

Dokument nr. 3:3

(2000–2001)

**Riksrevisjonens undersøkelse av innkjøpsvirksomheten
i universitets- og høyskolesektoren**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:3 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse av innkjøpsvirksomheten i universitets- og høgskolesektoren.

Riksrevisjonen, 6. november 2000.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets kommentarer	2
4 Riksrevisjonens bemerkninger	3
5 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets svar	3
6 Riksrevisjonens uttalelse	4
Vedlegg: Rapport	5

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren

1 INNLEDNING

Universitets- og høyskolesektorens primær oppgaver er å drive med forskning, undervisning og formidling av forskningsresultatene. Sektoren kjøper varer og tjenester for betydelige beløp hvert år, i 1998 var innkjøpsvolumet 2,1 mrd. kroner. Disse utgiftene utgjorde om lag 25 prosent av virksomhetenes totale driftsutgifter dette året. En effektiv innkjøpsfunksjon vil derfor være viktig for en best mulig utnyttelse av sektorens totale ressurser. Ot.prp. nr. 71 (1997–98) Om lov om offentlige anskaffelser viser til innkjøpsfaglige analyser som estimerer et innsparepotensial for offentlige anskaffelser til mellom 2,5 og 20 prosent.

Riksrevisjonen har tidligere hatt antegnelser til innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren, senest i Dokument nr. 1 (1999–2000).

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge om forutsetningene for en effektiv innkjøpsfunksjon i universitets- og høyskolesektoren er til stede, og om sektoren på denne måten er med på å sikre en effektiv bruk av offentlige ressurser. Det er lagt særlig vekt på å undersøke om sektoren har etablert mål for innkjøpsfunksjonen, hvordan innkjøpsfunksjonen er innrettet, og hvilke virkemidler som benyttes i innkjøpsarbeidet.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet understreker i St.prp. nr. 1 (1997–98) at institusjonene innenfor universitets- og høyskolesektoren må legge vekt på å drive den totale virksomheten effektivt og rasjonelt. Det er et mål å utnytte ressursene bedre innenfor sektoren, slik at ressursene i størst mulig grad kommer primærvirksomheten til gode.

I Økonomireglementet for staten med de tilhørende funksjonelle krav (ØR) § 3 heter det at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger, og at det skal rapporteres på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater. I forbindelse med Program for statlige innkjøp¹ ble det presisert hvilke krav en effektiv

innkjøpsfunksjon bør tilfredsstillende. Sentrale krav var å fastsette kvantifiserbare mål for innkjøpsfunksjonen og at gjennomføringen av innkjøpene er strukturerte og sikrer sporbarhet. Dette krever god oversikt over innkjøpsfunksjonen og at det er utviklet gode retningslinjer og rutiner.

Offentlige anskaffelser er underlagt et komplisert nasjonalt og internasjonalt regelverk som skal ivareta hensynet til effektive innkjøp og rettssikkerheten for leverandører. I regelverk for statlige anskaffelser § 2 fremkommer det at ethvert kjøp, uansett innkjøpsmetode, så langt det er mulig skal baseres på konkurranse. Hensikten med denne bestemmelsen er at konkurranse mellom ulike leverandører om en vare- eller tjenesteleveranse kan gi bedre pris- og kvalitetsbetingelser for virksomheten.

Riksrevisjonens rapport om undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Rapporten ble oversendt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ved brev av 28. april 2000. Departementet har i brev av 22. mai 2000 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen omfatter fire universiteter og tretti fire høyskoler, totalt trettiåtte virksomheter. Det er gjennomført analyse av stortingsdokumenter, regelverk på innkjøpsområdet, tildelingsbrev, utdrag fra virksomhetenes virksomhetsplaner, etc. Undersøkelsens datagrunnlag bygger på svarene på et spørreskjema som ble sendt til alle virksomhetene. Intervjuer ble gjennomført i et utvalg virksomheter for å utdype svarene fra spørreundersøkelsen og for å belyse informasjon fra dokumentanalysen.

Mål og strategier for innkjøpsfunksjonen

Undersøkelsen viser at 74 prosent av virksomhetene ikke har utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen. Av de virksomhetene som har satt seg mål, er det kun to virksomheter som kan vise til konkrete mål for be-

¹ Program for statlig innkjøp var en treårig satsning med formål å iverksette tiltak som kunne effektivisere og profesjonalisere den statlige innkjøpsfunksjonen.

sparelseser i denne funksjonen. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Universitetet i Oslo er de virksomhetene som har viet innkjøpsfunksjonen størst oppmerksomhet, og de har utarbeidet kvantifiserbare mål. Disse virksomhetene opplyser at de har nådd målene om kostnadsbesparelser på innkjøpsområdet med henholdsvis 10 og 5–8 prosent.

Konkrete målsettinger er et styringsverktøy der ledelsen retter oppmerksomhet mot innkjøpsfunksjonen for å oppnå besparelser og effektiviseringsgevinster. I hvilken grad det kan forventes at virksomhetene utarbeider og formulerer mål for innkjøpsfunksjonen, vil avhenge både av type virksomhet og innkjøpsvolum. For de større virksomhetene er innkjøpsvolumet så stort at det å fastsette mål vil være et viktig hjelpemiddel for å oppnå kostnadsbesparelser på innkjøpsområdet.

Oversikt, retningslinjer og rutiner

Uten god oversikt over innkjøpsarbeidet og hvor mye ressurser som brukes til innkjøp, vil det være vanskelig å formulere presise mål. Et minstekrav i denne forbindelse er at virksomheten vet hvem som arbeider med innkjøp. Den enkelte virksomhet må ha oversikt over hvem som har fått delegert bestillingsrett, og påse at disse har den nødvendige kompetansen. Undersøkelsen viser at 42 prosent av virksomhetene ikke har skriftlige rutiner for tildeling av innkjøpsfullmakter. Kun et fåtall av virksomhetene stiller kompetansekrav ved delegering av bestillingsrett.

En effektiv innkjøpsfunksjon kjennetegnes ved at det er utviklet gode retningslinjer og rutiner for innkjøpsarbeidet. Undersøkelsen har avdekket svakheter i virksomhetenes retningslinjer og rutiner. Et flertall av virksomhetene har ikke utarbeidet rutiner for registrering av bestilling og leveransekontroll, mens 48 prosent ikke har skriftlige rutiner for kontroll av faktura mot levering. Manglende rutiner og retningslinjer reduserer virksomhetens mulighet til å oppdage og korrigere eventuelle feil og mangler i forbindelse med innkjøpene. Et flertall av virksomhetene har således ikke rutiner for å kontrollere at man mottar riktig vare til riktig pris, og slik sett kan virksomhetene risikere å betale overpris eller motta feil vare.

Konkurranse

Det er undersøkt om de tre store utgiftspostene elektrisk kraft, reisebyrå tjenester og tidsskrifter, som til sammen utgjorde 581 mill. kroner av virksomhetenes utgifter i 1997, blir satt ut på konkurranse. Undersøkelsen viser at over 31 prosent av virksomhetene ikke har utnyttet konkurransen i markedet ved kjøp av disse tjenestene. Flere av virksomhetene har også inngått nye innkjøpsavtaler med leverandører uten at det har vært gjennomført anbudsrunder.

Bruken av konkurranseutsetting er en nøkkelfaktor for å oppnå effektive innkjøp, og er et bærende element i regelverket på området. Universitets- og høyskolesektoren bør derfor i langt større grad benytte konkurransen i markedet ved gjennomføringen av innkjøpene.

Andre virkemidler

De fleste av de store virksomhetene har etablert et innkjøpssamarbeid. Når det gjelder de små høyskolene, oppgir bare tre av disse at de har et slikt samarbeid med andre. Det er rimelig å anta at nettopp de små høyskolene, som har de minste innkjøpsvolumene, kan høste gevinster av å opptre i leverandørmarkedet som større kunder. Innkjøpssamarbeid kan bidra til en reduksjon i administrativ ressursbruk, lavere priser og bedre kvalitet på varer eller tjenester.

Undersøkelsen viser at virksomhetene i varierende grad benytter seg av rammeavtaler. Flere virksomheter anvender rammeavtaler som et utgangspunkt for å forhandle fram egne avtaler. Dette kan være en fordel hvis virksomheten på denne måten oppnår bedre pris- eller kvalitetsbetingelser. Egne avtaler åpner også for muligheten til å tilpasse omfang og innhold i avtalen til virksomhetens særegenheter og behov. Omfanget av egne avtaler bør balanseres mot kostnaden av egen innsats.

For å dra nytte av besparelser ved inngåelse av avtaler bør virksomhetene sørge for at de som foretar innkjøpene, er lojale overfor avtalen. Informasjon fra intervjuene viste at sju av ni virksomheter ikke hadde vurdert i hvilken grad rammeavtalene ble brukt ved innkjøp. Universitetet i Oslo og NTNU har foretatt en slik vurdering. NTNU opplyser at gjennom systematiske vurderinger av avtalelojaliteten ved et fakultet, har de klart å øke avtalelojaliteten fra 50 prosent til 90 prosent. Virksomhetene bør arbeide for at avtalelojaliteten er høyest mulig.

3 KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet har i brev av 22. mai 2000 avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet merker seg at 74 prosent av virksomhetene ikke har utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen, og at bare to institusjoner kan dokumentere at de har utarbeidet konkrete målsettinger for innkjøpsfunksjonen. Departementet er enig i at det vil være et viktig hjelpemiddel for å oppnå bedre effektivitet og kostnadsbesparelser at den enkelte institusjon setter seg konkrete mål.

Departementet er enig i at en effektiv innkjøpsfunksjon må bygge på gode retningslinjer og rutiner for innkjøpsarbeidet, og har merket seg at knapt halvparten av institusjonene har skriftlige rutiner for tildeling av fullmakter til å foreta innkjøp. Departe-

mentet refererer til departementets hovedinstruks om økonomiforvaltning ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren, der det går fram at det skal utarbeides egne retningslinjer og kontrollfunksjoner for kjøp av varer og tjenester. Hovedinstruksen legger opp til at institusjonene skal utforme et innkjøpsreglement som nærmere angir hvordan kjøpsprosessen skal gjennomføres og kontrolleres. Departementet forutsetter at institusjonene utformer regler for behandling og kontroll av utbetalingsdokumenter og opplyser at retningslinjer og kontrollfunksjoner for kjøp av varer og tjenester er et punkt i en undersøkelse departementet nå gjennomfører ved et utvalg institusjoner i sektoren.

Departementet har merket seg at om lag en tredjedel av institusjonene ikke utnytter konkurransen i markedet ved kjøp av elektrisk kraft, reisebyråtjenester og tidsskrifter.

Departementet tar sikte på å drøfte resultatene fra Riksrevisjonens undersøkelse med institusjonene i de årlige etatsstyringsmøtene. Departementet vil da spesielt ta opp fordelene ved innkjøps samarbeid og rammeavtaler med de små institusjonene. I lys av de resultatene som nå foreligger, finner departementet det riktig å vurdere en ytterligere vektlegging av innkjøpsfunksjonen i det ordinære ettersynsprogrammet i sektoren. Departementet sier seg enig i at en effektiv og vel fungerende innkjøpsfunksjon vil være viktig for å utnytte ressursene i sektoren best mulig.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Undersøkelsen viser at det i universitets- og høyskolesektoren som sådan rettes for liten oppmerksomhet mot effektivisering av innkjøpsarbeidet. Eksempelvis er det for flere virksomheter ingen målsettinger for innkjøpsfunksjonen, mangelfull utnyttelse av konkurransen i markedet for store innkjøpsposter, ikke gode nok retningslinjer og rutiner for innkjøpsarbeidet og varierende bruk av rammeavtaler. For de små høyskolene er det også manglende bruk av innkjøps samarbeid som virkemiddel for å gjøre gode innkjøp.

Det synes å være enighet mellom departementet og Riksrevisjonen om at det er svakheter i innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren, og at en effektiv og vel fungerende innkjøpsfunksjon er viktig for å utnytte ressursene i sektoren best mulig. Departementet sier seg videre enig i at konkrete målsettinger vil være et viktig hjelpemiddel for å oppnå bedre effektivitet og kostnadsbesparelser.

Riksrevisjonen ser positivt på at departementet vil drøfte resultatene fra undersøkelsen med institusjonene i de årlige etatsstyringsmøtene, og spesielt ta opp fordelene ved innkjøps samarbeid og rammeavtaler med de små institusjonene.

Riksrevisjonen understreker at det krever en betydelig innsats å følge opp de svakheterne som er av-

dekket, og stiller spørsmål ved om de tiltakene departementet varsler vil være tilstrekkelige.

5 KIRKE-, UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som i brev av 25. september 2000 har svart:

«Det vises til brev av 6. september 2000 der Riksrevisjonen ber om uttalelse om dokument til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av innkjøpsvirksomheten i universitets- og høyskolesektoren.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet vil innledningsvis bemerke at Riksrevisjonen gjennom denne undersøkelsen har gitt departementet en nyttig innsikt i innkjøpsfunksjonen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren. Undersøkelsen avdekker områder hvor det er behov for tiltak og økt oppmerksomhet. Departementet har merket seg at undersøkelsen viser betydelige variasjoner mellom institusjonene i sektoren med hensyn til hvordan innkjøpsfunksjonen er innrettet og fungerer, og den indikerer etter departementets syn at de store institusjonene gjennomgående har høyere oppmerksomhet og kvalitet på innkjøpsfunksjonen vurdert ut fra de kriterier Riksrevisjonen har brukt i undersøkelsen. Departementet mener at materialet i undersøkelsen også gir bud om at også mindre institusjoner er klar over betydningen av en effektiv innkjøpsfunksjon, og at flere institusjoner nå utnytter konkurransen i markedet og inngår rammeavtaler for å oppnå kostnadsbesparelser.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet må si seg enig i at undersøkelsen viser at det i universitets- og høyskolesektoren som sådan rettes for liten oppmerksomhet mot effektivisering av innkjøpsarbeidet, men den gir etter departementets mening et mer nyansert bilde av innkjøpsfunksjonen i universitets- og høyskolesektoren når man alternativt velger å vekte tallmaterialet i undersøkelsen etter vesentlighet og størrelsen på institusjonene enn hovedkonklusjonene gir inntrykk av.

