

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TA' L-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Rapport om granskningen av effektiviteten i
Europeiska centralbankens förvaltning
för budgetåret 2007

samt Europeiska centralbankens svar

INNEHÅLL

	Punkt
Förkortningar och ordlista	
Inledning	1–4
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	5–9
Iakttagelser	10–58
Hade ECB ett lämpligt ramverk för styrningen och förvaltningen av sina IT-projekt?	10–28
Hade ECB en flerårig IT-strategi som överensstämmer med bankens övergripande organisatoriska mål och målsättningar?	11–13
Planerade ECB sina aktiviteter kring IT-projekt på årsbasis?	14–18
Baserades processen för valet av vilka IT-projekt som skulle genomföras på sunda kriterier?	19–21
Hade lämpliga förfaranden fastställts för förvaltningen av IT-projekt?	22–28
Tillämpades det ramverk som har upprättats för styrningen och förvaltningen av IT-projekt som det var tänkt?	29–58
Planerades de enskilda projekten på lämpligt sätt?	30–35
Genomfördes projekten på korrekt sätt?	36–39
Övervakades projekten på korrekt sätt?	40–42
Gjordes en formell bedömning då projekten var avslutade?	43–58
Slutsatser och rekommendationer	59–68
Hade ECB ett lämpligt ramverk för styrningen och förvaltningen av sina IT-projekt?	59–63
Tillämpades det ramverk som har upprättats för styrningen och förvaltningen av IT-projekt som det var tänkt?	64–68
Bilaga - Sammanställning av de projekt som har granskats av Europeiska revisionsrätten	

FÖRKORTNINGAR OCH ORDLISTA

COBIT	<i>Control Objectives for Information and related Technology</i> (säkerhetsmål för informationsteknik)
GD-H	Generaldirektoratet HR, budget och organisation
GD-IS	Generaldirektoratet Informationssystem
ECB	Europeiska centralbanken
EER	<i>ECBLAN Eurotower Refresh</i> (uppdatering av ECB LAN Eurotower)
ESCB	Europeiska centralbankssystemet
IT	Informationsteknik
MAU	<i>Main computer rooms Area Upgrade</i> (uppgradering av de största datorrummen i Eurotower-byggnaden)
MDP	<i>Market Data Provision</i> (sammanställning av marknadsdata)
MPIDS	<i>Monetary Policy Implementation Decision support System</i> (stödsystem för genomförande av penningpolitiska beslut)
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i> (samlade erfarenheter av projektledning)
PMI	<i>Project Management Institute</i> (institut för projektledning)
POCP	<i>Project Organisation and Control Procedures</i> (förfaranden för organisation och kontroll av projekt)
Target 2 SSP	ECB:s integration med den gemensamma tekniska plattformen Target 2
TCERTO	Utvidgning till Bulgarien och Rumänien av telekonferensmöjligheter, CoreNet och ESCB-Net

INLEDNING

1. Europeiska centralbanken (ECB) och de nationella centralbankerna i alla EU:s medlemsstater utgör tillsammans Europeiska centralbankssystemet (ECBS). Huvudmålet för ECBS är att upprätthålla prisstabilitet. ECBS stöder också den allmänna ekonomiska politiken inom unionen i syfte att bidra till att förverkliga unionens mål¹. I detta syfte utför ECB de uppgifter som anges i dess stadga² och ansvarar för förvaltningen av sin verksamhet och sina finanser.
2. Revisionsrättens revision av effektiviteten i ECB:s förvaltning baseras på artikel 27.2 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB³. Ämnet för revisionen var ECB:s förvaltning av IT-projekt under budgetåren 2007 och 2008. Revisionsrätten tog också hänsyn till de ändrade tillvägagångssätt som ECB införde under första kvartalet 2009.
3. ECB:s budget är uppdelad i två delar: verksamheter för att driva banken (driftsutgifter för ECB:s affärsområden⁴) och verksamheter för att ändra/bygga upp banken. De senare kan delas upp i två huvudgrupper:
 - i) Verksamhet i projektform, såsom större ECB- och ECBS-projekt, övriga projekt, mindre utvecklingsprojekt och centraliserade IT-investeringar.

¹ Artikel 105.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, nu artikel 127.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² Stadgan för ESCB och ECB är ett protokoll som fogats till fördraget.

³ Enligt artikel 27.2 ska "artikel 248 i detta fördrag [...] endast tillämpas vid granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning". De institutionella bestämmelserna för Europeiska centralbanken finns i artiklarna 112–115 i EG-fördraget, nu artiklarna 283, 294, 134 och 135 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁴ ECB är uppdelad i 17 affärsområden som återspeglar vidden av ECB:s uppgifter. Varje affärsområde, med undantag för rådgivarna till direktionen och ECB:s representation i Washington, leds av en högre befattningshavare (generaldirektör eller direktör) som rapporterar till en ledamot av direktionen.

ii) Verksamhet avseende betalningsmedel, främst forskning och utveckling.

4. ECB:s utgifter för IT-projekt⁵ under 2007 uppgick till omkring 20 miljoner euro av de totalt 31 miljoner euro som ECB la ut på all projektverksamhet.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

5. Det viktigaste målet med revisionsrättens revision var att bedöma ECB:s förvaltning av IT-projekt med hjälp av två frågor:

- Hade ECB ett lämpligt ramverk för styrningen och förvaltningen av sina IT-projekt?
- Tillämpades det ramverk som upprättats för styrningen och förvaltningen av IT-projekt som det var tänkt?

6. I revisionen ingick en bedömning av de bestämmelser och förfaranden som gäller vid ECB för de olika etapperna i förvaltningen av IT-projekt samt en undersökning av hur de hade tillämpats.

7. Vid revisionsrättens bedömning av om ECB hade upprättat ett lämpligt ramverk för styrning och förvaltning beaktades alla större dokument och förfaranden som gäller förvaltningen av IT-projekt. Det dokument som i första hand används vid projektledning handlar om förfaranden för organisation och kontroll av projekt (*Project Organisation and Control Procedures, POCP*)⁶. För bedömningen av om ramverket för IT-styrning var lämpligt beaktades även internationellt erkända standarder och praxis, såsom *Project Management*

⁵ ECB-projekt som gäller IT-resurser och där projektledningen sköts av både det berörda affärsområdet och av GD-IS.

⁶ POCP uppdaterades senast 2006.

*Body of Knowledge, PMBOK*⁷ (samlade kunskaper om projektledning) utgivna av *Project Management Institute, PMI* (institut för projektledning) och *Control Objectives for Information and related Technology, COBIT* (säkerhetsmål för informationsteknik) utgivna av *IT Governance Institute* (institut för IT-styrning).

