

Stjórnmálafræðideild

MPA-ritgerð

Miðlæg innkaupastofnun –
er ávinningur mælanlegur



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir

Febrúar 2009

Umsjónarkennari: Dr. Snjólfur Ólafsson

Nemandi: Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir

Kennitala: 061157-3609

Ágrip

Innkaup á hjá hinu opinbera (ríki og sveitarfélög) á Íslandi hafa mikil áhrif á hagkerfið í heild sinni. Umfang opinberra innkaupa hjá löndum Evrópusambandsins er talið vera um 16% af landsframleiðslu. Innkaup standa því fyrir stórum hluta útgjalda bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Núverandi skipulag í innkaupum hjá ríkinu er greint og lagt mat á ávinning bæði hvort um ávinning sé að ræða og eins hversu mikill hann er. Einnig er lagt mat á árangur rammasamningakerfis Ríkiskaupa sem var fyrst komið á árið 1994. Við matið eru notuð dæmi frá öðrum löndum og einnig er stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar frá árinu 2000 notuð sem viðmið um árangur af aðgerðum. Árangur er af starfi miðlægrar innkaupastofnunar sem og af notkun rammasamninga Ríkiskaupa er mælanlegur.

Tilraun er gerð til að meta hvort sá ávinningur sem settur er fram í Innkaupastefnu ríkisins hafi náðst. Í þeim tilfellum sem árangurinn náðist þarf að setja fram ný markmið og endurskoða þau markmið sem ekki náðust.

Efnisyfirlit

Formáli	6
1. Inngangur.....	7
1.1. Markmið verkefnisins.....	8
1.2. Afmörkun verkefnisins	8
2. Aðferðafræði.....	13
2.1 Val á aðferðum	13
2.2 Helstu straumar og stefnur.....	15
2.3 Aðferðafræðilegar nálganir.....	16
2.4 Rannsóknaraðferðir	19
2.5 Rannsóknarspurningar	20
3. Umhverfi opinberra innkaupa.....	21
3.1 Innkaupastefna ríkisins 2002	22
4. Uppbygging innkaupastarfsins	25
4.1 Val á skipulagi	27
4.2 Miðstýrt eða dreifstýrt ?	28
4.2.1 Fullkomin miðstýring:	28
4.2.2 Fullkomin dreifstýring:.....	29
4.2.3 Blandað skipulag:	29
4.2.4 Áhrifaþættir við val á skipulagi.....	30
5 Stefnumiðuð stjórnun	31
5.1 Skilgreining á miðlægri innkaupastofnun	31
5.2 Skipulag opinberra innkaupa	32
5.2.1 Skipulag opinberra innkaupa á Íslandi	34
5.2.2 Skipulag opinberra innkaupa í Danmörku.....	34
5.2.3 Skipulag opinberra innkaupa í Noregi.....	35
5.2.4 Skipulag opinberra innkaupa í Finnlandi	35
5.2.5 Skipulag opinberra innkaupa í Svíþjóð	35
5.2.6 Skipulag opinberra innkaupa í Frakklandi og Ítalíu	36
6 Er rammSAMningur samningur ?.....	38
7 Árangursmælingar	41
7.1 Stjórnun innkaupa.....	41
7.2 Flokkun innkaupa	42

7.2.1	Ekki þýðingarmiklar vörur (endurtekin kaup - stöðluð).....	43
7.2.2	Áhrifamiklar vörur.....	44
7.2.3	Flöskuhálsar.....	45
7.2.4	Stefnumarkandi vörur.....	45
8	Samræmd innkaup – Rammasamningar.....	46
8.1	Árangursmarkmið miðlægra og samræmdra innkaupa.....	48
8.2	Árangur miðlæga rammasamninga.....	51
8.2.1	Greining og undirbúningur.....	52
8.2.2	Innkaup.....	55
8.2.3	Samningsstjórnun.....	55
8.2.4	Rafrænar innkaupaleiðir.....	58
9	Fjármögnun rammasamningakerfisins.....	64
9.1	Gagnrýni.....	64
9.2	Tryggð við samninga – sparnaður ?.....	65
9.3	Betri þekking og bætt vinnubrögð.....	68
10	Samantekt á niðurstöðum.....	70
	Heimildaskrá.....	77
	Viðauki 1.....	79

Formáli

Ritgerð þessi er 30 eininga lokaverkefni til meistaraþráðu í opinberri stjórnslu við Háskóla Íslands.

Viðfangsefni hennar er að kanna gagnsemi og meta ávinning af miðlægri innkaupastofnun hjá ríkinu. Opinber innkaup eru mjög viðfangsmikið efni og ritgerðin takmarkast aðeins við lítið hluta af því sviði.

Verkefnið er unnið með það fyrir augum að lesendur séu þeir sem hafa áhuga á opinberum innkaupum. Það er von höfundar að ritgerðin geti gagnast við áframhaldandi skipulagningu í innkaupamálum hjá ríkinu.

Verkefnið var unnið á seinni hluta ársins 2008. Heimildaöflun fór fram á nokkuð löngum tíma en hugmyndin að ritgerðinni kviknaði fljótlega eftir að höfundur hóf störf hjá Ríkiskaupum en það var í ágúst 2001. Rannsóknir og ritað efni um viðfangsefni ritgerðarinnar er af skornum skammi hérlendis og því hefur mikið verið leitað í smiðju annarra þjóða.

Höfundur vill þakka öllum þeim sem voru reiðubúnir að deila af þekkingu sinni og reynslu um viðfangsefnið. Leiðbeinanda mínum, Snjólfí Ólafssyni, vil ég þakka samstarfið. Sérstaklega vil ég þakka forstjóra Ríkiskaupa Júlíusi S. Ólafssyni fyrir upplýsingagjöf og dyggan stuðning.

Loks vil ég þakka eiginmanni mínum og börnum fyrir stuðninginn og óbilandi trú á að mér tækist að klára þetta nám.

Reykjavík, 8. janúar 2009

Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir

1. Inngangur

Miðlæg innkaupastofnun –er ávinningurinn mælanlegur? Hvað eru innkaup? Innkaup (e. Procurement) er ferli sem notað er yfir val, kaup og meðhöndlun á allri aðkeypti vöru eða þjónustu. Einfaldri skilgreining er að ef berist reikningur þá hafi átt sér stað innkaup.

Innkaup á hjá hinu opinbera (ríki og sveitarfélög) á Íslandi hafa mikil áhrif á hagkerfið í heild sinni. Umfang opinberra innkaupa hjá löndum Evrópusambandsins er talið vera um 16% af landsframleiðslu. Vægi innkaupanna er þó breytilegt á milli landa Evrópusambandsins allt frá 11% upp í 20%.¹ Ef notuð er reikniregla Evrópusambandsins má gera ráð fyrir að á Íslandi hafi útgjöld hins opinbera í innkaupum verið rúmlega 200 milljarðar á árinu 2007.²

Í nóvember árið 2002 samþykkti Ríkisstjórn Íslands fyrstu innkaupastefnu ríkisins sem hafði það markmið að skapa traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum. Öll ráðuneyti, ríkisstofnanir og ríkisaðilar falla undir stefnuna og þurfa því haga vinnu sinni í innkaupum samkvæmt markmiðum stefnunnar. Þær áherslur og markmið sem sett eru fram í stefnunni áttu að gilda fyrir árin 2003-2006 eða í fjögur ár. Tilraunir hafa verið gerðar til að meta hvort markmið stefnunnar hafi skilað tilætluðum árangri fyrir hluta af því tímabili sem stefnan nær yfir en ekki hefur farið fram skilamat fyrir allan gildistímann.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

² <http://www.hagstofa.is/pages/983#11.3>. Hér eru reiknuð 16% af vergri landsframleiðslu 1,293.167 milljónir króna.

1.1. Markmið verkefnisins

Markmið verkefnisins er margþætt en snýst um mat á ávinningi fyrst og fremst. Leitast er við að meta hvort og þá hvaða gagnsemi er af miðlægri innkaupastofnun hjá ríkinu. Lagt verður mat á ávinning af miðlægum samningum og reynt að meta hvar miðlægir samningar eiga rétt á sér. Lýst verður flokkun innkaupa á vörum hjá ríkisstofnunum og komið með tillögur að hentugu skipulagi fyrir hvern flokk.

Í maí árið 2000 kom út skýrsla frá Ríkisendurskoðun um mat á árangri við innkaup ríkisstofnana þar sem rammisamningar Ríkiskaupa voru skoðaðir sérstaklega. Í þessari ritgerð verður einnig lagt mat á árangur þeirra aðgerða sem ráðist hefur verið í og eiga vísun í þá stjórnsýsluúttekt.

Að lokum má nefna að fyrir dyrum stendur endurskoðun á árangursmælikvörðum innkaupastefnu ríkisins og er stefnt að því hér að niðurstöður ritgerðarinnar geti verið grunnur að þeim mælikvörðum.

Í verkefninu var ákveðið að horfa einkum til eftirfarandi þátta:

1. Ávinningur

- af miðlægum innkaupum á vörum og þjónustu
- náðust árangursmarkmið Innkaupastefnu ríkisins

Aðrir þættir sem verkefnið tekur á eru:

- Umhverfi opinberra innkaupa
- Innkaupastefna ríkisins
- Flokkun innkaupa

1.2 Afmörkun verkefnisins

Innkaup ríkisins eru flokkuð í vöru- þjónustu og verkkaup, viðfangefni þessarar ritgerðar eru innkaup á vörum og þjónustu hjá ríkinu. og er leitað leiða til að skoða

skipulag innkaupa, umfang og aðferðir við innkaup og kannað hvort ávinningur er af miðlægri innkaupastofnun og þá einnig hvort árangursmarkmið Innkaupastefnu ríkisins hafi náðst.

Fjármálaráðuneytið fer með almennar umbætur í ríkisrekstri samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands og er sífellt verið að leita nýrra leiða að umbótum sem snúa að innri rekstri ríkisins og stjórnarháttum þess.

Á grunni meginstefnu í umbóta og hagræðingarmálum sem er stefna um árangursríkan ríkisrekstur er ráðist í einstök átaksverkefni sem miðað að því að bæta ríkisreksturinn og samskipti ríkis og einkamarkaðar. Í stjórnarháttum ríkisins á undanförunum árum eru helstu nýjungar þessar:

- Innleiðing árangursstjórnunar
- Breytingar í starfsmannamálum ríkisins
- Setning innkaupastefnu fyrir ríkið og á grunni hennar útvistunarstefna
- Leiðbeiningar um gerð, framkvæmda og eftirfylgni þjónustusamninga

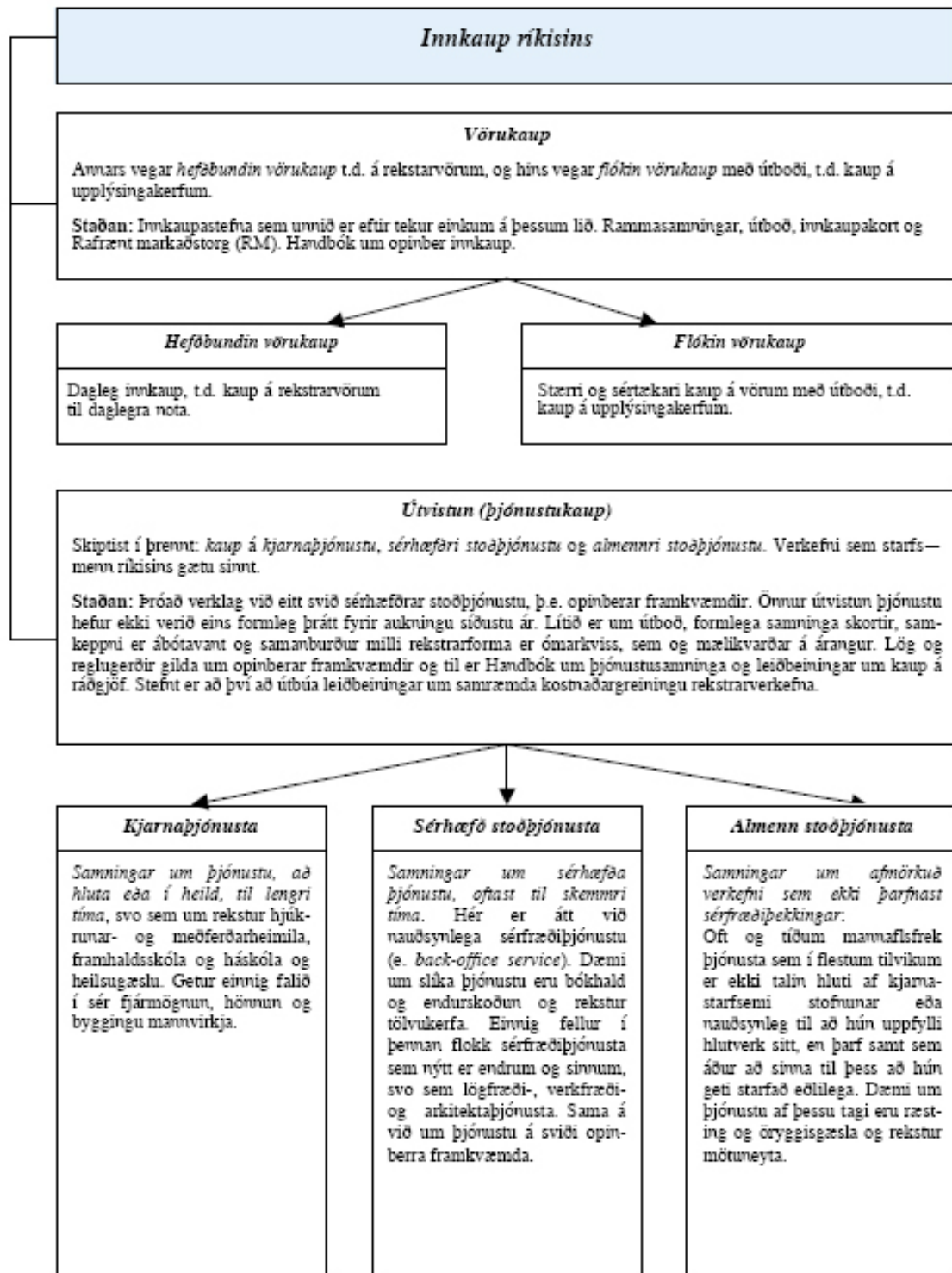
*“Þekking, aðferðir og tilhögun við innkaup ríkisins skipta miklu um þann árangur sem næst á þessu sviði. Til að mæta því hefur lagaumhverfi opinberra innkaupa verið bætt og almenn stefna um innkaup hins opinbera verið sett. Þannig hafa samskipti ríkis og einkamarkaðar við útboð og innkaup orðið skýrari. Hornsteinn innkaupastefnunnar er **bestu kaup** þ.e. besta mögulega niðurstaða að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings.*

*Jafnframt því er gerð krafa um að kaupin fari fram á gegnsæjan og upplýstan hátt, með hagkvæmni og gæði að leiðarljósi”.*³

Innkaup eru oft greind í tvo meginflokka, kaup á vörum og kaup á þjónustu (mynd 1). Umgjörð innkaupanna og aðferðir við innkaupin eru í grundvallaratriðum eru þær sömu þótt mismunandi útfærsla á aðferðum sé beitt vegna ólíks eðlis þeirra. Lög um opinber innkaup um gilda fyrir báða þessa flokka innkaupa. Ýmsar aðferðir og ferlar tengd vöru- og verkkaupum hafa verið þróuð og eflað á undanförunum árum en þjónustukaupum verið minni gaumur gefinn. Aukið vægi þjónustukaupa í innkaupum ríkisins hefur þrýst á um slíka endurskoðun. Útvistun eða þjónustukaupum má skipta upp í þrjá megin flokka:

- Almenn stoðþjónusta
 - Dæmi: ræstingar, sorphirða og næturvarsla
- Sérhæfð stoðþjónusta
 - Dæmi: upplýsingatækni, lögfræði, túlkunar- og þýðingarþjónusta. Undir þennan flokk falla verkkaup s.s. hönnunar- og byggingarframkvæmdir
- Kjarnaþjónusta
 - Dæmi: Grunnþjónusta sem samstaða er um að ríkið veiti og greiði að mestu

³ Útvistunarstefna ríkisins http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Utivistunarstefna-rikisins.pdf



Mynd 1: Flokkun innkaupa hjá ríkinu⁴

Hugmyndin að ritgerðarefninu varð til fyrir nokkrum árum eða fljótlega eftir að höfundur ritgerðarinnar hóf störf hjá Ríkiskaupum. Þáverandi starf fólst í því að kynna

⁴ Útivistunarstefna ríkisins http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Utivistunarstefna-rikisins.pdf

rafrænar innkaupaleiðir sem stofnanir gætu nýtt sér til hagræðingar í innkaupum og í þeirri vinnu kom betur í ljós en áður að ýmislegt er enn óunnið í skilgreiningu og skipulagningu á innkaupum. Árið 2005 var óskað eftir því að Ríkiskaup reyndu að meta hvort árangursmarkmið Innkaupastefnu ríkisins hefðu náðst og þá að hve miklu leiti. Í þeirri vinnu varð höfundur þessarar skýrslu ljóst að greining upplýsinga hvað varðar innkaup ríkisins er erfitt viðfangsefni eins og upplýsingarnar eru flokkaðar í dag. Nú stendur fyrir dyrum að gera aðra könnun á árangri og eins í kjölfar þeirrar könnunar að setja fram ný og endurskoðuð markmið og því sérstaklega ánægjulegt að geta nýtt efni út þessari skýrslu á einhvern hátt inn í þetta mat.

2. Aðferðafræði

Í þessum áfanga verkefnisins er fjallað um aðferðir almennt, spurningunni svarað um hvað er aðferð og hvaða áhrif hún hefur á vísindalega vinnu. Lýst verður þróun helstu strauma, fjallað um aðferðafræðilegar nálganir og reynt að útskýra þá hugmyndafræði sem liggur þeim að baki. Að lokum er fjallað stuttlega um mismuninn á þessum nálgunum og þá gagnrýni sem þær hafa fengið á sig.

2.1 Val á aðferðum

Að skapa þekkingu er talinn einn mikilvægasti þátturinn í rekstri fyrirtækja í dag en það er eitt af aðalmarkmiðum rannsókna. Hægt er að framkvæma rannsóknir með ýmsu móti og hvort sem unnið er eftir vísindalegum aðferðum eða ekki, má segja að sú rannsóknaraðferð sem valin er segi til um niðurstöðuna.

