
RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om staten som indkøber

Marts
2010

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om staten som indkøber (beretning nr. 13/05)

2. marts 2010

RN A302/10

1. Jeg lovede i mit notat til Statsrevisorerne af 13. september 2006 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om staten som indkøber, at jeg ville følge udviklingen i ministeriernes bestræbelser på at effektivisere statens indkøb. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2005, s. 174.

2. Statsrevisorerne tilkendegav i deres bemærkninger til beretningen, at der ikke i tilstrækkelig grad var udvist sparsommelighed ved statens indkøb, og at det var utilfredsstillende, at ikke alle ministerier ydede en aktiv indsats for at effektivisere statens indkøb.

3. Det fremgik af beretningen, at staten ikke i tilstrækkelig grad erhvervede varer og tjenesteydelser under hensyntagen til sparsommelighed. Beretningen viste, at der fortsat var et betydeligt potentiale for effektivisering af statens indkøbsvirksomhed. Rigsrevisionen pegede på flere områder, hvor en yderligere indsats kunne medvirke til at realisere dette potentiale:

- flere forpligtende rammeaftaler
- koordinering og standardisering af ministeriernes indkøb
- organisering af ministeriernes indkøb
- digitalisering af indkøbsprocessen
- registrering af ministeriernes indkøb
- fokus på kompetenceudvikling af indkøberne
- større anvendelse af indkøb via internettet.

4. I forhold til Finansministeriet vurderede Rigsrevisionen desuden, at ministeriet:

- kunne styrke vejledningen af ministerierne ved udarbejdelse af indkøbspolitikker
- arbejde mere systematisk med mål- og resultatstyring.

5. Jeg behandler punkterne i nævnte rækkefølge hver for sig. Beretningen vedrørte finansministerens initiativer, idet Statens Indkøbssekretariatet i Økonomistyrelsen under Finansministeriet har det overordnede ansvar for at koordinere ministeriernes arbejde med at effektivisere statens indkøb.

Derudover indgik følgende 6 ministerier i undersøgelsen: Videnskabsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Undervisningsministeriet og Transportministeriet.

6. Rigsrevisionens opfølgning er baseret på møder med nogle af de berørte ministerier og gennemgang af materiale, som er tilvejebragt af ministerierne, herunder statusredegørelser, indkøbspolitik, mål- og resultatstyring mv.

7. Opfølgningen har dog i alt overvejende grad været koncentreret om Finansministeriets initiativer på området, herunder Finansministeriets cirkulære om indkøb, som trådte i kraft den 13. februar 2010, og Statens Indkøbspolitik, der blev udarbejdet af Finansministeriet i februar 2010.

I. Forpligtende rammeaftaler – koordinering og standardisering af indkøb

8. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ministerierne kunne opnå besparelser ved i højere grad at forpligte sig til at købe en vis mængde samt ved at koordinere og standardisere deres indkøb.

9. Finansministeriet har oplyst, at regeringen i foråret 2006 igangsatte Statens Indkøbsprogram med det formål at effektivisere statens indkøb. I indkøbsprogrammet etableres der indkøbsaftaler der er forpligtende for ministerierne. Hermed koordineres og standardiseres indkøbene på tværs af ministerområder.

Indkøbsprogrammets hviler på 3 principper:

- *Forpligtelse.* De statslige institutioner forpligtes til at benytte de indgåede indkøbsaftaler. Derigennem sikres lave priser, fordi leverandørerne garanteres salg. De enkelte institutioner må ikke købe på andre aftaler, når der er indgået statslige indkøbsaftaler.
- *Standardisering.* Indkøbet standardiseres til færre typer, så der kan skabes større volumen og dermed bedre priser.
- *Koordinering.* Varekøbet samles på færre leverandører for dermed at få lavere priser ved at købe stort ind hos den samme leverandør.

10. Fra 1. januar 2010 omfatter det statslige indkøbsprogram 24 indkøbsaftaler, der er fordelt på 4 faser af det fællesstatslige indkøbsprogram:

- 1. fase trådte i kraft den 1. januar 2007 og omfatter pc'er, kontormøbler, kontorvarer, kopipapir og printere.
- 2. fase trådte i kraft den 1. januar 2008 og omfatter tele- og datakommunikation, it-infrastruktur (servere og storage) mv.
- 3. fase trådte i kraft den 1. januar 2009 og omfatter it-konsulenter, telefoniudstyr, netværkskomponenter, personbefordring med fly, rejsebureauydelse og hotelophold i Danmark.
- 4. fase trådte i kraft den 1. januar 2010 og omfatter konferencefaciliteter, antivirussoftware/grafisk software, av-udstyr, videokonferenceudstyr og hjemmearbejdspladser.

