

Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

Främjande av digital arkivering

Arkiveringens och ärendehanteringens verksamhetsfält har förändrats betydligt de senaste 20 åren. Förvaltningens processer har utvecklats och digitaliserats kraftigt. Införandet av olika datasystem har påverkat verksamhetssätten vid arkiveringen och ärendehantering. Utvecklingen av den digitala arkiveringen och ärendehantering samt förnyelsen av verksamhetssätten har förväntats effektivisera den offentliga förvaltningens verksamhet och höja produktiviteten.

Revisionen inriktades på om förvaltningen har fungerat på ett resultatgivande sätt när det gäller att digitalisera arkiveringen. Vid revisionen utvärderades även den ärendehantering som är relevant för den digitala arkiveringen. Tyngdpunkten låg på målsättningen och styrningen av den digitala arkiveringen och ärendehantering. Dessutom granskade revisionsverket om den digitala arkiveringen och ärendehantering samt de nödvändiga verksamhetssätten i samband med dessa som helhet utvecklats på ett sätt som ger resultat.

Föremål för revisionen var de instanser som främst styr arkivväsendet: arkivverket i egenskap av den myndighet som genomför arkiveringen och styr förvaltningen, undervisnings- och kulturministeriet i egenskap av det ministerium som styr arkivverket och finansministeriet i egenskap av det ministerium som utvecklar och styr den allmänna informationsförvaltningen och datasystemen.

Dessutom inriktades revisionen på de ärendehanteringssystem som används inom olika förvaltningsområden och som har en viktig roll i genomförandet av den digitala arkiveringen: SALAMA som används inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, ASDO i inrikesministeriet och inom inrikesförvaltningen och MAHTI i finansministeriet.

Vid revisionen framgick att den digitala arkiveringen av det dokumentära informationsmaterial som producerats inom förvaltningen ännu inte kommit i gång med full kraft, trots flera utvecklingsåtgärder. Om man tänker på att största delen av statsförvaltningens dokument har varit i digital form redan i 25 år, är situationen oroväckande.

Ökningen i pappersarkiven måste stoppas

För närvarande utgörs merparten av arkivverkets arbete av att hantera och förvara arkivmaterial i pappersform. Arkivverket tar fortfarande emot pappersmaterial i stor skala i flera årtionden framöver. Förvaringen av det kontinuerligt ökande pappersmaterialet förutsätter lokaler som är lämpliga som arkiv, både vid arkivverket och inom hela den offentliga förvaltningen. De befintliga arkivlokalerna är inte tillräckliga, utan de ökande pappersarkiven kräver fortsatt nya investeringar i arkivlokaler. Att genomföra informationsservicen i anslutning till pappersarkiven bygger på personalarbete. När det gäller de digitala arkiven kan informations-servicen ordnas betydligt mer effektivt. En del av arkivverkets resurser används för att omvandla pappersmaterial till elektronisk form för att underlätta tillgången till och användbarheten av materialet.

För närvarande skriver statsförvaltningen ut material som behandlas i elektronisk form för att efter flera årtionden flytta ut materialet till arkivverket i pappersform. Materialet, som ursprungligen varit i elektronisk form men som arkiverats i pappersform, digitaliseras eventuellt senare om i syfte att underlätta tillgången till och användbarheten av materialet. Arkivverket, undervisnings- och kulturministeriet samt finansministeriet ska fästa större uppmärksamhet vid den kraftigt ökande mängden material som tas emot i pappersform, och börja fundera på vilket sätt den digitala arkiveringen av det material som ursprungligen varit i elektronisk form ska kunna utökas för att den ökande mängden material som arkiveras i pappersform ska kunna minska.

Den digitala arkiveringen samt mottagnings- och förvaringstjänsten för elektroniskt material (VAPA) avsedd för att genomföra den digitala arkiveringen upprätthålls vid arkivverket för tillfället med en personal som motsvarar cirka två årsverken. Det är endast en knapp procent av hela arkivverkets personalresurser. Om den kraftiga minskning av arkivverkets resurser som pågått de senaste åren fortsätter, finns det en risk för att arkivverket, enligt den nuvarande verksamhetsmodellen, i framtiden har allt färre resurser för att främja den digitala arkiveringen.

