

03.2018

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα

Επιτυχίες, Προβλήματα και ο Δρόμος Προς τον Ψηφιακό
Μετασχηματισμό

Διομήδης Σπινέλλης

Νίκος Βασιλάκης, Νάνσυ Πουλούδη, Νίκη Τσούμα

Μάρτιος 2018

Ομάδα Έργου

Συντονιστής

Διομήδης Σπινέλλης

Καθηγητής, Τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μέλη

Νίκος Βασιλάκης

Ερευνητής, Τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Νάνσυ Πουλούδη

Αναπληρώτρια Καθηγήτρια, Τμήμα Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Νίκη Τσούμα

Στέλεχος του Δημοσίου Τομέα,
Πληροφορικός — Απόφοιτος Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

Περιεχόμενα

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΩΝ	7
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ	11
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΕΙΚΟΝΩΝ	12
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	13
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	14
ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ	15
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	22
Α ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	28
A1. Στρατηγική και Έργα	29
A1.1. Στρατηγική.....	29
A1.2. Ολοκληρωμένα ή σε Εξέλιξη Έργα.....	32
A1.3. Σχεδιαζόμενα Έργα	37
A2. Εμπλεκόμενοι Φορείς.....	39
A2.1. Εμπλεκόμενοι Φορείς Στρατηγικής.....	39
A2.2. Εμπλεκόμενοι Φορείς Υλοποίησης και Χρήσης	40
A2.3. Θεσμικό Πλαίσιο	42
Β ΕΠΙΤΥΧΗΜΕΝΕΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ	46
B1. Καλές Πρακτικές σε Διεθνές Επίπεδο.....	48
B2. Καλές Πρακτικές στην Ελλάδα.....	55
B3. Κοινά Σημεία και Διαφοροποιήσεις.....	62
Γ Η ΑΠΟΨΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ	63
Γ1. Μεθοδολογία.....	65
Γ2. Καταγραφή Συναλλαγής Πολιτών με Δημόσιες Υπηρεσίες.....	67
Γ2.1. Λόγοι Επίσκεψης.....	67
Γ2.2. Ροή Εργασιών.....	69
Γ2.3. Απαιτούμενα Δικαιολογητικά	70

Γ2.4. Απαιτούμενος Χρόνος.....	71
Γ2.5. Επίπεδο Ικανοποίησης Πολιτών.....	72
Γ3. Προκλήσεις στις Υπάρχουσες Συναλλαγές των Πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση.....	74

Δ Η ΑΠΟΨΗ ΣΤΕΛΕΧΩΝ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

ΤΠΕ	75
Δ1. Μεθοδολογία.....	77
Δ2. Στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης.....	79
Δ2.1. Θέματα Από τις Συνεντεύξεις με Υπαλλήλους και Στελέχη Υπηρεσιών σε Σημεία Επαφής με Πολίτες.....	79
Δ2.2. E-παράβολο.....	82
Δ2.3. Δι@ύγεια.....	84
Δ2.4. OpenGov.....	85
Δ2.5. Πόθεν Έσχες.....	86
Δ2.6. ΗΔΙΚΑ.....	88
Δ3. Στελέχη της Αγοράς ΤΠΕ.....	92
Δ4. Σύνοψη και Σχολιασμός Ζητημάτων Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	98

Ε ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ..... 101

E1. Κομβικά Προβλήματα και Δυσλειτουργίες.....	105
E1.1. Στρατηγικός Σχεδιασμός.....	105
E1.2. Δομικά Χαρακτηριστικά Δημόσιας Διοίκησης.....	109
E1.3. Κουλτούρα και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού.....	111
E1.4. Διαχείριση Πληροφοριακών Συστημάτων.....	113
E2. Συνολική Αξιολόγηση της Ανάπτυξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	117
E2.1. Επίσημες Αξιολογήσεις.....	117
E2.2. Πλαίσιο Κατάταξης του Επιπέδου Ανάπτυξης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	118

Ε2.3. Σύνοψη και Αξιολόγηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα..... 120

Ε3. Ανάλυση SWOT για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα 125

ΣΤ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ, ΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΔΡΑΣΕΩΝ..... 127

ΣΤ1. Κρίσιμοι Άξονες Παρέμβασης..... 128

ΣΤ1.1. Στρατηγικός Σχεδιασμός..... 128

ΣΤ1.2. Δομικά Χαρακτηριστικά Δημόσιας Διοίκησης..... 129

ΣΤ1.3. Κουλτούρα και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού..... 131

ΣΤ1.4. Διαχείριση Πληροφοριακών Συστημάτων..... 133

ΣΤ2. Ψηφιακός Μετασχηματισμός..... 138

ΣΤ3. Βασικές Αρχές και Τρόποι Υλοποίησης..... 140

ΣΤ4. Σχέδιο Δράσης - Προγραμματισμός Υλοποίησης..... 142

ΣΤ5. Εμπλεκόμενοι Φορείς και Ρόλοι 145

ΣΤ6. Τομείς Δράσης και Προτάσεις..... 148

ΣΤ6.1. Ενιαίο Ηλεκτρονικό Σύστημα για Έναρξη Επιχειρηματικής Δραστηριότητας..... 149

ΣΤ6.2. Ανατροφοδότηση - Επικαιροποίηση, Υιοθέτηση, Λειτουργία και Εξέλιξη του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων..... 149

ΣΤ6.3. Λειτουργική Ενοποίηση των Παλαιών Ασφαλιστικών Ταμείων..... 149

ΣΤ6.4. Ηλεκτρονικός Φάκελος Υγείας..... 149

ΣΤ6.5. Ψηφιοποίηση και Ανοικτή Διάθεση των Πολιτιστικών Αγαθών..... 150

ΣΤ6.6. Ηλεκτρονικό Εισιτήριο Χώρων Τουριστικού Ενδιαφέροντος..... 150

ΣΤ6.7. Τουριστική Πύλη..... 151

ΣΤ6.8. Ψηφιακό Δελτίο Ταυτότητας..... 151

ΣΤ6.9. Μητρώο Συναλλασσομένων με το Δημόσιο 151

ΣΤ6.10. Υιοθέτηση Λογισμικού για Διαχείριση της Προτεραιότητας..... 152

ΣΤ6.11. Παροχή Πρόσβασης για Ανάκτηση Στοιχείων στα Περισσότερα Πληροφοριακά Συστήματα και σε Αρμόδιους Δημοσίους Υπαλλήλους.....	152
ΣΤ6.12. Θέσπιση Απομακρυσμένης Εξυπηρέτησης Πολίτη.....	153
ΣΤ6.13. Κεντρικό Ψηφιακό Οργανόγραμμα με Δεδομένα από την Απογραφή Δημοσίων Υπαλλήλων.....	153
ΣΤ6.14. Επέκταση των ΕΣΥΔΗΣ, ΚΗΜΔΗΣ και Δημιουργία «Ηλεκτρονικού Αποθετηρίου» Δικαιολογητικών για τους Διαγωνισμούς του Δημοσίου.....	155
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	156
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ΚΑΙ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	158

Πίνακας Συντομεύσεων

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΒΕΕ	Ανώνυμη Βιομηχανική Εμπορική Εταιρεία
ΑΔΑ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΚΜ	Αναγνωριστικός Κωδικός Μονάδας
ΑΚΟ	Αριθμός Καταχώρισης στο Οργανόγραμμα
ΑΜΚΑ	Αριθμός Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΑΠΔΠΧ	Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα
ΑΠΕΔ	Αρχή Πιστοποίησης Ελληνικού Δημοσίου
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΑΦΜ	Αριθμός Φορολογικού Μητρώου
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΓΓΕΤ	Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας
ΓΓΠΣ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΓΓΨΠ	Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής
ΓΥΣ	Γεωγραφική Υπηρεσία Στρατού
ΔΔ	Δημόσια Διοίκηση
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΙΑΣ	Διατραπεζικά Συστήματα (πληρωμών)
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΥ	Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία
ΔΥΠΕ	Διοίκηση Υγειονομικής Περιφέρειας
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΔΕΤ	Εθνικό Δίκτυο Έρευνας και Τεχνολογίας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΛΛΑΚ	Οργανισμός Ανοικτών Τεχνολογιών (Εταιρεία Ελεύθερου Λογισμικού / Λογισμικού Ανοικτού Κώδικα)
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΚΧΑ	Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση ΑΕ
ΕΛΓΑ	Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΕΛΤΑ	Ελληνικά Ταχυδρομεία
ΕΜΑ	Εθνικό Μητρώο Αιμοδοτών
ΕΟΧ	Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΠ	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΙΣΕΥ	Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Συστημάτων Επικοινωνιών και Υπολογιστών
ΕΡΜΗΣ	Εθνική Πύλη ΕΡΜΗΣ
ΕΣΔΗΥ	Εθνικό Συμβούλιο Διακυβέρνησης Ηλεκτρονικής Υγείας
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΥΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΤΑΜ	Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΨΣ	Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική
ΗΒ	Ηνωμένο Βασίλειο
ΗΔΙΚΑ	Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης ΑΕ
ΗΛΙΟΣ	Ενιαίο Σύστημα Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΗΦΥ	Ηλεκτρονικός Φάκελος Υγείας
ΙΚΑ-ΕΤΑΜ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων – Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών
ΙΤΕ	Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας
ΚΕΑΟ	Κέντρο Είσπραξης Ασφαλιστικών Οφειλών
ΚΕΕ	Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης
ΚΕΠ	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚεΠ	Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΜΕ	Μικρο-Μεσαίες Επιχειρήσεις
ΜΜΜ	Μέσα Μαζικής Μεταφοράς
ΜΟΠ	Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
ΜΥΦ	Μηχανογραφική Υπηρεσία Φορολογίας
ΝΑΤ	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο

ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΑΕΕ	Οργανισμός Ασφάλισης Ελευθέρων Επαγγελματιών
ΟΑΣΑ	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΠΑ	Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (πρώην ΑΣΟΕΕ)
ΟΠΑΔ	Οργανισμός Περίθαλψης Ασφαλισμένων Δημοσίου
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
ΟΠΣΥ	Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα Υγείας
ΟΣΔΔΥ	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Περιφερειακή Ενότητα
ΠΕΔΥ	Πρωτοβάθμιο Εθνικό Δίκτυο Υγείας
ΠΗΔ	Πλαίσιο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – Ελληνικό Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΠΟΘΕΝ	Σύστημα Υποβολής Δήλωσης Περιουσιακής Κατάστασης
ΠΠ	Ποινική και Πολιτική διαδικασία
ΠΣ	Πληροφοριακό Σύστημα
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
ΣΕΠΕ	Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Πληροφορικής & Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΣΗΦΥ	Συνοπτικός Ηλεκτρονικός Φάκελος Υγείας
ΤΕΙ ή ΑΤΕΙ	(Ανώτατο) Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΤΟΜΥ	Τοπικές Ομάδες Υγείας
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ΨΠΤΕ	(Υπουργείο) Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης
ΑΡΙ	Application Programming Interfaces – Διεπαφές Προγραμματισμού Εφαρμογών
ΑΤΜ	Automated Teller Machine
CEF	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Contact Europe Facility
CRMS	Customer Relationship Management System – Σύστημα Διαχείρισης Σχέσεων Πελατών

ERP	Enterprise Resource Planning – Σύστημα Διαχείρισης Επιχειρησιακών Πόρων
GDPR	General Data Protection Regulation – Ευρωπαϊκός Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων
HRMS	Human Resource Management System – Σύστημα Διαχείρισης Ανθρώπινων Πόρων
IBM	International Business Machines Corporation
IPT	Integrated Project Team
NOBLE	Έργο NO Barriers in edeLivEry
POS	Point Of Sales τερματικά αποδοχής συναλλαγών με κάρτες
SDK	Software Development Kit – Πακέτο Ανάπτυξης Λογισμικού
SWOT (ανάλυση)	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – Δυνατά Σημεία, Αδυναμίες, Ευκαιρίες, Απειλές
XML	eXtensible Markup Language

Ευρετήριο Πινάκων

Πίνακας 1: Ολοκληρωμένα ή σε Εξέλιξη Κομβικά Έργα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	33
Πίνακας 2: Ανάλυση SWOT Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα.....	126

Ευρετήριο Εικόνων

Εικόνα 1. Παράδειγμα Απουσίας Πολιτο-κεντρικής Προσέγγισης στον Σχεδιασμό Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών και Σελίδων.....	109
Εικόνα 2. Αντιστοιχίσεις Μεταξύ Διαστάσεων και Επιπέδων Ωριμότητας Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης	118
Εικόνα 3. Πλαίσιο Αναφοράς για το Μοντέλο Επιπέδων Ωρίμανσης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	119

Ευρετήριο Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1. Πλήθος Έργων και Συνολικές Δαπάνες Χρηματοδότησης Ανά Κατηγορία Έργου Προϋπολογισμού Έργου για Ε.Π. Ψηφιακή Σύγκλιση	36
Διάγραμμα 2. Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2017	102
Διάγραμμα 3. Δείκτης Ψηφιακών Οικονομικών Ευκαιριών (DEOI) 2016.....	103
Διάγραμμα 4. Απόδοση Χωρών σε Ψηφιοποίηση και Διείσδυση Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών 2014-2015.....	123
Διάγραμμα 5. Προτεινόμενη Οργάνωση και Αρχιτεκτονική των Συστημάτων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.....	135
Διάγραμμα 6. Προτεινόμενος Προγραμματισμός Φάσεων Υλοποίησης σε Επίπεδο Μήνα..	144

Ευχαριστίες

Οι συντάκτες της μελέτης αυτής ευχαριστούν θερμά τον οργανισμό έρευνας και ανάλυσης διαΝΕΟσις, καθώς και τους παρακάτω για τη συνεισφορά εποικοδομητικών σχολίων, προτάσεων βελτίωσης και στοιχείων: Αλέξανδρο Βασίλειου, Δημήτρη Βασιλόπουλο, Σπύρο Βυζάντιο, Παναγιώτη Γεωργόπουλο, Στρατή Γουινδέλλη, Γιάννη Δήμα, Σωτήρη Δημόπουλο, Γεωργία Δριβάκου, Ανδρέα Δρυμιώτη, Γιώργο Ζαραφωνίτη, Χριστίνα Ζωγράφου, Ματθαίο Θεοδωράκη, Μιχάλη Καζίκα, Ελισσάβη Καλοβελώνη, Λάζαρο Καπλάνογλου, Δημήτριο Καπόπουλο, Άγγελο Καρβούνη, Παναγιώτη Κομπή, Δημητρούλα Κονόμη, Λαμπρινή Κουτσοκέρα, Κυριάκο Κώτσογλου, Μαρίκα Λάμπρου, Αλέξανδρο Λάττα, Γιώργο Λεκάκο, Ευριπίδη Λουκή, Δημήτριο Λυρώνη, Φαίη Μακαντάση, Δημήτρη Μαλάμα, Μιχαήλ-Άγγελο Μαυροματάκη, Νικηφόρο Μποτή, Νίκο Ντέμο, Μαρία Πετροπούλου, Σπύρο Πομόνη, Ελπίδα Πρασοπούλου, Αθανασία-Χριστίνα Ριζάκη, Γιώργο Σιούτζο, Κωνσταντίνο Σκουλαρίκη, Κώστα Τζοάννη, Παντελή Τζωρτζάκη, Ελένη Χανιωτάκη. Επίσης, ευχαριστούν ιδιαίτερα τον Διονύση Ρηγόπουλο για τον αναλυτικό σχολιασμό και τις υποδείξεις του. Είναι αυτονόητο ότι το κείμενο της μελέτης αντανακλά μόνο τις απόψεις των συγγραφέων του και ότι όποια λάθη ή παραλείψεις υπάρχουν είναι αποκλειστικά δική τους ευθύνη.

Επιτελική Σύνοψη

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αφορά στην αξιοποίηση και χρήση Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) από φορείς της Δημόσιας Διοίκησης. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση συμβάλλει στον εκσυγχρονισμό του κράτους, στην παροχή υπηρεσιών αυξημένης ποιότητας και αξίας, στην αποδοτικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού, και στη μείωση κόστους και του απαιτούμενου χρόνου ολοκλήρωσης σχετικών αιτημάτων. Συμβάλλει ακόμη στην αντιμετώπιση ζητημάτων διαφθοράς και κακοδιαχείρισης, στην αύξηση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και στην προώθηση της ενεργής συμμετοχής των πολιτών.

Παρά τα σημαντικά θετικά βήματα που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα για την αξιοποίησή της, η συνολική εικόνα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης παραμένει προβληματική. Η Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από δαπανηρές, χρονοβόρες και αφιλόξενες υπηρεσίες, πολύπλοκες διαδικασίες, γραφειοκρατία και αδιαφάνεια. Συχνά υπάρχει μια αποσπασματική αντιμετώπιση των ζητημάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με έντονο κατακερματισμό, ελλιπή διασύνδεση και αξιοποίηση υπάρχοντων συστημάτων και σημαντικό χρονικό ορίζοντα από την έναρξη έως την παράδοση ενός έργου. Εμπλέκεται πληθώρα φορέων, με αποτέλεσμα σπατάλη στην αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και αναποτελεσματικότητα λόγω επικαλύψεων και αντιφάσεων στον τρόπο που υποστηρίζονται οι δημόσιες υπηρεσίες. Είναι σαφές ότι η ελληνική Δημόσια Διοίκηση μπορεί να επωφεληθεί και από επιτυχημένες δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης χωρών του εξωτερικού, οι οποίες μπορεί να αξιοποιηθούν σε επίπεδο διαμόρφωσης ιδεών, καθορισμού προτεραιοτήτων, καθώς και τακτικών και αρχών υλοποίησης. Είναι σημαντικό, ωστόσο, να μη γίνεται άκριτη αφομοίωση τέτοιων λύσεων δίχως την αξιολόγηση της σχετικότητας και βιωσιμότητάς τους στο ελληνικό περιβάλλον. Για παράδειγμα, η Εσθονία καταγράφεται συχνά ως μια χώρα με πρότυπη χρήση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όμως οι στρατηγικές επιλογές που ακολουθήθηκαν για την ανάπτυξη και υλοποίησή της δεν συμβαδίζουν με τη δομή και την κουλτούρα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Άλλες καλές πρακτικές χωρών, όπως οι ΗΠΑ, προϋποθέτουν την ύπαρξη εξειδικευμένων εμπειρογνομώνων, άρα η όποια υιοθέτησή τους πρέπει να γίνει λαμβάνοντας υπόψη το ευρύτερο

πλαίσιο αλλαγών που απαιτούνται για την επιτυχή τους λειτουργία. Επομένως, διαπιστώνεται η ανάγκη οι τεχνολογικές παρεμβάσεις να συνυπολογίζουν τις ιδιαιτερότητες του οργανωσιακού και κοινωνικού πλαισίου, ώστε να προταθούν εφικτές και επιθυμητές λύσεις.

Η δημοσίευση της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής 2016–2021 τον Δεκέμβριο του 2016 προσέφερε έναν οδικό χάρτη για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνισή της με τις αντίστοιχες πρακτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Καταγράφεται η έως τώρα απουσία κεντρικού σχεδιασμού των έργων πληροφορικής και επικοινωνιών, η οποία έχει οδηγήσει σε κατακερματισμό και επικαλύψεις στις προσφερόμενες υπηρεσίες. Για την υπέρβαση αυτής της προβληματικής κατάστασης προτείνεται η διαδικασία του «Ενιαίου Σχεδιασμού» που εστιάζει στο αποτέλεσμα και στον τελικό χρήστη. Είναι χαρακτηριστικό ότι προτάσσονται, μεταξύ άλλων, η διαλειτουργικότητα μέσω ανοικτών προτύπων, η επαναχρησιμοποίηση λύσεων, η σύνδεση των τεχνολογιών με δράσεις απλούστευσης διαδικασιών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων, καθώς και η εφαρμογή ευέλικτων μεθόδων υλοποίησης. Όμως, ένα χρόνο μετά, δεν έχει πραγματοποιηθεί η αναγκαία, και κατά τα άλλα εξαγγελθείσα στο αρχικό κείμενο με χρόνο παράδοσης το α' τρίμηνο του 2017, επικαιροποίηση και περαιτέρω εξειδίκευση του σχεδίου υλοποίησής της.

Η μελέτη καταγράφει μια σειρά έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που έχουν υλοποιηθεί στο πρόσφατο παρελθόν, αρκετά από τα οποία κρίνονται επιτυχημένα αναφορικά με το ποσοστό λειτουργιών που χρησιμοποιούνται, την ικανοποίηση των ενδιαφερόμενων ή την υποστήριξη της διαλειτουργικότητας υπηρεσιών. Ορισμένες από τις καλές πρακτικές διαπιστώνονται σε συστήματα που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο δήμων ή περιφερειών. Ωστόσο, υπάρχουν και αρκετά έργα που δεν ολοκληρώθηκαν ή δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Συχνά, αυτό οφείλεται στον ελλιπή σχεδιασμό βιωσιμότητας των συστημάτων μετά τη λήξη της αρχικής χρηματοδότησης για την ανάπτυξή τους, με χαρακτηριστικό παράδειγμα το κομβικό έργο της Εθνικής Πύλης EPMHΣ. Αν και η πύλη EPMHΣ ενέχει θέση συστήματος κορμού και αναφοράς, η πληροφορία που παρουσιάζει δεν είναι επικαιροποιημένη λόγω έλλειψης πόρων.

Η σύγκριση των καλών πρακτικών που παρατηρούνται στην Ελλάδα σε σχέση με το εξωτερικό καταδεικνύει ότι καλές διεθνείς πρακτικές προτάσσουν την εξυπηρέτηση πολιτών ή επιχειρήσεων με τη δημιουργία αντίστοιχων υπηρεσιών, ενώ οι καλές ελληνικές πρακτικές συνήθως αποτελούν το αποτέλεσμα μεμονωμένων πρωτοβουλιών για την εξυπηρέτηση συνεργασίας μεταξύ φορέων. Τα καλά παραδείγματα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης επίσης χαρακτηρίζονται από αυτόνομη πρόθεση ενημέρωσης ή εξυπηρέτησης των πολιτών/επιχειρήσεων σε τοπικό επίπεδο. Οι πρωτοβουλίες αυτές, όμως, δεν εντάσσονται σε μία ενιαία στρατηγική· συνεπώς απαιτείται ειδική μέριμνα για να επεκταθούν σε εθνική κλίμακα.

Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης έγινε εκτεταμένη εμπειρική έρευνα, βασισμένη σε συνεντεύξεις με πολίτες, δημόσιους υπαλλήλους και στελέχη εταιρειών πληροφορικής, η οποία καταδεικνύει τις διαφορετικές απόψεις που υπάρχουν σε σχέση με τις επιλογές στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αλλά και την αποτελεσματικότητά της τελευταίας στην ελληνική πραγματικότητα. Οι πολίτες εξηγούν τους λόγους για τους οποίους σε αρκετές περιπτώσεις δεν εξυπηρετούνται από ηλεκτρονικές υπηρεσίες. Εκτός από τις περιπτώσεις που απαιτείται ο έλεγχος ταυτοπροσωπίας, αναφέρουν αρκετές περιπτώσεις, όπου οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες δεν τους εξυπηρετούν γιατί δεν προβλέπουν, αδυνατούν να καλύψουν κάποιες ειδικές συνθήκες ή περιστάσεις στις οποίες υπάγεται ο ενδιαφερόμενος, ή γιατί δεν τις εμπιστεύονται. Το αποτέλεσμα είναι οι πολίτες να ταλαιπωρούνται από γραφειοκρατικές και χρονοβόρες διαδικασίες με μεγάλους χρόνους αναμονής, μεγάλο αριθμό εμπλεκόμενων υπηρεσιών και κυρίως ασυνεπή πληροφόρηση σχετικά με τη διαδικασία και τα δικαιολογητικά που απαιτούνται. Είναι χαρακτηριστικό ότι αρκετοί πολίτες επισήμαναν ασυνεπή πληροφόρηση μεταξύ ηλεκτρονικών συστημάτων ή και μεταξύ υπαλλήλων και την ταλαιπωρία που συνεπάγεται η υποβολή αχρείαστων δικαιολογητικών ή η άσκοπη επανυποβολή τους. Η συναναστροφή με τους δημόσιους υπαλλήλους προκαλεί στους πολίτες ποικιλία αντιδράσεων, από οργή για την έλλειψη ευγένειας έως έκπληξη και μεγάλη ικανοποίηση για υπαλλήλους που καταναλώνουν πολύ χρόνο και κόπο προκειμένου να διεκπεραιώσουν το αίτημα του πολίτη. Ειδικότερα στην περίπτωση των ΚΕΠ, οι πολίτες δηλώνουν μεγάλη ικανοποίηση, καθώς οι υπάλληλοι αναλαμβάνουν την πλοήγηση στις δαιδαλώδεις διαδικασίες του δημοσίου. Ο χρόνος αναμονής για την υποβολή αιτημάτων ποικίλει, φτάνοντας συχνά πολλές ώρες ή αρκετές μέρες όταν εμπλέκονται περισσότερες υπηρεσίες. Αντίστοιχα, η διάρκεια ικανοποίησης αιτημάτων ποικίλει από μερικά λεπτά έως και πολλούς μήνες.

Οι παρατηρήσεις των πολιτών, πέρα από τα παράπονα που εκφράζουν για το επίπεδο εξυπηρέτησης κατά τις συναλλαγές τους με τους δημόσιους υπαλλήλους, είναι συμβατές με την «εκ των έσω εικόνα» που καταγράφεται στις απόψεις των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκεκριμένα, οι δημόσιοι υπάλληλοι αναφέρουν μια σειρά από προβλήματα και δυσκολίες, τόσο πριν (φάση σχεδιασμού) όσο και κατά τη διάρκεια (ανάπτυξη) και μετά (λειτουργία) την υιοθέτηση λύσεων και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Όπως αναφέρθηκε, για παράδειγμα, υπάρχει συχνά αδυναμία διευθέτησης και αποτελεσματικής διαχείρισης εξαιρέσεων, αποσπασματικές υλοποιήσεις και εφαρμογές, προβλήματα δυσχρηστίας, ασάφειες στις ακολουθούμενες διαδικασίες και αρμοδιότητες, δυσκολίες επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, καθυστερήσεις, νομοθετικά κενά, κτλ. Οι υπάλληλοι αντιδρούν με διαφορετικούς τρόπους στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, καθώς ορισμένοι τις αντιμετωπίζουν με επιφύλαξη, ενώ άλλοι καταγράφουν τα σημαντικά οφέλη τους, όπως η αύξηση στην αξιοπιστία των παρεχόμενων υπηρεσιών, η διαφάνεια και η διευκόλυνση διενέργειας ελέγχων, η αποδοτικότητα και η ταχύτητα διεκπεραίωσης υπηρεσιών, η πληρέστερη και ανοιχτή πληρο-

φόρνηση, καθώς επίσης και η αποκόμιση συνδυαστικών οφελών με την ενοποίηση και κοινή αξιοποίηση πληροφορίας του δημοσίου (π.χ. από διαφορετικά συστήματα) για ποιοτικότερες υπηρεσίες ή για διασταυρώσεις στοιχείων. Τονίζεται επίσης η σημασία αξιοποίησης και διαλειτουργικότητας με υπάρχοντα συστήματα. Όπως και οι πολίτες, οι υπάλληλοι εντοπίζουν τον καθορισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ υπηρεσιών ως κομβικό ζήτημα για την παροχή υπηρεσιών. Ειδικότερα αναφέρονται στην έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας και διαμοιρασμού δεδομένων ή συστημάτων μεταξύ φορέων. Στη μελέτη καταγράφεται ο σημαντικός ρόλος ορισμένων στελεχών του δημοσίου που λειτουργούν ως «πρόξενοι αλλαγής» (change agents) σε τοπικό επίπεδο. Προωθούν με επιτυχία εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την υιοθέτηση πληροφοριακών συστημάτων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση, ενάντια στις κρατούσες συνθήκες του οργανωσιακού τους περιβάλλοντος.

Η άποψη στελεχών της αγοράς πληροφορικής φωτίζει από μια διαφορετική σκοπιά τις θετικές προοπτικές από τη συνεργασία ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, αλλά και τα προβλήματα στις υπάρχουσες μορφές συνεργασίας. Οι μεγάλες εταιρείες πληροφορικής αναπτύχθηκαν σε μια συμβιωτική σχέση με το δημόσιο, το οποίο αποτελεί τον σημαντικότερο επενδυτή σε πληροφοριακά συστήματα, ενώ αντίστροφα επωφελείται από την τεχνογνωσία των μεγάλων εταιρειών. Η τεχνογνωσία αυτή αναπτύσσεται περαιτέρω μέσω της συμμετοχής των εταιρειών σε μεγάλα έργα, καθιστώντας τις με τον τρόπο αυτό ανταγωνιστικές και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Υπάρχουν, ωστόσο, αρκετά προβλήματα στην εξυπηρέτηση των αναγκών του δημοσίου από τις εταιρείες. Σημαντικά προβλήματα είναι οι χρονικές καθυστερήσεις (σε χρονοδιαγράμματα αλλά και σε αποπληρωμή οφειλομένων), οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και η παράθεση «στείρων» τεχνικών προδιαγραφών που οδηγούν σε περιορισμό των διαθέσιμων τεχνολογικών επιλογών. Ταυτόχρονα, παρουσιάζεται ως προβληματική η διαδικασία διενέργειας διαγωνισμών προμηθειών, με αρνητικές συνέπειες στον ανταγωνισμό και στον σχεδιασμό των έργων. Τα προβλήματα αυτά, εκτός από τη σπατάλη χρόνου και πόρων, καταδεικνύουν την απουσία κεντρικού σχεδιασμού για έργα και δράσεις ΤΠΕ και την έλλειψη σύγχρονου και σταθερού πλαισίου λειτουργίας της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, το οποίο να λειτουργεί ανεξάρτητα από τις πολιτικές αλλαγές και τις πολιτικές που κατά καιρούς υιοθετούνται.

Τα συμπεράσματα της εμπειρικής μελέτης και της επισκόπησης της τρέχουσας κατάστασης αναδεικνύουν τέσσερις κομβικούς άξονες στους οποίους παρουσιάζονται προβλήματα, για τα οποία η μελέτη παραθέτει αντίστοιχες κρίσιμες παρεμβάσεις.

Σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, διαπιστώνεται η έλλειψη, διαχρονικά, ενός οράματος για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα, το οποίο να διαμορφώνεται με υπερ-κομματική συναίνεση. Υπάρχει κενό ανάμεσα

στην ψηφιακή στρατηγική, το σχέδιο δράσης και την υλοποίηση, όπως και απουσία ρεαλιστικού πλάνου υλοποίησης της στρατηγικής. Επιπλέον, ενώ η σχεδίαση της στρατηγικής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης γίνεται από την κορυφή, η υλοποίηση γίνεται από τη βάση χωρίς συντονισμό. Επίσης, υπάρχει έλλειψη συνέχειας, απουσία πολιτο-κεντρικής προσέγγισης και αναποτελεσματικός σχεδιασμός διεργασιών που φαίνεται στις σύνθετες, χρονοβόρες και γραφειοκρατικές διαδικασίες.

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων είναι καθοριστική η ύπαρξη κοινού οράματος. Το όραμα που προτείνουμε είναι η «άριστη εξυπηρέτηση πολιτών, επισκεπτών, καθώς και ελληνικών και διεθνών επιχειρήσεων μέσω του ψηφιακού μετασχηματισμού της Δημόσιας Διοίκησης». Το όραμα αντικατοπτρίζει μια πολιτο-κεντρική αντίληψη της διοίκησης και εν γένει του δημοσίου, η οποία έχει στόχο να απεγκλωβίσει τη Δημόσια Διοίκηση από τις υπάρχουσες δυσλειτουργίες που οφείλονται στη γραφειοκρατική αντίληψη σχετικά με τη διαχείριση και διεκπεραίωση εργασιών. Σημαντικά στοιχεία για την επίτευξη του οράματος είναι η ολιστική προσέγγιση του ψηφιακού μετασχηματισμού, η συνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση και η δέσμευση-προσήλωση της διοίκησης, υποστηριζόμενη από αντίστοιχη πολιτική βούληση. Σε επίπεδο υλοποίησης προτείνεται η αναδιάρθρωση του υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, ώστε να έχει ως αρμοδιότητα τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Επίσης, προτείνεται να υπάγονται διοικητικά σε αυτό το υπουργείο όλες οι Γενικές Διευθύνσεις (ή Διευθύνσεις) Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης των φορέων της κεντρικής διοίκησης, καθώς και οι σχετικοί οργανισμοί υλοποίησης.

Αρκετά δομικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν τροχοπέδη στην αποτελεσματική ανάπτυξη της πληροφορικής. Ιστορικά, η ναπολεόντεια παράδοση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα βασίζεται κυρίως στο νομικό formalισμό και όχι στις ουσιαστικές προτεραιότητες. Ένα αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος είναι το προβληματικό θεσμικό και νομικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από κακής ποιότητας νομοθέτηση, έλλειψη κωδικοποίησης, νομοθετικά κενά και αντικρουόμενες θεσμικές ρυθμίσεις. Συνακόλουθο είναι ότι εμπλέκονται πολλές υπηρεσίες, απαιτούνται πολλαπλά δικαιολογητικά, ενώ υπάρχει επίσης ασάφεια σχετικά με την εμπλοκή και συμμετοχή αρμόδιων φορέων. Ειδικότερα η φορμαλιστική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου προστασίας προσωπικών δεδομένων οδηγεί στη συνύπαρξη πολλαπλών αντιγράφων των ίδιων δεδομένων σε κάθε πληροφοριακό σύστημα και τα οποία δεν ενημερώνονται αυτόματα αλλά, αντίθετα, δημιουργούν εστίες ασύμβατων δεδομένων.

Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων απαιτούμενο είναι η απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας και η αναμόρφωση του πλαισίου εφαρμογής προστασίας προσωπικών δεδομένων, που επιτυγχάνονται με τη συνεργασία νομικών και τεχνικών, ώστε να εκτιμώνται οι επιπτώσεις που έχουν οι νομοθετικές αλλαγές στα πληρο-

φοριακά συστήματα, και αντιστρόφως τα πληροφοριακά συστήματα να σχεδιάζονται εξ αρχής με σχετική μέριμνα (π.χ. *privacy by design*). Ο όλος σχεδιασμός των διαδικασιών προϋποθέτει αντίστοιχα την ορθή αποτύπωσή τους και τον ανασχεδιασμό τους προτού ηλεκτρονικοποιηθούν ούτως ώστε να επιτευχθεί πραγματικός ψηφιακός μετασχηματισμός. Προτείνεται επίσης η υιοθέτηση προτύπων της λεγόμενης Νέας Δημόσιας Διοίκησης (*New Public Management*), που προτάσσει την ικανοποίηση του «πελάτη» (πολίτη, επισκέπτη ή επιχείρησης), και διαδικασίες ελέγχου και ανατροφοδότησης ώστε να επιτευχθεί διαφάνεια και εμπιστοσύνη στη λειτουργία του δημοσίου. Η κουλτούρα και διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού χαρακτηρίζεται από προβλήματα που αφορούν αφενός στον τρόπο αξιοποίησης στελεχών και αφετέρου στην έλλειψη κατάλληλης κατάρτισης και αισθήματος ιδιοκτησίας. Τα πληροφοριακά συστήματα συχνά θεωρούνται κάτι ξένο στη λειτουργία των φορέων και επικρατεί μία τάση αποφυγής ανάληψης ευθύνης για τη λειτουργία των συστημάτων και τη βελτίωσή τους. Επιπλέον, το επίπεδο συνεργασίας νομικών, τεχνικών, υπηρεσιών και υπαλλήλων μεταξύ τους, και της διοίκησης με τους πολίτες είναι χαμηλό. Ως αποτέλεσμα, η επικρατούσα νοοτροπία και κουλτούρα στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν ευνοεί την επιτυχή ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τελικά τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των αποδεκτών υπηρεσιών του δημοσίου, παρά τις πολλές εξαιρέσεις.

Συνεπώς, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει να γίνεται με ουσιαστική αξιοκρατία και να υποστηρίζεται από κατάλληλα κίνητρα και κυρώσεις. Η παροχή κινήτρων σε στελέχη αλλά και πολίτες για την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κρίνεται ως ένας παράγοντας επιτυχίας για τις σχετικές υπηρεσίες, αρκεί να γίνεται με κατάλληλα και συνεπή κίνητρα. Η ανάλυση και ο σχεδιασμός νέων πληροφοριακών συστημάτων ή υπηρεσιών μπορεί να βελτιωθεί με την ενεργή συμμετοχή των τελικών δικαιούχων – χρηστών των συστημάτων ή υπηρεσιών αυτών. Πέρα από την κατάρτιση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σε νέα συστήματα και τη διαχείριση δεδομένων, απαιτείται η ευρύτερη καλλιέργεια της απαραίτητης κουλτούρας διοίκησης με τον πολίτη στο επίκεντρο, καθώς και αντίληψης σχετικά με τις δυνατότητες που μπορούν να παρέχουν τα πληροφοριακά συστήματα στον τρόπο εκτέλεσης των καθημερινών τους εργασιών. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε βελτίωση της συνολικής απόδοσης της εργασίας τους, η οποία αποτελεί την αρχή για ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών. Ιδανικά, οι υπάλληλοι πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διαπιστώνουν την ανάγκη για οργανωτικές αλλαγές και τους κατάλληλους μηχανισμούς ώστε να τις προτείνουν και πιθανόν να τις υλοποιούν. Αξιόλογες ατομικές πρωτοβουλίες στελεχών και καλές πρακτικές είναι σημαντικό να εντοπιστούν, να αναδειχθούν, να προστατευτούν και να υποστηριχθούν προκειμένου να καταστούν βιώσιμες και να επεκταθούν περαιτέρω στον δημόσιο τομέα. Η διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων κρίνεται αναποτελεσματική ως προς τη χρηματοδότηση –ενίοτε υπερβολικά φιλόδοξων– έργων χωρίς να προβλέπεται η συντήρηση και η εξέλιξή τους. Επιπλέον, υπάρχουν

χρονοβόρες και ανελαστικές διαδικασίες προμηθειών, με αποτέλεσμα ακόμα και νεοεισαχθέντα συστήματα να θεωρούνται απαρχαιωμένα, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει μακροχρόνια δέσμευση για τη χρήση τους. Συγγενή προβλήματα αποτελούν η απουσία ή μη εφαρμογή κοινών αρχών σχεδιασμού, η απουσία αρχιτεκτονικής λογισμικού σε υψηλό επίπεδο, η ασυνέχεια και μη αξιοποίηση πόρων και δομών και ενίοτε η δέσμευση σε δυνητικά αναποτελεσματικούς προμηθευτές. Επιπλέον, κρίνονται ως αναποτελεσματικοί οι κανόνες εμπλοκής-συμμετοχής (rules of engagement) των φορέων πρότασης, των φορέων χρηματοδότησης και των φορέων υλοποίησης, με αποτέλεσμα τον κατακερματισμό εφαρμογών σε συνδυασμό με τη φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό.

Βασικός παράγοντας επιτυχίας για την επιτυχή ανάπτυξη και διαχείριση συστημάτων είναι η μακροπρόθεσμη διασφάλιση της συντήρησης, περαιτέρω ανάπτυξης και λειτουργίας των έργων. Σε αυτήν την κατεύθυνση προτείνεται η έμφαση στην αγορά υπηρεσιών με βάση συμφωνίες-πλαίσιο, αντί για την προμήθεια συστημάτων «με το κλειδί στο χέρι». Τα συστήματα πρέπει να αποκτώνται ακολουθώντας την προσέγγιση ανοικτής πλατφόρμας και τις αρχές ευέλικτης ανάπτυξης λογισμικού, καθώς και τα πρότυπα δεδομένων και διεπαφών. Σε επίπεδο σχεδιασμού, προτείνεται η αρχιτεκτονική συστημάτων με ισχυρό κέντρο. Ως γενική αποτίμηση, τα συστήματα που ακολουθούν αρχιτεκτονική με ισχυρές κεντρικές δομές («κεντροποιημένη») δείχνουν να ταιριάζουν περισσότερο στην κουλτούρα της χώρας και να είναι συμβατά με τις δομές και τις πρακτικές της Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα, προτείνεται να υπάρχει μηχανισμός με τον οποίο επιτυχημένες τοπικές πρακτικές να διαχέονται και υιοθετούνται κεντρικά ως καλά πρότυπα. Επίσης, προτείνεται τα πληροφοριακά συστήματα που προσφέρονται κεντρικά να είναι ανοικτά σε τοπικές επεκτάσεις. Σημαντική είναι επίσης η ολοκλήρωση συστημάτων γύρω από καθολικές (οριζόντιες) υποστηρικτικές υπηρεσίες. Για τη διασφάλιση της μακροχρόνιας λειτουργίας είναι χρήσιμη η θεσμική θωράκιση της υποχρεωτικής χρήσης πληροφοριακών συστημάτων και η αξιολόγηση της χρήσης, με συνεχείς κύκλους παρακολούθησης και βελτίωσης των συστημάτων, ώστε να γίνονται κατάλληλες προσαρμογές. Σε πρακτικό επίπεδο, προτείνεται η υλοποίηση οριζοντίων έργων (π.χ. διακυβέρνηση, κωδικοποίηση νομοθεσίας, μητρώων πολιτών και δημοσίων υπαλλήλων, ψηφιακό οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης) και υλοποίηση έργων σε τομείς κομβικούς για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και την εξυπηρέτηση του πολίτη (οικονομική δραστηριότητα, δικαιοσύνη, εργασία, υγεία, τουρισμός και πολιτισμός).

Εισαγωγή

Η παρούσα έρευνα αφορά στην τεκμηριωμένη (evidence-based) μελέτη και αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και στη διερεύνηση προτάσεων βελτίωσης και προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Με τον όρο ηλεκτρονική διακυβέρνηση ορίζεται η αξιοποίηση και χρήση Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) από φορείς της Δημόσιας Διοίκησης. Στη μελέτη αυτή, οι αναφορές στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση δεν αφορούν μόνο στην κεντρική κυβέρνηση και την αυτοδιοίκηση, αλλά και όλους τους οργανισμούς που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (μεταφορές, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, ύδρευση, κτλ.). Η αξιοποίηση αυτή των ΤΠΕ συνεπικουρείται από -ριζικές- αλλαγές στις δομές και ιδίως στις υπάρχουσες διαδικασίες, τόσο εντός των υπηρεσιών όσο και στην αλληλεπίδραση με τον πολίτη και τις επιχειρήσεις. Στόχος είναι ο εκσυγχρονισμός του κράτους, η παροχή υπηρεσιών αυξημένης ποιότητας και αξίας, η αποδοτικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού, η μείωση κόστους και του απαιτούμενου χρόνου ολοκλήρωσης σχετικών αιτημάτων, η αντιμετώπιση ζητημάτων διαφθοράς και κακοδιαχείρισης, η αύξηση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και η προώθηση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών. Συνεπώς, η αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, η ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει σε κρίσιμους τομείς και ο ρόλος της στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας αποτελούν σημαντικά ζητήματα, όμως η εξυπηρέτηση των πολιτών είναι το πιο ορατό ζητούμενο από την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Για να επιτευχθούν αυτά τα οφέλη και οι εκάστοτε στόχοι ανάλογων δράσεων, μία σειρά από παράγοντες συμβάλλουν στην επίτευξή τους ή μη, οι οποίοι περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ύπαρξη αντίστοιχης στρατηγικής, την ευθυγράμμιση και συντονισμό τους καθώς και την ενσωμάτωσή τους στην ευρύτερη διοικητική ανασυγκρότηση και μεταρρύθμιση του δημοσίου τομέα, έως την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων, ρόλων κι ευθυνών κάθε εμπλεκόμενου μέρους και του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου.

Στην πράξη, όμως, παρατηρείται μία προβληματική εικόνα σε ό,τι αφορά στην υπάρχουσα κατάσταση σήμερα στη χώρα. Όπως αναλύεται στην παρούσα μελέτη, παρά τα θετικά βήματα που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια, η Δημόσια Διοίκηση εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από δαπανηρές, χρο-

νοβόρες και αφιλόξενες υπηρεσίες, πολύπλοκες διαδικασίες, γραφειοκρατία και αδιαφάνεια, ενώ συχνά υπάρχει μία σπασμωδική αντιμετώπιση των ζητημάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με έντονο κατακερματισμό, ελλιπή διασύνδεση και αξιοποίηση υπάρχοντων συστημάτων και σημαντικό χρονικό ορίζοντα από την έναρξη έως την παράδοση ενός έργου.

Πώς όμως μπορεί να ανατραπεί αυτή η κατάσταση; Πώς μπορούν να αξιοποιηθούν οι ΤΠΕ για τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και τη μείωση κόστους και χρόνου; Πώς μπορεί να διαμορφωθεί η κατάλληλη νοοτροπία τόσο στους πολίτες όσο και στους αρμόδιους δημοσίου υπαλλήλους; Με ποιον τρόπο μπορούν να επιτευχθούν οι φιλόδοξοι στόχοι της διαμορφωθείσας εθνικής στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και να γεφυρωθεί το χάσμα της χώρας μας με τον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ); Πώς μπορούν να αντιμετωπιστούν τα νομικά κωλύματα που συχνά προκύπτουν και να συντονιστούν οι διάφοροι εμπλεκόμενοι φορείς; Ποιο ρόλο μπορούν να επιτελέσουν οι ίδιοι οι πολίτες ή τα διαφορετικά επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης; Ποιοι είναι οι τομείς που υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη ηλεκτρονικής διευθέτησης αιτημάτων και διαδικασιών και ποια η ιεράρχηση τους; Για την απάντηση τέτοιων ενδεικτικών ερωτημάτων είναι απαραίτητη η σε βάθος μελέτη του υφιστάμενου πλαισίου της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η αξιοποίηση τόσο της εμπειρίας πολλών στελεχών του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα καθώς και της ακαδημαϊκής κοινότητας, όσο και καλών πρακτικών σε διεθνές ή σε τοπικό επίπεδο (οριζόντια ή σε κάθετους τομείς), η ιεράρχηση των αναγκών και απαραίτητων δράσεων και η διεπιστημονική προσέγγιση του εγχειρήματος.

Παρότι οι διαπιστώσεις σχετικά με τα υπάρχοντα προβλήματα έχουν καταγραφεί κατ' επανάληψη, τόσο στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης όσο και σε ανάλογες μελέτες, η αντιμετώπισή τους παραμένει αναποτελεσματική. Η απλή ανασκόπηση της κατάστασης, όπως συχνά παρατηρείται σε αντίστοιχες διερευνήσεις, δεν μπορεί παρά να είναι το πρώτο βήμα σε μία τέτοια προσπάθεια και δεν αρκεί για την αντιμετώπιση ενός τόσο πολύπλοκου και κρίσιμου ζητήματος, καθώς δεν προσφέρει προστιθέμενη αξία όταν -καλοπροαίρετα ή μη- καταλήγει να γίνεται αυτοσκοπός. Αντιθέτως, προσφέρεται για αέναες συζητήσεις και αδιέξοδες αντιπαραθέσεις σε πολιτικό επίπεδο, οι οποίες συνήθως οδηγούν με τη σειρά τους σε απογοήτευση και εγκατάλειψη κάθε προσπάθειας από ικανά στελέχη που ενεργοποιούνται επί τούτου, στην καλύτερη δε περίπτωση σε σπασμωδικές, μεμονωμένες και δίχως σχεδιασμό δράσεις, ή απλώς τελικά σε αδράνεια. Επιπλέον, η έμφαση που δίνεται σε τεχνολογικές παρεμβάσεις που δεν συνυπολογίζουν τις ιδιαιτερότητες του οργανωσιακού και κοινωνικού πλαισίου δεν επιτρέπει την υιοθέτηση ρεαλιστικών λύσεων και προσεγγίσεων. Για τον λόγο αυτό κρίνεται απαραίτητη η συγκεκριμενοποίηση δράσεων και η διαμόρφωση απτών πρακτικών προτάσεων, που λαμβάνουν υπόψη την πολυπλοκό-

τητα της κατάστασης σε πολλαπλά επίπεδα (π.χ. ζητήματα οργανωσιακής συμπεριφοράς, νομοθετικού πλαισίου και πληροφοριακών συστημάτων, τεχνικά χαρακτηριστικά ΤΠΕ).

Με βάση τις διαπιστώσεις σχετικά με την υπάρχουσα κατάσταση και τις βελτιωσιές πρακτικές που καταγράφονται, η μελέτη προτείνει δομές και δράσεις για τον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό και υλοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, με έμφαση στο ανθρώπινο δυναμικό και τα πληροφοριακά συστήματα, ορίζοντας βασικές αρχές υλοποίησης και συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας.

Αποδέκτες

Το κοινό στο οποίο απευθύνεται η παρούσα έρευνα είναι:

- στελέχη της κυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης, τα οποία είναι αρμόδια για την υλοποίηση των συγκεκριμένων προτάσεων,
- πολιτικοί φορείς ως βάση για συζήτηση και διαμόρφωση πολιτικής σε εθνικό και τοπικό επίπεδο,
- πολίτες και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, ώστε να αποτελέσει τη βάση διαλόγου και ανάδρασης ως προς τις προτάσεις και το πλαίσιο υλοποίησης,
- εταιρείες που υλοποιούν έργα πληροφορικής του Δημοσίου, ώστε να αποκτήσουν συνολικότερη αντίληψη των προβλημάτων, να υιοθετήσουν τις προτεινόμενες πρακτικές και να συνεισφέρουν με περαιτέρω βελτιώσεις και προτάσεις,
- η διεθνής κοινότητα για τη διαμόρφωση κοινής αντίληψης προβλημάτων και καλών πρακτικών, καθώς και διαλειτουργικότητας σε διεθνές επίπεδο.

Προστιθέμενη Αξία της Μελέτης

Η μελέτη αυτή διαφέρει από άλλες που έχουν γίνει πάνω στο θέμα, διότι ακολουθεί μια συστημική προσέγγιση, αξιοποιώντας έτοιμες καλές πρακτικές και τη συσσωρευμένη εμπειρία και γνώση ειδικών του χώρου, και στοχεύει επιλεκτικά σε εφαρμόσιμες προτάσεις.

Πιο αναλυτικά, η προσέγγιση της υφιστάμενης κατάστασης και των προτεινόμενων λύσεων γίνεται με τρόπο συστημικό, δηλαδή λαμβάνονται υπόψη όλες οι σχετικές συνιστώσες (τεχνολογική, οργανωσιακή, κοινωνική) και οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους, προκειμένου να προταθούν εφικτές και επιθυμητές λύσεις. Συγκεκριμένα, η μελέτη αποφεύγει μία τεχνοκρατική προσέγγιση που εστιάζει μόνο στις δυνατότητες της πληροφορικής. Αντίθετα, λαμβάνει υπόψη τις υπάρχουσες διαδικασίες και την κουλτούρα (οργανωσιακή διάσταση), καθώς και τις προσδοκίες των πολιτών και τις σχέσεις τους με τις δημόσιες υπηρεσίες (κοινωνική διάσταση). Για τον σκοπό

αυτό η μελέτη καλύπτει τις απόψεις των ενδιαφερόμενων και εμπλεκόμενων φορέων (stakeholders), καταγράφοντας και συνεκτιμώντας απόψεις πολιτών, στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και στελεχών της αγοράς πληροφορικής, ακαδημαϊκή γνώση και τη διεθνή πρακτική και εμπειρία.

Η μελέτη αυτή δεν ξεκινά από το μηδέν και δεν ακυρώνει την αξιολογηθείσα δουλειά που έχει γίνει μέχρι τώρα, ανακαλύπτοντας ξανά τον τροχό. Αναγνωρίζει καλές πρακτικές, προτάσεις και έργα που ήδη υπάρχουν, προκειμένου αυτά να αποτελέσουν δομικά στοιχεία για το μέλλον. Επιπλέον, έχει υπάρξει μέριμνα ώστε οι προτεινόμενες δράσεις να είναι εφαρμόσιμες και να ταιριάζουν στην ελληνική πραγματικότητα.

Τέλος, η μελέτη είναι επιλεκτική ως προς τα θέματα που εξετάζει και τις αντίστοιχες προτάσεις, έχοντας ως στόχο να αναδείξει τα πιο σημαντικά προβλήματα και να προτείνει τις δράσεις με το μεγαλύτερο αντίκτυπο, παρά να καλύψει το πλήρες εύρος των εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Μεθοδολογία

Για την επίτευξη των στόχων της έρευνας, χρησιμοποιήθηκαν μία σειρά από μέθοδοι προκειμένου να εξεταστούν διαφορετικές πτυχές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τόσο για το πλαίσιο στην οποία κινείται και την αναγκαιότητα της όσο και για τα άμεσα κι έμμεσα ζητήματα και βήματα υλοποίησής της.

A. Ανάλυση και κριτική μελέτη της σημερινής κατάστασης στην Ελλάδα και ειδικότερα ανίχνευση και καταγραφή των βασικών προβλημάτων και των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας, εν παραλλήλω με τη μελέτη σχετικών ακαδημαϊκών μελετών και ανασκόπηση καλών πρακτικών σε διεθνές και κυρίως ευρωπαϊκό επίπεδο.

B. Μελέτη πεδίου ούτως ώστε να διαπιστωθούν και επαληθευθούν στην πράξη οι κυριότερες ανάγκες, τα προβλήματα και η αναλυτική καταγραφή της λειτουργίας βασικών υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης. Στα πλαίσια της μελέτης ζητήθηκαν οι απόψεις πολιτών και εργαζομένων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα σε έργα ΤΠΕ και εξετάστηκαν διαδικασίες. Πιο αναλυτικά, το διάστημα Δεκέμβριος 2016 – Ιανουάριος 2017 συλλέχθηκαν στοιχεία (ερωτηματολόγια και παρατήρηση) από σημεία στα οποία έρχεται σε επαφή ο πολίτης με τη Δημόσια Διοίκηση (66 πολιτών και 22 υπαλλήλων), όπως για παράδειγμα σε ΚΕΠ, ΔΟΥ, υποκαταστήματα ΙΚΑ, αστυνομικά τμήματα και γραμματείες νοσοκομείων. Επιπλέον, πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης και της αγοράς πληροφορικής για την αναλυτικότερη καταγραφή του τρόπου υλοποίησης έργων πληροφορικής, καθώς και των σχετικών εμπειριών, σχολίων και προτάσεών τους.

Γ. Συλλογή ιδεών για καινοτόμες πρακτικές (brainstorming) και, εν συνεχεία, αξιολόγηση και ιεραρχική οργάνωση των διαπιστωμένων προβλημάτων και των προτεινόμενων λύσεων με βάση τη σημαντικότητα και το βαθμό εφαρμοσιμότητάς τους. Τα παραπάνω αφορούν τόσο περιπτώσεις συγκεκριμένων δράσεων όσο και τις ακολουθούμενες διαδικασίες και τον τρόπο υλοποίησης.

Δ. Διαμόρφωση και πρόταση κατάλληλων στρατηγικών και πρακτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό προσδιορίστηκαν αναλυτικά οι κατάλληλοι ρόλοι που καλούνται να επιτελέσουν εμπλεκόμενοι φορείς για την αποσαφήνιση και ανάληψη των επαρκώς προσδιορισμένων αρμοδιοτήτων και ευθυνών τους, καθώς και συγκεκριμένες προτεινόμενες δράσεις, μέθοδοι και τεχνικές υλοποίησης (συμπεριλαμβανομένων νομοθετικών παρεμβάσεων, όπου κρίνεται απαραίτητο). Επιπλέον, τα παραπάνω εξειδικεύτηκαν σε ενδεικτικές οριζόντιες προτάσεις στρατηγικής και δράσεων σε συγκεκριμένους τομείς που προσφέρονται για υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης υψηλής αξίας.

Δομή της Μελέτης

Η διάρθρωση της μελέτης έχει ως εξής: Μετά την παρούσα εισαγωγή, παρουσιάζεται το περιβάλλον της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, με ανάλυση της σχετικής στρατηγικής, την καταγραφή σημαντικών κεντρικών έργων, είτε ολοκληρωμένων ή υπό εξέλιξη, είτε σχεδιαζόμενων, περιγραφή των εμπλεκόμενων φορέων στρατηγικής και υλοποίησης, και αναφορά στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Ακολουθεί η ανάλυση επιλεγμένων καλών πρακτικών σε διεθνές επίπεδο και στη χώρα. Εν συνεχεία, καταγράφεται η άποψη των πολιτών για ζητήματα που άπτονται της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως και στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και της αγοράς ΤΠΕ. Βάσει των παραπάνω και της εμπειρίας της ομάδας έργου, πραγματοποιείται η αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης στην Ελλάδα. Αυτό γίνεται με α) την καταγραφή και ανάλυση κομβικών προβλημάτων και δυσλειτουργιών σχετικά με τον στρατηγικό σχεδιασμό, τα δομικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης, την κουλτούρα και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, καθώς και τη διαχείριση των πληροφοριακών συστημάτων, β) την κατάταξη του επιπέδου ανάπτυξης ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με βάση ένα συγκεκριμένο πλαίσιο, και γ) με ανάλυση SWOT, με την ανάλυση συνεπώς των δυνατών σημείων, των αδυναμιών, των ευκαιριών και των απειλών που αφορούν στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα. Έπειτα, διαμορφώνονται μία σειρά από προτεινόμενες στρατηγικές, αλλαγές και δράσεις. Πιο αναλυτικά, ορίζονται οι κρίσιμοι άξονες παρέμβασης, οι βασικές αρχές υλοποίησης, τα βασικά βήματα για τον προγραμματισμό και υλοποίηση ενός σχεδίου δράσης, η αναδιαμόρφωση των ρόλων των εμπλεκόμενων φορέων, και οι βασικοί τομείς δράσης που πρέπει να εστιάσει κατά προτεραιότητα η χώρα με ορισμένες ενδεικτικές προτάσεις.

Η μελέτη κλείνει συνοψίζοντας τα βασικά συμπεράσματα. Σε ξεχωριστή ενότητα παρατίθενται οι βιβλιογραφικές αναφορές καθώς και ενδεικτική βιβλιογραφία. Επιπλέον, ως προς την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία στο θέμα αυτό, ο αναγνώστης παραπέμπεται στη βιβλιογραφική επισκόπηση του Mete Yildiz (2007) και σε διδακτορική διατριβή που πραγματεύεται την κατάσταση στην Ελλάδα (Prasoroulou 2009).

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μάρτιος 2018

Το Περιβάλλον της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης



A1. Στρατηγική και Έργα

A1.1. Στρατηγική

Η στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση της χώρας εντάσσεται στην Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016-2021 (ΕΨΣ)¹, που δημοσιεύτηκε το Δεκέμβριο 2016 από το νεοσύστατο υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης και ειδικότερα από τη Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής (ΓΓΨΠ). Η τελευταία είχε ιδρυθεί λίγους μήνες νωρίτερα για να αποτελέσει μία κεντρική δομή υπεύθυνη για τον κεντρικό σχεδιασμό, συντονισμό και παρακολούθηση της υλοποίησης έργων ΤΠΕ στο ελληνικό δημόσιο πρωτίστως, αλλά και στη χώρα συνολικά. Πλέον εντάσσεται στο νέο υπουργείο με την ευθύνη του κεντρικού σχεδιασμού, της προτεραιοποίησης, της έγκρισης και της τεχνικής εξειδίκευσης των έργων ΤΠΕ όλων των φορέων του δημοσίου. Η Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική διαμορφώνεται στο πλαίσιο του Ψηφιακού Θεματολογίου i2020 (βλ. Παράρτημα Β) που αποτελεί πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

1. <http://www.mindigital.gr/index.php/κείμενα-στρατηγικής/220-digital-strategy-2016-2021>

Η ΕΨΣ αποτελεί έναν οδικό χάρτη για την ψηφιακή ανάπτυξη της χώρας και την ένταξή της στον ευρωπαϊκό ψηφιακό χάρτη με χρονικό ορίζοντα το 2021, την αξιοποίηση των ΤΠΕ προς όφελος της ανάπτυξης της οικονομίας και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και την άρση κοινωνικών και γεωγραφικών αποκλεισμών. Ορίζονται επτά (7) τομείς παρέμβασης και οι εκάστοτε προτεραιότητες για τον καθένα από αυτούς με αντίστοιχη πρόβλεψη δράσεων. Ο 5ος τομέας («Ριζική αναθεώρηση του τρόπου παροχής Ψηφιακών Υπηρεσιών του Δημοσίου») εστιάζει κατ' ουσίαν στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Στο εν λόγω κείμενο, προβλέπεται οι ΤΠΕ να υποστηρίζουν μεταρρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και να παρέχουν ολοκληρωμένες υπηρεσίες (μεγάλης ζήτησης) σε πολίτες και επιχειρήσεις. Αναγνωρίζεται ότι πολλά έργα ΤΠΕ στην Ελλάδα έως τώρα ήταν Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα και συνεπώς ακολουθούσαν τη συμβατική γραμμική μεθοδολογία (waterfall - καταρράκτη), η οποία ωστόσο αντιμετωπίζει τα έργα ΤΠΕ όπως όλα τα υπόλοιπα έργα του δημοσίου παραγνωρίζοντας τις ιδιαιτερότητες τους. Μελέτες υποστηρίζουν (π.χ. Standish

Group 2015) ότι αυτό οδηγεί συχνά σε αποτυχίες, καθώς και σε χρονοβόρες και δύσκαμπτες διαδικασίες ασύμβατες με έργα ΤΠΕ και με τον κύκλο ζωής της τεχνολογίας. Ακόμη, η έλλειψη ενός σύγχρονου και σταθερού πλαισίου λειτουργίας, με την απουσία κεντρικού σχεδιασμού για έργα ΤΠΕ, είχε ως αποτέλεσμα επαναλήψεις και επικαλύψεις και τη δημιουργία «σιλό». Για το λόγο αυτό, προδιαγράφεται η ανάγκη για ριζική αλλαγή του τρόπου σχεδιασμού και υλοποίησης - προμήθειας έργων ΤΠΕ, με έμφαση στον σχεδιασμό μικρότερων έργων, υιοθέτηση μεθοδολογίας ευέλικτης (agile) υλοποίησης, ολιστική αντιμετώπιση των έργων ΤΠΕ από την ανάλυση των αναγκών και των λύσεων ΤΠΕ για όλο τον κύκλο ζωής τους, και στην αξιοποίηση ΤΠΕ στο δημόσιο με τον περιορισμό της σπατάλης και τη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης των όποιων πόρων και λύσεων. Ακόμη, γίνεται αναφορά στην προσέγγιση ανοιχτής πλατφόρμας, με την ΓΓΨΠ να αναλαμβάνει την ευθύνη να αναδείξει τις βέλτιστες πρακτικές και να ορίσει τις αρχές και τεχνικές υλοποίησης που θα επιτρέψουν την περαιτέρω αξιοποίηση και ανάπτυξη εφαρμογών πάνω σε κάθε ηλεκτρονική υπηρεσία που παρέχεται.

