

RAPOARTELE SOCIETĂȚII DESCHISE

GUVERNAREA DESCHISĂ ÎN ROMÂNIA

Autori:

Andra Bucur (coordonatoare)

Ovidiu Voicu

Editoare:

Bianca Floarea

*Proiect finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în România;
Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor
SEE 2009 – 2014.*

septembrie 2014

Cuprins

Rezumat.....	2
I. Argument.....	3
II. Ce a însemnat guvernarea deschisă pentru România între 2012 și 2014?.....	6
III. Poziția României în raport cu alte state care au îmbrățișat public guvernarea deschisă.....	10
IV. Surse de finanțare pentru deschiderea guvernării cu ajutorul noilor tehnologii: fondurile europene	14
V. Implicarea societății civile în promovarea utilizării datelor publice deschise.....	17
VI. Măsuri necesare pentru guvernare deschisă.....	18

Rezumat

Prezentul raport din seria *Rapoartele societății deschise* reprezintă o trecere în revistă a principalelor evoluții în elaborarea și implementarea politicilor publice pentru deschiderea guvernării în raport cu cetățeanul în perioada 2012-2014. Guvernarea deschisă este definită din prisma a trei principii esențiale: transparență sau accesul la informații, participare publică și colaborarea dintre autoritățile publice și societatea civilă, după modelul american. Un aspect important în deschiderea autorităților publice în fața cetățeanului obișnuit sau antreprenor îl constituie facilitarea accesului la date deschise, respectiv resurse publice pentru inovare socială și economică. În cadrul raportului, angajamentele României în domeniu sunt privite dintr-o perspectivă comparativă, luând totodată în considerare contextul național și lipsa unei culturi a deschiderii și a transparenței în societatea românească. Prezenta analiză demonstrează că există premisele unei guvernări deschise, dar lipsesc voința politică și instituționalizarea conceptelor de bază. Documentele strategice și resursele financiare alocate au capacitatea de a aduce România la același nivel cu media europeană în ceea ce privește accesarea serviciilor de guvernare electronică și reutilizarea seturilor de date guvernamentale, dacă sunt clar formulate și bine direcționate. La finalul raportului sunt elaborate o serie de recomandări care ar trebui implementate pentru ca datele deschise să revoluționeze serviciile publice și relația administrației publice cu cetățeanul și să revitalizeze climatul de afaceri, diminuând totodată riscul corupției.

I. Argument

I.1. Guvernare deschisă

În sensul cel mai larg, o *guvernare deschisă* este cea care permite și stimulează participarea nemijlocită a celor guvernați la informațiile pe care le deține și la deciziile pe care le ia administrația. La polul opus, într-o guvernare complet închisă, informațiile și deciziile aparțin unui cerc limitat de „inițiați”, la limită o singură persoană. Deschiderea guvernării nu este un concept nou. Din punct de vedere istoric, probabil că intenții sau acțiuni care să facă lumină în treburile administrației există de când vorbim de stat și guvernare. Conceptualizarea guvernării deschise începe cu Secolul Luminilor și se regăsește în extinderea succesivă a drepturilor și a libertăților publice din epoca modernă.

Dincolo de reticența guvernanților dintotdeauna, principalele obstacole obiective pentru deschiderea guvernării se referă la complexitate și la securitate. Explozia noilor tehnologii și a internetului, precum și schimbarea profundă a stilului de viață adusă de acestea reazăză subiectul într-un nou context, oferind răspunsuri la o parte din dilemele guvernării deschise.

Nu este deloc surprinzător că statele care au adoptat democrația liberală sunt principalele promotoare ale guvernării deschise. Cele două filosofii de guvernare au o rădăcină comună. Într-un context special, marcat de acuzații privind manipularea informațiilor de către administrație pentru a justifica decizii controversate, inclusiv declanșarea unui război, președintele nou ales al Statelor Unite, Barack Obama, și-a început prima zi de lucru din ianuarie 2009 trimițând șefilor de agenții guvernamentale un scurt memorandum¹ în care afirmă că va deschide guvernarea într-o manieră fără precedent. Obiectivele declarate sunt consolidarea democrației și creșterea eficienței actului de guvernare. Tot aici găsim și afirmarea celor trei principii fundamentale ale guvernării deschise:

- transparența guvernării, adică accesul neîngrădit al cetățenilor la toate informațiile deținute de autoritățile publice;
- participarea publicului la luarea deciziilor, cu accent pe responsabilitatea autorităților de a acționa activ în acest sens;
- colaborarea între instituții publice și cetățeni pentru implementarea măsurilor, inclusiv prin parteneriate și sprijinirea grupurilor de cetățeni la nivel local.

Înainte de finalul anului 2009, administrația Obama a adoptat o directivă privind guvernarea deschisă², care detalia responsabilitățile agențiilor din subordine. Fără să intrăm în amănunte, spunem doar că directiva formula patru obiective majore: publicarea informațiilor de interes public online, în formate deschise; îmbunătățirea calității informațiilor publice; crearea și instituționalizarea unei culturi a guvernării deschise; crearea unui cadru de politici publice pentru guvernare deschisă. Plecând de aici, administrația americană continuă programele în cadrul a ceea ce a devenit Inițiativa pentru Guvernare Deschisă³, avansând pe toate cele trei planuri (transparență, participare, colaborare).

¹ Textul complet: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

² Textul complet: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

³ Open Government Initiative: <http://www.whitehouse.gov/open>

Exemplul american nu este singular. L-am ales pentru că e vorba de o societate foarte complexă și profund preocupată de chestiuni de securitate – cele două argumente tradiționale împotriva guvernării deschise – care găsește totuși căi și resurse pentru a deschide guvernarea. Această opțiune se bazează atât pe argumentul de principiu, derivat din recunoașterea drepturilor cetățenilor, cât și pe cel pragmatic: în epoca internetului, guvernarea deschisă rentează pentru că duce la inovare și la creștere economică.

Interesul pentru guvernare deschisă este relevant și de constituirea unei inițiative internaționale cu același nume – Open Government Partnership (OGP) – semnată până în prezent de 54 de state. OGP are la bază Declarația privind guvernarea deschisă⁴, prin care semnatarii își afirmă angajamentul de a urma patru principii directoare pentru deschiderea guvernării: creșterea disponibilității informațiilor publice pentru cetățeni; stimularea participării civice; implementarea celor mai înalte standarde de etică în administrația publică; creșterea accesului la noile tehnologii pentru deschiderea guvernării. Așa cum se poate observa, deși merg în aceeași direcție, obiectivele sunt mai generale și ceva mai puțin ambițioase decât cele autoimpuse de SUA (sau de alte state), pentru că este vorba de o inițiativă ce trebuie să armonizeze o diversitate mai mare de situații. România este membră OGP din 2011, iar despre participarea țării noastre vom discuta în secțiunile următoare.

”Administrația pe care o conduc și-a luat angajamentul de a atinge un nivel de deschidere a guvernării fără precedent. Vom lucra împreună pentru a asigura încrederea publică și a stabili un sistem de transparență, de participare publică și de colaborare. Deschiderea aceasta va consolida democrația și va promova eficiența și eficacitatea în cadrul guvernului.”

