



Minnisblað

Móttakandi: Stjórn Sambands Íslenskra
sveitarfélaga

Dags.: 29. október 2025

Sendandi: Próunarsvið

Málsnr.: 2509306SA
Málalykill: 12.21

Efni: Minnisblað varðandi gagnvirkt innkaupakerfi og úthlutunarlíkön fjármagns fyrir grunn- og leikskóla.

Inngangur

Sveitarfélög á Íslandi standa fyrir fjölbreyttum innkaupum á vörum og þjónustu sem tengjast m.a. upplýsingatækni en ekki síður daglegum rekstri skóla, velferðarþjónustu, samgangna, umhverfismála og stjórnsýslu. Þessi innkaup nema verulegum fjárhæðum og hafa bein áhrif á nýtingu opinbers fjár. Þrátt fyrir að hvert sveitarfélag beri ábyrgð á sínum innkaupum er ljóst að mörg þeirra standa frammi fyrir sömu áskorunum, meðal annars takmörkuðum mannafla, þörf fyrir gagnsæi og betri yfirsýn yfir heildarútgjöld.

Gagnvirkt innkaupakerfi (e. Dynamic Purchase System, DPS) er rafrænt innkaupakerfi sem gerir opinberum aðilum kleift að kaupa vörur og þjónustu með gagnsæjum hætti. Kerfið virkar svipað og rammisamningur en er frábrugðið að því leiti að nýir birgjar geta tengst kerfinu hvenær sem er. Öll útboð og samskipti fara fram rafrænt sem stuðlar að skilvirkni og rekjanleika. Með þessu móti geta sveitarfélög keypt inn á skipulegan hátt án þess að þurfa að endurtaka kostnaðarsamar og tímafrekar útboðsleiðir.

DPS kerfi er í samræmi við lög um opinber innkaup, 41. gr. laga nr. 120/2016, þar sem kveðið er á um að öll innkaup innan kerfisins skuli fara fram með rafrænum hætti og að öllum hæfum aðilum skuli gefinn kostur á að skrá sig í kerfið á gildistíma þess. Þetta stuðlar að jafnræði og opnu aðgengi að opinberum innkaupum, sem er í takt við meginmarkmið laga og reglna um opinber innkaup.

Sameiginlegt DPS kerfi getur verið afar gagnlegt fyrir sveitarfélög á Íslandi, sérstaklega þegar horft er til hagræðingar, skilvirkni og betri nýtingar á opinberu fé. Með því að sameina innkaupaferla í eitt rafrænt kerfi sem er opið öllum hæfum birgjum, geta sveitarfélög dregið úr kostnaði við útboð og aukið aðgengi að sérhæfðri þjónustu. Þetta er sérstaklega mikilvægt fyrir minni sveitarfélög sem hafa takmarkaðan mannaúð til að sinna flóknum innkaupaferlum. Með samnýtingu leyfa og ráðgjafarþjónustu, t.d. í gegnum Samband Íslenskra sveitarfélaga, má sömuleiðis ná fram stærðarhagkvæmni og bæta þjónustugæði.

Dæmi um beinan sparnað

Með slíku DPS kerfi væru hægt að háttá innkaupunum á tvo vegu. Annars vegar gætu sveitarfélög gengið inn í þegar samningsbundin verð innan kerfisins eða tekið þátt í minni útboðum sem Sambandið auglýsir fyrir hönd aðildarsveitarfélaga, þar sem hvert

þeirra gerir eigin samninga við birgja. Hins vegar gæti Samband íslenskra sveitarfélaga sjálft verið beinn kaupandi fyrir hönd sveitarfélaganna þegar um er að ræða miðlægar lausnir eða leyfi sem eru hagkvæmari í sameiginlegum innkaupum. Slíkt fyrirkomulag tryggir bæði sveigjanleika og samræmda nýtingu fjármuna, þar sem hægt er að velja á milli sameiginlegra samninga eða einstakra útboða eftir eðli og þörfum innkaupanna.

