

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Planering och uppföljning av kostnader för och fördelar med IT-upphandling

Målet för revisionen var att utreda om statsförvaltningen förutser och följer upp kostnaderna för och fördelarna med investeringar i IT-system genom ändamålsenliga förfaranden. Den identifierade grundläggande utgångspunkten för granskningen var att IT-utvecklingen i regel är ansluten till en mer omfattande, övergripande verksamhetsutveckling. I praktiken utförs de flesta investeringar i form av projekt som kan omfatta flera på varandra följande eller parallella upphandlingar.

Revisionsobjekten var Justitieministeriet, Försvarsministeriet, Inrikesministeriet och Finansministeriet. På dessa ministeriers förvaltningsområden gick revisionsverket igenom praxis och exempelprojekt som tillämpas vid utveckling av IT-system inom Försvarsmakten, Nödcentralsverket, Migrationsverket, Statskontoret, Skatteförvaltningen och Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddstillsyn.

Vid revisionen upptäcktes förutom olika utvecklingsområden även flera goda arbetsrutiner som de ämbetsverk som utför utvecklingsarbete skulle kunna dela med sig av. Samtidigt identifierades överhuvudtaget behovet av samarbete mellan ämbetsverken och en mer aktiv spridning av god praxis.

## Trots att de ursprungliga kostnadskalkylerna av IT-investeringarna är inexakta, fungerar uppföljningen och kontrollen av kostnaderna i regel bra

De ursprungliga kostnadskalkylerna av IT-investeringar överskrids ofta. Det är inte enbart statsförvaltningens eller den offentliga sektorns problem, utan det gäller även mer allmänt utvecklingen av IT-system. Utifrån tillsynsobservationerna är en av de viktigaste orsakerna till att kostnadskalkylen har överskridits för det första att uppfattningen om den utvecklade helheten i beredningsskedet ännu varit bristfällig eller ostrukturerad. För det andra kan det hända att problemen i utvecklingskedet bidrar till att öka de beräknade utvecklingskostnaderna.

När förslag till anslag och motiveringar till förslagen utarbetas för investeringsbeslut, bör det av förslagen och motiveringarna på ett tydligt sätt framgå om kostnadskalkylen enbart är riktgivande eller om den bygger på exempelvis en närmare specifikation av verksamhetsmässig omfattning. Då har de som fattar beslut förutsättningar att bedöma om kalkylen är tillförlitlig och om den sannolikt kommer att hålla. När utvecklingsprojekt genomförs, ska det genom rutiner för uppföljning av framstegen och riskhantering vara möjligt att reagera på eventuella kostnadsökande problem och andra problem i god tid innan riskerna realiserar.

Vid revisionen framkom att utfallna utvecklingskostnader hade följts upp och kostnadsprognoser hade gjorts regelbundet. Revisionsverket upptäckte inte heller några nämnvärda problem med kostnadskontrollen under användningen och underhållet av IT-system.

### De nyttoanalyser som har gjorts under beredningen av investeringarna är bristfälliga och uppföljningen av de realiserade fördelarna är sporadisk

Utifrån revisionsobservationerna följs de fördelar som eftersträvas genom investeringar i IT-system upp endast sporadiskt. Grunden för uppföljningen av fördelar skapas redan när investeringar bereds. De nyttobeskrivningar som har gjorts i det inledande skedet är dock i många fall bristfälliga och stödjer inte heller uppföljningen i de senare skedena. Eftersträvade fördelar bör lyftas fram starkt under hela projektet, och nyttoanalyserna bör uppdateras vid behov, särskilt vid betydande förändringar. Målet med projekten är inte enbart effektivitets- och produktivitetsfördelar inom förvaltningen utan även fördelar och effekter som syns för externa kunder.

Den invecklade uppföljningen av fördelar kan bero på att ämbetsverken inte har några särskilda sporrar eller skyldigheter till uppföljning. I praktiken har rapportering av realiserade fördelar inte förutsatts exempelvis i projekt som har beviljats så kallad produktivitetsfinansiering. Det är viktigt att följa upp realiserade fördelar, eftersom investeringarna ursprungligen har motiverats med eftersträvade fördelar. Vid bedömning och mätning av fördelar ska hänsyn dock tas till ändamålsenligheten, eftersom mätningen och verifieringen av fördelar inte är entydig. Totalt sett ska målet för ledningen av utvecklingsprojekt vara att möjliggöra och stödja realisering av fördelar som eftersträvas genom investeringar.

### De använda processerna för ekonomisk planering stödjer inte metoder som tillämpas vid IT-utveckling

Verksamhets- och IT-utveckling planeras vanligen enligt en årsklocka som är bunden till kalendern och budgetprocessen. Processen är i sig etablerad och skapar ramar för planeringen av investeringar. Samtidigt utgår den dock från ett konventionellt tänkande enligt vilket det är möjligt att beräkna kostnader relativt noggrant innan ett projekt genomförs – till och med flera år tidigare. Detta tänkesätt är främmande med tanke på smidiga arbetsrutiner och metoder som i allt större omfattning tillämpas vid utveckling. De betonar en kontinuerlig prioritering och styrning och en därigenom uppnådd flexibilitet i stället för en noggrann förhandsplanering.

Den nuvarande budgetprocessen utgör inget direkt hinder för en agil utveckling, eftersom ämbetsverken har kunnat tillämpa agila metoder på ett framgångsrikt sätt. Däremot uppmuntrar processen åtminstone inte till smidighet. Till exempel förplaneringen och beredningen av projekt blir inte onödiga till följd av nya utvecklingsmetoder, men innehållet i de olika skedena fokuserar på delvis annorlunda synpunkter än i mer konventionella projektmodeller. Därför bör processerna för ekonomisk planering bättre än nu beakta nya arbetsmetoder som tillämpas vid utveckling. Samtidigt gäller det att säkerställa organisationernas förmåga till en ny typ av utveckling, som till exempel kan kräva att ledningen ska ha en mer intensiv styrning och beslutsprocess än vad de konventionella verksamhetsmodellerna möjliggör.

## Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att

1. fördelar som eftersträvas genom IT-investeringar lyfts fram på ett tydligare sätt än nu. I det inledande skedet bör Finansministeriet skapa välfungerande rutiner för uppföljning av fördelar åtminstone för objekt som beviljas så kallad produktivitetsfinansiering.
2. ministerierna säkerställer att ämbetsverken i det beredningsmaterial, som dessa har tagit fram för beslut om IT-investeringar, på ett tydligt sätt lyfter fram vad föreslagna kostnadskalkyler bygger på och hur exakta de kan anses vara.
3. Finansministeriet i samarbete med andra ministerier utvärderar processen för ekonomisk planering och uppföljning vid finansiering och budgetering av investeringar, och tar fram sådana delfaktorer eller verksamhetsmodeller för processen som stödjer metoder som tillämpas vid verksamhets- och IT-utveckling.
4. Finansministeriet stärker och främjar förutsättningar och gemensamma arbetsätt som uppmuntrar ämbetsverken att dela med sig av god praxis för verksamhets- och IT-utveckling. Erfarenheter kan delas till exempel i fråga om kostnad-nytta-analyser, genomförande-, styrnings- och samarbetsmodeller för investeringsverksamhet, tillämpning av upphandlingsförfaranden och riskhanteringspraxis.