

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra), undirbúning og innleiðingu, og skýrslu um uppfærslu kerfisins 2010.

Með bréfum forseta Alþingis, dags. 31. október 2012 og 11. júní 2013, sendi hann stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skýrslur Ríkisendurskoðunar um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orra), undirbúning og innleiðingu, sem kom út í október 2012, og um uppfærslu kerfisins árið 2010 sem kom út í apríl 2013.

Forsaga málsins.

Með bréfi dags. 6. apríl 2004 óskaði forseti Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun gerði „úttekt á því hvernig staðið var að undirbúningi og framkvæmd við að koma á nýju hugbúnaðarkerfi (ORACLE) hjá ríkinu bæði fjárhagslega og faglega“ en þingflokkur Samfylkingarinnar hafði sent forsætisnefnd beiðni þessa efnis 31. mars 2004. Ríkisendurskoðun ákvað að verða við beiðninni en sá dráttur sem varð á að ljúka úttektinni og ganga frá skýrslu til Alþingis varð tilefni ítarlegrar fjölmiðlaumfjöllunar í september og október 2012, rúmum átta árum frá beiðni forseta Alþingis.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallaði um málið á sameiginlegum fundi með fjárlaganefnd 25. september 2012, í tilefni af fyrstu umfjöllun um málið í Kastljósi Ríkisútvarpsins kvöldið áður og var fundurinn opinn fjölmiðlum, sbr. ákvæði 2. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis. Á þann fund komu Sveinn Arason, Lárus Ögmundsson og Albert Ólafsson frá Ríkisendurskoðun.

Forseti Alþingis fór fram á það við ríkisendurskoðanda með bréfi 27. september 2012 að hann lyki skýrslugerðinni fyrir októberlok. Ríkisendurskoðandi fól þá stjórnýslusviði stofnunarinnar sem ekki hafði átt neina aðkomu að málinu að leiða skýrslugerðina og vann sviðið hana frá grunni út frá fyrirliggjandi gögnum og skilaði í október sama ár.

Tafir hjá Ríkisendurskoðun.

Í skýrslunni er rakið að ástæður þess dráttar sem varð á því að ljúka úttektinni og ganga frá skýrslu til Alþingis séu í meginráttum eftirfarandi:

Þegar beiðni forsætisnefndar barst Ríkisendurskoðun árið 2004 var innleiðing fjárhags- og mannauðskerfisins Orra í fullum gangi og ekki talið rétt að hefja úttektina fyrr en séð væri fyrir endann á henni. Innleiðingu átti að ljúka 2003 en stofnkostnaður féll að mestu til árin 2001–2005.

Árið 2005 voru tveir kerfisfræðingar ráðnir til starfa, m.a. til að vinna að úttektinni en þeir létu báðir af störfum árið 2006 og frestaðist úttektarvinna til mars 2007 þegar nýr starfsmaður var ráðinn. Í lok febrúar 2008 lágu fyrir fyrstu drög skýrslunnar en þáverandi ríkisendurskoðandi, Sigurður Þórðarson, taldi þau ekki nægilega faglega unnin og ákvað að láta kanna tiltekna þætti sérstaklega og setja verkefnið í biðstöðu á meðan. Hinn 1. júlí 2008 tók núverandi ríkisendurskoðandi, Sveinn Arason, við embætti og nokkrum mánuðum síðar varð efnahagshrun sem m.a. leiddi til þess að ríkisendurskoðandi varð að sinna óvæntum aðkallandi verk-

efnum, svo sem vegna nýstofnaðra ríkisbanka. Árið 2009 fór ríkisendurskoðandi yfir skýrslu-drögin og taldi þau ekki í samræmi við nýjar áherslur Ríkisendurskoðunar um efnistöð og skýrslugerð, auk þess sem faglegum gæðum væri mjög ábótavant.

Í ársbyrjun 2010 komu fram efasemdir um að verjandi væri að eyða meiri tíma starfsmanna Ríkisendurskoðunar í úttekt á svo löngu liðnum atburðum en þá voru níu ár liðin frá kaupum á kerfinu og sjö ár síðan það var tekið í notkun. Í nóvember 2009 hafði Fjársýslan samið við Skýrr hf. um uppfærslu á kerfinu og átti þeirri vinnu að vera lokið í október 2010. Ákváð ríkisendurskoðandi að bíða og sjá hverju uppfærslan skilaði, frekar en að halda áfram athugun á undirbúningi og innleiðingu kerfisins, en láðist að gera forsætisnefnd Alþingis grein fyrir þeirri ákvörðun.

