



2010:14

# Granskning av Försvarmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO)

Slutrapport, juni 2010





MISSIV

DATUM  
2010-06-09  
ERT DATUM  
2008-12-18

DIARIENR  
2005/446-5  
ER BETECKNING  
Fö2007/2954/EPS

Regeringen  
Försvarsdepartementet  
103 33 Stockholm

**Granskning av Försvarsmaktens införande av ett  
integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO)  
Slutrapport, juni 2010**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att granska Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO). Inom ramen för uppdraget har delrapporter lämnats vid fem tidigare tillfällen.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO). Slutrapport, juni 2010* (2010:14).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn och utredare Jörgen Lindström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jörgen Lindström

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Uppdraget</b>	<b>11</b>
2.1	Inledning	11
2.2	Syfte och frågeställningar	12
2.3	Tillvägagångssätt	12
2.4	Avgränsning	13
2.5	Läsanvisning	14
<b>3</b>	<b>Bakgrund</b>	<b>15</b>
3.1	Övergripande läge i PRIO-arbetet	15
3.2	Statskontorets granskningar under 2009	17
<b>4</b>	<b>Aktuellt läge i PRIO-arbetet</b>	<b>18</b>
4.1	Genomförda förändringar	18
4.2	Införande 2	25
4.3	Införande 3/4	26
<b>5</b>	<b>Kostnader och nyttor</b>	<b>32</b>
5.1	Kostnader	32
5.2	Nyttor som kan följa av PRIO	35
5.3	Två avslutande kommentarer	37
<b>6</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>40</b>
6.1	Slutsatser	40
6.2	Rekommendationer	42

## Bilagor

1	Uppdraget	44
2	Genomförda intervjuer	46
3	Sammanfattning av tidigare arbete inom uppdraget	48



# 1 Sammanfattning

Statskontoret har sedan 2005 på regeringens uppdrag granskat Försvarsmaktens införande av ett integrerat ekonomi- och resursledningssystem kallat PRIO. Detta är slutrapporten i uppdraget.

I de rapporter Statskontoret lämnade under 2009 konstaterades bland annat att utvecklingsarbetet kännetecknades av en betydande teknikorientering och eftersatt verksamhetsutveckling. Den delmängd av PRIO som infördes i verksamheten under 2009 (det så kallade Införande 1) medförde omfattande störningar i verksamheten hos de mottagande förbanden. Störningarna hade till stor del sin grund i den bristande verksamhetskoppling som kännetecknat förberedelsearbetet.

I föreliggande granskningsrapport noterar Statskontoret flera förändringar i positiv riktning. Bland dessa förändringar märks särskilt en ny styrmodell, betydligt ökat deltagande och ansvarstagande från verksamhetsansvariga samt avsevärt bättre förberedelser inför Införande 2, jämfört med det arbete som föregick Införande 1.

Den så kallade produktionssättning av Införande 2 som gjordes i april 2010 innehåller majoriteten av planerad funktionalitet. Vissa funktioner som ingick i planen saknas dock och andra kommer att implementeras successivt fram till och med februari 2011. De första indikationerna avseende Införande 2 pekar på att situationen är betydligt stabilare än vid Införande 1 och att Försvarsmakten denna gång har mindre omfattande störningar i verksamheten. De brister som uppmärksammas rör främst handhavandefel och viss funktionalitet inom HR och redovisning, inklusive fakturahantering. Det är dock fortfarande för tidigt att dra några definitiva slutsatser avseende resultatet av Införande 2.

Arbetet med Införande 3 har nyligen formellt påbörjats och enligt Statskontoret finns det ett antal risker som bör uppmärksammas i det fortsatta arbetet. Bland dessa märks t ex den stora mängd integrationer som ska utvecklas och de väldiga mängder data som ska migreras i samband med införandet. Andra risker som särskilt bör noteras är det starka beroendet PRIO har till det parallella projekt som ska utveckla

den nödvändiga infrastrukturen för information på nivån Hemlig/Restricted (H/R), samt systemförvaltningens förmåga att bygga upp sin verksamhet för att kunna ta ansvaret för drift och förvaltning av PRIO. Det är Statskontorets uppfattning att Försvarsmakten är medveten om dessa risker och bedriver arbete inom samtliga dessa områden.

En faktor utanför Försvarsmaktens kontroll som i mycket hög grad kan komma att påverka PRIO är resultatet av den utredning om stödet till Försvarsmakten som regeringen nyligen tillsatte. Utredningen har bland annat till uppgift att föreslå åtgärder som åstadkommer en mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning för det militära försvaret, samt minskar kostnaderna för försvarets logistik samt forskning och utveckling med minst två miljarder kronor årligen. De förslag utredningen kommer presentera kan få stor påverkan på de verksamheter som berörs av PRIO:s kommande införanden. Konsekvenser kan således uppstå för såväl utvecklingen som den framtida användningen och därmed nyttan av PRIO. Tidplanerna för PRIO och för när utredningens förslag till förändringar ska realiseras är dessutom till stora delar överlappande. Det är därför, enligt Statskontorets mening, angeläget att Försvarsmakten analyserar konsekvenser av utredningens pågående arbete och kommande förslag med avseende på PRIO. Det är också angeläget att det snarast möjligt sker ett samråd mellan utredaren och Försvarsmakten avseende PRIO:s fortsatta utveckling.

Statskontoret konstaterar att Försvarsmakten enligt egna uppgifter fortfarande ligger enligt plan mot den tidigare redovisade kostnaden på 2,5 miljarder kronor för vad man kallar projekt PRIO. Det kan dock konstateras att den totala kostnadsbilden kring PRIO växt i anmärkningsvärd grad genom att Försvarsmakten nu även redovisat ett antal ytterligare kostnader. Även dessa bör enligt Statskontorets mening belasta införandet av PRIO. Det handlar om kostnader för de första två faserna i projektet (åren 2004–2007) på drygt 150 miljoner kronor, om förbandsvisa kostnader för förberedelser och införande på drygt 550 miljoner kronor i perioden 2007–2012 samt drift- och förvaltningskostnader för de system som PRIO ska avlösa på 500 miljoner kronor fram till 2017. Till detta kommer dessutom en ännu inte klarlagd andel av kostnaden för den nya H/R-infrastrukturen. Enligt Statskontorets bedömningar är därmed den totala kostnaden för införandet av PRIO närmare 4 miljarder kronor fram till och med 2017.

Försvarsmakten hävdar att det i detta inte ligger någon fördyring utan att det i stället är fråga om att ett antal kostnadsslag först nu redovisas externt. Av den totala kostnaden är runt 1,5 miljarder upparbetade fram till och med utgången av 2009.

Denna bedömda kostnad på närmare 4 miljarder ska ställas mot de olika positiva effekter (nyttor) som PRIO medför. Försvarsmakten anger de så kallade säkra ekonomiska nyttorna till drygt 2,1 miljarder kronor under åren 2009–2018. Till detta ska läggas osäkra ekonomiska nyttor samt ett antal kvalitetsnyttor. Statskontoret vill framhålla det angelägna i att Försvarsmakten lägger stor vikt vid styrning och uppföljning av nyttohemtagningen, så att effekterna så långt möjligt realiserar.

En förbättrad redovisning har varit det tydligaste önskemålet från regeringen i anslutning till PRIO och det ingick i den målbild ÖB beslutade redan 2004. Statskontoret noterar i denna fråga att Försvarsmakten hävdar att en korrekt och rättvisande redovisning kan tillhandahållas först efter Införande 6, det vill säga 2012 eller därefter enligt gällande plan.

Statskontoret rekommenderar att regeringen överväger att även fortsättningsvis följa upp Försvarsmaktens införande av PRIO. Kostnadsutvecklingen, identifierade risker och deras eventuella konsekvenser bör vara av särskilt intresse. Det kan också finnas skäl för regeringen att fortsätta uppföljningen även efter PRIO-projektets planerade avslut under år 2012, och då särskilt beträffande nyttorealiseringen.





## 2 Uppdraget

### 2.1 Inledning

Statskontoret har sedan i november 2005 haft regeringens uppdrag att granska Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem kallat PRIO. Ursprungligen sträckte sig uppdraget fram till 2008 men det förlängdes genom regeringens beslut den 18 december 2008.<sup>1</sup> Granskningen ska enligt det nya beslutet pågå till och med 15 juni 2010 och ha följande inriktning:

- Försvarsmaktens styrning och uppföljning av utvecklingsinsatserna,
- program PRIO:s projekthantering med avseende på bl.a. styrning, organisation, ansvarsförhållanden och införandeplanering,
- kompetensförsörjning, inklusive konsultanvändningen,
- systemets omfattning, komplexitet och samband,
- resurser, finansiering och kostnadsredovisning,
- bedömd och realiserad verksamhetsnytta samt
- risker och riskhantering.

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag sedan november 2005 redovisat fem skriftliga rapporter och genomfört en större muntlig rapportering. Föreliggande rapport är slutrapport i uppdraget och av detta skäl presenteras i bilaga 3 en relativt omfattande sammanfattning av tidigare arbete inom uppdraget.

---

<sup>1</sup> Regeringens uppdrag till Statskontoret återfinns i sin helhet i bilaga 1.

Sedan Statskontorets förra avrapportering (december 2009) har Försvarsmakten på regeringens begäran lämnat två redovisningar.<sup>2</sup> I en av dessa har Försvarsmakten kommenterat Statskontorets rapport medan den andra fokuserat på ett antal preciserade frågor. Framför allt den andra av dessa redovisningar har innehållit värdefull information för Statskontoret i arbetet med den nuvarande granskningen. Under arbetets gång har Förvarsdepartementet även framfört synpunkter om vilka aspekter som bedöms särskilt angelägna för Statskontoret att fokusera på.

## 2.2 Syfte och frågeställningar

Föreliggande rapport har ett brett perspektiv i enlighet med uppdraget men fokuserar också i viss utsträckning på nyttosidan av PRIO-projektet, inklusive de förutsättningar som krävs för att dessa nyttor ska kunna realiseras. Andra faktorer som ägnas relativt stor uppmärksamhet i rapporten är kostnadsbilden samt tänkbara risker i projektet.

Det bör noteras att rapporten avses vara ”kvalitativ” till sin karaktär och peka framåt på aspekter på PRIO-projektet som regeringen kan ha ett fortsatt behov av att följa. Syftet är således inte att överpröva Försvarsmaktens bedömningar och beräkningar eller på annat sätt detaljerat kommentera Försvarsmaktens redovisade underlag.

## 2.3 Tillvägagångssätt

Statskontoret har baserat sin granskning huvudsakligen på intervjuer med representanter för såväl Försvarsmakten som den systemleverantör man upphandlat (IBM, i fortsättningen benämnd leverantören).<sup>3</sup> Urvalet av personer för intervju har dels utgått från Statskontorets kontakter och erfarenheter sedan tidigare, men också från en lista som

---

<sup>2</sup> *Anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO*, Förvarsdepartementet 2010-01-28, Fö 2009/1273/EPS.

*Försvarsmaktens redovisning av synpunkter på Statskontorets rapport december 2009*, Försvarsmakten 2010-02-22, HKV 23 250:53540

*Försvarsmaktens svar på Förvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO*, Försvarsmakten 2010-04-16, HKV 23250:55531 (sekretessbelagda bilagor i HKV skrivelse SK 02 300:80904)

<sup>3</sup> En sammanställning över genomförda intervjuer återfinns i bilaga 2.

Försvarsmakten tillhandahållit med möjliga respondenter inom ett antal av Statskontoret specificerade områden. Intervjuerna har som regel inte följt ett noggrant utarbetat frågeschema utan mer fritt rört sig kring ett antal i förväg definierade frågeställningar.

Vid sidan av dessa intervjuer har skriftligt material legat till grund för granskningen. Detta material har bland annat utgjorts av presentationer och interna Försvarsmaktsdokument men även redovisningar från Försvarsmakten till Försvarsdepartementet. Kvalitetssäkring har skett dels genom Statskontorets egna, interna processer, dels genom att företrädare för Försvarsmakten har beretts möjlighet att ta del av ett utkast till rapport och kommentera detta.

Föreliggande granskning har genomförts av Jörgen Lindström. I genomförandet av intervjuer och bedömning av vad som framkommit har Statskontoret i denna granskning såväl som tidigare haft stöd av anlita konsult.

## 2.4 Avgränsning

Rapporten behandlar inte externa faktorer som kan komma att påverka Försvarsmakten och PRIO. Särskilt avses här den utredning om ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten som nyligen tillsatts.<sup>4</sup>

Denna utredning ska föreslå åtgärder som åstadkommer en mer sammanhållen materiel- och logistikförsörjning för det militära försvaret. Syftet är att reducera Försvarsmaktens logistikverksamhet och det stöd som Försvarets materielverk (FMV), Förvarshögskolan (FHS) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) lämnar när det gäller materiel- och logistikförsörjning samt forskning och utveckling. Kostnadsminskningarna ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet år 2008.

Stora delar av PRIO har sin huvudsakliga användning inom de delar av Försvarsmaktens verksamhet som berörs av denna utredning. Tidplanerna för PRIO:s fortsatta införande och för när utredningens för-

---

<sup>4</sup> *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten*, Kommittédirektiv 2010:45, beslutat vid regeringssammanträde den 29 april 2010

slag till förändringar ska realiseras är dessutom till stora delar överlappande. Utredningen kan därför komma att ha mycket stor betydelse för PRIO. Det har emellertid inte varit möjligt för Statskontoret att behandla denna fråga inom ramen för föreliggande rapport, eftersom utredningen precis är tillsatt och det ännu är för tidigt att bedöma eventuella beröringspunkter och konsekvenser.