8. För att bedöma om bestämmelserna och förfarandena tillämpades som det var tänkt på projektnivå detaljgranskades sex IT-projekt. Revisionen av de utvalda projekten baserades på intervjuer med projektledare, projektteam och slutanvändare samt en undersökning av relevant projektdokumentation.

9. Urvalet gjordes från ECB:s budgetpost för större ECB-projekt. För budgetåret 2007 innehöll den 16 större projekt, varav 14 var IT-relaterade. Urvalet gjordes på grundval av följande kriterier: i) typ av projekt, ii) projektets budget och iii) hur långt genomförandet hade kommit. En kort beskrivning av varje projekt och information om löptid och kostnader ges i **bilagan**.

IAKTTAGELSER

Hade ECB ett lämpligt ramverk för styrningen och förvaltningen av sina IT-projekt?

10. Vid revisionen av ramverket för styrning av IT-projekt undersökte revisionsrätten om ECB

- hade en flerårig IT-strategi som överensstämmer med bankens övergripande organisatoriska mål och målsättningar,
- planerade sina aktiviteter kring IT-projekt på ett ändamålsenligt sätt och på årsbasis,

⁷ PMBOK anger standarder och riktlinjer som allmänt erkänns som bästa praxis och som även ECB använder som standard för sina förfaranden för projektledning.

- tillämpade sunda kriterier vid valet av vilka IT-projekt som skulle genomföras,
- hade fastställt lämpliga förfaranden för förvaltningen av sina IT-projekt.

Hade ECB en flerårig IT-strategi som överensstämmer med bankens övergripande organisatoriska mål och målsättningar?

11. För att resurserna ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt bör det upprättas en flerårig IT-strategi som överensstämmer med de övergripande organisatoriska målen och målsättningarna. Strategin bör formuleras så att den anger riktlinjer för planering och genomförande av IT-verksamhet under ett antal år så att IT-utgifterna kan fastställas på en lämplig nivå och koncentreras där de bäst behövs. Den bör baseras på en övergripande bedömning av IT-behoven som leder till välgrundade beslut om vilka interventionsområden som ska prioriteras.

12. Revisionsrätten konstaterade att ECB inte hade en flerårig IT-strategi där man definierade och presenterade sina strategiska mål och målsättningar för IT på medellång sikt. Det fanns inte heller en formaliserad behovsbedömning som tagits fram för att rangordna interventionsområdena på medellång sikt. Emellertid används både ordförandens brev och de så kallade strategiska/operationella riktlinjerna för affärsområdena som bas då nya IT-projekt ska identifieras och senare rangordnas i den årliga uppdateringen av projektportföljen (se punkterna 19-21).

13. Generaldirektoratet Informationssystem (GD-IS) och generaldirektoratet HR, budget och organisation (GD-H) inledde under 2008 en strategisk översyn av ECB:s IT-verksamhet i nära samarbete med de andra affärsområdena. Översynen var ännu inte klar då revisionsrätten gjorde sin granskning (första kvartalet 2009). Målet för översynens första fas var att i detalj titta på affärsområdenas mål och målsättningar och identifiera de strategiska affärsbehoven när det gäller nya IT-system, projekt och tjänster under de

kommande fem åren (2009–2013). Detta arbete var klart i december 2008 och förväntas leda till att det formuleras en IT-strategi för alla funktioner vid GD-IS (inklusive IT-projekt).

Planerade ECB sina aktiviteter kring IT-projekt på årsbasis?

14. Med en årlig planeringscykel för IT-projekt måste man sätta upp årliga mål, fastställa vilka åtgärder som ska genomföras för att uppnå dessa mål och ange nyckelresultatindikatorer för att mäta resultatet.

15. Under 2007 utarbetade GD-IS ett dokument med strategiska/operationella riktlinjer för 2007 där ett antal breda målsättningar räknades upp, varav några gällde förvaltningen av IT-projekt⁸. Målsättningarna hade dock inte omvandlats till specifika mål och åtgärder, och de förväntade resultaten angavs inte heller.

16. Under 2008 utarbetade GD-IS två planeringsdokument: ett dokument med övergripande strategiska/operationella riktlinjer för 2008 och ett arbetsprogram för 2008. I de strategiska/operationella riktlinjerna för 2008 ingick en sammanfattning av de största utmaningarna för GD-IS under 2008 och en översikt över målen samt nyckelresultatindikatorer för 2008. Några av målen gällde förvaltningen av IT-projekt⁹. Måluppfyllelsen skulle mätas med specifika kvantifierbara nyckelresultatindikatorer för vilka mål hade angetts för andra och fjärde kvartalet 2008.

17. Arbetsprogrammet för 2008 var mer detaljerat genom att det för varje mål angavs vilka åtgärder som planerades för att det skulle uppfyllas. Detta är en förbättring i förhållande till situationen 2007 och är en positiv utveckling som förbättrar planeringsprocessens kvalitet. Revisionsrätten noterade dock att det i

⁸ Till exempel bättre samordning mellan kärnverksamheten och IT, och övergång från en projektbaserad till en programbaserad inriktning.

⁹ Till exempel anta bästa metoder för projektens leverans- och förvaltningsprocesser och leverera IT-projekt i enlighet med överenskomna kostnader och tidsplan samt av användarvänlig kvalitet.

arbetsprogrammet för 2008 angavs betydligt fler mål än i de strategiska/operationella riktlinjerna för 2008. Arbetsprogrammet utformades inte för att utveckla och ange detaljer om hur de mål som valts ut från de strategiska/operationella riktlinjerna skulle uppnås och inte för att introducera nya mål.

18. Inget av planeringsdokumenten för 2008 är tillräckligt detaljerat för att kunna användas för ändamålsenlig planering. Inte heller anges vilka ekonomiska resurser som behövs för att uppnå varje mål och genomföra varje utvald åtgärd.

Baserades processen för valet av vilka IT-projekt som skulle genomföras på sunda kriterier?

19. De tillgängliga resurserna räcker inte för att genomföra alla tänkbara projekt varje år. Det behövs därför en process för att välja ut de högst prioriterade projekten och på så sätt använda de tillgängliga resurserna på bästa sätt.

20. Urvals- och rangordningsprocessen 2007 utgick från en treårsplan med en portfölj med projekt på medellång sikt. ECB omprövar varje år samtliga projekt (pågående, redan registrerade i projektsystemet men ännu inte inledda och nyligen registrerade) mot bakgrund av ECB:s övergripande mål. Denna plan på medellång sikt uppdateras två gånger om året med hänsyn till nyligen registrerade projekt och annan utveckling. Projekten bedömdes utifrån de lönsamhetsmodeller som har lagts fram i form av säkerhetsmodeller och beräkningar av resursåtgång. Det angavs inga tydliga kriterier för rangordning. Detta gjorde att valet av projekt blev mindre objektivt, vilket ökade risken för att de tillgängliga resurserna kanske inte användes på bästa sätt.

