

Työryhmämuistio MMM 2005:1

**Viljelijätukien sähköisen
asioinnin esiselvitysprojekti
Loppuraportti**

Helsinki 2005

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN MAATALOUSOSASTOLLE

Maa- ja metsätalousministeriön toimeenpanolinja asetti 25.5.2004 esiselvitysprojektin, jonka tehtävänä oli kartoittaa viljelijätukien sähköisen asiointin kehittämisen vaihtoehdot sekä luoda tavoitteet, miten sähköistä asiointia käytännössä viedään eteenpäin MMM:n verkkopalvelustrategiassa esitettyjen linjausten mukaisesti. Osana esiselvitysprojektia toteutettiin pro gradu -työ Helsingin yliopiston kulttuurimaantieteen opiskelijan toimesta.

Projektin ohjausryhmän puheenjohtajana toimi toimeenpanolinjan johtaja Leena Tenhola. Ryhmän jäseninä olivat Olli-Pekka Peltomäki, Hannu Ala-Haavisto, Jukka Jovila, Vesa Kiskola, Maria Kivi ja Heli Tirkkonen tukiyksiköstä, Kyösti Könönen, Esa-Matti Lautala, Eeva-Liisa Lehto ja Kalle Ollas Tiken tietohallinnosta, Heikki Lintala Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksesta sekä Eero Pulkkinen Iisalmen kaupungista. Ohjausryhmän sihteerinä toimi Anna Kanervo. Projektipäällikkönä toimi Hannu Ala-Haavisto ja projektin loppuvaiheessa Vesa Kiskola.

Projektin määräaika päättyi 30.11.2004.

Projektin ohjausryhmä kokoontui 7 kertaa. Ohjausryhmää avusti projektiryhmä, johon kuului kolmen ohjausryhmän jäsenen lisäksi 5-7 henkilöä.

Suoritettuaan toimeksiantonsa mukaiset tehtävät ohjausryhmä jättää kunnioittavasti raporttinsa maa- ja metsätalousministeriön maatalousosastolle.

Helsingissä 30. joulukuuta 2004

Leena Tenhola

Hannu Ala-Haavisto

Jukka Jovila

Vesa Kiskola

Maria Kivi

Olli-Pekka Peltomäki

Heli Tirkkonen

Kyösti Könönen

Esa-Matti Lautala

Kalle Ollas

Heikki Lintala

Eero Pulkkinen

Anna Kanervo

Sisällysluettelo:

1. Johdanto.....	3
1.1 Tausta ja lähtökohdat.....	3
2. Projektin tavoitteet	4
2.1 Rajaukset	4
2.2 Tavoitteet.....	4
3. Sähköiseen tukihakuun liittyvät tehtävät	5
3.1 Dokumentit	5
3.1.1 Vaatimusluettelo	5
3.1.2 Kehittämissuunnitelma.....	6
3.1.3 Toimintaympäristön kuvaus	7
3.2 Muutokset toimintaprosesseissa.....	7
3.2.1 Prosessikuvaus (liite 2)	8
3.2.2 Sähköisen hakemuksen toimittaminen määräajassa.....	8
3.2.3 Sähköinen tunnistaminen	10
3.2.4 Sähköinen vahvistaminen	11
3.2.5 Käyttövaltuudet.....	11
3.2.6 Tallennuksen tarkistus -vaihe	14
3.2.7 Sähköisen asioinnin vaikutukset eri hallinnon tasoille	14
3.2.7.1 Kunta	14
3.2.7.2 TE-keskus	15
3.2.7.3 Keskushallinto	15
3.3 Hakemusten sähköinen arkistointi ja diaariointi.....	16
3.4 Hakemuksen liitteet	17
3.4.1 Karttaliite	18
3.4.2 Vuokrasopimukset.....	18
3.4.3 Valtuutus	19
3.4.4 Liitteiden skannaaminen	19
3.5 Pilotti 2005	19
3.5.1 Pilotoitava tuki.....	19
3.5.2 Pilotin aikataulu	20
3.5.3 Help desk -palvelun järjestäminen	20
3.5.4 Tekninen ympäristö.....	21
3.5.5 Tiedotussuunnitelma	21
4. Muiden hallinnonalojen sähköiset asiointipalvelut.....	22
5. Maaseutuelinkeinorekisterilain (1515/1994) ja maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) uudistus.....	22
6. Internet-palveluiden kehittäminen ja tukiehdotus.....	22
6.1 Ortokuvien käyttö peltolohkosovelluksessa.....	23
7. Tutustuminen Ruotsin ja Tanskan sähköisiin tukihakujärjestelmiin	24
7.1 Ruotsin järjestelmä	24
7.2 Tanskan järjestelmä	25
8. Pro gradu -työ.....	26
9. Yhteenveto.....	26
Lähteet:	29

Liitteet

1. Johdanto

1.1 Tausta ja lähtökohdat

Odotukset maataloushallinnon tarjoamia verkkopalveluja kohtaan kasvavat jatkuvasti. Useat maatalousalan yritykset tarjoavat viljelijäasiakkailleen erilaisia Internetin kautta toimivia sähköisiä palveluja. Toisaalta myös maatalousyrittäjien tietotekniset valmiudet ovat jatkuvasti kehittyneet. Laki sähköisestä asioinnista (13/2003) määrittelee viranomaiselle velvoitteen mahdolluuksiensa mukaan tarjota kansalaisille mahdollisuuden saada asiansa vireille hallinnossa sähköisiä kanavia käyttäen. Maa- ja metsätalousministeriön (MMM) verkkopalvelustrategiassa (http://www.mmm.fi/julkaisut/tyoryhmuistiot/2004/trm2004_4.pdf) on linjattu tietyt kehittämistoimenpiteet ja aikataulu sähköisten palveluiden kehittämiseksi. Strategian mukaisena tavoitteena on pilotoida suorien tukien sähköistä hakua vuonna 2005, ja että vuonna 2006 15-20 % maaseutuyrityksistä hakisi suoria tukia sähköisesti. Edellä kuvatuista syistä on MMM:n maatalousosaston toimeenpanolinjalla nähty tarpeelliseksi laatia suunnitelma sähköisen tukihaun kehittämiseksi.

Viljelijätukien osalta sähköisenä palveluna on nyt käytössä viljelijätukien selailupalvelu. Palvelu otettiin käyttöön helmikuussa 2003, ja sillä on nyt noin 8500 viljelijäkäyttäjää. Selailupalvelun kautta viljelijöillä on mahdollisuus tutustua omiin tuki-, nautaeläin- ja maksatustietoihinsa. Vipupalvelun käyttöönoton myötä on saatu kokemuksia myöhempiä kehittämistoimenpiteitä varten, sillä sen toimintaympäristö on yksi vaihtoehto tulevan sähköisen tukihaun järjestelmäksi.

Viljelijöiden tarpeita sähköiselle asioinnille on etukäteen kartoitettu erillisessä tutkimuksessa. Selvitysten perusteella sähköisillä palveluilla on oma potentiaalinen käyttäjäkuntansa, mutta ainakaan toistaiseksi palveluita ei kovin voimakkaasti vaadita. Viljelijätukien toimeenpanon kannalta sähköisen asioinnin kehittäminen nähdään kuitenkin lähivuosien strategisesti merkittävimpanä hankkeena heti maatalouspolitiikan uudistuksen vaatimien muutosten jälkeen. Tilannetta tukee myös komission positiivinen suhtautuminen sähköisiin palveluihin omassa toiminnassaan ja suunnitellussa toiminnassa maksajavirastojen kanssa. Sähköisen asioinnin esiselvitysprojektin tehtävänä oli vuoden 2004 aikana määrittellä suuntaviivat myöhempien vuosien varsinaisille kehitysprojekteille.

2. Projektin tavoitteet

2.1 Rajaukset

Sähköisen asioinnin esiselvitysprojektin tärkeimpänä kohteena oli sähköisen asioinnin kehittämisvaihtoehtojen selvittely kuntien kautta haettavien viljelijätukien osalta. Vaikka tämän projektin yhteydessä ei käsitelty muita kuin maatalousosaston tukiyksikön hallinnoimia maatalouden viljelijätukia, oli silti tärkeää ottaa myös muiden yksiköiden tukiin liittyvät kehitysprojektit huomioon. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että tietyissä asioissa ratkaisut jätettiin mahdollisimman avoimiksi, jotta muissa kehittämisprojekteissa voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää yhteisiä toimintoja ja ratkaisuja. Myös käynnissä oleva maatalouspolitiikan uudistus vaikutti projektiin samalla tavalla; moni reformiin liittyvä asia saattaa jo lähitulevaisuudessa muuttaa nykyisiä järjestelmiä ratkaisevasti.

Projektin kuluessa päätettiin kohdistaa pääasiallinen huomio MMM:n verkkopalvelustrategian mukaiseen vuoden 2005 aikana toteutettavaan pilottihankkeeseen. Ohjausryhmässä todettiin, että aluksi on parempi keskittyä pieneen kokonaisuuteen ja testata järjestelmän toimivuutta sen kanssa, ja tämän jälkeen hyödyntää pilotista saatuja kokemuksia laajemmissa hankkeissa. Ratkaisut pyrittiin tekemään sellaisiksi, että niitä voidaan hyödyntää mahdollisimman paljon myös myöhemmissä vaiheissa.

2.2 Tavoitteet

Sähköisen asioinnin esiselvitysprojektin tavoitteena oli laatia ohjelma ja tavoiteaikataulu viljelijätukien sähköisen asioinnin kehittämiseksi MMM:n verkkopalvelustrategiassa esitettyjen tavoitteiden mukaisesti sekä määrittellä puitteet varsinaiselle toteuttamisprojektille. Esiselvitysvaiheen tarkoituksena oli ratkaista sellaiset hallinnolliset kysymykset, jotka oli selvitettävä ennen varsinaisen toteuttamisprojektin asettamista. Erityisenä kehittämisen kohteena tarkasteltiin työprosesseja ja sähköisen asiointimuodon vaikutuksia niihin. Projektissa pyrittiin noudattamaan verkkopalvelustrategiassa määriteltyjä strategisia päämääriä ja tekemään niitä tukevia ratkaisuja.

Sähköisen asioinnin teknisen ympäristön huomioon ottaminen oli myös tärkeä osa projektia, mutta konkreettinen suunnittelu jätettiin vielä tässä vaiheessa pois. Nyt tehtävissä ratkaisuihin pyrittiin ottamaan tekniset seikat huomioon lähinnä konsultoimalla ohjausryhmän ulkopuolisia asiantuntijoita. Tekninen puoli ei sinänsä kuulu hallinnollisiin asioihin, mutta ratkaisuihin piti silti huomioida muun muassa tekniikan asettamat rajoitteet ja toisaalta sen antamat mahdollisuudet.

Projektiin tavoitteena oli tuottaa dokumentteja, joita voidaan myöhemmin käyttää esimerkiksi sähköisen tukihauun toteutusprojektissa. Tällaisia ovat muun muassa kehittämissuunnitelma, toimintaympäristön kuvaus sekä vaatimusluettelo sähköiselle tukihauulle.

3. Sähköiseen tukihakuun liittyvät tehtävät

Projektissa lähdettiin liikkeelle siten, että kaikki esille tulevat ideat otettiin aluksi tarkasteluun, ja vasta tämän jälkeen päätettiin, mitkä niistä päätyivät projektisuunnitelmaan projektissa selvitettäväksi asioiksi. Tehtäviä tuli lisää sitä mukaa kuin huomattiin jonkin asian vaativan tarkempaa selvittämistä. Projektisuunnitelmaa täydennettiin koko projektin ajan ja viimeiset tehtävälisäykset tehtiin syyskuussa. Tehtävät pyrittiin selvittämään tärkeysjärjestyksessä. Osa kirjatuista tehtävistä jätettiin lopulta pois, koska niiden ei todettu olevan merkittäviä tämän hetken kehittämistarpeita ajatellen. Ne olisivat vaatineet oman projektinsa tai niiden tilalle nousi muita tärkeämpiä aiheita.