Președintele Obama, Memorandum pentru Șefii Departamentelor și Agențiilor Executive

I.2. Date publice deschise

Unul dintre principalii piloni ai guvernării deschise este accesul liber la informații de interes public. Fără acces la informații, în orice formă, nu putem vorbi de transparență și de implicare a publicului. Dezvoltarea noilor tehnologii face ca informațiile să fie adesea seturi mari de date și aduce noi standarde de transparență, care cer ca acestea să fie publicate în formate deschise, reutilizabile. În același timp, crește miza pentru că de multe ori agențiile guvernamentale au la dispoziție seturi de date valoroase ce pot contribui la inovare și pot sta la baza unor inițiative economice de succes.

Luând tot un exemplu din SUA, în anul 2013 administrația Obama și-a propus ca toate agențiile care beneficiază de fonduri publice pentru cercetare în valoare totală mai mare de 100 de milioane de dolari anual să întreprindă măsuri concrete pentru a publica datele brute de cercetare în format deschis în termen de cel mult un an de la publicarea rezultatelor. Astfel, sunt urmărite ambele obiective majore: transparență și inovare. Cetățenii interesați pot să verifice ce se întâmplă cu banii publici, iar datele pot

⁴ Textul complet: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

fi refolosite pentru a crea noi oportunități. Discutăm deja despre *date publice deschise*, un element esențial al guvernării deschise, făcut posibil de evoluția tehnologiei.

Datele publice deschise sunt acele date puse la dispoziție de către autoritățile publice și care sunt liber de accesat, reutilizat și redistribuit. Ca principale caracteristici, datele deschise sunt procesabile (pot fi prelucrate prin mijloace automate) și sunt furnizate într-un format deschis (asupra căruia nicio entitate nu deține control exclusiv) și sub o licență deschisă (care permite folosirea liberă a datelor, fără ca acestea să fie limitate prin drepturi de proprietate intelectuală - drepturi de autor, drept sui-generis cu privire la bazele de date, mărci sau secrete comerciale)⁵.

Datele deschise sunt adesea asociate cerințelor de transparență a activității autorităților publice, dar ele reprezintă și un important mijloc pentru stimularea inovării și a dezvoltării economice. Conceptul de date deschise s-a impus în ultimii ani ca o reacție la nevoia de a reconcilia discursul despre informații de interes public cu realitățile lumii moderne, în special cu dezvoltarea internetului și a comunicațiilor, folosirea pe scară largă a bazelor de date de dimensiuni mari (*big data*) și conectarea indivizilor prin rețele sociale. Din acest punct de vedere, putem spune că datele deschise reprezintă cel mai modern cadru și standard internațional de definire a transparenței specifice bunei guvernări.

Din perspectiva transparenței, datele deschise îmbunătățesc calitatea serviciilor publice, oferă cetățenilor informații în timp real despre cum sunt folosite resursele publice și îi ajută pe aceștia să ia cele mai bune decizii cu privire la activitatea reprezentanților lor. Dar datele colectate de autoritățile publice pot fi folosite pentru a dezvolta noi servicii sau pentru a construi noi afaceri. Puse astfel la dispoziția antreprenorilor, ele devin un motor al inovării și al dezvoltării sociale. Recunoscând aceste elemente, G8, grupul celor mai dezvoltate opt state ale lumii, și-a propus să accelereze procesul de deschidere a datelor guvernamentale în țările membre. Documentul *Open Data Charter*, semnat în 2013, afirmă cinci principii ale publicării datelor guvernamentale (date deschise din oficiu/*Open Data by Default*; calitatea și cantitatea/*Quality and Quantity*; posibilitatea de a fi utilizate de oricine/*Useable by All*; publicarea datelor pentru o mai bună guvernare/*Releasing Data for Improved Governance*; publicarea datelor pentru inovare/*Releasing Data for Innovation*) și propune adoptarea lor în practica statelor membre.

Toate exemplele pe care le-am dat vin din experiența și din practica recente a celor mai dezvoltate state, cele pe care România și-ar dori să le ajungă din urmă. Țara noastră are în față o oportunitate majoră: poate lua acele decizii care să îi permită să sară peste etape, să fie în prima linie a inovării și a utilizării informației - motoarele progresului în prezent și, probabil, în viitor. Cu greu ne putem permite să ratăm această oportunitate și doar cu costul unei noi rămânări în urmă. Cu alte cuvinte, România are la dispoziție opțiunea de a construi o politică publică pentru guvernare deschisă, bazată pe date publice deschise. Depinde doar de noi să fructificăm sau nu această oportunitate.

⁵ Am sintetizat în acest paragraf principalele elemente ale definiției datelor deschise așa cum este ea propusă de *Open Data Handbook*, un instrument propus de *Open Knowledge Network* și tradus în mai multe limbi de către voluntari din întreaga lume. Versiunea în limba română este disponibilă la adresa: <http://opendatahandbook.org/ro/what-is-open-data/index.html>.

II. Ce a însemnat guvernarea deschisă pentru România între 2012 și 2014?

II.1 Guvernarea deschisă până în anul 2012

Constituția României din 1991 prevedea, în spiritul noilor principii democratice abia adoptate, dreptul la informații de interes public ca instrument al implicării cetățeanului în actul de guvernare. Recunoașterea dreptului la informații a contribuit la echilibrarea relațiilor de putere dintre cetățeni și guvernanți și a responsabilizat autoritățile publice în ceea ce privește activitățile desfășurate pe banii contribuabililor.

Până la implementarea efectivă a noului drept au mai trecut însă zece ani, respectiv odată cu adoptarea Legii 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public. Legea conferă oricărei persoane dreptul de a obține informații despre activitățile oricărei autorități sau instituții publice, incluzând aici și alte entități care folosesc resurse publice, precum regiile autonome sau societățile comerciale cu capital parțial sau total de stat. Legea specifică de fapt condițiile în care se face accesul la informații și oferă garanții celor vătămați în dreptul lor de a obține informațiile solicitate. De asemenea, legea impune un comportament activ autorităților și instituțiilor publice, pro transparență, prin obligarea lor să publice la avizier sau pe pagina de internet anumite seturi de date, considerate incontestabil de interes public, așa cum este bugetul unei instituții publice.

”Noi, G8, suntem de acord că datele deschise sunt o resursă neexploată, cu un potențial uriaș de a încuraja crearea unor societăți mai puternice, mai interconectate, care satisfac mai bine nevoile cetățenilor lor și permit înflorirea inovării și a prosperității.”

Carta G8 pentru Date Deschise

Cadrul legal favorabil guvernării deschise în România a fost întărit prin adoptarea Legii 109/2007 privind reutilizarea informațiilor din instituții publice, ca rezultat al aderării României la Uniunea Europeană. Legea recunoștea potențialul de dezvoltare al datelor culese și deținute de autoritățile publice și încuraja utilizarea acestor informații, inclusiv în scopuri comerciale. În practică, guvernarea deschisă a fost mai degrabă împinsă pe agenda publică din exteriorul țării, nefiind înțeleasă întru totul nici de guvernanți și nici de cetățeni, ceea ce a dus la o slabă implementare a acestor legi.

În anul 2013 a fost modificată directiva privind reutilizarea informațiilor din sectorul public. Noua directivă limitează excepțiile de la reutilizare, renunțând la necesitatea de a obține aprobarea autorității publice care furnizează datele. În condițiile în care datele respective sunt informații de interes public, obținerea acordului instituției era oricum o condiție nejustificată. Directiva conturează de fapt un „*drept la reutilizare*” și trebuie transpusă în legislația națională până la sfârșitul anului 2015.

