

**BS ritgerð**  
**í viðskiptafræði**

**Rammasamningskerfi Ríkiskaupa**

**Höfundur: Þorgeir Ragnarsson**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands**

**Leiðbeinandi: Jón Snorri Snorrason**

**Maí 2010**

## Efnisyfirlit

1. Inngangur .....	5
2. Markmið verkefnis .....	6
3. Innkaupastefna ríkisins .....	7
3.1 Forsendur innkaupastefnunnar .....	8
3.2 Bestu kaup .....	8
3.4 Gagnsæi .....	9
3.5 Skilvirkni og sérhæfing .....	9
4. Ríkiskaup .....	9
4.1 Þjónusta og ráðgjöf við útboð .....	10
4.2 Eftirfylgni, stjórnun og gerð samninga .....	10
4.3 Rammasamningar .....	10
4.4 Námskeið og fræðsla .....	11
4.5 Stefnumarkandi Ríkisskaupa: Skilja – Bæta – Spara .....	11
5. Skipurit Ríkisskaupa .....	12
5.1 Framtíðarsýn .....	14
6. Vörumerkið Ríkiskaup .....	14
6.1 Vörumerkjaútvíkkun .....	15
6.2 Raunverulegt dæmi .....	16
6.3 Niðurstöður raundæmis: .....	17
7. Stefnumarkandi áætlanagerð .....	17
8. SVÓT: .....	18
8.1 Styrkleikar: .....	19
8.1.1 Innkaupakort ríkisins .....	19
8.1.2 Fræðsla .....	20
8.1.3 Mannauður .....	20

8.2 Veikleikar: .....	20
8.2.1 Stjórnunarlegir .....	21
8.2.2 Minnkandi traust til Ríkiskaupa .....	21
8.2.3 Upplýsingar á vef Ríkiskaupa .....	22
8.3 Ógnanir: .....	23
8.3.1 Aðilar beggja megin borðsins hunsa rammamninga.....	23
8.3.2 Þjónustugap .....	25
8.3.3 Kaupendur leita innkauparáðgjafar annars staðar .....	28
8.4 Tækifæri:.....	29
8.4.1 Eftirfylgni.....	29
8.4.2 Miðlæg innkaup og dreifing.....	30
8.4.3 Læsing .....	31
8.4.4 Nýjar forsendur útboða .....	32
8.4.5 Auknar upplýsingar á vef .....	32
9. Framtíðarsýn túlkuð með tilliti til Svót greiningar .....	33
10. Niðurstöður.....	34
11. Heimildaskrá .....	36
11. Myndaskrá .....	37

*„Rammamningur: 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“.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Þingskjal 1368, 2007, 2.gr.

## 1. Inngangur

Það eru mörg „Ef“ til þegar fjallað er um innkaup á Íslandi. Lítið hefur verið fjallað um innkaup í íslensku samfélagi síðustu ár. Ísland hefur notið þess að vera vel stutt fjárhagslega og lögaðilar jafnt sem einstaklingar hafa verið fjáðir milli handanna. Í dag er raunveruleikinn annar, skuldsetning heimilanna hefur snaraukist og skorið er niður á flest öllum sviðum atvinnulífsins, meðfram því hefur mikilvægi innkaupa aukist og er komin pressa á innkaupafulltrúa fyrirtækja rétt eins og einstaklinga að sýna ráðdeild í innkaupum.

Árangursrík innkaup eru vanmetið vopn innan fyrirtækja. Ekki einungis þarf að huga að bestu verðum, heldur þarf líka að meta hagkvæmni innkaupanna, nýtni og birgðahald til að nefna örfá dæmi. Ríkiskaup er í forsvari fyrir allar ríkisstofnanir þegar kemur að innkaupum skv. lögum. Kjarnastarfsemi Ríkiskaupa eru innkaup og þjónusta í kringum þau, einnig sér Ríkiskaup um eigna- og bílasölu fyrir ríkið.

Hlutverk Ríkiskaupa er að búa til betri samningsstöðu fyrir öll ríkiskinnkaup og notfæra sér stærðarhagkvæmnina sem sameinuð innkaup allra stofnana býr sjálfkrafa til. Ríkiskaup glímur við þá staðreynd að ríkisstofnanir fara margar hverjar sínar eigin leiðir þegar kemur að innkaupum og hefur lítil sem engin úrræði til að koma í veg fyrir þá hegðun. Ríkisendurskoðun hjálpar ekki til með því að setja öll innkaup undir sama hatt sem torveldir vinnu Ríkiskaupa í að fylgja eftir aðhaldi stofnanna.

Vonast er til þess að sýna fram á mikilvægi hlutverks Ríkiskaupa gagnvart hagsmunaaðilum og að þörf sé á miklu aðhaldi þegar kemur að þjónustu stofnunarinnar. Það er vegna ýmissa krókaleiða sem hægt er að fara fram hjá Ríkiskaupum og verður þeim gerð ítarleg skil í þessari ritgerð auk ábendinga með hvernig mætti betur fara. Aðferðafræðinni er betur lýst í „Markmið verkefnis“.

## **2. Markmið verkefnis**

Markmið þessa verkefnis er að greina og flokka niður Styrkleika – veikleika – ógnanir og tækifæri Ríkiskaupa (SVÓT greining) út frá ýmsum sviðum viðskiptafræðinnar. Upplýsingar verða fengnar frá starfsmönnum og vef Ríkiskaupa auk rammasamningsaðila beggja megin borðsins (seljendur og kaupendur). Rammasamningar eru stærsta vopnið í vopnabúri Ríkiskaupa og verður aðaláherslan lögð á þá. Fyrirkomulag og vinnureglur Ríkiskaupa eru greind niður, fundnir veikleikar í kerfinu auk styrkleika sem má byggja á og að lokum eru lagðar fram tillögur til endurbóta.

### 3. Innkaupastefna ríkisins

Skv. Bæklingi fjármálaráðuneytisins varðandi innkaupastefnu ríkisins frá árinu 2002 nema þau 65 milljörðum króna á ári. Markmið hennar hefur verið að að spara 600-650 milljónir á ári frá árinu 2003-2006.

Markmiðin hafa verið tilgreind niður í eftirfarandi þætt:

*„Samræmd innkaup – Rafræn viðskipti minni umsýslukostnaður og styttri innkaupafærlar.*

*1100 mkr.*

*Útboð á rekstrarþáttum og sérfræðipjónustu.*

*500 mkr.*

*Stærri innkaup. Verkefnastjórnun og samningsstjórnun.*

*700 mkr.*

*Almenn þekking og bætt vinnubrögð.*

*200 mkr.“<sup>2</sup>*

Ekki eru til yngri tölur fyrir innkaupastefnuna.

Í innleiðingu rafrænna innkaupa ríkisins sem átti að vera lokið árið 2004 er nefnt að almennar skrifstofuvörur, almennar rekstrarvörur, hugbúnaður, matvörur, húsgögn og innréttingar auk lyfja og hjúkrunarvara skulu vera rafræn fyrir fyrirfram ákveðinn tíma.

Markmið rammamninga var að þeir skyldu hafa aukist um 30% árlega á þessum tíma. Fjölga átti þeim vöruflokkum og virkum notendum sem kerfið næði yfir til að ná fram aukningu.

Skv. Innkaupastefnunni ber ráðuneytum að sjá um skilgreiningu sinna eigin innkaupastefna. Í stefnunum á að koma fram helstu áherslur innkaupa, verklag til að tryggja árangur þeirra og markmið sem m.a. tekur mið af sparnaðarkröfu í tengslum við innkaupastefnu ríkisins.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.

<sup>3</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.

### 3.1 Forsendur innkaupastefnunnar

*„Innkaupastefnunni er ætlað að stuðla að virkri samkeppni á markaði og tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins. Stefnan skilgreinir helstu forsendur og sjónarmið sem leggja á til grundvallar við einstök innkaup. Hagkvæm innkaup eða bestu kaup eru hornsteinn stefnunnar“.*<sup>4</sup>

Vinnureglur starfsmanna ríkisins sem fara með innkaup eru skilgreindar í stefnunni. Þeim ber að fylgja lögum og reglum um innkaup, haga innkaupum í samræmi við innkaupastefnu ríkisins og fylgja leiðbeiningum sem gefnar eru út um opinber innkaup.

### 3.2 Bestu kaup

*„Þeir sem annast innkaup af hálfu ríkisins skulu vinna út frá því að besta mögulega niðurstaða fáist að teknu tilliti til kostnaðar og ávinnings. Lægsta verð tryggir ekki nauðsynlega bestu kaup“.*<sup>5</sup>

Það eru nokkrir aðrir þættir sem starfsmenn ríkisins verða að hafa á hreinu til að tryggja bestu kaup:

Fjárhagslegir skilmálar

Skilgreining á þörfum kaupanda og val á innkaupaaðferð, þekking, reynsla og hæfni seljanda

Virgni markaðar

Hrakvirði

Horfa verður til fleira en verðs í innkaupum, mögulegt er að ódýrasta varan eða þjónustan hámarki ekki skilvirknina sem er verið að reyna að ná fram. Innkaupastjóra ber alltaf að leita bestu kaupa.

---

<sup>4</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.

<sup>5</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.



### 3.4 Gagnsæi

Ráðuneyti og ríkisstofnanir eru skuldbundin því að passa upp á að innkaupaferlið sé gagnsætt gagnvart markaði. Þátttakendur útboða hafa ávallt rétt á að fá rökstuðning fyrir ákvörðun Ríkiskaupa í tilteknu útboði. Markmið ríkisins um bestu kaup nást fram með skýrum reglum, eftirfylgni þeirra og opnum vinnubrögðum.