Undirbúningur og innleiðing.

Árið 1999 ákvað þáverandi fjármálaráðherra að bókhalds- og launakerfi ríkisins skyldu endurnýjuð en þörf var talin á því, m.a. vegna úrelts tæknigrunnns kerfanna, skorts á möguleikum til að samkeyra upplýsingar og til að fá fram markvissar og tímanlegar upplýsingar fyrir stjórnendur, samhliða auknum kröfum um rafræna stjórnslu og einfaldar lausnir. Stefnt var á því að endurnýja kerfin og innleiða nýtt staðlað kerfi með þarfir ríkisstofnana í huga. Farið var í ítarlega þarfagreiningu og ráðgjöf KPMG fengin vegna fjárhagshluta verkefnisins og PWC vegna mannaúðshluta þess. Ákveðið var vegna umfangs verkefnisins og til að draga úr flækjustigi að takmarka verkefnið við lausnir sem hentuðu ráðuneytum og stofnunum í A-hluta ríkissjóðs. Þannig voru tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR), sem nýlega hafði verið uppfært, og skuldabréfa-, innheimtu- og lánakerfi (SKIL) undanskilin.

Í júlí 2000 fól fjármálaráðuneyti Ríkiskaupum að vera framkvæmdaraðili útboðs að nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið og Ríkisbókhaldi að vera umsjónaraðili fyrir sína hönd. Í kjölfarið skipaði Ríkisbókhald stýrinesfnd til að leggja heildarmat á tilboðin og gera tillögu um mat á samningsaðila. Í útboðsskilmálum kom fram að tekið yrði tilboði frá einum bjóðanda í allt kerfið og að hagkvæmasta kerfið yrði valið með tilliti til verðs, virkni og gæða. Enn fremur að horfa skyldi til 10 ára núvirtis eignarhaldskostnaðar (heildarstofn- og rekstrar-kostnaður). Vinna við mat á tilboðunum átta hófst í mars 2001. Ákveðið var að matsferlið yrði í tveimur hlutum og að tveimur bjóðendum með hagkvæmustu lausnirnar yrði boðið upp á ítarlegri greiningu til að þeir gætu sýnt verkkaupa hvernig þeir hygðust leysa þarfir hans. Loks yrði ákveðið við hvaða bjóðanda yrði samið.

Niðurstaða fyrri matshluta var að kerfi Skýrr (ORACLE) og Nýherja (SAP) uppfylltu kröfur ríkisins, þ.e. einu kerfin sem töldust hafa fullnægjandi lausnir fyrir miðlægt launakerfi og fengu auk þess hæstu einkunnirnar fyrir gæði lausna. Í síðari matshluta fengu þau það verkefni að setja upp tíu verkferla fyrir ríkisstofnanir og ríkissjóð í kerfum sínum ásamt því að skila greiningarskýrslu. Verkferlarnir voru prófaðir af vinnuhópum og sérfræðingar gerðu samanburð á kostnaði við tilboð fyrirtækjanna.

Stýrinesfndin ákvað vægi einstakra matsþátta, sem voru fimm, þ.e. gæði lausnar, verð, hæfni, þjónusta og aukaverk og aukakerfi. Heildarniðurstaða veginnar einkunnar var að Nýherji fékk 9,01 en Skýrr 9,41 og byggðist sá munur helst á að kostnaður vegna tilboðs Nýherja var 427 millj. kr., eða 34,5%, hærra en tilboð Skýrr og fékk Nýherji því lægri einkunn í þeim hluta.

Niðurstaða stýrinesfndarinnar var að leggja til að gengið yrði til viðræðna við Skýrr og samþykkti fjármálaráðherra þá tillögu nefndarinnar. Ráðuneytið gekk því til samninga við Skýrr sem lauk með undirritun samnings 17. júlí 2001. Nýherji lagði fram kæru til kærunefndar útboðsmála sem úrskurðaði fyrirtækinu í vil en Héraðsdómur Reykjavíkur ógilti þann

úrskurð á grundvelli þess að Skýrr hefði ekki verið gefið tækifæri til andsvara og staðfesti Hæstiréttur þann úrskurð. Bæði dómsstigin töldu jafnframt að þó að útboðsferlið hefði ekki verið hnökralaust væru hnökranir ekki nógu veigamiklir til að ætla mætti að þeir hefðu haft áhrif á niðurstöðu útboðsins.

Öllum stofnunum ríkisins í A-hluta ríkissjóðs var gert að innleiða launakerfið en höfðu val um aðra hluta þess. Formleg áhættugreining vegna innleiðingarinnar var ekki gerð.

