

Utvecklandet och användningen av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen

Med revisionen klarlades hur projekten för utvecklande av identifieringstjänster i den offentliga förvaltningen har förverkligats och koordinerats, samarbetet mellan myndigheterna gällande dem samt lagenligheten i upphandlingen av tjänsterna. Dessutom granskades vid revisionen strukturerna för utvecklande, styrning och övervakning av identifieringstjänsterna. Föremål för revisionen var elektroniska identifieringstjänster, som används i den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation. Med elektronisk kommunikation avses här att enskilda individer, företag och sammanslutningar samt myndigheter sköter ärenden hos myndigheterna med hjälp av elektroniska metoder för dataöverföring.

Utvecklings- och driftskostnaderna för de identifieringstjänster som omfattades av revisionen var åren 1999-2007 totalt ca 40 miljoner euro.

På basis av revisionen har strukturen för identifieringstjänster utvecklats kraftigt i den offentliga förvaltningen. Trots det har inte behovet av att använda identifieringstjänster i den elektroniska kommunikationen utretts tillräckligt. Statens revisionsverk har i en i mars 2006 given revisionsberättelse konstaterat, att i den offentliga förvaltningen bör kartläggas de tjänster som kräver elektronisk identifiering av personen samt ställningen för och betydelsen av härtill hörande former för identifiering.

Identifieringstjänsterna har utvecklats i den offentliga förvaltningen utgående från envar aktörs egna behov och utgångspunkter, varvid man har kommit fram till överlappande och ekonomiskt ofördelaktiga lösningar. Orsaken till detta har varit bristen på tillräcklig övergripande koordinering i utvecklandet av den statliga IT-verksamheten.

En central uppgift för statsminister Matti Vanhanens I regeringens informationssamhällsprogram var att koordinera statsförvaltningens egna åtgärder på det horisontella planet, så att man kan säkerställa

bl.a. att de åtgärder som verkställs stöder varandra och inte är överlappande eller inbördes motstridiga. På basis av den uppfattning som har uppstått vid revisionen har informationssamhällsprogrammet inte lyckats till alla delar i denna sin uppgift.

Revisionsverket anser, att det på olika strategier och annan informationsstyrning baserade samarbetet mellan myndigheterna och styrningen av detta inte har varit effektiva. De nuvarande förfarandena endast utökar konkurrensen mellan olika myndigheter eller av dem bildade grupperingar, vilket inte är motiverat med tanke på skötseln av statsfinanserna som helhet. Enligt revisionsverkets uppfattning har man styrt informationssamhällets utveckling genom att inrätta ett rapporteringssystem, där om saker och ting rapporteras till olika aktörer överlappande och så, att olika strategier verkställs samtidigt. På basis av revisionen har också utvecklandet av identifierings- och certifikattjänsternas övervakning och styrning skett splittrat. Vid revisionen observerades brister i dataombudsmannens verksamhet. Avgiftsgrunderna för Kommunikationsverkets övervakning av certifikattjänster konstaterades vid revisionen vara oändamålsenliga. Enligt revisionsverkets uppfattning förutsätter en enhetligare och rationaliserad verksamhet, en effektivare övervakning, förfarandena gällande datasäkerheten, en fungerande fri identifierarmarknad samt i synnerhet individernas rättskydd och dataskydd reglering på lagstiftningsnivå av identifieringstjänsterna och identifieringen.

I samband med revisionen har vid många anskaffningar yppats brister eller försummelser vad gäller iakttagandet av bestämmelserna om offentlig upphandling. Med hänsyn till upphandlingslagstiftningen bristfälliga anskaffningar har gjorts särskilt i Skattestyrelsens och Rättsskyddscentralens för hälsovården projekt. Inte heller finansministeriets förfaranden i fråga om gemensam upphandling och ramarrangemang har till alla delar följt bestämmelserna i upphandlingslagen.

