



Eftirfylgni:  
*Orrí – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins*  
*Undirbúningur og innleiðing*

Júní 2015

# Efnisyfirlit

Niðurstöður .....	3
1 Inngangur .....	5
2 Orri – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins .....	6
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012 .....	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim .....	8
2.2.1 Ábendingar til Fjársýslu ríkisins .....	8
2.2.2 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis .....	10

# Niðurstöður

Í skýrslunni *Orra – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins: Undirbúningur og innleiðing* (2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvernig staðið hefði verið að undirbúningi og innleiðingu nýs fjárhagsupplýsingakerfis fyrir ríkið. Fram kom að fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) hefði undirritað kaupsamning vegna Orra við Skýrr (nú Advania) í júlí 2001 að undangengnu útboði. Áætlað hefði verið að innleiðing kerfisins tæki 20 mánuði, eða til apríl 2003. Innleiða hefði átt 17 kerfishluta, þar af hefði fjárhagsbókhald og launakerfi verið umfangsmest. Öllum stofnunum í A-hluta ríkissjóðs hefði verið gert að innleiða launakerfið en þær haft val um aðra kerfishluta. Samhliða innleiðingunni hefðu ríkisstarfsmenn orðið að breyta vinnubrögðum sínum og verklagi við reikningsskil ríkisins.

**Kaupsamningur um Orra undirritaður í júlí 2001**

Í skýrslunni kom fram að í júlí 2003 hefðu Fjársýsla ríkisins, sem sá um innleiðingu kerfisins fyrir hönd ríkisins, og Skýrr gert með sér verklokasamning. Á þeim tíma hefði þó aðeins 61% krafna í fjárhagshluta Orra verið lokið og engri í mannauðshlutanum en samkvæmt samningnum skyldi öllum kröfunum vera lokið fyrir árslok 2003. Það hefði ekki tekist og næstu ár á eftir hefðu þessir aðilar gert með sér marga þjónustusamninga þar sem m.a. hefði verið leitast við að meta hvaða verkliðir féllu undir þá og hverjir undir verklokasamninginn.

**Verklokasamningur undirritaður í júlí 2003**

Fram kom að samkvæmt Fjársýslu ríkisins hefði innleiðingu fjárhagsbókhalds verið lokið í árslok 2004 og launakerfis að mestu um mitt ár 2005. Hvorki hefði þó verið búið að innleiða einstaka kerfishluta Orra né innleiðingunni verið lokið hjá öllum ríkisstofnunum. Haustið 2012 hefði lokaúttekt enn verið ólokið og stýrinefnd sem leiddi verkefnið því ekki staðfest að innleiðingunni væri lokið. Ríkisendurskoðun gagnrýndi það og benti einnig á að áætlaður innleiðingartími (20 mánuðir) hefði verið vanmetinn.

**Innleiðingu fjárhagsbókhalds lokið 2004 og launakerfis 2005**

Í skýrslunni kom fram að Ríkisendurskoðun hefði gert viðhorfskönnun um Orra meðal forstöðumanna ríkisstofnana í október 2012. 70% svarenda hefðu talið að virkni Orra væri í samræmi við þarfir sinnar stofnunar, 45% að hann væri aðgengilegur og 50% að hann væri skilvirkt stjórntæki. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu þessar niðurstöður bent til þess að þörf væri á markvissri fræðslu og þjálfun fyrir forstöðumenn til að þeir gætu nýtt notkunarmöguleika Orra til fullnustu.

**Þörf á markvissari fræðslu og þjálfun á kerfið**

Fram kom að heildarkostnaður ríkisins vegna Orra hefði numið 5.864 m.kr. árin 2001–11, þar af hefði stofnkostnaður numið 1.536 m.kr. og rekstrarkostnaður 4.326 m.kr. Stofnkostnaður hefði orðið 41% hærri en kaupsamningur kvað á um en engin áætlun verið gerð um rekstrarkostnaðinn. Loks gagnrýndi Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti fyrir að hafa ekki veitt nógu greinargóðar upplýsingar í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2001 um kostnað við Orra. Alþingi hefði því ekki verið upplýst um kostnað vegna kerfisins fyrr en með frumvarpi til fjáráukalaga í október 2001 en þar hefði komið fram að hann næmi 819 m.kr. án vsk.