11. I 1. fase af indkøbsprogrammet blev der indgået 4 indkøbsaftaler. Disse 4 aftaler har sikret gennemsnitlige besparelser på ca. 40 %. Som følge af 1. fase af indkøbsprogrammet blev der i 2007 udmøntet en samlet budgetforbedring i de statslige institutioner på 390 mio. kr. årligt.

12. I 2. fase blev der udmøntet en budgetforbedring på 214 mio. kr. i 2008. Denne budgetforbedring forventes at stige til 298 mio. kr. i 2011, når budgetforbedringen er fuldt indfaset. I 3. og 4. fase forventes der budgetforbedringer på henholdsvis 63 mio. kr. og 124 mio. kr., når budgetforbedringerne er fuldt indfaset. Den samlede effektivisering som følge af de første 4 faser er ca. 815 mio. kr. i 2010.

Finansministeriet oplyser, at yderligere faser er under planlægning.

13. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har etableret Statens Indkøbsprogram med henblik på at effektivisere statens indkøb igennem forpligtende indkøbsaftaler og ved øget standardisering og koordinering af statens indkøb. Jeg finder det endvidere tilfredsstillende, at Statens Indkøbsprogram medfører en mere effektiv indkøbsforvaltning.

II. Organisering af ministeriernes indkøb

14. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at nogle ministerier kunne effektivisere deres indkøb ved at etablere en central koordinerende enhed, fx en koncernindkøber.

15. De berørte ministerier har oplyst, at de har oprettet koncernindkøberfunktioner, der har til opgave at koordinere det samlede indkøb på ministeriets område. Organiseringen af denne koncernindkøberfunktion varierer mellem ministerierne, ligesom funktionen tillægges forskellige formål og opgaver. Fælles for ministerierne er dog formålet om at sikre en øget koordinering af indkøb på tværs af ministerområdet.

16. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministerierne har oprettet koncernindkøberfunktioner med henblik på at forbedre koordineringen af indkøb inden for det pågældende ministerområde. Dette vil medvirke til en øget effektivisering af statens indkøb.

III. Digitalisering af indkøbsprocessen

17. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ministerierne fortsat havde mulighed for at effektivisere deres indkøbsvirksomhed ved at digitalisere indkøbsprocessen og dermed nedbringe procesomkostningerne.

18. Finansministeriet har oplyst, at Økonomistyrelsen har indgået kontrakt om levering af et fælles elektronisk indkøbs- og fakturahåndteringssystem – IndFak – der skal understøtte indkøbs- og fakturaprocesen i statslige institutioner. Hensigten er bl.a. at effektivisere indkøbsprocessen og understøtte den statslige styring af indkøbene.

Finansministeriet har oplyst, at de første statslige institutioner gik i pilotdrift med det fælles indkøbs- og fakturahåndteringssystem ultimo 2009. De øvrige statslige institutioner overgår til fuld drift i 2010/2011. Systemet vil være obligatorisk for alle statslige institutioner, der serviceres af Økonomiservicecentret (ØSC).

19. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har etableret et fælles elektronisk indkøbs- og fakturahåndteringssystem med henblik på at nedbringe procesomkostningerne.

IV. Registrering af ministeriernes indkøb

20. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ministerierne kan udarbejde relevant information til brug for fremtidige indkøbsdispositioner ved at registrere deres indkøb på fælles leverandør- og varenumre, så det fremgår, hvad der indkøbes og til hvilke priser.

21. Finansministeriet har oplyst, at indkøbsrapporteringen er indført, så der systematisk indsamles indkøbsdata for alle ministerområder. Som en del af regeringens afbureaukratiseringsplan (Enkel administration i staten) ændres indkøbsrapporteringen. Fremover vil Statens Indkøb selv trække indkøbsdata fra Statens Koncernsystem (SKS) og andre økonomisystemer. Institutionerne skal således fremover alene foretage en kvartalsvis godkendelse af, at indkøbsdata er konsolideret i regnskabssystemet og reflekterer ministerområdets samlede indkøb. Statens Indkøb kan dog anmode om uddybende forklaringer på afvigelser og køb uden for aftalerne, hvor det er relevant.

22. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet systematisk følger op på, om alle ministerområder registrerer deres indkøb på standardiserede indkøbskategorier. Der kan derudover udarbejdes relevant information til brug for fremtidige indkøbsdispositioner.

V. Fokus på kompetenceudvikling hos indkøberne

23. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at kompetenceudviklingen for de medarbejdere, der er beskæftiget med indkøb, generelt ikke var et fokusområde i ministerierne, hvilket Rigsrevisionen fandt mindre tilfredsstillende. Kompetenceudvikling af indkøberne er en væsentlig forudsætning for at opnå en effektivisering på området.

24. Finansministeriet har oplyst, at der har været afholdt kursusforløb i indkøb, der understøttede indkøbernes kompetenceudvikling. Kursusforløbene afholdes efter behov.

