

# Sameiginleg innkaup Microsoft hugbúnaðarleyfi

– Uppgjör verkefnis



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

11. desember 2023

## Verkefnið

Haustið 2021 kusu sveitarfélögin um þau verkefni sem stafræna umbreytingateymi sambandsins myndi leggja áherslu á á árinu 2022. Meðal þeirra voru Microsoft leyfismál, einfaldari skjalamál og rafænar skjalala. Sveitarfélögin kusu í könnun um sameiginleg verkefni þar sem sameiginleg innkaup á Microsoft skrifstofu hugbúnaðarleyfum skoraði mjög hátt. Með skrifstofuleyfum er átt við leyfi til notkunar á Microsoft Office, Teams, tölvupósti og öðrum vörum sem Microsoft býður sínum viðskiptavinum í þessum flokki. Þetta verkefni var það verkefni sem flest sveitarfélög vildu að ráðist yrði í.

Markmiðin voru að:

1. Sveitarfélög fengu meira virði úr viðskiptasambandi sínu við Microsoft.
2. Sveitarfélög væru áfram rekstraraðilar, hvert í sínu umhverfi.
3. Auka öryggi gagna og bæta rekstur.

Lögð var áhersla á að aðstoða sveitarfélög við að koma skipulagi á leyfamál og ekki síður að stuðla að því að sveitarfélög færu að innkaupalögum og viðeigandi leyfi væru valin m.t.t. öryggis, virkni og þess að ekki sé verið að nota vörur og þjónustur án viðeigandi leyfa annars vegar og svo að ekki sé verið að tvíborga fyrir sömu vöru.

## Samningsform og útboð

Aðalverkefnið var að ná samkomulagi við Microsoft um kaup á leyfum og að verðið væri að minnsta kosti jafn hagstætt og besta fánlega verð eftir öðrum leiðum. Microsoft býður viðskiptavinum sínum fjölmargar leiðir til leyfiskaupa sem allar hafa sín sérkenni, kosti og galla. Hagkvæmast er að kaupa sem flest leyfi en félagið veitir umtalsvert betri kjör ef mikið magn er keypt. Til að njóta bestu kjara þurftu innkaupin því að vera sameiginleg. Hagstæðustu kjör fást með því að gera samninga sem Microsoft kallar „Enterprise Agreement“ (EA) en þeir samningar eru hugsaðir fyrir stórfyrirtæki, oft með margháttða starfsemi á mörgum stöðum. EA hentar því ágætlega fyrir sameiginleg innkaup sveitarfélaga þar sem þeir gera ráð fyrir að leyfi geta verið í fleiri en einu umhverfi (tenant) og að reikningur sé gefin út fyrir hverja einingu. Allt eru þetta nauðsynlegar forsendur svo hægt væri að uppfylla þau markmið og forsendur sem sveitarfélögin settu sér.

Ríkiskaup hafa gert [rammasamning um Microsoft leyfi](#) sem nær yfir EA samninga. Skráðir endursöluaðilar bjóða í samninginn eftir að samið hefur verið um afslætti og verð við Microsoft. Verðsamkeppni næst með því að endursöluaðilar innan rammamennings keppa á álagsprósentu sem er milli heildsöluverðs (Client Price Sheet) frá Microsoft og endursöluverðs (Estimated Retail Price).

## Forsaga

Í lok árs 2021 voru skoðaðir möguleikar á að gera samning við Microsoft sem myndi gilda frá mars 2022. Samtalið hófst á þeim forsendum sem ríki og Reykjavíkurborg höfðu gert sína samninga eftir. Þ.e. einsleit leyfi fyrir alla aðila. Sérfræðingur frá Ríkiskaupum var fenginn að verkefninu til að koma þessum innkaupum í viðeigandi innkaupafarveg (rammsamning um Microsoft leyfismál).

Í janúar og febrúar 2022 var aflað upplýsinga frá sveitarfélögum um stöðu og kröfur. KPMG greindi stöðu og óskir sveitarfélaga. Eftir greininguna var ljóst að staða sveitarfélaganna var mjög mismunandi og því ekki æskilegt að fara í einsleitan leyfissamning, sambærilegan við samninga ríkis og borgar. Upphaflegar áætlanir gerðu ráð fyrir að samningurinn myndi ná til um 6.000 leyfa en í tillögunni í febrúar 2022 höfðu sveitarfélögin skráð um 4.200 leyfi.

