



# RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

	Dagsetning	Tilvísun
Forseti Alþingi	8. október 2012	12090099
Ásta R. Jóhannesdóttir		1.11
Alþingi v/Kirkjustræti		SA/bb
150 Reykjavík		

Vísað er til bréfs þíns frá 27. september sl. þar sem farið er fram á að Ríkisendurskoðun ljúki gerð skýrslu um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og skili til Alþingis fyrir lok október nk. Skýrslubeiðni Alþingis er frá 6. apríl 2004.

Í bréfinu er tiltekið að dráttur á gerð skýrslunnar sé mjög aðfinnsluverður og megi ekki koma fyrir aftur. Ég er sammála mati þínu að óhæfilegur dráttur hafi orðið á gerð skýrslunnar og harma það mjög því það er augljóst að þessi dráttur hefur skaðað álit og ímynd stofnunarinnar sem ég hef veitt forstöðu frá júlí 2008. Ég hef einnig lýst því yfir að ég muni gera grein fyrir ástæðum þessa dráttar og hef tekið saman minnisblað þar um sem fylgir þessu bréfi.

Þann 27. september sl. sendi ég vinnuskjal Ríkisendurskoðunar um fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, sem dagsett er 26. nóvember 2009, til umsagnar hjá Fjársýslu ríkisins og fjármálaráðuneyti. Upphaflega var óskað eftir að svör þeirra bærust fyrir hádegi n.k. mánudag 8. október. Báðir aðilar hafa óskað eftir fresti til loka vikunnar eða til 12. þ.m. og hefur sá frestur verið veittur vegna umfangs verkefnisins. Hugsanlega mun aukinn skilafrestur hafa áhrif á lokadag skila okkar en ég mun verða í sambandi við þig þegar nær dregur mánaðamótum.

Að lokum vil ég segja það að ég er ákaflega hugsí yfir atburðarrásinni í tengslum við birtingu Kastljóss á vinnugögnum og trúnaðarskýrslum Ríkisendurskoðunar. Þessi gögn voru tekin ófrjálsri hendi úr gagnasafni stofnunarinnar, afrituð og birtust á endanum hjá Kastljósi, í útvarpi allra landsmanna. Ég er sérstaklega hugsí yfir þætti núverandi formanns fjárlaganefndar þar sem honum var kunnugt um „skýrsludrög“ Ríkisendurskoðunar síðla nóvember 2009 en lét aldrei svo lítið að spyrjast fyrir um þau hjá mér frá þeim tíma og þar til ég var boðaður á fund fjárlaganefndar daginn eftir birtingu Kastljóss á „drögunum“ og viðtals við formann fjárlaganefndar.

Hjálagt minnisblað.

8. október 2012/SA

## Minnisblað

**Viðtakandi:** Forseti Alþingis

**Sendandi:** Ríkisendurskoðandi



**Efni:** Skýringar á drætti á gerð skýrslu um innleiðingu á nýju bókhaldskerfi ríkisins.

Ég vísa til bréfs yðar frá 27. september sl. varðandi „úttekt á því hvernig staðið var að undirbúningi og framkvæmd við að koma á nýju hugbúnaðarkerfi (Oracle) hjá ríkinu, bæði fjárhagslega og faglega“, sbr. bréf forsætisnefndar frá 6. apríl 2004. Í bréfinu gagnrýnið þér réttilega þann mikla drátt sem orðið hefur á gerð skýrslu um málið, sem þér teljið mjög aðfinnsluverðan. Ég geri engar athugasemdir við þetta mat yðar og lýsi því enn og aftur yfir að á þessum drætti, og því að upplýsa forsætisnefnd ekki fyrr um ástæðurnar fyrir honum, ber ég fulla ábyrgð. Í minnisblaði þessu mun ég reyna að varpa ljósi á vinnuferilinn að baki drögum að skýrslu um bókhaldskerfi ríkisins (Oracle E-Business Suite eða Orra), dags. 26. nóvember 2009, frá því að ofangreind beiðni barst, helstu ástæðum þess að málið rataði í þann farveg sem raun varð og stöðu þess í dag.