## **2.5 Läsanvisning**

I det följande presenteras först (kapitel 3) en bakgrund till rapporten i form av det övergripande läget i PRIO-projektet, samt Statskontorets iakttagelser och bedömningar under 2009 i kort sammanfattning. I kapitlet därefter diskuteras mer i detalj den aktuella situationen i PRIO, innefattande de förändringar som vidtagits efter Införande 1, samt läget avseende Införande 2 respektive Införande 3/4. I kapitel 5 följer en genomgång av kostnader för och effekter av PRIO. Rapporten avslutas sedan med ett kapitel (kapitel 6) som sammanfattar Statskontorets bedömningar och dragna slutsatser, samt presenterar ett antal rekommendationer.

Det bör noteras att rapporten förutsätter en viss kunskap om Försvarmakten och dess organisation varför vissa förkortningar etc. kommer att användas utan att explicit förklaras eller placeras in i ett organisatoriskt sammanhang.

## 3 Bakgrund

### 3.1 Övergripande läge i PRIO-arbetet

#### Nuläget avseende de olika införandena

Försvarsmakten planerar att införa PRIO i sex stycken olika så kallade Införanden<sup>5</sup> under perioden fram till och med 2012. Införande 1 togs i drift i januari 2009 och stötte då på en hel del problem (se vidare nedan i sammanfattningen av Statskontorets granskningar under 2009). Detta krävde extra, oplanerade åtgärder för att ”stabilisera” systemet för att få det att fungera på en acceptabel nivå. Detta arbete har nu förklarats vara avslutat och Införande 1 har överförs till ordinarie förvaltningsorganisation.

Införande 2 produktionssattes i början av april och har ännu inte varit igång så lång tid att det har leveransgodkänts.<sup>6</sup> Införande 3/4 avropades den 30 december 2009 och arbetet påbörjades formellt efter produktionssättningen av Införande 2. Försvarsmakten har dock under lång tid bedrivit ett eget förberedelsearbete.

De två sista införandena är ännu inte avropade från leverantören och något större internt arbete har inte heller påbörjats. Dessa två införanden diskuteras därför inte vidare i föreliggande rapport.

#### Resurser och organisation

Enligt de uppgifter Statskontoret har fått ser projektets bemanning ut enligt tabell 1.<sup>7</sup> Detta är något högre siffror än de som angavs i samband med Statskontorets rapport i december 2009 – framför allt beroende på att Försvarsmaktens personal i Införande 3/4 totalt har

---

<sup>5</sup> Den totala funktionalitet som Försvarsmakten planerar att upphandla och införa inom ramen för PRIO-projektet är uppdelad i dessa sex så kallade införanden och de kommer att utvecklas och tas i drift successivt. I bilaga 3 återfinns en något längre beskrivning av projektets olika faser och införanden kopplat till en tidslinjal.

<sup>6</sup> ”Produktionssättning” är det begrepp som används för den tidpunkt då (aktuella delar av) systemet lämnar utvecklings- och teststadiet och tas i drift i verksamheten. ”Leveransgodkännande” är en kontraktuell term som innebär att Försvarsmakten formellt accepterar att det som omfattas av avtalet verkligen är levererat och fungerar på den nivå som överenskommit.

<sup>7</sup> Källa: Material överlämnat vid intervju 20 april 2010.

ökat med 11 personer. Det antal konsulter som Försvarmakten anlitar är i princip oförändrat.

**Tabell 1 Projektets bemanning i april 2010**

Funktion	FM	FM konsulter	Totalt
Programledning	3	1	4
Programstab	12	0	12
Programkontor	24	13	37
Införande 2	33	12	45
Förberedelser IT	5	25	30
Summa	77	51	128
Införande 3	34	10	44
Införande 4	10	0	10
Summa	44	10	54
Total summa	121	61	182

Som Statskontoret också tidigare noterat omfattar dessa siffror endast den Försvarmaktspersonal och de konsulter som Försvarmakten anlitat till själva projektorganisationen, medan den Försvarmaktspersonal som ute i den ordinarie verksamheten ("i linjen") arbetar med PRIO på olika sätt inte är inkluderad. Inte heller leverantörens personal är inkluderad.

Avseende Försvarmaktspersonalen föreligger ett relativt stort gap mellan antalet personer enligt tabellen ovan, och det antal som enligt liggande bemanningsplan borde finnas i projektet. Denna plan anger att man borde ha 197 personer inne i projektet – vilket alltså betyder att man nu har 76 vakanser. Införande 3 är, i förhållande till intentionerna i planen, inte ens bemannat till hälften. I genomförda intervjuer framkommer dock att Försvarmakten är relativt tillfreds med resursläget och att den kompetens som inte finns i projektet kan kompenseras genom ett gott samarbete med linjeorganisationen.

## 3.2 Statskontorets granskningar under 2009

Statskontoret har under år 2009 vid två tillfällen, i maj respektive december, rapporterat iakttagelser från granskningen. Maj-rapporten<sup>8</sup> ägnade mycket uppmärksamhet åt resultatet av och erfarenheterna från produktionssättningen av Införande 1. I korthet kunde konstateras att driften av det tekniska systemet hade varit förhållandevis stabil medan verksamhetsrelaterade störningar och kvalitetsbrister fått betydande konsekvenser för verksamheten hos de mottagande förbanden (FMLOG och HR-centrum).

I december-rapporten<sup>9</sup> konstaterades att de omfattande störningarna i FMLOG:s och HR-centrums verksamheter i anslutning till Införande 1 hade fortsatt. Vidare framhölls att utvecklingsarbetet alltför kännetecknades av betydande teknikorientering, eftersatt verksamhetsutveckling och alltför begränsad uppmärksamhet på effekter och realisering av nyttor. Utvecklingsarbetet bedömdes också befinna sig i ett avgörande skede. Från att tidigare främst ha rört Försvarsmaktens och Program PRIO:s förberedelser och inledande utvecklingsarbete stod Försvarsmakten i december 2009 inför beslut av såväl operativ som strategisk art i fråga om det fortsatta arbetet. Det rörde sig om ersättning av en stor mängd befintliga system och omfattande förändringar i verksamhet och arbetsätt.

Rapporten rekommenderade mot denna bakgrund att förutsättningarna för det fortsatta arbetet borde bli föremål för reflektion och översyn. En sådan översyn rekommenderades omfatta förutsättningarna för det fortsatta utvecklingsarbetet med avseende på arbetets bedrivande i stort, tidsförhållanden, kompetens och resurser (inklusive samverkan med leverantören), nyttorealiserings och inte minst möjligheterna att finansiera det fortsatta arbetet. Statskontoret rekommenderade vidare i rapporten att det vid denna tidpunkt ännu inte fattade beslutet (förhandlingar pågick) om avrop av Införande 3 och 4 tills vidare borde anstå.

---

<sup>8</sup> *Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem: Status i maj 2009*, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.

<sup>9</sup> *Granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO): Status i december 2009*, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.

## 4 Aktuellt läge i PRIO-arbetet

I det följande beskrivs först hur Försvarsmakten organiserar och driver PRIO-arbetet utifrån ett antal viktiga aspekter. Inom dessa områden har relativt mycket skett sedan Statskontorets senaste rapport och beskrivningen görs därför till stora delar utifrån de förändringar som genomförts. Avsnittet följs av två avsnitt som behandlar det aktuella läget avseende Införande 2 respektive Införande 3/4. Statskontorets bedömning av det aktuella läget och av effekterna av vidtagna förändringar behandlas sist i respektive avsnitt.

### 4.1 Genomförda förändringar

#### Ledning och styrning

Försvarsmakten har genomfört flera förändringar i och kring PRIO efter Införande 1, framför allt avseende ledning och styrning.<sup>10</sup> Delar av dessa förändringar vidtogs innan Statskontorets senaste rapport publicerades och bedömdes då av Statskontoret öka förutsättningarna för en effektiv styrning av utvecklingsarbetet i sin helhet. De hade dock vid det laget ännu inte hunnit få något praktiskt genomslag.

Organisationen kan beskrivas enligt figur 1 nedan:<sup>11</sup>

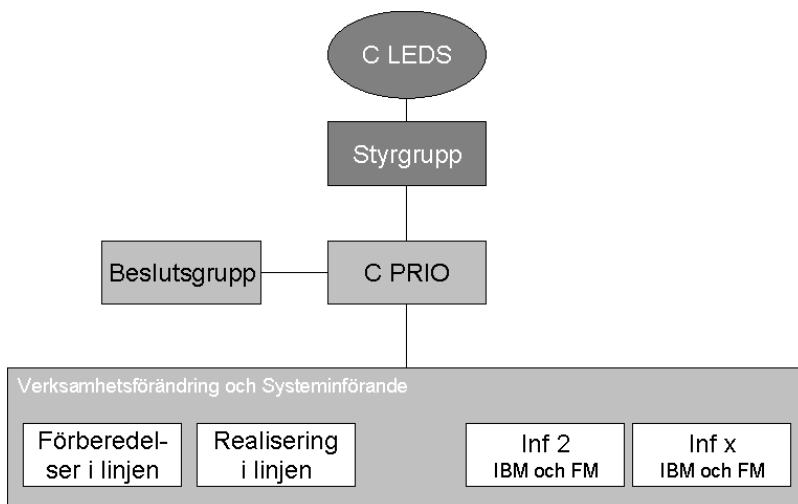
---

<sup>10</sup> Detta baseras såväl på intervjuer som på skriftligt underlag i form av LEDS arbetsordning (*Del 1 till HKV ArbO 2010*, Försvarsmakten 2010-03-18, HKV 09 862:53115) och protokoll från styrgruppsmöte 2010-01-25 (HKV H 02 300:80309).

<sup>11</sup> Källa: bild visad vid Statskontorets möte med PRIO ledning 31 mars 2010, samt möte 31 maj 2010.



Figur 1 PRIO-verksamhetens plats i och koppling till linjen



En väsentlig förändring i detta är att Försvarsmakten på ett annat sätt än tidigare har infogat PRIO-verksamheten i linjen genom att lägga den som ett ansvarsområde inom LEADS. Med denna organisatoriska förändring följer också en ny roll i organisationen med huvudansvar för helheten kring PRIO (C LEADS PRIO). För första gången har därmed helhetsansvaret för såväl systemarbetet som därtill knuten verksamhetsförberedelse och verksamhetsförändring samlats i en operativ roll. Två väsentliga undantag i detta ansvar bör dock noteras: C LEADS PRIO ansvarar inte för kostnader för uppbyggnad av nödvändig IT-infrastruktur (det är FM CIO ansvar) och inte heller för de ekonomiska besparingar som uppstår vid införande av PRIO (det är sakområdesansvarigas ansvar).

Vidare har den så kallade beslutsgruppen avvecklats i sin tidigare form. Från att ha varit en beredningsgrupp till styrgruppen avseende alla frågor kring PRIO-projektet är gruppen nu enbart inriktad på förvaltning av arvssystemen samt av de delar av PRIO som redan införts. Det finns också en struktur under denna grupp för att fånga upp förändringsbehov och bereda dessa. Frågor som berör framtida införanden av PRIO är numera direkt inordnade i styrgruppen. Denna grupp utgörs

av sakområdesansvariga inom Försvarmakten och leds av C LEDS PRIO på mandat från C LEDS. Det bör här också nämnas att det för frågor kring logistik finns en särskild Beredningsgrupp Logistik som enligt Försvarmakten fyller en betydelsefull roll i arbetet med inte minst PRIO Införande 3.

Ytterligare förändringar rör relationen till leverantören där det numera t.ex. hålls fasta och regelbundna möten mellan leverantören och PRIO ledning.

### **Förberedelse- och införandearbetet**

De problem som fanns i Införande 1 kunde som konstaterats i hög grad kopplas till bristande förberedelser och förankring i verksamheten. Inför Införande 2 ledde dessa erfarenheter till flera förändringar i förberedelse- och införandearbetet.

En brist i samband med Införande 1 som gav upphov till många problem var att organisationsbeskrivningar inte var korrekta och att det fanns felaktigheter i så kallad masterdata kring organisation. Inför Införande 2 lade Försvarmakten därför mycket resurser på att verifiera organisationen i alla förband och i övrigt säkerställa att masterdata skulle vara aktuell.

Ytterligare en åtgärd som fick mycket uppmärksamhet inför produktionsställningen av Införande 2 var utarbetandet av verksamhetsregler. System PRIO kan i sig stödja arbetsprocesserna på olika sätt och man kan som handläggare agera på flera sätt i systemet. Denna flexibilitet blir en brist om den leder till att olika individer eller enheter agerar olika. Verksamhetsreglerna ska därför fastställa ett standardiserat förfaringsätt för olika moment. Arbetet skedde under ledning av sakområdesansvariga för att säkerställa en verksamhetsförankring.

Vad gäller själva införandearbetet har Försvarmakten från centralt håll – jämfört med situationen vid Införande 1 – tagit ett fastare grepp om förberedelserna inför införandet vid de olika förbanden. Man har för Införande 2 arbetat med en införandegrupp per förband samt en så kallad Införandegrupp koncern som svarar för den ”koncernövergripande” roll som Högkvarteret har. Dessa införandegrupper ansvarar

för att nödvändiga förberedelser genomförs på respektive förband och de följs upp frekvent och tätt från PRIO-projektet.

En annan faktor i förberedelse- och införandearbetet som ofta återkommer i de intervjuer som Statskontoret har genomfört är att de så kallade processledarnas ökade ansvar och engagemang har haft en positiv betydelse. Dessa har bidragit konkret till t ex kravställning vilket medfört att verksamheten kommit in på ett bättre sätt än tidigare. Det finns dock sakområden där verksamhetens deltagande inte varit tillräckligt. Detta gäller kanske främst redovisningsområdet där de ansvariga på Högkvarteret inte medverkat i önskvärd omfattning.

Avslutningsvis kan konstateras att Införande 2 är väsentligt mer omfattande än Införande 1 och många fler individer är direkt berörda. En konsekvens av detta är att behovet av utbildning ökar och inför Införande 2 har Försvarsmakten därför utvecklat insatserna på detta område. De ”självstudier” som alla berörda förutsätts genomföra vid sin egen dator innehåller en gemensam modul som sätter in PRIO i ett övergripande Försvarsmaktssammanhang, men är i övrigt anpassad efter den roll som den enskilde individen ska ha i PRIO. Vid sidan av denna omfattande självstudieverksamhet ges också lärolett utbildning till drygt 500 medarbetare. Denna grupp är de som förväntas använda systemet mycket och här återfinns framför allt personal inom HR och ekonomi.

