

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΑΝΑΓΚΗ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	11
1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΠΟΡΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	11
1.1.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1911-1974.....	11
1.1.2. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1974 -2000.....	14
1.1.3. Η ΝΕΑ ΧΙΛΙΕΤΙΑ.....	17
1.2. ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	20
1.2.1. ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	20
1.2.2. Η ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	22
1.3. ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ vs ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ.....	24
1.3.1. ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (NEW PUBLIC MANAGEMENT)	24
1.3.2. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΩΣ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ	31
2.1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	31
2.2. ΟΙ ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	34
2.3. ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	37
2.4. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	40
2.5. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΧΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	42
2.6. ΤΑ ΟΦΕΛΗ ΚΑΙ ΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	50
3.1. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ eEurope	50
3.1.1. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ eEUROPE2002	52
3.1.2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ eEUROPE2005	55
3.2. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ i2010	58

3.2.1. ΤΟ 1 ^ο ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	61
3.3. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ 2020	63
3.3.1. ΤΟ ΨΗΦΙΑΚΟ ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....	64
3.3.2. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ 2011-2015	66
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	69
4.1. ΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	69
4.2. ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»	71
4.3. ΑΠΟ ΤΗ ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟ ΤΟΥ 1995 ΣΤΗ ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟ ΤΟΥ 1999	72
4.4.ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ»	75
4.5. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΠ ΚτΠ	76
4.5.1.ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ «ΑΡΙΑΔΝΗ» ΚΑΙ «ΑΣΤΕΡΙΑΣ»	76
4.5.2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»	79
4.6. Η ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2006-2013.....	84
4.7. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ»	86
4.7.1. ΤΟ FORUM «ΨΗΦΙΑΚΗ ΕΛΛΑΔΑ 2020»	87
4.8.ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013».....	89
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ	92
5.1. ΕΓΓΡΑΦΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	92
5.2. ΑΠΟ ΤΟ ΕΓΧΑΡΤΟ ΣΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΕΓΓΡΑΦΟ	95
5.3. ΟΙ ΑΡΧΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ / ΠΡΑΞΕΩΝ ΜΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΑ ΜΕΣΑ	98
5.4. ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΕΓΓΡΑΦΟ	102
5.5. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΤΟ ΕΓΧΑΡΤΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΕΓΓΡΑΦΟ	107
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ	110
6.1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ.....	110
6.2. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ – Η ΟΔΗΓΙΑ 1999/93/ΕΚ	111
6.3. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ - ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ 150/2001.....	116

6.4. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ.....	118
6.4.1. Η ΜΕΘΟΔΟΣ ΤΗΣ ΚΡΥΠΤΟΓΡΑΦΙΑΣ	118
6.4.2. ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ.....	120
6.4.3. ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ.....	123
6.5. ΤΑ ΨΗΦΙΑΚΑ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΑ	126
6.5.1. ΨΗΦΙΑΚΑ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΟΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ	126
6.5.2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ	129
6.6. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ	131
ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	136
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	141
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι.....	151
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ.....	156

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ δημοσίων φορέων και μεταξύ αυτών και των πολιτών αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επίσπευση του διοικητικού έργου, τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και για την, ως εκ τούτου, αποτελεσματικότερη, αποδοτικότερη και οικονομικότερη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Η έννοια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η οποία αφορά στη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και κυρίως του διαδικτύου και περιγράφει την ψηφιοποιημένη διοικητική διαδικασία, συνιστά την πιο πρόσφατη και πιο φιλόδοξη απόπειρα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Τα οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι πολλαπλά και αφορούν τόσο την εσωτερική εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης δια της σημαντικής μείωσης των λειτουργικών της δαπανών, όσο και τον εξορθολογισμό του εργασιακού περιβάλλοντος των δημοσίων υπαλλήλων, ο οποίος θα αυξήσει την παραγωγικότητά τους και συνακόλουθα την αποτελεσματικότητα του συνόλου της δημόσιας διοίκησης, ενώ θα επιδράσει επίσης θετικά στη διάχυση και εκφορά ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και την κοινωνία, οδηγώντας στην ποιοτική αναβάθμιση του κράτους εν συνόλω.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία, αφού γίνει αρχικά αναδρομή στην κατάσταση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, που φωτίζει τους λόγους που καθιστούν αναγκαία την αναδιοργάνωσή της, θα παρουσιασθεί η έννοια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως το πλέον σύγχρονο μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης. Ακολούθως, θα γίνει μια αναλυτική αποτύπωση των πολιτικών και των πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και στον τρόπο που

η ελληνική δημόσια διοίκηση ανταποκρίθηκε σ' αυτές. Τέλος, η εργασία θα επικεντρωθεί στα χαρακτηριστικά της ηλεκτρονικής διοικητικής πράξης και της ψηφιακής υπογραφής και κυρίως στον τρόπο που συμβάλλουν στη μείωση της δημοσίας δαπάνης και στην εν γένει μεταρρύθμιση της δημοσίας διοίκησης.

Λέξεις – κλειδιά: δημόσια διοίκηση – εκσυγχρονισμός / μεταρρύθμιση – ηλεκτρονική διακυβέρνηση – ηλεκτρονική διοικητική πράξη – ψηφιακή υπογραφή

ABSTRACT

The adoption of up to date communication's methods and information exchange methods between government agencies and between these agencies and citizens is proved to be crucial precondition for the accelerating of the administrative task, the higher quality of the provided services and thus for more effective, efficient and low cost public administration. "Electronic Government", which is about the use of Information and Communication Technologies and mainly of the Internet, describes the digitized administrative process and consists the more recent and ambitious attempt to reform and update the greek public administration.

The benefits of e-government are multiple and concern not only the internal improvement of public administration, through important reduction of its functional expenditures, but also concern the rationalization of public servants' working environment, which will increase their productivity and subsequently the total effectiveness of public administration and will affect as well positively the diffusion and carrying out of qualitative services to citizens and to society, resulting the qualitative upgrading of the state as a whole.

In this essay, after a thorough retrospection of greek public administration's situation that enlightens the reasons that make necessary its re-organisation, it will be presented e-government, as the most contemporary model of administrative reform. It will follow an analytical presentation of the European Union's policies and initiatives concerning e-government and the implications they have had for the greek public administration. Finally, the essay will focus to the typical characteristics of the electronic administrative act and those of the

digital signature that contribute to reduction of public expenditures and generally, to reformation of public administration.

Key – words: *public administration – update / reform – e – government - electronic administrative act - digital sign*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής ΕΕ) προσδίδει διττό χαρακτήρα στην έννοια της δημόσιας υπηρεσίας: ενίοτε σημαίνει τον οργανισμό παραγωγής της υπηρεσίας και άλλοτε αναφέρεται στην αποστολή κοινής ωφέλειας που έχει ανατεθεί σ' αυτόν τον οργανισμό. Σε κάθε περίπτωση όμως η ΕΕ αποδίδει μεγάλη σημασία στην υψηλή ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, την ανοικτότητα και διαφάνειά τους με ισότητα πρόσβασης για όλους, καθώς αποτελούν ουσιαστικές συνιστώσες του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.¹

Από την άλλη, η ελληνική δημόσια διοίκηση απέχει ακόμη σημαντικά από το ως άνω ιδανικό μοντέλο δημόσιας διοίκησης (στο εξής: ΔΔ), καθώς χαρακτηρίζεται από χρόνιες παθογένειες, όπως, απαρχαιωμένες δομές, γραφειοκρατία, σπατάλη δημοσίου χρήματος, αναποτελεσματικότητα, συγκεχυμένες και αλληλοσυγκρουόμενες αρμοδιότητες, ανεπάρκεια συντονισμού, διαφθορά, πελατειακές σχέσεις, αδιαφάνεια, με αποτέλεσμα σήμερα, μεσούσης της οικονομικής κρίσης, να καθίστανται αναγκαία περισσότερο από ποτέ άλλοτε, η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της.

Η σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση ταυτίζεται με την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (στο εξής: ΗΔ), η οποία αποτελεί «τη στρατηγική συνιστώσα σε όλα τα γνωστά προγράμματα μεταρρύθμισης του κράτους»² και επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, καθώς παρέχει δημόσιες υπηρεσίες υψηλής

¹ Γκουλούση Ι., (2007) «Μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες- Η περίπτωση των ΚΕΠ», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

² Μιχαλόπουλος Ν., «United Nations:Global e-Government Readiness Report 2004 Towards Access for Opportunity, United Nations, New York 2004», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 35, Οκτώβριος 2005

ποιότητας και χαμηλού κόστους, ενώ ενισχύει παράλληλα τη σχέση κράτους - πολιτών μέσω της παροχής on line πρόσβασης σε πληροφορίες και υπηρεσίες. Με βάση επίσης τις επιταγές της ΕΕ, η Ελλάδα έχει επενδύσει στη χρήση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (στο εξής: ΤΠΕ) για την παροχή στους πολίτες υπηρεσιών ΗΔ και συνεχίζει την πορεία αυτή μέσω της διαμόρφωσης νέων πολιτικών και δράσεων.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει την πορεία της χώρας προς την ΗΔ με έμφαση στις τελευταίες εξελίξεις στον τομέα αυτό, που αφορούν την εφαρμογή της ψηφιακής υπογραφής κατά τη διακίνηση των δημοσίων εγγράφων, η γενίκευση της οποίας θα οδηγήσει σταδιακά στην «ηλεκτρονική» (paperless) διοίκηση, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη σημαντική μείωση των λειτουργικών δαπανών της ΔΔ.

Η εργασία διαρθρώνεται ως εξής:

Αρχικά παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη της κατάστασης της ελληνικής ΔΔ, οι λόγοι και οι πιέσεις – εσωτερικές / διεθνείς / ευρωπαϊκές – που κατέστησαν αναγκαίο και παράλληλα ώθησαν τις τάσεις εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισής της.

Στη συνέχεια γίνεται μια εισαγωγή της έννοιας της ΗΔ και των διαστάσεών της ως μοντέλου διοικητικής μεταρρύθμισης και παρουσιάζονται οι μορφές και τα στάδιά της, η αναγκαιότητα της χρήσης της, καθώς και τα οφέλη και οι κίνδυνοι που κομίζει τόσο σε θέματα ασφάλειας και προστασίας προσωπικών δεδομένων, όσο και δημιουργίας κοινωνικού αποκλεισμού μη ψηφιακά εγγράμματων πολιτών.

Ακολούθως, γίνεται εκτενής αναφορά στις πολιτικές που εφαρμόζονται για την ΗΔ σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Συγκεκριμένα παρουσιάζεται η ευρωπαϊκή στρατηγική για την ΗΔ, γίνεται καταγραφή των προγραμμάτων και των πρωτοβουλιών της ΕΕ και παρουσιάζεται

αντίστοιχα η εθνική στρατηγική, οι πολιτικές και οι δράσεις στον τομέα αυτό.

Κατόπιν, η εργασία αναλύει το αποτέλεσμα της ηλεκτρονικής ΔΔ, την ηλεκτρονική διοικητική πράξη, αναφέρεται στις πλέον πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις γι' αυτήν, αντιπαραβάλλοντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σε σχέση με την παραδοσιακή διοικητική πράξη.

Τέλος, η ανάλυσή μας επικεντρώνεται στην έννοια της ψηφιακής υπογραφής, όπου παρουσιάζεται η νομική της βάση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο και στη διαδικασία / μηχανισμό εφαρμογής της, καταδεικνύοντας τον τρόπο που αυτή συμβάλει στη μείωση των λειτουργικών δαπανών και εν τέλει, στον εκσυγχρονισμό και μεταρρύθμιση της ΔΔ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΑΝΑΓΚΗ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΠΟΡΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1911-1974

Στις απαρχές της νέας χιλιετίας και έπειτα από πολλές και ατελέσφορες προσπάθειες εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισής της, η ελληνική ΔΔ καλείται μέσω της αξιοποίησης της ΗΔ, να κερδίσει επιτέλους, το στοίχημα και να εξέλθει από τον φαύλο κύκλο της «κακοδαιμονίας» της, το βασικό αίτιο της οποίας, σύμφωνα με τον καθηγητή Αντ. Μακροδημήτρη,³ υπήρξε η κατά περιόδους ανεξέλεγκτη λειτουργία του πελατειακού συστήματος⁴ που επικρατούσε τόσο ως προς τις προσλήψεις στο Δημόσιο, όσο και ως προς τις κρατικές δράσεις και παρεμβάσεις στην οικονομία και την κοινωνία. Το σύστημα αυτό καλλιέργησε μια δύσκολα αναστρέψιμη διοικητική κουλτούρα, ενώ παράλληλα εξέθρεψε και ανέδειξε πλείστα φαινόμενα διαφθοράς.⁵

³ **Μακροδημήτρης Αντ.**, «Πως η Δημόσια Διοίκηση της χώρας έφτασε ως εδώ», Μέρος Α και Β, Εφημερίδα «Η Καθημερινή», 9 και 16 Οκτωβρίου 2011

⁴ Για το πελατειακό σύστημα βλ. επίσης: **Μακροδημήτρης Αντ.**, «Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού», εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη, 2006, **Σωτηρόπουλος Δ.**, «Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανωτέρων βαθμίδων της κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000», εκδόσεις Ποταμός, 2001, **Χαραλάμπης Δ.**, «Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», εκδόσεις Εξάντας, 1989, **Σπανού Καλ.**, «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική», στο συλλογικό έργο «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, επιμ. Σπηλιωτόπουλος Επ.- Μακροδημήτρης Αντ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001

⁵ Για τη διαφθορά βλ. επίσης **Ρακιντζής Α.**, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: «Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση στον Δημόσιο Τομέα», περιοδικό Economist, στήλη

Η πρώτη προσπάθεια βελτίωσης της κατάστασης που πραγματοποιήθηκε το 1911 με τη συνταγματική καθιέρωση των αρχών της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και της ουδετερότητας και αξιοκρατίας στη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών δεν είχε την ανάλογη εξέλιξη, καθώς οι ατυχείς εθνικές συγκυρίες που έλαβαν χώρα στη συνέχεια, όπως ο εθνικός διχασμός, η Μικρασιατική Καταστροφή κ.λ.π., ουδόλως διευκόλυναν την ομαλή και συνεπή εφαρμογή των ως άνω συνταγματικών αρχών και προϋποθέσεων για μια σύγχρονη και αποτελεσματική ΔΔ.

Η γενική κατάσταση της ελληνικής ΔΔ επιδεινώθηκε επιπλέον, από την ξενική κατοχή στις αρχές της δεκαετίας του 1940 και τον εμφύλιο πόλεμο που ακολούθησε αμέσως μετά, γεγονόςτα, τα οποία όχι μόνο δοκίμασαν την αντοχή του διοικητικού μηχανισμού του κράτους, αλλά επίσης, επιδείνωσαν και αλλοίωσαν τη μορφή του. Η κατάσταση αυτή αποτυπώθηκε επακριβώς στις εκθέσεις του Παρέδρου και μετέπειτα Προέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας, Γ. Ν. Μαραγκόπουλου και του Καθηγητή Κ. Βαρβαρέσσου, που υποβλήθηκε το 1952 στην κυβέρνηση του στρατηγού Ν. Πλαστήρα.

Πιο συγκεκριμένα, όπως επεσήμαινε το 1950 ο Γ. Ν. Μαραγκόπουλος στη σχετική έκθεσή του, η ποιότητα της δράσης της διοίκησης είναι σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της ποιότητας και καταλληλότητας του προσωπικού που τη στελεχώνει. Κατά συνέπεια, αν το προσωπικό αυτό έχει επιλεγεί, λειτουργεί και διοικείται κατά μη αξιοκρατικό τρόπο, τα αποτελέσματα της διοίκησης πάσχουν. Επίσης, όπως διαπίστωνε δύο χρόνια μετά ο Καθηγητής Κ. Βαρβαρέσσος στην

περίφημη έκθεσή του περί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος,⁶ η ΔΔ της χώρας δεν ήταν σε θέση «να επιτελέσει κατά τρόπον ικανοποιητικόν ουδέ τας πλέον στοιχειώδεις κρατικές λειτουργίας, όπως είναι η είσπραξις των φόρων, εκ των οποίων εξαρτάται η ύπαρξις οργανωμένης κοινωνίας».

Σύμφωνα με τον Βαρβαρέσσο, τα κυριότερα προβλήματα στη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού εντοπίζονταν:

α) στην ανισοκατανομή του προσωπικού στις διάφορες υπηρεσίες του δημοσίου, κατάσταση που δημιουργούσε ταυτόχρονα υπερστελέχωση ορισμένων υπηρεσιών και υποστελέχωση άλλων

β) στην πτώση του ηθικού, την αδιαφορία, τη χαμηλή απόδοση και στις ακόμα χαμηλότερες απολαβές, με συνέπεια τη διαμόρφωση ενός τύπου υπαλλήλου με γνωρίσματα: «την έλλειψιν ικανότητος και υπαλληλικής συνειδήσεως και την επιτηδειότητα όπως εκμεταλλεύεται την θέσιν του διά προσωπικήν ωφέλειαν» και

γ) στη γραφειοκρατική νοοτροπία, την τυπολατρία και το νομικισμό με συνέπεια την ευθυνοφοβία και την απουσία δημιουργικού πνεύματος και πρωτοβουλίας για την αντιμετώπιση των δημοσίων προβλημάτων.

Εξ' αφορμής των ανωτέρω διαπιστώσεων και της ανάγκης ανασυγκρότησης της χώρας μετά τη ζοφερή δεκαετία του 1940, λήφθησαν κάποια χρήσιμα μέτρα⁷ και καθιερώθηκαν αυστηροί όροι επιλογής

⁶Η «Έκθεση Βαρβαρέσσο» έδινε έμφαση στην ανάγκη νομισματικής σταθερότητας, ριζικής αναδιοργάνωσης της ΔΔ και εξασφάλισης πολιτικής συναίνεσης και σταθερότητας. Επεσήμανε τις περιορισμένες, τότε, προοπτικές ανάπτυξης της Ελλάδας και την ανάγκη τόνωσης του αγροτικού τομέα και αύξησης του γεωργικού εισοδήματος, ενώ υπογράμμισε τη δυσκολία για ταχεία βιομηχανική ανάπτυξη, ανάπτυξη που ήταν ανάγκη να σχεδιασθεί κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, έτσι ώστε να είναι αποτελεσματική για την οικονομία και να μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στην αύξηση του εισοδήματος των λαϊκών στρωμάτων.

(<http://www.sansimera.gr/biographies/606#ixzz2XQjz6U4I>)

⁷Τέτοιου είδους μέτρα ήταν π.χ. η θέσπιση του πρώτου Υπαλληλικού Κώδικα (Ν. 1811/1951), η ίδρυση του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (ΑΣΔΥ), ως ανεξάρτητης υπηρεσίας με αποστολή την περιφρούρηση και εποπτεία εφαρμογής των

υποψηφίων προς πρόσληψη στη ΔΔ με βάση διαγωνισμό, έγινε διαχωρισμός των υπαλλήλων σε τρεις (3) κατηγορίες ανάλογα με τα τυπικά τους προσόντα, τις γνώσεις και ικανότητες, ενώ καθορίστηκε επίσης, η αρχή του ενιαίου μισθού για τους ομοιοβάθμους υπαλλήλους με απαγόρευση «λήψεως ανωτέρου μισθού της παρ' αυτών κατεχομένης θέσεως ως και πρόσθετων αμοιβών ή αποζημιώσεων».⁸

1.1.2. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1974 -2000

Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας, η κυβέρνηση του Κων. Καραμανλή το καλοκαίρι του 1974, εγκαινίασε μια νέα πορεία στην ανασυγκρότηση του τόπου κατά τη μεταπολίτευση, βασικότερα σημεία της οποίας υπήρξαν η θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και η θεμελίωση του πολιτεύματος της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, καθώς και η σύναψη το 1979 της συμφωνίας για την πλήρη ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ. Παρά τα μέτρα εκδημοκρατισμού, ο διοικητικός μηχανισμός δεν είχε πάψει να διογκώνεται, με συνέπεια, ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων το 1980 να ανέρχεται στα 509.796 άτομα, από 270.889 το 1961, ενώ ελλειμματική εξακολουθούσε να είναι και η ποιότητά τους.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981 συνοδεύτηκε από μια σειρά άστοχων έως καταστροφικών μέτρων για τη ΔΔ, τα κρισιμότερα των οποίων λήφθηκαν ιδίως την πρώτη περίοδο της διακυβέρνησης του εν λόγω κόμματος.⁹ Άμεση συνέπεια των μέτρων αυτών ήταν η περαιτέρω

αρχών του Υ.Κ., και η σύσταση της 3ης Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Οργανώσεως στο Υπουργείο Συντονισμού, ως κεντρικού επιτελικού οργάνου για τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων.

⁸ Καρκατσούλης Π., «Το κράτος σε μετάβαση», σελ. 279-315, Εκδόσεις Σιδέρης, 2004

⁹ Τέτοιου είδους μέτρα ήταν η κατάργηση των διαγωνισμών για τις προσλήψεις στο Δημόσιο, ήτοι η αντικατάσταση της αξιοκρατίας από τα «κοινωνικά κριτήρια», η κατάργηση των θέσεων και των βαθμών των Γενικών Διευθυντών στις δημόσιες υπηρεσίες και η κατάληψη των αντίστοιχων θέσεων και αξιωμάτων από κομματικά ή πολιτικά στελέχη, η συρρίκνωση της υπαλληλικής ιεραρχίας, η διάβρωση της διοικητικής

διόγκωση του αριθμού των δημοσίων υπαλλήλων, που μέσα σε μια δεκαετία αυξήθηκε περίπου κατά 220.000 άτομα (φθάνοντας πλέον τις 722.000), η ίδρυση πληθώρας νέων δημοσίων φορέων και οργάνων, η βαθμολογική παραμόρφωση των θέσεων, των βαθμίδων και των οργανογραμμμάτων, η μισθολογική αναρχία στις αμοιβές και τα επιδόματα που διανέμονταν κατά τρόπο πελατειακό, η διαφθορά και η αδιαφάνεια, και, εν τέλει, η κρίση παραγωγικότητας και αποτελεσματικότητας στον δημόσιο τομέα.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, το αίτημα της διοικητικής μεταρρύθμισης κατέστη περισσότερο από ποτέ επίκαιρο και επιτακτικό, καθώς παρατηρείται μία αύξηση των μελετών, των σχεδίων και των εκθέσεων αναφορικά με τις παθολογίες της ΔΔ και τις αναγκαίες «θεραπείες» τους. Οι ανωτέρω επισημάνσεις περιλαμβάνονταν μεταξύ άλλων στην έκθεση του ΚΕΠΕ για τη ΔΔ το 1988, η οποία συντάχθηκε κατ' εντολή του τότε Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και μετέπειτα Πρωθυπουργού, Κ. Σημίτη. Μια από τις κατευθύνσεις της έκθεσης του ΚΕΠΕ για τη ΔΔ, ήταν και αυτή της βελτίωσης των σχέσεων κράτους - πολίτη, ενώ ειδικό βάρος έπρεπε να δοθεί:

- στη διαφάνεια της διοικητικής δράσης και στη συμμετοχή του πολίτη σε αυτήν
- στην απλότητα και ταχύτητα της ΔΔ
- στη δημιουργία σχέσης αμοιβαίας εμπιστοσύνης και συνεργασίας κρατικών οργάνων και πολιτών
- στην εκμετάλλευση των νέων τεχνολογικών δυνατοτήτων και κυρίως των ΤΠΕ στη ΔΔ, με ισόρροπη προστασία του πολίτη από τις καταχρήσεις και τις επεμβάσεις στην προσωπική του ζωή και

- στον κοινωνικό έλεγχο της ΔΔ.¹⁰

Παρότι τη δεκαετία του 1990 λήφθηκαν κάποια χρήσιμα και αναγκαία μέτρα¹¹ για την εξυγίανση της ΔΔ εν τούτοις, δεν στάθηκαν ικανά για τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Έτσι, το 1998, σε σχετική έκθεσή του προς τον Πρωθυπουργό της χώρας, ο Καθηγητής Ι. Σπράος, επισημαίνοντας ότι η ποιότητα της διοίκησης εξακολουθούσε να είναι ελλειμματική και ως εκ τούτου, ετίθετο εν αμφιβόλω η δυνατότητα από μέρους της, της συνεπούς εφαρμογής ενός προγράμματος σύγκλισης της ελληνικής οικονομίας με αυτήν των λοιπών κρατών - μελών της ΕΕ, πρότεινε στην τότε κυβέρνηση ένα πακέτο μέτρων και αλλαγών στη ΔΔ, η συνεπής εφαρμογή του οποίου θα επέτρεπε τη διαμόρφωση μιας, όπως την χαρακτήριζε, «νέας ΔΔ». Η μεταρρυθμιστική του στρατηγική προέβλεπε:

α) την επίτευξη μιας διοίκησης αποτελεσμάτων, πέρα από το νομικισμό, την τυπολατρία και τη γραφειοκρατία

β) τον σχεδιασμό θέσεων εργασίας με στοχοθεσία, προσδιορισμό ανάλογων προσόντων και ικανοτήτων για τα στελέχη,

γ) την εγκαίνιαση ενός προγράμματος ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων, ώστε η νομοθεσία της χώρας να καταστεί απλούστερη, λιγότερη, διαφανέστερη και αποτελεσματικότερη,

δ) τη σύσταση ενός σώματος οικονομολόγων της ΔΔ, ώστε αυτή να μπορεί να μετρά και να αξιολογεί με τρόπο αξιόπιστο τα αποτελέσματα της δράσης της και

ε) τη σύσταση ενός ξεχωριστού κλάδου ανωτάτων στελεχών της ΔΔ, τα οποία θα προέρχονταν τόσο από την υπαλληλία, όσο και εκτός

¹⁰Λιανός Αντ., «Το μέλλον του γραφειοκρατικού οργανωτικού σχήματος», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 35, Οκτώβριος 2005

¹¹ Τέτοιου είδους μέτρα ήταν η ίδρυση του ΑΣΕΠ με τον Ν. 2190/1994, η σύσταση των Ανεξαρτήτων Διοικητικών Αρχών, η προώθηση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, κ.λπ.

αυτής, θα επιλέγονταν με τρόπο αδιάβλητο και θα αναλάμβαναν να «τρέξουν» τον διοικητικό μηχανισμό ενόψει των νέων προκλήσεων και απαιτήσεων στο γύρισμα του αιώνα.¹² Για μία ακόμη φορά όμως, οι προτάσεις Σπράου δεν υιοθετήθηκαν από την τότε κυβέρνηση.

1.1.3. Η ΝΕΑ ΧΙΛΙΕΤΙΑ

Το 2004, στο «Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη», σχετική έρευνα του Εργαστηρίου Διοικητικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Αθηνών για το επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών από την ελληνική ΔΔ,¹³ αποτυπώθηκαν οι σοβαρότερες από τις σύγχρονες παθογένειές της, ήτοι η εμφάνιση φαινομένων διαφθοράς, το υψηλό κόστος εξυπηρέτησης, οι χρονοβόρες διαδικασίες, οι άσκοπες μετακινήσεις των πολιτών, τα δυσδιάκριτα όρια αρμοδιότητας μεταξύ των υπηρεσιών, η πολυνομία, ο συγκεντρωτισμός, η διάχυση της ευθύνης και η αναποτελεσματικότητα των ελέγχων.

Το πρακτικό αποτέλεσμα της ύπαρξης των παθογενειών και της μακροχρόνιας αδυναμίας εξάλειψής τους είναι η χαλάρωση της σχέσης εμπιστοσύνης κράτους - πολίτη και η παγίωση της δυσαρέσκειας των πολιτών, καθώς και του αισθήματος δυσπιστίας και καχυποψίας απέναντι στους δημόσιους λειτουργούς.

¹² Ανάλογες προτάσεις που θα οδηγούσαν σε ένα νέο υπόδειγμα οργάνωσης και λειτουργίας της ΔΔ, διατύπωσε και υπέβαλε και ο καθηγητής Αντ. Μακροδημήτρης υπό από τον εμβληματικό όρο «επανίδρυση του κράτους», προτείνοντας ένα κράτος μικρότερο σε όγκο και πλουσιότερο σε ικανότητες και αποτελέσματα.

¹³ Το *Παρατηρητήριο Εξυπηρέτησης του Πολίτη* ήταν απόρροια της συνεργασίας του Εργαστηρίου Διοικητικής Επιστήμης, της Κάπα Research και του Διοικητικού Επιμελητηρίου και απετέλεσε την πρώτη στην Ελλάδα διαρκή έρευνα (από τον Σεπτέμβριο του 2003 έως τον Μάιο του 2004) για τη μέτρηση του επιπέδου ικανοποίησης των πολιτών, ως το πρώτο βήμα μιας προσπάθειας για την ανάπτυξη ενός αξιόπιστου μοντέλου μέτρησης της αποδοτικότητας της ΔΔ (βλ. σχετικά *Μακροδημήτρης Αντ.*, «Σε αναζήτηση της άνοιξης της κοινωνίας των πολιτών και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης», Περιοδικό «Κοινωνία Πολιτών», τεύχος 10).

Είναι χαρακτηριστικό όμως το γεγονός, ότι όποιες και αν είναι κατά περίπτωση οι αιτίες για τη μειωμένη απόδοση των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, οι απόψεις των πολιτών συγκλίνουν πάντοτε στη διαπίστωση ότι η κακοδιοίκηση είναι βαθύτερο αποτέλεσμα δυο (2) παραγόντων: 1)της έλλειψης πολιτικής βούλησης και 2)της έλλειψης διοικητικής ικανότητας της εκάστοτε κυβέρνησης.¹⁴

Το ξέσπασμα της ελληνικής κρίσης και η παρατεταμένη ύφεση κατέστησε επιτακτικότερη την ανάγκη μεταρρυθμίσεων σε τομείς νευραλγικούς, η αποτελεσματική λειτουργία των οποίων θα μπορούσε να συμβάλλει στη μείωση του δημόσιου χρέους και ελλείμματος. Όπως υπογραμμίζεται και στην έκθεση του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (στο εξής: ΟΟΣΑ),¹⁵ η κρίση λειτούργησε ως καταλύτης για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, ειδικά για χώρες όπως η Ελλάδα, οι οποίες υπέγραψαν συμφωνίες για διεθνή και ευρωπαϊκή βοήθεια που έθεταν ως προαπαιτούμενο μια σειρά από ριζικές αλλαγές ανάμεσα σε άλλα, και στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της ΔΔ. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, τα χαρακτηριστικά της ελληνικής ΔΔ κάθε άλλο παρά επιβεβαιώνουν την ύπαρξη του ανωτέρω προαπαιτούμενου, καθώς η οργάνωση και η λειτουργία της στηρίζονται σε αντινομίες και ατελέσφορες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις. Η κυριαρχία του πελατειακού συστήματος, που παρά τις προσπάθειες συνεχίζει να εκδηλώνεται τόσο όσον αφορά τις προσλήψεις και τους διορισμούς στο δημόσιο, όσο και στην κρατική συμπεριφορά απέναντι στην κοινωνία και την οικονομία, συνιστά τη βασική αιτία της «διοικητικής κακοδαιμονίας».

Παράλληλα, η πληθώρα δομών και προσώπων, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων, η απουσία πολιτικής ανάπτυξης και διαχείρισης

¹⁴ Παρίσης Κ., «Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 39, Οκτώβριος 2006

¹⁵ OECD, Economic Policy Reforms 2012 – Going for growth, Greece-country note, February 2012

ανθρωπίνων και υλικών πόρων και η απουσία συσχέτισης δαπανών, στόχων και αποτελεσμάτων συνιστούν γνωρίσματα του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας της ΔΔ.¹⁶ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται σε έκθεση του ΟΟΣΑ, η προφανής ανικανότητα των διαδοχικών ελληνικών κυβερνήσεων να εφαρμόσουν μέτρα που θεσπίστηκαν καταδεικνύει σημαντικές διαρκείς αδυναμίες της λειτουργίας της ΔΔ. Η ελληνική κεντρική διοίκηση χαρακτηρίζεται από αναποτελεσματικές δομές, ανεπαρκή πρόσβαση στην πληροφόρηση και έλλειψη συντονισμού. Αυτά τα προβλήματα, υπήρξαν το χαρακτηριστικό γνώρισμα του ελληνικού διοικητικού συστήματος, πολύ πριν την οικονομική κρίση, με σημαντικό κόστος για την ελληνική οικονομία και κοινωνία.¹⁷

Η ελληνική ιδιαιτερότητα του δημόσιου τομέα δεν έγκειται στο μέγεθός του και στο ύψος των δημοσίων δαπανών για μισθούς και λειτουργικά έξοδα, αλλά στη χαμηλή αποδοτικότητα και στην παροχή λίγων και χαμηλής ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.¹⁸ Στόχος εξακολουθεί να είναι ο εκσυγχρονισμός της ΔΔ, ο οποίος, παρά τα διάφορα και αρκετές φορές προς τη σωστή κατεύθυνση, μέτρα που, όπως προαναφέρθηκε, ελήφθησαν κατά περιόδους, δεν έχει επιτευχθεί έως σήμερα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Αρίστος Δοξιάδης, οι μεταρρυθμίσεις στη ΔΔ συνιστούν «ορφανές» μεταρρυθμίσεις, καθώς κανείς πολιτικός δεν εναντιώνεται ρητά σε αυτές, αλλά και κανείς δεν τις υποστηρίζει σθεναρά.¹⁹

¹⁶ **Καρκατσούλης Π.**, «Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή!», Εισήγηση στην ανοιχτή συζήτηση με θέμα «Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις, Ρήξεις, Τομές» που οργάνωσαν το ΕΛΙΑΜΕΠ, το IOBE, η Kantor, η Κίνηση Πολιτών και η Διεθνής Διαφάνεια στην Αθήνα, 3 Απριλίου 2012

¹⁷ OECD, Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing (2011)

¹⁸ **Μανιτάκης Αντ.**, Ομιλία στο συνέδριο του «Economist» - 16^η Συζήτηση Στρογγυλής Τραπέζης με την Ελληνική Κυβέρνηση (Transforming uncertainty into stability, wisdom and growth), 3.7.2012

¹⁹ **Δοξιάδης Αρ.**, «Οι ορφανές μεταρρυθμίσεις», 23 Απριλίου 2012, διαθέσιμο σε: <http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=14536>

1.2. ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.2.1. ΤΟ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι κοινές βασικές αρχές του γραφειοκρατικού μοντέλου, πάνω στις οποίες θεμελιώθηκαν σε παγκόσμιο επίπεδο τα διοικητικά συστήματα, είναι η πολυεπίπεδη οργάνωση, η ιεραρχική δομή, ο συγκεντρωτισμός και ο διοικητικός καταμερισμός.²⁰ Βασικός υποστηρικτής του μοντέλου αυτού ήταν ο Μ. Weber, ο οποίος αντιλαμβάνομενος τη γραφειοκρατία ως ένα μηχανισμό εξουσίας και ως την πλέον ορθολογική και αποτελεσματική μέθοδο άσκησης ελέγχου, της προσδίδει τα κάτωθι γενικά χαρακτηριστικά:

- Αποτελεί ένα τυπικά διαρθρωμένο σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου προσδιορίζονται με τρόπο σαφή και δεσμευτικό δράσεις και αρμοδιότητες για την επίτευξη συγκεκριμένων σκοπών.
- Ενυπάρχει σ' αυτό μια σειρά ιεραρχικά διατεταγμένων αξιωμάτων, τα οποία διέπονται από ένα πλέγμα δεσμευτικών κανόνων και διατάξεων.
- Η εξουσία και η δυνατότητα ελέγχου του συστήματος απορρέουν από τα ίδια τα αξιώματα και τις θέσεις εργασίας και δεν ανήκουν στα φυσικά πρόσωπα που φέρουν τα αξιώματα ή καταλαμβάνουν τις θέσεις εργασίας για ορισμένο χρόνο. Τα πρόσωπα ασκούν τις αρμοδιότητές τους στο πλαίσιο των τυπικών τους ρόλων, το περιεχόμενο και η φύση των οποίων προσδιορίζεται από τους κανόνες και το σύστημα εξουσίας που ισχύει στην οργάνωση.
- Η δράση των προσώπων που φέρουν αντίστοιχους τυπικούς ρόλους στο πλαίσιο λειτουργίας της γραφειοκρατικής οργάνωσης

²⁰ Όπ.π., Παρίσης Κ., «Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση»

χαρακτηρίζεται από τυπικότητα και διαδικασίες που οριοθετούν με σχετική ακρίβεια τη συμπεριφορά και τη δράση τους. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται ή περιορίζεται η ανεξέλεγκτη ή αυθαίρετη ενέργεια και ενισχύεται η βεβαιότητα, η αντικειμενικότητα και η προβλεψιμότητα στη συνολική λειτουργία της οργάνωσης.

- Αυτή η οργάνωση είναι μακράς διάρκειας, στηρίζεται στην τεχνική της υπεροχή και επιτυγχάνει με σταθερότητα και αξιοπιστία τα αποτελέσματά της.

Ως εκ τούτου, μια γραφειοκρατική οργάνωση χαρακτηρίζεται από:

- έμφαση σε ένα αυστηρό σύστημα κανόνων και διατάξεων που διέπουν τη συμπεριφορά της
- ιεραρχική διαβάθμιση των σχέσεων και πυραμιδοειδή διάταξη του οργανωτικού πεδίου
- υπαλληλοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού που τη στελεχώνει, το οποίο παρέχει επί πληρωμή υπηρεσίες σε αυτήν και
- λεπτομερή περιγραφή και εξειδίκευση των καθηκόντων των στελεχών κατά βαθμίδα διοίκησης και κατά αντικείμενο αρμοδιοτήτων.²¹

Η εξειδίκευση της βεμπεριανής σύλληψης περί γραφειοκρατίας, απέπνεε κυρίως την πολιτική αντίληψη της απόλυτης θεώρησης των πραγμάτων και της προσήλωσης στον εξορθολογισμό τους, η οποία επικρατούσε κατά το πρώτο μισό του 20^{ου} αιώνα, που η γραφειοκρατία ταυτιζόταν με την αποτελεσματική διοίκηση κοινωνικών αναγκών επαναλαμβανόμενης φύσης. Κατά κανόνα άλλωστε, οι γραφειοκρατικά σχεδιασμένες δομές είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν με επάρκεια αιτήματα πολιτών που διακρίνονται από ομοιότητα, σταθερότητα,

²¹ Παπαδημητρόπουλος Δ., «Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 50, Ιούλιος 2009

ομοιογένεια και επαναληπτικότητα,²² λειτουργούν όμως αναξιόπιστα σε συνθήκες αβεβαιότητας και απρόβλεπτων εξελίξεων, με αποτέλεσμα να προκαλούν τη δυσπιστία των πολιτών προς το διοικητικό σύστημα και συνακόλουθα προς το ίδιο το κράτος.

1.2.2. Η ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Είναι γεγονός ότι η παθογένεια της ελληνικής ΔΔ έχει ταυτιστεί με την έννοια της «γραφειοκρατίας», η οποία στο μυαλό των πολιτών είναι συνδεδεμένη με τη διαφθορά και την κακοδιοίκηση. Η οργάνωση της ελληνικής ΔΔ ακολουθεί το βεμπεριανό μοντέλο διάρθρωσης, το οποίο αν και διεθνώς λειτούργησε ως «πρότυπο διοικητικής οργάνωσης», αποτελεί ακόμη το ζητούμενο για τη χώρα μας, καθώς είναι γενικά παραδεκτό ότι μόνο κατ' επίφαση λειτουργεί στην Ελλάδα ένα άρτιο βεμπεριανό πολιτικό – διοικητικό σύστημα. Στην πραγματικότητα, αυτό που υφίσταται είναι «ένα πολιτικό – διοικητικό σύστημα που προσομοιάζει προς τον βεμπεριανό ιδεότυπο, δεν λειτουργεί όμως αντιστοίχως ούτε παράγει τα ίδια αποτελέσματα με αυτόν»,²³ καθώς «η ΔΔ από καταβολής του νεότερου ελληνικού κράτους δεν οργανώθηκε ποτέ με το σωστό τρόπο, ώστε να εκπληρώσει το σκοπό της».²⁴

Πράγματι, ανατρέχοντας κανείς στην διοικητική ιστορία της χώρας μας,²⁵ διαπιστώνει ότι ευθύς εξαρχής η βεμπεριανή διάρθρωση της δημοσιοϋπαλληλίας λειτούργησε εκφυλιστικά, καθώς:

²² **Μιχαλόπουλος Ν.**, «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», εκδόσεις Παπαζήση, 2003

²³ **Πασάς Αργ.- Τσέκος Θ.**, (2007) «Οι διοικητικές επιπτώσεις της ελληνικής ενωσιακής πορείας», Περιοδικό «Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική»

²⁴ **Παρθενόπουλος Κ.**, «Ελληνική ΔΔ», εκδόσεις ΖΗΤΗ, 1997

²⁵ Οπ. π., Σωτηρόπουλος Δ., «Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανωτέρων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000»

α) Η κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας ανατρεπόταν απρόβλεπτα με κάθε πολιτική εναλλαγή των κυβερνήσεων -αλλά και ενίοτε των πολιτικών προϊσταμένων – δημιουργώντας μ' αυτόν τον τρόπο αστάθεια και ασυνέχεια ως προς τις εφαρμοζόμενες πολιτικές και διοικητικές κατευθύνσεις.

β) Ουδέποτε ακολουθήθηκε η βεμπεριανή επιταγή της επιλογής των «καταλληλότερων» για κάθε υπαλληλική θέση που προκηρύσσονταν, λόγω της γενικότητας και της ευρύτητας των υφιστάμενων «κλάδων αλλά και της ανύπαρκτης ουσιαστικής αξιολόγησης.

γ) Η «εσωτερική» ανισοκατανομή του υπηρετούντος προσωπικού - βάσει αδιαφανών κανόνων και ιδιοτελών σκοπών, άσχετων με τις ικανότητες και δεξιότητες των υπαλλήλων ή τον σκοπό για τον οποίο προσλήφθηκαν - και ταυτόχρονα, η προκλητική ενίοτε, μισθολογική διάκρισή τους, αποτέλεσαν σε πολλές περιπτώσεις επαρκείς αιτίες για τα φαινόμενα της αδιαφορίας και της διπλο-τριπλοθεσίας των δημοσίων υπαλλήλων.

δ) Η επικράτηση μιας διάχυτης «αναρχίας» και μιας «στεγάνωσης» των διαφόρων διοικητικών επιπέδων δημιούργησε ένα ασφυκτικό, αρτηριοσκληρωτικό και άκαμπτο διοικητικό περιβάλλον, ανίκανο να υποστηρίξει τόσο τους υπαλλήλους στην εργασία τους όσο και τους πολίτες στην εξυπηρέτησή τους από τον κρατικό μηχανισμό.²⁶

²⁶ **Μακροδημήτρης Αντ.**, «Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης» σε Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, επιμ. Μακροδημήτρης Αντ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995

1.3. ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ vs ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ

1.3.1. ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ (NEW PUBLIC MANAGEMENT)

Η ανάδειξη της αναποτελεσματικότητας της γραφειοκρατίας κατά τον πολυτάραχο 20^ο αιώνα, όπου κυριάρχησαν η πτώση κάθε είδους συνόρων, η αλλαγή της θεώρησης του ρόλου που καλείται να επιτελέσει το κράτος σε σχέση με την οικονομία και τους πολίτες – εντολείς του και η εδραίωση των ΤΠΕ στο δεύτερο μισό του, οδήγησε στη σταδιακή αποδόμησή της, στην εισαγωγή κανόνων της αγοράς στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του διοικητικού συστήματος και στη μετάβαση εν τέλει, από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management.

Έτσι, στις αρχές του 21^{ου} αιώνα το γραφειοκρατικό μοντέλο οργάνωσης αμφισβητείται όλο και περισσότερο, καθώς τόσο βιβλιογραφικά, όσο και σε εκθέσεις διεθνών οργανισμών γίνονται πλέον αναφορές σ' έναν διαφορετικό τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, όπως σ' αυτόν της market-based administration. Εν τω μεταξύ, παράγοντες όπως η παγκοσμιοποίηση, η αμφισβήτηση της ικανότητας του δημόσιου τομέα, η προσέγγιση της δημόσιας γραφειοκρατίας με όρους πολιτικής οικονομίας, σε συνδυασμό με την πληροφορική και την τεχνολογική έκρηξη, την καθιέρωση του διαδικτύου, το ηλεκτρονικό εμπόριο κ.α. λειτούργησαν καταλυτικά για τη μετάβαση από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management.