Vegna fullyrðinga um að dregist hafi í 8 ár að skila skýrslunni vil ég þó byrja á að benda á að beiðnin um skýrslu var lögð fram fyrir rúmum 8 árum. Skýrsla um athugun á svo umfangsmiklu og sérhæfðu verkefni verður auðvitað ekki hrist fram úr erminni á einni nóttu. Það ræðst að sjálfsögðu af verkefnastöðu stofnunarinnar á hverjum tíma hversu fljótt er hægt að bregðast við beiðnum sem þessum. Að jafnaði er stofnunin með mörg verkefni í gangi. Samþykktum verkefnabeiðnum verður að forgangsraða og fer það eftir aðstæðum hverju sinni hvenær hægt er að sinna þeim. Ég hygg að öllum hafi mátt vera ljóst að sú úttekt sem hér er til umræðu myndi óhjákvæmilega taka umtalsverðan tíma vegna eðlis hennar og umfangs. Þó viðurkennt sé að umrædd skýrslugerð hafi dregist allt of lengi tel ég ekki alveg sanngjarnt að klifað sé á því að dregist hafi í 8 ár að skila skýrslunni.

Þar sem beiðnin laut ekki aðeins að athugun á fjárhagslegum þáttum málsins heldur einnig hinum faglegu blasti við að sérfræðingar á sviði upplýsingakerfa yrðu að koma að þessu verki. Aðeins einn sérfræðingur á þessu sviði vann hjá stofnuninni á árinu 2004, þ.e. núverandi forsvarsmáður endurskoðunar upplýsingakerfa. Hann hafði og þekkingu á fjárhagsúttektum og lá því beint við að hann myndi leiða þetta verkefni. Þótt það skipti ekki meginmáli í þessu sambandi vil ég láta það koma fram hér að umræddur starfsmaður var frá vinnu vegna veikinda frá því í ágúst 2004 og fram yfir mitt ár 2005. Þegar af þeirri ástæðu var einboðið að ekki yrði hafist handa við verkið fyrst um sinn.

Eins og bent er á í inngangi að drögum að skýrslunni, sem tekin voru ófrjálsri hendi úr fórum stofnunarinnar og afhent fréttamönnum RÚV, var ein af meginástæðunum fyrir því að úttektinni var ekki hleypt af stokkunum strax sú að stofnunin taldi skynsamlegt að biðja þar til að innleiðingu kerfisins lyki. Ekki þótti m.ö.o. sanngjarnt að leggja mat á tæknilega virkni kerfisins og hvort eiginleikar þess væru í samræmi við útboðslýsingu fyrr en lokið væri við að setja það upp og fullprófa. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga að athugun af þessu tagi hefur eðli málsins samkvæmt í för með sér allnokkra fyrirhöfn og truflun í daglegum störfum þeirra, sem athugunin lýtur að. Starfsmenn Fjársýslunnar og Skýrr voru á þessum tíma önnur kafnir við innleiðingu kerfisins. Það var því mat Ríkisendurskoðunar að eðlilegt væri að biðja með úttektina þar til séð væri fyrir endann á innleiðingu þess. Í umræddum skýrsludrögum er einmitt vakin athygli á þessum þætti málsins. Þó áætlað hafi verið að innleiðingunni lyki á árinu 2004 þá dróst hún vel fram á árið 2005 og nokkrir þættir hennar reyndar mun lengur.

Á árinu 2005 var ljóst að efla þyrfti úttektir upplýsingakerfa og voru á árinu ráðnir inn tveir kerfisfræðingar til starfa m.a. í þeim tilgangi að vinna að úttektinni. Þeir byrjuðu hins vegar á smærri verkefnum sem þeir skiluðu með ágætum. Í framhaldi af því var ráðist í töluverða gagnaöflun og tilteknir þættir málsins skoðaðir. Fjársýslan óskaði hins vegar eftir því að hægt yrði á þessari vinnu vegna mikilla anna hjá stofnuninni. Er líða tók á árið hurfu báðir hinir nýráðnu kerfisfræðingar til annarra starfa, annar í júlí og hinn í september 2006. Enn varð því bið á því að settur væri kraftur í umrætt verkefni eða þar til stofnunin hefði ráðið til starfa fólk, sem byggji yfir fullnægjandi þekkingu á tölvu- og upplýsingakerfum ríkisins og hefði faglegar forsendur til að meta innleiðingu þeirra.

