

UTVECKLANDET AV ELEKTRONISKA KOMMUNIKATIONSTJÄNSTER I DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

Huvudfrågan vid revisionen var att kartlägga hur den elektroniska kommunikationen i den offentliga förvaltningen har utvecklats i förhållande till de centrala målsättningarna. Revisionen avsåg bl.a. att klargöra hur man i utvecklandet av den elektroniska kommunikationen har förmått koordinera olika myndigheters och organs arbete och de påbörjade projekten, samt i vilken omfattning och på vilka grunder staten har beviljat finansiering åt projekt som gäller elektronisk kommunikation. Vid sidan av kartläggningen av problem i nuläget var en målsättning att ta fram eventuella rekommendationer till utveckling.

Revisionen baserade sig i stor utsträckning på intervjuer med myndigheter som gjordes vid finansministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, statsrådets kansli, Skattestyrelsen, Befolkningsregistercentralen och Finlands Kommunförbund. Under revisionens gång har följts med utvecklingen i förvaltningen, studerats ett omfattande dokumentmaterial samt deltagits i utbildning och information på området. Avsikten har varit att på basis av detta skapa en bild av hur målsättningarna har uppnåtts, hur åtgärderna har styrts samt av de generella hindren för utvecklandet och av utvecklingsbehoven.

Revisionen fokuserades på elektroniska tjänster som riktar sig till medborgarna och företagen. Tyngdpunkten i den närmare granskningen av enskilda projekt låg huvudsakligen vid sådana utvecklingsobjekt som har ansetts vara av betydelse på riksplanet.

Utvecklande och styrning av den elektroniska kommunikationen

Om behörighetsförhållandena i statens informationsförvaltning och styrningen av elektroniska tjänster saknas tills vidare en särskild

enhetlig lagstiftning. Angående myndigheternas skyldigheter har föreskrivits på det allmänna planet i bestämmelserna om deras verksamhet. Utvecklingsåtgärderna har i mycket baserat sig på statsrådets principbeslut och andra linjedragningar i förvaltningen. Åt myndigheter och organ som handhar myndighetsuppgifter har getts till utvecklandet och uppföljningen anknutna, ofta överlappande uppgifter. Ansvar har också påförts organ vilkas möjligheter att påverka har varit synnerligen små med beaktande av deras ställning (t.ex. JUHTA och Registerpoolen). Ansvar är vitt spritt i förvaltningen och på inget håll har bildats en helhetsbild av den elektroniska kommunikationens utvecklingstrender och skeden av förverkligande.

Utvecklandet av den elektroniska kommunikationen bör kopplas klarare till utvecklandet av verksamheterna som helhet och till förnyandet av processer. I detta arbete innehas den bästa sakkunskapen av de myndigheter som svarar för verksamheterna. Vissa utvecklings- och styrningsåtgärder förutsätter emellertid en större centralisering än tidigare och att tillräckliga expertisresurser tryggas.

Utvecklandet av den elektroniska kommunikationen är till många delar en gemensam uppgift för den offentliga förvaltningen. Det är därför viktigt att de olika parternas ansvar och uppgiftsfördelningen definieras klart både på lagstiftnings- och strateginivån. Vilken ställning som tillkommer Delegationen för informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och de JHS-rekommendationer den utfärdar bör fastställas i samband med reformerna.

Frågor som gäller styrning och koordinering av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen är för närvarande aktuella både i statens och kommunernas riksomfattande utvecklingsprojekt.

Informationssystemens mångfald och splittrad anskaffning

På grund av att informationssystemprojekten har planerats och förverkligats sektorsvis och informationsförvaltningen är splittrad har systemen ofta utvecklats synnerligen självständigt på ministerie-, region- och lokalnivå. Till följd av detta är både statens och kommunernas informationssystem i stor utsträckning inkompatibla.

Gemensam arkitektur för informationssystemen har tills vidare utvecklats i ringa mån. Likaså är gemensamma gränssytor och terminologier för de existerande informationssystemen till stor del ännu under utveckling.

Andelen för arbete som har utförts av externa konsulter har varit betydande i planeringen och utvecklandet. När planeringen och utvecklandet har skötts organisationsvis med användning av olika konsulter och utan att kunskap som tidigare förvärvats i motsvarande arbete har utnyttjats, har detta lett till ökade kostnader för projektet inom informationsförvaltningen.

Ifall de planer som gäller centralisering av koncernstyrningen av statens IT-funktioner blir verklighet, borde finansministeriet vid sidan av annat ta ett större ansvar än tidigare för val och definiering av den elektroniska kommunikationens gemensamma arkitekturer, för skapande av gränssytor och terminologiarbetet samt för förvaltningen och utnyttjandet av den offentliga förvaltningens viktigaste gemensamma datalager. Anskaffningar i form av större helheter som sträcker sig över organisationsgränserna borde främjas genom att upphandlingssystemet förnyas.

