

Fordonsförvaltningscentralens PALKO-projekt

Föremål för revision har varit Fordonsförvaltningscentralens (AKE) informationssystemprojekt PALKO, som samtidigt innebär ett projekt för total omläggning av AKE:s tjänster. Projektet som helhet har bestått av ett flertal utvecklingsprojekt, som innefattar både en förnyelse av verksamhetsmodellen och inrättande av ett informationssystem som tjänar ifrågavarande uppgiftsområde. På valet av revisionsobjekt inverkade erhållna informationer, enligt vilka man vid projektet inte har förmått iaktta de planerade tidtabellerna och kostnadsuppskattningarna.

Med revisionen klarlades huruvida planeringen av projektet och dess delar har varit exakt och rätt avvägd. Vidare klarlades huruvida projektet och dess delar har hållits under kontroll, samt vilka orsaker som har lett till eventuella brister i administreringen. Det viktigaste skriftliga revisionsmaterialet har utgjorts av projektets berednings-, planerings- och budgeteringsdokument, projektplaner, protokoll från lednings-, styrnings- och övervakningsgrupperna, projektens slutrapporter samt under projektets gång utarbetade instruktioner och arkitekturbeskrivningar.

Projektet påbörjades på hösten 1999, och som målsättning uppställdes att hela projektet hade slutförts före utgången av år 2003. En partiell helhet som svarar mot en av AKE:s produktionsmässiga huvudprocesser - fordonsinformationssystemen - blev efter flera framskjutningar av tidtabellen klar i november år 2007. En partiell helhet som svarar mot en annan huvudprocess, nämligen förarinformationssystemen, var då endast i sitt begynnelsekedje. Förarinformationssystemen och samtidigt hela projektet skall enligt de nuvarande planerna vara slutförda före utgången av år 2011.

Kostnadsuppskattningarna i projektets begynnelsekedje varierade från 15 miljoner till ca 27 miljoner euro. De realiserade totala kostnaderna för de till projektet hörande utvecklingsprojekten och informationssystemens ibruktagande åren 2000 - 2008 var motsvarigt ca 49 miljoner euro. Projektet är vid tidpunkten för revisionen

alltjämt på hälft i fråga om den andra huvudprocessen dvs. förarinformationssystemen.

Man började planera PALKO-projektet i en situation där den datatekniska infrastrukturen för AKE:s dåvarande informationssystem höll på att föråldras, och nya krav ställdes på tillämpningarna. Därtill beslöt man vid AKE att också förnya verksamhetsprocesserna. För projektets behov hade man också att utveckla metoder för systemarbetet och projektarbetet. Projektplanen blev sålunda en synnerligen omfattande ramplan.

Framställningen av projektets kostnadsuppskattningar i statsbudgeterna har till många delar varit bristfällig och oklar. En del av sådana kostnader som logiskt hör till projektet - såsom det s.k. övergångsprojektet - har budgeterats utanför projektet, varför budgeten inte ger en riktig bild av projektets totala kostnader.

I fråga om de vid revisionen närmare utredda fordonsinformationssystemen observerades, att definieringen av deras informationsinnehåll i projektets begynnelsekedje hade blivit bristfällig, vilket avspeglade sig på senare skeden av planeringen och verkställandet. Också det existerande äldre systemets informationsinnehåll och analysen av detta hade ägnats alltför liten uppmärksamhet. Den svaga övergripande ledningen och koordineringen av projekten ledde till brokiga informationsstrukturer vilka inte fungerade tillsammans samt till överlopps arbete.

Vid revisionen observerades, att under projektets gång har verkat ett stort antal olika lednings-, styrnings-, övervaknings- och projektgrupper, vilkas verksamhet till många delar har varit överlappande. Beslutsfattandet har ofta gått långsamt beroende på långa behandlingskedjor. Organisationen har också ändrats ett flertal gånger och ett stort antal byten av personer i projektet har förekommit. Den för projektet valda teknologin var länge på hälft och fungerade bristfälligt. Det förekom också länge brister i det av den valda teknologileverantören givna stödet och kunnandet.

Vid revisionen konstaterades, att orsaker till att projektets kostnadsberäkningar och tidtabeller överskridits stod att finna både hos AKE själv och de engagerade utomstående IT-leverantörerna. Av ovan nämnda parter oberoende ytterligare orsaker till projektets svårigheter var de nya oförutsedda krav som under projektets gång ställdes på AKE och som invercade på informationssystemen, samt

den ofördelaktiga utveckling som under projektets gång inträffade på IT-marknaden.

Enligt revisionsverkets uppfattning gick man vid projektet in för att parallellt genomföra alltför många av varandra avhängiga delområden. AKE:s och leverantörernas resurser räckte inte till för en adekvat övergripande administrering av projektet. Revisionsverket anser att överskridningarna av projektets kostnader och förskjutningarna av tidtabellerna har varit synnerligen betydande i jämförelse med planerna.

Revisionsverket anser vidare, att beslut om att inleda informationssystemprojekt bör basera sig på mera tillförlitliga kostnadsuppskattningar än vad som hade utarbetats för det nu reviderade PAL-KO-projektet. Också budgeteringens genomskinlighet måste förbättras, så att beslutsfattaren får tillräcklig och riktig information.

I anslutning till utvecklandet av statens IT-ledning bör skapas förfaranden för koordinering av de för förvaltningsområdena och ämbetsverken specifika operativa informationssystemprojekten, för utvecklande av enhetliga metoder och för uppbyggnad av en så enhetlig arkitektur som möjligt. Revisionsverket anser också, att för IT-projekten bör utarbetas en enhetlig modell för kostnadsuppskattningarna och i anknytning till detta också en modell för riskhanteringen. En modell för kostnadsuppskattningarna håller enligt erhållen information också på att beredas vid finansministeriet.