

# Rammamningar Ríkiskaupa

Mat á árangri við innkaup  
ríkisstofnana



**RÍKISENDURSKOÐUN**

**Maí 2000**



# Efnisyfirlit

<b>SAMANTEKT</b> .....	<b>5</b>
<b>1 INNGANGUR</b> .....	<b>9</b>
<b>2 REGLUR UM OPINBER INNKAUP</b> .....	<b>11</b>
RAMMASAMNINGAR.....	12
<b>3 INNKAUP SKV. RAMMASAMNINGUM</b> .....	<b>17</b>
HLUTDEILD INNKAUPA SKV. RAMMASAMNINGUM ÁRIÐ 1997.....	19
HLUTDEILD INNKAUPA SKV. RAMMASAMNINGUM ÁRIÐ 1998.....	23
<b>4 UMFJÖLLUN OG NIÐURSTÖÐUR</b> .....	<b>25</b>



# Samantekt

Ríkiskaup innleiddu svokallað rammasamningakerfi á árinu 1994 með það að markmiði að koma á fót einföldu og þægilegu kerfi til innkaupa á skrifstofu- og rekstrarvörum fyrir opinberar stofnanir og fyrirtæki. Kerfinu er ætlað að tryggja þessum aðilum hagkvæm kjör á markaðinum hverju sinni og draga úr kostnaði þeirra við innkaup.

Ríkisendurskoðun hófst á síðasta ári handa við stjórnsýsluendurskoðun á rammasamningakerfinu til þess að kanna hvort þetta kerfi hefði uppfyllti þau markmið sem gerð voru til þess. Auk þess skyldi athugað að hversu miklu leyti það væri nýtt af ríkisstofnunum og hvaða ávinningi það hefði skilað við innkaup.

Niðurstöður athugunar Ríkisendurskoðunar benda til þess að rammasamningakerfið geti haft ótvíræða kosti, sérstaklega fyrir minni aðila, bæði að því er varðar tímasparnað og hagstæð verð.

Flestir ríkisaðilar eru áskrifendur að rammasamningakerfinu og hefur áskrifendum farið fjölgandi frá því kerfið var tekið upp. Heildarinnkaup skv. rammasamningum jukust um 32% á milli árána 1997 og 1998, og um 9% á milli 1998 og 1999.

Þrátt fyrir þessa aukningu er meirihluti innkaupa ríkisaðila ekki gerður skv. rammasamningum enda þótt samningar séu til vegna viðkomandi vöru og þjónustu. Í þeim vöruflokkum sem athugun Ríkisendurskoðunar náði til var hlutfall innkaupa skv. rammasamningum á bilinu 16-61%, en hlutfallið var mjög breytilegt eftir vöruflokkum. Þannig má nefna að aðeins um 16% af kaupum á sendibifreiðþjónustu eru gerð skv. rammasamningum og um 30% af kaupum á þjónustu leigubifreiða.

Áreiðanlegar upplýsingar um viðskipti skv. öllum ramma-samningum liggja ekki fyrir og því erfitt að meta hver raunveruleg viðskipti skv. þeim hafi verið. Upplýsingar Ríkiskaupa benda til þess að innkaup skv. ramma-samningum hafi numið á bilinu 10-13% af heildar-innkaupum stofnana í A-hluta ríkisreiknings á árinu 1997 og á bilinu 12-14% árið 1998. Vegna skekkju í gögnum sem þessi hlutföll eru byggð á er í reynd líklegt að hlutfallið hafi verið nokkru hærra eða nær 20%. Ef allir ríkisaðilar nýttu sér rammamninga Ríkiskaupa eins og frekast er kostur má hins vegar ætla að innkaupahlutfallið gæti verið talsvert hærra. Í því sambandi má nefna að hlutfall innkaupa skv. rammamningum hjá þeim stofnunum sem mest nýta sér rammamningakerfið er að minnsta kosti tvöfalt til þrefalt hærra en meðaltalið.

Að hluta til skýrist lágt hlutfall innkaupa samkvæmt rammamningum af því að ríkisaðilar hafa getað náð sambærilegum eða betri kjörum en rammamningarnir kveða á um. Þetta á ekki síst við um stærri kaupendur sem vegna mikillar veltu og sérþekkingar þeirra sem annast innkaup hafa getað tryggt sér bestu kjör við innkaupin. Það skal samt hafa hugfast í þessu sambandi að hjá ýmsum stórum aðilum eru innkaup á hendi margra aðila og ekki endilega víst að hámarks hagkvæmni sé gætt við innkaup.

Dæmi eru um að seljendur, sem ekki eiga aðild að ramma-samningum, bjóði ríkisaðilum af fyrra bragði kjör sem jafnast á við kjör skv. rammamningum til þess að afla sér viðskipta.

Þá virðist sem ýmsar aðrar ástæður geti valdið því að ríkisaðilar versla ekki meira skv. rammamningum en raun ber vitni. Má þar t.d. nefna vanafestu í innkaupum sem oft er réttlætt með því að þjónusta ákveðins söluaðila sé betri en gengur og gerist á markaðinum, eða þá að varan sem keypt er sé betri að gæðum en sambærilegar vörur sem fást skv. rammamningum. Oft virðast slíkar staðhæfingar meira ráðast af huglægu mati kaupenda en að þeir hafi kannað málið til hlítar.

Loks er ljóst að sumir ríkisaðilar geta ekki nýtt sér alla rammamninga þótt fullur vilji sé fyrir hendi. Til dæmis eiga aðilar út á landi óhægt um vik að nýta sér þjónustu leigubifreiða eða hjólbarðaverkstæða sem eingöngu er veitt á Reykjarvíkursvæðinu. Þá er ljóst að oft er þrýstingur á að ríkisaðilar sem staðsettir eru á landsbyggðinni beini viðskiptum sínum til aðila í heimabyggð.

