

Revisionsverkets ställningstaganden

Gamla informationssystem

Vid denna granskning utvärderades livscykelhanteringen av gamla informationssystem. Under granskningen producerades information om nuläget i livscykelhanteringen av informationssystemen vid statsförvaltningens olika enheter. Syftet med granskningen var att främja kostnadseffektiviteten i livscykelhanteringen av informationssystemen inom statsförvaltningen. Utgångspunkten var att ett informationssystem som använts länge inte är en negativ omständighet, utan en lång livscykel kan också vittna om lyckad planering, långsiktigt underhåll och långsiktig utveckling samt upphandlings- och avtalshantering.

Det finns många olika skäl till att ett system har lång livscykel och kostnaderna kan variera mycket på årsnivå

I fråga om Rättsregistercentralen, statsrådets kansli och Traficom har bland annat olika leverantörsberoenden och fördröjningar i de nya systemen påverkat målsystemens livscykellängd. Livscykeln längd har kunnat påverkas av att det gamla systemet betjänar objektets verksamhet väl, att inga betydande författningsändringar som skulle gälla systemprocesserna har skett och att den kontinuerliga utvecklingen av systemet har varit lyckad. Samtidigt bedöms riskerna på bred front och man strävar efter att hantera dem.

På basis av granskningen är man medveten om livscykelperspektivet, men det syns inte särskilt konkret i det praktiska arbetet. Metoderna för portföljhantering varierar, eftersom gemensamma mål inte har ställts upp för livscykelhanteringen av systemen.

De årliga kostnaderna kan variera betydligt under livscykeln. Kostnaderna påverkas bland annat av uppdateringar som upprepas med vissa intervaller, större tekniska ändringar och förändrade kostnader i slutet av livscykeln. På basis av granskningen är det möjligt att finansiera underhålls- och utvecklingskostnaderna med omkostnaderna upp till en viss gräns.

De finansieringslösningar som används stödjer inte långsiktig planering av livscykeln på bästa möjliga sätt. Utifrån observationerna saknas långsiktighet i finansieringsplaneringen och finansieringen riktas ofta lättare till nya teknologiprojekt. Investeringsaspekten betonas inte vid planeringen av upphandlingarna och de viktigaste uppdateringarna. Man har inte kunnat beräkna värdet på automatiseringen av uppgifterna och det är svårt att påvisa den exakta produktivitetspotentialen när man ansöker om finansiering, eftersom det största produktivitetssprånget till många delar redan har gjorts.

Leverantörsberoende kan begränsa beställarens prövningsrätt men är trots det inte alltid ett problem

Med leverantörsberoende avses att man förbinder sig till en viss leverantörs teknologi, vilket i sin tur begränsar prövningsrätten då beställaren väljer ny leverantör. Problemet med Utsökningens Uljas-system är det juridiska beroendet av leverantören. Då upphovsrätten till systemet tillhör leverantören, har underhållet av systemet i praktiken inte kunnat konkurrensutsättas.

Leverantörsberoendet kan också ha tekniska eller ekonomiska orsaker. För applikationsutvecklingen av Traficoms VERO-system har två andra företag valts ut för att producera konsulttjänster utöver den ursprungliga tjänsteleverantören. Modellen med tre tjänsteproducenter är samtidigt ett sätt att minska beroendet av en tjänsteproducent. För närvarande anses den ursprungliga tjänsteleverantörens andel av konsulttjänsterna vara för stor, så man har tills vidare inte helt lyckats bli av med leverantörsberoendet. Även när det gäller statsrådets beslutssystem (PTJ) har ett leverantörsberoende uppstått. Detta har dock inte orsakat problem. Den ursprungliga leverantören har känt till systemets processer, vilket har underlättat underhållet av systemet. Mer allmänt kan man säga att beroende av en leverantör inte nödvändigtvis alltid är ett problem.

En ofördelaktig fördelning av immateriella rättigheter ur beställarens synvinkel, såsom i fråga om Uljas-systemet, kan vara ett problem uttryckligen i gamla informationssystemavtal. I nya avtal ges leverantörerna inte så omfattande rättigheter. Även i SaaS-tjänster (Software as a Service), som blivit vanligare under de senaste åren och där tjänsten helt tillhör leverantören, kan det vara svårt att frigöra sig från leverantören. SaaS-tjänsterna är färdiga lösningar. Om en lösning som motsvarar beställarens mål och behov finns tillgänglig på marknaden, kan användningen av en sådan tjänst medföra effektivitetsfördelar.

