

MINNISBLAÐ

DAGS: 19. nóvember 2013

EFNI: Athugasemdir og viðbótarupplýsingar við skýrslu rannóknarnefndar um Íbúðalánasjóð

SENT AF: Halldór Ó. Sigurðsson, forstjóri og Guðmundur I. Guðmundsson fv. yfirlögfræðingur Ríkiskaupa

Í skýrslu rannsóknarnefndar um Íbúðalánasjóð er eingöngu minnst á aðkomu Ríkiskaupa í nokkrum atriðum í 8. kafla hennar og varðar aðkomu Ríkiskaupa að útboði nr. 12229 á innheimtu og viðskiptahugbúnaði. Ríkiskaup geta staðfest eða útskýrt atriði í þessum kafla sem túlka má sem gagnrýni á störf Ríkiskaupa eða útboðsferlið eða eru hugleiðingar um hvað hefði mátt gera með öðrum hætti.

Á samningstíma, eða í desember 2001 voru Ríkiskaup beðin um álit á því hvort tillaga frá ráðgjafafyrirtæki um breytingu á samningi félli innan ramma samningsins sem gerður var í kjölfar útboðs íbúðalánasjóðs nr. 12229. Eini núverandi starfsmanna sem kom að því máli var Guðmundur I. Guðmundsson fv. yfirlögfræðingur. Gögn sem varða það mál fylgja með þessu minnisblaði.

Að lokum er lýst helstu breytingum sem átt hafa sér stað í lagaumhverfi og vinnubrögðum frá þeim tíma sem nefnt útboð fór fram árið 1999 og hvort þær breytingar hefðu breytt einhverju hvað varðar þá niðurstöðu sem fékkst að því loknu.

Athugasemdir við útboðsferlið

1. Fyrstu fréttir... „sem starfsfólk Íbúðalánasjóðs fékk las það í fjölmiðlum að Íbúðalánasjóður væri að bjóða þetta út.“ Skv. gögnum Ríkiskaupa voru Árni Gunnarsson hjá ÍLS og Finnur Torfi Magnússon hjá VSÓ fyrstu tengiliðir vegna útboðsins. Eftir að gögn voru afhent í lok ágúst og fram til opunar tilboða 8. okt. 1999 komu nokkrir starfsmenn ÍLS að því að svara fyrirspurnum bjóðenda og síðan unnu ýmsir starfsmenn ÍLS að úrvinnslu tilboða frá 8. – 28. október 1999. (Sjá fskj. 1)
2. Í kafla 8.2 eru getgátur um það að vera kynni að „ÍLS hefði fengið hagstæðara verð ef sjóðurinn hefði ekki skyldað bjóðendur að bjóða í hvort tveggja í einu.“ Það var alfarið ákvörðun ÍLS og sérfræðinga hans að bjóða út saman innheimtuna og viðskiptahugbúnaðinn. Hlutverk Ríkiskaupa er að sjá til þess að útboð fari fram í samræmi við þau lög og reglur um útboð sem gilda á hverjum tíma. Ríkiskaup finna ekki í gögnum máls röksemdir fyrir því hvers vegna þessi leið var valin. Það er samt ekki óeðlilegt og í raun algengt að færa ábyrgð á eina hendi og þar með að hafa aðeins einn viðsemjanda í líkum tilfellum.
3. „Endurskoða þarf hlutverk Ríkiskaupa í útboðum á hugbúnaðarkerfum“, gagnrýni í rammagrein bls. 242.

- a. Í 2. mgr. kemur fram „óljósar kröfur og hálfunnar lýsingar séu lagðar til grundvallar og ætlast til að gert sé bindandi tilboð í viðkomandi kerfi“. Þjóðendur hafa alltaf a.m.k. tvo möguleika eftir að þeir hafa mótttekið útboðsgögn: i) Þeir geta sent inn fyrirspurnir, fengið skýringar á öllu sem er óljóst er og jafnvel fengið breytingar á útboðsgögnum sé það augljós nauðsyn. Fjöldi fyrirspurna var svarað í þessu útboði. ii) Þeir geta kært útboðið á þessum forsendum eftir að tilboði hefur verið tekið. Engin kæra barst Ríkiskaupum.
 - b. Í 4. mgr. „Ríkiskaup hefur ekki nein afskipti að viðkomandi máli eftir að tilboði hefur verið tekið og verksamningur gerður“. Það er ekki lagalegt hlutverk Ríkiskaup að hafa eftirlit með hvort samningskyldur séu uppfylltar hvað almenn útboð varðar. Þetta er á ábyrgð forstöðumanns viðkomandi stofnunar í samræmi við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 77/1996 38. gr. Full þörf er á betri samningsstjórnun í mörgum tilvikum. Ríkiskaupa hafa bæði í ræðu og riti hvatt aðila til að beita samningsstjórnun eftir að samningar hafa verið undirritaðir.
4. Eftir að samningi við Fjárvaka var rift hefði „verið eðlilegast að bjóða þjónustuna út að nýju“. Ríkiskaup eru sammála þeirri staðhæfingu í skýrslunni að því gefnu að samningur þessi hafi verið yfir 3 mkr. sé litið til heildarsamningstíma. Á þessum tíma var skylda að bjóða út öll vörukaup og aðkeypta þjónustu sem var yfir 3.000.000 kr. án vsk. í samræmi við reglugerð 302/1996. sem enn var í gildi í byrjun árs 2002 þegar Íbúðalánasjóður mun hafa gert nefndan samning við Sparisjóð Hólahrepps um að veita ÍLS áfram innheimtuþjónustu. Forstjóri Ríkiskaupa sendi bréf þann 28. desember 2001 til Guðmundar Bjarnasonar þáverandi framkvæmdastjóra ÍLS með svohljóðandi niðurlagi: „...telur Ríkiskaup að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs útboðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt“. Sjá samskipti Ríkiskaupa við Íbúðalánasjóð í árslok 2001 (fskj. nr. 2 – 5).