## Förvaltningen

Förvaltningsstrukturen och -organisationen har fortsatt utvecklats. Inom den enhet inom FMLOG som sköter systemförvaltningen (SFE – Systemförvaltningsenheten) pågår arbete med att etablera en förvaltningsmodell<sup>12</sup> liksom med att rekrytera den kompetens och den mängd personal som behövs. I dagsläget har SFE knappt 90 personer anställda men i planeringen uppgår behovet till närmare 180 stycken.<sup>13</sup> Till slutet av 2010 räknar man med att rekrytera så att man når upp till cirka 160 anställda. Rekrytering pågår men går långsamt av flera skäl. Bland annat anger Försvarsmakten att det är brist på den SAP-

---

<sup>12</sup> Man använder en relativt vanlig modell kallad pm<sup>3</sup>.

<sup>13</sup> Alla siffror rörande SFE avser enheten som helhet och inkluderar förutom förvaltning av PRIO också förvaltning av ett stort antal befintliga så kallade arvssystem. SFE ”resurshåller” också viss personal som arbetsleds från annat håll i Försvarsmakten och också denna personal ingår i siffrorna.

kompetens som man i första hand letar efter och att det är svårt att konkurrera med andra arbetsgivare lönemässigt. I dagsläget täcks bristen på egen personal med ett 50-tal externa konsulter.

SFE finns idag på fyra orter men det finns förslag om att på sikt – från och med 1 januari 2012 – samla all drift och systemförvaltning inom Försvarsmakten i en enda enhet och med lokalisering på enbart en ort.

SFE har tagit över förvaltningen av PRIO efter Införande 1 men under perioden mellan första driftsättning och leveransgodkännande av Införande 2 har ansvaret lämnats tillbaka till projekt PRIO. Detta i syfte att hålla ansvaret samlat på ett ställe. Under en inledande period efter driftsättningen av Införande 2 har Försvarsmakten också förstärkt supportorganisationen och infört en så kallad Extraordinär support (detta diskuteras utförligare i det följande avsnittet).

I syfte att underlätta den framtida förvaltningen av Införande 3/4 arbetar idag runt 15 personer från SFE i införandeprojektet. Målsättningen är att de därigenom ska bygga upp en god kompetens kring system PRIO och dess funktionalitet som sedan ska komma SFE och förvaltningsverksamheten till godo när Införande 3/4 väl är produktionsstätt och ska förvaltas i den ordinarie organisationen.

SFE och den systemförvaltning som där bedrivs är inte den enda komponenten i en fungerande förvaltning av och runt PRIO. En annan väsentlig del är en modell/ett verktyg för att förvalta verksamheten och hantera önskad utveckling av organisationen. Detta har länge saknats men det finns sedan april 2010 en fastställd beskrivning av hur det ska gå till.<sup>14</sup>

### **Extraordinär support**

I samband med Införande 1 upplevde Försvarsmakten ett mycket större tryck än förväntat på supportorganisationen. En följd av detta var att resurser oplanerat fick omfördelas från arbetet med annan verksamhet inom PRIO för att förstärka supportorganisationen. För att inte hamna i samma situation igen arbetar Försvarsmakten i samband med Införande 2 med vad som kallas Extraordinär support. Detta är en förstärkning av

---

<sup>14</sup> *Handbok Försvarsmaktens processutveckling*, Försvarsmakten 2010-04-06, HKV 25000:55395

supportorganisationen som i första hand planeras verka under leveransgodkännandeperioden, det vill säga fram till och med juni 2010, och som består av personal från såväl den ordinarie supportorganisationen som från PRIO-projektet och leverantören. Totalt uppgår den extraordinära supporten till cirka 80 personer.

I mån av tid arbetar den extraordinära supporten förutom med rena supportärenden kring systemet även med att testa systemet, skriva nya arbetsinstruktioner på basis av inkomna frågor, med mera.

### **Statskontorets bedömning**

Statskontoret ser flera av de genomförda förändringarna som mycket viktiga steg i rätt riktning. De visar att Försvarsmakten i mycket lärt av det som brast i det första införandet och genomfört relevanta åtgärder.

Statskontoret har i tidigare rapporter konstaterat problem med bristande samordning mellan systemleveranser (Program PRIO) och verksamhetsutveckling. De förändringar avseende ledning och styrning som vidtagits bedöms nu bidra till att minska dessa problem. Verksamheten har också tidigare funnits med i beskrivningarna av organisationen runt PRIO men tycks nu på ett helt annat sätt vara med i praktiken. Statskontoret kan även konstatera en mer positiv och konstruktiv attityd avseende PRIO.

Enligt Statskontoret är den kanske viktigaste förändringen den nya roll med ett huvudansvar för PRIO som införts i organisationen. Att på detta sätt infoga PRIO i linjen och stärka kopplingarna till verksamheten är ett mycket viktigt steg. Avseende de två områden som specifikt är undantagna i C LEDS PRIO ansvar (uppbyggnad av IT-infrastruktur samt nyttohemtagningar) är det enligt Statskontorets mening en rimlig ordning att detta ansvar ligger på andra befattningshavare i organisationen. Det innebär dock en risk att realiseringen av de nyttor som PRIO avses leda till inte följs upp samlat och med tillräcklig kraft. Av detta skäl bedömer Statskontoret att det skulle kunna vara lämpligt att någonstans inom Försvarsmakten samla ett uppföljningsansvar – och möjligen också ett genomförandeansvar – för de effekter som PRIO bedöms kunna leda till.

Ytterligare en förändring avseende ledning och styrning rör relationen till leverantören. Denne har fått en bättre insyn och ett större inflytande än tidigare och detta bedömer Statskontoret som ett väsentligt steg på vägen mot en bättre relation mellan leverantör och beställare. Den tidigare fokuseringen på vad Statskontoret kallat avtalsstyrning har också tonats ned och det är nu mer av ett gemensamt arbete. Såväl konkreta åtgärder som en allmänt förändrad attityd har bidragit till ett närmare och mer förtroendefullt samarbete, vilket är en mycket viktig faktor för ett lyckat resultat av projektet.

Även avseende förberedelse- och genomförandearbetet kan Statskontoret konstatera att de vidtagna förändringarna går i rätt riktning. Det mycket fastare grepp som från centralt håll tagits om själva införandet, har sannolikt haft avgörande betydelse. Satsningen kring verifiering av organisationen inför Införande 2 och utarbetandet av verksamhetsregler bedöms också ha varit direkt nödvändiga. Mycket arbete återstår dock fortfarande med verksamhetsreglerna.

När det gäller förvaltningen noterar Statskontoret på den positiva sidan framför allt den satsning som gjorts på extraordinär support i samband med Införande 2. I princip innebär detta att resurser redan i förväg omfördelas från projekt PRIO till support och att konsekvenserna därmed kan hanteras på ett mer planerat sätt. Också det faktum att nödvändiga processer för verksamhetsförvaltning börjar komma på plats är positivt, liksom att SFE:s uppbyggnadsarbete fortsätter. Avseende det senare är Statskontoret dock tveksamt till om det är möjligt att bygga upp och etablera den kompetens och den organisation som behövs för PRIO enligt liggande plan. Här föreligger enligt Statskontoret en risk för fördyringar av drift och förvaltning om Försvarsmakten i högre grad än planerat tvingas förlita sig på externt konsultstöd.

Också den föreslagna omorganisationen och omlokaliseringen av drift och förvaltning innebär en risk, kanske särskilt avseende kompetensförsörjningen kring de system som PRIO ska avlösa. Den föreslagna organisatoriska förändringen sammanfaller också mer eller mindre i tiden med dessa planerade systemskiften.

## 4.2 Införande 2

I april 2010 påbörjade Försvarmakten produktionssättning av Införande 2 av PRIO. I korta drag så innebär detta att den funktionalitet som infördes i FMLOG och på HR Centrum i Införande 1 nu införs ("rullas ut") till övriga 35 förband i Försvarmakten. Att så många förband berörs samtidigt innebär förstås att det är en omfattande och komplex arbetsuppgift.

Hösten 2009 fattades beslut om att senarelägga Införande 2 ett kvartal i förhållande till den ursprungliga planen. Den produktionssättning som sedan gjordes i april 2010 innehåller majoriteten av den funktionalitet som ingick i planen men vissa saker saknas; t ex funktioner för e-rekrytering samt viss HR för insatsverksamheten. Annan funktionalitet (bland annat koppling tid mot lön) rullas ut successivt vid ett antal olika tidpunkter fram till och med februari 2011 enligt nu liggande plan.

De förskjutningar som uppstått har bland annat möjliggjort ett bättre förberedelsearbete inför Införande 2 men också resulterat i att något arvssystem nu får behållas längre än tänkt. Till exempel har beslut fattats att det årsbokslut som kommer att göras under våren 2011 ska göras i det befintliga systemet FS KONCERN.

### **Statskontorets bedömning**

Det är ännu för tidigt att dra några definitiva slutsatser avseende hur väl Införande 2 fungerar i verksamheten. Den bild Statskontoret har fått är huvudsakligen positiv även om införandet inte har varit helt smärtfritt. Användarfrågor och handhavandefel tycks stå för majoriteten av de problem som uppstått men genomförda intervjuer visar också på vissa funktionalitetsproblem inom områden som HR och redovisning, inklusive fakturahantering. Statskontoret noterar också särskilt att Försvarmakten väljer att använda nuvarande system för konsolideringen i samband med bokslutet för 2010, trots att större delen av redovisningen för 2010 kommer ligga i det nya systemet PRIO.

Tack vare den resursförstärkning som har gjorts genom den extraordinära supporten har Försvarmakten haft möjlighet att snabbt avhjälpa fel, rätta och komplettera användarhandledningar med mera. Dock är

det först i samband med halvårsbokslutet och tidpunkten för leveransgodkännandet (detta inträffar efter att föreliggande rapport avlämnats) som det går att dra några mer definitiva slutsatser kring kvaliteten i Införandet.

## 4.3 Införande 3/4

### Omfattning

Införande 3 berör bland annat processerna kring anskaffning, materiel- och förnödenhetsförsörjning, transport, materielunderhåll samt försäljning och uthyrning.<sup>15</sup> I och med Införande 3 kommer också anläggnings- och omsättningstillgångarna att integreras med den ekonomiska redovisningen.<sup>16</sup> Införande 4 rör HR-området och innehåller funktionalitet kring utbildningsadministration, strategisk personalförsörjning med mera.

### Vad ska levereras?

Försvarsmakten avropade Införande 3/4 i slutet av december 2009. Det fanns enligt Försvarsmakten flera skäl till att man fattade beslutet om avrop vid den tidpunkten. Det handlade delvis om kommersiella faktorer – man bedömde att man fick ett acceptabelt pris – men också om att en tidpunkt hade nåtts där en ny upphandling skulle behöva genomföras om förhandlingarna inte kunde föras i mål.<sup>17</sup> Det senare hade enligt Försvarsmakten lett till en situation i projektet där såväl leverantören som Försvarsmakten hade varit tvungna att i stor omfattning ta bort personal från projektet vilket i sin tur befarades leda till kompetenstapp och svårigheter i en senare ”återstart”.

Andra skäl till att avropet gjordes står att finna i Försvarsmaktens bedömning av det aktuella läget i projektet: Införande 1 var förklarat stabilt, Införande 2 bedömdes följa plan och förberedelserna inför arbetet med Införande 3/4 bedömdes väl genomförda. Försvarsmakten framhåller även att man fick in ett antal förbehåll i avropsavtalet och

---

<sup>15</sup> Källa: ppt-bild visad vid Försvarsmaktens dragnings för Försvarsdepartementet den 16 april 2010.

<sup>16</sup> *Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO*, Försvarsmakten 2010-04-16, HKV 23250:55531

<sup>17</sup> Den offert som förhandlingarna fördes utifrån inkom till Försvarsmakten i april 2009 och då hade man redan förkastat leverantörens första offert.



därför har goda möjligheter att avsluta arbetet om vissa villkor, bland annat kopplat till Införande 2, inte uppfylls.

Leverantören har i avropsavtalet förbundit sig att leverera Införande 3 och 4 i enlighet med

- de funktionella krav som ingår i grundavtalet
- den utvecklingsmodell som beskrivs i grundavtalet
- ekonomiska villkor som specificeras i avropsavtalet.

Utvecklingsmodellen innehåller bland annat en inledande POC-fas (*Proof of Concept*) där leverantören redovisar hur de funktionella kraven avses uppfyllas. Efter Försvarmaktens granskning och eventuell förhandling om huruvida kraven uppfylls eller inte, överenskomms om så kallade acceptanskriterier som senare används i tester och vid leveransgodkännande. POC-fasen tar enligt denna modell mellan sju och elva veckor i anspråk. Efterföljande steg innehåller sedan bland annat design och tester.

### **Några utmaningar i Införande 3**

Arbetet med Införande 3 påbörjades formellt i början av april 2010, även om Försvarmaktens interna förberedelser då hade pågått under mer än ett år. Förutom de generella faktorerna kring ledning, styrning, införande med mera som har diskuterats ovan finns också en serie områden som utmärker Införande 3<sup>18</sup> och som kan komma att innebära särskilda utmaningar för projektet. Dessa behandlas i det här avsnittet.

Införande 3 omfattar ett stort antal integrationer, samt avlösning av flera så kallade arvssystem. Det senare kommer att kräva migrering av mycket stora mängder data. Bara i ett av de system som ska avlösas (Frej) finns 1,7 miljoner poster. Enligt en uppgift till Statskontoret omfattar den migrering som gjorts hittills inte mer än 1,4 procent av all data som ska migreras. Den absoluta majoriteten av det som återstår ska tas i Införande 3. Det är alltså många migreringar som ska göras och ett stort förberedande arbete krävs för att säkra datakvaliteten.