Á sama tíma voru gerðar umfangsmiklar breytingar á fyrirkomulagi samstarfsaðila Microsoft á Íslandi. Samningum var breytt úr mánaðarlegum yfir í árlega og mánaðarleg leyfi urðu 20% dýrari auk verðlistahækkana. Með því að binda samninga til 12 mánaða gafst sveitarfélögum kostur á að forðast eða fresta verðhækkunum. Nokkur fjöldi sveitarfélaga valdi að taka þann kost og því fór fjöldi leyfa niður fyrir þau mörk sem gátu tryggt lægri kostnað í öllum tilfellum. Ákveðið var að skoða þessi mál aftur að ári þegar 12 mánaða samningar myndu losna.

## Framkvæmd

Haustið 2022 var þráðurinn tekinn upp að nýju og markmiðið að gera sameiginlegan samning sem myndi gilda frá 1. mars 2023. Unnið var að upplýsingaöflun, m.a. með vinnustofu með fjármálastjórum sveitarfélaga þann 12. október og útbúið kynningar og fræðsluefni um leyfistegundir, innihald þeirra og hvernig ætti að velja viðeigandi leyfi m.t.t. starfssviðs, öryggiskrafa og annarrar notkunar. Sveitarfélög sem höfðu áhuga voru beðin að skrá sig ásamt ýmsum upplýsingum um núverandi leyfi og uppsetningu kerfa. 36 sveitarfélög svöruðu og í kjölfarið hófst frekari samtal við Microsoft á Íslandi um mögulegan samning byggð á svörum sveitarfélaganna.

Í nóvember 2022 var hafist handa við að semja við Microsoft að nýju út frá breyttum forsendum. Upplýsingabréf var sent 16. desember 2022 og þátttökuvilji sveitarfélaga kannaður. Gert var ráð fyrir að 19 sveitarfélög myndu taka þátt með samtals um 4.200 leyfum en þær tölur fengust úr skráningu í byrjun janúar 2023. Á grundvelli ofangreinda upplýsinga gerði Microsoft tilboð í tvær algengustu gerðir notendaleyfa (Microsoft 365 F3 og Microsoft 365 E3). Áætlað endursöluverð dýrara leyfisins (E3) var 4.441kr (€28,95 m.v. gengi evru – 153,4kr). Á sama tíma var algengt verð til sveitarfélaganna á bilinu 4.849kr til 5.089kr.

Á verkefnistímanum voru reglulega haldnir kynninga- og upplýsingafundir auk þess sem umræða fór fram í faghópi um stafræna umbreytingu og stafrænu ráði sveitarfélaganna. Haldinn var almennur upplýsingafundur um verkefnið 30. nóvember og annar 14. desember. Í kjölfarið var fundað með nokkuð mörgum sveitarfélögum þar sem farið var yfir útfærslur og aðstæður hvers fyrir sig. Niðurstaða úr sumum þeim samtölum var að halda áfram að nota núverandi „Business“ leyfi en færa sig ekki undir „Enterprise“ leyfin. Opinn „spurninga og svara“ fundur var svo haldinn 17. febrúar 2023. Hann var ætlaður fyrir sértækar spurningar um framkvæmd og útfærslu samningsins, notkun leyfanna og áhrif á rekstur/þjónustu í umhverfum sveitarfélaganna.

Meðfram viðræðum við Microsoft var mörgum spurningum um fyrirkomulag og skilyrði leyfismála svarað. T.d. um blöndun leyfa úr þessari gerð samninga og öðrum. Öll svör voru unnin í samstarfi við Microsoft og safnað í upplýsingaskjal á sameiginlegu Teams-svæði verkefnisins.

Niðurstaða samningsins var að Microsoft bauð sveitarfélögum afslátt á tvennskonar tegundum leyfa, M365 E3 og F3. Ekki var talið skynsamlegt að festa verð á fleiri tegundum sökum þess að ekki var nægilegur fjöldi til að réttlæta afslátt af hálfu Microsoft. Það var hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að kaupa aðrar tegundir leyfa í gegnum samninginn. Ef samsetning leyfa myndi breytast á samningstíma var hægt að semja um afslátt á fleiri tegundum þegar aðstæður leyfðu. Verðið var fastbundið til þriggja ára í evrum og veitti að meðaltali 6% afslátt:

Leyfistegund	Estimated Retail Price (Microsoft)	Verð eftir útboð
M365 E3	€28,95	€30,108
M365 F3	€6,00	€6,24

Microsoft hafði í þessum viðræðum gefið vilyrði fyrir að fjármagna sérstakan þróunarsjóð sem sveitarfélögin gætu nýtt í þróunarverkefni með samstarfsaðilum Microsoft. Ekki var búið að fastsetja

upphæðir en í viðræðum kom fram að umfangið gæti hafa orðið 5-10 milljónir miðað við þær forsendur sem samningurinn hvíldi á.

