



ORRI – FJÁRHAGS- OG MANNAUÐSKERFI RÍKISINS UNDIRBÚNINGUR OG INNLEIÐING

OKTÓBER 2012

Efnisyfirlit

NÍÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR	4
VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....	8
1 INNGANGUR	11
2 UNDIRBÚNINGUR OG VAL Á KERFI	14
2.1 Forsaga.....	14
2.2 Þarfagreining.....	15
2.3 Kröfúlýsing fyrir útboð.....	16
2.4 Útboð Ríkiskaupa	17
2.5 Mat á tilboðum	18
2.6 Niðurstaða útboðsins.....	20
2.7 Kærumál.....	21
3 INNLEIÐING ORRA.....	23
3.1 Umfang innleiðingarinnar	23
3.2 Kaupsamningur ríkisins og Skýrr hf.....	25
3.3 Séraðlaganir á Orra	25
3.4 Verkefnastjórnun við innleiðingu Orra	27
3.5 Samningur um hýsingu og rekstur Orra.....	32
3.6 Verklokasamningur vegna innleiðingar á Orra	33
3.7 Þjónustusamningar og aðrir samningar.....	35
3.8 Lokaúttekt.....	37
3.9 Uppfærsla Orra árið 2010.....	38
3.10 Viðhorf forstöðumanna ríkisstofnana til Orra	38
3.11 Reynsla stofnana af innleiðingu og notkun á Orra	42
4 KOSTNAÐUR VEGNA ORRA	49
4.1 Fjárhæðir í kaupsamningi um Orra.....	49
4.2 Heildarkostnaður Orra.....	49
4.3 Heildarkostnaður Orra eftir ríkisstofnunum.....	51
4.4 Rekstrarkostnaður Orra	51
4.5 Stofnkostnaður Orra	52
4.6 Samanburður á áætlun og raunkostnaði.....	53

4.7	Samanburður á kostnaði Orra við önnur rekstrargjöld	54
4.8	Ákvörðun um kaup á nýju fjárhagsupplýsingakerfi	54
4.9	Fjárheimildir og útgjöld Fjársýslu ríkisins	55
4.10	Kostnaður Fjársýslu ríkisins vegna eldri kerfa	56
VIÐAUKI 1	57
	Skýring á niðurfellingu 5. kafla skýrsludraga Ríkisendurskoðunar frá 26. nóvember 2009 um Fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins	
VIÐAUKI 2	60
	Svör Fjársýslu ríkisins „Athugasemdir við drög frá nóvember 2009 að skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins	
VIÐAUKI 3	92
	Svör fjármála- og efnahagsráðuneytis við skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar frá 26. nóvember 2009 vegna fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins	

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

ÚTBOÐ ÁKVEÐIÐ ÁRIÐ 2000

Í júlí árið 2000 fól fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) Ríkiskaupum að bjóða út kaup á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið og Ríkisbókhaldi (nú Fjárslu ríkisins) að sjá um undirbúning vegna útboðsins fyrir sína hönd.

ELDRI BÓKHALDS- OG LAUNAKERFI KOMIN TIL ÁRA SINNA

Á þessum tíma voru bókhalds- og áætlunarkerfi ríkisins (BÁR) og launakerfi ríkisins (LAR) komin til ára sinna. Þetta voru stök, ósamtengd kerfi sem Skýrr hf. hafði sérsmíðað 15–20 árum áður. Rétt þótti nú að líta á bókhald, uppgjör, áætlanagerð og fjárlagagerð sem eina heild og nýta sömu grunn gögn í stað þess að dreifa úrvinnslu þeirra með tilheyrandi margskráningu og villuhættu. Með samþættu, stöðluðu og heildstæðu fjárhagsupplýsingakerfi átti að tryggja ríkissjóði og stofnunum hans markvissar og tímanlegar upplýsingar um ríkisfjármál. Slíkt þótti einnig gefa kost á að hagræða og spara, m.a. með rafrænni stjórnsýslu. Ríkisstofnanir eru fjölbreytilegar að stærð og starfsemi þeirra margvísleg og því var lögð áhersla á að laga mætti kerfið að mismunandi þörfum þeirra.

KAUPSAMNINGUR UM ORRA GERÐUR 17. JÚLÍ 2001

Undir forystu Ríkisbókhalds var, með aðkomu fjölmargra aðila, unnin ítarleg þarfa greining fyrir nýtt fjárhagsupplýsingakerfi ríkisins og það síðan boðið út á Evrópska efnahagssvæðinu 28. desember 2000. Átta tilboð bárust frá sex aðilum. Í fyrri matshluta var lagt mat á gæði lausna, verð, hæfni fyrirtækja, tímagjald fyrir aukaverk og gæði og úrval hliðarkerfa. Niðurstaðan var að einungis kerfi Skýrr hf. og Nýherja hf. töldust hafa fullnægjandi lausnir fyrir launakerfi ríkisins, auk þess sem þau fengu hæstu einkunnir fyrir gæði lausna. Þessum tveimur bjóðendum var því boðið að taka þátt í seinni matshluta. Þann 17. júlí 2001 undirritaði fjármálaráðuneyti samning við Skýrr um fjárhags- og mannauðskerfið Orra. Valið byggði einkum á því að Skýrr bauð 31,5% lægra verð en Nýherji en að öðru leyti þóttu fyrirtækin standa nokkuð jafnfætis.

HÆSTIRÉTTUR ÓGILTI ÁKVÖRDUN KÆRUNEFNDAR ÚTBOÐSMÁLA

Nýherji kærði ákvörðun fjármálaráðuneytis til kærunefndar útboðsmála sem úrskurðaði fyrirtækinu í vil en Héraðsdómur Reykjavíkur ógilti þann úrskurð og Hæstiréttur staðfesti þá niðurstöðu 26. febrúar 2004. Ógildingin byggði á því að Skýrr hefði ekki verið gefið tækifæri til andsvara. Bæði dómstigin 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. Ríkisendurskoðun tekur undir það mat.

INNLEIÐING TÆKI 20 MÁNUÐI

Í útboðsgögnum kom fram að innleiðing fjárhagsupplýsingakerfis hjá ríkinu skyldi einungis taka 20 mánuði. Á þann hátt myndi yfirfærsla frá eldri kerfum trufla sem minnst gerð ríkisreiknings og yfirsýn um ríkisfjármál. Tíminn dygði þó til að ríkisstarfsmenn gætu tileinkað sér ný vinnubrögð og tækni. Skýrr vann innleiðingar- og tímaáætlun sína í ljósi þessa og samkvæmt henni skyldi innleiðingunni ljúka í apríl 2003. Fjárslá

ríkisins og Skýrr fóru sameiginlega með stjórn innleiðingarinnar. Stýrinefnd undir forystu Fjársýslu ríkisins bar ábyrgð á framgangi hennar en sérstök verkefnastjórn bar ábyrgð á daglegri framkvæmd. Fjórir vinnuhópar unnu að framgangi innleiðingarinnar á sínum verkefnasviðum, þ.e. fjárhagshluta Orra, mannauðshluta, sameiginlegra krafna og tækni og fræðslu.

Innleiða átti 17 kerfishluta Orra hjá ríkinu. Þar af voru fjárhagsbókhald og launakerfi umfangsmest, auk þess að vera þeir hlutar Orra sem leystu eldri kerfi af hólmi. Aðrir kerfishlutar voru viðbót við þau. Gera þurfti ýmsar séraðlaganir á kerfinu. Samhliða því sem ríkisstarfsmenn tileinkuðu sér nýja tækni vegna Orra urðu þeir að breyta vinnubrögðum sínum og verklagi við reikningsskil ríkisins. Öllum stofnunum í A-hluta ríkissjóðs var gert að innleiða launakerfið en þær höfðu val um hvort þær innleiddu aðra hluta þess. Skýrr skyldi bjóða 6.225 notendum upp á kennslu og þjálfun vegna Orra og verja til þess 8.200 klst. Ekki var gerð formleg áhættugreining vegna innleiðingarinnar þótt margvísleg áhætta hafi fylgt henni.

Þann 7. júlí 2003 gerðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr með sér verklokasamning 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 verklokasamningurinn 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. Á grundvelli verklokasamningsins gerðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr næstu ár með sér marga þjónustusamninga og aðra samninga til skamms tíma. Þar var m.a. leitast við að meta hvaða verkliðir féllu undir þjónustusamninga og hverjir undir verklokasamning.

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 hefur lokaúttekt ekki enn verið gerð og stýrinefnd því ekki staðfest að innleiðingunni sé lokið. Að mati Ríkisendurskoðunar er það gagnrýniverð.

Ríkisendurskoðun telur að áætlaður innleiðingartími Orra (20 mánuðir) hafi verið vanmetinn í ljósi þess hversu umfangsmikil innleiðingin var. Ástæður þess hve hún dróst á langinn má m.a. rekja til reynsluleysis starfsmanna Skýrr hf. enda um fyrstu heildaruppsetningu Orra á Íslandi að ræða og þess að tímafrekt reyndist að fá ríkisstarfsmenn til að breyta vinnubrögðum við reikningsskil ríkisins og tileinka sér kerfið.

Í árslok 2011 var Orri í notkun hjá 213 stofnunum, auk 242 annarra fjárlagaliða. Í október 2012 gerði Ríkisendurskoðun viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana til að athuga hvort þau vandamál sem upp komu við innleiðingu Orra væru leyst og aflu upplýsinga um virkni og nýtingu kerfisins. Svarhlutfall var 66%. Af þeim 80% sem sögðu að vandamál hefðu komið upp við innleiðingu Orra töldu 90% að þau væru að mestu eða öllu leyst. Aðeins 70% svarenda töldu að virkni Orra væri í samræmi við þarfir sinnar stofnunar, um 45% að Orri væri aðgengilegur og helmingur að kerfið væri skilvirkt stjórnþæki fyrir stofnanir. Að mati Ríkisendurskoðunar gefa þessar niður-

**FJÁRSÝSLA RÍKISINS OG
SKÝRR FÓRU
SAMEIGINLEGA MEÐ
STJÓRN INNLEIÐINGAR**

**ALLAR STOFNANIR Í
A-HLUTA RÍKISSJÓÐS
SKYLDU INNLEIÐA
LAUNAKERFIÐ**

**VERKLOKASAMN-
INGUR UNDIR-
RITAÐUR 7. JÚLÍ
2003 EN MÖRGUM
VERKLIÐUM ÓLOKIÐ**

**LOKAÚTTEKT EKKI
ENN FARIÐ FRAM OG
INNLEIÐINGU ÞVÍ EKKI
FORMLEGA LOKIÐ**

**INNLEIÐINGARTÍMI
ORRA VANMETINN**

**70% TALDI VIRKNI
ORRA Í SAMRÆMI VÐ
ÞARFIR STOFNUNAR**

stöður og athugasemdir svarenda í könnuninni til kynna að þörf sé á markvissri fræðslu og þjálfun fyrir forstöðumenn ríkisstofnana til að þeir geti nýtt notkunarmögu- leika Orra til fullnustu. Einnig virðist full þörf fyrir öflugri fræðslu og þjálfun fyrir aðra notendahópa Orra, þ.e. sérfræðinga og almenna notendur.

HEILDARKOSTNAÐUR ORRA 5.864 M.KR. ÁRIN 2001–2011

Heildarkostnaður ríkisins vegna Orra var 5.864 m.kr. á tímabilinu 2001–2011. Þrjár ríkisstofnanir greiddu meginhluta hans, þ.e. Fjársýsla ríkisins (77%), Landspítali (9%) og Vegagerðin (6%). Aðrar stofnanir greiddu samtals 8%. Heildarkostnaður ríkisins vegna Orra skiptist í stofnkostnað og rekstrarkostnað. Stofnkostnaðurinn nam samtals 1.536 m.kr. og féll að mestu leyti til árin 2001–2005. Rekstrarkostnaðurinn nam samtals 4.326 m.kr. á árunum 2001–2011. Árin 2006 og 2007 nam rekstrarkostnaðurinn tæpum 500 m.kr. á ári en þá var Orri kominn í rekstur hjá flestum stofnunum ríkisins. Rekstrarkostnaðurinn hækkaði árin 2007–2009 vegna verðbólgu en hefur lækkað síðan, einkum vegna samninga sem Fjársýsla ríkisins gerði við framleiðanda Orra og Skýrr, og nam hann 572 m.kr. árið 2011. Auk þessa greiddi ríkið samtals 569 m.kr. (án vsk.) til Skýrr á árunum 2001–2005 vegna reksturs eldra bókhalds- og áætlunarkerfis og launakerfis en þau varð að samkeyra með Orra um tíma þangað til hann hafði að fullu tekið yfir hlutverk þeirra.

ENGIN ÁÆTLUN GERÐ UM HEILDAR- REKSTRARKOSTNAÐ ORRA

Í kaupsamningi fjármálaráðherra og Skýrr var gert ráð fyrir að stofnkostnaður vegna Orra næmi 1.020 m.kr. Í reynd varð hann 41% hærri eða samtals 1.433 m.kr. á verðlagi ársins 2001, m.a. vegna þess að innleiðingin dróst og þörf reyndist á meiri þjónustu frá Skýrr hf. en áætlað hafði verið. Engin áætlun var gerð um heildarrekstrarkostnað ríkisins vegna Orra og gagnrýnir Ríkisendurskoðun það. Ljóst var að um dýra fjárfestingu væri að ræða og að þróun rekstrarkostnaðar færi m.a. eftir fjölda notenda og nýtingu á kerfinu, auk þess sem hluti hans yrði í erlendum gjaldmiðlum. Að mati Ríkisendurskoðunar átti strax í upphafi að leggja mat á þróun kerfisins og hafa það til hliðsjónar við áætlunargerð á heildarrekstrarkostnaði ríkisins á samningstímanum, að teknu tilliti til gengisáhættu. Rekstrarkostnaður vegna Orra árin 2001–2011 nam samtals 3.087 m.kr. á verðlagi ársins 2001, eða tvöföldum stofnkostnaði.

UPPLÝSINGAR Í FJÁRLAGAFRUMVARPI ÓFULLKOMNAR OG MISVÍSANDI

Árin 2001–2011 voru útgjöld Orra innan fjárheimilda nema árin 2001 og 2004 þegar innleiðing kerfisins stóð sem hæst. Heildarfjárheimildin á tímabilinu nam 4.968 m.kr. en heildarútgjöld 4.709 m.kr. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2001 var lagt til að 160 m.kr. yrði varið til kaupa á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið. Skýringu þar um í greinargerð frumvarpsins mátti skilja þannig að um kaupverð kerfisins væri að ræða en Ríkisbókhald hafði óskað eftir 800 m.kr. vegna kaupanna í fjárlagatillögum sínum til fjármálaráðuneytis. Þar sem fyrir lá áætlun um kostnað við kaugin sem sýndi að kerfið yrði miklu dýrara en framlagið í fjárlagafrumvarpinu kvað á um voru þessar upplýsingar bæði ófullkomnar og misvísandi. Ríkisendurskoðun gagnrýnir það og telur 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. þarfa- greiningu og gerð útboðsgagna, en að ekki væri um endanlegt kaupverð að ræða. Alþingi var upplýst um kaugin í október 2001 þegar fjármálaráðherra lagði fram frumvarp til fjárukalaga þar sem fram kom að samkvæmt kaupsamningi frá júlí 2001 næmi kostnaður vegna Orra 819 m.kr. án vsk.

ALÞINGI UPPLÝST UM KAUPVERÐ ORRA Í OKTÓBER 2001

ÁBENDINGAR TIL FJÁRSÝSLU RÍKISINS

1. VINNA VERÐUR LOKAÚTTEKT VEGNA INNLEIÐINGAR Á ORRA

Lokaúttekt á innleiðingu Orra hefur ekki enn farið fram og því er ekki hægt að staðfesta að innleiðingunni sé í raun lokið. Að mati Ríkisendurskoðunar verður Fjársýsla ríkisins að gera úttekt hið allra fyrsta á því hvort öllum verkliðum innleiðingar samkvæmt kaupsamningi sé lokið. Stýrinefnd innleiðingar á Orra verður síðan að staðfesta endanleg verklok eins og kveðið er á um í verklokasamningi frá júlí 2003 en samkvæmt honum átti öllum verkliðum að vera lokið fyrir lok þess árs.

2. TRYGGJA VERÐUR NOTENDUM ORRA VIÐEIGANDI FRÆÐSLU OG ÞJÁLFUN

Niðurstöður viðhorfskönnunar sem Ríkisendurskoðun gerði meðal forstöðumanna ríkisstofnana í október 2012 benda til þess að fræðslu og þjálfun notenda vegna Orra sé ábótavant. Að mati Ríkisendurskoðunar verður Fjársýsla ríkisins að gera ítarlega greiningu á þörfum mismunandi notendahópa Orra, þ.e. sérfræðinga, stjórnenda og almennra notenda, fyrir fræðslu og þjálfun. Á grundvelli þeirrar greiningar verður Fjársýsla ríkisins síðan að tryggja viðeigandi námsframboð í samræmi við þarfir hvers notendahóps. Fullnægjandi þekking og kunnátta notenda Orra á kerfinu er nauðsynleg til að tryggja skilvirka og árangursríka nýtingu þess.

ÁBENDINGAR TIL FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTI

1. TRYGGJA VERÐUR FULLNÆGJANDI SKÝRINGAR Í FRUMVARPI TIL FJÁRLAGA

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

2. GERA VERÐUR RAUNHÆFAR TÍMAÁÆTLANIR SEM BYGGJA Á ÁHÆTTUMATI

Mikilvægt er að verkefnaáætlanir umfangsmikilla innleiðinga hjá ríkinu séu faglegar og raunhæfar. Innleiðingartími Orra var verulega vanáætlaður. Faglegt áhættumat er liður í að tryggja raunhæfar tímaáætlanir. Þannig má sjá fyrir mögulegar áhættur og móta markvissar aðgerðir í tíma til að lágmarka þær. Slíkt áhættumat var ekki gert vegna innleiðingar á Orra. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að efla vinnubrögð sín við áætlanagerð fyrir umfangsmikil verkefni og beita aðferðum verkefna- og breytingastjórnunar í meira mæli en gert var í tilviki Orra.

3. GERA VERÐUR HEILDSTÆÐAR KOSTNAÐARÁÆTLANIR

Stofnkostnaður ríkisins vegna Orra fór verulega umfram áætlun en engar áætlanir voru gerðar um heildarrekstrarkostnað hans á þeim tíma sem kaupsamningur kvað á um. Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að efla vinnubrögð sín við gerð kostnaðaráætlana fyrir stórar og dýrar innleiðingar. Strax í upphafi verður 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.

VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

VIÐBRÖGÐ FJÁRSÝSLU RÍKISINS

1. VINNA VERÐUR LOKAÚTTEKT VEGNA INNLEIÐINGAR Á ORRA

„Það skal áréttað að farið hefur verið yfir stöðu verklokasamningsins frá júlí 2003 með reglubundnum hætti allt frá undirritun hans. Er þá jafnan farið yfir hvaða þáttum hefur verið lokið frá síðustu yfirferð og forgangsraðað á hvaða ófrágengnu þætti skuli leggja áherslu á að ljúka fram að næstu yfirferð.

Undirbúningur vegna verklokaúttektar er þegar hafinn og mun Fjársýsla ríkisins kalla eftir að henni verði lokið á fyrri hluta ársins 2013. Lokaúttektin verður síðan lögð fyrir stýrinefnd til yfirferðar og endanlegrar samþykktar“.

2. TRYGGJA VERÐUR NOTENDUM ORRA VIÐEIGANDI FRÆÐSLU OG ÞJÁLFUN

„Í ábendingu Ríkisendurskoðunar kemur fram að niðurstöður viðhorfskönnunar sem stofnunin gerði meðal forstöðumanna ríkisstofnana í október 2012 bendi til að fræðslu og þjálfun notenda vegna Orra sé ábótavant. Nauðsynlegt sé að greina ítarlega þarfir mismunandi notendahópa Orra í því samhengi. Fullnægjandi þekking og kunnátta notenda Orra á kerfinu sé nauðsynleg til að tryggja skilvirka og árangursríka nýtingu þess.

Fjársýsla ríkisins tekur undir þessi sjónarmið og mun beita sér fyrir að þessi mál verði skoðuð með afgerandi hætti á næstunni. Reyndar hafa verið uppi vangaveltur um það hvort ástæða sé til að yfirfara þessi mál í víðara samhengi. Í umfjöllun Ríkisendurskoðunar um viðhorfskönnunina kemur einnig fram að fjölmargir notendur í kerfinu eigi erfitt með að fóta sig í því ekki síst þar sem þeir fari sjaldan inn í kerfið. Augljóslega skiptir miklu fyrir notagildi og skilvirkni kerfisins hvort notendur þess eru virkir. Það á alltaf við óháð því hvaða upplýsingakerfi er notað. Þekkt vandamál hjá fjölmörgum ríkisstofnunum er hversu mannfáar þær eru og álag á starfsfólk er mikið við að afgreiða fagleg málefni sem þeim er falið að sinna lögum samkvæmt. Fjárhagsleg málefni verða því óhjákvæmilega oft afgangsstærð sem ráðist er í með óreglubundnum hætti þegar svigrúm gefst.

Í aðalatriðum sýnist mega skipta niðurstöðum viðhorfskönnunar Ríkisendurskoðunar í tvo þætti. Annars vegar þörf fyrir bættu skýrslugerð, aukna fræðslu og leiðbeiningar fyrir stjórnendur, fjármálastjóra og virka notendur í kerfinu. Hins vegar er viðmótið ekki talið notendavænt fyrir þá sem fara tiltölulega sjaldan inn í kerfið og á það ekki síst við starfsmenn minni stofnana þar sem ekki er þörf á stöðugri vinnu í kerfinu.

Undanfarin 20–25 ár hefur verið rekin sú stefna hjá ríkinu að auka fjárhagslega ábyrgð stofnana. Jafnframt hefur verið yfirlýst stefna að fækka stofnunum og gera þær stærri og öflugri. Líður í þessari stefnumörkun hefur meðal annars verið að flytja fjármála- og launaumsýslu út til stofnananna. Hvað sem viljayfirlýsingum líður eru ríkisstofnanir hér á landi allt of margar og fámennar til að sinna daglegum verkefnum og því ekki mikið svigrúm til að ráðast í miklar breytingar og uppbyggingarstarf. Þetta hefur reynst ýmsum stofnunum erfitt þar sem tiltölulega lítið er um starfsfólk með fjárhagslega fagþekkingu amk samanborið við einkageirann. Í dag virðist afleiðing þessa meðal annars koma fram í því að ýmsar smærri stofnanir hafa átt erfitt með að finna sér farveg í stóru fjárhags- og mannauðskerfi.

Á undanförunum árum hafa flest hinna Norðurlandanna verið að endurskoða sína stefnu varðandi umsýslu bókhalds, starfsmanna- og launaafgreiðslu hjá ríkisstofnunum. Þessum málum hefur verið háttað með svipuðu sniði og hér á landi til þessa en að undanförunu hefur verið tilhneiging til að „centralisera“ þessa starfsemi. Í því felst að „Fjársýslunni“ í viðkomandi löndum er falið í auknum mæli að annast þessi mál fyrir stofnanirnar ásamt greiðslu reikninga fyrir þær. Forstöðumenn og fjármálastjórar stofnana fá síðan send reglubundin fjárhagsyfirlit, stjórnendaupplýsingar, sem eru hannaðar í sameiningu út frá þörfum viðkomandi aðila. Fer þá fram sérstök greining á því hvers konar skýrslur eru taldar æskilegar og geti stuðlað að bættri fjármála- og starfsmannastjórnun.

Vissulega er full ástæða til að yfirfara stefnu stjórnvalda hér á landi í þessu tilliti. Kæmi til dæmis til álita að skoða hvort hagkvæmt væri að fela Fjársýslunni að annast launa-, bókhalds- og greiðsluþjónustu fyrir allar stofnanir A-hluta með færri en 70 starfsmenn eða 50 starfsmenn? Í eftirfarandi yfirliti eru ríkisstofnanir (og ráðuneyti) flokkaðar eftir starfsmannafjölda (ársverk) miðað við árslok 2011.

Ríkisstofnanir flokkaðar eftir starfsmannafjölda miðað við árslok 2011			
FJÖLDI STARFSMANNA	FJÖLDI STOFNANA	SJÁ UM FJÁRMÁL SÍN	BÓKHALDS- OG GREIÐSLUÞJÓNUSTU
70 EÐA FLEIRI	57	41	16
50-69	18	11	7
30-49	22	11	11
10-29	63	30	33
FÆRRI EN 10	53	15	38
SAMTALS	213	108	105

Samkvæmt yfirlitinu eru 156 stofnanir eða 73% með færri en 70 starfsmenn og 138 stofnanir eða 65% með færri en 50 starfsmenn. Sé lítið til stofnana með færri en 70 starfsmenn þá eru 89 þeirra í þjónustu hjá Fjársýslunni í dag, þannig að samkvæmt þeirri forsendu myndu 67 stofnanir flytjast undir hennar þjónustu. Í þessu felst að gert er ráð fyrir að stjórnendur/fjármálastjórar stofnana, sem njóta þjónustu Fjársýslunnar, þurfi þá ekki að kunna skil á kerfunum sjálfum heldur fái þeir sendar nauðsynlegar rafrænar stjórnendaupplýsingar með reglubundnum hætti. Í því samhengi færi áður fram víðtæk vinna, sem vanda þyrfti vel til, við að skilgreina upplýsingaþarfir þessara aðila og alla verkferla. Vafalítið má ná fram töluverðri hagræðingu með slíku verkefni

svo sem með því að nýta möguleika á rafrænum ferlum sem tengjast innkaupum, rafrænum reikningum og samþykktarferlum. Samhliða þessu þyrfti að skipuleggja viðtækan undirbúning og notendafræðslu.

Væri ákveðið að ráðast í slíkt verkefni eru nokkur atriði sem þarf að gera sér fulla grein fyrir í upphafi. Í fyrsta lagi krefst verkefnið töluverðs undirbúnings og því mikilvægt að ætla sér ekki of þröngan tímaramma til að ljúka því, t.d. 3 ár. Í öðru lagi felst í því tilflutningur verkefna frá stofnunum til Fjársýslunnar. Í þriðja lagi má gera ráð fyrir hækkun kostnaðar í upphafi þegar ráðist er í breytinguna en vafalítið verður töluverður sparnaður til lengri tíma litið. Í fjórða lagi mun bókhald og launaumsýsla batna vegna aukins samræmis í málsmeðferð. Í fimmta lagi ætti það að tryggja fullnægjandi aðskilnað milli verkþátta, svo sem bókara og gjaldkera.“

VIÐBRÖGÐ FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIS

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið vísar til fyrri umsagnar sinnar um drög skýrslunnar (*innsk. Ríkisendurskoðunar sbr. viðauka 3*). Þar kom fram það mat ráðuneytisins að greinargerð í fjárlagafrumvarpi ársins 2001 hefði mátt vera skýrari og að greina hefði mátt nánar frá áætluðu umfangi verkefnisins, kostnaðarbili og tímaáætlun. Ráðuneytið bendir einnig á að framkvæmdin var í samræmi við viðteknar venjur fjárlagagerðar á þeim tíma.

Þess ber að geta að ábendingar Ríkisendurskoðunar lúta að undirbúningi verkefnis sem átti sér stað fyrir rúmum 10 árum. Stuðst var við alþjóðlega ráðgjöf og aðferðafræði um sambærileg verkefni og telur ráðuneytið að faglega hafi verið staðið að undirbúningi þess eins og kemur fram í fyrri umsögn.

Kaup og innleiðing á fjárhags- og mannauðskerfi var mjög umfangsmikið verkefni og margir óvissuþættir um kostnað fólgirnir í því. Ítrekað skal að árlega hefur verið gerð áætlun um kostnað vegna kerfisins og sótt um fjárheimildir fyrir honum á fjárlögum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið leitast ávallt við að endurbæta verklag sem unnið er eftir og mun nýta ábendingar Ríkisendurskoðunar til þess. Jafnframt verður þeim beint til skoðunar í starfshópum á vegum ráðuneytisins sem vinna að undirbúningi frumvarps til laga um opinber fjármál.“

1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er eftirlitsstofnun Alþingis og sinnir m.a. endurskoðun á meðferð og nýtingu almannaþjál, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi. Stofnunin gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum í opinberri skýrslu til Alþingis og bendir á leiðir til úrbóta.

Með bréfi dagsettu 6. apríl 2004 óskaði forseti Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun gerði „úttekt á hvernig staðið var að undirbúningi og framkvæmd við að koma á nýju hugbúnaðarkerfi (ORACLE) hjá ríkinu, bæði fjárhagslega og faglega“ en þingflokkur Samfylkingar hafði sent forsætisnefnd Alþingis beiðni þessa efnis þann 31. mars 2004.

Ríkisendurskoðun ákvað að verða við beiðninni en verulegur dráttur hefur orðið á að ljúka úttektinni og ganga frá skýrslu, eins og rakið hefur verið í fjölmiðlum í september og október 2012. Ástæður þessa eru í stórum dráttum eftirfarandi:

- Þegar beiðni forsætisnefndar barst Ríkisendurskoðun árið 2004 var innleiðing fjárhags- og mannauðskerfisins Orra í fullum gangi. Talið var rétt að hefja úttektina ekki fyrr en séð væri fyrir endann á henni. Samkvæmt kaupsamningi átti innleiðingunni að ljúka árið 2003 en stofnkostnaður við hana féll að mestu til árin 2001–2005.
- Árið 2005 réð Ríkisendurskoðun tvo kerfisfræðinga til starfa, m.a. til að vinna að úttektinni, en þeir létu báðir af störfum árið 2006. Úttektarvinnan frestaðist þá til mars 2007 þegar nýr starfsmaður var ráðinn.
- Í ársskýrslu Ríkisendurskoðunar fyrir árið 2007 (mars 2008) var stutt umfjöllun um úttektina. Þar kom m.a. fram að áformað væri að ljúka henni með opinberri skýrslu fyrri hluta árs 2008. Í lok febrúar 2008 lágu fyrstu drög að skýrslunni fyrir en þáverandi ríkisendurskoðandi taldi þau ekki nægilega faglega unnin. Hann ákvað því að láta kanna tiltekna þætti nánar og setja verkefnið í biðstöðu á meðan.
- Þann 1. júlí 2008 tók núverandi ríkisendurskoðandi við embætti og nokkrum mánuðum síðar varð efnahagshrun sem m.a. leiddi til þess að Ríkisendurskoðun varð að sinna óvæntum aðkallandi verkefnum, s.s. vegna nýstofnaðra ríkisbanka.

**RÍKISENDURSKOÐUN
ER EFTIRLITSSTOFNUN
ALÞINGIS**

**FORSETI ALÞINGIS
ÓSKAÐI EFTIR ÚTTEKT
Í APRÍL 2004**

**ÝMSAR ÁSTÆÐUR
FYRIR DRÆTTI**

- Þegar kom fram á árið 2009 yfirfór ríkisendurskoðandi fyrrnefnd skýrsludrög. Hann taldi að þau væru ekki í samræmi við nýjar áherslur Ríkisendurskoðunar um efnistöð og skýrslugerð, auk þess sem hann taldi að faglegum gæðum þeirra væri mjög ábótavant. Þannig voru t.d. ýmsar ályktanir og frásagnir í ósamræmi við fyrirliggjandi gögn og upplýsingar. Drögin voru styttn verulega og til varð útgáfa dagsett 26. nóvember 2009 sem átti þó eftir að endurvinnna efnislega, m.a. leiðréttta ýmsar rangfærslur og misskilning.
- Í ársbyrjun 2010 komu upp efasemdir innan Ríkisendurskoðunar um að verjandi væri að eyða meiri tíma starfsmanna Ríkisendurskoðunar í úttekt á svo löngu liðnum atburðum. Þá voru 9 ár liðin frá kaupum á kerfinu og 7 ár síðan það var tekið í notkun. Í nóvember 2009 hafði Fjársýsla ríkisins samið við Skýrr hf. um að uppfæra Orra og skyldi þeirri vinnu lokið í október 2010. Með uppfærslunni átti að leysa ýmis vandamál sem upp höfðu komið í tengslum við rekstur á eldri útgáfu kerfisins. Ríkisendurskoðandi ákvað á þessum tímapunkti að bíða og sjá hverju uppfærslan skilaði frekar en að halda áfram athugun á undirbúningi og innleiðingu kerfisins. Það láðist hins vegar að gera forsætisnefnd Alþingis grein fyrir þessari þróun mála og er það miður.
- Í maí 2011 var hafist handa við að undirbúa úttekt á uppfærslu Orra en tafir urðu á þeirri vinnu vegna annarra verkefna þess starfsmanns sem átti að vinna hana. Gerð verður grein fyrir niðurstöðum þeirrar úttektar í sérstakri skýrslu til Alþingis á fyrri hluta árs 2013.
- Í maí 2012 fékk fjársýslustjóri skýrsludrögin frá 26. nóvember 2009 til yfirlestrar með óformlegum hætti og sumarið 2012 létu þeir tveir sérfræðingar Ríkisendurskoðunar sem einkum höfðu komið að úttektinni af störfum.
- Þann 24. september 2012 fjallaði Ríkissjónvarpið um hin ófullgerðu skýrsludrög frá 26. nóvember 2009 og birti þau síðar á heimasíðu sinni.
- Þann 27. september 2012 fór forseti Alþingis fram á það við ríkisendurskoðanda að hann lyki skýrslugerðinni fyrir októberlok 2012.
- Þann 8. október 2012 fól ríkisendurskoðandi stjórnýslusviði stofnunarinnar að leiða skýrslugerð um undirbúning og innleiðingu Orra til lykta en fram að þeim tíma hafði stjórnýslusviðið enga aðkomu haft að málinu. Sviðið ákvað að vinna skýrsluna frá grunni út frá fyrirliggjandi gögnum.

Markmið úttektarinnar var að svara eftirfarandi spurningum:

- Hvernig var staðið að undirbúningi og vali á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið?
- Hvernig var staðið að innleiðingu á Orra?
- Hver hefur stofnkostnaður Orra annars vegar og rekstrarkostnaður hans hins vegar verið frá árinu 2001?

Í úttektinni var stuðst við margvísleg gögn, m.a. hæstaréttardóm nr. 347/2003 frá 26. febrúar 2004, héraðsdóm nr. E-8213/2002 frá 18. júní 2003, úrskurð kærunefndar útboðsmála nr. 5/2001, kröfulýsingar, útboðsgögn, fjölda samninga, s.s. kaupsamning, verklokasamning og þjónustusamninga, skýrslur ýmissa vinnuhópa, fundargerðir stýri- nefndar, svar fjármálaráðherra frá mars 2004 við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur Þingmanns, fjár- og fjárukalög og ríkisreikninga. Upplýsinga var aflað frá Fjársýslu ríkisins (áður Ríkisbókhaldi) og fjármála- og efnahagsráðuneyti (áður fjármálaráðuneyti). Þann 12. október 2012 sendu þessir aðilar Ríkisendurskoðun athugasemdir sínar við skýrsludrög dagsett 26. nóvember 2009. Loks var gerð rafræn viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana dagana 15.–18. október 2012, m.a. til að leggja mat á núverandi virkni Orra, auk þess sem Landspítali, Vegagerðin, Sýslumaðurinn í Borgarnesi og Fjölbrautarskólinn í Breiðholti voru fengin til að lýsa stuttlega reynslu sinni af innleiðingu og notkun á Orra. Þær lýsingar eru birtar orðréttar í 3. kafla skýrslunnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við vinnslu úttektarinnar.

**STUÐST VIÐ
MARGVÍSLEG GÖGN**

Fjármála- og efnahagsráðuneyti, Fjársýsla ríkisins og Advania hf. fengu drög að lokaskýrslu til umsagnar, auk þess sem sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins við ábendingum sem til þeirra er beint í skýrslunni.

Í viðauka 1 er gerð grein fyrir því hvers vegna tveimur úttektarspurningum sem settar voru fram í drögum frá árinu 2009 er sleppt við lokagerð skýrslunnar. Þær voru: „Er OEBS kerfið hagkvæmt í rekstri?“ og „Hvernig er fyrirkomulag upplýsingatæknimála danska ríkisins í samanburði við það íslenska?“ Þar sem seinni spurningin var felld niður í ljósi rökstuðnings í viðauka 1 varð fyrri spurningin marklaus því samanburð vantaði til að hægt væri að svara henni. Önnur frávík skýrslunnar frá drögum árið 2009 skýra sig sjálf. Í viðauka 2 og 3 er að finna umsagnir Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytis við skýrsludrögin frá 26. nóvember 2009 þar sem rangfærslum og misskilningi sem fram komu í þeim er svarað með ítarlegum hætti.

**ÞRÍR VIÐAUKAR
VEGNA SKÝRSLU-
DRAGA FRÁ
NÓVEMBER 2009**

2 UNDIRBÚNINGUR OG VAL Á KERFI

2.1 FORSAGA

Þau tölvukerfi sem ríkið notaði vegna bókhalds og launavinnslu fyrir tíma Orra voru öll sérsníðuð hjá Skýrr hf. (áður Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborgar) og hönnuð til að mæta þáverandi þörfum ríkisins. Launakerfi ríkisins (LAR) var að stofni til frá árinu 1976. Bókhalds- og áætlunarkerfi ríkisins (BÁR) var í tveimur aðskildum hlutum. Annars vegar var kerfi fyrir stórtölvu (BÁR-ST) frá 1986 sem ríkissjóður notaði og hins vegar var sambærilegt kerfi fyrir einmenningstölvu (BÁR-ET) frá 1988 sem flestar ríkisstofnanir, sem ekki voru í greiðslu- og bókhaldsþjónustu hjá Ríkisbókhaldi (nú Fjársýsla ríkisins) notuðu. Fáeinar stofnanir notuðu þó önnur bókhaldskerfi.

Árið 1994 var stofnaður vinnuhópur undir forystu Ríkisbókhalds til að meta stöðu bókhalds- og áætlunarkerfis ríkisins og móta framtíðarstefnu um þróun þess. Hópurinn skilaði skýrslu í desember 1996 og var niðurstaðan sú að breytingar væru óhjákvæmilegar. Sameina ætti BÁR-kerfin í eitt kerfi. Það væri orðið ríkjandi sjónarmið að líta ætti á bókhald, uppgjör, áætlanagerð, fjárlagagerð og árangursmat sem eina heild og að nýta ætti sömu grunngögn í öllum tilvikum í stað þess að dreifa úrvinnslu þeirra með tilheyrandi margskráningu og villuhættu. Í tengslum við vinnu hópsins fól fjármálaráðherra sérstökum ráðgjafa að meta kostnað við tillöguna. Hann áætlaði að kostnaður við að endurskrifa bæði bókhalds- og áætlunarkerfi ríkisins í eitt kerfi yrði á bilinu 90–110 m.kr. miðað við verðlag ársins 1995 og að sú framkvæmd tæki a.m.k. 2–3 ár. Matið tók eingöngu til kostnaðar við endurforritun grunnkerfisins en ekki t.d. kostnaðar við fjárfestingu á búnaði, hliðarkerfi eða þjónustu- og viðhaldssamninga. Í skýrslunni kom fram að rekstrarkostnaður sameiginlegs kerfis yrði líklega meiri en kostnaður við rekstur eldri kerfa því að umsjónar- og umsýslukostnaður yrði hærri og áætluð lækkun á viðhaldskostnaði myndi ekki veita þar upp á móti. Ljóst þótti að viðamikilið og dýrt yrði að gangsetja nýtt kerfi, t.d. yrði mikill kostnaður við kennslu og þjálfun starfsmanna sem þyrftu að læra á nýtt kerfi í nýju vinnsluumhverfi. Til viðbótar var á þessum tíma ljóst að launakerfið þyrfti sambærilega endurnýjun.

Árið 1999 ákvað þáverandi fjármálaráðherra að bókhalds- og launakerfi ríkisins skyldu endurnýjuð. Fyrir þessu voru einkum eftirfarandi ástæður: Tæknigrunnur kerfanna var úreltur, m.a. vegna þess að undirliggjandi gagnagrunnur í ADABAS Natural-forritunarumhverfi var almennt ekki notaður lengur í stórtölvuumhverfi. Ríkissjóður og ríkisstofnanir voru ekki í einu sameiginlegu bókhaldskerfi og launakerfið var ekki samtengt við þau. Ekki var því um heildstætt fjárhags- og upplýsingakerfi að ræða heldur nokkur stök kerfi. Geta kerfanna til upplýsingagjafar var takmörkuð og erfitt að samkeyra upplýsingar milli þeirra. BÁR var hannað til að veita miðlægar upplýsingar fyrir ríkissjóð en mætti illa þörfum ríkisstofnana, t.d. hvað varðar stjórnendaupplýsingar, áætl-

ELDRI KERFI FRÁ
1976, 1986 OG
1988

SKÝRSLA UM
BÓKHALDS- OG
ÁÆTLUNARKERFI
RÍKISINS FRÁ ÁRINU
1996

ELDRI KERFI EKKI
HEILDSTÆTT FJÁR-
HAGS- OG UPPLÝS-
INGAKERFI

anagerð og nútímauppgjörsaðferðir. Sérsmíðuð kerfi ríkisins stóðust því illa samanburð við stöðluð kerfi á markaði sem buðu betri lausnir.

Ríkisstofnanir voru þá þegar byrjaðar að óska eftir heimildum til að fjárfesta í nýjum kerfum. Ekki þótti æskilegt að einstakar stofnanir réðust í slíkar fjárfestingar, bæði vegna kostnaðar og ávinnings af að hafa sem flestar A-hluta stofnanir í sama gagnagrunni. Áherslur á þessum tíma lutu að einu samþættu og stöðluðu kerfi sem hentaði öllum og setti þarfir ríkisstofnana í forgang. Kostir alþjóðlegra staðlaðra kerfa eru m.a. að þau eru í stöðugri þróun til að halda í við nýja tíma og síbreytilegt rekstrarumhverfi. Þá var vaxandi krafa um að hægt væri að taka markvissar og tímanlegar stjórnendaupplýsingar út úr fjárhagskerfi ríkisins með einföldum hætti en eldri kerfin voru í raun aðeins vinnslukerfi. Loks voru auknar kröfur um rafræna stjórnsýslu og einfaldar lausnir.

Af þessum sökum var talið tímabært að endurnýja kerfin og innleiða nýtt staðlað kerfi með þarfir ríkisstofnana í huga. Kerfi þetta skyldi hafa öll helstu hliðarkerfi sem stofnanir þarfnast í daglegum rekstri, s.s. viðskiptamannakerfi, mannauðskerfi, vörustýringarkerfi og verkþókhaldskerfi. BÁR-kerfið svaraði í raun aðeins til eins hluta, sem kallast fjárhagur (GL), í slíku stöðluðu kerfi.

2.2 ÞARFAGREINING

Þegar fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) tók ákvörðun um að leitað yrði tilboða í staðlað bókhalds- og launakerfi árið 1999 hófst Ríkisbókhald handa við undirbúning útboðs. Stofnunin hafði frá 1997 ígrundað kosti þess að kaupa nýtt kerfi eða fjárfesta í endurgerð og uppfærslu eldri kerfa. Þarfir og kröfur ríkisins voru greindar og útboðsgögn síðan unnin á grundvelli þeirrar greiningar. Leitað var til ráðgjafarfyrirtækja sem höfðu aðgang að alþjóðlegri þekkingu á þessu sviði. Ráðuneytið gerði samning við endurskoðunarfyrtækið KPMG um ráðgjöf við fjárhagshluta kerfisins og endurskoðunarfyrtækið PWC um ráðgjöf við mannauðshluta þess. Eins gerði Ríkisbókhald samning við KPMG um að stýra vinnu við að skilgreina markmið fyrir nýtt kerfi. Í ljósi umfangs verkefnisins var lögð áhersla á staðlað verklag og ákveðið að styðjast við svokallaða SIIPS-aðferðafræði (*Selection and Implementation of Integrated Package Software*) frá KPMG og svokallaða IDEFO-aðferðafræði (*Integration Definition for Function Modeling*) frá PWC. Aðferðirnar byggja á áþekkri hugmyndafræði og samkvæmt þeim var verkinu skipt upp í marga ferla og stöðluðum vinnureglum beitt í hverjum þeirra.

Efnt var til funda með ráðuneytum og forstöðumönnum ríkisstofnana og þarfir þeirra og væntingar til nýs fjárhags- og launakerfis kannaðar. Á grundvelli þeirrar vinnu voru skilgreind eftirfarandi markmið sem síðar voru sett fram í kröfu- og útboðslýsingu:

- Rafræn stjórnsýsla
- Eitt samþætt kerfi
- Staðlað kerfi
- Þarfir stofnana í forgang
- Kerfi sem henti öllum
- Endingartími kerfis a.m.k. 10 ár

**RÍKISSTOFNANIR
VILDU FJÁRFESTA Í
NÝJUM KERFUM**

**SAMÞÆTT OG
STAÐLAÐ KERFI MED
ÁHERSLU Á ÞARFIR
RÍKISSTOFNANA**

**UNDIRBÚNINGUR AÐ
NÝJU FJÁRHAGS-
UPPLÝSINGAKERFI
RÍKISINS HÓFST 1999**

MARKMIÐ NÝS KERFIS



- Tímanlegar upplýsingar um rekstur ríkisins
- Einfaldar lausnir

Markmið um rafræna stjórnýslu byggði á stefnumörkun um að ríkissjóður og ríkisstofnanir skyldu hagnýta sér rafræn viðskipti í meira mæli en áður til að auka hagkvæmni í ríkisrekstri og auðvelda samskipti við borgara og atvinnulíf. Lögð var áhersla á að um staðlað kerfi væri að ræða enda færi mismunur á reikningsskilaaðferðum ríkis og einkafyrirtækja minnkandi og því væri ekki þörf á sérstöku kerfi fyrir ríkið. Auk þess myndi nýtt staðlað kerfi stuðla að upptöku á nútímalegri og faglegri vinnuferlum hjá ríkinu en þáverandi skipulag bókhalds þótti flókið. Þá var lögð áhersla á að um eitt samþætt kerfi yrði að ræða til að tryggja að upplýsingar bærust greiðlega milli kerfshluta og að margskráningu væri haldið í lágmarki. Því yrði óskað tilboða frá einum aðila en ekki tekið tilboðum í einstök kerfi frá mörgum aðilum. Þá yrði nýtt kerfi að bjóða upp á einfaldar lausnir og skila tímanlegri og betri upplýsingum til stjórnenda ríkisstofnana en eldri kerfi gerðu. Lögð var áhersla á að kerfið hentaði öllum, þ.e. að hægt yrði að sníða það að mismunandi þörfum stofnana. Þannig mætti setja upp einfalt kerfi fyrir litlar stofnanir og bæta síðan við hliðarkerfum fyrir stærri stofnanir eftir þörfum. Loks skyldi kerfið endast í a.m.k. 10 ár.

TÍMANLEGAR OG BETRI UPPLÝSINGAR TIL STJÓRNENDA

TVÖ KERFI, TBR OG SKIL, UNÐANSKILIN Í ÚTBOÐINU

Ákveðið var að Tekjubókhaldskerfi ríkisins (TBR) og skuldabréfa-, innheimtu og lána-kerfi (SKIL) skyldu ekki verða hluti af útboðinu. Í ljósi þess hvað útboðið var umfangsmikið skyldi sérþörfum ríkissjóðs haldið fyrir utan það til að draga úr flækjustigi þess. Því þótti rétt að takmarka verkefnið við lausnir sem hentuðu ráðuneytum og stofnunum í A-hluta ríkissjóðs og tryggðu samþættar upplýsingar um ríkissjóð í heild sinni í einu kerfi. Ríkisstofnanir í A-hluta hafa takmarkaða þörf fyrir skuldabréfa-, innheimtu og lánakerfi í rekstri sínum því þeim er lögum samkvæmt hvorki heimilt að taka né veita lán. Á þessum tíma hafði TBR-kerfið nýlega verið uppfært og því var talið hagkvæmt að nota það áfram um tíma til að nýta þá fjárfestingu sem lögð hafði verið í uppfærsluna.

