

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 9

2011

ISSN 1831-0990

HAR DE E-FÖRVALTNINGSPROJEKT
SOM FÅR ERUF-STÖD VARIT
ÄNDAMÅLSENLIGA?



SV



Särskild rapport nr 9 // 2011

HAR DE E-FÖRVALTNINGSPROJEKT SOM FÅR ERUF-STÖD VARIT ÄNDAMÅLSENLIGA?

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-post: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Särskild rapport nr 9 // 2011

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2011

ISBN 978-92-9237-261-3
doi:10.2865/71156

© Europeiska unionen, 2011
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Luxembourg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

ORDFÖRKLARINGAR

I-VI SAMMANFATTNING

1-12 INLEDNING

1-3 E-FÖRVALTNING: DEFINITION OCH MÅL

4-8 LISSABONSTRATEGIN OCH INITIATIVEN eEUROPE OCH i2010

9 EU:S EKONOMISKA STÖD

10-12 ERUF-FÖRVALTNINGENS PRINCIPER UNDER PROGRAMPERIODEN 2000-2006

13-15 REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

16-51 IAKTTAGELSER

16-27 VALDES PROJEKTEN UT I ENLIGHET MED EN BEHOVSBEDÖMNING?

19-23 DE FÖRSTA STRATEGIerna BYGGDE INTE PÅ IDENTIFIERADE BEHOV

24-27 VID VALET AV PROJEKT BEDÖMDES SÄLLAN HURUVIDA DE UTVALDA PROJEKTEN VAR DE PROJEKT SOM MED STÖRST SANNOLIKHET SKULLE GE BÄST VALUTA FÖR PENGARNA

28-42 VAR PROJEKTEN VÄL UTFORMADE OCH LEDDE DE TILL PLANERADE RESULTAT?

30-34 PROJEKTMÅLEN VAR FÖR ALLMÄNNA OCH ICKE TEKNISKA ASPEKTER BEHANDLADES INTE TILLRÄCKLIGT VID PROJEKTUTFORMNINGEN

35-36 PROJEKTEN FÖLJDE FÖR DET MESTA PRINCIPERNA FÖR DEN EUROPEISKA INTEROPERABILITETSRAMEN (EIF)

37-42 MERPARTEN AV PROJEKTEN FÖLJDE INTE PLANERINGEN

43–51 **ÄR PROJEKTEN ANVÄNDBARA OCH BESTÅENDE?**

45–49 DE FÖRVÄNTADE FÖRDELARNA HAR DELVIS UPPNÅTTS

50–51 I MERPARTEN AV FALLEN GARANTERADES UNDERHÅLLET AV PROJEKTEN

52–60 **SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**

55–56 **HAR DE MEDFINANSIERADE PROJEKTEN VALTS UT I ENLIGHET MED EN BEHOVSBEDÖMNING?**

57–58 **VAR PROJEKTEN VÄL UTFORMADE OCH LEDDE DE TILL PLANERADE RESULTAT?**

59–60 **ÄR PROJEKTEN TILL NYTTA OCH BESTÅENDE?**

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFÖRKLARINGAR

Bredband: Höghastighetsöverföring av data där bandbredden delas av mer än en samtidig signal

EIF: Europeiska interoperabilitetsramen

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden

GD INFSO: Europeiska kommissionens generaldirektorat för informationssamhället och medier

GD REGIO: Europeiska kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik

IDA: Informationsutbyte mellan förvaltningar – program som syftar till att främja utveckling och drift av transeuropeiska informations- och kommunikationsnät för informationsutbyte mellan medlemsstaternas förvaltningar och/eller gemenskapens institutioner

IDABC: Interoperabelt tillhandahållande av europeiska e-förvaltningstjänster för offentliga förvaltningar, företag och medborgare. Efterföljare till IDA-instrumentet.

IKT: Informations- och kommunikationsteknik

Interoperabilitet: Olika programs förmåga att utbyta information via en gemensam uppsättning format, läsa och skriva samma filformat och använda samma protokoll

ISA: Nytt program för perioden 2010–2015: "Lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan offentliga förvaltningar i EU"

PLN: Den officiella beteckningen för zloty enligt ISO-kod 4217

PMM: Projektförvaltningsmetod (*Project Management Methodology*) är en processbaserad metod för ändamålsenlig projektförvaltning. PMM är en metod för förvaltning av projekt inom en tydligt definierad ram. Den beskriver förfaranden för att samordna resurser och verksamheter som är knutna till ett projekt och ger vägledning om hur projektet ska utformas och övervakas och hur man ska reagera om projektet måste anpassas till förändringar.

SMART: Specifika, mätbara, uppnåbara, realistiska och tidsbundna mål (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely*)

Öppen programvara: Bred och generell typ av programvarulicens som gör källkoden tillgänglig för allmänheten genom få eller inga upphovsrättsliga restriktioner

Öppen standard: Ett kommunikations-, förbindelse- eller utbytesprotokoll eller ett interoperabelt dataformat vars specifikationer är offentliga och fritt tillgängliga och kan implementeras utan restriktioner

SAMMANFATTNING

I.

Under den period som denna revision omfattar såg offentliga förvaltningar e-förvaltning som ett sätt att minska den administrativa bördan för medborgare, företag och andra förvaltningar. E-förvaltning kan också bidra till att förbättra de tjänster som förvaltningarna erbjuder. Detta står i samklang med uppnåendet av Lissabonmålen (konkurrenskraft och innovation), avlägsnandet av hinder på den inre marknaden, medborgarnas rörlighet inom Europa och regional utveckling.

II.

Vid revisionen riktade revisionsrätten in sig på Eruf-utgifter under programperioden 2000–2006 i fyra medlemsstater: Frankrike, Italien, Polen och Spanien. Revisionsrätten granskade tillämpliga strategi- och programplaneringsdokument och besökte 28 administrativa projekt som utvecklade e-förvaltning. En nätenkät som skickades till ett urval projektledare kompletterade detta arbete.

III.

Revisionsrätten granskade huruvida dessa e-förvaltningsprojekt

- a) hade valts ut i enlighet med en behovsbedömning,
- b) var väl utformade och ledde till planerade resultat,
- c) är användbara och bestående.

IV.

Revisionsrätten konstaterade att de e-förvaltningsprojekt som fick stöd från Eruf har bidragit till utvecklingen av elektroniska offentliga tjänster. Men trots att merparten av dem fungerar tekniskt sett, har man uppnått betydligt färre fördelar än vad man hade kunnat förvänta sig på grund av att man inte har riktat in sig tillräckligt på projektresultat.

SAMMANFATTNING

V.

Revisionsrätten gjorde närmare bestämt följande iakttagelser:

- a) Trots att programplaneringen för e-förvaltning på nationell nivå successivt förbättrades under programperioden, innebar brister i de första strategierna att projekten inte alltid var inriktade på att försöka tillgodose prioriterade behov för utvecklingen av e-förvaltning.
- b) Projekten levererade i regel den planerade outputen. Det skedde dock sent eller i mindre omfattning än planerat på grund av att projekten var bristfälligt utformade eller att en tillfredsställande genomförandemetod saknades.
- c) Merparten av de granskade projekten var tillfredsställande tekniskt sett och utvecklade IT-applikationer som erbjöd offentliga organ, företag och medborgare elektroniska tjänster. De system som medfinansierades av Eruf underhölls i regel på ett lämpligt sätt och var i allmänhet ekonomiskt hållbara. Men eftersom den faktiska nyttan med projekten inte mättes, går det inte att utvärdera projekten eller samla kunskap för framtida program.

VI.

Revisionsrätten rekommenderar därför följande:

- a) Medlemsstaterna bör ta fram strategier för e-förvaltning som bygger på identifierade behov, har tydliga mål och fördelar ansvaret mellan de organ som ska se till att målen uppnås.
- b) Förvaltningsmyndigheterna bör välja ut e-förvaltningsprojekt för Eruf-stöd utifrån en bedömning av projektens sannolika kostnader och nytta.
- c) Förvaltningsmyndigheterna i medlemsstaterna bör se till att de e-förvaltningsprojekt som väljs ut för Eruf-finansiering inte bara är inriktade på projektens output utan också på de process- och organisationsförändringar som är nödvändiga för att man ska kunna dra full nytta av de system som utvecklas.
- d) Förvaltningsmyndigheterna bör betona att bästa praxis tillämpas i praktiken och starkt rekommendera att en lämplig projektförvaltningsmetod används för e-förvaltningsprojekt som får Eruf-finansiering.
- e) Kommissionen bör se till att de EU-principer och EU-rekommendationer som möjliggör transeuropeisk interoperabilitet, särskilt principerna för den europeiska interoperabilitetsramen (EIF), beaktas inom projekt som får Eruf-stöd, så att man kan öka projektens europeiska mervärde och underlätta en fortsatt EU-omfattande systemintegration.
- f) När förvaltningsmyndigheterna väljer ut e-förvaltningsprojekt bör de se till att alla större kostnader, däribland för underhåll, har beaktats tillräckligt i den kostnadsnyttoanalys som bör ligga till grund för finansieringsbeslutet.
- g) Kommissionen bör se till att förvaltningsmyndigheterna övervakar och utvärderar projektens resultat och effekter, så att man kan visa att EU-medlen har använts på ett ändamålsenligt sätt och ge viktig feedback som kan förbättra utformningen av framtida program.

INLEDNING

E-FÖRVALTNING: DEFINITION OCH MÅL

1. Elektronisk förvaltning (e-förvaltning) avser elektroniska transaktioner mellan offentliga myndigheter och medborgare eller företag eller mellan olika offentliga förvaltningar. E-förvaltning kräver användning av informations- och kommunikationsteknik (IKT) i kombination med organisationsförändringar och ny kompetens i syfte att förbättra de offentliga tjänsterna¹.
2. Under den period som denna revision omfattar betraktade offentliga förvaltningar e-förvaltning som ett sätt att minska de administrativa bördorna och olika väntetider och samtidigt förbättra kostnadseffektiviteten och höja produktiviteten. E-förvaltning är i linje med Lissabonstrategins mål när det gäller konkurrenskraft och innovation, bidrar till regional utveckling och avlägsnar hinder på den inre marknaden. Den kan också underlätta medborgarnas rörlighet i Europa.
3. För att undvika att så kallade elektroniska hinder uppstår², rekommenderade kommissionen att europeiska offentliga förvaltningar skulle följa ett antal allmänna principer som fastställdes i den europeiska interoperabilitetsramen (EIF)³ som offentliggjordes i november 2004.

LISSABONSTRATEGIN OCH INITIATIVEN eEUROPE OCH i2010

4. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon år 2000 fastställdes det ambitiösa målet att unionen skulle bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska ekonomi. Samtidigt konstaterades att Europa måste ta till vara de möjligheter som framför allt den nya ekonomin och Internet erbjuder.
5. Europeiska kommissionen genomförde två på varandra följande eEurope-handlingsplaner för perioden 2000–2005 som syftade till att stimulera tjänster, tillämpningar och Internetinnehåll, vilket inbegrep såväl offentliga tjänster på nätet som e-företag. Handlingsplanerna skulle också åtgärda brister i bredbandsinfrastrukturen och säkerhetsåtgärder. Dessa insatser skulle förstärkas genom bland annat spridning av god praxis och benchmarking⁴ av informations- och kommunikationsteknikutvecklingen i medlemsstaterna.

¹ *E-förvaltningens roll i Europas framtid*, KOM (2003) 567 slutlig av den 26 september 2003, s. 7.

² Till exempel skulle bristande interoperabilitet mellan IT-system kunna hindra utbyte av administrativa uppgifter.

³ Den europeiska interoperabilitetsramen godkändes i juni 2002 av de 15 medlemsstaterna och fick stöd i Manchesterdeklarationen den 24 november 2005 och Lissabondeklarationen den 19 september 2007.

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.htm

6. Kommissionen ansåg från början⁵ att e-förvaltning var viktig, och omvandlingen av offentliga tjänster blev en hörnsten i politiken för informations- och kommunikationsteknik. Efter handlingsplanen eEurope 2002 offentliggjorde kommissionen ett meddelande⁶ där den mer utförligt behandlade de e-förvaltningsåtgärder som ingick i handlingsplanen och i detalj angav vilka steg som krävdes för att omvandla de offentliga tjänsterna med hjälp av informations- och kommunikationsteknik.
7. År 2005 ersattes eEurope-handlingsplaner med en ny strategisk ram, i2010 - det europeiska informationssamhället 2010 – med allmänna politiska riktlinjer⁷. Denna nya strategiska ram lade ännu större tonvikt vid e-förvaltning. Enligt nyligen gjorda studier⁸ finns det också ett starkt samband mellan en modern och effektiv offentlig förvaltning och nationell konkurrenskraft och innovation. Kommissionen beskrev i ett meddelande från 2006⁹ vad som hade åstadkommit och fastställde nya mål för e-förvaltningspolitiken. Medlemsstaternas och andra berörda parter politiska engagemang är viktigt för sådana åtgärder, och på ett antal konferenser¹⁰ visade medlemsstaterna detta genom att underteckna deklarerationer med denna innebörd. Enligt den första viktiga rättsakten¹¹, det så kallade tjänstedirektivet (se **ruta 1**) som offentliggjordes 2006 och skulle träda i kraft 2009, ska vissa offentliga tjänster för företag finnas tillgängliga elektroniskt.