## Útboð

Byggt á niðurstöðu á viðræðum við Microsoft var Ríkiskaupum falið að annast örútboð í gegnum rammisamning ([RK 03.07 Microsoft hugbúnaðarleyfi](#)). Tvö fyrirtæki eru skráð og geta boðið í EA samning eins og þann sem sveitarfélögin hugðust gera, Crayon á Íslandi og Advania.

Örútboð var svo gert á grundvelli þessara upplýsinga en strax var ljóst að eitt sveitarfélag myndi draga sig úr innkaupunum og voru 16 sveitarfélög tilgreind til þátttöku í útboðinu. Fjöldi leyfa lækkaði sem því nam en óformlegt tilboð Microsoft stóð áfram. Örútboðið fór fram með góðri aðstoð Ríkiskaupa og niðurstaðan var að einn aðili bauð í samninginn (Crayon á Íslandi) með 4% auka álagi vegna kröfu um sundurliðun á reikningum.

Tilboðið var yfir kostnaðaráætlun og leitað var til sveitarfélaganna um hvort reyna ætti að koma til móts við þessa hækkun svo hægt væri að standa við áður útgefið verð. Óskað var lögfræðilíts frá Ríkiskaupum um hvort það væri heimilt. Reyndist svo vera og tók Microsoft vel í að koma til móts við þennan aukakostnað eftir að samningi yrði komið á. Var því tilboði Crayon tekið og gengið til samninga við Microsoft vegna álagsins.

Það voru nokkur vonbrigði að verðið sem fékkst úr örútboðinu var hærra heldur en það verð sem Microsoft var tilbúið að bjóða. Það er vísbending um að þær innkaupaleiðir sem stóðu til boða hafi ekki virkað sem skyldi.

## Úrvinnsla

Á úrvinnslutíma útboðsins og í kjölfar þess fækkaði þeim sveitarfélögum sem voru reiðubúin til að taka þátt verulega. Þegar kom að því að sveitarfélög áttu að skrá reiknings- og tækniupplýsingar hjá Crayon svo hægt væri að hefja sölu voru einungis sex sveitarfélög sem það gerðu. Eitt þeirra endurnýjaði svo fyrri samninga til 12 mánaða. Við þessar breytingar fór fjöldi leyfa langt undir það lágmark sem Microsoft gat staðið undir. Þann 21. mars 2023 tilkynnti Microsoft að félagið gæti ekki afgreitt samninginn þar sem hann stæðist ekki lágmarksköfur. Þau sveitarfélög sem hugðust kaupa leyfi í gegnum samninginn þurftu því að leita annarra leiða.

## Ráðgjöf vegna leyfamála – skipulag leyfamála

Hluti af verkefninu var að aðstoða sveitarfélögin við að skoða núverandi leyfismál, kanna ósamræmi og ráðleggja um leyfiskaup, hvort sem þau væru innan sameiginlegra innkaupa eða ekki.

Allmörg sveitarfélög fengu slíka aðstoð þ.m.t.: Akranesbær, Reykjanesbær, Akureyri, Garðabær, Hafnarfjörður, Kópavogur, Hornafjörður, Dalvíkurbyggð, Múlaþing, Suðurnesjabær og Vesturbyggð.

Í þessum samtölum voru oftast skoðuð núverandi leyfiskaup og farið yfir:

- 1) Er mögulegt að einfalda leyfi með að kaupa færri gerðir leyfa sem innihalda sömu virkni og þjónustu fyrir minni eða sama kostnað.
- 2) Er verið að kaupa annað hvort innan Microsoft vöruframboðsins eða eftir öðrum leiðum nauðsynlegan öryggisbúnað s.s. vírusvarnir og síun á óværu (e. malware).
- 3) Er verið að kaupa sömu vörur eða sambærilega tvisvar eða hvort þjónustu vanti út frá starfseminni.