Revisionsverket anser att undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med arkivverket ska avgöra på vilket sätt arkivverket även framöver ska kunna främja den digitala arkiveringen trots de minskande resurserna.

För att den digitala arkiveringen ska kunna främjas krävs en gemensam syn på mål och metoder

Främjandet av den digitala arkiveringen och ärendehanteringens styrs av arkivverket, undervisnings- och kulturministeriet och finansministeriet. Parternas mål är på ett allmänt plan likriktade, men varje part betonar olika frågor i sina målsättningar och även de använda metoderna avviker från varandra. Målen bygger på varje aktörs egna utgångspunkter. De olika målen beror också på att lagstiftningen har föråldrats till följd av förändringarna i omvärlden samt på oklarheterna i begreppen. På ett konkret plan saknas gemensam vilja att främja den digitala arkiveringen.

Undervisnings- och kulturministeriet, som styr arkivverket, har som mål att säkerställa att kulturarvsmaterialet ska bevaras. Detta syns i ministeriets starka satsning på projektet Det nationella digitala biblioteket (NDB), som utvecklar bland annat en centraliserad tjänst för långsiktigt digitalt bevarande av kulturarvsmaterial från förvaltningsområdets minnesorganisationer (bibliotek, museer, arkiv). Finansministeriet, som styr den allmänna utvecklingen av informationsförvaltningen, har som ett generellt mål att utveckla kompatibiliteten mellan datasystemen samt de gemensamma tjänsterna och att främja användningen av dessa. Finansministeriets mål för att främja den digitala arkiveringen är fortfarande ostrukturerade. Tyngdpunkten i arkivverkets mål ligger på att säkerställa att den dokumentinformation som hör till det nationella kulturarvet och som ska förvaras varaktigt bevaras och att den finns tillgänglig under materialets hela livscykel, oberoende av förvaringsform.

De olika parterna har bedrivit ett formellt samarbete genom att delta i olika arbetsgrupper där experter behandlar den digitala arkiveringen och ärendehanteringens. I förhållande till den tid som använts för att definiera och tolka begrepp är resultaten ringa. Arbetet i arbetsgrupperna på sakkunnignivå har inte lett till några beslut som skulle gälla hela statsförvaltningen. Avsaknaden av konkreta beslut är ett tecken på att statsrådet och de enskilda ministerierna inte har varit tillräckligt engagerade i att främja den digitala arkiveringen.

Ansvarsområden och arbetsfördelning måste överenskommas

Den myndighetsstyrning som främjar den digitala arkiveringen och ärendehanteringens har inte varit effektiv. Därför bör de viktigaste aktörerna inom styrningen av den digitala arkiveringen i samråd fastställa de uppgifter och åtaganden där den pågående reformen av arkivlagen inte

ger tydliga lösningar. Dessutom bör övergången till digital arkivering påskyndas de närmaste åren genom en genomförandeplan som är bindande för alla parter.

En orsak till den ineffektiva styrningen är det otydliga styransvaret för den digitala arkiveringen och ärendehantering. Arkivverket har varit aktivt när det gäller att styra livscykelhanteringen för dokument. Arkivverket har utfärdat detaljerade föreskrifter (t.ex. SÄHKE-normerna och tillståndsförfarandet för digital förvaring) samt genomfört VAPA-tjänsten för arkivering av elektroniska dokument. Arkivverket har en etablerad ställning som instans som styr livscykelhanteringen för dokument, men ställningen ger rum för tolkning med tanke på arkivverkets befogenheter. Arkivverket anser att det har arbetat inom ramen för sina befogenheter, medan undervisnings- och kulturministeriet och finansministeriet anser att arkivverket har överskridit sina befogenheter inom styrningen av den elektroniska dokumenthanteringen.