Með auknum kröfum um nákvæm vinnubrögð í rannsóknum og sannanlegar niðurstöður tekur raunhyggjan/pósitívisminn (e. positivism) að þróast upp úr 1920 einkum í náttúruvísindum en hugmyndir pósitívismans fara svo smátt og smátt einnig að ná til félagsvísinda. Upp úr 1930 kemur inn í umræðuna reynsluhyggja (e. empirism). Þetta þýðir að vísindalega þekkingu þurfi að vera hægt að staðreyna með reynsluprófunum. Krafa um áþreifanleika hlutanna var afar sterk og sönnunargildi þekkingarinnar fólst í því að hægt átti að vera að prófa hana með öruggum hætti. Næst kemur inn í umræðuna nýtt viðhorf þess efnis að ekki þurfi endilega alltaf að vera hægt eða nauðsynlegt að sannreyna tilgátur. Grundvallarmunur er á þekkingu sem aflað er með vísindalegri aðferð og öðrum aðferðum⁵. Munurinn er sá að sumar rannsóknir sýna ekki fram á

⁵ Arbner, I. & Bjerke, B. (1997). bls. 1-9

hvernig þekkingarinnar var aflað, eða hvaða aðferð var notuð (stundum geta ástæðurnar verið trúnaðarmál) en það er einmitt grundvöllurinn fyrir að rannsókn teljist unnin á vísindalegum grunni, að hægt sé að meta niðurstöðurnar út frá þeirri aðferð sem valin var við gerð rannsóknarinnar.

Hægt er að skipta vísindalegum rannsóknum í tvær megin gerðir⁶. Annars vegar grunnrannsóknir, sem framkvæmdar eru á rannsóknastofum eða rannsóknastofnunum og hafa þann megin tilgang að skýra og skilja. Grunnrannsóknir þurfa ekki endilega að hafa tengingu við raunveruleg vandamál eða almennan raunveruleika. Hins vegar eru rannsóknir sem eru aðlagðar að vandamálum. Vísindalegar rannsóknir geta verið þværvísindalegar. Tilgangur með mörgum markaðsrannsóknum getur verið þannig að nauðsynlegt sé að fá mismunandi sjónarmið frá ólíkum faghópum til að rannsóknin sé að skila þeim niðurstöðum sem til var ætlast. Vísindarannsóknir eru þekkingarlegar því við erum alltaf að afla okkur meiri þekkingar en það að afla sér þekkingar þýðir ekki að alltaf verði komið með lausn á vandamálinu.

⁶ Helgi Valur Friðriksson [fyrirlestur] (2001)

2.2 *Helstu straumar og stefnur*

Í þessum fræðum er talað um tvo meginstrauma þ.e. Raunhyggju (e. positivism) og Skýringar- eða túlkunarfræði (e. hermeneuticists).⁷ Grunnskoðanir raunhyggjumanna⁸ eru að heimurinn sé sjálfstæð, hlutlæg heild, að athugandinn sé óháður viðfangsefninu og að vísindin séu hlutlaus. Pósitívistar telja að hlutverk rannsakandans sé að einbeita sér að staðreyndum, leita að orsakasamhengi og frumlögmálum. Þeir telja að rannsakandinn eigi að reyna að smækka flókin fyrirbæri niður í einfalda frumþætti, gera sér tilgátur og prófa þær. Það sem helst einkennir aðferðir pósitívista er að þeir leitast við að skilgreina hugtökin þannig að hægt sé að mæla það sem þau eiga við og eins leitast þeir við að taka sem flest dæmi eða stórt safn (t.d. í skoðanakönnunum). Grunnskoðanir Hermeneutica⁹ eru að heimurinn sé mótaður félagslega, að athugandinn sé hluti af viðfangsefninu og að vísindin séu bundin mannlegum hagsmunum. Þeir telja að hlutverk rannsakandans sé að einbeita sér að merkingu og eigi að leitast við að skilja hvað er að gerast. Hann eigi að líta á aðstæður í heild sinni og gera sér hugmyndir með ályktunum af því sem hann sér eða skilur. Helstu einkenni aðferða Hermeneutica eru að þeir vilja beita ólíkum aðferðum til að ná fram ólíkum sjónarmiðum og vilja kafa djúpt í einstök dæmi og á lengri tíma.

⁷ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 45-47

⁸ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 45-47

⁹ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 45-47

2.3 Aðferðafræðilegar nálganir

Skilgreining á aðferðafræðilegum nálgunum¹⁰ er hvernig rannsóknaraðilar nýta, þróa og/eða aðlaga fyrirbyggjandi aðferðir í ólíkar aðferðafræðilegar nálganir. Hvernig þeir tileinka sér og jafnvel aðlaga fyrri útkomu, tilgátur, eða hvoru tveggja er einnig vísað til sem aðferðafræði. Hvernig rannsóknaraðilar tengja saman og hagræða þessum aðferðafræðilegu nálgunum í ákveðið vinnuferli og á hvern hátt sú þekkingaröflun er í raun framkvæmd er kallað aðferð. Um þrjár megin¹¹ aðferðafræðilegar nálganir er að ræða og verður næst fjallað um helstu einkenni hvorrar aðferðar fyrir sig.

Hlutagreining (*e. analytical approach*)¹² er elsta hugmyndafræðin. Fylgjendur hennar eru þeirrar skoðunar að heildin sé summan af þörtunum. Hér er ekki gert ráð fyrir huglægum skoðunum og heimurinn talinn hlutlægur. Leitast er við að finna orsakasamband (*e. causality*). Hlutagreining tekur í sundur, greinir og setur saman aftur, hver þáttur er skoðaður fyrir sig án tillits til annarra þátta. Hún gerir ráð fyrir að raunveruleikinn sé mjög einfaldaður. Þetta er aðferð sem á að gera mögulegt að sanna eða afsanna tilgátur. Kerfisbundnar rangfærslur eiga ekki að vera til staðar (*e. validity*). Fylgjendur hlutagreiningar telja sig geta verið hlutlaus og hægt sé að skoða hluti án þess að hafa áhrif á þá. Almenn gagnrýni á þessa aðferð er að einungis sé verið að kanna þá þætti sem þegar eru til staðar og gera áætlanir út frá þeim, án þess að huga að nýjum möguleikum. Eins hefur komið fram gagnrýni á ónákvæmni í mælingum, einkum úr röðum þeirra sjálfra og telja ýmsir að ef heimurinn sé skoðaður með augum hlutagreiningar þá geti menn farið á mis við ýmsa áhrifaþætti.

¹⁰ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 26

¹¹ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 49

¹² Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 65

Kerfisgreining (*e. system approach*)¹³ kom fram í kringum 1950 en fyrirtækjarannsóknir í Skandinavíu byggja helst á þessari greiningu¹⁴. Fylgjendur eru þeirrar skoðunar að heildin sé ekki summan af þörtunum heldur að einstakir hlutir verði ljósir (skiljast) út frá hegðunarmynstri heildarinnar. Hér telst heimurinn hlutlægt aðgengilegur. Skýring er fengin út frá markmiðum. Reynt er að sjá út sambönd (*e. finality*) og að finna samsvörun eða hliðstæðu við annað. Ólíkt hlutagreiningunni er hér reynt að skoða sambandið í heildinni en ekki aðeins út frá einstökum þáttum. Fylgjendur kerfisgreiningar fullyrða ekki á sama hátt um algjört hlutleysi og fylgjendur hlutagreiningar því þeir telja sig geta verið hlutlausar að sumu leyti. Almenn gagnrýni á kerfisgreiningu er að þeir sem beita henni sjái ekki skóginn fyrir trjánum og er þá verið að vísa í að vegna þess að hér er reynt að skoða allar breytur í umhverfinu þá sé umfangið orðið það mikið að erfitt sé að fá einhverjar lokaniðurstöður. Ekki sé nauðsynlegt að skoða alla þætti alltaf til að meta aðstæður.

Gerendagreining (*e. actor's approach*)¹⁵, kom fram um 1960. Í þessari greiningu leitast menn við að skilja félagslegar heildir og telja að heildin verði ljós út frá hegðunarmynstri partanna. Hér er gert ráð fyrir að heimurinn sé félagsleg samsetning og að fólk sjái eða skynji hluti á mismunandi hátt. Mismunandi menningaráhrif hafi áhrif eins og t.a.m. menntun, uppeldi og ýmis gildi úr nánasta umhverfi þess. Gerendagreining er á öndverðum meiði við hina tvo straumana og telur hlutleysi ekki mögulegt og ekki æskilegt. Þessi aðferð hefur fengið töluverða gagnrýni eins og hinar tvær. Öfugt við þá myndlíkingu að sjá ekki skóginn fyrir trjánum eins og hjá kerfisgreiningunni þá er hér viðeigandi að telja að þeir sem beita henni sjái ekki trén fyrir skóginum.

¹³ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 70

¹⁴ Helgi Valur Friðriksson, 2001

¹⁵ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 52-53 & 79

Fylgjendur hvernar stefnu fyrir sig hafa í gegnum árin gagnrýnt hverjir aðra og deilt um hver aðferðin væri best. Í dag má greina þessar þrjár aðferðafræðilegu nálganir sem hafa orðið fyrir áhrifum hver frá annarri. Með tímanum hafa aðferðirnar lært hver af annarri og einnig hafa þær þróað sinn eigin rökstuðning eða forsendur. Sumar breytingar eða forsendur voru minniháttar en aðrar miklar.¹⁶

Hér hefur verið gerð grein fyrir þeim fræðilega grunni sem verkefnið byggir á. Eftir að markmið þessarar rannsóknar voru skilgreind var ákveðið að kerfisgreining yrði fyrir valinu þar sem hún byggir á þeim nálgunum sem þarf til að geta uppfyllt markmiðin.

¹⁶ Arbnor, I. & Bjerke, B. (1997)bls. 45-46

2.4 Rannsóknaraðferðir

Um getur verið annars vegar að ræða lýsandi rannsókn (*e. descriptive studies*) þar sem spurningunum hver, hvað, hvenær og hvernig er svarað. Hins vegar getur verið um að ræða orsakarannsóknir (*e. causal studies*) þar sem athugað er hvernig ein breyta hefur áhrif á aðra. Í rannsóknnum fyrir þetta verkefni verður notast við lýsandi rannsóknir.

Markaðsrannsóknnum er skipt í tvennt, annars vegar eðlisbundnar og hins vegar magnbundnar. Eðlisbundnar rannsóknir eru ekki tölfræðilega marktækar en markmiðið með þeim er að skilgreina vandamál og greina tækifæri. Niðurstöður úr þeim eru meðal annars nýttar til að hanna spurningalista fyrir magnbundna rannsókn. Magnbundnar rannsóknir eru rannsóknir þar sem tölur leika lykilhlutverk og nýttar til markvissari ákvarðanatöku.¹⁷

Í eðlisbundnu rannsókninni sem ætlunin er að framkvæma í þessu verkefni verður notuð tilviksathugun (*e. case study*). Rannsóknagagna var aflað eftir þremur leiðum: Í gegnum starf skýrsluhöfundar s.l. sjö ár hjá Ríkiskaupum um ýmis málefni sem tengjast rammasamningum hjá innlendum og erlendum starfsmönnum og stjórnendum. Með samtölum við erlenda og innlenda stjórnendur og innkaupaaðila hjá opinberum stofnunum sem og seljendur í rammasamningum. Að lokum eru tölulegar upplýsingar unnar úr bókhaldskerfi Ríkiskaupa og fjársýslunnar.

¹⁷ McDaniel, Carl D & Gates, Roger H. (1995), *Marketing research essentials*, bls. 30-31

2.5 Rannsóknarspurningar



Til að hægt sé að svara meginspurningunni um hvort ávinningur sé mælanlegur af miðlægri innkaupastofnun og miðlægum samningum eru settar fram nokkrar spurningar sem tengjast mikilvægum rekstrarþáttum hjá Ríkiskaupum.

- Er miðlæg innkaupastofnun hjá ríkinu einhvers virði ?
- Eru rammasamningar hagkvæmur kostur fyrir heildina ?
- Eru rammasamningar hagkvæmari fyrir stórar stofnanir frekar en litlar ?
- Henta allir vöruflokkar í rammasamninga ?
- Hvenær ætti að nota rammasamninga ?
- Eru kjör rammasamninga góð ?
- Skyldunotkun eða þegar hentar ?

3. Umhverfi opinberra innkaupa

Til að mögulegt sé að meta hvort miðlæg innkaupastofnun sé einhvers virði fyrir ríkið er rétt að gera grein fyrir því þeim ramma sem umlykur innkaup í opinbera geiranum. Umhverfi opinberra innkaupa er nokkuð frábrugðið því umhverfi sem innkaup á almennum markaði lúta. Fjármagn hins opinbera er almannafé og því krafa að stjórnvöld fari að lögum og reglum með þá fjármuni. Mynd 2 sýnir þann ramma sem opinberum innkaupum er markaður.

Umhverfi opinberra innkaupa

<p>Lagalegt umhverfi</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - Lög um opinber innkaup nr. 94/2001 - Lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 - Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 - Lög um framkvæmd útboða 65/1993 - Lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglugerð nr.705/2001 um innkaup stofnana sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og fjarskipti. - Reglugerð nr. 513/2001 um viðmiðunarfjárhæðir vegna opinberra innkaupa á Evrópska efnahagssvæðinu og samkvæmt samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um opinber innkaup. - Reglugerð nr. 715/2001 um skipan opinberra framkvæmda.
<p>Stefna</p> 	<ul style="list-style-type: none"> - Innkaupastefna ríkisins <ul style="list-style-type: none"> - Bestu kaup - Ábyrgð og gagnsæi - Einföldun og skilvirkeni - Menntun og sérhæfing - Efting samkeppnismarkaðar 	<ul style="list-style-type: none"> - Innkaupastefna ráðuneyta - Innkaupastefna viðkomandi stofnana
<p>Leiðbeiningar og einstök áhersluverkefni</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Leiðbeiningarrit um innkaupaflokka - Handbók um opinber innkaup - Einstök fyriræli og samningar 	

Mynd 2: Umhverfi opinberra innkaupa á Íslandi

Öll opinber innkaup eiga að byggja á jafnræði og gagnsæi sem þýðir að ekki má mismuna aðilum á grundvelli ómálefnalegra sjónarmiða og að hægt sé að skoða alla þætti innkaupaferils. Innkaup eru meira en pöntun á vöru eða þjónustu og því þarf allt innkaupaferlið að vera gagnsætt það er frá því þarfagreining hefst og þar til viðkomandi

vara eða þjónusta er hætt að nýtast. Mikilvægt er að áform um kaup sem og formlegar ákvarðanir séu aðgengilegar fyrir markaðinn til að tryggja samkeppni. Töluverðar breytingar hafa orðið á umhverfi opinberra innkaupa hin síðustu ár og með setningu laga nr. 94/2001 má telja að opinberum innkaupum hafi fyrst verið markaður sess sem sérstakt málefni hér á landi. Fyrir setningu þeirra laga voru til ýmsar reglur um einstök atriði og einnig umfangsmikilli reglugerð um opinber innkaup. Lögin voru síðan endurskoðuð árið 2007 og eru nú í gildi lög nr. 85/2007 sem byggja á lögum Evrópusambandsins eins og hin fyrri. Tilurð Innkaupastofnunar ríkisins (nú Ríkiskaup) á sér þó mun lengri sögu því sú stofnun var stofnsett með lögum í ársbyrjun 1954.

3.1 Innkaupastefna ríkisins 2002¹⁸

Árið 2002 í nóvember gaf íslenska ríkisstjórnin út fyrstu innkaupastefnu ríkisins þar sem sett eru fram mælanleg markmið um ávinning sem stefnt skyldi að á árunum 2003 – 2006. Með samþykkt Innkaupastefnunnar hafði Ríkisstjórn Íslands það að markmiði að skapa traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum. Innkaupastefnan nær til ráðuneyta, ríkisstofnana og ríkisaðila. Stefnan hefur ekki lagalegt gildi heldur er mælt til þess að ráðuneyti og ríkisstofnanir leggi hana til grundvallar í innkaupum sínum. Efnisatriði stefnunnar hafa því gildi stjórnsýslufyrirmæla.

Áhersla er lögð á í innkaupastefnunni að þeir sem annast innkaup af hálfu ríkisins skulu vinna út frá því að besta mögulega niðurstaða fái að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings og er það megin skilgreining á “bestu kaup”. Lægsta verð tryggir ekki sjálfgefið bestu kaup í öllum tilfellum.

Í innkaupastefnunni er bent á að bestu kaup skulu metin með tilliti til líftímakostnaðar vöru, verka eða þjónustu og taldir upp helstu áhrifaþættir:

¹⁸ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefning_rit/Innkaupastefna_rikisins.pdf

- Fjárhagslegir skilmálar m.a. verð og greiðsluskilmálar.
- Skilgreining á þörfum kaupanda og val á innkaupaaðferð.
- Þekking, reynsla og hæfni seljanda.
- Virkni markaðar.
- Hrakvirði.

Einnig er bent á að val á innkaupaaðferð getur haft áhrif á bestu kaup og að undirbúningur innkaupa og mismunandi kröfur í útboðum geti í mörgum tilfellum haft í för með sér kostnað bæði fyrir kaupendur og seljendur. Því er talið mikilvægt að innkaupaaðferðir og kröfur til seljenda taki mið af þörfum og skapi ekki óhóflegan kostnað í innkaupaferlinu.

Sérstök áhersla er lög á umhverfisvæn innkaup í innkaupastefnunni og kemur fram að við innkaup skuli tekið tillit til umhverfissjónarmiða jafnt sem kostnaðar og gæða. Bent er á að ef vörur eru sambærilegar að öðru leyti beri að velja þá tegund sem telst síður skaðleg umhverfinu. Vara sem er dýrari í innkaupum getur leitt til beins sparnaðar þegar allur líftímakostnaður vörunnar er skoðaður.

Bestu kaup fela því í sér að besta niðurstaða fáiast að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings og að lægsta verð tryggi ekki nauðsynlega bestu kaup. Skilgreining á þörfum, væntingum og árangri er því mikilvæg svo nýting opinberra framlaga til viðkomandi verkefna verði sem best.

Í Innkaupastefnunni segir m.a.:

“Innkaup ríkisins nema árlega um 65 milljörðum króna. Markmið með innkaupastefnu þessari er að spara 2500 milljónir króna á næstu fjórum árum eða 600-650 milljónir króna á ári”. Fjárhæðir stefnunnar eru settar fram árið 2002 og frá þeim tíma hafa útgjöld vegna innkaupa hækkað.

