρέτηση του τελικού χρήστη – πολίτη και όχι στις backoffice διαδικασίες.

Η ΕΨΣ 07-13 έκανε διαχωρισμό μεταξύ χρήσης ΤΠΕ από το Δημόσιο για εσωτερική χρήση (στόχος 2) και για παροχή ψηφιακών υπηρεσιών προς τους πολίτες (στόχος 6). Αυτός ο διαχωρισμός δεν είχε ιδιαίτερο νόημα και στην πράξη οδήγησε σε σύγχυση και σε παντελή έλλειψη προετοιμασίας του Δημοσίου για τις τότε μελλοντικές και πλέον τρέχουσες τάσεις, κυρίως την «κινητή διακυβέρνηση» (m-Government) και την αυξανόμενη συμμετοχή της συμμετοχής των τελικών χρηστών στη διαμόρφωση της παρεχόμενης υπηρεσίας. Επίσης, την εποχή της ΕΨΣ 07-13, δεν υπήρχε η δυνατότητα παροχής υπηρεσιών νέφους. Η λογική της επαναχρησιμοποίησης υλικού, λογισμικού και δεδομένων, με ρητή έμφαση στη δημιουργία οριζόντιων λύσεων για οριζόντια προβλήματα, δεν είχε εισαχθεί ακόμα στη συζήτηση για την ελληνική ψηφιακή πολιτική.

Τομέας 6: Άρση των αποκλεισμών και διάχυση των ωφελειών της ψηφιακής οικονομίας:
Ο έκτος τομέας παρέμβασης αφορά την πρόσβαση στην ψηφιακή οικονομία ευπαθών

²⁹ <http://gr.pcmag.com/ktp/28401/news/parousiasteke-ste-deth-to-g-cloud-apo-ten-ktp-ae>

κοινωνικών ομάδων (πχ ΑΜΕΑ, άνεργοι, μετανάστες, ηλικιωμένοι) και κατοίκων νησιωτικών και ορεινών περιοχών. Ενώ η κλαδική στόχευση του δεύτερου τομέα προτεραιότητας (επιτάχυνση ψηφιοποίησης) αφορά την αιχμή της ψηφιακής οικονομίας, η κοινωνική και γεωγραφική στόχευση του έκτου τομέα έχει ως στόχο να «μην μείνει κανείς πίσω».

Η ΕΨΣ 07-13 περιελάμβανε ως χωριστό στόχο την προώθηση της χρήσης ΤΠΕ από τους πολίτες (στόχος 5) αλλά δεν είχε αυτού του είδους τη στόχευση.

Τομέας 7: Ενίσχυση ασφάλειας κι εμπιστοσύνης: Αν και η ΕΨΣ 16-21 επισημαίνει ότι δεν έχουν εντοπιστεί σημαντικά προβλήματα ασφάλειας στην ελληνική περίπτωση, εκτιμά ότι αυτό οφείλεται στον μικρό σε σχέση με την ΕΕ όγκο ηλεκτρονικών συναλλαγών και την ελλιπή ενημέρωση σχετικά με τους δυνητικούς κινδύνους. Όμως, αν στους υπόλοιπους έξι τομείς οι σχετικοί στόχοι επιτευχθούν, το ζήτημα της ασφάλειας θα αποκτήσει αυξημένη σημασία. Η κυβερνοασφάλεια των συστημάτων του Δημοσίου είναι η βασικότερη προτεραιότητα του τομέα 7 και ιδίως η προστασία των δεδομένων που διακινούνται με υπηρεσίες νέφους. Η ενημέρωση των πολιτών για το τι μπορούν να κάνουν τόσο προληπτικά (αυτοπροστασία) όσο και κατασταλτικά (καταγγελία) περιλαμβάνεται στις δράσεις αυτού του τομέα.

Στο ΕΨΣ 07-13, ζητήματα ασφάλειας και ιδιωτικότητας δεν θίγονται καθόλου.

Ο παρακάτω πίνακας συνοψίζει τις συσχετίσεις μεταξύ των τομέων προτεραιότητας του ΕΨΣ 16-21 και των στόχων του ΕΨΣ 07-13:

ΕΨΣ 16-21	ΕΨΣ 07-13
1.Ανάπτυξη εθνικών υποδομών συνδεσιμότητας νέας γενιάς	-
2.Επιτάχυνση της ψηφιοποίησης της οικονομίας	1.Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από επιχειρήσεις 4.Ενίσχυση επιχειρηματικότητας
3.Ωθηση του κλάδου των ΤΠΕ για την προώθηση της ψηφιακής οικονομίας και της απασχόλησης	3.Εξωστρέφεια του κλάδου ΤΠΕ
4.Ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού	-
5.Ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής ψηφιακών υπηρεσιών του Δημοσίου	2.-6. Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από το Δημόσιο (ψηφιακές υπηρεσίες κι εσωτερικές διαδικασίες)
6.Άρση αποκλεισμών - διάχυση ωφελειών ψηφιακής οικονομίας	5.Προώθηση χρήσης ΤΠΕ από τους πολίτες
7.Ενίσχυση ασφάλειας κι εμπιστοσύνης	-

Πίνακας 2: Τομείς παρέμβασης ΕΨΣ 16-21 και στόχοι ΕΨΣ 07-13

Γ) Κυβέρνηση ως Πλατφόρμα κι Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021

Η ΕΨΣ 16-21 δεν έχει ως ρητό στόχο την εφαρμογή μοντέλου ΚωΠ στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Αυτό είναι αναμενόμενο δεδομένου ότι ούτε η ΕΕ έχει θέσει ρητά τέτοιο στόχο ούτε κάποιο κράτος – μέλος της πλην του ΗΒ³⁰. Παρόλα αυτά, ορισμένοι από τους τομείς παρέμβασης θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν μια «στρατηγική πλατφόρμας» ακόμα και στο υπάρχον πλαίσιο. Στη συνέχεια, κάθε τομέας της ΕΨΣ 16-21 θα εξεταστεί υπό αυτή την οπτική.

