



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 26.9.2003
KOM(2003) 567 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

[SEC(2003) 1038]

**KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Sähköisen hallinnon merkitys huomisen Euroopassa
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

SISÄLLYS

1.	Johdanto	4
2.	Euroopan julkisen sektorin haasteet	5
2.1.	Muuttuva maailma	5
2.2.	Kansalaisten ja yritysten kasvavat odotukset	7
2.3.	Enemmän aikaan vähemmin resurssein	7
3.	Sähköisen hallinnon merkitys	8
4.	Nykytilanne, ongelmakohdat ja toimet	9
4.1.	Nykytilanne	9
4.1.1.	Palveluja kansalaisille – parempi elämänlaatu	10
4.1.2.	Yrityspalvelut – kilpailukyvyyn kohentaminen Euroopassa	12
4.1.3.	Viranomaisten väliset palvelut – yhteistyön vahvistaminen	13
4.2.	Ongelmakohdat ja toimet	13
4.2.1.	Yhteiskunnallisen syrjäytymisen estäminen	14
4.2.2.	Luottamus	15
4.2.3.	Julkisen sektorin tiedon hyödyntäminen	16
4.2.4.	Julkiset hankinnat	17
4.2.5.	Sisämarkkinoiden ja Euroopan kansalaisuuden edistäminen yleiseurooppalaisilla palveluilla	18
4.2.6.	Yhteentoimivuus	20
4.2.7.	Organisaatiomuutokset	21
4.2.8.	Sähköisen hallinnon tulos ja hyödyt	22
5.	Sähköisen hallinnon toteutussuunnitelma	22
5.1.	Hyvien toimintatapojen levittäminen	23
5.2.	Investointien lisääminen	24

5.3.	eEurope 2005 -tavoitteiden saavuttaminen	24
5.4.	Päätelmät	25
	Liite – Toimet	26

1. JOHDANTO

Julkisella sektorilla on keskeinen asema Euroopan yhteiskunta- ja talousmallissa. Julkinen sektori tukee kansalaisten hyvinvointia, sosioekonomista yhteenkuuluvuutta ja kilpailuun perustuvaa markkinaympäristöä. Sen tehtävät vaihtelevat koulutuksesta, terveydenhuollosta ja sosiaaliturvasta kuluttajansuojaan ja ympäristönsuojeluun. Euroopan talousvahvuudet, kuten koulutettu työvoima ja johtoasema tärkeillä toimialoilla, riippuvat sen julkisen sektorin hyvästä toiminnasta.

Euroopan julkinen sektori elää parhaillaan murroskautta, jossa sen on selvittävä haastavista taloudellisista ja yhteiskunnallisista olosuhteista ja institutionaalisista muutoksista samalla, kun siihen kohdistuu uuden teknologian syvälinen vaikutus. Julkiselta sektorilta odotetaan, että se talouskasvun tärkeänä tukijana omaksuisi keskeisen roolin toteutettaessa Lissabonin strategiaa, joka sisältää taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöpoliittisia uudistuksia.

Julkisen sektorin sisällä julkisen hallinnon haasteena on parantaa palvelujensa tehokkuutta, tuottavuutta ja laatua. Kaikkiin näihin haasteisiin on kuitenkin vastattava entisen suuruisella tai jopa entistä pienemmällä budjetilla.

Tieto- ja viestintäteknikka voi auttaa julkista hallintoa selviytymään näistä moninaisista haasteista. Etusijalla ei kuitenkaan saisi olla tekniikka sinänsä. Ensisijainen huomio tulisi kiinnittää siihen, miten tieto- ja viestintäteknikan käyttö voidaan *yhdistää* organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja, demokraattista prosessia ja julkishallinnon toimintakäytäntöjä. Tämä on **sähköisen hallinnon** tausta-ajatus.

Monissa maissa hyvät toimintatavat osoittavat jo nyt, että sähköinen hallinto on tehoava keino tarjota laadukkaampia julkisia palveluja, lyhentää odotusaikoja, lisätä kustannustehokkuutta ja tuottavuutta ja parantaa avoimuutta ja vastuullisuutta.

Sähköisen hallinnon tavoitteet tulisi kohdistaa strategisesti siten, että niillä pyritään kohti Lissabonissa sovittuja päämääriä, poistetaan esteitä palvelujen sisämarkkinoiden ja liikkuvuuden tieltä Euroopassa, pannaan kansalliset suunnitelmat tehokkaasti täytäntöön ja tuetaan alueellista ja paikallista kehitystä.

Sähköiseen hallintoon siirtyminen ei ole kuitenkaan helppoa. Käyttäjäystävällisten palvelujen tarjoaminen ja tarpeettoman byrokratian karsiminen edellyttävät, että tieto jaetaan hallinnon eri osastojen ja tasojen kesken (esim. paikallis- ja keskushallinnon välillä). Tämä edellyttää useimmiten organisaatiomuutoksia ja valmiutta tarkastella kriittisesti vakiintuneita työtapoja. Tämä herättää monesti vastustusta. Lisäksi sähköinen hallinto ei ole ilmaista. Usein kestää aikansa ennen kuin se maksaa itsensä takaisin.

Sähköisen hallinnon täysimääräinen käyttöönotto nostaa esiin vaikeita kysymyksiä. On vahvistettava uskoa ja luottamusta verkossa tapahtuvaan asiointiin, taattava laaja pääsy verkkopalveluihin digitaalikuilun välttämiseksi, varmistettava tiedonvaihdon yhteentoimivuus organisaatioiden ja valtioiden välillä ja tuettava yleiseurooppalaisia palveluja, jotka edistävät liikkuvuutta sisämarkkinoilla ja Euroopan kansalaisuutta.

Tätä varten tarvitaan määrätietoista poliittista johtajuutta, jotta voitaisiin voittaa vastustus ja esteet, muuttaa ajattelutapoja, viedä läpi organisaatiomuutokset, huolehtia investointien

riittävydestä ja pitää pitkän tähtäimen päämäärät mielessä samalla, kun pyritään konkreettisiin tuloksiin jo lyhyen ajan kuluessa.

Sähköinen hallinto on keskeinen osa *eEurope 2005* -toimintasuunnitelmaa. Se on ainoa *eEuropen* toimintalohko, jossa viranomaisilla on yksinomainen vastuu myös toiminnan toteutuksesta sen lisäksi, että ne varmistavat, että toiminnalle on olemassa edellytykset. *eEurope 2005* -toiminnan yhteydessä järjestetty hiljattainen *eGovernment*-konferenssi¹ ja sen tuloksena annettu ministerijulistus ovat osoituksena hyödyistä, jotka saadaan tekemällä sähköisestä hallinnosta todellisuutta Euroopassa.

Tässä tiedonannossa analysoidaan tämän konferenssin, EU:n ohjelmien, kansallisten, alueellisten ja paikallisten aloitteiden sekä julkishallintojen verkoston työn pohjalta sähköisen hallinnon tämänhetkistä tilannetta. Siinä yksilöidään avainkysymykset ja keskeiset esteet ja esitetään johdonmukainen toimenpidekokonaisuus, jolla voidaan tukea sähköistä hallintoa osana *eEurope 2005* -toimintasuunnitelmaa.

Tämä tiedonanto on osoitus painoarvosta, jonka komissio liittää sähköiseen hallintoon keinona luoda Eurooppaan kaikille tasoille maailmanluokan julkinen hallinto, joka tukee täysimääräisesti Lissabonin strategiaa kansalaisille ja yrityksille suunnattujen uusien ja parempien julkisten palvelujen kautta. Tiedonannossa peräänkuulutetaan jäsenvaltioilta poliittista sitoutumista ja johtajuutta ja toimien vauhdittamista kaikkien yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden kanssa.

2. EUROOPAN JULKISEN SEKTORIN HAASTEET

Tässä jaksossa analysoidaan haasteita, joihin Euroopan julkishallinnon ja koko julkisen sektorin on vastattava.

2.1. Muuttuva maailma

Julkisen sektorin haasteena on toimia avaintekijänä Euroopan talouden ja yhteiskunnan uudenaikaistamisessa siten, että Euroopasta tulee kilpailukykyisempi ja dynaamisempi talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Nämä ovat Lissabonissa sovitut tavoitteet, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Ne edellyttävät kuitenkin nopeaa keskimääräistä talouskasvua (vähintään 3 %) koko vuosikymmenen ajan. Talouden tämänhetkinen tilanne on tuonut korostetusti esiin, millainen haaste tavoitteiden saavuttaminen on².

Valtion tulot ovat 45 % EU:n BKT:sta. Julkinen sektori on talouden suurin yksittäinen ostaja. Valtion kulutuksen osuus BKT:sta oli 20,6 % vuonna 2002 ja 19,9 % vuonna 1998³. Julkinen hallinto on myös merkittävä palvelujen tarjoaja yrityksille, minkä kautta se vaikuttaa yritysten kilpailukykyyn, sekä kansalaisille, jotka voivat näiden palvelujen avulla hankkia koulutusta ja hakea työpaikkoja.

¹ *eGovernment 2003* ministerikonferenssin järjestivät yhdessä neuvoston puheenjohtajamaa Italia ja komissio europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf/index_en.htm.

² Kevätraportti 2003; Eurooppa-neuvoston päätelmät, maaliskuu 2003; talouspolitiikan laajat suuntaviivat 2003; komission talousennuste 2003.

³ European Economy Report, tilastoliite kevät 2003.

Näiden julkisten palvelujen tarjoamisen vastineena ovat yrityksille ja kansalaisille lankeavat velvoitteet, jotka liittyvät esimerkiksi sosiaaliturvaan, ympäristöraportointiin ja verotukseen. Hallinnollisten velvoitteiden kustannukset ovat arviolta 2–3 % BKT:sta. Suhteettoman suuri osuus niistä lankeaa pk-yritysten maksettavaksi. Yrittäjyyteen ja innovointiin vaikuttavat uuden yrityksen perustamisen edellyttämä aika ja kustannukset, jotka vaihtelevat muutamasta päivästä yli kuukauteen ja nolasta 1 500 euroon⁴.

Kun näitä palveluja tehostetaan – karsimalla tarpeetonta byrokratiaa – ja tehdään helppopääsyisemmiksi, käyttäjäystävällisemmiksi, turvallisemmiksi ja kohdennettummiksi, edistetään talouskasvua koko taloudessa.

Julkishallinnolta odotetaan myös valmiutta vastata tuleviin ja syntymässä oleviin haasteisiin.

Väestörakenteen muutokset panevat viranomaiset koetukselle. Väestörakenteen muutokset vaikuttavat jo nyt esimerkiksi maahanmuuttoon, jonka ehdot määritetään EU:n politiikassa. Maahanmuuton myönteisten vaikutusten maksimisoimiseksi voidaan joutua tehostamaan kotouttamispalveluja kielikoulutuksesta aina etnisen yrittäjyyden tukeen ja vastaamaan monikielisten ja -kulttuuristen yleisten julkisten palvelujen kasvavaan kysyntään.

Paremmiin toimivat sisämarkkinat helpottavat palvelujen tarjoamista rajojen yli sekä työstä, koulutuksesta tai sosiaalisista syistä johtuvaa liikkuvuutta Euroopassa ja monipuolistavat tätä kautta julkisten palvelujen kysyntää. Viranomaisilta odotetaan rajat ylittäviä ja jopa koko Euroopan kattavia julkisia palveluja.

Tulevaisuudessa kansalaiset odottavat yhä enemmän, että viranomaiset varmistavat vapauden, oikeuden ja turvallisuuden koko EU:n laajuudelta. Tämä edellyttää jäsenvaltioiden välistä ja laajempaa kansainvälistä yhteistyötä sekä puuttumista teknologiasta johtuviin uusiin epävarmuustekijöihin.