Almennt séð má segja að leyfissamsetningar sveitarfélaganna séu flóknar og ósamræmi milli hvernig leyfi eru notuð bæði milli samstarfsaðila Microsoft (þjónustuaðila) og dæmi er einnig um ósamræmi

hjá sama þjónustuaðila. Nýtt samningsform í endursölu (s.k. NCE) sem tekið var í notkun í mars 2022 bjó m.a. til flækjustig í reikningum þar sem leyfi sem keypt eru til árs eru á öðru verði og oft skráð sem önnur vara en mánaðarleg leyfi og því urðu reikningar minna læsilegir en áður og yfirsýn sveitarfélaga verri.

Sveitarfélög þurfa að vera vakandi fyrir ónotuðum leyfum, bæði m.t.t. fjölda starfsfólks og virkni, t.d. ef keypt eru ný leyfi sem innihalda vöru sem keypt hefur verið áður þarf að passa að hætt sé að kaupa eldri vöru.

## Niðurstöður

Eftir tvær tilraunir til að gera sameiginlegan samning um leyfiskaup er enginn samningur í gildi og sveitarfélög í sömu stöðu og áður. Það er óviðunandi niðurstaða. Sérstaklega þar sem tókst að gera samning við Microsoft sem tryggði sveitarfélögum heldur betri kjör yfir samningstímann en þjónustuaðilar buðu. Vissulega gerðu flestir sér vonir um hagstæðara verð. Þegar á hólminn var komið voru sveitarfélögin almennt ekki tilbúin til að ganga að þessum kjörum og kusu frekar að skipta áfram við þjónustuaðila eins og áður. Það vekur upp spurningar um umgjörð samstarfs í stafrænni umbreytingu og raunverulegs áhuga sveitarfélaga til að vinna saman að innkaupum á hugbúnaði, umboðs stafræns ráðs og mikilvægi þátttökuskilmála í sameiginlegum verkefnum. Sveitarfélögin eru ekki von því að kaupa inn sameiginlega og má velta fyrir sér hvaða atriði valdi því að ekki tókst betur til. Hvers vegna voru gerðar tvær tilraunir til að gera samning fyrir sveitarfélög sem höfðu ekki áhuga á að uppfylla hann.

## Kostnaður

Beinn kostnaður stafræna umbreytingateymisins (sambandsins) vegna verkefnisins var um 5 milljónir króna og skiptist með eftirfarandi hætti:

Greiðslur til ráðgjafa vegna vinnu við verkefni.	4.400.000 kr.
Greiðslur til Ríkiskaupa vegna örútboðs.	480.000 kr.
<b>Samtals</b>	<b>4.880.000 kr.</b>

Tölur eru rúnaðar til einföldunar.

Þá er ótalinn kostnaður vegna vinnu starfsfólks Stafræna umbreytingateymisins og lögfræðisviðs sambandsins.

## Ávinningur sem aldrei varð

Það er mögulegt að meta væntanlegan ávinning af samningnum á margvíslegan hátt og sannarlega hefur ýmislegt gagn verið af verkefninu þótt meginmarkmiðið hafi ekki náðst. Miðað við skráningu sveitarfélaganna í janúar 2023 má gera ráð fyrir að glataður ávinningur sé um 100 milljónir króna á samningstímanum. Stærsti hluti þess ávinnings hefði fengist með betra verði á leyfum eða um 90 milljónir. Að auki bauð Microsoft þróunarsjóð sem hefði gefið sveitarfélögunum kost á að fjármagna verkefni með samstarfsaðilum Microsoft, áætlað verðmæti hans er 5-10 milljónir. Að síðustu hefði verið hægt að fá meira virði úr samningnum, t.d. betra öryggi, án aukins kostnaðar. Þess ber þó að geta að þjónustuaðilar buðu sveitarfélögum betri kjör vegna þessara tilraunar og vonandi verður ávinningurinn af ráðgjöf og yfirferð leyfa í sveitarfélögum til þess að skapa hagræði til framtíðar.

