

Statskjøps fremtidige rolle og organisering



Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av
Arbeids- og administrasjonsdepartementet medio
August 2001

Desember 2001

*Til
Arbeids- og administrasjonsdepartementet*

Herved fremlegges rapporten fra en arbeidsgruppe som Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte medio august 2001 for å vurdere Statskjøps fremtidige rolle og organisering.

Oslo/Narvik den 11. desember 2001

Thorvald Wettestad

Gerd Buflod

Olav Soleng

Pål Hellesylt

Roar Johannessen

Sidsel Sethil

Tone Ibenholt

Forord

Offentlige innkjøp har et betydelig økonomisk omfang og berører mange funksjoner i offentlig sektor: den profesjonelle innkjøper, linjeledere og de mange som på ad hoc basis er bestillere av varer og tjenester. Det offentlige kjøper varer og tjenester for over 200 milliarder kroner årlig. Det offentlige har dermed mulighet til å utøve en betydelig markedsrett. Det er således viktig at innkjøpere og virksomhetsledere er sitt ansvar bevisst og at de innsparings- og effektiviseringsmuligheter som finnes, veies opp mot hensynet om å i noen tilfeller å avstå fra bruk av markedsrett.

Teknologisk utvikling, kombinert med kravet om kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen og omorganiseringer fører til at alle virksomheter med jevne mellomrom må gjennomgå sine oppgaver for å tilpasse seg nye rammebetingelser og behov. Det er denne utfordringen Statskjøpsavdelingen i Statens forvaltningstjeneste (i rapporten benevnt Ft/Statskjøp) nå stilles overfor. AAD har derfor nedsatt en arbeidsgruppe for å gi en helhetlig vurdering av alle sentrale sider ved denne virksomheten. Utredningens formål har vært å drøfte angitte *virksomhetskritiske problemstillinger og strategiske veivalg* knyttet til Statskjøps fremtidige tjenesteproduksjon, kundeorientering, lokalisering, mulige finansieringsformer og tilknytningsform.

På arbeidsgruppens vegne vil jeg takke Ingunn R. Sørli, Pharos AS, for verdifull faglig bistand i f m gjennomføringen av utredningen.

Oslo, den 11. desember 2001

Thorvald Wettestad

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
2	Sammendrag og tilrådinger.....	4
3	Bakgrunn og mandat.....	10
3.1	Mandatet	10
3.2	Organisering av arbeidet og administrative forhold	11
4	Dagens aktører og tilbud i offentlig sektor	12
4.1	Bakgrunn.....	12
4.2	Arbeids- og administrasjonsdepartementet.....	12
4.3	Statskjøp	12
4.4	Statens forvaltningstjeneste (Ft)	14
4.5	Nærings- og handelsdepartementet.....	14
4.6	Kommunenes sentralforbund (KS).....	15
4.7	Andre offentlige aktører og tjenestetilbud	16
4.8	Informasjon til næringslivet om offentlige innkjøp.....	17
4.9	Program for ehandel i offentlig sektor.....	17
4.10	Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)	18
4.11	Private e-handelsaktører	18
4.12	Nordiske innkjøpsorganisasjoner.....	18
5	Behov for utvidet innkjøpsamarbeid i off. sektor	19
5.1	Mange målsettinger - ulike behov	19
5.2	Behovsdrøfting	19
5.3	Brukergrunnlag	20
6	Fremtidig rolle og organisering av Ft/ Statskjøp i det offentlige innkjøpsarbeidet.....	22
6.1	Ft/Statskjøps roller i dag.....	22
6.2	Sentrale hensyn for organisering av et statlig/offentlig innkjøpsorgan	23
6.3	Tilknytningsformer	24
6.4	Kompetanse	29
6.5	Finansiering	30
6.6	Nytt virksomhetsnavn.....	31
7	Lokalisering	32
8	Fremtidig organisering av innkjøpsordningen i FNS	34
8.1	Innkjøpsordningen i Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS)	34
8.2	Nye innsatsområder i FNS.....	34
8.3	Utfordringer framover	34
9	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	36

1 Innledning

Arbeidsgruppen vil innledningsvis få peke på at viktige forutsetninger og premisser i mandatet er blitt endret underveis i gruppens arbeid. Det er ikke foretatt eller satt i gang evaluering av Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS) som forutsatt i mandatet, og utredningen om Norsk lysingsblads (NL) fremtidige organisering, skal etter det arbeidsgruppen kjenner til først gjennomføres i etterkant av denne utredningen. Dessuten er opprinnelig sterke føringer i mandatet om fremtidig lokalisering til Narvik, etter fletallets syn, blitt noe svekket siden regjeringskiftet i midten av oktober.

Arbeidsgruppen er videre av den oppfatning at de enstemmige forslag og tilrådinge som finnes i rapporten snarest bør følges videre opp i gjennom formaliserte hørings- og beslutningsprosesser. Det vises i den anledning til at prosessen med implementering av den nye strategien for Statens forvaltningstjeneste (Ft) fortsetter og skal være fullført i løpet av 2002. Ft/Statskjøps nåværende virksomhet inneholder oppgaver som er av stor betydning for offentlige innkjøpere og det er derfor viktig at slike oppgaver som man enten er forpliktet til gjennom formelle avtaler og/eller andre oppgaver opprettholdes inntil det eventuelt foreligger et organisatorisk alternativ. Dersom det foreslås løsninger som innebærer etablering av ny statlig eller offentlig eid virksomhet kan det være nødvendig å forelegge saken for Stortinget som egen sak. Tidsaspektet er derfor viktig.

Arbeidsgruppen har hatt knapp tid til rådighet og dette avspeiles i noen grad når det gjelder omfang og dypde i en del presentasjoner, vurderinger og analyser. Der hvor arbeidsgruppen eller enkeltmedlemmer har følt at en mer omfattende fremstilling kan være nyttig, er det utarbeidet egne vedlegg (1-6) til rapporten. Det fremgår av vedleggene hvem som står ansvarlig for innholdet.

2 Sammendrag og tilrådinge

Bakgrunnen for denne utredningen er at Statens forvaltningstjeneste (Ft) kun skal betjene departementsfellesskapet. Gjennomføringen av denne strategien forutsetter at Statskjøpsavdelingen i Ft, heretter benevnt Ft/Statskjøp, fases ut av organisasjonen, fordi avdelingen har oppgaver rettet mot departementer og statlige etater for øvrig, samt mange kommuner og private aktører.

Mandat

Arbeidsgruppens rapport er strukturert etter hovedpunktene i mandatet og omfatter følgende:

- Dagens aktører og tilbud i offentlig sektor
- Behov for utvidet innkjøpsamarbeid i offentlig sektor
- Fremtidig rolle og organisering av Ft/Statskjøp i det offentlige innkjøpsarbeidet
- Lokalisering
- Fremtidig organisering av innkjøpsordningen i FNS
- Økonomiske og administrative konsekvenser

Mandatet inneholdt en føring om at arbeidet skal ta utgangspunkt i at Statskjøp skulle flyttes til Narvik. Etter regjeringsskiftet i oktober har det kommet nye politiske signaler om at evt utflytting ikke lenger skulle oppfattes som en absolutt premisse for utredningen. Dette ble utdypet av arbeids- og administrasjonsminister Norman i Stortingets spørretime 21.11.01.

Dagens aktører og tilbud i offentlig sektor

Dagens aktører og tilbud i offentlig sektor skal arbeide for en rekke ulike mål:

- bidra til god ressursforvaltning i samfunnet som helhet
- fremme effektive innkjøpsprosesser

- sørge for likebehandling av næringslivet mht konkuransvilkår, informasjon osv
- unngå negativ bruk av markedsrett
- ivareta industrielle, sosiale og miljørelaterte hensyn
- sikre informasjonsformidling og kompetanseutvikling i offentlig og privat sektor

Den alt overveiende del av innkjøpsvirksomheten i offentlig sektor foregår i dag svært desentralisert, enten i den enkelte virksomhet eller i ulike samarbeidskonstellasjoner på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Arbeidsgruppen har derfor ikke kunnet ta en fullstendig gjennomgang av innkjøpsvirksomheten i offentlig sektor. Det ville sprengt tidsrammen fullstendig. Arbeidsgruppen har derfor valgt å konsentrere seg om sentrale aktører hvor Ft/Statskjøp inngår som en av flere. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Kommunes Sentralforbund (KS) er policy-orienterte aktører. AAD har det overordnede ansvaret for å utforme en statlig innkjøpspolitikk. Målet er todelt: Innkjøpsvirksomheten i staten skal drives mest mulig kostnadseffektivt, "Effektive statlige innkjøp", og staten skal bidra til et konkurransedyktig næringsliv ved å være en krevende kunde. Videre har innkjøpspolitikken fungert som et virkemiddel til å ivareta prioriterte samfunnsmessige hensyn, såkalte "ikke-innkjøpsfaglige" hensyn. Ft/Statskjøp er et instrument for AAD for å oppnå disse målene. Ft/Statskjøps virkemidler er primært rammeavtaler, rådgivning og informasjon. Rådgivning- og informasjonsoppgavene er sammensatte: de kan gjelde regelverket, effektivisering av selve innkjøpsfunksjonen og konkret innkjøpsbistand, f.eks gjennom rammeavtaler.

NHD forvalter og informerer om regelverket for offentlige innkjøp. I den forbindelse arbeides det f.eks nå for å opprette et nytt klageorgan for næringslivet. Gjennom sitt omfang og betydning for næringslivet berører offentlige innkjøp verdiskapningen i samfunnet. Departementet er derfor opptatt av økt ledelsesfokus på innkjøp og forsyning, profesjonell organisering og gjennomføring av innkjøp som et virkemiddel for effektiv ressursbruk, velfungerende markeder og økt verdiskapning og vekst.

KS vil bidra til å profesjonalisere leverandører og innkjøpere i offentlige sektor som et ledd i arbeidet med å effektivisere den totale tjenesteproduksjon i kommunal sektor. Den operative innsatsen er organisert i Kommunesektorens Innkjøpsforum (KSI) som har eget sekretariat. KSI har en bred oppgaveportefølje rettet mot kommuner og fylkeskommuner som ligner Statskjøps, unntatt sentrale rammeavtaler.

Forøvrig presenteres enkelte sektororienterte organisasjoner (Kompetansesenteret for IT i helsesektoren, Politiets materialtjeneste, Forsvarets logistikkorganisasjon) og noen sektorovergripende som Statsbygg, Statskonsult og Grip-senteret. Andre, som Næringslivets Hovedorganisasjon, stiftelsen Lovdata og det private Norsk forbund for innkjøp og logistikk (NIMA), hører også med blant de viktigste aktørene på området offentlige innkjøp.

Behov for utvidet innkjøpssamarbeid i offentlig sektor

Det økte effektivitetspresset på alle forvaltningsnivåer bidrar til at den enkelte virksomhet gir innkjøpsfunksjonen økt oppmerksomhet. Det utvikles samarbeid om innkjøp "nedenfra", også i form av rammeavtaler, primært for å redusere kostnadene ved innkjøp. Arbeidsgruppen mener at denne utviklingen vil forsterke seg.

Erfaringer som medlemmer av arbeidsgruppen har gjort, gir grunn til å anta at det er et stort udekket behov for utvidede tjenestetilbud på området offentlige innkjøp. Oppbygging og profesjonalisering av selve innkjøpsfunksjonen er en utfordring mange virksomheter nå står overfor og der det i alle fall i en periode vil være store behov. Informasjon og kunnskap om regelverk mv er et vedvarende behov der innsats fra det offentlige side skal bli å redusere imperfeksjoner (ubalanser) i markedet. En relativt ny problemstilling er hvordan elektronisk infrastruktur, som

Internett, kan etableres og utnyttes. Slike muligheter kan gi beskjedne sentrale initiativer betydelig positiv effekt.

Flere sentralt forhandlede rammeavtaler kan betraktes som det kraftigste virkemiddelet for et eventuelt utvidet innkjøps samarbeid. "Utvidelser" av rammeavtalevirksomheten kan skje ved å inkludere flere sektorer, flere produktområder, eller ved å innføre flere sentrale rammeavtaler for hele den offentlige forvaltningen under ett.

Arbeidsgruppen vil verken avvise eller anbefale bruk av rammeavtaler: slike vurderinger må til enhver tid ta utgangspunkt i bransje og situasjon. Rammeavtaler kan brukt riktig gi store gevinster og i flere markeder er styrkeforholdene mellom kjøper og selger slik at argumentet om misbruk av markedsrett er av mindre betydning, ref sentrale innkjøp av legemidler.

Enkelte ganger har bruk av rammeavtaler en begrunnelse som går ut over argumenter om innsparing og kostnadsreduksjon, ref det forvaltningspolitiske "bakteppet" for rammeavtalene i Forvaltningsnettsamarbeidet. Slike begrunnelser knytter bruken av rammeavtaler opp som et virkemiddel for forvaltningspolitiske målsettinger. Arbeidsgruppen tilrår at slike begrunnelser drøftes nærmere i forbindelse med den forestående evaluering av FNS.

Generelt ser arbeidsgruppen et stort behov for offentlige myndigheters engasjement på området offentlige innkjøp. Arbeidsgruppen tilrår derfor økt satsing for ytterligere effektivisering, kompetanseheving og profesjonalisering av innkjøpsvirksomheten i offentlig sektor. Et av flere områder der sentrale tiltak anses som nyttig gjelder spesielt profesjonaliseringen av innkjøpsfunksjonen. Den ser et særlig behov for at sentrale myndigheter legger forholdene bedre til rette for de mange, relativt små offentlige virksomheter lokalt og regionalt som har begrenset kompetanse på innkjøpsområdet. Arbeidsgruppen tilrår videre at det i den forbindelse snarest gjennomføres en kartlegging/studie av brukerbehov. Denne kan muligens bygge på allerede gjennomførte brukerundersøkelser i regi av Forvaltningsnettsamarbeidet og KS.

Fremtidig rolle og organisering av Statskjøp i det offentlige innkjøpsarbeidet

Arbeidsgruppen har drøftet en rekke hensyn som kan legges til grunn for Ft/Statskjøps fremtidige roller og organisering. Ut fra sin forståelse av rollene som pådriver, operatør og tilrettelegger har den kommet fram til følgende fire alternativer. Alt 1 er en "minimumsløsning", og etter arbeidsgruppens mening kun tilrådelig for en kortere overgangsperiode, mens alternativene 2, 3 og 4 vil om enn på ulik måte kunne dekke de fleste av behovene som er påpekt ovenfor på mer permanent basis.

Alternativ 1

- Et slanket Ft/Statskjøp i form av Ft/Innkjøp som inngår i Fts fremtidige tjenestetilbud til departementsfellesskapet, alt tilknyttet AAD eller NHD.

Alternativ 2

- Et "Nye Statskjøp" etablert som egen forvaltningsbedrift underlagt AAD.

Forvaltningsbedriften skal stå sentralt i arbeidet med å modernisere og effektivisere statlig/offentlig sektor. Bedriften bør gis en sentral plass i forhold til å organisere og drive en omfattende informasjons- og rådgivningstjenester rettet mot offentlige og private kunder over hele landet. Tjenestetilbudet kan, avhengig av etterspørsel, blant annet inneholde kompetansetiltak, rådgivning knyttet til organisering av innkjøpsfunksjonen og bistand til gjennomføring av anskaffelsesprosesser. Forvaltningsbedriftens øvrige forretningsmessige profil vil være effektivisering gjennom bl.a. stordriftfordeler og rammeavtaler som tilbys brukere på sentralt, regionalt eller lokalt nivå.

Alternativ 3

- Etablering av et statsaksjeselskap (kompetansesenter) for innkjøp i offentlig sektor (KIOS AS) som foreslått av “Narvik-miljøet”, jfr vedlegg 1 til rapporten.

Faglig innhold og forretningmessig profil er lagt noe bredere an enn i alternativ 2, bl a inngår oppgaver som i dag ved lov og forskrift er lagt til Norsk lysingsblad, samt oppgaver hvor Ft og Ft/Statskjøp kun er operatør for andre, f eks FNS og e-handelsprogrammet for innkjøp i offentlig sektor.

Alternativ 4

- Etableringen av et offentlig eid aksjeselskap (stat/kommune) – ”Innkjøpstjenester as” – jfr eksempelvis den organisatoriske løsning som er valgt i Danmark gjennom Statens og Kommunernes Indkøb Service A/S (IndkøbService A/S). Selskapet forutsettes drevet etter rene forretningsmessige prinsipper, basert på full egenfinansiering og et eget styre med vide fullmakter.

Tilråding

Mht til kompetansebehov, finansiering og navn har gruppen i rapporten beskrevet og drøftet fordeler og ulemper med de ulike modeller. Ut fra denne vurderingen kan det gs tre ulike tilrådinge:

- Hvis ønsket er en sterk politisk styrt virksomhet og innretning av arbeidet med effektivisering av offentlige innkjøp også i fremtiden, vil arbeidsgruppen tilrå alternativ 2. En forvaltningsbedrift er det alternativet som da synes best egnet til å overta og videreføre de oppgavene som i dag utføres i Ft/Statskjøp. Her vil det være aktuelt med en kombinasjon av bevilgnings- og brukerfinansiering.
- Hvis ønsket er mindre politisk styring og at oppgaveløsningen i større grad bør overlates til markedet gjennom konkurranseutsetting og finansiering i hovedsak gjennom kunde/brukerbetaling, synes alternativene 3 og/eller 4 å være de(n) beste løsningen(e).
- Fts medlem i arbeidsgruppen anser ikke alternativ 1 for aktuelt/relevant overhodet, jfr Fts nye strategi, og mener at Ft/Statskjøp, hvis dette alternativet velges, i så fall må knyttes direkte til en annen eksisterende og sentralt plassert organisasjon som for eksempel AAD eller NHD. Dette kan om ønskelig også bli en permanent organisatorisk løsning.

Gruppens syn er for øvrig at dette alternativet uansett er en lite ønskelig “minimumsløsning,” som ikke vil kunne ivareta vel dokumenterte behov for mer avanserte innkjøpstjenester i statlig/offentlig sektor generelt, eller være en sentral aktør i det videre arbeidet med modernisering og effektivisering av offentlig innkjøpsvirksomhet i et større perspektiv.

Lokalisering

I mandatet er det spesifikt bedt om en vurdering av evt å lokalisere Ft/Statskjøps virksomhet til Narvik. Arbeidsgruppen har gjort dette sett opp mot de 4 foreliggende alternativer.

Tilråding

Etter flertallets syn vil en forvaltningsbedrift, som “Nye Statskjøp”, og et statlig /offentlig eid aksjeselskap, som KIOS AS eller lignende (alt 2-4), på gitte forutsetninger kunne lokaliseres utenfor Oslo-området. Et flertall i arbeidsgruppen vil imidlertid ikke tilrå noen bestemt lokalisering, og mener at et slikt valg førs bør/kan foretas når innhold og oppgaver for et nytt permanent organ/selskap kan fastlegges med større sikkerhet enn i dag. Ved en lokalisering til Narvik, kan det

videre etter flertallets mening bli nødvendig å velge funksjoner og alternative arbeidsmåter som kompenserer for avstand til viktige bruker-/kundekonstruksjoner. Flertallet forutsetter også at den faglige kompetansen, samt det nødvendig tekniske og administrative støtteapparatet, kan skaffes tilveie og at driften, uansett lokalisering, kan skje på en slik måte at det ikke kommer i konflikt med gjeldende regelverk for offentlige innkjøp og statstøtte. Kostnader ved evt lokalisering utenfor Oslo-området er nærmere behandlet under de administrative og økonomiske konsekvenser.

Fts medlem i arbeidsgruppen er bare delvis enig i denne tilrådingen, da det etter dette medlemmets syn ikke er tilrådelig å flytte Ft/Statskjøp – helt eller delvis- til Narvik på nåværende tidspunkt. I den sammenheng vises også til de beregninger ved flytting som Ft/Statskjøp har gjort og som er tatt inn i vedlegg 2 til rapporten. Representanten for de ansatte i Ft/Statskjøp har sluttet seg til denne dissensen.

Gruppen mener videre at alternativ 1, et slanket “Ft/Innkjøp”, som evt skal konsentrere seg om kun å tjene departementsfellesskapet, må være lokalisert sentralt i Oslo og kan derfor ikke flyttes til Narvik.

Fremtidig organisering av innkjøpsordningen i FNS

Gjennom Forvaltningsnettsamarbeidets innkjøpsordning tilbys det gjennom rammeavtaler et bredt spekter av produkter og tjenester på tele- og dataområdet. Alle virksomheter i kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor kan handle over avtalene, som er basert på frivillighet mht bruk. For tiden tilbys følgende over rammeavtaler:

- nett- og verdiøkende tjenester
- telefonprodukter og supplerende tjenester
- dataprodukter og tjenester
- elektronisk datautveksling, KOSTRA-profil

Ft/Statskjøp har det daglige ansvaret for drift av innkjøpsordningen i Forvaltningsnettsamarbeidet. Ft/Statskjøp forvalter og videreutvikler eksisterende rammeavtaler i FNS og kan også inngå avtaler på nye områder etter godkjenning i styringsgruppen. Enkelte sider ved praktiseringen av Innkjøpsordningen i FNS er p.t.klaget inn for EFTAs overvåkingsorgan ESA. En nærmere avklaring forventes i løpet av de kommende månedene. Den årlige omsetningen over rammeavtalene i FNS utgjør i 2001 i underkant av to milliarder kroner. Det er ikke foretatt noen kost-nytte analyse av innkjøpsordningen, men tilsvarende tiltak for statlig sektor i Sverige viste budsjettmessige besparelser på 10-20% per år for IT-området.