**Heildarkostnaður árin 2001–11 nam 5,9 ma.kr.**

## Fimm ábendingar settar fram árið 2012

Ríkisendurskoðun setti fram fimm ábendingar í skýrslunni árið 2012. Tvær beindust að Fjársýslu ríkisins, þ.e. að vinna yrði lokaúttekt vegna innleiðingar á Orra og tryggja notendum kerfisins viðeigandi fræðslu og þjálfun. Þremur ábendingum var beint til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Þær voru að tryggja yrði fullnægjandi skýringar í frumvarpi til fjárlaga. Þá yrði að gera raunhæfar tímaáætlanir vegna innleiðingar umfangsmikilla verkefna, sem og heildstæðar kostnaðaráætlanir vegna þeirra.

## Árið 2012 ætlaði Fjársýsla ríkisins að vinna lokaúttekt og auka fræðslu og þjálfun

Í viðbrögðum Fjársýslu ríkisins árið 2012 kom fram að undirbúningur vegna lokaúttektar væri hafinn og áætlað að þeirri vinnu lyki fyrrihluta árs 2013. Fjárhagslegt uppgjör hefði á hinn bóginn farið fram árið 2009 samhliða gerð samnings um uppfærslu á Orra. Í ljós hefði komið að Advania skuldaði ríkinu 850 klukkustundir sem hefðu nýst við uppfærsluna. Þá kvaðst Fjársýslan ætla að beita sér fyrir því að notendur Orra fengju aukna fræðslu og þjálfun. Hún myndi einnig bæta skýrslugerð, sem og viðmót fyrir þá sem notuðu kerfið sjaldan og vinna leiðbeiningar fyrir stjórnendur og virka notendur.

## Ábendingar til Fjársýslu ríkisins ekki ítrekaðar árið 2015

Í svari Fjársýslu ríkisins árið 2015 við því hvort og þá hvernig hún hefði brugðist við þessum tveimur ábendingum kom fram að hún hefði fengið ráðgjafa til að vinna formlega lokaúttekt sem hefði legið fyrir í febrúar 2015. Stofnunin, Advania og stýrinefndin hefðu í framhaldi af því staðfest verklok. Þá kvaðst Fjársýslan hafa greint þörf fyrir fræðslu um Orra og nýtt niðurstöður þeirrar greiningar til að byggja upp fræðslustarf og uppfæra kennsluefni og handbækur. Hún hefði tekið að sér námskeiðahald sem Advania hefði áður sinnt, fjárfest í kennslutölvum, útbúið kennsluherbergi og þjálfað starfsmenn sem leiðbeinendur. Ríkisendurskoðun telur að Fjársýsla ríkisins hafi brugðist við báðum ábendingunum með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka þær.

## Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis við þremur ábendingum árið 2012

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2012 við þeim þremur ábendingum sem beint var til þess kom fram að greinargerð með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2001 hefði mátt vera skýrari, m.a. hefði mátt greina nánar frá áætluðu umfangi og kostnaði við innleiðingu á Orra. Þá kvaðst ráðuneytið hafa stuðst við alþjóðlega ráðgjöf og aðferðafræði um sambærileg verkefni og að faglega hefði verið staðið að öllum undirbúningi við innleiðinguna. Einnig hefðu árlega verið gerðar kostnaðaráætlanir vegna kerfisins og óskað eftir fjárveitingum vegna þess. Ráðuneytið kvaðst þó ætla að nýta ábendingar Ríkisendurskoðunar til að endurbæta verklag sitt og m.a. beina þeim til starfshópa sem ynnu að undirbúningi frumvarps til laga um opinber fjármál.

## Árið 2015 áréttaði ráðuneytið svör sín frá árinu 2012

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunum áréttaði það svör sín frá árinu 2012. Jafnframt tók ráðuneytið fram að verklag sem það beitti við gerð samninga væri í stöðugri þróun og að tekið væri tillit til þess lærdóms sem draga mætti af fyrri samningum.

