

# Arbetsrapport

*R2004:001*

## **E-government i USA**

*Martin Ahlgren*

# **E-government i USA**

En analys av e-government och dess implikationer på  
den svenska utformningen av IT-politiken

Martin Ahlgren  
Mars 2003

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 063 16 66 00  
Telefax 063 16 66 01  
E-post [info@itps.se](mailto:info@itps.se)  
[www.itps.se](http://www.itps.se)  
ISSN 1652-0483  
Elanders Gotab, Stockholm 2003

För ytterligare information kontakta Martin Ahlgren  
Telefon + 1 310 566 2322  
E-post [martin.ahlgren@itps.se](mailto:martin.ahlgren@itps.se)

## Förord

För att tillmötesgå en önskan om att även få tillgång till pågående arbeten och icke publicerade underlagsrapporter har vi tagit fram Arbetsrapportserien.

I arbetsrapportserien publicerar vi avrapporteringar, pågående arbeten, ej färdigställda rapporter eller annat underlagsmaterial. Flertalet av dessa arbetsrapporter kommer att publiceras i sin helhet eller som delar i rapporter som ingår i ITPS huvudserie "A-serien". Annat kommer att ingå som allmänt underlag i ITPS analys- och utvärderingsarbete.

Eventuella slutsatser och rekommendationer som lämnas i arbetsrapporten står författaren för och är inte nödvändigtvis desamma som ITPS officiella ståndpunkt. Arbetsrapporterna har korta ledtider och huvudsyftet är att snabbt få ut materialet till särskilt intresserade. Vi har därför delvis andra kvalitetskrav på dessa rapporter jämfört med övriga ITPS-rapporter. Vi ber er ha förståelse för detta.

Lena Moritz

Enhetschef



## Innehåll

<b>1</b>	<b>En översikt över USA:s IT-sektor .....</b>	<b>7</b>
1.1	Den politiska situationen .....	7
1.2	Kapitalmarknadens påverkan på IT-sektorn .....	7
1.3	Företagens investeringar i IT .....	8
1.4	Forskningspolitik inom IT .....	9
1.5	Federala satsningar på IT .....	10
1.6	Delstatliga IT-satsningar i USA .....	11
<b>2</b>	<b>E-government.....</b>	<b>13</b>
2.1	Problemområden .....	13
2.2	Politiska initiativ .....	13
2.3	Möjligheter med IT .....	16
2.4	Exempel på IT-användning.....	16
2.4.1	Government-to-Citizen.....	16
2.4.2	Government-to-Business .....	17
2.4.3	Government-to-Government .....	17
2.4.4	E-demokrati, m.m.....	18
2.5	Utvärdering .....	18
2.6	Implikationer på den svenska politikutformningen .....	21



# 1 En översikt över USA:s IT-sektor

## 1.1 Den politiska situationen

Många delstater i USA befinner sig i den värsta ekonomiska situationen sedan andra världskriget enligt National Governors Association (NGA). Kraftiga nedskärningar kommer att behövas under 2003 och de svåraste besluten återstår på många håll. Obalanserade budgetar har skapats av bl.a. ökade kostnader för sjukvården, mindre inkomster från inkomstskatter och företagsskatter än beräknat. Budgetunderskottet i Kalifornien uppskattas kunna bli ca 35 miljarder USD.

I ett tal av Kaliforniens guvernör i januari 2003 kommunicerades att delstaten infört ett anställningsstopp under 2002, att delstaten reducerat de offentliganställda med 10 000, att 10 mdr USD måste skäras bort ur budgeten för 2003. Samtidigt definierade guvernören en "California Jobs Plan" med målet att det skall skapas 500 000 nya jobb de kommande fyra åren i Kalifornien. Kaliforniens guvernör har i januari 2003 också lanserat initiativet "Build California" som omfattar satsningar på att bygga skolor och vägar samt byggnation av hus med rimliga priser.

Silicon Valley med ca 520 000 arbetstillfällen inom högteknologisektorn har drabbats hårt av krisen i högteknologisektorn genom sin dominans inom nio av tio högteknologisegment. Under de senaste åren har ca 190 000 arbetstillfällen (18 %) gått förlorade och arbetslösheten är nu uppe i ca 8 %. De senaste årens kris i IT och telekommunikationssektorn har lett till att ca 500 000 arbetstillfällen har försvunnit i hela USA och aktievärden på 2 000 miljarder USD har raderats ut. Den svaga marknaden visar sig också i att vakansgraden för kommersiella lokaler i Silicon Valley är 20 % (Stockholm har ca 10 %) och att Bay Area Business Confidence Index för januari 2003 inte har förändrats sedan oktober 2002. Utvecklingen i Silicon Valley har stabiliserats, massuppsägningarna är avklarade och bolagens kostnadsnivåer har trimmats. De flesta bedömare tror på en oförändrad utveckling de kommande sex månaderna.

Södra Kalifornien med ca 500 000 arbetstillfällen inom högteknologisektorn har klarat sig relativt bra från nedgången inom högteknologisektorn och framöver kan denna regions IT-sektor få stimulans från nya federala satsningar på ett skyddssystem för missiler, intelligenta satelliter och annan försvarselektronik. Dessutom leder filmindustrins mer konjunkturokänsliga natur och det mer diversifierade näringslivet till en positiv effekt för regionen. I slutet av 2002 hade antalet dagar för filmproduktion ökat med ca 15 % på ett år enligt Los Angeles Business Journal.

