

Fiskeri- og kystdepartementet  
Postboks 8118 Dep  
0032 Oslo

Deres ref: 13/812-18.09.2013

Vår ref: 2013/1306

BERGEN 02.12.2013

Arkivnr. 008

Løpenr: 11274/2013

## **HØRING - FORSLAG OM SAMORDNING AV STATLIGE INNKJØP**

Nedenfor følger Havforskningsinstituttets kommentarer til høring vedrørende forslag om samordning av statlige innkjøp, datert 04.09.2013. Høringsfristen er fastsatt til 10.12.2013.

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) foreslår i høringen at det etableres en statlig enhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på statens vegne.

FAD ber i høringsnotatet om høringsinstansenes syn på departementets forskjellige forslag i høringsnotatet. Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på lokalisering og organisering av en statlig samordningsenhet. Videre ber departementet om at statlige virksomheter vurderer eget behov for og nytte av en slik innkjøpsenhet. Kommentarene nedenfor er organisert i henhold til ovennevnte.

Ut fra erfaring fra blant annet nordiske og europeiske innkjøpsentraler og samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn at samordning av statlige innkjøp er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hovedbegrunnelsen for samordning av statlige innkjøp er potensialet for besparelser, både hos oppdragsgivere og tilbydere gjennom mer effektive anskaffelsesprosesser, lavere transaksjonskostnader, bedre betingelser og lavere priser, samt bedre oppfølging av leverandører og kontrakter. I tillegg vil en samordning av statlige innkjøp frigjøre innkjøpsressurser i de enkelte statlige enhetene til bruk i komplekse anskaffelser med mindre samordningspotensialet eller som er særegne for den enkelte enhet.

### **I - Potensielle gevinster ved samordning av statlige innkjøp**

Basert på den interdepartementale arbeidsgruppens kartlegging og vurderinger ber FAD om høringsinstansenes syn på følgende forslag:

- 1. Det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter**

Som nevnt foreslås det å opprette en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter.

Som det fremgår av høringsnotatet er det forholdsvis omfattende oppgaver som foreslås tillagt samordningsenheten. I høringens punkt 4.2 er det kartlagt ulike effekter ved samordning av offentlige innkjøp. Hovedkonklusjonen i den samfunnsøkonomiske analysen er at både de prissatte og ikke-prissatte effektene tilsier stor positiv netto nytte av samordning av offentlige innkjøp. Gevinstene er knyttet til;

- effektivisering som følge av samordning (spart tid for næringsliv og staten),
- lavere priser som følge av store innkjøp (prisbesparelser for staten),
- besparelser som følge av lavere transaksjonskostnader (spart tid, færre regelbrudd og bedre styring),
- konkurranse- og markedsmessige forhold,
- innovasjon,
- kompetanse,
- miljø- og samfunnsansvar og
- beredskap

Når det gjelder effektivisering som følge av samordning av statlige innkjøp er det vanskelig å argumentere mot at etableringen av en statlig enhet, som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på statens vegne, vil bidra til effektivisering av statlige innkjøp. Som det fremgår av høringen er det i første rekke tale om at en slik samordningsenhet skal ha ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler for standardiserte innkjøpskategorier med stort volum, med oppstart for noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres. I stedet for at samtlige statlige etater inngår egne rammeavtaler for kjøp av PC m/tilbehør, skrivere og multifunksjonsmaskiner, programvare og servere mv., vil i prinsippet en slik samordningsenhet kunne inngå en (eller et fåtall) avtaler på vegne av samtlige statlige enheter. Det er åpenbart at dette i seg selv vil medføre effektivisering av statlige innkjøp, selv om det kun skjer for et fåtall av avtaler.

I høringsnotatet er det flere steder fremhevet at samordning av statlige innkjøp, på grunn av stordriftsfordeler, vil kunne gi staten bedre betingelser og priser, enn om innkjøpene ikke samordnes. Hertil kommer også at samordning av statlige innkjøp vil gi staten økt kjøpermakt som vil gi seg uttrykk i form av sterkere forhandlingsposisjon overfor leverandørene.

Imidlertid påpekes det at økt markedsrett/kjøpermakt for staten ikke bare har positive sider. Dette vil følgelig også ha betydning for konkurranse- og markedsmessige forhold. Hvordan statlige innkjøp gjennomføres kan ha vesentlige konsekvenser for leverandører i markeder hvor staten allerede er en stor markedsaktør, ved at en samordning kan føre til færre og større innkjøp.

