



Dnr 2005/446-5

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

Status i december 2009





Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

**Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem
Status i december 2009**

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att granska Försvarsmaktens införande av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO).

I bifogad promemoria redovisar Statskontoret sina bedömningar och iakttagelser rörande utvecklingsarbetet. Granskningen är inte föranledd av något återrapporteringskrav från Försvarsmakten till regeringen.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Anders Dager

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

Status i december 2009

1 Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag sedan november 2005 granskat Försvarsmaktens införande av ett ekonomi- och resursledningssystem (PRIO).

Trots fortsatt höga ambitioner och goda föresatser när det gäller att komma tillrätta med iakttagna problem och brister kännetecknas utvecklingsarbetet alltför begränsad uppmärksamhet på effekter och realisering av nyttor. Utvecklingsarbetet befinner sig också i ett avgörande skede. Från att tidigare främst ha rört Försvarsmaktens och Program PRIO:s förberedelser och inledande utvecklingsarbete står Försvarsmakten nu inför beslut av såväl operativ som strategisk art i fråga om det fortsatta arbetet. Det rör sig om ersättning av en stor mängd befintliga system och omfattande förändringar i verksamhet och arbetssätt.

Även om de övergripande målsättningarna och intentionerna bakom PRIO kvarstår finns det, enligt Statskontoret, skäl för Försvarsmakten att mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter, risker för förseningar och kostnadsökningar och den i övrigt pågående reformeringen av försvaret, noggrant analysera och vid behov korrigera utvecklingsarbetet. Vilka åtgärder krävs för att utvecklingsarbetet ska nå uppställda mål? I vilken utsträckning är det systemstöd som införs ändamålsenligt i försvarets verksamheter och fortsatta utveckling de kommande åren?

Regeringens och riksdagens krav på det pågående utvecklingsarbetet är att resultatet ska möjliggöra en fullgod och tillförlitlig redovisning av Försvarsmaktens resurser och resursutnyttjande. Förutsättningarna för att detta krav ska kunna tillgodoses behandlas i denna rapport tillsammans med frågor som i första hand rör Försvarsmaktens egna utvecklingssträvanden. Med tanke på utvecklingsarbetets omfattning och komplexitet går det dock, enligt Statskontorets bedömning, inte att utesluta att vissa frågor, för vilka Försvarsmakten ansvarar, förs vidare till Regeringskansliet och regeringen. Utvecklingsarbetet kännetecknas för närvarande av höga kostnader, förseningar och begränsad realisering av nyttor med åtföljande risk för resurskonflikter och finansieringsproblem. Ytterst kan denna situation leda

till att PRIO tränger undan andra verksamheter och utvecklingsbehov inom försvaret¹.

Det finns, enligt Statskontoret, skäl för regeringen att fortsättningsvis följa upp införandet av PRIO genom att rikta särskilda återrapporteringskrav till Försvarsmakten. Återrapporteringen bör i första hand avse kostnadsutvecklingen för det samlade utvecklingsarbetet, den långsiktiga finansieringen och övriga frågor av betydelse för den pågående reformeringen av försvaret.

Införande 1 och 2

Införande 1 och 2 (funktionalitet för Ekonomi och HR, Human Resources) omfattas av ett fastprisåtagande grundat på gällande avtal mellan Försvarsmakten och vald systemleverantör (fortsättningsvis benämnd Leverantören). I och med Införande 1 och 2 tas ett första viktigt steg när det gäller Försvarsmaktens förmåga att tillgodose regeringens krav på en fullgod redovisning.

De omfattande störningarna i de mottagande förbandens (FMLOG och HR-centrum) verksamheter i anslutning till Införande 1 har fortsatt. Vid sidan av de problem som rört själva införandet förefaller det, enligt Statskontoret, som om det systemstöd som hittills har införts inte fullt ut är ändamålsenligt i förhållande till den verksamhet systemet är ägnat att stödja. Ett skäl till detta bedöms vara att de specifikationer som legat till grund för systemutvecklingen inte fullt ut har speglat verksamhetens behov och krav samtidigt som nödvändiga anpassningsåtgärder i verksamheten har försenats.

Ett omfattande arbete pågår i syfte att komma tillrätta med uppmärksammade fel och brister. Efter det att Införande 1 formellt har överlämnats till Försvarsmaktens systemförvaltningsenhet (SFE) den 1 december 2009 fortgår arbetet enligt fastställd åtgärdsplan med att i första hand säkra det kommande bokslutsarbetet. Statskontoret noterar att överlämnandet till förvaltning har skett trots att Förvaltningsenheten alltjämt är under uppbyggnad och saknar erforderliga resurser samtidigt som det saknas en fastställd förvaltningsmodell. Redan i utvecklingsskedet och framförallt i hanteringen av förändringar av funktionaliteten (dvs. Change Requests) borde det, enligt Statskontoret, ha funnits en process där verksamhetsansvariga formulerar krav, testar och godkänner lösningar innan en ändring tas i produktion. Statskontoret ställer sig tveksamt till att ansvaret för kvarvarande och i högsta grad nödvändiga åtgärder, liksom det ekonomiska ansvaret för dessa, i detta skede förs över från utvecklingsverksamheten till Försvarsmaktens ordinarie linjeorganisation.

Mot bakgrund av statsmakternas krav på en fullgod redovisning av Försvarsmaktens resurser och resursutnyttjande blir, enligt Statskontoret, en

¹ Bedömningen görs under antagandet att Försvarsmakten inte tillförs särskilda medel för införande av PRIO.

särskilt viktig indikator för en bedömning av hittills införda lösningar kvaliteten och tillförlitligheten i det kommande årsbokslutet för 2009.

Parallellt med kvarstående åtgärder inom Införande 1 pågår förberedelserna inför Införande 2 med beslutad produktionssättning den 6 april 2010, vilket innebär en senareläggning med ett kvartal jämfört med tidigare planer. Ett viktigt skäl till denna tidsförskjutning har varit att undvika osäkerhet och resurskonflikter i anslutning till det kommande bokslutsarbetet.

Införande 2 innebär ett samtidigt införande av systemets ekonomi- och återstående HR-delar till Försvarsmaktens samtliga 35 förband. Enligt Statskontoret är det angeläget att, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från Införande 1, i olika avseenden minimera riskerna i det fortsatta arbetet beträffande Införande 2. Statskontoret bedömer därför att ett beslut om utrullning av Införande 2 bör föregås av godkända acceptanstester, att verksamhetens förberedelser och mottagarkapacitet har verifierats såväl centralt som på förbandsnivå, att supportorganisationen är fullt utbyggd och att masterdata och övrig information har kvalitetssäkrats.

Införande 3 och 4

Införande 3 och 4 omfattar de mest omfattande, komplexa och verksamhetskritiska delarna av PRIO, samtidigt som de förväntade effekterna/nyttorna, inte minst i monetära termer, bedöms vara som störst.

Införande 3 och 4 är för närvarande föremål för förhandlingar mellan Försvarsmakten och Leverantören. Enligt Statskontoret återstår dock ett omfattande arbete med att specificera kraven på Införande 3 och 4 utifrån verksamhetens behov och eftersträvad nytta.

Mot bakgrund av hittills gjorda erfarenheter och en fortsatt hög risknivå bedömer Statskontoret att förutsättningarna för det fortsatta arbetet bör bli föremål för reflektion och översyn. En sådan översyn bör 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. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn bör, enligt Statskontoret, ett beslut om avrop av Införande 3 och 4 tills vidare anstå.

Statskontoret är naturligtvis medvetet om att avsteg från nuvarande planering och leveransavtal är förenat med olägenheter i form av kostnader, risk för tempoförluster och minskat engagemang i utvecklingsarbetet. Dessa olägenheter bör dock vägas mot risken för en situation där PRIO, trots stora insatser och höga kostnader, inte fullt ut når sina mål och, ytterst, att det samlade initiativet med PRIO i grunden kan ifrågasättas.

Kostnader

Statskontoret har för denna granskning inte fullt ut haft tillgång till relevant underlag för att bedöma det samlade utvecklingsarbetets kostnader. Mot denna bakgrund konstaterar Statskontoret att någon fördjupad granskning av de samlade utvecklingskostnaderna, enligt Förvarsdepartementets önskemål och inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret, inte har varit möjlig att genomföra och redovisa i denna rapport.