Tilråding

FNS har en egen styringsgruppe og står foran en selvstendig evaluering som omfatter alle sider ved samarbeidet. Arbeidsgruppen finner det derfor lite formålstjenlig å vurdere eller gi noen egen tilråding om den fremtidige organiseringen av innkjøpsordningen i FNS i denne utredningen, men forutsetter at den fremtidige plassering av denne i sin tid blir vurdert opp mot en ny organisatorisk ordning for Ft/Statskjøp. Som det vil fremgå av rapporten er imidlertid FNS et eksempel på bruk av felles sentrale rammeavtaler i offentlig sektor som har sin begrunnelse i forhold utover ren effektivisering og kostnadsreduksjon.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen har i forbindelse med drøftingen av de fire alternative organisasjonsformene også vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene inngående.

Den har likevel kun generelle kommentarer til mulige økonomiske konsekvenser av forslagene. Den viktigste årsaken til dette er at det i tilknytning til inngåelse av rammeavtaler som oppgaveområde er et betydelig inntektspotensiale: både i form av rådgivning i f m bruken av

avtalene og ved å kreve f eks en halv prosent av den omsetning den enkelte virksomhet/leverandør har over de rammeavtaler som tilbys.

En sentral problemstilling for arbeidsgruppen har imidlertid dreid seg om ønskeligheten av bruk av (sentrale) rammeavtaler og i hvilken grad et reorganisert Ft/Statskjøp skal ha dette som hovedoppgave. Før det foreligger en klar avgjørelse om dette er det vanskelig å ta stilling til de økonomiske konsekvenser av alternativene, i hvert fall på basis av kost-nytte betraktninger.

Når det gjelder kostnader ved helt eller delvis utflytting av oppgaver, som med rimelighet kan diskuteres for tre av alternativene, har Statskonsult på oppdrag fra arbeidsgruppen gitt en rekke eksempler i vedlegg 6. Som det fremgår av dette vedlegget hefter det stor usikkerhet ved anslagene, men kostnadene ved flytting kan bli betydelige.

Arbeidsgruppen konstaterer at tradisjonelle økonomiske vurderinger sjelden tallfester kostnader ved at virksomheter mister kompetanse i forbindelse med utflytting og/eller omorganisering. I privat, kunnskapsbasert virksomhet beregnes gjerne kostnadene knyttet til nyrekruttering og opplæring til omlag en halv million kroner per arbeidstaker. En slik betraktnings relevans forutsetter imidlertid at man har bruk for og dermed vil erstatte slik tapt kompetanse. Alternativ 2 forutsetter videre at det, utover å sikre tilgangen på den faglige kompetanse, også må foretas betydelige investeringer med hensyn til å etablere en egen administrativ overbygning som kan erstatte de administrative ressurser/tjenester Ft/Statskjøp i dag henter ut av Ft. For alternativ 3 og 4 vil det også påløpe slike kostnader initielt, men det må forventes at så vel drift- som investeringskostnader i en senere driftssituasjon blir dekket i sin helhet av selskapet.

Hva gjelder driftskostnader kan utflytting slå både positivt og negativt ut: husleiekostnader vil ofte være lavere utenfor Oslo, mens man må regne med noe økte reisekostnader. Næringslivet kan også få økte reisekostnader og mindre nytte av tilbud enn forventet ved en eventuell utflytting. Tyngden av dette argumentet avhenger imidlertid av hvilke oppgaver et reorganisert Ft/Statskjøp får og hvordan man velger å utføre dem. Generelt ser arbeidsgruppen som tidligere nevnt muligheter til å kompensere for lokalisering desentralt ved økt bruk av IKT. Her vil imidlertid utviklingen bl.a. på e-handelsområdet kunne ha avgjørende betydning med hensyn til hva som det til syvende og sist er mulig å få til.

3 Bakgrunn og mandat

Regjeringen vedtok 11. juni 2001 at Statens forvaltningstjeneste (Ft) skal omstilles til å betjene departementsfellesskapet. Omstillingen skal pågå i perioden 2001 til 2003. I dag har avdeling Statskjøp i Ft både funksjoner for departementene, for statsforvaltningen for øvrig og oppgaver knyttet til kommunal sektor, på vegne av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Kommunenes Sentralforbund. Oppgavene for AAD og KS gjelder forvaltning og drift av rammeavtaler på IT-området i Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS) og Programsekretariat for e-handel i offentlig sektor.

Avdeling Statskjøp har dermed et betydelig bredere nedslagsfelt enn et omorganisert Ft vil få. Det er derfor nødvendig å vurdere alternative roller og organisering for Statskjøps del av virksomheten i Ft. I denne sammenheng er det viktig å ta hensyn til organisering av offentlige innkjøp i Norge og særlig muligheten til å finne løsninger som fremmer samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Regjeringens fornyelsesprogram understreker behovet for effektivisering i offentlig sektor. Det offentlige innkjøpsområdet er en viktig funksjon med store muligheter for effektivisering. Omfanget er på omlag 200 milliarder kroner. Fra juli 2001 fikk statlig og kommunal sektor et felles anskaffelsesregelverk og dette gir ytterlig grunnlag for samarbeid.

På denne bakgrunn og etter drøfting i regjeringen vedtok AAD å utrede Statskjøps framtidige rolle og organisering 16. august 2001. Det ble samtidig nedsatt en arbeidsgruppe bestående av: Thorvald Wettestad, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (leder), Gerd Buflod, Kommunenes Sentralforbund, Pål Hellesylt, Nærings- og handelsdepartementet. Tone Ibenholt, Statskonsult, Roar Johannessen, representant for de ansatte i Ft/Statskjøp, Sidsel Sethil, Statens forvaltningstjeneste og Olav Soleng, Høgskolen i Narvik. Sidsel Tønnessen, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, har møtt som observatør.

3.1 Mandatet

Arbeidsgruppen skal i henhold til mandatet:

- gi en oversikt over omfanget av offentlige tjenestetilbud på innkjøpsområdet overfor kommunal og statlig sektor
- vurdere om det er behov for å utvide innkjøpssamarbeidet i offentlig sektor, evt. foreslå organisatoriske endringer
- foreslå framtidig rolle og organisering for Statskjøp i det offentlige innkjøpsarbeidet, bl.a. basert på en vurdering av effektiviseringspotensialet. Det skal utarbeides alternativer og anbefalinger om bl.a. arbeidsoppgaver, brukergrunnlag¹, organisering², kompetansebehov, finansiering, tilknytningsform og evt. nytt navn for virksomheten
- vurdere framtidig organisering av innkjøpsordningen i Forvaltningsnettsamarbeidet.

Om nødvendig av hensyn til å overholde tidsfristen skal arbeidsgruppen prioritere innholdet i de to siste kulepunktene.

Arbeidsgruppen skal vurdere Statskjøps framtidige rolle og organisering også utfra målsetningen om at man gjennom de offentlige innkjøp skal bidra til utvikling av et innovativt og konkurransedyktig næringsliv.

¹ Eksempler på aktuelle alternative brukergrupper kan være: departementsfellesskapet, sttaten, offentlige sektor generelt

² Eksempler på alternativer her kan være om Statskjøp bør være en egen enhet eller om den bør inngå i annen/eventuelt ny innkjøpsorganisasjon

I tråd med Regjeringens arbeid med desentralisering og utflytting av statlige arbeidsoppgaver fra hovedstadsområdet, skal gruppen ta utgangspunkt i at Statskjøps virksomhet flyttes til Narvik. Narvik har kompetanse og erfaringer knyttet til offentlige innkjøp og næringslivsrelatert informasjon, bl a Norsk lysingsblad, Database for offentlige innkjøp (DOFFIN), bedriftsrelatert informasjonstjeneste på internett (BEDIN), Narvik-telefonene og kompetanse innen e-handel på Høgskolen i Narvik. I samsvar med utredningsinstruksen må arbeidsgruppen utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av eventuell flytting til Narvik. Arbeidsgruppen bes også synliggjøre eventuelle oppgaver som ikke bør legges til Narvik.³ En nærmere presentasjon av "Narvik-miljøet" finnes i vedlegg 1.

Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på at arbeids- og administrasjonsministeren som svar på spørsmål i Stortingets spørretime den 21 november 2001, presiserte at en evt flytting av Ft/Statskjøp til Narvik ville bli vurdert ut fra hensynet til kostnader/funksjonalitet, og ikke måtte oppfattes som en absolutt premiss for utredningsarbeidet. Arbeidsgruppen har merket seg dette.

3.2 Organisering av arbeidet og administrative forhold

Det er avholdt ti møter i arbeidsgruppen, inkludert en befarings- og presentasjon av aktuelle miljøer i Narvik. Representantene i arbeidsgruppen har bidratt med presentasjoner og beskrivelser til ulike deler av rapporten.

I følge mandatet skulle arbeidsgruppen knytte til seg en rådgivningsgruppe (referansegruppe) med representanter fra Finansdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kommunesektorens innkjøpsforum (KSI) samt Riksrevisjonen (observatør). Sekretariatet ba i brev av 19. september 2001 disse virksomheter om å oppnevne en representant til rådgivningsgruppen. Det var kun KSI og Riksrevisjonen som oppnevnte representant til rådgivningsgruppen. Finansdepartementet avsto deltakelse skriftlig. Fra de øvrige mottok ikke sekretariatet noen tilbakemelding. Av hensyn til den knappe tidsrammen og arbeidets omfang er ikke dette blitt prioritert for ytterligere oppfølging. De to departementer som ikke er representert i arbeidsgruppen og Riksrevisjonen vil få anledning til å uttale seg i forbindelse med en eventuell høringsrunde.

Arbeidsgruppen ble bedt om å ha dialog med andre innkjøpsorganisasjoner underlagt det offentlige innkjøpsregelverket som bl a sykehussektoren, forsvaret, politiet, utdanningssektoren og samferdselssektoren. Sekretariatet har vært i kontakt med NIMA og GRIP-senteret og beskrivelser av disse er inkludert i utredningen. Den eksterne kontakten har vært begrenset pga kort tidsfrist. Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at relevante fagmiljøer i og utenfor forvaltningen inkluderes i en etterfølgende høringsrunde.

Tidsfristen for arbeidsgruppen var satt til 1. desember 2001, og ble senere av oppdragsgiver forlenget til 10. desember 2001. AAD har etter åpen anbudskonkurranse engasjert partner Ingunn Rasmussen Sørli, Pharos AS, for å bistå sekretariatet.

³ Medlemmet Roar Johannessen har levert skriftlig innsigelse på beskrivelsen av Narvik-miljøets kompetanse i mandatet. Innsigelsen gjelder særlig omtalen av Lysingsbladet på en måte som skaper inntrykk av at det ligger i Narvik, mens det kun er trykkingen og andre tekniske oppgaver som blir utført der. Disse oppgavene utføres, som resultat av en anbudskonkurranse for en nærmere angitt tidsperiode, ut 2002, med mulighet for 2 års forlengelse. Medlemmet hevder videre at innkjøpsfaglig kompetanse og erfaringer ikke er dokumentert – utover rådgivning i forbindelse med utfylling av kunngjøringskjema i Nortrykk.

4 Dagens aktører og tilbud i offentlig sektor

4.1 Bakgrunn

Den alt overveiende del av innkjøpsvirksomheten i offentlig sektor foregår på lokalt eller regionalt nivå. Det er i tillegg enkelte sentraliserte tilbud og aktører. Disse ivaretar på forskjellig måte ulike brukeres behov for bistand i innkjøpsprosesser, f.eks. i form av informasjon og rådgivning. I det følgende gir arbeidsgruppen en kortfattet presentasjon av ulike offentlig organiserte tilbud samt enkelte private tilbydere. Det understrekes at fremstillingen, i samsvar med føringer i mandatet, ikke har ambisjoner om å dekke alle aktører og tilbud: tunge innkjøpsmiljøer i universitets- og høyskolesektoren, samferdselsektoren og Konserninnkjøp i Oslo kommune er f.eks. ikke spesifikt beskrevet.

4.2 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Det overordnede ansvaret for å utforme en statlig innkjøpspolitikk med tilhørende policy og retningslinjer, ligger i Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Idegrunnlaget for innkjøpspolitikken i staten har siden 1994 vært effektive statlige innkjøp. Effektive statlige innkjøp var også "varemerket" for Program for statlige innkjøp som ble gjennomført i årene 1994-97, styrt av AAD og NHD. Programmet hadde som mål å fremme forståelsen for ulike tilnæringer for å gjennomføre effektiviseringstiltak i statsforvaltningen og for hvilke gevinster det var mulig å hente ut gjennom de ulike tiltakene. I regi av Innkjøpsprogrammet ble det gjennomført i overkant av 60 prosjekter innenfor et stort område. Ved avslutningen av programmet ble det utgitt en resultatrapport.⁴ Databasen for offentlig innkjøpsinformasjon (DOFFIN) og EØS-bilaget til fredagsutgaven av Norsk lysingsblad (NL) er forøvrig begge produkter av programmet.⁵

For AAD er hovedmålene for innkjøpspolitikken fremdeles at:

- innkjøpsvirksomheten i staten skal drives mest mulig kostnadseffektivt
- staten skal opptre overfor næringslivet som en kompetent og krevende kunde for å bidra til utviklingen av et konkurransedyktig og velfungerende næringsliv.

I tillegg er det viktig å unngå at offentlige innkjøp, gjennom utnyttelsen av markedsrett, bidrar til å begrense konkurransen i markedene på kort og lang sikt. AAD legger videre vekt på å understøtte ulike innkjøpsrelaterte tiltak som f.eks. miljøhensyn gjennom "grønne innkjøp". Departementet følger også opp statlige innkjøpere hva gjelder samfunnsmessige hensyn, f.eks. HMS-krav.

AAD har også en sentral rolle som politikktutformer og pådriver i forhold til utviklingen av en elektronisk døgnåpen forvaltning. Som et ledd i dette arbeidet har AAD initiert og organisert Program for elektronisk handel i det offentlige. Dette programmet løper fra 1999 til ut 2003. Programsekretariatet ligger i Statskjøpsavdelingen i Ft (heretter benevnt Ft/Statskjøp). AAD har også, sammen med Kommunenes Sentralforbund, etablert et samarbeid om sentrale rammeavtaler for IT-produkter og -tjenester, Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS). Det operative arbeidet med inngåelse og forvaltning av disse rammeavtalene, Innkjøpsordningen i FNS, er lagt til Ft/Statskjøp.

4.3 Ft/Statskjøp

Hovedoppgaven for Ft/Statskjøp er å bidra til effektiv ressursbruk ved å koordinere og utnytte stordriftsfordeler på området offentlige innkjøp. Ft/Statskjøp er også et instrument for AAD for å bidra til å utvikle og gjennomføre en statlig innkjøpspolicy med tilhørende operative virkemidler på

⁴ Referanse

noen områder. Ft/Statskjøp bidrar til å realisere næringspolitiske- og forvaltningspolitiske mål om økt effektivitet på et område i offentlig sektor som har stort potensiale for samhandling og effektivisering, gjennom virkemidlene rammeavtaler og rådgivning. Ft/Statskjøp består per 01.12.01 av tyve ansatte. Fire arbeider med FNS-avtalene og fire arbeider med e-handelsprogrammet, herav tre på engasjement til 2003. De tolv øvrige arbeider med sentrale rammeavtaler og rådgivning, inkludert administrasjon og ledelse av avdelingen. Nedenfor gis en noe bredere presentasjon av de viktigste oppgavene i Ft/Statskjøp. I tillegg finnes det ytterligere informasjon i vedlegg 2 og på: www.ft.no under Innkjøpstjenester.

Historikk

Ft/Statskjøp har inngått statlige rammeavtaler fra tidlig på 80-tallet og fikk en styrking etter AADs "Handlingsplan for offentlige innkjøp" av 1993. Ved inngåelsen av EØS-avtalen ble det øket fokus på Norges forpliktelser i innkjøpsdirektivene, og direktivforpliktelsene ble tatt inn i lov og forskrifter om offentlige innkjøp. Handlingsplanen anbefalte bl a opprettelsen av et "Program for offentlige innkjøp" med deltakelse fra flere departementer, i tillegg til Ft/Statskjøp og Statskonsult. Arbeidet i programmet munnet ut i en anbefaling av at Ft/Statskjøp burde få en styrking for å bygge opp kompetanse rettet mot strategisk innkjøpsrådgivning.

Kompetanse

Ft/Statskjøps innkjøpskompetanse skiller seg fra det som ellers tilbys i markedet ved at avdelingen jobber med rådgivning og veiledning innen offentlige innkjøp i vid forstand, og med opplæring innen regelverket. De samme personene jobber operativt med å inngå og forvalte rammeavtaler for staten, og for stat og kommune innen FNS, samt ved å delta direkte med bistand over tid innen større anskaffelser i staten. Det oppnås her en viktig synergi mellom det teoretiske og det praktiske som gir Ft/Statskjøp en unik kompetanse på det innkjøpsfaglige området.

Som vert for sekretariatet for Program for elektronisk handel i det offentlige, har avdelingen fått en mer fremtidsrettet og mer visjonær tilnærming til anskaffelser, og fokus har blitt satt på effektivisering av hele innkjøpsprosessen, fra tilrettelegging med rammeavtaler, til gjennomførte elektroniske avrop på disse, og til integrerte oppgjør av økonomiske forpliktelser som følge av anskaffelsen.

Den formelle kompetansen i Ft/Statskjøp omfatter teknisk, økonomisk, juridisk og samfunnsfaglig kompetanse. Realkompetansen er bygget opp ved at store deler av avdelingens ansatte har jobbet i Ft/Statskjøp i mange år og noen har fulgt avdelingen fra dens forløpere og frem til i dag. Disse sitter på en unik erfaringsbase innen området offentlige innkjøp i Norge, i tillegg til at de kjenner produktene og leverandørmarkedet godt.

Økonomi/budsjett

Ft/Statskjøps avdelingsramme for 2001 er på kr. 16,150 millioner, inkludert tilleggsbevilgninger. Det er budsjettert med følgende beløp innenfor virksomhetsområdene:

- Administrasjon kr. 900 000
- Rammeavtaler (inkl FNS) kr. 9 940 000
- Utviklingsprosjekter (E-handel) kr. 3 900 000
- Rådgivning kr. 1 140 000
- Informasjon og markedsføring kr. 270 000

FNS og Program for elektronisk handel

Ft/Statskjøp inngår og forvalter statens sentrale rammeavtaler, og er det eneste organ som er gitt hjemmel for å inngå felles avtaler på vegne av staten. Fokuset er rettet mot varer og tjenester som er egnet for rammeavtaler, altså hyllevarer og klart definerte tjenester. Avtalene strekker seg fra

flyreiser, hotellopphold og kredittkort til biler og energi. I tillegg er det avtaler på det meste innen kontordrift.

Sekretariat for Program for elektronisk handel i det offentlige (1999-2003) ligger i Ft/Statskjøp. Programmet har som viktigste enkeltprosjekt å etablere en elektronisk markedsplass for hele offentlig sektor. Markedsplassen skal være en brukerfinansiert og internettbasert tjeneste. En elektronisk Reisevev for bestilling og oppgjør av reiser er allerede etablert og settes i gang tidlig i 2002.

Rådgivning og veiledning

Rådgivningsvirksomheten er både knyttet til regelverk for offentlige innkjøp, organisering av innkjøpsfunksjonen i virksomheter og konkrete anskaffelsesprosesser. Ft/Statskjøp utarbeider også en innkjøpshåndbok og det arrangeres foredrag og møter om offentlige innkjøp både for offentlige innkjøpere og for leverandører. Ft/Statskjøp brukes også ofte som høringsinstans innen aktuelle og tilgrensende saker. Gjennom kvaliteten på sin virksomhet på disse felt har Ft/Statskjøp ambisjon om å være et sentralt knutepunkt mellom ulike innkjøpsmiljøer i det offentlige, både på nett og ved å bidra til fysiske møteplasser. Av Ft/Statskjøps personellressurser går ca 3 stillinger med til rådgivning.

Kurs og konferanser

Ft/Statskjøp arrangerer kurs og konferanser om offentlig innkjøp både for å bidra til kompetanseheving og for å markedsføre mulighetene, både for tilbydere og innkjøpere, i forbindelse med de sentrale rammeavtalene. Inneværende år er det arrangert fire konferanser som har vært brukerfinansiert, Ft/Statskjøps Regelverkskonferanse, Statlig innkjøperforum, Statlig leverandørforum og Regionalt innkjøperforum i Trondheim. Statskjøp legger stor vekt på å markedsføre sine tjenester på en effektiv måte, både ved tilstedeværelse i alle de største byene i landet, gjennom deltakelse på etatsvise seminar, og selvsagt via trykket materiale som prisblader og brosjyrer. Ft/Statskjøps internettsider brukes aktivt i markedsføring, men også som et verktøy for informasjon til brukerne og til markedet. Anbudskonkurranser og dokumentasjon til disse legges ut på hjemmesiden og alle presentasjoner og foredrag legges ut til nedlasting fra hjemmesiden.

Leverandørutvikling

Leverandørutviklingen gjennom Ft/Statskjøp foregår i hovedsak gjennom de krav som stilles til leverandører og deres produkter ved inngåelse av rammeavtaler, samt oppfølging og samarbeid i og forut for avtaleperioden. I tillegg tas leverandørene med på råd i en del sammenhenger og inviteres f.eks. årlig til Statlig leverandørforum.

4.4 Statens forvaltningstjeneste (Ft)⁶

I tillegg til Statskjøpavdelingen er det i Ft en ikke ubetydelig innkjøps- og rådgivningskompetanse knyttet til andre avdelingers virksomhet, så som Fellestjeneste-, Informasjonsforvaltning- og Økonomitjenesteavdelingen. Ft er som nevnt ovenfor bl.a. ansvarlig for drift og forvaltning av DOFFIN og NL.

For mer informasjon se: www.ft.dep.no.

