

Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um hugbúnaðarkerfi ríkisins.

1. *Hvernig skiptist rekstrar- og stofnkostnaður í kostnaðaráætlun þeirra sem ráðuneytið samdi við vegna nýs hugbúnaðarkerfis (ORACLE) hjá ríkinu, sundurliðaður eftir helstu kostnaðarþáttum, og hvernig hefur áætlunin staðist?*

Áður en gengið var til samninga um kaup á hugbúnaðarkerfi fyrir ríkissjóð var reiknaður núvirtur tíu ára eignarhaldskostnaður í tilboðum aðila. Eignarhaldskostnaður við Oracle hugbúnaðarkerfið var metinn 1.355,1 millj. kr. án virðisaukaskatts.

Tafla 1. Eignarhaldskostnaður við Oracle, eftir helstu kostnaðarþáttum.

Eignarhaldskostnaður Oracle	m.kr.
Kaupverð hugbúnaðar	345,6
Vinna, kennsla og aukaverk	508,8
Stofnkostnaður	854,4
Núvirt viðhaldsgjöld	500,7
Kostnaður samtals	1.355,1

Tafla 2. Sundurliðun viðhaldsgjalda.

Viðhaldsgjöld	m.kr.
Á árinu 2001	6,7
Á árinu 2002	41,2
Á hverju ári til og með 2011	76,0

Verklok á samningi ríkisins við Skýrr um innleiðingu á Oracle fjárhags- og mannauðskerfinu og kaup á notendaleyfum verða á árinu 2004 og er búist við að heildarkostnaður án virðisaukaskatts við það verk verði áþekkur því sem kom fram í mati á tilboðunum. Greiðslur vegna notendaleyfa eru um 340 millj. kr. án virðisaukaskatts og innleiðingarkostnaður er 478 millj. kr. eða samtals um 818 millj. kr. Að mati Fjársýslunnar er líklegt að kostnaður við verkið verði samkvæmt áætlun.

2. *Hver er áætlaður heildarkostnaður nú og hvenær er gert ráð fyrir verklokum? Ef heildarkostnaður hefur aukist frá upphaflegri kostnaðaráætlun er óskað eftir skýringum á frávikunum.*

Gert er ráð fyrir að kerfið sem ríkið er nú að taka í notkun verði í rekstri og þróun a.m.k næstu tíu ár. Til að tryggja rekstur og endurnýjun kerfisins hafa verið gerðir rekstrarsamningar til sex ára við EJS og ótímasettur viðhaldssamningur við Oracle og Skýrr. Búast má við að rekstur kerfisins og viðhaldssamningur muni kosta árlega um 200 millj. kr. fyrir ríkissjóð og ríkisstofnanir. Til viðbótar þarf að gera ráð fyrir frekari þróun og uppsetningu á nýjum útgáfum. Kostnaður við það fer að verulegu leyti eftir því hversu mikið af nýjungum í kerfinu

ríkið óskar eftir að taka í notkun. Á fjárlögum ársins 2004 er fjárveiting til þessa 76,5 millj. kr.

Verklok samkvæmt samningi ríkisins við Skýrr um innleiðingu á kerfinu og kaup á notendaleyfum verða á þessu ári og er búist við að heildarkostnaður án virðisaukaskatts við það verði áþekkur því sem kom fram í mati á tilboðum áður en gengið var til samninga við Skýrr.

Undirbúningur að nýju fjárhagskerfi tók nokkur ár og var flókið verkefni. Eftirfarandi yfirlit sýnir rekstrar- og stofnkostnað við kerfið eftir viðfangsefnum á verðlagi hvers árs. Kostnaðurinn er borinn saman við fjárheimildir sem á að endurspegla áætlun.

Tafla 3. Heildarkostnaður við nýtt fjárhagskerfi skipt á fjárlagaviðföng.

Bókfærður kostnaður				
Fjárlagviðfang	2001	2002	2003	Samtals
147 Fjárhags- og starfsmannakerfi ríkisins	31.649	157.913	144.359	333.921
647 Hugbúnaðargerð fyrir nýtt fjárhags- og starfsmannakerfi	614.263	346.837	240.971	1.202.071
Samtals	645.912	504.750	385.330	1.535.992
Fjárheimildir				
147 Fjárhags- og starfsmannakerfi ríkisins		143.400	183.400	326.800
647 Hugbúnaðargerð fyrir nýtt fjárhags- og starfsmannakerfi	502.000	569.500	186.500	1.258.000
Samtals	502.000	712.900	369.900	1.584.800
Mismunur	-143.912	208.150	-15.430	48.808

Heildarkostnaður til ársloka 2003 nam 1.536 millj. kr. en fjárheimildir námu 1.585 millj. kr.