Lagaheimildir og breytingar á lagaumhverfi

Gild lög og reglugerðir árið 1999

Þegar útboðið fór fram voru í gildi lög nr. 52/1987 með áorðnum breytingum, reglugerð um innkaup ríkisins nr. 302/1996 og tilskipun ráðherraráðsins nr. 92/50EB frá 18. Júní 1992 um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra samninga um kaup á þjónustu auk laga um framvæmd útboða nr. 65/1993.

Í 46. gr. reglugerðar nr. 302/1996 kemur fram:

“Hagstæðasta tilboð.

Kaupandi velur sjálfur og tilgreinir í útboðstilkynningu eða útboðsgögnum forsendur sem hann hyggst nota við val á vörusala og þá í rétttri röð eftir mikilvægi ef því verður við komið. Aðrar forsendur en þær sem tilgreindar eru má kaupandi ekki nota við val á vörusala.

Þegar tilboð virðast óeðlilega lág miðað við verðmæti þess varnings sem á að kaupa inn skal kaupandi kanna tilboðin í smáatriðum áður en ákvæðið er hvaða samningsaðili verði valinn. Í þeim tilgangi getur kaupandi krafist bjóðanda um nauðsynlegar skýringar á efnisverði, vinnulaunum og álagningu. Eftir niðurstöðum þessarar könnunar getur kaupandi tekið ákvörðun um val á vörusala. Ef kaupandi hafnar bjóðanda á fyrrgreindum forsendum skal hann tilkynna honum um þau atriði sem hann getur ekki fallist á.

Þegar kveðið er á um í útboðsgögnum að lægsta tilboði skuli tekið ber kaupanda að rökstyðja þá ákvörðun að hafna tilboðum sem álitin eru of lág. Greinargerð skal send til stjórnar opinberra innkaupa áður en ákvörðun er tekin”.

Viðmiðunarfjárhæðir árið 1999:

Á þessum tíma voru viðmiðunarmörk fyrir kaup á þjónustu í samræmi við 12. gr. reglugerðar um innkaup ríkisins nr. 302/1996:

“Öll vörukaup og aðkeypta þjónustu yfir 3.000.000 kr. og framkvæmdir yfir 5.000.000 kr. skal bjóða út. Fjárhæðirnar miðast við verð án virðisaukaskatts.

Um viðmiðunarfjárhæðir vegna innkaupa sem skylt er að auglýsa á Evrópska efnahagssvæðinu gilda ákvæði 2. mgr. 50. gr. tl. 1-6.

Eftir því sem við á skal þeirri meginreglu fylgt að nota útboðsformið til verðákvörðunar við innkaup eða framkvæmdir undir þeim mörkum sem getið er í 1. mgr. Í öllum tilfellum skal gera verðsamanburð vegna innkaupa.”

Sömu viðmiðunarmörk giltu árið 2002 þegar samið var við Fjárvaka um innheimtuþjónustuna eins og áður er getið.

Breytingar á lagaumhverfi eftir útboð ILS

Varðandi valforsendur þá voru ákvæði um hvernig bar að tilgreina þær í 1. mgr. 46. gr. reglugerðar nr. 302/1996 sem dregin var fram hér fyrir ofna þar sem tilgreina átti þær í mikilvægisröð.

Í dag er þetta ákvæði þannig í 72. gr. laganna:

„Mat á hagkvæmasta boði.

Við val á tilboði skal gengið út frá hagkvæmasta boði. Hagkvæmasta tilboð er það boð sem er lægst að fjárhæð eða það boð sem fullnægir þörfum kaupanda best samkvæmt þeim forsendum sem settar hafa verið fram í útboðsgögnum, sbr. 45. gr.

Óheimilt er að meta tilboð á grundvelli annarra forsendna en fram koma í útboðsgögnum, sbr. 45. gr“

Og í 45. gr. kemur fram:

„45. gr. Forsendur kaupanda fyrir vali tilboðs.

Forsendur fyrir vali tilboðs skulu annaðhvort miðast eingöngu við lágsta verð eða fjárhagslega hagkvæmni frá sjónarhóli kaupanda. Forsendur sem liggja til grundvallar mati á fjárhagslegri hagkvæmni skulu tengjast efni samnings, t.d. gæðum, verði, tæknilegum eiginleikum, útliti, notkunareiginleikum, umhverfislegum eiginleikum, rekstrarkostnaði, rekstrarhagkvæmni, viðhaldsþjónustu, afhendingardegi og afhendingartímabili eða lokum framkvæmdar samnings.

Í útboðsauglýsingu, útboðsgögnum eða skýringargögnum, eða þegar um er að ræða samkeppnisviðræður, skal tilgreina forsendur fyrir vali tilboðs eins nákvæmlega og framast er unnt. Í forsendum má ekki vísa til annarra atriða en staðreynd verða á grundvelli gagna sem bjóðendur leggja fram eða með öðrum hlutlægum hætti.

Í þeim gögnum sem greinir í 2. mgr. skal tilgreina hlutfallslegt vægi hvers viðmiðs sem vísað er til sem forsendu fyrir vali tilboðs. Þetta vægi má setja fram sem ákveðið bil með hæfilegum hámarksvikmörkum. Ef ómögulegt er að tilgreina tiltekið vægi forsendna af ástæðum sem hægt er að sýna fram á skal raða forsendum í röð eftir mikilvægi.“

Sú breyting sem hefur orðið á vali tilboðs er að ef um hagstæðasta tilboð er að ræða skal tilgreina hlutfallslegt vægi hvers viðmiðs en ef það er ómögulegt skal raða forsendum í mikilvægisröð.

Ekki er deilt um að það tilboð sem tekið var hafi verið hagstæðast og ekki verður séð að þær breytingar sem orðið hafa á lögum um opinber innkaup síðan hafi breytt neinu um niðurstöðu útboðs ILS nr. 12229 árið 1999.

Óeðlilega lág tilboð

Höfnun á óeðlilega lágum tilboðum kemur fyrst inn í lög um opinber innkaup sbr. 2. mgr. 46. gr. með reglugerðar um innkaup ríkisins nr. 302/1996, sjá hér að framan, er óbreytt í lögum um opinber innkaup nr. 94/2001, útskýrt enn frekar með lögum um opinber innkaup nr. 84/2007 og aftur útskýrt enn frekar með lagabreytingu árið 2013 (lög nr. 58/2013) vegna nýrrar tilskipunar.

