

Revisionsverkets ställningstaganden

Interoperabilitet i statens ICT-avtal

Betydelsen av köp av ICT-tjänster och programvaror har ökat kontinuerligt och kommer att betonas ytterligare i och med digitaliseringen av samhället. I framtiden krävs det att tjänster som bygger på informations- och kommunikationsteknik i allt större omfattning utvecklas i samarbete mellan myndigheterna. Interoperabilitet mellan informationssystem är ett mål för myndigheterna enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011). Interoperabilitet förväntas ge kostnadsbesparingar på lång sikt i och med att överlappande lösningar avvecklas. Den förväntas också effektivisera informationsförvaltningen och möjliggöra en förvaltningsövergripande utveckling och ökad automatisering av processerna, vilket i sin tur minskar medborgarnas, företagens och myndigheternas administrativa börda.

Volymen av statsförvaltningens upphandlingar uppgår till 4–4,5 miljarder euro per år. Av denna upphandling utgör volymen av ICT-upphandlingar cirka 580 miljoner euro per år. ICT-upphandlingen omfattar externa inköp och köpta tjänster i anslutning till utveckling av informationssystem och elektroniska tjänster. År 2013 uppgick dessa till 123,7 miljoner euro.

En central fråga vid revisionen var om statsförvaltningens ICT-avtal och deras livscykel kan hanteras så att det främjar interoperabiliteten för statens informationssystem. Revisionen fokuserade särskilt på sådana styråtgärder som främjar interoperabiliteten vid upphandling av informationssystem.

Föremål för revisionen var Finansministeriet, som ansvarade för den allmänna styrningen av både informationsförvaltningen inom statsförvaltningen och utvecklingen av upphandlingsväsendet, och Arbets- och näringsministeriet som i revisionen företrädde de ministerier som verkställer lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen. Effekter av styrningen granskades på Arbets- och näringsministeriet samt vid fyra ämbetsverk som hör till ministeriets förvaltningsområde.

Samverkan i den författningsstyrning som riktas till upphandlingen av informationssystem beaktas inte i tillräcklig mån

Upphandlingen av informationssystem styrs av många olika instanser. Arbets- och näringsministeriet styr upphandlingsenheternas upphandlingsförfaranden genom upphandlingslagen, som anses vara till och med synnerligen detaljerad. Att följa upphandlingslagen vid upphandling av informationssystem kräver specialkompetens. Finansministeriets budgetavdelning har strävat efter att främja centralisering av upphandlingsväsendet och upphandlingen genom författningsstyrning. Vid ingången av 2015 övergick uppdraget till Finansministeriets personal- och förvaltningspolitiska avdelning. Finansministeriets OffICT-funktion har som mål att i enlighet med lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen styra de ämbetsverk som gör upphandlingar att anpassa sin upphandling av informationssystem till en gemensam helhetsbild, en så kallad övergripande arkitektur, som dock ännu inte är färdig eller fullständig. De styrmetoder som OffICT-funktionen tillämpat har hittills fokuserat på informationsstyrning, men syftet är att öka författningsstyrningen.

Finansministeriet har strävat efter att centralisera de basdatatekniska lösningarna och tjänsterna genom att ålägga ämbetsverken att använda tjänsterna vid Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, som är den lagstadgade tjänsteleverantören. OffICT-funktionen har varit ansvarig för beredningen av de författningar som gäller Valtori.

Sådana centraliserat gjorda upphandlingar och tjänster som omfattas av användningsåläggande medför ramvillkor för de informationssystem som stöder ämbetsverkens kärnuppgifter.

Upphandlingen av informationssystem styrs inte enbart av ovan nämnda faktorer utan även av författningar som ställer olika krav på systemens funktioner och innehåll, såsom författningar som gäller ett visst förvaltningsområde eller ett ämbetsverks verksamhet. Dessutom ställer till exempel arkivlagen och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet också krav på upphandling av informationssystem.

När upphandlingsenheterna inleder upphandling av informationssystem, har de många olika frågor som måste avgöras för att enheterna ska handla enligt alla de andra ålägganden som fastställs i författningarna och av styrinstanserna. Revisionsverket anser att det har blivit svårt, osmidigt och långsamt att göra upphandlingar på grund av de många författningarna om upphandling av informationssystem, trots att den snabbt utvecklande ICT-branschen samtidigt kräver smidighet och flexibilitet. För att de många författningarna ska kunna iaktas i en snabbt föränderlig omvärld samtidigt, krävs det att de upphandlande myndigheterna ska ha tillgång till många olika specialkompetenser.