⁵ eEurope 2002: *Påverkan och prioriteringar*, KOM(2001) 140 slutlig av den 13 mars 2001.

⁶ KOM(2003) 567 slutlig.

⁷ *i2010 – Det europeiska informationssamhället för tillväxt och sysselsättning*, KOM(2005) 229 slutlig av den 1 juni 2005.

⁸ Världsekonomiskt forum, rapporter om global konkurrenskraft – [http://www.weforum.org/reports-results?fq=report%5Ereport_type%3A%22Competitiveness%22,Citizen Advantage: Enhancing economic competitiveness through e-government \(om fördelar för medborgarna med att öka den ekonomiska konkurrenskraften genom e-förvaltning\) – http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan022639.pdf](http://www.weforum.org/reports-results?fq=report%5Ereport_type%3A%22Competitiveness%22,Citizen Advantage: Enhancing economic competitiveness through e-government (om fördelar för medborgarna med att öka den ekonomiska konkurrenskraften genom e-förvaltning) – http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan022639.pdf)

⁹ *Handlingsplan för e-förvaltning inom ramen för initiativet i2010: Ett snabbare införande av e-förvaltning i Europa till nytta för alla*, KOM(2006) 173 slutlig av den 25 april 2006.

¹⁰ Ministerdeklarerationer antogs enhälligt i Bryssel (2001), Como (2003), Manchester (2005) och Lissabon (2007).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36).

8. Parallellt med handlingsplanerna utarbetade kommissionen ett antal initiativ¹² på specifika områden med olika mål, till exempel att avlägsna tekniska flaskhalsar eller att främja utbyte av bästa praxis. Bland mer specialiserade program och initiativ förtjänar IDABC-programmet¹³ att omnämnas, eftersom det underlättade samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna när det gällde att ta fram gemensamma interoperabla standarder¹⁴.

¹² Program som Modinis, eTEN, IDABC, CIP-PSP och ePractice.eu.

¹³ Europaparlamentets och rådets beslut 2004/387/EG av den 21 april 2004 om interoperabelt tillhandahållande av alleuropeiska e-förvaltningstjänster för offentliga förvaltningar, företag och medborgare (IDABC) (EUT L 181, 18.5.2004, s. 25). Programmet löpte ut 2009.

¹⁴ IDABC var mer inriktat på digitaliseringen av offentliga förvaltningar, medan dess efterföljare ISA syftar till att utveckla konkreta allmänna verktyg och gemensamma tjänster som kan användas direkt av berörda medlemsstater. Europaparlamentets och rådets beslut nr 922/2009/EG av den 16 september 2009 om lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan europeiska offentliga förvaltningar (ISA).

TJÄNSTEDIREKTIVET

Direktivet kräver att medlemsstaterna förenklar de förfaranden och formaliteter som tjänsteleverantörer måste följa. Framför allt ska medlemsstaterna eliminera omotiverade och orimliga bördor och väsentligt underlätta

- **etablering av ett företag**, det vill säga fall då en fysisk eller juridisk person vill etablera ett permanent företag i en medlemsstat,
- **tillhandahållande av tjänster över gränserna**, det vill säga fall då ett företag vill erbjuda tjänster över gränserna i en annan medlemsstat utan att etablera ett företag där.

Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att inrätta "**gemensamma kontaktpunkter**" genom vilka tjänsteleverantörer kan få all relevant information och klara av alla administrativa formaliteter utan att behöva kontakta flera myndigheter. De "**gemensamma kontaktpunkterna**" måste vara tillgängliga på distans och på elektronisk väg.

EU:S EKONOMISKA STÖD

9. Omkring 11 miljarder euro¹⁵ i EU-stöd öronmärktes för informationssamhället under programperioden 2000–2006. Bland målen fanns utveckling av ny säker teknik och av infrastrukturkapaciteten och förbindelsemöjligheterna mellan regioner via bredband. Eruf-finansieringen svarade för 6,7 miljarder euro (61 %) av detta belopp. Det finns inga aggregerade uppgifter tillgängliga för e-förvaltningsåtgärder.

ERUF-FÖRVALTNINGENS PRINCIPER UNDER PROGRAMPERIODEN 2000–2006

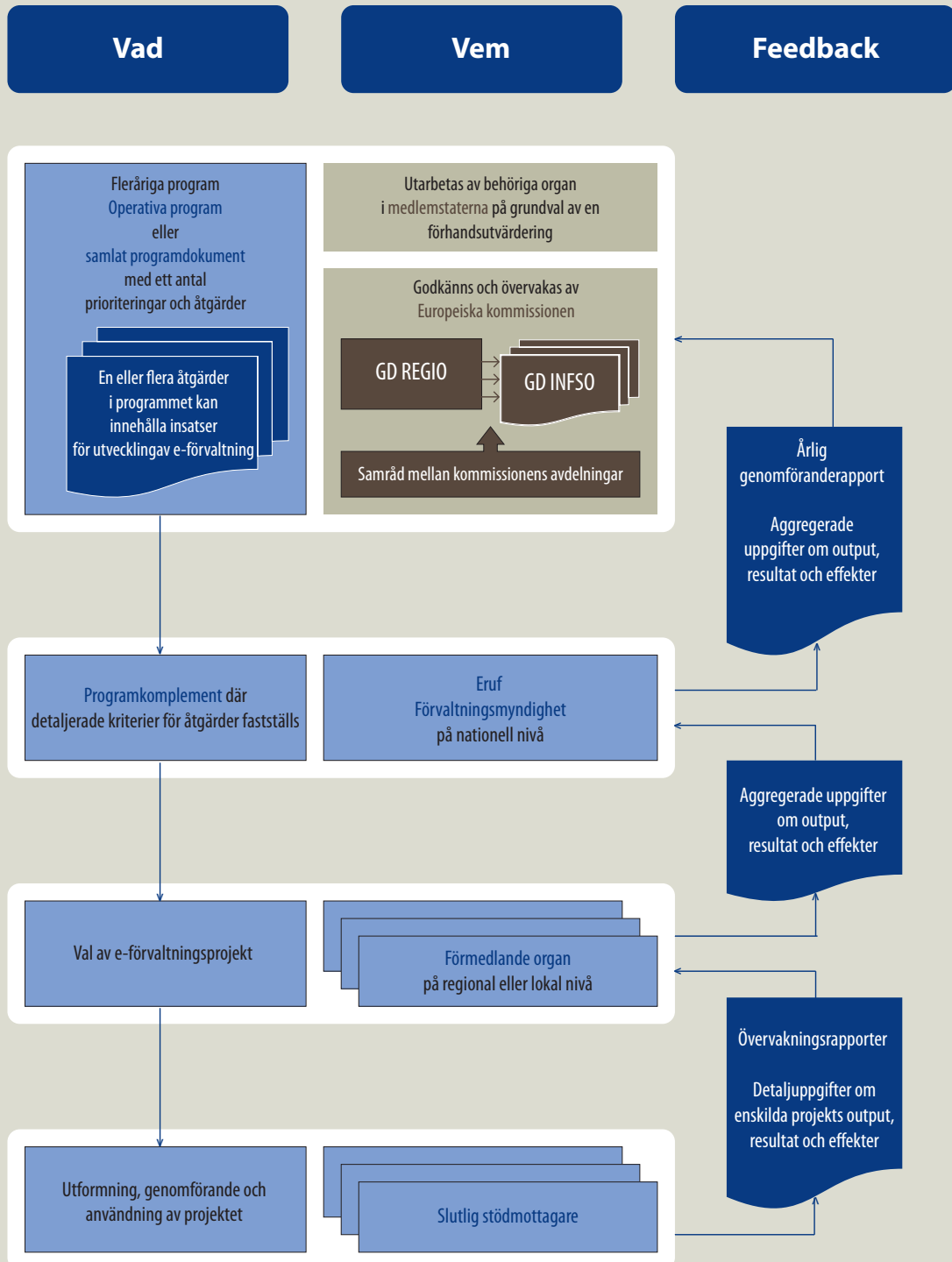
10. Erufs förvaltningsystem speglar subsidiaritetsprincipen och principen om partnerskap¹⁶, där ansvaret och förvaltningen delas mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaternas regeringar. Den programplanering inom Eruf och den genomförandeprocess för medfinansierade åtgärder som gällde under den granskade programperioden 2000–2006 presenteras i förenklad form i **figur 1**.
11. De fleråriga programmen utarbetades av medlemsstaterna efter en dialog med de behöriga offentliga myndigheterna och näringslivets och arbetsmarknadens organisationer. Medlemsstaterna identifierade allmänna programprioriteringar och godkände efter förhandlingar med kommissionen alla programdokument. Den allmänna beskrivningen av åtgärder inkluderades i de operativa programmen, och medlemsstaterna fastställde åtgärderna i detalj och valde ut projekt.
12. Programmen innehåller fastställda och godkända prioriteringar som ska genomföras under programperioden. Varje operativt program eller samlat programdokument åtföljs av ett programkomplement som i detalj beskriver programåtgärderna. Åtgärderna kan även omfatta särskilda insatser för att utveckla e-förvaltningen.

¹⁵ Revisionsrättens beräkning på grundval av information som offentliggjorts av kommissionen på webbsidan www.europa.eu.

¹⁶ Under programperioden 2000–2006 finansierades strukturfonderna och Europeiska regionala utvecklingsfonden på grundval av följande rättsakter: rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 26.6.1999, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1783/1999 av den 12 juli 1999 om Europeiska regionala utvecklingsfonden (EGT L 213, 13.8.1999, s. 1).

FIGUR 1

FÖRVALTNINGSPROCESSEN FÖR ERUF 2000–2006 I FÖRENKLAD FORM



REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

- 13.** Revisionens främsta mål var att bedöma huruvida de granskade administrativa e-förvaltningsprojekt som får Eruf-stöd
- hade valts ut i enlighet med en behovsbedömning,
 - var väl utformade och ledde till planerade resultat,
 - är användbara och bestående.
- 14.** Revisionsrättens revision var inriktad på programperioden 2000–2006 och fyra medlemsstater: Frankrike, Italien, Polen och Spanien som tillsammans stod för 3,0 miljarder euro (45 %) av utgifterna från Eruf för informationssamhället.
- 15.** I revisionsarbetet ingick följande:
- En granskning av kommissionens strategiska ram för e-förvaltningspolitiken.
 - En granskning av nationella och tillämpliga regionala strategidokument för e-förvaltning avseende perioden 2000–2006 i de besökta länderna, med en analys av nationella utvecklingsplaner, tillämpliga operativa program och stödjande programkomplement.
 - Besök på nationella och regionala myndigheter som ansvarar för att utveckla e-förvaltningen och välja ut projekt i de besökta medlemsstaterna.
 - En granskning av 28 regionala projekt med en total finansiering på 216,9 miljoner euro, varav Eruf bidrog med omkring 127,2 miljoner euro. Det genomsnittliga e-förvaltningsprojekt som besöktes hade ett värde på 7,8 miljoner euro och fick ett Eruf-bidrag på i genomsnitt 4,5 miljoner euro. Tio av projekten hade ett värde på under 1 miljon euro, medan de fyra största projektens värde låg på mellan 27 och 50 miljoner euro. I **tabellen** och **ruta 2** finns uppgifter om de typer av projekt som granskades.
 - En nätenkät som skickades till 363 projektledare för e-förvaltningsprojekt som medfinansierades av Eruf i de besökta länderna. Revisionsrätten fick svar från 212 projektledare (58,4 %).

TABELL

TYPER AV E-FÖRVALTNINGSPROJEKT SOM BESÖKTES PÅ PLATS

Typ av projekt	Spanien	Frankrike	Italien	Polen	Totalt
Geografiskt informationssystem	1	3	3	1	8
Arbetsflödessystem	3	1	2	4	10
Skattetjänster	1	0	0	1	2
Referensdatabas	0	0	1	1	2
Övrigt	2	3	1	0	6
Totalt	7	7	7	7	28

RUTA 2

EXEMPEL PÅ PROJEKT SOM TILLHANDAHÖLL E-FÖRVALTNINGSTJÄNSTER

Geografiskt informationssystem (GIS) – regionen Toskana, Italien

Att utveckla ett GIS som är tillgängligt online för medborgarna, offentliga organ och professionella användare var ett av målen för projekten i regionen Toskanas samlade programdokument. Inom denna ram stödde den regionala myndigheten i Florens skapandet av en spatial databas kopplad till temat hydrogeologi och utvecklingen av programvara för att kunna hantera förvaltningen av användningen av grund- och ytvatten. Projektet hade också som mål att ansökningar om grundvattensökning och utfärdandet av tillstånd skulle kunna hanteras online helt och hållet.

Arbetsflödessystem – Warmia i regionen Mazur, Polen

Projektets främsta mål var att skapa en webbportal som möjliggör onlinekontakt mellan allmänheten och 112-myndigheter. Elektroniska förfaranden för spridning av dokument togs fram på tre nivåer av lokal förvaltning för att förbättra den operativa effektiviteten och samtidigt garantera fullständig interoperabilitet hos de uppgifter som behandlas av myndigheten.

