



Evaluering av Statens innkjøpssenter

OE-rapport 2019_1

Utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Om Oslo Economics og Inventura

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Inventura er spesialister på innkjøp og verdikjedeoptimalisering, og leverer strategisk, operasjonell og regulatorisk rådgivning til kunder i alle bransjer både i privat og offentlig sektor.

Evaluering

Oslo Economics er medlem av Norsk evalueringsforening og tilbyr evalueringer av programmer, handlingsplaner, tiltak, aktiviteter og virkemidler. Vi har bred kompetanse og erfaring med å evaluere måloppnåelse, effektivitet (formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, samfunnsøkonomisk effektivitet) og organisasjonsmessige forhold som ansvars-, rolle- og arbeidsdeling.

For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonsinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.

Evaluering av Statens innkjøpssenter/2019_1

© Oslo Economics, 15. januar 2019

Kontaktperson:

Finn Gjerull Rygh / Senior partner

fgr@osloeconomics.no, Tel. +47 928 28 616

Foto/illustrasjon: iStockphoto.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Mandat	11
1.3 Leseveiledning	12
2. Metode og informasjonskilder	13
2.1 Anvendt metodikk	13
2.2 Informasjonskilder	14
3. Om Statens innkjøpssenter	18
3.1 Bakgrunn	18
3.2 Statens innkjøpssenters mandat	19
3.3 Organisering av Statens innkjøpssenter	19
3.4 Brukermedvirkning	20
3.5 Markedsdialog	21
4. Avtaler	23
4.1 Forbruksmateriell	23
4.2 Reisebyråtenester	24
4.3 Internrevisjon	24
4.4 Mobiltelefoni	25
4.5 Mobiltelefoner og nettbrett	25
4.6 PC-klienter	26
4.7 PC-skjermer	26
4.8 Tidligere vurderte avtaler og områder under arbeid	27
5. Innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland	28
5.1 Sverige	28
5.2 Danmark	29
5.3 Finland	30
5.4 Oppsummering nordiske innkjøpsordninger	31
6. Evaluering av innretning og erfaringer med innkjøpsordningen	33
6.1 Erfaringer med statlige fellesavtaler	33
6.2 Brukermedvirkning	35
6.3 Bruk av avtalene	37
6.4 Markedsdialog	39
6.5 Tilbud per konkurranse	40
7. Evaluering av oppnådde resultater	42
7.1 Forutsetninger og metodikk	42

7.2 Transaksjonskostnader	43
7.3 Priser på varer og tjenester	51
7.4 Regelverksetterlevelse	56
7.5 Elektronisk handel	60
7.6 Andre samfunnshensyn	62
7.7 Innvirkning på konkurransesituasjonen	65
8. Oppsummering av virkninger og anbefaling om videreføring	70
8.1 Sammenstilling av virkninger	70
8.2 Vurderinger om utvikling fremover	71
9. Mulige endringer ved videreføring	73
9.1 Statens innkjøpssenters tanker om videreføring	73
9.2 Avtalevolum	73
9.3 Ressurs- og kompetansebehov	75
9.4 Tilslutning til avtalene	77
9.5 Innkjøpssenterets rolle og oppgaver	79
9.6 Finansieringsmetode	81
9.7 Organisering	83
9.8 Oppsummering av anbefalinger ved videreføring	84
10. Referanser	87

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics og Inventura har evaluert prøveordningen med Statens innkjøpssenter og de statlige fellesavtalene. Vår vurdering er at innkjøpssenteret bidrar til oppfyllelse av fastsatte mål og er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Vi finner at Statens innkjøpssenter bidrar til mer effektive innkjøp, sikrer god regelverksetterlevelse, profesjonelle anskaffelsesprosesser og ivaretagelse av relevante samfunnshensyn, samt bidrar til økt bruk av elektronisk handel i staten. Gevinstene i form av lavere priser og reduserte transaksjonskostnader mer enn oppveier ressursene som brukes i Statens innkjøpssenter, og vi har ikke identifisert negative virkninger på konkurransen i markedene hvor det er inngått statlige fellesavtaler. Vi anbefaler derfor at Statens innkjøpssenter videreføres som en permanent ordning. Vi anbefaler også at senteret gis ressurser til å inngå flere statlige fellesavtaler og yte noe mer service til de statlige virksomhetene i implementeringen og oppfølgingen av avtalene.

Bakgrunn og mandat

Statens innkjøpssenter ble opprettet i 2016 som en fireårig prøveordning, og skal inngå og forvalte fellesavtaler på vegne av sivile virksomheter i statlig sektor. Senteret har et budsjett på 12,5 millioner kroner årlig, har en bemanning på 10 ansatte, og har frem til i dag inngått syv statlige fellesavtaler.

Målet med innkjøpssenteret er mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og gunstigere innkjøp. For staten ventes sentrale rammeavtaler å gi lavere priser, reduserte transaksjonskostnader, økt bruk av elektronisk handel og bedre regelverksetterlevelse. Alle sivile virksomheter i statsforvaltningen er obligatorisk omfattet av innkjøpsordningen, men virksomhetene kan velge fravalg i enkeltkonkurranser.

Ved opprettelsen av Statens innkjøpssenter ble det forutsatt en evaluering av prøveordningen før eventuell videreføring besluttet. Oslo Economics, i samarbeid med Inventura, har gjennomført denne evalueringen på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

I evalueringen vurderer vi for det første i hvilken grad prøveordningen med opprettelse av Statens innkjøpssenter har oppnådd fastsatte mål. På bakgrunn av resultatene i evalueringen vurderer vi deretter hvorvidt Statens innkjøpssenter bør opprettes som en fast ordning eller ikke, og kommer med forslag til hvordan driften av ordningen kan videreføres. Hovedkriteriet for en anbefaling om videreføring er om ordningen bidrar til samfunnsøkonomisk effektive innkjøp. Også anbefalinger om eventuell fremtidig innretning av ordningen er basert på dette kriteriet.

Metode og informasjonskilder

Utredningen baserer seg på informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelser og intervjuer av statlige virksomheter, leverandører og Statens innkjøpssenter, studier av relevant dokumentasjon fra Statens innkjøpssenter og andre nordiske innkjøpsordninger, samt deltakelse på møte i Statens innkjøpsråd.

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser. Én ble sendt til avtaleforvaltere hos statlige virksomheter som har oppgitt å ha implementert fellesavtalene om henholdsvis forbruksmateriell, reisebyråtenester, mobiltelefoni samt mobiltelefoner og nettbrett. Den andre undersøkelsen ble sendt til samtlige vinnende og ikke-vinnende tilbydere på statlige fellesavtaler med unntak av fellesavtalen om PC-skjermer som ble inngått i etterkant av utsendelsen. Samlet ga spørreundersøkelsen til de lokale avtaleforvalterne hos de statlige virksomhetene en svarprosent på 46 og spørreundersøkelsen til leverandørene en svarprosent på 58.

Vi har gjennomført ni intervjuer med statlige virksomheter og fem intervjuer med leverandører som har levert tilbud på en eller flere fellesavtaler. Statens innkjøpssenter er intervjuet to ganger, en gang i begynnelsen av evalueringen og ett supplerende intervju mot slutten av prosjektperioden. Utover dette har vi vært i kontakt med statlige innkjøpsordninger i andre nordiske land, herunder Statens inköpscentral Kammarkollegiet (Sverige) Statens og Kommunernes Indkøbsservice (Danmark) og Hansel (Finland).

Evaluering av ordningens innretning

Evalueringen viser at et flertall av de statlige virksomhetene er like fornøyd med de statlige fellesavtalene som med tidligere avtaler de har hatt på det samme området. Det samme gjelder opplevd kvalitet på produkter og

tjenester. De statlige virksomhetene ønsker imidlertid mer informasjon og bistand fra Statens innkjøpssenter i implementeringen av avtalene, og at det i større grad tas høyde for store forskjeller i virksomhetenes digitale modenhet og andre behov i denne fasen. Vår vurdering er at Statens innkjøpssenter sannsynligvis bør ta en mer aktiv rolle i implementeringen av fellesavtalene for å sikre at staten får ut det fulle gevinstpotensialet.

Det er etablert formaliserte fora for brukermedvirkning som gir de statlige virksomhetene mulighet til å påvirke anskaffelsene. Innkjøpsgruppene synes å ha en viktig funksjon i forberedelsen av anskaffelsene og bidrar til bedre avtaler, men deltakelse oppleves som svært ressurskrevende for virksomhetene, og i praksis forbeholdt representanter i Oslo-området. Deltakere i Statens innkjøpsråd er usikre på funksjonen og rollen til rådet og hvilke virksomheter de selv skal representere. Det er heller ikke alle virksomheter som opplever at de har fått anledning til å gi sine innspill til prosessene eller tilstrekkelig informasjon om hvordan de kan medvirke.

Bruken av fellesavtalene varierer mellom ulike avtaler. På noen avtaler er det svært lavt fravalg, mens det på andre avtaler er relativt stort fravalg. Den viktigste begrunnelsen for fravalg synes å være at avtalen ikke tilfredsstiller virksomhetenes krav til sikkerhet, eller av andre grunner ikke kan dekke virksomhetens behov. Avtalelekkasje fremstår generelt som et lite problem, men kan forekomme ved forsinket implementering av de statlige fellesavtalene eller fordi virksomheter er for små til å kjøpe over minsteordrebyrer.

Statens innkjøpssenters markedsdialog synes å fungere godt. Leverandørene opplever at Statens innkjøpssenter har en åpen dialog og vilje til å bli kjent med leverandørmarkedet, og at de gir gode og detaljerte tilbakemeldinger i etterkant av konkurransene. Noen leverandører etterlyser en enda bedre innsikt og kunnskap om markedene og om sentrale konkurranseparametrene og kvalitetsaspekter ved produktene og tjenestene.

Antallet tilbydere i de ulike konkurransene om statlige fellesavtaler varierer fra tre leverandører i mobiltelefoni-konkurransen til syv leverandører i konkurransen om internrevisjon. I evalueringen har vi ikke avdekket at store nasjonale leverandører, som åpenbart vil være aktuelle for slike avtaler, ikke har levert tilbud på utlysningene. Det kan imidlertid være mindre lokale eller regionale leverandører, som tidligere har levert til enkelte statlige virksomheter, som i praksis ikke har hatt mulighet til å konkurrere om de statlige fellesavtalene.

Evaluering av oppnådde resultater

Ressursbruken i Statens innkjøpssenter summerer seg til 50 millioner kroner i prøveperioden. Når vi inkluderer en skattefinansieringskostnad på 20 prosent, gir dette en samlet samfunnsøkonomisk kostnad på 60 millioner kroner i prøveperioden.

Statlige virksomheter oppgir at de har kunnet redusere ressursbruken i de fasene av anskaffelsesprosessen som foregår før implementeringen av en innkjøpsavtale som følge av de statlige fellesavtalene. Disse fasene er knyttet til å avklare behovet til virksomheten og forberede konkurransen. Derimot oppgir de at ressursbruken har økt i oppfølgingsfasen etter at avtalen er inngått. Samlet sett finner vi at en statlig fellesavtale i gjennomsnitt vil redusere ressursbruken i én statlig virksomhet med 55 timer over fire år. Dette resulterer i en samlet besparelse på 24 millioner kroner over en fireårsperiode for alle fellesavtalene som er inngått. Ved å legge til skattefinansieringskostnaden finner vi at den samfunnsøkonomiske gevinsten som følger av reduserte transaksjonskostnader i de statlige virksomhetene er lik 29 millioner kroner over en fireårsperiode.

Leverandørene rapporterer å benytte om lag dobbelt så lang tid på å utforme et tilbud til Statens innkjøpssenter som til en gjennomsnittlig enkeltstående statlig virksomhet. Antallet anbudskonkurranser de deltar i er imidlertid betydelig redusert som følge av opprettelsen av Statens innkjøpssenter. Dette gir tidsbesparelser for leverandørene som kan la være å utforme et antall tilbud. Antallet unngåtte tilbud varierer mellom leverandørene.

Leverandørenes besparelser er ikke en direkte brukereffekt (brukerne er her definert som statlige virksomheter), men er relevant i en samfunnsøkonomisk analyse. Vi estimerer at reduserte transaksjonskostnader for leverandørene gir en samfunnsøkonomisk besparelse over en fireårsperiode på 204 millioner kroner totalt for alle de syv fellesavtalene. Estimater er usikkert, og basert på et svært begrenset datagrunnlag.

I spørreundersøkelsen har statlige virksomheter gitt anslag på priseffekter som følge av de statlige fellesavtalene om forbruksmateriell, mobiltelefoni og reisebyrå tjenester. De øvrige fire avtalene er i liten grad implementert i virksomhetene og vi har dermed ikke data på priseffekten av disse. Virksomhetene oppgir at de har fått lavere innkjøpspriser som følge av fellesavtalene. Størrelsen på oppgitt prisreduksjon varierer fra 38 prosent på avtalen for mobiltelefoni, til 8 prosent på reisebyråavtalen, og 2 prosent på fellesavtalen for forbruksmateriell.

For å beregne et anslag på totale prisbesparelser tar vi utgangspunkt i Statens innkjøpssenters estimerte kontraktsverdi for den enkelte avtale og multipliserer med estimert prisreduksjon. Vi legger imidlertid til grunn en noe lavere prisreduksjon på de fire nyeste avtalene og at reell kontraktsverdi vil være noe lavere enn estimert. Totalt finner vi at de statlige virksomhetene kan realisere en samlet gevinst på 523 millioner kroner over fire år som følge av reduserte priser i de statlige fellesavtalene.

Statens innkjøpssenters anskaffelsesprosesser er i samsvar med Difis standardiserte prosessmodell for gjennomføring av offentlige anskaffelser og etablert metodikk blant større offentlige innkjøpere. Særlig planleggings- og forberedelsesfasen synes svært grundig gjennomført. Vi har ikke funnet brudd på grunnleggende regler i anskaffelsesregelverket. Flertall av leverandørene og de statlige virksomhetene mener at Statens innkjøpssenter etterlever relevant anskaffelsesregelverk i større grad enn enkeltstående statlige virksomheter har gjort tidligere.

De statlige fellesavtalene har ført til en viss økning i bruken av elektroniske bestillingssystemer, spesielt hos mindre statlige virksomheter som ikke har hatt elektroniske bestillingsløsninger tidligere. Utfordringer med leveransen av DFØs planlagte nye bestillingssystem har ført til at en del statlige virksomheter fortsatt venter på å få implementert det nye systemet og dermed ikke har økt sin bruk av elektronisk handel. For større statlige virksomheter, som i lengre tid har handlet elektronisk, meldes det om noe merarbeid og kostnader knyttet til å tilpasse leverandørenes varekataloger til egne bestillingssystemer. Disse har ikke fått økt sin elektroniske handel som følge av de statlige fellesavtalene.

Statens innkjøpssenter ivaretar samfunnshensyn som miljø og sosialt ansvar på en måte som viser høy grad av seriøsitet. Funn fra spørreundersøkelse og intervjuer tyder også på at slike samfunnshensyn ivaretas i noe større grad enn tidligere, spesielt dersom en sammenligner mot mindre statlige virksomheter.

For de gjennomførte anskaffelsene viser analysene at kontraktene med Statens innkjøpssenter vanligvis vil være de største i markedet. Likevel gir ikke analysene grunn til å tro at volumet vil kunne svekke konkurransen. Til tross for dette er det ved flere anskaffelser tatt et valg om å splitte opp i flere kontrakter, blant annet av hensyn til å redusere risikoen for uheldige virkninger i markedet. Det er dermed en potensiell risiko for at Statens innkjøpssenter kan ha utformet enkelte anskaffelser på en måte som har svekket konkurransen om kontraktene uten at det har vært en risiko for å skade konkurransen i markedet.

Oppsummering av virkninger

Tabell 1-1 gir en oppsummering av estimerte virkninger av prøveordningen med Statens innkjøpssenter. Beregningene estimerer virkningene av de syv inngåtte avtalene over en fireårsperiode. Det er mange usikkerheter i beregningene og tallene må brukes med stor varsomhet.

Tabell 1-1: Oppsummering av virkninger (besparelser målt i mill. kr over en fireårsperiode)

	Brukereffekt	Samfunnseffekt
Transaksjonskostnader ved innkjøp		
Statens innkjøpssenter	-50	-60
Statlige virksomheter	24	29
Leverandører	-	204
Direkte innkjøpskostnader	523	628
Sum prissatte effekter	497	801
Ivaretagelse av samfunnshensyn	Positiv	Positiv
Regelverksetterlevelse	Positiv	Positiv
Elektronisk handel	Svakt positiv	Svakt positiv
Konkurransforhold		Uendret
Ikke prissatte virkninger	Positiv	Positiv

Kilde: Oslo Economics og Inventura

Totale prissatte nyttegevinster for samfunnet beregnes til om lag 860 millioner kroner over en fireårsperiode med gjeldende avtaleportefølje. Når vi tar hensyn til kostnadene for drift av Statens innkjøpssenter finner vi en nettogevinst over en fireårsperiode på om lag 800 millioner kroner. Dette tilsvarer en årlig nettogevinst på 200 millioner kroner.

Vi finner videre at Statens innkjøpssenter bidrar til bedre regelverksetterlevelse, ivaretagelse av andre samfunns-hensyn og økt bruk av elektronisk handel. Dette gir positive effekter for (flertallet av) brukerne utover de estimerte kostnadsbesparelsene. I den samfunnsøkonomiske vurderingen inngår dette som positive ikke-prissatte virkninger.

Vi har ikke identifisert negative virkninger på konkurransen som følge av opprettelsen av Statens innkjøpssenter. Vår vurdering gir imidlertid indikasjoner på at Statens innkjøpssenter legger noe stor vekt på dette hensynet i utformingen av kontraktstrategier. Det er mulig at ytterligere besparelser kan oppnås dersom Statens innkjøpssenter fokuserer på å få til en effektiv konkurranse om den enkelte avtale i markeder der det uansett er liten risiko for skade på konkurransen.

Anbefalinger om videreføring av Statens innkjøpssenter

Vår vurdering er at ordningen med Statens innkjøpssenter og statlige fellesavtaler bidrar til oppfyllelse av fastsatte mål og er samfunnsøkonomisk lønnsomt og derfor bør videreføres som en permanent ordning.

Det er stor usikkerhet omkring størrelsen på gevinstene, men vi vurderer at vi har et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at besparelsene som senteret fører til er vesentlig større enn kostnadene. Vi mener også at ordningen vil fortsette å gi gevinster for brukerne og samfunnet ved en videreføring. Gitt samme ressursinnsats som i dag, vurderer vi det også som sannsynlig at gevinstene vil kunne øke fremover etter hvert som ordningen blir mer etablert og avtalene får tid til å virke, og læringseffekter og stordriftsfordeler kan realiseres.

Ved en videreføring av ordningen med Statens innkjøpssenter anbefaler vi at senteret gis ressurser til å utvide virksomheten til nye avtaleområder. På kort sikt bør senteret, som i dag, fokusere på områder der statlige virksomheter har et betydelig innkjøpsvolum, sammenfallende krav til leveransene og lite behov for skreddersøm. Vår vurdering er at inngåelse av flere slike avtaler vil gi ytterligere besparelser for staten og samfunnet. Basert på resultatene i den samfunnsøkonomiske analysen, innspill fra de statlige virksomhetene og med henblikk til de andre nordiske ordningene, mener vi at det som minimum er grunnlag for en dobling av antall avtaler fra i dag.

Vi anbefaler økt ressursinnsats og bemanning i Statens innkjøpssenter. Først og fremst for at senteret skal kunne håndtere et større avtalevolum og fortsatt gjennomføre profesjonelle anskaffelsesprosesser med tilstrekkelig forarbeid og god oppfølging av avtalene. Videre mener vi at Statens innkjøpssenter bør øke ressursinnsatsen knyttet til å informere og yte service og bistand ut mot de statlige virksomhetene, spesielt i fasen med avtale-implementering, og til dels i oppfølgingen av avtaler og leverandører. I tillegg kan det være hensiktsmessig å etablere et avvikshåndteringssystem der lokale avtaleforvaltere registrerer avvik knyttet til kontraktoppfyllelsen.

En økt bemanning i Statens innkjøpssenter kan også bidra til utvikling av et mer robust fagmiljø og en attraktiv arbeidsplass for kvalifisert personell. Ansatte med tilstrekkelig og riktig kompetanse vil være en viktig suksessfaktor for en sentral innkjøpsordning – som skal inngå gode avtaler og realisere besparelser på vegne av en rekke brukere med stort innkjøpsvolum. Senteret har blant annet svært liten kapasitet på markedsanalyse og synes å ha behov for økt kompetanse til å gjennomføre underlagsanalyser og konkurransestrategiske vurderinger i forkant av anbudene.

I utformingen av konkurransestrategier har Statens innkjøpssenter et forbedringspotensial når det gjelder å sikre konsistens mellom konklusjonene i markedsanalysene og eventuelle beslutninger om avbøtende tiltak. Dersom markedsanalysen viser at statlig sektor ikke har stor nok markedsandel til å påvirke konkurransesituasjonen negativt, bør de konkurransestrategiske vurderingene fokusere på å skape effektiv konkurranse om den enkelte kontrakt, og dermed best mulig innkjøpsbetingelser for staten. I en grad kontrakter splittes opp av andre hensyn, eksempelvis et ønske om å sikre opprettholdelse av lokale eller regionale leverandører, bør dette fremkomme.

Vi anbefaler at Statens innkjøpssenter beholder de etablerte foraene for brukervedvirkning, men at det endres noe på innretningen for å få foraene til å fungere mer effektivt enn i dag. Vi anbefaler blant annet en tydeliggjøring av mandatet og rollen til Statens innkjøpsråd og dets medlemmer, og at møtene i større grad brukes til å fatte beslutninger om strategi og prioriteringer for Statens innkjøpssenter. Videre anbefaler vi at det gjøres enkelte tiltak for å sikre tilstrekkelig rekruttering og en enklere og bredere deltakelse i Statens innkjøpsgrupper.

På kort sikt anbefaler vi å fortsette med dagens tilslutningsmodell for Statens innkjøpsordning. Dette innebærer at statlige virksomheter er obligatorisk omfattet av ordningen, men aktivt kan velge fravalg for enkeltavtaler. Vi anbefaler at modellen videreutvikles ved at det innføres krav om begrunnelse for fravalg. For å øke bruken av avtalene kan det vurderes om det er hensiktsmessig å inngå flere parallelle avtaler innenfor samme avtaleområde, med ulik kvalitet (og pris) på produkter og tjenester.

På noe lenger sikt kan det være aktuelt at Statens innkjøpscenter inngår både obligatoriske avtaler og frivillige avtaler. Vi kan tenke oss at avtaler der det vurderes som viktig med stor tilslutning er obligatoriske (men i all hovedsak med mulighet for aktivt fravalg), mens avtaler som er etterspurt av et mindre antall virksomheter eller som er mer spisset til visse behov, i utgangspunktet er frivillige, og krever en aktiv påmelding.

En frivillig tilslutning til enkeltavtaler er også en mulig modell for å inkludere virksomheter i kommunal sektor. Det bør i så fall vurderes om det bør defineres på forhånd hvilke avtaler kommunale virksomheter skal kunne tilslutte seg. I hvilken grad en utvidelse mot kommunal sektor kan påvirke risikoen for negative konkurransevirkninger, og behovet for eventuelle avbøtende tiltak, må vurderes i det konkrete tilfellet.

Under en eventuell frivillig del av ordningen er det også en mulig at Statens innkjøpscenter kan tilby andre typer innkjøpsrelaterte tjenester til virksomhetene dersom det er etterspørsel etter det. Dette kan eksempelvis være støtte og rådgivning i innkjøpsprosesser eller koordinering av felles innkjøp mellom flere virksomheter. I så fall vil det etter vår vurdering være naturlig at slike tjenester finansieres av virksomhetene som benytter dem.

På kort sikt anbefaler vi ikke å prioritere større arbeid med standardisering av produkt- og tjenestesortiment, da dette sannsynligvis vil være svært ressurskrevende og kan føre til høyt fravalg eller avtalelekkasje. Derimot mener vi Statens innkjøpsordning kan bidra med kjøpsveiledning overfor de statlige virksomhetene for å bidra til å realisere størst mulig besparelser innenfor avtalene. Senteret kan utnytte tilgangen de har på leverandørdata både inn i dette arbeidet og som underlag til andre analyser. Dersom det er behov for ytterligere data kan det vurderes å stille rapporteringskrav til virksomhetene som deltar i ordningen.

Frem til i dag, og i noe tid fremover, mener vi det er fornuftig med en rammefinansiering av Statens innkjøpscenter. Når senteret er vel etablert, anbefaler vi å vurdere en overgang til hel eller delvis avgiftsfinansiering. En avgift som pålegges de statlige virksomhetene kan spesielt være godt egnet til å finansiere eventuelle frivillige deler av ordningen. Dette vil kunne øke incentivene til kostnadseffektivitet i Statens innkjøpscenter og gi signaler om brukernes etterspørsel og betalingsvilje for avtaler. På den måten kan brukerbetaling bidra til en mer optimal avtaleportefølje og samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette forutsetter imidlertid at avgiftsordningen er godt designet og at virksomhetene tar hensyn til kostnader når de velger om de vil slutte seg til en avtale eller ikke.

Det kan være aktuelt å benytte finansieringsmodeller som kombinerer flere virkemidler. Eksempelvis at det gis et rammetilskudd der det vurderes som viktig med høy deltakelse, og hvor øvrige deler av ordningen finansieres med en avgift. Det er også mulig å designe to-delte tariffordninger der deler av driften finansieres av en medlemsavgift, mens tilbud utover dette finansieres av en betaling per tjeneste eller per avtale.

På noe sikt bør det vurderes om det er behov for endringer i organiseringen av Statens innkjøpscenter. Ettersom organisasjonsformen bør understøtte virksomhetens mandat, rolle og oppgaver, er det ikke gitt at organiseringen som ble valgt i en oppstartsfase vil være den rette også på lenger sikt når senteret endrer karakter. Hva som er den mest hensiktsmessige organisasjonsformen vil avhenge av hvilke funksjoner senteret skal ha, hvor stort det skal være, og også arbeidsdelingen og grenseflatene mot andre deler av offentlig forvaltning. Jo større bemanning og jo flere oppgaver senteret har, jo mer naturlig er det at senteret har større grad av autonomi. Tre aktuelle alternativer til dagens løsning er å organisere senteret som en egen avdeling i Difi (fremfor en seksjon i Difis anskaffelsesavdeling), en egen forvaltningsenhet direkte underlagt et departement, eller som et foretak, etter finsk eller dansk modell.

Tabell 1-2 sammenstiller våre anbefalinger til endringer ved en videreføring av ordningen. Vi oppsummerer også der hvilke endringer som bør gjennomføres eller vurderes på kort og lang sikt.

Tabell 1-2 Oppsummering av anbefalinger ved videreføring

Tema	Kort sikt	Lenger sikt
Avtalevolum	Økning. Det bør som minimum være grunnlag for en dobling.	Sannsynligvis videre økning. Avhengig av tilslutningsform til avtalene og finansieringsløsning.
Ressursinnsats og bemanning	Økning i takt med avtalevolum. Det bør som minimum være grunnlag for en dobling.	Sannsynligvis videre økning. Avhengig av antall avtaler og senterets rolle og øvrige oppgaver.
Tilslutning til avtalene	Som i dag, men med krav om begrunnelse ved fravalg.	Vurdere todelt løsning – obligatoriske avtaler med mulighet for aktivt fravalg og frivillige avtaler med aktiv påmelding
Rolle og oppgaver	Prioritere inngåelse av nye avtaler på områder med betydelig innkjøpsvolum og lite behov for skreddersøm. Noe økt ressursinnsats knyttet til kommunikasjon og oppfølging/ service i implementeringsfase.	Vurdere om senteret skal påta seg ytterligere oppgaver, eksempelvis utarbeidelse av malverk, koordinering/støtte ved innkjøp som ikke skjer sentralt etc. Grenseflater mot andre deler av offentlig forvaltning, samt markedsaktører må avklares.
Finansiering	Fortsatt rammetilskudd i noe tid. Forberede overgang til hel eller delvis avgiftsfinansiering.	Hel eller delvis avgiftsfinansiering.
Organisering	Ikke behov for endringer umiddelbart. Kan vurdere organisering som egen avdeling i Difi.	Vurdere hensiktsmessig organisasjonsform når senterets rolle og oppgaver er avklart. Egen forvaltningsenhet eller foretak kan vurderes.

1. Innledning

Statens innkjøpssenter ble opprettet i 2016 som en fireårig prøveordning, og skal inngå og forvalte avtaler på vegne av sivile virksomheter i statlig sektor. Ved opprettelsen ble det forutsatt en evaluering av innkjøpssenteret. Oslo Economics, i samarbeid med Inventura, har gjennomført evaluering av om senteret har oppnådd fastsatte mål, samt bidratt til et overordnet formål om samfunnsøkonomiske effektive innkjøp. Vi gjør også en vurdering av hvordan driften av senteret bør videreføres for å maksimere gevinstene som ligger i statlige fellesavtaler. Evalueringen skal fungere som et beslutningsgrunnlag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet i deres vurderinger om videreføring av ordningen.

1.1 Bakgrunn

Opprettelsen av Statens innkjøpssenter ble lagt frem som forslag for Stortinget i Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2016, Prop. 1 S 2015-2016. I statsbudsjettet for 2016 ble det forutsatt at oppgaven med å inngå og forvalte statlige fellesavtaler skulle legges til Difi. Fullmakten er gitt i kongelig resolusjon. Difi har opprettet en egen enhet, Statens innkjøpssenter, for å ivareta denne oppgaven.

Målet med innkjøpssenteret er mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og gunstigere innkjøp. For staten ventes sentrale rammeavtaler å gi lavere priser, reduserte transaksjonskostnader, økt bruk av elektronisk handel og bedre regelverksetterlevelse.

Alle sivile virksomheter i statsforvaltningen er obligatorisk omfattet av innkjøpsordningen. Nyetablerte sivile virksomheter i statsforvaltningen vil automatisk bli inkludert, men kun med virkning for nye konkurranse som kunngjøres. Stortinget, Forsvarets militære enheter, samt statsforetak og særlovsselskap som helseforetak og helseregioner kan tilslutte seg på frivillig grunnlag (Difi, 2018a). Virksomheter som er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, men som opererer i konkurranse med private kommersielle aktører, er ikke med. Slike virksomheter kan ikke delta som følge av at tilslutning til avtalene kan gi virksomheten urettmessige fordeler som rammes av forbudet om offentlig støtte (Difi, 2018b).

Selv om avtalene som inngås er obligatoriske for alle sivile statlige virksomheter i statsforvaltningen, kan virksomhetene likevel velge fravalg i enkeltkonkurranser. Det stilles ikke krav til begrunnelse for fravalget.

Så langt har senteret inngått syv fellesavtaler, herunder:

- Forbruksmateriell
- Reisebyråtenester
- Internrevisjon
- Mobiltelefoni
- Mobiltelefoner og nettbrett
- PC-klienter
- PC-skjermer

Det arbeides også med en kategoristrategi på reiseområdet.

1.2 Mandat

Ved opprettelsen ble det forutsatt en evaluering av innkjøpssenteret. Prøveperioden løper ut 2019, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker å gjennomføre en evaluering av ordningen.

Oslo Economics, i samarbeid med Inventura, har evaluert Statens innkjøpssenter på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Evalueringen skal for det første vurdere i hvilken grad prøveprosjektet med opprettelse av Statens innkjøpssenter har oppnådd satte mål. Det legges til grunn at disse målsetningene bygger opp under et overordnet formål som er å sikre samfunnsøkonomisk effektive innkjøp. Evalueringen vil dermed også omfatte en vurdering av om Statens innkjøpssenter bidrar til økt samfunnsøkonomisk overskudd sammenliknet med en situasjon uten senteret. Figur 1-1 viser hvilke temaer evalueringen omfatter gruppert i temaene, A. innretning og erfaringer med ordningen og B. oppnådde resultater på fastsatte mål. På bakgrunn av resultatene i evalueringen vil vi vurdere hvorvidt Statens innkjøpssenter bør opprettes som en fast ordning eller ikke.

I andre del av oppdraget vil vi komme med forslag til hvordan driften av ordningen kan videreføres. Evalueringen vil se spesielt på tema som avtalevolum, ressurs- og kompetansebehov, tilslutning til avtalene, innkjøpssenterets rolle og oppgaver, organisering og finansieringsmetode. I vurderingene vil vi besere oss på evalueringen i del 1 og innsikt fra sammenlignbare innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland.

Hovedkriteriet for en anbefaling om videreføring vil være om ordningen har bidratt til og forventes å fortsatt kunne bidra til samfunnsøkonomisk effektive innkjøp. Også anbefalinger om eventuell fremtidig innretning av ordningen vil være basert på dette kriteriet.

Evalueringen skal benyttes som et beslutningsgrunnlag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for om Statens innkjøpssenter bør opprettes som en fast ordning eller ikke, og hvordan driften av senteret eventuelt bør videreføres.

Figur 1-1: Evalueringstemaer

	A. Innretning og erfaringer med ordningen	B. Oppnådde resultater på fastsatte mål
Del 1	- Erfaringer med statlige fellesavtaler - Brukermedvirkning - Bruk av avtalene - Innkjøpssenterets dialog med marked	- Transaksjonskostnader - Priser på varer og tjenester - Regelverksetterlevelse - Bruk av elektronisk handel - Andre samfunnshensyn - Innvirkning på konkurransesituasjonen i markedet
	- Oppsummering av virkninger - Samfunnsøkonomisk vurdering - Anbefaling om eventuell videreføring	
Del 2	- Hvordan bør driften videreføres for å maksimere besparelser og samfunnsøkonomisk effektivitet? - Avtalevolum, ressurs- og kompetansebehov, tilslutning til avtalene, innkjøpssenterets rolle og oppgaver, organisering og finansieringsmetode. - Innsikt fra sammenlignbare innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland - Hva er fordelene og ulempene med de ulike endringsforslagene?	

Illustrasjon: Oslo Economics

Den første statlige fellesavtalen, rammeavtalen om forbruksmateriell, trådte i kraft 1. oktober 2017. Det betyr at fellesavtalen hadde vart i litt over ett år når informasjonsinnhentingssarbeidet i forbindelse med denne evalueringen ble foretatt. De andre fellesavtalene har vært virksomme i kortere tid. Eksempelvis ble fellesavtalen om PC-skjermer inngått i starten av desember 2019.

Dette, kombinert med at avtalene implementeres over tid, samt at opprettelse av en enhet som Statens innkjøpssenter vil medføre enkelte oppstartskostnader, innebærer at nytteeffektene kan forventes å øke på sikt. I et evalueringsperspektiv er det tidlig å evaluere om Statens innkjøpssenter har oppnådd sine målsetninger. Eksempelvis oppgir innkjøpsordningen i Finland (Hansel) at de ikke opplevde noen effekter de første to til tre årene etter opprettelsen.

1.3 Leseveiledning

Rapporten er strukturert som følger. I kapittel 2 presenterer vi de ulike informasjonskildene og

metodikken evalueringen bygger på. Deretter, i kapittel 3, gir vi en beskrivelse av bakgrunnen for opprettelsen av Statens innkjøpssenter, deres mandat og organisering, samt hvordan innkjøpssenteret arbeider for å sikre god brukermedvirkning og dialog med markedet. I kapittel 4 gir vi en overordnet presentasjon av de statlige fellesavtalene som er inngått, områder som er under arbeid, samt tidligere vurderte fellesavtaler. Kapittel 5 beskriver relevante forhold knyttet til de statlige innkjøpsordningene i Sverige, Danmark og Finland.

I kapittel 6 evaluerer vi de statlige virksomhetenes erfaringer med statlige fellesavtaler, opplegget for brukermedvirkning, bruken av avtalene, samt Statens innkjøpssenters markedsdialog forut for og etter konkurransene. Deretter, i kapittel 7, evaluerer vi innkjøpssenterets oppnådde resultater på fastsatte mål, før vi i kapittel 8 oppsummerer virkningene og gir en tilråding om Statens innkjøpssenter bør opprettes som en permanent ordning. I kapittel 9 drøfter vi mulige endringer ved en videreføring.

2. Metode og informasjonskilder

Utredningen er basert på flere metoder for informasjonsinnhenting, herunder semi-strukturerte dybdeintervjuer, spørreundersøkelser og litteraturstudier, samt deltakelse på det årlige møtet Statens innkjøpsråd.

Metodikken i evalueringen bygger på et hovedkriterium som er å sikre samfunnsøkonomisk effektive innkjøp. I dette kapitlet presenterer vi de ulike kildene og metodikken som er benyttet i evalueringen.

2.1 Anvendt metodikk

Den første delen av evalueringen har fulgt metodikken vist i Figur 2-1. Det første steget har innebåret å operasjonalisere de ulike evalueringstemaene i Figur

Figur 2-1: Anvendt metodikk del 1 - Evaluering av Statens innkjøpscenter

Faser	1. Operasjonalisere problemstillingene	2. Analysere problemstillingene	3. Foreta samlet vurdering
	Utarbeide evalueringsspørsmål og indikatorer	Hente inn data på indikatorene og analysere	Oppsummere og anbefale
Aktiviteter	• Detaljere problemstillingene i konkrete evalueringsspørsmål • Utarbeide et sett med indikatorer som besvarer eller belyser evalueringsspørsmålene	• Hente inn data og informasjon gjennom dokumentstudier, intervjuer og spørreundersøkelser • Analysere data for å besvare evalueringsspørsmålene	• Oppsummere analysene og gjøre en samlet vurdering av hvorvidt Statens innkjøpscenter bør opprettes som en permanent ordning.

Illustrasjon: Oslo Economics og Inventura

Den andre delen av oppdraget innebar å anbefale hvordan en eventuell videreføring av senteret burde innrettes. Også anbefalinger om eventuell fremtidig innretning av ordningen ble basert på kriteriet om samfunnsøkonomisk effektivitet. Hvordan denne delen av oppdraget ble gjennomført var avhengig av konklusjonene fra evalueringens første del, slik som vist i Figur 2-2.

Dersom konklusjonen var at driften av Statens innkjøpscenter burde videreføres, skulle det gis en anbefaling om ulike alternativer for hvordan dette burde gjøres, med fokus på følgende punkter:

1-1 i konkrete evalueringsspørsmål med tilhørende resultatindikatorer som er egnet til å belyse disse.

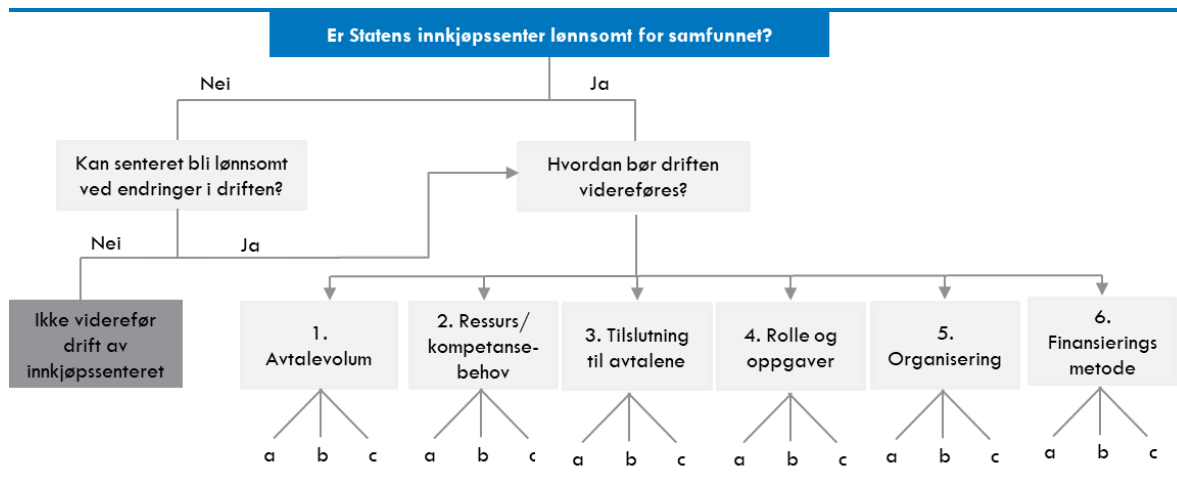
Neste steg har bestått av å innhente data på indikatorene og analysere. Informasjonsgrunnlaget denne rapporten baserer seg på er spørreundersøkelser, semi-strukturerte dybdeintervjuer og litteraturstudier. Når informasjonen var innhentet, bearbeidet og analysert kunne deretter evalueringsspørsmålene besvares.

Det tredje steget har bestått av å oppsummere analysene og gjøre en samlet vurdering av hvorvidt Statens innkjøpscenter bør opprettes som en permanent ordning. Hovedkriteriet for en anbefaling om videreføring var om ordningen med Statens innkjøpscenter har bidratt til og kan forventes og fortsatt kunne bidra til samfunnsøkonomisk effektive innkjøp.

- Avtalevolum
- Ressurs- og kompetansebehov
- Tilslutning til avtalene
- Statens innkjøpscenters rolle og oppgaver
- Organisering
- Finansieringsmetode

Temaene ovenfor er vil til dels være avhengig av hverandre. For eksempel vil ressursbehovet til Statens innkjøpscenter være avhengig av volumet på avtalene.

Figur 2-2: Anvendt metodikk del 2 - Evaluering av Statens innkjøpssenter



Illustrasjon: Oslo Economics og Inventura

2.2 Informasjonskilder

Utredningen baserer seg på informasjon innhentet gjennom spørreundersøkelser, intervjuer med berørte aktører, dokumentstudier og deltakelse på Statens innkjøpsråd. Disse informasjonskildene presenteres nærmere i det følgende.

2.2.1 Spørreundersøkelse

Avtalespesifikke spørreundersøkelser ble sendt ut til statlige virksomheter og leverandører (både vinnende og ikke-vinnende tilbydere). Kontaktinformasjonen til de statlige virksomhetene og leverandørene mottok vi fra Statens innkjøpssenter.

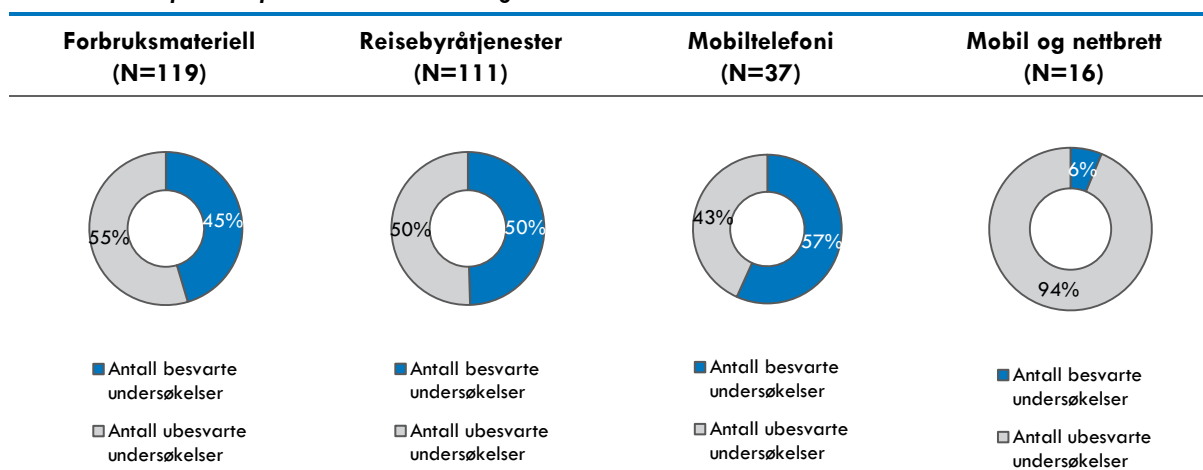
Statlige virksomheter

Spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene ble sendt ut til avtaleforvaltere på fellesavtalene for forbruksmateriell, reisebyråtenester, mobiltelefoni samt mobiltelefoner og nettbrett som hadde oppgitt at de hadde implementert den respektive avtalen. Fellesavtalen om PC-klienter og PC-skjermer ble ikke inkludert som følge av at disse avtalene ble inngått i etterkant av utsendelsen av spørreundersøkelsen. I tillegg ble ikke undersøkelsen utsendt til

avtaleforvaltere på internrevisjon som følge av at vi ikke hadde kontaktinformasjon for disse tilgjengelig. I de tilfellene der én person var avtaleforvalter for flere avtaler ble denne personen kun tilsendt én undersøkelse.