Informationsstyrningens kvalitet varierar

Det arbete med en övergripande arkitektur som är viktigt för främjande av interoperabiliteten har styrts främst genom informationsstyrning. Informationsstyrningen har inte till alla delar varit tillräckligt högkvalitativ för att den på ett effektivt sätt skulle ha styrt tillägandet av metoden för en övergripande arkitektur. Finansministeriet har utarbetat ett flertal olika anvisningar, rekommendationer, referensramar och -arkitekturer för arbetet med en övergripande arkitektur. Materialen är varierande till strukturen och finns inte centralt tillgängliga. Det är möjligt att tolka begreppen i materialen på många olika sätt. Materialen är svårbegripliga till språket och presentationssättet och verkar främst vara riktade till tekniska experter. Dessutom har rekommendationerna och anvisningarna om arbetet med en övergripande arkitektur inte integrerats i de befintliga lednings- och planeringsprocesserna och -strukturerna.

Trots att Finansministeriet till vissa delar följt upp effekterna av de informationsstyrningsmetoder som ministeriet tillämpat i arbetet med en övergripande arkitektur, har uppföljningen varken varit systematisk eller övergripande, utan den endast har fokuserat på några åtgärder. Korrigeringsåtgärderna har varit obetydliga. Uppföljningen har inte fokuserat på resultaten av innehållet i arbetet med en övergripande arkitektur. De djupaste orsakerna till problemen har inte tagits itu. Finansministeriet har ansett att författningsstyrningen behöver ökas och ställt ett mål om att de förordningar som lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen möjliggör ska utfärdas under 2015.

Enligt lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen ska ministerierna begära Finansministeriets utlåtande om upphandling av informationssystem, om en upphandling som gäller informationsförvaltning uppgår till minst fem miljoner euro eller har vittgående betydelse för verksamheten. Finansministeriet har tagit fram en utvärderingsram och ett utlåtandeförfarande för detta ändamål. Fram till oktober 2014 hade endast 13 organisationer begärt ett utlåtande av Finansministeriet, trots att utlåtandeförfarandet hade införts redan 2011. Antalet är litet i förhållande till förväntningarna. Finansministeriet har ansett att det behövs en särskild förordning för att öka antalet begäranden om utlåtande. Utifrån revisionsverkets observationer har utlåtandeförfarandet dock inte lyckats främja interoperabiliteten mellan informationssystemen. I stället för att börja vidareutveckla förfarandet så att det bättre främjar interoperabiliteten, beredde Finansministeriet en förordning som trädde i kraft genom statsrådets beslut den 1 januari 2015.

Enligt revisionsverkets uppfattning har ministeriet inte i tillräcklig omfattning satt sig in i kvalitetsproblemen inom informationsstyrningen och inte heller försökt lösa problemen. Ovan

nämnda kvalitetsproblem övergår till författningarna, om man inte dessförinnan sätter sig in i dem och vidtar nödvändiga korrigerande åtgärder. En bättre kvalitet på informationsstyrningen skulle kunna främja interoperabiliteten mellan informationssystemen på så sätt att behovet av att utfärda nya författningar minskar.

ICT-upphandlingen är alltför åtskild från utvecklingen av verksamheten

Utvecklingen av informationssystemen bör ses som utveckling av verksamheten. Vid revisionen framkom att den nuvarande styrningen av informationssystemen gör dock fortfarande att systemen utgör en stödfunktion som är klart åtskild från den övriga verksamheten. De möjligheter att innovativt omplanera verksamheten för att förbättra produktiviteten som informations- och kommunikationstekniken erbjuder förblir i så fall outnyttjade. Trots att begreppet *övergripande arkitektur*, som i lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen fastställs som styrverktyg för informationsförvaltningen, omfattar verksamhetsutveckling (verksamhetsarkitektur), har denna synpunkt inte i tillräcklig omfattning beaktats i arbetet med en övergripande arkitektur. Genom att hänvisa styrningen av den övergripande arkitekturen endast till OffICT-funktionen fastställer Finansministeriet den övergripande arkitekturen som verktyg för informationsförvaltningen, även om den med tanke på de eftersträvade fördelarna borde vara ett verktyg för ledning av den strategiska verksamheten.

Med tanke på arbetet med en övergripande arkitektur är det problematiskt att fokus i OffICT-funktionens informationsstyrning ligger på JHS-systemet, det vill säga systemet för rekommendationer för den offentliga förvaltningen, som är ett etablerat rekommendationssystem för informationsförvaltningen. Systemet är onödigt tekniskt för de personer som svarar för verksamhetsutvecklingen. Det tekniska språket i JHS-rekommendationerna försvårar dialogen mellan ICT och verksamheten ytterligare. Därför utgör JHS-systemet en separat ö i förhållande till utvecklingen av den övriga verksamheten.