## Ábendingar til ráðuneytisins ekki ítrekaðar vegna þess hve langt er um liðið

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til fjármála- og efnahagsráðuneytis í ljósi þess hve langur tími er liðinn frá kaupum og innleiðingu á Orra og þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað síðan þá. Þó minnir stofnunin á mikilvægi þess að greinargerð með frumvarpi til fjárlaga feli ávallt í sér fullnægjandi upplýsingar og skýringar á þeim skuldbindingum sem áformað er að stofna til og að vandað sé til allrar áætlunargerðar, ekki hvað síst þegar umfangsmiklar og kostnaðarsamar innleiðingar standa fyrir dyrum.

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir ábendingum í skýrslu sinni um *Orra – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins: Undirbúningur og innleiðing* frá október 2012. Leitast er við að meta hvort og þá með hvaða hætti Fjársýsla ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa brugðist við þeim ábendingum sem þar var beint til þeirra.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta aflaði stofnunin upplýsinga hjá Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneyti sem einnig fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar við gerð úttektarinnar.

Ríkisendurskoðun  
er sjálfstæð  
eftirlitsstofnun  
Alþingis

Eftirfylgni í  
samræmi við  
alþjóðlegan staðal

## 2 Orri – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins

### 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Orri – Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins: Undirbúningur og innleiðing](#) (október 2012) kannaði Ríkisendurskoðun hvernig staðið hefði verið að undirbúningi og innleiðingu nýs fjárhagsupplýsingakerfis fyrir ríkið.

**Kaup á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið boðin út árið 2000**

Fram kom að árið 2000 hefði fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) falið Ríkiskaupum að bjóða út kaup á slíku kerfi og Ríkisbókhalði (nú Fjársýslu ríkisins) að sjá um undirbúning vegna þess. Launakerfi og bókhalds- og áætlunarkerfi ríkisins hefðu verið komin til ára sinna en þau hefðu verið stök og ósamtengd kerfi sem Skýrr (nú Advania) hefði sérsmiðað 15–20 árum áður. Rétt hefði þótt að líta á bókhald, uppgjör, áætlanagerð og fjárlagagerð sem eina heild og nýta sömu grunnögn í stað þess að dreifa úrvinnslu þeirra með tilheyrandi margskráningu og villuhættu. Með samþættu, stöðluðu og heildstæðu fjárhagsupplýsingakerfi hefði átt að tryggja ríkissjóði og stofnunum hans markvissar og tímanlegar upplýsingar um ríkisfjármál. Þá hefði verið lögð áhersla á að laga mætti kerfið að ólíkum þörfum ríkisstofnana.

**Skýrr bauð lægra verð en Nýherji**

Unnin hefði verið ítarleg þarfagreining fyrir nýtt fjárhagsupplýsingakerfi og það boðið út á Evrópska efnahagssvæðinu í lok árs 2000. Átta tilboð hefðu borist frá sex aðilum en aðeins Skýrr og Nýherji boðið fullnægjandi lausnir fyrir launakerfi ríkisins, auk þess sem þessi fyrirtæki hefðu fengið hæstu einkunn fyrir gæði lausna. Í júlí 2001 hefði fjármálaráðuneyti síðan undirritað samning við Skýrr um fjárhags- og mannauðskerfið Orra. Valið hefði einkum byggt á því að Skýrr bauð rúmlega 30% lægra verð en Nýherji. Að öðru leyti hefðu fyrirtækin þótt standa nokkuð jafnfætis.

**Innleiðing átti að taka 20 mánuði**

Í skýrslunni kom fram að samkvæmt útboðsgögnum hefði innleiðing kerfisins átt að taka 20 mánuði til að yfirfærsla frá eldri kerfum truflaði sem minnst gerð ríkisreiknings og yfirsýn um ríkisfjármál. Þetta hefði einnig átt að vera nægur tími til að ríkisstarfsmenn gætu tileinkað sér ný vinnubrögð og tækni. Samkvæmt innleiðingar- og tímaáætlun Skýrr hefði innleiðingunni því átt að ljúka í apríl 2003. Fjársýsla ríkisins og Skýrr hefðu farið með stjórn innleiðingarinnar, stýrinesfnd undir forystu Fjársýslunnar borið ábyrgð á framgangi hennar og sérstök verkefnisstjórn séð um daglega framkvæmd.