Projektplanering, prioritering och finansiering av projekten

Till följd av den splittrade informationsförvaltningen och den ringa koordineringen har de olika projekten inom elektronisk kommunikation och den till dem anknutna finansieringen inte kunna placeras i viktighetsordning på hela förvaltningens nivå. Ett undantag utgör den projektprioritering som gjorts inom ramen för informations-samhällsprogrammet, men dess inverknings på inriktningen av finansieringen har varit begränsade.

Utgifterna för informationsförvaltningen har hittills betraktats mera som kostnader än som investeringar som höjer produktiviteten. Realiseringsalternativen borde emellertid granskas med hjälp av nytto-kostnadsanalyser i det skede när projekten planeras och startas. Införandet av elektronik i förvaltningen bör bättre än tidigare knytas till förnyandet av verksamhetsprocesser och arbetsätt. I projektplaneringen bör också beaktas den internationella utvecklingen och erfarenheter som har gjorts på annat håll.

Utgifterna för statens informationsförvaltning var år 2004 totalt nära 600 miljoner euro. Om den totala finansieringen av elektroniska kommunikationstjänster finns uppgifter inte tillgängliga, emedan en särskild uppföljning av dessa utgifter oftast har saknats.

Planeringen, styrningen och finansieringen av elektroniska tjänster bör knytas närmare till varandra. Projekten på riksplanet och finansieringen av dem borde fastställas skilt. Också uppföljningen av finansieringen är viktig bl.a. när projekten prioriteras.

Uppföljning och utvärdering av projekten

I den offentliga förvaltningen har inte gjorts någon övergripande kartläggning av de projekt som gäller elektroniska tjänster och hur de har förverkligats. Inte heller finns uppgifter om utnyttjandegraden för samhällets bas- och övriga register. De projekt som har realiserats har utvärderats slumpmässigt och oftast i samband med case-projekt som tagits till särskild granskning. Bristen på information om erhållna erfarenheter har för sin del utgjort ett hinder för ett bredare utnyttjande av lyckade lösningar.

Mängden information som utnyttjas gemensamt i beslutsfattandet borde utökas. Hur de elektroniska tjänsterna lyckats borde utvärderas systematiskt med jämförbara mätare. Det vore skäl att sammanställa erhållna erfarenheter samt nya idéer och lyckade lösningsmodeller i gemensamma databanker. Ett utredningsarbete som gäller sistnämnda åtgärder har numera startats inom ramen för informations samhällsprogrammet.

Dataskyddet och elektronisk identifiering av personer

Till informationshanteringen anknyter hinder i synnerhet på områden där man överför och behandlar känsliga och sekretessbelagda personuppgifter. Vid revisionen yppade sig de största problemen på social- och hälsovårdssektorn samt i ordnandet av en samservice mellan myndigheterna, där gällande lagstiftning inte helt svarar på de krav som grundlagen ställer. Det är synnerligen viktigt att de

lagreformer som för närvarande är anhängiggjorda försätts i kraft så snart som möjligt.

Identifieringen av en person som sköter sina ärenden med nättjänster bör basera sig på s.k. stark identifiering när i tjänsterna behandlas känsliga och sekretessbelagda uppgifter eller när kunden har möjlighet att själv ändra sina uppgifter. Enligt finansministeriets anvisningar bygger den starka identifieringen antingen på kvalificerade certifikat eller på de användarnamn och utbytbara lösenord som används i bankernas nättjänster.

Befolkningsregistercentralen utfärdar kvalificerade certifikat. Den har marknadsfört sitt certifikat förutom för elektroniska identitetsbevis också för bankernas nättjänster och till mobiltelefonkunder. Målsättningen för samarbetet med kommunerna har varit att åstadkomma ett gemensamt kommunikationskort för den offentliga förvaltningen. Efterfrågan på elektroniska identitetsbevis och certifikat har emellertid varit liten. Orsaken har varit det ringa utbudet av tjänster som förutsätter stark identifiering och att priset på identitetsbeviset har betraktats som högt.

Befolkningsregistercentralen har en längre tid försökt påverka lönsamheten för sin certifikattjänst, dock utan att hittills ha lyckats med detta. En förbättring av lönsamheten står i direkt relation till antalet personer som använder sig av medborgarcertifikatet. Antalet användare borde i första hand ökas med ett serviceutbud av god kvalitet. Problemet är att kunderna har ansett det nuvarande priset på elektroniska identitetsbevis vara alltför högt.

Enligt revisionsverkets åsikt borde i den offentliga förvaltningen kartläggas vilka tjänster som kräver stark identifiering samt ställningen för och betydelsen av olika former av identifiering som är förknippade med dem. Det är likaså motiverat att överväga huruvida det vore skäl att t.ex. temporärt sänka priset på elektroniska identitetsbevis.