21. En förbättrad metod för rangordning av projekt infördes 2008. Denna hade tre pelare¹⁰. Metoden innebar att det gjordes domänspecifika¹¹ bedömningar som sedan konsoliderades på ECB-nivå. Det system för förvaltning av IT-projekt som inrättades 2008 gav tillräcklig information för beslutsfattande.

Hade lämpliga förfaranden fastställts för förvaltningen av IT-projekt?

Förfaranden för förvaltning av IT-projekt

22. ECB har upprättat styrningsdokumentet POCP som ska följas vid all projektförvaltning, också vid förvaltning av IT-projekt¹². Här ges en detaljerad definition om vad ett projekt är och tydliga anvisningar för tillämpningen. Här fastställs också den organisatoriska struktur som ska inrättas för projekt och de deltagande enheternas roller och ansvar.

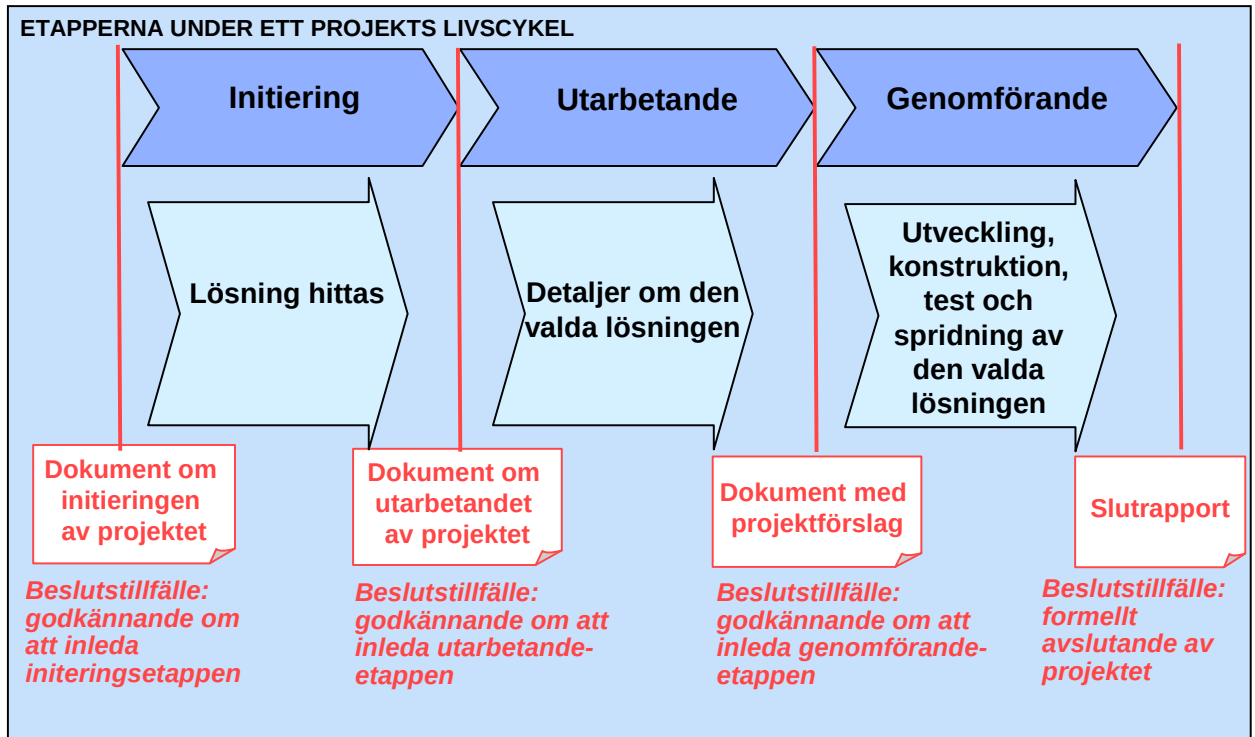
23. Ett projekts livscykel, enligt definitionen i POCP, anger strukturen för ändamålsenlig kontroll över projekt genom att livscykeln delas upp i logiska etapper med angivna beslutstillfällen (se **diagram 1**). En jämförelse mellan POCP och PMBOK visade att POCP i stor utsträckning följde denna bästa praxis. POCP skulle kunna förbättras i två avseenden, nämligen intressentanalysen och efterhandsbedömningen av projektets effekt. Nuvarande brister och effekterna av dem diskuteras i punkterna nedan.

¹⁰ Första pelaren: standardfrågor (22 parametrar), andra pelaren: övergripande analys av aggregerade grupper, och tredje pelaren: aggregerade rangordningskriterier på ECB-nivå för det slutliga beslutet.

¹¹ Direktoratet för IT-projekt är uppdelat i fem verksamhetsområden. Varje verksamhetsområde ansvarar för projekt som initierats av olika affärsområden.

¹² Undantagna från POCP är mindre uppgifter, projekt som antingen utförs inom ett affärsområde eller som inte kräver IT-lösningar, eller uppgifter som gäller IT-infrastrukturen med låg testvolym, låg innovationsgrad, liten inverkan på organisationen och som inte innebär att det tillkommer en ny tjänst. De projekt revisionsrätten valde ut för detaljgranskning skulle alla förvaltas enligt POCP.

Diagram 1 – Etapperna under ett projekts livscykel



Källa: Europeiska centralbanken.

24. POCP föreskriver ingen formell och dokumenterad intressentanalys. Detta innebär att projektteamet inte formellt måste identifiera intressenterna och fastställa deras specifika projektkrav¹³. Bristen på formell identifiering av alla intressenter och deras behov skulle kunna försämra förutsättningarna för ett lyckat projekt. Det bör noteras att i de specifika projekt som granskades hade hänsyn tagits till användarnas behov (se punkterna 33 och 36).

25. Ingen efterhandsbedömning planeras av projektets resultat och effekt när det har pågått en viss tid. En sådan bedömning skulle bland annat kunna bidra

¹³ Enligt avsnitt 2.2 i PMBOK är detta nödvändigt för att ett projekt ska bli framgångsrikt. Där sägs vidare att om man inte identifierar en nyckelintressent kan det få negativa konsekvenser för projektet. I avsnitt 10.1 om projektets kommunikationsplanering sägs att en viktig faktor för att projektet ska bli framgångsrikt är att identifiera intressenternas behov och bestämma hur de bäst kan uppfyllas.