Revisionsverket understryker, att definieringarna av kraven på systemen måste göras så, att de inte gynnar någon viss leverantör. Enligt revisionsverkets uppfattning bör man vid anskaffning av informationssystemtjänster framdeles klargöra noggrannare vilka de olika alternativen är när anskaffningen görs. En enskild myndighet borde inte göra omfattande anskaffningar av informationssystem utan motiverade skäl. Det kan då endast vara fråga om ett system

som stöder myndighetens kärnverksamhet, och vars funktioner inte kan åstadkommas tillsammans med andra myndigheter.

Revisionsverket fäster uppmärksamhet vid att på den nuvarande marknaden för identifieringstjänster inte råder någon reell konkurrens, utan användningen av identifierare har koncentrerats på användning av nätbankskoder. Detta kan på längre sikt vara förenat med ekonomiska risker. Å andra sidan har statsförvaltningens egna åtgärder bidragit till den uppkomna situationen.

På basis av revisionen kan konstateras, att Befolkningsregistercentralens verksamhet inte har organiserats på behörigt sätt. Befolkningsregistercentralens myndighetsverksamhet och affärsverksamhet har blandats samman särskilt i identifierarverksamheten. De problem som anknyter till Befolkningsregistercentralens verksamhet har klarlagts och de har konstaterats i ett flertal olika rapporter och utredningar, i vilka har framkommit behovet av att klart särskilja affärsverksamheten och myndighetsverksamheten från varandra. Utredningarna har emellertid inte lett till verkliga, av problemen föranledda organisatoriska omläggningar. Revisionsverket anser, att finansministeriet måste skrida till omedelbara och konkreta åtgärder för att lägga verksamheten vid Befolkningsregistercentralen till rätta. Den certifikatverksamhet som bedrivs av Befolkningsregistercentralen har varit förlustbringande under hela dess livstid, och i användningen av certifikaten kan noteras ett flertal funktionella problem. Revisionsverket anser, att Befolkningsregistercentralens certifikatverksamhet borde omprövas utgående från behoven. I deras nuvarande form har den offentliga förvaltningen liten användning för de kvalitetscertifikat som erbjuds av Befolkningsregistercentralen. Vid revisionen har framkommit lagstridiga förfaranden och försummelse i upphandlingen vid Rättsskyddscentralen för hälsovården. Anskaffningar har gjorts som direkt upphandling utan skriftliga upphandlingsbeslut och motiveringar. Enligt revisionen har Rättsskyddscentralens för hälsovården certifikatprojekt varit dåligt organiserat och resurserat. En klar projektplan, i vilken hade kunnat ses projektets och anskaffningarnas tidtabeller, resurstilldelningen, en uppskattning av de totala kostnaderna och de olika parternas ansvar, har saknats. Avsevärda ekonomiska och funktionella risker kan observeras i den certifikatverksamhet som bedrivs vid Rättsskyddscentralen för hälsovården.

Vid revisionen har också observerats motsvarande brister i Skattestyrelsens upphandling när direkt upphandling har tillämpats. Som en betydande risk kan också betraktas, att Skattestyrelsen har engagerat personkonsulter utan klara uppdrag och tidsgränser. Vid revisionen framgick, att oklarheter förekommer i grunderna för de fakturor som lämnas av konsultföretag och IT-leverantörer som arbetat för Skattestyrelsen. De rapporter som ingick som bilaga till fakturorna var knapphändigt hållna, eller av dem framgick inte alls de uppdrag som konsulten hade utfört och fakturerat. Vid revisionen konstaterades också brister i Skattestyrelsens projektuppföljning, redovisning och arkivfunktion.

På basis av revisionen har utvecklandet av Skattestyrelsens Katso-identifieringstjänst inte skötts på behörigt sätt. Skattestyrelsen har gått in för att sköta en uppgift, som inte har föreskrivits den i lag. I förfarandena vid beviljande av Katso-organisationsidentifierare framkom brister vad gäller iakttagandet av bestämmelserna i förvaltningslagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Dessutom har upphandlingen av Katso-identifieringstjänsten inte skett i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Enligt Revisionsverkets uppfattning har Skattestyrelsens verksamhet i informerandet om Katso-identifierarna inte heller varit i enlighet med en god förvaltning. Katso-organisationsidentifieringstjänsten är till många delar problematisk i förhållande till de målsättningar och riktlinjer som har dragits upp i statens IT-strategi.