

Stefnumörkun í innkaupamálum velferðarþjónustunnar

Ný innkaupastefna og tillögur að
framkvæmdaáætlun

Júní 2012



Velferðarráðuneyti: Stefnumörkun í innkaupamálum velferðarþjónustunnar
Júní 2012

Útgefandi: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneyti

© 2012 Velferðarráðuneyti

ISBN: 978-9979-799-54-2

Efnisyfirlit

INNGANGUR	3
SKIPUNARBRÉF STÝRIHÓPSINS	4
FRAMKVÆMDAÁÆTLUN	5
TILGANGUR	5
FRAMKVÆMD	5
HELSTU VERKEFNI IL (MARKMIÐ)	5
EFTIRFYLGNI (STJÓRNUN)	6
INNKAUPASTEFNA	7
1. MARKMIÐ OG RAMMAR	7
2. TIL AÐ NÁ MARKMIÐI INNKAUPASTEFNUNNAR SKAL FYLGJA EFTIRFARANDI ÞÁTTUM:	8
2.1. <i>Bestu kaup</i>	8
2.2. <i>Samræmd innkaup</i>	8
2.3. <i>Siðareglur um innkaup</i>	8
2.4. <i>Innkaup notuð sem fjárhagslegt stjórnæki</i>	8
2.5. <i>Vistvæn innkaup</i>	9
2.6. <i>Rafræn innkaup</i>	9
2.7. <i>Ábyrgð og gegnsæi</i>	9
2.8. <i>Menntun og sérhæfing</i>	9
ÍTAREFNI	10

Inngangur

Í allnokkurn tíma hafa innkaupamál verið til skoðunar í velferðarráðuneytinu. Fyrir því eru nokkrar ástæður. Í fyrsta lagi hefur verið unnið að miklum hagræðingaraðgerðum innan velferðarkerfisins undanfarin ár og því rökrétt að skoða hvort hægt sé að samræma og gera innkaup velferðarstofnana enn hagkvæmari. Í öðru lagi hefur velferðarráðuneytið verið aðili að innkaupum heilbrigðisstofnana að hluta til með því að undirrita samninga fyrir hönd þeirra og er þetta fyrirkomulag ekki talið heppilegt. Í þriðja lagi hefur verið talin þörf á meiri samræmingu innkaupa þeirra stofnana sem heyra undir ráðuneytið. Í ráðuneytinu hefur verið unnið að gerð innkaupastefnu og til að vinna að frekari framgangi málsins var ákveðið að skipa sérstakan stýrihóp um innkaupamál velferðarþjónustunnar. Stýrihópnum var samkvæmt erindisbréfi falið að „semja drög að framkvæmdaáætlun innkaupastefnu með mælanlegum markmiðum í samráði við LSH, FSA, aðrar heilbrigðisstofnanir og aðra eftir því sem við á“. Stýrihópnum var ætlað að skila skýrslu fyrir 15. janúar 2012. Stýrihópin skipuðu Gunnar Alexander Ólafsson formaður, Einar Magnússon, Dagný Brynjólfsdóttir, Guðlín Steinsdóttir og Halldór Jónsson úr velferðarráðuneytinu og Jóhanna Hilmarsdóttir frá Ríkiskaupum. Stýrihópurinn ákvað að kortleggja innkaup heilbrigðisstofnana og jafnframt skoða fyrirkomulag rafræns innkaupakerfis. Sú vinna varð umfangsmeiri en gert hafði verið ráð fyrir og var farið fram á frest á skilum sem fallist var á.

Stýrihópurinn hefur haldið 21 fund. Hópurinn fundaði að auki með Landspítala, Sjúkrahúsinu á Akureyri, Sjúkratryggingum Íslands, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Heilbrigðisstofnun Vesturlands, Heilbrigðisstofnun Suðurnesja og Heilbrigðisstofnun Suðurlands þar sem farið var yfir innkaupamál og innkaupaferla.

Stýrihópurinn kannaði innkaup og skipulag innkaupa hjá velferðarstofnunum og í stuttu máli sagt hefur hver velferðarstofnun sitt skipulag á innkaupum en samræming innkaupa er hins vegar í lágmarki milli stofnana. Of lágt hlutfall innkaupa stofnana fer í gegnum rammisamningakerfi Ríkiskaupa og of fáar stofnanir hafa innleitt kerfi rafrænna innkaupa.



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Hlutverk stýrihóps um innkaupamál

Ráðgjafahópur velferðarráðherra sem að undanfögnu hefur unnið með erlendum ráðgjöfum (BCG) að tillögum að breytingum á skipulagi heilbrigðisþjónustu hefur meðal annars lagt til aukið samstarf og meiri samræmingu á innkaupum heilbrigðisstofnana.