De uppgifter som Förvarsmakten redovisat omfattar kostnader för

- Utveckling och anskaffning av PRIO
- Drift av system PRIO
- Drift av de system som avses avlösas av PRIO
- Utveckling av Förvarsmaktens infrastruktur

Förvarsmaktens uppgifter redovisas i sin helhet i avsnitt 4.5 i denna rapport.

De kostnader för Program PRIO som Förvarsmakten redovisar uppgår hittills till 1 100 miljoner kronor och är exklusive de separata avtalen om bl.a. systemförvaltning och de direkta och indirekta kostnader som uppstår i verksamheten på respektive förband för förberedelser, anpassningar och utbildningsinsatser. Till det angivna beloppet ska även läggas kostnaderna för införandet av den IT-infrastruktur för säkerhet som bör belasta PRIO.

Enligt Program PRIO håller sig hittillsvarande utvecklingsarbete likväl inom fastställda ekonomiska ramar. Statskontoret kan för sin del konstatera att de sammanlagda kostnaderna för att införa PRIO, dvs. inklusive de PRIO-relaterade kostnader som inte belastar Programmet och som inte redovisats av Förvarsmakten, är betydligt större än ovan nämnda belopp.

Införande 3–6 är enligt gällande avtal optioner utanför Leverantörens fastprisåtagande. Utan att föregripa pågående avtalsförhandlingar finns det, enligt Statskontoret, skäl att anta att kostnaderna för det fortsatta utvecklingsarbetet blir väsentligt högre än vad som tidigare har kunnat bedömas. Redan Införande 3 och 4 innebär, som nämnts, att Förvarsmakten tar på sig ytterligare omfattande kostnader under en följd av år. Samtidigt konstaterar Statskontoret att införandet av PRIO hanteras som ett ”Design-to-Cost” projekt, vilket innebär att förväntade kostnadsökningar för Införande 3 och 4 kommer att behöva kompenseras med ett reducerat genomförande av Införande 5 och 6. Detta kommer i sin tur att reducera de nyttoeffekter som är kopplade till Införande 5 och 6.

Statskontoret vill starkt understryka behovet av en mer fördjupad uppföljning av kostnaderna för det samlade utvecklingsarbetet än vad som varit möjligt inom ramen för denna granskning.

Realisering av eftersträvade nyttor

Regeringens och riksdagens ”beställning” med anknytning till PRIO avser kravet på en heltäckande och tillförlitlig redovisning av Försvarsmaktens resultat och resursutnyttjande med utgångspunkt i den nya ekonomimodellen (FEM). Ett första viktigt steg för att tillgodose detta krav tas i och med Införande 1 och 2. En försvarsmaktsgemensam och tillförlitlig redovisning i alla dess delar kan dock inte utformas förrän PRIO i sin helhet (Införande 1–6) har införts, dvs. 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 monetärt mätbara effekter, men även i termer av ökad effektivitet och kvalitet i Försvarsmaktens verksamhet i sin helhet, främst till Införande 3 och 4.

Försvarsmakten bedömer att betydande årliga kostnadsreduktioner kan göras fyra år efter driftsättning av PRIO. Såvitt Statskontoret kan bedöma finns det, mot bakgrund av genomförda intervjuer, risk för väsentligt lägre nyttor jämfört med tidigare bedömningar. Begränsad realisering av nyttor kan, enligt Statskontoret, riskera hela grundvalen för Försvarsmaktens införande av PRIO.

Statskontoret konstaterar att system PRIO kommer att medföra i stort sett oförändrade kostnader för drift, licenser, support, systemförvaltning samt vidareutveckling, jämfört med de befintliga system som PRIO ska ersätta. För att undvika dubbelkostnader är det, enligt Statskontoret, angeläget att dessa system avvecklas i takt med att PRIO införs.

Av avgörande betydelse för möjligheterna att realisera eftersträvade nyttor är att Försvarsmakten förmår utveckla de säkerhetsarrangemang som krävs för att svara upp mot Försvarsmaktens informationsklassificering motsvarande nivån Hemlig/Restricted². Statskontoret konstaterar att erforderliga säkerhetslösningar för dagen inte finns att tillgå.

Enligt Statskontoret ägnas realiseringen av förväntade nyttor inte tillräcklig uppmärksamhet i arbetet, i synnerhet inte när det gäller styrning och ledning av Program PRIO. Statskontoret noterar dock att FM CIO nyligen har fått till uppgift att bl.a. leda och samordna den realisering av nyttor som eftersträvas.

² Hemlig/Restricted ska enligt fattade beslut avse hela PRIO fr.o.m. produktionssättning av Införande 3 och 4. Informationen som ingår i PRIO i samband med införande 1 och 2 är sekretessklassad (ej sekretess som rör rikets säkerhet) och kan hanteras i Försvarsmaktens nuvarande Intranät.

Styrning, organisation och bemanning

Statskontoret kan konstatera att Försvarsmakten helt nyligen har genomfört vissa väsentliga förändringar i fråga om styrning och ledning av utvecklingsarbetet. Den nya styrnings- och ansvarsstruktur som har lagts fast på övergripande beslutsnivåer bör, enligt Statskontoret, bidra till att öka förutsättningarna för en effektivare styrning av utvecklingsarbetet i sin helhet. Problemen med bristande samordning mellan systemleveranser (Program PRIO) och verksamhetsutveckling bör därmed kunna motverkas.

Statskontoret konstaterar att Program PRIO:s bemanning (inklusive konsulter) för i första hand Införande 1 och 2 uppgår till cirka 130 personer. Till detta ska läggas Leverantörens resurser (drygt 100 personer) som avtalats inom ramen för gällande fastprisåtagande men även omfattar ytterligare, tillkommande beställningar. För en komplett bild av utvecklingsarbetets bemanning ska till ovanstående läggas Försvarsmaktens övriga personal (utanför Programmet) med PRIO-relaterade uppgifter. Statskontoret har trots begäran inte fått tillgång till dessa uppgifter.

2 Uppdraget

Regeringen gav den 10 november 2005 Statskontoret i uppdrag att granska införandet av ett integrerat resurs- och ekonomiledningssystem (PRIO) i Försvarsmakten. Enligt uppdraget ska Statskontorets granskning ha följande inriktning:

- Försvarsmaktens styrning och uppföljning av utvecklingsinsatserna.
- Projekthanteringen med avseende på bl.a. 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.

Det ursprungliga uppdraget har därefter, enligt regeringens beslut den 18 december 2008, förlängts (bilaga 1) med i huvudsak oförändrad inriktning.

Granskningen ska ske i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Statskontoret ska under granskningsperioden och enligt träffade överenskommelser skriftligen redovisa sina iakttagelser till Försvarsdepartementet.

Denna promemoria är den femte i raden inom ramen för Statskontorets granskning av Program PRIO. Statskontorets tidigare synpunkter finns redovisade i granskningspromemorior till regeringen den 2 februari och den

11 november 2006, den 19 december 2007 samt den 2 juni 2009. Därutöver har Statskontoret vid skilda tillfällen muntligen redovisat sina iakttagelser för Försvarmakten och Förvarsdepartementet.

Underlaget för denna promemoria utgörs främst av Försvarmaktens/ Program PRIO:s projektdokumentation samt genomförda intervjuer med nyckelpersoner inom Försvarmakten och anlita systemleverantör.

Försvarmakten har haft tillfälle att lämna och också inkommit med synpunkter på ett utkast till denna promemoria.

3 Bakgrund

3.1 Statskontorets granskning i juni 2009

I föregående rapport (den 2 juni 2009) bedömde Statskontoret att utvecklingsarbetet rörande PRIO befann sig i ett kritiskt läge och att iakttagna problem och brister riskerade att kraftigt accentueras från och med Införande 2 och framåt. Statskontoret underströk behoven av ytterligare åtgärder för att riskminimera och kvalitetssäkra det fortsatta arbetet.

De grundläggande orsakerna till den uppkomna situationen bedömdes vara att

- systemet i samband med driftstart inte var tillräckligt testat,
- de verksamhetsmässiga förutsättningarna inte var stabila i fråga om bl.a. verksamhetsprocesser, handlägningsrutiner, roller och ansvar, integrationen med befintliga system m.m.,
- kvaliteten i Masterdata (systemets grunduppgifter, t.ex. avseende leverantörer, anställda, konton etc.) var bristfällig,
- mottagarna/användarna av det nya systemet, främst inom FMLOG, inte var tillräckligt förberedda för det nya systemet och heller inte för nya arbetssätt m.m. samt att
- verksamhetsförankringen och engagemanget från den ordinarie organisationen generellt sett hade brustit.