IAKTTAGELSER

VALDES PROJEKTEN UT I ENLIGHET MED EN BEHOVSBEDÖMNING?

- 16.** Syftet med e-förvaltning är att förbättra tillgången till offentliga tjänster och offentlig information för allmänheten, företag och andra förvaltningar, vilket ska resultera i bättre tjänstekvalitet och ökad ändamålsenlighet och effektivitet.
- 17.** För att åstadkomma detta krävs att man har en samlad strategi som bygger på en behovsbedömning, fastställer prioriteringar och undersöker strategins sannolika kostnader och nytta.
- 18.** Revisionsrätten granskade huruvida
- a) den nationella eller regionala strategiska ramen hade utarbetats på grundval av identifierade behov och kunskap om vad som tillhandahölls av befintliga IT-system, med hänsyn till den vägledning som utfärdats av Europeiska kommissionen,
 - b) förfarandena för att välja ut projekt grundades på enhetliga och konsekventa urvalskriterier som syftade till att tillgodose de mest akuta behoven och gav berörda parter ett mervärde, och där enskilda projektmål stämde överens med prioriteringarna i den strategiska ramen.

DE FÖRSTA STRATEGIERNÄ BYGGDE INTE PÅ IDENTIFIERADE BEHOV

- 19.** Under perioden 2000–2006 utvecklades kommunikationsmönstren: från det att de hade varit baserade på telefon och papper blev användningen av Internet och bredband omfattande. Ett antal länder började anpassa sina förvaltningar efter denna utveckling.
- 20.** I Europeiska unionen prioriterade eEurope-handlingsplanerna initiativ med koppling till e-förvaltning, vilka knöt samman regional konkurrenskraft och ändamålsenlig offentlig förvaltning. Under perioden förpliktade sig medlemsstaterna, genom ministerdeklarationer, att föreslå lämpliga åtgärder på nationell nivå. Detta resulterade i att nationella strategier i linje med eEurope-initiativet utarbetades.

21. I början av programperioden hade strategierna för e-förvaltning i de medlemsstater som besöktes utarbetats i form av allmänna deklARATIONER och inte grundats på faktiska, identifierade behov.
22. Revisionsrätten granskade de aktuella strategidokumenterna i de besökta medlemsstaterna och upptäckte följande brister:
 - a) Medborgarnas, företagens och förvaltningens behov fastställdes inte i förväg, och de strategiska målen var för allmänna och saknade specifik inriktning. Analysen av vad som faktiskt krävdes var otillräcklig. Till exempel hade man i vissa länder inte infört nödvändiga rättsliga bestämmelser som skulle möjliggöra elektroniska transaktioner.
 - b) Ansvar för att uppnå målen hade inte fördelats tydligt mellan de ansvariga offentliga organen (se **ruta 3**) eller så saknade dessa organ tillräckliga befogenheter för ett ändamålsenligt genomförande. Övervakningssystem infördes inte, vilket gjorde att korrigerande åtgärder inte kunde vidtas i tid och att erfarenheter för framtida förbättringar inte kunde samlas.

EXEMPEL PÅ OTYDLIG ANSVARSFÖRDELNING

Strategin "e-Polen 2004–2006"

Strategins största brist var att ansvarsområden inte hade fastställts tydligt i något fall. Olika ministerier och myndigheter hade tilldelats 83 specifika uppgifter och för genomförandet av 30 av dessa var mer än en enhet ansvarig. I dessa fall hade emellertid inga anvisningar om vem som var ansvarig för samordningen utfärdats. I slututvärderingen av strategin framhölls att bristfällig samordning och bristfälligt samarbete mellan ministerier var en av de faktorer som hindrade måluppfyllelsen.

23. En jämförelse mellan strategier som fastställdes i ett tidigt skede och strategier som utarbetades i slutet av den granskade perioden visar tydligt en viss kvalitetsförbättring. Vissa länder prioriterade dessutom e-förvaltning, eftersom de insåg att den var ett sätt att modernisera den offentliga förvaltningen. På medlemsstatsnivå erbjöds dock de myndigheter som ansvarade för projektresultaten endast lite metodstöd, särskilt vad beträffar projektförvaltningstekniker och tekniska riktlinjer. I **ruta 4** finns ett exempel på metodstöd som faktiskt gavs.

RUTA 4**ETT EXEMPEL PÅ METODSTÖD**

Italiens nationella centrum för informationssystem i den offentliga sektorn (CNIPA) inrättades i juni 2003 som offentlig myndighet under överinseende av Italiens ministerium för offentliga förvaltningar och innovationer.

CNIPA fick i uppdrag att förverkliga de e-förvaltningsplaner som ministeriet hade utarbetat och gavs framför allt följande uppgifter:

- a) Anta regler, standarder och tekniska riktlinjer för införandet av informations- och kommunikationsteknik i den offentliga förvaltningen.
- b) Bedöma och övervaka projekt som tagits fram av lokala, regionala och nationella förvaltningar.
- c) Utarbeta yttranden till den offentliga förvaltningen om projektens strategiska överensstämmelse.

VID VALET AV PROJEKT BEDÖMDES SÄLLAN HURUVIDA DE UTVALDA PROJEKTEN VAR DE PROJEKT SOM MED STÖRST SANNOLIKHET SKULLE GE BÄST VALUTA FÖR PENGARNA

- 24.** Förfarandena för att välja ut projekt organiserades och genomfördes av nationella myndigheter med ansvar för Eruf-förvaltningen. Vanligtvis följdes en av följande modeller:
- a) **Modell A** – Projekt valdes ut i förväg, namngavs och deras omfattning angavs i Eruf-programdokumenten (till exempel programkomplement).
 - b) **Modell B** – Efter en inbjudan att lämna förslag valdes projekt ut i konkurrens med varandra. Bidrag erbjöds de projekt som bäst uppfyllde åtgärds målen. Särskilda belopp tillhandahölls för sådana åtgärder, till exempel utveckling av en elektronisk offentlig förvaltning.
- 25.** Revisionsrätten analyserade 28 projekt som hade valts ut på grundval av de två förfarandena (11 A och 17 B):
- a) Det centraliserade tillvägagångssättet (modell A), där Eruf-bidrag i förväg tilldelades namngivna projekt. Liten uppmärksamhet ägnades åt att analysera kostnader eller nytta, och ganska ofta fanns det inte något formellt förfarande för bidragsansökan.
 - b) Det andra tillvägagångssättet (modell B) var utformat på så sätt att de bästa projekten skulle väljas ut. Här tittade man på prioriterade frågor som hade fastställts i programdokumenten, utifrån en jämförelse av projektinnehåll som gjordes av oberoende experter. En kostnadsnyttoanalys var en obligatorisk del av ansökningsförfarandet i Polen. De organ som ansvarade för urvalet fastställde inte en tidsplan för det samlade förfarandet annat än tidsfristen för ansökningar. När det fanns många sökande förekom stora förseningar i bedömningen av ansökningarna. I Polen måste det ursprungliga startdatumet för fyra av de besökta projekten skjutas upp på grund av att urvals förfarandet tog längre tid än planerat.

- 26.** Myndigheterna tenderade ibland att välja ut ambitiösa projekt när det gällde mål, omfattning och uppskattningar av antalet potentiella användare, samtidigt som man inte tillräckligt bedömde initiativtagarnas förmåga att förvalta komplexa IT-projekt eller fastställde om de hade tillräcklig personal med lämpliga kvalifikationer. I ett projekt i Polen utsågs den första projektledaren 2006, 17 månader efter det att finansieringen hade beviljats. Under 2007 var fem olika projektledare ansvariga för uppgiften, medan sammansättningen av den styrkommitté som övervakade projektet ändrades fyra gånger. Denna brist på stabilitet sades i en internrevisionsrapport delvis ligga bakom projektförseningarna. I en slutlig utvärderingsrapport om ett italienskt projekt sades förseningar i genomförandet bero på ändringar inom projektledningsgruppen och på bristande samordning mellan lokala organ som deltog i projektet.
- 27.** Merparten av de projekt som inte uppfyllde sina ursprungliga mål var i själva verket mycket komplexa i fråga om antalet berörda parter och när det gällde hur sofistikerade de erbjudna tjänsterna var. Denna situation, i kombination med att projekten måste slutföras innan programmet avslutades, ledde i vissa fall till att projektens omfattning minskade betydligt (se punkt 39).

VAR PROJEKTEN VÄL UTFORMADE OCH LEDDE DE TILL PLANERADE RESULTAT?

- 28.** Ett e-förvaltningsprojekt bör precis som vilket annat IT-projekt som helst planeras i detalj så att ett smidigt genomförande kan garanteras. Planeringen bör inbegripa tydliga mål med en detaljbeskrivning av de insatser som är nödvändiga för att projektet ska kunna slutföras och en uppskattning av tids- och resursbegränsningar.

29. Revisionsrättens mål var att bedöma huruvida projekten genomfördes såsom ursprungligen planerat och att identifiera skälen till större avvikelser. För varje granskat projekt undersöktes följande grundläggande projektdelar:
- a) **Planering och utformning** – särskilt uppmärksammades om projektmål i form av SMART-indikatorer hade fastställts på lämpligt sätt och om bästa praxis hade använts, till exempel den erkända projektförvaltningsmetoden (PMM).
 - b) **Efterlevnad av principerna för den europeiska interoperabilitetsramen (EIF)** – införlivandet av EIF-principer i projektutformningen undersöktes.
 - c) **Genomförande** – processen granskades med avseende på hur tiden, budgeten och projektomfattningen hade hanterats.
 - d) **Tillgängligheten för användning** – förekomsten av projekttillgångar (till exempel IT-mjukvara, servrar och plattformar) och planerade tjänster kontrollerades under inspektionerna på plats.

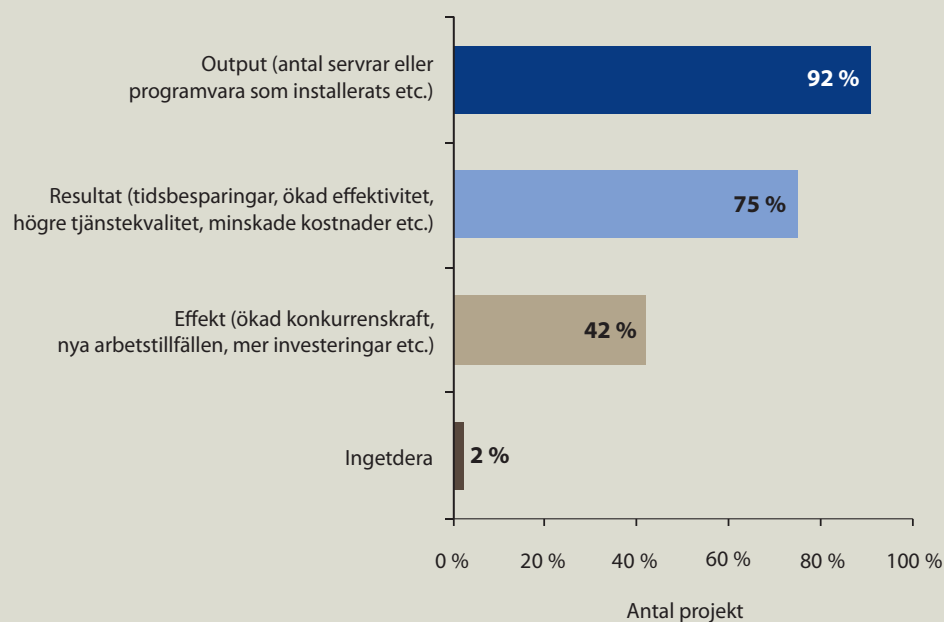
**PROJEKTMÅLEN VAR FÖR ALLMÄNNA OCH ICKE
TEKNISKA ASPEKTER BEHANDLADES INTE TILLRÄCKLIGT
VID PROJEKTUTFORMNINGEN**

30. Att fastställa detaljerade projektmål var en nödvändig förutsättning för offentliga organ som ansökte om Eruf-stöd. Projekten definierades dock vanligtvis i allmänna termer i förhållande till nationella eller regionala strategier och mål i Eruf-programdokumenten. Man visste sällan vilket mervärde projekten skulle ge, eftersom kostnadsnyttoanalyser inte gjordes, utom när det gällde projekten i Polen.
31. Kvaliteten på projektdokumentationen varierade kraftigt mellan projekten, och i extrema fall fanns ingen dokumentation tillgänglig för granskning. De ansvariga myndigheterna hade inte fastställt några minimikrav i fråga om bland annat dokumentation.

32. I merparten av de besökta projekten fastställdes mål som var alltför allmänna och som inte var kvantifierade. Till exempel fastställdes så vaga mål som "att förbättra tjänsternas kvalitet". I de fall då mål hade fastställts gällde de dessutom främst output (till exempel antal inköpta servrar) i stället för att vara inriktade på nyttan för organet eller slutanvändaren (till exempel minska avdelningens löpande kostnader med x %). Enligt de projektansvarigas enkätsvar (**figur 2**) fastställdes effektindikatorer för endast 42 % av projekten.

FIGUR 2

VAD FÖR SLAGS PROJEKTMÅL FASTSTÄLLEDES?