Í töflu 4 er að finna yfirlit yfir bókfærðan kostnað í þús. kr. skipt eftir árum, fjárlagaviðföngum og helstu kostnaðarþáttum.

Tafla 4. Sundurliðaður kostnaður við nýtt fjárhagskerfi.

Fjárlagaviðfang	Flokkun	2001	2002	2003	Samtals
Viðfang 147	Rekstur á kerfi	27.404	66.421	98.626	192.451
Fjárhags- og starfsmannakerfi ríkisins	Útboðs- og kærुकostnaður	4.245	5.883		10.128
	Viðhaldsgjöld		73.649	43.301	116.950
	Yfirfærsla á SUN kerfi		11.811	1.008	12.819
	Annar kostnaður		149	1.424	1.573
Samtals rekstrarkostnaður á viðfang 147		31.649	157.913	144.359	333.921
Viðfang 647	Aukaverk		13.514	31.714	45.228
Hugbúnaðargerð fyrir nýtt	Innleiðingarkostnaður	150.032	268.200	59.645	477.877
	Launakostnaður		14.439	14.009	28.448
Fjárhags- og starfsmannakerfi	Notendaleyfi	379.334		44.057	423.391
	Ráðgjöf	794	28.380	16.454	45.628
	Útboðs- og kærुकostnaður		3.910	669	4.579
	Viðhaldsgjöld	68.469			68.469
	Þjónustusamningur			56.882	56.882
	Annar kostnaður	15.634	18.394	17.541	51.569
Samtals stofnkostnaður á viðfang 647		614.263	346.837	240.971	1.202.071
Kostnaður alls		645.912	504.750	385.330	1.535.992

Útboð á nýju fjárhags- og starfsmannakerfi átti sér ekkert fordæmi og voru því engar reynslutölur tiltækar til að styðjast við. Við gerð fjárlaga fyrir árið 2001 var sett fram fjárlagabeiðni sem byggðist á áætlun Fjársýslunnar um kostnað við innleiðingu. Þar sem fjárlög komu fram á undan útboði þótti ekki rétt að upplýsa þjóðendur um hvað ríkið gerði ráð fyrir að kerfið kostaði. Því var ákveðið að setja fram hógværa fjárhæð í fjárlögum. Þegar kostnaður við rekstur nýja kerfisins var áætlaður var horft til þess hvað þau kerfi sem leysa átti af hólmi (BÁR-bókhaldskerfi og LÁR-launakerfi) kostuðu í rekstri. Fjárheimildir í þús. kr. til rekstrar þeirra kerfa voru sem hér segir:

Tafla 5. Fjárheimildir til rekstrar eldri kerfa á árunum 2001 og 2002.

	2001	2002
Launakerfi	63.800	67.500
BÁR	52.600	55.700
Samtals	116.400	123.200

Hafa þarf í huga að nýja kerfið er töluvert umfangsmeira en eldri kerfin og að þar er að finna nýja kerfishluta svo sem starfsmannakerfi, vakta- og viðverukerfi, ferðareikningakerfi, verkþókhald og innkaupa-, birgða- og söluakerfi. Að auki þarf að greiða árlega ákveðið viðhaldsgjald af nýja kerfinu fyrir nýjar útgáfur, leiðréttingar og aðstoð við villugreiningu. Árið 2001 var þetta viðhaldsgjald fært undir stofnkostnað en eftir að það var tekið í notkun færast það undir rekstrarkostnað.

Í eftirfarandi töflu er að finna yfirlit yfir veittar fjárheimildir í þús. kr. við nýtt kerfi, skipt eftir árum, fjárlagaviðföngum og sundurliðun fjárheimilda.

Tafla 6. Sundurliðun fjárheimilda vegna ný fjárhagskerfis.