Miðað við starfsvenjur í dag óskar Ríkiskaup eftir kostnaðaráætlunum fyrir hvert útboð. Ef öll tilboð eru óaðgengileg t.d. of há þá geta Ríkiskaup haldið ferlinu áfram með samningskaupum.

Hæfi bjóðenda

Í útboðsgögnum nr. 12229 kom fram í gr. 0.1.15 val á samningsaðila í mikilvægisröð, a) Verð; b) Gæði og geta tölvukerfis og hugbúnaðar; c) Verk- og tímaáætlun; d) Afhendingaröryggi / varðveisla trúnaðar; e) Gæði þjónustulausnar sem boðin er og þjónustugeta bjóðenda.

Einnig kom fram í gr. 0.1.15 krafa um hæfi bjóðanda: a) Hafi víðtæka þekkingu á banka- og fjármálastarfsemi; b) Gagnaöryggi uppfylli kröfur útboðsgagna; c) Hafi þekkingu og reynslu af fjarvinnslu; d) Geti veitt innheimtuþjónustu um allt land með ekki lakara þjónustustigi og nú er.

Við mat og yfirferð tilboða voru bæði haldnir skýringarfundir og kallað eftir gögnum frá lægstbjóðanda og var niðurstaða sú að hann fullnægði þeim kröfum sem gerðar voru til hæfis og eins væri með hagstæðasta tilboð. Sama niðurstaða fékkst þegar sérfræðingur Ríkiskaupa mat gögn máls tveimur árum síðar (sjá fskj. 4).

Fylgiskjöl:

1. Útboðsferli útboðs Ríkiskaupa, innheimta og tengd þjónusta fyrir Íbúðalánasjóð
2. Bréf Ríkiskaupa dags. 17. desember 2001 til Íbúðalánasjóðs
3. Svar Íbúðalánasjóðs dags. 18. desember 2001 til Ríkiskaupa
4. Minnisblað Bjarna Júlíussonar dags. 21. desember 2001 vegna mats á lausnum fyrir Íbúðalánasjóð
5. Bréf Ríkiskaupa dags. 28. desember 2001 til Íbúðalánasjóðs

Fylgiskjal nr. 1 með minnisblaði Ríkiskaupa dags. 19. nóvember 2013

Útboðsferli nr. 12229 Innheimta og tengd þjónusta fyrir íbúðalánasjóð:

1. Verkefni stofnað: Verkefnið skráð hjá Ríkiskaupum 9. júlí 1999. Lýsing: Þjónustukaup IBL, athugasemd: VSÓ vinnur verkið undir stjórn Óskars?
 - a. 29. júlí 1999, fundur með Árna Gunnarssyni ÍLS og tengilið VSÓ Finni Torfa Magnússyni,
 - b. 4. ágúst 1999 tölvup. Pétur Pétursson tilkynnir að samningstími megi vera lengri en 6 ár ef verksali þarf að koma sér upp kostnaðarsamri aðstöðu eða búnaði v. verkefnisins.
2. Auglýsing
 - a. Send út á TED (Tender Electronic Daily) evrópska útboðsbankanum, þá auglýst á evrópska efnahagssvæðinu 5. ágúst 1999.
 - b. Auglýst í Morgunblaðinu 15. ágúst 1999
3. Gögn tilbúin til afhendingar 18. ágúst 1999
 - a. Valmódel. Í mikilvægröð, a) Verð; b) Gæði og geta tölvukerfis og hugbúnaðar; c) Verk- og tímaáætlun; d) Afhendingaröryggi / varðveisla trúnaðar; e) Gæði þjónustulausnar sem boðin er og þjónustugeta bjóðenda.
 - b. Krafa um hæfi bjóðanda: a) Hafi víðtæka þekkingu á banka- og fjármálastarfsemi; b) Gagnaöryggi uppfylli kröfur útboðsgagna; c) Hafi þekkingu og reynslu af fjarvinnslu; d) Geti veitt innheimtuþjónustu um allt land með ekki lakara þjónustustigi og nú er.
4. Tilboðstími: Mikill fjöldi fyrirspurna og bjóðendur óska eftir fresti. Fyrirspurnir eru sendar fyrst á Árna Gunnarsson síðan einnig til Gunnhildar Gunnarsdóttur aðstoðarfrkv. stj. ÍLS, hún svarar þeim og síðar kemur Ásta Bragadóttir með leiðréttingu á magni, einnig Erla Björk Þorgeirsdóttir hjá ÍLS. fékk einnig gögn.
5. Skil og opnun útboða 8. október 1999 kl. 14:00 (var áður auglýst 28. september 1999 kl. 11:00, en frestað).
 - a. Alls bárust 7 tilboð frá 7 bjóðendum. Tilboð Fjárvaka ehf. lægst kr. 61.714.500 skv. fundargerð opunarfundar.
6. Úrvinnsla tilboða
 - a. 11. október 1999 óska Ríkiskaup eftir útskýringum á tilboði Fjárvaka með 4 spurningum.
 - b. 12. október kemur svar frá Fjárvaka með útskýringum.
 - c. 26. okt. Starfsmenn ÍLS GB/GG/ÁG/GSB óska eftir staðfestingu frá Fjárvaka á réttum skilningi þeirra á tilboði.