Målen för output och resultat hade fastställts klart och tydligt i de flesta fall, men när det gällde effekten hade mål inte fastställts lika ofta.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät.

- 33.** Projektplaneringen var starkt inriktad på tekniska aspekter. Det innebar att man ofta försummade viktiga frågor som att ändra administrativa processer för att dra större nytta av de nya teknikerna, vilket minskade projektens potentiella effekter.
- 34.** Det faktum att man inte beaktade samordning mellan avdelningar eller organisatoriska frågor som omkonfigurering av processer och arbetsflöden för olika projekt resulterade i överlappningar, försenade projekt och problem med datautbyte och, i vissa fall, i att projekt inte utvecklades som förväntat, underutnyttjades eller till och med avbröts (se *rutorna 5, 7 och 9*).

PROJEKTEN FÖLJDE FÖR DET MESTA PRINCIPERNA FÖR DEN EUROPEISKA INTEROPERABILITETSRAMEN (EIF)

- 35.** Den europeiska interoperabilitetsramen (EIF) offentliggjordes i november 2004 och innehåller ett antal riktlinjer för e-förvaltningstjänster, så att offentliga förvaltningar, företag och medborgare kan samverka över gränserna i Europa. De 15 projekt som besöktes och som hade inletts 2005 eller senare granskades med avseende på i vilken utsträckning de hade följt dessa riktlinjer.

EXEMPEL PÅ BRISTFÄLLIG SAMORDNING OCH FÖLJDERNA AV DET

Integrerad bredbandsplattform för Sicilien, Italien

Ett av målen för detta projekt var att utveckla en webbportal för turister med särskilda interaktiva inslag, till exempel möjlighet att boka och betala semesterpaket på nätet.

Bristen på samordning mellan olika direktorat inom den regionala förvaltningen orsakade stora förseningar och minskad projektomfattning, där vissa planerade delar inte utvecklades.

36. Revisionsrätten bedömde om dessa projekt följde följande principer:

- a) **Tillgänglighet** – tillgång skedde främst via Internet, i ett fåtal fall användes andra kommunikationskanaler, såsom mobiltelefon. I merparten av projekten användes de rekommenderade riktlinjerna¹⁷ vid utformningen av webbsidor och gränssnitt.
- b) **Flerspråkighet** – de externa tjänsterna var i huvudsak begränsade till det eller de nationella språken, och endast 17 % av dem tillhandahöll information på mer än ett språk.
- c) **Säkerhet och dataskydd** – revisionsrätten konstaterade att vederbörlig hänsyn hade tagits till problemen med säkerhet och dataskydd. En lämplig grad av säkerhet förekom, och tillämplig lagstiftning följdes.
- d) **Användning av öppna standarder och öppen programvara** – användningen av öppna standarder är utbredd, och många projekt kunde producera och utbyta data i olika öppna format. Öppen programvara används ofta, eftersom den gör att IT-företag kan erbjuda ett konkurrenskraftigare pris. De system som granskades hade utvecklats med hjälp av en blandning av kommersiella lösningar och lösningar med öppen källkod.

¹⁷ World Wide Web Consortium (W3C) är ett internationellt samarbete som utvecklar standarder för att säkerställa webbens långsiktiga tillväxt. (<http://www.w3.org/standards/>)

MERPARTEN AV PROJEKTEN FÖLJDE INTE PLANERINGEN

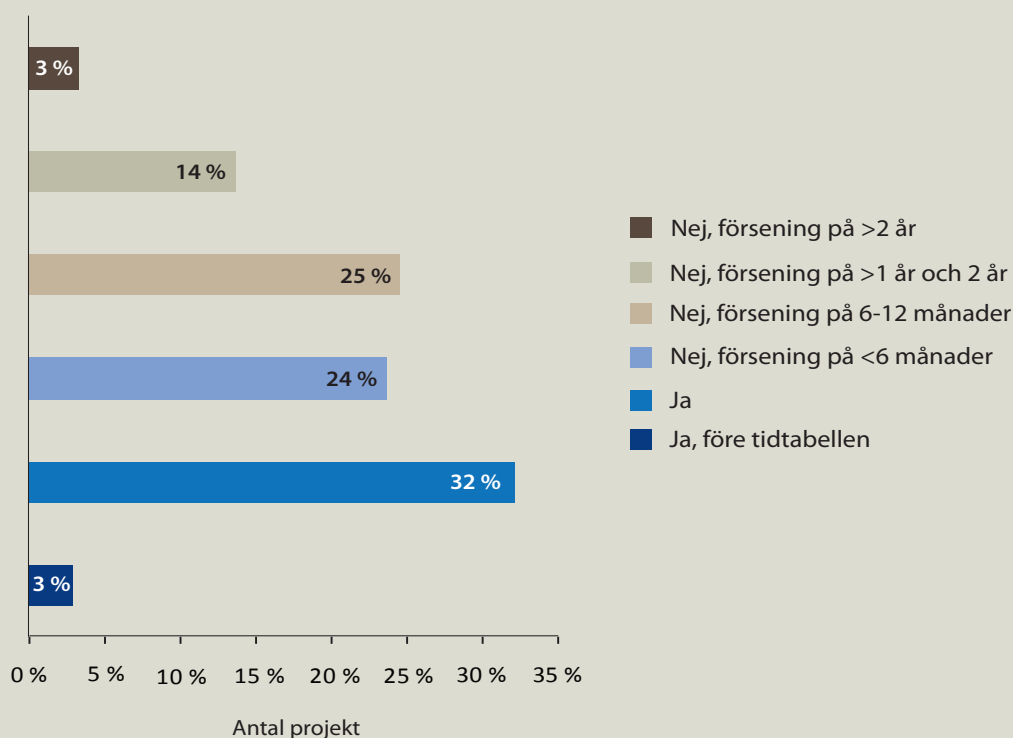
37. Revisionsrätten granskade projektdokumentationen för alla 28 besökta projekt och bedömde hur projekten hade framskridit i förhållande till planeringen samt förfarandena för genomförande och kvaliteten på projektförvaltningen.

38. En stor majoritet av de granskade projekten levererade sin output som planerat, men 82 % (23) genomfördes inte enligt den planering som hade angetts i bidragsansökan (**figur 3**). Huvudskälen till avvikelserna var följande:

- a) **Planering och utformning** – på grund av otillräcklig eller bristande planering måste frågor som förtydligande av mål och ansvar eller rekrytering av extrapersonal lösas under genomförandet.
- b) **Förfaranden** – vissa förfaranden, oftast frågor som gällde upphandling eller samordning, var mer tidskrävande än man hade förutsett i den ursprungliga planeringen. Det förekom även allmänna administrativa förseningar som berodde på byråkratiska förfaranden, otillräckligt inflytande för projektteamen eller rättsliga frågor.

FIGUR 3

BLEV PROJEKTET KLART I TID?



Endast 35 % av projekten blev färdiga i tid, medan 17 % var försenade med över ett år.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät.

- c) **Personalresurser** – av det lilla antal offentliga förvaltningar som beslutade att utveckla system på egen hand saknade två personal med erfarenhet av förvaltning av IT-projekt. Detta ledde till att projekt försenades och till att omsättningen av nyckelpersonal blev stor.
- d) **Yttre faktorer** – faktorer som påverkade tidsfrister och som stödmottagarna inom projektet inte kunde kontrollera (till exempel entreprenörers agerande och deras förmåga att leverera produkter samt förändringar i den nationella lagstiftningen).

39. Merparten av förseningarna uppgick till mindre än ett år och påverkade inte projektresultatet och ökade inte heller de totala kostnaderna påtagligt, eftersom de flesta kontrakt innehöll en fastprisklausul som skyddade mot kostnadsökningar. Förseningar på mer än ett år i kombination med att man måste slutföra projekten innan programmen avslutades hade en negativ effekt på tre projekt och ledde till att projektens omfattning minskade (se **ruta 6**).

40. I 10 (36 %) av de 28 projekt som besöktes användes en projektförvaltningsmetod. Resultatet från enkäten visade att endast 23 % av projekten hade genomförts med hjälp av PMM-principer. Revisionsrätten konstaterade att 50 % av de besökta projekt som hade använt en erkänd projektförvaltningsmetod hade avslutats i tid och 90 % inom budgetramarna. I de 18 projekt där PMM inte användes avslutades endast 22 % i tid och 56 % inom budgetramarna.

RUTA 6

EXEMPEL PÅ MINSKAD OMFATTNING TILL FÖLJD AV FÖRSENINGAR

Elektroniskt kontor – online-förfaranden på Kanarieöarna, Spanien

Enligt reglerna för programperioden 2000–2006 skulle alla projekt som medfinansierades av Eruf avslutas före utgången av 2008. På grund av bristfällig planering försenades projektet med fem år, vilket innebar en risk för att Eruf-bidraget skulle behöva betalas tillbaka. För att inte gå miste om medfinansiering från EU var man tvungen att göra stora ändringar av projektets ursprungliga omfattning. Projektledarna hade planerat att ta med över 50 förfaranden för elektronisk behandling men beslutade att koncentrera sig på de två viktigaste som svarade för omkring 75 % av det totala antalet behandlade filer.

- 41.** I ett sådant fall innebar otillräcklig inriktning på organisatoriska frågor att det IT-system som hade utvecklats inte kunde användas. De kontrakt som behövdes för insamlingen av de uppgifter som skulle matas in i systemet hade inte undertecknats i tid, vilket innebar att ett system som fungerade tekniskt inte längre behövdes.
- 42.** En annan faktor som påverkade användningen av de system som hade tagits fram inom e-förvaltningsprojekt var ledningens åtagande att utnyttja de nya lösningarna och tjänsterna. Dessa system erbjöd ofta nya funktioner som var av ett annat slag än de som de offentliga förvaltningarna traditionellt tillhandahåller, till exempel elektronisk upphandling eller personliga användarprofiler för allmänheten. Sådana inslag skapar det största mervärdet av nya elektroniska system och bidrar till moderniseringen av den offentliga förvaltningen. I vissa fall utnyttjades dock inte fördelarna med den nya tekniken (se **ruta 7**).

EXEMPEL PÅ FUNKTIONER I IT-SYSTEM SOM INTE ANVÄNDES

Internetportal vid den nationella sjöfarts- och havsmyndigheten i Gdynia, Polen

Det datoriserade systemet utformades så att det skulle kunna ge myndighetens kunder tillgång online till tjänster. Systemet innehöll en upphandlingsmodul som möjliggjorde elektronisk anbudsgivning. I en genomförbarhetsstudie beräknades användningen av elektronisk anbudsgivning ge positiva resultat. Målet att hålla 30 online-auktioner per år fastställdes, men trots att systemet hade genomförts fullt ut hade inga Internetauktioner hållits vid tidpunkten för granskningsbesöket.

ÄR PROJEKTEN ANVÄNDBARA OCH BESTÅENDE?

- 43.** Underhåll av en IT-produkt avser de processer som krävs för att upprätthålla den under hela dess operativa livscykel, bland annat utbildning av nyckelpersonal och nödvändiga åtgärder för att ge användarna stöd, till exempel genom att tillhandahålla en hjälpcentral.
- 44.** Vad beträffar denna del av revisionen koncentrerade sig revisionsrätten på följande frågor:
- a) **Användbarhet** – revisionsrätten granskade projektens slutstadium och koncentrerade sig på hur användbar deras output var samt bedömde det faktiska utnyttjandet av nya tjänster och den ekonomiska nytta som projekten hade gett.
 - b) **Underhåll** – en bedömning av om projekten inom överskådlig framtid kommer att underhållas på lämpligt sätt utan EU:s intervention och en bedömning av projektens ekonomiska och operativa hållbarhet, med hänsyn tagen till underhåll.