2.3 KRÖFULÝSING FYRIR ÚTBOÐ

ÚTBOÐSSKILMÁLAR OG KRÖFULÝSINGAR KERFA

Útboðsgögnum var skipt í almenna útboðsskilmála og kröfulýsingu kerfa. Heildstæðar lýsingar á þörfum og kröfum ríkisins lágu ekki fyrir þó að hluta til hafi verið hægt að nota erlendar greiningar sem fyrirmyndir. Til að tryggja að engin ein stofnun eða einn starfsmaður hefði úrslitaáhrif á mat tilboða eða val á kerfi og að tekið yrði tillit til sem flestra sjónarmiða var ákveðið að yfirferð og mat skyldu ávallt unnin í hópum en ekki af einstaklingum.

UNNIN ÍTARLEG KRÖFULÝSING FYRIR FJÁRHAGSKERFIÐ

Í maí 2000 hófu 10 hópar vinnu við að skrifa ítarlega kröfulýsingu fyrir fjárhagskerfið. Hóparnir voru skipaðir fulltrúum frá Ríkisbókhaldi, fjármálaráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, Kennaraháskóla Íslands, Landspítala, ríkisféhirði, ríkislögreglustjóra, Tryggingastofnun ríkisins, Ríkisendurskoðun og Vegagerð ríkisins. Hver hópur skoðaði afmarkað efni, s.s. fjárhagsbókhald, fjárheimildir, eignakerfi og eftirlit og stjórnendaupplýsingar. Vinnu hópanna lauk í júlí 2000 og voru niðurstöður þeirra sendar til fjölmargra stofnana og ráðgjafa til yfirlestrar og óskað eftir ábendingum og athugasemdum. Ríkisbókhald sá síðan um að fara yfir þær athugasemdir sem bárust og endurskrifa kröfulýsingar.

VINNUHÓPAR VIÐ GERÐ KRÖFULÝSINGA

- Fjárhagsbókhald
- Móttöku- og greiðslukerfi
- Viðskiptamannakerfi (skuldunautar, lánardrottnar)
- Áætlunarkerfi (rekstraráætlun, fjárhagsáætlun, spá)
- Eignakerfi
- Fjárheimildir
- Tæknihópur
- Kröfur til rekstrarhandbókar
- Eftirlit og stjórnendaupplýsingar
- Starfsmannakerfi, launakerfi og ferðareikningar

Vegna mannauðshluta kerfisins lagði PWC til að byrjað yrði á að greina þarfir ríkisins á því sviði. Ákveðið var að teikna ferla mannauðsmála upp og því gengið lengra í greiningunni en fyrir aðra kerfishluta. Ríkið hafði ekki áður haft slíkt kerfi og því var óljóst hvaða þætti ætti að tilgreina í kröfulýsingu. Vinnan var unnin af einum hópi sérfræðinga á sviði launa- og mannauðsmála. Valdar voru tíu ríkisstofnanir, þær heimsóttar og þarfir þeirra kannaðar. Niðurstöður voru sendar fjölda stofnana til yfirlestrar og tekið tillit til athugasemda við gerð kröfulýsingar.

2.4 ÚTBOÐ RÍKISKAUPA

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 stýrinfnd til að leggja heildarmat á tilboðin og gera tillögu um val á samningsaðila. Ríkiskaup skipaðu sérstakan verkefnisstjóra sem hafði það hlutverk að undirbúa útboðið og sjá um gerð útboðsgagna. Útboðið var auglýst á Evrópska efnahagssvæðinu þann 28. desember 2000 og þrívægis innanlands í janúar 2001. Samkvæmt útboðsskilmálum og auglýsingum gátu allir boðið í verkið en tilgangur útboðsins var að fá sem besta lausn fyrir sem lægst verð. Við lok tilboðsfrests í byrjun mars 2001 höfðu átta tilboð borist frá sex aðilum. Þrjú tilboð bárust frá Skýrr hf. sem bauð hugbúnað af gerðinni *Oracle E-Business suite*. Eitt tilboð barst frá Nýherja hf. sem bauð hugbúnað af gerðinni SAP, eitt frá GoPro Landsteinar sem bauð hugbúnaðinn *Axapta*, eitt frá *Columbus* sem einnig bauð *Axapta*-lausn, eitt frá AX hf. sem bauð hugbúnaðinn *Agresso* og eitt frá Streng hf. sem bauð *Navision*-hugbúnað.

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. Horfa skyldi til 10 ára núvirtis eignarhaldskostnaðar. Í þessu felst fjárhagslegt mat á beinum og óbeinum kostnaði við fjárfestingu, þ.e. heildar stofn- og rekstrarkostnaði á tímabilinu. Eignarhaldskostnaður nær því ekki aðeins til kaupverðs kerfis heldur einnig til kostnaðar sem til fellur í kjölfar fjárfestingar, s.s. vegna uppsetningar og uppfærslna á kerfinu, þjálfunar notenda og viðhalds. Í ljósi þess hve ríkisstofnanir eru mismunandi hvað stærð og starfsemi snertir var ákveðið að við heildarmat tilboða yrði litið til

ENN ÍTARLEGGRI
GREINING GERÐ FYRIR
MANNAUÐSHLUTANN

ÁTTA TILBOÐ BÁRUST
FRÁ SEX AÐILUM

KERFIÐ VALIÐ MEÐ
TILLITI TIL VERÐS,
VIRKNI OG GÆÐA

úrvals viðbótarkerfa bjóðenda og þeir beðnir um gera grein fyrir slíkum kerfum sem gætu nýst ríkisstofnunum, ásamt því að veita upplýsingar um verð þeirra.

HORFT TIL FIMM MISVEIGAMIKILLA ATRÍÐA VIÐ VAL Á SAMNINGSAÐILA

Í útboðsskilmálunum var sérstaklega fjallað um val á samningsaðila. Nefnd voru fimm atriði, raðað eftir mikilvægi, sem höfð yrðu til hliðsjónar við mat tilboða. Þrjú mikilvægustu atriðin voru gæði lausnar, verð og mat á hæfni bjóðenda. Vægi matspátta kom ekki fram í útboðsgögnum. Samkvæmt lögum nr. 52/1987 um opinber innkaup, sem í gildi voru þegar útboðið var auglýst, og reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins var ekki skylt að birta vægi matsatriða. Fullnægjandi var að verkkaupi tilgreindi í útboðsgögnum þær forsendur sem hann hygðist nota við val á samningsaðila og að matsatriðum væri raðað í rétttri röð eftir mikilvægi. Engar athugasemdir bárust frá tilboðsgjöfunum innan þess tímafrests sem gefinn var til að senda inn fyrirspurnir. Stýri- nefndin sem skipuð var til að leggja heildarmat á tilboðin ákvað síðar að hvert matsatriði skyldi fá tiltekið vægi við mat á tilboðum.

ATRÍÐI VIÐ MAT TILBOÐA RAÐAÐ EFTIR MIKILVÆGI

- Gæði lausnar
 - Lausn á sameiginlegum kröfum
 - Gæði fjárhagskerfis
 - Gæði mannauðskerfis
 - Kennsla og þjálfun notenda
- Verð – tilboðsfjárhæð og mat á eignarhaldskostnaði
- Mat á hæfni bjóðenda
- Þjónusta, þ.m.t. tímagjald í viðbótarverkum
- Gæði og úrval aukakerfa

2.5 MAT Á TILBOÐUM

Vinna við mat á tilboðunum átta hófst í mars 2001. Ákveðið var að matsferlið yrði í tveimur hlutum. Þetta var bæði gert til að minnka heildaryfirferð um tilboðin og til að ekki yrðu lagðar íþyngjandi kvaðir á bjóðendum lausna sem ekki hefðu raunhæfa möguleika á að verða valdir sem samningsaðilar. Í útboðsskilmálunum kom fram að a.m.k. tveimur bjóðendum með hagkvæmstu lausnirnar yrði boðið upp á ítarlegri greiningu til að þeir gætu sýnt verkkaupa hvernig þeir hygðust leysa þarfir hans. Að lokum yrði ákveðið við hvaða bjóðanda yrði samið.

2.5.1 GÆÐI LAUSNAR

Fimm vinnuhópar voru skipaðir til að meta fyrstu þrjá þættina í liðnum gæði lausna, þ.e. lausn á sameiginlegum kröfum, gæði fjárhagskerfis og gæði mannauðskerfis. Verkefni þeirra var að kanna hvernig lausnir bjóðenda mættu þeim kröfum sem fram komu í útboðinu. Þessir hópar fóru yfir svör bjóðenda og fengu kynningu á lausnum sem þeir buðu upp á. Lagt var mat á hvernig lausnir bjóðenda mættu yfir 1.000 kröfum sem settar voru fram í útboðslýsingu. Þær tóku til allra kerfishluta og náðu til um 300 vinnuferla. Gefnar voru einkunnir fyrir hverja kröfu og síðan reiknað út vegið

TVÍÞÆTT MATSFERLI

FIMM HÓPAR MÁTU GÆÐI LAUSNA

meðaltal einkunna. Ekki var lagt mat á gæði kennslu og þjálfunar. Hóparnir skiluðu skýrslum sínum þann 23. apríl 2001.

2.5.2 VERÐ

Ríkisbókhald fékk Stefán Ingólfsson, rekstrarverkfræðing, til að meta eignarhaldskostnað við mismunandi leiðir og skilaði hann skýrslu 23. apríl 2001. Þar kom fram að tilboðin hefðu verið samræmd eftir því sem hægt var til að fá heildarmynd af kostnaði einstakra tilboða. Ekki væri um mat á eiginlegum eignarhaldskostnaði að ræða heldur aðeins mat á stofnkostnaði hugbúnaðar og viðhaldskostnaði í 10 ár en það voru þeir þættir sem töldust sambærilegir milli aðila. Fram kom að nákvæmar forsendur lægju ekki fyrir, t.d. vinnuþáttur við afhendingu kerfa, en taka yrði slíka kostnaðarþætti inn í endanlegt mat á eignarhaldskostnaði áður en samningsaðili yrði valinn. Tilboðið frá GoPro var metið lægst, Skýrr næstlægst og tilboð Nýherja þriðja lægst.

**KOSTNAÐUR
EINSTAKRA TILBOÐA
METINN**

2.5.3 HÆFNI FYRIRTÆKJA

Skipaður var vinnuhópur til að meta hversu raunhæfar verkáætlanir bjóðenda væru og getu þeirra til að standa við tilboð sín. Tilboðin voru skoðuð með tilliti til verkáætlana bjóðenda og lýsinga á gæðakerfum og aðferðafræði. Þá var horft til menntunar og hæfni starfsmanna, m.a. reynslu þeirra af sambærilegum verkefnum, og fjárhagsstöðu fyrirtækjanna. Síðan voru fyrirtækin heimsótt. Allir bjóðendur voru taldir tæknilega hæfir til að standa við áætlun sína en geta til að standast fjárhagslega erfiðleika þótti mjög mismunandi. Hópurinn skilaði skýrslu 24. apríl 2001.

**RAUNHÆFNI VERK-
ÁÆTLANA METIN**

2.5.4 NIÐURSTAÐA FYRRI MATSHLUTA

Þegar niðurstaða úr fyrri matshluta lá fyrir í maí 2001 taldi verkkaupi að aðeins tvær lausnir uppfylltu kröfur ríkisins. Kerfi Skýrr (*Oracle*) og Nýherja (SAP) voru einu kerfin sem töldust hafa fullnægjandi lausnir fyrir miðlægt launakerfi, auk þess sem þau fengu hæstu einkunnirnar fyrir gæði lausna. Þau voru því valin til að taka þátt í síðari hluta matsferilsins.

**SKÝRR OG NÝHERJI
MEÐ FULLNÆGJANDI
LAUSNIR FYRIR
LAUNAKERFI**

2.5.5 SÍÐARI MATSHLUTI

Í síðari matshluta fengu Skýrr og Nýherji það verkefni að setja upp tíu verkferla fyrir ríkisstofnanir og ríkissjóð í kerfum sínum. Auk stofnskrár voru fjórir ferlar úr fjárhagskerfi og fimm úr mannauðskerfi. Þá áttu fyrirtækin að gera greiningarskýrslu og sýna hvernig kerfin ynnu á grundvelli hennar. Vinnan skyldi byggð á alþjóðlegum stöðlum.

**FYRIRTÆKIN SETTU
UPP TÍU VERKFERLA Í
SEINNI MATSHLUTA**

Skýrr hf. og Nýherji hf. lögðu greiningarskýrslurnar fram þann 1. júní 2001 og kynntu vinnuhópum úr fyrri matshluta lausnir sínar og frumgerð af kerfunum. Stýrinfndin gaf einkunnir fyrir greiningarskýrslurnar og fékk Skýrr hærra einkunn. Frumgerðirnar voru settar upp hjá Ríkisbókhaldi þar sem vinnuhópunum gafst tækifæri til að skoða þær og fá svör við óljósum atriðum úr fyrri kynningum. Hóparnir gáfu kerfunum síðan einkunnir. Þá voru fengnir þrír sérfræðingar til að gera samanburð á kostnaði við tilboð fyrirtækjanna.

**SKÝRR FÉKK HÆRRI
EINKUNN FYRIR
GREININGARSKÝRSLU**



**STÝRINEFND ÁKVAÐ
VÆGI EINSTAKRA
MATSPÁTTA**

2.6 NIÐURSTAÐA ÚTBOÐSINS

Stýrinefndin undir forystu Ríkisbókhalds ákvað vægi einstakra matsþátta (sjá töflu 2.1). Horft var til þeirra þátta sem útboðslýsing kvað á um að yrðu lagðir til grundvallar við endanlega ákvörðun um val á samningsaðila. Einkum var höfð hliðsjón af niðurstöðu vinnuhópa úr 1. hluta útboðs, niðurstöðum vinnuhópa um greiningu í 2. hluta útboðs, niðurstöðum vinnuhópa um 10 verkferla í 2. hluta útboðs og niðurstöðum sérfræðihóps varðandi kostnað við tilboðin.

2.1 Einkunnir Nýherja og Skýrr í útboðinu eftir matsþáttum

MATSPÁTTUR	VÆGI	ÓVEGIN EINKUNN		VEGIN EINKUNN	
		NÝHERJI	SKÝRR	NÝHERJI	SKÝRR
GÆÐI LAUSNAR	45%	9,4	9,1	4,23	4,10
VERÐ	30%	7,6	10,0	2,28	3,00
HÆFNI	15%	10,0	9,0	1,50	1,35
ÞJÓNUSTA OG AUKAVERK	6%	10,0	10,0	0,60	0,60
AUKAKERFI	4%	10,0	9,0	0,40	0,36
SAMTALS	100%	9,40	9,42	9,01	9,41

**SAP FÉKK 9,4 FYRIR
GÆÐI LAUSNA OG
ORACLE 9,1**

Niðurstaða bæði úr fyrri og seinni matshluta var að SAP fékk 9,4 í meðaleinkunn fyrir gæði lausna og Oracle 9,1. Starfsmenn Nýherja þóttu hafa öðlast meiri færni en starfsmenn Skýrr til að vinna með álíka góð kerfi en flestar alþjóðlegar kannanir þóttu bera með sér að kerfin stæðu nánast jafnfætis. Samkvæmt útboðsskilmálum átti að meta kennslu og þjálfun með gæðum lausnar. Nefndin taldi að yfirgripsmikil vinna við yfirferð tilboða hefði leitt í ljós að bæði fyrirtækin uppfylltu kröfur útboðsgagna um þann þátt. Þar sem þau stæðu jafnt að vígi í því efni hefði samanburður milli bjóðenda þar um lítil áhrif á einkunnagjöfina.

**SKÝRR FÉKK 10 FYRIR
VERÐPÁTTINN EN
NÝHERJI 7,6**

Í skýrslu þriggja sérfræðinga (júní 2001) sem meta áttu eignarhaldskostnað við tilboð Skýrr hf. og Nýherja hf. kom fram að samanburðurinn tæki aðeins til fimm kostnaðarþátta sem fælu í sér mismun milli tilboðanna (sjá kafla 4.6). Því var ekki um eiginlegan eignarhaldskostnað að ræða frekar en í fyrri matshluta. Niðurstaða sérfræðinganna var að kostnaður vegna tilboðs Nýherja væri 427 m.kr. (31,5%) hærra en vegna tilboðs Skýrr. Meginskýringu á þessum mismun mætti rekja til þess að Nýherji reiknaði með hærra verði á hvern klukkutíma vegna vinnu við innleiðingu og uppsetningu kerfisins. Sérfræðingarnir töldu að tilboð Skýrr fæli í sér vanmat á kostnaði við kennslu og þjálfun og hækkuðu hann því í samanburðarútreikningum sínum. Skýrr fékk meðaleinkunnina 10 en Nýherji 7,6.

**Í MATI Á HÆFNI
FYRIRTÆKJA KOM
NÝHERJI BEST ÚT**

Niðurstaða mats á hæfni fyrirtækja úr fyrri matshluta var að allir bjóðendur teldust hæfir, en Nýherji þó hæfastur. Mat stýrinefndarinnar var að bæði fyrirtækin væru vel hæf til að takast á við verkefnið en Nýherji væri skör frammar með 10 í einkunn en Skýrr 9.

Niðurstaða stýrinefndar vegna mats á þættinum „þjónusta og aukaverk“ var að þó að Nýherji byði 13,6% hærra tímagjald fyrir þjónustu sína en Skýrr bætti betri þekking starfsmanna Nýherja upp þann mun og því fengu báðir aðilar 10 fyrir þennan matsþátt.

Niðurstaða stýrinesfndar varðandi matsþáttinn „gæði og úrval aukakerfa“ var að bæði fyrirtækin byðu upp á á mikið úrval aukakerfa sem leystu nánast allar þarfir ríkisins svo lítilla viðbóta væri þörf. Því væri erfitt að gera upp á milli þeirra. Í síðari matshluta lýstu báðir bjóðendur aukinni virkni kerfa sinna og fengu hana metna til einkunnar. Nefndin gaf Nýherja 10 vegna aukakerfa en Skýrr 9 þar sem hluti aukakerfa var innifalinn í tilboði Nýherja en ekki tilboði Skýrr.

**BÆÐI FYRIRTÆKIN
BUÐU MIKIÐ ÚRVAL
AUKAKERFA**

Heildarniðurstaða veginnar einkunnar var að Nýherji fékk 9,01 en Skýrr 9,41. Stýrinesfndin lagði endanlegt heildarmat á tilboðin tvö þann 21. júní 2001 og skilaði skýrslu til fjármálaráðherra með rökstuddri tillögu um val á samningsaðila. Nefndin lagði til að gengið yrði til viðræðna við Skýrr. Fjármálaráðherra samþykkti tillögu nefndarinnar á fundi 22. júní 2001 og sendi samdægurs út fréttatilkynningu. Í henni kom fram að kerfi beggja aðila uppfylltu vel útboðskröfur, vinnubrögð og efnistöð starfsmanna þeirra sýndu að báðir aðilar væru líklegir til að skila góðu verki en verðsamanburður væri Skýrr verulega í hag. Fjármálaráðuneyti gekk síðan til samninga við Skýrr sem lauk með undirritun samnings 17. júlí 2001.

**STÝRINEFND VALDI
SKÝRR OG RÁÐHERRA
SAMÞYKKTU ÞAÐ VAL
22. JÚNÍ 2001**

2.7 KÆRUMÁL

Í ágúst 2001 lagði Nýherji fram kæru til kærufndar útboðsmála vegna útboðs Ríkiskaupa (mál nr. 5/2011). Nýherji krafðist þess að ákvörðun um að ganga að tilboði Skýrr yrði úrskurðuð ólögmat og að viðurkennd yrði skaðabótaskylda ríkisins gagnvart Nýherja. Kærufndin úrskurðaði Nýherja í hag í desember 2001 á þeim forsendum að mat á gæðum, þ.m.t. tilboða í kennslu, hafi verið ábótavant og að einkunnargjöf hafi ekki tekið tillit til greiðslukjara. Kærufnd útboðsmála taldi að framkvæmd útboðsins hefði verið svo áfátt að verulegur vafi léki á að hagstæðasta tilboði hafi verið tekið. Nefndin taldi að Nýherji ætti rétt til skaðabóta frá íslenska ríkinu.

**KÆRUFND
ÚTBOÐSMÁLA
ÚRSKURÐAÐI
NÝHERJA Í VIÐ**

Nýherji hf. fór með málið fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur (mál nr. 8213/2002) og krafðist þess að viðurkenndur yrði bótaréttur þess úr hendi íslenska ríkisins vegna missis hagnaðar. Til vara krafðist fyrirtækið staðfestingar á úrskurði kærufndar útboðsmála þess efnis að íslenska ríkið hefði bakað sér skaðabótaskyldu gagnvart því með framkvæmd útboðsins. Þá var krafist staðfestingar á niðurstöðu kærufndar um að lagt yrði fyrir ríkið að bjóða út aftur. Íslenska ríkið gerði hins vegar þá kröfu í gagnsök að úrskurður kærufndar útboðsmála yrði felldur úr gildi með dómi.

Þann 18. júní 2002 var ríkið sýknað af aðalkröfu Nýherja hf. og felldi dómurinn úrskurð kærufndar útboðsmála úr gildi vegna þess að nefndin tilkynnti Skýrr hf. ekki um framkomna kæru og gaf fyrirtækinu þar með ekki kost á að tjá sig um efni hennar. Að áliti dómsins var þessi ágalli á málsmeðferðinni brot gegn andmæla-reglu stjórnsýslulaga og laga um opinber innkaup því hann var til þess fallinn að hafa veruleg áhrif á alla meðferð málsins fyrir kærufnd útboðsmála og niðurstöðu hennar. Þá segir í niðurstöðu dómsins að framkvæmd útboðsins hafi ekki verið með öllu gallalaus. Annmarkar þar á þóttu þó svo óverulegir að þeir hver um sig eða samanlagðir væru ekki til þess fallnir að hafa haft áhrif á niðurstöðu stýrinesfndar um hagstæðasta tilboðið. Dómurinn taldi þá því ekki líklega til að hafa haft áhrif á tillögu um hvern skyldi ganga til samninga við né ákvörðun um endanlegt val á samningsaðila. Í þessu sambandi

**HÉRAÐSDÓMUR
REYKJAVÍKUR ÓGILTI
ÚRSKURÐ
KÆRUFNDAR**

benti dómurinn á að verulegur munur hafi verið á tilboðsfjárhæðum og eignarhaldskostnaði tilboða Nýherja og Skýrr og að sá munur hafi skapað breitt bil í einkunnagjöf milli þeirra. Nýherji hafi ekki getað sýnt fram á að tilboð hans hefði verið metið sem hagstæðasta tilboðið þótt óaðfinnanlega hefði verið staðið að framkvæmd útboðsins. Dómurinn taldi einnig að íslenska ríkið hefði sýnt fram á með óyggjandi hætti að vegna þess mikla munar sem var á fjárhæð tilboðanna hefði Nýherji ekki átt raunhæfa möguleika á að verða valinn sem samningsaðili þótt enginn annmarki hefði verið á framkvæmd útboðsins.

Hæstiréttur staðfesti dóm Héraðsdóms Reykjavíkur þann 26. febrúar 2004 (mál nr. 347/2003). Í niðurstöðu dómsins sagði að íslenska ríkið hefði ekki bakað sér skaðabótaskyldu gagnvart Nýherja hf. með því að velja Skýrr hf. sem samningsaðila í kjölfar útboðsins. Hæstiréttur taldi að þó að nokkrir hnökror hefðu verið á því mati sem val á samningsaðila byggðist á hefði ekki verið sýnt fram á að íslenska ríkið hefði farið út fyrir það svigrúm sem varð að ætla því við heildarmat á tilboðunum. Þar skipti verulegu máli að mat á verði vegna tilboðs Nýherja var 31,5% hærra en verðmat á tilboði Skýrr.

3 INNLEIÐING ORRA

3.1 UMFANG INNLEIÐINGARINNAR

Innleiðing fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins (Orra) hófst þann 17. júlí 2001 með undirritun fjármálaráðherra og Skýrr hf. (nú Advania hf.) á kaupsamningi um kerfið. Heildarverð fyrir Orra samkvæmt kaupsamningi nam tæpum 819 m.kr. án virðisaukaskatts, eða tæpum 1.020 m.kr. með virðisaukaskatti. Samkvæmt samningnum átti innleiðingunni að ljúka 1. mars 2003.

Orri samanstendur af fjölmörgum kerfishlutum sem eru tengdir saman í heildarkerfi og aðgengilegir notendum gegnum veraldarvefinn. Þegar ríkið keypti Orra var framleiðandinn, *Oracle Corporation* frá Bandaríkjunum, annar stærsti hugbúnaðarframleiðandi í heiminum. *Oracle Financials* kerfið kom fyrst á markað árið 1987 og var nýjasta útgáfa þess *Oracle e-Business Suite* (11.5.4) sett upp hjá ríkinu árið 2001. Hér að neðan má sjá þá kerfishluta sem fjármálaráðuneyti keypti fyrir hönd ríkisins.

INNLEIÐING HÓFST
MEÐ UNDIRRITUN
KAUPSAMNINGS

ORACLE E-BUSINESS
SUITE

KERFISHLUTAR FJÁRHAGS- OG MANNAUÐSKERFIS RÍKISINS

Mannauðskerfi	Fjárhagskerfi (kjarni)	Fjárhagskerfi (viðbót)
Starfsmannakerfi	Fjárhagsbókhald	Einfalt reikningakerfi
Launakerfi	Fjárheimildir	Sölukerfi
Ferðauppgjörskerfi	Viðskiptamenn	Verkbókhald
	Áætlanagerfi	Innkaupakerfi
	Stjórnendaupplýsingar	Birgða- og framleiðslukerfi
	Eignakerfi	

Fjárhagskerfið er miðlægur grunnur fyrir allar fjárhagsupplýsingar ríkisins og þar er m.a. að finna fjárhagsbókhald, fjárheimildir, eignakerfi og viðskiptamenn, þ.e. viðskiptakröfur og viðskiptaskuldir. Verkbókhaldskerfi heldur skrá yfir verk í vinnslu, kostnað við þau í tíma starfsmanna og tekjur sem þau skapa. Fyrir stofnanir sem þurfa á vörustýringu að halda var boðið upp á innkaupa-, sölu- og birgða- og framleiðslukerfi en óvíst var í upphafi hversu margar stofnanir þyrftu á þeim að halda. Árið 2012 eru það einkum Landspítali, Vegagerðin og Sjúkrahúsið á Akureyri sem nýta þau. Mannauðskerfið, sem samanstendur af launakerfi, starfsmannakerfi og ferðauppgjörskerfi, bauð upp á ný verkfæri til mannauðsstjórnunar hjá ríkinu. Í starfsmannakerfið eru m.a. skráðar upplýsingar um starfsmenn, störf og skipulagseiningar og það heldur utan um upplýsingar um ráðningar, starfsþróun og starfslok starfsmanna. Í launakerfinu fer út-reikningur launa fram á grundvelli forsendna úr starfsmannakerfinu.

17 KERFISHLUTAR
SEM MYNDA EINA
HEILD



Innleiðing á nýju fjárhags- og mannauðskerfi átti að ná til allra stofnana og uppgjörslíða í A-hluta ríkissjóðs. Ríkisstofnanir eru fjölbreytilegar að stærð og starfsemi þeirra margvísleg, s.s. framhaldsskólar, heilbrigðisstofnanir og sýslumanns- og lögregluembætti. Þær eru allt frá einum starfsmanni upp í að vera meðal stærstu vinnustaða landsins. Þarfir ríkisstofnana fyrir kerfishluta í Orra voru því mjög mismunandi. Launakerfið skyldi ná til allra ríkisstarfsmanna og því var öllum ríkisstofnunum gert skylt að nota það. Þær gátu hins vegar valið hvort þær nýttu fjárhagskerfi Orra og/eða aðra kerfishluta. Stofnanir sem nota önnur fjárhagskerfi verða mánaðarlega að skila niðurstöðutölum úr þeim til Fjársýslu ríkisins sem færir þær í Orra. Þetta er m.a. nauðsynlegt til að hægt sé að taka saman heildstæðar upplýsingar um ríkisreikning, s.s. mánaðar- og árshlutauppgjör, úr kerfinu.

Tafla 3.1 sýnir áætlaðan fjölda stofnana og annarra fjárlagaliða sem áttu og/eða óskudu eftir að innleiða tiltekna kerfishluta í Orra árið 2001 og áætlaðan fjölda notenda í hverjum hluta. Áætlað var að 340 ríkisstofnanir og ráðuneyti myndu innleiða launakerfið og að það myndi halda utan um upplýsingar um 19 þúsund ríkisstarfsmenn. Áformað var að innleiða kjarnahluta fjárhagsbókhalds hjá 430 ríkisstofnunum og uppgjörslíðum og að 90 stofnanir og uppgjörslíðir til viðbótar myndu senda fjárhagsupplýsingar til Ríkisbókhalds (nú Fjársýslu ríkisins) úr sínum kerfum sem færðar yrðu í Orra. Þá gátu stofnanir óskað eftir að innleiða viðbótarkerfi í fjárhagshlutanum en þörfin fyrir þau var misjöfn.

3.1 Áætlaður fjöldi ríkisstofnana og annarra fjárlagaliða og fjöldi notenda í hverjum kerfishluta Orra í upphafi innleiðingar

KERFISHLUTAR	FJÖLDI STOFNANA OG ANNARRA FJÁRLAGALIÐA	FJÖLDI NOTENDA
LAUNAKERFI	340	1.650
KJARNAKERFI Í FJÁRHAGSBÓKHALDI	520	1.750
FERÐAUPPGJÖRSKERFI	182	1.750
EINFALT REIKNINGAKERFI	131	500
VERKBÓKHALD	34	250
BIRGÐA, INNK.-FRAML.-OG SÖLUKERFI	69	325

Taflan gefur til kynna hversu umfangsmikil innleiðing ríkisins á Orra var út frá áætluðum fjölda fjárlagaliða og notenda. Notendur voru flokkaðir í þrjá hópa: Sérfræðingar, almennir notendur og stjórnendur. Taflan sýnir ekki höfðatölu notenda því sami notandi gat tilheyrt mörgum kerfishlutum. Þá innleiddi ein og sama ríkisstofnun t.d. oft birgða-, innkaupa-, framleiðslu- og sölukerfi en aðrar aðeins einstaka hluta, s.s. innkaupakerfi eða birgðakerfi. Áætlað var að 26 stofnanir myndu innleiða birgðakerfið, 21 innkaupakerfið, 11 framleiðslukerfið og 11 sölukerfið.

Eins og sjá má af töflunni var ljóst strax í upphafi að fjölmargir ríkisstarfsmenn þyrftu á kennslu og þjálfun að halda í öllum kerfishlutum Orra. Áætlað var að flestir þyrftu kennslu í kjarnakerfum fjárhagskerfisins og ferðauppgjörskerfinu (1.750) en fæstir í verkboðkhaldi (250). Samtals skyldu 6.225 notendur fá kennslu og þjálfun vegna Orra. Hver notendahópur átti að fá námskeið við sitt hæfi áður en notkun á Orra hæfist. Áætlaður fjöldi kennslustunda í hverjum kerfishluta var 32 klst. fyrir sérfræðinga og 8 klst. fyrir almenna notendur og stjórnendur. Samkvæmt kaupsamningi skyldi Skýrr

halda 440 námskeið á innleiðingartímanum. Kennt yrði í samtals 5.800 klst. og 2.400 klst. varið í undirbúning kennslunnar. Í þjónustusamningum Fjárslu ríkisins og Skýrr sem gerðir voru síðar var einnig samið sérstaklega um frekari kennslu, þjálfun og kynningar á Orra fyrir notendur (sjá kafla 3.7). Þá hefur Fjárslu ríkisins boðið notendum upp á notendanámskeið, sérstakar þjálfunarbúðir og þjónustuborð (*help desk*). Notendur greiða fyrir notendanámskeið.

**SKÝRR SKYLDI HALDA
440 NÁMSKEIÐ Á
INNLEIÐINGAR-
TÍMANUM**

Samhliða innleiðingu á Orra var ráðist í víðtækar breytingar á bókhaldi og gerð ársreikninga hjá ríkinu sem tóku mið af áherslum sem þá tíðkuðust á markaði fyrir utan undantekningar sem fjárreiðulög (nr. 88/1997) kveða á um. Þess má geta að fjárreiðulögin höfðu gilt í á fjórða ár þegar innleiðing Orra hófst árið 2001. Í þeim eru gerðar meiri kröfur til reikningsskila ríkisins en í eldri lögum. Að sögn Fjárslu ríkisins var þörf fyrir markvissa fræðslu um breytt fyrirkomulag í bókhaldi hjá ríkisstofnunum hugsanlega sá þáttur sem hvað mest var vanmetinn í upphafi innleiðingar.

**FRÆÐSLA UM BREYTT
FYRIRKOMULAG Í
BÓKHALDI STOFNANA
VANMETIN**

3.2 KAUPSAMNINGUR RÍKISINS OG SKÝRR HF.

Kaupsamningur fjármálaráðherra og Skýrr hf. sem gerður var í júlí 2001 innihélt m.a. ákvæði um kaup og viðhald á notendaleyfum, afnotarétt, aðlögun, uppsetningu, innleiðingu og þjónustu vegna Orra fyrir ríkissjóð og stofnanir hans. Þá var beinn kostnaður við kennslu og þjálfun notenda innifalinn í samningnum en launa- og ferðakostnaður þeirra átti að greiðast af viðkomandi stofnunum. Í kaupsamningi sagði að Skýrr hefði í tilboði sínu útfært þá kerfishluta sem væru nauðsynlegir til að uppfylla kröfulýsingu útboðsgagna. Þar kom einnig fram að ef í ljós kæmi á innleiðingartímanum að þörf væri á viðbótarkerfishlutum til að uppfylla skilmála útboðsins skyldi Skýrr og framleiðandi kerfisins leggja þá til án endurgjalds. Ríkið gerði kröfu um að kerfið væri staðlað en að hægt yrði að sníða það að þörfum stofnana, m.a. eftir stærð þeirra. Þannig væri mögulegt að setja upp einfalt kerfi hjá litlum ríkisstofnunum en útfæra það sérstaklega hjá þeim stærri. Kerfinu var hins vegar ekki ætlað að uppfylla þarfir stofnana fyrir ýmis sérhæfð kerfi, s.s. sjúkrahúsa eða eignauskýslu á fasteignum ríkisins.

**ÁKVÆÐI
KAUPSAMNINGS FRÁ
JÚLÍ 2001**

Í samningnum kom fram að í upphafi innleiðingar á Orra skyldi gerð þarfalýsing vegna lausna sem kerfið hefði upp á að bjóða. Nýta skyldi staðlaðar lausnir eins og hægt væri og laga vinnubrögð stofnana að þeim. Þarfalýsingarnar skyldu unnar af vinnuhópum og samþykktar af stýrinfund áður en hafist væri handa við uppsetningu kerfisins. Eftir það skyldu allar viðbætur og breytingar á kerfinu greiðast sérstaklega enda væru þær ekki tilgreindar í þarfalýsingu né sem kröfur í kaupsamningi. Slíkar óskir ríkisins skyldu flokkast sem aukaverk og greitt fyrir þau í samræmi við einingaverð fyrir hverja selda klukkustund.

3.3 SÉRAÐLAGANIR Á ORRA

Að sögn Fjárslu ríkisins var í sumum tilvikum talið hagkvæmt að aðlaga kerfið að þörfum ríkisstofnana en í öðrum tilvikum að breyta verklagi þeirra. Stofnaður var sérstakur verkefnahópur til að hafa yfirumsjón með séraðlögunum á Orra. Ljóst var strax í upphafi að ekkert kerfi gæti uppfyllt allar þarfir ríkisins án séraðlagana, t.d.

**MARGAR
SÉRAÐLAGANIR
GERÐAR Á ORRA**



vegna tenginga við bankakerfið og þjóðskrá. Aðrar helstu séraðlaganir á Orra voru eftirfarandi:

- Gera þurfti umfangsmikla séraðlögun á launakerfinu, m.a. vegna sérstöðu og fjölda kjarasamninga íslenska ríkisins við ríkisstarfsmenn. Upphafleg verkáætlun gerði ráð fyrir að launakerfið yrði tekið í notkun í janúar 2003 en því seinkaði fram á mitt ár 2005. Þá voru allar ríkisstofnanir komnar í kerfið fyrir utan 16 heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni sem tóku það í notkun árið 2006. Þar með fór öll launavinnsla stofnana í A-hluta ríkissjóðs fram í einu og sama kerfinu í fyrsta sinn. Séraðlögunin var innifalin í kaupsamningi vegna Orra.
- Vakta- og viðveruskráningarkerfið *WorkPlace* var tilgreint í tilboði Skýrr og innifalið í kaupsamningi um Orra. Mikil vinna var lögð í að aðlaga þennan kerfishluta að þörfum ríkisstofnana á seinni hluta árs 2001 og fyrri hluta árs 2002. Þetta olli m.a. seinkun á 1. fasa innleiðingarinnar á árinu 2001. Í maí 2002 var ákveðið að í stað *WorkPlace* myndi Skýrr sérsníða vakta- og viðveru-kerfi frá grunni. Það ber heitið Vinnustund og fyrstu ríkisstofnanirnar tóku það í notkun í september 2003. Sérsníðin féll undir kaupsamningi um Orra.
- Textar í öllum valmyndum Orra voru íslenskaðir auk þess sem leiðbeiningar og kennsluefni um kerfið var þýtt á íslensku. Íslenska útgáfan var afhent í apríl 2006. Talið er að tafir á íslensku útgáfunni hafi ekki valdið vandamálum þar sem unnið var í ensku útgáfunni fram að afhendingu hennar. Þessi séraðlögun var innifalin í kaupsamningi um Orra.
- Bókhaldsleg meðferð virðisaukaskatts í Orra (nettó-aðferð) var önnur en tíðkast hafði í eldra bókhaldskerfi ríkisins (brúttó-aðferð) en taka má fram að aðrar reglur gilda um virðisaukaskatt hjá ríkinu en á almennum markaði. Árið 2001 var ákveðið að gera séraðlögun á öllum hlutaðeigandi kerfishlutum til að geta viðhaft sömu meðferð á virðisaukaskatti og í eldra kerfinu. Þessar séraðlaganir ollu ýmsum vandamálum og við uppfærslu Orra í útgáfu 12 á árinu 2010 voru þær aflagðar og stöðluð meðferð kerfisins á virðisaukaskatti tekin upp. Séraðlögunin var hluti af kaupsamningi um Orra en margar ríkisstofnanir urðu fyrir kostnaði og óþægindum vegna hennar meðan hún var í notkun.
- Orra fylgdi mikið af stöðluðum skýrslum. Þegar þær voru teknar í notkun kom hins vegar í ljós að þær hentuðu oft ekki þörfum notenda. Upphafleg skýrslugerðarverkfæri fyrir notendur Orra voru *Financial Analyzer* og *Discoverer* sem nýtir *Financial Intelligence* og *HR Intelligence* til skýrslugerðar. Einnig er *Financial Statement Generator* (FSG) notaður til skýrslugerðar í fjárhagsbókhaldi Orra. Stærstur hluti séraðlagðra skýrslna í Orra var ekki innifalinn í kaupsamningi. Þær hafa mest verið unnar af Fjársýslu ríkisins og stærri stofnunum, s.s. Landspítala, með aðstoð Skýrr hf. Stöðugt bætast nýjar skýrslur við í Orra. Að mati Fjársýslu ríkisins hafa aðlaganir og breytingar á skýrslum og viðmóti í Orra yfirleitt ekki áhrif á aðra virkni hans.
- Í fjárhagshluta Orra er staðlað samþykktarferli reikninga en samkvæmt því er t.d. ekki hægt að greiða bókaðan reikning fyrr en hann hefur verið samþykkt-

ur af þar til bærum aðilum. Ákveðið var að gera séraðlögun á þessu ferli en hún reyndist illa og stofnanir lentu í óþægindum og kostnaði vegna hennar. Síðar var hætt við séraðlögunina og staðlað samþykktarferli Orra tekið upp.

- Útbreiðsla tiltekinna kerfishluta hjá ríkisstofnunum var ekki innifalin í kaupsamningi þó að ríkið hefði keypt aðgang að þeim. Stofnanir sem vildu nýta þá urðu því að greiða fyrir uppsetningu þeirra sjálfar. Stærstu séraðlaganir vegna slíkra kerfishluta tengdust innleiðingu Vegagerðarinnar á verkþókhaldi og innleiðingu Landspítala á birgðakerfi og fleiri kerfishlutum sem sjúkrahúsið var brautryðjandi í að innleiða.

Stuðst var við staðlaða aðferðafræði *Oracle* um hvernig og hvenær heppilegt væri að beita séraðlögunum og hvenær væri unnt að nota sérstillingar. Séraðlaganir geta falið í sér ýmis vandkvæði og verið dýrar. Þær fela í sér áhættu sem erfitt getur verið að sjá fyrir og stýra, t.d. vegna þess að breytingar á virkni eins kerfishluta geta haft áhrif á virkni annarra kerfishluta og séraðlaganir geta haft innbyrðis áhrif á virkni hver annarrar. Við uppfærslu staðlaðra kerfa verður að yfirfara sérstaklega allar aðlaganir sem gerðar hafa verið og tryggja að þær haldi virkni sinni í nýrri útgáfu. Þessu getur m.a. fylgt öryggisáhætta og eftir því sem séraðlaganir eru fleiri er meiri hætta á vandamálum sem prófanir leiða ekki alltaf í ljós. Þá geta séraðlaganir valdið töfum í innleiðingarferli kerfa. Við uppfærslu á Orra árið 2010 (sjá kafla 3.9) fækkaði séraðlögunum kerfisins.

**SÉRAÐLAGANIR GETA
FALIÐ Í SÉR
VANDKVÆÐI OG
ÁHÆTTU**

3.4 VERKEFNASTJÓRNUN VIÐ INNLEIÐINGU ORRA

Í ljósi umfangs og kostnaðar við innleiðingu Orra var fagleg verkefnastjórnun sérlega mikilvæg. Skilgreina þurfti markmið og árangursviðmið innleiðingar, skipuleggja hana með gerð innleiðingaráætlunar, þ.m.t. kostnaðar- og tímaáætlun, hafa eftirlit með framkvæmd, gæðum og kostnaði og gera skýrslur um framvindu og lok innleiðingar. Verkefnisstjóri (eða verkefnisstjórn) varð að bera ábyrgð á framkvæmd innleiðingar og hafa sér til fulltingis hæfa einstaklinga til að sinna og fylgja eftir afmörkuðum verkþáttum. Mikilvægt var að greina helstu áhættuþætti innleiðingar strax í upphafi til að sjá fyrir í tíma helstu hindranir og vandamál og móta markvissar aðgerðir til að takast á við þau og lágmarka áhættuna. Við mat á árangri varð að bera framvindu verkþátta saman við fyrirfram skilgreind viðmið, s.s. hvort þeim hafi verið skilað á réttum tíma og þeir skilað væntum ávinningi.

**FAGLEG VERKEFNA-
STJÓRNUN SÉRLEGA
MIKILVÆG**

3.4.1 VERKSTÝRING OG ÁBYRGÐ

Fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) keypti Orra fyrir hönd ríkisins en Ríkisbókhald, sem heyrir undir það ráðuneyti, varð umsjónaraðili þess. Í maí 2002 var nafni Ríkisbókhalds breytt í Fjársýslu ríkisins. Hlutverk hennar er m.a. að samræma reikningsskil ríkisaðila og tryggja tímanlegar og áreiðanlegar upplýsingar um fjármál ríkisins. Auk þess að hafa umsjón með Orra veitir stofnunin ráðuneytum og ríkisstofnunum ráðgjöf og kennslu í öllum þáttum sem honum tengjast.

**FJÁRSÝSLA RÍKISINS
SÉR UM ORRA**

Í útboðsgögnum og síðar kaupsamningi var kveðið á um hvernig innleiðingunni skyldi stjórnað. Verkefnastjórnun hennar byggði á svonefndri *Prince2* aðferðafræði sem er

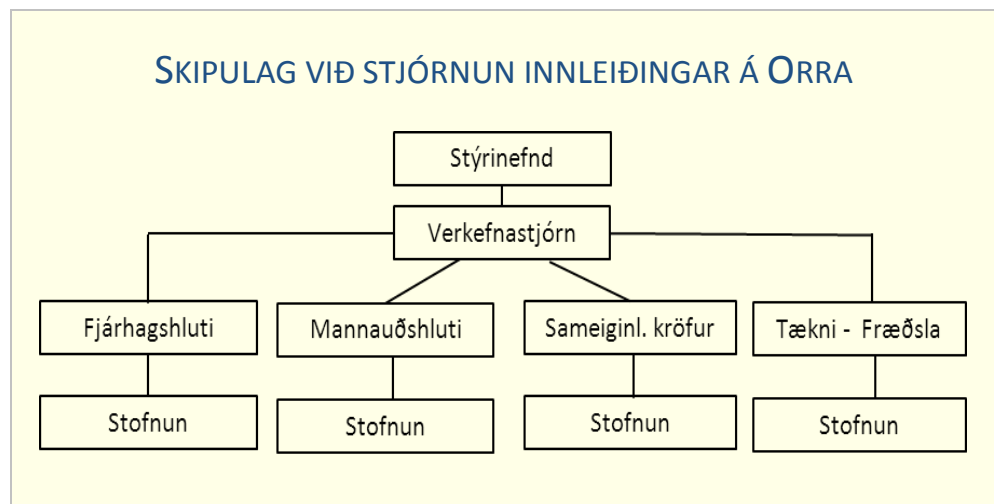
viðurkennd aðferð við stjórnun umfangsmikilla verkefna. Fjársýsla ríkisins og Skýrr fóru sameiginlega með stjórn innleiðingarinnar. Verkefnastjórn og vinnuhópar voru stofnaðir formlega. Vinnuhópunum stýrðu verkefnisstjórar sem svöruðu til stýr- nefndar og bæði hóparnir og einstakir þátttakendur þeirra fengu skilgreind hlutverk.

**STÝRINEFND BAR
ÁBYRGÐ Á
FRAMGANGI
INNLEIÐINGAR**

- Stýrinefnd innleiðingar bar ábyrgð á framgangi hennar. Hlutverk hennar var að taka stefnumótandi ákvarðanir og leysa úr álitamálum sem ekki tókst að leysa í verkefnastjórn eða vinnuhópum. Ríkisbókari (síðar fjársýslustjóri) var formaður nefndarinnar en auk hans sátu í henni fulltrúar ráðuneyta og ríkis- stofnana, ásamt formanni verkefnastjórnar og fulltrúa Skýrr. Nefndin skyldi að jafnaði funda mánaðarlega.

**VERKEFNASTJÓRN
BAR ÁBYRGÐ Á
DAGLEGRI
FRAMKVÆMD**

- Verkefnastjórn bar ábyrgð á daglegri framkvæmd innleiðingar og hafði um- sjón með fjármálum vegna hennar. Verkefnastjórnin átti m.a. að skilgreina hvaða verk væru aukaverk samkvæmt kaupsamningi. Hún var skipuð verk- efnastjórum kaupanda og seljanda úr fjórum vinnuhópum, þ.e. vegna fjár- hagshluta, mannauðshluta, sameiginlegra krafna og tækni og fræðslu.
- Margar ríkisstofnanir stofnuðu verkefnahópa sem stjórnðu innleiðingunni hjá þeim og höfðu tengiliði við verkefnastjóra vinnuhópanna.