## 1.2 Kapitalmarknadens påverkan på IT-sektorn

Kapitalmarknadens agerande har varit en central faktor för högteknologisektorns utveckling i Kalifornien, statistik från National Association of Seed and Venture Funds visar att ca 40 % av USA:s riskkapitalinvesteringar skett i Kalifornien. Kapitalmarknadens lärdomar av de senaste årens utveckling har också tydligt påverkat högteknologiföretagens möjligheter att erhålla riskkapital. Av de högteknologiföretag i Silicon Valley som börsnoterades mellan år 1996 och 2000 har ca 70 % gått i konkurs eller har ett marknadsvärde lägre än 50 % av noteringskursen. Utslagning



av de icke noterade bolagen har varit ännu större. Riskkapitalbolagen investerar generellt sett idag främst i senare investeringssteg när företagen är närmare lönsamhet, samt i företag som tidigare visat att de kan ta fram lönsamma produkter eller så sker investeringarna i helt nya segment. Idag är finansiärerna främst intresserade av beprövad teknologi och kända företag med en historia. Vissa riskkapitalbolag har övergivit sin traditionella marknad och övergått till att investera på börsen. Börsens höga volatilitet har skapat en tillräcklig avkastningspotential samtidigt som börsen erbjudit en möjlighet till exit som blivit allt svårare för onoterade bolag när marknaden för förvärv och nyintroduktioner krympt kraftigt under de senaste två åren.

Under 2002 minskade de lokala riskkapitalinvesteringarna med 42 %. Även om riskkapitalmarknaden år 2002 halverades jämfört med 2001 så var 2002 ett av de fem åren med mest riskkapitalinvesteringar i historien. Investeringarna 2002 var 21 mdr USD vilket är på samma nivå som under 1998, det kan dock jämföras med 107 mdr USD år 2000. Det har emellertid skett en sektorrotation när det gäller riskkapitalets placeringsstrategi, år 2002 investerades 22 % av det totala riskkapitalet i life science och endast 13 % i telekommunikationssektorn. Speciellt i Silicon Valley är det idag mycket svårt att få såddkapital från affärsänglarna. En anledning till detta är att riskkapitalföretagen är mycket restriktiva med finansiering vilket leder till att affärsänglarna inte ser att det finns en fungerande finansieringsprocess. Generellt har affärsänglarna investerat i 10 gånger fler objekt än riskkapitalföretagen.

De senaste årens förändrade kapitalmarknad har på flera sätt påverkat företagen i Silicon Valley. Samarbeten mellan Silicon Valleys mindre företag och storföretagen har blivit vanligare, de mindre företagen inser att de inte klarar sig på egen hand och att det kan bli för dyrt att självständigt hantera försäljningsprocessen. När möjligheten till uppköp och publik notering inte längre kan ses som en naturlig exitmöjlighet för företagen påverkar det naturligtvis bolagens strategi. Silicon Valleys tidigare något negativa syn på federala initiativ har också förändrats enligt National Association of Seed and Venture Funds. Den federala satsningen på Homeland security har skapat möjligheter för vissa bolag inom säkerhetssektorn. Samtidigt har CIA skapat sitt eget riskkapitalbolag In-Q-Tel som bl.a. investerat i säkerhetsföretag som t.ex. Systems Research & Development. Företaget Growth Capital Partner är ett intressant exempel på hur riskkapitalbolagen ändrat sin inriktning. Från en bakgrund inom IT-investeringar har bolaget nyligen investerat i ett bolag som gör diskmedel. Ambitionen är att göra investeringsobjektets produkter mer attraktiva med hjälp av design, ökat miljömedvetande och ändrad produktpositionering. Till synes enkla lösningar kan addera mer värde för användaren än vissa typer av avancerad teknik vilket visar på värdet att beakta användarperspektivet.

### **1.3 Företagens investeringar i IT**

Företags investeringar i IT-lösningar i USA har under de senaste åren planat ut på en nivå på ca 3,5 % av omsättningen. Som jämförelse uppskattar vi att de totala investeringarnas andel av omsättningen (CAPEX) i genomsnitt är i storleksordningen 7 %. Enligt en undersökning utförd av företaget Alinean så investerar det genomsnittliga företaget i Europa ca 7 % av sina intäkter på IT. Undersökningen omfattade 9 000 börsnoterade företag i USA och Europa. Enligt Morgan Stanley har före-

tagens överinvesteringar i tekniska lösningar de senaste åren varit ca 130 miljarder USD globalt. Företag har investerat i teknik utan att tillräckligt tydligt se nyttan. Den kraftiga överinvesteringen i IT-sektorn i slutet av 1990-telet har under de två senaste åren skapat minskade IT-investeringar i kombination med att avkastningskraven i investeringarna beaktas allt mer.

Enligt Department of Commerce svarade IT-investeringarna i USA år 2001 för ca 50 % av de totala företagsinvesteringarna i USA. Samtidigt visar en grov uppskattning enligt företaget ITCentrix att ca 40 % av alla IT-projekt inte leder till de affärs mål som definierats för projektet. Dessutom anser ca 80 % av IT-cheferna att mätning av värdet av IT är väsentligt enligt tidningen CIO magazine. Bland annat de nu nämnda faktorerna har bidragit till att utvärderingar av IT-investeringar är ett av de mest centrala områdena inom IT-sektorn idag. Utvärderingar och prioriteringar av IT-investeringar är även ett aktuellt IT-politiskt område det visar inte minst de initiativ som USA:s federala administration arbetar med. IT:s ökade vikt för företagen i USA visar sig också i att IT-chefen (Chief Information Officer - CIO) får ett allt bredare ansvar och ökade befogenheter, enligt Wall Street Journal är genomsnittslönen för en CIO på stora företag 750 000 USD.

#### **1.4 Forskningspolitik inom IT**

De totala federala satsningarna på FoU är ca 110 mdr USD 2003, av dessa resurser går ca 20 mdr till 100 000 forskare på federal nivå. Den primära federala finansieringen av FoU-aktiviteter inom IT-sektorn sker genom NITRD (Networking and IT R&D)-programmet som är en del presidentens budgetförslag. Huvuddelen av resurserna i programmet allokeras till National Science Foundation (NSF). Enligt NSF rapport Science and Engineering Indicators 2002 kommer ca 86 % av de nya arbetstillfällena inom forskning och vetenskap de kommande åren att finnas i datorrelaterade sysselsättningar. Enligt rapporten kommer forsknings och ingenjörsarbeten att växa med 47 % mellan 2000 och 2010, att jämföra med 15 % för genomsnittet av alla arbeten. Detta tyder på en fortsatt stark tro på teknologisektorn.