- d. 26. október er haldinn skýringarfundur með Fjárvaka. Spurt um: þjónustustigi, viðbragðstíma, tengiliður, vaktstjórn, hvort Sparisjóður Hólahrepps geti tekið yfir innheimtu á sama hátt og Búnbanki, lýst er kerfi sparisjóðanna,
7. Taka tilboðs Fjárvaka tilkynnt þann 28. október 1999.
8. Aðkomu Ríkiskaupa líkur við töku tilboðs og samningsgerð. Ríkiskaup aðstoðuðu við samningsgerð. Fyrir liggja hjá Ríkiskaupum samningsdrög, með athugasemdum en ekki endanlegt skjal.
 - a. Samningur um verkefnið er til 10 ára. Upphaf samningstíma er 1. mars 2000 og skal samningurinn gilda til og með 28. febrúar 2010. Einu ári áður en áður en samningur rennur út, mun Íbúðalánasjóður senda verksala tilkynningu hvort hann hyggist segja samningi upp eða óska eftir framlengingu hans. Náist samkomulag á milli aðila um framlengingu samnings, skal framlenging hverju sinni vera 1 ár.
 - b. Ef aðilar verða ekki sammála um breytingu á verkefni sbr. gr. 8 í samningi skal þá hvor aðili um sig geta sagt upp samningi með sex mánaða fyrirvara. Komi til þess er verksali þó skyldugur að annast rekstur og þjónustu áfram (umfram tilgreinda 6 mánuði) þar til Íbúðalánasjóður hefur ráðið annan aðila til að yfirtaka verkefnið. Uppsagnarákvæði um sex mánuði framlengist þannig í samræmi við þarfir ef sá aðili er ekki tilbúinn að yfirtaka verkefnið innan tímafrestsins. Vegna ítrekaðra vanefnda af hálfu verksala skal verkkaupi einnig geta sagt upp samningi í samræmi við ákvæði þessarar málsgreinar.
9. Athugasemdir voru sendar inn frá Streng hf eftir töku tilboðs en engin kæra kom. Telja tilboð Fjárvakurs of lágt vegna vanmetins bankakostnaðar, kostnaðar við fasteingaskrá og póstburðargjalda sem samanlagt væri 73 mkr. á ári. Tilboð Fjárvaka upp á 61,7 mkr. hafi því allt of lágt. Í svari frá Guðmundi I. Guðmundssyni yfirlögfræðings Ríkiskaupa kemur fram að millibankagjald hafi ekki átt að vera innifalið.
10. Í desember 2001 berst greinilega tillaga (sem ekki er í vörslu Ríkiskaupa) frá Íbúðalánasjóði um breytingar á samningi við Fjárvaka og óskað eftir álit Ríkiskaupa hvort hún samræmist útboðsskilmálum frá 1999. Tillagan mun hafa verið unnin af KPMG-ráðgjöf dags. 11. desember 2001
11. 17. des. Ríkiskaup óska svara við nokkrum spurningum áður en álit er gefið.
12. 18. desember svarar berst frá ÍLS við spurningum Ríkiskaupa,
13. 20. desember 2001 Ríkiskaup fá yfirlit yfir fjárhagsstöðu Fjárvaka frá Creditinfo
14. 21. desember 2001 Minnisblað frá Bjarna Júlíussyni:
 - a. „Það er því mat undirritaðs að tillaga KPMG að hinni nýju lausn sé fullnægjandi hvað virkni varðar, en víki í mjög veigamiklum atriðum frá högun og uppbyggingu á þeirri lausn sem lýst var í tilboði Fjárvaka og samið var um á sínum tíma.“
15. 28. desember 2001 forstjóri Ríkiskaupa sendir bréf til ÍLS sem sem lýkur með þeim orðum: „**Því telja Ríkiskaup að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs útboðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt gagnvart öðrum bjóðendum í útboði 12.229.**“
16. Samningslok. Í janúar 2002 er skrifað undir samningslok. Ríkiskaup komu ekki að þeim málum



Íbúðalánasjóður
B/t Hr. Guðmundur Bjarnason
Borgartúni 21
Reykjavík

Reykjavík, 17. desember 2001

Efni: Tillögur um breytingar á samningi við Fjárvaka vegna útboðs 12229

Ágæti Guðmundur

Við Pétur Pétursson verkefnastjóri höfum í samráði við Júlíus S. Ólafsson farið yfir tillögur Íbúðalánasjóðs um breytingar á samningi við Fjárvaka. Ennfremur höfum við haft til hliðsjónar óskir sjóðsins um að Ríkiskaup svari eftirfarandi sem tengist þessum breytingum á samningi:

- mati Ríkiskaupa á því hvort tillaga KPMG ráðgjöf dags. 11. desember s.l. rúmist innan áðurnefnds tilboðs og samnings.
- tillögum Ríkiskaupa um formlega framkvæmd tillögunnar (ef hún rúmast innan samnings).

Það er mat okkar til að hægt sé að veita Íbúðalánasjóði fullnægjandi svör þurfum við að fá að skoða nánar gögn er varða þá lausn sem Fjárvaki bauð upphaflega í tilboði sínu og bera saman við þá lausn sem nú er til skoðunar að gera samning um. Því gerum við það að tillögu okkar að við fáum aðgang að þeim gögnum sem til eru hjá ykkur og förum yfir þau ásamt ráðgjafa okkar sem yrði Bjarni Júlíusson. Ennfremur óskum við skriflegra svara við eftirfarandi spurningum:

- o Var útboðs- og verklýsing nægilega ítarleg miðað við umfang verkefnis sem bæði var tæknilega flókið og þurfti að uppfylla flóknar sérþarfir Íbúðalánasjóðs?
- o Var tilboð Fjárvaka í fullu samræmi við kröfur útboðsgagna?
- o Var Fjárvaki tæknilega hæfur til að leysa af hendi þetta verkefni skv. tilboði sínu og útboðsgögnum?
- o Eftir rúmlega tveggja ára vinnu án sýnilegs árangurs er þá Fjárvaki hæfur til að leysa þetta verkefni í samræmi við þá lausn sem nú er til skoðunar hjá Íbúðalánasjóði?

Við getum því miður ekki svarað fyrirspurn ykkar nema við fáum svör við ofangreindum spurningum. Einnig þurfum við að fá skýrari mynd á því hver virkni kerfisins var sem Fjárvaki bauð upphaflega og samið var um og hver virkni er í því kerfi sem nú er til skoðunar til að geta metið framvindu málsins. Gera má ráð fyrir að þessi athugun taki 2-4 daga ef gögn eru aðgengileg og skýr. Við mælumst eindregið til þess að fallist verði á þessa tillögu þar sem hér er um mál að ræða sem þarf vandlegar skoðunar við áður en aðilar gangi til samninga eða taki aðrar ákvarðanir er varðar núverandi samning.