Totuși, nu putem vorbi despre guvernare deschisă fără să vorbim despre implicare și participare publică, o altă componentă a transparenței. Nu există un drept de a participa la treburile publice consacrat ca atare, dar implicarea cetățenilor în actul de guvernare este esența democrației și se reflectă în alte drepturi, precum libertatea de exprimare, dreptul de a alege și de a fi ales, dreptul la

petiționare etc. Actul normativ care recunoaște importanța implicării cetățenilor în luarea deciziilor de politică publică și care prevede condițiile în care se face consultare publică este Legea 52/2003. Autoritățile administrației publice centrale și locale sunt obligate să pună în consultare actele normative ce urmează a fi adoptate și să permită participarea cetățenilor la ședințele publice. Cu toate acestea, la fel ca în cazul legii privind accesul la informații, implementarea legii transparenței decizionale este încă anevoioasă.

La sfârșitul anului 2011, Guvernul României, prin intermediul Ministerului de Externe, și-a exprimat intenția de aderare la prima inițiativă internațională multilaterală care promovează guvernarea deschisă prin intermediul noilor tehnologii. Din nou, conceptul a evoluat în plan internațional, devenind o resursă a dezvoltării sociale și economice, fără ca societatea românească să îi fi înțeles subtilitățile.

Odată cu apariția noilor tehnologii, *guvernarea electronică* a devenit tot mai mult un instrument al transparenței și al comunicării dintre cetățean și autorități publice. Cu toate acestea, inițiativele românești pentru guvernarea electronică, de exemplu platformele www.romania.gov.ro și www.e-guvernare.ro, au fost extrem de costisitoare și nu sunt funcționale nici în prezent⁶.

II.2 Ambițiile anilor 2012 – 2013 în ceea ce privește guvernarea deschisă

Anul 2012 a fost un an cu foarte multe schimbări la nivel de guvernare. Astfel, s-au succedat trei guverne, respectiv trei prim-miniștri (Emil Boc, Mihai Răzvan Ungureanu și Victor Ponta), fapt care a generat instabilitate politică și a îngreunat procesul de adoptare și implementare a politicilor publice și a direcțiilor de acțiune.

În timpul Guvernului Ungureanu, a fost adoptat Planul Național de Acțiune (PNA) pentru implementarea Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă în România, inițiativă continuată ulterior de Guvernul Ponta, prin adoptarea noului PNA. În aceeași perioadă a fost adoptată Strategia Națională Anticorupție (SNA), ca urmare a Raportului asupra Mecanismului de Cooperare și Verificare și a necesității de adoptare a unei politici coerente în domeniu. Strategia este primul document de politici publice care a definit datele deschise în România și a evidențiat rolul lor în combaterea corupției.

Primul PNA (2012 – 2014) a fost elaborat sub tutela Ministerului de Justiție, la insistențele societății civile, cu sprijinul șefului Oficiului Național de Prevenire a Criminalității și Cooperare pentru Recuperarea Creanțelor provenite din Infrafracțiuni. Angajamentele asumate în primul plan își propuneau creșterea calității serviciilor publice, a integrității publice și a eficienței serviciilor publice și se axau pe două direcții: *deschiderea datelor deținute de autorități și instituții publice* și implementarea unor *servicii de guvernare electronică*.

Primul deziderat era conceput multianual, astfel încât să treacă prin următoarele etape: asumarea responsabilității (2012), standardizarea procedurilor (2013) și maximizarea rezultatelor (2014)⁷. În consecință, până în 2014 trebuia ca impediamentele de ordin legislativ din calea deschiderii datelor să fie soluționate și fiecare instituție să aibă un inventar al datelor și să publice cu regularitate informații într-un format deschis uniform, dând astfel cetățenilor posibilitatea de a contesta nerespectarea acestei

⁶ <http://legi-internet.ro/blogs/index.php/eromania-8-milioane-de-euro>

⁷ <http://ogp.gov.ro/wp-content/uploads/2013/08/ROMANIA-OGP-Planul-National-de-Actiune.pdf>

obligatii. Angajamentele astfel asumate erau de natură să ajungă din urmă și poate chiar să depășească țări avansate pe acest subiect, precum Marea Britanie. Bineînțeles, întrucât planul impunea îndatoriri în sarcina întregii administrații publice, implementarea planului presupunea și o schimbare de mentalitate, în sensul renunțării la inerția clasificării informațiilor.

În ceea ce privește serviciile electronice propuse în plan, acestea au fost prezentate sub forma unor proiecte concrete și nu ca o strategie cu anumiți pași. Printre cele mai interesante proiecte se găseau: accesul gratuit la legislația națională, utilizarea instrumentelor electronice pentru gestionarea procedurilor de comunicare a citațiilor, depunerea online a cererii pentru obținerea cetățeniei, posibilitatea depunerii online de cereri de înființare a unei organizații nonprofit, conferirea posibilității justițiabililor de a depune online documente la dosar. Fiecare proiect în parte depindea însă de instituția sau autoritatea publică ce urma să obțină finanțare din fonduri europene sau de altă natură și să îl implementeze.

La începutul anului 2013, în urma eforturilor de advocacy ale activiștilor din domeniul datelor deschise și al guvernării electronice, a fost creat Departamentul pentru Servicii Online și Design (DSOD) în Cancelaria Prim-Ministrului. Acesta a devenit structura responsabilă de implementarea Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă în România⁸, menit să introducă noile tehnologii în activitățile desfășurate de administrația publică.

II.3 Succese și eșecuri în anii 2013 – 2014

Analizând pașii făcuți înspre cetățean și guvernarea deschisă, cel mai mare succes a fost introducerea conceptului de *date deschise (open data)*⁹ și menționarea Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă în Programul de guvernare pentru anii 2013-2016¹⁰. Programul nu conține o definiție a datelor deschise, fiind menționat doar că cetățenii vor fi încurajați să identifice, să descarce și să utilizeze seturi de date publice. Deși nu a existat o asumare publică explicită a deschiderii actului de guvernare prin furnizarea de date deschise, care să confirme voința politică în această direcție, au fost aprobate *tacit* inițiativele în domeniu.

Programul de guvernare face referire pe scurt și la serviciile de guvernare electronica, menționând expres ghișeul unic pentru plata taxelor online, care are scopul de a reduce birocrăția și costurile. Pe de altă parte, pe strategia privind guvernarea electronică s-a așternut praful după 2007 și intrarea României în UE¹¹.

⁸ <http://www.opengovpartnership.org/>

⁹ "Datele publice deschise sunt acele date puse la dispoziție de către autoritățile publice și care sunt liber de accesat, reutilizat și redistribuit. Ca principale caracteristici, datele deschise sunt procesabile (pot fi prelucrate prin mijloace automate) și sunt furnizate într-un format deschis (asupra căruia nicio entitate nu deține control exclusiv) și sub o licență deschisă (care permite folosirea liberă a datelor, fără ca acestea să fie limitate prin drepturi de proprietate intelectuală - drepturi de autor, drept sui-generis cu privire la bazele de date, mărci sau secrete comerciale)" - definiție oferită cu ocazia adoptării SNA 2012-2015, care o reia pe cea din Open Data Handbook, un instrument propus de Open Knowledge Network.

