

Vår dato	Vår referanse
9.12.13	2013/01106-3
Deres dato	Deres referanse
9.9.13	
Saksbehandler:	
DHS/AWS	

Fornyings- administrasjons og kirke departementet  
[postmottak@fad.dep.no](mailto:postmottak@fad.dep.no)  
Postboks 8004 Dep  
0030 Oslo

## Hørings svar - Samordning av statlige innkjøp

*Samordning av innkjøp lønnsomt ut fra mål om å effektivisere offentlig sektor og å bruke offentlige innkjøp som et redskap for den nasjonale verdiskapningen. Det haster med å få etablert dette moderniseringstiltaket som kan gi en bærekraftig offentlig innkjøpspolitikk.*

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) støtter Fornyings- administrasjons- og kirke departementets (FAD) forslag om å opprette en enhet for samordning av statlige innkjøp (Samordningsenheten).

En optimal grad av samordning, tilpasset den enkelte statlige virksomhet, må være et grunnleggende mål for Samordningsenheten. Samordning kan gjøres både på tvers av sektorer og mellom virksomheter innenfor en sektor. Samordnet innkjøp kan brukes til å understøtte større samfunnsoppgaver der samhandling mellom ulike sektorer og virksomheter er nødvendig for å lykkes.

For nasjonal verdiskapning er innovasjon en viktig faktor som kan fremmes gjennom sentrale offentlige anskaffelser. I tillegg til klare mål for innkjøpsarbeidet kan slike politiske mål som fremme av innovasjon, samfunnsmessig lønnsomhet/fordeler, miljø og samfunnsansvar m.m. være en del av oppdraget til Samordningsenheten.

Samordningsenheten må fungere som en møtearena, en nettverksinkubator, for offentlige kunder og private leverandører. Slike møtearenaer fungerer dersom de fysisk etableres der hovedkonsentrasjonen av kunder og leverandører er etablert, samt at møtestedet effektivt kan nås uansett hvor en reiser fra i Norge. Komplekse oppgaver og behov for høyt spesialisert kompetanse gjør det nødvendig med nær tilknytning til relevante kompetansemiljø. Dette tilsier at Samordningsenheten bør etableres som en del av eller i nær tilknytning til de anskaffelsesfaglige kompetansemiljøene i Oslo-området.

## Vurdering av FAD sine forslag i høringsnotatet

Difi har gjennomgått høringsnotatet og har følgende forslag til prioriteringer og endringer:

## Erfaringer

Samordning av innkjøp er erfaringsmessig en samfunnsøkonomisk effektiv organisering av de offentlige innkjøpene. Riksrevisjonen anbefaler samordning av innkjøp som et virkemiddel for å bedre innkjøpsarbeidet og forbygge avvik i Dokument 1 (2013-2014)<sup>1</sup>.

I Skottland bruker man samordning av innkjøp for å skape en bærekraftig økonomisk utvikling. Den «skotske modellen»<sup>2</sup> har som siktemål å gi leverandørmarkedet bedre adgang til offentlige kontrakter og gi innsparinger og forbedringer for offentlige oppdragsgivere. Maksimering av effektivitet og samhandling er også et viktig mål. Kvalitet, kostnader og bærekraft i et samfunnsøkonomisk perspektiv står sentralt.

De gjennomgående positive erfaringene med en nasjonal samordning av innkjøpene tilsier at den bør iverksettes snarlig med lav risiko.

## Gevinster

Difi registrerer at vurderinger i den samfunnsøkonomiske analysen er konservative i forhold til den empiri<sup>3</sup> som foreligger, blant annet fra de andre Nordiske landene. Norge står overfor en rekke utfordringer i den offentlige tjenesteproduksjon i årene som kommer. Løsninger for disse utfordringene må finnes gjennom innovativ samhandling mellom offentlige oppdragsgivere og det private leverandørmarkedet. Dette vil kreve samhandling på tvers av sektorer og tradisjonelle bransjer. Samordningsenheten vil kunne ha en sentral koordinerende rolle i dette arbeidet. Kommersialisering av løsninger og kontraktsfestelse av disse vil ikke nødvendigvis være inngåelse av rammeavtaler, andre kontraktsformer vil også kunne forekomme.