Virðingafyllst,
f.h. Ríkiskaupa

Guðmundur I. Guðmundsson
yfirlögfræðingur

1. 1. 1.



Efni: Tillögur um breytingar á samningi við Fjárvaka vegna útboðs 12229

Ágæti Guðmundur.

Í kjölfar bréfs ykkar (Ríkiskaup, 17.12.2001) sendir Íbúðalánasjóður neðangreind svör og upplýsingar í þeim tilgangi að ljúka sem fyrst þessum þætti ferlisins.

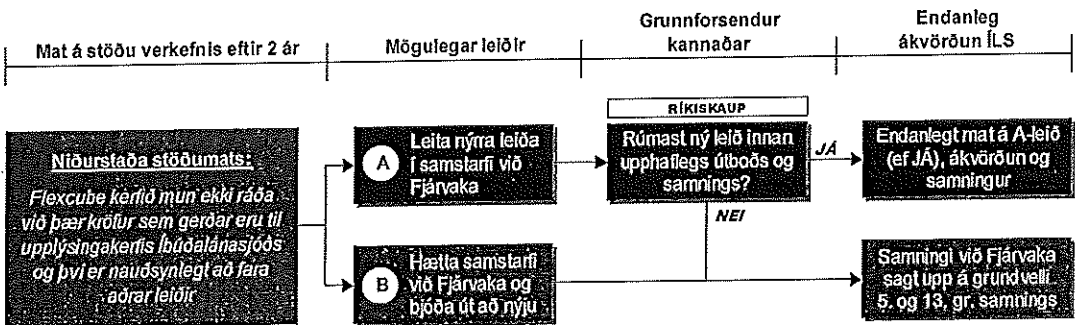
Ferlið

Þegar þetta er skrifað eigið þið hjá Ríkiskaupum að hafa fengið send öll gögn sem talin eru skipta máli við það að meta tillöguna út frá upphaflegu útboði sjóðsins, tilboði Fjárvaka og samningi þeirra á milli.

Íbúðalánasjóði lýst vel á að Ríkiskaup skoði öll gögn málsins með aðstoð ráðgjafa ef það verður til þess bæta niðurstöðuna af ykkar hálfu. Vegna þess hve málið er viðkvæmt er engu að síður rétt að vinna það eins hratt og nokkur kostur er á sama tíma og trúnaðar er gætt þar til niðurstaða liggur fyrir. Sem lið í þessu viljum við benda Ríkiskaupum á þrjá aðila til frekari upplýsingagjafar reynist þess þörf:

- Ásta H. Bragadóttir, Íbúðalánasjóður – s. 569 6926 (astab@ils.is)
- Sigurjón Rúnar Rafnsson, Fjárvaki – s. 455 4500 (sigurjon@ks.is)
- Jón Garðar Hreiðarsson, KPMG Ráðgjöf – s. 545 6266 (jong@kpmg.is) 897 - 2390

Áður en við víkjum okkur að þeim spurningum sem Ríkiskaup setur fram í fyrrnefndu bréfi sínu viljum við fara nokkrum orðum um það ferli sem við erum í (sjá mynd).



Eftir að aðilar höfðu sammælt um stöðu verkefnisins var ljóst að skoða þyrfti aðrar leiðir. Tvær meginleiðir virðast helst koma til greina þar sem önnur byggist á áframhaldandi samstarfi við Fjárvaka en hin á samningsslitum. Eftir að tillaga barst frá Fjárvaka um mögulega nýja leið innan núverandi samningsramma ákvað Íbúðalánasjóður að leita ráðgjafar hjá Ríkiskaupum um hvort sú tillaga rúmist innan útboðs og samnings aðila að gefnum ákveðnum forsendum. Eftir að afstaða Ríkiskaupa liggur fyrir mun Íbúðalánasjóður leggja endanlegt mat á tillöguna og taka ákvörðun.

Það er rétt að fram komi með skýrum hætti að það er eindreginn vilji Íbúðalánasjóðs að vinna áfram að málinu með Fjárvaka enda hefur samstarfið skapað sameiginlegan skilning aðila á verkefni auk þess sem fullyrða má að Fjárvaki hafi orðið yfirgripsmikla þekkingu á starfsemi sjóðsins. Reynist tillagan rúmast innan þess ramma sem samið var um í upphafi er það mat sjóðsins að hún samræmist þörfum hans að öðru leyti.

Spurningar Ríkiskaupa

1 Var útboðs- og verklýsing nægjanlega ítarleg miðað við umfang verkefnis sem bæði var tæknilega flókið og þurfti að uppfylla flóknar sérþarfir Íbúðalánasjóðs?

Rétt er að hafa aðdraganda útboðsins í huga þegar þessari spurningu er svarað. Eftirlitsstofnun EFTA og ESB (ESA) hafði þá nýlega úrskurðað að sjóðnum bæri að bjóða umrædda þjónustu út á EES svæðinu. Samkvæmt reglum ESA þurfa aðilar að bregðast við innan þriggja mánaða frá úrskurði sem þessum. Íbúðalánasjóður hafði þá um tvo meginkosti að ræða:

- Að bjóða út þarfagreiningu og gerð útboðslýsingar

- Að bjóða umrædda þjónustu beint út (innheimta og tengd þjónusta)

Það var mat Íbúðalánasjóðs á þeim tíma, m.a. eftir að hafa leitað ráða hjá ráðgjafarfirmum með reynslu af sambærilegu, að rétt væri að bjóða út umrædda þjónustu. Byggðist það m.a. á eftirfarandi staðreyndum:

- Samstarf Íbúðalánasjóðs við þáverandi þjónustuaðila var í uppnámi vegna kröfu ESA um útböð og mikilvægt var að eyða sem fyrst þeirri óvissu sem upp var komin
- Hægt var að vísa til þess kerfis sem sjóðurinn var með til að sinna þekktu þjónustuhlutverki þess

Á þessum forsendum er ljóst að útböðs- og verklýsing var unnin í mikilli tímapressu og gafst lítið ráðrúm til ítarlegrar þarfagreiningar. Síðar hefur komið í ljós að líklega hefði verið betra að bjóða þarfagreininguna út og gefa verkefninu rýmri tíma. Inn í þetta spilar ekki síst sú ákvörðun Íbúðalánasjóðs að stækka útböð með því að bjóða út skuldabréfþjónustuna að auki.