¹⁰ http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf

¹¹ http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_9903/Strategia-de-Guvernare-Electronica-un-mijloc-de-a-fi-mai-aproape-de-nevoile-cetatenilor.html

Rapoartele societății deschise. Guvernarea deschisă în România

Raportul de monitorizare¹² întocmit de Fundația pentru o societate deschisă pentru evaluarea implementării angajamentele asumate în Planul Național de Acțiune pentru anul 2012 arăta că:

- la nivelul administrației persistă o confuzie între datele deschise și datele de interes public, confuzie încă existentă având în vedere că la secțiunea *date deschise* de pe paginile de internet ale ministerelor se află informațiile de interes public ce trebuie publicate din oficiu (exemplu: Ministerul Educației Naționale);
- scopul Planului de Acțiune a fost limitat la nivel central, excluzând administrația locală. Din fericire, datele deschise ajung la cunoștința administrației locale prin intermediul platformei SNA și prin inițiativele recente ale DSOD de a disemina informația în orașele mai mari din țară;
- nu au fost făcute progrese semnificative în anul 2012, unele angajamente, precum inventarierea datelor, fiind îndeplinite abia în 2013 însă fără rezultate concrete. Alte angajamente au fost îndeplinite înainte de vreme, precum crearea portalului centralizat pentru publicarea datelor deschise, altele fiind abandonate;
- proiectele de guvernare electronică se aflau în stadii diferite de implementare, dispărând oarecum din atenția publică.

Noul Plan de Acțiune, realizat sub tutela DSOD, a adoptat o abordare mai realistă, implicând și autoritățile publice responsabile de implementare în definirea angajamentelor, nu doar societatea civilă interesată.

Mediul de afaceri a lipsit aproape cu desăvârșire din procesul de definire a angajamentelor asumate pentru stimularea publicării și a reutilizării datelor, cu toate că potențialul datelor implică în teorie și dezvoltarea de noi afaceri.

Un alt exemplu pozitiv în anul 2014 a fost organizarea “cluburilor OGP”, respectiv a întâlnirilor de informare și a dezbaterilor pe teme specifice, cu participanți din mediul ONG și din mediul guvernamental. Cu toate acestea, multe dintre instituțiile sau domeniile în care se culeg cantități substanțiale de date (exemplu: Institutul Național de Statistică, domeniul judiciar - CSM), nu au fost reprezentate la dezbateri.

Noul Plan de Acțiune¹³, recent aprobat de Guvernul României, conține termene limită clare și instituții responsabile pentru implementarea proiectelor de guvernare deschisă și propune o platformă colaborativă care să vegheze asupra implementării, alcătuită din administrația publică și din societatea civilă activă pe subiect. Printre proiectele asumate în noul plan se regăsesc:

- publicarea centralizată a informațiilor de interes public pe o singură pagină de internet;
- inventarierea seturilor de date de către autoritățile publice de la nivel central și de către instituțiile aflate în subordine, angajament care nu a fost finalizat anterior și care arată potențialul datelor;

¹² http://www.fundatia.ro/sites/default/files/ro_212_Raport%20de%20monitorizare%20OGP-2012.pdf

¹³ <http://ogp.gov.ro/wp-content/uploads/2014/08/Planul-National-de-Actiune-2014-2016.pdf>

- asigurarea accesului online gratuit la legislația națională;
- publicarea în format deschis a datelor deținute de Ministerul Sănătății, cu precădere în domeniul achizițiilor publice din unitățile sanitare;
- creșterea calității și a numărului datelor deschise publicate.

Alte două proiecte importante, *open contracting*, respectiv implicarea cetățenilor în procesul de pregătire, atribuire, executare, performanță și finalizare a contractelor încheiate cu bani publici și *open access*, respectiv publicarea studiilor și a rezultatelor de cercetare finanțate din fonduri publice, sunt menționate în Plan, dar conținutul este vag și general, fără impunerea unor rezultate concrete, întrucât lipsește sprijinul instituțiilor responsabile cu implementarea acestor angajamente.

Guvernarea electronică este absentă în noul Plan, dat fiind că societatea civilă a insistat mai degrabă pe deschiderea datelor și pe creșterea gradului de transparență - lucruri considerate mai importante decât oferirea de servicii publice online, care pot fi dezvoltate ulterior cu o mai mare ușurință, odată ce datele sunt făcute publice.

III. Poziția României în raport cu alte state care au îmbrățișat public guvernarea deschisă

În cadrul acestei secțiuni sunt avute în vedere doar evoluțiile în implementarea Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă (OGP), angajamentele asumate de România fiind comparate cu angajamentele actuale asumate de țările care au preluat conducerea OGP. Acestea sunt: SUA, Brazilia, Marea Britanie, Mexic și Indonezia.

III.1 Cât de ambițioase sunt angajamentele României față de cele asumate de țările care au coordonat și coordonează OGP

Chiar și statele care au inițiat și s-au rotit la conducerea OGP au întârzieri în îndeplinirea angajamentelor asumate, în sensul că au fost poate prea ambițioase fie pentru calendarul propus, fie pentru contextul economico-social. Totuși, principala diferență dintre România și statele menționate mai sus este asumarea publică a implementării OGP și a principiilor guvernării deschise de către președinte sau de către prim-ministru. Doar pe această cale, OGP a ajuns la cunoștința publicului, crescând cererea de date și numărul de aplicații dezvoltate, precum și calitatea datelor.

Guvernul și-a asumat publicarea studiilor și a rezultatelor de cercetare finanțate din fonduri publice. MEN, instituția care trebuie să facă publice studiile, nu.

Angajamentul inițial Open Access vs. Angajamentul aprobat prin PNA 2014-2016

Rapoartele societății deschise. Guvernarea deschisă în România

Atât statele mai dezvoltate, precum SUA și Marea Britanie, cât și țările în curs de dezvoltare, precum Brazilia și Mexic, au inclus în planurile de acțiune măsuri menite să abordeze problemele de fond din administrație, conștientizând realitatea cu care se confruntă sistemul public și necesitatea de a lua în considerare aceste chestiuni înainte de implementarea unor proiecte mai atractive. Astfel, Brazilia și-a propus efectuarea unor studii calitative și cantitative privind cultura transparenței în administrația publică și nevoile populației în ceea ce privește publicarea datelor. Mexic a prevăzut în plan utilizarea platformelor și a sistemelor informatice comune interoperabile de către administrația publică, impunând totodată elaborarea de proceduri pentru actualizarea, identificarea și publicarea datelor. SUA au abordat modernizarea gestionării registrelor publice, analizând mai întâi practici și politici curente, iar Marea Britanie a elaborat un cod al transparenței pentru autoritățile locale, în condițiile în care în România a fost restrânsă aplicarea planului de acțiune la nivel central, în urma conștientizării barierelor din administrația publică, a lipsei de resurse alocate și a unei viziuni politice pe termen lung.

S-a încercat totuși, prin intermediul SNA, monitorizarea implementării legii accesului la informații de interes public, prima premisă a guvernării deschise. Cu această ocazie s-a redescoperit că problema de fond ține de percepția asupra transparenței și de cultura secretizării. Stabilirea unor sesiuni de informare pentru funcționarii publici, prevăzute în noul plan românesc, sunt menite să crească gradul de conștientizare asupra acestor lucruri și să îmbunătățească percepția la nivelul administrației publice.

Multe dintre angajamentele asumate de România sunt angajamente asumate și de Marea Britanie (precum inventarierea continuă a seturilor de date), doar că responsabilitățile, termenele limită și pașii de urmat sunt mai specifici în cea de-a doua țară.