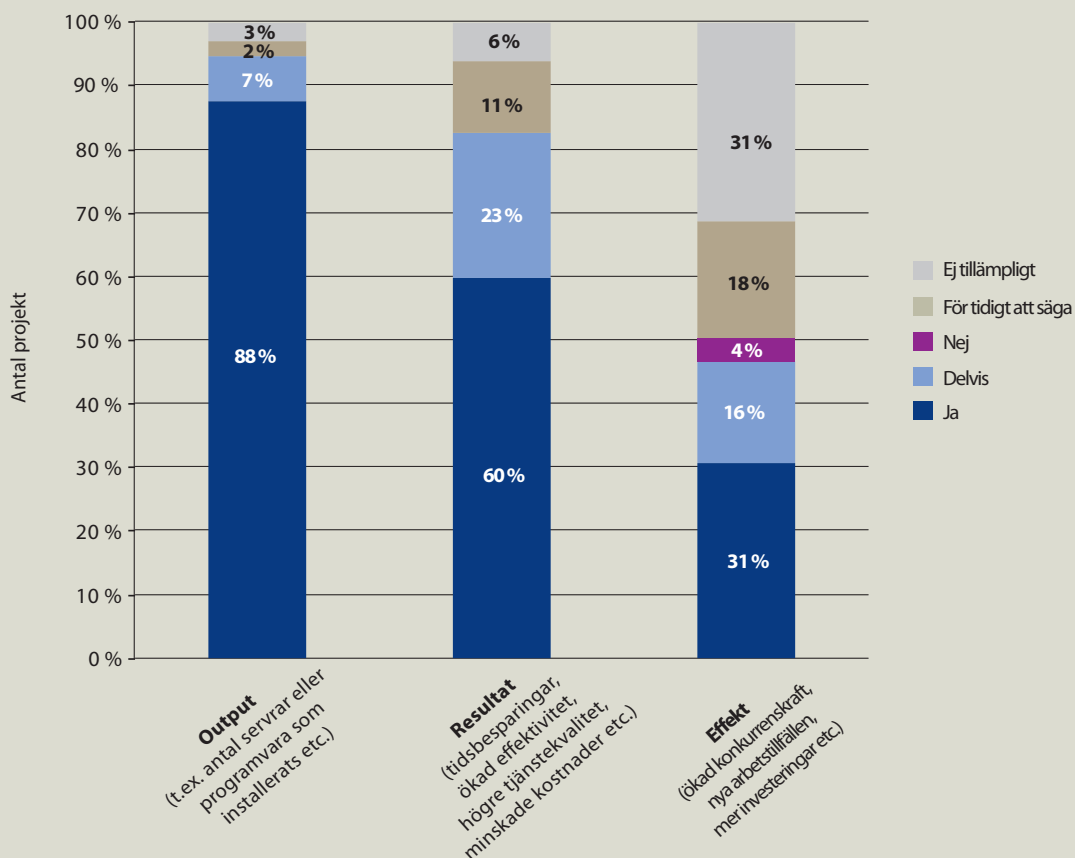
DE FÖRVÄNTADE FÖRDELARNA HAR DELVIS UPPNÅTTS

45. Resultaten av nästan alla granskade projekt¹⁸ började användas kort tid efter det att projekten hade avslutats och innebar att många befintliga interna rutiner ersattes och digitaliserades. Trots det faktum att outputen uppnåddes, var projekten mindre framgångsrika när det gällde att leverera förbättrade resultat eller positiva effekter (**figur 4**).

¹⁸ Det enda undantaget var två fall där användningen av systemen sköts upp på obestämd tid eller slopades helt på grund av samordningsproblem och bristande projektägarskap.

FIGUR 4

HAR ALLA DE PROJEKTMÅL SOM ANGAVS I ANSÖKAN UPPNÅTTS?



De mål som gällde output uppnåddes i regel, medan framgångarna var mindre när det gällde resultat- och särskilt effektmålen.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät.

- 46.** Det är uppenbart att det i de offentliga förvaltningarna finns ett intresse för att utveckla e-förvaltningstjänster, men företagens eller allmänhetens utnyttjande av dem har varit lägre än vad som uppskattades i projektansökningarna. Revisionsrätten anser att det finns flera skäl, som också de projektansvariga angav när de intervjuades, som skulle kunna förklara detta, nämligen följande:
- a) **Elektronisk identifiering** – merparten av de tjänster som utförs av offentliga förvaltningar kräver identifiering. När det gäller digitala tjänster krävs i regel elektronisk identifiering men hur mycket den används varierar från land till land. I vissa medlemsstater, såsom Spanien, är den elektroniska signaturen inbäddad i det nationella identifieringskortet, vilket gör att tillgången till identifieringskortläsare kan utgöra ett hinder för dess användning. I exempelvis Polen säljs däremot den elektroniska signaturen som ett separat intyg, vilket gör att kostnaden kan begränsa tillgången till digitala tjänster.
 - b) **Rättslig ram** – pappersbaserade transaktioner är en integrerad del av vår förvaltningskultur. Det finns fortfarande lagar som kräver att pappersoriginal uppvisas, vilket gör att man inte fullt ut kan behandla ansökningar elektroniskt och att de potentiella fördelarna med elektronisk kommunikation minskar.
 - c) **Tillgång** – bristfällig tillgång till datorer och bredbandsnät är visserligen inte ett problem i vissa länder och i städer, men det påverkar fortfarande användningen av tjänster. Bristande datorkunskaper kan också vara ett problem som påverkar efterfrågan på elektroniska tjänster.

47. Enligt de projektansvariga som intervjuades är fördelarna särskilt märkbara i organisationer där IT-system har ersatt en stor del av standardförfarandena och där de används av en majoritet av de operativa avdelningarna. Följande fördelar angavs (**figur 5**):

- a) **Förenklade förfaranden** – IT-system möjliggör gemensamma anslutnings- eller kontaktpunkter där en begäran automatiskt skickas till behörig personal inom en organisation, vilket underlättar tillgången för slutanvändaren.
- b) **Bättre ärendehantering** – mer sofistikerade back-office system är ett kraftfullt övervakningsverktyg för offentliga organ. Bättre information om arbetsbelastning och tillgängliga resurser gör att man kan planera exaktare och utnyttja personalresurserna bättre.
- c) **Tidsbesparingar** – tillgången till centraliserade filer och digitala dokument möjliggör kortare svarstider och råder bot på de förseningar som hänger samman med dokumentcirkulation. Den underlättar även tillgången till såväl aktuella som arkiverade filer (se **ruta 8**).
- d) **Nya kommunikationskanaler** – Internet och e-post innebar nya kommunikationskanaler för informationsutbyte och gjorde det möjligt för allmänheten att tillgå tjänster på ett bekvämare och mer användarvänligt sätt.

EXEMPEL PÅ EFFEKTIVITETSVINSTER

Markinformationssystem för Łódźs stad – fas V, Polen

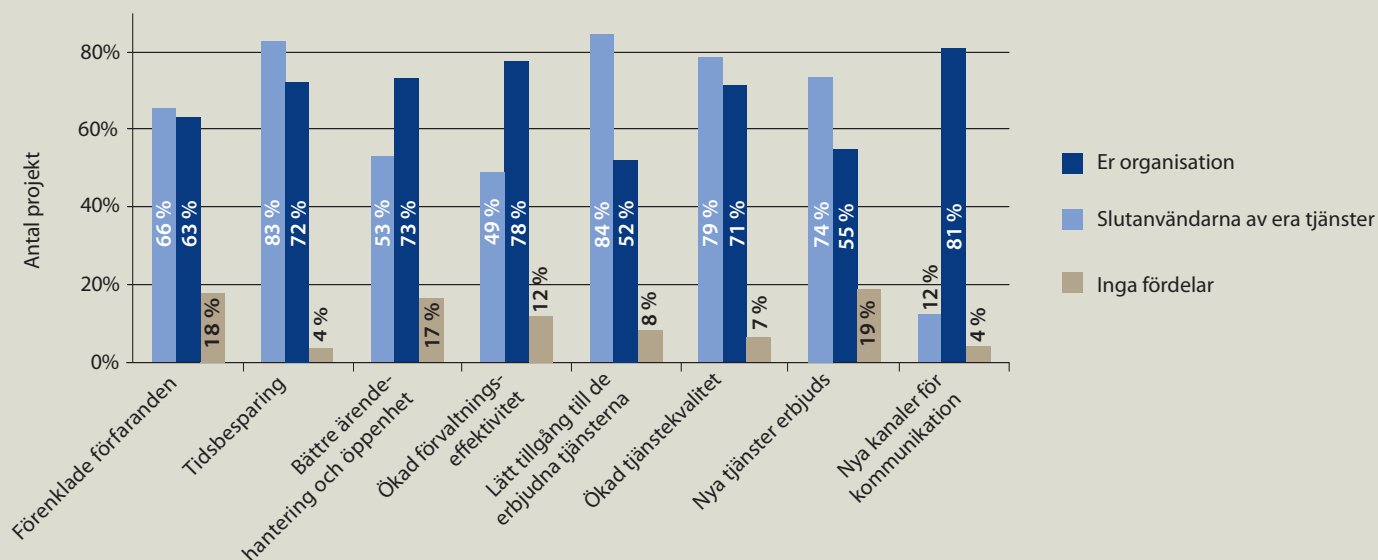
Projektet handlade om att bygga en modern portal och ett modernt system med databaser med geografisk information för att tillhandahålla mark- och fastighetsinformation online om staden Łódź.

Enligt beräkningar som har gjorts av ledningen har projektet resulterat i en betydande effektivitetsökning (på 20–52 % bland de olika avdelningarna) som uppskattades motsvara omkring 4,5 miljoner PLN 2009 (cirka 1,1 miljoner euro). Detta var mer än de 3,2 miljoner PLN (cirka 0,8 miljoner euro) som angavs i uppskattningen i genomförbarhetsstudien för 2009.

- 48.** Revisionsrätten ansåg dock att man i allmänhet inte hade ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt projektens möjliga nytta, och de fördelar som avancerad teknik erbjöd utnyttjades inte fullt ut. Den programvara som hade utvecklats i ett italienskt projekt användes enbart för interna, administrativa ändamål, trots att det planerade målet för projektet var att utvidga den elektroniska tjänsten till att även omfatta slutanvändarna. Inom vissa projekt i Frankrike och Polen som revisionsrätten besökte fortsatte man dessutom att använda pappersbaserade förfaranden parallellt med IT-system för arbetsflöde utan något fastställt slutdatum. Detta ledde till överlappningar och minskade de potentiella fördelarna med IT-utvecklingen.

FIGUR 5

VAD VAR NYTTAN MED PROJEKTET OCH FÖR VEM?



Enligt de projektansvarigas uppfattning gav projekten användarna en mängd olika fördelar.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät.

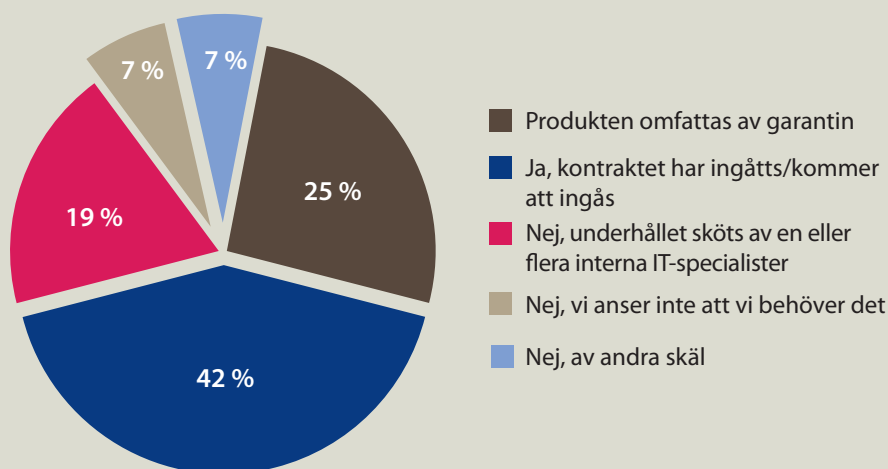
49. Eftersom projekten inte har övervakats och den faktiska nyttan inte har mätts går det generellt sett inte att avgöra i vilken utsträckning de nya tjänsterna har ökat kvaliteten på den offentliga förvaltningen. Det var bara inom ett projekt i urvalet som man kunde kvantifiera den konkreta nytta som det beviljade stödet hade resulterat i. Utan en sådan mätning bygger man inte upp värdefull feedbackkunskap. De erfarenheter som vunnits inom projekten, och som skulle kunna leda till att framtida projekt planeras bättre, går dessutom förlorade.

I MERPARTEN AV FALLEN GARANTERADES UNDERHÅLLET AV PROJEKTEN

50. I en betydande majoritet av projekten såg man till att det fanns ett lämpligt tekniskt och organisatoriskt (till exempel hjälpcentral) underhåll för de system som hade utvecklats. Underhåll och uppgradering genomfördes i regel av entreprenörer under garantiperioden som varade mellan ett och tre år. Efter denna period övervakades IT-systemen av interna IT-avdelningar eller så lade man ut underhållet på entreprenad, beroende på tillgången till intern IT-personal. Resultat av enkäten ger ungefär samma bild som gavs inom de projekt som besöktes (**figur 6**).

FIGUR 6

HAR ETT UNDERHÅLLSKONTRAKT INGÅTT FÖR ER IT-PRODUKT?



Underhållet för 86 % av projekten säkerställdes av interna IT-avdelningar eller kontrakterade experter.

Källa: Europeiska revisionsrättens enkät.

51. När en planering för projektets hela livscykel hade inkluderats i en "kostnadsnyttoanalys", hade man också budgeterat för underhållskostnader. I de fallen var riskerna små för att projektet inte skulle fortleva, eftersom stödmottagarna hade förutsett vilka resurser som krävdes. I tre fall innebar dock underskattade underhållskostnader en risk för att projekten inte skulle tas i bruk eller fortsätta. Underlåtenhet att ta med underhållskostnader i beräkningen innebar att stödmottagarna inte kunde finansiera hela eller delar av driftskostnaderna och ledde i ett fall till att ett projekt måste läggas ned efter garantiperioden (se **ruta 9**).

UNDERHÅLLSKOSTNADERNAS EFFEKT PÅ PROJEKTENS VARAKTIGHET

E-förvaltning: centrum för tjänster riktade till medborgare och företag och infrastrukturtjänster på Sicilien, Italien

Syftet med projektet var att skapa en teknisk infrastruktur som skulle delas av 57 deltagande organ och att införa ett antal IT-applikationer för den gemensamma hanteringen av en mängd e-förvaltningstjänster.