Þrátt fyrir að rammamningakerfið hafi að mati Ríkisendurskoðunar ótvírætt skilað ávinningi við innkaup ríkisaðila er engu að síður hægt að benda á nokkur atriði sem betur mega fara varðandi framkvæmd þess.

Þannig eru dæmi um að seljendur hafi ekki staðið skil á upplýsingum til Ríkiskaupa um sölu skv. rammamningum eins og þeim bera ótvírætt að gera á grundvelli samninganna. Þetta hefur leitt til þess að ekki er staðið skil á umsaminni þóknun auk þess sem upplýsingar um innkaup skv. rammamningum eru ekki alls kostar réttar.

Þá má hiklaust fullyrða að það sé galli við rammamningakerfið að það virðist ekki tryggja seljendum, sem taka þátt í því, verulega aukin viðskipti sem réttlætt geta þá lækkun á verðum sem þeir hafa samið um. Ótvírætt er að seljandi ætlast til þess að fá aukin viðskipti gegn því að bjóða lægra verð. Í reynd virðast samningarnir þó ekki geta tryggt seljendum meiri viðskipti. Slíkt hlýtur þegar til lengdar lætur að draga úr áhuga seljenda á þátttöku í samningunum og reyndar eru ákveðnar vísbendingar um að áhugi þeirra fari minnkandi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til þess að huga að breytingum á framkvæmd rammamningakerfisins sem gætu orðið til þess að kerfið nái frekar tilgangi sínum. Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi upplýsingagjöf og eftirfylgni með framkvæmd rammamninga, hvetja þarf alla ríkisaðila til að marka sér innkaupastefnu og setja sér innkaupareglur á grundvelli hennar. Efla þarf fræðslu hjá stofnunum um innkaup og reka áróður fyrir því að stofnanir notfæri sér rammamningakerfið. Loks þarf að vekja athygli stofnana á þeirri lagaskyldu sem á þeim hvílir

varðandi innkaup. Ríkiskaup, ráðuneytin og Ríkisendurskoðun þurfa að koma að þeirri vinnu.



# 1 Inngangur

Ríkiskaup innleiddu svokallað rammasamningakerfi á árinu 1994 með það að markmiði að koma á fót einföldu og þægilegu kerfi til innkaupa á skrifstofu- og rekstrarvörum fyrir opinberar stofnanir og fyrirtæki. Kerfinu er ætlað að tryggja þessum aðilum hagkvæm kjör á markaðinum hverju sinni og draga úr kostnaði þeirra við innkaup.

Í upphafi árs 1999 voru í gildi 42 rammasamningar við samtals um 120 seljendur. Aðilar ("áskrifendur") að rammasamningakerfinu voru þá um 360 talsins bæði hjá ríki og sveitarfélögum. Hafði áskrifendum fjölgað um rúmlega 50% á þremur árum.

Aðalhugmyndin með rammasamningakerfinu er sú að samræma kosti stærri innkaupa við kaup á smávörum og um leið að fækka verulega fjölda útboða. Hver kaupandi getur verslað fyrir lágar fjárhæðir hverju sinni, en samt notið stærðarhagkvæmni. Seljendur taka aðeins þátt í einu útboði á tveggja til fjögurra ára fresti um sömu vörurnar sem að öðrum kosti hefði þurft að bjóða út oft á sama tímabili. Ljóst er því að fyrir báða þessa aðila er notkun rammasamningakerfisins tímasparandi.

Rammasamningar af því tagi sem Ríkiskaup hafa tekið upp eiga sér danska fyrirmynd og eru reyndar notaðir víða erlendis hjá ríkisstofnunum og einkafyrirtækjum. Í nágrannalöndunum hafa rammasamningar verið notaðir við innkaup í yfir 30 ár.

Ríkisendurskoðun hófst á síðasta ári handa við stjórnsýsluendurskoðun á rammasamningakerfinu og var markmið hennar að kanna hvort þetta kerfi hefði uppfyllti þau markmið sem gerð voru til þess. Auk þess skyldi athugað

að hversu miklu leyti það væri nýtt af ríkisstofnunum og hvaða ávinningi það hefði skilað við innkaup.

## 2 Reglur um opinber innkaup

Um innkaup ríkisins gilda lög nr. 52/1987 um opinber innkaup með síðari breytingum, reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins svo og lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Einnig koma lög nr. 60/1970 um skipan opinberra framkvæmda með síðari breytingum til álita í þessu sambandi.

Rétt er að fara nokkrum orðum yfir þróun mála frá því löggin um innkaup ríkisins tóku gildi þann 1. janúar 1988, en í þeim er meðal annars kveðið á um hlutverk og starfsemi Innkaupastofnunar ríkisins (síðar Ríkiskaupa).

Árið 1993 var lögnum breytt, sbr. lög nr. 55/1993, vegna aðildar Ísland að Evrópska efnahagssvæðinu. Sama ár voru lögfestar hér á landi reglur um framkvæmd útboða, lög nr. 65/1993, en mikil þörf var talin á samræmdum reglum þar að lútandi. Ákvæði laganna eru í flestum atriðum í samræmi við venjur og staðla sem hingað til hefur verið stuðst við á þessu sviði. Löggin um framkvæmd útboða gilda um öll útboð en ekki eingöngu um útboð opinberra aðila.

Útboðsstefna ríkisins var samþykkt af ríkisstjórninni 25. maí 1993 og til að tryggja samræmda framkvæmd í þessum málum gaf stjórn opinberra innkaupa út almennar reglur meðal annars um hvernig staðið skuli að innkaupum, útboðum og vali tilboða. Þessar reglur um innkaup ríkisins voru meðal annars samdar á grundvelli ákvæða í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Í kynningarriti sem gefið var út af fjármálaráðuneytinu í september 1993 er fjallað um stefnu ríkisstjórnarinnar í útboðs- og innkaupamálum ríkisins, þar sem fram koma markmið og tilmæli um það hvernig haga skuli innkaupum ríkisins á vöru, þjónustu og framkvæmdum.