4.5 Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) forvalter og informerer om regelverket for offentlige innkjøp. Departementet utarbeider veiledere om innkjøp og leverandørutvikling. NHD har vært et sentralt departement i en rekke sammenhenger knyttet til offentlige innkjøp, også Program for statlige innkjøp. Som ansvarlig for regelverket knyttet til offentlige innkjøp arbeides det nå med å

⁶ Unntatt Statskjøp

opprette et nytt klageorgan for næringslivet ved mulige brudd på regelverket. Departementet legger vekt på profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen og offentlige virksomheters forsyningsstrategi som et virkemiddel for leverandørutvikling.

NHD er opptatt av å fremme næringsutvikling innen den ramme regelverket gir og ikke minst av å støtte norske virksomheters muligheter til å delta i konkurransen i EØS-området. Informasjon og tjenesteutvikling på dette og andre felt som bidrar til å redusere markedets imperfeksjoner er et særlig viktig anliggende. NHD støtter aktivt opp om næringspolitiske målsettinger gjennom delfinansiering av miljøer som Narviktelefonene, Bedin og EIC, se: www.nhd.dep.no.

4.6 Kommunenes sentralforbund (KS)

Kommunesektoren i Norge gjør årlige anskaffelser for om lag 72 milliarder kroner (1999) og representerer derfor en kjøpekraft som har store konsekvenser for næringsliv så vel som for den offentlige sektoren i Norge. Kommunenes Sentralforbund (KS) vil øke forståelsen og kunnskapen om forsyning og innkjøp i kommunesektoren. Hensikten er å effektivisere den totale tjensteproduksjon i kommunal sektor ved bl.a. bidrag til reduserte kostnader og økt verdiskapning. KS har ikke sett det som sin oppgave å inngå felles rammeavtaler for kommunesektoren. Begrunnelsen er at det offentlige skal være varsom med å utnytte sin markedsrett. Det finnes likevel flere eksempler på innkjøpssamarbeid med rammeavtalekarakter f. eks. Legemiddelinnkjøp-Samarbeid (LIS). LIS er et innkjøpssamarbeid mellom 16 fylkeskommuner om fellesinnkjøp av legemidler. KS er en aktiv partner i samvirke med staten i Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS) og forvalter/drifter en egen hotellavtale for kommunesektoren.

KS mener at aktiv leverandørutvikling, med innsats for å profesjonalisere leverandører så vel som innkjøpere i offentlige sektor, er det helt sentrale virkemiddelet for området offentlige innkjøp.

KS har organisert den utøvende virksomheten for offentlige anskaffelser i Kommunesektorens Innkjøpsforum (KSI). KSI har et eget sekretariat. Målsettingene er å:

- være et fagorgan for sine medlemmer (205 kommuner og fylkeskommuner i 2001, medlemstallet er økende. De representerer ca 3.5 mill innbyggere)
- legge til rette for utveksling av erfaring medlemmene i mellom
- spre kunnskap om innkjøps-/anskaffelsesfaget og bidra til utdannelsesstilbud
- bygge nettverk
- påvirke offentlige myndigheter til å forbedre offentlig innkjøpsvirksomhet og rammevilkårene for denne

KSIs hjemmeside finnes på: www.ks.no, offentlige innkjøp. Mer informasjon finnes i vedlegg 3.

Hjemmesiden inneholder hjelpemidler for den innkjøpsfaglige innsatsen. Kontakten med brukerne skjer gjennom nettverk i fylkene, videreutvikling av innkjøpssamarbeidet til KS' medlemmer, tidsskriftet Forsyning og tilbud om kurs fra KSI-akademiet. Kommunesektoren ser at effektiviseringspotensialet gjennom bedre organisering av området offentlige innkjøp er betydelig. Også det nye lov- og regelverket om offentlige anskaffelser har gitt større fokus på innkjøpsfunksjonen i kommunesektoren. Mange kommuner har erfart at det er mulig å spare betydelige beløp gjennom mer effektive innkjøp. For å frigjøre disse ressursene trenges kompetanse, bedre planlegging, samordning og samarbeid. Som et ledd i dette arbeidet har også problemstillingen sentraliserte versus desentraliserte innkjøp fått økt oppmerksomhet.

Undersøkelser viser at innkjøpssamarbeid mellom kommuner og mellom kommuner og fylkeskommunen øker i omfang. (Dette viser både Konkurransetilsynets analyser for de fem siste år og KSIs spørreundersøkelse om innkjøpssamarbeid høsten 2001.) Mest alminnelig er det at

fylkeskommuner inngår rammeavtaler som også inkluderer kommuner i sitt fylke. En annen modell er kommuner som går sammen med andre kommuner om felles forespørsler. Ansettelse av en felles innkjøpskoordinator er også en mulig variant: arbeidet organiseres med utgangspunkt i en vertskommune som også tar arbeidsgiveransvaret.

4.7 Andre offentlige aktører og tjenestetilbud

Statsbygg

Statsbygg er statens sentrale rådgiver i bygge- og eiendomssaker, byggherre, eiendomsforvalter og eiendomsutvikler. Etaten yter bistand til andre statlige organer når disse har spørsmål vedrørende regelverket for bygge- og anleggskontrakter. Statsbygg har vært under omorganisering og er i ferd med å gjenoppbygge kompetanse bl a på innkjøps- og kontraheringsfeltet. Statsbygg ligger organisatorisk under AAD, jfr : www.statsbygg.no.

Statskonsult

Under Program for statlige innkjøp var Statskonsult en av de sentrale aktørene i programmet som varte fra 1993 til 1996. I 1997 besluttet AAD i samråd med Statskonsult at Statskonsult skulle redusere engasjementet knyttet til statlige anskaffelser og at dette skulle være en oppgave for Ft/Statskjøp. Statskonsult har som en konsekvens av dette konsentrert seg om en viss kursvirksomhet i regelverk og innkjøpspraksis på feltet offentlige innkjøp, jfr vedlegg 4 og www.statskonsult.no.

Kompetansesenteret for IT til helsesektoren (KITH)

KITHs visjon er "Informasjonsteknologi for et bedre helsevesen." Virksomhetsideen er at KITH skal være helsevesenets sentrale rådgiver og kompetanseorgan for bred, samordnet og kostnadseffektiv realisering og anvendelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Som legg i denne målsettingen gir KITH også innkjøpsveiledning, primært knyttet til de ulike utviklingsprosjektene, for mer informasjon se. www.kith.no

Politiets materieltjeneste (PMT)

PMT forestår planlegging, utprøving og anskaffelser av politioperativt materiell til politi- og lensmannsetaten. Videre etablerer og forvalter PMT rammeavtaler innen materiell som møbler, kontorutstyr og rekvisita til samme målgrupper. Virksomheten utvikler og anskaffer intendanturmateriell, som uniformer og skotøy, til politi- og lensmannsetaten samt til Fengselsvesenet og Tolletaten. I dag utfører PMT også tilgrensende tjenester for bl.a. Statens forvaltningstjeneste, departementene og Stortingets administrasjon, se www.pmt.no

GRIP

GRIP er en stiftelse som skal fremme bærekraftig produksjon og forbruk. Målet er å forene miljø- og markedsinnsikt og organisasjonstiltak skal stiftelsen bidra til utvikling i norske offentlige og private virksomheter. Innsatsen på innkjøpssiden er bare en i en rekke aktiviteter og satsingsområder som bl a omfatter miljørapportering, reiseliv, økobygg og økodesign. Miljøverndepartementet står som stifter og har stilt stiftelsens grunnkapital til rådighet. Stiftelsen har om lag 26 medarbeidere - og en som kun arbeider med innkjøp. For øvrig drives virksomheten med bevilgninger over statsbudsjettet og ved betaling for varer og tjenester der dette er forenlig med stiftelsens formål.

På Grips web-side gjøres det bl a rede for hva den nye loven om offentlige anskaffelser sier om ressurs- og miljøbevisste anskaffelser. Det er henvisning til en rekke aktuelle artikler og offentlige dokumenter fra Norden og EU. GRIP samarbeider med Norsk forbund for innkjøp og logistikk, se www.grip.no.

Norsk forbund for innkjøp og logistikk (NIMA)

Stiftelsen NIMA arrangerer jevnlig kurser rettet mot offentlige og private virksomheter. Den tilbyr innkjøpsutdanning og sertifisering av innkjøpere. NIMA samarbeider tett med Høgskolen i Molde, se www.nima.no.

4.8 Informasjon til næringslivet om offentlige innkjøp

Den primære kilden for slik informasjon er Norsk Lysingsblad. Av andre aktører kan særlig nevnes Narviktelefonene og internettjenesten BEDIN, som drives av VINN i Narvik på oppdrag for NHD. I tillegg er VINN operatør for et Euro Info Center (EIC) i Norge. Disse yter generell og spesiell informasjon og rådgivning knyttet til deltakelse i EØS-markedet. Det er i dag fem EIC-enheter i Norge. De mottar et begrenset bidrag fra EU for yte informasjon rettet spesielt mot små og mellomstore bedrifter. I tillegg delfinansierer NHD tre kontorer. Disse kontorene ligger i Kristiansand, Oslo og Narvik.

Anbudsinformasjon fra EUs anbudsdatabase TED tilbys også via EIC-kontorene som en automatisk varslingstjeneste (alert) og fra Norsk Lysingsblad. Norsk Lysingsblad har i tillegg ansvaret for kunngjøringsdatabasen DOFFIN (Database for offentlige innkjøp). Den driftes i Narvik på oppdrag fra Ft, og oppdateres hver uke med alle norske kunngjøringer om offentlige innkjøp over EØS-WTO-terskelverdiene. Informasjonen er gratis tilgjengelig for brukerne via Internett. DOFFIN har vært i drift siden 1996. Den kan f.eks. brukes til markedsanalyser. Fra 1.7.2001 registrerer DOFFIN alle norske offentlige anbud over kr 200.000,-. NL bruker betydelige ressurser til rådgivning over telefon i tillegg til direkte kunngjøringsvirksomheten.

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) yter aktiv bistand til medlemmene i f.m. oppfølging av konkrete klagesaker, gir informasjon om regelverk og følger og informerer på mer generell basis om utviklingen innen offentlige innkjøp i et europeisk/internasjonalt perspektiv.

Den statlige stiftelsen Lovdata tilbyr gratis tilgang til regelverket og tilbyr ekstrasjenester, f.eks. varsling av nye regler med bakgrunn i norsk eller fellekapslovgiving (EU/EØS), mot betaling.

4.9 Program for e-handel i offentlig sektor

Regjeringen iverksatte i 1999 et program for e-handel i offentlig sektor som skal vare ut 2003. Hovedmålet er å få på plass en elektronisk markeds plass for innkjøp til offentlig sektor. Programmet er en del av AADs plan for modernisering av offentlig sektor og Nærings- og handelsdepartementets eNorge-plan. Det overordnede målet for programmet er å benytte elektronisk handel i offentlige innkjøp for å redusere kostnadene ved innkjøp og øke kvaliteten på anskaffelses-prosessene. Ressurser som frigjøres skal benyttes til økt tjenesteproduksjonen og konsentrasjon om virksomhetenes kjerneaktiviteter. For næringslivet er markeds plassen tenkt å kunne bli en effektiv distribusjonskanal. I tillegg vil de investeringene den enkelte leverandør gjør for å handle elektronisk med offentlig sektor, også kunne brukes mot kunder i privat sektor.

Selve markeds plassen vil i startfasen bestå av to hovedtjenester: Den ene tjenesten gir tilgang til en e-handelsplattform, dette vil blant annet gi nødvendig infrastruktur for å gjennomføre handelstransaksjoner og for å etablere og vedlikeholde leverandørenes produktkataloger. Den andre tjenesten gir tilgang til en web-basert innkjøpsløsning med bl.a. bestillingsfunksjoner og muligheter for integrasjon mot den enkelte virksomhets interne økonomisystem. Sekretariatsfunksjonen for programmet ligger i Statskjøp. For ytterligere informasjon, se www.ehandel.dep.no.

4.10 Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO)

FLO har som hovedoppgave å støtte styrkeproduksjon og militære operasjoner i fred, internasjonale oppdrag, krise og krig. Denne virksomheten skal ta seg av anskaffelser, forsyninger, vedlikehold, fagmyndighet, utfasing og avhending av utstyr, drift av sambandssystemer og edb-systemer og andre administrative tjenester. Logistikk i Forsvaret omfatter ca. 60% av forsvarsbudsjettet og omfatter ca 7 000 av Forsvarets omlag 25 000 ansatte. FLO er i en oppbyggingsfase og vil først være fullt operativ i 2002. For mer info se: www.fd.dep.no/ pressemeldinger.

4.11 Private e-handelsaktører

Det finnes flere private aktører som i mindre eller større grad har involvert seg på området innenfor e-handel. I Narvik har FUNN as utviklet en nettbasert løsning: www.fellesmarked.com på oppdrag for Innkjøpsalliansen as. Innkjøpsalliansen as er en privat tilbyder av innkjøpsfaglig ekspertise og har mange års erfaring som forhandlingspartner for innkjøp til næringslivet. Virksomheten tilbyr en portefølje av rammeavtaler som dekker en rekke bransjer. Det finnes betydelige flere aktører på dette markedet som har en eller annen form for e-handel å tilby, enten i form av systemløsninger, innkjøperverktøy mv eller som tilbud om konkrete leveranser til private og offentlige kunder. For mer informasjon anbefales: www.digme.no/ehandel/.

4.12 Nordiske innkjøpsorganisasjoner

I vedlegg 5 har arbeidsgruppen listet de mest sentrale aktørene i andre nordiske land og hvor det evt. kan finnes mer informasjon om deres oppgaver og organisering m.v.

5 Behov for utvidet innkjøpssamarbeid i off. sektor

5.1 Mange målsettinger - ulike behov

Sentrale målsettinger for offentlige innkjøp er i dag å:

- bidra til god ressursforvaltning i samfunnet som helhet
- fremme effektive innkjøpsprosesser/hente ut effektiviseringsgevinster i offentlig sektor
- sørge for likebehandling av næringslivet mht til konkurransevilkår, informasjon osv.
- unngå negativ bruk av markedsmakt
- ivareta industrielle-, sosiale- og miljørelaterte hensyn
- sikre informasjonsformidling og kompetanseutvikling til offentlig og privat sektor

Alt fra sektordepartementers politikkutvikling til den enkelte offentlige virksomhets strategiske og operative behov på forsyningsområdet, kan beskrives ut i fra enkeltmålsettinger eller kombinasjoner av målsettinger ovenfor. Vektleggingen kan variere: den enkelte virksomhet vil nok primært vektlegge effektivitet og innsparing og rimeligvis ikke være så opptatt av samlet effekt av å bruke markedsmakt. Dette peker i seg selv mot et mulig behov for overordnet offentlig engasjement på området offentlige innkjøp: det er flere av målsettingene overfor, som - om de skal ivaretas - ikke naturlig bør eller kan ivaretas i og av den enkelte virksomhet.

5.2 Behovsdrøfting

Staten har siden gjennomføringen av "Program for statlige innkjøp" (1994 –97) hatt "Effektive statlige innkjøp" som overordnet målsetting. I gjennomføringen av det omtalte Innkjøpsprogrammet ble dette utvidet til "Effektive **offentlige** innkjøp". For å nå målsettingen er det nødvendig å ha kompetente innkjøpere og en bevisst strategi for organisering og gjennomføring av innkjøpene i den enkelte virksomhet. Det er også viktig at offentlig innkjøpsvirksomhet har en profesjonalitet som bidrar til utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv, hvor leveransene av varer og tjenester kan gjennomføres med mest mulig regional og lokal deltakelse.

Arbeidsgruppen ser at det på dette området kan være flere typer tjenester som det er mest rasjonelt og kostnadseffektivt å kunne tilby "sentralisert": f eks informasjon, rådgivnings- og veiledningstjenester. Mange innkjøp, spesielt innenfor varesektoren, er standardiserte og har derfor et betydelig potensiale for forenkling, samt egner seg godt for e-handel. Videre er ukritisk kjøp av f eks konsulenttjenester et betydelig problem i off sektor, og et område som naturlig peker seg ut for en mer koordinert og samlet innsats fra en sentralt plassert aktør. Statens mulighet til å opptre som et konsern, f eks ved koordinert innsats kan hindre at departementer og etater bruker unødig ressurser på tjenestekjøp. Arbeidsgruppen mener dette er vel dokumentert ved den tilslutning de sentrale rammeavtalene tross alt har fått. Slike tjenester kan være mer eller mindre permanente eller gjennomføres som et tidsbegrenset prosjekt eller program. Arbeidsgruppen ser likevel at det offentlige markedsmakt (som bestiller eller forbuker) kan være et hensyn som kan lede til modifisering i hvordan rammeavtalevirksomheten drives i tiden fremover.

Det er videre arbeidsgruppens syn at forholdene fortsatt må legges til rette for å bistå de mange og relativt små offentlige virksomheter med å profesjonalisere sin innkjøpsvirksomhet. Her ligger et stort effektiviseringspotensiale. Det vil også være av vesentlig betydning at innkjøpssamarbeid og -koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer øker i omfang. Den innretning som velges med hensyn til organiseringen av offentlig innkjøpsvirksomhet og -kompetanse mer generelt må ta høyde for at spekteret av etater og institusjoner er stort. Bedre og mer koordinert informasjon om regelverk, metoder og "case-studier", med vekt på en elektronisk infrastruktur for formidling og

dialog, er det mest naturlig grunnlag for et fremtidig sentralt engasjement på innkjøpsområdet. Det er på dette området mulighetene for økt samarbeid mellom kommunal/fylkeskommunal sektor og staten om felles oppgaver knyttet til regelverk, informasjon og utdanning/kompetanseheving også er størst.

En eventuell beslutning om et fortsatt sterkt offentlig engasjement på innkjøpsområdet kan bli begrunnes med:

- forpliktelsene offentlige virksomheter har mht å følge lovfestede regelverk og prosedyrer når det gjelder å kunngjøre, gjennomføre og følge opp innkjøp (rettigheter og plikter innad og utad), sørge for god og riktig økonomiforvaltning (plikter innad), samt sikre likehandling, åpenhet og rettidig informasjon til næringslivet (informere innad og utad)
- behovet for å redusere imperfeksjoner i markedet med hensyn til mulighetene for å holde seg orientert og kunne delta i konkurransen både regionalt, nasjonalt og internasjonalt (her er det f.eks. store forskjeller mellom små og store bedrifter)
- ansvaret for å etablere en digital infrastruktur som effektiviserer de to første oppgavene for det offentlige og etablerer gode tjenester for næringslivet, i tråd med målsettingene om en moderne døgnåpen forvaltning, kundeorientering og valgfrihet.

I tillegg vil arbeidsgruppen minne om at effektiviseringsbestrebelsene også bør knyttes opp mot nasjonale planer om å ligge i forkant når det gjelder utnyttelsen av ny teknologi, samt at Norge har påtatt seg klare forpliktelser gjennom internasjonale avtaler på området offentlige innkjøp/anskaffelser som uavhengig av organisatoriske og lokaliseringmessige vurderinger, må ivaretas av sentrale myndigheter.

Oppsummering

Behovet for å se på organisering og innretning av egen innkjøpsvirksomhet blir i mange tilfeller først påtrengende når virksomheten blir stillet overfor krav om mer effektiv drift og kutt i sine bevilgninger. Kravene om innsparing, om de nå realiseres eller ikke, skjer gjerne med henvisning til de til dels intensive IKT-investeringene som er gjort både sentralt og lokalt over tid - og som gjerne har vært begrunnet med behov for mer kosteffektiv drift.

Det generelle presset for økt effektivitet på alle forvaltningsnivåer skaper derfor et eget behov for den enkelte virksomhet til å agere. Eksempler fra Konkurransetilsynets mangeårige undersøkelser i kommunal sektor, og en nylig gjennomført undersøkelse i KSI-regi, tyder på at fylker og kommuner i økende grad svarer på dette behovet med å danne ulike samarbeidskonstellasjoner på innkjøpsområdet - basert på analyser av ulike varegrupper, og en oppfatning av hvilket forvaltningsnivå eller hvilken samarbeidskonstellasjon som best kan ivareta produktområdet. Hensyn som veies opp mot hverandre i den sammenheng er f.eks. ønsket om å hente ut mulige gevinster sett opp mot behovet for å sikre konkurranse også på lengre sikt. Virksomhetens vurdering av behovet for egen innkjøpskompetanse versus det å skaffe denne fra andre offentlige eller private aktører er også sentralt.

Arbeidsgruppen mener at utviklingstrekkene som er beskrevet ovenfor vil fortsette og forsterkes i fremtiden. En utvidelse av innkjøps samarbeidet i offentlig sektor vil tvinge seg frem uansett hva sentrale myndigheter beslutter. Det man antagelig kan påvirke er tempo og fremdrift via ulike virkemidler, samt gjennom sentrale tiltak stimulere utviklingen i den (eller de) ønskede retning(er).

5.3 Brukergrunnlag

Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet for å initiere egne undersøkelser av brukerbehov for området offentlige innkjøp. I det nevnte "Program for statlige innkjøp" ble det imidlertid i sin tid (1994) foretatt en kartlegging av statlige innkjøp som et eget prosjekt. De funn som ble gjort i den

sammenheng har nå mistet noe av sin verdi, men et viktig poeng var at “ det er behov for en systematisk og strukturert forbedringsprosess (i innkjøpsvirksomheten) med sterkt innslag av kompetanseutvikling”. Dette står fortsatt ved lag.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det i tilknytning til fremtidige omstillingsprosesser på området statlige/offentlige innkjøp også bør gjennomføres en studie for å samle og vurdere tidligere undersøkelser av brukerbehov og eventuelt initiere nye. Eventuelt nye undersøkelser bør inkludere spørsmål både om betalingsvilje og preferert "kanal" for informasjon m.v.: f eks fysiske versus virtuelle møteplasser. Den bebudede evaluering av FNS bør muligens inkludere en slik kartlegging, en vurdering av hvilke muligheter som foreligger og eventuelt en strategi for å ta disse i bruk. Når det gjelder brukergrunlaget ser arbeidsgruppen videre for seg en blanding av hel- og halvoffentlige virksomheter, samt leverandører og andre interessenter i næringslivet.

