

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 efnistöð 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 fjölbættum 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 fjárukalögum í samræmi við fjárþörf 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 skýrsludrögunum 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

Eftirfarandi eru athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins við einstaka kafla og efnisatriði þeirra.

Um kafla 2 – Undirbúningur

- Ákvörðun um kaup á nýju fjárhags- og mannauðskerfi var tekin út frá eðlilegum kröfum um bætta fjármálastjórn og upplýsingagjöf ríkisins.
- 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.
- 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.
- Fyrra 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 samþykktra 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 sérsmíðuð 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 illfrámkvæmanlegar.

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 hagkvæmiathugun 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 endursmíða BÁR kerfið, enda hefðu umtalsverðar breytingar á því í raun aðeins verið kostnaðarsöm frestun fjárfestingar í fullbúnu fjárhags- og starfsmannupplýsingakerfi.

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 starfsmannupplýsinga.

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 þróunarkostnaðar, 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. Fjársýsla 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 fjárveitingabeiðnir 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 útgjaldaþætti sem ákvæðið tekur til. Ráðuneytið bendir einnig á að framkvæmdin var í samræmi við viðtekna venjur við gerð fjárukalaga á þessum tíma.

Í skýrsludrögum segir: „Í fjárlagafrumvarp 2002, sem lagt var fram í sama mánuði og áður nefnt fjárukalagafrumvarp 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
m.kr. á verðlagi hvers árs

Ár	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	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 fjárukalögum 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 Ríkisbókhaldi, fjármálaráðuneyti, dóms- og kirkjumálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, Kennaraháskóla Íslands, Landspítala, ríkisféhirði, ríkislögreglustjóra, Tryggingastofnun ríkisins og Vegagerð ríkisins. Ríkisendurskoðun átti fulltrúa í hópum um fjárhagsbókhald, áætlanakerfi 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 yfirlestrar, 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 athugasemdana 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 útboðslýsingum. 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 kærur

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 hærri 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 skýrsludrögum. 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 mannauðkerfisins. 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 mannauðkerfis 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 skýrsludrögunum. 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 skýrsludrögunum 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.

3.5 Verkefnastjórnun innleiðingar

Í samhengi við umfjöllun í skýrsludrögunum um verkefnastjórnun innleiðingarinnar er mikilvægt að áréttu að um mjög umfangsmikið verkefni var að ræða sem átti sér engin fordæmi hérlendis. Það er óraunsætt 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 sífelldri 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 fjáraukalögum í samræmi við fjárþörf 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 fjáraukalögum í samræmi við fjárþörf. 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 skýrsludrögunum fjallað um um reynslu Dana af upplýsingatækimálum og innleiðingu þeirra á fjárhagskerfi. Í framhaldi eru dregnar ályktanir um aðstæður og breytingar hérlandis. Að mati ráðuneytisins er varasamt er að taka til svo ítarlegar 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, fjáráukalögum 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 skýrsludrögunum, þar sem raunútgjöld eru borin saman við fjárheimildir fjárlaga. Í samræmi við lög um fjárreiður ríkisins tekur Fjárýsla 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.