3.1 Dokumentit

Konkreettisenä tuotoksena esiselvitysprojektissa tehtiin loppuraportin lisäksi kolme muuta dokumenttia. Niiden tavoitteena oli auttaa hahmottamaan pilotin vaatimuksia ja toimintaympäristöä.

3.1.1 Vaatimusluettelo

Vaatimusluettelossa on kuvattuna kehittämishanketta koskevat vaatimukset. Ne on jaettu hallinnollisiin, toiminnallisiin, arkkitehtuuri-, käytettävyyss- ja laatuvaatimuksiin.

Hallinnolliset vaatimukset ovat MMM:n hallinnonalan toimintaan liittyviä vaatimuksia, jotka joko suoraan tai välillisesti tuottavat muita vaatimuksia. Tuen hakemista säätelee yleislakina hallintolaki (434/03) ja toimeenpanoa ohjataan tukihakemusten käsittelyn hallinnollisilla ohjeilla (Dnro 1750/521/2001). Ne asettavat tiettyjä reunaehtoja sähköiselle tukihakuprosessille. Hallinnolliset vaatimukset ovat niin sanottuja ylemmän tason vaatimuksia. Ne on esitetty taulukon muodossa liitteessä 1.

Toiminnalliset vaatimukset ovat tietojärjestelmältä vaadittavia palveluja. Ne kertovat, millaisia toimintoja tietojärjestelmän pitää sisältää. Sähköinen tukihaku vaatii toimivan järjestelmän, jossa palvelun jokainen osa toimii itsenäisesti toisista riippumatta. Tämän vuoksi osat pitää suunnitella

itsenäisiksi sovelluksiksi. Se mahdollistaa osien huollon ja päivityksen muiden osien toiminnan häiriintymättä. Jokaisella osiolla on siis oma tehtävänsä ja toimintaprosessinsa. Käyttäjän näkökulmasta erilliset toiminnot on liitetty toisiinsa siten, että siirtymistä osiosta toiseen ei huomaa. Tuenhakija voi merkitä hakemukseen haluamansa tiedot myös esiladatuista tiedoista riippumatta.

Arkkitehtuurivaatimukset kuvaavat käyttöliittymälle, laitteisto- ja ohjelmistoympäristölle, tietoliikenteelle tai ulkoiselle rajapinnalle asetettavia vaatimuksia tai rajoituksia. Järjestelmän arkkitehtuurivaatimuksiksi projektissa nousivat seuraavat tekijät: 1) järjestelmän on toimittava kohtuullisesti modeemillakin ja hyväksikäytettävä Internet-ympäristöä turvallisesti todetulla tavalla, 2) järjestelmän tulee olla yksinkertainen, helposti saatavilla ja vähän viljelijän tietokoneen kovalevytilaa kuluttava, 3) järjestelmässä tulee olla rajapinta, jonka kautta viljelijäohjelmistoista saadaan siirrettyä hakemustiedot hallinnon käsiteltäviksi ja 4) järjestelmässä tulee olla mahdollisuus käyttää hyväksi pääasiassa olemassa olevia maataloushallinnon rekistereitä.

Käytettävyysvaatimukset ovat asiakkaan näkökulma toiminnolle. Niissä kuvataan asiakkaan kannalta tärkeät ominaisuudet ja vaatimukset. Käytettävyiden osalta ohjausryhmä nosti esiin seuraavia vaatimuksia: 1) palvelun tulee olla helppokäyttöinen sisältäen aputoimintoja viljelijän työskentelyn helpottamiseksi, 2) palvelulla tulee olla havainnolliset, kaksikieliset käyttöohjeet ja helposti saatavilla oleva kaksikielinen käytöntuki tukihakuaikana ja 3) palvelu pyritään pitämään käytössä arkisin ja viikonloppuisin aamusta iltamyöhään hakemusten palautusajankohtana.

Laatuvaatimukset ovat tietojärjestelmän laatupiirteitä, jotka ovat tärkeitä joko käyttäjälle tai kehittäjille. Laatuvaatimusten osalta ohjausryhmä nosti seuraavia vaatimuksia: 1) hakemukselle ladattava tieto saa maksimissaan olla edellispäiväistä tietoa ja 2) viljelijän oikeusturvan takia hakemustiedot on tallennettava sellaiseen muotoon, että niihin voidaan palata myöhemmin.

3.1.2 Kehittämissuunnitelma

Kehittämissuunnitelman tarkoituksena oli määrittellä sähköistä tukihakua sonnipalkkion osalta. Tavoitteet on esitelty loppuraportissa luvussa 3.2 Muutokset toimintaprosesseissa. Kehittämissuunnitelmaa tarkennetaan pilottiprojektin aikana.

3.1.3 Toimintaympäristön kuvaus

Toimintaympäristön kuvaus -dokumentin tarkoituksena on esitellä kehittämishankkeen sidosryhmät, toiminta- ja työprosessit sekä antaa käyttäjäkuvauksia tai käyttötarinoita. Siinä on muun muassa yksityiskohtaisesti kuvattuna sähköisen tukihaun prosessi.

Sähköisen tukihaun sidosryhmään kuuluvat hakemuksen jättävät viljelijät, kaupallisten sovellusten toimittajat, kuntien maatalousasioista vastaavat henkilöt, sähköisen hakemuksen valvojat TE-keskuksissa ja maksajavirasto tuen maksajana. Viljelijällä tarkoitetaan tietojärjestelmän loppukäyttäjää, joka harjoittaa maataloustuotantoa. Kaupallisten sovellusten toimittajalla tarkoitetaan niitä Suomessa toimivia yrittäjiä, jotka myyvät sovelluksia maatalouden harjoittajille (viljelijöille). Kunnan maatalousasioista vastaavat henkilöt ovat virkavastuussa olevia maaseutuelinkeinoviranomaisia. TE-keskuksen valvoja toimii jossain 15 TE-keskuksesta ja valvoo maatalouden tulotukien ehtojen noudattamista. Maksajavirastona toimivat yhteistyössä MMM ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus (Tike).

Toimintaprosessina (työprosessina) sähköinen tukihaku käynnistyy siten, että viljelijä ottaa yhteyttä hallinnon järjestelmään esimerkiksi Internetin välityksellä. Tämän jälkeen viljelijä kirjautuu hakemuksen vahvistusosioon siirtääkseen kaupallisessa järjestelmässä muodostetun aineiston tai kirjautuu sisään täyttääkseen hakemuksen ja vahvistaakseen sen täytön jälkeen. Hakemuksen täyttövaiheessa viljelijä voi hyväksikäyttää hallinnon rekistereitä ja mahdollisuuksien mukaisesti myös muita rekistereitä.

3.2 Muutokset toimintaprosesseissa

Yhtenä projektin tavoitteena oli kuvata sähköisen tukihaun prosessia hakemuksen täyttämisestä hyväksytyyn ja maksuvalmiin hakemuksen jättämiseen asti. Erityisen tärkeää oli selvittää sähköisen tukihaun vaikutukset olemassa olevaan tukihakuprosessiin. Lähtökohtana oli prosessikuvaus tämänhetkisestä tukihausta kunnassa.

Suurimmat muutokset nykyiseen prosessiin verrattuna liittyvät automaattisten toimintojen lisääntymiseen. Sähköisessä tukihaussa sovellus pystyy automaattisesti hoitamaan esimerkiksi vaillinaisesti täytettyjen hakemusten palauttamisen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että ohjelma ei sallisi vajaiden hakemusten tallentamista.

3.2.1 Prosessikuvaus (liite 2)

Sähköisen tukihaun prosessi hallinnon järjestelmän kautta lähtee liikkeelle siitä, että tuenhakija kirjautuu järjestelmään tunnistamisosion kautta, täyttää hakemuksen lisätietoineen ja tallentaa/vahvistaa sen. Mikäli tuenhakija haluaa muuttaa yhteys- tai tilitietojaan, on se mahdollista tehdä asiakastietojen muuttamisosiossa, joka on teknisesti erillinen sovellus. Viljelijä voi valmistella sähköisen hakemuksen myös kaupallisella sovelluksella, mutta hakemuksen täyttämisen jälkeen viljelijä kuitenkin lähettää hakemuksen hallinnon järjestelmään.

Viljelijän tekemä hakemuksen tallentaminen tai vahvistaminen tapahtuu vahvistamisosion kautta, jonka jälkeen hakemus tallentuu välivarastoon, jossa tehdään automaattisesti esitarkistus hakemukselle. Välivarasto on sähköinen arkisto, josta viranomaisen voi ottaa hakemuksen käsittelyyn. Välivarastoon tallentuvat tiedot hakemuksen tallennusajasta, -tavasta, tallentajasta sekä kaikista hakemusta koskevista toimenpiteistä (esimerkiksi korjauspyynnöt). Myös rajapinnan kautta tulevat hakemukset tallentuvat samaan välivarastoon. Jos hakemus on tietosisällöllisesti kunnossa, toimittaa hallinnon tietojärjestelmä automaattisesti sähköisen ilmoituksen viljelijälle hakemuksen onnistuneesta siirrosta. Mikäli kaikkia perustietokenttiä ei ole täytetty, estää järjestelmä hakemuksen jatkokäsittelyn, kunnes viljelijä on antanut kaikki pakolliset tiedot.

Prosessi jatkuu hakemuksen vastaanottamisella ja käsittelyllä. Hallinnon viranomaisen (esimerkiksi maaseutuelinkeinoviranomaisen) ottaa viljelijän lähettämän sähköisen hakemuksen käsittelyyn välivarastosta. Järjestelmä on jo merkinnyt hakemukselle automaattisesti diaarinumeron ja tuottanut hakemuksen näytölle. Viranomaisen merkitsee hakemukselle tilallapitoajan, ja järjestelmä tuottaa tästä automaattisesti ilmoituksen viljelijälle. Tämän jälkeen viranomaisen aloittaa tietojen tarkastuksen. Hän tarkastaa sekä perus- että lisätiedot ja merkitsee hakemukselle myöhästymispäivät. Mikäli hakemus on puutteellinen, saa viljelijä täydennyspyynnön. Tietojen tarkastuksen jälkeen hakemus tallennetaan, mistä viljelijä saa automaattisen ilmoituksen. Vastaanotto ja käsittely tapahtuvat samalla tavalla sekä hallinnon järjestelmän että kaupallisen sovelluksen kautta lähetetyille sähköisille hakemuksille.

3.2.2 Sähköisen hakemuksen toimittaminen määräajassa

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain esitöiden mukaan sähköisen viranomaisasiointin lähtökohtana on perinteiseen asiointitapaan verrattuna ajasta ja paikasta riippumattomamman asiointimahdollisuuden järjestäminen (liite 4). Laissa ei kuitenkaan säädetä viranomaisille ehdotonta velvollisuutta turvata palvelujen saatavuutta katkottomasti ympäri

vuorokauden. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, ettei sähköisen asioinnin tavoitteena ole asettaa sähköisiä toimintoja käyttävää henkilöä parempaan asemaan kuin perinteistä asiakirjamahdollisuutta käyttävää hallinnon asiakasta. Muuten kuin sähköisesti ja sähköisesti hakemuksensa toimittaneiden viljelijöiden välillä ei saa esiintyä minkäänlaista syrjintää.

Maataloushallinnossa on sovellettu erityissäännöstä hallintolaissa määritellystä asiakirjan saapumisajasta: hakemus katsotaan toimitetuksi määräajassa, mikäli hakemus on leimattu postitse määräajan viimeisenä päivänä. Mm. hallintolaki, laki säädettyjen määräaikojen laskemisesta (150/1930) sekä valtion virastojen aukiolosta annettu asetus (332/1994) rajoittavat asioinnin saatavuuden virastojen aukioloaikaan; yleinen lähtökohta on, että määräajassa toimitettava asiakirja on annettava viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 11 §:n mukaan kuitenkin viranomaisen pyytämän asiakirjan, esimerkiksi hakemuksen täydentämiseen liittyvän asiakirjan, toimittaminen katsotaan tapahtuneen oikea-aikaisesti, vaikka se tulisikin viimeisenä päivänä vasta virka-ajan jälkeen. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei toimitettu asiakirja ole sellainen, esimerkiksi varsinaisen hakemuksen osa, jonka palauttamatta jättäminen ajallaan aiheuttaisi seuraamuksia.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan ratkaisevaa ei ole, milloin sähköinen viesti on tulostettavissa, vaan milloin sitä voidaan käsitellä. Käsitelyvaatimus edellyttää esimerkiksi telekopiolaitteita käytettäessä sitä, että laitteen muistiin on tallentunut lähetetty viesti ja että tuo viesti voidaan purkaa koneesta paperimuotoon. Jos saapumisajankohdasta ei ole selvitystä esimerkiksi viranomaisen tiedonsiirtomenetelmän häiriön vuoksi, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikajankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys.