Dette betyr at brukergrunlaget kan være:

- Hele offentlig sektor og næringslivet vil være potensielle brukere av et tjenestetilbud som inneholder informasjon og rådgivning om regelverk, prosedyrer, innkjøpsmuligheter mv - og dette bør koordineres bedre enn i dag.
- I forhold til bygg- og anleggsvirksomheten i offentlig sektor er det, i hvert fall i staten, avdekket et stort behov for å bygge opp mer generell innkjøpskompetanse for kjøp av ordinære varer og tjenester (spesielt konsulenttjenester). På dette området er likevel potensialet for sentrale myndigheter engasjement noe mer usikkert, selv om så vel erfaring som f eks sekningen av terskelverdien for utlysning av kontrakter fra 1.juli 2001, gjør en felles innsats også på området mer påkrevet enn tidligere.
- Når det gjelder forsyningssektoren er forholdene mer spesielle og aktørene vanligvis så store at de ønsker primært å håndtere innkjøpsvirksomheten selv.

6 Fremtidig rolle og organisering av Ft/ Statskjøp i det offentlige innkjøpsarbeidet

6.1 Ft/Statskjøps roller i dag

Ft /Statskjøp i løpet av de siste årene blitt tilført to sentrale oppgaver i det offentlige innkjøpsarbeidet. Dette er å forvalte/drifte Innkjøpsordningen i Forvaltningsnettsamarbeidet for AAD og KS, samt å være sekretariat for det regjeringsbaserte Program for ehandel i offentlig sektor.

Begge oppgavene gir Ft/Statskjøp en rolle som pådriver og operatør overfor hele den offentlige sektor og næringslivet – koplet til en annen, ny rolle: tilrettelegger på infrastrukturområdet.

Rolleutøvelsen gir mer eller mindre direkte virkninger for både offentlig og privat sektor. Rolleutøvelsene er ”mangesidige” – og kan oppfattes ulikt av de aktørene Statskjøp står i et forhold til. Klarest kommer dette til uttrykk der Ft/Statskjøp gjennom inngåelse av rammeavtaler opptrer som kjøper på vegne av staten/offentlig sektor overfor et marked som tilbyr sine varer og tjenester. Men rollen som operatør med hensyn til utøvelse av forvaltningsmyndighet på vegne av AAD eller andre, er også tydelig, og særlig knyttet til informasjon om innkjøpsregelverket. Her er for øvrig en klar dualisme mellom på den ene siden det å skulle ”utøve forvaltningsmyndighet” på andres vegne overfor offentlige rettssubjekter, og det å operere i markedet ut fra en målsetting om å gjøre effektive statlige/offentlige innkjøp. I det første tilfellet ligger hovedvekten på å sørge for regel forståelse og -etterlevelse, mens i det andre tilfellet er det effektivitet og økonomi som står i fokus.

En tredje oppgave ligger i det å være ”krevende kunde” for å bidra til leverandørutvikling og et mer konkurransedyktig næringsliv.

Rolleutøvelsen kan ligge latent eller bestå av oppgaver av mer eller mindre kontinuerlig karakter. I det første tilfellet kan den utløses av hendelser og nye eller endrete politiske målsettinger eller den kan skje i form av faste rutiner og tjenestetilbud. Et eksempel på det første er innsatsen knyttet til informasjon om EØS-avtalen, mens etablering av møteplasser som Statlig Innkjøperforum og Statlig Leverandørforum er eksempel på en tjeneste som jevnlig tilbys.

Ft/Statskjøp beskriver ofte selv sine roller som pådriver, tilrettelegger og operatør. Operatørrollen er lettest å avgrense. Den omfatter primært inngåelse og administrasjon av sentrale rammeavtaler. Sekundært kommer den også til syne gjennom de oppgaver som er knyttet til utøvelse av forvaltningsmyndighet på andres vegne. Tilrettelegger og pådriverrollen går mer over i hverandre, hvor tilrettelegger i det vesentlige er knyttet til etablering av infrastruktur – f eks ved å etablere hjemmesider, utvikle tjenester og legge premissene for etablering av en plattform for e-handel.

Pådriverrollen er ikke entydig knyttet til oppgaver: den inneholder myndighetsbaserte tiltak for å fremme forvaltningspolitiske eller andre målsettinger og den utøves gjennom tilbud om tjenester som kurs og konferanser. Informasjon om regelverket og hvordan man gjennomfører en innkjøpsprosess i tråd med dette er et hovedansvar i denne sammenheng.

En utfordring knyttet til denne inndeling i roller er at rollene ikke i særlig grad bidrar til å klassifisere og avgrense Statskjøps oppgaver (ref kapittel 3), med unntak av sammenhengene mellom operatørrollen og inngåelse og drift av rammeavtaler. Det synes snarere som om det er den faglige

sammenhengen mellom oppgavene og i utøvelsen av de tre rollene som bidrar til kvalitet i oppgaveløsningen (ref beskrivelsen av Statskjøp i vedlegg). I denne sammenheng blir rammeavtalene ikke bare viktig i seg selv: rammeavtalene blir også et virkemiddel for å fylle rollen som pådriver og tilrettelegger bedre. I tillegg innebærer dette at kunnskap fra operativ virksomhet sikrer og øker kunnskapsnivå, kvalitet og brukergrunnlag.

Oppsummering

Rollene og rolleforståelsen i Statskjøp er basert på sammenheng mellom oppgavetyper: Statskjøps virke og selvforståelse beskrives på en god måte og forståelse av rollene er derfor av verdi for den videre drøftelsen. Etter arbeidsgruppens mening er rollebeskrivelsene ikke særlig egnet til analyser som sikter mot en mulig ny oppgavefordeling og alternativ organisering, eventuell fristilling, konkurranse-utsetting eller privatisering.

6.2 Sentrale hensyn for organisering av et statlig/offentlig innkjøpsorgan

Arbeidsgruppen identifiserte følgende hensyn som kan ha stor betydning i sin drøfting av mulige organisatoriske konsekvenser:

- endringer i eller direkte bortfall av sentrale rammeavtaler som et forvaltningspolitisk virkemiddel (enten ved at inngåelse av rammeavtaler “regionaliseres”, eller i sin helhet overlates til markedet, evt ved konkurranseutsetting), med sikte på større muligheter for deltakelse i anbudskonkurranser for lokalt/regionalt næringsliv, og et enklere tjenestetilbud for regional/lokal forvaltning. Et nytt felles innkjøpsregelverk for stat og kommune kan bety at mye ligger til rette for en slik løsning.
- større vekt på å integrere innkjøpsrelaterte mål som et ledd i bestrebelsene for økt resultat og kontraktsbasert styring i offentlig sektor, f eks ved å stille krav til ledelsen om organisering og oppfølging egen innkjøpsvirksomhet i årlige tildelings- eller disposisjonskriv mv. Slike krav kan også ha utgangspunkt i gjeldende økonomiregelverk, innkjøpsregelverk etc.
- etablering av et organisatorisk forpliktende samarbeid mellom sentrale myndigheter (AAD, NHD, FIN, KS) om samling/koordinering av myndighetsrelaterte oppgaver knyttet til informasjon, regelverk og elektronisk infrastruktur for offentlige innkjøp
- en ryddig og fornuftig prosess i f m utskillingen av Statskjøpsavdelingen fra Ft.

Innholdsmessig sammenheng mellom forretningsmessige oppgaver og behov for innkjøpsfaglig kompetanse til å ivareta sentrale oppgaver knyttet til utøvelse av offentlig myndighet er en viktig årsak til at Ft/Statskjøp i dag har flere roller.

Sammenhengene kan f eks beskrives slik:

- Ft/Statskjøp skal på eget initiativ eller i samarbeide med andre, bidra til å effektivisere statlige etaters interne administrasjon av egne innkjøp gjennom informasjon, rådgivning og generelle kompetansehevingstiltak mv.
- I tillegg skal Ft/Statskjøp bidra til direkte og målbar kostnadsreduksjon gjennom stordriftsfordeler ved å inngå sentrale rammeavtaler på ulike tjeneste- eller produktområder. Samlet sett inngår de to målsetningene i et gjensidig påvirkningsforhold hvor bruken av rammeavtalene bidrar til effektivisering og kompetanseheving i etatene, som i sin tur kan gi bidrag til økt etterspørsel og profesjonalisering.

En viktig bieffekt av dette arbeidet er også den påvirkning som skjer i leverandørmarkedet ved at Ft/Statskjøp og statlige etater generelt opptrer som profesjonelle og krevende kunder. Men, det er også andre synsvinkler som kan være nyttige i en analyse av Ft/Statskjøps mulige organisering fremover: modeller som tar hensyn til ønsket om å finne organisatoriske uttrykk for politisk vilje til økt samarbeid mellom forvaltningsnivåene er en av dem. Forvaltningsnett-samarbeidet (FNS) og Innkjøpsordningen i FNS, kan sees som en konkretisering av en slik vilje.

I de siste år har en rekke politiske signaler åpnet for å drøfte eller prøve ut oppgaveløsningen i offentlig sektor gjennom større grad av fristilling eller ved direkte konkurranseutsetting. Omorganisering med dette som hovedmål eller delmål er blitt vanligere og kommet til uttrykk i en rekke virksomheter, både i kommunal og statlig sektor.

Dersom vurderingen av Ft/Statskjøps fremtid ensidig skal baseres på et kost/nytte perspektiv uten forankring i en overordnet strategi, kan den lett komme til å miste elementer med innholdsmessig og faglig sammenheng.

For å gi en oversikt over mulige alternativer, har arbeidsgruppen laget en matrise knyttet til oppgavetyper. Begrepet forvaltningsoppgaver er definert som “utøvelse av myndighet til å treffe enkeltvedtak” jfr forvaltningslovens § 2 a) – e). Gitt en slik definisjon utfører ikke Ft/Statskjøp i dag forvaltningsoppgaver i klassisk forstand. Det betyr likevel ikke, som påpekt flere steder i rapporten, at Ft/Statskjøps virksomhet kan sees atskilt fra myndighetsutøvelsen innenfor området offentlige innkjøp.

I flere tilfeller bl a i så vel rammeavtale som rådgivningssammenheng utfører Ft/Statskjøp forvaltningsoppgaver på vegne av overordnede ansvarlige myndigheter (departementer). Sett i forhold til matrisen hører likevel disse oppgavene hjemme under tjenesteutførelse.

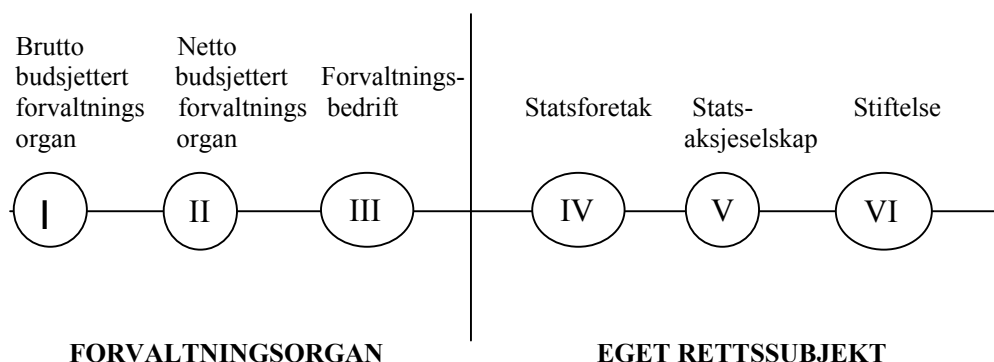
Sett i i forhold til en omstilling av eksisterende virksomhet eller etablering av ny, står det imidlertid “oppdragsgivere” eller “eiere” fritt til å vurdere om det også kan være mulig, ønskelig eller formåltjenlig å plassere også forvaltningsoppgaver i det nye organet/selskapet.

6.3 Tilknytningsformer

Definisjonen av begrepet tilknytningsform er ifølge Statskonsult vanligvis ” den måten en virksomhet er knyttet til den utøvende statsmakt på, dvs. til regjering og departement. Begrepet er av formell og rettslig art.”. Videre setter tilknytningsformene rammen for statsmyndighetens styringsmuligheter og virksomhetenes handlefrihet.

De ulike tilknytningsformene og skillet mellom forvaltningsorgan og eget rettssubjekt går frem av modellen nedenfor:

Alternative tilknytningsformer



Hovedhensyn ved valg av tilknytningsform må etter arbeidsgruppens mening vurderes ut fra følgende kriterier:

- Myndighetenes behov for politisk styrbarhet og kontroll iht det statlige ansvaret
- Virksomhetens behov for rammer som sikrer effektiv oppgaveløsning og omstillingsevne
- Forvaltningspolitiske retningslinjer og hensynet til et oversiktlig og ryddig statlig organisasjonssystem.

Hvordan ulike hensyn vektlegges i forhold til formål og oppgaver er avhengig bl a av type virksomhet, omfang av forretningsmessig tjenesteyting og næringsvirksomhet og innslag av konkurranse/marked, samt andre styringsmuligheter.

Når det gjelder å treffe beslutninger om organisatorisk plass innenfor eller utenfor staten er det videre andre hensyn som må tas i betraktning. Disse gjelder behov/ønske om offentlighet og folkevalgt innsynsrett, krav til rettssikkerhet og forutsigbarhet. I tillegg kan det være behov for politisk styring og løpende kontroll, samt for samordning på politisk og sentralt administrativt nivå.

Ytterligere et hensyn som kommer til ved valg av organisatorisk tilknytningsform er behov/ønske om frihet/grad av autonomi for virksomheten:

- fra statens budsjettssystem
- fra øvrig felles avtaleverk som gjelder i staten
- fra folkevalgt styring og kontroll.

Summen av disse hensynene gjør at det må stilles spørsmål om det kan være aktuelt /ønskelig med organisering som eget rettssubjekt. Ut fra det som er kommet frem i arbeidsgruppen er det mange forhold som kan peke i den retning.

Dette er søkt illustrert i matrisen på neste side:

Roller/oppgaver for Ft/Statskjøp		Kunder			Brukerfinansiering	Konkurranse	Org. Konsekvenser og lokalisering
		Stat og/eller sentraladm.	Lokalt/regionalt	Næringsliv	Mulig	JA / NEI	
Forvaltning	Innkjøpsfaglig rådg. /innkjøp som ledd i overord. pol. Strategi	Potensiale, kan utnyttes –påvirker vurd. av brukerbet.					
	Regelverk info/tilsyn med overholdelse av regelverk	De facto utøver Ft/Statskjøp en rolle her, uten at den er formalisert som forv.					
Tjenester	info / opplæring	X	X	X	Info: mulig Oppl.: ønskelig	ja	Ja nøytral
	Pådriver/proaktiv, følge regelverk mv	X	X	Ikke relevant, Unntatt klage-rett mv	Mulig, ikke ønskelig	ja	nøytral
	Rådgivning, enkeltvirk.	X	X?	Ikke relevant	ønskelig		
	Admin rammeavt.	X	X, hvis regionalisert mod.	Relevant ved etabl. /oppfølg.	Mulig, ønskelig?	nei	Ja Kunde/brukerorientert
	Tilby infrastruktur (FNS/e.handel)	X	X	X	Mulig, ikke ønskelig	nei	Ja nøytral
	Leverandørutvikling			X	Mulig, ikke ønskelig	nei	Ja Kundeorientert
	Benchmarking	X	X		Mulig? – ikke ønskelig	ja	Nei nøytral

Arbeidsgruppen vil ut fra beskrivelsen av tilknytningsformer og fremstillingen i matrisen peke på fire ulike alternativer for fremtidig organisering. De har alle fordeler og ulemper av ulik karakter og betydning, ref fremstillingen ovenfor.

Alternativ 1

- Et slanket “Ft/Innkjøp” som en del av det fremtidige tilbudet til departementsfellesskapet i tråd med Ft’s nye strategi.

Ft/Innkjøp skal bidra til å **effektivisere** departementene og utvalgte sentrale etaters innkjøpsvirksomhet gjennom å tilby rammeavtaler for varer og tjenester på avgrensede områder, samt ivareta informasjons- og rådgivningstjenester om regelverk mv. I aktuelle tilfeller skal avdelingen på forespørsel også kunne gi direkte innkjøpsfaglig bistand mot betaling/kostnadsdekning. Utover dette overlates det til den enkelte virksomhet og markedet å løse ulike behov for tjenester og service knyttet til organisering og gjennomføring av innkjøpsvirksomheten. I realiteten innebærer dette en “minimumsløsning” basert på to forhold:

- De sentrale rammeavtalene som statens har i dag er de facto inngått av Ft og må som sådan på en eller annen måte håndteres av organisasjonen inntil de løper ut i 2002, med mindre de skulle bli forlenget eller fornyet i tråd med løpende virksomhet.
- Departementenes (og sentrale statsetater) innkjøpsvirksomhet er en “gjenganger” i Riksrevisjonenes DOK 1 med hensyn til konstitusjonelle antegnelser av til dels alvorlig karakter. Det er derfor all grunn til å gjøre noe på dette området innenfor rammen av fellesløsninger i departementene. Her vil nærhet til “kundene” være av sentral betydning.

Arbeidsgruppen er klar over at den nye strategien for Ft i dag ikke gir rom for slike oppgaver, men vil likevel henlede oppmerksomheten på problemstillingen og det klare behovet for fremover å kunne sikre konkret og faglig basert oppfølging av veldokumenterte mangler i sentral-administrasjonen. Gruppen mener imidlertid at en “minimumsløsning” som alt 1 ikke vil være svaret på de utfordringer offentlige innkjøp står overfor i fremtiden.

Fts medlem i arbeidgruppen anser ikke alternativet med fremtidig plassering i Ft for å være aktuelt/relevant, jfr Fts nye strategi. Dette medlemmet vil imidlertid peke på at dersom det er grunn til å anta at avgjørelsen om avdeling Statskjøps fremtidige oppgaver og plassering kan trekke noe ut i tid, bør det som en overgangsordning vurderes å legge nåværende Ft/Statskjøp direkte inn i en allerede eksisterende organisasjon, f eks AAD eller NHD. Dette kan om ønskelig også bli en permanent organisatorisk løsning hvis det ikke skulle finnes bedre alternativer.

Alternativ 2

- Et “Nye Statskjøp” etablert som forvaltningsbedrift underlagt AAD.

Forvaltningsbedriften skal stå sentralt i arbeidet med å modernisere og **effektivisere** offentlig sektor, bl a ved å inngå sentrale rammeavtaler og legge forholdene til rette for bruk av regionale/lokale avtaler der dette er viktig av konkurranse- og/eller næringspolitiske årsaker. Bedriften bør gis en sentral plass i arbeidet med å modernisere og effektivisere statlig/offentlig sektor, samt drive en omfattende informasjons- og rådgivningstjeneste rettet mot offentlige og private kunder over hele landet. En slik organisasjon kan dessuten bli pålagt å utføre oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse iht lovbestemte plikter og rettigheter, evt i et formalisert samarbeide med KS, også kunne ivareta slike oppgaver på regionalt og lokalt nivå.

I den utstrekning sentrale myndigheter fortsatt vil/skal styre utviklingen av offentlige innkjøp gir en slik organisering (som myndighetsorgan) muligheten til enkelt å ivareta forvaltningsrelaterte

oppgaver hjemlet i lover og forskrifter, ref eks kunngjøringsoppgaver som i dag ligger i Norsk lysingblad (NL). Samtidig vil andre deler av virksomheten knyttet til f ek rammeavtaler, informasjonsspredning, rådgivning og veiledning utføres på rent kommersielle vilkår. En slik løsning innebærer en del etableringskostnader, men kan på sikt bli finansielt selvgående hvis rammevilkårene legges til rette for dette. Det som gjenstår er spørsmålet om FNS og særlig videreføringen av Innkjøpsordningen i FNS. Arbeidsgruppen er kjent med at Styringsgruppen for FNS i løpet av 2002 tar sikte på å få evaluert samarbeidet generelt og Innkjøpsordningen spesielt. I den sammenheng har arbeidsgruppen også registrert at det spesielt i kommunesektoren er stilt spørsmål ved FNS. EFTAs overvåkingsorgan ESA (EFTA Surveillance Authority) vurderer for tiden enkelte forhold rundt praktiseringen av rammeavtalene for Innkjøpsordningen i FNS. Det er derfor vanskelig for arbeidsgruppen på nåværende tidspunkt å gi en anbefaling med hensyn til hvilke arbeidsoppgaver som det kan være aktuelt å evt. overføre til det nye organet.

Alternativ 3

- Etablering av et statsaksjeselskap/Kompetansesenter for innkjøp i offentlig sektor (KIOS AS) som foreslått fra Narvik i vedlegg 1 til rapporten.

KIOS AS omfatter de oppgaver som i dag ligger i Ft/Statskjøp med hensyn til sentrale rammeavtaler og rådgivning tilknyttet disse, samt tilførsel av informasjons- og kunngjøringsoppgaver fra Norsk lysingsblad, og evt aktiviteter fra Programmet for e-handel i offentlige innkjøp. KIOS AS skal bl.a ha som oppgave å inngå rammeavtaler, samt drive informasjons- og rådgivningsvirksomhet knyttet til regelverk og innkjøpsprosesser.