«Δημόσιο Management» ονομάστηκαν οι αρχές, οι μέθοδοι και οι τεχνικές του management που αναπτύχθηκαν στον ιδιωτικό τομέα και έγινε προσπάθεια να ενσωματωθούν και να προσαρμοστούν στον τρόπο

λειτουργίας της ΔΔ για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς της μέσω:

α) της εντατικής αξιοποίησης μεθόδων διοίκησης, όπως οι ΤΠΕ

β) της αναδιοργάνωσής της, ώστε να γίνει περισσότερο ευέλικτη, ξεπερνώντας τις αγκυλώσεις που απορρέουν από το νομοθετικό πλαίσιο και τον συγκεντρωτισμό της στη λήψη των αποφάσεων και

γ) της αντικατάστασης του απόμακρου, αποσπασματικού και αυταρχικού τρόπου επικοινωνίας της με το περιβάλλον από έναν πιο φιλικό, πιο ανθρώπινο, συστηματικό και διαφανή τρόπο επικοινωνίας.²⁷

Το Νέο Δημόσιο Management (στο εξής ΝΔΜ)²⁸ προχωρεί ακόμη παραπέρα, δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και οικονομικότητα²⁹ των δράσεων της ΔΔ και στον προσανατολισμό της στην εξυπηρέτηση του πολίτη - πελάτη των δημόσιων υπηρεσιών. Το ΝΔΜ ενθαρρύνει τη μεταφορά στο Δημόσιο και άλλων οικονομικών εργαλείων διοίκησης, όπως είναι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις εργαζομένων και εργοδοτών, ο προγραμματισμός και η παρακολούθηση της διοικητικής δράσης με βάση στόχους και αποτελέσματα, οι δείκτες μέτρησης και αξιολόγησης των διαφόρων δράσεων, η συγκριτική αξιολόγηση και ο ανταγωνισμός μεταξύ υπηρεσιών και υπηρεσιακών μονάδων κ.λπ.

Τα κύρια χαρακτηριστικά του ΝΔΜ είναι:

- Η *εξωστρέφεια* (θεώρηση και αντιμετώπιση του πολίτη ως πελάτη)
- Η *ποιότητα* των παρεχόμενων υπηρεσιών

²⁷ Όπ.π., (Παπαδημητρόπουλος Δ., «Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα»)

²⁸ Για το Νέο Δημόσιο Management βλ. ενδεικτικά: *Αργυριάδης Δ.*, «Δημόσια Διοίκηση: Επιστήμη ή Ιδεολογία;», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 11 (2005), *Φλογαίτης Σ.*, «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21^ο αιώνα» Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2006

²⁹ Η οικονομικότητα εξυπηρετείται μέσω της εκτίμησης του κόστους σε σχέση με το όφελος και αποτυπώνεται, κυρίως στη σύνταξη των δημόσιων προϋπολογισμών.

- Η *αποτελεσματικότητα* (ποιοτική και οικονομική)
- Η *απουσία κάθετης ιεραρχίας*
- Η *διεπιστημονικότητα* (με την έννοια, ότι τη λειτουργία του υποστηρίζουν πολλοί επιστημονικοί κλάδοι, όπως π.χ. η Οικονομία, η Νομική, η Ψυχολογία, η Πολιτική Επιστήμη, η Κοινωνιολογία).

Οι δράσεις που συνθέτουν το ΝΔΜ, ταξινομούνται ως εξής:

- Ο στρατηγικός σχεδιασμός της πολιτικής που αναπτύσσει ο δημόσιος φορέας, ο οποίος δεν νοείται ως θεσμός παροχής υπηρεσιών. Το κράτος έχει επιτελικό χαρακτήρα με στόχο τον σχεδιασμό και τη διαμόρφωση θεσμών οιονεί αγοράς, στο πλαίσιο των οποίων κατανέμονται και συντονίζονται οι διαθέσιμοι πόροι.
- Η διοίκηση ολικής ποιότητας, η οποία στοχεύει στην αξιοπιστία, στην ακεραιότητα και την αποτελεσματικότητα των δημοσίων φορέων.
- Η ΗΔ, με την αντικατάσταση χρονοβόρων διαδικασιών με απλούστερες και ταχύτερες, κυρίως μέσω της χρήσης του διαδικτύου.
- Η μέτρηση της απόδοσης και ο έλεγχος επίτευξης των αποτελεσμάτων.
- Η κατάρτιση του προϋπολογισμού και η μισθοδοσία των υπαλλήλων με βάση δείκτες απόδοσης. Η θεσμοθέτηση συμβολαίων αποδοτικότητας με καθορισμό στόχων και αμοιβαίων υποχρεώσεων, έτσι ώστε να αποκτήσουν οι υπάλληλοι κίνητρα απόδοσης.
- Όριο στις δράσεις του ΝΔΜ αποτελεί η τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Αυτό σημαίνει, ότι οποιεσδήποτε ανακατανομές αρμοδιοτήτων, πρέπει να κινούνται εντός των ορίων της νομιμότητας και ιδίως της συνταγματικής.³⁰

³⁰ Σπακούρη Αθ. (2008), «Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», διαθέσιμο σε: <http://hdl.handle.net/10795/1340> και <http://repository.edulll.gr/1340>

1.3.2. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Στην ανάπτυξη της ΗΔ οδήγησαν σταδιακά τέσσερις (4) παράγοντες: Ο πρώτος είναι οι *ηλεκτρονικές καινοτομίες*, που αναπτυσσόμενες στον τομέα της τεχνολογίας επέτρεψαν την ανάδυση των ΤΠΕ, η οποία συνοδεύεται από τη δυνατότητα συνεχούς σύνδεσης, την πρόσβαση σε πραγματικό χρόνο, τον τεράστιο όγκο των δεδομένων και των πληροφοριών και τη χαμηλού κόστους μετάδοσή τους. Στενά συνυφασμένος με τον πρώτο είναι ο δεύτερος παράγοντας, ήτοι η μετάβαση από τη βιομηχανική κοινωνία στην *κοινωνία της πληροφορίας*, που σημαίνει, ότι πληροφορίες και δεδομένα αποτελούν απαραίτητα συστατικά της επίτευξης των στρατηγικών στόχων των οργανισμών. Ο τρίτος παράγοντας είναι η *παγκοσμιοποίηση* της οικονομίας σύμφωνα με την οποία, οι ατομικές επιχειρήσεις δε μπορούν πλέον να λειτουργούν ανταγωνιστικά ως αυτόνομες οντότητες, αλλά μόνο ως συμπληρωματικοί κρίκοι μιας αλυσίδας.³¹

Η «παγκοσμιοποίηση» στην οικονομία επεκτάθηκε και στον τρόπο οργάνωσης των διοικητικών συστημάτων, ο «ρόλος» των οποίων μεταλλάσσεται λόγω της κυριαρχίας των ΤΠΕ.³² Στο πλαίσιο αυτό η ΔΔ, ως θεσμικό σύστημα που καλείται να λειτουργήσει σε ένα εξαιρετικά σύνθετο, πολύπλοκο και ρευστό παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον, πρέπει να διαμορφώνει όρους για την επιβίωσή της και να βελτιώνει διαρκώς την ικανότητα προσαρμογής των λειτουργιών και των στόχων της, γεγονός που προϋποθέτει τη ριζική θεσμική μεταρρύθμισή της. Η θεσμική

³¹ Σπυράκης Γρ. – Σπυράκη Χρ., «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government): Εφαρμογή, Οφέλη, Κίνδυνοι» και οι εκεί υποσημειώσεις 4-11, Διοικητική Ενημέρωση, τ.46, Ιούλιος 2008

³² Βλ. Σχετικά, Παγκάκης Γρ., «Δημόσια Διοίκηση και Κοινωνία», εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002, όπως επίσης και Στράνης Δ., «Η αλλαγή στις θεμελιώδεις κατευθύνσεις της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της Κοινωνίας της Πληροφορίας και του Διαδικτύου», ΕΔΔΔΔ 2/2008

μεταρρύθμιση της ΔΔ πρέπει να έχει στο επίκεντρό της οργανωτικές δομές και λειτουργίες που θα προάγουν τον δημοκρατικό έλεγχο, την πολιτική συμμετοχή, τη διαφάνεια, την αποκέντρωση και τους ανεκπλήρωτους, όπως προαναφέρθηκε, για τη χώρα μας³³ στόχους του παραδοσιακού γραφειοκρατικού μοντέλου, δηλαδή την αποτελεσματικότητα, την ορθολογικότητα και τη λειτουργικότητα. Η ουσιαστική διεύρυνση των δυνατοτήτων συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και το άνοιγμα των διοικητικών δομών στην κοινωνία ιδίως μέσα από ποικίλες μορφές συνεργασίας και διαβούλευσης με τους πολίτες³⁴ μπορούν να οικοδομήσουν τους θεσμικούς όρους μιας νέας ΔΔ την εποχή της παγκοσμιοποίησης.³⁵

Φθάνουμε λοιπόν στον τέταρτο παράγοντα ανάπτυξης της ΗΔ που είναι η *δημοκρατία*, κρίσιμο στοιχείο της οποίας αποτελεί η συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση και εφαρμογή της πολιτικής. Στο βαθμό που οι πολίτες έχουν επαρκή πρόσβαση στις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, οι ΤΠΕ συμβάλουν στην επίτευξη της δημοκρατίας, καθώς μειώνουν τους φραγμούς μεταξύ κυβέρνησης και πολιτών.

Η διαδικασία επίσης, της ευρωπαϊκής ενοποίησης δημιουργεί μια σειρά από προκλήσεις στα κράτη – μέλη, καθώς επηρεάζει τις διοικητικές τους δομές. Πράγματι, παρόλο που η ΕΕ δεν έχει θεσμοθετήσει πολιτική για τη ΔΔ, θέτει κάποιες απαιτήσεις, οι οποίες αφορούν κυρίως την επίτευξη κάποιου αποτελέσματος, ωστόσο επειδή περιέχουν κάποιες σιωπηρές υποθέσεις για τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διαθέτουν οι εθνικές διοικήσεις, ώστε να είναι σε θέση να υλοποιήσουν

³³ **Μακρυδημήτρης Αντ.**, «Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία», εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη, 1996

³⁴ **Μακρυδημήτρης Αντ.**, «Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών», Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, 2006

³⁵ **Παπακωνσταντίνου Απ.**, «Κρατική κυριαρχία και διοίκηση την εποχή της παγκοσμιοποίησης: το παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας», διαθέσιμο σε: http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Papakonstantinou_Apostolos.pdf

αποτελεσματικά της ευρωπαϊκές πολιτικές, δημιουργούν ένα οιοει «ευρωπαϊκό μοντέλο διοίκησης».

Οι προσαρμοστικές πιέσεις που δημιουργούνται στα διοικητικά συστήματα των κρατών - μελών διαφοροποιούνται αναλόγως με τα χαρακτηριστικά των πολιτικό-διοικητικών τους συστημάτων, ενώ οι προσαρμογές που πραγματοποιούνται τελικά σ' αυτά τα συστήματα αποτελούν τη λεγόμενη «διαδικασία εξευρωπαϊσμού» τους. Η διαδικασία εξευρωπαϊσμού, διαφορετική για κάθε διοικητικό σύστημα εξαρτάται από τις παγιωμένες κοινωνικές και πολιτικές αντιλήψεις και διαδικασίες που επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας των επιμέρους ΔΔ, την ωριμότητα και τις παραδόσεις κάθε κράτους - μέλους, την παιδεία και το βιοτικό επίπεδο του λαού του, το δημόσιο αίσθημα και την εν γένει δημοσιονομική του θέση στους κόλπους της ΕΕ,³⁶ με αποτέλεσμα να μην υφίσταται απαραίτητα διοικητική σύγκλιση.

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα είναι έντονα καταταμημένο με μικρό βαθμό θεσμοποίησης, κυριαρχούμενο από άτυπες διαδικασίες και πρακτικές που εμποδίζουν την προβλεψιμότητά του και περιορίζουν την αποτελεσματικότητά του στη διαχείριση και τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η σημαντική απόσταση από το οιοει ή λανθάνον «ευρωπαϊκό διοικητικό πρότυπο» και οι απαιτήσεις που δημιούργησε η συμμετοχή της χώρας στην ενοποιητική διαδικασία δημιούργησαν επίσης αυξημένες πιέσεις για μεταρρύθμιση του συστήματος.³⁷ Έτσι, για πάνω από μισό αιώνα τώρα, η ελληνική ΔΔ, «ο μεγάλος ασθενής»³⁸ βρίσκεται σε μία συνεχιζόμενη μεταρρυθμιστική προσπάθεια.³⁹ Παρά το γεγονός

³⁶ Βλ. Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», επιμ. Σπηλιωτόπουλος Επ.- Μακρυδημήτρης Αντ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001

³⁷ http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/13/2/460.pdf

³⁸ Μακρυδημήτρης Αντ. «Ο μεγάλος ασθενής- Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», Παπαζήση εκδόσεις ΑΕΒΕ, 1999

³⁹ Οπ. π., Μακρυδημήτρης Αντ., «Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης»

όμως, ότι υπήρξαν αλληπάλλληλες εξαγγελίες «περί μεταρρυθμίσεων» στο δημόσιο τομέα, εν τούτοις, υιοθετήθηκαν ανεπιτυχείς επιλογές, οι οποίες ήταν αποσπασματικές και ασύνδετες μεταξύ τους.⁴⁰ Η διαπιστωμένη όμως αναποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού αποτελεί αρνητικό παράγοντα που καταγράφεται στις αξιολογήσεις, στις οποίες υποβάλλεται η χώρα μας στους διεθνείς και ευρωπαϊκούς οργανισμούς και ως εκ τούτου, ο από χρόνια διακηρυσσόμενος «εκσυγχρονισμός» της ελληνικής ΔΔ, αποτελεί πλέον μονόδρομο, ενώ η εισαγωγή των ΤΠΕ στην καθημερινότητα της ελληνικής ΔΔ σηματοδοτεί το μέλλον, που αναμφισβήτητα οδηγεί στην ηλεκτρονική ΔΔ.

⁴⁰ Οπ. π., Παγκάκης Γρ., «Δημόσια Διοίκηση και Κοινωνία»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΩΣ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

2.1. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Ιστορικά, η ΗΔ αποτελεί συνέχεια του *ηλεκτρονικού επιχειρείν*, το οποίο μεταφερόμενο στον δημόσιο τομέα, επανακαθορίζεται και διαμορφώνεται ανάλογα με τις ανάγκες της ΔΔ, ώστε τελικά να προκύπτει ως ένας εξ ολοκλήρου νέος τομέας ανάπτυξης της πληροφορικής και της διοικητικής επιστήμης. Παράλληλα, διαφοροποιείται και ο απώτερος στόχος της προσπάθειας καθώς, αντί της βελτίωσης της κερδοφορίας που αποτελεί τον απώτερο σκοπό του ηλεκτρονικού επιχειρείν, απώτερος στόχος της ΗΔ είναι η καλύτερη εξυπηρέτηση της κοινωνίας και του δημοσίου συμφέροντος.⁴¹ Καθώς το κύριο γνώρισμα της ΗΔ είναι ο ηλεκτρονικός τρόπος παραγωγής προϊόντων και παροχής υπηρεσιών, οι πρώτες προσεγγίσεις στην έννοια δίνουν έμφαση στον τεχνολογικό μετασχηματισμό των μέσων που χρησιμοποιούνται για την παροχή των προϊόντων και υπηρεσιών από τη ΔΔ. Ως εκ τούτου, η *ΗΔ ορίζεται ως η ψηφιοποίηση των εσωστρεφών και εξωστρεφών διαδικασιών τεχνολογίας και επικοινωνιών, με σκοπό αλλά και από αποτέλεσμα την απόδοση στην κοινωνία, την οικονομία και το ίδιο το κράτος, βελτιωμένων διοικητικών προϊόντων και υπηρεσιών.*

Ένας άλλος απλός ορισμός που όμως δεν αντανακλά όλο το εύρος των ηλεκτρονικών εφαρμογών στη διακυβέρνηση είναι ότι *ΗΔ είναι η*

⁴¹ Οπ. π., Παρίσης Κ., «Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση»

χρήση των ΤΠΕ και κυρίως του διαδικτύου ως εργαλείου για την επίτευξη καλύτερης διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, οι ορισμοί της ΗΔ μπορούν να περιλαμβάνονται σε μια από τις ακόλουθες ομάδες και συγκεκριμένα, η ΗΔ μπορεί να ορίζεται:

- *ως η παροχή υπηρεσιών διαδικτύου ή / και άλλων υπηρεσιών που βασίζονται ή σχετίζονται με το διαδίκτυο, όπως η ηλεκτρονική διαβούλευση*
- *ως η ικανότητα μετασχηματισμού της ΔΔ μέσω της χρήσης των ΤΠΕ ή μπορεί να χρησιμοποιείται για να περιγράψει μια νέα μορφή διακυβέρνησης, η οποία θεμελιώνεται στις ΤΠΕ.*
- *με αναφορά στη χρήση των ΤΠΕ στη διακυβέρνηση. Δηλαδή, ενώ γενικά στην ΗΔ δίνεται έμφαση στην παροχή υπηρεσιών, ένας ευρύτερος ορισμός ενσωματώνει όλους τους τομείς των διοικητικών δραστηριοτήτων.*

Για την Παγκόσμια Τράπεζα, ο όρος ΗΔ αναφέρεται στη χρήση από τους διάφορους κυβερνητικούς τομείς των ΤΠΕ, η οποία έχει την ικανότητα να μετασχηματίζει τις σχέσεις με άλλους κρατικούς φορείς, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Σύμφωνα με Έκθεση των Ηνωμένων Εθνών του 2003, ΗΔ είναι η διακυβέρνηση που εφαρμόζει τις ΤΠΕ, προκειμένου να μετασχηματίσει τις εσωτερικές και εξωτερικές της σχέσεις. Με την εφαρμογή των ΤΠΕ, δεν επέρχονται μεταβολές στις λειτουργίες ή τις υποχρεώσεις της ΔΔ, οι οποίες παραμένουν εύχρηστες, σύννομες, διαφανείς και υπεύθυνες, αλλά εγείρεται η προσδοκία της κοινωνίας για υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης σε όλους τους τομείς.

Σύμφωνα με τους Abramson και Means, στον μετακαπιταλισμό η ΗΔ ορίζεται ως «η χρήση της ηλεκτρονικής πληροφορίας στη βελτίωση της εργασίας, στη δημιουργία αξίας και στην ικανότητα δημιουργίας νέων

σχέσεων μεταξύ των κυβερνήσεων, των επιχειρήσεων και των πολιτών. Η ΗΔ οικοδομεί συνδέσεις ανάμεσα στους κυβερνητικούς φορείς και στους πελάτες ή τους χρήστες τους, συνδέει τις αρμοδιότητες, τους πελάτες, τις δημόσιες υπηρεσίες και τις εδαφικές περιοχές».

Οι Finger *et al* δίνουν επίσης ένα παρόμοιο ορισμό, σύμφωνα με τον οποίο ΗΔ είναι η σύνθετη τάση των κυβερνήσεων σε όλα τα επίπεδα, κυρίως μέσω των λειτουργιών τους, της διοίκησης και της αποκέντρωσης με την πρόσβαση των πολιτών στα δημόσια ζητήματα, που σκοπό έχει την προαγωγή:

- (α) καλύτερης και αποδοτικότερης διοίκησης
- (β) αποτελεσματικότερων σχέσεων μεταξύ διοικήσεων και μεταξύ διοίκησης - πολιτών και
- (γ) της ενδυνάμωσης των χρηστών και μεγαλύτερης διαφάνειας στην πρόσβαση των πολιτών στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων.⁴²

Σύμφωνα τέλος, με τον ορισμό της ΕΕ, ΗΔ είναι η χρήση των ΤΠΕ στη ΔΔ σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες του προσωπικού, με σκοπό τη βελτίωση της εξυπηρέτησης του κοινού, την ενίσχυση της δημοκρατίας και την υποστήριξη των δημόσιων πολιτικών. Με τη χρήση δηλαδή των ΤΠΕ, η ΔΔ μετασχηματίζεται και ο μετασχηματισμός αυτός, συνδυαζόμενος με την υιοθέτηση οργανωσιακών αλλαγών και νέων δεξιοτήτων για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών, την αύξηση της δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών και την ενίσχυση της εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών μεταβάλλει το εύρος και την ποιότητα των σχέσεων μεταξύ δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών.

Ο ορισμός αυτός καθορίζει δύο (2) θεμελιώδεις κατευθύνσεις:

1. αφ' ενός προσδιορίζει τους στόχους της ΗΔ σε τρεις (3) συγκεκριμένους τομείς:

- Εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων
- Βελτίωση δημοκρατικών διαδικασιών

⁴² Όπ. π., Σπυράκης Γρ. – Σπυράκη Χρ. «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government): Εφαρμογή, Οφέλη, Κίνδυνοι»

- Υποστήριξη δημόσιων πολιτικών

2. αφ' ετέρου συνδέει άρρηκτα την ΗΔ με ευρύτατες οργανωτικές αλλαγές στο εσωτερικό της ΔΔ.

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι η *ΗΔ είναι η διαρκής βελτίωση*, με την βοήθεια των νέων τεχνολογιών, του διαδικτύου και των μέσων επικοινωνίας:

α) της διοίκησης, με την χρήση των νέων μέσων και ευκαιριών που παρουσιάζονται και προσαρμόζονται στις εκάστοτε ανάγκες των συναλλασσομένων και

β) της παροχής δημοσίων υπηρεσιών, όπως αυτή προκύπτει από τον μετασχηματισμό εσωστρεφών και εξωστρεφών διαδικασιών και σχέσεων.

Η παροχή υπηρεσιών δεν αφορά μόνο τη σχέση δημόσιας υπηρεσίας – πολίτη, αλλά απαιτεί επίσης βελτίωση των εσωτερικών λειτουργιών - διαδικασιών με στόχο την καλύτερη εσωτερική λειτουργία και με αποτέλεσμα την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και τον επαρκή έλεγχο από τους πολιτικούς προϊστάμενους.

2.2. ΟΙ ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η ΗΔ, όπως προαναφέρθηκε, δεν δημιουργεί νέες διαδικασίες, αλλά μετασχηματίζει τις ήδη υπάρχουσες. Για παράδειγμα, μια κλασική φράση που ακούει ο πολίτης σε μια δημόσια υπηρεσία σήμερα είναι: «συμπληρώστε την αίτηση, περάστε από το πρωτόκολλο και μετά στο γραφείο X για υπογραφή από τον Προϊστάμενο» Με την εφαρμογή της ΗΔ οι αιτήσεις, το πρωτόκολλο, τα γραφεία, οι υπάλληλοι, η υπογραφή του προϊσταμένου συνεχίζουν να υπάρχουν, με τη διαφορά ότι οι αιτήσεις υποβάλλονται ηλεκτρονικά, πρωτοκολλούνται αυτόματα και

διαβιβάζονται στο γραφείο X με ηλεκτρονικό τρόπο για υπογραφή και από εκεί στη γραμματεία για διεκπεραίωση.

Επομένως, έχουμε ένα διπλό εσωτερικό αποτέλεσμα: τον μετασχηματισμό των διαδικασιών και των σχέσεων μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και των υπαλλήλων τους και των δημοσίων υπηρεσιών μεταξύ τους και ένα διπλό εξωτερικό αποτέλεσμα: την αλλαγή στη σχέση δημόσιας υπηρεσίας – πολιτών και δημόσιας υπηρεσίας – επιχειρήσεων.⁴³

Η παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών από το κράτος καθορίζεται από το νόμο της προσφοράς και της ζήτησης, με την έννοια ότι οι δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν ως προμηθευτής των βασικών υπηρεσιών και αγαθών και οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και άλλες δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν ως πελάτες, οι οποίοι ζητούν και καταναλώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Η ΗΔ παρέχει τη δυνατότητα τροποποίησης και αναβάθμισης του τρόπου παροχής αυτών των υπηρεσιών στις κάτωθι τέσσερις (4) μορφές σχέσεων:

1. *στους πολίτες*: Η διαδικασία G2C (Government to Citizens) προορίζεται στο να διευκολύνει την αλληλεπίδραση των πολιτών με τις δημόσιες υπηρεσίες και παρέχει τη δυνατότητα για εύκολη ανεύρεση, χρήση και λήψη υπηρεσιών από έναν σταθμό εργασίας (H/Y)
2. *στις επιχειρήσεις*: Η διαδικασία G2B (Government to Business) μειώνει τις δημόσιες απαιτήσεις των επιχειρήσεων μέσω της μείωσης της περιττής συλλογής δεδομένων και της επίτευξης καλύτερης χρήσης των ΤΠΕ
3. *μεταξύ των κυβερνήσεων*. Η διαδικασία G2G (Government to Government) καθιστά ευκολότερη για τα κράτη τη μετάδοση

⁴³ **Λιβεράκος Π.**, «Διοικητική Μεταρρύθμιση & Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government)», διαθέσιμο σε: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/liverakos_ilektroniki_dioikisi.pdf

απαιτήσεων, καθώς και τη συμμετοχή του κράτους στις υπηρεσίες των πολιτών, ενώ επιτρέπει την πραγματοποίηση καλύτερων μετρήσεων, κυρίως όσον αφορά στις παροχές. Επιπλέον, συμβάλει στη σημαντική διοικητική εξοικονόμηση πόρων και στη διάθεση έγκαιρων και αξιόπιστων δεδομένων

4. *στο πλαίσιο της κυβέρνησης.* Η διαδικασία IEE (Internal Efficiency and Effectiveness) επιτρέπει την καλύτερη χρήση της σύγχρονης τεχνολογίας με σκοπό τη μείωση του κόστους και τη βελτίωση της ποιότητας της διοίκησης μέσω της υιοθέτησης βέλτιστων πρακτικών της παραγωγής σε τομείς, όπως η διαχείριση της αλυσίδας προμηθειών (supply-chain management), η οικονομική διαχείριση (financial management) και η διαχείριση της γνώσης (knowledge management). Επιπλέον, συμβάλλει στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας μέσω του περιορισμού της καθυστέρησης των διαδικασιών και της αύξησης της ικανοποίησης των υπαλλήλων.

Οι δύο τελευταίες μορφές σχέσεων αναπαριστούν για πολλούς ερευνητές τη «σπονδυλική στήλη» της ΗΔ, καθώς, όπως υποστηρίζεται, η ΔΔ οφείλει πρώτα να βελτιώσει και να αναβαθμίσει τα δικά της εσωτερικά συστήματα και διαδικασίες, πριν καταστούν επιτυχείς οι ηλεκτρονικές της συναλλαγές με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.⁴⁴

⁴⁴ Μπάλλα Κ., (2008) «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – Ηλεκτρονική Δημοκρατία», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία», Α.Π.Θ.

2.3. ΤΑ ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Τα στάδια ανάπτυξης⁴⁵ της ΗΔ είναι τα εξής:

- το στάδιο της *έναρξης*, στο οποίο θεσπίζεται η τυπική παρουσία της κυβέρνησης σε μορφή online. Το στάδιο αυτό ταυτίζεται με το επίπεδο ωριμότητας «*σαφήνεια*», όπου οι δημόσιες υπηρεσίες δημιουργούν απλές ιστοσελίδες για παροχή πληροφοριών στους πολίτες
- το στάδιο της *αύξησης*, κατά το οποίο αυξάνει ο αριθμός των κυβερνητικών ιστοτόπων (sites), ενώ η διακίνηση της πληροφορίας γίνεται περισσότερο δυναμικά
- το στάδιο της *διάδρασης*, κατά το οποίο οι χρήστες μπορούν να «κατεβάσουν» (download) έντυπα, να επικοινωνούν μέσω τυπικών ηλεκτρονικών ταχυδρομείων (στο εξής: e-mail) και να δραστηριοποιούνται μέσω του παγκόσμιου ιστού. Το στάδιο αυτό ταυτίζεται με το επίπεδο ωριμότητας «*αλληλεπίδραση*», όπου οι πολίτες επικοινωνούν ηλεκτρονικά με τις υπηρεσίες, αλλά οι υπηρεσίες δεν επικοινωνούν με αυτούς απαραίτητα με τον ίδιο τρόπο
- το στάδιο της *συναλλαγής*, κατά το οποίο οι χρήστες μπορούν ουσιαστικά να πληρώνουν για την online λήψη υπηρεσιών και

⁴⁵ Η αλλιώς «*επίπεδα ωριμότητας*», τα οποία δηλώνουν το βαθμό αυτοματοποίησης των διαδικασιών όσον αφορά τις σχέσεις με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις από την μια πλευρά και την εσωτερική λειτουργία ενός δημόσιου οργανισμού από την άλλη.

(Για τα «επίπεδα ωριμότητας» βλ. σχετικά οπ. π., *Λιβεράκο Π.*, «Διοικητική Μεταρρύθμιση & Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government)» και *Μανωλιτζά Π.*, «Η ανάπτυξη των διαδικτυακών υπηρεσιών (e-government) στην Ευρωπαϊκή Ένωση» Διοικητική Ενημέρωση, τ. 46, Ιούλιος 2008)

άλλων δραστηριοτήτων.⁴⁶ Το στάδιο αυτό ταυτίζεται με το επίπεδο ωριμότητας Δοσοληψία /Συναλλαγή, κατά το οποίο οι πολίτες επικοινωνούν αμφίδρομα ηλεκτρονικά με τις υπηρεσίες και έχουν την δυνατότητα για μερικές συναλλαγές, π.χ., ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων, δηλώσεων, ερωτημάτων, κλπ.

- το στάδιο της ολοκλήρωσης, κατά το οποίο παρατηρείται πλήρης ολοκλήρωση των ηλεκτρονικών υπηρεσιών σε όλο το εύρος των διοικητικών διαδικασιών ή επίπεδο ωριμότητας Μεταμόρφωση / Ενοποίηση, όπου υπάρχει πλέον η δυνατότητα για διυπηρεσιακές συναλλαγές με τη χρήση ειδικών κωδικών και ηλεκτρονικών υπογραφών, π.χ., ολοκληρωμένη (αμφίδρομη) επικοινωνία με απάντηση και απόδειξη συναλλαγής. Σε αυτό το επίπεδο έχει επιτευχθεί η ενοποίηση του συστήματος της ΔΔ με το διαδίκτυο και με άλλες δημόσιες υπηρεσίες και οι διαδικασίες έχουν επανασχεδιαστεί, ώστε να προσαρμοστούν στο νέο μοντέλο λειτουργίας. Απαραίτητη προϋπόθεση για να φτάσουμε στο 5^ο επίπεδο είναι να έχουν υλοποιηθεί επαρκείς υπηρεσίες στο 3^ο και 4^ο επίπεδο, ώστε να έχει νόημα η ενοποίηση.⁴⁷

Σύμφωνα με άλλη θεώρηση, με βάση την ποσότητα και την ποιότητα των διαθέσιμων ηλεκτρονικών υπηρεσιών, το 1^ο και 2^ο στάδιο ΗΔ χαρακτηρίζονται ως άτυπα στάδια, κατά τα οποία με ηλεκτρονικό τρόπο δημοσιεύονται πληροφορίες σχετικά με διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, το 3^ο χαρακτηρίζεται ως διαδραστικό, καθώς περιλαμβάνει πληροφορίες και δεδομένα που λαμβάνονται ηλεκτρονικά από τους πολίτες, το 4^ο ως συναλλακτικό, γιατί εκτός από την παροχή πληροφοριών

⁴⁶Οπ. π., Σπυράκης Γρ. – Σπυράκη Χρ. «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government): Εφαρμογή, Οφέλη, Κίνδυνοι»

⁴⁷ Σύμφωνα με τον Λιβεράκο, μεταξύ 4^{ου} και 5^{ου} σταδίου υπάρχει το επίπεδο ωριμότητας Ενσωμάτωση /Ενοποίηση, όπου υπάρχει η δυνατότητα διυπηρεσιακών συναλλαγών με τη χρήση ειδικών διαπιστευμένων ιστοσελίδων (portals) είτε μέσω ενός κλειστού δικτύου (VPN), είτε μέσω διαδικτύου.

προσφέρονται επίσης με ηλεκτρονικό τρόπο αγαθά και αξίες και τέλος, το 5^ο χαρακτηρίζεται ως *το στάδιο της ολοκλήρωσης*, επειδή κατά το στάδιο αυτό πραγματοποιείται σύγκληση όλων των δημόσιων υπηρεσιών σε μία μοναδική δικτυακή πύλη (portal).⁴⁸

Με βάση μία τρίτη τέλος, θεώρηση, τα επίπεδα διαθεσιμότητας των ηλεκτρονικών υπηρεσιών χωρίζονται σε πέντε (5) κατηγορίες:

- *Πληροφόρηση (Information)*: Οι ιστοσελίδες παρέχουν στον χρήστη πληροφοριακό υλικό για τη διεκπεραίωση ενός αιτήματος - υπηρεσίας π.χ. για δικαιολογητικά, εμπλεκόμενους φορείς, κ.α..
- *Αλληλεπίδραση (One Way Interaction)*: Οι ιστοσελίδες παρέχουν τις αιτήσεις σε ηλεκτρονική μορφή και δίνεται η δυνατότητα στον χρήστη να τις «κατεβάσει», συμπληρώσει και καταθέσει στον δημόσιο φορέα που απευθύνεται.
- *Αμφίδρομη Αλληλεπίδραση (Two Way Interaction)*: Στο 3^ο επίπεδο, εκτός από το πληροφοριακό υλικό, παρέχεται η δυνατότητα συμπλήρωσης και ηλεκτρονικής υποβολής ηλεκτρονικών φορμών.
- *Συναλλαγή (Transaction)*: Στο συγκεκριμένο στάδιο η ηλεκτρονική πύλη παρέχει την δυνατότητα στον χρήστη να διεκπεραιώσει αιτήματα, να ολοκληρώσει συναλλαγές και να πληρωθεί.
- *Προσωποποίηση (Personalisation)*: Στο 5^ο στάδιο ο πάροχος των υπηρεσιών, δηλαδή το κράτος, προχωρά σε ενέργειες με βασικό στόχο να κάνει την ηλεκτρονική πλατφόρμα πιο φιλική προς τον χρήστη και μπορεί να αναβαθμίσει τις παρεχόμενες υπηρεσίες ή ακόμα και να παρέχει αυτόματα συγκεκριμένες υπηρεσίες, χωρίς να απαιτούνται ενέργειες της επιχείρησης ή του πολίτη.⁴⁹

⁴⁸ Όπ. π., Σπυράκης Γρ. – Σπυράκη Χρ. «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government): Εφαρμογή, Οφέλη, Κίνδυνοι»

⁴⁹ Όπ. π., Μανωλιτζάς Π., «Η ανάπτυξη των διαδικτυακών υπηρεσιών (E-Government) στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

2.4. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Όπως ανέφερε το 1990 ο John Browning σε ένα άρθρο του στο *The Economist*: «Οι τεχνολογίες των επικοινωνιών δεν είναι πλέον παραγωγικός πόρος μιας επιχείρησης. Είναι το ίδιο το επιχειρησιακό περιβάλλον».⁵⁰ Επίσης, ο Φιλανδός Erkki Liikanen, Ευρωπαίος Επίτροπος από το 1999-2004 για την Επιχειρηματικότητα και την Κοινωνία της Πληροφορίας (στο εξής ΚτΠ), στην εισήγησή του με θέμα: «Ενισχύοντας την Ηλεκτρονική Δημοκρατία», σε ένα διήμερο σεμινάριο που έλαβε χώρα στις 12 και 13 Φεβρουαρίου 2004 στις Βρυξέλλες αναφορικά με την Ηλεκτρονική Δημοκρατία, αναφέρει ότι: «Η εισαγωγή των ΤΠΕ για την ενίσχυση των δημοκρατιών μας θα είναι επιτυχής, μόνο αν την ίδια στιγμή ξεπεράσουμε την αντίσταση απέναντι στις «σύγχρονες» μορφές διοικητικής οργάνωσης και βελτιώσουμε τις δεξιότητες στους οργανισμούς και τις διοικήσεις».⁵¹

Η αλματώδης λοιπόν, ανάπτυξη και η ραγδαία εξάπλωση των εργαλείων της πληροφορικής τεχνολογίας, διαμόρφωσε μια νέα αντίληψη που αποδόθηκε με τον όρο «ΗΔ» και λειτούργησε ως νομιμοποιητική βάση για την αναγκαία και επιτακτική μεταρρύθμιση της ΔΔ. Η διοικητική μεταρρύθμιση, άλλωστε, ως σύλληψη της νέας μορφής άσκησης διακυβέρνησης στον 21ο αιώνα αποτελεί διεθνή στόχο, που «διακηρύσσεται και αναλαμβάνεται από διεθνή όργανα παρακολούθησης και πρέπει να είναι πολύ συγκεκριμένης ιδεολογίας και χαρακτηριστικών».⁵² Οι ΤΠΕ αποτελούν έναν βασικό καταλύτη για τον μετασχηματισμό του

⁵⁰<http://www.brint.com/papers/change/intro.htm>

⁵¹<http://www.egov.vic.gov.au/trends-and-issues/e-democracy/e-democracy-specific-topics-archive.html>

⁵²Οπ. π., Φλογαΐτης Σπ., «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21^ο αιώνα»

γενικότερου μοντέλου λειτουργίας της ΔΔ και τη βαθμιαία δημιουργία νέων λειτουργικών μοντέλων ΗΔ, τα οποία βασίζονται σ' αυτές και χαρακτηρίζονται από υψηλότερη αποτελεσματικότητα όσον αφορά την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων και την κάλυψη των αναγκών των πολιτών.

Η ΗΔ, κατά κύριο λόγο αντικείμενο της επιστήμης της Πληροφορικής και των Επικοινωνιών, αποτελεί εν τούτοις, διεπιστημονικό αντικείμενο και άλλων επιμέρους γνωστικών περιοχών και αφορά το σύνολο των πολιτών με απώτερο σκοπό να περιοριστεί το ψηφιακό χάσμα.⁵³ Η εισαγωγή των αρχών και μεθόδων της ΗΔ στη λειτουργία του Κράτους για την εξυπηρέτηση των πολιτών, δεν συνιστά απλώς ένα πεδίο τεχνολογίας, ούτε απλώς ένα πεδίο εφαρμογής, αλλά ένα πεδίο ριζικού μετασχηματισμού των σχέσεων της ΔΔ με τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, τους εργαζόμενους και τελικά με τον ίδιο της τον εαυτό.

Η μετάβαση από την Παραδοσιακή προς την Ανταποκριτική ΔΔ (Business like Government) και η στροφή προς τις έννοιες της αποδοτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας οδήγησαν σ' ένα νέο μοντέλο οργάνωσης της ΔΔ που στοχεύει αφενός μεν στην ανταπόκριση προς τις αυξημένες -σύγχρονες ανάγκες του πολίτη, αφετέρου δε στη διαχειριστική ευελιξία.⁵⁴

Τα βασικά χαρακτηριστικά του μοντέλου αυτού που παρουσιάζονται στην έκθεση του ΟΟΣΑ το 2001, είναι:

- Εκχώρηση αρμοδιοτήτων με στόχο την επιδίωξη μεγαλύτερης ευελιξίας
- Αξιόπιστη λειτουργία, έλεγχος, λογοδοσία

⁵³ **Αποστολάκης Ι.**, «Κρίσιμα θέματα στην πορεία προς την ηλεκτρονική διοίκηση και διακυβέρνηση: οι παρεμβάσεις του κράτους και η κοινωνία των πολιτών», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 39, Οκτώβριος 2006

⁵⁴ **Μπουντάλης Ευαγ.**, «Προς ένα νέο μοντέλο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 33, Απρίλιος 2005

- Ανάπτυξη ανταγωνισμού και δυνατότητας επιλογής
- Παροχή ανταποδοτικών υπηρεσιών
- Βελτίωση της διοίκησης των ανθρώπινων πόρων
- Βελτιστοποίηση των ΤΠΕ
- Βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων και νομοθεσίας
- Ισχυροποίηση των κινητήριων κεντρικών μηχανισμών.⁵⁵

2.5. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΧΡΗΣΗΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Δεδομένου ότι το διαχρονικό ζητούμενο κάθε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας δεν μπορεί παρά να είναι η αναδιοργάνωση με όρους σύγχρονους και δημιουργικούς, στόχος της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας είναι ο μετασχηματισμός της ΔΔ, με τρόπο ώστε να είναι αποτελεσματική, να διακρίνεται από αξιοπιστία, να είναι μικρότερη σε μέγεθος, ευέλικτη και ευπροσάρμοστη στις εκάστοτε νέες απαιτήσεις, αλλά κυρίως να έχει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός της τους πολίτες, ώστε να σχεδιάζει τις δράσεις και τις υπηρεσίες της με βάση τις ανάγκες και τις προσδοκίες τους. Στα πλαίσια αυτής της προσπάθειας, η ΗΔ μπορεί να αποτελέσει το νέο μοντέλο που θα επαναπροσδιορίσει τη σχέση διοίκησης - πολιτών, καθώς η σύγχρονη τεχνολογία έχει την ικανότητα να παίζει το ρόλο του καταλύτη, επιταχύνοντας σημαντικά τη μετάβαση από τη γραφειοκρατική διοίκηση στο αποτελεσματικό κράτος και αυτό όχι μόνο λόγω της τεχνολογίας καθαυτής, αλλά και εκ του γεγονότος ότι η εισαγωγή της σύγχρονης τεχνολογίας αποτελεί αφορμή για μεταρρυθμίσεις, χωρίς τις οποίες δεν είναι δυνατή η αξιοποίησή της.

⁵⁵ **Gramberger Marc**, (2001) «Citizens As Partners», O.E.C.D, Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy - Making, διαθέσιμο σε: http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf

Έτσι, η εισαγωγή της ΗΔ είναι ικανή να συμβάλει αποφασιστικά στην επίλυση του προβλήματος της κακοδιοίκησης σε τρία (3) επίπεδα.

- Σε *πρώτο επίπεδο*, η ΗΔ αποτελεί αφορμή για τη θεσμική βελτιστοποίηση, καθώς δεν είναι δυνατή η αξιοποίηση μεγάλου μέρους των δυνατοτήτων που παρέχει η τεχνολογία χωρίς προηγούμενη αντικειμενικοποίηση της διοικητικής δράσης, απλοποίηση των διαδικασιών και τυποποίηση, τόσο του διοικητικού προϊόντος, δηλαδή του εξατομικευμένου σε κάθε περίπτωση αποτελέσματος της διοικητικής δράσης, όσο και του τρόπου παροχής των διοικητικών υπηρεσιών (της διαδικασίας «παραγωγής» του διοικητικού προϊόντος).
- Σε *δεύτερο επίπεδο*, η εισαγωγή των σύγχρονων συστημάτων καθαυτή, αφενός επιταχύνει καθοριστικά τις διαδικασίες μέσω της βελτιστοποίησης της ροής των πληροφοριών και της απλοποίησης του τρόπου παραγωγής του διοικητικού προϊόντος, και, αφετέρου, παρέχοντας μεγάλο όγκο δεδομένων για τον τρόπο, τον χρόνο και το κόστος παραγωγής του διοικητικού προϊόντος, παρέχει ικανά στατιστικά στοιχεία, πάνω στα οποία μπορεί να βασιστεί μια αντικειμενική αξιολόγηση, τόσο του συνολικού πλαισίου δράσης και αποτελεσματικότητας της ΔΔ όσο και των λειτουργιών της.
- Σε *τρίτο επίπεδο*, καθιστά αναμφίβολα πιο εύκολη την εισαγωγή νέων, περαιτέρω μεταρρυθμίσεων, διότι το έδαφος έχει ήδη προλειασθεί, οι ικανοποιημένοι πολίτες είναι πιο επιεικείς απέναντι στη ΔΔ και την ίδια τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, αλλά κυρίως, διότι κάθε τροποποίηση του λογισμικού, με τρόπο ώστε τα υπολογιστικά συστήματα να ανταποκρίνονται καλύτερα στις απαιτήσεις, απαιτεί πολύ λιγότερο χρόνο για να επιφέρει τα

επιθυμητά αποτελέσματα με τρόπο καθολικό και όχι αποσπασματικό.⁵⁶

Η χρήση συστημάτων πληροφορικής εκτός του ότι αποτελεί στοιχείο - κλειδί για τον εκσυγχρονισμό της ΔΔ, συμβαδίζει με μια γενικότερη αλλαγή νοοτροπίας. Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις έχουν συνεχώς αυξανόμενες απαιτήσεις από τις δημόσιες υπηρεσίες για καλύτερη και αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση, ενώ οι δημόσιες υπηρεσίες έχουν ανάγκες που μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο με συνδυασμένες παρεμβάσεις στις υποδομές τους και στον τρόπο οργάνωσης των δραστηριοτήτων τους. Ενδεικτικά:

- η παρακολούθηση από τον πολίτη ενός ζητήματός του απαιτεί πολλαπλές - και συχνά άστοχες ή άκαρπες - απόπειρες επικοινωνίας (τηλεφωνικές κλήσεις, προσωπικές μεταβάσεις σε γραφεία, κλπ)
- δεν υπάρχει ή είναι ανεπαρκής ο συντονισμός μεταξύ των συναρμόδιων για ένα έργο δημόσιων υπηρεσιών, καθώς η κάθε μια υπηρεσία λειτουργεί συχνά αυτόνομα από την άλλη
- η λήψη αποφάσεων και ο έλεγχος ποιότητας των υπηρεσιών από την ανώτατη διοίκηση βασίζεται σε μερικά, πολλές φορές αποσπασματικά στοιχεία και όχι σε ένα σύστημα κρίσιμων και αξιόπιστων κριτηρίων.