**EKKI VAR SKIPAÐUR
ÓHÁÐUR EFTIRLITS-
AÐILI**

Ekki var skipaður óháður eftirlitsaðili til að fylgjast með framgangi innleiðingarinnar. Hins vegar fékk stýrinefnd eða verkefnastjórn reglulega álit utanaðkomandi aðila í þeim málaflokkum sem tengdust Orra. Í því sambandi má nefna að Stefán Ingólfsson, rekstrarverkfræðingur, kom að mati á því hvernig Orri uppfyllti þarfir notenda og hvernig Skýrr hf. hefði uppfyllt kaupsamninginn þar að lútandi. Að auki lögðu erlendir sérfræðingar frá *Oracle* mat á framgang innleiðingarinnar.

3.4.2 MANNAFLI

Við mat á tilboðum skoðaði sérstakur vinnuhópur hæfni bjóðenda til að innleiða fjárhags- og mannauðskerfi fyrir ríkið (sjá kafla 2.5.3). Mat hópsins byggði m.a. á áætlaðri mannaflapörf við innleiðinguna, reynslu fyrirtækis við að leysa verkefni af svipaðri stærðargráðu, fjölda starfsmanna sem hafði unnið að stórum verkefnum og fjölda starfsmanna og stjórnenda sem hafði þekkingu af viðkomandi kerfi. Þá voru

vinnubrögð fyrirtækjanna metin, m.a. hvort þau beittu öguðum og stöðluðum vinnubrögðum og hvort unnið væri eftir gæðastaðli eða vottuðu gæðakerfi.

Skýrr hf. gerðist söluaðili *Oracle* á Íslandi örfáum misserum áður en fyrirtækið lagði inn tilboð vegna fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins 8. mars 2001. Fyrir þann tíma hafði það sérhæft sig í að smíða, innleiða og reka upplýsingakerfi, m.a. bókhalds- og áætlunarakerfi ríkisins (BÁR) og launakerfi ríkisins. Starfsmenn Skýrr hf. þóttu reynslumiklir á sviði uppsetningar og innleiðingar stórra fjárhagskerfa. Í tilboðsgögnum kom fram að Skýrr hefði samið við Varnarliðið og Reykjavíkurborg um kaup á kerfishlutum í mannauðskerfi Orra. Innleiðing var langt komin hjá Varnarliðinu og hjá Reykjavíkurborg átti að taka kerfishlutana í notkun um áramót 2001–2002. Hins vegar var innleiðing Orra hjá ríkinu fyrsta heildaruppsetning *Oracle e-Business Suite* á Íslandi. Við innleiðinguna fékk Skýrr aðstoð frá sænska fyrirtækinu VM DATA sem hafði mikla reynslu af uppsetningu og innleiðingu *Oracle*-kerfa og rekstri þeirra. VM DATA stýrði innleiðingunni á Orra í upphafi og miðlaði þekkingu sinni til starfsmanna Skýrr og Fjársýslu ríkisins. Tíu erlendir sérfræðingar komu að innleiðingunni í meira en ár og Skýrr bar allan kostnað af vinnu þeirra.

FYRSTA
HEILDARUPPSETNING
ORACLE Á ÍSLANDI

3.4.3 ÁHÆTTUMAT

Innleiðing á nýju fjárhags- og mannauðskerfi hjá ríkinu hafði í för með sér miklar breytingar á verklagi og vinnuaðferðum hjá starfsmönnum ríkisstofnana. Að hluta til var innleiðingin tæknilegs eðlis en mannlegi þátturinn var ekki síður mikilvægur. Ávallt verður að reikna með að hluti starfsmanna snúist gegn breytingum og því er mikilvægt að móta og fylgja eftir aðgerðum til að lágmarka þá áhættu. Algengar ástæður fyrir andstöðu starfsmanna eru óöryggi og hræðsla við hið óþekkt. Einnig geta verið skiptar skoðanir á þörf fyrir breytingar og áhugi starfsmanna á að tileinka sér ný vinnubrögð verið lítil. Í upphafi innleiðingar og á innleiðingartíma er mikilvægt að leita leiða til að tryggja stuðning sem flestra stjórnenda og notenda við kerfið og upplýsa þá um notagildi þess og ávinning. Einnig þarf að tryggja þeim viðeigandi og tímanlega kennslu og þjálfun og öfluga aðstoð.

MIKILVÆGT AÐ MÓTA
AÐGERDIR TIL AÐ
LÁGMARKA ÁHÆTTU

Í rannsókn [Þórðar Víkings Friðgeirssonar](#), lektors við Háskólann í Reykjavík, á áætlanagerð í opinberum verkefnum á Íslandi kemur fram að um 70% verkefna fari fram úr kostnaðaráætlun. Helstu ástæður þess séu m.a. að ákvarðanataka byggji ekki á ígrunduðum áhættugreiningum, fyrstu áætlanir séu óraunhæfar og kostnaður við seinkanir, ófyrirséður kostnaður og kostnaður við gengisbreytingar vanmetinn. Aðrir þekktir áhættuþættir við innleiðingu nýrra kerfa eru t.d.:

- Þarfagreining ekki nægilega vönduð
- Pólitík ræður för við val á kerfi
- Rangir aðilar velja kerfið
- Lítil stuðningur stjórnenda
- Lítil stuðningur notenda við kerfið
- Engir bautasteinar (*milestones*) settir í innleiðingarferlinu
- Skortur á innri markaðssetningu
- Kerfi innleitt til að breyta hegðun fólks
- Skortur á kennslu og þjálfun notenda, sem og skjölun

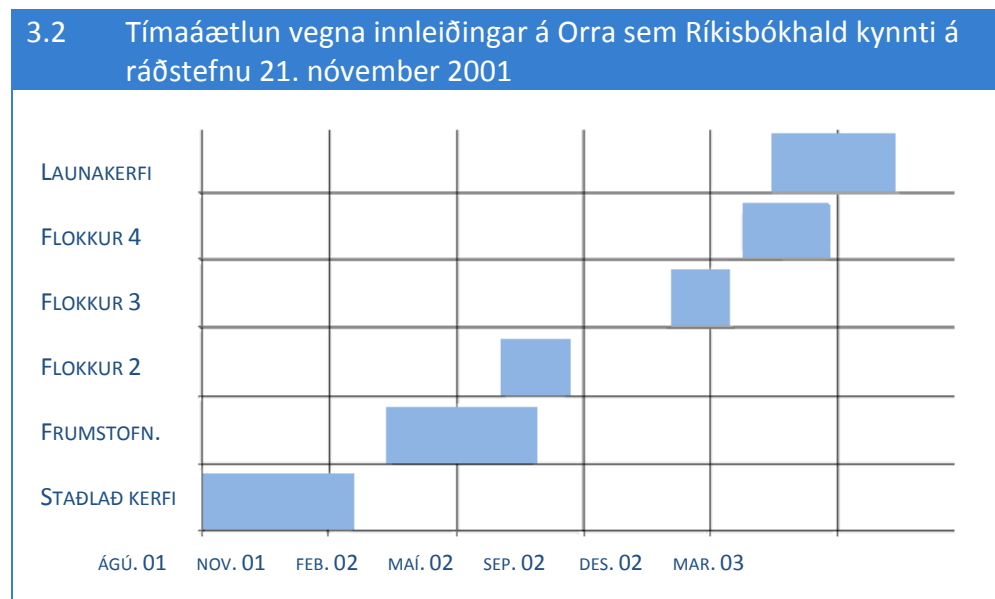
Ríkisendurskoðun óskaði eftir greiningu á helstu áhættuþáttum við innleiðingu á Orra. Í ljós kom að ekkert formlegt áhættumat var gert þótt að fyrir lægi að margvísleg áhætta fylgdi jafn viðamikilli innleiðingu. Það skal þó tekið fram að á þessum tíma var áhættumat á innleiðingu og rekstri hugbúnaðarkerfa ekki jafn viðtekið verklag og nú til dags.

3.4.4 VERK- OG TÍMAÁÆTLUN

Í útboðsgögnum kom fram að innleiðingin ætti að hefjast í maí 2001 og ljúka í desember 2002. Þjóðendur í verkið skyldu leggja fram tíma- og verkáætlun sem rúmaðist innan þess ramma. Fjármálaráðuneyti og Ríkisbókhald lögðu áherslu á að innleiðing nýs fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins tæki eins stuttan tíma og mögulegt væri til að yfirfærsla frá eldri kerfum truflaði sem minnst gerð ríkisreiknings og yfirsýn um ríkisfjármál. Að sama skapi væri mikilvægt að tryggja nægan tíma til að ríkisstarfsmenn gætu tileinkað sér ný vinnubrögð og tækni.

Kaupsamningur Skýrr hf. og fjármálaráðherra frá júlí 2001 kvað á um að innleiðingu Orra skyldi lokið í apríl 2003, eða á 20 mánuðum eins og útboðið gerði ráð fyrir. Skýrr hf. vann innleiðingar- og tímaáætlun í samræmi við það. Í ljósi þess hvað innleiðingartíminn var stuttur og verkefnið umfangsmikið notaði Skýrr hf. svonefnda *FastForward* aðferðafræði frá framleiðanda *Oracle*-kerfisins við innleiðinguna.

Mynd 3.2 sýnir tímaáætlun innleiðingar á Orra sem Ríkisbókhald kynnti á ráðstefnunni Ný tækni, ný hugsun þann 21. nóvember 2001.



Í endurskoðaðri innleiðingaráætlun Orra frá árinu 2003 var ríkisstofnunum skipt í 6 flokka, sbr. töflu 3.3. Í fyrsta hópi (frumstofnanir) var m.a. Landspítali en fyrir lá að vegna umfangs og eðlis starfseminnar yrði hann sú ríkisstofnun þar sem innleiðing Orra yrði einna vandasöm. Einn af kostum þess að hefja innleiðinguna þar var að flest vandamál við hana komu fljótt í ljós. Hins vegar jók það á flækjustig innleiðingarinnar í upphafi að byrja á svo flókinni starfsemi. Taka má fram að á þessum tíma höfðu

Ríkisspítalar og Borgarspítali nýlega sameinast og fyrir dyrum var mikil vinna við samræmingu á bókhaldi þeirra. Sameinað sjúkrahús beið því eftir að komast í nýtt kerfi og það var mikill þrýstingur frá því og raunar fleiri stofnunum að hefja notkun á kerfinu.

3.3 Flokkun ríkisstofnana í innleiðingaráætlun Orra og fjöldi uppsetninga á kerfinu		
HÓPAR	STOFNANIR, UPPGJÖRSLIÐIR, ÁRSSKIL	FJÖLDI
1	LANDSPÍTALINN, FRAMHALDSSKÓLAR, BÆNDASKÓLAR, SKATTSTOFUR	33
2	LANDHELGISGÆSLAN, SAMKEPPNISSTOFNUN, ÞJÓÐLEIKHÚSIÐ O.FL.	15
3	HÁSKÓLI ÍSLANDS, SJÚKRSTOFNANIR UTAN HÖFUÐBORGARSVÆÐIS, STOFNANIR Í BÓKHALDSPJÓNUSTU FJÁRSÝSLU RÍKISINS	247
4	VEGAGERÐIN, SÝSLUMENN, STOFNANIR SEM KOMU NÝJAR INN 1. JAN. 2003	89
5	HÉRAÐSDÓMSTÓLAR, SENDIRÁÐ, VINNUMÁLASTOFNUN, TRYGGINGASTOFNUN	66
6	UPPGJÖRSLIÐIR, LIÐIR FYRIR SJÁLFSEIGNARST. SEM SKILA UPPGJÖRUM ÁRLEGA	111
	SAMTALS	561

Ýmsir þættir urðu til þess að ekki tókst að ljúka innleiðingunni á 20 mánuðum (sjá kafla 3.6). Fjársýsla ríkisins telur að innleiðingu á fjárhagsbókhaldi Orra hafi verið lokið í árslok 2004 og innleiðingu á launakerfinu árið 2006. Þá höfðu hins vegar einstakir kerfishlutar ekki enn verið innleiddir, t.d. ferðauppgjörskerfi, auk þess sem innleiðingu bæði fjárhags- og mannauðshluta Orra var ekki enn lokið hjá öllum ríkisstofnunum. Í þjónustusamningum Fjársýslu ríkisins og Skýrr (sjá kafla 3.7) var leitast við að halda utan um þá verkþætti sem enn höfðu ekki verið innleiddir á hverjum tíma.

Í ársskýrslu Fjársýslu ríkisins vegna ársins 2005 (maí 2006) kom m.a. fram að fyrstu verkefni í innleiðingu Orra hefðu verið að þróa uppsetningu á fjárhagskerfinu fyrir þrjár deildir á Landspítala. Síðan hófst innleiðing á fleiri deildum spítalans og hjá Háskóla Íslands. Í næsta áfanga hófu 45 stofnanir að færa bókhald sitt í Orra frá ársbyrjun 2003. Margvísleg vandamál komu upp á þessum tíma sem hægðu tímabundið á innleiðingarferli annarra stofnana. Í ársbyrjun 2004 byrjaði Fjársýsla ríkisins með allt sitt fjárhagsbókhald og greiðslukerfi í Orra, en hún þjónustaði þá 115 stofnanir. Samhliða því var kerfið innleitt hjá öðrum ríkisstofnunum. Í árslok 2004 var fjárhagskerfið komið í gagníð hjá nánast öllum stofnunum sem hugðust nýta það og hafði þar með tekið yfir eldra bókhaldskerfi ríkisins. Árið 2005 var ríkisreikningur í fyrsta sinn unninn að öllu leyti í Orra, þ.e. ríkisreikningur fyrir árið 2004.

Öllum ríkisaðilum í A-hluta var gert að taka upp launahluta mannauðskerfis Orra. Innleiðing hans hófst í október 2004 en þá voru laun starfsmanna Fjársýslu ríkisins og tveggja annarra stofnana keyrð í fyrsta skipti í kerfinu. Við útborgun launa þann 1. júlí 2005 var búið að flytja launaafgreiðslur flestra stofnana í A-hluta í launakerfi Orra. Vinna við að koma upplýsingum inn í starfsmannahlutann var tímafrek því krafist var ítarlegri upplýsinga um ríkisstarfsmenn í Orra en í eldra launakerfi ríkisins. Óhjákvæmilegt var að samkeyra nýja og gamla launakerfið um ákveðinn tíma til að tryggja að útreikningar væru réttir. Samhliða þessu var smíðað sérstakt vakta- og viðverukerfi hjá Skýrr til að halda utan um ýmsar upplýsingar um starfsmenn, s.s.

**INNLEIÐINGU
FJÁRHAGSBÓKHALDS
LOKIÐ Í ÁRSLOK 2004**

**LAUNAAFGREIÐSLUR
FLESTRA STOFNANA Í
A-HLUTA KOMNAR Í
ORRA 1. JÚLÍ 2005**

tímaskráningu, réttindi, veikindi og orlof. Vaktahlutinn býður upp á gerð vaktaáætlananna og færast upplýsingar úr honum í launaafgreiðsluhluta Orra.

Þegar fjárhagsbókhald og launakerfi Orra voru komin í fulla virkni uppfyllti Orri það hlutverk sem eldri bókhalds- og launakerfi ríkisins höfðu gegnt. Aðrir kerfishlutar Orra voru ekki til í eldri kerfum.

3.5 SAMNINGUR UM HÝSINGU OG REKSTUR ORRA

Fjármálaráðherra ákvað í samráði við Ríkiskaup að aðskilja útboð á kaupum og þjónustu á Orra frá hýsingu hans og rekstri. Það var m.a. í samræmi við meginsjónarmið Ráðgjafanefndar um upplýsinga- og tölvumál (RUT). Talið var að fjölmargir aðilar, þ.e. þeir sem einungis gátu boðið í annan þáttinn, yrðu útilokaðir frá þátttöku í útboðinu ef verkið væri boðið út í heild sinni. Með þessu móti gætu fleiri aðilar gert tilboð og þar með væri líklegra að hagstæðara verð fengist. Ekki var hægt að bjóða út rekstur Orra fyrir en fyrir lá hvernig kerfið yrði uppbyggt og hvaða kröfur það gerði til rekstrarumhverfis.

Útboð vegna hýsingar og reksturs Orra var auglýst í nóvember 2001 eða um fjórum mánuðum eftir að gengið var til samninga við Skýrr hf. um kaup á honum. Í útboðsgögnum kom fram að þjónustuaðili skyldi leggja til húsnæði og búnað fyrir kerfið og hliðarkerfi þess. Tilboðin áttu einnig að taka tillit til kostnaðar við uppsetningu vélbúnaðar og grunnhugbúnaðar til hýsingar, ásamt daglegri umsjón með vélbúnaðinum og tengdum netkerfum sem m.a. fól í sér eftirlit með búnaði, geymslu og afritun gagna. Þjónustuaðili átti að tryggja fulltrúum ríkisins aðgengi að búnaði og reka prófunarumhverfi fyrir Orra. Við val á hagkvæmasta tilboði var litið til þriggja þátta sem höfðu innbyrðis vægi: Hýsing og rekstur (50%), gæði högunar (30%) og gæði verklags (20%). Högun er formleg framsetning á innra skipulagi upplýsingatækni og þjónar sama tilgangi og borgarskipulag fyrir borgir. Í þessu útboði var vægi matsþátta skilgreint í útboðsgögnunum ólíkt því sem var í útboði á kerfinu sjálfu. Það var talið minnka líkur á ágreiningi um niðurstöðu útboðsins.

Alls bárust 14 tilboð frá sex fyrirtækjum. Í febrúar 2002 var ákveðið að ganga til samninga við fyrirtækið EJS hf. og gerður sex ára samningur um hýsingu og rekstur Orra. Í fréttatilkyngningu sem Fjársýsla ríkisins sendi frá sér í tilefni af þessu kom fram að kostnaður við samninginn næmi 422 m.kr. á verðlagi ársins 2002. Skýrr hf. hafði áður séð um þessa þjónustu fyrir ríkið og rekstur Orra færðist til EJS hf. ári eftir að samningurinn var undirritaður. Rekstrarumhverfið sem EJS hf. bauð upp á var annað en Orri hafði verið í hjá Skýrr hf. Það hafði í för með sér að þróunarumhverfi Orra var frábrugðið prófunar-, hýsingar- og rekstrarumhverfi þess. Þetta hafði tæknileg vandamál í för með sér, m.a. var erfiðara að greina ástæður villna í kerfinu og hvort orsaka þeirra væri að leita í þróunarumhverfinu hjá Skýrr hf. eða í rekstrarumhverfinu hjá EJS hf. Stærstu vandamálin mátti rekja til þess að EJS hf. var með *Solaris* stýrikerfi en Skýrr hf. með *HP-UX* stýrikerfi. Þó að í báðum tilvikum hafi verið um *Unix* stýrikerfi að ræða sem uppfylltu svonefndan POSIX staðal leiddi þetta m.a. til erfiðleika vegna mismunandi tenginga þeirra við gagnasafnskerfi Orra. Annað gekk hnökralaust fyrir sig, s.s. færsla séraðlagana milli umhverfa. Stuttu eftir að hýsing og rekstur Orra færðist til EJS

hf. færði Skýrr hf. þróunarumhverfi sitt yfir í *Sun Solaris* stýrikerfi og þar með var þessi vandi úr sögunni.

Í sérstökum samningi Fjársýslu ríkisins og Skýrr hf. frá desember 2002 var samið um að Skýrr hf. myndi haga vinnu sinni og samskiptum í samræmi við verklagsreglu *Responsibilities of Development and Operations*. Á grunni hennar voru hlutverk og ábyrgð innleiðingaraðila (Skýrr hf.), rekstraraðila (EJS hf.) og verkkaupa (Fjársýslu ríkisins) skilgreind ítarlega og formföstum samskiptum komið á þeirra í milli. Í nóvember 2010 sameinuðust EJS hf. og rekstrarlausnir Skýrr hf. en að sögn Fjársýslu ríkisins var ákveðið að viðhalda samskiptaferlinu þar sem það hafði reynst vel.

FORMFÖST SAMSKIPTI SKILGREIND MILLI AÐILA

3.6 VERKLOKASAMNINGUR VEGNA INNLEIÐINGAR Á ORRA

Í kaupsamningi um Orra kemur fram að lok innleiðingartíma miðist við að öllum verkliðum samkvæmt þarfalýsingu sé lokið og kerfið viðtökuprófað og staðfest af stýri- nefnd. Verklókasamningur um afhendingu Orra var undirritaður 7. júlí 2003. Þar kom fram að honum væri ætlað að staðfesta þáverandi stöðu á afhendingu og innleiðingu kerfisins. Samningsaðilar voru sammála um að tilteknir verkliðir í kaupsamningi væru enn ófrágengnir og að verksali skyldi ljúka þeim verkkaupa að kostnaðarlausu. Þessir verkliðir voru settir á sérstakan lista yfir ólokinn verk í viðauka með samningnum og fram kom að þeim skyldi lokið fyrir árslok 2003. Þegar öllum verkliðum teldist lokið skyldi gerð lokaúttekt og báðir aðilar staðfesta að þeim væri í raun lokið. Stýri- nefndin átti síðan að staðfesta endanleg verklók.

VERKLOKASAMNINGUR FRÁ 7. JÚLÍ 2003 EN MÖRGUM VERKLIÐUM ÓLOKIÐ

Í kaupsamningi voru alls settar fram 1.328 kröfur fyrir Orra, 752 vegna fjárhagshluta og 576 vegna mannauðshluta. Í verklókasamningnum voru þær flokkaðar í loknar kröfur og ólokna. Hinar síðarnefndu voru svo flokkaðar með eftirfarandi hætti:

ALLS SETTAR FRAM 1.328 KRÖFUR FYRIR ORRA Í KAUPSAMNINGI

- Tilbúin til prófana
- Ófrágengin
- Krafa í athugun

Krafa tilbúin til prófana var krafa sem Skýrr taldi sig hafa greint og útfært lausn á en átti eftir að prófa og afhenda. Ófrágengin krafa var krafa sem enn átti eftir að útfæra lausn á. Krafa í athugun þýddi að ágreiningur væri um einhver atriði og/eða spurningum ósvarað.

Tafla 3.4 sýnir fjölda krafna í fjárhagshluta eftir því hvort þeim var lokið eða ólokið við gerð verklókasamnings.

3.4 Staða innleiðingar á fjárhagshluta Orra í júlí 2003

	LOKIÐ	TILBÚIN TIL PRÓFANA	ÓFRÁ- GENGIN	KRAFA Í ATHUGUN	SAMTALS
VIÐSKIPTAMENN	125	11	12	0	148
FJÁRHAGSBÓKHALD	114	12	23	2	151
FJÁRHEIMILDIR	15	4	2	0	21
SAMEIGINLEGAR KRÖFUR	103	22	34	12	171
ÁETLANAKERFI	19	9	9	0	37
BIRGÐA- OG FRAML.	19	9	11	4	43
SÖLUKERFI	29	27	10	2	68
INNKAUPAKERFI	17	9	14	0	40
STJÓRNENDAUPPL.	13	5	13	1	32
VERKBÓKHALD	3	14	19	5	41
SAMTALS	457	122	147	26	752
HLUTFALL (%)	61	16	20	3	

Af 752 KRÖFUM Í FJÁRHAGSHLUTA ORRA VAR 457 (61%) LOKIÐ

Af 752 kröfum var 457 lokið (61%) og 122 tilbúnar til prófana (16%). 77% þeirra var því lokið eða þær vel á veg komnar. Meirihluti krafna í fjárhagshluta var vegna þriggja kerfishluta, þ.e. viðskiptamanna, fjárhagsbókhalds og sameiginlegra krafna. Verkbók-hald var skemmst á veg komið, aðeins 7% krafna í þeim hluta var lokið.

Tafla 3.5 sýnir fjölda krafna í mannauðshluta eftir því hvort þeim var lokið eða ólokið við gerð verklokasamnings. Heildarfjöldi krafna var 576. Engri kröfu var lokið. 99 kröfur (17%) voru tilbúnar til prófana en 477 (83%) voru ófrágengnar. Launakerfið var umfangsmesti kerfishluti mannauðshlutans með 333 skilgreindar kröfur, eða 58% af öllum kröfum þess. Uppsetning launakerfisins var langt komin en enn átti eftir að gera prófanir á því, m.a. á virkni margra séraðlagana, auk þess sem eftir var að setja nokkrar þeirra upp. Í verklokasamningi kom fram að gert hefði verið sérstakt samkomulag um sérhönnun vaktaáætlunar- og tímaskráningarkerfa en samtals 99 kröfur voru skilgreindar vegna þeirra. Gerð hafði verið sjálfstæð greining á þessum verkhlutum, vinna við þá var samkvæmt verkáætlun og þegar samningurinn var gerður stóð fyrir dyrum að afhenda þá.

Af 576 KRÖFUM Í MANNAUÐSHLUTA ORRA VAR ENGRI LOKIÐ

3.5 Staða innleiðingar á mannauðshluta Orra í júlí 2003

	LOKIÐ	TILBÚIN TIL PRÓFANA	ÓFRÁ- GENGIN	KRAFA Í ATHUGUN	SAMTALS
LAUNAKERFI	0	0	333	0	333
TÍMASKRÁNINGAR	0	63	0	0	63
FERÐAUPPGJÖR	0	0	43	0	43
VAKTAÁÆTLUN	0	36	0	0	36
RÁÐNINGAR	0	0	24	0	24
STARFSÞRÓUN	0	0	18	0	18
STJÓRNSKIPULAG	0	0	17	0	17
MANNAUÐSKERFI	0	0	16	0	16
ÁETLADUR STARFSM.K.	0	0	15	0	15
SJÁLFSÞJÓNUSTA STARFSM.	0	0	8	0	8
STOFNANAUPPLÝSINGAR	0	0	3	0	3
SAMTALS	0	99	477	0	576
HLUTFALL (%)	0	17	83	0	

Í kaupsamningi kom fram að yrðu tafir á afhendingu Orra sem rekja mætti til atvika sem Skýrr bæri sannanlega ábyrgð á skyldi fyrirtækið greiða ríkinu 200 þús.kr. tafabætur á dag. Í verklokasamningi kom fram að aðilar væru sammála um að þeir hefðu átt gott samstarf. Þeim hafi verið jafnmikilvægt að verkefninu lyki á réttum tíma og hefðu þeir kappkostað að svo mætti verða. Þeir væru sammála um að tilteknir þættir sem komu upp á innleiðingartímabilinu hefðu leitt til þess að ekki tókst að ljúka henni á tilsettum tíma. Ekki væri um að ræða atvik sem Skýrr bæri eitt ábyrgð á og því ætti ríkið ekki rétt á tafabótum. Ástæður tafa á innleiðingu Orra sem tilgreindar voru í verklokasamningi voru:

- Ekki reyndist unnt að nota hraðinnleiðingu að því marki sem báðir aðilar höfðu stefnt að
- Tafir voru á hönnun reikningslykils og notkun vídda
- Breytingar á lausn fyrir vakta- og viðverukerfi
- Breytingar á vélbúnaðarumhverfi úr HP-UX í SUN *Solaris*
- Óvissa um rafrænt markaðstorg og tengingu þess við *Oracle*-kerfið
- Umfangsmeiri aðlögun að íslenskum aðstæðum en gert hafði verið ráð fyrir
- Samskipti við ýmsar stofnanir ríkisins reyndust mun tímafrekari en ráð var fyrir gert og þær þurftu meiri stuðning, þjónustu og eftirfylgni en búist hafði verið við

3.7 ÞJÓNUSTUSAMNINGAR OG AÐRIR SAMNINGAR

Í almennum útboðsskilmálum kom fram að ríkinu væri heimilt að óska eftir breytingum á verkefninu á innleiðingartímabilinu. Aðilar skyldu gera skriflegan samning um slíkar breytingar, ný eða niðurfelld verkefni, og tilheyrandi greiðsluskilmála áður en þær kæmu til framkvæmda.

Í kaupsamningi ríkisins og Skýrr sagði að áður en fyrstu stofnanir ríkisins hæfu notkun á Orra ættu samningsaðilar að gera með sér sérstakan þjónustusamning. Hann skyldi gilda út þann tíma sem kaupsamningurinn kvað á um. Í verklokasamningi frá 2003 sagði hins vegar að aðilar væru sammála um að gera skammtímasamning um þjónustu, aðstoð og eftirfylgni á Orra enda mörgum verkþáttum innleiðingarinnar enn ólokið.

Fyrsti þjónustusamningurinn gildi frá 1. ágúst 2003 til 30. apríl 2004. Hann kvað á um að skipuð yrði verkefnastjórn sem hefði yfirumsjón með verkefnum sem undir hann féllu. Þá átti að tilnefna fastan tengilið fyrir hverja ríkisstofnun sem hefði yfirsýn um innleiðingu á Orra og væri ábyrgur fyrir framgangi hennar innan stofnunar. Í viðaukum með þjónustusamningnum var tilgreint hvaða þjónustu Skýrr ætti að veita ríkinu og stofnunum þess. Meðal annars skyldi Skýrr veita stofnunum miðlæga þjónustu, t.d. öryggis- og kerfisstjórnun, og tryggja að þjónustuborð Fjársýslu ríkisins hefði aðgang að þjónustukerfi Skýrr en það hélt utan um öll tæknileg úrlausnarmál í vinnslu. Til að flýta fyrir innleiðingu ríkisstofnana á Orra skyldu ráðgjafar Skýrr heimsækja þær og hvetja til dáða, halda kynningar og bjóða notendum að sækja þjálfunarbúðir. Samningurinn tók einnig til þróunar, viðhalds og uppfærslu á Orra og aðstoðar Skýrr við stofnanir vegna greiningar á séraðlögunum sem þær óskuðu eftir. Fjárhæðir þjónustusamninga voru allar án virðisauka og skyldi Fjársýsla ríkisins greiða 11,9 m.kr. á mánuði,

**AÐILAR SAMMÁLA
UM AÐ RÍKIÐ ÆTTI
EKKI RÉTT Á
TAFABÓTUM**

**ÞJÓNUSTUSAMN-
INGAR TIL SKAMMS
TÍMA**

**FYRSTI ÞJÓNUSTU-
SAMNINGURINN FRÁ
1. ÁGÚST 2003 TIL
30. APRÍL 2004**

Landspítali 3,3 m.kr. og Vegagerðin 2,2 m.kr. Mánaðarleg heildarfjárhæð var því 17,4 m.kr. en miðað var við 2.400 klst. vinnu ráðgjafa gegn 7.250 kr. tímagjaldi og skyldi Skýrr leggja fram vinnuskýrslur ráðgjafa í lok hvers mánaðar. Gert var ráð fyrir frávikum milli mánaða en að heildartímafjöldi yrði 21.600 klst. á samningstímanum. Við lok samningstíma áttu aðilar að meta umfang veittrar þjónustu og endurskoða fjárhæðir með tilliti til þess.

ÁGREININGUR UM UNDIR HVAÐA SAMNING VERK- ÞÆTTIR FÉLLU

Í október 2003 gerðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr með sér samkomulag sem varðaði bæði framkvæmd verklokasamnings og fyrsta þjónustusamningsins. Þar kom fram að mikill ágreiningur hefði verið milli aðila um hvaða verk ætti að fella undir hvaða samning. Þeir voru þó sammála um að ef ágreiningurinn yrði ekki leystur gæti hann staðið í vegi fyrir því að Orri yrði tekinn í notkun á tilsettum tíma. Niðurstaðan var að fram- lengja þjónustusamninginn um mánuð eða til 31. maí 2004, Fjársýslu ríkisins að kostn- aðarlausu, og að Skýrr félli frá kröfu um greiðslu fyrir þjónustu sem veitt var í júlí 2003, þ.e. áður en þjónustusamningurinn tók gildi. Skýrr hafði heimild til að nýta starfsmenn sem veita áttu þjónustu samkvæmt þjónustusamningi til að ljúka þeim verkum sem á- greiningur var um hvort tilheyrðu verklokasamningi eða þjónustusamningi. Skýrr lagði til 37 starfsmenn til að sinna verkum sem féllu undir báða samningana. Auk þess að rýna vinnuskýrslur starfsmanna skyldi árangur þjónustunnar metinn.

SAMNINGUR UM VINNU UMFRAM VERKÞÆTTI KAUP- SAMNINGS

Í desember 2003 gerðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr með sér sérstakan samning um vinnu starfsmanna Skýrr sem var umfram þau verkefni sem getið var um í kaupsamningi. Þessi verk tóku m.a. til þess að Skýrr aðstoðaði Fjársýslu ríkisins við að þjónusta stofn- anir og kenna notendum Orra á kerfið. Þá var samið um að Skýrr gæti boðið stofnun- um aðstoð við gagnainnlestur gegn gjaldi vegna gagna sem ekki voru tilgreind í kaup- samningi. Þá skyldi Skýrr annast minniháttar séraðlaganir á Orra án endurgjalds, t.d breytingar á stöðluðum skýrslum fyrir Fjársýslu ríkisins. Skýrr var hins vegar heimilt að bjóða ríkisstofnunum sérsmíði á skýrslum sem voru sérstaklega sniðnar að þeirra starfsemi gegn gjaldi. Fjársýsla ríkisins skyldi upplýsa ríkisstofnanir um hvaða verk féllu undir kaupsamning og hvaða verk undir þjónustusamning, þ.e. hvaða þjónustu þær þyrftu að greiða fyrir. Fjársýsla ríkisins skyldi greiða Skýrr samtals 44 m.kr. vegna þessa samnings.

SKILGREINA SKYLDI SKIL MILLI ÞJÓNUSTU- SAMNINGA OG VERKLOKASAMNINGS

Annar þjónustusamningur Fjársýslu ríkisins og Skýrr gildi frá 1. júní til 31. desember 2004. Þar kom fram að á samningstímanum myndu aðilar skilgreina sameiginlega skil milli verkloka- og þjónustusamnings. Nota skyldi tiltekna skilgreiningu við að flokka hvaða verkefni féllu undir hvorn samning. Einnig sagði að samningurinn tæki til þeirrar þjónustu sem starfsmenn Skýrr veittu Fjársýslu ríkisins vegna Orra. Sú þjónusta var skilgreind í viðaukum við samninginn og tók m.a. til grunnþjónustu (öryggis- og kerfisstjórnunar) og sértækrar þjónustu við stofnanir, s.s. vegna birgða-, innkaupa- og sölukerfis. Skýrr skyldi aðstoða Fjársýslu ríkisins við að fjölga ríkisstofnunum sem innleiddu Orra og veita notendum aðstoð og kennslu vegna hans. Skýrr skyldi sjá Fjár- sýslu ríkisins fyrir átta stöðugildum til ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu. Á grundvelli samningsins fengi Skýrr 9,4 m.kr. á mánuði og verð á klst. var 7.800 kr.

Í lok desember 2004 var þriðji þjónustusamningurinn gerður milli Fjársýslu ríkisins og Skýrr. Hann gildi frá 1. janúar 2005 til 30. júní 2005 og tók að mörgu leyti á sömu at-

riðum og fyrri þjónustusamningar. Samkvæmt honum höfðu aðilar þó sameiginlega skilgreint skil milli verkloka- og þjónustusamnings. Á þessum tíma átti að gera áttak í að innleiða Orra hjá ríkisstofnunum sem hafði m.a. í för með sér mikla vinnu við fræðslu og stuðning við þær við að innleiða nýja verkferla og vinnubrögð. Skýrr skyldi aðstoða Fjársýslu ríkisins í þessu átaki og sjá henni fyrir átta stöðugildum til ráðgjafar- og sérfræðiþjónustu. Fjársýsla ríkisins skyldi greiða Skýrr 9,5 m.kr. á mánuði vegna samningsins og taxti sem lá til grundvallar var 7.934 kr. á klst.

**AÐILAR TÖLDU SIG
HAFÁ SKILGREINT SKIL
MILLI SAMNINGA**

Fjórði þjónustusamningur Fjársýslu ríkisins og Skýrr gilti frá 1. júlí 2005 til 31. desember 2005. Hann var einnig í meginatriðum í samræmi við fyrri þjónustusamninga. Fjársýsla ríkisins skyldi greiða Skýrr 9,8 m.kr. á mánuði, eða 8.150 kr. á klst. Samningurinn var síðan framlengdur í tvo mánuði á meðan unnið var að undirbúningi nýs samnings. Í mars 2006 skrifuðu aðilar undir samkomulag þar sem skilgreind voru skil milli viðhalds og þjónustu og þjónustusamningurinn frá 2005 framlengdur aftur.

Þann 1. júlí 2006 skrifuðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr undir rammamning um kaup ríkisstofnana á þjónustu Skýrr. Tilgangur hans var að meta heildarumfang þeirrar ráðgjafarþjónustu sem ríkisstofnanir þyrftu á að halda vegna Orra. Rammamningurinn var sambærilegur við fyrri þjónustusamninga að því leyti að samið var um að aðilar myndu í sameiningu gera lista yfir þau atriði sem enn átti eftir að ljúka vegna innleiðingar mannauðskerfisins. Atriðin skyldi flokka með tilliti til kaupsamnings og rammamnings. Fjársýsla ríkisins skyldi að jafnaði kaupa 2.550 vinnustundir á mánuði af Skýrr vegna ráðgjafarþjónustu og Skýrr skuldbatt sig til að sami taxti gilti fyrir alla aðkeypta þjónustu sem félli undir rammamninginn. Fjársýsla ríkisins skyldi greiða Skýrr 21,7 m.kr. á mánuði á samningstímanum. Taxti sem lá til grundvallar var 8.500 kr. á klst og skyldi hann taka mið af launavísitölu í desember 2005.

**RAMMASAMNINGUR
UM KAUP RÍKIS-
STOFNANA Á
ÞJÓNUSTU FRÁ SKÝRR**

Þann 1. júlí 2006 undirrituðu Fjársýsla ríkisins og Skýrr einnig þjónustusamning um Orra sem hefur verið endurnýjaður óbreyttur síðan þá, fyrir utan hækkunar á einingaverði. Þær hækkunar miðast við breytingar launavísitölu frá desember 2005 á þeim einingaverðum sem tilgreind voru í rammamningi frá 1. júlí 2006.

**ÞJÓNUSTUSAMN-
INGUR FRÁ JÚLÍ 2006
ENDURNÝJAÐUR**

3.8 LOKAÚTTEKT

Í verklokasamningi Fjársýslu ríkisins og Skýrr frá 7. júlí 2003 (sjá kafla 3.6) kom fram að þegar öllum verkliðum innleiðingar samkvæmt kaupsamningi teldist lokið skyldi fara fram lokaúttekt og báðir aðilar staðfesta að verkliðunum væri lokið í raun. Stýrinednd skyldi síðan staðfesta endanleg verklok. Samkvæmt verklokasamningnum skyldi óloknum verkþáttum vegna innleiðingarinnar lokið fyrir árslok 2003.

**LOKAÚTTEKT ÞEGAR
ÖLLUM VERKLIÐUM
INNLEIÐINGAR VÆRI
LOKIÐ**

Í bréfi sem Fjársýsla ríkisins sendi Ríkisendurskoðun þann 22. október 2012 var staðfest að lokaúttekt hafi ekki enn farið fram. Skýringar Fjársýslu ríkisins þar að lútandi eru þær að á árinu 2006 hafi forstjóri Skýrr yfirgefið félagið snögglega ásamt stórum hópi starfsmanna sem voru sérfræðingar í Orra. Skýrr hafi því átt fullt í fangi með að tryggja fullnægjandi þjónustu við kerfið árin 2006 og 2007. Efnahagshruninu haustið 2008 hafi síðan fylgt mikill niðurskurður í fjárveitingum til Fjársýslu ríkisins á sama tíma og kröfur til starfsmanna hennar og upplýsingagjafar úr Orra hafi aukist. Fjársýsla

**HAUSTIÐ 2012
HEFUR LOKAÚTTEKT
EKKI ENN VERIÐ GERÐ**

ríkisins hafi síðan þá unnið að því að halda kostnaði við Orra innan fjárheimilda og t.d. samið um 20% lækkun á rekstrarsamningum. Stofnunin hafi þurft að forgangsraða verkefnum og lokaúttekt því frestast. Hún hafi þó farið reglulega yfir stöðu ólokinnna verkþátta með Skýrr eftir að verklokasamningur var gerður árið 2003 og flestum þeirra sé lokið og/eða þeir verið lagðir til hliðar, t.d. vegna lagfæringa í útgáfu 12. Að sögn Fjársýslu ríkisins verður lokaúttekt unnin áður en rekstrarsamningar vegna Orra renna út í árslok 2013.

Í samningi Fjársýslu ríkisins og Skýrr um uppfærslu á Orra í útgáfu 12 frá nóvember 2009 sagði að aðilar væru að vinna að gerð verklokasamnings vegna kaupsamnings frá 17. júlí 2001. Við þá yfirferð hafi komið í ljós að nokkrum kröfum verði ekki mætt. Aðilar hafi orðið ásáttir um að til að loka þessum kröfum legði Skýrr fram vinnuframlag í alls 850 klst. sem skyldu nýttar til að vinna að uppfærslunni. Nánari útfærslu væri að finna í umræddum verklokasamningi. Að sögn Fjársýslu ríkisins er þetta orðalag samningsins frá nóvember 2009 ónákvæmt. Aðilar hafi rýnt hvaða kröfum kaupsamnings frá árinu 2001 væri enn ólokið en ekki gert nýjan verklokasamning. Aðeins sé um einn verklokasamning að ræða, þ.e. frá júlí 2003. Árið 2009 hafi hins vegar verið ljóst að ekki væri þörf á tilteknum kröfum sem féllu undir eftirlit og stjórnendaupplýsingar, eignakerfi, verkþókhald, mannauðskerfi, ferðauppgjör og starfsþróun og námskeið. Því hafi verið samið við Skýrr um að þeim yrði lokað gegn 850 klst. vinnu fyrirtækisins við uppfærslu á Orra árið 2010, án þess að nánari greining hafi verið gerð.

3.9 UPPFÆRSLA ORRA ÁRIÐ 2010

Útgáfa 11.5.4 var fyrsta útgáfa *Oracle*-kerfisins sem sett var upp hjá ríkinu. Eftir það var Orra viðhaldið með viðbótum og uppfærslum á einstökum kerfishlutum. Í nóvember 2009 ákvað Fjársýsla ríkisins að ráðast í heildaruppfærslu á Orra með útgáfu 12.1.2. Ástæður þess voru m.a. þær að kerfið hafði dregist verulega aftur úr hvað uppfærslur varðaði en framleiðandi þess setur viðmið um hversu lengi hann styður við eldri útgáfur. Hann hafði t.d. neitað að laga villur í útgáfu 11 eftir að útgáfa 12 kom á markað þar sem þær höfðu verið lagfærðar í henni. Gerðar voru miklar séraðlaganir á Orra þegar hann var settur upp í upphafi til að kerfið hentaði íslenskum aðstæðum en þær höfðu valdið ýmsum erfiðleikum við uppfærslu og viðhald einstakra kerfishluta. Útgáfa 12 innihélt víðtækar úrbætur á virkni kerfisins sem talið var að gætu leyst margar séraðlaganir af hólmi. Í samningi um uppfærsluna kom m.a. fram að við innleiðingu hennar skyldi yfirfarið hvort minnka mætti umfang séraðlagana í Orra um 50%, að mannauðshlutanum undanskildum. Auk þess átti nýja útgáfan að styrkja ýmsa öryggisþætti kerfisins. Útgáfa 12 var komin í rekstur 4. október 2010. Ríkisendurskoðun vinnur að úttekt á heildaruppfærslu Orra árið 2010 og er áætlað að niðurstöður hennar verði birtar í opinberri skýrslu á fyrri hluta árs 2013.

3.10 VIÐHORF FORSTÖÐUMANNA RÍKISSTOFNANA TIL ORRA

Ríkisendurskoðun gerði rafræna viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana dagana 15.–18. október 2012. Byggt var á netfangalista frá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana frá 12. október 2012. Í könnuninni voru fjórar spurningar og ein bakgrunnsbreyta, auk þess sem gefið var færi á að setja inn athugasemdir. Bakgrunnsbreytan laut að stærð stofnana miðað við fjölda starfsmanna og skiptist í sex flokka:

KRÖFUM SEM EKKI YRÐI MÆTT SKYLDI LOKIÐ MEÐ VINNU VIÐ UPPFÆRSLU Á ORRA

ORRI UPPFÆRÐUR Í ÚTGÁFU 12 ÁRIÐ 2010

VIÐHORFSKÖNNUN MEÐAL FORSTÖÐUMANNA RÍKISSTOFNANA Í OKTÓBER 2012

Innan við 10 starfsmenn, 10–30 starfsmenn, 31–70 starfsmenn, 71–100 starfsmenn, 101–200 starfsmenn og fleiri en 200 starfsmenn. Ekki greindist teljandi munur á svörum eftir stærð stofnana. Alls svöruðu 116 forstöðumenn könnuninni af 177 og svarhlutfall var því 66%.

Markmiðið með könnuninni var að athuga hvort þau vandamál sem upp komu við innleiðingu Orra væru leyst, auk þess að afla upplýsinga um virkni og nýtingu kerfisins. Ríkisendurskoðun ákvað að kanna viðhorf forstöðumanna til Orra því að þeir bera ábyrgð á rekstri og starfsemi stofnana sinna. Þeir eiga m.a. að tryggja að útgjöld og afkoma stofnana sé í samræmi fjárheimildir og bera ábyrgð á mannauðsmálum þeirra. Í störfum sínum verða þeir að geta nýtt Orra sem stjórnæki og upplýsingaveitu um stöðu og þróun rekstrar. Rekstur stofnana er mjög mismunandi þegar litið er á umfang og eðli starfseminnar og fjölda starfsmanna. Sumir forstöðumenn nýta sér daglega marga kerfishluta Orra en aðrir nýta sér kerfið sjaldnar.

Tekið skal fram að aðrir hópar ríkisstarfsmanna nota Orra einnig. Má þar einkum nefna starfsmenn og stjórnendur rekstrar- og fjármálasviða stofnana og ráðuneyta. Þeir nota Orra mikið í daglegum störfum sínum til að setja inn, taka út og greina upplýsingar. Almennir starfsmenn stofnana hafa hins vegar oft takmarkaðan aðgang að Orra og nota iðulega aðeins einn kerfishluta, þ.e. Vinnustund en þar eru t.d. viðvera, orlof og veikindi starfsmanna skráð. Ekki reyndist mögulegt að kanna viðhorf allra notenda Orra í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar og ítrekað skal að niðurstöður hennar gefa eingöngu vísbendingar um viðhorf eins notendahóps, þ.e. forstöðumanna ríkisstofnana, til Orra.

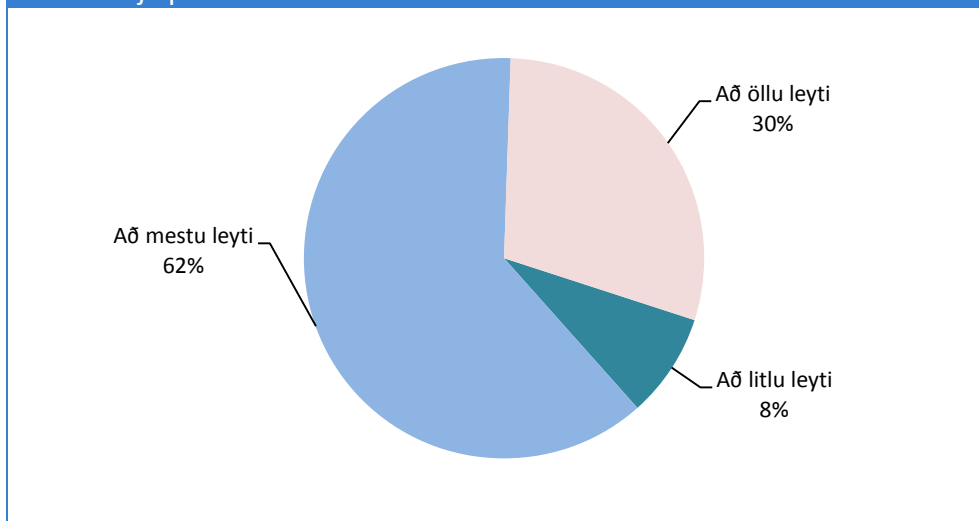
3.10.2 ERU VANDAMÁL VEGNA INNLEIÐINGAR ORRA LEYST?