Καταρχάς, οι τομείς παρέμβασης 1, 4 κι 6 μπορούν να θεωρηθούν άσχετοι ως προς μία στρατηγική πλατφόρμας. Ο τομέας 1, που αφορά ουσιαστικά την αναβάθμιση της υπάρχουσας υποδομής δικτύου στην ελληνική επικράτεια, και ο τομέας 4, που αφορά την αύξηση του ανθρώπινου κεφαλαίου στον ψηφιακό τομέα της οικονομίας, έχουν στόχους και δράσεις γενικής φύσης. Ο σκοπός τους είναι η δημιουργία ακόμα καλύτερης υλικής και αύλης υποδομής για την εφαρμογή οποιασδήποτε ψηφιακής πολιτικής γενικά ή τρόπου οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης ειδικά. Ο τομέας 6 έχει καθαρά κοινωνικό χαρακτήρα.

Ο τομέας παρέμβασης 2 (επιτάχυνση της ψηφιοποίησης της οικονομίας) μπορεί δυνητικά να ενταχθεί σε μία στρατηγική πλατφόρμας. Η ανάπτυξη του ηλ-εμπορίου και η αύξηση της ψηφιοποίησης ορισμένων κλάδων μπορούν να δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία και λειτουργία διομότιμης πλατφόρμας ή πλατφόρμας – οικοσυστήματος. Η πρώτη μορφή είναι κατάλληλη για εφαρμογή σε συγκεκριμένα είδη πολιτικής ή τομείς της οικονομίας και θα βοηθήσει τις αυξημένες ανάγκες συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων. Η δεύτερη μορφή δίνει έμφαση στην ενεργή εμπλοκή των συμμετόχων μιας πολιτικής και θα δώσει την ευκαιρία στη Δημόσια Διοίκηση να αντλήσει νέες ιδέες και παραδείγματα πολιτικής και στις επιχειρήσεις να συνεργαστούν σε εθελοντική, ισότιμη βάση και σε «ουδέτερο έδαφος» (μια ΚυΠ). Παρόλα αυτά, λόγω του μικρού μεγέθους των ελληνικών επιχειρήσεων που δεν επιτρέπει δέσμευση πόρων σε συνδημιουργία εφαρμογών και ανοιχτή συμμετοχή, θα ήταν μάλλον απίθανη η έστω και μεσοπρόθεσμη επιτυχημένη εφαρμογή μοντέλου ΚωΠ σε αυτές τις περιπτώσεις.

³⁰ Ενδεικτικά, στη σελίδα <https://gds.blog.gov.uk/category/government-as-a-platform/> περιέχονται όλες οι ανακοινώσεις και τα νέα της βρετανικής αρμόδιας Αρχής GDS για τον στόχο ΚωΠ που τέθηκε το 2015.