Mot denna bakgrund bedömde Statskontoret att Försvarmakten borde vidta följande åtgärder i syfte att säkerställa det första införandet samt att minimera riskerna och öka effektiviteten i det fortsatta arbetet:

- Prioritering av de åtgärder som krävs för att tillgodose regeringens och riksdagens krav på en kvalitativt fullgod och heltäckande redovisning av Försvarmaktens resultat och resursutnyttjande.
- Full koncentration av resurser och uppmärksamhet på stabiliserande åtgärder (system och verksamhet) med avseende på Införande 1.

- Analys av erfarenheterna från det första införandet.
- Analys av riskerna avseende Införande 2.
- Prövning av alternativa införandestrategier för Införande 2.
- Översyn av bl.a. programmets struktur, styrning, bemanning, kompetens och ekonomi. Översynen borde även omfatta linjeorganisationens engagemang och ansvar i utvecklingsarbetet, liksom formerna för fortsatt samverkan med systemleverantören.
- Prövning av möjligheterna till omförhandling av gällande avtal i syfte att bl.a. utveckla samverkansformerna och öka flexibiliteten i arbetet. Särskilt den ömsesidigt fleråriga bindningen till besluts- och leveranstidpunkter borde omprövas.

3.2 Försvarsmaktens internrevision

Försvarsmaktens internrevision (FM REV) har på uppdrag av FM GD granskat den åtgärdsplan som utarbetats inom Program PRIO mot bakgrund av de problem som uppmärksammats i samband med Införande 1 under våren 2009. Därtill har en mer allmän granskning skett av programmet i sin helhet. Revisionens bedömningar redovisades i juni och september 2009. Den sistnämnda bedömningen har utförts mot bakgrund av en konsultgenomgång av projektet.

Mot bakgrund av gjorda iakttagelser föreslår internrevisionen ett antal åtgärder i fråga om bl.a. styrning, ansvar och roller, programmets organisation, verksamhetsförankring, kompetensförsörjning, sekretessfrågor och programmets riskhantering.

Statskontoret kan konstatera att revisionens iakttagelser och bedömningar, liksom den bakomliggande konsultrapporten, i allt väsentligt ligger i linje med vad Statskontoret har redovisat i tidigare granskningsrapporter till regeringen, givet avgränsningarna för Statskontorets uppdrag.

Samtidigt har internrevisionen endast knapphändigt eller inte alls behandlat vissa frågor som, enligt Statskontoret, i hög grad förtjänar uppmärksamhet i det fortsatta arbetet. Det gäller säkerheten i de lösningar som utvecklas i relation till Försvarsmaktens generella informationsklassificering, riskhanteringen, Program PRIO:s kostnadsutveckling och fortsatta finansiering samt bedömningen av den s.k. nyttohemtagningen.

Statskontoret noterar att internrevisionen, trots sina iakttagelser och bedömningar och utan att närmare redovisa de bakomliggande motiven, förordar att införandet av PRIO bör fortsätta enligt tidigare fastställda riktlinjer och planer. Enligt Statskontorets mening kan de bedömningar och iakttagelser som revisionen redovisar på lika goda grunder leda till slutsatsen att nuvarande inriktning och gällande planer bör bli föremål för omprövning.

Givet att införandet av PRIO fortsätter i enlighet med internrevisionens rekommendationer utgår Statskontoret från att Försvarmakten vidtar de åtgärder som krävs mot bakgrund revisionens påpekanden och bedömningar. Statskontoret konstaterar att styrgruppen för PRIO den 11 november 2009 i allt väsentligt avser att följa internrevisionens rekommendationer i fråga om följande:

- Beställarrollen i linjen förstärks genom att uppgifter och ansvar ytterligare preciseras.
- Resursförstärkningar vad gäller processutvecklingen.
- Omarbetning av styrande dokument avseende utvecklingsarbetet.
- Förändrade ansvars- och ledningsstrukturer.

Det sistnämnda innebär att FM GD ansvarar för PRIO som ett strategiskt mål inom Försvarmakten samt att Chefen för ledningsstaben (C LEDS) övertar rollen som styrgruppsordförande. Dessutom skapas en ny chefsbefattning för PRIO, direkt underställd C LEDS. Förändringarna kommer att vara genomförda i mitten av januari 2010.

4 Aktuell situation och Statskontorets bedömningar

4.1 Allmänt

Införandet av PRIO sker parallellt med eller snarare som ett led i den omfattande reformeringen av försvaret i sin helhet.

Efter Införande 1, omfattande funktionalitet för Ekonomi inom FMLOG och viss HR-funktionalitet, är avsikten att den 6 april 2010 produktionsätta motsvarande lösningar vid Försvarmaktens samtliga förband (Införande 2). Därmed införs *ett* verksamhetsgemensamt system för hela Försvarmakten.

Parallellt med detta pågår avtalsförhandlingar och vissa andra förberedelser inför avrop av Införande 3 och 4 omfattande stöd för främst Försvarmaktens logistikprocesser. I och med Införande 3 och 4 lämnar Försvarmakten det fastprisåtagande som tecknats med Leverantören avseende Införande 1 och 2. Enligt Statskontoret står Försvarmakten inför viktiga beslut i fråga om det fortsatta utvecklingsarbetet, kostnader och finansiering. Kraven på relevanta och tillförlitliga beslutsunderlag är höga.

Statskontoret har för denna granskning inte fullt ut haft tillgång till relevant underlag för att bedöma det samlade utvecklingsarbetets kostnader. Mot denna bakgrund konstaterar Statskontoret att någon fördjupad granskning av de samlade utvecklingskostnaderna, enligt Försvarsdepartementets önske-

mål och inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret, inte har varit möjlig att genomföra och redovisa i denna rapport.

De problem och brister som Statskontoret har noterat i samband med denna granskning tycks sammanfattningsvis ha sin grund i följande förhållanden:

- Det teknikstöd som införts är i allt väsentligt stabilt. De tekniska brister som ändå har uppmärksammats har successivt kunnat åtgärdas. Iakttagena problem har istället huvudsakligen rört verksamhetsmässiga aspekter samt att de specifikationer som lagts till grund för uppsättning av systemet inte fullt ut har speglat verksamhetens krav och behov.
- Betydande uppmärksamhet har riktats mot leveranser av det tekniska systemet på bekostnad av de verksamhets- och nyttoorienterade aspekterna av utvecklingsarbetet i sin helhet.
- Utvecklingen har bedrivits mot bakgrund av krav som lades fast för 4–5 år sedan och som inte är kompletta.
- Utvecklingen har styrts, bedrivits och organiserats som ett systeminförandeprojekt snarare än ett verksamhetsutvecklingsprojekt med ett betydande inslag av IT.
- Försvarsmaktens bristande erfarenheter av denna typ att utvecklingsarbete har medfört att Leverantörens kompetens inte fullt ut har tagits tillvara samtidigt som Försvarsmaktens resurser (inklusive konsulter) har koncentrerats till leveranser av ett nytt systemstöd snarare än till åtgärder i verksamheten i syfte att säkerställa en god mottagarkapacitet.
- Fokus på avtalsstyrning har medfört en optimering av enskildheter snarare än på en väl fungerande och ändamålsenlig helhetslösning.

4.2 Införande 1

De problem som har identifierats i anslutning till Införande 1 har analyserats och en åtgärdsplan har lagts fast. Arbetet bedrivs inom ramen för ett särskilt stabiliseringsprojekt där uppkomna problem löpande åtgärdas samtidigt som nya brister uppmärksammas. Såväl systemrelaterade åtgärder som verksamhetsmässiga åtgärder i linjen vidtas inom följande områden:

- Kundfakturering.
- Hantering av leverantörsfakturor.
- Säkerställande av en rättvisande redovisning.
- Brister inom personaladministrationen, bl.a. till följd av bristande kvalitet i masterdata.

- Rättningar, bl.a. efter migrering från befintliga system samt för att säkerställa överensstämmelsen mellan Palasso och PRIO.

Särskild uppmärksamhet riktas nu mot kompletteringar av processbeskrivningar, arbetsrutiner, handledningar och ytterligare utbildning.

