

Eftirfylgni: *Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (ORRI) – Uppfærsla 2010*

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun telur að Fjársýsla ríkisins hafi tekið tillit til ábendingar stofnunarinnar árið 2013 um að nýta þyrfti reynslu af uppfærslu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins (Orra) árið 2010 við næstu uppfærslu kerfisins. Ekki sé því þörf á að ítreka hana. Ríkisendurskoðun mun samt fylgjast með því hvernig staðið verður að væntanlegum útboðum á nýjum verk- og kerfispáttum Orra. Einnig mun stofnunin huga að því hvort þær breytingar sem verða gerðar á kerfinu uppfylli ákvæði laga nr. 123/2015 um opinber fjármál sem lúta m.a. að nýrri framsetningu ríkisfjármála og kröfum um samstæðuuppgjör.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2013

Í skýrslunni [Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins \(Orri\) – Uppfærsla 2010](#) (apríl 2013) fjallaði Ríkisendurskoðun um hvernig staðið var að uppfærslu Orra árið 2010 úr útgáfu 11 í útgáfu 12. Nýja útgáfan fól í sér víðtækar úrbætur á kerfinu sem sneru einkum að grunnvirkni Orra. Þær voru því lítt sýnilegar notendum. Framkvæmdin var í höndum Skýrr hf. (nú Advania hf.) með samningi við Fjársýslu ríkisins sem hefur umsjón með fjárhags- og mannauðskerfinu.

Ríkisendurskoðun taldi að vel hefði verið staðið að undirbúningi og framkvæmd uppfærslunnar. Hún hefði verið undirbúin í samræmi við aðferðir verkefnastjórnunar, t.d. hefði verið stofnaður stýrihópur, skipaður verkefnisstjóri, komið á fót vinnuhópum fyrir afmarkaða þætti uppfærslunnar, óvissa greind og markmið skilgreind.

Uppfærslan sjálf dagana 1. – 4. október 2010 hefði einnig gengið vel. Ýmis vandkvæði hefðu þó komið í ljós sem m.a. ollu töfum á verklokum. Einnig hefði hægst á vinnsluhraða kerfisins fyrstu vikunnar eftir uppfærsluna og fram hefðu komið villur og vandamál sem tengdust afmörkuðum kerfislutum. Þær hefði að hluta til mátt rekja til stærðar og sérstöðu kerfisins hjá íslenska ríkinu.

Þessi vandamál hefðu þó ekki haft alvarlegar afleiðingar í för með sér. Laun hefðu verið greidd á réttum tíma, reikningar bókaðir og greiddir eins og vera bar, vörur afgreiddar á um-

sömdum tíma og vaktakerfi virkað. Þá hefðu reglubundin yfirlit Fjársýslu ríkisins um ríkisfjármál komið út samkvæmt áætlun og stofnunin lokað bókhaldi allra ríkisstofnana vegna ársins 2010 fyrir lok maí 2011. Loks hefði Ríkisreikningur 2010 komið út á svipuðum tíma og árin á undan.

Í skýrslunni kom fram að samningur Fjársýslu ríkisins við Skýrr hefði gert ráð fyrir 12.757 vinnustundum vegna uppfærslunnar en í reynd hefði Skýrr varið 21.930 tímum í verkefnið. Þetta hefði þó ekki haft í för með sér hærri greiðslur til Skýrr en samningurinn gerði ráð fyrir. Þá hefði umframvinna fallið á ýmsar stofnanir, ekki síst Landspítala og Vegagerðina, án þess að það hefði falið í sér aukinn launakostnað þar sem vinnan rúmaðist innan hefðbundinnar vinnu starfsmanna. Ríkisendurskoðun benti þó á að hvorki hefði verið gerð áætlun um umfang vinnunnar né verið haldið utan um tímaskráningar þar að lútandi í verkboðhaldi.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar var þess getið að þegar Orri var settur upp í byrjun aldarinnar hefði Oracle-kerfið verið lagað sérstaklega að þörfum íslenska ríkisins. Vegna þessa hefði forritunarkóða þess að hluta til verið breytt. Eitt af markmiðum uppfærslunnar 2010 hefði verið að fækka séraðlögunum í kerfinu um 50%. Það hefði ekki tekist en umfang þeirra minnkað mikið. Orri byggði því meira á eiginlegri eða staðlaðri virkni Oracle-kerfisins en fyrir uppfærsluna.

Uppfærslan hefði einnig átt að auka þekkingu starfsmanna Skýrr á Orra og einfalda aðgerðir í kerfinu. Að mati fyrirtækisins hefði þekking starfsmanna á Orra aukist verulega í kjölfar uppfærslunnar. Ekki hefði hins vegar verið metið skipulega hversu mikið uppfærslan einfaldaði aðgerðir í Orra þótt vitað væri að margar flóknar aðgerðir hefðu orðið til muna einfaldari en áður.