Institusjonene i universitets- og høyskolesektoren har ulike utgangspunkt og forutsetninger for selv å kunne gjennomføre forbedringer av innkjøpsfunksjonen, og det vil derfor som nevnt være behov for ulike typer tiltak i sektoren. Departementet har tidligere gjort rede for de initiativ som vil bli tatt for å tilskynde en forbedring av innkjøpsfunksjonen i sektoren, og er enig i at det kreves en betydelig innsats for å rette opp de svakheter som undersøkelsen har avdekket. Departementet vil derfor vurdere hvilke ytterligere tiltak som kan være aktuelle når materialet i undersøkelsen sammenholdes med resultatene fra gjennomgangen med institusjonene.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Universitets- og høyskolesektoren kjøper varer og tjenester for betydelige beløp hvert år. I 1998 var innkjøpsvolumet 2,1 mrd. kroner, hvilket utgjorde om lag 25 prosent av sektorens totale driftsutgifter dette året.

Resultatene fra undersøkelsen viser at det i universitets- og høyskolesektoren som sådan rettes for liten oppmerksomhet mot effektivisering av innkjøpsarbeidet. De virksomheter som har viet innkjøpsfunksjonen størst oppmerksomhet, opplyser at de har oppnådd besparelser.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener undersøkelsen har gitt nyttig innsikt i innkjøpsfunksjonen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren, og at undersøkelsen har avdekket områder hvor det er behov for tiltak og økt oppmerksomhet. Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet følger opp med tiltak som kan sikre en mer effektiv innkjøpsfunksjon, og dermed bidrar til en best mulig utnyttelse av sektorens ressurser.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. oktober 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Tore Haugen

Eivind Eckbo

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Innkjøpsvirksomheten i universitets- og høgskolesektoren

Innhold

	Side
Sammendrag	7
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Sentrale aktører	8
1.3 Program for statlige innkjøp (PFSI)	8
1.4 Formål og problemstillinger	9
2 Metode og gjennomføring	10
2.1 Inndeling av universitets- og høyskolesektoren	10
2.2 Metodisk tilnærming	11
2.2.1 Dokumentanalysen	11
2.2.2 Spørreundersøkelsen	11
2.2.3 Intervjuer	11
3 Revisjonskriterier	13
3.1 Effektiv ressursbruk – Et overordnet mål for innkjøpspolitikken	13
3.2 Regelverket for offentlige anskaffelser	13
3.3 Mål- og resultatstyring	13
3.3.1 Retningslinjer for økonomiforvaltning i universitets- og høyskolesektoren	14
3.3.2 Forutsetninger for mål- og resultatstyring i innkjøpsfunksjonen	14
3.4 Andre virkemidler	14
3.4.1 Rammeavtaler	14
3.4.2 Innkjøpssamarbeid	15
4 Faktaframstilling	16
4.1 Mål- og resultatstyring	16
4.2 Retningslinjer og rutinebeskrivelser	17
4.2.1 Innkjøpsfullmakter	17
4.2.2 Bestilling, kontroll og betaling	18
4.2.3 Utvikling og implementering av rutiner	18
4.2.4 Økonomireglementets påvirkning for innkjøpsarbeidet	19
4.3 Konkurransen	19
4.4 Andre virkemidler	20
4.4.1 Rammeavtaler	20
4.4.2 Avtalelojalitet	22
4.4.3 Innkjøpssamarbeid	22
4.5 Organisering og ressursfordeling	23
4.5.1 Organisering	23
4.5.2 Ressursfordeling	23
5 Vurderinger	25
Sentrale begreper	27
Litteraturliste	28

Sammendrag

Universitetene og høyskolene kjøpte i 1998 varer og tjenester for ca. 3,8 mrd. kroner (inklusive drift av bygninger og lokalleie). Den totale omsetningen i sektoren var på ca. 11,7 mrd. kroner. En effektiv innkjøpsfunksjon vil være viktig for en best mulig utnyttelse av sektorens totale ressurser.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å kartlegge om forutsetningene for en effektiv innkjøpsfunksjon i universitets- og høyskolesektoren er til stede, og om sektoren på denne måten er med på å sikre en effektiv bruk av offentlige ressurser. Det er lagt særlig vekt på å undersøke hvorvidt sektoren har etablert mål for innkjøpsfunksjonen, hvordan innkjøpsfunksjonen er innrettet, og hvilke virkemidler som benyttes i innkjøpsarbeidet.

Undersøkelsen viser at 74 prosent av virksomhetene ikke har utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen, og bare to virksomheter dokumenterer at de har utarbeidet konkrete mål for besparelser i denne funksjonen. Det er virksomhetens ledelse som er ansvarlig for at det utarbeides mål for innkjøpsarbeidet. Konkrete målsettinger er et viktig styringsverktøy der ledelsen retter oppmerksomhet mot innkjøpsfunksjonen for å oppnå besparelser og effektiviseringsgevinster. Før mål kan utarbeides, må virksomhetene ha god oversikt over ressursbruken, slik at oppmerksomheten kan rettes mot de områder av innkjøpsfunksjonen som har størst forbedringspotensial.

Et flertall av virksomhetene har ikke rutiner for registrering av bestilling og leveransekontroll, mens 48 prosent ikke har skriftlige rutiner for kontroll av faktura mot levering. Manglende rutiner reduserer virksomhetens mulighet til å oppdage og korrigere eventuelle feil og mangler i forbindelse med innkjøpene. Siden et flertall av virksomhetene ikke har rutiner for å kontrollere at man mottar riktig vare til riktig pris, kan virksomhetene risikere å betale overpris eller motta feil vare.

Bruken av bedre pris- og kvalitetsbetingelser på innkjøpene kan oppnås ved å basere innkjøpene på konkurranse. Det er undersøkt om de tre store utgiftspostene elektrisk kraft, reisebyrå tjenester og tidsskrifter, som til sammen utgjorde 581 mill. kroner av virksomhetenes utgifter i 1997, blir basert på konkurranse. Undersøkelsen viser at over 31 prosent av virksomhetene ikke har utnyttet konkurransen i markedet ved kjøp av disse tjenestene. Den lave oppmerksomheten rettet mot innkjøpsområdet i sektoren kan forklare hvorfor virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad har benyttet seg av konkurranseutsetting ved innkjøp av varer og tjenester.

Virksomhetene kan oppnå resultater med mål og fokus på innkjøp av varer og tjenester. NTNU og UiO er de to virksomhetene som har viet innkjøpsfunksjonen størst oppmerksomhet, og de har utarbeidet kvantifiserbare mål. De opplyser at de har oppnådd besparelser på mellom fem og ti prosent.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Innkjøp eller anskaffelser i offentlig sektor utgjør en betydelig del av samfunnsøkonomien, og organiseringen og gjennomføringen av innkjøpsfunksjonen i offentlig sektor har stor betydning for effektiviteten og ressursbruken i samfunnet. Universitetene og høyskolene kjøpte i 1998 varer og tjenester for ca. 3,8 mrd. kroner (inklusive drift av bygninger og lokalleie). Den totale omsetningen i sektoren var på ca. 11,7 mrd. kroner¹. I en analyse utført av Statistisk sentralbyrå i 1992, blir sektoren rangert som den tredje største i offentlig sektor. En effektiv innkjøpsfunksjon i universitets- og høgskolesektoren vil således være viktig for en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser.

I Ot.prp. nr. 71 (1997–98) Om lov om offentlige anskaffelser, henvises det til innkjøpsfaglige analyser som estimerer et innsparingspotensial for offentlige anskaffelser til mellom 2,5 og 20 prosent. Dette kan oppnås bl.a. ved økt innkjøpsfaglig kompetanse og økt fokus på EØS-regelverket. I resultatrapporten til Program for statlige innkjøp (1997) påpekes det at det i 1995 ble foretatt innkjøp i staten for ca. 56 mrd. kroner, mens lønnskostnadene samme år var på 35,7 mrd. kroner. Det ble henvist til at det er lettere for virksomhetene å påvirke innkjøpskostnadene enn personalpolitikken.

Mål- og resultatstyring er i de senere årene etablert som et dominerende styringsprinsipp i offentlig forvaltning. Dette har medført økt delegering av beslutningsmyndighet og større budsjettmessig frihet gjennom rammebevilgninger. Samtidig stilles det større krav til resultater gjennom effektiv styring og utnyttelse av statlige midler. Mål- og resultatstyring berører de statlige innkjøpene og har gitt nye utfordringer og muligheter når det gjelder effektivisering av statlig innkjøpsarbeid.

1.2 SENTRALE AKTØRER

Offentlige innkjøp involverer flere aktivitetsområder og aktører. Nedenfor følger en oversikt over de viktigste.

Nærings- og handelsdepartementet (NHD) har et overordnet ansvar for å forvalte og følge opp, videreutvikle og fortolke nasjonalt og internasjonalt regelverk for offentlige anskaffelser. Departementet har også ansvaret for den statlige næringspolitikken.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har et overordnet ansvar for forvaltningspolitikken som bl.a. har som mål å utvikle en velfungerende og effektiv offentlig sektor. Statlig innkjøpspolitikk er et sentralt område innenfor forvaltningspolitikken.

Under AAD ligger Statens forvaltningstjeneste seksjon *Statskjøp*, som er departementets innkjøpsfaglige ressurs- og kompetansesenter. Statskjøp skal være en pådriver for effektivisering av statlige innkjøp. En av seksjonens mange oppgaver er inngåelse av statlige rammeavtaler. Statskjøp har lang erfaring med inngåelse av rammeavtaler som skal gi staten et bredt tilbud om gode og økonomisk lønnsomme innkjøp. Avtalene utarbeides i samsvar med nasjonalt og internasjonalt regelverk, og leverandører velges etter en totalvurdering der det bl.a. legges vekt på kvalitet, pris, leveringsbetingelser og miljøaspekt. I anbudsprosessen deltar representanter for flere av de store statsetatene for å sikre at en bred produkt- og innkjøpskompetanse legges til grunn ved valg av leverandør og produkt.

Den enkelte statlige virksomhet har i de fleste tilfeller ansvaret for sin egen innkjøpsfunksjon innenfor rammen av den tildelte bevilgning. I tillegg har den, bl.a. som følge av mål- og resultatstyringsprinsippene i økonomireglementet, et selvstendig ansvar for at innkjøpene gjennomføres på en effektiv måte og i tråd med nasjonale og internasjonale regelverk og retningslinjer.

1.3 PROGRAM FOR STATLIGE INNKJØP (PFSI)

Et treårig program for statlige innkjøp ble etablert av Regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet for 1994. Bakgrunnen for etableringen var bl.a. innføringen av EØS-regelverket. Formålet var å iverksette tiltak som kunne effektivisere og profesjonalisere den statlige innkjøpsfunksjonen, samt å bidra til at staten fremsto med en mer enhetlig innkjøpspolitikk.²

Arbeids- og administrasjonsdepartementet hadde ansvaret for PFSI. Programmet ble ledet av en styringsgruppe bestående av representanter fra Nærings- og energidepartementet (nå Nærings- og handelsdepartementet), Miljøverndepartementet, Sta-

¹ Budsjettforslag 1998, St.prp. nr. 1 (1997–98) Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet.

² Program for statlige innkjøp, anbefalinger fra styringsgruppen (januar 1997).

tens forvaltningstjeneste seksjon Statskjøp og Statskonsult.

PFSI var prosjektbasert, og i løpet av treårsperioden ble det gjennomført i underkant av 60 forskjellige prosjekter og ulike tiltak. Det ble totalt brukt 14,2 mill. kroner over programmet på disse ulike tiltak, i tillegg til de ressursene deltakerene og virksomhetene selv avsatte til prosjektene. PFSI-tiltakene var rettet mot statens utfordringer med å profesjonalisere innkjøpsfunksjonen og gjøre den mer kostnadseffektiv. Tiltakene var også rettet mot næringslivets mulighet for å øke verdiskapningen i Norge, i samarbeid med statlige kunder.

PFSI ble avsluttet i 1996, og resulterte i en rekke forskjellige delrapporter underveis, bl.a. rapporten *Effektivisering av statlige anskaffelser* fra Statskonsult i 1994. Hovedtrekkene fra disse rapportene ble samlet i *Resultatrapporten* fra 1997, og en egen anbefaling fra styringsgruppen for programmet ble utgitt samme år.

I anbefalingsrapporten fremhever styringsgruppen behovet for å utvikle en helhetlig statlig innkjøpspolitikk og styrke rådgivningsmiljøet på innkjøp, for eksempel gjennom å videreutvikle den kompetansen som ligger i Forvaltningstjenesten seksjon Statskjøp.

I styringsgruppens rapport kommenteres også ansvaret for statlig innkjøpsarbeid. Ansvaret for innkjøpsfunksjonen ligger i utgangspunktet hos den en-

kelte virksomhet, men det enkelte fagdepartement har i tråd med bevilgningsreglementet og økonomireglementet for staten et overordnet ansvar for at underliggende etaters innkjøp skjer på en mest mulig effektiv måte innenfor vedtatt budsjett. I denne sammenheng uttaler styringsgruppen:

«En viktig erfaring fra arbeidet med innkjøpsprogrammet er at området bør vies større oppmerksomhet fra ledelsen, organisatorisk og ressursmessig på alle nivåer i statsforvaltningen.»³

1.4 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med Riksrevisjonens analyse er å undersøke om forutsetningene for en effektiv innkjøpsfunksjon er til stede i universitets- og høgskolesektoren, og om sektoren på denne måten er med på å sikre en effektiv bruk av offentlige ressurser.

Følgende problemstillinger vil belyses:

- 1 I hvilken grad har universitets- og høgskolesektoren etablert mål, for eksempel effektivitetsmål og mål for eventuelle innsparinger og kostnadsreduksjoner, for innkjøpsfunksjonen?
- 2 Hvordan er innkjøpsfunksjonen innrettet i universitets- og høgskolesektoren?
- 3 Hvilke virkemidler benyttes i innkjøpsarbeidet i universitets- og høgskolesektoren?