Í mars 2007 var að nýju ráðinn kerfisfræðingur að stofnuninni. Í framhaldi af ráðningu hans hófst vinna við úttektina af krafti og báru umræddur starfsmaður og forsvarsmáður endurskoðunar upplýsingakerfa hitann og þungann af henni. Í lok febrúar 2008, eða tæpum 4 árum eftir að óskað var eftir úttektinni, lágu fyrstu drög að skýrslunni fyrir, samtals 81 blaðsíða að lengd. Þáverandi ríkisendurskoðandi, Sigurður Þórðarson, var ekki sáttur við drögin og taldi þau alls ekki nægilega vel unnin eins og hann lét um mælt í viðtali við RÚV fyrir skömmu. Hann ákvað að láta skoða ýmsa þætti málsins nánar og var verkefnið í biðstöðu á meðan. Sigurður lét af störfum á miðju árinu 2008 en ég tók við starfinu 1. júlí það ár.

Rétt er að benda á að í ársskýrslu stofnunarinnar fyrir árið 2007 sem kom út í mars 2008 og var m.a. dreift á Alþingi er á bls. 13 fjallað um endurskoðun upplýsingakerfa og gerð grein fyrir helstu verkefnum sem unnið var að á því sviði. Þar segir svo orðrétt:

„Stærsta verkefnið af þessum toga á árinu 2007 var úttekt á fjárhags- og bókhaldskerfi ríkisins (Oracle-kerfinu) og er að vænta opinberrar skýrslu þar að lútandi á fyrri hluta árs 2008. Að auki voru kannaðir ýmsir tölvutengdir þættir í endurskoðunarverkefnum á öðrum sviðum stofnunarinnar. Þeir starfsmenn sem sinna endurskoðun upplýsingakerfa sáu einnig um rekstur tölvukerfa Ríkisendurskoðunar og héldu utan um innleiðingu á verkefna- og skjalastjórnunarkerfi í fjárhagsendurskoðun stofnunarinnar.“

Með ofangreinda umfjöllun í huga má öllum vera ljóst að það er bersýnilega bæði rangt og ósanngjarnt að fullyrða að stofnunin hafi á einhvern hátt reynt að leyna því að unnið væri að skýrslu um verkefnið og ætlað sér að láta það daga uppi.

Við hrun bankanna um haustið þetta sama ár riðluðust allar starfsáætlanir stofnunarinnar. Allir helstu sérfræðingar hennar á sviði fjárhagsendurskoðunar og endurskoðunar upplýsingakerfa blönduðust inn í hin óvæntu en mjög svo aðkallandi verkefni. Meðal annars snéru þessi verkefni að hinum nýstofnuðu bönkum sem allir voru í upphafi í eigu ríkisins og því háðir endurskoðunarumboði Ríkisendurskoðunar. Í raun var starfsemi stofnunarinnar þessu marki brennd næstu misserin og jafnvel lengur.

Er kom fram á árið 2009 kynnti ég mér stuttlega hin fyrirliggjandi drög frá í febrúar 2008. Án þess að taka beina afstöðu til efnistakanna sá ég að þau voru í hróplegu ósamræmi við nýjar áherslur stofnunarinnar við skýrslugerð sem fólust í að þær væru stuttar og hnitmiðaðar. Því lagði ég til að tölvunarfræðingi sem réðst til starfa hjá stofnuninni um mitt ár 2007 yrði falið að fara yfir fyrirliggjandi skýrsludrög í því skyni að stytta þau svo um munaði án þess þó að rýna þau faglega. Tekið skal fram að viðkomandi hafði ekki komið áður að úttekt þessari enda upptekinn í öðrum verkefnum. Í lok nóvember 2009 lágu fyrir drög að styttri útgáfu, þ.e.a.s. drögin sem gerð voru að megin umfjöllunarefni í Kastljósi þann 24. september sl. Á sama tíma, þ.e. í nóvember 2009, spurðist núverandi formaður fjárlaganefndar fyrir um hvenær vænta mætti að skýrslunni yrði lokið. Hann fékk efnislega þau svör að þess yrði ekki langt að bíða. Hann spurði á hinn bóginn aldrei aftur um skýrsluna.