**Innleiða átti 17 kerfishluta Orra**

Innleiða hefði átt 17 kerfishluta Orra hjá ríkinu. Þar af hefðu fjárhagsbókhald og launakerfi verið umfangsmest, auk þess að vera þeir hlutar Orra sem leystu eldri kerfi af hólmi. Samhliða því sem ríkisstarfsmenn hefðu þurft að tileinka sér nýja tækni vegna Orra hefðu þeir orðið að breyta vinnubrögðum sínum og verklagi við reikningsskil ríkisins. Öllum stofnunum í A-hluta ríkissjóðs hefði verið gert að innleiða launakerfið en þær haft val um aðra hluta þess. Ekki hefði verið gerð formleg áhættugreining vegna innleiðingarinnar.



Fram kom að í júlí 2003 hefðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr gert með sér verklokasamning sem samkvæmt kaupsamningi um Orra skyldi gerður þegar öllum verkliðum innleiðingar væri lokið. Í kaupsamningi hefðu alls verið settar fram 1.328 kröfur, 752 vegna fjárhagshluta og 576 vegna mannauðshluta. Við undirritun verklokasamningsins hefði 61% krafna í fjárhagshluta verið uppfyllt en engin í mannauðshluta. Samningurinn hefði kveðið á um að þeim skyldi öllum vera lokið fyrir árslok 2003 og að því loknu unnin lokaúttekt sem stýrinfnd skyldi staðfesta. Næstu ár hefðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr gert með sér marga þjónustusamninga og aðra samninga til skamms tíma á grundvelli verklokasamningsins. Þar hefði m.a. verið leitast við að meta hvaða verkliðir féllu undir þjónustusamninga og hverjir undir verklokasamning.

**Öllum verkþáttum skyldi lokið fyrir árslok 2003**

Að mati Fjársýslu ríkisins hefði innleiðingu fjárhaldsbókhalds verið lokið í árslok 2004 og launakerfis að mestu um mitt ár 2005. Í skýrslunni kom fram að hvorki hefði þá verið búið að innleiða einstaka kerfishluta Orra né innleiðingu kerfisins verið lokið hjá öllum ríkisstofnunum. Haustið 2012 hefði ekki enn verið búið að gera lokaúttekt og stýrinfnd því ekki staðfest að innleiðingunni væri lokið.

**Hvorki búið að innleiða einstaka kerfishluta né ljúka innleiðingu hjá öllum ríkisstofnunum**

Fram kom að Ríkisendurskoðun hefði talið áætlaðan innleiðingartíma Orra (20 mánuðir) vanmetinn. Ástæður þess hve hún dróst á langinn hefði m.a. mátt rekja til reynsluleysis starfsmanna Skýrr enda um fyrstu heildaruppsetningu Orra á Íslandi að ræða. Þá hefði reynst tímafrekt að fá ríkisstarfsmenn til að breyta vinnubrögðum við reikningsskil ríkisins og laga sig að nýju kerfi.

**Fyrsta heildaruppsetning Orra á Íslandi**

Í skýrslunni kom fram að í árslok 2011 hefði Orri verið í notkun hjá 213 stofnunum, auk 242 annarra fjárlagaliða. Haustið 2012 hefði Ríkisendurskoðun gert viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana til að kanna hvort þau vandamál sem upp komu við innleiðingu Orra væru leyst og afa upplýsinga um virkni og nýtingu kerfisins. Svarhlutfall hefði verið 66%. Af þeim 80% sem sögðu að vandamál hefðu komið upp við innleiðingu Orra hefðu 90% talið að þau væru leyst. 70% svarenda hefðu talið virkni Orra í samræmi við þarfir sinnar stofnunar, 45% að hann væri aðgengilegur og helmingur að kerfið væri skilvirkt stjórnþæki. Að mati Ríkisendurskoðunar hefðu þessar niðurstöður bent til þess að þörf væri á markvissri fræðslu og þjálfun fyrir forstöðumenn til að þeir gætu nýtt notkunarmöguleika Orra til fullnustu. Þá væri þörf fyrir öflugri fræðslu og þjálfun fyrir aðra hópa, þ.e. sérfræðinga og almenna notendur.

