S 60-04

Til: **Universitetsstyret**

Møtedato: 16.12.2004

Arkivref.: 200406013-3/GES/021

STRATEGIDOKUMENT FOR INNKJØPSVIRKSOMHETEN

Innledning
Universiteter og høgskoler er som del av statsforvaltningen underlagt kravene til mål- og resultatstyring. De senere årene har både departementet og Riksrevisjonen lagt vekt på at det skal fastsettes konkrete mål for innkjøpsvirksomheten ved universiteter og høgskoler, og at målene skal forankres i institusjonsstyrene. Sistnevnte må ses i sammenheng med at styring av innkjøpsvirksomheten er en sentral del av økonomistyringen ved institusjonene, som styrene har det overordnede ansvaret for.

Senest i februar i år ba Riksrevisjon Universitetet om å redegjøre for status i arbeidet med strategidokumentet. I brev av 28.juni i år minner departementet om følgende:

Departementet forutsetter at styrene fastsetter mål for innkjøpsvirksomheten og utarbeider strategidokument for anskaffelsesområdet.

I dette saksfremlegget bes universitetsstyret om å ta stilling til vedlagte strategidokument for innkjøpsvirksomheten. I første del av saksfremlegget redegjøres det for rammebetingelser og utfordringer for innkjøpsvirksomheten. Deretter omtales universitetsdirektørens forslag til strategidokument for innkjøpsvirksomheten ved UiTø 2005 - 2006.

Strategidokumentet har vært ute på høring, og det kom inn en uttalelse fra Det matematisk-naturvitenskapelige fakultet.

Rammebetingelser
Alle innkjøp ved universitetet er regulert av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Loven bygger på de forpliktelser Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen. Lovens formål er å øke verdiskapningen ved å sikre effektiv ressursbruk. I tillegg legges det vekt på likebehandling av leverandørene, og at det utøves god forretningsskikk. Det første innebærer blant annet at det ikke kan legges vekt på lokal tilhørighet ved valg av leverandør. Alle innkjøp skal baseres på konkurranse, og innkjøp over terskelverdi[1] skal derfor utlyses nasjonalt eller i EØS-området.

Det er etablert en nasjonal Klagenemnd for offentlige anskaffelser (Kofa). Dette har ført til at stadig flere leverandører benytter sin rett til å klage på det de mener er feil saksbehandling eller brudd på regelverket. Slike klager har økonomiske konsekvenser, enten i form av forsinkelse i innkjøpsprosessen (dermed også for aktiviteten ved UiTø) eller som et erstatningskrav. For å unngå feil, og for å unngå at leverandørene bringer saken inn for Kofa, må innkjøpsprosessen kvalitetssikres og den innkjøpsfaglige kompetansen være tilstrekkelig god ved UiTø.

[1] Beløpsgrenser som bestemmer innkjøpsprosedyre og kunngjøringsform. Beløp over 200 000 kr krever nasjonal utlysing og beløp over 1,8 mill. kr krever utlysing i EØS-området (beløpene er oppgitt eks. mva.).

Universitetene har tidligere benyttet innkjøpsavtaler (statsavtaler) inngått av Statens forvaltningstjeneste (en del av det tidligere Arbeids- og administrasjonsdepartementet). Forvaltningstjenesten er nå nedlagt og de siste statsavtalene utløp i 2003. Det vil si at det er de offentlige institusjonene som nå selv har ansvaret for å kjenne leverandørmarkedet, etablere innkjøpsstrategier, og å organisere sin innkjøpsvirksomhet på en måte som sikrer konkurranse om offentlige kontrakter. Bortfall av statsavtaler har medført at Universitetet allerede i 2003 begynte arbeidet med å inngå rammeavtaler innenfor de mest sentrale produktområdene. Dette har skapt økt aktivitet på innkjøp, men har samtidig gitt muligheten til å inngå avtaler som i større grad enn tidligere, er tilpasset Universitetets behov.