Ohjausryhmän suositus

Ohjausryhmä totesi, että edellä kuvattujen säännösten ja tavoitteiden perusteella myös sähköisesti palautetun hakemuksen tarvittavine liitteineen tulee olla lähetetty viranomaiselle viimeistään viimeisenä hakupäivänä virka-aikaan. Vastaavaa velvoitetta ei voitane asettaa toimivaltaisen viranomaisen pyytämille vähempiarvoisille asiakirjoille, jotka pitäisi hyväksyä viimeisen vuorokauden loppuun saakka.

3.2.3 Sähköinen tunnistaminen

Määrittely:

Luotettava sähköinen asiointi edellyttää asiakkaan tunnistamista. Sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä sähköisen tukihakuprosessin vaihetta, kun tuenhakija kirjautuessaan hallinnon järjestelmään yksiselitteisesti tunnistetaan. Tunnistaminen voi tapahtua joko laatuvarmenteisiin perustuvia tunnistamismenetelmiä tai pankkien tunnistamispalveluita käyttäen.

Taustaa:

Valtiovarainministeriön ohje (Vm 2004) tunnistamisesta valtionhallinnon verkkopalveluissa ohjeistaa seuraavasti: Valtionhallinnon verkkopalveluissa käyttäjän tunnistamistarve vaihtelee palvelutyypin mukaan. Koska säännöllisen vuorovaikutuksen tarve on yleensä vähäistä, on virastojen ja laitosten vältettävä omien tunnistamispalveluiden rakentamista. Tunnistamisessa on turvaututtava yleisesti kansalaisten käytössä oleviin tunnistamispalveluihin, kuten laatuvarmennepalveluihin tai pankkien tunnistamispalveluihin.

Laatuvarmenteisiin (Laki sähköisistä allekirjoituksista 14/2003) perustuvia tunnistamismenetelmiä voidaan aina käyttää vahvaan tunnistamiseen. Vahvaa tunnistamista tarvitaan vuorovaikutteisissa asiointipalveluissa, joissa kansalainen pääsee katselemaan omia tietojaan ja muuttamaan niitä. Toinen tunnistamismenetelmä on pankkien tarjoama tunnistuspalvelu, joka perustuu pankkien verkkopalveluissa käyttämiin käyttäjätunnuksiin ja vaihtuviin salasanoihin. Maataloustukien sähköinen hakeminen luokitellaan palveluksi, jossa asiakas haluaa laittaa asian vireille sähköisesti. Asioiden vireillepanoa säätelee laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003). Vireillepanoasioissa täytyy valtiovarainministeriön ohjeistuksen mukaan käyttää joko laatuvarmenteisiin tai pankkien tunnistamismenetelmiin perustuvia tunnistamismenetelmiä, mikäli katsotaan, että väärinkäytökset aiheuttavat merkittävää haittaa tai riski väärinkäytöksiin on suuri.

Ohjausryhmän suositus:

Ohjausryhmän mukaan sähköisessä tukihaussa ei tarvitse käyttää vahvaan tunnistamiseen perustuvaa tunnistamismenetelmää. Esimerkiksi Vipu-palvelussa käytössä oleva tunnistamismenetelmä on riittävä. Asiakas hakee Vipu-palvelun käyttöoikeutta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselta. Tässä yhteydessä asiakas todistaa henkilöllisyytensä ja saa käyttäjätunnuksen, salasanat ja

avainlukulistan. Tunnistaminen tapahtuu siis kolmen varmentimen kautta. Vastaavaa menetelmää voitaisiin soveltaa myös sähköisessä tukihaussa. Tunnistaminen voidaan järjestää myös kaupallisen e-tunnistepalvelun kuten esimerkiksi pankkien tunnistamisjärjestelmien kautta. Niiden hankinta olisi suositeltavaa hoitaa keskitetysti koko ministeriön osalta.

3.2.4 Sähköinen vahvistaminen

Määrittely:

Sähköisellä vahvistamisella tarkoitetaan sitä sähköisen tukihakuprosessin vaihetta, jossa tuenhakija hakemusta jättäessään todistaa henkilöllisyytensä sekä tapahtuman (=hakemuksen jättäminen) kiistämättömyyden ja muuttumattomuuden. Se voidaan toteuttaa sähköisellä allekirjoituksella tai muulla varmistusmenetelmällä. Sähköinen allekirjoitus on laissa määritelty tietojoukoksi, joka varmistaa asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden julkisesti tarkastettavissa olevan menetelmän avulla.

Taustaa:

Laki sähköisistä allekirjoituksista (14/2003) ja laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ohjeistavat ja määrittelevät sähköisen allekirjoituksen käyttöä. Niiden mukaan sähköistä allekirjoitusta vaaditaan, mikäli asian vireillepano tai käsittely edellyttää allekirjoitettua asiakirjaa. On kuitenkin huomattava, että useimmissa julkishallinnon verkkopalveluissa sähköistä allekirjoitusta ei tarvita. Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Allekirjoitusvaatimusta tulisikin valtiovarainministeriön mukaan vähentää, mikäli henkilön tunnistamisessa voidaan hyödyntää rekisterissä jo olevaa tietoa.

Ohjausryhmän suositus:

Ohjausryhmän tekemien selvitysten mukaan tukihakemuksen jättäminen ei edellytä sähköistä allekirjoitusta. Hakemuksen eheys ja alkuperäisyys on voitava kiistattomasti varmistaa kirjaus- tai muiden merkintöjen perusteella.

3.2.5 Käyttövaltuudet

Määrittely

Käyttäjän tunnistamisen lisäksi käyttäjälle on määriteltävä, mitkä hänen käyttövaltuutensa ovat eli mitä kukin käyttäjä voi tehdä ja mitä ei. Tätä varten on luotava oma prosessi, jolla hallinnoidaan

käyttövaltuuksia. Käyttövaltuuksien hallinnointi on tehtävä hallinnon toimesta joko keskitetysti tai hajautetusti. Joka tapauksessa tästä tulee jonkin verran lisätyötä. Käyttövaltuuksiin tulisi kytkeä oikeus selata ja käyttää tietyn maatilán tietoja hakemuksen pohjatiedoiksi, jättää ja vahvistaa hakemus sekä täydentää sitä ja muuttaa perustietoja.

Maataloushallinnossa yksityinen henkilö, yhteisö, yhtymä ja kuolinpesä voivat kirjallisesti valtuuttaa jonkun henkilön allekirjoittamaan puolestaan tukihakemuksen. Yhtymien, yhteisöjen ja kuolinpesien osalta on ohjeistettu, että kaikkien osakkaiden tai osakkaiden valtuuttaman henkilön on allekirjoitettava hakemus. Yhteisön ja yhtymän puolesta allekirjoittajana voi olla myös henkilö, jolla on nimenkirjoitusoikeus. Valtakirjat tai nimenkirjoitusoikeuden osoittava kaupparekisteriote tai vastaava on liitettävä hakemukseen. Vuosittaisessa maatalouden viljelijätukien hakuoppaassa/täyttöohjeessa on malli valtuutuksesta ja ohjeita sen käytöstä. Valtuutuksen tulee olla yksilöity ja kirjallinen (poikkeuksena asianajajat ja julkiset oikeusavustajat), ja siitä tulee ilmetä tarkasti, mihin valtuuttaja on suostunut. Tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä on pyydetty noudattamaan mahdollisten väärinkäsitysten välttämiseksi.

Käyttövaltuuksien määrittelemiseksi on otettava huomioon myös kansallinen edunvalvontalainsäädäntö, joka on otettava huomioon alaikäisten hakijoiden tai muutoin rajoitettua toimivaltaa omaavien hakijoiden kohdalla. On mahdollista, että valtuutetun pitää osoittaa toimivaltansa esimerkiksi käräjäoikeuden päätöksellä edunvalvojan määräämiseksi.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n mukaan asiamiehen ei tarvitse toimittaa valtakirjaa, mikäli viranomaiselle toimitetussa sähköisessä asiakirjassa on selvitys asiamiehen toimivallasta. Viranomainen voi kuitenkin kyseisen säännöksen perusteella määrätä valtakirjan toimitettavaksi, jos viranomaisella on aihetta epäillä asiamiehen toimivaltaa tai sen laajuutta. Kyseinen laki on yleislaki, josta voidaan poiketa erityislailla. Pohdittavaksi jäänee, tarvitaanko maataloushallinnossa valtuutusten osalta erityissäännöstä vai luovutaanko valtuutuksen esittämisvaatimuksesta siirryttäessä sähköiseen asiointiin. On huomattava, että valtuutuksen esittämisvelvollisuudella pyritään minimoimaan väärinkäytöksiä. Väärinkäytösten ehkäisyä tukee myös valtakirjojen yksilöimissuositus. Mikäli valtakirjaksi hyväksyttäisiin pelkkä niin sanottu avoin valtakirja, olisi esimerkiksi valtakirjan peruuttamisen todentaminen ongelmallista. Yksilöity valtakirja lisää hallinnon asiakkaan oikeussuojaa siten, etteivät väärinkäytökset ole mahdollisia.

Tuenhakijan on mahdollista käyttää ulkopuolista apua hakemuksen täyttämässä. Tällaisia tilanteita varten tuenhakija valtuuttaa valtakirjalla toisen henkilön käsittelemään omia tietojaan, mutta tuenhakijan tulee itse tehdä hakemuksen vahvistaminen. Sähköisessä tukihaussa valtuuttaminen voidaan järjestää kolmella eri tavalla:

1. Tuenhakijalla on omat tunnukset, joiden kopiot hän antaa valtuutetulle neuvojalle. Hakemuksen vahvistamistunnukset jäävät tuenhakijalle. Tällöin neuvoja voi viljelijän tunnuksia käyttäen täyttää tuenhakijan hakemuksen.
2. Tuenhakija toimittaa valtakirjan kuntaan. Kunta antaa tunnistetulle neuvojalle omat tunnukset, joihin kunta liittää käyttövaltuudet niiden tuenhakijoiden tietoihin, jotka ovat hänet valtuuttaneet. Tuenhakija vahvistaa hakemuksen.
3. Tunnistettu neuvoja hakee oman käyttäjätunnuksen kunnalta. Tuenhakija valtuuttaa itse sähköisessä asiointipalvelussa haluamansa neuvojan tekemään tukihakemuksen hänen puolestaan. Samalla tuenhakija antaa oikeuden neuvojalle selata maatilatietoja ja käyttää niitä hakemuksen pohjana.

Ohjausryhmän suositus:

Ohjausryhmän mukaan käyttäjän valtuutus tulisi mahdollistaa fyysiselle henkilölle valtakirjalla. Käyttövaltuuksia tarvitaan eri tasoissa; ainakin tietojen selailu ja hakemuksen vahvistaminen tulisi eriyttää toisistaan. Hakemuksen vahvistaminen tulisi lisäksi voida rajoittaa vain tiettyihin tukiin. Kaikkiin valtuuksiin tulisi myös olla mahdollista tehdä ajallinen rajaus (tukivuosi tai alku- ja loppupäivämäärä).