**Ríkisendurskoðun gerði viðhorfskönnun meðal forstöðumanna haustið 2012**

Fram kom að heildarkostnaður ríkisins vegna Orra hefði numið 5.864 m.kr. árin 2001–11, þar af hefði stofnkostnaður numið 1.536 m.kr. og rekstrarkostnaður 4.326 m.kr. Auk þess hefði ríkið greitt 569 m.kr. (án vsk) til Skýrr árin 2001–05 vegna reksturs eldra bókhalds- og áætlunarkerfis og launakerfis sem hefði orðið að samkeyra með Orra þar til hann hefði að fullu tekið yfir hlutverk þeirra. Í kaupsamningi um Orra hefði verið gert ráð fyrir að stofnkostnaður næmi 1.020 m.kr. Í reynd hefði hann verið 41% hærri, eða 1.433 m.kr. á verðlagi ársins 2001. Engin áætlun hefði verið gerð um rekstrarkostnað ríkisins vegna Orra. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði strax í upphafi átt að leggja mat á þróun kerfisins, s.s. fjölda notenda og nýtingu, og hafa það til hliðsjónar við áætlunargerð á rekstrarkostnaði á samningstímanum. Hann hefði numið 3.087 m.kr. á tímabilinu (á verðlagi ársins 2001), eða tvöföldum stofnkostnaði.

**Engin áætlun var gerð um rekstrarkostnað vegna Orra**

Upplýsingar í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2001 misvísandi

Í skýrslunni kom loks fram að í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2001 hefði verið lagt til að 160 m.kr. yrði varið til kaupa á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið. Skilja hefði mátt greinargerð með frumvarpinu á þann veg að um kaupverð kerfisins væri að ræða en Ríkisbókhald hefði óskað eftir 800 m.kr. vegna kaupanna í fjárlagatillögum sínum til fjármálaráðuneytis. Þar sem fyrir hefði legið áætlun um kostnað við kaupin sem sýndi að kerfið yrði miklu dýrara en framlagið í fjárlagafrumvarpinu kvað á um hefðu þessar upplýsingar verið ófullkomnar og misvísandi. Ríkisendurskoðun taldi að fjármálaráðuneyti hefði átt að gera skýra grein fyrir því í frumvarpinu að framlaginu væri ætlað að standa straum af kostnaði við undirbúning við kaup á nýju kerfi, s.s. þarfagreiningu og gerð útboðsgagna, en að ekki hefði verið um endanlegt kaupverð að ræða. Alþingi hefði verið upplýst um kaupverðið í október 2001 þegar fjármálaráðherra lagði fram frumvarp til fjárukalaga þar sem fram hefði komið að samkvæmt kaupsamningi frá júlí 2001 myndi kostnaður vegna Orra nema 819 m.kr. án vsk.

## 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun beindi tveimur ábendingum til Fjársýslu ríkisins og þremur til fjármála- og efnahagsráðuneytis í skýrslu sinni árið 2012. Í ábendingum sínum til Fjársýslu ríkisins hvatti Ríkisendurskoðun stofnunina til að gera lokaúttekt vegna innleiðingar á Orra og að tryggja notendum kerfisins viðeigandi fræðslu og þjálfun. Í ábendingum sínum til fjármála- og efnahagsráðuneytis hvatti stofnunin ráðuneytið til að tryggja að fullnægjandi skýringar væru gefnar í frumvarpi til fjárlaga. Einnig var það hvatt til að gera raunhæfar tímaáætlanir sem byggðu á áhættumati, sem og heildstæðar kostnaðaráætlanir.

### 2.2.1 Ábendingar til Fjársýslu ríkisins

#### 1. Vinna verður lokaúttekt vegna innleiðingar á Orra

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að lokaúttekt á innleiðingu Orra hefði ekki farið fram og því væri ekki hægt að staðfesta að innleiðingunni væri í raun lokið. Hvatti stofnunin Fjársýslu ríkisins til að gera úttekt hið fyrsta á því hvort öllum verkliðum innleiðingarinnar samkvæmt kaupsamningi væri lokið. Stýrininginn innleiðingar á Orra yrði síðan að staðfesta endanleg verklok eins og verklokasamningur frá júlí 2003 kvæði á um en samkvæmt honum átti öllum verkliðum að vera lokið fyrir lok þess árs.