Arbetet är föremål för veckovisa uppföljningar. Bedömningen och godkännande av vidtagna åtgärder sker i samförstånd mellan deltagarna.³ Iakttagna problem och brister bedöms vara åtgärdade det kommande årsskiftet.

Införande 1 har formellt överlämnats till Försvarmaktens systemförvaltningsenhet (SFE) den 1 december 2009. Därmed ansvarar enheten för de fortsatta åtgärder som krävs för stabilitet i införda lösningar.

Dessutom fortgår arbete rörande bl.a. säkerhetslösningarna. En ny autentiseringslösning för inloggning (TEID-kort) har införts för samtliga användare. Därtill pågår arbete med utveckling av ett stöd för s.k. e-rekrytering. I båda fallen avses tillägg utöver gällande grundavtal med leverantören.

Den tekniska infrastrukturen överlämnas successivt för förvaltning.

Försvarmakten har beslutat behålla det nuvarande koncernredovisningssystemet FS Koncern som stöd för Försvarmaktens koncernredovisning under hela år 2010. Det innebär att PRIO, i de delar som införts, lämnar uppgifter till FS Koncern som i sin tur lämnar uppgifter till statsredovisningssystemet Hermes. Beslutet motiveras av osäkerhet beträffande PRIO:s funktionalitet och kvalitet samt risken för resurskonflikter i det kommande årsslutsarbetet. Beslutet medför att ett nytt gränssnitt PRIO/FS Koncern måste utvecklas, vilket i sin tur tar ytterligare resurser och utvecklingstid i anspråk. En ytterligare konsekvens är att kostnaderna för drift och underhåll av FS-Koncern kvarstår, vilket tills vidare motverkar möjligheten att i denna del realisera förväntad nytta.

Statskontorets bedömningar

Problemen inom ramen för Införande 1 pekar på en rad brister med betydande olägenheter inom berörda verksamheter. Problemen är inte primärt av

³ Vid dessa möten deltar vid, utöver Program PRIO, följande funktioner inom Försvarmakten: FMLOG, PROD, LEDS, CIO, LEDS PLANEK (tidigare Ekonomistaben), PERSS, SFE (systemförvaltningsenheten) och berörda processägare.

teknisk art⁴ utan snarare ett resultat av bristande mottagarkapacitet hos berörda förband (FMLOG och HRC), grundad på bristande förberedelser i verksamheten (bristande informationskvalitet, processutveckling, utbildning m.m.). Därtill påpekar företrädare för verksamheten att verksamhetsbehoven och eftersträvd verksamhetsutveckling inte i tillräcklig utsträckning har beaktats vid utformningen av de tekniska lösningarna. Bristande samverkan mellan system och verksamhet visar sig ytterst i att handläggare för att fullgöra sina arbetsuppgifter tvingas kringgå det stöd som systemet erbjuder.

Intrycket blir att systemet inte är tillräckligt ändamålsenligt i förhållande till den verksamhet systemet är ägnat att stödja. Detta trots att leveranser av systemstödet i allt väsentligt har skett i enlighet med gällande avtal och fastställda specifikationer. Det finns därför skäl att ifrågasätta i vilken utsträckning verksamhetens processer och arbetssätt överensstämmer och samspelar med det system som införs och i vilken mån specifikationerna har varit förankrade i berörda verksamheter.

Därtill pekar genomförda intervjuer på att rapporterade problem i verksamheten många gånger inte har följts upp och återrapporterats från Program PRIO till ansvariga processägare och processledare i linjen. Dessutom har uppmärksammade problem i verksamheten förts bort från dagordningen innan problemen fullt ut har rättats till. Problemen har delvis accentuerats genom att Forsvarsmaktens förvaltningsorganisation inte har varit på plats.⁵

Det samlade intrycket blir att utvecklingen har bedrivits i två ben; ett för leverans av teknikstödet och ett annat för förberedelser och utveckling inom berörda verksamheter utan tillräcklig samordning och fokus på en väl fungerande helhet. Detta intryck har över tid förstärkts av att Program PRIO allt mer definierat sin roll som intern leverantör av tekniska lösningar samtidigt som det saknats en motsvarande ledning för utveckling och anpassning av verksamheten. Forsvarsmaktens 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 finns det, enligt Statskontoret, skäl att ifrågasätta såväl om Forsvarsmaktens

⁴ Enligt rapport Teknisk systemförvaltning – FM (program PRIO) 2009-11-17 sammanfattas situationen enligt följande.

- Totalt antal incidenter rapporterade mot Teknisk systemförvaltning (Leverantören) efter leveransgodkännande, perioden maj 2009 – oktober 2009 var 430 st. varav ca 18 % låg inom Leverantörens åtagande.
- Incidenterna var av typerna konfigureringsfel (Leverantören), programfel (Leverantören), användarstöd (FM), fungerar enligt specifikation (FM), grund/styrdatafel (FM), inmatningsfel (FM).
- Andel normala incidenter under perioden maj 2009 – oktober 2009 är 99 %.
- Störst andel felremitterade incidenter har orsak ”fungerar enligt specifikation” och ”användarfrågor”.
- Flest incidenter (både riktiga fel och felremitterade incidenter) har rapporterats inom lösningsområdena ”logistik” och ”teknik”.

⁵ En förvaltningsorganisation är under uppbyggnad och bemanning pågår.

som Leverantörens resurser och kompetens utnyttjas på ett för det samlade utvecklingsarbetet optimalt sätt.

Med utgångspunkt i genomförda intervjuer förefaller iakttagna problem, inte minst inom mottagande verksamheter, att underskattas i det pågående stabiliseringsarbetet. Såvitt Statskontoret kan bedöma har överlämnandet från Program PRIO till Systemförvaltningsenheten (SFE) skett trots kvarvarande betydande brister (system/verksamhet), utan genomförda acceptanstester och ett formellt godkännande från verksamhetsansvarig/processägare och trots att förvaltningsenheten alltjämt är under uppbyggnad och ännu saknar erforderliga resurser för sina uppgifter. Såvitt Statskontoret kan förstå motiveras detta överlämnande främst av Programmets behov av att frigöra personella resurser för Införande 2 samtidigt som Programmet avlastas i ekonomiskt hänseende. Statskontoret ställer sig trots detta tveksamt till att ansvaret för kvarvarande och i högsta grad nödvändiga stabiliseringsåtgärder, liksom det ekonomiska ansvaret för dessa, i detta skede förs över från utvecklingsverksamheten till Försvarsmaktens ordinarie linjeorganisation.

Det saknas också fortfarande en fastställd förvaltningsmodell. Redan i utvecklingsskedet och framförallt i hanteringen av förändringar av funktionaliteten (dvs. Change Requests) borde det ha funnits en process där verksamhetsansvariga formulerat krav, testat och godkänt lösningar innan de tagits i produktion.

Oaktat den förvaltningsläggning som nu har skett kräver situationen att pågående åtgärder för att i olika avseende säkerställa kvaliteten och ändamålsenligheten i införda lösningar fullföljs och når fullgoda resultat. En komplikation därvidlag är att det, enligt Statskontoret, för närvarande saknas fastställda kriterier för att bedöma när en tillräcklig grad av stabilisering har uppnåtts. Enligt Statskontoret bör ett av kriterierna vara att resultaten av vidtagna åtgärder kan verifieras och godkännas av verksamhetsansvarig/processägare och FM CIO. Den avgörande indikatorn på framgång i stabiliseringsarbetet torde vara att kommande bokslutsarbete kan slutföras med god kvalitet, precision och tillförlitlighet.

4.3 Införande 2

Parallellt med Införande 1 har förberedelserna med avseende på Införande 2 fortgått med sikte på en utrullning till Försvarsmaktens samtliga förband den 6 april 2008. Införande 2 omfattar viss tillkommande funktionalitet till stöd för tidredovisning och viss löneadministration jämfört med Införande 1 samt visst kvarvarande stöd för internhandel som prioriterades ned i samband med Införande 1.

Vid sidan av Programmet pågår förbandsvisa förberedelser (särskilda införandegrupper) under ledning av en central Införandeledning (IFL) och i

samverkan med företrädare för linjen (processägare och processledare). De förbandsvisa förberedelserna bedöms av Försvarsmakten löpa planenligt.