Til þess að stuðla að meiri festu í opinberum innkaupum og taka af öll tvímæli um hvaða aðferðum opinberum aðilum væri skylt að fara eftir í þessum málum, var ákveðið að gefa reglurnar út í reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins. Þessi reglugerð er eins konar samantekt á áðurnefndum lögum og reglum og sett samkvæmt heimild í lögum nr. 60/1970, um skipan opinberra framkvæmda með síðari breytingum og lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup með síðari breytingum, og tók gildi 1. júní 1996.

Reglugerðin tekur til allra innkaupa á vegum ríkisins, þar sem opinber innkaup eru skilgreind sem kaup ríkisins á vörum, þjónustu og framkvæmdum þegar meira en helmingur andvirðis kaupanna er fjármagnaður með framlögum úr ríkissjóði. Þar er nánar kveðið á um það hvaða aðilar eiga hlut að máli og falla undir ákvæði reglugerðarinnar. Einnig er kveðið á um stjórn opinberra innkaupa og starfsemi og starfssvið Ríkiskaupa.

## Rammasamningar

Í 3. gr. reglugerðar um innkaup ríkisins nr. 302/1996 er að finna skilgreiningu á rammasamningi:

*„Samningar sem mynda ramma utan um væntanleg eða hugsanleg kaup þeirra stofnana sem eru áskrifendur að samningunum. Samið er við einn eða fleiri seljendur um að áskrifendur samninganna geti keypt af þeim miðað við þá skilmála sem samningarnir kveða á um. Hvorki magn né umfang samnings er þekkt fyrirfram en byggist á þörfum kaupenda hverju sinni.“*

Rammasamningur er því samningur um tiltekin vöru- og þjónustukaup á tilteknum kjörum í tiltekinn tíma. Rammasamningar Ríkiskaupa eru gerðir að undangengnu útboði á Evrópska efnahagssvæðinu og öllum seljendum þannig gefinn kostur á að bjóða í viðskiptin. Þar með er séð til þess að útboðsskyldunni sé fullnægt.

Að jafnaði er rammasamningur gerður til tveggja ára með ákvæði um framlengingu um tvö ár til viðbótar, eitt ár í senn. Að auki er samningur uppsegjanlegur af beggja hálfu með þriggja mánaða fyrirvara og þá yfirleitt hvenær sem er á samningstímanum nema annað sé tekið fram. Verðlistum og vöruúrvali er unnt að breyta á samningstímanum eins og kveðið er á um í viðkomandi samningi og í nokkrum er að finna endurskoðunarákvæði.

Nákvæmt magn er ekki þekkt og upphaflega þarf að áætla mögulega veltu eða viðskipti í gegnum slíkan samning þegar hann er boðinn út í fyrsta skipti. Þegar samningur er boðinn út aftur, að hámarki eftir 4 ár, þá er komin ákveðin reynsla á hann og velta fyrri ára og þróun hennar er þekkt ásamt reynslu af öðrum sambærilegum samningum, ef um þá er að ræða. Aðilar geta því betur metið hversu mikils virði samningurinn er þeim og ekki síst framtíðarvirði hans.

Kaupendur geta séð heildarinnkaup sín yfir árið og áætlað þar með hvað þeir hafa sparað mikið fé í heild sinni yfir sama tímabil. En til þess þurfa þeir að halda sérstaklega utan um öll innkaup sín gagnvart sérhverjum ramma-samningi.

Seljendur geta einnig fylgst með markaðshlutdeild sinni, m.a. veita Ríkiskaup sérhverjum seljanda upplýsingar um sinn hlut í sölu eða veltu skv. viðkomandi rammasamningi.

Ef þess er nokkur kostur er yfirleitt gerður samningur við fleiri en einn seljanda í hverjum samningi, og það ásamt ofanefndu á að hafa áhrif á og viðhalda aukinni samkeppni og einnig bjóða upp á meiri breidd í vöru og þjónustu. Seljandi sem fylgist vel með markaðshlutdeild sinni og er virkur í sölustarfi getur lækkað verð eða aukið afslátt og þar með væntanlega aukið hlutdeild sína, en seljandi sem gerir það ekki og er að tapa hlutdeild sinni á það á hættu að Ríkiskaup segi upp rammasamningi sínum við viðkomandi seljanda. Þetta á einnig við ef kaupendur kvarta yfir lélegri þjónustu.

Öll miðlun upplýsinga, umsjón með kerfinu og þjónusta við aðila að rammamningunum er í höndum Ríkiskaupa. Til að standa undir kostnaði við útboðsvinnu, eftirlit og rekstur rammamningakerfisins greiðir seljandi Ríkiskaupum þóknun á bilinu 1-3% af veltu samninga. Gert er ráð fyrir að þóknunin sé innifalin í samningsverðum og þannig í reynd greidd af kaupendum.

Eins og áður hefur komið fram geta allir ríkisaðilar ásamt sveitarfélögunum og stofnunum þeirra orðið áskrifendur að rammamningakerfinu í dag. Óski þeir eftir aðild þurfa þeir að fylla út sérstaka áskriftaryfirlýsingu.

Sú staðreynd að um stóran hóp áskrifenda er að ræða, eða tæplega fjögur hundruð áskrifendur sem allir eru hugsanlegir kaupendur, gefur vissulega bjóðendum fyrirheit um væntanlegt umfang samnings. Fjöldi áskrifenda er því ein af grundvallar forsendunum fyrir því að hægt sé að bjóða slíka rammamninga út.

Auk þess þurfa seljendur að geta gert sér grein fyrir umfanginu í formi magns eða veltu en þá er hægt að gera ráð fyrir því að nægilegur fjöldi seljenda hafi áhuga á að taka þátt í útboði og bjóða í slíkan samning. Áhugi seljenda er því önnur af grundvallar forsendunum fyrir því að hægt sé að bjóða slíka rammamninga út með von um góðan árangur.