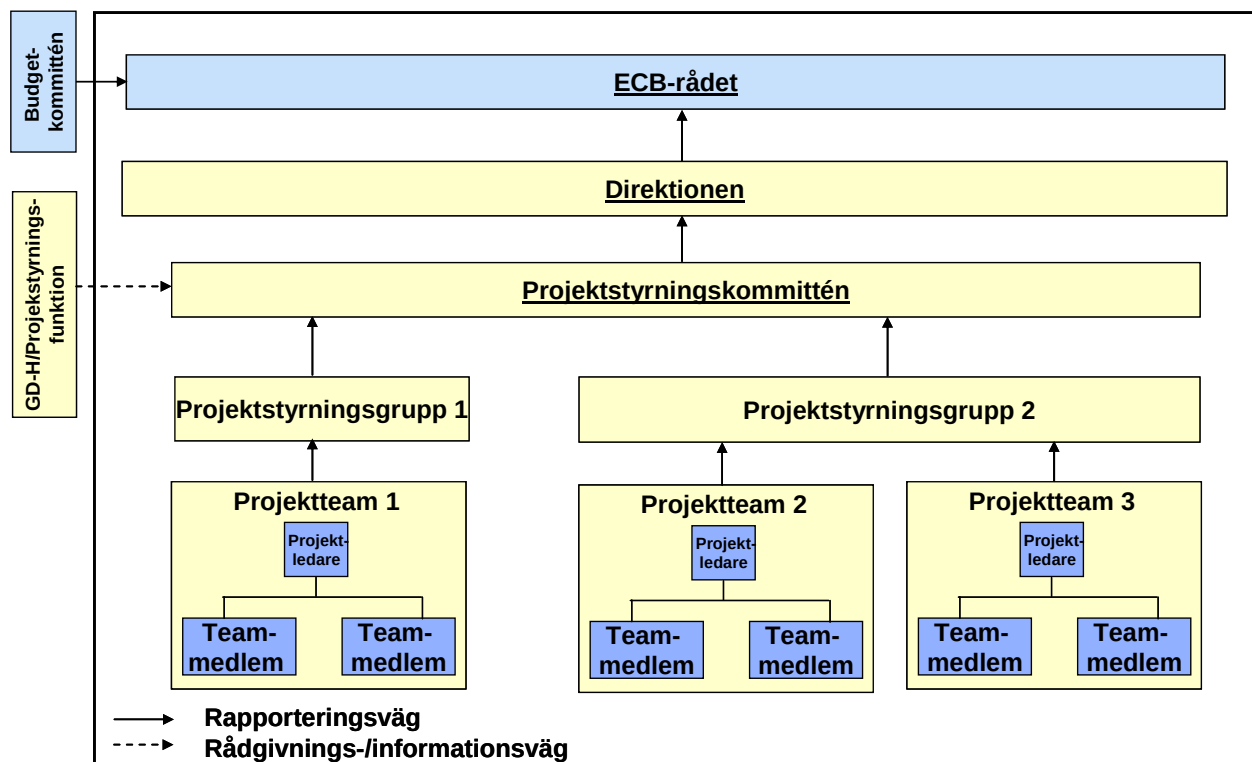
med en formell bedömning av uppnåendet av den förväntade kvalitativa och kvantitativa nytta med projektet som angavs i de dokument som låg till grund för godkännandet och därigenom underlätta planeringen av kommande projekt (se punkt 53). En förbättring nyligen på detta område var den nya mallen som innefattar en årlig feedback från kunden om IT-projektet i syfte att följa upp slutanvändarnas tillfredsställelse med kvaliteten på de levererade tjänsterna.

Struktur för ansvarsfördelning och beslutsfattande

26. För att garantera att projekt genomförs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt måste man upprätta ett ramverk för deras förvaltning med tydliga rapporteringsvägar och ansvarsområden för de enheter och funktioner som ingår i processen.

27. POCP angav den organisatoriska struktur som ska upprättas för förvaltningen av ECB-projekt med roller och ansvarsområden, liksom sammansättningen av de berörda enheter som deltar (se **diagram 2**).

Diagram 2 – Översikt över ECB:s ramverk för projektförvaltning



Källa: Europeiska centralbanken.

28. POCP anger tydliga rapporteringsvägar mellan de organ och funktioner som deltar i projektförvaltningsprocessen. Projektstyrningskommittén är ECB:s viktigaste interna beslutsfattande organ när det gäller rangordning, planering, godkännande och övervakning av projekt. Den struktur som införs med POCP innehåller alla nödvändiga funktioner och anger tydliga förfaranden för beslutsfattande, med förutbestämda roller och ansvarsområden.

Tillämpades det ramverk som har upprättats för styrningen och förvaltningen av IT-projekt som det var tänkt?

29. Vid revisionen av tillämpningen av ramverket för styrning av IT-projekt undersökte revisionsrätten om ECB

- planerade enskilda projekt på ett lämpligt sätt genom att bedöma deras mål och den föreslagna lösningen och genom att överväga vilka resurser som krävs,
- genomförde enskilda projekt på ett korrekt sätt genom att se till att medel ställdes till förfogande i rätt tid och tillräckligt testa resultaten av varje projekt,
- övervakade genomförandet genom att upprätta system som levererade täta rapporter med sammanställningar av alla relevanta uppgifter om projektet så att välgrundade beslut kunde tas,
- gjorde en formell bedömning av resultaten av projektet och av vilka resurser som hade använts när projektet hade avslutats.

Planerades de enskilda projekten på lämpligt sätt?

Dokument med projektförslag

30. Projektplaneringen är adekvat då följande aspekter behandlas: i) projektets övergripande mål och omfattning, ii) den föreslagna lösningen, iii) milstolpar för och resultat av projektet, iv) ekonomiska resurser och personalresurser och v) projektteamet.

31. Det viktigaste planeringsdokumentet är dokumentet med projektförslag (se **diagram 1**). Det ligger till grund för beslutet om huruvida den valda lösningen ska genomföras. För samtliga sex projekt som undersöktes var innehållet i detta dokument heltäckande och tog upp alla viktiga aspekter som ska övervägas då ett projekt godkänns.

Godkännande och val av projekt

32. Alla projekt godkändes i enlighet med förfarandena i POCP. Före var och en av de tre projektetapperna¹⁴ fattade projektstyrningskommittén ett formellt beslut om att gå vidare. Tre projekt¹⁵ bedömdes vara outhärliga för efterlevnaden av ECB:s standarder eller andra gällande standarder. De övriga¹⁶ valdes ut med hjälp av metoden för rangordning av projekt. Samtliga projekt överensstämde med antingen GD-IS strategiska/operationella riktlinjer eller de allmänna riktlinjerna för det berörda affärsområdet.