I linje med Statskontorets tidigare förslag har Program PRIO analyserat tänkbara handlingsalternativ för utrullning av Införande 2. Av fyra alternativa handlingsvägar har Försvarsmakten stannat för ett alternativ som innebär 1) en tidsförskjutning med ett kvartal i förhållande till tidigare planer och 2) en samlad utrullning till samtliga förband.⁶ Övriga alternativ har bedömts som i praktiken ogenomförbara främst p.g.a. hög komplexitet och höga kostnader.

Senareläggningen sker mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter, osäkerhet i fråga om systemets funktionalitet och stabilitet och i syfte att inte störa det kommande årsboksarbetet. Därtill har Programmet genomfört vissa förändringar med avseende på införandetakten,⁷ tillsatt en förändringsledning inom Programmet med deltagande från Leverantören samt klargjort ansvar och roller med ett ökat fokus på linjeorganisationens engagemang och medverkan m.m.

Införande 2 är för närvarande föremål för testverksamhet (s.k. modultester). Hittillsvarande resultat tyder på god kontroll vad gäller funktionaliteten i Införande 2. Acceptanstester inleds, enligt nuvarande planer vid månads-skiftet januari/februari år 2010, inför planerad produktionssättning i april samma år.⁸

Statskontorets bedömningar

I och med utrullningen av ekonomi- och HR-funktionalitet till samtliga förband förväntas PRIO för första gången utgöra ett gemensamt stöd för hela Försvarsmakten. Kraven på stabilitet, kvalitet och säkerhet är höga med tanke på att PRIO därmed ersätter befintliga system, rutiner och arbetssätt på samtliga förband.

Komplexiteten och därmed riskerna i det fortsatta arbetet ökar markant i och med produktionssättning av Införande 2, dvs. en utrullning av systemets ekonomi- och HR-delar vid samtliga 35 förband. Vid sidan av risken för kvarvarande brister i fråga om systemets ändamålsenlighet inom berörda verksamheter och integrationen/migreringen mellan PRIO och befintliga system har bedömningen sin bakgrund i de ännu betydande skillnaderna mellan olika förband i fråga om genomförda förberedelser i verksamheten (bl.a. processutveckling, utbildning och organisatorisk anpassning) och väsentligt ökade ärende- och transaktionsvolymerna. Mot bakgrund av erfarenheterna från Införande 1 finns vidare skäl att ifrågasätta i vilken utsträckning

⁶ Funktionalitet för HR tidredovisning införs dock successivt.

⁷ Bl.a. har beslut fattats med innebörden att koncernredovisningen för 2010 kommer att ske med stöd av nuvarande koncernredovisningssystem (FS Koncern).

⁸ Utrullning av HR Tid sker successivt under Införande 2. Sista utrullning planeras till den 1 november 2010.

systemstödet är tillräckligt ändamålsenligt för den verksamhet systemet ska stödja.

Erfarenheterna kring Införande 1 måste självfallet tas tillvara och läggas om grund för det fortsatta arbetet. Detta innebär bl.a. att särskilt verksamhetens förberedelser, inklusive kvaliteten i data, måste kvalitetssäkras. Det är också av stor vikt att support- och förvaltningsorganisationerna har utvecklat den kapacitet som krävs för att kunna möta den situation som blir aktuell när 35 förband går i produktion vid ett och samma tillfälle.

Försvarmaktens ledning har ställt som villkor för utrullning av Införande 2 att Införande 1 har uppnått stabilitet och att tillräcklig säkerhet och trygghet har uppnåtts när det gäller Införande 2. Enligt Statskontorets bedömning bör det senare innebära att Införande 2 har acceptanstestats med godkända resultat, att lösningarna har verifierats av verksamhetsansvariga/processägare och att resultaten av de förbandsvisa förberedelserna underställs FM CIO (i rollen som samordningsansvarig för förbandens förberedelser och mottagande av det nya systemet) för godkännande innan beslut om utrullning av Införande 2 fattas. Dessutom måste masterdata och systemets information i övrigt kvalitetssäkras.

4.4 Införande 3 och 4

Införande 3 och 4 är för närvarande föremål för avtalsförhandlingar och omfattar de mest omfattande, komplexa och verksamhetskritiska delarna av PRIO i sin helhet. Samtidigt bedöms Införande 3 och 4 skapa förutsättningar för realisering av de mest omfattande nyttorna i fråga om effektivitet och kostnadsminskningar i verksamheten.

Införande 3 och 4 omfattar stöd till Försvarmaktens samlade logistikverksamhet och medför att ett 60-tal befintliga system⁹ vid samtliga förband ersätts av PRIO. Införandet förutsätter, enligt fattade beslut, tekniska lösningar motsvarande säkerhetsnivån Hemlig/Restricted.

Vid sidan av pågående avtalsförhandling pågår ett arbete med processutveckling och utarbetande av olika scenariobeskrivningar i syfte att fånga verksamhetens behov och precisera kraven inför uppsättning av systemet. Arbetet bedrivs med begränsade resurser, utan medverkan från Leverantören och utan erforderlig SAP-kompetens. Ett betydande arbete kvarstår beträffande specificeringen av systemkraven samtidigt som tillgängliga resurser, enligt styrgruppens beslut, har allokerats till Införande 1 och 2. Införande 3 och 4 förutsätter att vissa temporära lösningar¹⁰ i Införande 1 och 2 måste göras om.

⁹ Vissa system ersätts inte då informationen i dessa har en högre informationssäkerhetsklassning än Hemlig/Restricted, däribland materielsystemet LIFT-H.

¹⁰ Främst vad gäller inköpsprocessen med tillhörande problem med bl.a. roller och behörigheter, utbildning m.m.

Pågående avtalsförhandlingar har sin grund i systemleveransavtalet mellan Försvarsmakten och Leverantören och utgår från Leverantörens bedömningar och kostnadsestimat som låg till grund för detta.

Enligt gällande prioriteringar (FM GD) är villkoren för ett avrop av Införande 3 och 4 dels fullgod stabilitet i Införande 1, dels trygghet och säkerhet i Införande 2 (Programledningens definition).

Statskontorets bedömningar

I och med Införande 3 och 4 ökar komplexiteten och därmed riskerna i utvecklingsarbetet. Dessutom är ett beslut om avrop av Införande 3 och 4 av strategisk betydelse. För det första innebär det att Försvarsmakten tar det definitiva steget när det gäller att införa PRIO som ett stöd för hela Försvarsmaktens verksamhet. Samtidigt minskar möjligheterna att avbryta införandearbetet i och med att PRIO då, vid sidan av Införande 1 och 2, ersätter ytterligare en stor del av Försvarsmaktens befintliga system. För det andra innebär Införande 3 och 4 ett betydande ekonomiskt åtagande för Försvarsmakten de kommande åren, med sannolikt väsentliga kostnadsökningar jämfört med tidigare bedömningar.

Med tanke på den tid som förflutit sedan grundavtalet tecknades finns det därtill skäl att noga beakta de förändringar som löpande sker inom Försvarsmakten och de förändringar som följer av den pågående reformeringen av försvaret i sin helhet och som i större eller mindre utsträckning kan påverka förutsättningarna för införandet av PRIO. Dessa förhållanden pekar sammantaget – och såvitt Statskontoret kan förstå utan hinder av bindande avtal – på behovet av ett tidsmässigt utrymme för analys och reflektioner rörande det fortsatta arbetet.

En stabilisering av Införande 1 och ett säkerställande av Införande 2 har av Försvarsmaktens ledning ställts som villkor för det förestående avropet av Införande 3 och 4. Särskilt det senare villkoret har, mot bakgrund av genomförda intervjuer, gett upphov till delvis olika tolkningar inom Programmet och bland berörd personal. Enligt Statskontoret bör tolkningen vara att ett beslut om fortsatt arbete inom ramen för Införande 3 och 4 bör föregås av en verifiering (verksamhetsansvariga/processägare och FM CIO) av de system- och verksamhetsmässiga förutsättningarna för Införande 2 i verksamheten. Dessutom bör ett beslut om avrop föregås av att kraven på Införande 3 och 4 har specificerats ytterligare, en genomlysning har skett med avseende på bl.a. utvecklingsarbetets organisering, arbetsformer och resurser samt att befintliga nyttokalkyler har reviderats/uppdaterats (se vidare avsnitt 4.6).

Statskontoret kan notera att redan uppkomna förseningar vad gäller acceptanstesterna av Införande 2 kan komma att medföra en senareläggning av Införande 3 och 4 med planerad start i början av 2010 (under förutsättning av avrop) och utrullning hösten 2011, vilket i sin tur medför risk för

förseningar av införandearbetet i sin helhet, planerat till innan utgången av 2012 då Programmet avvecklas.