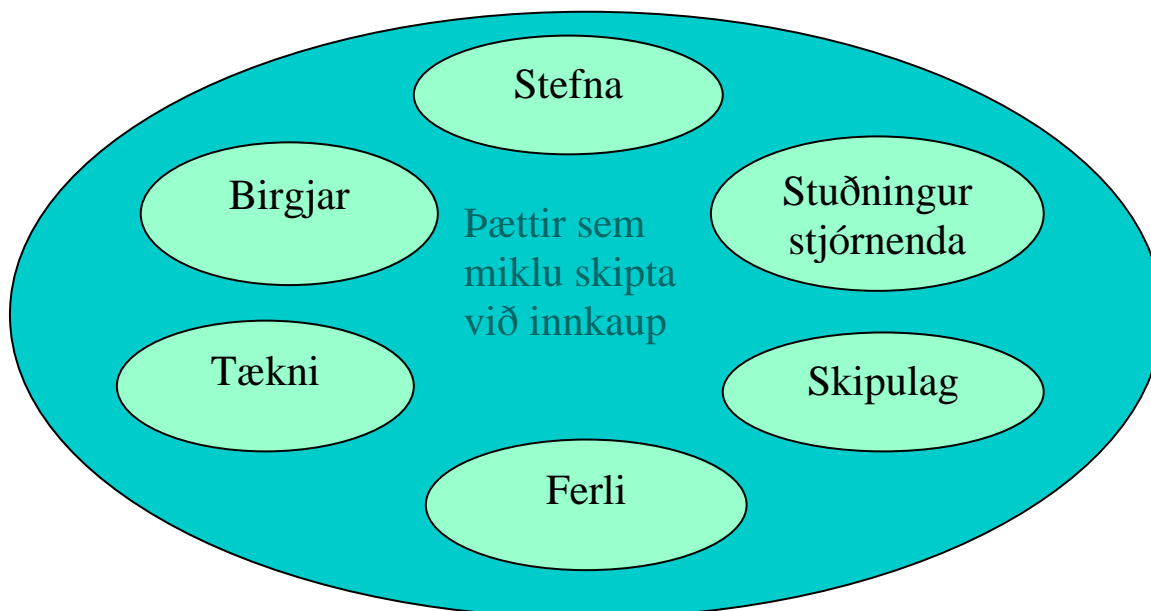
	Mkr.
- Samræmd innkaup - Rafræn viðskipti Minni umsýslukostnaður og styttri innkaupaferlar	1.100
- Útboð á rekstrarþáttum og sérfræðipjónustu	500
- Stærri innkaup; verkefnastjórnun og samningsstjórnun	700
- Almenn þekking og bætt vinnubrögð	200

Mynd 3: Mælanleg árangursmarkmið innkaupastefnu ríkisins

Á mynd 3 kemur fram hvernig ráðgert er að sparnaðurinn náist fram. Þegar þessi markmið eru skoðuð er ljóst að töluverð óvissa hlýtur að vera í mælanleika þeirra og eins hvort gögn eru til staðar og uppbyggð á þann hátt að þau megi nota sem viðmið. Þar sem upplýsingar skortir verður stuðst við huglægt mat.

4. Uppbygging innkaupastarfsins

Innkaupastefna ríkisins mótar þann ramma sem stofnunum er ætlað að vinna eftir. Innkaupastefna verður ekki meitluð í stein heldur er hún eins og aðrar stefnur lifandi plagg sem stöðugt þarf að bæta og aðlaga að breyttum tímum. Umhverfi opinberra innkaupa er sífellt að breytast og verður æ flóknara og gera má ráð fyrir að í því efnahagsástandi sem nú ríkir munu augu manna beinast í auknum mæli á hvernig hið opinbera fer með fjármagn og þá kannski sér í lagi þegar verið er að kaupa inn.



Mynd 4: Lykilþættir innkaupa

Á mynd 4 sjást lykilþættir sem þarf að huga að þegar skipulagning á innkaupum fer fram. Í fyrsta lagi þarf stefnan í innkaupum að vera skýr og öllum ljós og því þarf að gera öllum þeim sem eiga að fylgja stefnunni auðvelt að nálgast innihald hennar. Stuðningur stjórnenda hvort heldur fyrirtækis eða heildarinnar þarf vera til staðar. Ákvarða þarf hvaða skipulag og mönnun hentar innkaupunum best í hverju tilfalli fyrir sig allt eftir eðli og umfangi. Innkaupaferli þurfa að vera skýr og eins hvenær og í

hvaða tilfellum mönnum er gert að nýta ákveðin ferli. Tækni má nýta til að einfalda innkaupaferli, auka yfirsýn, nýta kosti miðstýrðra samninga með dreifstýrðri framkvæmd auk ýmissa annarra kosta. Huga þarf að því hvernig samskipti við birgja verður háttáð, hvað ræður vali á birgjum og á hvern hátt samningsstjórnun verður skipulögð.

Árangur í innkaupum ræðst að miklu leyti á því skipulagi sem byggt er á. Í innkaupastefnunni frá 2002 er mælt til þess að ráðuneytin móti sína eigin innkaupastefnu byggða á Innkaupastefnu ríkisins.

Öll ráðuneyti hafa nú sett fram stefnu í innkaupamálum og hafa skipað ábyrgðarmann innkaupa, nokkrar af stærri stofnunum hafa einnig sett fram eigin innkaupastefnu. Ábyrgðarmaður innkaupa er skilgreindur í 90. gr. laganna sem sérstakur starfsmaður og í Innkaupastefnunni kemur fram að æskilegt sé að sá sem ber ábyrgð á innkaupum heyri beint undir forstöðumann eða framkvæmdastjóra. Forstöðumenn stofnana bera því áfram endanlega ábyrgð á að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög og reglur, ásamt því að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt.

Hlutverk ábyrgðarmanna innkaupa í ráðuneytum hefur verið skilgreint m.a. sem ráðgefandi aðili í samræmingu og eftirfylgni með innkaupastarfi stofnana ráðuneytisins. Ábyrgðarmaðurinn tekur þátt í mótun innkaupastefnu og mat á henni s.s. árangursmat og eftirfylgni. Einnig á ábyrgðarmaðurinn að hvetja til þess að stofnanir ráðuneytis skipi sér sinn ábyrgðarmann innkaupa.

Haldnir hafa verið sameiginlegir fræðslufundir með ábyrgðarmönnum innkaupa ráðuneyta. Almenn er ríkjandi sú skoðun meðal ábyrgðarmanna að innkaupastefnan hafi vakið menn til umhugsunar um innkaupamál. Fram hefur komið sú skoðun að Innkaupastefnan hefur lítið hjálpað í þeim tilfellum þar sem flestar undirstofnanir ráðuneytis eru mjög litlar stofnanir. Mikilvægt sé að endurskoða stefnuna út frá stærð

stofnana, mismunandi áherslur á nálgun þarf að vera til staðar, þ.e leggja mismunandi áherslur gagnvart stórum og litlum stofnunum.

Vægi innkaupa hjá ríkinu sem heild er mikið en hjá einstaka stofnunum getur vægi þeirra verið mismunandi. Hvar staðsetning innkaupa í skipuriti stofnana ætti að vera kemur fram í Innkaupastefnunni en vægi innkaupanna skiptir auðvitað miklu við ákvörðun á staðsetningu í skipuriti. Sú þumalfingurregla hefur verið notuð hjá ríkinu að heildarútgjöld skiptist þannig að um 70% séu laun og launatengd gjöld og afgangurinn sé innkaup og sá kostnaðarþáttur sem mögulegt er að hafa áhrif á að einhverju leyti

4.1 Val á skipulagi

Þegar hugað er að skipulagi við innkaup hvort heldur á einkamarkaði eða hinu opinbera, stendur valið um dreifstýrt eða miðstýrt skipulag. Í löndum Evrópu virðist tilhneiging til að velja miðstýrt skipulag frekar en dreifstýrt hjá opinbera geiranum¹⁹. Innkaupastjórar telja að með miðstýringu innkaupa megi ná fram allt að 15-20% sparnaði á vörum og þjónustu²⁰. Að koma á miðlægrri stjórnun innkaupa er þó ekki auðvelt verkefni og krefst samspils ýmissa þátta.

Tvö grundvallaratriði þurfa að vera til staðar til að miðlæg innkaup skili árangri. Í fyrsta lagi þarf stuðning yfirstjórnar og trú á að miðlægt skipulag skili heildinni meiri ávinningi. Miðlæg opinber innkaupastofnun þarf því að njóta stuðnings frá pólitíkusum (ráðherrum og þingmönnum) til að geta sinnt því hlutverki sem henni er ætlað. Hagsmunaaðilar reyna oft að hafa áhrif á opinber innkaup og þá oftast í gegnum “sinn” pólitíkus sem verður þá að hafa næga trú á kerfinu til að segja nei og fylgja settum reglum. Í öðru lagi þarf hæft starfsfólk hvort heldur stjórnanda eða almenna starfsmenn.

¹⁹ Handbook of Procurement (bls. 17 og 47)

²⁰ Handbook of Procurement (bls. 47)

Með hæfu starfsfólki er átt við að starfsmenn sem bera ábyrgð á innkaupum þurfa ávallt að hafa yfir að ráða nægilegri þekkingu og þjálfun í samræmi við umfang innkaupa. Sérhæfð og viðamikil innkaup krefjast þekkingar m.a. á sviði verkefnastjórnunar og samningastjórnunar.

4.2 Miðstýrt eða dreifstýrt ?

Síðustu ár hafa lönd Evrópu í vaxandi mæli fært opinber innkaup inn í miðstýrt skipulag og sem dæmi er sérstaklega gert ráð fyrir því skipulagi í tilskipunum Evrópusambandsins. Þegar staðið er frammi fyrir vali á skipulagi þarf að huga að ýmsum þáttum sem hafa misjafnt vægi eftir eðli innkaupanna og á það jafnt við um einka- og ríkisrekstur:

Ýmsar tækninýjungar hafa litið dagsins ljós sem gera mönnum kleift að miðla upplýsingum og stýra innkaupum á nýja vegu. Þörfin fyrir að draga úr kostnaði og nýta fjármagn sem best hefur beint athygli manna að kostum miðstýringar í innkaupum. Þegar velja skal hvað skipulag hentar best þeirri starfssemi sem um ræðir í hvert skipti verður hér lýst þremur valkostum:

4.2.1 Fullkomin miðstýring:

Þá er öllum innkaupakröftum (hvað, hvernig og hvenær) safnað saman á einn stað. Allar ákvarðanir um vöruval, innkaupaaðferðir, val á tilboðum og samningar eru gerðir þar og hvergi annars staðar. Einingin samanstendur af sérfræðingum í innkaupum sem sjá um öflun aðfanga fyrir heildina.

Kostir þessa skipulags eru þeir að yfirsýn yfir innkaupin er mikil og auðvelt að nýta innkaupakrafta til að ná fram betri kjörum fyrir heildina. Einnig getur skipulag af

Þessari gerð auðveldað stöðlun á vörum, fækkað fjölda seljenda og leitt til betra birgðahalds.

Gallar kerfisins eru þeir helstir að með því að setja alla stjórnun á einn stað flyst ábyrgðin frá deildum/sviðum sem getur leitt til óánægju og ósættis. Reynsla þeirra sem starfa í miðlægum innkaupastofnunum er sú að oft telja þeir sem nota vöruna eða þjónustuna að þeir sjálfir hefðu getað valið betur og ódýrar.

4.2.2 Fullkomin dreifstýring:

Innkaup eru dreifstýrð þegar stjórnandi hverrar einingar (deild/svið) ber ábyrgð á eigin innkaupum.

Skipulag sem þetta hentar vel þegar hver deild hefur einstæðar þarfir og heildin kaupir ekki af sams konar birgjum. Helstu ókostir kerfis af þessari gerð eru skortur á heildaryfirsýn því oft er lítil samvinna á milli deilda. Deildir innan heildarinnar geta verið að kaupa af sama birgjanum en fá jafnvel mismunandi kjör og vöruna afhenta á sitt hvorum tímanum.

4.2.3 Blandað skipulag:

Ýmis konar útfærsla er til af blönduðu dreifstýrðu og miðstýrðu skipulagi. Blandað skipulag virðist vera vaxandi bæði hjá einkafyrirtækjum sem og opinberum aðilum. Hjá opinberum aðilum er oftast um miðstýrða ákvarðanatöku að ræða en innkaupin sjálf eru dreifstýrð²¹. Með tilkomu ýmissa rafrænna innkaupaaðferða má nýta kosti blandaðs skipulags með auðveldum hætti.

Sem dæmi um skipulag af þessari gerð má nefna rammasamningakerfi sem samanstendur af mörgum samningum um ýmsa vöruflokka. Rammasamningar eru gerðir í kjölfar útboðs á vegum miðlægrar stofnunar sem síðan eru notaðir af stofnunum þegar þær kaupa inn.

²¹ Handbook of Procurement

4.2.4 Áhrifaþættir við val á skipulagi

Í öllum rekstri er sparnaður og stýring innkaupakostnaðar kannski sá kostnaður sem mögulegt er að ná niður í rekstri. Ef borið er saman val um að segja upp fólki eða loka deildum sökum fjárskorts virðist sparnaður í innkaupum næstum sársaukalaus þar sem sparnaði verður við komið.

Miðstýring er raunhæfur kostur hjá fyrirtækjum og deildum sem náð hafa ákveðinni stærð eða einsleitni í innkaupum. Hvenær eining er orðin of stór er vandsvarað en hér eru taldir upp ýmsir áhrifaþættir sem spila inn í stærðarhagkvæmni eins og landfræðileg staðsetning eininganna. Stöðlun vara eða einsleitni innkaupanna er líka mikilvægur þáttur og því líkari sem vörukaupin eru á milli eininga því meiri ávinningur felst í miðstýrðum innkaupum. Þegar um mikið magn af samskonar vöru er að ræða eru meiri líkur á að hægt sé að ná fram betri kjörum sem leiðir til aukins sparnaðar. Þegar um flókin innkaup er að ræða sem krefjast sérhæfingar er miðstýrt skipulagt hentugt því verð eru oft mjög há og vandasamt að gera góða samninga.

Þeir aðildar eða deild sem sjá um innkaupin eru oftast með mesta þekkingu á vörunum sem verið er að kaupa inn og þekkja vel sínar þarfir. Þessi nálægð getur bæði kostur og ókostur. Kostirnir felast til dæmis í sérþekkingu á verkefninu sem um ræðir t.d. vegagerð sem krefst bæði mjög mikilla tölfræðilega upplýsinga ásamt samstarfi við heimamenn á viðkomandi stað. Söfnun og úrvinnsla upplýsinga af þessu tagi er væntanlega betur fyrir komið í höndum þess aðila sem verkið heyrir undir (hér Vegagerð) heldur en hjá miðlægri innkaupastofnun. Hér getur nán samvinna milli ákveðinna deilda og heimamanna orðið til þess að erfitt er að sýna fram á “bestu kaup” og þá er gagnlegt að hafa óháðan aðila sem getur nokkurs konar hlið á milli kaupanda og seljenda.

5 Stefnumiðuð stjórnun

Ljóst er að stefnt er á tryggja árangur heildarinn með gerð Innkaupastefnu ríkisstjórnarinnar ásamt stuðningi frá miðlægri innkaupastofnun og má því segja að um stefnumiðaða stjórnunaraðferð sé að ræða. Stefnumiðuð stjórnun snýst um að ná sem bestum árangri í rekstri tiltekinn skipulagsheildar. Ef innkaupamál ríkisins eru skoðuð út frá þessu samhengi hvílir á miðlægri innkaupastofnun að skapa, treysta og þróa stöðu og þýðingu stofnunarinnar í umhverfi sínu. Stjórnendur þurfa að tryggja að stofnunin starfi í sátt við umhverfi sitt og er vandi þeirra sem stjórna miðlægum innkaupastofnunum hjá hinu opinbera því vaxandi þar sem ytra umhverfi innkaupanna verður sífellt flókara.

5.1 Skilgreining á miðlægri innkaupastofnun

Í lögum um opinber innkaup er skilgreint hvað miðlæg innkaupastofnun þýðir í merkinu laganna,

“Miðlæg innkaupastofnun: Opinber aðili skv. 3. gr. sem aflar vöru og/eða þjónustu fyrir aðra kaupendur eða gerir verksamninga eða rammamninga um verk, vörur eða þjónustu ætlaða öðrum kaupendum.”²² “

Hlutverk Ríkiskaupa er skilgreint í lögum og verður ekki breytt nema að um breytingu á lögum verði að ræða. Í lögnum segir: *“Á vegum ríkisins skal rekin miðlæg innkaupastofnun, Ríkiskaup. Stofnunin annast innkaup fyrir ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki, rannsakar sameiginlegar þarfir á vörum og þjónustu og beitir sér fyrir samræmdum innkaupum til þarfa ríkisins. Einnig skal stofnunin láta í té aðstoð og*

²² <http://www.althingi.is/altext/stjt/2007.084.html>

leiðbeiningar um útbod og innkaup eftir því sem þörf krefur. Komi upp ágreiningur um ákvörðun við val á tilboðum milli Ríkiskaupa sem umsjónaraðila útbods og kaupanda er heimilt að vísa ágreiningnum til fjármálaráðuneytisins.

Ríkiskaup ráðstafa eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir samkvæmt nánari ákvörðun fjármálaráðherra.

Ríkiskaup gera rammisamninga fyrir hönd ríkisins og annast útbod og önnur innkaupaferli sem fram fara á vegum ríkisstofnana vegna innkaupa, hvort heldur er yfir viðmiðunarfjárhæðum skv. 20. eða 78. gr. Fjármálaráðherra getur þó heimilað einstökum ríkisstofnunum að annast eigin innkaup yfir viðmiðunarfjárhæðum”.²³

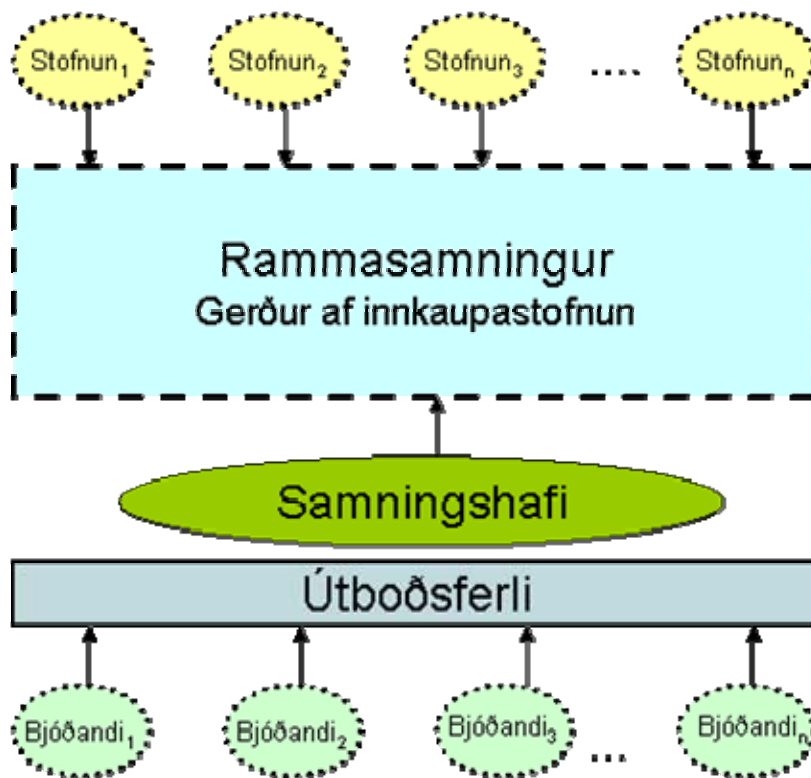
Í skilgreiningu laganna kemur fram hvers vegna skipulagsheildin er til staðar um hvað starfsemi hennar á að snúast, hvernig starfsemin fer fram og fyrir hverja starfsemin er sett á fót.

5.2 Skipulag opinberra innkaupa

Þegar um er að ræða miðlæga innkaupastofnun fara bein innkaup ýmist að litlu eða öllu leyti fram í gegnum stofnunina. Ríkiskaup (sem eina dæmið á Íslandi) er með 23-25 starfsmenn að jafnaði í vinnu og eigin innkaup því aðallega á skrifstofuvörum ýmiskonar og hreinlætisvörum. Bein innkaup fyrir stofnanir eru samt nokkur og þá aðallega erlend innkaup í kjölfar útbods eða fyrirspurnar.