Tabell 2-1 viser svarprosenten på de fire utsendte spørreundersøkelsene til de lokale avtaleforvaltere i de statlige virksomhetene. Totalt oppnådde vi en svarprosent på 46 prosent (N=283). Svarprosenten på forbruksmateriell, reisebyråtenester og mobiltelefoni var relativt god. Det samme var ikke tilfelle fellesavtalen om mobiltelefoner og nettbrett. Dette kan skyldes at avtalen ikke hadde vært i kraft særlig lenge da spørreundersøkelsen ble sendt ut, i tillegg til at flere av undersøkelsene ble sendt ut til postmottak som følge av mangel på bedre kontaktinformasjon. På grunnlag av den dårlige svarprosenten på denne avtalen vil vi ikke rapportere resultater fra denne spørreundersøkelsen der vi gjengir resultater for den enkelte avtale. Svarene fra spørreundersøkelsen på mobil og nettbrett vil imidlertid inngå som en del av datagrunnlaget i aggregerte beregninger som utføres i rapporten.

Tabell 2-1: Svarprosent spørreundersøkelse statlige virksomheter



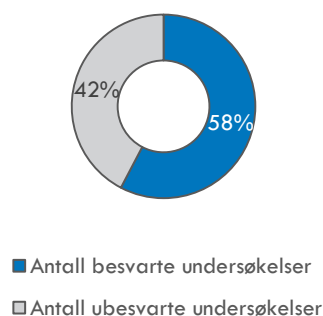
Kilde: Spørreundersøkelse til lokale avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

Leverandører

Samtlige vinnende og ikke-vinnende leverandører på statlige fellesavtaler ble invitert til å delta i en spørreundersøkelse, med unntak av fellesavtalen om PC-skjermer som ble inngått i etterkant av utsendelsen. Leverandører som hadde deltatt i flere konkurranser ble bedt om å svare på grunnlag av én av konkurransene de hadde deltatt i. Dersom slike leverandører hadde oppgitt samme kontaktperson på de ulike avtalene fikk de kun tilsendt én spørreundersøkelse. Leverandørene fikk innledningsvis beskjed om at spørreundersøkelsen var anonym og at opplysninger som kunne forstås som konkurransesensitive ville bli behandlet konfidensielt og ikke fremgå i den endelige rapporten.

Totalt 26 invitasjoner ble sendt ut, hvorav 15 av respondentene avga svar. Dette gir en svarprosent på 58 prosent slik som vist i Figur 2-3.

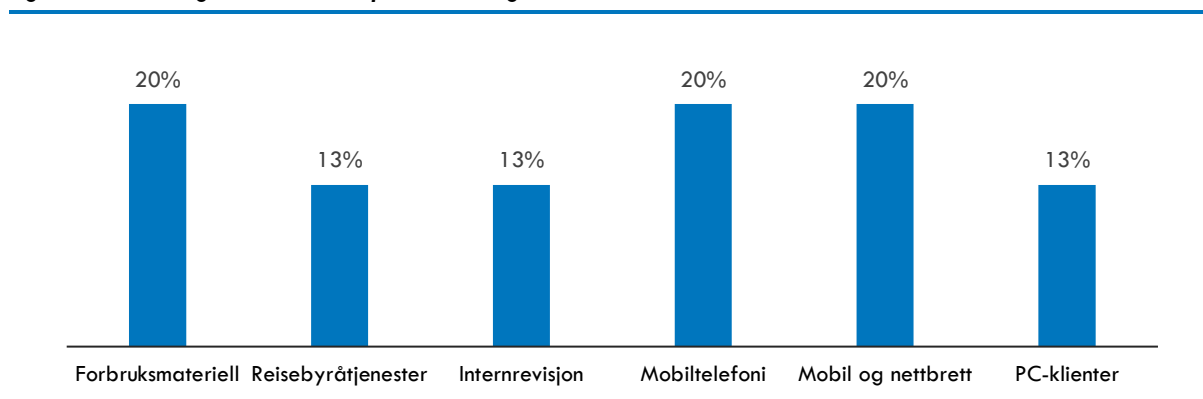
Figur 2-3: Svarprosent spørreundersøkelse leverandører. N=26



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører

Figur 2-4 viser hvordan de 15 besvarelsene fordelte seg på de ulike statlige fellesavtalene. Både vinnende og ikke-vinnende leverandører besvarte undersøkelsen, men en hovedvekt av besvarelsene var fra vinnende leverandører.

Figur 2-4: Fordeling av besvarelser på ulike statlige fellesavtaler. N=15



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører

2.2.2 Semi-strukturerte dybdeintervjuer

Vi har gjennomført en rekke semi-strukturerte dybdeintervjuer i gjennomføringen av evalueringen. Dette innebar at vi i forkant av hvert intervju utarbeidet en intervjuguide med overordnede temaer og spørsmål som ble oversendt intervjuobjektene. Intervjuguidene ble benyttet som utgangspunkt for de ulike samtalene, samtidig som vi tilrettela for å diskutere andre synspunkter som intervjuobjektene anså som relevante å diskutere.

Vi har i prosjektperioden gjennomført intervjuer med ledelsen i Statens innkjøpssenter. Vi har også intervjuet representanter for ulike statlige virksomheter (avtaleforvaltere og innkjøpsledere), og kontaktpersoner hos vinnende og ikke-vinnende leverandører som har deltatt i konkurranse om statlige fellesavtaler.

En oversikt over intervjuobjektene er gitt i Tabell 2-2.

Vi har gjennomført ni intervjuer med statlige virksomheter og fem intervjuer med ulike leverandører. For Statens innkjøpssenter ble det avholdt et innledende intervju i begynnelsen av evalueringen og et supplerende intervju mot slutten av prosjektperioden. Formålet med det supplerende intervjuet var å diskutere sentrale synspunkter og vurderinger basert på innsikten vi hadde opparbeidet oss i informasjonsinnhenting og egne analyser.

Utover intervjuobjektene i tabellen har vi også vært i kontakt med de statlige innkjøpsordningene i de andre nordiske landene, herunder Statens innkjøpsentral Kammarkollegiet (Sverige) Staten og Kommunernes Indkøbsservice (Danmark) og Hansel (Finland). Disse har bidratt med relevante innspill og dokumenter vi har benyttet i evalueringen. Av de nevnte innkjøpsordningene har vi gjennomført intervjuer med de statlige innkjøpsordningene i Sverige og Finland.

Tabell 2-2: Intervjuobjekter

Intervjuobjekt	Rolle
Statens innkjøpssenter	Evalueringsobjekt
Den Norske Opera & Ballett	Statlige virksomhet
Politiets fellestjenester	Statlige virksomhet
Statens vegvesen Vegdirektoratet	Statlige virksomhet
Utenriksdepartementet	Statlige virksomhet
Norsk helsenett SF	Statlige virksomhet
Universitetet i Bergen	Statlige virksomhet
Universitetet i Oslo	Statlige virksomhet
Valgdirektoratet	Statlige virksomhet
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon	Statlige virksomhet
ATEA Norge	Leverandør
Maske AS	Leverandør
Phonero	Leverandør
Telenor ASA	Leverandør
Berg-Hansen	Leverandør
Statens inköpscentral Kammarkollegiet	Den svenske statlige innkjøpsordningen
Hansel	Den finske statlige innkjøpsordningen

Kilde: Oslo Economics og Inventura

2.2.3 Litteraturstudier

Som en del av evalueringen har vi gjennomgått en rekke dokumenter, herunder interne dokumenter mottatt fra Statens innkjøpssenter, dokumentasjon oversendt fra de andre nordiske innkjøpsordningene, samt generell offentlig informasjon. Av spesiell viktighet er beskrivelser anskaffelsesprosesser og

arbeidsmetodikk i Statens innkjøpssenter, konkurransegrunnlag og konkurransestrategier, gevinstberegninger utført av Statens innkjøpssenter, omfang av fravalg og meddelelsesbrev på de ulike konkurransene, tildelingsbrev, lover og resolusjoner.

Utover det ovennevnte har vi også benyttet en rekke andre mengde dokumenter som bakgrunnsinformasjon.

Disse har blitt benyttet for å opparbeide oss innsikt i ulike problemstillinger, og er gjengitt som kilder flere steder i rapporten.

2.2.4 Deltakelse Statens innkjøpsråd

Statens innkjøpsråd er et forum for brukermedvirkning bestående av to medlemmer utpekt av hvert

departement. Rådet har som formål å definere den totale kontraktsporføljen innenfor ulike produkt- og tjenestekategorier i samråd med Statens innkjøpssenter. Statens innkjøpsråd for 2018 ble avholdt 22. oktober. Som en del av evalueringen deltok vi på dette for å få innsikt i rådets innhold og funksjonalitet.

3. Om Statens innkjøpssenter

I dette kapitlet beskriver vi bakgrunnen for opprettelsen av Statens innkjøpssenter, deres mandat og organisering. Vi gir også en presentasjon av hvordan innkjøpssenteret arbeider for å sikre god brukermedvirkning og dialog med markedet.

3.1 Bakgrunn

Statens innkjøpssenter ble opprettet 1. januar 2016 som en fireårig prøveordning. Opprettelsen ble lagt frem som forslag for Stortinget i Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettproposisjon for 2016, Prop. 1 S 2015-2016 (KMD, 2016).

Samordning av statlige kjøp har også vært gjort tidligere. Statens forvaltningstjeneste/Statskjøp inngikk eksempelvis statlige rammeavtaler fra tidlig på 1980-tallet. Hovedoppgaven var å bidra til effektiv ressursbruk ved å koordinere og utnytte stordriftsfordeler innenfor offentlige innkjøp. I tillegg var Statens forvaltningstjeneste/Statskjøp et instrument for daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet for å bidra til å utvikle og gjennomføre en statlig innkjøpspolicy med tilhørende operative virkemidler på enkelte områder. Ved utgangen av 2001 hadde Statens forvaltningstjeneste/Statskjøp om lag 20 ansatte.

I midten av 2001 vedtok regjeringen at Statens forvaltningstjeneste skulle omstilles til å betjene departementsfelleskapet, mens det ble besluttet å vurdere alternative roller og organisering av Statskjøp. I 2003 ble imidlertid Statskjøp nedlagt. Nedleggelsen ble begrunnet med at innkjøp var en desentralisert oppgave og at sentrale innkjøp medførte en fare for at staten kunne utøve en innkjøpsmakt som reduserer konkurranse og effektivitet (Oslo Economics, 2011). Samordning av statlig kjøp har også i lengre tid vært praktisert innenfor ulike sektorgrenser, blant annet i helsesektoren, politisektoren og universitetssektoren.

Statens innkjøpssenter har kunnet høste erfaringer fra tidligere og eksisterende innkjøpssamordninger, både innenlands og utenlands. Alle de nordiske landene har i lenger tid hatt egne statlige innkjøpsordninger og samordning av statlige innkjøp finnes også i en rekke andre europeiske land. Opprettelsen av Statens innkjøpssenter ble også gjort med bakgrunn i ulike

utredninger. Eksempelvis var Oslo Economics – samordning av statlige innkjøp (2011), Oslo Economics – Sammenstilling av erfaringer fra samordning og innkjøpssentraler (2012) Oslo Economics – Gevinstpotensial ved samordning av statlige kjøp – en samfunnsøkonomisk analyse (2013), relevante beslutningsunderlag.

I Oslo Economics (2011) ble det konkludert med at gevinstene ved å samordne statlige innkjøp potensielt er store dersom det gjøres på en god måte. Rapporten peker på at for å sikre effektiv samordning må produktet som skal anskaffes vurderes konkret. Særlig standardiserte produkter med lite behov for individuell tilpasning, hvor leveransen er enkel å kontraktfeste, samt i de tilfeller der staten utgjør en liten kjøper i markedet, vil statlige innkjøp normalt gi utelukkende positive virkninger. For andre produkter og markeder må en derimot gjøre tilpasninger dersom samordning skal virke positivt. I rapporten så en spesielt på fire hovedmodeller for samordning. Av disse kan særlig modellene *stordriftsperspektivet* og *behovsperspektivet* sammenlignes med dagens innretning av Statens innkjøpssenter. En modell etter stordriftsperspektivet innebar at det foretas en sentral samordning av innkjøp i flest mulig statlige enheter, mens en modell etter behovsperspektivet tar utgangspunkt i samordning av like innkjøp eller innkjøp i enheter med like behov.¹

I Oslo Economics (2012) ble erfaringene med å samordne innkjøp i andre nordiske land utredet. I sammenstillingen ble det særlig lagt vekt på modellinnretning og effekter av de ulike innkjøpsordningene i de ulike landene.

I Oslo Economics (2013) ble det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av to ulike alternativer for etablering av et statlig rammeavtalesenter. I det ene alternativet så en på et statlig rammeavtalesenter med ansvar for å kjøpe varer og tjenester innenfor IKT-området, med en gradvis oppbygging til å omfatte flere produktkategorier. I det andre alternativet så vurderte en effektene av å etablere avtaler innenfor et relativt bredt spekter av innkjøpskategorier allerede fra begynnelsen. Aktuelle produktområder en pekte på var IKT-utstyr, kontorrekvisita, reise og overnatting, møbler, energi, egnede konsulenttjenester, biler og drivstoff. Begge tiltakene ble vurdert til å være samfunnsøkonomisk lønnsomme. Tiltaket som innebar at det opprettes et statlig rammeavtalesenter som etablerer avtaler

¹ For en beskrivelse av de to andre modellene, herunder styringsperspektivet og det geografiske perspektivet, henviser vi til Oslo Economics (2011).

innenfor et relativt bredt spekter av innkjøpskategorier allerede fra starten av kom imidlertid noe bedre ut i analysen.

I tillegg til at dagens innkjøpsordning støtter seg på tidligere erfaringer og utredninger, peker Statens innkjøpssenter selv på at dagens innkjøpsordning i større grad har forutsetningene for å lykkes som følge av bedre statistikker og teknologi. Videre argumenteres det for at Statens innkjøpssenter er gitt et klarere mandat, gjennom at sivile statlige virksomheter er obligatorisk omfattet av ordningen, noe som ikke var tilfellet forrige gang statlige innkjøp ble samordnet på tvers av staten (Difi, 2018a).

3.2 Statens innkjøpssenters mandat

I statsbudsjettet for 2016 ble det forutsatt at oppgaven med å inngå og forvalte statlige fellesavtaler skulle legges til Difi. Fullmakten er gitt i med hjemmel i kongelig resolusjon av 13. januar 2017 (KMD, 2017):

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har fullmakt til å inngå felles innkjøpsavtaler for sivile virksomheter i statsforvaltningen.

Difi har opprettet en egen enhet, Statens innkjøpssenter, for å ivareta denne oppgaven. Innkjøpsordningen finansieres innenfor eksisterende rammer gjennom rammeoverføringer fra departementene. Statens innkjøpssenters rolle og oppgave er utdypet i Difis tildelingsbrev for 2018 (KMD, 2018):

Statens innkjøpssenter inngår og forvalter felles avtaler på vegne av statlige virksomheter.

Statens innkjøpssenters mål er gitt i den kongelige resolusjonen. Her heter det at målet med å etablere et statlig innkjøpssenter er mer profesjonelle, effektive og enkle innkjøpsprosesser, samt bedre og gunstigere innkjøp (KMD, 2017). Videre utdypes det i tildelingsbrevet til Difi for 2018 at gjennom å samordne standardavtaler for mange statlige virksomheter forventes gevinster i form av høy kvalitet på produktene, lavere priser og bedre ressursutnyttelse. Avtalene skal innrettes slik at konkurransen i leverandørmarkedet opprettholdes og stimuleres (KMD, 2018).

Statlige fellesavtaler er aktuelt for avtaleområder der varer og/eller tjenester oppfyller følgende tre krav (Difi, 2018c):

- Stort volum, målt i kroner eller enheter
- Like brukerbehov, for de virksomhetene som omfattes av innkjøpsordningen
- Generelle krav, med lite behov for individuell tilpasning

Etablering av avtaleporteføljen skal skje i dialog med deltakende virksomheter gjennom et eget innkjøpsråd bestående av representanter fra virksomheter av ulike størrelse, fra ulike forvaltningsnivåer og forskjellige regioner (KMD, 2017).

Alle sivile virksomheter i statsforvaltningen er obligatorisk omfattet av innkjøpsordningen, noe som per 1. januar 2018 inkluderer 188 virksomheter (Difi, 2018b). Nyetablerte sivile virksomheter i statsforvaltningen vil automatisk bli inkludert, men kun med virkning for nye konkurranser som kunngjøres. Stortinget, Forsvarets militære enheter, samt statsforetak og særlovsselskap som helseforetak og helseregioner kan tilslutte seg på frivillig grunnlag (Difi, 2018a). Virksomheter som er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser, men som opererer i konkurranse med private kommersielle aktører, kan ikke være med. Slike virksomheter kan ikke delta som følge av at tilslutning til avtalene kan gi virksomheten urettmessige fordeler som rammes av forbudet om offentlig støtte (Difi, 2018b).

Selv om avtalene som inngås er obligatoriske for alle sivile statlige virksomheter i statsforvaltningen, kan virksomhetene likevel velge fravalg i enkeltkonkurranser. Det stilles ikke krav til begrunnelse for fravalget. Statens innkjøpssenter selv ønsket at det skulle være obligatorisk å gi begrunnelse, men fikk ikke gjennomslag for dette. Fravalg må skje skriftlig i forkant av kunngjøringen av den respektive konkurransen, og baseres på informasjon Statens innkjøpssenter gir om tema og innretning for planlagte fellesavtaler gjennom direkte henvendelse til den enkelte virksomhet som er omfattet av ordningen (KMD, 2017). Informasjonen må være tilstrekkelig detaljert til at den enkelte statlige virksomhet har grunnlag for å vurdere et eventuelt fravalg. Statens innkjøpssenters henvendelse skal skje minst tre uker før avtalen kunngjøres. I de tilfeller der virksomheten ikke har meldt skriftlig fravalg i forkant av konkurransen vil avtalen være bindende.

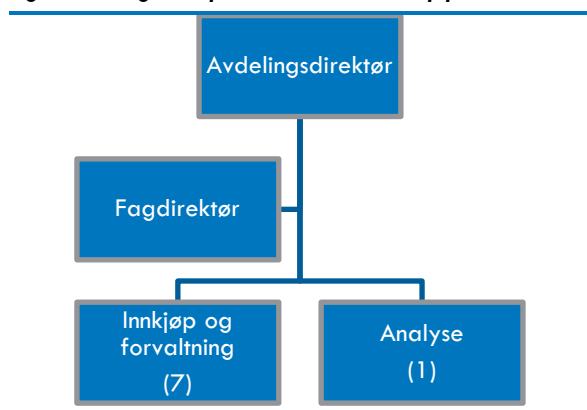
3.3 Organisering av Statens innkjøpssenter

Statens innkjøpssenter er organisert som en del av avdelingen for offentlige anskaffelser (ANS) i Difi. Statens innkjøpssenter benytter seg dermed av de administrative støttetjenestene, som eksempelvis HR-avdelingen og økonomiavdelingen, til Difi. Statens innkjøpssenter skiller seg derimot fra den resterende

delen av ANS, ved at ANS i større grad er et veiledende organ. Statens innkjøpssenter er derimot en operativ avdeling som forhandler frem innkjøpsavtaler på vegne av de statlige virksomhetene. Videre rapporterer Statens innkjøpssenter direkte til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens resten av ANS rapporterer til Nærings- og fiskeridepartementet.

Statens innkjøpssenter har et årlig budsjett på 12,5 millioner kroner. Videre er det 10 ansatte (10 årsverk), herunder syv forvaltere, én analytiker og to med lederansvar (avdelingsdirektør og fagdirektør), slik som vist i Figur 3-1.

Figur 3-1 Organisasjonsskisse Statens innkjøpssenter



Kilde: Intervju Statens innkjøpssenter

Gjennom en anskaffelsesprosess vil én dedikert ansatt ha ansvaret for avtalen gjennom hele dens livssyklus. Forvalteren vil ha ansvaret for oppfølging av leverandører og virksomheter, samt kontakten med innkjøpsgruppene som er knyttet til den gitte avtalen. Statens innkjøpssenter oppgir også at de med lederansvar ved behov skal kunne gå inn og bistå med gjennomføring og forvaltningen av de ulike avtalene (Statens, 2018a).

3.4 Brukermedvirkning

En sentral del av utarbeidelsen av statlige felles-avtaler er å sikre en god brukermedvirkning både før, under og etter opprettelsen av avtalen. Dette skal bidra til optimal bruk og effekt av avtalene, ved at Statens innkjøpssenter kan kartlegge de reelle behovene til virksomhetene, identifisere relevante avtaleområder, utforme avtaler som svarer til virksomhetenes behov og øke avtalelojaliteten. Betydningen av brukermedvirkningen ble også presisert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i brevet som ble sendt ut til statlige virksomheter ved opprettelsen av Statens innkjøpssenter. I brevet sies følgende:

«Valg av hvilke avtaleområder som skal prioriteres, vil gjøres i samråd med statlige virksomheter. Brukermedvirkning vil bli godt ivaretatt både i forberedelse av konkurranser, gjennomføring av konkurranser og i bruk av avtalene. Difi vil forberede etableringen og invitere til dialog med statlige virksomheter. Avtaleområdene vil bli prioritert, på grunnlag av brukerkontakt og markedsanalyser, ut fra hvilken effekt man forventer at brede avtaler vil kunne gi av fordeler for statlige virksomheter, uten å svekke konkurransen i markedet (KMD, 2015).»

I det følgende vil det bli gitt en kort beskrivelse av organiseringen og formålet med de ulike kanalene for brukermedvirkning som blir benyttet av Statens innkjøpssenter.

Statens innkjøpsråd

Statens innkjøpsråd er det øverste rådgivende organet til Statens innkjøpssenter. Rådet består av to representanter fra hvert departementsområde, og har som oppgave å representere de statlige brukerne. De møtes for å drøfte aktuelle avtaleområder med Statens innkjøpssenter en til to ganger i året. Deres hovedformål er å bistå Statens innkjøpssenter i å «definere den totale kontraktsporteføljen innenfor ulike produkt- og tjenestekategorier i samråd med Statens innkjøpssenter» (Difi, 2016).

Rådets hovedoppgave er å representere de ulike statlige virksomhetene. De skal formidle og ivareta brukernes behov og interesser når aktuelle avtaleområder blir drøftet med Statens innkjøpssenter. De må dermed innhente informasjon fra sin respektive virksomhet angående deres behov innen de ulike avtaleområder i forkant av møtene med Statens innkjøpssenter. Rådet skal bidra til å:

- Minimere fravalg ved å iverksette anskaffelser i samsvar med statlige brukeres felles behov
- Maksimere avtalelojalitet gjennom størst mulig behovsdekning og brukertilfredshet.
- Maksimere kontraktsporteføljens kvalitet gjennom best mulig datagrunnlagskvalitet

Medlemmene blir utpekt av de respektive departementene. Det er naturlig at de ulike medlemmene er personer med det øverste ansvaret

for innkjøp i sine respektive virksomheter. Dette vil ofte være innkjøpssjefer eller lignende. I *Strategien for brukermedvirkning* (2016) blir det også pekt på at Statens innkjøpsråd skal «gjenspeile statlige virksomheters størrelse, geografiske spredning og lokasjon» (Difi, 2016). Videre skal også rådet tilstrebe lik kjønnsfordeling blant medlemmene.

Statens innkjøpsråd skal også bistå Statens innkjøps-senter i å identifisere egnede personer til de ulike innkjøpsgruppene som blir opprettet for hvert avtaleområde.

Statens innkjøpsgrupper

Når innkjøpsrådet i samråd med Statens innkjøps-senter har identifisert aktuelle avtaleområder hvor en mener det burde opprettes en statlig fellesavtale, opprettes en statlig innkjøpsgruppe. Disse gruppene skal fungere som et faglig fora som skal følge den statlige fellesavtalens livssyklus fra behovet defineres av Statens innkjøpsråd til den avvikles. Disse gruppene skal, ifølge *Strategien for brukermedvirkning* (2016), bistå Statens innkjøps-senter med å kartlegge og definere brukernes behov og forventninger, belyse og ivareta samfunnsmessige interesser, samt teste produkter og tjenester.

Innkjøpsgruppene skal også bistå Statens innkjøps-senter med avtaleforvaltningen. Dette arbeidet består av å identifisere avvik og vurdere om de ulike avtalene oppfyller brukernes kravspesifikasjoner og lever opp til deres forventninger. Ved å i størst mulig grad kunne identifisere og adressere mulige mangler ved avtalen, er formålet å optimalisere brukertilfredsheten og dermed øke avtalelojaliteten.

I Statens innkjøps-senters *Strategi for brukermedvirkning* (2016) blir det anslått at et medlem av en statlig innkjøpsgruppe samlet sett vil benytte fire ukesverk på arbeid i innkjøpsgruppen. Dette kan imidlertid variere fra avtale til avtale, avhengig av avtalenes varierende kompleksitet og omfang.

Innkjøpsgruppene består av 5 til 15 faste medlemmer. Medlemmene blir identifisert gjennom anbefalinger, frivillig påmelding, innkjøpsnettverk og/eller Statens innkjøpsforum, og blir utvalgt av Statens innkjøps-senter.

For å kunne bistå Statens innkjøps-senter med de ovennevnte oppgavene er det ønskelig at gruppen samlet sett innehar følgende kvalifikasjoner:

- Produktspesifikk funksjonell, faglig og/eller miljømessig kompetanse.
- Tjenestespesifikk funksjonell, faglig og/eller miljømessig kompetanse.
- Kunnskap om sluttbrukernes behov og/eller forventninger.

Lokale avtaleforvaltere

Virksomhetene har én avtaleforvalter tilknyttet hver statlig fellesavtale. Avtaleforvalteren har ansvaret for å følge opp avtalen mot leverandører, Statens innkjøps-senter og de ulike brukerne i virksomheten. De skal blant annet bistå innkjøps-senteret med informasjonsinnhenting fra egen virksomhet, bistå leverandøren med implementeringen av avtalen i virksomheten, motta og implementere godkjent varekatalog fra innkjøps-senteret og rapportere avvik inn til innkjøps-senteret. Avtaleforvalteren spiller dermed en viktig rolle i å kommunisere virksomhetens behov og eventuelle mangler med avtalen til Statens innkjøps-senter.

Statens innkjøpsforum

Statens innkjøpsforum er en årlig konferanse for alle Statens innkjøps-senters interessenter på brukersiden. Dette inkluderer alle statlige ansatte som arbeider operativt med innkjøp og/eller innkjøpsrådgivning, samt alle statlige ansatte som har interesse for statlige fellesavtaler og offentlige anskaffelser. Formålet med innkjøpsforumet er å legge til rette for et bedret miljø for kompetansedeling blant offentlige ansatte vedrørende offentlige anskaffelser. Det skal også være et fora som tillater brukerne å komme med tilbakemeldinger på de eksisterende og fremtidige statlige fellesavtalene, og dermed hjelpe Statens innkjøps-senter i å identifisere mulige forbedringer ved de ulike avtalene.

3.5 Markedsdialog

For å sikre seg innsikt i det relevante markedet, og for å informere leverandørene om prosessen med å utvikle en statlig fellesavtale, har Statens innkjøps-senter dialog med markedet forut for konkurransen. Formålet med markedsdialogen er å sikre at de relevante forholdene i markedet blir kartlagt slik at anskaffelsen kan gjennomføres på en måte som sikrer god konkurranse og behovsdekning.

Helt konkret gjennomføres markedsdialogen i flere faser. I første omgang vil Statens innkjøps-senter invitere alle relevante leverandører til en leverandørkonferanse gjennom en åpen invitasjon på Doffin. Her vil hovedformålet være å opprette en dialog og kommunisere til leverandørene at prosessen med å utarbeide en statlig fellesavtale på området er i gang. Her etableres det også kontakt med aktuelle leverandører for videre dialog.

Det vil være mulig for de aktuelle leverandørene å avholde møter med innkjøps-senteret. På denne måten vil det være mulig for alle leverandørene å komme med innspill til utformingen av konkurransegrunnlaget.

Når Statens innkjøps-senter har utarbeidet et foreløpig konkurransegrunnlag gjennomføres en ny veiledende

kunngjøring på Doffin. Hensikten med denne kunngjøringen er å gi leverandørene en siste mulighet til å gi sine innspill til konkurransen før den faktisk gjennomføres, samt å tilrettelegge anskaffelsen slik at alle leverandørene har muligheten til å gi sitt beste mulige tilbud. Statens innkjøpscenter oppgir at denne siste dialogen er viktig for å fjerne eventuelle tidligere misforståtte innspill, konkurransebegrensende krav, unødige prisdrivende krav etc.

Etter at alle leverandørene har hatt mulighet til å komme med innspill til konkurransegrunnlaget, vil konkurransen bli utlyst. Når konkurransen er avgjort, vil begrunnelse for valg av leverandør bli offentliggjort gjennom et åpent meddelelsesbrev med

begrunnelse for valg av leverandør. Deretter vil alle som deltok på konkurransen bli invitert til et debrief-møte med innkjøpscenteret begrunnelsen for valg av leverandør(er) blir gjennomgått og eventuelt utdypet. Dette gir også leverandørene mulighet til å komme med tilbakemeldinger på prosessen.

I etterkant av konkurransen vil innkjøpscenteret avholde faste implementerings- og statusmøter med leverandørene som vant konkurransen. Her vil det være mulig for leverandørene og innkjøpscenteret å komme med innspill til oppfølgingen av avtalene. Disse vil vanligvis bli avholdt i hyppigere grad i startfasen, da behovet for slike møter anses å være størst.

4. Avtaler

Statens innkjøpssenter har inngått syv statlige fellesavtaler, herunder forbruksmateriell, reisebyråttjenester, internrevisjon, mobiltelefoni, mobiltelefoner og nettbrett, PC-klienter og PC-skjermer. Det arbeides også med en kategori-strategi på reiseområdet. I dette kapitlet gir vi en overordnet beskrivelse avtalene som er inngått, kategori-strategien på reiseområdet, samt tidligere vurderte avtaler.

De syv fellesavtalene er av Statens innkjøpssenter estimert til å ha stor forskjell i årlig kontraktsverdi. Den estimerte årlige kontraktsverdien på de ulike fellesavtalene er vist i Tabell 4-1.

Statens innkjøpssenter oppgir at det er for tidlig å si om estimatene på kontraktene stemmer eller ikke. Imidlertid tror de at kontraktsverdien for den statlige fellesavtalen om forbruksmateriell trolig er i nedre del eller noe under opprinnelig anslag, men at det er for tidlig å konkludere med dette.

Tabell 4-1: Estimert kontraktsverdi på de statlige fellesavtalene

Statlig fellesavtale	Estimert årlig kontraktsverdi millioner kroner ekskl. mva.
Forbruksmateriell	350 – 500
Reisebyråttjenester	40
Internrevisjon	32
Mobiltelefoni	130 - 180
Mobil og nettbrett	400
PC-klienter	400
PC-skjermer	80

Kilde: Dokumentasjon fra Statens innkjøpssenter

4.1 Forbruksmateriell

Den statlige fellesavtalen om forbruksmateriell trådte i kraft 1. oktober 2017 og vil ha en varighet på to år. Statens innkjøpssenter har rett til å forlenge fellesavtalen med ett år av gangen inntil to ganger. Dermed er total avtaleperiode maksimalt fire år. Den årlige verdien for avtalen er av Statens innkjøpssenter estimert til å utgjøre mellom 350 til 500 millioner kroner ekskl. mva.

Fellesavtalen omfatter varer innen innkjøpsområdene kontorrekvisita, renholdsprodukter, datarekvisita, samt kantineprodukter. Utover vareutvalget på standardsortimentet kan de statlige virksomhetene kjøpe forbruksmateriell fra et tilbudt øvrig sortiment.

I tillegg til de ovennevnte fire innkjøpsområdene inngår enkle grafiske produkter og profileringsartikler som opsjon. Det er opp til de statlige virksomhetene selv om de ønsker å utløse denne opsjonen.

Fellesavtalen om forbruksmateriell er inngått med Maske AS, Lyreco Norge AS og Staples Norway AS, slik som vist i Tabell 4-2. De tre leverandørene har fått de statlige virksomhetene fordelt mellom seg basert på andeler av den estimerte totalomsetningen på kontrakten. Denne er beregnet ut fra de statlige virksomhetenes størrelse (antall ansatte) og tidspunkt for utløp av eksisterende avtaler på de ulike innkjøpsområdene. Staples har 50 prosent av estimert totalomsetning, Lyreco 30 prosent, og Maske 20 prosent. Wulff Supplies AS, WJ Business Partner AS og NorEngros AS deltok også i konkurransen.

Tabell 4-2: Vinnende og ikke-vinnende leverandører statlig fellesavtale forbruksmateriell

	Vinnende leverandør rangert som nummer en.
	Vinnende leverandør rangert som nummer to.
	Vinnende leverandør rangert som nummer tre.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer fire.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer fem.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer seks.

Kilde: Leverandørenes hjemmesider og meddelelsesbrev for konkurransen om forbruksmateriell

Statens innkjøpssenter er, som for alle inngåtte fellesavtaler, avtaleeier og har ansvar for strategisk avtaleforvaltning. Den enkelte statlige virksomhet har

det operative ansvaret for rammeavtalen gjennom bestilling og oppfølging av leveransene. Som følge av at virksomhetene har blitt tildelt én leverandør, kan de kun bestille forbruksmateriell fra sin respektive leverandør.

Det er videre lagt inn gebyr for minsteordre ved bestilling. Dette er gjort med den hensikt å endre innkjøpsadferd i virksomhetene til bedre planlegging og dermed reduserte totale kostnader.

4.2 Reisebyråtjenester

Fellesavtalen om reisebyråtjenester ble gjort gyldig fra 1. januar 2018 og har en varighet på to år med mulighet for opsjon om forlengelse i to år. Som for forbruksmateriell, kan fellesavtalen om reisebyråtjenester følgelig også være i maksimalt fire år. Verdien på avtalen er av Statens innkjøpscenter estimert til om lag 40 millioner kroner ekskl. mva. per år.

Fellesavtalen omfatter reisebyråtjenester, herunder en online selvbestillingsløsning (web og app) og manuelle tjenester. Online selvbestillingsløsningen skal som et minimum gi mulighet til å bestille flybilletter, hotellopphold og leiebil. Manuelle tjenester omfatter blant annet 24 timers kundeservice, kundeoppfølging osv. I tillegg er gruppe- og konferansetjenester, visumtjenester og rederirelaterte tjenester inkludert som ikke-eksklusive opsjoner. Den enkelte statlige virksomhet bestemmer selv om de ønsker å utløse opsjon.

Fellesavtalen er inngått med Egencia Norge AS og G Travel Norge AS, slik det fremgår av Tabell 4-3. HRG, Berg-Hansen og BCD Travel (tidligere Ticket Biz) deltok også i konkurransen.

Tabell 4-3: Vinnende og ikke-vinnende leverandører statlig fellesavtale reisebyråtjenester

	Vinnende leverandør rangert som nummer en.
	Vinnende leverandør rangert som nummer to.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer tre.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer fire.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer fem.

Kilde: Leverandørenes hjemmesider og meddelelsesbrev for konkurransen om reisebyråtjenester

Egencia og G Travel har, som for leverandørene på fellesavtalen om forbruksmateriell, fått fordelt de statlige virksomhetene mellom seg. Egencia får minimum 55 prosent og maksimum 70 prosent av antall statsansatte, mens G Travel får minimum 30 prosent og maksimum 45 prosent. Årsaken til at fordelingen tar utgangspunkt i antall statsansatte og ikke reisevolum per virksomhet skyldes manglende historiske tall fra de statlige virksomhetene. Videre er det ikke foretatt en ren prosentvis fordeling som følge av en ufullstendig oversikt over de statlige virksomhetenes behov for spesialtilpasninger og volum (Statens innkjøpscenter, 2017).

4.3 Internrevisjon

Den statlige fellesavtalen for internrevisjon trådte i kraft 1. januar 2018. Avtalen dekker statlige virksomheters behov for internrevisjonsarbeid i henhold til anerkjente standarder, og skal gjennomføres i tilknytning til internrevisjonsbistand eller et internrevisjonsoppdrag. Tjenestene utføres av konsulenter som har kompetanse på internrevisjon, og eventuelt med bistand fra fagområder med revisjonskompetanse innen informasjons og kommunikasjonteknologi, økonomi, juss og regnskap og/eller andre relevante områder.

Avtalen gjelder i to år, med muligheter for forlengelse i ett år pluss ett år. Maksimal avtalelengde er således fire år. Opsjon kan også utløses for en kortere periode enn ett år. Gjennomsnittlig årlig totalvolum er av Statens innkjøpscenter estimert til 32 millioner kroner ekskl. mva.

Det er fire leverandører på den statlige fellesavtalen for internrevisjon. Disse leverandørene er, i rangert rekkefølge, KPMG AS, Ernest & Young AS, Transcendent Group AS og PricewaterhouseCoopers AS. Andre leverandører som deltok i konkurransen var BDO, Deloitte og Wergeland Bedriftsutvikling.

Ved kjøp av tjenester under 100 000 kroner må virksomhetene benytte seg av den som er rangert øverst i rammeavtalen, KPMG. Hvis KPMG har saklig grunn til å avstå fra oppdraget, vil avropet gå til Ernest & Young som er rangert som nummer to. Ved kjøp av tjenester over 100 000 må virksomhetene derimot gjennomføre mini-konkurranser. Her vil de selskapene som vant rammeavtalen konkurrere om å få utføre oppdraget. Den prisen som er oppgitt i anbudet vil representere makspris i mini-konkurransen.

Tabell 4-4: Vinnende og ikke-vinnende leverandører statlig fellesavtale internrevisjon

	Vinnende leverandør rangert som nummer en.
	Vinnende leverandør rangert som nummer to.
	Vinnende leverandør rangert som nummer tre.
	Vinnende leverandør rangert som nummer fire.
	Ikke-vinnende leverandør. Rangert som nummer fem.
	Ikke-vinnende leverandør. Rangert som nummer seks.
	Ikke-vinnende leverandør. Rangert som nummer syv.

Kilde: Leverandørenes hjemmesider og meddelelsesbrev for konkurransen om internrevisjon

4.4 Mobiltelefoni

Den statlige fellesavtalen for mobiltelefoni trådte i kraft 1. mai 2018 og omfatter abonnement og trafikk innen mobiltelefoni, og tilhørende tjenester. Dette inkluderer mobilabonnement, M2M abonnement², mobile bredbånd, administrative og merkantile løsninger³ og sentralbord.

Det årlige avtalevolumet er av Statens innkjøpscenter estimert til mellom 130 til 180 millioner kroner ekskl. mva. Avtalen har en varighet på to år, med opsjon om forlengelse på ett år inntil to ganger.

Phonero er eneste leverandør til den statlige fellesavtalen for mobiltelefoni, mens Telenor og Atea var de andre deltakerne i konkurransen.

² Maskin til maskin abonnement. Dette dekker maskiner som kommuniserer over mobilnettet.

Tabell 4-5: Leverandør statlig fellesavtale mobiltelefoni

	Vinnende leverandør rangert som nummer en.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer to.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer tre.

Kilde: Leverandørenes hjemmeside og meddelelsesbrev for konkurransen om mobiltelefonitjenester

Den enkelte statlige virksomhet vil ha ansvaret for å bestille og følge opp leveransene fra Phonero.

4.5 Mobiltelefoner og nettbrett

Den 3. september inngikk Statens innkjøpscenter en statlig fellesavtale for innkjøp av mobiltelefoner og nettbrett samt tilhørende tjenester. Avtalen er estimert å ha en årlig verdi på om lag 400 millioner kroner ekskl. mva., og har en varighet på to år med mulighet for forlengelse i seks måneder av gangen. Maksimal varighet på kontrakten inkludert forlengelser er fire år.

Fellesavtalen om mobiltelefoner og nettbrett er inngått med tre leverandører. Disse var, i rangert rekkefølge, Nordialog Oslo AS/Techstep ASA, Dustin Norway AS og Atea Norge AS, slik som vist i Tabell 4-6. Elkjøp Norge AS deltok også i konkurransen.

Tabell 4-6: Leverandører statlig fellesavtale mobil og nettbrett

	Vinnende leverandør rangert som nummer en.
	Vinnende leverandør rangert som nummer to.
	Vinnende leverandør rangert som nummer tre.
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer fire.

Kilde: Leverandørenes hjemmesider og meddelelsesbrev for konkurransen om mobiltelefoner og nettbrett

For innkjøp inntil 100 000 kroner er de statlige virksomhetene pålagt å gjøre avrop fra leverandøren som er rangert først i rammeavtalen, Nordialog Oslo AS/Techstep ASA. Ved innkjøp over 100 000 kroner

³ Disse tjenestene inkluderer blant annet muligheten til å skille ut den private bruken av jobbtelefonen som deretter kan trekkes fra lønningen til den ansatte.

må virksomhetene utføre en mini-konkurranse mellom de tre leverandørene innenfor rammeavtalen. Oppdragsgivere som har særlige behov, eller som ønsker forutsigbarhet i leveranser, kan gjennomføre en mini-konkurranse mellom alle leverandører, for alt kjøp av produkter og tjenester for en periode på inntil 12 måneder av gangen. Denne bestemmelsen gjelder også for den statlige fellesavtalen om kjøp av PC-klienter og PC-skjermer.

4.6 PC-klienter

Fellesavtalen om kjøp av PC-klienter trådte i kraft 19. november 2018, og varer i to år. I tillegg er det mulighet for forlengelse med seks måneder av gangen inntil fire ganger. Maksimal varighet på kontrakten inkludert forlengelser er derfor fire år. Fellesavtalen har et estimert årlig volum på 400 millioner kroner ekskl. mva.

Fellesavtalen omfatter PC-klienter (stasjonær og bærbar), tilleggsutstyr og tilleggstjenester. Og er inngått med Itello AS, Atea AS og Dustin Norway i rangert rekkefølge. De tre leverandørene leverte totalt ni tilbud, hvorav ett av tilbudene ble avvist for å ikke tilfredsstille minstekravene i konkurransen. Dette tilbudet ble ikke evaluert. To av leverandørene leverte fire parallelle tilbud.

Tabell 4-7: Leverandører statlig fellesavtale PC-klienter

	Vinnende leverandør rangert som nummer en (tilbud en).
	Vinnende leverandør rangert som nummer to.
	Vinnende leverandør rangert som nummer tre (tilbud en).