### 3.5 Skilvirkni og sérhæfing

Hægt er að lenda í mikilli óráðsú með innkaup vegna misgóðra ákvarðana er varða innkaup. Skv. Innkaupastefnu ríkisins ber forsvarsmönnum innkaupa ríkisstofnana að tryggja að samningar séu yfirfarnir reglulega til að hámarka ávinninginn og að þeir stuðli ávallt að því að stofnunin nái markmiðum sínum.<sup>6</sup>

Forstöðumönnum ber að tryggja að innkaupaaðilar „*hafi ávallt yfir nægjanlegri þekkingu og þjálfun að ráða í samræmi við umfang innkaupa*“.<sup>7</sup> Til þess að tryggja bestu kaup er mikilvægt að hafa skilning á innkaupareglum, stefnumörkun, þekkingu á markaði að ógleymdri mikilli reynslu við innkaup.

Ríkiskaup sér um þjálfun á sviði opinberra innkaupa fyrir hönd ríkisins og er stofnunin til taks fyrir ríkisstofnanir við stærri innkaup.

## 4. Ríkiskaup

Ríkiskaup var stofnað í byrjun ársins 1947. Stofnunin nýtur ekki stuðnings fjárframlaga og er þ.a.l. kostuð af sjálfsaflafé. Kjarnastarfsemi Ríkiskaupa er innkaup, þjónusta og ráðgjöf í kringum þau. Með þjónustu sinni veitir Ríkiskaup stofnunum aðhald á sama tíma og hún leiðbeinir þeim í innkaupamálum. Öllum útboðum innkaupum, rammasamningum og eignasölu fyrir stofnanir og fyrirtæki sem heyra undir ríkissjóð ber að fara í gegnum

---

<sup>6</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.

<sup>7</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.

Ríkiskaup skv. lögum. Ekki er um að ræða litlar upphæðir í opinberum innkaupum en þau nema um 10-15% af þjóðarframleiðslu eða á bilinu 55-80 milljarða króna á ári og er því hver prósentutala verða sem Ríkiskaupum tekst að lækka í innkaupum mikils virði.

#### **4.1 Þjónusta og ráðgjöf við útboð**

Með útboðum er tilgangurinn að ná fram sem mestri mögulegri lækkun á vörum og þjónustu til kaupenda. Á sama tíma er hvatt til virkrar samkeppni á markaði og er komið í veg fyrir forskot sem einstakir lögaðilar geta haft umfram aðra með jafnræði útboðsins, reglan með að besta verðið stendur uppi sem sigurvegari er í gildi. Ríkiskaup stærir sig af mikilli þekkingu og reynslu starfsmanna sinna á markaði og eiga þeir að vera vandanum vaxnir þegar kemur að útboðsgerð. Ekki er einungis unnin útboðsvinnan hjá Ríkiskaupum, ráðgjafar stofnunarinnar aðstoða viðskiptavinum sína við að leita bestu verða innan útboðsreglna. Snjóboltaáhrifin verða þau með vinnu ráðgjafa Ríkiskaupa fyrir stofnanir að auk hagkvæmari innkaupa verður útboðið árangursríkara sem aflar Ríkiskaupum meiri tekna og tryggir það frekar í sessi á sama tíma.

#### **4.2 Eftirfylgni, stjórnun og gerð samninga**

Rétt eins og öll góð langlíf fyrirtæki þarf Ríkiskaup að fylgja eftir þjónustu sinni í þeim tilgangi að hún haldist árangursrík. Formlega er fylgst með því hvort verið sé að fullnægja gerðum samningum beggja megin borðsins, Ríkiskaup stefna að því að gæta samræmis í þjónustu sinni og gæta hags bæði kaupenda og seljenda.

#### **4.3 Rammasamningar**

Rammasamningakerfi Ríkiskaupa hefur það markmið að samræma vinnubrögð kaupenda og léttu undir þeim. Það sparar tíma sem fer í að afla upplýsinga hjá seljendum og kemur í veg fyrir að kaupendur þurfi að finna upp hjólið aftur og aftur. Rammasamningakerfi Ríkiskaupa er hvað sterkast þegar kemur að nauðsynlegum rekstravörum eins og pappír og ritföngum ásamt rafmagns-, kennslu-, öryggis- og tölvuvörum. Stærðarhagkvæmni samninganna er

greinileg í ljósi áætlaðs sparnaðar sem er í innkaupum og er mikilvægt að heildin vinni saman að sameinuðu markmiði sem er að fullnýta skilvirkni þeirra.

#### 4.4 Námskeið og fræðsla

Ríkiskaup stendur fyrir öflugum fræðslustarfi. Hvort sem það eru kaupendur eða seljendur eiga allir að finna eitthvað við sitt hæfi í fræðslustarfinu. Starfsmenn Ríkiskaupa fræða viðskiptavinum sínum um allt sem viðkemur opinberum innkaupum, útboðum, rammamningum og eignasölum. Í boði eru margvísleg námskeið og vinnustofur fyrir kaupendur jafnt sem seljendur.

#### 4.5 Stefnuyfirlýsing Ríkiskaupa: Skilja – Bæta – Spara

*Skilja:* Ríkiskaup leggja ávallt áherslu á þekkingaröflun. Skilningur á þörfum markaðarins fæst eingöngu með góðri þekkingu og þannig er hægt að veita viðskiptavinum bestu fánlegu ráðgjöf og þjónustu á sviði innkaup.

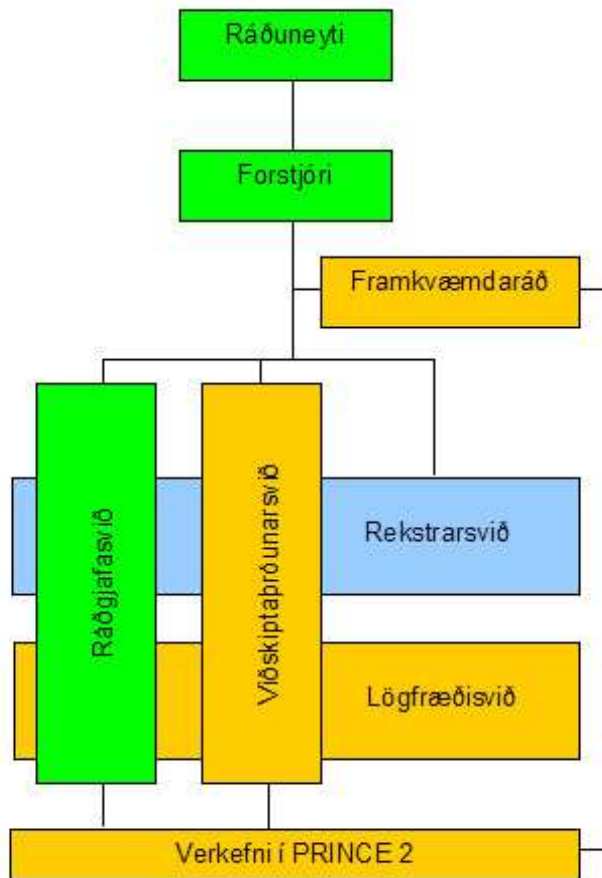
*Bæta:* Ríkiskaup gera ávallt ríkar kröfur um heilindi, traust og fagleg vinnubrögð ásamt því að beita sér fyrir leiðandi fræðslu í innkaupatækni. Með slíku leiðarljósi er stuðlað að heiðarlegum, gagnsæjum og góðum venjum við opinber innkaup.

*Spara:* Ríkiskaup aðstoða opinber fyrirtæki við að ná niður kostnaði við innkaup. Leitast er við að minnka fyrirhöfn með rafrænum viðskiptum og stuðla þannig að lækkun heildarútgjalda hjá hinu opinbera, til hagsbóta fyrir skattgreiðendur.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ríkiskaup, e.d., *Hlutverk og markmið*.

## 5. Skipurit Ríkiskaupa



9

Stofnunin heyrir undir Fjármálaráðuneytið og forstjóri Ríkiskaupa er Júlíus Ólafsson, forstjóri er skipaður af fjármálaráðherra 5 ár í senn.<sup>10</sup> Í matrixskipulagi Ríkiskaupa eru tvö kjarnasvið: Ráðgjafasvið og Viðskiptaþróunarsvið. Stoðsviðin fara þvert á þessi tvö svið. Forstöðumaður Viðskiptaþróunarsviðs er Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir, sviðið er eins og nafnið lýsir leiðandi í því að þróa þjónustu Ríkiskaupa. Fræðslumál eru fyrirferðarmikil á viðskiptaþróunarsviði og stuðlar hún að hagkvæmari innkaupahegðun hjá stofnunum. Viðskiptaþróunarsvið sér einnig um verðvöktun og samningsstjórnun á rammasamningum. Forstöðumaður Ráðgjafarsviðs er Guðmundur Hannesson, innkauparáðgjöfin er orðin að kjarnastarfsemi Ríkiskaupa og er búist við að sviðið stækki í hlutfalli við það. Útboð og innflutningsþjónusta eru stærstu verkefni sviðsins. Rammasamningagerð er á könnu

<sup>9</sup> Mynd 1, Ríkiskaup, e.d.

<sup>10</sup> Lög um opinber innkaup nr. 84/2007.

starfsmanna Ráðgjafasviðs og sér sviðið aðallega um þá samninga og samskipti við birgja. Rekstrar- og starfsmannastjóri er Hallgrímur Gröndal og er hann í forsvari fyrir Rekstrarsvið. Rekstrarsvið sér um bókhald Ríkiskaupa og innkaup allra rekstrarvara fyrir stofnunina. Yfirlögfræðingur er Guðmundur I. Guðmundsson og er yfir Lögfræðisviði, en sviðið hefur verið fyrirferðarmikið í eigna- og bílasölu fyrir allar ríkisstofnanir. Einnig býður Lögfræðisviðið upp á ýmsa lögfræðiþjónustu og fræðslu sem nýjar tilskipanir kalla á.

Sem A stofnun, rekin áfram af sjálfsaflafé þarf Ríkiskaup að geta staðið undir sér. Fjármálaráðherra setur gjaldskrá Ríkiskaupa fyrir selda þjónustu stofnunarinnar með því markmiði.<sup>11</sup>

Tímabil	2005	2006	2007	2008	2009
Velta innkaupa. Milljónir	3800	4600	5100	5900	5600
Þóknun innkaupa. Milljónir	45	54	61	73	70
Meðalþóknunarprósenta	1,19%	1,18%	1,19%	1,24%	1,25%

12

Ofanverð tafla sýnir þróun innkaupa rammasamninga ríkisins frá árinu 2005-2009. Velta innkaupa hefur aukist um 47% og á sama tíma hafa þóknunir Ríkiskaupa fyrir milligöngu sína aukist um 55%. Mikilvægt er þó að taka umræddar þróunartölur ekki of alvarlega því almennt verðlag á Íslandi hefur breyst mikið á síðustu árum. Sérstakt er að sjá að dregið hefur úr veltu á árinu 2009. Ýmsar ástæður geta verið fyrir því og er stiklað á stóru hér:

Margar stofnanir hafa barist í bökkum vegna niðurskurðar og er möguleiki á að dregið hafi verið úr innkaupum. Einnig getur verðlag hafa gengið tilbaka. Þá má ekki hunsa möguleikann um að rammasamningar Ríkiskaupa hafi verið sniðgengnir og verða færð rök fyrir því í undirkafla Ógnana sem ber heitið: „Minnkandi traust til Ríkiskaupa“.

<sup>11</sup> Lög um opinber innkaup nr. 84/2007.

<sup>12</sup> Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir munnleg heimild, 15. apríl 2010.

## 5.1 Framtíðarsýn

Framtíðarsýn Ríkiskaupa er skilgreind á vef stofnunarinnar og hljóðar eftirfarandi:

*„Árið 2009 verður kjarnastarfsemi Ríkiskaupa innkauparáðgjöf. Ráðgjafastarfsemin er studd eftirfarandi rekstrarþáttum:*

*Rammasamningar og Rafrænar viðskiptahættir verða í öndvegi. Ríkiskaup munu því efla sig verulega á þessu sviði. Ríkiskaup munu ennfremur leggja áherslu á hinn lögfræðilega þátt innkaupa og efla þjónustu sína verulega á sviði lögfræðilegrar þjónustu. Ríkiskaup munu stunda öflugt markaðsstarf með fræðslustarfsemi sem hornstein. Ríkiskaup munu hafa starfsmönnum á að skipa, sem eru sérhæfðir í ráðgjöf á sviði innkaupa, samningagerðar og verkefnisstjórnunar.*

*Innkaupaþjónusta er gildur þáttur í lykilhæfni Ríkiskaupa. Hér verða Ríkiskaup í fremstu röð. □<sup>13</sup>*

Framtíðarsýn Ríkiskaupa er frá árinu 2005 og spannar til ársins 2009. Ekki er búið að uppfæra framtíðarsýnina enn sem komið er.

Rétt er hjá Ríkiskaupum að leggja meiri áherslu á innkauparáðgjöf í framtíðarsýn sinni, umfangið í kringum opinber innkaup er stærsti liður þjónustustarfsemi Ríkiskaupa og er það því eðlilegt styrkja þá starfsemi. Einnig eru Ríkiskaup eini aðilinn sem ber að veita formlega lögfræðiráðgjöf á sviði innkaupa og er efling hennar einnig eðlilegt skref. Þó er algeng gildra að hafa framtíðarsýnina gilda og góða en mistakast að fylgja henni eftir í verkum.

## 6. Vörumerkið Ríkiskaup

Á bakvið vörumerkið (e. Brand) Ríkiskaup er mannaðurinn. 21 starfsmenn starfa hjá stofnuninni með það að markmiði að gera vörumerkinu hátt undir höfði. Seld er þjónusta og

---

<sup>13</sup> Ríkiskaup, e.d., Hlutverk og markmið.

er starfsmönnum flokkað niður á ákveðna liði í þjónustuúrvali Ríkiskaupa til að hámarka gæði þjónustustarfseminnar.<sup>14</sup>

Markhópur Ríkiskaupa eru allar ríkisstofnanir og einnig hafa Ríkiskaup aðgang að sveitarfélögum og undirstofnunum þeirra. Lögfræðisvið annast alla eigna- og bílasölu, ráðgjafasvið annast umsjón og viðhald viðskipta og viðskiptaþróunarsvið sér um alla fræðslu og kynningar á núverandi og nýrri þjónustu Ríkiskaupa.

### 6.1 Vörumerkjaútvíkkun

Flest góð vörumerki upplifa vörumerkjaútvíkkun (e. Brand extension) á einhverjum tímapunkti á lífskeiði sínu. Vörumerkið Ríkiskaup hefur greinilega verið útvíkkað nokkrum sinnum með ágætu úrvali þjónustu. „*Vörumerkjaútvíkkun er þegar lögaðili notfærir sér sterkt vörumerki til þess að auðvelda sér leið inn á nýja markaði*“<sup>15</sup>

Með því að treysta á gæðin sem vörumerkið er þegar þekkt fyrir (auðkennisstefnu þess) opna þessir nýju vöruflokkar fyrir enn stærri markhóp, þar sem það gefur neytendum kost á að nálgast fjölbreytni og veita þ.a.l. fyrirtækinu meiri hagnað. Ákveðin vöruþróun fer í gang við aukið vöruval og útfrá því hefst víkkun vöruflokka, með þessu er verið að hámarka vörumerkjavirðið og hagnaðinn.<sup>16</sup>

Þegar sífellt er bætt við vöruflokkum hagnast stofnunin og bætir vörumerkjasviðið, en hvenær fer að draga úr hagnaði? Er ekki nóg að bæta vöruliðum á vöruflokkana, hvaða vöruflokkar/liðir eru einungis að safna að sér kostnaði og engum hagnaði? Hvaða þjónusta er óþörf og borgar það sig að bæta við þjónustustarfsemi? Þetta eru mikilvægar spurningar sem Ríkiskaup þarf að hafa svör við til að halda ráðdeild í rekstri sínum og metið hvort uppástungur í þessari ritgerð séu peninganna virði.

Ríkiskaup beitir lóðréttri útvíkkun á þann hátt að styðja við kjarnastarfsemi sína (innkaup í gegnum rammasamninga og eignasölu) með ýmissi þjónustustarfsemi líkt og innkauparáðgjöf

---

<sup>14</sup> Ríkiskaup, e.d., Yfirlit rammasamninga.

<sup>15</sup> Keller, 2008

<sup>16</sup> Keller, 2008

og þjónustu og fræðslu fyrir kaupendur. Þjónustustarfsemin starfar sem stoð fyrir kjarnastarfsemina.

## 6.2 Raunverulegt dæmi

Tekin var fyrir ein stofnun, Heilbrigðisstofnun Höfuðborgarsvæðisins (HH) í þeim tilgangi að komast betur að því hversu vel Ríkiskaup gengur með tilliti til rammasamninganna. Markmiðið er að sjá hversu mikið HH notfærir sér þjónustu Ríkiskaupa með birgja. Farið var yfir innkaup HH fyrir einn mánuð með þann tilgang að bera saman birgja stofnunarinnar við birgja sem eru hluti af rammasamningum.

1. Umrædd stofnun er ekki að notfæra sér tillögur Ríkiskaupa og tekur eigin ákvarðanir í innkaupum.
2. Umrædd stofnun er að notfæra sér tillögur Ríkiskaupa og verslar við birgja í gegnum rammasamningana.
3. Umrædd stofnun er bæði að notfæra sér tillögur Ríkiskaupa í sumum liðum og tekur einnig eigin ákvarðanir í öðrum liðum.

Ef fengin niðurstaða er möguleiki 1. Myndast tækifæri til þess að greina af hverju stofnunin er að sniðganga rammasamninga Ríkiskaupa. Er stofnunin að fá betri verð hjá öðrum birgjum, og af hverju er stofnunin að fá betri verð heldur en í gegnum rammasamninga Ríkiskaupa? Er stofnunin að njóta lakari kjara en ella í gegnum Ríkiskaup, og af hverju er vitneskjan hjá stofnuninni ekki næg til þess að notfæra sér þjónustu Ríkiskaupa?

Ef fengin niðurstaða er möguleiki 2. Myndast tækifæri til þess að greina hegðun stofnunarinnar, af hverju er hún að haga sér í samræmi við tillögur Ríkiskaupa? Ala á þessari hegðun.

Ef fengin niðurstaða er möguleiki 3. Myndast tækifæri til þess að styrkja hegðun stofnunarinnar er kemur að því að versla í gegnum rammasamninga Ríkiskaupa og komast að því á sama tíma af hverju það er ekki einungis verslað við rammasamningsbirgja.



### 6.3 Niðurstöður raundæmis:

HH stundar viðskipti mötuneyta sinna við átján birgja í dag. Haldið er úti tveimur mötuneytum og er mötuneyti A þrisvar sinnum stærra í innkaupum en mötuneyti B. Heildarbirgjar A eru ellefu talsins og heildarbirgjar mötuneytis B eru átta talsins. Einn birgji er seljandi til beggja mötuneytanna. Í mötuneyti A er verslað í fjórum af ellefu tilvikum við rammasamningsaðila og í mötuneyti B er verslað við rammasamningsaðila í helming tilvika. Erfitt er að bera saman verð að fullu vegna misræmis í magni í pakkningum, skorti á verðupplýsingum hjá seljendum og í sumum tilvikum er ekki um að ræða fullkomnlega staðkvæmar vörur.

Niðurstöður eru túlkaðar á þann veg að um er að ræða möguleika 3 í þessu tilfalli. Mötuneyti HH fara að nokkru leyti eftir tilmælum Ríkiskaupa en þó ekki í öllum tilvikum. Hér er komið tækifæri til að greina innkaup stofnunarinnar með það að markmiði af hverju það er einungis keypt inn hluta af innkaupum stofnunarinnar í gegnum rammasamningsaðila og reyna að koma í veg fyrir þessa hegðun stofnunarinnar.

### 7. Stefnumarkandi áætlanagerð

Tilgangur stefnumarkandi áætlunargerðar er að hjálpa fyrirtækjum að afmarka og skipuleggja reksturinn til að viðhalda góðu og heilsteiptum rekstri þrátt fyrir óvæntar upptækur hvort sem er í innra eða ytra umhverfi þess. Svót greining (e. SWOT Analysis) er aðferð til að greina styrkleika, veikleika, ógnanir og tækifæri fyrirtækis. Í innra umhverfi fyrirtækis er að finna styrkleika og veikleika fyrirtækis. En í ytra umhverfi fyrirtækis finnast þær ógnir og þau tækifæri sem það þarf að glíma við. Fyrirtækið getur stuðst við Svót greiningu til að fá ákveðna hugmynd um hvað framtíðin ber í skauti sér, hvernig bregðast eigi við hröðum breytingum í markaðsumhverfinu og til að sjá hvar sóknarfæri fyrirtækisins liggja.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Bowen, J., Kotler, P., Makens, J. 2006.

## 8. SVÓT:

Svót greining er einfalt verkfæri notað til þess að meta ytri og innri aðstæður fyrirtækja. SVÓT stendur fyrir Styrkleika-Veikleika-Ógnanir-Tækifæri. Svót greiningin var kynnt til skjalanna í lok 7. Áratugarins af Edmund P. Learned, C. Roland Christiansen, Kenneth Andrews, og William D. Guth. Kostirnir við Svót greiningu er að hún fer vítt og hratt yfir málefnið og leggur áherslu á stærstu punktana, þ.a.l. er hún gagnleg þegar takmarkaður tími er til staðar til þess að taka á málefnum sem eru til umræðu.<sup>18</sup>

<b>Styrkleikar:</b>  Starfsemi Ríkiskaupa fest í lög  Mannauður  Innkaupakort  Fræðsla	<b>Veikleikar:</b>  Stjórnunarlegir  Minnkandi traust til Ríkiskaupa  Upplýsingar á vef Ríkiskaupa
<b>Ógnanir:</b>  Aðilar beggja megin borðsins hunsu rammamasamninga.  Kaupendur leita innkauparáðgjafar annars staðar  Þjónustugap	<b>Tækifæri:</b>  Aukið og nánara samstarf með hverju ráðuneyti fyrir sig.  Samhæfing á milli stofnana,  Aukin eftirfylgni  Læsing  Aukin viðskipti kaupenda færa Ríkiskaupum auka tekjur.  Auknar upplýsingar á vef Ríkiskaupa

<sup>18</sup> NetMBA, Business Knowledge Center, 2002-2007.

## 8.1 Styrkleikar:

Styrkleiki KK

- Styrkur, kraftur, afl.<sup>19</sup>

### 8.1.1 Innkaupakort ríkisins

Ríkiskaup hefur innkaupakort ríkisins á sinni könnu. Kortið lýsir sér þannig að það er greiðslu- og kreditkort fyrir opinberar stofnanir. Tilgangur þess er eftirfarandi:

*„Að lágmarka umsýslukostnað ríkisstofnana vegna allra innkaupa*

*Að bæta aðgengi stjórnenda að upplýsingum um innkaup og rekstrarútgjöld*

*Að styrkja notkun á rammisamningskerfi Ríkiskaupa með notkun kortanna“<sup>20</sup>*

Innkaupakort eru ekki ný af nálinni. Allir viðskiptabankar bjóða fyrirtækjum í viðskiptum upp á slík kort. Kostir þeirra eru m.a. að lækka umsýslukostnað, auka yfirsýn yfir innkaup og rekstur og minnkar umfang reikningsviðskipta. Kortið er gjaldfrjálst fyrir stofnanir.

Notkun innkaupakortsins hjá ríkisstofnunum stuðlar að læsingu þeirra gagnvart Ríkiskaupum. Með því að nýta sér kortið er verið að nýta sér þjónustu sem Ríkiskaup stuðlar að, einnig hvetur það óbeint til viðskipta við rammisamningseljendur vegna þess að afslættir í gegnum þá eru sjálfkrafa skráðir inn í kerfi þeirra. Auðveldara er að bæta við nýttri þjónustu hjá virkum viðskiptavin heldur en óvirkum og er innkaupakortið engin undantekning þar á.<sup>21</sup>

Lögum skv. ber ríkisstofnunum að haga innkaupum sínum í samræmi við tillögur Ríkiskaupa. Ríkiskaup leggur línurnar með hvaða seljendur stofnanir skulu eiga viðskipti við og innkaupaaðilar skulu fylgja þeim fyrirmælum.

<sup>19</sup> Snara, vefbókasafn, e.d., leitarorð: styrkleiki.

<sup>20</sup> Ríkiskaup, e.d., Fræðslurit Ríkiskaupa, innkaupakort ríkisins.

<sup>21</sup> Ríkiskaup, e.d., Fræðslurit Ríkiskaupa, innkaupakort ríkisins.

### **8.1.2 Fræðsla**

Ríkiskaup stendur að öflugri fræðslu fyrir viðskiptavinum sína. Helst má nefna innkaupagreiningu, heimsókn ráðgjafa, fræðslurit, fréttir á vef Ríkiskaupa, póstlista og fræðslu- og kynningarfundir.

Innkaupagreining Ríkiskaupa stuðlar að hagræðingu í innkaupum fyrir stofnanir. Innkaup eru yfirfarin, greind og mælt með breytingum þar sem við á fyrir stofnanir. Í heimsóknum ráðgjafa stuðlar starfsfólk Ríkiskaupa að aukinni þekkingu innkaupaaðila og býður upp á að skoða innkaupaferli hvernar stofnunar með nýjum augum. Fræðsluritin kynna nýja og núverandi þjónustu Ríkiskaupa og fara ítarlegar yfir málefni en ella á vefnum. Póstlistar og fræðslu- og kynningarfundir styðja við virkni útboða.<sup>22</sup>

### **8.1.3 Mannauður**

Fjöldi starfsmanna eru 21 hjá Ríkiskaupum. Sjö starfsmenn hafa ekki lokið háskólaprófi og fjórtán eru með bakkalár- eða meistaragráðu. Meðalstarfsaldur er yfir 11 ár og lífaldur yfir 50 ár.<sup>23</sup> Starfsmenn Ríkiskaupa koma hvaðanæva að úr atvinnulífinu og er lagt upp úr reynslu starfsmanna stofnunarinnar sem er mikil. Sérþekking lykilstarfsmanna er umhverfi opinberra innkaupa auk laga í kringum þau. Mikið kapp er lagt í að halda upp gæðum mannauðsins og er starfandi starfsmannastjóri sem stendur faglega að gæðamálum starfsmanna.<sup>24</sup>

## **8.2 Veikleikar:**

Veikleiki KK

- Vanmætti, litlir líkamsburðir<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> George, 2006.

<sup>23</sup> Ríkiskaup, 2005, *Ársskýrsla 2004*.

<sup>24</sup> Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir munnleg heimild, 15. apríl 2010.

<sup>25</sup> Snara, vefbókasafn, e.d., leitarorð: veikleiki.

### **8.2.1 Stjórnunarlegir**

Ríkiskaup er stoðdeild og hefur ekkert um stjórnun eða bein áhrif á skilgreiningar eða útfærslur. Starfsemi Ríkiskaupa snýst um að styðja við og fræða ríkisstofnanirnar. Lögð eru fram tilmæli með hvernig eigi að leysa ákveðin vandamál sem steðja að og þjónusta stofnanirnar þegar við á. Ríkiskaup hefur engin bein áhrif né völd yfir stofnunum.

### **8.2.2 Minnkandi traust til Ríkiskaupa**

Þegar teknir eru út rammasamningsaðilar í ferskri og frosinni matvöru er athyglisvert að horfa á seljendur í kjöti. Samið var við Esju kjötvinnslu, Ferskar kjötvörur, Gæðafæði og Kjarnafæði (einungis er horft til lögaðila með allar kjöttegundir í vöruúrvali). Tveir af umræddum lögaðilum eru milliliðir (kaupa hráefni annars staðar tilbúið til vinnslu og sölu) í rekstri sínum. Teknar voru verðupplýsingar sem lista niður lágstu verð stærstu kjötbirgja á markaði í dag og er eftirfarandi (lægsta verðið er merkt með tölunni „1“, rauðmerkt er ekki rammasamningsaðili):<sup>26</sup>

1 Kjarnafæði

2 **Norðlenska**

3 **SS**

4 Ferskar Kjötvörur

5 Gæðafæði

6 Esja kjötvinnsla

7 **Kjötbankinn**

27

Hvorki Norðlenska né SS eru aðilar að rammasamningskerfi Ríkiskaupa, þrátt fyrir að fyrirtækin séu í beinni samkeppni við ofangreind fyrirtæki og eru taldir vera á svipuðu

---

<sup>26</sup> Ríkiskaup, e.d., Yfirlit rammasamninga.

<sup>27</sup> Þorgeir Ragnarsson, 2009.

verðbili og Kjarnafæði. Aðrir seljendur eru nokkuð dýrari í verðum sínum, einblínt verður á fyrstu þrjá aðilana hér. Kjötvörur eru stærsti innkaupaliður hvers mótuneytis og er mikilvægt að svara því af hverju tveir af þrem stærstu kjötbirgjunum eru ekki aðilar að rammasamningakerfinu.<sup>28</sup>

Rætt var við tengilið hjá fyrirtæki sem er ekki með rammasamning við Ríkiskaup um ástæðu fyrir þessu og var svarið: „*Rammasamningar Ríkiskaupa halda ekki og við viljum ekki greiða þóknun fyrir þjónustu sem er ekki veitt*“ (Ragnar Hjörleifsson Sölustjóri Reykjagarðs). Í sama samtali kom það fram að fyrirtækið heldur áfram að bjóða þjónustu sína til ríkisstofnana. Vísað er til þess að stofnanir fara ekki í einu og öllu eftir tilmælum Ríkiskaupum í innkaupum. Staðreyndin er að þóknakerfi Ríkiskaupa (1,25% þóknun að meðaltali í rammasamningum árið 2009, sjá nánar í töflu í kafla „Skipurit Ríkiskaupa“) skapar allratap<sup>29</sup> með gjaldtöku sinni og til að hámarka ábata sinn er eðlilegt að fyrirtæki reyni að komast hjá því.

Ríkiskaup verður af verulegum tekjum ef þessi staðreynd fær að viðgangast. Ríkisstofnanir eiga á hættu að freistast til þess að versla við umrædda birgja vegna hagkvæmari verða en hjá rammasamningsaðilum og með því tapar Ríkiskaup hlutfallsþóknun sinni. Einnig skapast ósamræmi í innkaupum milli stofnana og aukinheldur er hætta á að fleiri birgjar fylgja þessu fordæmi sem myndi að öllum líkindum höggva stórt skarð í starfsemi Ríkiskaupa.

### ***8.2.3 Upplýsingar á vef Ríkiskaupa***

Rammasamningsaðilar hafa aðgang að innri vef Ríkiskaupa á [www.Rikiskaup.is](http://www.Rikiskaup.is) þar sem má finna ítarlegar upplýsingar um Ríkiskaup. Mikil áhersla er lögð á fræðsluefni fyrir notendur vefsins, þjónustu við rammasamningsaðila og starfsemi stofnunarinnar. Notendur hafa kvartað yfir skorti á upplýsingum um rammasamninga<sup>30</sup>, þegar litið er yfir bjóðendur rammasamninga er einungis hægt að sjá hvaða birgjar eru aðilar að rammasamningum og tengiliðir þeirra fyrirtækja. Ekki eru upplýsingar um verð né afslætti á vefnum. Til að nálgast

---

<sup>28</sup> Þorgeir Ragnarsson, 2009.

<sup>29</sup> Ágúst Einarsson, 2005.

<sup>30</sup> Birna Bjarnadóttir munnleg heimild, 17. mars 2010.

verð verður hver og einn rammasamningsaðili að hafa samband við seljendur, sem rænir tíma hjá bæði kaupanda og seljanda.

Handhægt er fyrir kaupendur að versla við rammasamningsbjóðendur. Á lokuðu svæði vefsins er mögulegt að senda pöntun til hvers og eins bjóðanda í gegnum tölvupóst.

### 8.3 Ógnanir:

Ógnun –unar, -anir KVK

- Hótun, það að ógna.<sup>31</sup>

#### 8.3.1 Aðilar beggja megin borðsins hunsu rammasamninga.

*„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, einkum að því er varðar verð og fyrirhugað magn, ef við á“<sup>32</sup>*

Samkvæmt lögum ber rammasamningsaðilum að virða samningana, en sú tryggð er ekki sjálfsögð. Öllum ríkisstofnunum sem heyra undir ríkið er gert að skila inn ítarlegum skýrslum ársfjórðungslega um innkaup á vörum sem heyra undir þessa samninga. Ef stofnun virðir ekki samninga á hún hættu á að þurfa svara fyrir það hjá Ríkisendurskoðun, þó eru engin viðurlög til staðar sem hjálpa Ríkiskaupum í þeirri baráttu að fylgja samningagerð stofnunarinnar. Í ritgerð Jóhönnu Eirnýjar Hilmarsdóttur, starfsmanns Ríkiskaupa „Miðlæg innkaupastofnun – Er ávinningur mælanlegur“ er fjallað um þetta málefni.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Snara, vefbókasafn, e.d., Leitarorð: ógnanir.

<sup>32</sup> Lög um opinber innkaup nr. 84/2007.

<sup>33</sup> Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir, 2009.

Varpað er fram spurningunni hvers vegna stofnanir virði ekki rammasamninga eins og hverja aðra samninga sem gerðir eru. Erfitt er að finna afgerandi svar við þessari spurningu en í ritgerð Jóhönnu eru nefndir nokkrir punktar og eru þeir taldir upp hér:

- „1. *Við erum lítil stofnun og kaupum lítið inn*
2. *Við erum stór stofnun sem kaupir mikið inn og fáum betri kjör ein og sér*
3. *Við erum með flókin innkaup og þeir henta okkur ekki*
4. *Kjör í rammasamningum eru ekki góð*
5. *Birgjinn sem ég nota er ekki með rammasamning*
6. *Rammasamningar, hvað er það?*
7. *Við verslum í okkar heimabyggð*“<sup>34</sup>

Greinilegt er að þarfir stofnana eru mismunandi og vandasamt verk er fyrir Ríkiskaup að sinna þeim öllum án þess að sú þjónusta sé á kostnað annarra stofnana. Rökin sem eru talin hér upp fyrir ofan eru þó einnig misgóð, ekki er hægt að fallast á rök 1, 5, 6 og 7. Umræddar ástæður eru ekki taldar vera nægilega haldbærar til að rökstyðja brot á rammasamningum og er mikilvægt að leiðrétta þennan hugsunarhátt vegna þess að hann grefur undan heildarmyndinni. Ástæður 2 og 4 eru greinileg gagnrýni á Ríkiskaup og er mikilvægt að finna ástæður fyrir því af hverju þessar stofnanir eru að njóta betri kjara en rammasamningar segja til um. Erfitt er fyrir Ríkiskaup að færa rök fyrir því við stofnanir sem svöruðu á þennan háttinn að þeim beri að fara eftir samningum, frekar skal finna ástæðuna fyrir þessum betri kjörum og reyna eftir fremsta megni að tryggja sömu kjör í rammasamningum.

Umræddar afstöður undir markaðsfræðilegu göpin sem er fjallað um í „Þjónustugap“ kaflanum.

Fylgni er mæld sem samband milli tveggja breyta, ef hátt samband er á milli þeirra telst það vera mikil Fylgni.<sup>35</sup> Greinileg fylgni er milli þess að rammasamningar beri meiri árangur fyrir minni stofnanir heldur en fyrir stærri stofnanirnar sem geta staðið á eigin fótum, sbr. ástæðu 2

---

<sup>34</sup> Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir, 2009.

<sup>35</sup> Newbold, P., Carlsson, W. L. og Thorne, B., 2006.



af hverju er ekki notfært sér rammasamninga í ritgerð Jóhönnu Eirnýjar Hilmarsdóttur. Einnig er farið inn á þetta mál í sömu ritgerð, en þar kemur fram að í niðurstöðum úttektar Ríkisendurskoðunar frá árinu 2000 þjóni minni stofnunum betur en þeim stærri. Einnig er þar staðfest að „meirihluti innkaupa ríkisstofnana sé ekki gerður skv. Rammasamningum þó svo til séu samningar um viðkomandi vörur eða þjónustu. – 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.“<sup>36</sup>

Stjórnun eftirspurnar er mikilvægt verkfæri getur það orðið öflugt í höndum starfsmanna Ríkiskaupa. Möguleg leið til að stjórna eftirspurn viðskiptavina Ríkiskaupa er að koma til móts við bæði seljendur og kaupendur er að gera tvenns konar rammasamninga, samningur A fyrir stofnanir undir ákveðnum innkaupum á ári og samningur B fyrir stofnanir yfir sömu viðmiðum. Með þessu fyrirkomulagi ætti að draga úr hvatanum hjá seljendum til þess að sniðganga rammasamninga hjá stærri og bitastæðari stofnunum. Einnig ættu stærri kaupendur að færast nær því að notfæra sér rammasamningana vegna þess að verðin væru komin nær því sem stofnanirnar gætu fengið ein og sér.<sup>37</sup>

### 8.3.2 Þjónustugap

Í markaðsfræðum eru oft nefnd þjónustugöpin fjögur. Göpin sýna það misræmi sem getur átt sér stað þegar seld er þjónusta

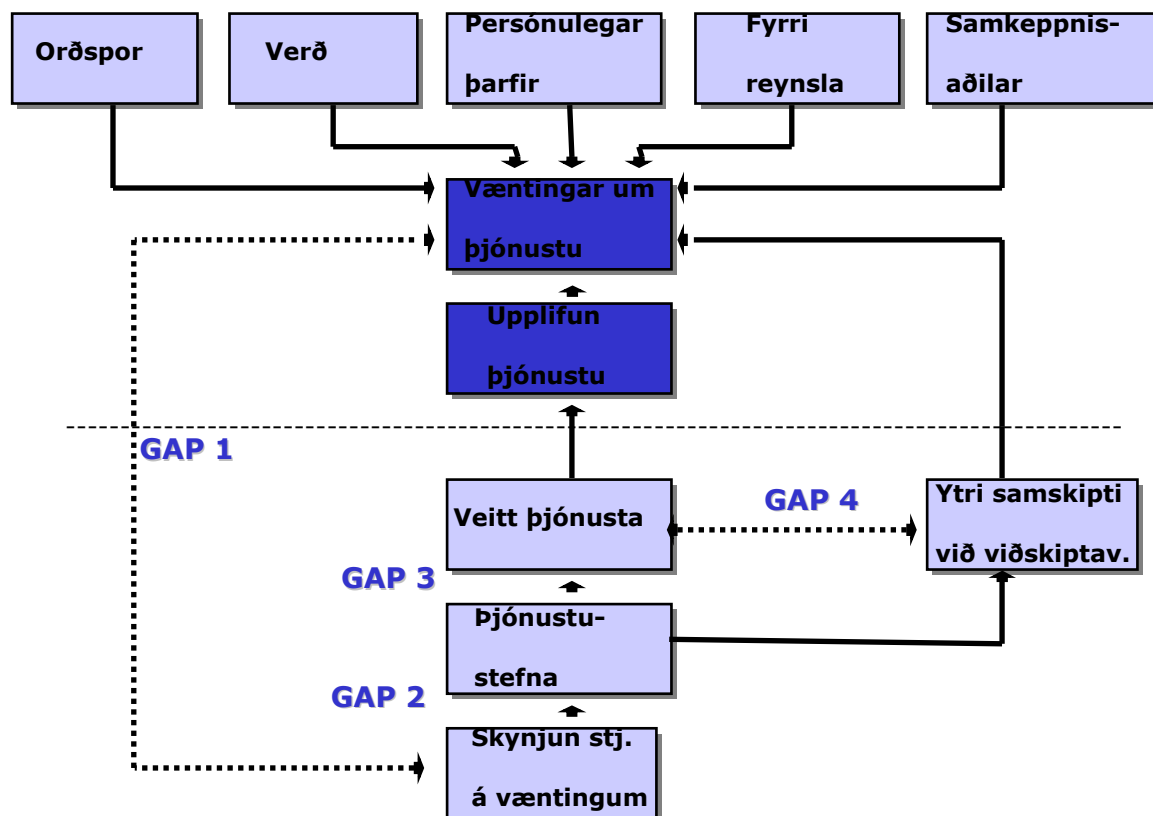
Skoðað er nánar Gap 1 í þessu tilfelli (Gap milli veittrar þjónustu og upplifaðrar).

---

<sup>36</sup> Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir, 2009.

<sup>37</sup> Zeithaml, V., Bitner, M. J. Og Gremler, D. D., 2006.

## ÞJÓNUSTUGAP



38

Greinilegt gap er á milli veittrar þjónustu Ríkiskaupa og skynjaðrar þjónustu hjá þeim stofnunum sem fara ekki eftir tilmælum Ríkiskaupa.<sup>39</sup> Samkvæmt stærðarhagkvæmninni virkar þjónusta Ríkiskaupa best þegar allar stofnanir fara eftir tilmælum, ef einstaka stofnanir fara eigin leiðir í innkaupum fyrir hagstæðari verð fyrir sig grafa þær undan heildarmyndinni fyrir eigin ávinning. Umræddar stofnanir telja sig greinilega ekki skyldugar til að fara eftir tilmælum Ríkiskaupa, þrátt fyrir að eiga á hættu að þurfa að svara fyrir ákvörðunum sínum hjá Ríkisendurskoðun, heldur virðast þær einungis nota Ríkiskaup sér til hliðsjónar. Þessi hugsunarháttur grefur undan starfsemi Ríkiskaupa sem starfar einungis á sjálfsaflafé.

Af hverju er þetta raunin? Í ritgerð JEH er spurt af hverju stofnun notfærir sér ekki þjónustu Ríkiskaupa eins og er fjallað ítarlegar um í fyrsta undirkafla Ógnana. Svörin við umræddum spurningum rökstyðja umræðuna um gapið.

<sup>38</sup> Mynd 2. Þórður Sverrisson, 2007.

<sup>39</sup> Þórður Sverrisson munnleg heimild, haust 2007.



Fyrir ársskýrslu Ríkiskaupa frá árinu 2004 var gerð könnun til að ná fram ánægju viðskiptavina Ríkiskaupa með þjónustu stofnunarinnar. Áhugavert er að sjá að einungis rétt rúmur helmingur sá sér fært að lýsa sér ánægðum með Ríkiskaup, það er þrátt fyrir að meginmarkmið Ríkiskaupa er að styðja við ríkisstofnanir og þjónusta þær með það fyrir augum að hámarka skilvirkni.

Umrædd könnun styður við athugasemdina um þjónustugapið er segir að munur sé á milli veittri þjónustu og skynjaðri þjónustu. Taka skal fram að niðurstöður eru ekki túlkaðar á þann hátt að þjónusta Ríkiskaupa sé ekki nægilega góð, heldur að vert sé að skoða hvort ósáttir viðskiptavinir séu að skynja þjónustuna rétt.

<sup>40</sup> Mynd 3. 2004, Ársskýrsla Ríkiskaupa, bls.18.

### 8.3.3 Kaupendur leita innkauparáðgjafar annars staðar

*„Komi fram hugmyndir af hálfu einkaaðila um að leysa verkefni með hagkvæmari hætti verður viðkomandi ríkisaðili að sýna fram á hver kostnaður hans er af verkefninu og gaumgæfa hvort það sé örugglega leyst með hagkvæmari hætti af hálfu hans í stað einkaaðilans“.*<sup>41</sup>

Tekið er dæmi um St. Jósepsspítala Sólvang sem notfærði sér þjónustu rekstrarráðgjafa til að fara yfir innkaup mötuneytis stofnunarinnar, leita betri tilboða og á sama tíma framkvæma innri endurskoðun á innkaupum.

Niðurstöður þeirrar vinnu voru aukning hagkvæmari innkaup og skilvirkni í eldhúsi um rúm 22%. Rökin hjá stofnuninni fyrir því að nýta sér rekstrarráðgjöfina voru þau „*allir aðrir væru að fara sínar eigin leiðir*“.<sup>42</sup> Meðal ríkisstofnana virðist það vera samþykkt að hunsa Ríkiskaup í innkaupum þeirra.

Samkvæmt ofangreindum upplýsingum sem er að finna í innkaupastefnu ríkisins verður þessi klásúla ekki skilin öðruvísi en að ríkisstofnun geti neitað einkaaðila um að leysa fyrir sig verkefni ef hann getur sýnt fram á að geta gert það með hagkvæmari hætti. Þetta getur skapað vandamál fyrir Ríkiskaup sem aflar tekna með sjálfsaflafé vegna mögulegs undirboðs einkaaðila í þjónustu sinni.

Í þeim niðurstöðum var ekki alltaf um besta verð að ræða, í öllum tilvikum þurfti innkaupaaðili að samþykkja gæði meðmæltra seljenda. Breytt var neyslumynstri innkaupaaðila þannig að í sumum tilfellum var um sömu vöru að ræða í hagkvæmari pakkningum og náðust hagkvæmari verð er námu allt upp í 26% mun í verðum.<sup>43</sup>

Til rökstuðnings um hagkvæmni þess að fá utanaðkomandi aðila til að fara yfir innkaup má nefna SÁÁ sem keypti sér sömu ráðgjöf. Eini kjötbirgji stofnunarinnar var Gæðafæði sem eru með rammamning við Ríkiskaup upp á 5% afslátt af öllum vörum.<sup>44</sup> Þegar Gæðafæði fréttu

---

<sup>41</sup> Fjármálaráðuneytið, 2002.

<sup>42</sup> Árni Sverrisson forstjóri St. Jósepsspítala munnleg heimild, júlí 2009.

<sup>43</sup> Þorgeir Ragnarsson, 2009 júlí.

<sup>44</sup> Ríkiskaup, e.d., *Rafrænar rammamningar*.

af mögulegu aðhaldi í innkaupum hjá SÁÁ með nýfengnum rekstrarráðgjafa til liðs við sig kom fyrirtækið til móts við SÁÁ með 12% lækkun á öllum vöruliðum umfram fyrrverandi viðskiptakjör.<sup>45</sup>

Samkvæmt þessum dæmum er greinilegt að það er slaki hjá seljendum í álagningu sinni til kaupenda í gegnum rammamninga. Á niðurskurðartímum hafa ríkisstofnanir rétt eins og einkafyrirtæki hvata til þess að hugsa um sjálf sig frekar en heildina á kostnað annarra. Ef farið yrði yfir innkaupamál er líklegt að hægt sé að ná betri árangri en kjörin sem rammamningar gefa í dag. Mikilvægt er fyrir Ríkiskaup að komast að þessu gati í kerfinu og fylla í það á undan viðskiptavinum þess til þess að lágmarka hugsanlegan skaða sem þessi staðreynd getur valdið aðferðafræði Ríkiskaupa.

## 8.4 Tækifæri:

Tækifæri

- Möguleiki
- Ráð, úrræði<sup>46</sup>

### 8.4.1 Eftirfylgni

Vinnuferlið hjá Ríkiskaupum í dag er að bjóða út innkaup – bjóðendur skila inn tilboðum – Ríkiskaup tekur á móti þeim – tilkynnir þátttakendum rammamninga ríkisins hver hagkvæmustu tilboðin eru – kaupendur taka sjálfstæðar ákvarðanir með viðskipti.

Hér er hægt að ná betri árangri. Með betri yfirsýn hjá Ríkiskaupum um útboðsþætti er mögulegt að ná betri árangri. Eftirfylgni Ríkiskaupa er ekki næg sem sýnir sig í fjölda stofnana sem fara ekki eftir rammamningum, afleiðingar þess eru að seljendur missa traust á rammamningum og gera stofnunum tilboð fram hjá miðlægum innkaupum Ríkiskaupa sem veldur tekjumissi Ríkiskaupa. Seljendur sjá sig ekki lengur knúna til þess að greiða hlutfall tekna sinna til Ríkiskaupa.

---

<sup>45</sup> Þorgeir Ragnarsson, 2009 janúar.

<sup>46</sup> Snara, vefbókasafn, e.d., leitarorð, tækifæri.

Nauðsynlegt er að snúa þessu ferli við. Ein leið fyrir Ríkiskaup til að ná markmiði sínu er að bjóða upp á meiri þjónustu fyrir ríkisstofnanir. Verð breytast á mörgum liðum vikulega vegna flóktandi gengis og verða. Ef miðað er við að það taki innkaupastjóra 5 klst að fara yfir bestu verð hvernar viku og gefið er að hver klst. Kostar 6.000 kr. 200 stofnanir (miðað er við þennan fjölda stofnana) eru aðilar að rammasamningum kostar það 6.000.000 kr. vikulega að finna besta verðið, það gera 312.000.000 kr. ( $6000 \cdot 5 \cdot 52 \cdot 200$ ) á ári sem fara í að leita að besta verðinu.

Með yfirsýn Ríkiskaupa um markaðsverðið á hverjum tíma og „innkaupaþjónustu“ sem býður ríkisstofnunum upp á að fundið sé hagkvæmasta verðið á hverjum tíma fyrir þær. Ef notuð er upphæðin 5000 kr. í þóknun á stofnun á viku aflar það tekna upp á 12.000.000 kr. ( $5000 \cdot 52 \cdot 200$ ) ári fyrir Ríkiskaup á móti kostnaði upp á 1.300.000 kr. og verður sparnaður ríkisins þ.a.l. 300.000.000 kr. á ársvísu einungis í betri nýtingu mannskaps.

Líklegur ávinningur vegna þessarar þjónustu er aukið aðhald á innkaupaaðila stofnananna, Ríkiskaup verður sýnilegri og einnig á þessi þjónusta að setja aukinn þrýsting á seljendur að bjóða upp á sín bestu mögulegu verð. Þeir finna fyrir nálægð Ríkiskaupa og leggja meira traust í rammasamningana

Ekki er verið að leggja til að birta bestu verðin, einungis nefna seljanda og vörulið sem er á bestu verðum í hvert skipti og mæla með innkaupum á þeim lið. Hver innkaupaaðili hefði síðan lokaorðið með hvort ætti að fylgja fyrirmælum Ríkiskaupa í hvert skipti eður ei, þar með ætti Ríkiskaup ekki að vera fara út fyrir valdsvið sitt.

Með þessu ætti að nást fram betri verð frá seljendum og einnig aukin „hlýðni“ innkaupaaðila í að fylgja rammasamningum, sem , leiðir af sér auknar tekjur til Ríkiskaupa á sama tíma og töluverður sparnaður næst fram í hagræðingu mannahalds ríkisstofnana.

#### ***8.4.2 Miðlæg innkaup og dreifing***

Miðlæg dreifing hefur verið tekin upp á völdum vöruliðum hjá Heilbrigðisstofnun Höfuðborgarsvæðisins (HH). Leið þessi var tekin upp vegna kröfu um aðhald og hagræðingu í

rekstri. Náðst hefur fram hagræðing í rekstri hjá stofnuninni vegna betri verða og innkaupaskilmála hjá birgjum.<sup>47</sup>

Ef svipuð leið væri farin hjá fleiri stofnunum og bætt við miðlægum innkaupum væri möguleiki á að dreifa hagræðingunni. Stofnanir hafa á því kost að gera örútböð þegar um er að ræða stór innkaup í þeim tilgangi að vera boðin betri verð en upphaflegu rammisamningar segja til um. Miðlæg innkaup og dreifing myndi hagnast minni stofnunum best vegna stærðaróhagkvæmni þeirra í innkaupum, þessi leið gæfi þeim tækifæri að ná sameiginlega aukinni stærðarhagkvæmni. Eðlilegast væri að Ríkiskaup yrði í forsvari fyrir þessa hugmynd ef af yrði vegna gífurlegrar sérþekkingar starfsmanna á innkaupum.<sup>48</sup>

Með miðlægum innkaupum og dreifingu myndast tækifæri til öflugrar birgðastýringar. Birgðastýring er verkfæri sem allir innkaupa- og fjármálastjórar þurfa að hafa góð tök á. Bæði ofmat og vanmat birgða getur reynst fyrirtæki kostnaðarsamt og er mikilvægt að finna hagkvæmasta pantanamagnið (e. Economic ordering quantity) til að hámarka skilvirkni innkaupa.<sup>49</sup>

### **8.4.3 Læsing**

Læsing er þegar viðskiptavinur sér ekki hag í því fyrir sig að skipta um (í þessu tilfalli) þjónustuaðila. Ríkiskaup á yfir 400 viðskiptavinum sem telja ríkisstofnanir og stofnanir sveitarfélaganna sem hafa keypt sér aðgang að rammisamningum stofnunarinnar. Rétt eins og hjá öðrum fyrirtækjum eru viðskiptavinir misvirkir í að nýta sér þjónustu stofnunarinnar. Með aukinni þjónustu og eftirfylgni minnir Ríkiskaup betur á sig og þrýstir á meiri læsingu. Með þátttöku forstöðumanna stofnana og ráðuneyta þurfa innkaupaaðilar að færa sterkari rökstuðning fyrir sínu máli með af hverju þeir notfæra sér ekki umrædda þjónustu.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Birna Bjarnadóttir munnleg heimild, 17. mars 2010.

<sup>48</sup> Eðvard Möller munnleg heimild, 26. mars 2008.

<sup>49</sup> Brigham, Daves. 2004.

<sup>50</sup> Ársæll Valfells munnleg heimild, 20. febrúar 2007.

#### **8.4.4 Nýjar forsendur útboða**

Upptaka miðlægra innkaupa og dreifingar gerir skilyrði um nýjar forsendur útboða. Til að hámarka mögulega stærðarhagkvæmni stofnana er mikilvægt að samræma þarfir þeirra. Ríkiskaup verður í betri samningsstöðu vegna öryggis birgja um að það verði verslað við þá, stofnanir ættu erfiðara um vik með að líta fram hjá samningum vegna betri yfirsýnar miðlægu stýringar Ríkiskaupa. Áhrif umræddra aðgerða myndu að öllum líkindum sjást betur í örútbodum í gegnum miðlægu innkaupin.

Hagræðing næst vegna betri viðskiptakjara. Þó er kostnaðarliður á mótum sem er dreifingarkostnaður og lagerkostnaður, mögulegt er að ná honum niður með samstilltri og áætlaðri notkun aðfanga hjá stofnunum. Þ.e. að stofnanir haldi sig við áætluð innkaup og taki reglulega birgðatalningu til að leiðrétta lagerstöðu sína og taki ákvörðun um aukningu/lækkun í innkaupum í framhaldi af því. Með samræmingu matseðla í mótuneytum er hægt að ná niður kostnaði og njóta betri viðskiptakjara á aðföngum á sama tíma.

Miðlæg innkaup og dreifing býður sjálfkrafa upp á möguleikann um miðlæga stýringu. Í samvinnu við ráðuneytin er auðveldara að sjá kostnaðarfrávik hjá stofnunum og greina innkaupameninguna. Innri endurskoðun er sjálfkrafa framkvæmd þegar stofnun hegðar sér hlutfallslega á skjön við þýðið í innkaupum. Mögulegt er að grípa inn í tiltölulega fljótt vegna góðrar yfirsýnar og leiðrétta neikvæða hegðun.

Ríkiskaup hefur þó reynt að innleiða stigbundið rammasamningskerfi með lélegum árangri og hafa ekki verið teknar saman upplýsingar um það hjá Ríkiskaupum.<sup>51</sup>

#### **8.4.5 Auknar upplýsingar á vef**

Í þeirri viðleitni til að auka skilvirkni í innkaupum stofnana og koma til móts við beiðnir um aukið upplýsingaflæði ætti það að hafa mjög góð áhrif að sýna verð og afslætti á vef Ríkiskaupa. Sú nálgun er þó gagnrýnisverð vegna hugsanlegs trúnaðarbrests. Innkaupaaðilar eru mistryggir sínum birgjum og býður þetta upp á misnotkun á kerfinu sem gæti sett suma seljendur í kjörstöðu gagnvart samkeppnisaðilum sínum ef þeir kæmust yfir aðgang að innri

---

<sup>51</sup> Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir munnleg heimild, 17. mars 2010.



vefnum. Aukið upplýsingaflæði á vef Ríkiskaupa mun styðja vel við þær aðgerðir sem mælt er með í „Eftirfylgni“ kaflanum.