Í viðbrögðum Fjársýslu ríkisins við ábendingunni árið 2012 kom fram að farið hefði verið yfir stöðu verklokasamnings frá júlí 2003 með reglubundnum hætti allt frá undirritun hans. Metið væri hvaða þáttum væri lokið frá síðustu yfirferð og forgangsraðað hvaða órágengnu þáttum skyldi ljúka fyrir næstu yfirferð. Undirbúningur vegna lokaúttektar væri hafinn og myndi Fjársýsla ríkisins leggja áherslu á að henni lyki fyrirhluta árs 2013. Lokaúttektin yrði lögð fyrir stýrininginn til yfirferðar og samþykktar.

Ríkisendurskoðun óskaði upplýsinga í árslok 2014 um það hvort og þá hvernig Fjársýsla ríkisins hefði brugðist við ábendingunni. Í framhaldi af því sendi Fjársýslan Ríkisendurskoðun lokaúttekt vegna Orra dagsetta 12. febrúar 2015 og fundargerð stýrininginnar Orra frá 9. mars 2015. Lokaúttektin er staðfest af fulltrúum Fjársýslu ríkisins og Advania. Í fundargerðinni kemur m.a. fram að endanlegt fjárhagsuppgjör hefði farið fram í nóvember 2009 samhliða gerð samnings um uppfærslu á Orra í útgáfu 12.

Tvær ábendingar til Fjársýslu ríkisins og þrjár til fjármála- og efnahagsráðuneytis

Lokaúttekt hafði ekki farið fram árið 2012

Fjársýsla ríkisins áformaði að lokaúttekt lyki árið 2013



Í ljós hefði komið að Advania skuldaði verkkaupa, þ.e. ríkinu, 850 klst. Þeir tímar hefðu verið nýttir sem hluti af greiðslu fyrir uppfærsluna. Þetta komi einnig fram í skýrslu Ríkisendurskoðunar, [Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins \(Orri\): Uppfærsla 2010](#) frá árinu 2013. Fjársýsla ríkisins hefði talið að þetta fæli í sér staðfestingu á að innleiðingunni væri lokið en í framhaldi af fyrirspurn Ríkisendurskoðunar í árslok 2014 hefði stofnunin fengið ráðgjafa til að vinna lokaúttekt. Hún hefði verið unnin í janúar og febrúar 2015 og staðfest að kaupsamningurinn frá árinu 2001 hefði verið uppfylltur. Í lok fundargerðarinnar kemur fram að stýrinedfndin staðfesti að innleiðingu Orra sé formlega lokið. Nefndin hafi því lokið hlutverki sínu og sé þar með lögð niður.

Í mars 2015 staðfesti stýrinedfnd að innleiðingu Orra væri formlega lokið

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ábendingin verið framkvæmd með fullnægjandi hætti og hún því ekki ítrekuð.

## 2. Tryggja verður notendum Orra viðeigandi fræðslu og þjálfun

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að niðurstöður viðhorfskönnunar sem stofnunin hefði gert meðal forstöðumanna ríkisstofnana í október 2012 gæfu vísbendingar um að fræðslu og þjálfun notenda vegna Orra væri ábótavant. Stofnunin hvatti Fjársýslu ríkisins til að gera ítarlega greiningu á þörfum mismunandi notendahópa, þ.e. sérfræðinga, stjórnenda og almennra notenda, fyrir fræðslu og þjálfun. Á grundvelli þeirrar greiningar yrði Fjársýsla ríkisins að tryggja viðeigandi námsframboð í samræmi við þarfir hvers notendahóps. Fullnægjandi þekking og kunnátta notenda Orra á kerfinu væru nauðsynleg til að tryggja skilvirka og árangursríka nýtingu þess.

Árið 2012 voru vísbendingar um að fræðslu og þjálfun notenda Orra væri ábótavant

Í viðbrögðum Fjársýslu ríkisins við ábendingunni árið 2012 kom m.a. fram að stofnunin myndi beita sér fyrir aukinni fræðslu og þjálfun og kanna þarfir þeirra sem notuðu kerfið sjaldan. Stofnunin teldi að viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar sýndi þörf fyrir bættu skýrslugerð, aukna fræðslu og betri leiðbeiningar fyrir stjórnendur, fjármála- stjóra og virka notendur kerfisins. Einnig sýndi hún að þeim sem notuðu kerfið sjaldan þætti viðmót þess ekki notendavænt, t.d. starfsmönnum minni stofnana sem ekki ynnu stöðugt í því. Stjórnvöld hefðu umliðin ár lagt áherslu á að auka fjárhagslega ábyrgð stofnana og gera þær stærri og öflugri. Liður í því hefði verið að flytja fjármála- og launaumsýslu til þeirra en enn væru þó starfandi margar fámennar ríkisstofnanir sem ættu erfitt með að fóta sig í stóru fjárhags- og mannauðskerfi.