25. Hovedparten af de berørte ministerier har oplyst, at medarbejdere, der beskæftiger sig med ministeriets indkøb, har gennemført den statslige indkøberuddannelse, som Finansministeriet har etableret.

26. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har etableret en egentlig indkøberuddannelse med henblik på at forbedre indkøbernes kompetencer i ministerierne.

VI. Indkøbspolitik

27. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Finansministeriet kan styrke vejledningen af ministerierne, bl.a. vedrørende udarbejdelsen af indkøbspolitikker.

28. Finansministeriet har den 13. februar 2010 offentliggjort et nyt cirkulære om indkøb, der fastsætter de overordnede rammer for ministeriernes politik på området. På baggrund af disse cirkulære har Finansministeriet udarbejdet en egentlig fællesstatslig indkøbspolitik.

29. Hensigten med den fællesstatslige indkøbspolitik er dels at præcisere de overordnede krav til ministeriernes indkøb, dels at fungere som et opslagsværk, hvor ministerierne kan finde vejledning og anbefalinger om forskellige temaer.

30. Indkøbscirkulæret indeholder ikke længere krav om, at de enkelte ministerområder skal udarbejde egne indkøbspolitikker og omsætte disse i handlingsplaner.

31. De overordnede krav i indkøbscirkulæret og i Statens Indkøbspolitik er:

- Ministerområderne skal koordinere deres indkøbsaktiviteter på koncernniveau og medvirke til gennemførelsen af Statens Indkøbsprogram.
- Økonomistyrelsen skal årligt udarbejde en fællesstatslig udbudsplan. Udbudsplanen skal udarbejdes på baggrund af ministeriernes rapporteringer om fremtidige indkøb. Udbudsplanen identificerer, hvilke indkøb der med fordel kan gennemføres fællesstatsligt mellem udvalgte ministerier, inden for et ministerområde eller for en enkelt institution.
- Alle indkøb, der er dækket af fællesstatslige aftaler i Statens Indkøbsprogram, skal gennemføres på disse aftaler. Ministerierne er forpligtet til at følge op på anvendelsen af disse aftaler med kvartalsvise indrapporteringer til Økonomistyrelsen.
- Enhver statslig institution skal, hvor det er muligt og økonomisk fordelagtigt, benytte elektronisk handel til indkøb (e-handel).

32. Temaerne i Statens Indkøbspolitik vil ifølge Finansministeriet blive justeret og revideret efter behov. De aktuelle temaer er følgende:

- fordeling af opgaver på indkøbsområdet
- dokumentation af brug af fælles indkøbsaftaler
- samfundsansvar (menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og antikorrruption).

33. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet har etableret en fællesstatslig indkøbspolitik, der fastsætter overordnede krav om koordinering af indkøb inden for ministeriet og krav om en årlig udbudsplan, der identificerer muligheder for at koordinere statens indkøb yderligere. Hertil kommer krav om, at indkøb gennemføres på fællesstatslige aftaler i Statens

Indkøbsprogram, og krav om, at statslige institutioner skal benytte e-handel, hvis det er økonomisk fordelagtigt.

Jeg finder det endvidere tilfredsstillende, at Statens Indkøbspolitik indeholder vejledning og anbefalinger til ministerierne på væsentlige områder, der kan bidrage til øget sparsommelighed og samfundsansvar i statens indkøb. Disse initiativer finder jeg tilfredsstillende.

VII. Mål- og resultatstyring

34. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Finansministeriet anbefalede ministerierne at udarbejde mål og resultatkrav på indkøbsområdet, men at ministerierne ikke arbejdede systematisk med mål- og resultatstyring.

35. Inden etableringen af Statens Indkøbspolitik udarbejdede hovedparten af ministerierne ledelsesinformation om, i hvilket omfang ministeriet anvendte de forpligtende statsaftaler. Finansministeriet har oplyst, at Statens Indkøb i Økonomistyrelsen, i samarbejde med ministerierne, nu kvartalsvist følger op på anvendelsen af de fællesstatslige indkøbsaftaler.

36. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet kvartalsvist følger op på anvendelsen af de fællesstatslige indkøbsaftaler. Jeg vurderer, at denne løsning er med til at sikre et fortsat fokus på sparsommelighed, hvilket jeg anser for tilfredsstillende.

VIII. Afslutning

37. Jeg finder det tilfredsstillende, at Finansministeriet og de øvrige ministerier, der er omfattet af undersøgelsen, har gennemført initiativer på de områder, hvor beretningen viste, at der var potentiale for effektivisering af statens indkøb. Jeg vurderer endvidere, at der er gennemført tiltag, der har styrket statens indkøbsvirksomhed og medført betydelige besparelser og en mere omkostningsbevidst anvendelse af statens midler.

38. Jeg betragter hermed sagen som afsluttet.

Henrik Otbo