Στο πλαίσιο αυτό και ως αποτέλεσμα των ως άνω δυσλειτουργιών και στρατηγικών επιλογών, ορίζονται επτά (7) προτεραιότητες, με ανάλογες επιμέρους δράσεις υλοποίησης τους:

- Προτεραιότητα 5.1: Ενιαίος σχεδιασμός και αποτελεσματικό μοντέλο υλοποίησης για τα νέα έργα,
- Προτεραιότητα 5.2: Αξιοποίηση υποδομών νέφους (Cloud),
- Προτεραιότητα 5.3: Ανάπτυξη δομικών στοιχείων των Ψηφιακών Υπηρεσιών του Δημοσίου,
- Προτεραιότητα 5.4: Επιβολή της διαλειτουργικότητας,
- Προτεραιότητα 5.5: Βελτίωση των δημόσιων μητρώων και των ανοικτών δεδομένων,
- Προτεραιότητα 5.6: Ολοκληρωμένες υπηρεσίες προς πολίτες και επιχειρήσεις,
- Προτεραιότητα 5.7: Οριζόντιες λύσεις για οριζόντια προβλήματα.

Ακόμη, στο κείμενο της ΕΨΣ, σε άλλους τομείς παρέμβασης ορισμένες προτεραιότητες αφορούν έμμεσα ή άμεσα στη Δημόσια Διοίκηση, και πιο ειδικά στην ανάδειξη βέλτιστων πρακτικών και την υλοποίηση περιφερειακών κέντρων αριστείας, στην ανοικτή διακυβέρνηση, και στην ενίσχυση της ασφάλειας και εμπιστοσύνης:

- Προτεραιότητα 2.5: Δράσεις lighthouse,
- Προτεραιότητα 6.2: Ανοικτή διακυβέρνηση,
- Προτεραιότητα 6.3: Ωθηση της χρήσης ψηφιακών υπηρεσιών σε τομείς γενικού ενδιαφέροντος καθώς και σε απομονωμένες περιοχές - κοινωνικές ομάδες,
- Προτεραιότητα 7.2: Υιοθέτηση πιστοποιητικού προστασίας δεδομένων για υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους που στεγάζουν υπηρεσίες του δημοσίου,

- Προτεραιότητα 7.3: Θωράκιση των κρίσιμων συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης.

Ανάμεσα στις προτεραιότητες και δράσεις που προδιαγράφονται στον 5ο τομέα παρέμβασης, ως σημαντικότερες ως προς τη σημασία τους για την παροχή υπηρεσιών και δομών κορμού και την περαιτέρω ανάπτυξη και αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κρίνονται οι εξής:

- 5.3.1 Ενιαία διαδικτυακή κυβερνητική πύλη (GOV.GR),
- 5.3.2 Υποδομή διαλειτουργικότητας,
- 5.3.3 Κοινή e-αυθεντικοποίηση για όλες τις δημόσιες e-υπηρεσίες,
- 5.3.6 Δίκτυο Δημόσιου Τομέα,
- 5.6.1 Σχεδιασμός και υλοποίηση ολοκληρωμένων ψηφιακών υπηρεσιών προς πολίτες και επιχειρήσεις, επικεντρωμένων στις ανάγκες των τελικών χρηστών και συμβατών με τα πρότυπα προσβασιμότητας που να συνδυάζουν απλούστευση διαδικασιών και δράσεις μεταρρύθμισης, δίνοντας προτεραιότητα στις υπηρεσίες με τον μεγαλύτερο αριθμό συναλλαγών ετησίως,
- 5.6.3 Η «έξυπνη» διασύνδεση υπάρχοντων συστημάτων κατά τρόπο που να επιτυγχάνεται πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα.

Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει ειδική μνεία στο Νέο Πλαίσιο Παραγωγής Έργων ΤΠΕ του δημοσίου (προτεραιότητα 5.1 που εξειδικεύεται περαιτέρω σε σχετικό παράρτημα στην ΕΨΣ), όπου ορίζεται πως θα ακολουθείται η διαδικασία του «Ενιαίου Σχεδιασμού» (Integrated Planning Process) βάσει των ακόλουθων αρχών:

- Σχεδιασμός «Digital by Default» για όλα τα νέα έργα που αφορούν ψηφιακές υπηρεσίες, με την εφαρμογή των αρχών «Privacy by Design and by Default» του νέου Ευρωπαϊκού Γενικού Κανονισμού Προστασίας Δεδομένων (General Data Protection Regulation – GDPR)²,
- Διαμοιρασμός και επαναχρησιμοποίηση λύσεων με περιορισμό της σπατάλης,
- Συμβάσεις-πλαίσιο και πιθανές παρεμβάσεις εξειδίκευσης του πλαισίου προμηθειών για ΤΠΕ για έλεγχο δαπανών και βελτίωση τρόπου προμηθειών,
- Διαλειτουργικότητα μέσω ανοικτών προτύπων, διάθεσης ανοικτών APIs (application programming interfaces – διεπαφές προγραμματισμού εφαρμογών) και ανάπτυξης δημόσιων SDKs (software development kits – πακέτα ανάπτυξης λογισμικού),
- Σύνδεση των ΤΠΕ με δράσεις απλούστευσης διαδικασιών και μεταρρύθμισης,
- Μικρότερα έργα, όπου αυτό είναι εφικτό, με εστίαση στο αποτέλεσμα,
- Πρόνοια για τη βιωσιμότητα των έργων με μακροπρόθεσμη δέσμευση λειτουργίας και συγκεκριμένο πλάνο ενσωμάτωσής τους στο επιχειρησιακό περιβάλλον των φορέων.

2. <http://www.eugdpr.org/>

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον περιορισμό του μεγέθους των έργων, σε σχεδιασμό των έργων που να εστιάζει στο αποτέλεσμα και στον τελικό χρήστη, καθώς και στην εφαρμογή ευέλικτων μεθόδων υλοποίησης (έναντι της συμβατικής μεθοδολογίας waterfall, όπως προαναφέρθηκε) για την, μεταξύ άλλων, έγκαιρη παράδοση των έργων που κινούνται στη σωστή κατεύθυνση και αντίστοιχα στην έγκαιρη διάγνωση όσων δυσκολεύονται να προχωρήσουν και πρέπει να σταματήσουν (fail early, fail fast). Αναφορικά με το μοντέλο διοίκησης των έργων, προσδιορίζεται ότι το νέο μοντέλο θα ακολουθήσει τη μορφή των Ενιαίων Ομάδων Έργου (Integrated Project Teams - IPTs), με σκοπό την ουσιαστικότερη εμπλοκή των τελικών δικαιούχων σε όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής των έργων και τη μετέπειτα ενίσχυση της ανάληψης της ιδιοκτησίας τους.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι πριν την ΕΨΣ, η στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα περιγραφόταν στο ομώνυμο έγγραφο Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020 (υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2013)³, συνοδευόμενη από το Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014-2020 (υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2014)⁴. Σε αντίθεση με την έντονη ασυνέχεια που παρουσιάζεται στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία κατ' επέκταση αποτελεί ένα σημαντικό πρόβλημα και για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα όπως περιγράφεται παρακάτω, μεταξύ της ΕΨΣ και των πρότερων αυτών επίσημων εγγράφων παρατηρούνται κοινές αναλύσεις των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν και ιδίως κοινές προτεραιότητες και τρόποι παρεμβάσεων. Όπως προσδιορίζεται στην ΕΨΣ, τα δύο αυτά έγγραφα που εξειδικεύονται στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση αναμενόταν να επικαιροποιηθούν το 1ο τρίμηνο του 2017, δίχως ωστόσο να έχει συμβεί αυτό μέχρι και τις αρχές Δεκεμβρίου 2017. Το γεγονός της μη εξειδίκευσης και επικαιροποίησης της ΕΨΣ καταδεικνύει ότι προς ώρας στην ουσία δεν τηρείται. Εν τω μεταξύ, εγκρίνονται έργα και δράσεις πληροφορικής στο ΕΣΠΑ 2014-2020 ακολουθώντας τυπική, γραφειοκρατική και όχι ουσιαστική διαδικασία ένταξής τους στην ΕΨΣ, παράλληλα με προσωποποιημένες πολιτικές παρεμβάσεις.

3. <http://www.minadmin.gov.gr/?p=8091>

4. <http://www.minadmin.gov.gr/?p=9796>

A1.2. Ολοκληρωμένα ή σε Εξέλιξη Έργα

Στον πίνακα που ακολουθεί περιλαμβάνονται ορισμένα κομβικά έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που είτε έχουν ήδη ολοκληρωθεί επιτυχώς, είτε βρίσκονται εν εξελίξει και μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τους αποδέκτες τους (πολίτες, επιχειρήσεις, υπηρεσίες). Πρόκειται για έργα που αφορούν μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού ή παρέχουν υπηρεσίες κορμού και, παρότι η λίστα είναι ενδεικτική, αποτελούν τις κυριότερες υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης που είναι διαθέσιμες σήμερα στην Ελλάδα. Είναι αξιοσημείωτο ότι τα έργα αυτά υλοποιήθηκαν ως επί το πλείστον από το 2010 κι έπειτα (και σαφώς όχι προς αντικατάσταση αντίστοιχων παλαιότερων ηλεκτρονικών υπηρεσιών).

Πίνακας 1: Ολοκληρωμένα ή σε Εξέλιξη Κομβικά Έργα Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Έργο	Φορέας Διαχείρισης	Αποδέκτες	URL
1. Φορολογία και τελωνεία (Taxis, Taxisnet, Icisnet, Συστημα Περιουσιολογίου Ε9) ⁵	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ), Γενική Γραμματεία Πληροφορικών Συστημάτων (ΓΓΠΣ)	Πολίτες, επιχειρήσεις, άλλες Υπηρεσίες του Υπ. Οικονομικών, άλλες Υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα για πιστοποίηση στοιχείων και δεδομένων. Ενοποιημένο Τελωνιακό Σύστημα στην ΕΕ	http://www.publicrevenue.gr http://gsis.gr https://portal.gsis.gr/portal/page/portal/ICISnet
2. Ενιαίο Δημοτολόγιο Ληξιαρχείο	Υπουργείο Εσωτερικών (Κύριος των έργων και Φορέας Λειτουργίας). Υλοποίηση ΚτΠ ΑΕ	Δήμοι, Υπηρεσίες Δημοτολογίου, Ληξιαρχεία	http://www.ypes.gr/el/Ministry/Actions
3. Κτηματολόγιο	Εθνικό Κτηματολόγιο και Χαρτογράφηση ΑΕ (ΕΚΧΑ ΑΕ)	Κτηματολογικά γραφεία, πολίτες, επιχειρήσεις	http://www.ktimatologio.gr
4. Στρατολογία	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, Γενικό Επιτελείο Στρατού	Πολίτες σχετικά με τα στρατολογικά τους θέματα	https://www.stratologia.gr/ https://katataxi.army.gr
5. Διαύγεια ⁶	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Κύριος και Φορέας Λειτουργίας). Υλοποίηση ΚτΠ ΑΕ	Δημόσιο, Πολίτες, επιχειρήσεις	https://diavgeia.gov.gr/
6. Open Gov ⁷ και Open data	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ)	Πολίτες, επιχειρήσεις, δημόσιο	http://opengov.gr/ http://data.gov.gr
7. Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου ⁸	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και ΓΓΠΣ Υπ. Οικονομικών	Δημόσιο, δημόσιοι υπάλληλοι	https://apografi.gov.gr
8. Ενιαία Αρχή Πληρωμής	ΓΓΠΣ-Υπουργείο Οικονομικών	Δημόσιο, δημόσιοι υπάλληλοι	http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis_site/Services/DimosiaDioikisi/epsp.html
9. Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) ⁹	Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας-Γενική Γραμματεία Εμπορίου	Δημόσιοι Φορείς, Οικονομικοί Φορείς που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς του δημοσίου, διενέργεια ηλεκτρονικών διαγωνισμών από 60.000 ευρώ και άνω για προμήθειες και υπηρεσίες Και ανάρτηση των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ	www.promitheus.gov.gr

5. Ακόμη, στη διεύθυνση http://www.publicrevenue.gr/kpi/public/e1_daily_stats ανακοινώνονται τα στατιστικά στοιχεία ηλεκτρονικών υποβολών φόρου εισοδήματος Ε1 ανά έτος. Η ηλεκτρονική δήλωση φόρου εισοδήματος είναι υποχρεωτική πλέον. Τα στατιστικά στοιχεία χρήσης του ηλεκτρονικού παράβολου ανακοινώνονται στη διεύθυνση http://gsis.gr/gsis/expert/sites/default/gsis_site/PublicIssue/documents_Statistics/Statistika_e-paravolo.

6. Στη Διαύγεια έχουν αναρτηθεί 26,5 εκατ. διοικητικές πράξεις από 4.633 φορείς δημοσίου και ΟΤΑ από τον Οκτώβριο του 2010, οπότε και άρχισε η λειτουργία της, έως τις αρχές Δεκεμβρίου 2017, και είναι εγγεγραμμένοι περίπου 82.200 χρήστες.

7. Στην ιστοσελίδα <http://opengov.gr> έχουν αναρτηθεί 692 Διαβουλευτικές σχεδίων Νόμων και έχουν κατατεθεί 184.046 σκόλια. Επίσης έχουν ανακοινωθεί 164 προσκλήσεις για 2.114 θέσεις ευθύνης ή αποσπάσεων στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και έχουν κατατεθεί 42.087 αιτήσεις (σ. τα τελευταία στοιχεία ωστόσο παραμένουν αμετάβλητα το τελευταίο έτος).

8. Σύμφωνα με τα στοιχεία του συστήματος της απογραφής τον Οκτώβριο του 2016 υπηρετούσαν ως τακτικό προσωπικό (εκτός ΝΠΙΔ) 565.000 δημόσιοι υπάλληλοι, 63.500 έκτακτο προσωπικό και επιπλέον 21.500 προσωπικό ειδικών κατηγοριών (εκτός των ΝΠΙΔ). Επίσης υπηρετούσαν 33.500 ως τακτικό προσωπικό σε ΝΠΙΔ και 14.000 έκτακτο προσωπικό σε ΝΠΙΔ.

9. Στην ιστοσελίδα <http://www.promitheus.gov.gr/> αναρτώνται και τα στατιστικά στοιχεία των προκηρύξεων και των συμβάσεων του δημοσίου.

Έργο	Φορέας Διαχείρισης	Αποδέκτες	URL
10. Εργάνη	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης	Πολίτες, επιχειρήσεις, εργαζόμενοι, άνεργοι	http://eservices.yeka.gr/
11. Ήλιος Ενιαίο Σύστημα Ελέγχου Πληρωμών Συντάξεων	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης ΗΔΙΚΑ	Πολίτες συνταξιοδοτούμενοι	http://www.yeka.gr/
12. «Απλό»	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης	Αιτήσεις πολιτών για βεβαιώσεις ασφάλειας και υγείας	https://aplo.yeka.gr/
13. Ηλεκτρονική Συνταγογράφηση	Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ΗΔΙΚΑ	Γιατροί, φαρμακοποιοί, πολίτες	https://www.e-prescription.gr
14. Ηλεκτρονικά ραντεβού e-RDV	ΗΔΙΚΑ	Πολίτες	https://www.e-syntagografisi.gr/p-rv/p
15. Γεωχωρικά δεδομένα ΓΥΣ	Υπουργείο Εθνικής Άμυνας Γεωγραφική Υπηρεσία Στρατού	E-shop για γεωχωρικά δεδομένα της ΓΥΣ	http://web.gys.gr
16. Εθνικό Τυπογραφείο	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης Εθνικό Τυπογραφείο	Πολίτες, επιχειρήσεις, δημόσιο	http://www.et.gr/
17. ΣΥΖΕΥΞΙΣ	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης ΚτΠ ΑΕ	Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης	http://www.syzefxis.gov.gr/
18. G-cloud Υπηρεσίες government cloud	ΚτΠ ΑΕ -ΓΓΠΣ Έργο σε εξέλιξη	Φορείς Δημοσίου	http://www.ktpae.gr
19. Σύστημα Ηλεκτρονικής Διαχείρισης Εγγράφων -ψηφιακή υπογραφή	Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης Αρχή Πιστοποίησης Ελληνικού Δημοσίου (ΑΠΕΔ)		http://aped.gov.gr/
20. Ηλεκτρονικό Σύστημα του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	ΑΣΕΠ (Κύριος του έργου και Φορέας Λειτουργίας), υλοποίηση από την ΚτΠ ΑΕ	Πολίτες, Φορείς του Δημοσίου για πρόσληψη προσωπικού	http://www.asep.gr/
21. Ηλεκτρονικό Σύστημα Υποβολής και επεξεργασίας δηλώσεων ΠΟΘΕΝ ΕΣΧΕΣ	Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και άλλοι ελεγκτικοί Φορείς του Δημοσίου, Φορέας Λειτουργίας ΓΓΠΣ, υλοποίηση από την ΚτΠ ΑΕ	Πολίτες που υποχρεούνται σε δήλωση ΠΟΘΕΝ ΕΣΧΕΣ, Ελεγκτικοί Φορείς των δηλώσεων.	https://www.pothen.gr/
22. Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων (ΟΣΔΔΥ-ΠΠ)	Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Έργο σε εξέλιξη / πilotική λειτουργία	Ειρηνοδικεία, παιματοδικεία, πρωτοδικεία, εισαγγελίες πρωτοδικών, εφετεία, εισαγγελίες εφετών, Άρειος Πάγων, εισαγγελία Αρείου Πάγου, δικηγόροι και πολίτες	https://www.solon.gov.gr

Πέραν των παραπάνω υπηρεσιών ή συστημάτων, ωστόσο, υπάρχουν πολλά άλλα έργα που δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα, εγκαταλείφθηκαν ή δεν ολοκληρώθηκαν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Εθνική Πύλη ΕΡΜΗΣ, η κεντρική διαδικτυακή πύλη της Δημόσιας Διοίκησης για την παροχή πληροφόρησης και ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών για τους πολίτες, ενέχει θέση συστήματος κορμού και αναφοράς, λειτουργεί δε ως Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης στα πλαίσια του ευρωπαϊκού δικτύου EUGO¹⁰ για πληροφόρηση σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες δραστηριοποίησης στον τομέα των υπηρεσιών στη χώρα και την ηλεκτρονική διεκπεραίωση διοικητικών διαδικασιών. Παρότι, λοιπόν, η πύλη εξακολουθεί να παρέχει πληροφορίες για τις προβλεπόμενες διαδικασίες για την ολοκλήρωση υπηρεσιών του δημοσίου, καθώς και τη δυνατότητα για ηλεκτρονική αίτηση έκδοσης πιστοποιητικών ή και επιτόπια έκδοση ορισμένων εξ αυτών, η ανάπτυξή της και επικαιροποίηση του περιεχομένου έχει ουσιαστικά διακοπεί λόγω έλλειψης προσωπικού και πόρων, έπειτα από τη λήξη της χρηματοδότησης της. Αναδεικνύεται επομένως, όπως θα αναλυθεί παρακάτω (Ενότητα ΣΤ.1.), ένα βασικό πρόβλημα στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και ευρύτερα των ΤΠΕ του δημοσίου στην Ελλάδα: ο ελλιπής σχεδιασμός βιωσιμότητας των συστημάτων μετά τη λήξη της αρχικής χρηματοδότησης ανάπτυξης τους. Σε αυτό το πλαίσιο, ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι εξαγγελίες της υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης μιλώντας στον ΟΟΣΑ (Απρίλιος 2017), για την αναβάθμιση της Εθνικής Πύλης και του ενισχυμένου ρόλου που καλείται να επιτελέσει¹¹.

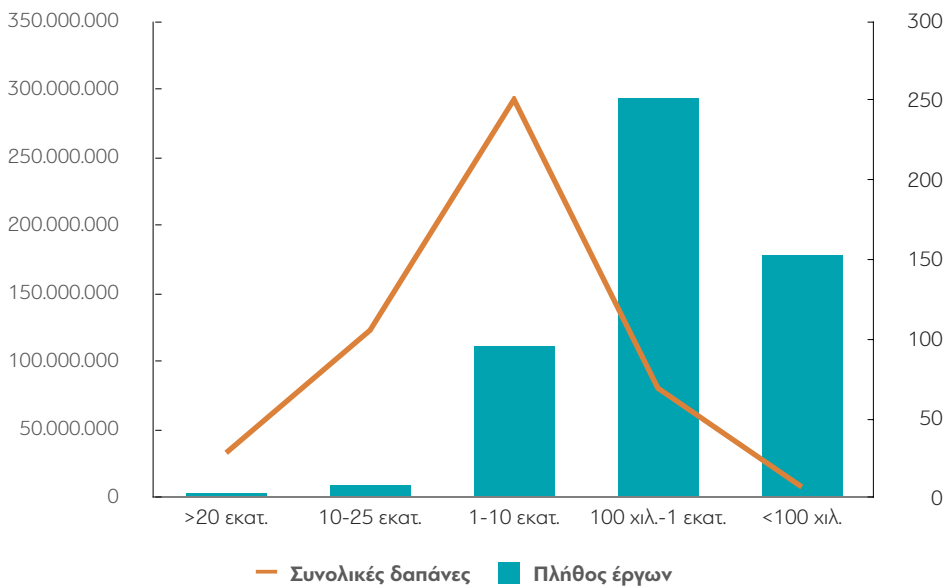
Πρέπει να διευκρινιστεί, βεβαίως, πως παρότι τα συστήματα του Πίνακα 1 είναι σε λειτουργία, ο βαθμός επιτυχίας τους μπορεί να αξιολογηθεί διαφορετικά και σε διάφορες διαστάσεις. Συγκεκριμένα, η αξιολόγηση ενός έργου μπορεί να γίνεται ανάλογα με το ποσοστό των λειτουργιών για τις οποίες χρησιμοποιείται, αν ικανοποιεί τους ενδιαφερόμενους, αν προωθεί την ιδέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (ως ενοποιημένης δομής και λειτουργικότητας), κτλ. Για παράδειγμα, λόγω αλλαγών στη νομοθεσία οι πληροφορίες στην πύλη ΕΡΜΗΣ για τρέχουσες διαδικασίες χρήζουν επικαιροποίησης. Ανεξάρτητα όμως από αυτό, επικρίσεις ακόμη μπορούν να γίνουν υπό την οπτική ότι με την πύλη ΕΡΜΗΣ χάθηκε η ευκαιρία επαναπροσδιορισμού και απλοποίησης των διαδικασιών στο Δημόσιο, καθώς απλώς υποστηρίζει ηλεκτρονικά (εν μέρει) υπάρχουσες διαδικασίες (βλ. επίσης Ενότητα Ε1.). Αντίθετα, τα έργα της Διαύγειας και Ηλεκτρονικής Συνταγογράφησης κρίνονται επιτυχημένα τόσο για την ενίσχυση της διαφάνειας και τη μείωση της σπατάλης που έχουν επιτύχει με την καθολική (υποχρεωτική) χρήση τους, όσο και για τη δυνατότητα που προσφέρουν να αναπτυχθούν νέες εφαρμογές που να αξιοποιούν τα δεδομένα τους, στη λογική της προσέγγισης της ανοιχτής πλατφόρμας. Παραμένει, ωστόσο, ανοικτό ακόμη το θέμα της ουσιαστικής περαιτέρω αξιοποίησης των πληροφοριών των προγραμμάτων αυτών.

10. Τα Κέντρα Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ) είναι πύλες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνται στον τομέα των υπηρεσιών. Σύμφωνα με την οδηγία 2006/123/EC της ΕΕ για τις υπηρεσίες, από τον Δεκέμβριο του 2009 όλες οι χώρες της ΕΕ υποχρεούνται εκ του νόμου να διαθέτουν ΚΕΕ. Βλ. περισσότερα στην ενότητα Β.1. και στη διεύθυνση http://www.ec.europa.eu/internal_market/eu-go/

11. Βλ. σχετικό άρθρο στο <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/gerovasilierxontai-ta-ilektronika-kep-allages-sto-ipostelexomeno-dimosio/>

Για ένα πληρέστερο κατάλογο ή για αναζήτηση έργων που έχουν δρομολογηθεί ή υλοποιηθεί, ο αναγνώστης μπορεί να ανατρέξει στην ιστοσελίδα του Ε.Π. «Ψηφιακή Σύγκλιση», όπου συμπεριλαμβάνονται όσα έργα εντάσσονται σε αυτό το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (3197 πράξεις στα τέλη του 2016) και του Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση». Τα δυο αυτά Επιχειρησιακά Προγράμματα αποτέλεσαν τα χρηματοδοτικά εργαλεία για τη μεταρρύθμιση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στο ΕΣΠΑ 2007-2013. Ενδεικτικά, για το Ε.Π. «Ψηφιακή Σύγκλιση» αξίζει να σχολιαστεί ότι παρατηρείται πλήθος έργων μικρών προϋπολογισμών και συνεπώς κλίμακας, με τη μεγάλη πλειονότητα τους να είναι έργα κάτω του ενός εκατομμυρίου ευρώ. Είναι, όμως, εν πολλοίς ασύνδετα μεταξύ τους, δίκως να προκύπτουν ως το αποτέλεσμα προγραμματισμού ή να στοχεύουν στην ικανοποίηση συγκεκριμένου στόχου κάθε φορά. Παράλληλα, υπάρχουν ελάχιστα μεγάλα οριζόντια έργα σε εθνική κλίμακα που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν ισχυρές βάσεις για ουσιαστικές τομές στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Άνω του μισού προϋπολογισμού αφιερώθηκε σε έργα της τάξης των 1-10 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ συνολικά καλύφθηκαν περί τα 500 έργα.

Διάγραμμα 1: Πλήθος Έργων (δεξιά) και Συνολικές Δαπάνες Χρηματοδότησης (αριστερά) Ανά Κατηγορία Ύψους Προϋπολογισμού Έργου



Πηγή δεδομένων: Στοιχεία προόδου ΟΠΣ 27-3-2017.

Αξίζει να επισημανθεί πως η έλλειψη συντονισμού και εποπτείας υλοποίησης μίας συγκεκριμένης στρατηγικής για την ψηφιακή πορεία και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση καταδεικνύεται και από την απουσία συγκεντρωτικών ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων και αποτελεσμάτων υλοποίησης έργων και δράσεων πληροφορικής. Τα οικονομικά αποτελέσματα αναφέρονται ως στοιχεία και δείκτες απορρόφησης οικονομικών πόρων από την ΕΕ στα αντίστοιχα αποτελέσματα των Επιχειρησιακών

Προγραμμάτων. Τα ποιοτικά στοιχεία (χρόνος υλοποίησης, δείκτες αποτελεσμάτων, στοιχεία χρήσης και ικανοποίησης, δείκτες μείωσης της γραφειοκρατίας), όταν υπάρχουν, είναι κατακερματισμένα σε διαφορετικές πηγές πληροφόρησης και είναι δύσκολο να αντληθούν, ώστε συνδυαζόμενα να δημιουργούν μια πραγματική καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης (βλ. ενότητα Ε2.1.).

A1.3. Σχεδιαζόμενα Έργα

Σε αυτήν την ενότητα παρουσιάζονται συνοπτικά μια σειρά από σχεδιαζόμενα έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα:

- Στην παρούσα φάση δρομολογείται η συνέχιση και ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου.
- Δρομολογείται η πλήρης ενοποίηση των Μητρώων Δημοτολογίου, Ληξιαρχείου και η διαλειτουργικότητα τους με άλλα βασικά Μητρώα του Δημοσίου Τομέα με σκοπό τη δημιουργία Ενιαίου Μητρώου Πολιτών.
- Υλοποιείται η δράση e-gov-now, η οποία δημιουργεί ιστοκεντρικές υπηρεσίες (web services) μεταξύ κάθετων συστημάτων ή/και μεταξύ Φορέων του Δημοσίου για την ανταλλαγή δεδομένων.
- Σχεδιάζεται το HRMS (Human Resource Management System) με σκοπό την ομοιόμορφη, συνολική και ορθολογική διαχείριση του προσωπικού του Δημοσίου Τομέα.
- Σχεδιάζεται το CRMS (Customer Relationship Management System) του Δημοσίου Τομέα, με σκοπό την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών εξυπηρέτησης των πολιτών, ως φυσικής και τεχνολογικής μετεξέλιξης της Εθνικής Πύλης ΕΡΜΗΣ. Κατά συνέπεια, το σύστημα θα λειτουργήσει (αντί της Εθνικής Πύλης ΕΡΜΗΣ) ως Κέντρο Ενιαίας Εξυπηρέτησης στα πλαίσια του ευρωπαϊκού δικτύου EUGO, στο οποίο συμμετέχει η χώρα.
- Αναμένεται η εξέλιξη του ERP (Σύστημα Διαχείρισης Επιχειρησιακών Πόρων - Enterprise Resource Planning System) του Δημοσίου Τομέα και η ολοκλήρωση με αυτόν τον τρόπο του ηλεκτρονικού συστήματος του Δημοσιονομικού Τομέα.
- Ανακοινώθηκε η δρομολόγηση της ολοκλήρωσης του Φορολογικού Περουσιολογίου.
- Η οργανωτική ενοποίηση των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), δρομολογεί και την αντίστοιχη τεχνολογική ενοποίηση των συστημάτων των φορέων αυτών, με σκοπό και αναμενόμενο αποτέλεσμα την ενιαία διαχείριση, αλλά και την επιτάχυνση της εξυπηρέτησης των πολιτών σε αυτόν τον τομέα.
- Συνεχίζεται η δράση για την αύξηση της ευρυζωνικότητας (Rural Broadband) σε όλη τη χώρα.
- Σχεδιάζεται η διεύρυνση του Δικτύου ΣΥΖΕΥΞΙΣ.
- Συνεχίζεται η δράση εκσυγχρονισμού των συστημάτων, απλοποίησης των διαδικασιών εξυπηρέτησης των πολιτών και τεχνολογικής αναβάθμισης του στόλου και των μέσων του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη.

- Ανακοινώθηκε η πρώτη φάση λειτουργίας και σχεδιάζεται η ολοκλήρωση ηλεκτρονικού συστήματος αδειοδότησης και έναρξης λειτουργίας επιχειρήσεων.
- Ανακοινώθηκε η ασφαλής διακίνηση εγγράφων στο Δημόσιο μέσω της υλοποίησης συστήματος συστημένης ηλεκτρονικής αλληλογραφίας (e-Delivery), με τη συμμετοχή της χώρας στο έργο NOBLE (NO Barriers in eDelivery), το οποίο χρηματοδοτείται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Contact Europe Facility (CEF).
- Ανακοινώθηκε η έναρξη λειτουργίας ηλεκτρονικής πλατφόρμας μέσω της οποίας θα γίνεται η διαχείριση των υποθέσεων του εξωδικαστικού μηχανισμού. Η πλατφόρμα, έχει ήδη διασυνδεθεί με τον ΕΦΚΑ και την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) και απομένει η διασύνδεση με τις τράπεζες.
- Συνεχίζονται οι δράσεις ενίσχυσης της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας νεοφυών επιχειρήσεων και θερμοκοιτίδων καινοτομίας στον χώρο των ΤΠΕ.

Τα παραπάνω σταχυολογήθηκαν από εξαγγελίες και ανακοινώσεις. Ο «οδικός χάρτης» της υλοποίησης της ΕΨΣ δεν έχει ανακοινωθεί, συνεπώς δεν είναι εφικτή η εκτίμηση του χρόνου, του κόστους και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων των σχεδιαζόμενων έργων.

A2. Εμπλεκόμενοι Φορείς

A2.1. Εμπλεκόμενοι Φορείς Στρατηγικής

Το νεοσύστατο υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενέργειας, και ειδικότερα η Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής, συγκεντρώνει τις αποκλειστικές αρμοδιότητες κεντρικού σχεδιασμού, προσδιορισμού των προτεραιοτήτων και συντονισμού των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα, καθώς και της ιεράρχησης των προτεινόμενων έργων και της τελικής έγκρισης τους με βάση τη στρατηγική αυτή. Πιο αναλυτικά, ειδικά για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, βάσει του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, έχει την ευθύνη:

- του σχεδιασμού και της κατάρτισης της Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής (όπως αναλύεται στην ενότητα A1.1) για έργα ΤΠΕ,
- του σχεδιασμού των πολιτικών προτεραιοτήτων και του συντονισμού των επιχειρησιακών δράσεων των δομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο κράτος και τους φορείς του,
- του στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού των πολιτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στα πεδία των υποδομών, της εκπαίδευσης, της επιμόρφωσης και της χρήσης ΤΠΕ,
- του συντονισμού της εκπόνησης τομεακών και εξειδικευμένων σχεδίων δράσης,
- της εναρμόνισης και παρακολούθησης της εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου,
- του σχεδιασμού, προώθησης, συντονισμού και παρακολούθησης των πολιτικών ασφάλειας για τα συστήματα και τις υποδομές ΤΠΕ του δημοσίου,
- της συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς και όργανα της ΕΕ για την εκπόνηση στρατηγικών σχεδίων για την ψηφιακή πολιτική, εκπροσωπώντας τη χώρα,
- της διαμόρφωσης των θέσεων της Ελλάδας σε σχέση με την Ψηφιακή Στρατηγική της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της στρατηγικής για την Ψηφιακή Ενιαία Αγορά και για την υλοποίηση αυτής σε εθνικό επίπεδο.

Πριν από αυτήν τη συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο νέο υπουργείο, τα θέματα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης υπάγονταν στο υπουργείο Δι-

οικητικής Ανασυγκρότησης και υφίστατο μία διυπουργική επιτροπή με τους επικεφαλής των αρμόδιων Γενικών Γραμματέων υπουργείων, για τον αποτελεσματικότερο συντονισμό και τη διαμόρφωση και κοινοποίηση των βασικών στρατηγικών επιλογών και προτεραιοτήτων¹² και αργότερα η Επιτροπή Πληροφορικής Επικοινωνιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.¹³

¹². ΥΑ 151806/ΨΣ3205 — Α1 ΦΕΚ Β 696 2009.

¹³. αρ. 26 ν. 4314/2014.

Σε κάθε υπουργείο έχει συσταθεί Διεύθυνση ή Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ωστόσο, σε κάθε αλλαγή κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων ανασχηματισμών και όχι μόνο αλλαγών κυβερνητικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, επέρχονται αλλαγές στη δομή και της αρμοδιότητες που αφορούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό σε όποιον αναζητήσει τις αρμόδιες Διευθύνσεις (ή Γενικές Διευθύνσεις) για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, οι αλλαγές στη δομή των υπουργείων είναι ιδιαίτερα συχνές προκαλώντας συχνά σύγχυση, καθυστερήσεις και εν γένει ασυνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση.

A2.2. Εμπλεκόμενοι Φορείς Υλοποίησης και Χρήσης

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται οι αρμόδιοι φορείς υλοποίησης έργων ΤΠΕ του δημοσίου, είτε εκείνοι ορίζονται ως διακριτές ανώνυμες εταιρείες (ΑΕ) κοινής ωφελείας του δημοσίου είτε υπό άλλες μορφές, όπως γενικές γραμματείες. Οι βασικοί εμπλεκόμενοι φορείς υλοποίησης είναι συνήθως θεματικοί, προσδιορίζονται δηλαδή με βάση τον τομέα παρέμβασης, με εξαίρεση την Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ ΑΕ) που δραστηριοποιείται εκ μέρους του δημοσίου σε διαφορετικούς τομείς. Πιο αναλυτικά:

Η **Κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ ΑΕ)**¹⁴ είναι μία Δημόσια Επιχείρηση Κοινής Ωφελείας και αποτελεί τον βασικό κρατικό φορέα υλοποίησης έργων ΤΠΕ, ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διοικητικής μεταρρύθμισης. Αναλαμβάνει έργα ΤΠΕ για τη βελτίωση της λειτουργίας του Δημοσίου στα πλαίσια διάφορων επιχειρησιακών προγραμμάτων (όπως π.χ. είναι τα παλαιότερα «Κοινωνία της Πληροφορίας», «Διοικητική Μεταρρύθμιση», ή «Ψηφιακή Σύγκλιση»). Είναι επιφορτισμένη να παρακολουθεί, αξιολογεί και τεκμηριώνει συστηματικά τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης (με τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα της) και τα αποτελέσματα δράσεων και έργων, τη μεταφορά και εφαρμογή καλών πρακτικών, και τη μετάδοση τεχνογνωσίας στον δημόσιο τομέα. Παρέχει κατά βάση υπηρεσίες ως τελικός δικαιούχος προς τους φορείς με σκοπό την παροχή ολοκληρωμένων, λειτουργικών και πλήρως αξιοποιήσιμων, υπηρεσιών ενώ συχνά παρέχει επίσης συμβουλευτικές και τεχνικές υπηρεσίες. Δραστηριοποιείται στο σχεδιασμό και υλοποίηση κρίσιμων έργων στρατηγικής σημασίας, ενώ εμπλέκεται και στη διεξαγωγή διαγωνιστικών διαδικασιών εκ μέρους του Δημοσίου.

¹⁴. <http://www.ktpae.gr/>

Το **Εθνικό Δίκτυο Έρευνας και Τεχνολογίας (ΕΔΕΤ ΑΕ)**¹⁵ είναι η εταιρεία διαχείρισης του ομώνυμου δικτύου κορμού για την αξιοποίησή του αρχικά από την ερευνητική και εκπαιδευτική κοινότητα, στο οποίο διασυνδέονται πε-

¹⁵. <https://gnet.gr/>

ρίπου 1.000 φορείς και 500.000 χρήστες. Έχει σκοπό την ψηφιακή σύγκλιση της Ελλάδας με την ΕΕ με την αξιοποίηση των ΤΠΕ και υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας του υπουργείου Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων. Προσφέρει μια σειρά από (διαδικτυακές) υπηρεσίες που συμβάλλουν στην απλούστευση διαδικασιών και στην εξοικονόμηση πόρων. Ενδεικτικά αναφέρονται η υπηρεσία διαχείρισης συγγραμμάτων Εύδοξος, διοργάνωσης ασφαλών ηλεκτρονικών εκλογών Ζευς, οργάνωσης και ηλεκτρονικοποίησης του εθνικού μητρώου αιμοδοτών (ΕΜΑ), της ενιαίας ακαδημαϊκής ταυτότητας, και του συστήματος ΑΠΕΛΛΑ για τη διαχείριση των διαδικασιών εκλογής καθηγητών σε πανεπιστήμια και ΤΕΙ.

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ ΑΕ)¹⁶

είναι επίσης μία ανώνυμη εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και λειτουργεί ως ΔΕΚΟ. Η εποπτεία και ο έλεγχος της ασκείται από το (τέως) ΙΚΑ ΕΤΑΜ και όπως μαρτυρεί το όνομα της, παρέχει υπηρεσίες ΤΠΕ στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά και της υγείας. Είναι αντίστοιχα υπεύθυνη για τη μελέτη και την παροχή ΤΠΕ, συμβουλευτικών υπηρεσιών και για τη διεξαγωγή διαγωνιστικών διαδικασιών στους τομείς ευθύνης της. Ως ενδεικτικές υπηρεσίες της ΗΔΙΚΑ αναφέρονται η Ηλεκτρονική Συνταγογράφηση, το Ηλεκτρονικό Ραντεβού e-RDV σε ΠΕΔΥ και κέντρα υγείας, το Εθνικό Μητρώο ΑΜΚΑ και το Ενιαίο Σύστημα Ελέγχου και Πληρωμών Συντάξεων ΗΛΙΟΣ.

16. <http://www.idika.gr/>

Σύμφωνα με το ν.3979/2011 όπως τροποποιήθηκε το 2015 (άρθρο 34.1), σε κάθε υπουργείο έχει συσταθεί μία **Γενική Διεύθυνση ή Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης** με σχετικές αρμοδιότητες στους εκάστοτε τομείς παρέμβασης που περιλαμβάνουν από τεχνική υποστήριξη μέχρι τη βέλτιστη αξιοποίηση των ΤΠΕ, την απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών και τη διερεύνηση περαιτέρω αξιοποίησης υπαρχουσών πληροφοριών.

Ένα παράδειγμα σημαντικής δομής για ΤΠΕ αποτελεί η **Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ)**¹⁷ που μαζί με την **Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ)**¹⁸ συντηρούν πλήθος υποδομών, εφαρμογών και υλοποιήσεων στους τομείς εσόδων (φορολογίας, τελωνείων, ελέγχων). Παράλληλα, η ΓΓΠΣ είναι η αρμόδια υπηρεσία του υπουργείου Οικονομικών για την υλοποίηση και λειτουργία των συστημάτων μισθοδοσίας και απονομής συντάξεων για το σύνολο των δημοσίων υπαλλήλων. Η ΓΓΠΣ λειτουργεί το Δημοσιονομικό Σύστημα του Κράτους (σύστημα εξόδων - δαπανών, Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) και το Σύστημα Διαχείρισης της Δημόσιας Περιουσίας.

17. <http://www.gsis.gr/>

18. <http://www.aade.gr/>

Τον Νοέμβριο του 2015 συγκροτήθηκε το **Εθνικό Συμβούλιο Διακυβέρνησης Ηλεκτρονικής Υγείας (ΕΣΔΗΥ)**. Αποστολή του ΕΣΔΗΥ είναι να υποστηρίζει συμβουλευτικά και γνωμοδοτικά το υπουργείο Υγείας και να εισηγείται προτάσεις για τις πολιτικές προτεραιότητες, το σχέδιο δράσης και τις απαραίτητες θεσμικές μεταρρυθμίσεις, μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο

Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, διαλειτουργικότητας και διασφάλισης της ποιότητας και της βιωσιμότητας των ηλεκτρονικών υπηρεσιών υγείας.

Η **Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ)**¹⁹ με αποστολή τον σχεδιασμό, και τον συντονισμό της υλοποίησης της πολιτικής Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας ενισχύει τις δραστηριότητες των ερευνητικών και παραγωγικών φορέων, μέσω ανταγωνιστικών ερευνητικών προγραμμάτων. Η ΓΓΕΤ εποπτεύει ερευνητικά κέντρα και τεχνολογικούς φορείς, οι οποίοι στηρίζουν τις τοπικές κοινωνίες με τις απαραίτητες δεξιότητες για την παραγωγή γνώσης και καινοτομίας. Βασική κατεύθυνση του σχεδιασμού και της προώθησης της πολιτικής για την Έρευνα και την Καινοτομία την περίοδο 2014-2020, είναι η Στρατηγική της Έξυπνης Εξειδίκευσης και ένας από τους τομείς προτεραιότητας είναι οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών.

19. <http://www.gsrt.gr/>

Η **Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων**²⁰ με αρμοδιότητες επίσης συντονισμού και διαχείρισης θεμάτων ψηφιακής πολιτικής, η οποία εντάχθηκε στο νεοσύστατο υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης.

20. <http://mindigital.gr/index.php/ggta>

Ακόμη, ως εμπλεκόμενος φορέας θεωρείται και η **Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)**²¹, καθώς βάσει της ΕΨΣ, η ΓΓΨΠ θα συνεργαστεί μαζί της για την κατάρτιση προτύπων προσκλήσεων, προκηρύξεων και συμβάσεων (ν.4389/2016, άρθρο 160, παρ.1ιδ) για την προετοιμασία συμβάσεων-πλαίσιο που θα αφορούν στους φορείς του δημοσίου, αφότου ομαδοποιηθούν οι ανάγκες τους από τη ΓΓΨΠ.

21. <http://www.eaadhsy.gr/>

Τέλος, ως εμπλεκόμενος φορέας θεωρείται και η **Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ)**²², η οποία θέτει το θεσμικό πλαίσιο και τους κανόνες διασφάλισης κατά την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

22. <http://www.dpa.gr/>

Στους αποδέκτες (φορείς χρήσης) των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συμπεριλαμβάνονται, αναλόγως με την υπηρεσία και κατά περίπτωση, ο ίδιος ο φορέας που προσφέρει την υπηρεσία με το προσωπικό του, άλλες δημόσιες υπηρεσίες/φορείς, καθώς και πολίτες ή/και επιχειρήσεις.

A2.3. Θεσμικό Πλαίσιο

Σε αυτήν την ενότητα καταγράφεται εν συντομία το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που σχετίζεται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα.

Το άρθρο 5Α του Συντάγματος ορίζει ότι:

«1. Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως ο νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο

εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων.

2. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19».

Το πρώτο ολοκληρωμένο θεσμικό κείμενο για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι ο νόμος 3979/2011 «Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α/138). Στα άρθρα 1-40, καταγράφονται πλήθος ορισμών και κανόνων για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Για την εφαρμογή της ο νόμος αυτός προέβλεπε την έκδοση μεγάλου αριθμού Υπουργικών Αποφάσεων και Προεδρικών Διαταγμάτων, τα οποία θα καθόριζαν στην πορεία κάθε διαδικαστική λεπτομέρεια. Από τα προβλεπόμενα εκδοθήκαν πολύ λίγα «εφαρμοστικά» κείμενα και συγκεκριμένα:

- Εκδόθηκε η ΥΑ «Ρυθμίσεις για το Ηλεκτρονικό Δημόσιο Έγγραφο» (ΦΕΚ 131/Β/2012).
- Εκδόθηκε η ΥΑ «Κύρωση Πλαισίου Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης» (ΦΕΚ /Β/1301/2012).
- Εκδόθηκε η ΥΑ «Μητρώο Ψηφιακής Υποδομής των Δημοσίων Φορέων» (ΦΕΚ 1860/Β/2014).
- Εκδόθηκε το Προεδρικό Διάταγμα 25/2014 (ΦΕΚ 44/Α/2014) για το «Ηλεκτρονικό Αρχείο και Ψηφιοποίηση εγγράφων».
- Εκδόθηκαν εγκύκλιοι για το θεσμικό πλαίσιο ηλεκτρονικής υπογραφής από την ΑΠΕΔ (<http://aped.gov.gr/thesmiko-plaisio/egkiklioι.html>).
- Στο <http://www.yap.gov.gr/> καταγράφεται το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο όμως δεν έχει επικαιροποιηθεί και δεν είναι γνωστή η ισχύς του και η εφαρμογή του.
- Εκδόθηκαν εγκύκλιοι για το θεσμικό πλαίσιο ηλεκτρονικής υπογραφής από την ΑΠΕΔ (<http://aped.gov.gr/thesmiko-plaisio/egkiklioι.html>).

Το Ελληνικό Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης περιγράφεται στο <http://www.e-gif.gov.gr>, με κανόνες από το 2011 και το 2012. Επίσης δεν έχει επικαιροποιηθεί και δεν είναι γνωστή η ισχύς και η εφαρμογή του.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, ενώ θεσπίστηκε το 2011 το θεσμικό πλαίσιο για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στην ουσία του έμεινε ανεφάρμοστο στο μεγαλύτερο μέρος του. Αυτό συνέβη διότι το ίδιο προέβλεπε γραφειοκρατικό καθορισμό κάθε διαδικαστικής λεπτομέρειας, ο οποίος είναι ανέφικτος. Επίσης, καταγράφεται και ο κατακερματισμός αρμοδιοτήτων για τα θέματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από τον ίδιο το νόμο, αλλά και από

τις διαφορετικές υπηρεσίες και αρχές που στη συνέχεια εξέδωσαν οδηγίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν εκδόθηκε καμία Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) η οποία προϋποθέτει συνεργασία μεταξύ δυο υπουργείων για την ολοκλήρωσή της.

Στη συνέχεια, στον νόμο 4440/2016 (ΦΕΚ 224/2016) το άρθρο 24 «Ηλεκτρονική διαδικασία έκδοσης και διακίνησης διοικητικών πράξεων και εγγράφων στον δημόσιο τομέα» αντικαθιστά το άρθρο 12 του ν.3979/2011 (Α΄ 138) και ορίζει ότι «όλες οι διαδικασίες για την έκδοση διοικητικών πράξεων και λοιπών εγγράφων από τους φορείς του Δημοσίου, όπως η σύνταξη, η προώθηση για υπογραφή, η θέση υπογραφής, η χρέωση προς ενέργεια εισερχομένων εγγράφων, η εσωτερική διακίνηση, καθώς και η αρχειοθέτησή τους πραγματοποιούνται αποκλειστικά μέσω Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), με χρήση εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπογραφής και εγκεκριμένης ηλεκτρονικής χρονοσφραγίδας. Η ισχύς του παρόντος άρθρου άρχισε για το σύνολο των υπουργείων από την 1η Ιουλίου 2017. Με κοινή απόφαση του υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης και του καθ' ύλην αρμόδιου υπουργού, η έναρξη ισχύος υπήρχε η δυνατότητα να παραταθεί σε εξαιρετικές και ειδικά αιτιολογημένες περιπτώσεις έως την 1η Ιανουαρίου 2018. Η ημερομηνία έναρξης ισχύος για τους υπόλοιπους φορείς του Δημοσίου, όπως τα ΝΠΔΔ, τις ανεξάρτητες και ρυθμιστικές αρχές, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, καθορίζεται με απόφαση του υπουργού Διοικητικής Ανασυγκρότησης και σε κάθε περίπτωση όχι αργότερα από τις 31 Δεκεμβρίου 2018. Με την παρέλευση των ανωτέρω ημερομηνιών κάθε πράξη και κάθε απόφαση που εκδίδονται κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου δεν εκτελούνται».

Το παραπάνω άρθρο δίνει περιθώριο εφαρμογής μέχρι το τέλος του 2018 σε μια από τις φαινομενικά πιο απλές διαδικασίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, την ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων και την εφαρμογή της ηλεκτρονικής υπογραφής μεταξύ των φορέων του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Στην Ελλάδα ισχύει ακόμη ο νόμος 2472/1997 για την προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο οποίος εποπτεύεται από την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ). Επίσης, ισχύει ο νόμος 3471/2006 για την προστασία των προσωπικών δεδομένων στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Ο ν.2472/1997 αφορά κάθε φυσικό πρόσωπο που βρίσκεται εν ζωή. Τα νομικά πρόσωπα δεν έχουν προσωπικά δεδομένα. Η επεξεργασία προσωπικών δεδομένων επιτρέπεται μόνο όταν το άτομο έχει δώσει τη συγκατάθεσή του. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επεξεργασία και χωρίς συγκατάθεση όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζει ο ν.2472/1997 στο άρθρο 5.

Αναφορικά με την ανοικτή πρόσβαση σε δημόσια δεδομένα (opendata.gr), το data.gov.gr είναι ο κεντρικός κατάλογος των δημόσιων δεδομένων

που παρέχει πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων των φορέων της ελληνικής κυβέρνησης. Αποτελεί εργαλείο υλοποίησης της πολιτικής των ανοικτών δεδομένων, μετά και την ενσωμάτωση της οδηγίας 2013/37/ΕΕ. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη συγκεκριμένη δράση είναι:

Ο ν.4305/2014 (ΦΕΚ 237/Α') περί «Ανοικτής διάθεσης και περαιτέρω χρήσης εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, τροποποίηση του ν.3448/2006 (Α' 57), προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 2013/37/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, κλπ.».

Ο ν.3448/2006 (ΦΕΚ 57/Α') «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα».

Για την εφαρμογή των παραπάνω νόμων εκδόθηκαν οι εγκύκλιοι:

- ΑΔΑ ΩΩΡΜΧ-ΜΒΛ: «Εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με την «ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα, την τροποποίηση των διατάξεων του πρώτου κεφαλαίου του ν.3448/2006, προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 2013/37 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και την περαιτέρω ενίσχυση της διαφάνειας στον δημόσιο τομέα».
- ΑΔΑ 7ΧΩΨ465ΦΘΕ-Β2Ι: «Ανοικτή διάθεση και περαιτέρω χρήση εγγράφων, πληροφοριών και δεδομένων του δημόσιου τομέα σύμφωνα με το κεφ. Α' του ν.4305/2014».
- ΑΔΑ 6Γ07465ΧΘΨ-473: «Επίσπευση ενεργειών από τους υπόχρεους φορείς για τη διάθεση και περαιτέρω χρήση των ανοικτών δεδομένων σε εφαρμογή του ν.4305/2014 (ΦΕΚ 237 Α')».

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μάρτιος 2018

Επιτυχημένες Διεθνείς και Εθνικές Πρακτικές



Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται μια σύντομη ανασκόπηση ορισμένων καλών πρακτικών σε διεθνές ή εθνικό επίπεδο για την εξαγωγή διδαγμάτων που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στη βελτίωση της κατάστασης στην Ελλάδα. Τα διδάγματα αυτά μπορεί να αφορούν είτε ιδέες, πεδία και τομείς δράσης, είτε στρατηγικές, τακτικές και αρχές υλοποίησης. Προχωρούμε επίσης σε σχολιασμό κατά περίπτωση για τη σχετικότητα και εφαρμοσιμότητά τους στη χώρα μας.

B1. Καλές Πρακτικές σε Διεθνές Επίπεδο

Εσθονία (ψηφιακή στρατηγική και ηλεκτρονικές υπηρεσίες): Η Εσθονία αποτελεί ένα από τα πλέον δημοφιλή παραδείγματα καλής πρακτικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο. Περιλαμβάνεται σταθερά στις πρώτες θέσεις σε σχετικούς δείκτες, όπως λ.χ. στον ευρύτερο Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) που δημοσιεύεται κάθε χρόνο για τις χώρες της ΕΕ και στους πιο εξειδικευμένους υπο-δείκτες. Όλες οι δραστηριότητες που αφορούν στο δημόσιο στη χώρα διεκπεραιώνονται ηλεκτρονικά και απαιτείται η φυσική παρουσία του πολίτη σε τρεις μόνο περιπτώσεις: γάμο, διαζύγιο και αγοραπωλησίες ακινήτων. Αυτό οδηγεί σε αυξημένη ικανοποίηση των πολιτών, σε καλύτερη λειτουργία του δημοσίου τομέα που μπορεί να εστιάζει σε ουσιώδη ζητήματα, καθώς και σε σημαντική εξοικονόμηση πόρων (π.χ. 2% του ΑΕΠ από την καθολική χρήση της ψηφιακής υπογραφής και των ηλεκτρονικών διαδικασιών). Συνήθως το κράτος αναλαμβάνει τον σχεδιασμό των υπηρεσιών αλλά η υλοποίηση διεξάγεται από τον ιδιωτικό τομέα, σε ορισμένες δε περιπτώσεις ο τελευταίος αναλαμβάνει και τη λειτουργία τους. Μια σειρά από βασικές αρχές διέπουν την ακολουθούμενη στρατηγική της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με το «μοναδικό σημείο εισόδου κάθε πληροφορίας», την «εξ ορισμού διάθεση ψηφιακών υπηρεσιών και πληροφοριών» και εκείνη της «διάθεσής τους μία μόνο φορά» (όχι επαναλήψεις και αλληλεπικαλύψεις) να είναι οι κυριότερες (αναλυτικά οι αρχές: once-only principle, no legacy, digital by default, single point of entry, user friendliness, omni-channel services, open standards, 24/7).

Κλειδί για όλες τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες που βρίσκονται στη διάθεση των πολιτών αποτελεί η ταυτοποίηση του πολίτη μέσω της κάρτας-ταυτότητας που παρέχεται από το Εθνικό Σύστημα Ταυτοτήτων (National ID Card System), και διαθέτει ενσωματωμένο μικροκύκλωμα (chip). Έχει επιτύχει υψηλή διείσδυση (άνω του 90%) παρά τον (έστω προσωρινά) προαιρετικό χαρακτήρα της. Η κάρτα ταυτότητας επίσης χρησιμοποιείται ως εθνική ταυτότητα, ταξιδιωτικό έγγραφο στην ΕΕ, κάρτα κοινωνικής ασφάλισης, κάρτα υγείας, κάρτα προπληρωμένων διαδρομών για τα ΜΜΜ, πιστοποιητικό ψηφιακής υπογραφής, ταυτότητα για τις ηλεκτρονικές ψηφοφορίες και τις τραπεζικές συναλλαγές, μέσο παρακολούθησης διαδικασιών όπως δικαστικές αποφάσεις και διοικητικά πρόστιμα, κτλ. Να σημειωθεί επίσης

ότι εκτός της κάρτας ταυτότητας, η ταυτοποίηση των χρηστών επιτυγχάνεται και μέσω του κινητού τους τηλεφώνου. Η χρήση της κάρτας ταυτότητας διευκολύνεται και καθίσταται εφικτή και μέσω της λειτουργίας του X-Road για την ασφαλή ανταλλαγή δεδομένων από ανεξάρτητα πληροφοριακά συστήματα.

Μία άλλη πρωτοβουλία άξια αναφοράς αποτελεί αυτή του service owner, η οποία ήρθε ως απάντηση στην έλλειψη αίσθησης ευθύνης για τον τρόπο παροχής και παρουσίασης των υπηρεσιών του κράτους και στην επακόλουθη πολύπλοκη εικόνα τους και έλλειψης ελέγχου της αποτελεσματικότητάς τους. Ως service owner ορίζεται ένα άτομο μέσα σε έναν οργανισμό που επιφορτίζεται με την ευθύνη της ποιότητας των υπηρεσιών (π.χ. αξιοπιστία υπηρεσίας, φόρτος διαχείρισης, ικανοποίηση χρήσης, κόστος, κτλ.) στο φάσμα των αρμοδιοτήτων του.

Αξίζει, τέλος, να περιγραφεί εν συντομία ένα παράδειγμα καλής λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας, και πιο συγκεκριμένα αυτοματοποίησης και ηλεκτρονικής διευθέτησης, όπως είναι η ανανέωση διπλώματος οδήγησης. Τρεις μήνες πριν από τη λήξη του εν ισχύ διπλώματος, ο πολίτης ενημερώνεται σχετικά μέσω μηνύματος στον λογαριασμό ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που αντιστοιχεί στην ταυτότητα του. Ο πολίτης με τη σειρά του μπορεί να υποβάλει ηλεκτρονική αίτηση, όπως και βεβαίωση γιατρού απευθείας ηλεκτρονικά, και εν συνεχεία το δίπλωμα αποστέλλεται στην οικία του πολίτη.

Ωστόσο, η στρατηγική επιλογή top-down ανάπτυξης δεν δείχνει εφικτή και ενδεδειγμένη για την ελληνική πραγματικότητα. Ίσως πρέπει να θεωρείται, δε, ασύμβατη με την κουλτούρα της χώρας και ειδικότερα της Δημόσιας Διοίκησής της. Η εμπειρία μάς διδάσκει ότι καλές πρακτικές εφαρμόζονται και παρατηρούνται σε τοπικό επίπεδο με έργα μικρής ή μεσαίας κλίμακας. Λιγότερες είναι μόνο οι περιπτώσεις που έργα σε εθνικό επίπεδο προχώρησαν επιτυχώς λόγω αυξημένων δυσκολιών διαχείρισης, περιορισμένων πόρων, ασαφών ρόλων και αρμοδιοτήτων, υψηλότερης αντίστασης σε αλλαγές, καθώς και λόγω αυξημένου πολιτικού ενδιαφέροντος που συνέβαλλε με τη σειρά του στην περαιτέρω πολυπλοκότητα και αντιδράσεις εφαρμογής. Η Εσθονία, όμως, εν πολλοίς οφείλει την επιτυχία της στο ότι αποτελεί ένα σχετικό καινούριο και μικρό κράτος. Ανεξαρτητοποιήθηκε μόλις το 1991 και ο πληθυσμός της δεν υπερβαίνει τα 1,32 εκατομμύρια κατοίκους. Συνεπώς είχε και επιτυχώς εκμεταλλεύτηκε τη δυνατότητα να δημιουργήσει τον δημόσιο τομέα της εκ του μηδενός, απαλλαγμένο από δυσλειτουργίες, γραφειοκρατία και δύσκολη σε αλλαγές νοοτροπία και κουλτούρα. Είχε ακόμη τη δυνατότητα να μελετήσει καλές πρακτικές σε διάφορους τομείς από πολλές χώρες, να λάβει τεχνική βοήθεια από αυτές, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, και να τις εφαρμόσει σε ένα ευμετάβλητο, ευέλικτο και εύκολα προσαρμόσιμο νέο σύστημα. Ήταν επίσης ευκολότερη δυνατή η σύμπραξη δημοσίου (κανόνες) και ιδιωτικού (υλοποίηση) τομέα. Παρά ταύτα, η υιοθέτηση των βασικών αρχών δράσης της ηλεκτρονικής διακυ-

βέρνησης (π.χ. digital by default, once-only principle), πέραν του ότι αποτελούν πλέον αρχές που αποκτούν σταδιακά εφαρμογή σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελούν παραδείγματα καλής πρακτικής και λειτουργούν ως διδάγματα, όπως επίσης και θεσμοί/πρωτοβουλίες του service owner, των αυτοματοποιημένων διαδικασιών και ειδοποιήσεων, και της ηλεκτρονικής ταυτότητας με το εύρος και την ευκολία της χρήση της.

Τέλος, έχει ενδιαφέρον η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων της προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ από την Εσθονία το τρέχον εξάμηνο (σ.σ. 2ο εξάμηνο 2017). Ανάμεσα στις προτεραιότητες που η ίδια έχει θέσει είναι η ολοκλήρωση της ψηφιακής αγοράς με την καθιέρωση της ελευθερίας διακίνησης δεδομένων ως την 5η ελευθερία της ΕΕ²³. Επομένως, θέτει ένα φιλόδοξο στόχο «εξαγωγής» και προώθησης, τρόπον τινά, της ειδικεύσης και της ψηφιακής ατζέντας της σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

23. Οι 4 θεμελιώδεις ελευθερίες της ΕΕ είναι σήμερα η ελεύθερη διακίνηση προσώπων/αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων.