Fjárlagaviðfang	Texti	2001	2002	2003	Samtals
147 Fjárhags- og starfsmannakerfi ríkisins	Fjárlög		53.400	183.400	236.800
	Fjárukalög		90.000		90.000
Samtals rekstur á fjárlagaviðfangi 147			143.400	183.400	326.800
647 Hugbúnaðargerð fyrir nýtt fjárhags- og starfsmannakerfi	Fjárlög	160.000	480.000	186.500	826.500
	Fjárukalög	350.000	99.500		449.500
	Flutt á viðfang 101 rekstur	-8.000	-10.000		-18.000
Samtals stofnkostnaður á fjárlagaviðfangi 647		502.000	569.500	186.500	1.258.000
Fjárheimildir alls		502.000	712.900	369.900	1.584.800

Helstu skýringar á viðbótarfjárveitingum í fjárukalögum eru þessar:

Aukafjárveitingar vegna rekstrar.

Í upphaflegu útboðsferli á nýja hugbúnaðarkerfinu var horfið var frá því að bjóða út hugbúnaðinn, innleiðinguna og reksturinn í einu lagi. Það var gert til þess að auka möguleikana á því að sem flest fyrirtæki byðu í verkið. Því reyndist ekki unnt að bjóða út rekstur kerfisins fyrr en fullljóst var hvernig kerfið yrði uppbyggt og hvaða kröfur það gerði til rekstrarumhverfis. Eins þurfti að koma kerfinu upp, fyrst í prufuumhverfi og síðan í rekstrarumhverfi. Því var gerður skammtímasamningur við Skýrr um að annast rekstur á kerfinu þar til að loknu útboði og nam kostnaður vegna hans 57 millj. kr. árið 2002. Í fjárlögum ársins 2002 var gert ráð fyrir 53,4 milljónum til undirbúnings útboðs og upp í væntanlegan rekstrarkostnað. Að loknu útboðinu var gerður rekstrarsamningur við lægstbjóðanda, EJS hf. Samningurinn við EJS hf. fól í sér ófyrirséðan kostnað þar sem rekstrarumhverfi EJS er í svokölluðu SUN Solaris stýrikerfi en Oracle-hugbúnaðarkerfið var sett upp á HP UX stýrikerfi. Til að greiða kostnað við þetta fékk Fjársýslan 12 millj. kr. í fjárukalögum

Þegar búið var að semja við EJS hf. var í fjárukalögum gerður upp rekstrarkostnaður árána 2001 og 2002 og fékk Fjársýslan 64 milljónir í auknar fjárheimildir vegna þess.

Undir rekstrarkostnað árið 2002 er fært viðhaldsgjald til Oracle. Í fjárlagatillögum var gert ráð fyrir að virðisaukaskattur fengist endurgreiddur af viðhaldsgjaldinu. Því var hafnað af bæði Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytinu og fékk Fjársýslan 14 millj. kr. í auknar fjárheimildir vegna þess.

Aukafjárveitingar vegna stofnkostnaðar.

Sem fyrr segir var erfitt að áætla stofnkostnaðinn í upphafi og að auki þótti rétt að hafa fjárheimildir í fjárlögum þannig að væntanlegir bjóðendur gætu ekki notað fjárlögin sem viðmiðun í tilboðum sínum. Þegar samningur var gerður við Skýrr fékk Fjársýslan 350 millj. kr. á fjárukalögum 2001 til samræmis við samninginn.

Í fjárukalögum fyrir 2002 fékk Fjársýslan 99,5 millj. kr. hækkun á fjárveitingu til greiðslu á virðisaukaskatti vegna samnings um gerð fjárhags- og mannauðskerfis fyrir ráðuneyti og stofnanir ríkisins. Fjársýslan hafði í áætlunum sínum gert ráð fyrir að virðisaukaskattur yrði endurgreiddur af kerfunum og miðað fjárlagatillögur sínar við það. Ríkisendurskoðun og fjármálaráðuneytið úrskurðuðu hins vegar að greiða bæri virðisaukaskatt af kerfunum.