Att utvecklingen av verksamheten är åtskild från utvecklingen av informationssystemen kan ses även vid ämbetsverkens upphandling av informationssystem. I stället för att på ett mångsidigt sätt utnyttja de möjligheter som informations- och kommunikationstekniken erbjuder, fokuserar man i flera informationssystemprojekt fortfarande på att stöda de nuvarande verksamhetsprocesserna. Trots att ämbetsverken eftersträvar mångsidiga upphandlingsteam, förblir rollen för de ansvariga för verksamheten och verksamhetsutvecklingen lätt för obetydlig. I upphandlingen av informationssystem betonas istället särskilt behovet av att handla enligt upphandlingslagen.

Utnyttjandet av informations- och kommunikationstekniken och de möjligheter som tekniken erbjuder har inte framkommit som tillräckligt konkreta mål i resultatavtalen för Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Dessutom har användningen av strategin som styrmetod inte varit effektiv, eftersom det har varit svårt att integrera riktlinjerna och principerna för informationsförvaltningen i verksamhetens mål. Uppföljningen av strategierna har inte heller varit systematisk.

De nuvarande brokiga förfarandena vid hantering av ICT-avtal och programvara är förknippade med risker

Avtalshanteringen styrs inte centraliserat, utan varje myndighet har ordnat den på sitt eget sätt. Ofta hanteras avtalen som en del av dokumentförvaltningen. Inom förvaltningen används en del personbundna Excel-formulär där uppgifterna matas in och uppdateras manuellt. Med hjälp av formulären försöker man skapa en helhetsbild av ämbetsverkets avtal om informationssystem. En svaghet är särskilt identifieringen och hanteringen av de ömsesidiga förhållandena och beroendeförhållandena mellan avtalen. Leveranskedjorna har blivit mer komplicerade. Vid revisionen framkom också att man nuförtiden skaffar program på tämligen många olika sätt. I

stället för att köpa program kan man endast köpa programutvecklingsarbete (hyra personal) eller skaffa program som webbaserade tjänster.

JIT 2007-avtalsvillkoren för IT-upphandling inom den offentliga förvaltningen används så gott som alltid som en del av avtalen om upphandling av informationssystem. I det egentliga avtalet görs i regel undantag från minst ett av de allmänna avtalsvillkoren. Till exempel Arbets- och näringsministeriet har redan länge förhandlat fram mer omfattande immateriella rättigheter till beställarens program än vad JIT 2007 innehåller. För att utnyttja avtalsvillkoren krävs det avtalsjuridisk sakkännedom, som alla ämbetsverk inte har. Revisionsverket anser att upphandlingsenheterna ska sörja för att de har avtalsjuridisk sakkännedom i sina upphandlingar och vara medvetna om vilka effekter till exempel avtalen om immateriella rättigheter har med tanke på vidareutveckling och främjande av interoperabilitet.

När revisionen utfördes, pågick förnyelsen av JIT-villkoren, men förnyelsen genom JHS-systemet har inte varit effektiv. Processen har varit långvarig och de insatser som företrädarna för den offentliga sektorn gjort har varit otillräckliga. Finansministeriets verksamhet vid förnyelsen av avtalsvillkoren har inte letts på ett bra sätt. Att hålla JIT-avtalsvillkoren åtskilda från de övriga allmänna avtalsvillkoren för den offentliga förvaltningen (JYSE) är inte till alla delar ändamålsenligt, eftersom JYSE-avtalsvillkoren ibland också tillämpas i upphandlingen av informationssystem. Ur upphandlingsenheternas synvinkel bör avtalsvillkoren inom den offentliga förvaltningen utgöra en enhetlig helhet.

Inom förvaltningen har man fäst större uppmärksamhet vid licenshanteringen av färdiga kommersiella program än vid hanteringen av programvaran. Programleverantörernas auditeringar och de merkostnader som har orsakats av eventuella försummelser i auditeringarna har uppmuntrat till att ordna en ändamålsenlig licenshantering. Licenshanteringen bör effektiviseras ytterligare. Det har funnits flera sätt och produkter för detta ändamål. Valtori förväntas förenhetliga denna verksamhet ytterligare.

Det finns ingen gemensam praxis för att hantera programkomponenter som har skräddarsytt för beställaren och som bygger på licenser för öppen källkod. Interoperabilitetsportalen yhteentoimivuu.fi som tagits fram av Finansministeriet har inte i praktiken blivit ett ställe för utdelning av programkomponenter. Portalen läggs ned 2015 och ersätts med portalen avoindata.fi, som fokuserar på att främja öppna data.

Vid flera ämbetsverk utgör upphandlingen och avtalshanteringen en allt mer komplicerad helhet. Praxis vid dessa kan dessutom vara personbunden. Revisionsverket anser att man inte har förberett sig på dessa risker i tillräcklig utsträckning.