Universitetet bruker mellom 20 - 25 % av driftsinntektene til innkjøp. For 2003 utgjorde innkjøp ca 240 mill. kr. I tillegg kommer utgifter til reiser (fly og hotell). Inkluderer man disse, kommer beløpet opp i ca 310 mill. kr i året. I tillegg påløper det kostnader i forbindelse med det arbeidet som utføres i innkjøpsprosessen. Samlet sett står innkjøpsvirksomheten for en betydelig del av Universitetets kostnader.

Bakgrunn og utfordringer
I 1998 ga universitetsstyret sin tilslutning til et forslag om styring av innkjøpsfunksjonen ved Universitetet i Tromsø (Sak S 64/98).

Vedtaket medførte en *desentralisert* organisering av innkjøpsvirksomheten, med begrunnelse i nærhet til behovene. Dette innebar at hvert fakultet utnevnte egne innkjøpskoordinatorer med ansvar for innkjøp og opprettelse av leverandøravtaler. I tillegg ble det gitt mulighet til å utstede fullmaktsbrev til andre for å avlaste innkjøpskoordinatorene.

I 2001 ble det utarbeidet en intern rapport om innkjøpsvirksomheten ved Universitetet. Rapporten pekte på at innkjøpsvirksomheten kun fungerte på et operativ nivå, og at det ikke var ressurser til taktiske og strategisk oppgaver. Det viste seg at omlag halvparten av anskaffelsene foregikk uten nødvendige innkjøpsfullmakter, og at den generelle respekten for Universitetets innkjøpsregler ikke var tilfredsstillende. Håndheving av rutiner viste seg å være personavhengig. Videre ble det konkludert med at det var et potensial for besparelser, blant annet ved inngåelse av egne rammeavtaler og ved forbedring av rutiner og dermed redusert tidsbruk i innkjøpsprosessen.

På bakgrunn av rapporten ble det ved intern omprioritering opprettet en ny stilling i sentraladministrasjonen som blant annet har til oppgave å ivareta strategisk orienterte oppgaver innenfor innkjøpsområdet, forhandle frem sentrale rammeavtaler, og tilrettelegge for felles innkjøpsprosesser. Alle avtaler på produktområdene, som tidligere ble inngått i regi av Statens forvaltningstjeneste, er nå erstattet med egne rammeavtaler. Det er i løpet av 2003 og inntil nå inngått egne rammeavtaler for IT-utstyr, kontorteknisk utstyr, ulike type rekvisita, overnatting, verneutstyr m.m. Det pågår også anbudsprosesser for økonomisk- og juridiske tjenester, laboratorierekvisita, kjemikalier, gass, flyreiseavtale m.m.

Universitetsdirektørens forslag til strategidokument for innkjøpsvirksomheten ved UiTø 2005 - 2006

Mål for innkjøpsvirksomheten
I vedlagte strategidokumentet er det foreslått følgende hovedmål for innkjøpsvirksomheten.

Innkjøpsvirksomheten ved Universitetet i Tromsø skal innrettes og organiseres slik at brukernes behov for varer og tjenester dekkes på en best mulig måte til en lavest mulig kostnad. Hensikten er å frigjøre ressurser (tid og budsjettmidler) som kan benyttes til forskning, utdanning og formidling.

Kostnadsbegrepet i målformuleringen er ment å forståes som de totale innkjøpskostnadene bestående av:

- Bestillingskostnad – det vil si arbeidstid (målt ved f eks lønn per time) som går med til å gjennomføre innkjøpsprosessen. Dette gjelder tidsbruken for alle involverte.
- Produktkostnad – det vil si de samlede kostnader knyttet til en vare eller tjenester i løpet av dets levetid (livssyklus):
    - Innkjøpspris
    - Eventuelle drifts- og vedlikeholdskostnader
    - Eventuelle opplæringskostnader

Tradisjonelt har det vært fokusert mer på produktkostnadene ved anskaffelse av varer og tjenester, og da spesielt innkjøpsprisen. For fremtiden vil det også bli lagt vekt på at innkjøpsprosessen tilrettelegges slik at den samlede tidsbruken for de ansatte ikke blir større enn nødvendig.