Julkisen hallinnon ja julkisen sektorin, kuten koko muun talouden, haasteena on reagoida tekniikan kehitykseen erityisesti tieto- ja viestintätekniikassa. Esimerkiksi Internet on mahdollistanut uusia tapoja osallistua poliittiseen päätöksentekoon, kuten nopeasti muodostettavat online-mielipideryhmät, yleisön kuulemisen verkossa ja järjestelmällisen palautteen siitä, millaista apua ja neuvontaa kansalaiset ja yritykset tarvitsevat. Julkinen hallinto joutuukin tarkastelemaan uudelleen vakiintuneita päätöksentekomallejaan.

Yrityksmaailmassa on noussut esiin uusia tapoja organisoida arvoketjuja ja asiakassuhteita. Sähköistä liiketoimintaa ei tarvitse sokeasti kopioida, mutta yrityksmaailman uusista toimintamalleista voidaan ottaa oppia kehitettäessä tekokkaampia ja käyttäjäkeskeisempiä tapoja tarjota julkisia palveluja ja luoda uusia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia⁵.

Tämän päivän saavutukset julkisten palvelujen tuomisessa verkkoon perustuvat aiemmin tehtyyn tutkimustyöhön. Jotta julkisesta sektorista voisi tulla aktiivisempi osaamisyhteiskunnan muokkaaja, on lisättävä julkisen sektorin tarpeisiin kohdennettua ja sen kanssa toteutettavaa innovointia ja tutkimusta.

⁴ *Yrityspolitiikan esikuva-analyysi: vuoden 2002 tulostaulun saavutukset*, Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

⁵ Ks. myös EIPAn eGovernment 2003 -konferenssille laatima raportti "eGovernment in Europe: State of Affairs".

Uudenaikaisen julkishallinnon luomisen lisäksi Euroopalla on edessään myös muita institutionaalisia haasteita. Ne johtuvat sisämarkkinoista, EU:n historian suurimman laajentumisen (10 uutta jäsenvaltiota) edellyttämästä lähentämisestä, kehitystrendeistä, globalisaatiosta ja Euroopan perustuslain valmistelusta uuteen hallintotapaan liittyvine vaatimuksineen. Kun paikallisten, alueellisten ja kansallisten viranomaisten verkottuminen EU:ssa etenee ja monitasoinen hallinto näin muotoutuu uuden teknologian mahdollistamana, EU:n kansalaisilla ja yrityksillä on vähitellen käytössään todellinen koko EU:n kattava julkinen hallinto.

2.2. Kansalaisten ja yritysten kasvavat odotukset

Kansalaiset ovat tottuneet yhä nopeampiin vastausaikoihin ja yhä laadukkaampiin tuotteisiin ja palveluihin yksityiseltä sektorilta. He odottavat samaa laatutasoa myös julkiselta hallinnolta. Vaikeaselkoiset menettelyt, pitkä jonot, samojen tietojen täyttäminen uudestaan, vaikka viranomaisella olisi ne jo hallussaan, ja "yhden koon" ratkaisut – nämä kaikki ovat käytäntöjä, joihin kohdistuu yhä suurempaa kritiikkiä.

Julkisilta palveluilta odotetaan enemmän käyttäjäystävällisyyttä ja yksilökohtaisuutta, palvelujen mukauttamista yksilön tarpeisiin. Julkiset palvelut ovat tavallisesti yleisiä palveluja: kaikkia kansalaisia on palveltava riippumatta heidän taidoistaan ja valmiuksistaan, tuloistaan tai maantieteellisestä sijainnistaan. Toisin kuin yksityinen sektori, julkinen sektori ei voi valita asiakkaitaan (eikä asiakas voi yleensä valita, haluaako hän asioida julkisen sektorin kanssa).

Yritysten kilpailukykyyn vaikuttavat voimakkaasti hallinnon kanssa asioimisesta aiheutuvat asiointikustannukset. Kansainvälisen kilpailun koventuessa yritykset vaativat tarpeettoman paperisodan karsimista. Lisäksi hallinnot vastaavat monista tuotantoprosessien panostuksista. Näistä syistä yritykset odottavat huokeampia ja parempia julkisia palveluja pysyäkseen kilpailukykyisinä.

Lisäksi kansalaiset ja yritykset odottavat viranomaisilta suurempaa vastuullisuutta veronmaksajien rahojen käytössä. He vaativat myös suurempaa avoimuutta päätöksenteossa ja demokraattista mahdollisuutta osallistua politiikanteon kaikkiin vaiheisiin. Demokratiavajeesta on tullut vaaliteema: odotuksena on, että äänestäjien keskuuteen luodaan demokraattinen omistajuuden tunne.

2.3. Enemmän aikaan vähemmin resurssein

Viranomaisiin kohdistuu paine tuottaa suurempi arvo veronmaksajien rahoista. Viranomaisten on tuotettava enemmän ja parempia palveluja entisin tai aiempaa vähäisemmin resurssein. Julkisia menoja rajoitetaan tiukasti useissa jäsenvaltioissa johtuen hitaasta talouskasvusta ja tarpeesta vähentää budjettivajeita. Haasteena on nostaa julkisen sektorin tuottavuutta, jotta palveluja voitaisiin parantaa entisen suuruisin kustannuksin.

Lisäksi väestön ikääntyessä julkisen hallinnon on selviydyttävä vähemmän työvoiman ja myös harvempien työssäkäyvien veronmaksajien turvin, mutta samalla tarjottava jokseenkin sama määrä palveluja, joiden on kaiken lisäksi oltava entistä laadukkaampia.

Virkamiehet vaativat mielenkiintoisempaa työtä, joka tarjoaa enemmän mahdollisuuksia henkilökohtaiseen kehitykseen ja kanssakäymiseen. Työpaikkaan liittyvät varmuudet

(elinikäinen työpaikka ja edut) ovat kuitenkin murenemassa. Julkisen sektorin houkuttelevuus työnantajana on vaarassa.

3. SÄHKÖISEN HALLINNON MERKITYS

Sähköisellä hallinnolla tarkoitetaan tässä **tieto- ja viestintätekniiikan käyttöä julkisessa hallinnossa yhdistettynä organisaatiomuutoksiin ja uusiin taitoihin siten, että voidaan parantaa julkisia palveluja ja demokraattisia prosesseja ja vahvistaa julkisen politiikan tukea.**

Sähköinen hallinto mahdollistaa paremman ja tehokkaamman hallinnon. Se tehostaa julkisen politiikan kehittämistä ja täytäntöönpanoa ja auttaa julkista sektoria selviytymään vaikeasti yhteensovitettavista vaatimuksista tuottaen enemmän ja parempia palveluja vähemmän resurssein.

Teknologia ei voi tehdä huonoista menettelyistä hyviä, mutta sähköinen hallinto antaa julkiselle sektorille *valintamahdollisuuden* suorittaa tehtävänsä eri tavalla.

Esimerkiksi tehostamalla ja kilpailuttamalla julkisia hankintoja sähköisten hankintojen kautta voidaan säästää satoja miljoonia euroja, jotka voidaan sitten investoida uudelleen tavaroihin ja palveluihin, mikä edistää talouskasvua. Samalla julkisten hankintojen avoimuus ja vastuullisuus paranevat.

Jotkin valtiot ovat lyhentäneet roimasti uuden yrityksen perustamiseen tarvittavaa aikaa ja tarjoavat ilmaista mahdollisuutta rekisteröityä verkossa. Tämän ansiosta yrittäjät voivat keskittää rajalliset resurssinsa varsinaiseen yritystoimintaan. Voidessaan hoitaa sosiaaliturvaa koskevan raportoinnin verkossa yritykset säästävät jo nyt hallinnollisia yleiskustannuksia ja voivat näin vapauttaa varoja tuotantoon tai innovointiin.

Kun julkisen sektorin tietoa annetaan yritysten käyttöön verkossa (lainsäädännön sen salliessa), ne voivat kehittää houkuttelevampia ja kilpailukykyisempiä tuotteita.

Koulutus- ja työpaikkatietojen tarjoaminen EU:n laajuudessa yleiseurooppalaisena palveluna yhdellä keskitetyllä verkkosivustolla madaltaa työvoiman liikkuvuuden esteitä sisämarkkinoilla. Monikielisinä Internetissä tarjolla olevat julkisen sektorin tiedot auttavat maahanmuuttajia ja helpottavat heidän taloudellista ja yhteiskunnallista kotiutumistaan.

Sähköinen hallinto mahdollistaa sen, että julkinen sektori voi ylläpitää ja lujittaa hyvää hallintotapaa osaamisyhteiskunnassa. Tähän sisältyy:

- (1) **Julkinen sektori, joka on avoin ja seurattava.** Hallinto, joka on kansalaisille ymmärrettävä ja vastuullinen ja joka mahdollistaa demokraattisen osallistumisen ja seurannan.
- (2) **Julkinen sektori, joka on kaikkien palveluksessa.** Käyttäjäkeskeinen julkinen sektori on osallisuutta edistävä, toisin sanoen se ei sulje ketään pois palvelujensa piiristä ja kunnioittaa jokaista yksilönä tarjoamalla yksilökohtaisia palveluja.
- (3) **Tuottava julkinen sektori, joka tuottaa mahdollisimman suuren vastineen veronmaksajien rahalle.** Jonottamiseen tuhlautuu vähemmän

aikaa, virheet vähenevät selvästi ja henkilökohtaiseen asiakaspalveluun jää enemmän aikaa, mikä tekee virkamiesten työn palkitsevammaksi.

Sanalla sanoen sähköinen hallinto myötävaikuttaa avoimemman, tasavertaisemman ja tuottavamman julkisen sektorin luomiseen hyvän hallintotavan hengessä⁶. Tämä on ennakkoodellytys sellaiselle julkiselle sektorille, joka on valmistautunut tulevaisuuteen.

Tällä tavoin käsitettävää hyvää hallintatapaa, joka saavutetaan yhdistämällä oikein tieto- ja viestintätekniikkaa, organisaatioinnovaatioita ja parempia taitoja ("sähköinen hallinto"), voidaan soveltaa myös esimerkiksi terveys- ja koulutuspalveluihin ja julkiseen liikenteeseen.

Sähköinen hallinto on siis laajempi käsite, ja monia jäljempänä esitetyistä opetuksista ja toimista voidaan soveltaa verkkopalvelujen tarjoamiseen myös näillä muilla aloilla, kuten terveydenhuollossa ja koulutuksessa. Kun jäljempänä puhutaan sähköisestä hallinnosta, tarkoitetaan kuitenkin ensisijaisesti hallinnollisia palveluja ja demokraattisten prosessien tukemista.

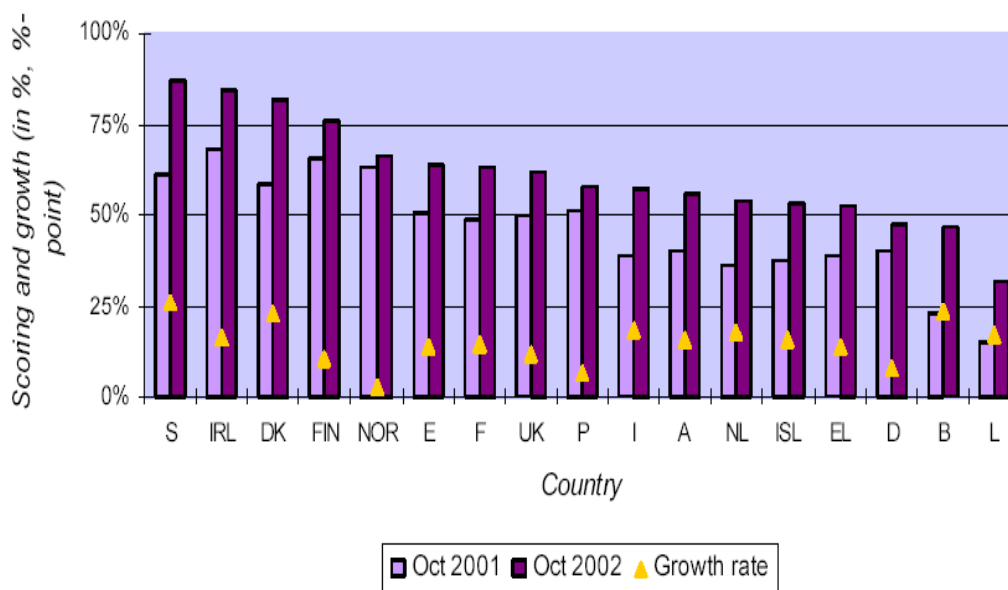
4. NYKYTILANNE, ONGELMAKOHDAT JA TOIMET

4.1. Nykytilanne

Kaikki Euroopan maat ovat viime vuosina kehittäneet sähköisen hallinnon suunnitelmia ja strategioita. Kaikissa maissa on edistytty julkisten palvelujen tuomisessa verkkoon: keskimääräinen saatavuus verkossa on noussut 45 prosentista 60 prosenttiin lokakuun 2001 ja lokakuun 2002 välisenä aikana⁷. Tässä vaiheessa maiden väliset erot ovat ehkä vähemmän tärkeitä kuin kasvuvauhti ja strateginen sitoutuminen julkisen hallinnon uudenaikaistamiseen, joka voi toteutua nopeassa tahdissa tulevina vuosina. Yleisesti ottaen on todettavissa kehitys pois teknologiapainotteisuudesta kohti kokonaisvaltaisia ratkaisuja, minkä myös hiljattainen eGovernment 2003 -konferenssi Comossa osoitti.