Inom NITRD-programmet fördelas resurserna till programområden där High End Computing Infrastructure & Applications 2003 får drygt 25 % av resurserna. NITRD-programmets inriktning för 2003 innebär en satsning på ökad nationell, inhemsk och ekonomisk säkerhet. IT för intelligent insamling och analys av data är ett centralt område, idag produceras mellan 1 och 2 exabyte information per år varav ca 93 % lagras digitalt. En ökad satsning på cybersäkerhet, metoder för att minska sårbarheten för dagens Internet och IT för ökad säkerhet för de digitala infrastrukturerna prioriteras också. Satsningen på säkerhet omfattar även nya algoritmer för avancerad s.k. "data mining", dvs. analys och hantering av stora mängder ostrukturerad information från många källor. Avancerad kryptering och autentisering för säker kommunikation och nya metoder för att skapa självläkande nät och resistens mot attacker på Internet är också prioriterade områden. Den ökade satsningen på försvaret leder till satsningar på t.ex. inbäddade sensorteknologier för autonoma vapensystem.

De myndigheter som fördelar resurserna inom NITRD-programmet och som har mest fokus på IT ur ett användarperspektiv är följande:

- NSF (National Science Foundation) är inriktade på att utveckla ny fundamental IT kunskap och tillämpningar inom biologi, kemi, fysik, beteende vetenskap, m.m. NSF:s totala budget för 2003 är ca 5 mdr USD och representerar ca 4 % av den totala federala budgeten för FoU men svarar för 40 % av universitetets FoU exkluderat life science.
- NIST (National Institute of Standards) arbetar med industrin, utbildningsväsendet och offentliga organisationer för att göra IT-system mer användbara, säkra, skalbara m.m. Dessutom görs insatser för att uppmuntra privata företag att accelerera sin användning av IT.
- AHRQ (Agency for Healthcare Research and Quality) fokuserar på forskning inom IT för hälsotillämpningar som patientjournaler, beslutssystem för sjukvård, standards för patient journaler och telemedicin.
- NIH (National Institutes of Health) är inriktade på forskning runt användning av IT för att analysera biomedicinsk data och modellera biologiska processer, m.m.

### 1.5 Federala satsningar på IT

Department of Commerce (DOC) utvecklar och implementerar teknologi och telekommunikationspolitik främst via organisationerna Telecommunications Administration (TA), National Telecommunications and Information Administration (NTIA) samt International Trade Administration (NTA). DOC föreslår i budgeten för 2004 en ökning med 12 MUSD till NTIA för utveckling av standards för Homeland Security med avseende på biometrisk identifiering för att identifiera individer. Budgeten erbjuder ingen finansiering av publik telekommunikationsutrustning, planerings eller konstruktionsbidrag. Bland tidigare initierade initiativ kan nämnas en reform för att underlätta de företagsbaserade R & D satsningarna. Reformen infördes i mitten av 2002 och innebär en breddning av möjligheten att använda ett skatteavdrag för att göra avdrag för FoU-kostnader i företag.

Satsningen på Department på Homeland Security (DHS) är viktig även för IT-sektorn. I budgetförslaget för 2004 får DHS den största procentuella budgetökningen med 5,5 % till 29 mdr USD, näst störst ökning får budgeten för försvaret. Inom DHS föreslås i budgeten för 2004 att 829 MUSD tilldelas Information Analysis and Infrastructure Protection Directorate för att skapa nya system för bl.a. analys och integration av information, det är en kraftig ökning jämför med 2003. Syftet med satsningen är att samordna skyddet av infrastruktur med ett nationellt perspektiv och identifiera möjliga hot. Inom DHS sker även en kraftig satsning på FoU som för 2003 är 561 MUSD och föreslås bli 803 MUSD för 2004. De områden FoU satsningarna inriktar sig på är t.ex. mätteknik för bl.a. kemiska, biologiska och radioaktiva substanser, teknik för identifiering och verifiering bl.a. biometri samt koordinering av FoU satsningar med relevans för DHS. Kriget mot terrorismen kan bli en viktig motor för stimulansen av vissa sektorn inom högteknologiindustrin.

De regionalpolitiska satsningar som genomförs i USA hanteras av Department of Agriculture (USDA). Idag finns 94 % av USA:s högteknologiarbeten i tätbefolkade områden och 80% av tjänsteinkomsterna kommer därifrån vilket visar på koncen-

trationen. USDA erbjuder årligen ca 10 mdr USD i form av olika låneprogram för landsbyggsutveckling inom områden som infrastruktur, husbyggnad och ekonomisk utveckling. I Budgeten för 2004 är förslaget att öka finansieringen av lån till bl.a. telekominfrastruktur. Satsningen i 2004-års budget är gjort utifrån kunskapen att USA helt klart har utvecklats svagt när det gäller bredbandspenetration jämfört med de ledande länderna. USDAs finansiering för lån till bredbandsaccess på landsbygden föreslås öka med 2,5 ggr jämfört med 2003. Landsbygdslån för bredbandsaccess är ett program på 196 MUSD i lån, en ökning på 116 MUSD från 2003, för utbyggnad av tvåvägs bredbandsaccess på minst 200 Kbps i områden med upp till 20 000 innevånare. Wireless Communications Association (WCA) och License Exempt Alliance (LEA) har skapat Rural Broadband Task Force för att hjälpa sina medlemmar att möta USDAs krav. Ytterligare en IT-inriktad satsning är DLT - programmet (Distance Learning & Telemedicine) som har en budget på ca 25 MUSD samt 50 MUSD i direkta lån för behov inom telekommunikationslösningar för utbildning och sjukvård på USA:s landsbygd.