3. *Var gerð þarfagreining í upphafi, hverjir gerðu hana og hver var helsta niðurstaða hennar?*

Við upphaf verksins var byrjað á því að gera þarfagreiningu og útboðsgögn á grundvelli hennar. Strax í upphafi var ljóst að verkið yrði mjög umfangsmikið og því nauðsynlegt að vinna samkvæmt stöðluðu verklagi. Ákveðið var að leita til ráðgjafafyrirtækja sem hefðu aðgang að alþjóðlegri þekkingu um það hvernig standa skuli að slíkum verkum. Gerður var samningur við KPMG um ráðgjöf við 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)-aðferðarfræði (Integration Definition for Function Modeling) frá PWC. Þessar aðferðir byggjast á áþekkri hugmyndafræði þar sem verkinu er skipt upp ferla og notast við staðlaðar vinnureglur í hverjum þeirra til að ná fram settum markmiðum.

Fjársýslan (áður Ríkisbókshald) gerði samning við KPMG um að sérfræðingar þess verkstýrðu vinnu við markmiðasetningu. Efnt var til funda með forstöðumönnum ráðuneyta og ýmissa ríkisstofnana. Á grundvelli þeirra voru eftirfarandi markmið skilgreind sem voru síðan sett fram í útboðslýsingunni.

Rafræn stjórnsýsla.

Ríkisstjórnin hefur markað þá stefnu að ríkissjóður og stofnanir hans skuli hagnýta sér rafræn viðskipti til að auka hagkvæmni í ríkisrekstri og auðvelda samskipti og viðskipti borgara og atvinnulífs við ríkisstofnanir. Því er lögð rík áhersla á að ný kerfi bjóði upp á rafræn viðskipti og sá hugsunaráttur sé ríkjandi í kerfinu.

Vakin var athygli væntanlegra bjóðenda á útboði á vegum Ríkiskaupa þar sem óskað var eftir tilboðum í gerð, þróun og rekstur Rafræns markaðstorgs ríkisins (RMR).

Eitt samþætt kerfi.

Mikil áhersla er lögð á að kerfið virki sem eitt kerfi, þannig að upplýsingar renni greiðlega á milli einstakra kerfishluta og ekki sé um margskráníngu upplýsinga að ræða. Óskað er tilboða í lausn frá einum aðila í allt kerfið. Þannig verða ekki skoðuð tilboð í t.d. mannauðskerfi eitt sér.

Stöðluð kerfi.

Unnið hefur verið skipulega að því að draga úr frávikum í reikningsskilaaðferðum ríkisins og fyrirtækja. Nú er uppgjör ríkissjóðs og stofnana á rekstrargrunni en þó eru nokkur atriði sem eru frábrugðin fyrirtækjauppgjöri. Því er ekki þörf á að sérsníða hugbúnað fyrir ríkið heldur að nota stöðluð kerfi og nýta tækifærið til að taka upp nýja vinnuferla þar sem ný kerfi bjóða upp á heppilegri leið en notuð er núna.

Þarfir stofnana í forgang.

Núverandi kerfi er sérstaklega hannað fyrir ráðuneyti og ríkissjóð til að vinna miðlægar upplýsingar. Stofnanir hafa á hinn bóginn kvartað yfir að þörfum þeirra sé ekki fyllilega mætt í núverandi kerfi. Um leið hefur verið mörkuð sú stefna að stofnanir skuli fylgja fyrirtækjauppgjöri í ríkari mæli en hingað til. Því er lögð rík áhersla á að ný kerfi mæti þörfum stofnana, stórra sem litilla og búi yfir þeim hliðarkerfum sem stofnanir þurfa í daglegum rekstri.

Kerfi sem henti öllum.

Mikilvægt er að hægt sé að sníða kerfið að stofnunum eftir stærð og umfangi þeirra. Þannig sé hægt að setja upp einfalt kerfi fyrir minni stofnanir en útfæra kerfið á sama tíma fyrir stærstu stofnanir ríkisins, sem eru meðal stærstu vinnustaða landsins.

Endingartími kerfa

Þau kerfi sem valin verða endist a.m.k. tíu ár.

Tímanlegar upplýsingar um rekstur ríkisins.

Þörf fyrir tímanlegar upplýsingar er mikil hjá ríkinu sem annars staðar og skal stefnt að því að kerfið skili betri upplýsingum til stjórnenda og fyrr en núverandi kerfi. Kerfið skal veita tímanlegar upplýsingar um stöðu ríkisins á hverjum tíma.

Einfaldar lausnir.

