
Fornyings- og administrasjons-, og
kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Deres referanse

Deres dato

Vår referanse

Vår dato

13/1173

16.12.2013

Tilbakemelding på høringsnotat – forslag om samordning av statlige innkjøp

Departementenes servicesenter (DSS) viser til høringsnotat fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), vedrørende forslag om samordning av statlige innkjøp. FAD ber særlig om høringsinstansenes syn på lokalisering og organisering av en statlig samordningsenhet, samt vurdering av eget behov for og nytte av en slik

DSS stiller seg i utgangspunktet positiv til samordning av statlige innkjøp for anskaffelser knyttet til standardiserte produkter ved at statlige organisasjoner selv kan velge å tiltre slike avtaler (jfr. statlige lederkrav, mål om mindre detaljstyring, etc). DSS har imidlertid flere kommentarer til punkter i høringen, som blir omtalt i dette notatet. Det gjelder;

- gevinstestimering, som vi mener bør nyanseres og vurderes også mht verktøystøtte,
- valg av IKT som første prioriterte innkjøpskategori, som vi anser som lite hensiktsmessig,
- organisasjonsform, som vi mener ikke tilsier etablering av en ny statlig enhet,
- samordningsmodellen som vi mener bør kunne baseres på frivillighet.

DSS vurdering gis nærmere omtale nedenfor.

Gevinstestimering

Det antatte gevinstpotensiale baserer seg på store tall og dermed vil små variasjoner, både positive og negative, i stor grad påvirke den reelle gevinstmuligheten. DSS registrerer at de referanser som er oppgitt i liten grad klarer å dokumentere konkrete gevinster med stor sikkerhet. I tillegg virker gevinstpotensiale det henvises til fra andre land å være basert kun på innkjøpsenhetens vurderinger, uten i særlig grad å hensynta den eventuelle kostnad de

Postadresse
Postboks 8129 Dep
0032 Oslo
Org.nr.: 974 761 424

Kontoradresse
Youngstorget 5

Telefon*
22 24 90 90

Internett
www.dss.dep.no
E-post
postmottak@dss.dep.no

Saksbehandler
Jan Raae
Telefon: 22 24 94 62

som benytter avtalene får. Dette kan være både konkrete direkte kostnader eller indirekte kostnader ved at man ikke får det man trenger, selv om det er korrekt fremskaffet.

Videre synes gevinstestimatene å legge til grunn et produkts listepreis ved beregning av potensiell gevinst. De aller fleste statlige enheter har allerede tatt ut gevinst i form av volumrabatt. For enkelte produkter har enkelte statlige etater tatt ut den maksimale rabatt som er mulig å oppnå for et produkt på verdensbasis. Mindre etater vil imidlertid kunne oppnå gevinster ved en slik samordning.

Det er også å anta at det i det presenterte 0-alternativet i pkt. 4.2, vil oppstå ytterligere muligheter for gevinster knyttet til økt utbredelse av elektroniske støtteverktøy og digitaliserte arbeidsprosesser innenfor anskaffelsesområdet.

Til slutt påpekes det at det synes å være et motstridsforhold mellom ønsket om å oppnå gevinst gjennom volumrabatter på store innkjøp, og punktet om aktiv oppdeling av samme kontraktsomfang for å sikre at også SMB markedet kan delta. Aktiv oppdeling vil kunne øke de administrative prosesskostnadene, både ift gjennomføring og inngåelse av avtalene, samt selve avropsprosessen.

Innkjøpskategorier

DSS synes det er uhensiktsmessig å velge IKT som første innkjøpskategori, selv med den ytterligere avgrensning som ligger i høringsutkastet. Det er ikke nødvendigvis slik at en standard komponent blir brukt på en enhetlig måte på tvers av offentlige sektorer.

Grensesnitt ift input og output i den prosessen disse standardkomponenter skal brukes i, må passe inn i den kontraktsstruktur som etableres. Det er ved prosessoptimalisering og implementering at gevinsten av IKT tas ut. Dette forutsetter kontrakter som er optimalisert til de forretningsprosesser de skal understøtte. I tillegg vil flere etater ha behov for tilgrensende tjenester i forbindelse med bruk av disse standardproduktene. Store fellesavtaler vil neppe kunne understøtte de individuelle behovene som da allikevel vil måtte gjøres som egne anskaffelser hos de aktuelle virksomhetene. Dermed oppstår ytterligere grensesnitt og potensielt kostnadsøkning, ettersom disse behovene må etableres som mindre isolerte avtaler uten den mulighet for gevinst som kunne vært oppnådd dersom hver enkelt enhet hadde konkurranseutsatt hele sitt behov i en felles anskaffelse.

Hovedpoenget er at IKT ut fra DSS' vurdering ikke innehar de egenskaper som synes å være nødvendige for å kunne være en hensiktsmessig kategori. Det er andre produktområder som er bedre egnet, som har færre grensesnitt, griper mindre direkte inn i forretningsprosessen til en virksomhet, og som i større grad består av kjøp av en generisk vare, som f.eks. diverse matprodukter, reiser, drivstoff eller lignende.