---

<sup>18</sup> Arbetet med Införande 4 startar inte på allvar förrän till hösten 2010 och det införandet är också mindre omfattande än Införande 3 – uppmärksamheten här koncentreras därför till Införande 3.

Detta arbete har inletts i form av ett pilotprojekt med en av leverantören rekommenderad metod benämnd RTL (*Ready to Launch*).

Denna så kallade RTL-pilot bedrivs fram till och med juni 2010 och kan komma att bidra till att generera en klarare bild av vilken datakvalitet som idag finns i arvssystemen och vilket arbete som kommer att krävas inför migreringen till PRIO. Statskontoret noterar att RTL-metoden hanterar datakvalitet – den säger ingenting om informationskvaliteten. Att säkra kvaliteten på informationen i systemen är också ett omfattande arbete som dock ligger utanför PRIO. Det hanteras i stället av de sakområdesansvariga.

Ett annat område som delvis är relaterat till det ovanstående handlar om själva utrullningen av Införande 3. Det finns en viss planläggning för detta, t ex i vilken ordning och takt arvssystemen ska avlösas och stängas ner. Flera beslut återstår dock att såväl fatta som genomföra. Data- och informationskvaliteten i olika system kan komma att påverka detta arbete, liksom hur migreringarna hanteras. Lösningens utformning och hur de olika arvssystemen kan och kommer att avlösas har också betydelse för den ekonomiska kalkylen.

I detta sammanhang bör observeras att det vid Införande 3 kommer att ställas större krav på införandeplanering och integration än vid tidigare införanden. Detta eftersom det i högre grad handlar om samverkan mellan olika operativa system med höga krav på aktualitet.

Med Införande 3 kommer också en serie beröringspunkter till FMV:

- Flera av de system som PRIO ska avlösa utvecklas och fylls med innehåll av FMV, även om det formella produktägarskapet och produktansvaret ligger hos Försvarmakten.
- FMV har också ett så kallat tekniskt designansvar gentemot Försvarmakten vilket på sätt och vis kan beskrivas som tjänster kopplade till dessa system.
- Vidare finns många beröringspunkter mellan Försvarmaktens processer och FMV:s processer varför ändringar i Försvarmaktens arbetssätt också kommer att kräva ändringar hos FMV.

- Slutligen kan noteras att FMV har ett eget pågående arbete kring ett nytt så kallat konfigurationsledningssystem. Detta har tydliga kopplingar till det systemstöd som PRIO kommer att omfatta.

FMV har varit inblandade i PRIO i tidigare projektskeden men då i princip enbart genom att man har hyrt ut resurskonsulter till Försvarsmaktens PRIO-arbete. Myndigheten FMV har inte själva tagit något ansvar eller någon del i arbetet. Med de beröringspunkter som blir aktuella i Införande 3<sup>19</sup> kommer detta att behöva ändras. Såväl Försvarsmakten som FMV har uppmärksammat detta och ett närmare samarbete har precis inletts. Enligt uppgifter från Försvarsmakten har FMV tillsatt en egen styrgrupp såväl som en koordinator på heltid för arbetet kopplat till PRIO. FMV ingår nu också i såväl Försvarsmaktens styrgrupp för PRIO som i den så kallade Beredningsgrupp Logistik.

Det finns vid sidan av FMV också andra externa aktörer som kommer att beröras av Införande 3. Idag arbetar flera privata aktörer på materielsidan direkt i ett antal av de befintliga system som PRIO avses avlösa och dessa kopplingar måste på något sätt hanteras. Dessutom är det sannolikt att antalet så kallade OPS-initiativ (Offentlig-Privat Samverkan) kommer att öka framöver<sup>20</sup> vilket kan komma att koppla ytterligare externa aktörer till PRIO.

### **Ny H/R infrastruktur en avgörande förutsättning**

I och med Införande 3 kommer den information som ska hanteras i PRIO att komma upp i nivån Hemlig/Restricted (H/R).<sup>21</sup> Den beskrivning Försvarsmakten ger av läget i denna del är i korthet att PRIO som system klarar denna nivå redan idag, medan Försvarsmaktens IT-infrastruktur måste utvecklas ytterligare innan PRIO kan användas på H/R-nivån.

En infrastruktur för H/R är således nödvändig för PRIO Införande 3 (inte i samma utsträckning för Införande 4) men också andra system

---

<sup>19</sup> Ytterligare beröringspunkter kommer sedan också i Införande 5/6 där mycket av underhållsfunktionaliteten ska tas. Detta lämnas dock utanför diskussionen i denna rapport.

<sup>20</sup> Se t ex *Försvarsmaktens strategiska OPS-plan2009-2011, samt riktlinjer för det fortsatta arbetet*, Försvarsmakten 2009-03-23, HKV 25100:53840.

<sup>21</sup> Någon intervjuuppgift talar till och med om att denna nivå kan behöva höjas till Hemlig/Secret men detta lämnas utanför denna diskussion.

och funktioner i Försvarsmakten behöver denna nya infrastruktur. Arbetet med infrastrukturen bedrivs av FMLOG och under överinseende av en så kallad operativ styrgrupp, ledd av Försvarsmaktens CIO. Det sker alltså utanför PRIO, men parallellt och prioriterat mot PRIO:s behov för Införande 3/4.<sup>22</sup> Enligt den bild som presenterats för Statskontoret finns det principbeslut kring hur infrastrukturen ska realiseras och det är säkerställt att det finns komponenter som kan användas för att det ska gå att realisera – i alla fall i sådan utsträckning att PRIO kan köras på denna nivå.

Enligt leverantören av PRIO är det önskvärt att det finns en åtminstone temporär lösning på plats redan i augusti 2010.<sup>23</sup> Detta för att man ska kunna arbeta på rätt sätt med migrering etc. En permanent lösning kan, återigen enligt leverantören, vänta till tidig höst 2011 men en senare realisering än så innebär problem för PRIO.

### **Statskontorets bedömning**

Statskontoret har tidigare framfört farhågan att avropet av Införande 3/4 inte kommer att baseras på aktuell behovsbild, då flera stora förändringar skett (och fortsatt sker) sedan upphandlingsunderlaget skrevs. Försvarsmakten är av en annan uppfattning och hävdar att de funktionella krav som togs fram för upphandlingen och som återfinns i grundavtalet fortfarande är giltiga, om än i en lätt modifierad version.<sup>24</sup> Detta sägs ha kontrollerats inför – och legat till grund för – avropet av Införande 3/4.

Dessa funktionella krav beskriver vad systemet ska kunna göra. Utöver detta har Försvarsmakten också genomfört ett omfattande eget förberedelsearbete med att definiera en ”hur-kravbild” – det vill säga på vilket sätt man mer konkret vill att systemet ska fungera. Detta arbete har genomförts i närtid och med stort deltagande från linjeverksamheten varför kravbilden enligt Försvarsmakten kan anses vara aktuell. I

---

<sup>22</sup> *Uppdrag till PROD att med stöd av MUST, LEDS PLANEK, LEDS VHU, och LEDS CIO, LEDS PRIO och JUR att realisera och implementera Försvarsmaktens Nät- och Informationsinfrastruktur (NI) vad avser H/R och SK-domänerna*, Försvarsmakten 2010-04-07, HKV 23 321:55180.

<sup>23</sup> Enligt en intervju med en representant för Försvarsmakten kan leverantören få specifikationerna på lösningen till denna tidpunkt vilket bedöms vara tillräckligt.

<sup>24</sup> Såvitt Statskontoret förstår finns dock områden som inte alls täcks av de ursprungliga funktionella kraven, t ex Insats och den nya rekryteringsmodellen.

detta arbete har leverantören dock inte deltagit. Resultatet av arbetet ligger heller inte med i avropsavtalet.

Statskontoret drar utifrån detta slutsatsen att det är först efter att avropsavtalet redan tecknats och i samband med den så kallade POC-fasen som Försvarsmaktens mer detaljerade krav tydliggörs för leverantören. Det är också först då som det tydliggörs för Försvarsmakten vad systemet/leverantören faktiskt kan göra och i vilken utsträckning Försvarsmaktens ”hur-krav” kan realiserars. Detta förhållande är inte utan risker för Försvarsmakten. Det bör dock också noteras att parterna i avropet för Införande 3/4 har tagit höjd för korrigeringar eller tillägg till systemet med en särskild pott (uppgående till ca 10 miljoner kronor).

Det stora antalet system som ska avlösas av PRIO, och inte minst den enorma mängd data/information som måste migreras till PRIO, kommer enligt Statskontorets bedömning att utgöra en stor utmaning för Försvarsmakten. Att kvaliteten på data och information till del är okänd underlättar inte situationen. Det gör inte heller det faktum att så många intressenter inom och utom Försvarsmakten är berörda. Även om Försvarsmakten identifierat problemet och sedan en tid tillbaka arbetar med det, bedömer Statskontoret att det i detta ligger en relativt stor risk, både för ökade kostnader och försenade tidplaner.

FMV är en viktig aktör avseende datamigrering och informationskvalitet men också på många andra sätt, framför allt i samband med Införande 3. Statskontoret bedömer det närmande som nu sker mellan Försvarsmakten och FMV som absolut nödvändigt men det är ännu för tidigt att bedöma ”utfallet”.

Slutligen ska avseende H/R-infrastrukturen noteras att tidplanerna är snäva. Även en mindre förskjutning i infrastrukturprojektet riskerar att leda till att PRIO Införande 3 inte kan produktionssättas som tänkt. Försvarsmakten hävdar att det finns lösningar som kommer att kunna fungera i tid, även om detta då kanske skulle vara en temporär lösning i avvaktan på att den definitiva infrastrukturen kom på plats. Statskontoret bedömer det dock som osäkert huruvida en sådan lösning kommer att vara kostnadseffektiv även om den i teorin är möjlig att realisera.

## 5 Kostnader och nyttor

Detta kapitel fokuserar inledningsvis på de kostnader och nyttor som införandet av PRIO medför. I stor utsträckning utgår faktauppgifterna från den redovisning som Försvarsmakten gjorde till regeringen den 16 april.<sup>25</sup> Dessa uppgifter har dock kompletterats med information från såväl andra dokument som genomförda intervjuer. Avslutningsvis i kapitlet finns sedan ett avsnitt med två avslutande kommentarer. Den ena behandlar frågan om vilka förutsättningar som är avgörande för utfallet av PRIO medan den andra fokuserar på sambandet mellan verksamhetsutveckling och PRIO-införandet.

### 5.1 Kostnader

#### Försvarsmaktens redovisade underlag

Försvarsmakten redovisar i sitt svar till regeringen den 16 april en kostnadsbild för PRIO som består av ett antal komponenter. I redovisningen anger Försvarsmakten den samlade kostnaden ”för projekt PRIO” för utveckling, anskaffning och införande av system PRIO till cirka 2,5 miljarder kronor. Drygt 1,1 miljard av detta belopp avser perioden 2007–2009. Av återstående 1,4 miljarder är en viss andel redan intecknad i form av skrivna kontrakt (om än med möjlighet för Försvarsmakten att bryta dessa under vissa villkor) medan andra delar antingen är rörliga eller ännu inte avropade. Det ska dock, enligt Försvarsmakten, inte föreligga någon risk att summan 2,5 miljarder överskrids. Detta eftersom projektet hanteras som ett ”design-to-cost”-projekt vilket innebär att eventuella fördyringar medför en anpassning av funktionaliteten så att kostnaderna hålls inom den förutbestämda ramen.

Utöver dessa 2,5 miljarder anger Försvarsmakten i sitt svar till regeringen dels kostnader på 559 miljoner för förberedelser och utbildning vid förbanden (varav 159 miljoner är upparbetade intill utgången av 2009), dels kostnader för den infrastruktur som behövs för att bära information på nivån H/R. Det senare beloppet anges i en sekretess-

---

<sup>25</sup> *Försvarsmaktens svar på Försvarsdepartementets anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO*, Försvarsmakten 2010-04-16, HKV 23250:55531

klassad bilaga men har tidigare<sup>26</sup> angivits till ”ett antal hundra miljoner kronor.” Detta belopp avser hela infrastrukturlösningen men ska till del belasta PRIO.<sup>27</sup>

Slutligen tar Försvarsmakten också upp kostnader för drift och förvaltning av PRIO vilka bedöms uppgå till 230 miljoner per år när PRIO är fullt ut infört. Detta sägs motsvara vad de system som PRIO avses avlösa, kostade i drift och förvaltning innan beslutet om PRIO togs.

### **Statskontorets bedömning**

Det finns enligt Statskontoret ett antal kommentarer att göra till Försvarsmaktens kostnadsredovisning. Först kan noteras att de kostnader som redovisas i Försvarsmaktens underlag avser perioden 2007 och framåt, det vill säga det som har kallats Fas 3 i projektet – ett successivt framtagande och införande av funktionalitet efter det att upphandlingen avslutats. Detta innebär att de kostnader som Försvarsmakten haft under de två inledande faserna inte är inräknade. I dessa faser genomfördes verksamhetsanalys och processbeskrivningar, det utarbetades ett upphandlingsunderlag och genomfördes en upphandling. Dessutom vidtogs vissa förberedande anpassningsåtgärder med avseende på såväl verksamhet som IT. På Statskontorets fråga uppger Försvarsmakten att dessa faser tillsammans kostade drygt 150 miljoner kronor.<sup>28</sup>

Att projektet hanteras som ett så kallat ”design-to-cost”-projekt innebär förvisso att kostnaden i den delen inte kommer att öka om projektplanen inte skulle hålla. Men en avvikelse från planen i negativ riktning är för den skull inte utan negativa följder eftersom den skulle innebära en risk för att Försvarsmakten inte uppnår den funktionalitet som ursprungligen varit syftet. Därmed kommer också de antagna nyttorna att påverkas negativt.