Είναι γεγονός ότι η υιοθέτηση των νέων τεχνολογιών απαιτεί σημαντικές επενδύσεις υποδομής και αναδιοργάνωσης από τους δημόσιους φορείς, σε μια εποχή που υπάρχει πίεση για μείωση των δαπανών. Θα πρέπει όμως να ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι μεσοπρόθεσμα, οι επενδύσεις αυτές θα αποδώσουν τα μέγιστα μέσω της ταχύτερης διεκπεραίωσης των διαδικασιών (οφέλη παραγωγικότητας) και της μείωσης του κόστους της παρεχόμενης υπηρεσίας (οφέλη ανταγωνιστικότητας).

⁵⁶ Όπ. π., Παρίσης Κ, «Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση»

Μέχρι πρότινος, η ΔΔ λειτουργούσε με επίκεντρο τον εαυτό της, ενώ πλέον με τη δυνατότητα που της παρέχει η ΗΔ οφείλει, διατηρώντας και τους παραδοσιακούς διαύλους επικοινωνίας, να αποκτήσει «πελατοκεντρική» νοοτροπία, δηλαδή παροχή υπηρεσιών βασισμένη στην λογική των πολιτών (ιδιωτών και επιχειρήσεων), γιατί το κυρίαρχο ζήτημα δεν είναι ότι θα πρέπει οι πολίτες να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες μόνο ηλεκτρονικά μέσω του Η/Υ τους, αλλά το να τους δοθεί η επιλογή για την ικανοποίηση των αναγκών τους μέσω πολλαπλών - και συμπληρωματικών μεταξύ τους - διαύλων.

Έτσι, η ΗΔ σημαίνει στην πράξη:

- *Αλλαγή νοοτροπίας*, από δημοσιοκεντρική σε πελατοκεντρική, χωρίς απαραίτητα αυτή να είναι σε βάρος της ΔΔ ή των εργαζομένων σε αυτήν.
- *Ανασχεδιασμό των διαδικασιών*, ώστε να συμπεριληφθούν και να ενσωματωθούν οι απαιτήσεις των νέων τρόπων διεκπεραίωσής τους.
- *Αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης των υπηρεσιών*, με έμφαση στους ηλεκτρονικούς διαύλους επικοινωνίας και την εσωτερική αυτοματοποίηση.
- *Αλλαγές στο νομικό καθεστώς*, ώστε να νομιμοποιηθούν οι νέες πρακτικές, π.χ. ηλεκτρονικές υπογραφές, ηλεκτρονική αλληλογραφία, και να γίνουν ισότιμες με τις παραδοσιακές.⁵⁷

2.6. ΤΑ ΟΦΕΛΗ ΚΑΙ ΟΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Όπως είναι προφανές, η υιοθέτηση της ΗΔ συνοδεύεται από πολλαπλά οφέλη, τα κυριότερα των οποίων είναι:

- Η παροχή ευρείας ηλεκτρονικής πρόσβασης στην πληροφορία π.χ. στους νόμους και στα σχέδια νόμων, σε διάφορες κανονιστικές πράξεις, έντυπα, και εν γένει κάθε είδους επιστημονικά δεδομένα

⁵⁷ Όπ.π., Λιβεράκος Π., «Διοικητική Μεταρρύθμιση & Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government)»

- Η προαγωγή της εμπλοκής πολιτών και επιχειρήσεων στις δημόσιες δραστηριότητες μέσω κατάλληλης διάδρασης με τους δημόσιους λειτουργούς με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, όπως η ηλεκτρονική συμπλήρωση εντύπων προς υποβολή κ.ά.
- Η αύξηση της υπευθυνότητας της ΔΔ μέσω της βελτίωσης της διαφάνειας των λειτουργιών της και της μείωσης του κινδύνου της διαφθοράς
- Η υποστήριξη της ανάπτυξης στόχων μέσω της μείωσης του χρόνου και του κόστους αλληλεπίδρασης των μικρών επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και η παροχή υποδομών πληροφορίας και επικοινωνίας στις γεωγραφικά απομονωμένες και απομακρυσμένες περιοχές.

Η ΗΔ συμβάλει στον ψηφιακό μετασχηματισμό της ΔΔ μέσω της χρήσης των νέων ηλεκτρονικών υπηρεσιών για την άσκηση των διοικητικών της λειτουργιών, ενώ ταυτόχρονα, προωθεί την ενίσχυση της δημοκρατίας και διευρύνει τον έλεγχο των φορέων διακυβέρνησης, παρέχοντας μεγαλύτερη διαφάνεια στις συναλλαγές. Συμβάλει επίσης στη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων πολιτών και επιχειρήσεων και στην απλούστευση των διαδικασιών αλληλεπίδρασης με το δημόσιο τομέα, στην καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, ενώ παρέχοντας πρόσβαση σε πληροφορίες και υπηρεσίες σε 24ωρη βάση, 7 ημέρες την εβδομάδα (στο εξής: 24/7), οδηγεί σε εξάλειψη της αναμονής στις δημόσιες υπηρεσίες, εξοικονομώντας χρόνο για ενασχόληση με άλλα ζητήματα, αφού η φυσική παρουσία του πολίτη δεν αποτελεί πλέον προϋπόθεση για την εξυπηρέτησή του.

Με την ΗΔ επίσης, μετασχηματίζεται ο ξεπερασμένος πλέον ρόλος της τεχνολογίας στο χώρο της ΔΔ ως υποστηρικτικού μηχανισμού της μηχανοργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών, για το λόγο ότι οι ΤΠΕ μετουσιώνονται σε παράγοντες μοντελοποίησης και ανασχεδιασμού των

διαδικασιών και σε μηχανισμούς δημιουργίας νέων διαδικασιών και εργαλείων διαχείρισης. Το νέο μοντέλο της ψηφιακής ΔΔ βασίζεται σε τρεις (3) βασικούς πυλώνες: τις ψηφιακές λειτουργίες, την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα και τη χρηστή διακυβέρνηση.⁵⁸

Η ΗΔ όμως, δεν παύει να εγκυμονεί και κινδύνους και να επιδέχεται κριτικές που σχετίζονται με:

α) *τη διεύρυνση της κοινωνικής (ή ψηφιακής διάκρισης) μεταξύ των πολιτών*, ανάλογα με την ύπαρξη ή όχι δυνατότητας πρόσβασης στις πληροφοριακές υποδομές. Πράγματι, ενώ αρκετοί χρήστες του διαδικτύου εξυπηρετούνται ηλεκτρονικά από τη ΔΔ, πολλοί είναι εκείνοι που, λόγω έλλειψης γνώσης ή / και πρόσβασης δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν την ψηφιακή τεχνολογία για την εξυπηρέτησή τους, με αποτέλεσμα την εν δυνάμει περιθωριοποίησή τους μέσα σε μια ψηφιακή κοινωνία.

β) *το ζήτημα της ασφάλειας των προσωπικών δεδομένων*. Το πρόβλημα εδώ έγκειται στο γεγονός, ότι διαμέσου της ΗΔ υπάρχει αυξημένη δυνατότητα παρακολούθησης των χρηστών και πιθανής δημοσιοποίησης των ευαίσθητων προσωπικών τους δεδομένων, καθώς η χρήση του διαδικτύου και η επικοινωνία διαμέσου e-mail μπορούν δυνητικά να ανιχνευτούν και να καταγραφούν πολύ πιο εύκολα σε σύγκριση με τους παραδοσιακούς τρόπους επικοινωνίας. Επίσης, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις των *hackers* που διείσδυσαν στα ηλεκτρονικά αρχεία πολλών δημοσίων υπηρεσιών, αποδεικνύοντας την ανεπάρκεια του επίπεδου ηλεκτρονικής ασφάλειας.

γ) *την αύξηση της πιθανότητας αποκλεισμού ορισμένων κοινωνικών ομάδων από τις πολιτικές διαδικασίες*, γεγονός που σχετίζεται με την ίδια τη λειτουργία της δημοκρατίας. Μορφές της ΗΔ τείνουν να

⁵⁸ **Ανδρονόπουλος Β.**, «Ψηφιακή Δημόσια Διοίκηση», Εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: «Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Επιπτώσεις – Προοπτικές» Ερέτρια, 31/5-1/6/2007

αποδυναμώνουν την παραδοσιακή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος που απαιτεί σε μεγάλο βαθμό τη φυσική παρουσία και προσωπική επαφή του πολιτευόμενου με τον ψηφοφόρο και να οδηγήσουν σε αλλαγές τόσο το πολιτικό σύστημα όσο και την εσωτερική λειτουργία των κυβερνήσεων. Με άλλα λόγια, την εποχή όπου η διοικητική ικανότητα των κυβερνήσεων έχει αυξηθεί λόγω της εφαρμογής των νέων τεχνολογιών, υπάρχει το ενδεχόμενο να αυξηθεί και να επιταχυνθεί η αποδόμηση της παραδοσιακής μορφής της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, η οποία μπορεί να μετατραπεί σε μια ηλεκτρονικά διαχειριζόμενη καταναλωτική δημοκρατία.

δ) *την καθ' εαυτή εφαρμογή της ΗΔ*. Τα προβλήματα εδώ αφορούν την αντίδραση των δημοσίων υπαλλήλων στη χρήση μεθόδων ΗΔ, είτε γιατί δεν κατέχουν τις απαραίτητες γνώσεις και δεξιότητες, είτε γιατί η υιοθέτηση τέτοιων μεθόδων δεν υποστηρίζεται επαρκώς από τα ανώτερα διοικητικά στελέχη. Επιπλέον, πολλές κρατικές πολιτικές καταλήγουν στην εισαγωγή κοστοβόρων ή τεχνολογικά ξεπερασμένων πληροφοριακών συστημάτων στις δημόσιες υπηρεσίες.⁵⁹ Πρόβλημα επίσης, είναι η διαλειτουργικότητα⁶⁰ των πληροφοριακών συστημάτων των διαφόρων

⁵⁹Ψυχογιός Αλ., «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση», διαθέσιμο σε:

http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Psyhogios_hlektroniki_diakybernisi.pdf

⁶⁰ Ως *Διαλειτουργικότητα (Τεχνική)* ορίζεται η δυνατότητα μεταφοράς και χρησιμοποίησης της πληροφορίας και των δυνατοτήτων ενός πληροφοριακού συστήματος με ομοιογενή και αποτελεσματικό τρόπο μεταξύ συνεργαζόμενων πληροφοριακών συστημάτων διαφόρων οργανισμών. Επιπλέον, η διαλειτουργικότητα περιλαμβάνει άλλες δύο (2) ερμηνείες: 1) *Οργανωσιακή*, που διασφαλίζεται μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων και μέσω συμφωνιών των εμπλεκόμενων φορέων και αφορά τον καθορισμό στόχων, τη διαμόρφωση διαδικασιών και την επίτευξη συνεργασίας μεταξύ των φορέων που έχουν διαφορετικές εσωτερικές δομές και διαδικασίες και 2) *Σημασιολογική*, που επιτυγχάνεται με την υιοθέτηση κοινού λεξιλογίου και ορολογίας σε όλα τα συστήματα και αφορά στη διασφάλιση ότι η ακριβής έννοια των ανταλλασόμενων πληροφοριών είναι κατανοητή από οποιαδήποτε εφαρμογή.

(Για τα ανωτέρω βλ. σχετικά: *Σουρλά Ευφρ.*, (2009) «Τεχνικές Σχεδιασμού, Εφαρμογών και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, Πολυτεχνική Σχολή Πανεπιστημίου Πατρών και *Στασής Α. – Κοντογιώργης Δ.*

δημοσίων υπηρεσιών, η οποία πολλές φορές καθιστά αδύνατη την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ τους.

Σύμφωνα με τον Lenihan, αν και η ΗΔ μπορεί να θεωρηθεί ως ο μεγαλύτερος μετασχηματισμός από την εποχή της δημοκρατικής επανάστασης κατά το 18^ο αιώνα, όπως συμβαίνει με κάθε επανάσταση, η έκβαση δε μπορεί να είναι εκ των προτέρων γνωστή. Με άλλα λόγια, η χρήση των ΤΠΕ θα οδηγήσει σε αύξηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, δεν είναι όμως σαφές ότι θα οδηγήσει σε ένα τύπο διακυβέρνησης περισσότερο ανοιχτό, διαφανή, υπεύθυνο ή δημοκρατικό σε σύγκριση με τη συμβατική δημοκρατία.⁶¹ Ωστόσο, η συνειδητοποίηση της ύπαρξης τέτοιων κινδύνων και η εκτίμηση της πραγματικής τους έκτασης αποτελεί περισσότερο τρόπο άμυνας και αντιμετώπισής τους, παρά τροχοπέδη στην πορεία προς την ΗΔ.⁶²

Η επίδραση της ΗΔ στη διακυβέρνηση είναι πραγματικά σημαντική, ιδιαίτερα τη σημερινή εποχή όπου η ΔΔ σε όλα τα επίπεδα παρουσιάζει υψηλό κόστος λειτουργίας και ως εκ τούτου, είναι αναγκασμένη να στραφεί προς την αυξημένη χρήση των νέων τύπων δικτύων και των οργανωσιακών καινοτομιών, οι οποίες υπόσχονται να αλλάξουν δραματικά τον τρόπο διακίνησης υπηρεσιών και αγαθών μέσω του διαδικτύου, ενώ ένας ακόμη παράγοντας ώθησης προς την ΗΔ είναι το εργατικό δυναμικό ενός συνεχώς συρρικνούμενου δημόσιου τομέα, που κάτω από συνεχή πίεση προσπαθεί να απομακρυνθεί από διαδικασίες που βασίζονται στα έντυπα και να βελτιώσει, ενσωματώσει και μετακινηθεί προς τις ηλεκτρονικές διαδικασίες.

Κατσικογιάννης Γ., Παρουσίαση σε Επιμορφωτικό Πρόγραμμα ΕΚΔΔΑ «Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και πρότυπες υπηρεσίες για τον πολίτη», ΥΠΕΣΔΔΑ).

⁶¹ **Lenihan, D.** (2002), «Realigning Governance: from e-Government to e-Democracy», Ottawa, Canada: Center for Collaborative Government, Crossing Boundaries Paper, Changing Government, Volume 6

⁶² **Κάτσικας, Σ.**, «Κίνδυνοι από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και η αντιμετώπισή τους», Εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: «Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Επιπτώσεις – Προοπτικές», Ερέτρια, 31/5-1/6/2007

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

3.1. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ eEurope

Αν και οι Η.Π.Α. κατέχουν τα πρωτεία συνολικής προσπάθειας ΗΔ, καθώς το 1993 προωθήθηκε το κυβερνητικό πρόγραμμα National Performance Review (NPR) για τη χρήση ΤΠΕ, ώστε η κυβέρνηση να λειτουργεί καλύτερα και με το μικρότερο δυνατό κόστος,⁶³ εν τούτοις, και σε επίπεδο ΕΕ δεν άργησαν οι προσπάθειες εφαρμογής της πρωτοβουλίας οργάνωσης κοινού μοντέλου διακυβέρνησης των κρατών – μελών της.⁶⁴ Πράγματι, το όραμα για «δημιουργία μιας κοινωνίας της πληροφορίας για όλους» άρχισε να διαμορφώνεται στην ΕΕ ήδη από τη δεκαετία του '90 μέσα από την προώθηση των ΤΠΕ. Τέλος του 1993, η δημοσιευμένη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (στο εξής: Επιτροπή) «Λευκή Βίβλος για την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση: οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21^ο αιώνα», απετέλεσε το πρώτο κείμενο που πραγματευόταν το όραμα αυτό. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύχθηκαν πρωτοβουλίες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο με στόχο την ευρύτερη δυνατή διάδοση των ΤΠΕ. Έτσι, η ενσωμάτωση της ΗΔ στο πλαίσιο των πολιτικών και των στρατηγικών για την ΚτΠ άρχισε να αποτελεί διακριτό στοιχείο των ΔΔ των κρατών – μελών της Ε.Ε.

⁶³ Αγγελίδου Στ. (2010), «Το νομικό καθεστώς χρήσης της ηλεκτρονικής υπογραφής στο δημόσιο τομέα», Τελική Εργασία αποφοίτου Κ' Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΔΔ, Τμήματος Γενικής Διοίκησης

⁶⁴ Κοκκίνου Αικ. – Κομνηνός Σπ. – Μαντζιώκας Αθ. – Χάλαρης Ι., «Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», διαθέσιμο σε: http://www.dee.gr/mediaupload/publications/kokkinou_et_al_e-government_in_EU.pdf

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας στις 23 και 24 Μαρτίου 2000, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων επιδιώκοντας αύξηση των θέσεων εργασίας και οικονομική ανάπτυξη, εξέφρασαν ρητώς την πρόθεσή τους να καταστήσουν την ΕΕ έως το 2010 την πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία παγκοσμίως, βασισμένη στη γνώση, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Για την επίτευξη αυτού του στόχου υιοθέτησαν τη λεγόμενη «Στρατηγική της Λισαβόνας», η οποία περιλαμβάνει κατευθύνσεις οικονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ορισμένες από τις οποίες διευκόλυναν την ανάπτυξη της ΗΔ. Αυτή η στρατηγική απετέλεσε το πλαίσιο ανάπτυξης διαφόρων πρωτοβουλιών και προγραμμάτων για την εισαγωγή και εξοικείωση των ευρωπαϊών πολιτών με την ψηφιακή τεχνολογία και τις διεργασίες της ΗΔ.

Το σχέδιο δράσης eEurope⁶⁵ δρομολογήθηκε από την Επιτροπή στις 8 Δεκεμβρίου 1999 με την έγκριση της Ανακοίνωσής της με τίτλο «eEurope - Κοινωνία των πληροφοριών για όλους» και είχε ως πρωταρχικό στόχο την επιτάχυνση της ανάπτυξης του διαδικτύου και την εξασφάλιση της συμμετοχής όλων των ευρωπαϊών πολιτών στην ΚτΠ με σκοπό την αποκόμιση από αυτούς του μεγαλύτερου δυνατού οφέλους. Βασιζόμενη στο αξίωμα ότι το διαδίκτυο είναι καθοριστικό για τη μελλοντική οικονομική ανάπτυξη και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής, η πρωτοβουλία αυτή είχε ως βασικούς στόχους:

- την ένταξη όλων των ευρωπαϊών πολιτών στην ψηφιακή εποχή και την απόκτηση για όλους ηλεκτρονικής πρόσβασης
- τη δημιουργία μιας ψηφιακά εγγράμματης ΕΕ και
- τη διασφάλιση μη δημιουργίας κοινωνικού αποκλεισμού.

⁶⁵ http://europa.eu.int/comm/information_society/europe/documentation/index_en.htm

Η Επιτροπή πρότεινε δέκα (10) δράσεις⁶⁶ που θα έπρεπε να υλοποιηθούν κατά προτεραιότητα, μεταξύ των οποίων ήταν η ηλεκτρονική σύνδεση των ΔΔ, τις οποίες καλούσε να διευκολύνουν την ηλεκτρονική πρόσβαση όλων των διοικούμενων. Πιο συγκεκριμένα, ως το τέλος του 2000 τα κράτη – μέλη και η Επιτροπή θα έπρεπε να μεριμνήσουν, ώστε οι πολίτες να αποκτήσουν ηλεκτρονική πρόσβαση διπλής κατεύθυνσης, γεγονός που αποτέλεσε τη βάση ανάπτυξης της ΗΔ.

Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας eEurope, η Επιτροπή εκπόνησε τα ακόλουθα δύο (2) προγράμματα δράσης με συγκεκριμένες δράσεις πολιτικής και χρονοδιαγράμματα για την υλοποίησή τους:

- το πρόγραμμα δράσης eEurope2002, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα τον Ιούνιο του 2000 και
- το πρόγραμμα δράσης eEurope2005, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002.

3.1.1. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ eEUROPE2002

Όταν διαμορφώθηκε το πρόγραμμα δράσης eEurope 2002 η χρήση του διαδικτύου στην ΕΕ δεν ήταν ιδιαίτερα διαδεδομένη, καθώς η πρόσβαση σ' αυτό ήταν ακριβή, αργή και δεν παρείχε εχέγγυα ασφάλειας, ο αριθμός των ψηφιακά εγγράμματων πολιτών ήταν ιδιαίτερα χαμηλός, ενώ επίσης, ο δημόσιος τομέας δεν προωθούσε επαρκώς την ανάπτυξη νέων εφαρμογών και υπηρεσιών. Το eEurope 2002 εστίαζε στην επέκταση της διαδικτυακής συνδετικότητας στην ΕΕ και διαρθρώθηκε έχοντας ως

⁶⁶ Οι υπόλοιπες εννέα (9) δράσεις ήταν: η είσοδος των νέων στην ψηφιακή εποχή, η πλέον συμφέρουσα οικονομικώς πρόσβαση στο διαδίκτυο, η επιτάχυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου, η ταχεία πρόσβαση ερευνητών και φοιτητών στο διαδίκτυο, η ασφαλής ηλεκτρονική πρόσβαση (ηλεκτρονικές κάρτες με μικροκύκλωμα), τα κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου για ΜΜΕ του τομέα υψηλής τεχνολογίας, η ηλεκτρονική συμμετοχή των ΑμΕΑ, η ηλεκτρονική ιατροφαρμακευτική μέριμνα και οι ευφυείς μεταφορές

άξονες τρεις (3) καίριους στόχους⁶⁷ και αντίστοιχες δράσεις, για την επίτευξη των οποίων μέχρι το τέλος του 2002 καθορίστηκαν τρεις (3) μέθοδοι που αφορούσαν:

- την επίσπευση θέσπισης νομοθετικών προτάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο
- την υποστήριξη νέων υπηρεσιών σε ευρωπαϊκή κλίμακα με τη σύμπραξη του ιδιωτικού τομέα και
- την εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού και συγκριτικής αξιολόγησης από το ετήσιο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.⁶⁸

Η πρώτη επαφή της ΕΕ με την έννοια της ΗΔ διαφαίνεται στο στόχο «*Τόνωση της Χρήσης του Διαδικτύου*» και ιδιαίτερα στη δράση «*Ηλεκτρονική πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες*», ενώ, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας στις 23 και 24 Μαρτίου 2000, προς την ίδια κατεύθυνση ζητούνται:

- από τις ΔΔ, να καταβάλλουν προσπάθειες σε όλα τα επίπεδα για εκμετάλλευση των νέων τεχνολογιών και για τη μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση όλων στις πληροφορίες και
- τα κράτη – μέλη, να εξασφαλίσουν έως το 2003 γενικευμένη ηλεκτρονική πρόσβαση στις σημαντικότερες δημόσιες υπηρεσίες.⁶⁹

⁶⁷ Συνοπτικά οι 3 άξονες του προγράμματος δράσης eEurope2002 με τις αντίστοιχες δράσεις τους ήταν:

1.Φθηνότερο, ταχύτερο και ασφαλές διαδίκτυο: **α)**φθηνότερη και ταχύτερη πρόσβαση στο διαδίκτυο, **β)**ταχύτερο διαδίκτυο για ερευνητές και φοιτητές και **γ)**ασφαλή δίκτυα και έξυπνες κάρτες

2.Επένδυση σε άτομα και δεξιότητες: **α)**η ευρωπαϊκή νεολαία στην ψηφιακή εποχή, **β)**η εργασία στην οικονομία της γνώσης και **γ)**συμμετοχή για όλους στην οικονομία της γνώσης

3.Τόνωση της χρήσης του διαδικτύου: **α)**επιτάχυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου, **β)**ηλεκτρονική πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, **γ)**ηλεκτρονική υγεία, **δ)**ευρωπαϊκό ψηφιακό περιεχόμενο για παγκόσμια δίκτυα και **ε)**ευφυή συστήματα μεταφορών

⁶⁸ Οπ. π. Μανωλιτζάς Π., «Η ανάπτυξη των διαδικτυακών υπηρεσιών (e-government) στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

⁶⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00100-r1.gr0.htm

Το πρόγραμμα δράσης eEurope 2002 εισήγαγε την έννοια του «Ηλεκτρονικού Κράτους», τον ψηφιακό δηλαδή μετασχηματισμό της οργάνωσης του δημοσίου τομέα, ο οποίος διευκολύνει σε μεγάλο βαθμό την πρόσβαση στην πληθώρα των πληροφοριών του. Απόρροια αυτής της πρακτικής θα είναι η αύξηση της απόδοσης, ο περιορισμός του κόστους και η αύξηση της ταχύτητας και της διαφάνειας των διαφόρων διοικητικών διαδικασιών τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις. Ως βασική πρόκληση διακρίνεται η ταχεία προσαρμογή των δημόσιων υπηρεσιών στις νέες μεθόδους εργασίας, αφού η μετάβαση προς τις ηλεκτρονικές συναλλαγές συνεπάγεται ριζικές μεταβολές των εσωτερικών διεργασιών τους και απαιτεί την εγκαθίδρυση καινοτόμων τρόπων εργασίας και ηλεκτρονικών συναλλαγών μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών, με τη χρήση πάντα των ΤΠΕ. Για τον λόγο αυτό είχε ήδη θεσπιστεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης τον Μάρτιο του 2001 το πρόγραμμα IDA (Interchange of Data between Administrations) υποστήριξης της σχεδίασης διαδραστικών δημοσίων υπηρεσιών και ανταλλαγής στοιχείων, καλών πρακτικών και εμπειριών μεταξύ ΔΔ των κρατών - μελών της Ε.Ε..⁷⁰

Από την αξιολόγηση του eEurope 2002 συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι βασικοί του στόχοι επιτεύχθηκαν, καθώς το eEurope λειτούργησε με επιτυχία ως προς την αύξηση των συνδέσεων στο διαδίκτυο πολιτών και επιχειρήσεων και τη θέσπιση νομικού πλαισίου που ευνοεί την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης. Πιο συγκεκριμένα:

- Οι συνδέσεις στο διαδίκτυο σημείωσαν ραγδαία αύξηση την περίοδο 2000-2002. Το 2002, είχε συνδεθεί ποσοστό άνω του 90% των σχολείων και των επιχειρήσεων, ενώ περισσότεροι από τους μισούς ευρωπαίους το χρησιμοποιούσαν τακτικά. Σε αντίθεση

⁷⁰ Μουλαδούδη Αν. (2011), «Πολιτικές ανάπτυξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

όμως με τις περισσότερες επιχειρήσεις, που είχαν ολοκληρώσει τη μετάβασή τους στην πρόσβαση υψηλής ταχύτητας, οι ιδιώτες χρήστες εξακολουθούσαν στην πλειονότητά τους να χρησιμοποιούν προσωρινές τηλεφωνικές συνδέσεις χαμηλής ταχύτητας.

- Η εμφάνιση νέων δικτυακών υπηρεσιών διάνοιξε νέες προοπτικές για την κοινωνία στο σύνολό της, κυρίως χάρη στη θέσπιση νομοθετικού πλαισίου για το ηλεκτρονικό εμπόριο, οι οποίες αυξήθηκαν ακόμη περισσότερο με τη μεταφορά στις εθνικές νομοθεσίες και την εφαρμογή, από τα τέλη του 2003, των νέων ρυθμίσεων για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες.
- Όσον αφορά τον στόχο της παροχής βασικών διοικητικών υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου πριν από το τέλος του 2002, τον Οκτώβριο του 2002, όλα τα κράτη - μέλη παρείχαν, τουλάχιστον ως ένα βαθμό, υπηρεσίες αυτού του είδους. Το ζητούμενο πλέον ήταν να αυξηθεί η διαδραστικότητά τους και να αναδιοργανωθεί η διοικητική υλικοτεχνική υποδομή, ώστε να βελτιστοποιηθούν τα οφέλη σε αποτελεσματικότητα.⁷¹

3.1.2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΡΑΣΗΣ eEUROPE2005

Το πρόγραμμα δράσης eEurope2005 που διαδέχθηκε το eEurope2002, εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης 21-22 Ιουνίου του 2002, έπειτα από απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης και αποσκοπούσε στην πρακτική έκφραση των δυνατοτήτων διαδικτυακής σύνδεσης μέσω της αύξησης της παραγωγικότητας των οικονομικών δραστηριοτήτων και της βελτίωσης της ποιότητας και της προσπέλασης των υπηρεσιών προς όφελος όλων των

⁷¹ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124226a_el.htm

ευρωπαϊών πολιτών με βάση μια ασφαλή και πλήρως διαθέσιμη υποδομή ευρυζωνικών επικοινωνιών υψηλής ταχύτητας και διαρκούς πρόσβασης στο διαδίκτυο. Ο οριζόντιος στόχος της καθολικής πρόσβασης εισάγεται, προκειμένου να καταπολεμηθεί ο κοινωνικός αποκλεισμός, ανεξαρτήτως του εάν οφείλεται σε ιδιαίτερες ανάγκες, στην ηλικία, σε αναπηρίες ή σε ασθένειες.

Οι βασικοί στόχοι, τους οποίους επεδίωκε να επιτύχει μέσω του eEurope2005 η ΕΕ μέχρι το 2005, είναι:

- σύγχρονες δικτυακές δημόσιες υπηρεσίες
- ΗΔ (e-government)
 - ηλεκτρονικές υπηρεσίες μάθησης (e-learning)
 - ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας (e-health),
- δυναμικό περιβάλλον για το ηλεκτρονικό επιχειρείν (e-business)
- ασφαλή υποδομή πληροφοριών
- μαζική διάθεση ευρυζωνικής πρόσβασης σε ανταγωνιστικές τιμές
- συγκριτική αξιολόγηση της προόδου και διάδοση ορθών πρακτικών.

Σύμφωνα με τους παραπάνω στόχους, η ΗΔ αναδεικνύεται ως κεντρικό στοιχείο του προγράμματος. Ακολουθείται επίσης εδώ η προσέγγιση που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του eEurope 2002 και η οποία συνίσταται στον καθορισμό σαφών στόχων και στη συγκριτική αξιολόγηση της προόδου προς την υλοποίησή τους. Επιδιώκεται επίσης η επιτάχυνση της θέσπισης νέων νομοθετικών μέσων και ο αναπροσανατολισμός των υφιστάμενων προγραμμάτων σύμφωνα με τις προτεραιότητες που καθορίζονται.⁷²

Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή και τα κράτη - μέλη στο πλαίσιο του eEurope2005 κατέληξαν στα ακόλουθα σχετικά με την ΗΔ:

⁷² http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124226_el.htm

α) Για την υποστήριξη της παροχής πανευρωπαϊκών υπηρεσιών ΗΔ σε πολίτες και επιχειρήσεις, η Επιτροπή έως τα τέλη του 2003 θα εξέδιδε συμφωνημένο πλαίσιο διαλειτουργικότητας, το οποίο θα αφορούσε περιεχόμενο πληροφοριών και συνιστώμενες τεχνικές πολιτικές καθώς και προδιαγραφές για τη σύγκλιση των πληροφορικών συστημάτων των ΔΔ σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

β) Για την περαιτέρω εξέλιξη της ανταλλαγής ορθών πρακτικών με στόχο την παροχή δικτυακών δημόσιων υπηρεσιών, η Επιτροπή και τα κράτη - μέλη δεσμεύθηκαν σε κοινό κατάλογο δημόσιων διαλογικών υπηρεσιών, οι οποίες μέχρι το τέλος του 2004 θα έπρεπε να παρέχονται ηλεκτρονικά, με ασφάλεια και χωρίς κοινωνικό αποκλεισμό.

γ) Για την ανάπτυξη ασφαλούς και ομαλής πρόσβασης σε υπηρεσίες ΗΔ, η οποία εξαρτάται από την εξάπλωση και την αποτελεσματική χρήση ηλεκτρονικών μέσων επαλήθευσης της ταυτότητας, αποφασίσθηκε να συνεχισθεί η δράση που αφορά την υποστήριξη της εδραίωσης της έξυπνης κάρτας (smart card), που συμβάλει στο σκοπό αυτό παρέχοντας ασφαλή διάταξη υποστήριξης της ηλεκτρονικής υπογραφής.

δ) Για την καθιέρωση διαλογικών δημόσιων υπηρεσιών, τα κράτη - μέλη έως το τέλος του 2004, θα έπρεπε να έχουν εξασφαλίσει ότι οι βασικές δημόσιες υπηρεσίες παρέχονται σε διαλογική βάση, είναι προσβάσιμες από όλους και αξιοποιούν τόσο το δυναμικό των ευρυζωνικών δικτύων όσο και της πολυπλατφορμικής πρόσβασης και

ε) Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών θα πρέπει να γίνει ανασχεδιασμός εσωτερικών διοικητικών διαδικασιών αναφορικά με τη συλλογή και διαχείριση δεδομένων, την ηλεκτρονική ανταλλαγή πληροφοριών και τον συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών.⁷³

⁷³ Γεωργακάς Σ., (2010), «Επισκόπηση Μοντέλων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την Παροχή Δημοσίων Υπηρεσιών», πτυχιακή διπλωματική εργασία Ε.Μ.Π.

Η τελική αξιολόγηση του eEurope2005 διενεργήθηκε από την Επιτροπή το 2009 ταυτόχρονα με την αξιολόγηση του προγράμματος Modinis.⁷⁴ Όσον αφορά το eEurope 2005, κρίθηκε ότι ήταν ζωτικής σημασίας, καθώς επέτρεψε τη δημιουργία και διατήρηση διαλόγου μεταξύ κρατών - μελών που διέθεταν πολύ διαφορετικά πολιτισμικά υπόβαθρα και σημεία αναφοράς. Ήταν επίσης, σημαντικός παράγοντας που συνέβαλε στη διατήρηση των ΤΠΕ στην επικαιρότητα, και προκάλεσε τη λήψη πολιτικών μέτρων υποστήριξης των ΤΠΕ σε εθνικό επίπεδο. Το πρόγραμμα Modinis έλαβε επίσης θετική αξιολόγηση, στο βαθμό που κατάφερε να προσφέρει προστιθέμενη αξία στις δραστηριότητες των κρατών - μελών.⁷⁵

3.2. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ i2010

Το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2005, δρομολογώντας την εταιρική συνεργασία για την ανάπτυξη και την απασχόληση ως νέα εκκίνηση για τη στρατηγική της Λισαβόνας, χαρακτήρισε τη γνώση και την καινοτομία κινητήρες της αειφόρου ανάπτυξης και δήλωσε ότι είναι απαραίτητη η οικοδόμηση μιας ΚτΠ χωρίς αποκλεισμούς, βασισμένη στην ευρεία χρήση των ΤΠΕ στις δημόσιες υπηρεσίες, τις ΜΜΕ και τα νοικοκυριά.⁷⁶

Έτσι λοιπόν, αφήνοντας πίσω το πρόθεμα e- η Επιτροπή παρουσίασε τη Στρατηγική i2010 – Ευρωπαϊκή Κοινωνία της

⁷⁴ Το πρόγραμμα Modinis εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο το Νοέμβριο του 2003 ως «πολυετές πρόγραμμα για την παρακολούθηση του σχεδίου δράσης eEurope 2005, τη διάδοση ορθής πρακτικής και τη βελτίωση της ασφάλειας δικτύων και πληροφοριών» και αφορούσε τριετή περίοδο (2003-2005). Στη συνέχεια παρατάθηκε έως το 2006, ώστε να εξασφαλιστεί η συνέχεια προτού τεθεί σε ισχύ το πρόγραμμα στήριξης πολιτικής για τις ΤΠΕ (ICT-PSP), τμήμα του προγράμματος ανταγωνιστικότητας και καινοτομίας (CIP) που εγκρίθηκε το 2006 [COM(2009) 432 τελικό]

⁷⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124226_el.htm

⁷⁶ COM(2005) 229 τελικό

Πληροφορίας 2010, με την οποία προωθείται ανοιχτή και ανταγωνιστική ψηφιακή οικονομία και υπογραμμίζονται οι ΤΠΕ ως κινητήρες κοινωνικής ένταξης και ποιότητας ζωής. Η Επιτροπή πρότεινε τρεις (3) προτεραιότητες - στόχους για τις ευρωπαϊκές πολιτικές όσον αφορά την ΚτΠ και τα μέσα επικοινωνίας:

- I. Internal market for information services που αφορά την ολοκλήρωση του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου της πληροφορίας μέσω της προώθησης ανοιχτής και ανταγωνιστικής εσωτερικής αγοράς για την ΚτΠ και τα ΜΜΕ
- II. Investment in ICT Innovation for Competitiveness, που αφορά την ενίσχυση καινοτομίας και επενδύσεων στην έρευνα ΤΠΕ για την προαγωγή της ανάπτυξης καθώς και περισσότερων και καλύτερων θέσεων απασχόλησης και
- III. Inclusion and better quality of life, που αφορά την επίτευξη της ευρωπαϊκής ΚτΠ χωρίς κοινωνικό αποκλεισμό, μέσω της προώθησης της ανάπτυξης και της απασχόλησης κατά τρόπο συμβατό με την αειφόρο ανάπτυξη, θέτοντας ως προτεραιότητα καλύτερες δημόσιες υπηρεσίες και βελτιωμένη ποιότητα ζωής.

Στην Ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή στις 4 Αυγούστου 2009⁷⁷ αναφορικά με τα επιτεύγματα της στρατηγικής i2010 κατά το χρονικό διάστημα 2005-2009 συμπεραίνει ότι: «..... η στρατηγική i2010 έθεσε τις βάσεις για μια σύγχρονη κοινωνία με δυνατότητες ΤΠΕ. Η ευρυζωνική τεχνολογία καταλαμβάνει σήμερα σταθερή θέση στο πολιτικό θεματολόγιο. Αλλά στην Ευρώπη εκκρεμεί η λήψη σημαντικών αποφάσεων για την οικοδόμηση μιας αδιάλειπτα συνδεδεμένης ψηφιακής οικονομίας που είναι έτοιμη για την ανάκαμψη. Επιπλέον, τα επόμενα χρόνια το διαδίκτυο αναμένεται να αποβεί απαραίτητη υπηρεσία, ζωτικής σημασίας για την

⁷⁷ COM (2009) 390 τελικό

πλήρη συμμετοχή μας στην κοινωνία. Για να αξιοποιηθούν αυτές οι δυνατότητες, η Επιτροπή καλεί τα κράτη - μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη να συνεργαστούν ενεργά κατά τους επόμενους μήνες έως τις αρχές του 2010 στην κατάρτιση ενός νέου ψηφιακού θεματολογίου, ώστε η Ευρώπη να μπορέσει να αναδυθεί από τη σημερινή κρίση με περισσότερο ισχυρή, ανταγωνιστική και ανοικτή ψηφιακή οικονομία, κατευθύνοντας την ευρωπαϊκή οικονομική μεγέθυνση και καινοτομία».⁷⁸

Στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών eEurope 2005 και i2010, εντάχθηκε επίσης το πρόγραμμα IDABC (Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens), το οποίο διαδέχθηκε το πρόγραμμα IDA. Το εν λόγω πρόγραμμα θεσπίστηκε για την περίοδο 2005-2009, αφορούσε στην παροχή πανευρωπαϊκών υπηρεσιών ΗΔ στις ΔΔ, τις επιχειρήσεις και τους πολίτες και είχε ως στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ευρωπαϊκών ΔΔ και την ανάπτυξη της μεταξύ τους συνεργασίας, ενώ δεν ήταν απαγορευτική η συμμετοχή σ' αυτό χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου και υποψήφιων προς ένταξη χωρών στο πλαίσιο αντίστοιχων συμφωνιών τους με την ΕΕ.⁷⁹

⁷⁸

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:EL:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:EL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0390:FIN:EL:HTML)

⁷⁹ Οπ. π., Γεωργακάς Σ., «Επισκόπηση Μοντέλων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την Παροχή Δημοσίων Υπηρεσιών»

3.2.1. ΤΟ 1^Ο ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Στις 25-4-2006 με Ανακοίνωσή της⁸⁰ η Επιτροπή παρουσίασε το Σχέδιο Δράσης για την Ηλεκτρονική ΔΔ, το οποίο αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος της Στρατηγικής i2010, επιδιώκοντας:

- να επιταχύνει τη διανομή απτών ωφελημάτων για όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις
- να εξασφαλίσει ότι οι ηλεκτρονικές δημόσιες υπηρεσίες σε εθνικό επίπεδο δεν συνεπάγονται νέους φραγμούς στην ενιαία αγορά εξαιτίας κατακερματισμού και έλλειψης διαλειτουργικότητας
- να επεκτείνει τα οφέλη από την ηλεκτρονική ΔΔ σε επίπεδο ΕΕ, παρέχοντας στις πρωτοβουλίες των κρατών - μελών τη δυνατότητα επίτευξης οικονομιών κλίμακας και εξασφαλίζοντας συνεργασία σε κοινές ευρωπαϊκές προκλήσεις και
- να εξασφαλίσει τη συνεργασία όλων των ενδιαφερομένων στην ΕΕ όσον αφορά το σχεδιασμό και τη διανομή ηλεκτρονικών διοικητικών υπηρεσιών.

Το Σχέδιο Δράσης επικεντρωνόταν σε πέντε (5) μείζονες στόχους για την ηλεκτρονική ΔΔ, με επιμέρους στόχους έως το 2010:

- *Κανένας πολίτης να μη μείνει στο περιθώριο – προώθηση της κοινωνικής ένταξης* μέσω της ηλεκτρονικής ΔΔ, ώστε, έως το 2010, όλοι οι πολίτες να επωφελούνται από καινοτόμες υπηρεσίες κοινής εμπιστοσύνης, με εύκολη πρόσβαση.
- *Επίτευξη απόδοσης και αποτελεσματικότητας*, συμβάλλοντας σημαντικά ώστε, έως το 2010 να έχει επιτευχθεί υψηλός βαθμός ικανοποίησης των χρηστών, διαφάνεια και λογοδοσία, περιορισμός της γραφειοκρατίας και βελτίωση της αποτελεσματικότητας

⁸⁰ COM 2006/173 τελικό

- *Υλοποίηση νευραλγικών υπηρεσιών με μεγάλο αντίκτυπο για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ώστε έως το 2010 το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων να διατίθεται ηλεκτρονικά, έναντι ποσοστού 50% το 2006, με συμφωνία συνεργασίας για περαιτέρω on line υπηρεσίες με μεγάλο αντίκτυπο όσον αφορά την εξυπηρέτηση των πολιτών*
- *Δημιουργία καίριων καταλυτικών παραγόντων που, από το 2010 και σε ευρωπαϊκή κλίμακα, θα παρέχουν στους πολίτες και τις επιχειρήσεις τη δυνατότητα άνετης, ασφαλούς και διαλειτουργικής ελεγχόμενης πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες και τέλος,*
- *Ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών και ενδυνάμωση των δημοκρατικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων, με την επίδειξη, έως το 2010, εργαλείων για αποτελεσματικό δημόσιο διάλογο και συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.*

Με την υλοποίηση του πρώτου αυτού ευρωπαϊκού σχεδίου δράσης για την ΗΔ, από τις βέλτιστες πρακτικές που αντάλλαξαν όλα τα κράτη – μέλη, προέκυψε ένας αριθμός πιλοτικών έργων μεγάλης κλίμακας που αναπτύσσουν συγκεκριμένες λύσεις για την εγκατάσταση διασυνοριακών υπηρεσιών ΗΔ, ενώ πρόοδος σημειώθηκε επίσης στην περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα, καθώς και στην ανάπτυξη ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τις δημόσιες συμβάσεις που θα παρέχει τη δυνατότητα σε εταιρείες από όλη την ΕΕ να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε κυβερνήσεις εκτός της κυβέρνησης της χώρας τους. Τέλος, σε όλη την ΕΕ, δημιουργήθηκαν συστήματα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, που επιτρέπουν την ηλεκτρονική πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες.