Árið 2012 kvaðst Fjársýsla ríkisins ætla að beita sér fyrir aukinni fræðslu og þjálfun

Í svari Fjársýslu ríkisins frá mars 2015 við því hvort og þá hvernig stofnunin hefði brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar kom fram að í árslok 2010 hefði stofnunin sett á fót þverfaglegt teymi til að greina þarfir notenda og vinna að undirbúningi frekari fræðslu fyrir notendur Orra. Viðhorfskannanir hefðu m.a. verið gerðar árin 2011 og 2012 og teymið staðið fyrir ýmsum greiningum, t.d. á villum sem upp hefðu komið vegna rangra vinnubragða og ástæðum beiðna í gegnum símaver Fjársýslunnar. Þá hefði kennsluefni verið uppfært og gert aðgengilegra og handbækur og annað efni verið lagað betur að verkferlum til að tryggja rétta skráningu upplýsinga í kerfið.

Fram kom að námskeið Advania vegna Orra hefðu ekki komið nægilega vel til móts við þarfir notenda en fyrirtækið hefði lengst af haldið flest þeirra. Því hefði Fjársýsla ríkisins ákveðið að standa sjálf fyrir þeim. Stofnunin hefði fjárfest í kennslutölvum og búnaði og útbúið kennsluherbergi fyrir námskeiðahald. Leiðbeinendur á vegum

Árið 2015 hafði Fjársýsla ríkisins tekið yfir námskeiðahald af Advania

hennar hefðu sótt námskeið um fullorðinsfræðslu og kennslufræði árið 2013. Þá hefðu verið keypt notendaleyfi að forriti til að útbúa kennsluefni með einföldum skýringarmyndum, t.d. fyrir hvert aðgerðaskref, og setja stutt myndbönd inn í námsefni. Forritið auðveldi einnig uppfærslur á handbókum og öðru kennslu- og itarefni.

Loks kom fram hjá Fjársýslunni að nýr vefur hefði verið tekinn í notkun í árslok 2013. Þar væru allar handbækur og annað itarefni aðgengileg og námskeið auglýst. Tekið var fram að stofnunin hefði fjárfest í fræðslu og þjálfun vegna Orra án sérstakrar fjárveitingar en um 18 starfsmenn kæmu að fræðslustarfseminni með einum eða öðrum hætti. Árið 2014 hefðu verið haldin 35 námskeið með um 350 þátttakendum. Haldin verði álíka mörg námskeið árið 2015, bæði í kennslustofu Fjársýslunnar og víða um land. Fyrirhugað væri að gera viðhorfskönnun meðal notenda árið 2015. Niðurstöður hennar muni m.a. leggja línur um námsframboð á næstu misserum.

Ríkisendurskoðun telur að Fjársýsla ríkisins hafi brugðist við ábendingunni með þeim hætti að ekki sé þörf á að ítreka hana.

## 2.2.2 Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 1. Tryggja verður fullnægjandi skýringar í frumvarpi til fjárlaga

Árið 2012 hvatti Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að tryggja að greinargerð með frumvarpi til fjárlaga hverju sinni geymði fullnægjandi skýringar á og upplýsingar um umfang og eðli þeirra skuldbindinga sem áformað væri að stofna til á grundvelli umbeðinna fjárheimilda, ekki síst þegar til stæði að ráðast í dýrar og miklar fjárfestingar á borð við stór upplýsingakerfi að undangengnu útboði. Þannig væri best tryggt að Alþingi hefði ávallt sem skýrustu mynd af stöðu mála á hverjum tíma.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að ráðuneytið teldi að greinargerð með fjárlagafrumvarpi ársins 2001 um kaup á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið hefði mátt vera skýrari og að greina hefði mátt nánar frá áætluðu umfangi verkefnisins, kostnaðarbili og tímaáætlun. Framkvæmdin hefði þó verið í samræmi við viðteknar venjur fjárlagagerðar á þeim tíma.