Den övergripande synen som behövs för att främja interoperabiliteten är bristfällig

Beskrivningen av den övergripande arkitekturen för den offentliga förvaltningen består av både modeller som beskriver arkitektursstrukturen och hantering och beskrivningar av verksamhet, information, system och teknik inom den offentliga förvaltningen som helhet. Den sistnämnda delen, det vill säga den egentliga beskrivningen av den övergripande arkitekturen inom den offentliga förvaltningen, var så splittrad och begränsad att den i praktiken kan anses saknas helt. Därför saknar ministerierna en sådan helhetsbild som behövs vid styrningen av interoperabiliteten. Arkitekturarbetet enligt målområde pågår fortfarande till många delar. Resultaten av arbetet med en övergripande arkitektur har hittills varit anspråkslösa i förhållande till arbetsmängden. Att den övergripande arkitekturen ingår i informationsförvaltningen har vid flera ämbetsverk lett till att arbetet med en verksamhetsarkitektur inte har utförts alls eller att det gjorts en beskrivning av enbart den nuvarande verksamheten.

Vid upphandling av informationssystem vid ämbetsverken utgörs ett av målen för upphandlingen i regel av interoperabilitet för informationssystemen inom den offentliga förvaltningen. På grund av att beskrivningar av den övergripande arkitekturen, gemensamma lösningar och övriga beskrivningar av interoperabiliteten inom den offentliga förvaltningen saknas, koncentrerar sig ämbetsverken på sina egna systemhelheter i stället för på en större

helhetsbild. Informationssystemens interoperabilitet granskas lätt enbart som integrationskrav och gränssnittsdefinitioner mellan ämbetsverkens egna interna system. Trots att vissa anslutningar som överskrider ämbetsverkens gränser har definierats, är sambandet mellan dem och strategiska planer inte alltid uppenbara. Utan en övergripande syn är det inte möjligt att identifiera de gränssnitt som behövs för helheten. Avsaknaden av dessa bidrar till fortsatt utveckling av överlappande informationssystem och silotänkande.

För att skapa en bättre syn på de ICT-projekt som pågår och planeras inom statsförvaltningen har Finansministeriet skaffat en gemensam lösning som statsförvaltningens ICT-projektportfölj. Den bild som portföljen ger är dock enbart riktgivande. Uppgifterna i portföljen är inte tillräckligt tillförlitliga eller jämförbara, eftersom lösningen stöder sig på manuell behandling av uppgifter och de använda begreppen till många delar lämnar rum för tolkning. Dessutom är uppgifterna inte nödvändigtvis heltäckande, utan de olika ministerierna har tagit i bruk portföljen i varierande omfattning. Med hjälp av portföljen är det för närvarande inte möjligt att fastställa om det i olika projekt utförs överlappande utvecklingsarbete, eftersom läsrättigheterna har begränsats till det aktuella ämbetsverket eller förvaltningsområdet.

Projektportföljssystemet innehåller endast uppgifter om projekt. Systemet hjälper inte till att skapa en bild av vilka informationssystem staten äger eller använder, vilka villkor som gäller för dem och vilket värdet för de gjorda upphandlingarna är. En helhetssyn på informationssystemen som helhet och avtalen om systemen saknas.

Revisionsverkets rekommendationer

Det största hindret för interoperabiliteten utgörs inte av en avtalsteknisk syn utan av en bristfällig syn på den egna verksamheten och systemen som en del av en mer omfattande och övergripande statsförvaltning och offentlig förvaltning.

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. Finansministeriet bör förbättra kvaliteten på informationsstyrningen i arbetet med en övergripande arkitektur, för att problemen i de nuvarande anvisningarna inte ska överföras till författningarna. Ministeriet bör endast tillämpa författningsstyrning när andra styrmetoder inte kan komma i fråga.
2. Finansministeriet ska se till att det inte enbart är OffICT-funktionen som ansvarar för främjandet av interoperabiliteten och arbetet med en övergripande arkitektur. Finansministeriet bör utveckla samarbetet mellan sina avdelningar (OffICT, budgetavdelningen och personal- och förvaltningspolitiska avdelningen) och de övriga ministerierna så att utvecklingen av verksamhetsarkitekturen inom den offentliga förvaltningen kan styras på ett effektivt sätt.
3. Finansministeriet bör ta initiativ till förnyelse av JHS-systemet så att rekommendationerna från systemet bättre ska beakta även synpunkterna hos de instanser som ansvarar för verksamhetsutvecklingen.
4. Finansministeriet bör målmedvetet utveckla projektportföljen och även överväga att ta fram en system- och avtalsportfölj för att instanserna inom förvaltningen ska ha en tillräckligt tillförlitlig helhetssyn med tanke på främjandet av interoperabiliteten.
5. Finansministeriet ska fästa ministeriernas uppmärksamhet på riskerna i anslutning till avtalshandlingen vid ämbetsverken och inrättningarna. Informationsstyrningen bör tillämpas som primär metod.

Under revisionen behandlades rekommendationer mer detaljerat tillsammans med revisionsobjekten.