Þegar um er að ræða útbod hvort heldur fyrir einn aðila eða hóp stofnana má skýra innkaupaferlið sem innkaupavettvang (e.platform) með eftirfarandi mynd 5:

²³ 85. gr. lög um OI



Mynd 5: Opinber innkaupavettvangur.²⁴

Eins og hlutverk miðlægrar innkaupastofnunar er skilgreint í lögnum má halda því fram að um innkaupavettvang sé að ræða fyrir innkaupafólk hjá ríkisstofnunum. Hlutverk innkaupastofnunar hér er að halda utan um samskipti við bjóðendur fyrir hönd stofnanna. Innkaupastofnunin velur samningsaðila og gerir við hann/þá samning um kjör sem stofnanir síðan nýta til innkaupa.

Ljóst er að eigi vettvangur að vera virkur í því hlutverki sem hann gegnir verða hagsmunaaðilar að taka þátt og telja að vettvangurinn færi þeim aukið virði.

Kenningar um stefnumiðaða stjórnun eru oft settar fram í formi aðferða og verkfæra þar sem tilgangurinn er að leysa vel afmarkað vandamál. Aðrar kenningar draga fram fyrirtækið sem bandalag hagsmunaaðila þar sem innsýn í valdatafl og baráttu milli aðila

²⁴ Laura Carpineti, Shall Public entities be obliged or free to by through a Central procurement agency? (2008)

bæði innan og utan fyrirtækisins er talin meginforsenda árangur við stefnumótun og ákvarðanatöku. Sé horft á málið frá því sjónarhorni nægir fyrirtækinu ekki að nýta auðlindir sínar heldur er litið svo á að mestu máli skipti að sátt sé á milli hagsmunaaðila og víðtæk viðurkenning á starfi fyrirtækis / stofnunar í samfélaginu. Einnig er mögulegt að skoða starfsemi stofnunar / fyrirtækis í enn víðara samhengi. Menning, túlkun og skilningur á starfsemi fyrirtækis / stofnunar, tilgangi og samhengi þess er ekki síður áhugavert sjónarhorn til viðbótar skoðun á tækni, hag, völdum og stjórnámálum. Stefnumiðuð stjórnun snýst því um að efla sameiginlegan skilning og samstillingu meðal hagsmunaaðila til að ná lengra og gera betur.²⁵

5.2.1 Skipulag opinberra innkaupa á Íslandi

Ríkiskaup eru eina stofnun sem telst til miðlægrar innkaupastofnunar á Íslandi skv. skilgreiningu laganna. Nokkrar innkaupadeildir og innkaupasvið eru til staðar hjá stærstu stofnunum og sveitarfélögum. Ríkiskaup er A-hluta stofnun sem rekin er alfarið fyrir sjálfaflafé og heyrir undir fjármálaráðuneytið en það ráðuneyti fer með skipan opinberra innkaupa. Tekjur Ríkiskaupa koma frá rammasamningum, sértækum útboðum, sérfræðiþjónustu, innkaupum og sölu eigna.

5.2.2 Skipulag opinberra innkaupa í Danmörku

Í Danmörku er rekin miðlæg stofnun í eigu ríkis og sveitarfélaga og er eignahlutfallið 55% hjá ríkinu og 45% hjá sveitarfélögum.

SKI (Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S) skilgreinir sig sem miðlæga innkaupastofnun sbr. skilgreiningu í lögum EES. SKI er rekin fyrir sjálfsaflafé og stendur þóknun af rammasamningum undir öllum rekstrartekjum SKI og starfssemin snýst alfarið um rammasamninga.

²⁵ Runólfur Smári Steinþórsson, Stefnumiðuð stjórnun: Fimm greiningarlíkon. Tímarit um viðskipti og efnahagsmál. Útgáfa 2003

5.2.3 Skipulag opinberra innkaupa í Noregi

Noregur rekur ekki miðlæga innkaupastofnun fyrir ríkið en ýmsar stórar stofnanir og sveitarfélög stýra sínum innkaupum á miðlægan hátt. Fyrir um sex árum var þáverandi rammasamningakerfi þeirra lagt niður af ráðherra en nú er í undirbúningi að virkja kerfið á ný. Skipulag innkaupamála í Noregi hefur að miklu leyti snúist um að finna rafrænar innkaupaleiðir sem styðja við innkaupaferilinn.

5.2.4 Skipulag opinberra innkaupa í Finnlandi

Finnland státar af elstu starfandi innkaupastofnuninni á Norðurlöndum og heitir stofnunin Hansel Ltd. Hansel er alfarið í eigu ríkisins og lýtur stjórn fjármálaráðuneytisins. Hansel er skilgreint sem stofnun sem á að standa fyrir skilvirkum, gagnsæjum heiðarlegum opinberum innkaupum. Stofnunin sinnir útboðum, bæði almennum og eins rammasamninga útboðum fyrir stofnanir ríkisins. Stofnunum er skylt að nýta rammasamninga þeirra við innkaup og án nokkurs kostnaðar. Gerð var könnun á árangri rammasamningakerfi Hansel á árinu 2008 og var niðurstaðan sú að þeir skila verulegum sparnaði.

5.2.5 Skipulag opinberra innkaupa í Svíþjóð

Í Svíþjóð er ekki starfrækt miðlæg innkaupastofnun hjá ríkinu sem stendur. Rammasamningar eru gerðir hjá ýmsum opinberum aðilum en samræming og nýting samninganna er takmörkuð. Ekonomistyrningsverket (ESV) er sú stofnun sem stendur fyrir greiningar og samræmingarvinnu fyrir ríkið og hefur nýlega skilað af sér skýrslu

sem sýnir að mögulegt er að ná mikilli hagræðingu með aukinni notkun miðlægra rammasamninga.

5.2.6 Skipulag opinberra innkaupa í Frakklandi og Ítalíu

Bæði í Frakklandi sem og á Ítalíu er spilling eitt af áhersluatriðum sem ætlunin er að útrýma með góðu skipulagi í opinberum innkaupum. Seint á árinu 2008 var sett á laggirnar miðlæg stofnun ACA Agence Centrale des Achats (contracting authority) í Frakklandi, starfsmenn eru 2 milljónir og veltan um 10 milljarðar €. Inni í þeirri veltu er ekki velta sjúkrastofnana og háskóla né heldur sveitarfélaga. Allir samningar eru skyldusamningar þ.e. stofnanir eru skyldugar að nýta samningana.

Þegar ákveðið var að miðlæg stofnun yrði sett á fót var skorið um 2,5% af fjárframlögum til stofnana. Þetta orsakaði mikla reiði hjá stofnunum og því var ákveðið að ef ekki væri hægt að sýna fram á a.m.k. þennan sparnað fengju stofnanir peningana aftur og verður áhugavert að fylgjast með framvindu þessa.

Frakkarnir bentu á að það er ekki létt verk að reikna sparnaðinn og töldu upp nokkrar leiðir ásamt kostum og göllum.

Ef aðferðin “spáð magn” vs. “keypt magn” er notað þá er hægt að segja að - því meira sem þú notar því meira sparar þú. Hér er auðvelt að sjá að þessi aðferð á enga tengingu inn í fjárframlög.

Sé aðferðin – Heildarkostnaður frá fyrra ári (t.d. pappír) margfaldaður með % verðþróunar, notuð er eingöngu verið að mæla verðið og þessa aðferð er aðeins hægt að nota ef gert er ráð fyrir algjörlega óbreyttu magni.

Frakkar bentu á að kaupandi getur ekki mælt verðárangur nema að til séu gögn frá fyrri tímabilum. Einnig að gera þyrfti ráð fyrir verðbólgu í útreikningum því hún getur skekkt niðurstöður verulega og góður árangur getur hafa náðst þó svo verð hafi hækkað.

Á Ítalíu er það Consip sem er opinbert hlutafélag í eigu ríkisins sem sér um rannsóknir á árangri í innkaupum hjá ríkinu sem og innleiðingu á nýjungum í innkaupaleiðum. Hagnýting rafrænna innkaupaleiða hjá ríkisstofnunum er því eitt af meginverkefnum hjá Consip. Consip skilgreinir sig eins og ACA sem “contracting authority”.

6 Er rammamningur samningur ?

“*Samningur* er fjármunaréttarlegt hugtak og merkir samþykkt (→ *samþykki*) → *tilboð*.”²⁶

Eðlismunur er á annars vegar almennum samningi sem hér er skilgreindur sem “samningur gerður er milli tveggja aðila um ákveðin skilgreind viðskipti” og rammamnings hins vegar. Rammamningur er samningur sem gerður er um óskilgreint magn án loforðs um kaup. Í lögum er skilgreining rammamnings eftirfarandi: “*Samningur sem einn eða fleiri kaupendur skuldbinda sig til að gera við eitt eða fleiri fyrirtæki í þeim tilgangi að slá föstum skilmálum einstakra samninga sem gerðir verða á tilteknu tímabili, einkum að því er varðar verð og fyrirhugað magn, ef við á*”²⁷. Á Íslandi er ekki ráðist í útboð á rammamningi án undirbúnings og samráðs við þá kaupendur sem væntanlega munu kaupa inn samkvæmt honum. Í lögum kemur fram að þeir aðilar sem falla undir lög um opinber innkaup²⁸ eiga að nota rammamninga þegar þeir eru til staðar og ekki má ráðast í útboð á vörum sem þegar eru til rammamningar um.

Þrátt fyrir að lögin séu skýr er tryggð við rammamninga ekki sjálfgefin. Tilraunir hafa verið gerðar í nokkrum nágrannalöndum um algjör skyldukaup í ákveðnum rammamningum en þær tilraunir virðast ekki skila aukinni tryggð. Í janúar árið 2007 gerði danska fjármálaráðuneytið fjóra rammamninga²⁹ að skyldukaupa samningum hjá stofnunum ríkisins en ekki hafa niðurstöður um árangur verið birtar enn sem komið

²⁶ Lögbókin þín (bls. 326) Björn Þ. Guðmundsson Bókaútgáfan Örn og Örlygur hf. 1973

²⁷ Lög um opinber innkaup nr. 84/2007

²⁸ Lög um opinber innkaup nr. 84/2007 (skilgreining á aðilum sem falla undir lögin)

²⁹ SKI Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S

er. Öllum stofnun sem heyra undir ríkið er gert að skila inn ítarlegum skýrslum ársfjórðungslega um innkaup á vörum sem heyra undir þessa samninga.

Hvers vegna virða stofnanir ekki rammasamninga eins og hverja aðra samninga sem gerðir eru ? Við þeirri spurningu er ekki til einfalt svar. Í niðurstöðum viðhorfskannanna sem gerðar hafa verið fyrir Ríkiskaup hjá stofnunum hafa ýmis svör verið gefin við spurningunni eins og:

- Við erum lítil stofnun og kaupum lítið inn
- Við erum stór stofnun sem kaupir mikið inn og fáum betri kjör ein og sér
- Við erum með flókin innkaup og þeir henta okkur ekki
- Kjör í rammasamningum eru ekki góð
- Birgirinn sem ég nota er ekki með rammasamning
- Rammasamningar, hvað er það ?
- Við verslum í okkar heimabyggð

Þrátt fyrir að tryggð við rammasamninga sé mismunandi bæði milli flokka og stofnana er stór hluti stofnana sem nýtir kerfið sem telur að kerfið henti vel þeirra rekstri.

Í Íslandi var fyrsti rammasamningur Ríkiskaupa gerður í júní 1994 og var hann um ljósaperur. Sá samningur skilaði þá 10% betra verði en besti staki samningurinn hjá einstökum stofnunum. Talið var að möguleg heildarvelta samningsins yrði um 8 milljónir en raunin varð að veltan var um 20 milljónir. Á þeim tíma sem liðin er síðan þá hafa bæst við fjöldi samninga um hina ýmsu vöruflokka og því með nokkurri vissu hægt að segja að vettvangurinn virki eins og til stóð.

Viðhorf hjá bæði seljendum og eins kaupendum (hér stofnunum) voru í byrjun þau að ef ekki væri til staðar “kítískur massi” væri trúin á vettvanginn fyrir bí. Hér er átt við að

Þjóðendur eru reiðubúnir að bjóða góð kjör ef kaupendur sem nota kerfið eru nægilega margir eða líkur á töluverðum innkaupum. Á sama hátt telja kaupendur að ef kerfið uppfyllir ekki allar þeirra þarfir þá sé kerfið gagnslaust.

Í tilfalli eins og stofnun innkaupavettvangs er það því spurningin um hvor hópurinn þarf að koma að borðinu fyrst, kaupendur eða seljendur.

Innkaupavettvangur ætti að vera drifinn áfram af kaupendum og því á þann hátt er samningsstaða þeirra betri heldur en ef þeir bíða eftir að sölumenn banki upp á til að selja vörur á forsendum seljenda.

7 Árangursmælingar

Forsenda skilvirkrar árangursstjórnunar felst í því að mæla þann árangur sem skipulagsheild nær í starfseminni. Í Innkaupastefnu ríkisins eru settir fram mælikvarðar um þann árangur sem ætlunin er að heildin nái fram. Mælingar á árangri innkaupa hjá ríkinu eru nokkrum vandkvæðum bundnar af ýmsum ástæðum og eru nokkrar ástæður taldar upp hér á eftir:

- Upplýsingar um innkaup ekki skráðar miðlægt (nema að litlu leyti)
- Upplýsingar um árangur útboða ekki skráðar miðlægt
- Vörur eru ekki sambærilegar sem gerir það að verkum að verðsamanburður er marklítill.
- Viðmið um verð áður er oft erfitt að finna
- Samanburður á ferlakostnaði getur verið flókinn því ferlar geta verið afar mismunandi á milli stofnana
- Kostnaðaráætlanir ekki alltaf til staðar og kostnaðargreining mismunandi

7.1 Stjórnun innkaupa

Talið er að hjá stofnunum ríkisins sé útgjaldaskipting að meðaltali þannig að um 70% af útgjöldum fari í að greiða laun og launatengd gjöld en um 30% fari í kaup á vörum og þjónustu. Af þessu sést að mikilvægi innkaupa er mikið hjá ríkinu þegar á heildina er litið. Áður en ráðist er í skipulagningu og mótun innkaupastefnu er nauðsynlegt að gera sér grein fyrir því hvað verið er að kaupa inn og hversu mikilvægar þær vörur eða þjónusta er fyrir stofnunina.

Ekki er óalgengt að skipulag innkaupa sé víða á höndum margra starfsmanna og samvinna á milli deilda/sviða lítil. Í stofnun með færri en 20 starfsmenn má gera ráð fyrir að innkaup séu hluti af starfssviði eins eða fleiri starfsmanna

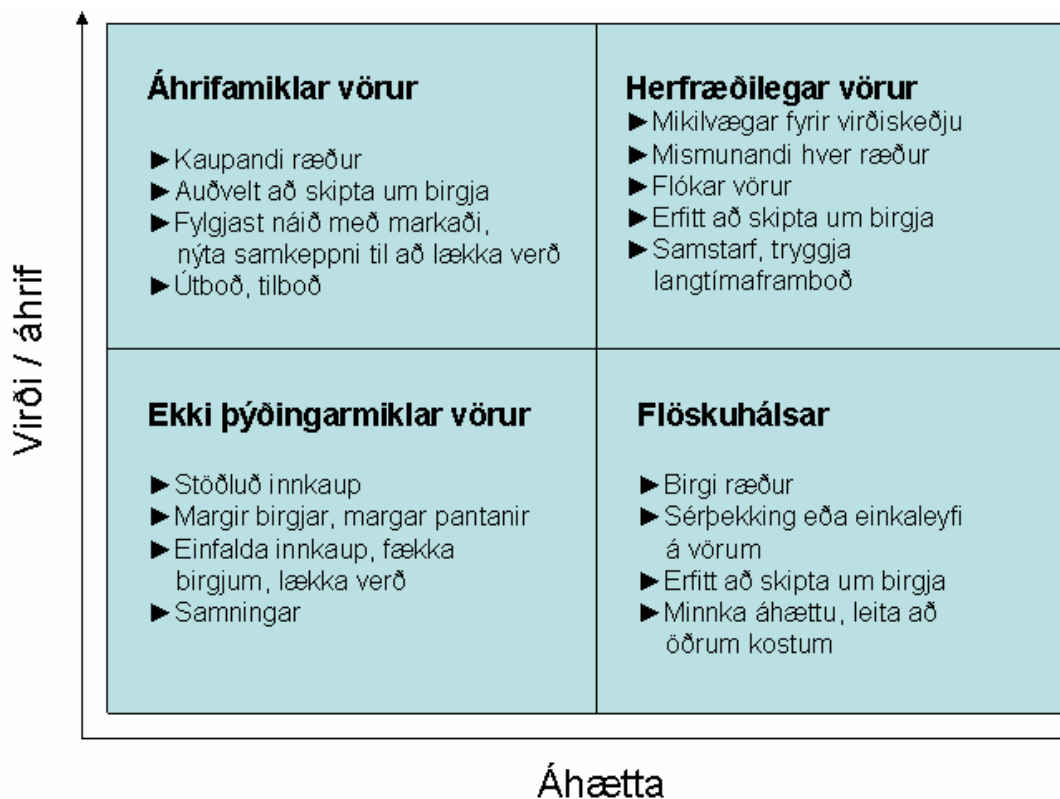
7.2 Flokkun innkaupa

Við greiningu eða skoðun innkaupa er gott að ráðast á verkefnið í nokkrum skrefum. Árið 1982 setti Krajlic³⁰ fram líkan til þess að skilgreina ramma fyrir samningastjórnun innkaupa. Líkanið byggir á mati á áhrifum innri og ytri þátta:

- Virði og/eða áhrif á rekstur: Stefnumarkandi vægi innkaupa miðað við heildarútgjöld fyrirtækis eða stofnunar.
- Áhætta: Flækju-/erfiðleikastig birgjamarkaðar (einokun, afhending, aðgengi að vöru, flækjustig umsýslu, umsýslukostnaður ofl.)

³⁰ Krajlic, *Purchasing must become supply management*, Harvard Business Review, Sept-okt, 109-117, 1982

Mynd 6 sýnir grunnflokkun vöru og þjónustu samkvæmt líkani Krajlic³¹ eftir virði og áhættu. Eins sýnir myndin eðli viðkomandi innkaupa og á hvaða atriði ber að leggja áherslu gagnvart birgjum.



Mynd 6: Fjórskipting innkaupa samkvæmt Krajlic, einkenni hvers flokks og áherslur gagnvart birgjum.

7.2.1 Ekki þýðingarmiklar vörur (endurtekin kaup - stöðluð)

Vörur sem falla í flokkinn *Ekki þýðingarmiklar vörur* eru til dæmis almennar rekstrarvörur. Verðmæti einstakra þátta er jafnan lítið og áhrif á heildarrekstur fyrirtækisins einnig lítil. Um ýmsa vöruflokka getur verið að ræða eins og ritföng, pappír, bílaleigubílar, og hreinlætisvörur svo eitthvað sé nefnt. Margar sérhæfðar

³¹ Krajlic, *Purchasing must become supply management*, Harvard Business Review, Sept-okt, 109-117, 1982

rekstrarvörur má einnig setja í þennan flokk. Hér má nota þumalputtaregluna *keypt oft og af mörgum* við flokkun í þennan hóp.