Kilde: Leverandørenes hjemmesider og meddelelsesbrev for konkurransen om PC-klienter

Dersom avropet har en estimert verdi inntil 250 000 kroner ekskl. mva. skal dette gjøres direkte hos Itello. Dette skjer gjennom egne e-handelsportaler eller gjennom leverandørens nettbutikk. Dersom avropet har en verdi lik eller over 250 000 kroner ekskl. mva. skal det gjennomføres mini-konkurranser mellom alle de tre leverandørene (Statens innkjøpssenter, 2018). Vinneren av mini-konkurransen får den respektive leveransen.

Oppdragsgivere som har særlige behov, eller som ønsker forutsigbarhet i leveranser, kan gjennomføre en mini-konkurranse mellom alle leverandører, for alt kjøp av produkter og tjenester for en periode på inntil 12 måneder av gangen. Denne bestemmelsen gjelder

også for den statlige fellesavtalen om kjøp av mobiltelefoner og nettbrett, samt PC-skjermer.

4.7 PC-skjermer

Den statlige fellesavtalen om kjøp av PC-skjermer ble inngått 3. desember 2018. Fellesavtalen har en varighet på to år, med mulighet for forlengelse i seks måneder av gangen. Maksimal varighet på kontrakten inkludert forlengelser er fire år.

Fellesavtalen omfatter PC-skjermer i forskjellige størrelser og kvaliteter og har et årlig estimert avtalevolum på 80 millioner kroner ekskl. mva.

Det er tre leverandører som har inngått avtalen om PC-skjermer, herunder i rangert rekkefølge Dustin AS, Komplett Services AS og Itello AS. Komplett leverte to tilbud og Itello fire. Atea deltok også i konkurransen.

Tabell 4-8: Leverandører statlig fellesavtale PC-skjermer

	Vinnende leverandør rangert som nummer en.
	Vinnende leverandør rangert som nummer to (tilbud to).
	Vinnende leverandør rangert som nummer tre (tilbud tre).
	Ikke-vinnende leverandør rangert som nummer åtte.

Kilde: Leverandørenes hjemmesider og meddelelsesbrev for konkurransen om PC-skjermer

Dustin AS får alt kjøp under kroner 50 000 ekskl. mva. regnet per avrop. Avrop som har en estimert verdi som er like eller over kroner 50 000 ekskl. mva. skal gjennomføres ved bruk av mini-konkurranse mellom alle leverandørene. Vinneren av mini-konkurransen får den respektive leveransen.

Oppdragsgivere som har særlige behov, eller som ønsker forutsigbarhet i leveranser, kan gjennomføre en mini-konkurranse mellom alle leverandører, for alt kjøp av produkter og tjenester for en periode på inntil 12 måneder av gangen. Denne bestemmelsen gjelder også for den statlige fellesavtalen om kjøp av mobiltelefoner og nettbrett, samt PC-klienter.

4.8 Tidligere vurderte avtaler og områder under arbeid

4.8.1 Kategoristrategi på reiseområdet

Statens innkjøpssenter er i en prosess hvor de er i ferd med å gå over til kategoristyring. Eksempelvis er innkjøpssenteret i gang med utarbeidelse av en kategoristrategi for reiseområdet. Strategien er planlagt å inneholde en handlingsplan med prioritering av fremtidige anskaffelsesprosesser (Difi, 2018d). Områder som inngår på reiseområdet og som vil omtales i kategoristrategien, er blant annet flyreiser, kurs og konferanser, overnatting, kollektivtransport, drosje og leiebil.

Det er etablert et eget kategoriteam med representanter fra Mattilsynet, Norges Handelshøyskole (NHH), Klima- og miljødepartementet (KLD), NAV, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS), Kystverket og Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Medlemmene i kategoriteamet har en rådgivende rolle i utformingen av kategoristrategien på lik linje med Statens innkjøpsgrupper.

Prosjektet med kategoristrategi på reiseområdet har flere mål, herunder etablere, utvikle og forankre en «beste praksis» metode som kan gjenbrukes av andre offentlige virksomheter, understøtte målsettingen om å *forenkle, fornye og effektivisere* offentlig sektor og redusere årlige totale reisekostnader for staten. I tillegg kan resultatene av kategoristrategien være startskuddet for utvikling av en felles statlig reise- og sikkerhetspolicy.

4.8.2 Fellesavtaler om fasttelefoni, faglig og juridisk bistand, samt drivstoff

I tillegg til fellesavtalene som er inngått har Statens innkjøpssenter vurdert ulike avtaleområder som de ikke har valgt å gå videre med. Dette gjelder fellesavtale innen fasttelefoni, og drivstoff. I tillegg la Statens innkjøpssenter i oktober 2018 frem en anbefaling for Statens innkjøpsråd om å ikke gå videre med statlig fellesavtale om faglig og juridisk bistand. Bakgrunnen for at Statens innkjøpssenter har valgt å ikke gå videre med disse prosessene er flere og ulike for det enkelte avtaleområde.

For statlig fellesavtale om faglig og juridisk bistand begrunner Statens innkjøpssenter anbefalingen med at markedet består av mange små virksomheter som i noen grad opererer i et avgrenset geografisk område, samt at kartleggingene har vist at det er usikkerhet knyttet til brukerbehovene.

For statlig fellesavtale om fasttelefoni viser Statens innkjøpssenter til at det er nært forestående teknologiendringer i markedet som vanskeliggjør god konkurranse, samt at behovet for slike tjenester er sterkt avtagende.

Proessen med en mulig fellesavtale på drivstoff ble stanset etter en behovskartlegging. Kartleggingen viste at et mindretall av de statlige virksomhetene står for det meste av behovet. Videre ble det avdekket at det er strukturelle forskjeller i behovene; eksempelvis kjøper enkelte virksomheter drivstoff i bulk, mens andre kjøper drivstoff fra pumpe.

5. Innkjøpsordninger i Sverige, Danmark og Finland

Alle de nordiske landene har i lenger tid hatt egne statlige innkjøpsordninger. I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av hvordan felles statlige innkjøp er organisert i Sverige, Danmark og Finland.

5.1 Sverige

I Sverige blir det gjennomført samordnede innkjøp på både kommunalt og statlig nivå. Statens inköpscentral (SIC) inngår og forvalter statlige fellesavtaler, mens SKL Kommentus inköpscentral inngår og forvalter felles innkjøpsavtaler for svenske kommuner og landsting (Statens inköpscentral, u.d.; SKL Kommentus, u.d.). I det videre vil vi fokusere på SIC.

5.1.1 Statens inköpscentral

Statens inköpscentral ble etablert 1. januar 2011 gjennom at virksomheter fra ti ulike myndigheter ble slått sammen i en felles organisasjon i Kammerkollegiet. Kammerkollegiet er en myndighet under det svenske Finansdepartementet, med ansvarsområder innen kapitalforvaltning, forsikring og juridiske spørsmål innen statsforvaltningen, ved siden av oppdraget med å inngå rammeavtaler på vegne av andre statlige myndigheter. Innen IT og telekom gjelder oppdraget for hele den offentlige sektoren.

SIC inngår og forvalter felles rammeavtaler for alle statlige myndigheter. Det vil si både sivile myndigheter, forsvar og statlig forretningsvirksomhet. Myndigheter under regjeringen skal gjøre avrop gjennom rammeavtalene med mindre de kan inngå en individuell avtale som samlet sett er bedre enn den statlige fellesavtalen (Förordning (1998:796) om statlig inköpsamordning 3 §). I prinsippet er det dermed frivillig for myndigheter under regjering om de vil inngå egne avtaler eller være med på de statlige fellesavtalene. De skal derimot varsle SIC når de velger å inngå egen avtale, men det er ikke nødvendig å gi en begrunnelse. Det er også mulig for kommuner og landsting å benytte rammeavtaler innen IT og telekom.

Totalt forvalter SIC 1900 rammeavtaler med en samlet verdi på om lag 13,6 milliarder svenske kroner innen 27 avtaleområder. Hovedgrunnen til det høye antallet rammeavtaler er at det eksisterer et stort antall hotellavtaler i Sverige. På det området har de valgt en konkurransestrategi med stor grad av regional oppdeling, hvor det kan eksisterer flere rammeavtaler innen et geografisk område. For eksempel vil det for en bydel i Stockholm eksistere en egen rammeavtale for 5-stjerners hotell, som

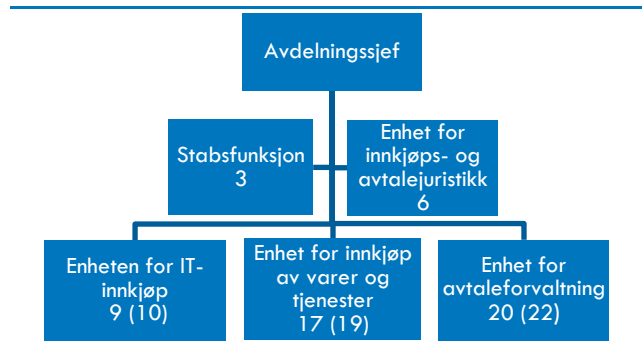
eksempelvis er knyttet til tre ulike leverandører. På denne måten har små regionale leverandører mulighet til å konkurrere med landsdekkende hotellkjeder.

Samlet sett kan avtaleområdene klassifiseres innen følgende kategorier:

- IT og telekom
- Kontor og innredning
- Reise og overnatting
- Overvåkning og sikkerhet
- Transport og tjenestekjøretøy
- Øvrige tjenester

Det er 64 personer ansatt i SIC, fordelt på 4 enheter inkludert ledervet. Organiseringen av SIC er illustrert i Figur 5-1. Som vist i figuren har SIC to avdelinger for innkjøp, én avdeling for oppfølging av avtalene, en juridisk avdeling og en stabsfunksjon.

Figur 5-1: Organisasjonsskisse for Statens inköpscentral



Kilde: Statens inköpscentral. **Kommentar:** Tallene i de ulike avdelingene viser antall fulltidsansatte. I parentes er også antall deltidsansatte medregnet.

SIC blir finansiert gjennom en avgift på omsetningen i avtalene som er pålagt leverandørene. I intervju oppgir en representant for SIC at avgiften i gjennomsnitt er lik 0,7 prosent, og at 95 prosent av det samlede volumet som blir anskaffet av SIC har en serviceavgift lik dette.

I 2009 utførte Statskontoret en evaluering av det eksisterende innkjøps samarbeidet (Statskontoret 2009:12, 2009). I evalueringen undersøkte de effekten av å koordinere statlige innkjøp på innkjøpspriser og transaksjonskostnader for de statlige virksomhetene. I samme rapport refereres det også til en analyse gjennomført av Ekonomistyrningsverket (ESV) som var koordinerende myndighet for innkjøps samarbeidet forut for opprettelsen av SIC, som også beregner i hvor stor grad staten oppnår prisrabatter og reduserte transaksjonskostnader på 18 av sine avtaler. ESV finner at prisen på varer og tjenester i de statlige fellesavtalene i gjennomsnitt var

30 prosent lavere enn markedsprisen. Statskontoret er derimot kritiske til analysen, og argumenterer for at det ikke er hensiktsmessig å benytte markedspriser som sammenligningsgrunnlag, siden statlige virksomheter kan forhandle frem lavere priser enn markedsprisen på egenhånd. De beregnet til sammenligning at prisrabatten i gjennomsnitt var lik 12 prosent. I samme evaluering blir det også estimert at transaksjonskostnadene reduseres med 8 prosent, men at dette varierer med kompleksiteten på anskaffelsen. Det estimeres at det å koordinere en kompleks og enkel anskaffelse kan redusere de samlede transaksjonskostnadene til brukerne med henholdsvis 18,7 og 1,4 prosent.

Det er viktig å presisere at da denne evalueringen ble gjennomført i 2009, var organiseringen av samordningen av statlige innkjøp spredt på 10 ulike myndigheter. Dermed er ikke gevinstberegningene direkte sammenlignbare med eventuelle gevinster som blir realisert av SIC i dag.

5.2 Danmark

I 2006 gjennomførte Riksrevisjonen i Danmark en gransking av den danske stats anskaffelser (Oslo Economics, 2012). De konkluderte med at departementene og myndigheter i for liten grad samordnet sine anskaffelser. På bakgrunn av dette ble det bestemt at det skulle opprettes et eget innkjøpsprogram for statlige virksomheter – det Statlige innkjøpsprogram, som skulle driftes av en egen innkjøpsenhet, Statens Indkøb. Til forskjell fra de statlige fellesavtalene som allerede eksisterte på det tidspunktet, skulle disse avtalene være obligatoriske å benytte for statlige virksomheter. Videre var det et ønske å redusere det samlede antallet leverandører til staten for å oppnå bedre innkjøpspriser, samt i større grad standardisere de varene som ble anskaffet (Oslo Economics, 2012).

Det er to ulike instanser som inngår og forvalter statlige fellesavtaler i Danmark. I det videre vil vi fokusere på Statens og Kommunernes Indkøbsservice AS, siden de vil ha ansvaret for den største andelen av de statlige fellesavtalene i Danmark i fremtiden (18 av 30).

5.2.1 Statens og Kommunernes Indkøbsservice

Statens og Kommunernes Indkøbsservice AS (SKI) forvalter felles innkjøpsavtaler for både statlige og kommunale virksomheter i Danmark. SKI ble opprettet i 1994, og er et non-profit aksjeselskap som er eid av det Danske finansdepartementet (55%) og Kommunernes Landsforening (45%), som er en interesseorganisasjon for de danske kommunene.

I 2016 ble det besluttet at Statens og Kommunernes Indkøbsservice AS (SKI) skulle overta ansvaret for 18

av de totalt 30 fellesavtalene som inngikk i det Statlige innkjøpsprogram. Dette ble begrunnet med at SKI allerede forvaltet lignende avtaler på vegne av kommunene, og at det dermed ville være mer effektivt hvis SKI også forvaltet disse avtalene på vegne av Staten. Det ble også argumentert for at det å slå sammen statlige og kommunale innkjøp på de ulike områdene ville føre til en økning i anskaffelseshvolumet i avtalene, som deretter ville kunne føre til bedre vilkår for kundene. I dag er det dermed en todeling av ansvaret for felles statlige innkjøp i Danmark (SKI AS, 2018a).

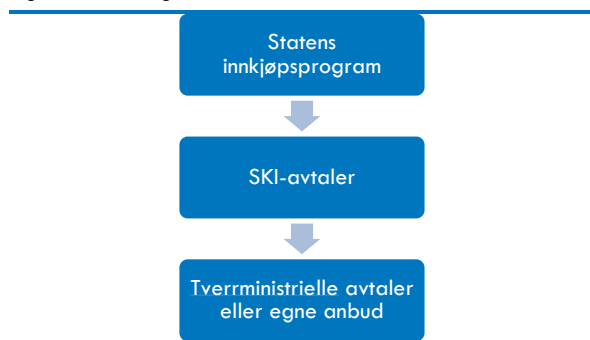
Avtalene som forvaltes av SKI kan deles inn i tre kategorier: (i) avtalene som inngår i det statlige innkjøpsprogrammet, (ii) frivillige rammeavtaler og (iii) forpliktende avtaler. De to siste gruppene blir referert til som SKI-avtaler. Videre er de statlige fellesavtalene som er forvaltet av SKI i stor grad overlappende med de forpliktende fellesavtalene. Alle som har et abonnement hos SKI kan benytte seg av de frivillige avtalene. De forpliktende felleskommunale avtalene kan benyttes av offentlige virksomheter som forut for utlysningen av anbudet forpliktet seg til å benytte avtalen.

Danske statlige virksomheter benytter en kaskademodell når de skal vurdere hvilke avtaler de skal benytte ved innkjøp, som er lovfestet gjennom *Cirkulære om indkøb i staten* § 3. Hvis det eksisterer en statlig fellesavtale på området, er de forpliktet til å foreta innkjøp gjennom den hvis den tilfredsstillir virksomhetens behov. Hvis avtalen ikke tilfredsstillir virksomhetens behov, eller det ikke eksisterer en avtale på området, skal de benytte seg av SKI-avtalene. Hvis behovene ikke er dekket innenfor SKI-avtalene, kan de gjennomføre et anbud alene eller sammen med andre statlige virksomheter.

Samlet sett forvalter SKI 41 rammeavtaler, hvorav 20 frivillige og 21 forpliktende, med en samlet omsetning på 6 milliarder DKK. I dag forvalter de seks avtaler på statens innkjøpsprogram, men dette antallet vil øke til 18 etter hvert som avtaler som i dag blir forvaltet av Moderniseringsstyrelsen utgår.

SKI har en todelt finansieringsmodell, hvor de pålegger leverandørene en serviceavgift på samlet omsetning gjennom avtalene. Denne serviceavgiften ligger på mellom 1 og 3 prosent, og var i 2014 gjennomsnittlig lik 1,2 prosent. I tillegg må virksomhetene som benytter avtalene betale et abonnement til SKI for å kunne benytte seg av avtalene (SKI AS, 2018b).

Figur 5-2 Statlig kaskademodell i Danmark



Kilde: (SKI AS, 2018c)

Samlet sett er det 86 personer ansatt i organisasjonen, fordelt på fire avdelinger utenom ledervervet. Figur 5-3 gir en fremstilling av hvordan SKI er organisert, med de ulike avdelingene og antallet ansatte i hver avdeling.

SKI gjennomfører prisbenchmarking på alle sine avtaler. Med dette menes at de sammenligner prisen på varene og tjenestene i avtalen med prisene som kundene oppnår før de blir med på avtalene. De sammenlignbare prisene kan bli estimert ved bruk av ulike metoder, avhengig av hvilken informasjon de har tilgjengelig. De kan benytte prisen fra tidligere SKI-avtaler, innhente informasjon fra kunder som deltar i referansegrupper eller prosjektgrupper i arbeidet med å etablere avtalen. De kan også benytte seg av eksterne eksperter på avtaleområdet til å komme med en sammenlignbar pris basert på deres erfaring med markedet. Hvis de mottar et stort antall tilbud på avtalen, går de også ut ifra at den gjennomsnittlige prisen blant tilbudene er lik markedsprisen. Til sist kan de benytte listeprisen, observert på hjemmesidene til leverandører, kataloger mm (SKI AS, 2018d). På de områder der det ikke er mulig å utarbeide et representativt sammenligningsgrunnlag, blir ikke prisene benchmarket. Samlet sett oppgir Statens Indkøbsservice at de rammeavtalene som de forvaltet genererte et besparelsesbesparelsespotensial på 800 millioner kroner i 2017, som følge av lavere priser.

Et annet moment som skiller Danmark fra den norske ordningen, er at de statlige myndighetene gjennom *Cirkulære om indkøb i staten* § 4 er pålagt å oppgi kvartalsvise innkjøpsdata til Moderniseringsstyrelsen. Gjennom samme lovverk er de pålagt å gi utdypende informasjon om innkjøpsdataene på forespørsel fra Moderniseringsstyrelsen, og skal løpende oppgi data på fakturalinjenivå.

Figur 5-3 Organisasjonsskisse for SKI



Kilde: (SKI AS, 2018e). Kommentar: Antall ansatte i avdelingen står i parentes

5.3 Finland

I Finland blir statlige fellesavtaler inngått og forvaltet av Hansel OY. Dette er et statlig eid non-profit aksjeselskap underlagt det Finske finansdepartementet som ble opprettet i 2004. I tillegg til å inngå og forvalte statlige rammeavtaler, tilbyr de også anskaffelsesfaglige konsulenttjenester til statlige virksomheter.

I 2017 var Hansel involvert i 70 rammeavtaler med en samlet verdi på om lag 800 millioner euro. Videre var de indirekte involvert i rammeavtaler til en verdi av 500 millioner euro gjennom deres konsulentaktiviteter (Hansel AS, 2018).

Av de 70 rammeavtalene er 18 avtaler obligatoriske for statlige virksomheter (Finlex, u.d.). De statlige virksomhetene skal dermed benytte de statlige fellesavtalene innenfor disse områdene. De kan benytte egne avtaler på området hvis de ble inngått før Finansdepartementet utlyste at det skulle opprettes obligatoriske avtaler på området. Hvis det ikke er mulig for virksomheten å gjøre innkjøp gjennom avtalen, for eksempel på grunn av sikkerhetshensyn, kan virksomheten opprette egne avtaler (Hälonen, 2018). Virksomhetene kan også søke Finansdepartementet om dispensasjon for å inngå egne avtaler. Videre kontrollerer den finske Riksrevisjonen om de virksomhetene som ikke har søkt om dispensasjon benytter de obligatoriske rammeavtalene. Hvis en statlig virksomhet som blir kontrollert av Riksrevisjonen har kjøpt utenfor avtalen, vil den motta en anmerkning.

En representant for Hansel oppgir i intervju at det blir opprettet obligatoriske avtaler på varer hvor staten har størst mulighet til å få fortjeneste ved å samordne ressurser. For eksempel blir det oppgitt at det ikke er hensiktsmessig for alle statlige virksomheter å kjøpe strøm hver for seg. Videre er markeder med store og mektige aktører aktuelle for å opprette obligatoriske

avtaler, siden de ved å samle alle statlige innkjøp kan oppnå større kjøpermakt. I komplekse innkjøp er det også ressurskrevende å ha én kvalifisert person i hver virksomhet, og at det på disse områdene vil være et større effektiviseringspotensial i å sentralisere innkjøpene. Videre oppgir representanten for Hansel at obligatoriske rammeavtaler i utgangspunktet var en måte for finansdepartementet å finansiere Hansel.

Tabell 5-1: Oversikt over alle obligatoriske rammeavtaler i Finland og estimert andel av totalt statlig anskaffelsesvolum som er kjøpt gjennom avtalene

Avtaleområde	Volum anskaffet gjennom avtalen
Mobiltelefoni	106%
Reiseforsikring	66%
Kontormøbler	88%
Drivstoff for oppheting	32%
Bedriftshelsetjeneste	81%
Elektrisitet	59%
Leietjenester	84%
Kjøretøy	105%
Leie av kjøretøy	71%
Spesialisert drivstoff*	29%
Datamaskiner	68%
Datatjenester	47%
Chartrede flytjenester	43%
Tjenesteflyvninger	67%
Ordinært drivstoff	83%
Reisebyråttjenester	53%
Kontor og IT-rekvisita	85%
Reiser med rutefly	78%

Kilde: Oversendt fra Hansel. *Dette er en avtale som i stor grad er benyttet av militæret.

Tabell 5-1 gir en oversikt over de avtaleområdene som er obligatoriske i Finland, og den estimerte andelen av det totale statlige anskaffelsesvolumet som ble kjøpt inn gjennom avtalene i 2017. Det totale volumet er estimert med historiske innkjøpsdata fra virksomhetene for kjøp både innenfor og utenfor tidligere avtaler på området. Dermed kan andelen av totalt volum overgå 100 prosent hvis dagens anskaffelsesvolum er høyere enn det historiske volumet, og vice versa.

Det kommer tydelig frem fra figuren at ikke hele volumet innen de ulike områdene blir kjøpt inn gjennom de ulike avtalene selv om de er obligatoriske. En grunn til dette er at enkelte av avtalene er nye, og at det dermed er flere virksomheter som fortsatt har

egne avtaler. Fra Hansel blir det også oppgitt at enkelte av rammeavtalene ikke nødvendigvis dekker hele behovet innenfor området, og at de kan være opprettet for å støtte opp under eksisterende rammeavtaler. Dermed kan volumet være lavt innenfor det gitte området. Respondenten fra Hansel oppgir at volumet for de frivillige avtalene ligger på mellom 50-80 prosent.

Hansel er finansiert gjennom en serviceavgift som blir pålagt leverandørene ved hvert avrop, samt konsulentonorarer ved salg av konsulenttjenester. Serviceavgiften har en øvre grense på 1,5 prosent, men var i 2017 lik 1,04 prosent i gjennomsnitt. Videre hadde Hansel AB i 2017 en årlig omsetning på om lag 10,5 millioner euro, og 94 ansatte i 2017. (Hansel AS, 2018).

1. januar 2019 fusjonerte Hansel med KL-Kuntahankinnat Oy, som tidligere har hatt ansvaret inngåelse og forvaltning av felles innkjøpsavtaler for de finske kommunene. Hansel har dermed fått ansvaret for å inngå og forvalte fellesavtaler for hele den finske offentlige sektoren.

I sin årsberetning for 2016 oppgir Hansel at samordnede fellesavtaler i 2016 medførte kostnadsbesparelser på totalt sett 267 millioner euro (Hansel AS, 2017). Disse estimatene er basert på en tidligere undersøkelse gjennomført av Handelshøyskolen i Helsinki (Karjalainen, et al., 2008). De estimerer at samordnede anskaffelser vil kunne gi en besparelse på opp mot 20 til 25 prosent sett i forhold til desentraliserte anskaffelser for statlige virksomheter. Ved besparelser på 25 prosent, legger de til grunn en avtalelojalitet på 100 prosent, noe de anser som mindre trolig. De anser det som mer trolig at avtalelojaliteten vil være nærmere 80 prosent, som resulterer i samlede besparelser på om lag 20 prosent. I disse estimatene inngår bare besparelser knyttet til pris og reduserte kostnader knyttet til anbud. Det blir derimot argumentert for at det er sannsynlig at det vil bli realisert besparelser i andre faser av innkjøpsprosessen fra å samordne innkjøp.

5.4 Oppsummering nordiske innkjøpsordninger

Tabell 5-2 oppsummerer sentrale funn fra kartleggingen av innkjøpsordningene i de andre nordiske landene som er blitt presentert i dette kapitlet.

Tabell 5-2: Oppsummerende tabell for innkjøpsordningene i andre nordiske land

	Sverige	Danmark	Finland
Navn	Statens inköpscentral	SKI AS	Hansel AS
Antall ansatte	64	86	94
Antall rammeavtaler	1900 innen 27 avtaleområder	41	70
Omsetning	13,6 milliarder SEK	6 milliarder DKK	800 millioner euro
Fravalg	Frivillig tilslutning	Statlig kaskademodell	18 avtaler er obligatoriske for statlige virksomheter.
Brukere	Statlige virksomheter, og hele offentlig sektor på rammeavtaler innen it og telekom	Hele offentlig sektor	Statlige virksomheter*. Fra januar 2019 vil de også inngå og forvalte avtaler for finske kommuner.
Finansiering	Avgift til leverandørene. Gjennomsnitt 0,7%.	Avgift til leverandørene (1,2% i gjennomsnitt) og abonnement for brukere.	Avgift til leverandørene på 1,04% i gjennomsnitt og konsulentonorar.

*Disse inkluderer statlige virksomheter, statseide selskaper, universiteter, fond utenfor statsbudsjettet, parlamentet og dets underliggende enheter samt enkelte offentligrettslige instanser hvor staten utøver bestemmende innflytelse og europeiske kjemikaliemyndigheter.

6. Evaluering av innretning og erfaringer med innkjøpsordningen

I dette kapitlet evaluerer vi hvordan ordningen med Statens innkjøpssenter og statlige fellesavtaler har fungert i praksis. Innledningsvis beskriver vi hvilke erfaringer de statlige virksomhetene har med de statlige fellesavtalene. Videre vurderer vi hvordan Statens innkjøpssenters opplegg for brukermedvirkning fungerer og vi evaluerer bruken av avtalene (fravalg og avtalelekkasje) og markedsdialogen. Avslutningsvis vurderer vi i hvilken grad det er aktuelle leverandører som ikke har levert tilbud i de enkelte utlysningene.

6.1 Erfaringer med statlige fellesavtaler

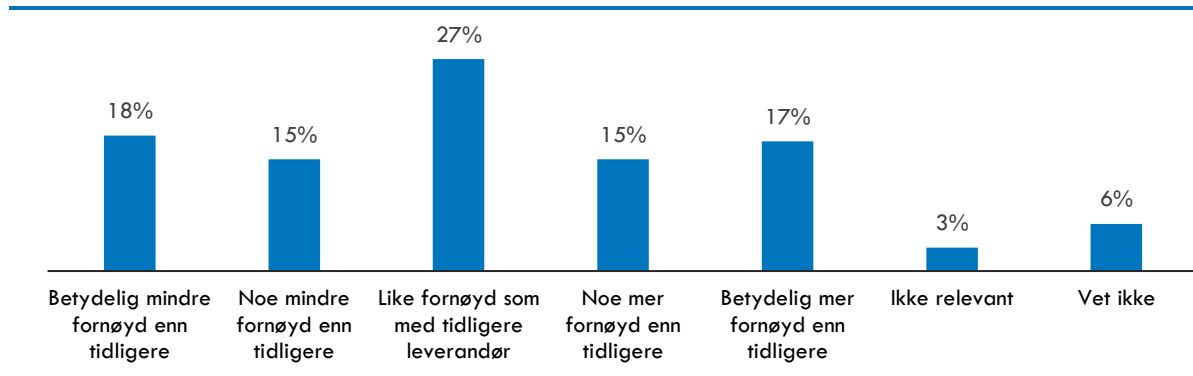
I evalueringen av erfaringene med de statlige fellesavtalene har vi sett nærmere på hva de statlige virksomhetene synes fungerer bra, og hva som kan forbedres. Evalueringen viser at et flertall av de

statlige virksomhetene er like fornøyd med de statlige fellesavtalene som med tidligere avtaler de har hatt på det samme området. Imidlertid opplever flere utfordringer, spesielt relatert til implementeringen av de statlige fellesavtalene.

Flertallet av brukerne er like fornøyd med den statlige fellesavtalen som med tidligere avtale

Figur 6-1 viser i hvilken grad de statlige virksomhetene er fornøyd med den statlige fellesavtalen sammenliknet med tidligere avtaler de hadde på området. Den største andelen svarer at de er like fornøyd som tidligere. Videre er det omtrent like mange virksomheter som svarer at de er mindre fornøyd som det er virksomheter som svarer at de er mer fornøyd. Det er verdt å nevne at de som rapporterer at de er betydelig mindre fornøyd enn tidligere er avtaleforvaltere på reisebyråavtalen, der særlige hendelser har gitt en krevende implementering. Det generelle inntrykket er altså at virksomhetene i gjennomsnitt er like fornøyd med avtalene som med tidligere avtaler på samme områder.

Figur 6-1: Er din virksomhet fornøyd med den statlige fellesavtalen du forvalter som helhet? N= 131



Kilde: Spørreundersøkelse til lokale avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

Vi ser det samme bildet i svarene på spørsmål om i hvilken grad de statlige virksomhetene er fornøyd med leverandørene og kvaliteten på varene. Et stort flertall svarer her at de er like fornøyd med leverandøren og kvaliteten som tidligere.

En mulig årsak til dette er at flere statlige virksomheter oppgir at de har fått tildelt samme leverandør som de hadde tidligere. En annen mulig årsak er utvalgsriteriene som Statens innkjøpssenter benytter ved inngåelse av statlige fellesavtaler. Kriteriene er som nevnt blant annet at varene og tjenestene skal ha like brukerbehov, samt generelle krav med lite behov for individuell tilpasning. I tillegg

har Statens innkjøpssenter i stor grad lagt til rette for at de statlige virksomhetene skal få samme produktutvalg som tidligere. For de av virksomhetene som har byttet leverandør vil derfor kvaliteten på varene og tjenestene likevel kunne oppleves som relativt lik.

Selv om flertallet av de statlige virksomhetene er like fornøyd med nåværende som med tidligere avtaler, er det likevel flere forhold som trekkes frem som forbedringspunkter ved dagens avtaler. Disse presenteres i det følgende.

De statlige virksomhetene vil ha mer bistand fra Statens innkjøpssenter ved implementering av avtalene

Det er et ønske fra de statlige virksomhetene at Statens innkjøpssenter er mer involvert ved implementeringen av de statlige fellesavtalene. Dette skyldes blant annet at flere opplever utfordringer relatert til å få implementert leverandørenes varekataloger i egne bestillingssystemer og at enkelte opplever problemer med feilleveranser. Problemer med implementering har ført til at enkelte statlige virksomheter i en periode har måttet handle utenfor avtalene til høyere priser enn tidligere.

Flere statlige virksomheter gir også uttrykk for at noen leverandører ikke har vært forberedt på å levere til staten som kunde. Enkelte trekker frem at tilbakemeldinger de gir til leverandørene ikke blir fulgt opp. Ved slike situasjoner, der det også kan oppstå uenigheter mellom statlige virksomheter og leverandør, har flere et behov for bistand fra Statens innkjøpssenter i dialogen med leverandørene.

Noen peker også på at Statens innkjøpssenter bruker mye tid på statusmøter i forbindelse med leverandør-oppfølgingen, men at informasjonen som gis i disse møtene ikke virker å nå frem til de statlige virksomhetene. Opplevelsen av at leverandørene har et informasjonsfortrinn forsterker virksomhetenes behov for bistand fra Statens innkjøpssenter i leverandør-oppfølgingen.

Innspillene som er gjengitt ovenfor synliggjør at det kan være behov for mer direkte kontakt mellom de statlige virksomhetene og innkjøpssenteret i implementeringen og oppfølgingen av de statlige fellesavtalene. Tettere kontakt med de statlige virksomhetene vil kunne bidra til en bedre brukeropplevelse, et høyere opplevd servicenivå og en forenklet implementeringsfase. Vi vil diskutere dette nærmere i kapittel 9.5.

De statlige virksomhetene ønsker at det tas høyde for ulike behov i implementeringen av avtalene

Staten består av svært mange ulike virksomheter, som både størrelsesmessig og faglig skiller seg fra hverandre. Det er også stor forskjell i graden av digitalisering hos den enkelte statlige virksomhet. En fellesavtale på vegne av så mange ulike virksomheter er derfor krevende å implementere på en standardisert måte, som følge av at det eksisterer store forskjeller i behov.

Behovene til en statlig virksomhet vil for eksempel i stor grad skille seg fra en mindre statlig virksomhet. Mange av de store virksomhetene har gjerne oppnådd en høy grad av digitalisering i form av tilpassede elektroniske bestillingssystemer. Her kan utfordringen være å få de statlige fellesavtalene og

varekatalogene implementert i eksisterende systemer. Virksomheter som har kommet kortere i utviklingen av digitale løsninger og rutiner vil ved implementering av avtaler ha andre typer behov enn en stor statlig virksomhet. Hos noen må det implementeres nye elektroniske løsninger.

Flere intervjuobjekter påpeker at Statens innkjøpssenter i større grad må ta innover seg at implementering av en statlig fellesavtale ikke er en standardisert oppgave og at virksomhetene vil ha ulike behov for tilrettelegging. De mener at det også må tas høyde for dette i avtalevilkårene, ved at det bør stilles strengere og mer tilpassete krav knyttet til leverandørenes implementeringsrutiner.

Statens innkjøpssenters fremtidige rolle i implementeringen av avtalene vil diskuteres i kapittel 9.5.

De statlige virksomhetene ønsker raskere respons fra Statens innkjøpssenter

De statlige virksomhetene opplever i stort at kvaliteten på bistanden som faktisk gis fra Statens innkjøpssenter er god, men at det tar noe tid å få svar på henvendelser. Det er således et ønske fra flere at Statens innkjøpssenter blir raskere til å respondere. Eksempelvis oppleves det at det tar lenger tid å få orden på avtaler som ikke fungerer optimalt, enn det virksomheten ville brukt selv om de hadde hovedansvar for avtaleforholdet.

Byttekostnader bør tas med i vurderingen ved tildelingen av leverandører

Flere statlige virksomheter har som følge av de statlige fellesavtalene måttet bytte leverandør, noe som har medført byttekostnader. Byttekostnader vil tilkomme også ved bytte av leverandør på egne avtaler, men i dette tilfelle kan virksomheter oppleve å måtte bytte til ny leverandør selv om deres opprinnelige leverandør er blant avtalepartene i den statlige fellesavtalen. Noen virksomheter ytrer et ønske om det bør være mulig å beholde tidligere leverandører når disse likevel er blant leverandørene også på de statlige fellesavtalene. En mulig løsning på dette ville være å legge inn byttekostnader i fordelingsnøkkelen ved tildeling av statlige virksomheter mellom leverandører.

Statens innkjøpssenter bør kommunisere fordelingen av statlige virksomheter mellom leverandører

Enkelte leverandører peker på at det bør tas hensyn til størrelsen på de statlige virksomhetene når disse fordeles mellom leverandører. Det oppleves mer krevende å implementere avtalene hos en rekke små virksomheter, fremfor noen små og noen større kombinert. Dette skyldes mange leveransepunkter over en større geografisk utstrekning, og at mindre statlige virksomheter ikke nødvendigvis er godt informert om

relevante forhold ved avtalene, samt at de ikke har like gode innarbeidede bestillingssystemer som de større statlige virksomhetene.

Etter vår vurdering kan Statens innkjøpssenter med fordel søke å foreta en jevnere fordeling av de statlige virksomhetenes størrelse, eller alternativt klargjøre fordelingen i konkurransegrunnlaget. Dette for å redusere opplevd risiko for leverandørene, og dermed eventuelle risikopåslag i tilbudte priser for å ta høyde for dette.

6.2 Brukermedvirkning

Statens innkjøpssenter satser på brukermedvirkning i alle prosesser fra strategiske innkjøpsbeslutninger til konkurranseutsetting og evaluering samt prolongering av avtaler. Brukermedvirkningen foregår gjennom formaliserte brukerfora som Statens innkjøpsråd, Statens innkjøpsgrupper og Statens innkjøpsforum, og ved mer uformell kommunikasjon med de ulike statlige virksomhetene. I evalueringen av opplegget for brukermedvirkning har vi sett nærmere på disse forholdene.

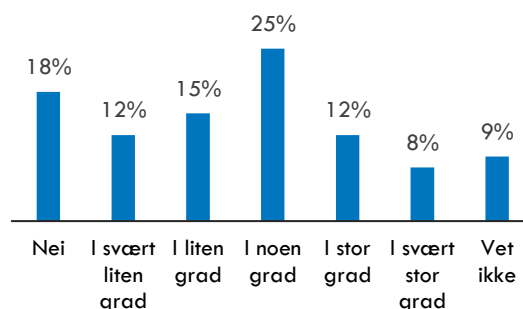
Evalueringen viser at de statlige virksomhetene har behov for mer og bedre kommunikasjon med Statens innkjøpssenter. De formaliserte gruppene for brukermedvirkning synes å være på plass, og gir mulighet for de statlige virksomhetene til å påvirke anskaffelsene. Imidlertid kan det være behov for tydeliggjøring av mandat og av rollen til Statens innkjøpsråd, og det kan gjøres tiltak for å sikre tilstrekkelig rekruttering og en bredere deltakelse i statens innkjøpsgrupper.

De statlige virksomhetene har behov for mer og bedre kommunikasjon med Statens innkjøpssenter

Avtaleforvalterne oppgir i spørreundersøkelsen at deres virksomhet i varierende grad har fått anledning til å komme med innspill i forberedelse og gjennomføring av konkurransene tilknyttet de ulike avtalene, som vist i Figur 6-2.

En mulig forklaring på spredningen i svarene kan være mangelfull informasjon til virksomhetene om hvilke fora som er etablert for brukermedvirkning og hvordan virksomhetene kan delta inn i disse. Flere statlige virksomheter mener at Statens innkjøpssenter har et stort forbedringspotensial når det gjelder å gi tilstrekkelig informasjon og bruke effektive kommunikasjonskanaler, og understreker at dette er en nøkkelfaktor for å sikre god brukermedvirkning.

Figur 6-2: Opplever du at din virksomhet har fått anledning til å gi innspill i forberedelse og gjennomføring av konkurransen tilknyttet den statlige fellesavtalen du forvalter? N=131



Kilde: Spørreundersøkelse til lokale avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

Gjennom intervjuer får vi også fått flere innspill om mulige årsaker til det virksomhetene opplever som mangelfull kommunikasjon. Et eksempel er at Statens innkjøpssenter ikke har oppdatert kontaktinformasjon og at en del informasjon sendes til postmottak i de statlige virksomhetene. Et annet eksempel er bruk av Altinn som kommunikasjonskanal fremfor e-post. Denne informasjonen når ikke nødvendigvis frem til de relevante mottakerne i tide. Noen virksomheter mener at Statens innkjøpssenters hjemmesider ikke er tilstrekkelig oppdaterte. De peker også på at det ikke er rett frem å finne disse, da Statens innkjøpssenters sider kun inngår som en underfane på Difis nettsider.

Flere ytrer et ønske om at Statens innkjøpssenter kunne reise rundt og besøke de statlige virksomhetene som omfattes av ordningen. Statens innkjøpssenter gir også uttrykk for at de kunne tenke seg dette, men at de av ressurs hensyn ikke har prioritert slikt utadrettet virksomhet på det nåværende tidspunkt.

Behovet for informasjon vil alltid være stort, og det vil sannsynligvis ikke være optimal ressursutnyttelse om Statens innkjøpssenter fullstendig dekker det opplevde behovet i de statlige virksomhetene. Imidlertid er det flere forhold som tyder på at kommunikasjonsrutiner og -kanaler kunne vært bedre. Som en leverandør av rammeavtaler til statlige virksomheter er det avgjørende at Statens innkjøpssenter har god kontakt med og forståelse for virksomhetenes behov og utfordringer. Etter vår vurdering ville det vært ønskelig om Statens innkjøpssenter i en oppstartsfase kunne besøke sine brukere for å etablere kontakt, fortelle om sin rolle og avtalene de inngår og sikre at virksomhetene får god informasjon om de ulike mulighetene for brukermedvirkning. Dette vil imidlertid kreve ressurser og bemanning. Vi vil diskutere ressursbehovet i Statens innkjøpssenter i kapittel 9.5

Statens innkjøpsråds rolle bør tydeliggjøres

Statens innkjøpsråd har som formål å definere den totale kontraktporteføljen innenfor ulike produkt- og tjenestekategorier i samråd med Statens innkjøps-senter.⁴ Gjennom intervjuer med representanter fra innkjøpsrådet synes dette forumet for brukermed-virkning å ha flere forbedringsmuligheter.

Flere representanter peker på at de er usikre på hvilken rolle Statens innkjøpsråd er ment å ha samt hva rådet, og de ulike medlemmene, skal bidra med. Intervjuobjekter gir eksempelvis uttrykk for at de er usikre på hvem de skal snakke på vegne av – om det er egen virksomhet, deres sektor, eller statlige virksomheter som helhet. Videre peker flere på at møtet bærer preg av enveiskommunikasjon fra Statens innkjøpssenter, og i liten grad er rigget for å få konstruktive innspill fra rådets medlemmer. Det er et ønske at Statens innkjøpsråd gis et mandat som tydeliggjør representantenes roller og rådets funksjon og formål. Flere ønsker også at rådet, og dets representanter, gis et sterkere beslutningsmandat.

Noen uttrykker også at informasjonen som sendes ut i forkant av møter bør være mer relevant og direkte knyttet til hva som skal drøftes og besluttes på møtet. Det blir også oppgitt at enkelte rådsmedlemmer ikke har mottatt informasjonen i tilstrekkelig tid forut for møtet, grunnet kommunikasjonsproblemene som er diskutert ovenfor. Dette har medført at disse medlemmene har fått svært kort tid til å forberede seg til møtene. Videre mener flere det bør tilrettelegges for å gjøre deltakelse enklere, eksempelvis via Skype eller lignende løsninger.

Etter vår vurdering er det viktig å inkludere de statlige virksomhetene når aktuelle avtaleområder blir drøftet og definert, slik som Statens innkjøpsråd legger opp til. Dagens utforming av Statens innkjøpsråd har imidlertid flere forbedringspunkter. Dersom rådet skal opprettholdes bør dets mandat og rolle tydeligere defineres og kommuniseres ovenfor dets medlemmer. Punkter som bør tydeliggjøres er

hvilke statlige virksomheter det enkelte medlem skal representere, og hvilke konkrete tiltak de er forventet å gjøre for å representere brukerne på en best mulig måte.