Mot bakgrund av erfarenheterna kring Införande 1 och 2 vill Statskontoret understryka behovet av att väl specificerade verksamhetskrav (inte minst som en viktig utgångspunkt för aktuella avtalsförhandlingar), väl utvecklade förutsättningar i fråga om bl.a. organisation, bemanning och roller samt fullgod datakvalitet läggs till grund för uppsättning av Införande 3 och 4. En genomlysning av samtliga förutsättningar för det fortsatta arbetet, inklusive den avtalsmässiga relationen mellan Försvarsmakten och Leverantören, bör, enligt Statskontoret, läggas till grund för beslut om fortsatt arbete med Införande 3–6.

4.5 Kostnader

Kostnaderna för Införande 1 och 2 omfattas av ett fastprisåtagande enligt Försvarsmaktens avtal med huvudleverantören. Kostnadsökningar utöver detta fastprisåtagande har sin grund i förändringar (s.k. Change Requests) som belastar Försvarsmakten och direkta tillägg (avsteg och kompletteringar från nuvarande avtal) men även frågor (bl.a. e-rekrytering, nya gränssnitt, integration och migrering) som inte omfattas av avtalet. Till detta ska läggas kostnader för Leverantörens åtaganden i fråga om förvaltning och stöd till den nya förändringsledningen.

Trots nämnda kostnadsökningar bedömer Program PRIO att hittillsvarande utvecklingsarbete totalt sett håller sig inom fastställda ekonomiska ramar.

De kostnadsuppgifter som Försvarsmakten lämnat som underlag för Statskontorets granskning återges nedan i form av ett direkt citat.

Allmänt

”När den samlade kostnadsbilden för PRIO diskuteras är det ett antal delar som bör beaktas för att sammanhanget skall bli korrekt. Dessa är

- *Utveckling och anskaffning av PRIO.*
- *Drift av system PRIO.*
- *Drift av de IT-system som skall avvecklas då PRIO införs*
- *Kostnadsreduktioner som en följd av att PRIO införs (så kallade ekonomiska nyttor)*
- *Utveckling av Försvarsmaktens IT-infrastruktur*

Utveckling och anskaffning av PRIO

Den samlade kostnaden för att utveckla och anskaffa PRIO till Försvarsmakten uppgår till knappa 2500 miljoner kronor. Denna kostnad består av direkta utvecklings- och anskaffningskostnader relativt huvudleverantören IBM samt Försvarsmaktens egen del i projektet vad avser personalkostna-

der, utbildningskostnader, räntekostnader m.m. Kostnaden omfattar samtliga införanden av PRIO (1–6). PRIO kommer att vara fullt infört i Försvarsmakten år 2012. Då Försvarsmakten till den största delen lånar dessa medel i riksgälden kommer kostnaden att belasta Försvarsmaktens anslag från riksdagen t.o.m. år 2017. Till dags dato har Försvarsmakten upparbetat kostnader på knappa 1100 miljoner kronor.

Drift av system PRIO

Försvarsmaktens kostnader att hålla PRIO i drift samt att ge det en rimlig vidareutveckling över tiden bedöms successivt öka och när PRIO är fullt ut infört år 2013 bedöms kostnaden vara ca 230 miljoner/år. I detta belopp ingår direkta driftkostnader, licens- och supportkostnader, förvaltningskostnader samt en viss avdelad pott för vidareutveckling av systemet för att hålla det modernt över tiden.

Drift av de system som avses avlösas av PRIO

I samband med att PRIO införs kommer successivt ett 60-tal av Försvarsmaktens större IT-system att avvecklas. Den årliga kostnaden för att hålla dessa system i drift, var innan beslutet om att införa PRIO ca 230 miljoner/år. Kostnaden för dessa system har med vetskapen om att PRIO skall införas sänkts till en nivå av ca 140 miljoner för år 2009. Systemen kommer att avvecklas så snart det är möjligt med hänsyn tagen till PRIO successiva införande för att minimera de totala kostnaderna.

Utveckling av Försvarsmaktens IT-infrastruktur

Försvarsmaktens hela IT-infrastruktur genomgår för närvarande en stark utveckling för att möta de verksamhetsmässiga kraven. Inom ramen för denna utveckling byggs infrastrukturen upp för att kunna bära information som är klassad Hemlig/Restricted och Hemlig/Secret. Sedan tidigare kan information som är öppen, säkerhetsklassificerad samt Hemlig/Top Secret hanteras i Försvarsmaktens större system.

PRIO är idag inplacerat i den del av infrastrukturen som är säkerhetsklassificerad. Från och med Införande 3–4 skall dock PRIO inplaceras i informationssäkerhetsklass Hemlig/Restricted. Kostnaden för att realisera informationsinfrastrukturen för Hemlig/Restricted bedöms till ett antal hundra miljoner kronor. PRIO är dock inte det enda system som skall placeras i denna informationssäkerhetsklass varför kostnaden för uppbyggnaden av denna infrastruktur ej bärs av PRIO utan är en del av Försvarsmaktens totala informationsinfrastruktur.”

Statskontorets bedömningar

Statskontoret har för denna granskning, som nämnts, inte fullt ut haft tillgång till relevanta uppgifter som underlag för bedömningar av det samlade utvecklingsarbetets kostnader.

Program PRIO:s redovisade kostnader uppgår hittills till 1 100 miljoner kronor, exklusive de separata avtalen om bl.a. systemförvaltning och de direkta

och indirekta kostnader som uppstår i verksamheten på respektive förband för förberedelser, anpassningar och utbildningsinsatser. Till det angivna beloppet ska även läggas kostnaderna för införandet av den IT-infrastruktur för säkerhet som bör belasta PRIO. För att ytterligare komplettera kostnadsbilden bör även driften av PRIO och de system som PRIO ska avlösa inkluderas.

Införande 3–6 är enligt gällande avtal optioner utanför leverantörens fastprisåtagande. Utan att föregripa pågående avtalsförhandlingar finns det, enligt Statskontoret, skäl att anta att kostnaderna för det fortsatta utvecklingsarbetet blir väsentligt högre än vad som tidigare har kunnat bedömas. Redan Införande 3 och 4 innebär, som nämnts, att Försvarsmakten tar på sig ytterligare omfattande kostnader under en följd av år. I och med att det fortsatta införandet av PRIO inom Försvarsmakten betraktas som ett ”Design-to-Cost”- projekt medför kostnadsökningar för Införande 3 och 4 behov av motsvarande reduktion av kostnaderna för Införande 5 och 6. Detta kommer i sin tur att reducera de nytto- och hemtagningseffekter som är kopplade till Införande 5 och 6 negativt.

I avvaktan på främst resultatet av pågående förhandlingar rörande Införande 3 och 4 bedömer Statskontoret att bl.a. följande förhållanden medför risk för kostnadsökningar i det fortsatta arbetet:

- Utveckling och införande av den infrastruktur som krävs för att uppnå beslutad säkerhetsnivå (Hemlig/Restricted) innehåller fortsatt ett visst mått av osäkerhet.
- Befintliga system behålls och dessutom vidareutvecklas, t.ex. på grund av bristande ändamålsenlighet, funktionalitet, kvalitet och säkerhet i PRIO.
- Behov av personalförstärkningar som en följd av de nya arbetsätt som introduceras, vilket begränsar en nyttohemtagning i termer av minskade personalkostnader.
- Oklarheter beträffande licenskostnaderna omfattning och fördelning mellan Försvarsmakten och Leverantören.
- Fortsatt behov av upphandlad SAP-kompetens.

Dessa risker bör mötas med åtgärder grundade på en djupgående analys av tänkbara kostnadsutfall, finansieringsbehov och effekter.

Statskontoret vill starkt understryka behovet av en mer fördjupad uppföljning än som varit möjligt inom ramen för denna rapport. Som ett led i detta bör Försvarsmakten redovisa de samlade utvecklingskostnaderna, inklusive de direkta och indirekta kostnader som uppstår på förbandsnivån.

4.6 Realisering av eftersträvade nyttor

Den övergripande avsikten med det pågående utvecklingsarbetet lades fast 2004 med sikte på en "försvarsmaktsgemensam ekonomimodell som omfattar all verksamhet i myndigheten och som stöds av ett integrerat resursledningssystem" (dvs. PRIO). Denna övergripande målbild har senare brutits ned i ett antal delmål och eftersträvade effekter/nyttor.