Hér er hagkvæmast að nýta innkaupaaflið með því að safna saman innkaupum frá mörgum einingum og einfalda birgjamarkað og vöruframboð. Á þann hátt er mögulegt að fá betra verð með stöðluðum, miðlægum samningum.

Hvati seljenda til að bjóða vörur á góðu verði í miðlægum samningum ræðst að miklu leiti af þeirri tryggð sem kaupendur sýna samningunum. Mikil tryggð kaupenda við samninga leiðir til samkeppni á markaði og kaupendur fá jafnan betri samninga þegar samningar eru gerðir aftur.

Sparnaður í innkaupum á vöruflokkum sem falla innan þessa svæðis felst einkum í því að minnka umsýslu-/ferlakostnað. Mikilvægt er því að samræma innkaup einstaklinga og/eða deilda ásamt því að nýta upplýsingatækni við innkaup.

Í þessum flokki er hagkvæmast að nýta innkaupaaflið innan heildarinnar, val á birgja á að vera viðskiptaleg ákvörðun og ekki byggð á öðru. Vörur eru staðlaðar og áhættulítið að skipta um vörur og birgja. Geti heildin einfaldað birgjahópinn og vöruframboðið er hægt að ná hagstæðum samningum. Mikilvægt er að tryggð við samningana sé mikil því loforð til fárra birgja um magnkaup á að gefa “bestu kaup”. Stjórnun innkaupa felur m.a. í sér að sækja góð kjör og gæta þess að þau skili sér. Með því að draga úr eða samræma innkaup einstaklinga og nýta vel upplýsingatækni við innkaupin í þessum flokki má minnka bæði umsýslu- og ferlakostnað.

7.2.2 Áhrifamiklar vörur

Í þennan flokk má setja samninga um ýmsar sérhæfðar rekstrarvörur. Hér er það kaupandinn sem ræður og því ráðlegt að nýta innkaupaaflið hjá stofnunum sem kaupa inn

sams konar vörur (s.s. hjúkrunarvörur). Mikilvægt er að leitast við að auka einsleitni vöruframboðs eins og mögulegt er og knýja fram betri afslætti/kjör í ljósi einsleitni/magns. Miðlægir samningar henta einnig vel í þessum flokki.

7.2.3 Flöskuhálsar

Hér flokkast vörur þar sem kaupandinn ræður litlu en birginn miklu og því mikilvægt að leitast við að minnka áhættu í sambandinu við birgja. Kaupandinn þarf að vera vel meðvitaður um eigin þarfir og þekkja þær vel, vera opinn fyrir nýjum hugmyndum og móttækilegur fyrir nýsköpun. Með endurskilgreiningu þarfa má oft lækka kostnað. Gott samstarf þarf að vera á milli kaupenda og birgja.

7.2.4 Stefnumarkandi vörur

Stefnumarkandi vörur hafa mikið vægi í rekstri og því þarf að tryggja langtímaframboð og virkni og nýta kostnaðareftirlit stöðugt. Verðmæti í þessum flokki er mikið og markaður oft erfiður, því er mikilvægt að góður frágangur sé á samningum til að eyða óvissuþáttum sem mest. Hér þarf að auka einsleitni sem mest t.d. í tækjabúnaði. Val á birgja þarf að vera vel undirbúið með því að þekkja vel til birgja og hvernig hann hefur staðið sig í fyrri viðskiptum.

8 Samræmd innkaup – Rammasamningar

Í skýrslu frá Ríkisendurskoðun³² kemur fram að stjórnendur hjá hinu opinbera telja fimm mikilvægustu gildin fyrir stjórnsýsluna í heild vera: Lögmati, þjónusta í almannafágu, heiðarleiki, sérfræðipækking og óhlutdrægni. Einnig er bent á að í flestum löndum skipti máli að siðareglur séu til staðar á vinnustöðum og tilvist þeirra geti m.a. auðveldað starfsmönnum að bregðast við siðferðilegum álitamálum og minnkað hættu á áföllum og hneykslismálum.

Vænta má að aukinn þrýstingur verði á starfsmenn stofnana sem sinna innkaupum nú þegar sýnt er að þrengir að í rekstri. Stofnanir ríkisins eru dreifðar um allt land og víða nokkur þrýstingur um að þær styðji verslun á staðnum sem getur sett innkaupaðila í nokkuð erfiða stöðu. Gera má ráð fyrir að krafan um að menn “versli í heimabyggð” verði háværi og einnig krafan um að íslenskir aðilar fái verkefni fremur en erlendir aðilar. Sífellt færast í aukana að íslenskir framleiðendur hafi samband við innkaupaðila og óski eftir viðskiptum jafnvel þó til staðar sé samningur um vöruna eða þjónustuna. Spurningin um hvað telst “heimabyggð” er ekki auðsvarað og hvort er réttara að tala um t.d. að íbúar á Norðurlandi versli af seljendum á Akureyri, Húsavík eða á Íslandi.

Tvennt er aðallega nefnt sem kostur við að versla af nálægum seljendum, flutningskostnaður og að halda uppi atvinnu á svæðinu. Kostnaður við flutninga er breyta sem mögulegt er að setja inn í valmódel í útboði og síðan er hægt að setja fram sem kröfu ákveðna þjónustunálægð.

Til að koma til móts við sjónarmið landsbyggðarinnar um að geta keypt í heimabyggð var útboð á matvælum þannig upp byggt að auðvelt var fyrir seljendur á öllu landinu að bjóða í sölu á afmörkuðum svæðum. Samningar voru gerðir við seljendur víðs vegar á

³² http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2003/sidareglur.pdf

höfuðborgarsvæðinu og einnig á Norðurlandi, önnur landsvæði gerðu ekki tilboð. Við athugun á gengi samninganna að nokkrum tíma liðnum kom í ljós að stofnanir notuðu næstum alfarið samninga við fyrirtækin á suðvesturhorninu. Við eftirgrennslan kom í ljós að þegar keypt var inn í heimabyggð töldu menn hagstæðara að kaupa inn hjá öðrum aðila en samningsaðilanum.

Útboð á ritföngum og hreinlætisefnum eru uppbyggðir á svipaðan hátt og útboð á matvælum en samningar sem gerðir hafa verið í þessum vöruflokkum hafa gengið mun betur og má rekja það m.a. til þess hvernig þeir markaðir eru uppbyggðir.

Ákveðin óvissa ríkir þegar útboð eru viðhöfð því ekki er hægt að vita fyrirfram hverjir munu bjóða né hvað verður boðið. Í útboðum á rammasamningum sem og öðrum útboðum er viðhöfð sú venja í dag að skoða markaðinn eins vel og kostur er og haft samband við mögulega seljendur en eftir sem áður er ekki hægt að ákveða fyrirfram hver niðurstaðan verður.

8.1 Árangursmarkmið miðlægra og samræmdra innkaupa

Í Innkaupastefnunni er sett fram markmið um að heildarsparnaður af notkun samræmdra innkaupa og rafræna viðskipta og heildarfjárhæðin samtals 1100 milljónir króna. Leiðirnar að þessu markmiði eru annars vegar að auka veltu rammamanna:

“Rammamanna: *Velta rammamanna aukist um 30% árlega næstu fjögur ár. Þessari aukningu verði náð með því að fjölga vöruflokkum sem kerfið nær til og virkum notendum sem hagnýta sér kerfið.*”³³

Og hins vegar að nota rafræna tækni við ákveðin innkaup:

“Rafræn viðskipti: *Innkaup ríkisins í almennum rekstrar- og sérvörum verði almennt með rafrænum hætti. Má þar nefna almennar skrifstofuvörur, almennar rekstrarvörur, hugbúnað, matvörur, húsgögn og innréttingar. Lögð verður sérstök áhersla á rafræn innkaup á lyffjum og hjúkrunarvörum.*”³⁴

Gildir samningar á ári hafa verið á bilinu 140-160 talsins, vöruflokkar voru 16 og undirflokkar voru um 52 samtals. Á því tímabili sem stefnan nær yfir hafa bæst við nokkrir samningar sem hafa gengið afar vel. Annars vegar um eldsneyti og olíur á bifreiðar og hins vegar samningar um talsíma og internetþjónustu.

Fjöldi áskrifenda af rammamannakerfinu breytist lítið á milli ára því eins og lög gera ráð fyrir þá eru allar ríkisstofnanir sjálfkrafa áskrifendur nema að stofnanirnar segi sig frá ákveðnum samningum. Aðrar opinberar stofnanir og sveitarfélög geta nýtt sér

³³ Innkaupastefna ríkisins 2002

³⁴ Innkaupastefna ríkisins 2002

samningana ef þær kjósa. Þau sveitarfélög sem vilja nýta sér rammasamninga Ríkiskaupa þurfa að staðfesta þátttöku á hverju ári og er óskað eftir staðfestingu frá þeim um leið og ljóst er um fyrirhuguð útboð ársins.

Að halda úti lista með öllum mögulegum notendum (þ.e. þeir sem hafa heimild) samninganna getur verið nokkuð flókið en hér á landi er það nauðsynlegt þar sem sérstaklega er tekið fram í útboðsgögnum að listinn sé aðgengilegur.

Fyrir bjóðendur skiptir miklu máli ef stórar stofnanir segja sig frá samningum og því er lögð mikil vinna í tryggja að stofnanir viti af fyrirhuguðum útboðum og láti vita hyggist þær ekki nýta þá samninga.

Ríkisendurskoðun lagði mat á árangur við innkaup ríkisstofnana með notkun rammasamninga Ríkiskaupa og kom út skýrsla árið 2000.³⁵ Í þeirri úttekt kemur fram sú skoðun að rammasamningakerfið geti haft ótvíræða kosti, sérstaklega fyrir minni stofnanir. Einnig kemur fram að meirihluti innkaupa ríkisstofnana sé ekki gerður skv. rammasamningum þó svo til séu samningar um viðkomandi vörur eða þjónustu.

Tölur sem unnið er úr í fyrrnefndri skýrslu eru frá árunum 1997 – 1998 og því áhugavert að bera niðurstöður hennar saman við nýrri tölur, sem viðmið í árangursmælingu á rammasamningakerfinu.

Bent er á ýmsar tillögur til úrbóta sem taldar eru mikilvægar til að efla framgang kerfisins. Áhersla hefur verið lögð á rammasamninga og alla tengda þætti kerfisins hjá Ríkiskaupum í mörg ár og því fróðlegt að skoða hverju sú vinna hefur skilað.

Talið er að innkaup skv. rammasamningum hafi á árinu 1997 verið á bilinu 10-13% af heildarinnkaupum stofnana (A hluta) og um 12-14% á árinu 1998.

³⁵ Ríkisendurskoðun stjórnsýsluúttekt 2000

Mynd 7 sýnir í fyrsta lagi rauntölur³⁶ um heildarveltu rammasamningakerfisins eftir árum, því næst eru sýndar tölur um veltu ríkisins (A hluta stofnanir) í kerfinu og því búið að hreinsa út tölur frá öðrum s.s. sveitarfélögum. Strax þar á eftir er lagt mat á mögulega notkun ríkisstofnana (A hluta) og aðferðin sem beitt er þar er unnin þannig að fengnar eru rekstrartölur frá Fjársýslu ríkis og þær síðan lyklaðar (merktar) inn sem kaup í mögulegum flokkum núverandi rammasamninga.

	2002	2003	2004	2005	2006
Heildarvelta RS	2.455	2.460	3.155	3.876	4.853
Velta ríkisins	1.776	1.973	2.523	2.709	3.470
Möguleg notkun RS (ríki)	8.216	8.093	8.473	8.720	10.481
Heildarsparnaður RS (20%)	491	492	631	775	971
Sparnaður ríkisins (20%)	355	395	505	542	694

**Rammavísitala
(samningatryggð)**

22% 24% 30% 31% 33%

Mynd 7: Ýmsar veltutölur sem tengjast rammasamningakerfinu. Allar tölur sýna verðlag hvers árs og eru án vsk.

Þessi prósentutala hefur fengið vinnuheitið “rammavísitala” hjá starfsmönnum Ríkiskaupa og verður notast við það heiti hér í ritgerðinni. Rammavísitala gefur okkur vísbendingu um hversu mikið stofnanir nýta samninga á þeim sviðum sem samningar eru til staðar og sýnir því hlutfall kaupa vs. möguleg kaup ríkisstofna í þeim flokkum rammasamninga sem nú eru til í kerfinu.

Sama reiknireglan er notuð bæði í skýrslu Ríkisendurskoðunar og í útreikningum hjá Ríkiskaupum og eru tölurnar sambærilegar að því leyti. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er bent á að tölur þessar eru ekki áreiðanlegar og svo er enn því ennþá er notast við innsendar upplýsingar frá seljendum í rammasamningakerfinu um veltu stofnana. Einnig er mikilvægt að fram komi að flokkun sú sem notuð er við að meta möguleg

³⁶ Bókhald Ríkiskaupa, velta í rammasamningum.

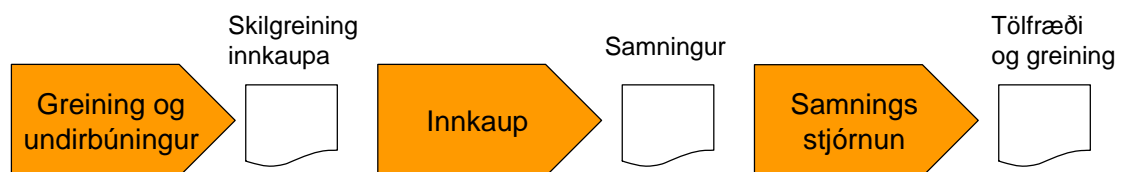
kaup byggir á tölum úr ríkisbókhaldi en eins og áður hefur komið fram þá er bókhald ríkisins fjárhaldsbókhald og vandasamt að nýta þær upplýsingar í innkaupagreiningu.

Aðferðin er sú sama hjá báðum aðilum og því um nothæft viðmiðið að ræða og sýnir að notkun á rammasamningum virðist aukast ár frá ári.

8.2 Árangur miðlæga rammasamninga

Skila rammasamningar sparnaði fyrir heildina? Til að hægt sé að svara þeirri spurningu var ákveðið að notast við módel sem sett var fram af ESV³⁷ í Svíþjóð fyrr á árinu. Módelið gengur út á að skipta innkaupaferlinu sem tengist rammasamningum niður í þrjú stig. Fyrst er lagt mat á það sem gerist áður en innkaup eiga sér stað, síðan innkaupin sjálf og svo að lokum það sem gerist eftir að samningur hefur komist á.

Hvernig haga ber útreikningum eða mati á sparnaði hjá ríkinu við notkun rammasamninga hefur til þessa ekki verið skilgreind sérstaklega en hér á eftir verður gerð tilraun til þess út frá forsendum ESV módelisins (mynd 8).



Mynd 8: ESV módelið

Hér á eftir fer skilgreining á því hvernig módelið er notað. Myndin af módelinu sýnir ekki flæði heldur samanstendur af tveimur mismunandi hugtökum yfir sömu aðgerð.

³⁷ Ekonomistyrningsverket www.esv.se

1. Áætlaður kostnaður við greiningu og undirbúning innkaupa

Tilgangurinn hér er að leggja mat á sparnað vegna undirbúnings og skipulags ef notaðir eru rammasamningar annars vegar og hins vegar ef gerðir eru samningar hjá hverri stofnun fyrir sig.

2. Mat á verði og virðisaukandi þáttum

Þessi þáttur er líklega það viðmið sem oftast er notað við að mæla hvort samningur sé góður. Tilgangurinn hér er að meta verð og virðisaukandi þætti miðað við það að vera með rammasamning borið saman við að hafa engan samning.

3. Samningsstjórnun

Hér er tilgangurinn að leggja mat á ávinninginn og hagræði af samningsstjórnun miðlægra rammasamninga á samningstímabilinu.

8.2.1 Greining og undirbúningur

Undirbúningur fyrir útboð á rammasamningi getur verið afar mismunandi, samningar um vöru eða þjónustu sem hafa verið boðnir út áður geyma sögu sem hægt er að byggja á í næsta útboði. Þó er ekkert sjálfgefið því markaðurinn getur breyst og þróast mikið og nauðsynlegt að skoða umhverfið vel þó svo reynsla sé fyrir hendi.

Nýir rammasamningar krefjast því oftast meiri vinnu við undirbúning og getur undirbúningurinn staðið í töluverðan tíma.

Óháð því hvort verið er að bjóða út nýjan samning eða samning “með sögu” þá er ævinlega rætt við alla mögulega söluaðila á markaði bæði til að kanna hvort þeir hafi áhuga, hvort einhverjar nýjungar séu í boði og eins til að tryggja að sem flestir séu meðvitaðir um að útboð séu að fara af stað. Einnig er alltaf rætt við og haft samráð við helstu kaupendur í viðkomandi samningum til að tryggja eins og kostur er að samningar uppfylli þær þarfir sem þeim er ætlað.

Tölur úr verkbókhalda Ríkiskaupa sýna að sá tími sem fer í undirbúning og skilgreiningu fyrir rammasamningsútboð er að lágmarki um 200 klst. á hvert útboð að meðaltali. Ef við gefum okkur kostnaðarverð fyrir vinnustund upp á 6 þúsund krónur þá kostar undirbúningurinn fyrir hvert rammasamningsútboð að lágmarki um **1.2 milljón**. Kostnaður við aðkeypta sérfræðiráðgjöf er ekki talinn með hér en sá kostnaður er mjög mismunandi eftir vöruflokkum.

Rammasamningar eru að öllu jöfnu gerðir til tveggja ára með möguleika á framlengingu þá oftast tvisvar sinnum um eitt ár í senn. Framlenging samnings er eingöngu gerð að undangenginni athugun á veltu samnings ásamt því að ræða við helstu kaupendur og alla seljendur í samningi. Kostnaður við framlengingu verður skilgreindur inn í lið 3 um samningsstjórnun.

Skráðar kennitölur þeirra sem nýta rammasamninga Ríkiskaupa er 672³⁸ aðilar eða áskrifendur. Allar þessar kennitölur tilheyra opinberum aðilum sem hafa heimild til að njóta kjara rammasamninga.³⁹

Á vef stjórnarráðsins er fjöldi stofnana sem heyrir undir fagraðuneyti 217⁴⁰ samtals. Sveitarfélög og þeirra undirstofnanir á áskrifendalista Ríkiskaupa eru 105 talsins.

Tæpur helmingur ríkisstofnana er með færri en 20 starfsmenn. Landspítali - háskólasjúkrahús er langfjölmennasta stofnunin en þar starfa tæplega 5.000 manns. (fjármálaráðuneyti)

³⁸ http://www.rikiskaup.is/media/rammasamningar/Askrifendalisti_RS_okt_2008.xls (sótt 14.10.2008)

³⁹ <http://www.althingi.is/altxt/stjt/2007.084.html> (3.gr. sótt 14.10.2008)

⁴⁰ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Starfsmannamal/Postfong-rikisstofnana.xls> (sótt 14.10.2008)

Ef gert er ráð fyrir því að opinberir aðilar að frádregnum sveitarfélögum á kennitölulista (áskrifendalista) Ríkiskaupa þyrftu allir að ráðast í gerð eigin samninga ef ekki væru til staðar rammasamningar Ríkiskaupa væru þeir **567** talsins.