⁶ Tavoitteet ilmentävät hyvän hallintotavan periaatteita, jotka sisältyvät vuonna 2001 julkaistuun valkoiseen kirjaan *Eurooppalainen hallintotapa*, KOM(2001) 428.

⁷ Saatavuus verkossa on Euroopan komission ja neuvoston määrittelemien, yrityksille ja kansalaisille suunnattujen 20 julkisen palvelun teknisen tason (tiedot saatavilla verkossa, yksisuuntainen yhteydenpito, kaksisuuntainen yhteydenpito, koko tapahtuma mahdollinen verkon välityksellä) painotettu keskiarvo.



Julkisten palvelujen saatavuus verkossa (lokakuu 2001 – lokakuu 2002); kasvuvauhti 2001–2002; perustuu 20 julkisen palvelun keskiarvoon; lähde: CGEY, helmikuu 2003

Palvelujen *tarjonta* verkossa ei tietenkään välttämättä takaa niiden *käyttöä* verkossa. Yhtä tärkeää on tietoisuus palvelujen saatavuudesta, niiden kohtuuhintaisuus ja helppokäyttöisyys sekä halukkuus käyttää niitä. Tärkeää on ennen kaikkea se, miten aitoja hyödyt ovat: miten ihmiset mieltävät nämä palvelut ja käyttävät niitä, mitä konkreettisia hyötyjä he saavat ja mitä hyötyä sähköinen hallinto tuo viranomaisille itselleen. Tällaista tietoa varsinaisesta käytöstä on edelleen suhteellisen vähän⁸.

Kaupallisesta näkökulmasta tarkastellen sähköinen hallinto muodostaa jo nyt melko laajat markkinat. Vuonna 2002 käytettiin noin 30 miljardia euroa julkishallinnon tieto- ja viestintätekniisiin investointeihin (kattaa vain hallinnolliset palvelut, ei terveydenhuoltoa, puolustusta, koulutusta jne.) Tästä arviolta 5 miljardia käytettiin sähköisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikkaan (osuus on kasvanut nopeasti, 15 % vuodessa)⁹. Kyseessä on kuitenkin vain osa kaikista sähköiseen hallintoon tehdyistä investoinneista, koska merkittäviä liitännäisinvestointeja tehtiin (uudelleen)organisaatioon ja koulutukseen.

4.1.1. *Palveluja kansalaisille – parempi elämänlaatu*

Sähköinen hallinto on jo osoittanut, että sillä on merkittävä vaikutus kansalaisten elämään. Tiedon kulku viranomaisilta kansalaisilla on suurempi. Tämän vuoksi kansalaiset ymmärtävät paremmin, miten heidän verojaan käytetään ja miten päätöksenteko tapahtuu, mikä auttaa heitä osallistumaan demokraattiseen prosessiin. Tämä on edistystä kohti avoimempia ja vastuullisempia julkisia laitoksia. Tämä vahvistaa demokratiaa. Lisäksi suurempi avoimuus

⁸ Jotain tietoa on tuotettu esimerkiksi IST-projekteissa, kuten SIBIS-hankkeessa, jossa tutkittiin useissa maissa halukkuutta käyttää julkisia palveluja verkossa verrattuna perinteiseen käyttöön, tietoisuutta tällaisista palveluista ja niiden varsinaista käyttöä (<http://www.sibis-eu.org/sibis/>). Myös hiljattainen IPTS-raportti "ePublic services in Europe: past, present and future" sisältää ja analysoi tietoja sähköisten julkisten palvelujen käytöstä.

⁹ EITO 2002. Huomattakoon, että EITO 2002 -raportissa käytettiin suppeaa määritelmää sähköisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikasta.

auttaa torjumaan korruptiota ja petoksia. Nämä ovat tärkeitä potentiaalisia hyötyjä, ei vain Euroopassa vaan myös kehitysmaissa ja nousevan talouden maissa koko maailmassa.

On tärkeää edistää suoraa yhteydenpitoa kansalaisten ja poliittisten päättäjien välillä. Verkkofoorumien, virtuaalisten keskusteluryhmien ja sähköisen äänestämisen avulla kansalaiset voivat ilmaista kantansa, kysyä suoraan päätöksentekijöiltä ja osallistua demokraattiseen prosessiin mielipitein, jotka perustuvat tietoon. Esimerkkinä laajasta kansalaisten kuulemisesta verkossa on e-Vote-sivusto, joka pyöri Kreikan puheenjohtajakaudella vuoden 2003 ensimmäisellä puoliskolla¹⁰. "Sinun äänesi Euroopassa" on EU:n laajuisesti keskitetty aloitusivu, jonka kautta komissio voi kuulla yleisön kantoja kaikilla EU:n virallisilla kielillä¹¹.

Keskitetyn palvelun portaaleista on vähitellen tulossa kansalaisille suunnattujen palvelujen normi. Portaali tarjoaa usein kaikki "elämäntapahtumapalvelut"¹² samassa paketissa eli kaikki tiedot, jotka kansalainen tarvitsee tietyssä elämänvaiheessa¹³.

HELP on Itävallan liittokanslerinviraston portaali, joka tarjoaa kattavat kansalaisille suunnatut palvelut. Se voitti vuonna 2003 sähköisen hallinnon eEurope-palkinnon (www.help.gv.at)

Tällaisista kansalaisten portaaleista on tulossa kehittyneempiä, kun niissä otetaan käyttöön sähköinen tunnistaminen, sähköiset maksutapahtumat (mikä johtaa kysymykseen standardien valinnasta) ja enemmän vuorovaikutteisia toimintoja¹⁴. Niiden käyttö lisääntyy vähitellen, mutta se ei ole vielä laajamittaista. Vaikka vammaisille suunnattuja verkkopalveluja on syntymässä¹⁵, palveluihin pääsy muuten kuin kotitietokoneen välityksellä – kuten digitaalitelevision tai, jotta palvelu tavoittaisi jokaisen, offline-käyttöön soveltuvan kannettavan päätteen avulla – on edelleen suhteellisen vähäistä¹⁶.

Euroopan komissio on ottanut sähköisen hallinnon käyttöön eCommission-aloitteena (sisäisen hallinnon uudenaikaistaminen, yhteydenpidon tehostaminen yksittäisiin jäsenvaltioihin ja muihin EU:n toimielimiin ja paremmat julkiset palvelut kansalaisille ja yrityksille)¹⁷. Suoraan kansalaisia koskeviin toimiin kuuluu pääsy kaikkeen lainsäädäntöön ja komission virallisiin asiakirjoihin verkossa sekä erityinen interaktiivinen politiikan suunnittelu, joka on osa lainsäädännön parantamisen tähtäävää yleistä aloitetta (Better Regulation). Internaktiivisen politiikan suunnittelun tarkoituksena on antaa kansalaisten vaikuttaa suoraan poliittiseen päätöksentekoon nopean palautteen ja verkkokonsultoinnin kautta. Seuraavan askeleena ovat toisen sukupolven Europa-portaalit eli uudet portaalit, jotka tarjoavat kattavat aihekohtaiset tiedot EU:n politiikasta ja toiminnasta ja niihin liittyvät vuorovaikutteiset palvelut, jotka tehdään käyttäjälle helppokäyttöisiksi.

¹⁰ <http://evote.eu2003.gr/EVOTE/en/index.stm>.

¹¹ <http://europa.eu.int/yourvoice>

¹² "Elämäntapahtumapalveluilla" viitataan julkisiin palveluihin, joita tarvitaan tietyn elämäntapahtuman vuoksi. Näitä ovat esimerkiksi lapsen hankinta, koulun aloittaminen tai päättäminen, työpaikan vaihdos, rikoksen uhriksi joutuminen, muutto, vammautuminen tai eläkkeelle siirtyminen.

¹³ Esimerkkeinä ovat Irlannin siviilirekisterin verkkosivusto (www.groireland.ie), joka tarjoaa muun muassa lapsilisähakemusten automaattisen käsittelypalvelun, ja Espanjan CAT365, www.cat365.net), joka palvelee koulutuksessa ja työpaikan hankinnassa (ja tarjoaa integroidun yrityksen perustamispalvelun).

¹⁴ Esimerkiksi Suomen eläkelaitos tarjoaa kolmikielisen verkkosivuston eläkkeistä ja muun muassa palvelun, jossa työeläketurvan alaisilla henkilöillä on henkilökohtaisen tunnuksen avulla pääsy verkkoasiointiin. Tämä palvelu tavoittaa nykyään noin 80 % työssäkäyvistä väestöstä (www.tyoelake.fi).

¹⁵ Esimerkiksi Ranskan Handipace.org-portaali, www.handipace.org.

¹⁶ Uusi teknologia voi paitsi parantaa saatavuutta myös nostaa palvelun tuottavuutta, kuten osoittaa Alankomaiden CareMore, jossa aluesairaanhoidajat käyttävät kämmentietokoneita potilaskäynneillä (www.sensire.nl).

¹⁷ "Towards the e-Commission: Implementation Strategy 2001-2005", kesäkuu 2001.

4.1.2. Yrityspalvelut – kilpailukyvyn kohentaminen Euroopassa

Eurooppalaiset yritykset toimivat nykyään sääntely-ympäristössä, johon kuuluu säännöllinen ja pakollinen yhteydenpito viranomaisiin, usein erillisiin hallintoelimiin. Tämä on yrityksille iso hallinnollinen taakka ja vaatii paljon aikaa. Sähköiselle hallinnolle on tässä selvästikin tilaus, sillä se voi tarjota keskitetyn yhteyspisteen kaikkia hallinnollisia tietoja ja velvoitteita varten. Esimerkkeinä ovat julkiset hankinnat, tulli ja verotus, sosiaaliturvamaksut, paikkatieto sekä uuden yrityksen rekisteröintiä ja tarvittavien lupien hakemista koskeva informaatio.

Bremen Online Services tarjoaa kansalaisille, yrityksille ja neuvojille (juristit, verokonsultit, jne.) mahdollisuuden turvallisiin ja juridisesti sitoviin digitaalisiin transaktioihin ja verkkomaksuihin. Juristit, yritykset ja hallinto ovat saavuttaneet huomattavia säästöjä (www.bremer-online-service.de).

Tärkeä näkökohta yrityksille suunnatussa sähköisessä hallinnossa on se, että julkisten viranomaisten tuottavampi ja laadukkaampi palveluntarjonta nostaa tuottavuutta ja kilpailukykyä myös yksityisellä sektorilla, sillä se vähentää paitsi itse julkisen palvelun kustannuksia myös transaktiokustannuksia yrityksessä (aika, työ), minkä lisäksi hallinnollisten virheiden määrä vähenee.