Problemen i styrrelationen mellan undervisnings- och kulturministeriet och arkivverket avspeglas särskilt i VAPA-tjänsten. I början stödde ministeriet arkivverket med dess strävan att utveckla den digitala arkiveringen genom att styra livscykelhanteringen. Med livscykelhantering avses styrning som sker under ett dokumentets hela livscykel, från dess att dokumentet har skapats till dess att det förstörts eller förvaras varaktigt. När arkivverkets lösningar för digital arkivering började konkretiseras i form av VAPA-tjänsten, preciserade undervisnings- och kulturministeriet sin uppfattning om arkivverkets befogenheter så att befogenheterna endast skulle gälla arkivering av dokument som ska förvaras varaktigt. Arkivverket inledde i sin tur VAPA-upphandlingen utan säker finansiering för underhåll av systemet. Under upphandlingsprocessen gjordes ändringar i definieringen av systemkraven, vilka ledde till betydande begränsningar av tjänsten.

Finansministeriet har inte definierat sin roll i styrningen av ärendehantering och den digitala arkiveringen. Finansministeriets ståndpunkt är oklar i fråga om huruvida lösningarna för ärendehantering och digital arkivering är en del av statsförvaltningens gemensamma ICT-tjänster eller inte.

Eftersom ämbetsverken behöver lösningar även för hantering och arkivering av material som förvaras en viss tid samt för förvaring av material som produceras annanstans än i ärendehanteringssystemen, anser revisionsverket att den digitala arkiveringen och ärendehantering bör utvecklas som helhet. Material som överförs till arkivverket och som ska förvaras varaktigt är endast en del av denna helhet.

Implementeringen av ärendehanteringssystem som möjliggör digital förvaring har varit långsam

Organisationerna inom statsförvaltningen har strävat efter att i sina ärendehanteringssystem införa arkivverkets föreskrifter om hantering och arkivering av elektroniska dokument. Alla anbudsbegäranden gällande upphandling av de system som ingick i revisionen innefattade krav på att arkivverkets SÄHKE-normer måste iakttas och möjlighet att överföra dokument till VAPA-tjänsten.

I mitten av 2000-talet saknades på programmarknaden ärendehanteringssystem som uppfyllde de nationella kraven. Det var först på den tiden man började införa arkivverkets krav för digital arkivering i de färdiga programmen. Projekten för ärendehanteringssystem har varit långvariga och krävt betydande insatser från både kunden och leverantören. Det har gått flera år från förundersökningsskede till varaktig digital förvaring av material.

Det har varit främst informationsförvaltningen, informationsservicen och dokumentförvaltningen som har svarat för utvecklingen av de ärendehanteringssystem som var föremål för revisionen. Det informations- och dokumentförvaltningsinriktade perspektivet har tydligen inverkat på att funktionsprocesserna inte har förnyats i anslutning till utvecklingen av systemen, utan syftet har endast varit att effektivisera pappersvärldens processer genom att digitalisera behandlingsskedena. Dessutom har man i utvecklingsarbetet inte i tillräcklig omfattning beaktat slutanvändarnas synvinklar eller användbarheten. De eventuella fördelarna som ICT-tekniken erbjuder har därför delvis inte nåtts.

Trots att digital förvaring var det viktigaste målet i alla systemprojekt, har funktionaliteten i ärendehanteringssystemen prioriterats vid utvecklingen och underhållet av systemen. När syftet är att först lösa problemen med ärendehanteringssystemen, uppskjuts besluten om digital förvaring till en senare tidpunkt, vilket i sin tur fördröjer övergången till digital arkivering.

Kontinuiteten i tjänsterna för digital arkivering ska säkerställas oberoende av tekniska lösningar

Ställningen för mottagnings- och förvaringstjänsten för elektroniskt material (VAPA) är oklar och dess framtid är osäker. Utifrån revisionen är den nuvarande verksamhets- och underhållsmodellen för VAPA inte ändamålsenlig.

Den nuvarande VAPA har inte genomförts enligt de ursprungliga målen och definitionerna. De funktionella målen och kravdefinitionerna för

VAPA begränsades snabbt under en kort period i slutet av 2009. De dåtida lösningarna har senare tolkats som undervisnings- och kulturministeriets varaktiga principer för genomförandet av VAPA.