Þrátt fyrir þetta er rétt að benda á að ekki komu fram beinar athugasemdir frá bjóðendum við útböðs- og verklýsinguna á sínum tíma þrátt fyrir að fjölmargar spurningar hafi vaknað sem reynt var að svara eftir bestu getu.

Minnt skal á að Ríkiskaup mat útböðsgögn og verklýsingu útböðshæf.

2 Var tilboð Fjárvaka í fullu samræmi við kröfur útböðsgagna?

Eftir að tilboð lágu fyrir lagði sjóðurinn sérstakt mat á eftirfarandi þætti í þremur lágstu tilboðunum:

- Verð
- Gæði og getu tölvukerfis
- Verk- og tímaáætlun
- Afhendingaröryggi / varðveisla trúnaðar
- Gæði þjónustulausnar sem boðin er og þjónustugeta bjóðanda

Í öllum tilfellum fékk tilboð Fjárvaka bestu einkunn og það var því mat sjóðsins að tilboðið samræmdist kröfum útböðsgagna og væri auk þess góður valkostur fyrir sjóðinn gengi það eftir eins og að var stefnt ekki síst fyrir það að í boði var kerfi sem er í notkun í fjármálastofnunum víða um heim. Íbúðalánasjóður fengi með því hugsanlega tækifæri á að innleiða vel þjálfuð ferli frá erlendum fjármálafyrirtækjum.

3 Var Fjárvaki tæknilega hæfur til að leysa af hendi þetta verkefni skv. tilboði sínu og útböðsgögnum?

Íbúðalánasjóður telur að Fjárvaki hafi verið tæknilega hæfur til að leysa verkefnið með því að tryggja sér samstarf við eftirtalda aðila:

- i-Flex, framleiðandi og þjónustuaðila Flexcube kerfisins
- Opin kerfi, vél- og hugbúnaðarhús
- Element, hugbúnaðarhús

4 Eftir númlega tveggja ára vinnu án sýnilegs árangurs er þá Fjárvaki hæfur til að leysa þetta verkefni í samræmi við þá lausn sem nú er til skoðunar hjá Íbúðalánasjóði?

Þrátt fyrir að árangur verkefnisins teljist ekki góður er þó rétt að hafa hugfast á hvaða forsendum það er:

- Ekki virðist hafa verið næg þekking innan Fjárvaka á virkni Flexcube enda kom síðar í ljós að kerfið ræður ekki við sumar af grunnkröfum þess, sem jafnvel hefði verið hægt að sjá fyrir ef næg þekking hefði verið til staðar
- Ekki virðist hafa verið næg þekking, hvorki innan Fjárvaka né Íbúðalánasjóðs, á því tækniumhverfi sem er (eða þarf að vera) á bak við þá þjónustu sem boðin var út auk þess sem þekking Fjárvaka á starfsemi sjóðsins og starfsemi fjármálafyrirtækja var ábótavart

Eftir tveggja ára þróunarstarf liggur þarfagreining á tækniumhverfi sjóðsins fyrir auk þess sem þekking aðila á verkefninu er betri og hefur m.a. leitt til þess að báðir aðilar gera sér grein fyrir að Flexcube kerfið ræður ekki við verkefnið. Fjárvaki stefnir auk þess að því að styrkja hóp sinn með fyrirhugðu samstarfi við Fjármálalausnir (dótturfélag Tölvumynda) og 2. veldi (helstu sérfræðingar landsins í tækniumhverfi sjóðsins).

Fjárvaki er lítið fyrirtæki með fáa starfsmenn og því byggir starfsemi félagsins alfarið á samstarfi við aðra sérfræðinga og fyrirtæki. Á þeim forsendum er það mat Íbúðalánasjóðs að Fjárvaki sé tæknilega hæfur. Slíku fyrirkomulagi er yfirleitt erfiðara að stýra til góðs árangurs og því þarf að leggja sérstakt mat á samstarfsaðila og fyrirkomulag samstarfsins.

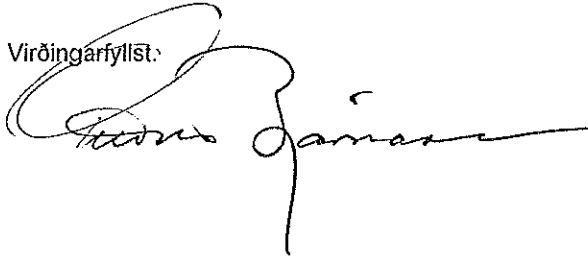
Rétt er þó að taka fram að endanlegt mat á þessum þáttum (m.a. með því að kanna samstarf aðilanna, með mati á hæfni verkefnisstjóra Fjárvaka og mati á tímaáætlun og aðferðum) af hálfu sjóðsins fer ekki fram fyrr en svar Ríkiskaupa liggur fyrir.