## **9. Framtíðarsýn túlkuð með tilliti til Svót greiningar**

Svót greining þessarar skýrslu hefur snúist aðallega um innkaupaþjónustu Ríkiskaupa og þ.a.l. í takt við framtíðarsýn Ríkiskaupa sem horfir til þess að styrkja þá þjónustu. Bent hefur verið á veikleika og tækifæri í innkaupaþjónustu Ríkiskaupa. Meðhöndlun umræddra málefna í greiningunni er í samræmi við yfirlýsingar í framtíðarsýninni. Ríkiskaup hefur alla burði til þess að bæta ráðgjöf sína og orðið ómissandi

## 10. Niðurstöður

Svót greining er búið að vera meginefni þessarar ritgerðar. Styrkleikar og veikleikar innra umhverfis Ríkiskaupa hafa verið greindir auk ógnana og tækifæra ytra umhverfis stofnunarinnar. Í ákveðnum tilvikum hafa verið lagðar fram leiðir til úrbóta.

Fjallað er um lóðrétt vörumerkjaútvíkkun (e. Brand extension) vörumerkisins „Ríkiskaup“ og nefndir kostir og gallar við þá stefnu. Þ.e. hversu vandmeðfarin vörumerkjaútvíkkunin er og getur snúist í höndum þess aðila sem meðhöndlar hana ef ekki er varlega að málunum farið.

Helstu ógnanir Ríkiskaupa er einfaldlega samkeppni. Þó að stofnunin er ekki á samkeppnismarkaði glímir hún við þann raunveruleika að viðskiptavinir hennar velja sínar eigin leiðir í innkaupamálum frekar en að fara eftir fyrirmælum hennar. Þar af leiðandi er hennar helsti samkeppnisaðili óhlýðni ríkisstofnana. Hvati þeirra til óhlýðni markast af seljendum sem undirbjóða rammasamningsverð til stofnana sem sjá sér hag í að versla við utanaðkomandi aðila á betri verðum. Þessar niðurstöður eru túlkaðar á þá vegu að Ríkiskaup er ekki að standa sig nægilega vel í að semja um verð fyrir viðskiptavinum sínum. Er þessi afstaða rökstudd með með dæminu um SÁÁ þar sem tókst að lækka viðskiptakjör stofnunarinnar um 12% í kjötvörum umfram rammasamningskjör.

Sýnt hefur verið fram á að munur er á milli veittrar þjónustu og skynjaðrar þjónustu í sumum tilvikum, svokallað „þjónustugap“ og bent á mikilvægi þess að reyna fylla upp í umrætt gap.

Fjölmörg tækifæri bíða Ríkiskaupa sem á blaði eiga að vera í forsvari fyrir öll innkaup ríkisstofnana. Raunin er þó að svo er ekki eins og hefur verið sýnt fram á í þessari ritgerð. Með beittari vopnum á Ríkiskaup raunhæfan möguleika að geta orðið mikilvægari í augum viðskiptavina sinna. Nefnd hafa verið nokkur tækifæri eins og t.d. aukin eftirfylgni, aukin samhæfing milli stofnana og einnig miðlæg innkaup. Allar aðgerðirnar í „Tækifæri“ kaflanum miða að því að koma Ríkiskaupum í betri samningsstöðu og/eða gera starfsemi Ríkiskaupa mikilvægari í augum viðskiptavina. Umræddar aðgerðir eiga möguleika á að draga úr ávinningi annarra aðgerða ef þeim er öllum beitt á svipuðu tímabili þar sem þær eiga á hættu að rekast á hvor aðrar. Þó eru sumar sem eiga að styðja vel við aðrar aðgerðir. Einungis er verið að leggja til möguleika fyrir stofnunina til að víkka möguleika hennar.

Aukin eftirfylgni er eitt form vörumerkjaútvíkkunar og stuðlar ekki einungis að auknum tekjum Ríkiskaupa heldur á það að auka á læsingu Ríkiskaupa gagnvart viðskiptavinum sínum. Lögð er fram leið sem mun auka eftirfylgni Ríkiskaupa við alla aðila sem eru í rammisamningsviðskiptum (kaupendur og seljendur), auka traust þeirra á Ríkiskaupum og stuðla að aukinni læsingu þeirra gagnvart stofnuninni.

Miðlæg innkaup og dreifing ýtir undir betri samningsstöðu Ríkiskaupa í forsvari ríkisstofnana gagnvart seljendum og á að hafa þau áhrif á sama tíma að yfirsýn Ríkiskaupa yfir viðskipti ríkisstofnana yrði betri og notkun stofnana á þjónustu Ríkiskaupa yrði meiri.

## 11. Heimildaskrá

Ágúst Einarsson. (2005). *Rekstrarhagfræði*. Reykjavík: Mál og menning.

Bowen, J., Kotler, P., Makens, J. (2006). *Marketing for Hospitality and Touris*. New Jersey: Person Education.

Brigham, Daves. (2004). *Intermediate Financial Management*. USA: Thomson South Western.

Fjármálaráðuneytið. (2002). *Innkaupastefna ríkisins – Hagkvæmni, samkeppni, ábyrgð og gagnsæi*. Gutenberg.

George, Jones. (2006). *Contemporary Management Creating value in organizations*. USA: McGraw-Hill/Irwin.

Jones, Gareth. (2007). *Organizational Theory, Design and Change*. USA: Prentice Hall.

Jóhanna Eirný Hilmarsdóttir. (2009). *Miðlæg innkaupastofnun – Er ávinningur mælanlegur*. MPA: Háskóli Íslands, Stjórn málafræðideild.

Keller, 2008. *Strategic Brand Management: European Perspectives*. UK: Pearson Education LTD.

*Lög um opinber innkaup* nr. 84/2007.

NetMBA, Business Knowledge Center. (2002-2007). *SWOT Analysis*. Sótt 4. mars af <http://www.netmba.com/strategy/swot/>.

Newbold, P., Carlsson, W. L. og Thorne, B. (2006). *Statistics for Buisness and Economics*. USA: Prentice Hall.

Ríkiskaup. (2005). *Ársskýrsla 2004*. Sótt 11. mars 2010 af [http://www.rikiskaup.is/media/vinnuskjol/arskyrsla\\_netid.pdf](http://www.rikiskaup.is/media/vinnuskjol/arskyrsla_netid.pdf)

Ríkiskaup. (e.d.) *Yfirlit rammamninga*. Sótt 1. apríl 2010 af <http://www.rikiskaup.is/rammasamningar/yfirlit-rammasamninga/yfirlit>.

Ríkiskaup. (e.d.). *Fræðslurit Ríkiskaupa, innkaupakort ríkisins*. Sótt 17. mars 2010 af [http://www.rikiskaup.is/media/eplica-uppsetning/Fradslurit\\_Rikiskaupa\\_Innkaupakort.pdf](http://www.rikiskaup.is/media/eplica-uppsetning/Fradslurit_Rikiskaupa_Innkaupakort.pdf)

Ríkiskaup. (e.d.). *Hlutverk og markmið*. Sótt 1. apríl. 2010 af <http://www.rikiskaup.is/um-rikiskaup/hlutverk-og-markmid/>.

Ríkiskaup. (e.d.). *Rafrænar rammamningar*. Sótt 23. mars 2010 af

[http://www.rikiskaup.is/laest-svaedi/Rafrænar\\_rammamningar//nr/236](http://www.rikiskaup.is/laest-svaedi/Rafrænar_rammamningar//nr/236)

Snara, vefbókasafn. (e.d.). *Leitarorð: ógnanir*. Sótt 5. Maí af

<http://snara.is/vefbaekur/g.aspx?dbid=2&sw=%C3%B3gnanir&btn=Leita&action=search&b=x>

Snara, vefbókasafn. (e.d.). *Leitarorð: styrkleiki*. Sótt 5. maí af

<http://snara.is/vefbaekur/g.aspx?dbid=2&action=search&sw=styrkleiki>

Snara, vefbókasafn. (e.d.). *Leitarorð: tækifæri*. Sótt 5. maí af

<http://snara.is/vefbaekur/g.aspx?dbid=2&sw=t%C3%A6kif%C3%A6ri&btn=Leita&action=search&b=x>

Snara, vefbókasafn. (e.d.). *Leitarorð: veikleiki*. Sótt 5. maí af

<http://snara.is/vefbaekur/g.aspx?dbid=2&sw=veikleiki&btn=Leita&action=search&b=x>.

Zeithaml, V., Bitner, M. J. og Gremler, D. D. (2006). *Services Marketing, 4/e, Integrating Customer Focus Across the Firm*. New York: McGraw-Hill.

Þingskjal 1368. (2007). 133. Löggjafarþing 277. mál: *opinber innkaup (heildarlög, EES-reglur)*. Sótt 14. febrúar 2010 af <http://www.althingi.is/altext/stjt/2007.084.html>.

Þorgeir Ragnarsson. (2009). *Tölulegar upplýsingar úr gögnum rekstrarráðgjafar Skjólhóls ehf.*

Þorgeir Ragnarsson. (2009, janúar). *Rekstrarráðgjöf fyrir SÁÁ.*

Þorgeir Ragnarsson. (2009, júlí). *Rekstrarráðgjöf fyrir St. Jósepsspítala.*

## 11. Myndaskrá

Mynd 1. Ríkiskaup. (e.d.). Sótt 13. apríl af

[http://www.rikiskaup.is/media/vinnuskjol/fraedsla/Skipurit\\_RK.JPG](http://www.rikiskaup.is/media/vinnuskjol/fraedsla/Skipurit_RK.JPG).

Mynd 2. Þórður Sverrisson. (2007). Fyrirlestur: Markaðsfærsla þjónustu.

Mynd 3. (2004). Ársskýrsla Ríkiskaupa.