³ Program for statlige innkjøp, anbefalinger fra styringsgruppen (januar 1997), side 3.

2 Metode og gjennomføring

2.1 INNDELING AV UNIVERSITETS- OG HØGSKOLESEKTOREN

Undersøkelsen omfatter universitets- og høgskolesektoren som består av fire universiteter og trettifire høgskoler, totalt trettiåtte virksomheter. I undersøkelsen er universitetene behandlet som egen gruppe, mens høgskolesektoren er delt i to grupper, store høgskoler og små høgskoler. De er delt inn i store og små høgskoler utfra om de har et innkjøpsvolum som er større eller mindre enn gjennomsnittlig innkjøpsvolum for alle høgskolene. Tallene er basert på regnskapstallene fra 1998. Gjennomsnittlig innkjøpsvolum pr. høgskole dette året var på ca. 67 mill. kroner.

Universitets- og høgskolesektoren kjøpte i 1998 varer og tjenester knyttet til driften for ca. 2,1 mrd. kroner.⁴ Disse innkjøpene utgjorde 24,2 prosent av de totale driftsutgiftene. Utgiftene til drift av bygninger og lokalleie var på ca. 1,7 mrd. kroner. Utgifter til drift av bygninger, lokalleie og innkjøp utgjorde 36,2 prosent av de totale driftsutgiftene.

Det er stor spredning i innkjøpsvolumet mellom virksomhetene innenfor sektoren. Universitetene har innkjøpsvolum fra ca. 231 mill. kroner (Universitetet i Tromsø) til ca. 537 mill. kroner (Universitetet i Oslo). De store høgskolene varierer fra ca. 68 mill. kroner (Høgskolen i Vestfold) til ca. 216 mill. kroner (Høgskolen i Oslo). De små høgskolene har et innkjøpsvolum fra ca. 7 mill. kroner (Samisk høgskole) til 67 mill. kroner (Norges handelshøgskole). Nedenfor er det gitt en fullstendig oversikt over virksomhetenes innkjøpsvolum.

Innkjøpsvolum basert på regnskapstall 1998⁵

Universitetene

Universitetet i Oslo	537,0 mill. kroner
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	468,0 mill. kroner
Universitetet i Bergen	289,0 mill. kroner
Universitetet i Tromsø	231,0 mill. kroner
Sum universiteter	1525,0 mill. kroner
Gjennomsnitt	381,3 mill. kroner

Store høgskoler

Høgskolen i Oslo	216,0 mill. kroner
Høgskolen i Stavanger	172,4 mill. kroner
Høgskolen i Agder	146,2 mill. kroner
Høgskolen i Sør-Trøndelag	136,7 mill. kroner
Høgskolen i Telemark	121,0 mill. kroner
Norges landbrukshøgskole	108,0 mill. kroner
Høgskolen i Bergen	100,4 mill. kroner
Høgskolen i Bodø	84,2 mill. kroner
Høgskolen i Hedmark	83,2 mill. kroner
Høgskolen i Østfold	78,7 mill. kroner
Høgskolen i Nord-Trøndelag ...	71,5 mill. kroner
Høgskolen i Vestfold	68,3 mill. kroner
Sum store høgskoler	1386,6 mill. kroner
Gjennomsnitt store høgskoler ..	115,6 mill. kroner

Små høgskoler

Norges handelshøgskole	66,7 mill. kroner
Høgskolen i Lillehammer	64,8 mill. kroner
Norges veterinærhøgskole	61,5 mill. kroner
Høgskolen i Stord/Haugesund .	60,2 mill. kroner
Høgskolen i Sogn og Fjordane	58,2 mill. kroner
Høgskolen i Akershus	54,6 mill. kroner
Høgskolen i Buskerud	54,5 mill. kroner
Høgskolen i Narvik	54,5 mill. kroner
Høgskolen i Tromsø	52,5 mill. kroner
Høgskolen i Volda	52,2 mill. kroner
Høgskolen i Finnmark	48,4 mill. kroner
Høgskolen i Gjøvik	37,0 mill. kroner
Høgskolen i Ålesund	36,6 mill. kroner
Kunsthøgskolen i Oslo	35,6 mill. kroner
Norges musikkhøgskole	32,4 mill. kroner
Høgskolen i Molde	26,8 mill. kroner
Høgskolen i Harstad	25,8 mill. kroner
Norges idrettshøgskole	22,3 mill. kroner
Høgskolen i Nesna	22,3 mill. kroner
Kunsthøgskolen i Bergen	17,4 mill. kroner
Arkitektshøgskolen i Oslo	13,2 mill. kroner
Samisk høgskole	6,6 mill. kroner
Sum små høgskoler	904,1 mill. kroner
Gjennomsnitt små høgskoler ...	41,1 mill. kroner

Regnskapstallene er hentet fra Database for statistikk om høgre utdanning som er et oppdragsprosjekt som Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste utfører på vegne av Universitets- og høgskoleavdelingen i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Databasen inneholder opplysninger om stu-

⁴ Jamfør regnskapets hovedkapittel post 01, 1998.

⁵ Hovedtall post 01, (varer, tjenester, drift av bygninger og lokal leie)

denttall, stillinger, areal, vektall og økonomi fra alle universitetene, de vitenskapelige høgskolene, de statlige høgskolene og kunsthøgskolene i Norge.

2.2 METODISK TILNÆRMING

Problemstillingene i undersøkelsen er belyst gjennom dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervjuer. Spørreundersøkelsen ble gjennomført som et tillegg til dokumentanalysen for å få en oversikt over innkjøpsfunksjonen ved samtlige universiteter og høgskoler. Intervjuene ble først og fremst gjennomført for å utdype svarene fra spørreundersøkelsen, men skulle også belyse informasjon fra dokumentanalysen.

Datainnsamlingen ble gjennomført i 1998 og våren 1999.

2.2.1 Dokumentanalysen

Dokumentanalysen omfatter en gjennomgang av relevante stortingsdokumenter, regelverket på innkjøpsområdet, tildelingsbrev og utdrag fra virksomhetenes virksomhetsplaner. Disse dokumentene belyser rammene for og organiseringen av innkjøpsfunksjonen innenfor sektoren. I tillegg er interne dokumenter som prosjektplaner, avtaledokumenter og rapporter gjennomgått. Statskonsults rapporter fra programmet for statlige innkjøp og offentlige utredninger er benyttet som grunnlagsdokumentasjon og indikerer retningslinjer, beste praksis og utviklingspotensialet for den statlige innkjøpsfunksjonen.

Blant annet på bakgrunn av funn i dokumentanalysen og behov for ytterligere informasjon om innkjøpsarbeidet innenfor sektoren, ble det utarbeidet spørrelistor som ble sendt samtlige trettiåtte virksomheter.

2.2.2 Spørreundersøkelsen

Det ble sendt spørreskjemaer til alle universitetene og høgskolene høsten 1998. Svarene ble returnert i desember 1998 og analysert og bearbeidet våren 1999. Alle virksomhetene returnerte skjemaene i utfylt stand, men enkelte spørsmål ble ikke besvart av samtlige virksomheter. Av faktafremstillingen fremgår svarprosenten på det enkelte spørsmål. Spørreskjemaene omfatter to deler, en generell del og en del med produktskjema. Spørreskjemaets generelle del omfattet en kartlegging av innkjøpsfunksjonen ved den enkelte virksomhet. Delen med produktskjemaer omfattet konkrete spørsmål vedrørende kjøp av enkelte varegrupper, bl.a. kjøp av tidsskrifter, elektrisk kraft og reisebyråtenester. Spørsmålene i skjemaene hadde hovedsakelig faste svarkategorier, men det var også åpnet for at den enkelte virksomhet kunne komme med supplerende informasjon om spesielle forhold av betydning for innkjøpsfunksjonen.

Før utsendelse av spørreskjemaet ble det foretatt en uformell gjennomgang av spørreskjemaet ved et universitet (Universitetet i Oslo) og en høgskole (Høgskolen i Oslo). Erfaring fra gjennomgangen ved disse virksomhetene viste at det kunne bli vanskelig å få en fullstendig oversikt over virksomhetenes faktiske ressursbruk i forbindelse med innkjøpsarbeidet. Det ble tatt hensyn til denne erfaringen ved utarbeidelsen av det endelige spørreskjemaet. Virksomhetene ble ikke stilt omfattende spørsmål vedrørende total ressursbruk i forbindelse med innkjøpsarbeidet.

Kommentarer til enkelte av spørsmålene

I spørreundersøkelsen ble hver virksomhet bedt om å sende Riksrevisjonen samtlige relevante dokumenter som kunne inneholde mål for innkjøpsarbeidet og eventuelle resultater av igangsatte tiltak, som for eksempel ressurskartlegging, effektiviseringstiltak m.m. De virksomheter som ikke sendte inn noen dokumentasjon, ble oppringt og spurt om de likevel hadde utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen. Innsendte dokumenter (virksomhetsplaner, strategidokumenter/-planer, budsjett dokumenter, interne retningslinjer og instruksjoner m.m.) er gjennomgått for å kartlegge om disse inneholdt målsettinger eller strategier for innkjøpsfunksjonen.

De virksomhetene som ikke hadde en innkjøpsenhet, ble spurt om hvor i organisasjonen den eller de som hadde det faglige og koordinerende ansvaret for innkjøpsfunksjonen, var plassert. Virksomhetene ble ikke gitt fastlagte svaralternativer. Svarene på dette spørsmålet er kategorisert av Riksrevisjonen.

Det ble også spurt om virksomhetene hadde utarbeidet skriftlige eller muntlige retningslinjer og rutiner for en rekke innkjøpsaktiviteter.⁶ I faktafremstillingen er det lagt inn en forutsetning om at en retningslinje og rutine må være skriftlig, og på denne bakgrunn er kun virksomheter som har oppgitt å ha skriftlige retningslinjer og rutiner nevnt.

Virksomhetene ble i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi i prosent hvor mye ressurser (tid) som går med til ulike innkjøpsfaglige oppgaver. Virksomhetene ble også bedt om å oppgi den prosentvise andelen av kjøpene som blir gjennomført i henhold til inngåtte avtaler. I faktafremstillingen er disse dataene fremstilt i henhold til den prosentvise fordelingen som virksomheten oppga.

Det er ikke foretatt noen form for vektning av virksomhetene i de tilfeller hvor data fra flere virksomheter er sammenstilt.

2.2.3 Intervjuer

Våren 1999 ble det gjennomført strukturerte intervjuer ved tre små høgskoler, fire store høgskoler og

⁶ Registrering av bestilling, levering mot pakkseddel, levering mot bestilling, kontroll av faktura mot levering og delegering av rett til å gjennomføre innkjøp.

to universiteter. Intervjuene er verifisert av vedkommende virksomhet. Hensikten med intervjuene var å utdype noen av svarene fra spørreundersøkelsen om situasjonen i innkjøpsfunksjonen ved virksomheten. Virksomhetene ble valgt ut fra geografisk plassering, en viss spredning i innkjøpsvolum og behov for

supplerende kommentarer til svarene gitt i forbindelse med spørreundersøkelsen. Det var også et formål å undersøke kvaliteten på dataene fra spørreundersøkelsen.

Følgende virksomheter ble valgt ut:

Små høgschooler	Store høgschooler	Universiteter
Høgschoolen i Stord/Haugesund	Høgschoolen i Agder	Universitetet i Oslo
Høgschoolen i Gjøvik	Høgschoolen i Hedmark	NTNU
Høgschoolen i Tromsø	Høgschoolen i Oslo	
	Høgschoolen i Bergen	

Et utvalg av svarene fra intervjuene er gjengitt i faktabeskrivelsen, med henvisning til hvilken virksomhet som har svart.

3 Revisjonskriterier

3.1 EFFEKTIV RESSURSBRUK – ET OVERORDNET MÅL FOR INNKJØSPOLITIKKEN

Effektiv ressursbruk er et bærende prinsipp i offentlig forvaltning og et mål for den statlige innkjøpspolitikken. Den nye loven om offentlige anskaffelser⁷, som ikke har trådt i kraft, har som formål å «bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser».⁸ I forarbeidene til lovforslaget heter det at «med den store betydning anskaffelsene har for samfunnsøkonomien, er effektiv ressursbruk ved anskaffelsene særdeles viktig».⁹

Tankegangen om effektiv ressursbruk i forbindelse med offentlige anskaffelser er ikke ny. I forarbeidene til Regelverket for statens anskaffelser mv., NOU 1975: 9 heter det bl.a.:

«Målet for enhver anskaffelsesvirksomhet vil være å sørge for at brukerens behov blir dekket på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte, slik at brukeren får det «riktige» produkt – sett i relasjon til formålet til riktig tid og til lavest mulig pris.»¹⁰

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet understreker i St.prp. nr. 1 (1997–98) at institusjonene innenfor universitets- og høyskolesektoren må legge vekt på å drive den totale virksomheten effektivt og rasjonelt. Det må legges vekt på at ressursene i størst mulig grad kommer den faglige primærvirksomheten til gode, og det er et mål å utnytte ressursene innenfor sektoren bedre.

3.2 REGELVERKET FOR OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Offentlige anskaffelser er underlagt et komplisert nasjonalt og internasjonalt regelverk som skal ivareta hensynet til effektive innkjøp og rettssikkerheten for leverandører.

På bakgrunn av EØS-avtalens regler ble lov om offentlige anskaffelser vedtatt i 1992, med ikrafttredelse 1. januar 1994. Loven ble endret i februar 1996 i forbindelse med WTO-avtalen om offentlige innkjøp som trådte i kraft 1. januar 1996. Formålet med

de nye reglene var å gjøre alle større offentlige anskaffelser åpne for konkurranse fra alle de landene som følger av WTO-avtalen. Loven av 1992 vil bli etterfulgt av den nye loven om offentlige anskaffelser som trer i kraft i nær fremtid.