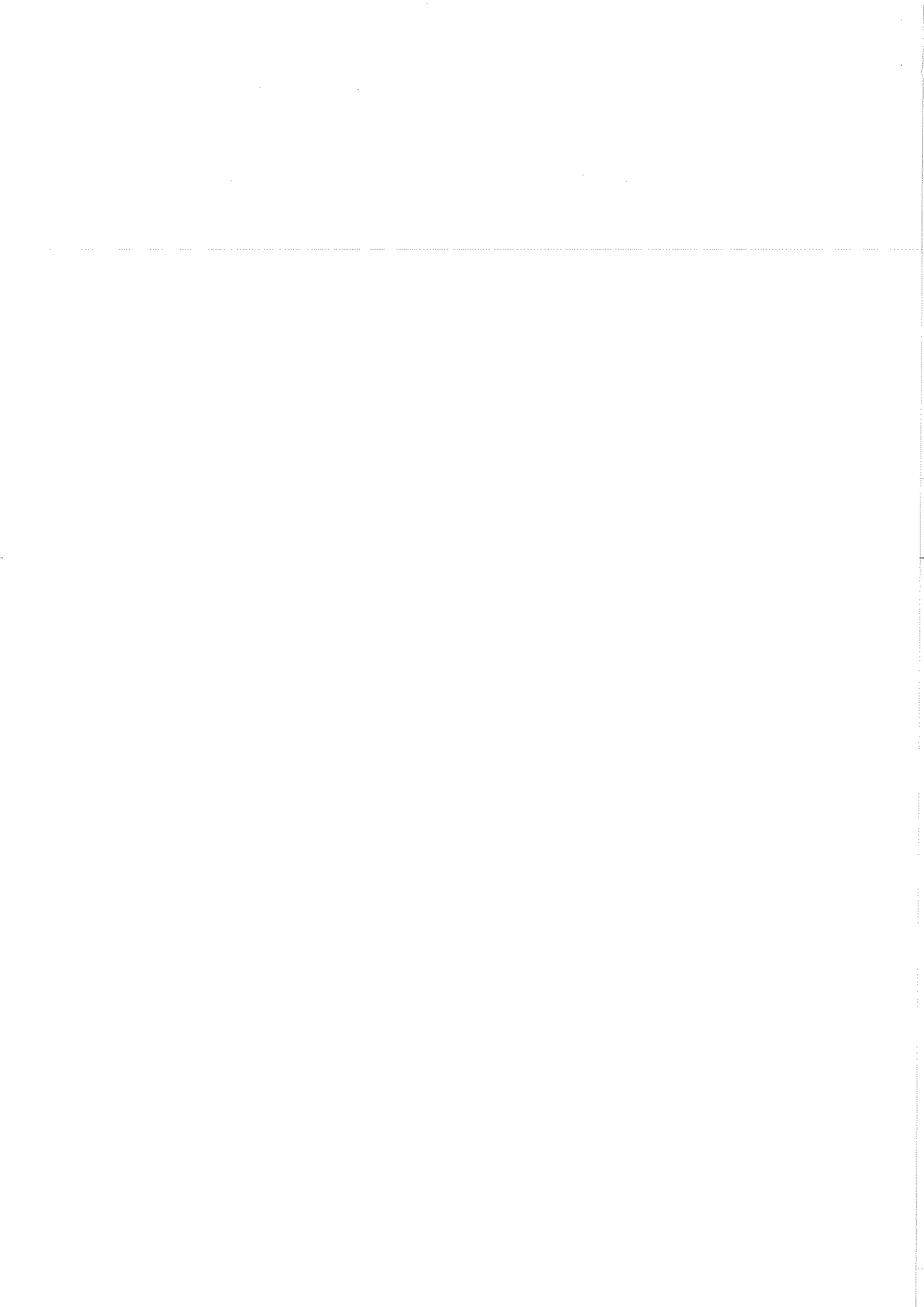
Að lokum

Í bréfinu höfum við reynt að svara ykkar spurningum sem við vonum að dugi ykkur til að leggja fram mat á málinu. Rétt er að fram komi að með framsetningu á þessari tillögu er ekki verið að leggja mat á aðrar mögulegar leiðir enda bendir margoft til þess að samningsslit og annað útböð myndi reynist bæði kostnaðarsamara og tímafrekara fyrir sjóðinn og þar af leiðandi ríkissjóð. Hins vegar er ljóst að aðrir valkostir eru í stöðunni sem sjóðurinn áskilur sér rétt til að skoða reynist það mat Ríkiskaupa að framlögð tillaga gangi ekki upp.

Með tilliti til mikilla tafa á verkefni og erfiðrar stöðu þess leggjum við mikla áherslu á skjóta afgreiðslu Ríkiskaupa sé þess nokkur kostur og lýsum okkur reiðubúin til hvers kyns upplýsingagjafar reynist þess þörf.

Virðingarfyllt:







Bjarni Júlíusson
<bjarni@framnes.is>

21.12.2001 16:40

To: <petur.petursson@rikiskaup.is>
cc:
Subject: Minnisblað

Sæll Pétur !

Í framhaldi af fundi okkar áðan tók ég saman meðgylgjandi punkta. Til að gera langa sögu stutta þá tel ég að þó hin nýja tillaga KPMG sé fullnægjandi

m.t.t. virkni og getu kerfisins þá sé hún svo frábrugðin þeirri lausn sem boðin var að hér sé um algerlega nýja nálgun að ræða.

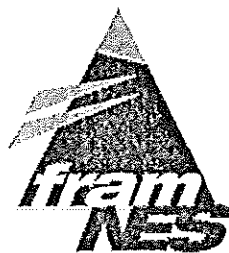
Hafðu samband ef eitthvað er óljóst eða ef þú vilt hitta mig vegna málsins.

Bestu kveðjur og gleðileg jól

bjarni



- Íbúðalánasjóður - mat á lausnum vegna verkefnis Fjávaka.doc



Dags: 21. desember 2001

Til: Péturs Péturssonar
Ríkiskaupum

Frá: Bjarna Júlíusssyni

MINNISBLAÐ

Mat á lausnum fyrir Íbúðarlánasjóð

Á fundi okkar þann 18. desember s.l. var undirrituðum falið að fara yfir fyrirbyggjandi gögn er lúta að Flexcube verkefninu og taka afstöðu til spurningarinnar: *Rúmast tillaga KPMG ráðgjafar dags 11. desember s.l. innan ramma útboðs 12229, tilboðs Fjárvaka og samnings.*

1. Forsaga

Undirritaður hefur farið yfir stöðu Flexcube verkefnisins og kannað fyrirbyggjandi gögn. M.a. var farið yfir útboðsgögn dags ágúst 1999 vegna upphaflegs verkefnis, upphaflegt tilboð Fjárvaka, samning milli Íbúðarlánasjóðs og Fjárvaka, lýsingu á innleiðingu kerfisins og loks tillögur um breytingar á samningi Fjárvaka.

Tekið skal fram að ýmsar aðrar áhugaverðar upplýsingar var að finna í skjalasafni sem undirrituðum var afhent. Hér er m.a. um að ræða mjög vel unnar skýringar á stöðu verkefnisins, frávikum o.fl. en ekki þykir ástæða til að meta þau gögn sérstaklega þar sem þau snúa ekki beint að þeirri spurningu sem undirrituðum var falið að svara.