Ved en opprettholdelse av rådet bør videre møteinnholdet justeres ved at det i større grad legges opp til diskusjon rundt de konkrete beslutningene som skal tas. I den forbindelse kan en også vurdere om det er hensiktsmessig at Statens innkjøpsråd gis et større beslutnings-myndighet vil antakelig også bidra til at medlemmene i større grad setter av tilstrekkelig med tid til forberedelse og deltakelse, og bidrar med konstruktive innspill som bidrar til å ivareta brukernes behov.

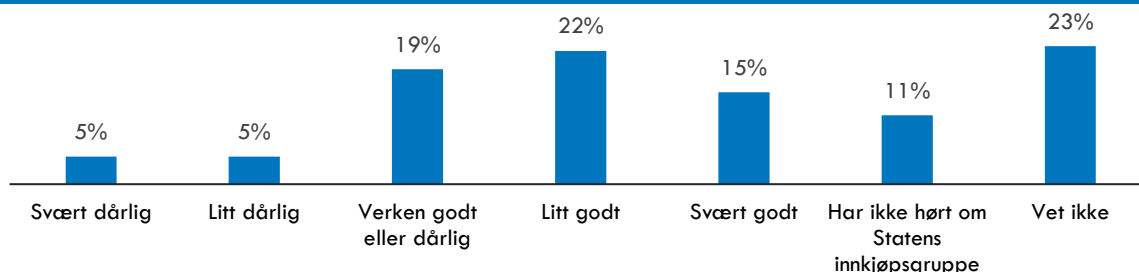
Det vil også være viktig å sikre at rådsmedlemmene mottar relevant informasjon om hva som skal diskuteres i møtet i god tid forut for møtet. Dette kan tillate medlemmene å i større grad skaffe seg en oversikt over de relevante temaene, samt behovene til virksomhetene innen deres departementsområde, som vil være vesentlig for at de skal kunne komme med konstruktive innspill.

Statens innkjøpsgrupper fungerer bra, men deltakelsen bør være bredere og mindre ressurskrevende

Statens innkjøpsgrupper skal bistå Statens innkjøps-senter med å kartlegge og definere brukernes behov og forventninger, belyse og ivareta samfunnsmessige interesser, samt teste produkter og tjenester, jf. diskusjonen i kapittel 3.4.

Figur 6-3 viser at de fleste mener at innkjøpsgruppene har fungert godt og et mindretall mener at gruppene har fungert dårlig. Gjennom intervjuer får vi bekreftet at deltakerne i innkjøpsgruppene jevnlig blir innkalt til felles møter og at de opplever arbeidet som viktig – de får mulighet til å komme med innspill og tilbakemeldinger som bidrar til å ivareta de statlige virksomhetenes behov.

Figur 6-3: Hvordan opplever du at Statens innkjøpsgruppe tilknyttet avtalen du forvalter har fungert? N=131



Kilde: Spørreundersøkelse til lokale avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

⁴ Statens innkjøpsråd er nærmere presentert i kapittel 3.

Som det fremkommer av figuren er det også et betydelig antall som svarer at de ikke har hørt om, eller vet, hvordan Statens innkjøpsgrupper har fungert. Under intervjuer får vi også et inntrykk av at det ofte er de samme virksomhetene som er representert i Statens innkjøpsråd som har deltatt med personell i innkjøpsgrupper. Dette kan tyde på at det eksisterer et behov for å kommunisere bredere og tydeligere hvilke muligheter det er for å delta i innkjøpsgruppene, hva gruppene skal bidra med, samt hvordan de har fungert. I tillegg gir flere statlige virksomheter uttrykk for at deltakelse i innkjøpsgruppene oppleves å være forbeholdt statlig ansatte i Oslo-regionen. De er således usikre på om statlige ansatte i resten av landet får informasjon om muligheter for deltakelse på samme måte, og om sammensetningen av innkjøpsgruppene kan sies å være representative for statlige virksomheter.

Videre påpeker flere at deltakelse i innkjøpsgruppene er svært tidkrevende og at det gjerne er en ekstraoppgave som kommer i tillegg til ansvaret de har internt i sin egen statlige virksomhet. Flere forteller at de gjerne skulle bidratt, men at de ikke har mulighet til å ta på seg den arbeidsbyrden det innebærer å delta i en innkjøpsgruppe. Statens innkjøpssenter gir også uttrykk for at det til tider har vært vanskelig å rekruttere mange nok kvalifiserte deltakere til innkjøpsgruppene.

Statens innkjøpssenter opplever at innkjøpsgruppene fungerer godt og at de gjennom dette får tilgang på god faglig kompetanse som bidrar til å sikre effektive innkjøp som dekker brukernes behov. Enkelte statlige virksomheter og leverandører er mer usikre på om innkjøpsgruppene er sammensatt av personer med tilstrekkelig og relevant kompetanse. Flere etterlyser bruk av mer fagekspertise i dette arbeidet, og mener det vil være hensiktsmessig å leie inn ressurser med kompetanse på de spesifikke markedene og den tekniske utviklingen på de relevante produkt- og tjenestoområdene.

Etter vår vurdering synes de statlige innkjøpsgruppene å fungere relativt godt. Men det er enkelte utfordringer med rekrutteringen og også den arbeidsbyrden som pålegges de som deltar i gruppene. En mulighet for å øke rekrutteringen til innkjøpsgruppene, og sikre en bredere deltakelse, kan være å tilrettelegge for at deltakelse ikke nødvendigvis må være fysisk. Et virkemiddel for å

lette arbeidsbyrden kan være at mer forarbeid og analyse gjennomføres av ressurser i Statens innkjøpssenter eller innleide eksperter. Et annet tiltak som kan sikre en bredere deltakelse kan være å tilrettelegge for rekruttering til innkjøpsgruppene via Statens innkjøpssenters hjemmesider eller gjennom en kunngjøring på Doffin. Dette vil likne på den svenske ordningen hvor en kan melde seg som interessert til å delta i en innkjøpsgruppe når ny fellesavtale skal inngås.

6.3 Bruk av avtalene

En viktig forutsetning for Statens innkjøpssenters måloppnåelse er at de statlige virksomhetene faktisk benytter seg av de ulike statlige fellesavtalene. Å kartlegge bruken av avtalene er derfor en del av evalueringen.

I evalueringen av bruken av avtalene har vi sett nærmere på omfanget av og erfaringer med adgangen til fravalg, samt utbredelsen av avtalelekkasje.

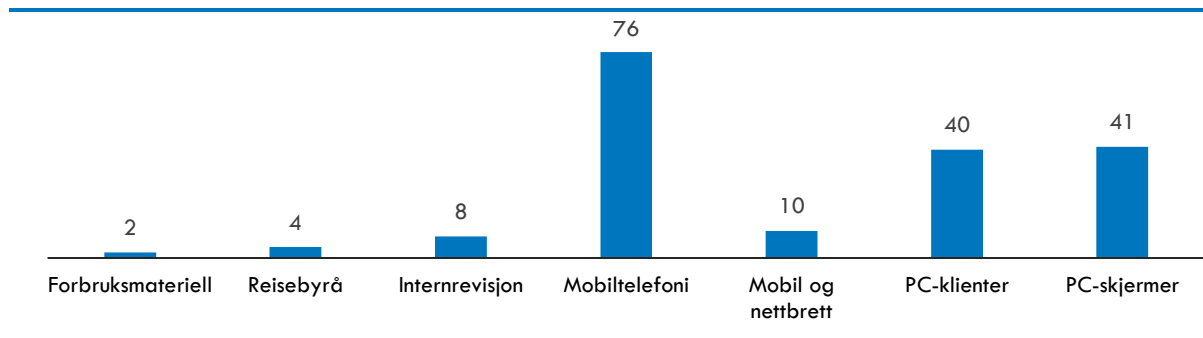
Evalueringen viser at det er stor variasjon i fravalg mellom ulike avtaler, og at det er enkelte årsaker som går igjen som begrunnelser på dette. Kriteriene for å velge fravalg fremstår imidlertid som noe uklare for brukerne, og bør kommuniseres tydeligere. Avtalelekkasje fremstår generelt som et lite problem, men kan forekomme til en viss grad ved implementering av avtalene.

Det er stor variasjon i fravalg mellom ulike avtaler

Alle statlige virksomheter i sivil sektor obligatorisk omfattes av ordningen, men har mulighet til å ta aktivt fravalg. Per 1. januar 2018 var 188 statlige virksomheter omfattet av ordningen, jf. diskusjonen i kapittel 3.2 De statlige virksomhetene trenger ikke å oppgi noen begrunnelse for sitt fravalg. Vi har imidlertid fått innblikk i begrunnelsene for fravalg gjennom spørreundersøkelse og intervjuer med statlige virksomheter og Statens innkjøpssenter.

Omfanget for fravalg på de ulike statlige fellesavtalene er vist i Figur 6-4. Som vi kan se er omfanget av fravalg relativt lavt på fellesavtalene for forbruksmateriell, reisebyrå, internrevisjon, samt mobiltelefoner og nettbrett. På fellesavtalene for mobiltelefoni, PC-klienter og PC-skjermer er derimot antallet fravalg betydelig høyere.

Figur 6-4: Antall fravalg på de ulike fellesavtalene



Kilde: Dokumentasjon mottatt fra Statens innkjøpssenter. *I tillegg til fravalgene på den statlige fellesavtalen om internrevisjon er heller ingen departementer omfattet av denne avtalen.

Noen begrunnelser går igjen når vi spør om årsakene til at statlige virksomheter tar fravalg. For mobiltelefoni, PC-klienter og PC-skjermer begrunnes fravalgene ofte med sikkerhetshensyn. Eksempelvis valgte Statens innkjøpssenter på fellesavtalen for mobiltelefoni å ikke kreve datalagring innenlands, hovedsakelig av konkurransemessige hensyn. Dette førte blant annet til at samtlige departementer tok fravalg. Videre er mobiltelefonitjenester nært knyttet til IT-drift, en tjeneste flere ønsker å kjøpe skreddersydd tilpasset sine egne behov. Sikkerhetshensyn er også hovedårsaken til at samtlige departementer tok fravalg på fellesavtalene om PC-klienter og PC-skjermer.

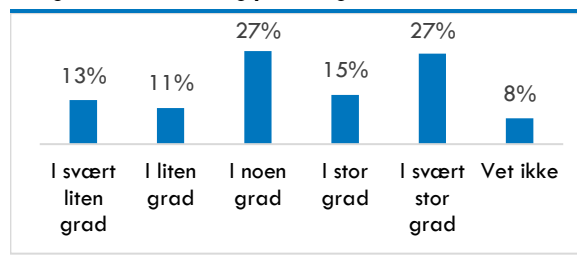
I tillegg til sikkerhetshensyn er det enkelte andre vanlige årsaker til fravalg. Enkelte oppgir å ha tatt fravalg som følge av at fellesavtalen ikke dekker virksomhetens behov, og at de således ikke ville ha benyttet seg av avtalen. Andre oppgir at de har eksisterende avtaler som de er fornøyd med, og at de som en følge av dette ikke ønsker å bytte avtalen. Videre peker enkelte på at de ikke ønsker å slutte seg til fellesavtalen fordi de mener de selv kan få en bedre avtale.

Kriteriene for fravalg er utydelige for virksomhetene

Flere av de statlige virksomhetene oppgir at de synes det er noe uklart hva fravalgsmekanismen innebærer. Det er flere som ønsker at dette var kommunisert tydeligere. Mange har eksempelvis inntrykk av at de må være med i ordningen, og at de må ha gode grunner til å ta fravalg. Som følge av dette oppgir de sine fravalsbegrunnelser til Statens innkjøpssenter. Andre peker på at de opplever at fravalgsmuligheten ikke er reell som følge av politisk press, eller en forventning fra overordnet myndighet, om å delta i ordningen. Videre gir enkelte uttrykk for at det er vanskelig å vurdere om en bør ta fravalg før selve avtalen er på plass, selv om de erkjenner at det ligger anskaffelsesjuridiske og -strategiske vurderinger bak denne innrettingen.

Det er delte oppfatninger om viktigheten av fravalgsmekanismen, slik den er innrettet i dag. Figur 6-5 viser at det er stor variasjon i de lokale avtaleforvalternes syn på dette.

Figur 6-5: Mener du det er viktig at din virksomhet har mulighet til å ta fravalg på statlige fellesavtaler? N=131



Kilde: Spørreundersøkelse til avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

Særlig større virksomheter trekker frem at det er viktig å kunne ta fravalg. En årsak som går igjen er at slike virksomheter oppgir at de selv kan inngå avtaler som er bedre tilpasset egne behov, uten at dette går på bekostning av pris. Enkelte peker derimot på at staten som helhet kan oppnå bedre betingelser ved å stå samlet, og at det således bør være vanskeligere å ta fravalg gjennom å gi Statens innkjøpssenter et sterkere mandat.

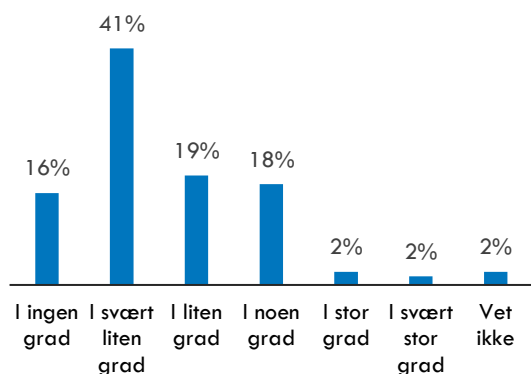
Vi vurderer mekanismene for fravalg, og tilslutning til avtalene nærmere i kapittel 9.4.

Avtalelekkasje er et lite problem, men kan forekomme ved implementering av avtalene

Avtalelekkasje, det vil si kjøp utenfor avtalene, fremstår i stort som et lite problem. Dette fremgår blant annet av Figur 6-6 som viser at en stor overvekt av lokale avtaleforvaltere i svært liten grad tror det forekommer kjøp utenfor den statlige fellesavtalen. Dette bekreftes av Statens innkjøpssenters egne analyser, der de fører tilsyn med hvor mye de statlige virksomhetene kjøper og deretter sammenligner med et «normalnivå». De følger også opp dette gjennom statusmøter med leverandørene. Basert på deres

analyser er det lite som tilsier at manglende avtalelojalitet er et betydelig problem.

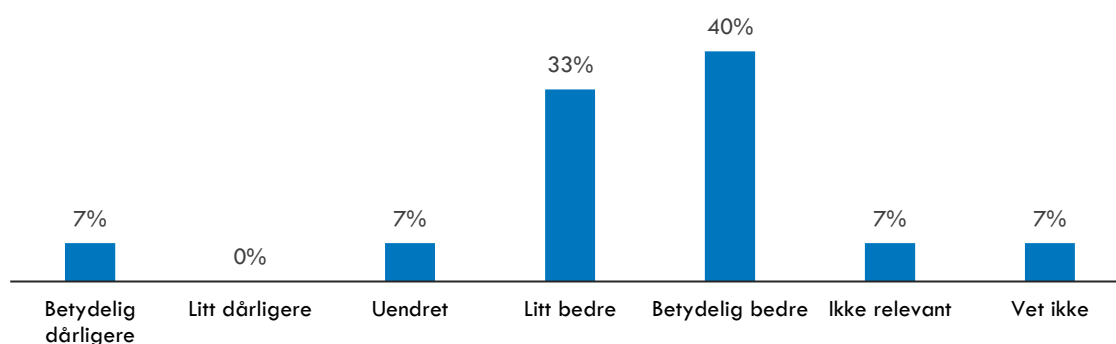
Figur 6-6: I hvilken grad tror du at din virksomhet kjøper varer/tjenester på dette området utenfor den statlige fellesavtalen du forvalter? N=131



Kilde: Spørreundersøkelse til avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

Det er likevel noen forhold som tilsier at det kan forekomme kjøp utenfor avtalene, som ikke Statens innkjøpssenters analyser fanger opp. Dette knytter seg hovedsakelig til at sen implementering av avtaler, usikkerhet knyttet til hvilke avtaler som skulle inngås, og forsinkelser i Statens innkjøpssenters arbeid, kan ha ført til handel utenfor gjeldende avtaler i en kortere periode fordi virksomhetene ikke har inngått nye avtaler.

Figur 6-7: Hvordan oppleves kvaliteten på Statens innkjøpssenters markedsdialog forut for konkurransen sammenliknet med dialogen som andre statlige virksomheter typisk har/hadde ved utlysning av tilsvarende konkurranser? N=15



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører

Leverandører opplever i stor grad at Statens innkjøpssenter søker en tydelig og åpen dialog, er interessert i å lytte til markedet og at innspill blir hørt. Dette er noe flere trekker frem som mangelfullt hos andre statlige virksomheter ved tidligere utlysninger, spesielt hos mindre statlige virksomheter. Det settes pris på at det avholdes leverandørkonferanser og at leverandørene får mulighet til å komme med innspill på utforming av konkurransegrunnlag. Flere leverandører trekker også frem at de har fått

Enkelte virksomheter med små lokale avdelinger som ikke har behov for å bestille varer i store kvanta, trekker også frem at gebyrer på små bestillinger kan føre til at ansatte kjøper utenom avtalene og heller får igjen pengene som refusjon.

6.4 Markedsdialog

I evalueringen av Statens innkjøpssenters markedsdialog har vi sett på dialogen forut for og etter konkurranse. Et hovedfunn er at markedsdialogen synes å fungere godt. Leverandørene opplever at Statens innkjøpssenter har en åpen dialog og vilje til å bli kjent med leverandørmarkedet, og at de gir gode og detaljerte tilbakemeldinger i etterkant av konkurransene.

Markedsdialogen forut for konkurransene er god

Samtlige respondenter i spørreundersøkelsen rettet mot leverandørene oppgir at de på ulike måter har kommet med innspill til Statens innkjøpssenter forut for konkurransene. De fleste opplever videre at tiden til å komme med innspill har vært tilstrekkelig og at dialogen oppleves som svært relevant og nyttig for deres respektive virksomhet. Slik det fremgår av Figur 6-7 oppleves markedsdialogen forut for konkurransen i stor grad som bedre sammenliknet med dialogen som andre statlige virksomheter typisk har/hadde ved utlysning av tilsvarende konkurranser.

muligheten til å bidra gjennom mer uformelle kanaler som e-postutveksling og telefonsamtaler. Et sitat fra en av leverandørene oppsummerer godt hvordan leverandørene opplever markedsdialogen forut for konkurransene: «Vi sitter med en følelse av at Statens innkjøpssenter har hatt en genuin interesse av å lytte til markedet, og hvilke mekanismer som gjelder.»

Selv om markedsdialogen forut for konkurransene i stort oppleveres som bra peker leverandørene på enkelte forbedringspunkter. De ønsker blant annet i

større grad tilbakemelding på hvordan innspill har blitt fulgt opp, slik at en kunne hatt mer dialog på enkelte punkter før konkurransen publiseres. De uttrykker at dette oppleves frustrerende når en setter av ressurser for å gi innspill. I de tilfellene leverandørene opplever at innspillene ikke har blitt hensyntatt i utformingen av konkurransen savnes det en nærmere forklaring på valgene Statens innkjøpssenter har tatt. Momenter som trekkes frem i den forbindelse er valg av avtaletype og vektlegging av pris fremfor kvalitetsaspekter i evalueringen av tilbud i enkelte konkurranser.

En god leverandørdialog er etter vår vurdering avgjørende for å kunne utforme gode konkurransegrunnlag og gjennomføre effektive innkjøp. Det er derfor viktig at Statens innkjøpssenter bruker tilstrekkelig tid og ressurser på å opprettholde en god kontakt med leverandørene som sitter på verdifull informasjon om markedet og de relevante produktene og tjenestene. Samtidig må senteret vurdere nøye hvilke innspill som bør tas til følge, og hvilke som kun

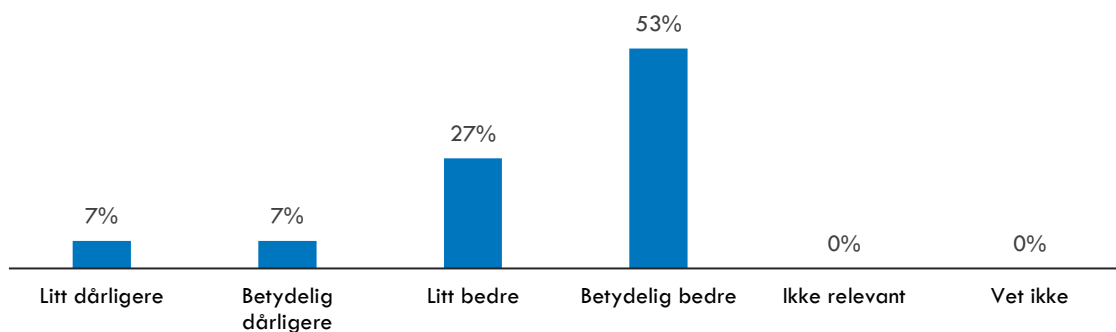
vil være fordelaktige for spesifikke leverandører. Ettersom det er ressurskrevende å diskutere alle innspill med den enkelte leverandør, vil det også være et prioriteringsspmål om senteret kan gi tilbakemeldinger på alle innspill og forslag.

Markedsdialogen etter konkurransene er god

Statens innkjøpssenter har som tidligere nevnt også fokus på dialog med leverandørene i etterkant av konkurransene. Dette skjer blant annet gjennom debrief-møter med både vinnende og ikke-vinnende leverandører, statusmøter for å følge opp de vinnende leverandørene i kontraktperioden med mer.

Figur 6-8 viser hvordan leverandørene opplever Statens innkjøpssenters markedsdialog i etterkant av konkurransene, sammenliknet med dialogen som statlige virksomheter typisk har/hadde ved utlysning av tilsvarende konkurranser. Som vi kan se av figuren er det et betydelig flertall som opplever at markedsdialogen i etterkant av konkurransen er markant bedre enn tidligere.

Figur 6-8: Hvordan oppleves Statens innkjøpssenters dialog med markedet i etterkant av konkurransene sammenliknet med dialogen som statlige virksomheter typisk har/hadde ved utlysning av tilsvarende konkurranser? N=15



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører

Leverandørene gir i stort tilbakemelding på at de mottar gode og detaljerte tilbakemeldinger i etterkant av konkurransen, både i form av debrief-møter og gjennom meddelelsesbrev. Som i markedsdialogen forut for konkurransen opplever leverandørene at Statens innkjøpssenter tar initiativ og søker dialog, og de fleste opplever prosessen som både ryddig og profesjonell. Videre synes de vinnende leverandørene at det er positivt med jevnlig statusmøter i kontraktsoppfølgingen for å diskutere relevante forhold og for å kunne gi tilbakemeldinger.

Leverandørene har generelt få negative bemerkninger om markedsdialogen i etterkant av konkurransene. Noen få forbedringspunkter som trekkes frem er at

enkelte leverandører har opplevd en noe rotete prosess knyttet til tildeling av kontrakt. En leverandør ønsker tydeligere og tidligere beskjeder dersom tidspunkt for tildeling av kontrakt endres. Dette ville bidratt til å skape mer forutsigbarhet, eksempelvis med tanke på oppbemanning ved en eventuell seier i konkurransen.

6.5 Tilbud per konkurranse

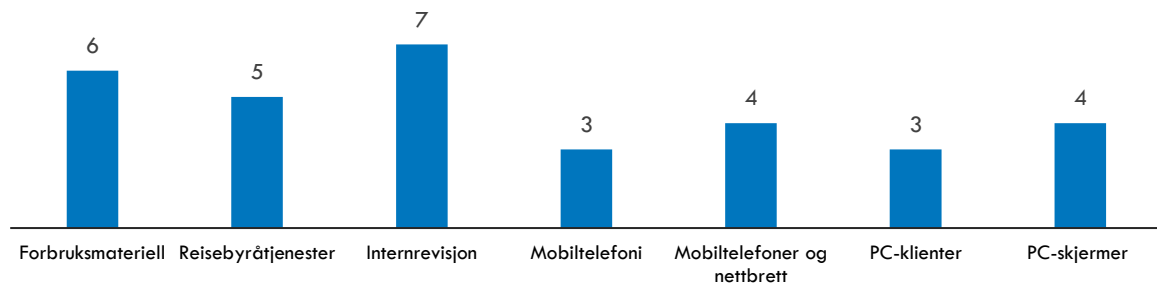
Figur 6-9 viser en oversikt over antall leverandører som har levert tilbud på de ulike utlysningene. Som vi ser av figuren er det et relativt likt antall leverandører i de ulike konkurransene, hvorav antallet varierer fra tre leverandører i mobiltelefonkonkurransen til syv leverandører i konkurransen om internrevisjon.^{5,6}

⁵ En oversikt over de ulike leverandørene er gitt i kapittel 4.

⁶ Det er verdt å merke seg at antallet leverandører ikke samsvarer med antallet leverte tilbud for flere av

konkurransene der Statens innkjøpssenter mottok parallelle tilbud fra flere leverandører.

Figur 6-9: Antall leverandører som har levert tilbud på de enkelte utlysningene



Kilde: Meddelelsesbrevene i de ulike konkurransene, samt annen dokumentasjon mottatt fra Statens innkjøpssenter

I evalueringen har vi ikke avdekket at store, nasjonale leverandører som åpenbart kunne være aktuelle i konkurransen ikke har levert tilbud på de ulike utlysningene. Mange statlige virksomheter påpeker at de også har samme leverandør som tidligere. Likevel er det enkelte som mener at det kan være mindre lokale/regionale leverandører som tidligere har levert

til enkelte statlige virksomheter som i praksis ikke har hatt mulighet til å konkurrere om de ulike avtalene. Dette som følge av kontraktens størrelse, antallet virksomheter som skal betjenes og kravet til å kunne leverer varer/tjenester over en stor geografisk utstrekning innenfor korte tidsfrister.

7. Evaluering av oppnådde resultater

Den mest sentrale delen av evalueringen handler om i hvilken grad prøveordningen med Statens innkjøpssenter har oppnådd mål om lavere priser, reduserte transaksjonskostnader, økt bruk av elektronisk handel, bedret regelverksetterlevelse, ivaretagelse av andre samfunnshensyn, samt har unngått å påvirke konkurransen negativt. Disse målene bygger opp om et overordnet formål som er å bidra til samfunnsøkonomisk effektive innkjøp. I dette kapitlet gir vi en nærmere vurdering av måloppnåelsen på de nevnte områdene, og hvordan dette påvirker samfunnsøkonomisk effektivitet.

7.1 Forutsetninger og metodikk

I dette kapitlet gir vi en kort presentasjon av sentrale forutsetninger og relevante forhold ved anvendt metodikk.

Brukereffekter og samfunnseffekter

I analysen av måloppnåelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet har vi utredet både brukereffekter og samfunnseffekter for de fastsatte målsetningene. Brukereffekter er de som direkte berører brukerne av senteret – her definert som de statlige virksomhetene. Samfunnseffektene er de totale virkningene for samfunnet, og er de effektene som er relevante i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det vil være flere kilder til forskjeller mellom brukereffekter og samfunnseffekter som følge av opprettelsen av Statens innkjøpssenter. For det første vil brukereffektene kun omfatte virkninger for de statlige virksomhetene og ikke eventuelle virkninger som treffer privat sektor. Videre kan det være forskjeller mellom brukereffekter og samfunnsøkonomiske effekter som følge av skattefinansieringskostnader og eventuelle omfordelingseffekter.

Skattefinansieringskostnad

Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt ovenfor ulike priser. Slike skattekilier vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter

skal derfor en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone.

Skattekostnaden settes til 20 øre per krone i henhold til rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet, 2014). Grunnlaget for beregningen av skattekostnaden vil være tiltakets nettovirkning på offentlige budsjetter, det vil si det offentlige finansieringsbehovet. Eksempelvis vil finansieringen av Statens innkjøpssenter øke det offentlige finansieringsbehovet, mens eventuelle prisbesparelser vil ha motsatt effekt på skattefinansieringskostnaden fordi staten ikke lenger trenger å samle inn de sparte beløpene i skatt.

Omfordelingseffekter og effektivitetsgevinster

Oppnådde prisbesparelser er en gevinst for brukerne, men kan ikke nødvendigvis i sin helhet anses som en samfunnsøkonomisk effekt. Rene rabatter gitt av norske leverandører til staten (der statlige virksomheter kun oppnår kostnadsfordelen) er en omfordelingseffekt og skal ikke inkluderes i en samfunnsøkonomisk analyse, utover den reduserte skattefinansieringskostnaden som følger av at statens utgifter reduseres. Det vil likevel kunne oppstå noen samfunnsøkonomiske gevinster dersom konsumenten øker sitt konsum til det optimale nivået, som en følge av at prisene reduseres.

Hvis fellesavtalene, eksempelvis som følge av stordriftsfordeler eller økt konkurranse, medfører reelt lavere produksjonskostnader, vil dette frigjøre ressurser i økonomien og gi gevinster for samfunnet. Rabatter som gis til staten av utenlandske leverandører regnes også som samfunnsgevinster, fordi en samfunnsøkonomisk analyse har et innenlandsk perspektiv.

Vi har ikke grunnlag til å avdekke hvordan prisgevinsten fordeler seg mellom omfordelingseffekter og effektivitetsgevinster. Vi har imidlertid noen indikasjoner på at omfordelingseffekten vil være relativt liten. For det første rapporterer leverandørene i avtalene om forbruksmateriell, mobiler og nettbrett, PC-klienter og PC-skjermer om at prisgevinsten i stor grad oppnås gjennom rabatter fra produsent. Disse er i all hovedsak utenlandske, slik at denne type besparelser vil regnes som gevinster i en samfunnsøkonomisk analyse.⁷ I mobiltelefoniavtalen kan vi anta at statsansatte til dels har kunnet øke sitt forbruk i tillegg til å ha oppnådd prisbesparelsene.

⁷ Vi kan ikke utelukke at de norske distributørene har redusert sine marginer og at det således er en viss omfordeling fra private norske aktører til staten.

Videre rapporteres det om betydelige tidsbesparelser i tilbudsarbeidet hos leverandørene, noe som er en effektivitetsgevinst som trolig vil reflekteres i prisene.⁸

Som en forenkling velger vi å ikke justere prisgevinsten med hensyn på eventuelle omfordelings-effekter (fra norske leverandører til den norske staten). Vi mener uansett at en slik omfordelingseffekt vil være relativt liten.

Aggregering av kostnader og nytteeffekter

Ressursbruken i en anskaffelsesprosess er spredt utover en lengre tidsperiode både før og etter implementering av avtalen. I vår analyse vil besparelser og samfunnsøkonomiske virkninger estimeres per avtale, og vi legger til grunn at fellesavtalene varer i fire år. Estimatenes kan tolkes som summen av løpende kostnader og besparelser gjennom fellesavtalens levetid. Derfor er alle kostnader og besparelser aggregert opp til kroner i fireårsperioder.

Vi forutsetter også at de statlige virksomhetene ville inngått en avtale med levetid på fire år hvis de ikke valgte å implementere den statlige fellesavtalen. Dette fører til en underestimering av besparelsene hvis de statlige virksomhetene ville inngått kortere avtaler. På samme måte vil det føre til en overestimering av besparelsene hvis Statens innkjøpssenter må inngå avtaler oftere enn hvert fjerde år.

Forventet utvikling i nytte- og kostnadseffekter

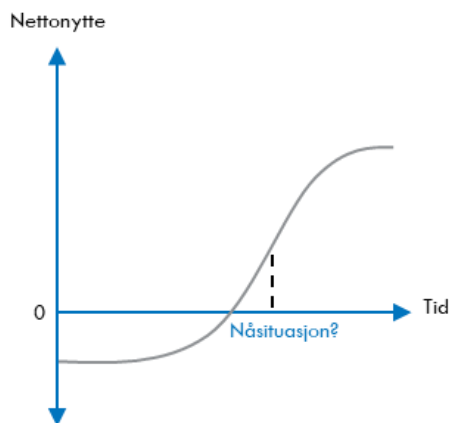
Statens innkjøpssenter ble opprettet som en fireårig prøveordning fra og med 1. januar 2016. Den første statlige fellesavtalen, rammeavtalen om forbruksmateriell, trådte i kraft 1. oktober 2017. Det betyr at fellesavtalen hadde vart i litt over ett år når informasjonsinnhentingen i denne evalueringen ble foretatt. De andre fellesavtalene har vært virksomme i kortere tid. Eksempelvis ble fellesavtalen om PC-skjermer inngått i starten av desember 2019.

Dette, kombinert med at avtalene implementeres over tid, samt at opprettelsen av ordningen vil medføre enkelte oppstartskostnader, innebærer at nytteeffektene kan forventes å øke på sikt. I et evalueringsperspektiv er det derfor tidlig å vurdere om Statens innkjøpssenter har oppnådd sine målsetninger. Eksempelvis oppgir innkjøpsordningen i Finland (Hansel) at de ikke opplevde noen effekter de første to til tre årene etter opprettelsen.

Figur 7-1 illustrerer ovennevnte poeng. Som vi kan se vil det være naturlig å forvente at netto nytteeffekter vil vokse med tiden. I begynnelsen vil nettonytten være negativ da kostnadene vil være større enn gevinstene.

Det vil ta en viss tid før kostnadene i oppstarten kan oppveies av realiserte gevinster. Videre er det rimelig å anta at en velger å inngå avtalene med høyest antatte gevinster først og at inngåelse av nye avtaler dermed har en avtakende nytte på sikt.

Figur 7-1: Forventet utvikling i nytteeffekter



Illustrasjon: Oslo Economics og Inventura

7.2 Transaksjonskostnader

Ved hver anskaffelse vil det eksistere transaksjonskostnader for både statlige virksomheter og leverandører. For statlige virksomheter vil dette være knyttet til arbeidet med å inngå og forvalte en avtale. For leverandørene vil det være transaksjonskostnader knyttet til å utarbeide tilbud. Denne kostnaden vil gjelde alle leverandører, uavhengig om de vinner eller taper konkurransen. For den vinnende leverandøren vil det i tillegg være transaksjonskostnader knyttet til å følge opp leveranse og kontrakt.

Et av hovedmålene til Statens innkjøpssenter er å sikre mer effektive innkjøp gjennom å redusere de samlede transaksjonskostnadene i staten knyttet til innkjøp (KMD, 2016; KMD, 2018). Ved å samordne innkjøpene i staten kan det oppstå effektivitetsgevinster ved at antallet anskaffelser reduseres. Dette forutsetter riktignok at den samlede reduserte ressursbruken i statlige virksomheter som følge av arbeidet til Statens innkjøpssenter er høyere enn ressursbruken i innkjøpssenteret.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv må også de effektivitetsgevinstene som tilfaller leverandørene medregnes. Dersom tidsbruk per anskaffelse ikke endres hos leverandørene, vil et redusert antall anskaffelser måtte gi redusert samlet tidsbruk.

I det videre vil det bli presentert beregninger av hvordan de statlige fellesavtalene har påvirket

⁸ Som omtalt i kapittel 7.2.3 har vi tatt hensyn til dette ved beregning av transaksjonskostnader, for å unngå dobbelttelling.

ressursbruken i de statlige virksomhetene og hos leverandørene, basert på svarene fra spørreundersøkelsene. Videre vil disse beregningene bli sett opp mot de beregninger som er gjennomført av Statens innkjøpssenter, og den samlede ressursbruken i innkjøpssenteret.

7.2.1 Statens innkjøpssenter

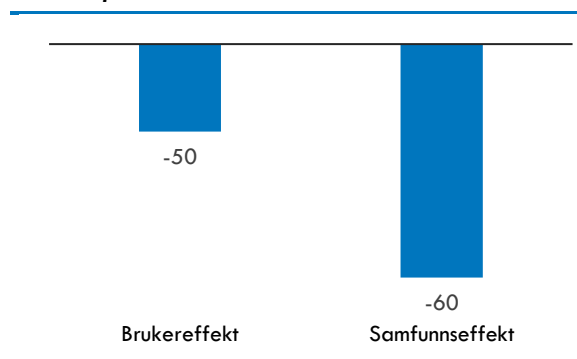
Statens innkjøpssenter har et årlig budsjett på 12,5 millioner kroner gjennom de fire årene i prøveperioden fra 2016 til 2019, og finansieres gjennom rammeoverføringer fra departementene.

Innkjøpssenteret har totalt ti ansatte (ti årsverk), herunder syv forvaltere, én analytiker og to med lederansvar. I hver anskaffelsesprosess Statens innkjøpssenter gjennomfører vil én ansatt ha ansvaret for avtalen gjennom hele dens livssyklus. Statens innkjøpssenter oppgir også at de med lederansvar ved behov skal kunne gå inn og bistå med gjennomføring og forvaltningen av de ulike avtalene (Statens, 2018a).

Omfang av ressursbruk i Statens innkjøpssenter

Figur 7-2 viser størrelsen på ressursbruken i Statens innkjøpssenter i løpende kroner for hele prøveperioden på fire år. Summert vil brukereffekten summere seg til 50 millioner kroner i prøveperioden. Når vi inkluderer en skattefinansieringskostnad på 20 prosent, viser dette en samlet samfunnsøkonomisk kostnad på 60 millioner kroner i prøveperioden.

Figur 7-2: Ressursbruk Statens innkjøpssenter 2016 – 2019. Løpende kroner.



Kilde: Oslo Economics og Inventura

7.2.2 Statlige virksomheter

Statens innkjøpssenters beregninger

Statens innkjøpssenter baserer seg på to rapporter i sine gevinstberegninger ved estimering av redusert ressursbruk som følge av sentraliserte anskaffelser (Difi, 2018e). Den ene er utarbeidet av Rambøll og Inventura på vegne av KS i 2014, som blant annet ser på ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner knyttet til gjennomføringen av anskaffelser (Rambøll; Inventura, 2014). Den andre rapporten er gjennomført av PwC, London Economics og Ecorys på vegne av Europakommisjonen (PwC; London Economics; Ecorys, 2011).

Figur 7-3 Anskaffelsesprosessens ulike faser



Kilde: (Difi, 2018e). Kommentar: Difi deler inn anskaffelsesprosessen i de tre delene som er illustrert ovenfor. Difi spesifiserer likevel ikke leverandøroppfølging og gjennomføring av bestillinger og avrop som en del av kontraktsoppfølgingen. Dette er lagt til av Oslo Economics, siden det har vært viktig å spesifisere dette i spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene.

Statens innkjøpssenter opererer med en tredelt anskaffelsesprosess, som illustrert i Figur 7-3. Basert på de ovennevnte studiene anslår Statens innkjøpssenter at en statlig virksomhet samlet vil bruke 130 timer i gjennomsnitt på de to første fasene, det vil si å avklare behov og forberede og gjennomføre konkurransen. Det forutsettes at hele gevinsten for de statlige virksomhetene skjer i disse to fasene, og at Statens innkjøpssenters arbeid medfører at de statlige virksomhetene kan slippe å bruke tid overhodet i disse fasene. Dermed beregnes det en besparelse per statlig virksomhet per fellesavtale på 130 timer. Innkjøpssenterets beregninger tar altså ikke høyde for eventuelle endringer i ressursbruken til de statlige virksomhetene i kontraktsoppfølgingsfasen. Dette blir

begrunnet med at Statens innkjøpssenter har en begrenset rolle ovenfor de statlige virksomhetene i denne perioden, og at det dermed ikke realiseres transaksjonsgevinster.

Videre benyttes tall fra Statistisk sentralbyrå for å beregne gjennomsnittlig timelønn for en innkjøper i staten. Reduksjonen i ressursbruk målt i kroner er deretter beregnet ved å multiplisere gjennomsnittlig timelønn med antall timer. For å finne den samlede besparelsen per avtale, er dette antallet multiplisert med antallet statlige virksomheter som har valgt å tilslutte seg avtalen. Videre blir det forutsatt at dette er en engangsgevinst som realiseres det året avtalen implementeres.

Oslo Economics' beregninger

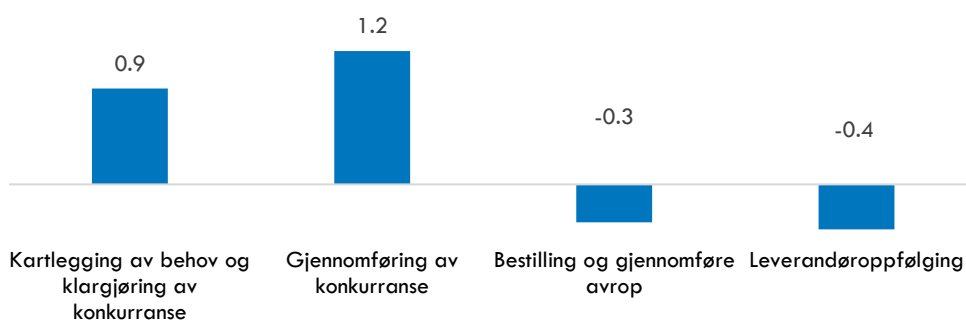
I motsetning til Statens innkjøpssenter har Oslo Economics valgt å ta med kontraktsoppfølgingsfasen i beregningen av endrede transaksjonskostnader for de statlige virksomhetene. I spørsmålene om tidsbruk hos statlige virksomheter har vi splittet anskaffelsesprosessen i fire deler; kartlegging av behov og forberedelse av konkurransen, konkurransegjennomføring, gjennomføring av bestillinger og avrop og leverandøroppfølging, som illustrert i Figur 7-3.

Ved å splitte opp prosessen i flere deler gis det muligheter til å i større grad undersøke hvor ressursbruken endres. For eksempel kan det tenkes at en virksomhet har kunnet redusere ressursbruken i en fase og økt den i en annen, men samlet sett hatt uendret ressursbruk. Ved å stille spørsmål ved hver fase vil det dermed gi et noe mer nyansert bilde av endringen i ressursbruk hos de statlige virksomhetene. Dette kan også gjøre det enklere for respondentene å gi gode svar, siden det kan være vanskelig å gi et anslag på hele anskaffelsesprosessen.

I spørreundersøkelsen ble avtaleforvalterne spurt om deres virksomheter har kunnet endre ressursbruken i de ulike fasene som følge av den statlige fellesavtalen de forvalter. Videre ble de som svarte at ressursbruken hadde endret seg, bedt om å gi et anslag på hvor stor endringen har vært målt i antall ukesverk.⁹

Figur 7-4 viser netto gjennomsnittlig sparte ukesverk i de ulike fasene. Fra figuren kommer det tydelig frem at ressursbruken er blitt redusert i fasene forut for implementering av avtalen, mens ressursbruken har økt i oppfølgingsfasene. Nærmere bestemt har de statlige virksomhetene som har besvart spørsmålet kunnet redusere ressursbruken med henholdsvis 0,9 og 1,2 ukesverk i fasene med kartlegging av behov og forberedelse av konkurransen og gjennomføring av konkurransen som følge av den statlige fellesavtalen. Derimot har virksomhetene i gjennomsnitt måttet øke ressursbruken knyttet til leverandøroppfølging med 0,4 ukesverk og med 0,3 ukesverk på gjennomføring av bestillinger og avrop.