3.3. Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ 2020

Όπως χαρακτηριστικά έχει αναφέρει ο Πρόεδρος της Επιτροπής, José Manuel Barroso: «Η «Ευρώπη 2020» είναι η αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ για την ερχόμενη δεκαετία. Σε έναν μεταβαλλόμενο κόσμο, θέλουμε η ΕΕ να γίνει μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία. Αυτές οι τρεις αλληλοσυμπληρούμενες προτεραιότητες θα βοηθήσουν την ΕΕ και τα κράτη - μέλη να επιτύχουν υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ έθεσε πέντε (5) φιλόδοξους στόχους – για την απασχόληση, την καινοτομία, την εκπαίδευση, την κοινωνική ένταξη και το κλίμα / την ενέργεια – προς επίτευξη μέχρι το 2020. Κάθε κράτος - μέλος έχει υιοθετήσει τους δικούς του εθνικούς στόχους σε κάθε έναν από αυτούς τους τομείς. Συγκεκριμένες δράσεις τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο στηρίζουν τη στρατηγική αυτή».

Η δεκαετής αναπτυξιακή στρατηγική της ΕΕ «Ευρώπη 2020» δεν αποτελεί απλά εργαλείο για την καταπολέμηση της κρίσης, αλλά στοχεύει στην αντιμετώπιση των ελλείψεων του αναπτυξιακού μοντέλου της ΕΕ και στη δημιουργία των αναγκαίων συνθηκών για μια εξυπνότερη, αειφόρο και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Για την πραγματοποίηση αυτού του οράματος, εκτός από τους παραπάνω αναφερόμενους στόχους, η στρατηγική περιλαμβάνει και επτά (7) εμβληματικές πρωτοβουλίες που παρέχουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο η ΕΕ και τα κράτη - μέλη αλληλοϋποστηρίζονται σε τομείς που προάγουν τις προτεραιότητες αυτής της στρατηγικής, όπως η καινοτομία, η ψηφιακή οικονομία, η απασχόληση, η νεολαία, η βιομηχανική πολιτική, η φτώχεια και η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων.⁸¹

⁸¹ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_el.htm

3.3.1. ΤΟ ΨΗΦΙΑΚΟ ΘΕΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Μία από αυτές τις εμβληματικές πρωτοβουλίες που υιοθετήθηκε για την προώθηση του στόχου της έξυπνης ανάπτυξης είναι το Ψηφιακό Θεματολόγιο για την Ευρώπη για τον καθορισμό του καταλυτικού ρόλου που καλούνται να αναλάβουν οι ΤΠΕ, ώστε η ΕΕ να πετύχει τους στόχους της για το 2020. Το Ψηφιακό Θεματολόγιο σημαίνει τη δημιουργία ενιαίας ψηφιακής αγοράς, βασισμένης στο τάχιστο διαδίκτυο και σε διαλειτουργικές εφαρμογές. Στόχος είναι:

- Ευρυζωνική πρόσβαση για όλους έως το 2013
- Πρόσβαση για όλους σε διαδίκτυο πολύ υψηλότερων ταχυτήτων (30 Mbps ή μεγαλύτερες) έως το 2020
- Πρόσβαση σε διαδικτυακές συνδέσεις άνω των 100 Mbps τουλάχιστον του 50% των ευρωπαϊκών νοικοκυριών έως το 2020.⁸²

Το ψηφιακό θεματολόγιο καταρτίστηκε έπειτα από εκτεταμένες διαβουλεύσεις⁸³ οριοθετώντας τις βασικές του δράσεις σε μια προσπάθεια συστηματικής αντιμετώπισης επτά (7) προβληματικών πεδίων: των κατακερματισμένων ψηφιακών αγορών, της έλλειψης διαλειτουργικότητας, της αύξησης του ηλεκτρονικού εγκλήματος που αποτελεί απειλή για την αξιοπιστία των δικτύων, της έλλειψης επενδύσεων σε δίκτυα, τις ανεπαρκείς προσπάθειες έρευνας και καινοτομίας, της έλλειψης ψηφιακού

⁸² http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/smart-growth/index_el.htm

⁸³ Για την κατάρτισή του συνέβαλλαν ιδίως η Έκθεση για την ψηφιακή ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης (COM 2009) 390, η δημόσια διαβούλευση της Επιτροπής του 2009 σχετικά με τις μελλοντικές προτεραιότητες των ΤΠΕ, τα συμπεράσματα του Συμβουλίου ΤΠΕ του Δεκεμβρίου του 2009, οι διαβουλεύσεις και η Στρατηγική Ευρώπη 2020 και η εταιρική συμβολή του κλάδου των ΤΠΕ στην ψηφιακή στρατηγική της Ευρώπης, η ισπανική Προεδρία, η Έκθεση πρωτοβουλίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το 2015.eu και η Δήλωση που συμφωνήθηκε κατά την άτυπη υπουργική σύνοδο στη Γρανάδα, τον Απρίλιο του 2010

(Βλ. σχετικά: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm)

εγγραμματισμού και δεξιοτήτων και τις χαμένες ευκαιρίες για την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων.

Τα πεδία δράσης του ψηφιακού θεματολογίου είναι:

- *Σφύζουσα ενιαία ψηφιακή αγορά, για την επίτευξη της οποίας αναλαμβάνονται δράσεις για τη διεύρυνση της πρόσβασης σε περιεχόμενο, την απλοποίηση των ηλεκτρονικών και διασυνοριακών συναλλαγών, την οικοδόμηση ψηφιακής εμπιστοσύνης και την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών*
- *Διαλειτουργικότητα και πρότυπα, όπου κρίθηκε αναγκαία η βελτίωση της εκπόνησης προτύπων ΤΠΕ, η προώθηση καλύτερης χρήσης των προτύπων και η βελτίωση της διαλειτουργικότητας μέσω συντονισμού*
- *Εμπιστοσύνη και ασφάλεια κατά την on line σύνδεση*
- *Ταχεία και υπερταχεία πρόσβαση στο διαδίκτυο μέσω της εγγύησης καθολικής ευρυζωνικής κάλυψης με σταδιακά υψηλότερες ταχύτητες, της ενίσχυσης της εγκατάστασης δικτύων NGA και των ανοιχτών και ουδέτερων δικτύων*
- *Έρευνα και καινοτομία μέσω της αναβάθμισης των προσπαθειών και της αποτελεσματικότητας, της ώθησης στην καινοτομία ΤΠΕ με αξιοποίηση της ενιαίας αγοράς και των κλαδικών πρωτοβουλιών για ανοιχτή καινοτομία*
- *Βελτίωση του ψηφιακού εγγραμματισμού, των δεξιοτήτων και της κοινωνικής ένταξης μέσω του ψηφιακού εγγραμματισμού και δεξιοτήτων και των ψηφιακών υπηρεσιών για κοινωνική ένταξη.*

Σύμφωνα με το Ψηφιακό Θεματολόγιο, οι υπηρεσίες ΗΔ προσφέρουν έναν αποδοτικό τρόπο για την καλύτερη εξυπηρέτηση κάθε πολίτη και επιχείρησης, καθώς και συμμετοχική, ανοιχτή και διαφανή

διακυβέρνηση και μπορούν να μειώσουν το κόστος και να εξοικονομήσουν χρόνο για τις ΔΔ, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Δεδομένου ότι το 2009, μόλις 38% των πολιτών της ΕΕ χρησιμοποιούσε το διαδίκτυο για πρόσβαση σε υπηρεσίες ΗΔ, σε σύγκριση με το 72% των επιχειρήσεων, θεωρήθηκε ότι η εν γένει αφομοίωση του διαδικτύου θα αυξηθεί, αν βελτιωθεί η χρηστικότητα, η ποιότητα και η προσβασιμότητα των δημόσιων on line υπηρεσιών. Επειδή επίσης, οι περισσότερες δημόσιες on line υπηρεσίες δεν λειτουργούν εκτός συνόρων, καθώς οι δημόσιες αρχές έχουν μέχρι σήμερα επικεντρωθεί σε εθνικές ανάγκες και δεν έχουν λάβει επαρκώς υπόψη τη διάσταση ενιαίας αγοράς της ΗΔ, σε βάρος της κινητικότητας των επιχειρήσεων και των πολιτών, το Ψηφιακό Θεματολόγιο θεωρεί ότι χρειάζεται να ενισχυθεί η διοικητική συνεργασία για την ανάπτυξη και εγκατάσταση διασυνοριακών on line δημόσιων υπηρεσιών.⁸⁴

3.3.2. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΧΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ 2011-2015

Σύμφωνα με την Επιτροπή των Περιφερειών, το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για την ΗΔ 2011-2015 *«πρέπει να εκληφθεί ως έμπρακτη μετουσίωση των στόχων του Ψηφιακού Θεματολογίου για την Ευρώπη»*.⁸⁵

Με την υλοποίηση του πρώτου ευρωπαϊκού σχεδίου δράσης για την ΗΔ, οι κυβερνήσεις σε όλα τα κράτη - μέλη αντάλλαξαν βέλτιστες πρακτικές, ενώ σε ολη την ΕΕ, δημιουργήθηκαν συστήματα ηλεκτρονικής ταυτοποίησης, που θα επιτρέψουν την ηλεκτρονική πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες. Το δεύτερο σχέδιο δράσης για την ΗΔ προτάθηκε από την Επιτροπή για να πραγματοποιήσει το φιλόδοξο όραμα που περιλαμβάνεται

⁸⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EL:PDF>

⁸⁵ Σχέδιο γνωμοδότησης για το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για την ΗΔ 2011-2015 κατά την 92^η σύνοδο ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών 11-12 Οκτωβρίου 2011

στη δήλωση της 5^{ης} Υπουργικής Διάσκεψης για την ΗΔ, γνωστή ως «Δήλωση του Malmö»,⁸⁶ σύμφωνα με το οποίο, μέχρι το 2015, οι ευρωπαϊκές ΔΔ θα «αναγνωρίζονται ως ανοιχτές, ευέλικτες και συνεργάσιμες στις σχέσεις τους με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Θα χρησιμοποιούν την ΗΔ για να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα και την απόδοσή τους, καθώς και για συνεχή βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών κατά τρόπο που ανταποκρίνεται στις διάφορες ανάγκες των χρηστών και μεγιστοποιεί τη δημόσια αξία, υποστηρίζοντας τη μετάβαση της ΕΕ σε μια πρωτοπόρα οικονομία της γνώσης».⁸⁷

Στόχος του σχεδίου δράσης είναι η προώθηση της ανάληψης υπηρεσιών ΗΔ σε τοπικό, περιφερειακό και ευρωπαϊκό επίπεδο, προκειμένου να καταστούν πιο προσιτές και διαθέσιμες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις σε όλη την ΕΕ, ανεξαρτήτως της χώρας καταγωγής τους. Το σχέδιο δράσης θεσπίζει ειδικά πρακτικά μέτρα με στόχο να εξασφαλισθεί ότι, μέχρι το 2015, μεταξύ άλλων θα είναι πολύ πιο εύκολο για τους πολίτες να έχουν πρόσβαση σε οφέλη κοινωνικής ασφάλειας και υγείας, να μεταφέρουν συνταξιοδοτικά δικαιώματα από ένα κράτος – μέλος σε άλλο ή να σπουδάζουν οπουδήποτε στην ΕΕ. Επιπλέον, προσβάσιμες, χωρίς διακρίσεις υπηρεσίες ΗΔ θα βοηθήσουν ΑμεΑ και άλλες ομάδες που απειλούνται με αποκλεισμό να καταστούν περισσότερο ανεξάρτητα και ικανά να χρησιμοποιούν λύσεις αυτοεξυπηρέτησης μέσω της ψηφιακής διάδρασης με τη ΔΔ. Οι αδιάλειπτες διασυννοριακές υπηρεσίες ΗΔ θα διευκολύνουν επίσης τις επιχειρήσεις, να ανοίγουν

⁸⁶<http://www.egov2009.se/wp-content/uploads/Ministerial-Declaration-on-eGovernment.pdf>

Η δράση αυτή ορίζεται στο Ψηφιακό Θεματολόγιο για την Ευρώπη και βασίζεται σε προηγούμενες, ανά διετία, υπουργικές διασκέψεις, στις Βρυξέλλες το 2001, στο Κόμο το 2003, το Μάντσεστερ το 2005 και τη Λισαβόνα το 2007 (βλ. σχετικά και http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/library/index_en.htm)

⁸⁷ COM(2010) 743 τελικό

υποκαταστήματα ή θυγατρικές σε άλλο κράτος - μέλος της ΕΕ, να παρέχουν υπηρεσίες ή να διαθέτουν τα προϊόντα τους οπουδήποτε στην ΕΕ.

Στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης, οι χρήστες θα συμμετέχουν στην διαμόρφωση on line δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι αυτές οι διευκολύνσεις είναι οι πλέον κατάλληλες για τις ανάγκες τους. Εξάλλου, η κοινή δράση των κρατών - μελών για την ΗΔ θα συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων και στη μείωση των δημόσιων δαπανών, θα μειώσει τον διοικητικό φόρτο με την απλοποίηση των διαδικασιών και της επικοινωνίας και θα βελτιώσει τις οργανωτικές διαδικασίες με τη χρήση καινοτόμων τεχνολογιών, όπως είναι οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες για την γηράσκουσα κοινωνία.

Σκοπός του σχεδίου δράσης είναι η αύξηση της χρησιμοποίησης υπηρεσιών ΗΔ σε ποσοστό μέχρι 50% των πολιτών της ΕΕ και 80% των επιχειρήσεων της ΕΕ μέχρι το 2015. Για να επιτευχθεί αυτό, καλούνται τα κράτη - μέλη να αναλάβουν συγκεκριμένο έμπρακτο έργο όπως είναι η ευαισθητοποίηση και η αύξηση της εμπιστοσύνης όσον αφορά τις υπηρεσίες ΗΔ μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών, με την ενθάρρυνση της χρησιμοποίησης κοινωνικής δικτύωσης και συνεργατικών εργαλείων, προκειμένου να διευκολυνθεί η ρευστότερη επικοινωνία μεταξύ ΔΔ και πολιτών, η ενίσχυση της ασφάλειας και του ιδιωτικού απορρήτου των υπηρεσιών ΗΔ και η αύξηση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε αυτές.⁸⁸

⁸⁸<http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus?focusName=make-egovernment-services-more-accessible&lang=el>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΕΘΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

4.1. ΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Για την κατανόηση της πορείας της Ελλάδας προς την ΗΔ πρέπει να αναζητηθούν οι παράγοντες που έδρασαν καταλυτικά για την ανάπτυξη των ΤΠΕ, θέτοντας παράλληλα τις βάσεις για την ανάπτυξη της ΚτΠ. Όπως και σε όλες τις άλλες χώρες της ΕΕ, το πρώτο σημαντικό βήμα προς την υλοποίηση της ΚτΠ απετέλεσε η απελευθέρωση του τομέα των τηλεπικοινωνιών.⁸⁹ Έναυσμα για την απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών στην ΕΕ έδωσαν οι Οδηγίες 90/337 και 90/338 και στη συνέχεια οι 91/263 και 92/44. Αυτές σταδιακά συμπληρώθηκαν από τις Οδηγίες 95/51, 97/51, 97/33, 98/10, 94/46 και 97/43, οι οποίες εστιάζθηκαν σε επιμέρους

⁸⁹Με την προοπτική της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς, η απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών περιλήφθηκε στις προτεραιότητες της Κοινότητας ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Δρομολογήθηκε το 1988 με το άνοιγμα των αγορών τερματικών των τηλεπικοινωνιών στον ανταγωνισμό και στη συνέχεια, το 1990, με την απελευθέρωση των υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών, με εξαίρεση τη φωνητική τηλεφωνία.

Το 1993, το Συμβούλιο Υπουργών αποφάσισε την πλήρη απελευθέρωση των υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας από την 1η Ιανουαρίου 1998.

Σε δεύτερο στάδιο, η διαδικασία απελευθέρωσης επεκτάθηκε το 1994 στις επικοινωνίες και στις υπηρεσίες μετάδοσης μέσω δορυφόρου και, στη συνέχεια, από το 1996, στα δίκτυα της καλωδιακής τηλεόρασης και στις κινητές επικοινωνίες. Παράλληλα, δημιουργήθηκε από το 1990 ανοικτό δίκτυο τηλεπικοινωνιών σε θέματα υποδομών και υπηρεσιών (ONP). Η θέσπιση κοινών κανόνων επέτρεψε την εναρμόνιση των όρων πρόσβασης νέων φορέων στην αγορά.

Από το 1994, στο πλαίσιο της ανάπτυξης της «ΚτΠ», προωθήθηκε η γενική απελευθέρωση των δομών των τηλεπικοινωνιών, προκειμένου να καταστεί δυνατή η ανάπτυξη των πολυμέσων. Εγκρίθηκαν διάφορες πρωτοβουλίες σε θέματα εναρμόνισης των προτύπων των κινητών επικοινωνιών (Ενιαίο Ευρωπαϊκό Πρότυπο GSM) και επικοινωνιών μέσω δορυφόρου, καθώς και του ψηφιακού δικτύου ενοποιημένων υπηρεσιών.

Την 1η Ιανουαρίου 1998 έγινε πραγματικότητα η πλήρης απελευθέρωση της ευρωπαϊκής αγοράς τηλεπικοινωνιών (βλ. σχετικά: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/television_el.htm)

θεματικά αντικείμενα (καλωδιακές συνδέσεις, δορυφορικές τηλεπικοινωνίες, μισθωμένες γραμμές, κλπ).⁹⁰

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 οι τηλεπικοινωνίες στη χώρα μας βασίζονταν σε ένα κρατικό μονοπώλιο τηλεφωνίας και υπηρεσιών τηλεπικοινωνίας. Μετά τις 31 Δεκεμβρίου του 2000 επήλθε άρση των περιορισμών που αφορούσαν την παροχή υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας και υποδομών δικτύου και εδραιώθηκε επίσημα ο ελεύθερος ανταγωνισμός, υπό την εποπτεία μιας ανεξάρτητης ρυθμιστικής αρχής, της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (στο εξής: ΕΕΤΤ). Πάνω σ' αυτή τη βάση, η ψηφιοποίηση του ΟΤΕ, η δημιουργία δικτύων οπτικών ινών και η δημιουργία του Εθνικού Δικτύου Έρευνας και Τεχνολογίας (ΕΔΕΤ) αποτέλεσαν σημαντικές πρωτοβουλίες για τις τηλεπικοινωνίες.⁹¹

Σημαντικό παράγοντα ώθησης της ΗΔ αποτέλεσε και η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση της χώρας μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (στο εξής: ΚΠΣ). Πιο συγκεκριμένα, κατά το Β' ΚΠΣ (1994-1999) οι δράσεις στον τομέα αυτό στράφηκαν στην ανάπτυξη κρατικών διαδικτυακών πυλών παροχής πληροφόρησης, στη μηχανοργάνωση του δημοσίου τομέα και στην αντίστοιχη εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων. Την περίοδο του Γ' ΚΠΣ (2000-2006) αρχίζει στην ουσία η προώθηση της ΗΔ στη ΔΔ, όπου με στόχο την ψηφιοποίηση της ΔΔ η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης με νόμο⁹² μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

⁹⁰ http://www.gipsynoise.gr/HellasGI/2oSynedrio/Posters/Papadimitriou_2.pdf

⁹¹ Οπ.π., Μουλαδούδη Αν., «Πολιτικές ανάπτυξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα»

⁹² Βλ. σχετικά άρθρο 24 § 1 του Ν. 3200/2003 (ΦΕΚ 281/Α/9-12-2003)

4.2. ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»

Η πρώτη συστηματική προσπάθεια εκσυγχρονισμού της ΔΔ μέσω της εισαγωγής της πληροφορικής και της ΗΔ ξεκίνησε το 1994 με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (στο εξής: ΕΠ) «Κλεισθένης», χρηματοδοτούμενο από το Β' ΚΠΣ. Κύριο αντικείμενό του ήταν η δημιουργία συνθηκών συνεχούς εκσυγχρονισμού της ΔΔ μέσω παρεμβάσεων σε τεχνικό, οργανωσιακό και εκπαιδευτικό επίπεδο. Η εισαγωγή των νέων τεχνολογιών στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών ήταν μία από τις κύριες προτεραιότητές του, ενώ ανάμεσα στα πιο σημαντικά έργα που περιλάμβανε ήταν η ανάπτυξη ηλεκτρονικών φορολογικών υπηρεσιών (Taxisnet) και η δημιουργία της πιλοτικής φάσης του εθνικού δικτύου ΔΔ (Σύζευξις), που είχε ως σκοπό τη διαμόρφωση ενός ενιαίου τεχνικού και λειτουργικού περιβάλλοντος επικοινωνίας των δημοσίων υπηρεσιών μεταξύ τους και με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Το «Κλεισθένης» έθεσε τις βάσεις για την ανάπτυξη δραστηριοτήτων ΗΔ και συνέβαλε ουσιαστικά στην επαφή του κράτους με το διαδίκτυο, καθώς τα όργανα της κεντρικής διοίκησης δημιούργησαν τις δικές τους ιστοσελίδες, ενώ ανέλαβαν πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη ηλεκτρονικών δικτύων σε διάφορους τομείς. Με το «Κλεισθένης» οι δημόσιες υπηρεσίες απέκτησαν εμπειρία στη διαχείριση έργων και παρόλο που δεν έγιναν μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις, συντέλεσε στη δημιουργία του νέου ρόλου που οφείλει να διαδραματίσει η ΔΔ.

Από την άλλη, μια από τις κύριες αδυναμίες του ήταν ότι δεν περιελάμβανε ολοκληρωμένες δράσεις, αλλά στόχευε σε συγκεκριμένες πολιτικές. Από την εφαρμογή του «Κλεισθένης» προέκυψε συμπερασματικά, ότι η επιτυχής πραγματοποίηση του ΕΠ προϋποθέτει τη συνεχή υποστήριξη της πολιτικής ηγεσίας, ώστε να δημιουργηθεί μια τάση

μεταρρύθμισης, καθώς είναι γεγονός ότι το «Κλεισθένης» άρχισε να λειτουργεί σε μια εποχή που η μεταρρύθμιση της ΔΔ δεν αποτελούσε προτεραιότητα για την πολιτική ηγεσία.⁹³

4.3. ΑΠΟ ΤΗ ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟ ΤΟΥ 1995 ΣΤΗ ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟ ΤΟΥ 1999

Το 1995 δημοσιεύθηκε η Λευκή Βίβλος «Ελληνική Στρατηγική για την ΚτΠ: Ένα εργαλείο για την Απασχόληση, την Ανάπτυξη και την Ποιότητα ζωής», που αποτελεί το πρώτο ελληνικό έγγραφο πολιτικής για την ΚτΠ. Η στρατηγική αυτή έθετε τέσσερις (4) στόχους προς πραγματοποίηση μέσα σε μία περίοδο 10 – 15 ετών:

1. την αύξηση της χρήσης των ΤΠΕ στα όρια του διεθνούς επιπέδου, για να μειωθεί το κενό μεταξύ της Ελλάδας και των εταίρων της
2. την προετοιμασία των ελληνικών εταιρειών για την ενσωμάτωση των ΤΠΕ
3. την παροχή δυνατότητας πρόσβασης στις ΤΠΕ σε έναν αυξανόμενο αριθμό πολιτών
4. την ενθάρρυνση των ηλεκτρονικών συναλλαγών στις δημόσιες υπηρεσίες.

Για την υλοποίηση αυτών των στόχων προτάθηκαν κάποιες δράσεις, όπως η ανάπτυξη εθνικού κορμού υποδομής, η δημιουργία κυψελών πληροφόρησης για εύκολη πρόσβαση των πολιτών στα δίκτυα, η δημιουργία ανεξάρτητης αρχής για τη διασφάλιση συνταγματικών εγγυήσεων, η συγκρότηση μόνιμης Κοινοβουλευτικής Επιτροπής για την ΚτΠ, η ανάπτυξη δικτύου πληροφοριών για τις επιχειρήσεις,

⁹³ Οπ. π., Σπακούρη Αθ., «Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης»

το άνοιγμα της ΔΔ στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες για συναλλαγές με το κοινό και κάποιες πιλοτικές εφαρμογές κοινωνικής ωφέλειας.⁹⁴

Τον Μάρτιο του 1997 η Ελληνική Πολιτεία υιοθέτησε ένα «Στρατηγικό Σχέδιο για τη Διοικητική Αναμόρφωση», το οποίο έθεσε τέσσερις (4) κύριες περιοχές δράσης: τη δομή του συστήματος διοίκησης, τις δραστηριότητές του, τους ανθρώπινους πόρους του και τις νέες ΤΠΕ. Οι οργανωσιακές αλλαγές και η λειτουργική αναδιαμόρφωση θα έπρεπε να συνοδεύονται από την εισαγωγή και χρήση των πληροφοριακών συστημάτων.

Οι κυριότερες από τις αλλαγές αυτές περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα «Ποιότητα για τον Πολίτη» και καθιερώνουν νέους κανόνες εξυπηρέτησης του πολίτη, που είναι:

- Η τηλεφωνική γραμμή 1502 για τη χορήγηση και ταχυδρομική αποστολή στο σπίτι εβδομήντα (70) διαφορετικών πιστοποιητικών, βεβαιώσεων και άλλων δημοσίων εγγράφων με ένα απλό τηλεφώνημα. Ειδικότερα, τον Φεβρουάριο του 1998 η Ελληνική Πολιτεία εγκατέστησε ένα καινοτόμο τηλεφωνικό κέντρο, το οποίο έδωσε τη δυνατότητα στους πολίτες να υποβάλουν τηλεφωνικά αιτήσεις για ένα πλήθος εγγράφων μέσω του ανωτέρω πανεθνικού τετραψήφιου τηλεφωνικού αριθμού. Οι αιτήσεις των πολιτών καταχωρούνταν από υπαλλήλους που παρείχαν πληροφορίες λαμβάνοντας υπ' όψη τις διαθέσιμες υπηρεσίες και διαδικασίες και συμπλήρωναν ηλεκτρονικά μία προτυποποιημένη φόρμα, η οποία στη συνέχεια προωθείτο άμεσα μέσω διαδικτύου και fax προς την αρμόδια υπηρεσία, που εξέδιδε και έστελνε ταχυδρομικά στον αιτούντα πολίτη τα ζητούμενα έγγραφα. Στις 23 Ιουνίου του 2003

⁹⁴Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2002. Λευκή Βίβλος: Η Ελλάδα στην ΚτΠ, διαθέσιμο σε: <http://www.observatory.gr/files/meletes/strathgikh.pdf>

το πρόγραμμα έλαβε το πρώτο βραβείο του ΟΗΕ στην κατηγορία «Αποτελέσματα βελτίωσης δημοσίων υπηρεσιών» για την γεωγραφική περιοχή Β. Αμερικής και Ευρώπης.

- Η νομοθέτηση της εγκυρότητας εγγράφων που διακινούνται με τηλεομοιοτυπία (στο εξής: fax) και email
- Η εκπόνηση Χαρτών Δικαιωμάτων του Πολίτη, μέσω των οποίων η ΔΔ αποζημιώνει τους πολίτες που ζημιώνονται με δική της υπαιτιότητα.⁹⁵

Τον Φεβρουάριο του 1999 η Ελληνική Πολιτεία δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο «Η Ελλάδα στη ΚτΠ: Στρατηγικές και Δράσεις», όπου καθίσταται φανερό ότι είχε κατανοηθεί πλέον ο κυρίαρχος ρόλος των ΤΠΕ ως εργαλείων εκσυγχρονισμού της Δ.Δ. Το συγκεκριμένο κείμενο, το οποίο επικαιροποιήθηκε το 2002, έθεσε την ελληνική πολιτική για την ανάπτυξη της ΚτΠ, παρουσιάζοντας μία λεπτομερή στρατηγική, ορίζοντας προτεραιότητες, στόχους, πόρους και μηχανισμούς για την επίτευξή τους. Ορίστηκαν δέκα (10) κύριοι στόχοι, ανάμεσα στους οποίους και η ανάπτυξη μίας «ανοικτής και αποτελεσματικής» διοίκησης. Η ελληνική στρατηγική ΗΔ υποστηρίζει ότι οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από συνολική παρουσία, μοναδικότητα αναφοράς, αποϋλοποίηση, ποιότητα και αποτελεσματικότητα έναντι του κόστους. Τα σημεία - κλειδιά για την μεθοδολογία ανάπτυξης και υλοποίησής τους είναι: η αναγνώριση κρίσιμων περιοχών υπηρεσιών, ο προσδιορισμός επιχειρηματικών προτεραιοτήτων και κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας, ο εντοπισμός επιχειρηματικών συνεργατών και η επίτευξη συναίνεσης και ο προσδιορισμός των ορίων μίας πιλοτικής εφαρμογής.⁹⁶

⁹⁵ <http://www.benos.gr/Web3/Personal-06.asp>

⁹⁶ «Μελέτη Βελτίωσης Αποδοτικότητας των Επενδύσεων σε Τεχνολογίες Πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση», διαθέσιμο σε: www.observatory.gr/files/meletes/MVA_D4_gr.pdf

4.4.ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ»

Με στόχο την υλοποίηση της στρατηγικής της ΚτΠ με έναν συγκροτημένο και ολοκληρωμένο τρόπο, υιοθετήθηκε το 2000 το ΕΠ για την ΚτΠ, το οποίο υποστηρίχθηκε από την ΕΕ ως τμήμα του Γ' ΚΠΣ. Αποτελεί ένα καινοτόμο οριζόντιο πρόγραμμα, το οποίο στόχευε να υλοποιήσει τα βασικά σημεία της Λευκής Βίβλου του 1999 σύμφωνα με την πρωτοβουλία eEurope και τις αποφάσεις της Συνόδου της Λισαβόνας του Μαρτίου του 2000. Για την υποστήριξη του ΕΠ η Ελληνική Πολιτεία ίδρυσε το 2001 την εταιρεία κρατικής ιδιοκτησίας «Κοινωνία της Πληροφορίας» υπό καθεστώς οικονομικής και διοικητικής αυτονομίας, η οποία υποστηρίζει τη ΔΔ σε όλα τα στάδια του σχεδιασμού επενδύσεων σε ΤΠΕ, της υλοποίησης και της λειτουργίας τους.

Το ΕΠ για την ΚτΠ περιέχει τέσσερις (4) άξονες δράσης:

- Εκπαίδευση και Πολιτισμός
- Πολίτες και Ποιότητα Ζωής
- Ψηφιακή Οικονομία και Απασχόληση και
- Επικοινωνίες.

Η ΗΔ αποτελεί τμήμα του άξονα δράσης «Πολίτες και Ποιότητα Ζωής» και αναφέρεται σε:

- βελτιωμένη ποιότητα υπηρεσιών σε πολίτες και επιχειρήσεις από τους φορείς της ΔΔ σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο
- ανάπτυξη διαδικτυακών εφαρμογών και χρήση των ΤΠΕ, προκειμένου να οργανωθούν πιο αποδοτικά και να επανασχεδιαστούν διαδικασίες καθώς και η επικοινωνία εντός και μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών, καλύπτοντας όλη τη ΔΔ

- υποστήριξη της δημιουργίας γεωγραφικής και περιβαλλοντικής χαρτογράφησης και πληροφοριακών συστημάτων management, συνδέοντας την κεντρική με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές
- χρήση των ΤΠΕ με σκοπό την προώθηση και την υποστήριξη μίας ευρύτερης στρατηγικής για την παροχή υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας σε όλους τους πολίτες και για τη μεταρρύθμιση του management στον τομέα της υγείας και τη χρηματοδότησή του
- εισαγωγή τηλεματικών εφαρμογών σε επίγειες, θαλάσσιες και αέριες μεταφορές (intelligent transport).

Το 2008 εγκρίθηκε η αναθεώρηση του προγράμματος με παράταση των αξόνων δράσης «Πολίτες και Ποιότητα Ζωής» και «Επικοινωνίες».⁹⁷

4.5. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΠ ΚτΠ

4.5.1.ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ «ΑΡΙΑΔΝΗ» ΚΑΙ «ΑΣΤΕΡΙΑΣ»

Από το 1999 το Υπουργείο Εσωτερικών, με σκοπό την υποστήριξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (στο εξής: ΤΑ), ενέταξε στα πλαίσια του «Κλεισθένης» την εισαγωγή νέων τεχνολογιών στους Δήμους, δημιουργώντας το πρόγραμμα «Μηχανοργάνωση των ΟΤΑ». Το 2000 ξεκίνησε επίσης το πρόγραμμα «Αριάδνη» για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών που παρέχονται από περιφερειακές και τοπικές υπηρεσίες, ιδιαίτερος μέσω της χρήσης του διαδικτύου για τις περισσότερες συναλλαγές και επικοινωνίες με την κεντρική διοίκηση και για τις περισσότερες συναλλαγές με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Το

⁹⁷ Ενημερωτικό Δελτίο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Απρίλιος 2010, διαθέσιμο σε: http://www.observatory.gr/files/meletes/eGovernment_in_GR_April_2010_el.pdf

«Αριάδνη», το οποίο προβλεπόταν να ολοκληρωθεί εντός της περιόδου 2000 – 2006, είχε ως στόχο τη δημιουργία καταστημάτων «μίας στάσης» για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών από ΟΤΑ Α' Βαθμού, όπου οι πολίτες θα είχαν τη δυνατότητα να ολοκληρώσουν τις συναλλαγές τους, ελαχιστοποιώντας το απαιτούμενο κόστος και χρόνο. Στόχευε επίσης στην υλοποίηση ενός φιλόδοξου έργου απλοποίησης των διοικητικών διαδικασιών για την ελάττωση του αντίστοιχου οικονομικού βάρους πολιτών και επιχειρήσεων. Αφού, αρχικά χαρτογραφήθηκε η υφιστάμενη κατάσταση και επισκοπήθηκε το αντίστοιχο νομικό πλαίσιο, προετοιμάστηκε ένα αναθεωρημένο νομικό / ρυθμιστικό πλαίσιο βασισμένο σε ποιοτικά κριτήρια, με τελικό στόχο την ψηφιοποίηση αυτής της αναθεωρημένης διαδικασίας.

Το πρόγραμμα «Αριάδνη» αποτελούσε ένα συνεκτικό σύνολο παρεμβάσεων όπως η ηλεκτρονική διάθεση του Οδηγού του Πολίτη, η τηλεφωνική κλήση 1564, η ψηφιοποίηση εντύπων, η απλούστευση διοικητικών διαδικασιών, η δημιουργία υπηρεσιών «μίας στάσης» κ.α.⁹⁸

Ως ένα τμήμα του «Αριάδνη», το πρόγραμμα «Αστερίας» στόχευε στη βελτίωση των παρεχόμενων δημόσιων υπηρεσιών στους κατοίκους των ελληνικών νησιών. Στο πλαίσιο της καλύτερης εξυπηρέτησης των πολιτών και της αναπτυξιακής στρατηγικής για τα νησιά το πρώην Υπουργείο Αιγαίου σχεδίασε σε συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης το πρόγραμμα διοικητικής εξυπηρέτησης των πολιτών του Αιγαίου «Αστερίας», το οποίο συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό της ΔΔ και υπήρξε προάγγελος των σημερινών Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (στο εξής: ΚΕΠ). Ο στρατηγικός αυτός στόχος συνέβαλλε στην άρση της γεωγραφικής

⁹⁸ Καραβασίλης Ι. (2012), «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Οργανισμών. Η περίπτωση της Ελλάδας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης», διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

απομόνωσης, στην αποδοτική υλοποίηση των ασκούμενων πολιτικών και στην ποιοτική αναβάθμιση των παρεχόμενων πολιτικών.

Το «Αστερίας» λειτούργησε στο Αιγαίο μέσω του δικτύου των «Γραφείων του Πολίτη» σε κάθε Δήμο, ενώ μέσω της ηλεκτρονικής δικτύωσης του διοικητικού μηχανισμού (Δήμοι – Νομαρχίες – Περιφέρειες) συμπεριέλαβε και άλλες δημόσιες υπηρεσίες όπως, Ταμεία Δ.Ο.Υ., ΟΑΕΔ, Δικαστήρια, Επιμελητήρια κ.α. Μέσω του «Αστερίας» όλες οι διοικητικές υπηρεσίες «κατέβηκαν» σε επίπεδο Δήμου, στο πλησιέστερο δηλαδή προς τον πολίτη διοικητικό επίπεδο. Οι νησιώτες προσέρχονταν στον Δήμο, συμπλήρωναν το ψηφιοποιημένο έντυπο αίτησης, το οποίο αποστέλλονταν ηλεκτρονικά από τον υπάλληλο του «Γραφείου του Πολίτη» στην έδρα π.χ. της Νομαρχίας κ.α. και παραλάμβαναν επίσης από τον ίδιο υπάλληλο το απαντητικό έγγραφο με μειωμένο κόστος και σε λιγότερο χρόνο. Οι νησιωτικοί Δήμοι μετατράπηκαν μέσω του «Αστερίας» σε κέντρα παροχής ολοκληρωμένων διοικητικών υπηρεσιών.⁹⁹ Τα «Γραφεία του Πολίτη» τον Μάιο του 2002 με την έναρξη του Ν.3013/2002 αντικαταστάθηκαν από τα ΚΕΠ που έχουν ως απώτερο στόχο την παροχή όλων των δημοσίων υπηρεσιών μέσω ολοκληρωμένων διαδικασιών που χρησιμοποιούν ΤΠΕ. Τα φυσικά καταστήματα μίας στάσης συμπληρώνονται από μία διαδικτυακή πύλη (internet portal) μία τηλεφωνική γραμμή χωρίς χρέωση που λειτουργεί 24 /7.

⁹⁹<http://www.ypai.gr/site/home/Basic+Menu/Programs/Olokliwmena/Asterias.csp>

4.5.2. ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»

Το πρόγραμμα «Πολιτεία» για την αναμόρφωση της ΔΔ, τη διασφάλιση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της διαφθοράς έθεσε τους κύριους στόχους μίας εθνικής στρατηγικής για τον εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα, ήτοι: την εισαγωγή σύγχρονων χρηματοοικονομικών μοντέλων, την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών, τη στρατολόγηση καλά εκπαιδευμένων δημοσίων υπαλλήλων και την εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και ελέγχου. Ο γενικότερος στόχος του προγράμματος που εκπονείτο ανά τριετία από το ΥΠΕΣΔΔΑ, ήταν η μετάβαση της ελληνικής ΔΔ σε μία σύγχρονη, εξωστρεφή δομή, εστιασμένη στην καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών.

Κατά την πρώτη του κατάρτιση το 2001¹⁰⁰ περιελάμβανε ανάμεσα σε άλλα και υποπρογράμματα που αφορούσαν:

- τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, με μέτρα όπως ο ανασχεδιασμός των διοικητικών διαδικασιών, η άρση διοικητικών εμποδίων και η εξυπηρέτηση ειδικών ομάδων πολιτών
- την εισαγωγή νέων συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης των δημοσίων υπηρεσιών, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα όπως η καθιέρωση συστημάτων Διοίκησης Ολικής Ποιότητας, εισαγωγή συστημάτων στρατηγικού σχεδιασμού, αναδιοργάνωση της ΔΔ
- την ανάπτυξη της ΗΔ, μέσω μέτρων ενίσχυσης της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δικτύων ηλεκτρονικών υπολογιστών (στο εξής: Η/Υ) των δημοσίων υπηρεσιών,

¹⁰⁰ Βλ. σχετικά τα άρθρα 1 έως 4 του Ν. 2880/01 (ΦΕΚ 9/Α/31-1-2001): «Πρόγραμμα “ΠΟΛΙΤΕΙΑ” για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης και άλλες διατάξεις»

ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές, ανάπτυξη δικτυακών τόπων, τεχνολογικές καινοτομίες και βελτίωση των υποδομών

- την ενδυνάμωση του ανθρώπινου δυναμικού, στο οποίο περιλαμβάνονται μέτρα, όπως ο προγραμματισμός των ανθρωπίνων πόρων, ο σχεδιασμός των θέσεων εργασίας, η στοχοθεσία και η διαρκής επιμόρφωση των υπαλλήλων
- τη διαφάνεια και τις αξίες της χρηστής διακυβέρνησης, με μέτρα όπως η συμμετοχή των πολιτών και επιχειρήσεων στη λήψη αποφάσεων και η ανάπτυξη αποτελεσματικού κανονιστικού πλαισίου για τη διαφάνεια.

Το Μάρτιο του 2005 ξεκίνησε το τριετές πρόγραμμα «Πολιτεία 2005 – 2007» για την «επανάδρωση της ΔΔ». Οι στόχοι του προγράμματος ήταν η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών εστιάζοντας στις πραγματικές τους ανάγκες, αυξάνοντας τη διαφάνεια στη ΔΔ, υλοποιώντας την ΗΔ σε όλα τα διοικητικά επίπεδα, αναδομώντας τις υπηρεσίες και τις διαδικασίες, προστατεύοντας την ιδιωτικότητα του πολίτη και ισχυροποιώντας την εφαρμογή του νόμου. Όσον αφορά στο υποπρόγραμμα ΗΔ, αυτό στόχευε στα κάτωθι:

- Δημιουργία πρότυπων δικτυακών τόπων, οι οποίοι σε συνεργασία με την κεντρική διαδικτυακή πύλη του ΥΠΕΣΔΔΑ θα υποστηρίζουν τις ηλεκτρονικές συναλλαγές πολιτών και επιχειρήσεων με τις δημόσιες υπηρεσίες.
- Ανάπτυξη συστημάτων ασφάλειας και αυθεντικοποίησης των συναλλαγών.
- Τυποποίηση ψηφιακών επικοινωνιών μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών και ανάπτυξη συστημάτων διαχείρισης γνώσης με τη χρήση καινοτομικών μεθόδων.
- Δημιουργία on line ολοκληρωμένων ηλεκτρονικών συναλλαγών.

- Ανάπτυξη θεσμικής και τεχνικής διαλειτουργικότητας των δημοσίων υπηρεσιών.
- Βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών με την ελαχιστοποίηση των απαραίτητων επαφών τους με τη ΔΔ και λειτουργική ανασυγκρότηση των σχετικών διαδικασιών με αξιοποίηση των ΤΠΕ.
- Επίτευξη αποτελεσματικότητας, ποιότητας και διαφάνειας στη λειτουργία της ΔΔ.
- Χρήση νέων τεχνολογιών στη ΔΔ στο πλαίσιο δημιουργίας της σύγχρονης συμμετοχικής δημοκρατίας
- Βελτίωση ψηφιακών υποδομών για τη βέλτιστη λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών.
- Δημιουργία σταθερού πλαισίου αρχών για τη δημιουργία, διακίνηση και διαχείριση της δημόσιας πληροφορίας.