Systemet utvecklades och togs i drift i april 2007. Men eftersom man på planeringsstadiet inte hade fastställt underhållskostnaderna och hur de skulle fördelas mellan de deltagande organen, stängdes applikationen i maj 2008.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

- 52.** Revisionsrätten drog slutsatsen att de e-förvaltningsprojekt som fick Eruf-stöd har bidragit till utvecklingen av elektroniska offentliga tjänster i de fyra utvalda medlemsstaterna. Men trots att merparten av projekten fungerar tekniskt sett, har en bristfällig inriktning på projektresultat inneburit att man har uppnått betydligt färre fördelar än förväntat.
- 53.** Rekommendationerna nedan är av betydelse för Europeiska kommissionen såsom ansvarig för genomförandet av budgeten och för tillämpningen av principen om sund ekonomisk förvaltning samt för medlemsstaternas förvaltningsmyndigheter inom ramen för e-förvaltningsåtgärder under återstoden av programperioden 2007–2013 och för utformningen av framtida program för e-förvaltning eller liknande program.
- 54.** Revisionsrättens slutsatser och rekommendationer när det gäller respektive granskningsdelfråga är följande:

HAR DE MEDFINANSIERADE PROJEKTEN VALTS UT I ENLIGHET MED EN BEHOVSBEDÖMNING?

- 55.** Trots att den nationella programplaneringen av e-förvaltning successivt förbättrades under programperioden 2000–2006, innebar brister i de första strategierna att de medfinansierade projekten inte var inriktade på att försöka tillgodose prioriterade behov för utvecklingen av e-förvaltning.

56. Detta beror framför allt på följande:

- a) De första e-förvaltningsstrategierna utarbetades huvudsakligen som svar på politiska deklarerationer och inte efter en noggrann behovsbedömning. Detta fick till följd att strategierna och målen i dem inte kunde ta itu med de viktigaste och mest angelägna frågorna, vilket skulle kunna sätta i gång och driva på utvecklingen av e-förvaltning (se punkt 20).
- b) När det första urvalet av projekt gjordes centralt gjordes endast en mycket begränsad bedömning eller ingen bedömning alls av projektens kostnader eller nytta eller deras potentiella effekter och resultat (se punkt 25).
- c) I de fall då man inte tillräckligt beaktade projektteamens kapacitet när det gällde kompetens och resurser att kunna leverera e-förvaltningsystem enligt planerna resulterade detta i en betydande minskning av projektens omfattning (se punkt 26).

REKOMMENDATION 1

- a) Medlemsstaterna bör ta fram strategier för e-förvaltning som bygger på identifierade behov, har tydliga mål och fördelar ansvaret mellan de organ som är ansvariga för att målen uppnås.
- b) Förvaltningsmyndigheterna bör välja ut e-förvaltningsprojekt för Eruf-stöd utifrån en bedömning av projektens sannolika kostnader och nytta.

VAR PROJEKTEN VÄL UTFORMADE OCH LEDDE DE TILL PLANERADE RESULTAT?

- 57.** De granskade projekten uppnådde resultat när det gällde att öka tillgången på elektroniska offentliga tjänster och utveckla tekniska hjälpmedel inom de offentliga myndigheterna.
- 58.** Projektens output levererades visserligen i allmänhet men ofta sent eller i mindre omfattning än planerat på grund av bristfällig utformning eller avsaknad av en genomförandemetod. De största systemrelaterade problem som revisionsrätten identifierade var följande:
- a) Merparten av de projektansvariga varken identifierade eller kvantifierade projektfördelar och därför fastställdes mål huvudsakligen i termer av output. Detta fick till följd att fördelarna med projekten (se punkt 32) sällan uppnåddes fullständigt, och de möjligheter som ny teknik gav utnyttjades inte fullt ut. Detta minskade projektens potentiella nytta för slutanvändarna (se punkt 46). När organisatoriska och administrativa problem behandlades visade de sig ofta vara svårare att lösa än tekniska problem (se punkterna 33 och 34).
 - b) I många fall fick avsaknaden av en projektförvaltningsmetod jämte bristfällig planering negativa effekter på genomförandet av projekten och orsakade förseningar eller ändringar av projektens omfattning. De projekt som besöktes och som använde PMM klarade sig bättre när det gällde att avslutas i tid och inom budgetramarna (se punkt 40).
 - c) De flesta EIF-principerna beaktades på ett bra sätt när projekten utformades, men man bör överväga att erbjuda tjänster på mer än ett språk när detta kan vara till hjälp för stora användargrupper (se punkt 36).

REKOMMENDATION 2

- a) Förvaltningsmyndigheterna i medlemsstaterna bör se till att e-förvaltningsprojekt som väljs ut för Eruf-finansiering inte bara är inriktade på projektens output utan också på de process- och organisationsförändringar som är nödvändiga för att man ska kunna dra full nytta av de system som utvecklas.
- b) Förvaltningsmyndigheterna bör betona att bästa praxis tillämpas i praktiken och starkt rekommendera att en lämplig projektförvaltningsmetod används för e-förvaltningsprojekt som får Eruf-finansiering.
- c) Kommissionen bör se till att de EU-principer och EU-rekommendationer som möjliggör transeuropeisk interoperabilitet, särskilt principerna för den europeiska interoperabilitetsramen (EIF), beaktas inom projekt som får Eruf-stöd, så att man kan öka projektens europeiska mervärde och underlätta en fortsatt EU-omfattande systemintegration.

ÄR PROJEKTEN TILL NYTTA OCH BESTÅENDE?

- 59.** Merparten av de granskade projekten var tekniskt tillfredsställande och utvecklade IT-applikationer som erbjöd offentliga organ, företag och medborgare elektroniska tjänster. De system som medfinansierades av Eruf underhölls i regel på ett lämpligt sätt och var i allmänhet ekonomiskt hållbara.

60. Många projekt levererade dock inte alla förväntade fördelar till slutanvändarna, och i regel gick det inte att på ett exakt sätt kvantifiera resultaten. Denna situation berodde framför allt på följande:

- a) Organisationer konfigurerade sällan om sina processer eller strukturer för att maximalt kunna utnyttja de möjligheter som de nya systemen skapat. I vissa fall skapades extraarbete genom att man använde pappersversioner och elektroniska versioner av samma process parallellt (se punkt 48).
- b) Underskattning av underhållskostnaderna eller underlåtenhet att alls beakta dem utsatte projekt för en finansiell påfrestning och innebar i tre fall en risk för deras fortlevnad (se punkt 51).
- c) Det förekom endast ringa eller ingen uppföljning av projekt där förvaltningsinformation med anknytning till projektresultat gavs. Bristen på sådana uppgifter gör att man inte kan utvärdera projekten på vederbörligt sätt och inte heller samla erfarenhet som kan leda till bättre utformning av e-förvaltningsprojekt i framtiden (se punkt 49).

REKOMMENDATION 3

- a) När förvaltningsmyndigheterna väljer ut e-förvaltningsprojekt bör de se till att alla större kostnader, däribland för underhåll, har beaktats tillräckligt i den kostnadsnyttoanalys som bör ligga till grund för finansieringsbeslutet.
- b) Kommissionen bör se till att förvaltningsmyndigheterna övervakar och utvärderar projektens resultat och effekter, så att man kan visa att EU-medlen har använts på ett ändamålsenligt sätt och ge viktig feedback som kan förbättra utformningen av framtida program.

Denna rapport har antagits av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Morten LEVYSOHN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 13 juli 2011.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Ordförande

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I.

Både när det gäller metoder och tillämpningar har e-förvaltningen utvecklats snabbt det senaste årtiondet i takt med att offentliga myndigheter runtom i EU har insett dess snabbt växande möjligheter och de snabba förändringarna i fråga om teknikstöd.

Under perioden 2000–2005 handlade e-förvaltning i huvudsak om automatisering av internadministrativa system för transaktionstjänster. Även om det fortfarande handlar om att effektivisera, minska de administrativa bördorna och förbättra de offentliga tjänsterna betonar man i dag i allt högre grad användarstyrda offentliga tjänster som ger ökad insyn, delaktighet och ansvarsskyldighet.

Samtliga medlemsstater har nu åtagit sig att försöka nå de ambitiösa mål som fastställs i handlingsplanen för e-förvaltning 2011–2015¹, nämligen att senast 2015 ska 50 % av EU-medborgarna och 80 % av EU-företagen ha använt e-förvaltnings-tjänster, och en rad gränsöverskridande tjänster ska finnas tillgängliga online för att underlätta medborgarnas rörlighet och för att företagen ska kunna utnyttja fördelarna med den inre marknaden. Medlemsstaternas kraftfulla åtaganden till förmån för gränsöverskridande tjänster påverkar i sin tur hur man i framtiden kommer att välja ut de e-förvaltningsprojekt som får Eruf-stöd.

¹ Rådets slutsatser av den 27 maj 2011 om antagande av kommissionens meddelande KOM(2010) 743 slutlig *EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2011–2015 Utnyttja IKT för att skapa en smart, hållbar och innovativ förvaltning.*

II.

De projekt som revisionsrätten har undersökt valdes ut för finansiering av förvaltningsmyndigheterna i de fyra berörda medlemsstaterna. De 28 projekt som undersöktes utgör 1,9 % av det totala Eruf-stödet till IKT-projekt och 4,2 % av IKT-stödet i de fyra berörda medlemsstaterna. Kommissionen påpekar dessutom att e-förvaltningsåtgärder även får stöd från andra EU-program, exempelvis ramprogrammen för forskning och utveckling

IV.

Kommissionen välkomnar att revisionsrätten har konstaterat att de e-förvaltningsprojekt som fick stöd från Eruf har bidragit till utvecklingen av elektroniska offentliga tjänster.

Utvecklingen av e-förvaltningsansökningar bygger vidare på privata företags tidigare insatser för att använda IKT. Den privata sektorn hade också svårt att nå de avsedda effekterna. Sådana misslyckanden är inte ovanliga när stora innovationer införs.

När man tittar på maximerandet av nyttan med tidiga e-förvaltningsprojekt finns det emellertid i dag offentliga e-tjänster i stor omfattning i medlemsstaterna.

KOMMISSIONENS SVAR

V. a)

Vissa förseningar eller osäkerhet kring prioriteringar är inte ovanligt på ett område som genomgår en snabb utveckling. Kommissionen erkänner att det till en början fanns brister på nationell nivå i fråga om utarbetandet av konsekventa och målriktade strategier. Det innebär inte att alla projekt missade att ta upp ett viktigt behov utan snarare att mekanismerna för att prioritera projekt var bristfälliga och att det därför är svårt att slå fast att det faktiskt rörde sig om de viktigaste projekten.

I dag har samtliga medlemsstater utvecklat mer sofistikerade e-förvaltningsstrategier, vilket visas av deras deltagande i den högnivågrupp för e-förvaltning som kommissionen har inrättat som ett sätt att åstadkomma en delad förvaltning (mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna) av handlingsplanen för e-förvaltning 2011–2015.

V. b)

Det stämmer att brister på detta område identifierades under åren 2000–2005.

Att hänga med i den tekniska utvecklingen var och fortsätter att vara en stor utmaning när det gäller att förutse behov och upprätthålla stabila tjänster.

V. c)

Kommissionen välkomnar revisionsrättens slutsats att merparten av de granskade projekten var tillfredsställande tekniskt sett och utvecklade IT-applikationer som erbjöd offentliga organ, företag och medborgare elektroniska tjänster.

Även om bedömningen av nyttan med projekten kanske inte var helt klar vid tidpunkten för granskningen konstaterar kommissionen rent allmänt att i enlighet med handlingsplanen för e-förvaltning 2006–2010 har ett betydande arbete lagts ned för att få e-förvaltningstjänsterna att ge effektivitetsvinster och andra fördelar. Exempelvis lanserade nästan alla medlemsstaters förvaltningar e-upphandlingsprojekt eftersom dessa kunde spara miljardtals euro för EU:s offentliga sektor.

VI. a)

Kommissionen håller med om behovet av allmänna e-förvaltningsstrategier och kan bekräfta att samtliga medlemsstaterna nu tillämpar mer utvecklade strategier. En sådan strategi tar emellertid tid och kostnaderna för att migrera till e-förvaltning är enorma. Det behövs prioriteringar och det är rimligt att dessa tillhandahålls genom politiska uttalanden och deklARATIONER, som fungerade som tidiga strategier. Prioriteringarna grundades på kunskaperna om och tillgången till dåtidens utvecklade teknik. Sedan dess har arbetet med att fastställa prioriteringar förbättrats avsevärt.

VI. b)

Kommissionen stöder revisionsrättens rekommendation om att urvalet bör ske utifrån en bedömning av projektens sannolika kostnader och nytta, när kvantifiering är möjlig och meningsfull. Kommissionen kommer att fortsätta att uppmantra medlemsstaterna att bedöma projekt utifrån troliga kostnader och nytta. Man bör ta hänsyn till både kvalitativ och kvantitativ nytta (exempelvis är insyn och ansvarskyldighet en stor framgång för projekt som har öppen förvaltning som mål).