Esimerkiksi monissa maissa sähköisten tullimenettelyjen ansiosta suurin osa tulli-ilmoituksista on voitu käsitellä muutamassa minuutissa mihin tahansa vuorokaudenaikaan viikon jokaisena päivänä ja parantaa samalla huomattavasti laatua¹⁸. Vastaavia tuloksia on saatu sähköisten alv-menettelyjen käytöstä, joita kehitetään kaikkialla EU:ssa. Vastaavia hyötyjä odotetaan saatavan valmisteveroasiakirjojen tietokoneistamisesta EU:n sisäisessä tavaraliikenteessä¹⁹.

Verkkopalvelujen tekninen taso (eli se, tarjoavatko ne pelkkien tietojen lisäksi myös vuorovaikutteisia toimintoja ja maksutapahtumia) on kehittynneempi yrityksille suunnatuissa palveluissa kuin kansalaisille suunnatuissa palveluissa²⁰.

Jotkin yrityksille suunnatut verkkopalvelut ovat siirtymässä kohti elektronisten varmenteiden laajempaa käyttöä. Näiden uusien tekniikkojen käyttöönotto yrityksille suunnatuissa julkisissa verkkopalveluissa voi myös auttaa saavuttamaan niiden kriittisen massan, kun esimerkiksi lisätään niiden käyttöä sähköisissä julkisissa hankinnoissa, sähköisissä tullimenettelyissä tai veroilmoituksissa tai eliminoidaan kaikki paperivirta sosiaaliturvaa koskevasta raportoinnista. Yleisemmin voidaan todeta, että sähköinen yhteydenpito viranomaisiin päin nähdään etenkin pk-yrityksissä keinona "digitalisoitua".

¹⁸ Ruotsin virtuaalinen tullitoimisto (www.customs-vip.info/eGov/) käsittelee 90 % kaikista tulli-ilmoituksista sähköisesti ja hoitaa automaattisella tulliselvityksellä 70% ilmoituksista kolmessa minuutissa. Puolan integroitu tullijärjestelmä rajavalvontaa ja tullimaksuja varten pystyi vähentämään virheitä jopa 20-kertaisesti (www.krakow.uc.gov.pl/clogran.htm). Tanskan julkisten hankintojen kansallinen virasto on sähköisen ETHICS-tarjouspyyntömenettelyn avulla pystynyt kaksinkertaistamaan tuottavuutensa ja vähentämään valitusten määrän nollaan (www.ski.dk/). Romania raportoi julkisten hankintojen eMarket-järjestelmänsä tuoneen 20 prosentin säästöt (www.e-licitatie.ro).

¹⁹ katso tiedonanto Yksinkertainen, sähköiseen tiedonsiirtoon perustuva toimintaympäristö tullille ja kaupalle, COM(2003) 452, heinäkuu 2003

²⁰ Cap Gemini Ernst & Young (CGEY), selvitys Euroopan komissiolle, helmikuu 2003.

4.1.3. Viranomaisten väliset palvelut – yhteistyön vahvistaminen

Sähköisen hallinnon periaate voi tarjota keinoja jäsenneeltyyn vuoropuheluun kansallisten, alueellisten, paikallisten ja EU-tason toimielinten välillä²¹, vaikka tämän tiellä onkin useita esteitä, kuten tavoitteiden erilaisuus, joskus hämmentävän moninaiset säädökset, tehtävien pirstaloituminen perinteisten julkisten instituutioiden välille²² ja vakiintuneiden menettelyjen ja työtapojen pinttyneisyys.

Hallintojen välinen yhteistyö on perustana palvelulle, jota tarjoaa Agencia Tributaria, sekin eEurope-palkinnon voittaja. Agencia Tributaria yksinkertaistaa ja nopeuttaa verotodistusten toimittamista kansalaisille tarjoamalla turvallisen sähköisen viestintäkanavan viranomaisten ja kansalaisten välillä (www.agencia tributaria.es).

Alue- ja paikallishallinnot ovat usein julkisten verkkopalvelujen

tarjoamisen eturintamassa²³. Niiden työ – muun muassa viranomaisjärjestöjen kautta – on ollut keskeisessä asemassa sähköisen hallinnon leviämisen kannalta. Sähköisen hallinnon kehittämisestä alue- ja paikallistasolla on tullut yhä keskeisempi rakennerahastojen ohjelmapiinopiste, jonka osuus on noin 30 % tavoite 1 -alueiden ja 20 % tavoite 2 -alueiden tietoyhteiskuntainvestoinneista. Tietoyhteiskuntainvestointeja koskevissa rakennerahastojen tarkistetuissa suuntaviivoissa (2000-2006) käsitellään sähköistä hallintoa muun muassa siltä kannalta, miten sen sisällön kysyntää ja rahoitusta voidaan lisätä erityisesti paikallis- ja aluepalveluissa.

Useimmissa jäsenvaltioissa tietoyhteiskuntaan ja sähköiseen hallintoon liittyvät kansalliset toimintaperiaatteet ja ohjelmat vaikuttavat myös alueelliseen suunnitteluun ja ohjelmiin. Kansallisen ja alueellisen tason välillä tarvitaan tehokasta koordinoitua²⁴ erityisesti alueidenvälisessä verkottamisessa, järjestöjen välisessä yhteistyössä ja hyvien toimintatapojen levityksessä.

4.2. Ongelmakohdat ja toimet

Joihinkin keskeisiin ongelmakohtiin on puututtava, jotta julkisia verkkopalveluja voitaisiin laajentaa yksittäisistä esimerkeistä kohti laajaa saatavuutta ja käyttöä ja mahdollistaa kehittyneemmät ja helppokäyttöisemmät palvelut. Jäljempänä analysoidaan näitä painopisteitä ja ehdotetaan tarvittavia toimia (toimet mainitaan laatikoissa). Analyysin tarkoituksena ei ole olla tyhjentävä, vaan yksilöidä ne keskeiset kysymykset, joihin voidaan löytää yhteinen ratkaisu.

Useat jäljempänä esitetyistä toimenpiteistä edellyttävät tiivistä yhteistyötä asianomaisten EU:n ohjelmien ja julkishallintojen eurooppalaisen verkon kanssa.

²¹ Valkoisen kirjan *Eurooppalainen hallintotapa* mukaisesti.

²² Esimerkiksi Belgian sähköinen sosiaaliturvajärjestelmä edellytti prosessien uudistamista 2 000 kansallisessa, alueellisessa ja paikallisessa sosiaaliturvayksikössä (<https://www.socialsecurity.be/>).

²³ Esimerkkejä: ENTERPRISE-51, keskitetty palvelupiste, joka tarjoaa neuvontaa ja palveluja yrityksille 51 kunnassa Pordenonin provinssissa Italiassa (www.amministrazionefuturo.com); Ranskan *Service-Public Local*, joka tarjoaa paikallisia julkisia palveluja talouskehityksen tukemiseksi (<http://www.servicepubliclocal.net/>); ja Britannian *3 Islands Partnership*, joka tarjoaa sähköisiä palveluja sekä kansalaisille että yrityksille syrjäisillä ja harvaan asutuilla Skotlannin saarilla, minkä ansiosta voidaan välttää turha ja kallis matkustaminen.

²⁴ Tietoyhteiskuntaa ja aluekehitystä käsitellyt Salernon konferenssi (15.–16. toukokuuta 2003).

4.2.1. Yhteiskunnallisen syrjäytymisen estäminen

Verkkopalvelujen käytön laajetessa on varmistettava, että kaikilla kansalaisilla on täydet mahdollisuudet käyttää niitä. Potentiaalisia esteitä ovat Internetin alhainen levinneisyys joissain maissa, palvelujen vähäinen saatavuus ja sellaisen helppokäyttöisen mahdollisuuden puuttuminen, jota voivat käyttää erityistarpeita omaavat tai tietotekniikan käyttöön harjaantumattomat.

Periaate, jonka mukaan kaikilla on oltava pääsy julkisiin palveluihin, on tärkeä tavoite julkisille viranomaisille. Tarvitaan välttämättä koulutusta sen varmistamiseksi, että kansalaisilla on riittävä digitaalinen lukutaito voidakseen hyötyä täysimääräisesti sähköisen hallinnon tarjoamista palveluista. Digitaalinen lukutaito on yksi uuden eLearning-ohjelman painopisteistä²⁵.

Osallistumista voidaan parantaa, jos palveluihin päästään keskenään vaihtoehtoisten kanavien välityksellä esimerkiksi kotitietokoneen, digi-TV:n, kannettavan päätteen ja julkisten Internet-päätteiden kautta tavanomaisen fyysisen, verkon ulkopuolisen palvelutarjonnan lisäksi.

Tämä monikanava-ajattelu on välttämätöntä uuden yhteiskunnallisen syrjäytymisen estämiseksi. Tähän liittyvä eEurope 2005 -tavoite on se, että vuoden 2004 loppuun mennessä jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisissa palveluissa tarvittaessa hyödynnetään monien eri jakelukanavien tarjoamia mahdollisuuksia. Euroopan komissio aikoo (hallintojen välistä tiedonvaihtoa koskevassa IDA-ohjelmassa) tehdä monikanavaperiaatteeseen liittyvän tutkimuksen määrittääkseen parhaat toimintatavat ja suuntaviivat sähköisen hallinnon palvelujen tarjoamista varten.

Design for all –periaatteiden soveltaminen mahdollistaa kansalaisten laajemman osallistumisen. On tärkeää laatia suuntaviivat siitä, miten käyttöliittymät ja julkisiin palveluihin pääsy suunnitellaan ja arvioidaan. Jäsenvaltiot ovat eEurope 2002 -toimintasuunnitelmassa vahvistaneet *Web Accessibility Initiative* -suuntaviivat, joiden tulisi tästä lähtien olla olenainen osa julkisia verkkopalveluja.

Osallisuutta edistävää monien jakelukanavien käyttöä pitäisi painottaa sähköisen hallinnon kansallisissa suunnitelmissa ja tukea levittämällä parhaita toimintatapoja.

Internetin levinneisyys EU:ssa on lisääntynyt nopeasti maaliskuussa 2000 pidetyn Lissabonin huippukokouksen jälkeen (yli 40 % kotitalouksista ja 90 % yrityksistä ja kouluista on nyt kytketty verkkoon). Tämä on johtanut uusien, interaktiivisempien palvelujen käyttöönottoon. Tämä puolestaan on lisännyt nopeampien Internet-yhteyksien (laajakaistan) tarvetta. Siirtyminen kapeakaistaisista verkoista laajakaistaisiin on suuri askel kohti täyden palvelun julkisia palveluja, jotka tarjoavat täydellisempiä ja informatiivisempia vuorovaikutteisia toimintoja. Laajakaista myös lisää käyttäjien Internetissä viettämää aikaa.

Nopea ja "aina auki oleva" yhteys on myös edellytys sille, että hallintojen sisäiset yhteiset tietokannat ovat jatkuvasti saatavilla. Laajakaistayhteyksiä näin ollen tarvitaan, jotta yksittäinen hyvä toimintatapa voitaisiin ottaa laajalti käyttöön koko hallinnossa.

²⁵ KOM(2002) 751, 19. joulukuuta 2002.

eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa asetetaan tärkeäksi tavoitteeksi "*laajakaistaverkkojen laaja levinneisyys ja käyttö vuoteen 2005 mennessä*". Tiedonannossa "Electronic Communications: the Road to the Knowledge Economy"²⁶ asetetaan päämääräksi, että puolet Internet-yhteyksistä on laajakaistaisia vuoteen 2005 mennessä. Saatavuutta voidaan edistää toimenpiteillä, joilla puututaan sekä tarjontaan että kysyntään.

Näihin kuuluu uusi televiestinnän sääntelyjärjestelmä, joka edistää viestintäverkkojen välistä kilpailua teknologiasta riippumatta. Kysynnän keskittäminen (*demand aggregation*) lujittaa pohjaa laajakaistiaan ja uusiin kanaviin (kuten digitaalitelevisioon ja 3G-palveluihin) tehtäville kestäville investoinneille. Komissio järjestää syksyllä 2003 työryhmätapaamisen, jossa käsitellään paikallisia aloitteita, muun muassa kysynnän keskittämistä.