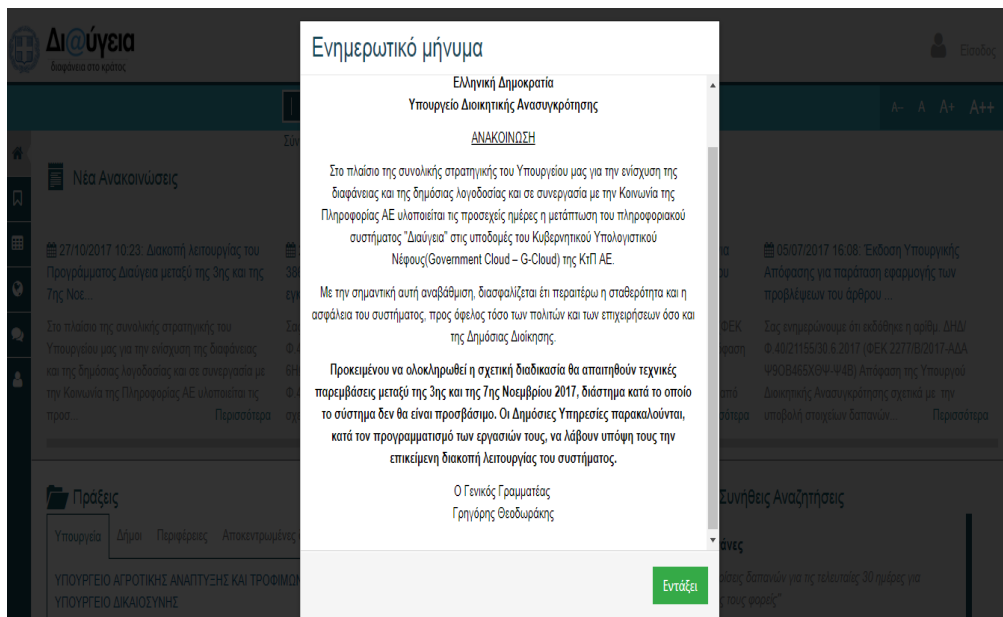
Ο τομέας παρέμβασης 3 αφορά τον ίδιο τον κλάδο των ΤΠΕ και, όπως αναφέρει ρητά η ίδια η ΕΨΣ³¹, είναι ουσιαστικά υποπερίπτωση του 2 αλλά αντιμετωπίζεται ξεχωριστά λόγω των ιδιαιτεροτήτων του κλάδου που αναφέρθηκαν παραπάνω: εγγενώς εξωστρεφής χαρακτήρας, δυνατότητα απασχόλησης ανθρώπινου δυναμικού υψηλής ειδίκευσης, σχετικά μικρό κόστος έναρξης. Αυτές οι ιδιαιτερότητες καθιστούν τον συγκεκριμένο κλάδο ίσως τον πλέον κατάλληλο για μια αρχική, δοκιμαστική, κλαδική χρήση μοντέλου ΚωΠ. Ο εξωστρεφής χαρακτήρας μίας επιχείρησης παροχής ψηφιακών υπηρεσιών σημαίνει μεγαλύτερη προθυμία εμπλοκής σε ένα συμμετοχικό εγχείρημα. Ειδικότερα, οι νεοφυείς επιχειρήσεις βασίζονται εξαρχής στη δημιουργία καινοτομίας, τάση που ευνοεί τη δημιουργία μοντέλου ΚωΠ. Η διαθεσιμότητα ανθρώπινου δυναμικού υψηλής ειδίκευσης σημαίνει ότι υπάρχουν οι αναγκαίοι ανθρώπινοι πόροι για μία τέτοια εμπλοκή. Το σχετικά μικρό κόστος απόκτησης του αρχικού αναγκαίου κεφαλαιακού εξοπλισμού σημαίνει ότι μια επιχείρηση του κλάδου είναι πιο πιθανό να έχει τη δυνατότητα να δεσμεύσει πόρους σε ένα συμμετοχικό εγχείρημα απ' ό,τι μία επιχείρηση των άλλων κλάδων – πυλώνων του τομέα παρέμβασης 2. Εκτός από τα παραπάνω, ο κλάδος των ΤΠΕ είναι ίσως ο μόνος που προσφέρεται για τη δημιουργία πληθοποριστικής πλατφόρμας με δυνατότητες πληθοχρηματοδότησης. Ο εγγενώς δυναμικός χαρακτήρας του κλάδου σημαίνει ότι υπάρχει ακόμα μεγάλο περιθώριο καινοτομίας μικρής κλίμακας και ότι οι διάφορες πρακτικές και διαδικασίες του παρελθόντος απαξιώνονται πολύ πιο γρήγορα σε σχέση με τις αντίστοιχες άλλων κλάδων με μεγαλύτερη ιστορία – κληρονομιά και πιο «απτή» υπόσταση. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, οι ελληνικοί δημόσιοι φορείς θα μπορούσαν να παραδεχτούν ότι δεν έχουν έτοιμες λύσεις για όλα τα προβλήματα και να επιδιώξουν τη συνδιαμόρφωση της μελλοντικής τους πολιτικής τους πολιτικής με τους βασικούς συμμετόχους του κλάδου.

Ο τομέας 5 για τη ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής ψηφιακών υπηρεσιών από το Δημόσιο θα ήταν ο πλέον σημαντικός σε περίπτωση εφαρμογής μοντέλου ανοιχτής πλατφόρμας στο Δημόσιο. Το ίδιο το κείμενο της ΕΨΣ κάνει μία μικρή, μεμονωμένη αναφορά σε αυτό το μοντέλο, αναφέροντας τα παραδείγματα της Διαύγειας και της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για συνταγογραφήσεις φαρμάκων³², αλλά χωρίς να ενσωματώνει αυτή τη σκέψη στις προτεραιότητες του τομέα. Το μόνο που προτείνει η ΕΨΣ για την ενθάρρυνση της καινοτομίας στα πλαίσια ανοιχτών πλατφορμών είναι η

³¹ ΕΨΣ 16-21, σ.9

³² ΕΨΣ 16-21, σ. 27

εύρεση καλών πρακτικών και ο προσδιορισμός του πλαισίου λειτουργίας τους από τη ΓΓΨΠ, που σιωπηρά θεωρείται ότι θα είναι ο ρυθμιστής ή ο κεντρικός πάροχος υπηρεσιών πλατφόρμας. Οι υπόλοιπες προτεραιότητες δεν δίνουν έμφαση τόσο στην καινοτομία όσο στην αλλαγή της δομής των έργων ΤΠΕ στο Δημόσιο. Σύμφωνα με την ΕΨΣ, η ΕΑΑΔΗΣΥ θα κληθεί να παίξει τον ρόλο της βρετανικής GDS, με ενοποίηση των ομοειδών προμηθειών και των σχετικών διαπραγματεύσεων, αν και ασφαλώς η στόχευση της συγκεκριμένης Ανεξάρτητης Αρχής δεν περιορίζεται στην ψηφιακή πολιτική. Στη θέση της παλιάς μεθόδου σχεδιασμού και υλοποίησης έργων ΤΠΕ (μέθοδος «καταρράκτης»), που κατέληγε στη δημιουργία σιλό και σε σημαντικές αντισοικονομίες κλίμακας, προτείνεται η δημιουργία μιας νέας «ευέλικτης, ολοκληρωμένης μεθόδου σχεδιασμού έργων ΤΠΕ». Η νέα μέθοδος θα βασίζεται στην παραδοχή ότι μια υπηρεσία θα προσφέρεται μόνο ηλεκτρονικά («ψηφιακός από επιλογή» – digital by default), θα επιδιώκει εξαρχής την απλοποίηση παλιών διαδικασιών και θα προωθεί τη διαλειτουργικότητα των διάφορων παλιών συστημάτων χάρη στην ευρεία χρήση ανοιχτών προτύπων και ανοιχτών δεδομένων (αρχές ΗΔΑ – ηλεκτρονικοποίηση, διαλειτουργικότητα, απλοποίηση), χαρακτηριστικά που την κάνουν δυνητικά κατάλληλη για την ανάπτυξη στρατηγικής πλατφόρμας. Σταδιακά, αυτή η νέα μέθοδος φιλοδοξείται να κωδικοποιηθεί σε έναν «οδηγό σχεδιασμού ψηφιακών υπηρεσιών στο Δημόσιο». Η χρήση του G-cloud με σκοπό τον περιορισμό του κόστους αγοράς και συντήρησης υλικού από μεμονωμένες υπηρεσίες παίζει κεντρικό ρόλο σε αυτή τη μετάβαση στο νέο μοντέλο παραγωγής έργων ΤΠΕ. Το πιο σημαντικό σύστημα που βρίσκεται αυτή τη στιγμή (Οκτώβριος 2017) σε φάση μετάπτωσης («μετακόμισης») στο G-cloud είναι η Διαύγεια. Η διαδικασία θα ολοκληρωθεί στις 7 Νοεμβρίου 2017.



