

Revisionsverkets ställningstaganden

Utveckling och produktion av digitala kommunikationstjänster

I revisionen utreddes hur väl aspekterna effektivitet och kundorientering i utvecklings- och produktionsmodellerna för e-tjänster har beaktats i program och projekt som styrs av ministerierna. Revisionen fokuserade också på den ekonomiska planeringen och uppföljningen vid utveckling och produktion av tjänster.

Det behövs ett mer konkret grepp om kundorienteringen

En positiv observation vid revisionen var att användbarheten hade bedömts eller testats i samtliga av de e-tjänster som var föremål för revisionen. Visserligen hade bedömningarna eller testerna i vissa fall gjorts först i ett sent skede under utvecklingsprocessen.

Revisionen visar att det råder silomentalitet där förvaltningarna utvecklar e-tjänster utifrån sina egna behov. Många tjänster hade i hög grad byggts på teknikens villkor och utvecklingen av tjänsterna hade inte integrerats i utvecklingen av verksamheten.

Överlag saknas det ofta kundtillvända modeller för utveckling av e-tjänster. Vid revisionen framkom det ändå att det i vissa fall genom att beakta kundperspektivet har varit möjligt att utveckla tjänster som snabbt fått stor användning. Till detta har också bidragit att tjänsterna har tagits fram av aktörer som står nära den operativa gränssytan mot kunderna och redan har fungerande intressentnätverk. Då har det också funnits tydliga modeller för produktionen av tjänsterna.

Finansministeriets funktion för den allmänna utvecklingen av offentliga förvaltningens informationsförvaltning (OffICT) har däremot en problematisk roll när det gäller styrningen av hur tjänster tas fram. Funktionen är ju inordnad under ett ministerium och riktar sig uttryckligen in på att utveckla informationstekniken. Utifrån observationerna vid revisionen kunde det konstateras att detta verksamhetskoncept inte alltid hade gett upphov till sådana effektiva modeller för framtagning av e-tjänster där kundernas behov togs i beaktande redan i utvecklingsskedet.

Styr- och projektmodellerna inom finansministeriets OffICT-funktion fungerar inte

Revisionsverket konstaterade vid granskningen att styr- och projektmodellerna inom finansministeriets OffICT-funktion har gett upphov till tungrodda program med flera organisationsnivåer. Dessutom sker anslagstilldelningen inom OffICT i långa kedjor, vilket ökar riskerna med tanke på uppföljningen av hur anslagen används. Det framkom vid revisionen att dispositionsplanerna för OffICT-funktionens anslag var mycket vaga och att budgeterna inte alltid hade hållit ens på årsnivå. Därmed fanns det årligen oanvända anslag som ändå hade bundits till projekt genom anslagsbeslut utan tillräckliga och realistiska dispositionsplaner.

På basis av revisionen bör finansministeriets OffICT-funktion skärpa både planeringen av hur anslagen tilldelas och uppföljningen av kostnadsutfallet. Även kompetensen och kvaliteten i fråga om beslutsberedningen bör förbättras.

OffICT-funktionen har inte lyckats skapa ett tydligt styrsystem för utveckling av tjänster inom statsförvaltningen. Funktionen har etablerat

sig själv som en del av servicecenterverksamheten genom att den deltar i den operativa styrningen av hur enskilda tjänster produceras. Speciellt i fråga om Medborgarkontot visade sig denna ministeriekontrollerade produktionsstyrning vara synnerligen problematisk. Normalt sett ska de lagstadgade uppgifterna för en myndighet (i detta fall ett servicecenter) organiseras så att myndigheten kan sköta dem på ett resultatgivande sätt utan att ministeriet befattar sig med den operativa styrningen.

Det saknas såväl tillförlitliga uppskattningar av tjänsternas kostnader och fördelar som trygga förutsättningar för produktionen

Det framkom vid revisionen att myndigheterna försummar att tillräckligt noggrant uppskatta tjänsternas kostnader under produktionskedjet redan när de börjar utveckla en tjänst. Till exempel har långsiktiga produktionskostnader inte alltid tagits med i anslagsramarna.