Því er ekki að leyna að ég var alls ekki sáttur við drögin eins og þau lágu fyrir. Í raun gerði ég fyrirvara um ýmsar ályktanir og efnistösk í nánast öllum köflum skýrsludraganna enda virtust þau hvorki standast þær kröfur sem stofnunin hefur jafnan gert til rannsóknar- og endurskoðunarvinnu né það vinnulag sem stofnunin hafði sett sér og fylgdi í þessum efnunum. Mér fannst t.d. umfjöllunin um áætlaðan stofnkostnað kerfisins og fjárheimildir mjög glannaleg sem og umfjöllun um útboðið sjálft. Þá fannst mér sláandi hve sumar ályktanir eða niðurstöður skýrsluhöfunda voru í hróplegu ósamræmi við fyrirliggjandi gögn og skýringar. Ber t.d. að hafa í huga að þv. fjármálaráðherra hafði þegar í ítarlegu skriflegu svari á árinu 2004 upplýst Alþingi um bæði stofnkostnað og rekstrarkostnað kerfisins o.fl. Á sama hátt lá fyrir að Hæstiréttur hafði í dómi frá í febrúar 2004 sýknað ríkið af kröfum Nýherja í skaðabótamáli vegna útboðsins. Þó svo að rétturinn hafi talið að nokkrir hnökrar hefðu verið á því mati sem val á samningsaðila byggðist á taldi hann að ekki hefði verið sýnt fram á að ríkið hefði farið út fyrir það svigrúm sem verður að ætla því til heildarmats á gæðum tilboða. Þá hafði ég miklar og rökstuddar efasemdir um réttmæti samanburðar við fjárhagskerfi danska ríkisins og gæði vinnunnar sem að baki honum lá.

Auk þessa er því ekki að leyna að ég var nokkuð efins um að stofnunin byggi eins og á stóð yfir nægilegri þekkingu á upplýsingakerfum til þess að ljúka hinum faglega þætti úttektarinnar. Á hinn bóginn kom í raun aldrei til greina að kaupa að sérfræðiaðstoð til þess að ljúka henni þar sem fjárhagur stofnunarinnar leyfði það ekki hvorki þá né nú. Hafa ber í huga að komið var fram á árið 2010 og því gerðist sú spurning áleitin hvort verjandi væri að eyða meiri tíma og fyrirhöfn í skýrslu um svo löngu liðna atburði sem undirbúning og innleiðingu á Orra. Á þessum tímamarki voru liðin 9 ár frá kaupunum á kerfinu og 7 ár síðan

Það var tekið í notkun. Það er gömul saga og ný að það fennir tiltölulega fljótt í sporin í þessum efnunum, þ.e.a.s. minni manna er brigið auk þess sem gögn um málið eru ekki eins nærtæk eða aðgengileg nú og þau voru þegar vinna við úttektina hófst. Jafnframt lá fyrir að í árslok 2009 hafði Fjársýslan samið við Skýrr hf. um að uppfæra kerfið og skyldi uppfærslunni vera lokið í október 2010. Skýrsla um undirbúning og innleiðingu Orra yrði í þessu ljósi einungis sögulegt plagg því augljóst væri að með samningi aðila um uppfærslu væri mjög líklegt að tekið yrði á og reynt að leysa sem flesta agnúa sem á kerfinu voru. Þó að ábendingar kæmu fram um að innleiðing Orra hafi gengið brösuglega og ýmsir ágallar væru á kerfinu var að mínu mati mjög ólíklegt að stjórnvöld myndu eins og á stóð telja það forgangsmál að kaupa nýtt bókhaldskerfi fyrir ríkið né að nokkur þörf hafi verið á því.

Ég taldi hyggilegra að hinkra um sinn og kanna hverju umsamin uppfærsla kerfisins á árinu 2010 skilaði frekar en að halda áfram athugun á undirbúningi að kaupunum á árunum 2000 og 2001 og innleiðingu kerfisins í framhaldi af því. Ég hallaðist einnig að þeirri skoðun að ekki væri áhugavert að halda áfram með upphaflega verkið á árinu 2010 enda stóð uppfærsla kerfisins þá yfir. Eftir á að hyggja hefði auðvitað verið eðlilegast á þessum tíma að gera forsætisnefnd grein fyrir stöðu málsins og fá samþykki hennar fyrir því að skoða fremur uppfært kerfi en það gamla. Því miður var það ekki gert.