Hvis KIOS-konseptet, i tråd med forslaget i vedlegg 1, skal ta opp i seg oppgaver som i dag gjennom lov og forskrift er lagt til Ft via NL, jfr lov om Norsk lysingblad § 3 med tilhørende forskrifter og lov om offentlige anskaffelser §3, jfr forskrift om off anskaffelser kap 13 - §§ 13-1 og 13-2, må dette vurderes spesielt. Arbeidsgruppen viser i den forbindelse til at AAD nå skal sette i gang en egen utredning om NLs fremtid, og vil anbefale at disse forholdene vurderes nærmere i den sammenheng. Videre kan det se ut som at KIOS-konseptet inneholder forslag om å tilføre oppgaver som i dag ligger i sekretariatet for e- handelsprogrammet. Denne funksjonen er av Regjeringen lagt til Ft/Statskjøp for en tidsbegrenset periode (1999 –2003), og arbeidsgruppen vil derfor tilrå at hvis e-handelsrelaterte oppgaver på nåværende tidspunkt skal tas inn som en sentral del av profilen og portefølgen til KIOS AS, må dette i tilfellet skje ut fra en ren hensiktsmessighetsvurdering, tatt i betraktning den relativt korte tid som gjenstår før programmet skal være avsluttet.

Når det gjelder rammeavtalevirksomheten, og øvrige foreslåtte oppgaver med hensyn til rådgivning, veiledning og kompetanseheving inneholder ikke KIOS AS noe spesielt nytt, bortsett fra at deler av dette ser ut til å være basert på utnyttelse av lokale aktører og lokal kompetanse. Arbeidsgruppen ser uansett modell et betydelig potensiale for bl a inntektgivende virksomhet på dette området. Hvordan denne virksomheten skal drives i fremtiden, som sentrale, regionale eller lokale rammeavtaler må likevel vurderes ut fra hvilke varer/tjenester det dreier seg om , konkurranseforholdene i markedet og ønsket grad av effektivisering/koordinering i offentlig sektor. I denne anledning må arbeidsgruppen likevel gjøre oppmerksom på at såfremt et KIOS AS, på samme måte som foreslått i modellen ovenfor, etableres som et statlig eid selskap gjelder lov om offentlige anskaffelser m/ tilhørende forskrifter, og statsstøttereglene i konkurranselovgivningen. Da kan det bli vanskelig å prefere lokale leverandører/kompetansemiljøer.

Alternativ 4

- Etableringen av et offentlig eid aksjeselskap – ”Innkjøpstjenester as” – jfr eksempelvis den organisatoriske løsning og prinsipielle tilknytningsform som er valgt i Danmark, jfr Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S – www.ski.dk.

Selskapets aksjer bør være tilnærmet likt fordelt mellom stat og kommune (f eks 55/45 %) ut fra den interesse partene har i de ulike deler av virksomheten. Selskapet bør etableres slik at det suksessivt kan overta og videreutvikle rammeavtaleporteføljen fra Ft/Statskjøp i takt med utfasingsaktivitetene i Ft, og i tillegg over tid bygge opp en rådgivnings- og veiledningstjenste for så vel offentlige som private brukere, basert på utstrakt bruk av informasjonsteknologi og web- baserte løsninger. Oppgaver og forretningsmessig profil forutsettes nærmere fastlagt i selskapets vedtekter ut fra de ønsker/målsettinger eierne måtte ha med selskapet. Bortsett fra innskudd av nødvendig offentlig aksjekapital i f m stiftelsen av selskapet, forutsettes dette i hovedsak drevet etter rent forretningsmessige prinsipper. Det forutsettes bl a at selskapet får et kompetent styre og mulighet til å rekruttere nødvendig faglig kompetanse ut fra sin forretningsmessige profil. Selskapet vil ha en relativt fri stilling iht aksjeloven som gir mulighet for deltakelse av andre, også ikke-offentlige eiere. Hvor selskapet lokaliseres må avgjøres ut fra hva eierne selv finner forretningsmessig forsvarlig.

Tilrådinger

Ut fra de fordeler og ulemper som er beskrevet under de 4 alternative modellene har arbeidsgruppen funnet å måtte gi to ulike tilrådinge:

- Hvis ønsket er en sterk politisk styrt virksomhet og innretning av arbeidet med effektivisering av offentlige innkjøp også i fremtiden, vil arbeidsgruppen tilrå alternativ 2. En forvaltningsbedrift er på mange måter det alternativet som kan synes best egnet til å overta og videreføre de oppgavene som i dag utføres i Ft/Statskjøp.
- Hvis ønsket er mindre politisk styring og at oppgaveløsningen i større grad bør overlates til markedet gjennom konkurranseutsetting og finansiering i hovedsak basert på kunde/brukerbetaling synes alternativene 3 og 4, på hver sin måte, å være de beste løsningene.

6.4 Kompetanse

Ft/Statskjøp har i dag en blanding av økonomisk, juridisk, teknisk og innkjøpsfaglig kompetanse tilpasset de oppgaver og aktiviteter som utføres i virksomheten. Det er lite hensiktsmessig å formulere absolutte krav til kompetansen for den enkelte medarbeider og den samlede kompetansen for hele virksomheten nå. Gjennom utøvelse av rollene og oppgavene og ikke minst gjennom fremtidige arbeidsformer, vil også kompetansen måtte utvikles og enkelte kompetanseområder vil også kunne bli overflødige (f eks utfasing av arbeidet med sentrale rammeavtaler f eks). Fagspesialister kan for øvrig også engasjeres ved behov jfr utviklingen av innkjøpsordningen i FNS, og inngå i arbeidsgrupper, prosjekter eller innsatsgrupper der det er aktuelt. Ut fra den kjennskap arbeidsgruppen har til offentlig/statlige innkjøp kan det likevel formuleres noen ”ideelle” krav:

- Den samlede formelle kompetansen bør ha stor bredde
- Bred kunnskap om ulike deler av forvaltningen inkludert kommunesektoren – viktig med tilstrekkelig forvaltningskunnskap, regelverkskompetanse og markedsmessig kunnskap.
- Betydelig kunnskap om næringslivet, viktige aktører, leverandører og hvilke krav og forventninger næringslivet har til et offentlig organ/selskap.
- Utredningserfaring, særlig med hensyn til iverksettelse av politiske beslutninger og ivaretagelse av operative behov for sentrale myndigheter.
- Formidlings- og kommunikasjonskunnskap innenfor området, spesielt å kunne formidle gode og praktiske løsninger til ulike kundegrupper på konkret utfordringer i regelverk og prosedyrer, samt med hensyn til forståelse og bruk av inngåtte avtaler/kontrakter.
- Gode språklige ferdigheter og organisasjonserfaring fra nordisk og internasjonalt plan
- Relasjonsbygging, kontaktnett og allianser

- Prosjektledelse og prosjektstyring

Tilråding

Arbeidsgruppen tilrår at det overlates til organisasjonens ledelse å vurdere hvilken kompetanse som er nødvendig, ut fra de oppgaver som til enhver tid skal utføres eller ivaretas i organisasjonen og ut i fra hvordan den organisatorisk er bygget opp.

6. 5 Finansiering

I gjennomgangen ovenfor er det lagt vekt på at det vesentligste av oppgavene på området offentlige innkjøp gjelder oppgaver av rent forretningsmessig karakter og utføring av myndighetsoppgaver (forvaltning). I dag blir de to ulike oppgavene for Ft/Statkjøps vedkommende utført i en og samme organisasjon. Den økonomiske logikken for “forvaltningsoppgavene” er imidlertid ulik den som gjelder oppgaver som kan utføres i et marked. I den sammenheng vil arbeidsgruppen få peke på at f eks en reduksjon i bruk av rådgivning for å gjennomføre korrekte prosedyrer ved offentlig innkjøp, ikke nødvendigvis betyr effektivisering – det kan tvert imot øke sjansene for at reglene brytes og at målet om likebehandling og rettferdig konkurranse ikke opprettholdes. Spørsmålet er snarere om ansvaret for å følge reglene skal ha en fellesskapskomponent, eller kun anses som en utfordring for den enkelte virksomhet. Det kan være mer samfunns effektivt å tilfredsstille dette behovet gjennom felles løsninger fremfor at hver etat skal løse denne oppgaven selv.

Som nevnt i drøftingen av roller har tilretteleggingsrollen fått større betydning ved at den ofte inkluderer ansvar for og initiativ knyttet til å etablere infrastruktur. Det kan være alt fra hjemmesider til databaser og plattformer for elektronisk samhandling. Eierskapet til slik infrastruktur er viktig på minst to områder: det offentlige må ikke bidra til å privatisere infrastruktur som er etablert med offentlige midler. Risikoen for dette er høy dersom:

- det offentlige ikke har tilstrekkelig kompetanse til å sikre disse ressursene i en outsourcingssituasjon (det blir dermed vanskelig å ta oppgavene tilbake eller få reell konkurranse ved neste korsvei)
- det offentlige gir oppdrag på en slik måte at en aktør over tid kan bygge opp strukturer og systemer hos seg selv som hindrer konkurranse senere.

Tradisjonelt har bevilgningsfinansiering stått sentralt i forvaltningen, men i senere år har brukerfinansiering og kombinasjoner av bevilgningsfinansiering og brukerfinansiering vært nyttet i stigende grad. Det er fordeler og ulemper med begge finansieringsformene. F eks kan det være nyttig å satse på brukerfinansiering i sammenhenger hvor det er viktig å regulere tjenesteuttaket, og når det er behov for å likestille kjøper og selger. Der en tjeneste tilbys i konkurranse på et åpent marked blir behovet for brukerfinansiering enda mer åpenbar.

Brukerfinansiering legge til rette for en ordning hvor det kan tas betaling for tjenester som ikke er en naturlig del av et forvaltningsorgans tjenestetilbud. Ft/Statskjøp er i sin helhet bevilgningsfinansiert, jfr AADs årlige budsjettproposisjon (St. prp. nr 1). En viktig side som må vurderes ved eventuell overgang til hel eller delvis brukerfinansiering etter nye modeller om de administrative omkostninger som vil følge av dette, står i et rimelig forhold til gevinsten en forventer å oppnå. Mye taler for at de vil det, i hvert fall hvis en legger erfaringer fra bl a Sverige og Danmark til grunn, hvor en provisjon fra næringslivet (1/2-1 % av omsetning) på uttak over rammeavtalene, og direkte kostnadsdekning for rådgivning, informasjon mv fra de off kundene, har gitt de statlige/offentlige innkjøpsorganene et svært solid økonomisk grunnlag for drift og utvikling av det totale tjenestetilbudet.

6.6 Nytt virksomhetsnavn

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å foreslå evt nytt navn på virksomheten og vil tilrå at virksomhetsnavnet, avhengig av den modell som velges, enten blir:

- ”Kompetansesenteret for innkjøp i offentlig sektor ” – KIOS AS
- ” Statskjøp” som innarbeidet ”merkenavn” beholdes for forvaltningsbedriften.
- For en evt offentlig eid selskap foreslås arbeidsnavnet ”Innkjøpstjenester as”.

7 Lokalisering

I arbeidet med lokaliseringsspørsmålet har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i mandatets føringer om evt flytting av Ft/Statskjøp til Narvik. Det er imidlertid under arbeidets gang også åpnet opp for å presentere og drøfte ulike andre lokaliseringalternativer.

Arbeidsgruppen har uavhengig av føringene i mandatet, også funnet det nødvendig å vurdere lokaliseringsspørsmålet opp mot de nye og reviderte “Rikspolitiske retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon”, fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) våren 2001. Retningslinjene gjelder institusjoner som er underlagt staten slik som forvaltningsorganer, etater og forvaltningsbedrifter. De gjelder både for opprettelse av ny statlig virksomhet og utskilling av arbeidsoppgaver fra eksisterende virksomheter, f eks i forbindelse med omorganiseringer og omstruktureringer. Retningslinjene finnes på: www.krd.dep.no .

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at retningslinjene i utgangspunktet kommer til anvendelse ved utfasingen av Statskjøpsavdelingen fra Ft.

De vurderingskriterier som ifølge retningslinjene skal legges til grunn for ved vurderingen av evt utflytting er:

- Publikums krav til en tilgjengelig tjeneste
- Kompetansekrav til de som skal utføre tjenesten
- Krav til infrastruktur, nærhet til andre typer fagmiljø og offentlige myndigheter
- Krav til kostnadseffektivitet
- Forholdet til regionale planer.

På bakgrunn av retningslinjene har flertallet i arbeidsgruppen satt spørsmålsteget ved tilgang til tjenestene og kompetansetilfanget ved eventuell utflytting. Mindretallet mener at dette ikke er relevant . Arbeidsgruppen er imidlertid enige om at enkelte deler av den foreslåtte oppgaveporteføljen uansett må avklares nærmere dersom den skal flyttes ut av Ft eller av forvaltningen som sådan, og over i et eget ikke-offentlig rettssubjekt.:

- kunngjøring av offentlige innkjøp og DOFFIN- databasen – tilligger i dag etter lover og forskrifter Ft (NL) – lovendringer må til Stortinget
- videreføringen av Innkjøpsordningen i FNS (må evt besluttes av styringsgruppen for FNS) – er under behandling av ESA – kan komme fra EFTA- domstolen
- ivaretagelse av sekretariatsfunksjonen for e-handelsprogrammet (må evt besluttes i Styringsgruppen).

Disse oppgavene må derfor, inntil annet er besluttet, fortsatt ivaretas av Ft. Forholdet til regionale planer anser arbeidsgruppen for å være en relativt underordnet problemstilling i denne sammenheng.

Tilråding

Arbeidsgruppen ser alternativ 1, et slanket Ft/Statskjøp, i form av Ft/Innkjøp (eller bare Innkjøpstjenester) som skal konsentrere seg om å tjene departementsfellesskapet, mest hensiktsmessig lokalisert sentralt i Oslo-området.

En forvaltningsbedrift som “Nye Statskjøp” (alt 2), et statseid aksjeselskap som KIOS AS (alt 3) eller offentlig eid selskap som “Innkjøpstjenester as” (alt 4), kan alle om ønskelig flyttes ut av Oslo-området. Et flertall i arbeidsgruppen vil imidlertid ikke tilrå noen bestemt lokalisering nå og mener

at et slikt valg først bør/kan foretas når innhold og oppgaver for et nytt permanent organ/selskap er fastlagt med større sannsynlighet enn i dag, jfr bl.a. de usikkerhetsfaktorer som er påpekt i beskrivelsen av de ulike organisatoriske alternativer i kap 6.3. Ved en lokalisering i Narvik må det etter flertallets mening, uansett organisatorisk modell, dessuten velges funksjoner og arbeidsmåter som kan kompensere for avstand til /fra de store bruker-/kundekonstruksjoner. Det er også en forutsetning at driften, uansett lokalisering, kan skje på en slik måte at det ikke kommer i konflikt med gjeldende regelverk for offentlige innkjøp og statstøtte. Det forutsettes også at det nødvendige tekniske og administrative støtteapparatet kan skaffes tilveie.

Fts medlem i arbeidsgruppen er bare delvis enig med flertallet, da det etter dette medlemmets syn uansett ikke er tilrådelig å flytte Ft/Statskjøp – helt eller delvis – til Narvik på nåværende tidspunkt. I den sammenheng viser dette medlemmet også til de beregninger ved flytting som Ft/Statskjøp har gjort, og som er tatt inn i vedlegg 2 til rapporten. Representanten for de ansatte i Ft/Statskjøp har sluttet seg til denne dissensen.

8 Fremtidig organisering av innkjøpsordningen i FNS

8.1 Innkjøpsordningen i Forvaltningsnettsamarbeidet (FNS)

Forvaltningsnettsamarbeidet på IT-området mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) er ett av flere tiltak i kommune-stat-IT samarbeidet (KOSTIT). Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunenes Sentralforbund har ansvaret for den overordnede og strategiske utvikling av innkjøpsordningen i FNS, og har i den forbindelse etablert en styringsgruppe. Målet er å fremme enkel, sikker og kostnadseffektiv elektronisk informasjonsutveksling innad i offentlig sektor og utad mot andre brukere.

Gjennom Forvaltningsnettsamarbeidets innkjøpsordning tilbys det over rammeavtaler et bredt spekter av produkter og tjenester på tele- og dataområdet. Alle virksomheter i kommunal, fylkeskommunal og statlig sektor kan handle over avtalene, som er basert på frivillig bruk. For tiden tilbys følgende over rammeavtalene i FNS:

- nett- og verdikende tjenester
- telefoniprodukter og supplerende tjenester
- dataprodukter og tjenester
- elektronisk datautveksling, KOSTRA-profil

Ft/Statskjøp har det daglige ansvaret for drift av innkjøpsordningen i Forvaltningsnettsamarbeidet. Ft/Statskjøp forvalter og videreutvikler eksisterende rammeavtaler i FNS og kan også inngå avtaler på nye områder etter godkjenning i styringsgruppen. Ft/Statskjøp gir også telefonstøtte og råd overfor innkjøpere i staten og i kommunal sektor om bruken av avtalene. Det årlige budsjettet for innkjøpsordningen i FNS er 8,25 millioner kroner. Dette utgjør ca 0,5 % av omsetningen på avtalene. Ft/Statskjøp har etablert en egen gruppe for rådgivning og forvaltning av dette rammeavtalearbeidet, og i tillegg er det etablert en bredt sammensatt rådgivningsgruppe, bestående av store brukere og Statskonsult, for utvikling av innkjøpsordningen. FNS ledes på overordnet plan av en egen styringsgruppe.

8.2 Nye innsatsområder i FNS

Det forberedes nye rammeavtaler for digital signatur. AAD og KS vil videreføre FNS på nye områder, først og fremst innen tverrsektoriell IT-infrastruktur (IT-portal, bredbånd og offentlige servicekontorer mv). I løpet av kort tid regner en med å starte opp et prosjekt for etablering av et nytt nettsted med fokus på IT-arbeid i offentlig forvaltning. Denne tjenesten vil i så fall bli lagt til Statskonsult. I Forvaltningsnettsamarbeidet er det også utarbeidet en forstudierapport om bedre tilgjengelighet, kvalitet og effektivitet i offentlig kontaktinformasjon. Rapporten har nylig vært på høring, og beslutning om evt. videreføring av dette arbeidet ventes tatt rundt kommende årsskifte.

For å tilpasse innkjøpsordningen i FNS til brukernes behov mht produkt og pris, er den under stadig evaluering. Siden starten i 1997 er det utført 11 ulike evalueringer med ekstern bistand. Derfor er også innholdet i tilbudet, antall avtaler og avtaleopplegget under løpende endring, i et forsøk på å møte behovet. I de nærmeste 2-3 månedene skal det foretas nye evalueringer, med tanke på neste avtaleperiode og med vekt på å undersøke påstander om at FNS-avtalene kan virke sentraliserende.

8.3 utfordringer framover

Noen sider ved praktiseringen av Innkjøpsordning i FNS er klaget inn for EFTAs overvåkingsorgan ESA. Man regner med nærmere avklaringer her i løpet av de nærmeste månedene. Det utelukkes

ikke at en som resultat av denne prosessen vil måtte foreta enkelte mindre justeringer i neste avtaleperiode.

Den årlige omsetningen over rammeavtalene i FNS utgjør i underkant av to milliarder kroner. Det er ikke foretatt noen kost-nytte analyse av innkjøpsordningen, men en evaluering av et tilsvarende tiltak i Sverige viste at man sparte 10-20% per år av den totale omsetning ved å bruke rammeavtaler. Dette inkluderer besparelser på pris og administrative kostnader.⁷ Å måle slike eventuelle effekter av FNS-samarbeidet i Norge er viktig underlag for videre drøfting.

Tilråding

FNS har en egen styringsgruppe og står foran en selvstendig evaluering. Arbeidsgruppen finner det derfor lite formålstjenlig å gi noen direkte tilråding om den fremtidige organiseringen av innkjøpsordningen i FNS nå.

⁷ Undersøkelse utført av Statistiska centralbyrån på oppdrag fra Statskontoret i april-juni 2001 vedrørende bruken av rammeavtaler.

9 Administrative og økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen har i forbindelse med drøftingen av de fire alternativene vurdert de flere aspekter ved mulige administrative konsekvenser grundig. Den har kun generelle kommentarer til mulige økonomiske konsekvenser av forslagene. Den viktigste årsaken til dette er at det i tilknytning til inngåelse av rammeavtaler som oppgaveområde har et betydelig inntekspotensiale: både i form av rådgivning og ved å kreve f.eks. en halv prosent av den omsetning den enkelte virksomhet har over rammeavtaler som tilbys. En sentral problemstilling for arbeidsgruppen har imidlertid dreid seg om ønskeligheten av fortsatt bruk av (sentrale) rammeavtaler og i hvilken grad et reorganisert Ft/Statskjøp skal ha dette som en av sine hovedoppgaver. Før det foreligger klarere retningslinjer om dette er det vanskelig å ta stilling til alternativene, i hvert fall på basis av kost-nytte betraktninger.

Når det gjelder kostnader ved helt eller delvis utflytting av oppgaver/virksomhet, som kan diskuteres for tre av alternativene, har arbeidsgruppen samlet en rekke eksempler som vedlegges rapporten. Som det fremgår hefter det stor usikkerhet ved anslagene, men de økonomiske kostnadene ved flytting kan bli betydelige. Ft/Statskjøp har også bidratt med beregninger knyttet til kostnader i sitt vedlegg (vedlegg 2). Også her er usikkerheten stor, slik det for øvrig også fremgår av vedlegg 6.

Oppsummering

Arbeidsgruppen konstaterer at tradisjonelle økonomiske vurderinger sjelden tallfester kostnader ved at Ft/Statskjøp mister kompetanse i forbindelse med utflytting og/eller omorganisering. I privat, kunnskapsbasert virksomhet beregnes gjerne kostnadene knyttet til nyrekruttering og opplæring til omlag en halv million kroner per ansatt. En slik betraktnings relevans forutsetter imidlertid at man har bruk for og dermed vil erstatte slik tapt kompetanse.