Ινδία (Aadhaar - ανοικτό σύστημα ταυτοποίησης πολιτών): Στην Ινδία ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το σύστημα ταυτοποίησης πολιτών με χρήση δακτυλικού αποτυπώματος, Aadhaar. Πρόκειται για μία κρατική βάση δεδομένων που είχε ως πρωταρχικό σκοπό, κατά την εκκίνηση του έργου το 2009, να βοηθήσει το κράτος στη διασταύρωση και σωστή κατεύθυνση πληρωμών κοινωνικής πρόνοιας. Αυτό θα επιτυγχανόταν μέσω ενός συστήματος γρήγορης ταυτοποίησης, με χαμηλό κόστος, που θα επέτρεπε τον περιορισμό των πλαστών ή διπλών ταυτοποιήσεων. Πρωταγωνιστής σε αυτήν την προσπάθεια υπήρξε ο οραματιστής Nandan Nilekani, επιτυχημένος επιχειρηματίας που εγκατέλειψε την εταιρεία του για να ηγηθεί αυτής της προσπάθειας. Έως σήμερα, έχουν ήδη εγγραφεί και έχουν τη δυνατότητα ταυτοποίησης από το σύστημα άνω του 1,1 δισ. πολιτών της χώρας, σε σύνολο πληθυσμού 1,3 δισ. Η μεγάλη επιτυχία του συστήματος, δε, προκύπτει από την ανοικτή διάθεση του προς όλους τους ενδιαφερομένους, χωρίς χρέωση, καθώς σχεδιάστηκε εξαρχής με σκοπό να βοηθήσει πέραν του δημόσιου τομέα και την ινδική οικονομική κοινότητα. Το σύστημα χρησιμοποιείται πλέον κατά κόρον, μέσω αναγνωστών δακτυλικών αποτυπωμάτων, από καταστήματα κινητής τηλεφωνίας, ασφαλιστικά γραφεία, τράπεζες και λοιπούς πωλητές ρυθμιζόμενων υπηρεσιών. Μεγάλο πλήθος εφαρμογών και υλοποιήσεων χτίζονται σε αυτή τη βάση δεδομένων, προσελκύοντας επενδυτές, μέσω hackathons μεταξύ άλλων. Ως αποτέλεσμα επίσης προκύπτει ουσιαστική αντιμετώπιση της γραφειοκρατίας τόσο στον δημόσιο τομέα όσο και σε επιχειρήσεις, με μείωση των απαιτούμενων πόρων και χρόνου, καθώς και αποτροπή απάτων και περιπτώσεων διαφθοράς με εκτίμηση εξοικονόμησης περίπου 5 δισ. δολαρίων από το 2010 που εισήχθη. Επιπροσθέτως, ο κρατικός τομέας προχωράει ως επόμενο βήμα στη δημιουργία μίας σύνθετης δημόσιας ψηφιακής υποδομής, η οποία αποτελείται από διασυνδεδεμένα συστήματα, με την ονομασία Indian Stack, και εν συνεχεία στη διασύνδεση ενός νέου συστήματος πληρωμών (Unified Payments Interface). Οι πολίτες θα μπορούν έτσι να αποθηκεύουν και να διαμοιράζονται δεδομένα τους, όπως στοιχεία τραπεζικών λογαριασμών,

φακέλου υγείας, πιστοποιητικά γεννήσεων ή φορολογικές δηλώσεις, ενώ νέα μοντέλα και νέες καινοτόμες εφαρμογές, υλοποιήσεις ή εταιρείες αναμένονται να αξιοποιήσουν τη διασύνδεση του Stack με το νέο ενοποιημένο σύστημα πληρωμών (Unified Payments Interface). Ενδιαφέρον, ωστόσο, παρουσιάζει το ζήτημα των διαρροών προσωπικών δεδομένων, ως αποτέλεσμα είτε κακόβουλων επιθέσεων είτε αμάθειας του διοικητικού προσωπικού που διαχειρίζεται στοιχεία πολιτών και το σύστημα²⁴. Αναδεικνύεται κατά συνέπεια η ανάγκη επίλυσης των θεμάτων της έλλειψης δεξιοτήτων, υπευθυνότητας και της αίσθησης της ιδιωτικότητας των χρηστών τέτοιων συστημάτων εκ των προτέρων, ούτως ώστε να μπορούν να προωθηθούν τέτοιες λύσεις δίχως αρνητικά αποτελέσματα, τα οποία με τη σειρά τους αποδυναμώνουν την υποστήριξη των πολιτών και των χρηστών σε πολλά υποσχόμενα συστήματα.

ΗΠΑ (μοντέλο εντοπισμού εστιών διαφθοράς): Στις ΗΠΑ όλες οι πληρωμές του δημοσίου προς τους προμηθευτές του πραγματοποιούνται μέσα από έναν κεντροποιημένο λογαριασμό της ομοσπονδιακής κυβέρνησης με ηλεκτρονικό τρόπο. Μέσα από αυτό το μοντέλο είναι εφικτός ο ευκολότερος έλεγχος της ροής των κεφαλαιακών διαθεσίμων και η σύνταξη προϋπολογισμού και μετέπειτα απολογισμού, ενώ αναβαθμίζεται συνεχώς για την αντιμετώπιση περιστατικών διαφθοράς και της ενσωμάτωσης της απάτης στους αλγορίθμους τεχνητής νοημοσύνης του συστήματος για τη μετέπειτα αντιμετώπισή της. Το μοντέλο στηρίζεται στη χρήση δορυφορικής τεχνολογίας και την ανάπτυξη αλγορίθμων. Με τα στοιχεία κάθε εταιρείας, εμφανίζονται η ταυτότητα της καθώς και όλες οι διαδρομές πληρωμών προς αυτήν, συνεπώς είναι εφικτός τόσο ο έλεγχος των διαδρομών χρήματος όσο και οι αιτίες καθυστέρησης από αυτές τις πληρωμές. Παράλληλα, στο σύστημα καταχωρίζονται στοιχεία από το ποινικό μητρώο της εταιρείας ενσωματώνοντας ενδεχόμενες καταδικαστικές αποφάσεις, όπως ελέγχονται και οι μέτοχοι της εταιρείας επίσης με τα ποινικά τους μητρώα. Δημιουργείται έτσι μία ομπρέλα προστασίας για το κράτος προτάσσοντας τη διαφάνεια για την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Στην καρδιά αυτού του μοντέλου είναι η διάθεση των πληροφοριών που διαθέτει το κράτος στους πολίτες, η οποία πραγματοποιείται μέσω του data.gov. Παρέχεται κατ' επέκταση στους πολίτες η δυνατότητα παρακολούθησης της λήψης αποφάσεων και ενισχύεται η ανοιχτή διαβούλευση και ανοιχτή διακυβέρνηση και ο έλεγχος των ίδιων των ελεγκτών.

Με τη χρήση δορυφορικής τεχνολογίας, παρέχεται η δυνατότητα αξιοποίησης γεωχωρικών δεδομένων και με αυτόν τον τρόπο καταγράφονται επίσης περιουσιακά δεδομένα. Πραγματοποιείται, συνεπώς, συνδυασμός και διασταύρωση στοιχείων διαφορετικής φύσης και από διαφορετικές πηγές, με την προϋπαρξη κτηματολογίου στο σύνολο της επικράτειας, και ενσωματώνονται στο μητρώο αναφορών ύποπτων δραστηριοτήτων από το τραπεζικό σύστημα. Υπάρχει, δε, κατάλογος ύποπτων εταιρειών που αποκλείονται από δημόσιους διαγωνισμούς. Μέσα από αυτό το συγκε-

²⁴. Βλ. για παράδειγμα τη διαρροή προσωπικών δεδομένων λόγω ανεπαρκούς ασφάλειας και ελλιπούς διαχείρισης, διαθέσιμο στο <https://thewire.in/118250/government-expose-personal-data-thousands-indians/>

ντρωτικό σύστημα διαχείρισης των πληροφοριών, υπό την εποπτεία της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και με θεσμικές εγγυήσεις και όρια δράσης, οι διαθέσιμες πληροφορίες αξιοποιούνται από διάφορες διωκτικές αρχές της χώρας (IRS, FBI, DIA, κτλ.). Όπως εύλογα προκύπτει βεβαίως, το εν λόγω σύστημα προϋποθέτει μία σειρά από εξειδικευμένα στελέχη διαφόρων ειδικοτήτων, όπως εμπειρογνώμονες στην οικονομική απάτη, φοροτεχνικούς, νομικούς και ειδικούς της πληροφορικής και της δορυφορικής τεχνολογίας.

Ηνωμένο Βασίλειο (ανοιχτή διακυβέρνηση): Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί ένα δημοφιλές παράδειγμα καλής πρακτικής σε ό,τι αφορά στη χρήση ανοιχτής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Αποτελεί ιδρυτικό μέλος του Open Government Partnership το 2011 και από το 2015 ακολουθεί πλέον το 3ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης σε αυτό το πλαίσιο. Το σχέδιο αυτό επικεντρώνεται σε πέντε θεματικές: την πρόσβαση σε πληροφορίες, την καταπολέμηση της διαφθοράς, τη συμμετοχή των πολιτών, τα ανοιχτά δεδομένα και τη δημόσια λογοδοσία. Παράλληλα, δημοσιεύτηκε το Πρότυπο Ψηφιακών Υπηρεσιών, το οποίο περιλαμβάνει 18 κριτήρια που πρέπει να πληρούνται από κάθε υπηρεσία προκειμένου αυτή να θεωρείται καλή και αξιακή χρήση από τους πολίτες, και αποτελεί τον υποχρεωτικό οδηγό για κάθε υπουργείο και φορέα που σχετίζεται με τη δημιουργία και λειτουργία ηλεκτρονικών υπηρεσιών: κατανόηση των αναγκών των χρηστών, συνεχής έρευνα χρηστών, διεπιστημονική ομάδα, χρήση agile μεθόδων, συχνές επαναλήψεις και βελτιώσεις, αξιολόγηση εργαλείων και συστημάτων, κατανόηση θεμάτων ασφάλειας και προστασίας ιδιωτικότητας, όλος ο πηγαίος κώδικας ανοιχτός, χρήση ανοιχτών προτύπων και κοινών πλατφορμών, δοκιμή υπηρεσιών end-to-end, σχέδιο παροχής των υπηρεσιών σε περιπτώσεις προσωρινής διακοπής online σύνδεσης, διασφάλιση επιτυχούς εξυπηρέτησης χρηστών από την πρώτη χρήση, κοινή εμπειρία χρήσης - συνεπή με εκείνη του ευρύτερου gov.uk (κοινή διεπαφή κτλ.), ενθάρρυνση χρήσης ηλεκτρονικών υπηρεσιών από όλους, συλλογή δεδομένων απόδοσης, προσδιορισμός δεικτών απόδοσης, αναφορά δεδομένων απόδοσης στην Πλατφόρμα Απόδοσης, έλεγχος της υπηρεσίας end-to-end με τον εκάστοτε αρμόδιο υπουργό. Ακόμη, από το 2015 το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί τη δεύτερη ευρωπαϊκή χώρα (λίγο μετά τη Γαλλία) που όρισε Κυβερνητικό Διευθυντή Δεδομένων (Government Chief Data Officer), ενώ η εθνική υπηρεσία χαρτογράφησης υιοθέτησε την 3η έκδοση της Άδειας Χρήσης Ανοιχτής Διακυβέρνησης ως προεπιλογή για όλα τα προϊόντα της ανοιχτών δεδομένων. Ως αποτέλεσμα, καθίσταται ευκολότερη η επαναξιοποίηση των χαρτογραφικών δεδομένων από λοιπούς εκδότες δεδομένων και η ελεύθερη και εύκολη διασύνδεσή τους με άλλες κρατικές πηγές δεδομένων.

Οι βάσεις για την πολιτική ανοιχτής διακυβέρνησης ετέθησαν νωρίτερα, το 2011, με τη δημιουργία από τον οργανισμό Εθνικών Αρχείων του πρώτου καταλόγου του δημοσίου τομέα με εμπορικές υπηρεσίες και λύσεις, ούτως ώστε να διασφαλιστεί η μακρόχρονη διατήρηση ψηφιακών πληροφοριών. Παράλληλα, αναπτύχθηκε από τον ίδιο οργανισμό, σε συνεργασία με

τον εθνικό εταίρο προμηθειών για όλες τις δημόσιες υπηρεσίες του ΗΒ, το Πλαίσιο Ψηφιακής Συνέχειας για την παροχή καθοδήγησης στους φορείς του δημοσίου τομέα για την κατανόηση και διαχείριση των πληροφοριών τους. Την ίδια χρονιά, σε επίπεδο στρατηγικής αποφασίστηκε η πορεία αποδέσμευσης του δημοσίου τομέα από φαινόμενα κλειδώματος (locked-in) από μεγάλα έργα ενός προμηθευτή και η προώθηση πιο ανοιχτής αντίληψης σε έργα ΤΠΕ, ανοιχτά πρότυπα και λογισμικό ανοικτού κώδικα, καθώς και η ενθάρρυνση μεγαλύτερης συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε σχετικά έργα. Η επιλογή αυτή συνοδεύτηκε από δράσεις προώθησης και εκπαίδευσης εγχώριων παικτών και επιχειρήσεων προς αυτήν την κατεύθυνση. Αυτή η αναπτυξιακή στρατηγική, δε, αξίζει περαιτέρω μελέτης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα με την ιδιαίτερη βαρύτητα που παίζουν οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) στην οικονομία της χώρας.

Δύο ακόμη αξιοσημείωτες δράσεις περιλαμβάνουν την ιστοσελίδα Red Tape Challenge, όπου οι πολίτες μπορούν να καταθέσουν τις απόψεις τους για περιττούς κανονισμούς και διαδικασίες με σκοπό τη μείωση της γραφειοκρατίας και τον εξορθολογισμό των κανονισμών σε ισχύ, και η ενιαία κυβερνητική πύλη (Gov.UK) που φιλοξενεί όλη τη δημόσια πληροφορία της κυβέρνησης, αντικαθιστώντας πάνω από 400 έως τότε ιστοσελίδες. Μάλιστα, το 2014 η κυβέρνηση προχώρησε στην απονομή σημαντικών ποσών σε έργα για την περαιτέρω προώθηση του ξεκλειδώματος και της δημοσιοποίησης δεδομένων από δημόσιους φορείς. Την ίδια χρονιά, υιοθετήθηκε το Gov.UK Verify ως ένα ενιαίο σύστημα διασφάλισης της ταυτότητας των πολιτών για χρήση ηλεκτρονικών υπηρεσιών εντελώς ηλεκτρονικά, και εισήχθη η Ψηφιακή Αγορά (αντικαθιστώντας το CloudStore) για τις προμήθειες των δημοσίων φορέων για το μετασχηματισμό και την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών (π.χ. cloud υπηρεσίες).

Επιπροσθέτως, στα πλαίσια της ευρύτερης δημόσιας διακυβέρνησης, στο ΗΒ έχει εισαχθεί από την Εθνική Σχολή Διακυβέρνησης ένας Κώδικας Συμπεριφοράς, τον οποίο οφείλουν να τηρούν οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά τη διάρκεια της επαφής τους με πολίτες. Ακόμη, σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες έχει υιοθετηθεί η λογική του επίσημου «γρηγορόσημου», με την παροχή δυνατότητας στον πολίτη να επιλέξει την ολοκλήρωση της υπηρεσίας που αιτείται σε συντομότερο του προβλεπόμενου χρόνου (fast track) με την καταβολή υψηλότερου τιμήματος. Συνεπώς, σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης κάποιου πολίτη, διασφαλίζεται πως επιπλέον έσοδα εισέρχονται στα δημόσια ταμεία, και πως μειώνονται η διαφθορά και το πνεύμα αδιαφάνειας και παράκαμψης διαδικασιών ή προθεσμιών.

Άλλες επιμέρους περιπτώσεις καλής πρακτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο περιλαμβάνουν 1) την παροχή εφαρμογής έξυπνων κινητών τηλεφώνων για υπηρεσίες απασχόλησης στην Πορτογαλία, 2) την ηλεκτρονική επικοινωνία κράτους με πολίτες στη Δανία με εκτιμώμενη ετήσια εξοικονόμηση 100 εκατομμυρίων ευρώ, και 3) πολιτο-κεντρικές υπηρεσίες στον τομέα επιθε-

ώρησης κοινωνικής εργασίας στη Σουηδία, με την επαναχρησιμοποίηση δεδομένων για τον περιορισμό σπατάλης πόρων, αξιοποίηση δεδομένων και analytics για συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και προσδιορισμό υπηρεσιών που τυγχάνουν μεγαλύτερης ζήτησης και κρίνονται κατάλληλες για παροχή τους με ηλεκτρονικό τρόπο.

Ακόμη, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τα Κέντρα Ενιαίας Εξυπηρέτησης (ΚΕΕ) είναι πύλες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο διαδίκτυο για επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνται στον τομέα των υπηρεσιών. Σύμφωνα με την οδηγία 2006/123/ΕΚ της ΕΕ για τις υπηρεσίες, από τον Δεκέμβριο του 2009 όλες οι χώρες της ΕΕ υποχρεούνται εκ του νόμου να διαθέτουν ΚΕΕ. Παρά το γεγονός ότι οι χώρες της ΕΕ δεν έχουν τη νομική υποχρέωση να επιτρέπουν τη διεκπεραίωση διαδικασιών σχετικών με φορολογικά θέματα και κοινωνική ασφάλιση μέσω των ΚΕΕ, πολλές χώρες παρέχουν ήδη αυτή τη δυνατότητα, και όλες οι άλλες ενθαρρύνονται να κάνουν το ίδιο. Η κεντρική πύλη βρίσκεται στη διεύθυνση http://www.ec.europa.eu/internal_market/eu-go/, από την οποία ο πολίτης οδηγείται στα ΚΕΕ κάθε χώρας και ενημερώνεται η εξυπηρετείται ηλεκτρονικά, ανάλογα με το επίπεδο των ηλεκτρονικών υπηρεσιών που παρέχει η κάθε χώρα. Για την Ελλάδα ΚΕΕ αποτελεί η πύλη ΕΡΜΗΣ (βλ. Ενότητα Α1.2.).

B2. Καλές Πρακτικές στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα διακρίνουμε κάποια ενδεικτικά παραδείγματα καλής πρακτικής ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και συνεργασίας, αρχικά σε κεντρικό επίπεδο και εν συνεχεία σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης όπου παρουσιάζονται ορισμένα αξιόλογα παραδείγματα:

Υιοθέτηση προτύπων και αποκεντρωμένη υλοποίηση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής. Η Ενιαία Αρχή Πληρωμής είχε ως στόχο την οργανωμένη εκκαθάριση της μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων που μέχρι το 2010 γινόταν από εκατοντάδες φορείς διάσπαρτους σε όλη την Ελλάδα. Το αρχικό σχέδιο για την Αρχή αυτή ήταν να φτιαχτεί ένα ενιαίο σύστημα μισθοδοσίας για όλο το Δημόσιο, να συγκεντρωθούν κεντρικά όλοι οι φάκελοι όλων των δημοσίων υπαλλήλων, να περαστούν όλα τα στοιχεία τους στο νέο σύστημα και έτσι να γίνεται κεντρικά η εκκαθάριση και η πληρωμή τους. Για να καλυφθεί η έλλειψη πληροφοριακού συστήματος που θα απαιτούσε πέντε χρόνια για την υλοποίησή του, ακολουθήθηκε η εξής διαδικασία: Πρώτα, ορίστηκαν και δημοσιεύτηκαν συγκεκριμένες **τεχνικές προδιαγραφές** για το πώς κάθε εκκαθαριστής μισθοδοσίας ενός φορέα (π.χ. του υπουργείου Γεωργίας) θα έπρεπε να στέλνει κάθε μήνα στη ΓΓΠΣ ένα αρχείο με τις απαιτούμενες πληρωμές για κάθε δημόσιο υπάλληλο που εργαζόταν εκεί (ονοματεπώνυμο, ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, κρατήσεις, ποσό πληρωμής, αριθμό λογαριασμού τραπεζής κ.λπ.). Οι προδιαγραφές ήταν βασισμένες στην τεχνολογία προτύπων XML²⁵ που επέτρεπε στους τεχνικούς του φορέα να ελέγξουν, αν έχουν δημιουργήσει τα αρχεία με το σωστό τρόπο (μορφότυπο) για να μπορέσει να τα παραλάβει η ΓΓΠΣ. Έτσι ελαχιστοποιήθηκαν τα προβλήματα επικοινωνίας με τους φορείς. Στη συνέχεια, υλοποιήθηκαν με εσωτερική ανάπτυξη μικρές εφαρμογές που παρελάμβαναν τα αρχεία μέσω του διαδικτύου, τα έλεγχαν και ετοιμάζαν τις αντίστοιχες εντολές για τις πληρωμές. Τέλος, υπήρξε συνεργασία με την εταιρεία που διαχειρίζεται τα διατραπεζικά συστήματα πληρωμών (ΔΙΑΣ) και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για να πληρώνονται οι δικαιούχοι. Με τον τρόπο αυτό σε λιγότερο από ένα χρόνο είχαν ενταχθεί στο κεντρικό αυτό σύστημα πληρωμών περίπου 3.700 φορείς που μισθοδοτούσαν περίπου 570.000 υπαλλήλους. Ο **αποκεντρωμένος τρόπος δουλειάς** επέτρεψε στους ανθρώπους που ήταν κοντά στα πράγματα να βρουν γρήγορα τις καλύτερες και οικονομικότερες λύσεις. Ο κάθε φορέας μορφοποίησε τα στοιχεία του με όποιον

25. Η XML (eXtensible Markup Language) είναι μία γλώσσα σήμανσης που περιέχει ένα σύνολο κανόνων για την ηλεκτρονική κωδικοποίηση κειμένων. Χρησιμοποιείται ευρέως για την αναπαράσταση αυθαίρετων δομών δεδομένων. Βλ. περισσότερα στο <https://el.wikipedia.org/wiki/XML>.

τρόπο αυτός έκρινε προσφορότερο. Άλλοι τροποποίησαν την εφαρμογή μισθοδοσίας τους με το δικό τους προσωπικό, άλλοι συνεργάστηκαν με την εταιρεία που τους την είχε προμηθεύσει, ενώ άλλοι βρήκαν απλές λύσεις που μετέτρεπαν τα υπάρχοντα αρχεία στον απαιτούμενο μορφότυπο. Μπορεί με την αποκεντρωμένη εκκαθάριση να μην ικανοποιούνταν όλες οι απαιτήσεις του αρχικού συστήματος ως προς τους ελέγχους που θα έπρεπε να γίνονται, όμως στην πράξη αποδείχτηκε ότι και μόνο οι πέντε βασικοί έλεγχοι που επέτρεπε το απλό σύστημα που υλοποιήθηκε ξεπερνούσαν τη διεκπεραιωτική ικανότητα της αρμόδιας ελεγκτικής υπηρεσίας.

Πόθεν έσχες. Αποτελεί ενδιαφέρον παράδειγμα υλοποίησης έργου πληροφορικής με συνεργασία περισσότερων του ενός ελεγκτικών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και δημιουργία κοινής βάσης δεδομένων με ήδη υπάρχοντα συστήματα και πληροφορίες. Αρχικά το έργο είχε σχεδιαστεί για τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και περιλάμβανε τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης του 3613/07. Στο πλαίσιο όμως της συνολικής αντιμετώπισης της υποβολής και ελέγχου δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, αποφασίστηκε η επέκταση του έργου ώστε να συμπεριληφθεί μεγάλος αριθμός φορέων στους οποίους υποβάλλονται και ελέγχονται δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης, σύμφωνα με την νομοθεσία. Αποτελεί προϊόν συνεργασίας όλων των φορέων ελέγχου (Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, Βουλή των Ελλήνων, Ελληνική Αστυνομία, Λιμενικό Σώμα, Γενική Γραμματεία Καταπολέμησης της Διαφθοράς) και παρέχονται υπηρεσίες για την ηλεκτρονική υποβολή των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης (Πόθεν Έσχες) όλων των υπόχρεων. Πραγματοποιείται έλεγχος και επεξεργασία των δηλώσεων και αυτόματη ενεργοποίηση (εφόσον τα αποτελέσματα του ελέγχου είναι επιβαρυντικά για έναν υπόχρεο) της ελεγκτικής και της κυρωτικής διαδικασίας. Ταυτόχρονα παρέχεται η δυνατότητα παρακολούθησης των διαδικασιών αυτών.

Το πληροφοριακό σύστημα που αναπτύχθηκε είναι ενιαίο αλλά παραμετρικό και εξυπηρετεί τις ιδιαίτερες ανάγκες των ελεγκτικών φορέων (πχ. διαφοροποίηση στους κανόνες ελέγχου). Εξασφαλίζει την προστασία των προσωπικών δεδομένων, αλλά και την επιμέρους αρμοδιότητα διαχείρισης των δεδομένων από κάθε φορέα (κάθε φορέας έχει πρόσβαση μόνο στα δεδομένα της αρμοδιότητάς του). Προβλέπεται διαδικασία ψηφοφορίας μεταξύ των φορέων που συνεργάζονται για έγκριση οποιασδήποτε αλλαγής στο κοινό τους σύστημα. Το σύστημα υλοποιήθηκε από την ΚτΠ ΑΕ, η οποία λειτούργησε ως ο συντονιστής της συνεργασίας όλων των φορέων καθώς και εγκαταστάθηκε και λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ). Έτσι επιτυγχάνεται η βέλτιστη αξιοποίηση συστημάτων, υποδομών και δεδομένων της δημόσιας διοίκησης χωρίς επιπλέον κόστος.

Έχει, επίσης, καταρτιστεί και εφαρμόζεται μελέτη ασφάλειας από τους πλέον εξειδικευμένους στο χώρο της ασφάλειας πληροφοριακών συστημάτων και όλοι οι σχετικοί έλεγχοι έχουν εκτελεστεί με επιτυχία. Η μελέτη ασφάλειας με την αντίστοιχη Πολιτική Ασφάλειας της ΓΓΠΣ έχουν διαβιβαστεί στη Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων.

Η διαλειτουργικότητα με τρίτα συστήματα έχει εξασφαλιστεί και έτσι διευκολύνονται:

1. Ο πολίτης-υπόχρεος, ως προς την υποβολή διότι κάνει χρήση των δεδομένων του, τα οποία έχει ήδη υποβάλλει εξυπηρετώντας κάποια άλλη υποχρέωση (π.χ. φορολογία εισοδήματος, περιουσιακή κατάσταση).
2. Οι φορείς του Δημοσίου, οι οποίοι έχουν την υποχρέωση να καταθέτουν τον κατάλογο υπόχρεων, διότι ελέγχεται η ορθότητα και η αντιστοιχία των στοιχείων των υπόχρεων (με τον ΑΦΜ).
3. Οι ελεγκτικοί φορείς, οι οποίοι έχουν στη διάθεσή τους σύγχρονα εργαλεία ελέγχου (Elenxis) για πιο γρήγορο και αποτελεσματικό έλεγχο (Taxisnet, Κτηματολόγιο, ΑΜΚΑ).

Στα πλαίσια του έργου έχουν εκπαιδευτεί περίπου 90 στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης (διαχειριστές και χρήστες των ελεγκτικών φορέων και της ΓΓΠΣ).

Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, ο **Δήμος Τρικκαίων** αποτελεί το πιο δημοφιλές παράδειγμα καλής πρακτικής ηλεκτρονικών υπηρεσιών στην Ελλάδα. Αποτελεί την πρώτη έξυπνη πόλη και έχει βρεθεί 3 φορές (2009-2011) στη λίστα με τις 21 πιο έξυπνες πόλεις διεθνώς. Στις πρώτες δράσεις περιλαμβάνεται η παροχή ελεύθερης ασύρματης πρόσβασης (wi-fi) σε μεγάλο μέρος του αστικού ιστού της πόλης, καθώς και μία σειρά από δράσεις που αναπτύχθηκαν σταδιακά. Το e-dialogos αποτελεί βασικό εργαλείο προώθησης της συμμετοχικής δημοκρατίας και ηλεκτρονικής διαβούλευσης στο δήμο, συμπεριλαμβάνοντας εφαρμογές όπως ηλεκτρονικές δημοσκοπήσεις και ψηφοφορίες, αιτήματα πολιτών για τη διαμόρφωση της θεματολογίας στο δημοτικό συμβούλιο, κτλ. Παραλλαγές του προγράμματος συναντώνται πλέον σε αρκετούς δήμους της χώρας, όπως της Θεσσαλονίκης, του Ηρακλείου, της Άρτας, κτλ. Λειτουργούν επίσης προγράμματα τηλεπρόνοιας και απομακρυσμένης παρακολούθησης για ευπαθείς ομάδες, σύστημα παραπόνων των πολιτών για ζητήματα που άπτονται της καθημερινότητάς τους, τουριστικές υπηρεσίες με χρήση π.χ. beacons²⁶, κτλ. Σύντομα αναμένεται η παρουσίαση του ολοκληρωμένου πιλοτικού προγράμματος του δήμου με φιλοδοξία την ενοποίηση σε σημαντικό βαθμό των ψηφιακών εφαρμογών (π.χ. σύγχρονος φωτισμός, στάθμευση με αισθητήρες, σύστημα ελέγχου των αντλιοστασίων, κτλ.), ενώ προγραμματίζεται η διανομή πιστοποιητικών κατ'οίκον με σύστημα delivery και η τοποθέτηση σε κεντρικά σημεία της πόλης μηχανημάτων ATM πιστοποιητικών που θα λειτουργούν μέσω αφής και φωνής. Οι ως άνω δράσεις αναπτύχθηκαν κατά βάση μέσω της αναπτυξιακής εταιρείας του δήμου e-trikala και χάρη σε συνεργασία αρχικά με την

26. Τα beacons είναι μικρές, χαμηλής ενέργειας Bluetooth συσκευές που μεταδίδουν το αναγνωριστικό τους σε κοντινά φορητά ηλεκτρονικά προϊόντα. Η τεχνολογία επιτρέπει σε κινητά τηλέφωνα, ταμπλέτες και άλλες συσκευές να εκτελούν ενέργειες όταν βρίσκονται κοντά σε ένα beacon. Έχουν πολλαπλές χρήσεις, όπως ο προσδιορισμός της φυσικής θέσης της συσκευής, να εντοπιστούν πελάτες ή να ενεργοποιηθεί μία δράση βάσει τοποθεσίας (π.χ. ειδικές προσφορές ή διανομή μηνυμάτων/ πληροφοριών ειδικού ενδιαφέροντος), κτλ.

Κοινωνία της Πληροφορίας (π.χ. για έργα τηλεπρόνοιας) και εν συνεχεία μέσω αξιοποίησης πληθώρας ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Στα πλαίσια αυτά, έχει αναπτύξει σχετικές συνεργασίες με πολλά ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα της χώρας και έχει αποκτήσει τη δυνατότητα χρηματοδότησης προηγμένων τεχνολογικά υπηρεσιών και λύσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επιλογή ίδρυσης αναπτυξιακής εταιρείας από το Δήμο με την (ελάχιστη) συμμετοχή του τοπικού επιμελητηρίου επιλέχθηκε ως σχήμα για τη μεγαλύτερη ευελιξία του Δήμου στην επιλογή του κατάλληλου προσωπικού σε έργα ΤΠΕ δίχως το σκόπελο της υποχρεωτικής στελέχωσης με άτομα με μεγάλη αλλά όχι σχετική προϋπηρεσία. Τέτοια σχήματα, ωστόσο, δεν είναι σήμερα διαθέσιμα στους δήμους για την αποφυγή περιπτώσεων αδιαφάνειας και κακοδιαχείρισης τα οποία δυστυχώς έχουν παρουσιαστεί σε άλλους δήμους.

Η Περιφέρεια Ηπείρου έχει προχωρήσει στην ανάπτυξη του ιστοτόπου **«Οδηγός του Πολίτη της Περιφέρειας Ηπείρου»** (<http://www.politis.gov.gr/>). Πρόκειται για τη δημιουργία και προσφορά στους πολίτες της Περιφέρειας ενός κεντρικού ενημερωτικού κόμβου, όπου συγκεντρώθηκαν όλες οι απαραίτητες πληροφορίες από τις πέντε γενικές διευθύνσεις της Περιφέρειας Ηπείρου. Παρέχονται οδηγίες για τα απαραίτητα βήματα που σχετίζονται με 260 ενεργές διαδικασίες, όπως π.χ. η έκδοση άδειας οδήγησης ή άδειας εξασκήσεως επαγγέλματος, καθώς και πληθώρας δραστηριοτήτων του πρωτογενή τομέα, που η αποτύπωση τους σε χαρτί προσεγγίζει τις 1000 σελίδες. Όλα τα απαραίτητα έγγραφα είναι διαθέσιμα προς χρήση για τους πολίτες, θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι δεν παρέχεται η δυνατότητα για την ηλεκτρονική κατάθεση τους ή την ολοκλήρωση μίας ηλεκτρονικής υπηρεσίας, καθώς κρίθηκε πολύπλοκη λόγω πολλών εμπλεκόμενων φορέων και ασύμφορη δεδομένης και της ανάγκης των πολιτών σε μια περιφέρεια με τα χαρακτηριστικά της Ηπείρου. Το έργο διήρκεσε έξι μήνες και η ανάπτυξη έγινε εσωτερικά από το τμήμα πληροφορικής της Περιφέρειας, σε συνεργασία με έναν ακόμη ειδικό από τη Διεύθυνση Πληροφορικής και Επικοινωνιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Ηπείρου. Το έργο είχε διακριθεί στο Μάστροιχτ το 2015 με το βραβείο «Καλής Πρακτικής» και πρόσφατα στη Λισαβόνα στο διαγωνισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προώθηση επαναχρησιμοποιημένων λύσεων πληροφορικής στις δημόσιες υπηρεσίες, όπου έλαβε την 4η θέση ανάμεσα σε 118 κατατεθειμένες προτάσεις σε τέσσερις διαφορετικές κατηγορίες και αποτελώντας τη μοναδική ελληνική υποψηφιότητα. Παρότι οι περιγραφόμενες υπηρεσίες και τα δικαιολογητικά αφορούν ειδικά την Περιφέρεια Ηπείρου, η πλατφόρμα, με πάνω από 5000 επισκέψεις μηνιαίως, χρησιμοποιείται και από πολίτες λοιπών περιοχών της χώρας, όπως συμβαίνει και με τα τηλέφωνα της περιφέρειας, ως ενδεικτική και πιθανή αποτύπωση των αντίστοιχων υπηρεσιών στην περιοχή τους. Όπως τονίζεται από ένα σημαντικό στέλεχος της ομάδας έργου, πολύ σημαντική για την προώθηση της ιδέας και την υλοποίηση του έργου υπήρξε η στήριξη, εμπιστοσύνη και βούληση που επέδειξε η πολιτική ηγεσία. Η παρεχόμενη υπηρεσία βοηθάει τους πολίτες σε επίπεδο πληροφόρησης, αλλά και τους ίδιους τους υπαλλήλους των τεσσάρων περιφερειακών ενοτήτων

της Περιφέρειας σχετικά με τις προβλεπόμενες διαδικασίες καθώς και την εκάστοτε σχετική νομοθεσία. Επιπλέον, όπως διαπιστώθηκε στην πράξη η υπηρεσία λειτουργεί επίσης εσωτερικά και ως οδηγός-εκπαιδευτικό υλικό για νεοεισερχόμενους υπαλλήλους, παρότι δεν είχε προβλεφθεί αρχικά τέτοια χρήση. Ως επόμενο βήμα, υπάρχει η πρόθεση για τη λειτουργία της πλατφόρμας-οδηγού στην υποδοχή των φυσικών χώρων υπηρεσιών της Περιφέρειας, για την επιτόπια ενημέρωση/καθοδήγηση των πολιτών και την αποφυγή της παραπομπής των πολιτών από ένα γραφείο στο άλλο όπως συχνά παρατηρείται σε δημόσιες υπηρεσίες. Αξίζει ακόμη να σημειωθεί πως μέχρι πρότινος δινόταν η δυνατότητα για επικοινωνία των πολιτών με τον αρμόδιο του έργου σε πραγματικό χρόνο για την παροχή βοήθειας (live chat), ωστόσο τελικά αυτό αντικαταστάθηκε από τη δυνατότητα αποστολής μηνύματος για παροχή τεχνικής υποστήριξης (παρέχοντας στην πράξη και πάλι γρήγορη έως άμεση απάντηση, δίχως όμως αντίστοιχη «δέσμευση»). Αυτή η αλλαγή έγινε καθότι ενώ ειδικά η αρχική δυνατότητα ήταν πολύ χρήσιμη και πρωτοπόρα, πολλοί πολίτες συχνά κατέφευγαν εκεί άμεσα δίχως προηγουμένως να ψάξουν στη σελίδα την όποια πληροφορία ήθελαν κι όχι απλώς για την αναζήτηση βοήθειας, διαστρεβλώνοντας συνεπώς το σκοπό αυτής της υπηρεσίας και σπαταλώντας πολύτιμους πόρους.

Η Περιφέρεια Κρήτης διακρίθηκε το 2017 στο 9ο Πανευρωπαϊκό Συνέδριο Ποιότητας στη Δημόσια Διοίκηση στη Μάλτα, όπου παρουσιάστηκαν καινοτόμες, καλές πρακτικές στη δημόσια διοίκηση. Η Περιφέρεια παρουσίασε την πιλοτική **εφαρμογή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της Περιφερειακής Ενότητας (Π.Ε.) Ηρακλείου**, η οποία βασίζεται στους στρατηγικούς στόχους της Εξυπηρέτησης του Πολίτη, της Διαφάνειας και Λογοδοσίας, και της Αποδοτικότητας και Αποτελεσματικότητας. Πλέον της ψηφιοποίησης του αρχείου των αδειών οδήγησης, η αντίστοιχη διαδικτυακή πύλη (<http://gdme.crete.gov.gr>) παρέχει ενημέρωση στους πολίτες σχετικά με τις διαθέσιμες διοικητικές διαδικασίες (απαιτούμενα έντυπα, δικαιολογητικά, προϋποθέσεις), τους δίνει τη δυνατότητα του προγραμματισμού επισκέψεων τους μέσω των ηλεκτρονικών ραντεβού, και συμβάλλει στη βέλτιστη επικοινωνία μέσω των υπηρεσιακών απαντήσεων στα ερωτήματα των πολιτών που παρέχονται διαδικτυακά. Είναι χαρακτηριστικό ότι η εξυπηρέτηση στη διεύθυνση μεταφορών, που αποτελεί αρκετά συχνά μια διεφθαρμένη υπηρεσία σε αρκετούς ΟΤΑ, κατά 80% γίνεται αποκλειστικά με ραντεβού, μειώνοντας ακόμη τους χρόνους αναμονής και εξυπηρέτησης. Το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης δε, βρίσκεται σε σκέψεις να μετατρέψει την εν λόγω εφαρμογή σε οριζόντια δράση για όλες τις Περιφερειακές Ενότητες της χώρας. Ωστόσο, όπως τονίζει ο Εντεταλμένος Σύμβουλος Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της Περιφέρειας, το σημαντικό δεν είναι οι διακρίσεις για συγκεκριμένα επιμέρους έργα, αλλά η οριζόντια εξάπλωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον οργανισμό. Για να καταλήξει σε μια σειρά από δράσεις, η Περιφέρεια δούλεψε μεθοδικά και όρισε στρατηγικούς στόχους, όπως τους στόχους της διαφάνειας και λογοδοσίας που αναφέρθηκαν νωρίτερα, της διοίκησης

δια στόχων, κτλ. προτού να αναπτύξει στη συνέχεια ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα με 25 μετρήσιμους στόχους. Το πρόγραμμα βασίστηκε σε 3 πυλώνες του στρατηγικού σχεδίου σε εθνικό επίπεδο που αφορούν τον εκσυγχρονισμό της Διοίκησης, την επανασύνδεση με τους πολίτες, και τον συντονισμό οριζόντιων δράσεων, καθώς και τη διασύνδεση σε διεθνές επίπεδο. Το πρόγραμμα αυτό παρακολουθείται ετησίως με την αντίστοιχη αξιολόγηση. Ο στόχος είναι να επιτυγχάνεται επίπεδο 3 με 4 για το σύνολο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Σημαντικό ρόλο σε αυτήν την προσπάθεια αποτελεί ο ριζικός ανασχεδιασμός των ακολουθούμενων διαδικασιών πριν την ηλεκτρονικοποίησή τους (π.χ. η άδεια οδήγησης από 30 βήματα σε 1), καθώς και η συνεργασία με φορείς ανά την περιφέρεια, όπως π.χ. το Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας (ΙΤΕ) και πανεπιστημιακά ιδρύματα του νησιού, και ο ορισμός 40 μηχανογραφικών συνεργατών. Οι τελευταίοι είναι υπάλληλοι σε πολλές διαφορετικές διευθύνσεις (π.χ. μηχανικός, επόπτης υγείας, κτλ.), οι οποίοι είναι καταρτισμένοι και έτσι με τη σειρά τους εκπαιδεύουν άλλους χρήστες στις επιμέρους υπηρεσίες της περιφέρειας και προχωράνε δράσεις «on the job». Ο συντονισμός γίνεται από την Ομάδα Διοίκησης Έργου που αποτελείται από 4 άτομα (επιχειρησιακοί και αιρετοί), ενώ ομάδα 15 ατόμων συνθέτει το σύνολο των ομάδων στόχου. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και το σύστημα ticketing της Περιφέρειας για την καταγραφή βλαβών κτλ., ούτως ώστε να διαχυθεί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στο σύνολο των υπαλλήλων πληροφορικής, των μηχανογραφικών συνεργατών και των λοιπών υπαλλήλων κατά σειρά και να γίνουν κοινωνοί όλοι στην Περιφέρεια.

Τέλος, στο ίδιο πλαίσιο αξιοσημείωτη είναι η κωδικοποίηση διαδικασιών από τον Οργανισμό Ανοικτών Τεχνολογιών (ΕΕΛΛΑΚ) στο πλαίσιο της δράσης Ανοικτής Διακυβέρνησης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, ως μία **Γνωσιακή Βάση Υπηρεσιών και Διαδικασιών του Δημοσίου Τομέα** (<https://diadikasies.gr/>). Δημιουργήθηκε από τον Οργανισμό Ανοικτών Τεχνολογιών (ΕΕΛΛΑΚ), στο πλαίσιο προγραμματικής συμφωνίας της Ανοικτής Διακυβέρνησης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας²⁷ με την Ομάδα Ανοικτής Διακυβέρνησης του Ερευνητικού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου Συστημάτων Επικοινωνιών και Υπολογιστών (ΕΠΙΣΕΥ)²⁸ και τη συνεργασία της ομάδας Ανοικτής Διακυβέρνησης της ΕΕΛΛΑΚ²⁹ με τίτλο «Επιστημονική και οργανωτική υποστήριξη της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας στην Ανοικτή Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση». Πιο συγκεκριμένα, πρόκειται για ένα wiki, λειτουργώντας για την καταγραφή και την επικαιροποίησή του με το μοντέλο του πληθοπορισμού (crowdsourcing, όπως και η γνωστή Wikipedia) με την ενεργή συμμετοχή ενεργών πολιτών και δημοσίων υπαλλήλων. Καταγράφονται και κατηγοριοποιούνται οι υπηρεσίες φορέων του δημοσίου τομέα (υπουργεία, περιφέρειες, δήμοι, νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου), καθώς και οι διαδικασίες που προβλέπονται μέχρι την ολοκληρωμένη παροχή τους. Αντιστοιχεί ένα λήμμα για κάθε υπηρεσία, όπου περιέχονται η επίσημη ονομασία, μία σύντομη περιγραφή, η σχετική νομοθεσία, τα απαραίτητα έντυπα μαζί με υποδείγματα, τα αναλυτικά βήματα κάθε σχετικής διαδικασίας, οι αρμόδιες

27. <http://opengov.pdm.gov.gr/>

28. <http://opengov.pdm.gov.gr/episey/> και <https://www.iccs.gr/>

29. <https://opengov.ellak.gr/> και <https://eellak.ellak.gr/>

υπηρεσίες-φορείς, και τα όποια μπιρώα τηρούνται για την παροχή της. Μέσα από τη λειτουργία της γνωσιακής βάσης, κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να λάβει άμεσα τα απαραίτητα στοιχεία και οδηγίες για μία υπηρεσία που τον ενδιαφέρει, αλλά και αντιστρόφως γίνεται επίσης γνωστό πόσες και ποιες υπηρεσίες παρέχονται από ένα φορέα, μαζί με αναλυτικές πληροφορίες για τις συσχετιζόμενες διαδικασίες. Παράλληλα, κάθε φορέας βοηθιέται κατά την τυποποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών ούτως ώστε μία υπηρεσία να έχει την ίδια ονομασία και την ίδια διαδικασία όπου κι αν παρέχεται. Η πρωτοβουλία αυτή εξυπηρετεί έναν ακόμη στόχο: αποτελεί μία σημαντική ευκαιρία για την απλοποίηση των παρεχόμενων διαδικασιών του Δημοσίου και κατά συνέπεια ένα βήμα για τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών, την εξοικονόμηση πόρων και την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

B3. Κοινά Σημεία και Διαφοροποιήσεις

Κοινό χαρακτηριστικό των παραπάνω αναφερόμενων ως «καλών πρακτικών» σε διεθνές επίπεδο είναι ο στόχος της εξυπηρέτησης των πολιτών/επιχειρήσεων με τη δημιουργία και λειτουργία αντίστοιχων υπηρεσιών. Οι φορείς που λειτουργούν και παρέχουν αυτές τις υπηρεσίες είναι είτε «αφανείς» είτε οριζόντιοι στο διοικητικό περιβάλλον και φαίνεται ότι εκτελούν μια δράση μιας συγκεκριμένης στρατηγικής της χώρας, την οποία έχουν ενσωματώσει στην καθημερινή τους λειτουργία. Αντίθετα, κοινό χαρακτηριστικό των «καλών πρακτικών» στην Ελλάδα αποτελεί η αυτόνομη προσπάθεια επιμέρους φορέων να συνεργαστούν, ώστε να λύσουν κατά βάση προβλήματα εσωτερικής λειτουργίας, επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων, με δευτερογενές αποτέλεσμα την εξυπηρέτηση των πολιτών. Αυτόνομη πρόθεση τοπικής ενημέρωσης ή εξυπηρέτησης των πολιτών/επιχειρήσεων χαρακτηρίζει και τα καλά παραδείγματα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αποσπασματικές αυτές πρωτοβουλίες, όμως, δεν προκύπτουν ως εξειδίκευση ή ως επιμέρους δράσεις μίας ενιαίας στρατηγικής.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
Μάρτιος 2018

Η Άποψη των Πολιτών



Παρακάτω παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από τη συλλογή στοιχείων σε σημεία επαφής του πολίτη με τη Δημόσια Διοίκηση.

«Πρωινή επίσκεψη στη ΔΟΥ. Ο χρόνος έχει παγώσει. Δίνουν το νούμερο 120 (χειρόγραφο προφανώς) και εξυπηρετούν το 10. Στον από κάτω όροφο κάθονται... Μια υπάλληλος μέσα από το γκισέ καπνίζει μαζί με το καφεδάκι της. Τεράστιες οθόνες CRT, γραφεία καλυμμένα με χαρτιά, λάθος πινακίδες για το πού είναι τι, για το πού περιμένεις. Κλιματισμός δεν υπάρχει [...] Γύρισα 3 ορόφους για να πάρω υπογραφές από 4 διαφορετικούς ανθρώπους σε 4 διαφορετικές ουρές, για να δουν 4 άνθρωποι μία οθόνη για να υπογράψουν. Από την τελευταία μέρα στο στρατό είχα να το κάνω αυτό. Φαντάσου, λέει, να υπήρχε ένα app που να μπορούσες από την ίδια οθόνη να δεις διαφορετικά πράγματα. Ακόμα δεν έχει πάει στο νούμερο 11 όση ώρα γράφω... Οι υπάλληλοι -κάποιοι- το παλεύουν και τους ευχαριστείς, αλλά υπάρχουν μερικοί που σε κοιτάνε λες και τους βρίζεις. Α πήγε το 11, να πάω ένα βήμα εμπρός...»

Γ1. Μεθοδολογία

Προκειμένου να γίνει καταγραφή των απόψεων πολιτών για τις συναλλαγές με τη Δημόσια Διοίκηση, και ειδικότερα καταγραφή των προβλημάτων που τυχόν αντιμετωπίζονται, πραγματοποιήθηκε μια σειρά ημι-δομημένων συνεντεύξεων με πολίτες διαφόρων ηλικιών που ήρθαν σε επαφή με μια ποικιλία υπηρεσιών του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Για την ευρύτερη δυνατή συλλογή δεδομένων, στη διεξαγωγή των συνεντεύξεων συμμετείχαν και 22 τελειόφοιτοι του Τμήματος Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΟΠΑ) που παρακολούθησαν το μάθημα «Διαχείριση Πληροφοριακών Πόρων», το οποίο μεταξύ άλλων πραγματεύεται τα προβλήματα διάχυσης και διαχείρισης πληροφορίας σε οργανισμούς και επιχειρήσεις. Πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με 66 ενήλικους πολίτες, άνδρες και γυναίκες, από διάφορες ηλικιακές ομάδες. Οι πολίτες επιλέχθηκαν επειδή θεωρήθηκε ότι η ιστορία που αφηγούνται για ένα αίτημα τους προς τη Δημόσια Διοίκηση συμβάλλει στους σκοπούς της παρούσας έρευνας. Δίνει δηλαδή χρήσιμα στοιχεία σχετικά με προβλήματα σε διαδικασίες, συμπεριφορές ή διαχείριση της πληροφορίας που μπορεί να είναι χρήσιμα για τη διάγνωση προβλημάτων και την πρόταση βελτιώσεων. Οι υπηρεσίες με τις οποίες ήρθαν σε επαφή οι πολίτες αφορούν τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (δήμοι, ασφαλιστικά ταμεία, εφορίες, σχολεία, πανεπιστήμια, νοσοκομεία, ΚΕΠ, δικαστήρια, υπηρεσίες υπουργείων, ΕΛΤΑ, ΔΕΚΟ, κ.ά.). Οι περισσότερες από αυτές τις υπηρεσίες εδρεύουν στην Αττική, ωστόσο υπάρχουν και συνεντεύξεις από την ηπειρωτική και νησιωτική Ελλάδα.

Στις συνεντεύξεις καταγράφηκαν τα παρακάτω στοιχεία:

- Σκοπός της επίσκεψης,
- Υπηρεσία ή υπηρεσίες που επισκέφθηκε ο πολίτης για το σκοπό αυτό,
- Γιατί δεν χρησιμοποιήθηκαν ηλεκτρονικές υπηρεσίες,
- Ροή εργασιών,
- Απαιτούμενα δικαιολογητικά,
- Αν τελικά εξυπηρετήθηκε ο πολίτης,
- Συνολικός χρόνος παραμονής στην υπηρεσία,
- Συνολικός χρόνος για την ικανοποίηση του αιτήματος,
- Συνολικός αριθμός επισκέψεων για την ικανοποίηση του αιτήματος,

- Επίπεδο ικανοποίησης από την υπηρεσία/ τις υπηρεσίες,
- Σχόλια των πολιτών.

Οι κατηγορίες αυτές χρησιμοποιήθηκαν για την αποδελτίωση των συνευξέων ούτως ώστε να εντοπισθούν κοινά θέματα και να καταγραφούν οι υπάρχοντες τρόποι αντιμετώπισής τους από τους πολίτες ή τους δημόσιους υπαλλήλους. Παρατηρήσαμε, επίσης, τις ακραίες τιμές στους χρόνους αναμονής για την εξυπηρέτηση των πολιτών, που αναδεικνύουν περιπτώσεις όπου παρουσιάστηκαν σοβαρές δυσλειτουργίες.

Γ2. Καταγραφή Συναλλαγής Πολιτών με Δημόσιες Υπηρεσίες

Στην παρούσα ενότητα γίνεται καταγραφή των ευρημάτων της έρευνας με παραπομπή σε συγκεκριμένες συνεντεύξεις (π.χ. σ1α: συνέντευξη α από τον ερευνητή 1, με κάθε συνέντευξη να αφορά σε μοναδικό πολίτη). Μέσω των ευρημάτων αυτών παρουσιάζονται ορισμένες αντιπροσωπευτικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι πολίτες κατά τις συναλλαγές τους με τη Δημόσια Διοίκηση, και προκύπτει μια σειρά από προκλήσεις για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και την αποτελεσματική σχέση της Δημόσιας Διοίκησης με τον πολίτη.

Γ2.1. Λόγοι Επίσκεψης

Γιατί οι πολίτες επισκέπτονται τις δημόσιες υπηρεσίες; Οι συμμετέχοντες στην έρευνα αναφέρονται σε διαφορετικού τύπου αιτήματα που έχουν κάνει σε υπηρεσίες του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως αυτές έχουν περιγραφεί παραπάνω (δήμοι, ασφαλιστικά ταμεία, εφορίες, σχολεία, πανεπιστήμια, νοσοκομεία, ΚΕΠ, δικαστήρια, υπηρεσίες υπουργείων, ΕΛΤΑ, ΔΕΚΟ, κ.ά.). Οι περισσότερες από τις υπηρεσίες που μελετήσαμε δεν προσφέρονται ηλεκτρονικά, τουλάχιστον σύμφωνα με την αντίληψη του πολίτη. Διακρίνουμε διαφορετικούς λόγους για τους οποίους μπορεί να μην εξυπηρετηθεί ο πολίτης ηλεκτρονικά:

1. Σε ορισμένες περιπτώσεις ένα μέρος της διαδικασίας υποστηρίζεται ηλεκτρονικά, ενώ η διαδικασία ολοκληρώνεται με τη φυσική παρουσία του πολίτη, π.χ. για έλεγχο ταυτοπροσωπίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η έκδοση κλειδαρίθμου στην εφορία, μια διαδικασία για την οποία οι πολίτες δηλώνουν ευχαριστημένοι (σ14γ) επειδή είναι «πολύ απλά τα βήματα και το μεγαλύτερο κομμάτι της διαδικασίας (γίνεται) ηλεκτρονικά από τον υπολογιστή μου».
2. Σε μία περίπτωση μεταξύ των ερωτηθέντων, ο πολίτης επέλεξε να μη χρησιμοποιήσει τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης στη διασφάλιση προσωπικών στοιχείων (σ10β).
3. Υπάρχει επίσης η περίπτωση πολίτη που διαπιστώνει ότι η εξυπηρέτηση ηλεκτρονικά είναι εξίσου χρονοβόρα (σ20β) ή «η εξυ-

πληρότητα ηλεκτρονικού αιτήματος συνήθως καθυστερεί περισσότερο» (σ19β). Η τελευταία περίπτωση αποτελεί εξαίρεση, με την έννοια ότι πρόκειται για αίτημα υπηρεσίας από τη γραμματεία πανεπιστημιακού τμήματος, όπου πολλά αιτήματα ικανοποιούνται ηλεκτρονικά, οι γραμματείς γνωρίζουν τους φοιτητές και υπάρχουν περίοδοι χαμηλής «κίνησης» στη γραμματεία, την οποία οι φοιτητές είναι σε θέση να ελέγξουν όντας στο χώρο του πανεπιστημίου, χωρίς να απαιτείται επιπλέον μετακίνησή τους.

4. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι πολίτες χρειάστηκε να καταφύγουν σε εξυπηρέτηση από φυσικό πρόσωπο, γιατί ενώ η διαδικασία κατά κανόνα υποστηρίζεται ηλεκτρονικά, μπορεί ο πολίτης να έχει κάποιες ειδικές συνθήκες (π.χ. να υπάγεται σε ρύθμιση οφειλών) που δεν προβλέπονται στην ηλεκτρονική διαδικασία, και άρα πρέπει να τις διαχειριστούν οι πολίτες και οι εργαζόμενοι ως εξαιρέσεις. Δεδομένων των συνθηκών της οικονομικής κρίσης, όπου πλήθος πολιτών υπάγεται σε κάποια ρύθμιση χρεών, αυτές οι εξαιρέσεις δημιουργούν πλέον, λόγω του πλήθους τους, μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση των πολιτών (πχ. ΔΕΚΟ, εφορίες). Μια ενδιαφέρουσα ειδική περίπτωση εξαίρεσης αφορά φοιτητές που θέλουν πιστοποιητικό σπουδών στην αγγλική γλώσσα, προκειμένου να κάνουν αίτηση για φοίτηση σε μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών στο εξωτερικό. Το πλήθος των φοιτητών αυτών είναι μεγάλο. Παρότι προβλέπεται η παροχή παρόμοιων πιστοποιητικών στα αγγλικά σε φοιτητές που συμμετέχουν στο πρόγραμμα ανταλλαγών Erasmus και σε φοιτητές που αποφοιτούν (παράρτημα διπλώματος), η νομοθεσία δεν προβλέπει την έκδοσή τους σε άλλες περιπτώσεις. Προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι φοιτητές περνάνε από 3 υπηρεσίες (Γραμματεία πανεπιστημιακού τμήματος, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής για την επικύρωση της υπογραφής με τη σφραγίδα της Χάγης APOSTILLE, μεταφραστική υπηρεσία του υπουργείου Εξωτερικών για επίσημη μετάφραση, η οποία τελικά στο μεγαλύτερο μέρος της αποτυπώνει τη μετάφραση που προτείνει ο φοιτητής βάσει της εγκεκριμένης στα αγγλικά μετάφρασης των τίτλων μαθημάτων που χρησιμοποιεί το πανεπιστήμιο σε άλλες περιπτώσεις). Η διαδικασία αυτή είναι κοστοβόρα (επίσκεψη σε 3 υπηρεσίες, περιστασιακά μεγάλη αναμονή, χρηματικό κόστος, αναμονή ως και 24 ημέρες για να ολοκληρωθεί η ικανοποίηση του αιτήματος) (σ13α, σ13β, σ17β).
5. Σε μία περίπτωση (σ22β) μάς αναφέρθηκε ότι η παρεχόμενη ηλεκτρονική υπηρεσία υπόκειται σε περιορισμούς που δεν εξυπηρετούν τον πολίτη. Συγκεκριμένα, η πληρωμή ενός προστίμου παράβασης σε συγκεκριμένο δήμο υποστηρίζεται από υπηρεσίες e-banking με μια μόνο τράπεζα. Ο περιορισμός αυτός επιβαρύνει τον όποιο πολίτη δεν είναι πελάτης της συγκεκριμένης τράπεζας, αλλά τελικά και το δήμο που πρέπει να χειριστεί δια ζώσης τις περιπτώσεις που δεν καλύπτονται.

Γ2.2. Ροή Εργασιών

Η απαιτούμενη ροή εργασιών για την εξυπηρέτηση των πολιτών αξιολογείται συχνά ως γραφειοκρατική και χρονοβόρα. Σημαντικά στοιχεία που φαίνεται να έχουν άμεση επίδραση στην αποτελεσματική διεκπεραίωση σχετίζονται:

(α) Με τον χρόνο αναμονής σε ουρά

Παρόλο που οι περισσότερες υπηρεσίες δίνουν «χαρτάκια» με αριθμό προτεραιότητας, παρουσιάζονται αρκετά προβλήματα διαχείρισης. Σε ορισμένες υπηρεσίες ο πολίτης πρέπει να προσέλθει πολύ νωρίτερα στην υπηρεσία ώστε να είναι παρών όταν «ανοίξει» το σύστημα προτεραιότητας. Οι πολίτες παρατηρούν ότι η διαχείριση επηρεάζεται και από την κουλτούρα του ίδιου του κοινού, καθώς πολίτες σπρώχνονται, φωνάζουν ή προσπαθούν να «τρυπώσουν» ή αδικούνται, σε περίπτωση που κάποιος υπάλληλος εξυπηρετεί κατά προτεραιότητα άτομα που γνωρίζει προσωπικά. Σημειώνεται, επίσης, ότι η αξιοπιστία στον εκτιμώμενο χρόνο αναμονής (στα «χαρτάκια») σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ανακριβής. Ένας πολίτης αναφέρει ότι στον ΟΑΕΕ η πραγματική αναμονή μπορεί να ξεπεράσει ακόμη και τις 4 ώρες, ενώ ο αναφερόμενος χρόνος «τερματίζει» στα 42 λεπτά (σ23α).

(β) Με τον αριθμό υπηρεσιών που εμπλέκονται.

Σε κάποιες περιπτώσεις οι πολλαπλές υπηρεσίες μπορεί να αφορούν τμήματα του ίδιου οργανισμού, στο ίδιο κτίριο. Ωστόσο, αντί τα δικαιολογητικά του πολίτη να δρομολογούνται και να εξυπηρετούνται άμεσα μεταξύ τμημάτων, ο πολίτης υποχρεώνεται να περάσει από διάφορα γραφεία, για τη συλλογή ή επικύρωση δικαιολογητικών, περιμένοντας κάθε φορά από την αρχή σε νέα ουρά (σββ). Ο χρόνος αναμονής φυσικά αυξάνεται δραματικά όταν ο πολίτης υποχρεώνεται να επισκεφθεί διαφορετικές υπηρεσίες σε διαφορετικούς χώρους, όπως στην περίπτωση επικυρωμένης μετάφρασης πιστοποιητικού σπουδών που αναφέρθηκε παραπάνω. Σε τέτοιες περιπτώσεις, πολλαπλασιάζεται η έκθεσή του σε μεγάλη αναμονή, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις σημειώνεται και αδυναμία εξυπηρέτησης (π.χ., λόγω απεργίας ή λήξης ωραρίου εξυπηρέτησης πολιτών, που ενίοτε συμβαίνει γιατί έχει προηγηθεί πολύωρη μετακίνηση από τη μία υπηρεσία στην επόμενη). Διαπιστώνεται επίσης από τους πολίτες ότι η χρήση ΠΣ μεταξύ υπηρεσιών είναι εξαιρετικά περιορισμένη, με αποτέλεσμα να χάνονται δικαιολογητικά, φάκελοι να «ξεχνιούνται» ή να χάνονται, να γίνεται μετάθεση ευθυνών μεταξύ υπαλλήλων. Με βάση αυτή τη διαπίστωση, είναι λογικό να αξιολογείται ως ιδιαίτερα θετικός ο ρόλος των ΚΕΠ, ως ενδιάμεσος που υπηρετεί τη συνεννόηση μεταξύ υπηρεσιών και απαλλάσσει τον πολίτη από τη δυσκολία να βρει την ή τις κατάλληλη/-ες υπηρεσία/-ες.

(γ) Με τον αριθμό επαναλήψεων που απαιτείται για την προσκόμιση δικαιολογητικών

Σε μία περίπτωση αίτησης για αποζημίωση απαλλοτρίωσης οικοπέδου, που εκκρεμεί από το 2013, η πολίτης χρειάστηκε να επισκεφθεί το άλλοτε Υ.ΠΕ. ΧΩ.Δ.Ε. «τουλάχιστον 5 φορές», να εκδώσει 2 φορές ασφαλιστική ενημερότητα από το ΙΚΑ και «τουλάχιστον 4 φορές» φορολογική ενημερότητα. Τα δύο τελευταία πιστοποιητικά επανεκδίδονται για λόγους επικαιροποίησης, καθώς το αίτημα παραμένει σε εκκρεμότητα. Μπορούν να εκδοθούν και ηλεκτρονικά, αλλά κατά την (σσ. εσφαλμένη, τουλάχιστον όσον αφορά στη φορολογική ενημερότητα) άποψη της εμπλεκόμενης «πρόκειται για μια εξίσου χρονοβόρα διαδικασία 2 ημερών» (σ20β).