Yfir 80% svarenda töldu að vandamál hefðu komið upp við innleiðingu Orra á sínum tíma. Á mynd 3.6 sést að tæpur þriðjungur þeirra taldi að þau væru leyst að öllu leyti, 62% taldi að þau að mestu leyti leyst og 8% taldi þau aðeins leyst að litlu leyti.

AFLA UPPLÝSINGA UM VIRKNI OG NÝTINGU KERFISINS

VANDAMÁL VIÐ INNLEIÐINGU LEYST AÐ MESTU EÐA ÖLLU LEYTI

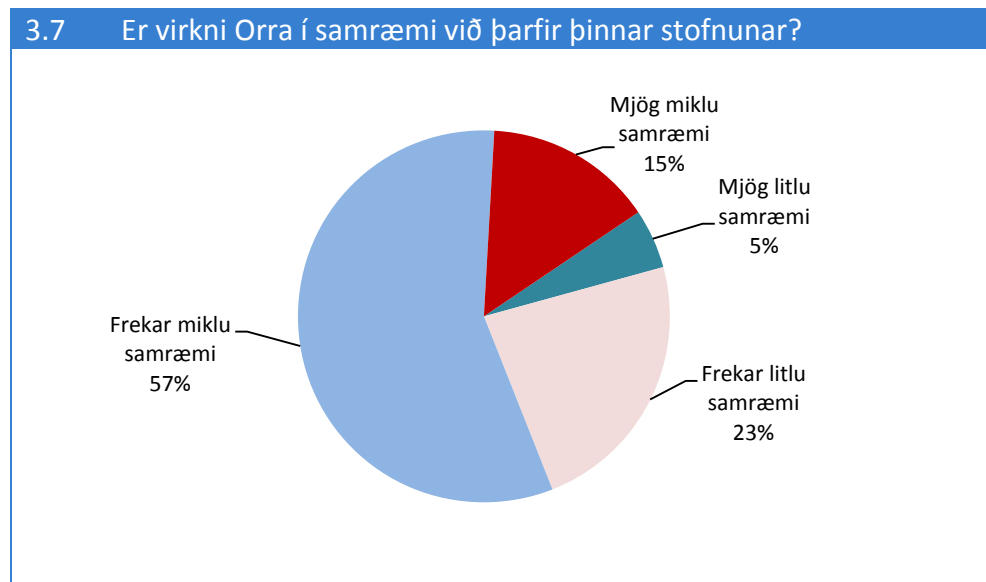
3.6 Hafa vandamál vegna innleiðingar Orra á sínum tíma verið leyst hjá þinni stofnun?



70% TALDI VIRKNI ORRA Í SAMRÆMI VIÐ ÞARFIR STOFNUNAR

3.10.3 ER VIRKNI ORRA Í SAMRÆMI VIÐ ÞARFIR STOFNANA?

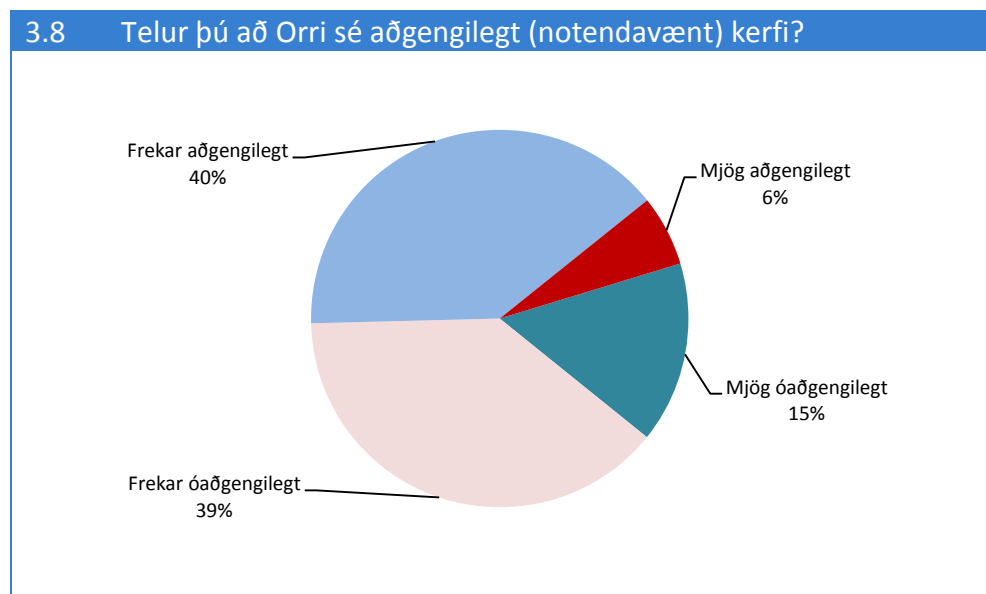
Forstöðumenn voru spurðir hvort virkni Orra væri í samræmi við þarfir stofnunar þeirra. Mynd 3.7 sýnir að yfir 70% svarenda taldi virkni Orra vera í frekar eða mjög miklu samræmi við þarfir stofnunarinnar. Fjórðungur þeirra taldi virkni Orra vera í frekar litlu samræmi við þarfir stofnunarinnar og 5% töldu hana í mjög litlu samræmi við þær.



UM 45% TALDI ORRA MJÖG EÐA FREKAR AÐGENGILEGT KERFI

3.10.4 ER ORRI AÐGENGILEGT KERFI?

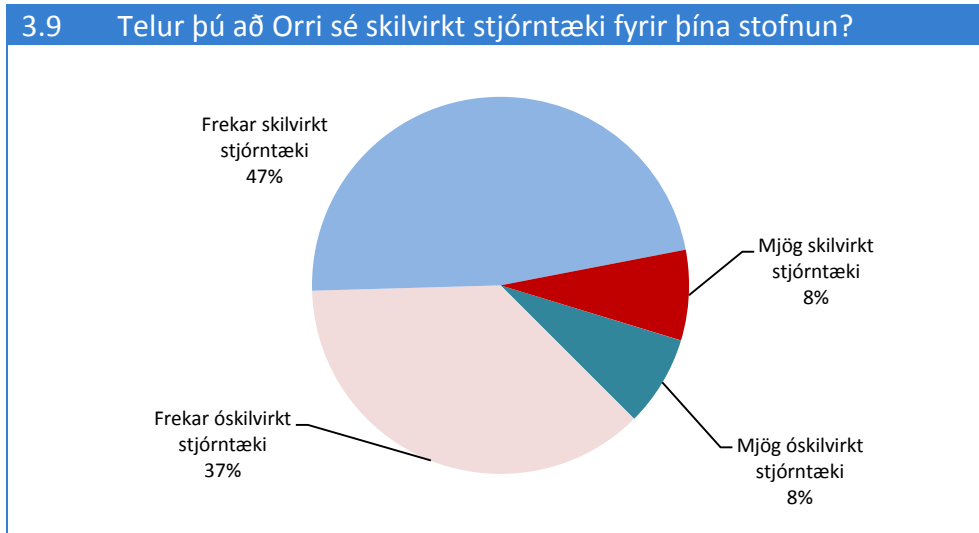
Forstöðumenn voru spurðir hvort þeir teldu Orra aðgengilegt kerfi. Á mynd 3.8 sést að svarendur skiptust í tvo hópa í afstöðu sinni. Tæplega helmingur þeirra (46%) taldi að Orri væri frekar eða mjög aðgengilegt kerfi en rúmlega helmingur (54%) að hann væri frekar eða mjög óaðgengilegur.



3.10.5 ER ORRI SKILVIRKT STJÓRNTÆKI?

Forstöðumenn voru spurðir hvort þeir teldu Orra skilvirkt stjórnæki fyrir sína stofnun. Mynd 3.9 sýnir að svarendur skiptust aftur í tvo álíka stóra hópa. Rúmlega helmingur þeirra (55%) taldi kerfið vera frekar eða mjög skilvirkt en hinn helmingurinn (45%) taldi það frekar eða mjög óskilvirkt.

HELMINGUR TALDI
ORRA MJÖG EÐA
FREKAR SKILVIRKT
STJÓRNTÆKI



3.10.6 ATHUGASEMDIR FORSTÖÐUMANNA

Eins og áður sagði gaf Ríkisendurskoðun forstöðumönnum kost á að koma skoðunum sínum á framfæri í könnuninni. Rúmlega helmingur svarenda (64) setti fram skriflegar athugasemdir og 43 þeirra (64%) höfðu hakað við þá svarmöguleika að Orri væri mjög eða frekar óaðgengilegt kerfi í spurningunni um aðgengileika Orra. Þeir sem töldu kerfið aðgengilegt voru þannig líklegri til að telja að það væri einnig skilvirkt stjórnæki. Á sama hátt töldu þeir sem fannst Orri vera óaðgengilegt kerfi að hann væri óskilvirkt stjórnæki. Svörin bera merki þessa. Mismunandi sjónarmið eru birt hér að neðan.

64 SVARENDUR
SETTU FRAM
SKRIFLEGAR
ATHUGASEMDIR

SJÓNARMIÐ FORSTÖÐUMANNA Í VIÐHORFSKÖNNUNINNI

„Kerfið er í heild sinni frekar flókið og ekki nógu aðgengilegt. Erfitt að átta sig á innviðum kerfisins og tímafrekt að leita sig áfram.“

„Hálfgerður frumskógur a.m.k. fyrir þá starfsmenn sem ekki vinna stöðugt í kerfinu. Tilkynningar á breytingum /nýjungum vantar til notenda. Launakerfið virkar nokkuð vel í mánaðarlegar launavinnsur en afleitt sem stjórnæki.“

„Stjórnendaupplýsingar og sveigjanleiki kerfisins takmarkaður. Möguleikar á að greina tölulegar upplýsingar ekki nægilega góðir.“

„Þarf að vera notendavænni og einfaldari.“

„Innleiðingin var erfið í upphafi. Kerfið er flókið og tekur tíma að læra á það – en eftir það er það mjög aðgengilegt fyrir þá sem kunna.“

„Engin kerfi eru fullkomin en mikilvægt fyrir ríkisstofnanir að vinna innan eins kerfis upp á sambærileika. Mikilvægt að fá betra viðmót fyrir stjórnendur til að einfalda notkun þess sem stjórnækis. Virkar vel fyrir fjármálastjóra og aðra sem nota það mikið en viðmótið of flókið ef farið er inn einungis nokkrum sinnum í mánuði.“

„Það mætti nýta mannauðskerfið miklu betur. Það vantar fleiri námskeið fyrir fólk með mismunandi aðgang að kerfinu. Ekki bara fyrir fjármálastjóra. T.d. námskeið fyrir forstöðumenn.“

„Stjórnendaupplýsingar og sveigjanleiki kerfisins takmarkaður. Möguleikar á að greina tölulegar upplýsingar ekki nægilega góðir“.

„Vera má að Orri væri skilvirkari fyrir mig ef ég kynni meira á hann. Kannski þarf námskeið.“

„Ég tel að forstöðumenn þurfi kennslu og leiðsögn um Orra og að þeir eigi síðan að hafa stuðning ákv. tíma eftir námskeiðið á meðan þeir eru að kynna og læra betur á forritið.“

„Of mikið flækjustig. Skýrslur ekki að virka. Erfitt að fá tilsögn á kerfið.“

„Mér finnst kerfið fráhrindandi og sem nýr forstöðumaður hef ég fengið mjög litla tilsögn á kerfið og möguleikum þess. Vantar markvissa fræðslu um möguleika kerfisins og kennslu á notkun þess.“

Meginniðurstaða viðhorfskönnunarinnar var að af þeim sem lentu í vandamálum vegna innleiðingar á Orra á sínum tíma (80%) taldi rúm 90% að þau vandamál væru leyst að mestu eða öllu leyti. Aðeins rúm 70% svarenda töldu að virkni Orra væri í samræmi við þarfir sinnar stofnunar. Þá töldu aðeins um 45% svarenda að Orri væri aðgengilegt kerfi og um helmingur að hann væri skilvirkt stjórnækki fyrir viðkomandi stofnun.

3.11 REYNSLA STOFNANA AF INNLEIÐINGU OG NOTKUN Á ORRA

Með innleiðingu Orra átti m.a. að tryggja ríkisstofnunum markvissar fjárhagsupplýsingar fyrir stjórnun þeirra og uppgjör. Í árslok 2011 var Orri í notkun hjá 213 stofnunum, auk 242 annarra fjárlagaliða. Orri heldur utan um útgjöld og tekjur ríkisins og afgreiðir tugþúsundir reikningsfærslna, t.d. útreikning og launaafgreiðslu vegna 28 þúsund einstaklinga í hverjum mánuði.

Í október 2012 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því við fjórar ríkisstofnanir, þ.e. Landspítala, Vegagerðina, Sýslumanninn í Borgarnesi og Fjölbrotaskólann í Breiðholti, að þær gæfu stofnuninni stutta lýsingu á reynslu sinni af innleiðingu og notkun á Orra sem birt yrði orðrétt í þessari skýrslu. Landspítali og Vegagerðin voru valin af því að þessar stofnanir voru meðal fyrstu ríkisstofnana sem hófu innleiðingu á Orra, auk þess sem starfsemi þeirra er mjög viðamikil. Þetta voru því þær stofnanir ríkisins sem

Í ÁRSLOK 2011 VAR ORRI Í NOTKUN HJÁ 213 STOFNUM, AUK 242 ANNARRA FJÁRLAGALIÐA

FJÓRAR STOFNANIR GÁFU STUTTA LÝSINGU Á REYNSLU SINNI AF ORRA

þurftu á einna flestum kerfishlutum og séraðlögunum að halda. Hinar tvær stofnanirnar voru valdar af handahófi til að fá fram viðhorf minni ríkisstofnana þar sem önnur er af landsbyggðinni og hin tiltölulega nýbyrjuð að nota Orra. Allar stofnanirnar tóku vel í beiðni Ríkisendurskoðunar og er þeim hér með þakkað fyrir sitt innlegg.

3.11.2 LANDSPÍTALI (LSH)

Eftirfarandi er lýsing á innleiðingu og notkun á Orra frá framkvæmdastjóra fjármálasviðs Landspítala (LSH).

„LSH var með fyrstu stofnununum til að taka upp Orra fjárhags- og mannauðskerfið og ruddi brautina á mörgum sviðum fyrir aðrar stofnanir ríkisins. Spítalinn hefur verið leiðandi í innleiðingu og uppbyggingu vörustýringarkerfishluta og engin stofnun ríkisins nýtir alla mannauðshluta kerfisins líkt og LSH gerir. Innleiðing Orra hófst árið 2002 og var fyrsti kerfishlutinn kominn í notkun í desember sama ár. Formlegri innleiðingu kerfisins lauk á fyrri hluta ársins 2005. Þá höfðu verið innleiddir a.m.k. 26 kerfishlutar sem allir nýtast spítalanum vel. Síðan þá hafa nokkrir hlutar bæst við og í dag má segja að allt að 35 kerfishlutar séu uppsettir. Orra kerfið er í dag einnig notað sem stofnskrá upplýsinga fyrir flest önnur kerfi LSH, bæði er varða deildarskrár og starfsmannaupplýsingar.

Innleiðingin hefur gengið ágætlega þegar á heildina er litið, en þó hafa komið upp mörg misstór vandamál. Þekkingar- og reynsluleysi ráðgjafa frá seljanda í innleiðingarferlinu hefur oft verið bagalegt og orsakað tafir. Lagfæringar og breytingar eru þungar í vöfum. Erfiðast hefur verið að ná tökum á vörustýringarkerfishlutum og skýrslugerð úr kerfinu er mjög ábótavant. Lengi vel var hægagangur kerfisins að valda truflunum en slíkt er yfirleitt ekki vandamál í dag. Notendaviðmót kerfisins þykir ekki gott og ýmsar aðgerðir oft flóknar og langsóttar enda mjög stórt og umfangsmikið kerfi. Allnokkrir kerfishlutar hafa verið sérsníðaðir af Advania hf. og er almenn ánægja með þær lausnir. Innleiðingin hefur leitt af sér mikinn lærdóm og þekkingu á spítalanum sem starfsfólkið kemur til með að nýta sér í framtíðarverkefnum sínum.

Í ljósi þess hversu umfangsmikil og flókin starfsemin er á LSH þá hefur kerfið almennt séð uppfyllt þarfir spítalans vel. Við innleiðingu voru tekin úr notkun milli 30–40 eldri kerfi sem unnu ekki saman, ólíkt því sem er í dag. Betri yfirsýn er yfir rekstur spítalans og auðveldara en áður var að bregðast við óvæntri þróun og óvæntum atburðum í rekstri. Miklar breytingar hafa orðið á verkferlum þar sem kerfið hefur verið innleitt. Stefnan hefur ávallt verið að reyna að aðlaga verkferla að kerfinu fremur en séraðlaga kerfið að LSH. Þó hefur ekki alltaf verið hjá því komist. Öryggismál hafa ekki valdið vandræðum í uppsetningu og rekstri Orra á LSH þar sem spítalinn er í sérstakri fjárhagsbók innan ríkiskerfisins. Mannauðshlutinn er þó sameiginlegur en með virkum aðgangsstýringum.

Beinn kostnaður spítalans af Orra á árunum 2003 til 2011 hefur verið samtals um 564 milljónir króna. Óbeinn kostnaður verkefnisins frá innleiðingu felst í um það bil 6 stöðugildum starfsmanna LSH á árunum 2001–2005 ásamt 3–4 stöðugildum frá 2006–2012. Hér er um að ræða starfsmenn sem vinna við innleiðingu og rekstur kerfisins. Kerfið er hýst hjá Advania. Kerfið er í stöðugri þróun.

Með notkun Orra kerfisins hefur tekist að gera ýmsa verkferla árangursríkari. Rafrænir ferlar hafa leyst af hólmi samskipti á pappír og stytt boðleiðir. Samþykktar- og skráningartími gjaldareikninga hefur styst til muna. Þessi þróun á þátt í því að dráttarvextir LSH hafa lækkað. Utanumhald og umsýsla gagna á stærsta vinnustað landsins er mun skilvirkari en áður og upplýsingar nú áreiðanlegri og þær aðgengilegar á einum stað, bæði í fjárhagshluta og mannauðshluta kerfisins. Sjálfvirkni í Vinnustund hefur leyst af hólmi handútreikninga við launavinnslu. Nýtt ráðningarkerfi Orra hefur stytt og einfaldað ráðningarferli starfsmanna verulega og gert það skilvirkara og vandaðra. Starfsmönnum á fjármálasviði LSH hefur fækkað á síðustu 5 árum um 18 í launavinnslu og reikningshaldi. Sú fækkun var m.a. möguleg vegna innleiðingar kerfisins en einnig vegna annarra þátta svo sem endurskipulagningar verkferla og þjálfunar starfsfólks. Með vörustýringarkerfum Orra er hægt að stýra innkaupum LSH betur og fylgjast með að vörur séu keyptar inn á samningsverði. Birgðastýring er virk.

Næstu skref í Orra verkefnum á LSH eru m.a. innleiðing birgðastýringar á rannsóknarlagarum og þróun upplýsingagjafar um vörustýringu, sem ekki hefur verið hnökralaus. Skýrslugerð þarf að bæta til muna. Mikill áhugi er innan LSH á að taka upp samningakerfishluta til að gera umsýslu innkaupasamninga skilvirkari. Verið er að endursmíða ferðauppgjörskerfi ríkisins og verður það uppfært á næstunni. Innleiðing rafrænna reikninga er í eðlilegum farvegi á spítalanum.

Í heild er Landspítali allsáttur við kerfið eins og það er í dag. Því hefur vissulega fylgt kostnaður, bæði beinn og óbeinn, en Orra hefur einnig leitt af sér töluverðan vinnusparnað, aukið öryggi og bætt aðgengi að upplýsingum um starfsemi og rekstur spítalans. LSH kannast ekki við að öryggi kerfisins sé ábótavant, en slíkt er auðvitað háð uppsetningu kerfisins, aðgangsstýringum og vinnuferlum á hverri stofnun. Ekkert kerfi kemur í stað vel þjálfaðs starfsfólks og vandaðra vinnuferla.“

3.11.3 VEGAGERÐIN

Eftirfarandi er lýsing á innleiðingu og notkun á Orra frá vegamálastjóra:

„Vegagerðin tók upp Orra 1. mars 2004, eftir að undirbúningsvinna hafði staðið yfir frá árinu 2002. Markmið Vegagerðarinnar með að fara út í nýtt bókhaldskerfi var einkum að fá fullkomið verkbókhald, en slíkt hafði sárlega vantað hjá stofnuninni. Vegagerðin var fyrsta stofnunin til að taka upp verkbókhaldshluta Orra. Þegar innleiðingin hófst kom í ljós að þekking og reynsla þeirra sérfræðinga frá Skýrr, sem áttu að aðstoða við innleiðinguna var því miður af mjög skornum skammti.

Eitt aðal markmiðið með upptöku ríkisins á nýju bókhaldskerfi var að fara í staðlað kerfi – hætta við heimasmiðuðu kerfin – hætta við séraðlaganirnar. Þetta hafði greinilega ekki gengið eftir, því þegar Vegagerðin fór inn í Orra var búið að smíða töluvert af séraðlögnum við kerfið, m.a. séraðlögnum fyrir meðhöndlun á virðisaukaskatti. Sú séraðlögun átti eftir að verða Vegagerðinni dýrkeypt þar sem hún virkaði ekki rétt einkum í verkbókhaldi og millideildasölu stofnunarinnar. Virðisaukaskattsséraðlögunin var aðal ástæða þess að upp komu villur, sem leiddu til þess að ekki var hægt að loka tímabilum í kerfinu. Þar sem villurnar voru út af séraðlögnum sem ekki voru sam-

þykktar af *Oracle corp.* var mjög erfitt að fá aðstoð fyrirtækisins við að finna lausn á villunum. Þetta ástand stóð fram á árið 2006 en þá var loks búið að vinna bug á öllum villunum og virðisaukaskattsséraðlögunin farin að starfa nokkuð eðlilega. Það má síðan taka fram að þegar Orri var uppfærður í útgáfu 12 árið 2010 var þessi virðisaukaskattsséraðlögun aflögð og nú er notast við stöðluðu skattavélina í Orra. Tvígreiðslur reikninga, sem kom fyrir að Vegagerðin lenti í á árunum 2004 og 2005 stöfuðu einnig af séraðlögun. Sú séraðlögun sá um samskipti við Reiknistofu bankanna og átti það til að starfa ekki rétt ef tenging við Reiknistofuna rofnaði í miðri bunkasendingu. Þetta hefur verið lagað og tvígreiðslur reikninga, ef þær eiga sér stað núna stafa allar af mannavöldum, þ.e. að sami reikningur er tvískráður í kerfið á mismunandi reikningsnúmerum. Það skal tekið fram að Vegagerðin varð aldrei fyrir tjóni af þessum tvígreiðslum þar sem bankareikningar voru og eru stemmdir af daglega og bakfærslur á tvígreiðslum yfirleitt gerðar samdægurs. Af áðurnefndum orsökum skilaði Vegagerðin eingöngu inn bráðabirgðauppgjöri í ríkisreikning á árunum 2004 og 2005. Vorið 2007 skilaði Vegagerðin síðan inn endanlegum ársreikningum fyrir árin 2004, 2005 og 2006 og hefur síðan skilað inn endanlegum, endurskoðuðum reikningum í ríkisreikning ár hvert. Var þetta allt gert í samráði við Fjársýslu, Ríkisendurskoðun, fjármálaráðuneyti og skattayfirvöld. Afstemming bankareikninga, viðskiptamanna, birgða, launa og markaðra tekna fór fram á hverju ári enda ekkert því til fyrirstöðu. Afstemming á virðisaukaskatti gat hins vegar ekki farið fram fyrir en fyrst á árinu 2006.

Á heildina litið má segja að rekstur Orra hjá Vegagerðinni hafi gengið vel frá árinu 2006. Eftir mikla vinnu starfsmanna stofnunarinnar er hún búin að þjálfa upp eigin sérfræðinga í kerfinu og þeir starfsmenn Skýrr/Advania, sem að þessu unnu og eru enn starfandi, eru einnig orðnir sérfræðingar í kerfinu. Nú er því hægt að fá góða þjónustu við kerfið ef eitthvað kemur upp á. Það er meira að segja svo komið að leitað er til Íslands eftir aðstoð sérfræðinga Advania og Vegagerðarinnar við innleiðingu kerfisins í öðrum löndum. Vegagerðin notar mjög marga kerfishluta í Orra. HR, GL, AR, AP, CM, PA, INV, OM, PO, Iprocurement, FA og OIE. Vegagerðin notar einnig Vinnustund, sem er sérstakt kerfi smíðað af Skýrr, sem heldur utanum viðveru starfsmanna og vinnutíma og skráningu hans og fleira inn í verkbókhald stofnunarinnar.

Orri er stórt, staðlað, umfangsmikið og þar af leiðandi svolítið þunglamalegt kerfi. Notendaviðmót þess sem notað er í dag er í Java og mætti vera vinsamlegra. Þetta hafa sumir notendur átt í erfiðleikum með. Eftir hremmingar fyrstu árin hefur Orri reynst stofnuninni alveg ágætlega. Vegagerðin er nú komin með öflugt verkbókhald sem gefur miklar upplýsingar og er grunnurinn að kostnaðareftirliti með einstökum verkum. Ýmislegt fleira má nefna, sem hefur verið til mikilla bóta þar á meðal rafræna samþykktarferlið og skönnun reikninga, mannauðs- og launakerfið að ógleymdri Vinnustund.

Ýmislegt er ennþá ógert svo sem að nýta betur pantana- og innkaupakerfið, sem á endanum gæti leitt til rafræns markaðstorgs, þ.e. rafrænna pantana og rafrænna reikninga. Einnig má nefna upptöku kerfishluta og verkfæra til að ná út stjórnendaupplýsingum á betri og einfaldari hátt. Kostnaður Vegagerðarinnar vegna innleiðingar Orra varð mun meiri en gert hafði verið ráð fyrir. Árlegan kostnað vegna kaupa á sérfræðiþjónustu við innleiðingu og þróun kerfisins annars vegar og rekstrarkostnað þess

hins vegar má sjá í meðfylgjandi töflu (sjá töflu 3.11). Ekki hefur verið lagt mat á kostnað við eigin vinnu stofnunarinnar við innleiðinguna. Til viðbótar má taka fram að *Oracle e-Business Suite* eða Orri er eitt stærsta og öflugasta bókhaldskerfi heims og er í notkun hjá þúsundum stórfyrirtækja um allan heim. Vegagerðin er meðlimur í OAUG alheims-notendasamtökum *Oracle*-kerfa og hefur aflað sér þekkingar og fengið töluverðan stuðning í gegnum þau samtök“.

3.11 Kostnaður Vegagerðarinnar vegna þjónustu Skýrr/Advania og EJS við uppsetningu, þróun, rekstur og hýsingu Orra 2003–2011 í m.kr.

ÁR	SÉRFRÆÐI- ÞJÓNUSTA	ÞJÓNUSTAÐILI	REKSTUR OG HÝSING	ÞJÓNUSTAÐILI	SAMTALS
2003	10,9	SKÝRR/ADVANIA	0	EJS	10,9
2004	29,3	SKÝRR/ADVANIA	7,1	EJS	36,4
2005	46,2	SKÝRR/ADVANIA	10,0	EJS	56,2
2006	46,0	SKÝRR/ADVANIA	10,4	SKÝRR/ADVANIA	56,4
2007	31,9	SKÝRR/ADVANIA	11,1	SKÝRR/ADVANIA	43,0
2008	24,0	SKÝRR/ADVANIA	14,7	SKÝRR/ADVANIA	38,8
2009	14,9	SKÝRR/ADVANIA	17,3	SKÝRR/ADVANIA	32,2
2010	9,7	SKÝRR/ADVANIA	18,6	SKÝRR/ADVANIA	28,3
2011	14,3	SKÝRR/ADVANIA	15,3	SKÝRR/ADVANIA	29,6
ALLS	227,3		104,5		331,8

3.11.4 SÝSLUMAÐURINN Í BORGARNESI

Eftirfarandi er lýsing á innleiðingu og notkun á Orra frá aðalbókara/skrifstofustjóra embættisins.

„Innleiðingin gekk vel og ekki voru meiri vandamál við hana, en gera hefði mátt ráð fyrir þegar um svo stórt kerfi er að ræða. Byrjendanámskeið voru haldin hjá Skýrr í öllum kerfishlutum og stofnanir þurftu ekki að greiða fyrir þau í fyrstu. Við sóttum byrjendanámskeið en síðan höfum við notast að mestu leyti við kennslubækur frá Skýrr og einnig hringt í Fjárskýslu til að fá hjálp. Yfirleitt leysast mál fljótt og vel. Segja má að notendaráðgjöf hefði mátt útfærast á betri hátt. Kennslubækur sem gefnar voru út af Skýrr voru nokkuð yfirgripsmiklar og e.t.v. ekki tími hjá starfsmönnum til að lesa þær í gegn. Kenna hefði þurft á hvern kerfishluta í raunumhverfi. Upplifun þeirra sem vinna við kerfið hjá minni stofnun af innleiðingunni var nokkuð góð. Opnað var fyrir „hjálparsíma“ sem hægt var að hringja í ef vandamál komu upp og oftast leiddu símtöl til lausnar.

Stofnunin er lítil og er aðalbókari sá eini sem notar kerfið sýsluskrifstofumegin. Bókað er í GL fjárhagshluta kerfisins og AP hlutinn notaður til að bóka reikninga vegna lögreglubifreiða fyrir ríkislögreglustjóra. Mannauðshlutinn HR er einnig notaður í launabókhaldi. Eignir eru skráðar í eignakerfi FA. Lögreglan notar vakta og viðverukerfið. Undirrituð hefur reyndar rætt við Fjárskýslu um hvort ekki sé hægt að hafa kennslu á AP hluta kerfisins sem sé sérsniðinn að bókhaldi sýslumannsembætta, en ekki hefur tekist að koma því á. Að færa bókhaldið í AP er betri kostur en að færa í GL til dæmis hvað varðar afstemmingar.

Stofnunin hefur ekki lagt í mikinn kostnað við innleiðinguna að öðru leyti en því að greiða þurfti þeim starfsmönnum sem eru að nota kerfið (að mestu leyti tveir, aðal- bókari og varðstjóri) akstur og dagpeninga þegar námskeið voru sótt. Þeir voru þá ekki að sinna öðrum verkefnum á meðan. Ekki hefur verið um neinar sérlausnir að ræða fyrir stofnunina. Greitt er mánaðarlega til Advania fyrir rekstrarþjónustu annars vegar (kr. 5.588 í sept. 2012) og sérfræðiþjónustu hins vegar (kr. 12.785 í sept.2012), samtals kr.18.373 í sept. 2012. Hægt er að skanna reikninga inn í kerfið sem er vænlegur kostur (til dæmis þegar endurskoðun fer fram) en vegna kostnaðar hefur ekki verið lagt í það hjá stofnuninni.

Kerfið hefur fyrst og fremst skilað þeim ávinningi að stjórnendaupplýsingar liggja fyrir og yfirsýn yfir rekstur er mun betri. Hægt er að fylgjast með rekstrinum frá degi til dags. Mannauðskerfið gerir það að verkum að mannauðsstjórnun er markvissari. Allar upplýsingar um starfsmann liggja fyrir á sama stað frá ráðningu og fram úr (umsókn, hæfni, fjarvistir o.s.frv.). Ekki hefur reynt á innheimtuhluta Oracle-kerfisins hjá stofnuninni þar eð ríkið er með annað kerfi TBR til að sinna innheimtu ríkistekna. Það hefði að sjálfsögðu verið góður kostur ef Oracle hefði innifalið í sér tekjubókhaldskerfi fyrir ríkið. Með því móti hefðu fleiri starfsmenn tileinkað sér kerfið og það verið að skila mun meiri ávinningi fyrir ríkissjóð (dýrt að reka tvö kerfi).

Eins og áður sagði hefur skort á notendaráðgjöf í einstökum hlutum kerfisins, sér- sniðnum að þörfum hverrar stofnunar. Ef til þess kæmi að sú yrði raunin yrði það til þess að stofnanir notuðu meira þá möguleika sem kerfið hefur upp á að bjóða og not- endur vita ef til vill ekki af. Hvað varðar rafræna reikninga og innkaup gengur sú út- breiðsla hægt innan ríkiskerfisins.

Niðurstaðan er sem sagt sú að, að flestu leyti gekk vel að innleiða Oracle hjá stofnun- inni. Helstu annmarkar að okkar mati þeir, að ekki var farið nægjanlega djúpt í kennsl- una og hefði mátt miða hana meira við sérþarfir stofnana og vinnu í raunumhverfi.“

3.11.5 FJÖLBRAUTASKÓLINN Í BREIÐHOLTI (FB)

Eftirfarandi er lýsing á notkun á Orra frá skólameistara.

„Í FB vinna fjórir starfsmenn reglulega í ORACLE-kerfinu. Allir þessi starfsmenn hófu störf hjá skólanum eftir að kerfið hafði verið innleitt og tóku því ekki þátt í innleiðing- unni. Hér er stuttlega gerð grein fyrir reynslu þessara starfsmanna af kerfinu.

Starfsmenn telja mikilvægt að fá kennslu í kerfinu því nær ómögulegt er að finna sjálfur út úr hlutunum, þar sem það, ólíkt öðrum kerfum, leiðir mann ekki áfram og er mjög ónotendavænt. Starfsmenn hafa skráð sig á námskeið sem ekki hafa verið haldin vegna ónógrar þátttöku. Í seinni tíð hafa nýliðar fengið þau svör hjá Advania að hægt væri að veita einstaklingsbundna kennslu á einstaka hluta kerfisins. Viðkomandi hafa þó ekki tekið slíku boði, þar sem þeir telja þekkingu sína á kerfinu ekki nægilega mikla til að vita eftir hverju ætti að leita.

Dagleg skráning í kerfið gengur ágætlega, en þegar einhverjir nýir vinklar koma á skráningu t.d. að kreditera reikning, þá getur verið erfitt að finna út úr því hvernig það

er gert. Þegar starfsmaður opnar glugga, koma alls kyns valmöguleikar og hnappar sem hann veit ekkert til hvers eru. Heildarmyndin/möguleikarnir sjást heldur ekki alltaf. Þegar nýr gluggi opnast, sjást stundum ekki allir hnappar. Þá þarf að færa sig til í glugganum/ýta til hliðar til að finna hnappinn sem á að nota. Skráning er seinleg. Sífellt er verið að opna nýja glugga, taka hendina af lyklaborðinu, nota músina og öfugt. Langar leiðir getur þurft að fara ef hoppa þarf úr einu í annað t.d. ef stofna þarf kennitölu.

Þegar starfsmaður þarf að leita að skjali í GL-kerfinu og hefur ekki nákvæmar upplýsingar um það, þarf hann að notast við leitaraskilyrði. Leitin getur þá tekið langan tíma og stundum kemur upp fjöldi færslna frá mörgum stofnunum. Númer fylgiskjala á hreyfingalistum bankareikninga í GL er ekki alltaf í samræmi við skráð fylgiskjöl í AP-kerfinu. Einnig má bæta við að við leit eftir kennitölu í AP-kerfinu koma öll skjölin án sýnilegrar röðunar.

Erfitt er að prenta út lista. Listar eru oftast en ekki fluttir yfir í Excel og sorteraðir með hjálp Pivot-taflna. Við flutning lista yfir í Excel hefur komið fram ósamræmi í upplýsingum, þannig að starfsmaður veit ekki hvort hann getur treyst þeim. Listar eru síðan í boði sem FJS segir jafnvel að séu ekki notaðir. Í eignakerfinu er flókið að finna eignir. Til stóð að innleiða rafræna reikninga síðast liðið vor, en það ferli hefur tafist í meðförum Fjársýslunnar. Starfsmenn Fjársýslu ríkisins eru þó yfir höfuð mjög hjálpsamir og almennilegir þegar leitað er til þeirra. Vandinn er að vita eftir hverju eigi að spyrja, þegar óljóst er hvaða möguleika kerfið býður upp á.“

4 KOSTNAÐUR VEGNA ORRA

4.1 FJÁRHÆÐIR Í KAUPSAMNINGI UM ORRA

Samkvæmt kaupsamningi frá árinu 2001 skyldi ríkið greiða 819 m.kr. án virðisauka-skatts fyrir Orra. Notendaleyfi og viðhaldskostnaður fyrir fyrsta árið skyldu greidd 15 dögum eftir undirritun samningsins. Árlegur viðhaldskostnaður, sem nam 22% af verði notendaleyfa í dönskum krónum, átti síðan að greiðast í tíu ár en Ríkisbókhald (nú Fjársýsla ríkisins) fékk 20% afslátt af honum fyrsta árið. Þess ber að geta að notendaleyfin höfðu hækkað um 35,4 m.kr. frá tilboðsdegi vegna gengisbreytinga. Samningsaðilar skiptu þeirri hækkun milli sín þannig að ríkið greiddi aukalega 11,8 m.kr. Aðrir fjárhæðir skyldu greiðast eftir því sem verkið vannst. Fjárhæðir samningsins koma fram í töflu 4.1.

**VERÐ ORRA
SAMKVÆMT KAUP-
SAMNINGI VAR 819
M.KR. ÁN VSK.**

4.1 Fjárhæðir í kaupsamningi ríkisins og Skýrr um Orra í m.kr.	
NOTENDALEYFI	294,6
INNLEIÐING (VINNUÞÁTTUR) SAMKVÆMT TILBOÐI	423,9
KENNSLA SAMKVÆMT TILBOÐI	28,9
INNLEIÐING Á VAKTAÁÆTLANA- OG VIÐVERUKERFI	16,5
VIÐHALDSKOSTNAÐUR Á FYRSTA ÁRI	55,0
SAMTALS ÁN VSK	819,0
SAMTALS MEÐ VSK	1.019,6

4.2 HEILDARKOSTNAÐUR ORRA

Heildarkostnaður ríkisins vegna Orra skiptist annars vegar í stofnkostnað og hins vegar í rekstrarkostnað. Þessi flokkun er í samræmi við fjárlög hvers árs og sundurliðun kostnaðar í ársreikningum ríkisstofnana. Undir stofnkostnað fellur almennur innleiðingarkostnaður, kostnaður vegna undirbúnings innleiðingar, útboðsvinna og notendaleyfi fyrir Orra. Rekstrarkostnaður fellur til vegna samninga um rekstur og hýsingu kerfisins, viðhaldsgjalda, s.s. fyrir nýjar útgáfur af kerfinu og þjónustusamninga, m.a. vegna þróunar á kerfinu og aðstoðar við notendur.

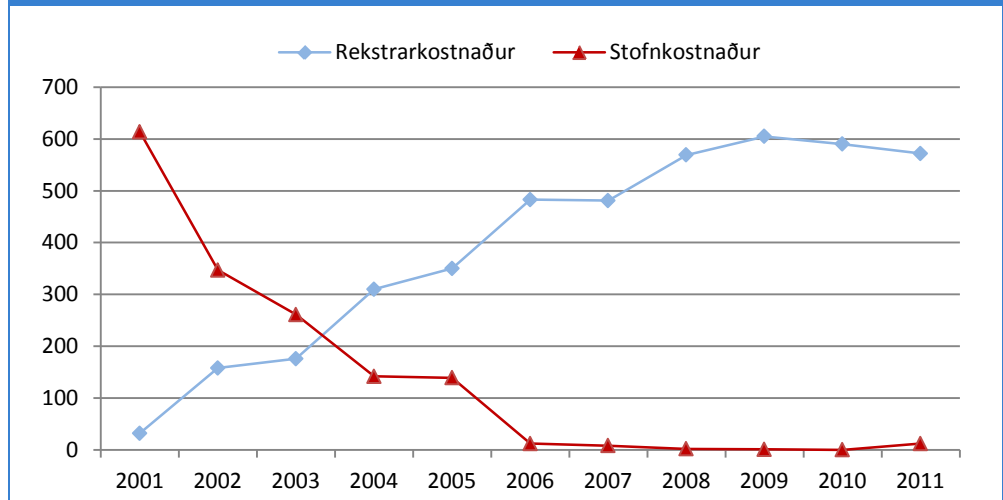
Hjá ríkinu er kostnaður almennt færður í bókhaldi þess aðila þar sem hann fellur til. Þó eru undantekningar á þessu. Þannig færast allur stofnkostnaður við Orra og annar sameiginlegur kostnaður vegna hans hjá Fjársýslu ríkisins, auk þess sem stofnunin ber rekstrarkostnað af Orra fyrir ríkisstofnanir sem eru í bókhalds- og greiðsluþjónustu hjá henni. Aðrar ríkisstofnanir greiða mánaðarlega fyrir sína hlutdeild í hýsingarkostnaði sem miðast við fjölda notenda annars vegar og fjölda starfsmanna sem kerfið heldur utan um hins vegar. Þá greiða ríkisstofnanir fyrir allar sérlausnir sem Skýrr vinnur fyrir þær, s.s. sérsmíðaðar skýrslur og séraðlaganir.

**ALLUR STOFN-
KOSTNAÐUR ORRA
FÆRIST HJÁ FJÁR-
SÝSLU RÍKISINS**

**STOFNKOSTNAÐUR
ORRA VAR 1.536
M.KR. OG REKSTR-
ARKOSTNAÐUR
4.326 M.KR. ÁRIN
2001–2011**

Heildarkostnaður ríkisins vegna Orra var samtals 5.864 m.kr. á árunum 2001–2011. Mynd 4.2 sýnir þróun stofn- og rekstrarkostnaðar á tímabilinu. Stofnkostnaðurinn, samtals 1.536 m.kr., féll að mestu leyti til árin 2001–2005. Rekstrarkostnaðurinn nam samtals 4.326 m.kr. Á árunum 2006 og 2007 var hann tæpar 500 m.kr. á ári en á þeim tíma var Orri kominn í rekstur hjá flestum ríkisstofnunum, auk þess sem kostnaður við þjónustusamninga var færður sem rekstrarkostnaður í stað stofnkostnaðar áður. Rekstrarkostnaðurinn hækkaði á árunum 2007–2009 vegna verðlagshækkana en lækkaði síðan á árunum 2010 og 2011. Hann nam 572 m.kr. árið 2011.

4.2 Heildarkostnaður ríkisins vegna Orra árin 2001–2011 á verðlagi hvers árs í m.kr.



Samkvæmt kaupsamningi um Orra eru viðhaldsgjöld vegna hans greidd í dönskum krónum og fer greiðslan fram í febrúar ár hvert vegna næstu 12 mánaða. Árin 2001–2007 kostaði ein dönsk króna á bilinu 11–12 íslenskar krónur. Eftir gengisfall íslensku krónunnar á árinu 2008 átti Fjársýsla ríkisins í viðræðum við framleiðanda Orra og samningar náðust um að binda viðmiðunargengi kaupsamningsins þannig að ein dönsk króna jafngildi 13 íslenskum krónum. Einnig var samið um að greiðslur yrðu í íslenskum krónum að viðbætti erlendri verðbólgu milli ára. Þetta kom til framkvæmda árið 2009 og varð til þess að rekstrarkostnaður Orra hækkaði minna en annars hefði orðið og lækkaði síðan á árunum 2010 og 2011. Þannig var kostnaður vegna viðhaldsgjalda t.d. 62 m.kr. lægri árið 2011 en ella hefði orðið. Þess ber að geta að ein dönsk króna hefur kostað á bilinu 18–25 íslenskar krónur á tímabilinu 2008–2011.

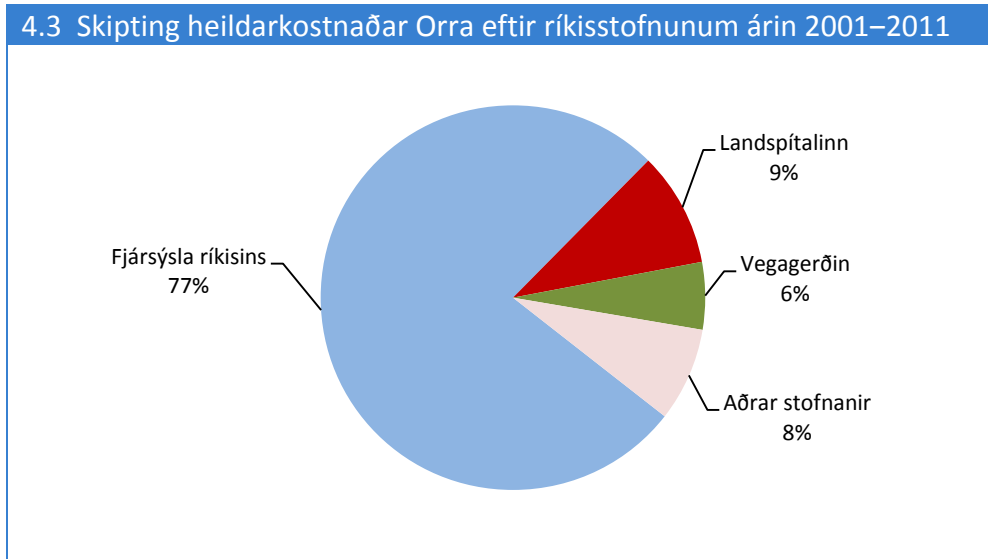
Fjársýsla ríkisins tók einnig upp viðræður við Skýrr hf. haustið 2010 sem leiddu til þess að kostnaður stofnunarinnar af rekstrarsamningi Orra lækkaði um 20% frá og með ársbyrjun 2011. Sú lækking skilaði sér einnig til annarra ríkisstofnana vegna hýsingar á Orra. Á móti fékk Skýrr hf. að nýta 5% af kostnaði við rekstrarsamninginn til að greina notkun kerfanna og leita leiða til hagræðingar. Loks sömdu aðilar um 3% árlega hagræðingarkröfu sem kom fyrst til framkvæmda í ársbyrjun 2012 og lækkar kostnað Fjársýslu ríkisins enn frekar.

**SAMIÐ VIÐ FRAM-
LEIÐANDA ORRA OG
SKÝRR UM LÆKKUN
REKSTRARKOSTNAÐAR**

4.3 HEILDARKOSTNAÐUR ORRA EFTIR RÍKISSTOFNUNUM

Þrjár ríkisstofnanir báru meirihluta heildarkostnaðar vegna Orra árin 2001–2011 eins og mynd 4.3 sýnir. Fjársýsla ríkisins greiddi 4.505 m.kr., eða 77% af heildarkostnaði ríkisins, Landspítali 564 m.kr. (9%) og Vegagerðin 332 m.kr. (6%). Þessar stofnanir nýta fleiri kerfishluta en aðrar ríkisstofnanir og uppsetning Orra er flóknari hjá þeim en öðrum. Aðrar ríkisstofnanir greiddu alls 462 m.kr. (8%) á tímabilinu.

