

Genomförandet av regionala informationssamhällsprojekt

Föremål för revisionen har de regionala informationssamhällsprojekten. Med revisionen har klarlagts, hur de till informationssamhällsprogrammet och bredbandsstrategins målsättningar anknutna regionala informationssamhällsprojekten har genomförts och hur de har koordinerats regionalt och på riksplenet. Föremål för revisionen har varit tre till informationssamhällsprogrammet anknutna centrala temaområden: utvecklandet av den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation i synnerhet med JUPA-projektet (projektet Offentliga tjänster på nätet), förverkligandet av bredbandsstrategin och de informationssamhällsprojekt som främjar regional jämställdhet med informations- och kommunikationstekniska medel.

De totala kostnaderna för de projekt som omfattades av revisionen är grovt uppskattat ca 40-50 miljoner euro. Projekt har fått stöd nationellt och från Europeiska unionen. Den övriga finansieringen består av finansiering från kommuner och enskilda aktörer. Enligt en utredning som gjorts av Informationssamhällsprogrammet och KommunIT-enheten vid inrikesministeriet användes åren 2004-2006 totalt ca 88 miljoner euro för finansiering av regionala informationssamhällsprojekt.

JUPA-projektet var ett centralt inslag i informationssamhällsprogrammet, och dessutom hade det i bredbandsstrategin angetts som en åtgärd med målsättningen att främja den offentliga förvaltningens elektroniska kommunikation. Vid revisionen observerades, att de för JUPA-projektets verkställighetsskede uppställda målsättningarna var orealistiska i förhållande till den uppställda tidtabellen, tillgängliga personalresurser, den tillämpade projektstyrningsmodellen och den till buds stående finansieringen. De aktörer som svarade för styrningen av projektet hade inte förbundit sig tillräckligt till projektets målsättningar, vilket i verkställighetsskedet ledde till

nedskränningar i de regionala projektens målsättningar, och de resultat som uppnåddes med projektet blev på hälft och anspråkslösa jämfört med de ursprungliga målsättningarna.

Enligt revisionen innebär den inkapslade affärsverksamhetsmodell som bedrivits av de IT-leverantörer som utfört gränssnittsarbetet och obenägenheten till samarbete en betydande risk i strävan till gemensamma elektroniska tjänster i den offentliga förvaltningen och till skapande av tjänstebaserade arkitekturer. Att genomföra projektet som regionala projekt var inte det mest ändamålsenliga sättet att främja utvecklandet av nättjänsterna och sprida dem på riksplanet. Revisionsverket framhåller, att när projekt planeras i framtiden bör man ägna särskild uppmärksamhet åt att bedöma nättjänsternas genomförbarhet och definiera realistiska servicehelheter, åt genomförandet och realistiska tidtabeller samt de tillämpade finansieringsmodellernas klarhet. Produktionen av nättjänster bör vara kostnadseffektiv och bygga på klara målsättningar.

Helhetsbedömningen på grundval av revisionen är, att resultaten av JUPA-projektet som projekt för utvecklande av regionala elektroniska tjänster blev synnerligen blygsamma.

Sambandet mellan genomförandet av bredbandsstrategin och informationssamhällsprogrammets organisering och verksamhet var inte klar. I organiseringen av och målsättningarna för strategin och programmet kunde noteras överlappningar, och myndigheterna saknade en klar ansvarsuppdelning. Vid revisionen noterades inga grunder för överlappningarna i organisationen. Mellan informationssamhällsprogrammet och bredbandsstrategin saknades en klar uppdelning av styrningsansvaret, vilket ledde till onödig rapportering och extra kostnader. Ingenta av de nämnda aktörerna gjorde heller någon systematisk kostnadsuppföljning av bredbandsprojektet.

Revisionsverket anser det vara viktigt, att när tväradministrativa program startas och genomförs i fortsättningen, uppföljningssystemen gällande dem skall vara så täckande och uppföljningen så kontinuerlig, att det är möjligt att på ett tillförlitligt sätt klargöra hur de funktionella målsättningarna har uppnåtts och hur de finansiella satsningarna har inriktats.