Användarbehov och projektspecifikationer

33. För tre av de undersökta projekten¹⁷ bedömdes och dokumenterades användarbehoven under planeringsfasen. Eftersom de tre övriga endast innebar en utvidgning av ett existerande nätverk (TCERTO) eller en uppgradering av existerande infrastruktur (EER och MAU) deltog inte användarna i planeringen. För MPIDS togs projektspecifikationerna fram med hjälp av en interaktiv testmetod. Metoden tillämpades inte på bästa sätt, vilket ledde till förseningar och till att testversionerna inte var så färdigutvecklade som man hade förväntat sig.

Riskbedömning

34. Riskerna för att projektets mål inte uppnås bör identifieras på ett tillräckligt detaljerat sätt samt struktureras och grundligt bedömas under planeringsfasen vad gäller sannolikhet och möjliga effekter på måluppfyllelsen.

¹⁴ Initiering, utarbetande och genomförande.

¹⁵ TCERTO, Target 2 SSP och EER.

¹⁶ MDP, MPIDS och MAU.

¹⁷ MDP, MPIDS och Target 2 SSP.

35. I mallarna för vart och ett av de tre planeringsdokumenten¹⁸ ingår ett särskilt avsnitt om riskanalys. Detta avsnitt var ifyllt i dokumentet med projektförslag för samtliga projekt. Det fanns dock ingen gemensam metod för att identifiera riskerna för projekten eller för bedömningen av sannolikhet och effekter. Bedömningarna baserades på varje projektledares egen erfarenhet. I den första riskbedömningen inom ramen för MDP beaktades endast risken i förhållande till externa uppdragstagare. Under projektgenomförandet visade det sig att det även fanns interna risker, såsom begränsningar vad gällde resurser. Eftersom detta inte fanns listat som risk hade ingen korrigerande åtgärd planerats. När det gällde MPIDS kunde även andra risker ha förutsetts men de fanns inte med i dokumentet med projektförslag, såsom komplexiteten i de affärsprocesser som projektet gällde.

Genomfördes projekten på korrekt sätt?

Resursförvaltning och användardeltagande

36. För tre av de undersökta projekten¹⁹ var de medel och den expertis som hade anslagits för att genomföra projektet tillräckliga. De tre återstående projekten fick problem när det gällde specialistresurser då det inte fanns tillräckliga resurser i rätt tid. För MDP var användarna inte alltid tillgängliga eftersom ett liknande projekt höll på att slutföras samtidigt. Detta gjorde att projektgenomförandet försenades. När det gäller MPIDS ingick ingen affärsanalytiker i teamet, och personal från GD-IS var inte alltid tillgänglig då den behövdes. Upphandlingen av en extern utvecklare orsakade tre månaders försening. Efter att kontraktet hade ingåtts byttes utvecklaren ut flera gånger, vilket ledde till problem med projektgenomförandet. På grund av sin komplexitet genomfördes projektet i olika steg²⁰. Kunskapsöverföringen från steg 2 till steg

¹⁸ Dokument om initieringen av projektet, om utarbetandet och om förslag.

¹⁹ TCERTO, MAU och EER.

²⁰ Revisionsrätten valde ut steg 3 för granskning.

3 gick inte som planerat eftersom de flesta medlemmarna i det föregående teamet, inklusive projektledaren, inte fortsatte med steg 3.

37. I alla utvalda projekt informerades användarna regelbundet under projektgenomförandet. I de flesta projekten satt användarna med i projektledningsgruppen och/eller vid projektteamets sammanträden, och de hölls också informerade genom de månatliga lägesrapporterna.

Externa kontraktsparter

38. För MDP-projektet gjordes ett undantag från ECB:s upphandlingsregler med motiveringen att upphandlingen inte kunde avskiljas från den dataleverantör som tidigare hade valts ut. Dock ingick inte programvaruutveckling och support i denna leverantörs kärnverksamhet. Detta gjorde att framtagningssdelen av underhållsattesten blev dyrare än planerat.

Testning och godkännande av resultaten av projekt (produkterna) under genomförandet

39. Testning av en ny eller ändrad IT-produkt ingår i ECB:s förfaranden och ska genomföras innan varje produkt tas i bruk. Alla sex projekten testades innan de lanserades. Testerna utformades av projektteamet. Slutanvändarna deltog dock inte alltid vid testernas utformning, vilket ledde till att nödvändiga förbättringar inte identifierades i tid.

Övervakades projekten på korrekt sätt?

System för ledningsinformation och övervakningsrapporter

40. Projektledare bör ha tillräcklig och tillförlitlig information för att kunna övervaka projekt på ett ändamålsenligt sätt under genomförandet så att problem snabbt kan identifieras och åtgärdas.

41. ECB använder flera verktyg för att övervaka sina IT-projekt. Den tid som har lagts ned på varje projekt tillsammans med ekonomiska uppgifter och information om projektets viktigaste framsteg och den utveckling som skett redovisas varje månad i en lägesrapport. Lägesrapporter med tillräckligt mycket information producerades för alla sex projekten under genomförandet av dem. Det noterades dock att några rapporter om Target 2 SSP inte producerades på grund av bristande personalresurser.

42. Emellertid redovisas den tid som lagts ned på projekt endast för personal från GD-IS. Det görs endast en uppskattning av den tid som lagts ned av personal från affärsområdena och från nationella centralbanker. Vidare redovisas inte övertid konsekvent, eller över huvud taget. Därför är inte övervakningen baserad på fullständiga och korrekta uppgifter om tidsåtgång.

Gjordes en formell bedömning då projekten var avslutade?

43. Då projektet avslutas bör det göras en formell bedömning av hur projektets mål har uppnåtts och vilka resurser som har förbrukats. I POCP sägs att det ska utarbetas en slutrapport när alla produkter från genomförandeetappen har levererats på ett framgångsrikt sätt och projektets slutprodukt har godkänts av det berörda affärsområdet/de berörda affärsområdena, av systemägaren och av GD-IS/drift. Slutrapporten är alltså det dokument som ligger till grund för beslutet att formellt avsluta ett projekt.

44. Dokumentet är heltäckande och tar upp alla de stora frågor som ska övervägas när ett projekt avslutas. Huvudrubrikerna är följande:

- i) Bedömning av om den omfattning och de mål som godkänts för projektet har uppnåtts.
- ii) Bedömning av användningen av personalresurser och ekonomiska resurser.
- iii) Bedömning av kvantitativ och kvalitativ nytta.

iv) Rapport om gjorda erfarenheter.