Eftersom de ursprungliga målen och kravdefinitionerna blev snävare har det påverkat användningsgraden för VAPA betydligt. Användningen av VAPA har varit obetydlig. Å andra sidan är det förklarligt eftersom den varaktiga förvaringen av elektroniskt material befinner sig först i inledningsskedet. Organisationerna behöver tid på sig för att få sina egna system att uppfylla kraven för VAPA-överföringar. Det finns fortfarande endast en mycket liten mängd material som uppfyller kraven. Å andra sidan borde man vid utvecklingen av VAPA bättre ha tagit hänsyn till möjligheterna och viljan att bli användare av VAPA när det gäller de organisationer som producerar material. I stället för att man gjorde stora ändringar i VAPA:s definitioner under kort tid, borde VAPA-upphandlingen ha avbrutits och först efter en noggrann planering borde den ha inletts på nytt.

De investeringar som krävdes för VAPA är betydande om man tänker på den obetydliga användningen av tjänsten. Att höja VAPA:s användningsgrad har ansetts som viktigt, men åtgärderna och deras effekter har varit ringa. Arkivverket har lagt fram flera utvecklingsförslag för att höja användningsgraden för VAPA, men förslagen har inte satts i verket.

Undervisnings- och kulturministeriet anser att centraliserade lösningar för långtidsbevaring är viktiga. Ministeriet förutsätter att VAPA ska utvecklas och underhållas med arkivverkets resurser. Ministeriets resurser används främst för PAS-lösningen som är avsedd för digital långtidsbevaring av kulturarvsmaterial från förvaltningsområdets minnesorganisationer och som har tagits fram inom projektet Det nationella digitala biblioteket. PAS ersätter inte minnesorganisationernas egna system, som arkivverkets VAPA ingår i, eftersom användningen av materialet sker via organisationernas system. Däremot är PAS ett kompletterande system eftersom funktionerna för långtidsbevaring, såsom migrationer, sköts i PAS.

Förvaltningen har implementerat sina ärendehanteringssystem i tron att arkivverket kan ta emot och förvara material i elektronisk form. Organisationerna har använt tid och andra resurser för att förbereda sig för att överföra dokument till VAPA när förutsättningarna för tillstånd till digital förvaring är uppfyllda och det är klart för organisationerna på vilket sätt informationsservicen ordnas efter VAPA-överföringarna.

Förvaltningen har dåliga erfarenheter av de gemensamma tjänster inom ärendehantering och mer vidsträckt elektronisk kommunikation som finansministeriet har erbjudit. VALDA-tjänsten, som är avsedd för

ärendehantering, avbröts 2012 efter att ha varit i begränsad användning i endast två år. På samma sätt beslutade man 2008 att avsluta utvecklingen av en kundtjänst som enligt planerna skulle implementeras på plattformen Lomake.fi, eftersom man konstaterade att den överlappade VALDA-projektet.

När det gäller finansministeriets och arkivväsendets ordnande och styrning bör undervisnings- och kulturministeriet återställa förvaltningens förtroende för de gemensamma tjänsterna inom elektronisk ärendehantering, ärendehanteringssystem och arkivering. Detta sker bäst genom att säkerställa kontinuiteten i de tjänster som tagits i bruk eller i tjänster som motsvarar dem och genom att se till att de gemensamma tjänster som fastställs i olika riktlinjer på koncernnivå också i praktiken genomförs och underhålls.

Jämfört med de årliga underhållskostnaderna för VAPA sker förhöjningen av tjänstens användningsgrad alltför långsamt med tillämpning av de nuvarande principerna och verksamhetsmodellerna för genomförande av VAPA. Strävan att återställa förtroendet för de gemensamma lösningarna och tjänsterna kan riskeras om arkivverket avstår från VAPA innan det finns en konkret ersättande lösning. Om det inte ens genom att ändra verksamhetsmodellen och prioriteringarna är möjligt att höja VAPA:s användningsgrad och att underhålla och vidareutveckla tjänsten, ska de ansvariga instanserna i samråd söka en övergripande makroekonomisk lösning.

Avsaknaden av ett övergripande grepp i utvecklingen avspeglas också som brist på övergripande ekonomisk aspekt

I utvecklingen av ärendehantering och den digitala arkiveringen saknas ett övergripande grepp. Utvecklingen har byggts på de olika parternas egna utgångspunkter och behov. Man har inte i tillräcklig mån sett till att gemensamma mål ställs upp och åtgärderna samordnas.