Til að fylgja þeim tillögum eftir hefur ráðherra samþykkt að stýrihópur taki til starfa um framkvæmd þeirrar innkaupastefnu sem unnið hefur verið að í ráðuneytinu á undanfögnu mánuðum.

- Eftirfarandi aðilar eru í stýrihópnum:
- Gunnar Alexander Ólafsson velferðarráðuneyti, sem jafnframt er skipaður formaður hópsins
- Guðlín Steinsdóttir, velferðarráðuneyti
- Einar Magnússon, velferðarráðuneyti
- Dagný Brynjólfssdóttir, velferðarráðuneyti
- Halldór Jónsson, velferðarráðuneyti
- Jóhanna Hilmarsdóttir, Ríkiskaupum

Stýrihópnum er ætlað að semja drög að framkvæmdaáætlun innkaupastefnu með mælanlegum markmiðum í samráði við LSH, FSA, aðrar heilbrigðisstofnanir og aðra eftir því sem við á.

Óskað er eftir að stýrihópurinn skili tillögum til ráðherra fyrir 15. janúar 2012.

Velferðarráðuneytinu, 1. nóvember 2011.

Anna L. Gunnarsdóttir

Framkvæmdaáætlun

Tilgangur

Markmið með stefnumörkun velferðarráðuneytisins í innkaupamálum er að samræma og bæta fyrirkomulag innkaupa hjá velferðarstofnunum með meiri hagræðingu að leiðarljósi. Með samræmdum innkaupum er meðal annars hægt að samræma og bæta vöru- og lyfjanotkun sem og lækka kostnað. Með nýju skipulagi er stefnt að því að lækka kostnað velferðarstofnana vegna innkaupa með samræmdum innkaupum, útboðum, lyfjalistum og beinum samningum.

Framkvæmd

- Lagt er til að Landspítalinn (innkaupadeild spítalans) fái víðtækara hlutverk og geti þannig þjónað hagsmunum fleiri stofnana. Innkaupadeild Landspítalans (IL) fái heimild í umboði velferðarráðuneytisins til að undirrita samninga fyrir hönd allra stofnana sem samþykkja þátttöku í samstarfi stofnana velferðarráðuneytisins. IL skuli tryggja góð samskipti við stofnanir með því að kalla eftir og miðla upplýsingum um vörur, vöru- og lyfjanotkun, lyf og lækningatæki.
- Undir verksvið IL falli samstarf velferðarstofnana um öll innkaup þeirra á heilbrigðisvörum, lyfjum og lækningatækjum.
- Samhliða verði settur á laggirnar samstarfsvettvangur innkaupa velferðarstofnana (SIV) til að fjalla um innkaup velferðarstofnana, gæði þeirra, samræmingu og framkvæmd. Í samstarfsnefndinni sitji fulltrúar frá Landspítala, Sjúkrahúsinu á Akureyri, Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, einn frá hverju heilbrigðisumdæmi utan höfuðborgarsvæðisins, Ríkiskaupum og Sjúkratryggingum Íslands. Lagt er til að fulltrúi Landspítalans verði formaður SIV. SIV verði ráðgefandi og með fjölgun þeirra sem taka þátt í samstarfinu seinna meir, er gert ráð fyrir því að fleiri aðilar fái fulltrúa í SIV.
- Í upphafi er gert ráð fyrir að stofnanir sem taki þátt í þessu samstarfi séu sjúkrahús, heilsugæslustöðvar og heilbrigðisstofnanir sem reknar eru af ríkinu. Gert er ráð fyrir því að í framhaldinu og með frekari þróun samstarfsins muni fleiri stofnanir á sviði velferðarmála eiga samskipti við IL eins og Embætti landlæknis (sóttvarnalæknir), aðildarfélag Samtaka fyrirtækja í heilbrigðisþjónustu og öldrunarstofnanir. Þær stofnanir sem tækju þátt í samstarfinu myndu gera skriflegt samkomulag við IL um það.
- IL og SIV skulu vinna samkvæmt framkvæmdaáætlun um innkaupamál velferðarráðuneytisins.

Helstu verkefni IL (markmið)

- Annast fyrir hönd velferðarstofnana undirbúning og framkvæmd útboða í samstarfi við Ríkiskaup og samningsgerð vegna kaupa á heilbrigðisvörum, lækningatækjum og lyfjum.
- Samræma innkaup velferðarstofnana á heilbrigðisvörum, lyfjum og lækningatækjum með því að greina þörfina og samræma notkun þeirra.
- Taka saman og viðhalda lista yfir lækningatæki í eigu opinberra velferðarstofnana.
- Vera velferðarstofnunum, sem þess óska, innan handar við gerð útboðsgagna vegna kaupa á lækningatækjum og vera velferðarráðuneytinu til ráðgjafar.
- Samræma lyfjalista velferðarstofnana.
- Undirbúa, gera tíma- og kostnaðaráætlun, sem lögð verði fyrir velferðarráðuneytið til afgreiðslu, og innleiða rafrænt innkaupakerfi hjá velferðarstofnunum sem taka þátt í samstarfinu.

- Velferðarstofnanir sem tengjast IL skulu láta hagkvæmni ráða hvort þær kaupi aðföng (heilbrigðisvörur, lyf eða lækningatæki) í gegnum dreifingarmiðstöð IL eða beint frá birgjum.
- Þjóna öllum þörfum velferðarstofnana varðandi innkaup og gæta heildarhagsmuna allra stofnana og velferðarþjónustunnar í heild.
- Undirrita samninga fyrir hönd þeirra stofnana sem taka þátt í samstarfinu.

Eftirfylgni (stjórnun)

- IL setji fram mælanleg markmið um innkaup í velferðarþjónustunni.
- IL fylgi innkaupastefnu velferðarráðuneytisins í störfum sínum.
- Gert er ráð fyrir að stofnanir fái heilbrigðisvörur, lyf og lækningatæki á sama verði og IL keypti þær á, en talið er eðlilegt að IL innheimti umsýslugjald.
- Kostnaður og tekjur (hagræðing) af samstarfinu deilist á þær stofnanir sem taka þátt í samstarfinu í hlutfalli við fyrirfram ákveðið viðmið í samræmi við ákvæði í samningi stofnananna.

Innkaupastefna

1. Markmið og rammar



Innkaupastefnan byggir á innkaupastefnu ríkisins,^{1 2 3} lögum, reglum, stefnumótun og leiðbeiningum, sem setur viðmið um framkvæmd innkaupa á vegum ríkisins, stofnana þess, fyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins og þeirra sjálfseignarstofnana sem fjármagnaðar eru að mestu með opinberu fé.

¹ [Innkaupastefna ríkisins \(2002\).](#)

² [Innkaupastefna ríkisins \(2008\) \(ekki formlega afgreidd\).](#)

³ [Stjórnendavefur, innkaupastefna ríkisins.](#)

2. Til að ná markmiði innkaupastefnunnar skal fylgja eftirfarandi þáttum:

2.1. Bestu kaup

Þeir sem annast innkaup af hálfu velferðarstofnana skulu vinna út frá því að besta mögulega niðurstaða fáist að teknu tilliti til kostnaðar, tíma og ávinnings. Lægsta verð tryggir ekki nauðsynlega bestu kaup. Einfalt og skilvirkt innkaupaferli lágmarkar tíma og kostnað fyrir hlutaðeigandi aðila. Bestu kaup skulu metin með tilliti til líftímakostnaðar vöru, verka eða þjónustu þar sem helstu áhrifaþættir eru:

- Greining á þörfum kaupanda og tímanlegar upplýsingar um áformuð innkaup.
- Virk samnings- og verkefnastjórnun.
- Útboð eða val á annarri skilvirkri og gegnsærri innkaupaaðferð í samræmi við lög um opinber innkaup.
- Hagkvæmni og fjármögnun m.t.t. verðs, greiðsluskilmála og heildarhagsmuna.
- Sameiginleg innkaup fleiri stofnana.

2.2. Samræmd innkaup

Samræmd innkaup eru mikilvæg til að tryggja hagkvæm innkaup. Í krafti magninnkaupa er hægt að ná fram sparnaði. Sérstakt „innkaupasamband velferðastofnana“ gæti náð árangri í sameiginlegum innkaupum. Algengasta form samræmdra innkaupa er rammameningar sem Ríkiskaup⁴ gera fyrir hönd ríkisins um ýmsar vörur og þjónustu. Almenn gildir að stofnanir skulu eiga aðild að rammameningum Ríkiskaupa en stofnunum er þó heimilt að segja sig frá einstaka rammameningum ef sérstakar og málefnalegar ástæður eru fyrir hendi. Skal stofnunin tilkynna frávik frá rammameningu og ástæður til Ríkiskaupa.

2.3. Siðareglur um innkaup

Siðareglur sem stofnanir skulu setja sér skila árangri í að gera innkaup gegnsærri og skýrari. Starfsmenn skulu leiða hjá sér hvers kyns persónulegan ávinning sem gæti haft áhrif á ákvarðanir vegna innkaupa. Persónulegar ástæður skulu ekki ráða mati eða vali á vörum, birgjum eða þjónustu. Jafnframt skulu starfsmenn ekki þiggja gjafir, styrki, sérstaka afslætti eða boðsferðir frá einstaklingum, fyrirtækjum eða öðrum sem á einn eða annan hátt tengjast starfi þeirra nema í undantekningartilvikum með sérstöku leyfi og á ábyrgð forstöðumanns.

2.4. Innkaup notuð sem fjárhagslegt stjórnæki

Innkaup verði í samræmi við rekstraráætlun stofnunar. Fyrir árslok 2012 skulu stofnanir setja sér innkaupastefnu⁵ á grundvelli innkaupastefnu ráðuneytisins annars vegar og innkaupastefnu ríkisins hins vegar. Innkaupastefnan verði til ákveðins tíma, með mælanlegum markmiðum og framkvæmdaáætlun. Aðilar sem eru ábyrgir fyrir innkaupum verði formlega tilgreindir hjá velferðarráðuneytinu og stofnunum. Viðmiðunarreglur og starfshættir verði í samræmi við innkaupastefnu og samkvæmt gildandi lögum og reglum hverju sinni.^{6 7 8 9} Hjá stærri stofnunum skulu haldnir reglulegir stöðufundir um innkaupamál og lagt mat á árangur bættra innkaupa út frá settum markmiðum.

⁴ <http://www.ríkiskaup.is/rammasamningar/askrifendur-rammasamninga/>

⁵ [Efni til hljóðsýningar við gerð innkaupastefnu.](#)

⁶ [Lög um opinber innkaup nr. 84/2007.](#)

⁷ [Viðmiðunarfjárhæðir og tímafrestir útboða.](#)

⁸ [Handbók um opinber innkaup \(2008\).](#)

⁹ [Stjórnendavefur, opinber innkaup.](#)

2.5. Vistvæn innkaup

Við innkaup skal tekið tillit til umhverfissjónarmiða, kostnaðar og gæða, sbr. stefnu um vistvæn innkaup.^{10 11} Ef vörur, verð og þjónusta eru sambærileg ber að velja þann kost sem talinn er umhverfisvænni.

2.6. Rafræn innkaup

Nýta skal hagkvæmni rafrænna innkaupa eftir því sem kostur er.

2.7. Ábyrgð og gegnsæi

Innkaup varða ekki einungis vöruna, þjónustuna eða verkið sem verið er að kaupa heldur allt það ferli sem á sér stað frá þarfagreiningu og þar til viðkomandi innkaup hætta að nýtast. Ákvarðanir um innkaup, fyrirkomulag þeirra og eftirfylgni eru á ábyrgð ábyrgðarmanns innkaupa og forstöðumanns stofnunar.

Þeir sem annast innkaup skulu gæta þess að innkaupaferillinn sé gegnsær og opinn. Formlegar ákvarðanir og áform um innkaup skulu vera aðgengileg í öllum tilvikum til að tryggja samkeppni og bestu kaup.

2.8. Menntun og sérhæfing

Forstöðumenn stofnana skulu tryggja að starfsmenn sem bera ábyrgð á innkaupum hafi yfir að ráða nægjanlegri þekkingu og þjálfun í innkaupamálum og hafi skilning á innkaupastefnu, löggjöf og vinnureglum til að tryggja bestu kaup.

¹⁰ [Stefna um vistvæn innkaup \(2009\).](#)

¹¹ [Vistvæn innkaup.](#)

Ítarefni

- [Lög um opinber innkaup nr. 84/2007](#)
- [Lög um framkvæmd útboða nr. 65/1993](#)
- [Lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 84/2001](#)
- [Lög um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997](#)
- [Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996](#)
- [Stjórnsýslulög nr. 37/1993](#)
- [Upplýsingalög nr. 50/1996](#)
- [Viðmiðunarfjárhæðir og tímafrestir útboða](#)
- [Handbók um opinber innkaup \(2008\)](#)
- [Innkaupastefna ríkisins \(2002\)](#)
- [Innkaupastefna ríkisins \(2008\) \(ekki formlega afgreidd\)](#)
- [Útvistunarstefna ríkisins \(2006\)](#)
- [Stefna um vistvæn innkaup \(2009\)](#)
- [Einfaldar leiðbeiningar um innkaup á ráðgjöf \(2009\)](#)
- [Innkaupahandbók um upplýsingatækni \(1998\)](#)
- [Efni til hliðsjónar við gerð innkaupastefnu](#)
- [Ríkisendurskoðun: Opinber innkaup. Áfangaskýrsla 1. Innkaupastefna ráðuneyta](#)
- [Ríkiskaup](#)
- [Fjármálaráðuneytið, innkaup](#)
- [Vistvæn innkaup](#)
- [Innkaupakort ríkisins](#)
- [Rafrænt markaðstorg \(ekki virkt\)](#)
- [Stjórnendavefur, opinber innkaup](#)
- [Stjórnendavefur, innkaupastefna ríkisins](#)