Undirritaður vill taka það fram að allar upplýsingar, greining starfsmanna Íbúðarlánasjóðs og ráðgjafa sjóðsins eru til fyrirmyndar, sérlega greinargóðar, vel fram settar og skipulega unnar.

2. Verkefni

Verkefni undirritaðs felst í því að meta hvort tillaga frá KPMG ráðgjöf um breytingu á verkefninu rúmast innan fyrrnefnds tilboðs Fjárvaka og samnings milli Íbúðarlánasjóðs og Fjárvaka.

3. Aðferðafræði

Farið var yfir útboðsgögn og virkni lausnarinnar skipt upp í megin flokka. Draga má þá ályktun af uppbyggingu gagnanna að um tiltölulega fáa meginflokka sé að ræða. Sambætting meginkerfanna virðist vera lykil hugsun í útboðsgögnum, auk þess sem mikil áhersla er lögð á tengjanleika, möguleika á úrvinnslum og þjónustupátt.

Tilboð Fjárvaka var greint og borið saman við útboðsgögnin. Góð samsvörun virtist á milli tilboðs og fyrirliggjandi lýsinga. Eins og fram kemur í mati EBB á þremur lægstu tilboðum í verkefnið eru nokkur atriði sem ekki virtust ljós í tilboði verktakans (þjónusta, jaðarverkefni o.fl.) en flestum óljósum atriðum virðist svarað vel á samningstíma áður en endanlegur verksamningur var undirritaður. Það er mat undirritaðs að sú niðurstaða að ganga til samninga við Fjárvaka á sínum tíma hafi verið eðlileg.

Þá var hin nýja lausn greind og borin saman við upphaflegar kröfur annars vegar og upphaflegt tilboð Fjárvaka hins vegar. Farið var yfir umhverfi lausnarinnar í samráði við ráðgjafa Íbúðarlánasjóðs (Jón Garðar) og fulltrúa sjóðsins (Ásta) og aðra þætti lausnarinnar sem skýra þurfti nánar.

4. Niðurstaða

Undirritaður tekur undir greiningu sem fram kemur í svarbréfi Íbúðarlánasjóðs dagsett þann 18. desember og er í flestu sammála þeim skýringum sem þar eru gefnar.

Það er mat undirritaðs að útboðsgögn séu óljós og gefi ekki nægjanlega nákvæma mynd af verkefninu sem boðið var út.

Tilboð Fjárvaka sem og svör bjóðandans á tilboðstíma gefa hins vegar tilefni til að ætla að góð samsvörun sé á milli lausnar bjóðandans og þess verkefnis sem leitast var við að lýsa í útboðsgögnum.

Í samanburðum tilboða fær Fjárvaki bestu einkunn í öllum þáttum (verð, gæði og geta kerfis, verk- og tímaáætlun, öryggi, gæði þjónustulausnar og þjónustugeta). Í ljósi núverandi stöðu er ljóst að líklegt er að einkunn vegna fjögurra þátta lausnarinnar af fimm (hvað með verð?) er líklega of góð.

Hin nýja lausn fullnægir kröfum útboðsganga um virkni og er innan þess ramma sem þar er skilgreindur, en vîkur hins vegar frá upphaflegu tilboði Fjárvaka í veigamiklum atriðum.

Hvaða einkunn hefði tillaga að hinni nýju lausn fengið í þessu mati? Voru lausnir Skýrr og Þróunar á sínum tíma heildstæðari en hin nýja lausn? Var tilboðs Strengs ekki sambærilegt við hina nýju tillögu? Því verður að teljast líklegt að ef hin nýja tillaga hefði komið fram sem tilboð í upphaflegu útboði, að mat okkar kynni að hafa leitt til annarar niðurstöðu.

Það er mat undirritaðs að “sambærileiki” á högun hinnar nýju lausnar og þeirrar lausnar sem samið var um sé um 30% þ.e. umhverfi er gjörólíkt (að gagnasafnskerfi undanskildu), högun og samsetning meginkerfa er ólík.

Í hinum nýju tillögum er ekki um að ræða heildstætt kerfi og ekki staðlaða heildarlausn. Eignarhald kerfisins er heldur ekki hjá verkkaupa.

Það er því mat undirritaðs að tillaga KPMG að hinni nýju lausn sé fullnægjandi hvað varðar virkni, en víki í mjög veigamiklum atriðum frá högun og uppbyggingu á þeirri lausn sem lýst var í tilboði Fjárvaka og samið var um á sínum tíma.

Íbúðalánasjóður
B/t Hr. Guðmundur Bjarnason
Borgartúni 21
Reykjavík

Reykjavík, 28. desember 2001


Efni: Niðurstaða athugunar Ríkiskaupa á tillögum KPMG ráðgjafar um breytingar á samningi við Fjárvaka vegna útboðs 12229

Með vísan í beiðni Íbúðalánasjóðs um að yfirfara og athuga hvort tillaga KPMG ráðgjafar dags. 11. desember s.l. rúmist innan tilboðs og samnings Fjárvaka dags. 28. okt. 1999 um Flexcube kerfið.

Ríkiskaup hafa yfirfarið gögn málsins og jafnframt fengið Bjarna Júlíusson tölvunarfræðing til að bera saman upprunalegu lausn Fjárvaka við þá lausn sem tillaga KPMG ráðgjafar snýst um. Það er niðurstaða hans skv. meðfylgjandi minnisblaði dags. 21. des. 2001 að um veruleg frávik sé að ræða milli þeirrar lausnar sem samið var um og þeirrar sem tillagan snýst um.

Því telur Ríkiskaup að Íbúðalánasjóði beri að efna til nýs útboðs um þennan samning, til að fyllsta jafnræðis sé gætt gagnvart öðrum bjóðendum í útboði nr. 12229.

Virðingafyllst,
f.h. Ríkiskaupa


Júlíus S. Ólafsson
forstjóri

Meðf.: Minnisblað Bjarna Júlíussonar dags. 21. desember 2001