Federal Communications Commission (FCC) hanterar politiska åtgärder inom områden som telekomkonkurrens, bredbandsutbyggnaden, ägandet av media och regleringen av spektrum. FCC har en budget på ca 280 MUSD. Vita huset anser att FCC:s auktionsförfarande för spektrum har varit effektivt, nya företag har etablerat sig på marknaden och nya teknologier har utvecklats. Sedan auktioneringsprogrammet infördes har 22 000 licenser delats ut vilket inbringat 14 mdr USD, de kommande tio årens auktioner förväntas ge ca 2 mdr USD. För att skapa en effektivt spektrumutnyttjande för ej auktionerade spektrumlicenser planeras för införandet av en avgift från år 2005. För att uppmuntra TV-bolag att lämna ifrån sig analogt spektrum efter 2006 föreslår administrationen att spektrumet skall beläggas med en årlig avgift.

E-government är ett av presidentens fem prioriterade områden för förvaltningen, de andra är humankapital, konkurrensutsatt upphandling, finansiell prestanda och budgetkontroll. Budgeten för de federala IT-investeringarna föreslås öka från 53 mdr USD 2003 till 59 mdr USD för 2004, den federala administrationen är världens största köpare av IT. Användningen av IT är ett prioriterat område för administrationen därför att se ses som ett viktigt verktyg för att förbättra verksamhetens funktionssätt. Förbättringar i användningen av IT har erhållits genom bl.a. bättre IT-management, förbättrad infrastruktur och genom processförändringar som fokuserar på medborgarnas behov. Flera specifika satsningar i den federala IT-portföljen har också blivit framgångsrika enligt Vita husets utvärdering av de federala satsningarna.

## **1.6 Delstatliga IT-satsningar i USA**

Mellan 1996 till 2000 svarade IT sektorn för ca 28 % av den ekonomiska tillväxten och för ca 66 % av produktivitetstillväxten vilket har gjort att IT-sektorns svaga utveckling under senare år påverkat den ekonomiska utvecklingen. IT-företagen representerar 8 % av USA:s företag men de svarar för 29 % av USA:s export vilket också visar på sektorns ekonomiska betydelse för landet. IT-sektorns svaga utveckling under de senaste åren har skapat en tydligt ökad arbetslöshet i flera regioner

vilket bland annat bidragit till att flera delstater annonserat olika typer av åtgärder för att stödja både företagen och fortsatta forskningsinitiativ inom området.

Bland de delstatliga initiativen kan nämnas att Vermont i januari 2003 initierade ett program på 100 MUSD, det största i historien, för att skapa nya arbetstillfällen genom bl.a. lån med låg ränta till entreprenörer och riskkapital till företag som behöver växa. Wisconsin annonserade i januari ambitionen att skapa en strategisk plan som skall föra samman myndigheter, arbetskraft och företag. Nevada har annonserat att delstaten skall skapa ett nytt vetenskaps, ingenjörs och teknologicenter med målet att åstadkomma nya arbetstillfällen. Projektet kommer att stödjas med 47 MUSD av offentlig finansiering och 25 MUSD i privat finansiering. En koalition av federala myndigheter, företag och lokala initiativ har meddelat att de planerar att skapa ett kluster av högteknologiföretag längs motorvägen Route 110 på Long Island. Indianapolis lanserade i december 2002 en ekonomisk 10 årsplan på 1,25 mdr USD med målet att lyfta delstaten ur recessionen genom att skapa högteknologiska arbeten under de kommande åren. I New Orleans annonserades i januari 2003 att kommunen skall ta bort en 5 % försäljningsskatt på kundanpassad mjukvara för att hjälpa IT-företag, förslaget beräknas kosta ca 650 KUSD.

## **2 E-government**

### **2.1 Problemområden**

Drivkrafter för införandet av lösningar för e-government är i USA bland annat behovet av att öka effektiviteten, vilja att förbättra samarbetet mellan myndigheter, det stora budgetunderskottet som skapar besparingskrav samt de allt fler uppkopplade medborgarna som vill ha fler tjänster. I januari 2003 hade 68 miljoner innevånare i USA använt någon myndighets webbsida, en ökning med 28 miljoner individer på två år. Mer än 60 % av alla Internetanvändare i USA använder myndigheters webbsidor. Den demografiska utvecklingen med ökat antal pensionsavgångar skapar också en successiv drivkraft att använda IT som ett verktyg för att effektivisera administrationen. Satsningen på e-government motiveras också med dynamiska effekter från spridning av information inom områden som kriminalitet, miljö, transporter, m.m. till medborgarna vilket kan få positiva effekter på hälsa, välfärd och säkerhet. Generellt har delstaterna varit bäst på att införa e-government därför att de är mindre byråkratiska än på den federala administrationen samtidigt som de kan åstadkomma större skalfördelar än på den kommunala nivån. Under de senaste åren har emellertid de flesta politiska initiativen skett på den federala nivån. Vi kan också konstatera att e-government alltmer blir en integrerad del i förvaltningens generella IT-användning.

### **2.2 Politiska initiativ**

Under slutet av 1990-talet infördes regleringar på den federala nivån som skulle driva på införandet av lösningar för e-government. Electronic Freedom of Information Act of 1996 gör bl.a. att det inte är någon copyright på offentlig dokumentation och återanvändningen kan ske fritt. Det gör att det går bra att använda informationen för kommersiella syften. I USA har det skapats en stor marknad baserad på den offentliga informationen, en marknad som är flera gånger större än i Europa. The Government Paperwork Elimination Act of 1998 (GPEA) har också skapat en ökad fokusering på införandet av lösningar för e-government. Lagen definierar att procedurer för hantering av elektroniska dokument och signaturer måste vara införda vid myndigheter till oktober 2003. Myndigheterna måste också årligen lämna in en plan till OMB (Office of Management and Budget) för hur de planerar att införa GPEA. GPEA skapar ställer krav på myndigheterna att införa processer som drar nytta av tillgänglig teknologi för att göra on-linetransaktioner snabbare, billigare och mer effektiva för medborgarna. I slutet av 2002 uppfyllde endast ca 50 % av transaktionerna de krav de förväntas vara uppfyllda i oktober 2003.