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis frá janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar á réttaði það svör sín frá árinu 2012.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína í ljósi þess hve langur tími er liðinn síðan umrætt frumvarp var lagt fram á Alþingi. Stofnunin leggur þó áherslu á mikilvægi þess að greinargerð með frumvarpi til fjárlaga feli ávallt í sér fullnægjandi upplýsingar og skýringar á þeim skuldbindingum sem fyrirhugað er að stofna til.

### 2. Gera verður raunhæfar tímaáætlanir sem byggja á áhættumati

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að verkefnaáætlanir umfangsmikilla innleiðinga hjá ríkinu væru faglegar og raunhæfar. Faglegt áhættumat væri liður í að tryggja raunhæfar tímaáætlanir. Þannig mætti sjá fyrir mögulegar áhættur og móta markvissar aðgerðir í tíma til að lágmarka þær. Slíkt áhættumat hefði ekki verið gert vegna innleiðingar á Orra. Stofnunin hvatti fjármála- og efnahagsráðuneyti til að

35 námskeið haldin árið 2014 með um 350 þátttakendum

Greinargerð með frumvarpi til fjárlaga geymi fullnægjandi upplýsingar

Ráðuneytið tók undir að upplýsingagjöf hefði mátt vera betri

Verkefnaáætlanir séu faglegar og raunhæfar

efla vinnubrögð sín við áætlanagerð fyrir umfangsmikil verkefni og beita aðferðum verkefna- og breytingarstjórnunar í meira mæli en gert hefði verið í tilviki Orra.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að ábendingin lyti að undirbúningi verkefnis sem hefði átt sér stað tíu árum fyrr. Stuðst hefði verið við alþjóðlega ráðgjöf og aðferðafræði um sambærileg verkefni. Að mati ráðuneytisins hefði verið staðið faglega að undirbúningi vegna Orra.

**Stuðst hefði verið við alþjóðlega ráðgjöf**

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis frá janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingu Ríkisendurskoðunar á réttaði það svör sín frá árinu 2012.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína vegna þess hve langt er um liðið en hvetur ráðuneytið til að tryggja að vönduð vinnubrögð séu ávallt viðhöfð við alla áætlanagerð, ekki síst þegar ráðist er í kostnaðarsamar fjárfestingar.

### 3. Gera verður heildstæðar kostnaðaráætlanir

Árið 2012 benti Ríkisendurskoðun á að stofnkostnaður ríkisins vegna Orra hefði farið verulega umfram áætlun en engar áætlanir verið gerðar um rekstrarkostnað hans á þeim tíma sem kaupsamningur kvað á um. Stofnunin hvatti fjármála- og efnahagsráðuneyti til að efla vinnubrögð sín við gerð kostnaðaráætlana fyrir stórar og dýrar innleiðingar. Strax í upphafi yrði að reyna að sjá þróun þeirra fyrir og greina mögulegar áhættur og leggja það til grundvallar við mat á heildarkostnaði ríkisins vegna þeirra, þ.e. bæði stofn- og rekstrarkostnaði.

**Kostnaðaráætlanir tækju bæði til stofn- og rekstrar-kostnaðar**

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að kaup og innleiðing á Orra hefði verið umfangsmikið verkefni og óvissuþættir margir. Ráðuneytið benti á að árlega hefði verið gerð áætlun um kostnað við kerfið og sótt um fjárheimildir vegna þess á fjárlögum. Þá leitaðist það ávallt við að endurbæta verklag sem unnið væri eftir. Ráðuneytið kvaðst m.a. ætla að beina ábendingunni til skoðunar hjá starfshópum á vegum þess sem ynnu að undirbúningi frumvarps til laga um opinber fjármál.

**Ávallt væri leitast við að endurbæta verklag sem unnið væri eftir**

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis frá janúar 2015 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það verklag sem ráðuneytið beiti við gerð samninga sé í stöðugri þróun og m.a. tekið tillit til þess lærdóms sem draga megi af fyrri samningum.

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína vegna þess hve langt er um liðið en leggur áherslu á mikilvægi þess að unnar séu vandaðar kostnaðaráætlanir við innleiðingu jafn umfangsmikilla verkefna og innleiðing á Orra var.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)