Valtakirjalla tehtäviä käyttövaltuuksia tulisi voida myöntää myös neuvojille. Tietoturvan kannalta ensimmäinen vaihtoehto ei ole hyväksyttävä. Kolmas vaihtoehto olisi selkein ja helpoin tapa toteuttaa neuvojen valtuutus. Se jättäisi vastuun valtuutuksen tekemisestä viljelijälle. Näin itseään koskevia valtuutuksia voisi tehdä sähköisesti, eikä käyttövaltuuksien myöntäminen neuvojalle jäisi turhan byrokraattiseksi. Tällöin pitää olla mahdollista tehdä myös ajallinen ja tukityyppikohtainen rajaus.

Ohjausryhmä katsoo, ettei valtuutusten osalta ole tarvetta muuttaa olemassa olevia valtuutuksen esittämistä ja yksilöimistä koskevia ohjeita. Valtuutusta koskeva ohjeistus on omiaan lisäämään viljelijän oikeusturvaa myös sähköiseen

asiointiin siirryttäessä. Sähköinen asiointi ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että sähköisiä toimintoja käyttävä henkilö olisi paremmassa asemassa kuin perinteistä asiakirjamahdollisuutta käyttävä hallinnon asiakas.

3.2.6 Tallennuksen tarkistus -vaihe

Ohjausryhmässä pohdittiin, miten tukihakuprosessi muuttuu sähköiseen asiointiin siirryttäessä tallennuksen tarkistus -vaiheen osalta. Tallennuksen tarkistukset ovat EU-säännösten ((EY) 1663/95) mukaan pakollisia toisen virkailijan suoritettavia toimia. Toimenpiteen tarkoituksena on tukien ja maksujen virheettömyys. Hakemukselta sovellukseen tallennettavat tiedot on tarkastettava. Tallennuksen tarkistajan on oltava eri henkilö kuin varsinaisen tietojen tallentajan, ja tallennusten tarkistus on tehtävä viimeistään ennen maksatusta.

Sähköiseen asiointiin siirryttäessä on epäselvää, muodostaako sähköinen hakemus tallennuksen, jossa ei voi olla hakemuksen tallennuksen oikeellisuus -tarkastelua EU-säädösten alkuperäisessä merkityksessä, vai muuttaako tallennuksen tarkistus ainoastaan luonnettaan. Nähtäväksi jää, mitä suunnitelmia EU:lla on sähköisen asioinnin lisäämiseksi ja millaiset säädökset sähköistä asiointia sekä unionissa että unionin ja jäsenvaltioiden välisessä toiminnassa tulevaisuudessa säätelevät.

Ohjausryhmän suositus

Ohjausryhmä katsoo, ettei EU:n sääntöjen velvoittavuuden vuoksi voida ainakaan alussa luopua tallennuksen tarkistamisesta. Tallennuksen tarkistaminen sähköisissä asiakirjoissa vaatii sovellukseen jonkinlaisia muutoksia. Ohjausryhmä katsoo, että muun muassa tallennuksen tarkistus -käsite voidaan muuttaa esimerkiksi tietojen varmennukseksi vaiheen luonteen muuttumisen vuoksi.

3.2.7 Sähköisen asioinnin vaikutukset eri hallinnon tasoille

3.2.7.1 Kunta

Sähköiseen asiointiin siirryttäessä kuntien maaseutuelinkeinohallinnon koulutustarve lisääntyy tukihauksen alkuvaiheessa. Kunnat joutunevat osallistumaan myös viljelijöiden kouluttamiseen TE-keskusten ohella. Alkuvaiheessa työmäärä ei muuttune oleellisesti, vaikka tallennustyö itsessään vähenee. Perehtyminen uuteen järjestelmään ja arkistoinnin vaatima paperitulosteiden tulostaminen sekä paperisten liitteiden käsittely lisäävät alussa jonkin verran työmäärää. Jos paperisia liitteitä skannataan järjestelmään, aiheuttaa se lisätyötä.

Pitemmällä tähtäimellä on sähköisestä tukihausta hyötyä myös kunnan toimintojen kannalta. Kun sähköisten hakemusten osuus on merkittävä, vähenee rutiiniluonteinen tallennustyö. Työ muuttuu ennemminkin varmentamiseksi ja tarkastamiseksi, mikä parantaa hakemusten käsittelyn laatua.

Vaikka help desk -palvelu järjestettäisiin TE-keskusten toimesta, tulevat viljelijät kysymään neuvoa myös kunnista. Tosin annettavan neuvonnan määrä riippuu siitä, minkä verran viljelijät ovat tottuneet saamaan neuvoa omasta kunnastaan.

3.2.7.2 TE-keskus

Varsinkin sähköisen tukihaun alkuvaiheessa vuosittainen koulutustarve tulee lisääntymään. Tämä tarkoittaa TE-keskusten järjestämän EU-avustajille ja viljelijöille tarjottavan järjestelmän käyttökoulutuksen lisäämistä, sillä sähköiset ohjeet (esimerkiksi Aitta) tai hakuohjeen laajennukset tuskin riittävät. Myös jatkossa neuvontatarve tulee kasvamaan, sillä substanssikysymysten ohessa TE-keskuksista kysytään usein, miten jokin asia hoidetaan tallennuksessa. Tällöin TE-keskuksissakin pitää olla tietoa viljelijäsovelluksen toiminnasta, vaikka help desk -palvelu olisikin järjestetty keskitetysti.

Sähköisen tukihaun myötä TE-keskusten ei tarvitse pyytää kunnasta hakemuskopioita, vaan valvonnassa tarvittavat asiapaperit voidaan tulostaa suoraan järjestelmästä. Suurin hyöty tästä ominaisuudesta saadaan sitten, kun hakemuksen liitteetkin jätetään sähköisesti. Esimerkiksi lohkojen digitointikorjaukset voitaisiin tehdä niin sanotulla viljelijän punakynätoiminnolla, jolloin valvonnassa nähtäisiin heti, mitä viljelijä on halunnut korjata.

Kuntatarkastusten osalta tallennuksen oikeellisuustarkastus kevenee ja rutiinien määrä vähenee. Näin ollen voidaan keskittyä oleellisempiin asioihin.

3.2.7.3 Keskushallinto

Sähköisen asioinnin käyttöönotto vaikuttaa jonkin verran myös keskushallinnon toimintaprosesseihin. Hakuohjeiden ja lomakkeiden on todennäköisesti oltava valmiina aikaisemmassa vaiheessa kuin tällä hetkellä. Mahdollisten korjausten tekeminen ohjeistukseen myöhemmässä vaiheessa nostaa aiempaa enemmän koko toimeenpanoketjun kustannuksia. Sähköinen tukihaku on myös otettava huomioon päivitettäessä hallinnollisia ohjeita ja tarkistusluetteloita. Sähköinen tukihaku vaatii myös uusia tietojärjestelmän osia ja niiden ylläpitoa,

mikä lisää tukihaun kustannuksia. Lisäksi se edellyttää hallinnon ja ohjelmistotoimittajien välistä yhteistyötä rajapinnan osalta.

3.3 Hakemusten sähköinen arkistointi ja diaariointi

Esiselvitysprojektissa selvitettiin, miten sähköiset hakemukset tulee säilyttää ja tarvitaanko niistä paperitallenteita. Paperittomaan toimintatapaan siirtyminen on yksi sähköisen asioinnin tavoitteista (liite 4).

Taustaa:

EU:n komissio aikoo laajentaa paperittomien toimintatapojen kenttäänsä koskemaan maksajaviraston ja komission välistä liikennettä. Ohjausryhmässä todettiin, että vastaavasta järjestelystä on mahdollisesti odotettavissa suuntaviivoja tai säädöksiä myös laajemmin, esimerkiksi jäsenvaltioiden viranomaisten ja hallinnon asiakkaiden väliseen kanssakäymiseen. Tällöin sillä olisi vaikutusta myös maataloushallinnon sähköisen asioinnin kehittämiseen. Vaikka tulevasta kehityksestä ei voida olla varmoja, näyttäisi siltä, ettei komissio tule rajoittamaan sähköistä asiointia, vaan se pikemminkin suhtautuu sähköisiin asiointimahdollisuuksiin hyvin positiivisesti.

Paperitallenteen ottamis- ja arkistointivelvollisuutta ei ole säädetty asiointilaissa eikä sen käyttämiseen viitata kyseisen lain esitöissäkään. Säädöstasoiset oikeuslähteet ja Kansallisarkiston arkistonmuodostusopas jättävät viranomaisen harkintaan, käyttävätkö ne, missä laajuudessa ja miten paperitallenteita sähköisten hakemusten ja muiden asiakirjojen arkistoinnissa. Kuitenkin epävarmuus sähköisten tietokantojen luotettavuudesta ja säilymisestä kannustavat paperisten tulosteiden ottamiseen ainakin sähköisen tukihaun alkuvuosina. Jos kehittyvä tekniikka mahdollistaa käytännössä tuhoutumattomien varmuuskopioiden saamisen sähköisistä hakemuksista, paperitulosteista voitaneen silloin luopua.

Vaikka arkistoinnin järjestäminen jää viranomaisen harkintaan, tärkeintä näyttäisi olevan se, että tieto säilyy muuttumattomana ja että asiakirjalla tapahtuneita muutoksia voidaan seurata katkeamatta. Viranomainen voi valita arkistointitavan myös niin, että joitakin tietoja/asiakirjoja arkistoidaan sähköisesti ja joitakin asiakirjoja paperitallenteella.

Ohjausryhmän suositus:

Ohjausryhmän mukaan vielä ei olla valmiita siirtymään täysin sähköiseen toimintatapaan, joten kunnissa on suositeltavaa ottaa paperiset tulosteet ja

tallenteet hakemuksista ainakin sähköisen tukihaun ensimmäisinä vuosina. Sähköisesti tulleet hakemukset tulee säilyttää sekä sähköisessä arkistossa että paperikappaleina. Tulevaisuudessa MMM:n sähköisen asiakirjahallintojärjestelmän hyödyntämismahdollisuuksia kannattaa tarkastella myös tämän asian osalta. Silti kokonaan paperittomiin toimintatapoihin siirtymistä kannattaa tulevaisuudessa pitää tavoitteena.

Suoria johtopäätöksiä siitä, miten komission päätös vaikuttaisi suomalaisen sähköisen tukihaun kehittämiseen, ei siis voida tämän perusteella tehdä. Joka tapauksessa komissio on ottamassa käyttöön sähköisen tallennusjärjestelmän, joka kattaa sähköisten ja digitoitujen asiakirjojen koko elinkaaren. Tällöin sähköiset ja digitoituvat asiakirjat on säilytettävä muodossa, jossa ne on laadittu, lähetetty tai vastaanotettu, tai muodossa, jossa asiakirjan sisältö säilyy. Lisäksi metatietojen eheyden on säilytettävä alkuperäisenä, ja niistä on säilytettävä vähintään sen alkuperän ja käyttötarkoituksen määrittämisen mahdollistavat tiedot sekä lähettämisen- ja vastaanottamispäivä ja kellonaika.

3.4 Hakemuksen liitteet

Esiselvitysprojektin aikana heräsi kysymys tukihakemuksen liitteiden pakollisuudesta. Haluttiin selvittää, miten liitteet voitaisiin toimittaa sähköisessä muodossa. Voidaanko liitteet esimerkiksi kuitata laittamalla rasti asianmukaiseen kohtaan vai pitääkö edelleen toimittaa paperiversiot kuntaan, vaikka itse hakemus olisikin sähköisessä muodossa. Projektiryhmä tutustui aiheeseen EU-säädösten, kansallisten lakien ja asetusten avulla, sekä tekemällä kyselyn MMM:n maatalousosaston tukiyksikössä, jossa käsitellään maatalouden viljelijätukien ohjausta ja hallinnointia (kts. liite 5, kohta 3).

Tuen saamiseksi viljelijän on toimitettava hakemuksen ohella useita myös tukityyppikohtaisia liitteitä. Liitteistä karttaliitteet, vuokrasopimukset ja valtuutukset ovat yleisimpiä. Tämän lisäksi tukityyppistä riippuen viljelijän on oheistettava hakemukseen erilaisia kuitteja, luetteloita, sopimuksia jne. Ainakaan alkuvaiheessa ei liene mahdollista, että kaikista paperiliitteistä luovutaan. Liitteistä osa on edelleen sellaisia, jotka on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle niiden todistusvoiman vuoksi. Tällä menettelyllä turvataan väärinkäytösten ehkäisy ja muut ongelmat.