Konkurranse

Regelverket for statens anskaffelser mv. (REFSA), vedtatt ved kgl. res. 17. mars 1978, gjelder for innkjøp som ikke faller inn under loven om offentlige anskaffelser. Av regelverkets § 2 fremkommer det at ethvert kjøp, uansett innkjøpsmetode, så langt det er mulig, skal baseres på konkurranse. Hensikten med denne bestemmelsen er at konkurranse mellom ulike leverandører om en vare- eller tjenesteleveranse kan gi bedre pris- og kvalitetsbetingelser for virksomheten. Kjøpene skal foretas etter anbuds konkurranse med mindre særlige grunner tilsier at kjøpet bør foretas etter forhandling eller som direkte kjøp. Videre skal kjøpsspesifikasjonene ikke stille strengere krav til utførelse, kvalitet eller lignende enn nødvendig for formålet, og de skal gis en slik utforming at flest mulig kan konkurrere om leveransen. Dersom kjøpet foretas direkte, dvs. uten konkurranse, skal det tas sikte på å komme fram til et mest mulig fordelaktig kjøp.

I tillegg vil kjøpsloven, alminnelig kontraktsrett og aktuelle rundskriv regulere forholdet mellom statlig anskaffer og leverandør.

3.3 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Mål- og resultatstyring er et av hovedprinsippene i det nye Økonomireglementet for staten med de tilhørende funksjonelle krav (ØR) som trådte i kraft i 1997. I kommentarene til ØR heter det innledningsvis at siktemålet med regelverket er en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler og en bedre mål- og resultatoppnåelse.

I ØR § 3 heter det at hvert departement innenfor sine ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav som skal realiseres innenfor rammen av de vedtatte bevilgninger, og at det skal rapporteres på en hensiktsmessig måte om oppnådde resultater. Videre skal departementet påse at det for hver underliggende virksomhet blir utarbeidet metoder og resultatindikatorer/kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen. I kommentarene til denne

⁷ Besl. O. nr. 35 (1998–99).

⁸ Lov om Offentlige Anskaffelser, paragraf 1.

⁹ NOU 1997:21 Offentlige anskaffelser, side 23.

¹⁰ NOU 1975:9 Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet mv., side 10.

paragrafen blir det understreket at kravene til fastsettelse av mål og resultatrapportering gjelder på alle nivåer.

3.3.1 Retningslinjer for økonomiforvaltning i universitets- og høyskolesektoren

Retningslinjene fra KUF for økonomiforvaltningen ved institusjonene i universitets- og høyskolesektoren er gitt i Hovedinstruksen av 28. januar 1998. Denne er utformet med utgangspunkt i ØR, men er supplert med andre bestemmelser som gjelder sektoren, bl.a. bestemmelser fra universitets- og høyskoleloven av 12. mai 1995.

I Hovedinstruksens § 2 heter det at styret er ansvarlig for at institusjonens økonomiske ressurser disponeres i samsvar med forutsetningene for bevilgningene og gjeldende bestemmelser, og at direktøren har det operative ansvaret for dette. Styret må påse at det er etablert intern kontroll innenfor alle systemer og rutiner som institusjonen benytter i sin økonomiforvaltning. Til økonomienhetens løpende oppgaver hører bl.a. å sammenstille resultatinformasjon til institusjonens og avdelingenes ledelse i henhold til de mål- og resultatkrav som er angitt i tildelingsbrev og disposisjonsskriv. Videre skal enheten gjennomføre intern økonomikontroll som sikrer kvalitet og fullstendighet i registreringen av økonomiske data.

Direktøren skal etablere retningslinjer og kontrollfunksjoner som sikrer forsvarlig gjennomføring av kjøp av varer og tjenester, og at de formelle krav til kjøpsprosessen overholdes, jf. Hovedinstruksens § 4.

I Hovedinstruksens § 3 omtales disponeringsskrivet. Dette skal direktøren utforme til hver avdeling eller enhet, og det skal inneholde bl.a. retningslinjer for tildelt bevilgning, hvilke resultater som skal oppnås, og påpeke ansvaret for å oppnå de angitte resultatene. Hver institusjon og underliggende avdeling skal utarbeide en årsplan der de angir hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målene, og hvilke resultatindikatorer som skal brukes. I tillegg skal de angi hvordan ressursbruk og resultater skal følges opp, rapporteres og kontrolleres.

3.3.2 Forutsetninger for mål- og resultatstyring i innkjøpsfunksjonen

I forbindelse med gjennomføringen av Program for statlige innkjøp (PFSI) ble det presisert hvilke krav som en effektiv innkjøpsfunksjon bør tilfredsstille. Disse kravene innebærer en operasjonalisering av de ovennevnte bestemmelsene, og omfatter følgende elementer¹¹:

- Fastsette kvantifiserbare mål for innkjøpsfunksjonen.
- Utarbeide en handlingsplan for hvordan målene skal oppnås, der det klart framgår hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, målsettingen med aktivitetene, tidsfrister og hvem som er ansvarlig for gjennomføring og oppfølging.
- Etablere styringsindikatorer for innkjøpsmåling. Disse skal gi informasjon om den historiske utviklingen, kartlegge hva som er «riktig pris» i dag og gi informasjon om forventede trender. Indikatorene skal fungere som rettesnor for styringen mot målene for innkjøpsfunksjonen.
- Gjennomføringen av innkjøpene må være strukturert og sikre sporbarhet.
- Ledelse og innkjøper må ha oversikt over ressursbruken og innkjøpsbehovet for å sikre at ledelsens og brukernes forventninger blir tilfredsstillt. Innkjøper må også ha oversikt over leverandørmarkedet.
- Det må være etablert klare og identifiserbare resultater som kan evalueres mot målsettingene.

En strukturert og sporbar gjennomføring av innkjøpene innebærer etablering av gode retningslinjer og rutiner. Disse blir nærmere spesifisert i ØR kap. 9 hvor følgende forhold vektlegges:

- Myndighet til å foreta bestilling (bestillingsrett, herunder myndighet til å underskrive avtaler o.l. på vegne av virksomheten) av varer og tjenester er en del av budsjettmyndigheten, jf. ØR § 8 med kommentarer. Bestillingsretten kan delegeres hvis det er hensiktsmessig. Slik delegering skal gjøres skriftlig og i form av rammer som vedkommende er ansvarlig for å holde seg innenfor.
- Det må etableres rutiner for registrering av informasjon som kan benyttes ved oppfølging av vareremottak, attestasjon og anvisning av faktura (kvantum, kvalitet, leveringssted, pris, betalingsbetingelser).
- For å sikre gjennomføringen ved kjøp av varer og tjenester skal det være etablert metoder og tiltak som har til oppgave å avdekke og korrigere feil og mangler.

3.4 ANDRE VIRKEMIDLER

Av andre virkemidler kan bl.a. bruk av rammeavtaler og etablering av innkjøpsamarbeid bidra til effektivisering av innkjøpsarbeidet.

3.4.1 Rammeavtaler

Statens forvaltningstjeneste seksjon Statskjøp anbefaler forvaltningen å bruke de sentrale rammeavtale-

¹¹ Jamfør Statskonsultrapportene Styringsindikatorer i innkjøp (1997), og Effektivisering av statlige anskaffelser (1994).

ne de har inngått med ulike leverandører¹² fordi dette kan være tids- og ressursbesparende for den enkelte etat. Rammeavtaler er et virkemiddel for å utnytte stordriftsfordeler ved at det offentlige opptrer samlet som én kunde. Ressursbesparelsen ligger i at den enkelte institusjon slipper å gjennomføre kostnadskravende markedsanalyser, anbudsrunder m.m.

3.4.2 Innkjøpssamarbeid

Formålet med innkjøpssamarbeid eller fellesavtaler er å utnytte fordelen ved å opptre i markedet som en stor, og derfor også ofte attraktiv, kunde. Innkjøpssamarbeid kan organiseres internt innenfor virksomheten eller eksternt som samarbeid mellom flere virksomheter som har sammenfallende behov. Stordriftsfordeler vil kunne føre til bedre pris- og kvalitetsbetingelser fra leverandørene, i tillegg til at administrative kostnader i forbindelse med for eksempel anbudsprosesser vil kunne reduseres ved at kostnadene fordeles på flere aktører.

¹² Statskjøp inngår blant annet avtaler for basisprogramvare, edb-utstyr, kopieringsutstyr, kontraktmøbler, stålskap, arkiv- og lagerreoler, oljeprodukter, kontor og datarekvisita, kredittkort, audiovisuelt utstyr og telefoniutstyr. Rammeavtalene for flyreiser og oljeprodukter er bindende, det vil si at statlige virksomheter er pålagt å benytte disse. Statens forvaltningstjeneste, Sentrale rammeavtaler pr 010798.

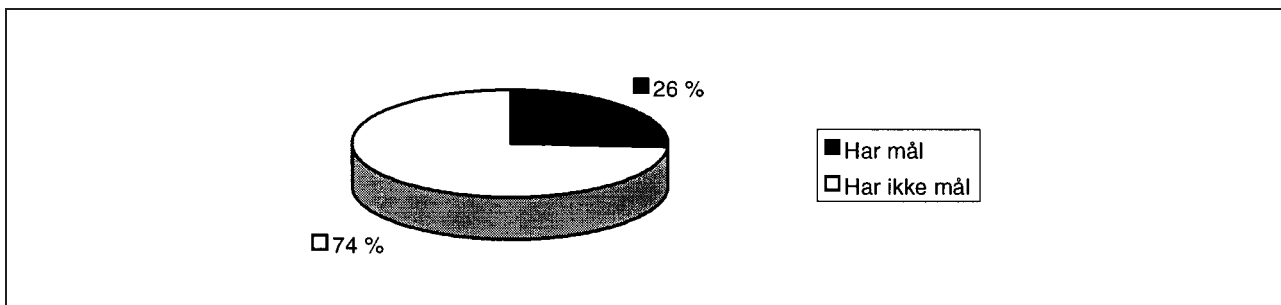
4 Faktafremstilling

Faktafremstillingen er en sammenstilling av funn fra spørreundersøkelsen og informasjon fra dokumentanalysen og intervjuene. Sektoren vil i hovedsak bli presentert i henhold til en tredeling, fordelt på fire universiteter, tolv store høyskoler og tjeto små høyskoler.

4.1 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Virksomhetene ble i forbindelse med spørreundersøkelsen bedt om å dokumentere om de hadde utarbeidet

det mål og handlingsplaner innenfor innkjøpsområdet. Tjueåtte virksomheter oppga at de ikke hadde utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen. Ti virksomheter oppga at de hadde slike mål, og returnerte virksomhetsplaner, strategiske planer, budsjett dokumenter og interne skriv¹³. Det var stor variasjon i presisjonsnivået på målformuleringene, og på bakgrunn av den innsendte dokumentasjonen ser det ut som om målene er vedtatt på ulikt organisatorisk nivå i virksomhetene. Flere av virksomhetenes målformuleringer fremstår som beskrivelser av tiltak og ønsker om å følge gjeldende regelverk og lignende.



Figur 1 Prosentvis andel som har og ikke har mål for innkjøpsfunksjonen

Figur 1 viser at 74 % av virksomhetene ikke har utarbeidet mål og handlingsplaner for innkjøpsområdet.

Kvantifiserbare mål

NTNU og Universitetet i Oslo dokumenterte kvantifiserbare mål for deler av innkjøpsfunksjonen. I forbindelse med et større organisasjonsutviklingsprosjekt (ORGUT), vedtatt av Kollegiet ved NTNU våren 1997, ble det etablert et forsyningsprosjekt. I prosjektet ble det satt en konkret målsetting om å redusere de samlede anskaffelseskostnader med 10 prosent. Gjennom prosjektet satte man fokus på både direkte og indirekte kostnader i forbindelse med innkjøp. I oktober 1998 ble det gjennomført en vurdering av resultatene. Prosjektgruppen beregnet en samlet besparelse på 32,1 mill. kroner, og hevdet med dette å ha nådd den nedfelte målsettingen om 10 prosent i innsparinger. Målet ble oppnådd gjen-

nom reduserte priser og følgekostnader, redusert forbruk og redusert intern tidsbruk.

Universitetet i Oslo oppgir i intervju at de har et tilsvarende prosjekt som pågår for den samme varegruppen. Universitetet har beregnet en forventet prisreduksjon på 5–8 prosent og en reduksjon i antall bestillinger og fakturaer med ca. 6000 stk.

Øvrige oppgitte mål

Av de ti virksomhetene som oppga å ha utarbeidet mål og handlingsplaner, har flere som overordnet mål for innkjøpsarbeidet at dette skal bidra til å frigjøre økonomiske ressurser slik at primær oppgavene forskning, utdanning og formidling kan styrkes. Noen virksomheter har også som mål at regelverket for innkjøpsarbeidet skal følges, utvikles og bidra til en effektiv gjennomføring av innkjøpsarbeidet. Fire av målsettingene til de ti virksomhetene omtalte bruk av virkemidler for å effektivisere innkjøpsfunksjonen. En virksomhet hadde som målsetting å utarbeide en innkjøpspolitikk for hele virksomheten i løpet av 1998. Flere av de ti virksomhetene har handlingsplaner som forteller hvordan de oppgitte målene skal nås.

¹³ De ti virksomhetene var NTNU, Universitetet i Oslo, Universitetet i Tromsø, Universitetet i Bergen, Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Agder, Høgskolen i Buskerud, Høgskolen i Tromsø, Høgskolen i Finnmark og Høgskolen i Oslo.

Oversikt over ressursbruken, innkjøpsbehovet og leverandørmarkedet

Undersøkelsen indikerer at virksomhetene har problemer med å svare på hvor mye ressurser som går med til innkjøpsarbeidet. Virksomhetene ble bl.a. spurt om hvor mye av innkjøpsenhetenes tid som går med til ulike innkjøpsfaglige oppgaver, se kap. 4.5.2. Seksten virksomheter besvarte ikke spørsmålet. Virksomhetene ble også spurt om de har skriftlige retningslinjer for delegering av innkjøpsfullmakter, se kap. 4.2.1. Femten virksomheter svarte at de ikke har skriftlige retningslinjer, og to virksomheter besvarte ikke spørsmålet. Før utsendelsen av spørreskjemaet ble det, som tidligere nevnt, gjennomført en uformell gjennomgang av skjemaet ved to virksomheter. Begge virksomhetene svarte at det ville bli vanskelig å få oversikt over virksomhetenes faktiske ressursbruk i innkjøpsarbeidet.