På bakgrunn av hovedmålet foreslår universitetsdirektøren at det i strategidokumentet fastsettes to delmål med tilhørende resultatmål.

Delmål 1: Innkjøpskostnadene skal reduseres med 5 % i løpet av 2006.

<u>Resultatmål:</u>

- *Bestillingskostnadene skal reduseres med 18 %*
- *Produktkostnadene skal reduseres med 4 %*

Universitetene og høgskolene har liten eller ingen erfaring med å tallfeste mål for innkjøpsområdet. Det er imidlertid foretatt beregninger ved de enkelte universitetene, som viser at en reduksjon av innkjøpskostnadene på 5 % er realistisk. Virkningen av en slik reduksjon i innkjøpskostnadene, ville for regnskapsåret 2003 ha gitt en gevinst på 16 mill. kr for UiTø.

En reduksjon av bestillingskostnadene på 18 % forutsetter at andelen av bestillinger som er basert på rammeavtale (avrop) må ligge på 50 %, og en avtalelojalitet på 80 %. Det betyr at en reduksjon av bestillingskostnadene er avhengig av at det inngås avtaler på sentrale produktområder, og at brukerne er lojale overfor avtalene som inngås.

Avtalelojalitet på 80 % er et nøkternt og realistisk mål. Det ligger ingen aksept eller toleranse av illojalitet i dette (i forhold til 100 %). Årsaken er at enkelte rammeavtalen ikke fult ut dekker Universitetets totale behov. Av samme grunn vil lojaliteten på enkelte avtaler ikke komme opp i 80 %. Det er også tatt høyde for feilkontering som vil påvirke resultatet noe.

Dersom det oppnås 18 % reduksjon i bestillingskostnadene kreves det 4 % reduksjon i produktkostnadene for å nå delmålet på 5 %. For å redusere produktkostnadene må hovedregelen være at alle innkjøp skal være basert på konkurranse mellom leverandører. Selv om det ikke stilles de samme strenge krav til kunngjøring og prosedyre av innkjøp under 200 000 kr (direkte-anskaffelser), skal også slike innkjøp i størst mulig grad anskaffes etter en forutgående konkurranse. Dette krever imidlertid en systematisk evaluering av tilbudene med sikte på å finne den reelle prisreduksjonen.

Delmål 2: Det skal sikres høy grad av behovsdekning hos brukerne.

<u>Resultatmål:</u>

- *For produkter til teknisk-administrativ bruk skal 80 % av brukerne oppleve at anskaffelsene dekker behovene på en god måte.*
- *For produkter til direkte faglig bruk (forskning/undervisning) skal 90 % av brukerne oppleve anskaffelsene dekker behovene på en god måte.*

Parallelt med kostnadsreduksjon skal brukernes behov ivaretas. Innkjøpsprosessen skal besørge at brukernes behov dekkes på en tilfredsstillende måte. Graden av behovsdekning vil nødvendigvis være knyttet til subjektive oppfatninger, men er imidlertid relevant for at innkjøpsprosessen kan anses som vellykket. Det er under forslag til resultatmål skilt mellom produkter til direkte faglig og til administrativ bruk. Ved innkjøp av produkter til bruk direkte i forskning (f eks kjemikalier) og undervisning, skal det utvises større grad av fleksibilitet når det gjelder standardisering og bruk av rammeavtaler.

Det matematisk-naturvitenskaplige fakultet har kommentert siste resultatmål slik:
Vi finner det imidlertid vanskelig å forstå at man for utstyr til faglig bruk (forskning) ikke opererer med mål om 100 % tilfredsstillelse hos brukerne.

Et mål på 100 % vil være ønskelig, men det hersker tvil om hvor vidt det er realistisk. Det kan tenkes at det må inngås kompromisser som totalt sett vil være tjenelig for Universitetet, men som for den enkelte bruker ikke oppleves som optimal. Slike kompromisser kan skyldes økonomiske begrensninger, miljømessige hensyn eller premisser i regelverket for offentlige anskaffelser.