De nye EU direktivene<sup>4</sup> med reglene for offentlige anskaffelser er under avsluttende behandling og her tilrettelegges det for nye samarbeidsformer som for eksempel innovasjonspartnerskap. Offentlig-privat samarbeid (OPS) er også et virkemiddel regjeringen<sup>5</sup> ønsker å bruke mer. Dette er typiske områder og kontraktsformer som det kan være aktuelt for Samordningsenheten å inngå på vegne av statlig virksomhet.

Det bør være handlingsrom for at Samordningsenheten kan forvalte andre typer avtaler enn bare rammeavtaler.

Difi mener at et mandat ved etablering av innkjøpssamordning bør gis åpent i forhold til innkjøpskategorier, men at høringsnotatets prioriteringer bør betraktes som en anbefaling.

I den «skotske-modellen» som det er henvist til innledningsvis, er totalperspektivet på innkjøp sentralt i beskrivelsen av formålet og resultatet av hver enkelt anskaffelse – den samfunnsmessige totalnyten av anskaffelsen. I dette perspektivet er verdiskapning like sentralt som effektivisering og besparelser. For å sikre bærekraftige innkjøp i Skottland skal samfunnsnytte være vurdert for hvert enkelt innkjøp. Difi mener dette er et viktig evalueringsspunkt og foreslår at vurdering av samfunnsnytte legges til de vurderingene som skal gjøres for hvert innkjøp.

---

<sup>1</sup> Jf Riksrevisjonens anbefaling i Dokument 1 (2013-2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2012*

<sup>2</sup> Presentasjon: «transforming public procurement: the Scottish story», Alistair Merrill, Anskaffelseskonferansen 2013, 28.11.2013

<sup>3</sup> Verdensbanken mener potensialet for besparelser er 6 % -13,5 % av innkjøpsvolum

<sup>4</sup> <http://www.kfst.dk/Indhold%20KFST/OK%20nyheder/2013/~media/BCC3E33F7B6140B2ABAA55D0846DBFF3.pdf>

<sup>5</sup> [http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource\\_id=4775](http://www.nyheter.doffin.no/index.php?path=2&resource_id=4775)

## **Omfanget**

Difi har etablert en omfattende veiledningsvirksomhet om offentlige anskaffelser. Veiledningen har som formål å øke kompetansen om anskaffelser i offentlige virksomheter generelt og i statlige spesielt. Det er indikatorer på at veiledningen har virket positivt, senest fra en årlig analyse<sup>6</sup> som tar pulsen på innkjøpsarbeidet i norske virksomheter. Gjennom andre undersøkelser og tilbakemeldinger fra brukere av Difi kan samme utvikling registreres. En offentlig drift og bevilgningsfinansiering av et slikt veiledningstilbud er en effektiv måte å utvikle og vedlikeholde kompetanse på offentlige anskaffelser.

Selv om kompetansen er økende vil det likevel være behov for rådgiving på ulike områder. I dag er det private tjenesteleverandører som i hovedsak dekker dette rådgivingsbehovet. Større virksomheter eller innkjøpssamordninger/-sentraler bygger gjerne opp egen spisskompetanse på sine prosesser og anskaffelsesområder, slik at eksternt rådgivningsbehov blir redusert til et minimum. For mindre virksomheter vil det være mest lønnsomt å kjøpe inn denne type tjenester ved behov enn å bære løpende kostnadene ved å bygge egen rådgivningskompetanse. Med kunnskapen Difi har om bredden i statlige innkjøp vil det trolig være svært kostnadskrevende og vanskelig å utvikle, vedlikeholde og beholde kompetansen i en egen statlig rådgivningsvirksomhet.

Samordningsenheten vil ha stor fordel av å være nært knyttet til Difi og kunne benytte seg av et omfattende veiledningstilbud. Gjennom etablering og oppbygging av Samordningsenheten vil det være naturlig å redusere behovet for eksternt rådgiving etter hvert som spisskompetanse på egne prosesser og innkjøps kategorier etableres. En oppgave for Samordningsenheten vil være rådgiving og veiledning på de avtaleområder Samordningsenheten har ansvar for. Utover disse avtaleområdene vil det trolig ikke være effektivt å bygge opp rådgivningskompetanse. Det er ikke naturlig å bygge opp kapasitet for å gi rådgiving til statlige virksomheter som vil inngå egne parallelle avtaler i stedet for å delta på de fellesavtaler Samordningsenheten forvalter.