Εικόνα 4: Η σελίδα της Διαύγειας (26-10-17) με ανακοίνωση της μετάπτωσης στο G-cloud

Ο στόχος της διαλειτουργικότητας ενθαρρύνεται να επιτευχθεί με τη χρήση ανοιχτών προτύπων και ανοιχτών δεδομένων. Και τα δύο είναι απαραίτητα στοιχεία για την εφαρμογή ενός μοντέλου ΚωΠ, ιδίως τα ανοιχτά πρότυπα για τα οποία δεν τίθεται ζήτημα οφέλους – κόστους όπως για τα ανοιχτά δεδομένα στην περίπτωση της Εσθονίας.

Ο απώτερος στόχος φαίνεται να είναι η δημιουργία μιας ολικής πλατφόρμας Δημόσιας Διοίκησης κατά το πρότυπο του www.gov.uk. Η ΕΨΣ δεν κάνει ρητά αυτή τη σύνδεση αλλά όλες οι δράσεις και οι προτεραιότητες του τομέα 5, καθώς και η περιγραφή της ίδιας της δράσης δημιουργίας αυτής της κεντρικής πύλης, ταιριάζουν με το συγκεκριμένο μοντέλο. Η σχέση αυτής της κεντρικής πύλης με την υπάρχουσα πύλη ΕΡΜΗΣ δεν εξετάζεται. Σε κάθε περίπτωση, η Ελλάδα έχει ήδη κάνει ορισμένα βήματα προς τον στόχο της ενιαίας ηλεκτρονικής αυθεντικοποίησης για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες της κατά τα πρότυπα της Εσθονίας. Επίσης, ήδη διαθέτει ένα ενιαίο σύστημα πληρωμής ηλεκτρονικών παραβόλων το οποίο μπορεί να επεκταθεί για να περιλαμβάνει γενικά πληρωμές προς το Δημόσιο, όπως το αντίστοιχο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου.

Τέλος, ο τομέας 7, περί ασφάλειας κι εμπιστοσύνης, δεν φαίνεται να έχει άμεση σχέση με την εφαρμογή μοντέλου ΚωΠ αλλά, όπως δείχνει η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, μία ανοιχτή πλατφόρμα θα κριθεί και από το αν είναι σε θέση να εξασφαλίσει την ιδιωτικότητα των χρηστών της. Η εξασφάλιση από κυβερνοεπιθέσεις και η θωράκιση των ασφάλειας των δεδομένων που διακινούνται μέσω νέφους είναι ιδιαίτερα σημαντική αλλά οι υπόλοιπες δράσεις αυτού του τομέα δεν αντιμετωπίζουν το ζήτημα της ιδιωτικότητας. Ίσως το επίπεδο ηλεκτρονικοποίησης και διασύνδεσης των συστημάτων

του Δημοσίου θεωρείται πολύ χαμηλό ώστε η προστασία της ιδιωτικότητας να πρέπει να αντιμετωπιστεί ως μείζον ζήτημα αλλά είναι σίγουρο ότι καθοδόν θα εμφανίζεται συνέχεια. Το πιο πρόσφατο γνωστό παράδειγμα είναι οι αντιρρήσεις που έφερε η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα στην εγκατάσταση συστήματος ηλεκτρονικού εισιτηρίου στα μέσα μαζικής μεταφοράς της Αθήνας³³. Οι αντιρρήσεις της αρχής κάμφθηκαν όταν εξασφαλίστηκε ότι τεχνικά υπάρχει η δυνατότητα κρυπτογράφησης του ΑΜΚΑ ώστε να μην είναι δυνατή η μέσω αυτού ταυτοποίηση του επιβάτη και η γνώση όλου του ιστορικού των μετακινήσεών του³⁴.

Η πιο σημαντική δράση του τομέα 7, που αξίζει ξεχωριστή αναφορά από τη σκοπιά της ΚωΠ, είναι η διοργάνωση χακαθωνίων και ανοιχτών δοκιμών διείσδυσης (penetration tests). Στο πρώτο κεφάλαιο αναφέρθηκε η διοργάνωση του πρώτου ελληνικού χακαθωνίου από το ΥΔΜΗΔ το 2014. Η συνέχιση αυτής της πρωτοβουλίας, σε συνεργασία με τα ελληνικά πανεπιστήμια, θα μπορούσε να είναι ένα πρώτο βήμα προς την εμπέδωση της συμμετοχικότητας και της αξίας της συνδημιουργίας, ενώ θα έδινε ένα ισχυρο κίνητρο καινοτομίας, με σαφή αναγνώριση και ανταμοιβή. Γενικά, ο τομέας 7 επικεντρώνεται σε ζητήματα ασφαλείας αλλά είναι ο μόνος που δίνει έμφαση σε συμμετοχικές δράσεις, καθιστώντας τον σημαντικό για την επιτυχημένη εφαρμογή μιας «στρατηγικής πλατφόρμας».