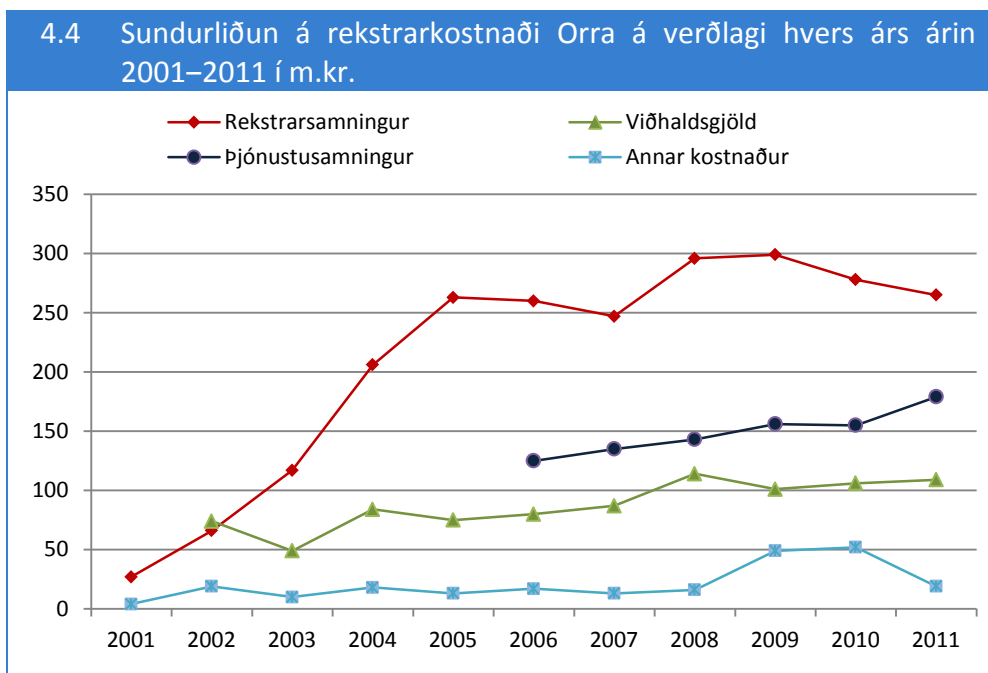
**FJÁRSÝSLA RÍKISINS
LANDSPÍTALI OG
VEGAGERÐIN GREIÐA
AÐ MESTU KOSTNAÐ
VIÐ ORRA**



4.4 REKSTRARKOSTNAÐUR ORRA

Mynd 4.4 sýnir þróun rekstrarkostnaðar eftir kostnaðarliðum árin 2001–2011 á verðlagi hvers árs en hann nam samtals 4.326 m.kr. á tímabilinu. Rúmlega helmingur af rekstrarkostnaði kerfisins (2.324 m.kr.) var vegna samnings við EJS hf. og síðar Skýrr hf. um rekstur og hýsingu Orra, 21% vegna þjónustusamninga (893 m.kr.), 20% vegna viðhaldsgjalda til framleiðanda (879 m.kr.) og 5% vegna annars kostnaðar (230 m.kr.).

**HELMINGUR REKSTR-
ARKOSTNAÐAR
VEGNA REKSTRAR OG
HÝSINGAR Á ORRA**



**KOSTNAÐUR VIÐ
ÞJÓNUSTUSAMNINGA
VAR FÆRÐUR SEM
REKSTRARKOSTN-
AÐUR FRÁ 2006**

Hækkun á kostnaði við rekstrarsamninga til ársins 2005 má rekja til þess að sífellt fleiri ríkisstofnanir hófu notkun á Orra og greiddu fyrir það hýsingar- og rekstrarkostnað. Kostnaður við rekstrarsamningana var nokkuð stöðugur árin 2005–2007. Hann hækkaði hins vegar mikið frá árinu 2007 til 2009, m.a. vegna gengisbreytinga og verðbólgu. Eftir þann tíma lækkaði kostnaður við rekstrarsamningana og nam hann 265 m.kr. árið 2011 (sjá kafla 4.2). Viðhaldsgjöld voru greidd í fyrsta skipti árið 2001. Það ár voru þau færð sem stofnkostnaður en síðan þá hafa þau fallið undir rekstrarkostnað. Kostnaður vegna þjónustusamninga hefur verið færður sem rekstrarkostnaður frá árinu 2006. Árið 2005 óskaði Fjársýsla ríkisins eftir því við fjármálaráðuneyti að fjárveiting vegna þjónustusamninga yrði flutt af stofnkostnaðarlið stofnunarinnar yfir á rekstrarlið. Ástæða þessa var að kostnaður vegna þjónustusamninga á þessum tíma féll að mestu til vegna rekstrar á Orra en hafði áður að stórum hluta fallið til vegna verkefna sem tilheyrðu innleiðingunni. Kostnaður við þjónustusamninga hefur farið hækkanði á tímabilinu vegna þess að hann er tengdur launavísitölu. Mest hækkaði hann milli árana 2010 og 2011 en þá var gerður viðbótarsamningur við Skýrr vegna þróunar á Orra varðandi launa- og starfsmannþjónustu. Annar kostnaður hækkaði tímabundið á árunum 2009 og 2010, einkum vegna uppfærslu á Orra í útgáfu 12.

4.5 STOFNKOSTNAÐUR ORRA

**STOFNKOSTNAÐUR
FÉLL AÐ MESTU TIL
ÁRIN 2001–2005**

Tafla 4.5 sýnir sundurliðun á stofnkostnaði Orra, samtals 1.536 m.kr., árin 2001–2011 á verðlagi hvers árs. Hann var greiddur af Fjársýslu ríkisins og féll að mestu til árin 2001–2005. Innleiðingarkostnaður var þriðjungur af stofnkostnaðinum, samtals 527 m.kr. Kostnaður vegna notendaleyfa nam samtals 423 m.kr. (28%), þar af voru 379 m.kr. greiddar við undirritun kaupsamnings árið 2001. Samkvæmt samningnum keypti ríkið notendaleyfi fyrir tiltekinn fjölda notenda og starfsmanna í hverjum kerfishluta á samningstímanum (sjá kafla 3.1). Hann kvað jafnframt á um að fyrir 1. mars 2003 skyldi ríkið ákveða endanlegan fjölda þeirra og Fjársýsla ríkisins greiddi 44 m.kr. fyrir fjölgun þeirra árið 2003. Þjónustusamningar Fjársýslu ríkisins og Skýrr voru færðir sem stofnkostnaður árin 2003–2005, samtals 295 m.kr. (19%). Þeir skýra að hluta þá hækkun sem varð á stofnkostnaði Orra umfram ákvæði kaupsamnings og voru m.a. gerðir vegna þess að þörf reyndist á meiri þjónustu frá Skýrr við innleiðingu kerfisins en áætlað hafði verið. Annar kostnaður var samtals 221 m.kr. (14%). Viðhaldsgjöld voru samtals 70 m.kr. (5%) og færðust sem stofnkostnaður árið 2001 en eftir það sem rekstrarkostnaður (sjá kafla 4.4). Þau voru greidd ásamt notendaleyfum við undirritun kaupsamningsins.

4.5 Sundurliðun á stofnkostnaði Orra árin 2001–2011 á verðlagi hvers árs í m.kr.

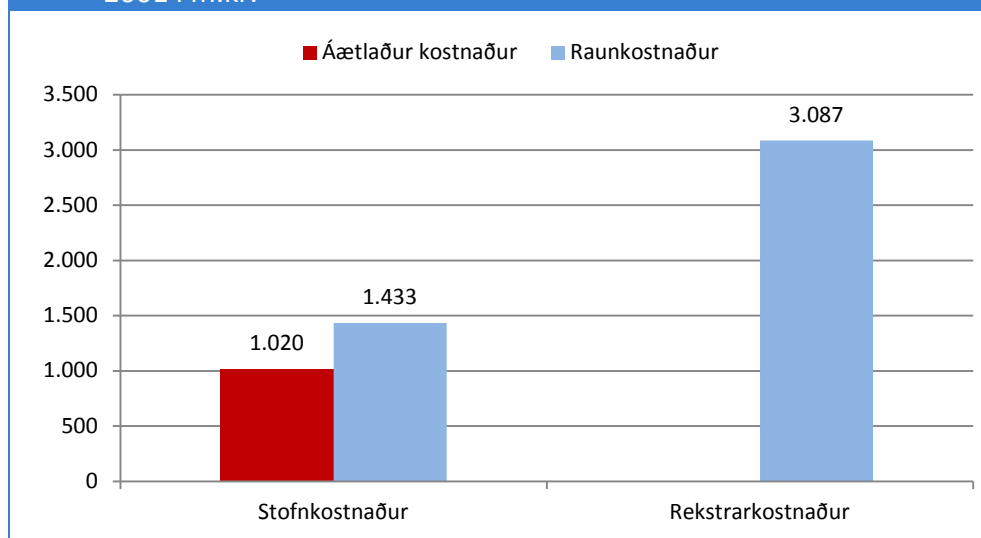
	2001	2002	2003	2004	2005	2006– 2011	SAMTALS
INNLEIÐINGARKOSTN.	150	268	109				527
NOTENDALEYFI	379		44				423
ÞJÓNUSTUSAMN.			0	113	122		295
ANNAR STOFNKOSTN.	16	77	4	28	17	35	221
VIÐHALDSGJÖLD	69	1					70
SAMTALS	614	346	261	141	139	35	1.536

4.6 SAMANBURÐUR Á ÁÆTLUN OG RAUNKOSTNAÐI

Samkvæmt kaupsamningi um Orra skyldi stofnkostnaður hans nema 1.020 m.kr. með virðisaukaskatti (sjá töflu 4.1). Í reynd varð hann 41% hærri eða samtals 1.433 m.kr. á verðlagi ársins 2001, eins og mynd 4.6 sýnir. Ástæður þess má einkum rekja til þess hve innleiðingunni seinkaði og gerð þjónustusamninga (sjá kafla 4.5) sem ekki höfðu verið ráðgerðir á innleiðingartímanum. Þá má taka fram að launa- og ferðakostnaður (67 m.kr.) starfsmanna Fjársýslu ríkisins sem unnu að innleiðingu Orra var um tíma færður sem stofnkostnaður, sem og kostnaður vegna kæru Nýherja hf. (3 m.kr.). Rekstrarkostnaður kerfisins nam samtals 3.087 m.kr. á árunum 2001–2011 á verðlagi ársins 2001. Engin áætlun var hins vegar gerð fyrir heildarrekstrarkostnað ríkisins vegna Orra á tímabilinu og því skortir viðmið til samanburðar.

**STOFNKOSTNAÐUR
ORRA FÓR 41%
FRAM ÚR ÁÆTLUN Á
VERÐLAGI ÁRSINS
2001**

4.6 Áætlaður og raun stofn- og rekstrarkostnaður á verðlagi ársins 2001 í m.kr.



Samkvæmt skilgreiningu er eignarhaldskostnaður núvirtur heildarkostnaður (stofn- og rekstrarkostnaður) sem til fellur á tilteknum tíma. Fjársýsla ríkisins fékk þrjá sérfræðinga til að bera saman eignarhaldskostnað við kerfi Skýrr og Nýherja sem valin voru í forvali útboðsins (sjá kafla 2.5.4) og skiluðu þeir skýrslu um þetta í júní 2001. Við samanburðinn var einungis tekið tillit til kostnaðarpátta sem fólu í sér mismun milli tilboðanna. Þættir sem taldir voru sambærilegir hjá báðum aðilum voru ekki teknir með í reikninginn. Því var ekki um að ræða heildstæða áætlun á kostnaði ríkisins við rekstur kerfanna. Hópurinn lagði einungis mat á fimm atriði:

- Kaupverð á hugbúnaði og gagnagrunni
- Innleiðingu kerfisins
- Kennslu fyrir notendur
- Tímakaup við aukaverk
- Viðhaldsgjöld hugbúnaðar

Niðurstaða hópsins var að heildarkostnaður á samningstímanum við tilboð Skýrr vegna þessara þátta yrði 1.586 m.kr. (rekstrarkostnaður 732 m.kr. og stofnkostnaður 854 m.kr.). Núvirt nam sú fjárhæð 1.355 m.kr. árið 2001. Hópurinn lagði hins vegar

**ENGIN HEILDSTÆÐ
ÁÆTLUN TIL UM
REKSTRARKOSTNAÐ
ORRA Á SAMNING-
TÍMANUM**

ekki mat á þætti sem vega þungt í rekstri Orra, t.d. kostnað vegna samnings um rekstur og hýsingu kerfisins og þjónustusamninga. Í skýrslu hópsins kom fram að meðal þátta sem ekki væru innifaldir í mati tilboða væru kostnaður við gæði aðferða og reynslu starfsmanna við innleiðingu, kostnaður við gagnaflutninga og tengingar við önnur kerfi, kostnaður við þróun hugbúnaðar og nýjar útgáfur, kostnaður við endurnýjun á vélbúnaði og kostnaður við samkeyrslu eldri kerfa.

Í skýrslu hópsins sagði að verkefnið væri umfangsmikið og verktími mjög skammur. Það gerði miklar kröfur til yfirstjórnar þess, ekki síst við verkeftirlit, og ljóst að stjórnun þess yrði vandasöm. Talið var að skammur verktími gæti haft aukakostnað í för með sér því flýtikostnaður fylgi því að vinna verk mjög hratt. Kostnaður myndi m.a. ráðast af því hvernig ríkisstofnanir stæðu að verkeftirliti sínu og framkvæmd verksins. Bent var á að ef dráttur yrði á innleiðingunni myndi það óhjákvæmilega hafa mikinn aukakostnað í för með sér. Þá var vakin athygli á að verðlagning kerfanna væri þannig upp byggð að þróun á notkun gæti haft mikil áhrif á framtíðarkostnað við rekstur þeirra. Hér var m.a. átt við þróun á fjölda notenda, rekstri sérhæfðra kerfa og almenna nýtingu kerfanna. Dæmi voru tekin um netþjónustu við almenning, nýtingu mannauðskerfis og sjálfsafgreiðslu starfsmanna. Engar áætlanir lágu fyrir um þróun kerfanna og því þótti vandasamt að meta framtíðarkostnað þeirra og hvort þróunin hefði innbyrðis áhrif á mun við kostnað tilboðanna.

4.7 SAMANBURÐUR Á KOSTNAÐI ORRA VIÐ ÖNNUR REKSTRARGJÖLD

Til að sýna heildarkostnað Orra miðað við aðra algenga kostnaðarliði ríkisstofnana var hann borinn saman við símakostnað þeirra og kostnað vegna hita og rafmagns. Tafla 4.7 gefur yfirlit um þessa kostnaðarliði fyrir árin 2006 og 2011 á verðlagi ársins 2011. Heildarkostnaðurinn nam 3.324 m.kr. árið 2011. Þar af var kostnaður vegna Orra 584 m.kr. eða 18% sem er sama hlutfall heildarkostnaðar og árið 2006. Rekstrarkostnaður nam 572 m.kr. og stofnkostnaður 12 m.kr. Kostnaður við Orra var um helmingi lægri en símakostnaður ríkisstofnana og þriðjungur af kostnaði þeirra vegna hita og rafmagns árið 2011. Kostnaður vegna Orra lækkaði um 19% milli árána 2006 og 2011 á föstu verðlagi.

4.7 Kostnaður ríkisstofnana vegna Orra, síma og hita og rafmagns árin 2006 og 2011 á verðlagi ársins 2011 í m.kr.

	2006	%	2011	%	BREYTING MILLI ÁRA (%)
SÍMAKOSTNAÐUR	1.580	40	1.083	32	-31
HITI OG RAFMAGN	1.645	42	1.657	50	1
KOSTN. VIÐ ORRA	717	18	584	18	-19
SAMTALS	3.942	100	3.324	100	-16

Símakostnaður er allur kostnaður vegna stofn- og afnotagjalda, farsíma og tenginga við veraldarvefinn.

4.8 ÁKVÖRÐUN UM KAUP Á NÝJU FJÁRHAGSUPPLÝSINGAKERFI

Í fjárlagatillögu sem Ríkisbókhald sendi fjármálaráðuneyti í febrúar 2000 vegna fjárlagafrumvarps fyrir árið 2001 óskaði stofnunin eftir 800 m.kr. fjárheimild árið 2001 til

VARAÐ VIÐ MIKLUM
FLÝTIKOSTNAÐI
VEGNA STUTTS
INNLEIÐINGARTÍMA

KOSTNAÐUR VEGNA
ORRA LÆGRI EN
SÍMAKOSTNAÐUR
RÍKISSTOFNANA

FJÁRLAGATILLÖGUR
GERÐU RÁÐ FYRIR
800 M.KR. VEGNA
KAUPA Á NÝJU KERFI

kaupa á nýju fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið. Í greinargerð kom fram að þetta yrði umfangsmesta fjárhagskerfi landsins og erfitt væri að áætla kostnað við verkið. Fyrstu áætlanir gerðu ráð fyrir að stofnkostnaður yrði á bilinu 700–900 m.kr. Niðurstaða fjármálaráðuneytis var að lækka bæri beiðnina og í frumvarpi til fjárlaga 2001 segir eftirfarandi:

Helsta breytingin frá fjárlögum þessa árs er sú, að gert er ráð fyrir 160 m.kr. framlagi til kaupa og aðlögunar á nýju bókhalds og starfsmannakerfi fyrir ráðuneyti og stofnanir ríkisins. Núverandi fjárhagsbókhaldskerfi og launakerfi voru sérsníðuð fyrir 15–20 árum og eru orðin tæknilega úrelt miðað við þá framþróun sem síðan hefur orðið í upplýsingatækni. Ekki er fyrirhugað að láta smíða nýtt bókhaldskerfi sérstaklega fyrir ríkisreksturinn heldur verður leitað eftir stöðluðum kerfum sem þegar eru fyrir hendi, ásamt viðeigandi aðlögun, í útboði á verkefninu.

Að beiðni Ríkisendurskoðunar kannaði starfsmaður fjárlaganefndar Alþingis hvort nefndin hefði fengið ítarlegri upplýsingar á árinu 2000 um væntanleg kaup á fjárhagsupplýsingakerfi fyrir ríkið en fram komu í texta fjárlagafrumvarpsins. Í ljós kom að svo var ekki. Af því má ráða að Alþingi hafi ekki haft forsendur til að ætla annað en að 160 m.kr. fjárveiting ársins 2001 væri til að kaupa staðlað fjárhagsupplýsingakerfi.

**TEXTI Í FJÁRLAGA-
FRUMVARPI VAR
VILLANDI**

Í svari fjármálaráðherra frá mars 2004 við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur, þingmanns, kom fram að hann hefði ekki talið rétt að upplýsa mögulega bjóðendur um fjárhagsáætlun ríkisins vegna nýs fjárhagsupplýsingakerfis til að þeir hefðu hana ekki til viðmiðunar við gerð tilboða. Alþingi var fyrst upplýst um kaupin á Orra í október 2001 en gengið hafði verið til samninga við Skýrr í júlí sama ár. Í október 2001 lagði fjármálaráðherra fram frumvarp til fjárlaganna þar sem m.a. kom fram að samkvæmt kaupsamningi fjármálaráðuneytis og Skýrr um Orra næmi kostnaður vegna hans um 819 m.kr., án vsk. (sjá töflu 4.1). Þar af var áætlað að 580 m.kr. féllu til árið 2001. Fram kom að afgangur fjárheimilda frá 2000 vegna bókhalds- og launakerfis ríkisins og fjárveiting vegna nýs fjárhagsupplýsingakerfis í fjárlögum 2001 næmu 230 m.kr. og því væri leitað eftir fjárheimild í fjárlögum fyrir því sem á vantaði eða 350 m.kr. Alþingi samþykkti það við afgreiðslu fjárlaganna í desember 2001.

**ALÞINGI UPPLÝST UM
KAUPIN Í OKTÓBER
2001**

Í frumvarpi til fjárlaga 2002, sem lagt var fram um leið og fjárlög 2001, var lagt til að fjárveiting vegna Orra hækkaði tímabundið um 320 m.kr. til að fjármagna kaup og innleiðingu á kerfinu. Í frumvarpinu sagði að áætlaður heildarkostnaður fyrir nýtt bókhalds- og starfsmannakerfi næmi um 1,3 ma.kr. á árunum 2001–2003. Sú áætlun tæki m.a. til kaupa á hugbúnaði, aðlögunar, viðhalds, reksturs og kennslu notenda. Alþingi samþykkti þessar fjárlagatillögur haustið 2001. Í frumvörpum til fjárlaga 2003–2011 var fjallað um fjárheimildir til Fjárslu ríkisins vegna Orra og mynd 4.7 sýnir þær fjárveitingar sem Alþingi hefur samþykkt stofnuninni til handa vegna Orra.

4.9 FJÁRHEIMILDIR OG ÚTGJÖLD FJÁRSÝSLU RÍKISINS

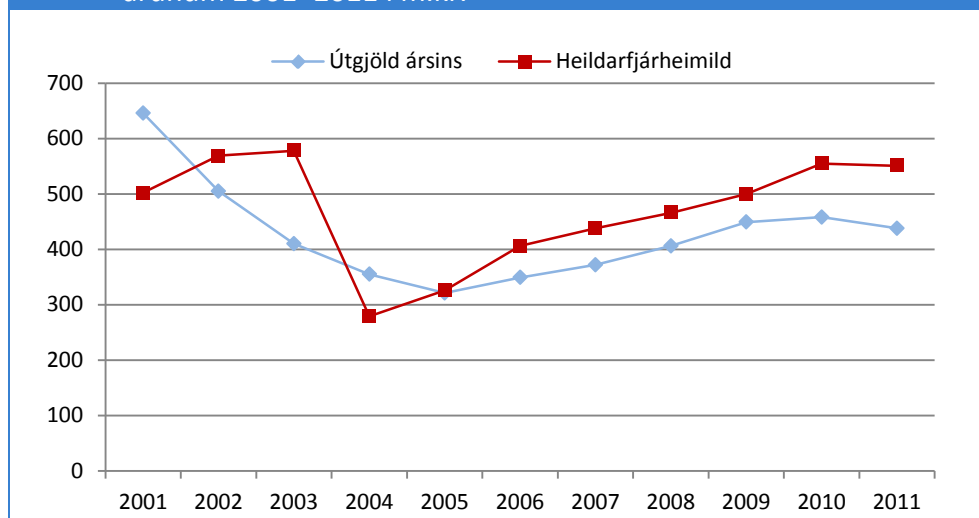
Árleg fjárveiting ríkisstofnunar í fjárlögum, ásamt afgangi/halla fyrra árs, ákvarðar endanlega fjárheimild hennar á viðkomandi ári. Stofnanir senda fjárlagatillögur til fagráðuneyta sem senda þær til fjármálaráðuneytis en fjármálaráðherra leggur árlegt

fjárlagafrumvarp fram á Alþingi. Alþingi ákveður síðan endanlegar fjárveitingar. Það samþykkir einnig fjárveitingar í fjárukalögum hvers árs.

Mynd 4.8 sýnir þróun heildarfjárheimilda og útgjalda Fjársýslu ríkisins vegna Orra á árunum 2001–2011. Útgjöld vegna Orra voru innan fjárheimilda öll árin nema árin 2001 og 2004 þegar innleiðingin stóð sem hæst. Heildarfjárheimild vegna Orra á tímabilinu nam 4.968 m.kr. en heildarútgjöld 4.709 m.kr. Í árslok 2011 nam afgangur af heildarfjárheimild vegna Orra á tímabilinu 164 m.kr. en hún hafði verið lækkuð um samtals 93 m.kr. í ársbyrjun 2010 og 2011 vegna niðurfellingar í lokafjárlögum.

164 M.KR. AF- GANGUR AF FJÁR- HEIMILDUM ORRA ÁRIN 2001–2011

4.8 Heildarfjárheimild og útgjöld Fjársýslu ríkisins vegna Orra á árunum 2001–2011 í m.kr.



4.10 KOSTNAÐUR FJÁRSÝSLU RÍKISINS VEGNA ELDRI KERFA SEM REKIN VORU SAMHLIÐA ORRA

REKA VARÐ ELDRI BÓKHALDS- OG LAUNAKERFI SAMHLIÐA ORRA FYRSTU ÁRIN

Fyrstu ár innleiðingar á Orra voru eldri bókhalds- og launakerfi ríkisins rekin samhliða honum en það var nauðsynlegt í tiltekinn tíma meðan Orra var að yfirtaka hlutverk þeirra, m.a. til að tryggja öryggi og áreiðanleika gagna. Tafla 4.9 sýnir að ríkið greiddi samtals 565 m.kr. (án vsk.) vegna eldri kerfanna árin 2001–2005 en rekstri þeirra var hætt í ársbyrjun 2006.

4.9 Kostnaður Fjársýslu ríkisins (án vsk) við BÁR og launakerfi ríkisins 2001–2005 í m.kr.

	2001	2002	2003	2004	2005	SAMTALS
STOFNKOSTNAÐUR						
BÁR	12	23	2	2	8	47
LAUNAKERFI RÍKISINS	8	7	2	0	0	17
SAMTALS	20	30	2	2	8	62
REKSTRARKOSTNAÐUR						
BÁR	48	45	58	36	20	207
LAUNAKERFI RÍKISINS	77	69	76	49	25	296
SAMTALS	126	113	134	85	45	503
HEILDARKOSTNAÐUR	146	143	135	88	53	565

VIÐAUKI 1

SKÝRING Á NIÐURFELLINGU 5. KAFLA SKÝRSLUDRAGA RÍKISENDURSKOÐUNAR FRÁ 26. NÓVEMBER 2009 UM FJÁRHAGS- OG MANN- AUÐSKERFI RÍKISINS

Í skýrsludrögum frá 26. nóvember 2009 var leitast við að bera kerfið og kostnað af því saman við samsvarandi kerfi og kostnað í Danmörku. Þennan samanburð er ekki að finna í skýrslu þeirri sem hér liggur fyrir. En þar sem drögin frá 2009 hafa verið til umfjöllunar á opinberum vettvangi eftir að þeim var lekið til fjölmiðla haustið 2012, þykir rétt að gera sérstaka grein fyrir ástæðum þess að hann hefur verið felldur brott í endanlegri skýrslu.

Í inngangi skýrsludraganna frá 2009 voru m.a. settar fram eftirfarandi spurningar sem svara átti í 5. kafla þeirra:

- Er OEBS kerfið hagkvæmt í rekstri?
- Hvernig er fyrirkomulag upplýsingatæknimála danska ríkisins í samanburði við það íslenska?

Svar við fyrri spurningunni (um hagkvæmni) átti að byggjast á því að bera kostnað af fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins saman við kostnað af því kerfi sem notað var í Danmörku. Í skýrslubeiðni forsætisnefndar Alþingis frá árinu 2004 var reyndar ekki óskað eftir að gerður væri samanburður milli landa. En sjálfstæð staða Ríkisendurskoðunar veitir henni svigrúm til að ákveða nálgun, afmörkun og aðferð hvernar úttektar. Samanburður sem þessi getur verið gagnlegur að því gefnu að hann byggji á samanburðarhæfum upplýsingum og gögnum en það var því miður ekki raunin varðandi umfjöllun í 5. kafla draganna.

Seinni spurningin (um fyrirkomulag upplýsingatæknimála danska ríkisins) var heldur ekki hluti af skýrslubeiðni forsætisnefndar. Til að svara henni hefði þurft að ráðast í umfangsmikla upplýsingaöflun.

Texti skýrsludraganna frá 2009 um fyrrnefndan samanburð ber þess greinileg merki að rannsóknarvinnu hafi verið ábótavant, bæði hvað varðar aðstæður hér á landi og í Danmörku. Niðurstöður sem þar voru kynntar voru ekki byggðar á umfjöllun eða andsvörum þeirra sem málið varðar með þeim hætti sem eðlilegt er og Ríkisendurskoðun hefur tamið sér. Í kaflanum var kaupum og innleiðingu á upplýsingatæknikerfum fyrir danska ríkið lýst á almennan hátt. Fram kom að innleiðing þeirra hefði reynt dýrari og erfiðari en áætlanir hefðu gert ráð fyrir.

Jafnframt var sagt að viðkomandi yfirvöld hefðu dregið lærdóm af þessu og að þrátt fyrir erfiðleikana ríkti almenn ánægja með kerfin.

Í kaflanum var nokkrum ábendingum um úrbætur beint til íslenskra stjórnvalda:

- Talið var að rétt væri að skylda ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs til að nota það fjárhagskerfi sem Fjársýsla ríkisins ákveður (ábending A). Bent var á að fjársýsla danska ríkisins hefði þetta vald. Ábendingin var ekki rökstudd að öðru leyti en þess má geta að gild rök geta verið fyrir því að einstaka ríkisstofnanir noti önnur kerfi en það heildarkerfi sem Fjársýsla ríkisins rekur. Fjársýsla ríkisins hefur lögum samkvæmt yfirumsjón með bókhaldi ríkisaðila. Hún gerir kröfur um að stofnanir í A-hluta ríkissjóðs sem nota önnur bókhaldskerfi en Orra skili fjárhagsupplýsingum mánaðarlega með rafrænum hætti til sín en hún færir þær síðan í Orra.
- Lagt var til að yfirstjórn upplýsingatæknimála ríkisins yrði breytt og hún færð í átt að því sem tíðkast í Danmörku (ábending B). Fram kom að faglegri stefnumótun á þessu sviði væri ábótavant hér á landi. Fyrirkomulaginu í Danmörku var lýst í almennum orðum og það borið lauslega saman við fyrirkomulagið hér á landi. Umfjöllunin var hvorki studd fullnægjandi gögnum né trúverðugum rökum. Því má bæta við að þann 20. maí 2010 sendi innanríkisráðuneyti frá sér fréttatilkynningu þar sem fram kom að unnið væri að því að setja á fót upplýsingatæknimiðstöð sem skyldi annast ýmis miðlæg verkefni og veita ríkisstofnunum þjónustu á þessu sviði.¹ Af framangreindu leiðir að ábendingin á ekki lengur við, hafi hún átt við árið 2009.
- Talið var að byggja þyrfti á fyrri reynslu við undirbúning innleiðingar á upplýsingakerfum (ábending C). Vísað var til þess að Danir hefðu á síðari árum byggt innleiðingar sínar á lærdómum sem dregnir hefðu verið af innleiðingum fyrri ára. Við innleiðingu á Orra lá ekki fyrir reynsla af sambærilegri innleiðingu hér á landi. Skoða þarf ábendinguna í því ljósi. En vissulega er mikilvægt að halda til haga greiningu og mati á því hvernig til tókst við innleiðingu Orra og hafa þær upplýsingar til hliðsjónar næst þegar samið verður um kaup og innleiðingu hvers konar upplýsingakerfa fyrir ríkið.
- Lagt var til að aðgengi almennings að upplýsingum um fjárhag og rekstur ríkisins yrði bætt (ábending D). Nefnt var að í Danmörku hefði almenningur aðgang að slíkum upplýsingum gegnum rafræna upplýsingagátt á Netinu. Ábendingin var ekki í samræmi við markmið og afmörkun úttektarinnar. Bent var á að æskilegt væri að ljúka gerð ríkisreiknings fyrr en almennt hefur verið hér á landi. Vísað er til þess að í Danmörku væri ríkisreikningur tilbúinn til undirritunar um miðjan mars meðan íslenski ríkisreikningurinn væri gefinn út á haustmánuðum. Ekki var þó tilgreint hvenær hann væri

¹⁾ innanrikisraduneyti.is/verkefni/malaflokkar/upplýsingasamfelagid/Frettaannall/nr/27734

tilbúinn til undirritunar. Ekki var heldur upplýst hvernig fyrirkomulagið væri í Danmörku hvað varðar skráningu og uppgjör þeirra aðila sem falla undir danska ríkisreikninginn. Því er ekki ljóst í hverju munur á aðstæðum og fyrirkomulagi í löndunum tveimur felst. Fjársýsla ríkisins hefur bent á að mikill fjöldi stofnana og uppgjör á sköttum og ríkistekjum leiði óhjákvæmilega til þess að ríkisreikningur sé ekki tilbúinn fyrr en raun ber vitni. Jafnframt hefur hún lýst því markmiði sínu að flýta útgáfu hans svo sem kostur er. Það að ríkisreikningur komi almennt seinna út hér á landi en í Danmörku hefur á hinn bóginn mjög lítið eða ekkert að gera með fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Þar skiptir verklag við uppgjör reikningsskila mestu máli, s.s. fjöldi áætlaðra liða. Það er t.d. mun fljótlegra að vinna reikningsskil sem miða við áætlun um tapaðar kröfur en ekki raunverulega tapaðar kröfur. Á Íslandi miðast afskrifir krafna við raunverulega tapaðar kröfur. Loks má benda á að danski ríkisreikningurinn nær aðeins til A-hluta ríkissjóðs en sá íslenski tekur einnig til B-, C-, D- og E-hluta

- Talið var að rekstrarkostnaður íslenska kerfisins væri mjög hár í samanburði við rekstrarkostnað þess danska (ábending E). Ljóst er að upplýsingar sem þessi ábending byggði á voru mjög ófullkomnar. Meðal annars var aðeins miðað við einstaka gjaldaliði í gjaldskrá *Navision Stat* í Danmörku en ekki heildargjald, auk þess sem það kerfi er einungis hluti þeirra upplýsingakerfa sem notuð eru við færslu fjárhagsupplýsinga hjá danska ríkinu. Af því leiðir að ekki var um sambærilegan kostnað að ræða, auk þess sem óviðeigandi var að bera hann saman við íbúafjölda landanna því stór hluti hans fellur til óháð íbúafjölda. Lagt var til að kannað yrði hvort hagkvæmt væri fyrir ríkið að bjóða á ný út kaup á fjárhags- og mannauðskerfi. Sú tillaga var ekki tímaþær í ljósi erfiðleika í ríkisfjármálum í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Ábendingin var því hvorki rökrétt né viðeigandi.

VIÐAUKI 2

SVÖR FJÁRSÝSLU RÍKISINS „ATHUGASEMDIR VIÐ DRÖG FRÁ NÓVEMBER 2009 AÐ SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR UM FJÁRHAGS- OG MANNAUÐSKERFI RÍKISINS

„Vísað er til bréfs Ríkisendurskoðunar til Fjársýslu ríkisins (hér eftir „Fjársýslan“), dags. 27. september 2012, en með bréfinu var Fjársýslunni gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við drög að skýrslu Ríkisendurskoðunar um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (hér eftir „OEBS kerfið“ eða „kerfið“), dags. 26. nóvember 2009. Fara athugasemdir Fjársýslu ríkisins hér á eftir.

Fjársýslunni þykir rétt í upphafi, áður en fjallað verður nánar um tiltekna þætti draganna, að gera almennar athugasemdir við drögin í heild ásamt því að áréttta nokkur atriði í tengslum við kaupin á kerfinu og innleiðingu þess.

Fjársýslan vill koma því á framfæri að við rannsókn málsins og gerð skýrslunnar verður Ríkisendurskoðun að hafa í huga að um mjög flókna framkvæmd var að ræða. Aldrei hafði verið ráðist í verkefni af þessari stærðargráðu hvað varðar hugbúnað hjá ríkinu. Telur Fjársýslan að skoða verði alla málsmeðferðina m.a. í því ljósi. Þá vill Fjársýslan einnig áréttta að innleiðing og kaup á nýjum hugbúnaði, sérstaklega eins viðamiklum og þeim sem hér er til umræðu, er ávallt þung í vöfum. Um flókið ferli er að ræða og er ekki hægt að ætlast til þess að slíkt ferli gangi algerlega snurðulaust fyrir sig.

Rannsókn Ríkisendurskoðunar og drögin að skýrslunni fjalla í raun um fjóra mismunandi þætti er lúta að kaupunum á kerfinu. Þannig er fjallað í fyrsta lagi um þær ástæður og rök sem lágu að baki ákvörðun um að ráðast í útboð til að kaupa nýtt kerfi, í öðru lagi er fjallað um útboðið sjálft og í þriðja lagi er fjallað um innleiðingu kerfisins. Þá er í fjórða lagi fjallað um veittar fjárheimildir og kostnað vegna kerfisins. Mikilvægt er að þessir fjórir þættir séu skýrlega aðgreindir í allri umfjöllun um málið. Í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar ber svo við að þessum þáttum sé ruglað saman. Í þessu sambandi má nefna sem dæmi að í gagnrýni á útboðsferlið er einnig að finna gagnrýni á ákvörðunina um að kaupa nýtt kerfi. Þá er í umfjöllun um innleiðingu kerfisins aftur vikið að því að ákveðið var að halda tilteknum þáttum fjárhagskerfa ríkisins utan við útboðið. Þessa framsetningu í drögum Ríkisendurskoðunar verður að gagnrýna. Uppbygging umfjöllunarinnar er af þessum sökum til þess fallin að gera hana óskýra og jafnframt er erfiðara um vik en ella að leiðrétta þær ýmsu rangfærslur sem er að finna í skýrsludrögum, þannig að skiljanlegt verði. Fjársýslan telur að það

yrði til bóta ef farið yrði aftur yfir drögin með því markmiði að aðgreina betur þá þætti sem fjallað er um.

Þá er ljóst af drögnum að skýrslan er stutt á veg komin og er mikið um staðreyndavillur, sem leiðréttar verða hér á eftir. Leyfir Fjársýslan sér að koma þeirri vinsamlegu ábendingu á framfæri að mikilvægt er að vandað verði betur til verka eigi að nást það sjálfsagða markmið að skýrslan feli í sér hlutlægt mat á kaupum og innleiðingu kerfisins. Til viðbótar við staðreyndavillur ber og á því að vinnubrögð við mat og ályktanir séu óöguð. Er það til að mynda gagnrýniverð mat á drögnum virðist ekki horft til aðstæðna eins og þær voru á þeim tíma sem ákvarðanir í tengslum við kaup og innleiðingu kerfisins voru teknar. Ber jafnvel á því að ákvarðanir og ferli séu gagnrýnd miðað við vitneskju, staðla og viðmið í dag, rúmum áratug eftir að vinnan fór fram. Fjársýslan telur að skoða verði ákvarðanir á þann hátt en ekki í ljósi þeirrar vitneskju, staðla og viðmiðana sem síðar koma til. Fjársýslan telur að verkið hafi verið unnið í samræmi við góðar venjur og viðmið á þeim tíma. Því leitast var við að allur undirbúningur og framkvæmd yrðu sem vönduðust.

Loks skal tekið fram að sökum þess hve framsetning draganna er ruglingsleg eru endurtekningar óhjákvæmilegar í andsvari Fjársýslunnar sem fer hér á eftir.

1 INNGANGUR

1.1 MEGINATRIÐI UMFJÖLLUNAR FJÁRSÝSLUNNAR

Vegna umfangs athugasemda þessara þykir Fjársýslunni rétt að draga saman allra mikilvægustu atriðin sem fram koma í umfjölluninni hér á eftir:

Við undirbúning ákvörðunar um endurnýjun fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins var gerð greining á megin kerfiseiningum sem fyrir voru. Eftir þá greiningu var tekin sú ákvörðun að skipta út BÁR kerfinu og launakerfinu, en að rétt væri að bíða átektu með SKIL (skuldabréfa-, innheimtu- og lánakerfi) og TBR (tekjubókhaldskerfi). Ástæða þess var sú að rétt þótti að takmarka verkefnið við lausnir sem hentuðu ráðuneytum og ríkisstofnunum, en ekki þótti ráðlegt að auka flækjustig verkefnisins með sérþörfum ríkissjóðs. Ákvörðun þessi var vel ígrunduð og var hún tekin eftir að farið hafði verið yfir mögulega valkosti, þ.á m. kaup á nýju kerfi, uppfærslu kerfa, eða endurgerð þeirra í heild sinni.

Fjársýslan óskaði eftir 800 milljóna króna fjárheimild á árinu 2001 til kaupa á nýju kerfi. Tillaga þessi var lögð fram í febrúar árið 2000 til fjármálaráðuneytisins vegna vinnslu fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2001. Í tillögu sinni lýsti Fjársýslan því að mjög erfitt væri að áætla kostnað við verkið þar sem kerfið yrði umfangsmesta fjárhagskerfi landsins. Fjársýslan áætlaði hins vegar að kostnaðurinn yrði á bilinu 700–900 milljónir króna og því varð niðurstaðan sú að óska eftir 800 milljóna króna fjárheimild. Fjármálaráðuneytið komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að lækka ætti beiðni um fjárheimild niður í 160 milljónir í fjárlagafrumvarpinu. Ástæða þess var sú að ekki var talið rétt að upplýsa mögulega bjóðendur í útboðinu um áætlaðan kostnað vegna verkefnisins fyrirfram. Eftir að gerðir höfðu verið samningar um kaup á kerfinu var óskað eftir frekari fjárheimildum vegna verkefnisins í frumvarpi til

fjárukalaga fyrir árið 2001. Alþingi samþykkti þá fjárheimild við afgreiðslu fjárukalaga í desember 2001.

Kröfulýsing var gerð fyrir fjárhags- og mannauðskerfið og var hún unnin af fulltrúum frá opinberum stofnunum og fyrirtækjum. Reyndustu starfsmenn þessara aðila voru fengnir til verksins. Þá var leitað til ráðgjafafyrirtækja, þ.e. KPMG og PWC, til að aðstoða við gerð kröfulýsingarinnar. Í samráði við ráðgjafafyrirtækin var stuðst við ákveðna og viðurkennda aðferðafræði við vinnuna. Mikið var því lagt í undirbúning og gerð kröfulýsinga vegna verkefnisins.

Undirbúningur fyrir útboðið vegna kaupa á kerfinu hófst í júní árið 2000, en þá var Ríkiskaupum falið að vera framkvæmdaraðili að útboðinu. Útboðsferlið var því í höndum Ríkiskaupa. Í útboðsskilmálum, sem byggðir voru á framangreindri kröfulýsingu, voru tilgreind þau atriði sem höfð skyldu til hliðsjónar við mat á tilboðum. Atriði þessi voru talin í röð eftir mikilvægi þeirra. Sú aðferð að tilgreina matsatriði í röð eftir mikilvægi þeirra var í samræmi við lög nr. 52/1987, sem í gildi voru þegar útboðið var auglýst, og reglugerð nr. 302/1996. Var það jafnframt staðfest í dómi Hæstaréttar í máli nr. 347/2003. Í dómi Hæstaréttar var jafnframt komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að ákveðnir hnökror hefðu verið á framkvæmd útboðsins, þá hafi þeir ekki haft áhrif við val á tilboði.

Við innleiðingu OEBS kerfisins var verkefnastjórnun byggð á viðurkenndri aðferðafræði sem notuð hafði verið víða við innleiðingu OEBS kerfa. Þannig voru skilgreindir nokkrir vinnuhópar en yfir þessum hópum voru verkefnastjórar. Verkefnastjórar þessi svöruðu hins vegar til stýrihóps. Unnin var ítarleg verk- og tímaáætlun, en sumir hlutar verkefnisins fóru fram yfir áætlun vegna þess að þeir reyndust flóknari en gert var ráð fyrir í upphafi. Eins og við má búast í svo stóru verkefni gekk innleiðingin ekki með öllu hnökralaust. Þau vandamál sem upp komu voru hins vegar ævinlega leyst.

Veittar fjárheimildir frá Alþingi á árunum 2001–2009 vegna OEBS kerfisins voru 2.406 milljónir króna vegna reksturs kerfisins og 1.552 milljónir króna vegna stofnkostnaðar við kerfið. Heildarfjárveitingar til verksins nema því á þessum árum 3.957 milljóna króna. Heildargjöld vegna verksins hafa á sama tímabili verið 2.286 milljónir króna vegna reksturs og 1.527 milljónir króna vegna stofnkostnaðar, eða samtals um 3.812 milljónir króna. Þannig er heildarkostnaður um 145 milljónum króna innan fjárheimilda á tímabilinu.

Til samanburðar má nefna að á árinu 2010 var boðið út fjárhags-, innkaupa- og vörustýringarkerfi fyrir tólf sjúkrahús og nokkrar heilsugæslustöðvar á Kaupmannahafnarsvæðinu. Tekið var tilboði í SAP kerfið. Áætlaður stofnkostnaður er 5.200 milljónir íslenskra króna og við bætist árlegur rekstrarkostnaður, sem er áætlaður 2.000 milljónir íslenskra króna. Gangsetning var fyrirhuguð í ár en hefur verið frestað til ársins 2013.

OEBS kerfið þjónar mun víðtækari þörfum en eldri kerfin gerðu og hefur leyst af hólmi tugi eldri kerfa hjá íslenska ríkinu. Af þessu hlýst bein hagræðing þar sem rekstrar- og þróunarkostnaður eldri kerfanna fellur niður og mikil vinna og fjármunir

sparast við að gagnaflutningar á milli kerfa eru óþarfir. Samlegðaráhrifin eru því gífurleg. Ennfremur hefur innleiðing kerfisins leitt til ýmissa betrubóta á ríkisrekstrinum og bætt verklag.

Að þessum allra mikilvægustu atriðum slepptum verða nú gerðar ítarlegar athugasemdir við einstaka kafla skýrsludraganna og til hagræðis er fylgt þeirri kaflaskiptingu sem Ríkisendurskoðun notar í drögum sínum.

1.2 ATHUGASEMDIR VIÐ INNGANG DRAGANNA

Í inngangi að drögum Ríkisendurskoðunar er fjallað um þrjá þætti: forsögu skýrslunnar, markmið og afmörkun hennar og loks aðferðir og gögn.

Undirkaflarnir „Markmið og afmörkun“ og „Aðferðir og gögn“ eru mjög rýrir, og ekki verður séð að þeir feli efnislega í sér það sem heiti þeirra gefur til kynna. Þannig eru settar fram fjórar spurningar sem ætlun Ríkisendurskoðunar er að svara, en þeim spurningum er þó ekki vera svarað með beinum hætti í drögnum. Hvergi eru helstu niðurstöður dregnar saman, utan nokkurra ábendinga sem eru fremst í hverjum kafla sem á tíðum eru jafnvel ekki í samhengi við umfjöllun viðkomandi kafla. Gerir þetta vinnslu athugasemda við skýrsludrögin erfiðari um vik þar sem ekki er skýrt að hvaða niðurstöðu Ríkisendurskoðun kemst.

Þá eru annmarkar á kaflanum „Aðferðir og gögn“. Er þar í engu fjallað um aðferðir Ríkisendurskoðunar heldur einungis tilgreint á hvaða gögnum Ríkisendurskoðun byggir sín drög. Er sá listi þó engan veginn tæmandi, t.d. er vísað til „viðtala við notendur“ og að drögin séu byggð á „ýmsum skýrslum“. Fjársýslan er því engu nær um það á hverju skýrslan er byggð. Verður almennt að telja heppilegra að gögn séu tilgreind, svo unnt sé að beina athugasemdum sérstaklega að þeim, svo sem ef á skortir að viðeigandi gögn hafi verið skoðuð.

2 UNDIRBÚNINGUR

Annar kafli draga Ríkisendurskoðunar ber heitið „Undirbúningur.“ Í kaflanum er fjallað um undirbúning að upptöku kerfisins. Þar er fjallað um forsendur ákvörðunar um upptöku kerfisins, öflun fjárheimilda, gerð kröfulýsingar, undirbúning og framkvæmd útboðs, mat tilboða og val lausnar. Þá er fjallað um kærnu vegna útboðsins til kærunefndar útboðsmála og rekstur máls því tengdu fyrir dómstólum. Umfjöllun Ríkisendurskoðunar í þessum kafla draganna gefur tilefni til fjölmargra athugasemda og leiðréttinga.

Til að gæta samræmis við uppröðun umfjöllunar Ríkisendurskoðunar verður fyrst vikið að umfjöllun undir liðnum „Mat og ábendingar“, en hann er að finna undir 2. kafla. Því næst verður vikið að undirköflum 2.1 – 2.5.