Οι βασικοί στόχοι του Υποπρογραμμαμάτος «ΗΔ» εξειδικεύθηκαν στα κάτωθι μέτρα:

- ❖ *Ανάπτυξη πιστοποιημένων διαδικτυακών τόπων (sites) και πύλων (portals):* ανασχεδιασμός παλαιών και δημιουργία νέων δικτυακών τόπων που θα καλύπτουν ανάγκες συγκεκριμένων χρηστών και σχεδιασμός αντίστοιχων διαδικασιών, με τις οποίες θα πιστοποιείται ότι όλοι οι τόποι πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την εναρμονισμένη διασύνδεσή τους με την κεντρική διαδικτυακή πύλη.
- ❖ *Ασφάλεια ψηφιακών συναλλαγών ηλεκτρονικής αυθεντικοποίησης πολιτών και διαχείρισης υπογραφών:* δημιουργία των απαραίτητων τεχνολογικών υποδομών και θεσμικών παρεμβάσεων για τη συμμετοχή των δημόσιων φορέων στις διαδικασίες διαχείρισης του δημόσιου κλειδιού και τη διασύνδεσή τους με το σύστημα αυθεντικοποίησης του

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. Υποστήριξη πρωτοβουλιών και έργων για την προώθηση της χρήσης ψηφιακών υπογραφών και πιστοποιητικών προς όφελος των πολιτών και των επιχειρήσεων που συναλλάσσονται με τη ΔΔ, αλλά και προς όφελος των ίδιων των φορέων της ΔΔ που προσφέρουν τις υπηρεσίες αυτές.

- ❖ *Τυποποίηση ηλεκτρονικής συνεργασίας μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών (G2G Διαλειτουργικότητα):* διασφάλιση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των φορέων της ΔΔ, που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητάς της.
- ❖ *Δημιουργία δικτυακών τόπων με προστιθέμενη αξία για πολίτες & επιχειρήσεις (ποιότητα περιεχομένου):* επανασχεδιασμός των δικτυακών τόπων της ΔΔ, ώστε πέρα από πληροφόρηση, να παρέχουν και εξυπηρέτηση προς τον πολίτη και τις επιχειρήσεις.
- ❖ *Καινοτομίες στη ΔΔ:* εισαγωγή και δοκιμή στη ΔΔ των τεχνολογικών προϊόντων και πρακτικών που αναπτύσσουν οι ΤΠΕ, τα οποία μπορούν να βελτιώσουν τη λειτουργία και τις επιδόσεις της.¹⁰¹

Το «Πολιτεία» για την περίοδο 2008 - 2010 ενσωμάτωσε τις πολιτικές εκσυγχρονισμού της ΔΔ των προηγούμενων προγραμμάτων και διασφάλισε τη συνέχεια των έργων και δράσεών τους, θέτοντας ταυτόχρονα νέους στόχους. Οι στρατηγικοί στόχοι του «Πολιτεία» (2008-2010) που διαμορφώθηκαν με βάση τέσσερις (4) κατευθύνσεις (Σύγχρονη

¹⁰¹ Μελέτη του Παρατηρητηρίου για την ΚτΠ (2007): «Η χρήση ΤΠΕ στο Δημόσιο (e-government)», διαθέσιμη σε: <http://www.observatory.gr/page/default.asp?la=1&id=2101&pk=401&return=183>

Διακυβέρνηση, ΗΔ, Ενδυνάμωση Ανθρώπινου Δυναμικού και Διαχείριση Πολιτικής Προστασίας) είναι οι ακόλουθοι:

- Βελτίωση της εξυπηρέτησης πολιτών και επιχειρήσεων
- Αξιοποίηση συστημάτων οργάνωσης και διοίκησης δημοσίων υπηρεσιών
- Ενθάρρυνση δομών ΗΔ
- Ενθάρρυνση διαφάνειας και προώθηση χρηστής διοίκησης και
- Ενίσχυση της προστασίας των πολιτών.

Το πρόγραμμα ακολούθησε τη δομή των προηγούμενων (Υποπρογράμματα, Μέτρα, Δράσεις) και όσον αφορά το Υποπρόγραμμα ΗΔ, αυτό περιελάμβανε τα εξής μέτρα:

- Προώθηση δράσεων επίτευξης συνεργειών, διαλειτουργικότητας και συμπληρωματικότητας ΗΔ
- Δημιουργία και διαχείριση ψηφιακού περιεχομένου με προστιθέμενη αξία στη λειτουργία της ΔΔ
- Καινοτόμες δράσεις στη ΔΔ
- Ανάπτυξη και ενίσχυση υπηρεσιών μιας στάσης.¹⁰²

Τα καινοτόμα στοιχεία που εισάγονται είναι πρωτοβουλίες σχετικά με την εφαρμογή ενός νέου προτύπου διαλειτουργικότητας, την ψηφιοποίηση του περιεχομένου των δημοσίων υπηρεσιών, ώστε να τροφοδοτηθούν μεγάλα έργα πληροφορικής, ενώ κατοχυρώνεται θεσμικά ένας νέος τρόπος λειτουργίας της ΔΔ που θα αξιοποιεί στο έπακρο τις δυνατότητες των ΤΠΕ, θα εξασφαλίζει διαφάνεια στον τρόπο διακυβέρνησης και θα ενισχύει την ασφάλεια των προσωπικών δεδομένων, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα το δημόσιο συμφέρον.¹⁰³

¹⁰²<http://www.gspa.gr/%282603761072122253%29/eCPortal.asp?id=3989&nt=19&lang=1&pID=261&lang=1>

¹⁰³ Οπ. π., Μουλαδούδη Αν., «Πολιτικές ανάπτυξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα»

4.6. Η ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ 2006-2013

Το 2005, η Επιτροπή Πληροφορικής¹⁰⁴ κατήρτισε για πρώτη φορά μια ολοκληρωμένη εθνική Ψηφιακή Στρατηγική για την περίοδο 2006-2013, η οποία, αναδεικνύοντας τις ΤΠΕ και τις νέες δεξιότητες ως βασική στρατηγική κατεύθυνση της χώρας, αποσκοπεί στην ώθηση της παραγωγικότητας και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής. Για τη χάραξη αυτής της ψηφιακής πορείας ακολουθήθηκαν τέσσερα (4) βήματα:

Βήμα 1ο: Διάγνωση - εντοπισμός της ρίζας των προβλημάτων που δυσχεραίνουν τη διάδοση των ΤΠΕ στη χώρα.

Βήμα 2ο: Ανάλυση των διεθνών πολιτικών που αφορούν την ΚτΠ και τις νέες τεχνολογίες και εντοπισμός των ορθών πρακτικών αλλά και των αποτυχιών άλλων χωρών.

Βήμα 3ο: Μελέτη των διεθνών και ευρωπαϊκών εξελίξεων στον τομέα της ΚτΠ [πολιτική της Ε.Ε. i2010, εξελίξεις WSIS¹⁰⁵ κλπ.]

Βήμα 4ο: Διαμόρφωση των βασικών κατευθύνσεων της Ψηφιακής Στρατηγικής για την περίοδο έως το 2013, συνεκτιμώντας τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.¹⁰⁶

Η εν λόγω Ψηφιακή Στρατηγική στοχεύει στην πραγματοποίηση ενός «ψηφιακού άλματος» στην παραγωγικότητα και την ποιότητα ζωής, με σκοπό ως το 2013 τη βελτίωση της παραγωγικότητας της ελληνικής οικονομίας και της καθημερινής ποιότητας ζωής των πολιτών. Οι βασικές κατευθύνσεις της νέας στρατηγικής είναι έξι (6):

¹⁰⁴ Η Επιτροπή Πληροφορικής, η οποία αποτελεί πλέον ενιαίο κέντρο πολιτικού σχεδιασμού, συντονισμού, ελέγχου και ανάπτυξης της πληροφορικής σε εθνικό επίπεδο και ειδικότερα στον δημόσιο τομέα συστήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο την άνοιξη του 2004, προκειμένου να υπάρξει μια ενιαία, συνεκτική στρατηγική ειδικά για τον κλάδο της πληροφορικής στην Ελλάδα.

¹⁰⁵ Παγκόσμια Σύνοδος Κορυφής για την ΚτΠ (World Summit on the Information Society -WSIS)

¹⁰⁶<http://www.infosoc.gr/infosoc/el-GR/sthnellada/committee/default1/>

- Προώθηση της χρήσης των ΤΠΕ στις επιχειρήσεις
- Παροχή ψηφιακών υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και παράλληλη αναδιοργάνωση της ΔΔ
- Υποστήριξη του κλάδου των ΤΠΕ
- Προώθηση επιχειρηματικότητας σε τομείς που αξιοποιούν τις ΤΠΕ
- Βελτίωση της καθημερινής ζωής μέσω των ΤΠΕ και
- Ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών για τον πολίτη.

Η υλοποίηση της νέας Ψηφιακής Στρατηγικής περιελάμβανε περισσότερες από εξήντα πέντε (65) δράσεις με έμφαση στην ανάπτυξη συστημάτων ηλεκτρονικών προμηθειών, τη δραστική ενίσχυση της ευρυζωνικότητας, τη διαφημιστική εκστρατεία ενημέρωσης και εξοικείωσης των πολιτών με τις νέες τεχνολογίες και την ηλεκτρονική παροχή των πέντε (5) συχνότερα χρησιμοποιούμενων πιστοποιητικών στις επιχειρήσεις και των είκοσι (20) βασικών υπηρεσιών στους πολίτες ως το 2008, οπότε έληγε η πρώτη φάση υλοποίησης της Στρατηγικής. Σε ότι αφορά στην περίοδο μετά το 2008, προβλέπεται η δημιουργία ηλεκτρονικών σημείων «μιας στάσης» με στόχο την εξυπηρέτηση των επιχειρήσεων, η αναδιοργάνωση της ΔΔ μέσω αυτοματοποίησης διαδικασιών και η δυναμικότερη ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών στο εκπαιδευτικό σύστημα. Στον τομέα της ΗΔ, τα παρακάτω έργα είχαν εντοπιστεί και θεωρηθεί ως υψίστης σημασίας το 2005 από το ΥΠΕΣΔΔΑ:

- Η δημιουργία της Εθνικής Διαδικτυακής Πύλης «ΕΡΜΗΣ»
- Η δημιουργία του Ενιαίου Συστήματος Αυθεντικοποίησης και ασφάλειας των συναλλαγών
- Η δημιουργία και θεσμοθέτηση Ενιαίου Συστήματος Διαλειτουργικότητας.¹⁰⁷

¹⁰⁷ http://www.infosoc.gr/NR/rdonlyres/A13F889F-DE92-4DCF-B64A-37351BFC69B9/3053/ktp_all.pdf

4.7. ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ»

Το ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2007 και στόχος του είναι να αναδείξει τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις και να εξειδικεύσει τη στρατηγική, τα μέσα και τις παρεμβάσεις για την αποδοτική και βιώσιμη αξιοποίηση των ΤΠΕ στην περίοδο 2007-2013, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές στρατηγικές επιλογές και κατευθύνσεις της Ψηφιακής Στρατηγικής 2006-2013.

Το αναπτυξιακό όραμα στη νέα προγραμματική περίοδο του ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» αποτελεί το διττό «Ψηφιακό Άλμα στην Παραγωγικότητα και στην Ποιότητα Ζωής». Ο στρατηγικός του στόχος είναι η «Ψηφιακή Σύγκλιση της χώρας με την ΕΕ μέσω της αξιοποίησης των ΤΠΕ», η επίτευξη του οποίου επιτυγχάνεται μέσω των δύο (2) Αξόνων Προτεραιότητας που θέτει:

- Άξονας Προτεραιότητας 1: Βελτίωση της Παραγωγικότητας με Αξιοποίηση των ΤΠΕ, με ειδικότερους στόχους:
 - Την προώθηση της χρήσης ΤΠΕ σε επιχειρήσεις
 - Την παροχή ψηφιακών υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις και τη βελτίωση της παραγωγικότητας του δημόσιου τομέα με χρήση ΤΠΕ
 - Την ενίσχυση του κλάδου των ΤΠΕ στην οικονομία και
 - Την προώθηση της επιχειρηματικότητας σε τομείς που αξιοποιούν ΤΠΕ.
- Άξονας Προτεραιότητας 2: Βελτίωση της Ποιότητας Ζωής, με ειδικότερους στόχους:

- Τη βελτίωση της καθημερινής ζωής μέσω της χρήσης ΤΠΕ με ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στην Ψηφιακή Ελλάδα και
- Την ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών ΔΔ για τον πολίτη.¹⁰⁸

4.7.1. ΤΟ FORUM «ΨΗΦΙΑΚΗ ΕΛΛΑΔΑ 2020»

Στα πλαίσια του «Ψηφιακή Σύγκλιση» δημιουργήθηκε το Forum «Ψηφιακή Ελλάδα 2020» με σκοπό τη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής για την ψηφιακή πορεία της χώρας την επόμενη δεκαετία, προσβλέποντας σε ένα νέο αναπτυξιακό περιβάλλον που θα αξιοποιεί το δυναμικό της, συνδέοντας πόρους, ιδέες και ανθρώπους με τις πρωτοπόρες τεχνολογίες.

Η «Ψηφιακή Ελλάδα 2020» δομείται σε πέντε (5) στρατηγικούς πυλώνες:

- ❖ *Ένα όραμα δυναμικό:* Η «Ψηφιακή Ελλάδα 2020» δεν αποσκοπεί σε μία στατική στρατηγική, αλλά οραματίζεται διαρκώς και δυναμικά το ψηφιακό μέλλον της χώρας. Οι προτάσεις της θα κωδικοποιούνται με συγκεκριμένο τρόπο, ώστε να είναι αξιοποιήσιμες είτε βραχυπρόθεσμα είτε μακροπρόθεσμα.
- ❖ *Με ευρωπαϊκό προσανατολισμό:* Το Forum αποσκοπεί στη διατύπωση μίας πρότασης πολιτικής που θα εναρμονίζεται με την Ψηφιακή Ατζέντα 2020 της Επιτροπής, θα αξιοποιεί την υπάρχουσα διεθνή εμπειρία αλλά θα είναι απόλυτα προσαρμοσμένη στην ελληνική πραγματικότητα.
- ❖ *Συλλογικότητα και συμμετοχή:* Η «Ψηφιακή Ελλάδα 2020» αποτελεί μια οριζόντια δράση, η οποία βασίζεται στη συμμετοχή ενεργών πολιτών από τις επιχειρήσεις, την εκπαίδευση – έρευνα και τη ΔΔ. Μέσα από αυτή τη διαδικασία προσβλέπει σε μια νέα

¹⁰⁸http://www.espa.gr/elibrary/Perilipsi_EP_Psifiaki_Syngklis.pdf

κουλτούρα συλλογικής δουλειάς, συνεργασίας και συλλογικής συνείδησης, η οποία αναδύεται, μέσα από την κρίση που διανύει η χώρα, περισσότερο επίκαιρη από ποτέ.

- ❖ *Ένας μηχανισμός με φυσική και ψηφιακή υπόσταση:* Η «Ψηφιακή Ελλάδα 2020» αποτελεί ένα μόνιμο μηχανισμό διαβούλευσης με διττή, φυσική και ψηφιακή, υπόσταση. Στη φυσική του μορφή λειτουργεί μέσα από ανοικτές συναντήσεις Ομάδων Εργασίας που επιτρέπουν τη ανταλλαγή απόψεων και τη σύνθεση διαφορετικών θέσεων, ενώ στην ψηφιακή λειτουργεί μέσα από μία πλατφόρμα, όπου κάθε πολίτης μπορεί να διατυπώσει προτάσεις και να συμμετέχει σε ένα νοητό διάλογο, αξιοποιώντας τα πλέον σύγχρονα εργαλεία δικτύωσης.
- ❖ *Υπό την αιγίδα της Πολιτείας:* Η Ψηφιακή Ελλάδα 2020» τελεί υπό την αιγίδα των Υπουργείων Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων, Οικονομικών, Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας, Παιδείας δια Βίου Μάθησης & Θρησκευμάτων, της Εθνικής Επιτροπής Τηλεπικοινωνιών και του Παρατηρητηρίου για την ΚτΠ.¹⁰⁹

¹⁰⁹<http://www.digitalgreece2020.gr/strategy>

4.8.ΤΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007-2013»

Το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» εγκρίθηκε από τη Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2007 στα πλαίσια του ΕΣΠΑ και επικεντρώνεται ιδίως στην αναβάθμιση του θεσμικού περιβάλλοντος της ΔΔ και τον εξορθολογισμό των υφιστάμενων διοικητικών δομών, με γνώμονα την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, την απλούστευση και επιτάχυνση των διοικητικών διαδικασιών και την εν γένει αναδιοργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών, της περιφερειακής διοίκησης και της ΤΑ. Αυτή η συνολική στρατηγική προσέγγιση αξιοποιώντας τον προσανατολισμό του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την ενίσχυση της διοικητικής αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με τις επιταγές της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβόνας, αποτελεί τον πυρήνα του αναπτυξιακού οράματος του εν λόγω ΕΠ, μέσω του οποίου επιδιώκονται:

- Ο περιορισμός των αδυναμιών της διοικητικής δράσης και η άρση των εμποδίων που δεν επέτρεψαν μέχρι σήμερα στη ΔΔ και την ΤΑ να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις και τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας.
- Η εισαγωγή, με συστηματικό και οργανωμένο τρόπο, μιας σειράς αναγκαίων μεταρρυθμίσεων στο ανθρώπινο δυναμικό, στο θεσμικό πλαίσιο και στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και των υπηρεσιών της περιφερειακής διοίκησης αλλά και της ΤΑ, καθώς και στη διαδικασία παραγωγής πολιτικών και ανάληψης πρωτοβουλιών, με γνώμονα την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Στρατηγικό στόχο του ΕΠ αποτελεί η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της

αποδοτικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και η ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων. Ο ως άνω στρατηγικός στόχος εξειδικεύεται περαιτέρω στους κάτωθι τέσσερις (4) γενικούς στόχους, με βάση τους οποίους το ΕΠ διαρθρώνεται σε άξονες:

- *Γενικός στόχος I:* Αναβάθμιση των δημόσιων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της ΔΔ
- *Γενικός στόχος I:* Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της ΔΔ
- *Γενικός στόχος III:* Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της ΔΔ
- *Γενικός στόχος I:* Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής.¹¹⁰

Όσον αφορά την ΗΔ, το πρόγραμμα στοχεύει στην εξασφάλιση θεσμικών και επιχειρησιακών προϋποθέσεων για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ, όσον αφορά στην οργάνωση των υπηρεσιών, το ανθρώπινο δυναμικό και το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο. Οι στόχοι που αφορούν την ΗΔ είναι οι εξής:

- Η ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της ΔΔ
- Η ενίσχυση της συμμετοχής και της κοινωνικής διαβούλευσης
- Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών με στόχο τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων για τις επιχειρήσεις
- Ο σχεδιασμός συστημάτων πληροφορικής σε δημόσιες υπηρεσίες για την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων

¹¹⁰Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας, 2010, «Ενημερωτικό Δελτίο για την ΗΔ», Απρίλιος 2010, διαθέσιμο σε: http://www.observatory.gr/files/meletes/eGovernment_in_GR_April_2010_el.pdf

- Ο σχεδιασμός οργανωτικών αλλαγών στις δημόσιες υπηρεσίες με εγκατεστημένα συστήματα ΤΠΕ για την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων.

Πιο συγκεκριμένα, προωθούνται οι εξής δράσεις:

- Αξιοποίηση των υποδομών σε ΤΠΕ για την ανάπτυξη της ΗΔ και την καθιέρωση των ψηφιακών συναλλαγών
- Εκμετάλλευση του πανελλαδικού δικτύου των ΚΕ με τη διεύρυνση των παρεχόμενων υπηρεσιών τους και τη μετεξέλιξή τους σε σημεία «μιας στάσης»
- Αξιοποίηση του καταρτισμένου σε ΤΠΕ ανθρώπινου δυναμικού για την πλήρη εκμετάλλευση των υποδομών ΤΠΕ
- Αξιοποίηση των υφιστάμενων εκπαιδευτικών δομών για την αύξηση της συμμετοχής των δημοσίων υπαλλήλων σε προγράμματα δια βίου κατάρτισης ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο.¹¹¹

¹¹¹ <http://www.epdm.gr/>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ

5.1. ΕΓΓΡΑΦΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Έγγραφο εν γένει αποτελεί κάθε γραπτό κείμενο, το οποίο έχει συνταχθεί σύμφωνα με ορισμένους τύπους και με το οποίο (κάτι) ανακοινώνεται, βεβαιώνεται, διατάσσεται, συμφωνείται, αποδεικνύεται,¹¹² ενώ κατά τον Μπαμπινιώτη, έγγραφο είναι γραπτό κείμενο επίσημου χαρακτήρα. Η έννοια του δημοσίου εγγράφου εμπεριέχεται έμμεσα στις διατάξεις του άρθρου 238 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και αναφέρεται σε έγγραφο που έχει συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία, αποτελεί πλήρη απόδειξη για όλους ότι όσα βεβαιώνονται σ' αυτό έγιναν από το πρόσωπο που το συνέταξε ή ότι έγιναν ενώπιόν του, αν το πρόσωπο αυτό είναι καθ' ύλην και κατά τόπο αρμόδιο να συντάξει αυτή τη βεβαίωση. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι τα στοιχεία ή οι προϋποθέσεις έκδοσης ενός δημοσίου εγγράφου είναι:

- η περιβολή του με το νόμιμο τύπο, που κυρίως είναι έγγραφος
- η σύνταξή του από δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία
- ο συντάκτης του εγγράφου είναι καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιος για τη σύνταξή του.

¹¹²http://www.greek-language.gr/greekLang/modern_greek/tools/lexica/triantafyllides/

Σύμφωνα επίσης με την παρ. 1 του άρθρου 169 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, *δημόσια είναι τα έγγραφα που έχουν συνταχθεί από δημόσια όργανα.*

Στενότερη έννοια του δημοσίου εγγράφου αποτελεί το διοικητικό έγγραφο, καθώς σύμφωνα με τον ορισμό του στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/99) *διοικητικά έγγραφα είναι εκείνα που συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις.* Η λέξη «όπως» καταδεικνύει ότι η ως άνω απαρίθμηση είναι ενδεικτική, διότι όπως διευκρινίζεται και στην Εισηγητική Έκθεση του ως άνω Κώδικα, με τον όρο *διοικητικό έγγραφο* νοείται, όχι μόνο το έγγραφο με τη στενή έννοια του όρου, *αλλά ότι εν γένει τηρείται στα αρχεία της Διοίκησης.*¹¹³

Στο ιδιωτικό επίσης δίκαιο (αστικό) τα βασικά εννοιολογικά χαρακτηριστικά για την παραγωγή έννομων αποτελεσμάτων του κλασικού τύπου εγγράφου αποτελούν η υλική του ενσωμάτωση και η ιδιόχειρη υπογραφή του, καθώς μ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζονται:

- η βεβαιότητα - σαφήνεια του περιεχομένου του εγγράφου
- η ταυτοποίηση του εκδότη του εγγράφου λόγω ιδιόχειρης υπογραφής
- η εκ των προτέρων (δράση κατόπιν «ωρίμου σκέψεως») και εκ των υστέρων (δυνατότητα απόδειξης) προστατευτική λειτουργία του.¹¹⁴

¹¹³ **Τάχος Αν.**, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008

¹¹⁴ **Βραχνή Γ.**, «Η ιστορία του ηλεκτρονικού εγγράφου στη δημόσια διοίκηση», Εισήγηση στο διήμερο (24-25/5/2013) διεπιστημονικό συνέδριο του Ιονίου Πανεπιστημίου με θέμα: «Ιστορία της πληροφορίας: σημεία αναφοράς από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο», διαθέσιμο σε: <http://conferences.ionio.gr/infohist2013/presentations>

Στην έννοια των διοικητικών εγγράφων περιλαμβάνονται και οι διοικητικές πράξεις. Ως διοικητική πράξη ορίζεται η δήλωση βουλήσεως διοικητικού οργάνου ασκούντος δημόσια εξουσία, με την οποία επέρχεται μονομερώς μεταβολή στο νομικό κόσμο δια της ιδρύσεως, μεταβολής ή καταργήσεως δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.¹¹⁵ Η διοικητική πράξη είναι εκτελεστή, γεγονός που συνίσταται στο ότι η καθοριζόμενη από τον κανόνα που αυτή θέτει, συμπεριφορά, είναι αμέσως υποχρεωτική για τον διοικούμενο που αφορά και εξασφαλίζεται συνήθως με ένα σύστημα κυρώσεων για τον παραβάτη.¹¹⁶

Σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας,¹¹⁷ η διοικητική πράξη είναι έγγραφη, αναφέρει την εκδούσα αρχή και τις εφαρμοζόμενες διατάξεις, φέρει δε χρονολογία, καθώς και υπογραφή του αρμόδιου οργάνου. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία..... η οποία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου.... τελειούται δε, με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της ή τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο, ενώ η κανονιστική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.¹¹⁸

¹¹⁵Στασινόπουλος Μ., (1954) «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου»

¹¹⁶ Σπηλιωτόπουλος Επ., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II», εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2001

¹¹⁷ Ν. 2690/99 (ΦΕΚ 45/Α) άρθρα 16 έως 18.

¹¹⁸ Η διαφορά μεταξύ ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων συνίσταται στο ότι η ατομική περιέχει έναν ατομικό κανόνα, μία ρύθμιση δηλαδή απολύτως εξατομικευμένη και συγκεκριμένη, η οποία απευθύνεται σε συγκεκριμένο πρόσωπο, με αναφορά στοιχείων καθοριστικών της ταυτότητάς του, ενώ η κανονιστική περιέχει έναν απρόσωπο κανόνα δικαίου, έχει δηλαδή εφαρμογή σε κάθε πρόσωπο που συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις, οι οποίες χαρακτηρίζουν ορισμένη κατηγορία προσώπων (π.χ. οι υπάλληλοι, οι κάτοικοι μιας περιοχής κ.α.). Με τις κανονιστικές δηλαδή πράξεις ρυθμίζεται κατά τρόπο απρόσωπο μία κατηγορία σχέσεων και προσδιορίζεται η κατηγορία των προσώπων που αφορά η ρύθμιση (βλ. σχετικά: <http://www.greeklaws.com/pubs/uploads/3131.pdf>)

5.2. ΑΠΟ ΤΟ ΕΓΧΑΡΤΟ ΣΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΕΓΓΡΑΦΟ

Η σταδιακή ενσωμάτωση των ΤΠΕ στη διοικητική διαδικασία, η επέκταση των ανοικτών δικτύων με τη γρήγορη, αποτελεσματική και με ελάχιστο κόστος ανταλλαγή πληροφοριών και η ταχύτητα των συναλλαγών επέφεραν τη νομοθετική «διεύρυνση» της έννοιας του εγγράφου / πράξης, με αποτέλεσμα, ως έγγραφα (δημόσια ή ιδιωτικά) να θεωρούνται πια και οι φωτογραφικές ή κινηματογραφικές αναπαραστάσεις και κάθε άλλη απεικόνιση, καθώς και η φωνοληψία,¹¹⁹ οι τηλεφωνικές αιτήσεις των πολιτών,¹²⁰ το fax και το ηλεκτρονικό έγγραφο.¹²¹

Αν και η διοικητική πράξη μορφολογικά είναι έγγραφου τύπου, εξαιτίας της καθιέρωσης της ΗΔ, ο κανόνας του έγγραφου τύπου έχει εκ των πραγμάτων υποβαθμιστεί. Η λεγόμενη επίσης «εσωτερική» δράση της ΔΔ, στο πλαίσιο της ΗΔ, επιδιώκει μεταξύ άλλων, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών με τη δημιουργία διοικητικών εγγράφων και πράξεων με ηλεκτρονικά μέσα.¹²² Παρ' όλα αυτά, η απεξάρτηση της διοικητικής πράξης από τον κανόνα της έντυπης μορφής, δεν την καθιστά αυτομάτως ηλεκτρονική, καθώς το διοικητικό έγγραφο π.χ., που αντί να παραχθεί με τη βοήθεια της κλασσικής γραφομηχανής συντάσσεται μέσω ενός Η/Υ, εκτυπώνεται και ακολουθεί την παραδοσιακή διαδικασία ως προς την υπογραφή και τη διακίνησή του, δεν αποτελεί ηλεκτρονική διοικητική πράξη.

Για να χαρακτηριστεί μια διοικητική πράξη ως «ηλεκτρονική», οφείλει να περιλαμβάνει ορισμένα χαρακτηριστικά στοιχεία, πρώτο εκ

¹¹⁹ Άρθρα 444, περ. 3 του ΚΠολΔ και 169, § 3, περ. β του ΚΔΔ/μίας

¹²⁰ Άρθρο 22, Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α)

¹²¹ Άρθρο 14, Ν. 2672/1998 (ΦΕΚ 290/Α)

¹²² Πανάγος Θ. (2007), «Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα. Η δημόσια ηλεκτρονική προμήθεια. Το νέο ενιαίο κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο», διδακτορική διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

των οποίων αποτελεί η διασύνδεσή της με το ψηφιοποιημένο διοικητικό περιβάλλον παραγωγής της, μια αυτοματοποιημένη δηλαδή διαδικασία (πληροφοριακό σύστημα) που εκτελεί ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα διοικητικής επεξεργασίας. Το δεύτερο στοιχείο αφορά στον τρόπο απόδοσης του περιεχομένου της στη σφαίρα ευθύνης του δημοσίου οργάνου ή φορέα, γεγονός που στην κλασική έντυπη μορφή της επιτυγχάνεται με την υπογραφή της. Στην περίπτωση αυτή η ηλεκτρονική διοικητική πράξη δύναται είτε να μην χρήζει υπογραφής, είτε να υπογράφεται με ψηφιακό αποτύπωμα δείγματος υπογραφής ή κωδικό, είτε να προβλέπεται αναγνωρισμένη ψηφιακή υπογραφή. Το τρίτο στοιχείο, αναφέρεται στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης, το οποίο και παράγει έννομα αποτελέσματα. Εδώ, η εγγύηση του αναλλοίωτου του περιεχομένου της που απορρέει από την έγγραφη αποτύπωσή της, στην ψηφιακή της έκδοση υποκαθίσταται από την ψηφιακή υπογραφή. Τέλος, ένα τέταρτο στοιχείο, αφορά στον τρόπο διάχυσης και διακίνησής της μέσα από το δίκτυο επικοινωνίας της ΔΔ με τους ενδιαφερόμενους πολίτες, που στην ψηφιοποιημένη διοίκηση εξυπηρετείται από τα δημόσια δίκτυα ηλεκτρονικής επικοινωνίας, τα οποία τελούν υπό την εγγύηση του κράτους.

Με βάση τα ανωτέρω ως *ηλεκτρονική διοικητική πράξη* δύναται να ορισθεί η *αυτοματοποιημένη*¹²³ *δήλωση της βούλησης της Διοίκησης, όπως*

¹²³ Η δήλωση βούλησης στην ηλεκτρονική διοικητική πράξη χαρακτηρίζεται ως *αυτοματοποιημένη*, καθώς παράγεται και διακινείται στο πλαίσιο λειτουργίας ενός οργανωμένου συστήματος πληροφορικής της ΔΔ, προορισμένο να εξυπηρετεί τους σκοπούς της ΔΔ. Επιπλέον, η πρωτοβουλία για την παραγωγή αυτής της «αυτοματοποιημένης δήλωσης βούλησης» της Διοίκησης ανήκει στον χρήστη του Η/Υ και στο εγκατεστημένο στον Η/Υ πρόγραμμα, ο οποίος προσαρμόζει αυτό το πρόγραμμα σύμφωνα με τη βούλησή του και προβαίνει σε επεξεργασία των δεδομένων που του παρέχονται από αυτό, παράγοντας πληροφορία, την οποία θα αξιοποιήσει για διοικητική δράση στα πλαίσια άσκησης των καθηκόντων του. Πάνω σ' αυτή τη βάση, ο χειριστής του Η/Υ αποτελεί επίσης το αρμόδιο διοικητικό όργανο, από το οποίο απορρέει η εν λόγω ηλεκτρονική διοικητική δήλωση βούλησης.

αυτή διαμορφώνεται σε ένα θεσμοθετημένο ψηφιακό διοικητικό περιβάλλον (ηλεκτρονική διοίκηση - προηγμένο διοικητικό πληροφοριακό σύστημα διαλειτουργικότητας)¹²⁴ και επικοινωνείται στους ενδιαφερόμενους πολίτες ως διοικητική πληροφορία, μέσα από ένα δημόσιο δίκτυο ηλεκτρονικής επικοινωνίας,¹²⁵ επιφέρει δε σε αυτούς, νομικές συνέπειες στην εν γένει κατάστασή τους ως πολιτών.¹²⁶

(Για περισσότερη ανάλυση των ανωτέρω, βλ σχετικά *Ψούνη-Ζορμπά Ν.*, «Δήλωση βουλήσεως μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή. Ένταξη στο σύστημα του ΑΚ. Δυνατότητες ακύρωσης», εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1988).

¹²⁴ Το άρθρο 8 του Ν. 3242/2004 προβλέπει ότι όλες οι διοικητικές συναλλαγές που συνδέονται με την έκδοση ατομικής πράξης δημόσιων φορέων, οι οποίες αφορούν την έκδοση πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων, με τα οποία βεβαιώνονται πραγματικά περιστατικά, στοιχεία ή έννομες σχέσεις, διενεργούνται και ολοκληρώνονται από την αρμόδια υπηρεσία και με χρήση ηλεκτρονικών μέσων και ιδίως *προηγμένων πληροφοριακών συστημάτων διαλειτουργικότητας*.

¹²⁵ Η χρησιμοποίηση από τη Διοίκηση του δημόσιου δικτύου ηλεκτρονικής επικοινωνίας κατά τη διαδικασία έκδοσης διοικητικών πράξεων αποτελεί υποχρέωσή της, η οποία προκύπτει από το ότι το δίκτυο αυτό συνιστά προαπαιτούμενο για την ανάπτυξη της ΗΔ, για την οποία περιλαμβάνονται μέτρα όπως *ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των δικτύων Η/Υ των δημοσίων υπηρεσιών, ολοκληρωμένες ηλεκτρονικές συναλλαγές, ανάπτυξη δικτυακών τόπων, τεχνολογικές καινοτομίες και βελτίωση των υποδομών* (άρθ. 1 § 2, περ. γ του Ν. 2880/2001 «Πρόγραμμα «ΠΟΛΙΤΕΙΑ» για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης») και από το ότι στο άρθρο 8 του Ν. 3242/2004 προβλέπεται ρητώς ότι *συναλλαγές που συνδέονται με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης διενεργούνται και ολοκληρώνονται και με χρήση ηλεκτρονικών μέσων*. Η σχετική υποχρέωση απορρέει από τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 5^Α για διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στην ΚτΠ.

¹²⁶ **Στράτη – Βάντζου Αλ.** (2011) «Στην εποχή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Ηλεκτρονική Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διοικητική Πράξη», διδακτορική διατριβή, Α.Π.Θ.

5.3. ΟΙ ΑΡΧΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΔΙΑΚΙΝΗΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ / ΠΡΑΞΕΩΝ ΜΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΑ ΜΕΣΑ

Η διακίνηση διοικητικών εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα και συγκεκριμένα μέσω fax και e-mail,¹²⁷ που αφορά την μεταξύ των δημόσιων φορέων επικοινωνία καθώς επίσης και την επικοινωνία τους με φυσικά πρόσωπα ή ενώσεις αυτών και με ΝΠΙΔ, έχει καθιερωθεί από το έτος 1999 με την διάταξη του άρθρου 14 § 1 του Ν. 2672/98 (ΦΕΚ 290/Α/28-12-98).

Οι ανωτέρω διατάξεις προέβλεπαν τη διακίνηση με fax μεταξύ των δημόσιων φορέων όλων, σχεδόν¹²⁸ των κατηγοριών διοικητικών εγγράφων, ενώ αναφέρονται περιοριστικά¹²⁹ τα μηνύματα που μπορούν να διακινούνται με e-mail. Επίσης, η με e-mail επικοινωνία μεταξύ φορέων της ΔΔ και λοιπών ενδιαφερομένων οντοτήτων περιοριζόταν ακόμα περισσότερο και αφορούσε μόνο αιτήσεις παροχής πληροφοριών και σχετικές απαντήσεις, που αποτελούν τον κύριο όγκο της έγγραφης επικοινωνίας μεταξύ ΔΔ και ιδιωτών, καθώς δεν πληρούνταν την εποχή

¹²⁷ Στο άρθρο 8 § 2 του Ν. 3242/2004 ορίζονται ως:

α. *τηλεμοιοτυπία (fax)*, η πιστή αναπαραγωγή από απόσταση εγγράφων με τη βοήθεια κατάλληλων τερματικών συσκευών και ως *τηλεμοιοτύπο*, το λαμβανόμενο αντίγραφο στην τερματική συσκευή λήψης

β. *ηλεκτρονικό ταχυδρομείο (e-mail)*, το σύστημα αποστολής και λήψης μηνυμάτων μέσω δικτύου από και προς την ηλεκτρονική διεύθυνση των χρηστών και ως *μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου*, η πληροφορία, το κείμενο ή αρχείο δεδομένων ή άλλο έγγραφο που μεταδίδεται με σύστημα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

¹²⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 8 § 6 του εν λόγω νόμου, εξαίρεση από την ως άνω διακίνηση προβλέπεται για τα απόρρητα έγγραφα, τα ευαίσθητα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα του πολίτη, τις αιτήσεις συμμετοχής σε διαδικασία πρόσληψης ή σε δημόσιο διαγωνισμό, τα έγγραφα για τα οποία η ισχύουσα νομοθεσία προβλέπει την υποβολή τους μόνο σε πρωτότυπα ή επικυρωμένα αντίγραφα, καθώς και τα έγγραφα που χρησιμοποιούνται ως δικαιολογητικά για την εξασφάλιση τίτλων πληρωμής και τα αποδεικτικά εισπραξής ανεξαρτήτως ποσού.

¹²⁹ Με e-mail μεταξύ φορέων της ΔΔ διακινούνται αποκλειστικά: Γνωμοδοτήσεις, Ερωτήματα, Αιτήσεις, Απαντήσεις, εγκύκλιοι, Οδηγίες, Εκθέσεις, Μελέτες, Πρακτικά, Στατιστικά Στοιχεία, Υπηρεσιακά Σημειώματα, Έγγραφοι Εισηγήσεις.

εκείνη οι τεχνικές προϋποθέσεις που θα εξασφάλιζαν σε ικανοποιητικό βαθμό τη βεβαιότητα για τη γνησιότητα της προέλευσης και του περιεχομένου του αποστελλόμενου μηνύματος.

Βασική προϋπόθεση για τη διακίνηση εγγράφων και μηνυμάτων αντίστοιχα με τους ανωτέρω τρόπους μεταξύ ΔΔ και φυσικών προσώπων ή ενώσεων αυτών είναι η συγκατάθεσή τους γι' αυτή τη μορφή επικοινωνίας. Παράλληλα, παρέχεται στα φυσικά πρόσωπα και στις ενώσεις αυτών, καθώς και στα ΝΠΙΔ η δυνατότητα επιλογής, μέσω υποβολής σχετικής δήλωσης, του μέσου με το οποίο επιθυμούν να λάβουν απάντηση. Σε διαφορετική περίπτωση τεκμαίρεται η συγκατάθεσή τους για τη διακίνηση της απάντησης με το ίδιο μέσο υποβολής του αιτήματός τους.

Ειδικότερα, για τη διακίνηση των εγγράφων με fax κρίθηκε απαραίτητη η ύπαρξη των κάτωθι προϋποθέσεων:

- Η συσκευή fax λήξης πρέπει να αφήνει ευκρινές αποτύπωμα,¹³⁰ ώστε να είναι δυνατή η αναγνώριση της συσκευής αποστολής, ενώ η συσκευή fax αποστολής πρέπει να εκδίδει δελτίο αποστολής.
- Τόσο το αποτύπωμα όσο και το δελτίο αποστολής πρέπει να περιλαμβάνουν οπωσδήποτε τους αριθμούς κλήσης των συσκευών fax αποστολέα και λήπτη, την ημερομηνία και ώρα αποστολής, καθώς και τον αριθμό της τρέχουσας σελίδας.
- Τα αποστελλόμενα με την συσκευή fax έγγραφα τόσο από τους δημόσιους φορείς όσο και από άλλες οντότητες πρέπει απαραίτητως, να συνοδεύονται από φύλλο αποστολής.
- Για έγγραφα που αποστέλλονται από δημόσιους φορείς, το φύλλο αποστολής πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής:
 - τον πλήρη τίτλο της αποστέλλουσας υπηρεσίας

¹³⁰ Ως αποτύπωμα νοείται η παράθεση των στοιχείων εκείνων που αποτυπώνει αυτόματα η συσκευή fax λήξης στο επάνω ή κάτω περιθώριο της λαμβανομένης σελίδας.

- τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας του αποστελλόμενου εγγράφου (όπως π.χ. τον πλήρη τίτλο της εκδούσας υπηρεσίας, τον αριθμό πρωτοκόλλου, την ημερομηνία έκδοσης, το θέμα που αφορά κλπ.)
 - τον αριθμό σελίδων του αποστελλόμενου εγγράφου και
 - τα στοιχεία του χειριστή της υπόθεσης (όπως το ονοματεπώνυμο, την ιδιότητα, τον αριθμό τηλεφώνου του και της συσκευής fax που χειρίζεται, καθώς και την υπογραφή του).
- Για έγγραφα που αποστέλλονται από άλλες οντότητες, το φύλλο αποστολής πρέπει να περιλαμβάνει οπωσδήποτε τα κατωτέρω στοιχεία:
 - ονοματεπώνυμο ή επωνυμία, διεύθυνση κατοικίας ή έδρας, αριθμό τηλεφώνου και συσκευής fax (αν υπάρχει) του ιδιώτη που υπογράφει το έγγραφο και την ημερομηνία έκδοσής του
 - τον αριθμό σελίδων του αποστελλόμενου εγγράφου. Αν ο αποστολέας είναι νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων, το φύλλο αποστολής πρέπει να περιέχει και τα στοιχεία του χειριστή της υπόθεσης, ομοίως ως άνω.

Με ρητή πρόβλεψη του νόμου τα εισερχόμενα με fax έγγραφα πρωτοκολλούνται στις υπηρεσίες με την ημερομηνία λήψης και κατά τη σειρά λήψης τους, ενώ καθιερώνεται το τεκμήριο, ότι το αποστελλόμενο με fax έγγραφο έχει ληφθεί κανονικώς και πλήρως, αν ο παραλήπτης δεν ζητήσει σε εύλογο χρονικό διάστημα τηλεφωνικώς ή με fax την εκ νέου αποστολή του.

Τα απαραίτητα στοιχεία για τη διακίνηση με e-mail μηνυμάτων μεταξύ των δημοσίων φορέων, είναι:

- η διεύθυνση e-mail αποστολέα και λήπτη,

- ο πλήρης τίτλος της αποστέλλουσας υπηρεσίας
- τα στοιχεία προσδιορισμού της ταυτότητας του αποστελλόμενου μηνύματος (όπως π.χ. η ημερομηνία έκδοσης, το θέμα που αφορά κλπ.) και
- τα στοιχεία του χειριστή της υπόθεσης, ομοίως ως άνω.