45. Fram till den 15 april 2009 hade en slutrapport lagts fram och godkänts för fem av de sex granskade projekten (se **bilagan**). Den allmänna regeln enligt POCP är att ett projekt ska avslutas inom tre månader efter det att projektets slutprodukter har godkänts. När det gäller Target 2 SSP togs det i drift i maj 2008 och projektet avslutades den 15 april 2009. Detta berodde på att GD-IS och systemägaren inte kunde komma överens om innehållet i servicenivåavtalet. Vid projektstyrningsgruppens sammanträde i oktober 2007 sades att servicenivåavtalet måste vara klart innan Target 2 SSP kunde tas i bruk och att detta måste ske snabbt eftersom tydligt presenterade förväntningar/tjänster och kommunikation mellan drift och olika användare är centralt. På liknande sätt avslutades inte MPIDS-projektet eftersom underskriften av serviceavtalet blev mycket försenad.

Bedömning av om den omfattning och de mål som godkänts för projektet har uppnåtts

46. När projektet avslutas bör det göras en bedömning där de faktiska projektresultaten jämförs med den godkända omfattningen och de godkända målen. Vid bedömningen bör man titta på projektets viktigaste milstolpar och produkter och motivera eventuella väsentliga avvikelser.

47. Revisionsrätten undersökte de bedömningar som hade gjorts av vart och ett av de fyra projekt där en slutrapport hade godkänts senast i slutet av mars 2009. Vid bedömningen jämfördes den ursprungliga planen i dokumentet om projektförslag med vad som hade uppnåtts. Varje planerad milstolpe och produkt behandlades och alla större avvikelser förklarades. Det noterades dock att två av projekten²¹ var försenade i förhållande till den ursprungliga planen (se **bilagan**). De två huvudorsaker som angavs var

²¹ MDP och TCERTO.

- i) att arbetets omfattning hade utökats,
- ii) att det inte hade gått att få tag på personal.

48. När det gäller MAU försenades det formella godkännandet och överlämnandet med sex månader trots att den tekniska infrastrukturen uppenbarligen var klar och i bruk mycket tidigare än vad som angavs i slutrapporten.

Bedömning av användningen av personalresurser och ekonomiska resurser.

49. Slutrapporten ska innehålla en jämförelse mellan planerade och faktiska personalresurser och ekonomiska resurser. I slutrapporterna för alla fyra projekten fanns denna jämförelse och förklaringar till de viktigaste avvikelserna.

50. De faktiska personalresurser och ekonomiska resurser som hade använts för vart och ett av de fyra projekten var lägre än vad som hade budgeterats. De faktiska utgifterna låg mellan 3 % och 23 % under budget (se **bilagan**). Ett antal projektspecifika skäl gavs som motivering till detta underutnyttjande.

51. Frågan om underutnyttjande av projektbudgetar togs också upp av ECB:s budgetkommitté i dess utvärderingsrapport om ECB:s rapport om budgetgenomförandet 2008. Där nämndes att kommittén hade noterat ett underutnyttjande på 18 miljoner euro (28,8 %). Kommittén ansåg att detta till största delen berodde på att några projekt var försenade och menade att projektplaneringen och projektarbetet kunde förbättras. Revisionsrätten konstaterade att det förekommer förseningar av projektgenomförandet (se **bilagan**) och att detta får effekter på budgetgenomförandet. Med tanke på att de resurser som avsatts i de ursprungliga planerna var större än vad som behövdes visar detta dock att de ursprungliga budgetarna inte är så exakta som de borde vara. Detta leder till att åtaganden görs för budgetmedel som då inte längre är tillgängliga för projekt som kommit längre.

Bedömning av kvalitativ och kvantitativ nytta

52. När projektet avslutas görs en bedömning av den kvalitativa och kvantitativa nytta som ska uppnås då slutprodukten tas i bruk. Avvikelser från den information som gavs i dokumentet om projektförslag och som har använts för rangordningen av projektet och urvalsförfarandet bör förklaras.

53. För samtliga fyra projekt sades i slutrapporterna att den nytta som presenterats i dokumentet med projektförslag antingen fortfarande var giltig eller hade uppnåtts. Ett antal av dessa nyttoaspekter kan dock inte bedömas korrekt förrän projektet pågått en viss tid (se punkt 25).

54. När det gäller MDP-projektet gick man utöver att bara bekräfta den inledande bedömningen i dokumentet med projektförslag. Det gjordes ytterligare en bedömning där en annan metod användes. Där utvärderades slutproduktens nytta i förhållande till de fyra perspektiven i en jämförande resultattavla (*balanced scorecard*) som innehåller både positiva och negativa indikatorer. Målet var att göra en rättvis bedömning av projektresultaten. Detta var ett positivt initiativ och skulle kunna bli god praxis för kommande projekt. Utdrag ut bedömningen presenteras i ruta 1.

Ruta 1 - Bedömning av den kvalitativa och kvantitativa nyttan med MDP, gjord då projektet avslutades (utdrag)

- Ekonomiskt perspektiv: (+) projektet har genomförts inom budgeten, (-) kostnaden för de konsultarvoden som betalades för framtagningen av en lösning bedöms vara högre än marknadspriset.
- Innovationsperspektiv: (+) projektet bidrog till framtagningen av ett övervakningssystem för servicenivåavtalet, (-) med projektet infördes en ny, egen databas som var ganska komplicerad att använda och inte så flexibel som de som redan användes.
- Organisationsperspektiv: (+) projektet har medverkat till att det har upprättats en policy för användningen av marknadsdata.

- Kundperspektiv: (+) med projektet blev det möjligt att integrera uppgifter från Bloomberg, (-) lösningens användbarhet har bedömts vara lägre än förväntat.

Rapport om gjorda erfarenheter

55. I POCP sägs att en rapport om gjorda erfarenheter ska bifogas slutrapporten. Målet är att se till erfarenheterna från genomförandet av ett specifikt projekt görs tillgängliga för hela organisationen så att förvaltningen av kommande projekt kan förbättras.

56. Alla fyra slutrapporterna innehöll en rapport om gjorda erfarenheter, men kvaliteten på innehållet varierade. För EER verkar de aspekter som tas upp som gjorda erfarenheter ha tagits med för att visa att de hade hanterats på ett bra sätt och inte för att bättre hantera händelser i framtiden. När det gäller MAU gavs för många detaljer, vilket gjorde att budskapet till kommande projekt om vilka erfarenheter som hade gjorts blev otydligt.