Hva gjelder driftskostnader kan utflytting slå både positivt og negativt ut: husleiekostnader vil ofte være lavere utenfor Oslo, mens man må regne med noe økte reisekostnader. Næringslivet kan også få økte reisekostnader og det må påregnes en betydelig lavere produktivitet for en periode ved en eventuell utflytting. Tyngden av dette argumentet avhenger imidlertid av hvilke oppgaver et reorganisert Statskjøp får og hvordan man velger å utføre dem.

VEDLEGG 1

Om innspillet fra Narvik-miljøet – KIOS: Kompetansesenter for innkjøp og e-handel i offentlig sektor

1. Initiativet fra Narvik

Narvik kommune og næringsutviklingssselskapet Futurum as, støttet av et kompetansemiljø i Narvik har lagt fram en forstudie for etablering av et kompetansesenter for innkjøp og e-handel i offentlig sektor – KIOS – i Narvik. I kompetansesenterets oppgaver inngår bl.a. de oppgaver som Statskjøp i dag utfører, men oppgavene strekker seg langt utover dette.

Hensikten er å oppnå optimal innkjøpseffektivitet i offentlig sektor i et gjensidig og utviklende samarbeid med leverandørene gjennom å realisere et gevinstpotensiale som omfatter:

- frigjøring av ressurser til kjernevirksomhet,
- bedre økonomistyring og intern logistikk,
- bedre kjøpsvilkår/besparelser,
- bedre samordning m.m.

Dette er tenkt gjort ved å samle alle tjenester i ett organ og:

- Utvikle leverandørene og offentlig sektor mot elektronisk handel (leverandørutvikling). Oppnå økt konkurranse i næringslivet – bidra til profesjonell anbudshåndtering mot det offentlige.
- Utvikle profesjonelle innkjøpere i det offentlige med hovedvekt på den strategiske delen av innkjøps-arbeidet og effektive innkjøpsrutiner, herunder ivaretagelse av offentlig regelverk for offentlige innkjøp.
- Gjennomføre et strategisk samarbeid på prosjektbasis med offentlig sektors representative organer som for eksempel Kommunenes Sentralforbund.
- Utvikle og teste modeller for organisering av innkjøpsfunksjonen i offentlige virksomheter. Utvikle og teste generelle og skreddersydde systemløsninger for elektronisk handel.
- Inngåelse av felles – frivillige - rammeavtaler med leverandører gjennom samarbeid mellom offentlige virksomheter som ønsker dette. Bidra til høy lojalitet mot rammeavtaler for å sikre volum og bedre innkjøpsbetingelser.
- Minimere faktura- og transaksjonskostnader for offentlige innkjøp.

Kompetansesenterets tjenester skal konkurranseutsettes og outsources. Staten forutsettes å redusere sine kostnader vesentlig ved kun å bidra med en oppdragsfinansiering for grunnleggende tjenester som for eksempel informasjon og opplæring i offentlig innkjøpsregelverk og forskrifter, kunngjøringer/databasedrift (DOFFIN), samt forhandling og forvaltning av frivillige rammeavtaler for statlig (og evt. kommunal) sektor. Øvrige tjenester fra kompetansesenteret forutsettes finansiert direkte av brukerne i offentlig sektor som betaling for tjenester og produkter. Kompetansesenteret skal bevise sin eksistensberettigelse gjennom å produsere matnyttige tjenester som brukerne i offentlig sektor vil være villig til å betale for.

Initiativet fra Narvik er å betrakte som et konkret bidrag til arbeidet med fornyelse og effektivisering av offentlig sektor.

2. Kort om dagens situasjon

Det innkjøpsfaglige arbeidet er i dag sterkt fragmentert og uoversiktlig med en rekke aktører på banen. Figuren nedenfor illustrerer dette.

Mange aktører - uoversiktlig informasjonsstrøm – ingen helhetsstrategi....

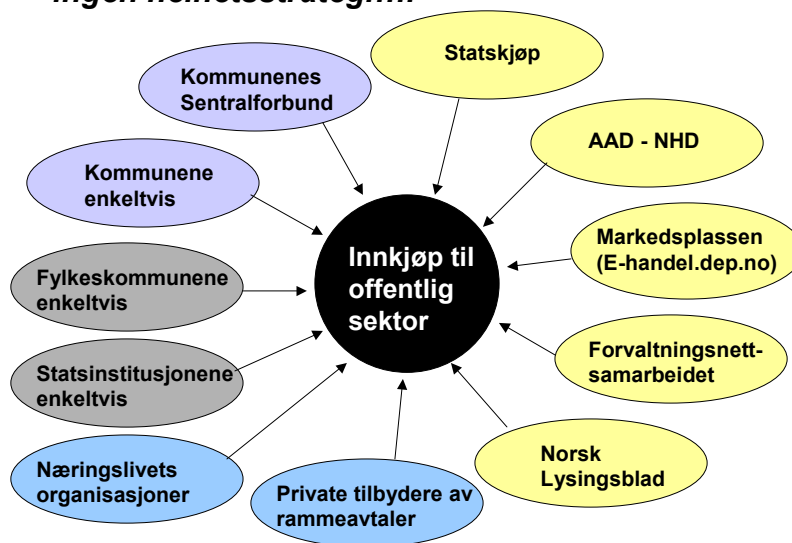


Fig.1 Aktører i offentlige innkjøp

Statskjøp tilbyr ferdigforhandlede leverandør-rammeavtaler for statlig sektor. For IT-sektoren kan også kommunene benytte seg av slike avtaler gjennom Forvaltningsnettsamarbeidet. Statskjøp har i dag en "markedsandel" for sine avtaler på **1-1,5%** av innkjøpene i offentlig sektor, m.a.o. en svært liten andel av det samlede innkjøpsvolumet. Øvrige statlige innkjøp skjer gjennom statlige institusjoners egne innkjøpere som handler dels i nærmiljøet og dels i andre deler av landet, - helt uavhengig av Statskjøp.

Kommunene handler stort sett i sin helhet gjennom egne forhandlede rammeavtaler – som regel i lokalmiljøet – og noen benytter avtaler fremforhandlet av vedkommende fylkeskommune. Kommunenes Sentralforbund driver opplæring i regelverk og forskrifter samt oppfordrer til innkjøps samarbeid i kommunene.

Både i kommunesektoren og i statlig sektor vil innkjøpene fortsatt i meget stor utstrekning være desentraliserte, dvs stor bruk av regionale og lokale leverandører. Dette er et faktum som det er politisk vanskelig å endre på, og vel heller ikke ønskelig. 97-98% av Statskjøps rammeavtaler er inngått med leverandører i Oslo og Akershus. Dette kan være en del av årsaken til at Statskjøpsavtalenes andel av de samlede offentlige innkjøp er såpass marginal som den er.

Det er derfor nødvendig å sette inn kraftinnsatsen der hvor innkjøpene skjer, dvs ute i kommuner og statlige etater, men det vil likevel være en prioritert oppgave å øke markedsandelen for felles rammeavtaler – med stort volum og dermed bedre betingelser, dersom offentlig sektor ønsker å utnytte sin markedsrett for dette formål(?).

3. Effektiviseringspotensialet i offentlige innkjøp

Besparelser i offentlige innkjøp knytter seg til følgende forhold:

- Innkjøpspriser og betingelser
- Kompetanseheving, organisering av innkjøpsfunksjonen og kostnader ved fakturabehandling
- Systemutvikling og overgang til elektronisk handel

A. Innkjøpspriser og betingelser

Tabellen viser omfanget av offentlige innkjøp i 1999 (Milliarder kroner):

ID	Sektor	Innkjøp 1999 *)
1	Statsforvaltningen	71,9
2	Kommuner	54,1
3	Fylkeskommuner	18,3
4	Statlig forretningsdrift ekskl. oljesektoren	18,0
5	Kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift	7,9
6	SUM	170,2

*) År 2000 estimat: Sum ca: 175 milliarder kroner ekskl. oljesektoren – ca 225 milliarder kroner inkl. oljesektoren.

Holder man oljesektoren utenfor vil en gj.snittlig avtalemessig prisreduksjon medføre følgende besparelser for offentlig sektor:

Reduksjon 5%: 8,75 milliarder kroner
 Reduksjon 10%: 17,5 milliarder kroner
 Reduksjon 15%: 26,0 milliarder kroner

Dersom en forutsetter at noe av dette allerede er tatt ut gjennom dagens innkjøpsordninger kan potensialet gjennom effektivisering, økt bruk og lojalitet mot rammeavtalene – forsiktig - anslås til 5-6%, dvs 8-10 milliarder kroner.

B. Kompetanseheving, organisering av innkjøpsfunksjonen og kostnader ved fakturabehandling

Kostnader ved innkjøp, registrering, mottak, transaksjoner/betaling er av ulike innkjøpere stipulert til fra kr 500-1.500 kroner pr faktura/kjøpsenhet. En kommune som for eksempel Tromsø behandler ca 70.000 fakturaer pr år og har stipulert behandlingskostnadene til kr 500 pr faktura – dvs en total kostnad på 35 mill.kr. Omorganisering og satsing på innkjøpsfunksjonen kan medføre en reduksjon på 15-20%, dvs 5,3-7,0 mill.kr. pr år – bare i behandlingskostnader. I tillegg kommer reduksjoner på grunn av bedre kjøpsbetingelser.

Moss kommune opplevde en besparelse på 13,25% - eller ca 6 mill.kr pr år - ved en bevisst satsing på innkjøpsfunksjonen, - her en kombinasjon av bedre kjøpsbetingelser og reduksjon av behandlingskostnader.

C. Systemutvikling og overgang til elektronisk handel

I tillegg til punkt B. ovenfor vil utvikling av systemer for elektronisk handel mellom kommunene og leverandørene være en høyt prioritert oppgave for kompetansesenteret. Her vil kompetansesenteret gjennomføre fullskala pilotprosjekter og bidra til å implementere løsningene både hos kommuner, statlige organer, samt hos leverandørene. Gevinstpotensialet anses som betydelig og elektroniske løsninger gir et helt annet grunnlag for organisering av innkjøpsorganisasjonen i kommuner og statlig virksomhet.

Den elektroniske markedsplassen for offentlige innkjøp som AAD ønsker å etablere vil være i drift i 2002. Denne forutsetter imidlertid at kommunene og fylkeskommunene tar med seg sine egne leverandører og rammeavtaler for å kommunisere elektronisk. Kompetansesenteret i Narvik vil ha som oppgave å sette kommunene og leverandørene i stand til å entre denne elektroniske markedsplassen, - og tilsvarende elektroniske plattformer. Det er de færreste av disse aktørene i dag.

Konklusjon:

Det foreligger et betydelig potensiale for besparelser innenfor området innkjøp til offentlig sektor. Besparelsene har sammenheng med eksterne forhold som rammeavtaler, priser og leveringsbetingelser, men er kanskje i større utstrekning knyttet til organisering av innkjøpsfunksjonen i den enkelte virksomhet, fakturabehandling, samt anvendelse av effektive (elektroniske) systemer. Innsatsen når det gjelder å effektivisere denne virksomheten må rettes mot de aktører dette gjelder, dvs regionale statlige organer, fylkeskommuner og – ikke minst primærkommunene. Statskjøps virksomhet i dag vil – med dagens organisasjon og tjenestetilbud - ikke på noen måte kunne ta tak i de forhold som er listet opp under pkt A, B og C ovenfor.

4. Hvorfor KIOS i Narvik?

Kompetansen i Narvik er tilstede og dekker allerede i dag alle de tjeneste- og produktområder som kompetansesenteret skal befatte seg med:

- Kunngjøringer for offentlige innkjøp gjennom Norsk Lysingsblad har vært drevet fra Narvik gjennom 16-17 år (Nor-Trykk as)
- Det er utviklet tekniske løsninger i Narvik for vedlikehold og drift av de offentlige databasene DOFFIN og TED som betjener offentlige innkjøpere og private leverandører. Det samme gjelder løsninger mot EØS/EU i Luxembourg (FUNN as)
- Det drives informasjon og veiledning om offentlig innkjøpsregelverk.
- Kompetansemiljøet ved Høgskolen i Narvik og ved private bedrifter (Presens as) vil bidra med løsninger innenfor elektronisk handel samt nettbasert opplæring i innkjøpsfaglige forhold og e-handel
- Bedriften Innkjøpsalliansen as har gjennom nettstedet Fellesmarked.com etablert en elektronisk markeds plass og en systemløsning med rammeavtaler som dekker et vidt spekter av varer og tjenester. Også en rekke kommuner benytter denne.
- Informasjon rettet mot næringslivet om innkjøpsregelverk, EØS m.m. drives fra VINN-Narvik gjennom en avtale med Næringsdepartementet

Den samlede kompetanse i Narvik-miljøet er vist i avsnitt 6 nedenfor og gruppert i hht de oppgaver som er skissert i avsnitt 5.

Det bør presiseres sterkt at innspillet fra Narvik-miljøet aldri har vært basert på en argumentasjon om distriktspolitikk eller en regional fordeling av statlig virksomhet. Det har vært fokusert på oppgaveløsning, IKT og kompetanse.

5. Oppgaver

Kompetansesenteret **KIOS** i Narvik skal ivareta følgende oppgaver:

1. Offentlige innkjøp:**A. Operative tjenester:**

- Norsk Lysingsblad – (avtale med Statens Forvaltningstjeneste om eksternt kontrahering for dette)
- DOFFIN og TED databasene (avtale med Statens Forvaltningstjeneste om eksternt kontrahering for dette)
- Inngåelse av og forvaltning av frivillige rammeavtaler for statlig virksomhet

B. Innkjøpsregelverk:

- Internasjonalt regelverk EØS-WTO,
- Nasjonalt innkj. regelverk over/under terskelverdiene

- Kompetansekrav og opplæring
- C. Konsulenttjenester-/rådgivning
- Modeller for organisering av innkjøpsorganisasjonen i kommuner og statlig virksomhet
 - Rådgivning om logistikk/innkjøpseffektivitet.

2. E-handel

- Strategi for e-handel i offentlig sektor
- Programvare og systemløsninger for offentlig sektor
- Kommunikasjonsløsninger med leverandørsiden
- Kompetansekrav og opplæringsprogrammer
- Gjennomføring av fullskala pilotprosjekter off.sektor <-> leverandørene

3. Støttefunksjoner

- IT-drift – systemutvikling med relevans for innkjøp og e-handel
- E-læring – e-handel og innkjøpsrutiner/regelverk
- Visualisering – presentasjoner, markedsføring av tjenestene

Innspillet fra Narvik er et helt nytt konsept i forhold til dagens Statskjøp.

I forhold de forskrifter, lover og retningslinjer som foreligger i dag må det besluttes at ansvaret for kunngjøringer av offentlige innkjøp (Norsk Lysingsblad) og DOFFIN-databasen – som i dag i praksis drives fra Narvik - formelt sett overføres til KIOS. Dette krever ingen lovendring, muligens en avtale eller en ny forskrift (om redaktøransvaret).

Innkjøpsordningen under Forvaltningsnettsamarbeidet (IT) må vurderes når ESA har ferdigbehandlet denne saken.

Sekretariatsfunksjonen for anbud og etablering av offentlig markeds plass bør naturlig inngå i KIOS avdeling for slik virksomhet, jfr pkt 2 ovenfor. Denne funksjonen er basert på midlertidige engasjementer til 2003 og de tilsatte bør få tilbud om å slutføre dette arbeidet som en del av KIOS virksomhet. Markeds plassen skal – etter etableringen – drives av privat tilbyder (IBX).

6. Kompetanse

Erfaring med desentralisering av offentlig virksomhet viser at de nye desentrale institusjonene får en mye mer stabil arbeidskraft enn i Oslo-området og overhodet ikke har problem med å skaffe seg kompetent arbeidskraft. (Se rapport: "Komparative Lokaliseringsbetingelser" utarbeidet av Cap Gemini-Ernst & Young for Kommunal- og regionaldepartementet – 2000). I hovedkonklusjonen heter det bl.a.:

"Pilotstudien viser derved at distriktene er i stand til å løse offentlige oppgaver, herunder også meget kompetansekrevede oppgaver, like godt og gjerne med lavere ressursinnsats enn ved alternativ lokalisering i Oslo."

Rapporten gjennomgår en rekke gjennomførte flyttinger og finner en bedring – etter desentralisering – på nær alle områder: sykefravær, turn-over, vakans, husleie, avgifter etc. Når det gjelder kompetansetilgangen sies det at resultatene er helt entydige:

"Tilgangen på relevant fagkompetanse er minst like god ved de desentrale enhetene som ved sammenlignbar enhet i Oslo"

Matrisen på neste side viser eksisterende kompetanse i Narvik, relatert til oppgavene. Det presiseres at de oppgavene som forutsettes outsourcet vil bli behandlet etter gjeldende

retningslinjer for offentlige anskaffelser ved anbudsinnbydelse. Lokale bedrifter vil delta i anbudskonkurransen på ordinær måte.

OPPGAVER FOR NÅVÆRENDE STATSKJØP	OPPGAVER FOR KIOS – KOMPETANSESENTER - NARVIK	EKSISTERENDE KOMPETANSE I NARVIK
OFFENTLIGE INNKJØP		
Inngåelse og forvaltning av rammeavtaler for staten, FNS samarbeidet	A. Operative tjenester: <ul style="list-style-type: none"> • Norsk Lysingsblad • Kunngjøringer generelt • DOFFIN og TED databasene • Inngåelse av og forvaltning av rammeavtaler 	Nor-Trykk as ” ” ” Innkjøpsalliansen as/ fellesmarked.com
Informasjonsvirksomhet og konferanser, innkjøpshåndbok og materiell	B. Innkjøpsregelverk: <ul style="list-style-type: none"> • Internasj.regelv. EØS-WTO, • Nasjonalt innkj. regelverk over/under terskelverdiene • Kompetansekrav og opplæring 	Nor-Trykk as VINN Innkjøpsalliansen as/ fellesmarked.com
	C. Konsulenttjenester-/rådgivning <ul style="list-style-type: none"> • Modeller for organisering av innkjøpsorganisasjonen i kommuner og statlig virksomhet • Rådgivning om logistikk/innkjøpseffektivitet. 	Nor-Trykk as IKT Hålogaland
E-HANDEL		
E-handel Sekretariat for etablering av elektronisk markedsplass for offentlig sektor Markedsplassen skal etableres og drives av privat leverandør uten bidrag fra staten	E-handel <ul style="list-style-type: none"> • Strategi for e-handel i offentlig sektor • Programvare og systemløsninger for offentlig sektor • Kommunikasjonsløsninger med leverandørsiden • Kompetansekrav og opplæringsprogrammer • Gjennomføring av fullskala pilotprosjekter off.sektor <-> leverandørene 	FUNN as Innkjøpsalliansen/ fellesmarked.com IKT Hålogaland Presens AS Høgskolen i Narvik
STØTTEFUNKSJONER		
KIOS as	Støttefunksjoner <ul style="list-style-type: none"> • IT-drift – systemutvikling med relevans for innkjøp og e-handel • E-læring – e-handel og innkjøpsrutiner/regelverk • Visualisering – presentasjoner, markedsføring av tjenestene 	FUNN as Presens as Innkjøpsalliansen as/ fellesmarked.com Høgskolen i Narvik

7. Driftsmodell – skisse for KIOS AS

Statskjøp er i dag en avdeling av Statens Forvaltningstjeneste – (FT). Pr. 1.03.2000 hadde Forvaltningstjenesten **393 årsverk** (01.03.1999: 374 årsverk, dvs. +19 ansatte på 1 år). Statskjøps avdelingsramme for 2001 er på 16,150 mill.kr.

Et av målene ved etablering av **KIOS** er å redusere disse statlige kostnadene vesentlig ved opprettelse av et nytt selskap i Narvik, Dette kan være organisert som et **statsaksjeselskap**. En rammebevilgning på 8-9 mill.kr pr år til den virksomhet som Statskjøp i dag bedriver (rammeavtaler, informasjon, veiledning) vil være selskapets grunnfinansiering.

Bemanning KIOS – i oppstartsfase:

Inngåelse og forvaltning av rammeavtaler for <u>staten</u> :	4 personer
Informasjon og veiledning regelverk, innkj.håndbok, materiell:	2 personer
Sekretærtjenester og regnskap	1 person
Kompetanseutvikling og opplæring + e-læring	2 personer
Prosjektleder e-handel i offentlig sektor (koordinering)	1 person
Prosjektleder IT-drift og systemutvikling (koordinering)	1 person
Markedsføring informasjon og presentasjoner	1 person
Daglig leder – ansvarlig for outsourcing av kunngjøringsdelen - NL	<u>1 person</u>
Sum:	13 pers.