(δ) Η φυσική επίσκεψη σε υπηρεσία συχνά συνδυάζεται με (ή αντικαθιστά και) άλλη τηλεφωνική ή διαδικτυακή επικοινωνία. Στο προηγούμενο παράδειγμα (σ20β), η πολίτης αναφέρει περισσότερες από 40 τηλεφωνικές συνεννοήσεις προκειμένου να ενημερωθεί για την κατάσταση και να διερευνήσει αν και πότε και με ποια δικαιολογητικά απαιτείται να παραστεί στην υπηρεσία.

Για την καλύτερη κατανόηση των πολύπλοκων διαδικασιών και των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες, παραθέτουμε αναλυτικά, στο Παράρτημα Γ, επτά παραστατικά παραδείγματα της ροής εργασιών για την ικανοποίηση αιτημάτων, όπως τα αντιλαμβάνονται οι εμπλεκόμενοι πολίτες. Τα παραδείγματα αυτά αναδεικνύουν τα θέματα που αναφέρονται σε αυτή την ενότητα. Αν και δεν αποτελούν «τυπικές» περιπτώσεις αιτημάτων και ανταπόκρισης των δημόσιων υπηρεσιών, η έρευνά μας έδειξε ότι οι πολίτες καταθέτουν ποικιλία αιτημάτων που συχνά αποτελούν «ειδικές περιπτώσεις» ή εξαιρέσεις, τις οποίες η Δημόσια Διοίκηση δυσκολεύεται να αντιμετωπίσει.

Γ2.3. Απαιτούμενα Δικαιολογητικά

Αρκετοί πολίτες αναφέρονται στη βοήθεια που προσφέρει η online παροχή πληροφοριών σχετικά με τα απαραίτητα δικαιολογητικά για την εξυπηρέτηση ορισμένων αιτημάτων (πχ. σ10α, σ13β). Αυτό αποτελεί ένδειξη ότι οι πολίτες συμβουλεύονται τις online υπηρεσίες. Δυστυχώς και εδώ παρουσιάζονται προβλήματα σχετικά με την ακρίβεια της παρεχόμενης πληροφορίας, τόσο στις σχετικές ιστοσελίδες όσο και στην ασυνεπή πληροφόρηση που παρέχεται από διαφορετικές υπηρεσίες. Για παράδειγμα, σε μια περίπτωση ζητείται από πολίτη να προσκομίσει κάποιο παράβολο που τελικά δεν ήταν απαραίτητο κατόπιν πρόσφατης αλλαγής στη νομοθεσία. Στην περίπτωση αυτή ο πολίτης δικαιούται επιστροφή του ποσού, η οποία όμως καθυστερεί να του καταβληθεί λόγω οικονομικής ύφεσης (σ16β). Αλλού, ενώ (σ9α) ο πολίτης έχει προσκομίσει τα απαραίτητα δικαιολογητικά, δεν είναι σαφές ότι πρέπει να έχει φωτοτυπία τους για το αρχείο της υπηρεσίας, οπότε η εξυπηρέτησή του αναβάλλεται και καθυστερεί. Σε μια άλλη περίπτωση, δύο υποκαταστήματα του ΙΚΑ έδωσαν διαφορετικές πληροφορίες σχετικά με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για τη διεκπεραίωση μιας διεργασίας (σ4β)

ενώ υπάρχει περίπτωση πολίτη που υπέβαλε ηλεκτρονικά αίτημα για την καταβολή οικογενειακού επιδόματος, και κατόπιν έλαβε ειδοποίηση με email για την υποβολή δικαιολογητικών που τελικά δεν χρειάζονταν (σ21β). Τέλος, ένας πολίτης παρατηρεί την άσκοπη επανυποβολή δικαιολογητικών και εγγράφων που δεν υπόκεινται σε καμία αλλαγή στη διάρκεια του χρόνου, πιθανώς λόγω αναποτελεσματικής χρήσης πληροφορικής (σ21α), ενώ άλλος καταγγέλλει την απώλεια δικαιολογητικών από την υπηρεσία με αποτέλεσμα «δύο χρόνια ταλαιπωρία» (σ12β). Αξιοσημείωτο είναι ακόμη το γεγονός ότι σε ορισμένες υπηρεσίες οι πολίτες καλούνται να υπογράψουν έτοιμες φόρμες, οι οποίες ωστόσο περιέχουν επιπλέον, μη σχετικές πληροφορίες ή περιπτώσεις. Για παράδειγμα, για την εγγραφή στον πρώην ΟΑΕΕ οι πολίτες υποχρεώνονται να υπογράψουν έγγραφο για την ολοκλήρωση της εξυπηρέτησής τους, όπου αναφέρονται επιπλέον, αχρείαστα δικαιολογητικά που θεωρητικά πρέπει να καταθέσουν σε δεύτερο χρόνο για να προχωρήσει το αίτημα τους, παρότι εκείνα αφορούν μόνο ειδικές υποπεριπτώσεις δίχως αυτό να διευκρινίζεται στο εν λόγω έγγραφο. Συνεπώς οι πολίτες καλούνται να συναινέσουν ότι δεν θα ολοκληρωθεί το αίτημα τους μέχρι να προσκομίσουν δικαιολογητικά που δεν υφίστανται ή δεν τους αφορούν. Οι εργαζόμενοι είναι ενήμεροι για την κατάσταση και αγνοούν ό,τι κρίνουν από τη θέση τους ότι δεν αφορά την κάθε περίπτωση, ωστόσο αυτό είναι σαφές ότι δημιουργεί τυπικά κενά και καταδεικνύει την κακή λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας και των ακολουθούμενων διαδικασιών που στην πράξη παγιώνονται (σ23α).

Γ2.4. Απαιτούμενος Χρόνος

Μία βασική αιτία της έλλειψης ικανοποίησης των πολιτών αφορά στο χρόνο που δαπανούν για τη συναλλαγή τους με τις δημόσιες υπηρεσίες.

Αφενός, αυτό αφορά τον χρόνο αναμονής του πολίτη μέχρι την επιτυχή υποβολή ενός αιτήματος. Στις συνεντεύξεις καταγράψαμε μεγάλες αποκλίσεις στις απαντήσεις των πολιτών σχετικά με το χρόνο που απαιτείται: από 15 λεπτά έως περισσότερες ώρες ή ακόμα και μήνες. Οι απαντήσεις των πολιτών δεν είναι άμεσα συγκρίσιμες, καθώς επηρεάζονται από τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε περίπτωσης. Ιδιαίτερα επιβαρυντικό ως προς το χρόνο αναμονής είναι το γεγονός ότι συχνά απαιτείται η συμμετοχή ή και η συνεργασία περισσότερων υπηρεσιών, ακόμα και εντός του ίδιου οργανισμού, όπως αναφέρθηκε και στα προβλήματα στη ροή εργασιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η περίπτωση πολίτη που χρειάστηκε να περάσει από 4 τμήματα μιας ΔΟΥ, δαπανώντας τρεις ώρες παρότι δήλωσε ότι «εξυπηρετήθηκα γρήγορα αλλά πρόσεξα πως ήταν διαφορετικό ανάλογα τον πολίτη βάσει της συμπεριφοράς του προς τον υπάλληλο» (σ22γ). Δεν είναι σπάνιο να απαιτούνται 3 επισκέψεις για την εξυπηρέτηση του πολίτη, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις που εμπλέκονται διάφορες υπηρεσίες αναφέρονται ακόμα και 6 επισκέψεις (σ2γ, σ12β).

Αφετέρου, οι πολίτες αναφέρονται στο χρόνο αναμονής τους μέχρι την επιτυχή διεκπεραίωση ενός αιτήματος. Οι πολίτες φυσικά δηλώνουν ευχαριστημένοι όταν το αίτημά τους ικανοποιείται αυθημερόν (π.χ., έκδοση νέας αστυνομικής ταυτότητας). Σε αρκετές περιπτώσεις ωστόσο το χρονικό διάστημα που απαιτείται είναι δυσανάλογο της πολυπλοκότητας του αιτήματος, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις δεν υπάρχει μηχανισμός ενημέρωσης του πολίτη για τη διεκπεραίωση αιτήματος, με αποτέλεσμα μεγάλη αναμονή χωρίς λόγο (σ14α). Μερικές ακραίες περιπτώσεις που καταγράφηκαν περιλαμβάνουν ένα αίτημα συνταξιοδότησης για το οποίο απαιτήθηκαν 2,5 χρόνια (σ3α), ένα αίτημα αποζημίωσης από παγετό για το οποίο απαιτήθηκαν 3 χρόνια (σ12γ), ένα αίτημα αλλαγής στο όνομα παροχής σε ΔΕΚΟ για το οποίο απαιτήθηκαν 3 μήνες (σ17α), ένα αίτημα αποζημίωσης από την απαλλοτρίωση οικοπέδου που εκκρεμεί από το 2013 (σ20β).

Γ2.5. Επίπεδο Ικανοποίησης Πολιτών

Στην πλειονότητα των συνεντεύξεων, οι πολίτες δήλωσαν δυσαρεστημένοι από το επίπεδο εξυπηρέτησης. Το εύρημα αυτό σχετίζεται και με το σχεδιασμό της παρούσας έρευνας, που στοχεύει στην καταγραφή προβληματικών συναλλαγών πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών, προκειμένου να αναγνωρισθούν τα προβλήματα και να προταθούν κατάλληλες παρεμβάσεις. Ωστόσο, αντικατοπτρίζει μια γενικότερη αντίληψη της ελληνικής κοινωνίας για αυξημένη γραφειοκρατία και έλλειψη κουλτούρας εξυπηρέτησης στις δημόσιες υπηρεσίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι ορισμένοι πολίτες που εξυπηρετήθηκαν άμεσα ή δεν χρειάστηκε να επισκεφτούν δεύτερη φορά την ίδια υπηρεσία (σ19α) δήλωσαν έκπληξη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η ικανοποίηση των πολιτών έχει διαφορετικές πτυχές. Πρώτον, η ικανοποίησή τους σχετίζεται με τη δυσκολία πλοήγησης μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση του ίδιου αιτήματος και τη γραφειοκρατία που αυτή συνεπάγεται. Σημειώνεται η έλλειψη συνεννόησης μεταξύ υπηρεσιών, ακόμα και στον ίδιο οργανισμό (σ2β, σ3α, σ7γ). Δεν είναι τυχαίο ότι οι πολίτες δηλώνουν αυξημένη ικανοποίηση από τη συναλλαγή τους με ΚΕΠ, ακριβώς επειδή αυτά λειτουργούν ως μεσάζοντες που τους απαλλάσσουν από την ταλαιπωρία αναζήτησης και συντονισμού πολλαπλών εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Είναι ενδιαφέρον ότι η ικανοποίηση αυτή των πολιτών αποτυπώνεται και στις απόψεις των υπαλλήλων των ΚΕΠ, όπως καταγράφουμε στη συνέχεια της μελέτης, οι οποίοι δηλώνουν περήφανοι γιατί εξυπηρετούν αποτελεσματικότερα τους πολίτες (π.χ., σ5, σ20).

Δεύτερον, η ικανοποίηση των πολιτών σχετίζεται με τη συμπεριφορά του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών. Η έρευνα κατέγραψε περιπτώσεις πολιτών που θεώρησαν ότι ο υπάλληλος δεν φέρθηκε ευγενικά ή ειρωνεύτηκε τον πολίτη (σ7β, σ8α, σ9α, σ11α, σ11β), με επίκληση ενίοτε της δικής του αυθεντίας: «δεν θα μας πεις εσύ πώς να κάνουμε τη δουλειά μας» (σ6α) ή έδωσε ελλιπή πληροφόρηση: «χρειάστηκε και δεύτερη και τρίτη

ερώτηση για να μου εξηγήσει» (σ17γ). Σε αρκετές περιπτώσεις αναφέρεται ότι οι υπάλληλοι δεν ήταν πρόθυμοι να εξυπηρετήσουν (σ3γ), δεν γνώριζαν επαρκώς τις διαδικασίες ή τη νομοθεσία (σ2γ, σ3γ, σ7β, σ9α, σ11γ), ζητούσαν διαφορετικά δικαιολογητικά για την ίδια συναλλαγή (σ11α) ή δεν αναγνώριζαν λάθος που είχαν κάνει (σ6γ, σ7α). Σε μία χαρακτηριστική περίπτωση, οι υπάλληλοι δηλώσαν αναρμόδιοι και κατόπιν διαπληκτισμού με τον πολίτη «ξαφνικά έγιναν αρμόδιοι» και εξυπηρέτησαν τον πολίτη επικοινωνώντας με φαξ με τη συναρμόδια υπηρεσία (σ20γ). Αντίστροφα, κάποιοι πολίτες δήλωσαν ευχαριστημένοι από το επίπεδο εξυπηρέτησης και αναφέρουν την ευγένεια υπαλλήλων (σ15β), «ο υπάλληλος ήταν ιδιαίτερα ενημερωμένος και γρήγορος» (σ5γ) και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις σημειώνουν ότι «οι ίδιοι οι υπάλληλοι αναγνωρίζουν τις παθογένειες του συστήματος αφού προτείνουν στον πολίτη εναλλακτικούς τρόπους ώστε να ολοκληρωθεί συντομότερα το αίτημά του» (σ3α) ή είναι πρόθυμοι να εξυπηρετήσουν αλλά δεν επαρκεί ο αριθμός υπαλλήλων σε σχέση με τους ενδιαφερόμενους πολίτες.

Τρίτον, επομένως, η ικανοποίηση των πελατών σχετίζεται με τον τελικό χρόνο και το αποτέλεσμα του αιτήματος που υποβάλλουν. Είναι ενδιαφέρον ότι επισημαίνεται η σημασία της ώρας προσέλευσης για να αποφευχθεί μεγάλη αναμονή (σ18α), ενώ ένας πολίτης δήλωσε για τη διαδικασία έκδοσης κλειδαρίθμου απόλυτα δυσαρεστημένος αφού χρειάστηκαν 3 επισκέψεις στην εφορία και περισσότερες από 2 ώρες αναμονής για να εξυπηρετηθεί διότι «οι υπάλληλοι αποφάσισαν να απεργήσουν» (σ16γ). Οι καθυστερήσεις κάθε μορφής, αλλά και τα λάθη που γίνονται, συχνά λόγω έλλειψης πληροφοριακών συστημάτων και επικοινωνίας μεταξύ τμημάτων επηρεάζουν δραστικά την ικανοποίηση των πολιτών. Το σημειώνει κάθε πολίτης που είχε σχετική εμπειρία σύμφωνα με τα προβλήματα που αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους αυτής της ενότητας.

Γ3. Προκλήσεις στις Υπάρχουσες Συναλλαγές των Πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση

Συμπερασματικά, οι κυριότερες προκλήσεις στις υφιστάμενες συναλλαγές των πολιτών με τη Δημόσια Διοίκηση συνοψίζονται ως εξής:

- Κακές συνθήκες αναμονής για εξυπηρέτηση, με το περιβάλλον (χώροι και άνθρωποι) να μην είναι φιλικό (με ευθύνη τόσο των εργαζομένων όσο και των πολιτών). Παρατηρούνται μεγάλοι χρόνοι αναμονής σε ουρές, κυρίως λόγω της υποστελέχωσης ή της καθυστέρησης υπαλλήλων, αργών συστημάτων, πολιτών με απρεπή συμπεριφορά, ή περιπτώσεων όπου «έχουν τελειώσει τα νούμερα» (π.χ. 4β), εξυπηρετούνται πρώτα γνωστοί (15α), ή περιμένουν από την αρχή (σε νέα ουρά) για κάθε διαφορετικό τμήμα (8β). Η κατάσταση αυτή ενίοτε συμπληρώνεται με συμπτώματα αγένειας, μη διάθεσης διαμοιρασμού πληροφορίας, καυγάδων και συγκρούσεων.
- Ασυνέπεια στην ενημέρωση που λαμβάνει ο πολίτης μεταξύ υπηρεσιών, μεταξύ online vs. offline πληροφορίας, ή μεταξύ συστημάτων και διαδικασιών (σ26β λόγω αλλαγής κανονισμών). Τέτοια ασυνέπεια μπορεί να αφορά είτε σε δικαιολογητικά είτε στα βήματα μιας διαδικασίας.
- Ελλιπής ενημέρωση εργαζομένων για το τι απαιτείται προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι πολίτες, ως αποτέλεσμα αδιαφορίας, πολύπλοκων ή νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, μετάθεσης ευθυνών, κτλ. (σ4β, σ6β, σ11γ, σ9α, σ15γ, σ16β).
- Κακή συνεννόηση μεταξύ υπηρεσιών, η οποία ενισχύεται από την ανυπαρξία ηλεκτρονικής υποστήριξης και την αδιαφορία υπαλλήλων «για τρίτες υπηρεσίες». Ως αποτέλεσμα, δε, ορισμένες φορές χάνονται στοιχεία και οι πολίτες πρέπει να επαναλάβουν τη διαδικασία υποβολής του όποιου αιτήματος (σ1β, σ2β, σ3α, σ4α, σ6β).
- Αδυναμία χειρισμού λαθών και εξαιρέσεων, με συνέπεια να απαιτείται η φυσική παρουσία των πολιτών σε υπηρεσίες ή/ και να δημιουργούνται καθυστερήσεις (σ12γ, σ13α).

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μάρτιος 2018

Η Άποψη Στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης και της Αγοράς ΤΠΕ



Εκτός από την άποψη των πολιτών, οι οποίοι βιώνουν και βλέπουν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση εξωτερικά ως απλοί παρατηρητές ή ως αποδέκτες των υπηρεσιών, έγινε καταγραφή της άποψης και στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και στελεχών της αγοράς ΤΠΕ στην Ελλάδα. Μέσα από τη διαφορετική οπτική τους μπορούν να εξαχθούν ασφαλέστερα και πιο ολοκληρωμένα συμπεράσματα. Τα στελέχη αυτά έχουν καλύτερη, «εσωτερική» πληροφόρηση για διάφορα στοιχεία που αφορούν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, τις ακολουθούμενες διαδικασίες, τις εσωτερικές ισορροπίες και τα προβλήματα, καθώς και αλλαγές που έχουν επιχειρηθεί, σχεδιάζονται ή απαιτούνται.

Δ1. Μεθοδολογία

Για την καταγραφή πρακτικών και λύσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, προβλημάτων που παρουσιάζονται, κρίσιμων παραγόντων που την επηρεάζουν, των ακολουθούμενων διαδικασιών και των μέχρι σήμερα διδαγμάτων από την έως τώρα λειτουργία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της Δημόσιας Διοίκησης εν γένει, πραγματοποιήθηκε μια σειρά από ημι-δομημένες συνεντεύξεις με υπαλλήλους και στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης και της αγοράς ΤΠΕ. Σε πρώτη φάση οι συνεντεύξεις αυτές πραγματοποιήθηκαν σε αναλογία με το κεφάλαιο 4, δηλαδή κατά βάση σε σημεία επαφής των πολιτών με δημόσιες υπηρεσίες, και συμμετείχαν επίσης 21 τελειόφοιτοι του Τμήματος Διοικητικής Επιστήμης και Τεχνολογίας του ΟΠΑ. Πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με 22 υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών από το στενό και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα (δήμοι, εφορίες, σχολεία, νοσοκομεία, ΚΕΠ, υπηρεσίες υπουργείων, ΕΛΤΑ, ΔΕΚΟ, κ.ά.). Οι περισσότερες από αυτές τις υπηρεσίες εδρεύουν στην Αττική, ωστόσο υπάρχουν και συνεντεύξεις από την ηπειρωτική και νησιωτική Ελλάδα. Σε δεύτερη φάση πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με ορισμένα επιλεγμένα στελέχη του στενού τομέα της Δημόσιας Διοίκησης που διαθέτουν υψηλή γνώση και εμπειρία σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι συνεντεύξεις αυτές επικεντρώθηκαν σε συγκεκριμένες εφαρμογές ή συγκεκριμένους τομείς υψηλής σημασίας. Εν συνεχεία, το υλικό αυτό συμπληρώθηκε στην τρίτη φάση με την άποψη στελεχών της αγοράς ΤΠΕ στη χώρα με αντίστοιχη εμπειρία από έργα πληροφορικής και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Στα πλαίσια των ημι-δομημένων συνεντεύξεων τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης ρωτήθηκαν τα εξής:

1. τις υπηρεσίες που γνωρίζουν,
2. το επίπεδο ανάπτυξής τους,
3. τα δεδομένα που επεξεργάζονται οι υπηρεσίες αυτές,
4. ποιοι έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές (πολίτες και άλλες υπηρεσίες),
5. προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν στην ανάπτυξη των υπηρεσιών αυτών,
6. τους εμπλεκόμενους φορείς στο στάδιο της ανάπτυξης,
7. τον τρόπο ανάπτυξης (πρωτοβουλία για το έργο, χρηματοδότηση,

- συλλογή προδιαγραφών, εκπόνηση μελέτης, ανάπτυξη, συντήρηση),
8. προβλήματα στη χρήση των υπηρεσιών,
 9. στοιχεία για το τι δούλεψε καλά και τι όχι και γιατί,
 10. μελλοντικές προτεραιότητες.

Στα στελέχη της αγοράς ΤΠΕ, η συζήτηση επικεντρώθηκε στα εξής:

1. γιατί εταιρείες πληροφορικής εμπλέκονται σε έργα του δημόσιου τομέα,
2. τα θετικά στοιχεία της συνεργασίας και της υλοποίησης πληροφοριακών συστημάτων του δημοσίου,
3. τα αρνητικά ζητήματα στη συνεργασία και την υλοποίηση τέτοιων συστημάτων,
4. τις απαιτούμενες διορθωτικές παρεμβάσεις.

Στα στελέχη περιλαμβάνονται:

- Στελέχη υπηρεσιών σε σημεία επαφής με πολίτες,
- Στέλεχος του υπουργείου Οικονομικών με εμπειρία στο έργο e-Παράβολο,
- Στέλεχος του υπουργείου Οικονομικών με εμπειρία στα έργα Δι@ύγεια και OpenGov,
- Στέλεχος του υπουργείου Οικονομικών με εμπειρία στο έργο «Πόθεν Έσχες»,
- Στέλεχος της ΗΔΙΚΑ,
- Στελέχη της αγοράς ΤΠΕ στην Ελλάδα.

Σημειώνεται ότι στο πλαίσιο της μελέτης, ζητήθηκε και η άποψη του Συνδέσμου Επιχειρήσεων Πληροφορικής Ελλάδος (ΣΕΠΕ), ως αντιπροσωπευτικού και συλλογικού οργάνου εταιρειών της αγοράς ΤΠΕ στη χώρα. Δυστυχώς, ωστόσο, δεν υπήρξε ανάλογη ανταπόκριση και σχετικός σχολιασμός.

Δ2. Στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης

Δ2.1. Θέματα Από τις Συνεντεύξεις με Υπαλλήλους και Στελέχη Υπηρεσιών σε Σημεία Επαφής με Πολίτες

Βάσει των συνεντεύξεων με υπαλλήλους και στελέχη του ευρύτερου και του στενού δημοσίου τομέα, η λειτουργικότητα που παρέχουν ορισμένα πληροφοριακά συστήματα αποτιμάται θετικά, και ως προς την ποιότητα υπηρεσιών που παρέχονται προς τον πολίτη (πχ. ΚΕΠ, σύστημα telematics του ΟΑΣΑ κ.ά.) και ως προς την υποστήριξη εργασιών του οργανισμού που τα χρησιμοποιεί. Ανάλογα με το επίπεδο ωριμότητας των χρηστών, τα σχόλια κυμαίνονται από παρατηρήσεις για την αισθητική του συστήματος («έχει μεγάλα κουμπιά, είναι σχετικά όμορφο και δεν κολλάει» - σ10) έως σχόλια που αφορούν βελτιώσεις στις υφιστάμενες διαδικασίες. Πιο αναλυτικά για τέτοιες βελτιώσεις, στα θετικά στοιχεία χρήσης υπηρεσιών ή συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συμπεριλαμβάνονται η αύξηση της αξιοπιστίας και η καλύτερη, πληρέστερη και ανοιχτή πληροφόρηση (σ8, σ12, σ16), η αποσύνδεση από συγκεκριμένα καταστήματα (σ7, πχ. ΕΛΤΑ, σε αντίθεση με τις ΔΟΥ που εξακολουθεί να υπάρχει ορισμός συγκεκριμένης αρμόδιας ΔΟΥ για κάθε πολίτη), η ταχύτερη διεκπεραίωση μιας υπηρεσίας και αύξηση αποδοτικότητας (σ5, σ8, σ12, σ16), καθώς και, ως επακόλουθο, η υπερχείλιση και ηθική ικανοποίηση του υπαλλήλου που εμπλέκεται σε αυτές τις διαδικασίες ή υπηρεσίες όπως προαναφέρθηκε (σ5, σ15, σ17, σ19). Ως τέτοια παραδείγματα, αναφέρονται η σταδιακή εξάλειψη της «ογκώδους χαρτούρας και των άθλιων καρμπόν» (σ12), η ενοποίηση πληροφορίας (σ2 και σ12), η δυνατότητα της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης να παρέχει αναζήτηση ασθενειών και ιστορικό καταχωρήσεως (σ13), η ηλεκτρονική υποστήριξη πολλών υπηρεσιών (σ17), η ευκολότερη και γρηγορότερη εργασία (σ3, σ16, σ21), καθώς και πλεονεκτήματα από τη διασύνδεση με άλλα πληροφοριακά συστήματα (σ9). Σχολιάζεται, επίσης, θετικά ο ρόλος που διαδραματίζουν τα πληροφοριακά συστήματα στην αύξηση της διαφάνειας και ελέγχου, με συνέπεια τη μείωση παραβατικών συμπεριφορών υπαλλήλων και αθέμιτων διευκολύνσεων (σ8, σ12, σ16) ή οικονομικά οφέλη για το δημόσιο, ιδιαίτερα στο χώρο της δημόσιας υγείας (σ12). Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα είναι η κατάθεση της εμπειρίας διευθυντικού στελέχους του ΕΟΠΥΥ (πρώην ΟΠΑΔ), που αναφέρει τη δημιουργία ηλεκτρονικού φόρουμ με πρωτοβουλία των υπαλλήλων της

υπηρεσίας για την ανταλλαγή πληροφοριών, το οποίο αξιοποιήθηκε και για την καταγγελία παραβατικών περιστατικών κατά του Δημοσίου, παρά τις αρχικές αντιδράσεις, προκειμένου να υπάρξει ευαισθητοποίηση και αλλαγή κουλτούρας προς τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος (σ12).

Στον αντίποδα, ως προβλήματα αναφέρονται από τους υπαλλήλους της Δημόσιας Διοίκησης η αδυναμία ηλεκτρονικής διευθέτησης και αποτελεσματικής διαχείρισης εξαιρέσεων (σ1, σ3, σ8, σ15) όπως υποδεικνύουν και οι πολίτες (Ενότητα Γ), η μη επικοινωνία ή διασύνδεση ενός γραφείου με άλλο (για εξετάσεις σε νοσοκομεία, δικαιολογητικά, στο ταμείο, κτλ.) με αποτέλεσμα εργαζόμενος ή πολίτης να τα πηγαινοφέρνει (σ4, σ6, σ9α, σ20), και η έλλειψη σημαντικών στοιχείων ή λειτουργιών (σ6: έλλειψη ανίχνευσης και αναζήτησης περιστατικών, σ9β: όχι πελατολόγιο, παρακολούθηση αποθεμάτων και πρόβλεψη ζήτησης, ημερομηνία λήξης υλικών, κτλ., σ15, σ20). Ακόμη, επισημαίνονται η ασάφεια των ακολουθούμενων διαδικασιών και οι αλλαγές που δεν έχουν μελετηθεί σωστά (όπως η απλή ηλεκτρονικοποίηση υφισταμένων διαδικασιών λόγω, μεταξύ άλλων, έλλειψης δυναμικού και οργάνωσης για πρακτική υιοθέτηση αλλαγών, βλ. σ6, σ7, σ22), καθώς και η αναξιόπιστη, μη αξιοποιήσιμη ή μη ενημερωμένη πληροφορία (σ2, σ9α). Η τελευταία οδηγεί πολλές φορές σε ένα φαύλο κύκλο συμπλήρωσης από τους χρήστες των συστημάτων μόνο των απολύτως απαραίτητων πληροφοριών και συνεπώς της μειωμένης χρησιμότητας των πληροφοριακών συστημάτων αυτών που επανατροφοδοτεί τη μειωμένη/ελάχιστη δυνατή χρήση. Η δυσκολία συνεννόησης με εμπλεκόμενους φορείς επίσης τονίζεται (σ12, σ20), όπως και τα ζητήματα της νοοτροπίας και αίσθησης ιδιοκτησίας δεδομένων με επακόλουθη απροθυμία της διάχυσης και διαμοιρασμού τους (σ20), και της ανάληψης ευθύνης και επίκλησης αναρμοδιότητας (σ9α).

Ακόμη, υπάλληλοι της Δημόσιας Διοίκησης διαμαρτύρονται για προβλήματα δυσχρησίας και πολυπλοκότητας των συστημάτων (σ9α, σ13), αδιαφορία των υπευθύνων ή προϊσταμένων για τα συστήματα ή τις ακολουθούμενες διαδικασίες και την εστίασή τους μόνο στα αποτελέσματα (σ9β, σ17), καθώς και την έλλειψη παροχής εκπαίδευσης (σ9β, σ20, σ21). Συνεπώς οι τελικοί αποδέκτες και χρήστες των συστημάτων καλούνται μόνοι τους να μάθουν να τα χρησιμοποιήσουν με επακόλουθα αποτελέσματα τη μειωμένη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των συστημάτων, την ασυνέπεια στις ακολουθούμενες διαδικασίες και πρακτικές, τη χαμηλή αποτελεσματικότητα και τις καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση εργασιών.

Επιπροσθέτως, απαιτούμενες βελτιώσεις στα πληροφοριακά συστήματα ή διόρθωση προβλημάτων πραγματοποιούνται με ιδιαίτερες καθυστερήσεις (σ9β). Αντίστοιχα ζητήματα και καθυστερήσεις εμφανίζονται και κατά το σχεδιασμό και την ανάπτυξη των πληροφοριακών συστημάτων. Για παράδειγμα, μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα μεταξύ της ανάλυσης απαιτήσεων και της τελικής παράδοσης (σ3). Στην ανάλυση των απαιτήσεων, δε, η εστίαση ορισμένες φορές γίνεται σε συγκεκριμένες μόνο περιπτώσεις

και όχι στο σύνολο ή έστω σε ένα ενδεικτικό κοινό (σ12, σ20), ενώ οι τελικοί χρήστες των συστημάτων αποκλείονται από σχετικές με αυτά αποφάσεις σε διάφορες φάσεις των έργων, καταλήγοντας σε άγνοια για τις παρατηρούμενες αλλαγές (σ17, σ21).

Αξιζει να αναφερθεί ότι συχνά οι υπάλληλοι και τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης έτειναν κατά τις συζητήσεις τους να επικεντρώνονται σε ζητήματα, ιδίως προβλήματα, αμιγώς Δημόσιας Διοίκησης, γεγονός που καταδεικνύει την άμεση συσχέτιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και των πληροφοριακών συστημάτων με την ευρύτερη λειτουργία του δημοσίου, αλλά και του ρόλου που μπορούν να επιτελέσουν αυτά εν τέλει στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και των επιχειρήσεων. Καταγράφονται λοιπόν προβλήματα όπως τα νομοθετικά κενά και οι αλλαγές που προκαλούνται λόγω των λήξεων συμβάσεων (σ17), τα πολλαπλά δικαιολογητικά καθώς και η ευρύτερα κακή οργάνωση του δημοσίου που δυσκολεύουν τις αλλαγές (σ17, σ18, σ21). Για παράδειγμα, λόγω έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού και ορθής οργάνωσης για την πρακτική υιοθέτηση αλλαγών, συναντάται η διατήρηση παλαιών διαδικασιών παρά την εισαγωγή συστημάτων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με αρχική επιδίωξη την ανατροπή- βελτιστοποίησή τους. Ωστόσο, λόγοι όπως η έλλειψη εμπιστοσύνης, ο σκεπτικισμός ή η άγνοια και η πλημμελής αξιοποίηση τέτοιων συστημάτων οδηγούν επίσης στην παράλληλη διατήρηση φυσικού αρχείου/backup για μεγαλύτερη ασφάλεια (σ10). Σχετικές δυσκολίες αναφέρονται, επίσης, λόγω της αποδοχής και ανέλιξης των δημοσίων υπαλλήλων συναρτήσει της προϋπηρεσίας τους και όχι της απόδοσής τους (σ22).

Ένα κοινό σημείο που προκύπτει από τις συνεντεύξεις είναι η σημασία του ανθρώπινου παράγοντα στην επίλυση προβλημάτων, στις διαδικασίες ή στα πληροφοριακά συστήματα. Είναι ενδιαφέρον ότι υπάρχουν περιπτώσεις εργαζομένων που παρεμβαίνουν για τη διαχείριση ουρών αναμονής πολιτών ή για να δώσουν πληροφορίες (π.χ. σ4) παρ' όλο που δεν είναι σχετικό με το αντικείμενο εργασίας τους ή δεν είναι δική τους αρμοδιότητα. Επίσης, υπάρχουν αρκετοί εργαζόμενοι που εκφράζονται με υπερηφάνεια για τον τρόπο με τον οποίο εξυπηρετούν τους πολίτες (π.χ. σ5, σ15, σ19). Ενώ οι πολίτες έχουν μεικτή εικόνα για το επίπεδο ικανοποίησης από τους δημόσιους υπαλλήλους, φαίνεται ότι υπάρχει σαφής αντίληψη σε μερίδα των δημοσίων υπαλλήλων για τη σημασία που έχει η ποιότητα και ταχύτητα εξυπηρέτησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι υπάλληλοι των ΚΕΠ εκφράστηκαν σε συνεντεύξεις απαξιωτικά για άλλες δημόσιες υπηρεσίες, τονίζοντας πόσο καλύτερη εξυπηρέτηση προσφέρουν τα ΚΕΠ (π.χ. σ5). Σε άλλες υπηρεσίες είναι σαφές ότι το επίπεδο εξυπηρέτησης του πολίτη μπορεί να κρίνεται από το συγκεκριμένο υπάλληλο με τον οποίο συναλλάσσεται: «Ενώ όλοι μπορούν να κάνουν τη δουλειά, ένας πολίτης μπορεί να απευθυνθεί σε διάφορα άτομα ώστε να καταλήξει σε εκείνον που τελικά θα τον εξυπηρετήσει, ανάλογα με τη διάθεση και το χρόνο που ο καθένας θέλει να διαθέσει» (σ9). Η διακύμανση αυτή στην ποιότητα εξυπηρέτησης εντείνεται ανάλογα με

τη λειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων που υποστηρίζουν τους εργαζόμενους και την ευχέρεια χρήσης τους από τον κάθε υπάλληλο.

Δ2.2. Ε-παράβολο

Πραγματοποιήθηκε συνέντευξη -συζήτηση με στέλεχος του υπουργείου Οικονομικών και πιο συγκεκριμένα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ), η οποία επικεντρώθηκε στο έργο e-παράβολο για το οποίο ήταν υπεύθυνο το στέλεχος αυτό.

Η εφαρμογή για το e-παράβολο δίνει τη δυνατότητα ηλεκτρονικών πληρωμών προς το Δημόσιο. Συνδέεται online με το ΔΙΑΣ, δέχεται πληρωμές πολιτών προς τον δημόσιο τομέα και αποδίδει το έσοδο μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στο φορέα για τον οποίο προορίζεται. Μόνο οι πληρωμές μέσω ΕΛΤΑ αποδίδονται μετά από την παρέλευση μίας ημέρας, καθότι η επικοινωνία δεν είναι online και γίνεται με μεταφορά αρχείων δεδομένων. Η εφαρμογή υποστηρίζει web banking, phone banking και όλα τα είδη καρτών (πιστωτικές, χρεωστικές, προπληρωμένες).

Πρόκειται για εφαρμογή επιπέδου 5, σύμφωνα με τα επίπεδα ολοκλήρωσης για υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δηλαδή παρέχεται πλήρης κύκλος ολοκληρωμένης ηλεκτρονικής υπηρεσίας. Τα στοιχεία που παράγει ως δεδομένα και επεξεργάζεται η εφαρμογή είναι στοιχεία των φορέων του Δημοσίου (οι «εκδότες» των παράβολων) και οι κωδικοί πληρωμής που αντιστοιχίζονται με αυτά, για κάθε πληρωμή. Πρόσβαση στο σύστημα έχουν όλοι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις που πρέπει να πληρώσουν κάποιο παράβολο, όλες οι δημόσιες υπηρεσίες ως εκδότες του παράβολου και αποδέκτες των εσόδων, το τραπεζικό σύστημα και το ΔΙΑΣ, μέσω του οποίου πραγματοποιούνται οι πληρωμές.

Τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν και αντιμετωπίστηκαν κατά τη φάση του σχεδιασμού και της ανάπτυξης της εφαρμογής αφορούσαν τη συνεργασία με τους φορείς για την καταγραφή όλων των ειδών παράβολων που εκδίδονται από το Δημόσιο. Η πολυπλοκότητα και η πολυνομία³⁰ έχει ως αποτέλεσμα άγνοια διαδικασιών και νόμων από τις αρμόδιες υπηρεσίες και υπάλληλους, οι οποίοι γνωρίζουν από εμπειρία αυτά που χειρίζονται στην καθημερινότητά τους, με αποτέλεσμα να υπάρχει αρχικά άρνηση συνεργασίας υπό το φόβο της μη ορθής και πλήρους αποτύπωσης. Αρχικά εντάχθηκαν στο σύστημα 15 φορείς με 500 διαφορετικά είδη παράβολων, ενώ πλέον είναι ενταγμένοι 45 φορείς με 3.500 είδη παράβολων. Ειδικό ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι η εφαρμογή του ηλεκτρονικού συστήματος έδωσε συνολικές πληροφορίες για τις διαφορετικές κατηγορίες παράβολων που υπάρχουν και εκδίδονται από τον δημόσιο τομέα, οι οποίες έχουν οριστεί σε διαφορετικά χρονικά διαστήματα, με διαφορετικούς νόμους, από διαφορετικούς φορείς και για διαφορετικές ειδικές ανάγκες, και δεν υπήρχε η συνολική εικόνα αυτής της πληροφορίας. Το σημαντικό

30. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η έρευνα της διαΝΕΟσις για την «Πολυνομία και Κακονομία στην Ελλάδα» (Δ. Σωτηρόπουλος και Λ. Χριστόπουλος, Νοέμβριος 2017). Βλ. σχετικά άρθρα και έρευνα στα <https://www.dianeosis.org/research/polynomia-kai-kakonomia/> και https://www.dianeosis.org/2016/07/polynomia_kakonomia/. Στις αρχές Δεκεμβρίου 2017, η μελέτη εκδόθηκε και σε βιβλίο.

επίσης είναι ότι πλέον δίνεται η δυνατότητα ενοποίησης, διότι αυτές οι διαφορετικές κατηγορίες παραβόλων στην πραγματικότητα διαφέρουν πολύ λίγο μεταξύ τους, ως προς τα χρηματικά ποσά και τον σκοπό τους, οπότε θα μπορούσαν να ενοποιηθούν σε ομογενείς κατηγορίες και να επέλθει απλοποίηση του συστήματος πληρωμών προς το Δημόσιο με τη μορφή παραβόλων.

Για τον σχεδιασμό και την ανάπτυξη της εφαρμογής εμπλεκόμενοι φορείς ήταν η ΓΓΠΣ, οι φορείς του Δημόσιου που εισπράττουν έσοδα μέσω παραβόλων και το ΔΙΑΣ. Την πρωτοβουλία για την ανάπτυξη ηλεκτρονικής εφαρμογής είχε η ΓΓΠΣ για το υπουργείο Οικονομικών. Ως βάση για το σχεδιασμό χρησιμοποιήθηκε μελέτη που υπήρχε και εκπονήθηκε από την Τράπεζα Πειραιώς. Η ανάπτυξη της εφαρμογής έγινε in-house, από ομάδα 4 προγραμματιστών της ΓΓΠΣ, με τη συνδρομή ομάδας ακόμη 4-5 υπαλλήλων οι οποίοι ανέλαβαν τον επιχειρησιακό σχεδιασμό, την ανάλυση των διαδικασιών, την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης, την οργάνωση, τον συντονισμό, την επικοινωνία και τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων. Η εφαρμογή αναπτύσσεται και εξελίσσεται συνεχώς με τη μέθοδο της ανατροφοδότησης και ενσωμάτωσης των παρατηρήσεων των νέων ή τροποποιημένων απαιτήσεων και την προσθήκη νέων περιπτώσεων (agile). Η λειτουργία της εφαρμογής γίνεται από τη Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Εφαρμογών της ΓΓΠΣ.

Προβλήματα παρουσιάστηκαν κυρίως στο αρχικό στάδιο εφαρμογής και κατά τη διάρκεια της εκπαίδευσης των υπαλλήλων των φορέων, λόγω της αρχικής άρνησης χρήσης του συστήματος, προτιμώντας την καθημερινή ρουτίνα της εργασίας. Παρατηρείται όμως ιδιαίτερο ενδιαφέρον και «ζήτηση» στο επόμενο στάδιο, αφού οι υπάλληλοι εκπαιδευτούν, χρησιμοποιήσουν και αποκτήσουν «εμπιστοσύνη» στο νέο σύστημα και αφού αναγνωρίσουν την ευκολία στην καθημερινή τους εργασία.

Το ζήτημα της αρχικής επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των φορέων υπήρξε το αρνητικό στοιχείο, το οποίο εξελίχθηκε σε θετικό με την ανάπτυξη της εμπιστοσύνης και της συνεργασίας. Για την επίτευξη όμως της αρχικής συνεργασίας απαιτήθηκε επιβολή μέσω υψηλής πολιτικής συμφωνίας και παρέμβασης στο επίπεδο της ιεραρχίας των φορέων. Στο τεχνικό - τεχνολογικό μέρος και για το πρώτο εξάμηνο λειτουργίας του συστήματος, η υπηρεσία δεν παρέχόταν online και ο πλήρης κύκλος ολοκλήρωσης απαιτούσε 1-2 ημέρες. Η πιλοτική λειτουργία του συστήματος ξεκίνησε το Σεπτέμβριο του 2013, η παραγωγική του τον Ιανουάριο του 2014 και η υπηρεσία παρέχεται online από το Σεπτέμβριο του 2014.

Από την πλευρά της τεχνολογικής εξέλιξης του συστήματος, έχουν ολοκληρωθεί και ελεγχθεί σε test περιβάλλον και οι δυνατότητες πληρωμών σε ATM και μέσω POS. Αυτή η έτοιμη τεχνολογικά δυνατότητα δίνει την ευκαιρία για την περαιτέρω αξιοποίηση του συστήματος από τους πολίτες και τις

επιχειρήσεις και για άλλα είδη πληρωμών προς το Δημόσιο. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν η επιτόπια πληρωμή κλήσεων της Τροχαίας και η πληρωμή προστίμων εταιρειών με έδρα το εξωτερικό, θέμα για το οποίο υπάρχει ήδη συνεργασία με την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς. Επίσης, η ηλεκτρονική πληρωμή χρηματικών ποινών που επιβάλλονται από δικαστήρια θα δώσει τη δυνατότητα να πληρώνονται αυτές οι ποινές επιτόπου ηλεκτρονικά και συνεπώς δεν θα απαιτείται η φυσική παρουσία υπαλλήλων των ΔΟΥ σε δικαστήρια για την είσπραξη των εσόδων αυτών, η οποία έως σήμερα πραγματοποιείται μόνο τις εργάσιμες ώρες και μέρες. Αν δεν πραγματοποιηθεί η πληρωμή, παρατηρείται το φαινόμενο να παραμένει κάποιος πολίτης υπό κράτηση όλο το Σαββατοκύριακο έως την επόμενη εργάσιμη μέρα και ώρα ούτως ώστε να πληρώσει την χρηματική ποινή που του έχει επιβληθεί και να αφεθεί ελεύθερος. Τέλος, η εφαρμογή μπορεί και πρέπει να χρησιμοποιηθεί άμεσα για την είσπραξη των «τελών πλόων» ή «τελών διέλευσης». Τα τέλη αυτά έχουν θεσμοθετηθεί με νόμο από το 2012, αλλά δεν εισπράττονται από το υπουργείο Οικονομικών διότι δεν είναι δυνατόν να εξευρεθεί διαδικασία είσπραξης με φυσική παρουσία κατά τον «παραδοσιακό τρόπο» και γραφειοκρατικοί λόγοι εμποδίζουν τη χρήση αυτής της έτοιμης ηλεκτρονικής εφαρμογής για την είσπραξη αυτών των τελών.

Δ2.3. Δι@ύγεια

Πραγματοποιήθηκε συνέντευξη - συζήτηση με στέλεχος του υπουργείου Οικονομικών και πιο συγκεκριμένα της ΓΓΠΣ, η οποία εστίασε στην εφαρμογή του συστήματος Δι@ύγεια στο υπουργείο Οικονομικών και για την οποία ήταν υπεύθυνο το στέλεχος αυτό.

Η Δι@ύγεια είναι το σύστημα δημόσιας ανάρτησης όλων των διοικητικών πράξεων. Για την εφαρμογή του ορίστηκαν Υπεύθυνες Ομάδες Εφαρμογής σε κάθε φορέα, με αρμοδιότητα την ενσωμάτωση των διαδικασιών ανάρτησης των διοικητικών πράξεων του φορέα. Στη συνέχεια η αρμοδιότητα της ανάρτησης έχει κατανεμηθεί και αποτελεί καθήκον της γραμματειακής υποστήριξης κάθε επιμέρους οργανωτικής μονάδας η οποία δημιουργεί διοικητική πράξη. Η εφαρμογή είναι ολοκληρωμένη και αποτελεί υπηρεσία πληροφόρησης, η οποία συμβάλλει στην ενίσχυση της διαφάνειας της Δημόσιας Διοίκησης.

Τα δεδομένα του συστήματος είναι οι διοικητικές πράξεις οι οποίες ταυτοποιούνται με έναν μοναδικό αριθμό (Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης – ΑΔΑ), οπότε επαναχρησιμοποιούνται καταργώντας στην ουσία τη διαδικασία του χειρόγραφου «ακριβούς αντιγράφου» για τις αναρτημένες διοικητικές πράξεις. Πρόσβαση στις υπηρεσίες έχουν οι πολίτες, οι επιχειρήσεις, καθώς και όλες οι άλλες υπηρεσίες του Δημοσίου.

Κατά την ανάπτυξη του συστήματος δεν δημιουργήθηκαν προβλήματα καταγραφής ή επαναπροσδιορισμού διαδικασιών επιχειρησιακής φύσης,

καθώς δημιουργήθηκε μια νέα διαδικασία. Το έργο υλοποιήθηκε από την ΚτΠ ΑΕ για λογαριασμό του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Η πρωτοβουλία για το έργο προήλθε από το υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης και το Γραφείο Πρωθυπουργού. Η υλοποίηση ανατέθηκε στην ΚτΠ ΑΕ, με κοινή ομάδα εργασίας με το Φορέα. Το έργο αναπτύχθηκε σε δυο στάδια. Πρώτα υλοποιήθηκε μια πιλοτική εφαρμογή in-house από μια ομάδα 5 προγραμματιστών και στη συνέχεια εκπονήθηκε η μελέτη και δημιουργήθηκαν οι προδιαγραφές για το συνολικό έργο, το οποίο ανατέθηκε σε ανάδοχο μετά από προκήρυξη ανοικτού διαγωνισμού. Το συνολικό έργο χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του ΕΣΠΑ 2007-2013. Η συντήρηση του συστήματος είναι αρμοδιότητα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης και πρέπει να γίνεται με δαπάνες του Τακτικού Προϋπολογισμού, οπότε δεν είναι επαρκής στις δημοσιονομικές συνθήκες που διανύει η χώρα.

Προβλήματα προέκυψαν κατά την φάση της υποχρεωτικής εφαρμογής της ανάρτησης των διοικητικών πράξεων, εξαιτίας της αντίστασης πολλών φορέων στη δημοσιοποίηση των πράξεων που εκδίδουν. Μάλιστα πολλοί εξ αυτών καθυστέρησαν ή ζήτησαν εξαίρεση από την υποχρέωση ανάρτησης επικαλούμενοι την εμπιστευτικότητα των εγγράφων. Η διαδικασία αυτή είχε ως αποτέλεσμα τον εξορθολογισμό και επαναπροσδιορισμό της υποχρέωσης ανάρτησης.

Ο επιχειρησιακός σχεδιασμός και η μελέτη μελλοντικών αναγκών δεν ήταν ολοκληρωμένα, με αποτέλεσμα να εμφανιστούν δυο σημαντικά προβλήματα. Αφενός, σε επιχειρησιακό επίπεδο καθώς το αναρτημένο έγγραφο είναι και το πιστοποιημένο μέσω του ΑΔΑ, το οποίο σημαίνει ότι όλα τα ιστορικά δεδομένα πρέπει να τηρούνται ηλεκτρονικά και να είναι συνεχώς διαθέσιμα, και αφετέρου σε τεχνικό επίπεδο αφού ως συνέπεια του παραπάνω απαιτείται πολύ μεγάλος χώρος (υποδομή, servers, storage) για την αποθήκευση τόσο μεγάλου όγκου δεδομένων. Αυτός ο όγκος μάλιστα αυξάνεται με πολύ μεγάλο ρυθμό αν ληφθούν υπόψη τα διοικητικά έγγραφα που δημιουργούνται κάθε μέρα. Επίσης, δεν είχε προβλεφθεί να δημιουργηθεί back up υποδομή.

Τέλος, επιτακτική κρίνεται η ανάγκη μεταφοράς και φιλοξενίας του συστήματος στο G-Cloud και ο σχεδιασμός διαδικασίας «χρήσης και ιστορικότητας» (archive) για πράξεις με χρονική ιστορικότητα, η οποία θα πρέπει να αποφασιστεί ανάλογα με τη χρήση των ιστορικών δεδομένων.

Δ2.4. OpenGov

Το ίδιο στέλεχος συμμετέχει και στη διυπουργική ομάδα του υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για την προώθηση της δράσης OpenGov στη Δημόσια Διοίκηση.

Το πρώτο σχέδιο δράσης εκπονήθηκε για την περίοδο 2012-2014 και δεν παρήχθησαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Το δεύτερο σχέδιο δράσης εκπονήθηκε για την περίοδο 2014-2016 και υλοποιήθηκαν 15 από τις συνολικά 70 δεσμεύσεις που περιείχε. Για την τρέχουσα περίοδο 2016-2018 εκπονήθηκε και υλοποιείται το τρίτο σχέδιο δράσης. Μία από τις δεσμεύσεις του τρέχοντος σχεδίου δράσης για την Ανοικτή Διακυβέρνηση (open gov), η οποία αποτελεί υποχρέωση του υπουργείου Οικονομικών μέσω της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας και της ΓΓΠΣ, είναι η δημιουργία και λειτουργία πλατφόρμας e-auction για την παραχώρηση δημόσιας περιουσίας σε ιδιώτες ή επιχειρήσεις για εκμετάλλευση (πχ. παραχώρηση αιγιαλού σε επιχειρήσεις αναψυχής -αναψυκτήρια, καφέ, κ.ά.).

Τα προβλήματα που εμφανίζονται κατά την προσπάθεια εφαρμογής της δράσης είναι:

- Οι αντιδράσεις και η αντίσταση ομάδων ή συμφερόντων στην επιβολή ανοικτών δεδομένων και διαδικασιών (όπως π.χ. τοπικών συμφερόντων σε δήμους ή και των ίδιων των δήμων για την εφαρμογή του e-auction στην εκμετάλλευση αιγιαλών).
- Η ευθυνοφοβία και η γραφειοκρατία στο εσωτερικό περιβάλλον της Δημόσιας Διοίκησης.
- Η αντίσταση και η αντίδραση για την έκδοση των αποφάσεων εφαρμογής των δράσεων.
- Η άγνοια η οποία έχει ως αποτέλεσμα τη μη σωστή αξιολόγηση των προτεραιοτήτων από τη Δημόσια Διοίκηση.

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων, και δεδομένου ότι δεν διαφαίνεται καθολική επίλυση των παθογενειών, τα έστω και πενιχρά αποτελέσματα για τη δράση επιτυγχάνονται από αυτόνομες «νησίδες» με προσωπική δέσμευση, συμμετοχή και διαφορετική διοικητική κουλτούρα, παράλληλα και έξω από την υπηρεσιακή ιεραρχία. Ένας άλλος τρόπος «παρακάμψης» των προβλημάτων και αγκυλώσεων είναι η υιοθέτηση της μεθόδου δημιουργίας ζήτησης από την ευαισθητοποίηση και τη συμμετοχικότητα των ομάδων που αναμένουν να ωφεληθούν από τα αποτελέσματα της δράσης.

Δ2.5. Πόθεν Έσχες

Το πληροφοριακό σύστημα «Πόθεν Έσχες» (<http://www.prothen.gr/>) υποστηρίζει την ενοποίηση των διαδικασιών υποβολής, επεξεργασίας και ελέγχου των ετήσιων δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης όλων των ελεγκτικών φορέων της Δημόσιας Διοίκησης. Ειδικότερα, παρέχει τις εξής δυνατότητες: τη δημιουργία αρχείου υπόχρεων για τον αυτόματο εντοπισμό μη υποβληθεισών δηλώσεων, την εύκολη υποβολή της δήλωσης για όλους τους υπόχρεους μέσω διαδικτύου, την τήρηση ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων με τις δηλώσεις, την αυτόματη διασταύρωση των στοιχείων των δηλώσεων

και την παρακολούθηση των ετήσιων μεταβολών στην περιουσιακή κατάσταση των υπόχρεων. Παράλληλα, διευκολύνει την ελεγκτική διαδικασία μέσω τεχνικών ανάλυσης επικινδυνότητας, παρέχει ταχύτερη επεξεργασία των καταγγελιών μέσω διαδικτύου και εγγυάται την ασφάλεια, εμπιστευτικότητα και διαθεσιμότητα των δηλώσεων μόνο στους αρμοδίους, βάσει νόμου, φορείς και υπαλλήλους. Σύμφωνα με τους κύριους φορείς χρήσης του, το νέο αυτό ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα έχει ήδη αντικαταστήσει τις χειρόγραφες διαδικασίες υποβολής, επεξεργασίας και ελέγχου των δηλώσεων περιουσιακής κατάστασης, εγκαθιστώντας μία σύγχρονη πληροφοριακή υποδομή παροχής ψηφιακών υπηρεσιών προς όλους τους εμπλεκόμενους (φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και πολίτες-υπόχρεους). Η αναβάθμιση των υπηρεσιών αυτών στοχεύει στην ενιαία αντιμετώπιση και στον διαχρονικό έλεγχο της περιουσιακής κατάστασης και ως εκ τούτου είναι σημαντική για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την ενίσχυση της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση.

Η υλοποίηση του συστήματος είχε αρκετές δυσκολίες στον σχεδιασμό και στην ανάπτυξη του. Πολλές προέρχονταν από αντικρουόμενες απαιτήσεις των εμπλεκόμενων φορέων, δυσκολία στη λήψη αποφάσεων και έλλειμμα συνεργασίας ανάμεσα στους πολλούς φορείς που είναι αρμόδιοι για την αξιοποίηση του συστήματος: Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, Βουλή των Ελλήνων, Ελληνική Αστυνομία, Λιμενικό Σώμα, Γενικός Γραμματέας Καταπολέμησης της Διαφθοράς. Από την άλλη πλευρά η υλοποίηση ενός κοινού έργου που καλύπτει ανάγκες διαφορετικών φορέων είναι ένα αξιοθαύμαστο παράδειγμα προς μίμηση. Η νομική θεσμοθέτηση των απαιτήσεων και της απαιτούμενης λειτουργικότητας (δια νόμου και κοινών υπουργικών αποφάσεων) δυσκόλεψε το σχεδιασμό και την υλοποίηση αφού στέρψε από το έργο πολύτιμη ευελιξία. Η ίδια έλλειψη ευελιξίας δυσχέρανε βελτιωτικές παρεμβάσεις (λχ. τη σύνδεση χρεογράφων με τον μοναδικό κωδικό ISIN) μετά την ολοκλήρωση της υλοποίησης. Επίσης, το σύστημα θα μπορούσε να είχε υποστηριχθεί με μεγαλύτερη διάθεση συνεργασίας ως προς τη διαλειτουργικότητα από την (τότε) Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων που τηρεί πολλά από τα απαιτούμενα στοιχεία (E1, E9, κωδικοί ταυτοποίησης). Αντίστοιχα, η εμπλοκή της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα θα μπορούσε να είναι περισσότερο εποικοδομητική. Τέλος, δεν θα πρέπει να παραγνωριστούν προβλήματα που δημιούργησαν ορισμένοι υπόχρεοι χρήστες με νομικές παρεμβάσεις. Σύμφωνα με στέλεχος με γνώση του έργου, γνωστές παθογένειες της Δημόσιας Διοίκησης «μαγαζάκια, νησίδες πληροφοριών, κακώς εννοούμενη προστασία προσωπικών δεδομένων, δημοσιοϋπαλληλικά κεκτημένα, έλλειψη κινήτρων, αδιαφορία, τεμπελιά, φόβος, ανευθυνότητα» δυσκόλεψαν υπερβολικά την υλοποίησή του. Τέλος, η δυσκινησία και γραφειοκρατία της Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με τη γρήγορη σύναψη συμβάσεων συντήρησης και βελτιώσεων

του συστήματος για λόγους προσαρμογής στην νομοθεσία έχει δυσχεράνει την καθημερινή λειτουργία του από τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και τον πολίτη-υπόχρεο.

Αξίζει να τονιστεί με έμφαση ότι εκτός από τις προαναφερθείσες «παθογένειες» της Δημόσιας Διοίκησης παρουσιάστηκαν πολλές δυσκολίες υλοποίησης λόγω της έλλειψης αναδιοργάνωσης των διαδικασιών υποβολής καταλόγων και δηλώσεων καθώς και ελέγχου των δηλώσεων όπως αυτές προκύπτουν από την κείμενη νομοθεσία. Με απλά λόγια, αυτό που γίνεται εύκολα στην υποβολή «στο χαρτί» είναι δύσκολο να μεταφερθεί στο ηλεκτρονικό σύστημα. Απαιτούνται καλά δομημένες διαδικασίες με σαφήνεια, πληρότητα, και παραμετρική προσέγγιση.

Δ2.6. ΗΔΙΚΑ

Πραγματοποιήθηκε συνέντευξη με υψηλόβαθμο στέλεχος της ΗΔΙΚΑ, του φορέα υλοποίησης συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης τόσο για την κοινωνική ασφάλιση όσο και την υγεία. Αυτή η διπλή αρμοδιότητα του φορέα είναι σημαντική και κρίσιμη για την επιτυχημένη υλοποίηση έργων και την παροχή ολοκληρωμένων και υψηλής ποιότητας υπηρεσιών, ωστόσο παράλληλα δημιουργεί προβλήματα στη διαχείριση της καθημερινής λειτουργίας του φορέα. Πιο συγκεκριμένα, καθώς υπάγεται διοικητικά στο υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (μέσω του πρώην ΙΚΑ-ΕΤΑΜ), σε ορισμένες περιπτώσεις λογίζεται ως ξένο σώμα από τις υπηρεσίες ή το προσωπικό του τομέα της υγείας και η συνεργασία ή η αποσαφήνιση των εκάστοτε αρμοδιοτήτων κρίνεται προβληματική. Αυτή η ασάφεια στις αρμοδιότητες μπορεί να είναι κατά περίπτωση είτε υπαρκτή, είτε προσχηματική σε περιπτώσεις αντιδράσεων προς ένα σύστημα.

Η πρόσφατη μαζική ενοποίηση πολλαπλών οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης υπό έναν ενιαίο οργανισμό (ΕΦΚΑ) προσφέρει τη δυνατότητα στην ΗΔΙΚΑ για ολοκληρωμένη αντιμετώπιση ζητημάτων. Έως πρότινος κάθε οργανισμός λειτουργούσε ανεξάρτητα ο ένας από τον άλλον. Όμως, αυτή η ανορθολογική τακτική του παρελθόντος δημιουργεί ένα σύνθετο πλαίσιο λειτουργίας του νέου φορέα καθώς η ανάγκη διαλειτουργικότητας είναι επιτακτική, την ώρα που η ποικιλομορφία είναι αρκετά έντονη. Υπάρχει πληθώρα από διαφορετικές κωδικοποιήσεις και για παράδειγμα η διασύνδεση και ενοποίηση των διαφορετικών μητρώων είναι μία ιδιαιτέρως προκλητική διαδικασία, πολλές φορές δε, η ταυτοποίηση πραγματοποιείται από δευτερογενή δεδομένα. Εμφανίστηκαν στην πράξη αρκετά περιστατικά όπου πολίτες διατηρούσαν πολλαπλά προφίλ ακόμη και σε έναν μόνο οργανισμό και η χρήση των δευτερογενών αυτών στοιχείων κρίθηκε επιβεβλημένη επιλύοντας το μεγαλύτερο μέρος των περιπτώσεων. Οι εκκρεμείς υποθέσεις καλούνται να επιλυθούν πλέον όταν πολίτες με «προβληματικά» προφίλ επισκεφτούν τις υπηρεσίες του ΕΦΚΑ και διαπιστωθεί επιτόπου το

πρόβλημα. Προκύπτει επομένως και το σημαντικό πρόβλημα της ποιότητας των δεδομένων. Σε αυτήν την περίπτωση εφαρμογές της ΗΔΙΚΑ που έχουν αναπτυχθεί για τα σημεία εξυπηρέτησης των πολιτών καλούνται να συμβάλλουν στην επίλυση του ζητήματος της συνένωσης των μητρώων, αντί για μία ακόμη προγραμματιστική προσέγγιση.