Tukihakemuksiin liitettäviä asiakirjoja on lukuisia. Liitteitä voidaan nähdä kahdenlaisia: toiset liitteet ovat saatavissa jo nyt sähköisinä lomakkeina ministeriön Internet-sivuilla (esimerkiksi määrättyt lomakkeet), toiset, esimerkiksi erilaiset sopimukset ja kuitit, on toimitettava hakemuksen liitteenä toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisenaan.

3.4.1 Karttaliite

Peltolohkojen tunnistamista edellytetään sekä EU:n että kansallisissa säännöksissä (mm. EY 3508/92 4 art, EY 2419/01 6 art, EU 796/04 6 art, MMMa 438/04 13 §, MMMa 177/04 8 §).

Ohjausryhmän suositus:

Viljelylohkot on kyettävä tunnistamaan luotettavasti hakemuksen liiteaineistona toimitetun materiaalin avulla. NykYTEKNIKALLA EI LIENE KUITENKAAN MAHDOTONTA TOIMITTAA KARTTAA SÄHKÖISESTI DIGITOITAVAKSI.

3.4.2 Vuokrasopimukset

Pääsääntöisesti vuokrasopimus on maanvuokralain (MVL 258/1966) mukaan tehtävä kirjallisesti. Maatalousmaan vuokrasuhteissa voidaan sopimukset tehdä myös suullisesti, mikäli vuokra-aika on korkeintaan kaksi vuotta. MMM:ssä on ohjeistettu alaista hallintoa pyytämään kirjalliset sopimukset myös lyhyistä vuokrasuhteista väärinkäytösten ehkäisemiseksi (esimerkiksi useampi taho hakee tukea samoille lohkoille).

Mikäli hallinnasta on epäselvyyttä, on kunnan viranomaisen pyydettävä kirjallinen tai muu selvitys pellon hallinnasta. Kysymykseksi jäänee näin ollen pohtia, riittääkö sähköisessä tukihaussa hakijan ilmoitus vuokrasopimuksesta esimerkiksi rastilla silloin, kun vuokrasuhteen kesto on alle kaksi vuotta eikä hallinnasta ole kunnan viranomaisen mielestä epäselvyyttä. Mikäli hallinnasta on epäselvyyttä, viranomaisen pitänee vaatia viljelijältä kirjallinen sopimus tai muu selvitys tukihakemuksen tueksi.

Ohjausryhmän suositus:

Kysymys vuokrasopimuksen esittämisvelvollisuudesta on periaatteellinen ja tukien hallinnoinnin kannalta oleellinen. Ohjausryhmä katsoo, ettei olemassa olevia käytäntöjä ja ohjeistusta ole tarvetta muuttaa pelkästään sähköiseen asiointiin siirtymisen vuoksi. Vuokrasopimuksen esittämisvaatimuksella lisätään viljelijän oikeusturvaa välttämällä sekä väärinkäyttömahdollisuuksia että

tilanteita, joissa samoista lohkoista on tehty useampi tukihakemus ilman tuottamusta tai huolimattomuudesta.

3.4.3 Valtuutus

Valtuutusta on käsitelty raportissa edellä kohdassa 3.2.5.

3.4.4 Liitteiden skannaaminen

Liitteiden skannaamisella toimivaltaisessa viranomaisessa ei nähdä viljelijän kannalta lisäarvoa, mikäli tuenhakijan on toimitettava liite kuntaan henkilökohtaisesti skannattavaksi. Toinen asia on luonnollisesti se, mikäli liitteet voidaan toimittaa kuntaan esimerkiksi postitse niin, ettei siitä aiheudu viljelijälle ylimääräistä haittaa tai vaivaa. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon se, millainen riski alkuperäisten asiakirjojen häviämisestä postitse toimittamiseen liittyy. Liitteiden skannaaminen kunnassa on valvonnan järjestämisen kannalta merkityksellistä, sillä tällä tavoin tarkastajat saavat myös liitteet sähköisesti tarkastustoimintaa varten ilman, että liitteitä erikseen tiedusteltaisiin toimivaltaiselta viranomaiselta.

3.5 Pilotti 2005

Esiselvitysprojektin ensisijaisena tavoitteena oli valmistautua sähköisen tukihaun toteuttamiseen. Sähköistä tukihakua on tarkoitus pilotoida vuoden 2005 aikana. Lähes jokainen tässä projektissa selvitettävä asia liittyi jollain tavalla siis myös pilotti 2005:een, mutta tässä kappaleessa käsiteltävät asiat koskettavat erityisesti sitä.

3.5.1 Pilotoitava tuki

Pilotoitavaksi tueksi valittiin sonnipalkkio. Ohjausryhmällä oli tiedossa, että sonnipalkkio saattaa muuttua teurastusperusteiseksi, jolloin nykyisenkaltainen palkkio poistuisi. Tämä tapahtuisi joka tapauksessa aikaisintaan vasta vuonna 2007, joten sitä ennen sonnipalkkiohaun avulla ehdittäisiin hankkia arvokasta tietoa sähköisestä tukihausta. Sonnipalkkion muut ominaisuudet puoltavat myös valintaa. Sonnipalkkion haku tapahtuu useita kertoja vuodessa, jolloin järjestelmässä havaitut virheet pystytään korjaamaan ja testaamaan uudelleen vielä pilotin aikana. Sonnipalkkion hakijat ovat myös todennäköistä käyttäjäkuntaa tulevaisuudessa, sillä heillä on kokemusta sähköisistä palveluista jo muidenkin palveluiden osalta. He ovat jo nyt tottuneita käyttämään esimerkiksi Maatalouden Laskentakeskuksen nautarekisteriä ilmoittaessaan sinne eläintietojaan sovellusten kautta. Maatalouden Laskentakeskuksen sovelluksessa on tällä hetkellä ominaisuus, jolla ohjelma ehdottaa sopivia eläimiä valmiille sonnipalkkiohakemusohjalle. Tämän jälkeen viljelijä tulostaa

hakemuksen ja rastittaa ne eläimet, joille todellisuudessa haluaa hakea tukea. Lopuksi hakemus toimitetaan kuntaan. Sonnipalkkion hakijat ovat siis tottuneita Internet-sovellusten käyttäjiä, joten heillä olisi todennäköisesti matala kynnyks kokeilla myös sähköistä tukihakua. Heiltä saataisiin myös arvokasta käyttäjäkokemusta ja arviointeja palvelun toimivuudesta.

Sähköisessä tukihaussa sonnipalkkiohakemukset jätettäisiin Internetin kautta joko hallinnon järjestelmän kautta tai kaupallisen sovelluksen kautta käyttäen hyväksi hallinnon ylläpitämää rajapintaa. Hakemukset käsiteltäisiin ja valvottaisiin hallinnossa normaalisti ja tuki maksettaisiin viljelijälle samoin edellytyksin kuin paperisen hakemuksen tilanteessa. Hakemustiedot säilyisivät muuttumattomina myöhempää tarkastelua ajatellen.

3.5.2 Pilotin aikataulu

Pilottihanke käynnistetään heti esiselvitysprojektin jälkeen, eli tammikuussa 2005. Ensimmäistä kertaa sähköistä tukihakua on tarkoitus testata syksyllä 2005. Vuoden 2006 kevään tukihakua ajatellen aikaa teknisten ratkaisujen löytymiselle on melko vähän, minkä vuoksi pilottia olisi päästävä testaaman mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

3.5.3 Help desk -palvelun järjestäminen

Sähköinen tukihaku edellyttää toimivaa käyttäjätukipalvelua. Esiselvitysprojektin tehtävänä oli selvittää erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää asia. Käyttäjätukeen liittyy tiettyjä vaatimuksia, kuten kaksikielisyys, riittävät palveluajat ja selkeä ohjeistus neuvonnan laadusta. Toisin sanoen tulee selkeästi määritellä, mihin ongelmiin tuesta saa apua ja mihin ei. Toisaalta varsinkin juuri ennen hakuajan päättymistä tuesta olisi hyvä saada teknisen tuen lisäksi apua myös substanssiasioissa.

Ruotsissa vastuu help desk -palvelun antamisesta on jaettu lääneille. Siellä on yksi puhelinnumero, johon soitetaan, ja siihen vastataan siinä läänissä, jonka vastuulla tuen antaminen kyseisenä päivänä on. Suomessa vastaavaa systeemiä voitaisiin soveltaa TE-keskuksiin. Haasteeksi muodostuisi palvelun kaksikielisyysvaatimus. Asia voitaisiin ratkaista siten, että olisi olemassa kaksi puhelinnumeroa; toinen suomen- ja toinen ruotsinkielisille. TE-keskuksissa tällaisen palvelun järjestämiseen olisi mahdollisesti halukkuutta ja resursseja.

Toinen vaihtoehto olisi järjestää palvelu keskitetysti. Siinä tapauksessa esimerkiksi Tike tai joku ulkopuolinen palveluntarjoaja voisi hoitaa tuen antamisen. Ainakin alkuvaiheessa keskitetty malli

olisi todennäköisesti parempi vaihtoehto, sillä TE-keskusmalli edellyttäisi suurempia järjestelytoimenpiteitä. Pilottivaiheessa tuskin on odotettavissa kovin suuria käyttäjämääriä, joten tässä vaiheessa käyttäjätuen järjestäminen ei vaatisi suuria muutoksia esimerkiksi Tiken tämänhetkiseen IACS-tukeen. Vaikka käyttäjätuki hoidettaisiinkin pääasiassa keskitetysti, voisi TE-keskusten vastuulla olla osa käyttäjätuen aukioloajasta, esimerkiksi ilta-ajat.

Ruotsissa käyttäjätukipalvelu on avoinna klo 8.00–22.00/10.00–16.00 kuukauden ajan ennen viimeistä hakemuksen jättöpäivää. Viimeisenä päivänä palvelu on avoinna ympäri vuorokauden. Suomessa tuskin tarvittaisiin yhtä pitkäkestoista palvelua, mutta palvelun pitäisi joka tapauksessa olla avoinna yli virka-aikojen. Varsinkin pilottivaiheessa esimerkiksi kahden viikon mittainen palvelu olisi varmasti riittävä.

Ruotsissa hallinnon verkkosivuilla on erittäin selkeät ja monipuoliset ohjeet ongelmatilanteita varten. Näistä voitaisiin ottaa mallia myös Suomessa. Sivulla on mm. yksityiskohtaiset ohjeet palvelun käyttöön. Jos ongelmia kuitenkin ilmenee, saa apua Usein kysytyt kysymykset -palvelusta, sähköpostitse tai käyttäjätuen kautta puhelimitse. Ruotsin sähköisen tukihakupalvelun osoite: <http://www.sjv.se/net/SJV/Startsida/Ämnesområden/Stöd,%20bidrag%20&%20mjölkkvoter/SAM%20Internet>

3.5.4 Tekninen ympäristö

Vaikkei vielä tämän projektin tehtävänä ollutkaan suunnitella esimerkiksi sähköisen tukihaun järjestelmien teknistä puolta, tulee tekniset seikat ottaa huomioon jo tässä vaiheessa. Nyt pitää tehdä sellaisia ratkaisuja, jotka eivät jatkossa estä uusien ominaisuuksien lisäämistä järjestelmiin tai vanhojen osien kehittämistä uusien teknisten ratkaisujen vuoksi.

3.5.5 Tiedotussuunnitelma

Tulevaan pilottihankkeeseen liittyvän tiedottamisen ja markkinoinnin suunnittelu on hyvä aloittaa ajoissa ja se on syytä tehdä huolella. Mainontaa tulisi tehdä mm. maatalousnäyttelyissä (esittelijät ja esitteet) sekä kuntien ja neuvojien avulla pilotin käynnistyessä ja jo ennen tätä. Myös loppuraportti toimii markkinointikanavana, koska se on julkinen raportti. Mediaan, kuten alan lehtiin, olisi saatava juttuja pilotista ja jo tästä projektista.