Organisasjonsform

Innledningsvis er det å bemerke at det er begrenset sammenheng mellom de effekter som ønskes oppnådd og tiltakene innen organisasjonsform. I all hovedsak skal økonomisk

gevinst tas ut gjennom volumrabatt. For å oppnå en slik gevinst er det ikke nødvendig med en fysisk samlokalisering. Denne gevinsten kan tas ut gjennom andre former for samarbeid. Samarbeid kan dessuten gjøres virtuelt, både på formelt organisatorisk nivå og gjennom andre, mindre bindende samarbeidsformer.

Videre mener DSS det er grunn til å vurdere den økonomiske og byråkratiske kostnaden det er å etablere en egen ny enhet for dette. Dette vil medføre flere grensesnitt både for de som er brukere av enheten og sluttbrukerne av den tjenesten som skal leveres ved hjelp av disse avtalene. I tillegg vil det potensielt føre til kompetanseflukt og nedbygging av allerede eksisterende miljøer. DSS er derfor av den oppfatning at en eventuell ny enhet bør bli lagt til en allerede eksisterende organisasjon.

Når det gjelder etablering av avtaler som departementene skal bruke, er dette en tjeneste som DSS allerede har ansvaret for, slik at en endring her vil måtte virke direkte inn på DSS' pålagte oppgaver slik disse er i dag. Det er i denne sammenheng også naturlig å påpeke at DSS i større grad kan understøtte underliggende enheter av departementene i sine avtaler. For enkelte sektorer er det ønskelig at overordnet departement og underliggende etat er samkjørt. Dette må i så fall gjøres på den måten som er beskrevet i høringsnotatet vedrørende de juridiske forutsetningene for tilslutning.

Et ytterligere poeng er at for mange statlige etater er bruk av underleverandører en viktig forutsetning for å kunne levere de varer og tjenester de er pålagt. Avtaler og de som inngår de er således en sentral forutsetning for at den ansvarlige kan gjennomføre de oppgaver og påta seg det ansvar de er pålagt. Dersom en slik sentral forutsetning blir fratatt den ansvarlige, påvirker dette hans mulig til å faktisk ta det ansvar han er pålagt. Dessuten avviker dette fra prinsippet om at ansvar og myndighet følges ad. Dette forhold forsterkes ytterligere dersom avtalene blir gjort obligatoriske.

Samordningsmodell

Høringsnotatet legger opp til at avtalene etableres med en obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser. På bakgrunn av tidligere kommentarer rundt hensiktsmessigheten av IKT som kategori og behovet for tilpasning til interne behov og prosesser er DSS av den oppfatning at slike avtaler burde være frivillige ved aktiv tilslutning. Subsidiært bør forslaget være sånn som nå, med aktivt fravalg uten overprøving. Realitetsforskjellen mellom disse er imidlertid små så lenge løsningen praktiseres som foreslått.

Lokalisering

DSS har ingen forslag til konkret lokalisering av en slik ny enhet. Nærhet og involvering av bruker er imidlertid, slik også høringsnotatet bemerker, en viktig premisse for å få gode og hensiktsmessige avtaler. Selv om deler av denne dialogen kan foretas gjennom elektroniske samhandlingsløsninger, er det fortsatt slik at enkelte diskusjoner egner seg best ved å møtes rent fysisk; både i forhold til de konkrete diskusjoner som skal tas og mer indirekte, gjennom opparbeidelse av kunnskap for å forstå kravstillers konkrete behov. DSS

er derfor av den mening at en slik enhet bør ligge i nærheten av de kundene den skal understøtte, slik at fysisk møtevirksomhet og opparbeidelse av forretningsspesifikk forståelse er mulig.

Eget behov for og nytte av en slik enhet

DSS har i dag et eget miljø som understøtter departementenes og eget behov for avtaleunderstøttelse innenfor det nevnte området. DSS vil måtte fortsette å besitte denne kompetansen for å sørge for nødvendig avtaleunderstøttelse av IKT-tjenestene og andre behov departementene har. DSS vil derfor i svært begrenset grad kunne dra direkte nytte av en slik enhet. Noe volumrabatt kan trolig spares på enkelte områder, men DSS antar at denne gevinsten i realiteten blir liten gitt de ekstra kostnader i forhold til byråkratisering, grensenittutfordringer og integrasjonsutfordringer som vil oppstå.

Finansiering

Høringsnotatet foreslår en finansiering gjennom bevilgning i en oppstartsperiode og etter hvert fullt ut gjennom en omsetningsavgift. DSS legger til grunn at en slik enhet vil ha som formål å oppnå gode vilkår for sine brukere, men finansieringsmodellen isolert sett synes i liten grad å gi insitamenter til enheten om å oppnå dette. Jo høyere priser det blir på avtalene, jo høyere "inntekt", i form av omsetningsavgift, vil bli tilført enheten.

Innovasjon

DSS registrerer at det er et ønske om fokus på innovasjon, selv om dette skal vurderes i hvert enkelt tilfelle. Den innkjøpskategorien samordningsenheten i utgangspunktet skal lage avtaler for, fokuserer i svært stor grad på kjøp av standard hyllevare. Mulighet for innovasjon vil i så fall neppe ligge i produktdomenet, men eventuelt i forhold til for eksempel prosess.

Med hilsen

Kjell Arne Knutsen
direktør

Kari Røskaft
avdelingsdirektør