Este important de menționat unul din proiectele Marii Britanii, și anume deschiderea datelor despre companii și despre deținătorii acestora, întrucât, înainte de adoptarea planului românesc, s-a discutat inserarea acestui angajament, însă el a întâmpinat rezistență din partea Oficiului Național Registrul Comerțului. Riscul OGP în România constă tocmai în faptul că depindem de disponibilitatea instituției responsabile să implementeze și să definească un anumit angajament, deoarece nu există o politică publică puternică și coerentă, susținută politic, care să împingă instituțiile să-și asume proiecte mai ambițioase.

La acest capitol, Statele Unite ale Americii sunt un exemplu.

Cu toate că în ultimii ani s-au înregistrat progrese în domeniul guvernării deschise, viciile sau problemele de fond rămân aceleași:

- neasumarea publică a guvernării deschise ca modalitate de guvernare la nivel politic înalt;
- inexistența unei obligații exprese de publicare a seturilor de date deținute, online, în format deschis. Totuși, nu există nicio restricție legislativă în acest sens; dimpotrivă, documentele de politici publice și legislația actuală în domeniul reutilizării datelor, precum și recunoașterea dreptului la informații încurajează rolul activ al administrației publice cu privire la publicarea datelor;
- confuziile terminologice și, prin urmare, de înțelegere a conceptelor. Acest lucru a fost dovedit de curând și prin încurcarea termenelor „open source” și „open data” în Strategia Agenda Digitală pentru România, pusă în dezbatere de către Ministerul Societății Informaționale.

Președintele a semnat deja un memorandum privind transparența și guvernarea deschisă și un ordin executiv privind publicarea datelor în format deschis, precum și recentul *Data Act*, care încurajează transparența fiscală.

Un alt angajament important al SUA este înființarea Centrului Național pentru Desecretizare, ce urmează a declassifica informații din Arhivele Naționale, clasificate la un moment dat ca secret de stat. Acest exemplu nu este dat întâmplător, ci pentru că realitatea clasificării documentelor secret de serviciu și secret de stat, cu ignorarea principiilor democratice și ignorarea evaluării continue a necesității de clasificare într-o societate democratică, este specifică și pentru România.

III.2 Despre licențierea datelor deschise publicate pe platformele naționale

Datele deschise presupun publicarea datelor online, pe pagina de internet a instituției sau pe o altă platformă națională online. Seturile de date astfel publicate pot fi reutilizate de către oricine este interesat, în scopuri comerciale sau necomerciale, precizând doar sursa datelor și fără a se supune altor restricții legate de drepturi de proprietate intelectuală. Fiecare stat menționat mai sus, inclusiv România, și-a definit propria licență, respectiv propriile condiții în care datele pot fi reutilizate, cu toate că la nivel internațional s-au creat mai multe licențe compatibile cu toate legislațiile naționale și care nu lasă loc de interpretare, așa cum se întâmplă în cazul licențelor naționale¹⁴. Utilizarea licențelor compatibile este importantă în cazul în care cineva dorește să folosească seturi de date de pe două platforme naționale distincte.

III.3 Rolul Departamentului pentru Servicii Publice Online și Design (DSOD) în implementarea angajamentelor privind datele deschise și în administrarea data.gov.ro

DSOD a fost constituit în cadrul Cancelariei Prim-Ministrului, ca urmare a atribuțiilor Cancelariei¹⁵ în ceea ce privește:

- conducerea procesului de transformare și inovare a serviciilor online furnizate de către guvern;
- planificarea, dezvoltarea și implementarea inițiativelor având scopul de a informa publicul în mod corect și transparent asupra modului de lucru al administrației publice;
- îmbunătățirea gradului de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor, în vederea livrării serviciilor publice de calitate;
- coordonarea eforturilor pentru realizarea unui portal unic de recrutare pentru posturile vacante finanțate de la bugetele de stat și de la bugetele locale, precum și alte inițiative privind transparența și integritatea administrației publice;
- centralizarea datelor primare privind personalul angajat în administrația publică, cheltuielile publice și realizarea altor inițiative de agregare a datelor produse de entitățile publice;

¹⁴ <http://creativecommons.org/licenses/>

¹⁵ Decizia nr. 105/07.02.2013, MO nr. 82/07.02.2013

Rapoartele societății deschise. Guvernarea deschisă în România

- conducerea eforturilor privind datele deschise, oferind cetățenilor posibilitatea să descarce și să utilizeze seturi de date publice generate sau deținute de către administrația publică;
- monitorizarea și implementarea proiectelor de guvernare electronică;
- dezvoltarea și administrarea paginii de internet și a prezenței online a guvernului.

Înființarea efectivă a DSOD s-a realizat prin programul de guvernare pentru anii 2013-2016, având ca principale responsabilități toate atribuțiile menționate mai sus. Cu toate acestea, nu există un buget publicat și nu este clar care sunt resursele alocate pentru implementarea acestor activități. Mai mult, unele atribuții intră și în competența Ministerului Societății Informaționale (MSI). Eforturile de implementare sunt însă separate, MSI neluând în calcul activitatea DSOD în definirea obiectivelor pentru Strategia Agenda Digitală pentru România¹⁶.

Cu toate că atribuțiile au fost definite în documentele menționate, DSOD nu a primit instrumentele necesare pentru implementarea lor. DSOD nu are puteri decizionale și nici instrumente coercitive la dispoziție, astfel că autoritățile publice participă mai degrabă voluntar la inițiativele sale. Altfel spus, guvernarea deschisă este opțională.

În activitatea sa, DSOD s-a concentrat mai ales pe implementarea Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă în România, în special pe angajamentele care au ca obiect datele deschise, și a menținut o colaborare strânsă cu societatea civilă interesată de subiect. Astfel, DSOD a preluat atribuțiile legate de redactarea și de implementarea Planului Național de Acțiune, care erau inițial în sarcina Ministerului de Justiție. Odată cu preluarea oficială a activităților privind implementarea planurilor naționale de acțiune, DSOD și-a asumat rolul de mediator între societatea civilă și autoritățile publice, aducând de fiecare dată la aceeași masă ambii actori, responsabilii și beneficiarii guvernării deschise. În spiritul OGP, Departamentul a promovat încă de la înființare o platformă de colaborare pentru definirea și monitorizarea inițiativelor în domeniul guvernării deschise.

În ciuda lipsei resurselor și a unor atribuții precise, DSOD a fost activ în domeniu, devenind un partener real de discuție pe subiect, în principal datorită bunăvoinței celor care îl alcătuiesc și a celor care îl conduc. Prin urmare, succesul DSOD nu poate fi privit ca un succes instituțional, ceea ce reprezintă un risc pentru continuarea colaborării și a inițiativelor începute, în cazul schimbării coordonatorului.

Deși OGP a supraviețuit în România într-un mediu politic nefavorabil datorită eforturilor organizațiilor neguvernamentale, alegerile prezidențiale au un rol foarte important pentru viitorul demersului. Schimbarea programului de guvernare sau emiterea unei noi decizii guvernamentale pot duce la desființarea DSOD, structură care nu a apucat încă să prindă rădăcini și să se dezvolte prin elaborarea de proceduri și de strategii proprii sau prin accesarea de fonduri externe. În eventualitatea desființării DSOD, guvernarea deschisă se va rezuma la politici publice a căror implementare nu și-o asumă nicio structură guvernamentală sau va deveni doar un instrument anticorupție trecut din nou în sarcina Ministerului de Justiție.