Å måle endring i innkjøpskostnader over tid, slik begrepet er definert i dette saksfremlegget, kan være vanskelig. De foreslåtte resultatmålene er derfor ment som indikatorer på måloppnåelse.

Strategiske tiltak

Ansvars- og oppgavefordeling hvor Sentraladministrasjon tillegges det innkjøpsfaglige ansvaret for alle anbudskonkurranser.

Organiseringen av innkjøpsvirksomheten som ble vedtatt av styret i 1998, bør etter universitetsdirektørens vurdering endres. Nærhet til behovet var begrunnelsen for den sterkt desentraliserte innkjøpsorganiseringen som universitetet har i dag. I ettertid kan det konstateres at ulempen med desentraliserte innkjøp er at innkjøpskompetansen har blitt fragmentert, og at innkjøpene har vært lite koordinerte.

Det foreslås derfor at det innkjøpsfaglige ansvaret for alle anbudskonkurranser skal legges til innkjøpstjenesten i Sentraladministrasjonen, også for enkeltanskaffelser. Dette vil sikre en bedre samordning av anskaffelser ved Universitetet, og bidra til en mer effektiv tids- og ressursbruk. Brukernes behov må ivaretas gjennom medvirkning ved utarbeidelse av kravspesifikasjoner og i vurdering og utvelgelsesfasen.

Direkteanskaffelse bør etter universitetsdirektørens vurdering fortsatt skje ved fakultetene/enhetene da dette er en betydelig enklere prosess enn anbudskonkurranse, samt at beløpene er relativt små.

Endringen i organiseringen av innkjøpsarbeidet innebærer at Sentraladministrasjonen involverer seg i større grad i gjennomføringen av anbudsprosessene. Ressursbehovet må vurderes når omfanget er kjent. Det foreslås at universitetsdirektøren gis fullmakt til å fastslå en nærmere ansvars- og arbeidsdeling.

Effektivisering av innkjøpsprosessen og produktstandardisering.

Den samlede tidsbruken i anskaffelsesprosessen bør reduseres. De mest rutinemessige innkjøpene vil automatiseres. Innføring av elektronisk innkjøps – og fakturahåndtering, som etter planen blir gjennomført i løpet av 2005, vil være et bidrag i dette arbeidet. Dette vil i tillegg oppfylle lovens krav til dokumentasjon av anskaffelsesprosessen.

Når det gjelder standardisering av produkter betyr det at brukerne i større grad enn tidligere må samle seg om enkelte produkter eller modeller, med mindre det foreligger spesielle behov. Dette kan redusere den administrative tiden på innkjøp, og har også positiv innvirkning på opplæring og drift. Erfaringsmessig gir standardisering også bedre betingelser hos leverandørene.

Helse, miljø og sikkerhet.

Det foreslås at hensynet til miljøet skal være et kriterium for utvelgelse av leverandører. HMS-tjenesten bør derfor involveres mer systematisk i innkjøpsprosessen, særlig der produktene har innvirkning på de ansattes helse, miljø og sikkerhet.

Erfaringsmessig er det også slik at leverandører som er i forkant på miljøområdet, også er i forkant på andre områder.

Innstilling til vedtak.

1. *Styret gir sin tilslutning til strategidokument for innkjøpsvirksomheten ved Universitetet i Tromsø 2005 - 2006, med de kommentarer som framkom i møtet.*

2. *Med utgangspunkt i strategidokumentet bes universitetsdirektøren utarbeide nærmere retningslinjer for innkjøpsvirksomheten ved Universitetet i Tromsø.*

Tromsø, 02.12.2004

Jan Larsen
universitetsdirektør

Håvard Bekkelund
personal- og
økonomidirektør

Vedlegg: Strategidokument for innkjøpsvirksomheten ved UiTø 2005 - 2006