Vidare bör noteras att Försvarsmakten själva nu redovisar totala kostnader för PRIO på drygt 3 miljarder om också de kostnader som tas ute

---

<sup>26</sup> Se Statskontorets rapport från december 2009.

<sup>27</sup> Försvarsmakten anger på sidan 16 i sitt svar till regeringen att ”En fördelning av kostnaderna mellan PRIO och andra system kommer successivt att göras i den takt som sådana system läggs på H/R-infrastrukturen.”

<sup>28</sup> Mail till Statskontoret, 2010-05-26. Fas 1 och 2 uppges ha kostat 25 miljoner kronor respektive 129 miljoner kronor.

på förbanden inkluderas. Detta är en högre summa än vad som tidigare presenterats, då enbart de delar som innefattas i beloppet 2,5 miljarder angivits.<sup>29</sup> Den totala kostnaden ökar sedan ytterligare – återigen enligt Försvarmaktens egen redovisning – med kostnader för H/R-infrastrukturen.

Den kostnad som Försvarmakten i sin redovisning anger för drift och förvaltning av PRIO motsvarar exakt den summa som de arvssystem som PRIO avses avlösa kostade i drift och förvaltning innan beslut om PRIO togs. Kostnaderna kan därför synas ta ut varandra. Det bör dock framhållas att om kostnaderna ska ta ut varandra förutsätter det att arvssystemen stängs ner helt i det ögonblick PRIO går i drift. Om inte detta sker kommer Försvarmakten under en kortare eller längre period att ha dels drift- och förvaltningskostnader för PRIO på 230 miljoner, dels drift- och förvaltningskostnader för de (delar av) arvssystemen som vid varje tidpunkt fortfarande är i drift.

PRIO ledning uppger i diskussioner med Statskontoret<sup>30</sup> att Försvarmakten för närvarande räknar med en kostnad runt 500 miljoner kronor för arvssystemen fram till och med 2017. Statskontoret bedömer att det finns en viss risk kopplad till denna siffra. Även mindre förskjutningar i PRIO:s tidplan eller avseende när vissa system kan stängas kan påverka förhållandevis mycket.<sup>31</sup>

Sammantaget finns alltså följande kostnadsbild kring PRIO:

- kostnader för Fas 1 och Fas 2 i projektet på drygt 150 miljoner kronor under 2004–2007
- utveckling, anskaffning och införande av system PRIO på 2,5 miljarder kronor under 2007–2012
- förbandsvisa kostnader på 559 miljoner kronor under perioden 2007–2012

---

<sup>29</sup> Se Statskontorets rapport från december 2009.

<sup>30</sup> Möte 31 maj 2010.

<sup>31</sup> Detta framgår också av *Nyttohemtagning inom IT-infrastruktur och säkerhet m.a.a Införande System PRIO*, HKV PM, 2010-04-09.



- kostnader för drift och förvaltning av de system som PRIO avses avlösa på totalt 500 miljoner kronor under perioden 2010–2017<sup>32</sup>
- den del av kostnaden för anskaffning samt senare drift och förvaltning av H/R infrastruktur som ska bäras av PRIO.

Med reservation för att vissa delar i denna kostnadsbild är sekretessbelagda eller ännu inte möjliga att beräkna för PRIO:s del så kan ändå konstateras att de angivna kostnaderna nu är närmare 4 miljarder kronor, det vill säga runt 1,5 miljarder kronor mer än tidigare preciserat. Statskontoret anser att detta är en anmärkningsvärt stor ökning. Försvarsmakten hävdar att det i detta dock inte ligger en fördyring av PRIO-införandet sett till ursprungliga planer. Det är inte kostnaderna i sig som ökat, utan det är i stället fråga om att ett antal kostnadsslag först nu har redovisats externt. På Statskontorets fråga uppger Försvarsmakten också att den nu liggande finansieringsplanen håller, i alla fall under förutsättning att kostnaden för drift och förvaltning av arvssystemen kan hållas till de 500 miljoner man för närvarande räknar med.<sup>33</sup>

## 5.2 Nyttor som kan följa av PRIO

### Försvarsmaktens redovisade underlag

Försvarsmakten tar i sitt svar till regeringen den 16 april upp två principiellt sett olika kategorier av nyttor – dels sådana som kan räknas rent monetärt och dels sådana som är mer allmänt kvalitetshöjande. De nyttor som kan räknas monetärt indelas i sin tur i sådana som Försvarsmakten anser säkra respektive osäkra. De förstnämnda är sådana som ”med stor sannolikhet” bedöms kunna realiseras medan de sistnämnda ”ska ses som en framtida potential där Försvarsmaktens förmåga att tillgodogöra sig systemet och utveckla sin verksamhet kommer att vara styrande för hur stor del av dessa som kommer att kunna realiseras.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> PRIO anges ha en drift- och förvaltningskostnad på 230 miljoner per år efter fullt införande vilket är lika mycket som arvssystemen hade innan beslutet om PRIO togs. PRIO:s kostnad tas därför inte upp här, och inte heller diskuteras de minskade drift- och förvaltningskostnaderna för arvssystemen som en nytta. Diskussionen begränsas till den kostnad för arvssystemen som lever kvar efter PRIO införande då det är detta som utgör skillnaden mot situationen innan PRIO.

<sup>33</sup> Möte 31 maj 2010.

<sup>34</sup> Citaten är hämtade från sidorna 9 respektive 10 i Försvarsmaktens svar till regeringen.

Försvarsmakten anger de säkra och osäkra ekonomiska nyttorna till 314 respektive 488 miljoner kronor per år, när full effekt uppnåtts. När detta bedöms ska ha uppnåtts anges enbart i de sekretessklassade bilagorna och enbart för de säkra nyttorna.<sup>35</sup> I det öppna underlaget bedöms de säkra ekonomiska effekterna för den totala perioden 2009–2018 till drygt 2,1 miljarder kronor. Någon motsvarande totalbedömning av utfallet av de osäkra ekonomiska effekterna redovisas inte.

Försvarsmakten anger vidare att införandet av PRIO, utöver säkra respektive osäkra ekonomiska nyttor samt kvalitetseffekter, medför ett nödvändigt tekniskt generationsskifte.

### **Statskontorets bedömning**

Som framgått av redovisningen ovan anger Försvarsmakten att de så kallade säkra ekonomiska nyttorna som följer av PRIO uppgår till drygt 2,1 miljarder kronor under perioden 2009–2018. Detta skall ställas mot de kostnader som diskuterades ovan och som av Statskontoret summerades till närmare 4 miljarder kronor fram till och med år 2017.

Det ligger inte i Statskontorets uppdrag att ta ställning till om Försvarsmaktens investering i PRIO är nödvändig eller till hur den kan motiveras utifrån olika typer av nyttor. Ett sådant ställningstagande skulle också kräva en analys av alternativen till PRIO. Statskontoret konstaterar dock att Försvarsmaktens förmåga att realisera vad man kallar osäkra ekonomiska nyttor kommer att ha stor betydelse för den rent ekonomiska totalkalkylen. Det är även viktigt att Försvarsmakten i så hög grad som möjligt kan förverkliga de kvalitetsnyttor som man hävdar möjliggörs eller följer av PRIO. Statskontoret vill därför framhålla vikten av att Försvarsmakten vidtar särskilda åtgärder för att styra och följa upp den så kallade nyttohemtagningen i syfte att uppnå största möjliga positiva utfall, såväl ekonomiskt som vad gäller förbättrad kvalitet.

---

<sup>35</sup> Enligt Försvarsmaktens svar till regeringen visar erfarenheter från det danska och det kanadensiska försvaret att det tar tre till fem år att nå full effekt efter införandet, det vill säga för PRIO:s del inträder detta tidigast 2016 och möjligen först 2018.

## Frågan om rättvisande redovisning

Försvarsmaktens förmåga att lämna en rättvisande redovisning återkommer ofta i PRIO-sammanhang, senast i regeringens anmodan till Försvarsmakten i januari 2010.<sup>36</sup> Försvarsmakten konstaterar i sitt svar att man med Införande 2 har realiserat funktionalitet som i flera delar kopplar till förmågan att åstadkomma en rättvisande redovisning. Vidare säger Försvarsmakten i detta svar att såväl Införande 3/4 som delar av Införande 5/6 behövs för att ställda krav ska kunna nås.

Statskontoret konstaterar att det därmed, enligt Försvarsmakten, kommer att dröja till 2012 eller därefter innan en rättvisande redovisning kan lämnas. Detta trots att det är regeringens tydligaste krav i anslutning till PRIO och att målbilden beslutades av ÖB redan 2004.<sup>37</sup> Samtidigt bedömer Statskontoret att det finns en otydlighet om vad ”rättvisande redovisning” egentligen ska innebära i det här sammanhanget. Försvarsmakten anger att man i begreppet rättvisande redovisning lägger ett antal aspekter samt att dessa ska kunna hanteras ”resurs- och tidseffektivt”.<sup>38</sup> Statskontoret konstaterar att detta är en delvis oprecis definition vilket påverkar möjligheten att studera i vilken utsträckning olika funktioner i PRIO behövs för att möta ställda krav.

## 5.3 Två avslutande kommentarer

### Förutsättningar för nyttohemtagning

Inga konkreta positiva effekter – av något slag – kommer per automatik med beslutet att införa ett nytt integrerat ekonomi- och resursledningssystem som exempelvis PRIO. Ett första villkor för att alls kunna realisera några nyttor är ett effektivt och framgångsrikt arbete i själva systeminförandet. Denna fråga har behandlats tidigare i rapporten och diskussionen kommer inte att upprepas här. Det handlar om sådant som följande:

---

<sup>36</sup> Anmodan med anledning av Statskontorets granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem PRIO, Försvarsdepartementet 2010-01-28, Fö 2009/1273/EPS.

<sup>37</sup> Mål för projekt PRIO – beskrivning av överordnade mål och koppling till FM övergripande mål och initiativ, HKV 02 300:70594, refererad i Slutrapport projekt PRIO fas 2, Försvarsmakten 2007-11-30, HKV 23 250:79205

<sup>38</sup> Citatet är hämtat från sidan 18 i Försvarsmaktens svar till regeringen.

- organisatoriska/ledningsmässiga förutsättningar (t.ex. projektledning, införandemodell, support och förvaltning)
- tekniska förutsättningar (t.ex. säkerhetslösningen)
- projekt-/systemmässiga förutsättningar (t.ex. att kravställning och systemtester etc. fungerar tillfredsställande och ger rätt resultat)
- relationsmässiga förutsättningar (relationerna Försvarmakten/leverantören, projektet/verksamheten, Högkvarteret/förbanden...)

Utöver dessa förutsättningar kring själva införandet krävs för ett gott utfall också en förmåga hos organisationen att tillgodogöra sig systemet och utveckla sin verksamhet. För att man ska lyckas i denna del måste rätt beslutsfattare vara inblandade redan i mycket tidiga skeden av projektet. Risken är annars att man bara implementerar befintliga arbetsätt och processer i ett nytt system. Då skapas inte rätt förutsättningar för nyttorealiserings, t ex genom ett minskat antal årsarbetskrafter, färre lokaliseringssorter etc.

När systemet sedan väl är på plats gäller det att verksamheten förmår utnyttja de möjligheter som då skapas. Detta är inom Försvarmakten huvudsakligen de sakområdesansvarigas ansvar. Utifrån de genomförda intervjuerna och Försvarmaktens redovisade underlag bedömer Statskontoret att det finns en grund lagd för detta arbete, t.ex. i form av processbeskrivningar och identifierade potentiella nyttor. De sakområdesansvariga har också mer eller mindre uppdaterade handlingsplaner för hur de vill utveckla verksamheten inom sina respektive områden. Statskontoret ser positivt på den beskrivning som Försvarmakten ger i sitt svar till regeringen men kan samtidigt konstatera att det konkreta arbetet med att utveckla processer för nyttohemtagning, inklusive mätning och uppföljning, ännu inte har kommit igång.

### **PRIO och/eller verksamhetsutveckling?**

Genomförda intervjuer och studerade dokument visar att det – utöver de ovan redovisade kostnadsslagen – finns ytterligare ett antal kostnader som mer eller mindre direkt kan kopplas till PRIO. Hit hör t.ex. vissa kostnader för datamigrering och ”datavätt” samt förskjutningar av kostnader som uppstår i samband med förändrade arbetsätt.

Det är som framgått tidigare mycket stora datamängder som ska migreras in i PRIO från arvssystemen. Själva migreringen och den utveckling av funktionalitet och gränssnitt som kan krävas för detta ingår enligt Försvarmakten i de kalkyler som redovisas. Däremot ingår det förberedande arbetet med att kontrollera och rätta till brister i informationskvaliteten bara till del. Att detta inte ingår i kalkylen motiveras i de intervjuer Statskontoret genomfört med att befintliga systems brister i data- och informationskvalitet hade behövt åtgärdas under alla förhållanden och därför inte bör belasta PRIO.

PRIO införs också parallellt med att förändringar vidtas i organisation och arbetssätt. Omfattande sådana arbeten pågår både inom HR- och logistikområdena. Det handlar t.ex. om att införa nya arbetssätt där vissa frågor centraliseras medan andra överförs från specialister till enskilda chefer i linjen. I fall som dessa är det principiellt viktigt att inte enbart räkna på vinsten från de årsarbetskrafter som eventuellt kan sparas på specialiserad personal utan att också se att det läggs nya arbetsuppgifter på annan personal, arbetsuppgifter som rimligen tar viss tid och därmed kräver vissa resurser. Det finns alltså också en kostnadssida på den typen av förändringar.