Tjuen virksomheter oppgir at de ikke har kartlagt innkjøpsbehovet i løpet av 1997 eller 1998. Seksten virksomheter (to universiteter, seks høyskoler og åtte små høyskoler) har foretatt en slik kartlegging, mens en liten høyskole ikke besvarte spørsmålet. Fem virksomheter har kartlagt innkjøpsbehovet for hele virksomheten og for alle vare- og tjenestekategorier, mens elleve virksomheter har foretatt en begrenset kartlegging av innkjøpsbehovet. Det er ni virksomheter som har gjennomført en systematisk kartlegging basert på intern og/eller ekstern statistikk og regnskapsdata.

Tjueåtte av trettisju virksomheter har oversikt over antallet aktive leverandører, mens ni enheter ikke har en slik oversikt (en virksomhet har ikke besvart spørsmålet). Tre av fire universiteter, sju av elleve store høyskoler og atten små høyskoler har oversikt over antall aktive leverandører. De som ikke har en slik oversikt, oppgir at dette skyldes at data ikke er tilgjengelige via økonomisystemet.

Av intervjuene fremkom det at fire av de virksomhetene som i spørreskjemaet opplyste å ha oversikt over antall aktive leverandører, ikke kunne ta ut statistikken fra økonomisystemet uten manuell bearbeiding. Høgskolen i Tromsø, Høgskolen i Gjøvik og Universitetet i Oslo opplyser at årsaken til dette er at man i leverandørreskontroen også registrerer utbetalinger til ansatte og studenter.

Det kan gjøres et anslag på deler av sektorens interne kostnader knyttet til det praktiske innkjøpsarbeidet. I undersøkelsen ble virksomhetene spurt om hvor mange fakturaer de mottok i 1997. Tjueto av virksomhetene mottok til sammen 455 655 fakturaer i 1997. De resterende seksten (tre store høyskoler og tretten små høyskoler) oppga ikke antallet inngående fakturaer for 1997. NTNU har vurdert kostnader knyttet til bestilling, fakturabehandling eller fakturakontroll og betaling ved kjøp av kontor- og datarekvisita. Beregningene viser at det koster i gjennomsnitt 170 kroner å håndtere en faktura. For NTNU betyr dette interne kostnader på ca. 11,9 mill. kroner

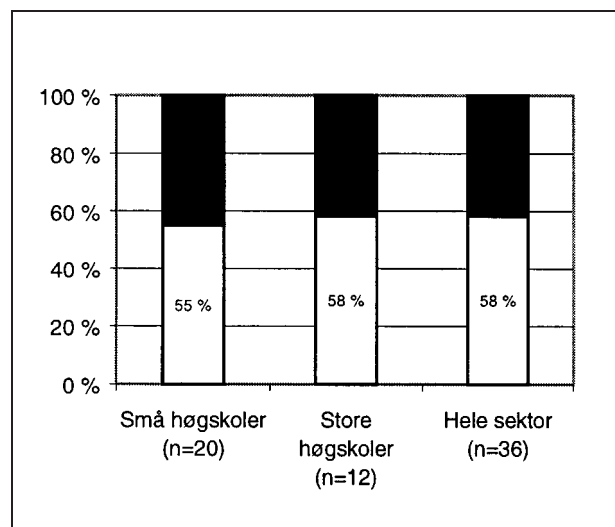
årlig.¹⁴ Legger man den samme kostnaden som ved NTNU til grunn i de tjueto virksomhetene som oppga antall fakturaer for alle varegrupper, betyr det at de interne kostnadene knyttet til bestilling, fakturabehandling eller kontroll og betaling beløper seg til ca. 78 mill. kroner.

4.2 RETNINGSLINJER OG RUTINEBESKRIVELSER

Virksomhetene ble i spørreundersøkelsen spurt om de hadde retningslinjer og rutiner for en rekke innkjøpsaktiviteter, bl.a. delegering av innkjøpsfullmakter, registrering av bestillinger, leveransekontroll og kontroll av faktura mot bestilling.

4.2.1 Innkjøpsfullmakter

Av de trettiseks virksomhetene som besvarte spørsmålet, har 58 prosent skriftlige retningslinjer for delegering av rett til å foreta innkjøp, mens 42 prosent ikke har slike retningslinjer. To små høyskoler har ikke besvart spørsmålet om retningslinjer for delegering av innkjøpsfullmakter. Elleve små høyskoler og sju store høyskoler oppgir å ha slike retningslinjer. Ett av universitetene har ikke utarbeidet retningslinjer for delegering av innkjøpsfullmakter.



Figur 2 Skriftlige retningslinjer for delegering av innkjøpsfullmakter for små og store høyskoler og sektoren som helhet

Virksomhetene ble også spurt om det stilles krav til kompetanse ved tildeling av innkjøpsfullmakter. Sju virksomheter (et universitet, to store høyskoler og fire små høyskoler) stiller kompetansekrav, mens trettien virksomheter ikke stiller slike krav ved tildeling av rett til å foreta innkjøp. Virksomhetene som

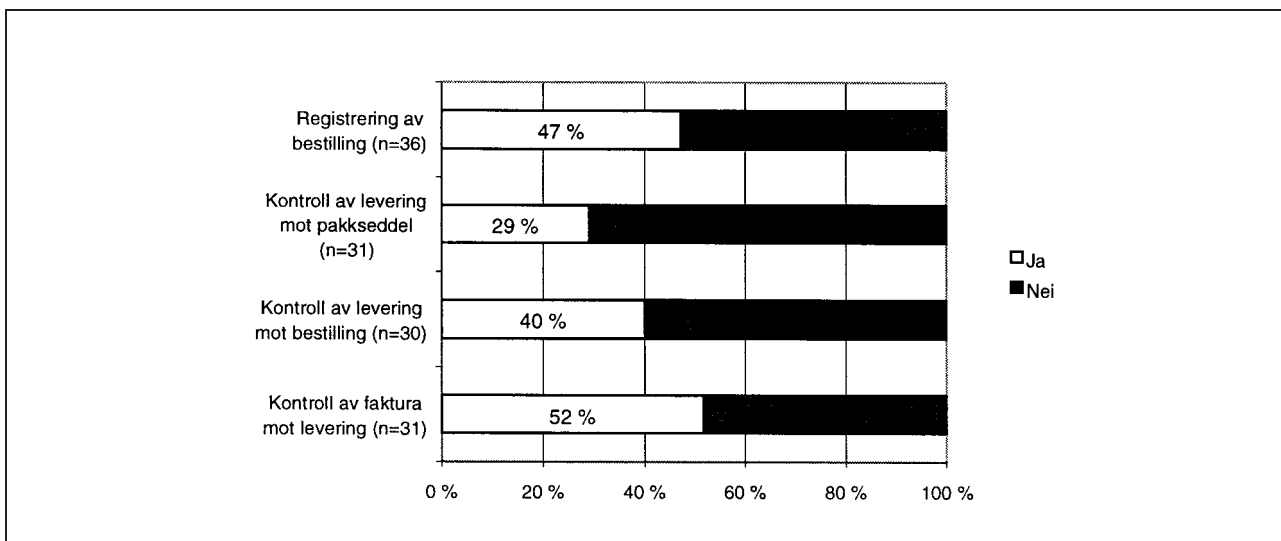
¹⁴ ORGUT: Delrapport 1, Forsyningsprosjektet; «Rammeavtaler og forsyningsbaserte rutiner når det gjelder anskaffelse av rekvisita».

oppgir at de har kompetansekrav stiller bl.a. krav til kunnskap om innkjøpsregelverket, virksomhetens innkjøpsrutiner og virksomhetens egne og Statskjøps rammeavtaler.

Av de ni intervjuede virksomhetene er det kun Høgskolen i Tromsø som stiller kompetansekrav ved tildeling av innkjøpsfullmakter. Høgskolen har i denne anledning utarbeidet et informasjons- og opplæringshefte vedrørende økonomi- og innkjøpsrutiner.

4.2.2 Bestilling, kontroll og betaling

I henhold til økonomireglementet skal det stilles krav og etableres rutiner for aktiviteter forbundet med bestilling, leveransekontroll og betaling. Samtlige virksomheter ble spurt om de hadde utarbeidet skriftlige rutiner for slike aktiviteter.



Figur 3 Prosentvis andel av virksomhetene som oppgir å ha skriftlige rutiner for ulike innkjøpsaktiviteter

Registrering av bestilling

Av de trettiseks virksomhetene som besvarte spørsmålet, oppga 47 prosent å ha skriftlige rutiner for registrering av bestilling. Fordelt etter virksomhetsgrupperingen er det tre av fire universiteter, to av elleve store høgskoler og tolv av tjueen små høgskoler som oppgir å ha rutiner for registrering av bestilling. To virksomheter besvarte ikke spørsmålet.

Leveransekontroll

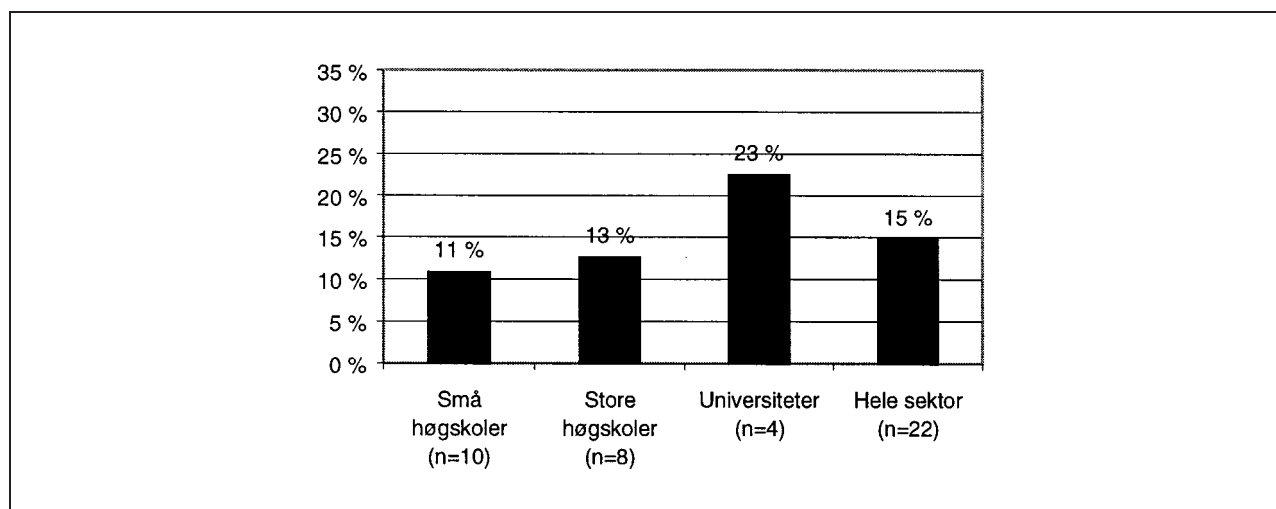
For leveransekontroll (kontroll av levering mot pakkseddel og bestilling) viser dataene at 29 prosent av virksomhetene har skriftlige rutiner for kontroll av levering mot pakkseddel (to av tre universiteter, tre av elleve store høgskoler og fire av sytten små høgskoler). 40 prosent har skriftlige rutiner for kontroll av levering mot bestilling (ett av to universiteter, fem av elleve store høgskoler og seks av sytten små høgskoler). Henholdsvis sju og åtte virksomheter besvarte ikke spørsmålene.

Kontroll av faktura mot levering

Seksten av trettien virksomheter, dvs. 52 prosent, opplyser at det er etablert rutiner for kontroll av faktura mot levering. Fordelt i henhold til sektorinndelingen har to av tre universiteter, fem av elleve store høgskoler og ni av sytten små høgskoler rutiner for kontroll av faktura mot levering. Sju virksomheter besvarte ikke spørsmålet.

4.2.3 Utvikling og implementering av rutiner

Basert på opplysninger fra tjueto virksomheter fremkommer det at universitetene bruker en prosentvis større andel av sin tid til utvikling og implementering av innkjøpsrutiner, enn hva som er situasjonen ved de store og små høgskolene. De store høgskolene bruker en større andel tid enn de små høgskolene.



Figur 4 Prosentvis fordeling av ressurser som benyttes til utvikling og implementering av rutiner, fordelt på universiteter, store høyskoler og små høyskoler

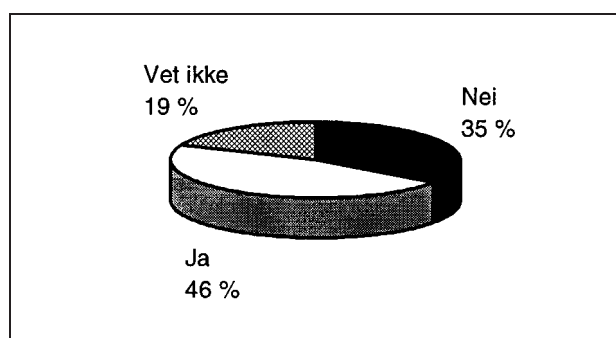
4.2.4 Økonomireglementets påvirkning for innkjøpsarbeidet

Virksomhetene ble spurt om implementeringen av nytt økonomireglement har påvirket innkjøpsarbeidet i virksomhetene. En virksomhet besvarte ikke spørsmålet.

Sytten virksomheter (tre universiteter, fem store høyskoler og ni små høyskoler) oppgir at økonomireglementet har påvirket innkjøpsarbeidet. Tretten virksomheter svarer at økonomireglementet ikke har ført til noen endring, mens sju virksomheter oppgir at de ikke vet om reglementet har ført til noen endringer for innkjøpsfunksjonen.

Av de sytten virksomhetene som oppgir at innføring av nytt økonomireglement har hatt betydning for innkjøpsarbeidet, oppgir ti av disse at økonomireglementet har ført til, eller vil føre til, at det etableres nye retningslinjer og rutiner innenfor innkjøpsområdet.