Síðast en ekki síst er það hlutverk kaupenda að tryggja framkvæmd og viðhald kerfisins. Þeir verða að hafa áhuga, vilja og sjá sér hag í því að versla samkvæmt samningunum. En það gera þeir einkum með því að skoða og kynna sér rækilega það sem rammamningarnir bjóða upp á. Síðan þurfa þeir að gera það upp við sig hvort það þjóni ekki best hagsmunum ríkisins að gera innkaup í gegnum slíka samninga sem þá ætti að tryggja þeim að jafnaði bestu kjörin í heild sinni þegar til lengri tíma er litið. Hér er verið að vísa til þess að með virkri samstöðu og viðeigandi húsbóndahollustu kaupenda þá mun það eitt sér stuðla best að framgangi kerfisins. Þetta leiðir til þess að áhugi og fjöldi seljenda eykst ásamt vöruúrvali og þjónustustigi og þar með áhugi og fjöldi kaupenda og svo koll af kolli.

Megin forsendan fyrir því að halda slíku kerfi úti er því áhugi, samstaða og hollusta kaupenda.





### 3 Innkaup skv. rammamningum

Heildarviðskipti allra aðila skv. rammamningum námu 877 m.kr. árið 1997, 1.161 m.kr. árið 1998 og 1.264 m.kr. árið 1999 (allar fjárhæðir eru með virðisaukaskatti þar sem það á við). Ætla má að viðskipti ríkisaðila í A-hluta ríkisreiknings hafi á árinu 1997 numið um 62% af veltu samninganna, viðskipti annarra ríkisaðila um 32% og sveitarfélaga um 6%. Hlutdeild ríkisaðila í A-hluta fer heldur lækkandi og nam þannig um 56% á árinu 1998 en á móti hækkar hlutfallið hjá öðrum ríkisaðilum. Sundurliðun fyrir árið 1999 liggur ekki fyrir.

Til að meta hlutdeild innkaupa skv. rammamningum af heildarinnkaupum ríkisaðila var aflað upplýsinga úr bókhaldskerfi ríkisins (BÁR) og frá Ríkiskaupum. Árið 1997 var valið til samanburðar í staðinn fyrir 1998, þar sem ekki lágu fyrir endanlegar niðurstöður úr ríkisreikningi fyrir 1998, þegar verkefnið hófst. Aftur á móti lágu einnig fyrir yfirlit frá Ríkiskaupum fyrir árið 1998 yfir sundurliðuð innkaup sem byggð eru á upplýsingum frá söluaðilum.

Úr bókhaldskerfi ríkisins voru fengnar sundurliðuðar upplýsingar um heildarinnkaup allra aðila í A-hluta ríkisreiknings flokkað eftir þeim tegundum sem getið er um í töflu 3.1. Upplýsingar um innkaup voru síðan sundurliðuðar fyrir hvern seljenda.

**Tafla 3.1 Rammamningar og tegundalyklar í athugun**

Rammamningur	Heiti	Tegundalykill
RS-3.02	Tölvubúnaður o.fl.	5814, 5218 og 5258
RS-9.01 og RS-9.03	Hreinlætisvörur og pappír	5293
RS-4.01 og RS-4.02	Skrifstofuhúsgögn og stólar	5812
RS-3.01	Rekstrarvörur f. tölvur o.fl.	5214, 5215 og 5262
RS-5.02	Leigubílar	5430
RS-5.04	Sendibifreiðar	5533

Frá Ríkiskaupum voru fengnar sundurliðaðar upplýsingar um heildarinnkaup allra áskrifenda rammamninga. Þessar upplýsingar byggja á skilgreinum sem seljendur skila Ríkiskaupum. Upplýsingar um innkaup skv. hverjum rammamningi voru flokkaðar eftir kennitölum áskrifenda til að finna út innkaup hvers aðila í A-hluta ríkisreiknings.

Ríkisaðilar sem ekki skila sundurliðuðum færslum á kennitölur og nota að einhverju öðru leyti annars konar tegundalykla en meirihlutinn voru ekki teknir með í úrtakinu. Hér er um að ræða þá ríkisaðila þar sem hvorki voru til staðar sundurliðaðar upplýsingar um innkaup né samtölur innkaupa af þeim seljendum sem eru aðilar að tilgreindum rammamningum.

Ljóst er að það getur verið vandkvæðum bundið að bera saman tiltekinn rammamning við tiltekinn tegundalykil í bókhaldskerfi ríkisins svo vel sé þannig að um fullkomna samsvörun sé um að ræða, þar sem rammamningarnir eru almennt ekki byggðir á þeirri tegundasundurliðun sem bókhaldið byggist á og ekki er sérstaklega haldið utan um innkaup ríkisaðila í gegnum Ríkiskaup á sérhverjum lykli eða á einhvern annan máta.

Til að komast fram hjá þessum annmarka var því gerður samanburður á tegundalyklum í BÁR og öllum þeim rammamningum sem í gildi voru og þeir rammamningar valdir sem best voru taldir samsvara tilteknum tegundalyklum. Í töflu 3.1 kemur fram hvaða rammamningar urðu fyrir valinu ásamt samsvarandi tegundum. Enda þótt að um missamanburðarhæfar upplýsingar sé að ræða í hverju tilviki verður þó að telja að hægt sé að byggja á þeim til að gefa ákveðna vísbendingu um hvernig innkaupum ríkisaðila er háttað og hvert stefnir varðandi þau mál.

Ríkiskaup treysta alfarið á skilgreinar seljenda og hafa enn sem komið er ekki farið út í umfangsmiklar rannsóknir á því hvort skilgreinar séu réttar þrátt fyrir ákvæði í samningum hvað varðar rétt þeirra að afla upplýsinga um skil seljenda

og staðfestingar á þeim. Segja má að þeir hafi ekki viljað beita sér að neinu marki eða ekki talið sig geta framfylgt þessum ákvæðum með hörku. Ríkiskaup hafa bent á, að hjá sumum söluaðilum hafi skráning sölutalna verið í miklum ólestri, en úr því hafi verið bætt. Vegna þess hvernig eftirliti er háttað er ekki við því að búast að treysta megi alfarið þessum upplýsingum.