## Lærdómur

### Útboð og innkaupareglur

Núverandi fyrirkomulag opinberra innkaupa í þessum málaflokki, rammisamningur um Microsoft leyfi, hentar ekki nægilega vel. Í samningnum eru ákvæði um frávik sem eru hamlandi og óaðgengileg

Þegar keypt eru leyfi af þessu tagi. Það tókst, með hjálp Ríkiskaupa, að sneiða framhjá þessum ákvæðum í útboðslýsingu. Það eru heftandi ákvæði í samningnum um þátttöku, en rammamningurinn gerir kröfu um að allir kaupendur sé þekktir frá upphafi sem gerði sveitarfélögum erfitt fyrir. Bæði renna leyfi þeirra út á misjöfnum tíma, ekki var hægt að bæta við sveitarfélögum á samningstíma og annað slíkt sem hefði betur mátt fara. Þess ber að geta að umræddur rammamningur fellur úr gildi í nóvember 2023.

Samningsfyrirkomulag Microsoft (Enterprise Agreement) hefur nokkra galla fyrir þessa gerð innkaupa. Ekki er mögulegt að hafa nema eitt „Billing Address“ á samningnum og því handvirkt hjá endursöluðila að skipta reikningi samkvæmt talningum/pöntunum milli aðila. Kallar þetta á handavinnu og eykur villuhættu. Crayon setti þetta fyrir sig og hækkaði verð í sínu tilboði vegna þessa. Nýtt samningsform (Microsoft Customer Agreement) býður upp á bein innkaup frá Microsoft og að fyrirtækið skipti með sjálfvirkum hætti niður á marga reikninga. Engin formleg innkaupaleið var til hjá Ríkiskaupum fyrir slíka samninga þegar örútbóðið fór fram.

Í umræddum rammamningi eru aðeins tvö fyrirtæki skráð sem geta boðið í þessa tegund samnings (EA). Það er augljóslega ekki nægilega góð staða. Reglur um opinber innkaup takmörkuðu útbóðið við þennan samning en augljóslega eru fjölmörg fyrirtæki um allan heim sem bjóða sömu þjónustu. Innkaupareglur heimiluðu ekki að sækja tilboða til annarra fyrirtækja en þeirra sem skráð voru á rammamninginn. Stafræna umbreytingateymið sendi Ríkiskaupum ábendingar og greinargerð vegna þessara atriða.

### Þátttaka og framkvæmd

Það er augljóst að ekki var nægilega gætt að þátttökuskilmálum í verkefninu. Eðli þess var að semja um verð á leyfum við Microsoft. Verðskrá og tilboðsgerð fyrirtækisins byggir fyrst og síðast á því magni sem verið er að kaupa. Sveitarfélög voru ekki tilbúin til að skuldbinda sig til kaupa á leyfum án þess að vita hvert verðið væri og Microsoft gat ekki gert verðtilboð nema vita hversu mikið væri keypt.

Á öllum stigum málsins fengu sveitarfélög upplýsingar um mögulegt eða áætlað verð. Þar sem endanlegt verð var ekki tiltækt fyrr en í lok ferlisins var erfitt að skuldbinda þátttöku sveitarfélaganna með formlegum hætti. Þessi staða skapaði óvissu og óskýra skuldbindingu. Af þessu verður ekki dreginn annar lærdómur en sá að þessi aðferð við sameiginleg innkaup er ekki fýsileg. Verði farið í sambærilegt eða svipað verkefni við sameiginleg innkaup þurfa þáttökuskilmálar að taka á þessum atriðum og vera mikið skýrari.

### Annað

Full ástæða er til að skoða leyfismál sveitarfélaganna nánar. Verkefnið leiddi í ljós að hjá fjölmörgum sveitarfélögum eru brotalamir við innkaup á hugbúnaðarleyfum, önnur uppfylla ekki leyfisskilmála Microsoft nægilega vel og enn önnur greiða oftar en einu sinni fyrir sömu leyfi. Verkefnið leiddi það ennfremur í ljós að með sameiginlegum innkaupum er hægt að fá umtalsvert betra verð frá Microsoft.

Mörg sveitarfélög eru afar háð sínum þjónustuaðila og hafa takmarkaða þekkingu á því sem verið er að kaupa og setja upp fyrir þeirra reikning. Mikilvægt er að sveitarfélögin taki þessi mál fastari tókum. Ef þau vilja lækka kostnað og ná hagkvæmari innkaupum er æskilegt að þau séu sjálfstæðari gagnvart sínum þjónustuaðilum með leyfiskaup, uppsetningu og rekstur tölvukerfa.