¹⁶ <http://www.fundatia.ro/comentarii-cu-privire-la-strategia-agenda-digital%C4%83-pentru-rom%C3%A2nia-aflat%C4%83-%C3%AEn-consultare-public%C4%83-din-p>

III.4 Portalul național de date deschise: data.gov.ro

Realizarea portalului național pentru publicarea seturilor de date produse sau deținute de autoritățile sau instituțiile publice în format deschis, pentru reutilizare, a fost un angajament asumat abia pentru anul 2014, dar care a fost implementat în toamna lui 2013, ca urmare a dificultăților întâmpinate în îndeplinirea angajamentelor asumate pentru anul 2012 și 2013.

În prezent, în portal sunt publicate aproximativ 158 de seturi de date, de către 29 de instituții publice, cele mai multe fiind publicate de Ministerul Sănătății, urmat de Ministerul de Justiție și apoi de Institutul Național pentru Patrimoniu. Seturile de date sunt disponibile pentru reutilizare, doar că nu există încă o procedură de actualizare a datelor sau o obligație de publicare constantă, iar multe dintre acestea conțin erori. Totuși, inițiativa este laudabilă, iar unele seturi de date au fost utilizate deja pentru dezvoltarea de aplicații software¹⁷. DSOD a organizat și a participat, în calitate de partener, la evenimente desfășurate cu scopul de a încuraja reutilizarea datelor din portal.

IV. Surse de finanțare pentru deschiderea guvernării cu ajutorul noilor tehnologii: fondurile europene

Lipsa de finanțare nu este un argument pentru lipsa de continuitate și pentru deficiențele de implementare a politicilor publice în domeniul guvernării deschise. Transparența, datele deschise și guvernarea electronică se regăsesc în programele de finanțare, care au la bază fonduri structurale.

IV.1 Acordul de parteneriat România – Uniunea Europeană 2014-2020

În Acordul de Parteneriat se vorbește despre datele deschise din perspectiva transparenței, a inovării și a unei guvernări eficiente. Așadar, se face referire la un sistem centralizat de management al datelor deschise, autoritățile publice având rolul de facilitator în utilizarea datelor de către publicul larg.

În cadrul obiectivului tematic 2, "Îmbunătățirea accesului, a utilizării și a calității tehnologiilor de informare și comunicație", o direcție este dezvoltarea, introducerea și sprijinirea folosirii instrumentelor TIC și a conceptului de date deschise. În acest sens, una dintre prioritățile de finanțare este implementarea folosirii datelor deschise la toate nivelurile instituțiilor publice. Acest obiectiv include instituțiile publice locale în rândul responsabililor de implementarea angajamentelor în domeniu. Acordul de Parteneriat face referire și la calitatea datelor, prin încurajarea publicării seturilor de date cu valoare ridicată.

¹⁷ <http://www.fundatia.ro/open-data-hackathon-30-de-cet%C4%83%C8%9Bni-pasiona%C8%9Bi-datele-guvernului-%C8%99i-30-de-calculatoare>

IV.2 Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative 2014 -2020¹⁸

PO CA are ca scop consolidarea capacității administrative a autorităților și a instituțiilor publice, contribuind astfel la susținerea creșterii durabile în România.

La secțiunea 8, "Coordonarea dintre fonduri, FEADR, FEPAM și alte instrumente de finanțare naționale și ale Uniunii, precum și coordonarea cu BEI", sunt descrise aspectele ce asigură complementaritatea PO CA cu alte programe de finanțare. La legătura cu Programul Operațional Competitivitate (POC) 2014 – 2020, se menționează că această complementaritate va fi asigurată și demersuri de tip *date deschise*, mai exact prin:

- îmbunătățirea cadrului legislativ privind accesul liber la informații;
- dezvoltarea și implementarea standardelor relevante pentru prezentarea de date;
- dezvoltarea de parteneriate cu societatea civilă și mediul de afaceri și creșterea capacității acestora de a utiliza și a integra informațiile generate de datele deschise;
- încurajarea unei atitudini pozitive a administrației publice legate de datele deschise.

Lipsa surselor de finanțare guvernamentale nu este un argument împotriva guvernării deschise, în condițiile în care datele deschise,, guvernarea electronică și transparența se finanțează prin fonduri structurale și prin Agenda Digitală, iar sumele alocate sunt de milioane de euro.

IV.3 Programul Operațional de Competitivitate 2014-2020¹⁹

POC propune soluții pentru provocările legate de gradul redus al competitivității economice la nivel național, în special în ceea ce privește sprijinul insuficient pentru cercetare, dezvoltare, inovare și infrastructura TIC.

Acțiunile vizate de POC în domeniul e-guvernării se referă la susținerea infrastructurii specifice pentru implementarea serviciilor publice informatizate care implică, printre altele, și promovarea utilizării datelor deschise.

În cadrul priorității de investiție 2c, "Consolidarea aplicațiilor TIC pentru dimensiunea electronică a guvernării, a învățării, a incluziunii, a culturii și a sănătății", se au în vedere și: acțiunea de consolidare și asigurare a interoperabilității sistemelor informatice dedicate serviciilor de e-guvernare tip 2.0 centrate pe evenimente din viața cetățenilor și a întreprinderilor, dezvoltarea unui *cloud computing* guvernamental și a comunicării prin media sociale, dezvoltarea datelor deschise (*open data*) și a datelor de dimensiuni mari (*big data*).

¹⁸ <http://www.fonduriadministratie.ro/wp-content/uploads/2014/07/POCA-versiune-11.07.2014.pdf>

¹⁹ http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/2014-2020/po/VO.POC.2014-2020.pdf

Rapoartele societății deschise. Guvernarea deschisă în România

Prin POC va fi dezvoltată o infrastructură la nivel național, constând într-un sistem electronic de colectare, combinare, prelucrare și analiză a datelor relevante. Este nevoie de o infrastructură specifică *open/big data*, care să se suprapună peste infrastructura *cloud*-ului guvernamental dezvoltat.

Printre liniile de intervenție vizate prin POC se află și datele deschise, mai exact:

- concentrarea într-o singură platformă la nivel național a datelor deschise furnizate de instituțiile publice;
- dezvoltarea la nivel național a unui sistem electronic și/sau fizic de colectare a datelor relevante;
- securitatea serverelor și realizarea unui back-up;
- îmbunătățirea cadrului legislativ privind accesul liber la informații;
- dezvoltarea și implementarea standardelor relevante pentru prezentarea de date;
- dezvoltarea de parteneriate cu societatea civilă și mediul de afaceri și creșterea capacității acestora de a utiliza și a integra informațiile generate de datele deschise;
- încurajarea unei atitudini pozitive a administrației publice legate de datele deschise.

Scopul utilizării datelor deschise, conform documentului de programare POC, constă în asigurarea accesului liber la informații, oferind în același timp posibilitatea de prelucrare a datelor și prezentarea de informații structurate, în vederea sprijinirii administrației și societății civile în luarea anumitor decizii sau în formularea unor politici publice.