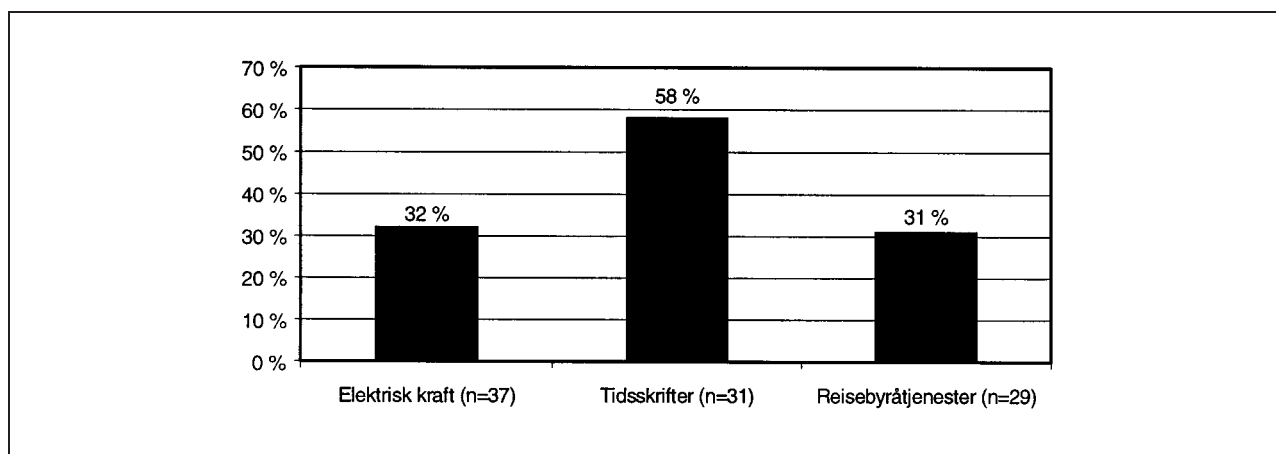
Tre virksomheter oppgir at økonomireglementet har ført til en større tydeliggjøring av ansvar og myndighet knyttet til ulike innkjøpsaktiviteter, og to virksomheter opplyser at økonomireglementet har ført til større oppmerksomhet rundt innkjøp. I tillegg til disse effektene nevnes bedre styrings- og oppfølgingsmuligheter og endret innkjøpsorganisering.



Figur 5 Økonomireglementets betydning for innkjøpsarbeidet

4.3 KONKURRANSE

Gjeldende anskaffelsesregelverk stiller krav til at det ved alle kjøp, så langt det er mulig, skal innhentes tilbud eller anbud fra flere leverandører, bl.a. fordi konkurranseaspektet kan være en nøkkelfaktor for å oppnå effektive innkjøp. Undersøkelsen har tatt for seg bruken av konkurranse for utgiftspostene elektrisk kraft, reisebyråtenester og tidsskrifter. Basert på virksomhetenes egne tall fra 1997, kjøpes det i sektoren elektrisk kraft for 164 mill. kroner, reisebyråtenester for 336 mill. kroner og tidsskrifter for 81 mill. kroner. Disse postene utgjør til sammen 581 mill. kroner av virksomhetenes utgifter.



Figur 6 Prosentvis andel av virksomhetene som ikke har basert avtaler på konkurranse

Av trettisju virksomheter opplyser tolv at gjeldende avtale vedrørende kjøp av elektrisk kraft ikke er basert på konkurranse. En stor høgskole har ikke besvart spørsmålet. Samtlige universiteter oppgir å ha inngått avtale basert på konkurranse, mens fire av elleve store høgskoler og åtte av tjueto små høgskoler har inngått avtale uten at den har vært basert på konkurranse.

Det er ti virksomheter (ett universitet, fire store høgskoler og fem små høgskoler) som har inngått ny avtale vedrørende kjøp av elektrisk kraft i løpet av 1997 eller 1998. Samtlige av disse virksomhetene har inngått avtale basert på konkurranse.

Når det gjelder kjøp av tidsskrifter, opplyser trettitre av trettiåtte virksomheter at de har inngått avtale med ett eller flere eksterne formidlingsbyråer. En stor høgskole og fire små høgskoler har ikke inngått avtaler med eksterne formidlingsbyråer. Datamaterialet viser videre at av de trettitre virksomhetene som har inngått avtale, har atten virksomheter ikke basert avtalen på konkurranse. Tretten virksomheter (to universiteter, sju store høgskoler og fire små høgskolene) har basert avtalen på konkurranse. Ett universitet og en liten høgskole besvarte ikke spørsmålet om hvorvidt inngått avtale er basert på konkurranse.

Tjueni av trettiseks virksomheter oppgir at de har inngått egen rammeavtale vedrørende kjøp av reisebyråtjenester. En stor og en liten høgskole besvarte

ikke spørsmålet. Samtlige universiteter og samtlige elleve store høgskoler som har besvart spørsmålet, oppgir å ha inngått egen rammeavtale. Fjorten av tjueni små høgskoler har inngått egen rammeavtale. Av de tjueni virksomhetene som har inngått egen rammeavtale på kjøp av reisebyråtjenester, opplyser ni (ett universitet, fire store høgskoler og fire små høgskoler) at de ikke har basert ny avtale på konkurranse.

4.4 ANDRE VIRKEMIDLER

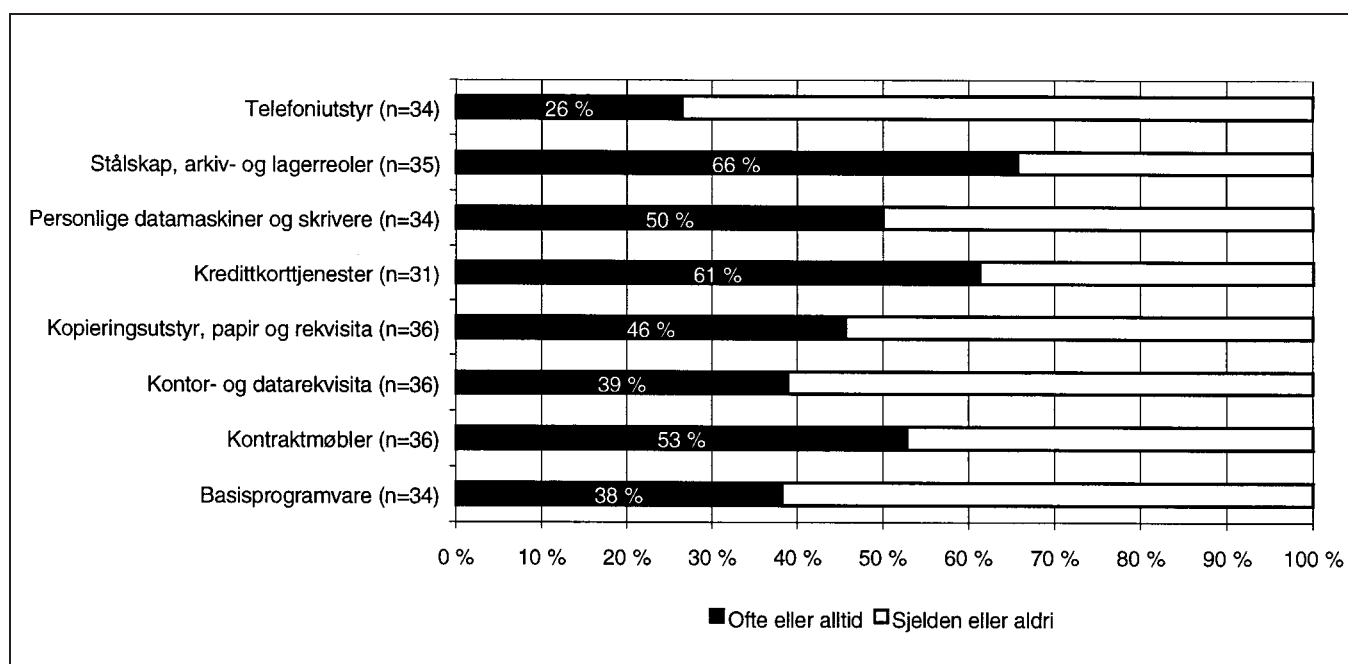
Undersøkelsen viser at virksomhetene i stor grad har etablert innkjøpsavtaler innenfor de fleste varegruppene. Virksomhetenes avtaler omfatter både et utvalg av Statskjøps sentrale rammeavtaler og egne inngåtte avtaler.

4.4.1 Rammeavtaler

Data fra undersøkelsen viser at rammeavtaler generelt er et virkemiddel som benyttes i stor utstrekning. Undersøkelsen viser imidlertid at Statskjøps rammeavtaler benyttes i varierende grad når man ser bort fra de rammeavtalene som er bindende for virksomhetene¹⁵.

Figur 7 viser hvor stor andel av virksomhetene som opplyser at de benytter seg ofte eller alltid av Statskjøps rammeavtaler.

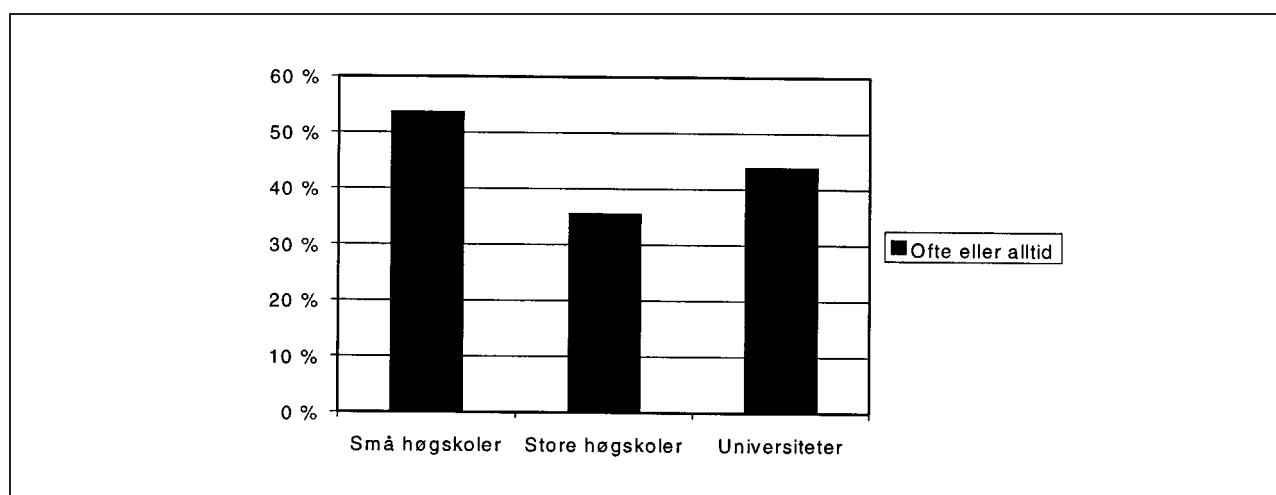
¹⁵ Flyreiser og oljeprodukter, jf. Statens forvaltningstjeneste, Sentrale rammeavtaler pr 010798.



Figur 7 Bruk av Statskjøps rammeavtaler

Figuren viser at i overkant av halvparten av virksomhetene oppgir at de ofte eller alltid benytter avtalene på PC-utstyr, stål- og arkivskap, kredittkorttjenester og kontraktmøbler. De avtalene som færrest virksomheter benytter, er avtalene på telefoniutstyr, basisprogramvare og kontor- og datarekvisita.

Figur 8 viser i hvilken grad henholdsvis universiteter, store høgskoler og små høgskoler har svart at de ofte eller alltid benytter Statskjøps rammeavtaler. De små høgskolene benytter rammeavtaler oftest, og de store høgskolene benytter Statskjøps rammeavtaler minst innenfor de undersøkte varekategorier.



Figur 8 Universiteters og store og små høgskolers bruk av Statskjøps rammeavtaler

Samtlige sju intervjuede høgskoler benytter i hovedsak Statskjøps avtaler som en referanse, før de innhenter ytterligere pristilbud fra en eller flere av de leverandørene som er valgt av Statskjøp. Videre opplyses det at virksomhetene i de fleste tilfeller oppnår bedre priser og betingelser enn det som følger av Statskjøps avtaler. Høgskolen i Tromsø opp-

gir at den eneste fordelen de ser ved Statskjøps avtaler, er at man benytter mindre tid i forbindelse med innhenting av tilbud eller anbud, samt at man ikke trenger å bekymre seg over eventuelle regler som følger av EØS-forskriftene.

Universitetet i Oslo og NTNU opplyser i intervjuene at de i hovedsak gjennomfører egne anbuds-

runder og inngår egne avtaler uavhengig av Statskjøps avtaler. Som begrunnelse for dette nevner de bl.a. at staten ikke er én kunde, men består av et mangfold av kunder med varierende behov slik at sentralt inngåtte avtaler ikke vil være effektive for alle. NTNU nevner i denne sammenheng at selv om flere av de sentralt inngåtte avtalene er gode på pris, oppnår de ofte bedre betingelser ved selv å inngå egne avtaler, bl.a. fordi dette gir universitetet mulighet til å foreta en helhetlig vurdering av hele leveransen. Ved NTNU blir lagerhold, faktureringshyppighet, leveringshyppighet, intern ressursbruk m.m. vurdert i tillegg til pris.

Virkomhetene benytter egne rammeavtaler ofte. Av de 19 virksomheter som oppgir at de sjelden eller aldri benytter Statskjøps rammeavtale på kopieringsutstyr, papir og rekvisita, har 15 virksomheter inngått egne rammeavtaler. Når det gjelder kjøp av kontor- og datarekvisita, oppgir 19 av 22 virksomheter som sjelden eller aldri benytter Statskjøps rammeavtale, at de har inngått egne rammeavtaler.

4.4.2 Avtalelojalitet

Data fra trettifire virksomheter (fire universiteter, elleve store høyskoler og nitten små høyskoler) viser at ca. 59 prosent av alle kjøp ved virksomhetene skjer i henhold til på forhånd inngåtte avtaler.¹⁶ De resterende innkjøpene i sektoren er enkeltkjøp uten avtale. En stor høyskole og tre små høyskoler besvarte ikke spørsmålet.