³³ Γνωμοδότηση 1/2017 ΑΠΔΠΧ, διαθέσιμη στον σύνδεσμο

<http://www.dpa.gr/APDPXPortlets/htdocs/documentDisplay.jsp?docid=234,52,89,47,103,69,62,94>

³⁴ Γνωμοδότηση 4/2017 ΑΠΔΠΧ, διαθέσιμη στον σύνδεσμο

<http://www.dpa.gr/APDPXPortlets/htdocs/documentDisplay.jsp?docid=108,220,84,139,182,42,240,233>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η παρούσα εργασία προσπάθησε να συνδυάσει τις σχετικά λίγες πληροφορίες για την πολύ πρόσφατη έννοια της ΚωΠ με την υπάρχουσα εμπειρία και πρακτική του ελληνικού Δημοσίου, όπως αυτή εκφράζεται στην ΕΨΣ 16-21. Η επισήμανση των δυνατοτήτων της ΚωΠ δεν θα ήταν πλήρης αν δεν συνοδευόταν από μία πρόβλεψη για τα βασικά προβλήματα που αναμένεται να προκύψουν σε περίπτωση εφαρμογής από το Δημόσιο του επιχειρησιακού μοντέλου της πλατφόρμας. Μετά από αυτή τη δόση ρεαλισμού, παρατίθενται επιλογικά ορισμένες προτάσεις πολιτικής και μελλοντικής έρευνας και δράσεων της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης που θα εξυπηρετούσαν μια στρατηγική πλατφόρμας.

A) Πιθανά προβλήματα εφαρμογής του μοντέλου ΚωΠ

Η ΕΨΣ 16-21 είναι ένα πολύ καλό κείμενο στρατηγικής για τα δεδομένα του ελληνικού Δημοσίου και ουσιαστικά το πρώτο του είδους του όσον αφορά την ψηφιακή πολιτική. Παρόλα αυτά, η υιοθέτηση από το Δημόσιο του επιχειρησιακού μοντέλου της πλατφόρμας δεν είναι στους βασικούς του στόχους. Ακόμα και αν υπήρχε μια τέτοια στόχευση, θα προέκυπταν ορισμένα σημαντικά πρακτικά προβλήματα.

Αρχικά, είναι ξεκάθαρο τι δεν είναι καθοριστικό πρόβλημα: η νοοτροπία και η οργανωσιακή κουλτούρα του Δημοσίου. Κάθε ζήτημα της Δημόσιας Διοίκησης ανάγεται σε αυτά, όπως και στην έλλειψη σχεδιασμού και συνεχούς πολιτικής πίεσης «από τα πάνω», που συνδυάζεται με τη δυσπιστία πολλών πολιτών απέναντι στην αυθόρμητη, εθελοντική δράση, άρα και την έλλειψη πίεσης από τους εκτός Δημοσίου συμμετόχους ή «από τα κάτω». Πρώτα απ' όλα, η δυσπιστία είναι αμοιβαία: το Δημόσιο φαίνεται να είναι συχνά αμήχανο μπροστά στην ταχύτητα των εξελίξεων και την έλλειψη επικαιροποιημένου ρυθμιστικού πλαισίου που βασίζεται στην προϋπάρχουσα εμπειρία. Με μερική εξαίρεση την περίπτωση των ΜΚΟ κατά την περίοδο της έξαρσης της πρόσφατης προσφυγικής κρίσης (2015-2016), το ελληνικό Δημόσιο διστάζει να υποστηρίξει αυθόρμητου τύπου δράσεις με ασαφές χρονοδιάγραμμα και χωρίς συγκεκριμένο τελικό αποτέλεσμα, έστω και αν αυτές οι δράσεις είναι καινοτομικές. Σε κάθε περίπτωση, η βασική κινητήρια δύναμη στο Δημόσιο που μπορεί να ξεπεράσει την έμφυτη αντίσταση στην αλλαγή κάθε οργανισμού είναι άλλη: το υπάρχον καθεστώς περιορισμένων πόρων. Κάθε λύση που εξοικονομεί πόρους αξιοποιώντας τις υπάρχουσες

δυνατότητες ενός φορέα είναι αυτονόητα χρήσιμη. Οι δράσεις της ΕΨΣ 16-21 ανήκουν σε αυτή την κατηγορία, ιδίως η ευρύτερη χρήση του G-cloud που έχει ήδη αναφερθεί στην παρούσα εργασία. Αντίθετα, διάφορες μακροχρόνιες διεργασίες όπως η τακτοποίηση του φυσικού αρχείου των φορέων ή η καταγραφή διαδικασιών, που βραχυπρόθεσμα δεσμεύουν πόρους και δεν έχουν από όφελος για τον φορέα, τείνουν να μένουν στάσιμες και να ανατροφοδοτούν την άποψη περί «κακής νοοτροπίας του Δημοσίου».