MAT OG ÁBENDINGAR

A SKOÐA OG BERA SAMAN FLEIRI LEIÐIR

Í drögum Ríkisendurskoðunar er vísað til þess að „eðlilegt“ hefði verið að skoða og rökstyðja betur hvaða leið væri hagkvæmust við endurnýjun fjárhagsupplýsingakerfa ríkisins. Í því sambandi er vísað til þess að ítarleg greining og samanburður á

mögulegum valkostum, svo sem endurbætur á BÁR kerfinu eða endurnýjun upplýsingakerfa ríkisins í smærri skömmtum, hefði verið „gott innlegg“ í val- og innleiðingarferli nýs kerfis.

Þessu mati Ríkisendurskoðunar er alfarið hafnað sem röngu. Hið rétta er að unnið var með þessum hætti að verkefninu, en nánar verður vikið að þessu atriði í kafla 0 í athugasemdum þessum.²

B LÁNAKERFIÐ UNÐANSKILIÐ

Í drögum Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við að lánakerfum hafi verið haldið fyrir utan útboðið. Vegna þessara athugasemda Ríkisendurskoðunar verður að áréttu að ákveðið var að halda skuldabréfa- og lánakerfinu utan útboðsins þar sem talið var hagkvæmara að leysa það sérstaklega síðar fyrir ríkissjóð. Ástæða þess var sú að sýnt þótti að slík eining, sem uppfyllti kröfur og þarfir verkkaupa, væri ekki til staðar í þeim stöðluðu kerfum sem verkkaupi hafði kannað. Ákvörðunin um að undanskilja skuldabréfa- og lánakerfi var því tekin með hagkvæmni að leiðarljósi.

Jafnframt verður að áréttu þrjú önnur mikilvæg atriði í þessu sambandi. Í fyrsta lagi var verið að leita eftir fjárhags- og mannauðskerfi sem svaraði þörfum ráðuneyta og ríkisstofnana í A-hluta sem jafnframt bauð upp á þann möguleika að draga fram upplýsingar um ríkisfjármálin á einn stað í samþættu kerfi. Í öðru lagi verður að líta til þess að einungis var þörf á lánakerfi fyrir ríkissjóð því ráðuneytum og ríkisstofnunum er almennt hvorki heimilt að taka lán né veita þau. Í þriðja lagi var ljóst að takmarka þyrfti umfang verkefnisins eins og mögulegt væri og því ekki rétt að blanda inn sérþörfum ríkissjóðs fyrir upplýsingakerfi.

C UMDEILANLEG AÐFERÐ VIÐ ÖFLUN FJÁRHEIMILDA TIL KAUPA Á KERFI

Vegna umfjöllunar Ríkisendurskoðunar undir þessum lið verður að áréttu að í fjárlagatillögu sinni í febrúar árið 2000 óskaði stofnunin eftir 800 milljóna króna fjárheimild á árinu 2001 til kaupa á nýju kerfi.³ Fjármálaráðuneytið tók við þessari tillögu Fjársýslunnar, en framhaldið var í höndum ráðuneytisins. Svo fór að fjárveiting í fjárlögum ársins vegna kaupa á hinu nýja kerfi varð 160 milljónir króna.

Hér verður jafnframt að áréttu að hvorki fjárhæðin né skýringar að baki henni í frumvarpi til fjárlaga eru komnar frá Fjársýslunni.

D ÖF SKAMMUR TÍMI ÆTLAÐUR Í VINNSLU KRÖFULÝSINGAR

Í drögum Ríkisendurskoðunar er gerð sú athugasemd að æskilegt hefði verið að tryggja að tími gæfist til að taka tillit til ábendinga og athugasemda við kröfulýsingu áður en útboðsferlið hófst.

Vegna þessara athugasemda verður að áréttu að drög að kröfulýsingu voru afhent fjölmörgum aðilum, þ. á. m. Ríkisendurskoðun, til umsagnar. Skiluðu margir þeirra

²⁾ Sjá svar fjármálaráðuneytisins við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur á 130. löggjafarþingi 2003–2004, þskj. 1158, 498. mál. (Fylgiskjal 1).

³⁾ Sjá erindi Fjársýslunnar til fjármálaráðuneytisins, dags. 21. febrúar 2000, varðandi rekstraráætlun 2000 og fjárlagatillögur 2001 (fylgiskjal 3).

inn athugasemdum og lögðu fram tillögur að breytingum. Í þessu sambandi verður einnig að halda því til haga að Ríkisendurskoðun skilaði inn fjölmörgum athugasemdum við fjárhagshluta kerfisins og ljóst er að tekið var fullt tillit til þeirra, enda var þeim skilað inn á tilsettum tíma. Athugasemdir stofnunarinnar varðandi einn þátt mannauðshlutans, þ.e. launavinnsluþátt mannauðskerfisins, bárust hins vegar of seint og því reyndist ekki unnt að taka tillit til þeirra. Fjársýslan vill benda sérstaklega á að í drögum Ríkisendurskoðunar er ekki vikið að því að eitthvað hafi vantað í kröfulýsingu eða að hún hafi á nokkurn hátt verið gölluð vegna þessa. Því er ekki ljóst í hvaða skyni athugasemdin er sett fram.

E MAT LAUSNA

Í drögum Ríkisendurskoðunar er lýst því mati stofnunarinnar að skilgreina hefði átt í útboðsskilmálum hvernig staðið yrði að mati lausna í seinni hluta valferilsins og vægi þess í heildarmatinu. Í þessu sambandi er rétt að halda því til haga að útboðið var í höndum Ríkiskaupa. Fjársýslan telur þrátt fyrir það rétt að áréttta eftirfarandi atriði vegna athugasemda Ríkisendurskoðunar.

Í útboðsskilmálum voru tiltekin þau atriði sem höfðu skyldu til hliðsjónar við mat á tilboðum, en farin var sú leið að raða þeim í röð eftir mikilvægi þeirra. Útboðsskilmálar þessir voru í fullu samræmi við þágildandi reglur um opinber innkaup. Þrátt fyrir að framkvæmd útboðsins hafi ekki verið með öllu hnökralaus, þá er ljóst að slíkir hnökrar höfðu ekki áhrif á val tilboðs, sbr. dóm Hæstaréttar frá 26. febrúar 2004 í máli nr. 347/2003. Er því ekki ljóst hvers vegna athugasemdin er sett fram.

Undir þessum lið í drögum Ríkisendurskoðunar er einnig vikið aftur að því að lánakerfi hafi verið haldið utan útboðsins. Áður hefur verið vikið að þessum athugasemdum Ríkisendurskoðunar og jafnframt verður fjallað nánar um þær hér á eftir.

2.1 ÁKVÖRÐUN

Í þessum kafla draga Ríkisendurskoðunar er fjallað um þá ákvörðun að ráðast í kaup á nýju fjárhags- og mannauðskerfi fyrir íslenska ríkið. Þar kemur fram að Ríkisendurskoðun finnst „*athyglisvert*“ að ekki hafi verið skoðaður sá möguleiki að endurgera BÁR og „*efla þar með íslenskan hugbúnaðariðnað*“. Í umfjölluninni kemur jafnframt fram að svo virðist sem aðrir möguleikar, t.d. endurnýjun upplýsingakerfa í smærri áföngum, hafi ekki verið kannaðir. Umfjöllun þessi í drögum Ríkisendurskoðunar er röng. Hið rétta er að ákvörðun um endurnýjun kerfisins var tekin eftir að farið hafði verið yfir mögulega valkosti og lagt mat á þá.

BÁR kerfið, forveri OEBS kerfisins, var smíðað á árinu 1986 og tekið í notkun á árinu 1987. Kerfið var að mestu leyti hefðbundið stórtölvakerfi, en það keyrði á gagnasafninu Adabas. Það skal árétttað að BÁR kerfið svaraði aðeins til lítils hluta OEBS lausna. BÁR kerfið samsvaraði í raun Fjárhag (GL), en þá vantar marga aðra stóra kerfishluta s.s. fullbúið viðskiptamannakerfi, mannauðskerfi, vörustýringarkerfishluta, verkbókhald og sjálfsafgreiðslu.

Þegar líða tók á tíunda áratug síðustu aldar kom í ljós að BÁR kerfið var erfitt í viðhaldi og hentaði ekki nútíma kröfum. Almenn skýrslugerð var flókin og dýr, sérsníða þurfti allar skýrslur og ekki var unnt að leysa ýmis verkefni, t.d. vöruhús

gagna, án hönnunar og forritunar stórra hliðarkerfa. Vegna erfiðleika sem BÁR kerfið olli og óhagkvæmni þess var ákveðið að kanna ýmsar leiðir til að uppfæra eða endurnýja kerfið.

Ákvörðun um endurnýjun kerfisins var tekin árið 1997, en ekki árið 2000 eins og fram kemur í drögum Ríkisendurskoðunar. Var sú ákvörðun kynnt á ráðstefnu Ríkiskaupa það ár. Þrátt fyrir að ákvörðunin hafi verið tekin árið 1997 var undirbúningi, samanburði valkosta, greiningu á tækni og kerfum ekki lokið fyrr en á árinu 2000. Um var að ræða vel ígrundaða ákvörðun eftir að farið hafði verið yfir mögulega valkosti, þ. á. m. kaup á nýju kerfi, uppfærslu BÁR kerfisins eða endurgerð þess í heild sinni.

Við endurskoðun á BÁR kerfinu kom í ljós að kerfið var hannað til að vinna miðlægar upplýsingar, en skortur var hins vegar á virkni sem auðveldaði stofnunum að fylgja eftir fyrirtækjauppgjörum. Það var því talin þörf á að velja nýtt kerfi sem byggði yfir öllum þeim hliðarkerfum sem stofnanir þurfa í daglegum rekstri sínum.

BÁR kerfið var hins vegar aðeins hluti af fjárhagskerfum ríkisins. Einnig voru rekin stór hliðarkerfi, s.s. SKIL (skuldabréfa-, innheimtu- og lánakerfi), TBR (tekjubókhaldskerfi) og launakerfi. Launakerfið var að stofni til frá árinu 1976 og því löngu orðið tímabært að endurnýja það. SKIL kerfið heldur hins vegar utan um lán á vegum ríkissjóðs. Í raun er ekki þörf á slíku kerfi fyrir stofnanir ríkissjóðs því A-hluta stofnunum er almennt óheimilt að veita eða taka lán. SKIL kerfið er einnig um margt sérstakt þar sem það er ekki einungis lánakerfi heldur einnig innheimtukerfi. Niðurstaðan varð sú að takmarka verkefnið við lausnir sem hentuðu ráðuneytum og ríkisstofnunum þar sem mögulegt væri að draga saman samþættar upplýsingar fyrir ríkissjóð í heild sinni. Talið var að flækjustig verkefnisins væri nógu mikið og ekki talið ráðlegt að auka það með sérþörfum ríkissjóðs.

Eftir greiningu á megin kerfiseiningum var tekin sú ákvörðun á árinu 1999 að skipta út BÁR kerfinu og launakerfinu. Ákveðið var hins vegar að bíða átekta með SKIL og TBR kerfin. Rétt er að halda því til haga að Ríkisendurskoðun fór yfir drög að kröfulýsingu á sínum tíma og gerði ekki athugasemdir við þá ákvörðun að halda þessum kerfum utan við útboðið.

Í drögum Ríkisendurskoðunar er endurgerð BÁR kerfisins einnig tengd við eflingu íslensks hugbúnaðariðnaðar. Þrátt fyrir að slík efling sé í sjálfu sér verðugt pólitískt markmið er fullljóst að við töku ákvörðunar um endurnýjun fjárhags- og mannauðskerfis íslenska ríkisins verður tæpast litið til slíks sjónarmiðs. Ákvörðunina varð að byggja á markmiðum um hagvæmni og þörfum stofnana og notenda. Jafnframt skal bent á þá augljósu staðreynd að reglur um opinber innkaup, sem eiga rætur að rekja til EES-samningsins, koma í veg fyrir að mögulegt sé að takmarka innkaup á nýju kerfi við íslenskan hugbúnað.

Í drögum Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við það að ekki hafi verið athuguð sú leið að endurgera BÁR kerfið. Þessi fullyrðing Ríkisendurskoðunar er röng. Hið rétta er að þessi leið var tekin til skoðunar en ákveðið að fara hana ekki. Í drögum er einnig vísað til skýrslu þróunarhóps BÁR þar sem fram kemur m.a. að

lausleg áætlun Bjarna Júlíussonar á kostnaði við endurgerð BÁR kerfisins hljóðaði upp á 90–110 milljónir króna, en fjármálaráðuneytið hafði falið Bjarna að kanna þann möguleika. Í þessu sambandi er rétt að halda því til haga að hér var einungis um að ræða mat á forritun BÁR kerfisins sjálfs. Í áætlun þessari var ekki tekið tillit til endurstofnkostnaðar allra hliðarkerfa. Þá var ekki lagt mat á kostnað við þjónustusamninga, viðhaldssamninga, kennslu og þjálfun eða annars innleiðingarkostnaðar.

Þess skal getið að umfjöllun um ofangreind atriði er einnig að finna í svari fjármálaráðuneytisins við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um kaup og innleiðingu á kerfinu, sbr. fylgiskjal 1.

2.2 FJÁRHEIMILDIR

Vegna umfjöllunar Ríkisendurskoðunar í þessum kafla draganna verður að árétta að Fjársýslan óskaði eftir 800 milljón króna fjárheimild á árinu 2001 til kaupa á nýju kerfi. Þessi tillaga var lögð fram í febrúar árið 2000 til fjármálaráðuneytisins við vinnslu fjárlagafrumvarps fyrir árið 2001, þar sem Fjársýslan tók fram að mjög erfitt væri að áætla kostnað við verkið, þar sem kerfið yrði umfangsmesta fjárhagskerfi landsins. Gerðu fyrstu áætlanir Fjársýslunnar ráð fyrir 700–900 milljóna króna kostnaði við kaup á nýju kerfi og var niðurstaðan að óska eftir 800 milljóna króna fjárveitingu. Umræddar tillögur Fjársýslunnar er að finna í fylgiskjali 2 með athugasemdum þessum.

Það varð hins vegar niðurstaða fjármálaráðuneytisins að lækka beiðni um fjárheimild niður í 160 milljónir króna í frumvarpi til fjárlaga ársins 2001. Ástæða þess var sú að fjármálaráðuneytið taldi ekki rétt að upplýsa mögulega bjóðendur um áætlaðan kostnað, enda hefðu þeir þá getað haft þá áætlun til viðmiðunar við gerð tilboða.

Eftir að gerðir höfðu verið samningar við Skýrr vegna kaupa á OEBS kerfinu var óskað eftir frekari fjárheimildum vegna verkefnisins í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2001. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu var að finna skýringar á hinu nýja fjárhags- og mannauðskerfi. Alþingi samþykkti umrædda fjárheimild við afgreiðslu fjárukalaga í desember 2001.

Í þessum kafla draga Ríkisendurskoðunar er einnig fullyrt að oftast hafi verið farin sú leið að gera samninga með fyrirvara um samþykki Alþingis þegar framkvæmdavaldið hefur gert samning af þeirri stærðargráðu sem hér er til umfjöllunar. Ekki er ljóst hvort þessi fullyrðing Ríkisendurskoðunar sé rétt, enda er hún með öllu órökstudd og eru engin dæmi tekin um þessa meintu aðferðarfræði við gerð samninga af þeirri stærðargráðu sem hér eru til umfjöllunar. Rétt er hins vegar að benda á að samkvæmt upplýsingum frá Ríkiskaupum hefur slíkt ekki tíðkast vegna kaupsamninga sem gerðir hafa verið í kjölfar útboða á vegum þeirrar stofnunar.

Hvað varðar umfjöllun Ríkisendurskoðunar um 44. gr. fjárreiðulaga nr. 88/1997 vill Fjársýslan taka eftirfarandi fram.

Það er ljóst að hlutverk fjárukalaga í framkvæmd hefur breyst töluvert á síðastliðnum árum frá því sem var þegar fjárheimildir voru veittar vegna þessa verkefnis. Sú

aðferð sem notuð var við öflun fjár vegna OEBS-kerfisins var í samræmi við þá framkvæmd sem þá tíðkaðist. Ekki er hægt að gagnrýna þá aðferð sem notuð var, í ljósi núverandi notkunar fjáráukalaga. Þá verður að líta til þess að frumvarpið var unnið af fjármálaráðuneytinu og bar það því ábyrgð á efni þess. Jafnframt verður ekki hjá því komist að benda á að Alþingi samþykkti umbeðna fjárveitingu. Ef Alþingi hefði talið að fjárveitingin hafi verið í andstöðu við 44. gr. fjárreiðulaga, þá hefði þingið hafnað því að veita hana.

2.3 KRÖFULÝSING

Í drögum Ríkisendurskoðunar er vikið að gerð kröfulýsingar fyrir fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins. Vegna þeirrar umfjöllunar þykir Fjársýslunni rétt að víkja nokkrum orðum að mótun hennar.

Kröfulýsingin var unnin af fulltrúum frá opinberum stofnunum og fyrirtækjum, en reyndustu starfsmenn þessara aðila voru fengnir til verksins. Vegna umfangs verksins var ljóst að nauðsynlegt var að vinna eftir stöðluðu verklagi og því var ákveðið að leita til ráðgjafafyrirtækja, sem hefðu aðgang að alþjóðlegri þekkingu um hvernig standa skuli að slíkum verkum, til að aðstoða við þá vinnu. Gerður var samningur við KPMG um ráðgjöf við fjárhagshlutann og PWC um mannauðshlutann.

Í samráði við ráðgjafafyrirtækin var ákveðið að við verkið yrði stuðst við svokallaða SIIPS aðferðafræði (Selection and Implementation of Integrated Package Software) frá KPMG og IDEF(O) aðferðafræði (Integration Definition for Function Modeling) frá PWC. Í aðalatriðum byggjast aðferðirnar á áþekkri hugmyndafræði, en samkvæmt þeim er verkinu skipt upp í marga ferla og notast við staðlaðar vinnureglur í hverjum þeirra.

Framangreint ætti að gefa skýra vísbendingu um að mikið var lagt í undirbúning og gerð kröfulýsinga. Þá er rétt að taka fram að gerð var sérstök kröfulýsing fyrir fjárhagskerfið annars vegar og fyrir mannauðskerfið hins vegar. Margir komu að þessari vinnu, þ. á. m. þrír starfsmenn Ríkisendurskoðunar sem tóku þátt í gerð kröfulýsinga en drógu sig út úr hópnum þegar drög að þeim lágu fyrir.

Þá er rétt að halda því til haga að drög að kröfulýsingu voru afhent Ríkisendurskoðun og stofnuninni veittur frestur til að koma að athugasemdum við þau. Stofnunin skilaði fjölmörgum athugasemdum við fjárhagshluta kerfisins og ljóst er að tekið var fullt tillit til þeirra. Jafnframt var tekið tillit til athugasemda Ríkisendurskoðunar vegna mannauðshluta kerfisins sem bárust fyrir tilskilinn frest. Athugasemdir er vörðuðu launavinnsluþætti kröfulýsingarinnar bárust hins vegar of seint og því reyndist ekki unnt að taka tillit til þeirra. Fjársýslan vill áréttast sérstaklega að í drögum Ríkisendurskoðunar er ekki vikið að því að eitthvað hafi vantað í kröfulýsingu eða að hún væri gölluð vegna þessa. Því verður að áréttast, að þegar af þeirri ástæðu verður ekki séð hvaða tilgangi athugasemdin þjónar.

2.4 ÚTBOÐ

Eins og þegar er fram komið var útboðsferlið í höndum Ríkiskaupa. Vegna umfjöllunar Ríkisendurskoðunar um útboðið þykir Fjársýslunni hins vegar nauðsynlegt að áréttast eftirfarandi atriði.

FRAMKVÆMD ÚTBOÐS

Rétt er að áréttta, vegna umfjöllunar Ríkisendurskoðunar, að undirbúningur útboðsins hófst í júní árið 2000, en þá var Ríkiskaupum falið að vera framkvæmdaraðili að útboðinu. Tilboð voru opnuð 2. mars 2001.

MÆLIKVARÐAR FYRIR MAT TILBOÐA

Í útboðsskilmálum voru tilgreind þau atriði sem höfð skyldu til hliðsjónar við mat á tilboðum. Atriðin voru talin í röð eftir mikilvægi þeirra. Hvorki í lögum nr. 52/1987, sem í gildi voru þegar útboðið var auglýst, né í reglugerð nr. 302/1996 var gerð krafa til þess að getið væri um vægi þessara atriða. Þegar útboðið var auglýst var því nægilegt að raða valforsendum í mikilvægisröð.

Rétt er að áréttta að bæði í dómi héraðsdóms og Hæstaréttar í máli nr. 347/2003 var talið að sú aðferð að tilgreina þau atriði sem hliðsjón yrði höfð af við mat á tilboðum og raða þeim upp eftir mikilvægi hefði verið í samræmi við ákvæði laga nr. 52/1987 og reglugerðar nr. 302/1996.

2.5 MAT TILBOÐA, VAL OG KÆRUMÁL

TILBOÐ

Vinna við yfirferð tilboða hófst í mars árið 2001. Farin var sú leið að skilgreina vinnuhópa til að meta tilboðin og tilgreind atriði í þeim. Vinnuhóparnir lögðu mat á lausnirnar og töldu tvær þeirra álitlegastar. Reyndar skal tekið fram að á þessu stigi var ljóst að engin lausnanna uppfyllti allar kröfur kaupanda með stöðluðu kerfi. Í öllum tilvikum þurfti því einhverjar séraðlaganir til að leysa kröfur verkkaupa.

VAL Á LAUSN

Undir þessum lið í drögum Ríkisendurskoðunar er vísað til þess að það sé álit nokkurra starfsmanna stofnunarinnar að „[í] rauninni [hafi] samstæðureikningsskil að hætti einkafyrirtækja ekki verið útfærð í OEBS kerfinu enn þann dag í dag núna 8 árum eftir að kerfið var keypt.“ Þessi fullyrðing starfsmanna Ríkisendurskoðunar er röng. Hið rétta er að kerfið gefur kost á samstæðureikningsskilum og hefur gert allar götur síðan 2004. Samstæðureikningsskil felast m.a. í aðferðafræði við færslu og sundurgreiningu á innanstofnunarviðskiptum og millistofnana viðskiptum. Fjársýslan hefur nýtt sér innanstofnunarhlutann, en hefðbundnum samstæðureikningsskilum er ekki beitt hjá ríkissjóði.

Í umfjöllun um álit nokkurra starfsmanna Ríkisendurskoðunar kemur einnig fram að SAP kerfið hefði haft mikla yfirburði þegar kom að því að sýna keyrandi lausn. Í þessu sambandi verður að halda því til haga að einungis örfáir verkferlar voru settir upp og sýndir á kynningunum. Jafnframt verður að áréttta að í seinni hluta ferlisins var einnig lagt mat á greiningarskýrslu bjóðenda, en skýrsla Skýrr þótti betri en skýrsla Nýherja.

Heildarniðurstaðan varð sú að þegar litið væri til allra matspátta var heildarmat OEBS lausnarinnar hærra en SAP lausnarinnar. Í þessu sambandi er rétt að halda því til haga að starfsmaður Ríkisendurskoðunar kom að yfirferð greiningarskýrslu og sat fundi matshópsins sem áheyrnarfulltrúi.

Í drögum er einnig vísað til þess að lánakerfi SAP hafi ekki verið metið því tilboði til tekna. Í þessu sambandi verður að áréttu að ákveðið var í upphafi að halda skuldabréfa-, innheimtu- og lánakerfinu fyrir utan útboðið. Í útboðsgögnum var hins gert ráð fyrir því að bjóðendur gætu fengið aukna virkni metna ef slíkri virkni var lýst í tilboði. Lánakerfi SAP var metið til einkunnar á þessum grunni við úrvinnslu á tilboðinu. Jafnframt er rétt að halda því til haga að báðir bjóðendur í öðrum fasa útboðsins lýstu aukinni virkni kerfa sinna og fengu þá virkni metna til einkunnar í samræmi við útboðsgögn.

Í drögum að skýrslu Ríkisendurskoðunar er jafnframt talið að með kaupum á SAP hefði hugsanlega verið hægt að lækka tölvukostnað ríkisins vegna innheimtukerfis. Þó er gerður sá fyrirvari að það sé ekki víst vegna þess að möguleikar innheimtukerfa SAP voru aldrei metnir. Í framhaldinu segir í drögum Ríkisendurskoðunar:

Það vekur furðu Ríkisendurskoðunar að ekki var tekið tillit til ávinnings og kostnaðarlegs hagræðis af öðrum kerfishlutum en þeim sem talin eru í útboðsgögnum þegar tilboðin voru metin.

Þessi umfjöllun í drögum Ríkisendurskoðunar er bæði röng og villandi. Í fyrsta lagi verður að áréttu að óheimilt er að taka tillit til annarra atriða en fram koma í útboðsgögnum við mat á tilboðum við opinber innkaup. Er Ríkisendurskoðun því að lýsa furðu sinni á því að farið hafi verið að lögum. Í öðru lagi eru vangaveltur um hugsanlega lækkun tölvukostnaðar með öllu órökstuddar og virðast úr lausu lofti gripnar. Þá er beinlínis villandi að vísa til þess að möguleikar innheimtukerfa SAP hafi ekki verið kannaðir. Það er fullljóst að innheimtukerfi var ekki hluti af þeim innkaupum sem hér er fjallað um. Á þessum tíma var nýbúið að taka uppfært TBR kerfi til notkunar. Um svipað leyti hafði fjármálaráðuneytið fengið utanaðkomandi aðila til að meta hvaða leið væri hagkvæmust fyrir innheimtukerfi ríkisins. Það var samdóma álit þessara aðila að hagkvæmast væri að keyra TBR kerfið áfram í tiltekinn tíma og nýta þannig þá fjárfestingu sem lögð hafði verið í uppfærslu kerfisins.

Í raun virðist umfjöllun Ríkisendurskoðunar byggjast á misskilningi á því ferli sem hér er til skoðunar. Aðskilja verður athugun á ákvörðun um að kaupa inn kerfið annars vegar og athugun á útborðsferlinu hins vegar. Ákvörðun um að kaupa ekki innheimtukerfi var tekin áður en útboðsferlið hófst, en sú ákvörðun var tekin að lokinni vandaðri þarfagreiningu.

Hér verður jafnframt að áréttu enn einu sinni að í dómi Hæstaréttar í máli nr. 347/2003 var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að ákveðnir hnökrar hafi verið á framkvæmd útboðsins, þá höfðu þeir ekki áhrif á val á tilboði.

KÆRUMÁL

Fjársýslan telur umfjöllun Ríkisendurskoðunar undir þessum lið draganna villandi og eftir atvikum ranga. Rétt er að kærunefnd útboðsmála féllst á kröfur Nýherja í máli nr. 5/2001 fyrir nefndinni. Umfjöllun Ríkisendurskoðunar um meðferð málsins fyrir dómstólum er hins vegar ófullnægjandi.

Nýherji höfðaði mál á hendur íslenska ríkinu og krafðist þess aðallega að viðurkenndur yrði bótaréttur félagsins úr hendi íslenska ríkisins vegna missis hagnaðar. Til vara var krafist staðfestingar á úrskurði kærunefndar útboðsmála þess efnis að íslenska ríkið hafi bakað sér skaðabótaskyldu gagnvart Nýherja með framkvæmd útboðsins. Þá var krafist staðfestingar á niðurstöðu nefndarinnar um að leggja skyldi fyrir íslenska ríkið að bjóða út aftur. Íslenska ríkið gerði þá kröfu í gagnsök að úrskurður kærunefndar útboðsmála yrði felldur úr gildi með dómi.

Hvað varðar úrskurð kærunefndar útboðsmála komst héraðsdómur að þeirri niðurstöðu að nefndinni hafi borið að tilkynna Skýrr um fram komna kæru og gefa fyrirækinu kost á að tjá sig um efni hennar. Þetta var ekki gert og taldi héraðsdómur því að ekki yrði komist hjá að úrskurður nefndarinnar yrði felldur úr gildi, enda var framangreindur galli á málsmeðferðinni til þess fallinn að hafa veruleg áhrif á meðferð málsins í heild og niðurstöðu þess. Hæstiréttur féllst á rökstuðning héraðsdóms hvað þetta varðaði.

Í drögum Ríkisendurskoðunar segir að héraðsdómur hafi verið sammála að betur hefði farið að skilgreina fyrr í matsferlinu vægi einstakra matsþátta og að fyrirfram hefði átt að ákveða hvernig mat og einkunnir í síðari matshlutanum kæmu inn í mat á tilboðum. Í þessu sambandi verður Fjársýslan að árétta að í dómi héraðsdóms er komist að þeirri niðurstöðu að ekkert hafi verið að þeirri aðferð að tilgreina þau atriði sem hliðsjón yrði höfð af við mat á tilboðum og raða þeim upp eftir mikilvægi. Var þessi aðferð talin í samræmi við ákvæði laga nr. 52/1987, reglugerðar nr. 302/1996 og í raun einnig í samræmi við 26. gr. laga nr. 94/2001. Í dómi Hæstaréttar er einnig tekið fram að ekki hafi verið skylt samkvæmt lögum nr. 52/1987 eða reglugerð nr. 302/1996 að geta um vægi þessara atriða fyrirfram í útboðsskilmálum heldur var nægilegt að raða þeim þar niður eftir mikilvægi þeirra.

Rétt er hins vegar að héraðsdómur taldi að betur hefði farið á að vægi einstakra matsþátta hefði verið skilgreint fyrr í matsferlinum og að fyrirfram hefði verið ákveðið hvernig mat og einkunnir í síðari matshlutanum kæmi inn í heildarmat á tilboðum. Kemur þetta fram í niðurstöðu dómsins í kafla IV.3. Í þessu sambandi verður hins vegar að halda því til haga að í kafla IV.2 í niðurstöðu dómsins er tekið fram að þótt aðferð stýrinefndar við ákvörðun um innbyrðis vægi einstakra matsþátta þyki aðfinnsluverð, þá hafi ekki verið leitt í ljós að niðurstaða nefndarinnar hafi verið óeðlileg eða efnislega ólögmæt þannig að um réttarbrot gagnvart Nýherja hafi verið að ræða.

Þá verður umfjöllun Ríkisendurskoðunar ekki skilin á annan hátt en að íslenska ríkið hafi verið sýknað af kröfum Nýherja vegna niðurstöðu héraðsdóms um að fella bæri úrskurð kærunefndar útboðsmála úr gildi. Það er rangt. Niðurstaða héraðsdóms var sú að sýkna bæri íslenska ríkið af kröfu Nýherja um viðurkenningu á rétti til bóta fyrir missi hagnaðar þar sem félagið hafði ekki sýnt fram á að tilboð þess hefði verið metið sem hagstæðasta tilboð ef útboðið hefði verið hnökralaust. Jafnframt var talið að þar sem um opið útboð var að ræða og vegna þess hversu há tilboðsfjárhæð Nýherja var, hefði félaginu ekki tekist að sýna fram á að fjármálaráðherra hefði gengið til samninga við félagið jafnvel þótt lausn þess hefði verið metin hagstæðari en keppinautarins.

Héraðsdómur komst einnig að þeirri niðurstöðu að sýkna bæri íslenska ríkið af þeim hluta varakröfu Nýherja sem laut að viðurkenningu á skyldu íslenska ríkisins til greiðslu bóta vegna kostnaðar félagsins við undirbúning tilboðs og þátttöku í útboði. Var sú niðurstaða rökstudd með vísan til þess að íslenska ríkið hafði sýnt fram á með óyggjandi hætti að vegna þess hve mikill munur var á fjárhæð tilboðanna hefði verið langur vegur frá því að Nýherji hefði átt raunhæfa möguleika á að verða valinn sem samningsaðili þótt annmarkar hefðu ekki verið á framkvæmd útboðsins.

Einnig er mikilvægt að áréttu að í dómi Hæstaréttar var komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir þá hnökra sem voru á framkvæmd útboðsins yrði ekki talið að þeir hefðu valdið því að Nýherji var ekki valinn sem samningsaðili. Ekki er minnst á þessa niðurstöðu Hæstaréttar í drögum Ríkisendurskoðunar.

3 FRAMKVÆMD

Þriðji kafli draga Ríkisendurskoðunar ber heitið „Framkvæmd.“ Í kaflanum er fjallað um innleiðingu OEBS kerfisins hjá ríkisstofnunum. Umfjöllun Ríkisendurskoðunar í þessum kafla gefur tilefni til fjölmargra athugasemda.

Líkt og í öðrum kafla hér að framan verður, til að gæta samræmis við uppröðun umfjöllunar Ríkisendurskoðunar, fyrst vikið að umfjöllun undir liðnum „Mat og ábendingar“, en hann er að finna undir 3. kafla. Því næst verður vikið að undirköflum 3.1 – 3.5. Vakinn er athygli á því að kafla 3.4 vantar í drög Ríkisendurskoðunar.

MAT OG ÁBENDINGAR

Undir þessum lið í drögum Ríkisendurskoðunar er þeirri skoðun stofnunarinnar lýst að það sé henni mikið undrunarefni að ekki hafi verið vandað betur til verkefnisstjórnunar við framkvæmd innleiðingar. Þessi „undrun“ Ríkisendurskoðunar er þó órökstudd. Sérstök áhersla var lögð á að innleiða verkefnið með skipulegum hætti. Verkefnisstjórn og verkefnishópar voru skilgreindir formlega. Verkefnishópar og einstakir þátttakendur í innleiðingunni fengu tilgreind hlutverk. Jafnframt var lögð áhersla á að hópar og þátttakendur byggju yfir nægilegri þekkingu og reynslu.

A VANDAMÁL Í INNLEIÐINGU

Vegna umfjöllunar Ríkisendurskoðunar undir þessum lið draganna vill Fjársýslan taka það fram að það gæti hafa verið heppilegra ef tækniumhverfi reksturs og þróunar hefði verið það sama. Ástæður þess að rekstur fór í annað tækniumhverfi voru hins vegar þær að fjármálaráðuneytið og Ríkiskaup lögðu á það áherslu að skipta verkinu í tvö útboð, annað fyrir kaup á kerfinu og hitt fyrir rekstur og hýsingu á kerfinu. Rökin fyrir því voru meðal annars þau að ef verkið yrði boðið út í heild sinni yrðu fjölmargir aðilar útilokaðir frá þátttöku, þ.e. þeir sem einungis gátu boðið í annan þáttinn. Með aðskilnaði væri tryggt að fleiri aðilar gætu boðið í verkefnin og þar með líklegra að hagstæðara verð fengist.

Það var því talið nauðsynlegt að bjóða rekstur og hýsingu út sérstaklega. Í því útboðsferli var ekki talið heimilt að gera kröfur um að tiltekinn tölvu- eða tæknibúnaður yrði notaður. Svo fór að sá bjóðandi sem valinn var bauð annað tækniumhverfi og því eru ástæður að baki þessu eðlilegar.

B SÉRAÐLAGANIR

Undir þessum lið í drögum er þeirri skoðun lýst að hugsanlega hefði verið betra að leggja meiri áherslu á breytt verklag ríkisaðila í stað séraðlagana. Þessum vanga-veltum Ríkisendurskoðunar er, eins og mörgu öðru í drögum Ríkisendurskoðunar, fleygt fram án frekari rökstuðnings.

Í framkvæmd er í sumum tilvikum hagkvæmt að aðlaga kerfi en í öðrum tilvikum er hagkvæmari kostur að aðlaga verklag notenda að kerfi. Við innleiðingu OEBS var reynt að fara bil beggja milli þessara aðferða. Nauðsynlegt var hins vegar að aðlaga og/eða sérsníða suma verkþætti í samræmi við þarfir stofnana íslenska ríkisins. Í því sambandi má m.a. benda á launakerfi með hliðsjón af íslenskum vinnumarkaði, virðisaukaskatt⁴ og tengingar við bankakerfi og Þjóðskrá.

C VERKEFNISSTJÓRNUN

Í drögum Ríkisendurskoðunar er talið að mjög óvenjulegar og óhentugar leiðir hafi verið farnar í verkefnastjórn verkefnisins og að eftirlit með framgangi þess hafi verið ófullnægjandi. Meðal þess sem Ríkisendurskoðun gerir athugasemdir við er skortur á formlegu áhættumati.

Fjársýslan getur ekki fallist á að verkefnastjórn verkefnisins hafi verið ábótavant. Við verkefnastjórn var stuðst við sérstaka aðferðafræði sem notuð hafði verið víða við innleiðingu OEBS kerfa. Skilgreindir voru nokkrir vinnuhópar, en yfir þessum hópum voru verkefnastjórar. Í samræmi við aðferðarfræðina svöruðu verkefnastjórnarnir hins vegar til stýrihóps. Unnin var ítarleg verk- og tímaáætlun, en sumir hlutar verksins fóru fram yfir áætlun vegna þess að þeir reyndust flóknari en gert var ráð fyrir í upphafi.

Undir þessum lið fjallar Ríkisendurskoðun einnig um verklokasamning þann sem gerður var. Umfjöllun þessi er á misskilningi byggð. Verklokasamningurinn var gerður á milli aðila á árinu 2003. Gerð slíkra samninga er hefðbundin og algeng aðgerð á þessu sviði, sem hefur þýðingu fyrir báða aðila. Þýðing slíks samnings fyrir verkkaupa er t.d. sú að koma kerfi undir fastan þjónustu- og/eða uppfærslusamning. Í þessu tilviki má nefna sem dæmi samning um þjónustu við uppsetningu uppfærslna. Unnið var samkvæmt verklokasamningnum með þeim fyrirvara að í sumum tilvikum var það sameiginleg ákvörðun aðila að hagkvæmara væri að fara aðra leið en upphaflega var ákveðin.

Í þessu sambandi þykir einnig rétt að vekja athygli á mikilvægum þáttum sem snerta verklokasamninginn. Annars vegar er skýrt kveðið á um það í samningnum að verksali heiti að ljúka þeim atriðum sem ófrágengin voru við gerð hans, verkkaupa að kostnaðarlausu. Verklokasamningurinn var því eðlilegur gjörningur sem verkkaupi hafði ótvíræðan hag af. Veitti hann yfirsýn yfir verkið og var hann nýtsamur sem gátlisti í framhaldinu.

⁴ Þess má geta að þessi þáttur einfaldaðist til muna með innleiðingu á útgáfu 12. Áður þurfti að leysa VSK kröfur með séraðlögnum, en í útgáfu 12 er þetta leyst með staðlaðri virkni, auk einnar sérstakrar reiknireglu (e. trigger).

3.1 HELSTU VANDAMÁL INNLEIÐINGAR

Í þessum kafla skýrslu Ríkisendurskoðunar er fjallað um vandamál sem komu upp í innleiðingarferlinu. Að sögn Ríkisendurskoðunar byggir umfjöllunin á viðræðum við marga sem komu að ferlinu. Nánari tilgreining á uppruna upplýsinganna er ekki að finna í umfjöllun Ríkisendurskoðunar.

1 SKORTUR Á ÞEKkingU OG REYNSLU STARFSMANNA VERKSALA

Í drögum Ríkisendurskoðunar er fullyrt að innleiðing OEBS kerfisins hjá ríkinu hafi verið fyrsta uppsetning kerfisins hér á landi. Sú fullyrðing er ekki rétt. OEBS kerfið hafi verið tekið upp hjá a.m.k. tveimur aðilum hérlendis þegar vinna við umrætt verkefni hófst, en innleiðing OEBS lausna hjá Varnarliðinu og Reykjavíkurborg var þá hafin og langt á veg komin.

Því er jafnframt haldið ranglega fram að OEBS kerfið hafi fyrst komið á markað ári áður en útboðið fór fram. Hið rétta er að fyrsta útgáfan af kerfinu kom á markaði árið 1987. Útgáfan sem fyrst var sett upp hér var 11. útgáfa kerfisins, nánar tiltekið útgáfa 11.5.4.

Í drögnum eru einnig gerðar athugasemdir við þekkingu og reynslu starfsmanna verksala. Fullyrt er að margir þeirra hefðu ekki haft reynslu af uppsetningu og rekstri fjárhagsupplýsingakerfa. Þessi fullyrðing Ríkisendurskoðunar er röng eða í það minnsta villandi.

Við innleiðinguna ákvað Skýrr að leita til erlendra sérfræðinga til að tryggja að uppsetningin gæti gengið sem best fyrir sig. Leitað var til sænska fyrirtækisins VM DATA, en það fyrirtæki hafði mikla reynslu af uppsetningu OEBS kerfa og rekstri þeirra. VM DATA stýrði innleiðingunni frá upphafi, aðstoðaði við hana á ýmsa vegu og miðlaði þekkingu sinni til starfsmanna verkkaupa og verktaka. Tekið skal fram að 10 erlendir sérfræðingar komu að verkefninu í meira en eitt ár. Verksali bar allan kostnað af vinnu þessara sérfræðinga.

Aðrir starfsmenn verksala sem komu að verkinu voru reynslumiklir og höfðu þekkingu og reynslu af uppsetningu og innleiðingu stórra kerfa. Meðal þeirra verkefna sem þeir höfðu starfað við var þróun og rekstur BÁR kerfisins og launakerfisins. Það er því ljóst að þeir þekktu vel til mikilvægra þátta verkefnisins.

2 MISTÖK GERÐ Í UPPSETNINGU

Undir þessum lið draganna er fullyrt að starfsmenn verksala hafi stillt grunnstillingar OEBS kerfisins án mikillar aðstoðar erlendra ráðgjafa. Þessi fullyrðing Ríkisendurskoðunar er röng. Hið rétta er að starfsmenn verksala nutu aðstoðar VM Data við þennan þátt innleiðingarinnar og í raun voru flestar af umræddum stillingum framkvæmdar af hinum erlendu ráðgjöfum.

Einnig er fullyrt að starfsmenn verksala hafi stillt grunnstillingar OEBS kerfisins með óhentugum hætti og það hafi gert kerfið erfiðara í rekstri en efni stóðu til. Þessi fullyrðing er sett fram án frekari rökstuðnings, eða tilvísunar til gagna sem hún byggist á. Ekki er tilgreint hvaða þætti Ríkisendurskoðun er að gagnrýna eða hvaða villur hafi verið um að ræða. Þessi framsetning draganna er aðfinnsluverð enda með

öllu ómögulegt að taka afstöðu til umræddrar fullyrðingar, en Fjársýslan vísar henni á bug.

3 VIRKNI KERFISHLUTA

Í drögum Ríkisendurskoðunar er vísað til þess að sumir af þeim kerfishlutum sem keyptir voru hefðu ekki virkað sem skyldi og að aðrir hefðu alls ekki virkað. Í þessu sambandi er sérstaklega vísað til tímaskráningar. Í upphafi stóð til að nota sérstakan kerfishluta, Workplace, til að leysa þá virkni. Sá kerfishluti þótti hins vegar helst til flókin og talið var að einfaldari leiðir væru heppilegri. Jafnframt var talið að rekstrarkostnaður þessarar einingar væri of hár og að mögulegt væri að leysa þennan þátt með hagkvæmari hætti. Vegna þessa var ákveðið að Skýrr skyldi skrifa sérstaka kerfiseiningu, þ.e. Vinnustund, sem hefur verið til notkunar allar götur síðar með góðum árangri.

4 SÉRAÐLAGANIR KERFIS

Vikið er að því í skýrslu Ríkisendurskoðunar að mikið hafi verið um séraðlaganir í kerfinu og því haldið fram að þær hafi valdið erfiðleikum við uppfærslur og töfum á innleiðingarferlinu.

Rétt er að aðlaga þurfti nokkra þætti í kerfinu. Sem dæmi má nefna íslenskun, tengingar við íslenskt bankakerfi, tengingu við Þjóðskrá, aðlögun að íslenskum vinnu- markaði og aðlaganir vegna VSK skilgreininga sem ekki er að finna í öðrum löndum. Þá var nokkuð um aðlaganir á skýrslum og skjámyndum til einföldunar fyrir notendur. Í þessu sambandi er rétt að halda því til haga að séraðlaganir voru ávallt framkvæmdar til að einfalda notkun á kerfinu og/eða til að lækka rekstrarkostnað.

Ekki verður því neitað að almennt sé best að halda séraðlögunum hugbúnaðarkerfa í lágmarki. Á þessum þætti var tekið í samningsgerð og ávallt haft að leiðarljósi að sem einfaldast yrði að uppfæra kerfið þrátt fyrir að gerðar væru séraðlaganir á einhverjum þáttum. Jafnframt er rétt að taka fram að stuðst var við staðlaða aðferðafræði Oracle um hvernig og hvenær væri heppilegt að beita séraðlögunum og hvenær væri unnt að nota sérstillingar.

5 FÁMENNI FJÁRSÝSLU RÍKISINS OG ÓNÓGUR UNDIRBÚNINGUR REKSTRARAÐILA

Það verkefni sem hér er til umfjöllunar var gríðarlega stórt og gerði töluverðar kröfur til mönnunar við innleiðingu kerfisins. Vissulega hefði verið ákjósanlegt ef hægt hefði verið að ráða frekari mannafla til verkefnisins. Í þessu sambandi verður hins vegar að halda því til haga að starfsmenn Skýrr, Fjársýslunnar, Landspítala, Vegagerðar, Háskóla Íslands og fjölmargra annarra ríkisstofnana lögðu hart að sér til að ljúka verkinu. Sú vinna skilaði því að það tókst að koma upp kerfi sem þjónar þörfum íslenska ríkisins vel.

6 MISMUNUR Á ÞRÓUNAR- OG REKSTRARUMHVERFI

Í drögum Ríkisendurskoðunar eru einnig gerðar athugasemdir við það að séraðlaganir hafi verið þróaðar í einu umhverfi en notaðar í öðru. Er þessa athugasemd að rekja til þess að rekstur og hýsing á kerfinu voru boðin út sérstaklega. Var það í samræmi við mat fjármálaráðuneytisins og Ríkiskaupa, eins og áður hefur verið fjallað um. Vegna

Þessa var rekstur og hýsing kerfisins í höndum þriðja aðila, þ.e. EJS sem var lægstbjóðandi í það verkefni. Þar af leiðandi kom upp ákveðið vandamál sem fólst í því að EJS var með Solaris stýrikerfi á meðan Skýrr var með HP-UX stýrikerfi.

Sú fullyrðing Ríkisendurskoðunar að vandamál hafi komið upp við flutning séraðlagana milli umhverfa vegna þessa er hins vegar röng. Hið rétta er að ágætlega hefur gengið að flytja þær milli umhverfa. Það komu hins vegar upp smávægilegir hnökror vegna mismunandi tenginga gagnasafnskerfis og stýrikerfis umhverfanna. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að fljótlega eftir að kerfið fór í rekstur flutti Skýrr þróunarumhverfi sitt yfir í Sun Solaris umhverfi.

Þar sem aðskilnaður var á milli þróunar- og þjónustuaðila (Skýrr) annars vegar og rekstrar- og hýsingaraðila (EJS) hins vegar var ákveðið að útfæra mjög vönduð og formföst samskipti milli þessara aðila. Þessi tilhögun heppnaðist vel, enda var ákveðið halda þessu formlega samskiptaferli óbreyttu eftir að framangreindir aðilar (Skýrr/EJS) sameinuðust.

Rétt er að taka fram að bæði HP-UX og Solaris eru Unix stýrikerfi sem uppfylla bæði svokallaðan POSIX staðal. Fjölmörg hugbúnaðarverkefni hafa verið flutt á milli þessara kerfa. Það er hins vegar talið heppilegast að þróunar- og rekstrarumhverfi séu sömu gerðar og því fór svo að sett voru upp Sun Solaris umhverfi fyrir þróunar- og prófanaumhverfi kerfisins.