Under 2001 tillsatte presidenten en Interagency E-government Task Force med 80 personer för att identifiera prioriterade åtgärder som skulle kunna åstadkomma strategiska förbättringar av verksamheten och en förbättrad fokusering på medborgarnas behov. Arbetsgruppen definierade vilka aktiviteter som skulle ge bäst avkastning i relation till utvecklingstiden och barriärerna för utvecklingen mot medborgarorienterad e-government. E-government Task Force har också analyserat de federala aktiviteterna inom e-government och bl.a. definierat initiativ inom e-

authentication samt startat upp The Enterprise E-Government Architecture Project. Projektet för e-authentication arbetar med lösningar för autentisering, privacy och elektroniska signaturer. Därefter har ett projektteam med individer från flera myndigheter etablerats och en e-government strategi med implementeringsplan presenterades i februari 2002.

Den federala strategin för e-government har målet att åstadkomma en förenklad leverans av tjänster till medborgarna. Strategin är inriktad på tjänster inom sektorerna G2C, G2B, G2G och IEE (Internal Efficiency and Effectiveness). Överflödiga organisatoriska lager skall elimineras i den federala administrationen. Det skall också bli enklare för medborgare, företag och andra myndigheter att hitta information och få service från federala organ. Dessutom skall federala administrationens affärsprocesser förenklas och kostnaden reduceras genom integrering och eliminering av redundanta system.

Ytterligare ett tecken på ett ökat fokus på e-government är att USA:s president har gjort e-government till en av de fem viktigaste åtgärderna för att göra den federala administrationen effektivare och mer fokuserad på medborgarna. Myndigheterna skall förbättra sin kommunikation med medborgarna och göra det enklare för individer att få service. Målsättningen har varit att den koordinerade satsningen skall leda till besparingar på ca 1 miljard USD genom att det inte skapas överlappande IT-projekt.

Vita huset anser att e-government har hög prioritet och presidenten har utnämnt den första myndighetsövergripande CIO:n (Chief Information Officer) någonsin för att koordinera departementens olika satsningar på e-government, totalt skall CIO:n koordinera de federala IT-investeringarna på 45 miljarder USD för 2003. Satsningen på E-government skall förbättra produktiviteten i den federala administrationen

Efter arbetet med strategin för e-government har lagen E-Government Act 2002 definierats i december 2002. Lagen kan förändra det sätt på vilket myndigheter kommunicera med medborgarna. Lagen definierar också att det skall finnas ett Office of Electronic Government, som är en funktion inom OMB. Det överordnade syftet med lagen är att bryta upp den vertikala ansatsen för IT-projekten inom myndigheterna och istället skapad en ökad samordning. Bland annat skall koordinerade inköp införas för att sänka inköspriserna. Det krävs att myndigheterna uppfyller OMB:s krav angående E-government och IT. Över fyra år tilldelas OMB också 345 MUSD för projekt inom området G2G. Dessutom definierades att portalen FirstGov skulle skapas för att den federala administrationen skulle kunna kommunicera med medborgarna på ett enhetligt sätt. Lagen definierar också krav på ökad användning av elektroniska signaturer och användning av integritetsskydd. Dessutom gör E-government Act of 2002 att OMB måste sammanställa en årlig rapport om statusen för E-government inom den federala administrationen.

Uppföljningen av de federala IT-investeringarna styrs också genom att OMB årligen måste sammanställa en rapport till kongressen med en utvärdering av IT-investeringarna. Detta krav styrs av regleringen Clinger-Cohen Act of 1996. Ytterligare styrning av myndigheterna skapas genom Federal Acquisition Streamlining Act of

1994 som ställer krav resultatorientering i projekt, på kostnadsstyrning, tidplaner och prestandamål.

Den federala satsningen på e-government omfattar även ett flertal andra initiativ som t.ex.:

- Från och med 2003-års budgetprocess har användningen av affärscase för IT-investeringarna införts, detta skall försäkra att mål som ökad effektivitet och medborgarnytta nås. Affärscasen skall uppfylla flera olika definierade kriterier som att de skall uppfylla OMB:s affärsmodell, stödja målen i presidentens managementagenda, ha en inköpsstrategi som ligger i linje med definierade krav och uppfylla målen för IT-säkerhet.
- Kongressen har satt målet att 80 % av deklARATIONERNA skall lämnas in elektroniskt till IRS (Internal Revenue Service) år 2007. Incitamentet för att nå detta mål är bl.a. att skattskyldiga som har rätt till återbäring får den efter 10 dagar att jämföra med 1,5 månader för individer som gör en inlämning via brev. År 2001 inlämnades ca 30 % elektroniskt. Kostnaden att processa en elektroniskt inlämnad deklARATION är 0,75 USD vilket kan jämföras med 1,5 USD för en deklARATION inlämnad på papper.
- OMB har även utvecklat riktlinjer för hur myndigheterna skall hantera sina affärsprocesser för att nå verksamhetsmålen. Arbetet skall vara baserat på den federalt definierad arkitekturen Federal Enterprise Architecture.
- OMB och CIO Council har även utvecklat en Business Reference Model som skall underlätta skapandet av konsoliderade investeringar med fokus på specifika medborgargrupper.
- Framtagandet av en contentmodell har skett så att det skapas ett ramverk för hur den offentliga informationen skall göras publik via Internet.
- Energidepartmentet lanserade i slutet av 2002 användningen av en e-signatur så att personer skall kunna göra officiella signaturer på myndigheters elektroniska dokument.

Även e-government drabbas dock av den ekonomiska verkligheten och i 2003 års federala budget för projekt inom e-government har skurits ner av kongressen. Neddragningen leder till att OMB som administrerar projekten bara kommer att finansiera 3 av 24 föreslagna e-government projekt. I USA innebär bildande av Department of Homeland Security (DHS), som är en sammanslagning av 22 olika myndigheter som t.ex. United States Coast Guard, The Immigration and Naturalization Service och The Customs Service, en möjlighet för nya initiativ inom e-government. DHS totala budget är på 1 mdr USD.