Τέλος, προβλεπόταν ότι, εφόσον τηρούνται οι ανωτέρω προϋποθέσεις και η διαδικασία έκδοσής του, το fax έχει την ισχύ του μεταβιβαζομένου εγγράφου, δηλαδή, την αποδεικτική ισχύ του πρωτοτύπου. Η άποψη αυτή υιοθετήθηκε από τον νομοθέτη, επειδή η διαδικασία και τα τεχνικά χαρακτηριστικά, τα οποία έχουν διαμορφωθεί κατά την τεχνολογική εξέλιξη για την παραγωγή και την αποστολή του fax οδηγούν στην αποδοχή της άποψης ότι το εν λόγω μέσο επικοινωνίας συνιστά μηχανική απεικόνιση κατά την έννοια του άρθρου 444 § 3 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και επομένως, εξομοιώνεται ως προς την μεταχείρισή του ως αποδεικτικού μέσου, με τα ιδιωτικά έγγραφα.¹³¹

¹³¹ Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. αριθ. πρωτ. ΔΙΑΔΠ/Α1/2523/99: «Διακίνηση εγγράφων μεταξύ Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ και ιδιωτών με ηλεκτρονικά μέσα (τηλεομοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο). Διευκρινίσεις στις διατάξεις του άρθρου 14, Ν. 2672/1998 (ΦΕΚ 290/Α')»

5.4. ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΕΓΓΡΑΦΟ

Ο πρόσφατα ψηφισθείς Ν. 3979/2011¹³² που αποτελεί το νέο νομοθετικό πλαίσιο για την ΗΔ, εισάγει κάποιες καινοτομίες, οι βασικότερες των οποίων είναι:

- Η ενίσχυση του επιπέδου προστασίας προσωπικών δεδομένων του χρήστη υπηρεσιών ΗΔ
- Η θέσπιση ισοτιμίας νομικής και αποδεικτικής ισχύος έντυπων και ηλεκτρονικών εγγράφων
- Η ίδρυση δικτυακού τόπου (site) για συμμετοχή του πολίτη στη διαδικασία βελτίωσης της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών
- Η δυνατότητα ενημέρωσης και ελέγχου του πολίτη της πορείας της υπόθεσής του μέσω του ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου
- Η δυνατότητα αυτεπάγγελτης αναζήτησης εγγράφων και εν γένει η απαλλαγή από υποχρέωση επικύρωσης αντιγράφων
- Η δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής εγγράφων
- Η πρόβλεψη για κοινή χρήση υποδομών, ΤΠΕ και δεδομένων από δημόσιες υπηρεσίες
- Η διενέργεια ηλεκτρονικών οικονομικών συναλλαγών των πολιτών / επιχειρήσεων ως δικαιούχων ή ως οφειλετών
- Η αναμόρφωση της διάρθρωσης της ΔΔ.¹³³

Σύμφωνα με το ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο *ηλεκτρονικό έγγραφο* αποτελεί κάθε μέσο, το οποίο χρησιμοποιείται από υπολογιστικό –

¹³² Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16-6-2011) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»

¹³³ http://www.infostrag.gr/syros/wp-content/uploads/2011/07/Mitrou_Antoniou.pdf

πληροφοριακό σύστημα, με ηλεκτρονικό, μαγνητικό ή άλλο τρόπο, για εγγραφή, αποθήκευση, παραγωγή ή αναπαραγωγή στοιχείων που δεν μπορούν να αναγνωστούν άμεσα, όπως και κάθε μαγνητικό, ηλεκτρονικό ή άλλο υλικό, στο οποίο εγγράφεται οποιαδήποτε πληροφορία, εικόνα, σύμβολο ή ήχος, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό, εφόσον το εν λόγω περιεχόμενο επιφέρει έννομες συνέπειες ή προορίζεται ή είναι πρόσφορο να αποδείξει γεγονότα που μπορούν να έχουν έννομες συνέπειες.

Στο άρθρο 12 του ως άνω νόμου προβλέπεται η έκδοση διοικητικών πράξεων, η σύνταξη και η τήρηση κάθε είδους διοικητικών εγγράφων, καθώς και η διακίνηση, διαβίβαση, κοινοποίηση και ανακοίνωσή τους με χρήση ΤΠΕ τόσο μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα όσο και μεταξύ αυτών και φυσικών προσώπων ή Ν.Π.Ι.Δ. Κατ' εξουσιοδότησή του εκδόθηκε σχετική Υπουργική Απόφαση (στο εξής: ΥΑ),¹³⁴ με την οποία ρυθμίζονται οι διαδικασίες έκδοσης των ηλεκτρονικών δημοσίων εγγράφων, το κύρος και η αποδεικτική ισχύ τους, η πρόσβαση σε αυτά, η διακίνησή τους καθώς και τα πρότυπα και οι τεχνικές προδιαγραφές της μορφής τους και τίθεται καταληκτική ημερομηνία δύο (2) ετών από την έναρξη ισχύος της, μετά το πέρας της οποίας οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να εκδίδουν δημόσια έγγραφα με βάση τις προδιαγραφές που αυτή θέτει.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά στα πρότυπα και τα δομικά στοιχεία του, η ως άνω ΥΑ ορίζει ότι κάθε ηλεκτρονικό δημόσιο έγγραφο¹³⁵ περιλαμβάνει το ωφέλιμο φορτίο του,¹³⁶ τα μεταδεδομένα¹³⁷

¹³⁴ Βλ. σχετικά την αριθ. πρωτ. Φ.40.4/3/1031/12 (ΦΕΚ 1317/Β/23-4-2012) απόφαση του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: «Ρυθμίσεις για το Ηλεκτρονικό Δημόσιο Έγγραφο»

¹³⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 1 § 1 της ΥΑ αριθ. πρωτ. Φ.40.4/3/1031/12 (ΦΕΚ 1317/Β/23-4-2012) ως *ηλεκτρονικό δημόσιο έγγραφο* νοείται κάθε ηλεκτρονικό έγγραφο που εκδίδεται από δημόσια υπηρεσία ή φορέα, από το οποίο προκύπτει με μηχαναγνώσιμο τρόπο η εκδούσα αρχή, η ημερομηνία έκδοσης και είναι δυνατή η ανίχνευση οποιασδήποτε αλλοίωσής του μετά την έκδοση ή υπογραφή του.

που το χαρακτηρίζουν, καθώς και στοιχεία που επιβεβαιώνουν τη γνησιότητά του, η οποία επιβεβαιώνεται με την ψηφιακή υπογραφή.¹³⁸ Τα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα παράγονται είτε πλήρως αυτοματοποιημένα μέσω ειδικού πληροφοριακού συστήματος που συνθέτει κατάλληλα στοιχεία δεδομένων, είτε μέσω ηλεκτρονικής εφαρμογής γραφείου, είτε μέσω ψηφιοποίησης έντυπου εγγράφου.

Σύμφωνα με τη διαδικασία έκδοσης των ηλεκτρονικών δημοσίων εγγράφων, κάθε δημόσια υπηρεσία μεριμνά για την ενσωμάτωση των μεταδεδομένων στο ωφέλιμο φορτίο του ηλεκτρονικού δημοσίου εγγράφου και τηρεί μόνιμα τη συσχέτισή τους, χωρίς δυνατότητα αλλαγής τους μετά την έκδοσή του, η οποία ούτως ή άλλως δεν επιτρέπεται σε κανένα στάδιο της διαδικασίας διαχείρισης του ηλεκτρονικού δημοσίου εγγράφου, με εξαίρεση τις αλλαγές που απαιτούνται για τη διόρθωση λαθών ή παραλείψεων στις αρχικά οριζόμενες τιμές πριν από την έκδοσή του. Οι δημόσιες υπηρεσίες που εκδίδουν ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα, τα υπογράφουν με προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή (ψηφιακή) που εφαρμόζεται στο ωφέλιμο φορτίο του ηλεκτρονικού εγγράφου και στα μεταδεδομένα που το συνοδεύουν. Αν απαιτείται η υπογραφή περισσότερων του ενός πρόσωπων, το έγγραφο αποστέλλεται με τη χρήση ΤΠΕ στους εμπλεκόμενους και υπογράφεται διαδοχικά.

Ρητώς προβλέπεται επίσης ότι τα αντίγραφα εγγράφων που παράγονται με ΤΠΕ έχουν ισχύ ακριβούς αντιγράφου, υπό την

¹³⁶ Οπ.π. στην § 4, *ωφέλιμο φορτίο ηλεκτρονικού δημοσίου εγγράφου* αποτελεί το μέρος του ηλεκτρονικού εγγράφου που περιλαμβάνει όλη την επιχειρησιακή πληροφορία ενός εγγράφου και ακολουθεί είτε κάποιο διεθνές ή διαδεδομένο πρότυπο ηλεκτρονικού εγγράφου είτε προκύπτει από την ψηφιοποίηση ενός εγγράφου που ήταν σε έντυπη μορφή.

¹³⁷ Οπ.π. στην § 2, ως *μεταδεδομένα ηλεκτρονικών εγγράφων* ορίζονται τα σύνολα πληροφορίας που συνοδεύουν και χαρακτηρίζουν τα ηλεκτρονικά έγγραφα και επιτρέπουν την ανεύρεση, κατανόηση και επιβεβαίωση της γνησιότητάς τους από ανθρώπους ή συστήματα.

¹³⁸ Με βάση τα τεχνικά πρότυπα που ορίζονται στην Απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2011/130/ΕΕ της 25ης Φεβρουαρίου 2011

προϋπόθεση ότι το πρωτότυπο ηλεκτρονικό ή έντυπο έγγραφο βρίσκεται στην κατοχή της δημόσιας υπηρεσίας και κατά τη διαδικασία της καταχώρισης, ψηφιοποίησης, αναπαραγωγής και εκτύπωσής του καθίσταται δυνατή η ταύτιση του πρωτοτύπου με το ηλεκτρονικό αντίγραφο ή το αντίγραφο φέρει προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή (ψηφιακή) και ασφαλή χρονοσήμανση. Η δημόσια υπηρεσία δύναται να ψηφιοποιεί ή να αναπαράγει με χρήση ΤΠΕ έντυπα έγγραφα που εκδίδει ή έχει εκδώσει ή άλλα δημόσια και ιδιωτικά έγγραφα που κατέχει στο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων της και να πιστοποιεί την ταύτιση του πρωτοτύπου με το ακριβές ηλεκτρονικό αντίγραφο, βεβαιώνοντας την ακεραιότητα και αυθεντικότητά του. Η εκτύπωση επίσης εγγράφου με χρήση ΤΠΕ επέχει θέση ακριβούς αντιγράφου, εφόσον επικυρώνεται από δημόσια αρχή που δύναται να ελέγχει την ταύτιση του πρωτοτύπου με το εκτυπωμένο αντίγραφο εγγράφου, ενώ δεν απαιτείται επικύρωση στην περίπτωση που το έγγραφο έχει παραχθεί από δημόσια υπηρεσία και τηρείται από αυτήν ή άλλη δημόσια υπηρεσία και είναι δυνατόν με χρήση ΤΠΕ να επιβεβαιωθεί η ακρίβεια και η ισχύς του.

Όπως χαρακτηριστικά ορίζει το ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο, τα ηλεκτρονικά έγγραφα που συντάσσονται από δημόσιο όργανο και φέρουν προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή (ψηφιακή) του εξουσιοδοτημένου οργάνου που βασίζεται σε αναγνωρισμένο πιστοποιητικό και δημιουργείται από ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής, έχουν την ίδια νομική και αποδεικτική ισχύ με τα έγγραφα που φέρουν ιδιόχειρη υπογραφή και σφραγίδα. Στο άρθρο 13 του ως άνω νόμου προβλέπεται ότι τα ηλεκτρονικά διοικητικά έγγραφα φέρουν υποχρεωτικά ασφαλή χρονοσήμανση,¹³⁹ επί της οποίας εκδόθηκε σχετική ΥΑ,¹⁴⁰ που

¹³⁹Αλληλουχία χαρακτήρων ή στοιχεία που δηλώνουν με ασφάλεια την ημερομηνία και ώρα που έχει λάβει χώρα μία πράξη ή ενέργεια και εκδίδεται από πάροχο υπηρεσιών χρονοσήμανσης.

περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη διαδικασία και τον τρόπο ηλεκτρονικής επιβεβαίωσης της λήψης και της ασφαλούς χρονοσήμανσης, τις προδιαγραφές και τα πρότυπα του συστήματος για τη γνωστοποίηση εγγράφων σε φυσικά πρόσωπα ή Ν.Π.Ι.Δ. με χρήση ΤΠΕ και την ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και φυσικών προσώπων ή ΝΠΙΔ.

Τέλος, με το άρθρο 17 του ανωτέρω νόμου ρυθμίζεται η ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων μεταξύ δημοσίων υπηρεσιών και τίθεται ως προϋπόθεση η τήρηση των όρων ασφαλείας στο επίπεδο που κάθε φορά επιβάλλεται από τη φύση των διακινούμενων εγγράφων και επιβεβαιώνεται η ταυτότητα (αυθεντικοποίηση) των δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων. Προβλέπεται ακόμη, ότι οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να αναζητούν δημόσια έγγραφα ή έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή τους ή στην κατοχή άλλων δημοσίων υπηρεσιών, να τα διακινούν και να τα διαβιβάζουν με χρήση ΤΠΕ, εφόσον είναι αναγκαίο για τη διεκπεραίωση διαδικασίας, συναλλαγής ή αιτήματος φυσικού προσώπου ή Ν.Π.Ι.Δ., εφόσον βεβαίως το πρόσωπο αυτό έχει συγκατατεθεί στην αναζήτηση και διακίνηση αυτών των εγγράφων. Σε κάθε περίπτωση οι δημόσιες υπηρεσίες κάνουν χρήση ΤΠΕ στη μεταξύ τους επικοινωνία, διακίνηση και ανταλλαγή εγγράφων και δεδομένων εφαρμόζοντας τα πρότυπα και τις τεχνικές, με βάση το ισχύον Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης,¹⁴¹ προκειμένου να εξασφαλίσουν το απαιτούμενο επίπεδο διαλειτουργικότητας.

¹⁴⁰Βλ. σχετικά την αριθ. πρωτ. Φ.40.4/163/13 (ΦΕΚ 586/Β/14-3-2013) απόφαση του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: «Ρυθμίσεις για: α) τη διαδικασία και τον τρόπο ηλεκτρονικής επιβεβαίωσης της λήψης και της ασφαλούς χρονοσήμανσης, β) τις προδιαγραφές και τα πρότυπα του συστήματος για τη γνωστοποίηση εγγράφων σε φυσικά πρόσωπα ή Ν.Π.Ι.Δ. με χρήση ΤΠΕ και γ) την ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα και των φυσικών προσώπων ή ΝΠΙΔ»

¹⁴¹ Το προβλεπόμενο στο άρθρο 27 του Ν. 3731/2008 ισχύον Πλαίσιο Παροχής Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κυρώθηκε με την αριθ. πρωτ. Φ.40.4/1/989

5.5. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΤΟ ΕΓΧΑΡΤΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΕΓΓΡΑΦΟ

Σύμφωνα με την παραδοσιακή έννοια του εγγράφου και της υπογραφής, η υπογραφή τίθεται πάνω στο ίδιο το έγγραφο και αποτελεί τη χειρόγραφη αποτύπωση από ένα φυσικό πρόσωπο του ονοματεπωνύμου του ή οποιουδήποτε σημείου ή σύμβολου που προσδιορίζει την ταυτότητά του, με την οποία εκφράζει τη βούλησή του να δεσμευθεί από αυτό. Η παραδοσιακή μορφή της υπογραφής καθιερώθηκε για πρώτη φορά στα μέσα του 16^{ου} αιώνα από το γαλλικό σύστημα δικαίου, επιτελώντας τρεις (3) βασικές λειτουργίες. Ειδικότερα, η υπογραφή του εκδότη ενός εγγράφου:

- φέρει την έγκυρη εκδήλωση της βούλησής του¹⁴²
- πιστοποιεί την προέλευσή του από αυτόν, την ταυτότητα δηλαδή του υπογράφοντος, ενώ επίσης,
- αποτελεί ένα ιδιαίτερης σημασίας αποδεικτικό μέσο σε περίπτωση δικαστικής διένεξης.

Επιπρόσθετα, η υπογραφή μπορεί να επιτελεί μια ποικιλία λειτουργιών εξαρτώμενων από τη φύση του υπογεγραμμένου εγγράφου. Μια υπογραφή π.χ. μπορεί να βεβαιώνει την πρόθεση του μέρους να δεσμευθεί από το περιεχόμενο του υπογεγραμμένου συμβολαίου, την πρόθεση του προσώπου να πιστοποιήσει την σύνταξη του εγγράφου από το ίδιο, την πρόθεση του προσώπου να συσχετιστεί με το περιεχόμενο ενός εγγράφου συντεταγμένου από τρίτο πρόσωπο, με την έννοια ότι εγκρίνει

(ΦΕΚ 1301/Β/12-4-2012) απόφαση του Υφυπουργού Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

¹⁴² Βλ. σχετικά και άρθρο 160 § 1 του Αστικού Κώδικα

και υιοθετεί τα περιεχόμενα του εγγράφου ή και το γεγονός ότι ένα πρόσωπο βρισκόταν σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή σε ορισμένο τόπο.

Περαιτέρω, η ιδιόχειρη υπογραφή εξασφαλίζει την εξατομίκευση του συντάκτη του εγγράφου, αφού σε κάθε πρόσωπο αντιστοιχεί ένας μοναδικός και προσωπικός γραφικός χαρακτήρας, έτσι ώστε καθίσταται, αν και όχι αδύνατη,¹⁴³ δύσκολη η απομίμηση της υπογραφής από τρίτα πρόσωπα και διευκολύνεται ο έλεγχος της γνησιότητάς της με βάση ατομικά δείγματα υπογραφής.

Στην ευρύτερη έννοια της υπογραφής εμπίπτουν και άλλα είδη που θεωρούνται εξίσου επαρκή να εκπληρώσουν τις απαιτήσεις της κλασικής υπογραφής, όπως η σφραγίδα, η διάτρηση, η με μηχανικά μέσα υπογραφή ή και τα στοιχεία του αποστολέα τυπωμένα σε επιστολή. Τέλος, σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτείται ένας συνδυασμός της ιδιόχειρης υπογραφής με πρόσθετες διαδικασίες ασφάλειας, όπως η επιβεβαίωσή της από μάρτυρες.¹⁴⁴

Η ΗΔ στηρίζεται και εμπεδώνεται μέσω του ηλεκτρονικού εγγράφου, το οποίο έρχεται να αντικαταστήσει σταδιακά το «βασιλείο του χαρτιού» της συμβατικής διοίκησης.¹⁴⁵ Το ηλεκτρονικό έγγραφο δεν αποτελεί ένα φυσικό αντικείμενο, αλλά στην πραγματικότητα είναι μια σειρά δυαδικών ψηφίων (bits) 0 και 1, αποθηκευμένων συνήθως σε κάποιο ψηφιακό μέσο, π.χ. στο μαγνητικό δίσκο ενός Η/Υ και στο οποίο ως ανάλογο της φυσικής υπογραφής χρησιμοποιείται η ηλεκτρονική υπογραφή. Για να μπορεί η ηλεκτρονική υπογραφή να αποτελέσει το λειτουργικό υποκατάστατο της ιδιόχειρης υπογραφής, θα πρέπει να είναι

¹⁴³ Όπως είναι προφανές, ούτε στην περίπτωση της ιδιόχειρης υπογραφής υπάρχει απόλυτη ασφάλεια, αφού είναι γεγονός ότι μια υπογραφή μπορεί να πλαστογραφηθεί, να μεταφερθεί από ένα έγγραφο σε άλλο ή να τροποποιηθεί ένα έγγραφο μετά την υπογραφή του.

¹⁴⁴ **Μιχαηλίδου Χρ.**, «Το πρόβλημα της ηλεκτρονικής υπογραφής», διαθέσιμο σε: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18381>

¹⁴⁵ **Κόμνιος Κ.**, «Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (E-Government) και οι ηλεκτρονικές υπογραφές στη δημόσια διοίκηση», Περιοδικό Δίκη, Αύγουστος – Σεπτέμβριος 2003

σε θέση να εκπληρώνει τις βασικές τουλάχιστον λειτουργίες της τελευταίας, να εξασφαλίζει δηλαδή τη γνησιότητα, την εμπιστευτικότητα και την ακεραιότητα του υπογραφόμενου εγγράφου καθώς και τη μη αποποίηση της ευθύνης του υπογράφοντα (θα πρέπει δηλαδή με κάποιο τρόπο η υπογραφή να συνδέεται με κάποιο συγκεκριμένο πρόσωπο).¹⁴⁶

Με τον όρο «ηλεκτρονική υπογραφή» δεν νοείται η αποτύπωση της υπογραφής με ηλεκτρονικά μέσα, ούτε η μεταβίβαση μιας ιδιόχειρης υπογραφής με ηλεκτρονικά μέσα, αλλά ένα ευρύτερο σύνολο μεθόδων υπογραφής για τον προσδιορισμό του συντάκτη του ηλεκτρονικού μηνύματος που περιλαμβάνει ως ασφαλέστερη μορφή τη λεγόμενη «ψηφιακή υπογραφή». Συνεπώς, υπάρχουν πολλοί τρόποι ηλεκτρονικής υπογραφής, από την ατελέστερη μορφή των γνωστών από τις τραπεζικές κάρτες μυστικών κωδικών αριθμών (PIN) μέχρι πιο σύνθετες περιπτώσεις με χρήση κρυπτογραφικών μεθόδων.¹⁴⁷ Μια περίπτωση «ηλεκτρονικής» υπογραφής αποτελεί επίσης η ψηφιακή εικόνα (digitized image) μιας χειρόγραφης υπογραφής, η οποία μπορεί να συνοδεύει ένα ηλεκτρονικό έγγραφο, η αξιοπιστία της οποίας όμως είναι χαμηλή.¹⁴⁸

Εν κατακλείδι, μόνο οι ηλεκτρονικές υπογραφές που παράγονται με τη βοήθεια της κρυπτογραφίας και ονομάζονται «ψηφιακές», όπως θα περιγραφεί στη συνέχεια, συνιστούν αξιόπιστη διαδικασία υπογραφής ηλεκτρονικών εγγράφων, καθώς αποτελούν μια ασφαλή μέθοδο διαπίστωσης τόσο του εκδότη ηλεκτρονικού κειμένου όσο και της γνησιότητας και του αναλλοίωτου του περιεχομένου ενός ηλεκτρονικού μηνύματος, ότι δηλαδή πιστοποιεί η ιδιόχειρη υπογραφή σε ένα έντυπο έγγραφο.

¹⁴⁶ Μήτρου Λ., (2011), «Νομικά ζητήματα ηλεκτρονικών συναλλαγών – ηλεκτρονικές υπογραφές», διαθέσιμο σε: www.icsd.aegean.gr/website_files/proptyxiako/245495223.doc

¹⁴⁷ Οπ. π., Μιχαηλίδου Χρ., «Το πρόβλημα της ηλεκτρονικής υπογραφής»

¹⁴⁸ Οπ. π., Μήτρου Λ., «Νομικά ζητήματα ηλεκτρονικών συναλλαγών – ηλεκτρονικές υπογραφές»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Η ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ

6.1. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ

Σε διεθνές επίπεδο, η νομική αναγνώριση της ψηφιακής υπογραφής ξεκίνησε από τα μέσα της δεκαετίας του '90 με τη θέσπιση νομοθετικών διατάξεων σε διάφορα κράτη. Το πρώτο νομοθετικό κείμενο που ρύθμισε την ψηφιακή υπογραφή βασισμένη στη μέθοδο των ασύμμετρων αλγορίθμων είναι ο νόμος περί ψηφιακής υπογραφής της Πολιτείας Γιούτα (Utah) των ΗΠΑ που ισχύει από 9 Μαρτίου 1995.

Σε διεθνές επίπεδο διακρίνονται δυο (2) κυρίως νομικές προσεγγίσεις:

- Η *μινιμαλιστική* προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία «κάθε αξιόπιστη τεχνολογική μέθοδος απόδειξης της προέλευσης και της αυθεντικότητας των ψηφιακών δεδομένων πρέπει να γίνεται νομικώς αποδεκτή». Ειδικότερα, σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, θεωρείται επαρκής η πρόβλεψη της νομοθεσίας ότι, όπου απαιτείται υπογραφή, πρέπει να υπάρχει μια μέθοδος που να προσδιορίζει τον υπογράφοντα και την έγκρισή του για το περιεχόμενο του εγγράφου και η αξιοπιστία της μεθόδου να είναι ανάλογη με το σκοπό για τον οποίο χρησιμοποιείται το έγγραφο.¹⁴⁹ Την προσέγγιση αυτή ακολούθησαν κράτη όπως οι Η.Π.Α., ο Καναδάς, η Μεγ. Βρετανία (στο προϊσχύον της σχετικής Οδηγίας 1999/93/ΕΚ εθνικό δίκαιο), η Αυστραλία, κ.α.
- Η *αναλυτική* προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία «μόνο συγκεκριμένες τεχνολογικές μέθοδοι, οι οποίες ικανοποιούν συγκεκριμένα κριτήρια ασφάλειας και αξιοπιστίας, αναγνωρίζονται

¹⁴⁹ Οπ. π., Μήτρου Λ., «Νομικά ζητήματα ηλεκτρονικών συναλλαγών – ηλεκτρονικές υπογραφές»

άμεσα ως νομικά ισότιμες με τις ιδιόχειρες υπογραφές», με βάση την οποία είχαν διαμορφώσει την εθνική τους νομοθεσία χώρες όπως η Γερμανία, η Ιταλία, η Εσθονία, η Πολιτεία Utah των ΗΠΑ (πριν την έκδοση του Ομοσπονδιακού Νόμου των ΗΠΑ, η οποία υιοθέτησε την μινιμαλιστική προσέγγιση) κ.α.¹⁵⁰

6.2. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ – Η ΟΔΗΓΙΑ 1999/93/ΕΚ

Οι πρώτοι προβληματισμοί για τη σημασία της ψηφιακής υπογραφής στην ανάπτυξη των συναλλαγών στον τότε διαμορφούμενο κυβερνοχώρο και για την ανάγκη θέσπισης σχετικού θεσμικού πλαισίου είχαν παρουσιασθεί από την Επιτροπή ήδη από το 1994 στην Πράσινη Βίβλο της για την ασφάλεια των πληροφοριακών συστημάτων.¹⁵¹ Μετά την Ανακοίνωση που υπέβαλε η Επιτροπή προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στις 8 Οκτωβρίου 1997 για «την κατοχύρωση της ασφάλειας στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες – προς ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο για τις ψηφιακές υπογραφές και την κρυπτογραφία»,¹⁵² την 1^η Δεκεμβρίου 1997 το Συμβούλιο την κάλεσε να υποβάλλει άμεσα πρόταση σχετικής Οδηγίας, με σκοπό τη θέσπιση ενιαίων κανόνων για τη χρήση και τη νομική αναγνώριση των ηλεκτρονικών υπογραφών.

Η θέσπιση της Οδηγίας θα λειτουργούσε επιπλέον ως προληπτικό μέτρο αποφυγής προβλημάτων που ενδεχομένως θα ανέκυπταν λόγω της

¹⁵⁰Τελική Έκθεση Ομάδας Εργασίας E-2, με θέμα: «Ηλεκτρονικές Υπογραφές και Ηλεκτρονικά Πιστοποιητικά Ταυτοποίησης (Τεχνική & Νομική προσέγγιση)», Μάρτιος 2004, διαθέσιμο σε: <http://www.ebusinessforum.gr/teams/teamsall/view/index.php?ctn=70&language=el>

¹⁵¹ **Καραγιάννης Β.**, «Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο για τις ηλεκτρονικές υπογραφές – η Οδηγία 99/93/ΕΚ», ΔΕΕ (6) 2000

¹⁵² COM (1997) 503 FINAL

έλλειψης νομοθετικού πλαισίου ή της θέσπισης διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων για τις ηλεκτρονικές υπογραφές. Αξίζει να σημειωθεί, ότι το άρθρο 3 του από 22 Ιουλίου 1997 ψηφισθέντα στη Γερμανία νόμου για τα Πολυμέσα, αναφερόταν στις ψηφιακές υπογραφές, ενώ στην Ιταλία επίσης είχε ψηφισθεί ο Ν. 59/1997 για τις ψηφιακές υπογραφές, που θεωρούσε την κρυπτογράφηση ενός ηλεκτρονικού εγγράφου με τη χρήση μυστικού κλειδιού ως ισοδύναμη με μια ιδιόχειρη υπογραφή,¹⁵³ ενώ μέχρι να υιοθετηθεί η σχετική Οδηγία, στην Ελλάδα, είχε ψηφιστεί ο Ν. 2672/1998, ο οποίος, όπως προαναφέρθηκε, στο άρθρο 14 § 1, εδ. ε προέβλεπε τη χρήση ψηφιακής υπογραφής για τη διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα στις υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ.

Η σχετική Οδηγία 1999/93/ΕΚ που υιοθετήθηκε τελικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο την 13^η Δεκεμβρίου 1999, απετέλεσε το κοινοτικό πλαίσιο για τις ηλεκτρονικές υπογραφές.¹⁵⁴ Η ΕΕ ακολουθώντας μία προσέγγιση δύο (2) βαθμίδων που συνδυάζει τη μινιμαλιστική και την αναλυτική προσέγγιση, διακρίνει την «ηλεκτρονική υπογραφή», ορίζοντάς την ως «*δεδομένα σε ηλεκτρονική μορφή, τα οποία είναι συνημμένα ή λογικά συσχετιζόμενα με άλλα ηλεκτρονικά δεδομένα και τα οποία χρησιμεύουν ως μέθοδος απόδειξης της γνησιότητας*», από την «προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή», δηλαδή την «ψηφιακή υπογραφή», η οποία πρέπει να ανταποκρίνεται στις εξής απαιτήσεις:

- να συνδέεται μονοσήμαντα με τον υπογράφοντα¹⁵⁵
- να δύναται να ταυτοποιήσει τον υπογράφοντα

¹⁵³ Οπ. π., Μηχαηλίδου Χ., «Το πρόβλημα της ψηφιακής υπογραφής»

¹⁵⁴ ΕΕ αριθ. L 013 της 19-01-2000 σ. 0012 - 0020

¹⁵⁵ Σύμφωνα με την Οδηγία, ως υπογράφων ορίζεται το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατέχει διάταξη δημιουργίας υπογραφής, διαμορφωμένο δηλαδή υλικό ή λογισμικό που χρησιμοποιείται για την εφαρμογή των δεδομένων δημιουργίας της υπογραφής (μια έξυπνη κάρτα ή ο μαγνητικός δίσκος ενός υπολογιστή σε συνδυασμό με το αντίστοιχο λογισμικό) και ενεργεί είτε για λογαριασμό του είτε εξ ονόματος φυσικού ή νομικού προσώπου ή φορέα που αντιπροσωπεύει.

- να έχει δημιουργηθεί με μέσα που ο υπογράφων μπορεί να διατηρήσει υπό τον αποκλειστικό του έλεγχο¹⁵⁶
- να συνδέεται με τα δεδομένα στα οποία αναφέρεται, με τρόπο που να μπορεί να εντοπισθεί οποιαδήποτε επακόλουθη αλλοίωσή τους.

Ως προς τις έννομες συνέπειες των ηλεκτρονικών υπογραφών, η Οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη - μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι προηγμένες ηλεκτρονικές υπογραφές που βασίζονται σε αναγνωρισμένο πιστοποιητικό¹⁵⁷ και οι οποίες δημιουργούνται από ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής¹⁵⁸ ικανοποιούν τις νομικές απαιτήσεις υπογραφής

¹⁵⁶Οπ. π., ως δεδομένα δημιουργίας υπογραφής ορίζονται κάποια μονοσήμαντα δεδομένα, όπως κώδικες ή ιδιωτικά κλειδιά κρυπτογραφίας, που χρησιμοποιούνται από τον υπογράφο για τη δημιουργία ηλεκτρονικής υπογραφής. Ο όρος αναφέρεται στο ιδιωτικό κλειδί, όπως θα δούμε παρακάτω, ενώ ο όρος «δεδομένα επαλήθευσης υπογραφής» δηλαδή δεδομένα, όπως κώδικες ή δημόσια κρυπτογραφικά κλειδιά, τα οποία χρησιμοποιούνται με σκοπό την επαλήθευση μιας ηλεκτρονικής υπογραφής, αναφέρεται στο δημόσιο κλειδί. Τέλος, ως διάταξη επαλήθευσης υπογραφής ορίζεται το υλικό ή λογισμικό που χρησιμοποιείται για την επαλήθευση του δημόσιου κλειδιού.

¹⁵⁷Οπ.π., ως πιστοποιητικό ορίζεται μια ηλεκτρονική βεβαίωση που συνδέει δεδομένα επαλήθευσης υπογραφής με ένα πρόσωπο και επιβεβαιώνει την ταυτότητά του, ενώ ως αναγνωρισμένο πιστοποιητικό ορίζεται το πιστοποιητικό που ανταποκρίνεται στις οριζόμενες στο παράρτημα I της Οδηγίας απαιτήσεις και εκδίδεται από πάροχο υπηρεσιών πιστοποίησης, δηλαδή φορέα ή φυσικό ή νομικό πρόσωπο που εκδίδει πιστοποιητικά ή παρέχει άλλες υπηρεσίες, συναφείς με τις ηλεκτρονικές υπογραφές, ο οποίος πληροί τις οριζόμενες στο παράρτημα II της Οδηγίας απαιτήσεις, οι οποίες συνοπτικά αναφέρουν ότι ο φορέας οφείλει να:

- λειτουργεί με επαρκή ασφάλεια
- λαμβάνει κατάλληλα μέτρα για να επαληθεύσει την ταυτότητα αυτών για τους οποίους εκδίδει πιστοποιητικά
- απασχολεί εκπαιδευμένο προσωπικό, το οποίο διαθέτει κατάλληλα προσόντα
- χρησιμοποιεί αξιόπιστα συστήματα υπολογιστών
- λαμβάνει μέτρα ώστε να εμποδίσει πλαστογραφίες και να διατηρήσει την εμπιστευτικότητα των κλειδιών υπογραφής
- διαθέτει επαρκείς οικονομικούς πόρους
- τηρεί κατάλληλα αρχεία
- μην αποθηκεύει τα δεδομένα δημιουργίας υπογραφών (δηλ. τα ιδιωτικά κλειδιά)
- παρέχει τις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες εκδίδονται τα πιστοποιητικά.

¹⁵⁸Οπ. π., ως ασφαλής διάταξη δημιουργίας υπογραφής, ορίζεται η διάταξη δημιουργίας υπογραφής που πληροί τις απαιτήσεις του παραρτήματος III που τη συνοδεύει, οι οποίες αναφέρουν ότι οι ασφαλείς διατάξεις δημιουργίας υπογραφής:

σε σχέση με τα δεδομένα σε ηλεκτρονική μορφή κατά τον ίδιο τρόπο που μια ιδιόχειρη υπογραφή ικανοποιεί τις απαιτήσεις αυτές σε σχέση με τα δεδομένα που καταχωρούνται επί χάρτου και γίνονται δεκτές ως αποδεικτικό στοιχείο σε νομικές διαδικασίες. Με την Οδηγία καθιερώνεται λοιπόν η νομική ισχύς ειδικά των προηγμένων ηλεκτρονικών υπογραφών (ψηφιακών) και η ισοδυναμία τους με τις χειρόγραφες υπογραφές, εν τούτοις, η ισχύς μιας μη προηγμένης ηλεκτρονικής υπογραφής ή το παραδεκτό της ως αποδεικτικού στοιχείου σε νομικές διαδικασίες δεν αποκλείονται από μόνο το γεγονός ότι δεν είναι προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή, στηριζόμενη σε αναγνωρισμένο πιστοποιητικό που εξεδόθη από διαπιστευμένο πάροχο υπηρεσιών πιστοποίησης και δημιουργούμενη από ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής.

Όσον αφορά στους φορείς παροχής υπηρεσιών πιστοποίησης, η Οδηγία με σκοπό τη διευκόλυνση της ελεύθερης ανάπτυξης των σχετικών υπηρεσιών και της διασφάλισης του ανταγωνισμού απαγορεύει μεν ρητώς την υποχρεωτική λήψη άδειας για την παροχή υπηρεσιών πιστοποίησης, αλλά με στόχο την επίτευξη βελτιωμένου επιπέδου παροχής υπηρεσιών πιστοποίησης, προβλέπει τη δυνατότητα θέσπισης ειδικών μηχανισμών εθελοντικής διαπίστευσης, με τη μορφή ειδικών οργανισμών ή σωμάτων δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα, οι προϋποθέσεις λειτουργίας των

1. Πρέπει, μέσω ενδεδειγμένων τεχνικών και διαδικαστικών μέσων, να διασφαλίζουν τουλάχιστον, ότι τα δεδομένα δημιουργίας υπογραφής που χρησιμοποιούνται προς παραγωγή υπογραφών:

α) απαντούν κατ' ουσίαν μόνο μια φορά και ότι το απόρρητο είναι διασφαλισμένο

β) δεν μπορούν, με εύλογη βεβαιότητα, να αντληθούν από αλλού και ότι η υπογραφή προστατεύεται από πλαστογραφία με τα μέσα της σύγχρονης τεχνολογίας

γ) μπορούν να προστατεύονται αποτελεσματικά από τον νόμιμο υπογράφοντα κατά της χρησιμοποίησης από τρίτους.

2. Δεν μεταβάλλουν τα προς υπογραφή δεδομένα ούτε εμποδίζουν την υποβολή των δεδομένων αυτών στον υπογράφοντα πριν από τη διαδικασία υπογραφής.

οποίων θα πρέπει να είναι αντικειμενικές, διαφανείς, ανάλογες και να μη οδηγούν σε διακρίσεις. Προβλέπει επίσης ότι οι φορείς παροχής υπηρεσιών πιστοποίησης υπέχουν ευθύνη για πιθανές ζημιές που θα προκληθούν σε βάρος οποιουδήποτε προσώπου ή φορέα από τη χρήση των αναγνωρισμένων πιστοποιητικών που εκδίδουν, όσον αφορά στην ορθότητα των πληροφοριών που περιέχονται σ' αυτά και στην ακρίβεια των πινάκων ανάκλησης πιστοποιητικών. Τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα να θέσουν πιο αυστηρούς όρους στο θέμα αυτό, δεν μπορούν όμως να καθορίσουν μικρότερη έκταση ευθύνης για τους εν λόγω φορείς.

Στην Οδηγία γίνεται επίσης αναφορά στο θεμελιώδες δικαίωμα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων των ατόμων, το οποίο οι πάροχοι υπηρεσιών πιστοποίησης οφείλουν να σέβονται, καθώς αποτελεί προϋπόθεση για την ενδυνάμωση, εδραίωση και αύξηση της εμπιστοσύνης των χρηστών στις υπηρεσίες ΗΔ.

Στο προοίμιο της Οδηγίας και στην αιτιολογική σκέψη υπ' αριθ. 19 γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στη χρήση της ηλεκτρονικής υπογραφής στον δημόσιο τομέα, καθώς αναφέρεται ότι: *«οι ηλεκτρονικές υπογραφές θα χρησιμοποιούνται στο δημόσιο τομέα στο πλαίσιο εθνικών και κοινοτικών διοικητικών υπηρεσιών και για την επικοινωνία μεταξύ αυτών των υπηρεσιών και των πολιτών και οικονομικών φορέων, π.χ. για τις δημόσιες συμβάσεις, τη φορολογία, την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία και την απονομή δικαιοσύνης»*. Περαιτέρω, το άρθρο 3 § 7 της Οδηγίας επιφυλάσσει ειδικό καθεστώς για τη χρήση αυτή, καθώς όπως αναφέρει: *«Τα κράτη - μέλη δύνανται να εξαρτούν τη χρήση ηλεκτρονικών υπογραφών στο δημόσιο τομέα από ενδεχόμενες πρόσθετες απαιτήσεις. Οι εν λόγω απαιτήσεις είναι αντικειμενικές, διαφανείς, ανάλογες και δεν οδηγούν σε διακρίσεις, αναφέρονται δε μόνο στα ειδικά χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης εφαρμογής. Οι απαιτήσεις αυτές δεν πρέπει να αποτελούν εμπόδιο στις διασυνοριακές υπηρεσίες για τους πολίτες»*.

6.3. Η ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ - ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΔΙΑΤΑΓΜΑ 150/2001

Η Ελλάδα, όπως προαναφέρθηκε, ήταν από τις χώρες που εισήγαγαν με το άρθρο 14 του Ν. 2672/98 τη νομική έννοια «ψηφιακή υπογραφή», αν και με περιορισμένο βεβαίως πεδίο εφαρμογής, πριν την Οδηγία 1999/93/ΕΚ. Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 1999/93/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο έλαβε χώρα λίγες μέρες πριν την εκπνοή της αποκλειστικής προθεσμίας που είχε ταχθεί γι' αυτό¹⁵⁹ με την έκδοση στις 13-6-2001 του Π.Δ. 150/2001 (ΦΕΚ 125/Α/25-6-2001) «Προσαρμογή στην Οδηγία 1999/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για ηλεκτρονικές υπογραφές», το οποίο στο μεγαλύτερο μέρος του αποτελεί πιστή μεταφορά των διατάξεων της Οδηγίας.

Εντοπίζει κανείς όμως δύο (2) τουλάχιστον σημαντικές διαφορές του Π.Δ. από την Οδηγία. Η πρώτη έγκειται στο γεγονός ότι στο Π.Δ. η «προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή» εξομοιώνεται με την «ψηφιακή υπογραφή», η οποία ως όρος δεν αναφέρεται στην Οδηγία, επί του οποίου υποστηρίζεται, ότι ο έλληνας νομοθέτης προσέθεσε τον όρο αυτό, προκειμένου να διευκολύνει τη συνδυαστική εφαρμογή του με το άρθρο 14 του Ν. 2672/98, με το οποίο αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά στην ελληνική νομοθεσία η δυνατότητα χρήσης ηλεκτρονικών υπογραφών σε διαδικασίες της ΔΔ.¹⁶⁰ Η δεύτερη αφορά στην παράλειψη του Π.Δ. να

¹⁵⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 13 § 1 της Οδηγίας: «τα κράτη - μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα Οδηγία πριν από τις 19 Ιουλίου 2001».

¹⁶⁰ Το άρθρο 14 § 2, εδ. ε του Ν. 2672/98 όριζε ως *ψηφιακή υπογραφή* την «ψηφιακής μορφής υπογραφή σε δεδομένα ή λογικά συσχετιζόμενα με αυτά, που χρησιμοποιείται από

περιλάβει ρητή διάταξη για τη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη του άρθρου 3 § 7 της Οδηγίας, το οποίο καθιστά δυνατή, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις την πρόβλεψη πρόσθετων απαιτήσεων για τη χρήση των ηλεκτρονικών υπογραφών στον δημόσιο τομέα.¹⁶¹

Η Οδηγία 1999/93/ΕΚ, όπως προαναφέρθηκε, προβλέπει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών πιστοποίησης ηλεκτρονικής υπογραφής, απαγορεύοντας οποιοδήποτε σύστημα αδειοδότησης της λειτουργίας των Παρόχων Υπηρεσιών Πιστοποίησης, πλην όμως, προσδιορίζει τις προϋποθέσεις λειτουργίας και την ευθύνη τους. Η ίδια στάση ακολουθήθηκε και στο Π.Δ. 150/2001, όπου στο άρθρο 4, ως αρμόδια αρχή για την εποπτεία των εγκατεστημένων στην Ελλάδα Παρόχων Υπηρεσιών Πιστοποίησης ηλεκτρονικής υπογραφής ορίζεται η ΕΕΤΤ, η οποία στο πλαίσιο άσκησης των σχετικών αρμοδιοτήτων της, έχει εκδώσει έναν γενικό Κανονισμό Παροχής Υπηρεσιών Πιστοποίησης Ηλεκτρονικής Υπογραφής.¹⁶² Τέλος, με την ΥΑ αριθ. πρωτ. Φ.60/38/232/2010 (ΦΕΚ 799/Β/9-6-2010) κυρώθηκε ο Κανονισμός Πιστοποίησης της Αρχής Πιστοποίησης του Ελληνικού Δημοσίου (ΑΠΕΔ), η οποία ορίστηκε να είναι η Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

τον υπογράφοντα ως ένδειξη αποδοχής του περιεχομένου των δεδομένων αυτών, εφόσον η εν λόγω υπογραφή:

αα) συνδέεται μονοσήμαντα με τον υπογράφοντα

ββ) ταυτοποιεί τον υπογράφοντα

γγ) δημιουργείται με μέσα, τα οποία ο υπογράφων μπορεί να διατηρήσει υπό τον έλεγχό του

δδ) συνδέεται με τα δεδομένα στα οποία αναφέρεται κατά τρόπο ώστε να μπορεί να αποκαλυφθεί οποιαδήποτε επακόλουθη αλλοίωση των εν λόγω δεδομένων».