7 KERFIÐ INNLEITT ÁÐUR EN ÞAÐ VAR TILBÚIÐ TIL INNLEIÐINGAR

Undir þessum lið í drögum Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við að í sumum tilvikum hafi notendur hafið vinnu í kerfinu áður en það var tilbúið til notkunar. Vegna þessara athugasemda er rétt að halda því til haga að alltaf var reynt að vinna kerfisprófanir á þeim hlutum sem taka átti í notkun. Við gangsetningu var lögð áhersla á að allar skýrslur til daglegs reksturs væru til staðar, en ætlunin var síðan að fjölga þeim eftir að innleiðingin héldi áfram.

Á árinu 2003, þegar um 40 stofnanir hófu notkun á kerfinu, kom hins vegar í ljós að notendur töldu þörf á fleiri skýrslum en þá voru til staðar í kerfinu. Var þá hægt á innleiðingunni þar til lokið var við að vinna þær skýrslur sem notendur töldu sig þurfa. Engum nýjum notendum var bætt við fyrr en þær voru tilbúnar.

Áréttta verður að notendur kerfisins eru mjög margir og innleiðing allra kerfishluta og allra notenda tekur langan tíma. Reynt var að stýra þessu ferli með sem bestum hætti út frá niðurstöðum prófana á einstökum kerfiseiningum.

8 HÁR ÞJÁLFUNARKOSTNAÐUR

Undir þessum lið vísar Ríkisendurskoðun til þess að þar sem ríkið sé eini notandi heildarkerfis OEBS hér á landi sé mjög fátítt að starfsfólk kunnir á OEBS.

Þær lausnir sem skoðaðar voru í öðrum fasa útboðsins voru stórar og margbrotnar. Ljóst var því frá upphafi að kennsla og þjálfun notenda yrði viðamikill þáttur í innleiðingu, óháð því hvaða lausn yrði fyrir valinu. Í þessu sambandi er rétt að áréttta að á þessum tíma voru í hvorugu tilvikinu komnar upp margar uppsetningar á

lausnunum hérlendis. Það var því talið að þjálfunarkostnaður yrði  pekku r h a  vali   lausn og   báðum tilvikum var gert r a  fyrir að hann yrði h r.

9 VANKUNN TTA NOTENDA

  drögum Ríkisendurskoðunar er vísað til þess að það hafi tekið notendur nokkuð langan tíma að n  g  um t kum   OEBS og það hafi leitt til mistaka.

  þessu sambandi verður að  r tta að stór alþjóðleg kerfi, eins og hér um ræðir, krefjast mikillar þjálfunar starfsmanna.  n efa hefði mátt leggja meira   þennan  att en gert var.   þessu sambandi er hins vegar r tt að benda   að hjá Fj rs yslunni var boðið upp   notendanámskeið, sérstakar „ j lfunarb  ir“ og hj lparþj nustu (e. help desk). Einnig var stofnunum boðið að senda notendur   sérstök námskeið.

S   attu sem ef til vill var helst vanmetinn   upphafi verkefnisins var  orf fyrir aukna fr e slu um breytt fyrirkomulag   b khaldbi hjá stofnunum ríkisins. Með hinu nýja kerfi var ráðist   víðtækar breytingar   b khaldbi og gerð ársreikninga hjá ríkinu. Þetta var gert með hliðsjón af því sem tíðkaðist   mark i, en  o með þeim undantekningum sem fjárreiðulög kváðu   um.   því sambandi má nefna tvíhliða b khaldbi, v  skiptamannab khaldbi og mannauðskerfi. Lýst er n  að þessi breyting reyndist mörgum erfið   fyrstu en þeim erfiðleikum er n  lokið.

  drögum Ríkisendurskoðunar er einnig fullyrt að kerfið sé ekki notendav ent. Gera verður athugasemdir við þessa fullyrðingu stofnunarinnar. Viðhorf til þess hvort kerfi s  notendav ent eða ekki er ákaflega matskennt og sjálfsgagt oft frekar einstaklingsbundið.   þessu sambandi er h r bent   að væri viðmóti kerfisins verulega ábótavant hefði kerfið varla n a  þeirri sterku st  u sem það n tur   dag út um allan heim.

10 INNSL TTUR GAGNA

Undir þessum lið   drögum Ríkisendurskoðunar er fullyrt að það sé seinlegra og   j lla að slá gögn inn   OEBS kerfið heldur en B R. Þessi fullyrðing er ekki rétt. Hið rétta er að það er alls ekki algilt að það sé seinlegra og   j lla að skrá gögn   OEBS.   sumum tilvikum er það einfaldara. Skráning reikninga er flóknari, enda fleiri uppl singa ettir skráðir   nýja kerfinu heldur en   B R.

  drögunum er einnig fullyrt að   OEBS s u mun færri innbyggðar  ryggisa ger ir og villupr fanir til að tryggja áreiðanleika gagna heldur en   B R. Þessi fullyrðing er með öllu  r kstudd. Fj rs yslunni  etti fróðlegt að sj  rökstuðning Ríkisendurskoðunar fyrir þessari fullyrðingu því að mati þeirra sem komu að innleiðingunni er hún beinlínis röng.

3.2 SÉRAÐLAGANIR

  drögum Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við þar séraðlaganir sem gerðar voru   kerfinu.   því sambandi er m.a. vísað til þess að slíkar séraðlaganir vinni   móti frampr un staðlaðra kerfa þar sem nýjum uppf erslum fylgir  ryggis h tta.

Fjársýslan tekur undir að varlega þarf að fara   séraðlaganir   hugb na arkerfum.  r tta verður hins vegar að séraðlaganir voru gerðar til þess að uppfylla kröfur notenda og/eða til að lækka rekstrarkostnað.   ur hafa verið tilgreindir  ettir sem

aðlagðir voru vegna sér-íslenskra aðstæðna, t.d. vegna bankakerfis, Þjóðskrár og VSK ⁵, en sjaldnast er annað hægt en aðlaga kerfi vegna slíkra þátta. Hvað varðar breytingar á skýrslum og viðmótum er rétt að taka fram að slíkar aðlaganir teljast minni háttar og þær hafa hvorki mikil áhrif á virkni kerfisins né skapa kostnað við uppsetningu þess og rekstur.

Gætt var sérstaklega að öryggisþætti í uppfærslum og leiðréttingarútgáfum vegna séraðlagana. Sérstök ákvæði voru sett inn í rekstrar- og hýsingarsamning um að vinna skyldi með öguðum og skipulegum hætti að uppfærslum til að rekstraröryggi skaðaðist sem minnst vegna þeirra.

Því er ranglega haldið fram í drögum að reikningar hafi glatast í kerfinu.

Hér skal einnig bent á að með innleiðingu á nýrri útgáfu kerfisins, þ.e. útgáfu 12 í lok ársins 2010, fækkaði séraðlögunum verulega. Það var í raun ein af megin ástæðum þess að ráðist var í útgáfu 12. Í hinni nýju útgáfu voru ýmsir öryggisþættir kerfisins jafnframt styrktir.

3.3 ÚTBOÐ Á HÝSINGU OG REKSTRI

Í drögum Ríkisendurskoðunar er fjallað um útboð á hýsingu og rekstri. Þar er m.a. vikið að því að tekin var ákvörðun um val á þjónustuaðila, sem reyndist vera annar en verksali OEBS. Þetta hafi leitt til þess að þjónustuumhverfi kerfisins var frábrugðið prófunar-, hýsingar- og rekstrarumhverfi þess. Vísað er til þess að þessi staða gæti haft í för með sér ýmis tæknileg vandamál. Ríkisendurskoðun tekur fram að þetta hafi kallað á ný verkefni og ný samskipti milli verkkaupa, innleiðingaraðila og rekstrar-aðila. Því hafi verið mikilvægt að skilgreina skýrt verkaskiptingu, hlutverk og ábyrgð hvers aðila.

Vegna þessarar umfjöllunar Ríkisendurskoðunar verður að áréttu að fjármálaráðuneytið og Ríkiskaup töldu nauðsynlegt að bjóða hýsingu og rekstur út sérstaklega. Til þess að koma í veg fyrir vandkvæði sem skapast gætu vegna þess að þróunarumhverfi kerfisins var frábrugðið rekstrarumhverfi þess var ákveðið að beita mikilli nákvæmni og aga í samskiptum milli aðila, þ.e. Skýrr annars vegar og EJS hins vegar. Þannig var í samningi lýst ábyrgð og hlutverkum þeirra eins ítarlega og unnt var. Að mati Fjársýslunnar tókust þessi samskipti einkar vel og í því sambandi má benda á að ákveðið var að halda þessu samskiptaformi áfram eftir að EJS, sem sá um rekstrarumhverfi, og Skýrr, sem sá um þróunarumhverfi, sameinuðust.

3.4 KAFLA 3.4. VANTAR Í DRÖG RÍKISENDURSKOÐUNAR

3.5 VERKEFNASTJÓRNUN INNLEIÐINGAR

Í drögum Ríkisendurskoðunar er verkefnastjórn innleiðingar tekin til sérstakrar skoðunar. Vísað er til þess að innleiðing á OEBS hafi verið kallað „stærsta

⁵⁾ Á það skal bent að VSK reglur fyrir opinbera aðila eru talsvert frábrugðnar þeim reglum sem einka-fyrirtækjum ber að fylgja. Dæmi eru um þrjár mismunandi aðferðir/reglur sem sama stofnun þarf að taka tillit til að þessu leyti.

innleiðingarverkefni Íslandssögunnar“ og að því sé nauðsynlegt að skoða verkefnastjórnun hennar.

Fjársýslan telur ekki ástæðu til að ætla annað en að innleiðingarverkefnið hafi verið með þeim stærri sem unnin hafa verið hérlendis á þessu sviði. Vandað var því til verkefnastjórnunar. Verkáætlun var útfærð og verkefnastjórn hittist reglulega á fundum. Ætíð var reynt að hlúa að innleiðingu kerfisins og að verkefninu í heild. Að sjálfsögðu gekk innleiðingin ekki hnökralaust, en þau vandamál sem komu upp voru ævinlega leyst.

FJÁRHAGSMARKMIÐ

Um athugasemdir Fjársýslunnar varðandi fjárhagsþátt vísast til kafla 4 í athugasemdum þessum.

TÍMAMARKMIÐ

Í drögum Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við það að innleiðingu hafi ekki verið lokið við lok ársins 2009. Þá er vísað til þess að mikill mismunur hafi verið á milli upphaflegra tímaáætlana og raunverulegrar útkomu. Ekki er hins vegar ljóst af umfjölluninni við hvaða þætti innleiðingar OEBS kerfisins eru gerðar athugasemdir við. Ljóst er að ýmsar breytingar hafa orðið á verkinu eins og við má búast í verkefnum af þessari stærðargráðu. Í sumum tilvikum var ákveðið að fara aðra leið við lausn verkþátta en upphaflega var gert ráð fyrir. Ákveðið var að geyma einn veigalítinn þátt verkefnisins, þ.e. fræðslukerfið sem beið útgáfu 12. Hins vegar voru allir aðrir þættir kerfisins uppsettir þegar drög Ríkisendurskoðunar voru rituð.

Áréttu verður að flestir kerfisþættir voru teknir í notkun á árunum 2002–2006 og því fer víðs fjarri að innleiðingu hafi ekki verið lokið um áramótin 2009/2010.

ÁÆTLUN

Vegna umfjöllunar Ríkisendurskoðunar undir þessum lið draganna vill Fjársýslan taka undir að þörf er á og væri gagnlegt að gera úttekt á eftirfylgni verkáætlana sem gerðar voru í upphafi og breytingum sem gerðar voru á áætlunum eftir að verkið fór af stað. Slík úttekt þyrfti hins vegar að ná til einstakra verkþátta, samanburðar áætlana og raunveruleika og fleiri mikilvægra þátta. Sú umfjöllun sem finna má á bls. 22–23 í drögum Ríkisendurskoðunar er hins vegar engan veginn fullnægjandi og hvorki til þess fallin að draga megi lærdóm af verkinu né meta hvort eitthvað og þá hvað fór úrskeiðis og hvernig það mætti bæta.

STJÓRNUN VERKEFNISINS

Fjársýslunni þykir rétt að áréttu nokkur atriði varðandi stjórnun verkefnisins. Verkinu var stýrt nokkurn veginn með þeim hætti sem lýst er undir þessum lið í drögum Ríkisendurskoðunar. Stýrinfnd bar ábyrgð á verkefninu og var „eigandi“ þess. Bæði verkkaupi og verksali áttu fulltrúa í stýrinfndinni. Undir henni var skilgreind sérstök verkefnastjórn og verkefnastjórar. Undir verkefnastjórn voru síðan skilgreindir sérstakir undirhópar.

Sambærilegri aðferðafræði (Prince2) hefur verið beitt í mörgum stórum verkefnum á vegum hins opinbera, bæði áður en farið var í það verkefni sem hér er til umfjöllunar

og eftir að því var lokið. Í þessu sambandi má nefna verkefni á vegum LSH, þ.e. Orbit, verkefni hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu, þ.e. Innu, og fleiri sambærileg verk.

EFTIRLIT

Í drögum Ríkisendurskoðunar eru gerðar athugasemdir við það að ekki hafi verið skipaður óháður eftirlitsaðili til að hafa eftirlit með framgangi verkefna. Rétt er að ekki var skipaður utanaðkomandi eftirlitsaðili. Í þessu sambandi verður hins vegar að líta til þess að reglulega var fengið álit utanaðkomandi aðila á ýmsum málaflokkum er tengdust verkefninu. Sem dæmi má nefna að Stefán Ingólfsson verkfræðingur kom að mati á því hvernig kerfið uppfyllti þarfir notenda og hvernig verksali hefði uppfyllt verksamninginn vegna slíkra þátta. Að auki skal þess getið að sérfræðingar frá Oracle komu og lögðu mat á framgang verkefnisins. Jafnframt skal á það bent að ekki liggur fyrir að það hafi yfirleitt reynst vel í innleiðingu hugbúnaðarkerfa að skipa eftirlitsaðila. Þvert á móti eru deildar meiningar um hvort slíkt hafi gefist vel.

Loks er rétt að taka fram að leitað var til utanaðkomandi aðila vegna endurskoðunar og endurmats vegna rekstrar- og hýsingarsamningsins.

VERKEFNISSTJÓRI

Gerð er athugasemd við það að ekki var skipaður einn verkefnisstjóri sem hefði það að aðalstarfi að stjórna verkefninu. Verkinu hafi verið stjórnað af samstjórn aðila frá verkkaupa og verksala, en það er af Ríkisendurskoðun talin mjög óvenjuleg aðferð í verkefnastjórnun.

Fjársýslan getur ekki fallist á þessar athugasemdir Ríkisendurskoðunar. Þá verður vart séð að það hefði verið raunhæft eða í samræmi við þekktar verkaðferðir að einn verkefnisstjóri hefði stýrt verkefni án aðkomu verksala. Ætti að viðhafa slíka aðferð hlytu að vakna upp fjölmargar spurningar um ábyrgð verksala og vettvang úrlausna minni ágreiningsmála, ákvarðanatöku vegna óvæntra aðstæðna og fjöldamörg önnur atriði sem leysa má með samstjórn af þessu tagi. Til nokkurrar hliðsjónar má nefna að vart er hægt að hugsa sér mannvirkjagerð án verkfunda, en eðli verkfunda er að einhverju leyti sambærilegt við eðli funda samstjórnar. Það sem mestu skiptir hins vegar í þessu sambandi er að verkefnastjórn og verkefnastjórar hafi skilgreint hlutverk og vinni samkvæmt því. Því fyrirkomulagi sem beitt var í þessu verkefni var byggt á sérstakri verkefnisstjórnunaraðferð sem notuð hefur verið með góðum árangri í innleiðingarverkefnum á Oracle kerfum um allan heim. Aðferðinni sem beitt var er í samræmi við viðurkennda aðferðafræði í verkefnastjórnun, svonefnda Prince2 aðferðafræði, eins og áður hefur komið fram.

Eftir á að hyggja, takandi mið af öllu því sem nú er vitað, má vera að það hefði verið heppilegt að ráða sérstakan utanaðkomandi aðila til að stýra breytingastjórn hjá stærri ríkisstofnunum sem tóku kerfið upp. Þennan lærdóm má draga af verkefninu og nýta í sambærilegum upplýsingatækniverkefnum sem unnin verða á vegum ríkissjóðs í framtíðinni.

4 KOSTNAÐUR

Fjórði kafli draga Ríkisendurskoðunar ber heitið „Kostnaður.“ Í kaflanum er fjallað um kostnað íslenska ríkisins af kaupum og uppsetningu á OEBS kerfinu. Umfjöllun Ríkisendurskoðunar í þessum kafla gefur tilefni til fjölmargra athugasemda.

Alvarlegasti annmarkinn á þessum kafla í umfjöllun Ríkisendurskoðunar er að fjárhæðir eru bornar saman óháð verðlagi á hverjum tíma. Þannig eru fjárhæðir frá árinu 2000 bornar saman við fjárhæðir frá árinu 2009 og þær lagðar að jöfnu. Af því leiðir að samanburður Ríkisendurskoðunar verður beinlínis rangur því ljóst er að verðgildi íslensku krónunnar hefur breyst töluvert á þessu árabili.

Þá er ekkert samræmi í þeim tímabilum sem Ríkisendurskoðun leggur til grundvallar í drögum og blandað er saman umfjöllun um tímabilin 2001–2006, 2005–2006 og 2001–2009. Ennfremur fær Fjársýslan ekki betur séð en að villur séu að finna í nokkrum tölum, t.a.m. fjárákálögum ársins 2003 og fjárlögum ársins 2008.

Að lokum telur Fjársýslan að útreikningur Ríkisendurskoðunar yfir heildarkostnað kerfisins, sem tekinn er saman yfir tímabilið 2001–2009 sé rangur. Er það leiðrétt hér að neðan í töflum I–III, sem ná yfir tímabilið 2001–2011.

Líkt og í köflunum hér að framan verður, til að gæta samræmis við uppröðun umfjöllunar Ríkisendurskoðunar, fyrst vikið að umfjöllun undir liðnum „Mat og ábendingar.“ Því næst verður vikið að undirköflum, en þeir eru ekki tölusettir. Fyrsta undirkaflann er að finna á bls. 26–30 í drögum Ríkisendurskoðunar og ber hann ekkert heiti, heldur kemur hann í beinu framhaldi af liðnum „Mat og ábendingar.“ Verður hann nefndur 1. undirkafla hér að neðan en aðrir undirkaflar bera heiti sitt eins og það er sett fram í drögum Ríkisendurskoðunar.

Í lok kaflans þykir Fjársýslunni tilefni til að setja fram heildaryfirlit yfir allan kostnað verksins, einkum vegna ónákvæmni og villna í drögum Ríkisendurskoðunar.

MAT OG ÁBENDINGAR

A RAUNKOSTNAÐUR OG SAMNINGSBUNDINN KOSTNAÐUR

Undir þessum lið fjallar Ríkisendurskoðun í fyrsta lagi um heildarfjárveitingar sem veittar hafa verið til kaupa og reksturs kerfisins. Umfjöllunin er ónákvæm og ekki notast við réttar tölur. Uppsafnaðar fjárheimildir Fjársýslunnar á árunum 2001 – 2009 eru 2.406 milljónir króna vegna reksturs kerfisins og 1.552 milljónir króna vegna stofnkostnaðar við kerfið. Heildarfjárveitingar til verksins nema því á þessum árum 3.957 milljónum króna.

Fjársýslan vill benda á að heildargjöld vegna verksins hafa á sama tímabili verið 2.286 milljónir króna vegna reksturs og 1.527 milljónir króna vegna stofnkostnaðar, eða samtals um 3.812 milljónir króna. Þannig er heildarkostnaður um 145 milljónum króna innan fjárheimilda á tímabilinu. Uppsafnaðan heildarkostnað ríkisins vegna OEBS kerfisins er síðan að finna í töflu I hér að neðan.

Í öðru lagi ber Ríkisendurskoðun undir þessum lið saman kostnað við OEBS kerfið og eldri kerfi. Fjársýslan getur ekki annað en lýst þessum samanburði sem fjarstæðukenndum. Það gengur engan veginn að bera saman rekstrarkostnað BÁR og launakerfisins við rekstrarkostnað OEBS kerfisins eingöngu með því að bera saman rekstrarkostnað kerfanna tveggja, án allra fyrirvara eða útreikninga. Sérstaklega er það ámælisvert að gert sé ráð fyrir því í samanburðinum að verðlag hafi ekki breyst frá aldamótum.

Í drögnum kemur fram að Ríkisendurskoðun telji OEBS kerfið hafa skilað auknu hagræði, en hafi ekki „fundið sönnun þess að hagræðið skili þeim sparnaði sem réttlæti fjárfestinguna“. Þessi fullyrðing er engum rökum eða rannsóknum studd og ekki er fjallað nánar hvaða hagræði Ríkisendurskoðun telur OEBS kerfið hafi valdið.

Vegna þessa vill Fjársýslan benda á að nýja kerfið þjónar mun víðtækari þörfum en eldri kerfin gerðu. Staðreyndin er sú að OEBS kerfið hefur leyst mun fleiri kerfi af hólmi en eingöngu þessi tvö. Til dæmis leysti OEBS kerfið tugi sjálfstæðra launa- og fjárhagskerfa hjá mörgum stofnunum ríkisins af hólmi og Landsspítali-Háskólasjúkrahús hefur bent á að OEBS kerfið hafi leyst af hólmi um 40 eldri kerfi hjá spítalanum. Af þessu hlýst bein hagræðing þar sem rekstrar- og þróunarkostnaður eldri kerfanna fellur niður og mikil vinna og fjármunir sparast við að gagnaflutningar á milli kerfa eru óþarfir. Samlegðaráhrifin eru því gífurleg.

Þá hefur miðlæg uppsetning allra fjárhagsgagna stofnana ríkisins einfaldað mjög aðgengi að gögnum og heildaryfirsýn yfir rekstur ríkisins fæst mun fyrr en áður. Þannig hefur ríkissjóður gefið út ítarlegri mánaðaryfirlit ásamt árschlutauppgjörum með samanburði við fjárheimildastöðu á einstökum fjárlagaliðum og ríkisreikningi hefur verið skilað fyrr. Allar afstemmingar eru einfaldari og flæði gagna er mun betra en áður.

Ennfremur hefur innleiðing kerfisins leitt til ýmissa betrubóta á ríkisrekstrinum og bætt verklag. Þannig hefur víða tekist að fækka starfsmönnum og launaseðlar eru nú eingöngu rafrænir og sparast við það um 60 milljónir króna á ári. Bætt rafrænt aðgengi að fylgiskjölum hefur verið mikil framför, t.d. fyrir Ríkisendurskoðun, þar sem ekki þarf lengur að heimsækja stofnanir til að fara yfir skjöl þeirra og rafrænn samþykktarferill reikninga hefur flýtt mjög fyrir afgreiðslu mála. Þá væri mikið hagræði fyrir ríkið að nýta möguleika kerfisins til að taka á móti þeim 800.000 árlegu reikningum, sem því berast, rafrænt. Má ætla að sparnaður við pappír og burðargjöld vegna þeirra hlaupi á hundruðum milljóna króna. Þá er hagræðingin mikil í starfsmannahaldi ríkisins vegna tímaskráninga- og vaktaskipulagshluta OEBS kerfisins.

B FJÖLDI ÓUPPFYLLTRA KRAFNA VIÐ VERKLOK

Undir þessum lið fjallar Ríkisendurskoðun stuttlega um verklokasamning Fjársýslunnar og Skýrr. Telur Fjársýslan að Ríkisendurskoðun hafi misskilið tilgang samningsins og vill því taka eftirfarandi fram um hann.

Í kaupsamningnum frá 2001 er skýlaust ákvæði um að gera eigi slíkan samning. Samningurinn þjónaði fyrst og fremst þeim tilgangi að veita nákvæma sýn á verkefnið, þ.e. hvað var þegar uppfyllt af kaupsamningnum og hvað ekki. Þannig

fékkst heildarsýn á verkefnið og fullkominn gátlisti, yfirfarinn af utanaðkomandi ráðgjafa til að tryggja að ekkert stæði út af, fyrir þá sem að verkefninu stóðu til að fylgja eftir í framhaldinu. Þá skal það áréttað að í 4. gr. samningsins kemur skýrt fram að verktaki muni ljúka frágangi þeirra atriða sem talinn voru upp Fjársýslunni að kostnaðarlausu. Var því engan veginn verið að slaka á kröfum gagnvart verksala með gerð samningsins; skyldur hans vegna kaupsamningsins voru eftir sem áður þær sömu.

C TAFABÆTUR

Í þessum lið draganna bendir Ríkisendurskoðun á að samkvæmt 11. kafla kaupsamningsins sé hægt að krefjast tafabóta vegna dráttar á afhendingu kerfisins, án þess þó að fjalla nánar um hvernig slíkum bótum hefði mátt ná fram.

Fjársýslan bendir á að samkvæmt verklokasamningi, nánar tiltekið 8. gr., á verkkaupi ekki rétt til tafabóta úr hendi verkaupa vegna tafa sem urðu á innleiðingu kerfisins. Stafar það fyrst og fremst af þeirri ástæðu að sú töf var ekki einvörðungu verktaka um að kenna, heldur var hún sök beggja aðila. Eru í fyrrnefndri 8. gr. talin upp fjölmörg atriði sem óhjákvæmilega höfðu áhrif á verkefnið sem leiddu til þess að réttur til tafabóta var ekki fyrir hendi.

Ljóst er af ofangreindu að tafabætur hefðu einungis fengist greiddar frá verktaka með dómi og verður að telja að á brattann hefði verið að sækja fyrir íslenska ríkið í slíku máli. Fjársýslan mat stöðuna sem svo að flókið dómsmál við verktaka, sem líklega myndi tapast, væri allt of áhættusamt og gæti stefnt öllu verkefninu í hættu. Hér voru augljóslega miklir hagsmunir í húfi og því þótti farsælli leið að allir samstarfsaðilar legðust á árarnar og ynnu saman að lausn þeirra vandamála sem upp komu. Það er skoðun Fjársýslunnar að þessi leið hafi þegar upp var staðið verið langtum farsælli en að reka dómsmál um tafabætur.

1 UNDIRKAFLI

Á bls. 26 – 30 í drögum Ríkisendurskoðunar er farið yfir kostnað, fjárveitingar o.fl. vegna verksins. Eins og áður hefur komið fram telur Fjársýslan tölulegan samanburð í drögunum beinlínis rangan.

Því hefur Fjársýslan endurunnið þær kostnaðartölur sem þar koma fram og dregið saman í töflur I – III, sem er að finna hér að neðan. Lagt er til að við endurgerð og yfirferð draganna verði stuðst við þær upplýsingar sem hér koma fram.

Röngum fullyrðingum í textanum hefur áður verið svarað og ekki er talin ástæða til að endurtaka þau svör hér.

UPPFYLLTAR KRÖFUR ÞEGAR VERKLOKASAMNINGUR VAR GERÐUR

Í þessum undirkafla er fjallað um þau atriði sem út af stóðu við gerð verklokasamnings aðila. Telur Fjársýslan þessa umfjöllun eiga heima undir 3. kafla og leggur til að hún verði færð þangað við endanlega skýrslugerð Ríkisendurskoðunar. Hefur Fjársýslan þegar fjallað um þessi atriði í athugasemdum við 3. kafla og vísast til þeirra.

ÞJÓNUSTUSAMNINGUR UM REKSTUR KERFISINS

Í þessum undirkafla eru gerðar ýmsar athugasemdir við þjónustusamning sem flestar lúta að verklokasamningi aðila. Þegar hefur verið fjallað um ástæður og tilurð samningsins í andsvörum þessum, sjá umfjöllun um 3. kafla draga Ríkisendurskoðunar, ásamt umfjöllun undir liðnum „Mat og ábendingar“ í 4. kafla þessara athugasemda.

TAFABÆTUR

Í þessum undirkafla er sami texti og undir liðnum „Mat og ábendingar.“ Vísast til fyrri athugasemda að ofan um hann.

SAMANTEKT FJÁRSÝSLUNNAR Á HEILDARKOSTNAÐI VIÐ KAUP OG REKSTUR OEBS KERFISINS.

Samantekt á kostnaðinum verður skipt í tvennt. Annars vegar er sýndur kostnaður ríkisins í heild af kerfinu og hins vegar kostnaður Fjársýslunnar eða sem hér segir:

- Heildarkostnaður ríkissjóðs vegna OEBS 2001–2011. Hér er allur kostnaðurinn sýndur, því eins og fram hefur komið hafa fleiri ríkisstofnanir en Fjársýslan kostnað af kerfinu. Í stuttu máli gildir almennt sú regla hér að bókfæra kostnað á kostnaðarstað hjá þeim aðila sem er ábyrgur. Hvað snertir kostnað af OEBS kerfinu þá dreifist hann í grófum dráttum þannig að sameiginlegur kostnaður ríkisins af kerfinu færast hjá Fjársýslunni á meðan aðrar ríkisstofnanir bera hluta af hýsingarkostnaðinum út frá notkun þeirra og starfsmannafjölda ásamt því að þær kosta sjálfar þær séraðlaganir sem þær þurfa á að halda. Í töflu I er sýndur kostnaður ríkisins í heild á þessu tímabili.
- Fjárheimildir og kostnaður Fjársýslunnar vegna OEBS 2001–2011. Þar kemur fram annars vegar samanburður á fjárheimildum og kostnaði á tímabilinu í töflu II og hins vegar sundurliðun á kostnaðinum á tímabilinu í töflu III.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir báðum skiptingum ásamt töflum.

A HEILDARKOSTNAÐUR RÍKISSJÓÐS AF OEBS KERFINU 2001–2011

Eftirfarandi yfirlit sýnir kostnað ríkissjóðs af kerfinu á tímabilinu:

Tafla I Heildarkostnaður ríkissjóðs vegna OEBS 2001-2011												
í millj. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Samtals
<i>Á verðlagi hvers árs</i>												
Fjársýsla ríkisins	646	505	410	355	321	323	331	361	410	428	415	4.505
Landspítali	0	0	16	53	55	66	79	87	79	60	69	564
Vegagerðin	0	0	11	36	56	56	43	39	32	28	30	332
Aðrar stofnanir	0	0	0	7	56	50	36	84	85	74	71	462
Heildarkostnaður	646	505	437	451	489	495	489	571	606	590	584	5.863
þ.a rekstrarkostnaður	32	158	176	310	350	483	481	569	605	590	572	4.324
þ.a stofnkostnaður	614	347	261	142	139	12	8	2	1	0	12	1.539
Hlutfallsskipting, %												
Fjársýsla ríkisins	100,0	100,0	93,8	78,7	65,7	65,3	67,7	63,2	67,6	72,5	71,1	76,8
Landspítali	0,0	0,0	3,7	11,8	11,3	13,3	16,2	15,3	13,0	10,2	11,7	9,6
Vegagerðin	0,0	0,0	2,5	8,1	11,5	11,4	8,8	6,8	5,3	4,8	5,1	5,7
Aðrar stofnanir	0,0	0,0	0,0	1,4	11,5	10,1	7,3	14,7	14,1	12,5	12,1	7,9
Heildarkostnaður	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kostnaðurinn skiptist í rekstrarkostnað og stofnkostnað. Aðrar stofnanir en Fjársýslan greiða mánaðarlega sína hlutdeild í hýsingarkostnaðinum og er þar tekið mið af fjölda notenda og hversu margir notendur eru í kerfinu hjá viðkomandi stofnun. Stofnanir sem eru í bókhalds- og greiðsluþjónustu hjá Fjársýslunni, rúmlega 100 talsins, bera þó ekki slíkan kostnað heldur lendir hann hjá Fjársýslunni. Mánaðarlegar greiðslur stofnana vegna hýsingar hófust í ársbyrjun 2005.

Til viðbótar þessu greiða stofnanir sérstaklega fyrir allar sérlausnir sem þær fela Skýrr að sinna fyrir sig, svo sem sérsníðaðar skýrslur og séraðlaganir. Eins og kemur fram í töflu I hafa Landspítali og Vegagerðin verið með mestan kostnað utan Fjársýslunnar enda nýta þessar stofnanir mun fleiri kerfishluta og hafa flóknari uppsetningu en aðrar stofnanir.

B HEILDARKOSTNAÐUR FJÁRSÝSLUNNAR AF OEBS KERFINU 2001–2011

Hér er sýndur kostnaður Fjársýslunnar af OEBS kerfinu frá því kerfið var keypt á árinu 2001 til ársloka 2011. Sýndur er samanburður á fjárheimildum og kostnaði á sama tímabili. Á það ber að leggja áherslu að Fjársýslan hefur árlega gert grein fyrir öllum sínum fjárlagatillögum til fjármálaráðuneytisins sem hefur tekið afstöðu til þeirra og ákveðið þær fjárbeiðnir sem beint var til fjárveitingarvaldsins í framhaldinu. Fjársýslan hefur ævinlega kappkostað að fara vel með sínar fjárheimildir sem Alþingi hefur úthlutað og halda sig innan þess fjárhagsramma sem þar er settur.

Eftirfarandi tafla gefur yfirlit um samanburð fjárheimilda og kostnaðar á tímabilinu:

Tafla II Samanburður á kostnaði og fjárheimildum FJS vegna OEBS 2001–2011

Í millj. króna	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Samtals
<i>Á verðlagi hvers árs</i>												
Heildarkostnaður												
Fjárheimild ársins	502	713	370	319	362	365	422	416	490	514	495	4.966
Útkoma ársins	646	505	410	355	321	349	372	406	449	458	438	4.708
Mismunur ársins	-144	208	-40	-36	41	15	50	10	41	55	57	...
Flutt fjárheimild frá fyrra ári		-144	64	25	-12	29	44	94	104	145	146	...
Niðurfelld fjárheimild í árslok										-54	-39	...
Fjárheimildastaða í árslok	-144	64	25	-12	29	44	94	104	145	146	164	164
Þar af vegna rekstrarkostnaðar												
Fjárheimild ársins	-	143	183	221	226	350	407	401	475	499	481	3.385
Útkoma ársins	32	158	148	214	182	337	364	403	448	458	425	3.169
Mismunur ársins	-32	-15	35	7	44	13	43	-2	27	40	55	...
Flutt fjárheimild frá fyrra ári		-32	-46	-11	-4	40	52	96	93	120	106	...
Niðurfelld fjárheimild í árslok										-54	-39	...
Fjárheimildastaða í árslok	-32	-46	-11	-4	40	52	96	93	120	106	122	122
Þar af vegna stofnkostnaðar												
Fjárheimild ársins	502	570	187	99	136	15	14	15	15	15	14	1.581
Útkoma ársins	614	347	261	142	139	12	8	2	1	-	12	1.539
Mismunur ársins	-112	223	-75	-43	-3	3	6	13	14	15	2	...
Flutt fjárheimild frá fyrra ári		-112	110	36	-7	-11	-8	-2	11	25	40	...
Fjárheimildastaða í árslok	-112	110	36	-7	-11	-8	-2	11	25	40	42	42

Heildarfjárheimildir árin 2001 til 2011 voru 4.966 milljónir króna en heildarkostnaður var 4.708 milljónir króna. Heildarkostnaður var því 164 milljónir króna innan fjárheimilda á tímabilinu. Það er niðurstaðan og hefur þá verið tekið tillit til niðurfelldra fjárheimilda í ársbyrjun 2010 að fjárhæð 54 milljónir króna og 39 milljónir króna í ársbyrjun 2011.

Fjárheimildir vegna rekstrar árin 2001 til 2011 voru samtals 3.385 milljónir króna en rekstrarkostnaður á tímabilinu var 3.169 milljónir króna.

Fjárheimildir vegna stofnkostnaðar árin 2001 til 2011 voru samtals 1.581 milljónir króna en stofnkostnaður á sama árabili var 1.539 milljónir króna.

Fyrstu árin var eðlilega einkum um stofnkostnað að ræða. Hluttur rekstrarkostnaðar jókst síðan eftir því sem fleiri kerfishlutar voru teknir í notkun. Frá og með árinu 2006 er nær eingöngu um rekstrarkostnað að ræða.

Eftirfarandi yfirlit sýnir hvernig kostnaðurinn af OEBS skiptist hjá Fjársýslunni á tímabilinu:

Tafla III Skipting kostnaður vegna OEBS (Orra) hjá FJS 2001–2011

Í millj. kr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Samtals
Á verðlagi hvers árs												
Orri - rekstur:	32	158	148	214	182	311	323	359	409	428	403	2.966
Rekstrarsamningar	27	66	90	110	95	88	89	86	103	116	96	965
Viðhaldsgjöld	0	74	49	85	75	81	87	114	101	106	109	879
Þjónustusamningar	0	0	0	0	0	125	135	143	156	155	179	893
Ýmis kostnaður	4	19	10	18	13	17	13	16	49	52	19	229
Orri - stofnkostnaður:	614	347	261	142	139	12	8	2	1	0	12	1.539
Þjónustusamningur	0	0	60	113	122	0	0	0	0	0	0	295
Innleiðingarkostnaður	150	260	109	0	0	0	0	0	0	0	0	519
Undirbúnings og útboðsvinna	448	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	449
Notendaleyfi	0	0	44	0	0	0	0	0	0	0	0	44
Annar stofnkostnaður	16	85	48	28	17	12	8	2	1	0	12	231
Orri - Kostnaður samtals	646	505	410	355	321	323	331	361	410	428	415	4.505

Skipting kostnaðar vegna OEBS hjá Fjársýslunni sem hér er sýnd er sama sundurliðun og komið hefur fram í skýringum í ársreikningum Fjársýslunnar unnum af Ríkisendurskoðun. Ársreikningarnir hafa jafnan verið birtir í ársskýrslum Fjársýslunnar og hafa þær verið aðgengilegar á vefsíðu Fjársýslunnar frá árinu 2004. Þar hefur jafnframt m.a. verið fjallað um upplýsingakerfi Fjársýslunnar almennt ásamt því að skýrt hefur verið frá helstu viðfangsefnum við kerfin á viðkomandi ári.

Með rekstrarsamningum er verið að greiða fyrir hýsingu á kerfinu. Þar undir falla raunkerfi, prófunar- og þróunarumhverfi.

Viðhaldsgjöldin eru mestmegnis árlegar greiðslur til Oracle fyrirtækisins fyrir nýjar útgáfur af OEBS kerfinu og leiðréttingarútgáfur.

Með þjónustusamningum er verið að greiða fyrir starfsmenn verksala sem vinna við þróun kerfisins og veita FJS og öðrum notendum stuðning við notkun kerfisins.

Árið 2001 var kostnaður vegna OEBS bókaður á fjárlagaliðinn „Skýrsluvéla­kostnaður 09–995“, en eftir það hefur hann bókast hjá Fjársýslu ríkisins á „09–103“.

C LÆKKUN VIÐHALDSGJALDA TIL ORACLE FRÁ ÁRSBYRJUN 2009

Samkvæmt samningnum frá árinu 2001 eru viðhaldsgjöld greidd í dönskum krónum, fyrir leiðréttingar og nýjar útgáfur af OEBS kerfinu. Greiðslan fer fram í febrúar ár hvert vegna næstu 12 mánaða. Eftir gengisfall íslensku krónunnar á árinu 2008 varð það niðurstaða viðræðna við Oracle að félagið féllst á að binda viðmiðunargengi samnings á þann hátt að ein dönsk króna jafngildi 13,16 íslenskum krónum. Greiðslur frá og með árinu 2009 eru í íslenskum krónum að viðbætti erlendri verðbólgu á milli ára. Hefði ofangreindur samningur ekki náðst hefði t.d. greiðsla vegna viðhaldsgjalda

á árinu 2011 verið 62 milljónum króna hærri. Er því um mikinn sparnað að ræða á hverju ári.

ÁRIN 2010 – 2011

Á undanförunum árum hefur Fjársýslan eins og aðrar ríkisstofnanir þurft að sæta töluverðri lækkun fjárheimilda. Við því hefur verið brugðist með auknu aðhaldi. Liður í þeirri viðleitni var m.a. að taka upp viðræður við Skýrr haustið 2010 sem leiddu til þess að allir rekstrarsamningar Fjársýslunnar vegna upplýsingakerfa hjá fyrirtækinu lækkuðu um 20% frá ársbyrjun 2011. Á móti eru 5% af hugbúnaðarsamningum Fjársýslunnar nýtt til að fara betur ofan í kerfin og leita leiða til aukinnar hagræðingar. Lækkunin um 20% skilar sér einnig beint til annarra ríkisstofnana vegna hýsingar á OEBS kerfinu, þ.e. mánaðarlegar greiðslur þeirra lækkuðu sambærilega. Til viðbótar framangreindri lækkun náðist einnig inn í rekstrarsamningana 2% hagræðingarkrafa á ári frá og með ársbyrjun 2012.

Hjá Fjársýslunni kostuðu rekstrarsamningarnir 116 milljónir króna á árinu 2010 en lækkuðu í 96 milljónir króna á árinu 2011. Sparnaður á ári er því 20 milljónir króna. Þar til viðbótar eru síðan rúmar 2 milljónir króna á ári vegna hagræðingarkröfunnar sem tók gildi í ársbyrjun 2012.

5 SAMANBURÐUR VIÐ DANMÖRKU

Í fimmta og síðasta kafla draga Ríkisendurskoðunar er fjallað um upplýsingatæknimál hjá danska ríkinu með það að markmiði „að bera saman fyrirkomulag og reynslu danskra stjórnvalda saman við stöðu hér á landi.“

Fjársýslan telur almennt að slík úttekt sé bæði verðugt og metnaðarfullt verkefni. Hins vegar má spyrja að því hvort slík úttekt sé nauðsynleg til að leysa úr því verkefni sem forseti Alþingis lagði fyrir Ríkisendurskoðun, um að taka út undirbúning og framkvæmd við að koma á OEBS kerfinu hjá ríkinu. Af drögum Ríkisendurskoðunar sést að stofnunin hefur raunar farið langt út fyrir beiðni Alþingis með því að leggjast í rannsóknarvinnu á hvernig upplýsingatæknimálum er almennt háttað í Danmörku.

Fjársýslan bendir í þessu sambandi á að undirkafla um „Mat og ábendingar“ Ríkisendurskoðunar eru að stórum hluta óviðkomandi innleiðingarferli íslenska kerfisins. Þannig eru ábendingar A, B og D ekki á neinn hátt tengdar kaupum og innleiðingu kerfisins, heldur almennar athugasemdir varðandi stöðu upplýsingatæknimála á Íslandi. Hversu réttmætar sem þessar ábendingar kunna að vera þá hafa þær einfaldlega engin tengsl við það verkefni sem Ríkisendurskoðun var falið. Um fullyrðingar undir bókstafslíðum C og E er það helst að segja að rökstuðningur fyrir þeim er svo fjarri öllum raunveruleika að hér verða ekki eltar ólar við hann. Haldi Ríkisendurskoðun sig við þessar fullyrðingar í endanlegri útgáfu skýrslu um þessi mál væntir Fjársýslan þess að haldbetri rökstuðningur verði látinn fylgja þeim.

Almennt má segja að kaflinn sé ófullgerður, umfjöllun ómarkviss og ekki dregið fram neitt það efni sem hægt væri að byggja samanburð á eða draga ályktanir af. Ekki er gerð tilraun til að afmarka viðfangsefni kaflans og ekki er heldur ljóst hvernig eigi að bera saman ólík kerfi við ólíkar aðstæður. Þannig er óskýrt hvort markmið Ríkisendurskoðunar sé að bera saman kosti og galla ólíkra kerfa til að sinna þörfum

Íslenskrar stjórnarsýslu eða hvort markmiðið sé að bera saman hvernig stuðningur upplýsingakerfa við verkefni stjórnarsýslu er á milli landanna.

Það er skoðun Fjársýslunnar að þar sem slík umfjöllun er ekki nauðsynleg til að svara fyrirbyggjandi fyrirspurn eigi að fella þennan kafla úr skýrslunni í heild sinni, þrátt fyrir að einstakar athugasemdir við kaflann komi fram hér að neðan.

5.1 YFIRSTJÓRN

Fjársýslan gerir ekki beinar athugasemdir við efni þessa undirkafla, enda er hann í raun aðeins sögulegt yfirlit yfir skipulag upplýsingatæknimála í Danmörku.

Þó ekki sé um beinar athugasemdir að ræða vill Fjársýslan leggja áherslu á tvö mikilvæg atriði sem koma fram í kaflanum.

Í fyrsta lagi að þær umbætur sem urðu í stjórn upplýsingatæknimála í Danmörku gerðust að mestu leyti samtímis ferlinu sem Fjársýslan og aðrir opinberir aðilar fóru í gegnum við kaupin á íslenska fjárhagskerfinu. Þannig kemur fram að danska ríkið stóð frammi fyrir því að endurnýja kerfi sín árið 1998, en eins og áður hefur komið fram hófst undirbúningsvinna að endurnýjun íslenska fjárhagskerfisins ári fyrr. Þá er skýrsla danska Tækniráðsins sem Ríkisendurskoðun fjallar um gefin út nokkurn veginn á sama tíma og innleiðing á íslenska kerfinu hefst, en ekki fyrr eins og ætla mætti af umfjöllun Ríkisendurskoðunar. Fjársýslan telur mikilvægt að benda á þetta, því ljóst er að Danir áttu í sams konar erfiðleikum á sama tíma og íslenska fjárhagskerfið var keypt og viðeigandi upplýsingar lágu því ekki fyrir á þeim tíma með þeim hætti að unnt væri að taka mið af reynslu Dana.

Í öðru lagi þykir Fjársýslunni mikilvægt að áréttu að lærdómurinn sem Danir drógu af erfiðleikum sínum á árunum 1996–1999 var að framvegis skyldi forðast að kaupa sérsníðuð upplýsingakerfi og frekar leitast við að innleiða staðlaðar kerfislausnir. Fjársýslan leggur áherslu á að þetta var einmitt meginsjónarmið við kaupin á íslenska kerfinu eins og ljóslega sést af útboðsgögnum, þótt auðvitað þurfi alltaf að laga kerfin að einhverju leyti að aðstæðum. Það er því ekki fyrir að fara neinum grundvallarmun á aðferðarfræði dönsku og íslensku stjórnarsýslunnar, a.m.k. hvað þessa stefnu varðar.

5.2 UPPLÝSINGAKERFI DANSKRA RÍKISAÐILA

Fjársýslan er þeirrar skoðunar að þessi undirkafla sé ófullgerður og er ekki í honum að finna fullnægjandi lýsingu á högun upplýsingakerfa danskra ríkisaðila. Í umfjöllunina vantar t.a.m. umfjöllun um nokkra meginþætti í fyrirkomulagi dönsku stjórnarsýslunnar, högun kerfanna sem stjórnarsýslan notar og rekstrarfyrirkomulag þeirra. Þá er engin tilraun gerð til að bera kerfin, sem lýst er í kaflanum, saman við íslenska fjárhagskerfið og ekki er gerð grein fyrir stofnkostnaði, innleiðingu eða fyrirkomulagi fjármögnunar dönsku kerfanna.

Umfjöllun kaflans er því alls ófullnægjandi og gerir það nánast ómögulegt að gera athugasemdir við hann, þar sem einungis er í besta falli um hrá drög að ræða. Fjársýslan vill þó koma á framfæri nokkrum punktum um upplýsingatækni í danskri stjórnarsýslu sem gætu nýst í betrubættri umfjöllun um málefnið, ef ástæða þykir til að halda henni í skýrslunni.