Figur 7-4 Gjennomsnittlig netto antall reduserte ukesverk per fase N=130



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Beregninger av Oslo Economics og Inventura. **Kommentar:** Antall respondenter er oppgitt til 130. Dette er det totale antallet for alle avtalene, og inkluderer 55 for reisebyråtenester, 21 for mobiltelefoni og 54 for forbruksmateriell. Det samlede antallet varierer i de ulike fasene; fra 125 i leverandøroppfølgingsfasen på det minste, til 130 for gjennomføring av avrop og bestillinger. Det er tatt høyde for ulikt antall respondenter i ulike faser ved utregning av gjennomsnittet.

Det er flere mulige forklaringer til at de statlige virksomhetene i størst grad har opplevd en reduksjon forut for implementering av avtalene. I spørreundersøkelsen oppgir 11,5 prosent av respondentene at deres virksomhet ikke hadde en avtale på området forut for den statlige fellesavtalen. Det kan tenkes at det er mer ressurskrevende å følge opp en statlig fellesavtale, sett i forhold til en situasjon hvor virksomheten ikke har en avtale.

Gjennom både intervju med de statlige virksomhetene, og gjennom åpne spørsmål til avtaleforvalterne i spørreundersøkelsen, kommer det også frem ulike

aspekter som har bidratt til å øke ressursbruken i disse fasene. For eksempel har usikkerhet rundt implementeringstidspunktet medført at flere av virksomhetene har opplevd at deres tidligere avtaler har utgått før den statlige fellesavtalen har blitt implementert. Dette har medført at virksomheten har inngått opsjoner på tidligere avtaler, eller kjøpt utenfor avtale, noe som har ført til økt ressursbruk.

Videre oppgir enkelte av intervjuobjektene at det har vært krevende å få integrert de elektroniske varekatalogene fra leverandørene i de statlige fellesavtalene inn i deres eksisterende elektroniske

⁹ De ulike svaralternativene ble utformet som tidsintervaller. Ved å ta midtverdien av disse intervallene og multiplisere det med svarprosenten, er det mulig å beregne gjennomsnittlig antall sparte ukesverk for en enkelt statlig virksomhet som følge av de statlige fellesavtalene. Avtaleforvaltere som har svart at de har kunnet øke/

redusere ressursbruken med mer enn 10 ukesverk, blir satt til 10 ukesverk økning/reduksjon. De som svarer at de har endret ressursbruken, men ikke vet hvor mye den har endret seg får tildelt den gjennomsnittlige økningen/reduksjonen blant de som har svart at ressursbruken øker/redukeres.

bestillingssystem. Dette har medført at de har måtte bestille utenom systemet for varer som inngår i den statlige fellesavtalen, noe som har medført økt ressursbruk sett i forhold til de tidligere avtalene de hadde på området. Dette synes å gjelde større virksomheter med sofistikerte bestillingsløsninger, og i all hovedsak den statlige fellesavtalen for forbruksmateriell.

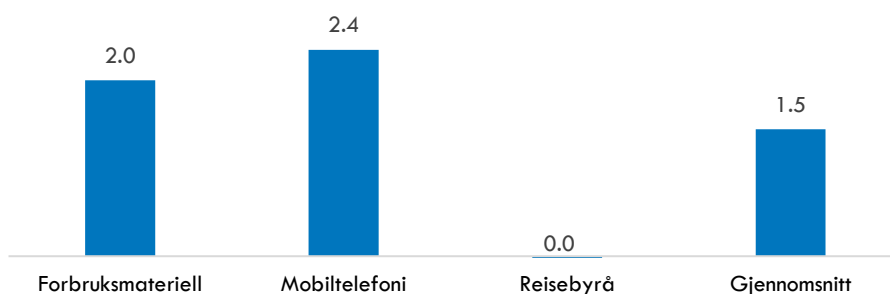
Spørreundersøkelsen er også sendt ut i en periode hvor flere av virksomhetene er i en implementeringsfase, eller nettopp har vært igjennom en implementeringsfase for én eller flere nye fellesavtaler. Det er dermed mulig at det lagt ekstra stor vekt på de aspektene som ligger nærmest respondentene i tid, som fører til en overestimering av de nåværende negative aspektene. I tillegg er det ikke nødvendigvis enkelt å estimere endringen i ressursbruk for respondentene. Dette reflekteres ved at om lag 15 prosent av respondentene svarer at de ikke vet om ressursbruken har endret seg i deres virksomhet i de ulike fasene. I analysene blir disse behandlet som at de har uendret ressursbruk, noe som kan bidra til å underestimere den faktiske endringen i ressursbruken.

Det er også viktig å påpeke at Statens innkjøpssenter utfører arbeid knyttet til leverandøroppfølging som i stor grad før ikke ble gjennomført av de statlige virksomhetene. Som illustrert i Figur 6-8, opplever 80 prosent av leverandørene at dialogen med markedet i etterkant av konkurransene har blitt bedre. Det

kommer også frem i kapittel 7.6 at over 20 prosent av de statlige virksomhetene opplever at samfunnshensyn blir bedre ivaretatt i de statlige fellesavtalene. Dette peker mot at de statlige virksomhetene i mindre grad benyttet ressurser på disse aspektene gjennom sine egne avtaler. Dermed vil ikke Statens innkjøpssenter redusere ressursbruken blant de statlige virksomhetene ved å gjennomføre disse oppgavene, men heller øke kvaliteten på prosessen.

Figur 7-5 viser gjennomsnittlig netto reduserte ukesverk over en fireårsperiode per virksomhet som har besvart spørreundersøkelsen for de ulike statlige fellesavtalene som er evaluert. Det er stor variasjon mellom de ulike avtalene. Som nevnt ovenfor, har enkelte virksomheter oppgitt at de har opplevd problemer med implementeringen av fellesavtalen for forbruksmateriell. I gjennomsnitt svarer de statlige virksomhetene at de har kunnet redusere ressursbruken med 2,0 ukesverk som følge av fellesavtalen om forbruksmateriell. Tilsvarende, har de statlige virksomhetene kunne redusere ressursbruken med 2,4 ukesverk i gjennomsnitt som følge av den statlige fellesavtalen for mobiltelefoni, mens fellesavtalen for reisebyrå tjenester har ført til om lag uendret ressursbruk ute hos de statlige virksomhetene. For reisebyråavtalen oppgir respondentene at de har kunnet redusere ressursbruken i perioden forut for implementering, men at ressursbruken har økt med tanke på leverandøroppfølging og gjennomføring av bestillinger og avrop.

Figur 7-5 Antall netto reduserte ukesverk per avtale over en fireårsperiode. N=130



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Beregninger av Oslo Economics og Inventura. **Kommentar:** Antall respondenter er oppgitt til 130. Dette er det totale antallet for alle avtalene, og inkluderer 55 for reisebyrå tjenester, 21 for mobiltelefoni og 54 for forbruksmateriell. Samlede antallet varierer i de ulike fasene; fra 125 i leverandøroppfølgingsfasen på det minste, til 130 for gjennomføring av avrop og bestillinger. Det er tatt høyde for ulikt antall respondenter i ulike faser ved utregning av gjennomsnittet.

Dette er også i samsvar med innspillene fra intervjuer med både statlige virksomheter og Statens innkjøpssenter. Det har vært betydelige problemer knyttet til implementeringen av reisebyråavtalen, blant annet grunnet at en av leverandørene ble utsatt for betydelige, uforutsette IT-problemer.

I gjennomsnitt vil en statlig fellesavtale redusere transaksjonskostnadene i en statlig virksomhet med 1,5

ukesverk, eller om lag 55 timer. Dette er lavere enn estimatene som er benyttet av Statens innkjøpssenter, som legger til grunn en gjennomsnittlig reduksjon på 130 timer per avtale per statlig virksomhet. Dette kan skyldes at de avtalene som er undersøkt i våre spørreundersøkelser ikke nødvendigvis er representative for alle fellesavtalene som er inngått, eller som kan tenkes inngått. For eksempel er det ikke sikkert at hver tredje avtale vil ha like store utford-

ringer med implementering som reisebyråavtalen. Dette kan medføre en underestimert av de gjennomsnittlige ressursgevinstene.

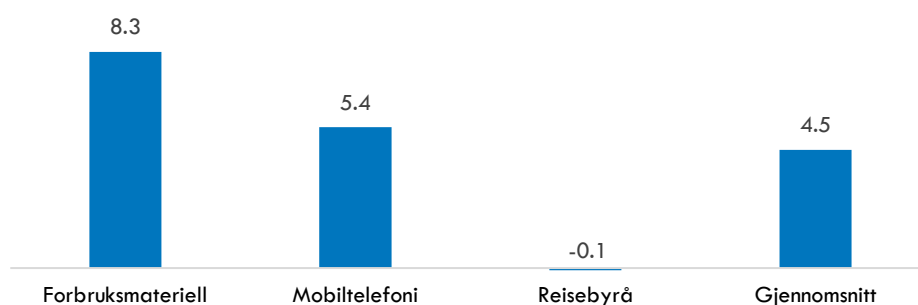
På den andre siden er det også mulig at Statens innkjøpssenter overestimerer reduksjonen i transaksjonskostnadene ved ikke å ta høyde for eventuelle problemer med implementeringen. Som nevnt tidligere, ser Statens innkjøpssenter kun på besparelser knyttet til ressursbruk i fasene forut for implementering av avtalene. Ved å ekskludere fasene knyttet til leverandøroppfølging og gjennomføring av bestillinger og avrop, finner vi at samlet ressursbruk reduseres med 2,1 ukesverk i gjennomsnitt, eller om lag 80 timer.

Samtidig vil det kunne være like store implementeringsutfordringer ved starten av en ny avtaleperiode uavhengig av om virksomheten inngår egen avtale eller deltar i en fellesavtale. Aktivitetene virksomhetene må gjennomføre for å gjøre avrop og bestillinger bør i utgangspunktet være de samme på en fellesavtale som på en individuell avtale. Når Statens innkjøpssenter tar seg av noe av avtaleoppfølgingen, burde teoretisk sett tidsbruken i kontraktsoppfølgingsfasen være lavere med en fellesavtale enn uten. Det kan derfor godt argumenteres for at virksomhetenes rapportering om økt tidsbruk i spørreundersøkelsen ikke bør tillegges vesentlig vekt. Det er svært krevende å svare på spørsmål om endret tidsbruk, og ingen av respondentene kan forventes å ha gjort grundige analyser før de har besvart spørsmålene.

I Statens innkjøpssenters beregninger forutsettes det at alle virksomhetene som implementerer avtalen vil ha en gevinst på 130 timer. I spørreundersøkelsen oppgir 10 prosent av respondentene at de forut for den statlige fellesavtalen hadde en innkjøpsavtale sammen med en annen statlige virksomhet på avtaleområdet. Dermed er det sannsynlig at disse allerede hadde realisert deler av effektivitetsgevinsten ved å samordne anskaffelsesprosessen. Dette kommer også frem gjennom intervju med statlige virksomhetene, hvor blant annet DSS har inngått og forvaltet innkjøpsavtaler på vegne av departementene. Slike samarbeid kan bety at Statens innkjøpssenter overdriver transaksjonskostnadsgevinsten i sine beregninger.

Figur 7-6 viser netto antall reduserte årsverk per avtale over en fireårsperiode for alle statlige virksomheter per avtale.¹⁰ Dette er estimert ved å multiplisere gjennomsnittlige antall ukesverk med antallet statlige virksomheter som har sluttet seg til den aktuelle avtalen.¹¹ Som vist i figuren varierer endringen i ressursbruk for de ulike avtalene fra en økning på 0,1 årsverk for reisebyråavtalen, til en samlet reduksjon på 8,3 årsverk for forbruksmateriell avtalen. En statlig fellesavtale vil i gjennomsnitt redusere de totale transaksjonskostnadene for de statlige virksomhetene som er tilsluttet fellesavtalen med 4,5 årsverk over en fireårsperiode, hvis man ser alle virksomhetene under ett.

Figur 7-6 Totalt netto reduserte årsverk over en fireårsperiode for alle statlige virksomheter per avtale. N=130



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Beregninger av Oslo Economics og Inventura. **Kommentar:** Antall respondenter er oppgitt til 130. Dette er det totale antallet for alle avtalene, og inkluderer 55 for reisebyråtjenester, 21 for mobiltelefoni og 54 for forbruksmateriell. Samlede antallet varierer i de ulike fasene; fra 125 i leverandøroppfølgingsfasen på det minste, til 130 for gjennomføring av avrop og bestillinger. Det er tatt høyde for ulikt antall respondenter i ulike faser ved utregning av gjennomsnittet.

Det er deretter mulig å kvantifisere hvor store besparelser som tilfaller staten som følge av de ulike statlige fellesavtalene. Her benyttes de samme lønnskostnadene som er benyttet av Statens

innkjøpssenter i deres gevinstberegninger. De legger til grunn en timelønn for en innkjøper i staten på 322 kroner og en overheadkostnad på 50 prosent av lønnen. Videre legges det til grunn at ett ukesverk er

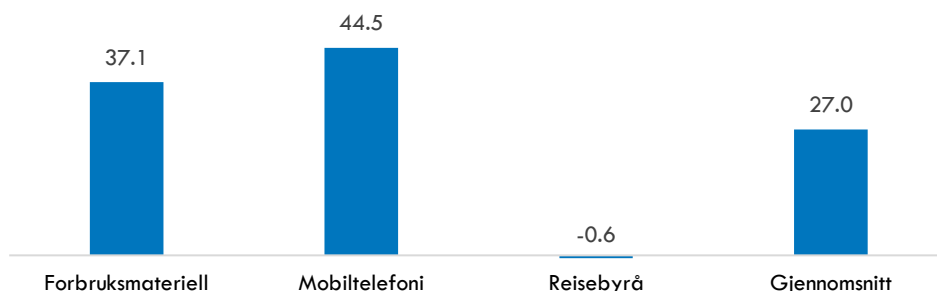
¹⁰ Her har vi definert ett årsverk til å være lik 47 uker.

¹¹ Dette gjelder både statlige virksomheter som har implementert avtalen, og de som skal implementere avtalen.

lik 37,5 timer. Figur 7-7 viser den gjennomsnittlige besparelsen i ressursbruk over en fireårsperiode per

virksomhet for de ulike avtalene, og den gjennomsnittlige besparelsen for alle avtalene.

Figur 7-7 Gjennomsnittlig besparelse per virksomhet for de ulike avtalene (1000 kr)



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Beregninger av Oslo Economics og Inventura.

Vi kan nå estimere de samlede besparelsene i transaksjonskostnader målt i kroner for alle virksomheter som har sluttet seg til de statlige fellesavtalene, ved å anta at alle som har tilsluttet seg avtalen vil oppnå den gjennomsnittlige reduksjonen for den respektive avtalen. Videre er det estimert totale besparelser for alle de syv statlige fellesavtalene ved å forutsette at reduksjonen i transaksjonskostnader for de resterende fire avtalene er lik den gjennomsnittlige reduksjonen for de tre avtalene som er evaluert.

Tabell 7-1 gir en oppsummering av bruker- og samfunnseffektene som realiseres som følge av alle de statlige fellesavtalene som er inngått på nåværende tidspunkt. Første kolonne viser beregningene til Oslo Economics, basert på svarene fra spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene. I andre kolonne benyttes metoden til Statens innkjøpssenter for beregning av reduserte transaksjonskostnader.

I første del av tabellen vises de totale bruker-effektene. Oslo Economics finner at den samlede brukereffekten av de statlige fellesavtalene som følge av reduserte transaksjonskostnader hos de statlige virksomhetene er 24,3 millioner kroner over en fireårsperiode. Dette er betydelig lavere enn estimatet til Statens innkjøpssenter på 61 millioner. Som diskutert ovenfor, er det mulig at Oslo Economics beregninger underestimerer den faktiske besparelsen, mens Statens innkjøpssenter overestimerer. Dermed er det sannsynlig at den faktiske besparelsen ligger et sted mellom de to beregningene.

Nederst vises den totale samfunnsøkonomiske nytteverdien, som er lik brukereffekten pluss skattefinansieringskostnaden. Basert på svarene fra spørreundersøkelsen blir den samfunnsøkonomiske nytteverdien av reduserte transaksjonskostnader estimert til 29,1 millioner kroner. Tilsvarende blir nytteverdien 73,2 millioner kroner ved å legge til grunn gevinstberegningene til Statens innkjøpssenter.

Tabell 7-1: Effekt på transaksjonskostnader hos statlige virksomheter (mill. kr over fire år)

	Oslo Economics	Statens innkjøpssenter
Total brukereffekt	24,3	61,0
Skattefinansieringskostnad	4,9	12,2
Total samfunnseffekt	29,1	73,2

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene. Beregninger: Oslo Economics og Inventura.

7.2.3 Leverandører

I spørreundersøkelsen rettet mot leverandørene spurte vi hvor mange ukesverk som totalt medgår for å forberede og planlegge salg, utforme tilbud, samt følge opp leveranse og kontrakt for den statlige fellesavtalen, og for avtaler til en gjennomsnittlig enkeltstående statlig virksomhet. De ulike stegene i anbudskonkurranser for leverandørene er vist i Figur 7-8. Svaralternativene ble utformet som ulike tidsintervaller.

Figur 7-8: Stegene i en anbudsprosess for leverandører

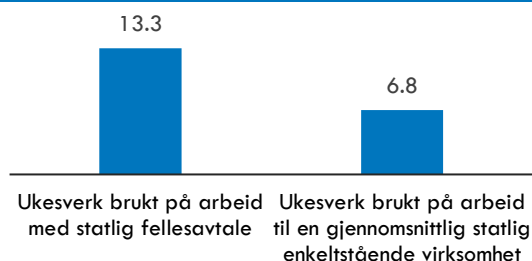


Kilde: Difi (2018f)

På bakgrunn av svarene i spørreundersøkelsen beregnes det gjennomsnittlige antallet ukesverk brukt på de tre stegene for de statlige fellesavtalene til 13,3. For en gjennomsnittlig enkeltstående statlig virksomhet estimeres det å medgå 6,8 ukesverk i

gjennomsnitt på de tre stegene.¹² Dette er vist i Figur 7-9.

Figur 7-9: Estimert gjennomsnittlig tidsbruk på forberedelse, utforming av tilbud samt oppfølging av leveranse og kontrakt



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelse til leverandører. Beregninger utført av Oslo Economics og Inventura

Tidsbruken i anbudsprosessen til Statens innkjøpssenter er altså nær dobbelt så stor som i en anbudsprosess for en enkeltstående statlig virksomhet. Det er naturlig at leverandørene legger mer arbeid i konkurransen om en større avtale. Antallet anbudskonkurranser leverandørene deltar i har imidlertid blitt redusert. Dette medfører betydelige tidsbesparelser for leverandørene som følge av at de kan la være å utforme et antall tilbud. Dette antallet varierer mellom de ulike leverandørene. Enkelte leverandører oppgir at de tidligere leverte tilbud til et stort antall statlige virksomheter av varierende størrelse, og at de statlige fellesavtalene dermed har medført at de unngår et større antall anbudskonkurranser. Andre leverandører oppgir at de tidligere kun leverte til større statlige virksomheter. De unngår dermed relativt sett færre anbudskonkurranser enn de som leverer til virksomheter av varierende størrelse.

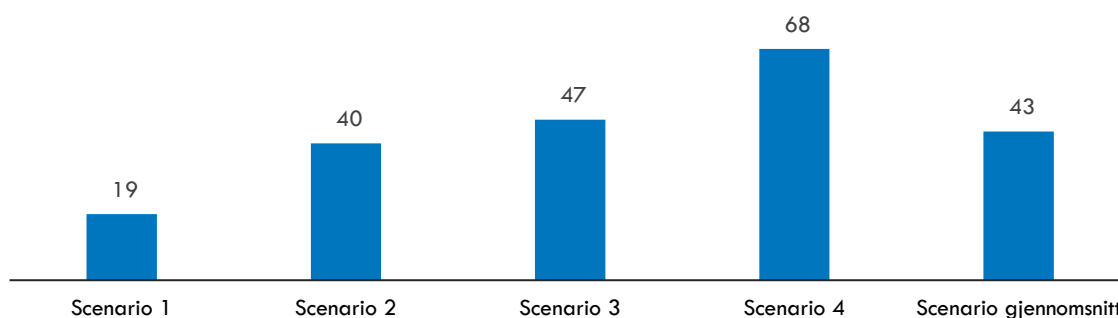
Ved å benytte de to gjennomsnittsestimatene i Figur 7-9, estimerer på antallet konkurranser leverandørene slipper å gjennomføre over en fireårsperiode, samt det gjennomsnittlige antallet leverandører per konkurranse kan vi estimere antall sparte årsverk over en fireårsperiode for én statlig fellesavtale.

I Scenario 1 legges det til grunn at hver virksomhet sparer 30 konkurranser over fire år. I scenario 2, 3 og 4 er det tilsvarende tallet 60, 70 og 100. Dette er reelle estimater gitt av ulike leverandører i intervjuene.

Antallet virksomheter som er lagt til grunn i hvert scenario er det gjennomsnittlige antallet leverandører i konkurransene om de syv statlige fellesavtalene som var inngått ved utarbeidelsen av denne rapporten. Dette tilsvarer 4,6 leverandører per konkurranse, og kan betraktes som et konservativt estimat. Bakgrunnen er at kun store leverandører som har levert tilbud på statlige fellesavtaler er hensyntatt, mens eventuelle mindre leverandører som potensielt ville levert tilbud til enkeltstående statlige virksomheter, men som ikke har levert til Statens innkjøpssenter, er utelatt. Det kan altså være leverandører som sparer tid ved at de nå ikke leverer tilbud i det hele tatt, som ikke medregnes.

Av Figur 7-10 fremgår det at antallet totalt sparte årsverk over en fireårsperiode varierer fra 19 i Scenario 1 til 68 i Scenario 4. Det gjennomsnittlige antallet årsverk spart over en fireårsperiode er 43. Leverandørene oppgir at de som følge av den reduserte tidsbruken ikke har sagt opp ansatte, men i stedet benytter den ekstra kapasiteten til å utarbeide og følge opp andre anbud.

Figur 7-10: Scenarier for totalt sparte årsverk i en fireårsperiode per avtale. N=15



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelse til leverandører. Beregninger utført av Oslo Economics og Inventura. Det legges i Scenario 1 til grunn at hver virksomhet sparer 30 konkurranser over fire år. I scenario 2, 3 og 4 er det tilsvarende tallet 60, 70 og 100. Antallet virksomheter som er lagt til grunn i hvert scenario er det gjennomsnittlige antallet leverandører i konkurransen om de syv statlige fellesavtalene som var inngått ved utarbeidelsen av denne rapporten (4,6 leverandører).

¹² Beregningene er gjort ved å tilegne hvert oppgitt tidsintervall fra spørreundersøkelsen med midtverdien i intervallet og multiplisere denne med svarprosenten for hvert alternativ. Dette er gjort for både den statlige fellesavtalen,

og for en gjennomsnittlig avtale til en enkeltstående statlig virksomhet. For de av respondentene som svarte alternativet «Flere enn 20 ukesverk» er verdien satt lik 20 for enkelthets skyld.

Oslo Economics' beregning

Leverandørenes besparelser er ikke en direkte brukereffekt – ettersom brukere her er definert som statlige virksomheter. Men effekten vil være relevant i en samfunnsøkonomisk analyse. Det er imidlertid naturlig å forvente at deler av tidsbesparelsene vil reflekteres i reduserte priser hos leverandørene. Jo bedre konkurranse om den aktuelle kontrakten, jo mer av kostnadsbesparelsene til vinnende leverandør bør føres direkte videre til statlige virksomheter gjennom lavere priser. Dermed vil det oppstå en indirekte brukereffekt.

Implikasjonen av dette er at vi i en samfunnsøkonomisk vurdering i prinsippet ikke kan legge sammen alle tidsbesparelser for leverandørene og samtidig alle gevinstene i form av lavere priser. Dette ville medføre en dobbelttelling, da deler av priseffekten skyldes nettopp at vinnende leverandør har lavere transaksjonskostnader.

For å korrigere for dette trekker vi fra tidsbesparelsene for den vinnende leverandøren (der gevinsten antas reflektert i prisen), og legger dermed til grunn at det vil være 3,6 leverandører som sparer et antall anbudsprosesser per rammeavtale som sentraliseres. Videre legger vi til grunn det gjennomsnittlige antallet konkurranser spart over fire år (65), en timelønn på 322 for en innkjøper i privat sektor, samt en overheadfaktor på 50 prosent av lønnen. Dette gir en besparelse på 29,1 millioner kroner per konkurranse.

Med en antakelse om at denne besparelsen er representativ for alle avtalene Statens innkjøpssenter har inngått (7 avtaler) vil samfunnseffekten for reduserte transaksjonskostnader for leverandører bli 204 millioner kroner, slik som vist i Tabell 7-2. Sammenligning med Statens innkjøpssenters beregninger er ikke mulig som følge av at de ikke har foretatt kalkulasjoner av besparelser for leverandørene.

Estimatet er beheftet med betydelig usikkerhet. Eksempelvis kan det hende at flere avtaler tidligere ble lyst ut samlet. Dette kan tenkes å være spesielt relevant for fellesavtalene om PC-klienter og PC-skjermer som Statens innkjøpssenter har valgt å splitte opp i to separate konkurranser. Slike forhold kan bidra til en overestimering av besparelsene for leverandørene.

På den andre siden regnes ikke besparelser for mindre leverandører som potensielt ville levert tilbud til enkeltstående statlige virksomheter, men som ikke har levert til Statens innkjøpssenter, med i beregningene. Dette kan bidra til en underestimering av besparelsene for leverandørene.

Det er også usikkert om svarene fra respondentene i spørreundersøkelsen til leverandørene er representative for alle leverandører som leverer varer og tjenester til statlige virksomheter.

Tabell 7-2: Effekt på transaksjonskostnader hos leverandører (mill. kr over fire år)

	Oslo Economics	Statens innkjøpssenter
Total brukereffekt	-	-
Skatte-finansierings-kostnad	-	-
Samfunnseffekt	204	-

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelse til leverandører. Beregninger utført av Oslo Economics og Inventura

7.2.4 Oppsummering av effekter

Tabell 7-3 oppsummerer estimatene for brukereffekter og samfunnseffekter for transaksjonskostnader foretatt av Oslo Economics, og estimatene ved bruk av Statens innkjøpssenters forutsetninger. Den totale samfunnseffekten er positiv ved bruk av både Oslo Economics' og Statens innkjøpssenters beregninger. Dersom vi legger Oslo Economics' estimer til grunn er imidlertid ikke besparelsene for de statlige virksomhetene store nok alene til å gjøre ordningen med Statens innkjøpssenter samfunnsøkonomisk lønnsom.

Tabell 7-3: Oppsummering av effekter på transaksjonskostnader (mill. kr over fire år)

	Oslo Economics	Statens innkjøpscenter
<i>Brukereffekt</i>		
Statens innkjøpscenter	-50	-50
Statlige virksomheter	24,3	61,0
Total brukereffekt	-25,7	11
<i>Samfunnseffekt</i>		
Statens innkjøpscenter	-60	-60
Statlige virksomheter	29,1	73,2
Leverandører	204	*
Total samfunnseffekt	173,1	217,2

Kilde: Datagrunnlag fra spørreundersøkelse til statlige virksomheter og leverandører. Bearbeidet av Inventura og Oslo Economics. Oslo Economics' resultater. *Statens innkjøpscenter har ikke foretatt egne analyser av reduserte transaksjonskostnader for leverandørene. For sammenligningens skyld legger vi derfor Oslo Economics' estimater for dette til grunn.

7.3 Priser på varer og tjenester

I det videre vil vi beskrive kort Statens innkjøpscenters modell for beregning av prisgevinster, og deres estimater på totale besparelser per avtale som er inngått. Deretter vil vi presentere egne anslag på prisgevinster, basert på informasjonen innhentet fra statlige virksomheter og leverandører.

7.3.1 Statens innkjøpscenters gevinstberegninger

Statens innkjøpscenter benytter en generisk modell ved beregning av prisgevinster som er beskrevet i Difis *Modell for beregninger av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten* (Difi, 2018e). Denne er benyttet ved alle fellesavtaler utenom reisebyråavtalen, selv om forutsetningene i beregningene varierer mellom avtalene.

Gjennomgående virker gevinstanalysene til Statens innkjøpscenter å være grundig gjennomført og basert på det beste datagrunnlaget de har hatt tilgjengelig. Begrenset datatilgang og -kvalitet innebærer likevel at det er betydelig usikkerhet knyttet til resultatene. Det legges også til grunn forutsetninger om at det ikke forekommer kjøp utenfor avtalene, og at alle handler innenfor standardsortimentet. Det kan diskuteres om dette reflekterer den faktiske situasjonen i virksomhetene.

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av datakildene som er benyttet og forutsetningene som er lagt til grunn i gevinstberegningene, basert på *Modell for beregninger av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten*. Videre vil vi også presentere resultatene fra gevinstberegningene til Statens innkjøpscenter på de avtalene hvor disse er tilgjengelige.

Datakilder

For å vurdere omfanget av fellesavtalene, og sannsynlige gevinster har det vært viktig for Statens innkjøpscenter å få best mulig oversikt over det tidligere forbruket til staten på relevante områder. Statens innkjøpscenter innhenter blant annet data fra statsregnskapet. Utfordringen her er det høye aggregeringsnivået som gjør det vanskelig å estimere det tidligere forbruket innenfor et snevrere område. Videre er det ulik praksis på føring i statsregnskapet, noe som reduserer kvaliteten på dataene som sammenligningsgrunnlag. I statsregnskapet er det heller ikke mulig å separere pris og kvantum, noe som vanskeliggjør beregning av eventuelle gevinster.

Innkjøpscenteret kan også innhente data direkte fra statlige virksomheter og leverandører om tidligere priser og forbruk, men ingen av partene er pliktige til å oppgi denne informasjonen. Innkjøpscenteret kan også gjennomføre egne markedsundersøkelser.

Begrensningene i datatilgangen gjør det krevende å beregne kontraktsverdien forut for konkurransene, samt eventuelle gevinster fra reduserte priser.

Innkjøpscenteret opplyser om at de har sikret seg tilgangen til *fremtidige* data fra leverandørene til de statlige fellesavtalene. Dermed vil dataene i fremtiden være av høyere kvalitet. Dette vil gjøre estimatene av kontraktens størrelse og gevinstberegningene mer presise.

Modell

For å estimere prisgevinstene av de statlige fellesavtalene, sammenlignes de statlige virksomhetenes tidligere forbruk og priser opp mot prisene i fellesavtalene. Ettersom det er svært krevende å samle inn informasjon om alle virksomheters tidligere forbruk og priser, tas det utgangspunkt i et utvalg av virksomheter. Den estimerte prisgevinsten blir også vektet med volumet til de virksomhetene som er inkludert i utvalget. Det blir deretter antatt at de statlige virksomhetene som ikke er inkludert i utvalget vil oppnå i snitt den samme prisgevinsten som de virksomhetene som er inkludert i utvalget.

Hvis fellesavtalen dekker et område med mange typer varer, og hvor mange er nære substitutter, kan estimatet også benytte seg av handlekurvmetoden. Dette går ut på å gjøre gevinstanalysen på et utvalg varer med høy spredning, og som står for en stor

andel av det totale forbruket. Deretter blir det forutsatt at prisgevinsten for det totale volum av innkjøpte varer er lik gevinsten for varene som er inkludert i handlekurven.

Forutsetninger

Statens innkjøpssenter legger blant annet til grunn følgende forutsetninger i sine gevinstberegninger:

- 100 prosent avtalelojalitet
- Virksomhetene benytter i hovedsak det mest fordelaktige sortimentet
- Virksomhetene benytter i hovedsak de mest fordelaktige bestillingskanalene på avtalene
- Modellen beregner gevinster for 12 måneder basert på full tiltredelse av alle virksomheter som har tilsluttet seg avtalen som ikke har tatt fravalg umiddelbart
- Dersom avtalen innebærer bruk av parallelle rammeavtaler med mini-konkurranse tar gevinstberegningene utgangspunkt i de avtalefestede maksprisene.

Det kan diskuteres om disse forutsetningene gjenspeiler de faktiske forhold i virksomhetene. Blant annet legger Karjalainen et al. (2008) til grunn en avtalelojalitet på 80 % i sine gevinstberegninger av samordnede innkjøp i Finland. Dette blir også bekreftet gjennom spørreundersøkelsen til de statlige virksomhetene hvor en større andel av de forespurte svarer at det forekommer kjøp utenfor avtalen i deres virksomhet, som vist i Figur 6-6. Det kan også diskuteres om det er sannsynlig at alle virksomheter kun kjøper det mest fordelaktige sortimentet.

Beregninger

Tabell 7-4 gir en oversikt Statens innkjøpssenters beregninger av prisreduksjonene og påfølgende gevinster over en fireårsperiode for de ulike statlige fellesavtalene.

Tabell 7-4: Statens innkjøpssenters gevinstberegninger, prisreduksjon og gevinst over fire år (mill. kr.)

Avtale	Prisreduksjon	Gevinst
Forbruksmateriell	21 %	354
Mobiltelefoni	57 %	353
Reisebyrå	43 %	68
Internrevisjon	11 %	14
Mobil og nettbrett	7 %	69
PC-klient	-	-
PC-skjerm	-	-

Kilde: Statens innkjøpssenters gevinstberegninger. Kommentar: Analyse av fellesavtalene for PC-klient og PC-skjerm var ikke tilgjengelig da evalueringen ble gjennomført.

Som vist i tabellen er det stor variasjon i estimert prisreduksjon. Det er høyest prisreduksjon på fellesavtalen for mobiltelefoni, med en reduksjon på 57 prosent. Målt i kroner er derimot gevinsten litt større for fellesavtalen for forbruksmateriell, med en samlet gevinst på 354 millioner kroner over fire år.

Prisreduksjonen er lavest på fellesavtalene for internrevisjon samt mobil og nettbrett. Dette forklares med at dette er fellesavtaler med parallelle rammeavtaler med mini-konkurranse. Dermed blir de avtalefestede maksprisene benyttet i gevinstberegningene. Det er mulig for virksomhetene å oppnå lavere priser gjennom mini-konkurranse.

7.3.2 Oslo Economics' beregninger

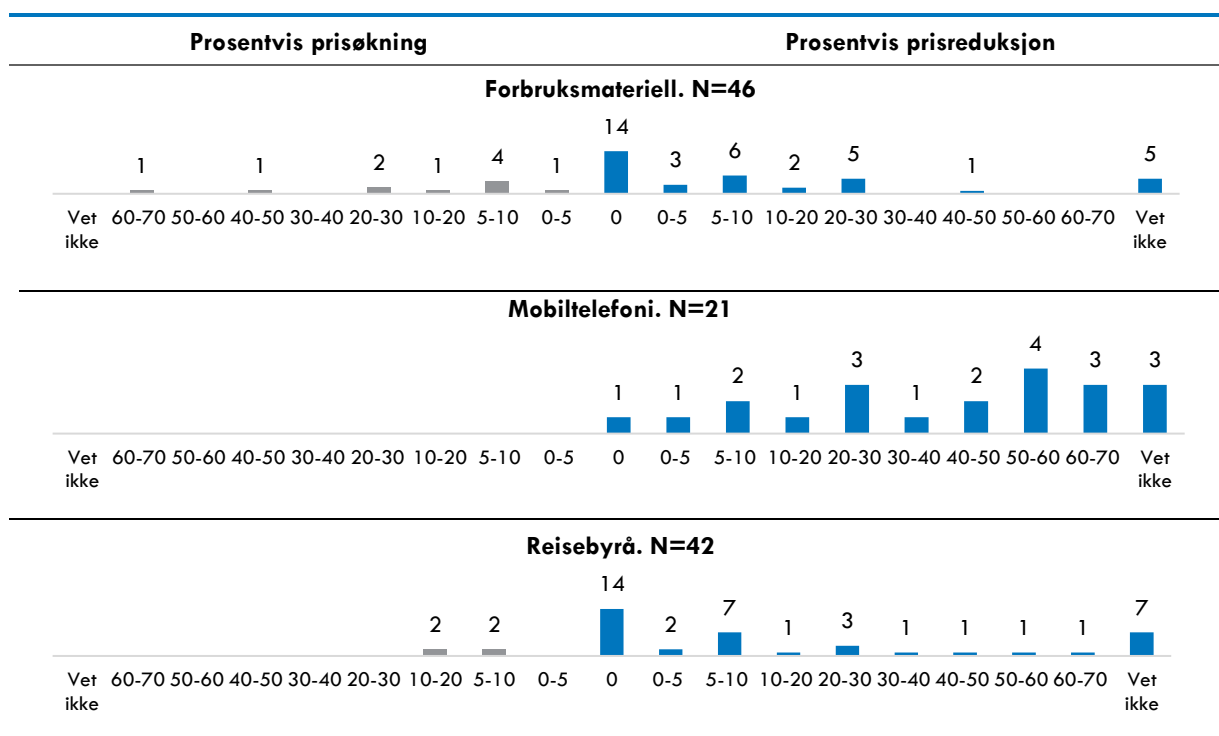
Beregning basert på svar fra statlige virksomheter

I spørreundersøkelsen ble avtaleforvalterne i de statlige virksomhetene spurt om den statlige fellesavtalen har ført til at deres virksomhet har fått endrede innkjøpspriser sett i forhold til tidligere. Videre ble de bedt om å anslå den prosentvise endringen i pris.¹³

¹³ De ulike svaralternativene ble utformet som intervaller. Intervallene var 0-5, 5-10 og 10 prosents intervaller opp til 70 prosent. Det var mulig å svare «mer enn 70 prosent», men ingen svarte dette. Ved å ta midtverdien av disse intervallene og multiplisere med svarprosenten, beregner vi de gjennomsnittlige oppgitte endringene i innkjøpspriser

blant de statlige virksomhetene som følge av de statlige fellesavtalene. De som svarte at de hadde opplevd en endring, men som ikke visse størrelsesorden på endringen fikk tildelt den gjennomsnittlige økningen/reduksjonen til respondentene som hadde svart at de hadde opplevd en økning.

Figur 7-11 Kan du anslå hvor stor gjennomsnittlig prisreduksjon/prisøkning din virksomhet har fått på varer/tjenester innenfor den aktuelle fellesavtalen?

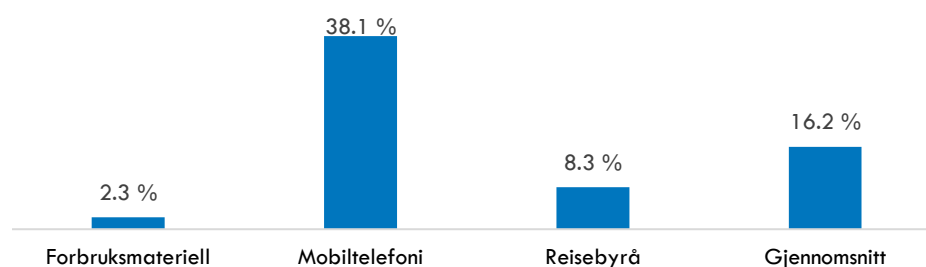


Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomhetene. Kommentar: Vet ikke ovenfor korresponderer til de som har svart at det har opplevd en prisøkning/prisreduksjon, men at de ikke vet størrelsesordenen på denne endringen.

Avtaleforvalterne i de statlige virksomhetene fikk spørsmål om de tre fellesavtalene som har virket lengst og som i utstrakt grad er implementert i virksomhetene. Vi har ikke data for de fire øvrige avtalene. Svarene fra spørreundersøkelsen for de ulike fellesavtalene er illustrert i Figur 7-11. Som vist i figuren er det størst spredning i oppgitt prisendring for fellesavtalen om forbruksmateriell. Det er også interessant å bemerke at ingen av respondentene

oppgir å ha fått høyere priser som følge av fellesavtalen om mobiltelefoni. Videre viser figuren at den største andelen av respondentene oppgir at deres virksomhet ikke har fått endrede priser som følge av fellesavtalene om forbruksmateriell og reisebyrå-tjenester. For disse avtalene oppgir også en større andel av de som har opplevd en prisreduksjon, men at de ikke kan si noe sikkert om størrelsesordenen på reduksjonen.

Figur 7-12 Gjennomsnittlig oppgitt prisreduksjon per avtale. N=125



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomhetene. Beregninger Oslo Economics og Inventura. Kommentar: Antall respondenter er oppgitt til 125. Dette er det totale antallet for alle avtalene, og inkluderer 54 for reisebyrå-tjenester, 20 for mobiltelefoni og 51 for forbruksmateriell.

Figur 7-12 viser gjennomsnittlig oppgitt prisreduksjon per avtale for de statlige virksomhetene. Av figuren ser vi at prisbesparelsene varierer mellom de ulike

avtalene. De statlige virksomhetene oppgir størst besparelser på mobiltelefoniavtalen, med en gjennomsnittlig prisreduksjon på 38 prosent, og lavest

prisreduksjon på forbruksmateriell, med en reduksjon på 2 prosent. Virksomhetene oppgir en gjennomsnittlig prisreduksjon på 8 prosent på reisebyrå tjenester. Dette gir en gjennomsnittlig prisreduksjon for de tre avtalene på 16,2 prosent.¹⁴

Resultatene samsvarer med inntrykket fra intervjuene, hvor alle har opplevd å få lavere priser på mobiltelefoni, men hvor det er stor usikkerhet om prisseffekten på avtalen for forbruksmateriell. En forklaring kan være at avtalen om forbruksmateriell omfatter svært mange produkter, der prisene i liten grad blir lagt merke til. Mange oppgir at de tror prisnivået er redusert, men at de ikke kan si noe sikkert. Unntaket er noen av de større virksomhetene, som oppgir at de hadde lavere priser på sine standardprodukter tidligere. Disse mener at den gjennomsnittlige prisen på alle varene kan ha blitt redusert, men at prisen har økt på de varene som de kjøper mest av.

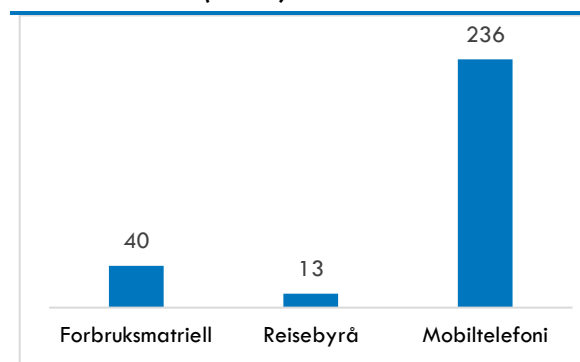
De estimerte prisendringene tar ikke høyde for anskaffelsesvolumet til virksomhetene. Hvis de med størst anskaffelsesvolum opplever en prisøkning, kan den samlede gevinsten være negativ selv om den gjennomsnittlige innkjøpsprisen blant virksomheten er redusert. I spørreundersøkelsen ble avtaleforvalterne bedt om å anslå det samlede anskaffelsesvolumet i deres virksomhet. På bakgrunn av disse svarene har vi undersøkt om det i større grad er de mindre virksomhetene som har opplevd en prisreduksjon som følge av de statlige virksomhetene.¹⁵ Totalt sett for alle avtaler er det om lag lik sammensetning av virksomheter som har opplevd prisreduksjon, prisøkning eller uendrede priser blant små og store virksomheter. På fellesavtalen for forbruksmateriell er det derimot en større andel av de større virksomhetene som svarer at de har opplevd en prisøkning, noe som virker å bekrefte inntrykket fra intervjuene.

Siden en større andel av respondentene i spørreundersøkelsen ikke har besvart spørsmålet angående anskaffelsesvolum, blir ikke disse tallene benyttet til å beregne gevinstene for de ulike virksomhetene. Dataene indikerer likevel at prisendringene har vært relativt like for store og små virksomheter.