Hvernig lítur dæmið út ef við skoðum hlutina með þeim augum að ekki séu til rammasamningar hjá hinu opinbera? Hjá stórum hluta þeirra stofnana sem nýta rammasamninga Ríkiskaupa eru innkaup á rekstrarvörum undir viðmiðunarmörkum laganna um skilyrði til útboðs. Samkvæmt lögum um opinber innkaup þarf stofnun þó ávallt að gæta að jafnræði og gagnsæi í öllum opinberum innkaupum eða eins og segir í 22. gr. laga um opinber innkaup þá skal kaupandi ávallt gæta hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja áður en keypt er. Í greininni kemur einnig fram að þessi samanburður þarf að vera skriflegur þ.e. bréflaga eða á rafrænan hátt (tölvupóstur).

Gerum ráð fyrir að $\frac{1}{4}$ af þeim aðilum sem tilheyra ríkinu af núverandi áskrifendalista rammasamninga Ríkiskaupa kaupi inn fyrir fjárhæðir sem eru yfir innlendum viðmiðunarmörkum og þurfi að bjóða út rekstrarvörukaup sín. Áætla má að í undirbúning útboðsins fari svipaður tími og hjá Ríkiskaupum en hér verður gert ráð fyrir að hver þessara stofnana eyði um 120 klst. að meðaltali eða um 60% af þeim tíma sem fer í rammasamning. Í þessu dæmi væri hópurinn ca. 140 aðilar sem ynnu um 120 klst. hver við hvert útboð eða um 16.800 klst. Ef við gerum ráð fyrir sama kostnaði og í rammasamningsútboði eða 6 þús. kr/klst. væri heildarkostnaðurinn hér rúmar **100 milljónir**.

Stofnanirnar 427 talsins sem ekki þyrftu lögum samkvæmt að fara í útboð með sín rekstrarvöru innkaup nota væntanlega minni tíma í undirbúning innkaupanna og er hér gert ráð fyrir að meðaltali 10 klst. á hverja stofnun. Heildarkostnaðurinn hér miðað við sömu forsendur og áður væri því tæpar **26 milljónir**.

Þessir kostnaðarútreikningar eru miðaðir við undirbúning og gerð á einum vöruflokki en eins og áður segir þá eru rammasamningaflokkarnir 16 talsins og undirflokkar rúmlega 50 talsins. Fjöldi samninga sem í gildi eru hverju sinni eru hátt á annað hundrað því einn flokkur getur innihaldið samninga við ótal seljendur.

8.2 2 Innkaup

Samningskjör í Rammasamningum Ríkiskaupa eru gróflega áætlað að gefa notendum kerfisins um 20-25% afslátt. Ef gert er ráð fyrir að um 20% af veltu rammasamninga megi flokka sem beinan sparnað hefur ríkið í heild sparað rúmar **3.360 milljónir króna**⁴¹ á árunum 2002-2006 með notkun rammasamninga (sjá mynd 7). Sé miðað við tímabilið frá upphafi árs 2003 til loka árs 2006 þá telst sparnaðurinn í þessum lið vera **2.870 milljónir króna**. Stofnanir á Norðurlöndum og víða í Evrópu telja þessa prósentutölu vera raunhæft viðmið og nota frá 15 – 25% í eigin útreikninga.

8.2.3 Samningsstjórnun

Umsýsla rammasamningakerfisins hefur aukist mikið og breyst hjá Ríkiskaupum og er stjórnun og vöktun samninga er eitt af áhersluatriðum starfseminnar. Kostnaður við samningsstjórnun í tilfelli miðlægra rammasamninga felst m.a. í því að:

⁴¹ Útreikningur á beinum sparnaði er fundinn með því að leggja saman “veltu ríkisins” öll árin og reikna síðan 20% af þeirri upphæð. Hér er gert ráð fyrir að stofnanir hafi ekki verið með nein samningskjör áður.

- Upplýsa kaupendur
- Upplýsa seljendur
- Vakta verð og önnur kjör
- Fylgjast með framgangi samnings
- Vinna með kaupendum á samningstíma
- Gera greiningu vegna ákvörðunar um framlengingu
- Skjalastjórnun
- Lögfræðileg álitamál

Ein af tillögum í skýrslu Ríkisendurskoðunar var að bæta þyrfti upplýsingar um rammamninga og auka fræðslu um innkaup.

Allir rammamningar Ríkiskaupa hafa fengið ákveðinn umsjónarmann sem reglubundið fylgist með framvindu hvers einstaks samnings. Munu verkefnastjórar meðal annars hitta stórkaupendur hvers samningsflokks sem og seljendur og geta því metið og gripið til aðgerða ef á þarf að halda. Vöktun samningskjara er gríðarlega mikilvægt atriði og með tilkomu verklags vegna rafrænna innkaupa loks gerlegt. Allir verðlistar sem tilheyra rammamningum koma inn til Ríkiskaupa þar sem þeir eru yfirfarnir og samþykktir. Þessi vinna hefur kallað á ákveðnar breytingar bæði innanhúss sem og hjá seljendum. Frá og með 1. janúar 2005 var gerð krafa um að upplýsingum á umsömdum vörum og verðum sé skilað á skilgreindu sniðmáti. Ekki er skrifað undir rammamninga fyrr en vörulistaupplýsingum hefur verið skilað til Ríkiskaupa. Væntingar um möguleika á miðlun upplýsinga með rafrænum aðferðum hafa ekki gengið sem skyldi en frá þeim verður sagt hér í næsta kafla.

Í dag fer upplýsingagjöf til stofnana eftir þremur megin leiðum, á læstu vefsvæði sem geymir allar upplýsingar um kjör, gildistíma, verðbreytingar, sérstök tilboð og í ákveðnum samningum eru til staðar verðlistar yfir allar vörur í samningi. Einnig eru

send út með reglubundnum hætti fréttaskot yfir það helsta sem er að gerast í samningum til allra áskrifenda og að síðustu með öflugum fræðslustarfi og vinnustofum.

Samningskjör rammasamninga eru ýmist afsláttur eða fast verð sem aðeins er heimilt að breyta út frá forsendum samningsins.

Þrátt fyrir tíðar breytingar á fastverðssamningum á tímum eins og nú eru (gengisbreytingar og verðbólga) má segja að auðveldara sé að vakta kjörin í þess háttar samningum. Samningar um tölvur og tengdar vörur sem og matvæli, svo eitthvað sé nefnt eru afsláttarsamningar og ástæðan sú að verðlistar eru oft dagsverð sem þýðir að þau breytast mjög ört. Handvirkt vinnulag við yfirferð á þess háttar vörulistum væri ógerlegt nema með ærnum kostnaði.

8.2.4 Rafrænar innkaupaleiðir

Á mynd 9 er yfirlit yfir hvað rafræn innkaup snúast um og hvaða árangri ætlunin er að ná með hverri aðgerð. Í þessari ritgerð verður ekki farið yfir alla þætti sem snúa að rafrænum innkaupum heldur aðeins skoðaðar þær aðgerðir sem hafa verið í brennidepli undanfarin ár hjá ríkinu.

Stjórnun	Uppruni kaupa	R-útboð	Auðveldar heildarferli útboða frá auglýsingu þar til samningur hefur komist á. Þetta innifelur miðlun allra gagna á rafrænan hátt
		R-uppboð	Rafræn uppboð þar sem seljendur bjóða í rauntíma á mótum hvor öðrum um samning á skilgreindum vörum/þjónustu
	Stjórnun	Samningsstjórnun	Hugbúnaður sem auðveldar stöðluð vinnubrögð við að koma á samningi, stjórnun á samningstíma, lok samnings og undirbúning næsta útboðs
		Greining	Töl sem ber saman kostnaðaráætlun og tilboð. Móguleiki á staðlaðri rafrænni greiningu margra matsaðila í rauntíma.
Reikningagerð	R-reikningar	Internetþjónusta sem tryggir örugga miðlun á reikningum milli kaupenda og seljenda	
Innkaupafærið	Vörulistar	R-vörulistar/ stjórnun vöruupplýsinga	Gerð og viðhald á vöruupplýsingum ásamt rafrænni framsetningu upplýsinga
	Innkaup	R-innkaup	Innkaupakerfi sem hluti af innra vörustýringakerfi eða innkaupakerfisviðmót tengt markaðstorgi
		R-markaðstorg	Viðskiptamiðuð internetþjónusta sem gerir fjölda kaupenda kleift að eiga viðskipti við fjölda seljenda á rafrænan hátt. Viðhald upplýsinga er miðlægt.
		Vefverslanir birgja	Vefsíður sem gefa kaupendum kost á að pantta vörur. Síðunum er viðhaldið af birgjum þar kaupendur geta pantað
	Greiðslur	Netþjónusta banka	Sjálfvirk greiðsluþjónusta, netgreiðslum er oftast miðlað í lotum/bunkum gegnum sérhæfðar lausnir banka sem tengjast innri kerfum þeirra.
Innkaupakort		Kreditkort með færslusíðum sem hægt er að samþætta við eigin bókhaldskerfi. Nýtist við öll kaup	

Mynd 9: Sýnir yfirlit yfir helstu þætti tengda rafrænum innkaupaleiðum

Stofnunum ríkisins hefur staðið til boða að nota Innkaupakort ríkisins frá árinu 2000 og hefur notkun þess farið vaxandi með hverju árinu. Árið 2003 var velta innkaupakortsins rúmar 180 milljónir króna en á árinu 2008 var veltan um 1,6 milljarðar króna. Innkaupakortið er kreditkort með færslusíðu þar sem hægt er að lykla allar færslur og senda þær síðan beint inn í eigið bókhald. Mjög góð stýring er á úthlutun úttekarheimilda allt eftir þörfum hvers og eins. Margar stofnanir nýta Innkaupakortið fyrir fastar greiðslur því hægt er að forlykla sem getur sparað mikinn tíma og umstang

eins og t.d. símreikningar hjá stórum dreifðum stofnunum. Innkaupakortið hefur einnig nýst við að brúa bilið sem rafrænn reikningur á að taka við þegar þar að kemur. Fylgni við rammasamninga með notkun Innkaupakorts er erfitt að meta út frá þeim gögnum sem til eru, hægt er að sjá kaup hjá einstaka seljenda en þær upplýsingar duga skammt með tilliti til rammasamninga. Upphaflega var ráðgert að Innkaupakortið myndi styðja við kaup í rammasamningum og var aðeins hægt að nota kortið hjá seljendum í rammasamningum, sú tilraun gekk ekki og var horfið frá henni mjög fljótlega.

Fyrir hönd fjármálaráðuneytisins var ráðist í að bjóða út rafrænt markaðstorg (RM) árið 2001 sem stofnanir ríkisins gætu nýtt sér til innkaupa. Rekstri RM var hætt um mitt ár 2006 og hefur undirbúningur við nýtt markaðstorg staðið nú í allnokkurn tíma. Tækninni í verslunarkerfum á netinu hefur fleygt áfram og standa vonir til að nýja markaðstorgið búi yfir þeim aðferðum sem til þarf.

Upphaflega fór mikil vinna í að kanna möguleika þ.e. forsendur þess að einkaaðilar hefðu áhuga á að bjóða lausn fyrir ríkið sem gæti einnig hentað öllum fyrirtækjum á Íslandi. Það reiknimódel sem RM útboðið byggðist á er mjög langt frá raunveruleikanum eins og hann blasir við í dag. Reiknimódelið byggði á því að á árunum 2002 til 2004 væri líklegt að ríkisstofnanir myndu gera 148.000 pantanir en raunin er eins og áður er sagt ríflega 4.700 talsins. Ástæður þess að verkefnið gekk ekki eins og ráðgert hafði verið voru af ýmsum toga og verður ekki farið nákvæmlega í þær allar hér heldur tæpt á því helsta. Helstu niðurstöður úr könnun sem danskt ráðgjafafyrirtæki, Ramboll gerði í janúar 2004 um stöðu rafrænna opinberra innkaupa á Íslandi á þeim tíma sýndu að:

- Stuðningi hjá stærstu stofnunum ríkisins sem og hjá stærstu birgjum við notkun RM er ábótavant og að mynda þurfi samstöðu í þessum hópi

- Meintir veikleikar séu í viðskiptamódeli RM
- Gera þurfi betur grein fyrir ávinningi þeirra sem nýta RM
- Auka þurfi markaðsstarf RM
- Leggja þurfi aðaláhersluna á 10 stærstu kaupendur á einka- og opinberum markaði
- Stuðla að breytingastjórnun í stærstu stofnunum

Sparnaður ríkisins með því að stofnanir hefðu notað RM eins og gert var ráð fyrir hefðinumið 148 milljónum miðað við stuðulinn 1.000 krónur á hverja pöntun og ef hærri stuðullinn væri notaður þá væri sparnaðurinn um 367 milljónir króna á tímabilinu 2002-2004. Stuðullinn er fengin úr rannsókn sem IBX lét gera fyrir sig þar sem innkaupaferillinn er brotinn niður, tímamældur og reiknaður út kostnaður við hverja aðgerð. Erfitt er með einhverri vissu að reikna út þann sparnað sem náðst hefur hjá ríkinu vegna notkunar á rafrænu markaðstorgi. Eins og sést á mynd 10 er sparnaður með notkun RM stigskiptur. Gert er ráð fyrir að tímakostnaður sé um 2000 krónur á klst.

Ferli	Verkþáttur	Tími (mín.)	Kostnaður	Tími-RM (mín.)	Kostnaður-RM	Sparnaður	Heildarsp.
Innkaup	Greining á þörf fyrir tiltekna vöru	5	167 kr.	5	167 kr.	68%	58%
	Pöntun undirbúin	15	500 kr.	5	167 kr.		
	Pöntun send	10	333 kr.	0	0 kr.		
	Pöntun skjöluð	1	33 kr.	0	0 kr.		
Móttaka	Móttaka	5	167 kr.	4	133 kr.	21%	
	Samanburður á innihaldslýsingu og vörum	10	333 kr.	10	333 kr.		
	Innri dreifing	15	500 kr.	15	500 kr.		
	Innihaldslýsing send til kaupanda	2	67 kr.	1	33 kr.		
	Samanburður á innihaldslýsingu og pöntun	4	133 kr.	0	0 kr.		
	Frávik - haft samband við birgja	6	200 kr.	4	133 kr.		
Meðhöndlun reiknings	Innihaldslýsing skjöluð	1	33 kr.	0	0 kr.	80%	
	Reikningur móttækinn	3	100 kr.	0	0 kr.		
	Samanburður á reikningi og pöntun/innihaldslýsingu	10	333 kr.	0	0 kr.		
	Sampykki kaupanda	10	333 kr.	0	0 kr.		
	Skráning kostnaðareiningar á reikning	6	200 kr.	0	0 kr.		
	Reikningur afritaður og geymdur	3	100 kr.	0	0 kr.		
	Reikningur áframsendur	1	33 kr.	0	0 kr.		
	Reikningur flokkaður á bókhaldslykil	7	233 kr.	0	0 kr.		
	Greiðsla útbúin	1	33 kr.	0	0 kr.		
	Póstsending greiðslu	2	67 kr.	0	0 kr.		
	Skráning í fjárhagskerfi	2	67 kr.	1	33 kr.		
	Reikningur skjalaður	1	33 kr.	0	0 kr.		
Annað	10	333 kr.	10	333 kr.			
SAMTALS		130	4.333 kr.	55	1.833 kr.		

Mynd 10: Sýnir kostnað við að panta á “hefðbundinn” hátt samanborið við pöntun á rafrænu markaðstorgi. Tímakostnaður er 2.000 krónur á klst.

Þessi greining var gerð af IBX í Noregi árið 2002, könnun sem gerð var fyrir Ríkiskaup í tengslum við innleiðingu Innkaupakorts ríkisins leiddi í ljós svipaðar mælingar. Innkaupaferlið (gult) er virkt hjá öllum, móttökuferlið (grænt) er mjög mislangt komið hjá stofnunum og því erfitt að meta sparnaðinn hvað það varðar. Meðhöndlun reiknings (rautt) er ekki til staðar í dag en allmargar stofnanir eru að nýta sér möguleika Innkaupakorts ríkisins með því að stilla því upp sem greiðslumiðlun. Því má segja að hluti af þeirri hagræðingu sem fæst með rafrænni meðhöndlun reikninga sé til staðar nú þegar. Eins og myndin sýnir er sparnaður við að færa allt ferlið úr handvirku yfir á RM um 2.500 krónur. Ef gert er ráð fyrir að nú þegar hafi sparast um 1.000 krónur á hverri pöntun sem gerð hefur verið á árunum 2003 og 2004 má telja að um **4,6 milljónir** hafi sparast hjá ríkinu í heild á þessu tímabili í umsýslukostnaði. Er þá ótalin sá sparnaður sem mögulegur er við það að ekki séu tugir manna í samningaviðræðum um vörukaup sem til eru rammamningar um. Mjög áhugavert væri að reyna að leggja mat á þann

sparnað því hér má vera að sparnaðurinn sé hvað mestur og til lengri tíma það sem myndi skila ríkinu mestu varðandi góða ímynd og fagleg vinnubrögð.

Væru stofnanir sem pantað hafa á RM að nýta sér þá möguleika sem standa til boða með RM er óhætt að fullyrða út frá sömu forsendum að sparnaðurinn væri 11,5 milljónir í stað 4,6 milljóna.

Flokkar rammasamninga Ríkiskaupa voru 15 í árslok 2004 og var hægt að panta rafrænt úr 9 flokkum. Af þeim flokkum sem eftir standa er annars vegar um að ræða flokka sem eru ekki líklegir til að vera mikið nýttir á rafrænan hátt, leigubílar og eldsneyti. Hins vegar eru fjórir flokkar sem ætti að vera nokkuð auðvelt að setja fram á rafrænan hátt. Hér er þó um að ræða mjög viðamikla flokka s.s. byggingarvörur og eins ýmis konar fatnaður.

Fylgni RK – flokka (flokkunarkerfi rammasamninga Ríkiskaupa) samanborið við notkun einstaka flokka á RM er erfið. Allar greiningar og skýrslur á RM voru settar fram skv. UNSPSC vöruflokkunarkerfinu og er uppbygging þess önnur en í rammasamninga flokkun Ríkiskaupa.

Öll samræming á flokkun innkaupa hjá ríkinu mundi verða til mikilla bóta varðandi úrvinnslu upplýsinga. Langmestur yrði árangurinn ef hægt væri að flokka öll innkaup ríkisins á sama hátt óháð innkaupaaðferð, Innkaupakort, RM og eins bókunarlykla fjárhagsbókhalds ríkisins og rammasamningaflokkun Ríkiskaupa á sama hátt.

Langmest voru kaupin á RM í eftirfarandi flokkum (lauslega þýtt á íslensku): Persónulegt hreinlæti. Rannsóknir, mælingar og tengt efni og að lokum er flokkurinn, pappír og pappírsvörur mikið notaður. Mikið af vörum á RM var keypt með sérpöntun (textapöntun utan vörulista) og eru þær vörur til sérstakrar skoðunar með tilliti til þess

hvort um sé að ræða möguleika á nýjum útboðsflokkum eða breiðara vöruvali í núverandi vörflokkum í rammasamningakerfinu.

