

UiO : Universitetet i Oslo

Fornyings-, administrasjons – og

kirkedepartementet

Postboks 8004 dep.

0030 OSLO

Dato: 28. november 2013

Høringsuttalelse vedrørende samordning av statlige innkjøp

Det vises til brev fra Fornyings-, administrasjons – og kirkedepartementet (FAD) 04.09.13 hvor Universitetet i Oslo (UiO), som en av flere høringsinstanser, bes om å gi sin vurdering av forslaget om å etablere en samordningsenhet for statlige innkjøp i Norge. I høringsbrevet bes det særlig om høringsinstansenes syn på lokalisering og organisering av en statlig samordningsenhet. Videre bes det om at de statlige virksomheter vurderer eget behov for og nytte av en slik innkjøpsenhet.

UiO har lest høringsnotatet og vil i det følgende gi våre overordnede kommentarer. Mer detaljerte vurderinger har vi samlet i et eget vedlegg til dette brevet.

UiO ser at en statlig samordningsenhet potensielt vil kunne gi visse samfunnsøkonomiske gevinster i form av blant annet reduserte transaksjonskostnader knyttet til gjennomføring av enkelte anbudsprosesser. Imidlertid ser vi også store utfordringer og uavklarte spørsmål ved en slik samordning. Disse utfordringene knytter seg særlig til behovsdekning og risiko for høyere priser innenfor områder hvor UiO pr. i dag har svært gunstige avtaler.

Etter vår oppfatning er det tvilsomt om UiO samlet sett har behov for en statlig samordningsenhet. Selv om det ikke kan utelukkes at en samordningsenhet innenfor enkelte innkjøpsområder vil kunne gi oss tilfredsstillende behovsdekning, er det usikkert om UiO totalt sett vil tjene på et pålegg om å delta i et slikt samarbeid. Særlig innenfor området IKT mener vi det vil være stor risiko for svakere behovsdekning og økte kostnader ved forpliktelse til å bruke samordningsenhetens rammeavtaler.

UiO deltar i en rekke sammenhenger i ulike innkjøpssamarbeid innen UK-sektoren. Utifra dette er vår erfaring at det beste samarbeidet skjer når selvstendig sterke miljøer vurderer felles inngåelse av avtaler fra sak til sak. Vi har også erfaringer av at samarbeid kan skape både merarbeid og dårligere avtaler, dette skjer når behovene er ulike og krav til for eksempel etikk, miljø samfunnsansvar er ulikt.

Basert på denne erfaringen vil UiO fraråde at deltakelse i en eventuell Samordningsenhet blir obligatorisk. Årsaken til dette er at vi ikke kan se hvorledes brukerne eller virksomhetens spesifikke behov ivaretas. Vi kan heller ikke se hvorledes virksomhetens behov for differensiering ivaretas.



Endelig finner vi det vanskelig å kunne slutte oss til pålegg om å delta i prosesser med risiko for ringere behovsdekning til vesentlig høyere kostnad. I høringsnotatet fremkommer det at Samordningsenheten har en ambisjon om kostnadsreduksjoner på 25 % i forhold til listepriis. Utvalgte eksempler fra vår bruk av eksisterende rammeavtaler viser at et slikt ambisjonsnivå vil gi UiO vesentlig dyrere produkter.

Videre vil vi anbefale en grundigere drøfting av styrker og svakheter ved ulike organisasjonsformer. Denne drøftingen bør primært gjøres ut i fra formålet med Samordningsenheten slik at det kan foretas et valg av den organisasjonsformen som best tjener målet med Samordningsenheten. Offentlige anskaffelser har en iboende risiko og en iboende ansvarlighet ovenfor de som deltar i konkurransen og at resultatet av konkurranser følges opp på en etterrettelig måte. Organiseringen må være i stand til å møte dette.

Når det gjelder lokalisering av en eventuell samordningsenhet er det vår oppfatning at dagens teknologi tilsier at et slikt arbeid kan utføres fra ulike lokaliteter og på mange ulike måter. Vi antar imidlertid at det vil kunne bli utfordrende å tiltrekke seg den nødvendige kompetansen dersom det velges en løsning langt fra de største eksisterende statlige innkjøpsmiljøene.

Med vennlig hilsen



Marianne G. Mancini
Økonomidirektør


Jacob M. Landsvik
Innkjøpssjef

Kopi: Kunnskapsdepartementet

Dato: 28. november 2013

Vedlegg til høringsuttalelse – detaljerte vurderinger av høringsnotatet

1. Innspill fra øvrige fakulteter

UiO har forelagt høringsnotatet for ulike fakulteter ved UiO. Av de mottatte innspillene vil vi særlig fremheve følgende to sentrale forhold:

- Hvorledes sikres brukernes medvirkning. (Innspill fra det medisinske fakultet).
- Hvorledes kan det, innenfor en gitt rammeavtale, sikres at diversitet i behov ivaretas? (Innspill fra det matematisk naturvitenskapelige fakultet).