De beräknade nyttoeffekterna av Införande 1 och 2 i fråga om kostnadsreduktioner i verksamheten är, enligt Program PRIO:s egna bedömningar, begränsade. Betydligt större nyttor ifråga om monetärt mätbara effekter, men även i termer av ökad effektivitet och kvalitet i Försvarsmaktens verksamhet i sin helhet, bedöms ligga i Införande 3 och 4.

I den nu aktuella situationen med en stark fokusering på stabilisering av Införande 1 och förberedelser inför Införande 2 har nyttoaspekterna i arbetet medvetet tonats ned.

Försvarsmakten redovisar följande som underlag för Statskontorets uppföljning av förväntade nyttor:

"Införandet av PRIO kommer att medföra att verksamheten inom Försvarsmakten kan effektiviseras inom ett antal områden. Inom ramen för personalområdet, ekonomistyrningsområdet samt logistikområdet bedöms, för närvarande, det vara möjligt att reducera kostnaderna med minst 270 miljoner/år, fyra år efter det att PRIO driftsatts fullt ut. Redan från år 2010 bedöms dock Försvarsmakten kunna reducera kostnaderna om än då enbart med ca 15 miljoner. Den årliga besparingssumman stiger dock snabbt".

Statskontorets bedömningar

Förväntade nyttor är av olika karaktär och avser dels möjligheterna att tillgodose de externa kraven, dvs. regeringens och riksdagens krav när det gäller en fullgod ekonomisk redovisning, dels Försvarsmaktens 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 monetära termer å den andra.

När det gäller statsmakternas krav på en fullgod och tillförlitlig redovisning kan, såvitt Statskontoret kan bedöma, dessa tillgodoses successivt och i takt med att PRIO införs. Mot bakgrund av erfarenheterna från Införande 1 finns det skäl att anta att redovisningen för 2009 kommer att vara behäftad med vissa kvalitetsbrister, att väsentliga delar av Försvarsmaktens verksamhet inte kan redovisas innan Införande 3 och 4 har tagits i drift och att en tillförlitlig och heltäckande redovisning för hela Försvarsmaktens verksamhet får anstå till dess att samtliga Införanden 1–6 har genomförts. Det innebär att en heltäckande redovisning med stöd av PRIO inte blir tillgänglig förrän tidi-

gast vid utgången av 2012 enligt gällande planer. Mot bakgrund av hittillsvarande förseningar, senareläggningar och de bedömningar som kan göras beträffande den aktuella utvecklingssituationen går det, enligt Statskontoret, inte att utesluta att dessa krav kan komma att tillgodoses först bortom 2012.

Hittillsvarande erfarenheter från Införande 1 pekar på betydande störningar och andra olägenheter i den löpande verksamheten. Dessutom finns indikationer på att eftersträlvade personalreduktioner inom FMLOG inte kan genomföras p.g.a. behovet av ytterligare resurser med särskild kompetens att använda det nya systemet.

I och med Införande 2 tas ett viktigt steg när det gäller förutsättningarna att tillgodose de externa kraven på redovisningen, samtidigt som den mest betydande potentialen ifråga om ökad effektivitet och kostnadsreduktioner i verksamheten bedöms ligga i Införande 3 och 4.

Försvarmakten bedömer att betydande årliga kostnadsreduktioner kan göras fyra år efter driftsättning av PRIO. Såvitt Statskontoret kan bedöma finns det, mot bakgrund av genomförda intervjuer, risk för väsentligt lägre nyttor jämfört med tidigare bedömningar. Begränsad realisering av nyttor kan, enligt Statskontoret, riskera hela grundvalen för Försvarmaktens införande av PRIO.

Med oförändrad inriktning i arbetet, förmodat ökade utvecklingskostnader och en begränsad realisering av nyttor i form av minskade kostnader i verksamheten finns det, enligt Statskontoret, risk för att Införande 5 och 6 inte kommer att kunna införas med den funktionalitet som ursprungligen planerats. Resonemanget bygger på den "Design-to-cost"-princip som gäller det fortsatta införandet av PRIO. Alternativet till detta är att PRIO måste tillföras ytterligare medel vilket i sig innebär risker för att PRIO än mer kommer att konkurrera om Försvarmaktens övriga utvecklingsresurser och, som en yttersta konsekvens, tränga undan annan verksamhet och andra angelägna utvecklingsinsatser inom Försvarmakten.

Till detta ska läggas att utvecklingen och införandet av ändamålsenliga säkerhetslösningar¹¹ utgör en absolut förutsättning för att PRIO ska kunna bli ett effektivt stöd för Försvarmaktens hela verksamhet och för att eftersträlvade nyttor i övrigt ska kunna realiseras. Statskontoret konstaterar att sådana säkerhetslösningar för dagen inte finns att tillgå och att arbetet är försenat.

¹¹ Hemlig/Restricted ska enligt fattade beslut avse hela PRIO fr.o.m. produktionssättning av Införande 3 och 4. Informationen som ingår i PRIO i samband med införande 1 och 2 är sekretessklassad (ej sekretess som rör rikets säkerhet) och kan därmed hanteras i Försvarmaktens nuvarande informationsinfrastruktur (kontorsnät).

Förutsättningarna för att realisera eftersträvade nyttor bör enligt Statskontoret få ett tydligare genomslag i Försvarsmaktens prioriteringar och styrning av utvecklingsarbetet. Högsta prioritet bör ges de åtgärder som krävs för att tillgodose regeringens och riksdagens redovisningskrav.

4.7 Styrning, organisation och bemanning

Statskontoret kan konstatera att beslut nyligen fattats och åtgärder vidtagits för att förbättra styrning, ledning och organisation av utvecklings- och genomförandearbetet:¹²

- En ny ansvars- och ledningsstruktur med följande inriktning:
 - Ökat fokus/prioritet på PRIO från Försvarsmaktens centrala ledning.
 - Styrgruppen ges ett helhetsansvar för såväl Program PRIO som övriga insatser med anknytning till införandet av ett nytt ekonomi- och resursledningssystem.
 - Tillsättande av C LEDS som ordförande i styrgruppen.
 - En ny befattning inrättas som ledare för PRIO i sin helhet, direkt underställd C LEDS.
- Revidering av styrande dokument för utvecklingsarbetet.
- Uppdrag¹³ till FM CIO att under C LEDS leda och samordna system PRIO:s införande i Försvarsmakten. Uppdraget inkluderar även samordningsansvar för realisering av nyttor.
- Lokala handledare har utsetts och införandegrupper har etablerats på samtliga förband. En särskild handbok för förbandens förberedelsearbete har utarbetats. Ökat fokus på utbildningsinsatser.
- En förstärkt beställarorganisation baserad på sakområdesansvar.
- C LEDS har i form av direktiv och uppdrag till samtliga förband lämnat anvisningar om hur det lokala förberedelsearbetet ska bedrivas. Ökat fokus på processutveckling.
- En förvaltningsorganisation är under uppbyggnad.

¹² Väsentliga beslut rörande bl.a. styrning, ledning och organisation har fattats mot bakgrund av internrevisionens påpekanden vid styrgruppmöte 2009-11-11.

¹³ C LEDS beslut (006/09) 2009-09-07.

Till ovanstående ska läggas en delvis ny ledning för Leverantörens insatser och för den avtalsmässiga relationen mellan Försvarmakten och Leverantören.

Programmets bemanning framgår av följande tabell.

Tabell: Program PRIO:s bemanning 2009-11-12 (antal personer). Källa: Program PRIO.

Funktion	FM	Konsulter	Totalt
Programledning	2	1	3
Programstab	11	1	12
Programkontor	22	13	35
Införande 2	36	9	45
Förberedelser IT	6	29	35
Summa	77	53	130
Införande 3	25	9	34
Införande 4	8	0	8
Summa införande 3-4	33	9	42
Total summa	110	62	172

Kommentarer:

- Redovisade uppgifter avser endast bemanningssituationen i Program PRIO.
- Antal konsulter, exklusive Leverantörens personalresurser motsvarande drygt 100 personer.
- Redovisningen omfattar inte Försvarmaktens personalresurser (egen personal och konsulter) för PRIO-relaterade utvecklingsinsatser i linjen.