Þegar skipulag á bókhaldi ríkisins og stofnana núna er skoðað má finna flókna verkferla og aðferðir. Því er eitt af markmiðum með þessum kerfum að velja ávallt þá leið sem er einföldust en uppfyllir þó þarfir og kröfur notenda.

Gert var samkomulag við Ríkiskaup um að þau yrðu framkvæmdaraðilar útboðsins og var tilnefndur verkefnisstjóri af þeirra hálfu. Verkið var unnið í samræmi við eftirfarandi staðla:

- Almenna útboðsskilmála Ríkiskaupa.
- SIIPS frá KPMG við sameiginlegar kröfur og fjárhagskerfi.
- IDEF(O) frá PWC við mannauðskerfi.

Frá upphafi var ljóst að miklir hagsmunir voru í húfi fyrir bjóðendur og því væri nauðsynlegt að tryggja að útboðsferillinn væri gagnsær og hafinn yfir gagnrýni. Tryggja þyrfti að engin stofnun eða einn starfsmaður hefði úrslitaáhrif á mat tilboða og/eða val á kerfi. Það var m.a. gert með því að öll yfirferð og mat var ávallt unnið í hópum en ekki af einstaklingum.

Eins og áður er getið var gerður samningur við KPMG um ráðgjöf um fjárhagkerfið og við PWC um ráðgjöf um starfsmannakerfið. Auk þess var sérfræðingur frá Framnesi hf. fenginn til að lesa yfir útboðsgögn og koma með ábendingar.

Útboðsgögnum mátti skipta í tvo meginkafla: Almenna útboðsskilmála og ítarlega kröfulýsingu um þarfir ríkisins.

Ákveðið var að Ríkiskaup tækju að sér að skrifa almenna útboðsskilmála. Hvað snerti kröfulýsingu kom fljótt í ljós að ekki var til lýsing sem uppfyllti kröfur ríkisins. Lýsinguna þyrfti því að semja að mestu frá grunni þótt nota mætti erlendar greiningar sem fyrirmyndir að hluta.

Það var vilji ríkisins að vinnan við gerð útboðsgagna tæki sem stystan tíma. Því var ákveðið að skipta verkefninu upp í nokkra vinnuhópa. Jafnframt þótti með því tryggt að sem flest sjónarmið kæmust að og að einn aðili hefði ekki of mikil áhrif.

Yfir verkið var sett stýrinesfnd sem var þannig skipuð: Gunnar H. Hall, Ríkisbókhaldi, formaður, Gunnar Björnsson, fjármálaráðuneyti, Jóhann Gunnarsson, fjármálaráðuneyti, Magnús Pétursson, Landspítala, Stefán Kjærnested, Ríkisbókhaldi, Þórhallur Arason, fjármálaráðuneyti.

Á vormánuðum 2000 hófust vinnuhópar handa við að skrifa kröfulýsingu með það að leiðarljósi að hún gæti nýst sem hluti af útboðsgögnum. Verkinu var skipt upp í fjóra meginhluta:

- Útboðsskilmála.
- Sameiginlegar kröfur.
- Kröfur til mannauðskerfis.
- Kröfur til fjárhagskerfis.

Ríkiskaup tók að sér að skrifa kafla yfir útboðsskilmála og byggði þar á almennum skilmálum. Vinnuhóparnir sem skrifuðu kröfulýsinguna voru þessir:

Fjárhagsbókhald.

Í hópnum voru:

- Tveir frá Landspítala.
- Tveir frá Ríkisbókhaldi.
- Einn frá Tryggingastofnun.
- Einn frá Ríkisendurskoðun.
- Einn frá Vegagerðinni.
- Einn frá menntamálaráðuneyti.

Móttöku- og greiðslukerfi.

Í hópnum voru:

- Tveir frá Landspítala.
- Einn frá Ríkisbókhaldi.
- Einn frá Vegagerðinni.
- Einn frá ríkisfóhirði.

Viðskiptamannabókhald (skuldunautar, lánadrottinnar).

Í hópnum voru:

- Tveir frá Landspítala.
- Einn frá Kennaraháskólanum.
- Einn frá Ríkisbókhaldi.

Áætlunarkerfi (Rekstraráætlun, fjárhagsáætlun, spá).