Ένα καλό παράδειγμα-best practice υπηρεσίας ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελεί η εφαρμογή για το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης που πρόσφατα επεκτάθηκε από την πιλοτική του φάση. Με την αίτηση του πολίτη, πραγματοποιείται αυτόματος έλεγχος των εμπλεκόμενων οργανισμών σε πραγματικό χρόνο, λειτουργώντας με τη λογική ότι το Κράτος δέχεται αυτά που ισχυρίζεται ο πολίτης και ενδεχόμενες παρεκκλίσεις εντοπίζονται σε έλεγχο που πραγματοποιείται σε δεύτερο χρόνο. Χαρακτηριστικό της χρησιμότητας της παροχής μιας τέτοιας υπηρεσίας ηλεκτρονικά και της προσμονής για αυτή είναι η κατάθεση 70 αιτήσεων πολιτών στα πρώτα 2 λεπτά από όταν άνοιξε το σύστημα. Για την επίτευξη αυτής της δυνατότητας, ωστόσο, η επικοινωνία και συνεννόηση με λοιπές υπηρεσίες του δημοσίου αποτέλεσε μία δύσκολη διαδικασία, καθώς λόγω χάρη η διασύνδεση με το Taxisnet του υπουργείου Οικονομικών απαίτησε την αλλαγή στην ισχύουσα νομοθεσία.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ένα κρίσιμο ζήτημα που απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή αποτελεί εκείνο της ασφάλειας και της ιδιωτικότητας. Αυτό μάλιστα καθίσταται πολύ σημαντικό σε συνθήκες όπου η πίεση του χρόνου είναι αυξημένη, όπως πολλές φορές συμβαίνει τα τελευταία χρόνια στη χώρα με τις αλληπάληλες απαιτούμενες αλλαγές και τις αξιολογήσεις της χώρας από τους Θεσμούς. Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να παρατηρηθεί η παράκαμψη των απαιτούμενων διαδικασιών ένεκα μίας τέτοιας πίεσης.

Αναφορικά με το σύστημα ERP (Enterprise Resource Planning System-Σύστημα Διαχείρισης Επιχειρησιακών Πόρων) μεγάλων νοσοκομείων της χώρας, που είχαν μείνει εκτός του έργου των ΟΠΣΥ (Ολοκληρωμένα Πληροφοριακά Συστήματα Υγείας, ανά υγειονομική περιφέρεια) στα πλαίσια του προηγούμενου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, βρίσκεται σε εξέλιξη σε συνεργασία με ανάδοχο μεγάλη ελληνική εταιρεία πληροφορικής. Πρόκειται για ένα έργο που μετά από πολλές καθυστερήσεις και πολλαπλά προβλήματα και διαμάχες, μεταφέρθηκε από το προηγούμενο ΕΣΠΑ (2007-2013) στο νέο (2014-2020). Η κατάσταση αυτή προκλήθηκε εν μέρει λόγω του κακού αρχικού σχεδιασμού, με πλάνο υλοποίησης 6 μηνών το οποίο ήταν άκρως μη ρεαλιστικό. Ο μη ρεαλιστικός αυτός προγραμματισμός με τη σειρά του οφείλεται στην άγνοια «τι σημαίνει σχεδιασμός και υλοποίηση». Πλέον, η πιλοτική εφαρμογή επιλέχθηκε να γίνει σε 2 από τα μεγαλύτερα νοσοκομεία από τα συνολικά 30 που αφορά το έργο, με την επιλογή αυτή να γίνεται στη λογική ότι η σταδιακή προσέγγιση και ένταξη των μεγάλων αυτών νοσοκομείων αναμένεται να καλύψει κάθε πιθανό ζήτημα. Αυτό ισχύει τόσο σε πρακτικό επίπεδο με την εμφάνιση και επίλυση πιθανών προβλη-

μάτων, όσο και σε επίπεδο αποδοχής και αντίστασης στο νέο σύστημα, καθότι η αποδεδειγμένη λειτουργία του νέου συστήματος στα δύο αυτά νοσοκομεία αφαιρεί τη δυνατότητα της επίκλησης δήθεν προβλημάτων και ιδιαιτεροτήτων στα υπόλοιπα νοσοκομεία κατά τη φάση εξάπλωσης και εφαρμογής του συστήματος στο σύνολο των ενδιαφερομένων νοσοκομείων. Η κεντρικοποιημένη βάση στην ΗΔΙΚΑ επιτρέπει την εύκολη εξαγωγή και ανάλυση στατιστικών στοιχείων.

Ένα ακόμη υπό σχεδίαση έργο αφορά στην αξιοποίηση ενός προϋπάρχοντος, σημαντικού έργου που κρίνεται ιδιαίτερα πετυχημένο στο χώρο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εκείνο της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης, για την παροχή νέας υπηρεσίας, με τη διάθεση ενός ηλεκτρονικού φακέλου υγείας (ΗΦΥ - ιστορικό) σε γιατρούς. Η αξιοποίηση του παλαιού έργου ως βάση για το σχεδιασμό νέων συστημάτων που θα προσφέρουν επιπλέον υπηρεσίες τόσο στους πολίτες όσο και στη λειτουργία οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα αναδεικνύει τη σημασία αυτής της προσέγγισης στο στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, έναντι της αποσπασματικής προσέγγισης και της σπατάλης χρόνου και πόρων, καθώς και της μειωμένης αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας που εκείνη συχνά συνεπάγεται. Ο ηλεκτρονικός φάκελος υγείας αποτελεί ένα διαχρονικό στόχο και αντίστοιχα διαχρονική έλλειψη στον τομέα της υγείας, αλλά ενώ η σημασία του έχει πολλαπλάκις τονιστεί τα όποια βήματα είχαν έως τώρα σχεδιαστεί ήταν άτολμα και αποτυχημένα. Θα συμβάλλει, δε, στη μεταρρύθμιση που σταδιακά υλοποιείται για την πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας (ΤΟΜΥ), παρέχοντας ένα σημαντικό εργαλείο για την επιτυχημένη ολοκλήρωσή της και εν τέλει για την παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών στους πολίτες.

Ένα αξιοσημείωτο πρόβλημα στην ηλεκτρονική συνταγογράφηση αποτελεί το ζήτημα των κωδικοποιήσεων. Η έλλειψη κοινής κωδικοποίησης δημιουργεί προβλήματα διαλειτουργικότητας, αλλά και σύγχυση για το τι απαιτείται από τους χρήστες του συστήματος και τι αντιλαμβάνεται ο καθένας. Λόγου χάρη, δεν είναι σαφές αν το αποτέλεσμα που αναφέρεται σε κάποιες περιπτώσεις πολιτών στο πεδίο του συστήματος για τη διάγνωση αφορά σε τελικό συμπέρασμα ή είναι προς έλεγχο, δηλαδή δεν είναι σαφής ο διαχωρισμός μεταξύ «διάγνωσης» και «προς διάγνωση». Ως αποτέλεσμα, η εξαγωγή στατιστικών αναλύσεων σε κεντρικό επίπεδο καθίσταται προβληματική και επισφαλής με τις όποιες πιθανές συνέπειες μπορεί να έχει η επίκλησή τους. Αυτό το πρόβλημα αποκαλύφθηκε στην πράξη, οδηγώντας τελικά στην ανάγκη για νέο εξειδικευμένο έργο που θα εστιάζει στις κοινές κωδικοποιήσεις, το οποίο προς το παρόν βρίσκεται σε φάση αναζήτησης χρηματοδότησης. Ως λογική στη λειτουργία της ΗΔΙΚΑ, επομένως, συμπεριλαμβάνεται η ύπαρξη «παύσεων» για την αξιολόγηση και τις κατάλληλες προσαρμογές που απαιτούνται κατά περίπτωση.

Συνοψίζοντας τα κυριότερα ζητήματα και πιθανούς ή απαιτούμενους τρό-

πους αντιμετώπισης τους, τα πιο σημαντικά και κοινά προβλήματα αφορούν στα προαναφερθέντα ζητήματα της κωδικοποίησης, του καθορισμού αρμοδιοτήτων και της διαλειτουργικότητας. Για την κωδικοποίηση, πέραν του καθορισμού των κοινών κωδικοποιήσεων απαιτείται ο ορισμός ενός διαχειριστή αυτών ούτως ώστε να «μείνουν ζωντανές» με την πάροδο του χρόνου, κάτι που δεν είχε γίνει στο πρόσφατο παρελθόν, λόγω έλλειψης ανάθεσης αρμοδιοτήτων. Για το σαφέστερο καθορισμό αρμοδιοτήτων, προτείνεται ο προσδιορισμός της «ιδιοκτησίας» κάθε πεδίου (π.χ. διεύθυνση, ονοματεπώνυμο), ούτως ώστε να είναι ξεκάθαρο εξ αρχής δίκως καθυστερήσεις ή αντεγκλήσεις ποιος είναι υπεύθυνος για την παροχή κάθε πληροφορίας (π.χ. ποιας υπηρεσίας ή τίνος φορέα θεωρείται έγκυρη η διεύθυνση όταν η πληροφορία αυτή τηρείται σε πολλαπλά σημεία, πιθανώς με διαφορές). Σχετικό με αυτό το πρόβλημα είναι και η τάση «ιδιοκτησίας» δεδομένων ή συστημάτων που εμφανίζουν πολλοί οργανισμοί ή φορείς του δημοσίου: θεωρείται ότι η κατοχή και διαχείριση αυτών μεταφράζεται σε δύναμη ισχύος του εκάστοτε κατόχου τους και υπάρχει απροθυμία διαμοιρασμού τους. Ακόμη, η κατάρτιση του προσωπικού αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα επιτυχίας. Για να είναι, όμως, ουσιαστικό το αποτέλεσμα και το προσωπικό ικανό για το ρόλο του, η ενίσχυση του προσωπικού με την κάλυψη κενών θέσεων, η ανανέωση του και η συνεχής παρακολούθηση των τεχνολογικών εξελίξεων είναι απαραίτητα στοιχεία. Παράλληλα, απαιτείται η πρόβλεψη λειτουργίας του κάθε έργου καθώς η επιτυχία και ολοκλήρωση ενός έργου δεν έρχεται με την απλή ανάπτυξη, όπου ενίοτε μέρος της πολιτικής εξουσίας εστιάζει καθώς προσβλέπει σε πρόσκαιρα αποτελέσματα. Αντιθέτως, απαραίτητη είναι η κατάλληλη πρόβλεψη για τη μετέπειτα συντήρηση του, «όπως ακριβώς θα ίσχυε και με ένα παιδί που μεγαλώνει». Συχνά μάλιστα εμφανίζονται προβλήματα εύρεσης χρηματοδότησης για τη συντήρηση συστημάτων τα οποία είναι στην ουσία αυτοχρηματοδοτούμενα, με την έννοια ότι κατά τα άλλα αποφέρουν πολλαπλάσια έσοδα στο Κράτος ή σημαντική μείωση δαπανών και αποτελεί οξύμωρο γεγονός η δυσκολία ανάθεσης ενός συγκριτικά ευτελούς ποσού για τη χρηματοδότηση συντήρησης από την αρμόδια εξουσία (π.χ. σύστημα ηλεκτρονικής συνταγογράφησης). Η πρόβλεψη λειτουργίας περιλαμβάνει ακόμη τον προσδιορισμό του ρόλου κάθε εμπλεκόμενου φορέα στο μέλλον. Για παράδειγμα, πολλές φορές ιδρύεται ένας νέος φορέας ή αναπτύσσεται ένα σύστημα χωρίς να υπάρχει σχετική πρόβλεψη για το ποιος θα το λειτουργεί τελικά, με συνέπεια κάθε φορά την εξεύρεση ad hoc λύσεων. Πολλά από τα παραπάνω προβλήματα είναι θέμα κουλτούρας και χρειάζεται η πολιτική επιβολή και στόχευση για την αντιμετώπισή τους. Αυτός προδιαγράφεται ότι θα είναι ο ρόλος του νεοσύστατου υπουργείου, η ίδρυση του οποίου κινείται στη σωστή κατεύθυνση. Πολλοί συσχετιζόμενοι φορείς μαζεύονται κάτω από κοινή εποπτεία, ώστε να υπάρχει ο απαραίτητος συντονισμός και οι σχέσεις εξουσίας που θα αποτρέψουν την επίλυση του ίδιου προβλήματος πολλές φορές όπως συχνά συμβαίνει σήμερα.

Δ3. Στελέχη της Αγοράς ΤΠΕ

Στις επόμενες σελίδες εμφανίζονται κωδικοποιημένα συνοπτικά τα συμπεράσματα από εισηγήσεις στελεχών της αγοράς ΤΠΕ που ζητήθηκαν στα πλαίσια της μελέτης (για μια πιο λεπτομερή περιγραφή βλ. Παράρτημα Δ).

Γιατί οι εταιρείες πληροφορικής εμπλέκονται σε έργα του δημοσίου τομέα; Ποια είναι τα θετικά στοιχεία της συνεργασίας και της υλοποίησης πληροφοριακών συστημάτων του Δημοσίου;

Τα στελέχη της αγοράς πληροφορικής αναγνωρίζουν τις θετικές προοπτικές από τη συνεργασία ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, παρ' όλο που εντοπίζουν αρκετά προβλήματα στις υπάρχουσες μορφές συνεργασίας. Παραθέτουν συγκεκριμένα πλεονεκτήματα και για τις δύο πλευρές.

Για τις εταιρείες, και ειδικότερα για τις μεγάλες εταιρείες πληροφορικής, είναι σαφές ότι το Δημόσιο αποτελεί «αγορά-στόχο», καθώς αποτελεί το σημαντικότερο επενδυτή σε πληροφοριακά συστήματα. Το δημόσιο έχει την ανάγκη υλοποίησης και υποστήριξης μεγάλων ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων. Για τις πολύ μεγάλες εταιρείες, το δημόσιο αποτελεί κατ' ουσία τον μοναδικό υποψήφιο πελάτη τους στον ελληνικό χώρο, μαζί με χρηματοοικονομικές ή τηλεπικοινωνιακές εταιρείες, λόγω έλλειψης μεγάλων ομίλων εταιρειών που να χρειάζονται συστήματα υψηλής έντασης και μεγέθους (στελέχη Intrasoft International).

Ιστορικά, οι ανάγκες του δημοσίου σε διαχείριση πληροφορίας και το κόστος των μεγάλων συστημάτων (mainframes) που μπορούσαν να τις υποστηρίξουν, οδήγησαν σε μια σχέση εξάρτησης μεταξύ του δημοσίου και των μεγάλων ελληνικών εταιρειών πληροφορικής. Το δημόσιο είχε ανάγκη εξειδικευμένης τεχνογνωσίας, η οποία δημιούργησε ευκαιρίες για την ανάπτυξη μεγάλων εταιρειών πληροφορικής. Εκείνες με τη σειρά τους ήταν οι πρώτες που εκπαίδευσαν στελέχη πληροφορικής στην Ελλάδα. Αυτή η σχέση εξάρτησης διατηρήθηκε και κατά τη μετάβαση των επενδύσεων πληροφορικής από υποδομές σε υπηρεσίες. Είναι ενδιαφέρον ότι η πληροφορική θεωρείται ένας υγιής χώρος για τη δραστηριοποίηση των εταιρειών, σε σχέση με άλλους κλάδους, γιατί «υπάρχουν και συνεχώς θα υπάρχουν έργα προς υλοποίηση» παρότι έχουν κλείσει ήδη ορισμένες

εταιρείες λόγω του μεγάλου πλήθους τους που οδηγούσαν σε μειωμένα περιθώρια κέρδους (Α. Δρυμιώτης).

Μια ενδιαφέρουσα παρατήρηση είναι –λόγω εναρμόνισης συστημάτων εντός της ΕΕ– ότι η εξυπηρέτηση του ελληνικού δημοσίου προσφέρει ευκαιρίες εξωστρέφειας για τις ελληνικές επιχειρήσεις πληροφορικής, μπορούν δηλαδή να πουλήσουν παρόμοια συστήματα και υπηρεσίες στην ευρωπαϊκή αγορά. Το δημόσιο παρέχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα απόκτησης εκτεταμένης επιχειρησιακής γνώσης, σημαντικής τεχνογνωσίας και εμπειρίας, στοιχεία τα οποία δυνητικά μπορούν να αξιοποιηθούν και σε αγορές του εξωτερικού (σελέχνη Intrasoft International). Μάλιστα το μεγάλο εύρος των υπηρεσιών και λύσεων που απαιτεί (π.χ. λύσεις back-office, κάθετες επιχειρησιακές λύσεις, ηλεκτρονικές υπηρεσίες, οριζόντια συνεργατικά συστήματα, κ.λπ.) ενισχύει αυτήν την παράμετρο, ενώ τα έργα μεσαίου και μεγάλου βαθμού ολοκλήρωσης και τα μεγάλα χρονοδιαγράμματα και προϋπολογισμοί οδηγούν στην ανάπτυξη πολυπληθών ομάδων υλοποίησης. Σημειώνεται, ακόμη, ότι είναι εγγυημένη η αποπληρωμή των εταιρειών από το κράτος, γεγονός που αποτελεί θετικό στοιχείο στη δύσκολη οικονομική συγκυρία της χώρας μας τα τελευταία έτη.

Για το δημόσιο, το μεγαλύτερο πλεονέκτημα είναι η πρόσβαση σε εξειδικευμένη τεχνογνωσία, που αφορά τόσο πληροφοριακά συστήματα όσο και βέλτιστες πρακτικές που μεταφέρονται από άλλους κλάδους και τομείς της οικονομίας στο Δημόσιο. Μπορεί να βοηθηθεί να ξεπεραστούν ορισμένες γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και η δυσκινησία του και να αξιοποιήσει την τεχνολογία προς όφελος των πολιτών (Μ.Λάμπρου).

Ποια είναι τα αρνητικά ζητήματα στη συνεργασία και την υλοποίηση τέτοιων συστημάτων;

Στον αντίποδα, υπάρχουν μία σειρά από αρνητικά ζητήματα στη συνεργασία και υλοποίηση πληροφοριακών συστημάτων στον δημόσιο τομέα, όπως τα εξής:

- Εξαντλητική παράθεση «στείρων» τεχνικών προδιαγραφών που οδηγούν σε περιορισμό των διαθέσιμων τεχνολογικών επιλογών αντί για λειτουργική περιγραφή του ζητούμενου συστήματος.
- Διολίσθηση αντικειμένου του έργου με αύξηση των απαιτήσεων κατά τη διάρκεια υλοποίησης με συνέπεια την αύξηση του κόστους.
- Μη τήρηση χρονοδιαγράμματος λόγω μη ετοιμότητας ή μη ανταπόκρισης του Δημοσίου στις υποχρεώσεις του κατά την υλοποίηση των έργων με συνέπεια την αύξηση του κόστους.
- Πολύ χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες με συνέπεια την απαξίωση των προσφερόμενων λύσεων.
- Μεγάλες καθυστερήσεις στην αποπληρωμή οφειλόμενων.
- Γραφειοκρατικές διαδικασίες εγκρίσεων και παραλαβών με συνέπεια την

- καθυστέρηση πληρωμών και την απόκλιση από τα χρονοδιαγράμματα.
- Αδυναμία στην ανάληψη της λειτουργίας των συστημάτων με αποτέλεσμα να υπολειπονται ή/και η επιχειρησιακή τους επίδοση να απέχει μακράν των αρχικών στόχων (εάν τούτο αποτιμάται). (Intrasoft International)

Αυτή τη σχέση επηρεάζουν αρνητικά και μία σειρά από προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, όπως τα παρακάτω:

- Έλλειψη σύγχρονου και σταθερού πλαισίου λειτουργίας, το οποίο να λειτουργεί ανεξάρτητα από τις πολιτικές αλλαγές και τις λοιπές πολιτικές που κατά καιρούς υιοθετούνται.
- Απουσία κεντρικού σχεδιασμού για έργα και δράσεις ΤΠΕ που έχουν ως αποτέλεσμα επαναλήψεις, επικαλύψεις και τεχνικές λύσεις τύπου «σιλό».
- Χρονοβόρες και γραφειοκρατικές διαδικασίες του συστήματος παραγωγής έργων και προμηθειών που δεν είναι συμβατές με τις απαιτήσεις του κύκλου ζωής των έργων ΤΠΕ.
- Απουσία ενός σταθερού συνεργατικού μοντέλου δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αναφορικά με το σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη λειτουργία των υποδομών ΤΠΕ της Δημόσιας Διοίκησης. (Σπ. Βυζάντιος)

Ορισμένα, δε, στελέχη εστιάζουν σε πολλά κακώς κείμενα στον τρόπο λειτουργίας των προμηθειών σε σχέση με φαινόμενα διαφθοράς ή αθέμιτων πρακτικών και καταστρατήγησης του ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, επισημαίνεται χαρακτηριστικά ότι «κατασπαταλήθηκαν ευρωπαϊκοί και εθνικοί πόροι χωρίς ουσιαστικό αποτέλεσμα. Και τα δύο μέρη χόρεψαν τον ίδιο χορό. Οι περισσότεροι διαγωνισμοί ήταν φαλκιδευμένοι. Οι προϋπολογισμοί ήταν πάντοτε πολύ χαμηλοί με αποτέλεσμα ο μειοδότης να αναζητεί άλλους τρόπους για να έχει κέρδος. Επέκταση της σύμβασης χωρίς διαγωνισμό κατά 30%. Παράδοση μειωμένου έργου και διάφορα άλλα τεχνάσματα. Με την αποπληρωμή ενός έργου ύστερα από 550 ημέρες και το αυξημένο κόστος του χρήματος, είναι αδύνατη η κερδοφορία με περιθώρια της τάξεως του 20%. Οι περισσότερες εταιρείες μετείχαν στους διαγωνισμούς για να γράφουν τζιρο και όχι για πραγματική ανάπτυξη» (Α. Δρυμιώτης). Στον αντίποδα, και αναφορικά με το κόστος για το δημόσιο και την κερδοφορία των εταιρειών, ορισμένα πρόσωπα από τον ακαδημαϊκό χώρο που ασχολούνται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση ή/και έχουν διατελέσει σύμβουλοι σε αντίστοιχες θέσεις σχολιάζουν πως (πέραν των δίκαιων παραπόνων των εταιρειών πληροφορικής για τις μεγάλες καθυστερήσεις, τις διαδικασίες των διαγωνισμών προμηθειών και τις καθυστερημένες αποπληρωμές) το κόστος των πληροφοριακών συστημάτων στο δημόσιο είναι ιδιαίτερα υψηλό, τόσο αρχικά (αγορά/ανάπτυξη) όσο και μετέπειτα (λειτουργία και συντήρηση). Φαινόμενα διαφθοράς επιδεινώνουν την κατάσταση και τελικά προκαλούν αρνητικές επιπτώσεις στην ίδια την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα. Επισημαίνεται, δε,

ως μη τυχαίο γεγονός η έλλειψη ποιοτικών αξιολογήσεων των σχετικών διαρθρωτικών προγραμμάτων με ευθύνη τόσο των εν Ελλάδι εμπλεκόμενων παραγόντων όσο και των εποπτευουσών υπηρεσιών, καθώς η διεξαγωγή τους θα αναδείκνυε το χαμηλό λόγο αξίας προς κόστος (value for money).

Υπάρχουν επίσης απόψεις για το αμφιλεγόμενο θέμα του ανοίγματος της αγοράς, αναφέροντας ως παράδειγμα αρνητικής συνέπειας την πληροφορική νοσοκομείων με τη λειτουργία των Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων Υγείας. Για την προμήθεια τους πραγματοποιήθηκαν ανεξάρτητοι διαγωνισμοί ανά υγειονομική περιφέρεια με διαφορετικούς αναδόχους κατά περίπτωση, δίχως σχετικές προβλέψεις για κοινό ERP ή λοιπά στοιχεία, γεγονός που εν τέλει οδήγησε σε μη συμβατά μεταξύ τους συστήματα (Α. Δρυμιώτης).

Ακόμη, τονίζεται η συχνά μη κοινή αντίληψη ζητημάτων, η οποία οδηγεί σε περιπτώσεις προβληματικής συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Διαφορετικές προσλαμβάνουσες και προτεραιότητες, φόβος ή/και άρνηση για αλλαγές από πλευράς δημοσίων λειτουργιών, και ενίοτε ανοχή σε παροχή υπηρεσιών χαμηλής ποιότητας επιτείνουν αυτήν την κατάσταση (Μ. Λάμπρου).

Ποιες είναι οι απαιτούμενες διορθωτικές παρεμβάσεις;

Προτείνεται ένα λειτουργικό συνεργατικό μοντέλο μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που να αξιοποιεί τις εξειδικευμένες τεχνολογικές γνώσεις του ιδιωτικού τομέα, αλλά και στελεχών του δημόσιου τομέα. Αξιοποιώντας αυτή τη συνεργασία, το δημόσιο μπορεί να επωφεληθεί από πιο σύγχρονα συστήματα και εφαρμογές. Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός τέτοιου μοντέλου θα περιλάμβαναν την οργάνωση και στελέχωση των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να αποκτήσουν την απαιτούμενη επάρκεια για το σχεδιασμό, την παρακολούθηση και τον έλεγχο της υλοποίησης δράσεων και έργων ΤΠΕ και να αξιοποιήσουν την εξειδικευμένη τεχνογνωσία εταιρειών του κλάδου των ΤΠΕ για την υλοποίηση αυτών των έργων. Κρίνεται, δε, ως καλή πρακτική σε διεθνές επίπεδο η αξιοποίηση υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας από εξειδικευμένες εταιρείες πληροφορικής καθώς μόνο έτσι επιτυγχάνεται το απαραίτητο επίπεδο επάρκειας και τεχνογνωσίας για την κάλυψη των πρακτικών αναγκών -τέτοιο παράδειγμα στην Ελλάδα αποτέλεσε η περίπτωση της Ηλεκτρονικής Συνταγογράφησης (Σπ. Βυζάντιος).

Στο πλαίσιο αυτό, μία σειρά από διαρθρωτικές παρεμβάσεις εξειδικεύονται και προτείνονται από ορισμένα στελέχη της αγοράς ΤΠΕ στη χώρα μας. Τέτοιες παρεμβάσεις περιλαμβάνουν ζητήματα της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με προμήθειες και υλοποιήσεις έργων ΤΠΕ, όπως τα εξής:

- Εξάλειψη της παράθεσης αναλυτικών τεχνικών προδιαγραφών και εστίαση στην επιλογή λύσεων σε επιχειρησιακά προβλήματα.
- Μείωση των διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας για μείωση του κόστους συμμετοχής και διενέργειας των διαγωνιστικών διαδικασιών.
- Επιτάχυνση των διαδικασιών αξιολόγησης προσφορών.
- Αξιοποίηση σύγχρονων μεθοδολογιών υλοποίησης (πχ. agile) με παράλληλη αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου και εξασφάλιση του σωστού πλαισίου και προϋποθέσεων εφαρμογής αυτών (π.χ. ομάδα με ευρεία γνώση επιχειρησιακού και τεχνικού αντικειμένου, συμβατικά πλαίσια προσαρμοσίμα στην συγκεκριμένη μεθοδολογία, κ.λπ.).
- Αξιοποίηση Μητρώου Προμηθευτών και Αποθετηρίου Δικαιολογητικών.
- Συνειδητοποίηση του ρόλου των επιστημόνων πληροφορικής του Δημοσίου, συνολικά και ανά τομέα/οργανισμό, στο σύνολο της ζωής εκάστου συστήματος (σελέχνη της Intrasoft International).

Στην ίδια λογική, προκρίνονται επίσης οι εξής προτεραιότητες ή επιλογές:

- Μακροπρόθεσμος υπερκομματικός σχεδιασμός, ο οποίος να εκτείνεται πέρα από τη θητεία μιας κυβέρνησης, με τη σύμφωνη γνώμη των κυριότερων πολιτικών παρατάξεων και με τη συνεργασία των μεγάλων εταιρειών του κλάδου.
- Μητρώο εταιρειών, με διαχωρισμό ανάλογα με το προσωπικό που απασχολούν, τον τζίρο και τις δυνατότητες τους κατά τα πρότυπα των κατασκευαστικών εταιρειών.
- Σωστοί Προϋπολογισμοί, που να επιτρέπουν αφενός τα απαραίτητα περιθώρια κέρδους και αφετέρου ρεαλιστικές αποτιμήσεις με δικλείδες ασφαλείας.
- Επιτροπές Διαγωνισμών με κρίση των προσφορών σε ελάχιστο, συγκεκριμένο χρόνο.
- Outsourcing (Α. Δρυμιάτης).

Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Εσθονίας που έχει ήδη αναλυθεί, ο μακροπρόθεσμος υπερκομματικός σχεδιασμός έλαβε χώρα με το πρόγραμμα Tiger Leap στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και έκτοτε η υλοποίηση γίνεται σταδιακά και συστηματικά ανεξάρτητα από την πολιτική εναλλαγή στην εξουσία. Όλη η πρόοδος, δε, στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση τη χώρας έγινε με τη συνεργασία του ιδιωτικού τομέα: το κράτος σχεδιάζει και ο ιδιωτικός τομέας υλοποιεί και πολλές φορές λειτουργεί τις υπηρεσίες. Τονίζεται ακόμη ότι με το outsourcing δίνεται επιπλέον η δυνατότητα της μη ύπαρξης κεφαλαιακών επενδύσεων, ενώ το κόστος είναι ανάλογο των υπηρεσιών και προσδιορίζεται με ακρίβεια, σε αντίθεση με περιπτώσεις υπηρεσιών του δημοσίου σήμερα που το πραγματικό κόστος μίας υπηρεσίας παραμένει άγνωστο. Ένα ακόμη παράδειγμα που μνημονεύεται αφορά σε διαγωνισμούς προμηθειών στη Σερβία, όπου η επιτροπή κλείνεται σε ένα ξενοδοχείο και αποχωρεί από αυτό αφότου βγει το αποτέλεσμα το ταχύτερο δυνατό. Αντιθέτως, στην Ελλάδα η έκδοση του πορίσματος της

επιτροπής συνήθως χρειάζεται 4 με 6 μήνες, διάστημα κατά το οποίο τα μέλη της επιτροπής πιθανώς να έχουν αναπτύξει «σχέσεις» με τους προμηθευτές (Α. Δρυμιώτης).

Γενικότερα, μία σειρά από δράσεις σε πολλαπλά επίπεδα μπορούν ακόμη να αφορούν σε:

- Ενθάρρυνση της χρήσης των ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών.
- Πολυκαναλική εξυπηρέτηση μίας στάσης.
- Ψηφιακή Ταυτότητα.
- Υπηρεσίες e-Delivery από τους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης.
- Διαλειτουργικότητα των ψηφιακών υποδομών της Δημόσιας Διοίκησης.
- Ανάλυση δεδομένων της Δημόσιας Διοίκησης.
- Ενίσχυση ζήτησης για καινοτόμες ψηφιακές υπηρεσίες από το δημόσιο.
- Αξιοποίηση δεδομένων Δημόσιας Διοίκησης.
- Ψηφιακές υπηρεσίες σε κρίσιμους τομείς της δημόσιας λειτουργίας.
- Ψηφιακή πλατφόρμα για την εξυπηρέτηση της εκπαιδευτικής διαδικασίας.
- Ηλεκτρονικός φάκελος υγείας για όλους τους πολίτες.
- Ψηφιακές τεχνολογίες για τις εγχώριες μεταφορές (Σπ. Βυζάντιος).

Σε κάθε περίπτωση, το όποιο σχέδιο δράσης πρέπει να στοχεύει σταθερά στο μετασχηματισμό των δημοσίων υπηρεσιών στην κατεύθυνση της αποτελεσματικής εξυπηρέτησης των αναγκών των πολιτών και των επιχειρήσεων με την υιοθέτηση του μοντέλου της ανοικτής διακυβέρνησης, το οποίο άλλωστε υπακούει στις βασικές αρχές της διαφάνειας, της συμμετοχής και της συνεργασίας (Σπ. Βυζάντιος). Για να επιτευχθεί όμως αυτό, είναι απαραίτητο να υπάρχουν εμπιστοσύνη των εμπλεκόμενων μερών και έπειτα αλληλοκατανόηση και κοινή στόχευση. Επίσης χρειάζεται τήρηση αυστηρών και ουσιαστικών κανόνων στην επιλογή και τον έλεγχο των αναδόχων δημοσίων έργων, παράλληλα με τη μη αυστηρή προσκόλληση στην επιλογή των φθηνότερων λύσεων που συχνά δεν είναι και οι καλύτερες. (Μ. Λάμπρου).

Δ4. Σύνοψη και Σχολιασμός Ζητημάτων Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Οι υπάλληλοι και τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα με μεγάλη εμπειρία σε ζητήματα υιοθέτησης πληροφοριακών συστημάτων και της συσχετιζόμενης λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, αναδεικνύουν μια σειρά από κρίσιμα ζητήματα που αφορούν άμεσα ή έμμεσα την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα.

Μια σειρά από προβλήματα και δυσκολίες αναφέρονται, τόσο πριν (φάση σχεδιασμού) όσο και κατά τη διάρκεια (ανάπτυξη) και μετά (λειτουργία) την υιοθέτηση λύσεων και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Όπως αναφέρθηκε, για παράδειγμα, υπάρχει συχνά αδυναμία διευθέτησης και αποτελεσματικής διαχείρισης εξαιρέσεων, αποσπασματικές υλοποιήσεις και εφαρμογές, προβλήματα δυσχρηστίας και στις ακολουθούμενες διαδικασίες και αρμοδιότητες, δυσκολίες επικοινωνίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, καθυστερήσεις, νομοθετικά κενά, κ.λπ. Τέτοια προβλήματα αναφέρονται και αναλύονται διεξοδικά στην Ενότητα Ε1.

Αντίστοιχα βεβαίως υπογραμμίζεται η σημασία έργων και υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, με την παράθεση ορισμένων θετικών συνεπειών τους, όπως η αύξηση στην αξιοπιστία των παρεχόμενων υπηρεσιών, στη διαφάνεια και στους ελέγχους, στην αποδοτικότητα και στην ταχύτητα διεκπεραίωσης υπηρεσιών, στην πληρέστερη και ανοιχτή πληροφόρηση, καθώς επίσης και η αποκόμιση συνδυαστικών οφελών με την ενοποίηση και κοινή αξιοποίηση πληροφορίας του Δημοσίου (πχ. από διαφορετικά συστήματα) για ποιοτικότερες υπηρεσίες ή για διασταυρώσεις στοιχείων και ελέγχους (πχ. μέσω τεχνικών ανάλυσης επικινδυνότητας). Αυτά τα θετικά στοιχεία καθιστούν απαραίτητα και κριτικής σημασίας τη μεγαλύτερη αξιοποίηση λύσεων ΤΠΕ από το ελληνικό δημόσιο.

Ιδιαίτερη αναφορά αξίζει στη σημασία που δίνουν τα στελέχη ΤΠΕ στη δυνατότητα του δημοσίου για καλύτερη οργάνωση και εκμάθηση πτυχών της ίδιας της λειτουργίας, όπως για παράδειγμα το κοστολόγιο των υπηρεσιών του ή/και οι ίδιες παρεχόμενες υπηρεσίες ή διαδικασίες όπως αυτά αναλύθηκαν νωρίτερα (πχ. παράβολα), καθώς και για την εξαγωγή και

ανάλυση χρήσιμων στατιστικών στοιχείων για καλύτερη, εμπειριστατωμένη και πιο στοχευμένη χάραξη πολιτικής. Ακόμη, τονίζεται η σημασία της αξιοποίησης παλαιότερων έργων και συστημάτων ως βάσεις για το σχεδιασμό νέων συστημάτων και επιπλέον υπηρεσιών με αντίστοιχη ένταξη τέτοιων πλάνων και προσεγγίσεων στο στρατηγικό σχεδιασμό για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Αυτό το στοιχείο έρχεται σε αντιδιαστολή με τη συχνά παρατηρούμενη αποσπασματική προσέγγιση, τη σπατάλη χρόνου και πόρων καθώς και τη μειωμένη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα που εκείνη συνεπάγεται, ή την αντιμετώπιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και εν γένει της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με πολιτικούς όρους και την εστίαση σε πρόσκαιρα αποτελέσματα που ενίοτε δεν συνάδουν ή δεν είναι συμβατά με τους στόχους μίας πιο ολοκληρωμένης και μακρόπνοης προσέγγισης. Αντίστοιχη έμφαση δίνεται στο σαφέστερο καθορισμό αρμοδιοτήτων και ρόλων (π.χ. προσδιορισμός «διοκτησίας» πεδίου), αλλά και στην κουλτούρα και υποχρέωση διαμοιρασμού δεδομένων ή συστημάτων μεταξύ διαφορετικών φορέων του δημοσίου. Στον καθορισμό των ρόλων πρέπει να περιλαμβάνεται σχετική πρόβλεψη για κάθε εμπλεκόμενο φορέα και για το μέλλον, καθώς είναι σύνηθες οι σχετικές προβλέψεις να αφορούν μόνο την ανάπτυξη νέων συστημάτων και να μην προσδιορίζονται οι ρόλοι για τη λειτουργία τους με την αναζήτηση κάθε φορά ad hoc λύσεων. Ανάλογη πρόβλεψη, όπως αναλύεται διεξοδικά στην παρούσα μελέτη, κρίνεται απαραίτητο να υπάρχει και για τη μετέπειτα συντήρηση των συστημάτων. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρθηκε από στέλεχος της Δημόσιας Διοίκησης, τα έργα και συστήματα ΤΠΕ πρέπει να αντιμετωπίζονται κατ' αναλογία με «ένα παιδί που μεγαλώνει».

Αξίζει να γίνει ειδική μνεία στο ρόλο ορισμένων στελεχών του δημοσίου (ανεξαρτήτως θέσεως), πολλές φορές μεμονωμένων και συχνά με περιορισμένη δυνατότητα επηρεασμού ή εξουσίας, τα οποία συνδέονται άμεσα με επιτυχημένες εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και υιοθέτησης πληροφοριακών συστημάτων στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Κόντρα στις συνθήκες που πολλές φορές επικρατούν στο περιβάλλον και το πεδίο εργασίας τους, όπως είναι για παράδειγμα η ελλιπής χρηματοδότηση, η κουλτούρα φοβίας ως προς τις νέες τεχνολογίες και η έλλειψη ουσιαστικού στρατηγικού πλάνου, τα άτομα αυτά έχουν καταφέρει να εφαρμόσουν καλές πρακτικές σε τοπικό επίπεδο λειτουργώντας και αναγνωριζόμενοι στο μικρο-περιβάλλον τους ως «ηρωικά άτομα» ή «πρόξενοι ή φορείς αλλαγής» (change agents), επιδεικνύοντας υψηλό επίπεδο υπευθυνότητας, επαγγελματισμού και φιλότιμου (Vasilakis and Rouloudi, 2017). Τέτοια παραδείγματα αποτελούν ορισμένες από τις καλές πρακτικές που παρουσιάστηκαν στην Ενότητα Β2 ή άλλες στο χώρο της υγείας (π.χ. του κ. Μοσχοβάκη, τέως διευθυντής πληροφορικής Υγειονομικής Περιφέρειας Κρήτης, με το σύστημα Πανάκεια που ενοποιεί όλα τα νοσοκομεία της Κρήτης σε ένα ενιαίο Σύστημα Νοσοκομειακής και Ιατρικής Επικοινωνίας), στο πεδίο των ελέγχων και λύσεων ΤΠΕ (π.χ. του κ. Βώρου, μηχανικού πληροφορικής της Περιφερειακής Διεύθυνσης Πελοποννήσου του ΟΑΕΔ που, όπως πρόσφατα

δημοσιοποιήθηκε, πέτυχε την εξοικονόμηση 900 χιλιάδων ευρώ ετησίως αξιοποιώντας το δικτυακό εξοπλισμό του οργανισμού), κ.ά. Τέτοιες πρωτοβουλίες και καλές πρακτικές είναι σημαντικό να εντοπιστούν, αναδειχθούν, προστατευτούν και να υποστηριχθούν προκειμένου να καθίστανται βιώσιμες και να επεκταθούν περαιτέρω στον δημόσιο τομέα. Θα πρέπει, ωστόσο, οι ίδιοι οι «πρόξενοι αλλαγής» να λειτουργούν στο πλαίσιο του οράματος της κεντρικής διοίκησης και να τους παρέχονται αντίστοιχα τέτοιες διευκολύνσεις σε στρατηγικό επίπεδο ώστε να μην επιδεινώνεται τελικά ο «κατακερματισμός», μέσω π.χ. προώθησης προσωπικής τους ατζέντας.

Τα στελέχη αυτά, όπως και ευρύτερα αρκετά στελέχη του δημοσίου που είναι επιφορτισμένα με μεγάλα ή μικρά πλην σημαντικά στο πεδίο τους έργα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, συχνά ταυτίζονται και αναπτύσσουν ιδιαίτερο «δέσιμο» με τα έργα αυτά. Εμφανίζονται να παρουσιάζουν σημάδια «ιδιοκτησίας» (όχι με την έννοια της άρνησης διαμοιρασμού, όπως αναφέρεται αλλού στη μελέτη) καθώς παρακολουθούν το «παιδί ή δημιούργημα» τους να εξελίσσεται, παρουσιάζοντας λόγου χάρη ιδιαίτερη ικανοποίηση όταν βλέπουν θετική ανταπόκριση, αποδοχή ή εφαρμογή των έργων ή συστημάτων αυτών.

Τέλος, μια διαφορά που εντοπίζεται μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων σε σημεία εξυπηρέτησης του πολίτη και στα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης ή της αγοράς ΤΠΕ αφορά στην οπτική που υιοθετούν για τις υπηρεσίες ή τα μέσα (σ.σ. συστήματα) ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Δίχως να προκαλείται έκπληξη λόγω ρόλου και εμπειριών, οι πρώτοι αντιμετωπίζουν την ηλεκτρονική διακυβέρνηση όπως περίπου και οι πολίτες, δίνοντας έμφαση στην καθημερινή λειτουργία και εξυπηρέτηση. Τα στελέχη που βρίσκονται σε πιο στρατηγικές και σε υψηλότερο επίπεδο θέσεις δίνουν έμφαση στη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, με μια πιο «τεχνοκρατική» αντίληψη και με λιγότερα σημάδια υιοθέτησης μύθων, δίχως βεβαίως αυτά να εκλείπουν σε ορισμένες περιπτώσεις. Είναι ενδιαφέρον ότι ακόμα και σε περίπτωση υφιστάμενων υπηρεσιών που παρέχονται ηλεκτρονικά, αυτές μπορεί να μη χρησιμοποιούνται ή να μην προτιμώνται στην πράξη λόγω άγνοιας ή για λόγους όπως π.χ. είναι η έλλειψη εμπιστοσύνης στην τεχνολογία, ή η προτίμηση άμεσης επαφής με άνθρωπο.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μάρτιος 2018

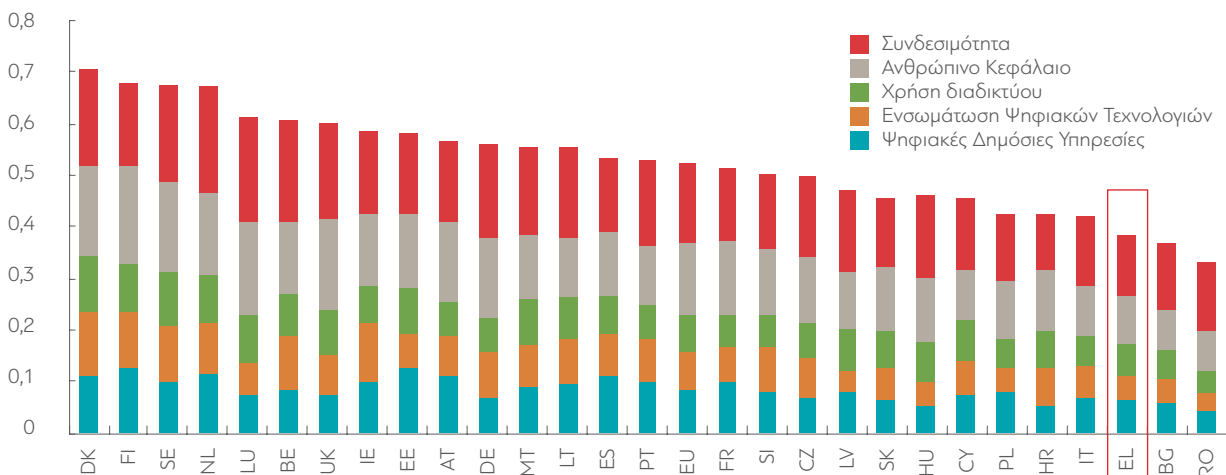
Αξιολόγηση της Υφιστάμενης Κατάστασης



Από τη μελέτη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σήμερα στην Ελλάδα αναδεικνύεται μία έντονα προβληματική κατάσταση, παρά την ύπαρξη ορισμένων θετικών στοιχείων που παρουσιάζονται τα τελευταία χρόνια. Τέτοια θετικά στοιχεία συμπεριλαμβάνουν συγκεκριμένες υπηρεσίες ή συστήματα που έχουν αναπτυχθεί και την προσπάθεια διαμόρφωσης ευνοϊκότερων συνθηκών, καλύτερου συντονισμού και προγραμματισμού με τη θέσπιση σχετικής στρατηγικής. Ωστόσο, η Δημόσια Διοίκηση και ειδικά σε ό,τι αφορά την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από δαπανηρές, χρονοβόρες και αφιλόξενες υπηρεσίες, πολύπλοκες διαδικασίες, γραφειοκρατία και αδιαφάνεια. Συχνά, δε, υπάρχει μια σπασμωδική αντιμετώπιση των ζητημάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με έντονο κατακερματισμό, έλλειψη συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων, ελλιπή διασύνδεση και αξιοποίηση υπάρχοντων συστημάτων και σημαντική χρονική απόσταση από την έναρξη έως την παράδοση ενός έργου.

Παρά λοιπόν την αύξηση σχετικών δράσεων τα τελευταία χρόνια, πολλές φορές με έξωθεν πίεση στα πλαίσια των διαδοχικών προγραμμάτων στήριξης ΕΕ-ΕΚΤ-ΔΝΤ, στον Δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) το 2017 η Ελλάδα καταλαμβάνει την 26η θέση συνολικά και την 24η θέση αναφορικά με τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες (Διάγραμμα 2). Θετικό στοιχείο αποτελεί ότι το 38% των χρηστών του διαδικτύου έχει ανταλλάξει συμπληρωμένα έντυπα με τη Δημόσια Διοίκηση μέσω διαδικτύου (14η θέση, έναντι 34% μ.ό. στην ΕΕ), σε αντίθεση όμως με την 28η και τελευταία θέση στο δείκτη προσυμπληρωμένων φορμών με τα ήδη γνωστά στη Δημόσια Διοίκηση στοιχεία (5/100, με πτώση μάλιστα από 8/100 την περασμένη χρονιά, έναντι του ευρωπαϊκού μ.ό. 49/100), ή την 25η θέση στο ποσοστό παροχής ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις (63/100, από 54/100 ένα έτος νωρίτερα, έναντι του ευρωπαϊκού μ.ό. 82). Αντίστοιχα, η Ελλάδα υστερεί στα τρία τέταρτα των δεικτών του Digital Scoreboard, όπως έχει οριστεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017).

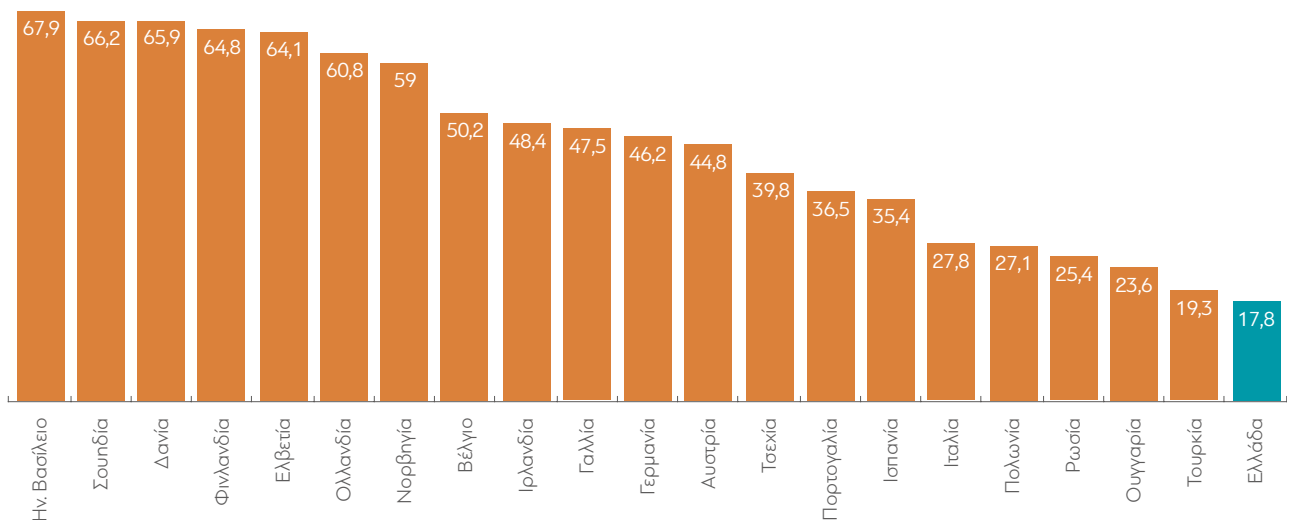
Διάγραμμα 2: Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) 2017



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σύμφωνα με την Accenture και την Oxford Economics, η Ελλάδα επίσης υστερεί σημαντικά στο Δείκτη Ψηφιακών Οικονομικών Ευκαιριών (DEOI), όπου με βαθμολογία 17,8 καταλαμβάνει την τελευταία θέση μεταξύ 21 ευρωπαϊκών κρατών στην καμπύλη της ψηφιακής ωριμότητας για το 2016 (Διάγραμμα 3). Πιο συγκεκριμένα, καταγράφει τη δεύτερη χειρότερη επίδοση στις ψηφιακές δεξιότητες και τη χειρότερη στις ψηφιακές τεχνολογίες (σσ. παραγωγικό κεφάλαιο επιχειρήσεων και κράτους) και τους ψηφιακούς επιταχυντές (σσ. υποδομές και πλαίσιο για την ψηφιακή επιχειρηματικότητα και δραστηριότητες). Αξίζει, δε, να αναφερθεί ότι στον υπο-δείκτη «Ανοιχτά δεδομένα/ ψηφιακή συνοχή» η Ελλάδα σημείωσε πτώση 50% την τελευταία τριετία, ενώ αντιθέτως σχετικά ικανοποιητικός κρίνεται ο αριθμός πτυχιούχων θετικών επιστημών, τεχνολογίας, μηχανικής και μαθηματικών (STEM) που αυξήθηκε κατά την ίδια περίοδο.

Διάγραμμα 3: Δείκτης Ψηφιακών Οικονομικών Ευκαιριών (DEOI) 2016



Πηγή: ΣΕΒ, Accenture, 2017. Η ψηφιακή Ελλάδα, ο δρόμος προς την ανάπτυξη.

Σε μελέτη των Ηνωμένων Εθνών για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση σε 193 χώρες (United Nations 2016), παρουσιάζεται ο Δείκτης Ανάπτυξης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (EGDI). Η Ελλάδα έχει βαθμολογία 0,6910, που αντιστοιχεί σε «υψηλή» ανάπτυξη καθώς εντάσσεται στην 2η κατηγορία κατάταξης (“high” για βαθμολογίες 0,5-0,75), καταλαμβάνοντας συνολικά την 43η θέση από την 34η που κατείχε στην προηγούμενη μελέτη 2 χρόνια πριν. Ο δείκτης αυτός προκύπτει ως σταθμισμένος μέσος όρος των κανονικοποιημένων αποτελεσμάτων στις τρεις σημαντικότερες διαστάσεις της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που περιλαμβάνουν το πεδίο εφαρμογής και την ποιότητα των διαδικτυακών υπηρεσιών (OSI), την κατάσταση της ανάπτυξης της τηλεπικοινωνιακής υποδομής (TII) και το εγγενές ανθρώπινο κεφάλαιο (HCI). Η χώρα μας καταγράφει επιμέρους βαθμολογία 0,5797, 0,6032 και 0,8901 αντίστοιχα, επιβεβαιώνοντας την υψηλή μεν για το σύνολο των 193 χωρών αλλά τη χαμηλή προς μέτρια επίδοση για τα ευρωπαϊκά

δεδομένα (21η θέση ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ), ιδίως στις προσφερόμενες υπηρεσίες και δευτερευόντως στις υποδομές, καθώς και τη σχετικά υψηλή κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της χώρας, η οποία αποτελεί τη βάση και πρόσφορο έδαφος για μελλοντικές υλοποιήσεις. Στην ίδια μελέτη παρουσιάζεται ο Δείκτης Ηλεκτρονικής Συμμετοχής (EPART), στον οποίο η χώρα με βαθμολογία 0,6102 καταλαμβάνει την 65η θέση το 2016 (23η στην ΕΕ) έναντι της 17ης δύο έτη νωρίτερα αντιστρέφοντας την άνοδο της από το 2010 κι έπειτα. Ο δείκτης αυτός μετράει την ηλεκτρονική συμμετοχή μέσω ενός τρισδιάστατου μοντέλου που περιλαμβάνει την ηλεκτρονική πληροφόρηση (παροχή πληροφοριών στο διαδίκτυο), την ηλεκτρονική διαβούλευση (οργάνωση δημόσιων διαβουλεύσεων στο διαδίκτυο) και την ηλεκτρονική λήψη αποφάσεων (άμεση συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων), και αξιολογεί τη διαθεσιμότητα εργαλείων ηλεκτρονικής συμμετοχής στις εθνικές κυβερνητικές πύλες για κάθε μία από τις παραπάνω χρήσεις.

Ε1. Κομβικά Προβλήματα και Δυσλειτουργίες

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται τα κομβικά προβλήματα που εντοπίζονται και αφορούν κατά περίπτωση τη διοίκηση/δομή και τις διαδικασίες, τους ανθρώπους (στελέχη και υπαλλήλους του δημοσίου) και τα ίδια τα συστήματα. Τα προβλήματα αυτά διακρίνονται σε 4 κατηγορίες βάσει του τομέα που κατά βάση άπτονται και είναι τα εξής: στρατηγικός σχεδιασμός, δομικά χαρακτηριστικά της Δημόσιας Διοίκησης, κουλτούρα και διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων.

Ε1.1. Στρατηγικός Σχεδιασμός

Έλλειψη διαχρονικού οράματος. Ένα βασικό πρόβλημα εντοπίζεται στην έλλειψη διαχρονικά ενός οράματος για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη χώρα, παρότι ορισμένες φορές καταγράφονται αποσπασματικά οραματικοί στόχοι³¹. Ο ορισμός ενός τέτοιου οράματος κρίνεται ως ένας κρίσιμος παράγοντας για τη μετέπειτα επιτυχημένη εξέλιξη και ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα και συνεπώς για το συντονισμό των σχετιζομένων δράσεων, καθώς αφορά στη βασική κατεύθυνση που ορίζεται για εκείνη και τη στόχευση που καλείται να εξυπηρετήσει. Ακόμη, η έλλειψη οράματος ευρύτερα για τη Δημόσια Διοίκηση ή τη χώρα δε διευκολύνει την επιτυχή ανάπτυξη συστημάτων ή υπηρεσιών στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και εντείνει τον κατακερματισμό στην ανάπτυξή τους, την ώρα που η σύνδεση και σύμπλευση τους με ένα τέτοιο κυβερνητικό όραμα έχει δώσει στο παρελθόν ώθηση, ουσιαστικά και συμβολικά, σε ανάλογες προσπάθειες, όπως για παράδειγμα η ανάπτυξη του taxisnet υπό το πρίσμα του εκσυγχρονισμού και της προσπάθειας πάταξης της διαφθοράς (Prasorouliou 2009), ή κατά τη διετία 2010-2011 η ανάπτυξη της Διαύγειας, του OpenGov και της ηλεκτρονικής συνταγογράφησης για την προώθηση της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της πάταξης της διαφθοράς.

Το κενό ανάμεσα στην ψηφιακή στρατηγική, το σχέδιο δράσης και την υλοποίηση. Τα κείμενα που δημιουργούν τη στρατηγική στον τομέα των ΤΠΕ (ψηφιακή στρατηγική) θέτουν γενικούς στόχους και ακολουθούν τις οδηγίες και στόχους της ΕΕ, καθώς και τις ταχύτερες εξελίξεις και τάσεις στην τεχνολογία παγκοσμίως. Κάτω από αυτό το πρίσμα ορίζεται, επανα-

³¹. Βλ. για παράδειγμα σχετική αναφορά στη <http://www.opengov.gr/minireform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron-diakyv.-teliko-pdf1.pdf>

καθορίζεται, δημοσιοποιείται και διακηρύσσεται η στρατηγική της χώρας στα ευρωπαϊκά ή παγκόσμια όργανα, φόρα ή εκδηλώσεις. Στη συνέχεια δημιουργείται χρονικό και ουσιαστικό κενό ανάμεσα στη διακήρυξη της ψηφιακής στρατηγικής και τη δημιουργία συγκεκριμένου, συνεκτικού και ρεαλιστικού σχεδίου δράσης με εξειδίκευση υλοποίησης της στρατηγικής ανά τομέα παροχής υπηρεσιών. Ακόμη, όπως αναφέρουμε ξανά, ως επί τω πλείστον δεν προγραμματίζεται ή εκκινεί μια πρωτοβουλία για ένα έργο βάσει των αναγκών, παρά μόνο αν εμφανιστεί μία διαθέσιμη χρηματοδότηση (κατά βάση ευρωπαϊκή). Αντιστρόφως, όταν προκύψει κάποια χρηματοδότηση, ως χώρα σπεύδουμε να υλοποιήσουμε το όποιο έργο δίχως να έχει προηγηθεί μία μελέτη σκοπιμότητας ούτως ώστε να διαπιστωθεί η αναγκαιότητα του ή όχι, καθώς και κατά πόσο εξυπηρετούνται οι ανάγκες της Δημόσιας Διοίκησης.

Η απουσία ρεαλιστικού πλάνου υλοποίησης της στρατηγικής. Στο πιο πάνω κενό συμβάλλει η παρατηρούμενη παντελής απουσία ρεαλιστικού πλάνου υλοποίησης της στρατηγικής, το οποίο θα πρέπει να καθορίζει τους συνεκτικούς επιμέρους στόχους, το χρόνο, τα μέσα (πόρους) και τους τρόπους και κανόνες υλοποίησης. Συνεπώς, ως προς αυτήν την κατεύθυνση, παραμένει ημιτελής η προσπάθεια σε υψηλό πολιτικό/ διοικητικό επίπεδο (συνήθως στο επίπεδο των Γενικών Γραμματέων), στο οποίο καθορίζεται η στρατηγική, και δεν υπάρχουν τρόποι διάχυσης και ανάληψης επιμέρους στόχων και δράσεων υπό ένα συνεκτικό και συγκεκριμένο σχέδιο για όλα τα επίπεδα υλοποίησης. Η υλοποίηση επαφίεται σε διοικητικές δομές με αντικρουόμενες, δυσδιάκριτες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες και συναρμοδιότητες, σε ένα πολύπλοκο κανονιστικό πλαίσιο διαχείρισης μιας αντιπαραγωγικής και αναποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης.

Η σχεδίαση της στρατηγικής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από την κορυφή, αλλά της υλοποίησης από τη βάση. Συγκεκριμένα, οι φορείς καλούνται να υποβάλλουν προς χρηματοδότηση έργα που να υλοποιούν τη δημοσιευμένη στρατηγική. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα συχνά τα έργα να καλύπτουν κυρίως επείγουσες και αποσπασματικές ανάγκες των φορέων, εξυπηρετώντας τη στρατηγική μόνο κατ' όνομα. Παράλληλα, συχνά η επιλογή των έργων δεν γίνεται με ανταγωνιστικά κριτήρια αλλά με μόνο κριτήριο αν έχουν κάποια ελάχιστη συνάφεια με τη στρατηγική. Έτσι σπαταλούνται σημαντικοί υλικοί και ανθρώπινοι πόροι στην υλοποίηση έργων ελάχιστης σημασίας, ενώ δεν τίθεται σε προτεραιότητα η υλοποίηση απαραίτητων έργων με σημαντικά πολλαπλασιαστικά οφέλη.

Αναμένεται ανάλογα με τα ως άνω προβλήματα να εμφανιστούν και στην υλοποίηση της νέας Εθνικής Ψηφιακής Στρατηγικής με Νέο Πλαίσιο Παραγωγής Έργων ΤΠΕ, αν δεν εκπονηθεί ταυτόχρονα συγκεκριμένο και ουσιαστικό Σχέδιο Δράσης με εξορθολογισμό και απλοποίηση του οργανωτικού και διαχειριστικού συστήματος υλοποίησης. Η έως πρότινος

έλλειψη ενός κεντρικού οργάνου που να έχει την ευθύνη για τη χάραξη της στρατηγικής και συνολική εποπτεία του πλαισίου παραγωγής έργων ΤΠΕ στο Δημόσιο καλύπτεται πλέον θεσμικά με την Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής (ΓΓΨΠ, 2016) και το νεοσύστατο υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης (ΨΠΤΕ).