Fjársýsla ríkisins og Skýrr gerðu með sér verklokasamning 7. júlí 2003 sem samkvæmt kaupsamningi skyldi gerður þegar öllum verkliðum innleiðingar væri lokið. Í kaupsamningi voru alls settar fram 1.328 kröfur vegna Orra, 752 kröfur vegna fjárhagshluta og 576 vegna mannauðshluta. Þegar verklokasamningur var undirritaður hafði 61% krafna í fjárhagshluta verið mætt en engri í mannauðshluta en þeim skyldi öllum lokið fyrir árslok 2003. Að því loknu skyldi unnin lokaúttekt sem stýrinefnd staðfesti.

Fjársýsla ríkisins telur að innleiðingu fjárhagsbókhalds Orra hafi verið lokið í árslok 2004 og launakerfis að mestu leyti um mitt ár 2005. Þá höfðu einstakir kerfishlutar Orra þó ekki enn verið innleiddir né var innleiðingu kerfisins lokið hjá öllum ríkisstofnunum. Haustið 2012 hafði lokaúttekt enn ekki verið gerð og stýrinefnd því ekki staðfest að innleiðingunni væri lokið.

Niðurstöður og ábendingar Ríkisendurskoðunar.

Ríkisendurskoðun beindi í skýrslu sinni um undirbúning og innleiðingu kerfisins frá október 2012 tveimur ábendingum til Fjársýslu ríkisins og þremur til fjármála- og efnahagsráðuneytis:

- Vinna verður lokaúttekt vegna innleiðingar á Orra.
- Tryggja verður notendum Orra viðeigandi fræðslu og þjálfun.
- Tryggja verður fullnægjandi skýringar í frumvarpi til fjárlaga.
- Gera verður raunhæfar tímaáætlanir sem byggjast á áhættumati.
- Gera verður hliðstæðar kostnaðaráætlanir.

Uppfærsla á kerfinu árið 2010.

Seinni skýrslan er um uppfærslu á kerfinu árið 2010 og kom út í apríl 2013. Samkvæmt mati Ríkisendurskoðunar var vel staðið að undirbúningi og framkvæmd þó að verkefnið hafi ekki gengið áfallalaust fyrir sig. Ákveðin vandamál komu upp að uppfærslu lokinni og lauk henni því ekki að fullu fyrir en í júní 2011. Það hægðist á vinnuhraða kerfisins fyrstu vikunnar eftir uppfærsluna og upp komu villur og vandamál sem tengdust afmörkuðum kerfishlutum og má að hluta til rekja til stærðar og sérstöðu kerfisins hjá íslenska ríkinu.

Raunkostnaður við uppfærsluna var í samræmi við samning Fjársýslu ríkisins og Skýrr hf. Eitt af markmiðum uppfærslunnar var að fækka séraðlögunum en það tókst ekki þótt umfang þeirra minnkaði mikið. Einnig átti að auka þekkingu starfsmanna Skýrr á Orra og leiða til að aðgerðir í kerfinu yrðu einfaldari. Þekking starfsmanna jókst að mati fyrirtækisins en ekki var gerð skipuleg úttekt á því hvort aðgerðir hefðu orðið einfaldari þótt vitað væri að margar hefðu orðið það. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að í lok svo stórra verkefna sé metið vandlega hvort öll markmið hafi náðst, ástæður frávíka greindar og brugðist við þeim með markvissum hætti.

Ríkisendurskoðun bendir á að nauðsynlegt er að vinna óvissugreiningu eða áhættumat á slíkum verkefnum ekki einungis hvað varðar að finna, greina og lagfæra villur áður en kerfið er uppfært heldur einnig, og ekki síður, hvað geti farið úrskeiðis að loknum uppfærslum og bregðast við því.

Reglubundin uppfærsla á Orra er nauðsynleg til að viðhalda kerfinu og þróa það þó að hún geti verið flókin og kostnaðarsöm. Ríkisendurskoðun bendir einnig á nauðsyn þess að leggja meiri áherslu á prófanir með viðskiptavinum og að skipa sérstakt prófunarteymi auk áherslu á betri kynningar og kennslu fyrir notendur kerfisins.