Statskontoret har inget underlag för att kunna uppskatta storleken på de två typer av kostnader som diskuteras ovan (för ”datavätt” respektive tillkommande arbetsuppgifter hos vissa typer av personal). Den samlade bilden från genomförda intervjuer pekar ändå på att kostnaden för säkerställandet av data- och informationskvalitet kan bli betydande. Försvarmakten har identifierat problemet och håller sedan en tid tillbaka på att gå igenom och rätta till data och information. Arbetet utförs och finansieras i den ordinarie verksamheten och det är enligt Statskontorets mening rimligt att kostnaden inte ingår i redovisningen av PRIO. Att det ändå tas upp till diskussion här är för att det pekar på en principiellt viktig svårighet – nämligen om och i så fall hur gränsen ska dras mellan vad som är eller bör vara IT-utveckling (PRIO) respektive verksamhetsutveckling i allmänhet. Avseende verksamhetsutveckling finns dessutom problemet att skilja på vad som hade kunnat göras utan ett förändrat systemstöd, vad som kräver någon form av nytt systemstöd, samt vad som faktiskt kräver ett system av den allomfattande och integrerade karaktär som PRIO har.

## 6 Slutsatser och rekommendationer

I tidigare kapitel har ett stort antal faktorer behandlats och Statskontorets bedömningar av läget i olika aspekter har redovisats. I detta kapitel summeras först kort de viktigaste slutsatserna och i ett avslutande avsnitt presenteras sedan Statskontorets rekommendationer utifrån genomförd granskning.

### 6.1 Slutsatser

#### **Förändringar vidtagna efter Införande 1**

Inledningsvis bör konstateras att Försvarsmakten på många sätt har förändrat såväl organisation som arbetsätt runt och inom PRIO, efter de erfarenheter man gjort i samband med Införande 1. Statskontoret bedömer de förändringar som vidtagits som viktiga steg i rätt riktning och vill framför allt framhålla följande faktorer:

- inordnandet av PRIO i linjen och införandet av den nya övergripande rollen som C LEDS PRIO
- det omfattande förberedelsearbetet som gjorts med verifiering av organisationen och utarbetandet av verksamhetsregler
- det fortsatta arbetet med Försvarsmaktens processer och den ökade betydelse detta fått i PRIO-arbetet
- det större och fastare grepp som tagits om själva införandearbetet
- den förbättrade relationen med leverantören som gett denne större insyn och bättre möjligheter att påverka

#### **Risker i det fortsatta arbetet**

Dessa förändringar och förbättringar till trots finns en serie utmaningar i det fortsatta arbetet. Också dessa har diskuterats tidigare i rapporten och här presenteras enbart en sammanfattning av de risker som Statskontoret nu ser som störst och potentiellt allvarligast. Dessa är följande:

- den sannolika omfattningen på arbetet med att säkerställa data- och informationskvalitet, samt det faktum att storleken på detta arbete fortfarande är så svårbedömd, även för Försvarsmakten
- de stora datamängder som ska migreras i samband med Införande 3
- i vilken omfattning och i vilken takt de så kallade arvssystemen kan avlösas
- det stora antalet integrationer som Införande 3 omfattar
- de många kopplingar till externa aktörer, framför allt FMV, som kommer i anslutning till Införande 3
- osäkerheten kring hur H/R-infrastrukturen ska realiseras och det faktum att tidplanen för arbetet med denna ligger så nära PRIO:s tidplan
- systemförvaltningens förmåga att enligt tidplan rekrytera och säkerställa kompetens, avseende såväl PRIO som de arvssystem som på sikt ska avvecklas
- den begränsade uppmärksamhet som hittills ägnats nyttosidan av projektet, och frånvaron av ett samlat ansvar för genomförande och uppföljning av effekthemtagning
- den bristande tydligheten på tillräcklig detaljnivå kring vad som egentligen ska levereras i Införande 3/4
- oklarheten kring vad som kommer att kunna avropas i Införande 5/6 som följer av att projektet bedrivs som ”design to cost”

Avseende risker vill Statskontoret också peka på att de delar av PRIO som planeras för Införande 3 till 6 i hög grad kan komma att påverkas av den nyligen tillsatta stödutredningens kommande förslag. Det gäller t.ex. om utredaren lämnar förslag om att väsentliga delar av den logistikverksamhet som idag bedrivs inom Försvarsmakten ska överföras till en annan myndighet. En annan myndighet (nybildad eller befintlig) med ett samlat ansvar för logistik och materieförsörjning kan göra andra bedömningar av IT-stödet än de Försvarsmakten nu gjort beträffande PRIO. Detta kan gälla såväl funktionalitet som behovet av integration med andra system inom verksamheten. En ny huvudman för denna verksamhet har, om en sådan lösning beslutas, att

ta ställning till om den nuvarande utvecklingen av PRIO kan och bör utnyttjas eller om andra lösningar är att föredra.

### **Stor ökning av externt redovisad kostnadsbild**

En väsentlig slutsats av Statskontorets granskning är att den externt redovisade kostnadsbildens kring PRIO har växt i anmärkningsvärd grad. Även om delar i den nya kostnadsbildens är sekretessbelagda och därför inte kan kommenteras i detalj här, måste noteras att den av Försvarsmakten tidigare presenterade kostnaden på 2,5 miljarder kronor nu har växt till närmare 4 miljarder kronor. Detta är en mycket kraftig ökning.

## **6.2 Rekommendationer**

Baserat på det material som Statskontoret inhämtat i granskningen, och de slutsatser och bedömningar som i rapporten gjorts utgående från detta underlag, ser Statskontoret ett antal lämpliga överväganden och åtgärder. Bland annat är det, enligt Statskontorets mening, angeläget att Försvarsmakten analyserar eventuella konsekvenser för PRIO av stödutredningens pågående arbete och kommande förslag. Utredaren har för sin del att väga in frågor angående det administrativa stödet för bland annat logistikverksamheten vid utformning av sina förslag. Statskontoret anser att det är angeläget att utredaren, så snart så är möjligt, samråder med Försvarsmakten angående den pågående och fortsatta utvecklingen av PRIO.

Det är centralt för bedömningen av PRIO som initiativ att såväl kvalitetsnyttor som ekonomiska nyttor verkligen realiserar och det kommer att kräva ett arbete av Försvarsmakten under flera år även efter att själva projektet avslutats. Statskontoret anser därför att Försvarsmakten bör överväga att samla ansvaret för åtminstone uppföljning och eventuellt också genomförande av effekthemtagning av PRIO.

Statskontoret anser vidare att regeringen bör överväga att fortsätta den form av uppföljning av PRIO-verksamheten som inletts genom den anmodan som riktades till Försvarsmakten i januari 2010. Denna fortsatta uppföljning bör i så fall, enligt Statskontorets mening, särskilt fokusera på storleken på och säkerheten i angivna kostnader, samt utvecklingen avseende identifierade risker och deras möjliga konsekven-



ser. Avseende riskerna ser Statskontoret dels utvecklingen av säkerhetslösningen, dels hela arbetet kring data- och informationskvalitet, migrering av data och avlösning av arvssystemen, som centrala. Det kan även finnas skäl för regeringen att fortsätta uppföljningen efter PRIO-projektets planerade avslut under år 2012, och då också i ökande grad uppmärksamma nyttorealiseringsen.

Regeringen bör även överväga att följa upp att de två myndigheterna Försvarsmakten och FMV har en gemensam bild av hur och på vilket sätt de bör arbeta tillsammans för att arbetet med PRIO ska bli så effektivt och ge så god nytta som möjligt.

## Uppdraget

 REGERINGSKANSLIET	<b>Regeringsbeslut</b> 27 2008-12-18 F62007/2954/EPS
Försvarsdepartementet Dnr ..... 2005/446-S Ink. 2008 -12- 2 2 Avd. .... Beslut ..... Sign .....	Statskontoret Box 8110 104 20 STOCKHOLM

### Uppdrag till Statskontoret att fortsatt granska Försvarsmaktens integrerade resurs- och ekonomiledningssystem

#### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Försvarsmaktens fortsatta arbete med utveckling och införande av ett nytt integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO). Statskontorets granskning ska särskilt uppmärksamma:

- Försvarsmaktens styrning och uppföljning av utvecklingsinsatserna,
- program PRIO:s projekthantering med avseende på bl.a. styrning, organisation, ansvarsförhållanden och införandeplanering,
- kompetensförsörjning, inklusive konsultanvändningen,
- systemets omfattning, komplexitet och samband,
- resurser, finansiering och kostnadsredovisning,
- bedömd och realiserad verksamhetsnytta samt
- risker och riskhantering.

Underlaget för Statskontorets granskning ska utgöras av de underlag Försvarsmakten redovisar till regeringen. Försvarsmakten ska därutöver tillhandhålla Statskontoret uppgifter som är relevanta för Statskontorets genomförande av uppdraget.

Statskontorets uppdrag ska pågå till och med 15 juni 2010. Statskontoret ska under granskningsperioden och enligt överenskommelse skriftligen redovisa sina bedömningar och iakttagelser till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Kostnader för uppdraget ska tas inom ramen för Statskontorets ordinarie anslag. Kostnader av extraordinär karaktär får efter ekonomisk redogörelse från Statskontoret till Regeringskansliet (Försvars-

Postadress  
103 33 Stockholm

Besöksadress  
Jäkåmsgatan 9

Telefonväxel  
08-405 10 00

Telefax  
08-723 11 89

E-post: [registrator@defence.ministry.se](mailto:registrator@defence.ministry.se)

departementet) belasta det första utgiftsområdet anslag 4:1  
*Regeringskansliet m.m., anslagspost 4 Försvarsdepartementet.*

#### Ärendet

Försvarsmakten har i anslutning till sitt budgetunderlag för 2005 lämnat förslag till reformering av myndighetens ekonomistyrningssystem. Mot bakgrund av Försvarsmaktens förslag gav regeringen den 12 maj 2005 Försvarsmakten i uppdrag att redovisa en tidplan och budget för införandet av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO).

Den 10 november 2005 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att granska Försvarsmaktens arbete. Mot bakgrund av Statskontorets synpunkter och iakttagelser i Statskontorets rapport (Statskontorets PM 2006-02-02) gav regeringen den 21 juni 2006 Försvarsmakten ett nytt uppdrag att redovisa planerade och genomförda åtgärder.

Statskontoret har därefter inom ramen för sitt uppdrag i rapporter till regeringen i november 2006 och december 2007 redovisat sina synpunkter rörande Försvarsmaktens utvecklingsarbete.

Statskontorets nuvarande uppdrag upphör den 31 december 2008.

På regeringens vägnar

  
Sten Fölgefors

  
Anita Leppämäki

Kopia till

Riksrevisionen  
Försvarsdepartementet/MIL  
Finansdepartementet/BA  
Försvarsmakten  
Ekonomistyrningsverket

## Bilaga 2

### Genomförda intervjuer

I arbetet med rapporten har följande intervjuer genomförts:

Respondent	Funktion	Datum
Olle Andersson Petter Skantze	IBM, affärsansvarig respektive projektledare PRIO	23 mars
Lena Sköld Petra Pfeiff	Chef HRC respektive chef administrativa enheten HRC	25 mars
Jonny Rosenqvist	Deltagare delprojekt MIA inom Införande 3/4	29 mars
Thomas Engevall Bengt Persson Thomas Jardal	C LEDS PRIO, Stf C LEDS PRIO, konsult	31 mars
Anders Persson	Ekonomichef FM LOG	31 mars
Ola Thunqvist	Projektledare Införande 3/4	6 april
Lena Selander	Projektledare Införande 2	19 april
Bengt Persson	Stf C LEDS PRIO	20 april
Mia Arblom	C LEDS VHU	20 april
Petter Skantze	IBM, projektledare PRIO	20 april
Sten Sandberg	C FMLOG SFE	21 april
Fredrik Sjöström	CIO Controller	22 april
Sven Sandell Helena Falberg	IBM, projektledare respektive ansvarig Lösningsteamet Införande 3/4	22 april
Anders Brunnberg	FMV, C AK Log	27 april
Bengt Andersson	LOG C	27 april
Luis Hernandez	QA Programkontoret	27 april
Hans Rundberg	Utvecklingschef IT, LedTekE FMLOG	28 april
Carl von Duin	SC PERSS	29 april
Robert Cagnell (telefon)	LEDS PLANEK, processledare Ledning och styrning	6 maj
Marie Thorsell	Avtalsansvarig PRIO	7 maj
Petra Pfeiff	Chef administrativa enheten HRC	11 maj
Andreas Grönkvist	LEDS PLANEK, processledare Ekonomi	17 maj
Thomas Engevall Bengt Persson Thomas Jardal	C LEDS PRIO, Stf C LEDS PRIO, konsult	31 maj



# Sammanfattning av tidigare arbete inom uppdraget

Syftet med denna bilaga är att sammanfatta den granskning av PRIO-arbetet som Statskontoret utfört på uppdrag av regeringen sedan november 2005. Sammanfattningen innehåller en redovisning av bland annat arbetsformer och slutsatser som redovisats i de rapporter som avlämnats. Bilagan baseras helt på dessa tidigare rapporter.