Ένα πραγματικά σημαντικό πρόβλημα είναι το σχετικά μικρό μέγεθος των περισσότερων ελληνικών επιχειρήσεων ως προς το ελληνικό Δημόσιο. Επίσης, η Ελλάδα είναι μία μικρή σε όρους ΑΕΠ χώρα στα πρώτα στάδια ανάκαμψης από μια βαριά ύφεση που αποδυνάμωσε την εγχώρια αγορά. Αυτή η κατάσταση αποδυναμώνει το κίνητρο πολλών επιχειρήσεων να δεσμευτούν με εγχώριες συνεργασίες, έστω και αυθόρμητου – εθελοντικού τύπου (IOBE 2014). Η έλλειψη κρίσιμης μάζας, φαινόμενο που παρατηρείται στην Εσθονία, θα αποδυναμώσει τη συμμετοχικότητα των εγχειρημάτων πλατφόρμας, καθιστώντας δυνητικά πιο βιώσιμη μία στρατηγική ΚυΠ ή μία στρατηγική ΚωΠ που θα βασίζεται σε ευκολότερα ελεγχόμενες μορφές πλατφόρμας (ολική, διομότιμη). Ορισμένοι κλάδοι της οικονομίας – πυλώνες, και ιδίως ο κλάδος των ΤΠΕ, μπορούν δυνητικά να στηρίζουν πιο συμμετοχικά σχήματα (οικοσύστημα, πληθοποριστική πλατφόρμα). Όμως, ακόμα και μία στρατηγική ΚυΠ μπορεί να προσκρούσει τόσο στην έλλειψη νοοτροπίας πρωτοβουλίας – «χακερισμού» από τους μεμονωμένους πολίτες όσο και στο ανεπαρκές μέγεθος των εγχώριων ανοιχτών δεδομένων, τόσο διαστρωματικά όσο και ως χρονοσειρές. Αυτό το πρόβλημα εμφανίζεται επίσης στην Εσθονία αλλά το Ηνωμένο Βασίλειο είναι σε ακριβώς αντίθετη κατεύθυνση, έχοντας αναπτύξει σε κρίσιμες κοινωνικές ομάδες (φοιτητές, νέους επιχειρηματίες) μία νοοτροπία «χακερισμού» χάρη σε συστηματικές δράσεις τα προηγούμενα χρόνια. Το βρετανικό μοντέλο φιλοδοξεί να βασιστεί ακριβώς σε αυτό το πνεύμα πρωτοβουλίας, ξεπερνώντας το πρόβλημα της σημαντικής ψηφιακής κληρονομιάς αλλά και των δεσμεύσεων που προκύπτουν από τις συμβάσεις έργου ΤΠΕ με ιδιώτες.

B) Προτάσεις πολιτικής

Το μέγεθος της ελληνικής οικονομίας είναι ενδιάμεσο σε σχέση με τα δύο άκρα της Εσθονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Το ίδιο ισχύει για τα χαρακτηριστικά της

ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης (πιθανό επαρκές μέγεθος για συμμετοχικότητα και παραγωγή ανοιχτών δεδομένων, ενδιάμεσο επίπεδο κληρονομημένων συστημάτων). Οπωσδήποτε μία ολική πλατφόρμα για υπηρεσίες προς φυσικά πρόσωπα – πολίτες θα αύξανε πολύ την αποτελεσματικότητα της παροχής ψηφιακών υπηρεσιών, με βάση την υπάρχουσα πύλη ΕΡΜΗΣ.

- Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι Περιφέρειες και ορισμένοι μεγάλοι Δήμοι θα μπορούσαν να εξετάσουν τη δυνατότητα συνεργασιών μέσω διομότιμης πλατφόρμας. Με αυτόν τον τρόπο, κάθε δημόσιος φορέας θα μπορούσε να εξειδικευτεί στην παροχή ορισμένων ειδών υπηρεσιών, εξοικονομώντας πόρους από άλλες δραστηριότητες.

Χακαθόνιοι με συγκεκριμένα χρηματικά και ηθικά βραβεία και περιορισμένος πειραματισμός με νέα μοντέλα χρηματοδότησης της καινοτομίας που θα έχουν έναν προϋποθετικό (conditional) χαρακτήρα. Η πολιτική της ΕΕ κινείται προς αυτή την κατεύθυνση, υιοθετώντας πλήρως τα τελευταία χρόνια την έννοια της αιρεσιμότητας (conditionality). Η καλλιέργεια μιας νοοτροπίας «χακερισμού» και η ιδέα ότι η καινοτομία ανταμείβεται είναι ίσως η σημαντικότερη προσθήκη που θα έπρεπε να γίνει στην τρέχουσα ΕΨΣ αν τεθεί ρητά ως στόχος το μοντέλο ΚωΠ.

- Διευκόλυνση συμμετοχής κι ευρωπαϊών-αλλοδαπών συμμετόχων, ίσως με τη λειτουργία πλατφορμών στην αγγλική γλώσσα, ώστε να ξεπεραστεί το πρόβλημα της εγχώριας μικρής συμμετοχής ή μικρής κρίσιμης μάζας. Για παράδειγμα, υπάρχει ήδη η ευρωπαϊκή πλατφόρμα Smart Cities³⁵, ενώ αναφέρθηκε ήδη η πλατφόρμα του ΟΗΕ για το προσφυγικό ζήτημα.

- Αν υπάρξει ενιαιοποίηση των διαπραγματεύσεων και των προμηθειών υπό την ομπρέλα της ΕΑΑΔΗΣΥ, ως ένα είδος «οριζόντιας λύση για οριζόντιο πρόβλημα», η ένταξη των φορέων σε αυτή είναι σκόπιμο να είναι προαιρετική ή να έχει έναν σημαντικό χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον πέντε ετών. Σε διαφορετική περίπτωση, η ΕΑΑΔΗΣΥ ή ο αντίστοιχος φορέας θα αντιμετωπίσει το πρόβλημα της συνεχούς υπονόμησης από άλλους φορείς που θα χτίζουν τα δικά τους πληροφοριακά συστήματα ή που απλώς θα αδυνατούν να ανταποκριθούν λόγω του τεράστιου όγκου του υπάρχοντος συστήματός τους (πχ ΕΦΚΑ, Εφορίες). Αυτό ακριβώς συνέβη στην GDS στο Ηνωμένο Βασίλειο.