Rétt er að fram komi að Ríkiskaup telja sig eiga óhægt um vik að sinna eftirliti með framkvæmd rammasamningakerfisins. Ríkiskaup eru skilgreind sem þjónustustofnun sem leggur áherslu á góð og uppbyggileg samskipti við kaupendur og seljendur. Vel má fallast á það sjónarmið að eftirliti með framkvæmd rammasamningakerfisins yrði betur komið fyrir hjá öðrum aðilum. Reyndar má líta á þessa skýrslu sem hluta af slíku eftirliti.

## Hlutdeild innkaupa skv. rammasamningum árið 1997

Í töflu 3.2 koma fram annars vegar tölulegar upplýsingar um heildarinnkaup allra aðila í A-hluta ríkisreiknings á árinu 1997 fyrir valdar tegundir skv. bókhaldi ríkisins og hins vegar fjárhæð innkaupa eftir rammasamningum skv. upplýsingum frá seljendum.

**Tafla 3.2 Innkaup stofnana í A-hluta ríkisreiknings árið 1997**

Í m.kr.	Heildarinnkaup	Innkaup skv. skilagreinum	Hlutfall
Tölvubúnaður o.fl.	882,7	150,1	17,0%
Hreinlætisvörur og pappír	203,4	27,3	13,4%
Skrifstofuhúsgögn	179,1	39,5	22,1%
Rekstrarvörur f. tölvur og prentara	85,4	7,4	8,7%
Leigubílar	62,7	14,9	23,8%
Sendibifreiðar	52,4	8,6	16,4%
	<u>1.465,7</u>	<u>247,8</u>	<u>16,9%</u>

Innkaup stofnana í A-hluta skv. ofangreindum samningum námu samtals 248 m.kr. á árinu 1997. Samsvarandi heildarinnkaup voru 1.466 m.kr. sem þýðir að um 17% af

innkaupum ríkisstofnana séu að meðaltali gerð skv. ramma-samningum. Þetta er reyndar breytilegt eftir samningum eða á bilinu 9-24%. Hlutföll þessi eru eins og gefur að skilja nokkuð hærri þegar áskrifendur eru eingöngu skoðaðir.

Þessa niðurstöðu verður samt að taka með ákveðnum fyrirvörum um áreiðanleika gagna sem áður er getið. Búast má við betra samræmi á milli einstakra rammamanna og tegundalykla í bókhaldi eftir því sem súa vara og þjónusta, sem í boði er í sérhverjum samningi, er einsleitari, betur skilgreind og fellur betur að tegundaflokkun ríkisbókhalds. Þetta á t.d. vel við um þjónustu leigubíla og sendibifreiða, en mun síður um tiltölulega flóknar og margbreytilegar vörur eins og tölvubúnað og rekstrarvörur fyrir tölvur.

Áreiðanleiki upplýsinga frá seljendum skiptir ennfremur máli. Allt bendir til þess að þessa gæti í mismiklu mæli eftir samningum og virðist að nokkru leyti tengjast ofanefndum atriðum. Þannig má búast við áreiðanlegri upplýsingum frá seljendum eftir því sem vara og þjónusta er einsleitari og betur skilgreind.

Þetta kemur glögglega í ljós þegar bornar eru saman upplýsingar um innkaup annars vegar skv. skilgreinum seljenda sem eiga aðild að rammamanna og hins vegar skv. bókhaldi ríkisins. Tafla 3.3 sýnir úrtakið sem var valið í athugininni til að bera saman þessar upplýsingar. Heildarinnkaup í úrtakinu námu 929 m.kr. eða ríflega 63% af heildarinnkaupum í þeim flokkum sem athugaðir voru.

**Tafla 3.3 Innkaup stofnana í úrtaki árið 1997**

Í m.kr.	Innkaup		Hlutfall	Innkaup	
	skv. úrtaki	skv. skila-greinum		skv. BÁR	Hlutfall
Tölvubúnaður o.fl.	539,2	101,5	18,8%	284,1	52,7%
Hreinlætisvörur og pappír	100,9	15,1	15,0%	27,8	27,5%
Skrifstofuhúsgögn	138,7	23,8	17,2%	85,0	61,2%
Rekstrarvörur f. tölvur og prentara	60,6	4,7	7,7%	16,2	26,8%
Leigubílar	45,4	11,5	25,2%	14,0	30,8%
Sendibifreiðar	43,9	6,9	15,8%	7,1	16,3%

928,9	163,5	17,6%	434,2	46,7%
-------	-------	-------	-------	-------

Í ljós kemur að innkaup ríkisaðila skv. skilagreinum seljenda nema verulega lægri fjárhæðum en innkaup sömu aðila af seljendum skv. bókhaldi ríkisins. Innkaup í gegnum ramma-samningakerfið nema þannig tæpum 18% af heildarinnkaupum þegar tölur frá seljendum eru lagðar til grundvallar, en viðskipti við sömu aðila nema hins vegar um 47% skv. bókhaldi ríkisins.

Þegar innkaup skv. einstökum samningum eru skoðuð sést talsverður munur. Að því er varðar innkaup á tölvubúnaði og rekstrarvörum fyrir tölvur er munurinn í reynd minni en fram kemur í töflunni að ofan og skýrist það af því að þessir liðir innifela innkaup á ýmsum vörum sem rammamningar ná ekki til, s.s. vegna ýmiskonar sérhæfðs tölvubúnaðar<sup>1</sup>. Þá eru dæmi um að söluaðilar hafi ekki gefið Ríkiskaupum upplýsingar um öll innkaup skv. tölvukaupasamningum sem veldur því að innkaupahlutfallið mælist lægra en ella. Að teknu tilliti til beggja þessara atriða má ætla að hlutfallið sé í reynd 30-35%.