Betri yfirsýn og aukin tryggð við samninga Stór fyrirtæki á Norðurlöndum sem eru að nýta RM (IBX42) eru sammála um að yfirsýn og tryggð við samninga séu sá þáttur í sparnaði sem þeir horfa mest til. Hjá íslenska ríkinu eru að meðaltali um 30% af útgjöldum stofnana sem fara í innkaup. Góð yfirsýn yfir þessi útgjöld stofnana eins og önnur útgjöld er því nauðsynleg en nokkuð erfitt er að meta þessa yfirsýn í krónum og aorum. Helst mætti nota líkingu við bókhald, hversu mikill er ávinningurinn í krónum talið að stjórnendur fyrirtækja fái rauntíma upplýsingar um stöðuna á móti þeim vinnubrögðum sem voru notuð fyrir komu tölvubókhalds og annarra rafræna upplýsingakerfa?

Tryggð við gerða samninga er einnig mikilvægur þáttur sem innkaup á netinu styðja vel við. Rammasamningar Ríkiskaupa eru miðlægir samningar fyrir allar ríkisstofnanir og getur umtalsverður sparnaður náðst með því að nýta samningana. Ef einn eða jafnvel fleiri starfsmenn eyða nokkrum vinnutímum í hverjum mánuði í að leita að “betri” verðum en eru í rammasamningi virðist oft gleymast að sá tími kostar peninga. Þegar um er að ræða innkaup á rekstrarvörum sem hafa lítið vægi í virðiskeðju stofnunar eða fyrirtækis er óskynsamlegt að eyða meiru en sparast við að ná fram betri afslætti.

Lærdómurinn af innleiðingu rafræns markaðstorg var mikill þrátt fyrir allt og getur gagnast í áframhaldandi vinnu við rafvæðingu innkaupa.

⁴² IBX Nordic starfrækir stærsta rafræna markaðstorgið á Norðurlöndum og ANZA rak RM í samstarfi við IBX. <http://www.ibx.se>

9 Fjármögnun rammasamningakerfisins

Til að standa undir rekstri innkaupastofnunar má sá fyrir sér a.m.k. tvær leiðir, alfarið fjármagnað af fjárlögum eða með einhvers konar gjaldtöku. Á Íslandi er rammasamningakerfið fjármagnað með þeim hætti að seljendur í kerfinu eiga að halda eftir 1% af afslættinum og greiða síðan til Ríkiskaupa. Þetta þýðir að ef seljandi býður 20% afslátt í tilboði sínu þá ætti stofnun sem verslar af seljandanum að fá 19% afslátt. Seljanda er að sjálfsögðu heimilt að geta þessarar þóknunar á reikningi sínum til kaupenda. Stofnanir greiða árgjald (á þessu ári 15 þús.) og geta þá nýtt sér öll kjör í samningum að vild.

9.1 Gagnrýni

Rammasamningakerfið er kerfi sem ætlað er mörgum stofnunum af ólíkum gerðum og uppbyggingu. Ýmsar gagnrýnisraddir hafa heyrst um gagnsemi kerfisins en hafa ber í huga hvort verið er að meta kerfið í heild sinni eða hvort horft er á það út frá sjónarhóli einnar stofnunar. Kerfið er uppbyggt á þeirri kenningu að þegar um er að ræða vörur eða vöruflokka sem allar eða nær allar stofnanir kerfisins kaupa inn þá sé hagkvæmt að gera um það einn heildarsamning. Á þann hátt njóta litlar stofnanir innan sömu heildar kjara sem þær annars ættu ekki kost á að fá einar og sér. Stórar stofnanir ættu einnig að njóta enn betri kjara þegar þær eru orðnar hluti af enn stærri heild en áður og einnig má gera ráð fyrir að stór stofnun í innkaupum á einum vöruflokki geti verið lítil í innkaupum á öðrum vörum.

Umsýsluþóknunin hefur fengið nokkra gagnrýni þó aðallega frá seljendum og einstaka stofnunum en gagnrýni er þó afar fátíð frá kaupendahliðinni. Kaupendur sem gagnrýna umsýsluþóknunina telja að verið sé að hlunnfara þá um kjör sem þeir gætu fengið ef

þeir væru einir að semja fyrir sína stofnun. Einnig telja þessir sömu aðilar að umsýsluþóknunin leiði til hærra vöruverðs.

Seljendur sem telja umsýsluþóknunina ósanngjarna hafa sagt að réttlátara væri að stofnunin væri alfarið rekin af fjárlögum.

Ef kerfið þarf að standa undir sér sjálft er hvati þeirra sem reka kerfið mun meiri til góðra verka heldur en ef kerfið væri fjármagnað beint af fjárlögum. Með því að láta umsýslugjald standa undir rekstri kerfisins eru allar líkur á að samningarnir verði eins góðir og kostur er til að sem flestir nýti þá. Fengi rekstaraðili kerfisins fasta fjárhæð fyrir hvern samning gæti hvatinn til að gera góða samninga sem mikið væru nýttir horfið.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að seljendur sem taka þátt í rammasamningakerfinu séu ekki tryggð viðskipti sem sé galli á kerfinu. Þessi galli er til staðar enn og verður til frambúðar en með aukinni tryggð stofnana við kerfið minnka áhrif þessa galla. Þetta kemur berlega í ljós þegar útboð á samningum fara fram í annað og þriðja sinn þar sem tryggð er mikil, þá er samkeppni hörð og kjörin sífellt betri.

9.2 Tryggð við samninga – sparnaður ?

Mikil vinna hefur verið lögð í að greina möguleg kaup ríkisstofnana í rammasamningum og hefur rekstrarsvið Ríkiskaupa flokkað tölur um innkaup úr upplýsingum sem fengist hafa hjá Fjársýslunni. Þegar bornar eru saman tölur vegna þess sem raunverulega var keypt skv. rammasamningi við þær tölur sem stofnanir hefðu getað keypt í rammasamningi verður niðurstaðan eins og sést á myndum 11 og 12. Ríkiskaup hafa kynnt þessa prósentutölu sem “rammavísitölu” eins og áður hefur verið lýst og gefur þessi stuðull til kynna fylgni við innkaup eftir rammasamningum. Hér er

um ákveðna vísbendingu að ræða og mikilvægt að hafa í huga að í þessum tölum getur verið skekkja og því óvarlegt að horfa á þessar tölur sem heilög sannindi⁴³.

Kafli rammasamnings	Innkaup í rammasamn. 2003	%	Útgjöld sem heyra undir rammasamn.
1 Skrifstofuvörur	46.576.166	76%	61.680.667
2 Pappírsvörur, ritföng og prentun	123.005.467	8%	1.638.468.042
3 Tölvur, tölvuvörur og samskiptabúnaður	610.620.323	39%	1.574.874.558
4 Húsgögn og innanstokksmunir	145.182.607	31%	475.627.971
5 Bílar, vélar, varahlutir, eldsneyti og olíuvörur	231.407.007	55%	422.664.122
6 Flutningar	32.566.938	23%	142.336.824
7 Eldhústæki og önnur raftæki	16.498.740	33%	50.366.698
8 Matvörur	198.127.007	21%	934.551.131
9 Hreinlætisvörur	179.531.173	86%	207.737.803
10 Plastvörur	30.733.791		0
11 Rafmagnsvörur og ljósabúnaður	14.493.417		0
12 Byggingarvörur	84.495.496	18%	475.987.314
13 Sjúkrahúsvörur	182.068.078	10%	1.879.450.310
14 Kennslugögn og rannsóknarvörur	7.388.546	18%	41.372.111
15 Fatnaður, vefnaðarvara og öryggisbúnaður	26.838.287	14%	187.478.336
16 Umhverfis-, útivistar- og umferðarm.	43.543.554		0
Samtals	1.973.076.597	24%	8.092.595.887

Kafli rammasamnings	Innkaup í rammasamn. 2007	%	Utgjöld sem heyra undir rammasamn.
01 Skrifstofutæki	47.169.898	75%	62.877.050
02 Pappírsvörur, ritföng og prentun	106.960.203	10%	1.031.716.686
03 Tölvur, samskiptabún., og fjarskipti	1.532.865.091	49%	3.106.961.986
04 Húsgögn	180.383.993	32%	563.074.630
05 Bílar og eldsneyti	498.373.070	57%	867.741.202
06 Flutningar	7.202.953	4%	167.953.195
07 Borðbúnaður	14.828.680		
08 Matvörur	258.399.686	25%	1.021.510.169
09 Hreinlætisvörur	245.246.225	93%	262.766.961
10 Plastvörur	37.409.204		
11 Rafmagnsvörur og tæki	26.446.458	45%	58.216.519
12 Byggingarvörur	171.537.874	23%	759.112.233
13 Sjúkrahúsvörur	258.430.870	10%	2.599.492.835
14 Ráðgjöf og sérfræðipjónusta	1.168.221		
15 Vinnufatnaður og öryggisbúnaður	12.239.478	3%	376.054.869
16 Sorphirða og skilti	83.801.455	9%	907.634.298
Samtals	3.482.463.359	30%	11.785.112.633

Mynd 11 og 12 : “rammavísitala” einstakra flokka árið 2003 og 2007

⁴³ Tölur um veltu rammasamninga eru upplýsingar frá seljendum kerfisins. Tölur frá Fjársýslu um innkaup eru ekki flokkuð eftir RK flokkum og eru upplýsingarnar því endurflokkaðar hjá rekstrarsviði Ríkiskaupa .

Einhver tilfærsla hefur verið í undirflokkum, bæði hafa flokkar sameinast, breikkað eða nýir komið inn svo tölur á flokkunum eru ekki alveg sambærilegar og því varlegt að draga endanlegar ályktanir. Ef við skoðum flokkinn nr. 08 Matvæli er fylgni við þann flokk á bilinu 21-28%, velta samninganna er allnokkur þó stór hluti sé ekki keyptur innan samninga. Ástæður hér eru t.d. þær að í rammasamningum Ríkiskaupa er ekkert ferskmeti, grænmeti né kjöt og fiskur. Einnig vantar flestar mjólkurafurðir svo eitthvað sé nefnt. Einhverjar stofnanir hafa boðið út sjálfar eitthvað af þessum vörum svo þær eru keyptar skv. samningum þó það séu ekki rammasamningar Ríkiskaupa. Töluverð matarinnkaup fara fram t.d. hjá stofnunum sem reka heimili fyrir fatlaða og í þeirra tilfellum hentar ekki að kaupa vörur í heildsölu því innkaup eru mjög svipuð hefðbundnum innkaupum á litlum heimilum. Flokkur 09 hreinlætisvörur hefur verið boðin út mjög oft og virðist sem náðst hafi yfirsýn yfir þarfir stofnana því þessir samningar hafa gengið mjög vel og í þeim er mikil samkeppni.

Mikil áhersla hefur verið lögð á fræðslu og kynningu rammasamninga ásamt rafrænum leiðum frá árinu 2003 og á árinu 2008 hafa um eittþúsund aðilar sótt fræðslu af ýmsum toga. Þrátt fyrir að rammasamningakerfið sé orðið 14 ára gamalt á Íslandi virðast allmargar stofnanir ekki nýta sér samningana. Á nær öllum fundum sem haldnir hafa verið hefur verið spurt hvort stofnanir séu skyldugar að kaupa eftir samningum og hvað gerist ef þær virði ekki samninga. Verulegur fjöldi telur sig gera betur en rammasamninga en sú fullyrðing virðist í flestum tilfellum vera byggð á tilfinningu en ekki rökum. Algengt er að verið sé að nota kjör sem fengist hafa í rammasamningum sem n.k. viðmið og ekki er óalgengt að menn líti á það sem “bestu kaup” að hafa gert betur en rammasamningur. Til að skýra hvað átt er við með þessu er enn uppi sú staða sem fram kemur í stjórnsluúttekt Ríkisendurskoðunar að ríkisaðilar noti rammasamningsverð í þeim tilgangi að ná fram enn frekari verðlækkun. Í nágildandi lögum eru heimiluð örútböð innan rammasamnings sem eiga að leysa þennan vanda. Í

útboðsgögnum kemur þá skýrt fram að heimild sé til örútbóða á ákveðnum fyrirfram skilgreindum þáttum. Þeir aðilar sem ráðast í örútbóð eru þá að nýta sér rammasamninginn eins og best verður á kosið. Örútbóð geta því komið afar vel út fyrir stórar stofnanir sem ætla að kaupa inn mikið magn og telja réttmætt að fá betri kjör en almennt fást í rammasamningum. Örútbóð innan rammasamning er loforð frá kaupanda um ákveðið magn og ákveðin kaup.

Segja má að viðhorf til rammasamninga skiptist í tvennt, annars vegar þeir aðilar sem virðast skilja hugmyndafræðina sem samningarnir byggja á og hins vegar þeir sem líta á rammasamninga sem óæskilega tilraun til miðstýringar. Flestir seljendur í kerfinu virðast líta svo á að um raunverulegan viðskiptasamning sé að ræða þegar þeir gera rammasamning og eru ósáttir þegar á þeim er brotið. Ríkiskaup hafa ekki boðvald til að skipa stofnunum fyrir. Innkaup eru útgjöld og stjórnendur hjá ríkinu bera ábyrgð á þeim fjármunum eins og öðrum í rekstri því er mikilvægt að viðhorf til innkaupa séu byggð á faglegum grunni og engu öðru því boð og bönn duga ekki.

9.3 *Betri þekking og bætt vinnubrögð*

Þennan lið Innkaupastefnunnar þar sem ráðgert er að ná sparnaði upp á 200 milljónir með betri þekkingu og bættum vinnubrögðum er erfitt að meta og verður varla gert nema með sérstakri úttekt. Ef þessari upphæð 200 milljónum er skipt jafnt á 4 ár og síðan deilt niður á 250 stofnanir þá er sparnaðarkrafan um það bil 200 þúsund krónur á stofnun á ári. Ekki er útilokað að sá sparnaður líti dagsins ljós, en vegna ónógra athugana verður lítið um það fullyrt að sinni. Í stefnumótun hjá Ríkiskaupum kemur fram áhersla á aukin og bætt samskipti við viðskiptavinum. Yfirskrift stefnunnar er – **Skilja – Bæta - Spara**. Útfærsla stefnunnar er á þá leið að öllum viðskiptavinum

Ríkiskaupa er skipt upp í viðskiptavinahópa. Hafist hefur mikil heimsóknarherferð þar sem starfsmenn leitast við að greina og skilja þarfir einstakra stofnana eða hópa og benda á hagkvæmar leiðir til að stofnanir geti sparað sem mest í innkaupum sínum. Ríkiskaup hafa staðið fyrir mikilli fræðsluherferð frá árinu 2003 þar sem fléttað hefur verið saman Innkaupastefnu ríkisins og ráðuneyta, fræðslu um rammasamninga og rafrænar leiðir. Þessir fundir hafa verið haldnir í samstarfi við ráðuneyti og einstakar stofnanir. Fundir hafa verið haldnir víðs vegar um landið og víða á stór Reykjavíkursvæðinu. Einnig hafa tugir funda verið haldnir í húsakynnum Ríkiskaupa. Ef litið er til fjölda þeirra sem sótt hafa vinnustofur og fræðslufundi hjá Ríkiskaupum er þörfin og áhuginn fyrir fræðslu augljós. Á svo til öllum fundum sem haldnir hafa verið hafa þátttakendur m.a. spurt hvort stofnanir þurfi að nýta rammasamninga og hvað sé gert ef samningarnir eru sniðgengnir. Segja má að árangur fræðslustarfsemi Ríkiskaupa geti falist í aukinni vitund stofnana og starfsmanna ríkisins um að innkaup þurfi faglega meðferð eins og aðrir þættir í rekstri. Þarna er því eftir nokkru að slægjast og munu Ríkiskaup halda þessu átaki áfram. Ríkiskaup hafa staðið fyrir námskeiði um opinber innkaup í tengslum við nám í opinberri stjórnslu við Háskóla Íslands s.l. tvö ár og verður svo væntanlega áfram. Fræðslustarfsemi á vegum Ríkiskaupa er stofnunum að kostnaðarlausu.

Ekki er ljóst fyrir hvað háu hlutfalli útgjalda (innkaupa) til eru samningar fyrir hjá einstaka stofnunum ríkisins. Áætluð samningatryggð (rammavísitala) við rammasamninga Ríkiskaupa er 24% á árinu 2003 miðað við fyrirliggjandi forsendur hefur vaxið í 30% á árinu 2007.

10 Samantekt á niðurstöðum

Í þessari ritgerð var ætlunin að kanna hvort ávinning væri að finna í innkaupum hjá ríkinu og hvort gagnsemi væri af miðlægri innkaupastofnun. Til að leita svara við meginspurningum ritgerðarinnar var ákveðið að meta gagnsemi miðlægrar innkaupastofnunar hjá ríkinu og niðurstaðan er sú að gagnsemin er ótvíræð. Sýnt er fram á fjórflokkun innkaupa í flokkunarmódeli Krajlic þar sem ákveðin innkaup eru líklegust til að skila mesta hagræði í gegnum miðlæga stjórnun t.d. innkaup á rekstrarvörum þar sem verðmæti einstakra þátta er jafnan lítið og áhrif á heildarrekstur fyrirtækisins einnig lítil. Einnig er áhrifaríkt að gera miðlæga samninga um ýmsar sérhæfðar rekstarvörur þar sem eins og í stöðluðum rekstrarvörum virði einstakra hluta er jafnan lítið en áhrifin á heildarrekstur geta verið nokkur. Hér er um að ræða vörur t.d. fyrir hjúkrunar- og sjúkrastofnanir. Fyrir ríkið í heild eru rammasamningar hagkvæmur kostur og kemur það best í ljós þegar kostnaður við innkaupaferlið í heild sinni er brotið niður og hver þáttur skoðaður. Í vöruflokkuninni kemur í ljós að það eru ekki allir vöruflokkar eða öllu heldur vörukaup sem henta í miðlæga samninga.

Velt var upp spurningunni hvort rammasamningar væru hagkvæmari fyrir litlar stofnanir frekar en stórar. Rammasamningakerfið er ekki sett á laggirnar fyrir litlar eða stórar stofnanir heldur sem kerfi fyrir allar stofnanir ríkisins því heildin átti að hagnast á fyrirkomulaginu. Einnig þjónar kerfið ekki síður seljendum á markaði sem selja til stofnana ríkisins. Þeirra hagur er að geta boðið vörur á góðu verði í gegnum heildarsamninga fyrir allar stofnanir í stað þess að þurfa að gera öllum stofnunum sérstök tilboð. Í slíku heildarkerfi er ljóst að stundum hentar kerfið viðkomandi og stundum ekki.

Stöðug umræða er um kjör í rammasamningum og því mikilvægt að einhver skoðun yrði gerð á hversu góð verð eru í rammasamningum. Við hvaða verð er rétt að miða?