Useimmat kysyntään liittyvät eEurope 2005 -toimenpiteet eivät rajoitu yksinomaan laajakaistiaan tai monikanavapalveluihin, vaan palvelevat kaikkia tavoitteita. eEurope 2005 -toimintasuunnitelman mukaan julkisten hallintojen pitäisi ottaa laajakaistayhteydet käyttöön vuoteen 2005 mennessä. Kysyntäpuolen toimenpiteissä pitäisi myös ottaa huomioon kansalaisten ja yritysten reaktiot ja kokemukset monikanavapalveluista²⁷.

Uusia laajakaistiaan ja monikanava-ajatteluun perustuvia keinoja interaktiivisiin toimintoihin julkisissa palveluissa pitäisi tutkia EU:n tutkimus- ja kehitys-, pilotti- ja täytäntöönpano-ohjelmissa.

4.2.2. Luottamus

Julkisia palveluja voidaan tarjota vain sellaisessa ympäristössä, jossa vallitsee luottamus. Tällaisen ympäristön pitäisi aina taata turvallinen vuorovaikutus ja pääsy kansalaisille ja yrityksille.

Tietosuoja, tunnistaminen ja virtuaali-identiteetin hallinta ovat ensisijaisia kysymyksiä, joita julkisen palvelun ei pitäisi koskaan laiminlyödä. Julkisten laitosten pitäisi aina varmistaa, että digitaaliset transaktiot ja viestintä ovat turvallisia ja että henkilötiedot suojataan. Kansalaisten pitäisi aina voida kontrolloida pääsyä yksityisiin tietoihinsa ja niiden käyttöä ja tallentamista. Laiminlyönnit tässä voivat aiheuttaa tuntuja yhteiskunnallisia ja taloudellisia kustannuksia sen lisäksi, että ne ovat vastoin lakia. Vain kulloisenkin tarkoituksen edellyttämät tiedot saa koota²⁸. Tätä varten olisi käytettävä tietoturvaa parantavia tekniikoita.

Tietoturvaa parantavien tekniikoiden käyttöä sähköisessä hallinnossa pitäisi edistää muun muassa EU:n ohjelmissa.

Tietosuoja, verkkojen turvallisuus, tietoturva, tietokonerikollisuuden torjunta sekä luotettavuus ovat edellytyksiä hyvin toimivalle tietoyhteiskunnalle ja näin ollen myös poliittisia painopisteitä EU:ssa. Komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa käynnistänyt näitä kysymyksiä koskevan kokonaisvaltaisen strategian.

Näihin kysymyksiin liittyy useita t&k-hankkeita, joita tuetaan EU:n 5. puiteohjelman IST-ohjelmassa ("Tietoyhteiskunnan teknologia") ja 6. puiteohjelmassa. Verkkojen turvallisuuden

²⁶ KOM(2003) 65, 11. helmikuuta 2003, Suomenkielistä toisintoa ei ole saatavissa.

²⁷ Ks. myös eGovernment 2003 -konferenssin ministerijulistus.

²⁸ Tämä henkilötietojen määrän minimisoinnin periaate sisältyy tietosuojadirektiiviin 95/46/EY.

ja tietoturvan osalta tulee olemaan tärkeä edistysaskel, kun neuvosto ja Euroopan parlamentti piakkoin päättävät Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston perustamisesta.

eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa peräänkuulutetaan myös turvallisuuskulttuurin kehittämistä. Tämä on tärkeää sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Tähän kuuluu turvallinen viestintäympäristö luottamuksellisen tiedon vaihdolle komission ja jäsenvaltioiden välillä. IDA on toteuttamassa tätä tehtävää.

Sähköisen hallinnon strategioiden pitäisi kaikilla tasoilla tukea luottamusta julkisiin palveluihin ja demokraattiseen osallistumiseen verkossa.

Sähköiset identiteetti- ja tunnistusjärjestelmät ovat kehittyneet merkittävästi viime vuosina. Kansalaisten tietojen käytössä on noudatettava EU:n ja kansallista tietosuojalainsäädäntöä. Valitun tekniikan tulisi tällöin mahdollistaa, että kansalaiset voivat kontrolloida henkilötietojensa käyttöä aina, kun se on mahdollista. Tehokkaiden ja yksilökohtaisten palvelujen tarjoamista haittaavat kuitenkin usein jäykät hallinnolliset rakenteet, toimivaltakysymykset ja yhteensopimattomat järjestelmät. Useimmissa maissa näiden palvelujen käyttöönotto ja soveltaminen ovat edelleen suhteellisen alkuasteella, ja kokemusta kerätään²⁹. Siksi on nyt oikea aika parantaa yhteistyötä tällä alalla ja valmistautua yhdessä tulevaisuutta varten, myös haasteen vaikeuden ja mittavuuden vuoksi.

Esimerkiksi Bolognan, Næstvedin, Praton, Saarbrückenin ja Sheffieldin kaupungit edistävät digitaalisten allekirjoitusten käyttöä hallinnon ja asiakkaiden välillä ja myös hallinnon sisällä. Yhteentoimivuus varmistetaan eTEN:in SPES-projektissa.

Virtuaali-identiteetin hallintaa EU:ssa pitäisi edistää puuttumalla yhteentoimivuusongelmiin ja tuleviin tarpeisiin ottaen huomioon erot oikeudellisissa ja kulttuurisissa käytännöissä ja EU:n tietosuojasäännöstö. EU:n tutkimus- ja kehitysohjelmissa ja käyttöönottoa ja toteutusta palvelevissa ohjelmissa (6. puiteohjelman IST-ohjelmassa³⁰, eTEN-ohjelmassa³¹ ja IDA-ohjelmassa³²) pitäisi johdonmukaisesti tukea tätä.

4.2.3. *Julkisen sektorin tiedon hyödyntäminen*

Taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä voidaan saada käyttämällä julkisen sektorin sisältöresursseja uudelleen paikkatiedossa, matkailuinformaatiossa, säätietoissa, tilastoissa jne. Tämä paitsi edistää talouskasvua ja työpaikkojen luomista myös parantaa kansalaisten käytössä olevien palvelujen valikoimaa ja laatua.

Digital Cartography tarjoaa Etelä-Tirolissa Italiassa yhdyskunta- ja ympäristösuunnittelua varten paikkatietojärjestelmän ja interaktiivisia karttoja, joissa otetaan huomioon luonnonilmiöt, kuten maanjäristykset. Samoin Portugalissa Seixalin kunta tukee paikkatiedon käyttöä viranomaisten ja tekniikan ammattilaisten keskuudessa. (srvweb.cm-seixal.pt).

Tällä hetkellä Euroopan markkinoilla on merkittäviä esteitä, jotka vaikeuttavat julkisen sektorin tietoon perustuvien tietopalvelujen käynnistämistä siten, että ne kattaisivat useita Euroopan maita. Säännöt ja käytännöt julkisen sektorin

²⁹ Kansalaisten tunnistaminen tapahtuu vielä kahdessa kolmasosassa tapauksista vain salasanan ja käyttäjätunnuksen avulla (e-Forum, kesäkuu 2002).

³⁰ Sähköiseen hallintoon liittyvä IST-ohjelman t&k: http://www.cordis.lu/ist/directorate_c/.

³¹ eTEN (europa.eu.int/information_society/programmes/eten/) on Euroopan laajuisten verkkojen sähköisten palvelujen ohjelma.

³² <http://europa.eu.int/ISPO/ida/jsps/index.jsp?fuseAction=home>.

sisältöresurssien uudelleenkäytössä vaihtelevat paljon jäsenvaltioittain. Lisäksi erilaiset standardit ja kielten moninaisuus haittaavat mahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä.

Puuttuakseen ongelmiin, jotka johtuvat lainsäädännön eroista jäsenvaltioiden välillä, komissio on ehdottanut direktiiviä julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä³³. Kevään 2003 Eurooppa-neuvoston päätelmissä pyydetään direktiivin hyväksymistä vuoden 2003 loppuun mennessä. Ministerit ovat ilmaisseet sitoumuksensa ja pyytäneet komissiota lisäämään toimia tällä osa-alueella³⁴.

Direktiivi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä pitäisi hyväksyä pikaisesti ja saattaa osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Pilottihankkeita, joilla madalletaan valtioiden välisiä esteitä ja levitetään hyviä toimintatapoja koko EU:ssa, pitäisi edistää.

Tällaiset pilottihankkeet voitaisiin toteuttaa eContent-ohjelman jatkotoimenpiteinä ja niissä voitaisiin tukeutua IDA-ohjelmassa ja 6. puiteohjelman IST-ohjelmassa saatuihin kokemuksiin.

4.2.4. *Julkiset hankinnat*

Eräs osa-alue, jolla voidaan saada tuntuvia hyötyjä, ovat julkiset hankinnat. Perinteiset julkisten hankintojen menettelyt ovat monimutkaisia ja aikaa ja resursseja vieviä, ja ne alentavat merkittävästi tuottavuutta. Tieto- ja viestintätekniikan käyttö voi tehostaa julkisia hankintoja, kohentaa niiden laatua, tuoda enemmän vastinetta rahalle ja tuottaa huomattavia säästöjä veronmaksajille (ks. laatikko). Se voi parantaa suhteita hankkijoihin, käyttäjien tyytyväisyyttä, henkilöresurssien käyttöä hankintaprosessissa ja julkisten menojen tarkastettavuutta. Näiden hyötyjen saavuttamiseksi tarvitaan perusteellisia muutoksia julkisen sektorin hankintaympäristössä hallinnon sisällä ja hallinnon ja toimittajien välisissä suhteissa.

Esimerkiksi Britanniassa valtion hankintatoimesta vastaava Office of Government Commerce aikoo säästää 350 miljoonaa euroa kolmen vuoden aikana keskushallinnon julkisissa siviilihankinnoissa sähköisen hankintastrategiansa avulla. Samoin Irlannin hallitus aikoo säästää yli 400 miljoonaa euroa viiden vuoden aikana eli arviolta 2 % julkisen sektorin hankintamenoista.

Selkeiden EU:n laajuisten sääntöjen puute on tähän asti haitannut sähköisiin julkisiin hankintoihin siirtymistä Euroopassa. Kun julkisia hankintoja koskeva direktiivipaketti, joka sisältää erityiset säännöt sähköisistä julkisista hankinnoista, hyväksytään lopullisesti, sähköisten julkisten hankintojen pitäisi päästä kunnolla alkuun Euroopassa. Yritysten ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta tukevat ja helpottavat sähköisen hallinnon palvelut, kuten digitaalisten varmenteiden tarjoaminen ja sähköisten allekirjoitusten mahdollisuus kaikkialla Euroopassa, voivat edistää siirtymistä paperiteitse tapahtuvista hankinnoista sähköisiin.

Julkisten hankintojen uusi lainsäädäntö tarjoaa mahdollisuuden uudenaikaistaa julkisen sektorin hankintamenettelyt. Asiaa on välttämättä lähestyttävä koko EU:n näkökulmasta sisämarkkinat huomioon ottaen, jotta vältettäisiin julkisten hankintojen markkinoiden pirstaloituminen Euroopassa yhteensopimattomien sähköisten järjestelmien ja standardien

³³ KOM(2002) 207.

³⁴ Ministerijulistus, eGovernment 2003 -konferenssi, Como, 7.–8. heinäkuuta 2003.

vuoksi. Samalla voidaan välttää epätasapainoinen talouskehitys, kun ehkäistään se, että uusi teknologia leviää hitaammin joissakin maissa tai joillakin alueilla.

Komissio harkitsee ehdottavansa vuonna 2004 kattavaa kolmivuotista toimintasuunnitelmaa, jolla täydennettäisiin julkisia hankintoja koskevien uusien sääntöjen täytäntöönpanoa.