2. Rapport fra arbeidsgruppe for evaluering og videreutvikling av innkjøpsnettverk i UHR-sektoren

På oppdrag fra Universitets -og Høgskolerådet ble sektorens innkjøpsnettverk evaluert i 2009 av en bredt sammensatt gruppe. Rapporten resulterte i en rekke videre utviklingsprosjekter. Vår høringsuttalelse baserer seg på den bredden og dybden i erfaringer som fremkommer i rapporten som er å finne på: http://www.uhr.no/documents/Rapport_arbeidsgruppe_evaluering_og_videreutvikling_av_innkjopsnettverk_i_UH_sektoren051009.pdf

3. Samordningsmodell

a. Mulighet for aktivt fravalg

Slik UiO oppfatter forslaget legges det opp til "Obligatorisk ordning for statlige forvaltningsorgan, men med muligheter for aktivt fravalg i enkeltkonkurranser". Det kommer på ingen måte klart fram på hvilket grunnlag den enkelte virksomhet skal ta stilling til en konkret enkeltkonkurranse. UiO kan heller ikke se en klar beskrivelse av hvorledes det i en konkret enkeltanskaffelse kan sikres at eventuelle virksomhetsspesifikke behov kan ivaretas. Konsekvensen av dette kan bli, i alle fall til å begynne med, at en ut i fra manglende kunnskaper om hva som ivaretas i en enkeltkonkurranse velger å avstå fra å være med på grunn av en vurdering og usikkerhet om egne behov blir ivaretatt. Dersom den enkelte virksomhet skal beholde ansvar og autonomi er det avgjørende at det er mulig å velge og ikke delta i en konkret fellesanskaffelse.



UiO har noen utfordringer med å forstå Høringsnotatet klart på dette området. På side 64 fremkommer det:

«Innen de ulike sektorene er det etablert ulike typer virksomheter med formål om å samordne innkjøp innenfor virksomheten. I helsesektor har HINAS et samordnet ansvar for anskaffelser til spesialisthelsetjenesten (sykehusene) i Norge. UNINETT utvikler og drifter det nasjonale forskningsnettet i Norge innenfor utdanningssektor, herunder innkjøp og formidling av tjenester. Både HINAS og UNINETT er etablert som (heleide) statsaksjeselskaper.

DepKjøp og sektorvise innkjøpsorganisasjoner leverer tjenester som ligger nær opptil hva Samordningsenheten skal levere. Disse innkjøpsorganisasjonene er det fortsatt behov for og etterspørselen etter tjenester er stor.»

Betyr dette at «Statlige forvaltningsorgan» er forpliktet til å delta i avtaler fra enten Uninett, HINAS, DepKjøp eller det organet som har skal etableres? Betyr det også at disse pålegges å gjennomføre prosesser slik at en i tide, på et tilstrekkelig grunnlag, kan vurdere om en vil delta i en konkurranse eller ei. For UiO kan det raskt medføre at vi, på grunn av at vi ikke kjenner til krav, kriterier og ambisjonsnivå avstår fra å delta i konkurranser og heller gjennomfører det selv.

Etter UiOs syn må det skapes større klarhet med hensyn til skjebnen til etablerte innkjøpssamarbeid og den nye Samordningsenheten.

Høringsnotatet drøfter to ulike alternativer knyttet til etablering av Samordningsenheten der det foreslår et smalt eller bredt spekter av innkjøpskategorier fra starten av. Argumentasjonen for å starte smalt ser for UiO ut til å være motivert ut i fra ulike mer eller mindre rene samfunnsøkonomiske argumenter. Videre ser det ut som om en vil høste erfaringer og deretter vokse i bredden av kategorier. UiO stiller seg undrende til at det i liten grad i høringsnotatet er trukket inn behov og ønsker fra de virksomhetene en skal støtte. Er det opplagt at det er de valgte kategoriene som gir det beste stedet å starte. Høringen bærer her mer preg av at dette er områder en har noe bakgrunnsmateriale for. Det betyr ikke nødvendigvis at de er de mest sentrale eller de som gir størst effekt.

b. Innkjøpskategorier

Høringsnotatet foreslår at det startes med noen få utvalgte kategorier der IKT prioriteres, videre at porteføljene etableres i tett dialog med kjøpere og leverandører gjennom nettverksgrupper generelt og i prosjekt-/ referansegrupper for den enkelte rammeavtale. Dersom en følger referansene i høringsnotatet finner vi at aktuelle kategorier er:

Maskinvare	Programvare
Servere	Tekstbehandling
Nettverk	Regneark
Telefoner	Presentasjonsverktøy
Arbeidsstasjoner	E-post
Skjerm	Dokumentstyring
Tastatur	Arkiv
Mus	Regnskap
Skrivere	Lønn
Kopimaskiner	Sentralbord
	Prosjektstyring
	Timeregistrering