Finansiering for ovennevnte:

Rammebevilgning pr år fra staten på: **9 mill.kr**

Prosjektledere: pilotprosjekter mot kommunene/leverandørene	2 personer
Prosjektledere: organisering av innkjøpsfunksjonene i statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet:	2 personer

Finansiering:

*Salg av tjenester til kommuner, fylkeskommuner og statlig virksomhet
Pluss prosjekttilskudd fra diverse kilder.*

Sum ansatte: _____ **17 personer**

Aksjekapital for KIOS as: **5 mill.kr**

Grove anslag på driftsinntekter og driftskostnader: (oppstartsfase)

1. Inntekter

Rammebevilgning fra staten	kr 9.000.000
Prosjektinntekter – egenfinansiering	<u>kr 3.500.000</u>
Sum inntekter	kr 12.500.000

2. Kostnader – drift

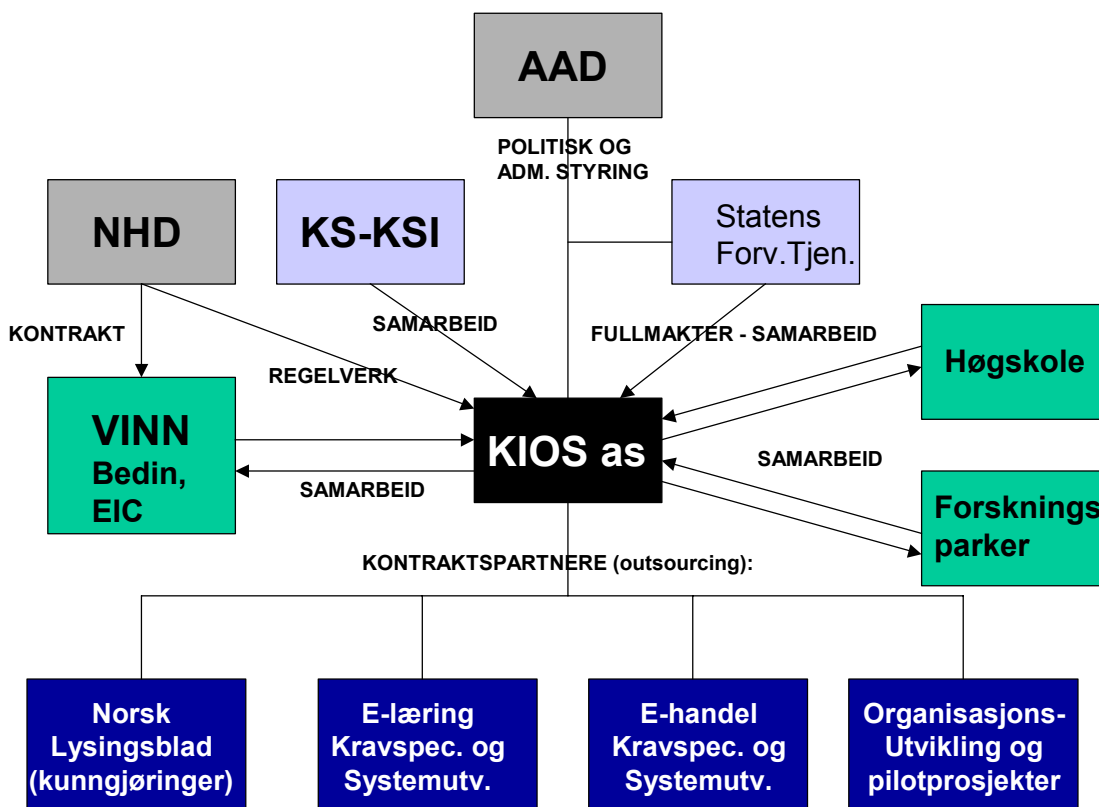
(Gj.snittskostnad pr. ansatt pr mnd: kr 55.000, alt inklusive – husleie, rekv. Tele,data osv., dvs kr 660.000 pr ansatt/år)

17 ansatte á kr 660.000	<u>kr 11.220.000</u>
Margin – driftsresultat	kr 1.280.000

8. KIOS- systemskisse

KIOS as ("Nye statskjøp") organiseres som et statsaksjeselskap underlagt AAD. Det åpnes for eierskap fra KS og kommunesektoren generelt.

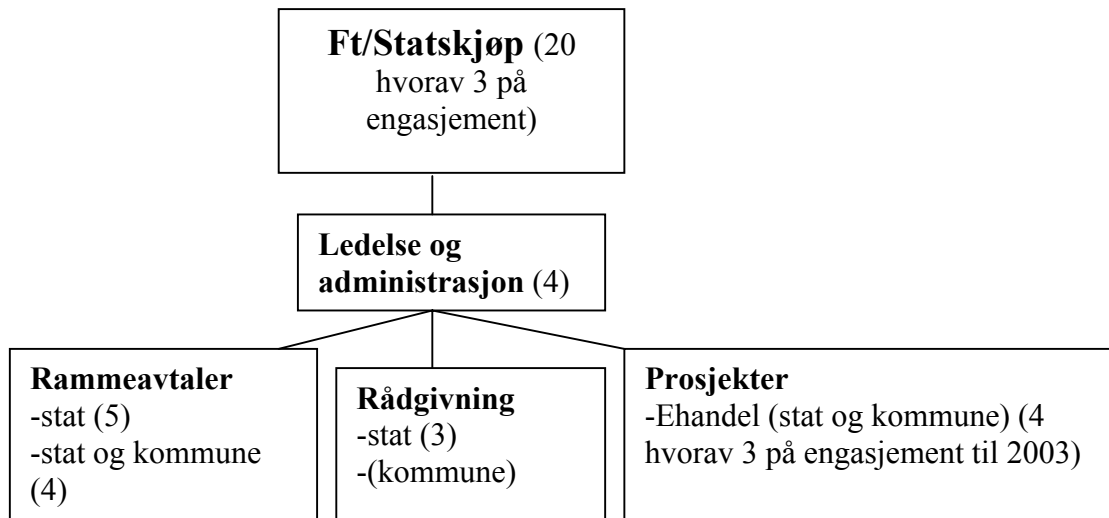
Skissen nedenfor viser konsekvensene av dette forslaget:



Vedlegg 2

Ft/Statskjøp

Ft/Statskjøp består 01.12.01 av 20 ansatte. Fire arbeider med FNS-avtalene og fire arbeider med E-handelsprogrammet, hvorav 3 på engasjement til 2003. De 12 øvrige jobber med de sentrale rammeavtalene og rådgivning, samt administrasjon og ledelse av avdelingen. Tall i parentes angir ca fordeling av ressurser i avdelingen.



Ft/Statskjøp er i dag AADs og delvis KS verktøy i effektivisering av statlige/offentlige innkjøp. Realistisk andel for Ft/Statskjøps rammeavtaler av dette, innenfor de prioriteringer som i dag gjelder for Ft/Statskjøp (varer og tjenester som egner seg for rammeavtaler) anslås til maksimalt 20 mrd. En målsetning med dagens driftsmodell bør kunne være en omsetning på ca 10 mrd. I dag har Ft/Statskjøp en markedsandel på ca 4,9 mrd (inkludert ca 1,3 mrd av FNS- avtalene på kommunal sektor).

Sammendrag

Ft/Statskjøp har de fem siste år utviklet seg både med hensyn til antall rammeavtaler, omsetning på disse, andel og type rådgivning som ytes, og hva angår kunder og brukergrupper. Rammeavtalene er i tillegg utviklet i områder/klynger, slik som f. eks. reiseavtaleområdet. Brukerfinansiering av større rådgivningsoppdrag er også prøvd ut med godt resultat. Denne utviklingen bør videreføres under en nye og bredere strategi i Statskjøp, i tillegg til at nye produkter skal tilbys, og kundegrunnet bør fortsatt søkes utvidet.

De tidligere strategiplaner som er lagt i Ft/Statskjøp har i stor grad båret preg av de rammer avdelingen har jobbet innenfor, både hva angår kunder og ressurstilgang.

I korte trekk kan en evt ny strategi for virksomheten oppsummeres som følger:

"Nye Statskjøp" skal være en operativ forvalter av kommersielt gode rammeavtaler for offentlig sektor på relevante områder, og skal yte bred og profesjonell innkjøpsrådgivning for det

offentlige. "Nye Statskjøp" skal være et verktøy for departementet i forvaltningspolitikken på innkjøpsområdet og på tilgrensende områder, og skal i tillegg kunne tilby "gjesterom" og "gjestedeltakere" til utviklingsprosjekter innen området.

"Nye Statskjøp"s fremtidige strategi kan beskrives under de tre følgende temaer:

- a) Bevare og videreutvikle av kompetanse
- b) Utvidelse av produktspekteret
- c) Utvidelse av kundegrunnlaget

a) Bevare og videreutvikle kompetanse

Den kompetansen som i dag er samlet i Ft/Statskjøp er en blanding av realkompetanse bygger på flere tiårs arbeidserfaring innen innkjøp, og formell kompetanse i form av høyere utdanning med fra 1 til 5 års praksis innen innkjøp. Få eller ingen av dagens ansatte ser ut til å være villige til å bli med på en flytting til Narvik. En flytting vil således medføre en rasering av avdelingens kompetanse og man vil i så fall måtte starte med rekruttering av hele den kompetansen en ny organisasjon måtte trenge. Basert på erfaringene i f m rekrutteringer til Ft/Statskjøp er det vanskelig å argumentere for at det finnes et overskudd på relevant innkjøpskompetanse i markedet, slik at muligheten for å kunne bevare og videreutvikle eksisterende kompetanse må tillegges betydelig vekt i den samlede vurdering av flyttespørsmålet.

b) Utvidelse av produktspekteret

Rammeavtaler

"Nye Statskjøp" skal videreutvikle avtaleklyngene og komplettere disse med avtaler slik at avtaleklyngene representerer alle de aktuelle rammeavtaler innen et gitt område. Antall klynger skal utvides i samarbeid med brukernes ønsker og behov. I den grad det er hensiktsmessig skal det utvikles egne avtaler uten for disse klyngene for å dekke særskilte behov.

Nye avtaler skal vurderes inndelt i regioner og skal vurderes inngått på tvers av grensen mellom statlig og kommunal sektor. Avtalene skal søkes gjort forpliktende enten ved pålegg fra departementet, eller ved "frivillig binding" ved at etater og kommuner "melder seg på" med sitt antatte volum innen utlysning av avtaler. Alle aktuelle avtaler skal tilrettelegges for evt elektroniske avrop gjennom Markedsplassen for offentlig sektor, og det skal jobbes mot elektroniske konkurranser og elektroniske avtaleinngåelser. Avtalene skal markedsføres i større grad enn før og brukerinvolveringen skal systematiseres og synliggjøres i større grad enn i dag.

Størstedelen av rammeavtalearbeidet skal søkes brukerfinansiert for eksempel gjennom en blanding av abonnementsordning og ved innkreving av en prosentsats av omsetning på avtalene fra leverandørene.

Rådgivning

Bred innkjøpsrådgivning skal tilbys på lik linje for statlig og kommunal sektor. Rådgivningen skal omfatte strategiske/policypregede valg, oppbygning av innkjøpsorganer, juridiske og kontraktuelle spørsmål, evalueringstekniske spørsmål, dokumenter og maler, miljøriktige anskaffelser, prosedyrer og forhandlinger. Spesialisert rådgivning innen området konkurranseutsetting skal utvikles og "Nye Statskjøp" skal øke sitt foredragstilbud til utdannings- og kursinstitusjoner, og skal fortsatt arrangere Statlig/offentlig innkjøperforum, Statlig/offentlig leverandørforum, samt utvide aktivitetene med hensyn til å arrangere regionale samlinger, samt tilby å delta med innlegg på etatsvise seminar både i statlig og kommunal sektor.

I tillegg skal "Nye Statskjøp" fortsatt kunne være et verktøy for departementene (AAD/NHD) innen aktuelle forvaltnings- og næringspolitiske oppgaver som medfører effektivisering av offentlig sektor for å frigjøre administrative ressurser til etatens kjerneoppgaver, og bidra til utviklingen av et konkurransedyktig næringsliv.

"Gjesterom"

Statskjøp bør også i fremtiden kunne tilby "gjesterom" for aktuelle prosjekter, slik Program for elektronisk handel i dag har sin sekretariatsfunksjon i Statskjøp. Statskjøp bør også kunne tilby utlån av medarbeidere i aktuelle prosjekter som for eksempel Argus, Innkjøpskontoret for sykehusene og andre større endringsprosesser og relevante prosjekter.

Rådgivningen bør hovedsakelig finansieres gjennom bevilgninger, men større rådgivningsoppdrag over lengre tid bør brukerfinansieres gjennom dekning av lønn og kostnader for medgått tid.

c) Utvidelse av kundegrunnet for "Nye Statskjøp"

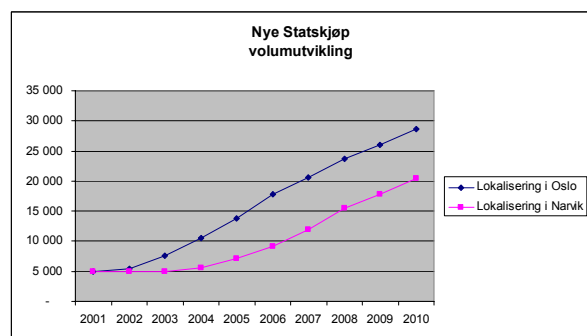
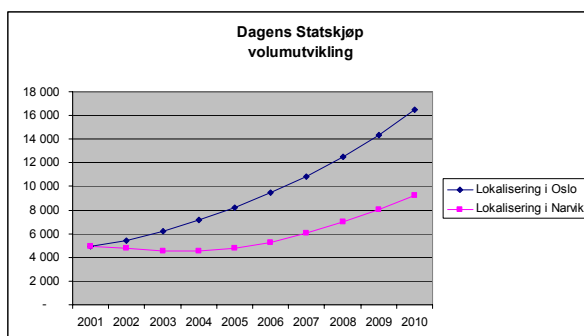
Gjennom sterkere brukerinvolvering, utvidelse av produktspekter og bedre markedsføring skal Statskjøp utvide sin faktiske kundebase i forhold dagens aktuelle marked. Det aktuelle marked skal både for rammeavtaler og for rådgivning utvides til å omfatte hele kommunal sektor. Fokus bør fortsatt være på varer og tjenester.

Mulige besparelser i et 5-8-årsperspektiv, gitt ny strategi

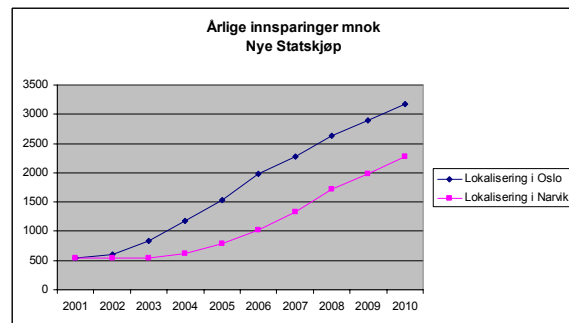
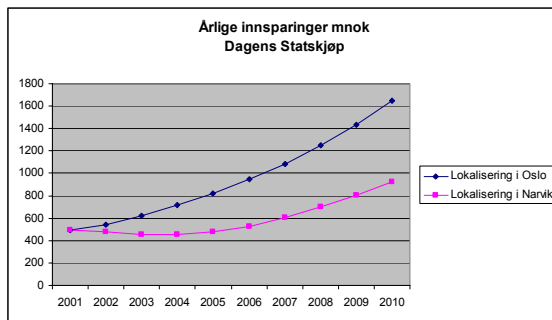
Forutsetninger for regnemodellene er faktiske forhold historisk og i dag og en antatt vekstrate i hvert av alternativene. Særlig viktig for anslag av utviklingstakt er forventninger en har til eierens vilje til å satse, og ikke minst hvordan en vurderer mulighetene for utvidelse med kompetente ressurser. Besparelser er sammenheng definert som rabatter oppnådd gjennom rammeavtalene. Utover dette kommer det reduserte administrative kostnader som følge av at det kun er noen få som lager avtaler for mange brukere. Vi anslår dette til minst 5%, men tar det ikke med i våre vurderinger.

Vi har ikke gjort noen vurdering av "bortfall" ved eventuelt å anslå besparelser som ville kommet ved "lokale" forhandlinger uten et Statskjøp.

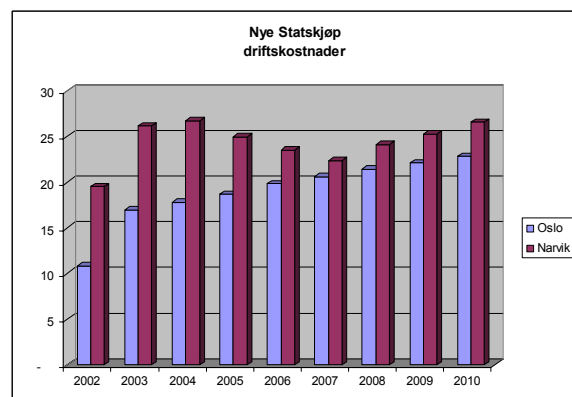
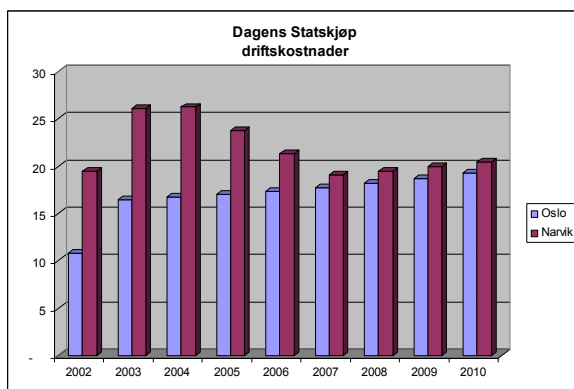
Forventet volumutvikling er vist i to alternativer nedenfor - ett der en akselererer dagens modell noe, og ett der en løfter volumet kraftig gjennom et mye tyngre engasjement innenfor kommunal- og fylkeskommunal sektor samtidig som en har utvikling i produkter og leveranser. Tallene er i MNOK. (Det er ikke tatt inn noen volumvekst for 2001 fra de reelle tallene for 2001.)



Fordi en relokalisering til Narvik har betydning for både omsetningsveksten og kostnadssiden, tar vi inn de vesentligste forskjellene knyttet til flytting. Det er gjort for begge alternativene. Ett viktig element i forskjellene som skapes mellom de to alternative lokaliseringene er årlig innsparing. Den vil være vesentlig forskjellig som følge av den forsinkelsen en vil se i utviklingen av omsetning gjennom avtalene som følge av en relokalisering. Dersom en forutsetter en gjennomsnittlig rabatt gjennom avtalene på 15% utover det de enkelte enhetene ville klart å oppnå på egenhånd, blir årlige innsparinger som vist nedenfor. Tallene er i MNOK. (Reelle besparelser for 2000 er til sammenlikning 15,7 %) Akkumulert blir årlige innsparinger for "Nye Statskjøp" fram til 2010 ca 3 milliarder kroner mindre dersom virksomheten flyttes til Narvik.



I tillegg vil en relokalisering medføre endrede driftskostnader. Vi har nedenfor tatt inn et diagram som viser forskjellene i de viktigste elementene i kostnadsbildet (personal, innleide konsulenter og samlede reiseutgifter). Tallene viser en topp for Narvik-alternativet for i de første årene, noe som skyldes en nødvendig oppbemanning i Narvik før nedbemanningen i Oslo er ferdig. Dette knytter seg til et behov for kompetanseoverføring. I tillegg er det tatt med konsulenthonorarer fordi en i en overgangsfase vil måtte trekke på ekstern kompetanse i Narvik. Kostnadsøkningene over tid er knyttet til bemanningsøkning og økte kostnader til reiser etc. Dette relaterer seg til økt aktivitet og volum. Tallene er gitt i MNOK.



Oppsummering:

Modellene legger til grunn at det er mulig å drive Ft/Statskjøps virksomhet fra Narvik, men at det vil kreve flere ressurser pga manglende kompetanse i overgangsfasen, samt pga økt reiseaktivitet og den derav følgende ineffektivitet pga at mye tid går med til reise. Mens de vesentligste årlige driftskostnadene beløper seg til mellom 15 og 25 MNOK, forventer en at de årlige innsparingene

vil kunne øke fra dagens netto nivå ca 700 MNOK til vel 3 milliarder NOK i 2010 dersom man også fullt ut inkluderer kommunal sektor i kundegrnlaget. Denne effekten vil komme senere i Narvik.

Besparelser på rådgivning

Ft/Statskjøp yter i dag ca 3 årsverk rådgivning. I ny strategi legges det til grunn 6-8 årsverk. Hvilken besparelse dette gir har vi ikke estimert, men det er naturlig å regne en tilsvarende nedgang i denne bistanden som følge av manglende kompetanse i en overgangsfase ved en evt flytting til Narvik. Hvilket tap dette gir ved at rådgivningen i så fall må kjøpes i markedet, eller ikke vil bli skaffet, er vanskelig å estimere men det er naturlig å regne med vesentlige tapte besparelser for hele offentlig sektor innen vare- og tjenesteområdet.

Ressursbehov

Den nye strategien kan også innebære at ressursbehovet vil øke. Vi anslår at det innen rammeavtaler vil være behov for 3-5 nye stillinger, og innen rådgivning 3-5 stillinger. Utvikling av nye produkter fra vil kreve 2-3 stillinger i tillegg til at administrasjon og støttefunksjoner som markedsføring muligens må styrkes. I sum gir dette behov for 8-13 nye stillinger. I regnemodellene er det lagt til grunn en økning med 10 nye stillinger.

”Nye Statskjøp”s mål og roller i et 3-5- års perspektiv

Det har i lengre tid pågått et strategiarbeid for hva Ft/Statskjøp skal bli i fremtiden. Det er to forhold som i hovedsak har bidratt til dette. Det ene er erkjennelsen av at Statskjøpsavdelingen skal utfases fra Ft, den andre har vært knyttet til at det er blitt ett felles regelverk når det gjelder innkjøp for stat og kommune, og at det gjennom Innkjøpsordningen i FNS allerede er skapt en åpning for et felle kommunalt/statlig tilbud.

Kommunalsektor som bruker av ”Nye Statskjøp”s tjenester

Det er i dag ingen formelle hindre for at Ft/Statskjøp kan levere tjenester til kommunene. Med tanke på at regelverket nå er det samme for stat og kommune er det ingen praktiske hindre for at rådgivningsarbeidet og kompetansehevingsarbeidet både kan og bør være et tilbud til kommunalsektor. Kommunal sektor benytter dette tilbudet allerede i noen grad i dag, selv om dette ikke har vært markedsført fra Ft/Statskjøps side. Når det gjelder rammeavtalearbeidet så er det viktig å merke seg at kommune og stat har et noe ulikt forbruksmønster og at Ft/Statskjøps rammeavtaleportefølje i dag er tilpasset typiske statlige virksomheter. Kommunalsektor er mer enn staten rettet mot tjenesteproduksjon som drift av helseinstitusjoner, skoler, barnehager etc., mens statlig virksomhet mye er drift av offentlige kontorer. Det er sistnevnte type virksomheter dagens sentrale rammeavtaleportefølje i hovedsak tilpasset. Skal det lages rammeavtaler for hele den offentlige sektor må disse inkludere produkter og tjenester som alle potensielle brukere kan se eseg tjent med.