Í skýrslu sinni benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að í lok jafn stórra verkefna og þessa væri vandlega metið hvort öll markmið þeirra hefðu náðst. Þá þyrfti að greina ástæður fráviks og bregðast við þeim á markvissan hátt. Einnig væri nauðsynlegt að meta fyrirfram alla mögulega óvissu sem

tengdist verkefnunum og hættu á því að eitthvað færi úrskeiðis. Óvissugreining sem unnin hefði verið vegna uppfærslunnar hefði bent til þess að óvissa yrði lítil. Helst hefði verið talin hætta á ónægri þekkingu, fræðslu og þjálfun starfsmanna Skýrr. Starfsmenn Skýrr hefðu samt ráðstafað 400 færri tímum í fræðslu og þjálfun en áætlað hefði verið.

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að óvissugreiningar sem þessar tækju einnig til þess hvað úrskeiðis gæti farið að loknum uppfærslum og hvernig brugðist skyldi við því. Þótt það gæti verið flókið og kostnaðarsamt væri óhjákvæmilegt að uppfæra Orra reglulega til að viðhalda kerfinu og þróa það. Ómögulegt væri líka að sjá fyrir öll vandamál sem fylgt gætu uppfærslu hugbúnaðarkerfa. Í lokaskýrslu vegna uppfærslu á Orra frá nóvember 2010 hefði m.a. komið fram að framvegis yrði að leggja meiri áherslu á prófanir með viðskiptavinum, t.d. verja meiri tíma í þær á undirbúningstíma og bæta lýsingar á þeim. Þá væri nauðsynlegt að skipa sérstakt prófunarteymi. Sömuleiðis hefði þurft að leggja ríkari áherslu á að stjórna væntingum notenda og bjóða þeim upp á betri kynningar og meiri kennslu.

Ábending 2013

Ríkisendurskoðun beindi einni ábendingu til Fjársýslu ríkisins árið 2013. Stofnunin var hvött til að skoða kerfisbundið og markvisst þau atriði sem úrskeiðis hefðu farið við uppfærslu Orra árið 2010 og draga af þeim lærdóm til að áhætta við næstu heildaruppfærslu yrði lágmarkuð, vandamál sem komast mætti hjá endurtækju sig ekki og verkefnið skilaði sem fyrst tilætluðum árangri.

Í viðbrögðum sínum við ábendingunni árið 2013 benti Fjársýslan á að uppfærslan úr útgáfu 11 í útgáfu 12 hefði verið stórt og viðamikil verkefni sem vottað fyrirtæki (Advania) hefði unnið. Þau vandamál sem komið hefðu í ljós hefðu verið leyst tímanlega og án teljandi vandamála fyrir starfsemi þeirra stofnana sem í hlut áttu. Unnin hefði verið verklokaskýrsla þar sem sérstaklega hefði verið farið yfir hvað vel hefði tekist og hvað hefði betur mátt fara. Vissir þættir, svo sem séraðlaganir og áhættugreining, yrðu teknir til sérstakrar endurskoðunar fyrir næstu uppfærslu.

Í [álit sínu](#) á skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 13. maí 2014 gerði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis ekki athugasemdir við niðurstöður og ábendingar stofnunarinnar. Jafnframt tók nefndin undir það álit stofnunarinnar að í lok jafn stórra verkefna sem innleiðing og uppfærsla Orra eru

þurfi að meta vandlega hvort öll markmið hafi náðst, greina ástæður frávik og bregðast við þeim með markvissum hætti.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2016

Í svari Fjársýslu ríkisins árið 2016 við því hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingunni kom fram að í undirbúningi væri uppfærsla á Orra í 12.2.5 í nóvember 2016. Sú uppfærsla er mun umfangsminni en uppfærslan árið 2010. Við þann undirbúning hefði verið tekið tillit til ábendinga Ríkisendurskoðunar og athugasemda í framangreindri verklokaskýrslu. Þá hefði tímaáætlun uppfærslunnar í útgáfu 12.2.5 verið tilgreind og unnin drög að áhættugreiningu fyrir verkefnið. Enn fremur yrði geta Advania til að takast á við verkefnið endurmetin og utan- aðkomandi ráðgjöf fengin eftir þörfum.

Með vísun til þessara viðbragða Fjársýslu ríkisins ítrekar Ríkisendurskoðun ekki ábendingu sína. Stofnunin hvetur Fjársýsluna þó að vanda vel til verka. Ríkisendurskoðun mun einnig fylgjast með framvindu mála á komandi misserum enda kalla nýleg lög nr. 123/2015 um opinber fjármál á breytingar á fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Þær lúta m.a. að nýrri framsetningu ríkisfjármála og kröfum um samstæðuuppgjör. Af þeim sökum þarf að gera nokkrar breytingar á kerfinu þegar árið 2016 svo að það uppfylli kröfurnar. Uppfærslan verður í grunninn mun umfangsminni en sú fyrri (2010). Ráðgerð eru tvö útboð sem tengjast nýjum verk- og kerfisþáttum. Mikilvægt er að vel sé staðið að þeim sem og annarri vinnu tengdri uppfærslunni.

Um úttektina

Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnarsýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Fjársýsla ríkisins fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.