4. Muiden hallinnon alojen sähköiset asiointipalvelut

Projektin aikana tutustuttiin muiden hallinnonalojen sähköisiin toimintatapoihin. Tarkoituksena oli tutkia, miten MMM:ssä kohdatut ongelmat on ratkaistu muilla hallinnonaloilla. Erityisenä tutustumisen kohteena olivat poliisin ja Kelan sähköiset asiointipalvelut.

Poliisissa on pyritty sähköistämään erilaisia lupatoimintoja samoin kuin rikosilmoitusmahdollisuuksia. Poliisin strategiasuunnitelmassa (Poliisi 2002) sähköinen asiointi kuvaa asian vireillepanoa, käsittelyä ja ratkaisemista viranomaisessa sekä ratkaisun tiedoksi antamista asiakkaalle sähköisesti. Suunnitellussa prosessissa voidaan nähdä vertailukohtia myös maatalouden hallinnonalalle; tukihakuprosessissa voidaan nähdä vastaavaa tukihakemuksen toimittamiseen, kuittaustoimintoihin, hakemuksen tarkistuksiin ja täydennyspyyntöihin, järjestelmään kirjaamiseen ja asiakirjojen arkistointiin liittyvää pohdiskelua. Raportista on huomattavissa, että poliisissa on sähköisen asioinnin osalta pohdittu myös ohjausryhmän keskusteluissa esille tulleita seikkoja, kuten käytön luottamuksellisuutta ja tiedon eheyttä turvaavia varmennustoimia, asiakkaan tunnistamiseen liittyviä seikkoja ja tiedon arkistointia.

Valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön kotisivuilta löytyy paljon materiaalia eri hallinnonalojen sähköisten asiointipalveluiden järjestämisestä. Esimerkiksi sisäasiainministeriö ylläpitää sivustoa, johon on kerätty sähköisen asioinnin julkaisuja, tietolähteitä sekä toimijoita eri hallinnonaloilta. Sivustolta löytyy ohjeita moneen käytännön ongelmaan. Tietopaketti löytyy osoitteesta <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/easiointi/home.nsf/Pages/72C7BEE1D2B0CAB8C2256BC6002465F2>

5. Maaseutuelinkeinorekisterilain (1515/1994) ja maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain (1336/1992) uudistus

Ohjausryhmässä todettiin, että parhaillaan uudistettavana olevan maaseutuelinkeinorekisterilain uudistustyössä on otettava huomioon mahdollisuus sähköiseen asiointiin. Toistaiseksi kehittämistyötä ei ole työryhmässä pidetty ongelmallisena. Maaseutuelinkeinojen tukitehtävistä annetun lain (tukitehtävelaki) uudistustyötä on tehtävä sähköinen asiointi huomioon ottaen. Tukitehtävelaki soveltunee asiasisällöltään parhaiten sähköisen asioinnin juridisen perustan luomiseksi.

6. Internet-palveluiden kehittäminen ja tukiehdotus

Internet-palveluiden kehittämisellä on tässä yhteydessä tarkoitettu joidenkin yksittäisten palveluiden kehittämismahdollisuuksien selvittämistä ja Internet-palveluiden yleisten kehittämislinjausten

vetämistä laajemmaltikin kuin vain tässä projektissa. Toisin sanoen esimerkiksi sähköisen tukihaun kehittäminen haluttiin tuoda esiin myös muissa Internet-palveluita kehittämissä projekteissa.

Kommeri (2004) on kartoittanut viljelijöiden kiinnostusta erilaisiin sähköisiin palveluihin. Selvityksessä on todettu viljelijöiden olevan kiinnostuneita erityisesti maatalan tietojen selaamisesta, peltolohkokisterisovelluksesta, kysymys-/vastauspalstasta sekä ajankohtaisista asioista tiedottamisesta. Selailupalvelu on jo toteutettu Vipu-palvelun myötä. Kysymys-/vastauspalsta toimisi siten, että MMM:n tukiyksikön Internet-sivuilla olisi paikka viljelijöiden lähettämille kysymyksille, joihin hakutoimintojen avulla voisi etsiä tukiyksikön henkilökunnan laatimia vastauksia. Ajankohtaisista asioista tiedottaminen Internetin kautta kaipaisi jäntevyyttä ja selkeitä toimintaprosesseja siitä, miten asioita viedään Internetiin. Tämän vuoksi henkilöstön laajempi kouluttaminen Internet-sivujen päivitykseen saattaisi olla perusteltua. Ajankohtaisista asioista tiedottamiseen voisi olla hyödyllistä miettiä myös perinteisen "ajankohtaista tukiyksiköstä" -tiedotteen käyttöönottoa.

Esiselvityksen myötä yhdeksi kehittämiskohteeksi nousi tukiehdotus. Tämä toimisi siten, että viljelijä voisi noutaa asianomaisen tukivuoden pohjaksi edellisen vuoden tukitiedot. Tästä olisi hyötyä erityisesti kasvulohkolomakkeen täytössä. Lomakepalvelua on syytä edelleen kehittää siten, että sen kautta olisi saatavissa kaikki mahdolliset kuntaan jätettävät lomakkeet. Ministeriön Internet-sivujen kokonaisvaltaisen kehittämisen yhteydessä tulisi miettiä, pitäisikö linkki lomakepalveluun olla heti aloitussivulla.

On kuitenkin syytä huomata, että edellä mainittujen toimintojen käyttöönotto vaatii toimeenpanolinjalta myös henkilöresursseja ja toiminnan suunnittelua erityisesti uusien toimintatapojen käyttöönottovaiheessa. Internetin laaja hyödyntäminen tarjoaa kuitenkin pitkällä aikavälillä mahdollisuuksia säästää resursseja. Kysymys-/vastauspalstan ja ajankohtaistiedotteiden käyttöönotto todennäköisesti jonkin verran vähentäisi suoria yhteydenottoja ministeriöön erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa tukijärjestelmissä tapahtuu nopeita muutoksia.

6.1 Ortokuvien käyttö peltolohkosovelluksessa

Tällä hetkellä MMM:lle hankittuja ortoilmakuvia hyödynnetään maataloushallinnon Peltokarttasovelluksessa, jossa peltolohkojen vektoritiedot esitetään ortoilmakuvien päällä. Vastaavanlainen käyttöliittymä on mahdollista toteuttaa myös viljelijöille; viljelijät voisivat kehitettävän käyttöliittymän avulla esimerkiksi ilmoittaa kasvulohkotiedot hallinnolle.

Viljelijöille tarkoitetuissa sovellusohjelmissa on jo nyt tekniset valmiudet hyödyntää ortoilmakuvia, joita voi erikseen hankkia kuvatoimittajilta. MMM:n ja kuvatoimittajien välisten sopimusten mukaan kuvien tekijänoikeudet kuuluvat kuvaajalle. Ortoilmakuvien välittäminen ei kuulu MMM:n toimialaan, vaan on kaupallista toimintaa. Näin ollen mahdollisesti toteutettavan MMM:n viljelijäsovelluksen kautta ei jatkossakaan voi tulostaa pelkkiä ortoilmakuvia, vaan tulostus on ilman eri korvausta mahdollista vain, jos kuvaan on yhdistetty vektori- ja tunnistetietoja; tällöin kyse on hallinnon tuottamasta tietopalvelusta eikä kuvatoimittajan tuotteiden kanssa kilpailevasta tuotteesta.

Jos ortoilmakuvien käyttö ja tulostaminen tehdään ylipäättään viljelijöille mahdolliseksi, tulee harkittavaksi, pitääkö kuvien käytöstä periä valtion maksuperustelain (150/1992) ja maa- ja metsätalousministeriön sisäisten määräysten ja ohjeiden mukainen maksu. Edelleen, jos myös pelkkien ortoilmakuvien välittäminen (viljelijöiden omissa sovelluksissa tapahtuvaa käyttöä varten) tehtäisiin mahdolliseksi, luettaisiin tällainen välittäminen kaupalliseksi toiminnaksi, josta toimittajalla on oikeus periä toimitussopimusten mukaista lisämaksua. Myös tämä näkökohta pitää ottaa huomioon palvelua ja sen maksullisuutta valmisteltaessa.

7. Tutustuminen Ruotsin ja Tanskan sähköisiin tukihakujärjestelmiin

7.1 Ruotsin järjestelmä

Ruotsin vierailun tarkoituksena oli tutustua Ruotsin sähköiseen tukihakupalveluun. Siellä noin puolet hakemuksista tulee sähköisesti. Loputkin hakemukset skannataan sähköiseen muotoon. Hakemus voi tulla sähköisesti kahta eri kanavaa pitkin: hallinnon oman SAM Internet -nimisen sovelluksen tai rajapinnan kautta. Näistä konsulttien käyttämä rajapinta on suositumpi tapa toimittaa hakemus. Tosin palvelu ei kuitenkaan ole täysin sähköinen, sillä tuenhakijan on joka tapauksessa toimitettava lääniin tulostettu ja allekirjoitettu kooste hakemuksesta.

Palvelu oli vaikuttanut toimivalta ja helppokäyttöiseltä. Toimivuus perustui osaksi automaattisiin tarkisteisiin, joiden avulla hakemukset tulivat virheettömämpinä hallinnon järjestelmään. Tarkisteita oli kahdenlaisia. Toiset estivät vääränlaisten tietojen antamisen tai vajeana täytetyn hakemuksen lähettämisen ja toiset ainoastaan huomauttivat epäsopivista vastausvaihtoehdoista. Vastaavanlaisten tarkisteiden käyttöä kannattaa harkita myös Suomessa. On tosin määriteltävä tarkasti, mistä asioista palvelu voi huomauttaa, ettei anneta vääränlaista tai kiellettyä neuvontaa.

7.2 Tanskan järjestelmä

Tanskan matkalla tutustuttiin DFFE:n (Direktoratet for Fødevarerhverv) sähköiseen tukihakupalveluun peltotukien osalta. Internet-sovellus otettiin Tanskassa käyttöön vuonna 1999 ja vuonna 2002 otettiin käyttöön sähköinen allekirjoitus (PIN-kooditunnistus). Vuonna 2004 hakemuksista noin 35,7 prosenttia tuli sähköisessä muodossa. Tavoitteena vuodelle 2005 on nostaa sähköisten hakemusten osuus 40 prosenttiin. Käyttäjämäärän lisäys on ollut noin 5 prosenttia vuodessa.

Tuottaja saa vuosittain postitse hakulomakkeet, hakuoppaan sekä niiden liitteenä kaksisivuinen esitteen sähköisestä asioinnista, käyttäjätunnuksen ja salasanan sekä viisi erillistä PIN-koodia. Näillä koodeilla tuottajalla on kaksi mahdollisuutta peruuttaa ja korjata hakemus. Jos korjaustarvetta vielä tämän jälkeen on, ne täytyy tehdä paperilla. Noin sata sisällöllistä kontrollia on luotu estämään tahattomia virheitä hakemusta täytettäessä. Kun hakemus on lähetetty hallintoon, järjestelmä generoi PDF-muotoisen yhteenvetoraportin, jonka tuottaja pitää itsellään. Tarvittaessa sähköisesti lähetettyä aineistoa voidaan verrata yhteenvetoraporttiin, jonka oikeellisuus varmistetaan siinä olevan tarkisteen avulla. Tarkiste on laskettu tietyn algoritmin mukaan hakemuksen keskeisistä tunnusluvuista. Käyttöliittymässä lomakkeet ovat samat kuin paperisena, joten lomakkeet ovat jopa neljän A4-paperin levyisiä, ja siksi vaikeita hahmottaa ruudulla. Liitteitä ei voi toimittaa sähköisesti, vaan ne lähetetään paperisina erikseen.