Ef notuð er sama aðferð og hjá sambærilegum stofnunum á Norðurlöndum þá miðum við við markaðsverð og segjum að markaðsverð sé það verð sem hægt er að fá án þess að segja til nafns. Hér þýðir það að ef við hringjum eða förum í verslun og spyrjum hvað einhver vara kostar og fáum uppgafið verð þá er það skilgreint sem “markaðsverð”. Rammasamningar gefa af meðaltali um 20% afslátt frá markaðsverði (sjá viðauka 1). Ennþá hafa Ríkiskaupum engar sannanir borist fyrir því að heildarsamningar sem einstaka stofnanir hafa haft um ákveðna vöru séu betri en rammasamningar. Oft á tíðum finna menn einstaka vöru innan samnings sem hægt er að fá á betra verði en í rammasamningum, en það er ekki algilt. Ekki er óalgengt að fá upplýsingar um að seljendur sem ekki eru með rammasamning séu að bjóða vörur á betra verði en í rammasamningum og þá er spurt hvort ekki megi kaupa af þeim vöruna. Ríkiskaup eru ekki eftirlitsaðili eins og áður hefur komið fram og gerir lítið í þess háttar tilfellum annað en að benda mönnum á hvað sé rétt í hverju tilviki. Spyrja má hvers vegna viðkomandi seljandi sá sér ekki fært að bjóða betur í rammasamningi og eins hvort hann væri sáttur við slík vinnubrögð ef hann væri með samning. Spurningunni um hvort notkun rammasamninga ætti að fylgja skyldunotkun eða ekki er leitast við að svara í ritgerðinni. Ýmsar þjóðir hafa gert skilyrði um algjör skyldukaup með viðlögum ef á þeirri skyldu er brotið en árangur þeirra virðist ekki meiri en t.d. hér á landi. Rammasamningar eru skyldubundnir á Íslandi þó stofnanir geti sagt sig frá einstaka samningum en viðurlög og eftirfylgni eru takmörkuð. Seljendur kvarta við Ríkiskaup sem hafa þá samband við viðkomandi stofnun. Seljendur þurfa því að standa á rétti sínum og kæra stofnanir sem ekki fara eftir samningum en það er afar fátítt. Samskipti eru töluverð á milli seljenda og kaupenda þó svo samningarnir séu gerðir af Ríkiskaupum og þau samskipti geta verið viðkvæm í jafnlitlu samfélagi og Ísland er. Gera má ráð fyrir að ýmsar nýjungar í innkaupaaðferðum í nýjustu lögum um opinber verði til að styðja við rammasamningakerfið s.s. örútboð. Í undirbúningi er útboð á

útbóðsvef fyrir öll opinber innkaup á Íslandi sem væri til mikils hagræðis bæði fyrir stofnanir ríkisins, sveitarfélög og ekki síst bjóðendur. Útbóðsvefir af þessari gerð eru þekkir víða í heiminum og hafa gefið góða raun. Ísland auglýsir nú þegar öll opinber útbóð yfir erlendum viðmiðunarmörkum á SIMAP /TED (Tenders Electronic Daily). Íslenskur útbóðsbanki gefur m.a möguleika á að bjóðendur geti skráð sig og séð á einum stað yfirlit yfir öll útbóð á landinu. Einnig má sjá fyrir sér að stofnanir geti nýtt sér vefinn fyrir ýmis konar smærri innkaup sem ekki eru útbóðsskyld. Útbóðsvefir af þessari gerð eru reknir á miðlægum grunni en hver stofnun hefur sitt heimasvæði sem hún stjórnar alfarið ef hún kys svo.

Innkaupastefna ríkisins hefur skilað árangri, en mörg verkefni eru óunnin, til dæmis að stórauka útbóð rekstrarþátta ráðuneyta og stofnana. Verkefnisstjórnun og samningsstjórnun þyrfti að kynna og koma á í ríkari mæli. Vistvæn innkaup njóta mikils stuðnings víða í heiminum og því þarf að vinna þeim öruggan sess í innkaupastarfi hins opinbera (bæði ríki og sveitarfélög). Vöxtur í notkun stofnana í rammasamningakerfinu er stöðugt á uppleið. Aukinn notkun rammasamninga leiðir af sér margvíslegan sparnað. Jákvætt viðhorft og virðing í garð rammasamninga gerir útbreiðslu á rafrænum innkaupum mun auðveldari og líklegri til árangurs. Almenn notkun ríkisstofnana á rammasamningum eykur líkur á betri kjörum, bættum samskiptum við seljendur og síðast en ekki síst, traust og virðingu fyrir vinnulagi í innkaupum hjá ríkinu.

Mikill fjöldi lítilla eininga í stofnanakerfinu gerir innleiðingu rafrænna innkaupa erfitt fyrir þar sem ferlasparnaður hjá litlum stofnunum með upptöku rafrænna innkaupa er að líkindum mun minni en hjá þeim stærri. Þátttaka lítilla stofnana er mikilvæg fyrir

heildarhagsmuni ríkisins en mun ekki veða þungt í tekjum rekstraraðila rafrænna innkaupaverkfæra.

Markmið Innkaupastefnunnar um að aukningu í rammamningum upp á 30% væri líklega betra að setja fram á þann hátt að ráðuneytin og stofnanir bæru ábyrgð á að samningatryggð viðkomandi við rammamninga næði ákveðinni prósentutölu. Hvað væri ásættanleg prósentu verður ekki sett fram í þessari skýrslu en sýnt hefur verið fram á gildi þess að tryggð við gerða samninga sé há.

Öll ráðuneyti hafa nú sett fram stefnu í innkaupamálum og hafa skipað ábyrgðarmann innkaupa í ráðuneytum. Gerð hefur verið tillaga að lýsingu á hlutverki þessa aðila, en hún er enn í þróun. Hlutverk ábyrgðarmanna innkaupa í ráðuneytum hefur verið skilgreint m.a. sem ráðgefandi aðili í samræmingu og eftirfylgni með innkaupastarfi stofnana ráðuneytisins. Ábyrgðarmaðurinn tekur þátt í mótun innkaupastefnu og mat á henni s.s. árangursmat og eftirfylgni. Einnig á ábyrgðarmaðurinn að hvetja til þess að stofnanir ráðuneytis skipi sér sinn ábyrgðarmann innkaupa.

Almennt er ríkjandi sú skoðun meðal ábyrgðarmanna að innkaupastefnan hafi vakið menn til umhugsunar um innkaupamál. Mikilvægt er að endurskoða stefnuna út frá stærð stofnana, mismunandi áherslur á nálgun þarf að vera til staðar, þ.e. leggja mismunandi áherslur gagnvart stórum og litlum stofnunum.

Eftirfylgni og mat á árangri innkaupastefnu fagráðuneyta er mismunandi. Mikilvægt er að gerð verði athugun á árangri hjá ráðuneytum og metið að þeirri athugun lokinni hvort gera þurfi sérstakar breytingar á árangursmarkmiðum Innkaupastefnunnar.

Með samþykkt Innkaupastefnunnar hafði Ríkisstjórn Íslands það að markmiði að skapa traust og áreiðanlegt umhverfi í opinberum innkaupum. Innkaupastefnan nær til ráðuneyta, ríkisstofnana og ríkisaðila. Stefnan hefur ekki lagalegt gildi heldur er mælt til þess að ráðuneyti og ríkisstofnanir leggi hana til grundvallar í innkaupum sínum. Efnisatriði stefnunnar hafa því gildi stjórnsýslufyrirmæla. Eftirfylgni við Innkaupastefnuna þarf að vera sýnileg og árangurinn einnig.

Ríkiskaup hafa ekki alla þessa þætti á sínu valdi, en hafa ásamt fjármálaráðuneytinu leitast við að stuðla að áhuga ráðuneyta og stofnana á að takast á hendur aðgerðir á þessu sviði til aukins sparnaðar.

Tvö markmið Innkaupastefnunnar sem settir tölulegir mælikvarðar á eru ekki til sérstakrar umfjöllunar í þessari ritgerð sökum þess hversu erfiðlega gekk að fá upplýsingar til að styðjast við. Annað þeirra er útboð á rekstrarþáttum og sérfræðiþjónustu upp á 500 milljóna sparnað. Ýmis útboð sem snúa að rekstrarþáttum hafa farið fram til dæmis útboð á sorphirðu fyrir allar ríkisstofnanir í Reykjavík, svo og rekstur mötuneyta ýmissa stofnana og rekstur tölvukerfa en engar aðgengilegar miðlægar upplýsingar eru um árangur af þessum útboðum. Ekki ber að skilja málið sem svo að upplýsingar séu engar til heldur að skráning upplýsinganna er ekki þannig háttáð að upplýsingarnar séu auðsóttar. Ríkiskaup eru að vinna að greiningu á kaupum á ýmis konar sérfræðiþjónustu í samstarfi við nokkur ráðuneyti og má vænta útboðs á fleiri þjónustupáttum á næstu árum. Þjónustukaup (útvistun) er líklega sá útgjaldaliður sem mikilvægast er að ráðist verði í að skoða og greina því hér er oft um mikla útgjaldaliði að ræða. Sama gildi um hitt tölulega markmiðið um sparnað með verkefnastjórnun og samningsstjórnun upp á 700 milljónir. Ríkiskaup nýtir verkefnastjórnun við öll stærri og flóknari verkefni sem Ríkiskaup stýra en hversu mikið það hefur skilað er óþekkt

stærð. Vitað er að fjölmargar stofnanir hafa nýtt sér kosti verkefnastjórnunar en hversu mikið í krónum talað það hefur sparað umfram það að hafa unnið verkin á annan hátt hefur ekki verið skráð.

Ákveðin skilyrði þarf til að tryggja árangur af innleiðingu á nýjungum í rekstri og mikilvægastur af öllu er stuðningur yfirstjórnar og á hvern hátt breytingaferli, sem þessi tækni kallar á, er stjórnað.

Hlutverk Ríkiskaupa er alls ekki að hafa eftirlit með stofnunum heldur að benda á þær leiðir sem hagkvæmastar eru við innkaup. Ríkiskaup leitast við að ná góðu sambandi við stofnanir með því að vera stöðugt í sambandi og bjóða fram krafta sína. Það er síðan á valdi stjórnenda hvernar stofnunar sem og ráðuneytis að nýta sér þá þjónustu sem Ríkiskaup bjóða. Eigi árangur Innkaupastefnunnar á ráðast af því hvort Ríkiskaup geti “selt” hugmyndina að stofnanir skuli virða þau markmið sem þar eru sett fram, mun róðurinn verða erfiður.

Stjórnendur í ráðuneytum þurfa að taka afstöðu til þess hvort ætlunin sé að menn leggist á eitt og nái settum árangri. Ábyrgðarmenn innkaupa í ráðuneytum þurfa að fá skýran starfsramma og þann stuðning sem þeir telja að þurfi til að ná árangri. Ríkiskaup geta komið að sem samræmingaraðili fyrir öllum sameiginlegum aðgerðum og eins sem stuðningur við einstaka ráðuneyti.

Mjög áhrifaríkt væri ef öll ráðuneytin færu í markvissar aðgerðir innanhúss með því að gera innkaupagreiningu og aðgerðaáætlun um hvernig best væri hægt að innleiða það verklag og nýtingu þeirra verkfæra sem vilji stendur til að stofnanir ríkisins noti. Framkvæmd aðgerða í þá veru ætti að tryggja trúverðugleika Innkaupastefnunnar

gagnvart stofnunum og ekki síður að tryggja skilning starfsmanna ráðuneytanna fyrir mögulegum sparnaði stofnana.

Markaðssetning eða stjórnun breytinga hjá ríkisstofnunum þarf að endurskoða í ljósi reynslunnar af innleiðingu Innkaupakortsins og RM, hvorugt verkefnið náði einhverjum árangri fyrir en Ríkiskaup höfðu forgöngu í aðgerðum í samstarfi við ráðuneyti og stofnanir.

Árangur af miðlægrri innkaupastofnun hjá ríkinu felst því meðal annars í sérhæfingu starfsmanna stofnunarinnar, sem samræmingaraðili fyrir innkaup hjá ríkinu og ekki síst má sjá fyrir sér að stofnanir geta nýtt sér Ríkiskaup sem n.k. varnarhlið í viðkvæmum málum.

Heimildaskrá

Alþingi: Heimasíða Alþingis,

<http://www.althingi.is/altext/stjt/2007.084.html>

Arbnor, Ingeman & Bjerke, Björn (1997) *Methodology for Creating Business Knowledge*

Evrópusambandið: Heimasíða

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

Björn Þ. Guðmundsson, *Lögbókin þín*. Bókaútgáfan Örn og Örlygur hf. 1973

Carpinetti L, *Shall Public entities be obliged or free to by through a Central procurement agency?* (2008) http://www.ippe.ws/ippe3_proceedings.html

Dimitri, Piga, and Spagnolo, *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press 2006.

Fjármálaráðuneytið: Heimasíða ráðuneytis, Útvistunarstefna ríkisins

http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Utivistunarstefna-rikisins.pdf

Fjármálaráðuneytið: Heimasíða ráðuneytis, Innkaupastefna ríkisins

http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Innkaupastefna_rikisins.pdf

Fjármálaráðuneyti: Heimasíða ráðuneytis

<http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Starfsmannamal/Postfong-rikisstofnana.xls> (sótt 14.10.2008)

Hagstofa Íslands: Heimasíða Hagstofu

<http://www.hagstofa.is/pages/983#11.3>

Helgi Valur Friðriksson [fyrirlestur] (2001)

McDaniel, Carl D & Gates, Roger H. (1995), *Marketing research essentials*, bls. 30-31

Lög um opinber innkaup nr. 84/2007

Krajlic, *Purchasing must become supply management*, Harvard Business Review, Sept-okt, 109-117, 1982

Ríkisendurskoðun: Heimasíða Ríkisendurskoðunar

http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2003/sidareglur.pdf

Ríkisendurskoðun stjórnsýsluúttekt: *Mat á árangri við innkaup ríkisstofnana*. (2000)

Ríkiskaup: Tölur úr bókhald Ríkiskaupa, velta í rammasamningum

Ríkiskaup: Heimasíða Ríkiskaupa

http://www.rikiskaup.is/media/rammasamningar/Askrifendalisti_RS_okt_2008.xls (sótt 14.10.2008)

Runólfur Smári Steinþórsson, *Stefnumiðuð stjórnun: Fimm greiningarlíkön*. Tímarit um viðskipti og efnahagsmál. Útgáfa 2003

SKI Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S

Heimildir af fundum og ráðstefnum eru meðal annars frá:

NIPPA (Samtök Norrænna innkaupastofnana)

EU Public Procurement Lab

Pan-European Public procurement Online

Auk fjölda funda bæði á Íslandi og víða í heiminum með aðilum sem tengjast

innkaupum á einhvern hátt

Viðauki 1

Rammisamningar Ríkiskaupa 2008					
1. Skrifstofutæki		Afsláttur	6. Flutningar		Afsláttur
1.1	Ljósritunarvélur		6.2	Vöruf. innanlands	
	Þenninn hf	30%		Samskip hf	38-70%
	Nýbarji hf	35%		Eimsk Íslands ehf	32-40%
	Optima ehf	35%	7. Borðbúnaður		
	Bræðurnir Ormsson ehf	25%	7.6	Leirtan og kaffapöt	
2. Skrifstofuvörur, ritföng, pappír				A. Karlsson	20-30%
2.01	Ljósritunarpappír			Fastus	25%
	Þenninn hf	fast verð		Gairi	20%
	A4	fast verð		Rakstarvörur	20%
	Egilsson hf	fast verð	8. Matvörur		
	Rakstarvörur ehf	fast verð	8.2	Matvæli, nýlenduv.	
	Gunnar Eggartsson	fast verð		Asbjörn Ólafsson	20-30%
2.02	Prentun			Dunco ehf.	16%
	Óðdi	21-25%		Eggert Kristjánsson	5-52%
	Prentmat	15-30%		Ekran ehf	8-18%
	Prentskni	3-10%		Gairi ehf	12-28%
	Stampsprent	10-15%		Innes ehf	15-25%
2.15	Ritföng og skrifstofuvörur			Kartóflur. Þvákvaðjar	27%
	A4	27%		O. Johnson & Kazbar	10-40%
	Office 1/Egilsson hf	30%		Storkaup	10-21%
	Þenninn	22%		Ólgarðin	10%
3. Tölvur og samskiptabúnaður			9. Hreinsivörur		
3.1	Tölvur, jafartæki, hugbúnaður og rekstrarvara		9.3	Hreinlætisefni, -pappír- tæki og -shöld	
	Sansa	29%		Bosta	20-30%
	Nýbarji hf	12-15%		Ólit	30-50%
	EFS hf	22%		Rakstarvörur	15-20%
	Opin kaffi ehf	27-32%		Tandur hf	15-25%
	Þenninn	25%		BB Vörubú	40-45%
3.2	Talnta- og intermeðþjónusta			Fónix ehf	15%
	Landstunni Íslands hf. Stunni	20%		Papco	40%
	Og fjarskipti hf	13%	10. Plastvörur		
	EFS hf	25%	10.1	Plastvörur ofl.	
4. Hugvagn og innanstokksmunir				Rakstarvörur ehf	20%
4.1	Skrifstofuhúsgögn			A. Karlsson	20%
	Þenninn hf	20%	11. Rafmagnsvörur og ljós		
	A. Guðmundsson ehf	20-30%	11.10	Ljósaperur	
	EG skrifstofuhúsgögn ehf	20%		GH Heildverslun	30%
	Bændur ehf	15%		Jóhann Ólafsson & Co	45%
4.2	Önur húsgögn			Ískraft ehf	30%
	Þenninn hf	20%		Rafkaup	52%
	A. Guðmundsson ehf	20%	11.11	Raftæki	
	Bændur ehf	15%		A. Karlsson	25%
4.3	Húsgögn f. Hjálkrunarheimili			Heimilistæki ehf	12-15%
	Þenninn hf	20%		Hönnunsmíðjan	23%
	A. Guðmundsson ehf	20%		Sjónvarpsmiðstöðin	12%
4.4	Skólahúsgögn		12. Byggingavörur og malning		
	Þenninn hf	20%	12.2	Byggingavörur	
	A. Guðmundsson ehf	23%		Hönnunsmíðjan hf	23%
	Bændur ehf	15%	14. Raðgjöf og þjónusta		
5. Bílar, vélar, eldsneyti			14.10	Tálka- og þýðingþjónusta	
5.1	Bílaletjubílar			Alþjóðahús	fast verð
	Hóldur ehf	fast verð		Inter-cultural Iceland	fast verð
	Avis / ALP	fast verð		Markmal ehf.	fast verð
5.2	Letjubílaakstur			Skjal ehf.	fast verð
	Hreyfill Svf	15,25 %	15. Fatnaður og öryggisbúnaður		
5.4	Sendibifreiðarakstur		15.1	Vinnufatnaður	
	Sendibílastöðin hf	10%		Vinnuföt heildv.	12-18%
5.5	Eldsneyti - skutæki			Hebron ehf	12%
	Atlantsolta	ATH		Dynjandi ehf	25%
	NI hf.	ATH	16. Umbverfisumál		
	Skóljunktur hf	ATH	16.5	Sorþhúðþjónusta	
	Ólit	ATH		Gæmþjónustan hf	Fast verð
				Gæmko hf	Fast verð