Í hópnum voru:

- Einn frá Fjármálaráðuneyti.
- Einn frá Ríkisendurskoðun.
- Tveir frá Landspítala.
- Einn frá Vegagerðinni.
- Einn frá Ríkisbókhaldi.
- Einn frá Tryggingastofnun.

Eignakerfi.

Í hópnum voru:

- Einn frá ríkislögreglustjóra.
- Einn frá Landspítala.
- Einn frá Vegagerðinni.
- Einn frá Ríkisbókhaldi.

Fjarheimildir.

Í hópnum voru:

- Einn frá dóms- og kirkjumálaráðuneyti.
- Einn frá Ríkisbókhaldi.
- Einn frá fjármálaráðuneyti.

Tæknihópur.

Í hópnum voru:

- Þrír frá Ríkisbókhaldi.
- Einn frá Landspítala.

Kröfur til rekstrarhandbókar.

Í hópnum voru:

- Tveir frá Landspítala.
- Þrír frá Ríkisbókhaldi.

Eftirlit og stjórnendaupplýsingar.

Í hópnum voru:

- Tveir frá Landspítala.
- Einn frá fjármálaráðuneyti.
- Einn frá Ríkisendurskoðun.
- Einn frá Tryggingastofnun.
- Einn frá Ríkisbókhaldi.

Starfsmannakerfi, launakerfi og ferðareikningar.

Í hópnum voru:

- Þrír frá Ríkisbókhaldi.

Eins og hér kemur fram voru vinnuhóparnir skipaðir fulltrúum frá ríkisstofnunum víða í ríkiskerfinu. Sem fyrirmynd höfðu hóparnir í fjárhagskerfinu aðgang að skýrslu um þarfagreiningu á ensku fyrir Talebra Vocational Collages í Bandaríkjunum. Sú skýrsla var unnin eftir SIIPS-aðferðafræði. Jafnframt fengu hóparnir afrit af þeim verkferlum sem notaðir eru við þarfagreiningu samkvæmt SIIP-aðferðafræði og aðgang að sérfræðingum KPMG við að beita aðferðafræðinni. Á grundvelli þessa var kröfugerð hvers hóps skrifuð og tekið tillit til séraðstæðna hjá ríkinu auk þess sem stuðst var við reikningsskilavenjur ríkisstofnana. Hver hópur bar ábyrgð á sínum kafla en ábendingar voru sendar á milli vinnuhópa. Ekki var um miðlæga ritstjórn að ræða heldur var notast við texta hópanna. Undantekning frá þessari reglu var að tæknikröfur og sameiginlegar kröfur sem fyrir marga kerfishluta voru teknar saman í einn kafla.

Vinnu við þessa kafla lauk í júlímánuði árið 2000 og voru þeir sendir í tölvupósti til fjölmargra aðila og óskað eftir ábendingum og athugasemdum. Óskað var eftir því að athugasemdum væri skilað eigi síðar en í ágústlok 2000 en tekið var á móti slíkum athugasemdum allt þar til í nóvember að Ríkisendurskoðun skilaði sínum athugasemdum. Á grundvelli þessara athugasemda voru kaflarnir endurskrifaðir og felldir inn í skipulag og form útboðsgagna.

Ráðgjafar Ríkisbókhalds í mannauðskerfinu, PWC, lögðu til að farin yrði önnur leið við að greina kröfur til mannauðskerfis. Ástæða þessa var að starfsmannakerfi hafa almennt ekki náð þeirri þróun og stöðlun sem einkennir fjárhagskerfi. Ríkisstofnanir hafa ekki haft starfs-

mannakerfi og var ekki ljóst á þeim tíma hvaða þætti væri rétt að taka inn í slík kerfi fyrir þær. Var ákveðið að til viðbótar því að gera grein fyrir kröfum til kerfisins væri lagt í þá vinnu að greina hvaða ferla kerfið ætti að leysa. Jafnframt var ákveðið að teikna þessa ferla upp og ganga þar með lengra í greiningu en gert var fyrir aðra kerfishluta. Afleiðing þessarar ákvörðunar var að kröfugerðin var skrifuð af einum hóp en greiningin fól í sér að valdar voru tíu ríkisstofnanir, þær sóttar heim og þarfir þeirra kannaðar.