Gjennom intervjuene ble det understreket fra samtlige ni virksomheter at den prosentvise fordelingen mellom ulike kjøpsformer var basert på skjønn. Ingen av de ni virksomhetene fører statistikk over hvor stor andel av kjøpene som skjer etter ulike kjøps- eller avtaleformer. I intervjuene fremgår det også at selv om en relativt høy andel av kjøpene ikke skjer etter inngåtte avtaler, er verdien av disse kjøpene relativt lav. Ingen av virksomhetene kunne imidlertid dokumentere dette.

Av de intervjuede virksomhetene er det kun Universitetet i Oslo og NTNU som har gjennomført vurderinger av i hvilken grad avdelingene benytter seg av de rammeavtaler¹⁷ som gjelder i virksomheten. Begge virksomhetene opplyser at det er personer med attestasjons- og anvisningsmyndighet som har ansvaret for at avtalene følges, men at dette i praksis ikke alltid fungerer. Virksomhetene oppgir videre at de tidligere ikke har vært tilstrekkelig opptatt av å sikre at man internt benytter inngåtte avtaler. NTNU opplyser bl.a. at de har satt fokus på dette gjennom at de nå har satt i gang systematiske vurderinger av avtalelojaliteten. På ett fakultet har dette resultert i en forbedret avtalelojalitet fra ca. 50 prosent til 90 prosent.

Av de ni intervjuede virksomhetene hadde sju ikke foretatt en vurdering av avtalelojalitet. Samtlige av disse opplyste at det er personer med anvisnings- og attestasjonsfullmakter som er ansvarlig for å se til at avtaler følges. Høgskolen i Tromsø opplyste at de i tillegg til sentral preregistrering av fakturaer har innført et nytt kontrollpunkt som vil bidra til økt kontroll med hensyn til bruk av avtaler. Høgskolen i Stord/Haugesund opplyser at de gjennom å begrense antall innkjøpsfullmakter har fått bedre kontrollmulighet på enkelte avtaler.

4.4.3 Innkjøpsamarbeid

Tretten av trettisju virksomheter har inngått et innkjøpsamarbeid med andre virksomheter. En stor høyskole besvarte ikke spørsmålet. Alle universitetene, seks av elleve store høyskoler og tre av tjueto små høyskoler oppgir å ha et innkjøpsamarbeid.

Gjennom intervjuene fremkom det at manglende fokus på innkjøpsarbeidet generelt og manglende ressurser er de viktigste årsakene til at virksomhetene ikke har etablert innkjøpsamarbeid med andre. Under intervjuene ble det også etterlyst et sentralt initiativ til faste innkjøpsamlinger for hele sektoren, hvor man kunne møtes for å utveksle erfaringer innenfor området.

Av de tretten virksomhetene som har etablert et innkjøpsamarbeid, opplyser tolv av disse at de har samarbeidet med andre virksomheter vedrørende inngåelse av felles rammeavtaler. De viktigste effektene av innkjøpsamarbeidet oppgis å være reduksjon i administrativ ressursbruk, lavere priser og bedre kvalitet på varer eller tjenester. Ingen av virksomhetene kan dokumentere oppnådde gevinster gjennom bruk av samarbeid som virkemiddel. To virksomheter (et universitet og en liten høyskole) oppgir at de i tillegg deltar i regelmessige møter hvor innkjøpere fra andre statlige og kommunale virksomheter også deltar. Den viktigste effekten av disse møtene er erfaringsutveksling og økt kompetanse. Av annet samarbeid nevnes det at tre av universitetene¹⁸ har regelmessige møter innenfor innkjøpsområdet, og at disse har etablert et samarbeid i forbindelse med innføring av nytt databasert innkjøpssystem.

Under intervjuene ble virksomhetene stilt spørsmål om i hvilken grad de har etablert samarbeid med leverandører der hovedformålet er mer effektive leveranser og kostnadsreduksjoner, samt i hvilken grad de kan dokumentere eventuelle effektivitetsgevinster ved dette. Alle de ni intervjuede virksomhetene opplyser at de har en aktiv dialog med leverandører på enkelte vare- eller tjenesteområder, men kun Universitetet i Oslo og NTNU har beregnet oppnådde og forventede økonomiske gevinster gjennom samarbeidet, jf. kap. 4.1. NTNU opplyser at de har

¹⁶ Statskjøps rammeavtaler og egne inngåtte avtaler.

¹⁷ Statskjøps rammeavtaler og/eller egne inngåtte rammeavtaler.

¹⁸ Ikke Universitetet i Tromsø.

etablert samarbeidsprosjekter med leverandører. Gjennom forsyningsprosjektet i ORGUT har man på ett fakultet oppnådd en effektiviseringsgevinst på ca. 430 000 kroner innenfor varegruppen kontor- og datarekvisita i perioden fra 1995 til 1997. Universitetet i Oslo krever i alle sine innkjøpsavtaler at det skal gjennomføres oppfølgingsmøter med leverandørene hver sjette måned. Formålet med møtene er bl.a. å vurdere muligheter for ytterligere kostnadsreduksjoner.

4.5 ORGANISERING OG RESSURSFORDELING

4.5.1 Organisering

Innkjøpsarbeidet i sektoren er kjennetegnet ved at det foretas mange mindre innkjøp, for det meste av forbruksvarer som kontorrekvisita, -utstyr og -møbler. Hovedtendensen er at innkjøp er delegert ned til de enkelte avdelinger og seksjoner, og at innkjøpsoppgaver utføres på alle organisatoriske nivåer av en rekke forskjellige aktører som har innkjøp som biaktivitet ved siden av andre oppgaver (for eksempel utdanning og forskning). Oppgaver knyttet til utforming av strategier, utvikling og innføring av rutiner og retningslinjer, utvikling av innkjøpsavtaler, rådgivning eller veiledning i praktisk innkjøpsarbeid og kompetanseutvikling er de aktivitetene som er mest sentralisert. Ved siden av bestillinger og gjennomføring av konkrete kjøp er utforming av kravspesifikasjoner den innkjøpsfaglige oppgaven som er mest desentralisert.

Universitetene

Tre universiteter oppgir at de har etablert en sentral innkjøpsenhet. Universitetet i Oslo har en innkjøpsseksjon med totalt ti årsverk, NTNU har en materialadministrasjonsseksjon med 7,8 årsverk. Universitetet i Bergen har en drifts- og innkjøpsavdeling, der kontor for innkjøp har sju årsverk. Ved Universitetet i Tromsø er innkjøpsansvaret lagt til innkjøpstjenesten i økonomiavdelingen. Innkjøpstjenesten består av en førstekonsulent som primært benytter tiden til innkjøp.

Ved tre av universitetene er innkjøpsansvarlig representert i virksomhetens øverste administrative fora.

Store høyskoler

Innkjøpsarbeidet innenfor de tolv største høyskolene er ulikt organisert. Tre virksomheter oppgir at det er økonomisjefen eller -direktøren som har overordnet ansvar for innkjøpsarbeidet, mens fire virksomheter har ansatt drifts- og innkjøpssjef. Fire virksomheter opplyser at en førstekonsulent har det innkjøpsfaglige ansvaret, og ved en virksomhet er det den enkelte

avdelingsleder som har ansvaret for innkjøpsfunksjonen. To virksomheter, Landbrukshøgskolen på Ås og Høgskolen i Agder, har etablert en sentral innkjøpsenhet med henholdsvis 0,6 og ett årsverk.

I fem av virksomhetene er innkjøpsansvarlig representert i virksomhetens øverste administrative fora.¹⁹

Små høyskoler

Ved de tjeto små høyskolene er det også variasjoner i organiseringen av innkjøpsvirksomheten. Tretten små høyskoler opplyser at de har en økonomi-, drifts- eller kontorsjef som ansvarlig for innkjøpsarbeidet. Fire virksomheter har økonomi- eller førstekonsulenter som har ansvaret for innkjøpsarbeidet, mens i fire virksomheter er ansvaret delegert til flere, i hovedsak budsjettansvarlig ved avdelingene eller fakultetene. Høgskolen i Finnmark har etablert en sentral innkjøpsenhet med totalt to årsverk.

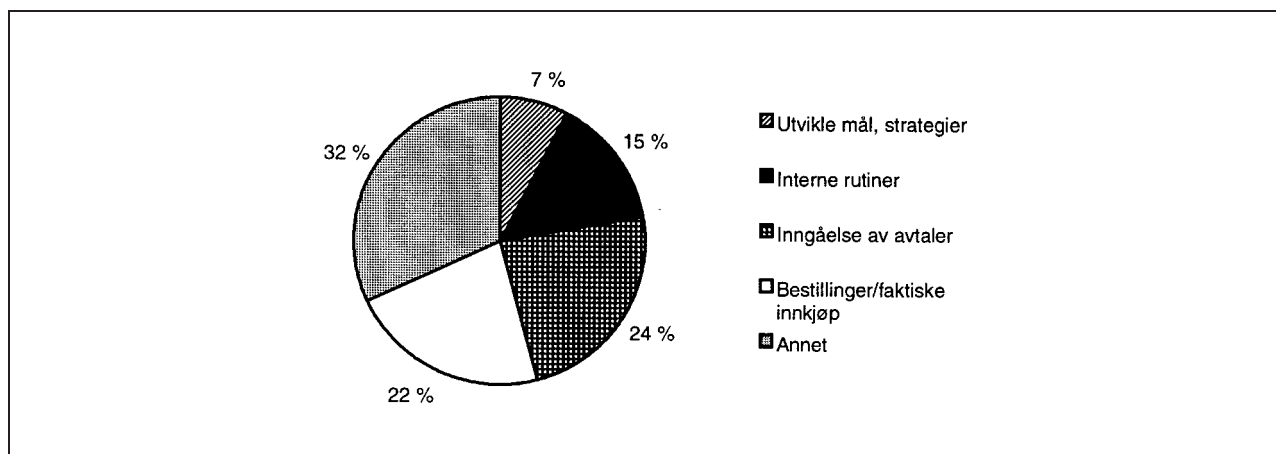
Ved femten virksomheter er innkjøpsansvarlig representert i virksomhetens administrative ledelsesfora.

4.5.2 Ressursfordeling

Virksomhetene ble bedt om å oppgi i prosent hvor mye av innkjøpsenhetens totale ressurser som går med til ulike innkjøpsfaglige oppgaver. Opplysninger fra tjeto virksomheter (fire universiteter, åtte store høyskoler og ti små høyskoler) viser at innkjøpsenhetene og innkjøpsansvarlige i gjennomsnitt bruker 7 prosent av den tiden som benyttes på innkjøp, til strategisk innkjøpsarbeid. 24 prosent av tiden benyttes i forbindelse med utvikling og inngåelse av avtaler, 15 prosent av tiden benyttes til utvikling og implementering av rutiner og retningslinjer, mens 22 prosent av tiden går med til bestillinger og faktiske kjøp. 32 prosent av tiden går med til annet innkjøpsarbeid, for eksempel intern rådgivning, veiledning, kompetanseheving, leverandørkontakt, utvikling av leverandørsamarbeid og administrasjon/ledelse. Fire store høyskoler og tolv små høyskoler besvarte ikke spørsmålet.

Gjennom intervjuene fremkom det opplysninger om at tiden i hovedsak brukes til inngåelse av rammeavtaler og større enkeltkjøp. Høgskolen i Gjøvik opplyser i tillegg at de bruker noe tid til å utarbeide rutiner og retningslinjer. NTNU opplyser at de benytter hovedtyngden av sine ressurser til implementering av nye rutiner. Høgskolen i Agder og Høgskolen i Bergen oppgir at de benytter svært lite tid på innkjøp totalt sett.

¹⁹ I fire virksomheter er dette økonomisjef, mens det er drifts- og innkjøpssjef i en virksomhet.

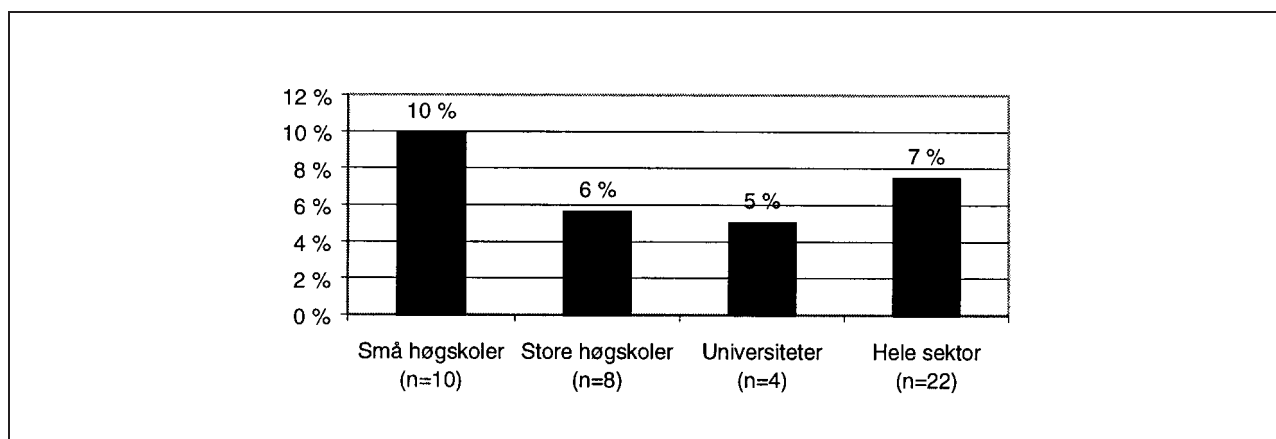


Figur 9 Prosentvis fordeling av ressurser til innkjøpsfaglige oppgaver

Innkjøpsenhetene og innkjøpsansvarlige ved universitetene bruker prosentvis mindre tid på å utvikle strategier for innkjøp, enn hva som er situasjonen ved de store og små høgskolene. De store høgskolene bruker noe mindre tid enn de små høgskolene, se figur 8. I intervjuene opplyser både NTNU og Universitetet i Oslo at de setter av relativt lite tid til strategisk innkjøpsarbeid. Begge virksomhetene har imidlertid et ønske om å bruke mer tid på dette og begrunner det med at effektivitetsgevinstene først og

fremst kan hentes ut ved å endre dagens innkjøpspraksis og -rutiner fremfor å oppnå ytterligere prisreduksjoner.