Även på delstatlig nivå har E-government och utnämningen av CIO blivit allt viktigare för guvernören genom att det kan skapa en tydlig påverkan på möjligheten att nå delstatens målsättningar. Till följd av den ekonomiska krisen för delstaterna blir dock IT alltmer ett verktyg för att främst skära i kostnaderna.



## 2.3 Möjligheter med IT

I USA finns det förslag från olika intressenter på bland annat följande åtgärder för att utveckla olika myndigheters erbjudanden samt användning inom området digitalt innehåll:

- Etablera nationella online-bibliotek för utlåning.
- Etablera ett program för att utveckla online museer
- Skapa en strategi för omvandlingen av offentliga data till affärsmöjligheter. T.ex. kartdata, info om företag, vägar, m.m. Offentliga data är en viktig del i utvecklingen av innehållssektorn.
- Etablera telearbetsprogram för offentliganställda.
- Skapa en portal för distansutbildning
- I delstaten Oregon har ett förslag på att alla delstatliga myndigheter skall överväga användning av open-source programvara lanserats. Förslaget skulle kunna sänka kostnaderna för delstaten vilket det kärva ekonomiska läget kräver.

## 2.4 Exempel på IT-användning

### 2.4.1 Government-to-Citizen

Inom tjänstesegmentet för offentliga webbtjänster som vänder sig till privatpersoner (Government-to-Citizen) har nyligen bland annat följande initiativ lanserats:

- Govbenefits är en portal där medborgarna enkelt kan se över 200 bidrag och viss övrig offentlig service.
- Recreation.gov är en portal genom vilken medborgare kan hitta information om över 2400 rekreationsplatser över hela USA.
- I februari 2003 lanserades en webbsida med en interaktiv karta för New York som skall hjälpa besökare att hitta butiker och service de söker. Siten skall hjälpa småföretag och kulturella inrättningar i det kärvare konjunkurläget.
- Sex federala myndigheter bl.a. California EPA har lanserat en webbsida med onlineöversättning av olika typer av dokument. Ett formulär kan fyllas i via webben vilket sedan skickas till en översättare.
- Georgia har lanserat en ny webbsida som skall göra det möjligt för medborgare att se om det finns kriminellt belastade personer under övervakning som bor i närområdet. Internetlösningen skapar tillgång till en databas med kriminella och webbsidan gör det möjligt att söka på postnummer, namn eller fängelseidentitet för att hitta individer. Efter en sökning går det sedan att få fram information om de kriminellas hemadress, foto, om de avvikit från övervakning, m.m.

## 2.4.2 Government-to-Business

Inom tjänstesegmentet för offentliga webbtjänster som vänder sig till företag (Government-to-Business) har nyligen bland annat följande initiativ lanserats:

- Firstgov är en portal som vänder sig till både privatpersoner, företagare och anställda på myndigheter, det är en gemensam startpunkt varifrån olika mer vertikalt inriktade portaler sedan kan nås.
- Export.gov är en portal som skall göra det enkelt för små och medelstora företag att få information och dokument som behövs för att göra affärer utomlands.
- Businesslaw.gov är en portal som skapas för att reducera bördan på företagare och göra det lätt att hitta information om lagar och regleringar från olika myndigheter. Målet är att portalen skall reducera tiden som krävs för att fylla i olika ansökningar m.m. med 50 %, målet för myndigheterna är att den elektroniska hanteringen skall sänka kostnaden med 25 %.
- US Small Business Administration (SBA) har lanserat en Internetbaserad tjänst för småföretagare som gör det möjligt att registrera och få en federal företagsidentitet via Internet. SBA:s målsättning är att den nya rutinen skall spara cirka 200 MUSD för de ungefär 4 miljoner småföretag som årligen tidigare har ansökt i den manuella processen.
- Virginia började i februari 2003 att erbjuda digitala kartor (orthophotography produkter) till delstatens kommuner. Syftet med satsningen är att stödja E-911, d.v.s. lokalisering av nödsamtal. Olika lokala och regionala geospatiala tillämpningar skall också utvecklas. Satsningen på digitala kartor beräknas spara ca 8 MUSD för delstaten.
- US Department of Transportations Federal Highway Administration (FHWA) lanserade i januari 2003 en webbsida som skall hjälpa delstater med verktyg och information om trafikstörningar så att de kan hantera och minska trafikköerna i sina regioner.
- I Kalifornien har ett online-system för inköp lanserats för delstatens myndigheter för att göra inköpsprocessen snabbare, billigare samt öka representationen av mindre företag.

## 2.4.3 Government-to-Government

Inom tjänstesegmentet för offentliga webbtjänster som vänder sig till andra myndigheter (Government-to-Government) har nyligen bland annat följande initiativ lanserats:

- På webbsiten GoLearn som är världens mest besökta webbsite för e-utbildning finns tusentals kurser. Siten har använts av ca 30 000 federalt anställda för utbildning som inte hade varit möjlig utan denna webbsida. Webbsidan har tydligt möjliggjort en bred utbildningssatsning till en större målgrupp vilket inte skulle varit möjligt med traditionella metoder.

- Disasterhelp.gov är en portal som skall hjälpa federala, delstatliga och lokala myndigheter att hantera katastrofhändelser. Målet med sidan är att reducera tiden innan åtgärder kan ske med 15 %.
- Usajobs.gov är en rekryteringsportal där alla federala platsannonser finns samlade, sidan erbjuder även on-line feedback till arbetssökande samt olika andra tjänster.
- Department of Defense och Veterans Affairs skall implementera ett system som medför att organisationerna kan utbyta personakter och hälsojournaler, systemet skall vara i drift i slutet av 2005.
- University at Albanys Center for Technology in Government har fått ett anslag på 1,2 MUSD från NSF för att under två år utvärdera offentliga projekt inom informationsintegration. Arbetet omfattar en tvärvetenskaplig ansats som omfattar affärsprocesser, teknisk infrastruktur, offentlig reglering, organisationskultur och politik. Ambitionen är att den tvärvetenskapliga ansatsen skall ge en mer fullständig bild av vad som gör att projekten lyckas eller ej.