Som det fremgår av høringsnotatet s. 30 vil samordning av statlige innkjøp kunne ha både positive og negative konkurransemessige effekter;

*”Samordning kan føre til effektivisering og bedre betingelser for staten gjennom økt konkurranse. Svekket konkurranse kan forekomme dersom kontraktene er så store at kun et fåtall aktører har mulighet til å delta i konkurransen. I ytterste konsekvens kan dette føre til monopolisering av enkeltmarkeder. På lengre sikt kan svakere konkurranse føre til høyere priser og dårligere utvalg, og svekkede innkjøpsmuligheter for staten.”*

For å motvirke slike negative konkurransemessige effekter i aktuelle markeder er det foreslått å dele opp kontrakter med hensyn til geografi, størrelse, kompetanse mv. for å ivareta at flere av disse markedene har en lokal dimensjon og til dels vesentlig innslag av SMB. Dette vil imidlertid stå i direkte motstrid med argumentet om at samordning av offentlige innkjøp vil gi bedre priser og betingelser som følge av større innkjøp (kontrakter) og økt markedsrett (sterkere forhandlingsposisjon). Videre vil dette også være i motstrid med argumentet om at samordning vil medføre effektivisering av statlige innkjøp. Dersom anskaffelsene skal deles opp av hensyn til markedet og at SMB skal kunne delta i konkurransene vil størrelsen på anskaffelsene reduseres, antall anskaffelser vil ikke reduseres i samme grad som dersom anskaffelsene ikke måtte deles opp av ovennevnte hensyn, samt at statens kjøperrett i liten grad blir forsterket. I markeder hvor SMB er viktig for konkurransen kan det derfor argumenteres for at hensynet til konkurransen i markedet, herunder hensynet til SMB er best ivaretatt ved at den enkelte statlige enhet gjennomfører anskaffelsen slik som i dag – med andre ord at samordning av statlige innkjøp bør unngås. I henhold til Konkurransetilsynets oversikt i høringsnotatet tabell 5 (s. 31) vil det kunne argumenteres for et slikt syn for anskaffelser som gjelder;

- Motorvogner
- Verkstedstjenester
- Overnatting
- Konsulenttjenester IKT
- Konsulenttjenester Juridisk
- Konsulenttjenester Informasjon

I disse markedene kan det argumenteres for at en samordning av statlige innkjøp potensielt vil ha en skadelig effekt på konkurransen i markedet og SMB muligheter for å delta i konkurransen om offentlige kontrakter. Hertil kommer at en oppdeling av kontrakter, herunder muligheter for å inngi tilbud på deler av anskaffelsen vil medføre reduserte gevinster med hensyn til effektivisering som følge av samordning av statlige innkjøp, herunder reduserte priser og bedre betingelser som følge av størrelsen på kontraktene (stordriftsfordeler) og markedsrett. Det kan derfor hevdes at denne typen anskaffelser fortsatt bør gjennomføres ved den enkelte statlige enhet av hensyn til konkurransen i markedet og av hensyn til SMB deltakelse i konkurranse om offentlige anskaffelser.

I denne sammenheng er det imidlertid verdt å merke seg at transaksjonskostnadene i Norge for offentlige innkjøpsprosesser ligger 192 prosent over det europeiske snittet (1,4 prosent av innkjøpsverdi). Undersøkelser viser også at totalkostnad for norske innkjøpsprosesser er beregnet til 4,1 prosent av innkjøpsverdi, jfr. høringsnotatet s. 29. Dette tilsier at selv små effektiviseringer i anskaffelsesprosessen bør gjennomføres for å redusere de høye transaksjonskostnadene for innkjøpsprosesser i Norge. I forhold til transaksjonskostnader vil samordning av statlige innkjøp, avhengig av marked og innkjøpskategorier, medføre større eller mindre besparelser i form av lavere transaksjonskostnader - spart tid, færre regelbrudd og bedre styring.

Når det gjelder konkurranse- og markedsrettmessige forhold vises det til vurderingen ovenfor.

Videre er det lagt til grunn i høringsnotatet at;

*”Samordning av statlige innkjøp kan bidra til både å styrke og svekke innovasjon. Det kan svekke innovasjon når selve ytelsen blir definert, fremfor hvilken funksjon eller behov som skal dekkes. Dette kan utelukke alternative måter å løse et behov på. Andre utfordringer er blant annet få og store innkjøp, at mange ulike typer ytelses anskaffes samtidig, kortvarige konkurranser mv.*

*Innovasjon kan fremmes bl.a. ved god behovsanalyse før anskaffelsen, styrket innkjøpskompetanse, god markedsdialog, definering av særlige innsatsområder.”*

Til dette bemerkes at samordning av statlige innkjøp baseres i første rekke på standardiserte innkjøpskategorier med stort volum. Det ligger derfor i sakens natur at det for denne typen anskaffelser vil være lite rom for innovative løsninger.

Når det gjelder kompetanse viser erfaringene fra de nordiske landene at samordning av innkjøp har bidratt til å øke kompetansen på offentlige innkjøp. I høringsnotatet legges det derfor til grunn at samordning av statlige innkjøp kan bidra til å styrke kompetansen på offentlige innkjøp i Norge. Videre legges det til grunn at samordningsenheten kan samle et større kompetansemiljø for innkjøp og tilrettelegge for god tverrfaglig kompetanseoverføring til andre statlige virksomheter. Det er vanskelig å være uenig i at en etablering av en samordningsenhet og samling av et større kompetansemiljø for offentlige anskaffelser vil kunne bidra til å styrke kompetanse på offentlige innkjøp i Norge. Vurderingene som fremgår av høringsnotat støttes.

Av anskaffelsesloven § 6 fremgår det at oppdragsgiver, under planleggingen av den enkelte anskaffelse, skal ta hensyn til livssyklus-kostnader, universell utforming og miljømessige konsekvenser av anskaffelsen. I høringsnotatet legges det til grunn at *”statlig innkjøpssamordning vil bidra til styrket kompetanse slik at staten gir klarere og mer konsistente signaler til markedet, stimulerer til miljøeffektive produkter og løsninger som er produsert på en sosialt ansvarlig måte.”* Det er ingen grunn til å betvile riktigheten av denne betraktningen.

Videre legges det til grunn at, særlig for IKT-anskaffelser, vil beredskapshensyn være viktig å ivareta og at en samordningsenhet må kunne være i stand til å ivareta slike hensyn. Det må kunne forventes at en samordningsenhet er bedre i stand til å se de samlede beredskapshensynene i forbindelse med den enkelte anskaffelsen enn den enkelte statlige enhet.

Avslutningsvis legges det til grunn at det er en forutsetning for å lykkes med implementeringen av en samordningsenhet at enheten har god støtte fra overordnet departement og et tydelig mandat. Dette for å oppnå god forankring hos statlige virksomheter, slik at disse benytter seg av rammeavtalene. Dette igjen forutsetter at betingelsene Samordningsenheten oppnår er så gode at det er lønnsomt for statlige virksomheter å benytte seg av avtalene (avtalelojalitet). Sviktende markedsdialog og dialog med brukerne kan medføre at rammeavtalene som inngås ikke er tilpasset brukernes behov. Dette er viktige forhold å ta med seg ved en eventuell etablering av en Samordningsenhet.

Statlige innkjøp utgjør ca. 168 milliarder kroner årlig. På bakgrunn av ovennevnte må det legges til grunn at det er store besparelser som kan realiseres ved samordning av statlige innkjøp, selv kun ved samordning på enkelte innkjøpskategorier. Etter en samlet vurdering fremstår det som fornuftig å samordne statlige innkjøp for utvalgte, standardiserte innkjøpsgrupper med stort volum, herunder at det opprettes en samordningsenhet som har som hovedoppgave å inngå og forvalte rammeavtaler på statens vegne. Forslaget om at det opprettes en samordningsenhet som får ansvar for å inngå og forvalte rammeavtaler på vegne av statlige virksomheter støttes.

## **2. Statlig samordning baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres.**

Som det fremgår av høringsnotatet anbefales det å begynne med samordning av statlige innkjøp av IKT. Det fremstår som fornuftig å starte med samordning av IKT anskaffelser, ettersom dette vil utgjøre en standardisert innkjøpskategori hvor det er stort anskaffelsesvolum, det vil være tilstrekkelig med en generell spesifisering med lite behov for individuell tilpasning, herunder like behov hos de fleste som omfattes av samordningen. Hertil kommer at samordning av statlige innkjøp på dette området vil ha liten eller ingen effekt på konkurransen i markedet ettersom det er et fåtall store aktører i markedet, som allerede konkurrerer om de offentlige anskaffelsene på området.

IKT fremstår derfor som et innkjøpsområde som er velegnet for samordning. Forslaget om at statlig samordning baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres støttes. Her må det imidlertid også tas høyde for at det må tilrettelegges for at SMB og nye aktører skal kunne konkurrere om denne typen anskaffelser.

### **3. Det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes**

Det vises også til drøftelse under punkt 1.

Gjennomføring av markedsundersøkelser vil være viktig for å fange opp eventuelle uheldige konsekvenser av samordning av statlige innkjøp, både preventivt, dvs. før beslutning om samordning av statlige innkjøp på et særskilt område, samt som et korrektiv på områder hvor det allerede er gjennomført samordning av statlige innkjøp. Som det fremgår ovenfor kan det argumenteres for at samordning av statlige innkjøp bør unngås dersom markedsundersøkelser viser at SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet, hvoretter disse risikerer utestengelse fra konkurranse om statlige anskaffelser dersom innkjøp på området samordnes. I slike tilfeller kan det hevdes at hensynet til konkurranse i markedet og SMB er best ivaretatt ved at statlige innkjøp foretas ved de enkelte statlige enhetene/gjennom uformelle innkjøpssamarbeid på tvers av statlige enheter.

### **4. Der SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet, må det legges til rette for at SMB kan delta i konkurransen**

Det vises her til vurderinger under punkt 1 og 3 ovenfor. For innkjøpskategorier hvor markedsundersøkelser viser at SMB er viktig for konkurransen og effektiviteten i markedet, samt at disse risikerer utestengelse fra konkurranse om statlige anskaffelser dersom innkjøp på området samordnes, er det instituttets syn at hensynet til konkurranse i markedet og SMB er best ivaretatt ved at statlige innkjøp foretas ved de enkelte statlige enhetene/gjennom uformelle innkjøpssamarbeid på tvers av statlige enheter.

### **5. Potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle**

Til dette bemerkes at for samordning av statlige innkjøp, som, naturlig nok, i første rekke baseres på standardiserte innkjøpskategorier med stort volum, vil det være lite rom for innovative løsninger. Dog, er det ikke noe i veien for at muligheter for innovasjon vurderes i forkant av den aktuelle anskaffelsen, så lenge ikke dette blir styrende for innholdet i anskaffelsen, dvs. utformingen av kravspesifikasjonen. Dette kan i så fall føre til mindre effektive og dyrere anskaffelser.

## **II - Omfang av statlig innkjøpssamordning**

Basert på den interdepartementale arbeidsgruppens kartlegging og vurderinger ber FAD om synspunkter på følgende forslag:

**1. Samordning av innkjøp etableres som obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser**

I høringsnotatet fremgår det på s. 51 at;

Alternativene til den foreslåtte ordningen er obligatorisk deltagelse (uten mulighet for fravalg) og frivillig deltagelse. Den foreslåtte løsning fremstår derfor som en gylden middelvei mellom de to ovennevnte ytterpunktene.

I vurderingen av hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for virksomheters deltagelse i en statlig innkjøpssamordning er det flere momenter som er vurdert:

- krav til forutberegnelighet
- ønske om tilstrekkelig samlet volum i konkurranser
- fullmakt for samordningsenheten til å gjennomføre en anskaffelse
- administrasjon av deltagelse i konkurranser
- oppdragsgiveres ansvar og behov for egen styring/forvaltning

Av anskaffelsesloven § 5 fremgår det at oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen. I denne forbindelse vil det innebære at det i forbindelse med den enkelte anskaffelse opplyses i konkurransegrunnlaget om hvilke statlige enheter som vil omfattes av rammeavtalen, herunder anslått omfang av kontrakten. I den forbindelse vil obligatorisk deltagelse være å foretrekke, men som det fremgår nedenfor er det muligheter for å redusere ulempene ved manglende obligatorisk deltagelse.

Av FOA §§ 6-1(3)/15-1(3) følger det videre at "Kontrakter innenfor en rammeavtale kan bare inngås mellom de opprinnelige partene i rammeavtalen, og uten at det gjøres vesentlige endringer i de opprinnelige avtalevilkårene.". Av bestemmelsen følger det at ikke ytterligere deltakere kan tiltre avtalen i etterkant av kunngjøringen av konkurransen, ved avtaleinngåelsen eller etter avtaleinngåelse. Dersom enkelte statlige enheter er usikre på om de vil tiltre rammeavtalen eller dersom den statlige enheten er bundet av eksisterende rammeavtaler, som imidlertid vil utløpe i løpet av levetiden for rammeavtalen som etableres av en samordningsenhet, kan det inntas en opsjon i konkurransegrunnlaget om at nærmere angitte virksomheter på bestemte vilkår senere kan tiltre rammeavtalen.

Både ønske om tilstrekkelig samlet volum i konkurranser, fullmakt for samordningsenheten til å gjennomføre en anskaffelse på vegne av andre statlige enheter, samt administrasjon av deltagelse i konkurranser tilsier at ordningen bør være obligatorisk. Imidlertid vil obligatorisk deltagelse for statlige forvaltningsorganer med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser sikre leverandørens forutberegnelighet, jfr. ovenfor, samt tilstrekkelig volum på anskaffelsen under rammeavtalen. Videre vil den foreslåtte løsningen i utgangspunktet gi samordningsenheten fullmakt til å gjennomføre anskaffelser av rammeavtaler på bestemte områder på vegne av samtlige statlige forvaltningsenheter. Dessuten vil administrasjon av deltagelse i enkeltkonkurranser være enkel, ettersom det kun vil være statlige forvaltningsorganer som uttrykkelig velger å ikke delta i konkurransen som ikke vil være omfattet av anskaffelsen.

Hensynet til oppdragsgiveres ansvar og behov for egen styring/forvaltning taler mot en obligatorisk ordning og for en frivillig deltakelse. Ved mellomløsningen, obligatorisk deltakelse for statlige forvaltningsorganer med mulighet for aktivt fravalg, vil oppdragsgivere ivareta sin kontroll over egen innkjøpspolitikk og dermed ikke være forhindret fra å finne de beste løsningene for sin egen virksomhet.

På denne bakgrunn anses forslaget om obligatorisk deltakelse for statlige forvaltningsorganer med mulighet for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser som den totalt sett beste ordningen for samordning av statlige innkjøp.

Problemstilling rundt etablert innkjøpssamarbeid/lokalt innkjøpssamarbeid er ikke behandlet i høringen. Ettersom det er åpnet for aktiv fravalg i enkeltkonkurranser legges det til grunn at dette også vil gjelde i tilfeller der det statlige forvaltningsorganet ønsker å fortsette å delta i allerede etablert innkjøpssamarbeid i stedet for å delta i den nye samarbeidsenheten for statlige innkjøp. Dette kan imidlertid med fordel klargjøres nærmere.

## **2. I tillegg vil det på bestemte vilkår være åpent for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap. Disse virksomhetene kan søke om å tiltre ordningen.**

De nærmere vilkår for tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap (selskaper og stiftelser) bør utredes og avklares nærmere. Grensegangene til reglene om offentlig støtte bør vurderes nærmere ved den konkrete utformingen av ordningen, både hva gjelder tilslutning fra andre virksomheter med statlig eierskap (selskap og stiftelser) og for samordningsenheten selv.

## **3. Avtaleporteføljen etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale.**

For å sikre tilstrekkelig forankring hos både brukere og leverandører er det viktig at avtaleporteføljen etableres i tett dialog med aktørene for den enkelte rammeavtalen. Det er brukerne som er kjent med behovet, samtidig som leverandørene er kjent med hvilke løsninger og muligheter som finnes i markedet. Uten involvering av brukere og leverandører i avtaleporteføljen kan man risikere at det etableres rammeavtaler som ikke dekker behovet for produkter/tjenester til de ulike brukerne, herunder at de produktene/tjenestene som leveres anses av dårligere kvalitet enn det brukerne er vant til eller at produktene/tjenestene blir dyrere enn ved inngåelse av egne rammeavtaler. Dette vil i så fall kunne bidra til stor grad av avtalelekkasje. Bruker- og leverandørdeltakelse i etablering av avtaleporteføljen er en forutsetning for at samordning av statlig innkjøp skal lykkes. Etableringen vil kreve tett og stram regi da det her vil være mange ulike parter med ulikt behov.

## **III - Organisering, styring og finansiering**

Av høringsnotatet s. 64 følger det at; "FAD har ikke tatt stilling til hvilken organisasjonsløsning som er best egnet for en samordningsenhet, og ber særlig om høringsinstansenes innspill på dette punktet.". I høringsnotatet s. 59 fremgår det imidlertid at samordningsenheten bør legges under FAD (etter regjeringsskifte Kommunal- og moderniseringsdepartementet), som vil være ansvarlig for styring av virksomheten. Som det også fremgår av høringsnotatet er det et formelt skille mellom

to hovedkategorier; forvaltningsorganer, som juridisk er en del av staten, og juridisk selvstendige organisasjonsformer.

I høringsnotatet legges det til grunn at det ved etableringen av en funksjon for samordning av statlige innkjøp, foreligger tre hovedalternativer;

- det opprettes et nytt forvaltningsorgan
- det etableres et heleid statlig selskap
- oppgaven legges til et eksisterende forvaltningsorgan

#### **a) Det opprettes et nytt forvaltningsorgan**

Av høringen fremgår det at det ikke er noe formelt til hinder for å etablere samordningsenheten som et nytt forvaltningsorgan, men at denne organisasjonsformen normalt benyttes til virksomheter som står for myndighetsutøvelse eller nærliggende oppgaver som bør undergis tett politisk styring. Det gis dermed uttrykk for at departementet ikke ser forvaltningsorganformen som en tjenlig organisering av samordningsenheten.

#### **b) Det etableres et heleid statlig selskap**

I høringen legger departementet til grunn at det synes mest hensiktsmessig å velge statsforetak ved selskapsorganisering av den nye innkjøpsenheten, samt at dette er i tråd med regjeringens politikk. Det vises også til at et statsforetak vil ha større fleksibilitet med hensyn til å rekruttere og beholde medarbeidere med spisskompetanse, noe som vil være et viktig moment ved etableringen av en samordningsenhet. Videre vil et statsforetak kunne opptre mer dynamisk i forbindelse med endringer i brukernes behov og endringer i leverandørmarkedet, noe som må anses som særdeles viktig for en samordningsenhet.

#### **c) Oppgaven legges til eksisterende forvaltningsorgan**

Som det fremgår av høringsnotatet punkt 6.7.3 eksisterer det flere virksomheter som arbeider med det formål å samordne praksis for offentlige anskaffelser og innkjøp, for eksempel Departementenes servicesenter (DSS), Departementenes innkjøpstjeneste (DepKjøp). Difi med avdeling for offentlige anskaffelser (ANS), samt mer sektorspesifikke samordningstjenester for innkjøp.

I høringsnotatet legges det til grunn at det; ” I en oppstartsperiode når sentrale rammeavtaler skal prøves ut kan det være rasjonelt og kostnadsbesparende å legge Samordningsenheten til et eksisterende innkjøpsmiljø for å komme raskt i gang og at minst mulig dublerende kompetanse må bygges opp.”. Selv om det i dag eksisterer virksomheter som har som formål å samordne praksis, levere fellestjenester og veiledningstjenester i forbindelse med offentlige anskaffelser er det på avgrensede områder. Det fremstår derfor ikke som et reelt alternativ å legge samordningsenheten til et eksisterende forvaltningsorgan.

På denne bakgrunn ser Havforskningsinstituttet ikke noen grunn til å betvile departementets vurdering med hensyn til at statsforetaksformen fremstår som den mest hensiktsmessige organiseringen av en ny samordningsenhet for statlige innkjøp.

FAD har videre følgende forslag som de ber om høringsinstansenes syn på:



### **1. For å støtte Samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det brukerråd.**

For å støtte samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det et brukerråd.

Som nevnt ovenfor er brukerinvolvering og brukerforankring en forutsetning for at samordning av statlig innkjøp skal lykkes. I den forbindelse vil etableringen av et brukerråd kunne sikre brukerforankring i utviklingen av samordningsenheten. Det fremgår ikke av høringen hvilke konkrete oppgaver et slikt brukerråd vil ha, organiseringen av rådet, hvem som skal delta i et slikt brukerråd mv. Dette må selvsagt vurderes nærmere ved etableringen av et slikt råd.

Som det også legges til grunn i høringsnotatet bør den viktigste kontakten mellom enheten og brukerne etableres ved direkte kontakt ved inngåelse og revisjon av rammeavtaler og ved innkjøp innenfor rammeavtalene.

### **2. Samordningsenheten finansieres primært med nærmere utredet omsetningsavgift på bruk av avtaler.**

I høringsnotatet er det vurdert tre former for finansiering av samordning av statlige innkjøp:

- Rammefinansiering over statsbudsjettet
- Avgift fra omsetning over inngåtte avtaler, som betales av leverandør
- Timebasert betaling for tjenester

På bakgrunn av vurderingene i høringsnotatet konkluderes det med at avgift fra omsetning over inngåtte rammeavtaler, som betales av leverandør, fremstår som den finansieringsform som er best tilpasset samordningsenhetens oppgaver og arbeidsprosesser. Av høringsnotatet fremgår det videre at; ” Denne finansieringsformen kan gi Samordningsenheten insitament til å inngå relevante avtaler som blir brukt, fordi avgiften er basert på statlige virksomheters faktiske bruk av rammeavtalene.”.

Erfaringene fra samordning av statlige innkjøp i de øvrige nordiske landene tilsier at det ikke er noen grunn til å betvile departementets vurderinger vedrørende finansiering av samordningsenheten gjennom en omsetningsavgift. Havforskningsinstituttet støtter forslaget vedrørende finansiering av samordningsenheten gjennom en omsetningsavgift.

### **3. Ved etablering gis rammebevilgning for de første driftsårene. Denne avvikles gradvis etter hvert som omsetningsavgift gir grunnlag for det.**

Dersom det legges til grunn at samordningsenheten skal finansieres gjennom en omsetningsavgift ligger det i sakens natur at samordning av statlige innkjøp i en oppstartsfasen må finansieres på annen måte enn gjennom omsetningsavgift.

Som det fremgår ovenfor under punkt 2 vil en finansiering av samordningsenheten gjennom rammefinansiering over statsbudsjettet være å foretrekke fremfor en timebasert betaling for

tjenester. Forslaget om å finansiere etableringen av samordningsenheten gjennom en rammebevilgning over statsbudsjettet de første 3-5 årene støttes.

#### **4. Omsetningsavgift betales direkte til Samordningsenheten av avtaleleverandør.**

At omsetningsavgiften, som skal finansiere Samordningsenheten, betales direkte til samordningsenheten av avtaleleverandøren fremstår som fornuftig. Som det legges til grunn i høringen vil administrasjonen av ordningen kreve noe ressursinnsats, men bør være relativt enkel å administrere. At administrasjonen av ordningen tillegges Samordningsenheten er naturlig. Havforskningsinstituttet støtter forslaget.

#### **5. Samordningsenheten skal ikke ha overskudd som formål.**

Av høringsnotatet fremgår det at innkjøpssamarbeid i de øvrige nordiske landene er etablert som non-profit organisasjoner. Dette fremstår også som den eneste fornuftige løsningen. Dersom avgiften som avtaleleverandørene må betale ved omsetning over inngåtte avtaler også skal bidra til overskudd hos Samordningsenheten vil dette kunne medføre at leverandørene vil være mindre interessert i å delta i konkurranse om rammeavtalene. Hertil kommer forbudet mot offentlig støtte dersom Samordningsenheten skal drive med sikte på overskudd, jfr. høringsnotatet punkt 5.3.2, s. 40 flg.

### **IV - Samordning og potensialet for elektronisk handel**

I høringsnotatet fremgår det at bruk av elektronisk verktøy i innkjøpsarbeidet kan bidra til å:

- forenkle, effektivisere og automatisere aktiviteter i handelsprosessene både på kjøper- og leverandørsiden
- skape felles innkjøpsadferd i organisasjonen for å sikre at alle følger etablerte prosedyrer og rutiner, at alle er lojale til rammeavtaler og standardisert sortiment, at man oppnår avtalte betingelser og at man unngår avviksbehandling
- hente ut statistikker og styringsinformasjon om hva virksomheten kjøper, hvordan det kjøpes, hvordan leverandørene leverer og avvik fra rutiner og avtaler
- etterprøve anskaffelser i etterkant

I den forbindelse legger departementet til grunn at det vil være en rekke fordeler ved økt satsing på e-handel for enheten som skal arbeide med innkjøpssamordning, brukere av de avtalene som inngås og leverandørmarkedet. Bruk av elektronisk støtteverktøy for innkjøpsarbeidet vil være en viktig premiss for gevinstrealisering ved samordning av statlige innkjøp.

På denne bakgrunn foreslår FAD følgende og ber om høringsinstansenes syn:

#### **1. Samordningsenheten skal benytte elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser.**

Etableringen av en Samordningsenhet vil utgjøre en ny organisering av offentlige innkjøp og bør gå foran med "beste praksis" som hovedmål. Samordningsenheten, med sin særskilte innkjøpskompetanse, skal derfor fremstå som en referanse og et godt forbilde for øvrige offentlige

virksomheter. Gode og effektive innkjøpsprosesser med støtte av e-handelsverktøy bør derfor være en forutsetning for Samordningsenheten. Havforskningsinstituttet støtter forslaget.

## **2. Samordningsenheten skal tilrettelegge for elektroniske avrop basert på standardene Elektronisk handelsformat (EHF).**

Av høringsnotatet fremgår det at;

*”Tilrettelegging for elektronisk avrop på rammeavtaler er en kritisk suksessfaktor for å oppnå en god innføring av et innkjøpssystem/e-handelsløsning i virksomhetene. Elektronisk avrop (elektroniske bestillinger) på rammeavtaler er den enkleste innkjøpsprosedyren en ansatt kan forholde seg til og slik bruk av e-handel kan frigjøre tid til andre oppgaver i virksomheten.”.*

Det er vanskelig å være uenig dette. Når det også legges til grunn at samordningsenheten vil kunne administrere arbeidet med å få på plass varekataloger for de avtalene som blir inngått vil dette føre til at tilgjengelig produkter i nettbutikkene vil øke samtidig som innføring og bruk av e-handel vil bli betydelig enklere for statlige innkjøpere. For samordningsenheten vil dette i praksis innebære at det tilrettelegges og vedlikeholdes elektroniske produktkataloger i standardisert format (EHF katalog), alternativt tilrettelegge for integrasjon mot leverandørenes nettbutikk eller andre elektroniske avropsmetoder der dette fremstår som hensiktsmessig. Havforskningsinstituttet støtter forslaget.

## **3. Brukerne av og leverandørene til rammeavtalene forplikter seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker.**

Som det også legges til grunn i høringsnotatet forutsetter profesjonell leverandør oppfølging kunnskap om volum og innkjøpsmønster for den enkelte leverandør, om servicegrad, leveringspresisjon, og administrativ presisjon. Forslaget om at brukerne av og leverandørene til rammeavtalene forplikter seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker støttes derfor.

## **4. Samordningsenheten skal bruke e-handelsverktøy til støtte for sine arbeidsprosesser, og tilrettelegge for at e-handelsverktøy kan benyttes ved bruk av avtalene.**

Som nevnt ovenfor vil bruk av e-handelsverktøy til støtte for sine arbeidsprosesser, samt tilrettelegge for at e-handelsverktøy kan benyttes ved bruk av avtalene være en viktig premiss for gevinstrealisering ved samordning av statlige innkjøp. Havforskningsinstituttet støtter forslaget.

## **V - Lokalisering av samordningsenheten og vurdering av eget behov for og nytte av en sentral innkjøpsenhet.**

I høringsbrevet er det særlig bedt om høringsinstansenes syn på lokalisering og organisering av en statlig samordningsenhet. Videre er det bedt om at statlige virksomheter vurderer eget behov for og nytte av en slik innkjøpsenhet.

### **1. Lokalisering og organisering av en statlig samordningsenhet**

Vedrørende organisering av samordningsenheten vises det til kapittel III ovenfor hvor det legges til grunn at statsforetaksformen fremstår som den mest hensiktsmessige organiseringen av en ny samordningsenhet for statlige innkjøp.

Når det gjelder lokaliseringen av en samordningsenhet vises det til Regjeringens lokaliseringspolitiske mål slik de er formulert i Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon. I disse retningslinjene framgår det bl.a. at nye statlige virksomheter skal lokaliseres utenfor Oslo, og at unntak fra dette prinsippet skal ha en særskilt begrunnelse.

Ettersom det her er tale om å etablere en sentral enhet for samordning av statlige innkjøp vil det være naturlig at enheten lokaliseres sentralt, dvs. i en av de større byene i Norge. Dette både for å sikre lett (fysisk) tilgang til enhetene, men også muligheten til å sikre god ressurstilgang til enheten. Bergen, Trondheim, Tromsø, Stavanger fremstår derfor som aktuelle alternativer for lokalisering av en slik enhet.

## **2. Vurdering av eget behov for og nytte av en samordningsenhet for samordning av statlige innkjøp**

Av høringsnotatet fremgår det på side 45 at følgende kategorier bør vurderes for innkjøpssamordning;

### **Prioriterte områder**

- IKT, standard utstyr, programvare og tjenester
- Telekommunikasjon
- Kontorrekvisita og -utstyr
- Møbler
- Energi

For samtlige av disse kategoriene eksisterer det rammeavtaler/avtaler ved Havforskningsinstituttet. Videre har Havforskningsinstituttet nylig inngått i et innkjøpssamarbeid med Bergen kommune hvor blant annet ovennevnte innkjøpskategorier naturlig vil bli dekket. Om hvorvidt det vil være fordelaktig for Havforskningsinstituttet å forholde seg til et innkjøpssamarbeid med Bergen kommune i stedet for en samordningsenhet for statlige innkjøp, i enkelte av innkjøpskategoriene beror på strategiske og innkjøpsfaglige vurderinger for den enkelte rammeavtale.

På generelt grunnlag er Havforskningsinstituttet i utgangspunktet positiv til etableringen av en samordningsenhet for statlige innkjøp, selv om eget behovet for en slik samordningsenhet for statlige innkjøp er begrenset som følge av eksisterende innkjøpssamarbeid med Bergen kommune.

Vennlig hilsen



Trond Aarheim Nilsen  
Innkjøpssjef

Kopi til:  
Anne Skarstein  
Tore Nepstad