Þegar kröfugerð og greining var tilbúin var hún send fjölda stofnana til yfirlestrar. Meðal þeirra sem fengu kröfulýsinguna voru:

- Öll ráðuneyti.
- Ríkisendurskoðun.
- Landspítali.
- Vegagerð.
- Tryggingastofnun.
- Kennaraháskólinn.
- Spítalar utan Reykjavíkur.

Allar athugasemdir voru teknar fyrir og voru endanlegir útboðskaflar skrifaðir í framhaldi af því.

4. *Hvernig var staðið að útboði og var lægsta tilboði tekið?*

Útboðið var unnið undir handleiðslu Ríkiskaupa. Auglýst var á evrópska efnahagssvæðinu hinn 28. desember 2000 og í þrígang innan lands í janúar 2001. Útboðið fékk auðkennið 12576 – Ný fjárhagskerfi fyrir ríkissjóð og stofnanir hans. Útboðsgögn voru afhent í endanlegri mynd 16. janúar 2001 og rann tilboðsfrestur út 8. mars 2001. Fjármálaráðuneytið var verkkaupi en Ríkisbókhald (nú Fjársýsla ríkisins) var umsjónaraðili með verkinu fyrir hönd verkkaupa. Í samræmi við útboðsgögn var efnt til kynningarfundar með væntanlegum bjóðendum í húsakynnum Ríkiskaupa að Borgartúni 5 hinn 5. janúar 2001. Þangað mættu fulltrúar allra þeirra sem síðan lögðu inn tilboð. Farið var yfir útboðsgögn og bjóðendum gefinn kostur á að koma með spurningar. Bjóðendum gafst kostur á að skila inn skriflegum spurningum fyrir 27. febrúar 2001. Þar gafst þeim einnig færi á að óska eftir nánari upplýsingum eða frekari skýringum við útboðsgögnin. Alls bárust 107 spurningar og var þeim öllum svarað skriflega. Allir bjóðendur fengu afrit af fram komnum spurningum og svörum.

Tilboð voru opnuð í Ríkiskaupum hinn 8. mars 2001 kl. 14:00. Alls bárust átta tilboð frá fimm fyrirtækjum eða sem hér segir:

Ax (dótturfélag Columbus) með tilboð í Agresso-hugbúnað.

Columbus með tilboð í Axapta-hugbúnað.

GoPro með tilboð í Axapta-hugbúnað.

Nýherji með tilboð í SAP-hugbúnað.

Skýrr með þrjú tilboð í Oracle eBusiness Suite hugbúnað.

Strengur með tilboð í Navision-hugbúnað.

Samkvæmt útboðsgögnum lá fyrir að við val á hugbúnaðarkerfi fyrir ríkið yrði farið yfir tilboðin í tveimur matshlutum. Í fyrri matshluta skyldi fara yfir tilboðin með tilliti til gæða lausnanna. Á grundvelli þess skyldi velja út þær tvær lausnir sem þættu hagkvæmastar. Í seinni matshluta skyldi síðan setja upp tiltekna verkferla í profukerfum hjá þeim tveimur hugbúnaðarkerfum sem valin yrðu úr fyrri matshlutanum. Á grundvelli niðurstaðna úr þessum matshluta skyldi síðan velja á milli kerfanna tveggja. Við það mat skyldi höfð hliðsjón af eftirtöldum þáttum, töldum í mikilvægisröð:

1. Gæði lausnar.
Lausn á sameiginlegum kröfum.
Gæði fjárhagskerfis.
Gæði mannauðskerfis.
Kennsla og þjálfun.
2. Verð (tilboðsfjárhæð og mat á eignarhaldskostnaði).
3. Mat á hæfni bjóðenda.
4. Þjónusta, þ.m.t. tímagjald í viðbótarverkum.
5. Gæði og úrval aukakerfi sem í boði eru.

Við yfirferð tilboða í fyrri matshlutanum kom í ljós að aðeins tvær lausnir uppfylltu lágmarkskröfur útboðsins um launakerfi og þar með kröfur um gæði lausnar, þ.e. tilboð Nýherja hf., og eitt af tilboðum Skýrr hf. Öllum bjóðendum var send tilkynning um valið þann 5. maí 2001. Tilboð Skýrr hf. var verulega lægra og nam heildareignarhaldskostnaður á tíu ára tímabili 1.122 millj. kr. en 1.794 millj. kr. hjá Nýherja.