Utifrån revisionen har man vid utvecklingen inte heller lagt tillräcklig vikt vid den övergripande ekonomiska aspekten. De olika aktörerna har beräknat kostnaderna för och fördelarna med utvecklingen av den digitala arkiveringen och ärendehantering främst ur sina egna utgångspunkter. Särskilt kartläggningen av fördelarna har varit snäv och ingen uppmärksamhet har fästs vid uppföljningen av vilka fördelar som har uppnåtts.

Vid granskning av investeringskostnaderna för den digitala arkiveringen ska hänsyn tas till både kostnaderna för centraliserade lösningar för digital

förvaring och den arbetstid som använts för att utveckla lösningarna. Dessutom ska de krav för digital arkivering som förvaltningen har infört i sina egna datasystem beaktas i eurobelopp och insatser som gjorts som personalarbete i den digitala arkiveringen. Det finns en risk för att de ekonomiska insatserna i den digitala arkiveringen inte kommer att användas i tillräcklig omfattning, eftersom arkivverkets resurser, enligt den nuvarande verksamhetsmodellen, inte räcker till för att utveckla den digitala arkiveringen och tillhandahålla VAPA-tjänsten. De fördelar som man eftersträvat genom att digitalisera förvaltningens verksamhetsprocesser kommer inte heller att uppnås fullt ut om den sista fasen av processen, arkiveringen av information, inte genomförs i elektronisk form.

Man ska beräkna förutom kostnaderna för utveckling och underhåll av den digitala arkiveringen även de kostnader som uppstår om man inte lyckas stoppa ökningen av arkivmaterial i pappersform. I fråga om arkiv i pappersform ska hänsyn också tas till att när material som ursprungligen varit i elektronisk form och som sedan överförs till ett arkiv i pappersform och till slut digitaliseras om, innebär det att ett och samma arbete utförs flera gånger och att tillgången till och användbarheten av materialet försvagas.

Samarbetet mellan undervisnings- och kulturministeriet, arkivverket och finansministeriet för att främja den digitala arkiveringen är viktigt. Den digitala arkiveringen ska betraktas som en bred helhet – inte enbart med tanke på statsförvaltningens material som förvaras varaktigt (och som behandlas i ärendehanteringssystemen). Enligt gjorda utredningar är arkiveringen i pappersform på lång sikt flera gånger dyrare än en centraliserad elektronisk arkivtjänst.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Viktiga beslut om att främja digital arkivering är myndighetsuppgifter som är varaktiga över valperioder och därför ska de fattas på en tillräckligt hög tjänstemannanivå. Lämpligt forum för samordnande av sådana beslut skulle vara kanslichefsmöte.
2. Finansministeriet ska vidta åtgärder för att bilda en övergripande utgångspunkt för den digitala arkiveringen. Man ska fastställa mål, mätare och uppföljningsformer för att främja den digitala arkiveringen. Man ska också fastställa åtgärder för att ta fram en övergripande makroekonomisk lösning för digital arkivering så att förvaltningens förtroende för de gemensamma tjänsterna inom digital

arkivering kan bevaras.

3. Vid samtliga ämbetsverk ska den högsta ledningen ta totalansvar för utvecklingen av ärendehantering och arkiveringen inom den egna organisationen med beaktande av de metoder som finansministeriet har fastställt för att främja den digitala arkiveringen. För tillfället ligger ansvaret vid ämbetsverken främst på arkivpersonalen och personalen inom informationsförvaltningen.
4. Arkivverket ska vidta åtgärder för att sänka tröskeln till att överföra elektroniskt material till den centraliserade arkivtjänsten.
5. Undervisnings- och kulturministeriet ska se till att arkivverkets och övriga aktörers ansvar och skyldigheter fastställs på ett tydligt sätt i anslutning till reformen av arkivlagen. Målet ska vara att arkivverket, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt förvaltningens myndigheter i egenskap av arkivbildare för egen del kan främja övergången till digital arkivering. Undervisnings- och kulturministeriet och finansministeriet ska i samråd eliminera de praktiska motstridigheterna mellan arkivlagstiftningen och lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen.