

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

Deres ref.:
12/1080

Vår ref.:
13/06304-6

Dato:
09.12.2013

Høring – forslag om samordning av statlige innkjøp

Utenriksdepartementet viser til brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) av 4. september 2013 om samordning av statlige innkjøp.

1.INNLEDNING

Utenriksdepartementet (UD) er grunnleggende positiv til en samordning av statlige innkjøp, der hvor statlige virksomheter har et felles behov for varer og tjenester.

Samordnede innkjøp er effektiv bruk av tid og større volum vil kunne gi bedre betingelser i mange tilfeller. I mange offentlige virksomheter er det et misforhold mellom de anskaffelsesutfordringene virksomhetene har, som følge av sin tjenesteproduksjon og den anskaffelsesfaglige kompetanse og kapasitet virksomhetene disponerer for å utføre slike oppgaver. Til tross for at vi har sett et økende fokus på å forbedre statlige anskaffelser de senere årene, vil merkantil kompetanseheving og bemanning neppe bli tilstrekkelig prioritert, til at den enkelte statlige virksomhet i overskuelig fremtid kan løse sine anskaffelsesutfordringer fullt ut på egen hånd. Antakeligvis vil dette heller ikke være hensiktsmessig. Utenriksdepartementet tror en fleksibel organisering vil være det beste, hvor mange oppgaver utføres desentralisert, nær tjenesteproduksjonen, en del oppgaver utføres sentralisert i virksomheten og noen oppgaver utføres i samarbeid virksomheter i mellom. Samtidig vet vi at samordning av anskaffelser er en krevende øvelse. I hvert fall dersom suksess skal måles i realiserte gevinster for kvalitet, kostnader og tidsbruk. Følgende faktorer har stor betydning når en virksomhet skal vurdere samordning av anskaffelser:

- Sammenfallende behov mellom ulike enheter med mulighet for forenklingsgevinster og/eller prisgevinster (som følge av høye volum).
- Produktenes viktighet for behovshaverens tjenesteproduksjon Høy viktighet gir sterkt eierforhold til produkt, produktets egenskaper, leveringspresisjon etc. Jo sterkere eierforhold behovshaveren har til produktene, desto mer krevende blir det å samordne anskaffelsene.
- Virksomhetens vilje og evne til å sikre lojalitet til innkjøpsprosesser og innkjøpsavtaler (høy styringsevne og -vilje gir større mulighet til å sentralisere).
- Kvaliteten på en sentralisert tjeneste. Tilliten til sentraliserte tjenester er ofte lav i utgangspunktet fordi «avstanden» oppleves som stor. Dersom kvaliteten på den sentrale tjenesten i tillegg oppleves lav, vokser motstanden mot å benytte den.

Med andre ord: Samordning av statlige anskaffelser er i prinsippet en god idé. Samtidig må man være bevisst på hvor krevende det kan være å gjennomføre for å hente ut gevinstene. For eksempel vil en prisgunstig rammeavtale være verdiløs dersom lojaliteten til den er lav. Noen typer produkter er dessuten enklere å samordne anskaffelsen av enn andre. Ulike undersøkelser viser, ¹ at den gjennomsnittlige lojaliteten til rammeavtaler er på 40-50 % hos virksomheter som ikke har en sterk styring av innkjøpsadferden hos bestillere, (typisk ved sentralisering av bestillerrollen og/eller bruk av elektroniske innkjøpsverktøy).

2. ANSKAFFELSER I UTENRIKSDEPARTEMENTET

Utenriksdepartementets (UDs) behov for anskaffelser har antakeligvis mange likhetstrekk med andre statlige etaters behov. Mange av behovene er av generell og ikke-kritisk karakter, mens andre behov er tett knyttet til og kan være kritisk for UD's spesifikke tjenesteproduksjon. Tjenesteanskaffelser utgjør 85-90 % av behovet målt i kroner, mens vareanskaffelser utgjør 10-15 %.

Av UD's anskaffelser over driftsbudsjettet (ca. NOK 1 mrd.), utgjør følgende vare- og tjenestekategorier omlag 80 % målt i kroner:

- Husleie
- Teletjenester
- IKT-tjenester
- Kjøp og vedlikehold av IKT-utstyr
- Reiser
- Flyttetjenester
- Vedlikehold av kontor, bygg og anlegg
- Konsulenttenester

¹ Katri Karjalainen and Erik M.van Raaij, «Factors contributing to different forms of maverick buying: An empirical test in the Government of Finland».

Aberdeen Group, 2009: "Procurement contracts: Real value, Real returns".

I tillegg kommer anskaffelser i tilknytning til tilskuddsforvaltning og over tilskuddsbudsjett som ikke vil bli omtalt i dette høringssvaret, da det er av virksomhetsspesifikk karakter og ikke gjenkjennbart i tradisjonell anskaffelsespraksis.

Når det gjelder inngåelse av avtaler er UD organisert slik at ansvaret for anskaffelser følger av ansvaret for tjenesteproduksjon og budsjetter (BDM). For alle anskaffelser med beregnet verdi over NOK 500.000,- er det imidlertid en plikt å innhente kvalitetssikring eller bistand fra UD's Seksjon for anskaffelser i planlegging og gjennomføring av anskaffelsen. Videre har UD en større tjenesteavtale med Departementenes servicesenter (DSS). Dette innebærer først og fremst at UD får tilgang på felles rammeavtaler for departementene – avtaler som kun omfatter ikke-kritiske/ikke-strategiske produkter. På forespørsel yter DSS dessuten bistand i gjennomføringen av noen enkeltanskaffelser, dog med en begrenset saksbehandling. Dette gjelder saker som Utenriksdepartementets Seksjon for anskaffelser ikke har kapasitet til å yte bistand til med egne ressurser, eller kan prioritere fremfor andre mer virksomhetsspesifikke anskaffelser. Av samme årsak har UD rammeavtale om anskaffelsesfaglig konsulent-bistand for gjennomføring av anskaffelser. UD gjør med andre ord flere større anskaffelser årlig enn man har kapasitet til å gjennomføre med egen merkantil spisskompetanse.

3. DEPARTEMENTETS BEHOV FOR SAMORDNEDE ANSKAFFELSER

UD deltar per tidspunkt i følgende rammeavtaler fra DSS:

- Gardiner
- Design- og trykkeritjenester
- Hotelltjenester, landsdekkende
- Kontor- og datarekvisita
- Konsulenttjenester web
- Konvolutter
- Kopipapir
- Mobiltelefoner
- Møbler
- Nyhetstjenester
- Renovasjon og returpapir
- Skilting
- Kjøp og vedlikehold av planter

UD ønsker kontinuerlig avtaledekning på disse produktområdene (ikke-kritiske produkter og tjenester – standardvarer). Utenriksdepartementets hovedstrategi innen områdene er forenkling med fokus på lave priser, få leverandører, standardisering, variantreduksjon, samt kortsiktige rammeavtaler med standard betingelser. Deltakelse i

felles rammeavtaler for andre produktområder vil bli vurdert kontinuerlig. På andre produktområder har UD egne inngåtte avtaler.

4. SVAR PÅ FORSLAGENE OM SAMORDNING I HØRINGSNOTATET

Nedenfor følger Utenriksdepartementets syn på de forslag som oppsummeres i høringsnotatet:

4.1 Svar på forslagene i høringsnotatets kap. 4.4 – «Strategisk tilnærming»

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

Svar: På vegne av staten som helhet, er UD positive til etableringen av en samordningsenhet. For UDs egen del vil imidlertid en ny samordningsenhet ha liten åpenbar verdi. Dette fordi DSS allerede har en slik tjeneste som Utenriksdepartementet benytter seg av. Særlig vil en ny enhet ha begrenset nytte dersom den kun skal tilby felles rammeavtaler. UD har også behov for bistand til å gjøre enkeltstående anskaffelser innen standardprodukter og volumprodukter. UD anbefaler derfor at Samordningsenheten også skal kunne levere bistand – ikke rådgivning - til å planlegge og gjennomføre enkeltanskaffelser.

- b) *Statlig samordning baseres på oppstart med noen utvalgte innkjøpskategorier der IKT prioriteres*

Svar: Vi forstår forslaget om en begrenset oppstart som en strategi for å minimere risiko for å mislykkes. Prioriteringen av IKT forstår vi som et fokus på volum i kroner for å oppnå raske økonomiske gevinster. En slik strategi vil ikke være i overensstemmelse med Utenriksdepartementets behov.

Det viktigste for UD hva felles rammeavtaler angår, vil være å ha kontinuitet i eksisterende avtaleportefølje samt rask etablering av eventuelle nye rammeavtaler når behovet oppstår. Vårt fokus vil da være på hyllevarer og -tjenester av ikke-kritisk/ikke-strategisk karakter. UDs behov for medvirkning i prosessene vil da være begrenset og prosessene kan gjennomføres raskt.

Det foreslås å prioritere samordning av IKT-anskaffelser. Dette er forståelig ut fra beløpene slike anskaffelser representerer. IKT-anskaffelser kan være så mangt, men etter vår erfaring er disse ofte krevende å samordne. De IKT-faglige miljøene har til dels sterkt eierforhold til produktspesifikasjonene og det kan være ulike hensyn man vektlegger i ulike virksomheter. Samordning vil således kreve mye involvering og relativt mye ressursbruk. Risikoen vil være betydelig.

UD tror ikke at en «smal» oppstart er egnet til å avbøte de mest vesentlige risiki ved samordning av statlige innkjøp. Hovedutfordringen vil ikke ligge i å oppnå avtaler med gode betingelser på papiret. Den største utfordringen vil være å oppnå høy lojalitet til avtale og sortiment fra kundesiden og god oppfyllelse fra leverandørsiden. Disse risikofaktorene synes ikke å være tilstrekkelig vurdert. Valg av kategorier og kvaliteten på oppfølging av avtalene vil være kritiske aktiviteter.

UD foreslår at det legges en offensiv strategi for en bredere oppstart av samordningen, men med mer fokus på «hylleprodukter» enn på volumprodukter (volum målt i NOK). I UD's anskaffelsesstrategi er felles rammeavtaler først og fremst en forenklingsstrategi som skal redusere indirekte kostnader ved anskaffelsene og frigjøre tid til å gjøre andre anskaffelser.

Vi foreslår for øvrig at en Samordningsenhet planlegger med betydelig ressursinnsats på profesjonell **oppfølging** av kunder og leverandører. Vi ber dessuten om at det tydeliggjøres hvilken konsekvens en ny samordningsenhet vil ha for vårt eksisterende tjenestetilbud fra DSS.

c) *Det gjennomføres analyser av effekter i markeder hvor samordning vurderes*

Svar: UD anser dette som en selvfølge

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

Svar: Også dette må være en selvfølge. Potensialet i SMB-markedet bør absolutt utnyttes så godt som mulig. Samordnede innkjøpsavtaler kan være krevende for SMB-markedet, både m h t kapasitet og logistikk, og utfordringen må inngå i mandatet til en ny samordnings-enhet.

e) *Potensialet for innovasjon vurderes i hvert enkelt tilfelle*

Svar: En samordningsenhet må tilrettelegge for at innovasjon kan skje gjennom gode behovsvurderinger og kundedialog, god planlegging, markedsanalyse og markedsdialog. Dette er nødvendig, ikke bare for å kunne stimulere til innovasjon, men for å gjøre gode anskaffelser i sin alminnelighet. Vi tror likevel ikke at en enhet for felles, statlige rammeavtaler nødvendigvis vil være et viktig innovasjonstiltak i sin alminnelighet. Dette fordi vi forventer at felles rammeavtaler i stor grad vil omfatte «hyllevarer». Når det er sagt: På flere områder kan man tenke seg at store volum kan gjøre det interessant for nye leverandører med «nye» produkter å etablere seg på det begrensede, norske markedet.

4.2 Svar på høringsnotatets kap. 5.9 – «Omfang og tilknytnings-form»

- a) *Samordning av innkjøp etableres som obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorganer, men med mulighet for aktivt fravalg i enkelt-konkurranser*

Svar: Obligatorisk ordning med mulighet for å reservere seg vil være et bidrag til å redusere administrativ byrde og å stimulere til stor oppslutning om avtalene. Dette er positivt. På den annen side er UD skeptisk til å gi én tjenesteleverandør monopol på leveranser til staten. Kombinert med det strategiske fokus på volumprodukter (høy kroneverdi) og finansiering gjennom omsetningsavgift, ser UD konturene av en tjenesteleverandør som ikke vil være tilstrekkelig kundeorientert. Samordningsenhetens egeninteresser vil kunne komme i konflikt med kundenes interesser.

Med hensyn til et fokus fra oppstart, på produktområder som IKT og telekommunikasjon, vil UD varsle en reservasjon. Deler av disse områdene anses som kritiske for UD sin tjenesteproduksjon og relevante fagavdelinger i UD vil ha sterke meninger om produktspesifikasjoner. Samordning har tidligere vært forsøkt på felles avtaler med de andre departementene uten suksess. Departementet er ikke avvisende til å forsøke å samordne deler av produktområdet, men dette anses som en krevende øvelse. UD vil ikke reservere seg på samme måte for hylleprodukter (standardvarer- og tjenester).

- b) *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*

Svar: Ingen kommentar.

- c) *Avtaleporteføljen etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt/referansegrupper for den enkelte rammeavtale*

Svar: Brukerinvolvering må vurderes i forhold til produktenes betydning for den enkelte virksomhet. Generelt sett må man forsøke å begrense omfanget av administrasjon ved å ha fokus på hyllevarer og -tjenester som ikke krever stor brukerinvolvering. Dialog med leverandører er på sin plass i forbindelse markedsvurderinger og mobilisering av interesse for anskaffelsene. Når det gjelder etablering av avtaleporteføljen, mener vi at det først og fremst er kundedialogen som er viktig.

4.3 Svar på høringsnotatets kap. 6.8 – «Organisering, styring, finansiering»

Med hensyn til organisering og lokalisering av en ny samordningsenhet har ikke UD sterke meninger. Det kan reises spørsmål ved om det bør vurderes å kjøpe slike tjenester i et privat marked i stedet for å bygge opp en ny statlig virksomhet.

Ved etablering i statlig regi antas lokalisering i rimelig nærhet av Oslo mest ressurseffektivt i forhold til tidsbruk og kostnader ved møtevirkksomhet. Dette relatert til et behov for å involvere og møte behovseiere på de respektive produktområder. Da tas det utgangspunkt i at det sannsynligvis finnes flere kunder av en samordningsenhet i Oslo og omegn enn noe annet sted i landet. Ingen andre kostnader eller kriterier som f.eks. rekrutteringsmuligheter, er hensyntatt i denne vurderingen.

a) For å støtte Samordningsenhetens videre utvikling og sikre brukerforankring etableres det brukerråd

Svar: Samordningsenheten **må** være kundeorientert. Brukerråd kan være én aktuell måte å sikre en kundemedvirkning på et strategisk nivå.

b) Samordningsenheten finansieres primært med nærmere utredet omsetningsavgift på bruk av avtaler

Svar: Omsetningsavgift gir gode incentiver for Samordningsenheten med hensyn til en god tilrettelegging og oppfølging av bruk av avtalene. Incentivet med hensyn til prisnivå på produkter kan virke negativt inntil et visst nivå. UD vurderer at omsetningsavgift i hovedsak vil virke som et godt incentiv for kvaliteten på Samordningsenhetens tjenester. Det er imidlertid en ulempe at man i stor grad vil måtte basere seg på og ha tillitt til leverandørenes statistikker. Etterprøving av omsetningsavgiften kan være svært vanskelig. UD har vanskelig for å forutse i hvilken grad dette vil bli en utfordring. Den største ulempen er imidlertid at omsetningsavgift vil bidra til at strategien til Samordningsenheten rettes mot volum-produkter (volum i kroner) i stedet for mot hylleprodukter og innkjøpsvolum i antall enheter. Vårt syn på dette er nevnt flere ganger ovenfor. Ettersom UD foreslår at det også bør tilbys bistand til enkeltanskaffelser, bør også timepriser inngå i konseptet.

c) Ved etablering gis rammebevilgning for de første driftsårene. Denne avvikes gradvis etter hvert som omsetningsavgift gir grunnlag for det.

Svar: Forslaget støttes. Rammefinansiering de første årene er en viktig forutsetning for en samordningsenhet i statlig regi. Behovet for rammefinansiering bortfaller dersom felles, statlige rammeavtaler kan inngås og forvaltes i privat regi.

d) Omsetningsavgift betales direkte til Samordningsenheten av avtaleleverandør

Svar: Forslaget støttes, men kundene må ha enkel tilgang på det detaljerte beregningsgrunnlaget for omsetningsavgiften. Annen betalingsmodell bør vurderes dersom felles, statlige rammeavtaler kan inngås og forvaltes i privat regi.

e) Samordningsenheten skal ikke ha overskudd som formål

Svar: Forslaget støttes.

4.4 Svar på høringsnotatets kap. 7.5 – «Elektronisk handel»

a) Samordningsenheten skal benytte elektroniske støtteverktøy i sine anskaffelsesprosesser

Svar: Forslaget støttes. Dette er helt essensielt for informasjonsdeling og for å sikre en enkel medvirkning i prosessene.

b) Samordningsenheten skal tilrettelegge for elektroniske avrop basert på standardene Elektronisk handelsformat (EHF)

Svar: Forslaget støttes. Selv om UD per dato kun gjør fakturahåndteringen elektronisk, anser vi det viktig med sterkt fokus på standardisering innen e-handel. Dette vil over tid gi billigere og bedre løsninger som er enklere å iverksette. Samordningsenheten må kunne tilby elektroniske produktkataloger (EHF) for sine rammeavtaler der kundene ønsker slike.

c) Brukerne av og leverandørene til rammeavtalene forplikter seg til å gi Samordningsenheten tilgang til forbruks- og leveransestatistikker

Svar: Forslaget støttes. Det er kritisk at Samordningsenheten har tilgang til god informasjon både om forbruk, sortimentslojalitet, leverandørenes servicegrad etc. Kontraktoppfølgning må vektlegges tungt – her er det et særlig potensial for å forbedre praksis og å sikre gevinster.

d) Samordningsenheten skal bruke e-handelsverktøy til støtte for sine arbeidsprosesser, og tilrettelegge for at e-handelsverktøy kan benyttes ved bruk av avtalene

Svar: Forslaget støttes. Samordningsenhetens praksis vil ha viktig signaleffekt både ovenfor leverandørmarkedet og kundesiden (statlige virksomheter). Samtidig vil en samordningsenhet forventes å være en profesjonell bruker av elektroniske verktøy som kan bidra til nødvendig videreutvikling av slike.

5. AVSLUTNING

Høringsnotatet viser til mulige gevinster hvor de økonomiske gevinst-estimatene varierer enormt fra «høy» til «lav», men drøfter i liten grad risikoen for at middels til høye gevinster ikke oppnås. UD erfarer at gode anskaffelser kan gi betydelige gevinster. Noen gevinster kan realiseres relativt enkelt, men de enkleste gevinstene er i stor grad realisert allerede. Andre gevinster forutsetter blant annet en sterk vilje

(motivasjon) til å styre innkjøpsadferd, noe som kan oppleves både krevende og «upopulært».

UD stiller spørsmål ved om det er gjort tilstrekkelige vurdering av statens ambisjoner og investeringsvilje i forhold til risiko for kun å oppnå beskjedne gevinster? Høringsnotatet gir ikke svar på dette.

Med vennlig hilsen

Kristian Jervell
avdelingsdirektør

Mette Kristin Ek
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.