Markmið uppfærslunnar var einnig að 70–90% notenda yrðu ánægð með kerfið að henni lokinni haustið 2010. Skýrr hefur reglulega látið gera þjónustukannanir, m.a. um ánægju með þjónustu fyrirtækisins og hversu vel hugbúnaðurinn uppfylli væntingar þeirra. Árin 2008 og 2009, þ.e. fyrir uppfærsluna, voru á bilinu 70–80% svarenda ánægð með þjónustu fyrirtækisins og 60–70% töldu hugbúnaðinn uppfylla væntingar sínar. Í könnun fyrri hluta árs 2011 voru einungis 36% ánægð með þjónustuna og 20% töldu hugbúnaðinn uppfylla væntingar sínar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem kom út í október 2012 um innleiðingu á Orra kom fram að gerð hefði verið ný könnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana og bentu niðurstöður hennar til þess að ánægja hefði aukist nokkuð frá árinu 2011 en að þörf væri á markvissri fræðslu og þjálfun fyrir forstöðumenn ríkisstofnana svo að þeir geti nýtt möguleika Orra til fullnustu.

Umfjöllun á yfirstandandi þingi.

Við umfjöllun nefndarinnar um skýrslurnar, um undirbúning og innleiðingu frá 2012 og uppfærsluna frá 2013, á yfirstandandi þingi fékk hún á sinn fund Svein Arason og Kristínu Kalmansdóttur, Bjarkeyju Rut Gunnlaugsdóttur og Elísabetu Stefánsdóttur frá Ríkisendurskoðun, Sveinbjörn Sigurðsson, Hákon Árnason og Jóhannes Kr. Kristjánsson, Gunnar H. Hall og Stefán Kjærsted frá Fjársýslu ríkisins og Ingþór Karl Eiríksson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Nefndin hefur fjallað um málið á fundum sínum með gestum og við þá umfjöllun hafa ýmsar spurningar vaknað sem ástæða hefði verið að skoða betur en gert var, m.a. varðandi eignarhald kerfisins, áreiðanleika þess, vottun, tæknilega annmarka, virkni kerfisins, öryggi og aðgreiningu starfa í formi aðgangsheimilda notenda og ábyrgðasvið þeirra. Nefndin hefur ekki tök á að sannreyna gildi upplýsinga og staðhæfinga fyrir nefndinni. Komið hafi fram fyrir nefndinni að kerfið virki með fullnægjandi hætti þrátt fyrir minni háttar hnökra sem ætíð fylgi kerfum af þessum tagi.

Fyrir nefndinni kom fram að í kjölfar umræðu um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins á haustmánuðum 2012 hefði fjármála- og efnahagsráðuneytið ákveðið að láta gera óháða úttekt á Oracle/Orra kerfinu. Úttektin var framkvæmd af sænska ráðgjafanum Knud Rexed sem skilaði skýrslu í maí 2013. Meginniðurstöður voru þær að fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins mætti kröfum stjórnvalda, virkni þess uppfyllti kröfur ríkisins og kostnaður væri hóflegur. Ráðgjafinn benti síðan á nokkra þætti sem betur mættu fara og snúa þeir flestir að því að skerpa á stefnumiðaðri stjórnun, ábyrgð og eignarhaldi á Orra. Þá lagði hann til að miðlæg þjónusta við ríkisstofnanir verði efld.

Á fundi kom einnig fram að unnið væri að því að bjóða rekstur kerfisins út á ný, auk þess sem að fljótlega þyrfti að uppfæra kerfið að nýju.

Niðurstaða nefndarinnar.

Skýringar ríkisendurskoðanda á þeim mikla drætti sem varð á því að skila til Alþingis umbeðinni skýrslu um undirbúning og innleiðingu eru ekki fullnægjandi að mati nefndarinnar þó að verkefnið sé viðamikilið og sérhæft og starfsmannabreytingar hafi haft nokkur áhrif á vinnslu þess, auk annarra verkefna stofnunarinnar. Nefndin telur að tafirnar séu fremur af stjórnunarlegu tagi hjá fyrrverandi og núverandi ríkisendurskoðanda. Nefndin telur sérstak-

lega aðfinnsluvert að hvorugur hafi upplýst forsætisnefnd þingsins um tafir á umbeðinni skýrslu og ástæður þeirra. Nefndin tekur þó fram að enn ríki fullt traust til stofnunarinnar enda er hér um einstakt tilvik að ræða og bendir á að stofnunin setti sér verklagsreglur um meðferð og afgreiðslu skýrslubeiðna frá forsætisnefnd Alþingis í júní 2013. Samkvæmt þeim skal afgreiðslan að jafnaði ekki taka lengri tíma en sex mánuði frá því að beiðni berst og þar til skýrslu er skilað til Alþingis.