IV.4. Strategia Națională Agenda Digitală pentru România

Documentul de politici publice care prevede dezvoltarea economică și îmbunătățirea relaționării dintre cetățean și administrația publică prin maximizarea utilizării noilor tehnologii este Strategia Națională Agenda Digitală. În condițiile în care România este mult sub media europeană în ceea ce privește gradul de utilizare a serviciilor de guvernare electronică sau indicii de transparență, Strategia este un document esențial în stabilirea priorităților de acțiune pentru a atinge obiectivele impuse la nivel european, precum utilizarea serviciilor de guvernare electronică de 50% din cetățeni până în anul 2015 (procentul actual este de 5%, față de media europeană de 41%).

Pentru implementarea Strategiei vor fi disponibile resurse financiare considerabile, ceea ce impune ca aceasta să răspundă necesităților și să aibă obiective clare pe termen mediu și lung. Strategia s-a aflat în consultare publică până în data de 5 septembrie 2014, așadar forma finală nu a fost încă aprobată. Datorită importanței acestui document pentru tehnologizarea administrației publice în următorii ani, Coaliția pentru date deschise²⁰, singura platformă din România care reunește organizații și mediul academic pentru a sprijini monitorizarea și implementarea politicilor publice privind datele deschise, a trimis o serie de recomandări pe marginea Strategiei naționale.

²⁰ <http://www.fundatia.ro/coali%C8%9Bia-pentru-date-deschise>

Coaliția a trimis sugestii cu privire la secțiunea despre date deschise, dar Strategia se referă și la *cloud computing*, interoperabilitate, media sociale, e-commerce și TIC în educație, cultură, sănătate etc. Doar la această singură secțiune despre date deschise, Coaliția a observat că terminologia a fost folosită eronat în documentul național, că nu a existat o corelare a activităților și a obiectivelor cu cele adoptate și stabilite de structurile guvernamentale cu atribuții în domeniu, că liniile de acțiune sunt vag exprimate și alte asemenea inconsecvențe, care trebuie remediate dacă se vrea ca documentul să aibă un impact real și să își atingă scopul. Lista concretă a recomandărilor se găsește la finalul prezentului raport.

V. Implicarea societății civile în promovarea utilizării datelor publice deschise

La sfârșitul anului 2011, promisiunea Guvernului României de aderare la principiile transparenței și ale guvernării deschise se rezumau la o scrisoare semnată de ministrul de atunci al afacerilor externe, Teodor Baconschi. Fundația pentru o societate deschisă a dat peste această scrisoare și, împreună cu alte organizații ale societății civile interesate de subiect, a început demersurile pentru concretizarea promisiunilor de aderare la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă, menționat mai sus. Astfel, s-a creat Coaliția pentru date deschise, sub egida căreia au fost întreprinse toate activitățile de monitorizare și de promovare a datelor deschise pe agenda publică.

Activitățile Coaliției au fost dintre cele mai diverse: scrierea efectivă a angajamentelor privind datele deschise în documentele de politici publice, conferințe de presă pentru publicarea bugetului într-un format accesibil, sesiuni de informare despre subiect, organizarea de evenimente în cadrul cărora au fost reutilizate date guvernamentale în scop social, monitorizarea evoluțiilor în

„În ceea ce privește rolul societății civile în implementarea OGP în România și, în general, în guvernarea deschisă, se poate spune cu siguranță că aceasta a fost și este un partener al Guvernului în toate etapele pe care le-am parcurs. Vorbim aici despre identificarea problemelor legate de transparența actului de guvernare, formularea de propuneri de măsuri/angajamente, monitorizarea și evaluarea modului de implementare, transmiterea de recomandări, participarea în implementarea acestora. Prin acțiunile noastre comune (de exemplu, întâlnirile Clubului OGP sau maratoanele de programare) am reușit să implicăm în promovarea guvernării deschise toți actorii importanți: cetățeni, administrație, mediul de afaceri și jurnaliști. Îmi doresc foarte mult ca lucrurile bune pe care le-am dobândit împreună să continue și sper să fim pentru societatea civilă un partener constant.”

Radu Puchiu, Secretar de stat, Cancelaria Prim-Ministrului

domeniu la nivel de legislație și politici publice. După crearea DSOD, Coaliția a devenit partenerul guvernamental în definirea și monitorizarea implementării angajamentelor în domeniu.

VI. Măsuri necesare pentru guvernare deschisă

Analiza retrospectivă din paginile anterioare, fără să fie exhaustivă, ne arată că România nu este străină de guvernarea deschisă, dar că nici nu are o abordare coerentă pentru a implementa o astfel de guvernare. Până la aderarea României la OGP, am identificat elemente dispersate care contribuie la deschiderea guvernării, dar fără o strategie care să le unească. Apariția unui plan național de acțiune și a unei unități de coordonare, chiar și fără alocarea unor resurse semnificative, a însemnat un progres palpabil, mai ales în zona deschiderii datelor publice. Însă lipsa unei asumări politice a subiectului poate conduce la pierderea unor oportunități remarcabile date de disponibilitatea fondurilor europene în actuala perioadă de programare.

Actualul Plan Național de Acțiune OGP 2014-2016 cuprinde angajamente importante, care pot constitui fundamentele unei politici publice pentru guvernare deschisă. Credem însă că acestea trebuie așezate într-un cadru instituțional care să potențeze eforturile în domeniu. Acest cadru are trei elemente majore, pe care le detaliem mai jos: asumare politică, coordonare instituțională și alocarea resurselor necesare.

Asumare politică

Guvernarea deschisă nu este respinsă public de nimeni, dar nici nu este cu adevărat promovată. Spre exemplu, nu a fost prezentă între prioritățile niciunui partid în campania electorală din 2012 și, cel puțin până acum, nu o regăsim în discursul niciunui dintre candidații cu șanse la alegerile prezidențiale din acest an (de altfel, e surprinzător că nici actualul prim-ministru, în administrația căruia subiectul a prins pentru prima dată o formă concretă, nu îl folosește).

Asumarea politică implică includerea guvernării deschise între prioritățile declarate ale programului de guvernare și promovarea permanentă a subiectului de către liderii guvernării. Nu întâmplător am folosit în deschiderea acestui material exemplul american, unde președintele Obama și-a început mandatul cu această temă.

Consecințele asumării politice trebuie să se vadă în măsuri concrete pe agenda executivului, dar și a legislativului:

- adoptarea într-un document politic, la nivel politic înalt, a principiilor guvernării deschise și introducerea lor în codurile de etică sau în regulamentele interioare ale instituțiilor și ale autorităților publice, respectiv instituționalizarea guvernării deschise;
- asumarea planurilor de acțiune OGP într-un document cu o putere juridică sporită (spre exemplu, hotărâre de guvern), care să dea mai multă greutate acestui instrument;
- analiza implementării legislației cu privire la accesul la informații de interes public, la transparența decizională și la documentele clasificate, inclusiv din perspectiva folosirii noilor tehnologii și a deciziilor instanțelor din ultimul deceniu, care să conducă la actualizarea și îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniu, cu scopul creșterii transparenței;
- definirea unor standarde de aplicare a legislației privind transparența decizională, obligatorii pentru toate instituțiile publice, însoțite de sancțiuni corespunzătoare, prin care să fie diminuată practica actuală a ignorării acestor prevederi. Aceste standarde trebuie să stimuleze

implicarea cetățenilor și parteneriatul dintre autorități publice și celelalte sectoare ale societății în luarea deciziilor.