Όπως διαπιστώνει κανείς, ο ορισμός αυτός ομοιάζει με τον ορισμό της «προηγμένης ηλεκτρονικής υπογραφής» της Οδηγίας 1999/93/ΕΚ, του Π.Δ. 151/2001 και του άρθρου 3 του Ν. 3979/2011

¹⁶¹ Οπ. π., Αγγελίδου Στ., «Το νομικό καθεστώς της ηλεκτρονικής υπογραφής στο δημόσιο τομέα»

¹⁶² Αριθ. 248/71/15-3-2002 (ΦΕΚ 603/Β/16-5-2002)

6.4. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΚΑΙ Ο ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ

6.4.1. Η ΜΕΘΟΔΟΣ ΤΗΣ ΚΡΥΠΤΟΓΡΑΦΙΑΣ

Στις κάθε είδους ηλεκτρονικές συναλλαγές και εν γένει διαδικασίες είναι κρίσιμη η διασφάλιση της ύπαρξης των κάτωθι τεσσάρων (4) ιδιοτήτων:

- της *εμπιστευτικότητας*, υπό την έννοια του αποκλεισμού της πιθανότητας αποκάλυψης ή διάθεσης σε μη εξουσιοδοτημένα γι' αυτό άτομα των δεδομένων (π.χ. ένα μήνυμα ή ένα κείμενο) που στέλνονται ηλεκτρονικά
- της *ακεραιότητας*, υπό την έννοια του αποκλεισμού της πιθανότητας αλλοίωσης των δεδομένων κατά την μετάδοσή τους
- της *αυθεντικότητας*, υπό την έννοια της ταυτοποίησης του αποστολέα και
- της *μη αποποίησης ευθύνης*, υπό την έννοια του αποκλεισμού της πιθανότητας εκ των υστέρων άρνησης των εμπλεκόμενων μερών της συμμετοχής τους σε μία συναλλαγή ή διαδικασία.

Η ανάγκη για εμπιστευτικότητα στην ηλεκτρονική διαδικασία ικανοποιείται με την *κρυπτογραφία*, τον *μετασχηματισμό δηλαδή ενός κειμένου με σκοπό την απόκρυψη του περιεχομένου του*. Ο αποστολέας, χρησιμοποιώντας κάποια μαθηματική συνάρτηση μετατρέπει το αρχικό κείμενο σε κρυπτογραφημένο κείμενο, δηλαδή σε μορφή μη κατανοητή για οποιονδήποτε τρίτο. *Η αντίθετη διαδικασία μετασχηματισμού του κρυπτογραφημένου κειμένου, ώστε να παραχθεί το πρωτότυπο κείμενο καλείται αποκρυπτογράφηση*. Εδώ ο παραλήπτης έχοντας γνώση του τρόπου κρυπτογράφησης, αποκρυπτογραφεί το κείμενο στην αρχική του μορφή. Το μήνυμα, μέχρι να αποκρυπτογραφηθεί, παραμένει εμπιστευτικό. Η διαδικασία αυτή κρυπτογράφησης - αποκρυπτογράφησης

γίνεται με τη χρήση ενός «κλειδιού», ενός δηλαδή αλγορίθμου, που μπορεί να πάρει άπειρες τιμές.¹⁶³

Μία παραδοσιακή μέθοδος κρυπτογράφησης είναι η *συμμετρική κρυπτογραφία*, η οποία *χρησιμοποιεί το ίδιο κλειδί για την κρυπτογράφηση και την αποκρυπτογράφηση*, δηλαδή με το ίδιο κλειδί, το οποίο θα πρέπει να παραμένει μυστικό και να είναι γνωστό μόνο στους συναλλασσόμενους, ο αποστολέας κρυπτογραφεί και ο παραλήπτης αποκρυπτογραφεί. Η μέθοδος αυτή παρουσιάζει μειονεκτήματα όσον αφορά την εφαρμογή της σε ανοιχτά δίκτυα με πολλούς χρήστες και τις αυξημένες απαιτήσεις της για την ασφάλεια (π.χ. αποθήκευση των κλειδιών κ.λπ).

Η *ασύμμετρη κρυπτογραφία* ή κρυπτογραφία δημοσίου κλειδιού (public key cryptography) χρησιμοποιεί δύο (2) διαφορετικά κλειδιά για την κρυπτογράφηση και την αποκρυπτογράφηση. Πιο συγκεκριμένα, κάθε χρήστης έχει στη διάθεσή του δύο κλειδιά:

1. το *δημόσιο κλειδί*, το οποίο ο χρήστης μπορεί να το γνωστοποιήσει σε τρίτους και
2. το *ιδιωτικό*, το οποίο φυλάσσει με ασφάλεια και το οποίο μόνο αυτός θα πρέπει να γνωρίζει και κατέχει.

Για να επιτευχθεί η εμπιστευτικότητα, ο αποστολέας κρυπτογραφεί το μήνυμα με το δημόσιο κλειδί του παραλήπτη. Έτσι, το μήνυμα μπορεί να αποκρυπτογραφηθεί μονάχα από τον παραλήπτη, που είναι ο κάτοχος του αντίστοιχου ιδιωτικού κλειδιού, εκτός και αν η μυστικότητα του ιδιωτικού κλειδιού έχει παραβιαστεί.¹⁶⁴

¹⁶³ Οπ. π., Μηχαηλίδου Χ. «Το πρόβλημα της ηλεκτρονικής υπογραφής»

¹⁶⁴http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT/Electronic_Communications/DigitalSignatures/IntroEsign.html#2

6.4.2. ΤΙ ΕΙΝΑΙ Η ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ

Η ψηφιακή υπογραφή είναι ένα μαθηματικό σύστημα που χρησιμοποιείται για την απόδειξη της γνησιότητας ενός ψηφιακού μηνύματος ή εγγράφου. Μια έγκυρη ψηφιακή υπογραφή δίνει στον παραλήπτη την πιστοποίηση ότι το μήνυμα που δημιουργήθηκε ανήκει στον αποστολέα που το υπέγραψε ψηφιακά και ότι δεν αλλοιώθηκε - παραποιήθηκε κατά την μεταφορά.¹⁶⁵ Η ψηφιακή υπογραφή χρησιμοποιεί την ασύμμετρη κρυπτογραφία. Ως εκ τούτου, ο χρήστης διαθέτει δύο (2) κλειδιά: το ιδιωτικό, που χρησιμοποιείται για τη δημιουργία της υπογραφής και είναι μυστικό, το γνωρίζει δηλαδή μόνο ο ίδιος και το δημόσιο, που διανέμεται ελεύθερα χρησιμοποιείται για την επαλήθευσή της. Το δημόσιο δηλαδή κλειδί εξασφαλίζει ότι όλοι όσοι το γνωρίζουν μπορούν να «επαληθεύσουν» την ψηφιακή υπογραφή που δημιουργείται από τον κάτοχο του αντίστοιχου ιδιωτικού κλειδιού. Τα κλειδιά αυτά έχουν κάποιο μαθηματικό συσχετισμό και η σχέση τους είναι τέτοια, ώστε αν κάποιος γνωρίζει το ένα κλειδί, να είναι πρακτικά αδύνατον να υπολογίσει το άλλο.

Για τη δημιουργία της ψηφιακής υπογραφής, ο αποστολέας χρησιμοποιεί το ιδιωτικό του κλειδί και για την επαλήθευσή της ο παραλήπτης χρησιμοποιεί το δημόσιο κλειδί του αποστολέα. Στη διαδικασία της δημιουργίας και επαλήθευσης της υπογραφής εμπλέκεται και η έννοια της συνάρτησης κατακερματισμού (ή κατατεμαχισμού - one way hash), με την εφαρμογή της οποίας παράγεται η «σύνοψη» (fingerprint ή message digest) ενός μηνύματος, η οποία είναι μία σειρά από bits συγκεκριμένου μεγέθους (π.χ. 128 ή 160 bits), αποτελεί την ψηφιακή αναπαράσταση του μηνύματος, είναι μοναδική για το μήνυμα και το αντιπροσωπεύει. Η συνάρτηση κατακερματισμού είναι μονόδρομη,

¹⁶⁵<http://el.wikipedia.org/wiki/>

διότι από την σύνοψη που δημιουργεί, είναι υπολογιστικά αδύνατον, να εξάγει κάποιος το αρχικό μήνυμα. Δεδομένου ότι η πιθανότητα, δύο μηνύματα να έχουν την ίδια σύνοψη, είναι εξαιρετικά μικρή, αν το μήνυμα του αποστολέα έχει κάποια συγκεκριμένη σύνοψη και το μήνυμα που λάβει ο παραλήπτης (χρησιμοποιώντας την ίδια συνάρτηση κατακερματισμού) παράγει διαφορετική σύνοψη, τότε το μήνυμα κατά την μετάδοσή του έχει αλλοιωθεί (μη ακεραιότητα), καθώς οποιαδήποτε αλλαγή σε ένα μήνυμα συνεπάγεται τη δημιουργία διαφορετικής σύνοψης.

Έτσι λοιπόν, η ψηφιακή υπογραφή στην ουσία είναι η κρυπτογραφημένη με το ιδιωτικό κλειδί του αποστολέα, σύνοψη. Ως εκ τούτου, η ψηφιακή υπογραφή, σε αντίθεση με την ιδιόχειρη, είναι διαφορετική για κάθε μήνυμα. Θεωρώντας ότι ο αποστολέας έχει ένα συγκεκριμένο ζευγάρι κλειδιών και το ιδιωτικό του κλειδί είναι στην πλήρη κατοχή του, τότε το γεγονός ότι ο αποστολέας χρησιμοποιεί το ιδιωτικό του κλειδί για να κρυπτογραφήσει το μήνυμα, πιστοποιεί στον παραλήπτη που το αποκρυπτογραφεί με το αντίστοιχο δημόσιο κλειδί του αποστολέα την ταυτότητα του αποστολέα (αυθεντικότητα). Έτσι, η ψηφιακή υπογραφή αποτελεί έναν τρόπο αυθεντικοποίησης του αποστολέα του μηνύματος.¹⁶⁶

Ο χρήστης της ψηφιακής υπογραφής πρέπει να διακατέχεται από υψηλή υπευθυνότητα, καθώς μία ψηφιακή υπογραφή μπορεί να πλαστογραφηθεί, εάν ο δικαιούχος του ιδιωτικού κλειδιού δεν το έχει υπό τον πλήρη έλεγχό του. Για παράδειγμα, στη διαδικασία της ψηφιακής υπογραφής υπάρχουν οι εξής δύο (2) δυνατότητες αποθήκευσης του κλειδιού υπογραφής:

¹⁶⁶http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT/Electronic_Communications/DigitalSignatures/IntroEsign.html#2

1. είτε βρίσκεται αποθηκευμένο στον υπολογιστή του υπογράφοντος και η υπογραφή τίθεται με την ενεργοποίηση κάποιας επιλογής σε ένα πρόγραμμα λογισμικού
2. είτε βρίσκεται αποθηκευμένο σε κάποια ειδική συσκευή (π.χ. smart card ή USB token), η οποία πρέπει να είναι παρούσα και διαθέσιμη, ώστε το πρόγραμμα λογισμικού να επισυνάψει την υπογραφή.

Σε οποιαδήποτε από τις δύο περιπτώσεις, είναι δυνατόν να υπογράψει ένας τρίτος που πιθανόν να έχει πρόσβαση στον Η/Υ του χρήστη ή στην ειδική συσκευή φύλαξης του κλειδιού.¹⁶⁷

Για την αποφυγή των ανωτέρω, οι βασικότερες υποχρεώσεις του υπογράφοντος με ψηφιακή υπογραφή είναι:

- Να τηρεί με επιμέλεια τη μυστικότητα και την αποκλειστική χρήση του ιδιωτικού του κλειδιού (μη έκθεση σε τρίτους) και
- Να ζητά από τον Πάροχο Υπηρεσιών Πιστοποίησης την ανάκληση (ή την αναστολή) του σχετικού του πιστοποιητικού, εάν βεβαιωθεί για (ή υποψιασθεί) οποιαδήποτε έκθεση του ιδιωτικού του κλειδιού σε τρίτους, καθώς και στην περίπτωση που απολέσει τον έλεγχο του ιδιωτικού του κλειδιού.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Οπ. π., Μηχαηλίδου Χ. «Το πρόβλημα της ηλεκτρονικής υπογραφής»

¹⁶⁸ Οπ. π., Τελική Έκθεση Ομάδας Εργασίας Ε-2, με θέμα: «Ηλεκτρονικές Υπογραφές και Ηλεκτρονικά Πιστοποιητικά Ταυτοποίησης (Τεχνική & Νομική προσέγγιση)», Μάρτιος 2004.

6.4.3. ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ

Η χρήση της ψηφιακής υπογραφής περιλαμβάνει δύο (2) διαδικασίες: α)τη δημιουργία της υπογραφής και β)την επαλήθευσή της. Ακολουθώς παρατίθενται βήμα προς βήμα οι ενέργειες του αποστολέα και του παραλήπτη, ώστε να γίνει κατανοητός ο μηχανισμός δημιουργίας και επαλήθευσης της ψηφιακής υπογραφής.

➤ Ο Αποστολέας

- Χρησιμοποιώντας κάποιον αλγόριθμο κατακερματισμού (one way hash) → δημιουργεί τη σύνοψη του μηνύματος (message digest) που θέλει να στείλει. (Ανεξάρτητα από το μέγεθος του μηνύματος, αυτό που θα παραχθεί θα είναι μία συγκεκριμένου μήκους σειρά ψηφίων).
- Με το ιδιωτικό του κλειδί κρυπτογραφεί τη σύνοψη →αυτό που παράγεται είναι η ψηφιακή υπογραφή. (Η υπογραφή είναι ουσιαστικά μία σειρά ψηφίων συγκεκριμένου πλήθους).
- Η κρυπτογραφημένη σύνοψη (ψηφιακή υπογραφή) προσαρτάται στο κείμενο και → το μήνυμα με τη ψηφιακή υπογραφή μεταδίδονται μέσω του δικτύου (Σημειώνεται ότι, ο αποστολέας, αν επιθυμεί, μπορεί να κρυπτογραφήσει το μήνυμά του με το δημόσιο κλειδί του παραλήπτη).

➤ Παραλήπτης

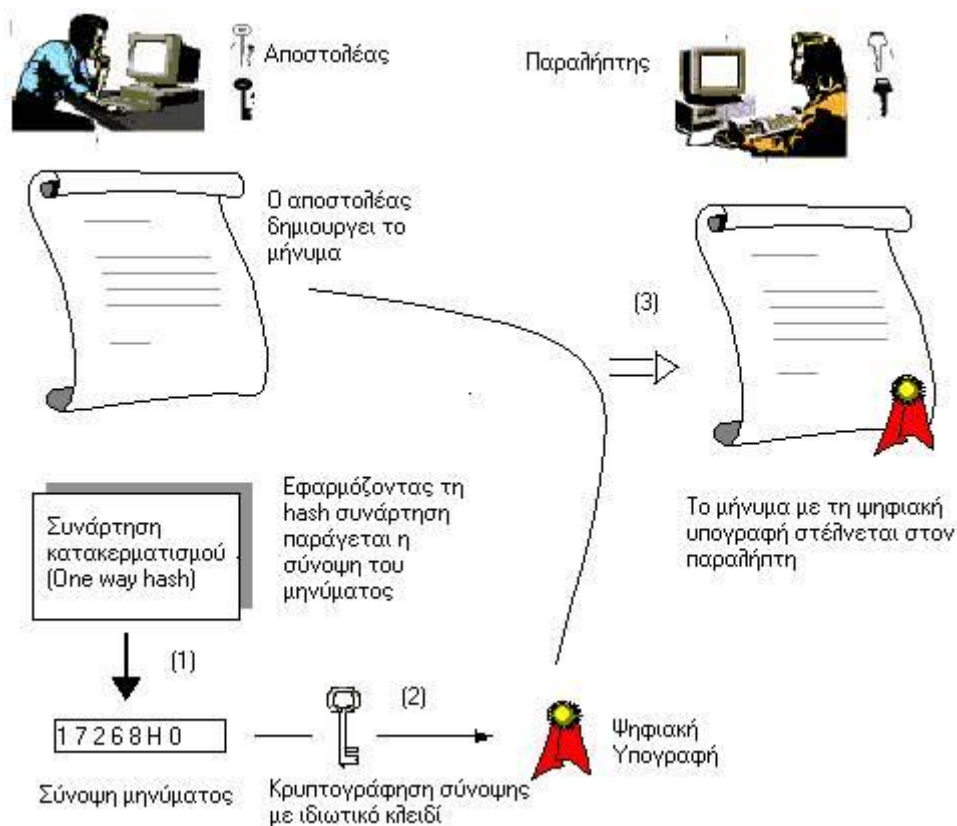
- Ο παραλήπτης αποσπά από το μήνυμα την ψηφιακή υπογραφή (κρυπτογραφημένη με το ιδιωτικό κλειδί του αποστολέα, σύνοψη).
- Εφαρμόζοντας στο μήνυμα που έλαβε τον ίδιο αλγόριθμο κατακερματισμού → δημιουργεί τη σύνοψη του μηνύματος.

- Στη συνέχεια, αποκρυπτογραφεί με το δημόσιο κλειδί του αποστολέα, την κρυπτογραφημένη σύνοψη του μηνύματος (ψηφιακή υπογραφή).
- Συγκρίνονται οι δύο συνόψεις και αν βρεθούν ίδιες → σημαίνει ότι το μήνυμα που έλαβε είναι ακέραιο. Αν το μήνυμα έχει μεταβληθεί → η σύνοψη που θα παράγει ο παραλήπτης θα είναι διαφορετική από την σύνοψη που έχει κρυπτογραφηθεί.

Οι παραπάνω διεργασίες γίνονται από το ανάλογο λογισμικό στον Η/Υ του χρήστη.

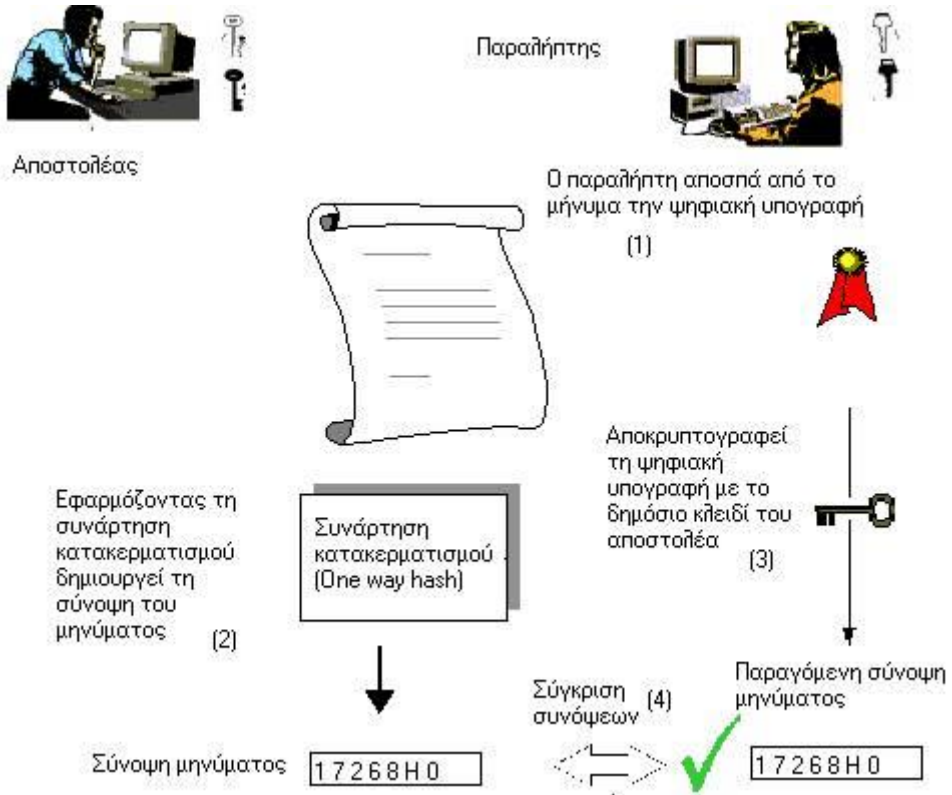
ΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ

Δημιουργία ψηφιακής υπογραφής



ΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΑΠΕΙΚΟΝΙΣΗ ΕΠΑΛΗΘΕΥΣΗΣ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ

Επαλήθευση ψηφιακής υπογραφής



169

¹⁶⁹http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT/Electronic_Communications/DigitalSignatures/IntroEsign.html#2

6.5. ΤΑ ΨΗΦΙΑΚΑ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΑ

6.5.1. ΨΗΦΙΑΚΑ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΟΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗΣ

Η ψηφιακή υπογραφή δεν παρέχει επαρκή μαρτυρία για την ταυτότητα του υπογράφοντος και ως εκ τούτου, απαιτείται επιπλέον «μαρτυρία», η οποία να συνδέει το κλειδί υπογραφής (ή όποια άλλη συσκευή χρησιμοποιείται για το σκοπό αυτό) με τον ίδιο τον υπογράφοντα. Για να είναι σε θέση ο παραλήπτης ενός ψηφιακά υπογεγραμμένου εγγράφου, να στηριχθεί στην υπογραφή χωρίς επιπλέον ελέγχους, στη διαδικασία υπεισέρχονται οι Αρχές Πιστοποίησης που εκδίδουν τα ψηφιακά πιστοποιητικά, τα οποία πληροφορούν για την ταυτότητα του κατόχου και το δημόσιο κλειδί που χρησιμοποιείται, προκειμένου να επαληθευτεί η ψηφιακή του υπογραφή.¹⁷⁰ Η υποδομή με την οποία ένας Πάροχος Υπηρεσιών Πιστοποίησης εκδίδει, υπογράφει, δημοσιεύει και υποστηρίζει «τυποποιημένες ηλεκτρονικές βεβαιώσεις» (πιστοποιητικά) για τα κρυπτογραφικά κλειδιά των συνδρομητών του (υποκειμένων πιστοποίησης) ονομάζεται «Υποδομή Δημοσίου Κλειδιού» (Public Key Infrastructure - PKI).¹⁷¹

Με την επαλήθευση της ψηφιακής υπογραφής ενός εισερχόμενου μηνύματος, ο παραλήπτης βεβαιώνεται ότι το μήνυμα είναι ακέραιο. Παρόλο που για την επαλήθευση της ψηφιακής υπογραφής ο παραλήπτης χρησιμοποιεί το δημόσιο κλειδί του αποστολέα, εν τούτοις δεν είναι σε θέση να γνωρίζει με βεβαιότητα, αν ο αποστολέας του μηνύματος είναι όντως αυτός που ισχυρίζεται ότι είναι. Από την άλλη, θεωρώντας ότι ο κάτοχος του ιδιωτικού κλειδιού είναι πράγματι αυτός που ισχυρίζεται ότι

¹⁷⁰ Οπ. π., Μηχαλίδου Χ. «Το πρόβλημα της ηλεκτρονικής υπογραφής»

¹⁷¹ Οπ.π., Τελική Έκθεση Ομάδας Εργασίας Ε-2, με θέμα: «Ηλεκτρονικές Υπογραφές και Ηλεκτρονικά Πιστοποιητικά Ταυτοποίησης (Τεχνική & Νομική προσέγγιση)», Μάρτιος 2004

είναι και ότι η μυστικότητα του ιδιωτικού κλειδιού δεν έχει παραβιαστεί, ο υπογράφων αποστολέας του μηνύματος, δεν μπορεί να αρνηθεί το περιεχόμενο του μηνύματος που έστειλε (μη αποποίηση). Κατά συνέπεια, απαιτείται να διασφαλιστεί ότι ο δικαιούχος του ιδιωτικού κλειδιού και μόνον αυτός, δημιούργησε την ψηφιακή υπογραφή και ότι είναι όντως δικό του το δημόσιο κλειδί, το οποίο χρησιμοποιεί ο παραλήπτης για την επαλήθευση της υπογραφής του.

Απαιτείται δηλαδή, η ύπαρξη ενός μηχανισμού τέτοιου, ώστε ο παραλήπτης να μπορεί να είναι σίγουρος για την ταυτότητα του προσώπου με το δημόσιο κλειδί, ο οποίος θα πρέπει να υλοποιείται από μία οντότητα που εμπνέει εμπιστοσύνη και εγγυάται ότι σε ένα συγκεκριμένο πρόσωπο αντιστοιχεί το συγκεκριμένο δημόσιο κλειδί. Την οντότητα αυτή αποτελεί ο Πάροχος Υπηρεσιών Πιστοποίησης, ο οποίος εκδίδει ένα πιστοποιητικό, ένα δηλαδή ηλεκτρονικό αρχείο, στο οποίο ο εν λόγω Πάροχος πιστοποιεί την ταυτότητα του προσώπου και το δημόσιο κλειδί του.

Το πιστοποιητικό δημοσίου κλειδιού (public key certificate) είναι από τους σημαντικότερους τύπους ψηφιακών πιστοποιητικών και έχει στόχο τη δημιουργία μιας σχέσης ταυτοποίησης μεταξύ δημοσίου κλειδιού και δικαιούχου του. Το πιστοποιητικό αναφέρει το δημόσιο κλειδί και επιβεβαιώνει ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο που αναφέρεται στο πιστοποιητικό είναι ο δικαιούχος του αντίστοιχου ιδιωτικού κλειδιού. Έτσι ο παραλήπτης που λαμβάνει ένα μήνυμα με ψηφιακή υπογραφή, μπορεί να είναι σίγουρος ότι το μήνυμα έχει σταλεί από το υπογράφον πρόσωπο. Με άλλα λόγια, το ψηφιακό πιστοποιητικό, αποτελεί «το διαβατήριο» του ηλεκτρονικού κόσμου. Η συσχέτιση ενός δημοσίου κλειδιού με τον δικαιούχο του γίνεται με χρήση της ψηφιακής υπογραφής του Παρόχου Υπηρεσιών Πιστοποίησης, όπου ο Πάροχος με την ψηφιακή του υπογραφή, υπογράφει το πιστοποιητικό του δικαιούχου.

A) Παράδειγμα προβολής πιστοποιητικού



B) Ένδειξη ψηφιακής υπογραφής σε μήνυμα με πιστοποιητικό



Εφόσον διαπιστωθεί ή υπάρχει υπόνοια ότι για κάποιους λόγους ένα πιστοποιητικό δεν είναι έγκυρο, τότε με βάση τη σχετική νομοθεσία ο Πάροχος Υπηρεσιών Πιστοποίησης προβαίνει στην ανάκλησή του.¹⁷²

¹⁷²http://www.eett.gr/opencms/opencms/EETT/Electronic_Communications/DigitalSignatures/IntroEsign.html#2

6.5.2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΤΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ

Η προώθηση της ασφαλούς επικοινωνίας και των ηλεκτρονικών συναλλαγών μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών μέσω εφαρμογών διαδικτύου απαιτεί λοιπόν τη χρήση ψηφιακών υπογραφών. Η επικρατέστερη σχετική τεχνολογία της Υποδομής Δημοσίου Κλειδιού χρησιμοποιείται από το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μέσα από το έργο «Εθνικό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης – ΣΥΖΕΥΞΙΣ», ενώ η Υπηρεσία Ανάπτυξης Πληροφορικής του ως άνω Υπουργείου ως ΑΠΕΔ, είναι αρμόδια για την πιστοποίηση, τον καθορισμό των κατευθύνσεων και τον συντονισμό των άλλων δημοσίων υπηρεσιών που εκδίδουν ψηφιακά πιστοποιητικά για την παροχή υπηρεσιών από δημόσιους φορείς.¹⁷³

Ως Εντεταλμένα Γραφεία της ΑΠΕΔ ορίζονται τα ΚΕΠ, τα οποία είναι αρμόδια για την παραλαβή αιτημάτων και την ταυτοποίηση των στοιχείων των φυσικών προσώπων (υπαλλήλων) με σκοπό την έκδοση, ανάκληση, ανάκτηση ή ανανέωση των ψηφιακών τους πιστοποιητικών.¹⁷⁴

Η διαδικασία έκδοσης προσωπικών ψηφιακών πιστοποιητικών (υπογραφής – αυθεντικοποίησης – κρυπτογράφησης) για δημοσίους υπαλλήλους είναι η εξής:

Ο υπάλληλος παραλαμβάνει από τη Διεύθυνση Διοικητικού του φορέα του την ασφαλή διάταξη δημιουργίας υπογραφής,¹⁷⁵ υπογράφοντας εις διπλούν σχετικό έντυπο παράδοσης - παραλαβής. Στη συνέχεια

¹⁷³ Βλ. σχετικά άρθρο 20 § 2 και 5 του Ν. 3448/06 (ΦΕΚ 57/Α/15-3-2006), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 25 του Ν. 3536/07 (ΦΕΚ 42/Α/23-2-2007) και την ΥΑΠ. Φ.60/76/984/2012 (ΦΕΚ 1162/Β/10-4-2012)

¹⁷⁴<http://www.yap.gov.gr/index.php/aped/ypiresies-ypodomis-dimosiou-kleididiou/146-pki-aped-diar8rosi-mixanismou.html>

¹⁷⁵ Εξυπακούεται, ότι η Δ/ση Διοικητικού του φορέα έχει επικοινωνήσει με την ΑΠΕΔ και έχει ζητήσει να της χορηγηθεί ο απαιτούμενος αριθμός ασφαλών διατάξεων δημιουργίας υπογραφής (αρχικά χορηγούνταν smart cards, τώρα χορηγούνται USB token) για τους υπαλλήλους που θα λάβουν ψηφιακά πιστοποιητικά.

εγγράφεται στην πύλη ΕΡΜΗΣ, ενεργοποιεί τον λογαριασμό του μέσω των οδηγιών του επιβεβαιωτικού e-mail που θα του σταλεί από την ηλεκτρονική διεύθυνση αποστολής no-reply@ermis.gov.gr και αφού συνδεθεί, υποβάλει ηλεκτρονικό αίτημα έκδοσης ψηφιακού πιστοποιητικού μέσω της εν λόγω πύλης.

Ακολούθως, μεταβαίνει σε ένα οποιοδήποτε ΚΕΠ για την φυσική του ταυτοποίηση, έχοντας μαζί του φωτοτυπία ΑΔΤ, την smart card ή το USB token και αίτηση – υπεύθυνη δήλωση για την έκδοση των πιστοποιητικών, στην οποία θα πρέπει να αναγράφεται ο σειριακός αριθμός της smart card ή του USB token και το προσωπικό του e-mail και δηλώνει στον αρμόδιο υπάλληλο του ΚΕΠ το όνομα χρήστη που ήδη διαθέτει στην πύλη ΕΡΜΗΣ.

Ο υπάλληλος του ΚΕΠ πρωτοκολλεί την αίτηση του υπαλλήλου, επιβεβαιώνει την ταυτότητά του, προκειμένου να γίνει η φυσική του ταυτοποίηση μέσω της πύλης ΕΡΜΗΣ και εκτυπώνει εις διπλούν τη βεβαίωση έκδοσης ψηφιακών πιστοποιητικών που παράγεται από την εφαρμογή, την οποία και υπογράφει ο αιτών υπάλληλος.

Στη συνέχεια ο υπάλληλος, αφού εγκαταστήσει τους κατάλληλους οδηγούς και εργαλεία διαχείρισης από την εφαρμογή, παραλαμβάνει μέσω internet στον Η/Υ του τα ψηφιακά του πιστοποιητικά μέσω της πύλης ΕΡΜΗΣ. Κατά τη διαδικασία αυτή που γίνεται μόνο μία φορά, θα εμφανιστεί ο μυστικός αριθμός που είναι αυστηρά προσωπικός, τον οποίο και θα πρέπει ο υπάλληλος να σημειώσει, καθώς θα του χρειαστεί για την έκδοση και παραλαβή των ψηφιακών του πιστοποιητικών και για την μελλοντική ανάκλησή τους, σε περίπτωση που αποχωρήσει από την υπηρεσία του για λόγους π.χ. συνταξιοδότησης.¹⁷⁶

¹⁷⁶ <http://www.yap.gov.gr/index.php/aped/diadikasiaekdosispistopoihtikon/49-diadikasiaekdosispistopoihtikonpublicservants.html>

6.6. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ

Η διαδικασία που ακολουθείται για την ηλεκτρονική έκδοση και διαχείριση εγγράφων των δημοσίων υπηρεσιών, αφορά την έκδοση και διακίνηση με τη χρήση ΤΠΕ μη διαβαθμισμένων¹⁷⁷ εγγράφων εντός των υπηρεσιών ενός δημόσιου φορέα, καθώς επίσης και την κατάρτιση, σύνταξη, προώθηση για υπογραφή, δημιουργία ακριβούς αντιγράφου, διεκπεραίωση των εξερχόμενων και χειρισμό εισερχόμενων σε μία δημόσια υπηρεσία, εγγράφων.

Αρχικά, ο υπάλληλος - συντάκτης του ηλεκτρονικού εγγράφου δημιουργεί το έγγραφο με χρήση επεξεργαστή κειμένου, ο οποίος είναι ρυθμισμένος με τρόπο που να φαίνεται το ονοματεπώνυμό του στα μεταδεδομένα του εγγράφου και θέτει στην πρώτη σελίδα του πλαίσιο κειμένου με τη λέξη «ΣΧΕΔΙΟ». Μετά τη ολοκλήρωση της σύνταξης του σχεδίου του εγγράφου ενεργοποιεί τη δυνατότητα παρακολούθησης αλλαγών¹⁷⁸ της εφαρμογής του επεξεργαστή κειμένου, ενώ, εφόσον απαιτείται, προσθέτει σ' αυτό τυχόν παρατηρήσεις ή επιφυλάξεις. Στη συνέχεια, ο συντάκτης προωθεί το σχέδιο του εγγράφου στη διοικητική ιεραρχία μέσω του συστήματος ηλεκτρονικής διαχείρισης εγγράφων.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Διαβαθμισμένο ορίζεται το έγγραφο ή η πληροφορία, το οποίο περιέχει ευαίσθητα δεδομένα που απαιτούν μυστικότητα για λόγους εθνικής ασφάλειας.

¹⁷⁸ Η δυνατότητα αυτή παρέχεται από τις εφαρμογές επεξεργαστών κειμένου για την επισήμανση των αλλαγών που προκαλούνται στο έγγραφο μετά την αρχική του δημιουργία.

¹⁷⁹ Η ηλεκτρονική διακίνηση των εγγράφων διενεργείται είτε μέσω e-mail, είτε μέσω συστήματος ηλεκτρονικής διαχείρισης εγγράφων. Η χρήση του δεύτερου εργαλείου έχει πλεονεκτήματα έναντι της χρήσης e-mail, τόσο σε επίπεδο χρήστη, όσο και σε επίπεδο υπηρεσίας, καθώς:

- Διασφαλίζει τη μοναδική αποθήκευση του κάθε εγγράφου, ανεξάρτητα από τον αριθμό των παραληπτών και των υπαλλήλων που το υπογράφουν, εξοικονομώντας με αυτό τον τρόπο αποθηκευτικούς πόρους και μειώνοντας το κόστος για διακομιστές εγγράφων (file servers).

Όταν το σχέδιο του εγγράφου εισάγεται στο εν λόγω σύστημα, αρχειοθετείται και δρομολογείται στον αρμόδιο προϊστάμενο, παραλήπτη του εγγράφου, ο οποίος λαμβάνει αυτόματα μήνυμα από το σύστημα. Ο παραλήπτης, λαμβάνοντας το έγγραφο, επιβεβαιώνει τη λήψη του μηνύματος, εισερχόμενος στο σύστημα με τους προσωπικούς του κωδικούς, οπότε ενημερώνεται επίσης αυτόματα και ο αποστολέας.

Στη συνέχεια ο προϊστάμενος του υπαλλήλου, εφόσον κρίνει ότι απαιτείται, τροποποιεί το σχέδιο του εγγράφου, διατηρώντας ενεργοποιημένη την παρακολούθηση αλλαγών ή προσθέτει σχόλια σε αυτό, όπως παρατηρήσεις και επιφυλάξεις. Η εφαρμογή του επεξεργαστή κειμένου του προϊσταμένου είναι ρυθμισμένη με τρόπο που να φαίνεται το πλήρες και ακριβές ονοματεπώνυμο του, στις αλλαγές και στα σχόλια που προστίθενται απ' αυτόν.

Τα ανωτέρω βήματα επαναλαμβάνονται μέχρι να ολοκληρωθεί η προσθήκη τυχόν σχολίων από όλη την ιεραρχία, οπότε το σχέδιο του εγγράφου επιστρέφει στον συντάκτη με βάση τα βήματα της ανωτέρω διαδικασίας.

Ο συντάκτης του εγγράφου παραλαμβάνει το σχέδιο του ηλεκτρονικού εγγράφου επιβεβαιώνοντας τη λήψη του, όπως ανωτέρω. Αφού διαμορφώσει το σχέδιο εγγράφου ενσωματώνοντας τις αλλαγές,

-
- Εξασφαλίζει ότι θα υπάρχει συστηματικά αντίγραφο ασφαλείας των εγγράφων και των σχεδίων αυτών, κάτι που με την αποθήκευση στους υπολογιστές των χρηστών δεν μπορεί να επιτευχθεί. Το γεγονός αυτό παρέχει υψηλότερο επίπεδο προστασίας από ενδεχόμενο κίνδυνο απώλειας δεδομένων.
 - Δίνει τη δυνατότητα στον συντάκτη του εγγράφου να παρακολουθεί τη ροή του εγγράφου ως τον τελικό υπογράφο.
 - Δίνει τη δυνατότητα να υπάρχουν σαφώς ορισμένες εκδόσεις με πλήρη ιστορικότητα.
 - Προσφέρει μεγαλύτερη ασφάλεια κατά την αποθήκευση των εγγράφων, καθώς η πρόσβαση σε αυτά απαιτεί τη χρήση ζεύγους κωδικών (όνομα χρήστη και κωδικού πρόσβασης) και
 - Παρέχει δυνατότητα ηλεκτρονικής αναζήτησης των εγγράφων σε ενιαία βάση δεδομένων.

(Βλ. σχετικά, έγγραφο Υ.ΔΙ.Μ.Η.Δ. αριθ. πρωτ. 23133/5-8-2013 «Μετάβαση σε νέο Σύστημα Ηλεκτρονικής Διαχείρισης Εγγράφων στο ΥΔΜΗΔ», διαθέσιμο σε: <http://www.ydmed.gov.gr/?cat=99>)

όπως αυτές προκύπτουν από τα σχόλια της διοικητικής ιεραρχίας, διαγράφει τα σχόλια αυτά. Εφόσον έχει αντίθετη γνώμη για την εντελλόμενη ενέργεια, διατυπώνει τις επιφυλάξεις του με την προσθήκη σχολίων στο σχέδιο του ηλεκτρονικού εγγράφου. Ακολούθως, το σχέδιο του ηλεκτρονικού εγγράφου προσυπογράφεται με την προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή (ψηφιακή) του συντάκτη και αποστέλλεται στη διοικητική ιεραρχία για προσυπογραφή με βάση τα ανωτέρω βήματα.

Αφού το έγγραφο υπογραφεί από τον τελικό υπογράφοντα¹⁸⁰ της διοικητικής ιεραρχίας, επιστρέφει με βάση τα ανωτέρω βήματα στον συντάκτη, ο οποίος, αφού επιβεβαιώσει ότι το σχέδιο του εγγράφου έχει υπογραφεί από όλους τους αρμοδίους ή σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η υπογραφή από όλη την ιεραρχία, αναγράφει στο έγγραφο τη σχετική αιτιολόγηση, στη συνέχεια το προωθεί στον χειριστή του συστήματος διαχείρισης εγγράφων για την καταχώρηση και αρχειοθέτησή του.

Ακολούθως, το έγγραφο προωθείται μέσα από το σύστημα διαχείρισης εγγράφων στην πολιτική ηγεσία για υπογραφή και επιστρέφει υπογεγραμμένο στον *χειριστή του συστήματος διαχείρισης εγγράφων*, ο οποίος προβαίνει στις ακόλουθες ενέργειες:

- Ψηφιοποιεί το υπογεγραμμένο έγγραφο, εφόσον απαιτείται.
- Καταχωρεί την τελική έκδοση του ηλεκτρονικού εγγράφου που φέρει προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή (ψηφιακή) ή του ψηφιοποιημένου εγγράφου στο σύστημα διαχείρισης εγγράφων.
- Αποστέλλει το τελικό έγγραφο στον συντάκτη του εγγράφου με βάση τα ανωτέρω βήματα.

¹⁸⁰ Ο τελικός υπογράφον του σχεδίου εγγράφου είναι το όργανο, στο οποίο ανήκει η αρμοδιότητα έκδοσης του εγγράφου ή το όργανο που είναι νόμιμα εξουσιοδοτημένο για την υπογραφή του.

Ο συντάκτης του ηλεκτρονικού εγγράφου παραλαμβάνει το έγγραφο και:

- Ενσωματώνει το σύνολο των σχολίων και τις τροποποιήσεις του τελικού υπογράφοντος στο τελικό ηλεκτρονικό έγγραφο σε συνεργασία με τη διοικητική του ιεραρχία.
- Αφαιρεί από το ηλεκτρονικό έγγραφο το πλαίσιο κειμένου με τη λέξη «ΣΧΕΔΙΟ» και τα τυχόν σχόλια παρατηρήσεις και επιφυλάξεις.
- Προσδιορίζει τα στοιχεία επικοινωνίας των παραληπτών του εγγράφου.
- Αρχαιοθετεί το ηλεκτρονικό έγγραφο και το δρομολογεί προς την Γραμματεία με βάση τα ανωτέρω βήματα, σε συνεργασία με τον χρήστη του συστήματος διαχείρισης εγγράφων.

Ο υπάλληλος του Τμήματος Γραμματείας παραλαμβάνει το έγγραφο, όπως διαμορφώθηκε, το αντιπαραβάλλει με το ηλεκτρονικό έγγραφο που είναι αρχειοθετημένο στο σύστημα διαχείρισης εγγράφων και έχει την υπογραφή του τελικού υπογράφοντος και το πρωτοκολλεί, προσθέτοντας σε αυτό ημερομηνία. Στη συνέχεια, και εφόσον το έγγραφο οφείλει να αναρτηθεί με βάση τις διατάξεις του Ν. 3861/2010 στο πρόγραμμα Διαύγεια, το αποστέλλει στον συντάκτη του, ο οποίος το αναρτά και του προσθέτει τον σχετικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ). Ακολούθως, το αποστέλλει στο Τμήμα Γραμματείας, όπως ανωτέρω.

Ο υπάλληλος τους Τμήματος Γραμματείας:

- Προσθέτει πλαίσιο κειμένου με τη λέξη «Ακριβές Αντίγραφο», το ονοματεπώνυμο του και τα στοιχεία του Τμήματος Γραμματείας του φορέα.

- Μετατρέπει το έγγραφο σε μορφή συμβατή με το πρότυπο ISO 32000-1:2008 (PDF).

Ο Προϊστάμενος του Τμήματος Γραμματείας:

- Υπογράφει ψηφιακά το ηλεκτρονικό έγγραφο με χρήση χρονοσήμανσης.
- Αρχαιοθετεί στην εφαρμογή διαχείρισης εγγράφων το ακριβές αντίγραφο ως νέα έκδοση του ηλεκτρονικού εγγράφου.
- Αποστέλλει το έγγραφο στους παραλήπτες σε ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή και
- Σημειώνει την ένδειξη «ΕΞΗΛΘΕ» καθώς και την ημερομηνία αποστολής του εγγράφου, στην εφαρμογή διαχείρισης εγγράφων.