Under intervjuene med Høgskolen i Gjøvik, Høgskolen i Bergen, Universitetet i Oslo og NTNU fremkom det at hovedårsakene til at de ikke i større grad prioriterer arbeid med å utarbeide mål og strategier, ligger i mangel på ressurser, og at innkjøp er et område som ofte oppfattes som lite strategisk viktig.



Figur 10 Prosentvis fordeling av ressurser som benyttes til utvikling av strategier fordelt på universiteter, store høgskoler og små høgskoler

5 Vurderinger

Universitets- og høyskolesektorens primæroppgaver er forskning, undervisning og formidling av forskningsresultater. Sektoren kjøper varer og tjenester for betydelige beløp hvert år, i 1998 var innkjøpsvolumet 2,1 mrd. kroner. Disse utgiftene utgjorde om lag 25 prosent av virksomhetenes totale driftsutgifter dette året.

En effektiv innkjøpsfunksjon vil bidra til at virksomhetene får frigjort mest mulig av sine tildelte ressurser til arbeidet med primæroppgavene. Dette er sammenfallende med prinsippet om å utnytte offentlige ressurser best mulig.

Mål og strategier for innkjøpsfunksjonen

I henhold til Økonomireglementet for staten, § 3, skal statlige virksomheter ha mål innenfor sine ansvarsområder og rapportere om oppnådde resultater. Å fastsette kvantifiserbare mål i innkjøpsfunksjonen er ett av flere krav som blir omtalt i Statskonsults veiledning for effektivisering av statlige anskaffelser. Konkrete målsettinger er et styringsverktøy der ledelsen retter oppmerksomhet mot innkjøpsfunksjonen for å oppnå besparelser og effektiviseringsgevinster.

I nevnte veiledning anbefales det videre at virksomhetene utarbeider en handlingsplan som forteller hvordan målene skal nås, hvilke aktiviteter som skal gjennomføres, hvilke tidsfrister som gjelder, og hvem som er ansvarlig for gjennomføring og oppfølging. I hvilken grad det kan forventes at virksomhetene utarbeider og formulerer mål for innkjøpsfunksjonen, vil avhenge både av type virksomhet og innkjøpsvolum. For de større virksomhetene er innkjøpsvolumet så stort at det å fastsette mål vil være et viktig hjelpemiddel for å oppnå kostnadsbesparelser på innkjøpsområdet.

Undersøkelsen viser at 74 prosent av virksomhetene ikke har utarbeidet mål for innkjøpsfunksjonen, og bare to virksomheter dokumenterer at de har utarbeidet konkrete mål for besparelser i innkjøpsfunksjonen. Det er stor variasjon i presisjonsnivået på målformuleringene. NTNU og Universitetet i Oslo har satt seg som mål om å redusere anskaffelseskostnadene med henholdsvis 10 og 5–8 prosent. Begge virksomhetene har opplyst at de oppnådde kostnadsbesparelsene.

Oversikt, retningslinjer og rutiner

Uten god oversikt over innkjøpsarbeidet og hvor mye ressurser som brukes til innkjøp, vil det være

vanskelig å formulere presise mål. Et minstekrav i denne forbindelse er at virksomheten vet hvem som arbeider med innkjøp. Den enkelte virksomhet må ha oversikt over hvem som har fått delegert bestillingsrett, og se til at disse har den nødvendige kompetansen. Virksomheten bør sørge for at de som har ansvar for innkjøp får tilstrekkelig informasjon om innkjøpsregelverket, interne retningslinjer og instruksjer. Slik informasjon vil også være viktig for å sørge for at inngåtte rammeavtaler i størst mulig grad følges.

Undersøkelsen viser at 42 prosent av virksomhetene ikke har skriftlige rutiner for tildeling av innkjøpsfullmakter. Kun et fåtall av virksomhetene stiller kompetansekrav ved delegering av bestillingsrett.

En effektiv innkjøpsfunksjon kjennetegnes ved at det er utviklet gode retningslinjer og rutiner for innkjøpsarbeidet. Undersøkelsen har avdekket svakheter i virksomhetenes retningslinjer og rutiner. Et flertall av virksomhetene har ikke utarbeidet rutiner for registrering av bestilling og leveransekontroll, mens 48 prosent ikke har skriftlige rutiner for kontroll av faktura mot levering. Manglende rutiner og retningslinjer reduserer virksomhetens mulighet til å oppdage og korrigere eventuelle feil og mangler i forbindelse med innkjøpene. Et flertall av virksomhetene har dermed ikke rutiner for å kontrollere at de mottar riktig vare til riktig pris, og slik sett kan virksomhetene risikere å betale overpris eller motta feil vare.

Et flertall av virksomhetene har ikke analysert det fremtidige innkjøpsbehovet. For virksomheter som ikke har tilstrekkelig oversikt over innkjøpsfunksjonen, vil det være vanskelig å vurdere hvor effektiviseringsgevinster kan oppnås, og hvilke områder som bør prioriteres i fremtidig innkjøpsarbeid.

Konkurranse

Bedre pris- og kvalitetsbetingelser på innkjøpene kan oppnås ved å basere innkjøpene på konkurranse. Det er undersøkt om de tre store utgiftspostene elektrisk kraft, reisebyråtenester og tidsskrifter blir basert på konkurranse. Til sammen utgjorde varegruppene 581 mill. kroner av virksomhetenes utgifter i 1997.

Undersøkelsen viser at over 31 prosent av virksomhetene ikke har utnyttet konkurransen i markedet ved kjøp av disse tjenestene. Flere av virksomhetene har inngått nye innkjøpsavtaler med leverandører uten at det har vært gjennomført anbudsrunder.

Bruken av konkurranseutsetting er en nøkkelfaktor for å oppnå effektive innkjøp, og er et bærende element i regelverket på området. Universitets- og høyskolesektoren bør derfor i langt større grad benytte konkurransen i markedet ved gjennomføringen av innkjøpene.

Andre virkemidler

Innkjøpssamarbeid har til hensikt å utnytte fordelene ved å opptre i markedet som en stor, og ofte attraktiv, kunde. Samarbeidet kan organiseres internt innenfor virksomheten eller eksternt som samarbeid mellom flere virksomheter. Innkjøpssamarbeid kan bidra til en reduksjon i administrativ ressursbruk, lavere priser og bedre kvalitet på varer eller tjenester. De fleste av de store virksomhetene har etablert et innkjøpssamarbeid. Når det gjelder de små høyskolene oppgir bare tre av disse at de har et slikt samarbeid med andre. Det er rimelig å anta at nettopp de små høyskolene, som har de minste innkjøpsvolumene, kan høste gevinster av å opptre i leverandørmarkedet som større kunder. De bør derfor i større grad vurdere å inngå slike samarbeidsavtaler.

Rammeavtaler er et virkemiddel for å oppnå effektive innkjøp ved å utnytte stordriftsfordeler i innkjøpene. Statskjøp har inngått rammeavtaler på en rekke områder som alle offentlige virksomheter kan benytte seg av. Undersøkelsen viser at virksomhetene i varierende grad benytter seg av Statskjøps avtaler. De virksomhetene som ikke velger Statskjøps rammeavtaler, inngår i stor grad egne avtaler innenfor de varegruppene som omfattes av undersøkelsen. Flere virksomheter bruker Statskjøps rammeavtaler som et utgangspunkt for å forhandle fram egne rammeavtaler. Dette kan være en fordel hvis virksomheten på denne måten oppnår bedre pris- eller kvalitetsbetingelser. Egne avtaler åpner også for muligheten til å tilpasse omfang og innhold i avtalen til virksomhetens særegenheter og behov, men man risikerer samtidig at gevinsten som oppnås i forhold til rammeavtalen er mindre enn kostnaden av egen innsats.

For å oppnå besparelser ved bruk av rammeavtaler er det en forutsetning at de som står for innkjøpene er lojale overfor rammeavtalen. Informasjon fra

intervjuene viste at sju av ni virksomheter ikke har vurdert i hvilken grad rammeavtalene brukes ved gjennomføringen av innkjøpene. Universitetet i Oslo og NTNU har foretatt en slik vurdering. NTNU opplyser at de som følge av systematiske vurderinger av avtalelojaliteten ved et fakultet klarte å øke avtalelojaliteten fra 50 prosent til 90 prosent. Virksomhetene bør arbeide for at avtalelojaliteten er høyest mulig.

Konklusjon

Når bare en fjerdedel av de undersøkte virksomhetene har utarbeidet mål for innkjøpsområdet, og kun to har utarbeidet kvantifiserbare mål, indikerer dette at de undersøkte virksomhetene ikke fokuserer tilstrekkelig på innkjøpsfunksjonen. Dette bekreftes av intervjuene der tre av sju virksomheter opplyser at innkjøpsområdet generelt har fått liten oppmerksomhet, og en fjerde virksomhet hevder at innkjøpsområdet er et område som oppfattes som lite strategisk viktig av virksomhetens ledelse.

Det er virksomhetens ledelse som er ansvarlig for at det utarbeides mål for innkjøpsarbeidet. Konkrete målsettinger er et viktig styringsverktøy der ledelsen retter oppmerksomhet mot innkjøpsfunksjonen for å oppnå besparelser og effektiviseringsgevinster. Før mål kan utarbeides må virksomhetene ha god oversikt over ressursbruken, slik at oppmerksomheten kan rettes mot de områder av innkjøpsfunksjonen som har størst forbedringspotensiale. Undersøkelsen har vist at virksomhetene ikke har tilstrekkelig oversikt over ressursbruken i innkjøpsarbeidet, og dette kan forklare den manglende fastsettelsen av mål.

Den lave oppmerksomheten rettet mot innkjøpsområdet i sektoren kan også forklare hvorfor virksomhetene ikke i tilstrekkelig grad har benyttet seg av konkurranseutsetting ved innkjøp av varer og tjenester.

Virksomhetene kan oppnå resultater med mål og fokus på innkjøp av varer og tjenester. NTNU og UiO er de to virksomhetene som har viet innkjøpsfunksjonen størst oppmerksomhet, og de har utarbeidet kvantifiserbare mål. De opplyser at de har oppnådd besparelser på mellom fem og ti prosent.

Sentrale begreper

Anskaffelser: Kjøp, leasing eller leie av varer og tjenester, samt kontrahering av bygg og anlegg (Statskonsult 1994:10).

Bestillingsfullmakt: Rett til å foreta innkjøp og bestillinger på vegne av virksomheten, jf. innkjøpsfullmakt. En bestillingsfullmakt kan følge av en budsjettdisponeringsfullmakt, men også personer uten budsjettdisponeringsfullmakt kan gis rett til å foreta innkjøp og bestillinger på vegne av virksomheten.

Budsjettdisponeringsfullmakt: Omfatter myndighet til å inngå avtaler og gi tilsagn som medfører økonomiske bindinger for virksomheten. En tjenestemann med budsjettdisponeringsfullmakt kan delegere myndigheten videre til å gjelde på avgrensede områder og innenfor fastsatte rammer (Økonomireglementet for staten § 8). Ledelsen ved en virksomhet bestemmer selv i hvilket omfang denne vil delegere fullmakter.

Desentrale innkjøp: Innkjøp som gjennomføres av andre enn den sentrale innkjøpsenheten eller den innkjøpsansvarlige i virksomheten.

Innkjøp: Kjøp av varer og tjenester.

Innkjøpsfullmakt: Rett til å foreta innkjøp og bestilling på vegne av virksomheten, jf. bestillingsfullmakt.

Innkjøpsfunksjonen: Omfatter innkjøpsaktiviteter, involvert personell og organiseringen av innkjøpsarbeidet ved en virksomhet.

Rammeavtale: Innkjøpsavtale mellom en virksomhet og en leverandør om kjøp av standard- eller forbruksvarer. En rammeavtale vil bl.a. regulere forhold som pris, leveringsbetingelser og betalingsordning.

Statskjøps sentrale rammeavtaler: Statens rammeavtaler med ulike leverandører. Det er Statens forvaltningstjeneste seksjon Statskjøp som forhandler fram avtalene på vegne av staten.

Litteraturliste

- Bevilgningsreglementet for Staten, oktober 1997
- Ot.prp. nr. 71 (1997–98) *Om lov om offentlige anskaffelser*
- St.prp. nr. 1 (1997–98) for Kirke-, utdanning- og forskningsdepartementet
- St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i Statens budsjettssystem og endringer i Bevilgningsreglementet § 2 og 13*
- Besl. O. nr. 35 (1998–99) *Lov om offentlige anskaffelser*
- Innst. S. nr. 27 (1997–98) *Om lov om offentlige anskaffelser*
- Innst. S. nr. 63 (1992–93) *Om Statens Forvaltnings- og Personalpolitikk*
- Innst. S. nr. 135 (1984–85) *Om reformer i Statens budsjettssystem og endringer i Bevilgningsreglementet § 2 og 13*
- St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om Statens Forvaltnings- og Personalpolitikk*
- NOU 1997:21 *Offentlige anskaffelser*
- NOU 1975:9 *Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet m.v.*
- Økonomireglementet for Staten, med de funksjonelle krav, 1996
- Regelverket for offentlige anskaffelser (REFSA), 1978
- Hovedinstruks fra KUF om økonomiforvaltningen ved virksomheter i universitets- og høskolesektoren, 1998
- Statens forvaltningstjeneste, Sentrale rammeavtaler pr 010798
- Materiell fra PFSI:
 - Evaluering av Program for Statlige Innkjøp, KPMG 1997
 - Program for Statlige Innkjøp: *Resultatrapport 1997*, Planleggings- og samordningsdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Statens forvaltningstjeneste, Statskonsult
 - Program for Statlige innkjøp: *Anbefaling fra styringsgruppa*, januar 1997, Planleggings- og samordningsdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Statens forvaltningstjeneste, Statskonsult
 - Rapport: *Styringsindikatorer i innkjøp*, Statskonsult 1997
 - Temahefte: Effektivisering av statlige anskaffelser, Statskonsult 1994