57. För projekten MDP och TCERTO identifierades i båda fallen aspekter som verkligen är relevanta för förvaltningsförfarandena för kommande ECB-projekt. Utdrag från de aspekter som omnämns i MDP-rapporten presenteras i ruta 2.

Ruta 2 – Gjorda erfarenheter i slutrapporten om MDP-projektet (utdrag)

- Utarbetandeetappens betydelse betonas, särskilt fastställandet av användarnas krav. För framtiden föreslås att slutanvändarna ges mer inflytande vid valet av lösning.
- Vikten av användarnas delaktighet och ansvar understryks. Utan tydligt ansvar kanske användaren inte är medveten om betydelsen av att vara delaktig i utformningen och testningen av lösningen.
- Vikten av att testa produkterna efter varje etapp betonas.

- Resurserna bör planeras i enlighet med projektens rangordning. Projektet drabbades av brist på resurser vid varje testetapp på grund av att det krockade med en annan produkt inom samma affärsområde.
- En projektportal ska ses som ett ändamålsenligt verktyg för kunskapsdelning. En central och användarvänlig anslutningspunkt till all projektinformation var till stor hjälp.

58. Även om andra projektledare har tillgång till de gjorda erfarenheterna via slutrapporterna identifierades och spreds inte aktivt sådant som ansågs vara av intresse för hela organisationen och som skulle kunna öka utbytet av erfarenheter mellan projektledare.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Hade ECB ett lämpligt ramverk för styrningen och förvaltningen av sina IT-projekt?

59. ECB hade inrättat ett ramverk för styrningen och förvaltningen av sina IT-projekt som dock skulle kunna förbättras på några punkter.

60. ECB har inte infört en flerårig IT-strategi där bankens strategiska mål och målsättningar på medellång sikt anges. Under 2008 inledde ECB en strategisk översyn av sina IT-verksamheter. Denna förväntas leda till att en IT-strategi formuleras.

61. Till skillnad från ECB:s IT-projekt för vilka de ekonomiska resurserna hade beräknats, innehöll inte de årliga planeringsdokumenten för DG-IS några detaljer om vilka ekonomiska resurser som behövdes för att generaldirektoratet skulle uppnå sina mål och genomföra de utvalda åtgärderna.

62. ECB förbättrade sin urvalsprocess under 2008 genom att lämna tillräcklig information som underlag för besluten.

63. ECB:s förfaranden för förvaltningen av IT-projekt överensstämmer till stor del med bästa praxis. Brister konstaterades när det gällde intressentanalysen och efterhandsbedömningen av effekterna av ett projekt.

Rekommendationer (första granskningsfrågan)

1. ECB bör formellt införa en flerårig IT-strategi som bör användas som ändamålsenligt förvaltningsverktyg för bankens IT-verksamhet.
2. ECB bör ytterligare förbättra sin årliga IT-planering genom att upprätta ett heltäckande dokument med mål och resultatindikatorer för att mäta hur målen uppnåts. Målen bör delas upp i specifika åtgärder och det bör anges vilka ekonomiska resurser som krävs för att de ska uppnås.
3. ECB bör införa intressentanalys och efterhandsbedömning av projektets effekter i sina förfaranden för projektförvaltning.

Tillämpades det ramverk som har upprättats för styrningen och förvaltningen av IT-projekt som det var tänkt?

64. Generellt sätt tillämpade ECB det fastställda ramverk som har upprättats för förvaltningen av IT-projekt. Alla granskade projekt hade godkänts på ett korrekt sätt på planeringsstadiet genom att dokumentet med projektförslag godkändes. Dock konstaterades brister när det gällde riskbedömningen, nämligen att bedömningen saknade detaljuppgifter och att det inte fanns en gemensam utvärderingsmetod. Dessutom var inte de budgetar som hade fastställts i de inledande planerna så exakta som de skulle ha kunnat vara.

65. Revisionsrätten konstaterade att tre projekt hade saknat specialistresurser under genomförandet, vilket hade lett till förseningar.

66. Generellt sett hade ECB upprättat lämpliga verktyg och system för ledningsinformation för övervakningen av sina IT-projekt. Dock övervakades endast delvis de personalresurser som ägnades åt IT-projekt.

67. En formell bedömning görs vid avslutandet i slutrapporten som innehåller alla viktiga punkter som då ska behandlas. Dock avslutades endast ett av de sex projekten inom den tidsram som hade angetts i projektförslaget.

68. Revisionsrätten rekommenderar följande:

Rekommendationer (andra granskningsfrågan)

4. Planeringen av resurser bör förbättras så att de specialistresurser som behövs under genomförandet av de utvalda aktiviteterna/projekten finns tillgängliga i rätt tid och budgetar upprättas med större noggrannhet.
5. Samordningen mellan GD-IS och affärsområdena bör förbättras ytterligare så att man snabbare kan komma överens om serviceavtalet.
6. Rapporterna om gjorda erfarenheter bör innehålla förslag på förbättringar för kommande projekt som bör spridas aktivt till alla projektledare.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 december 2009.

För revisionsrätten

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande

Sammanställning av de projekt som har granskats av Europeiska revisionsrätten

Projekt	Projektets löptid					Projektkostnader (i euro)			
	Start genomförande	Planerad leverans	Planerad avslutning	Faktisk leverans	Faktisk avslutning	Budgeterade resurser totalt	Faktiska resurser totalt	Avvikelse	
1) Uppgradering av de största datorrummen i Eurotower-byggnaden (MAU)	28.6.2007	3.3.2008	18.4.2008	4.9.2008	2.12.2008	1 406 644	1 363 336	-43 308	-3,1%
2) Uppdatering av ECB LAN Eurotower (EER)	1.7.2006	13.4.2007	25.5.2007	15.2.2007	30.3.2007	1 158 692	1 014 359	-144 333	-12,5%
3) Utvidgning till Bulgarien och Rumänien av telekonferens-möjligheter, CoreNet och ESCB-Net (TCERTO)	1.3.2006	16.10.2006	19.1.2007	28.3.2007	27.6.2007	2 060 927	1 594 595	-466 332	-22,6%
4) Fas 3 av stödsystemet för genomförande av penningpolitiska beslut (MPIDS)	1.3.2007	20.11.2007	29.2.2008	meddelas av ECB	meddelas av ECB	790 192	meddelas av ECB	-	-
5) Sammanställning av marknadsdata (MDP)	2.1.2007	30.9.2007	30.11.2007	31.12.2007	14.2.2008	1 859 379	1 458 105	-401 274	-21,6%
6) ECB:s integration med den gemensamma tekniska plattformen Target 2 (Target 2 SSP)	15.5.2006	20.5.2008	8.8.2008	18.5.2008	15.4.2009	508 387	540 339	+31 952	+6,3%

EUROPEISKA CENTRALBANKENS SVAR

Europeiska centralbanken (ECB) välkomnar revisionsrättens rapport för budgetåret 2007 och uttrycker sin uppskattning över revisionsrättens iakttagelser och rekommendationer för förbättringar. ECB noterar också revisionsrättens erkännande: i) att ECB har inrättat ett ramverk för styrningen och förvaltningen av IT-projekt; ii) att ECB:s förfaranden för styrningen av IT-projekt till stor del överensstämmer med bästa praxis och iii) att ECB generellt sett tillämpade det fastställda ramverk som upprättats för styrning av IT-projekt.