#### 2.4.4 E-demokrati, m.m.

Inom tjänstesegmentet för webbtjänster som har syftet att påverka politiska processer har nyligen bland annat följande initiativ lanserats:

- I januari 2003 lanserades en portal där individer enkelt kan hitta samt kommentera lagar och regler som föreslagits av federala myndigheter. Webbsidan är ett exempel på ett initiativ som skall öka medborgarnas insyn i den politiska processen. Undersökningar har visat att USA:s befolkning ser möjligheten att kommentera federala lagar och regler som ett av de viktigaste områdena för e-government.
- Den federala organisationen Interagency Committee on Disability Research (ICDR) har utvecklat en ny webbsida där olika intressenter och privatpersoner skall kunna skicka in kommentarer och förslag runt forskning för att hjälpa handikappade individer.
- Republikanerna driver en webbplats där det t.ex. går att skicka färdigskrivna insändare till olika tidningar. Registrerade användare får poäng när de sker och poängen kan sedan bytas mot olika saker. Det är ett exempel på politiska partier som börjat tillämpa e-handelns metoder.
- I North Carolina har en person stämt en representant i senaten för att personen fått spam-mail, det visar på vikten att användningen av IT för politiska syften måste beakta samma regler som för övrig IT-användning.

## 2.5 Utvärdering

De senaste årens nya satsning på e-government omfattar ett flertal olika politiska initiativ på både på den federala och delstatliga nivån. Bakgrunden till satsningen på en ny strategi för e-government år 2001 är att de tidigare satsningarna inte givit

tillräckliga förbättringar av produktivitet, kvalitet eller kundservice. Anledningarna till att de önskade effekterna inte har kunnats nås är enligt OMB (Office of Management and Budget) bl.a. följande:

- Under 1990-talet användes IT för att automatisera existerande processer istället för att skapa nya effektivare processer som stödjer de definierade managementmålen med hjälp av IT-stöd.
- Många system som skapar isolerade öar har köpts in, istället för lösningar som kan kommunicera med andra myndigheters system. Denna utveckling har lett till att medborgare måste lämna likartad information till flera myndigheter samtidigt som investeringarna i tekniska lösningar blivit större än nödvändigt.
- IT-systemen vid myndigheterna har främst utvärderats utifrån hur väl de uppfyller de interna processernas behov inte hur väl de uppfyller medborgarnas behov. Systemen utvärderas med faktorer som driftsprestanda inte utifrån nyttoprestanda.
- Ett problem vid införandet av E-government är bland annat svårigheten att knyta samman alla back-end system och erbjuda ett integrerat gränssnitt varifrån all information kan nås. Säkerhetsfrågorna hämmar också införandet av mer interaktiva tjänster. Informationsintegrationen är ett centralt problem när de ofta finns ett stort antal system inom varje område.
- Alltför många IT-projekt har inte uppfyllt målen runt kostnader, tidplan och prestandamål. Federal Acquisition Streamlining Act och Clinger Cohen Act ställer krav på rapportering för att det skall kunna ske en uppföljning.
- Svårstyrda organisationer med mycket traditioner och rädsla för nya organisationsformer har också försvårat införandet.

För att nå full effekt av e-government räcker det inte att ha en webbifiering av de nuvarande processerna. Bara ca 20 % av en e-governmentlösning handlar om teknik, resten är en fråga om bl.a. innehåll, processer, organisation, m.m., enligt [9, 10].

Införandet av e-governmet kan delas upp i fyra olika faser eller utvecklingssteg där en effektiv, medborgarorienterad och kostnadsoptimal övergång mellan de olika faserna kräver olika typer av IT-politiska åtgärder.

1. I den första fasen skapas endast närvaro och statisk information på Internet. Lanseringen kan ske utan påverkan på de befintliga organisatoriska processerna.
2. I den andra fasen erbjuds t.ex. nedladdningsbara dokument utan interaktivitet, dvs. bara envägskommunikation vilket kräver minimala processförändringar.
3. I den tredje fasen blir webben en fungerande kanal i verksamheten med onlineinteraktivitet vilket kräver förändringar i de organisatoriska processerna. Både backend- och frontend system måste anpassas.

4. Den fjärde fasen möjliggörs personifierad interaktion omfattande t.ex. onlinedeklaration vilket ökar säkerhetskraven. Webben blir nu en primär kanal vilket kräver förändringar av processerna.

För att kunna nå den fjärde fasen i utvecklingen av e-government ser de flesta aktörer att det är nödvändigt att fokusera på den organisatoriska omvandlingsprocessen. Ett effektivt införande kräver en strategi, beaktande av kompetensfrågor, organisatoriska strukturer och naturligtvis plattforms- och teknikvalet. För att kunna ta tillvara alla möjligheterna med e-government och uppnå maximala effekter när det gäller ökad service och produktivitetsförbättringar så blir E-government Enterprise Transformation allt viktigare. Det räcker inte att införa den nya webbkanalen utan även processerna och organisationen måste förändras för att en full effekt skall kunna nås.

I processen att implementera lösningar för e-government hjälper t.ex. NGA Center for Best Practices delstaterna med olika typer av råd. NGA har en verktygslåda som hjälper delstaterna inom områden som effektivisering av verksamheten och förbättring av kundservicen. Verktøygen hjälper delstaterna med konkreta strategier för implementering. En av de mer välutvecklade delstatliga lösningarna för e-government är Michigan.gov som är en portal inriktad på medborgarnas behov. En styrka i införandet har varit Michigans strategiska ansats för e-government. Positiva effekter av införandet är bl.a. att kostnaderna för trycksaker minskat med 18 KUSD och att kostnaderna till återförsäljare av jaktlicenser minskat med 30 KUSD. När delstaten Kalifornien lanserade sin portal MyCalifornia i början av 2001 omfattade den ekonomiska kalkylen bl.a. målet att om portalen kan spara 1 timme per år åt varje medborgare så kan över 300 MUSD i ökad produktivitet skapas i Kalifornien. Det uppskattade värdet av en portalsatsning styrs alltså tydligt av den valda kalkylmetoden.