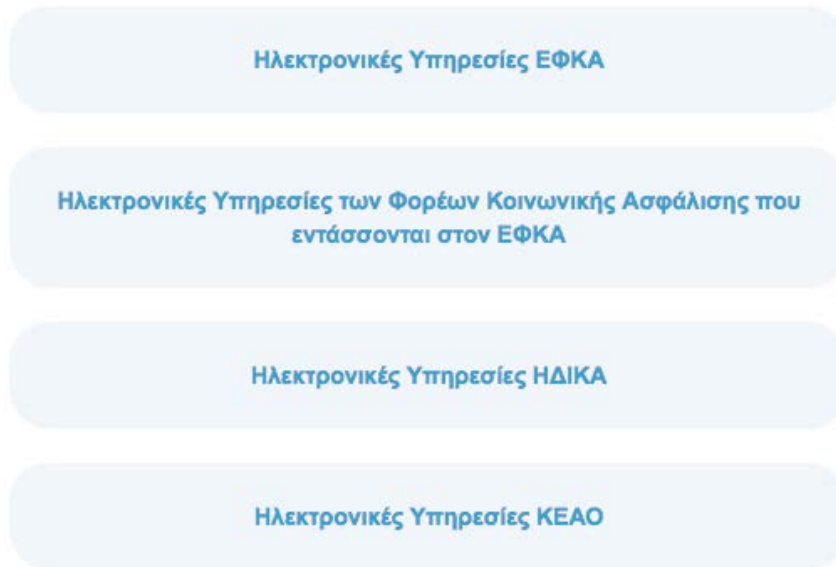
Η έλλειψη συνέχειας στη Δημόσια Διοίκηση. Οι αλλαγές σε κυβερνήσεις και πρόσωπα οδηγούν πολλές φορές σε ανατροπές και διαφορετικές (στρατηγικές) κατευθύνσεις προκαλώντας εκτεταμένη ασυνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση. Οι συχνές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου και η αβεβαιότητα που επικρατεί, σε συνδυασμό με μία αίσθηση μη προσήλωσης και μη δέσμευσης (commitment) που αυτές εν πολλοίς προκαλούν, δημιουργούν μια προβληματική κατάσταση με σπατάλη πόρων, αποτυχημένα ή εγκαταλελειμμένα έργα και εν τέλει αναποτελεσματική διοίκηση. Ακόμη, η συχνή αλλαγή αρμοδίων υπηρεσιών (μετά την απόδοση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων και ευθυνών συντονισμού βάσει του ν.3979/2011 για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και της δομής των υπουργείων δεν επιτρέπουν την ολοκλήρωση αποτελεσμάτων, ενώ προκαλούνται πολλές καθυστερήσεις μέχρι να πραγματοποιηθεί η στελέχωση τους, όπως συνέβη το 2016 με την πολύμηνη καθυστέρηση στελέχωσης της ΓΓΨΠ και της μετάβασής της εν συνεχεία στο νεοσύστατο υπουργείο. Το ζήτημα συνολικά της ακολουθούμενης πολιτικής και προσέγγισης τόσο σε πολιτικό όσο και σε στελεχιακό/διοικητικό επίπεδο, ανάγεται τελικά σε επίπεδο μικροπολιτικής, δύναμης και ισορροπιών και καταλήγει να είναι φιλοδοξία, γραφειοκρατικό εγχείρημα ή υπόθεση προσώπων. Πέραν της ασυνέχειας σε επίπεδο πολιτικών ή στρατηγικών επιλογών, η πολιτική εναλλαγή και συνέχεια σε επίπεδο διοίκησης δεν διευκολύνεται από την έλλειψη πρόνοιας για την επαρκή αποτύπωση τεκμηρίωσης σε σχετικό αρχείο δράσεων, διαδικασιών ή συστημάτων (documentation), πολλώ δε μάλλον από τακτικές, όπως η αφαίρεση εγγράφων και του αρχείου ή των σκληρών δίσκων στα υπουργεία, οι οποίες παραμένουν ιδιαίτερα συνήθεις. Αυτό το γεγονός έχει σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στη διαφάνεια και τη λογοδοσία (accountability) στο Δημόσιο και οφείλεται εν μέρει στη μη σχετική θεσμοθέτηση για τη δημιουργία και διατήρηση μέσων διευκόλυνσης της συνέχειας στη Δημόσια Διοίκηση σε πολλά επίπεδα. Επίσης, χαρακτηριστικό της αδράνειας που επικρατεί ως αποτέλεσμα είναι ότι σε συνέδρια και ημερίδες που διεξάγονται ετησίως για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και χρήση ΤΠΕ στον δημόσιο τομέα, επαναλαμβάνονται συνεχώς οι ίδιες εξαγγελίες ή η ίδια διαπίστωση και ανάλυση προβλημάτων, δίχως να σημειώνεται κάποια πρόοδος στο μεσοδιάστημα.

Η απουσία πολιτο-κεντρικής προσέγγισης. Οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες σχεδιάζονται υπό την εσωστρεφή οπτική των δημοσίων υπηρεσιών αποσκοπώντας στον αυτοσκοπό της ύπαρξης τους, αντί για εκείνη της εξυπηρέτησης των πολιτών/επιχειρήσεων (βλ. παράδειγμα με ΕΦΚΑ

στην επόμενη παράγραφο – Εικόνα 1 και παράρτημα Α). Συγκεκριμένα, αντί για μια προσέγγιση με τον πολίτη στο επίκεντρο, όπως προτάσσουν οι καλές πρακτικές στον ιδιωτικό τομέα και οι σχετικές μελέτες για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση (European Commission 2016), ο σχεδιασμός των ηλεκτρονικών υπηρεσιών γίνεται μέσα από μία διαδικαστική οπτική, η οποία αγνοεί τη μεγάλη εικόνα και το ζητούμενο που είναι η εξυπηρέτηση του ωφελούμενου πολίτη ή επιχείρησης και εστιάζει αποσπασματικά σε επιμέρους διαδικασίες. Η κατάσταση αυτή έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία και έκδοση «ηλεκτρονικών πιστοποιητικών» αντί της παροχής ολοκληρωμένης τελικής υπηρεσίας. Ακόμη, η ορολογία που συχνά χρησιμοποιείται και εν γένει η κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης που υιοθετείται και αντικατοπτρίζεται δεν είναι απαραίτητα προσιτή και κατανοητή στον πολίτη.

Ο **αναποτελεσματικός σχεδιασμός διεργασιών**. Οι γραφειοκρατικές και χρονοβόρες διαδικασίες αποτελούν γνωστό και διαπιστωμένο πρόβλημα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Τα βήματα των διαδικασιών δεν περιγράφονται πάντα σαφώς, ακόμα και εντός των υπηρεσιών. Ένας βασικός λόγος είναι ότι η καταγραφή τους απαιτεί πλοήγηση στο σύνθετο και πολύπλοκο νομοθετικό πλαίσιο, και μάλιστα ανά τακτά χρονικά διαστήματα, καθώς νομοθετικές ρυθμίσεις εξαιρέσεων, τροπολογίες και εν γένει αλλαγές του πλαισίου είναι συχνές, ενίοτε χωρίς συνέπεια ή συνέχεια. Η προσπάθεια ηλεκτρονικής υποστήριξης αυτών των διαδικασιών συναντά επομένως δύο είδη προβλημάτων. Πρώτον, λόγω της απουσίας πλήρους τεκμηρίωσης των διαδικασιών αλλά και του εύρους των ειδικών ρυθμίσεων και εξαιρέσεων, υπάρχει έλλειψη σαφών προδιαγραφών για την ανάπτυξη κατάλληλου λογισμικού. Σε συνδυασμό με τον τρόπο ανάπτυξης των έργων πληροφορικής (έργα με μεγάλο χρονικό ορίζοντα ανάπτυξης και υλοποίησης) και την ελλιπή πρόβλεψη για διαδικασίες συντήρησης και ανανέωσης του λογισμικού, η υποστήριξη διοικητικών αλλαγών που προκύπτουν σε βάθος χρόνου καθίσταται προβληματική. Το αποτέλεσμα είναι η αδυναμία των πληροφοριακών συστημάτων να υποστηρίξουν πλήρως σύνθετες διεργασίες και να παρατηρείται **αναντιστοιχία των διαδικασιών** που υποστηρίζονται ηλεκτρονικά από τις διαδικασίες που ακολουθούνται στην πράξη. Ο δεύτερος τύπος προβλήματος αφορά την **απουσία ανασχεδιασμού διεργασιών**. Αφενός μία συστηματική αξιολόγηση και αναθεώρηση των διαδικασιών με συμμετοχή των εμπλεκόμενων υπηρεσιών είναι περιορισμένη και ασύνδετη με τη δρομολόγηση νομοθετικών ρυθμίσεων. Αφετέρου, η ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων εστιάζει σε τεχνικά θέματα και δεν αντιμετωπίζεται ως ευκαιρία ανασχεδιασμού και απλοποίησης των διεργασιών με βάση τις δυνατότητες που δίνει η τεχνολογία, π.χ. στη διακίνηση εγγράφων ή στη διενέργεια ελέγχων. Έτσι άσκοποι και γραφειοκρατικοί τρόποι λειτουργίας παραμένουν, ειδικά στην περίπτωση που απαιτείται ανταλλαγή εγγράφων και πληροφοριών μεταξύ υπηρεσιών.

Εικόνα 1: Παράδειγμα Απουσίας Πολιτο-κεντρικής Προσέγγισης στον Σχεδιασμό Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών και Σελίδων



Πηγή: Screenshot από ιστοσελίδα ΕΦΚΑ http://www.efka.gov.gr/_eservices/home.cfm

Για παράδειγμα, η ιστοσελίδα των ηλεκτρονικών υπηρεσιών του Ενιαίου Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης προβάλλει τις προσφερόμενες υπηρεσίες ως τμήματα της δομής του (ηλεκτρονικές υπηρεσίες ΕΦΚΑ, φορέων που εντάσσονται στον ΕΦΚΑ, ΗΔΙΚΑ και ΚΕΑΟ), αντί ως απάντηση των αναγκών εξυπηρέτησης που μπορεί να έχει ο πολίτης (βλ. επίσης Παράρτημα Α).

Ε1.2. Δομικά Χαρακτηριστικά Δημόσιας Διοίκησης

Η Ναπολεόντεια παράδοση της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα, με βάση το νομικό formalισμό και όχι τις ουσιαστικές προτεραιότητες (Srapou, 2008), δυσκολεύει την ευέλικτη υλοποίηση έργων πληροφορικής, διότι αποθαρρύνει την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και τη γρήγορη, οικονομική υλοποίηση των πιο σημαντικών απαιτήσεων ενός πληροφοριακού συστήματος και τη μετέπειτα εξέλιξή του με διαρκείς βελτιώσεις. Αντιθέτως, αναπτύσσονται μεγάλα, μονολιθικά συστήματα με έμφαση στην τυπική ικανοποίηση όλων των προδιαγραφών αντί για την ουσιαστική ικανοποίηση αυτών που έχουν σημασία για την αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία του συστήματος. Παράλληλα, η λεπτομερής θεσμοθέτηση με νόμους και Υπουργικές Αποφάσεις των προδιαγραφών που υλοποιούνται από πληροφοριακά συστήματα δυσκολεύουν την ευέλικτη προσαρμογή και βελτίωσή τους. Για παράδειγμα, όλα τα πεδία της ηλεκτρονικής δήλωσης «Πόθεν Έσχες» ορίζονται λεπτομερώς στην Κ.Υ.Α. (Κοινή Υπουργική Απόφαση) αριθμ. πρωτ.: 1846/13.10.2016 «Τύπος και περιεχόμενο της Δήλωσης Περιουσιακής Κατάστασης (Δ.Π.Κ) και της Δήλωσης Οικονομικών Συμφερόντων (Δ.Ο.Σ) Ηλεκτρονική υποβολή των

δηλώσεων αυτών» που υπογράφεται από τον αναπληρωτή υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και τον υπουργό Οικονομικών, με αποτέλεσμα μία οποιαδήποτε αλλαγή λόγω βελτίωσης να απαιτεί την έκδοση νέας Κ.Υ.Α. Τελευταία, σε μια μάλλον άστοχη προσπάθεια διοικητικής «επιβολής» της χρήσης τους, τα πληροφοριακά συστήματα περιγράφονται λεπτομερώς ως προς τις διαδικασίες και τη χρήση τους σε νόμους, με αποτέλεσμα να δημιουργείται τροχοπέδη στην ευελιξία της αναδιοργάνωσης που η ίδια η τεχνολογία και η εφαρμογή της επιφέρει. Συνέπεια αυτού είναι η αύξηση της γραφειοκρατίας, αφού όταν μια διαδικασία αλλάζει, θα πρέπει να αλλάξει και ο νόμος που την περιγράφει. Ωστόσο, η επιτυχής εφαρμογή τεχνολογικών συστημάτων και η αναδιοργάνωση είναι συνεχείς και αλληλεξαρτώμενες. Έτσι παρατηρείται η ουσιώδης αντίφαση κατά την οποία ενώ η θεμελιώδης αρχή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι η κατάργηση των εγγράφων και αξιοποίηση μόνο της πληροφορίας, να έχουν δημιουργηθεί στην πραγματικότητα δυο «οικοσυστήματα»: ένα ηλεκτρονικό και άτυπο και ένα παράλληλο «τυπικό» που ακολουθεί.

Το **προβληματικό θεσμικό και νομικό πλαίσιο**. Το θεσμικό και νομικό πλαίσιο παραδοσιακά δεν έχει υπάρξει σύμμαχος της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα. Κακής ποιότητας νομοθέτηση, έλλειψη κωδικοποίησης, νομοθετικά κενά και αντικρουόμενες θεσμικές ρυθμίσεις, δημιουργούν εμπόδια ή ασάφειες στην προώθηση και χρήση κρίσιμων έργων ΤΠΕ. Ένα παράδειγμα προβληματικής κατάστασης αποτέλεσε το χρόνιο θέμα με την ταυτοποίηση και με την εγκυρότητα των ηλεκτρονικών εγγράφων μόνο. Η θεσμική «θωράκιση» ηλεκτρονικών διαδικασιών με την ταυτόχρονη κατάργηση των αντίστοιχων «χειρόγραφων» ή «εγγράφων» διαδικασιών, αργή ή δεν επέρχεται τελικά, με αποτέλεσμα την παράλληλη λειτουργία δύο ειδών διαδικασιών: την ηλεκτρονική και την έγγραφη. Αντίστοιχα προβληματικό και ιδιαίτερα περιοριστικό είναι το πλαίσιο για τις προμήθειες ΤΠΕ σε επίπεδο δημοσίων οργανισμών (π.χ. νοσοκομεία) παραγνωρίζοντας την ιδιαίτερη φύση τους. Ευρύτερα, η Δημόσια Διοίκηση, και μέσω του θεσμικού πλαισίου, παρουσιάζει έντονη αδυναμία διαχείρισης των έργων ΤΠΕ ως έργα ειδικών απαιτήσεων προμηθειών και σχεδιασμού, υλοποίησης, παρακολούθησης και υποστήριξης.

Τα **πολλαπλά δικαιολογητικά** και οι **πολλαπλές εμπλεκόμενες υπηρεσίες**. Ως απόρροια της έλλειψης στοχευμένου και μελετημένου ανασχεδιασμού διαδικασιών και του σχεδιασμού βάσει υπηρεσιακής αντί «πολιτοκεντρικής» οπτικής, αλλά και λόγω λοιπών αγκυλώσεων στον δημόσιο τομέα όπως η γραφειοκρατία και θεσμικοί/ νομικοί περιορισμοί, προβλέπονται και απαιτούνται πολλά δικαιολογητικά για τη διεκπεραίωση συγκεκριμένων υπηρεσιών. Αντίστοιχα ενίοτε εμπλέκονται πολλές διαφορετικές υπηρεσίες/ δομές. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ο πολίτης (ή η επιχείρηση) περνάει (ή «περνάει») από πολλαπλά σημεία, τα οποία συχνά δίνουν και αντικρουόμενες ή μη έγκυρες πληροφορίες.

Η **ασάφεια στην εμπλοκή και συμμετοχή αρμόδιων φορέων**. Σε συνάρτηση με το προηγούμενο σημείο, παρατηρείται συχνά έλλειψη σαφών αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε φορείς του δημοσίου. Κενά προκύπτουν στη χρήση και αξιοποίηση πληροφοριακών συστημάτων με πολλούς εμπλεκόμενους φορείς αλλά δίχως σαφήνεια στις αρμοδιότητες και τα όρια ανάμεσα τους. Κατά συνέπεια, είτε πολλαπλοί φορείς διεκδικούν την ιδιοκτησία και αρμοδιότητα ενός πληροφοριακού συστήματος ή επιμέρους τομέων (π.χ. ευθύνη παροχής και εγκυρότητας συγκεκριμένων πεδίων όπως η διεύθυνση ενός πολίτη), είτε ουδείς, με αποτέλεσμα σε κάθε περίπτωση να δημιουργούνται καθυστερήσεις ή/ και αδράνεια.

Η **εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου προστασίας προσωπικών δεδομένων**. Σύμφωνα με ερμηνείες νομικών που εμπλέκονται στην υλοποίηση πληροφοριακών συστημάτων στο δημόσιο, στοιχεία που έχει ένας φορέας δεν μπορεί να τα χρησιμοποιήσει άλλος. Στην καλύτερη περίπτωση, η λύση που χρησιμοποιείται είναι η άντληση των στοιχείων από το πληροφοριακό σύστημα του ενός φορέα και η μεταφόρτωσή τους σε άλλο. Αυτή όμως η πρακτική έχει ως αποτέλεσμα τη συνύπαρξη πολλαπλών αντιγράφων των ίδιων δεδομένων σε κάθε πληροφοριακό σύστημα και τα οποία δεν ενημερώνονται αυτόματα αλλά, αντίθετα, δημιουργούν εστίες ασύμβατων δεδομένων.

E1.3. Κουλτούρα και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

Τα **προβλήματα στη διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού**. Πολλές από τις μονάδες που πρέπει να πρωτοστατήσουν στην υλοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης διοικούνται από στελέχη που δεν είναι κατάλληλα για το σκοπό αυτό. Συχνά η τοποθέτηση στελεχών σε θέσεις ευθύνης δεν γίνεται με αξιοκρατικά κριτήρια που να διασφαλίζουν ότι σε αυτές τοποθετείται ο πλέον κατάλληλος άνθρωπος, ώστε να εξασφαλίζεται και η απαραίτητη «συνέχεια της Δημόσιας Διοίκησης», ανεξάρτητη από κομματικές αλλαγές. Επιπλέον, η απουσία ουσιαστικής αξιολόγησης και ισχυρών κινήτρων που να σχετίζονται με την απόδοση του προσωπικού δυσκολεύουν την υιοθέτηση αλλαγών, όπως η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, που επιφέρουν αναστάτωση στον οργανισμό και εμπεριέχουν σοβαρούς κινδύνους για αστοχίες κατά την υλοποίηση.

Η **έλλειψη αισθήματος και ευθύνης ιδιοκτησίας**. Η έλλειψη αυτή παρατηρείται τόσο στους φορείς των προτάσεων έργων όσο και στους φορείς πελατών (χρηστών-ωφελούμενων). Τα πληροφοριακά συστήματα συχνά θεωρούνται κάτι ξένο στη λειτουργία των φορέων και επικρατεί μια τάση αποφυγής ανάληψης ευθύνης για τη λειτουργία των συστημάτων ή και για τη βελτίωσή τους. Ακόμη και φορείς που είναι υπεύθυνοι για την καθημερινή λειτουργία ορισμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών αντιμετωπίζουν το σχετικό πληροφοριακό σύστημα ως κάτι το οποίο τους ανατέθηκε μεν η διαχείριση του από υπηρεσιακής πλευράς (πχ. ως σημείο επαφής με τους

πολίτες), αλλά το αντιμετωπίζουν ως κάτι τρίτο και ως μαύρο κουτί λόγω της ανάπτυξης του από άλλο φορέα ή εξωτερικό ανάδοχο και τη μη ορθή υιοθέτηση του. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την ακόμη εντονότερη ασάφεια σχετικά με τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα και την έλλειψη πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση προβλημάτων ή δυσλειτουργιών που προκύπτουν (τα οποία στη συνέχεια οδηγούν σε workarounds και πολλές φορές σε συντήρηση αναποτελεσματικών ή μη λειτουργικών υπηρεσιών και ενίοτε τελικά σε απαξίωση των συστημάτων).

Η έλλειψη κατάρτισης του προσωπικού επιμέρους φορέων. Στους εμπλεκόμενους φορείς παρατηρείται συχνά έλλειψη κατάρτισης του προσωπικού και τεχνογνωσίας, η οποία ωστόσο δεν αφορά απλά την απουσία εξειδικευμένων εκπαιδευτικών σεμιναρίων, αλλά και την γενικότερη εκπαίδευση σε θέματα του ρόλου της δημόσιας διοίκησης και του δημόσιου λειτουργού. Σε συνάρτηση με τα προηγούμενα σημεία, δεν υπάρχει αντίληψη του ρόλου και των επιμέρους αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων, με αποτέλεσμα την έλλειψη συνεργασίας ενδοϋπηρεσιακά, αλλά και μεταξύ διαφορετικών φορέων.

Το **κακό επίπεδο συνεργασίας** νομικών, τεχνικών, υπηρεσιών και υπαλλήλων μεταξύ τους, και της διοίκησης με τους πολίτες. Το κακό αυτό επίπεδο συνεργασίας, που συναντάται σε διάφορα επίπεδα, προκύπτει πέραν της αποσπασματικής κάθε φορά αντιμετώπισης από την ύπαρξη διαφορετικής αντίληψης των ζητημάτων. Ακόμη, συχνά πηγή αντίστασης σε αλλαγές συσχετιζόμενες με έργα ΤΠΕ είναι ότι δεν «διαφημίζονται» σωστά στους εμπλεκόμενους, προκαλώντας αντίδραση και στη μικρο-οικονομία ενός συστήματος. Παραδείγματα τέτοιων ζητημάτων αποτελούν οι εκ των υστέρων γνωμοδοτήσεις της ΑΠΔΠΧ και των κατάλληλων ανεξάρτητων αρχών αντί της έγκαιρης και αποτελεσματικής εμπλοκής της και συνεργασίας. Στην περίπτωση των Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων Υγείας (ΟΠΣΥ), ενώ αποφασίστηκε ορθά η ανάπτυξη ανά Υγειονομική περιφέρεια, αντί να γίνει σε κεντρικό-πανελλαδικό επίπεδο, για πιο ελεγχόμενα έργα και καλύτερη προσαρμογή στις ιδιαιτερότητες κάθε υγειονομικής περιφέρειας, εν τέλει αγνοήθηκαν εν πολλοίς οι τοπικοί εταίροι των νοσοκομείων. Δεν υπήρξε, επίσης, ο απαραίτητος ορισμός κάποιων συγκεκριμένων κοινών προδιαγραφών σε κεντρικό επίπεδο, με αποτέλεσμα την τελείως διαφορετική προσέγγιση σε κάθε Υγειονομική περιφέρεια και σε κάθε Νοσοκομείο, με αντίστοιχα διαφορετικά αποτελέσματα στην τελική έκβαση κατά περίπτωση, καθώς και τη σημερινή κατακερματισμένη εικόνα που δεν προβλέπει, αλλά και περιορίζει, κάθε δυνατή συνεργασία.

Η επικρατούσα κουλτούρα και αντίληψη. Η επικρατούσα νοοτροπία και κουλτούρα στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση δεν ευνοεί την επιτυχή ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και τελικά τη βέλτιστη εξυπηρέτηση των αποδεκτών υπηρεσιών του δημοσίου. Παρά τις πολλές εξαιρέσεις, επικρατεί έντονη ευθυνοφοβία ανάμεσα στους υπαλλήλους, στα στελέχη

και στους επικεφαλής της Δημόσιας Διοίκησης, με χαμηλό επίπεδο ανάληψης πρωτοβουλιών και καινοτομίας. Παρατηρείται συχνά εφησυχασμός και σε μεγάλο βαθμό ένας συντηρητισμός στην εργασιακή σταδιοδρομία που συντελεί στη διατήρηση της εκάστοτε υφιστάμενης κατάστασης. Παράλληλα, δεν είναι σπάνιο φαινόμενο η δράση ενός κακώς εννοούμενου, μωπικού συνδικαλισμού με την εφαρμογή συντεχνιακών πρακτικών που δεν προτάσσουν το κοινό συμφέρον και τα δίκαια αιτήματα, ενώ εσωτερικά σε υπηρεσίες και φορείς συνάπτονται συμμαχίες με βάση κομματικά και πολιτικά κριτήρια προκαλώντας διαμάχες και έντονη αντίσταση στις όποιες πρωτοβουλίες προώθησης αλλαγών.

E1.4. Διαχείριση Πληροφοριακών Συστημάτων

Η φιλόδοξη ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που δεν μπορούν να συντηρηθούν. Ως επί το πλείστον, τα μεγαλύτερα έργα ΤΠΕ που έχουν αναπτυχθεί στη χώρα προέρχονται από συγχρηματοδοτήσεις εθνικών και ιδίως ευρωπαϊκών πόρων από τα εκάστοτε αντίστοιχα κοινοτικά πλαίσια στήριξης. Οι συγχρηματοδοτήσεις αυτές είναι απαραίτητες και κρίσιμες για την υλοποίηση των έργων, έχοντας ως συνέπεια μόνο τέτοια συγχρηματοδοτούμενα έργα να προχωρούν. Προκαλείται, ωστόσο, έντονο πρόβλημα χρηματοδότησης για την περαιτέρω ανάπτυξη, συντήρηση και υποστήριξη της συνέχειας στη λειτουργία τους από αμιγώς εθνικούς οικονομικούς πόρους (Τακτικός Προϋπολογισμός). Για τη μεγαλύτερη δυνατή απορρόφηση και αξιοποίηση διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων, αλλά και προκειμένου να είναι επιλέξιμες οι προβλεπόμενες δαπάνες από ευρωπαϊκά ταμεία, συχνά προβλέπονται λειτουργίες που κατ'επίφαση ονομάζονται «παροχής υπηρεσιών επιπέδου 4» και δημιουργούν ως αποτέλεσμα υπερεκτιμημένες προσδοκίες.

Η χρηματοδότηση των έργων δεν προβλέπει τη συντήρησή τους. Όπως αναφέρθηκε, από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) μέχρι σήμερα έχουν μεσολαβήσει 20 χρόνια στα οποία η υλοποίηση έργων ΤΠΕ γίνεται με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτή βάσει κανονισμών καλύπτει την υλοποίηση αλλά όχι τη συντήρηση του έργου, η οποία είναι συνήθως το 20% της αξίας του. Το έλλειμμα αυτό καλύπτεται συχνά με τη μέθοδο της εγκατάλειψης του προηγούμενου συστήματος και υλοποίησης ενός νέου συγχρηματοδοτούμενου.

Οι χρονοβόρες και ανελαστικές διαδικασίες προμηθειών, η απαρχαίωση νέων συστημάτων και η δέσμευση σε αυτά. Όπως σημειώθηκε, συχνά προκρίνονται μεγάλα μονολιθικά συστήματα με εξαιρετικά μακρούς κύκλους υλοποίησης (time to market) που οδηγούν σε σοβαρά προβλήματα και χαμηλή αποτελεσματικότητα στη λειτουργία του δημοσίου. «Νέα» συστήματα, τα οποία θεωρούνταν προηγμένα και αποτελεσματικά κατά τη φάση του σχεδιασμού τους, απαρχαιώνονται μέχρι την έναρξη λειτουργίας τους. Επίσης, απευθύνονται αναγκαστικά σε μεγάλες μόνο εταιρείες λόγω

του μεγέθους τους, ενώ οδηγούν σε πολύπλοκα και κλειστά συστήματα με αντίστοιχη εξάρτηση από τον ανάδοχο (vendor lock-in) και συνεχείς επεκτάσεις συμβολαίων. Οδηγούν ακόμη σε περισσότερο καθετοποιημένες λύσεις, ενώ λόγω και της μεθοδολογίας του καταρράκτη που ακολουθείται κατά κόρον στην ανάπτυξη συστημάτων υπάρχει υψηλός κίνδυνος αποτυχίας και έντονη αδυναμία ενσωμάτωσης αλλαγών. Προκύπτει έτσι υψηλή σπατάλη πόρων, αντί τέτοιοι πόροι να κατευθύνονται στη συντήρηση των συστημάτων.

Η δέσμευση σε δυνητικά αναποτελεσματικούς προμηθευτές. Ο ανελαστικός τρόπος υλοποίησης μεγάλων έργων πληροφορικής επίσης δεσμεύει το δημόσιο σε δυνητικά αναποτελεσματικούς προμηθευτές πληροφορικής, μιας και η κήρυξη ενός προμηθευτή ως έκπτωτου ή η αντικατάστασή του από άλλον σπάνια είναι ρεαλιστική επιλογή κατά το στάδιο υλοποίησης ενός έργου. Η έλλειψη ρεαλιστικών εναλλακτικών λύσεων συχνά οφείλεται στην εγγενή πολυπλοκότητα των έργων πληροφορικής, στη χρήση κλειστών τεχνολογιών, στην κακή ποιότητα της εργασίας και σε ασφυκτικά ανελαστικά χρονοδιαγράμματα υλοποίησης. Συνεπώς, συνήθως οι ενέργειες αυτές μπορεί να οδηγήσουν σε συνολική αποτυχία το έργο με κίνδυνο την υποχρέωση επιστροφής χρηματοδότησης που έχει ήδη εκταμιευθεί. Δυστυχώς, ορισμένοι προμηθευτές του δημοσίου ενίοτε εκμεταλλεύονται αυτές τις αδυναμίες παραδίδοντας και πιέζοντας να παραληφθούν έργα σημαντικά χαμηλότερης ποιότητας από αυτή που απαιτείται.

Η απουσία αρχιτεκτονικής λογισμικού σε υψηλό επίπεδο. Ενώ έχουν υλοποιηθεί εφαρμογές που καλύπτουν πολλούς τομείς της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δεν έχει υπάρξει μέριμνα έτσι ώστε αυτές να συνεργάζονται αρμονικά μεταξύ τους. Παρά τις αξιοσημείωτες προσπάθειες και επιτυχίες που έχουν σημειωθεί τα τελευταία χρόνια από τη ΓΓΠΣ, οι περισσότερες εφαρμογές τρίτων φορέων δεν επιτρέπουν την αυθεντικοποίηση των χρηστών με το αναγνωριστικό της (μετέπειτα) ΑΑΔΕ. Επιπλέον, δεν έχουν καθιερωθεί απλά πρότυπα και διαδικασίες συνεργασίας και εξουσιοδοτήσεων ώστε οι φορείς να μπορούν να ανταλλάσσουν μεταξύ τους πληροφορίες (π.χ. ασφαλιστική και φορολογική ενημερότητα, ποινικό μητρώο, στοιχεία κατοικίας και οικογενειακής κατάστασης), με αποτέλεσμα πολίτες και υπάλληλοι να μεταφέρουν τυπωμένα ή στην καλύτερη περίπτωση «ηλεκτρονικά» πιστοποιητικά από τη μια ηλεκτρονική εφαρμογή στην άλλη.

Η απουσία ή μη εφαρμογή κοινών αρχών σχεδιασμού των έργων Πληροφορικής. Παρατηρείται ο μη κοινός σχεδιασμός συστημάτων και δομών από τη διεπαφή με το χρήστη μέχρι τη φύλαξη των δεδομένων και τον τρόπο επικοινωνίας των συστημάτων. Για παράδειγμα οι ιστοσελίδες των υπουργείων είναι διαφορετικές και παρότι καθιερώθηκε συγκεκριμένο πρότυπο και κανόνες (Ελληνικό Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ή Πλαίσιο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης – ΠΗΔ, <http://www.e-gif.gov.gr/>) αυτό δεν ακολουθείται. Άξιο αναφοράς είναι ακόμη το ότι

σχεδόν στο σύνολο τους οι ιστοσελίδες της Δημόσιας Διοίκησης παρέχουν περιεχόμενο μόνο στα ελληνικά. Στο υπουργείο Τουρισμού, δε, ενώ φαίνεται να υπάρχει πρόβλεψη για την αγγλική γλώσσα, το περιεχόμενο κάθε υποενότητας της ιστοσελίδας είναι κενό με την ένδειξη «under construction» (υπό κατασκευή). Το visitgreece.gr που εκ φύσεως απευθύνεται σε αλλοδαπούς, εν δυνάμει τουρίστες, παρέχει περιεχόμενο και στα αγγλικά, μη συμπεριλαμβάνοντας ωστόσο τις γλώσσες σημαντικών χωρών προέλευσης για τον τουρισμό της χώρας όπως αυτές προκύπτουν από τα στατιστικά στοιχεία και προσδιορίζονται στη στόχευση του υπουργείου, κάτι που θα αποτελούσε ευκαιρία για νέες αγορές (π.χ. Γερμανία, Γαλλία, Ρωσία, Κίνα).

Η ασυνέχεια και μη αξιοποίηση πόρων και δομών. Όπως και στο επίπεδο στρατηγικών επιλογών και διαδικασιών, παρατηρείται έντονη ασυνέχεια και στο τεχνικό επίπεδο με ταυτόχρονη μη αξιοποίηση υπάρχουσών δομών και πόρων. Δεν ακολουθούνται κοινές πρακτικές και υποδομές ή πόροι και παρατηρούνται επικαλύψεις συστημάτων, επαναλήψεις πληροφοριών, ελλιπής συνεργασία και διαλειτουργικότητα συστημάτων. Για παράδειγμα, ακόμη και σε περιπτώσεις αλλαγής των ιστοσελίδων κάποιων υπουργείων, σε ορισμένες περιπτώσεις η παλαιά ιστοσελίδα διατηρείται παράλληλα με τη νέα με ασάφειες, και σε άλλες περιπτώσεις, στο άλλο άκρο, γίνεται η κατάργηση της παλαιάς δίχως την επαρκή μεταφορά πληροφοριών στη νέα ιστοσελίδα και τη διατήρηση αρχείου. Το υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, λόγω χάρη, στεγάζεται στο www.mindev.gov.gr (στο οποίο δείχνει και το www.mpec.gr), ορισμένες γενικές γραμματείες του υπουργείου έχουν δικές τους ιστοσελίδες όπως η ΓΓ Εμπορίου τη gge.gov.gr (στην οποία δείχνει και το www.gge.gr), άλλες γενικές γραμματείες φιλοξενούνται σε άλλα domains με τις ιστοσελίδες ggse.mpec.gr και www.ggea.gr να έχουν ξανά τις ίδιες ή και αντικρουόμενες πληροφορίες. Αντίστοιχα, η ιστοσελίδα του πρωθυπουργού και της ελληνικής κυβέρνησης που είχε δημιουργηθεί λίγα χρόνια πριν, καταργήθηκαν μετά την αλλαγή κυβέρνησης και πρόσφατα (αφότου είχε μεσολαβήσει νέα αλλαγή κυβερνητικής πλειοψηφίας) λειτούργησαν εκ νέου, δίχως όμως το ιστορικό αρχείο που θα εξυπηρετούσε στην πληρέστερη ενημέρωση των πολιτών.

Ο **κατακερματισμός εφαρμογών** σε συνδυασμό με τη **φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό**. Ως υποπερίπτωση του προηγούμενου σημείου, το οποίο όμως χρήζει ειδικής αναφοράς, αποτελεί ο κατακερματισμός εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε πολλαπλά ασύμβατα μεταξύ τους συστήματα και η φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε διαφορετικές και μη συνδεδεμένες βάσεις δεδομένων δημιουργώντας σιλό. Για παράδειγμα, τα πλήρη στοιχεία ακινήτων των πολιτών φυλάσσονται πολλαπλές φορές ως εξής: (1) στο πληροφοριακό σύστημα του κτηματολογίου, (2) στο πληροφοριακό σύστημα του περιουσιολογίου (Ε9) της ΑΑΔΕ, (3) στο πληροφοριακό σύστημα ELENXIS της ΑΑΔΕ, (4) στο πληροφοριακό σύστημα «Πόθεν Έσχες» που λειτουργεί η ΓΓΠΣ για λογαριασμό πέντε αρχών ελέγχου. Αντίστοιχα, τα στοιχεία του κάθε πολίτη

(ονοματεπώνυμο, διεύθυνση, τηλέφωνο, αριθμός ταυτότητας, διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, κλπ.) φυλάσσονται ξεχωριστά σε δεκάδες πληροφοριακά συστήματα σε όλο το Δημόσιο. Η πρακτική αυτή προκαλεί τη σπατάλη πόρων των πολιτών και της διοίκησης για την καταχώριση και συντήρηση των στοιχείων, την τήρηση ανεπίκαιρων στοιχείων όταν αυτά αλλάζουν, καθώς και τη σπατάλη χώρου αποθήκευσης και πόρων/μη αξιοποίηση διαθέσιμης δυναμικότητας για την υλοποίηση του σχετικού λογισμικού σε κάθε πληροφοριακό σύστημα. Η αρνητική επίπτωση στην ακεραιότητα των διαθέσιμων στοιχείων-δεδομένων κρίνεται σημαντική, λαμβάνοντας υπόψη επιπλέον την τάση διεθνώς να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στα δεδομένα έναντι των συστημάτων. Το σημείο αυτό σχετίζεται και με την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου προστασίας προσωπικών δεδομένων, όπως έχει ήδη αναφερθεί παραπάνω.

Οι **αναποτελεσματικοί κανόνες εμπλοκής-συμμετοχής** (rules of engagement) των φορέων πρότασης, των φορέων χρηματοδότησης και των φορέων υλοποίησης έργων πληροφορικής. Όπως έχει προαναφερθεί, οι κανόνες συμμετοχής των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων είναι συχνά αναποτελεσματικοί ή ασαφείς. Ως απόρροια της λανθασμένης αντίληψης και αντιμετώπισης των έργων ΤΠΕ και της μεθοδολογίας καταρράκτη που συνήθως ακολουθείται, δεν υπάρχει η απαραίτητη συνεργασία για τη θετική έκβαση του εγχειρήματος υλοποίησης και υιοθέτησης ΤΠΕ, οι πραγματικές ανάγκες κάθε φορέα αγνοούνται, δεν λειτουργούν αποτελεσματικοί δίαυλοι επικοινωνίας και δυσλειτουργίες ή συγκεκριμένοι τρόποι λειτουργίας αντιμετωπίζονται ως δεδομένοι, με την κάθε πλευρά να θεωρεί ότι η εμπλοκή της (αρκεί να) περιορίζεται σε συγκεκριμένα πλαίσια.

Ε2. Συνολική Αξιολόγηση της Ανάπτυξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Ε2.1. Επίσημες Αξιολογήσεις

Στις επίσημες ιστοσελίδες των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αναρτώνται οι ετήσιες εκθέσεις της πορείας και οι αξιολογήσεις τους. Συνήθως οι ετήσιες εκθέσεις και οι αξιολογήσεις των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αναφέρονται σε ποσοστά «απορρόφησης κονδυλίων» και σημαντικοί δείκτες αξιολόγησης θεωρούνται αυτοί που αφορούν την οικονομική ολοκλήρωση των έργων και Προγραμμάτων. Κατά τη διάρκεια μιας διαχειριστικής περιόδου πραγματοποιούνται τροποποιήσεις, ως ενέργειες εξυγίανσης, με τις οποίες στο τέλος της το Πρόγραμμα κλείνει με τα έργα που εντάχθηκαν, ολοκληρώθηκαν διαχειριστικά και έκλεισαν με όλες τους τις δαπάνες.

Αυτό σημαίνει στην πραγματικότητα ότι όποια έργα δεν υλοποιούνται σύμφωνα με τους αναμενόμενους ρυθμούς διαχείρισης και απορρόφησης «απεντάσσονται» από το Πρόγραμμα. Συνεπώς, δεν καταγράφονται τα στοιχεία τους ως «αποτυχημένα έργα», ενώ αν καταγράφονται δεν δημοσιοποιούνται συνολικά.

Ως αποτέλεσμα, σε όρους «διαχείρισης-απορρόφησης κονδυλίων» τα Επιχειρησιακά Προγράμματα κλείνουν στο τέλος της κάθε διαχειριστικής περιόδου (και μετά από $n+2$ έτη) χωρίς (τυπικά) να εμφανίζουν προβλήματα.

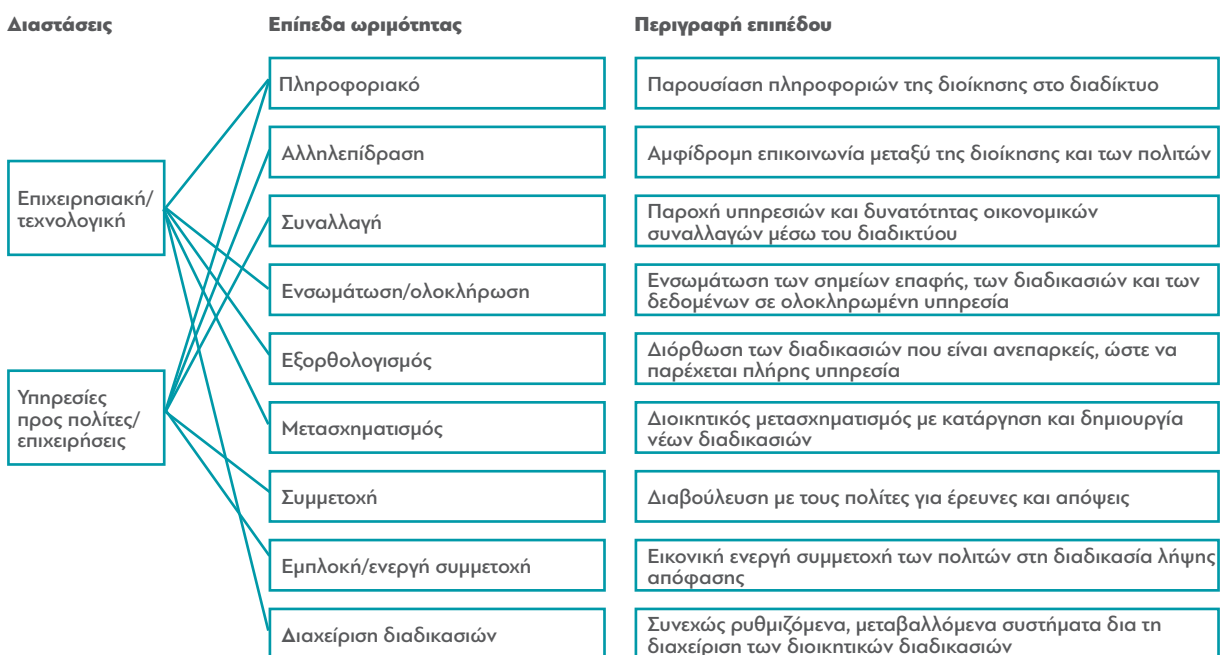
Δυστυχώς, αυτή η διάσταση της αξιολόγησης δεν δίνει έμφαση σε δείκτες αποτελέσματος ως προς τη χρήση, τη χρηστικότητα, την απλοποίηση διαδικασιών και την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών. Δεν κρίνεται ακόμη η αποτελεσματικότητα του έργου και η ικανοποίηση των υπαλλήλων ή πολιτών. Επομένως, τα όποια διαθέσιμα νούμερα και μετρικές δεν μας επιτρέπουν να διαμορφώσουμε μία εικόνα για το βαθμό επιτυχίας των χρηματοδοτούμενων έργων καθώς εκλείπει μία συστηματική ποιοτική αξιολόγηση. Επίσης, οι ενέργειες εξυγίανσης έχουν γραφειοκρατικά και διαχειριστικού τύπου χαρακτηριστικά, με συνέπεια να μην αντιμετωπίζονται τα ουσιαστικά και δομικά προβλήματα που οδηγούν στην αστοχία.

Ε2.2. Πλαίσιο Κατάταξης του Επιπέδου Ανάπτυξης Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

Στη διεθνή βιβλιογραφία έχουν κατά καιρούς προταθεί διάφορα μοντέλα κατάταξης και αξιολόγησης της πορείας εξέλιξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τα οποία λαμβάνουν υπόψη διάφορες παραμέτρους, τεχνολογικές ή επιχειρησιακές, όπως το επίπεδο και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, το επίπεδο διείσδυσης και χρήσης της τεχνολογίας, κ.ά. Το 2010 παρουσιάστηκε από τον Jungwoo Lee ένα κοινό πλαίσιο αναφοράς επιπέδων κατάταξης/αξιολόγησης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, βασισμένο σε σύνθεση χαρακτηριστικών και παραμέτρων 12 τέτοιων προτεινόμενων ή πλαισίων σε εφαρμογή από την επιστημονική κοινότητα.

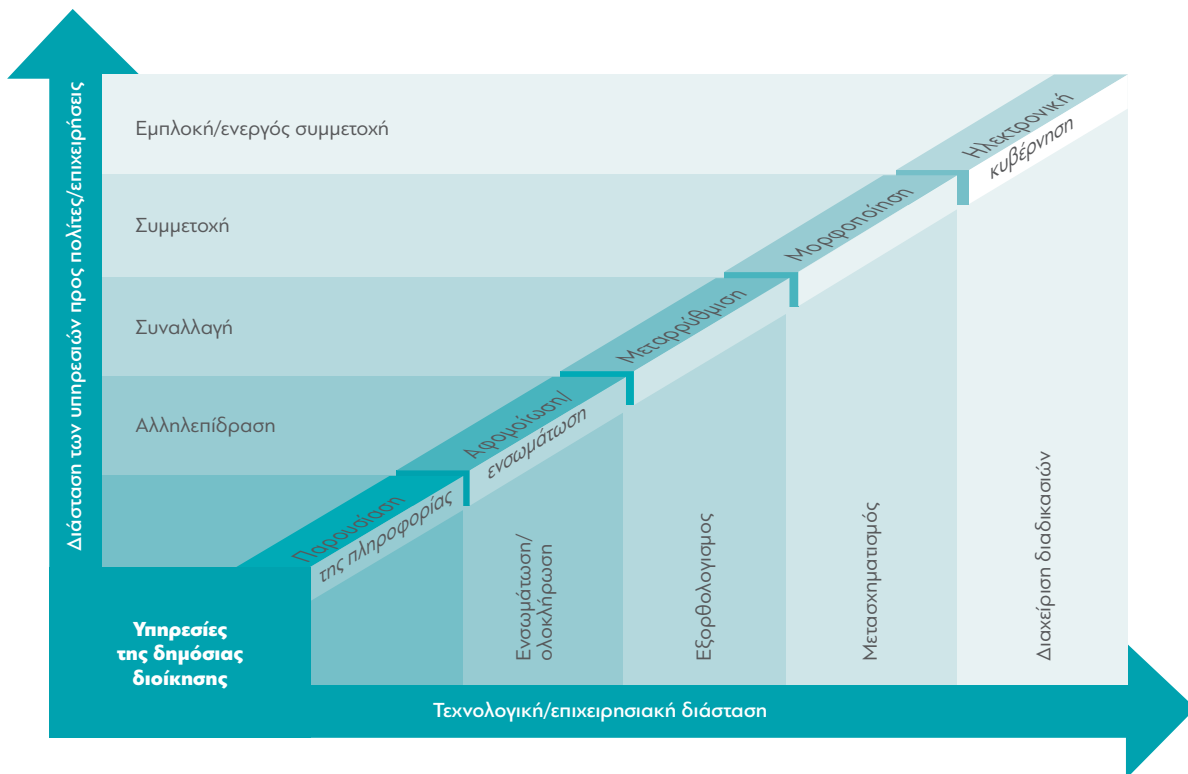
Στο πλαίσιο που προτείνεται, ορίζονται δυο βασικοί άξονες (διαστάσεις, παράμετροι) για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Ο ένας είναι ο τεχνολογικός/επιχειρησιακός άξονας και ο δεύτερος είναι εκείνος των υπηρεσιών και των πολιτών (δηλαδή των υπηρεσιών προς τους πολίτες). Επίσης, ορίζονται τα διαφορετικά επίπεδα εξέλιξης, και η σχέση του κάθε άξονα με αυτά κατατάσσει το επίπεδο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, σε 5 βασικά στάδια εξέλιξης. Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι δύο βασικοί άξονες, τα επίπεδα εξέλιξής τους, η περιγραφή του κάθε επιπέδου και η αντιστοίχιση μεταξύ αξόνων και επιπέδων εξέλιξης.

Εικόνα 2: Αντιστοιχίσεις Μεταξύ Διαστάσεων και Επιπέδων Ωριμότητας υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης



Στην επόμενη εικόνα παρουσιάζεται το πλαίσιο αναφοράς επίπεδων κατάταξης/αξιολόγησης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Εικόνα 3: Πλαίσιο Αναφοράς Για το Μοντέλο Επιπέδων Ωρίμανσης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης



Πηγή: Jungwoo Lee, 2010

Στο πρώτο επίπεδο που ορίζεται ως το επίπεδο της «παρουσίασης της πληροφορίας» (Presenting) δημιουργούνται και επικαιροποιούνται πληροφορίες, οι οποίες παρέχονται ως υπηρεσία από τη Διοίκηση προς τους πολίτες. Οι οργανισμοί δημιουργούν ιστοσελίδες στις οποίες αναρτούν πληροφορίες προς ενημέρωση. Σε αυτό το επίπεδο εμφανίζεται και το e-mail ως ηλεκτρονικός τρόπος επικοινωνίας των πολιτών με τη Διοίκηση για περιπτώσεις ειδικής ή προσωποποιημένης πληροφόρησης. Όλες οι ιστοσελίδες διαθέτουν έναν τέτοιο τρόπο επικοινωνίας (συνήθως ένας λογαριασμός ηλεκτρονικού ταχυδρομείου με το κοινό όνομα info@...).

Στο επόμενο στάδιο της «αφομοίωσης/ενσωμάτωσης» (Assimilating) ξεκινά να εγκαθίσταται η αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ Διοίκησης και πολιτών. Σε ό,τι αφορά στη διάσταση των παρεχόμενων υπηρεσιών, δημιουργούνται τυπικές ηλεκτρονικές φόρμες υποβολής αιτημάτων και τυπικές ηλεκτρονικές διαδικασίες ικανοποίησης, ενημέρωσης και ολοκλήρωσης των αιτημάτων. Επίσης δημιουργούνται χώροι για «διαβούλευση». Σε ό,τι αφορά την τεχνολογική και επιχειρησιακή διάσταση, σε αυτό το επίπεδο γίνεται αντιληπτή και

αναγκαία η κάθετη και οριζόντια ενοποίηση/διαλειτουργικότητα (integration/ interoperability) των συστημάτων εσωτερικά στους οργανισμούς, αλλά και μεταξύ των οργανισμών. Αναπτύσσονται front-end συστήματα για την παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών και δημιουργούνται «εσωτερικά δίκτυα» (LANs) μεταξύ των οργανισμών. Παράλληλα εμφανίζεται ως αναγκαία η ταυτοποίηση των χρηστών για παροχή προσωποποιημένης υπηρεσίας. Σε αυτό το στάδιο οι υφιστάμενες διαδικασίες πραγματοποιούνται και ηλεκτρονικά.

Στο στάδιο της «μεταρρύθμισης» (Reforming) η διάσταση των παρεχόμενων υπηρεσιών χαρακτηρίζεται από ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές υπηρεσίες, ανεξάρτητες από τους οργανισμούς που τις παρέχουν. Για να πραγματοποιηθεί αυτό στην τεχνολογική - επιχειρησιακή διάσταση απαιτείται κοινή δημιουργία και χρήση δεδομένων και πληροφορίας (data mobility), συν-λειτουργία ή κοινή λειτουργία συστημάτων και δικτύων (system integration). Η τεχνολογική και επιχειρησιακή «ολοκλήρωση» (integration) απαιτείται και κάθετα ανάμεσα σε διαφορετικά τμήματα του ίδιου οργανισμού, αλλά και οριζόντια μεταξύ των οργανισμών. Επίσης απαιτείται ομοιομορφία και ομογενοποίηση των απαιτούμενων διαδικασιών.

Στο στάδιο της «μορφοποίησης» (ή «αναμόρφωσης» - Morphing) κύριο χαρακτηριστικό είναι η πλήρης αλλαγή στον τρόπο λειτουργίας συστημάτων και οργανισμών, η κατάργηση διαδικασιών και η δημιουργία νέων με σκοπό την αύξηση της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία της διοίκησης.

Το στάδιο της «ηλεκτρονικής κυβέρνησης» (e-governance) χαρακτηρίζεται και περιγράφεται ως «συμμετοχική ηλεκτρονική δημοκρατία», δίνοντας τη δυνατότητα της ηλεκτρονικής συμμετοχής των πολιτών στη διακυβέρνηση, με online ψηφοφορίες, έρευνες, εκλογές και δημοψηφίσματα, ώστε να είναι ενεργοί στη λήψη αποφάσεων. Στο επιχειρησιακό και τεχνολογικό επίπεδο οι οργανισμοί συνεργάζονται πλήρως και οριζόντια και πραγματοποιούν από κοινού διαχείριση ολοκληρωμένων διαδικασιών, και όχι κάθετων αρμοδιοτήτων.

Η μετάβαση από το ένα στάδιο στο επόμενο είναι πολύπλοκη, συνεχής και πολυετής διαδικασία, η οποία εξαρτάται από τα επιμέρους χαρακτηριστικά της Διοίκησης και την ταχύτητα εξέλιξης τους. Οι διαφορετικές επιμέρους ταχύτητες εξέλιξης έχουν ως αποτέλεσμα τα χαρακτηριστικά των σταδίων να μην απεικονίζονται όλα και σαφώς σε κάθε στάδιο, δεδομένου ότι το ζητούμενο για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι η συνεχής εξέλιξη και μετάβαση από το ένα στάδιο στο επόμενο.

E2.3. Σύνοψη και Αξιολόγηση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα

Βάσει των παραπάνω, η ανάλυση των χαρακτηριστικών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, των συστημάτων και των ηλεκτρονικών υπηρεσιών

που παρέχονται, την κατατάσσει στις αρχές του δευτέρου σταδίου του ως άνω πλαισίου, δηλαδή στο στάδιο «αφομοίωσης/ ενσωμάτωσης» όπου εγκαθίστανται σταδιακά η αμφίδρομη επικοινωνία μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών. Πιο συγκεκριμένα, προσφέρονται χώροι για δημόσια διαβούλευση και δημιουργούνται τυπικές φόρμες για την υποβολή αιτημάτων, καθώς και αντίστοιχες τυπικές διαδικασίες ενημέρωσης για την εξέλιξη και ολοκλήρωση αυτών. Στο επιχειρησιακό επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης, δε, διαφαίνεται η ανάγκη για τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων, τόσο εσωτερικά στους οργανισμούς όσο και μεταξύ τους, όπως εντοπίσαμε στην ανασκόπηση της παρούσας κατάστασης. Προχωράει σταδιακά η ταυτοποίηση χρηστών για την παροχή προσωποποιημένων υπηρεσιών (π.χ. ταυτοποίηση μέσω taxisnet - βλ. Παράρτημα Α ως παράδειγμα καλής πρακτικής) και αναπτύσσονται ηλεκτρονικές πύλες για την παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών.

Πλέον της αξιολόγησης βάσει του ως άνω πλαισίου καθώς και εκείνων που αναφέρθηκαν στην αρχή της Ενότητας Ε, αξίζει ακόμη να αναφερθούμε στον Δείκτη Αναφοράς για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2016 (eGovernment Benchmark) που επιμελείται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τις Capgemini, IDC, Sogeti και το Πολυτεχνείο του Μιλάνου (European Commission 2016). Λαμβάνοντας υπόψη 4 βασικούς παράγοντες (κεντρικότητα χρηστών, διαφάνεια, διασυνοριακές υπηρεσίες και κύριοι τεχνολογικοί ενεργοποιητές), διαπιστώνεται το χάσμα των ευρωπαϊκών χωρών τόσο σε όρους επιδόσεων στην υπάρχουσα κατάσταση όσο και σε όρους προόδου, παγιώνοντας επομένως τον διαχωρισμό ανάμεσα στις χώρες-επιταχυντές (accelerators) με υψηλό δείκτη και ισχυρή πρόοδο άνω του ευρωπαϊκού μέσου όρου, τις χώρες σταθερής απόδοσης (steady performers) με υψηλότερη απόλυτη βαθμολογία αλλά χαμηλότερο ρυθμό ανάπτυξης, και τις χώρες μέτριας απόδοσης (moderate performers) με χαμηλότερη βαθμολογία αλλά και ρυθμό ανάπτυξης σε σχέση με το συνολικό μέσο όρο. Η Ελλάδα εντάσσεται στην τελευταία βαθμίδα, καθώς πέρα από τις χαμηλές της επιδόσεις εν γένει καταγράφει και πολύ ισχνή βελτίωση. Ακόμη, στην εν λόγω δημοσίευση, οι χώρες της ΕΕ καθώς και οι συνδεδεμένες με αυτήν κατατάσσονται σε 5 ομάδες και σε 5 κατηγορίες (αρχικά ομάδες χωρών με παρόμοιο περιβάλλον και έπειτα κατηγορίες χωρών με παρόμοιο επίπεδο ωριμότητας επίδοσης) προκειμένου να κατανοηθεί καλύτερα η απόδοση και το χάσμα ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες και να συγκριθεί με χώρες με παρόμοιο περιβάλλον αλλά υψηλότερη απόδοση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, η ωριμότητα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε κάθε χώρα κρίνεται από την ωριμότητα των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, ωστόσο σε ορισμένες ομάδες δεν υπάρχουν καν χώρες που να έχουν φτάσει το στάδιο ωρίμανσης, συνεπώς είναι ανούσιο λόγου χάρη να επιλέγεται ως στρατηγική η υποχρεωτική εφαρμογή της «ψηφιακής παροχής υπηρεσιών ως προεπιλογή» (digital by default) όταν οι πολίτες δεν είναι έτοιμοι ή δεν έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν ψηφιακές υπηρεσίες. Αντιθέτως, η πρόκριση της ψηφιοποίησης των

εσωτερικών διαδικασιών πρώτα και η παροχή πολυ-καναλικών σημείων εξυπηρέτησης κρίνεται ως καταλληλότερη στρατηγική. Στην πρώτη φάση, η Ελλάδα κατατάσσεται στην ομάδα 4 που αποτελείται από χώρες με χαμηλότερο εισόδημα, με πληθυσμούς που είναι λιγότερο αστικοποιημένοι και έχουν σχετικά χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και σχετικά λίγες ψηφιακές δεξιότητες, οι υποδομές δεν είναι τόσο ανεπτυγμένες, ενώ αντιλαμβάνονται επίσης υψηλότερα επίπεδα διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.

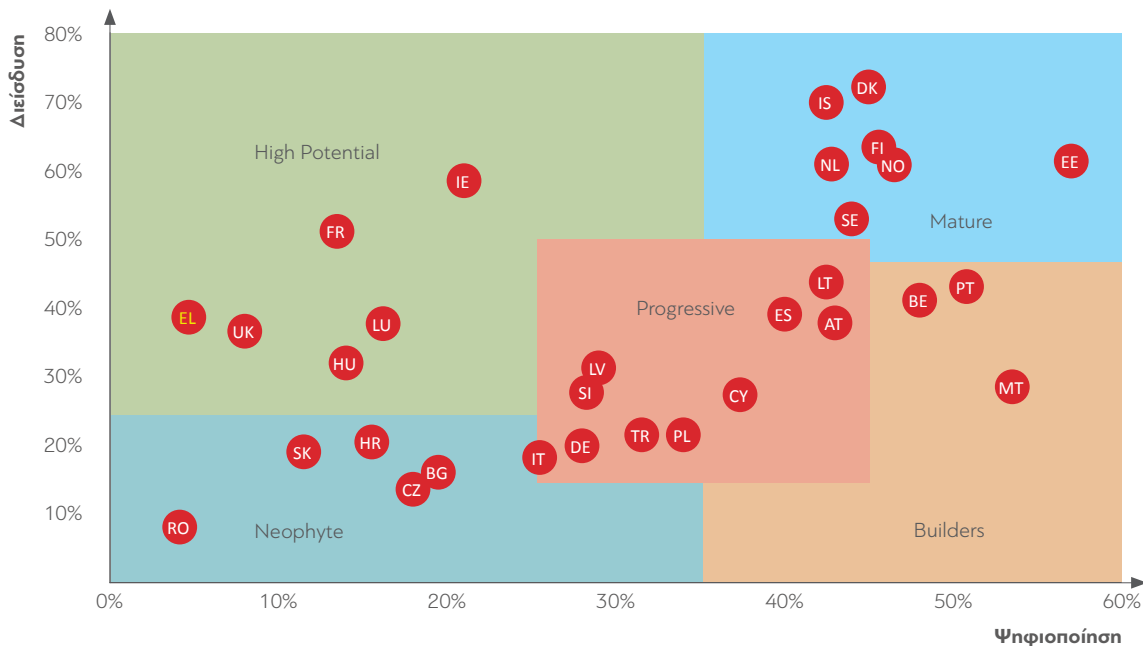
Σε δεύτερο βαθμό οι χώρες κατηγοριοποιούνται βάσει επίδοσης σε 5 κατηγορίες, με κύριους άξονες τη διείσδυση και την ψηφιοποίηση ως υποδείκτες, όπως φαίνεται στο διάγραμμα που ακολουθεί (διάγραμμα 4). Η διείσδυση προκύπτει βάσει στοιχείων της Eurostat ως ο διετής μέσος όρος της χρήσης του διαδικτύου για τη συναλλαγή με τη Δημόσια Διοίκηση για 7 βασικά συμβάντα ζωής, υποβολής συμπληρωμένων φορμών και του ποσοστού χρήσης του διαδικτύου κατά το εκάστοτε τελευταίο έτος. Η ψηφιοποίηση, από την άλλη, προκύπτει από την ίδια τη μελέτη μέσω mystery shopping εστιάζοντας στις αυθεντικές πηγές (authentic sources: προσυμπληρωμένα προσωπικά στοιχεία σε φόρμες, απαιτούμενη τεκμηρίωση ή δικαιολογητικά) και στις αυτοματοποιημένες υπηρεσίες (automated service: ποσοστό αυτοματοποιημένων υπηρεσιών ανά χώρα) για τα 7 αυτά συμβάντα ζωής.

Στην ίδια ομάδα ανήκουν με φθίνουσα σειρά επίδοσης η Πορτογαλία (PT), Τουρκία (TR, με σημαντική άνοδο την τελευταία διετία), Ουγγαρία (HU), Ελλάδα (EL), Βουλγαρία (BG), Κροατία (HR), Σλοβακία (SK), Τσεχία (CZ) και Ρουμανία (RO), με την πρώτη να αποτελεί τη χώρα-ορόσημο. Η χώρα μας όλα τα τελευταία έτη που διεξάγεται η εν λόγω μελέτη καταγράφει ιδιαίτερα χαμηλή απόδοση στην ψηφιοποίηση και μέτρια επίδοση στη διείσδυση, εντάσσεται συνεπώς στην κατηγορία χωρών με «Υψηλές Δυνατοότητες» (High Potential) και θα πρέπει να εστιάσει κατά προτεραιότητα σε δράσεις για την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Είναι, δε, η χώρα με τα χαμηλότερα ποσοστά διαθεσιμότητας ηλεκτρονικών υπηρεσιών. Διαθέτει ακόμη το χαμηλότερο ποσοστό ιστοσελίδων του δημοσίου που είναι φιλικές για κινητές συσκευές (9,25%) στο σύνολο των 34 μελών της ΕΕ και των συνδεδεμένων με αυτήν χωρών, την ώρα που οι νέες τεχνολογίες (συμπεριλαμβανομένων των κινητών συσκευών) χαρακτηρίζονται ως βασικός μοχλός ανάπτυξης (enabler) για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και η χώρα κατά τα λοιπά έχει σχετικές δυνατότητες και προοπτικές, όπως παρουσιάζεται στην Ενότητα ΣΤ.3. Η Ελλάδα καταγράφει επίσης το παράδοξο να έχει από τις χαμηλότερες βαθμολογίες σε ό,τι αφορά την παράμετρο της διαφάνειας των ηλεκτρονικών υπηρεσιών (όπως αυτή ορίζεται στο eGovernment Benchmark 2016), καθώς υπάρχει πρόβλημα και ασάφεια αναφορικά με την κυριότητα και ορθότητα των δεδομένων που διαχειρίζονται οι εκάστοτε φορείς του δημοσίου, αλλά παράλληλα να έχει από τα υψηλότερα ποσοστά πολιτών που δηλώνουν ότι διαθέτουν μία αίσθηση ελέγχου των προσωπικών τους δεδομένων. Το πρόβλημα αυτό

έχει εντοπιστεί και στην παρούσα μελέτη και προσεγγίζεται στη συνέχεια στο πλαίσιο των προτάσεων για τη βελτίωση της σημερινής κατάστασης.