KOMMISSIONENS SVAR

VI. c)

Kommissionen stöder denna rekommendation och kommer att fortsätta att uppmantra medlemsstaterna att inte bara grunda sin bedömning av projekt på projektens output utan även på i vad mån processer och organisation har förbättrats

VI. d)

Kommissionen stöder denna rekommendation och har arbetat för att samla stor erfarenhet och tillhandahålla god praxis, särskilt via nätverket e-Practice (www.epractic.eu). Detta nätverk och dess portal är bra resurser för att utbyta god praxis, vilket bör göra det lättare att utforma tillfredsställande projekt som baseras på erfarenheterna från andra runt om i EU. Nätverket e-Practice har för närvarande 150 000 medlemmar och omfattar fler än 1 500 projekt från 32 länder. I vissa fall kvarstår problemen med kvaliteten på mottagarnas förvaltning av enskilda projekt, men detta åtgärdas genom kapacitetsbyggande program.

VI. e)

För att kontrollera att principerna i den europeiska interoperabilitetsramen respekterades inrättade kommissionen 2009 ett observationscentrum för att övervaka utvecklingen av nationella interoperabilitetsramar. Många medlemsstater har redan tagit fram sådan ramar, framför allt sedan version 1.0 av den europeiska interoperabilitetsramen blev tillgänglig i november 2004. I EU:s handlingsplan för e-förvaltning ingår dessutom åtgärder för att se till att medlemsstaterna harmoniserar sina nationella interoperabilitetsramar med den europeiska interoperabilitetsramen och den europeiska interoperabilitetsstrategi (EIS) som kommissionen antog i december 2010. Dessutom har man sedan 2007 lanserat åtgärder inom ramprogrammet för konkurrens och innovation (CIP-PSP) för att specifikt hantera interoperabiliteten mellan medlemsstater. Principerna om en europeisk interoperabilitetsram respekterades ganska väl i de projekt som utvecklades efter 2005.

VI. f)

Kommissionen håller med om rekommendationen att den bör beakta alla större kostnader vid bedömningen av investeringsbeslut i enlighet med god praxis och att detta skulle bidra till utvecklandet av varaktiga projekt.

År 2002 tog kommissionen fram en handbok i kostnadsnyttoanalys för myndigheter som förvaltar strukturfondsmedel, som sedan reviderades 2008 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf). Enligt artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 var en kostnadsnyttoanalys ett särskilt krav för stora projekt.

VI. g)

Inom ramen för den delade förvaltningen delar medlemsstaterna och kommissionen ansvaret för övervakning och utvärdering av stödet från strukturfonderna. Enligt rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 ska medlemsstaterna göra en förhandsbedömning och en kontinuerlig utvärdering av programmen, medan kommissionen ska göra efterhandsutvärderingar. I samband med detta uppmantrar och stöder kommissionen förvaltningsmyndigheterna i deras arbete för att fullgöra sina uppgifter.

KOMMISSIONENS SVAR

INLEDNING

1.

Definitionen av e-förvaltning har utvecklats de senaste åren. I början av 2000-talet handlade e-förvaltning främst om automatisering av internadministrativa system för transaktionstjänster. I dag är spännvidden på de verksamheter och tjänster som ingår i begreppet betydligt större. E-förvaltning inbegriper användarstyrda tjänster som ger ökad insyn, delaktighet och ansvarsskyldighet. Begreppet omfattar även gränsöverskridande tjänster och syftar till att göra de offentliga tjänsterna mer ändamålsenliga och effektiva.

På EU-nivå har det funnits tre milstolpar i utvecklingen av e-förvaltningspolitiken. År 2003 utarbetades det första meddelandet om e-förvaltningens roll, 2005 antogs EU:s första handlingsplan för e-förvaltning för perioden 2006–2010 och 2010 antogs EU:s nya handlingsplan för e-förvaltning för perioden 2011–2015.

2.

EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2011–2015 genomför den ministerdeklaration om e-förvaltning (Malmödeklarationen) som medlemsstaterna enhälligt antog 2009. En av prioriteringarna i handlingsplanen är "En effektivare statlig förvaltning och ökad effektivitet inom andra myndigheter" och närbesläktade åtgärder, framförallt för att minska de administrativa bördorna. Detta är emellertid endast en typ av åtgärd som omfattas av en av de fyra prioriteringarna. De tre övriga prioriteringarna är ökad delaktighet för användarna, den inre marknaden och förutsättningar för att utveckla e-förvaltning.

3.

När kommissionen 2004 offentliggjorde den europeiska interoperabilitetsramen (EIF) kunde medlemsstaterna följa de principer som angavs i denna, men de var inte rättsligt skyldiga att göra detta. I december 2010 antog kommissionen sitt meddelande om den europeiska interoperabilitetsstrategin (EIS), med EIF som bilaga.

Många medlemsstater fortsätter att utveckla nationella ramar för att öka interoperabiliteten och de uppmuntras även att harmonisera sina nationella interoperabilitetsramar med den gällande handlingsplanen för e-förvaltning 2011–2015.

4–5.

EU utvecklade både det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling och e-TEN-programmet för att bland annat uppfylla Lissabonmålen på e-förvaltningsområdet.

För en komplett översikt över utvecklingen fram till i dag vill kommissionen uppmärksamma den digitala agendan för Europa från 2010, som innehåller 9 åtgärder som rör e-förvaltning, en ministerdeklaration om e-förvaltning som antogs i Malmö i november 2009 och en handlingsplan som kommissionen antog i december 2010 och rådet antog i maj 2011.

7.

Sedan 2000 har kommissionen och medlemsstaterna verkligen gjort stora framsteg när det gäller att samordna sin verksamhet och utbyta god praxis. Benchmarking-rapporter på kommissionens webbplats visar att alla medlemsstater har gjort stora framsteg när det gäller att införa ny teknik inom den offentliga förvaltningen.

KOMMISSIONENS SVAR

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

Ruta 1

Kommissionen hade ett nära samarbete med medlemsstaterna för att se till att de gemensamma kontaktpunkterna inrättades. Detta innefattade arbete på såväl politisk som teknisk nivå. Parallellt med detta lanserade kommissionen det storskaliga pilotprojektet SPOCS (<http://www.eu-spocs.eu>) inom ramprogrammet för konkurrens och innovation (CIP-PSP) som ska hjälpa till att skapa nästa generation gemensamma kontaktpunkter.

8.

CIP-PSP-programmet är även viktigt för att få medlemsstaterna att arbeta närmare varandra för att bygga ut interoperabla tjänster i Europa. E-Practice, portalen för yrkesverksamma inom e-förvaltning, är också ett viktigt redskap för att utbyta god praxis.

9.

Revisionsrätten påpekar att det saknas aggregerade uppgifter för EU-investeringar i e-förvaltning för perioden 2000–2006 för de olika EU-stödda programmen.

I Erufs fall rapporterades att 6 728 miljoner euro hade anslagits till IKT-åtgärder (infrastruktur, e-förvaltning och IKT för företag) genom program för delad förvaltning. Inom de överenskomna informationssystemen innehåller IKT-rubriken många fler specifika koder där förvaltningsmyndigheterna uppmuntras att lämna mer detaljerad information om den avsedda eller faktiska användningen av medel. Det finns emellertid ingen specifik kod för e-förvaltningsprojekt – själva föremålet för revisionsrättens granskning.

13.

Kommissionen anser att e-förvaltning inom ramen för Eruf täcker in en rad olika offentliga IKT-applikationer, dvs. e-utbildning, e-hälsa, e-integration etc. Dessutom påpekar kommissionen att e-förvaltningsåtgärder får stöd från andra EU-program, exempelvis ramprogrammen för forskning och utveckling.

15. d)

Det urval av projekt som besöktes av revisionsrätten utgör 4,2 % av samtliga IKT-applikationer som har rapporterats i dessa fyra medlemsstater och 1,9 % av alla Erufs IKT-applikationer.

KOMMISSIONENS SVAR

IAKTTAGELSER

20.

I många medlemsstater skedde genomförandet främst under perioden 2005–2009. Till följd av detta genomfördes majoriteten av projekten inom ramen för bättre planerade strategier.

Dessutom är det i viss mån förståeligt att tidiga strategier inte var helt detaljerade och endast fastställde allmänna riktlinjer, eftersom det var svårt att omedelbart förutse omfattningen av IKT-tjänster för e-förvaltning.

21.

Det krävs politiska riktlinjer för att dra till sig finansiering. Trots det omsattes deklARATIONERNA i effektiva åtgärder under 2006. Några av de medlemsstater som inte granskades hade egna handlingsplaner redan i inledningen av programperioden, där man fokuserade på att göra om förvaltningen och samtidigt bygga ut IKT-infrastruktur.

22.

För att komplettera revisionsrättens iakttagelser vill kommissionen uppmärksamma benchmarking-rapporterna om e-förvaltning. Framför allt 2005 och 2006 års rapporter innehåller information om vilka framsteg alla medlemsstater har gjort när det gäller att inrätta e-förvaltningstjänster. (http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.htm).

22. a)

I början av 2000 prioriterade förvaltningarna att göra om sin verksamhet och bli tillgängliga "online". Det behov som ansågs föreligga var att tillhandahålla information. Först senare byggdes de tjänster som skulle utvecklas ut till tjänster där användarnas behov började spela en mer framträdande roll. Kommissionen erkänner att det inledningsvis fanns brister i de nationella strategierna. Kommissionen påpekar även att osäkerhet i samband med fastställandet av prioriteringar inte är ovanligt på ett område som genomgår en snabb utveckling.

Att hänga med i den tekniska utvecklingen var och fortsätter att vara en stor utmaning. Samtidigt konstaterar kommissionen att stora framsteg har gjorts när det gäller att fastställa europeiska och nationella strategier. Sedan 2006 har medlemsstaterna och kommissionen arbetat tillsammans för att bättre samordna sina åtgärder och för att utbyta god praxis.

22. b)

För att garantera bättre samordning av de olika åtgärder som krävs för effektiv e-förvaltning har vissa av medlemsstaterna utsett en nationell IT-direktör, med ansvar för att samordna alla åtgärder. Alla medlemsstaterna följer emellertid inte denna strategi.

Ruta 3

För perioden 2007–2013 är e-förvaltningsåtgärderna på nationell nivå koncentrerade till inrikesministeriet, som har ansvar för IT-samhället i Polen. Det behövs ytterligare samordning mellan nationella och regionala förvaltningars olika insatser för att skapa ett e-Polen.

KOMMISSIONENS SVAR

Ruta 4

Kommissionen uppmärksammar även exempel på metodstöd, central samordning och konsekvent utveckling av e-förvaltningspolitik i andra medlemsstater, utöver Italien och CNIPA. I Belgien finns exempelvis FEDICT, i Estland finns e-förvaltningsakademin, i Österrike finns en IT-direktör som utövar tillsyn över och samordnar hela e-förvaltningsutvecklingen i landet etc.

25. a)

Nationella och regionala förvaltningsmyndigheter väljer ibland ut "strategiska projekt" på grundval av att ett visst projekt anses viktigt och/eller endast kan utföras av den ansvariga offentliga myndigheten (dvs. en lantmäterimyndighet). I avsaknad av konkurrens ligger utmaningen i att se till att projekten förbereds väl och genomförs i tid.

25. b)

I praktiken är målet med detta förfarande att se till att de bäst förberedda projekten väljs ut och att insyn och likabehandling garanteras.

Att välja ut projekt i enlighet med detta förfarande kan leda till förseningar eftersom förfarandet innefattar flera steg och eventuella överklaganden.

26.

Förseningar i genomförandet av projekt har varit det stora problemet i Polen under perioden 2007–2013. Kommissionen har förstått att de polska myndigheterna för närvarande använder sig av en PRINCE-metod (en strukturerad projektförvaltningsmetod som stöds av den brittiska regeringen som projektförvaltningsstandard för offentliga projekt) för att garantera lämplig projektförvaltning och för att se till att projekten genomförs i tid.

30.

I gemenskapsbestämmelserna specificeras varken typen av urvalsförfarande eller hur detaljerade ett projekts mål måste vara för att beviljas stöd. Inom ramen för delad förvaltning var det upp till medlemsstaterna att fastställa närmare bestämmelser för att välja ut projekt.

31.

Inom ramen för delad förvaltning är det de nationella myndigheterna som ansvarar för att fastställa dokumentationsreglerna.

32.

Genom att fastställa passande mål och resultatindikatorer skapas goda förutsättningar för att projekten ska ge ändamålsenliga och effektiva resultat. Att fastställa mål och resultatindikatorer på projektnivå garanterar emellertid inte att projekten genomförs om inte projekten åtföljs av en tillfredsställande förvaltningskapacitet och kontrollsystem av hög kvalitet.

Kommissionen hänvisar även till den nytta man har haft av benchmarking under dessa år. Det finns fortfarande inte så mycket information om kostnadsbesparingar och kommissionen kommer inom kort att göra en kostnadsnyttoanalys av (bland annat) gränsöverskridande e-förvaltningstjänster.

33.

Detta var helt klart ett av problemen under åren 2000–2010. I dag är de offentliga förvaltningarna mer inriktade på att göra djupgående förändringar i processerna för att omstrukturera förfaranden så att man kan använda tekniken på ett bättre sätt. I EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2011–2015 ingår en åtgärd som inriktas på behovet av att göra något åt organisationsprocesserna.