Vi benytter den estimerte gjennomsnittlige prisreduksjonen for respondentene til å kalkulere gevinstene som følge av redusert pris for de ulike avtalene. Dette gjøres ved å multiplisere den gjennomsnittlige prisreduksjonen for hver avtale med avtalens anslåtte kontraktsverdi. Her benyttes Statens innkjøpscenters estimer for kontraktstørrelsene til de

ulike avtalene, som er basert på forventet anskaffelsesvolum til virksomhetene tilsluttet avtalen.

Figur 7-13 Besparelser for alle statlige virksomheter per avtale over fire år (mill. kr). N=125



Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Antall respondenter er oppgitt til 125. Dette er det totale antallet for alle avtalene, og inkluderer 54 for reisebyrå tjenester, 20 for mobiltelefoni og 51 for forbruksmateriell.

De estimerte gevinstene for de ulike avtalene er illustrert i Figur 7-13. Fellesavtalen for mobiltelefoni tjenester har realisert de største gevinstene, med en gevinst på 236 millioner kr. Grunnet en liten anslått kontraktsverdi, har fellesavtalen for reisebyrå tjenester en relativt lav fortjeneste på 13 millioner kroner. Samlet sett for de tre avtalene er den estimerte gevinsten lik 289 millioner kroner.

Dette er et betydelig lavere estimat enn det Statens innkjøpscenter finner i sine beregninger. En mulig årsak til de ulike resultatene kan være forårsaket av manglende oversikt over innkjøpspriser blant avtaleforvalterne ute i virksomhetene. Som nevnt ovenfor er det flere statlige virksomheter som gjennom intervju oppgir at de er usikre på om de har fått reduserte priser. Dette er en svakhet ved vår analyse.

En annen mulig årsak er at Statens innkjøpscenter forutsetter at alle kjøper fra standardsortimentet, som har lavest pris. Leverandørene kan derimot tilby et øvrig sortiment til de statlige virksomhetene. Hvis de statlige virksomhetene velger å kjøpe fra det øvrige sortimentet vil gevinstberegningene overestimere forbruket av standardsortimentet, som igjen vi gi en overestimering av gevinsten. Hvis prisene på det øvrige sortimentet i tillegg er høyere enn tidligere avtaler, vil en virksomhet kunne oppleve å få høyere priser som følge av den statlige fellesavtalen.

For å estimere den samlede prisgevinsten fra alle de syv statlige fellesavtalene, antar vi at de statlige fellesavtalene som ikke er evaluert i spørreundersøkelsen har en prisreduksjon lik den

¹⁴ Dette er kalkulert som et gjennomsnitt av de gjennomsnittlige prisreduksjonene på fellesavtalen for reisebyrå, forbruksmateriell og mobiltelefoni.

¹⁵ En virksomhet ble definert som stor hvis den hadde oppgitt et anskaffelsesvolum som var over medianen til de som hadde besvart spørsmålet.

gjennomsnittlige prisreduksjonen til de evaluerte avtalene. Det er viktig å presisere at dette er en usikker antakelse som får stor innvirkning på resultatet. Det er flere indikasjoner på at prisreduksjonen på de resterende avtalene er lavere enn blant dem som er evaluert i spørreundersøkelsen. Blant annet viser estimatene til Statens innkjøpssenter at prisreduksjonen er klart lavest for fellesavtalene for internrevisjon og mobil og nettbrett. Svarene fra spørreundersøkelsen til leverandørene peker også i samme retning, hvor de avtalene som er estimert ovenfor har høyest prisreduksjon. Dette blir også indikert gjennom intervjuer med leverandørene.

Grunnen den store usikkerheten rundt prisendringene på de resterende avtalene, har vi valgt å anse den gjennomsnittlige prisendringen på de evaluerte avtalene som et øvre estimat på prisreduksjonen. Deretter har vi valgt å gjøre en sensitivitetsanalyse ved å estimere den samlede gevinsten når prisreduksjonen på de resterende avtalene er lik 10 og 5 prosent.

En annen kilde til usikkerhet, som blir diskutert i *Modell for beregninger av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten*, er den faktiske størrelsen på kontraktene. Det blir også trukket frem i intervju med leverandørene, hvor flere opplever at de estimerte kontraktsvolumene er større enn det faktiske volumet som blir anskaffet. Videre legger innkjøpssenteret til grunn at det er 100 prosent avtalelojalitet. Som illustrert i Figur 6-6, som viser andelen av avtaleforvalterne som tror det kan forekomme kjøp utenfor avtalen i deres virksomhet, kan det forekomme kjøp utenfor avtalen. Det kan dermed være en sterk antakelse å legge til grunn en avtalelojalitet på 100 prosent. Til sammenligning argumenterer Karjalainen et. al (2008) for at det er mer realistisk å benytte en avtalelojalitet på 80 prosent i deres beregninger av prisgevinster fra samordnende innkjøp i Finland.

Vi har derfor valgt å utføre to beregninger av den samlede prisgevinsten av de syv statlige fellesavtalene: Én beregning med en estimert kontraktsverdi lik den Statens innkjøpssenter benytter, og en annen beregning hvor kontraktsverdien er 20 prosent lavere. Dette for å ta høyde for eventuell overestimering av kontraktsverdien og lavere avtalelojalitet.

Tabell 7-5 Prisgevinster over en fireårsperiode (mill.kr)

Avtaler	Estimert prisbesparelse		
Antatt prosentvis prisreduksjon på ikke-evaluerte avtaler	16,2 %	10 %	5 %
Panel A			
Brukereffekt	881	654	472
Samfunnseffekt	1 057	785	566
Panel B			
Brukereffekt	705	523	377
Samfunnseffekt	846	628	453

Kilde: Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til statlige virksomheter. Bearbeidet av Oslo Economics. Kommentar: Panel A viser beregninger med en avtalelojalitet på 100 prosent. Panel B viser beregninger med en avtalelojalitet på 80 prosent.

Tabell 7-5 viser de estimerte bruker- og samfunnseffektene over en fireårsperiode som følge av lavere priser for alle statlige fellesavtaler som er inngått. Samfunnseffektene er beregnet i henhold til metoden beskrevet i kapittel 7.1. I Panel A er det benyttet en kontraktsverdi lik den benyttet av Statens innkjøpssenter, mens det i Panel B legges til grunn en avtalelojalitet på 80 prosent. De ulike kolonnene viser de ulike estimatene på prisreduksjonen som benyttes for de avtalene som ikke er evaluert i spørreundersøkelsen rettet mot de statlige virksomhetene. Som vist i tabellen spenner brukereffektene over fire år fra 377 millioner i det laveste anslaget til 881 millioner i det høyeste, mens de samfunnsøkonomiske gevinstene varierer fra 453 til 1 057 millioner kroner.

Vi har vist at det er stor usikkerhet rundt både pris og volum i kontraktene, og at dette har svært stor betydning for estimerte prisgevinster. Som følge av intervjuinnspill mener vi det er sannsynlig at volumet i kontraktene er lavere enn det som er estimert av Statens innkjøpssenter, og at priseffekten på de nye avtalene vil være noe lavere enn gjennomsnittet for avtalene som er evaluert. Vi legger dermed til grunn en prisreduksjon på 10 prosent på de resterende avtalene, og en kontraktsverdi som er 20 prosent lavere for alle avtalene.

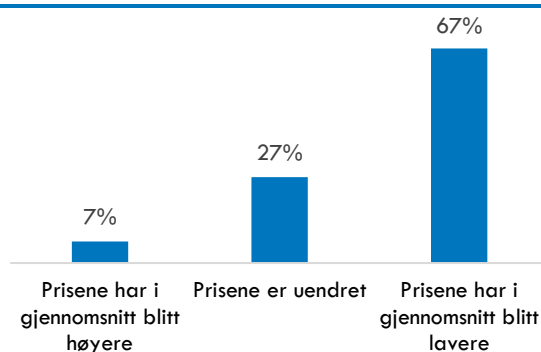
Data om pris fra leverandører

Figur 7-14 viser at 67 prosent av leverandørene oppgir at de har redusert prisen de tilbyr statlige virksomhetene i de statlige fellesavtalene. Kun 7 prosent av leverandørene svarer at de tilbyr en høyere pris. Som nevnt svarer leverandørene jevnt over at prisreduksjonene er større enn det avtaleforvalterne i de statlige virksomhetene oppgir. Leverandørenes svar tyder videre på at de tre avtalene som vi har erfaringstall for har gitt større

prisreduksjoner enn de andre fire avtalene vil gi. Videre, at avtalene som er inngått som parallelle rammeavtaler med mini-konkurranse har oppnådd en lavere prisrabatt. En mulig forklaring er større usikkerhet om volumet for leverandører ved denne type avtaleform, og dermed mindre realisert volumrabatt.

Selv om leverandørenes svar gir noen indikasjoner, er det vanskelig å benytte disse til å lage nøyaktige estimater på prisreduksjonene på de ulike avtalene. Spørreundersøkelsen er besvart av både vinnende og tapende leverandører, og det er ikke nødvendigvis prisen i de vinnende avtalene som blir oppgitt. Videre har vi naturlig nok svært få respondenter per avtale. Leverandørenes svar støtter imidlertid opp om en konklusjon om at de statlige fellesavtalene har bidratt til reduserte innkjøpspriser for de statlige virksomhetene.

Figur 7-14 Hvordan har den statlige fellesavtalen påvirket deres pristilbud sammenlignet med pristilbudet dere ga på tilsvarende utlysninger fra en gjennomsnittlig enkeltstående statlige virksomhet? N= 15



Grunnlagsdata fra spørreundersøkelsen til leverandørene. Bearbeidet av Oslo Economics og Inventura.

7.4 Regelverksetterlevelse

I dette kapitlet presenterer vi vår vurdering av kvalitet og regelverksetterlevelse i Statens innkjøpsenters innkjøpsprosesser. Vurderingen har foregått ved at vi har gjennomgått skriftlig dokumentasjon fra et utvalg av de innkjøpsprosessene Statens innkjøpsenters har gjennomført til nå.

Vi har vurdert kvalitet i innkjøpsprosessene i forhold til «beste praksis» for innkjøp i offentlig sektor. Regelverksetterlevelse har vi vurdert i forhold til de grunnleggende prinsippene i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 5 og

andre sentrale bestemmelser i anskaffelsesregelverket.

Vi presiserer at vi ikke har gjort en fullstendig revisjon av de gjennomførte anskaffelsesprosessene eller av Statens innkjøpsenters styringssystem, men en overordnet vurdering og enkelte stikkprøver. Videre omfatter ikke vurderingene i kapittel 7.4.1 hvordan brukere, leverandører eller andre opplever at innkjøpsprosessene faktisk har blitt gjennomført eller prosessenes effekt på markedet. Hvordan leverandørene og brukerne oppfatter at Statens innkjøpsenters etterlever relevant anskaffelsesregelverk er presentert i kapittel 7.4.2.

Vi finner at Statens innkjøpsenters innkjøpsprosess er i samsvar med Difis standardiserte prosessmodell for gjennomføring av offentlige anskaffelser og etablert metodikk blant større offentlige innkjøpere. Særlig planleggings-/forberedelsesfasen virker å være svært grundig gjennomført. Vi har gjort stikkprøver i de gjennomførte anskaffelsesprosessene og har ikke funnet brudd på grunnleggende regler i anskaffelsesregelverket. Det kan imidlertid med fordel vurderes å etablere et enkelt avvikshåndteringssystem der den enkelte lokale avtaler oppfordres til å registrere ethvert avvik knyttet til kontraktoppfyllelsen.

Videre mener et flertall av leverandørene og de statlige virksomhetene at Statens innkjøpsenters etterlever relevant anskaffelsesregelverk i større grad enn enkeltstående statlige virksomheter har gjort tidligere.

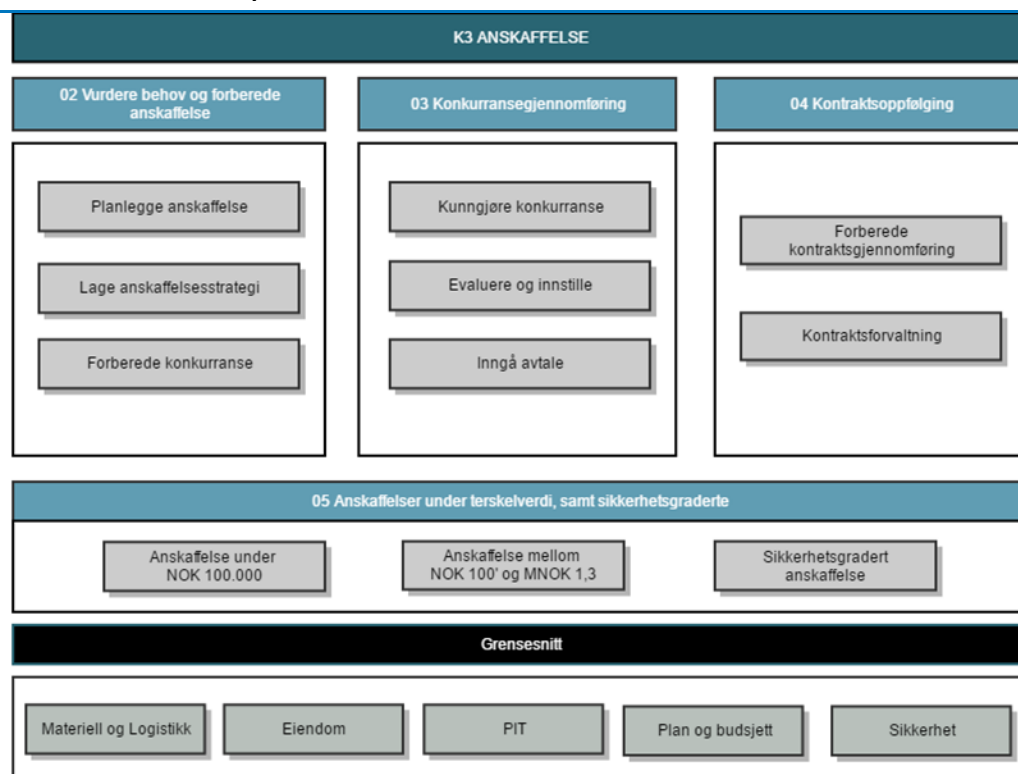
7.4.1 Prosess og roller

Overordnet om innkjøpsprosessen og roller

Statens innkjøpsenters innkjøpsprosess samt roller og ansvar i forbindelse med innkjøpsprosessen er beskrevet i «Rutine for gjennomføring av statlige fellesavtaler». Innkjøpsprosessen er inndelt i tre faser, planlegging, gjennomføring og kontraktoppfølging. På et overordnet nivå samsvarer innkjøpsprosessen med Difis standardiserte prosessmodell for gjennomføring av offentlige anskaffelser der anskaffelsesprosessen deles inn i tre steg – avklare behov og planlegge, konkurransegjennomføring og kontraktoppfølging.¹⁶ Modellen samsvarer også med tilsvarende modeller som er i bruk hos større, offentlige innkjøpere. Et eksempel på dette er vist i Figur 7-15 som viser modellen Politiet anvender i sine anskaffelsesprosesser.

¹⁶ Anskaffelsesprosessen er nærmere presentert på Difis fagsider om offentlige anskaffelser (Difi, 2018g)

Figur 7-15: Politiets anskaffelsesprosess



Kilde: Politiets fellestjenester

Planleggingsfasen

Statens innkjøpssenter beskriver hensikten med planleggingsfasen som å sikre at alle relevante forhold i tilknytning til anskaffelsen er påtenkt og håndtert. Utover behovs- og markedsanalyser innebærer det økonomiske, tekniske, juridiske og organisatoriske aspekter av anskaffelsen. Helheten av disse forholdene skal dokumenteres i konkurransestrategien slik at anskaffelsen er helhetlig gjennomtenkt. Konkurransestrategien skal både være en oppsummering av aktivitetene i planleggingsfasen, og en helhetlig, velbegrunnet plan for gjennomføringsfasen. I tillegg skal det beskrives hvordan kontrakten skal implementeres.

Statens innkjøpssenter har utarbeidet konkurransestrategier for alle anskaffelsesprosessene som innkjøpssenteret har gjennomført til nå. Strategiene omfatter i hovedsak følgende tema:

- Formål med anskaffelsen
- Behovsanalyse
- Markedsanalyse
- Risikoanalyse
- Konkurransestrategiske vurderinger
- Plan for gjennomføring av anskaffelsen
- Plan for implementering og oppfølging av kontrakt

Strategiene inneholder konkrete mål for anskaffelsene.

Konkurransestrategiene som er utarbeidet har et omfang og et detaljnivå som står i forhold til anskaffelsenes kompleksitet og betydning. Vår vurdering er at de i hovedsak omfatter alle relevante forhold for gjennomføringen av anskaffelsene. Også målene som er etablert for anskaffelsene er relevante, både for anskaffelsens egenart og for Statens innkjøpssenters formål. Markeds- og risikoanalyser vies særlig stor plass i strategiene og det er dokumentert vurderinger knyttet til anskaffelsenes innvirkning på konkurransesituasjonen og av miljø og sosialt ansvar.

Kontraktsimplementering og kontraktsoppfølging er viet noe mindre plass enn øvrige elementer i konkurransestrategiene. På grunn av det delte ansvaret for oppfølging som er beskrevet nedenfor, kan det stilles spørsmål ved om implementerings- og oppfølgingsfasen burde behandles noe grundigere allerede i planleggingsarbeidet.

Statens innkjøpssenter benytter dialog med leverandørmarkedet i særlig stor grad i forhold til øvrige oppdragsgivere. Dialog med markedet er sterkt anbefalt som metode i forbindelse med innkjøp, men omfanget av dialogen som Statens innkjøpssenter

gjennomfører medfører nok en relativt høy ressursbruk for både innkjøper og leverandører i forberedelsesfasen. Omfanget av leverandørdialog fremstår likevel som tilpasset anskaffelsesens betydning for innkjøper- og leverandørsiden.

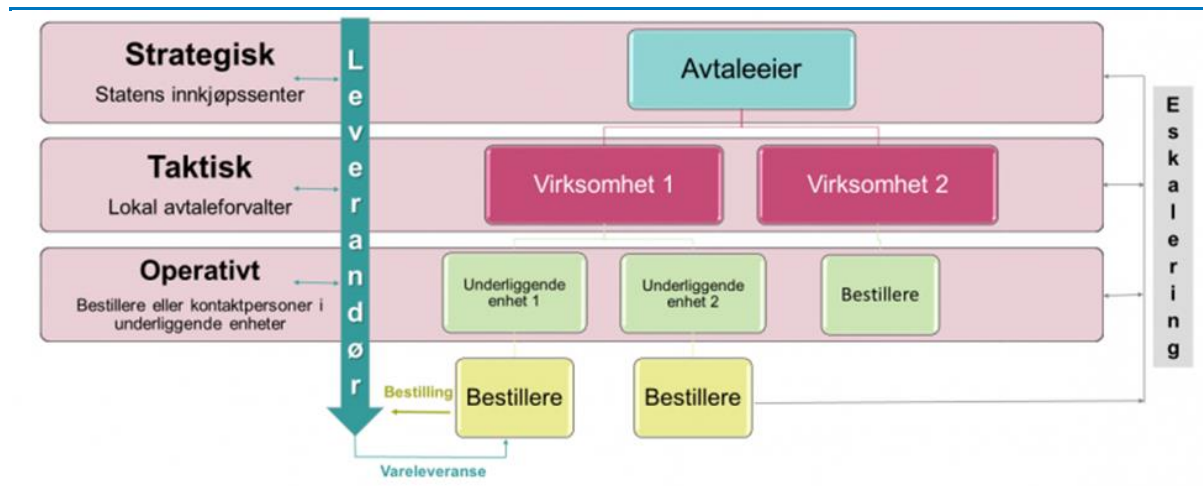
I forbindelse med den enkelte anskaffelsesprosess definerer Statens innkjøpscenter følgende roller:

- Avtaleeier
- Prosjektleder
- Tverrfaglig anskaffelsesteam
- Innkjøpsgruppe
- Referansegruppe

Organiseringen av den enkelte anskaffelsesprosessen synes å bygge på sentrale prinsipper om god prosjektorganisering i form av at det etableres styringsdokumenter og en ekstern styring og kvalitets-sikring av prosjektet. Roller og ansvar til den enkelte er beskrevet i konkurransestrategien og synes å ivareta de sentrale funksjonene i en anskaffelsesprosess.

Det er vanlig at brukerrepresentanter inkluderes i tverrfaglige anskaffelsesteam hos andre offentlige oppdragsgivere. I Statens innkjøpscenters anskaffelsesprosesser er brukerrepresentantene plassert på utsiden av anskaffelsesteamet, i en gruppe som synes å fungere som en referansegruppe. Dette gjør at brukerne kan være mindre direkte involvert i anskaffelsen enn det er som vanlig hos andre offentlige oppdragsgivere. Det er imidlertid utfordrende å se for seg hvordan et så stort antall brukere som Statens innkjøpscenter håndterer skulle kunne være direkte involvert i anskaffelsesprosessen

Figur 7-16: Statens innkjøpscenters definisjon av kontraktsoppfølging



Kilde: Statens innkjøpscenter

Ansvaret for implementering av kontrakten legges i stor grad på leverandørene og de lokale virksomhetene. Det fremstår prinsipielt fornuftig at implementering av avtalene må skje i de

gjennom for eksempel å delta i evalueringer og forhandlinger. Det ville heller ikke være helt forenlig med hensikten bak opprettelsen av Statens innkjøpscenter.

Gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen av en innkjøpsprosess er i stor grad styrt av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Vi har gjort stikkprøver i de gjennomførte anskaffelsesprosessene og har ikke funnet brudd på grunnleggende regler i anskaffelsesregelverket.

I «Rutine for gjennomføring av statlige fellesavtaler» er det fastsatt noen ytterligere krav til gjennomføringsfasen og aktiviteter enn de som følger av anskaffelsesregelverket, blant annet knyttet til håndtering av fravalg.

Fravalgssystemet i dag fungerer slik at virksomheter som ikke ønsker være del i en statlig fellesavtale må melde fra før konkurransen kunngjøres. Etter vårt syn er denne løsningen i samsvar med regelverket for offentlige anskaffelser. Det vil etter vårt syn ikke være rom for en løsning der fravalgsspørsmålet utsettes til etter kunngjøring. Dette følger av forskrift om offentlige anskaffelser § 7-8 første ledd bokstav b siste punktum.

Kontraktsoppfølgingsfasen

Kontraktsoppfølgingsfasen omfatter både implementering og oppfølging av inngåtte avtaler.

Statens innkjøpscenter definerer kontraktsoppfølging på tre nivåer, slik som vist i Figur 7-16.

virksomhetene som skal bruke dem. Eksempelvis kan lokale forhold være av stor betydning for hvordan implementeringsprosessen skal skje. Det kan imidlertid reises spørsmål om Statens innkjøpscenter burde ta en

mer aktiv rolle i implementeringen av avtalene for å sikre at staten får ut det fulle potensialet i avtalene. Det kan være utfordrende å ha ansvar for implementering av en avtale en selv ikke har vært med på å inngå. «Beste praksis» innenfor innkjøp er at den som skal bruke og følge opp en avtale også deltar i anskaffelsesprosessen og eventuelle forhandlinger. For Statens innkjøpssenter er dette av åpenbare årsaker vanskelig å gjennomføre, men det er mulig at en mer aktiv rolle fra innkjøpssenteret i implementeringsprosessen kan gjøre overgangen fra innkjøp til drift mer smidig.

Den enkelte virksomhets ansvar for oppfølging av avtalen er beskrevet nokså grundig og konkret i informasjon som er tilgjengelig for virksomhetene på Statens innkjøpssenters hjemmesider. Den enkelte virksomhet er den primære ansvarlige for å håndtere avvik, men skal eskalere gjentakende avvik til Statens innkjøpssenter. Det vil være praktisk umulig for Statens innkjøpssenter å avdekke og håndtere ethvert avvik selv, og det fremstår som hensiktsmessig at den enkelte virksomhet er gitt ansvar og myndighet til å håndtere avvik knyttet til egne bestillinger selv, samtidig som omfattende avvik som kan representere mislighold av rammeavtalene som sådan håndteres sentralt av Statens innkjøpssenter.

De lokale virksomhetene har også i utgangspunktet ansvar for å veilede egne innkjøpere og brukere og formidle informasjon om avtalevilkår m.m. Det fremstår som lite realistisk at Statens innkjøpssenter skulle ha kapasitet til selv å bistå hver enkelt bruker med bruken av de enkelte avtalene og det er slik sett fornuftig med en «superbrukerløsning» lokalt. En slik løsning avhenger imidlertid av at de lokale avtaleforvalterne har tilstrekkelig innsikt i avtalevilkårene og hvordan avtalene skal tas i bruk. Dette kan være utfordrende når de lokale avtaleforvalterne ikke har deltatt direkte i anskaffelsesprosessene. Det er derfor viktig at Statens innkjøpssenter utarbeider gode informasjonspakker og veiledning. Slik veiledning er i dag publisert på Statens innkjøpssenters hjemmesider og omfatter de vesentligste forholdene for bruk og oppfølging av avtalene.

En utfordring med desentralisert ansvar for avtaleoppfølgingen er å ha en samlet oversikt over

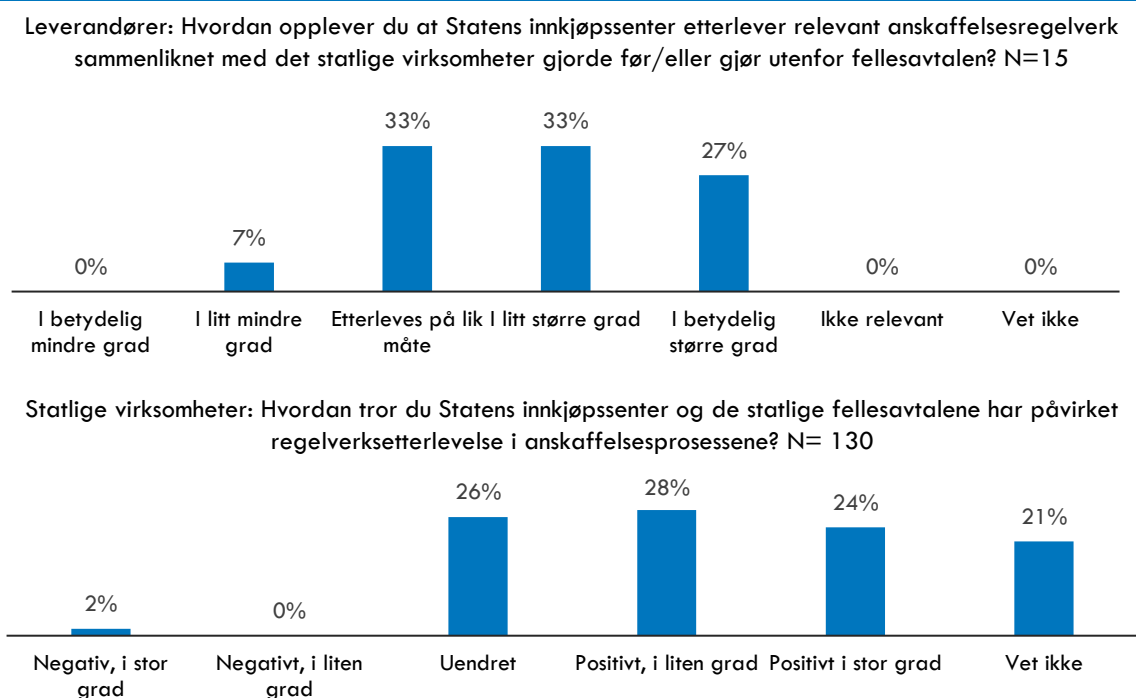
alle avvik. Statens innkjøpssenter er prisgitt at den enkelte virksomhet innrapporterer avvik for å kunne ha kontroll med leverandørenes oppfyllelse av sine kontraktsforpliktelser. Det er en risiko for at avvik som av den enkelte virksomhet blir vurdert som bagatellmessige ikke blir innrapportert (underrapportering), og det er i så måte ikke helt heldig at det kommuniseres til de lokale avtaleforvalterne at kun «gjentakende» avvik skal eskaleres. Et tilstrekkelig antall bagatellmessige avvik kan samlet utgjøre mislighold av rammeavtalen som kan gi grunnlag for misligholdsbeføyelser. I prinsippet er det slik at passivitet ved leveranser som ikke er kontraktsmessige kan bli sett på som en stilltiende aksept for endring av avtalen. Dette gir både risiko for at staten ikke får det den betaler for og dermed ikke får realisert det fulle potensialet i avtalene. I ytterste konsekvens kan det føre til at avtalene blir endret i så stor grad at det anskaffelsesrettslig blir sett på som en vesentlig endring og dermed ulovlig direkte anskaffelse, se til illustrasjon KOFA-sak 2015/27. Det kan med fordel vurderes å etablere et enkelt avvikshåndteringssystem der den enkelte lokale avtaler oppfordres til å registrere ethvert avvik knyttet til kontraktsoppfyllelsen. Vi presiserer for ordens skyld at vi ikke har avdekket eller undersøkt underrapportering av avvik, men her påpeker en risiko basert på slik Statens innkjøpssenters anskaffelser har vært gjennomført til nå.

7.4.2 Leverandørenes og brukernes oppfatning av Statens innkjøpssenters regelverksetterlevelse

Leverandørenes og brukernes oppfatning av Statens innkjøpssenters regelverksetterlevelse understøtter i stor grad funnene i kapittel 7.4.1.

Figur 7-17 viser i hvilken grad leverandører og statlige virksomheter opplever at Statens innkjøpssenter etterlever relevant anskaffelsesregelverk sammenlignet med tidligere. En stor andel opplever at regelverksetterlevelsen er lik som tidligere. Imidlertid er det betydelig flere som opplever at regelverksetterlevelsen har blitt bedre, fremfor dårligere. Intervjuobjektene trekker frem at de særlig tror at det har blitt en bedring sammenliknet med hvordan regelverksetterlevelsen i mindre statlige virksomheter var tidligere.

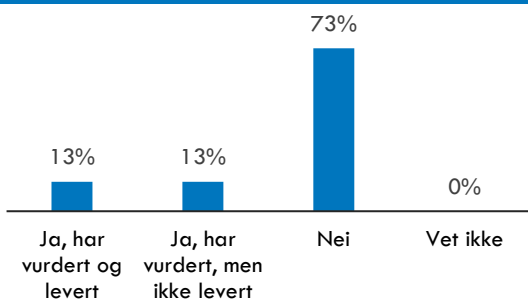
Figur 7-17: Regelverksetterlevelse



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører og til lokale avtaleforvaltere i statlige virksomheter

Leverandørene opplever at konkurransegrunnlagene er eksempler til etterfølgelse gjennom å være lette å forstå, tydelig på ønsket innhold og behov, inneha en god beskrivelse av vekting med mer. Dette gjenspeiles i hva leverandørene svarer i spørreundersøkelsen i forbindelse med om de har vurdert og/eller levert klage som følge av formelle feil i anskaffelsesprosessen for de ulike statlige fellesavtalene som er illustrert i Figur 7-18. 86 prosent av respondentene har ikke levert klage, mens kun 13 prosent av respondentene (to stykker) sier at de faktisk har levert.

Figur 7-18: Har din virksomhet vurdert og/eller levert klage som følge av formelle feil i anskaffelsesprosessen for den statlige fellesavtalen? N= 15



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører

Som tidligere påpekt er det enkelte statlige virksomheter som beskriver at de har sett seg nødt til å handle utenfor fellesavtalen som følge av utfordringer knyttet til implementering. I noen tilfeller har dette

vært ulovlige direkte anskaffelser. Dette er et forhold som isolert sett bidrar til dårligere regelverksetterlevelse, men vi har ikke avdekket at dette er et utstrakt problem. På den andre siden uttrykker flere mindre statlige virksomheter at de ikke har hatt avtale på områdene hvor det nå er inngått statlige fellesavtaler tidligere. For disse virksomhetene kan det således være naturlig å anta at regelverksetterlevelsen har blitt bedre.

7.5 Elektronisk handel

Statens innkjøpssenters avtaler skal bidra til å legge til rette for digitale prosesser og elektronisk handel. Virksomheter som har digitalt innkjøpssystem, og som kan benytte EHF-katalog, vil kunne benytte sine egne løsninger. Dersom den statlige virksomheten mangler et digitalt system finnes det fire muligheter; (i) kjøpe et fullverdig innkjøpssystem i markedet (dersom en ikke er kunde av Direktoratet for økonomistyring (DFØ)), (ii) bruke DFØs innkjøpssystem (dersom en er DFØ-kunde), (iii) kjøpe en enklere bestillingsløsning i markedet eller (iv) benytte leverandørenes nettbutikk i en overgangsperiode (Statens innkjøpssenter, 2018b).

Vår evaluering viser at de statlige fellesavtalene har ført til en viss økning i bruken av elektroniske bestillingssystemer, men at det er enkelte utfordringer som har begrenset økningen. Videre vil det for større statlige virksomheter, som i lengre tid har handlet elektronisk, være noe merarbeid knyttet til å tilpasse leverandørenes varekataloger til egne

bestillingssystemer. Som følge av at disse virksomhetene allerede handlet elektronisk vil de statlige fellesavtalene ikke medføre noen gevinster på dette punktet, kun kostnader relatert til økt ressursbruk (en økt ressursbruk som ikke nødvendigvis skyldes fellesavtalene).

I dette kapitlet beskriver vi nærmere i hvilken grad Statens innkjøpssenter og de statlige fellesavtalene har økt bruken av elektronisk handel i de statlige virksomhetene.

De statlige fellesavtalene har ført til en viss økning i bruken av elektroniske bestillingssystemer

Ved å stille krav om at Statens innkjøpssenters avtaler skal være elektroniske har man i en del tilfeller fremskyndet implementering av elektroniske bestillingssystemer hos virksomheter som ikke hadde slike systemer tidligere. Dette gjelder hovedsakelig mindre statlige virksomheter. For større statlige virksomheter har det trolig vært liten eller ingen endring i bruken av elektronisk handel. Dette skyldes at mange av de større statlige virksomhetene hadde godt utviklede digitale bestillingssystemer lenge før opprettelsen av Statens innkjøpssenter.

Dette delte bildet gjenspeiles i stor grad i hva de statlige virksomhetene og leverandørene oppgir selv. Dette er vist i Figur 7-19. Et flertall av både leverandører og statlige virksomheter oppgir at de tror bruken av elektronisk handel i stor grad er uendret etter opprettelsen av Statens innkjøpssenter. Imidlertid er det langt flere som tror at bruken av elektronisk handel har økt, enn at den har blitt redusert. Leverandørene og de statlige virksomhetene kan derfor sies å være enige om at de statlige fellesavtalene har ført til en viss økning i bruken av elektroniske bestillingssystemer.

Leverandørene bidrar i implementeringen av elektroniske bestillingssystemer hos virksomheter som ikke har hatt dette

Selv om det er Statens innkjøpssenter som stiller som krav at sine avtaler skal være elektroniske, har senteret en tilbaketrukket rolle når det kommer til implementeringen av avtalene. Implementeringen av avtalene skjer i en prosess mellom leverandørene og de statlige virksomhetene, og det er i dette arbeidet at det tilrettelegges for at handelen faktisk kan foregå elektronisk. I en del tilfeller, og da særlig hos små statlige virksomheter, er det leverandørene som i hovedsak bidrar til at de statlige virksomhetene handler elektronisk.

Leverandørene kan være bidragsytere til økt e-handel på ulike måter. For eksempel viser enkelte til at de bistår i implementeringen av digitale bestillingssystemer hos virksomheter som ikke tidligere hadde dette. Dette arbeidet oppgis å ta mye tid, og er

spesielt ressurskrevende for leverandører som får - tildelt en høy andel mindre virksomheter. Imidlertid er dette i stor grad å karakterisere som en engangskostnad som ikke vil påløpe ved tidspunktet for neste avtaleinngåelse.

Videre mener leverandørene at de også bidrar til å endre bestillingsvanene til de statlige virksomhetene som ikke hadde elektroniske bestillingssystemer fra før. Dette går blant annet ut på at mange mindre statlige virksomheter tidligere ringte inn til kundesenteret hos leverandørene for å bestille. Leverandørene oppgir at de er påpasselige med å henvise til at virksomhetene i stedet må benytte sine elektroniske bestillingssystemer.

Leverandørene virker imidlertid ikke å bidra større statlige virksomheter handler elektronisk. Dette utdypes nærmere i neste kapittel.

Statlige virksomheter som allerede har elektroniske systemer får noe merarbeid knyttet til tilpasning

De statlige virksomhetene som tidligere handlet elektronisk gjennom tilpassete bestillingssystemer opplever ikke at fellesavtalene har medført økt bruk av elektronisk handel. I stedet erfarer gjerne slike statlige virksomheter at de må bruke mer ressurser på å tilpasse sine bestillingssystemer til leverandørenes varekataloger. Disse statlige virksomhetene opplever at leverandørene ikke bidrar til at de kan benytte sine elektroniske bestillingssystemer.

Implementering av varekataloger i egne innkjøpssystemer oppleves som spesielt utfordrende i forbindelse med brede avtaler som forbruksmateriell, der kravet til tilpassede varekataloger er større. Flere store statlige virksomheter opplever eksempelvis at de gjentatte ganger får levert feil varekataloger og i påvente av korrekt tilpasset varekatalog må handle utenfor avtalen. Flere ytrer således et ønske om at det defineres tydeligere hvilke varer som inngår i den statlige fellesavtalen, alternativt at det inngås avtaler med et smalere varesortiment. Som nevnt i kapittel 6, er det også et ønske at det stilles strengere krav til leverandørenes implementeringsrutiner.

Utfordringer knyttet til DFØs kommende bestillingssystem har hemmet bruken av elektronisk handel

Statlige virksomheter som er kunde hos DFØ kan ta i bruk DFØs innkjøpssystem. Rundt 80 til 110 statlige virksomheter er DFØ-kunder (Statens, 2018a).

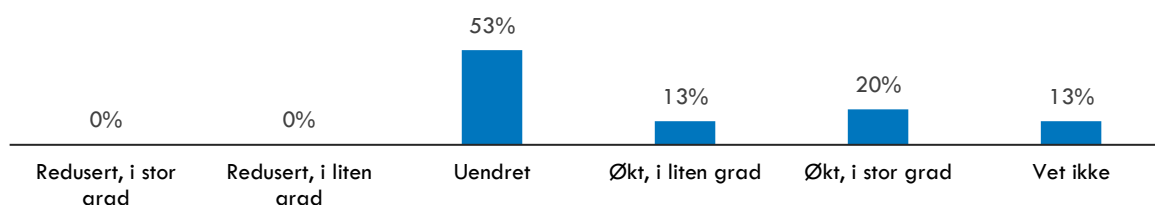
DFØ skulle ha lansert det nye bestillingssystemet for en stund tilbake, men valgte å heve kontrakten med leverandøren av det nye systemet. Dette førte til at statlige virksomheter som ventet på å få implementert det nye systemet ikke har fått gjort dette enda. Dette har igjen ført til at det foreløpig er et mindre antall statlige virksomheter som har fått tatt i bruk en

fullverdig digital bestillingsløsning enn hva som ville vært tilfellet dersom DFØ hadde fått lansert den nye løsningen.

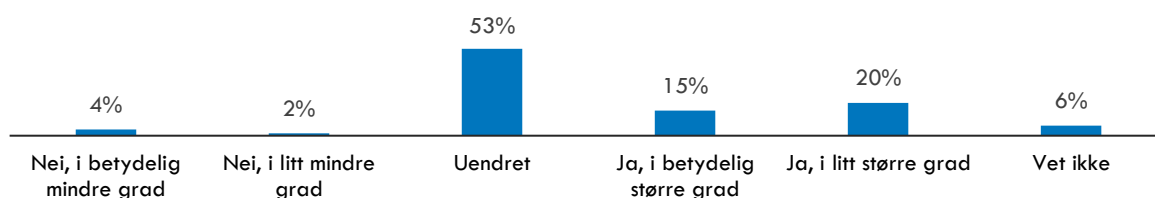
Statens innkjøpssenter oppgir på sine hjemmesider at implementering og puljevis utrulling av kommende løsning er planlagt med oppstart høsten 2018, og at den vil pågå inn i 2019 (Statens innkjøpssenter, 2018b).

Figur 7-19: Elektronisk handel

Leverandører: Tror du at Statens innkjøpssenter og de statlige fellesavtalene har ført til mer elektronisk handel i statlige virksomheter? N=15



Statlige virksomheter: I hvilken grad mener du at den statlige fellesavtalen du forvalter har ført til at en større andel av deres innkjøp skjer gjennom bruk av elektroniske bestillingssystemer? N= 130



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører og lokale avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

7.6 Andre samfunnshensyn

Staten anskaffer hvert år varer og tjenester for betydelige summer. Det er viktig at disse pengene anvendes på en måte som fremmer en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Samtidig har staten et særlig ansvar for å bruke fellesskapets midler på en ansvarlig måte, gjennom at anskaffelsespraksisen innrettes slik at den ivaretar ulike samfunnshensyn. Med samfunnshensyn menes blant annet ivaretagelse av klima og miljø og sosialt ansvar.

I dette kapitlet gjør vi en vurdering av i hvilken grad Statens innkjøpssenter ivaretar samfunnshensyn i anskaffelsesprosessene. Som for regelverks-etterlevelse, presentert i kapittel 7.4.2, har vi gjennomgått relevant dokumentasjon fra et utvalg av de innkjøpsprosessene Statens innkjøpssenter har gjennomført, men har ikke gjennomført en fullstendig revisjon. Videre omfatter ikke vurderingene i kapittel 7.6.1 hvordan brukere, leverandører eller andre opplever at Statens innkjøpssenter ivaretar samfunnshensyn. I kapittel 7.6.2 presenterer vi leverandørenes og brukernes oppfatning av Statens innkjøpssenters ivaretagelse av samfunnshensyn.

Vår evaluering viser at samfunnshensyn som miljø og sosialt ansvar ivaretas på en måte som viser høy grad av seriositet. Funn fra spørreundersøkelse og intervjuer tyder også på at samfunnshensyn synes å bli ivare tatt i noe større grad enn tidligere, spesielt dersom en sammenligner med mindre statlige virksomheter.

7.6.1 Miljø og sosialt ansvar

Det er et lovfestet mål at offentlige anskaffelser skal bidra til å redusere negativ miljø- og klimapåvirkning, samt ivareta sosiale forhold i leverandørkjeder også der hvor produksjonen skjer utenfor Norge, se anskaffelsesloven § 5.

Når offentlige anskaffelser brukes som et virkemiddel for å redusere miljøbelastning og for å ivareta sosialt ansvar innebærer det at oppdragsgiver stiller krav utover minimumskrav i lover og forskrifter. For å kartlegge i hvilken grad Statens innkjøpssenter ivaretar miljø og sosialt ansvar i sine konkurranser er det gjennomført en kartlegging av anskaffelsesprosessen i fire vareanskaffelser. Konkurransene som har blitt vurdert er:

- Forbruksmateriell
- Mobiltelefoner og nettbrett
- PC-klienter

- PC-skjermer

I gjennomgangen av konkurransedokumentene har det blitt vurdert hvordan miljø og sosialt ansvar har blitt ivarettatt i forkant av anskaffelsesprosessen, hvor kravene er plassert i dokumentene, kravenes grad av seriøsitet og vurdering av markedsmodenhet i forbindelse med miljø og sosialt ansvar.