ECB noterar revisionsrättens iakttagelser och rekommendationer för förbättringar. Nedan finns några kommentarer från ECB vad gäller vissa specifika punkter och de sex rekommendationerna.

Punkt 12, 13 och 60

ECB anser att dess fleråriga IT-projektportfölj överensstämmer med de strategiska målen för ECB och de enskilda affärsområdena. ECB:s högsta prioriteringar, vilket förklaras i ordförandens brev och i de enskilda affärsområdenas strategiska riktlinjer, används som grund för identifieringen av nya projekt. För varje projekt krävs en beskrivning av det strategiska verksamhetsbehovet, med uppgifter om överensstämmelsen med ECB:s och berörda affärsområdets strategiska mål på medellång sikt. IT-projekten bedöms och prioriteras sedan systematiskt i den årliga uppdateringen av projektportföljen.

När det gäller den fleråriga IT-strategin, som täcker mycket mer än IT-projektportföljen, vill ECB påpeka att generaldirektoratet IS inledde en strategisk översyn (ISR) i juli 2008. De strategiska verksamhetsbehov som lades fram under etapp 1 av ISR, godkändes i december 2008. Dessutom godkändes en not om IS strategiska inriktning i januari 2009. Denna och de strategiska verksamhetsbehoven användes sedan som underlag för upprättandet av den strategiska IT-planen för 2009-13. Planens strategiska IT-mål och tillhörande IT-initiativ godkändes i maj 2009 (etapp 2 av ISR). Den strategiska IT-planen för 2009-13 godkändes i augusti 2009 (som en del av etapp 3 av ISR).

Punkt 18 och 61

De strategiska riktlinjerna anger en flerårig strategisk riktning. Det årliga arbetsprogrammet är mer detaljerat och används för att definiera aktiviteter som implementerar de strategiska målen och innehåller dessutom operativ verksamhet. Finansiella uppgifter för alla projekt lämnas i olika dokument för godkännande, med början i projektregistreringsformuläret. Ytterligare planeringsuppgifter lämnas för varje projektaktivitet för att möjliggöra effektiv planering och kontroll.

När det gäller aktiviteter som inte är relaterade till projekt (t.ex. operativa IT-aktiviteter), har finansiella och mänskliga resurser planerats och anslagits i den årliga budgeten. Dessutom har personalresurser till GD/IS planerats och anslagits för både projekt och operativa aktiviteter i resursfördelningsystemet iRACT.

Punkt 24

ECB medger att det i förfarandena för organisation och kontroll av projekt (POCP) inte föreskrivs att ett formellt dokument för "intressentanalys" ska lämnas. Det utförs dock en intressentanalys. Intressenter identifieras under projektets initieringsfas, vilket leder till projektinitieringsdokumentet (PID). Huvudsyftet med projektets initieringsfas är att fokusera på problem eller behov inom verksamheten samt på potentiella lösningar och i det sammanhanget identifiera intressenter (t.ex. berörda affärsområden) och potentiella tjänsteleverantörer. I samband med utarbetandet av projektinitieringsdokumentet upprättas en projektledningsgrupp, i vilken alla intressenter ingår eller är representerade.

Punkt 38

ECB försökte helt klart att minska de totala utvecklings- och driftskostnaderna, inte bara en del av dessa (dvs. utvecklingskostnaderna), när man övervägde att använda samma leverantör för både MDP-projektets utvecklingsfas och leveransen av datatjänster. De resultat som uppnåts har lett både till den fördelaktigaste totala ägandekostnaden och till en minskad projektrisk (dvs. lägre leverantörsrelaterad risk eftersom de risker som är förknippade med att hantera olika leverantörer för programvara och data har undvikits).

ECB håller med om att programvaruutveckling inte ingick i leverantörens kärnverksamheter. Den utvecklingsverksamhet som lades ut på leverantören begränsades därför till de minimifunktioner som behövs för att integrera kärnlösningen och testerna intensifierades under projektets gång för att säkerställa hög kvalitet på det som levererades.

Rekommendation 1

ECB anser att ett lämpligt ramverk för styrning och förvaltning fanns inrättat för hanteringen av dess IT-projekt, inbegripet flerårig strategisk målsättning och samstämning med IT-projektportföljen. ECB håller med om att det är viktigt med en flerårig IT-strategi, som inte bara innefattar IT-projekt utan hela IT-funktionen. Det förklarar inrättandet av ECB:s strategiska IT-plan, som inleddes 2009. I IS strategiska översyn, som lanserades i juli 2008, fastställdes den strategiska IT-planen för 2009-13. De strategiska IT-målen och tillhörande IT-initiativ godkändes i maj 2009 (fas 2 av ISR) och den strategiska IT-planen för 2009-13 godkändes i augusti 2009 (som en del av fas 3 av ISR).

Rekommendation 2

I enlighet med ECB:s kommentarer om punkterna 18 och 61 i revisionsrättens rapport, anser ECB att de förvaltningsramar som nu finns inrättade för planering, resursfördelning och övervakning av IT-projekt är tillfredsställande. För den övergripande IT-funktionen, inbegripet aktiviteter som inte är relaterade till projekt, finns det ett omfattande dokument som innefattar mål, målsättningar, resultatindikatorer och åtgärder. Det område som bör förbättras är sammankopplingen av enskilda åtgärds punkter med berörda finansiella utgifter, i förekommande fall.

Rekommendation 3, 4 och 5

ECB accepterar rekommendationerna 3, 4 och 5.

Rekommendation 6

ECB har redan börjat upprätta en databas/logg baserat på tidigare erfarenheter, som kommer att bli tillgänglig för projektledare och projektledningsgrupper. Den kommer dessutom att användas av GD/H vid bedömningen av projekt för PSC.

Införande av rekommendationer

Rekommendation 1 har redan införts. Rekommendation 2 infördes till största delen 2008 och den återstående delen (se vårt svar ovan) kommer att vara helt införd vid utgången av 2010. Rekommendationerna 3 till 6 kommer att vara införda vid utgången av 2010.