- Μέχρι να και αν υπάρξει δυνατότητα καθολικής ατομικής πρόσβασης σε ενιαίο αρχείο δεδομένων που αφορούν τον κάθε πολίτη, η ενεργή συμμετοχή της ΑΠΔΠΧ είναι

³⁵ <https://eu-smartcities.eu/>

απαραίτητη για να εξασφαλίζει την αξιοπιστία των διαδικασιών σε ό,τι αφορά τον σεβασμό της ιδιωτικότητας των πολιτών.

- Το μοντέλο ΚωΠ από τη φύση του δεν ευνοεί τη σαφή στοχοθεσία ενός οργανισμού. Η αυθόρμητη συνεργασία των άλλων υπηρεσιών και των πολιτών δεν είναι δεδομένη. Αυτή η ιδιαιτερότητα φέρνει το μοντέλο σε δυνητική αντίθεση με τη διοίκηση στόχων όπως ορίζεται από τον Ν. 3230/2004 όπως ισχύει σήμερα. Για να εφαρμοστεί η ΚωΠ, ορισμένοι στόχοι θα πρέπει να εγκαταλειφθούν και άλλοι να αναθεωρηθούν, ενώ ορισμένοι δείκτες θα είναι χρήσιμο να μην χρησιμοποιούν τιμή - στόχο αλλά εύρος τιμών – στόχο.

- Η αξιολόγηση μιας πλατφόρμας από τον ρυθμιστή ή τον πάροχο είναι δυσχερής εξαιτίας του εθελοντικού χαρακτήρα της συμμετοχής σε αυτήν αλλά και της εγγενούς δυσκολίας να προβλεφθεί η καινοτομία και να μετρηθούν οι επιπτώσεις της. Με βάση το Ηνωμένο Βασίλειο, που έχει ρητά ως στόχο ψηφιακής πολιτικής το μοντέλο ΚωΠ, έχει προταθεί ένα πλαίσιο αξιολόγησης πλατφορμών με τρεις βασικούς άξονες (Brown A. et al 2017):

- *Η πλατφόρμα ως οργανωσιακό μοντέλο:* Η αξιολόγηση μιας πλατφόρμας πρέπει να είναι σε θέση να εκτιμήσει το ποσοστό σε κόστος ή χρόνο της παρεχόμενης υπηρεσίας που παράγεται μέσω της πλατφόρμας και να συγκρίνει με την προηγούμενη κατάσταση. Στο ίδιο πλαίσιο, μπορεί να υπολογίζεται η ποιότητα των διακανονισμών μεταξύ του παρόχου της πλατφόρμας και των χρηστών αλλά και των χρηστών μεταξύ τους (πχ πιθανότητα αθέτησης συμφωνίας ή εγκατάλειψης ενός έργου). Στον άξονα αυτό, η αξιολόγηση έχει κοινά στοιχεία με την αξιολόγηση της σκοπιμότητας μιας εξωτερικής ανάθεσης και αφορά την *επίδραση της πλατφόρμας στις εσωτερικές διαδικασίες* του φορέα. Το πληθοποριστικό μοντέλο πλατφόρμας ορίζεται ρητά ως εθελοντική εξωτερική ανάθεση στους συμμετόχους (voluntary outsourcing to stakeholders) ενός ή περισσότερων σταδίων διαμόρφωσης και παροχής μιας δημόσιας υπηρεσίας.
- *Η πλατφόρμα ως παράγοντας αλλαγής της δυναμικής της αγοράς:* Η ΚωΠ αλλάζει τον τρόπο παροχής δημόσιων υπηρεσιών, συνεπώς επηρεάζει τα κίνητρα των «ανταγωνιστών» ιδιωτών παρόχων (πχ στην παιδεία και την υγεία), τη συχνότητα εμφάνισης καινοτομιών (όχι απαραίτητα θετικά) και γενικά τα χαρακτηριστικά των αγορών που σχετίζονται με αυτή τη

δημόσια υπηρεσία. Για παράδειγμα, αν η παρεχόμενη υπηρεσία είναι η αδειοδότηση συγκεκριμένης δραστηριότητας, πιθανή αλλαγή του κόστους της θα επηρεάσει την πλευρά της προσφοράς και θα αντανακλαστεί στην τιμή ισορροπίας. Ουσιαστικά, αυτός ο άξονας είναι μία εξειδικευμένη ανάλυση αγοράς και μελέτη επιπτώσεων και αφορά την επίδραση της πλατφόρμας στους ιδιώτες συμμετόχους.

- *Η πλατφόρμα ως στοιχείο της αρχιτεκτονικής της Δημόσιας Διοίκησης:* Στο πρώτο κεφάλαιο αναφέρθηκε ότι η επιλογή μοντέλου πλατφόρμας (ολική, διομότιμη, οικοσύστημα, πληθοποριστική) σχετίζεται με την ποιότητα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και γενικά τα χαρακτηριστικά της αντίστοιχης δημόσιας διοίκησης. Οι περιπτώσεις της Εσθονίας και του Ηνωμένου Βασιλείου έδειξαν ορισμένα από αυτά τα χαρακτηριστικά: πληθυσμός και διοικητικό σύστημα της χώρας, ύπαρξη κληρονομημένων συστημάτων, βαθμός ηλεκτρονικοποίησης, απλότητα διαδικασιών, διαλειτουργικότητα των υπάρχουσών συστημάτων και βάσεων δεδομένων. Επίσης, αν υπάρχει ήδη κάποια μορφή τυπικής ή άτυπης συνεργασίας μεταξύ φορέων, είναι πιθανό ότι θα επηρεαστεί αν ο ένας από αυτούς τους φορείς αποφασίσει να δημιουργήσει δική του πλατφόρμα ή να συμμετάσχει ως χρήστης σε μια υπάρχουσα. Αυτός ο άξονας μπορεί να έχει τη μορφή μιας συγκριτικής ανάλυσης με άλλους δημόσιους παρόχους πλατφόρμας, που αφορά την επίδραση της πλατφόρμας ειδικά στους δημόσιους - διοικητικούς συμμετόχους.