Difi registrerer i sin veiledningsvirksomhet at behovet for rådgiving er stort. Behovet for rådgiving kan reduseres effektivt gjennom et godt veiledningstilbud og riktig grad av samordning slik at nødvendig spisskompetanse kan bygges opp der den kan utvikles og vedlikeholdes. En styrking av Difi sitt veiledningstilbud og etablering av Samordningsenheten vil kunne redusere behovet for rådgiving.

## **eHandel**

Difi arbeider for at bruk av ehandel må etableres som et naturlig førstevalg for alle offentlige innkjøpere. Difi har over flere år bygget opp kompetanse på ulike verktøy for ehandel og vært en sentral bidragsyter for å etablere en europeisk standard for elektroniske meldinger til bruk for ehandel.

Siden ehandelsplattformen ble etablert i 2002 har det vært en økende grad av innkjøp som gjøres gjennom dette verktøyet. I 2013 vil det være gjort 600.000 innkjøp på til sammen NOK 6 mrd. Dette er en betydelig handelskanal som har et potensial til å bli vesentlig større.

Efaktura har blitt en viktig betalingsløsning for offentlig sektor på kort tid. Etter at efaktura ble innført som et obligatorisk krav fra 1.7.2012 blir det nå månedlig formildet ca. 200.000 elektroniske fakturaer. En million fakturaer kommer til å gå gjennom løsningen i 2013.

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har investert i løsninger for statlige virksomheter som kan ha en betydelig høyere utnyttelsesgrad dersom ehandel innføres som førstevalg.

Skal man øke bruken av ehandel og de løsningene DFØ har investert i, må det trolig innføres et obligatorisk krav på linje med krav til bruk av efaktura. Difi viser til den betydelige økningen man

---

<sup>6</sup> PwCs Sourcing Survey 2013 som <http://www.pwc.no/no/publikasjoner/sourcing-survey.jhtml>

har fått i bruk av efaktura etter at dette ble innført som en obligatorisk løsning for statlige virksomheter i 2012.

I EU-direktivene om offentlige anskaffelser foreslås det nå å innføre krav til ehandel.

For å bli et førstevalg til innkjøpsløsning må løsningen være intuitiv, enkel og ha et innhold som dekker de behovsområder kjøperen har. Samordningsenheten vil kunne fylle en slik løsning med innhold (varekataloger og innkjøpsavtaler). Difi og DFØ vil kunne tilrettelegge for at offentlige oppdragsgivere og private leverandører får en effektiv handelskanal. Leverandører av ehandelsløsninger må kunne tilby intuitive, enkle og effektive ehandelsverktøy basert på EHF-formatet.

Difi støtter de forslag FAD fremmer i høringsnotatet og ønsker å legge til følgende punkter for at elektroniske innkjøpsprosesser skal bli et førstevalg:

- ◆ Det bør på sikt være obligatorisk å avrope elektronisk på de statlige rammeavtalene
- ◆ Tjenestetilbudet fra DFØ bør vurderes integrert i ehandelsløsningene for statlige virksomheter

### **Organisering, styring og finansiering**

I høringsnotatet er det gjort en grundig vurdering av forhold rundt styring, organisering og finansiering av Samordningsenheten. Forholdene rundt brukerforankring og finansiering som angitt i kapittel 6.8 stiller Difi seg støttende til. Dette er tiltak og vurderinger som finner støtte i erfaringer fra tilsvarende virksomhet i Norden og i Norge (HINAS).

Det viktigste er at en samordningsenhet blir etablert. For Difi er spørsmålet om organisering og tilknytning underordnet hensynet til å få etablert en slik samordningsenhet.

I drøftingen av organisering er 3 hovedalternativer trukket frem:

- ◆ Ny virksomhet, der statsforetak er foretrukket selskapsform
- ◆ Nytt forvaltningsorgan
- ◆ Del av eksisterende organ

Difi mener at en samordningsenhet bør være en del av eller etableres som et eget forvaltningsorgan i en etableringsfase. Offentlige innkjøp er i mange tilfeller politisk sensitivt og bør være en del av en helhetlig politisk tenkning om hvordan den offentlige etterspørselsmakten skal brukes og innrettes. Annen tilknytningsform bør vurderes i forbindelse med en evaluering etter en oppstartsperiode.