Í framhaldi af þessu fór fram seinni matshlutinn þar sem fyrirtækjunum var falið að setja fram lausn á tíu tilgreindum verkferlum í hugbúnaðarkerfum sínum. Bæði fyrirtækin skiluðu sínu verki prýðilega. Samhliða þessu var gert ítarlegt mat á væntum núvirtum eignarhaldskostnaði við bæði kerfin og var niðurstaðan sú að eignarhaldskostnaður við Oracle-kerfið næmi 1.355,1 millj. kr. en 1.782,2 millj. kr. við kerfi Nýherja hf. Metinn eignarhaldskostnaður var því áætlaður 427, 1 millj. kr. lægri við Oracle-kerfið.

Í framhaldi af þessu ákvað stýrinefnd verkefnisins að mæla með því við fjármálaráðherra að gengið yrði til samninga við Skýrr hf. og tilkynnti ráðherra með fréttatilkynningu hinn 22. júní 2001 að viðræður yrðu hafnar við fyrirtækið. Samningar voru síðan undirritaðir hinn 17. júlí 2001.

5. *Var fjárfesting í nýju hugbúnaðarkerfi nauðsynleg að mati stjórnvalda annars vegar og ríkisreikningsnefndar hins vegar? Var kannað hvort hagkvæmara hefði verið að breyta og aðlaga eldra kerfi þörfum ríkisins og liggur fyrir kostnaðarmat á þeirri leið?*

Hvað varðar ríkisreikningsnefnd, þá kom þetta mál ekki með neinum formlegum hætti fyrir nefndina. Ríkisreikningsnefnd lagði því ekki mat á nauðsyn þess að fjárfest væri í nýju hugbúnaðarkerfi. Ákvörðun um það í hvaða hugbúnaðarkerfi ríkið er með bókhald sitt snýst enda miklu frekar um tæknilega úrlausn þeirra mála sem undir ríkisreikningsnefnd heyrar. Það var hins vegar mat þeirra fjölmörgu sem komu að ákvörðunni komu á sínum tíma að óhjákvæmilegt væri að fjárfesta í nýju hugbúnaðarkerfi.

Eldri kerfi eru komin mjög til ára sinna á mælikvarða hugbúnaðarkerfa, þ.e. launakerfið að stofni til frá árinu 1976 og bókhaldskerfið frá árinu 1987. Hér er um sérsníðuð hugbúnaðarkerfi að ræða sem þykja frekar óaðgengileg og þung í vöfum. Tæknigrunnur kerfanna er úr sér genginn, stórtölvuumhverfi og gagnagrunnur í Natural. Þá svara kerfin engan veginn þörfum fjölmargra ríkisstofnana og hafa þær í auknum mæli leitað eftir heimildum til að fjárfesta í nýjum kerfum. Gagnrýnin á eldri kerfin beindist einkum að því að þar væri ekki boðið upp á heildarlausn auk þess sem engin bein tenging væri á milli bókhaldskerfisins og launakerfisins. Því var alveg ljóst að allar tilraunir til að endurskrifa og bæta gömlu kerfin yrðu mjög kostnaðarsamar og ef til vill óframkvæmanlegar. Þá var mjög mikilvægt að einstakar stofnanir færu ekki að ráðast í slíkar fjárfestingar þar sem kostnaðurinn yrði meiri og sá mikli ávinningur sem fæst með því að hafa nánast allar A-hluta stofnanir í sama gagnagrunni mundi glatast. Niðurstaðan var því að ráðast þyrfti í fjárfestingu í nýju hugbúnaðarkerfi sem uppfyllti ekki aðeins þarfir fyrir fjárhagsbókhald og launabókhald, heldur væri

kerfi sem byði upp á starfsmannakerfi, greiðslukerfi, áætlanagerfi, ferðareikningakerfi, verk-
bókhald, birgða- og innkaupakerfi, viðveru- og vaktakerfi o.s.frv.

*6. Telur ráðherra rétt að Ríkisendurskoðun geri úttekt á því hvernig staðið hefur verið að
þessari framkvæmd og mun hann beita sér fyrir slíkri úttekt?*

Miðað við þær upplýsingar sem fram koma hér að framan sýnist ekki sérstök ástæða til
að óska eftir úttekt Ríkisendurskoðunar á þessu máli.