Coordonare

Înființarea DSOD ca unitate de coordonare a Planului Național OGP a dus la un progres cert în domeniu. Acest lucru ar trebui să fie un stimulent necesar pentru a menține și a extinde responsabilitatea unității de coordonare aflate în subordinea directă a prim-ministrului. Discuția despre extindere este necesară și pleacă de la observația că activitatea DSOD, fără îndoială meritorie, s-a concentrat pe zona datelor deschise, acolo unde a avut de fapt responsabilități clare. Nu este cazul să discutăm despre un minister al guvernării deschise, dar sunt cel puțin două alte componente pe care această structură de coordonare trebuie să le aibă în vedere: infrastructura IT și cultura deschiderii.

Infrastructura IT a guvernării crește eficiența, îmbunătățește calitatea serviciilor, dar în același timp susține deschiderea. Primul plan de acțiune OGP cuprindea un set de angajamente privind servicii de guvernare electronică oferite cetățenilor de diverse instituții publice. La redactarea planului, acestea au contribuit cu proiectele aflate în faza de proiectare sau în cea de implementare. Nu toate instituțiile și nu toate proiectele au fost incluse. Nici Ministerul Justiției (coordonatorul inițial) și nici DSOD nu au avut mandat sau putere să monitorizeze aceste proiecte și ele au ieșit natural din sfera de cuprindere a OGP în România. Desigur că scopul principal al acestor proiecte este să ofere servicii cetățenilor, dar fiecare în parte trebuie să aibă, încă din faza de proiectare, o componentă care să permită asigurarea transparenței și reutilizarea datelor. Mai mult, va fi cu siguranță necesară interconectarea acestor proiecte și deci standardizarea fluxurilor de date. Vorbim deci de nevoia de a coordona proiectele de infrastructură IT la nivelul întregii administrații, incluzând și o componentă de guvernare deschisă.

Nu dorim să deschidem o discuție tehnică în acest document și profităm de existența unei propuneri argumentate pe această temă. Încă din anul 2012, mediul de afaceri, prin intermediul Camerei de Comerț Româno-Americană (AmCham), a venit cu propunerea instituirii unei poziții de *Chief Information Officer*, care să coordoneze marile proiecte de infrastructură IT. Susținem această propunere și susținem strânsa cooperare între *CIO* și DSOD (sau orice nume va purta structura responsabilă cu guvernarea deschisă).

În ipoteza asumării politice a guvernării deschise și a implementării unor măsuri care să stimuleze dialogul și colaborarea între autorități și societate, va apărea imediat nevoia unor programe de educare și informare atât a funcționarilor chemați să le implementeze, cât și a publicului. Cu alte cuvinte va fi nevoie de construirea sistematică a unei culturi a deschiderii. Măsuri concrete în acest sens includ:

- diseminarea conceptelor “date deschise”, “transparență”, “guvernare deschisă” atât în rândul administrației publice centrale, cât și în rândul administrației publice locale, prin intermediul unor sesiuni de informare sau al ghidurilor, codurilor de etică;
- monitorizarea aplicării standardelor pentru transparență decizională și impunerea lor atunci când este cazul;

Rapoartele societății deschise. Guvernarea deschisă în România

- sprijinirea autorităților publice, la toate nivelurile, pentru a colabora activ cu societatea (cetățenii, grupuri informale, organizații neguvernamentale, alte structuri ale societății civile și mediul de afaceri) în pregătirea și luarea deciziilor;
- colaborarea permanentă cu Ministerul Justiției, în cadrul Strategiei Naționale Anticorupție, pentru implementarea tuturor măsurilor cu componentă legislativă.

Revenind la datele publice deschise, subliniem că această componentă trebuie să aibă în continuare o structură de coordonare la nivel central și este natural ca aceasta să rămână la Cancelaria Prim-Ministrului, construind pe rezultate deja obținute. Ca măsuri concrete, nu putem decât să susținem angajamentele asumate prin Planul Național de Acțiune OGP adoptat recent, care de altfel au fost discutate cu societatea civilă înainte de adoptare. Printre aceste angajamente sunt deja incluse elemente esențiale precum: continuarea dezvoltării portalului național de date deschise; pregătirea resurselor umane responsabile cu elemente de guvernare deschisă; informarea și educarea funcționarilor și a cetățenilor; proiecte concrete în domenii cheie (achiziții publice, acces deschis etc.). Adăugăm câteva idei care au potențial ridicat de a conduce la rezultate pozitive:

- impunerea unor standarde unice, uniforme pentru publicarea seturilor de date online (care să facă referire la actualizare, format, calitate);
- publicarea online a nomenclatoarelor arhivistice ale instituțiilor și autorităților publice;
- implicarea mediului de afaceri în identificarea seturilor de date cu valoare ridicată.

Atunci când discutăm despre coordonare, avem deci în vedere trei componente principale: date publice deschise, guvernare electronică și cultura deschiderii. Având în vedere situația actuală și obiectivele guvernării deschise, recomandarea noastră este ca în subordinea directă a prim-ministrului să existe două structuri care să lucreze în tandem:

- Departamentul pentru Guvernare Deschisă (DGD), care să aibă atribuții de coordonare și control în domeniile date deschise și cultura deschiderii, așa cum am arătat pe parcursul documentului. Este vorba de actualul DSOD, eventual eliberat de responsabilitățile tehnice privind comunicarea publică a guvernului; o denumire cu referire directă la guvernare deschisă nu face decât să întărească asumarea politică a temei;
- Chief Information Officer (CIO - am păstrat denumirea în engleză doar pentru referirea la documentele anterioare), așa cum este propus de mediul de afaceri, cu rol de coordonare a proiectelor IT din administrație și cu sarcina de a include specificațiile privind transparența și datele deschise;
- cele două structuri vor raporta direct premierului, vor beneficia de sprijin politic permanent din partea acestuia și se vor sprijini reciproc cu expertiză.

Alocarea resurselor

Propunerile de mai sus, alături de Planul Național de Acțiune OGP 2014-2020, construiesc cadrul unei politici publice pentru guvernare deschisă în România. Nu putem însă să încheiem înainte de a discuta

Rapoartele societății deschise. Guvernarea deschisă în România

spinoasa problemă a resurselor, pentru că succesul oricăror măsuri depinde de resursele alocate implementării.

Până acum, resursele alocate guvernării deschise au fost minimale, ceea ce vorbește de la sine despre importanța subiectului. Acest lucru trebuie să se schimbe, dacă dorim să grăbim progresul în domeniu. Elementele minimale sunt următoarele:

- aprobarea unui buget suficient și a unei scheme de personal rezonabilă pentru DSOD (DGD) pentru implementarea măsurilor din planul OGP;
- instituirea CIO cu o schemă de personal și un buget rezonabile;
- comunicarea interinstituțională în ceea ce privește elaborarea de politici publice în domeniu și recunoașterea celor două structuri (DSOD/DGD și CIO) ca instituții cu responsabilități și expertiză pe subiect, pentru a se evita dublarea eforturilor sau omiterea unor progrese în dezvoltarea de noi politici publice sau strategii;
- analiza urgentă a documentelor strategice referitoare la fondurile europene, aflate încă în dezbatere publică, pentru a unifica viziunea cu privire la date deschise și guvernare electronică;
- crearea unui grup de lucru care să includă reprezentanți ai instituțiilor internaționale, ai mediului de afaceri și ai societății civile, care să identifice surse de finanțare și să propună căi concrete de atragere a acestora.