Andre problemstillinger

Pr. i dag er alle rammeavtaler unntatt tre frivillige for staten. Det er mulig i fremtiden å se for seg at AAD enten finner det formålstjenlig at flere av avtalene er forpliktende eller at det innføres en ordning hvor avtalene bare lages for virksomheter som abonnerer på denne tjenesten (frivillig bindende). Det er også en mulighet for å se for seg en brukerfinansiering av tjenestene. Ft/Statskjøp er positive til en slik ordning, men er samtidig bevisst på at det vil måtte medføre langt flere ressurser til markedsføring og en enda større brukerkontakt enn vi har i dag. Det vil også stille helt andre krav til statistikkssystemer for leverandørene enn det de har i dag. En

brukerfinansiering ville skjerpe brukernes krav til leverandørmarkedet og det anser Ft/Statskjøp for bare å være positivt.

Mulig forretningsprofil og organisatorisk tilknytning for ”Nye Statskjøp”

Et fremtidig ”Nye Statskjøp” kan organiseres på flere måter avhengig av geografisk plassering, samt hvilke brukergrupper en skal betjene. Graden og omfanget av forvaltningsmessige og næringspolitiske oppgaver har også betydning for hvordan den nye virksomheten er organisert og finansiert.

Ft/Statskjøp ser tre alternative organisatoriske modeller:

- a) Ved at Statskjøpsavdelingen fases ut av Ft vil en fjerne en vesentlig del av innkjøpskompetansen som i dag finnes i etaten, og derved også i departementsfellesskapet. Samlet sett utgjør Regjeringskvartalet en relativt stor del av det som i dag betjenes og som må erstattes på en eller annen måte. En måte å gjøre dette på er å etablere en ny og mindre innkjøpsenhet i Ft for å dekke de mer lokale behov i Regjeringskvartalet. En slik enhet vil være av vesentlig mindre omfang enn det Statskjøpsavdelingen i dag er, og vil/bør heller ikke utføre de samme oppgavene.
- b) Ft/Statskjøp kan også etableres som et eget frittstående organ og videreføre de oppgavene en i dag har. Dette kan skje gjennom at den nye organisasjonen fortsatt blir en del av statsforvaltningen, eller fristilles til et statsforetak eller et aksjeselskap som selvstendig juridisk subjekt. Hvis en slik løsning velges, bør en se på hvordan oppgaven med å være en pådriver for reformer i offentlig sektor skal drives, og hvilke effektiviseringspotensialer og synergier et selvstendig organ kan bidra til gjennom samarbeid med innkjøpsorganisasjoner i andre større statlige virksomheter. Statlig overtakelse av sykehusene utgjør et nytt og stort potensiale for samarbeide, i tillegg til de som allerede eksisterer. I kommunal sektor er det innen innkjøpsområdet behov for økt rådgivning og opplæring. Det er imidlertid vanskelig å gi ubetinget tilslutning til fristilling, fordi det er mye som til nå har vært uavklart omkring rammebetingelsene for en slik virksomhet. Det hefter videre usikkerhet rundt finansieringen og hvordan de mer forvaltningsrelaterte funksjonene Ft/Statskjøp har i dag skal ivaretas ved en slik løsning. Særlig vil dette gjelde ved evt full fristilling. Det vil da måtte avklares hvilken rolle en fristilt virksomhet skal ha som verktøy i effektiviseringen av offentlig sektor. En må også her merke seg at infrastrukturkostnader som administrativ støtte, drift av IKT-nettverk og sannsynligvis husleie vil bli høyere. I dag nyter Ft/Statskjøp godt av stordriftsfordelene som Ft oppnår på dette området.
- c) Det alternativet som i et 3-5 års perspektiv er det mest hensiktsmessige etter Ft/Statskjøps vurdering er at Statskjøpsavdelingen blir en del av et annet eksisterende forvaltningsorgan som har effektivisering av offentlig sektor og forvaltningsutvikling som sin primæroppgave. Dette fordi arbeidet med å effektivisere offentlige anskaffelser, må skje i nær tilknytning til arbeidet med å effektivisere offentlig sektor generelt, og være et ledd i den løpende forvaltningsutviklingen. Rammeavtalearbeidet hører også hjemme her fordi det har potensiale i seg til å være et verktøy for staten i forvaltningsutviklingen. Det direktoratet som er mest nærliggende å peke på i så måte p.t. er Statskonsult.. Å bli en del av en annen sentral plassert virksomhet burde heller ikke være noe hinder for å ta seg betalt av brukerne og leverandørene på rammeavtalene. Gjennom fortsatt etablering i Oslo området vil Statskjøpsavdelingen da kunne betjene Regjeringskvartalet på samme måte som tidligere Hvis virksomheten slik fortsetter på denne måten vil det i betydelig grad kunne lette det fremtidige arbeide med å

skape et mer formalisert samarbeidet mellom de store innkjøpsfaglige miljøene i Forsvaret, Rikstrygdeverket, Vegvesenet m.m. Det også kunne opprettholdes og knyttes tettere kontakt med de sentrale innkjøpsmiljøene i kommunal sektor.

Tallmateriale

I tillegg til beskrivelsen ovenfor har Ft/Statskjøp også utarbeidet en kost/nytte vurdering i et 5 - 8 års perspektiv som følger i eget vedlegg.

Vedlegg 3

Kommunenes sentralforbund

Kommunesektoren i Norge gjør årlige anskaffelser for om lag 85 milliarder NOK (2000), og representerer således en kjøpekraft som har klare samfunnsøkonomiske konsekvenser for så vel nasjonalt næringsliv som for den offentlige sektoren i Norge. Store deler av de leveranser som årlig foretas til kommunesektoren stammer fra utlandet.

Kommunenes Sentralforbund (KS) ser sin oppgave i å høyne forståelsen og kunnskapen om forsyning og innkjøp i kommunesektoren. Hensikten er å effektivisere den totale tjenesteproduksjon i kommunal sektor ved bl.a. bidrag til reduserte kostnader og økt verdiskapning.

Med få unntak, har ikke KS sett det som sin oppgave å inngå felles rammeavtaler for kommunesektoren. Bakgrunnen ligger i det resonnementet at det offentlige skal være varsom med å utnytte muligheten til å oppnå gode kjøp ved å utøve markedsmakt. Siden det offentlige har et ansvar ikke bare for selv å skaffe seg varer billig, men også å fremme en samfunnsøkonomisk fornuftig bruk av ressursene – kan gevinsten bli mer enn oppveid av det tap resten av økonomien blir påført. Det offentlige, bør på samme måte som private bedrifter, stilles overfor priser som avspeiler den reelle samfunnsøkonomiske kostnad ved å fremskaffe varene. Like uheldig som utøvelse av markedsmakt er at det tas næringspolitiske hensyn ved å forfordele lokale leverandører i sine innkjøp. Resultatet er at tjenesteprodusentene tilpasser seg galt fordi de får gale prissignaler. KS mener at aktiv leverandørutvikling er et bedre virkemiddel i næringspolitikken. Disse resonnementer har god støtte i økonomisk teori.

For å fremme kompetanseoppbygging om offentlige anskaffelser i kommunesektoren, har KS organisert den utøvende virksomheten i et fagforum; Kommunesektorens Innkjøpsforum (KSI), som har egen sekretariatsfunksjon. Dette er gjort i forståelsen for at virksomhetens karakter er helt avhengig av et nært samarbeid med brukerne, dvs dem som er ansvarlige for og forestår innkjøpene i kommuner, fylkeskommuner og bedrifter underlagt lov om offentlige anskaffelser.

Kommunesektorens Innkjøpsforum (KSI)

KSIs overordnede mål er å høyne den innkjøps-/anskaffelsesfaglige standard i offentlig sektor. Arbeidsmålene er

- være et fagorgan for sine medlemmer (205 kommuner og fylkeskommuner (2001, medlemstallet er økende. De representerer ca 3.5 mill innbyggere)
- å legge til rette for utveksling av erfaring medlemmene i mellom
- å spre kunnskap om innkjøps-/anskaffelsesfaget og bidra til utdanningstilbud
- å skal sørge for oppbygging av nettverk
- å påvirke offentlige myndigheter til å forbedre offentlig anskaffelsesvirksomhet og dets rammevilkår

Kontakten med medlemmene skjer gjennom:

- **Nettverkene i fylkene**

KSI arbeider for å etablere innkjøpsfaglige nettverk over hele landet.

KSI er det sentrale ankerfeste i disse nettverkene og arena for kommunikasjon mellom nettverkene og aksene brukere/sentrale myndigheter/andre organisasjoner.

- **Tidsskriftet Forsyning**

Tidsskriftet bringer frem aktuelt fagstoff fra forskning, utvikling og praktisk arbeid.

Tidsskriftet er et viktig bindeledd til myndigheter, andre sektorer og samarbeidspartnere og synliggjør forsyningsfaget i hele sin bredde.

- **KSIs hjemmeside**

KSIs hjemmeside ligger på KS-plattformen under adressen www.ks.no, offentlige innkjøp.

Hjemmesiden inneholder KSIs verktøykasse; hjelpemidler i den innkjøpsfaglige hverdagen, artikler fra tidsskriftet og bred informasjon om alle KSIs aktiviteter og nettverkens virksomhet.

Hjemmesiden tar også opp artikler, nyhetsstoff og lenker til interessant stoff fra andre miljøer.

KSIs hjemmeside er en av de få helt åpne kildene til innkjøpsfaglig materiale og er en av de mest besøkte sidene på KS-plattformen. Den benyttes både av innkjøpere og leverandører.

- **KSI-Akademiet**

KSI-Akademiet er en samlebetegnelse på KSIs kurs, seminarer og etterutdanningsvirksomhet.

Den favner både KSIs egne produkter og tilbud KSI har bidratt til utviklingen av i samarbeid med høyskoler og andre organisasjoner.

Organisering av innkjøpsvirksomheten i kommuner og fylkeskommuner

Kommunesektoren stilles stadig overfor nye krav. Innenfor stramme økonomiske rammer skal befolkningens behov tilgodesees på en bedre måte. Mange kommuner har erfart at det er mulig å spare betydelige beløp gjennom mer effektive innkjøp. Disse frigjorte ressurser brukes til å styrke tjenestetilbudet til kommunens innbyggere og næringsliv. Også det nye lov- og regelverket om offentlige anskaffelser har gitt større fokus på innkjøpsfunksjonen i kommunesektoren. Behovet for kompetanse, bedre planlegging, samordning og samhandling har øket. I dette følger også diskusjonen om sentrale kontra lokale innkjøp.

Kommunesektoren ser flere viktige momenter i forhold til valget mellom sentraliserte eller desentraliserte innkjøp. Det viktigste for å få til en god tilpasning (innkjøp på det nivået som er mest hensiktsmessig ut fra produktets strategiske betydning, pris, marked, kompetanse osv) er muligheten for gevinstdeling. Dette skjer bl.a. gjennom å ”premiere” en uhindret informasjonsflyt begge veier. Budsjetterings- og belønningssystemer må tilrettelegges slik at det blir i innkjøpsenshetens interesse å velge økonomisk mest fordelaktige løsning for hele organisasjonen. Kommunale innkjøpsorganisasjoner er kjent med hvor vanskelig det er å holde dialogen oppe mot brukerne i egen organisasjon. Med øket avstand til en sentral (felles) innkjøpsenshet øker også problemene med informasjonsflyten, med påfølgende effekttap (manglende lojalitet til rammeavtaler og redusert kundetilfredshet).

Tentensen i kommunesektoren går i dag mer og mer i retning av innkjøpssamarbeid i fellesorganisering eller mellom likeverdige parter. Dette viser både Konkurransetilsynets undersøkelser foretatt i løpet av de siste 5 år og KSIs pågående spørreundersøkelse om innkjøpssamarbeid. De fleste kommuner og fylkeskommuner samarbeider med andre. Mest alminnelig er fylkeskommuner som inngår rammeavtaler som også inkluderer kommuner i sitt fylke. En annen modell er kommuner som sammen med andre kommuner som likeverdige parter

går ut med felles utlysninger. Ansettelse av en felles innkjøpskoordinator er en modell, hvor arbeidet organiseres med utgangspunkt i en vertskommune som også tar arbeidsgiveransvaret.

Felles for disse modellene er at det er stor grad av frivillighet for den enkelte juridiske enhet til å slutte seg til den enkelte avtale. Foreløpig er det få (kunnskap om 3) private virksomheter som forestår innkjøpskoordinering for kommunesektoren på et nivå som er sammenlignbart med egenorganiseringen.

Det foregår diskusjoner i kommunesektoren med tanke på å få frem en modell for kategorisering av innkjøpene og en underbygget strategi for hva som lønner seg å kjøpe på ulike nivåer, fra direkte småkjøp lokalt til ulike innkjøpssamarbeid i egen organisasjon, på flerkommunenivå eller regionalt nivå. I henhold til KSIs undersøkelse er kommunesektoren åpen for å innlemme også statlige anskaffelser i innkjøpssamarbeidet på regionalt nivå.

Kommunesektoren forholder seg til at Norge er et vidstrakt land med ulikt befolkningsgrunnlag og leverandørmakt. En løsning for alt og alle er derfor ikke hensiktsmessig. Kommunesektoren ser derfor ikke behov for å ha noen sentral innkjøpsorganisasjon for offentlig sektor på nasjonalt nivå med rammeavtaler som hovedbeskjeftigelse.

Erfaringen med forvaltningsnettavtalene

Forvaltningsnettavtalene har gitt en pekepinn for kommunesektoren når det gjelder markedsproblematikken og det har fremkommet sterke krav om at leverandører på regionalt nivå må få tilgang til leveransene. Dette bygger opp under ideen om at det er det regionale nivå som i hovedsak skal være det øverste koordinerte ledd i et offentlig innkjøpssamarbeid. Kommunesektoren ser det slik at under dette nivået vil det avhengig av geografisk plassering være rom for færre eller flere koordinerende ledd for å sikre optimal ressursutnyttelse.

Vedlegg 4

Statskonsult

Statskonsult har gjennom en årrekke arbeidet med statlige innkjøp på ulike måter. Den mest aktive perioden var antakelig i forbindelse med program for statlige innkjøp i perioden 1994 - 97. Statskonsult hadde en sentral rolle i forbindelse med gjennomføringen av dette programmet. Da programmet ble avsluttet, ble det besluttet at hoveddelen av Statskonsults oppgaver innenfor dette området skulle overføres til Statskjøp.

Statskonsult rolle innenfor offentlig innkjøp i dag hører hovedsakelig inn under kategorien tilrettelegging og kompetanse. Det viktigste området er knyttet til opplæring. Statskonsult arrangerer en rekke kurs og temadager om offentlig innkjøp, flere av disse er knyttet til regelverket. Kursene er basert på bruk av eksterne foredragsholdere. Statskonsult arrangerer også en rekke kurs rettet mot anskaffelser på IT-området. Dette er kurs i statens standardavtaler og om forvaltningsnettavtalene.

Statskonsult har ansvar for å vedlikeholde og oppdatere et sett av standardavtaler for innkjøp. Standardavtalenes historie skriver seg tilbake fra 70-tallet da man fant ut at kontraktene som var i bruk i privat sektor var lite egnet for statlige virksomheter. Avtalene har foreligget i en rekke versjoner siden starten. Det er i dag utarbeidet standardavtaler for IT-anskaffelser, for kjøp av konsulenttenester og for elektronisk informasjonsformidling. Standardavtalene er ikke obligatoriske, men er ment som nyttige hjelpemidler. De er laget for statlige virksomheter, men kan også være egnet for annet offentlig og for privat virksomhet.

Statskonsult har også ansvar for Standardiseringssekretariatet. Dette ble opprettet på bakgrunn av kongelig res. av 6.12.91 som pålegger bruk av standardprodukter for datautveksling mellom EDB-systemer i staten.

Standardiseringssekretariatets oppgaver er å:

- Rådgi forvaltningen i valg av standarder og teknologi.
- Utvikle forvaltningsstandarder, herunder NOSIP.
- Bidra til en hensiktsmessig utvikling av det offentlige IT-infrastruktur.

Vedlegg 5

Innkjøpsorganisasjoner i andre nordiske land

Sverige

For nærmere oversikt med hensyn til offentlige innkjøp i Sverige anbefales det å se på hjemmesidene til de organisasjoner som er listet nedenfor:

- Nämnden för offentlig upphandling (NOU) - www.nou.se
- Kammarkollegiet - www.avropa.nu
- Kommerskollegiet - www.offentlig.kommers.se
- EKU- delegasjonen - www.sou.gov.se/eku/
- Statskontoret - www.statskontoret.se.

Danmark

For Danmark anbefales det å se nærmere på :

- www.ks.dk
- www.ski.dk

Finland

I Finland anbefales den engelske versjonen av

- www.hansel.fi

Island

I Island skjer offentlig innkjøp i hovedsak gjennom Ríkiskaup, se den engelske versjonen av

- www.ríkiskaup.is.

Vedlegg 6

Eksempler på kostnadsberegninger ved utflytting av statlig virksomhet

Kystdirektoratet er i ferd med å bli flyttet fra Oslo til Ålesund, samtidig skal det regionale apparatet styrkes. Flyttingen innebærer at 44 nye stillinger etableres i Ålesund og at fem distriktskontorer styrkes med 8 stillinger hver. Kystdirektoratet har i 2001 ca 84 stillinger. Det er gjort en relativt omfattende beregning av antatte kostnader knyttet til utflytting av Kystdirektoratet¹. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til beregningene (størrelsesorden +/- 32%). Metoden som benyttes er nåverdiberegning. I beregningene inngår en rekke ulike kostnadselementer (lønn, ventelønn, lokaler, kontor- og IT-utstyr, diverse flyttekostnader, rekruttering, omstilling, reisekostnader osv.), herav inngår også dublering av en rekke kostnader i en omstillingsperiode. Asplan Viak vurderte kostnadsdifferansen mellom reelt flyttealternativ (knyttet til antall medarbeidere som flytter med) og basisalternativet (ingen flytting) til å summere seg til 74 mill. 2001-kroner over tiårsperioden 2001 til 2010. Usikkerheten gjør at kostnadene kan ligge mellom 50 og 98 mill. kroner.

Statskonsult² vurderte i 1998 forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene. I den forbindelse ble samordning og utlokalisering også vurdert. Andersen Consulting beregnet kostnadene knyttet til tre ulike lokaliseringalternativer (by på Østlandet, sted i Midt-Norge og en by i Nord-Norge). Andersen Consulting benyttet samme metode i sine beregninger som Asplan Viak i utredningen av Kystdirektoratet, dvs nåverdiberegning over en 10-årsperiode. Ventelønn er imidlertid ikke inkludert. Antall ansatte ble anslått til 180 (innebar samordning av flere virksomheter). Overgangskostnadene (engangskostnader) ved utlokalisering ble beregnet til ca 24 mill. kroner og varierte lite med geografisk plassering. Driftskostnadene ved lokalisering utenfor Oslo ble beregnet til litt lavere enn i Oslo. Forskjellen her mellom en by i Nord-Norge og Oslo ble imidlertid anslått som marginale, lavere husleie i Nord-Norge, men høyere reisekostnader. Nåverdien etter 10 år ble derfor beregnet til 22,3 mill. kroner i disfavør til Nord-Norge. Det negative resultatet er knyttet til de høye overgangskostnadene. (Proessen ble ikke gjennomført, da det ble valgt en annen modell for organiseringen.)

Norsk Polarinstittutt ble vedtatt flyttet fra Oslo til Tromsø i 1993. Flyttingen strakk seg over en femårsperiode (1994-99). Polarinstittuttet er samlokalisert med andre institusjoner i Polarmiljøseneteret i Tromsø (et nybygg til 250 mill kroner oppført av Statsbygg). Miljøverndepartementet har oppsummert kostnadene knyttet til flyttingen til 53,1 mill kroner (perioden 1994 – 2001). Av 63 tilsatte i 1994 har til sammen 6 flyttet til Tromsø. I dag er det 100 ansatte i instituttet.

Statsskog ble omorganisert fra forvaltningsbedrift til statsforetak i 1993. 1. april samme år ble virksomheten flyttet til Namsos. Det er ikke ført noe eget regnskap for flyttingen, men i følge Landbruksdepartementet er flyttingen i 1993 utgiftsført med til sammen 52,5 mill. kroner. Ventelønnsutbetalingene har vært lave. Vedtaket om flytting ble gjort i 1989. Virksomheten hadde da 38 ansatte, og avskallingen startet umiddelbart. 34 sluttet før institusjonen flyttet. Hoveddelen av dem som ble rekruttert inn i perioden 1989 – 93 flyttet med til Namsos.

¹ Asplan Viak H2001-016: Kostnadmessige konsekvenser av en flytting av Kystdirektoratet fra Oslo til Ålesund.

² Statskonsult rapport 1998:14 Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene.

Konklusjon

Det er vanskelig å gjøre anslag for kostnader knyttet til utflytting av virksomheter uten å analysere virksomheten i detalj, og selv da vil en måtte operere med ganske høye usikkerheter. Det eksemplene overfor illustrerer er imidlertid av det må påregnes relativt høye kostnader knyttet til selve utflyttingen. Når det gjelder driftskostnader kan en utflytting trekke i begge retninger, husleiekostnader vil ofte være lavere utenfor Oslo, mens man må regne med noe økning i reisekostnader.

Kilde: Statskonsult