Διάγραμμα 4: Απόδοση Χωρών σε Ψηφιοποίηση και Διείσδυση Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών 2014-2015



Πηγή: eGovernment Benchmark, 2016

Συνοψίζοντας την παρούσα κατάσταση στην Ελλάδα, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι κατά βάση ακολουθείται επιμέρους υλοποίηση χωρίς στρατηγική, την ώρα που υφίσταται στρατηγική χωρίς πλάνο υλοποίησης. Πλήθος έργων ξεκινούν «με την ευκαιρία» μιας διαθέσιμης χρηματοδότησης, κατά βάση μέσω του ΕΣΠΑ, και όχι βάσει προδιαγεγραμμένου πλάνου, ενώ τα κείμενα της στρατηγικής, είτε αυτά αφορούν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης όπως ισχύουν τα τελευταία έτη είτε σε επιμέρους τομείς (πχ. υγεία) με σχετικές αναφορές σε ορισμένα σημεία, διαχρονικά παραμένουν στα χαρτιά και δεν ακολουθούνται με την εξειδίκευση τους σε συγκεκριμένα σχέδια δράσης. Υπάρχει, ως εκ τούτου, κενό ανάμεσα στην ψηφιακή στρατηγική, το σχέδιο δράσης και την πρακτική υλοποίηση. Η στρατηγική, δε, σχεδιάζεται από την κορυφή, ενώ η υλοποίηση από τη βάση.

Ωστόσο, τα τελευταία έτη (κυρίως από το 2010 κι έκτοτε) έχουν γίνει αξιόλογες προσπάθειες για την καλύτερη οργάνωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα με ανασχεδιασμό αρμοδιοτήτων και δομών, την κατάρτιση εθνικής στρατηγικής και ακολούθως σχεδίων δράσεων, και μία σειρά από ηλεκτρονικές υπηρεσίες και συστήματα. Σε αυτήν την κατεύθυνση, θετικά κρίνεται και η ψηφιακή στρατηγική που θεσπίστηκε τα τέλη του περασμένου έτους, αναθεωρώντας και επεκτείνοντας την προϋπάρχουσα

στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Παράλληλα, όμως, πρέπει να σχολιαστεί ότι η ορολογία και η γλώσσα του σχετικού επίσημου εγγράφου κρίνεται αρκετά «παλαιά» και εν μέρει προβληματική, καθότι η πληροφορική δείχνει να αντιμετωπίζεται ως ένας συγκεκριμένος κάθετος τομέας και όχι ως κάτι που εκτείνεται οριζόντια σε όλους τους παραδοσιακούς τομείς (π.χ. Υγεία, Δικαιοσύνη, Δημόσια Διοίκηση, Εμπόριο, κτλ.), ενώ λόγου χάρη γίνεται ειδική μνεία σε ηλεκτρονικό εμπόριο κι όχι σε πλατφόρμες όπως οι τεχνολογικές και πολιτικές τάσεις και εξελίξεις επιτάσσουν διεθνώς.

Στη σημερινή κατάσταση υπάρχουν πολλά ολοκληρωμένα έργα, ασύνδετα όμως με κάποιο ολοκληρωμένο πλάνο ή τη στρατηγική. Παρουσιάζονται αρκετά κενά και ασάφειες ή επικαλύψεις αρμοδιοτήτων των (πολλαπλών) εμπλεκόμενων φορέων. Άλλα σημαντικά προβλήματα, όπως ως άνω παρουσιάστηκαν αναλυτικά, περιλαμβάνουν την έλλειψη συνέχειας στην ευρύτερη Δημόσια Διοίκηση, το προβληματικό και σύνθετο θεσμικό και νομικό πλαίσιο, τον αναποτελεσματικό ή απόντα ανασχεδιασμό διεργασιών με απουσία πολιτο-κεντρικής προσέγγισης (σ. ουσιαστικό πρόβλημα σύμφωνα και με το eGovernment Benchmark σε πανευρωπαϊκό επίπεδο), τα πολλαπλά δικαιολογητικά και εμπλεκόμενα μέρη, τη Ναπολεόντεια παράδοση της Δημόσιας Διοίκησης με την πρόκριση του νομικού formalισμού και μεγάλων μονολιθικών συστημάτων αντί ουσιαστικών προτεραιοτήτων με γρήγορες και ευέλικτες υλοποιήσεις, καθώς και τη φιλόδοξη ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που δεν μπορούν εν συνεχεία να συντηρηθούν (χάρη στην προαναφερόμενη «ευκαιρία χρηματοδότησης») ενώ στη χρηματοδότηση των έργων δεν προβλέπεται η συντήρησή τους (εξαιρείται εξ ορισμού στους ευρωπαϊκούς πόρους χωρίς ανάλογη πρόβλεψη για κάλυψη της από εθνικούς πόρους). Αρνητικά συμβάλλουν ακόμη οι χρονοβόρες και ανελαστικές διαδικασίες προμηθειών που οδηγούν σε απαρχαίωση συστημάτων και δέσμευση σε αυτά, η δέσμευση αντίστοιχα σε προμηθευτές, η απουσία αρχιτεκτονικής σε υψηλό επίπεδο, η απουσία ή μη εφαρμογή κοινών αρχών σχεδιασμού έργων πληροφορικής, η ασυνέχεια και μη αξιοποίηση πόρων και δομών με τον κατακερματισμό εφαρμογών και δεδομένων σε σιλό, η έλλειψη αισθήματος ιδιοκτησίας και ευθύνης για τα υφιστάμενα συστήματα, οι αναποτελεσματικοί κανόνες εμπλοκής - συμμετοχής, το κακό επίπεδο συνεργασίας (π.χ. φαινόμενα αντίστασης, εκ των υστέρων αντίθετες γνωμοδοτήσεις φορέων) και η έλλειψη κατάρτισης του προσωπικού.

Ε3. Ανάλυση SWOT για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα μπορεί να αποτελέσει μοχλό για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης και κινητήρια δύναμη για οικονομική ανάπτυξη. Βάση για μια τέτοια εξέλιξη αποτελούν τέσσερα **δυνατά σημεία**: η επικαιροποιημένη εθνική ψηφιακή στρατηγική, τα σημαντικά υλοποιημένα έργα πληροφορικής, το νομοθετικά πλαίσιο διαφάνειας στη διακυβέρνηση και ανοικτότητας δημοσίων δεδομένων, καθώς και μεμονωμένοι ήρωες που προωθούν αξιοθαύμαστες πρωτοβουλίες. Δυστυχώς αυτά τα σημεία επισκιάζονται από **σημαντικές αδυναμίες** με κύριες το κενό ανάμεσα στην ψηφιακή στρατηγική, στο σχέδιο δράσης και στην υλοποίηση, την απουσία αρχιτεκτονικής λογισμικού σε υψηλό επίπεδο, τη φιλόδοξη ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που δεν μπορούν να συντηρηθούν, την απουσία ανασχεδιασμού διεργασιών και τον κατακερματισμό εφαρμογών σε συνδυασμό με τη φύλαξη και επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό, καθώς και την ασάφεια στις αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων φορέων.

Παράλληλα, από το εξωτερικό περιβάλλον αναδύονται **αξιόλογες ευκαιρίες**. Το επιστημονικό προσωπικό της χώρας στον χώρο της πληροφορικής, ειδικά αυτό που μετανάστευσε τα περασμένα χρόνια και έχει αποκτήσει εμπειρίες και βιώματα σχετικά με την υιοθέτηση και χρήση σύγχρονων τεχνολογιών, μπορεί να συνεισφέρει στην ανάπτυξη πρωτοποριακών έργων και υπηρεσιών, πιθανώς σε συνεργασία με τις αναδυόμενες εξωστρεφείς και δυναμικές ελληνικές εταιρίες υψηλής τεχνολογίας. Η συγχρηματοδότηση των έργων πληροφορικής από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς η τεχνογνωσία από άλλες χώρες της ΕΕ μπορούν να εξυπηρετήσουν την ανάγκη της χώρας για εκτεταμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Επιπλέον, η αξιοκρατική πρόσληψη και η υψηλού επιπέδου εκπαίδευση των νεότερων, κυρίως, στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σε συνδυασμό με την εκτεταμένη διείσδυση έξυπνων κινητών συσκευών σε μεγάλο τμήμα του πληθυσμού δημιουργούν τις κατάλληλες συνθήκες για την υλοποίηση των απαραίτητων έργων.

Προϋπόθεση επιτυχίας είναι να ξεπεραστούν **απειλές** του περιβάλλοντος που έχουν αποτελέσει στο παρελθόν τροχοπέδη για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Αυτές περιλαμβάνουν το σύνθετο, ασταθές

και ελλιπώς κωδικοποιημένο νομικό πλαίσιο που δημιουργεί ζήτηση για πολλαπλά δικαιολογητικά και εμπλέκει πολλαπλές υπηρεσίες, προβλήματα στη διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού, η έλλειψη συνέχειας στη Δημόσια Διοίκηση και το χαμηλό επίπεδο συνεργασίας εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Την υλοποίηση των έργων πληροφορικής δυσκολεύουν ακόμα σημαντικά οι χρονοβόρες και ανελαστικές διαδικασίες προμηθειών, οι αναποτελεσματικοί προμηθευτές πληροφορικής του Δημοσίου, η γρήγορη απαξίωση τεχνολογικών υποδομών, οι υψηλές απαιτήσεις ποιότητας που δημιουργεί καθημερινά η ψηφιοποίηση και η έλλειψη εθνικών πόρων για την υλοποίηση κομβικών έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Τέλος, δεν πρέπει να παραγνωρίσουμε τους κινδύνους ασφάλειας δεδομένων και διαθεσιμότητας υποδομών και υπηρεσιών, καθώς και τη συχνά προβληματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου προστασίας προσωπικών δεδομένων.

Με βάση τα παραπάνω, για την αναμόρφωση του κράτους με εργαλείο την ηλεκτρονική διακυβέρνηση προτείνονται μια σειρά από **κομβικές παρεμβάσεις** στον τρόπο υλοποίησης των έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, καθώς και η **υλοποίηση emblematicών δράσεων** που αναλύονται στην επόμενη ενότητα. Τα ως άνω δυνατά και αδύναμα σημεία, οι ευκαιρίες και οι απειλές συνοψίζονται στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2: Ανάλυση SWOT Για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ελλάδα

<p>Δυνατά σημεία</p> <ul style="list-style-type: none"> Υλοποιημένα έργα σε αρκετούς τομείς του Δημοσίου Άτομα που αναλαμβάνουν τολμηρές πρωτοβουλίες — «heroes» Νομοθετικό πλαίσιο διαφάνειας και ανοιχτότητας Επικαιροποιημένη εθνική ψηφιακή στρατηγική 	<p>Αδυναμίες</p> <ul style="list-style-type: none"> Κενό ανάμεσα στην ψηφιακή στρατηγική, το σχέδιο δράσης και την (από κάτω προς τα άνω) υλοποίηση Απουσία αρχιτεκτονικής λογισμικού σε υψηλό επίπεδο Απουσία ή μη εφαρμογή κοινών αρχών σχεδιασμού πληροφοριακών συστημάτων Φιλόδοξη ανάπτυξη πληροφοριακών συστημάτων που δεν μπορούν να συντηρηθούν Απουσία ανασχεδιασμού διεργασιών κατά το σχεδιασμό έργων πληροφορικής Ηλεκτρονικές υπηρεσίες σχεδιάζονται υπό την εσωστρεφή οπτική των δημοσίων υπηρεσιών αποσκοπώντας στον αυτοσκοπό της ύπαρξης τους, αντί για εκείνη της εξυπηρέτησης των πολιτών και οργανισμών Έλλειψη αισθήματος και ευθύνης ιδιοκτησίας των έργων πληροφορικής Αίσθηση αποκλειστικής ιδιοκτησίας των δεδομένων και δυσκολίες στη συνεργασία για την αξιοποίησή τους Απαρχαίωση νέων συστημάτων και η δέσμευση σε αυτά Δέσμευση σε μικρή μερίδα — συχνά προβληματικών— προμηθευτών μέσω προϋποθέσεων και προδιαγραφών (π.χ. μεγέθος σχεδιαζόμενου έργου) Ασυνέχεια στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση των έργων καθώς και μη αξιοποίηση πόρων και δομών Κατακερματισμός εφαρμογών σε συνδυασμό με τη φύλαξη και την επεξεργασία δεδομένων σε απομονωμένα σιλό
<p>Ευκαιρίες</p> <ul style="list-style-type: none"> Επιστημονικό προσωπικό χώρας στο χώρο της πληροφορικής, ειδικά αυτό που μετανάστευσε τα περασμένα χρόνια και έχει αποκτήσει εμπειρίες και βιώματα σχετικά με υιοθέτηση και χρήση σύγχρονων τεχνολογιών Συγχρηματοδότηση από την ΕΕ Τεχνολογία από άλλες χώρες της ΕΕ Αξιοκρατική πρόσληψη και υψηλού επιπέδου εκπαίδευση των νεότερων στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης Διείσδυση έξυπνων κινητών συσκευών σε μεγάλο τμήμα του πληθυσμού Ανάγκη της χώρας για εκτεταμένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις Αναδυόμενες δυναμικές ελληνικές εταιρίες υψηλής τεχνολογίας με εξωστρεφή προσανατολισμό Νεφοκεντρικές τεχνολογίες και υπηρεσίες συνάθροισης της ζήτησης και παροχής λογισμικού ως υπηρεσίας (software as a service — SaaS) 	<p>Απειλές</p> <ul style="list-style-type: none"> Σύνθετο, ασταθές και ελλιπώς κωδικοποιημένο νομικό πλαίσιο Πολλαπλά δικαιολογητικά και ανάλογα πολλές εμπλεκόμενες υπηρεσίες Προβλήματα στη διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού Έλλειψη συνέχειας στη Δημόσια Διοίκηση Κακό επίπεδο συνεργασίας εμπλεκόμενων υπηρεσιών Χρονοβόρες και ανελαστικές διαδικασίες προμηθειών Αναποτελεσματικοί προμηθευτές πληροφορικής του Δημοσίου Γρήγορη απαξίωση τεχνολογικών υποδομών Οι υψηλές απαιτήσεις ποιότητας που δημιουργεί η ψηφιοποίηση και η εξοικείωση των πολιτών με ιδιωτικά παρεχόμενες ψηφιακές υπηρεσίες Αναποτελεσματικοί κανόνες εμπλοκής και συμμετοχής των φορέων πρότασης και φορέων υλοποίησης έργων Οικονομική κατάσταση της χώρας και έλλειψη εθνικών πόρων για την υλοποίηση κομβικών έργων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης Κίνδυνοι ασφάλειας δεδομένων και διαθεσιμότητας υποδομών και υπηρεσιών Προβληματική εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου προστασίας προσωπικών δεδομένων

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μάρτιος 2018

Διαμόρφωση
Προτεινόμενων
Στρατηγικών, Αλλαγών
και Δράσεων



ΣΤ1. Κρίσιμοι Άξονες Παρέμβασης

Στην παρούσα ενότητα καταγράφονται οι σημαντικοί παράγοντες επιτυχίας όπως προκύπτουν από τη μελέτη της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και ειδικότερα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Αντίστοιχα με τα προβλήματα που αναφέρθηκαν νωρίτερα, η μελέτη αυτή διακρίνεται σε 4 κατηγορίες: το στρατηγικό σχεδιασμό, τα δομικά χαρακτηριστικά Δημόσιας Διοίκησης, την κουλτούρα και διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού και τη διαχείριση πληροφοριακών συστημάτων.

ΣΤ1.1. Στρατηγικός Σχεδιασμός

Διαμόρφωση οράματος. Το όραμα που προτείνουμε είναι η **«άριστη εξυπηρέτηση πολιτών, επισκεπτών, καθώς και ελληνικών και διεθνών επιχειρήσεων μέσω του ψηφιακού μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης»**. Το προτεινόμενο όραμα εδράζεται στη στρατηγική σημασία του τουρισμού, της ναυτιλίας και του διαμετακομιστικού εμπορίου για την Ελλάδα, στον εξωστρεφή χαρακτήρα των τομέων αυτών καθώς και στην αυξανόμενη παγκοσμιοποίηση. Το όραμα αντικατοπτρίζει μια πολιτο-κεντρική αντίληψη της διοίκησης, η οποία έχει στόχο να απεγκλωβίσει τη Δημόσια Διοίκηση από τις υπάρχουσες δυσλειτουργίες που οφείλονται στη γραφειοκρατική αντίληψη σχετικά με τη διαχείριση και διεκπεραίωση εργασιών, καθώς και την καταλυτική επίδραση που μπορεί να έχει ο ψηφιακός μετασχηματισμός της Δημόσιας Διοίκησης. Η σημασία του προτεινόμενου οράματος ενισχύεται επίσης από το μεγάλο αριθμό Ελλήνων της διασποράς που μπορούν να κρατηθούν κοντά στην Ελλάδα μέσω αποτελεσματικών εξωστρεφών συστημάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Η συνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση και η δέσμευση-προσήλωση της διοίκησης - πολιτική βούληση. Ο χρόνος που απαιτείται για τον σχεδιασμό, την ωρίμανση, την προκήρυξη, την υλοποίηση και τελικά τη λειτουργία ενός συστήματος είναι συνήθως μεγαλύτερος από τον χρόνο παραμονής στην ηγεσία των πολιτικών προϊσταμένων. Οι χρόνοι ενημέρωσης, αξιολόγησης των πεπραγμένων και απόπειρας ανασχεδιασμού επηρεάζουν τον συνολικό χρόνο. Στην πραγματικότητα οι ανάγκες και οι στόχοι προς την ηλεκτρονική διακυβέρνηση παραμένουν σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού οι ίδιοι, διότι υπαγορεύονται από τις εξελίξεις στην τεχνολογία και

τις απαιτήσεις των πολιτών για εξυπηρέτηση, οι οποίες είναι ανεξάρτητες από την πολιτική κατεύθυνση. Απαιτείται συνέχεια της Δημόσιας Διοίκησης στο επίπεδο της εκτέλεσης του σκοπού της, ο οποίος παραμένει ο ίδιος και δέσμευση - προσήλωση των εκτελεστικών μηχανισμών της για την επίτευξη του τελικού σκοπού, ο οποίος είναι η παροχή έγκυρης, αξιόπιστης και αποτελεσματικής εξυπηρέτησης.

ΣΤ1.2. Δομικά Χαρακτηριστικά Δημόσιας Διοίκησης

Η **ορθή αποτύπωση διαδικασιών** και ο **ανασχεδιασμός διεργασιών**. Είναι ζωτικής σημασίας για έργα ή υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης να καταγράφονται και να αποτυπώνονται ορθά οι ακολουθούμενες διαδικασίες. Ακόμα πιο σημαντικό είναι να ανασχεδιάζονται οι υφιστάμενες ή να σχεδιάζονται νέες προτού ηλεκτρονικοποιηθούν. Αντί για την τρέχουσα λογική σχεδίασης που ακολουθεί τη λογική μεμονωμένων δημόσιων υπηρεσιών, οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες πρέπει να σχεδιάζονται κατά προτεραιότητα με βάση σημαντικά γεγονότα της προσωπικής ή δημόσιας ζωής των πολιτών ή του κύκλου ζωής των επιχειρήσεων («life events», πχ., γέννηση, σχολική φοίτηση, αγορά και συντήρηση αυτοκινήτου, επαγγελματική κινητικότητα μεταξύ δημόσιων οργανισμών, ίδρυση και λειτουργία εταιρείας, συναλλαγές με το δημόσιο), ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα και αποτελεσματικότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προσφέρει την ευκαιρία για μείωση της γραφειοκρατίας και ουσιαστικού ψηφιακού μετασχηματισμού. Όμως η μη τήρηση αυτής της πρακτικής συχνά θεμελιώνει την υπάρχουσα γραφειοκρατία ή/και οδηγεί τελικά σε μία νέα, ηλεκτρονική γραφειοκρατία με προφανείς αρνητικές συνέπειες στη συνέχεια, όπως έχουν καταγραφεί στη μελέτη πεδίου (πχ. μη λειτουργικές υπηρεσίες, μη επεκτάσιμες, γραφειοκρατικές διαδικασίες, μη ικανοποίηση χρηστών που οδηγεί σε μειωμένη χρήση και έλλειψη εμπιστοσύνης σε ηλεκτρονικές υπηρεσίες, κ.λπ.). Σημείο εκκίνησης μίας τέτοιας προσπάθειας είναι η γνώση των διαδικασιών και η ύπαρξη ενός ξεκάθਾਰου πλαισίου λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης.

Η **υιοθέτηση προτύπων της λεγόμενης Νέας Δημόσιας Διοίκησης** (New Public Management). Αυτή περιλαμβάνει τη χρήση σύγχρονων μεθόδων διοίκησης εμπνευσμένων από επιτυχημένες πρακτικές του ιδιωτικού τομέα, έμφαση στην ικανοποίηση του «πελάτη» (πολίτη, επισκέπτη ή επιχείρησης), παροχή ευελιξίας στα υψηλόβαθμα διοικητικά στελέχη με ξεκάθαρους όμως προτεραιοποιημένους στόχους και παρακολούθηση των αποτελεσμάτων, τη θέσπιση κατάλληλων κινήτρων και κυρώσεων, καθώς και την ενθάρρυνση της καινοτομίας. Μια τέτοια αλλαγή απαιτεί θεσμικές παρεμβάσεις, όπως και την κατάλληλη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού που περιγράφεται παρακάτω. Πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί πως η εισαγωγή τέτοιων μεθόδων πρέπει να είναι προσεκτική και σταδιακή, ιδιαίτερα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, ώστε να ταιριάζει στις ανάγκες της χώρας.

Η **διαφάνεια και η εμπιστοσύνη**. Για να πετύχει βεβαίως ένα νέο σύστημα ή υπηρεσία ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε μεσο- και μακροπρόθεσμο ορίζοντα είναι απαραίτητο να διέπεται από σαφείς όρους και διαφάνεια στη λειτουργία του και να προκαλεί ασφάλεια και εμπιστοσύνη στους τελικούς αποδέκτες. Βασικό θεμέλιο της εμπιστοσύνης είναι η αποτελεσματική τεχνολογική προστασία προσωπικών δεδομένων με τις απαραίτητες διατάξεις και προβλέψεις τόσο σε νομικό όσο και τεχνικό επίπεδο.

Η **απλοποίηση νομοθεσίας**. Παρότι είναι τετριμμένο να επισημαίνεται, είναι απαραίτητο να απλοποιηθεί η νομοθεσία και να ακολουθηθούν προτάσεις καλής νομοθέτησης. Για παράδειγμα με την αρχή της «γκιλοτίνας» για την υφιστάμενη νομοθεσία για κάθε νέα διάταξη που εισάγεται πρέπει να καταργούνται δύο υπάρχουσες. Η κωδικοποίηση τόσο της νομοθεσίας όσο και των διαδικασιών για την εφαρμογή της, όπως και οι κοινές διαδικασίες για όμοιες ενέργειες κρίνονται απαραίτητες για την αντιμετώπιση γραφειοκρατικών στρεβλώσεων και την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και ευρύτερα της Δημόσιας Διοίκησης. Έτσι, η υλοποίηση κάθε έργου πληροφορικής θα πρέπει να περιλαμβάνει δραστική απλοποίηση και κωδικοποίηση της υπάρχουσας νομοθεσίας.

Η **αναμόρφωση πλαισίου εφαρμογής προστασίας προσωπικών δεδομένων**. Η τροποποίηση και κατάλληλη προσαρμογή του πλαισίου εφαρμογής προστασίας προσωπικών δεδομένων είναι απαραίτητη ώστε εκείνο να είναι πιο φιλικό στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση και τον έλεγχο χρήσης των δεδομένων από τους πολίτες. Επιδίωξη πρέπει να είναι η συνεργασία και όχι η αντιπαράθεση με την Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) όπως συχνά συμβαίνει έως σήμερα. Στην ίδια κατεύθυνση πρέπει να δοθεί προσοχή στην εξέταση σε μεγαλύτερο βαθμό της αναλογικότητας κόστους - οφέλους, ιδιαίτερα σε σχέση με κοινωνικές αλλαγές και με την ευρύτερη διάθεση και χρήση προσωπικών δεδομένων, πχ. μέσω έξυπνων κινητών συσκευών ή με τη χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη η έλλειψη εμπιστοσύνης στο κράτος και τους δημόσιους φορείς λόγω ιστορικών συνθηκών ή περιστατικών αναξιοπιστίας.

Η **συνεργασία νομικών και τεχνικών**. Η ασφάλεια και η εμπιστοσύνη εν πολλοίς διασφαλίζονται από τη συνεργασία νομικών και τεχνικών επαγγελματιών/στελεχών, η οποία πρέπει να προκρίνεται από τα πρώτα στάδια του σχεδιασμού και υλοποίησης, καθώς διακρίνεται συχνά διαφορετική αντίληψη σε διάφορα ζητήματα που προκύπτουν. Η συνεργασία αυτή, ωστόσο, οφείλει να είναι ουσιαστική και στενή κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου ώστε να μην παρατηρούνται οι συνήθεις σήμερα εκ των υστέρων γνωμοδοτήσεις της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (ΑΠΔΠΧ) και λοιπών αρμόδιων ελεγκτικών αρχών. Απαραίτητη προϋπόθεση για την συνεργασία είναι η δημιουργία κοινής αντίληψης και γνώσης των θεμάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Οι **διαδικασίες ελέγχου και ανατροφοδότησης**. Ο φορέας που έχει την ευθύνη για τη διαμόρφωση της στρατηγικής θα πρέπει να διαμορφώνει και τον «οδηγό» υλοποίησης της, με κανόνες οριζόντιους και εξειδίκευση της στρατηγικής σε επιμέρους δράσεις και στόχους. Οι δράσεις με τη σειρά τους εξειδικεύονται σε ενέργειες ανά επιχειρησιακό Τομέα και στη συνέχεια σχεδιάζονται και υλοποιούνται έργα πληροφορικής, σύμφωνα με την συμφωνημένη στρατηγική.

Σε όλο αυτό το σύστημα δομών και εμπλεκομένων θα πρέπει να εγκατασταθούν ευέλικτες διαδικασίες ελέγχου ως προς την υιοθέτηση των κανόνων της στρατηγικής από τους επιμέρους υλοποιητές ανά επιχειρησιακό τομέα (υπουργείο, Περιφέρεια, Δήμος, Οργανισμός), οι οποίες να εστιάζουν στην ουσία της υλοποίησης της στρατηγικής, χωρίς να «αναλώνονται» σε γραφειοκρατικού τύπου έλεγχο λεπτομερειών εξειδίκευσης της υλοποίησης. Οι λεπτομέρειες της τεχνολογικής και επιχειρησιακής εξειδίκευσης παραμένουν στην ευθύνη των υλοποιητών, δεδομένου ότι κατέχουν την απαραίτητη εμπειρία, πληροφορία και γνώση για αυτές. Η διαδικασία ελέγχου μπορεί να μετατραπεί σε ουσιαστική διεργασία υποστήριξης για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής, όταν προβλέπει την καταγραφή και αντιμετώπιση επιμέρους κοινών ή οριζόντιων προβλημάτων, τα οποία εμφανίζονται στην πορεία της υλοποίησης και ανατροφοδοτεί συνεχώς με αυτά όλο το σύστημα του «οδηγού» και των κανόνων υλοποίησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα υιοθέτησης ορθής στρατηγικής κατεύθυνσης, η οποία δεν απέδωσε τα αναμενόμενα και δεν έχει επικαιροποιηθεί από το 2012, διότι δεν διαθέτει διαδικασίες ελέγχου και ανατροφοδότησης αποτελεί το e-gif.gov.gr (Ελληνικό Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και προτύπων διαλειτουργικότητας).

Η **εκτίμηση των επιπτώσεων που έχουν οι νομοθετικές αλλαγές στα πληροφοριακά συστήματα**. Αλλαγές σε νόμους έχουν συχνά σημαντική επίπτωση σε πληροφοριακά συστήματα, ωστόσο ο μη έγκαιρος συνυπολογισμός της και οι απαιτούμενες σχετικές δράσεις δημιουργούν προβλήματα ή καθυστερήσεις στη λειτουργία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Απαιτείται συνεπώς επιπλέον χρόνος που πολλές φορές συνεπάγεται και σημαντικό κόστος. Είναι πολλά τα παραδείγματα ψήφισης νόμων και καθυστέρησης ή αδυναμίας εφαρμογής τους, διότι δεν υπάρχουν ή διότι δεν έχουν τροποποιηθεί κατάλληλα τα συστήματα εφαρμογής τους. Προτείνουμε κάθε νόμος να συνοδεύεται από έκθεση επιπτώσεων σε πληροφοριακά συστήματα που θα περιλαμβάνει τον εκτιμώμενο χρόνο υλοποίησης, το κόστος, και τον τρόπο υλοποίησης. Ενδεχόμενη, δε, υιοθέτηση της αρχής του digital by default (ψηφιακά από προεπιλογή) για τις υπηρεσίες του Δημοσίου καθιστά σημαντικότερη την ενσωμάτωση τέτοιας έκθεσης επιπτώσεων στα προς ψήφιση νομοσχέδια.

ΣΤ1.3. Κουλτούρα και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού

Η **διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού** πρέπει να γίνεται με ουσιαστική αξιοκρατία και να υποστηρίζεται από κατάλληλα κίνητρα και κυρώσεις. Δυ-

στιχώς σήμερα ακόμα και οι θεσπισμένοι αλλά μη εφαρμοσμένοι κανόνες δίνουν έμφαση στη φορμαλιστική άθροιση τυπικών προσόντων και χρόνων υπηρεσίας και όχι σε ουσιαστική αξιολόγηση γνώσεων και ικανοτήτων. Η διοικητική ιεραρχία θα πρέπει να βασίζεται στην αξιολόγηση ουσιαστικών προσόντων, στοιχείο που θα διευκολύνει τη στελέχωση θέσεων ευθύνης από νέους, ικανούς, μορφωμένους ανθρώπους που, κατά κανόνα, έχουν και στενότερη επαφή με τις νέες τεχνολογίες. Η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να γίνει από φορέα ανεξάρτητο της Δημόσιας Διοίκησης και να περιλαμβάνει και τον εξορθολογισμό του αριθμού των θέσεων ευθύνης. Τις αλλαγές αυτές μπορεί να συμπληρώσει, αλλά όχι να αντικαταστήσει, στοχευμένη, υψηλής ποιότητας, ταχύρρυθμη κατάρτιση των στελεχών. Στην κατάρτιση αυτή κομβικό ρόλο πρέπει να έχει η διαχείριση δεδομένων (information management), μια και αυτή αποτελεί βασικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης.

Η εμπλοκή των τελικών δικαιούχων. Η δημιουργία μικτών ομάδων ανάλυσης και σχεδιασμού νέων πληροφοριακών συστημάτων ή υπηρεσιών με την ενεργή συμμετοχή των τελικών δικαιούχων - χρηστών των συστημάτων ή υπηρεσιών αυτών, έχει αποδειχθεί να είναι καλή πρακτική και κρίσιμη για την επιτυχή έκβαση της εισαγωγής και χρήσης νέων συστημάτων στο Δημόσιο. Με αυτόν τον τρόπο τα συστήματα ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των τελικών χρηστών, εξυπηρετώντας επίσης την πολιτο-κεντρική προσέγγιση, οδηγώντας σε πιο αποτελεσματικά έργα, ενώ συμβάλλει στην αντιμετώπιση του προβλήματος «ιδιοκτησίας» όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενη ενότητα (ΣΤ1.2.). Σε αυτήν την κατεύθυνση άλλωστε προκρίνεται η διαδικασία του Ενιαίου Σχεδιασμού (Integrated Planning Process) στο Νέο Πλαίσιο Παραγωγής Έργων ΤΠΕ της ΓΓΨΠ, όπως έχει αναφερθεί στην Ενότητα Β1.1. Η επιλογή των στελεχών αυτών για τη συμμετοχή τους στις ομάδες είναι επίσης σημαντική παράμετρος και θα πρέπει να γίνεται με κριτήρια που να συνθέτουν ουσιαστική και όχι τυπική συμμετοχή, καθώς και αφοσίωση στην επίτευξη του στόχου.

Τα κίνητρα προς χρήση. Η παροχή κινήτρων σε στελέχη, όπως αναφέρθηκε, αλλά και σε πολίτες για την αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κρίνεται ως ένας παράγοντας επιτυχίας για τις σχετικές υπηρεσίες. Η συγκεκριμένη τακτική ωστόσο, όπως και τα ίδια τα κίνητρα, πρέπει να είναι κατάλληλα και συνεπή, τόσο ως προς τη φύση και την επιλογή τους όσο και ως τη συνέχεια που πρέπει να παρουσιάζει η κεντρική διοίκηση. Τέτοιο παράδειγμα στην Ελλάδα, με μικτά όμως αποτελέσματα, αποτέλεσε το μέτρο για την ηλεκτρονική καταγραφή των αποδείξεων δαπανών ως κίνητρο φορολογικής ελάφρυνσης, που κινητοποίησε τους πολίτες και επιχειρήθηκε να αναπτυχθεί σωστή φορολογική παιδεία. Το κίνητρο αυτό τα τελευταία χρόνια αποσύρεται και επανέρχεται για φορολογικούς και δημοσιονομικούς λόγους κάθε φορά, γεγονός που αποδεικνύει ότι δεν έχει οριστικοποιηθεί η θέση της φορολογικής διοίκησης σχετικά με το κόστος – όφελος της συγκεκριμένης δράσης (φορολογικό όφελος από

τις ηλεκτρονικές και μόνο πληρωμές vs δημοσιονομικό κόστος κινήτρων φορολογικής ελάφρυνσης).

Η καλλιέργεια αντίληψης στα στελέχη σχετικά με τις στρατηγικές δυνατότητες πληροφοριακών συστημάτων. Η κατάρτιση των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης σε νέα συστήματα δεν αρκεί, καθώς απαιτείται η ευρύτερη καλλιέργεια της απαραίτητης κουλτούρας και αντίληψης, σχετικά με τις δυνατότητες που μπορούν να παρέχουν τα υφιστάμενα ή νέα πληροφοριακά συστήματα στον τρόπο εκτέλεσης των καθημερινών τους εργασιών και κατά συνέπεια στη συνολική απόδοση της εργασίας τους, η οποία αποτελεί την αρχή για ποιοτική εξυπηρέτηση των πολιτών. Η σεβάθος κατανόηση και ο ενστερνισμός των οφελών και των προοπτικών και δυνατοτήτων της τεχνολογίας κρίνονται απαραίτητα για μία επιτυχημένη, ποιοτική, ουσιαστική και σε διάρκεια υιοθέτηση και ανάπτυξη υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα.

ΣΤ1.4. Διαχείριση Πληροφοριακών Συστημάτων

Η μακροπρόθεσμη διασφάλιση της συντήρησης, περαιτέρω ανάπτυξης και λειτουργίας των έργων. Δυστυχώς μόνο η αρχική ανάπτυξη των έργων πληροφορικής γίνεται με (πλουσιοπάροχη) ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Αντίθετα, η περαιτέρω λειτουργία και συνεχής ανάπτυξη, μέσω της διαδικασίας ανατροφοδότησης, ενός πληροφοριακού συστήματος που αποτελεί σημαντικό τμήμα της παραγωγικής λειτουργίας του πρέπει να γίνεται με (περιορισμένους) εθνικούς πόρους. Για το λόγο αυτό προτείνεται η υλοποίηση πιο ρεαλιστικών και λιγότερο φιλόδοξων έργων πληροφορικής με διασφαλισμένη στον κρατικό προϋπολογισμό τη χρηματοδότηση της λειτουργίας τους. Η χρηματοδότηση αυτή προτείνεται να είναι τουλάχιστον στο 10% ανά έτους του προϋπολογισμού ανάπτυξης. Η πρόκριση μικρότερων, πιο ρεαλιστικών και λιγότερο φιλόδοξων έργων πληροφορικής κρίνεται πιο αποτελεσματική και προκρίνεται έναντι υπερ-φιλόδοξων και υπερτροφικών έργων, αξιοποιώντας ως χώρα τους διαθέσιμους πόρους σε εκείνη τη φάση της διαδικασίας, που συχνά όμως δεν μπορούν να συντηρηθούν και να λειτουργήσουν, οπότε μένουν ημιτελή και εν τέλει αναποτελεσματικά.

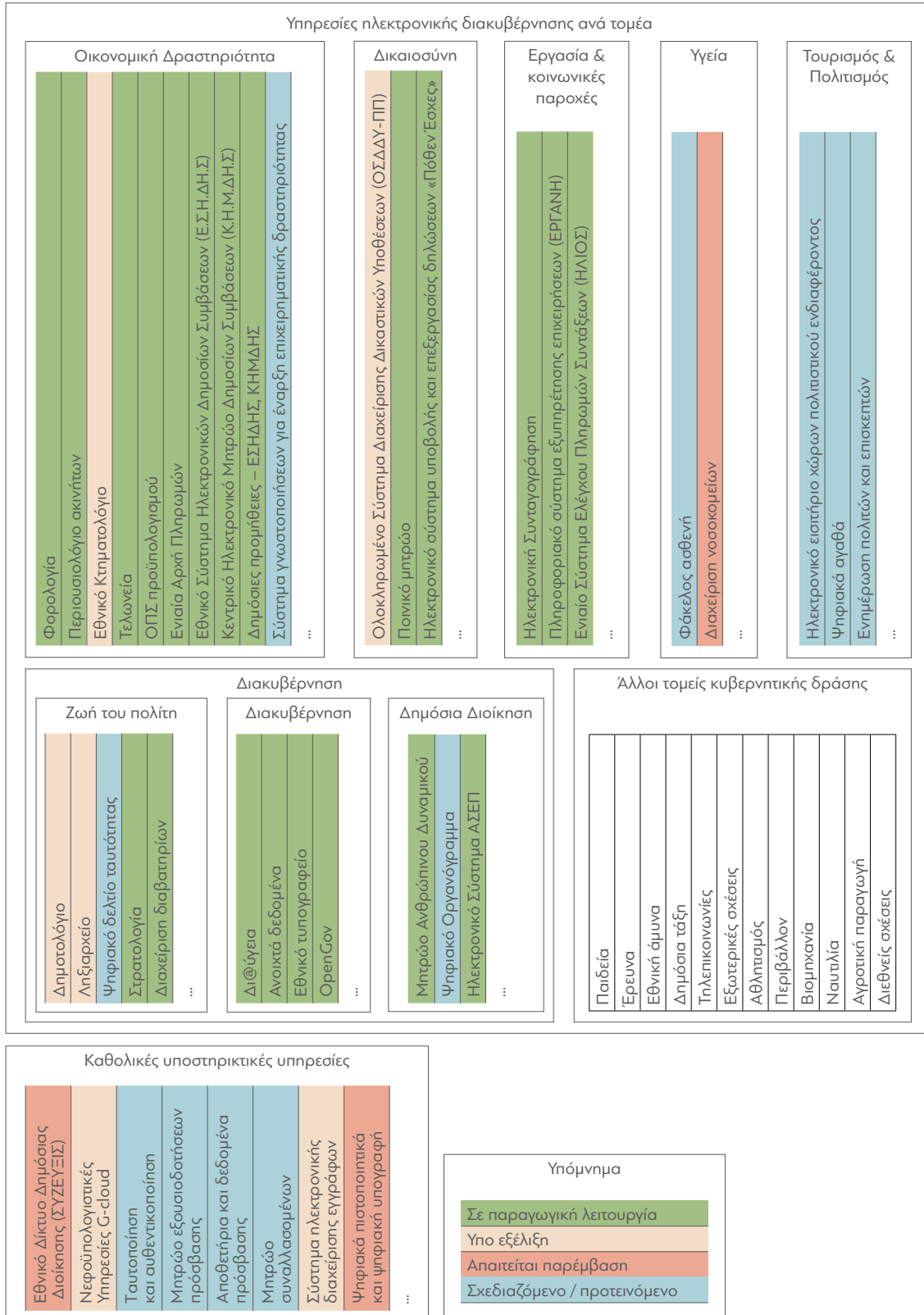
Μακροπρόθεσμα, η υποστήριξη θα πρέπει να παρέχεται μέσα από δημόσιες ομάδες συζητήσεων όπου θα έχουν πρόσβαση κατάλληλα ταυτοποιημένοι δημόσιοι υπάλληλοι και πολίτες. Κάθε σημαντική εφαρμογή θα πρέπει να έχει το δικό της θεματικό ιστότοπο (portal) για υποστήριξη της χρήσης της με εκπαιδευτικό υλικό που θα αναπτύσσεται συνεργατικά (π.χ. σε wiki) και θα είναι διαθέσιμο και σε μονάδες ηλεκτρονικής μάθησης (π.χ. μέσω Moodle). Για να υλοποιηθεί αυτό το συνεργατικό μοντέλο υποστήριξης, για κάθε σημαντική εφαρμογή θα πρέπει να υπάρχει ως παραδοτέο το χτίσιμο κοινότητας υποστήριξης στην οποία θα μετέχουν ως καταναλωτές και ως πάροχοι υποστήριξης δημόσιοι υπάλληλοι, πολίτες και στελέχη του φορέα υλοποίησης.

Οι **ευέλικτες δημόσιες προμήθειες**. Προτείνεται η έμφαση στην αγορά υπηρεσιών στο διηνεκές με βάση συμφωνίες πλαίσιο, αντί για την προμήθεια συστημάτων «με το κλειδί στο χέρι». Αυτή μπορεί να αφορά σε α) αγορά υπηρεσιών χρήσης πληροφοριακών συστημάτων (π.χ. παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, λογιστηρίου) και β) αγορά υπηρεσιών ανάπτυξης πληροφοριακών συστημάτων. Μια τέτοια προσέγγιση σχετίζεται με την αντίληψη για το ρόλο του Δημοσίου αλλά κυρίως την αποτίμηση των δυνατοτήτων του για την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες/επιχειρήσεις. Ακόμη, συμβάλλει στη ρεαλιστικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων που σήμερα παρατηρούνται με τις αναποτελεσματικές ρήτρες για μη συμμόρφωση των αναδόχων, οι οποίες είναι «πυρηνικού τύπου» και η επιβολή τους συχνά καθίσταται μη ρεαλιστική που ως αποτέλεσμα οδηγεί στην ασυδοσία των αναδόχων. Επίσης, συμβάλλει στην αντιμετώπιση της λογικής της «αποκλειστικότητας» των συμβολαίων συντήρησης, η οποία δημιουργεί σχεδόν «μονοπωλιακή» σχέση μεταξύ αναδόχου και Δημοσίου. Για την επιτυχία όμως ευέλικτων δημοσίων προμηθειών απαιτούνται α) υψηλότερου επιπέδου δεξιότητες από το προσωπικό που θα προκηρύσσει, αξιολογεί και επιβλέπει τα έργα, και β) λεπτομερείς οδηγίες και καθοδήγηση για τη χρήση τέτοιων ευέλικτων μεθόδων. Μελλοντικά με την ωρίμανση της Δημόσιας Διοίκησης θα μπορούσαν να υιοθετηθούν συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) για την αγορά υπηρεσιών με βάση συγκεκριμένους στόχους και όχι τον τρόπο επίτευξής τους, πέρα από την προμήθεια υπηρεσιών υποδομών στις οποίες εφαρμόζονται ήδη συμβάσεις ΣΔΙΤ.

Η **αρχιτεκτονική συστημάτων με ισχυρό κέντρο**. Ως γενική αποτίμηση, τα συστήματα που ακολουθούν αρχιτεκτονική με ισχυρές κεντρικές δομές («κεντροποιημένα») δείχνουν να ταιριάζουν περισσότερο στην κουλτούρα της χώρας και να είναι συμβατά με τις δομές και τις πρακτικές της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτό, ωστόσο, δεν πρέπει να συγχέεται με τη στρατηγική επιλογή κεντρικών συστημάτων ή top-down μεθοδολογίας, η καταλληλότητα και αποτελεσματικότητα των οποίων ποικίλει ανάλογα με τον τομέα εφαρμογής (π.χ. φορολογίας έναντι υγείας). Παράλληλα προτείνεται να υπάρχει μηχανισμός με τον οποίο επιτυχημένες τοπικές πρακτικές να διαχέονται και να υιοθετούνται κεντρικά ως πρότυπα. Επίσης, προτείνεται τα πληροφοριακά συστήματα που προσφέρονται κεντρικά να είναι ανοικτά σε τοπικές επεκτάσεις, π.χ. με τη χρήση ανοικτών ιστοκεντρικών διεπαφών και ετικετών (tags). Συστήματα που υπηρετούν τοπικές ή εξειδικευμένες ανάγκες θα πρέπει να είναι δυνατόν να αναπτύσσονται τοπικά, προσφέροντας πάντα ανοικτά δεδομένα και διεπαφές διαλειτουργικότητας βασισμένες στο Ευρωπαϊκό μοντέλο ISA²—interoperable cross-border and cross-sector public services.³²

32. https://ec.europa.eu/isa2/isa2_en

Διάγραμμα 5: Προτεινόμενη Οργάνωση και Αρχιτεκτονική των Συστημάτων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.



Η **ολοκλήρωση συστημάτων γύρω από καθολικές (οριζόντιες) υποστηρικτές υπηρεσίες**. Λόγω ενός σημαντικού αριθμού έργων που έχουν ήδη υλοποιηθεί, πιστεύουμε ότι οι προσπάθειες για τη βελτίωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης πρέπει να επικεντρωθούν γύρω από τη διασύνδεση των υφιστάμενων συστημάτων, ολοκλήρωση των έργων που είναι σε εξέλιξη, διορθωτικές παρεμβάσεις όπου απαιτείται, συνεχείς δράσεις βελτίωσης καθώς και στοχευμένη ανάπτυξη καθολικών υποστηρικτικών εφαρμογών.

Η **προσέγγιση ανοικτής πλατφόρμας και της ανοικτής ανάπτυξης**. Η μεθοδολογία αυτή κρίνεται επιτυχημένη για την ανάπτυξη νέων εφαρμογών που αξιοποιούν δεδομένα υφιστάμενων συστημάτων και χρησιμοποιείται ευρέως σε αρκετές χώρες που διακρίνονται στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, όπως π.χ. η Μεγάλη Βρετανία. Στην Ελλάδα τέτοιες περιπτώσεις είναι η Διαύγεια και η Ηλεκτρονική Συνταγογράφηση που προσφέρουν όπως έχει ήδη αναφερθεί (βλ. Ενότητα Γ) ευκαιρίες περαιτέρω αξιοποίησής τους. Παράλληλα η ανάπτυξη των συστημάτων θα πρέπει από την πρώτη μέρα να γίνεται ως λογισμικό ανοικτού κώδικα (σύμφωνα με την αρχή «public money-public code»)³³ ώστε α) να μπορούν η Δημόσια Διοίκηση αλλά και οι πολίτες να παρακολουθούν την εξέλιξη και την ποιότητα του έργου και β) να υπάρχει η δυνατότητα εξέλιξης και επαναχρησιμοποίησης του παραγόμενου κώδικα.

33. <https://publiccode.eu/>

Η **ευέλικτη ανάπτυξη λογισμικού**. Σε σύγκριση με τη μεθοδολογία καταρράκτη (waterfall) που χρησιμοποιείται κατά κόρον στο ελληνικό Δημόσιο, η ευέλικτη (agile) ανάπτυξη λογισμικού ακολουθεί μία προοδευτική προσέγγιση και προσφέρει την απαραίτητη ευελιξία και προσαρμοστικότητα των έργων ΤΠΕ στο Δημόσιο, όπως έχει δείξει η πρόσφατη εμπειρία διεθνώς, αλλά και σε μικρές υλοποιήσεις στην Ελλάδα. Εκκινώντας από μία απλουστευτική σχεδίαση, μέσα σε σύντομα sprints (πχ. μηνιαία ή και συντομότερα) υλοποιούνται μικρά τμήματα του έργου και κατόπιν επαναξιολογούνται οι προτεραιότητες, ενσωματώνοντας άμεσα με αυτόν τον τρόπο αλλαγές που προκύπτουν από τον σχεδιασμό στην υλοποίηση. Επιτυγχάνεται ουσιαστική αλληλεπίδραση με τον τελικό δικαιούχο-χρήστη του συστήματος και προκύπτουν τελικώς λύσεις που ανταποκρίνονται καλύτερα σε επιχειρησιακές και λειτουργικές ανάγκες των χρηστών και εν γένει της Δημόσιας Διοίκησης, ενώ την ίδια ώρα ενισχύεται ο ρόλος του φορέα υλοποίησης και η αίσθηση (και ευθύνη) ιδιοκτησίας. Συνεπώς, η ευέλικτη μεθοδολογία ανάπτυξης λογισμικού, για την οποία υπάρχει και σχετική αναφορά στην ΕΨΣ, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας καθώς αντιμετωπίζει πολλά από τα προβλήματα που έχουν αναλυθεί παραπάνω και ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες και ιδιαιτερότητες της Δημόσιας Διοίκησης. Η υιοθέτηση της «ευέλικτης» ανάπτυξης λογισμικού, προϋποθέτει και αντίστοιχη προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου προμηθειών και διαχείρισης συμβάσεων του Δημοσίου.

Τα **πρότυπα δεδομένων και διεπαφών**. Η πρόταση και υιοθέτηση προτύπων δεδομένων και διεπαφών οριζόντια στη Δημόσια Διοίκηση για τα υφιστάμενα και ιδίως μελλοντικά συστήματα θα συμβάλλει στην καλύτερη διαλειτουργικότητα των συστημάτων, οπότε και στην σταδιακή βελτίωση και ολοκλήρωση των παρεχομένων υπηρεσιών και συνεπώς στην καλύτερη μελλοντική αξιοποίησή τους και την ευκολότερη και αυξημένη χρήση τους.

Η **θεσμική θωράκιση της υποχρεωτικής χρήσης πληροφοριακών συστημάτων**. Συχνά πληροφοριακά συστήματα στο χώρο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν χρησιμοποιούνται διότι η υιοθέτησή τους εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των χρηστών τους (και η παροχή κινήτρων δεν κρίνεται ενδεδειγμένη). Το πρόβλημα αυτό μειώνεται με το να υπάρχει θεσμική πρόβλεψη που να υποχρεώνει τη χρήση κρίσιμων τέτοιων συστημάτων. Καλά παραδείγματα αυτής της πρακτικής είναι α) η υποχρέωση ανάρτησης αποφάσεων στη Διαύγεια προκειμένου αυτές να είναι εκτελεστές, β) η υποχρεωτική ηλεκτρονική υποβολή δηλώσεων φόρου εισοδήματος, και γ) η κατάργηση της χειρόγραφης δυνατότητας συνταγογράφησης φαρμάκων. Σημαντικό στοιχείο τέτοιων δράσεων είναι η μεταφορά της άντλησης δεδομένων από τα έγγραφα (φυσικά ή ψηφιακά) στα περιεχόμενα των βάσεων δεδομένων και των πληροφοριακών συστημάτων. Αυτό μεταφράζεται σε τεχνικές και σε νομοθετικές παρεμβάσεις που καθιστούν τα δεδομένα των πληροφοριακών συστημάτων πρωτογενή και επίσημα.

Η **αξιολόγηση της χρήσης και προσαρμογές**. Καθώς η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι πολλές αντιδράσεις στα πληροφοριακά συστήματα προκύπτουν στην πράξη, και μάλιστα μπορεί να προκύψουν λόγω ελλιπούς σχεδιασμού των συστημάτων, είναι σκόπιμο να υπάρχει πρόβλεψη για αξιολόγηση της χρήσης των συστημάτων και τη δυνατότητα διορθωτικών αλλαγών. Η δυνατότητα ανατροφοδότησης και συνεχών προσαρμογών αυξάνει το βαθμό ικανοποίησης των χρηστών και τα ποσοστά χρήσης των συστημάτων.

ΣΤ2. Ψηφιακός Μετασχηματισμός

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτελεί μία ουσιαστική ευκαιρία ριζικού ψηφιακού μετασχηματισμού για τη Δημόσια Διοίκηση και για τη λειτουργία του Δημοσίου, παρότι έως σήμερα δεν φαίνεται να αντιμετωπίζεται αναλόγως στη χώρα. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός αναφέρεται στις επιχειρηματικές, οργανωσιακές ή διοικητικές αλλαγές που πραγματοποιούνται ή επιταχύνονται με τη χρήση τεχνολογιών ΤΠΕ ή λόγω της διάχυσης των τεχνολογιών αυτών. Σημαντικές τεχνολογίες στο χώρο είναι τα δεδομένα μεγάλου όγκου, οι κινητές συσκευές και εφαρμογές, το διαδίκτυο των πραγμάτων (internet of things —IoT), οι νεφροϋπολογιστικές υποδομές (cloud computing), η επιχειρηματική αναλυτική (business intelligence and analytics) και η τεχνητή νοημοσύνη. Οι τεχνολογίες αυτές μπορούν να δράσουν με τρεις διαφορετικούς τρόπους (De Clerck 2015).

- Να υποστηρίξουν τον ψηφιακό μετασχηματισμό. Για παράδειγμα, μια εφαρμογή για κλήση ταξί από κινητό επιτρέπει τη δημιουργία μιας διαφορετικής οργάνωσης της δουλειάς των επαγγελματιών στο συγκεκριμένο χώρο.
- Να δημιουργήσουν ανάγκες ψηφιακού μετασχηματισμού. Για παράδειγμα, πιστεύουμε ότι η αύξηση των πληρωμών που πραγματοποιούνται με χρεωστικές ή πιστωτικές κάρτες, π.χ. με συσκευές POS (point of sale terminal) ή τις αντίστοιχες άυλες υπηρεσίες αποδοχής πληρωμών, πρέπει να αλλάξει τον απαρχαιωμένο τρόπο με τον οποίο η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ) ελέγχει τη φοροδιαφυγή στις λιανικές πωλήσεις.
- Να επιταχύνουν την καινοτομία και να δράσουν καταλυτικά σε νέες αλλαγές. Βλέπουμε τέτοιες τάσεις στον τομέα των τεχνολογικών εφαρμογών στο χώρο της οικονομίας (FinTech).

Όπως είναι αναμενόμενο, οι τομείς που συμμετέχουν στον ψηφιακό μετασχηματισμό περιλαμβάνουν όλο το φάσμα της διακυβέρνησης, όπως αναλύεται παρακάτω (De Clerck 2015).

- **Επιχειρησιακές λειτουργίες**, όπως η διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού, οι πληρωμές, οι εισπράξεις και η επικοινωνία των κρατικών υπηρεσιών.

- **Διοικητικές διαδικασίες**, όπως για παράδειγμα αυτές που αφορούν τα γεγονότα του κύκλου ζωής των πολιτών, την αδειοδότηση επιχειρήσεων και τις δημόσιες προμήθειες. Εδώ ο ψηφιακός μετασχηματισμός έχει ως στόχο τη βελτιστοποίηση και την αυτοματοποίηση της κάθε διαδικασίας.
- Τα **μοντέλα προσφοράς υπηρεσιών και κρατικών προμηθειών**. Αυτά αφορούν τον τρόπο με τον οποίο το κράτος προσφέρει τις υπηρεσίες του στους πολίτες και τον τρόπο που προμηθεύεται προϊόντα και υπηρεσίες από την αγορά. Για παράδειγμα, μέσω του ψηφιακού μετασχηματισμού, πολλές υπηρεσίες μπορούν να προσφέρονται αποκεντρωμένα ή από νέα κανάλια (π.χ. κινητές συσκευές). Ή με παροχή λογισμικού ως υπηρεσία σε νεφροϋπολογιστικές υποδομές, μπορεί το κράτος να προμηθεύεται υπηρεσίες χρήσης λογισμικού αντί για τα αντίστοιχα προϊόντα.
- **Οικοσυστήματα** που σχηματίζονται γύρω από το κράτος και ενεργοποιούνται χάρη σε ψηφιακές τεχνολογίες. Αυτά μπορούν να απαρτίζονται από πολίτες, προμηθευτές, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών ή επιχειρήσεις που θέλουν να κερδίσουν από συνέργειες που δημιουργούνται. Εδώ παίζουν μεγάλο ρόλο τα ανοικτά ψηφιακά δεδομένα, που μπορούν να δράσουν ως καταλύτης για τη δημιουργία των οικοσυστημάτων αυτών.
- Η **διαχείριση επιχειρησιακών πόρων**, τόσο των υλικών όπως ακίνητα και εξοπλισμός, όσο και των άυλων όπως ψηφιακά δεδομένα, οργανωσιακή γνώση και διαδικασίες. Σήμερα, για παράδειγμα, βλέπουμε η δημοσίευση εγγράφων στη Διαύγεια και η διάθεση ανοικτών δεδομένων να αντιμετωπίζονται συχνά από τις υπηρεσίες ως επαχθείς υποχρεώσεις και όχι ως ευκαιρίες διοικητικής βελτίωσης.
- **Οργανωσιακή κουλτούρα** με στόχο την ικανοποίηση του οράματος που έχουμε διατυπώσει μέσω συνεχών μικρών βημάτων βελτίωσης σε τομείς όπως στη διοικητική λειτουργία, στην ηγεσία, στους εργαζόμενους με βάση τη γνώση, τη συνεργασία των υπηρεσιών, την αξιοκρατία, τη συνέχεια στη Δημόσια Διοίκηση και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού. Η κατάλληλη οργανωσιακή κουλτούρα είναι απαραίτητο στοιχείο του ψηφιακού μετασχηματισμού.
- **Μοντέλα συνεργασίας** μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων μερών. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός επιτρέπει νέους τρόπους ανοικτής διακυβέρνησης, π.χ. την ανοικτή διαβούλευση νομοσχεδίων μέσω του OpenGov, νέους τρόπους ρύθμισης, όπως για παράδειγμα με τη θέσπιση δυναμικών αλγοριθμικών κανόνων, και νέους τρόπους συμμετοχής στη διαμόρφωση πολιτικών, όπως λ.χ. τις ηλεκτρονικές ψηφοφορίες.
- **Αλληλεπιδράσεις μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και των δημοσίων υπαλλήλων**. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός δίνει προτεραιότητα στη στρατηγική και στις ανθρώπινες αλληλεπιδράσεις έναντι της έμφασης στην τεχνολογία. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός αλλάζει τη συμπεριφορά, τις ανάγκες και τις προσδοκίες όλων των συμμετεχόντων. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι τα αντίστοιχα έργα θα πρέπει να δίνουν έμφαση στον πολίτη, στην εμπειρία χρήσης του συστήματος, στην ενδυνάμωση των δημοσίων υπαλλήλων και σε νέα μοντέλα εργασίας.

ΣΤ3. Βασικές Αρχές και Τρόποι Υλοποίησης

Ως γενικές, βασικές αρχές και τρόπους υλοποίησης αναφορικά με την ηλεκτρονική δακυβέρνηση που θα διέπουν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση, προτείνονται οι παρακάτω, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προκρίνονται στο eGovernment Action Plan 2016-2020 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (1-7):

1. Ψηφιακή παροχή υπηρεσιών ως προεπιλογή (digital by default).
2. Διασυνοριακές υπηρεσίες ως προεπιλογή (cross-border by default).
3. Παροχή ολοκληρωμένων υπηρεσιών (inclusive by default).
4. Αρχή μόνο μίας φορές (once-only principle) για την παροχή δεδομένων πολιτών και επιχειρήσεων προς το Δημόσιο.
5. Ιδιωτικότητα και προστασία δεδομένων, με ενσωμάτωση τους από τη φάση του σχεδιασμού.
6. Διαλειτουργικότητα ως προεπιλογή (interoperability by default), με πρόβλεψη κατά το σχεδιασμό δημοσίων υπηρεσιών για απρόσκοπτη λειτουργία σε όλη την Ενιαία Αγορά και σε οργανωσιακά σιλό, στη βάση της ελεύθερης μετακίνησης δεδομένων και ψηφιακών υπηρεσιών στην ΕΕ.
7. Ανοικτότητα και διαφάνεια (openness/transparency by default), με τον διαμοιρασμό δεδομένων ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, την παροχή δυνατότητας σε πολίτες και επιχειρήσεις για έλεγχο πρόσβασης των δεδομένων τους και διόρθωση τους, παρακολούθηση διοικητικών διαδικασιών που τους αφορούν, και εμπλοκή ενδιαφερομένων μερών στη σχεδίαση και την παροχή υπηρεσιών. Πλέον αυτών των μέτρων για τη διασφάλιση της ανοικτότητας, στα πλαίσια της μελέτης αυτής προτείνεται η δυνατότητα αιτιολόγησης των αποφάσεων που λαμβάνονται ηλεκτρονικά, η ανοικτή διάθεση των μη προσωπικών δεδομένων σε μηχαναγνώσιμη μορφή και η αυτόματη ενημέρωση του πολίτη για κάθε πρόσβαση ή αλλαγή που αφορά τα δεδομένα του.
8. Έμφαση στην εξυπηρέτηση του πολίτη: σχεδιασμός των συστημάτων και των διεπαφών τους με βάση τις ανάγκες του πολίτη.
9. Έμφαση στην ευχρηστία των υπηρεσιών, διαθεσιμότητα τους σε βάση 24/7.
10. Θεσμοθέτηση και υλοποίηση δίγλωσσης πρόσβασης στις εξωστρεφείς διεπαφές πληροφοριακών συστημάτων, πιθανώς με τη χρήση συστη-

μάτων και υποδομών αυτόματης μετάφρασης.