## Vad är PRIO?

### Syfte och mål

PRIO-projektet inleddes i juni 2003 i syfte att införa ett nytt och integrerat resurs- och ekonomiledningssystem för hela Försvarsmakten. Det fanns från början tre övergripande mål med projektet som senare har brutits ner till delmål enligt följande:

1. Ett adekvat besluts- och ledningsstöd från ÖB och högsta ledningen till lägre nivåer ska införas
  - ett verktyg för samlad presentation, analys och simulering i olika tidsperspektiv ska införas avseende ekonomiläget samt av resursstatus avseende personal och logistik (materiel och infrastruktur)
  - ett effektivt verksamhetsstöd för planering, genomförande och uppföljning av ekonomi, bemanning samt logistik kopplat till utveckling, vidmakthållande och avveckling inom Försvarsmakten samt för nationella och internationella insatser och behov ska införas
  - besluts- och ledningsstödet ska stödja den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten och kunna verka i ett flexibelt insatsförsvar
  - en mer effektiv verksamhet ska formos baserad på en ökad samhörighet och arbetstillfredsställelse med en tydligare kopp-

ling mellan övergripande ledning och styrning och den dagliga verksamheten

2. Uppfyllande av externa krav på uppföljning och redovisning
  - Rapportering och uppföljning till regeringen ska baseras på en sammanhängande, transparent process från kravbild till återrapportering, där spårbarhet finns till bakomliggande, lägre nivåer i ekonomi- och resursledningssystemen
  - Hela Försvarsmaktens budgetram och ekonomiska redovisning oavsett finansieringsform ska hanteras samlat i ett system
3. Effektivisering, rationalisering och framtidsinriktning av Försvarsmaktens processer
  - enhetliga, framtidsanpassade och så långt möjligt standardiserade processer och därtill knuten informationsförsörjning ska införas för HR, ekonomi och logistik för att möta framtida behov samt möjliggöra en effektivisering och skapa förutsättningar för en ökad handlingsfrihet och alternativa hanteringsformer
  - standardiserade och effektiva gränssnitt och processer mot andra myndigheter för samplanering av resurser samt vid planering och genomförande av insatser ska etableras

### **Faser och införanden**

Projektet indelades i tre övergripande faser. Den första av dessa faser avsåg en verksamhetsanalys och processbeskrivning av samtliga verksamhetsområden och funktioner på Försvarsmaktsnivå. Fasen avslutades sommaren 2005 och fas 2 tog vid. Denna bestod i utarbetandet av ett upphandlingsunderlag och därpå följande upphandling. Dessutom vidtogs vissa förberedande anpassningsåtgärder med avseende på såväl verksamhet som IT. I maj 2007 avslutades upphandlingen och därmed också fas 2. Den tredje och sista fasen, innehållande ett successivt framtagande och införande av funktionalitet indelat i sex olika införanden, inleddes i juni 2007 och ska avslutas under år 2012.

Införande 1 innebär en grunduppsättning av Försvarsmaktens ekonomimodell med en första driftsättning för FMLOG. Införande 2 är en utrullning av ekonomifunktionalitet till övriga delar inom Försvarsmakten. Utöver dessa funktioner för ekonomi innefattar det första införandet även grundläggande HR-funktionalitet samt nödvändig grundkonfigurering för kommande införanden. Enligt plan ska Införande 3 omfatta ytterligare ekonomifunktionalitet (lagerredovisning och upphandling/inköp) samt logistik (grunddata, förnödenhetsförsörjning samt transport) medan Införande 4 fokuserar på HR (utbildningsadministration, lönebildning, personaladministration samt strategisk personalplanering). För Införande 5 och 6 planeras sedan ytterligare logistikfunktionalitet; förvaltningsdata, tekniskt systemstöd/typkonfiguration, underhållsproduktion, fastigheter och anläggningar, samt materielunderhåll.

Införande 1 togs i drift i januari 2009 och leveransgodkändes i april 2009. Det överlämnades sedan till Försvarsmaktens systemförvaltningsenhet (SFE) den 1 december 2009. Införande 2 planerades från början att produktionssättas i januari 2010 men sköts senare fram till 6 april 2010.

Det ursprungliga avtalet med leverantören omfattade enbart Införande 1 och 2 samt optioner på Införande 3 till 6. I slutet av december 2009 tecknade så Försvarsmakten en avropsbeställning på Införande 3 och 4 (minst ett år försenat sett till den ursprungliga planen).

## **Statskontorets uppdrag och arbetsformer**

### **Uppdraget**

Försvarsmakten redovisade den 10 juni 2005, enligt ett uppdrag från regeringen, tidplan och budget för införandet av ett nytt integrerat resurs- och ekonomiledningssystem. Regeringen fattade därefter (den 10 november 2005) beslut om att ge Statskontoret i uppdrag att granska införandet av detta system i Försvarsmakten. Med utgångspunkt i Försvarsmaktens redovisning angavs att Statskontorets granskning skulle ha följande inriktning:



- Försvarsmaktens styrning och uppföljning av utvecklingsinsatserna
- projekthanteringen med avseende på bland annat projektorganisation, projektplanering, besluts- och ansvarsstruktur
- resursbehov, finansiering och redovisning av resursutnyttjande mot bakgrund av fastställda mål för utvecklingsarbetet
- formerna för riskbedömning och riskhantering
- Försvarsmaktens återrapportering till Regeringskansliet med avseende på omfattning, struktur och periodicitet

Statskontorets uppdrag skulle enligt detta ursprungliga beslut pågå till och med år 2008. Det förlängdes dock genom regeringens beslut den 18 december 2008. Granskningen ska enligt detta nya beslut pågå till och med 15 juni 2010. Inriktningen är i huvudsak densamma i detta förlängda uppdrag även om punkterna formulerats något annorlunda:

- Försvarsmaktens styrning och uppföljning av utvecklingsinsatserna
- program PRIO:s projekthantering med avseende på bl.a. styrning, organisation, ansvarsförhållanden och införandeplanering
- kompetensförsörjning, inklusive konsultanvändningen
- systemets omfattning, komplexitet och samband
- resurser, finansiering och kostnadsredovisning
- bedömd och realiserad verksamhetsnytta
- risker och riskhantering

### **Tidigare avrapporteringar**

Statskontoret har inom ramen för sitt uppdrag tidigare levererat fem skriftliga rapporter och en mer omfattande muntlig rapportering. Nedan görs en kortfattad sammanfattning av vad som togs upp i dessa rapporter:

*Skriftlig avrapportering i februari 2006:*<sup>39</sup>

Den första avrapporteringen kom redan i februari 2006, endast 2–3 månader efter att Statskontoret fått regeringens uppdrag att granska

---

<sup>39</sup> *Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem. Status i februari 2006, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.*

PRIO och mitt i pågående upphandling. Denna rapport är därför översiktlig till sin karaktär och berör främst frågor om PRIO-projektets allmänna inriktning och målsättningar, formerna för upphandling samt iakttagna risker.

*Skriftlig avrapportering i november 2006:*<sup>40</sup>

Denna rapport avgränsades till att enbart omfatta Försvarsmaktens och PRIO-projektets åtgärder mot bakgrund av de rekommendationer som redovisades i den första rapporten. Det konstateras att Försvarsmakten i allt väsentligt beaktat och vidtagit åtgärder i linje med Statskontorets rekommendationer. Trots detta understryks i rapporten att PRIO allmänt bör betraktas som ett omfattande och komplext utvecklingsarbete med därtill hörande risker.

*Skriftlig avrapportering i december 2007:*<sup>41</sup>

Vid denna tidpunkt hade en övergripande konceptuell design av PRIO just verifierats och godkänts. Av det skälet begränsades Statskontorets redovisning i denna rapport till övergripande bedömningar och iakttagelser rörande den aktuella utvecklingssituationen. Återigen konstaterades att projektrisikerna måste bedömas som höga, bland annat mot bakgrund av PRIO:s omfattning och komplexitet samt den breda verksamhet som systemet var tänkt att stödja.

*Muntlig avrapportering i december 2008:*<sup>42</sup>

Inför driftsättningen av Införande 1 och ett planerat beslut avseende avrop av Införande 3 och 4 valde Statskontoret att muntligt redovisa sina iakttagelser i december 2008. Bland de punkter som ingick i denna redovisning kan nämnas PRIO:s omfattning och komplexitet, en betydande osäkerhet beträffande effekterna av PRIO (särskilt avseende realisering av nyttor) och att det fanns betydande projektrisiker. Som ett resultat av detta ansåg Statskontoret bland annat att Försvarsmakten borde tillvarata erfarenheterna och resultaten från i första hand Införande 1 innan avrop gjordes av Införande 3 och 4, samt att projektet borde ses över i syfte att i olika avseenden riskminimera och effektivisera

---

<sup>40</sup> *Projekt PRIO: Åtgärder med anledning av Statskontorets rapport i februari 2006*, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.

<sup>41</sup> *Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem: Status i december 2007*, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.

<sup>42</sup> Refererat i rapporten som kom i maj 2009.

utvecklingsarbetet. Flera konkreta frågeställningar för denna projektöversyn föreslogs.

*Skriftlig avrapportering i maj 2009:*<sup>43</sup>

I denna rapport konstaterades bland annat att Försvarsmakten inte hade vidtagit någon ytterligare översyn av projektet vilket rekommenderades av Statskontoret i december 2008. Däremot hade ett beslut fattats om att senarelägga avropet av Införande 3 och 4. Mycket uppmärksamhet ägnades i rapporten åt resultatet av och erfarenheterna från produktionssättningen av Införande 1 i januari 2009. I kort sammanfattning konstaterade Statskontoret att driften av det tekniska systemet hade varit förhållandevis stabil medan verksamhetsrelaterade störningar och kvalitetsbrister fått betydande konsekvenser för verksamheten hos de mottagande förbanden (FMLOG och HR-centrum). Ett antal orsaker till detta nämns, liksom ett antal rekommendationer kring möjliga åtgärder i syfte att säkerställa det fortsatta införandet samt att minimera riskerna och öka effektiviteten i det fortsatta arbetet. Det kan också noteras att vid denna rapportering bedömde Statskontoret att risknivån för hela konceptet PRIO snarare hade ökat än minskat sedan den föregående granskningen.

*Skriftlig avrapportering i december 2009:*<sup>44</sup>

I denna rapport konstaterades att de omfattande störningarna i FMLOG:s och HR-centrums verksamheter i anslutning till Införande 1 hade fortsatt. Vidare framhölls att utvecklingsarbetet alltså kännetecknades av betydande teknikorientering, eftersatt verksamhetsutveckling och alltför begränsad uppmärksamhet på effekter och realisering av nyttor. Utvecklingsarbetet befann sig också i ett avgörande skede. Från att tidigare främst ha rört Försvarsmaktens och Program PRIO:s förberedelser och inledande utvecklingsarbete stod Försvarsmakten nu inför beslut av såväl operativ som strategisk art i fråga om det fortsatta arbetet. Det rörde sig om ersättning av en stor mängd befintliga system och omfattande förändringar i verksamhet och arbetssätt. Rapporten rekommenderade att förutsättningarna för det fortsatta arbetet borde bli föremål för reflektion och översyn. En sådan översyn borde, hävdades

---

<sup>43</sup> *Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem: Status i maj 2009*, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.

<sup>44</sup> *Granskning av Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO): Status i december 2009*, Statskontoret, Dnr 2005/446-5.

det, omfatta förutsättningarna för det fortsatta utvecklingsarbetet med avseende på arbetets bedrivande i stort, tidsförhållanden, kompetens och resurser (inklusive samverkan med leverantören), nyttorealiserings och inte minst möjligheterna att finansiera det fortsatta arbetet. Statskontoret rekommenderade i rapporten att det vid denna tidpunkt ännu inte fattade beslutet (förhandlingar pågick) om avrop av Införande 3 och 4 tills vidare borde anstå.

### **Arbetsformer**

Statskontoret har baserat sin granskning på intervjuer med representanter för såväl Försvarmakten som leverantören. Också skriftligt material i olika former har legat till grund för granskningen – bland annat presentationer och interna Försvarmaktsdokument men också redovisningar från Försvarmakten till Förvarsdepartementet. I delar har Statskontoret haft stöd av anlitad konsult.

Kvalitetssäkring har skett dels genom Statskontorets egna, interna processer, dels genom att företrädare för Försvarmakten i olika skeden har beretts möjlighet att muntligt och/eller skriftligt ta del av slutsatser och bedömningar, kommentera dessa och lämna ytterligare underlag om de så funnit befogat.

### **Några teman ur det tidigare arbetet**

I detta avsnitt berörs några områden som varit återkommande över tiden i tidigare rapporter. Huvudsyftet med detta är att presentera Statskontorets granskning av Försvarmaktens arbete med PRIO-projektet ur ett annat, inte strikt kronologiskt, perspektiv.

### **Organisation, ledning och styrning**

Den exakta utformningen av och organisationen för PRIO-arbetet i vid mening har varierat över tid. En avgörande och återkommande fråga, lyft redan i Statskontorets första rapport, har dock varit hur linjeverksamheten ska involveras i arbetet. Detta är viktigt av flera skäl. Exempelvis måste säkerställas att information om verksamheten (t.ex. processer och roller) kommer in till själva PRIO-arbetet och kan läggas till grund för en korrekt utformning av systemet. Omvänt måste också linjen vara involverad i ett förändringsarbete för att organisationen som

helhet på bästa sätt ska kunna dra fördelar av de nya möjligheter som ett nytt system förhoppningsvis ger. Slutligen krävs förstås också linjens medverkan i arbetet med det konkreta införandet av funktionalitet, utbildning med mera.

Det har över tid visat sig att linjeverksamhetens inblandning i arbetet inte har varit tillräcklig. Särskilt tydligt blev detta i samband med Införande 1 då det uppstod flera allvarliga problem och brister som huvudsakligen var verksamhetsrelaterade. För att komma till rätta med dessa måste ett särskilt så kallat stabiliseringsprojekt etableras. Betydande resurser fick därmed föras från programmet till aktiviteter för att korrigera felaktigheter och i övrigt hantera uppkomna problem.

Programmet har även haft det totala ansvaret för förvaltningen och stödet till verksamheten och användarna i avvaktan på att en ordinarie förvaltningsorganisation etableras. När denna förvaltningsenhet väl började komma på plats så skedde överlämning innan den var tillräckligt uppbyggd.

Det samlade intrycket i samband med rapporten i december 2009 var att utvecklingen bedrivits i två delar – en för leverans av teknikstödet och en annan för förberedelser och utveckling inom berörda verksamheter. Samordningen och fokuseringen på en väl fungerande helhet har inte varit tillräcklig. Detta intryck har över tid förstärkts av att Program PRIO allt mer definierat sig som intern leverantör av tekniska lösningar samtidigt som det saknats en motsvarande ledning för utveckling och anpassning av verksamheten. Försvarsmaktens egna resurser i utvecklingsarbetet har i allt högre grad tagits i anspråk för det teknikorienterade utvecklingsarbetet snarare än för de verksamhetsmässiga aspekterna av införandet. Därmed har det funnits skäl att ifrågasätta om såväl Försvarsmaktens som leverantörens resurser och kompetens utnyttjats på ett för det samlade utvecklingsarbetet optimalt sätt.