Γ) Προτάσεις έρευνας και δράσεων

Η παρούσα εργασία θα μπορούσε να επικαιροποιηθεί με τη χρήση στοιχείων από τις ενδιάμεσες αναφορές εφαρμογής της ΕΨΣ 16-21. Η πρώτη αναφορά ήταν προγραμματισμένο να εκδοθεί τον Ιούλιο του 2017 αλλά η έκδοσή της εκκρεμούσε τον Οκτώβριο του 2017.

Μια μελλοντική έρευνα – επέκταση της παρούσας εργασίας θα μπορούσε να είναι συγκριτική μελέτη περιπτώσεων για συγκεκριμένα είδη πλατφόρμας ή για εφαρμογή του μοντέλου της πλατφόρμας στους κλάδους – πυλώνες της οικονομίας που ορίζει ο τομέας 2. Επίσης, διάφορα σενάρια εφαρμογής του μοντέλου ΚωΠ σε συγκεκριμένο δημόσιο φορέα ή είδος υπηρεσίας ή τομέα πολιτικής θα μπορούσαν να αναλυθούν, με στόχο τον

προσδιορισμό ενός ελάχιστου απαιτούμενου ποσοστού συμμετοχής πολιτών ή δημόσιων φορέων ως χρηστών της πλατφόρμας ώστε αυτή να δώσει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Αυτού του είδους η προκαταρκτική έρευνα θα έδινε ένα είδος καταφλίου (benchmark) ή εμπειρικού κανόνα βάσει ανάλυσης οφέλους – κόστους σχετικά με τη χρήση του μοντέλου ΚωΠ, μιας απλής ΚυΠ ή άλλου μοντέλου για συγκεκριμένο τομέα πολιτικής ή σε μια γεωγραφικά περιορισμένη περιοχή. Με βάση αυτό το ποσοστό ή και ξεχωριστά, θα μπορούσαν να προταθούν δράσεις για την ενθάρρυνση της συνδημιουργίας εφαρμογών και της χρήσης ανοιχτών δεδομένων ώστε να αυξηθεί το ενδιαφέρον των πολιτών και των υπηρεσιών άρα και η δυνητική συμμετοχή στην πλατφόρμα. Στο παρελθόν υπήρξαν μεμονωμένες δράσεις, όπως ο χακαθώνιος του ΥΔΜΗΔ το 2014, αλλά έμειναν χωρίς συνέχεια. Η εμπειρία της ΕΕ αλλά κι ελληνικών φορέων, κυρίως πανεπιστημίων, από παρόμοιες δράσεις θα μπορούσε να αποδειχτεί χρήσιμη.

Επίσης, για μια πιο χειροπιαστή ενθάρρυνση της καινοτομίας αλλά και με σκοπό τη σύνδεση με τα υπάρχοντα ευρωπαϊκά κι εθνικά προγράμματα, θα μπορούσε να προταθεί ένα σύστημα κινήτρων που θα ανταμείβει κάθε χρήσιμη καινοτομία που παράγεται στην πλατφόρμα αλλά δεν θα τιμωρεί την αποτυχία. Τέλος, θα μπορούσε να εξεταστεί η προοπτική εξειδίκευσης του πλαισίου αξιολόγησης που περιγράφηκε παραπάνω για την ελληνική περίπτωση, με την προσθήκη κατάλληλων δεικτών – στόχων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Άρθρα κι εκθέσεις

- Accenture 2017, 'Technology for people: The era of the intelligent enterprise'.
- Andrews, M & Manning, N 2015, 'Mapping peer learning initiatives in public sector reforms in development', *Centre for international development at Harvard University*, 2015, Working paper No.298.
- Brown A. et al 2017, 'Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF)', *Government Information Quarterly*, Απρίλιος 2017, pp. 167-182, <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X17301077>>.
- Chen, TF 2009, 'Building a platform of Business Model 2.0 to creating real business value with Web 2.0 for web information services industry', *International journal of electronic business management*, 2009.
- Kitching, M 2010, 'An Evaluation of E-Government in Estonia', 2010, <http://ipp.oii.ox.ac.uk/sites/ipp/files/documents/IPP2010_Kitsing_1_Paper_0.pdf>, "Internet, Politics and Policy 2010: An Impact Assessment", conference at Oxford University.
- Margetts, H & Naumann, A 2017, 'Government as a Platform: What can Estonia Show the World?', 2017, <<https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/16061/government-as-a-platform.pdf>>, Working Paper funded by the European Social Fund.
- O'Reilly, T 2011, 'Government as a Platform', *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 2011, pp. 13-40, <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/INOV_a_00056>.
- IOBE 2014, 'ICT adoption and digital growth in Greece', Αθήνα.

Ηλεκτρονικές πηγές

- [Ελληνική wiki υπηρεσιών και διαδικασιών στον δημόσιο τομέα](#)
- [Ελληνική έκδοση ενημερωτικού δικτύου euronews](#)
- [Ελληνική έκδοση περιοδικού PC magazine](#)
- [Εφημερίδα «Το Βήμα»](#)
- [E-government academy of Estonia](#)
- [EU digital single market](#)
- [EU Smart Cities initiative](#)
- [Free online dictionary of computing \(FOLDOC\)](#)
- [GDS – Government as a Platform](#)
- [Open Knowledge International \(OKI\)](#)
- [Mobile Age](#)
- [UNHCR Ideas](#)
- [World Economic Forum \(WEF\)](#)



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΛΟΜΕΝ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr