

LEIÐBEININGAR UM NÝSKÖPUN Í OPINBERUM
INNKAUPUM

10 þættir vandaðra vinnubragða

VINNUSKJAL NEFNDARSTARFSMANNA

SEC (2007) 280

Þessi leiðarvísir er tillaga nefnda framkvæmdastjórnarinnar og telst ekki bindandi fyrir stofnunina á neinn hátt. Einnig skal tekið fram að leiðarvísirinn er háður breytingum á starfsaðferðum framkvæmdastjórnarinnar og lögum Evrópudómstólsins.

EFNISYFIRLIT

Inngangur	3
1. Beittu hyggjuviti í viðskiptum	4
2. Hafðu samband við markaðinn fyrir útboð.....	6
3. Hafðu samband við hlutaðeigandi aðila í öllu ferlinu	7
4. Láttu markaðinn stinga upp á skapandi lausnum.....	7
5. Finndu bestu kaupin, ekki aðeins lágsta verðið.....	8
6. Nýttu þér rafrænar leiðir	9
7. Taktu ákvörðun um áhættustýringu	10
8. Nýttu samninga til að hvetja til nýsköpunar.....	12
9. Þróaðu framkvæmdaáætlun	12
10. Lærðu til framtíðar	13

INNGANGUR

Í Aho-skýrslunni um nýsköpun í Evrópu, „Creating an Innovative Europe“, kemur fram að ef markaðir í Evrópu eru ekki opnir fyrir nýjungum í viðskiptum munu fyrirtæki þar leita annað.¹ Þar er lagt til að ríkisstjórnir noti „opinber útboð til þess að auka eftirspurn eftir nýjungum og bæta um leið opinbera þjónustu“. Á vorþinginu árið 2006 var því kallað eftir ítarlegri nýsköpunaráætlun þar sem nýsköpun á sviði umhverfismála væri kynnt og hún breidd út. Til að bregðast við þessu kynnti framkvæmdastjórnin tvær áætlanir haustið 2006 þar sem teknar voru saman forgangsaðgerðir fyrir nýsköpunarstefnu í ESB: Orðsendingu um nýtingu þekkingar (Putting knowledge into practice: a broad-based innovation strategy for the EU) þar sem nokkrar aðgerðir eru taldar upp² og orðsendingu til óformlega leiðtoga ráðsins í Lahti um nútímalega Evrópu³. Einnig var fjallað um opinber innkaup sem tæki til nýsköpunar í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar um rannsóknir og nýsköpun (More Research and Innovation - Investing for Growth and Employment: A Common Approach)⁴.

Í þessum leiðarvísir er áhersla lögð á opinber innkaup sem hluta umfangsmeiri nýsköpunaráætlunar og útskýrt hvernig opinber innkaup geta hvatt til nýsköpunar. Hann kemur til viðbótar fyrri og núverandi aðgerðum sem hvetja til umhverfistækni í opinberum innkaupum.⁵ Frekari aðgerðir eru á dagskrá er varða ónýt tækifæri í Evrópu í innkaupum hjá rannsókn- og þjónustustofnunum þar sem ávinningi og kostnaði er deilt á milli yfirvalda og seljenda (þ.e. „pre-commercial procurement“). Í því sambandi er mikilvægt að fram komi að innkaupastefna nægir ekki ein og sér til að hvetja til frekari nýsköpunar. Önnur skilyrði verða að vera fyrir hendi. Til að ná sem mestum áhrifum verða opinber innkaup til nýsköpunar að vera hluti almennrar stefnu í opinberum innkaupum. Þörf er á kerfi sem ýtir undir fræðslu, rannsóknir, fjármögnun, þekkingarmiðlun og stuðning við lítil fyrirtæki, meðferð hugverkaréttar og hágæðaregluverk. Hugvitssamleg framkvæmd opinberra innkaupa getur stutt við nýtingu nýstárlegra afurða, verkefna og þjónustu. Að því leyti hjálpa þau til við að koma á hagstæðum skilyrðum fyrir stofnun nýrra markaða, sér í lagi í opinberri þjónustu. Þessi leiðarvísir gerir þannig kleift að greina hvernig stjórnvöld geta komið til móts við kröfu samkeppnismarkaðarins um nýsköpun. Eitt dæmi er sú tegund framleiðslu og þjónustu sem gerð er möguleg í kjölfar þróunar á öruggum rafrænum leiðum til samskipta á milli stjórnvalda og almennings. Stjórnvöld geta tryggt bestu mögulegu lausn á markaðinum og um leið hvatt til nýsköpunar. Með skýrum og traustum útbodslýsingum getur innkaupastofnun veitt fyrirtækjum kost á því að koma með tillögur um nýjungar. Þetta hvetur fyrirtæki til að hámarka skilvirkni og afköst afurða sinna og þeirrar þjónustu sem þau bjóða upp á en á endanum ætti það að vera almenningi til hagsbóta. Það hvernig hvetja skuli til nýsköpunar með opinberum innkaupum veltur sem sagt á því hvernig haga skuli innkaupum þannig að hvatt sé til og sótt í nýjungar. Leitin að mögulegum lausnum ætti að vera skipulögð á opinn og gagnsæjan hátt eftir rafrænum leiðum svo að upplýsingagjöf sé skjót og skipulögð, þar sem upplýsingar eru t.d. veittar um möguleg viðskiptatækifæri og tiltekin útboð.

Með því að beita innkaupareglum á réttan hátt og nýta sveigjanleika þeirra er mögulegt að ná fram frekari nýsköpun. Nýju innkaupareglurnar bjóða aukin tækifæri fyrir opinbera kaupendur til að nýta útboð sem miða að nýsköpun. Hins vegar koma helstu tálmar í vegi nýsköpunarörvandi opinberra útboða, s.s. áhættufælni, ekki frá lagarammanum heldur frekar skipulagsmálum og skorti á hagnýtri reynslu og sérþekkingu sem þarf og er hægt að nálgast á beinan hátt. Það skal aftur á móti tekið fram að skipulagsþætti sem lagðir eru til í þessu skjali ætti að nálgast innan lagarammans um opinber innkaup, annarra löggjafa Bandalagsins og laga Evrópudómstólsins.

Þessi leiðarvísir veitir stuðningsefni fyrir þá sem taka ákvarðanir og vilja þróa og framkvæma innkaupastefnu sem hvetur til nýsköpunar. Hann byggist á raundæmum sem fagmenn hafa greint og rædd hafa verið við

¹ Sjá http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm

² COM (2006) 502 final

³ COM (2006) 589

⁴ COM (2005) 488

⁵ Í aðgerðaáætlun um tækni á sviði umhverfismála (COM (2004) 38 final) hefur framkvæmdastjórnin þegar greint möguleika sem felast í opinberum innkaupum til að hvetja til þess að markaðurinn taki upp umhverfistækni og lagt til að rannsakaðir verði möguleikar á að hvetja til tækni á sviði umhverfismála með opinberum innkaupum. Gefin hefur verið út handbók um opinber innkaup í umhverfismálum og nefnist hún Buying Green! Á meðal væntanlegra verkefna er tillaga að orðsendingu um umhverfisvæn opinber innkaup þar sem lögð eru fram valfrjáls stefnumið og tæki fyrir umhverfisvæn opinber innkaup um alla Evrópu.

sérfræðinga í einkageiranum og opinbera geiranum⁶. Þau endurspeglar núverandi stöðu upplýsinga er varða opinber innkaup innan aðildarríkja ESB sem viðeigandi yfirvöld þurfa að aðlaga aðstæðum í hverju landi og innleiða í samræmi við það. Í því sambandi ætti þessi leiðarvísir aðeins að teljast fyrsta skrefið í átt að betri skilyrðum fyrir nýsköpun í opinberum innkaupum, sem krefjast þess að hagnýtri reynslu sé stöðugt miðlað og að yfirvöld skuldbindi sig til þess.

Evrópuverkefnið Pro INNO leggur frekari grundvöll að því að innleiða þennan leiðarvísi, t.d. með því að mynda tengslanet á milli fagfólks, deila reynslu og sameina þjónustu.⁷ Í því sambandi eru málefni sem fjallað er um í leiðarvísinum þróuð frekar og þeim komið á framfæri með gerð notendavænnar vefsíðu. Auk þess mun STEPPIN-netið um staðla í innkaupum undir Europe INNOVA greina hvernig stjórnvöld geta hvatt til nýsköpunar með því að vísa til útboðsstaðla.⁸ Fleiri slíkra hagnýtra ráðstafana er þörf til að nýta möguleika í opinberum innkaupum til fullnustu til að hægt sé að ná þeim markmiðum í nýsköpun sem eru hluti vaxtar- og vinnuáætlunarinnar.

1. BEITTU HYGGJUVITI Í VIÐSKIPTUM

Árangursrík opinber innkaup til nýsköpunar krefjast þess að opinberir kaupendur beiti innsæi og geri áætlun um hvað kaupa þurfi og hvernig skuli kaupa það. Með því að birta markaðinum langtímaáætlun, bæði núverandi og mögulegum seljendum, gefur markaðinum tíma til að bregðast við og þróa lausnir fyrir þá þörf sem hefur verið skilgreind. Opinber stefna um aukna endurnýtingu vatns getur t.d. krafist endurbýggingar á verksmiðjum. Tímanleg upplýsingagjöf um áætlanir til markaðarins getur verið með ýmsu sniði, þar á meðal skipulagning opinna daga fyrir mögulega tilboðshafa, útgáfa árlegrar áætlunar um opinber innkaup⁹ og upplýsingagjöf beint í gegnum vefsíður stjórnvalda. Af ástæðum er varða gagnsæi og samkeppni ættu upplýsingar sem veittar eru hlutaðeigandi aðilum að sjálfsögðu að vera aðgengilegar öllum þeim sem áhuga hafa.

Opinber innkaup á nýsköpunarlausnum krefjast skipulags og vel þjálfaðs starfsfólks með margvíslega hæfileika. Þar á meðal eru innkaupahæfileikar en einnig hæfni í verkefnastjórnun og samningastjórnun. Sá sem annast innkaup þarf að búa yfir tækniþekkingu til að útbúa útboðsgögn, meta tillögur og fylgja eftir og læra af innkaupaferlinu. Þörfin fyrir slíka hæfileika er ljós þegar kaup á nýjungum krefjast skipulagsbreytinga. Auðvelt er að hvetja kaupendur til þjálfunar (t.d. með þjálfunarstyrkjum).

Til að uppfylla starfssvið sitt í stefnuferlinu og til að geta ráðið betur við tilboð um nýjungar ætti innkaupaferlið að vera samþætt skipulaginu. Þetta á við um allar stofnanir, hvort sem þær eru miðstýrðar eða sjálfstæðar eða með aðskilinni innkaupastofu. Öflug samskipti á milli starfsmanna innkaupasviðs, þeirra sem annast fjárhagsætlun og stefnumarkandi aðila eru mikilvæg. Með því að opinbera snemma þarfir og tiltækt fjármagn er starfsfólki á innkaupasviði gert kleift að gera áætlanir í samræmi við það.

Með því að sameina tilföng á milli stjórnvalda innan og á milli aðildarríkja er einnig hægt að ná fram hagkvæmni til að þróa lausnir þar sem tækniröfur eru miklar. Leggja ætti sérstaka áherslu á þennan þátt þegar samvirkni tæknilausna skiptir máli. Ekki eru til nein ein vönduð vinnubrögð hvað varðar skipulag. Mörg líkön styðja opinber innkaup á nýsköpun. Ef gott tengslanet er fyrir hendi er hægt að nýta stærri hagkerfi og þætti í nýsköpun í sjálfstæðu kerfi með samstarfi og samhæfingu með sama árangri og í miðstýrðum kerfum. Rammasamningar¹⁰ eru t.d. ein leið til að sameina kaupstyrk mismunandi kaupenda.

Hvað skal gera:

- Upplýsa markaðinn um áform þín eins fljótt og auðið er
- Útbúa starfsskiyrði í opinberum innkaupum sem ráða við nýsköpun

Dæmi – Innkaup á rafrænu skráastjórnunarkerfi

⁶ Þessi dæmi eru einkum fengin úr rannsókn á vegum Fraunhofer-stofnunarinnar og frá samræðum í tveimur málstofum við sérfræðinga í einkageiranum og opinbera geiranum. Sjá http://cordis.europa.eu/innovation-policy/studies/gen_study13.htm

⁷ Kynningar á málstofunum má sjá á <http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/conference/index.htm> og http://trendchart.cordis.lu/ws_paper.cfm?ID=13

⁸ Sjá <http://www.proinno-europa.eu>

⁹ Sjá <http://www.europe-innova.org>

¹⁰ Sjá grein 41 í tilskipun nr. 2004/17/EC og grein 35 í tilskipun nr. 2004/18/EC

¹¹ Sjá grein 14 í tilskipun nr. 2004/17/EC og grein 32 í tilskipun nr. 2004/18/EC.

Ríkisstjórn Austurríkis hóf undirbúning að rafrænu skráastjórnunarkerfi árið 2003. Í yfirlýsingu stjórnvalda árið 2003 var tilkynnt um verkefni í rafrænni stjórnun sem miðaði að því að skapa nútímalega, þjónustumiðaða stjórnsýslu. Þar sem rafrænt skráastjórnunarkerfi er nauðsynlegt skilyrði fyrir alhliða rafræna þjónustu á vegum hins opinbera voru samskipti þjónustudeildar við borgarana og samskipti starfsfólks í bakvinnslu innan ráðuneyta forgangsatriði.

Notað var miðstýrt innkaupaferli til að taka með öll ráðuneyti og tryggja stöðlun. Verkefnið náði til 8500 notenda í ráðuneytum og var kanslaraskrifstofan í forystu. Hvert ráðuneyti sendi sérfræðifulltrúa til að tryggja að viðeigandi starfsmenn væru virkjaðir. Innkaupastofnun ríkisins veitti sérþekkingu á sviði innkaupa. Með hjálp tímanlegs og skilvirks skipulags í ferlinu náðist að vinna verkið á réttum tíma.

2. HAFÐU SAMBAND VIÐ MARKAÐINN FYRIR ÚTBOÐ

Líkt og við á um aðra kaupendur ættu stjórnvöld að greina, með tæknisamskiptum eða öðrum leiðum, hvað er í raun í boði á markaðnum áður en ákvörðun um kaup er tekin. Greining á markmiðum og kröfum er mikilvægt skref í innkaupaferlinu. Þar er ákvarðað hvort mögulegir seljendur geti gert nýstárleg tilboð. Greina ætti þarfir áður en samskipti við markaðinn hefjast svo að hægt sé að miða út mögulega seljendur. Í samræðum kemur yfirleitt fram hvort hægt er að uppfylla kröfur og hvort nægilega margir seljendur eru svo að samkeppnin haldist virk.

Með tæknilegum samskiptum er hægt að auka yfirsýn yfir markaðinn áður en útboðferlið hefst. Ef samningsyfirvöld vilja ná til stórs hluta markaðarins gætu þau opinberað¹¹ fyrirætlanir sínar til að hefja samskipti um tækniatriði. Mikilvægt er að útgáfan sé umfangsmikil og í tíma. Hún veitir markaðinum tækifæri til að skilja vandamálin sem leysa á og veita bestu mögulegu lausnina. Til að tryggja gagnsæi ættu upplýsingar sem stjórnvöld veita í samræðum um tæknileg atriði að ganga á milli mögulegra tilboðshafa. Til að draga úr áhyggjum seljenda af að viðkvæmar upplýsingar kunni að vera birtar öðrum aðilum geta yfirvöld sett fram trúnaðarákvæði þar sem fram kemur að slíkar upplýsingar verði ekki birtar.

Hins vegar skal tekið fram að þegar leitað er ráða hjá markaðinum í upphafi (t.d. samræður um tæknileg atriði) ætti það að fara fram með þeim skilyrðum að þegar leitað er eftir og fallist á ráðgjöf sé ekki komið í veg fyrir samkeppni eða hún trufluð.¹²

Hvað skal gera:

- Greina lausnir á sviði nýsköpunar á markaðinum
- Greina leikmönnum á markaði frá þörfum þínum og ræða leiðir til að uppfylla þær

Dæmi – Nýstárlegur fjarskiptabúnaður

Þýska borgin Heidelberg hafði í hyggju að skipta út gömlu fjarskiptakerfi fyrir nýtt netsímakerfi árið 2003. Kerfið átti að samræma radd- og tölvukerfi en það krafðist krefjandi samþættingar tæknikerfa á sínum tíma.

¹¹ Tekið skal fram að möguleg útgáfa kemur ekki í stað skilyrða sem koma fram í reglum um opinber innkaup um útgáfu þegar innkaupin hefjast.

¹² Sjá forsendu 15 í tilskipun nr. 2004/17/EC og forsendu 8 í 2004/18/EC um samræður um tæknileg atriði.

Áður en útboðið fór fram fékk borgin ítarlegar tækniupplýsingar um markaðinn. Í þeim tilgangi var alþjóðleg markaðsrannsókn gerð til að greina mögulega tækni og seljendur. Innkaupateymið stofnaði vinnuhópa með helstu seljendum og setti fram mögulegar kröfur til framtíðar og fékk aukna innsýn í hæfni og framtíðarþróun fyrirtækja. Borgin gerði trúnaðarsamning við seljendur til þess að tryggja að engar viðkvæmar markaðs- og tækniupplýsingar væru birtar keppinautum. Þetta ferli var einnig mikilvægt fyrir mögulega seljendur til að skilja tæknileg atriði varðandi verkefnið.

3. HAFÐU SAMBAND VIÐ HLUTAÐEIGANDI AÐILA Í ÖLLU FERLINU

Það er mikilvægt að tryggja virka þátttöku allra hlutaðeigandi í innkaupaferlinu. Sér í lagi ætti að hafa samband við notendur þjónustunnar, sérfræðinga í tæknimálum og lögfræðinga. Mikilvægt er að þessir aðilar komi snemma að ferlinu. Ef væntanlegir samningsstjórar koma að vinnu við útboðslýsingu aukast líkur á árangursríkri afhendingu þar sem samningsstjórar munu á endanum bera ábyrgð á að tryggja að væntanlegir seljendur afhendi vöruna með fullnægjandi hætti. Ef notendur taka þátt í innkaupaferlinu er hægt að fá skýra mynd af kröfum og það leiðir af sér árangursríka innleiðingu. Augljóslega er mikilvægt að ákvarða hvort notendur eru búnir undir notkun á nýjum lausnum. Ef þeir eru ekki tilbúnir eða vilja ekki tileinka sér nýjar starfsaðferðir gæti verið þörf á breytingastjórnun eða námskeiðum ef verkefnið á ekki að mistakast strax við innleiðingu. Þess vegna getur hvatning til nýsköpunar kafist rannsókna á stofnanamenningu og þjálfun.

Hvað skal gera:

- Greina lykilþátttakendur
- Tryggja þátttöku þeirra

Dæmi – Mannauðsstjórnunarkerfi

Fjórar opinberar stofnanir í Bretlandi ákváðu að sameinast um innkaup á nýju mannauðsstjórnunarkerfi. Þetta krafðist traustrar áætlunar og undirbúnings fyrir innkaupin. Hluti af undirbúningsvinnunni var að láta fara fram greiningu á hlutaðeigandi til að tryggja að réttir aðilar væru fengnir til verksins og að verksvið þeirra væri greint.

Allir þátttakendur tóku þátt í innkaupaferlinu, allt frá þarfagreiningu í upphafi, samantekt um útboðslýsingu og að innleiðingu þeirrar lausnar sem valin var. Með því að gera ráð fyrir þátttöku lykilaðila var tryggt að sameinuð innkaup fóru fram í tíma, í samræmi við kostnaðaráætlun og með viðunandi gæðum.

4. LÁTTU MARKAÐINN STINGA UPP Á SKAPANDI LAUSNUM

Til þess að ná fram nýstárlegum lausnum þurfa fyrirtæki að geta boðið þær samkvæmt útboðsskilmálum. Með því að lýsa ekki lausninni en tilgreina í staðinn þörf stjórnvalda með tilvísun til krafna um frammistöðu eða virkni og með því að samþykkja mismunandi tilboð fá seljendur tækifæri til að stinga upp á nýstárlegum lausnum. Sá háttur sem tæknilegar lýsingar eru settar fram á ákvarðar þannig fjölbreytileika og gæði tilboðanna.

Ef yfirvöld veita verktökum ekki frelsi til að koma fram með nýstárlegar lausnir er engin leið til að markaðurinn geti annast þarfir þeirra á besta mögulega hátt. Ef tæknilegar lýsingar eru t.d. of nákvæmar er vanalega komið í veg fyrir að fyrirtæki geti sett fram nýstárlegar tillögur þar sem ekki er gefið færi á því. Aftur á móti þurfa skilmálar að sjálfsögðu að vera nógu nákvæmir til að hægt sé að ganga að tilboði í samræmi við viðkomandi reglur. Vandlega þarf að huga að því hvernig útboðsaðilar geti sannað tæknilega getu sína, sér í lagi ef þeir bjóða nýstárlega lausn sem vinnur á annan hátt en hefðbundnar vörur. Ef sett eru fram of ströng skilyrði er mögulegt að ung og framsækin fyrirtæki séu þegar útilokuð. Hönnunarkeppni¹³ getur verið góð leið til þess að þróa og prófa nýjar hugmyndir. Hún gefur fyrirtækjum færi á að koma fram með lausnir og nýta sköpun á markaðinum á sem bestan hátt. Slíkt ferli má nota fyrir allar gerðir þjónustu-, birgja- og starfssamninga, s.s. við uppbyggingu, þróun á flutningsáætlun eða samskiptaáætlun. Yfirvöld geta úthlutað þeim verkefnið sem kemur fram með bestu hugmyndina. Þetta gerir spennandi fyrir fyrirtæki að koma nýstárlegum hugmyndum sínum á framfæri.

Hvað skal gera:

¹³ Sjá greinar 60-66 í tilskipun nr. 2004/17/EC og greinar 66-74 í tilskipun nr. 2004/18/EC.

- Gefa fyrirtækjum færi á að leggja fram hugmyndir og vera opinn fyrir nýjum kostum
- Biðja um lausnir en koma ekki með lýsingu á þeim

Dæmi – Skilaboðaskilti

English Highway Agency lét fara fram útboð fyrir þróun og uppsetningu á nýjum skilaboðaskiltum á hraðbrautum árið 2003. Tilgangurinn var að veita ökömönnum upplýsingar um hæfilegan hraða, opnun akreina og þess háttar. Gömlu skiltin buðu upp á lítinn sveigjanleika í þeim skilaboðum sem hægt var að birta.

Öfugt við fyrri útboð notaði stofnunin útboðslýsingar og gerði fyrirtækjunum kleift að nýta nýja tækni í þeim lausnum sem þau komu með. Með því að nota útboðslýsingar gátu seljendurnir haldið áfram að þróa vörur sínar. Með tímanum dró það úr kostnaði – til dæmis þróaði einn seljandi betri framhlið. Þannig var útbúin ný tegund skilta sem geta birt myndir auk texta. Í kjölfarið fékk stofnunin góða og nýstárlega vöru. Fyrirtækið fékk síðar nýsköpunarverðlaun drottningarinnar og seldi til nýrra markaða í Hollandi og Rússlandi.

5. FINNDU BESTU KAUPIN, EKKI AÐEINS LÆGSTA VERÐIÐ

Nýsköpun getur lækkað kostnað en er vanalega tengd auknum gæðum. Til að ná til beggja þátta er hægt að ákveða að verðlauna hagkvæmustu tilboðin (MEAT). Þannig er hægt að taka tillit til langtímakostnaðar og annarra mikilvægra þátta eins og gæða og tæknilegra kosta í tilboðinu. Í MEAT-ferlinu er tekið tillit til fjölmargra þátta þegar tillögur eru metnar¹⁴ og þannig er hægt að verðlauna bestu samsetningu heildarkostnaðar og gæða miðað við verð. Til dæmis myndi ódýrari en orkufrekari upplýsingatæknibúnaður auka orkukostnað sem eykur aftur rekstrarkostnað og hækka þannig heildarkostnaðinn.

Kaupendur setja vanalega fram kostnaðarskilyrði en þeir geta einnig nefnt aðra þætti sem eru hluti af heildarkostnaði innkaupanna til lengri tíma. Hægt er að hafa áhrif á heildarkostnað með skilyrðum eins og viðhaldspáttum, mögulegri rekstrarstöðvun, áreiðanleika, heildarviðhaldskostnaði og að sjálfsögðu tímalínu eftirlits. Varan með lægsta innkaupaverðið er því ekki alltaf sú ódýrasta, besta eða nýstárlegasta á endanum þegar tekið er tillit til allra þátta.

Þegar notuð eru eigindleg skilyrði til að hlúa að nýsköpun er mikilvægt að kveða skýrt á um hvernig meta á tillögur gagnvart þessum forsendum. Sanngjarn samanburður á tilboðum krefst hæfrar matsnefndar. Sérlega erfitt er að bera saman nýjar og nýstárlegar lausnir. Í flestum tilvikum krefst það blandaðs hóps sérfræðinga, þar á meðal lögfræðinga og tæknisérfræðinga. Þeir sem meta tilboðin ættu að hafa verið þjálfaðir í hvernig nálgast má fullkomnið samræmi, sérstaklega með útboðsskilmála er varða nýsköpun og hvernig gefa á stig á sanngjarnan, hlutlausan og fyrirfram ákveðinn hátt.

Hvað skal gera:

- Ákveddu hvaða kostnaðar- og gæðapátta skuli taka tillit til
- Ákveddu forsendur sem endurspeglar þessa þætti

Dæmi – Nýtt orkusparandi ljósakerfi

Í Hamborg í Þýskalandi vildu menn sameina aðgerðir gegn loftslagsbreytingum og hagkvæmni með kaupum á orkusparandi ljósakerfum. Skilyrði sem sett voru fram miðuðu ekki aðeins að innkaupaverði heldur einnig tæknigæðum, þjónustu eftir sölu og rekstrarkostnað. Nýja lausnin leiddi til um 60% orkusparnaðar í hverju skrifstofuhúsnæði. Þessi lausn var breyting á þegar tiltækum kerfum og birgjarnir og þjónustuveitendur urðu að fjárfesta í nýstárlegum aðferðum til að svara sérstökum kröfum.

Þar sem mikill fjárfestingarkostnaður og aðeins hagkvæmni til lengri tíma fólst í kaupunum var hlutfall kostnaðar og ávinnings sérlega mikilvægur þáttur. Kostnaður var reiknaður fyrir allan endingartíma vörunnar þar sem kostnaður var skilgreindur sem upphaflegt verð auk uppsetningar og viðhalds, og ávinningur reiknaður á grundvelli orkusparnaðar. Þegar kaupin fóru fram var orkuverð fremur lágt. Aftur á móti var væntanleg hagkvæmnisaukning greind og sönnuð, jafnvel þó að til kæmi lækkun orkuverðs, til að tryggja að langtímaáhrif réttlættu kaupin. Þeim mun hærra sem orkuverðið er því meiri verður sparnaðurinn.

6. NÝTTU ÞÉR RAFRÆNAR LEIÐIR

Rafrænar leiðir geta stutt við og styrkt þau ferli sem fjallað er um í þessum leiðarvísi. Vefsíður geta veitt fljótlegar og skipulagðar upplýsingar til fyrirtækja um hluti eins og möguleg viðskiptatækifæri og sérstök

¹⁴ Sjá grein 55 í tilskipun nr. 2004/17/EC og grein 53 í tilskipun nr. 2004/18/EC

útboð, auk almennari upplýsinga um kaupendur og umhverfi opinberra innkaupa. Þegar fjallað er um tæknileg atriði geta þær aukið áhuga og viðbrögð og tryggt góðar og samræmdar upplýsingar til allra áhugasamra. Í stuttu máli má draga úr ferða- og samskiptakostnaði fyrirtækja, stjórnvalda og annarra með því að nota rafrænar leiðir til að dreifa, safna og vinna úr upplýsingum, þar á meðal rafræna móttöku tilboða, í innkaupaferlinu. Með rafrænum leiðum bjóðast mörg tækifæri en þær þarf að nota rétt.¹⁵ Æskilegt er að tæki og aðferðir séu samrýmanleg þeim markmiðum sem unnið er að, bæði tæknilega og í hinu raunverulega umhverfi. Tæki og kerfi sem notuð eru í rafrænum innkaupum þurfa að vera aðgengileg, gera ekki upp á milli og vera samhæf þeim sem þegar eru notuð svo að hugsanlegir tilboðshafar séu ekki útilokaðir. Enn fremur krefst rafrænt ferli oft meiri stöðlunar sem forskilyrðis sjálfvirkra gagnasendinga. Hráefnishópar, sem í einkageiranum eru taldir henta fyrir rafræn innkaup, hafa oft það einkenni að vera tilbúnar vörur sem eru algengar í notkun og nokkuð almennar á markaðinum og því samhæfðar innan Evrópu. Því þarf að huga vel að því hvernig notkun rafrænna leiða getur haft áhrif á opinber innkaup á nýstárlegum lausnum.

¹⁵ Um þessi skilyrði má sjá vinnuskjal framkvæmdastjórnarinnar, skilyrði um framkvæmd opinberra innkaupa með rafrænum leiðum í tilskipun nr. 2004/18/EC og 2004/17/EC, SEC(2005) 959.

Hvað skal gera:

- Notaðu rafrænar leiðir til að upplýsa og vera upplýstur og til að auka skilvirkni
- Gakktu úr skugga um að rafrænar leiðir sem þú notast við henti þínum þörfum

Dæmi – Rafrænar innkaupaleiðir í ESB: TED og SIMAP

Netsíðan Tenders Electronic Daily (TED) veitir áhugasömum aðgang að opinberum útboðum sem birt hafa verið í Evrópu. Seljendur geta leitað og gert tilboð í verk stjórnvalda sem auglýsa á gáttinni. Almennir kaupendur geta fundið markaðsupplýsingar til að skipuleggja innkaup sín. Gáttin tekur til útboða á öllum stigum stjórnsýslu innan ESB. (Sjá: <http://ted.europa.eu>.)

Síðan SIMAP býður upp á bakgrunnsupplýsingar, tengla og sjálfvirka skiptitækni fyrir almenna kaupendur og fyrirtæki sem áhuga hafa á almennum innkaupum í ESB. Hún sér kaupendum fyrir þeim stöðluðu eyðublöðum á netinu sem þarf til að auglýsa útboð sín og rafrænum tilkynningarleiðum til að senda til útgáfustofnunar til að birta á TED. Birgjar geta fundið bakgrunnsupplýsingar um Evrópustefnu um opinber innkaup, reglur og tengla á aðrar síður með upplýsingum um innkaupatækifæri um allt Evrópusambandið. (Sjá: <http://simap.eu.int/>)

7. TAKTU ÁKVÖRÐUN UM ÁHÆTTUSTÝRINGU

Það fylgir því áhætta að kaupa nýjungar. Gagnlegt er að hafa skýra stefnu um hvernig bregðast skuli við henni. Nýstárleg opinber innkaup geta skilað meiri veltu. En oft fylgir þeim meiri áhætta en þegar keyptar eru tilbúnar vörur. Áhætta getur verið mismunandi að umfangi og áhrifum. Mistökin geta verið alger ef birgir getur einfaldlega ekki skilað vörunni, eða að hluta af afköst eru minni en vænt er eða ef afhending er sein. Mistök geta einnig orðið vegna vandræða við að nota nýju lausnina og samræma innan stofnunarinnar. Þegar hugað er að nýjungum er sérstaklega mikilvægt að greina þá áhættu sem þeim fylgja, að meta hugsanleg áhrif á verkefnið og að útdeila ábyrgð fyrir áhættuþættina. Æskilegt er að þessi skref séu skýr við ákvarðanatöku og að þau fylgi matsferlinu. Kaupendur geta beðið tilboðshafa um að láta áhættugreiningu fylgja með í tillögum sínum og hvernig komið sé í veg fyrir áhættu með það að sjónarmiði að greina hvar áhætta er viðunandi. Áhættufælni og viðbragðsáætlanir þar sem brugðist er við áhættu þarf svo að þróa. Sérlega mikilvægt er að ákvarða hver er í bestri stöðu til að taka á sig og draga úr tiltekinni áhættu og dreifa ábyrgð í samræmi við það. Áhætta á borð við stefnubreytingar ætti að vera í umsjá stjórnvalda. Líklegra er að seljendur ráði frekar við vandamál á innleiðingurstigi.

Hvað skal gera:

- Greina áhættu og gera áætlun um hana
- Ákvarða ábyrgðarmann fyrir áhættu

Dæmi – Rafræn undirskrift

Hollenska ríkisstjórnin gerði áætlun um dreifilyklavottorð (e. Public Key Certificates) árið 2001. Með slíkum vottorðum er hægt að nota rafrænar undirskriftir til að heimila rafrænar færslur á milli almennings og opinberrar þjónustu og á milli þjónustuaðila. Í innkaupaferlinu fólst þróun, uppsetning og umsjón með innra skipulagi og útgáfa og notkun þessara vottorða (staðlar fyrir innra skipulag höfðu þegar verið þróaðir í Evrópuverkefni um stöðlun rafrænna undirskrifa). Aftur á móti höfðu sannvottunarferli nýja skipulagsins ekki verið prófuð á þeim tíma. Áreiðanleiki varð því forgangsatríði.

Helsta forsendan til að taka tilboði var því tillaga seljanda um að tryggja samhæfni við markmið er vörðuðu áreiðanleika og öryggi. Seljandinn varð einnig að vera samþykkur umtalsverðu eftirliti. Þar á meðal var sending mánaðarlegra skýrslna þar sem nákvæmlega komu fram sannanir um samræmi, fundir 2–3 sinnum á ári til að ræða stöðu innra skipulags og árleg endurskoðun á innra skipulagi sem framkvæmd var af sjálfstæðum endurskoðendum. Engin meiriháttar vandræði hafa orðið.

8. NÝTTU SAMNINGA TIL AÐ HVETJA TIL NÝSKÖPUNAR

Samningar geta falið í sér umtalsverðan sparnað og umbætur og eru því mikilvægir við nýsköpun. Þeir leggja grunn að afhendingu vörunnar, þjónustunnar eða vinnunnar sem keypt er. Það er því æskilegt að í samningnum komi fram hvernig unnið er með þætti sem hafa áhrif á verð, s.s. bótaskyldu og tryggingar. Samningar geta hvatt til frekari nýsköpunar á vegum fyrirtækjanna. Hægt er að telja hvata upp í samningi til að sjá samningsyfirvöldum fyrir auknum umbótum á sviði nýsköpunar. Samningsyfirvöld geta hagnast á þessum umbótum svo framarlega sem þær koma fram í upphafi í útboði og ná jafnt yfir alla hugsanlega tilboðshafa.

Þar sem nýjungar hafa verið þróaðar geta mál er varða hugverkarétt komið upp og ákvæði þar að lútandi eru því mikilvæg. Gagnlegt er að ákveða hvernig fara á með hugverkarétt og hver á að eiga þann rétt. Ef stjórnvöld ákveða að hugverkarétturinn sé þeirra verða þau að greiða fyrir einkapróun, þar sem seljandinn getur ekki notað hugverkaréttinn aftur. Seljandi sem heldur hugverkarétti gæti litið á hann sem fjárfestingu, grundvöll fyrir frekari verkefni. Slíkt myndi vanalega endurspeglast í lægra verði fyrir kaupanda.

Hvað skal gera:

- Láttu hvata fyrir frekari nýsköpun fylgja með í samningi
- Mótaðu stefnu um hvernig farið er með hugverkarétt

Dæmi – Orkusparandi innkaup

Innkaupastofnunin á Ítalíu (CONSIP) tók upp áætlun til að spara orku í opinberum rekstri í landinu með orkusparnaðarsamningum. Birgjar skulu halda hitastigi inni í byggingum, s.s. skrifstofum og skólum, í kringum 20°C. Með því að gera seljendur ábyrga fyrir orkukostnaði voru þeir hvattir til að gera orkunotkun og auðlindanýtingu sem hagkvæmasta til að bæta arðsemi. Þjónustan var á borð við eldsneytisveitur og rekstur og umsjón hitaveitna.

Eitt af þeim fyrirtækjum sem fyrir valinu urðu fullyrti að ákvæði um orkukostnað hefðu ýtt undir nýsköpun á tveimur grundvallarsviðum: Nútímavæðingu orkuveitna til að uppfylla samningsákvæði og reglur í landinu; og frekari umbótum varðandi afköst verksmiðjanna og framkvæmd eftirlits- og umsjónarstarfs. Þessar nýjungar voru lághitastigsverksmiðjur og notkun brennslustýringar, hitastýringar og þráðlausra stjórnækja.

9. ÞRÓAÐU FRAMKVÆMDAÁÆTLUN

Jafnvel þó að skrifað hafi verið undir samning er ferlinu ekki lokið. Úthluta þarf tíma og efni til að hafa stjórn á samningnum. Í umsjón með uppfyllingu samningsins felst eftirlit og mat og má nota niðurstöður úr því til þess að læra um komandi innkaupaferli, samninga, verkefni og stefnumótun. Góð umsjón með samningi er afar mikilvæg þegar nýjungar eru keyptar. Þess vegna er gagnlegt að áætla trausta samningsstjórn eins snemma og unnt er í innkaupaferlinu svo að báðir aðilar skilji gagnkvæmar skyldur. Það er æskilegt að koma á fót kerfi fyrir auðvelda framkvæmd verkefnisins og láta fylgja með ferli til að taka á og leysa deilur. Mikilvægt er að halda uppi virkum samskiptum við birgi til að tryggja samfellda nýsköpun í ferlinu.

Samningurinn gæti kveðið á um slíkt. Að kveða á um reglulega fundi og mat í samningnum gæti t.d. tryggt að nægilegar upplýsingar séu fyrir hendi til að hvatning sé notuð á viðeigandi hátt. Enn fremur má læra af samskiptum seljanda og kaupanda fyrir komandi samninga. Eftirlit og mat á samningum getur stutt við nýsköpun í framtíðinni. Æskilegt væri að það gengi lengra en markmið samningsins til að skoða megi afleiðingarnar á markaðspróun, áhrif á tækniþróun og hvað þetta hefur í för með sér fyrir opinbera stefnu. Skýr, nákvæm og skilmerkileg frammistöðuviðmið þurfa að koma nákvæmlega fram í samningnum ásamt nauðsynlegum eftirlitstækjum. Slíkt gæti t.d. verið viðbragðstími fyrir þjónustuna, afhending á réttum tíma, þjónustustig og kostnaður. Einnig er æskilegt að þessi samningsatriði skili aukinni þekkingu á skipulaginu.

Hvað skal gera:

- Setja upp skipulag og útvega tilföng fyrir innleiðingu
- Fylgjast með og læra af innleiðingunni

Dæmi – Mæling á frammistöðu

Yfirvöld í Amsterdam keyptu almenningssamgönguþjónustu fyrir Zaanstreek af einkafyrirtæki. Erfitt var að mæla nokkur markmiðanna, s.s. aukid aðgengi fyrir íbúa, bætt aðgengi, og tryggð gæði og aðgang að efni. Því var þörf á traustum eftirlitstækjum.

Fyrirtækinu sem bar sigur úr bítum var skylt að veita upplýsingar um hvernig það náði að starfa í samræmi við sett markmið. Ef það náði ekki markmiðunum féllu á það sektir. Yfirvöld könnuðu efni sem fyrirtækið sendi inn og fékk einnig umboð til að ráða þriðja aðila til að fara yfir þær upplýsingar sem gefnar voru. Verktakanum var einnig skylt að veita umtalsvert magn upplýsinga fram að lokum samningsins um samgöngur á svæðinu, sem þátt í næsta útboði.

10. LÆRÐU TIL FRAMTÍÐAR

Mikilvægt er að læra af innkaupaferlinu til framtíðar. Heildarmarkmið stefnumats er að aðstoða þá sem móta stefnuna við að bæta starf sitt og að hvetja til nýsköpunar. Það er æskilegt að lærdómur sem af því er dreginn sé skráður og honum miðlað til sérfræðinga og stjórnenda í opinberum innkaupum. Meðvitað átak þarf til að stofnunin hagnist af reynslunni.

Afar mikilvægt er að meta mælingar sem hannaðar eru til að auka rannsóknir og þróun og nýsköpun í opinberum innkaupum. Aðeins á þann hátt má hvetja til náms um stefnuna. Það er æskilegt að stefna og aðferðir í sambandi við opinber innkaup á nýsköpun sé vandlega metin og hafður sé í huga heildarkostnaður og ávinningur og niðurstöður úr því mati séu nýttar til bættra aðferða. Þátttaka hlutaðeigandi í ferlinu skiptir miklu máli. Matið leggur grundvöll þar sem stjórnendur opinberra innkaupa og birgjar geta skoðað skilvirkni þeirra leiða sem nýttar eru til að hvetja til nýsköpunar.

Hvað skal gera:

- Skipaðu þér sess sem menntastofnun í nýsköpun
- Komdu á fót mats- og eftirlitsferli til að bæta þekkingu á nýsköpun í innkaupaferlinu

Dæmi – Stuðningur fyrir gagnkvæmt nám

Innkaupastofnunin í Hollandi (PIANOo) kom á fót umræðuvettvangi á netinu til þess að ræða saman og skiptast á upplýsingum. Markmiðið var að hagnast á sameiginlegri þekkingu á innkaupum. Eins og er eru 2000 samningsyfirvöld skráð á öllum sviðum stjórnsýslunnar. Upplýsingar í kerfinu eru tiltækar á netinu öllum þeim sem stunda opinber innkaup, jafnvel minnstu stofnunum. Með því að deila reynslu sinni er byggð upp mikil hvatning fyrir nýsköpun í innkaupum. (Sjá www.PIANOo.nl.)

Skrifstofa fyrir ríkisviðskipti í Bretlandi hefur komið á fót „Gateway Review“ til að tryggja árangursrík innkaup. Þar er litið til þess hvort verkefni geti skilað þeim markmiðum sem lagt er upp með og gert upphafsmat á líklegum kostnaði og möguleikum fyrir notendur. Endurskoðunarteymi er sett saman af sjálfstæðum og reyndum sérfræðingum sem koma með fyrri reynslu og hæfni til að greina lykilatriði sem fjalla þarf um til að verkið gangi upp. Forsendur endurskoðunarinnar eru settar fram og eru aðgengilegar almenningi. (Sjá http://www.ogc.gov.uk/what_is_ogc_gateway_review.asp.)