

Revisionsverkets ställningstaganden

Centraliserade ICT-tjänster och -anskaffningar

Lagen om anordnande av statens gemensamma sektorsoberoende (TORI) informations- och kommunikationstekniska tjänster stiftades med målet att senast 2018 effektivisera statens ICT-funktioner, förbättra ICT-tjänsternas kvalitet och interoperabilitet samt förbättra kostnadseffektiviteten i produktionen av ICT-tjänster och styrningen av tjänsteproduktionen. Lagen trädde i kraft 1.1.2014.

I TORI-projektet inrättades ett servicecenter för TORI-tjänster (Valtori) dit TORI-verksamheten flyttades. Besparingar eftersträvades också genom samordning av statens ICT-upphandlingar och centralisering via Valtori och Hansel Ab (statsförvaltningens inköpscentral).

Målet med revisionen var att fastställa om man de uppställda målen för inrättandet av Valtori uppnått 2018 och om den centraliserade ICT-upphandlingen är ändamålsenligt organiserad.

Revisionen visar att TORI-lagens besparings- och kvalitetsmål ännu inte har uppnåtts. Vissa mål för den centraliserade upphandlingen har uppnåtts men styrningen och organiseringen av anskaffningarna behöver fortfarande utvecklas.

Ofullständigt underlag för centraliseringen av ICT-tjänster

Centraliseringen av statens ICT-tjänster planerades utifrån en kartläggning av läget 2012. Utifrån kartläggningen tog finansministeriet sedan fram en lönsamhetskalkyl, uppställde centraliseringsmål och utarbetade den egentliga projektplanen.

I kartläggningen gjordes bara en grov uppskattning av projektets besparingspotential. Varken där eller i den senare planeringen utreddes de gamla tjänsternas livscykel eller ämbetsverkens övergripande arkitektur. Man specificerade inte heller i detalj hur de sektorsoberoende och sektorbundna (TOSI) tjänsterna särskiljs.

Att dessa helheter utelämnades från planeringen orsakade problem när funktionerna överfördes och senare vid uppbyggnaden och införandet av de centraliserade tjänsterna. Besparingsmålen och tidtabellen för måluppfyllelsen hade blivit mer realistiska med ett noggrannare underlag.

Valtoris tjänsteverksamhet motsvarar ännu inte målen i TORI-lagen

TORI-lagen och förarbetena anger som centralt motiv till centraliseringen av sektorsoberoende tjänster att de nya Valtori-tjänsterna ger kostnadsbesparingar och förbättrar kvaliteten. När Valtori hade inrättats 2014 flyttades arbetsuppgifter och personer från kundämbetsverk dit stegvis. De

centraliserade och produktbaserade tjänsterna planerades ge kostnads- och kvalitetsnyttor men har ännu inte införts allomfattande hos kunderna.

Det saknas en exakt indikatorbaserad helhetsbild av läget för Valtoris tjänster och tjänsteprocesser. För att få en bättre bild bör kvalitetsindikatorer tas i bruk och följas upp. Det finns anledning för finansministeriet att precisera styrningen av Valtori och utöver kostnadsuppgifter allt mer stödja sig på kvalitetsindikatorer för tjänsteprocesser och tjänster.

Målen för kostnadseffektivitet och -besparingar har inte uppnåtts i Valtoris verksamhet

Valtori och finansministeriet, som står för resultatstyrningen, anser att de besparingsmål som uppställdes när Valtori inrättades i huvudsak har uppnåtts. De rapporterade besparingarna mäter dock inte vilka besparingar som åstadkommit genom Valtoris verksamhet och centraliseringen av tjänsterna utan har huvudsakligen uppnåtts via Hansels ramavtal.

Kostnadseffektiviteten har minskat hos de tjänster som har överförs från ämbetsverken till Valtori, särskilt i fråga om användarstöd och driftstjänster. De nya centraliserade tjänsterna kan enligt tillgängliga beräkningar inte heller anses mer kostnadseffektiva än de tidigare arrangemangen eller tjänster som finns på marknaden.

Arbetet med överförda avtal från kundämbetsverken pågår fortfarande i Valtori även efter den långa övergångstiden. Alla upphandlingsavtal finns ännu inte i avtalsarkivet och man skulle kunna konsolidera avtalsstocken.

Kvaliteten på Valtoris tjänster motsvarar inte kundernas behov

Valtoris tjänsteprocesser har inte möjliggjort en uppfyllelse av de kvalitetsmål som uppställs i TORI-lagen. Kundernas behov har inte förändrats, men kvaliteten på de tjänster som Valtori producerar har försämrats. De centraliserade tjänsternas kostnadsnivå, kvalitetsproblem och olämplighet för kunderna har bromsat utvecklingen av tjänsternas nyttjandegrad, varvid man inte uppnått de eftersträlvade kostnadsbesparingarna. Valtori har gjort utvecklingsinsatser sedan 2017, men resultaten av dem kan ännu inte bedömas.

Styrningen av den centraliserade ICT-upphandlingen är bristfällig

I statsförvaltningen styrs ICT-upphandlingarna inte centralt utan styrningen sker i praktiken självständigt hos de olika upphandlingsenheterna enligt deras utgångspunkter. En decentraliserad styrning bidrar inte fullt ut till den nytta som kan dras av statsförvaltningens totala volym i ICT-upphandlingarna.

Centraliserade ICT-upphandlingar bör styras så effektivt som möjligt och detta lyckas bäst ifall en organisation som producerar centraliserade

ICT-tjänster ansvarar för upphandlingarna. En strategi för centraliserade ICT-upphandlingar bör utarbetas och vara en del av den tjänsteproducerande organisationens strategi.

Arbetsfördelningen mellan Hansel och Valtori i centraliserade ICT-upphandlingar är oklar

Produktionen och anskaffningen av grundläggande informationsteknik sker i Valtori men konkurrensutsättningen görs av Hansel. Denna uppdelning grundar sig på Finansministeriets beslut om gemensam upphandling. Beslutet har utfärdats åtta år innan Valtori inrättades. Den nu gällande uppgiftsfördelningen delar upp styrningen av ICT-upphandlingarna på flera parter.

Hansel identifierar och beaktar kundernas behov svagt, vilket i sin tur försämrar ramavtalens användbarhet. De nuvarande ramavtalen passar inte kunderna fullt ut och förbigås delvis i upphandlingarna. Det är framförallt experttjänsternas gällande konsulteringsramavtal som inte får något oreserverat stöd från kundämbetsverken, och flera upphandlingsenheter har genomfört egna konkurrensutsättningar.

Den upphandling av grundläggande informationsteknik som avses i TORI-lagen är teknikbunden till sin karaktär. För att öka den totala effektiviteten bör man utvärdera om det övergripande ansvaret för upphandlingarna ska ges till bara en aktör

Revisionsverkets rekommendationer

1. Betydande omorganisationer inom ICT-verksamheten ska beredas med sådan noggrannhet att det möjliggör realistiska mål när det gäller tidsplanen och kostnaderna för genomförandet.
2. Finansministeriet ska utveckla styrningen av Valtori så att den mer precist bygger på kostnads- och kvalitetsindikatorer för tjänsteverksamheten och de gemensamma tjänsterna.
3. Valtori ska se till att dess serviceprocesser och tjänster uppnår den nivå som fastställs i TORI-lagen.
4. Finansministeriet ska utvärdera en centralisering av det övergripande ansvaret för upphandling av grundläggande informationsteknik till en aktör. Då skulle man på ett bättre sätt kunna säkerställa att det finns tillräckliga resurser och att kundbehoven beaktas.