Statskontorets bedömningar

Statskontoret konstaterar att Program PRIO över tid i allt högre grad definieras som en intern leverantör av systemstödet från att tidigare ha haft ett bredare ansvar för den samlade utvecklingen. Verksamhetens företrädare har inte haft en tillräckligt framskjuten roll i utvecklingsarbetet när det gäller nödvändig verksamhetsutveckling och verksamhetsanpassning samt som kravställare och mottagare av nya systemlösningar.

En annan iakttagelse som kunnat göras mot bakgrund av genomförda intervjuer är att styrgruppens beslut förefaller ha svårt att nå fram till och få fullt genomslag i utvecklingsarbetet i sin helhet. Omvänt tycks gälla att uppkomna problem och svårigheter inte alla gånger kommuniceras till överliggande beslutsnivåer, vilket ytterst riskerar medföra att varken programledning eller styrgrupp har full kännedom om händelseutvecklingen med tillhörande problem och risker. Statskontoret bedömer dock att de åtgärder som nu vidtagits och beslutats när det gäller främst styrning, ledning och ansvarsfrågor, en ökad uppmärksamhet på en fungerande helhet och verksamhetens deltagande och ansvar i utvecklingsarbetet bör leda till förbättringar i dessa avseenden.

Enligt Statskontoret styrs Program PRIO 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 Försvarmaktens tillämpning av detsamma förefaller i denna mening kontraproduktivt i förhållande till de övergripande målen för PRIO som ett stöd för hela Försvarmaktens 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. Enligt Statskontoret bör Försvarmaktens samverkan med Leverantören utvecklas inför det fortsatta arbetet.

När det gäller Program PRIO:s bemanning konstaterar Statskontoret en viss ökning sedan föregående granskning. Det bör dock noteras att de uppgifter som redovisats för Statskontoret för denna granskning endast avser Programmet bemanning (egen personal och konsulter), dvs. exklusive Leverantören och Försvarmaktens personalresurser för det PRIO-relaterade utvecklingsarbetet i övrigt. Enligt Statskontoret finns det ett behov av att se över utvecklingsarbetets bemanning, inklusive konsultanvändningen, totalt sett.

5 Slutsatser och sammanfattande bedömning

I regleringsbrevet för 2005 uppdrog regeringen åt Försvarmakten att i samverkan med Regeringskansliet fortsätta det arbete som inletts med sikte på en försvarsmaktsgemensam ”ekonomimodell som omfattar all verksamhet i myndigheten och som stöds av ett integrerat resursledningssystem”. Modellen ska dels tillgodose hela verksamhetens behov av information för styrning och rapportering av resultat och finansiell ställning, dels regeringens och ytterst riksdagens krav på heltäckande och tillförlitlig redovisning av Försvarmaktens resultat och resursutnyttjande.

Utvecklingen och införandet av en ny ekonomimodell med tillhörande systemstöd utgör ett väsentligt inslag i den pågående reformeringen av försvaret. Med tanke på en övergång till ett försvar baserat på frivillighet, betydande resursomfördelningar från stöd- till förbandsverksamhet och i förlängningen en eventuellt förändrad verksamhetsstruktur kan det finnas skäl för ytterligare reflektioner när det gäller införandet av PRIO.

I vilken utsträckning är det systemstöd som nu införs ändamålsenligt för den verksamhet som för närvarande bedrivs? I vilken utsträckning är de mål och krav som för ett antal år sedan lades fast för utvecklingsarbetet relevanta för Försvarmaktens verksamhet de närmast kommande åren? Enligt Statskontoret finns det skäl för att, som ett led i en bredare riskminimering, pröva och vid behov också revidera de krav som riktas mot i första hand system-

stödet. Genomförda intervjuer stärker uppfattningen att utvecklingsarbetets omfattning och avgränsningar i förhållande till de övergripande målen, de facto har förändrats över tid. I den mån Program PRIO har ”tagit höjd” för olika tänkbara förändringsscenarier bör såväl den bakomliggande analysen som vidtagna åtgärder dokumenteras.

Statskontoret har i tidigare rapporter rekommenderat Försvarmakten att se över utvecklingsarbetet, inte minst vad gäller styrning, ledning och organisation. Trots att viktiga steg nyligen har tagits med denna riktning kvarstår behovet av en bättre kontroll över och stabilitet i utvecklingsarbetet. Statskontoret bedömer att detta kan ske genom att Försvarmakten väljer att:

- Prioritera de åtgärder som krävs för att tillgodose statsmakternas krav på en heltäckande och tillförlitlig redovisning av Försvarmaktens resultat och resursutnyttjande.
- Säkerställa att vidtagna åtgärder avseende Införande 1 blir föremål för godkännande och verifiering av verksamhetsansvariga/processägare och företrädare för mottagande verksamheter (FMLOG och HRC) innan stabiliseringsarbetet bedöms som avslutat. Systemets ändamålsenlighet i de verksamheter systemet är avsett att stödja bör uppmärksammas i högre grad än för närvarande.
- Säkerställa att en verifiering av de verksamhetsmässiga förberedelserna såväl centralt som vid de mottagande förbanden samt godkända acceptanstester föregår beslut om utrullning av Införande 2.
- Fullfölja uppbyggnaden av en förvaltningsorganisation innan produktionssättning och utrullning av framtagna lösningar till samtliga förband inom ramen för Införande 2. Supportorganisationens kapacitet bör säkerställas.
- Avvakta avrop avseende Införande 3 och 4 i avvaktan på:
 - Godkänd verksamhets- och systemmässig stabilitet i Införande 1, enligt ovan.
 - Verifiering av de system- och verksamhetsmässiga förutsättningarna inför Införande 2¹⁴.
 - Ytterligare specificering av kraven på Införande 3 och 4.
 - Genomförd översyn med avseende på bl.a. utvecklingsarbetets organisering, arbetsformer och resurser.
 - Kvalitetssäkring/revidering/uppdatering av befintliga nyttokalkyler.

¹⁴ En möjlighet kan vara att avropa Införande 3 och 4 med förbehåll för att särskilda villkor ska vara uppfyllda innan införandet sker.

- Öka betoningen av realisering av nyttor, kostnadseffektivitet i utvecklingsarbetet och kvalitet i framtagna lösningar. Ökat fokus på riskhantering på ledningsnivå.
- Utse en operativt ansvarig för utveckling av verksamhetens mottagar-kapacitet (utvidgning av FM CIO:s samordningsansvar).
- Ompröva Program PRIO:s roll, uppgifter och resurser inom ramen för en ny styrnings- och ansvarsstruktur för arbetet med PRIO i sin helhet.
- Se över kravbilden och behoven utifrån genomförda, pågående och planerade förändringar inom Försvarmakten och försvaret i sin helhet. Se över utvecklingsarbetets omfattning, bl.a. med avseende på ambitionsnivå, resurser och tidsaspekter.
- Analysera och bedöm förutsättningarna för leverans av erforderliga säkerhetslösningar. Bedöm konsekvenserna av tänkbara utfall.
- Uppdatera och kvalitetssäkra gällande kostnads- och nyttokalkyler. Öka uppmärksamheten på den fortsatta finansieringen av utvecklingsarbetet.

Det finns avslutningsvis, enligt Statskontoret, skäl för regeringen att i fortsättningen följa upp införandet av PRIO genom att rikta särskilda återrapporteringskrav till Försvarmakten. Återrapporteringen bör i första hand avse kostnadsutvecklingen för det samlade utvecklingsarbetet, den långsiktiga finansieringen och övriga frågor av betydelse för den pågående reformeringen av försvaret.

**Bilaga****Uppdraget**

	Regeringsbeslut	27
REGERINGSKANSLIET	2008-12-18	Fö2007/2954/EPS
STATSKONTORET	Statskontoret	
Försvarsdepartementet	Box 8110	
Dnr 2005/446-5	104 20 STOCKHOLM	
Ink. 2008 -12- 22		
Avd.		
Beslut Sign		

Uppdrag till Statskontoret att fortsatt granska Försvarmaktens integrerade resurs- och ekonomiledningssystem

Regeringens beslut

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

- Försvarmaktens 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 Försvarmakten redovisar till regeringen. Försvarmakten 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-



2009-12-08

Dnr 2005/446-5

2

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 Försvarsmakten 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 Folgfors



Anita Leppämäki

Kopia till

Riksrevisionen
Försvarsdepartementet/MIL
Finansdepartementet/BA
Försvarsmakten
Ekonomistyrningsverket