KOMMISSIONENS SVAR

34.

Tillgången på lämpliga färdigheter i tillräckligt stor omfattning är en annan viktig faktor som påverkade slutresultatet för e-förvaltningsprojekt under den undersökta perioden. En annan faktor som har betydelse för om ett projekt ska bli framgångsrikt är kvalitetsaspekten (inte bara kvantitetsaspekten); exempelvis kan förbättrad insyn och ansvarsskyldighet i den offentliga sektorn vara lika viktigt som att slutföra ett projekt i tid.

E-förvaltningslösningar kräver ofta nära samarbete mellan avdelningar och bristande samarbete kan leda till de problem som revisionsrätten konstaterar. Dessutom klarade den dåvarande tekniken inte av att erbjuda effektiva, flexibla sätt att nå ett arbetsflöde mellan avdelningar. Utbytet av uppgifter begränsades dessutom av osäkerhet om (eller hinder kopplade till) integritetsskyddsfrågor.

36. b)

Inte ens i dag behandlas flerspråkigheten på ett tillfredsställande sätt och kommissionen anser att det behövs ytterligare insatser på detta område.

38.

Medan ursprungliga projektplaner visade sig ha olika brister var majoriteten av förseningarna mindre än ett år och påverkade inte genomförande av projekten eller ledde till någon nämnvärd ökning av de totala kostnaderna. Även om planeringen på dessa nya områden av offentlig verksamhet uppvisade vissa brister verkar konsekvenserna i form av förseningar och ökade kostnader i de flesta fall ha varit begränsade.

46.

Rent allmänt konstaterar kommissionen att utnyttjandet av e-förvaltningstjänster främst beror på tillgången till dessa tjänster och ökad digital kompetens. Under perioden 2001–2006 mer än fördubblades tillgången på viktiga e-förvaltningstjänster i Frankrike (från 25 till 65 %) och Italien (från 15 till 58 %) och ökade kraftigt i Spanien (från 30 till 55 %). (Se *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? 2006 Report*, en studie som Capgemini utförde för Europeiska kommissionen.) Stora framsteg har konstaterats på detta område efter 2006.

46. a)

E-legitimation är en av de förutsättningar för e-förvaltning som angavs i den första handlingsplanen för e-förvaltning (2006–2010). Till exempel lanserades den spanska e-legitimationen (elektronisk identifiering) först 2006. Sedan dess har det gjorts stora framsteg på e-legitimationsområdet. E-legitimation är i dag en av de främsta prioriteringarna i kommissionens arbete med medlemsstaterna. Ett storskaligt pilotprojekt (STORK – <https://www.eid-stork.eu/>) som specifikt avsåg gränsöverskridande erkännande av e-legitimationer lanserades 2008.

46. b)

Vid sidan av e-legitimation, som nämndes ovan, sker det samtidigt framsteg när det gäller flera andra grundläggande förutsättningar för att kunna skapa helt digitala tjänster. Vid uppdateringen av upphandlingsdirektivet under 2011 kommer man t.ex. att ta upp e-upphandlingsfrågor.

46. c)

Inkluderande e-förvaltning har prioriterats sedan 2005. Inom ramen för det sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling och e-TEN-programmet lanserades många åtgärder på detta område.

KOMMISSIONENS SVAR

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

48.

Vikten av att utvidga den elektroniska tjänsten till att även omfatta slutanvändarna är ett välkänt problem som ingående har diskuterats i alla relevanta policydokument om e-förvaltning i EU sedan början av 2000-talet.

49.

Kommissionen uppmärksammar det omfattande arbete som lagts ned på bättre e-förvaltningstjänster. Detta var en av kärnfrågorna i handlingsplanen om e-förvaltning 2006–2010. GD INFSO inledde 2005 en studie för att ta fram en mätarm. Dessutom redovisas en informativ debatt i frågan i *European Journal of e-Practice* (<http://www.epractice.eu/en/journal/volume/4>).

52.

Kommissionen välkomnar revisionsrättens positiva slutsats att de e-förvaltningsprojekt som fick Eruf-stöd har bidragit till utvecklingen av elektroniska offentliga tjänster i de fyra utvalda medlemsstaterna. Utvecklingen av e-förvaltningsapplikationer följde med en viss fördröjning den privata sektorns tillämpning av IKT. Privata företags försök att använda IKT hade också svårt att nå de avsedda fördelarna. Sådana brister är tyvärr inte ovanliga när stora innovationer införs.

Åren 2000–2005 handlade e-förvaltning i huvudsak om automatisering av internadministrativa system för transaktionstjänster. Även om det fortfarande handlar om effektivitet, om att minska de administrativa bördorna och förbättra de offentliga tjänsterna betonar man i dag i allt högre grad användarstyrda offentliga tjänster som ger ökad insyn, delaktighet och ansvarsskyldighet. Många av dagens vanligaste verksamheter var tidigare inte tillräckligt utvecklade.

53.

De viktigaste rekommendationerna har redan tagits upp i kommissionens policydokument, exempelvis att behovsbedömningen är en grundläggande förutsättning för användarstyrda tjänster, att e-förvaltningskapaciteten i den offentliga sektorn har utvecklats kraftigt (i vissa medlemsstater samordnas detta av premiärministerns kansli), och att projektens varaktighet i allt högre grad är en intern projektvariabel (och inte något som fastställs i efterhand).

KOMMISSIONENS SVAR

55.

Det är beklagligt, om än i viss mån förståeligt, att de tidiga strategierna inte var helt detaljerade och endast fastställde allmänna mål för den nationella e-förvaltningspolitiken. Omfattningen av IKT-tjänster för e-förvaltningen var svår att förutse och genomgick verkligen en stor teknisk utveckling. Det bör påpekas att mer detaljerade EU-riktlinjer infördes mot slutet av den period som berörs av granskningen.

I dag har alla medlemsstaterna utvecklat mer sofistikerade e-förvaltningsstrategier, vilket visas av att de deltar i den e-förvaltningsgrupp som Europeiska kommissionen precis har inrättat som ett sätt att dela förvaltningen (mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna) av handlingsplanen för e-förvaltning 2011–2015.

56. a)

Kostnaderna för att migrera till e-förvaltning är enorma. Det behövs prioriteringar och det är rimligt att dessa tillhandahålls i form av politiska uttalanden och deklARATIONER, som ökade medvetenheten och fungerade som tidiga strategier. Prioriteringarna byggde på dåtidens kunskap och teknik. Detta innebär inte att alla projekt inte tillgodosåg ett viktigt behov utan snarare att mekanismerna för att prioritera projekt var bristfälliga och att det därför är svårt att slå fast att dessa projekt verkligen var de viktigaste.

Sedan dess har det skett stora förbättringar när det gäller att fastställa prioriteringar och i dag har samtliga medlemsstaterna utvecklat mer sofistikerade e-förvaltningsstrategier.

56. c)

Sådana brister är inte ovanliga när stora innovationer införs. Den tekniska kapaciteten hanteras nu bättre genom initiativ som portalen för yrkesverksamma inom e-förvaltning.

Rekommendation 1 a)

Sedan 2006 har medlemsstaterna och kommissionen arbetat tillsammans för att samordna sina åtgärder på ett bättre sätt och för att utbyta god praxis. I dag har samtliga medlemsstaterna utvecklat mer sofistikerade e-förvaltningsstrategier, vilket visas av att de deltar i den e-förvaltningsgrupp som Europeiska kommissionen precis har inrättat som ett sätt att dela förvaltningen (mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna) av handlingsplanen för e-förvaltning 2011–2015. Även om det dominerande paradigmet i dagens e-förvaltningsstrategier förvisso är användarstyrda tjänster är det medlemsstaterna som avgör hur detaljerade de nationella strategierna ska vara.

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendation 1 b)

Kommissionen stöder denna rekommendation och kommer att fortsätta att uppmantra medlemsstaterna att bedöma projekt utifrån troliga kostnader och nytta. Man bör ta hänsyn till både kvalitativ och kvantitativ nytta (exempelvis kan insyn och ansvarsskyldighet ses som en stor framgång i projekt som syftar till att skapa en öppen förvaltning).

57.

Kommissionen välkomnar den positiva slutsatsen att de granskade projekten uppnådde resultat när det gällde att öka tillgången på elektroniska offentliga tjänster och utveckla tekniska hjälpmedel inom de offentliga myndigheterna.

58.

Det stämmer att kommissionen identifierade brister på detta område under åren 2000–2005.

Sådana brister är emellertid inte ovanliga när stora innovationer införs. Att hänga med i den tekniska utvecklingen var och fortsätter att vara en stor utmaning i fråga om att förutse behov och upprätthålla stabila tjänster.

Rekommendation 2 a)

Kommissionen stöder verkligen denna rekommendation och kommer att fortsätta att uppmantra medlemsstaterna att inte bara grunda sin bedömning av projekt på projektens output utan även på i vad mån processer och organisation har förbättrats.

Rekommendation 2 b)

Kommissionen uppmärksammar förvaltningsmyndigheterna på att det i dag finns tillgång till stor erfarenhet och god praxis via t.ex. portalen för yrkesverksamma inom e-förvaltning (www.epractice.eu). Här kan man få hjälp att utforma solida projekt och dra lärdom av andras erfarenheter runtom i EU. E-Practice-nätverket har ungefär 150 000 medlemmar och omfattar fler än 1 500 projekt från 32 länder.

Rekommendation 2 c)

I ett kommissionsmeddelande antog kommissionen i december 2010 den europeiska interoperabilitetsstrategin och den europeiska interoperabilitetsramen (EIF). Trots det har medlemsstaterna och kommissionen flitigt använt EIF när de har lanserat åtgärder (t.ex. storskaliga pilotprojekt inom ramprogrammet för konkurrens och innovation – CIP-PSP). Kommissionen kommer att fortsätta att uppmantra denna tillämpning, även i projekt som får Eruf-stöd

59.

Kommissionen välkomnar den positiva slutsatsen att merparten av de granskade projekten var tekniskt tillfredsställande och utvecklade IT-applikationer som erbjöd offentliga organ, företag och medborgare elektroniska tjänster.

60. a)

I dag präglas synen på e-förvaltning mer uttryckligt av behovet av att förändra processer och strukturera om förfaranden för att på bästa sätt utnyttja den tillgängliga tekniken, och sådana interna åtgärder kan bara genomföras i etapper.

KOMMISSIONENS SVAR

Rekommendation 3 a)

Kommissionen håller med om att det är god praxis att följa denna rekommendation och att det skulle bidra till varaktiga projekt.

Kommissionen erinrar om att Eruf-stöd i regel används för att finansiera utformningen, konstruktionen och inrättandet av e-förvaltningssystem och att stödet inte omfattar driftskostnader.

Rekommendation 3 b)

Kommissionen uppmuntrar och stöder förvaltningsmyndigheterna i deras arbete för att uppfylla sin skyldighet att övervaka och utföra förhandsbedömningar och kontinuerliga utvärderingar av operativa program.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 9/2011

Har de e-förvaltningsprojekt som får Eruf-stöd varit ändamålsenliga?

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2011 — 52 s. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-261-3

doi:10.2865/71156

Hur hittar man EU:s publikationer?

Gratispublikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Hos Europeiska unionens representationer och delegationer. Adressuppgifter finns på Internet (<http://ec.europa.eu>) eller kan fås från fax +352 2929-42758.

Avgiftsbelagda publikationer:

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Avgiftsbelagda prenumerationer (t.ex. årsabonnemang på *Europeiska unionens officiella tidning* och på rättsfallssamlingen från Europeiska unionens domstol):

- Genom ett av Europeiska unionens publikationsbyrås försäljningsombud (http://publications.europa.eu/others/agents/index_sv.htm).

OFFENTLIGA FÖRVALTNINGAR SÅG E-FÖRVALTNING SOM ETT SÄTT ATT MINSKA DEN ADMINISTRATIVA BÖRDAN FÖR MEDBORGARE, FÖRETAG OCH ANDRA FÖRVALTNINGAR.

REVISIONSRÄTTENS REVISION VAR INRIKTAD PÅ PROJEKT SOM MEDFINANSIERADES AV ERUF UNDER PERIODEN 2000–2006 OCH SOM SYFTADE TILL ATT UTVECKLA E-FÖRVALTNINGSTJÄNSTER I FÖLJANDE FYRA MEDLEMSSTATER: FRANKRIKE, ITALIEN, POLEN OCH SPANIEN.

REVISIONSRÄTTEN DROG SLUTSATSEN ATT E-FÖRVALTNINGSPROJEKTEN GENERELLT SETT HAR BIDRAGIT TILL UTVECKLINGEN AV ELEKTRONISKA OFFENTLIGA TJÄNSTER. MEN TROTS ATT MERPARTEN AV PROJEKTEN FUNGERADE TEKNISKT SETT, HAR MAN UPPNÅTT BETYDLIGT FÄRRE FÖRDELAR ÄN FÖRVÄNTAT PÅ GRUND AV EN BRISTFÄLLIG INRIKTNING PÅ PROJEKTRESULTAT.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

ISBN 978-92-9237-261-3