Slutfasen i det gamla informationssystemets livscykel kan orsaka ökade kostnader för beställaren. Ett besvär hos marknadsdomstolen i anslutning till en ny konkurrensutsättning av informationssystemet och den därtill hörande obligatoriska väntetiden kan orsaka beställaren olägenheter på grund av förseningar och möjliggöra tilläggsinkomster för den gamla anbudsgivaren vars anbud har förkastats.

Vid granskningen kartlades också metoder (goda verksamhetsmodeller), med vilka man kan minska risken för leverantörsberoende. Sådana verksamhetsätt är fungerande planering av informationssystemets övergripande arkitektur, noggrann marknadskartläggning, användning av förhandlat förfarande eller konkurrenspräglad dialog i konkurrensutsättningen samt utarbetande av anbudsbegäran så att man definierar den upphandlande enhetens mål i stället för att exakt beskriva objektet. Leveransavtalet kan planeras så att beställaren ges tillräckliga immateriella rättigheter till systemet och så att avtalet innehåller ett villkor om att leverantören är skyldig att bistå beställaren. Att tjänsterna produceras med hjälp av flera leverantörer (flerproducentmodellen) minskar också risken för leverantörsberoende.

Genom att konkurrensutsätta tjänsterna för vidareutveckling av informationssystemet kan man utnyttja konkurrensförhållandena på marknaden

Alla granskade datasystem omfattas av avtalshelheter som har ändrats under informationssystemens livscykel. Genom att konkurrensutsätta tjänsterna för vidareutveckling av informationssystemet kan man utnyttja konkurrensförhållandena på marknaden och samtidigt främja en effektiv verksamhet på marknaden. Av de granskade informationssystemen konkurrensutsattes upphandlingarna av konsultation avseende applikationsutveckling av VERO-systemet genom ett öppet förfarande 2020. Samtidigt har man övergått till en modell med flera producenter i syfte att minska beroendet av en leverantör.

Avtalshanteringen av gamla informationssystem kan vara förknippad med särskilda utmaningar

Alla de myndigheter som var granskningsobjekt har tillräcklig kompetens för upphandling av informationssystem samt för ingående och hantering av avtal. Avtalshanteringen av gamla informationssystem kan vara förknippad med vissa särskilda utmaningar. Villkoren för immateriella rättigheter i sådana avtal kan vara svåra att tolka eller ofördelaktiga för beställaren. Med tiden kan det också vara svårt att utreda de ändringar som gjorts i avtalen, liksom relationerna mellan olika avtal och det exakta innehållet i dem. På grund av personalomsättningen känner den personal som är anställd hos myndigheterna inte nödvändigtvis till innehållet i de gamla avtalen.

På basis av de tillgängliga handlingarna har direktupphandlingar av de granskade informationssystemen, avtalsändringar och upphandlingar som grundar sig på tidigare avtal gjorts i enlighet med upphandlingsbestämmelserna.

Till de granskade delarna har informationssäkerheten beaktats på behörigt sätt i målsystemen

Vid granskningen upptäcktes inga väsentliga brister i objektsystemens informationssäkerhet. Informationssäkerhetsriskerna i systemen följs upp och man reagerar på dem vid behov. Vid kontrollerna av databehandlingen i målsystemen observerades inte heller några betydande problem. Den högsta ledningen för objekten har förbundit sig att uppfylla kraven på informationssäkerhet.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Finansministeriet bör främja skapandet av enhetligare förfaringssätt för livscykelhanteringen av ämbetsverkens informationssystem. Fastställda principer, såsom att prioritera allmänt använd teknik och bättre beakta utvecklingsbehoven i finansieringen, stödjer produktivitetsspektivet i olika faser av livscykeln.
2. Myndigheterna ska aktivt planera livscykeln för sina informationssystem och informationssystemhelheter för att kunna identifiera och förutse när utvecklingen av dem under driftstiden kräver särskilt stöd. Vid beredningen av ministeriernas budgetförslag bör denna information utnyttjas, vilket skulle leda till en bättre samordning och prioritering av systemprojekten.
3. Myndigheterna ska säkerställa att alla gällande avtal om informationssystemen är lättillgängliga och att ändringarna i dem är tydligt dokumenterade.
4. Vid planeringen av upphandlingar och avtal ska myndigheterna beakta risken för leverantörsberoende och de goda verksamhetsmodeller som identifierats för att begränsa denna risk.