Karttasovellus oli erillinen, eikä siinä voi muuttaa omia lohkotietojaan. Lohkon rajausta voi kuitenkin kommentoida piirtämällä tarvittavat muutokset kartalle, nämä muutokset käsitellään rekisterin ylläpitourakoitsijan toimesta ja digitoidaan ilmakuvaan mukaisesti (kuten Peltokarttasovelluksen punakynätoiminto). Kasvulohkojen jakamiseen on oma työkalu. Piirtäminen perustuu alueen valitsemiseen; viljelijä tekee karkean piirroksen jakaessaan lohkon kasvulohkoihin ja ohjelma sovittaa piirroksen digitoidun blokin mukaiseksi. Ilmakuvapohjaisella kartalla näkyvät alueen kaikki blokit tunnuksineen. Tukihakemuksen teossa ei ole pakko käyttää karttasovellusta, vaan kasvulohkojen alat voi määrittää haluamallaan tavalla.

Help desk -palvelu on toiminnassa vain virka-aikana. Suurimmat ongelmat ja kysymykset on aiheuttanut lukuisten erilaisten selain- ja Windows-versioiden keskinäinen toimimattomuus. Tästä syystä tuettujen järjestelmien määrää rajoitetaan.

Jatkokehitystyössä tullaan panostamaan tarkisteiden lisäämiseen, maatalousuudistuksen aiheuttamiin lisävaatimuksiin, tukioikeuksiin sekä komission vaatimuksesta muutosten jäljitettävyyteen. Järjestelmässä oli jo nyt tilatukeen ja täydentäviin ehtoihin liittyviä elementtejä (mm. tukioikeuksien haku pinta-alan perusteella, tarralaput, pysyvät laitumet ja lannoitteiden käyttö). Tukioikeusrekisteri oli vasta kehitteillä.

8. Pro gradu -työ

Osana esiselvitysprojektia tuotettiin myös pro gradu –työ Helsingin yliopiston maantieteen laitokselle kulttuurimaantieteeseen. Työn nimi on *Muutosagentin vaikutus innovaatioiden leviämiseen. Esimerkkinä maaseutuelinkeinoviranomaisen vaikutus Vipu-palvelun käyttöasteeseen*. Kunnan "maatalouden" ilmapiirillä, toimijoiden vuorovaikutuksella ja sihteerin aktiivisuudella tuntui olevan positiivinen yhteys Vipu-palvelun käyttöasteeseen. Sen sijaan passiivinen sihteeri, vähäinen yhteistyö kunnan, viljelijöiden ja muiden toimijoiden välillä olivat tyypillisiä piirteitä pienten käyttäjämäärien kunnille. Maatalouden rakenteen suhteen karjatilojen suuri määrä korreloi jonkin verran Vipu-palvelun käyttöasteen kanssa, samoin pieni viljatilojen määrä. Työn tiivistelmä on liitteessä 6.

9. Yhteenveto

Projektin aikana on selvitetty monta sähköisen tukihaun järjestämisen kannalta olennaista asiaa. Myös monta ennalta arvaamatonta asiaa on noussut ehdottoman tärkeiksi ja kriittisiksi tekijöiksi. Tässä luvussa kootaan yhteen selvitysten perusteella tehdyt johtopäätökset ja ohjausryhmän suositukset. Samaan aikaan sähköisen asioinnin kehittämisen kanssa ollaan uudistamassa sekä maaseutuelinkeinorekisterilakia että tukitehtävälakia. Kehittämishankkeet on hyvä saattaa toistensa tietoisuuteen, jotta tapahtuvat muutokset pystytään ottamaan huomioon kumpaankin suuntaan. Lain uudistusten ei tulisi rajoittaa sähköisen asioinnin kehittämistä. Myös maatalousuudistuksesta aiheutuvat vaikutukset tulee ottaa huomioon sähköistä asiointia kehitettäessä. Esiselvitysprojektin ja maatalousuudistuksen tiukasta aikataulusta johtuen vaikutusten tarkempi tarkastelu siirrettiin toteutusprojekteissa huomioitaviin asioihin.

Esiselvitysprojektissa tuotettiin kolme dokumenttia: vaatimusluettelo, kehittämissuunnitelma sekä toimintaympäristön kuvaus. Ne luovat pohjaa pilottiprojektille.

Projektin aikana keskityttiin erityisesti uudenlaisen hakutavan aiheuttamiin muutoksiin tukihakuprosessissa. Selvityksen kohteena olivat hakuprosessin tietyt vaiheet: tuenhakijan

tunnistaminen, hakemuksen jättämisen vahvistaminen, hakemuksen toimittaminen määräajassa, käyttövaltuuksien antaminen sekä tallennuksen tarkistus. Tunnistamisen suhteen ohjausryhmä suosittelee Vipu-palvelussa käytettävän tunnistamismenetelmän kaltaista tapaa. Vahvaan tunnistamiseen perustuvaa tunnistamismenetelmää ei tarvita. Hakemuksen vahvistamiseen liittyvien kirjaus- ja muiden merkintöjen on ohjausryhmän suosituksen mukaan voitava kiistattomasti todistaa hakemuksen alkuperäisyys ja eheys. Sähköistä allekirjoitusta ei kuitenkaan vaadita. Sähköisesti jätetyn hakemuksen liitteineen on paperisen hakemuksen tavoin oltava viranomaisella viimeistään viimeisenä hakupäivänä virka-aikaan. Kolmesta esitellystä käyttövaltuuksien antamistavasta ohjausryhmä suosittelee vaihtoehtoa, jonka mukaan viljelijä voi itse valtuuttaa haluamansa tunnistetun neuvojan sähköistä asiointipalvelua käyttäen. Tallennuksen tarkistamisvaiheesta ei ohjausryhmän mukaan voida ainakaan toistaiseksi luopua EU-sääntöjen velvoittavuuden vuoksi.

Sähköisen tukihaun vaikutuksia tarkasteltiin myös eri hallinnon tasojen näkökulmasta; miten uusi hakumuoto vaikuttaa kunnan, TE-keskusten ja keskushallinnon toimintoihin. Sekä kuntien että TE-keskusten antaman koulutuksen että niiden henkilöstön koulutustarve tulee lisääntymään varsinkin sähköisen tukihaun alkuvaiheessa. Sama tilanne koskee viljelijöille annettavaa neuvontaa sekä teknisissä että substanssiasioissa. Rutiiniluonteinen työ, kuten hakemusten tallentaminen käsin, korjauspyyntöjen tekeminen ja asiakirjojen hankkiminen valvontaa varten, helpottuu sekä kunnissa että TE-keskuksissa, kun suuri osa hakemuksista tulee sähköisessä muodossa. Keskushallinnon osalta hakuohjeiden, hallinnollisten ohjeiden ja lomakkeiden päivittämistä on aikaistettava ja tietojärjestelmän ylläpitoon varattavia resursseja lisättävä.

Ohjausryhmä katsoi, että ainakin alkuvaiheessa sähköisistä hakemuksista on syytä ottaa paperitulosteet ja tallentaa ne. Tämä on tarpeen tehdä tietoteknisistä syistä, sillä vielä ei olla valmiita siirtymään täysin paperittomaan toimintatapaan. Sitä tulee kuitenkin pitää tavoitteena tulevaisuudessa.

Hakemuksen liitteiden osalta esiselvitysprojekti selvitti paperisten liitteiden tarpeellisuutta. Vaikka lainsäädäntö antaisi joissain tapauksissa mahdollisuuden luopua osasta tukihakemuksen liitteitä, katsoo ohjausryhmä, että paperisia liitteitä on syytä vaatia ainakin sähköisen tukihaun alkuvaiheessa. Tämä vähentää väärinkäytösten mahdollisuutta ja ehkäisee ongelmien syntyä. Liitteiden skannaaminen ei vaikuta tällä hetkellä sopivalta ratkaisulta, mutta tulevaisuudessa tekniikan kehittyminen saattaa mahdollistaa myös sähköisten liitteiden toimittamisen.

Internet-palveluiden kehittämisen osalta esiselvitysprojektissa pohdittiin mm. kysymys-vastaus-palstan kehittämistä ja tukiehdotuksen jättämismahdollisuutta. Niiden toteuttamiseen on syytä palata tulevaisuudessa. Myös ortokuvien liittämismahdollisuutta hallinnon omaan, viljelijöille tarkoitettuun karttasovellukseen selvitettiin. Kuvien välittäminen viljelijöiden omiin karttasovelluksiin on kaupallista toimintaa eikä kuulu MMM:n toimialaan.

Esiselvitysprojektin aikana tehtiin tutustumismatkat Ruotsiin ja Tanskaan. Tarkoituksena oli tutustua maiden järjestelmiin sähköisen tukihaun osalta. Molemmista maista saatiin arvokasta tietoa sähköisen tukihakujärjestelmän toimivuudesta. Erityisenä kiinnostuksen kohteena olivat mm. help desk -palvelu, automaattiset tarkisteet sekä raja-pintatoiminnon ja hallinnon järjestelmän välinen suhde.

Osana projektia tuotettiin selvitystyö Vipu-palvelun käyttäjämääristä. Työ tehtiin pro gradu -työnä Helsingin yliopiston maantieteen laitokselle. Työn erityistavoitteena oli tarkastella kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen vaikutusta Vipu-palvelun käyttöasteeseen. Selvityksen mukaan viranomaisella ei suoraan ole vaikutusta käyttöasteeseen, mutta sen sijaan viranomaisen suhteella viljelijöihin ja kunnan "maatalouden kulttuurilla" on selvä yhteys kunnan Vipu-palvelun käyttöasteeseen. Yleisesti ottaen Vipu-palvelun pienet käyttäjämäärät voivat johtua siitä, että markkinointia ja tiedottamista ei ole osattu kohdistaa oikeisiin kanaviin. Sopivia kanavia, joihin markkinointi kannattaisi kohdistaa, olisivat esimerkiksi Maaseudun Tulevaisuus, MTK, Maaseutukeskukset, meijerit ja viljelijäyhdistykset.

Pilotti 2005:n suhteen esiselvitysprojektin tehtävänä oli päättää pilotoitava tukimuoto sekä pilotin aikataulu. Pilotoitavaksi tueksi valittiin sonnipalkkio. Valintaa perusteltiin seuraavasti: Haku on monta kertaa vuodessa, joten sonnipalkkiopilotista saadaan paljon kokemuksia ja virheitä pystytään korjaamaan jo pilotin aikana; karjatilalliset tarvitsevat jo nyt sähköisiä palveluita, joten heiltä saadaan arvokasta kokemusta järjestelmän toimivuudesta. He ovat myös todennäköistä käyttäjäkuntaa tulevaisuudessa. Aikataulullisesti ensimmäiselle pilottikokeilulle asetettiin tavoitteeksi syksyllä 2005 olevat sonnipalkkiohaut. Help desk -palvelun järjestäminen todettiin tärkeäksi asiaksi jo pilottivaiheessa. Ainakin alkuvaiheessa keskitetysti järjestetty palvelu toiminee parhaiten, mutta jatkossa voidaan miettiä esimerkiksi TE-keskusten antaman käyttötuen järjestämistä. Palvelun on oltava kaksikielinen, ja on tärkeää määritellä, mihin ongelmiin käyttötuesta saa apua. Tanskan esimerkin perusteella iso osa ongelmista saattaa olla teknisiä. Käyttötuen järjestämisen ohella myös pilotista tiedottamiseen täytyy panostaa huolella.

Markkinointi ja mainonta tulee aloittaa hyvissä ajoin ja laaja-alaisesti. Jo pilotti 2005 –hankkeelle on teknisten mahdollisuuksien lisäksi saatava oikeudellinen perusta kuntoon, mikä edellyttää ainakin maaseutuelinkeinojen tukitehtävistä annetun lain (1336/1992) tarkistamista.

Lähteet:

Kommeri, Ilkka (2004). Sähköinen asiointi viljelijän ja maataloushallinnon välillä. 83 s. Pro gradu – työ. maatalouden liiketaloustiede, Helsingin yliopisto.

Poliisi (2002). Poliisin verkkopalvelut - Visio, Strategia ja kehittämistoimenpiteet 2002-2010. *SM, Poliisiosaston julkaisu 5/2002.*

Valtiovarainministeriö (2004). Sähköisen asiointin tietopaketti. 01.12.2004.