UiO har erfaring med å tilnærme seg disse kategoriene på vesentlig ulik måte. Årsaken til dette er at UiO erfarer at det er svært stor forskjell på å velge ut forhandler av brukerprogramvare, slik som tekstbehandler, regneark og annet eller å velge samarbeidspartner for systemleveranse slik som Lønn, arkiv eller regnskap. Dette har som evalueringen av ulike innkjøpsnettverk i UH-sektoren viser resultert i ulike samarbeid om etablering, anskaffelse og drift. Likeledes erfarer UiO at det er forskjell, mellom virksomheter, på behov for egenskaper til skrivere eller arbeidsstasjoner. Dette har å gjøre med ulike måter å skape rasjonell drift på. Ut i fra det som er sagt i høringsnotatet om etablering, er det ikke mulig for UiO å se at det er lagt til rette for prosesser som faktisk er egnet til å ivareta de behov virksomhetene har slik at livssyklus kostnadene kan reduseres.

4. Organisering

I diskusjonen om organisering er det to sentrale forhold UiO ønsker å belyse nærmere:

- I hvilken grad Samordningsenheten sin funksjon som "Innkjøpssentral" alltid vil falle utenfor anskaffelsesrettens kontraktsbegrep. De generelle henvisningene til staten som samme juridiske enhet ser ikke ut til å være ferdig drøftet. Dette sammenholdt med virksomheters selvstendige ansvar for selv å ta ansvar for risiko og vesentlighet når det gjelder enhver ressursdisposisjon bør medføre at dette utredes nærmere slik at en er på trygg grunn.
- Det er ikke foretatt noen vurderinger, etter det UiO kan se, om evne til å bære eventuelle søksmål. Dette kan gjelde søksmål fra deltakere i en konkurranse gjennomført av samordningsenheten: Det kan gjelde regress i forbindelse med deltagere i konkurransen som får i lagt gebyr dersom en planlagt konkurranse blir forsinket. Disse forhold bør også utredes da de potensielt skaper uklarhet knyttet til hvem som har det økonomiske ansvaret i prosesser.

UiO ønsker å ha et pragmatisk forhold til organiseringen av en Samordningsenhet. Ulike måter å organisere dette på, samt eventuelt levering av ytelser til virksomheter utenfor felleskapet, kan endre vurderinger av om dette er ytelser som i seg selv skal underlegges konkurranse.

5. Finansiering

UiO konstaterer at foreslått finansiering ligner på det en finner i Norden ellers og i enkelte innkjøpssamarbeid i Norge. Vi kan imidlertid ikke se at det er foretatt noe dyp utredning eller argumentasjon knyttet til annet enn en prosentvis omsetningsavgift. Vår erfaring fra enkelte varekategorier at det er marginale prisforskjeller mellom ulike forhandlere av like produkter. I slike tilfelle vil et påslag på 1 % være nær den prisforskjellen som finnes i enkelte markedssegmenter. Av den grunn bør det, dersom et fast påslag etableres som hovedregel, også innføres en tilnærming der andre kostnadsmodeller kan benyttes i markedssegmenter med effektiv konkurranse.

6. Markedseffekter

UiO kan ikke se at høringsnotatet i særlig grad gjør noe mer enn generiske betraktninger av dette. UiO er enig i at det finnes kategorier der det bør foretas spesifikke analyser. Innretningen og fokuset i høringsnotatet forekommer UiO å være ensidig prisfokuseret i forhold til ren innkjøpskost. Dette betyr at denne tilnærmingen vanskelig kan relatere seg til langsiktige vurderinger av markedseffekter. Det må etableres effektive mekanismer for å overvåke markedsendringer samordningsenheten bidrar til. Dette gjelder både hvorledes konkurransesituasjonen endrer seg, men også hvorledes avtalene i tid tåler sammenlikning med det som ellers kan oppnås i markedet.

7. Elektroniske verktøy

UiO har som krav at enhver bestilling skal foretas gjennom UiOs bestillingssystem. Tilsvarende skal de leverandørene som har muligheter for det sende oss faktura på EHF-format over meldingsutveksler. I lys av dette blir det utilstrekkelig i forhold til UiOs ambisjonsnivå å benytte avtaler fra en med det beskjedne målet "å tilrettelegge for".

8. Analyse fra Oslo Economics

Siden det foreslås å starte med IKT-kategorier og et av de sentrale kildedokumentene er en rapport fra Oslo Economist 2012, vil vi sterkt anbefale en høring knyttet til en tilsvarende utredning som ble foretatt av Universitets og Høgskolerådet i perioden 2007 til 2009. Vi vil sterkt anbefale den bredden og variansen i høringsinnspill fra sektoren. Dette kan nyansere og utdype den forenklede analysen som Oslo Economics foretok i 2012. Se

http://www.uhr.no/organisering/utvalg/administrasjonsutvalget/oppgaver_utvalg/fellesadministrative_systemer_og_høringsinstansene_der.