På basis av revisionen har statsförvaltningen inte direkt inverkat på att utöka bredbandsnätets regionala täckningsgrad i samband

med förverkligandet av bredbandsstrategin, utan genomförandet hade lämnats att skötas av regionerna utan en klar koordinering. Största delen av de regionala projekten har emellertid kunnat förverkligas enligt den planerade tidtabellen. Endast projektet @450, som möjliggör ett riksomfattande trådlöst bredband har fördröjts, och det har förverkligats allra först i de regioner där bredbandsförbindelser redan har varit tillgängliga.

Den arbetsgrupp som följde med bredbandsstrategins förverkligande ägnade i sin uppföljning inte tillräcklig uppmärksamhet åt kostnaderna för strategins förverkligande. Detta gäller i synnerhet för volymen av det offentliga stöd som använts för utvidgning av bredbandsnätet. De aktörer som centralt var med om att förverkliga strategin hade ingen klar bild av användningen av offentliga stöd för utvidgningen av bredbandsnätet. Enligt en utredning som gjorts vid revisionen har byggandet av bredbandsnätet biståtts med ett offentligt stöd på ca 25 miljoner euro under åren 2003-2006.

I landskapen har modellerna och sätten för förverkligandet av bredbandsprojekten varit varierande. Konkurrensutsättandet av projekten har ofta varit formellt, emedan verkställandet som regel har vunnits av den operatör som äger stamnätet. När kriterierna för agerande på marknads villkor inte har varit uppfyllda, var det möjligt för operatörerna att få offentligt stöd för genomförandet av bredbandsprojekten. När riksomfattande kriterier har saknats, har bredbandsnätet byggts ut i olika delar av landet på från varandra avvikande grunder. Revisionsverket anser, att bredbandsstrategin inte har förverkligats på ett i ekonomiskt hänseende ändamålsenligt sätt.

I förfarandena vid beviljandet och övervakningen av undervisningsstyrelsens informationssamhällsbidrag har konstaterats allvarliga brister. Grunderna för användningen av bidragen har inte utretts tillräckligt, besluten om bidrag har inte motiverats lagenligt, och bidraget har betalats på ett oändamålsenligt sätt med tanke på statsfinanserna.

Utvecklandet av medborgarnas beredskap inför informationssamhället har främjats med olika slags utbildningsprojekt, som i betydande utsträckning har finansierats också med stöd från Europeiska unionen och med landskapsutvecklingspengar. Projektens förverkligande har närmast

varit beroende av lokal aktivitet, emedan koordineringen av dem på riksplanet har varit ringa. Dessutom har utbildningsprojekten i många fall varit synnerligen sammanfallande med motsvarande utbildningar som ges vid folkhögskolor och medborgarinstitut.

Många regionala projekt för utvecklande av elektroniska tjänster hade huvudsakligen förblivit pilotprojekt, eller endast utredningar om utvecklandet av elektroniska tjänster, utan konkreta resultat. I fråga om en del projekt framkom oklarheter i iakttagandet av de bestämmelser och villkor som gäller för användningen av bidragen. Bidragen hade använts för att allmänt stöda verksamheten hos dem som genomförde projekten, projektens målsättningar var inte till sin karaktär tidsbundna, eller i projektverksamheten iaktogs inte den av bestämmelserna förutsatta tiden fem år för att fortsätta den understödda verksamheten. Revisionsverket anser att bidragstagarna effektivare borde bindas vid att fortsätta den med projekten uppkomna verksamheten också när det till dem betalda offentliga stödet har upphört, genom att upprätthålla och utnyttja de verksamheter och resultat som har åstadkommit med projekten.

I samband med revisionen yppade sig i övervakningen av projektens genomförande brister, som inte kan betraktas som obetydliga. Av denna anledning har revisionsverket begärt ett flertal utredningar av de myndigheter som styr och övervakar verksamheten, i syfte att klargöra de för övervakningen ansvariga tjänsteinnehavarnas tjänsteansvar.

Enligt revisionsverkets uppfattning är den nuvarande modellen för utbetalning och övervakning av bidragen inte fungerande. Utbetalningen och övervakningen av landskapsutvecklingspengar och stöd från Europeiska unionen borde i sin helhet koncentreras i stället för landskapsförbunden antingen till TE-centralerna eller till länsstyrelserna. Landskapsförbunden eller deras medlemskommuner är själva ofta delaktiga i projekten, vilket för sin del ger upphov till problem särskilt i övervakningen av projekten.