- Ekki er fjallað um það í kaflanum að uppbygging íslenskar og danskrar stjórnsýslu eru um margt ólík. Þannig er stjórnsýsla Danmerkur þrískipt og verkaskipting á milli þessara stjórnsýslustiga með öðrum hætti en á Íslandi. Fjársýslan nefnir sem dæmi að sjúkrahús eru í Danmörku ekki rekin af ríkinu heldur öðru stjórnsýslustigi. Af því leiðir að kostnaður við rekstur þeirra er væntanlega ekki innifalinn í kostnaðartölum frá danska ríkinu. Ríkisendurskoðun verður að taka tillit til þessa mismunandi umhverfis ef raunverulegur samanburður á að fara fram.
- Fjársýslan vekur athygli á því að hvergi er í drögum Ríkisendurskoðunar að finna tölur um fjölda starfsmanna stjórnsýslustofnana, fjölda notenda eða stærð þeirra samfélaga sem kerfin þjóna. Tölulegar upplýsingar um umfangsmiklar fjárfestingar danska ríkisins væri mjög áhugavert að bera saman við kostnað íslenska ríkisins af íslenska kerfinu.
- Þá skal það áréttað að ekki einungis er íslensk stjórnsýsla ólík þeirri dönsku í veigamiklum atriðum heldur er högun upplýsingakerfa í Danmörku einnig með allt öðrum hætti en á Íslandi. Þannig er fjallað um kosti danska kerfisins og hvernig það nýtist í danskri stjórnsýslu án þess athugað sé að virkni þess byggir á aðgangi að mjög öflugum miðlægum kerfum sem leggja til grunnupplýsingar fyrir virkni kerfisins og sjá um sérhæfðari og flóknari þætti í upplýsingavinnslu ríkisins. Fjársýslan saknar þess að fjallað sé um þau miðlægu kerfi og þá sérstaklega stofn- og rekstrarkostnað þeirra sem eflaust er töluverður. Þá er í drögum Ríkisendurskoðunar ekki fjallað um það hvernig kostnaðurinn skiptist á milli stofnana sem hafa umsjón með kerfunum og stofnanna sem nota kerfin. Er það auðvitað mjög bagalegt.
- Í drögum Ríkisendurskoðunar er ekki fjallað á neinn hátt um stofnkostnað kerfa í Danmörku sem eru sambærileg við stofnkostnað íslenska kerfisins og er það aðfinnsluvert. Ætla verður að helsta markmið þess að fjalla um danska stjórnsýslu að þessu leyti sé einmitt til þess að bera saman kostnað kerfanna. Í drögum Ríkisendurskoðunar er ekki gerð tilraun til þess hvað stofnkostnaðinn varðar.

5.3 REKSTRARKOSTNAÐUR

Í umfjöllun Ríkisendurskoðunar um samanburð á rekstrarkostnaði danska og á íslenska kerfisins er um miklar einfaldanir að ræða. Eins og áður hefur komið fram er slíkur samanburður mjög flókninn en í drögum Ríkisendurskoðunar eru tölur settar fram án fullnægjandi skýringa á því hvaða útreikningar liggi að baki þeim tölum.

Þannig virðist Ríkisendurskoðun eingöngu horfa til lítils hluta danska heildarkostnaðarins og einungis afmarkaða þætti hans (eingöngu lítinn hluta leyfisgjalda sem stofnanir dönsku stjórnsýslunnar greiða fyrir not af kerfinu). Á það hefur verið bent að kerfið byggir á aðgangi að mörgum miðlægum kerfum og er í drögum Ríkisendurskoðunar ekki minnst á rekstrarkostnað þeirra kerfa. Danski kostnaðurinn er síðan borinn saman við rangar tölur um íslenskan kostnað. Er því samanburður Ríkisendurskoðunar meingallaður.

6 LOKAORÐ

Drög Ríkisendurskoðunar enda á þeim vangaveltum um „[...] hvort ekki sé hagkvæmt að fara í nýtt útboð um kaup ríkisins á fjárhags- og mannauðskerfi.“

Fjársýslan hefur ekki látið gera greiningu á hvort slíkt sé tímabært, en í fljótu bragði sýnist það hvorki fýsilegt né nauðsynlegt. Í dag er búið að koma upp heilsteypu fjárhags- og mannauðskerfi fyrir íslenska ríkið sem virkar vel. Það var erfitt margra ára verkefni fyrir þá fjölmörgu aðila sem að því komu og kostaði mikla vinnu að koma því í núverandi horf. Í dag hefur íslenska ríkið kerfi sem þjónar hlutverki sínu vel, búið er að ná góðum tókum á því og byggja upp þekkingu. Með því er ekki verið að segja að kerfið sé gallalaust frekar en önnur hugbúnaðarkerfi. Stöðugt er unnið að því að bæta kerfið enn frekar og nýta betur þá ótalmörgu möguleika sem það hefur upp á að bjóða.

Í samhengi við það hvort hagkvæmt geti verið að fara í nýtt útboð á slíkum kerfum fyrir ríkið má benda á tvennt. Á ráðstefnu sem haldin var nýlega hér á landi kom m.a. fram að kostnaður bankanna hér á landi af upplýsingatækni nemur fjórðungi af rekstarkostnaði þeirra eða 15.000 milljónum króna á ári. Í annan stað má vísa til útboðs á fjárhags- og innkaupakerfi árið 2010 fyrir 12 sjúkrahús auk heilsugæslustöðva á Kaupmannahafnarsvæðinu sem leysti af hólmi fimm eldri kerfi. Kaupverð kerfisins á núverandi gengi var rúmar 5.200 milljónir íslenskra króna og árlegur rekstrarkostnaður er áætlaður rúmar 2.000 milljónir íslenskra króna. Gangsetning var fyrirhuguð í ár en hefur verið frestað um eitt ár eða fram á árið 2013.

OEBS kerfið fyrir íslenska ríkið og á þriðja hundrað stofnanir þess er víðtækara en umrætt kerfi en heildarkostnaður íslenska ríkisins af því nam 590 milljónum króna árið 2010 og 584 milljónum króna árið 2011. Þar af leiðandi telur Fjársýslan ekki liggja í augum uppi hver ávinningur væri af því að fara í nýtt útboð.

Virðingarfyllt,
f.h. Fjársýslu ríkisins

Gunnar H. Hall“

VIÐAUKI 3

SVÖR FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIS VIÐ SKÝRSLUDRÖGUM RÍKISENDURSKOÐUNAR FRÁ 26. NÓVEMBER 2009 VEGNA FJÁRHAGS- OG MANNAUÐSKERFIS RÍKISINS

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið vísar til bréfs Ríkisendurskoðunar, dags. 27. september 2012, þar sem ráðuneytinu er gefinn kostur á að koma á framfæri efnislegum athugasemdum við drög að úttekt á undirbúningi og innleiðingu fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins.

Athugasemdir ráðuneytisins eru meðfylgjandi. Í byrjun eru almennar athugasemdir ráðuneytisins við skýrsludrögunum og þá athugasemdir við hvern kafla. Í upphafi hvers kafla eru dregin fram megin sjónarmið ráðuneytisins sem í honum birtast.

1 ALMENNT

Í bréfi Ríkisendurskoðunar kom fram að með hliðsjón af atvikum væri ráðgert að umsögn Fjársýslu ríkisins yrði birt í fylgiskjali með skýrslunni í sinni endanlegri mynd. Fjármála- og efnahagsráðuneytið gerir ráð fyrir að það sama gildi um umsögn þess. Jafnframt mun ráðuneytið birta athugasemdir sínar á heimasíðu sinni, www.fjr.is, þegar skýrslan er komin út á vegum Ríkisendurskoðunar.

Skýrsludrög Ríkisendurskoðunar bera þess skýr merki að vera skammt á veg komin og innihalda ýmsar órökstuddar staðhæfingar. Þá virðist ekki hafa verið tekið tillit til opinberra gagna sem á einfaldan hátt svara mörgum ávirðingum sem settar eru fram í skýrsludrögunum.

Það er skoðun fjármála- og efnahagsráðuneytisins að ákvörðun um nýtt fjárhags- og mannauðskerfi hafi verið rétt. Faglega var staðið að undirbúningi og kaupum á tölvukerfinu. Innleiðing þess hefur leitt til bættrar fjármálastjórnunar og aukinnar yfirsýnar ríkisrekstrar.

Hvað almenn efnistösk skýrsludraganna varðar vill ráðuneytið koma eftirfarandi á framfæri.

- Í samræmi við stefnumörkun um nýsköpun í ríkisrekstri var fjárfesting í nýju fjárhags- og mannauðskerfi nauðsynleg. Ný fjárreiðulög sem samþykkt voru 1997 og rammafjárlagagerð krafðist skilvirkari fjárhagsstefnu og aukinnar yfirsýnar.

- Krafa var gerð um að innleitt yrði nýtt samræmt kerfi fyrir ríkisaðila sem hentaði fjölþættum þörfum þeirra.
- Útboð um kaup á fjárhags- og mannauðskerfinu og rekstri þess voru í samræmi við lög um opinber innkaup. Við kaup, þróun og rekstur þess hefur lögum og reglum verið fylgt í hvívetna.
- Með innleiðingu fjárhags- og mannauðskerfisins var bætt úr þörf ríkisins fyrir auknar fjárhagsupplýsingar sem nýtast við stjórnun og uppgjör. Í árslok 2011 var kerfið í notkun í 213 stofnunum og fyrir 242 aðra fjárlagaliði. Fjárhagskerfið heldur utan um útgjöld og tekjur ríkissjóðs og afgreiðir tugþúsundir reikningsfærslna. Í hverjum mánuði reiknar það út og greiðir laun 28 þúsund einstaklinga.
- Fjárhags- og mannauðskerfið er í sífelldri þróun og nýjar viðbætur innleiddar í samræmi við þarfir ríkisins í heild, hluta stofnana eða einstakra. Innleiðingu viðbóta skyldi ekki blanda saman við innleiðingu grunnkerfishluta.
- Óskað hefur verið eftir framlögum á fjárlögum og fjáráskilum í samræmi við fjárförf verkefna. Alþingi hefur þannig árlega fjallað um fjárheimildir vegna kostnaðar sem af kaupum, innleiðingu og rekstri Oracle kerfisins hefur hlotist og legið hefur fyrir hverju sinni.
- Ráðuneytið vekur sérstaka athygli á svari fjármálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur á 130. löggjafarþingi um hugbúnaðarkerfi ríkisins (þskj. 1158 – 498. mál). Þar er að finna svör við mörgum af þeim atriðum sem velt er upp í skýrsludrögum og virðist ekki hafa verið tekið tillit til.
- Fjármála- og efnahagsráðherra hefur þegar óskað eftir að fenginn verði að óháður aðili sem falið verði að fara yfir innleiðingu og virkni fjárhags- og mannauðskerfa ríkisins til að taka af allan vafa um öryggi þess.

2 ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK EFNISATRIÐI SKÝRSLUDRAGANNA

UM KAFLA 2 – UNDIRBÚNINGUR

- Eftirfarandi eru athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins við einstaka kafla og efnisatriði þeirra. Ákvörðun um kaup á nýju fjárhags- og mannauðskerfi var tekin út frá eðlilegum kröfum um bætt fjármálastjórn og upplýsingagjöf ríkisins.
- Eldri tölvakerfi voru annars vegar bókhaldskerfi og hins vegar launaafgreiðslu-kerfi, en ekki heildstætt fjárhags- og upplýsingakerfi eins og þörf var á. Kerfin voru stakstæð og engin bein tenging þeirra á milli.
- Þarfagreining, kröfulýsing og útboðsgögn voru vel unnin og með faglegum hætti. Mikið lagt upp úr því að ná fram sjónarmiðum og ábendingum hagsmunaaðila. Ráðgjafafyrirtæki með alþjóðlega tengingu voru fengin til að

stýra þessum verkþætti fyrir hönd ríkisins.

- Fyrri útboð um fjárfestingu í kerfi var vel undirbúið og í samræmi við lög. Innbyrðis vægi matsþátta var eðlilegt og í takt við það sem almennt gerðist bæði þá og nú.
- Raunútgjöld vegna fjárfestingar í kerfinu og reksturs þess eru innan samþykkrar fjárheimilda Alþingis.
- Í drögunum er gefið í skyn að kostnaður vegna fjárfestingar í kerfinu hafi vaxið úr 160 m.kr. í 1,3 ma.kr. á tveimur árum, sem er rangt. Hið rétta er að síðari fjárhæðin var áætlaður heildarkostnaður kerfisins á þremur árum vegna fjárfestingar, rekstrar og kennslu

2.1. ÁKVÖRÐUN

Í svari við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur á 130. löggjafarþingi um hugbúnaðarkerfi ríkisins (þskj. 1158 – 498. mál) er umfjöllun um eldri hugbúnaðarkerfi. Á mælikvarða hugbúnaðarkerfa voru þau komin mjög til ára sinna. Launakerfið var að stofni til frá 1976 og bókhaldskerfið frá árinu 1987. Þá var um sérsníðuð hugbúnaðarkerfi að ræða sem þóttu frekar óaðgengileg og þung í vöfum. Tæknigrunnur kerfanna var úr sér genginn, stórtölvuumhverfi og undirliggjandi gagnagrunnur í Natural forritunarumhverfi sem almennt er ekki notað lengur. Eldri tölvukerfi svöruðu ekki lengur þörfum fjölmargra ríkisstofnana sem af þeim sökum höfðu í auknum mæli leitað eftir heimildum til að fjárfesta í nýjum kerfum.

Eldri tölvukerfi voru annars vegar bókhaldskerfi og hins vegar launaafgreiðslukerfi, en ekki heildstætt fjárhags- og upplýsingakerfi eins og þörf var á. Kerfin voru stakstæð og engin bein tenging þeirra á milli. Geta þeirra til upplýsingagjafar var takmörkuð og beindist gagnrýni á þau einkum að því að þau buðu ekki upp á heildarlausn. Því var ljóst að allar tilraunir til að endurskrifa og bæta gömlu kerfin yrðu mjög kostnaðarsamar og í raun illfrankvæmanlegar.

Í kringum síðustu aldamót voru komnar fram nýjar þarfir og væntingar til tölvu- og upplýsingakerfa ríkisins. Þær sneru að einu samþættu og stöðluðu kerfi sem þó henti öllum og setti þarfir stofnana í forgang. Jafnframt var krafa um að þau væru öflugri upplýsingatæknikerfi fyrir stjórnendur, en eldri kerfi voru í raun aðeins vinnslukerfi. Þá voru komnar upp skýrari kröfur um rafræna stjórnsýslu, tímanlegar upplýsingar og einfaldar lausnir. Samanburður á getu eldri tölvukerfa og breyttum kröfum sem þá voru gerðar til þeirra, voru þáverandi tölvukerfum ekki í hag.

Í skýrsludrögunum er vísað í mat frá árinu 1996 um möguleika þess að nota gamla BÁR kerfið áfram og endurbæta það fyrir um 100 m.kr. á verðlagi þess tíma. Mat þetta var unnið fyrir fjármálaráðuneytið og sneri að hagkvæmniathugun á endurgerð BÁR kerfisins. Matið tók eingöngu til kostnaðar við endurforritun grunnkerfisins, en ekki annars kostnaðar sem af því hlytist eða kostnaðar hliðarkerfa. Til viðbótar hefði þurft að fara í sambærilega endurnýjun launakerfisins. Niðurstöður matsins voru þær að ekki var raunhæfur valkostur að endursníða BÁR kerfið, enda hefðu umtalsverðar

breytingar á því í raun aðeins verið kostnaðarsöm frestun fjárfestingar í fullbúnu fjárhags- og starfsmannaupplýsingakerfi.

Þá var talið mikilvægt að einstakar stofnanir færu ekki að ráðast í fjárfestingar á fjárhagskerfum, bæði vegna kostnaðar og til að hægt yrði að ná þeim ávinningi sem felst í að hafa nánast allar A-hluta stofnanir í sama gagnagrunninum. Þá voru metin veruleg tækifæri í viðbótargetu nýs kerfis umfram kerfin sem voru í rekstri, sem hefur enda sannað sig með verulega bættu umhverfi fjárhags- og starfsmannaupplýsinga.

Stór kostur við staðlað alþjóðlegt kerfi er að slíkt kerfi er í stöðugri þróun til að takast á við breytingar í rekstrarumhverfi. Sérsmíðuð og stakstæð kerfi kalla aftur á móti á sífelldar breytingar og viðbætur með tilheyrandi kostnaði sem, auk þróunar-kostnaðar, fellur óskiptur á verkkaupa.

Augljóst er að ákvörðun um kaup á nýju fjárhags- og mannauðskerfi var tekin út frá eðlilegum kröfum um bættu fjármálastjórn og upplýsingagjöf ríkisins.

2.2 FJÁRHEIMILDIR

Fjallað er um öflun fjárheimilda í skýrsludrögum. Hvað þær varðar hefði greinargerð í fjárlagafrumvarpi 2001 mátt vera skýrari að mati ráðuneytisins. Unnt hefði verið að greina frá því hver væri áætluð stærðargráða verkefnisins í heild sinni og tilgreina kostnaðarbil auk tímaáætlunar. Þrátt fyrir orðalag greinargerðarinnar má ekki draga þá ályktun að heildarfjárfesting kerfisins yrði 160 m.kr. líkt og gert er í skýrsludrögum. Fjárslá ríkisins óskaði upphaflega eftir 800 m.kr. fjárveitingu, en þar sem fjárlög ársins 2001 komu fram áður en útboðið fór fram var það mat ráðuneytisins að ekki væri rétt að upplýsa mögulega bjóðendur um hvað ríkið gerði ráð fyrir að kerfið kostaði. Erfitt var að gera nákvæmar áætlanir um niðurstöðu útboðsins og því var fyrirséð á árinu 2000 að óska þyrfti eftir auknum fjárheimildum, þegar skýrari mynd af kostnaðinum lægi fyrir.

Í kjölfar útboðsins var sótt um viðbótarfjárveitingu í fjárukalögum ársins 2001 og eftir það í fjárlögum hvers árs eftir því sem efni stóðu til vegna fjárfestingar í kerfinu og reksturs þess. Raunútgjöld vegna fjárfestingar í kerfinu og reksturs þess eru innan samþykktra fjárheimilda Alþingis.

Samningur um verkkaup, sem undirritaður var í júlí 2001, var í því tilviki án fyrirvara um samþykki Alþingis um fjárveitingu. Ráðuneytið hefur það verklag að samningar af þessari stærðargráðu séu eftir atvikum undirritaðir með slíkum fyrirvara, en ítrekar að allt frá því að verkefnið var undirbúið og til dagsins í dag hafa fjárveitingabeidnir verið lagðar fyrir Alþingi sem það hefur yfirfarið og samþykkt.

Af drögum skýrslunnar má ráða að óvissa um útkomu útboðsins sé ekki eitt þeirra atriða sem geti fallið undir 44. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins. Þar er fjallað um tilefni þess að óskað sé eftir viðbótarfjárheimild í fjárukalögum og meðal þeirra eru ófyrirséð atvik. Að mati ráðuneytisins geta sömu rök átt við um útkomu útboða á vegum ríkisins og aðra ófyrirséða útgjaldabætti sem ákvæðið tekur til. Ráðuneytið bendir einnig á að framkvæmdin var í samræmi við viðteknar venjur við gerð fjárukalaga á þessum tíma.

Í skýrsludrögunum segir: „Í fjárlagafrumvarp 2002, sem lagt var fram í sama mánuði og áður nefnt fjárlagafrumvarp 2001, þ.e. tæpu ári eftir að Alþingi samþykkir að keypt yrði staðlað kerfi fyrir 160 m.kr. er heildarkostnaður kerfisins komin í 1,3 milljarð króna.“ Ráðuneytið gerir athugasemd við þessa framsetningu enda er hún villandi ef ekki beinlínis röng. Gefið er í skyn að kostnaður við fjárfestingu í kerfinu hafi vaxið úr 160 m.kr. í 1,3 ma.kr. sem er rangt. Hið rétta er að síðarnefnda fjárhæðin var áætlaður heildarkostnaður kerfisins á þremur árum vegna fjárfestingar, rekstrar og kennslu.

Í þessu samhengi er rétt að vísa til meðfylgjandi töflu þar sem sýndar eru annars vegar fjárheimildir samþykktar af Alþingi og hins vegar bókfærð útgjöld árin 2001–2011 til Fjársýslu ríkisins vegna kaupa og reksturs á fjárhags- og mannauðskerfinu, á verðlagi hvers árs.

Útgjöld Fjársýslu ríkisins vegna kaupa á fjárhags- og mannauðskerfi í m.kr. á verðlagi hvers árs												
ÁR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	200	2011	SAMTALS
FJÁRHEIMILDIR												
REKSTUR	0	143	183	221	226	350	407	401	475	444	441	3,291
STOFNKOSTNAÐUR	502	570	187	99	136	15	14	15	15	15	14	1,581
SAMTALS	502	713	370	319	362	365	422	416	490	459	456	4,872
BÓKFÆRÐ ÚTGJÖLD												
REKSTUR	32	158	149	214	182	337	364	403	448	458	425	3,169
STOFNKOSTNAÐUR	614	347	261	142	139	12	8	3	1	0	12	1,539
SAMTALS	646	505	410	355	321	349	372	406	449	458	438	4,708
MISMUNUR	-144	208	-40	-36	41	15	50	10	41	1	18	163,7

Eins og hér birtist hefur Alþingi yfirfarið og samþykkt fjárheimildir sem veittar hafa verið í rekstur og stofnkostnað vegna fjárhags- og mannauðskerfisins og hafa útgjöld verið innan fjárheimilda.

Að lokum sér ráðuneytið ástæðu til að tæpa á umfjöllun í skýrsludrögunum um ráðstöfun framkvæmdavaldsins á skattfé án þess að fullnægjandi fjárheimildir Alþingis liggi fyrir. Er þar vísað til kaupa á nýrri flugvél fyrir Landhelgisgæsluna árið 2009. Ályktanir sem birtast í drögunum virðast byggðar á röngum forsendum. Í fjárlagafrumvarpi ársins 2009 voru fjárheimildir fyrir kaupum á nýrri flugvél en í ljósi breyttra aðstæðna í ríkisfjármálum voru þær felldar niður við 2. umræðu frumvarpsins. Þá voru uppi áform um að fresta kaupum á vélinni eða taka hana á rekstrarleigu. Samningar þess efnis tókust ekki á árinu 2009 og því var leitað eftir fjárheimild í fjárlagafrumvarpi til að ljúka kaupum á vélinni, eins og upphaflega stóð til. Ráðuneytið telur að um ólík mál sé að ræða og að ekki sé grundvöllur til samanburðar á þeim. Ekki er ástæða til að gera nánari grein fyrir þessu óskylda máli á þessum vettvangi.

2.3 KRÖFULÝSING FYRIR FJÁRHAGS- OG MANNAUÐSKERFI

Í skýrsludrögunum er gerð athugasemd við hversu stuttan tíma Ríkisendurskoðun fékk til að koma að ábendingum við kröfulýsingu. Jafnframt er tekið fram að það hafi

verið fyrsta aðkoma stofnunarinnar að upptöku hins nýja kerfis þegar stofnunin hafi fengið drög að kröfulýsingu fjárhagshluta kerfisins til umsagnar.

Áður en ráðist var í gerð kröfulýsingar og útboðsgagna var unnin ítarleg þarfagreining með þátttöku notenda kerfisins. Ljóst var strax í byrjun að verkið yrði mjög umfangsmikið enda um að ræða stærstu innleiðingu fjárhagskerfis sem ráðist hafði verið í á Íslandi. Því var talið nauðsynlegt að vinna kröfulýsingu og útboðsgögn samkvæmt stöðluðu verklagi og ákveðið í upphafi verkefnisins að leita til ráðgjafafyrirtækja sem hefðu aðgang að alþjóðlegri þekkingu um hvernig standa skyldi að slíkum verkum. Gerður var samningur við KPMG um ráðgjöf um fjárhagshlutann og PWC um mannauðshlutann. Ákveðið var að styðjast við svokallaða SIIPS-aðferðafræði (Selection and Implementation of Integrated Package Software) frá KPMG og IDEF (O) – aðferðafræði (Integration Definition for Function Modeling) frá PWC.

Fjársýslan gerði jafnframt samning við KPMG um að sérfræðingar þess stýrðu vinnu við markmiðasetningu. Efnt var til funda með forstöðumönnum ráðuneyta og ýmissa ríkisstofnana. Þarfir þeirra og væntingar til nýs fjárhags- og upplýsingakerfis voru kannaðar. Á grundvelli þeirrar vinnu voru markmið skilgreind sem síðar voru sett fram í kröfu- og útboðslýsingu.

Mikil vinna var lögð þessa þætti verkefnisins enda miklir hagsmunir í húfi fyrir ríkissjóð, væntanlega notendur kerfanna og bjóðendur. Nauðsynlegt var að tryggja eftir fremsta megni að útboðsferillinn væri gagnsær og hafinn yfir gagnrýni. Brýnt var að engin stofnun eða einn starfsmaður hefði úrslitaáhrif á mat tilboða og/eða val á kerfi. Það var meðal annars gert með því að öll yfirferð og mat og var unnið í hópum en ekki af einstökum starfsmönnum.

Kröfulýsing fjárhagskerfisins var unnin í 10 vinnuhópum sem voru, auk Ríkisendurskoðunar, skipaðir fulltrúum frá Ríkisbókhalda, fjármálaráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, Kennaraháskóla Íslands, Landspítala, ríkisféhirði, ríkislögreglustjóra, Tryggingastofnun ríkisins og Vegagerð ríkisins. Ríkisendurskoðun átti fulltrúa í hópum um fjárhagsbókhalda, áætlanagerfi og eftirlit og stjórnendaupplýsingar. Vinna hópanna hófst í maí 2000. Í skýrsludrögunum er látið að því liggja að fyrsta aðkoma Ríkisendurskoðunar að verkefninu hafi ekki verið fyrir en fyrstu drög útboðslýsingar lágu fyrir. Þetta er rangt þar sem Ríkisendurskoðun átti fulltrúa í fyrnefndum hópum.

Hvað mannauðskerfið varðar þá lagði PWC til, að auk þess að gera grein fyrir kröfum til kerfisins, að lagt yrði í vinnu við að greina hvaða ferla kerfið skyldi leysa. Jafnframt var ákveðið að teikna ferlana upp og ganga þar með lengra í greiningunni en gert var fyrir aðra kerfishluta. Fyrir vikið var kröfugerðin skrifuð af einum hópi sérfræðinga á sviði launa- og mannauðsmála. Greiningin fól í sér að valdar voru tíu ríkisstofnanir, þær sóttar heim og þarfir þeirra kannaðar. Greiningin og kröfugerðin voru sendar fjölda stofnana til yfirlstrar, þar á meðal til Ríkisendurskoðunar. Athugasemdir voru teknar fyrir og endanlegir útboðskaflar skrifaðir í framhaldi.

Þrátt fyrir að Ríkisendurskoðun hafi ekki náð að skila athugasemdum sínum varðandi fjárhagshlutann innan tilskilins frests, var beðið eftir þeim og tillit tekið til athugasemdanna við gerð endanlegra útboðskafla. Hvað mannauðshlutann varðar var einnig tekið tillit til efnislegra athugasemda. Fjármála- og efnahagsráðuneytið reynir ávallt að tryggja að hagsmunaaðilar fái nægan tíma til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við verkefni sem þessi og leitast við að taka tillit til málefnalegra ábendinga.

Það er mat fjármála- og efnahagsráðuneytis að þarfagreining, kröfulýsing og útboðsgögn hafi verið faglega unnin og mikið lagt upp úr því að ná fram sjónarmiðum og ábendingum hagsmunaaðila.

2.4 ÚTBOÐ

Ekki eru gerðar efnislegar athugasemdir við útboðsferlið í skýrsludrögunum en nefnt að betur hefði farið á því að vægi hvers matsþáttar hefði komið fram í útboðslýsingu. Eins og sagt er frá í drögunum var það ekki lagaskylda og engar athugasemdir bárust frá tilboðsgjöfunum um þessa tilhögun. Í þessu sambandi tekur ráðuneytið fram að það telur æskilegt að vægi matsþátta liggja fyrir í útboðslýsingu. Má í þeim efnum meðal annars vísa til þróunar í þá átt sem orðið hefur á reglum um opinber innkaup.

Þegar horft er til vægis sem einstakir matsþættir fengu á sínum tíma er það mat ráðuneytisins að innbyrðis vægi þeirra hafi verið eðlilegt og í takt við það sem almennt gerðist bæði þá og nú. Auk þess telur ráðuneytið að 30% vægi verðþáttar sé síst of hátt. Þess má og geta að í síðara útboðinu, þegar rekstur kerfisins var boðinn út, var vægi matsþátta gefið upp í útboðslýsingu. Í því hækkaði vægi verðþáttar úr 30% í 50%.

Eins og fram kemur í skýrsludrögunum var útboðið í samræmi við lög og reglur sem giltu um opinber innkaup á þessum tíma. Þetta var staðfest með dómi Hæstaréttar í máli nr. 347/2003, þar sem ríkið var sýknað af öllum kröfum eins tilboðsgjafa sem kærði útboðið. Í dómsorði Hæstaréttar segir meðal annars að „[þ]rátt fyrir þá hnökra, sem voru á framkvæmd útboðsins verður ekki talið, að þeir hafi valdið því, að áfrýjandi var ekki valinn sem samningsaðili.“

2.5 MAT TILBOÐA, VAL OG KÆRUMÁL

Sérstök athugasemd er í skýrsludrögunum um að ekki hafi verið tekið tillit til ávinnings og kostnaðarlegs hagræðis af öðrum kerfishlutum en þeim sem taldir eru í útboðsgögnum þegar tilboðin voru metin. Jafnframt er fjallað um álit nokkurra starfsmanna Ríkisendurskoðunar sem viðstaddir voru kynningar á þeim tveim kostum sem komust í aðra umferð. Þeir töldu yfirburði SAP mikla þegar kom að því að sýna keyrandi lausn. Ekki er minnst á greiningarskýrslur bjóðenda varðandi lausnir en í þeim hluta fékk Oracle hærra einkunn.

Umfjöllun í skýrsludrögunum er ónákvæm, enda er ekki frá því greint að gæði og úrval aukakerfa voru metin upp að því marki sem lög og útboðslýsing heimiluðu. Samkvæmt lögum nr. 65/1993 um framkvæmd útboða, sem í gildi voru á þessum tíma, segir í 16. gr. að „samanburður á tilboðum og ákvörðun um hvaða tilboði skuli tekið eða við hvern bjóðanda skuli samið skulu fara fram á grundvelli útboðsskilmála.

Í þessum matshluta fékk Nýherji hærri einkunn vegna þess að fleiri aukakerfi voru innifalin í tilboði þeirra en hins bjóðandans. Ráðuneytið getur því ekki fallist á að ekki hafi verið tekið tillit til ávinnings og hagræðis af öðru en grunnkerfishlutum. Í þessu sambandi má benda á að það var mat Hæstaréttar að jafnræði aðila hefði ekki verið raskað að þessu leyti.

Hvað álit starfsmanna Ríkisendurskoðunar á kynningum kerfanna varðar, sem fjallað er um í skýrsludrögunum, skal áréttað að SAP fékk hærri einkunn en Oracle í sumum hlutum matsferlisins. Að lokum var það niðurstaða ferlisins að Oracle fékk hærri heildareinkunn, það er að teknu tilliti til allra matsþátta. Þess vegna var mælt með kaupum á því.

UM KAFLA 3 – FRAMKVÆMD

- Fjárhagshluti Oracle tók yfir eldra bókhaldskerfi frá ársbyrjun 2004. Launavinnsluhluti Oracle tók yfir eldra launakerfi frá ársbyrjun 2005. Þar með voru meginhlutar tölvukerfisins komnir í fulla virkni og þá þegar uppfyllti nýja fjárhags- og mannauðskerfið það sem eldri kerfi höfðu áður gert.
- Í umfjöllun skýrsludraganna er litið fram hjá því að eldri kerfi höfðu verið gagnrýnd fyrir að vera ekki nægilega notendavæn eða sveigjanleg.
- Lagt var upp með að kaupa staðlað kerfi sem hægt yrði að aðlaga að þörfum ríkisstofnana sem hafa með höndum ólíka starfsemi og eru misjafnar að umfangi. Óæskilegt er að blanda saman innleiðingu nýjunga og viðbótum við innleiðingu grunnkerfishluta.
- Vegna umfangs og sérstöðu verkefnisins er óraunsætt að ætlast til þess að innleiðingin gengi algjörlega hnökralaust fyrir sig. Alþekkt er hversu vandmeðfarin slík framkvæmd er og langt í frá gefið að innleiðing á öðru kerfi hefði gengið betur.

3.1 HELSTU VANDAMÁL Í INNLEIÐINGU

Ýmis vandamál sem komu upp í innleiðingu eru rakin í skýrsludrögunum. Flest þeirra eru sögð snúa að verksala, varðandi skort á þekkingu og reynslu af kerfinu og mistökum af þeim sökum, auk þess að virkni ákveðinna kerfishluta hefði verið áfátt. Þetta hafi leitt til tafa í innleiðingu.

Eins og að framan greinir var um gríðarlega stórt verkefni að ræða. Við því er ekki að búast að slíkt gangi hnökralaust fyrir sig. Til að bregðast við ófyrirséðum vandamálum var stofnuð stýrinefnd sem fylgdist náið með framvindu verkefnisins til þess að taka á ófyrirséðum atriðum og leysa úr þeim. Við innleiðingu á kerfum sem þessum reynir mikið á og ljóst er að allir sem að því komu lögðu metnað sinn í að leysa verkefnið eins vel og aðstæður buðu upp á. Ráðuneytið er ekki sammála að tafir í innleiðingu kerfisins verði raktar til ófullnægjandi vinnubragða af hálfu verkkaupa.

Fjárhagshluti Oracle tók yfir eldra bókhaldskerfi frá ársbyrjun 2004. Launavinnsluhluti Oracle tók yfir eldra launakerfi frá ársbyrjun 2005. Þar með voru meginhlutar

tölvukerfisins komnir í fulla virkni og þá þegar uppfyllti nýja fjárhags- og mannauðskerfið það sem eldri kerfi höfðu áður gert. Síðan hefur öðrum kerfishlutum, sem hafa verið hrein viðbót við fyrra umhverfi, verið bætt við. Auk þess tóku stofnanir sem áður voru með sjálfstætt launakerfi upp launahluta Oracle á árinu 2006. Þar með fór öll launavinnsla A-hluta ríkisins fram í einu og sama kerfinu í fyrsta sinn.

Fámenni Fjársýslu ríkisins er gagnrýnt í drögum og sömuleiðis að ríkisaðilar hafi þurft að bæta vinnu við innleiðingu kerfisins við dagleg störf. Almennt var ekki gert ráð fyrir því í fjárlögum að stofnanir fengju viðbótarframlög til að fjölga starfsfólki tímabundið til að takast á við innleiðingu fjárhags- og mannauðskerfisins. Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur réttara að benda á góðan árangur Fjársýslu ríkisins og annarra ríkisstofnana í þessu sambandi. Þessar stofnanir hafa staðið undir því álagi að innleiða nýtt fjárhagskerfi á sama tíma og þær sinntu hefðbundinni starfsemi í þjónustu almennings.

Við veigamiklar breytingar líkt og innleiðingu nýs fjárhags- og mannauðskerfis er viðbúið að einhver óánægja skapist meðal þeirra sem þurfa að læra nýjar leiðir við hefðbundin störf. Í drögum er vísað til óánægju með vankunnáttu á kerfinu og að kerfið sé ekki notendavænt miðað við önnur kerfi. Þessari almennu fullyrðingu fylgja ekki frekari rök eða tölulegar upplýsingar, t.a.m. um hlutfall óánægðra viðmælenda, reynslu af kerfinu annars staðar eða af öðrum sambærilegum kerfum. Þá er ekki heldur vísað til þess að hvaða þáttum óánægja notenda beinist. Í umfjöllun skýrsludraganna er litið fram hjá því að eldri kerfi höfðu sætt mikilli gagnrýni fyrir að vera lítt notendavæn eða sveigjanleg.

3.2 SÉRAÐLAGANIR

Séraðlaganir kerfisins eru gagnrýndar í skýrsludrögum. Eins og að framan greinir var lagt upp með að kaupa staðlað kerfi, en að jafnframt yrði hægt að aðlaga kerfið að þörfum ríkisstofnana, sem hafa með höndum starfsemi sem er misjöfn að umfangi og eiginleikum.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að yfirsýn og samræmi hefði mátt vera betra, varðandi séraðlaganir stofnana, til þess að samnýta fjárfestingu í þeim betur. Ljóst er að í tölvukerfi sem þjóna á mörgum ólíkum aðilum er ávallt þörf fyrir séraðlaganir, svo sem raun ber vitni.

3.3 ÚTBOÐ Á HÝSINGU OG REKSTRI

Í skýrsludrögum er stuttlega fjallað um seinna útboðið, um hýsingu og rekstur kerfisins, sem hófst í nóvember 2001.

Til þess að auka möguleika á því að sem flest fyrirtæki byðu í verkefnið og stuðla þannig að virkri samkeppni, var horfið var frá því að bjóða út hugbúnaðinn, innleiðinguna og reksturinn í einu lagi. Því reyndist ekki unnt að bjóða út rekstur kerfisins fyrr en fullljóst var hvernig kerfið yrði uppbyggt og hvaða kröfur það gerði til rekstrarumhverfis. Lægsta tilboð í útboði á hýsingu á rekstri var frá EJS hf. og var gengið til samninga við félagið í framhaldi.

3.4 VERKEFNASTJÓRNUN INNLEIÐINGAR

Í samhengi við umfjöllun í skýrsludrögum um verkefnastjórnun innleiðingarinnar er mikilvægt að áreita að um mjög umfangsmikið verkefni var að ræða sem átti sér engin fordæmi hérlendis. Það er óraunsað að ætla að innleiðing af slíkri stærðargráðu gengi algjörlega hnökralaust fyrir sig. Alþekkt er, bæði hér á landi og erlendis, hversu vandmeðfarin slík innleiðing er. Ekki má gefa sér, án ítarlegs samanburðar við verkefni af sambærilegri stærðargráðu og svipuðum toga, að innleiðing á öðru kerfi hefði gengið betur.

Ráðuneytið telur að hafa þurfi í huga að rekstrar- og upplýsingakerfi af þessu tagi eru í sífellri þróun. Þannig eru viðbætur frá fyrra kerfi þegar orðnar nokkrar og margar séraðlaganir hafa verið útfærðar. Innleiðingu nýjunga og viðbóta skyldi ekki blanda saman við innleiðingu grunnkerfishluta.

UM KAFLA 4 – KOSTNAÐUR

- Óskað hefur verið eftir framlögum á fjárlögum og fjárukalögum í samræmi við fjárbörf verkefna. Alþingi hefur þannig árlega fjallað um fjárheimildir vegna kostnaðar sem af kaupum, innleiðingu og rekstri Oracle kerfisins hefur hlotist og legið hefur fyrir hverju sinni.
- Þegar rekstrarkostnaður eldri tölvukerfa er metinn þarf að taka tillit til þess að Oracle er heildstætt fjárhags- og mannauðskerfi. Eldri kerfi voru fyrst og fremst bókhaldskerfi og launakerfi sem höfðu þjónað sínum tilgangi en ekki þróast í takt við breyttar kröfur samfélagsins og ríkisrekstrar.
- Nýja tölvukerfið veitir heildarsýn sem fékkst ekki með eldri og stakstæðum bókhaldskerfum, auk þess að bjóða upp á fleiri möguleika til að þjóna fjölbreyttum og ólíkum þörfum ríkisins.

Þegar hefur verið fjallað ítarlega um tilhögun beiðna um fjárheimildir vegna fjárhags- og mannauðskerfisins.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið bendir á að allt frá árinu 2001 hefur verið óskað eftir framlögum á fjárlögum og eftir atvikum á fjárukalögum í samræmi við fjárbörf. Þannig hefur Alþingi árlega fjallað um og samþykkt fjárheimildir í samræmi við þann kostnað sem af kaupum, innleiðingu og rekstri Oracle kerfisins hefur hlotist. Jafnframt hafa þær fjárheimildir sem ekki hafa verið nýttar á árunum 2010 og 2011 verið felldar niður í lokafjárlögum þeirra ára í samræmi við verklag um flutning fjárheimilda milli ára.

Varðandi samanburð á kostnaði við Oracle annars vegar og eldri bókhaldskerfi og launakerfi hins vegar er rétt að benda á að fjölmargar stofnanir höfðu tekið upp bókhaldskerfi á eigin vegum, sökum þess að BÁR kerfið uppfyllti ekki þarfir þeirra. Jafnframt voru allar heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni með eigin launakerfi (H-laun). Við samanburð á rekstrarkostnaði núverandi fjárhags- og launakerfis við eldri

kerfi þarf því að taka tillit til þess kostnaðar sem viðkomandi stofnanir greiddu sérstaklega, áður en Oracle var innleitt. Það er ekki gert í skýrsludrögunum.

Þegar rekstrarkostnaður tölvukerfanna er metinn þarf að taka tillit til þess að Oracle er heildstætt upplýsinga og vinnslukerfi fyrir fjárhag og mannauð. Eldri kerfi voru fyrst og fremst bókhaldskerfi og launakerfi sem höfðu þjónað sínum tilgangi en ekki þróast í takt við breyttar kröfur samfélagsins og ríkisrekstrar. Nýja kerfið veitir heildarsýn sem fékkst ekki með eldri og stakstæðum bókhaldskerfum, auk þess að bjóða upp á fleiri möguleika til að þjóna fjölbreyttum þörfum ríkisins, en stóð til boða með eldri kerfum.

UM KAFLA 5 – SAMANBURÐUR OG YFIRSTJÓRN UPPLÝSINGATÆKNIMÁLA

Í lok skýrsludraganna er umfjöllun um skipulag upplýsingatæknimála danska ríkisins auk reynslu þeirra af innleiðingu fjárhagskerfis. Umfjöllun í kaflanum er almennari en í fyrri köflum og taka eftirfarandi athugasemdir ráðuneytisins mið af því.

- Flestar stofnanir sem voru utan gamla BÁR kerfið hafa að eigin frumkvæði fært sig yfir í Oracle. Hefur það, í samræmi við fyrrgreind markmið, bætt yfirsýn um fjárhag ríkisins.
- Veruleg sóknarfæri, varðandi umbætur í ríkisrekstri, felast í faglegri stefnumótun upplýsingatæknimála opinberra aðila. Því fylgir óhjákvæmilega talsverður kostnaður.
- Markmið um aukna upplýsingagjöf nást ekki með aðgangi að grunnfærslum bókhalds, heldur með skilmerkilegri skýrslugerð sem unnin er úr þeim gögnum sem bókhaldið geymir.

MIÐSTÝRING UPPLÝSINGATÆKNI REKSTRARAÐILA

Mælt er með því í skýrsludrögunum að Fjársýsla ríkisins ákveði hvaða fjárhagskerfi A-hluta ríkisaðilar noti. Markmið ríkisins með innleiðingu nýs fjárhags- og mannauðskerfis var í samræmi við hugmyndafræði þess um að auka yfirsýn, upplýsingagjöf og þjónustu við notendur. Ekki var gerð krafa um að notendur annarra fjárhagskerfa en BÁR tækju upp nýtt kerfi, en hvatt var til þess. Flestar stofnanir sem voru utan gamla BÁR kerfið hafa að eigin frumkvæði fært sig yfir í Oracle. Hefur það, í samræmi við fyrrgreind markmið, bætt yfirsýn um fjárhag ríkisins.

Ráðuneytið telur mikilvægt að allir A-hluta ríkisaðilar nýti sama fjárhagskerfi og leggur til að æskilegt sé að Fjársýsla ríkisins, sem fer með yfirumsjón með bókhaldi og ársreikningum ríkisaðila, hafi skýra heimild til að krefjast þess. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun taka þetta atriði sérstaklega til skoðunar við endurskoðun á lögum um fjárreiður ríkisins, sem nú stendur yfir.

SKIPULAG OG YFIRSTJÓRN UPPLÝSINGATÆKNIMÁLA

Fjármála- og efnahagsráðuneytið telur að skerpa þurfi á faglegri stefnumótun og yfirstjórn upplýsingatæknimála opinberra aðila hér á landi. Í því felast veruleg

sóknarfæri varðandi umbætur í ríkisrekstri. Því mun þó óhjákvæmilega fylgja umtalsverður kostnaður.

Á undanförunum misserum hefur verið unnið í samræmi við tillögur starfshóps um endurskipulagningu þróunar-, umbóta- og hagræðingarmála hjá ríkinu sem skilaði stjórnvöldum skýrslu árið 2010. Þar kom m.a. fram að efla þyrfti skipulag og yfirstjórn upplýsingatæknimála, sem og koma á fót stofnun eða fela einhverri af núverandi stofnun ríkisins ráðgjöf til handa ríkisaðilum á sviði upplýsingatæknimála. Stjórnvöld ákváðu að færa málefni upplýsingasamfélagsins til innanríkisráðuneytis og efla í framhaldi vinnu um rafræna stjórnsýslu. Jafnframt hefur verið unnið að því undanfarið að finna stofnun til að fela aukið hlutverk í þjónustu á sviði upplýsingatæknimála. Þetta starf endurspeglar markmið stjórnvalda um að efla faglega stefnumótun og yfirstjórn upplýsingatæknimála hins opinbera.

Í skýrsludrögum fjallað um reynslu Dana af upplýsingatæknimálum og innleiðingu þeirra á fjárhagskerfi. Í framhaldi eru dregnar ályktanir um aðstæður og breytingar hérlendis. Að mati ráðuneytisins er varasamt er að taka til svo ítarlegrar umfjöllunar afmörkuð dæmi frá einstaka fyrirtækjum eða löndum án rökstuðnings sem sýnir fram á að aðstæður séu samanburðarhæfar, líkt og gert er í skýrsludrögum, þar sem mjög ólíkar forsendur geta legið til grundvallar og aðstæður verið mismunandi.

MÖGULEIKAR Á AUKNU AÐGENGI ALMENNINGS AÐ OPINBERUM UPPLÝSINGUM

Hvað varðar markmið um rafræna stjórnsýslu þá verður fjárhags- og mannauðskerfum varla, nema að litlum hluta, kennt um að settum markmiðum hafi ekki verið náð að fullu. Upplýsingar úr fjárlögum, fjárukalögum og ríkisreikningi eru aðgengilegar almenningi og þar gefur m.a. að líta ítarlegar upplýsingar um fjármál ríkisins, meðal annars allar þær tölur sem mynda fjárheimildir ráðuneyta, stofnana og verkefna ríkisins. Upplýsingagáttir ríkisins eru meðal annarra www.althingi.is, www.fjarlog.is, www.fjr.is, www.fjs.is og island.is. Þá má nefna upplýsingagáttir á vegum einkaaðila, til dæmis www.datamarket.is.

Þá er eftirlit með fjárreiðum stofnana innbyggt í fjárhagskerfið, öfugt við það sem gefið er í skyn í skýrsludrögum, þar sem raunútgjöld eru borin saman við fjárheimildir fjárlaga. Í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins tekur Fjárslá ríkisins auk þess saman regluleg yfirlit um fjármál A-hluta ríkissjóðs.

Bætt vinnulag við útgáfu ríkisreiknings undanfarin ár hefur leitt til þess að hann er gefinn út fyrr en áður var. Í því samhengi má meðal annars hafa í huga mikinn fjölda fjárlagaliða sem þarf að gera upp og endurskoða, auk þess sem fjölga þyrfti starfsfólki sem koma að uppgjöri og endurskoðun til að flýta útgáfu ríkisreiknings frekar.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið er fylgjandi sem mestri upplýsingagjöf, hvort sem er til almennings, eða til Alþingis. Þess ber þó að geta að markmið um aukna upplýsingagjöf nást ekki með aðgangi að grunnfærslum bókhalds, heldur með skilmerkilegri skýrslugerð sem unnin er úr þeim gögnum sem í bókhaldinu eru.“