Af heildarinnkaupum á hreinlætisvörum lætur nærri að 15% séu gerð skv. rammamningum. Hlutfallið gefur nokkuð rétta mynd af stöðunni og ekki er margt sem bendir til þess að svo sé ekki raunin. Dæmin sýna að hjá einstaka ríkisaðilum er þetta hlutfall mun hærra.

Af heildarinnkaupum á skrifstofuhúsgögnum eru að minnsta kosti um 17% gerð skv. rammamningum. Að öllum líkindum skekkir þessa niðurstöðu að annar af tveimur samningum um kaup á skrifstofuhúsgögnin tók ekki gildi fyrr en frá og með 2. ársfjórðungi 1997. Um er að ræða RS-4.01, skrifstofuhúsgögn, en vægi hans er um 75% af veltu samninganna beggja. Þá er þess að geta að sérstakar óskir kaupenda um útfærslur á húsgögnum falla oftast utan rammamninga. Að teknu tilliti til þessa má leiða líkum að því að hlutfallið hafi í raun verið 30-35% á árinu 1997.

<sup>1</sup> Innkaup vegna séróska kaupenda, sem ekki rúmast innan rammamninga, eru að öllu jöfnu útboðsskyld fari fjárhæð innkaupa fram úr viðmiðunarmörkum skv. reglugerð.

Lítill munur er á uppgefinni veltu vegna kaupa á þjónustu leigubíla og sendibifreiða og óhætt að segja að hlutföllin í töflunni gefi rétta mynd af innkaupum skv. þeim samningum. Þess skal getið að þjónusta stærri sendibifreiða var ekki innifalin í sendibifreiðaðþjónustunni á því tímabili sem var til skoðunar heldur eingöngu þjónusta svonefndra greiðabíla.

Athugunin náði aðeins til innkaupa skv. níu ramma-samningum og þær tölulegu niðurstöður sem á undan er getið eiga þar af leiðandi eingöngu við um þá samninga. Engu að síður er forvitnilegt að reyna að meta hvað þessar niðurstöður geta sagt um heildarinnkaup skv. öllum þeim 37 rammamningum sem í gildi voru á árinu 1997.

Þar sem rammamningar í töflu 3.3 voru ekki valdir af handahófi heldur með það að markmiði að fá sem bestu samsvörun við tegundir eins og áður sagði þá er ekki hægt að segja að úrtakið sem valið var sé einkennandi fyrir heildina. Til dæmis er innbyrðis hlutfall samninga um tölvubúnað og skrifstofuhúsgögn mun hærra í úrtakinu en hlutfall þeirra af heildarveltu allra virkra samninga Ríkiskaupa.

Í grófum dráttum mætti flokka alla virka samninga 1997 í þrjá flokka og bera þá saman við veltu þeirra samninga sem athugaðir voru. Eftirfarandi tafla sýnir innbyrðis hlutföll á þeim samningum sem í gildi voru 1997 í samanburði við samninga í úrtaki.

**Tafla 3.4 Hlutfallsleg velta allra rammamninga samanborið við samninga í úrtaki árið 1997**

Allir samningar		Úrtak		
A	Vörukaup	45%	Hreinlætisvörur og pappír Rekstrarvörur f. tölvur o.fl.	14%
B	Þjónusta	14%	Leigubílar Sendibifreiðar	9,5%
C	Eignakaup	41%	Tölvubúnaður o.fl. Skrifstofuhúsgögn og stólar	76,5%
		<u>100%</u>		<u>100%</u>

Þar sem vægi eignakaupa er eins hátt og raun ber vitni þá virðist það liggja ljóst fyrir að hlutfall innkaupa sé að meðaltali lægra en samningarnir í úrtaki gefa til kynna. Á móti þessu vegur að vísu lágt vægi rekstrarvara. Með hliðsjón af heildarveltu virkra samninga á árinu 1997 má engu að síður ætla að innkaup ríkisstofnana sem eru gerð skv. rammamningum hafi verið á bilinu 10-13%.

## Hlutdeild innkaupa skv. rammamningum árið 1998

Tafla 3.5 sýnir innkaup ríkisaðila í A-hluta á árinu 1998. Ef notuð er sama aðferð til þess að yfirfæra niðurstöður fyrir öll innkaup á árinu 1998 skv. rammamningum og gert var fyrir árið 1997, fæst út þegar á heildina er litið að innkaup skv. rammamningum á árinu 1998 hafi verið á bilinu 12-14%. Hafa verður hugfast að allir sömu fyrirvara og áður voru raktir í umfjöllun um innkaup á árinu 1997 gilda um túlkun á ofangreindum niðurstöðum fyrir árið 1998.

**Tafla 3.5 Innkaup stofnana í A-hluta ríkisreiknings árið 1998**

Í m.kr.	Heildarinnkaup	Innkaup skv. skilagreinum	Hlutfall
Tölvubúnaður o.fl.	837	220	26,3%
Hreinlætisvörur og pappír	209,2	27,6	13,2%
Skrifstofuhúsgögn	253,8	77,3	30,5%
Rekstrarvörur fyrir tölvur og prentara	91,9	7,2	7,8%
Leigubílar	75,2	15,4	20,5%
Sendibifreiðar	80,7	7,6	9,4%
	<u>1547,8</u>	<u>355,1</u>	<u>22,9%</u>

Tafla 3.6 sýnir hlutfallslegar breytingar á innkaupum á milli árána 1997 og 1998. Innkaup ríkisaðila í A-hluta ríkisreiknings vegna samninga sem voru athugaðir jukust skv. skilagreinum um 43,3% á milli árána 1997 og 1998. Heildarinnkaup sem skráð voru á samsvarandi tegundalykla í BÁR jukust hins vegar um 5,6% á sama tíma. Raunveltuhækkun á milli ára nam þannig 35,7% (1,433/1,056). Hækkunin er áberandi mest í tölvubúnaði og húsgögnum, en um áberandi samdrátt er að ræða í kaupum á

þjónustu leigu- og sendibifreiða, ásamt kaupum á rekstrarvörum fyrir tölvur. Innkaup hreinlætisvara lækkuðu heldur á milli ára.

**Tafla 3.6 Hlutfallsleg innkaup stofnana í A-hluta ríkisreiknings árin 1997 og 1998**

Í m.kr.	Hlutfall 1998	Hlutfall 1997	Raunveltu- breyting
Tölvubúnaður o.fl.	26,3%	17,0%	54,6%
Hreinlætisvörur og pappír	13,2%	13,4%	(1,7%)
Skrifstofuhúsgögn	30,5%	22,1%	38,1%
Rekstrarvörur fyrir tölvur og prentara	7,8%	8,7%	(9,6%)
Leigubílar	20,5%	23,8%	(13,8%)
Sendibifreiðar	9,4%	16,4%	(42,6%)
	<u>22,9%</u>	<u>16,9%</u>	<u>35,7%</u>



## 4 Umfjöllun og niðurstöður

Áður hefur komið fram að innkaup skv. rammamningum hafi numið á bilinu 10-13% af öllum innkaupum á árinu 1997 og á bilinu 12-14% á árinu 1998. Þegar hins vegar er tekið tillit til óvissu um áreiðanleika upplýsinga skv. skilagreinum má gróft áætla að innkaup skv. rammamningum hafi í reynd verið um 18-20%.

Heildarinnkaup skv. rammamningum jukust um 32% á milli áráanna 1997 og 1998, og um 9% á milli áráanna 1998 og 1999. Þannig er ljóst að notkun rammamninga er vaxandi. Ríkiskaup hafa sett sér það markmið að rammamningar nái í árslok 2001 til um 33% af öllum innkaupum ríkisaðila sem fallið geta undir rammamningakerfið. Miðað við að innkaupin séu í reynd í mesta lagi 20% er ljóst að nokkuð er ennþá í að ofangreint markmið náist.

Erfitt er að meta hvert hlutfall innkaupa skv. rammamningum gæti verið ef allir ríkisaðilar beindu viðskiptum sínum til þeirra seljenda sem eiga aðild að samningunum, en þó má telja að mögulegt væri að hækka hlutfallið umtalsvert. Í því sambandi má nefna að hlutfall innkaupa skv. rammamningum hjá þeim stofnunum sem mest nýta sér rammamningakerfið er að minnsta kosti tvöfalt til þrefalt hærra en meðaltalið.

Lágt hlutfall innkaupa skv. rammamningum kann að stafa af því að ríkisaðilar hafi getað náð sambærilegum eða betri kjörum en rammamningarnir kveða á um. Þetta á ekki síst við um stærri kaupendur sem vegna mikillar veltu og sérþekkingar þeirra sem annast innkaup hafa getað tryggt sér bestu kjör við innkaupin. Það skal samt hafa hugfast í þessu sambandi að hjá ýmsum stórum aðilum eru innkaup á hendi margra aðila og ekki endilega víst að hámarks hagkvæmni sé gætt við innkaup.

Nefna má að starfsmenn Ríkiskaupa segjast margoft hafa orðið þess áskynja að ríkisaðilar noti rammamningsverð í þeim tilgangi að ná fram frekari verðlækkun. Þá má nefna að í könnun Ríkisendurskoðunar á kaupum ríkisaðila á tölvubúnaði, sem gerð var haustið 1999, kom fram að enda þótt rammamningar hefðu ekki verið notaðir við kaupin hefðu þeir oftast en ekki verið hafðir til hliðsjónar. Sé þetta raunin er hér um að ræða háttsemi sem hætt er við að brjóti í bága við almennt viðurkenndar reglur um viðskiptasiðferði.

Dæmi eru um að seljendur, sem ekki eiga aðild að rammamningum, bjóði ríkisaðilum af fyrra bragði kjör sem jafnast á við kjör skv. rammamningum til þess að afla sér viðskipta.

Þá virðist sem ýmsar aðrar ástæður geti valdið því að ríkisaðilar versla ekki meira skv. rammamningum en raun ber vitni. Má þar t.d. nefna vanafestu í innkaupum sem oft er réttlætt með því að þjónusta ákveðins söluaðila sé betri en gengur og gerist á markaðinum eða þá að varan sem keypt er sé betri að gæðum en sambærilegar vörur sem fást skv. rammamningum. Oft virðast slíkar staðhæfingar meira ráðast af huglægu mati kaupenda en að þeir hafi kannað málið til hlítar.

Aðrar ástæður geta einnig legið hér að baki, eins og þegar vöruúrval í tilteknum rammamningum er mjög takmarkað miðað við það úrval sem viðkomandi söluaðili hefur að bjóða og/eða vörulýsing er mjög ítarleg og einskorðuð við ákveðna tegund vöru eða þjónustu. Þannig leiðir það til þess að öll frávik jafnt stór sem smá útiloka að viðkomandi vara sé keypt gegnum rammamning. Þetta gefur söluaðilanum frekar tilefni til og eykur líkurnar á að jafnvel sambærileg vara og/eða þjónusta sem kaupendum stendur til boða sé flokkuð eða falli utan við þann rammamning sem um ræðir að áliti söluaðilans.

Þá kemur fyrir að söluaðilar viti ekki af tilvist rammamninga. Dæmi er um að kaupandi hafi þurft að taka það skýrt fram að hann ætlaði að versla samkvæmt ramma-

samningi og einnig að kaupandi hafi þurft að biðja um leiðréttingu á reikningi eftir á. Starfsfólk sumra söluaðila virðist þannig ekki nægjanlega upplýst um tilvist samninganna m.a. vegna þess að afslættir voru ekki skráðir í sölukerfi þeirra.