11. Συλλογή στοιχείων από τη βάση ή την πηγή, αντί για εκ των υστέρων καταχώρησή τους.
12. Μια μοναδική πηγή για κάθε στοιχείο (αρχή DRY—Don't Repeat Yourself).
13. Συλλογή μόνο κωδικοποιημένων δεδομένων.
14. Μοναδικό σημείο εισόδου και πολυκαναλικές υπηρεσίες.
15. Υιοθέτηση ανοιχτών προτύπων.
16. Ανάπτυξη των συστημάτων ως λογισμικό ανοικτού κώδικα.
17. Ευελιξία με την υιοθέτηση πεδίων όπως «σημειώσεις» και «ετικέτες» (tags).
18. Αυτόματη παροχή μεταδεδομένων του κάθε πληροφοριακού συστήματος ώστε να δημιουργείται δυναμικά μπρώο των διαθέσιμων πληροφοριακών συστημάτων.
19. Υλοποίηση πληροφοριακών συστημάτων αποκλειστικά πάνω σε νεφοκεντρικές υπηρεσίες.
20. Συνεχής αξιολόγηση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών, από αρμόδια υπηρεσία του κάθε φορέα, όπως και από τους χρήστες των υπηρεσιών (πολίτες ή/και άλλους φορείς).

ΣΤ4. Σχέδιο Δράσης - Προγραμματισμός Υλοποίησης

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται επιγραμματικά τα βασικά βήματα για τη διαμόρφωση, προγραμματισμό και υλοποίηση του σχεδίου δράσης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση:

- Θέσπιση φορέα υλοποίησης
- Οργανωτικές και θεσμικές αλλαγές στη Δημόσια Διοίκηση
- Υλοποίηση κομβικών έργων
- Εκπαίδευση και κατάρτιση στελεχών, η οποία να υπερβαίνει την απλή ενημέρωση για τη χρήση συγκεκριμένων συστημάτων (training), και να ενσωματώνει μεθόδους ενημέρωσης για νέο τρόπο λειτουργίας του Δημοσίου. Εκπαίδευση σε πολιτο-κεντρική διοίκηση και καλλιέργεια κουλτούρας εξυπηρέτησης του πολίτη/επιχειρήσεων, μηχανισμούς ανατροφοδότησης, καθώς και δυνατότητα προτάσεων για οργανωτικές αλλαγές.
- Ενημέρωση των αποδεκτών των υπηρεσιών, βάσει του μηχανισμού ανατροφοδότησης και αξιολόγησης που αναφέρεται στην επόμενη παράγραφο.
- Συνεχείς κύκλοι παρακολούθησης και βελτίωσης των συστημάτων, καθώς δεν ολοκληρώνεται ένα έργο ΤΠΕ με την παραλαβή του αντίστοιχου συστήματος. Η σημασία της ανάδρασης (feedback) και της αξιολόγησης είναι προφανής, προκειμένου να εντοπίζονται τόσο καλές πρακτικές όσο και πρακτικές και ΤΠΕ που απαιτούν αλλαγή ή προσφέρουν ευκαιρίες για βελτιώσεις. Για να είναι αποτελεσματική η αξιολόγηση, είναι καίριας σημασίας η σαφής διατύπωση κριτηρίων με βάση τα οποία αυτή θα γίνεται. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να διατυπώνονται ήδη από την προκήρυξη κάθε νέου έργου ανάπτυξης ή αγοράς ΤΠΕ και αυτό να γίνεται με γνώμονα τις ανάγκες των εμπλεκόμενων φορέων. Ιδανικά, η συμμετοχή ενδιαφερόμενων φορέων στη θεώρηση σχετικών και κατάλληλων κριτηρίων είναι ιδιαίτερα χρήσιμη. Για παράδειγμα, σε μια δημόσια υπηρεσία είναι σημαντικό να αναγνωρίζεται τόσο η οπτική του πολίτη, όσο και η οπτική της υπηρεσίας που διεκπεραιώνει το αίτημα καθώς και της κεντρικής διοίκησης. Σχετικές ομάδες κριτηρίων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη έχουν διατυπωθεί ήδη από τη δεκαετία του 1990 (Μεθοδολογία Ευμετάβλητων Συστημάτων, Checkland και Scholes, 1990) και χρησιμοποιούνται έκτοτε διεθνώς ως χρήσιμος οδηγός για

τη διατύπωση σχετικών κριτηρίων κατά την αξιολόγηση συστημάτων και ολοκληρωμένων (συστημικών) λύσεων. Τα κριτήρια αυτά αφορούν στην ορθότητα (efficacy), την αποδοτικότητα (efficiency) και την αποτελεσματικότητα (effectiveness) της λύσης. Έτσι στην περίπτωση της ανάπτυξης ΤΠΕ, το κριτήριο της ορθότητας εξετάζει αν τα αποτελέσματα είναι σωστά (π.χ. αν χορηγείται το κατάλληλο πιστοποιητικό, με τα ορθά στοιχεία στον ενδιαφερόμενο), το κριτήριο της αποδοτικότητας εξετάζει τη χρήση πόρων που απαιτούνται για την ορθή λειτουργία (π.χ. αν βελτιώνεται ο χρόνος αναμονής για την εξυπηρέτηση του πολίτη), ενώ το κριτήριο της αποτελεσματικότητας εξετάζει το συνολικότερο όφελος (π.χ. αν αυξάνεται η ικανοποίηση του πολίτη από τις κρατικές υπηρεσίες). Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η θέσπιση αρμοδιοτήτων ελέγχου και αξιολόγησης ηλεκτρονικών υπηρεσιών και ιστοσελίδων για τους φορείς του δημοσίου. Πιο συγκεκριμένα, ως πρώτο βήμα προβλέπεται ο ορισμός βασικών αρχών που καλείται να πληροί κάθε νέα υπηρεσία και ένα κοινό template ως σημείο αναφοράς. Ως δεύτερο βήμα ορίζεται η εισαγωγή της νέας υπηρεσίας σε ένα κοινό αποθετήριο, τύπου Ερμής ή diadikasies.gr, για να μπορεί κάθε ενδιαφερόμενος να βρει εύκολα και γρήγορα κάθε σχετική υπηρεσία. Εν συνεχεία, ορίζεται σε κεντρικό επίπεδο αρμοδιότητα συντονισμού και ελέγχου περιεχομένου υπό το νέο υπουργείο για τον ψηφιακό μετασχηματισμό. Τέλος, ως επόμενο βήμα περιλαμβάνεται η αξιολόγηση κάθε ηλεκτρονικής υπηρεσίας τόσο εσωτερικά από τον κάθε φορέα όσο και εξωτερικά αυτού από τους πολίτες και λοιπούς φορείς (π.χ. μέσω του μοντέλου e-satisfaction επιτόπου για κάθε υπηρεσία με δειγματοληπτική και σύντομη αξιολόγηση). Σε κάθε φορέα ορίζεται αρμοδιότητα και σχετική υποχρέωση για κάποιον υπεύθυνο περιεχομένου για την εγκυρότητα και ευχρηστία των ηλεκτρονικών διαδικασιών με την τήρηση των προκαθορισμένων αρχών πολιτο-κεντρικής σχεδίασης, καθώς και την παρακολούθηση των σχετικών σχολίων και την εκκίνηση των εκάστοτε απαραίτητων δράσεων. Αυτή η αρμοδιότητα καλείται να θεσπιστεί ανεξάρτητα από τον τρόπο ανάπτυξης κάθε υπηρεσίας ή ιστοσελίδας (εσωτερικά ή από ανάδοχο) και από την όποια εναλλακτική επιλεχθεί: την κεντρική αρμοδιότητα στο νέο υπουργείο για την οριζόντια εποπτεία και επιβολή των βασικών αρχών και απαραίτητων διορθώσεων σε όλες τις δομές και μονάδες του δημοσίου, ή την αποκεντρωμένη αρμοδιότητα σε κάθε φορέα. Ως ομάδα εργασίας, προκρίνουμε τη δεύτερη επιλογή για την αποφυγή νέας γραφειοκρατίας, αλλά με την υποχρέωση αυτών των φορέων να παρουσιάζουν συγκεκριμένα και τακτικά αποτελέσματα (αναφορές και απολογισμός) στο αρμόδιο υπουργείο ή σε μία κεντρική ιστοσελίδα, στα πλαίσια της λογοδοσίας, για να διασφαλιστεί ότι πράγματι δεν θα αφεθεί ημιτελής η όποια προσπάθεια και δεν θα επαφίεται το αποτέλεσμα τελικά στη διάθεση κάθε φορέα να αναλάβει δράση ή όχι. Η εμπειρία με τη Διαύγεια μπορεί να συμβάλλει στη βέλτιστη επιλογή. Ως καλή πρακτική, σε διεθνές επίπεδο διακρίνεται η Σουηδία για τις πολιτο-κεντρικές υπηρεσίες της και την επιδίωξη μείωσης της «αποτυχίας ζήτησης» (failure

demand), όπου παρατηρούνται οι περιπτώσεις αποτυχίας εξυπηρέτησης των πολιτών σε πρώτο χρόνο και αναλαμβάνεται σχετική δράση για τη μείωση των επακόλουθων επαναχρησιμοποιούμενων πόρων και την αύξηση της εξυπηρέτησης. Μάλιστα, αξιολογούνται οι υπηρεσίες με την παράλληλη παρακολούθηση σχετικών δεδομένων και την ανάλυσή τους για τη συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και τον προσδιορισμό εκείνων που κρίνονται κατάλληλες για την παροχή τους με ηλεκτρονικό τρόπο.

Διάγραμμα 6: Προτεινόμενος Προγραμματισμός Φάσεων Υλοποίησης σε Επίπεδο Μήνα

Φάσεις	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Καθορισμός Στοχοθεσίας, οριστικοποίηση ρόλων και αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων Φορέων	■	■																
Οριστικοποίηση έργων και δράσεων			■	■														
Απλοποίηση Θεσμικού πλαισίου				■	■	■	■											
Agile υλοποίηση								■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Πηγή: Συγγραφική ομάδα.

ΣΤ5. Εμπλεκόμενοι Φορείς και Ρόλοι

Προτείνεται η επανασύσταση του υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής σε υπουργείο Ψηφιακού Μετασχηματισμού με σημαντικά διευρυμένες αρμοδιότητες. Σήμερα το υπουργείο έχει βασική αρμοδιότητα τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και παρακολούθηση της ψηφιακής στρατηγικής. Ειδικότερα για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, προτείνεται το υπουργείο στη νέα του μορφή να έχει ως αρμοδιότητα τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Δημόσιας Διοίκησης. Αυτός θα υλοποιείται σε συναρμοδιότητα και στενή συνεργασία με τουπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ώστε να σχεδιάζονται και να υλοποιούνται παράλληλα οι απαιτούμενες θεσμικές, επιχειρησιακές και διοικητικές μεταρρυθμίσεις οριζόντια μαζί με τις τεχνολογικές επιλογές και κατευθύνσεις. Η συναρμοδιότητα αυτή είναι κρίσιμη προϋπόθεση για την αποτελεσματική υλοποίηση δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Επίσης, προτείνεται να υπάγονται διοικητικά σε αυτό το υπουργείο όλες οι Γενικές Διευθύνσεις (ή Διευθύνσεις) Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης των φορέων της κεντρικής διοίκησης, καθώς και οι σχετικοί οργανισμοί (π.χ. ΚτΠ ΑΕ, ΗΔΙΚΑ ΑΕ, ΕΔΕΤ ΑΕ).

Στο προτεινόμενο υπουργείο θα λειτουργεί κεντρικά μια διεύθυνση στρατηγικού σχεδιασμού που θα στελεκώνεται από ολιγομελή ομάδα, με τις παρακάτω αρμοδιότητες:

- Θέσπιση στρατηγικής και αναπροσαρμογή της σε συντονισμό με ομόλογους φορείς στην Ευρωπαϊκή Ένωση,
- Συντονισμό υλοποίησης στρατηγικής (α) μεταξύ φορέων στην κεντρική διοίκηση και (β) με παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών στις περιφέρειες, προκειμένου να γίνει διάχυση στους τοπικούς φορείς,
- Παρακολούθηση της υλοποίησης της στρατηγικής στους επιμέρους φορείς.

Η υλοποίηση της στρατηγικής θα γίνεται από τα στελέχη του υπουργείου που είναι καταναμημένα στους επιμέρους φορείς της κεντρικής διοίκησης, στις αντίστοιχες σημερινές (Γενικές) Διευθύνσεις Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ανά υπουργείο. Παράλληλα, θα υλοποιούνται δράσεις με οριζόντιο προσανατολισμό από φορείς με αντίστοιχη δυνατότητα όπως η ΚτΠ ΑΕ ή εξειδίκευση, όπως η ΗΔΙΚΑ ΑΕ και το ΕΔΕΤ ΑΕ.

Με το προτεινόμενο σχήμα εξειδικεύεται η υλοποίηση της στρατηγικής σε τομείς από ένα ενιαίο φορέα, ώστε να επιτυγχάνονται τα εξής:

- Δημιουργείται ένα κανάλι για την υλοποίηση της ψηφιακής στρατηγικής, χωρίς να επιβραδύνεται από επιμέρους πολιτικές και επιδιώξεις ασύμβατες με τη στρατηγική αυτή ή από έργα που δεν εντάσσονται στην πυρήνα της,
- Εξασφαλίζεται η συνέχεια στην υλοποίηση της στρατηγικής στο μέτρο που αυτή θα υπάρχει στο συγκεκριμένο υπουργείο,
- Δίνεται έμφαση στον ψηφιακό μετασχηματισμό έναντι της υλοποίησης έργων ΤΠΕ με αβέβαια αποτελέσματα,
- Διασφαλίζεται η ομοιογένεια σε μεθόδους και τεχνολογίες υλοποίησης,
- Διευκολύνεται η διαλειτουργικότητα, η κοινή χρήση πόρων και η επαναχρησιμοποίηση υλικού και λογισμικού,
- Υλοποιείται η δυνατότητα καλύτερου ελέγχου στην υλοποίηση της στρατηγικής,
- Εξασφαλίζεται η αμφίδρομη επικοινωνία του υπουργείου με όλους τους επιχειρησιακούς φορείς,
- Δίνεται ένα ευέλικτο πλαίσιο εξέλιξης διοικητικού και τεχνικού προσωπικού με εξειδίκευση στην πληροφορική.

Η στελέχωση του υπουργείου θα πρέπει να γίνεται αξιοκρατικά με έμφαση σε ανθρώπους με εμπειρία στη χάραξη και υλοποίηση στρατηγικής, καθώς και με ανθρώπους με τις απαραίτητες σύγχρονες τεχνικές γνώσεις και γνώσεις της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και των επιμέρους επιχειρησιακών Τομέων της. Λόγω της έλλειψης στελεχών με εμπειρία στον στρατηγικό σχεδιασμό πληροφορικής και γνώσεις νέων τεχνολογιών, είναι ιδιαίτερα σημαντικό να υπάρχει η δυνατότητα προσέλκυσης νέου προσωπικού με αντίστοιχη εμπειρία και γνώσεις.

Παράλληλα, για τη διασφάλιση της συνέχειας, προτείνεται η αξιοκρατική επιλογή και κατανομή των στελεχών στις θέσεις ευθύνης και η θέσπιση διακομματικού Γενικού Γραμματέα Ψηφιακής Πολιτικής και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με πενταετή θητεία και επιλογή του είτε από διακομματική επιτροπή, είτε με τη διαδικασία του Μητρώου στελεχών που έχει θεσπιστεί μέσω του ΑΣΕΠ.

Την 10.08.2017 δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α/117 το ΠΔ82 «Οργανισμός του Υπουργείου Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης», στο οποίο παρουσιάζεται η αναδιοργάνωση της Γενικής Γραμματείας Ψηφιακής Πολιτικής. Η προτεινόμενη δομή φιλοδοξεί, εκτός του στρατηγικού και συντονιστικού, να αναλάβει παράλληλα και επιχειρησιακό ρόλο και ρόλο υλοποίησης δράσεων και έργων ΤΠΕ. Το εγχείρημα χαρακτηρίζεται ως δύσκολο, διότι η Γενική Γραμματεία Ψηφιακής Πολιτικής είναι νεοσύστατη, με ολιγάριθμο προσωπικό το οποίο έχει ακόμη μικρή εμπειρία στα θέματα τα οποία καλείται να διαχειριστεί. Επίσης χρειάζεται αρκετός μεταβατικός χρόνος, ώστε να

αμβλυνθούν ή ομαλοποιηθούν οι αντικρουόμενες με τις ήδη υπάρχουσες αρμοδιότητες υλοποίησης έργων ΤΠΕ σε όλους τους Φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα και να δημιουργηθούν οι απαραίτητες σχέσεις συνεργασίας. Οι εμπλεκόμενοι Φορείς είναι αρκετοί, όπως αναλύονται στην παρούσα μελέτη, με προηγούμενη γνώση, εμπειρία και «κεκτημένη ταχύτητα».

Η πρόταση μας εστιάζεται στην καταρχήν εδραίωση της κοινής στρατηγικής με παράλληλη αποκεντρωμένη υλοποίηση ανά Φορέα, ως απαραίτητο πρώτο βήμα μιας εξέλιξης, η οποία μπορεί να έχει ως στόχο την, σταδιακή και επιλεκτικά ανά κρίσιμο Τομέα, μετάβαση σε δομές κεντρικής υλοποίησης. Η ίδια λογική θα πρέπει να ακολουθείται και για τη συνεχή αξιολόγηση των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, αφενός αυτό θα υλοποιείται με κεντρικό συντονισμό και αφετέρου με κατανομή των αρμοδιοτήτων αξιολόγησης, παρακολούθησης και παρέμβασης στους αρμόδιους φορείς. Κάθε φορέας θα πρέπει να αναθέσει σε συγκεκριμένη ομάδα στελεχών του την τήρηση βασικών και προκαθορισμένων αρχών πολιτο-κεντρικής σχεδίασης, την επικαιροποίηση περιεχομένου, και τη διαχείριση των αποτελεσμάτων από την εσωτερική και εξωτερική αξιολόγηση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών που προσφέρει.

ΣΤ6. Τομείς Δράσης και Προτάσεις

Σε σχέση με το όραμα που έχουμε διατυπώσει, προτείνεται η ηλεκτρονική διακυβέρνηση να επικεντρωθεί κατά προτεραιότητα στους παρακάτω τομείς δράσης:

- Οικονομικής δραστηριότητας: Περιλαμβάνει ενδεικτικά φορολογία, ηλεκτρονική τιμολόγηση, τελωνεία, δημοσιονομική διαχείριση, δημόσιες προμήθειες, αδειοδότηση επιχειρήσεων.
- Δικαιοσύνη: Διαχείριση λειτουργίας δικαστηρίων, ποινικό μητρώο.
- Εργασία: κοινωνική ασφάλιση, κοινωνικές παροχές, ασφάλεια της εργασίας.
- Υγεία: φάκελος ασθενή, διαχείριση λειτουργίας νοσοκομείων, περαιτέρω αξιοποίηση συνταγογράφησης.
- Τουρισμός και πολιτισμός: Ψηφιακά αγαθά, ενημέρωση πολιτών και επισκεπτών.
- Διακυβέρνηση: νομοθέτηση, δεδομένα, ζωή του πολίτη, Δημόσια Διοίκηση.
 - Διακυβέρνηση: Διαύγεια, Ανοικτά δεδομένα, Εθνικό τυπογραφείο, OpenGov, Κωδικοποίηση νομοθεσίας.
 - Πολίτες: Μητρώο Πολιτών, ψηφιακή ταυτότητα, στρατολογία, διαβατήρια.
 - Δημόσια Διοίκηση: Μητρώο δημοσίων υπαλλήλων, ψηφιακό οργανόγραμμα (ως ενιαία και διαρκής αποτύπωση-χαρτογράφηση με ιστορικό), Ενιαία αρχή πληρωμών.

Υπάρχουν και άλλοι τομείς στους οποίους θα πρέπει να βελτιωθεί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, όπως η παιδεία, η έρευνα, η άμυνα, η δημόσια τάξη, οι τηλεπικοινωνίες, ο αθλητισμός, το περιβάλλον, συγκεκριμένοι παραγωγικοί τομείς (βιομηχανία, ναυτιλία, αγροτική παραγωγή) και διεθνείς σχέσεις. Όμως πιστεύουμε ότι οι τομείς στους οποίους προτείνουμε να επικεντρωθούν κατά προτεραιότητα οι δράσεις της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι αυτοί που μπορούν να συνεισφέρουν σημαντικά στο όραμα που διατυπώσαμε.

Ακολουθεί ενδεικτική εξειδίκευση προτάσεων σε συγκεκριμένους τομείς:

ΣΤ6.1. Ενιαίο Ηλεκτρονικό Σύστημα για Έναρξη Επιχειρηματικής Δραστηριότητας

Ενώ έχει απλοποιηθεί η διαδικασία έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας με την αντικατάσταση ορισμένων διαδικασιών αδειοδοτήσεων με γνωστοποιήσεις, οι λειτουργίες αυτές δεν υποστηρίζονται από ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα ή αντιμετωπίζονται αποσπασματικά. Προτείνουμε τη δημιουργία ενιαίου πληροφοριακού συστήματος μέσω του οποίου οι ενδιαφερόμενοι θα υποβάλλουν ηλεκτρονικά την πρόθεση έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι επιμέρους αρμόδιες ελεγκτικές ή εγκριτικές υπηρεσίες του Δημοσίου θα ανταλλάσσουν ηλεκτρονικά μέσω μιας κοινής πλατφόρμας τις πληροφορίες που χρειάζονται, ώστε να εκδίδεται με γρήγορο, διαφανή και αξιόπιστο τρόπο μια «ηλεκτρονική άδεια» έναρξης επιχειρηματικής δραστηριότητας και στη συνέχεια να ενημερώνεται το σύστημα με τα απαραίτητα στοιχεία της λειτουργίας της.

ΣΤ6.2. Ανατροφοδότηση - Επικαιροποίηση, Υιοθέτηση, Λειτουργία και Εξέλιξη του Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων

Η προσπάθεια εφαρμογής ηλεκτρονικού συστήματος για τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος έχει ξεκινήσει και θα πρέπει να υποστηριχθεί για την υιοθέτηση και εξέλιξη του. Η πρώτη εφαρμογή απαιτεί ανατροφοδότηση και ανασχεδιασμούς με ταυτόχρονη απλοποίηση χειρόγραφων διαδικασιών ούτως ώστε να επιφέρει ορατά αποτελέσματα στην επιτάχυνση της λειτουργίας των δικαστηρίων και την απονομή της δικαιοσύνης.

ΣΤ6.3. Λειτουργική Ενοποίηση των Παλαιών Ασφαλιστικών Ταμείων

Η επιχειρησιακή και θεσμική ενοποίηση όλων των ασφαλιστικών ταμείων σε ένα φορέα απαιτεί και τη λειτουργική και τεχνική-τεχνολογική ενοποίηση σε επίπεδο συστημάτων και δεδομένων. Το εγχείρημα είναι πολύπλοκο αφενός λόγω του πολύπλοκου θεσμικού πλαισίου που διέπει το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης, και αφετέρου διότι τα πληροφοριακά συστήματα των επιμέρους οργανισμών έχουν αναπτυχθεί με διαφορετικούς τρόπους. Η τεχνολογική ενοποίηση, παρότι αναγνωρίζεται ως πολύ απαιτητική και επίπονη δράση, είναι απαραίτητη ώστε να επιτευχθούν τα αναμενόμενα αποτελέσματα τόσο στην εξυπηρέτηση των πολιτών, όσο και στον εξορθολογισμό του κόστους της κοινωνικής ασφάλισης.

ΣΤ6.4. Ηλεκτρονικός Φάκελος Υγείας

Για τον καλύτερο συντονισμό στο χώρο της παροχής υγείας και της καλύτερης εξυπηρέτησης των πολιτών, προτείνεται η δημιουργία Συνοπτικού Ηλεκτρονικού Φακέλου Υγείας (ΣΗΦΥ) σε εθνικό επίπεδο. Παρά τη δράση των Ολοκληρωμένων Πληροφοριακών Συστημάτων Υγείας (ΟΠΣΥ) σε

περιφερειακό επίπεδο, μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις λειτουργεί ουσιαστικά και πρακτικά ηλεκτρονικός φάκελος υγείας για τους πολίτες που επιτρέπει στους ίδιους καλύτερη περίθαλψη και στους παρόχους υγείας καλύτερη εποπτεία, συντονισμό και εξυπηρέτηση (π.χ. ΔΥΠΕ Κρήτης). Ως αποτέλεσμα, υφίστανται υψηλή σπατάλη πόρων τόσο για τους ίδιους τους πολίτες όσο και συνολικά για το σύστημα υγείας και χρονοβόρες διαδικασίες. Η δημιουργία του ΣΗΦΥ κρίνεται επομένως σημαντικός παράγοντας αναβάθμισης των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας, τόσο σε ιατρικό επίπεδο (π.χ. αμεσότερη ανταπόκριση σε επείγοντα περιστατικά, καλύτερη παροχή πληροφόρησης, μη επανάληψη εξετάσεων, απελευθέρωση από σιλό και αποκλεισμούς σε συγκεκριμένους παρόχους υγείας, κ.ά.) όσο και σε διαχειριστικό (απόδοσης). Θα αποτελέσει, δε, τη βάση για την ανάπτυξη και προώθηση λοιπών σχετικών δράσεων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στον χώρο της υγείας και θα επιτρέψει τη δυνατότητα συντονισμού και αξιοποίησης λοιπών υπηρεσιών, όπως για παράδειγμα της κοινωνικής ασφάλισης. Είναι απαραίτητο σχετικές πρωτοβουλίες να ενισχυθούν και να ενταχθούν στον πυρήνα του στρατηγικού σχεδιασμού του τομέα, δίκως να ακολουθηθεί μία αποσπασματική προσέγγιση με στόχευση σε ασύνδετα ή πρόσκαιρα αποτελέσματα.

ΣΤ6.5. Ψηφιοποίηση και Ανοικτή Διάθεση των Πολιτιστικών Αγαθών

Κάτοχοι πολιτισμικών αγαθών θεωρούνται πολιτιστικοί οργανισμοί (μουσεία, βιβλιοθήκες, αρχαία, σύλλογοι, κ.ά.), καθώς και ιδιώτες που κατέχουν πολιτιστικά αγαθά και συνενώνονται σε μια «οντότητα», η οποία απευθύνεται σε μια παγκόσμια «κοινότητα» με πληθυσμό πολλών εκατομμυρίων. Η διαχείριση των πολιτιστικών αγαθών αποσκοπεί στην εκπαίδευση και ενημέρωση των πολιτών και ερευνητών, άλλα και στη διατήρησή τους για τις επόμενες γενιές. Μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της ψηφιοποίησης, της καταγραφής, της τεκμηρίωσης, της προβολής και της ανοικτής διάθεσης τους σε κάθε ενδιαφερόμενο πολίτη, ερευνητή ή την εκπαιδευτική κοινότητα. Οι μεμονωμένες δράσεις και η έλλειψη στρατηγικής κατεύθυνσης θέτουν εμπόδια στην ανάπτυξη του πολιτισμού και στην πολιτισμική διαχείριση. Προτείνεται μια οριζόντια δράση η οποία να περιλαμβάνει συλλογή, ψηφιοποίηση και επεξεργασία υπαρχόντων δεδομένων. Η δημιουργία αυτής της ομοιογενούς βάσης δεδομένων πολιτιστικών αγαθών θα πυροδοτήσει και την ανάπτυξη δευτερογενών συστημάτων διάθεσης.

ΣΤ6.6. Ηλεκτρονικό Εισιτήριο Χώρων Τουριστικού Ενδιαφέροντος

Η έμφαση στην προώθηση του πολιτιστικού πλούτου και την προώθηση του τουριστικού προϊόντος, με σκοπό τη βελτιστοποίηση της παροχής υπηρεσιών στους επισκέπτες των χώρων τουριστικού ενδιαφέροντος, δύναται να δοθεί με μια ολοκληρωμένη υπηρεσία παροχής ηλεκτρονικών εισιτηρίων για κρατήσεις και επισκέψεις σε μουσεία και αρχαιολογικούς χώρους. Ο κάθε επισκέπτης θα έχει τη δυνατότητα να έχει προπληρώσει το εισιτήριο του για την είσοδο του στο χώρο που τον ενδιαφέρει, με αποτέλεσμα να

μειώνονται οι «ουρές» στις εισόδους και ο συνολικός χρόνος επίσκεψης γίνεται πιο ποιοτικός. Επίσης ο αριθμός των επισκεπτών που έχουν προγραμματίσει την επίσκεψη τους σε κάποιο χώρο μια συγκεκριμένη ημέρα μπορεί να είναι γνωστός και διαθέσιμος ως πληροφορία, ώστε να μπορεί να προγραμματίσει ο επισκέπτης την επίσκεψή του και ανάλογα με το πλήθος των επισκεπτών, εάν το επιθυμεί. Το σύστημα είναι ευέλικτο και ωφελεί τόσο τους επισκέπτες όσο και τους φορείς διαχείρισης (win-win). Ακόμη, σταδιακά μπορεί να αναδείξει οικονομοτεχνικά στοιχεία που να δικαιολογούν λειτουργικές βελτιώσεις, π.χ. την τροποποίηση ή τη διεύρυνση του ωραρίου λειτουργίας των χώρων και την ενίσχυση της φύλαξης.

ΣΤ6.7. Τουριστική Πύλη

Προτείνεται ο εμπλουτισμός και η αναβάθμιση της υφιστάμενης τουριστικής πύλης <http://www.visitgreece.gr/> ώστε να μετατραπεί στην κύρια πύλη πληροφόρησης άλλα και παροχής υπηρεσιών στους επισκέπτες της χώρας. Δύναται να εμπλουτισθεί και να παρέχεται σε περισσότερες γλώσσες, η επιλογή των οποίων θα αντιστοιχίζεται με τη στρατηγική για την προώθηση του τουριστικού προϊόντος και την κατεύθυνση (π.χ. κινέζικα, γερμανικά, γαλλικά, ρωσικά). Επίσης, μπορεί να παρέχονται από την πύλη και online υπηρεσίες, όπως κρατήσεων και έκδοσης εισιτηρίων για όλα τα μεταφορικά μέσα, κρατήσεων ξενοδοχείων και καταλυμάτων, κρατήσεων και έκδοσης εισιτηρίων για θεάματα, παραστάσεις και εκδηλώσεις, κρατήσεων και έκδοσης εισιτηρίων για χώρους τουριστικού ενδιαφέροντος (Βλ. Ενότητα ΣΤ6.6.), καθώς και πληρωμές τελών ελλιμενισμού.

ΣΤ6.8. Ψηφιακό Δελτίο Ταυτότητας

Για την εύκολη ταυτοποίηση και την ασφαλή πρόσβαση σε ψηφιακές υπηρεσίες προτείνουμε τη θέσπιση ψηφιακού δελτίου ταυτότητας. Αυτό αντικαθιστά την αστυνομική ταυτότητα, την άδεια παραμονής και άλλες κάρτες. Ειδική μορφή του ψηφιακού δελτίου ταυτότητας μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως ταξιδιωτικό έγγραφο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το ψηφιακό δελτίο ταυτότητας περιέχει ψηφιακά πιστοποιητικά για ταυτοποίηση και ψηφιακή υπογραφή (σε συνδυασμό με PIN).

ΣΤ6.9. Μητρώο Συναλλασσομένων με το Δημόσιο

Για την επίτευξη διαλειτουργικότητας και την ελάττωση της γραφειοκρατίας προτείνεται η θέσπιση και υλοποίηση μητρώου συναλλασσομένων με το δημόσιο. Το μητρώο αυτό περιέχει τα στοιχεία ταυτοποίησης (ονοματεπώνυμο, όνομα πατρός, μητρός, ημερομηνία και τόπος γέννησης, στοιχεία ηλεκτρονικής πρόσβασης), στοιχεία επικοινωνίας (π.χ. ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, τηλέφωνο, διεύθυνση κατοικίας, ταχυδρομική διεύθυνση), και τους αριθμούς μητρώου του συναλλασσομένου (π.χ. Αριθμός ταυτότητας, ΑΜΚΑ, ΑΦΜ, αριθμός δημοτολογίου, αριθμός εκλογικού καταλόγου, αριθμός

στρατολογίας, αριθμός διαβατηρίου). Το μητρώο αυτό θα ενημερώνεται από όλες τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου (π.χ. ο ΕΦΚΑ τον ΑΜΚΑ) και κατά περίπτωση από τους συναλλασσόμενους (π.χ. διεύθυνση ηλεκτρονικού ταχυδρομείου). Οι αλλαγές που θα γίνονται στο μητρώο αυτό θα αντικατοπτρίζονται αντίστοιχα στις συναλλαγές με όλες τις υπηρεσίες του δημοσίου. Έτσι για παράδειγμα, ο πολίτης θα αρκεί να αλλάξει μια φορά την ταχυδρομική διεύθυνσή του για να ενημερωθούν όλες οι υπηρεσίες.

ΣΤ6.10. Υιοθέτηση Λογισμικού για Διαχείριση της Προτεραιότητας

Μερικές υπηρεσίες έχουν εγκαταστήσει συστήματα που εκδίδουν αριθμούς προτεραιότητας και επιτρέπουν τη διαχείρισή τους από τους υπαλλήλους. Όμως πολλές υπηρεσίες δεν έχουν τέτοιο σύστημα, ενώ σε πολλές άλλες εκείνο έχει χαλάσει ή/και έχει πέσει σε αχρησία. Προτείνουμε το δημόσιο να θεσπίσει μια απλή διεπαφή μέσω της οποίας θα διατίθενται ηλεκτρονικά αριθμοί προτεραιότητας σε πολίτες με πιστοποιημένη πρόσβαση. Η τρέχουσα ουρά εξυπηρέτησης καθώς και τα ιστορικά στοιχεία θα προσφέρονται ως δημόσια ανοιχτά δεδομένα επιτρέποντας στους πολίτες να προγραμματίζουν τον χρόνο τους. Το προτεινόμενο σύστημα θα λειτουργεί μέσω εφαρμογών (π.χ. έξυπνων κινητών τηλεφώνων) χωρίς να απαιτείται τοπικός εξοπλισμός. Μέσω της διεπαφής θα μπορούν να προσφερθούν αντίστοιχα από τρίτους εφαρμογές για έξυπνα κινητά τηλέφωνα ή/και φωνητικές πύλες. Πολίτες που δεν έχουν πρόσβαση στην απαιτούμενη τεχνολογία μπορούν να λαμβάνουν αριθμό προτεραιότητας από το πρωτόκολλο οποιασδήποτε υπηρεσίας. Η κεντρική συλλογή των δεδομένων θα επιτρέψει στη Δημόσια Διοίκηση να έχει ακριβή εικόνα για το φόρτο των υπηρεσιών, την απόδοση των φορέων, την ποιότητα της εξυπηρέτησης και τις διαδικασίες που απαιτούν ανασχεδιασμό και υποστήριξη από πληροφοριακά συστήματα.

ΣΤ6.11. Παροχή Πρόσβασης για Ανάκτηση Στοιχείων στα Περισσότερα Πληροφοριακά Συστήματα και σε Αρμόδιους Δημοσίους Υπαλλήλους

Ενώ έχει θεσπιστεί η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών, συνεχίζει να παρατηρείται το φαινόμενο να ζητείται από τους πολίτες να προσκομίζουν δικαιολογητικά. Για τη λύση του προβλήματος προτείνεται το εξής:

- Να νομοθετηθεί η δυνατότητα πρόσβασης όλων των φορέων σε δεδομένα άλλων φορέων που είναι απαραίτητα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Η πρόσβαση θα πρέπει να παρέχεται με ασφαλιστικές δικλείδες (με ταυτοποίηση, καταγραφή και κοινοποίηση κάθε προσπέλασης στους πολίτες). Αντίστοιχα οι φορείς που διαθέτουν τα δεδομένα θα πρέπει να τα διαθέτουν για κοινή χρήση με συναρμόδιους φορείς.
- Να σχεδιαστεί κεντρική δράση για τη διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων των φορέων για την αναζήτηση των στοιχείων για τα οποία σήμερα ζητούνται δικαιολογητικά.
- Μέχρι να υλοποιηθεί πλήρως η παραπάνω δράση, να δοθεί (με αντί-

στοιχες ασφαλιστικές δικλείδες) πρόσβαση σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους για αναζήτηση των βασικών δικαιολογητικών (πχ. ασφαλιστική και φορολογική ενημερότητα, ημερομηνία γέννησης, στοιχεία αστυνομικής ταυτότητας).

- Αντί χρήσης δικαιολογητικών, οι υπάλληλοι απλώς να βεβαιώνουν ως μέρος της αντίστοιχης διαδικασίας ότι έλεγξαν ηλεκτρονικά τις σχετικές προϋποθέσεις.
- Τυπωμένα δικαιολογητικά που εμπίπτουν στη διαδικασία αυτή να θεωρούνται άκυρα και η αναζήτηση ή χρήση τους από δημοσίους υπαλλήλους να θεωρείται πειθαρχικό παράπτωμα.

ΣΤ6.12. Θέσπιση Απομακρυσμένης Εξυπηρέτησης Πολίτη

Στη μελέτη πεδίου παρατηρήθηκε πολίτες να παραπονούνται για μεταφορά δικαιολογητικών από γραφείο σε γραφείο ή για την επίσκεψή τους σε πολλαπλές υπηρεσίες αντί της ηλεκτρονικής τους εξυπηρέτησης. Η πρακτική αυτή, εκτός από το ότι ταλαιπωρεί τους πολίτες, εγκυμονεί κινδύνους σχετικά με την ασφάλεια εγγράφων και προσωπικών δεδομένων, μιας και επιτρέπει σε οποιονδήποτε να κυκλοφορεί σε χώρους όπου υπάρχουν έκθετα έγγραφα και φάκελοι. Για το λόγο αυτό προτείνεται η πρόσβαση πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες να γίνεται κατά κύριο λόγο από κέντρα απομακρυσμένης εξυπηρέτησης μέσω τηλεφώνου και ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και δευτερευόντως (όπου απαιτείται) με φυσική παρουσία στα ΚΕΠ. Για εξοικονόμηση πόρων, τα κέντρα απομακρυσμένης εξυπηρέτησης μπορεί να είναι «ιδεατά» και η εξυπηρέτηση να γίνεται, με κατάλληλη δρομολόγηση των αιτημάτων, από υπαλλήλους των ΚΕΠ σε περιόδους χαμηλής φυσικής παρουσίας πολιτών.

Η προτεινόμενη πρακτική θα επιβάλει τη θέσπιση, υιοθέτηση και χρήση διαδικασιών απομακρυσμένης εξυπηρέτησης, ενώ θα επιτρέψει τη συνάθροιση της ζήτησης και συνεπώς τη δυνατότητα καλύτερης χρήσης πληροφοριακών συστημάτων και ανθρωπίνων πόρων.

ΣΤ6.13. Κεντρικό Ψηφιακό Οργανόγραμμα με Δεδομένα από την Απογραφή Δημοσίων Υπαλλήλων

Στη μελέτη πεδίου ορισμένοι υπάλληλοι αναφέρθηκαν σε προβλήματα στελέχωσης των υπηρεσιών τους. Αυτό έχει αποτυπωθεί και από την αρμόδια υπουργό Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε σχετική συζήτηση επιτροπής στη Βουλή: «Σήμερα υπάρχουν πάρα πολλοί υπάλληλοι που κανείς δεν μπορεί να δει πού βρίσκονται πραγματικά και πού υπηρετούν, μέσα από όλο αυτό το δαιδαλώδες τοπίο» (Γεροβασίλη, 2016). Αυτή η ακαταστασία της Δημόσιας Διοίκησης είναι σε έντονη αντίθεση με τις τρέχουσες πρακτικές πλήρους και λεπτομερούς ψηφιακής καταγραφής και ικνηλασιμότητας στη δράση και τη δομή οργανισμών. Η έλλειψη αυτή δημιουργεί μία σειρά από προβλήματα: (α) εξακολουθούν ανεξέλεγκτες δαπάνες, (β) δεν υπάρχουν

Βασικά δεδομένα για ορθολογικό σχεδιασμό και βελτιώσεις δομών και στελέχωσης του Δημοσίου, (γ) δεν μπορεί να γίνονται συγκρίσεις για να εντοπίζονται οι κρισιμότερες ελλείψεις και αδυναμίες, (δ) δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία για να αποτιμώνται τα αποτελέσματα των φερόμενων ως μεταρρυθμίσεων. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος προτείνεται η δημιουργία ενός κεντρικού Ψηφιακού Οργανογράμματος που θα περιέχει την πλήρη, διαρκή και ενιαία ψηφιακή αποτύπωση της δομής και της στελέχωσης του Δημοσίου (Ρηγόπουλος, 2016). Για να αποτυπωθεί η δομή, θα πρέπει να δοθεί σε κάθε μονάδα (π.χ. υπουργείο, γενική διεύθυνση, διεύθυνση, ή τμήμα) ένας Αναγνωριστικός Κωδικός Μονάδας (ΑΚΜ) και να καταρτιστεί ένας πίνακας που θα περιλαμβάνει όλες τις μονάδες με τον ΑΚΜ υπερκείμενης μονάδας. Αντίστοιχα, για να αποτυπωθεί η στελέχωση ένα δεύτερος πίνακας θα αντιστοιχίζει το μοναδικό αναγνωριστικό του κάθε υπαλλήλου (π.χ. ΑΦΜ) με τον ΑΚΜ της μονάδας όπου προσφέρει έργο την τρέχουσα στιγμή.

Οι δύο ανωτέρω πίνακες αποτυπώνουν την τρέχουσα κατάσταση.

Ένας τρίτος πίνακας, ο οποίος θα πρέπει να καταρτιστεί ανεξάρτητα, έπειτα από ανάλυση αρμοδιοτήτων, αναγκών, κ.ά., είναι ο πίνακας των θέσεων εργασίας. Ο πίνακας αυτός είναι ανάλογος με τον πίνακα της στελέχωσης και θα χρησιμεύει συνδυαστικά με τον πίνακα στελέχωσης. Για κάθε μονάδα θα αντιστοιχίζονται οι υπηρετούντες υπάλληλοι με τις θέσεις εργασίας, ούτως ώστε να φανούν ελλείψεις, πλεονάσματα κ.λπ.

Για την εξασφάλιση της εφαρμογής του ψηφιακού οργανογράμματος, προτείνεται καμία δαπάνη, για μονάδα ή για υπάλληλο, να μην επιτρέπεται εάν δεν πιστοποιείται ότι η μονάδα ή ο υπάλληλος υπάρχουν στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα. Η πιστοποίηση αυτή θα γίνεται με τον Αριθμό Καταχώρισης στο Οργανόγραμμα (ΑΚΟ), αντίστοιχο με τον ΑΔΑ της Διαύγειας και ενδεικτικό της τρέχουσας θέσης της μονάδας ή του υπαλλήλου στο συνολικό χάρτη της Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος θα αποτελεί στοιχείο κανονικότητας της συγκεκριμένης δαπάνης. Κάθε αλλαγή δομής ή στελέχωσης, θα πρέπει να καταχωρίζεται αυτοστιγμεί στο Ψηφιακό Οργανόγραμμα, ώστε αυτό να ανταποκρίνεται πάντοτε στην πραγματικότητα. Εάν διαπιστωθεί απόκλιση της πραγματικότητας από το Οργανόγραμμα, οι εμπλεκόμενοι προτείνεται να έχουν πειθαρχικές ευθύνες και κυρώσεις.

Επίσης, θα τηρείται το πλήρες ιστορικό όλων των μεταβολών και θα υποστηρίζονται αναζητήσεις με κριτήρια που θα συνδυάζουν στοιχεία όπως ημερομηνία, φορέας, μονάδα, υπάλληλος, κ.ά.

Η έλλειψη ενιαίας ψηφιακής αποτύπωσης της τρέχουσας δομής και στελέχωσης ολόκληρου του δημόσιου τομέα χαρακτηρίζεται σε πρόσφατο άρθρο ως «το κενό στα θεμέλια της Διοικητικής Μεταρρύθμισης» (Ρηγόπουλος 2017γ). Το άρθρο περιγράφει, με λεπτομερή τεκμηρίωση και

επιχειρηματολογία, το ζήτημα, τις συνέπειες από την έλλειψη της ψηφιακής αποτύπωσης και τα έως σήμερα σχετικά βήματα. Με την πρόταση αυτή, επιτυγχάνεται μέσα από την παρακολούθηση του οργανογράμματος και η παρακολούθηση πόσων οργανισμών λειτουργούν στο δημόσιο και πώς εκείνοι αλλάζουν. Συνεπώς επιλύεται και το πρόβλημα πως δεν ξέρουμε τελικά πόσους οργανισμούς έχουμε (βλ. π.χ. ενώ το Σεπτέμβριο του 2016 κατεγράφησαν στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης 1758 οργανισμοί, στη Διαύγεια εμφανίζονται 4500 ως αποτέλεσμα μετονομασιών, κτλ.). Σημειώνεται ότι με το αρ. 16 του ν. 4440/2016 θεσπίστηκε το «Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», το οποίο όμως προς το παρόν αποτελεί μια απλή συλλογή κείμενων που περιγράφουν φορείς και θέσεις εργασίας, χωρίς τα παραπάνω χαρακτηριστικά, ώστε να καθίσταται ουσιαστικά λειτουργικό και αξιοποιήσιμο.

ΣΤ6.14. Επέκταση των ΕΣΥΔΗΣ, ΚΗΜΔΗΣ και Δημιουργία «Ηλεκτρονικού Αποθετηρίου» Δικαιολογητικών για τους Διαγωνισμούς του Δημοσίου

Τα απαραίτητα δικαιολογητικά των υποψήφιων αναδόχων για τους διαγωνισμούς του δημοσίου «υποβάλλονται» ηλεκτρονικά στο ΕΣΥΔΗΣ, από το οποίο διενεργούνται οι διαγωνισμοί. Μια πρόταση βελτιστοποίησης του συστήματος είναι η δημιουργία «ηλεκτρονικού αποθετηρίου» των απαραίτητων δικαιολογητικών ώστε να μην υποβάλλονται τα ίδια για κάθε διαγωνισμό, αλλά να υποβάλλονται μια φορά και να χρησιμοποιούνται για περισσότερους διαγωνισμούς, με ευθύνη ανανέωσης της ισχύος τους από τους ενδιαφερόμενους. Σε συνδυασμό με την πρόταση 7.6.11 η φορολογική και ασφαλιστική ενημερότητα μπορεί να εξάγεται ως πληροφορία από τα αντίστοιχα πληροφοριακά συστήματα και να παρέχεται στο ΕΣΥΔΗΣ, χωρίς να απαιτείται η έκδοση η εκτύπωση βεβαίωσης και η ηλεκτρονική της υποβολή.

Συμπεράσματα

Το περιβάλλον της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα αποτελείται από κείμενα στρατηγικής, στα οποία περιγράφονται οι βασικοί στόχοι και η κατεύθυνση. Η εξειδίκευση και η υλοποίηση της στρατηγικής επαφίεται σε ένα πολύπλοκο θεσμικό και γραφειοκρατικό σύστημα με αντικρουόμενες απόψεις, αρμοδιότητες, αντιλήψεις, θέσεις και αντιπαραθέσεις. Η θεσμοθέτηση και ίδρυση υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής εκτιμάται ως θετική εξέλιξη για το συντονισμό και την εξάλειψη των παραγόντων πολυπλοκότητας αντιθέσεων και τη δημιουργία κατευθύνσεων συνεργασίας οργανισμών και διαλειτουργικότητας συστημάτων. Η επιτυχία του υπουργείου θα κριθεί από την ταχύτητα και την έκταση αυτής ακριβώς της παρέμβασής του, ώστε να συγκλίνουν κάτω από κοινούς κανόνες οι επιμέρους ενέργειες και δράσεις για την παροχή ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε πολίτες που ζουν ή επισκέπτονται τη χώρα και σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται ή έχουν εμπορικές συναλλαγές με αυτή.

Η δυνατότητα της συγχρηματοδότησης έργων και δράσεων πληροφορικής από τα ευρωπαϊκά αναπτυξιακά κονδύλια έδωσε ώθηση στον σχεδιασμό και στην υλοποίηση νέων έργων πληροφορικής. Η αποτελεσματικότητα των έργων δεν είναι η αναμενόμενη, δεδομένου ότι η αξιοποίηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων έχει ως κύριο κριτήριο την απορρόφηση των κονδυλίων, όχι όμως και τη μέτρηση των δεικτών της χρήσης και της εφαρμογής των αποτελεσμάτων τους. Παράλληλα, η μηδαμινή δέσμευση εθνικών πόρων για τη συντήρηση και την επικαιροποίηση των συστημάτων τα καθιστούν ανενεργά με τη λήξη της συγχρηματοδότησης, οπότε δημιουργείται η ανάγκη για επανάληψη του σχεδιασμού και της υλοποίησης για νέα συγχρηματοδοτούμενα έργα και ενός κύκλου επαναλήψεων σχεδιασμού. Έτσι δύσκολα σταθεροποιείται η λειτουργία ενός ενεργού παραγωγικού περιβάλλοντος.

Οι εργαζόμενοι και οι πολίτες αντιμετωπίζουν πλήθος καθημερινών δυσκολιών και δυσλειτουργιών, με αποτέλεσμα να υπάρχει μειωμένη εμπιστοσύνη για τις παραγόμενες υπηρεσίες και ιδιαίτερα για τις ηλεκτρονικές, αφού στις περισσότερες περιπτώσεις δεν είναι ολοκληρωμένες και απαιτούν τελικά επιπλέον αυτοπρόσωπη παρουσία των πολιτών.

Τα επιτυχημένα παραδείγματα και προσπάθειες, τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό, η διάρθρωση της οικονομίας της χώρας στην παραγωγή υπηρεσιών, το αξιόλογο επιστημονικό και επαγγελματικό προσωπικό στις επιστήμες της πληροφορικής και των νέων τεχνολογιών, η ραγδαία εξέλιξη της τεχνολογίας και τα αρχικά στάδια εξέλιξης των θεμάτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα, συνθέτουν ένα πλαίσιο δημιουργίας ευκαιριών για ταχύτερη πορεία.

Απαιτείται συντονισμένη προσπάθεια, υιοθέτηση της στρατηγικής, σαφής και πλήρης καθορισμός των βημάτων και των κοινών κανόνων, επιβολή μεταρρυθμιστικών ενεργειών στη Δημόσια Διοίκηση ανεξάρτητα από μικρο-πολιτικά κόστη, με σκοπό το συνολικό όφελος από την εφαρμογή μεθόδων και πρακτικών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Τα οφέλη αναμένονται να είναι πολλαπλάσια σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας και σημαντικότερα για την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας στο μεταβαλλόμενο ευρωπαϊκό και παγκόσμιο περιβάλλον.

Με αλλαγές σε επίπεδο στρατηγικού σχεδιασμού, των δομικών χαρακτηριστικών της Δημόσιας Διοίκησης, της κουλτούρας, της διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού και της διαχείρισης πληροφοριακών συστημάτων, μπορεί η διακυβέρνηση της χώρας να αποκτήσει τα χαρακτηριστικά της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και να αποτελέσει καταλύτη για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της διοίκησης και της λειτουργίας του κράτους.

Βιβλιογραφικές Παραπομπές και Βιβλιογραφία

Παρατίθενται βιβλιογραφικές παραπομπές που έχουν άμεσα χρησιμοποιηθεί στη μελέτη, μαζί με μια βασική βιβλιογραφία που θα βοηθούσε τον ενδιαφερόμενο αναγνώστη να αποκομίσει καλύτερη γνώση στο θέμα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Περιλαμβάνονται μελέτες και έρευνες για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση από ελληνικούς ή ξένους φορείς, δηλώσεις και σύνδεσμοι, καθώς και σχετικές μελέτες σε επιμέρους ζητήματα που ανακύπτουν.

Δημόσια έγγραφα και επίσημες μελέτες

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017. Δείκτης Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας (DESI) — Ευρωπαϊκό Ψηφιακό Θεματολόγιο (Digital Scoreboard). Διαθέσιμο στη: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/greece> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- ΚτΠ ΑΕ, 2013. Εξέλιξη των 20 βασικών υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα.
- Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ). Διαθέσιμο στη: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32016R0679> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Οδηγία 2006/213/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά. Διαθέσιμο στη: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32006L0123> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Πρωτοβουλία Συνεργασίας για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, 2013. Έκθεση αξιολόγησης προόδου σχεδίου δράσης. Διαθέσιμο στη: <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP-GR-SelfAssessmentReport-2013SEP-el-1.0.pdf> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].

- ΣΕΒ, Accenture, 2017. Η ψηφιακή Ελλάδα, ο δρόμος προς την ανάπτυξη. Διαθέσιμο στη: http://www.sev.org.gr/uploads/Documents/Digital_Greece_060517_full_hi_res.pdf [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2013. Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020. Διαθέσιμο στη: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=8091> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2014. Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2014–2020. Διαθέσιμο στη: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=9796> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, 2016. Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική 2016–2021. Διαθέσιμο στη: <http://www.mindigital.gr/index.php/κείμενα-στρατηγικής/220-digital-strategy-2016-2021> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- European Commission, 2015. eGovernment in Greece. Διαθέσιμο στη: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_greece_-_january_2015_-_v_17_0.pdf [προσβάσιμο στις 21/9/2017]
- European Commission, 2016. eGovernment Benchmark 2016: a turning point for eGovernment development in Europe? Διαθέσιμο στη: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovreport-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- OECD, 2014. Recommendation on Digital Government Strategies. Διαθέσιμο στη: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- OECD, 2016. Digital Government Strategies for Transforming Public Services in Welfare Areas. Διαθέσιμο στη: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). Official Journal of the EU, 119(4.5.2016), p. 1–88. Διαθέσιμο στη: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/reform/files/regulation_oj_en.pdf [προσβάσιμο στις 21/9/2017].

- United Nations, 2016. E-government survey 2016: E-government in support of sustainable development. Διαθέσιμο στη: (<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2016> [προσβάσιμο στις 21/9/2017]).

Μελέτες και άρθρα

- Αποστολάκης, Ι., Λουκής, Ε., Χάλαρης, Ι., 2008. *Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση: Οργάνωση, τεχνολογία και εφαρμογές*. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ρηγόπουλος, Δ. Ρ., 2017α. Αποτύπωση-Χαρτογράφηση Δημόσιου Τομέα: Το πρώτο βήμα για την οργάνωση του Κράτους, *Οικονομική Επιθεώρηση* 960 (Ιουλ.), σ. 38–39. Διαθέσιμο στη: goo.gl/9NY62H [προσβάσιμο στις 16/10/2017].
- Ρηγόπουλος, Δ. Ρ., 2017β. Αναγκαία και εφικτή η άμεση αποτύπωση της δομής και της στελέχωσης του Δημοσίου, *ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ* 121, *Νομική Βιβλιοθήκη*, σ. 51–53. Διαθέσιμο στη: goo.gl/HKBivQ [προσβάσιμο στις 16/10/2017].
- Accenture, 2014. Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future: A comparative study of digital government performance across 10 countries.
- Angelidis, P., Giest, S., Dumortier, J., Artmann, J., Heywood, J., 2010. eHealth Strategies project: Country brief Greece.
- Azad, B., King, N., 2012. Institutionalized computer workaround practices in a Mediterranean country: an examination of two organizations. *European Journal of Information Systems*, 21(4), pp. 358–372.
- Checkland, P., Scholes, J., 1990. *Soft Systems Methodology in Action*. Chichester. Wiley.
- Chen, Y., Chen, H.M., Ching, R.K., Huang, W.W., 2007. Electronic government implementation: A comparison between developed and developing countries. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 3(2), pp. 45–61.
- De Clerck, J.P., 2015. Digital transformation: online guide to digital business transformation. i-SCOOP. Διαθέσιμο στη: <https://www.i-scoop.eu/digital-transformation/> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Doupi, P., 2007. eHealth strategy and implementation activities in Greece — Report in the framework of the eHealth ERA project. STAKES.
- Ferneley, E.H., Sobreperez, P., 2006. Resist, comply or workaround? An examination of different facets of user engagement with information systems. *European Journal of Information Systems*, 15(4), pp. 345–356.

- Griffin, D., Trevorrow, P., Halpin, E.F. (Eds.), 2007. Developments in e-government: a critical analysis. Ios Press.
- Hahamis, P., Iles, J., Healy, M., 2005. E-government in Greece: Bridging the gap between need and reality. *Electronic Journal of e-government* 3(4), pp. 185-192.
- Kardaras, D.K., Papathanassiou, E.A., 2008. An Exploratory Study of the E-Government Services in Greece. In: G. Garson, & M. Khosrow-Pour (Eds.), *Handbook of Research on Public Information Technology* (pp. 162-174). Hershey, PA: Information Science Reference.
- Keil, M., 1995. Pulling the plug: Software project management and the problem of project escalation. *MIS Quarterly*, pp. 421-447.
- Lee, J., 2010. 10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. *Government Information Quarterly* 27(2010), 220-230.
- Markus, M.L., 1983. Power, politics, and MIS implementation. *Communications of the ACM*, 26(6), pp. 430-444.
- Orlikowski, W.J., 1996. Improvising organizational transformation over time: A situated change perspective. *Information Systems Research*, 7(1), pp. 63-92.
- Pouloudi, N., Currie, W., Whitley, E.A., 2016. Entangled stakeholder roles and perceptions in health information systems: a longitudinal study of the UK NHS N3 network. *Journal of the Association for Information Systems*, 17(2), pp. 107-161.
- Prasopoulou, E., 2009. The interplay of ICT innovation with state administrative tradition: Evidence from the Greek taxation information system (TAXIS). Athens: PhD Thesis, Athens University of Economics and Business.
- Spanou, C., 2008. State reform in Greece: responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), pp.150-173.
- Spinellis, D., 2014. Against the Odds: Managing the Unmanageable in a Time of Crisis. International Conference on Advanced Information Systems Engineering. Springer International Publishing.
- Standish Group, 2015. CHAOS report. Διαθέσιμο στη: <https://www.infoq.com/articles/standish-chaos-2015> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Ströbele, M., Leosk, N., Trechsel, A.H. 2017. Two Countries / Two Decades / Two Outcomes: A brief comparison of e-government solutions in Estonia and Switzerland. xUpery Ltd., Zurich.
- Σωτηρόπουλος, Δ. και Χριστόπουλος, Λ. (2017). Πολυνομία και κακονομία στην Ελλάδα: Ένα σχέδιο για ένα καλύτερο και αποτελεσματικότερο κράτος. Αθηνά: διαΝΕΟσις.

- Vasilakis, N., Pouloudi, N., 2017. Heroic individuals leading good practices at a local level in a disorganized context: the case of health information systems in Greece. Information and Communication Technologies in Organizations and Society (ICTO) Conference 2017.
- UK e-Envoy, 2001. e-Government from Vision to Implementation.
- Whitley, E.A., Pouloudi, A., 2001. Studying the translations of NHSnet. *Journal of End User Computing*, 13(3), pp. 30-40.
- Yildiz, M., 2007. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 24(3), pp. 646–665. Διαθέσιμο στη: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2007.01.002> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].

Δηλώσεις και δημοσιεύματα

- Γεροβασίλη, Ο. 2016. Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης (23/11/2016 10:00) Συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης: Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητας στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, υποχρεώσεις των προσώπων που διορίζονται στις θέσεις των άρθρων 6 και 8 του Ν. 4369/2016, ασυμβίβαστα και πρόληψη των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων και λοιπές διατάξεις. Διαθέσιμο στη: http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=701003cb-548d-4420-8f71-a6c20159bad4 [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Γεροβασίλη, Ο. 2017. Ομιλία στον ΟΟΣΑ για τη διοικητική ανασυγκρότηση και την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Διαθέσιμο στη: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=22112> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Ρηγόπουλος, Δ., 2016. Ψηφιακό Οργανόγραμμα του Δημοσίου: Ας το κάνουμε σωστά. Ναυτεμπορική, 12 Ιουλίου 2016. Διαθέσιμο στη: <http://www.naftemporiki.gr/story/1127020/psifiako-organogramma-tou-dimosiou-as-to-kanoume-sosta> [προσβάσιμο στις 21/9/2017].
- Ρηγόπουλος, Δ., 2017γ. Το κενό στα θεμέλια της Διοικητικής Μεταρρύθμισης. Capital.gr, 6 Οκτωβρίου 2017. Διαθέσιμο στη: <http://www.capital.gr/me-aropsi/3245219/to-keno-sta-themelia-tis-dioikitikis-metarruthmisis> [προσβάσιμο στις 16/10/2017].

Σύνδεσμοι και καλές πρακτικές:

- Δήμος Τρικκαίων, <http://www.e-trikala.gr/> και πρωτοβουλία E-dialogos <http://www.e-trikala.gr/portfolio/e-dialogos/?id=1012>
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση», <http://www.epdm.gr/>

- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ψηφιακή Σύγκλιση», <http://www.digitalplan.gov.gr/portal/resource/section/proposal-advanced-search> και <http://www.digitalplan.gov.gr/portal/resource/contentObject/contentTypes/proposalObject>
- Δανία, <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/news/denmark%E2%80%99s-switch-over-digital-post-success> (ηλεκτρονική επικοινωνία με πολίτες)
- Εσθονία, <https://e-estonia.com/>
- Μάλτα, <https://joinup.ec.europa.eu/community/egovernment/news/malta-front-runner-provision-e-government-services-yet-take-low-jose-herr> (δικαστικό)
- Ολλανδία, <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/news/dutch-govt-data-centre-sets-open-source-standard> (ανοιχτά δεδομένα)
- Ολλανδία, <http://www.zaaksysteem.nl> και <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/zaaksysteemnl-dutch-municipal-case-management-system> (δημοτικό σύστημα διαχείρισης υποθέσεων)
- Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας & ΕΕ/ΜΑΚ, Γνωσιακή Βάση Υπηρεσιών και Διαδικασιών του Δημοσίου Τομέα, <https://diadikasies.gr/>
- Περιφέρεια Ηπείρου, Οδηγός του Πολίτη της Περιφέρειας Ηπείρου, <http://www.politis.gov.gr/>
- Περιφέρεια Κρήτης, Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Διεύθυνση Μεταφορών και Επικοινωνιών της Π.Ε. Ηρακλείου, <http://gdme.crete.gov.gr>
- Πορτογαλία, <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/news/portugal-adds-services-its-mobile-app> (προσβασιμότητα μέσω mobile app για υπηρεσίες απασχόλησης)
- Σουηδία, <https://joinup.ec.europa.eu/community/epractice/case/failure-demand-swedish-agencies-seek-help-more-citizens-first-contact> (πολιτο-κεντρικές υπηρεσίες και έλεγχος)
- Bologna Ιταλίας, www.comune.bologna.it (διαβούλευση και αξιολόγηση δράσεων της δημοτικής αρχής, πρόσβαση σε επίσημα έγγραφα)
- Gentofte Δανίας, www.gentofte.dk/Genvej (παροχή πρόσβασης σε προσωπικές πληροφορίες και σε υπηρεσίες)
- Nordjylland Δανίας, www.nordpol.dk (ενδυνάμωση πολιτών και δημοκρατικής συμμετοχής)