Toimintasuunnitelmassa esitetään strategia ja kaikki lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet, jotka tarvitaan valtioiden välisten esteiden poistamiseksi sähköisten julkisten hankintojen ja sähköisten järjestelmien yhteentoimivuuden tieltä. Edistääkseen jäsenvaltioiden välistä koordinoitua ja luodakseen pohjaa toimintasuunnitelmalle komissio on asettanut työryhmän. Erityisiä tukitoimia on meneillään osana IDA-ohjelmaa.

4.2.5. Sisämarkkinoiden ja Euroopan kansalaisuuden edistäminen yleiseurooppalaisilla palveluilla

EU:n kansalaisilla on vapaus työskennellä ja asua missä tahansa EU:ssa. Yritykset harjoittavat liiketoimintaa koko unionissa. Siksi kansalaisten ja yritysten on usein asioitava kansallisten viranomaisten kanssa omassa maassaan tai toisessa jäsenvaltiossa. Osaamisyhteiskunnan kehitys, sisämarkkinoiden syventyminen (erityisesti palveluissa) ja unionin laajeneminen lisäävät kaikki kysyntää sille, että viranomaisten kanssa voidaan asioida rajojen yli ja jopa Euroopan laajuisesti. Kyse on esimerkiksi yleisen viranomaistiedon saannista, säännösten noudattamisesta ja eri maiden elinten välisistä hallinnollisista transaktioista³⁵.

Jotkin yleiseurooppalaiset palvelut ovat jo käytössä ja kehittyvät jatkuvasti.

EURES ja PLOTEUS ovat yleiseurooppalaisia palveluja³⁶, jotka tarjoavat tiedot työ- ja koulutusmahdollisuuksista EU:n laajuisesti – esimerkiksi siitä, mitä työpaikkoja on avoinna tietyssä jäsenvaltiossa, miten muualla hankittu ammattipätevyys tunnustetaan, millaisia koulutusmahdollisuuksia on jne. Sisämarkkinoiden SOLVIT-palvelu auttaa hallinnollisissa ongelmissa, joita kansalaiset ja yritykset kohtaavat asioidessaan valtion rajojen yli. "Vuoropuhelu kansalaisten kanssa"³⁷, EU-hallinnon portaali³⁸ ja muut aloitteet muodostavat perustan tulevalle *Your Europe* -portaalille, joka tarjoaa pääsyn suureen määrään EU:n ja kansallisten hallintojen tuottamaa tietoa ja palveluja.

Yleiseurooppalaisia palveluja kehitettäessä olisi pidettävä mielessä potentiaaliset ongelmat ja koetettava välttää niitä. Yhtenä ongelmana on, että jos nämä palvelut on kehitetty yksinomaan jäsenvaltioiden kansallisesta näkökulmasta ja perinteestä käsin (esim. kieli), niiden käyttö voi olla vaikeaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ja yrityksille. Toinen ongelma voi olla se, että niiden kehittäminen johtaa teknisistä tai menettelysysteistä tahattomiin uusiin esteisiin sisämarkkinoilla³⁹.

³⁵ Esimerkki valtioiden rajat ylittävästä palvelusta on Transcards, jonka avulla Thiérachen alueen asukkaat voivat käyttää sopivimpia terveyspalveluja riippumatta siitä, asuvatko he Belgian vai Ranskan puolella rajaa.

³⁶ <http://europa.eu.int/eures> ja <http://www.ploteus.net>. Näitä palveluja tuetaan IDA-ohjelmassa ja hallinnoidaan Euroopan komission koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa.

³⁷ <http://europa.eu.int/citizensrights> ja <http://europa.eu.int/business>

³⁸ Toteutteilla osana IDA-ohjelmaa. Portaali tulee tarjoamaan pääsyn yleiseurooppalaisiin sähköisen hallinnon palveluihin. <http://europa.eu.int/public-services>.

³⁹ Esimerkiksi rajat ylittävälle sähköisille julkisille hankinnoille voi muodostaa esteen se, että sähköistä varmennetta sopimuksen allekirjoittamiseksi toisen jäsenvaltion julkisen hallinnon kanssa ei hyväksytä tässä toisessa valtiossa.

Ihanteellisessa tapauksessa sekä kansalaisilla että yrityksillä olisi viranomaisiin päin keskitetty palvelupiste, joka palvelee johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa ("yhden luukun" periaate). Esimerkkinä voidaan mainita ALV-velvoitteet. Kauppiaiden on yhä useammin rekisteröidyttävä ja tehtävä ALV-ilmoitus useissa jäsenvaltioissa. Keskitetty palvelupiste yhdessä jäsenvaltiossa toisi huomattavaa hyötyä⁴⁰.

Sähköisen hallinnon palvelut tulisi suunnitella siten, että niitä voivat käyttää asiakkaat myös muissa jäsenvaltioissa. Lisäksi niitä tulisi voida käyttää saumattomasti eli riippumatta siitä, vastaako palvelusta paikallis-, alue- vai keskushallinto vaiko EU-tason toimielin tai virasto.

Yhteisten yleiseurooppalaisten palvelujen tarjoaminen voi olla arkaluonteinen kysymys. Monet jäsenvaltiot edellyttävät, että viranomaispalvelut tarjoaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti asiakasta lähinnä oleva hallinnollinen elin, joka voi toimia paikallisella tai alueellisella tasolla. Tämä edellyttää kattavaa yhteistyötä hallintojen välillä EU:ssa siten, että mukana on myös yksityinen sektori⁴¹.

Yleiseurooppalaiset palvelut voivat antaa voimakasta lisäpontta sisämarkkinoille ja siihen liittyville vapauksille sekä Euroopan kansalaisuudelle, jos valtioiden rajat ylittävien palvelujen tarpeet otetaan huomioon, jäsenvaltioiden hallinnot toimivat yhteistyössä, järjestelmien yhteentoimivuudesta huolehditaan ja tarjotaan erityisiä julkisia palveluja Euroopan tasolla.

Jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten tehtävänä on nyt varmistaa, että yleiseurooppalaiset palvelut määritellään, kehitetään, lyödään lukkoon ja toteutetaan. Niiden sisällöstä ja edistämisestä on huolehdittava.

IDA-bc-ohjelman⁴² pikainen hyväksyminen mahdollistaa yleiseurooppalaiset palvelut, jotka auttavat viranomaisia, yrityksiä ja kansalaisia EU:n lainsäädännön täytäntöönpanossa.

Pikaisesti tulisi hyväksyä myös eTEN-ohjelman varainhoitosäännösten muuttaminen siten, että rahoituksen yläraja nostetaan 30 prosenttiin yleiseurooppalaisten palvelujen käyttöönoton vauhdittamiseksi.

⁴⁰ Tällainen järjestelmä on ollut 1. heinäkuuta 2003 alkaen käytössä kolmansista maista suoritettavien sähköisten palvelujen arvonnäytiläveroissa (direktiivi 2002/38/EY), ja sitä voidaan laajentaa myös muihin palveluihin (ks. myös kansalaisten kuulemisen tulokset "Sinun äänesi Euroopassa" -portaalilla).

⁴¹ Yhteisten Euroopan tason verkkopalvelujen ei tarvitse välttämättä olla EU:n toimielinten tarjoamia. Niitä voidaan tarjota myös kaupan alan yhdistysten tai toimialajärjestöjen toimesta tai yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Esimerkkinä on Euroopan radio-, tele- ja postihallintojen yhteistyökonferenssin CEPTin satelliittitoimilupia varten luoma keskitetty palvelupiste.

⁴² KOM(2003) 406, Yleiseurooppalaisten julkishallinnon sähköisten palveluiden yhteentoimiva tarjoaminen viranomaisille, yrityksille ja kansalaisille (IDA-bc). Osana IDA-ohjelmaa on määrää perustaa yksityisen ja julkisen sektorin edustajista koostuva neuvottelukunta, jonka tehtävänä on avustaa yleiseurooppalaisten palvelujen määrittelyssä ja käyttöönotossa.

4.2.6. Yhteentoimivuus

Julkisten palvelujen tarjonta on Euroopassa edelleen usein melko pirstaloitunutta, minkä vuoksi ihmisten on kuljettava tiskiltä toiselle palvelujen perässä (joko fyysisesti tai verkossa). Yritykset ja kansalaiset hyötyisivät paljon sellaisista julkisista palveluista, jotka tarjotaan saumattomasti verkossa⁴³ tarvitsematta tietää eri osastoja, joista palveluja saa.

Lisäksi yritykset ja kansalaiset haluavat tarpeisiinsa ja vaatimuksiinsa räätälöityjä palveluja ja tietoja ja samalla varmistua, että heidän tietoturvasa on taattu ja palvelut itsessään turvallisia. Yksilökohtaiset palvelut edellyttävät kuitenkin prosessien ja tietämyksen yhtenäistämistä ja jakamista osastojen ja elinten välillä. Tämä edellyttää, että mukana olevien eri hallinnollisten elinten tietojärjestelmät ja tieto- ja hallinnolliset prosessit liitetään yhteen siten, että ne ovat keskenään yhteentoimivia.

Järjestelmien, tiedon ja työtapojen yhteenliittäminen tarkoittaa nimenomaan yhteentoimivuutta – hallintojen sisällä ja välillä, kansallisesti tai Euroopan laajuisesti tai yrityssektorin kanssa.

Avoimet standardit voivat auttaa teknisellä tasolla yhteentoimivuuteen pääsemisessä. Hallinnot keräävät kokemuksia avoimien lähdekoodien käytöstä kiinnittäen huomiota niihin olennaisesti liittyviin näkökohtiin, kuten kustannuksiin ja turvallisuuteen ja ulkoisista tekijöistä saataviin hyötyihin (mm. yhteenliittämisen helppous).

Hallintojen välistä kokemustenvaihtoa avoimien standardien ja avoimen lähdekoodin ratkaisujen käytöstä pitäisi edistää muun muassa tarkoitukseen soveltuvissa EU:n ohjelmissa.

Yhteentoimivuus ei kuitenkaan merkitse vain tietokoneverkkojen teknistä yhteenliittämistä, vaan se koskee myös organisaatiota. Se edellyttää muun muassa koordinoitua, joka kattaa organisaation sisäisten osastojen lisäksi myös yhteistyön kumppaniorganisaatioiden kanssa, jotka voivat olla rakenteeltaan ja toiminnaltaan erilaisia.

Jos sähköisen hallinnon järjestelmiä ei tehdä keskenään yhteentoimiviksi, johtaisi tämä sekä taloudellisiin että yhteiskunnallisiin kustannuksiin: staattiseen, jähmeästi reagoivaan julkiseen hallintoon, jonka ylläpito on kallista ja joka ei kykene toimimaan oikea-aikaisesti, kykenemättömyyteen kehittää lisäarvoa tarjoavia sähköisen hallinnon palveluja ja suurempiin kustannuksiin, isompaan hallinnolliseen taakkaan ja huonompaan kilpailuasemaan suhteessa paikallisiin yrityksiin (kun ei voida esimerkiksi osallistua sähköisten hankintojen menettelyihin) sekä sisämarkkinoiden häiriöihin.

Jotta yleiseurooppalaisia sähköisen hallinnon palveluja voitaisiin kehittää menestyksekkäästi, on kehitettävä yhteinen politiikka, jolla ratkaistaan yhteentoimivuus Euroopan laajuudessa⁴⁴. On välttämättä sovittava yhteisistä standardeista ja eritelmistä, jotta voidaan tukea sähköisen

⁴³ Toisin sanoen: palvelua tarjotaan tarvitsematta kääntyä välillä toisen tahon puoleen riippumatta siitä, kuinka monta eri hallintojärjestelmää tai -elintä palvelusta vastaa.