Όσον αφορά τη διαδικασία χρέωσης εγγράφων:

Τα εισερχόμενα έγγραφα πρωτοκολλούνται από υπάλληλο του Τμήματος Γραμματείας και χρεώνονται ανάλογα, ως ακολούθως:

- Τα ηλεκτρονικά έγγραφα αρχαιοθετούνται αρχικά από τον υπάλληλο του Τμήματος Γραμματείας και συσχετίζονται με τον αριθμό πρωτοκόλλου που έχει αποδοθεί και στη συνέχεια δρομολογούνται και χρεώνονται στις συναρμόδιες υπηρεσίες του φορέα με βάση τα ανωτέρω βήματα.
- Τα έγγραφα σε έντυπη μορφή ψηφιοποιούνται από υπάλληλο της Γραμματείας και στη συνέχεια συσχετίζονται με τον αριθμό πρωτοκόλλου, που τους έχει αποδοθεί. Ακολούθως, χρεώνονται στις συναρμόδιες υπηρεσίες με ηλεκτρονικό τρόπο με βάση τα ανωτέρω βήματα.
- Εισερχόμενα, που δεν είναι δυνατή ή δεν επιτρέπεται εκ του νόμου η ψηφιοποίησή τους όπως π.χ. τόμοι βιβλίων, προσφορές για διαγωνισμούς κ.α. ακολουθούν τη συμβατική διαδικασία χρέωσης.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στη σύγχρονη εποχή - και όχι μόνο - η δημόσια γραφειοκρατία ταυτίζεται με την κακή οργάνωση και τη χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες της διοίκησης, οι οποίες επιδεικνύουν μεγάλη ικανότητα διαχρονικής συντήρησης, αποστασιοποιούνται ολοένα και περισσότερο από τους σύγχρονους ρυθμούς και τις απαιτήσεις της κοινωνίας και της εποχής, με αποτέλεσμα να διαμορφώνεται σταδιακά μια αναντιστοιχία της διοίκησης με την οικονομία και την κοινωνία.

Η αποδοτική λειτουργία της ΔΔ, μέσω της εφαρμογής ενός συστήματος εργασίας υψηλής απόδοσης, που αξιοποιεί ορθολογικά όλους τους πόρους στον μέγιστο δυνατό βαθμό, αποτελεί διακηρυγμένο στόχο υψηλής προτεραιότητας της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής, η υλοποίηση του οποίου συνδέεται άμεσα με την πραγματοποίηση οργανωσιακών αλλαγών που απορρέουν από την εφαρμογή στη ΔΔ των σύγχρονων τεχνολογιών και συστημάτων της ΗΔ. Με άλλα λόγια, δεν είναι εφικτή η εφαρμογή από τις ιεραρχικά δομημένες γραφειοκρατικές οργανώσεις του δημόσιου τομέα νέων διοικητικών πρακτικών που βασίζονται αποκλειστικά στη νέα τεχνολογία, εάν πρώτα δεν υιοθετηθούν απαραίτητες οργανωσιακές αλλαγές, όπως αυτές που επικαλείται το ΝΔΜ.

Πράγματι, στις μέρες μας η έννοια και το περιεχόμενο της ΗΔ έχουν ξεπεράσει το παραδοσιακό της μοντέλο που αφορά στην εισαγωγή της σύγχρονης τεχνολογίας στη ΔΔ, το οποίο ουσιαστικά αποφέρει μια βελτίωση των διοικητικών διαδικασιών χωρίς όμως παράλληλη υιοθέτηση νέων οργανωσιακών δομών και αποτελούν πλέον το πεδίο, εντός του οποίου αλλάζουν οι διοικητικές διαδικασίες, ώστε να λειτουργήσουν πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά οι δημόσιες υπηρεσίες. Πέρα όμως από αυτά, αναμφισβήτητο γεγονός αποτελεί ότι η ΗΔ αντιπροσωπεύει μια νέα πρόκληση απέναντι στο παραδοσιακό τύπο οργάνωσης και διοίκησης των

δημοσίων υπηρεσιών, καθώς συνδέεται άμεσα με την ιδέα της μεταρρύθμισης της ΔΔ και μπορεί να συνεισφέρει στον μέγιστο βαθμό στην πραγματοποίηση των αλλαγών που η εν λόγω μεταρρύθμιση επικαλείται.

Μεγάλη ώθηση στη νέα φιλοσοφία της ΗΔ, που προέκυψε ως αναγκαία συνθήκη από την εισαγωγή των ΤΠΕ στη ΔΔ, παρείχε η ευρωπαϊκή στρατηγική της eEurope, που σηματοδότησε και δρομολόγησε τη μετάβαση της ΕΕ στην ψηφιακή εποχή, εισάγοντας μια «προτυποποίηση» των κανόνων ρύθμισης και λειτουργίας του νέου ψηφιακού μοντέλου διοίκησης, που διευκολύνει την προσαρμογή των ανόμοιων διοικητικών συστημάτων των κρατών - μελών. Αρωγός εξειδίκευσης αυτού του στόχου υπήρξαν τα προγράμματα ΗΔ, που υλοποιήθηκαν πανευρωπαϊκά και προετοίμασαν τις εθνικές υποδομές των ΔΔ για την επερχόμενη αλλαγή.

Μέσω αυτής της στρατηγικής λοιπόν, η ΗΔ έκανε τα πρώτα βήματα στην «χρονίως ασθενή» ελληνική ΔΔ και απέκτησε σιγά - σιγά τη δυναμική να τροχοδρομήσει συγκεκριμένες αλλαγές στη λειτουργία της. Αν και ο δρόμος δεν ήταν στρωμένος με ροδοπέταλα, καθώς η αυξημένη οργανωσιακή αδράνεια της ΔΔ δυσκόλεψε αρκετά την προσαρμογή των μεθόδων της ΗΔ στα ελληνικά δεδομένα, η ψηφιοποίηση της ελληνικής ΔΔ αποτελεί την ύστατη μεταρρυθμιστική προσπάθεια ίασής της.

Ως εκ τούτου, στόχος της ψηφιακής στρατηγικής για τη ΔΔ είναι η ψηφιακή μετατροπή των λειτουργιών της ΔΔ, τόσο αυτών που αφορούν την παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη, όσο και αυτών που αφορούν την εσωτερική συνεργασία δημοσίων υπηρεσιών και υπαλλήλων. Δεδομένου όμως, ότι στόχος δεν είναι η μετατροπή της παραδοσιακής γραφειοκρατίας σε ηλεκτρονική γραφειοκρατία, η εν λόγω ψηφιακή μετατροπή δεν αφορά

όλες τις διοικητικές διαδικασίες και λειτουργίες που σήμερα υφίστανται, αλλά μόνο αυτές που πρέπει να συνεχίσουν να υφίστανται.

Στην προσπάθεια της επίτευξης του ανωτέρω στόχου η ΔΔ κινείται σε τρεις (3) άξονες. Ο πρώτος αφορά τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό των αναγκαίων συστημάτων, όπου ανασχεδιάστηκαν και επισπεύσθηκε η διαδικασία υλοποίησης μιας σειράς έργων, που υποστηρίζουν τη μετάβαση σε μία ΔΔ διαχείρισης δεδομένων και όχι εγγράφων και αποτελούν μέρος συνόλου και πλατφόρμες, πάνω στις οποίες θα αναπτυχθούν εφαρμογές και υποσυστήματα. (Παράδειγμα τέτοιου έργου αποτελεί το ΣΥΖΕΥΞΙΣ II, έργο τηλεπικοινωνιακής σύνδεσης όλων των φορέων της ΔΔ, συγχρηματοδοτούμενο από το ΕΣΠΑ, με εκτιμώμενη εξοικονόμηση δημόσιας δαπάνης περίπου 150 εκ. / έτος).

Ο δεύτερος αφορά την αξιοποίηση στο μέγιστο δυνατό βαθμό όλων των υφισταμένων δυνατοτήτων, όπου παράδειγμα αποτελεί η πολιτική για την Ψηφιακή Υπογραφή και τέλος, ο τρίτος αφορά τη δημιουργία νέου, λειτουργικού θεσμικού πλαισίου που να υπηρετεί τα ανωτέρω, καθώς ο Ν. 3979/2011 που απετέλεσε την πρώτη προσπάθεια, δεν έχει μέχρι τώρα οδηγήσει στα αναμενόμενα και ως εκ τούτου, κρίνεται αναγκαία η απλούστευση των ρυθμίσεών του, ώστε να καταστούν ευχερώς εφαρμόσιμες για το σύνολο της ΔΔ, με σκοπό να εξασφαλιστεί παράλληλα η απλούστευση των υφιστάμενων διοικητικών διαδικασιών.

Είναι γεγονός ότι η ΗΔ και τα προϊόντα της (ηλεκτρονική διοικητική πράξη άμεσα συνδεδεμένη με την ψηφιακή υπογραφή), αποτελούν δημόσια αγαθά, απευθείας προστατευόμενα από το Σύνταγμα, τα οποία αναβαθμίζουν ποιοτικά και ποσοτικά τον διοικητικό μηχανισμό, συμβάλλοντας στους μετρήσιμους δείκτες αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του κράτους, απλοποιούν τη διοικητική διαδικασία με την ενιαιοποίηση και τυποποίηση των λειτουργιών, πυκνώνοντας τον διαθέσιμο «πολύτιμο» χρόνο, ενώ ταυτόχρονα ελαχιστοποιούν τα

φαινόμενα διαπλοκής και διαφθοράς αποπροσωποποιώντας τις σχέσεις, ενισχύοντας τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και τον έλεγχο και υποβοηθώντας με τον τρόπο αυτό την δημοσιονομική ανάκαμψη.

Πράγματι, οι χειροκίνητες διαδικασίες δυσχεραίνουν σημαντικά τους χρόνους διεκπεραίωσης αιτημάτων πολιτών, ενώ ο καθημερινός όγκος διακίνησης και τήρησης φυσικών εγγράφων συντελούν σε τεράστια δαπάνη σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, η εκτενέστατη διοικητική διάρθρωση καθιστά πολύ δύσκολη την οριζόντια εποπτεία και τον έλεγχο της αποτελεσματικότητας των φορέων της ΔΔ, ενώ ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός ανθρώπινου δυναμικού απασχολείται σε μη παραγωγικές θέσεις εργασίας, όπως είναι η διακίνηση φυσικών εγγράφων. Μέσω της αυτοματοποίησης της διαδικασίας παραγωγής, διαχείρισης, αρχειοθέτησης και διακίνησης εγγράφων και πληροφοριών:

- βελτιστοποιείται η διοικητική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών λόγω της ανταλλαγής εγγράφων με πλήρως ηλεκτρονικό τρόπο (paperless office) και βελτιώνεται το εργασιακό περιβάλλον μέσω του περιορισμού της διακίνησης χαρτιού
- μειώνεται το διαχειριστικό κόστος έως και 45% (σύμφωνα με εκτιμήσεις)
- αυξάνεται η αποδοτικότητα όλων των εμπλεκομένων και μειώνεται ο χρόνος ανταπόκρισης προς τον πολίτη έως και 90%
- βελτιώνεται η διαδραστικότητα με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις και
- διενεργείται ποιοτικότερος έλεγχος της αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας της ΔΔ.

Η στρατηγική για την ΗΔ, εντάσσεται στην γενικότερη προσπάθεια δημιουργίας μιας αποτελεσματικής ΔΔ και στοχεύει να δημιουργήσει συνθήκες και ευνοϊκές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη της χώρας, διασφαλίζοντας υποδομές και περιβάλλον που θα επιτρέψουν στις

παραγωγικές δυνάμεις του τόπου να αναπτυχθούν, αξιοποιώντας το μέγιστο των δυνατοτήτων που οι σημερινές τεχνολογικές δυνατότητες παρέχουν. Απαραίτητη όμως προϋπόθεση για την επιτυχή υλοποίηση της στρατηγικής για την ΗΔ είναι η συμμετοχή των στελεχών της ΔΔ.

Ειδικότερα, η οργάνωση, η λειτουργία, ο έλεγχος και ο συντονισμός των σύγχρονων δημόσιων υπηρεσιών, στην εποχή της αυξημένης πολυπλοκότητας και της διαρκούς παραγωγής γνώσης και πληροφορίας, προϋποθέτουν την ύπαρξη διοικητικών στελεχών, τα οποία μπορούν να διαχειριστούν την ηλεκτρονική πληροφορία προς όφελος της αναβάθμισης των υπηρεσιών που προσφέρει ο δημόσιος τομέας. Δεδομένου λοιπόν ότι το σημαντικότερο μέρος κάθε διοικητικού συστήματος είναι οι άνθρωποι που υπηρετούν σ' αυτό, καμιά προσπάθεια δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί, αν δε ληφθούν υπόψη οι δυσκολίες που θα αντιμετωπίσουν, εκείνοι που θα κληθούν να αλλάξουν τον τρόπο εργασίας τους μετά την εισαγωγή προηγμένων συστημάτων ΗΔ. Επιπλέον, κάθε προσπάθεια εισαγωγής καινοτομιών, ιδίως στη ΔΔ, είναι λογικό κι αναμενόμενο να προκαλέσει, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, αντιδράσεις. Για τον λόγο αυτό, απαιτείται ο σχεδιασμός ειδικού συστήματος πρόβλεψης κρίσεων, καταγραφής πιθανών αντιδράσεων και η πιλοτική εφαρμογή κάθε συστήματος σε πραγματικές συνθήκες πριν την τελική εγκατάσταση, ώστε να περιορίζονται στο μέγιστο δυνατό βαθμό οι τριβές από την εισαγωγή των καινοτομιών.

Εν κατακλείδι, αποτελεί πλέον κοινή βούληση ότι τα πράγματα πρέπει να αλλάξουν, το κράτος πρέπει να αναδιαρθρωθεί, να γίνει λιγότερο δαπανηρό και ταυτόχρονα πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, προκειμένου να επιτρέψει την οικονομική ανάκαμψη μέσω της ανάπτυξης και να οδηγήσει τη χώρα στη νέα εποχή. Η υιοθέτηση καινοτομιών της ΗΔ, όπως αυτή της ψηφιακής υπογραφής, αποτελεί την ορθή πορεία προς την κατεύθυνση αυτή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I. ΒΙΒΛΙΑ – ΑΡΘΡΑ

- 1. Αγγελίδου Στ.,** (2010) «Το νομικό καθεστώς χρήσης της ηλεκτρονικής υπογραφής στο δημόσιο τομέα», ΕΣΔΔ Τμ. Γενικής Διοίκησης, τελική εργασία
- 2. Ανδρονόπουλος Β.,** «Ψηφιακή Δημόσια Διοίκηση», Εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: «Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Επιπτώσεις – Προοπτικές» (2007)
- 3. Αποστολάκης Ι.,** «Κρίσιμα θέματα στην πορεία προς την ηλεκτρονική διοίκηση και διακυβέρνηση: οι παρεμβάσεις του κράτους και η κοινωνία των πολιτών», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 39, Οκτώβριος 2006
- 4. Αργυριάδης Δ.,** «Δημόσια Διοίκηση: Επιστήμη ή Ιδεολογία;», Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τ. 11, (2005)
- 5. Βραχνή Γ.,** «Η ιστορία του ηλεκτρονικού εγγράφου στη δημόσια διοίκηση», Εισήγηση σε διεπιστημονικό συνέδριο του Ιονίου Πανεπιστημίου: «Ιστορία της πληροφορίας: σημεία αναφοράς από τον πάπυρο στο ηλεκτρονικό έγγραφο» (<http://conferences.ionio.gr/infohist2013/presentations>)
- 6. Γεωργακάς Σ.,** (2010), «Επισκόπηση Μοντέλων Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την Παροχή Δημοσίων Υπηρεσιών», Διπλωματική Εργασία Ε.Μ.Π.
- 7. Γκουλούση Ι.,** (2007) «Μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες- Η περίπτωση των ΚΕΠ», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

8. **Gramberger Marc**, (2001) «Citizens As Partners», O.E.C.D. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in policy - making (http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTV_O/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf)
9. **Δοξιάδης Αρ.**, (2012), «Οι ορφανές μεταρρυθμίσεις», 23 Απριλίου 2012 (<http://www.protagon.gr/?i=protagon.el.article&id=14536>)
10. **Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών**, «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», επιμ. Σπηλιωτόπουλος Επ.-Μακρυνδημήτρης Αντ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, 2001
11. **Ενημερωτικό Δελτίο Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης**, Απρίλιος 2010 (http://www.observatory.gr/files/meletes/eGovernment_in_GR_April_2010_el.pdf)
12. **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**: Ανακοινώσεις της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, αναφορικά με τα κάτωθι:
- Σχέδιο δράσης για τις ηλεκτρονικές διοικητικές υπηρεσίες στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας i2010: Επιτάχυνση της ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης στην Ευρώπη προς όφελος όλων [COM 2006/173 τελικό] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0173:FIN:EL:PDF>)
 - Η στρατηγική i2010 – Ευρωπαϊκή κοινωνία της πληροφορίας για την ανάπτυξη και την απασχόληση [COM(2005) 229 τελικό] (<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/81718541EL6.pdf>)

- Έκθεση για την ψηφιακή ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης. Κύρια επιτεύγματα της στρατηγικής i2010 μεταξύ 2005-2009 [COM (2009) 390 τελικό] (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0390:EL>)
- Τελική αξιολόγηση του σχεδίου δράσης eEurope2005 και του πολυετούς προγράμματος 2003-2006 για την παρακολούθηση του σχεδίου δράσης eEurope2005, τη διάδοση ορθής πρακτικής και τη βελτίωση της ασφάλειας δικτύων και πληροφοριών (πρόγραμμα Modinis) [COM(2009) 432 τελικό](<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0432:FIN:EL>)
- Ευρωπαϊκό σχέδιο δράσης για την ηλε-διακυβέρνηση, 2011-2015 - Αξιοποίηση των ΤΠΕ για την προώθηση έξυπνης, αειφορικής και καινοτομικής διακυβέρνησης [COM (2010) 743 τελικό] ([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0743/com_com\(2010\)0743_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0743/com_com(2010)0743_el.pdf))

13. Καραβασίλης Ι., (2012) «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη Διοίκηση και Οργάνωση Δημοσίων Οργανισμών. Η περίπτωση της Ελλάδας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Διδακτορική Διατριβή, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

14. Καρκατσούλης Π.

- «Το κράτος σε μετάβαση», εκδόσεις Σιδέρης, 2004
- «Η διοικητική μεταρρύθμιση είναι αναγκαία και εφικτή!», Εισήγηση στην ανοιχτή συζήτηση με θέμα «Ελλάδα: Μεταρρυθμίσεις, Ρήξεις, Τομές», Αθήνα (2012)

- 15. Κάτσικας Σ.,** «Κίνδυνοι από την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και η αντιμετώπισή τους», Εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: «Δημόσια Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Επιπτώσεις – Προοπτικές», (2007)
- 16. Κοκκίνου Αικ. – Κομνηνός Σπ. – Μαντζιώκας Αθ. – Χάλαρης Ι.,** «Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση»
([http://www.dee.gr/mediaupload/publications/kokkinou et al e government in EU.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/kokkinou_et_al_e_government_in_EU.pdf))
- 17. Κόμνιος Κ.,** «Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση (E-Government) και οι ηλεκτρονικές υπογραφές στη δημόσια διοίκηση», Περιοδικό Δίκη, Αύγουστος – Σεπτέμβριος 2003
- 18. Λιανός Αντ.,** «Το μέλλον του γραφειοκρατικού οργανωτικού σχήματος», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 35, Οκτώβριος 2005
- 19. Λιβεράκος Π.,** «Διοικητική Μεταρρύθμιση & Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-government)»
([http://www.dee.gr/mediaupload/publications/liverakos ilektroniki d ioikisi.pdf](http://www.dee.gr/mediaupload/publications/liverakos_ilektroniki_d_ioikisi.pdf))
- 20. Lenihan, D.** (2002), «Realigning Governance: from e-Government to e-Democracy», Ottawa, Canada: Center for Collaborative Government, Crossing Boundaries Paper, Changing Government, Volume 6
- 21. Μακρυδημήτρης Αντ.**
- «Η κρυφή γοητεία της διοικητικής μεταρρύθμισης» στο συλλογικό έργο «Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης», επιμ. Μακρυδημήτρης Αντ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995
 - «Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία», εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη, 1996

- «Ο μεγάλος ασθενής - Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», Παπαζήση εκδόσεις ΑΕΒΕ, 1999
 - «Κράτος των Πολιτών. Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού», εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη, 2006
 - «Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών», Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, 2006
 - «Πως η Δημόσια Διοίκηση της χώρας έφτασε ως εδώ», Μέρος Α και Β, Εφημερίδα «Η Καθημερινή», 9 και 16 Οκτωβρίου 2011
 - «Σε αναζήτηση της άνοιξης της κοινωνίας των πολιτών και της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης», Περιοδικό «Κοινωνία Πολιτών», τεύχος 10
- 22. Μανδραβέλης Π.,** «Πολεμώντας τη διαφθορά» Εφημερίδα «Η Καθημερινή», 1.9.2006
- 23. Μανιτάκης Αντ.,** Ομιλία στο συνέδριο του «Economist» - 16^η Συζήτηση Στρογγυλής Τραπέζης με την Ελληνική Κυβέρνηση (Transforming uncertainty into stability, wisdom and growth), (2012)
- 24. Μανωλιτζάς Π.,** «Η ανάπτυξη των διαδικτυακών υπηρεσιών (e-government) στην Ευρωπαϊκή Ένωση» Διοικητική Ενημέρωση, τ. 46, Ιούλιος 2008
- 25. Μελέτη Βελτίωσης Αποδοτικότητας των Επενδύσεων σε Τεχνολογίες Πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση** (www.observatory.gr/files/meletes/MVA_D4_gr.pdf)
- 26. Μελέτη του Παρατηρητηρίου για την ΚτΠ (2007): «Η χρήση ΤΠΕ στο Δημόσιο (e-government)»** (<http://www.observatory.gr/page/default.asp?la=1&id=2101&pk=401&return=183>)

- 27. Μήτρου Λ.**, (2011) «Νομικά ζητήματα ηλεκτρονικών συναλλαγών – ηλεκτρονικές υπογραφές»
(www.icsd.aegean.gr/website_files/proptyxiako/245495223.doc)
- 28. Μιχαηλίδου Χρ.**, «Το πρόβλημα της ηλεκτρονικής υπογραφής»
(<http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18381>)
- 29. Μιχαλόπουλος Ν.**
- «Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management», εκδόσεις Παπαζήση, 2003
 - «United Nations:Global e-Government Readiness Report 2004 Towards Access for Opportunity, United Nations, New York 2004», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 35, Οκτώβριος 2005
- 30. Μουλαδούδη Αν.**, (2011) «Πολιτικές ανάπτυξης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στην Ελλάδα», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
- 31. Μπάλλα Κ.**, (2008) «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση – Ηλεκτρονική Δημοκρατία», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία», Α.Π.Θ.
- 32. Μπουντάλης Ευαγ.**, «Προς ένα νέο μοντέλο οργάνωσης της Δημόσιας Διοίκησης», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 33, Απρίλιος 2005
- 33. OECD**
- Economic Policy Reforms 2012 – Going for growth, Greece-country note, February 2012
 - Greece: Review of the Central Administration, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing (2011)
- 34. Παγκάκης Γρ.**, «Δημόσια Διοίκηση και Κοινωνία», εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2002

- 35. Πανάγος Θ.,** (2007) «Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα. Η δημόσια ηλεκτρονική προμήθεια. Το νέο ενιαίο κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο», Διδακτορική Διατριβή, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
- 36. Παπαδημητρόπουλος Δ.,** «Προϋποθέσεις μεταφοράς διοικητικής τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 50, Ιούλιος 2009
- 37. Παπακωνσταντίνου Απ.,** «Κρατική κυριαρχία και διοίκηση την εποχή της παγκοσμιοποίησης: το παράδειγμα της εξωτερικής αρμοδιότητας»
http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/ED E/Conferences/SDE_2005/Papers/Papakonstantinou Apostolos.pdf
- 38. Παρατηρητήριο για την Κοινωνία της Πληροφορίας, 2010.** «Ενημερωτικό Δελτίο για την ΗΔ», Απρίλιος 2010
http://www.observatory.gr/files/meletes/eGovernment_in_GR_April_2010_el.pdf
- 39. Παρθενόπουλος Κ.,** «Ελληνική ΔΔ», εκδόσεις ΖΗΤΗ, 1997
- 40. Παρίσης Κ.,** «Η χάραξη εθνικής στρατηγικής για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση», Διοικητική Ενημέρωση, τ. 39, Οκτώβριος 2006
- 41. Πασάς Αργ.- Τσέκος Θ.,** «Οι διοικητικές επιπτώσεις της ελληνικής ενωσιακής πορείας», Περιοδικό «Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική» (2007)
- 42. Ρακιντζής Λ.,** Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: «Η διαφθορά και η κακοδιοίκηση στον Δημόσιο Τομέα», περιοδικό Economist, στήλη Πολιτικά – Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση κατά της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης
- 43. Σουρλά Ευφρ.,** (2009) «Τεχνικές Σχεδιασμού, Εφαρμογών και Υπηρεσιών Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία, Πολυτεχνική Σχολή Πανεπιστημίου Πατρών

44. **Σπακούρη Αθ.**, (2008) «Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης» (<http://hdl.handle.net/10795/1340> και <http://repository.edulll.gr/1340>)
45. **Σπανού Κ.**, «Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική» στο συλλογικό έργο «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα», Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, επιμ. Σπηλιωτόπουλος Επ. – Μακρυδημήτρης Αντ., εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2001
46. **Σπηλιωτόπουλος Επ.**, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II», εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2001
47. **Σπυράκης Γρ. – Σπυράκη Χρ.**, «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση (e-Government): Εφαρμογή, Οφέλη, Κίνδυνοι», Διοικητική Ενημέρωση, τ.46, Ιούλιος 2008
48. **Στασής Α. – Κοντογιώργης Δ.- Κατσιογιάννης Γ.**, Παρουσίαση σε Επιμορφωτικό Πρόγραμμα ΕΚΔΔΑ «Ηλεκτρονική διακυβέρνηση και πρότυπες υπηρεσίες για τον πολίτη»
49. **Στασινόπουλος Μ.**, «Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου», (1954)
50. **Στράνης Δ.**, «Η αλλαγή στις θεμελιώδεις κατευθύνσεις της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της Κοινωνίας της Πληροφορίας και του Διαδικτύου», ΕΔΔΔΔ 2/2008
51. **Στράτη – Βάντζου Αλ.**, (2011) «Στην εποχή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Ηλεκτρονική Διοίκηση και Ηλεκτρονική Διοικητική Πράξη», Διδακτορική Διατριβή, Α.Π.Θ.
52. **Σωτηρόπουλος Δ.**, «Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της κεντρικής διοίκησης στην Ελλάδα 1974-2000», εκδόσεις Ποταμός, 2001
53. **Τάχος Αν.**, «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008

- 54. Τελική Έκθεση Ομάδας Εργασίας E-2 με θέμα: «Ηλεκτρονικές Υπογραφές και Ηλεκτρονικά Πιστοποιητικά Ταυτοποίησης (Τεχνική & Νομική προσέγγιση)», Μάρτιος 2004**
<http://www.ebusinessforum.gr/teams/teamsall/view/index.php?ctn=70&language=el>
- 55. Υπ. Οικονομίας & Οικονομικών, 2002. Λευκή Βίβλος:Η Ελλάδα στην ΚτΠ**
<http://www.observatory.gr/files/meletes/strathgikh.pdf>
- 56. Φλογαΐτης Σπ.,** «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και διοικητική μεταρρύθμιση στον 21^ο αιώνα», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ.1, Ιανουάριος – Φεβρουάριος 2006
- 57. Χαραλάμπης Δ.,** «Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», εκδόσεις Εξάντας, 1996
- 58. Ψούνη-Ζορμπά Ν.,** «Δήλωση βουλήσεως μέσω ηλεκτρονικού υπολογιστή. Ένταξη στο σύστημα του ΑΚ. Δυνατότητες ακύρωσης», εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1988
- 59. Ψυχογιός Αλ.,** «Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση και Διοικητική Μεταρρύθμιση»,
http://www.dee.gr/mediaupload/publications/Psyxogios_hlektroniki_diakybernisi.pdf

II. ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- <http://www.benos.gr>
- <http://www.brint.com>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- www.dee.gr
- <http://www.digitalgreece2020.gr>

- www.ebusinessforum.gr
- <http://www.eett.gr>
- <http://www.egov.vic.gov.au>
- <http://www.egov2009.se>
- <http://www.ekdd.gr>
- <http://www.epdm.gr>
- <http://www.espa.gr>
- <http://europa.eu.int>
- www.ezd.si
- <http://www.gipsynoise.gr>
- <http://www.greek-language.gr>
- <http://www.gspa.gr>
- www.icsd.aegean.gr
- www.ionio.gr
- <http://www.infosoc.gr>
- <http://www.infostrag.gr>
- www.kostasbeys.gr
- <http://www.observatory.gr>
- www.protagon.gr
- www.pspa.uoa.gr
- www.repository.edulll.gr
- <http://www.sansimera.gr>
- <http://www.yap.gov.gr>
- <http://www.ydmed.gov.gr>
- <http://www.ypai.gr>
- <http://el.wikipedia.org>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	
Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 5Α § 2	«Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην ΚτΠ. 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» ¹⁸¹
Ν. 2672/98, άρθρο 14 (ΦΕΚ 290/Α/28.12.1998)	Καθιερώνεται η ηλεκτρονική επικοινωνία στη ΔΔ, καθώς επιτρέπεται η διακίνηση εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών του Δημοσίου με e-mail ¹⁸²
Ν. 2690/99, άρθρο 5 (ΦΕΚ 45/Α/9.3.1999)	Καθιερώνεται για πρώτη φορά η πρόσβαση των πολιτών στα διοικητικά έγγραφα (και ηλεκτρονικά αρχεία) που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες
Π.Δ. 50/2001, άρθρο 27 § 1 (ΦΕΚ 39/Α/5.3.2001), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο μόνο § 6 του Π.Δ. 44/05 (ΦΕΚ 63/Α)	Καθορίζονται τα προσόντα διορισμού σε θέσεις φορέων του δημόσιου τομέα και ορίζεται η γνώση Η/Υ ως πρόσθετο προσόν διορισμού για όλες τις ειδικότητες των κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ
Π.Δ. 150/2001 (ΦΕΚ 125/Α/25.6.2001)	Προσαρμόζεται η ελληνική νομοθεσία με την Οδηγία 99/93/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ για τις ηλεκτρονικές - ψηφιακές υπογραφές

¹⁸¹ Τα άρθρα αυτά αναφέρονται στο απαραβίαστο της κατοικίας, στην προστασία των προσωπικών δεδομένων και στο απόρρητο των επιστολών και της επικοινωνίας.

¹⁸² Βλ. σχετικά και την αριθ. πρωτ. ΔΙΑΔΠ/Α1/2523/99 εγκύκλιο ΥΠΕΣΔΔΑ: «Διακίνηση εγγράφων μεταξύ Δημοσίου, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ και ιδιωτών με ηλεκτρονικά μέσα (τηλεομοιοτυπία και ηλεκτρονικό ταχυδρομείο). Διευκρινίσεις στις διατάξεις του άρθρου 14 του Ν. 2672/1998 (ΦΕΚ 290/Α)».

<p>N. 3013/2002, άρθρο 31 § 9 (ΦΕΚ 102/Α /1.5.2002)</p>	<p>Δημιουργείται ειδική διαδικτυακή πύλη στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. για την υποστήριξη της ηλεκτρονικής λειτουργίας των ΚΕΠ</p>
<p>Π.Δ. 342/2002 (ΦΕΚ 284/Α/22.11.2002)</p>	<p>Θεσπίζεται η διακίνηση εγγράφων με ηλεκτρονικό τρόπο μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και καθίσταται το e-mail δόκιμο μέσο συναλλαγής και πληροφόρησης.¹⁸³</p>
<p>N. 3200/2003, άρθρο 24 § 1 (ΦΕΚ 281/Α/9.12.2003)</p>	<p>Με στόχο την προώθηση της ΗΔ και τον ψηφιακό μετασχηματισμό της ΔΔ, η Γ.Γ. Δ.Δ. του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., μετονομάζεται σε Γ.Γ.Δ.Δ. και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης</p>
<p>Π.Δ. 347/2003 (ΦΕΚ 315/Α/31-12-2003)</p>	<p>Καθορίζονται τα προσόντα διορισμού σε φορείς του Δημοσίου και ορίζεται ρητώς η κατοχή πτυχίου Πληροφορικής ή Πληροφορικής και Τηλεπικοινωνιών ως προσόν διορισμού στον εισαγωγικό βαθμό των κλάδων ΠΕ και ΤΕ Πληροφορικής. Επιπλέον, καθορίζεται ως πρόσθετο προσόν διορισμού η γνώση πληροφορικής και χειρισμού Η/Υ σε βασικό επίπεδο και για την κατηγορία ΔΕ</p>

¹⁸³ Το εν λόγω Π.Δ. καταργήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 48 § 5 του Ν. 3979/2011, καθώς τα θέματα που ρύθμιζε, ρυθμίζονται πλέον από τον νόμο αυτό, ο οποίος αποτελεί ένα ολοκληρωμένο συνεκτικό πλαίσιο για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στη χώρα μας.

<p>N. 3242/2004, άρθρα 6 § 7 και 8 § 1 & 2 (ΦΕΚ 102/Α/24.5.2004)</p>	<p>Θεσπίζεται η χρήση νέων τεχνολογιών για την άμεση εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων, και συγκεκριμένα, η δυνατότητα συνεδρίασης των συλλογικών οργάνων με χρήση ηλεκτρονικών μέσων (τηλεδιάσκεψη) και η έκδοση διοικητικών πράξεων με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων και ιδίως προηγμένων πληροφοριακών συστημάτων διαλειτουργικότητας</p>
<p>Π.Δ. 44/2005 (ΦΕΚ 63/Α/9.3.2005)</p>	<p>Καθορίζονται τα προσόντα διορισμού για φορείς του Δημοσίου και εντάσσεται επιπλέον η γνώση υπολογιστικών φύλλων (excell) και υπηρεσιών διαδικτύου (internet) στον χειρισμό Η/Υ για τον κλάδο ΔΕ Διοικητικών – Γραμματέων</p>
<p>N. 3312/2005 (ΦΕΚ 35/Α/16.2.2005)</p>	<p>Για την προώθηση των ΕΠ της προγραμματικής περιόδου 2007-2013, συστήθηκε στο ΥΠ.ΕΣ. Ομάδα Σχεδιασμού Προγράμματος, στο πλαίσιο της Ειδικής Υπηρεσίας Εφαρμογής Προγραμμάτων ΚΠΣ, η οποία σχεδίασε και προωθεί το ΕΠ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ 2007- 2013», μεγάλο μέρος του οποίου αφορά στον ψηφιακό μετασχηματισμό της ΔΔ</p>
<p>N. 3345/2005, άρθρο 16 § 10 (ΦΕΚ 138/Α/16.6.2005)</p>	<p>Θεσπίζεται η ηλεκτρονική τήρηση των αρχείων όλων των δημοσίων υπηρεσιών και η αποθήκευσή τους σε μαγνητικά ή οπτικά μέσα, καθώς και σε οποιοδήποτε άλλο μέσο αποθήκευσης προηγμένης τεχνολογίας. Με τον ίδιο νόμο (άρθρο 17 § 2) εκπονείται και προωθείται το ΕΠ «ΠΟΛΙΤΕΙΑ»</p>

<p>N. 3448/2006, άρθρα 5, 6, 7, 9 και 10 (ΦΕΚ 57/Α/15.3.2006)</p>	<p>Θεσπίζεται η επεξεργασία και διάθεση εγγράφων με ηλεκτρονικά μέσα από δημόσιους φορείς. Στην περίπτωση που για την περαιτέρω χρήση εγγράφων προβλέπονται άδειες, οι δημόσιοι φορείς πρέπει να εξασφαλίζουν, όπου είναι δυνατόν, τη διάθεση τυποποιημένων αδειών σε ψηφιακή μορφή και με δυνατότητα ηλεκτρονικής τους επεξεργασίας. Οι δημόσιοι φορείς πρέπει να διευκολύνουν την αναζήτηση εγγράφων προς περαιτέρω χρήση, παρέχοντας τη δυνατότητα ηλεκτρονικής πρόσβασης με τη δημιουργία ιστοσελίδων (sites).¹⁸⁴</p>
<p>Υ.Α. Φ.60/38/232/2010 (ΦΕΚ 799 / Β/9.6.2010)</p>	<p>Κύρωση Κανονισμού Πιστοποίησης της Αρχής Πιστοποίησης Ελληνικού Δημοσίου και καθορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις και οι τεχνικές προδιαγραφές παροχής υπηρεσιών πιστοποίησης και έκδοσης ψηφιακών πιστοποιητικών</p>
<p>3979/2011 (ΦΕΚ 138/Α/16.6.2011)</p>	<p>Νόμος – πλαίσιο «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις». Κατ' εξουσιοδότησή του έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα οι ακόλουθες Υπουργ. Αποφάσεις</p>
<p>Υ.Α. Φ.60/76/984/2012 (ΦΕΚ 1162/ Β/10.4.2012)</p>	<p>Καθορισμός οργανικών μονάδων παροχής υπηρεσιών πιστοποίησης της Αρχής Πιστοποίησης του Ελληνικού Δημοσίου</p>
<p>Υ.Α. Φ.40.4/1/989/2012 (ΦΕΚ 1301/ Β/12.4.2012)</p>	<p>Κύρωση πλαισίου παροχής υπηρεσιών ΗΔ</p>
<p>Υ.Α. Φ.40.4/3/1031/12 (ΦΕΚ 1317/ Β/23.4.2012)</p>	<p>Ρυθμίσεις για το Ηλεκτρονικό Δημόσιο Έγγραφο</p>

¹⁸⁴ ΥΠΕΣΔΔΑ - ΓΓΔΔ (2008) «ΨΗΦΙΑΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΓΙΑ ΟΛΟΥΣ» http://www.gspa.gr/%287916110546459290%29/documents/392_08_new.pdf

<p>Υ.Α. Φ.60/86/1435/2012 (ΦΕΚ 1876/ Β/13.6.2012)</p>	<p>Καθορισμός διαδικασιών υποβολής αιτήσεων έκδοσης, ανάκλησης, ανανέωσης ψηφιακών πιστοποιητικών και ανάκτησης ψηφιακού πιστοποιητικού κρυπτογράφησης μέσω ΚΕΠ, ως Εντεταλμένων Γραφείων</p>
<p>Υ.Α. Φ.40.4/163/2013 (ΦΕΚ 401/Β/22.2.2013) & Φ.40.4/163/2013 (ΦΕΚ 586/Β/14.3.2013)</p>	<p>Ρυθμίσεις για τη διαδικασία και τον τρόπο ηλεκτρονικής επιβεβαίωσης λήψης και ασφαλούς χρονοσήμανσης, τις συστημικές προδιαγραφές και πρότυπα γνωστοποίησης εγγράφων με χρήση ΤΠΕ σε φυσικά πρόσωπα ή Ν.Π.Ι.Δ. και για την ηλεκτρονική διακίνηση εγγράφων μεταξύ της ΔΔ και φυσικών προσώπων ή ΝΠΙΔ.</p>
<p>Ολοκληρώθηκε η διαβούλευση και βρίσκεται σε επεξεργασία προς έκδοση το Σχέδιο Π.Δ.: «Ψηφιοποίηση Εγγράφων και Ηλεκτρονικό Αρχείο»</p>	<p>Το εν λόγω Σχέδιο ΠΔ αποτελεί μέρος της σειράς θεσμικών ρυθμίσεων που απαιτούνται για την μετάβαση στην ηλεκτρονική ΔΔ. Τα βασικά σημεία του αφορούν θέματα σχετικά με την αρχειοθέτηση ηλεκτρονικών εγγράφων και δεδομένων, τη διαδικασία ψηφιοποίησης των έντυπων αρχείων της ΔΔ, ενώ παράλληλα ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τα οργανωτικά και τεχνικά μέτρα ασφάλειας. Προβλέπει επίσης μηχανισμό δημιουργίας αντιγράφων ασφαλείας για την ανάκτηση των δεδομένων από καταστροφή ή βλάβη του συστήματος ηλεκτρονικής αρχειοθέτησης.¹⁸⁵</p>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΨΗΦΙΑΚΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ	
ΒΗΜΑ 1° ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ ΕΓΓΡΑΦΟΥ (ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ)	<ul style="list-style-type: none">• Δημιουργεί έγγραφο• Γράφει την ένδειξη «ΣΧΕΔΙΟ»• Ενεργοποιεί τη δυνατότητα παρακολούθησης αλλαγών• Προσθέτει παρατηρήσεις / επιφυλάξεις• Το στέλνει στον Προϊστάμενό του μέσω συστήματος εφαρμογής διαχείρισης εγγράφων (workflow management system)
ΒΗΜΑ 2° ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ	<ul style="list-style-type: none">• Λαμβάνει έγγραφο και επιβεβαιώνει• Τροποποιεί / προσθέτει σχόλια / επιφυλάξεις• Τα στέλνει στον Προϊστάμενό του ή στον συντάκτη, αν δεν υπάρχει προϊστάμενος
ΒΗΜΑ 3° ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ ΕΓΓΡΑΦΟΥ (ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ)	<ul style="list-style-type: none">• Ενσωματώνει αλλαγές• Προσθέτει τυχόν σχόλια / επιφυλάξεις• Προσυπογράφει και το στέλνει στον ανώτερό του για υπογραφή
ΒΗΜΑ 4° ΠΡΟΪΣΤΑΜΕΝΟΣ	<ul style="list-style-type: none">• Προσυπογράφει και το στέλνει στον προϊστάμενό του ή τον συντάκτη

<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 5^ο ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ ΕΓΓΡΑΦΟΥ (ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Επιβεβαιώνει ότι έχει υπογραφεί από όλους • Το προωθεί για καταχώριση στο σύστημα διαχείρισης εγγράφων
<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 6^ο ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταχωρεί το έγγραφο στην εφαρμογή • Το στέλνει στην πολιτική ηγεσία για υπογραφή
<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 7^ο ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΗΓΕΣΙΑ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Υπογράφει το έγγραφο • Το επιστρέφει στη Διαχείριση Εγγράφων
<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 8^ο ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Καταχωρεί την τελική έκδοση με τις υπογραφές στην εφαρμογή • Το στέλνει στον συντάκτη
<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 9^ο ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ ΕΓΓΡΑΦΟΥ (ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ενσωματώνει όλα τα σχόλια ή τροποποιήσεις • Αφαιρεί την ένδειξη «ΣΧΕΔΙΟ» • Αφαιρεί τυχόν σχόλια / παρατηρήσεις / επιφυλάξεις • Το στέλνει στην Γραμματεία

ΒΗΜΑ 10^ο
ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Α. ΤΟ ΕΓΓΡΑΦΟ ΔΕΝ ΑΝΑΡΤΑΤΑΙ ΣΤΟ «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»

- Αντιπαραβάλλει το έγγραφο με το αρχειοθετημένο
- Πρωτοκολλεί το έγγραφο και προσθέτει ημερομηνία
- Προσθέτει «ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ», το ονοματεπώνυμό του & τα στοιχεία της Γραμματείας
- Το μετατρέπει σε PDF
- Ο Προϊστάμενος της Γραμματείας υπογράφει ψηφιακά
- Αρχειοθετεί το έγγραφο στην εφαρμογή διαχείρισης εγγράφων ως νέα έκδοση του εγγράφου
- Αποστέλλει το έγγραφο στους παραλήπτες σε ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή
- Ενημερώνει την εφαρμογή ότι εξήλθε και θέτει την ημερομηνία

Β. ΤΟ ΕΓΓΡΑΦΟ ΑΝΑΡΤΑΤΑΙ ΣΤΟ «ΔΙΑΥΓΕΙΑ»

- Αντιπαραβάλλει το έγγραφο με το αρχειοθετημένο
- Πρωτοκολλεί το έγγραφο και προσθέτει ημερομηνία
- Το στέλνει στον συντάκτη, για να αναρτηθεί στο Διαύγεια

<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 11^ο ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ ΕΓΓΡΑΦΟΥ (ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Το αναρτά στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ• Προσθέτει τον ΑΔΑ• Το στέλνει στη Γραμματεία για διεκπεραίωση
<p style="text-align: center;">ΒΗΜΑ 12^ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ</p>	<ul style="list-style-type: none">• Προσθέτει «ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ», το ονοματεπώνυμό του & τα στοιχεία της Γραμματείας• Το μετατρέπει σε PDF• Ο Προϊστάμενος της Γραμματείας υπογράφει ψηφιακά• Αρχειοθετεί το έγγραφο στην εφαρμογή διαχείρισης εγγράφων ως νέα έκδοση του εγγράφου• Αποστέλλει το έγγραφο στους παραλήπτες σε ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή• Ενημερώνει την εφαρμογή ότι εξήλθε και θέτει την ημερομηνία