Í maí 2011 hóf áður nefndur tölvunarfræðingur að undirbúa athugun á undirbúningi, skipulagi, framkvæmd, kostnaði og árangri af uppfærslu Orra, svokallaðri útgáfu R12. Í samræmi við fyrrgreinda nýbreytni í vinnubrögðum innan stofnunarinnar hóf tölvunarfræðingurinn skrif vegna athugunar sinnar í staðlað skýrsluform sem kallast „skýrsla til Alþingis“. Það skal tekið fram að í þessu fólst alls ekki ákvörðun um það hvort umrætt verkefni yrði á endanum klætt í búning sérstakrar skýrslu til Alþingis, það fellt inn í umrædd skýrsludrög frá 2009 eða gerð grein fyrir efninu í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir 2011. Í þessu sambandi má t.d. benda á að í skýrslu um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2010 er m.a. að finna umfjöllun um vandamálið við afstemmingar í tengslum við uppfærslu Orra. Eftir sem áður var og er hér að sjálfsgöðu um að ræða vinnuskjal sem taka ber sem slíkt enda augljóst öllum þeim sem skoða það og lágmarksþekkingu hafa á skýrslugerð. Rétt þótti á hinn bóginn að taka kerfisfræðinginn, sem var annar höfunda skýrsludraganna frá 2008, út úr verkefninu enda voru þá fyrir nokkru komnar upp efasemdir bæði í mínum huga og annarra í yfirstjórn stofnunarinnar um að hann væri rétti maðurinn til að sinna athugun á málum er tengdust Orra.

Nú varð enn nokkur töf á að ljúka þessari athugun því umræddum tölvunarfræðingi hafði verið falið haustið 2011 að hafa forgöngu um endurskoðun verkboðhalds stofnunarinnar auk þess að aðstoða nýjan skjalavörð við að innleiða nýtt skjalavistunarkerfi, sem tekið var í notkun um síðustu áramót. Samhliða þessu gegndi hann einnig viðamiklu hlutverki á þessum tíma við undirbúning og innleiðingu alþjóðlegra endurskoðunarstaðla og viðhaldi á endurskoðunarkerfi stofnunarinnar. Hér var um umfangsmikil verkefni að ræða sem nauðsynlegt var að hann helgaði sig. Hins vegar lauk hann við drög að samantekt um uppfærsluna á Orra síðastliðið sumar.

Svo sem fram hefur komið opinberlega afhenti ég fjársýslustjóra margumrædd drög með óformlegum hætti sl. vor. Hugmynd mín var að hann færi yfir plaggið og léti í ljós óformlega

afstöðu til þess. Á þessum tíma hafði hvorki verið ákveðið hver afdrif frumúttektarinnar yrðu né í hvaða farveg fyrirbyggjandi samantekt um uppfærsluna á Orra færi. Í sumar fór mál þetta eins og mörg önnur í bið enda oft erfitt að afla upplýsinga og ljúka verkefnum yfir hásumarið vegna sumarleyfa.

Tekið skal fram að tölvunarfræðingur sá sem vann að könnun á uppfærslu Orra réði sig til annarra starfa í september sl. og er okkur mikil eftirsjá af honum enda ákaflega hæfur og traustur starfsmaður. Þá má geta þess að komist var að samkomulagi við kerfisfræðing þann, sem er annar höfunda skýrsludraganna frá 2008, um starfslok ásamt einum öðrum starfsmanni í apríl sl. vegna samdráttar í starfsemi stofnunarinnar vegna lækkandi fjárveitinga til hennar. Honum var gefinn kostur á að hætta samstundis en vegna eindreginna óska hans sjálfs var fallist á óskir hans um að fá að starfa út uppsagnarfrestinn. Í samræmi við það lét hann af störfum í lok júní sl.

Um stöðu málsins í dag þarf ég ekki að fjölyrða. Ég hef þegar falið stjórnarsýslusviði stofnunarinnar, sem er það svið sem annast stjórnarsýsluendurskoðun, að hafa umsjón með frágangi skýrslunnar til forsætisnefndar að fengnum andmælum Fjársýslunnar og fjármálaráðuneytisins. Tekið skal fram að stjórnarsýslusviðið hefur ekki komið áður að þessu máli.

Að lokum skal viðurkennt að mál þetta hefur reynst mér og stofnuninni erfitt og endalausar tafir við vinnuna hafa valdið yfirmönnum hennar áhyggjum. Ég vil þó að það komi fram hér að þessi dráttur á frágangi skýrslunnar er í mínum huga alls ekki það sama og rjúfa trúnað við Alþingi eins og ýmsir þingmenn hafa leyft sér að fullyrða. Á sama hátt verð ég að lýsa vonbrigðum mínum og áhyggjum yfir því að vinnugögn Ríkisendurskoðunar hafi verið tekin ófrjálsri hendi úr fórum stofnunarinnar og ekki síður að RÚV hafi í ljósi eðlis gagnanna talið það þjóna almannahagsmunum að fjalla um þau og öryggismál upplýsingakerfa með þeim hætti sem gert var.