Den som tar fram en tjänst förbinder sig också att ta hand om kostnaderna efter utvecklingsprojektets slut. Om dessa kostnader inte har beaktats i ett tillräckligt tidigt skede eller inte inkluderats i anslagsramarna, kan det leda till att hela tjänsten läggs ner. Revisionsverket uppdagade flera fall där denna risk förelåg.

Den allmänna ambitionen vid utveckling av e-tjänster har varit att ta fram kostnadseffektiva tjänster. Detta har inte lyckats till alla delar. Vissa tjänster levereras inte på ett kostnadseffektivt sätt och produktionskostnaderna har blivit höga.

Utifrån kostnads-nyttoanalyserna för de tjänster som var föremål för revisionen är det inte möjligt att påvisa att e-tjänsterna skulle ge betydande kostnadsbesparingar för den offentliga förvaltningen.

Vid finansministeriet fungerar remissförfarandet enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen för närvarande inte så bra att det skulle generera tillförlitlig information om projekten för uppskattning av kostnaderna och nyttorna. Informationen i finansministeriets projektportföljsystem var likaså bristfällig och lämnade rum för tolkningar.

Det framkom vid revisionen att många tjänster saknade en tydlig produktionsplan och modell för organisering av produktionen. I vissa fall hade man inte klarlagt förutsättningarna för produktionen bland annat i förhållande till upphandlingslagstiftningen. Investeringarnas betingelser har inte säkerställts under utvecklingen av tjänsterna.

Finansministeriets remissförfarande enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen går inte tillräckligt väl in på bedömning av de planerade produktionsstrukturernas funktionella, ekonomiska och juridiska förutsättningar. Dessa utgör emellertid grundvalen för just ICT-anskaffningar och ska enligt lagen bedömas av finansministeriet.

Varje utvecklingsinsats bör utvärderas separat med avseende på servicecentrens förutsättningar att leverera tjänster och på produktionskedjans kostnadseffektivitet. Uppgiftsfördelningen mellan aktörerna i produktionskedjan ska vara tydligt definierad så alla vet sitt ansvarsområde. I produktionskedjor som omfattar flera servicecenter är det viktigt att säkerställa både tillräcklig insyn i alla delar av kedjan och information mellan servicecentren. Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtoris roll som förmedlare av experttjänster bör omvärderas.

Styrningen av interoperabiliteten bör göras mer konkret

Vid revisionen konstaterades att principerna för interoperabilitet för EU:s offentliga tjänster hade beaktats i uppbyggandet av den nationella totalarkitekturen men inte enskilt i styrningen av utvecklingen av tjäns-

ter. Enligt revisionen har finansministeriet dessutom lagt ut stora delar av de uppgifter som hänför sig till främjande av interoperabiliteten.

Remissförfarandet enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen stöder för närvarande inte tillräckligt styrningen av de åtgärder och anskaffningar som anknyter till interoperabiliteten mellan olika datasystem. Förfarandet är av formell natur och remissvaren saknar en egentlig styrande effekt.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Finansministeriet bör se över och samordna styrrutinerna och produktionsstrukturerna för statens informationsförvaltning. OffICT-funktionens roll i styrningen bör också definieras tydligare. Ansvarsfördelningen för resultatstyrningen inom ministeriets förvaltningsområde bör ordnas internt genom ministeriets arbetsordning och inte genom nya lagstadgade styrmodeller.
2. Remissförfarandet enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen bör förnyas för att säkerställa att det genererar heltäckande och tillförlitlig information som underlag för ICT-investeringar och för betingelserna för produktion av tjänsterna.
3. Ministerierna – i synnerhet finansministeriet och undervisnings- och kulturministeriet – bör klarlägga rollerna för de servicecenter som levererar offentliga IT-tjänster samt betingelserna för hållbar verksamhet. Ministerierna bör också vidta de åtgärder som behövs för att bygga en hållbar, rationell och effektiv tjänsteproduktionsstruktur.
4. Ansvar för produktionen av e-tjänster inom den offentliga förvaltningen bör fördelas så att de överlag stöder en effektiv tjänsteproduktion som en del av utvecklingen av den offentliga förvaltningens totalarkitektur.