<<http://www.vm.fi/vm/liston/page.jsp?r=43441&l=fi&menu=6607>>

Liitteet:

Liite 1. Hallinnolliset vaatimukset

Liite 2. Sähköisen tukihaun alustava prosessikuvaus

Liite 3. Juridinen muistio hakemuksen toimittamisesta määräajassa

Liite 4. Juridinen muistio komission sähköisestä asioinnista

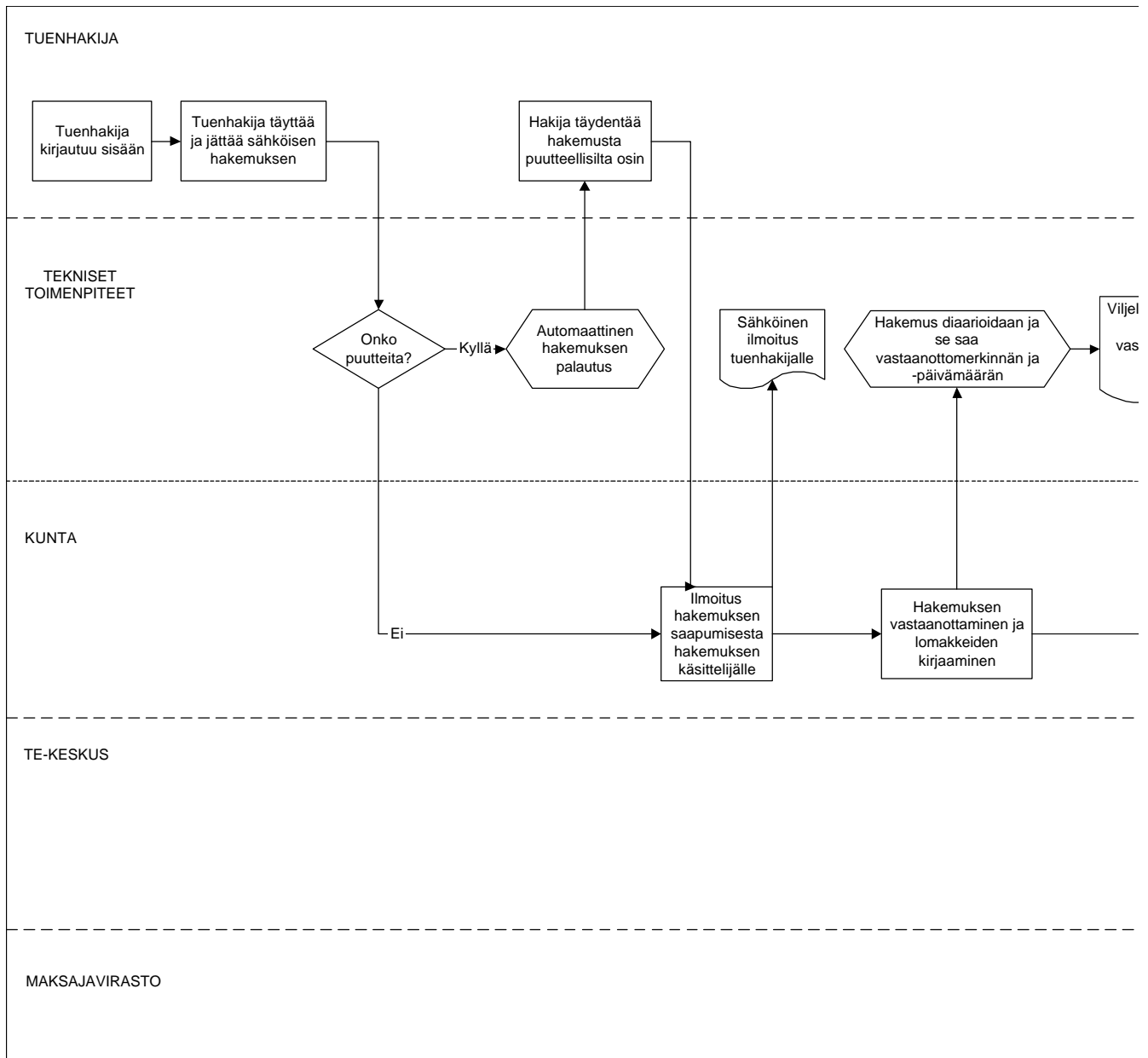
Liite 5. Juridinen muistio tukihakemuksen liitteistä

Liite 6. Raportti pro gradu –tutkielmasta

Vaatimusluettelon hallinnolliset vaatimukset

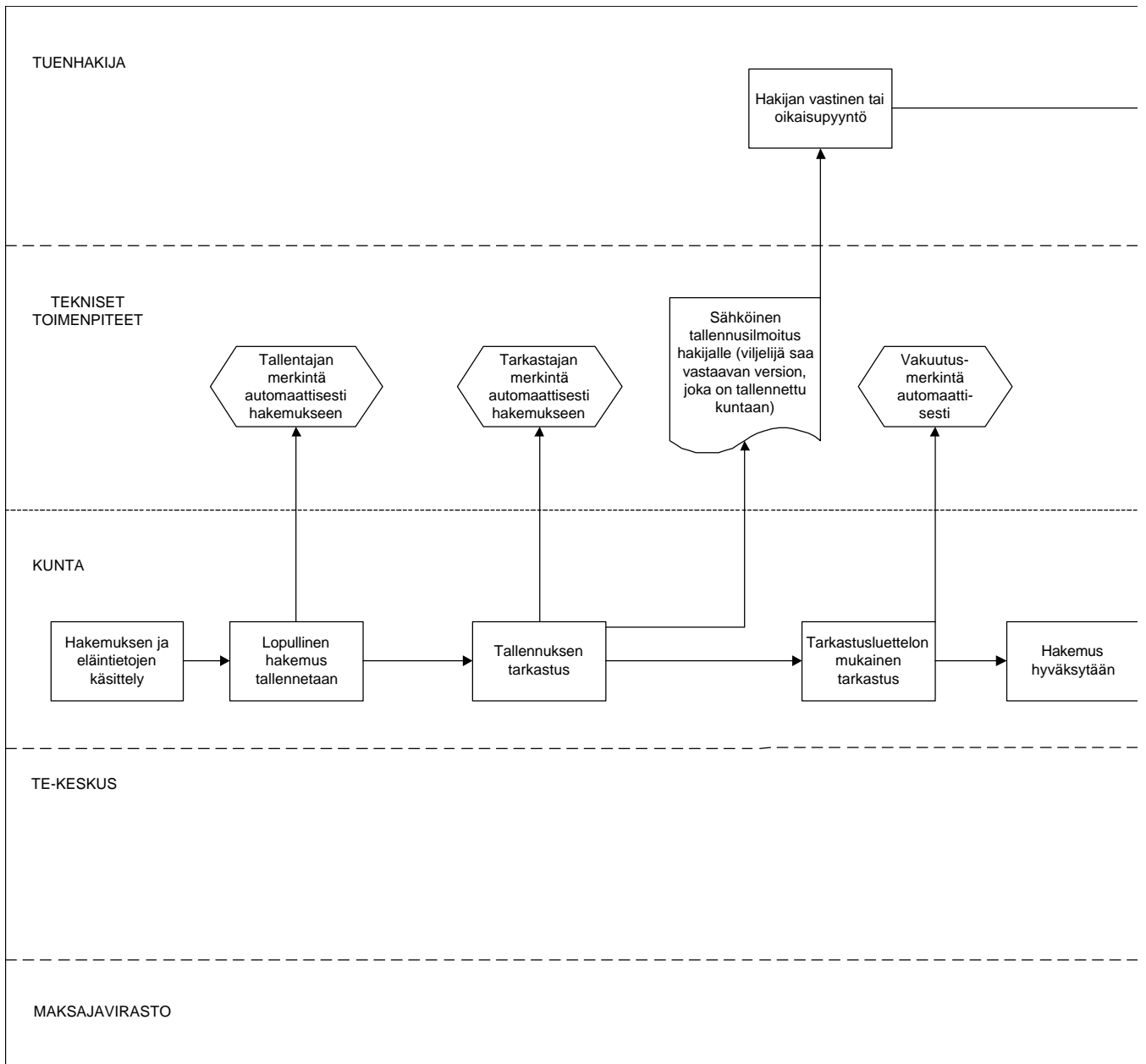
Kuvaus
Käyttöoikeuksien hakeminen. Tuen hakijan tulee hakea käyttöoikeudet tuen hakemisessa käytettävään sovellukseen. Tässä yhteydessä hän todistaa henkilöllisyytensä.
Käyttäjän tunnistaminen. Sähköisessä tukihaussa tuenhakija tunnistetaan sähköisin menetelmin. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa ei säätele sitä, miten tällainen tunnistaminen tulee teknisesti toteuttaa. Sähköisessä tukihaussa riittää tunnistamiseen se, jos viljelijä on jo kerran todistanut henkilöllisyytensä.
Hakemuksen vahvistaminen. Hakemus tulee vahvistaa sovitulla menetelmällä.
Hakemuksen jättäminen. Hakijan tulee yksiselitteisesti tietää, milloin hakemus on jätetty lopullisesti, ja milloin hakemuksen peruuttaminen on vielä mahdollista. Sekä paperinen että sähköinen hakemus tulee jättää viimeistään viimeisenä hakupäivänä virka-ajalla.
Sähköinen ilmoitus. Kun viljelijä on jättänyt sähköisen hakemuksen, tulee hänen saada sähköinen ilmoitus hakemuksen onnistuneesta lähettämisestä.
Vastaanottomerkinnät. Kun viranomainen vastaanottaa hakemuksen, tulee hakemukseen merkitä vastaanottomerkintä ja –päivämäärä. Myös tästä lähetetään ilmoitus viljelijälle.
Merkintä lisäselvityksistä. Ilmeiset virheet tulee voida korjata hakemuksen jättämisen jälkeenkin. Korjaustapauksissa alkuperäiset hakemukset tulee säilyttää "hakemusrekisterissä". Hakemusrekisterissä tulee olla tiedot kaikista yksittäistä hakemusta koskevista toimenpiteistä.
Hakemuksen peruuttaminen. Hakemuksen lähettäminen pitää pystyä peruuttamaan kokonaan tai osittain
Hakemuksen tallennus. Hakemukseen tulee laittaa tallennusmerkintä.
Tallennuksen tarkastus. Tallentamisen jälkeen hakemus tulee tarkastaa toisen henkilön toimesta. Hakemukseen tulee automaattisesti tarkastusmerkintä. Viljelijä saa sähköisen tallennusilmoituksen, johon häneltä odotetaan vastinetta, mikäli ilmoituksessa ilmenee virheitä.
Tarkistusluettelon mukainen tarkastus. Hakemus tulee tarkistaa tarkistusluettelon mukaan, minkä jälkeen siihen tulee vakuutusmerkintä.
Hakemuksen hyväksyminen. Hakemus tulee merkitä hyväksytyksi ja siihen tulee merkintä "vakuutuksesta".
Hakemuksen tulostaminen. Tulostettaessa hakemuksen tulee sisältää neljä automaattisesti tullutta puumerkkiä. Ainakin toistaiseksi hakemus on syytä tulostaa, ja tallentaa myös paperiversio tietoturvasyistä. Tulostamisen pitää olla mahdollista prosessin missä tahansa vaiheessa.
Prosessin seuraaminen. Tuenhakijan pitää pystyä seuraamaan tukihakuprosessin vaiheita siten, että hän tietää mitä milloinkin tapahtuu.
Hakemuksen arkistointi. Sähköisesti lähetetty hakemus tulee arkistoida siten kuin määrätään.

Liite 2.



Kuva 1. (alustava) Sähköinen sonnipalkkioiden hakuprosessi kunnassa hakemuksen jättämisestä alkaen.

Liite 2.



Kuva 2. (alustava) Sähköinen sonnipalkkioiden hakuprosessi kunnassa eläintietojen käsittelystä alkaen.

MMM:n vuonna 2005 julkaisemat työryhmämuistiot

2005:1 Viljelijätukien sähköisen asioinnin esiselvitysprojekti. Projektin loppuraportti
ISBN 952-453-212-3

ISBN 952-453-212-3
ISSN 0781-6723