Organisationer som t.ex. Center for Digital Government deltar också i arbetat med utvärdering av delstatliga och kommunala satsningar på e-government genom olika utvärderingar de genomför. Center for Digital Government tar bland annat fram en lista där de rangordnar delstaternas och de kommunala lösningarna för e-government organisationen delar också ut pris för bästa applikation. Harwards Institute for Government Innovation har också utfört utvärderingar av tjänster inom e-government. Bland de 16 finalisterna i Institutets årliga tävling om innovationer vid myndigheter i USA finns bl.a. den federala portalen firstgov och ett system för digitala kartor i New York. San Francisco State University har gjort en utvärdering och rangordning av olika federala myndigheters webbsidor i vilken webbsiten för US Patent and Trademark Office hamnade på första plats.

Enligt Gartner Group används ca 66 % av investeringarna på e-government i USA till integrering av olika gamla system för att öka effektiviteten. Behovet av plattformsval leder till att en organisation för best practices samt OMBs roll att koordinera IT-investeringar kan fylla en viktig funktion och minska kostnaderna vid implementeringen.

I en utvärdering av Bushadministrationens e-government projekt konstaterar GAO (General Accounting Office) i januari 2003 att endast 9 av 24 projekt som det

beslutades om i slutet av 2001 uppfyller målet att vara fokuserade på allmänhetens behov. Den tydliga måldefinitionen för varje IT-projekt underlättar också utvärderingen, mål sätts när det gäller t.ex. tid som medborgare skall spara, kostnadsbesparing för myndigheten, m.m.

Enligt Forrester och Institute of Public Finance har införande av e-inköp gått långsammare än förväntat i USA endast ca 26 % av de federala myndigheterna gör inköp över Internet. Införandet går trögt trots att användarna rapporterar att inköpskostnaderna har gått ner och processerna har effektiviserats med e-inköp. Faktorer som hindrat införandet är bl.a. metoder för intern kontroll och de interna processerna.

Den federala administrationen har förbättrat produktiviteten och resultatet av IT-investeringar genom framgång i sättet att identifiera, välja och leda IT-investeringar. Budgeten för 2004 omfattar ca 1400 huvudsakliga projekt med en budget på 35 mdr USD. IT-investeringar finansieras bara om det tydligt kan addera värde, kan nå uppsatta mål, beaktar säkerhetsaspekter och visar att det kan hjälpa till att nå målen i presidentens management-agenda. Office of Management and Budget (OMB) hanterar utvärderingen av IT-investeringarna och i budgeten för 2004 befinner sig 771 projekt representerande 21 mdr USD på en risklista för att de inte uppvisat tillräcklig potential i affärscaset eller inte beaktar säkerhetsaspekterna tillräckligt tydligt. Bristande lösningar för säkerheten är ett generellt problem för administrationens projekt inom e-government. Det finns också en tydlig ambition mot central styrning av de använda plattformarna för att få ner kostnaden.

## 2.6 Implikationer på den svenska politikutformningen

Analysen av USA:s politiska initiativ, erfarenheter från införande och användning av tjänster inom området e-government leder till att vi ser att följande områden har implikationer för den svenska politikutformningen:

- Utvecklingen inom e-government omfattar allt fler interaktiva tjänster vilket kräver en ökad integration med bland annat myndigheters övriga IT-processer. Utvecklingen mot ökad integration har i USA allt mer bidragit till att e-government i allt större utsträckning hanteras som en integrerad del i myndigheters generella IT-struktur. Hur e-government skall behandlas i relation till andra generella IT-satsningar vid myndigheter är en fråga att beakta.
- Det har sedan 2001 i USA skett en tydlig federal satsning på åtgärder inom e-government. E-government är idag en av fem punkter i presidentens managementagenda och en myndighetsövergripande arbetsgrupp definierades 2001. Dessutom har en strategi för e-government tagits fram och en övergripande ansvarig CIO har utsetts. Ambitionen i USA:s federala administration att initiera ett stort antal aktiviteter för koordinering är en intressant ansats att beakta för att både kunna sänka kostnader och öka nyttan med satsningar på e-government.
- I USA har det införts en reglering där OMB årligen måste sammanställa en rapport till kongressen med en utvärdering av IT-investeringarna. För styr-

ningen av IT-investeringarna i bugetprocessen används också affärskoncept som definierar affärspotential och medborgarnytta. För t.ex. portalinvesteringar definieras också tydliga mål som antal användare och tidsbesparingar för myndigheten respektive medborgare. Införandet av denna typ av styrmodeller (e-government scorecards) kan skapa en ökad potential att förbättra avkastningen på de offentliga satsningarna på IT-generellt och specifikt för e-government.

- För de federala portalerna finns en medborgarorienterad ansats genom att portalernas omfattning inte styrs av den federala administrationens struktur utan vänder sig mot olika medborgarsegment och behovsområden. T.ex. finns en portal som ger access till bidrag och offentlig service inom ett breddområde samt en portal med information för företagare. Portalerna har också en enhetlig grafisk profil. Inriktningen på en myndighetsövergripande ansats kan indikera att nya grepp behövs för fullt ut kunna utveckla det fulla mervärde som Internet möjliggör.
- För att underlätta delstaternas införande av e-government har organisationen NGA en avdelning för Best Practices som ger råd och exempel på hur framgångsrika tjänster kan implementeras. Detta organ är ett forum för erfarenhetsutbyte mellan delstaterna som kan underlätta införande av olika typer av tjänster. En organisation som konkret kan bidra med erfarenheter och råd kan skapa en möjlighet att både sänka kostnaderna, höja kvalitén och skapa en enhetlighet som både ökar tillgängligheten och tilliten för e-government.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 063 16 66 00  
Fax: 063 16 66 01  
info@itps.se  
www.itps.se

**itps** INSTITUTET FÖR  
TILLVÄXTPOLITISKA  
STUDIER