### **Kostnader, finansiering och kalkyler**

Kostnaden för att utveckla och anskaffa PRIO har tidigare bedömts av Försvarsmakten till knappa 2,5 miljarder kronor. Två faktorer har särskilt noterats i Statskontorets tidigare rapporter:

- För det första omfattas bara Införande 1 och 2 av det ursprungliga fastprisåtagandet. Osäkerheten om kostnadsutfallet ökar alltså från och med avropet av Införande 3 och 4 där en förhandling med leverantören ska ske.
- För det andra finns stora kostnadsposter relaterade till PRIO som inte omfattas av Försvarmaktens definition av ”utveckling och anskaffning av PRIO”. Hit hör t ex de direkta och indirekta kostnader som uppstår i verksamheten på respektive förband för förberedelser, anpassningar och utbildningsinsatser. Det sker också ett omfattande arbete med framtagande och införandet av en IT-infrastruktur för säkerhet som bland annat är en förutsättning för att PRIO ska kunna realiserars i tänkt form.

Statskontorets granskningsrapporter hade inledningsvis ett fokus på utformningen av de kalkyler som låg till grund för PRIO. Efterhand har dock fokus skiftat och i de senare rapporteringarna handlar det huvudsakligen om en oro för att kostnadsbilden inte är tydlig och att kostnaden för projektet därmed inte är under kontroll. I rapporten från december 2009 gjordes ett försök till en mer genomgripande analys av de samlade utvecklingskostnaderna (se den andra punkten ovan) men denna föll på att Statskontoret inte fullt ut fick tillgång till relevant underlag.

### **Nyttor och nyttorealiserings**

En avgörande faktor i beslutet att satsa på ett nytt systemstöd är förstås vilka nyttor i vid mening som kan åstadkommas. För PRIO:s del avser dessa möjliga/förväntade nyttor dels möjligheterna att tillgodose externa krav på en fullgod ekonomisk redovisning, dels Försvarmaktens egna behov av ändamålsenliga och effektiva lösningar till stöd för sin verksamhet. Dessutom finns det skäl att göra en distinktion mellan å ena sidan nyttor i form av ökad effektivitet och kvalitet i verksamheten och nyttor som kan värderas och följas upp i ekonomiska termer å den andra.

I de inledande rapporterna från Statskontoret riktades uppmärksamheten huvudsakligen mot målstrukturen som ansågs komplex och ostrukturerad. Efter hand har dock uppmärksamheten primärt riktats mot (bristen på) effektbedömningar och möjligheterna att realisera

nyttotagningar. Statskontoret har uttryckt en oro för att dessa aspekter hamnar allt för mycket i bakgrunden i Försvarens arbete med PRIO.

En intressant aspekt är när olika nyttor inträder. Här kan konstateras att ett första viktigt steg för att tillgodose kravet på en heltäckande och tillförlitlig redovisning av Försvarens resultat och resursutnyttjande tas i och med Införande 1 och 2. Dock kan, enligt Försvarens, en försvarsmaktsgemensam och tillförlitlig redovisning i alla dess delar inte utformas förrän PRIO införts fullt ut, det vill säga tidigast vid utgången av 2012 enligt gällande planer. De beräknade nyttoeffekterna av Införande 1 och 2 i fråga om kostnadsreduktioner i verksamheten är, enligt Program PRIO:s egna bedömningar, begränsade. Istället knyts de förväntade nyttorna ifråga om ekonomiskt mätbara effekter, men även i termer av ökad effektivitet och kvalitet i Försvarens verksamhet i sin helhet, främst till Införande 3 och 4. Vidare bedömer Försvarens att betydande årliga kostnadsreduktioner kan göras fyra år efter driftsättning av PRIO.

Sammanfattningsvis har ett antal farhågor kring nyttorealiseringsen lyfts fram av Statskontoret i tidigare rapporter. Bland dessa kan nämnas:

- De tidsförskjutningar som har uppstått i arbetet (främst avseende tidpunkten för avrop av Införande 3 och 4) riskerar att för det första försena Införande 3 och 4 och därmed förskjuta realiseringen av de största ekonomiskt mätbara effekterna. För det andra kan det medföra en förskjutning av slutleveransen av PRIO vilket förstärks också skjuter såväl de ekonomiskt mätbara effekterna som övriga nyttor längre fram i tiden.
- En osäkerhet kring säkerhetsarrangemangen i vid mening. Så länge den nödvändiga infrastrukturen för detta inte är på plats finns en oro både för kostnadsökningar och för att vissa nyttor inte kommer att kunna realiseras.
- En bristande förankring i linjeorganisationen gör dels att systemet inte designas efter rätt information om roller, processer med mera, dels att verksamheten inte förändras för att på bästa sätt kunna dra nytta av det nya systemets möjligheter.

- Den takt och det sätt på vilket gamla system kan och kommer att avvecklas i takt med att PRIO införs är också avgörande för nyttohemtagningen. Detta är i sin tur dels avhängigt stabiliteten i PRIO vid de olika införandena och dels att verksamheten är anpassad, användarna utbildade med mera.

I rapporten från december 2009 görs slutligen bedömningen att det finns en risk för väsentligt lägre nyttor jämfört med tidigare bedömningar och att detta kan riskera hela grundvalen för Försvarsmaktens införande av PRIO.

## **Samverkan**

Flera samverkansfrågor har identifierats i de tidigare rapporteringarna. I inledningsskedet handlade det främst om Försvarsmaktens relation till FMV medan det i de senare rapporterna alltmer har kommit att handla om relationen mellan Försvarsmakten och leverantören, men även om de försvarsmaktsinterna relationerna mellan PRIO-organisationen och linjeorganisationen.

Relationen till leverantören tas upp första gången i rapporten från december 2007 (vid tidigare rapporteringar fanns ingen leverantör upphandlad). Då handlade det om en beskrivning av arbetsformer och ett huvudsakligen principiellt resonemang om vikten av att relationen fungerar bra. I senare rapporteringar blir det allt tydligare att denna relation inte fungerar på önskvärt sätt. Sålunda konstateras t.ex. i rapporten från juni 2009 att det tidvis funnits betydande samverkansproblem mellan Programmet och leverantören. I den därpå följande rapporten (december 2009) hävdas att Program PRIO styrs ”allt för ensidigt med utgångspunkt i avtalade leverabler grundade på de specifikationer som lades fast för ett antal år sedan, och som saknar tillräcklig verksamhetsförankring, på bekostnad av kvalitet, effektivitet i utvecklingsarbetet och resultat i form av realiserbara nyttor. Grundavtalet och Försvarsmaktens tillämpning av detsamma förefaller i denna mening kontraproduktivt i förhållande till de övergripande målen för PRIO som ett stöd för hela Försvarsmaktens verksamhet samtidigt som det ger upphov till ett för båda parter konfliktfyllt och tids- och resurskrävande tolkningsarbete. Förhållandet medför risk för optimering i enskildheter på bekostnad av väl fungerande och effektiva helhetslösningar och förväntad nytta i verksamheten.”



Avseende de Försvarsmaktsinterna relationerna är bilden att det från början fanns en struktur för hur linjen och program PRIO skulle samverka men att detta inte tycks ha fungerat tillfredsställande. Redan i december 2007 påpekades att kopplingen till den ordinarie verksamheten är central. Det beror såväl på behovet av att linjen ger information till programmet inför arbetet med systemet, som på att linjen är beredd att i lämpliga delar ändra sitt arbetssätt och anpassa sig till systemet. Om inte detta sker minskar chansen till nyttorealiserings. I december 2008 noterades att PRIO hade förankringsproblem och i rapporterna från 2009 konstaterades att Införande 1 hade resulterat i flera allvarliga problem och brister samt att detta till stor del berott på systemets bristande förankring i linjen. Här nämns t.ex. att verksamhetsaspekterna i utvecklingsarbetet inte har ägnats tillräcklig uppmärksamhet och att program PRIO i allt för hög grad har bedrivits som ett systemutvecklings- eller teknikinförandeprojekt snarare än som ett program för en bred utveckling av verksamheten.

### **Bemanning och kompetensförsörjning**

Bemanningen har varierat en del över tid men Program PRIO har uppskattningsvis pendlat runt 150 personer (plus/minus något tiotal personer). Av dessa har i storleksordningen en tredjedel varit inhyrda konsulter. I siffrorna är såväl leverantörens personal som Försvarsmaktspersonal utanför programmet oräknade.

Under långa perioder tycks vakanserna ha varit betydande vilket, om inte annat, visar på rekryteringssvårigheter. Statskontoret har konstaterat väsentliga brister, främst ifråga om kompetensförsörjningen. Särskilt i anslutning till Införande 1 var en betydande svaghet att verksamhetskompetensen inte var tillräckligt dimensionerad.

Sammantaget har Statskontoret bedömt att bemanning och kompetensförsörjning varit en av de sannolikt största riskerna för ett framgångsrikt införande. Erfarenheterna av införande av ett system av den art det här är fråga om är generellt sett ytterst begränsad hos personal inom Försvarsmakten men även hos inhyrda konsulter. Det är ytterst angeläget att tillgången till kompetent personal för införandets olika moment kan tillgodoses av såväl leverantören som Försvarsmakten.

## **Försvarsmaktens ekonomimodell (FEM)**

Det finns flera skäl till att Försvarsmakten inför PRIO. Ett av dessa skäl bottnar i arbetet med att förbättra den ekonomiska uppföljningen och den nya ekonomimodell (Försvarsmaktens ekonomimodell – FEM) som tagits fram för detta ändamål. FEM utgör grunden för styrningen av Försvarsmaktens verksamhet med fokus på de åtgärder som krävs för att säkerställa regeringens krav på insatsförsvarets utveckling och ökad operativ förmåga med god hushållning av tilldelade resurser. FEM är verktyget för att planera, kalkylera och budgetera verksamheten samt för att följa upp och rapportera verksamhetens resultat och finansiella ställning. Modellen strukturerar det ekonomiska flödet, samspelet och ansvaret på olika nivåer i organisationen.

FEM-modellen utgör en väsentlig utgångspunkt för PRIO samtidigt som systemet är en förutsättning för implementeringen av den nya ekonomimodellen. Samspelet är dock inte okomplicerat; dels är införandet av FEM försenat jämfört med ursprungliga planer, dels finns uppfattningen<sup>45</sup> att den nya ekonomimodellen är alltför detaljerad och komplex. Vissa frågeställningar med anknytning till modellens komplexitet har också aktualiserats i samband med implementeringen av modellen inom ramen för systemets funktionalitet. Dessutom har modellen uppfattas som en i alla delar given storhet som inte varit möjlig att anpassa till de förutsättningar som ges av standardmodulerna i systemet. Det föreligger, enligt Statskontorets tidigare rapporter, därmed en risk för att ekonomimodellens höga ambitionsnivå medför krav på systemanpassningar och därmed kostnadsökningar som, ställt till nytta, möjligen kan ifrågasättas.

## **Säkerhetslösningen**

En av förutsättningarna för PRIO och för nyttorealiserings enligt plan är att systemet ska omfatta säkerhetsnivån Hemlig/Restricted. Enligt PRIO:s ursprungliga planer skulle hela systemet redan från Införande 1 och 2 omfatta denna nivå. Detta ändrades dock hösten 2008 och det nya beslutet innebar att denna säkerhetsnivå ska uppnås först inför Införande 3 och framåt (men då ändå omfatta hela PRIO, det vill säga även funktionaliteten i Införande 1 och 2).

---

<sup>45</sup> Hur utbredd denna uppfattning är, är dock oklart.

Redan i den första avrapporteringen i februari 2006 påpekas att en godtagbar lösning av säkerhetsfrågorna utgör en avgörande förutsättning för de senare delarna av införandearbetet. Detta har sedan varit ett ständigt återkommande inslag i rapporteringarna och inte heller i december 2009 fanns någon lösning på plats.

I avvaktan på att pågående säkerhetsarbete når godtagbara resultat måste den information som hanteras i PRIO kunna klassificeras som öppen, vilket innebär att PRIO överhuvudtaget inte rymmer hemliga uppgifter enligt de klassificeringsnivåer som Försvarsmakten tillämpar. Får säkerhetsfrågorna inte en lösning utöver vad som krävs för ett i alla delar öppet system finns det en betydande risk för att förväntade nyttoeffekter starkt kan komma att begränsas. Det innebär också att PRIO får en annan karaktär än det integrerade resursledningssystem som det ursprungligen var ägnat att vara.

### **Risker och riskhantering**

Risker och riskhantering avser dels enskilda konkreta risker i systemets uppsättning/konfiguration – det vill säga att någon enskild funktionalitet av något skäl inte kan realiseras – dels mer övergripande risker som att potentiella nyttor inte kan realiseras i möjlig utsträckning på grund av bristfällig organisation eller förankring i linjeorganisationen.

Risker och risknivå diskuteras i samtliga Statskontorets avrapporteringar och det finns en intressant tendens. I de inledande rapporteringarna är de flesta av de nämnda riskerna ganska generella för den här typen av stora och komplexa projekt. I senare rapporter blir riskerna sedan allt mer PRIO-unika och allt mer kopplade till Försvarsmaktens sätt att driva och organisera arbetet.

Som exempel på detta kan noteras att riskerna från början mest handlat om sådant som projektets omfattning och komplexitet vilket sannolikt är mer eller mindre ofrånkomligt vid införandet av ett nytt system med PRIO:s ambitioner. Senare rapporter har allt mer kommit att behandla frågor om t ex osäkerhet kring effekterna, bemanningssvårigheter, osäkerhet kring säkerhetslösningarna, driftsättning trots bristfällig testning, dålig förankring i linjeorganisationen med mera.