Nefndin bendir einnig á að þegar litið er til fjölskyldutengsla núverandi ríkisendurskoðanda, þ.e. að annar bróðir hans var skrifstofustjóri í fjármálaráðuneyti sem sat í stýrinefnd um kaup á kerfinu og hinn var framkvæmdastjóri hugbúnaðarlausna hjá Skýrr hf. sem seldi ríkinu kerfið og var síðar ritari þeirrar stýrinefndar sem sá um innleiðingu á kerfinu hjá Fjársýslunni, sé aðkoma hans að málinu til þess fallin að rýra trúverðugleika hans sem trúnaðarmanns þingsins. Nefndin telur því heppilegra að hann hefði vikið sæti við gerð þessara skýrslna.

Nefndin tekur fram að undirbúningur og innleiðing á fjárhags- og mannauðskerfi fyrir stofnanir ríkisins er gríðarlegt hagsmunamál fyrir ríkið, stofnanir þess og almenning þegar litið er til umfangs og kostnaðar. Mikilvægt er því að vel takist til með verkefnið og eftirlit með því. Nefndin telur að vinna við skýrsluna um undirbúning og innleiðingu hefði átt að njóta ákveðins forgangs vegna þeirra hagsmuna sem fyrir hendi eru og þess lærdóms sem hefði mátt draga af verkefninu.

Fyrir liggur að kostnaður við verkefnið var mun meiri en áætlanir gerðu ráð fyrir og upplýst var fyrir Alþingi og er það mjög gagnrýnisvert.

Nefndin telur nauðsynlegt að við undirbúning á verkefni sem innleiðing og uppfærsla á svo víðtæku kerfi sem fjárhags- og mannauðskerfi fyrir allar stofnanir ríkisins er sé nauðsynlegt að undirbúa verkefnið faglega í samræmi við aðferðir verkefnastjórnunar, svo sem með stofnun stýrihóps, skipun verkefnastjóra og vinnuhópa fyrir afmarkaða þætti verkefnisins. Þá er nauðsynlegt að skilgreina vel markmið, vinna að ítarlegri þarfagreiningu, gerð formlegrar áhættugreiningar, vönduðu útboði, markvissu eftirliti og eftirfylgni með framkvæmd, auk reglulegra úttekta eftirlitsaðila, þ.m.t. athugun á áreiðanleika kerfisins og vottun á því. Nefndin tekur undir með Ríkisendurskoðun um að í lok svo stórra verkefna sem innleiðing og uppfærsla eru skuli metið vandlega hvort öll markmið hafi náðst, ástæður frávíka greindar og brugðist við þeim með markvissum hætti.

Nefndin gerir ekki athugasemdir við niðurstöður og ábendingar Ríkisendurskoðunar í skýrslunum sem eru í meginatriðum í samræmi við niðurstöðu sænsks ráðgjafa sem gerði úttekt á kerfinu að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytis. Meginniðurstöður þessara aðila eru að kerfið mæti kröfum stjórnvalda í öllum meginatriðum og virkni þess uppfylli kröfur ríkisins þó að upp hafi komið ýmsir agnúar og eins og ráðgjafinn benti á að bæta megi stefnumiðaða stjórnun, ábyrgð og eignarhald á kerfinu.

Nefndin telur nauðsynlegt að við undirbúning á útboði á rekstri kerfisins, sem nú er unnið að, og uppfærslu á kerfinu, sem fram undan er, þurfi að nýta þær ábendingar sem komið hafa fram og m.a. endurskoða eignarhald á kerfinu, sem ríkið hefur einungis notendaaðgang að, þannig að kerfið og þær breytingar sem gerðar eru á því verði eign ríkisins sem geti þar með nýtt það fyrir allar stofnanir án þess að þurfa að kaupa aðgang fyrir hverja og eina.

Nefndin leggur áherslu á að í þeirri vinnu sem fram undan er verði unnið faglega með hagsmuni ríkisins og almennings að leiðarljósi. Nefndin bendir í því sambandi á að nauðsynlegt geti verið að leita til sérfræðinga með ráðgjöf og reynslu frá öðrum ríkjum þannig að það verði hafið yfir vafa að þeir séu ekki hagsmunatengdir íslensku atvinnulífi þegar bestu lausna er leitað.

Alþingi, 13. maí 2014.

Ögmundur Jónasson,
form.

Brynjar Níelsson,
frsm.

Helgi Hrafn Gunnarsson.

Karl Garðarsson.

Sigrún Magnúsdóttir.

Valgerður Bjarnadóttir.

Sigurður Páll Jónsson.