Risikoanalyse og markedsdialog

Det første steget for å vurdere i hvilken grad Statens innkjøpssenter ivarettar miljø og sosialt ansvar i sine konkurranser, er å se på hvordan krav operasjonaliseres og tilpasses den enkelte konkurranse.

Et virkemiddel for å kartlegge anskaffelsens omfang er å gjennomføre en risikoanalyse av det som skal kjøpes i forkant av anskaffelsen. I tillegg kan man gjennomføre markedskonferanse for å kartlegge hvor langt markedet har kommet i forbindelse med ivarettelse av miljø og sosiale krav (Initiativ for etisk handel, 2017). Ved å gjennomføre disse tiltakene tidlig i prosessen kan man utforme seriøse krav uten at det går på bekostning av konkurransen.

Statens innkjøpssenter har gjennomført risikoanalyser av varene som skal kjøpes i de undersøkte konkurransene. Risikoanalysen har tatt for seg sosiale forhold (brudd på grunnleggende menneskerettigheter) i alle de fire anskaffelsene som er vurdert, mens miljø er inkludert i en av anskaffelsene. Det at

miljø kun er inkludert i en av anskaffelsene (PC-skjermer), er noe påfallende da ingenting tilsier at miljø ikke skulle vært inkludert i de andre anskaffelsenes risikoanalyser. Avviket kan muligens forklares med at PC-skjermer er den nyeste anskaffelsen, og at man har erfart i tidligere konkurranser at miljøbelastningen er vesentlig nok til å inkluderes som eget punkt i risikoanalysen.

Det har også blitt gjennomført markedsanalyser gjennom søk på internett og bransjesider, samt gjennomført markedskonferanser og en-til-en dialogmøter, hvor blant annet miljø og sosialt ansvar har vært et eget tema. Det har blant annet blitt avklart at samtlige leverandørkjeder er lange og komplekse noe som gjør at risikoen for brudd på grunnleggende menneskerettigheter, samt miljøutfordringer knyttet til produksjon er stor.

Informasjonen fra risikoanalysene og markedsanalysene har blitt inkludert i kontraktstrategien som legger grunnlaget for videre konkurranse-gjennomføring.

Har miljø og sosialt ansvar blitt ivarettatt og hvor er kravene?

Miljø og sosialt ansvar er ivarettatt i de undersøkte anskaffelsene. For å kartlegge nivået på kravene er det nødvendig å undersøke hvor kravene ligger i konkurransedokumentene, samt kravenes innhold. Dette er vist i Tabell 7-6.

Tabell 7-6: Ivarettelse av krav til miljø og sosialt ansvar i konkurransedokumentene

	Kvalifikasjon		Tildeling		Kravspesifikasjon		Kontraktsvilkår	
	Miljø	Sosialt ansvar	Miljø	Sosialt ansvar	Miljø	Sosialt ansvar	Miljø	Sosialt ansvar
Forbruksmateriell	x		x		x	x	x	x
Mobiltelefoner og nettbrett		x			x		x	x
PC-klienter		x			x		x	x
PC-skjermer		x			x		x	x

Kilde: Konkurransedokumenter tilknyttet de statlige fellesavtalene forbruksmateriell, mobiltelefoner og nettbrett, PC-klienter og PC-skjermer

Statens innkjøpssenter har inkludert krav om miljø og sosialt ansvar på flere steder i alle konkurransene. Det at sosialt ansvar har blitt brukt som et kvalifikasjonskrav i tre av de kartlagte konkurransene tilsier at sosialt ansvar blir godt ivarettatt i konkurransene, fordi man luker ut useriøse aktører tidlig i konkurransefasen. Miljø har blitt brukt som kvalifikasjonskrav i en av konkurransene og kravet var at leverandør må ha miljøledelsessystem i henhold til ISO 14001, EMAS eller tilsvarende. Det at dette kravet ikke har blitt brukt i de resterende konkurransene som kvalifika-

sjonskriterium kan være basert på grunnlag av markedsanalysen i forkant av anskaffelsen.

Ved å legge krav som tildelingskriterium vil man kunne belønne leverandører som presterer på det aktuelle området. Miljø er brukt som tildelingskriterium i kun én av de undersøkte anskaffelsene. Miljø ble vektet med 15 prosent i motsetning til hovedregelen som sier at hvis miljø brukes som tildelingskriterium skal det vektas med 30 prosent eller mer, se forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesfor-

skriften) § 7-9. Det fremkommer ikke av kontraktstrategien hvorfor Statens innkjøpssenter har valgt å vekte miljø med kun 15 prosent.

Selv om tildelingskriterier er velegnet å bruke for å belønne leverandører som presterer på aktuelle områder, er det likevel viktig å poengtere at det er vanskelig å benytte sosialt ansvar som tildelingskriterium da det er utfordrende å dokumentere og sammenligne om en leverandør følger opp leverandørkjedene sine på en bedre måte enn andre.

Miljø brukes aktivt som krav i kravspesifikasjonen. Kravene går blant annet ut på å minimere eller unngå bruk av skadelige stoffer og merking av miljøvennlige produkter. I samtlige av anskaffelsene er det blitt stilt krav om at leverandør skal rapportere kvartalsvis eller halvårlig på oppfyllelse av miljøkravene. I forbruksmateriellanskaffelsen er det i tillegg blitt stilt krav til om merking av produkter oppfyller krav om miljø eller sosialt ansvar i e-handelskatalogen. Det å stille miljøkrav i kravspesifikasjonen slik Statens innkjøpssenter har gjort, tilsier at miljø blir godt ivare tatt i konkurranse fordi man luker ut useriøse leverandører. Det at det ikke har blitt stilt flere krav til sosialt ansvar i kravspesifikasjonen kan være begrunnet i at det er vanskelig og/eller hensiktsløst å utforme krav som både er seriøse og som leverandører kan oppfylle.

Det har blitt stilt krav til miljø og sosialt ansvar i alle kontraktene som er vurdert. Fordelen med å stille slike krav i kontrakt er at det gir oppdragsgiver muligheten til å følge opp at leverandørene følger opp kravene i løpet av kontraktperioden. Ulempen med slike krav er at hvis man oppdager brudd i kontraktperioden, er kontrakten allerede inngått og forhandlingsmakten derfor kan være svekket. Statens innkjøpssenter har kombinert kontraktkravene med andre krav så risikoen for brudd er minimert, men det krever likevel at Statens innkjøpssenter følger opp at leverandørene oppfyller kravene i løpet av perioden.

Kravenes grad av seriøsitet og vurdering av markedsmodenhet

Funn i tidligere utredningsarbeid om bruk av krav knyttet til miljø og sosialt ansvar viser at disse kravene kompliserer anskaffelsesprosessen og fordrer bred kompetanse og kapasitet hos oppdragsgivere og leverandører (Oslo Economics, 2018). Ved at Statens innkjøpssenter gjennomfører anskaffelser på vegne av statlige virksomheter kan dette føre til redusert ressursbruk og økt kvalitet på anskaffelser, dersom kravene blir ivare tatt på en seriøs måte.

Statens innkjøpssenter har gjennomført risikoanalyser og markedsanalyser i forkant av anskaffelsene. Dette tilsier at de har utformet krav som markedet kan oppfylle. Ved å ha dialog med markedet i forkant av

anskaffelsen har Statens innkjøpssenter hatt muligheten til å tilpasse kravene slik at flere aktører kan levere tilbud. I tillegg har de ved å gjennomføre risikoanalyser tidlig i prosessen, kartlagt hvilket nivå kravene skal ligge på.

Ved å kombinere risikoanalyser og markedskonferanser har Statens innkjøpssenter utformet gode krav som belønner seriøse leverandører, og fremmer konkurranse på grunnlag av dialog med markedet. Kravene viser høy grad av seriøsitet da de stilles både i konkurransedokumentene og i kontraktene.

7.6.2 Leverandørenes og brukernes oppfatning av Statens innkjøpssenters ivaretagelse av samfunnshensyn

Figur 7-20 viser i hvilken grad leverandørene og avtaleforvaltere i de statlige virksomhetene mener at samfunnshensyn ivaretas i den statlige fellesavtalen, sammenliknet med det de statlige virksomhetene gjorde tidligere knyttet til kjøp av de samme typer varer og tjenester. Som vi kan se av figuren mener en stor andel av begge typer aktører at samfunnshensyn ivaretas omtrent like mye som tidligere.

Leverandørene virker imidlertid å være mer positive ved at en betydelig andel (40 prosent) av respondentene mener at samfunnshensyn ivaretas i noe større grad. Det kan være grunn til å vektlegge leverandørenes svar i noe større grad enn de statlige virksomhetene. Dette skyldes at de statlige virksomhetene blir bedt om å sammenligne mot seg selv og resten av staten, og dermed kan være mindre objektive i sine svar enn leverandørene.

Leverandørene har i stor grad en oppfatning om at Statens innkjøpssenter prioriterer samfunnshensyn høyt i sine anskaffelser. Et eksempel flere trekker frem er krav til miljø, som de mener er tydeligere presisert i anbudet enn tidligere. Dette gjelder særlig dersom en sammenligner mot mindre statlige virksomheters konkurranser. Dette understøttes av vår egen gjennomgang som viser at miljø og sosialt ansvar ivaretas på en måte som viser høy grad av seriøsitet. Det kan også være en fordel at Statens innkjøpssenter har nærhet til og kan støtte seg på Difis interne kompetansemiljø knyttet til ivaretagelse av samfunnsansvar i offentlige anskaffelser.

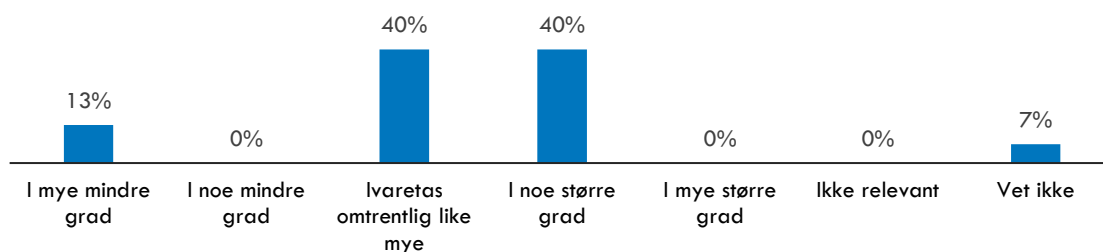
Leverandørene trekker frem at det er viktig, fra et miljøperspektiv, at Statens innkjøpssenter har lagt inn minsteordregebyrer i kontrakter for å disiplinere de statlige virksomhetene til å i større grad kjøpe varer i større samlede volumer, fremfor hyppige små volumer. Leverandørene opplever at spesielt mindre statlige virksomheter har hatt en dårligere praksis innen dette området tidligere. Dette poenget trekkes også frem av flere statlige virksomheter selv, som oppgir at de med den statlige fellesavtalen har blitt flinkere til å

planlegge sine innkjøp, blant annet gjennom å sentralisere avrop og å koordinere leveringen av de ulike varekategoriene. Imidlertid er det også statlige

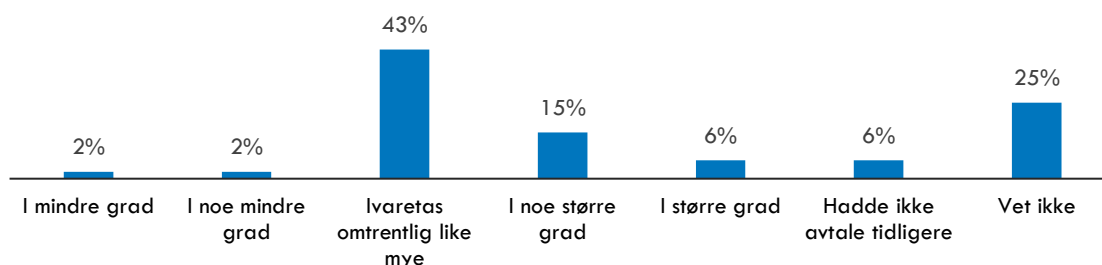
virksomheter som rapporterer om økt avtalekassje som følge av minsteordregebyrene, jf. Kapittel 6.3.

Figur 7-20: Ivaretagelse av samfunnshensyn

Leverandører: Hvordan opplever du at samfunnshensyn ivaretas i den statlige fellesavtalen sammenliknet med det de statlige virksomhetene gjorde tidligere knyttet til kjøp av de samme type varer/tjenester? N= 15



Statlige virksomheter: Hvordan opplever du at samfunnshensyn ivaretas i den statlige fellesavtalen du forvalter, sammenliknet med hva dere gjorde i din virksomhet tidligere knyttet til kjøp av de samme typer varer/tjenester? N= 131



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører og avtaleforvaltere hos statlige virksomheter

7.7 Innvirkning på konkurransesituasjonen

Store innkjøpere kan potensielt sett påvirke konkurransen i markedet gjennom en anskaffelse. Statens innkjøpssenter synes å ha et bevisst forhold til at dette gir behov for å kartlegge egenskapene ved markedet og hvor stor del av volumet dets anskaffelser kan omfatte.

For de gjennomførte anskaffelsene viser analysene at kontraktene med Statens innkjøpssenter vanligvis vil være de største i markedet. Likevel gir ikke analysene grunn til å tro at volumet vil kunne svekke konkurransen i markedet. Til tross for dette er det ved flere anskaffelser valgt å splitte opp i flere kontrakter, blant annet av hensyn til å redusere risikoen for uheldige virkninger i markedet. Det er dermed en potensiell risiko for at Statens innkjøpssenter kan ha utformet anskaffelsene på en måte som har svekket konkurransen om kontraktene uten at det har vært en risiko for å skade konkurransen i markedet.

7.7.1 Bedriftsøkonomiske anskaffelsesstrategier

Aggregeringen av anskaffelser fra flere virksomheter i Statens innkjøpssenter vil kunne åpne for lavere

enhetskostnader. Dette fordi det gir sterkere potensiell kjøpermakt og bedre forutsetninger for å utnytte kjøpermakten. Jo større volum en kontrakt omfatter, desto mer attraktiv vil kontrakten være. Tilbydere vil derfor vanligvis være villige til å strekke seg lengre i form av å gi mer attraktive betingelser jo større volum kontrakten omfatter. Videre kan det forventes at en profesjonell innkjøpsfunksjon er bedre til å forvalte kjøpermakt, det vil si at de alt annet likt kan oppnå mer attraktive betingelser ved en anskaffelse enn mindre profesjonelle innkjøpere.

Ulempen ved å samordne innkjøp er imidlertid at mulighetene for å skreddersy anskaffelser til spesifikke behov reduseres. Dette fordi skreddersøm trekker i retning av flere og mer spesialiserte anskaffelser. Dette vil i sin tur øke transaksjonskostnadene og svekke kjøpermakten, sammenliknet med større og mer generelle anskaffelser.

En innkjøper som maksimerer bedriftsøkonomisk lønnsomhet for sin organisasjon vil derfor ved utforming av anskaffelsesstrategier vekte gevinstene av få, men store, anskaffelser mot kostnadene dette gir i form av begrenset skreddersøm.

7.7.2 Sammenhengen mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske effekter av anskaffelser

Dersom en kjøper er tilstrekkelig stor, og særlig dersom den står for en betydelig andel av anskaffelsene i et marked, vil dens valg av anskaffelsesstrategi kunne ha betydning for markedsstrukturen og dermed også konkurransesituasjonen i markedet. Med andre ord vil anskaffelsen kunne ha samfunnsøkonomiske eksternaliteter.

Det overnevnte kan illustreres ved et eksempel. Anta et marked med to kjøpere – en veldig stor og en veldig liten – og to i prinsippet identiske tilbydere med faste kostnader. Dersom etterspørselen til den lille kunden ikke er tilstrekkelig stor til at tilbyderen kan få dekket sine faste kostnader vil tilbyderen som får kontrakt med den store kunden komme i en monopolsituasjon overfor den lille kunden. Tilbyderne vil derfor (i det minste i første omgang) være villige til å sette en lav pris mot den store kunden for å «vinne» markedet. Dersom det er etableringskostnader vil den som først får kontrakt med den største kunden også kunne utnytte markedsrett overfor denne kunden ved senere anskaffelser.

En stor innkjøper som maksimerer bedriftsøkonomisk lønnsomhet vil ha insentiv til å ta hensyn til den siste effekten, hvordan en anskaffelse i dag er egnet til å påvirke fremtidige anskaffelser, i sin anskaffelsesstrategi. Dersom det er en risiko for at konkurransen om fremtidige anskaffelser skal svekkes dersom kun en tilbyder gis kontrakt, kan dermed en innkjøper som maksimerer bedriftsøkonomisk overskudd få insentiver til å gi flere tilbydere kontrakt.

Dersom kjøperen av hensyn til egen fremtidig kjøpermakt velger å legge til rette for mange tilbydere i markedet, vil dette også komme mindre kjøpere i markedet til gode. Kjøperen har i så tilfelle bedriftsøkonomiske insentiver som gir utslag i en adferd som virker positivt for nytten til øvrige kunder. Med andre ord, kjøperen har ikke insentiver til å bruke sin makt på en måte som reduserer samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

En innkjøper som maksimerer bedriftsøkonomisk overskudd vil imidlertid ikke eksplisitt internalisere den effekten på samfunnsøkonomisk overskudd – dvs. hvordan egen anskaffelsesstrategi er egnet til å påvirke øvrige kjøpere. Dette kan i prinsippet føre til at innkjøperen ser seg best tjent med en anskaffelsesstrategi som skader øvrige kjøpere.

Årsaken til det siste er at store og små kjøpere av flere grunner ikke nødvendigvis rammes likt dersom konsentrasjonen i et marked øker. Ved å kjøpe inn et stort volum vil den store kjøperen kunne trigge svært hard konkurranse selv med kun to tilbydere i markedet. Videre vil en stor kjøper eksempelvis, i

motsetning til en liten kjøper, troverdig kunne true med å forbigå selgerleddet for eksempel ved å selv utføre produksjonen/tjenesten den etterspør. Dette åpner i prinsippet for at en tilstrekkelig stor kjøper vil kunne oppnå attraktive betingelser selv i et monopolisert marked.

7.7.3 Implikasjoner for Statens innkjøpssenter

Staten sysselsetter omtrent seks prosent av arbeidstokken og statlig virksomhet er hovedsakelig relatert til administrasjon. Virksomhetene har derfor i mange tilfeller tilsvarende behov som administrativ virksomhet i andre sektorer. I noen tilfeller vil virksomhetene også etterspørre produkter og tjenester som ikke utelukkende etterspørres av administrative virksomheter, men de fleste typer organisasjoner (eksempelvis mobiltelefoni). Ettersom antall ansatte og forbruk av produkter og tjenester kan forventes å være positivt korrelert innebærer dette at kontraktene som lyses ut av Statens innkjøpssenter kan forventes å være de største enkeltkontraktene i markedet.

Ettersom store innkjøpere i prinsippet kan påvirke markedet og konkurransen gjennom sine innkjøp, bør de anlegge et dynamisk perspektiv ved utformingen av anskaffelsesstrategier; innkjøperne bør ta hensyn til hvordan dagens anskaffelser påvirker fremtidige anskaffelser. Dette impliserer at store innkjøpere, før anskaffelsesstrategi endelig vedtas, bør kartlegge markedet for å vurdere om strategien som kan ventes å gi mest fordelaktig innkjøp (på kort sikt) er egnet til å påvirke konkurransen om fremtidige anskaffelser. Dersom en slik risiko identifiseres bør kjøperen vekte sannsynlighet for, og konsekvens av, negativ effekt på markedet mot kostnaden ved å velge en anskaffelsesstrategi som er mindre effektiv. Dette er en bedriftsøkonomisk vurdering som Statens innkjøpssenter bør foreta på lik linje med andre store innkjøpere.

Ettersom staten forvalter felleskapets ressurser forventes det imidlertid av staten at den ikke for egen vinnings skyld opptre på en måte som skader forbrukere og andre eventuelt andre typer kjøpere. Dette impliserer at Statens innkjøpssenter også bør ta hensyn til eventuell negativ effekt for andre kjøpere når anskaffelsesstrategier utformes. Statens innkjøpssenter bør derfor ikke bare ta hensyn til hvordan en anskaffelse påvirker egne fremtidige anskaffelser, men også konkurranse i markedet generelt.

Det er verdt å merke seg at å avvike fra den strategien som isolert sett ville gi den mest effektive anskaffelsen vil være forbundet med kostnader. Dette kan eksempelvis være i form av høyere enhetspriser, økte transaksjonskostnader eller at det anskaffes produkter/tjenester som ikke representerer «førstevalget». Dette innebærer at avvik fra

bedriftsøkonomisk optimal anskaffelsesstrategi kun bør foretas dersom det i) er identifisert en reell risiko for at markedet kan påvirkes negativt og ii) det eksisterer en alternativ strategi som merkbart reduserer risikoen for negative effekter – sammenliknet med den som er bedriftsøkonomisk optimal.

7.7.4 Om risikoen for å påvirke markedet negativt

Til tross for at kontraktene Statens innkjøpssenter lyser ut enkeltvis trolig er de største i de respektive markedet, står de sjelden for betydelig mer enn ti prosent av totalvolumet. Hvorvidt en anskaffelse kan påvirke markedet negativt vil avhenge av egenskapene ved markedet. I noen markeder kan trolig markedet påvirkes negativt gjennom en enkelt anskaffelse som omfatter ti prosent av volumet i markedet. I de fleste tilfeller er det imidlertid grunn til å tro at omtrent ti prosent vil være for lite til å kunne skade markedet merkbart.

Et stort innkjøp kan påvirke markedet på flere måter – enten direkte eller indirekte. Direkte ved at så mye volum bindes opp hos noen aktører at andre aktører ikke kan oppnå tilstrekkelig volum til å dekke sine faste kostnader og derfor må forlate markedet. Indirekte ved at den store anskaffelsen gir leverandøren en fordel i konkurransen om øvrige kunder. Det siste kan eksempelvis skje hvis leverandøren, for å betjene kontrakten, må foreta investeringer som har verdi også i konkurranse med andre eller fordi kontrakten gir sterkere forhandlingsmakt lengre opp i verdikjeden.

Det er imidlertid viktig å merke seg at det er negative effekter på konkurransen Statens innkjøpssenter bør søke å unngå – og ikke negative effekter for konkurrentene.

Færre tilbydere i et marked *kan* redusere konkurransen, men *må ikke nødvendigvis* redusere konkurransen. Det siste gjelder særlig hvis det er forholdsvis mange tilbydere i et marked og bransjen er preget av stordriftsfordeler. Da vil det være både naturlig, og ønskelig i et samfunnsøkonomisk perspektiv, at de minst effektive aktørene konkurreres ut av markedet. Heller ikke dersom det er få aktører i markedet vil færre konkurrenter nødvendigvis gi skade. Dersom eksempelvis etableringsbarrierene er lave eller produktene lite differensierte vil det selv med et lavt antall tilbydere kunne være utfordrende å utøve markedsrett.

Dersom en aktør får en fordel av å vinne en stor kontrakt vil heller ikke dette nødvendigvis svekke konkurransen. Det kan også styrke konkurransen – ved at konkurrentene til vinneren av kontrakten må strekke seg lengre for å vinne øvrige kunder. Innkjøp som er betydelig større enn normalt vil også kunne destabilisere eventuell koordinert adferd, og på

denne måten trigge hardere konkurranse i markedet som sådan.

Negativ effekt på konkurransen kan derfor først og fremst ventes dersom:

- Risikoen for at en eller flere aktører må forlate markedet dersom den bedriftsøkonomisk optimale anskaffelsesstrategien velges.
- Aktører som fortreges kan tenkes å ha en særlig positiv effekt på markedet – eksempelvis fordi de er små og aggressive, har en disruptiv forretningsmodell, bidrar til å vanskeliggjøre koordinert adferd etc.
- De gjenværende aktørene i liten grad disiplineres av potensielle nyetableringer – grunnet høye etableringsbarrierer.
- Markedet er preget av differensierte produkter eller andre kilder til markedsrett – så få aktører gir risiko for økt markedsrett.

7.7.5 Vurdering av sammenheng mellom markedsanalyse og konkurransestrategi

Som anbefalt over, har Statens innkjøpssenter gjort analyser av markedet og konkurransesituasjonen i forbindelse med utarbeidelse av strategier for de ulike anskaffelsene. I det følgende vil vi vurdere hvordan funnene i de respektive markedsanalysene er anvendt i de tilhørende konkurransestrategiene.

Forbruksmaterieill

I markedsanalysen som er foretatt vises det til at markedet er preget av fem store og nasjonale leverandører og at disse jevnt over er lite differensiert. I tillegg er det noen regionale aktører, men disse har typisk tilknytning til de nasjonale aktørene gjennom deleierskap og andre former for vertikale bindinger. Videre vurderes etableringshindringene som lave. Det vurderes også at det er mulig å få behovene dekket på andre måter enn gjennom de tradisjonelle tilbyderne (noe som kan tolkes som at tilbyderne står overfor potensiell konkurranse).

Vurderingene i markedsanalysen synes alle som rimelige, og basert på disse er det naturlig å forvente at markedet er preget av god konkurranse, hvilket underbygges av at driftsmarginene er lave. Dette kommer også Statens innkjøpssenter frem til.

Markedsanalysen munner ut i en rekke anbefalinger, blant annet at det bør inngås parallelle rammeavtaler. Dette av hensyn til avtalevolum og potensielle tilbyderes omsetning og størrelse. I dokumentet «Godkjent konkurransestrategi» anbefales det også å benytte parallelle rammeavtaler, delvis begrunnet i at dette reduserer risikoen for å påvirke markedet negativt.

Det er imidlertid utfordrende å se at markedsanalysen faktisk har identifisert en reell risiko for at markedet skal bli påvirket negativt. Dette fordi egenskapene ved markedet trekker i retning av at det er utfordrende å utøve markedsrett. Det er heller ikke redegjort for om det faktisk eksisterer en risiko for at noen aktører vil måtte forlate markedet dersom anskaffelsen samles i én avtale. Enda mindre er det vist at færre aktører merkbart vil kunne svekke konkurransen. Liten grad av produkt differensiering, profesjonelle kunder, individuelt forhandlede kontrakter etc. trekker heller i retning av at konkurransen vil kunne være velfungerende også med færre aktører.

Ettersom risikoen for å påvirke markedet negativt objektivt sett synes å være svært begrenset basert på Statens innkjøpssenters egen markedsanalyse, burde ikke denne risikoen blitt vektlagt ved valg av konkurransestrategi. Dette synes imidlertid Statens innkjøpssenter å ha gjort. Følgelig kan det ikke utelukkes at Statens innkjøpssenter kan ha valgt en mindre effektiv anskaffelsesform for forbruksmateriell enn det senteret kunne valgt. Likevel kan det ha vært fornuftig å dele opp i flere avtaler – ettersom leverandørene mente de ikke kunne håndtere volumet alene – slik at konkurransen om en enkeltkontrakt ville blitt svak. Dette er imidlertid ikke det samme som at markedet påvirkes negativt – men heller et valg som er foretatt av hensyn til best mulig konkurranse om kontrakten.

PC-klienter, PC-skjermer og mobiltelefoner

PC-klienter, PC-skjermer og mobiltelefoner var opprinnelig planlagt anskaffet samlet, men ble splittet opp i separate konkurranser. Ettersom produktene typisk selges av de samme aktørene, er markedsanalysene for de ulike produktene i stor grad sammenfallende.

Markedsanalysen fremstår imidlertid som noe tynn. Den fremhever at markedet består av flere store og små tilbydere. De store har typisk nasjonal tilstedeværelse. De mindre samarbeider gjerne for å kunne delta i større anbudskonkurranser. Det fremgår også at produktene er «hyllevarer» og at marginene på hardware derfor er presset. Tilbyderne dreier seg derfor mot å tilby komplementerende tjenester der marginene er bedre. Endelig konkluderes det med at volumet vil kunne betjenes av enkeltleverandører.

I markedsanalysen vises det også til at statens volumer ikke er så store at anskaffelsen kan ventes å kunne forringe konkurransen. Selv om markedsanalysen er noe tynn, synes den å gi godt grunnlag for konklusjonen. Til tross for konklusjonen trekkes «(potensielt negativ påvirkning på konkurransen i markedet)» frem som en mulig ulempe ved å inngå

landsdekkende avtale med én leverandør. Dette fremstår ikke konsistent med analysen.

Det fremstår imidlertid som om risikoen for prisøkninger ved introduksjon av nye modeller var den mest tungtveiende begrunnelsen for å inngå parallelle rammeavtaler, og deretter gjennomføre de enkelte anskaffelsene som mini-konkurranser. Følgelig synes Statens innkjøpssenter ikke å ha vektlagt den, trolig feilaktige, identifiserte risikoen for at å gi avtalen til en enkelt leverandør vil kunne påvirke konkurransen negativt.

Mobiltelefoni og fasttelefoni

Markedsanalysen viser til at det er åtte til ni leverandører av mobiltelefoni og fire til seks leverandører av fasttelefoni. Videre vises det til at omsetningen i bedriftssegmentet for mobiltelefoni er på omtrent 5,5 milliarder kroner og at Statens innkjøpssenter kan forventes å stå for 6 prosent av volumet. Markedet for fasttelefoni er på den annen side på omtrent 2,4 milliarder kroner, og det forventes at Statens innkjøpssenter vil stå for 2 prosent av volumet. Det vurderes at kontrakten med Statens innkjøpssenter vil være attraktiv og at det kan forventes god konkurranse om den, men at volumet ikke er tilstrekkelig stort til å kunne skade konkurransen i markedet.

Sammenliknet med graden av markeds kompleksitet synes markedsanalysen noe tynn. Selv om det er flere tilbydere i bedriftssegmentet, fremstår det for eksempel som lite sannsynlig at tilbydere uten eget nett vil få avtale – med mindre konkurransen legger opp til at minst 3/4 aktører får kontrakt. Dette fordi aktører uten nett opererer med vesentlig høyere kostnader enn de med nett. Videre ble konkurransen gjennomført i en periode der et tredje nasjonalt mobilnett var under oppbygging. Det kan derfor ikke utelukkes at anskaffelsen ikke var egnet til å påvirke kundebasen til ICE og dermed også selskapets insentiver til å bygge det tredje nettet – som vurderes som sentralt for å stimulere til infrastrukturkonkurranse.

Det er også noe utfordrende å se hvordan innsikten fra markedsanalysen anvendes ved vurderingene av de ulike konkurransekonseptene. Ved å kjøpe tjenesten inn samlet fra en leverandør trekkes muligheter for å få de beste betingelsene frem som en fordel, men at «dette kan påvirkes ved begrenset konkurranse». Hva som menes med det siste er uklart. Det vurderes også som en ulempe at et fåtall aktører kan levere fast- og mobiltelefoni samlet og at dette kan ha negativ påvirkning på konkurransen i markedet.

Markedsanalysen som er foretatt synes ikke å gi støtte for at det å samle tjenesteområdene fast- og mobiltelefoni skal kunne ha negativ effekt på

konkurransen i markedet. Det kan imidlertid potensielt ha negativ effekt på konkurransen om kontrakten – dersom det ekskluderer noen aktører som reelt sett er aktuelle vinnere av kontrakten innen et av områdene. De store aktørene, med eget nett, er imidlertid de eneste som kan ha en reell mulighet til å vinne konkurransen. Ettersom kontrakten er stor, og deres variable kostnader svært lave, er det også grunn til å tro at disse vil strekke seg langt selv i en situasjon der de har grunn til å tro at øvrige tilbydere avstår fra å levere. Videre vil aktører som selv bare kan levere tjenester innen ett område kunne samarbeide med aktører som kan levere på det andre. Så spørsmålet er dermed om de faktisk ville blitt ekskludert. Dette særlig siden samarbeid fremstår som særlig aktuelt ved en så stor og attraktiv kontrakt.

For konseptet med oppdelte innkjøpsområder trekkes det på den andre side frem at oppsplitting av fast- og mobiltelefoni erfaringsmessig skaper best konkurranse. Det er mulig at dette er korrekt for mindre kontrakter, men som drøftet over er det lite trolig at samlede innkjøp av de to tjenestekområdene vil kunne påvirke konkurransen om kontrakten med Statens innkjøpssenter – ved å ekskludere relevante tilbydere. Derimot vil en oppsplitting kunne gjøre kontrakten noe mindre attraktiv enn den kunne vært, og også redusere mulighetene for fordelene ved integrerte telefonløsninger.

Det påpekes at det å samle tjenestekområdene i en kontrakt vil kunne redusere konkurransen om fremtidige kontrakter. I så tilfelle er det naturlig å tro at konkurransen om dagens kontrakt vil bli hardere enn ellers. Dette nettopp fordi den gir vinneren en fordel i fremtiden. Samtidig vil ikke det å splitte opp med kontrakter på to tjenestekområder eliminere risikoen for at kontraktens vinner får en fordel i fremtiden. Det vises også til at oppsplitting av fast- og mobiltelefoni kan gi kostnader ved internsamtaler. Samlet er det derfor utfordrende å se hvordan markedsanalysen gir støtte til å splitte opp i en avtale

på hvert område – noe som presenteres som anbefalt konkurransestrategi.

Reisebyråttjenester

Statens innkjøpssenters egen «Markedsanalyse» for reisebyråttjenester er kort, og kan i prinsippet oppsummeres til at det er tre aktører i markedet og at tjenestene som leveres typisk er heterogene. Den resterende «markedsanalysen» synes å være innspill fra aktørene om hvordan selve konkurransen bør legges opp. Innspillene synes i liten grad å være drøftet og problematisert av Statens innkjøpssenter.

Markedsanalysen indikerer at markedet både er konsentrert og komplekst. Basert på den korte omtalen av markedet virker det derfor som at det ikke er risiko for at anskaffelsen til Statens innkjøpssenter skal påvirke markedet negativt gjennom anskaffelsen. På den annen side kan egenskapene ved markedet gjøre det utfordrende å sikre god konkurranse om anskaffelsen. I et slikt perspektiv synes det overaskende at ikke innspillene fra bransjeaktørene er drøftet mer utfyllende da slike innspill ofte vil ha en agenda.

Risikoen for at konkurransen om kontraktene kan svekkes merkbart ved oppdeling av flere kontrakter synes ikke å være neglisjerbar. Særlig ettersom markedet består av kun tre eller fire aktører. En oppsplitting kan dermed føre til at leverandørene satser på å få et lite volum, men med en høy fortjeneste, i stedet for et stort volum med en lav fortjeneste.

Det begrensede antallet leverandører innebærer på den annen side at tilbyderne enten allerede er, eller kan forventes å raskt kunne bli, totalleverandører av reisebyråttjenester. I så tilfelle er det et spørsmål om det faktisk er behov for parallelle rammeavtaler. Anbefalingen om parallelle rammeavtaler, der de to beste er garantert en andel av volumet i anskaffelsen, fremstår dermed som noe manglende begrunnet basert på markedsanalysen.

8. Oppsummering av virkninger og anbefaling om videreføring

I dette kapitlet gir vi en oppsummering av virkningene som ble presentert i kapittel 7, og vurderer hvorvidt Statens innkjøpssenter bør opprettes som en fast ordning eller ikke. Hovedkriteriet for en anbefaling om videreføring er om ordningen har bidratt til og forventes å fortsatt kunne bidra til samfunnsøkonomisk lønnsomme innkjøp.

8.1 Sammenstilling av virkninger

Tabell 8-1 gir en oppstilling av identifiserte virkninger av prøveordningen med Statens innkjøpssenter. Effektene er beregnet for en fireårsperiode for de syv avtalene som er inngått innenfor prøveordningen. Vi legger til grunn at dette er avtaleporteføljen som Statens innkjøpssenter kan håndtere innenfor dagens ressursramme.

Som beskrevet i kapittel 7.2 er effektene på transaksjonskostnader og pris estimert med utgangspunkt i virksomhetenes erfaring med de tre avtalene som er tatt i bruk til nå. Videre er det antatt at effektene her vil være representative for effektene av de øvrige fire avtalene som er inngått.¹⁷ Til grunn for beregningene ligger også en antakelse om at fellesavtalene inngås hvert fjerde år av Statens innkjøpssenter, og at de statlige virksomhetene ville inngått en avtale innen samme område hvert fjerde år gitt at fellesavtalene ikke eksisterte.

Anslagene er svært usikre og bør brukes med stor varsomhet. Dette forårsakes særlig av at evalueringen er gjennomført på et tidlig tidspunkt, når avtalene har vært implementert i kort tid, og at de statlige virksomhetene har liten oversikt over kostnadene før og etter implementeringen av avtalene. Dette medfører at de statlige virksomhetene mangler et godt sammenligningsgrunnlag for å vurdere effekten av de statlige fellesavtalene.

Tabell 8-1: Oppsummering av virkninger (besparelser målt i mill. kr over en fireårsperiode)

	Brukereffekt	Samfunnseffekt
Transaksjonskostnader ved innkjøp		
Statens innkjøpssenter	-50	-60
Statlige virksomheter	24	29
Leverandører	-	204
Direkte innkjøpskostnader	523	628
Sum prissatte effekter	497	801
Ivaretagelse av samfunnshensyn		
	Positiv	Positiv
Regelverksetterlevelse		
	Positiv	Positiv
Elektronisk handel		
	Svakt positiv	Svakt positiv
Konkurranseforhold		
		Uendret
Ikke prissatte virkninger	Positiv	Positiv

Kilde: Oslo Economics og Inventura

Vi anslår at de totale prissatte nyttegevinstene av Statens innkjøpssenter for brukerne, de statlige virksomhetene, er 547 millioner kr. Dette består av 24 millioner kroner som følge av tidsbesparelser og 497

millioner kroner i reduserte direkte innkjøpskostnader. Totale prissatte gevinster for staten er 497 millioner kroner når vi tar med kostnaden for drift av Statens innkjøpssenter. Brukereffekter kan være noe lavere da

¹⁷ Ved beregning av transaksjonskostnader forutsetter vi at virksomhetene som tilslutter seg de øvrige avtalene realiserer en reduksjon i transaksjonskostnader lik gjennomsnittlig reduksjon til de virksomhetene som er tilsluttet de avtalene som er evaluert. For prisgevinstanalysen

forutsetter vi at prisreduksjonen for virksomhetene er noe lavere for de øvrige fellesavtalene enn gjennomsnittlig prisreduksjonen til de fellesavtalene som er evaluert (10% istedenfor 16,2%).

det ikke er opplagt at tidsbesparelsene i de statlige virksomhetene vil tas ut i reduserte antall årsverk.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er prissatte nyttegevinster av Statens innkjøpssenter noe større. Bakgrunnen er at sparte transaksjonskostnader for leverandører også inngår, og at det tas hensyn til skattefinansieringskostnaden som ville påløpt om staten ikke hadde de beregnede besparelsene, og måtte finansiert en høyere innkjøpskostnad over skatteseddelen.

Totale prissatte nyttegevinster for samfunnet beregnes til om lag 860 millioner kroner over en fireårsperiode med gjeldende avtaleportefølje. Når vi tar hensyn til kostnadene for drift av Statens innkjøpssenter finner vi en netto gevinst på om lag 800 millioner kroner.

Vi finner videre at Statens innkjøpssenter har positive virkninger på alle fastsatte mål for ordningen. Dette inkluderer bedre regelverksetterlevelse, ivaretagelse av andre samfunnshensyn og økt bruk av elektronisk handel. Dette gir positive effekter for (flertallet av) brukerne utover de estimerte kostnadsbesparelsene. I den samfunnsøkonomiske vurderingen inngår dette som positive ikke-prissatte effekter.

Vi har ikke identifisert negative virkninger på konkurransen av opprettelsen av Statens innkjøpssenter. Vår vurdering gir imidlertid indikasjoner på at Statens innkjøpssenter legger noe stor vekt på dette hensynet i utformingen av kontraktstrategier. Det er mulig at ytterligere besparelser kan oppnås dersom Statens innkjøpssenter fokuserer på å få til en effektiv konkurranse om den enkelte avtale i markeder der det uansett er liten risiko for skade på konkurransen.

Vår vurdering er altså at prøveordningen med Statens innkjøpssenter har positive effekter for brukerne og at ordningen er samfunnsøkonomisk lønnsom. Det er stor usikkerhet omkring størrelsen på gevinstene, men vi vurderer at vi har et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at besparelsene som senteret fører til er større enn kostnadene.

8.2 Vurderinger om utvikling fremover

Vi konkluderer altså med at prøveordningen har vært positiv. Vi mener også at ordningen vil fortsette å gi gevinster for brukerne og samfunnet ved en videreføring. Bakgrunnen er særlig at vi ikke kan se at ordningen har noen betydelige negative langsiktige virkninger på konkurransen.

Gitt samme ressursinnsats som i dag, vurderer vi det også som sannsynlig at gevinstene vil kunne øke fremover etter hvert som ordningen blir mer etablert og avtalene får tid til å virke. Vi har pekt på noen transaksjonskostnader som sannsynligvis ikke vil materialisere seg mer enn en gang. Vi forventer derfor at tidsbesparelser kan øke noe fremover. Vi kan også forvente at Statens innkjøpssenter med mer erfaring og kunnskap om de relevante markedene kan inngå minst like gode avtaler som de gjør i dag, og dermed oppnå de samme, eller bedre betingelser på vegne av statlige virksomheter.

Med en økt ressursinnsats mener vi gevinstene kan øke ytterligere ved at Statens innkjøpssenter kan øke avtalevolumet og yte større bistand til de statlige virksomhetene i implementering og oppfølging av avtalene og muligens også tilby tjenester utover dette. Vi vil beskrive dette nærmere i kapittel 9.5.

Anbefaling om videreføring

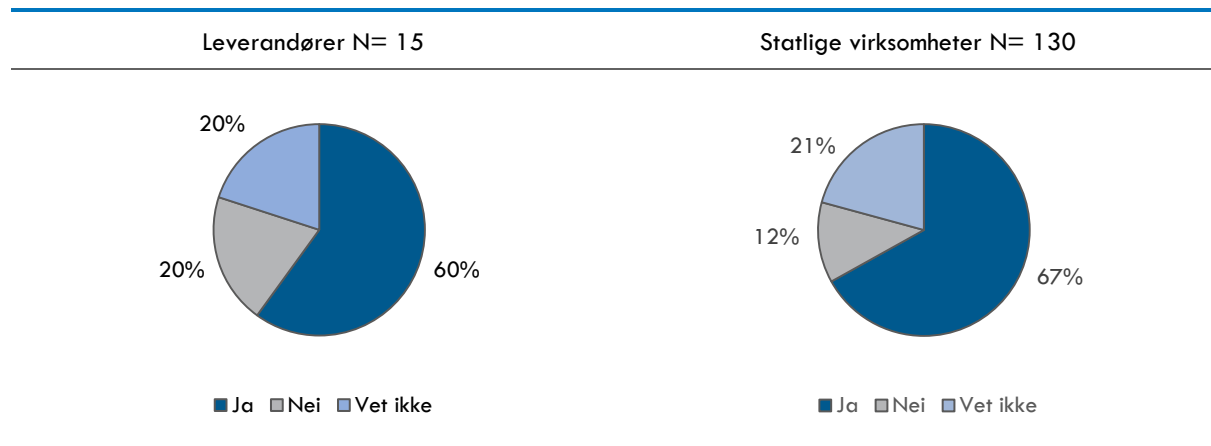
Vår vurdering er at ordningen med Statens innkjøpssenter og statlige fellesavtaler bidrar til oppfyllelse av fastsatte mål, er samfunnsøkonomisk lønnsomt og bør videreføres som en permanent ordning.