⁴⁴ Yhden jäsenvaltion hallinnon pitäisi päästä toisen jäsenvaltion hallinnon tietoresursseihin – toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyn yrityksen oikeudellisen aseman tai toisen jäsenvaltion kansalaisen sosiaaliturvakelpoisuuden tarkistamiseksi – yhtä helposti kuin se voi tarkistaa samat tiedot kansallisesti rekisteröityjen yritysten tai omien kansalaistensa osalta. Samoin esimerkiksi paikkatiedon tekninen ja semanttinen yhteentoimivuus voi edistää valtioiden rajat ylittävää elinten välistä yhteistyötä, ympäristöseurantaa ja katastrofiavun koordinoitua.

hallinnon elämäntapahtumapalveluja, tiedon jakoa ja sellaisten verkotettujen organisaatioiden yhteentoimivuuteen kohdistuvaa tutkimusta ja kehitystä, jotka voivat tulevaisuudessa tarjota uusia ja innovatiivisia palveluja. Useimmat jäsenvaltiot vastaavat jo tähän haasteeseen kehittämällä kansallisia sähköisen hallinnon yhteentoimivuusperiaatteita. Tätä täydennetään Euroopan tasolla kehittämällä eurooppalaisia yhteentoimivuusperiaatteita⁴⁵ ja politiikan tasolla komission yksiköiden valmisteluasiakirjalla "Linking up Europe: the importance of interoperability for eGovernment services".

eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa mainitut "yhteentoimivuusperiaatteet, joilla tuetaan yleiseurooppalaisten sähköisen hallinnon palvelujen tarjontaa kansalaisille ja yrityksille" pitäisi hyväksyä alustavasti vuoden 2003 loppuun mennessä.

4.2.7. *Organisaatiomuutokset*

Tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotto on vain yksi osatekijä sähköisessä hallinnossa. Yhtä tärkeitä ovat organisaatiomuutokset ja uusien taitojen hankinta samalla, kun tarkastellaan kriittisesti vakiintuneita ajattelutapoja. Sähköinen hallinto edellyttää usein selkeitä muutoksia tavassa, jolla viranomaiset toimivat, hallinnolliset prosessit toteutetaan, politiikkaa kehitetään ja budjetteja valvotaan.

Sähköinen hallinto tukee muutosta kohti käyttäjäkeskeistä (asiakaslähtöistä) organisaatiota, joka oli ydinajatuksena jo NPM-lähestymistavassa (New Public Management). Tällainen organisaatio ilmenee asiakaspalvelujen puolella yksilökohtaisina sähköisinä palveluina, jotka toimivat "yhden luukun" periaatteella ja tarjoavat keskitetysti kaikki yksilön (tai yrityksen) tiettyyn elämänvaiheeseen liittyvät palvelut. Tulevaisuudessa organisaatiomallien on oltava yhä nopeampia ja joustavampia voidakseen vastata paremmin kansalaisten tarpeisiin.

Hallintojen sisäinen uudelleenorganisointi voi edellyttää prosessien ja menettelyjen uudistamista, henkilöstön kouluttamista, uusien taitojen ja pätevyyden kehittämistä, paikallisten sääntöjen ja lainsäädännön mukauttamista ja uusia henkilöstöhallinnon malleja. Tieto- ja viestintätekniikka on tärkeä keino parantaa koulutuksen tarjontaa ja laatua. eLearning-ohjelmalla (2004–2006) tuetaan tätä prosessia.

Muutoksen oikea hallinta on edellytys sille, että voidaan vakiinnuttaa useimpien kansalaisten ja yritysten toivoma palvelusuuntautunut ajattelutapa ja samalla välttää katkokset nykyisessä palveluntarjonnassa. Tähän pitäisi kuulua muutosprosessin arviointi: miten julkiset organisaatiot siirtyvät sähköisen hallinnon alkuasteelta (informaatio ja vuorovaikutteisuus) kohti kehittyneempää palvelua (transaktiot ja transformaatio).

Euroopan julkisten hallintojen (pääjohtajatasen) verkko antaa organisaatioon liittyviä suosituksia ja mahdollistaa parhaiden toimintatapojen vaihdon⁴⁶.

EU:n 6. puiteohjelmassa tuetaan tutkimusta ja kehitystä siitä, miten tekninen ja organisaatioon liittyvä innovointi voidaan yhdistää julkisessa hallinnossa, edeten kohti eurooppalaista tutkimusaluetta sähköisen hallinnon alalla.

⁴⁵ Alustava versio tulee olemaan saatavilla IDA-ohjelman sivustolla julkista kuulemistä varten.

⁴⁶ EU:n julkisen sektorin pääjohtajatasolla on myös laadittu yhteinen arviointimalli (Common Assessment Framework) organisaatioiden itsearvioinnin välineeksi laadunhallintaa silmällä pitäen.

4.2.8. Sähköisen hallinnon tulos ja hyödyt

Sähköinen hallinto voi nostaa julkisen hallinnon tuottavuutta. Tuottavuuden kasvu voidaan määritellä suurempana, parempana tai nopeampana tuotoksena tietystä panoksesta. Julkisella sektorilla panoksen ja tuotoksen määrittelyyn ja mittaamiseen liittyy kuitenkin ongelmia.

Yksi ongelma on julkisten palvelujen hinnoittelu, joka ei useinkaan liity välittömästi panokseen (verotus ei nimenomaisesti liity tarjottavaan palveluun). Lisäksi koska monet verkkopalvelut ovat suurelta osin tietopohjaisia, ne noudattavat informaatiotaloustieteen lakeja, eli marginaalihinnat lähentelevät nollaa eivätkä näin ollen ole indikaattori palvelun arvosta. Samalla on kuitenkin katettava informaation tuottamisesta ja ylläpidosta johtuvat toimintakustannukset, jotka voivat olla huomattavat.

Toinen ongelma on se, että hinnat eivät määräydy markkinamekanismien perusteella, koska palvelun tarjonnassa ei yleensä ole kilpailua. Informaatiotaloustieteen mukaan on kuitenkin olemassa muita mekanismeja, jotka voivat taata tuloksen ja tietyssä määrin korvata hintaan liittyvät mekanismit. Näihin kuuluvat sopimusmekanismit ja laatuindikaattorit (kuten käyttäjätyytyväisyys), joita voivat edustaa luotettavuusmerkinnät.

Samoin jos julkisten palvelujen tarjonnassa on vain vähän kilpailua tai jopa monopolitilanne, julkinen seuranta voi toimia korvaavana mekanismina.

Indikaattorien painopiste on tähän saakka ollut tarjontaan liittyvissä indikaattoreissa (esim. verkossa olevien palvelujen määrä) käyttäjä- ja käyttöpainotteisuuden sijaan.

Sähköisen hallinnon vertailuanalyysiä varten on kehitettävä uusia lähestymistapoja. Sähköisen hallinnon talousmekanismeja on tutkittava, jotta sen hyötyjä ja tulosta voitaisiin arvioida paremmin.

Tästä on apua myös määriteltäessä tarkemmin julkisen hallinnon uudenaikaistamisen tulevia konkreettisia tavoitteita ja arvioitaessa edellä esitettyjen toimien tuloksia ja vaikutusta.

5. SÄHKÖISEN HALLINNON TOTEUTUSSUUNNITELMA

Sähköinen hallinto voi tuottaa monia hyötyjä, mutta voitettavana on myös monia esteitä. Sähköisen hallinnon täysimääräinen toteuttaminen ei ole helppoa. Se edellyttää sitoutumista huipputasolta alkaen julkisessa hallinnossa ja myös poliittisilta päättäjiltä.

Jäljempänä ehdotettu sähköisen hallinnon toteutussuunnitelma sisältää edellä esitetyt toimet. Niitä on täydennettävä tukemalla hyvien toimintatapojen vaihtoa sähköisen hallinnon kaikilla osa-alueilla ja lisäämällä sähköiseen hallintoon tehtäviä investointeja Euroopassa. Toteutussuunnitelman tarkoituksena on tehostaa ja panna täytäntöön *eEurope 2005* -toimintasuunnitelmaa ja antaa sitä kautta pontta Lissabonin strategialle.

5.1. Hyvien toimintatapojen levittäminen

eEurope -toimintasuunnitelmassa omaksutun, hyvien toimintatapojen hyödyntämiseen perustuvan lähestymistavan mukaisesti on pyrittävä tukemaan sähköisen hallinnon hyvien toimintatapojen leviämistä⁴⁷.

Hyvien toimintatapojen levitys on jo osoittanut toimivuutensa. Hyvät toimintatavat sisältävät tekniikkaan, organisaatioon, lainsäädäntöön ja koulutukseen liittyviä tekijöitä, ne edellyttävät pitkäaikaista sitoutumista kaikilta keskeisiltä toimijoilta ja ovat osoituksena konkreettisista hyödyistä ja tuloksista. Kokemusten vaihto ja hyviksi havaittujen toimintatapojen omaksuminen voi säästää kustannuksia siirryttäessä sähköisen hallinnon laajaan käyttöön. Lisäksi se luo tietä tulevalle yhteentoimivuudelle ja yhteistyölle hallintojen välillä.

Hyvät toimintatavat edustavat viimeisintä kehitystä ja ovat merkinä niistä uusista vaatimuksista, joita kohdistuu lainsäädäntään, muutoksen hallintaan ja työn organisointiin hallinnon sisällä. Niiden perusteella voidaan myös yleisesti yksilöidä, mitä haasteita tutkimuksella on edessään ja mitä eurooppalainen tutkimusalue voisi sisältää sähköisen hallinnon alalla.

Sähköisen hallinnon eEurope-palkinnoilla on voitu edistää menestyksekkäästi parhaiden toimintatapojen vaihtoa. eTen-verkoissa ja IDA-ohjelmassa painotetaan erityisesti hyviksi havaittujen toimintatapojen käyttöönottoa koko Euroopassa. Jatkuvuus on kuitenkin avaintekijä hyvien toimintatapojen levittämisessä.

Olisi kuitenkin vältettävä sitä, että yksittäistä palkittua sovellusta vain kopioidaan, kiinnittämättä huomiota sen sosiokulttuuriseen soveltuvuuteen. Ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan toimintapuitteet, joissa voidaan muun muassa taata jatkuvuus, luoda vuorovaikutus sähköiseen hallintoon liittyvien EU:n nykyisten ohjelmien ja aloitteiden välille ja käsitellä sähköisen hallinnon järjestelmien hyvien toimintatapojen käyttöönottoon ja omistajuuteen liittyviä oikeudellisia ja muita kysymyksiä.

Tuetaan sähköisen hallinnon hyvien toimintatapojen levittämistä luomalla kattavat toimintapuitteet.

Toimintapuitteita on voitava laajentaa myös EU:n ulkopuolelle, jotta ne voivat tukea hyvistä toimintatavoista oppimista ja niiden levittämistä myös kansainvälisesti. Tätä kautta ne voivat edistää maailmanlaajuisia yhteistyötä sähköisessä hallinnossa. Tällainen yhteistyö kuuluu Yhdistyneiden kansakuntien tietoyhteiskuntahuippukokouksen painopisteisiin⁴⁸. EU:n kumppanien kanssa tehtävää taloudellista yhteistyötä ja niille suunnattavaa kehitysapua voitaisiin tulevaisuudessa tarkastella tältä kannalta erityisesti suhteessa valmiuksien kehittämiseen (*capacity building*).

⁴⁷ Ks. myös Comon eGovernment 2003 -konferenssin ministerijulistus.

⁴⁸ KOM(2003) 271, Tiedonanto Yhdistyneiden kansakuntien tietoyhteiskuntahuippukokouksesta, 19. toukokuuta 2003; Comon eGovernment 2003 -konferenssin ministerijulistus.

5.2. Investointien lisääminen

On olemassa useita EU:n aloitteita ja ohjelmia, joilla sähköistä hallintoa voidaan edistää tutkimusvaiheesta aina toteutusvaiheeseen. Näihin kuuluvat tietyt 6. puiteohjelman osat, eTEN- ja IDA-ohjelmat sekä rakennerahastojen investoinnit alueellisiin painopisteisiin.

Kaiken kaikkiaan nämä Euroopan tasolla tehtävät investoinnit ovat pieniä verrattuna kokonaisinvestointeihin, joita ollaan tekemässä – tai jotka tulisi tehdä – sähköiseen hallintoon.