Dæmi sem sýnir vel hvernig DPS kerfi gæti virkað í framkvæmd, og hvernig báðar þessar leiðir við innkaup gætu komið til greina, er í tengslum við úthlutunarlíkan sem Reykjavíkurborg hefur þróað, þar sem fyrirframskilgreindar forsendur reikna hvernig úthlutun fjármagns til leik- og grunnskóla skuli háttáð. Fjöldi sveitarfélaga hefur sýnt áhuga á því að taka upp slíkt úthlutunarlíkan og hefur Reykjavíkurborg fallist á að veita þeim aðgang að því. Úthlutunarlíkanið er sett upp í kerfi frá IBM, Planning Analytics, sem ráðgjafarfyritækið Intenta sinnir endursölu á leyfum og auk þess að veita ráðgjöf við kerfið. Skv. upplýsingum frá Intenta er lágmarksfjöldi notenda í kerfinu 5 talsins og kostnaður við þau leyfi er um það bil 1,5 milljón króna á ári + vsk. Vilji viðskiptavinir kaupa fleiri leyfi eru tvær leiðir í boði:

- 30 notendur: 4 – 5 milljónir kr. á ári + vsk.
- 50 notendur: 6 – 7 milljónir kr. á ári + vsk.

Ráðgjafar Intenta gera ráð fyrir að það taki 2-3 daga að búa til gott sniðmát byggt á líkani Reykjavíkurborgar og síðan nokkra klukkutíma við að innleiða líkanið hjá hverju og einu sveitarfélagi. Kostnaður væri því aldrei undir 2 milljónir á ári + vsk fyrir hvert og eitt sveitarfélag sem notar kerfið. Því hefur komið upp sú hugmynd að Samband íslenskra sveitarfélaga kaupi leyfi fyrir hönd sveitarfélaganna með það að markmiði að draga úr heildarkostnaði.

Með þeirri leið má gera ráð fyrir heildarsparnaði upp á að minnsta kosti 40 milljónir á ári. Ef við reiknum með því að 30 sveitarfélög vilji nýta úthlutunarlíkanið og leyfiskostnaður fyrir hvert þeirra er 1,5 milljón á ári, þá væru þessi sveitarfélög að greiða samtals 45 milljónir kr. á ári eingöngu fyrir leyfi. Kostnaður Sambandsins við að kaupa leyfi miðlægt fyrir sama hóp sveitarfélaga er 5 milljónir króna á ári sem gerir sparnað upp á 40 milljónir króna. Inni í þessari tölu er ekki kostnaður við ráðgjafarþjónustu af hálfu Intenta.

Almennur ábati

Innleiðing sameiginlegs gagnvirks innkaupakerfis (DPS) fyrir sveitarfélög undir forystu Sambands íslenskra sveitarfélaga á að skoða sem raunhæfa og fýsilegan möguleika til að mæta vaxandi þörfum sveitarfélaga fyrir skilvirkari, hagkvæmari og gagnsærrari innkaupaferla. Með miðlægu gagnvirku innkaupakerfi gæti Sambandið boðið sveitarfélögum faglega ráðgjöf, aðstoð við útboð og samræmda ferla, sem myndi styrkja stöðu þeirra gagnvart birgjum og tryggja betri nýtingu fjármuna.

Dæmi eru um að sveitarfélög bjóði ekki út þjónustusamninga, hvorki í stafrænum málum né öðrum, og nýta sér ekki þá þjónustu sem er innifalin í rammamningum ríkisins. Ástæðurnar eru m.a. að margir þjónustuaðilar eru staðsettir á höfuðborgarsvæðinu og sveitarfélög á landsbyggðinni vilja styðja við sína nærbirgja. Með sameiginlegu kerfi undir stjórn Sambandsins væri hægt að hanna útboð og innkaup sem taka mið af þessum

staðbundnu þörfum og gera minni sveitarfélögum kleift að nýta sér stærðarhagkvæmni án þess að missa sveigjanleika.

Til að meta fjárhagslegan ávinning af innleiðingu gagnvirks innkaupakerfis þurfa sveitarfélög að greina bæði beinan og óbeinan kostnað og bera saman við ávinning sem kerfið skilar.

- Fyrsta skrefið er að framkvæma kostnaðargreiningu á innkaupaferlum fyrir og eftir innleiðingu. Þar er litið til tíma sem starfsfólk ver í útboðsferli, kostnaðar við auglýsingar, skjölun og tæknilega útfærslu. Þegar DPS kerfi er komið á, má greina hvernig rafræn og sjálfvirk ferli draga úr þessum þáttum og skila sparnaði í formi lægri launakostnaðar og aukinnar afkastagetu.
- Ávinningur af aukinni samkeppni er einnig mælanlegur. Þar sem seljendur geta skráð sig í kerfið hvenær sem er, eykst framboð og fjölbreytni, sem oft leiðir til hagstæðari tilboða og betri samningsskilmála. Með því að bera saman tilboðsgengi og samninga fyrir og eftir innleiðingu má meta beinan fjárhagslegan ávinning af kerfinu. Meðal innkaupa sem falla í þennan flokk eru ýmis konar hugbúnaðarleyfi, s.s. fyrir Microsoft 365 leyfi og annan skrifstofuhugbúnað.
- Tímasparnaður er annar lykilþáttur. Sjálfvirknivæðing og rafrænir innkaupaferlar draga úr handavinnu og flýta fyrir framkvæmd. Sveitarfélög geta metið sparnað í tíma og umbreytt honum í fjárhagslegt gildi með því að reikna út launakostnað sem sparast eða nýtist betur.
- Rekjanleiki og skjalfesting í DPS kerfi dregur sömuleiðis úr áhættu á mistökum, kærnum og ólögðmætum innkaupum. Fjárhagslegur ávinningur af bættri stýringu felst í minni líkum á sektum, endurgreiðslum og ófyrirséðum kostnaði.
- Kerfið styður einnig við gagnadrifna ákvarðanatöku og betri yfirsýn yfir útgjöld sem eykur skilvirkni í fjármálastjórnun.

Að lokum er hægt að framkvæma kostnaðarábatagreiningu þar sem allur kostnaður við innleiðingu og rekstur kerfisins er skráður, og ávinningur metinn í krónum. Slík greining getur sýnt fram á nettó ábata á ári eða yfir ákveðinn tíma og er oft notuð til að réttlæta fjárfestingu í kerfinu.

Kostnaður Sambandsins

Gera þarf ráð fyrir því að kostnaður Sambands íslenskra sveitarfélaga við það að reka miðlægt gagnvirkt innkaupakerfi væri þó einhver og þyrfti að skoða hvernig honum yrði útdelt í gegnum aðgang að kerfinu sjálfu. Sveitarfélög gætu annaðhvort greitt fyrir aðgang byggt á íbúafjölda, notkun eða annarri mælanlegri stærð. Einnig þyrfti að taka til greina leyfis- og rekstrarkostnað á kerfinu sjálfu, en KPMG hefur ekki upplýsingar um leyfiskostnað fyrir slíkt kerfi né upplýsingar um rekstrarkostnað slíks kerfis. Gera þarf ráð fyrir slíkum kostnaði í frekari útreikningum.

Þá má sömuleiðis gera ráð fyrir því að Sambandið þurfi að fjármagna starf innkaupasérfræðings til að þjónusta og reka DPS kerfið og eftir atvikum veita sveitarfélögum ráðgjöf í innkaupum. Einnig þarf að gera ráð fyrir hluta af stöðugildi

fjármálasérfræðings sem sæi um rekstrarlíkan og útteilingu kostnaðar á bakvið kerfið. Samtals má gera ráð fyrir, til að byrja með, einu stöðugildi á bakvið bæði hlutverkin.

Ályktun

Innleiðing sameiginlegs gagnvirks innkaupakerfis (DPS) fyrir sveitarfélög á Íslandi gæti verið raunhæf og hagkvæm leið til að bæta innkaupaferla sveitarfélaga nýta miðlægan stafrænan vettvang undir forystu Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þetta gæti leitt til aukinnar skilvirkni, lægri kostnaðar og bættrar yfirsýnar yfir útgjöld. DPS kerfi stuðlar að auknu gagnsæi og jafnræði í innkaupum, þar sem öll útboð og samskipti fara fram rafrænt og öllum hæfum aðilum gefst kostur á að taka þátt. Þetta er í samræmi við lög um opinber innkaup og styður við markmið um opið aðgengi og rekjanleika.

Kerfið myndi einfalda daglega stjórnsýslu sveitarfélaga, sérstaklega þeirra sem hafa takmarkaðan mannauð til að sinna flóknum innkaupaferlum. Með því að nýta sameiginlega þjónustu og ráðgjöf væri hægt að ná fram stærðarhagkvæmni og bæta þjónustugæði án þess að skerða sveigjanleika einstakra sveitarfélaga.

Fjárhagslegur ávinningur gæti falist í lægri leyfiskostnaði, minni þörf á endurteknum útboðum og aukinni samkeppni meðal birgja. Tímasparnaður og sjálfvirknivæðing ferla gæti einnig skilað sér í betri nýtingu mannauðs og minni áhættu á mistökum eða kærur. Sveitarfélög gætu þannig einbeitt sér betur að kjarnastarfsemi sinni.

Að lokum gæti sameiginlegt gagnvirkt innkaupakerfi orðið mikilvægt tæki til að efla stafræna þjónustu sveitarfélaga, styðja við gagnadrifna ákvarðanatöku og leggja grunn að varanlegum umbótum í opinberum innkaupum á landsvísu.

PS