Loks er ljóst að sumir ríkisaðilar geta ekki nýtt sér alla rammamninga þótt fullur vilji sé fyrir hendi. Til dæmis eiga aðilar út á landi óhægt um vik að nýta sér þjónustu leigubifreiða eða hjólbarðaverkstæða sem eingöngu er veitt á Reykjarvíkursvæðinu. Þá er ljóst að oft er þrýstingur á að ríkisaðilar sem staðsettir eru á landsbyggðinni beini viðskiptum sínum til aðila í heimabyggð.

Lög nr. 52/1987 um opinber innkaup voru sett til að tryggja hagkvæmni í rekstri ríkisins að því er varðar innkaup á vörum og þjónustu til rekstrar og framkvæmda. Í þeim kemur m.a. fram að ríkisstofnanir skuli haga viðskiptum sínum í samræmi við ákvæði laganna og hlíta fyrirmælum stjórnar opinberra innkaupa. Í 20. gr. reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins kemur fram að hlutverk Ríkiskaupa sé að gera rammamninga og að ríkisaðilum beri að beina viðskiptum sínum til þeirra viðsemjenda. Í ljósi þessa verður að líta svo á að ríkisstofnunum sé að öllu jöfnu skylt að beina viðskiptum sínum til þeirra aðila sem Ríkiskaup hafa gert rammamninga við. Frá þeirri almennu reglu kunna hins vegar að vera undantekningar vegna augljóss óhagræðis tiltekinna stofnana af að versla við þessa aðila, t.d. vegna fjarlægðar<sup>2</sup>.

Þrátt fyrir ofangreint blasir við að ríkisaðilar hafa ekki sinnt skyldum sínum að þessu leyti nema í takmörkuðum mæli. Þegar rammamningakerfið var tekið upp virðist reyndar hafa verið lögð lítil áhersla á hina lögbundnu skyldu ríkisaðila í þessu efni. Má þar t.d. nefna að í flest öllum eldri útboðsgögnum og rammamningum við einstaka seljendur sem Ríkisendurskoðun kannaði var beinlínis tekið fram að aðilar að rammamningakerfinu væru ekki skuldbundnir til að nota þá eingöngu við innkaup sín í viðkomandi vöruflokki. Þessu hefur nú nýlega verið breytt á þá leið að í samningum er vísað til orðalags 20. gr.

---

<sup>2</sup> Sjá ennfremur álit kærunefndar útboðsmála í máli nr. 5/2000.

áður nefndrar reglugerðar nr. 302/1996 um opinber innkaup þar sem segir að ríkisstofnunum beri að beina viðskiptum sínum til þeirra viðskiptaaðila sem gerðir hafa verið rammasamningar við. Eftirlit með að farið sé að þessum lagaákvæðum virðist ekki vera til staðar og almennt er engum viðurlögum beitt gegn brotum á þeim.

Rammasamningakerfið byggir á því að seljendur bjóði fram hagstæðari kjör en almennt tíðkast ásamt því að uppfylla ýmsa aðra skilmála. Hins vegar eru þeim í reynd ekki tryggð ákveðin viðskipti. Hætt er við að áhugi og tiltrú seljenda á rammasamningum minnki vegna þessa. Nauðsynlegt er að bæta úr þessum annmarka rammasamningakerfisins. Bæði þarf að höfða til samstöðu kaupenda og hvetja til hollustu þeirra við kerfið, en jafnframt að vísa til laga og reglugerða sem um þessi mál gilda.

Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til þess að huga að nokkrum breytingum á framkvæmd rammasamningakerfisins sem gætu orðið til þess að kerfið nái frekar tilgangi sínum:

- Bæta þarf upplýsingagjöf og eftirfylgni með framkvæmd rammasamninga. Í því sambandi þarf að tryggja að Ríkiskaup hafi á hverjum tíma áreiðanlegar og sundurgreindar upplýsingar um öll viðskipti sem eru gerð á grundvelli rammasamninga. Jafnframt ætti að leita skýringa frá stofnunum sem ekki nota kerfið við innkaup.
- Sérhver ríkisaðili þarf að marka sér innkaupastefnu sem kveður á um hvernig haga skuli innkaupum og setja sér innkaupareglur á grundvelli hennar. Reglurnar kveði m.a. á um hvernig standa skuli að vali á birgjum, hverjir skuli annast innkaup og hvernig háttá beri eftirliti með að reglunum sé fylgt.
- Fylgja þarf eftir ákvæðum laga og reglugerða um innkaup ríkisins um skyldu stofnana til að beina

viðskiptum til aðila sem rammasamningar hafa verið gerðir við.

- Efla þarf fræðslu hjá stofnunum um innkaup og reka áróður fyrir því að stofnanir notfæri sér rammasamningakerfið. Ríkiskaup, ráðuneytin og Ríkisendurskoðun þurfa að koma að þeirri vinnu.
- Kynningargögn sem kaupendum standa til boða þurfa að vera þannig úr garði gerð að ekki sé hætt á að rammasamningar verði túlkaðir á annan veg en til var ætlast í upphafi. Hér er átt við að það sé ljóst hvaða vörur og þjónusta eru ekki innifalin í viðkomandi samningi þegar um er að ræða sambærilega vöruflokka. Dæmi um þetta eru dufthylki í prentara sem rammasamningur er til um og dufthylki í ljósritunarvélur sem almennt eru utan samnings.
- Ein leið til að tryggja meiri notkun rammasamninga gæti verið sú að koma á virku tengiliðakerfi milli ríkisaðila og Ríkiskaupa. Hægt er að hugsa sér að valinn hópur ríkisaðila, sem myndu skuldbinda sig til að kaupa inn skv. rammasamningum, ættu náið samstarfi og samráði við Ríkiskaup til að fara yfir hvernig til hafi tekist, leggja mat á samninga, verð, vörur og þjónustu og önnur atriði sem máli skipta.