Kuten edellä mainitaan, julkisen hallinnon vuosittaiset tieto- ja viestintätekniikkainvestoinnit ovat EU:ssa noin 30 miljardia euroa, josta nopeasti kasvava osuus – tällä hetkellä noin 5 miljardia – kohdennetaan sähköiseen hallintoon. Näitä investointeja pitäisi täydentää paljon laajemmilla organisaatioon ja henkilöresursseihin tehtävillä investoinneilla. Vertailun vuoksi mainittakoon, että yrityksissä tehdyt selvitykset ovat osoittaneet, että tällaiseen "organisaatiopääomaan" tehtävät kokonaisinvestoinnit voivat olla jopa kymmenkertaiset alkuperäisiin tieto- ja viestintätekniikkainvestointeihin verrattuna ennen kuin ne alkavat tuottaa täyttä hyötyä.

Näin ollen tarvitaan todennäköisesti useiden kymmenien miljardien kokonaisinvestoinnit vuosittain, jotta sähköisen hallinnon mahdollisuudet voitaisiin hyödyntää. Päämääränä on erityisesti, että Eurooppaan voidaan luoda maailmanluokan julkinen hallinto, joka täysimääräisesti tukee Lissabonin tavoitteita kansalaisille ja yrityksille suunnatuilla uusilla ja paremmilla julkisilla palveluilla.

EU:n tuella pitäisi näin ollen pyrkiä luomaan edellytykset sille, että nämä paljon suuremmat investoinnit voidaan tehdä jäsenvaltioiden tasolla mahdollisimman täysimääräisesti. Luomalla synergiaa jäsenvaltioiden välille voidaan välttää päällekkäiset investoinnit. Investointien tehostuminen on kuitenkin kvantifioitava.

Ensimmäisenä askeleena EU:n ohjelmien synergian ja vaikutuksen lisäämisessä on tarjota yksi ainoa keskitetty palvelupiste näiden ohjelmien käyttäjille.

Kyse on keskitetystä tietopisteestä, johon voidaan suunnata kaikki sähköistä hallintoa tukeviin EU:n ohjelmiin liittyvät kysymykset. Pitemmällä aikavälillä voidaan tutkia muita synergiamahdollisuuksia, esimerkiksi hankkeiden tukemista niiden elinkaaren kaikissa vaiheissa, yhteistyötä työohjelmien kehittämisessä ja neuvoa-antavien elinten yhteistä käyttöä.

Tätä kautta EU:n nykytoimilla voidaan luoda maaperää suuremmalle johdonmukaisuudelle ja säästöille jäsenvaltioiden investoinneissa.

Sähköiseen hallintoon tehtävien investointien tukemiseksi pitäisi tarkastella mahdollisuuksia jäsenvaltioiden yhteiseen lähestymistapaan.

5.3. eEurope 2005 -tavoitteiden saavuttaminen

eEurope 2005 -toimintasuunnitelma tarjoaa viitekohdan sitoumukselle edistää tietoyhteiskuntaa Euroopan tasolla.

Toteuttamisvälineinä ovat parhaiden toimintatapojen vaihto, yksityiseltä sektorilta ja jäsenvaltioista (kaikilta tasoilta) tulevat aloitteet sekä saatavilla olevien resurssien ja

ohjelmien hyödyntäminen EU:n tasolla. Yleisestä strategisesta seurannasta vastaa eEurope-ohjausryhmä.

eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa on asetettu erityiset tavoitteet seuraaville:

- julkishallinnon laajakaistayhteydet
- yleiseurooppalaisten palvelujen yhteentoimivuusperiaatteet
- vuorovaikutteisten julkisten palvelujen tuominen kaikkien saataville monen jakelukanavan kautta
- sähköiset julkiset hankinnat
- julkiset Internet-yleisöpäätteet
- kulttuurin ja matkailun verkkopalvelut.

Useimpien osa-alueiden työtä tuetaan edellä esitetyillä toimilla. Vuoden 2004 loppuun mennessä tehdään väliarviointi siitä, miten eEurope-toimintasuunnitelmassa on edistytty. Jotta voitaisiin ylläpitää ja vauhdittaa etenemistä kohti näitä tavoitteita ja ohjata sähköistä hallintoa strategisesti tämän tiedonannon mukaisesti, komissio aikoo jatkossakin kuulla julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita.

5.4. Päätelmät

Sähköinen hallinto osoittaa jo nyt, että se voi nostaa julkisen hallinnon tuottavuutta ja auttaa sitä tarjoamaan yksilökohtaisia palveluja kaikille tavalla, joka on avoin ja seurattava.

Sähköisen hallinnon edut voivat mennä paljon julkisten verkkopalvelujen tähänastisia tuloksia pidemmälle. Tämän kannalta on keskeisen tärkeää, että julkinen sektori mukauttaa organisaationsa ja taitonsa tehdäkseen palveluista käyttäjäkeskeisiä palveluja, joissa teknologia on valjastettu ihmisten palvelukseen.

Tämän tiellä on kuitenkin monia esteitä – ja lisäksi vaaditaan mittavia investointeja. Organisaation ja kulttuurin muutosprosessit vievät aikaa: voi mennä vuosia ennen kuin tieto- ja viestintätekniikkaan, organisaatioon ja taitoihin tehty investoinnit alkavat tuottaa täyttä hyötyä. Sähköisen hallinnon mukanaan tuoma julkisen hallinnon muutos tulee herättämään vastustusta.

Siksi tarvitaan vahvaa poliittista johtajuutta ja sitoutumista, jonka silmämääränä on pitkän aikavälin visio siitä, mitä julkinen sektori voi tarjota Euroopalle osaamisyhteiskunnassa.

Tässä tiedonannossa esitetään johdonmukainen toteutussuunnitelma, joka sisältää meneillään tai suunnitteilla olevia sekä kokonaan uusia sähköisen hallinnon toimenpiteitä. Viimeksi mainitut, kuten virtuaali-identiteetin hallinta, yleiseurooppalaisten palvelujen seuraava vaihe, parhaiden toimintatapojen vaihdon tukeminen, yhteisten lähestymistapojen tarkastelu jne., pohjautuvat ja tuovat lisäpontta meneillään olevaan työhön ja avaavat näkymiä tuleville sähköisen hallinnon aloitteille.

Kaukokatseisen ajattelun ja innovoinnin lisäksi pitäisi saavuttaa konkreettisia tuloksia jo lyhyen ajan sisällä. Hyvien toimintatapojen levittäminen ja viranomaisten välinen yhteistyö

kaikilla tasoilla voi vauhdittaa sähköisen hallinnon käyttöönottoa ja tuoda säästöjä, kun käyttöön otetaan jo hyviksi havaittuja malleja ja ratkaisuja.

Sähköiseen hallintoon liittyvissä EU:n tämänhetkisissä aloitteissa ja ohjelmissa pitäisi pyrkiä johdonmukaiseen lähestymistapaan, jotta voidaan lisätä kansallisia, alueellisia ja paikallisia investointeja ja yleiseurooppalaisten palvelujen saatavuutta kansalaisille ja yrityksille.

Erityisesti jäsenvaltioilta pyydetään poliittista johtajuutta ja sitoutumista kaikilla hallinnon tasoilla, jotta eurooppalaiset saisivat käyttöönsä maailmanluokan julkisen hallinnon, joka täysimääräisesti tukee Lissabonin strategiaa uusilla ja paremmilla julkisilla palveluilla kaikille

Liite –

Toimet

Toimi	Määrä-aika	Toimin- nasta vastaa
(1) Osallisuutta edistävää monien jakelukanavien käyttöä pitäisi painottaa sähköisen hallinnon kansallisissa suunnitelmissa ja tukea levittämällä parhaita toimintatapoja.	Vuoden 2003 loppu	Neuvosto
(2) Uusia laajakaistaan ja monikanava-ajatteluun perustuvia keinoja interaktiivisiin toimintoihin julkisissa palveluissa pitäisi tutkia EU:n tutkimus- ja kehitys-, pilotti- ja täytäntöönpano-ohjelmissa.	2004	Komissio
(3) Tietoturvaa parantavien tekniikoiden käyttöä sähköisessä hallinnossa pitäisi edistää muun muassa EU:n ohjelmissa.	2003-	Neuvosto + komissio
(4) Sähköisen hallinnon strategioiden pitäisi tukea kaikilla tasoilla luottamusta julkisiin palveluihin ja demokraattiseen osallistumiseen verkossa.	2004	Neuvosto
(5) Virtuaali-identiteetin hallintaa EU:ssa pitäisi edistää puuttumalla yhteentoimivuusongelmiin ja tuleviin tarpeisiin ottaen samalla huomioon erot oikeudellisissa ja kulttuurisissa käytännöissä. Tähän pitäisi pyrkiä johdonmukaisesti 6. puiteohjelmassa, eTEN-ohjelmassa ja IDA-ohjelmassa.	2004	Komissio
(6) Direktiivi julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäytöstä pitäisi hyväksyä nopeasti ja siirtää osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Pilottihankkeita, joilla madalletaan valtioiden välisiä esteitä ja levitetään hyviä toimintatapoja koko EU:ssa, pitäisi edistää.	2003	EP + neuvosto
(7) Olisi ehdotettava kattavaa kolmivuotista toimintasuunnitelmaa, jolla täydennetään julkisia hankintoja koskevien uusien sääntöjen täytäntöönpanoa.	2004	Komissio

(8)	Sähköisen hallinnon palvelut tulisi suunnitella siten, että niitä voivat käyttää asiakkaat myös muissa jäsenvaltioissa ja saumattomasti.	2003-	Neuvosto
(9)	Jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten on varmistettava, että yleiseurooppalaiset palvelut määritellään, kehitetään, lyödään lukkoon ja toteutetaan. Niiden sisällöstä ja edistämisestä on huolehdittava.	Vuoden 2003 loppu (vahvistettu)	Neuvosto + komissio
(10)	Hyväksytään ehdotus päätökseksi IDA-ohjelman jatko-ohjelmasta (IDAbc), jolla tuetaan yleiseurooppalaisten palvelujen käyttöönottoa Euroopan julkisessa hallinnossa.	Vuoden 2003 loppu	Neuvosto + EP
(11)	Hyväksytään pikaisesti ehdotus eTEN-verkkojen varainhoitosäännösten muuttamiseksi siten, että rahoituksen yläraja nostetaan 30 prosenttiin, jotta voitaisiin vauhdittaa yleiseurooppalaisten palvelujen käyttöönottoa.	Ennen heinäkuuta 2004	Neuvosto + EP
(12)	Hallintojen välistä kokemustenvaihtoa avoimien standardien ja avoimen lähdekoodin ratkaisujen käytöstä pitäisi edistää muun muassa tarkoitukseen soveltuvissa EU:n ohjelmissa.	2003-	Komissio
(13)	eEurope 2005 -toimintasuunnitelmassa mainitut "yhteentoimivuusperiaatteet, joilla tuetaan yleiseurooppalaisten sähköisen hallinnon palvelujen tarjontaa kansalaisille ja yrityksille" pitäisi hyväksyä alustavasti.	Vuoden 2003 loppu	Komissio
(14)	EU:n 6. puiteohjelmassa tuetaan tutkimusta ja kehitystä siitä, miten tekninen ja organisaatioon liittyvä innovointi voidaan yhdistää julkisessa hallinnossa, edeten kohti eurooppalaista tutkimusaluetta sähköisen hallinnon alalla.	2003-	Komissio
(15)	Olisi kehitettävä uusia lähestymistapoja vertailuanalyysiin. Sähköisen hallinnon talousmekanismeja olisi tutkittava arvioinnin parantamiseksi.	2003-	Neuvosto + komissio
(16)	Luodaan kattavat toimintapuitteet, joissa voidaan tukea sähköisen hallinnon hyvien toimintatapojen levittämistä.	Vuoden 2003 loppu	Komissio
(17)	Sähköisen hallinnon palvelujen keskitetyn tarjonnan ensimmäinen vaihe komissiossa.	Vuoden 2003 loppu	Komissio
(18)	Pitäisi tarkastella mahdollisuuksia jäsenvaltioiden yhteiseen lähestymistapaan tavoitteena edistää sähköiseen hallintoon tehtäviä investointeja.	2003-	Neuvosto + komissio