Det er tre forhold Difi vil vektlegge i sitt forslag til organisasjonsløsning:

- ◆ Rask etablering
- ◆ Utnyttelse av eksisterende kompetansemiljø
- ◆ Fleksibel tilpasning av styringslinjer og finansieringsløsning

En rask etablering av Samordningsenheten kan sikres dersom oppdraget med å etablere løsningen legges til et eksisterende kompetansemiljø. Der vil styringslinjer, infrastruktur og nettverksrelasjoner til statlige virksomheter allerede være etablert. Dette vil sikre styring med virksomheten fra første dag samtidig som virksomheten raskt kan starte det operative arbeidet med å gjennomføre anskaffelsesprosesser. Difi mener at et større statlig anskaffelsesmiljø kan være et godt alternativ. Helse, forsvaret eller NAV kan være miljøer som kan vurderes i så måte. Sammen med Difi kan også DSS sitt rammeavtalemiljø vurderes som et mulig alternativ.

En slik løsning for etablering vil ikke være til hinder for at man på sikt kan vurdere andre organisasjonsløsninger.

Opprettelse av en Samordningsenhet betinger rekruttering. Ved å legge virksomheten til et eksisterende kompetansemiljø kan noe kapasitet og kompetanse normalt frigjøres og lånes i en

etableringsfase. En midlertidig utvidet kapasitet i en oppstartsfasen er viktig for å skape tidlig suksess for Samordningsenheten.

Difi har bygget opp et helhetlig kompetansemiljø på offentlige anskaffelser der ulike initiativ relatert til innkjøp har blitt gitt som permanente eller tidsavgrensede oppgaver. For å utvikle og tilpasse veiledning er det viktig med en nær kontakt mellom operative innkjøpsmiljø og Difi. Difi ser en klar gjensidig synergi på kompetanseutvikling ved en tett relatert samhandling mellom Samordningsenheten og Difi sitt veiledningsarbeid.

Etablering av statlige rammeavtaler vil etter Difis oppfatning være det viktigste virkemiddelet for å effektivisere statlige innkjøp. Uavhengig hvor en slik enhet etableres bør det være en god dialog og kommunikasjon med Difi slik at det samlede effektiviseringsarbeidet sees i en helhet, og slik at god og helhetlig veiledning fra Difi sin side kan integrere bruk av slike rammeavtaler.

Difi skal nå gjennomgå basert på et mandat utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oppgavesammensetningen i Difi med særlig vekt på prioriteringen mellom direktoratsoppgaver og mer operative funksjoner, særlig innenfor IKT og anskaffelser, skal vurderes. Rammeavtaleinngåelse forstås som en operativ funksjon.

Dersom regjeringen vurderer Difi som et alternativ for plassering av en slik samordningsenhet, vil dette måtte sees i sammenheng med en slik gjennomgang.

Styringslinjer må sees i sammenheng med hvordan man velger å utforme og tildele oppdraget med å etablere Samordningsenheten. Dette er også grundig drøftet i høringsnotatet. I et forvaltningspolitisk perspektiv er det svært viktig at styringslinjene er tydelig etablert både for de som skal styre Samordningsenheten og de som skal lede den. Trolig vil det være naturlig å evaluere dette fortløpende og gjøre eventuelle endringer ved behov, spesielt i den første tiden etter oppstart.

I de første årene etter etablering vil Samordningsenheten være avhengig av bevilgningsfinansiering. FAD foreslår i høringsnotatet finansiering basert på omsetningsavgift. Denne omsetningsavgiften må tilpasses slik at Samordningsenheten kan være selvfinansierende. Det kan være nødvendig at egne prosjekter finansieres særskilt og det må derfor utvikles en effektiv og riktig modell for dette. Bevilgningsfinansieringen må tilpasses utviklingen av Samordningsenheten i nær dialog med oppdragsgiver. I oppstartsfasen bør det være rom for en viss fleksibilitet.

Oppsummeringsvis vil Difi foreslå at Samordningsenheten etableres som et forvaltningsorgan tilknyttet et eksisterende innkjøpsmiljø. Difi mener at det er viktig at Samordningsenheten blir evaluert 2 til 4 år etter oppstartsperioden. I evalueringen må videre organisering og organisasjonsform vurderes og finansieringsmodell tilpasses.

Vennlig hilsen  
for Difi

Ingelin Killengreen  
Direktør

Dag Strømsnes  
Avdelingsdirektør