Funnene i evalueringen viser at Statens innkjøpssenter gir mer effektive innkjøp (reduserte priser og transaksjonskostnader for staten), sikrer god regelverksetterlevelse, profesjonelle anskaffelsesprosesser og ivaretar relevante hensyn, samt til en viss grad har økt bruken av elektronisk handel i de statlige virksomhetene.

Gevinstene i form av lavere priser og reduserte transaksjonskostnader mer enn oppveier for ressursbruken i Statens innkjøpssenter, og vi har ikke identifisert negative effekter på konkurransesituasjonen i de ulike markedene hvor det er inngått statlige fellesavtaler.

Som følge av ovennevnte funn, mener vi at Statens innkjøpssenter bør videreføres som en permanent ordning. Denne konklusjonen er også i tråd med hva et betydelig flertall av leverandørene og de lokale avtaleforvalterne har svart på spørreundersøkelsene. 60 prosent av leverandørene og 67 prosent av de statlige virksomhetene oppgir at de mener at Statens innkjøpssenter bør videreføres som en permanent ordning.

Figur 8-1: Mener du Statens innkjøpssenter bør videreføres som en permanent ordning?



Kilde: Spørreundersøkelse til leverandører og lokale avtaleforvaltere i statlige virksomheter

9. Mulige endringer ved videreføring

I dette kapittelet vil vi drøfte mulige endringer ved en videreføring av ordningen med Statens innkjøpssenter. Dette omfatter vurderinger og anbefalinger knyttet til utvikling i avtalevolum, ressurs- og kompetansebehov, tilslutning til avtalene, senterets roller og oppgaver, organisering og finansiering. Vurderingene er gjort med utgangspunkt i resultatene fra evalueringen av senteret, innsikten fra studien av andre nordiske innkjøpsordninger, innspill fra intervjuer, samt generell økonomisk teori.

Kapittelet er strukturert som følger: Innledningsvis gir vi i kapittel 9.1 en kort beskrivelse av Statens innkjøpssenters egne ambisjoner for videre utvikling av senteret. Videre følger våre drøftinger og vurderinger knyttet til de ulike aktuelle temaene, i kapittel 9.2 til 9.7. Vi oppsummerer våre anbefalinger om mulige endringer ved videreføring i kapittel 9.8.

9.1 Statens innkjøpssenters tanker om videreføring

Som beskrevet i kapittel 4.8.1 er Statens innkjøpssenter i ferd med å legge om til større grad av kategoristyring – det vil si at potensielle avtaleområder samles i grupper, eller kategorier, som tar hensyn til markedets inndeling, og at disse kategoriene analyseres og vurderes i sammenheng. For tiden jobber Statens innkjøpssenter med en reisekategori, som blant annet omfatter flybilletter, hotellovernatting, drosjetjenester, leiebil, kurs og konferanse etc.

Statens innkjøpssenters eget målbilde for de kommende årene innebærer å utvikle flere helhetlige kategoristrategier. Det antas et stort behov for flere statlige fellesavtaler og legges til grunn en betydelig vekst i avtalevolumet fremover. Statens innkjøpssenter ser imidlertid for seg at det innenfor hver kategori vil være enkelte avtaleområder som egner seg for statlige fellesavtaler, at andre avtaler bør inngås regionalt eller sektorvis, mens en del avtaler bør inngås lokalt. For avtaler som skal inngås regionalt, sektorvis eller lokalt ønsker Statens innkjøpssenter å kunne tilby noe veiledning og et etablert malverk som kan benyttes i innkjøpene. Statens innkjøpssenter understreker at grensesnitt mot andre

avdelinger i Difi må avklares. I tillegg til overnevnte oppgaver ønsker Statens innkjøpssenter å ta en rolle som statistikkbank og også arbeide mot større grad av standardisering av innkjøp for å realisere ytterligere besparelser for staten.

Med denne strategien har Statens innkjøpssenter skissert et antatt ressursbehov på 41 årsverk i 2023-25. Dette inkluderer to personer i ledelsen, 12 ansatte i innkjøp, herunder seks kategori-ansvarlige, 15 ansatte i kundeservice og avtaleforvaltning, fem ansatte i juridisk seksjon og syv personer i støttefunksjoner, herunder markedsanalyse, samfunnsansvar og kommunikasjon. Dersom også den planlagte markedsplassen for skytjenester skal legges til Statens innkjøpssenter antas ressursbehovet å øke til totalt 52 årsverk.

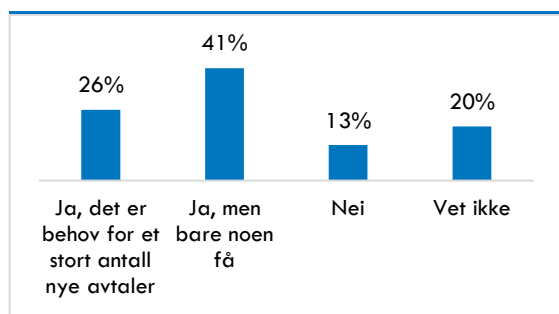
9.2 Avtalevolum

I kapittel 8 konkluderer vi med at ordningen med sentral inngåelse av statlige rammeavtaler er samfunnsøkonomisk effektivt og anbefaler å videreføre Statens innkjøpssenter som en permanent ordning. På denne bakgrunn er det også naturlig å anta at en utvidelse av virksomheten gjennom inngåelse av flere fellesavtaler vil realisere ytterligere gevinster for staten og for samfunnet.

Vår forståelse er at avtalevolumet som er realisert til nå i størst grad har vært begrenset av ressurstilgangen i Statens innkjøpssenter og den relativt korte tiden som er gått siden opprettelsen, og ikke av manglende etterspørsel etter avtaler fra de statlige virksomhetene. Derimot er den generelle tilbakemeldingen fra statlige virksomheter at de ønsker flere statlige fellesavtaler gjennom Statens innkjøpssenter:

Figur 9-1 viser at 67 prosent av de statlige virksomhetene som har besvart spørreundersøkelsen ønsker seg flere avtaler, mens 13 prosent svarer at de ikke ønsker flere avtaler. 20 prosent svarer at de ikke vet.

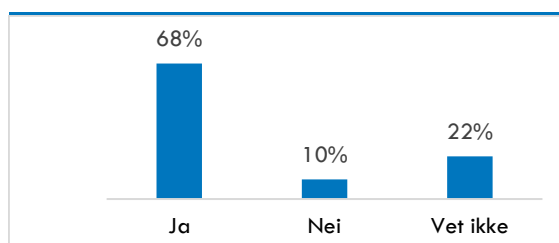
Figur 9-1: Ønsker du flere statlige fellesavtaler fremover? N= 131



Kilde: Spørreundersøkelse til lokale avtaleforvaltere i statlige virksomheter

Figur 9-2 viser at et stort flertall av avtaleforvalterne (nær 70 prosent) svarer at de ønsker å tilslutte seg en ny statlig rammeavtale på samme område når dagens avtaler utløper. Ca. 10 prosent svarer at de ikke vil tilslutte seg en ny statlig fellesavtale når dagens avtale utløper, mens 22 prosent svarer at de ikke vet. Også gjennom intervjuer er inntrykket at de statlige virksomhetene ønsker seg flere statlige fellesavtaler. Ingen virksomheter har i intervjuene fremholdt at de ønsker færre avtaler enn i dag.

Figur 9-2: Dersom det inngås en ny fellesavtale på dette området når dagens avtale utløper, med tilsvarende sortiment og priser som dagens avtale, ønsker du at din virksomhet slutter seg til denne? N=130



Kilde: Spørreundersøkelse til lokale avtaleforvaltere i statlige virksomheter

Det er mange meninger om hvilke avtaleområder som er viktige og hva de ulike avtalene bør omfatte. Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuer nevnes en hel rekke forslag til områder som bør prioriteres av Statens innkjøpssenter. Blant forslagene som er hyppigst nevnt er ulike produkter og tjenester innenfor reisekategorien, som hotell, fly, leiebil og konferansefasiliteter, arkiv- og it-systemer, kontormøbler, renholdstjenester samt ulike former for konsulenttjenester og juridiske tjenester. I tillegg arbeider departementet med felles innkjøp av skybaserte IT-tjenester, en ordning som vil kunne administreres av innkjøpssenteret.

De fleste er enige om at Statens innkjøpssenter først og fremst bør fokusere på innkjøp av mest mulig

standardiserte produkter og generiske tjenester som krever lite brukerinvolvering og tilpasning. Flere peker på at sentrale fellesavtaler i mindre grad egner seg på områder hvor det er stort behov for brukerinvolvering og skreddersøm. Dette øker transaksjonskostnadene i forberedelsen og gjennomføringen av anskaffelsen og kan potensielt redusere antall virksomheter som tilslutter seg avtalen, samt den opplevde kvaliteten på produktene eller tjenestene som leveres.

Denne type innspill underbygger at inngåelse av nye statlige fellesavtaler forventelig vil ha fallende marginalnytte – lønnsomheten av nye avtaler vil være avtagende med økende avtalevolum/antall avtaler. Med en god prioritering av avtaleområder vil de mest lønnsomme avtalene inngås først – typisk på områder hvor statlige virksomheter har et stort innkjøpsvolum og sammenfallende behov. Ettersom flere avtaler inngås, på områder med mindre volumer og mer sprikende behov, vil lønnsomheten av den enkelte avtale falle. På et tidspunkt vil forventede effektivitetsgevinster av en ny statlig fellesavtale være små, og oppveies av ulempene, eksempelvis i form av økte transaksjonskostnader hos virksomhetene eller redusert opplevd kvalitet som følge av behov for skreddersøm.

Basert på analysene i kapittel 6 og 7, samt innspillene som er gjengitt her, er vår vurdering at Statens innkjøpssenter, med sine eksisterende avtaler, ikke har nådd dette punktet ennå. Vi mener dermed det er et potensial for ytterligere gevinster ved et økt avtalevolum i Statens innkjøpssenter, og anbefaler at det tas sikte på å utvide virksomheten til flere avtaleområder. Gitt at Statens innkjøpssenter har prioritert de «lavthengende fruktene» først, kan vi vente at lønnsomheten av nye avtaler vil være noe lavere enn dag. Samtidig kan det oppstå læringsgevinster og stordriftsfordeler etter hvert som innkjøpssenteret fornyer avtaler og utvider til nye avtaleområder.

En utfordring vil alltid være å identifisere det optimale nivået – både med tanke på det totale avtalevolumet som bør realiseres, og hvilke avtaler det lønner seg å inngå sentralt. Ser vi til de andre nordiske innkjøpsordningene har de et betydelig større avtalevolum enn Statens innkjøpssenter, noe som taler for at det er rom for langt flere avtaler også her. På den annen side svarer de fleste statlige virksomheter at de ønsker seg flere avtaler, men bare noen få (41 prosent). Dette kan være et uttrykk for at de kun ser et begrenset antall områder de mener er egnet for statlige fellesavtaler. Samtidig ser vi av svarene på spørsmål om ønskede avtaler at det finnes mange områder med et betydelig behov. Videre kan statlige virksomheter tenkes å ha insentiver til å underkommunisere

behovet, og gevinstene av fellesavtaler, for å unngå eventuelle budsjettkutt i senere perioder.

Basert på resultatene i den samfunnsøkonomiske analysen, innspillene fra de statlige virksomhetene og med henblikk til de andre nordiske ordningene, er vår vurdering at det vil være grunnlag for en betydelig økning i avtalevolumet fra i dag. Med en fordobling av avtalevolumet vil Statens innkjøps-senter fortsatt være Nordens (desideret) minste innkjøpsordning målt i både antall avtaler og totalt innkjøpsvolum. Det samme vil gjelde målt i antall ansatte, hvis vi legger til grunn at en dobling av avtalene også følges opp med en dobling av bemanningen, fra dagens 10 til 20 ansatte. Vi mener at det som minimum vil være grunnlag for en dobling av Statens innkjøps-senters virksomhet, og sannsynligvis også grunnlag for en videre økning etter dette. Et større avtalevolum vil også gi bedre grunnlag for å realisere stordriftsfordeler og læringseffekter og slik oppnå ytterligere gevinster.

Akkurat hva som vil være et optimalt antall avtaler i den norske innkjøpsordningen vil avhenge av en rekke forhold. Herunder det underliggende behovet til virksomhetene og hvor mange virksomheter som skal omfattes av fellesavtalene. Dersom alle virksomheter i utgangspunktet skal omfattes av alle avtaler vil ulikheter i behovet være en viktig begrensende faktor for antall avtaler. Det er mulig å tenke seg et større avtalevolum dersom ikke alle statlige virksomheter skal omfattes av avtalene, og/eller dersom det inngås parallelle avtaler med ulik kvalitet i produkt- og tjenestetilbudet. Konkurransforhold i de relevante markedene kan også legge en begrensning på hvilke avtaler som bør inngås, eller i det minste hvilken innretning de bør ha. Disse forholdene vil drøftes nærmere i kapittel 9.4.

Valg av finansieringsløsning kan også ha betydning for muligheten til å dekke det reelle behovet og betalingsviljen for nye avtaler hos de statlige virksomhetene, og dermed også den optimale størrelsen på Statens innkjøps-senter. Dette vil diskuteres nærmere i kapittel 9.6.

9.3 Ressurs- og kompetansebehov

Ved en utvidelse til nye avtaleområder er det en naturlig følge at det vil være behov for flere ressurser i Statens innkjøps-senter. Statens innkjøps-senter selv fremholder at de nå er i ferd med å nå full kapasitetsutnyttelse med syv rammeavtaler gitt den ressursrammen de har i dag med ti ansatte. Et relevant spørsmål er i denne sammenheng om dagens ressursbruk er optimal, eller om det kan være mulig å få til flere avtaler

innenfor dagens ramme ved å effektivisere prosesser eller omprioritere oppgaver og ressurser.

Generelt er det krevende å avdekke i hvilken grad offentlige virksomheter har en effektiv ressurs-utnyttelse, og dette gjelder også for Statens innkjøps-senter. En mulig fremgangsmåte for å undersøke dette er å sammenlikne ressursbruken med andre virksomheter som har liknende oppgaver. I dette tilfellet kan andre innkjøps-ordninger, eksempelvis i andre nordiske land, være aktuelle å bruke som sammenlikningsgrunnlag. Vår vurdering er at dette imidlertid vil kreve nærmere undersøkelser av faktiske likheter og ulikheter mellom de nordiske ordningene. Vår overordnede gjennomgang i kapittel 5 viser blant annet at det er ulikheter i hvordan innkjøpsordningene er organisert, hvor mange virksomheter som er tilsluttet ulike deler av ordningene, hvordan avtaler og avtaleområder defineres og hvilke oppgaver innkjøpsordningene utfører.

Eksempelvis er det stor forskjell på hva som defineres som en avtale i de ulike landene, noe som gjør det utfordrende å sammenlikne nøkkeltall for antall avtaler per ansatt. Mens den svenske ordningen har 1900 avtaler innen 27 avtaleområder, har den danske og finske ordningen 41 og 70 rammeavtaler. Dersom vi antar at et avtaleområde i Sverige er sammenliknbart med en avtale i Finland og Danmark, gir dette nøkkeltall på 0,74 avtaler per ansatt i Finland, 0,48 i Danmark og 0,42 avtaler per ansatt i Sverige. Til sammenlikning er det 0,7 avtaler per ansatt i Statens innkjøps-senter, noe som isolert sett tyder på en god ressursutnyttelse. Det er imidlertid stor usikkerhet om hvor omfattende avtalene er i de ulike landene, og dermed i hvilken grad nøkkeltallet kan si noe om effektiviteten i de ulike virksomhetene.

En annen tilnærming kan være å sammenlikne nøkkeltall for innkjøpsvolum (i kroner) per ansatt, slik at vi unngår problemet med ulik definisjon av avtalene. Også her ser vi stor variasjon mellom landene. Regner vi om til norske kroner finner vi at den svenske ordningen har innkjøp på om lag 20 millioner kroner per ansatt, mens den danske og finske ordningen har innkjøp på henholdsvis om lag 83 og 91 millioner kroner per ansatt. Det årlige innkjøpsvolumet som er estimert av Statens innkjøps-senter gir et volum på 150 millioner kroner per ansatt. Som diskutert tidligere er det imidlertid stor usikkerhet om faktisk volum på de enkelte avtalene, og gjennom intervjuer har vi fått indikasjoner på at det faktiske innkjøpsvolumet kan være lavere.

Det er også andre svakheter i en slik sammenlikning av ressursbruken i de nordiske innkjøpsordningene.

Den store variasjonen i nøkkeltallene for innkjøpsvolum per ansatt kan skyldes mange forhold som ikke er relatert til variasjoner i effektivitet. Eksempelvis at ansatte driver med andre oppgaver i tillegg til rent innkjøp, at det er ulik grad av brukerinvolvering i de ulike landene, at det er flere eller færre virksomheter tilsluttet de ulike avtalene eller at innkjøpsordningen i større eller mindre grad er involvert i implementering og oppfølging av avtalene. Slike ulikheter må kartlegges og justeres for dersom det skal etableres nøkkeltall eller andre sammenlikningsverktøy som skal benyttes for å måle ressursbruken i innkjøpsordningene. En slik analyse ligger utenfor rammen av denne utredningen.

I intervjuer har vi også spurt leverandører og statlige virksomheter om deres syn på ressurs situasjonen og -bruken i Statens innkjøpssenter. De fleste gir uttrykk for at Statens innkjøpssenter synes å ha en svært begrenset ressursramme, sett opp mot den betydelige oppgaven det er å innhente informasjon, analysere behov og inngå avtaler på vegne av mer enn 180 statlige virksomheter. Både statlige virksomheter og leverandører gir uttrykk for at Statens innkjøpssenter gjerne kunne prioritert en del oppgaver høyere enn i dag, men at de samtidig har forståelse for at dette ikke er mulig med dagens ressurser.

Som vi har diskutert i kapittel 6 og 7, mener statlige virksomheter at Statens innkjøpssenter kan bli vesentlig bedre på kommunikasjon og informasjon ut mot virksomhetene, og yte mer bistand og service i implementeringen og oppfølgingen av avtaler. Mange peker på at manglende ressurser kan være en forklaring på hvorfor dette arbeidet ikke er gitt høyere prioritet. Andre peker på en kronglete oppstartsfase, med betydelig turn-over, flere leder-skifter og vanskeligheter med rekruttering av kvalifisert personell, som andre mulige årsaker.

En del intervjuobjekter spør seg også om Statens innkjøpssenter er stort nok til å sikre et faglig robust miljø og en attraktiv arbeidsplass for personer med riktig kompetanse. Statlige virksomheter etterlyser mer innkjøpsfaglig og -strategisk kompetanse i Statens innkjøpssenter, mens både statlige virksomheter og leverandører peker på behovet for å styrke innkjøpssenteret når det gjelder markedsanalyse og vurderinger av kvalitetsaspekter og konkurranseforhold i de relevante produkt- og tjenestemarkedene.

Etter vår vurdering vil det være behov for, og sannsynligvis også lønnsomt, å øke bemanningen i Statens innkjøpssenter. Det bør være en målsetning at statlige fellesavtaler som forventes å gi gevinster inngås, og at totalt avtalevolum og -portefølje

begrenses av hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og ikke av ressurs situasjonen i Statens innkjøpssenter. Videre, når innkjøp sentraliseres og gjøres i stor skala fremfor i den enkelte virksomhet, er det avgjørende at den sentrale enheten har ressurser og kompetanse til å gjennomføre innkjøpsprosesser av høy kvalitet som resulterer i best mulig avtaler og størst mulig besparelser for brukerne. Dette inkluderer også en skikkelig oppfølging av avtalene og leverandørene i etterkant av avtaleinngåelse for å sikre at tjenester og produkter leveres til avtalt pris og kvalitet.

Som vi konkluderte i kapittel 7.4 gjennomfører Statens innkjøpssenter profesjonelle innkjøpsprosesser med høy grad av regelverksetterlevelse og faglig kvalitet. Noen informanter mener at innkjøpssenteret kan bli vel prosessorientert og omstendelige og muligens bruker unødig mye tid på enkelte deler av anskaffelsesprosessene. Samtidig har vi også beskrevet at flere understreker behovet for mer service og bistand i implementeringen av avtalene, og en enda bedre oppfølging av avtalene og leverandørene. Flere peker på at det i innkjøpsprosesser generelt ofte er stort fokus på selve konkurransegjennomføringen, og at denne er i tråd med best praksis og relevant regelverk, mens det brukes for liten tid på oppfølgingen av kontraktene. Noen mener dette også kan være tilfelle her, selv om avtaleoppfølgingen generelt sett synes bedre enn det som er vanlig blant statlige virksomheter.

Selv om vi ikke har grunnlag til å vurdere om ressursene benyttes optimalt i dag, mener vi det er lite sannsynlig at Statens innkjøpssenter kan håndtere et økt avtalevolum innenfor dagens ressursramme. Innspillene vi har fått gjennom intervjuer gir indikasjoner på at Statens innkjøpssenter ikke har tilstrekkelige ressurser til å ivareta alle sine funksjoner på en optimal måte i dag, og at det kunne vært mulig å høste flere gevinster også med dagens avtalenivå om de hadde hatt ressurser til å yte mer service til virksomhetene i implementeringen av avtalene eller øke oppfølgingen av leverandørene. Videre mener vi at en økt bemanning også kan gi grunnlag for å skape et mer robust faglig miljø med enda høyere kompetanse. Spesielt når det gjelder markedsanalyse er Statens innkjøpssenter i dag svært tynt bemannet og sannsynligvis ikke rustet for å gjennomføre nødvendige analyser av potensielle konkurransevirkninger ved ulike avtaler og kontraktstrategier. På bakgrunn av en samlet vurdering mener vi dermed det er grunn til å anta at ytterligere bemanning i Statens innkjøpssenter, med den rette kompetansen, vil kunne bidra til å

realisere ytterligere besparelser og samfunnsøkonomiske gevinster.

Hvor stor bemanningen bør være vil nødvendigvis avhenge av antall avtaler som skal inngås og hvor omfattende disse vil være. Det er sannsynlig at det vil kunne realiseres både stordriftsfordeler og en del læringseffekter som kan gjøre det mulig å øke bemanningen mindre enn økningen i antall avtaler isolert sett skulle tilsi. Vi har eksempelvis beskrevet at noen av dagens utfordringer og transaksjonskostnader må kunne karakteriseres som oppstartskostnader som ikke vil oppstå på nytt ved fornyelse av avtalene. Samtidig vil ressursbehovet også avhenge av hvilken rolle og hvilke oppgaver Statens innkjøpssenter skal påta seg overfor de statlige virksomhetene. Eksempelvis vil det kreve mer ressurser dersom Statens innkjøpssenter skal legge seg på et høyere servicenivå, og ha en tettere oppfølging av statlige virksomheter i implementeringen av avtalene.

Når vi her har benyttet begrepet bemanning, har vi ikke tatt stilling til om dette må være i form av fast ansatte eller en kombinasjon av fast ansatte og innleide ressurser. Denne miksen må vurderes i lys av hvor varige oppgavene er, og hvorvidt det er mulig å ha fast ansatt spisskompetanse på alle områder.

9.4 Tilslutning til avtalene

En annen relevant tematikk er i hvilken grad tilslutning til avtalene skal være obligatorisk for statlige virksomheter. Det kan også vurderes om virksomheter i kommunal sektor skal ha anledning til å tilslutte seg fellesavtalene.

9.4.1 Obligatorisk eller frivillig tilslutning

Som beskrevet i kapittel 3 er målet med en sentral innkjøpsenhet å samle innkjøp for å redusere transaksjonskostnader og direkte innkjøpskostnader. For å maksimere gevinstpotensialet som ligger i en slik sentralisering vil det i utgangspunktet være fordelaktig om flest mulig deltar i ordningen. Spesielt vil det gjelde på områder hvor det er stordriftsfordeler i leverandørleddet eller hvor økt kjøpermakt på annen måte kan utnyttes til å oppnå reduserte priser. Vi har også sett at i de markedene Statens innkjøpssenter opptre i dag skal det mye til for at statlige virksomheter til sammen har tilstrekkelig stort volum til å utgjøre noen risiko for å forringe konkurransen i markedet. Etter vår vurdering er det derfor ikke noe behov for å redusere antallet virksomheter som deltar i ordningen av konkurransemessige hensyn.

Imidlertid vil inngåelse av statlige fellesavtaler alltid innebære en avveining mellom målsetningen

om å minimere innkjøpskostnader og hensynet til skreddersøm og tilpasning for å dekke den enkelte virksomhets behov. Å pålegge virksomheter å tre inn i avtaler som ikke, eller bare delvis, dekker deres behov, vil også innebære kostnader i form av redusert kvalitet eller økte transaksjonskostnader internt for å avhjelpe dette. Det er altså ikke gitt at størst mulig deltakelse nødvendigvis vil gi de største gevinstene, og det kan være gode grunner til at ikke alle virksomheter skal være omfattet av alle avtaler.

I tillegg til at virksomhetene kan ha svært ulikt behov og krav til anskaffelsene, er det forskjell på virksomhetenes størrelse, og dermed også deres kjøpermakt og mulighet til å forhandle frem gode avtaler alene, samt deres kompetanse og ressurser til å drive gode innkjøpsprosesser internt. I noen markeder er det sannsynlig at de største statlige virksomhetene kan forhandle frem betingelser som er like gode eller bedre (i alle fall for den spesifikke virksomheten) enn Statens innkjøpssenter. Hvis deres volum heller ikke er avgjørende for kjøpermakten til Statens innkjøpssenter, eksempelvis ved at stordriftsfordelene/prisreduksjonene som er mulig å oppnå utløses ved mindre volumer, kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt at disse står utenfor avtalene.

I andre tilfeller vil innkjøpsvolumet til disse virksomhetene faktisk være av betydning for hvilken kjøpermakt Statens innkjøpssenter kan ta ut og hvilke priser som kan oppnås på de statlige fellesavtalene. I slike tilfeller vil deres deltakelse dermed gi en form for positive eksternaliteter ved at mange andre statlige virksomheter kan få ytterligere reduserte innkjøpspriser. For den store virksomheten kan prisreduksjonen være liten, og muligens også mer enn oppveies av ulemper ved at den statlige fellesavtalen ikke i like stor grad dekker behovet som egne fremforhandlede avtaler. Likevel kan besparelsene for andre virksomheter være av en slik størrelse at det vil være lønnsomt for staten og samfunnet at virksomheten deltar i ordningen.

For sistnevnte tilfelle vil det kunne være behov for en mekanisme som sikrer at de statlige virksomhetene deltar i en felles innkjøpsordning selv om de optimalt sett ville fremforhandlet sin egen avtale. Det samme vil gjelde dersom statlige virksomheter av andre grunner, som ikke er direkte knyttet til å sikre effektive innkjøp, ønsker å stå utenfor avtalene. Dette kan for eksempel være opplevd risiko eller usikkerhet knyttet til hvordan en statlig fellesavtale vil fungere, uvilje til endringer og ønske om å beholde eksisterende leverandører, regional- eller lokalpolitiske hensyn eller andre virksomhetsinterne forhold. Sammenliknet med

private virksomheter kan offentlige virksomheter ha en større tilbøyelighet til å vektlegge denne type forhold, ettersom de ikke har de samme insentivene til kostnadseffektivitet og profittmaksimering. Dette kan også øke behovet for å etablere en viss terskel for å «melde seg ut av» ordningen.

I dagens ordning har man valgt at alle statlige virksomheter er obligatorisk omfattet, men med mulighet for å velge fravalg for enkeltavtaler. Selv om det ikke er noe formelt krav om å begrunne fravalg synes oppfatningen blant virksomhetene å være at de har plikt til å tilslutte seg avtalen med mindre de har en «gyldig» grunn til å stå utenfor, jf. diskusjonen i kapittel 6.3. Tilslutningen til avtalene har også vært relativt høy, og i avtalene hvor det har vært mest fravalg synes dette i hovedsak å være knyttet til sikkerhetshensyn. Det at virksomhetene aktivt må melde fravalg dersom de ikke ønsker avtale, og i tillegg har en oppfatning om at dette krever en gyldig begrunnelse, har sannsynligvis ført til en høyere deltakelse enn hva som ville vært tilfelle hvis virksomhetene måtte gjøre noe aktivt for å omfattes av ordningen.

Ved en videreføring av Statens innkjøpssenter vil vi anbefale en fortsatt praksis med obligatorisk tilslutning til ordningen for statlige virksomheter. Videre mener vi det er hensiktsmessig at virksomhetene fortsatt har adgang til å gjøre fravalg for enkeltavtaler, men at det stilles krav til begrunnelse for fravalget, og at Statens innkjøpssenter får innsyn i denne begrunnelsen. Dette vil for det første etablere (eller opprettholde) en viss terskel for å melde seg ut av ordningen, med mindre man har en rasjonell begrunnelse for dette. Videre vil det gi Statens innkjøpssenter informasjon om hvilke behov som ikke dekkes i gjeldende avtale, og et bedre grunnlag for å vurdere hva som eventuelt kan justeres i neste anbudsprosess dersom man ønsker å få i stand en avtale som omfatter flere.

Vi vil ikke anbefale en generell obligatorisk ordning uten mulighet for fravalg. Som beskrevet over kan det være effektivt at virksomheter som ikke får dekket sitt behov, eller som kan forhandle frem en bedre avtale selv, kan velge å avstå fra avtaler under ordningen. Dersom det skulle eksistere avtaleområder hvor det er avgjørende å få med en betydelig andel av de statlige virksomhetene for å realisere gevinster, og hvor dette er vanskelig med dagens virkemiddelapparat, er det mulig å tenke seg en ordning der Statens innkjøpssenter kan anmode departementet om å pålegge virksomhetene å tilslutte seg spesifikke avtaler.

I den grad Statens innkjøpssenter også skal utvide til avtaleområder hvor de statlige virksomhetene har mer sprikende behov, kan det være hensiktsmessig med frivillig tilslutning til denne delen av ordningen. En mulighet er at innkjøpsordningen består av en obligatorisk del, som i dag, for avtaler som det store flertallet av virksomheter bør være tilsluttet, og en frivillig del som omfatter avtaler som større eller mindre grupper av virksomheter har behov for. En slik modell vil likne på den finske ordningen, der det er obligatorisk tilslutning til 18 avtaler, mens det er frivillig tilslutning til de resterende 52 avtalene. Her er avtalene obligatoriske på de områdene hvor staten har størst mulighet til å oppnå gevinster ved å samordne ressurser. Dette gjelder typisk innkjøp i markeder med store dominante aktører, hvor sentralisering av kjøpermakst kan gi bedre innkjøpsbetingelser, eller komplekse innkjøp der det vurderes som svært ressurskrevende å ha kvalifisert personell i alle virksomhetene, jf. beskrivelsen i kapittel 7.7.

9.4.2 Mulighet for tilslutning fra kommunal sektor

Et annet aktuelt spørsmål er hvilke typer virksomheter som skal kunne tilslutte seg rammeavtalene som Statens innkjøpssenter inngår. I de andre nordiske landene ser vi at kommunale virksomheter er omfattet av innkjøpsordningene, eller at det foregår en prosess der den statlige og kommunale innkjøpsordningen slås sammen.¹⁸ Her i Norge har flere kommuner uttrykt et ønske om å kunne tilslutte seg fellesavtalene (Difi, 2018h). I tråd med konklusjonen om at dagens innkjøpsordning gir besparelser for staten og er samfunnsøkonomisk lønnsom, vil en utvidelse av ordningen til å omfatte kommuner i tillegg, potensielt kunne gi ytterligere gevinster.

Spørsmålet om kommunenes mulighet til å tilslutte seg ordningen er også ytterligere aktualisert i forbindelse med planleggingen av en sentral markeds plass for skytjenester. Difi har i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet opprettelsen av en slik markeds plass. I forprosjektrapport av juni 2018 (Difi, 2018h) anbefales at en slik markeds plass skal omfatte hele offentlig sektor, inkludert kommuner og fylkeskommuner. Videre anbefales at ansvaret for rammeavtalene i en innkjøpsordning for skytjenester legges inn under Statens innkjøpssenter, som allerede har opprettet et miljø og bygget opp kompetanse for etablering av rammeavtaler.

En utfordring med den anbefalte løsningen er at Statens innkjøpssenter i dag bare har mandat til å

¹⁸ I Finland skal den statlige og den kommunale innkjøpsordningen slås sammen. I Danmark er det besluttet at dette skal gjøres på enkelte områder der både staten

og kommunene kjøper det samme. I Sverige kan hele offentlig sektor kjøpe på statlige fellesavtaler innen IT og telekom.

inngå avtaler på vegne av statlig sektor. Dette ble besluttet ved opprettelsen av senteret. Bakgrunnen var et ønske om å redusere risikoen for at Statens innkjøpssenter skulle bli en for dominerende aktør i markedet. Ettersom en markeds plass for skytjenester skal omfatte kommunal sektor i tillegg til statlig sektor vil den anbefalte løsningen kreve en utvidelse av innkjøpssenterets mandat til også å kunne inngå rammeavtaler på vegne av kommuner og fylkeskommuner. Med tanke på den opprinnelige beslutningen om å begrense størrelsen på Statens innkjøpssenter bør det vurderes nærmere i hvilken grad en slik utvidelse vil kunne medføre økt risiko for negativ påvirkning på konkurransen i de relevante markedene.

To forhold som kan ha betydning for denne vurderingen er hvor mange kommunale virksomheter som tilslutter seg ulike fellesavtaler, og hvilke typer markeder de aktuelle avtalene retter seg mot. Dette er forhold som vil påvirke hvilken kjøpermakt som kan oppnås, og dermed om Statens innkjøpssenter er i posisjon til å påvirke konkurransen i markedet, jf. diskusjonen i kapittel 7.7. Videre vil valg av konkurransestrategi og innretning av avtalene ha betydning for hvilke konkurransemessige virkninger som eventuelt vil oppstå dersom kjøpermakten i utgangspunktet er betydelig.

For å fullt ut forstå de konkurransemessige effektene av å inkludere hele eller deler av kommunal sektor i fellesavtalene, og eventuelt hvilke avbøtende tiltak som kan være aktuelle, vil det måtte gjennomføres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Nedenfor diskuterer vi likevel kort noen generelle implikasjoner av noen alternative modeller for kommunal tilslutning til de statlige rammeavtalene:

En mulig modell er å åpne for at virksomheter i kommunal sektor frivillig kan tilslutte seg enkeltavtaler som Statens innkjøpssenter har fremforhandlet. Både med tanke på potensielle negative konkurransevirkninger og sannsynlige ulikheter i virksomhetenes behov, kan dette være en hensiktsmessig ordning sammenliknet med obligatorisk tilslutning slik som for statlige virksomheter. I en slik modell vil analyser av behovet og prioritering av avtaler fortsatt foregå med utgangspunkt i de statlige virksomhetene, men kommunale virksomheter kan velge å la seg omfatte av avtalene dersom de finner dette formålstjenlig.

En risiko med en slik modell er usikkerheten omkring hvor mange virksomheter som vil tilslutte seg de ulike avtalene. I noen tilfeller kan det tenkes at et så

stort antall virksomheter vil tilslutte seg en avtale at dette endrer forutsetningene for de vurderingene som er gjort knyttet til potensielle effekter på konkurransen. I så fall bør det gjøres nærmere vurderinger av behovet for avbøtende tiltak for å avhjelpe eventuelle konkurransebegrensende virkninger. Et avbøtende tiltak kan være å dele opp kontrakten i flere delkontrakter og slik begrense egen kjøpermakt. Dette kan skje på ulike måter, eksempelvis kan det utlyses regionale avtaler, eller kontraktene kan deles opp med hensyn på de offentlige virksomhetenes karakteristika eller behov.

En mer begrenset tilknytningsmodell kan innebære å kun åpne for kommunal tilslutning til rammeavtalene om skybaserte lagringstjenester¹⁹, eller andre forhåndsdefinerte avtaler på områder hvor man vurderer at risikoen for negative effekter på konkurransen er minimale. Eksempelvis – dersom man etter en konkret vurdering av markedsforholdene finner at Statens innkjøpssenters markedsandel er liten, selv med tilslutning fra hele offentlig sektor, vil det være uproblematisk med tanke på konkurransen å inngå en slik avtale. Dersom det på den annen side identifiseres en risiko for negativ effekt på konkurransen må ikke det nødvendigvis bety at kommunal tilslutning bør utelukkes. Dersom forventede gevinster, i form av reduserte transaksjonskostnader eller innkjøpspriser, er betydelige, bør det vurderes om det finnes effektive avbøtende tiltak.

En tredje, og mer omfattende modell vil innebære at statlige og kommunale innkjøp ses i sammenheng og at ordningen tilpasses behovet til hele offentlig sektor, fremfor statlige virksomheter. En slik modell vil likne den danske innkjøpsordningen som omfatter både stat og kommune. Dette kan innebære at det er andre avtaleområder som bør prioriteres enn i dagens ordning. En slik modell vil innebære en større omlegging av dagens innkjøpsordning og vil etter vår vurdering ikke være et aktuelt tiltak på kort sikt. Dersom en slik løsning er aktuell på lengre sikt bør det gjennomføres helhetlige analyser av behov, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet av en slik ordning.

9.5 Innkjøpssenterets rolle og oppgaver

I forlengelsen av diskusjonen om senterets størrelse og avtalevolum er det også naturlig å vurdere eventuelle endringer i senterets mandat, rolle og oppgaver. Gjennom intervjuer med statlige virksomheter og leverandører, og med Statens

fellesavtaler som omfatter statlige og kommunale virksomheter.

¹⁹ Vi har innenfor rammen av denne utredningen ikke gjennomført noen konkret analyse av markedene for skybaserte tjenester og hvorvidt disse vil egne seg for

innkjøpssenter selv, har vi fått ulike innspill om hvordan Statens innkjøpssenter bør utvikle seg og hvilke oppgaver de kan påta seg fremover. I det videre vil vi drøfte mulige endringer både når det gjelder oppgaver og prioriteringer knyttet til de statlige fellesavtalene, og mulige utvidelser av tjenestetilbudet utover dette.

9.5.1 Implementering og oppfølging av avtaler

En generell tilbakemelding fra de statlige virksomhetene er at senteret bør ta på seg en større rolle, og yte mer service i implementeringen av de statlige fellesavtalene og oppfølgingen av leverandørene. Vi har også observert at mens de statlige virksomhetene melder om sparte transaksjonskostnader i de tidlige fasene av anskaffelsesprosessene sammenliknet med tidligere, melder de om like store eller økte transaksjonskostnader knyttet til implementering og oppfølging av avtalene. Statens innkjøpssenter gir også uttrykk for at de kunne brukt mer tid på disse oppgavene dersom de hadde mer ressurser.

Vår anbefaling er derfor at Statens innkjøpssenter gis ressurser til å øke innsatsen knyttet til å bistå de statlige virksomhetene i implementering og oppfølging av de statlige fellesavtalene, med mål om å forenkle prosessene og ytterligere redusere transaksjonskostnader i de statlige virksomhetene som omfattes av avtalene. Dette vil være sannsynligvis være viktigst på nye avtaleområder der virksomhetene tidligere har benyttet egen avtale eller ikke har hatt avtale. På statlige fellesavtaler som fornyes vil det trolig være færre implementeringsutfordringer – og i så tilfelle vil disse i større grad være knyttet til leverandørskifte enn overgang fra egen avtale til statlig avtale.

Statens innkjøpssenter bør søke å etablere og kommunisere et tydelig grensesnitt mellom hva de vil bistå med i disse prosessene, og hva virksomhetene skal ha ansvar for selv. Sannsynligvis vil det være effektivt om Statens innkjøpssenter kan ta seg av forhold som til dels er generiske og gjelder flere virksomheter, mens den enkelte virksomhet selv tar ansvar for mer virksomhetsspesifikke forhold. Som sentral avtaleforvalter bør Statens innkjøpssenter uansett tilstrebe et relativt høyt servicenivå overfor de statlige virksomhetene for å minimere friksjon og unødige kostnader i implementeringsfasen, eksempelvis at det er enkelt å komme i kontakt med avtaleansvarlige og få svar på spørsmål angående fellesavtalene og hvilke krav som gjelder til leverandørene og leveransene.

9.5.2 Nye oppgaver og tjenesteområder

Som beskrevet i kapittel 4.8.1 og 9.1 legger Statens innkjøpssenter opp til en kategoristrategi i sitt videre arbeid. Gitt at senteret skal utvide til nye

avtaleområder, og også ha en rolle i å veilede ved regionale og eventuelt også lokale innkjøp, synes en slik strategi å være fornuftig. Da kan den kunnskapen senteret opparbeider gjennom markedsanalyser og vurderinger av konkurransestrategi innenfor de ulike kategoriene overføres til virksomheter som skal gjennomføre lokale eller regionale innkjøp. Dersom virksomheten i Statens innkjøpssenter derimot fortsatt skal være avgrenset til inngåelse av et fåtall statlige fellesavtaler, er det etter vår vurdering usikkert i hvilken grad en kategoristrategi vil gi mernytte. Dette kan innebære at det gjennomføres en unødvendig bred og omfattende analysejobb i forkant av avtaleinngåelse, der kunnskapsgrunnlaget ikke nødvendigvis vil overføres til de statlige virksomhetene og utnyttes i regionale og lokale innkjøp.

I det videre forutsetter vi at Statens innkjøpssenter får ressurser til å øke sitt avtalevolum og fortsetter med en kategoristrategi der de også kan identifisere områder hvor avtaler bør inngås regionalt eller sektorvis. I et slik tilfelle kan en nærliggende utvidelse av virksomheten være at senteret tar en koordinerende rolle for å fasilitere slike anskaffelser, i tillegg til å gjennomføre anskaffelsene av statlige fellesavtaler. Eksempelvis kan vi tenke oss en modell der Statens innkjøpssenter har i oppgave å identifisere og gruppere virksomheter som har sammenfallende behov og som kan oppnå gevinster ved å opptre samlet. Det er sannsynligvis Statens innkjøpssenter som er best posisjonert til dette, med den innsikt de har i statlige virksomheters behov, og sin innkjøpsfaglige kompetanse.

I hvilken grad Statens innkjøpssenter skal ha andre oppgaver knyttet til kompetanseoverføring og innkjøpsfaglig rådgivning, bør blant annet vurderes i lys av grenseflatene og rollen til andre deler av Difi, eksisterende regionale og sektorvise innkjøps-samarbeid, og også hvilke oppgaver som kan utføres av markedsaktører. Etter vår vurdering er det fornuftig at det eksisterer et kompetansesenter, og et godt malverk til støtte for statlige virksomheter i deres anskaffelser. Vi har imidlertid ikke vurdert hvorvidt det er Statens innkjøpssenter eller andre deler av Difi som bør ha rollen som kompetansesenter, og ansvaret for å utvikle og forvalte et slikt malverk. Når det gjelder rene innkjøpsfaglige rådgivningstjenester finnes det også et stort privat marked for dette. I den grad Statens innkjøpssenter skal utføre slike oppgaver bør det være fordi de kan gi bedre tilpassede eller mer effektive tjenester til offentlige virksomheter enn det private aktører kan tilby, eksempelvis på grunn av bedre informasjonstilgang om deres behov. I så fall

er vår anbefaling at slike tjenester i størst mulig grad betales av brukerne – de av virksomhetene som etterspør denne type tjenester.

På sikt kan det også være aktuelt at Statens innkjøps-senter tar et større ansvar for å utarbeide anbefalinger og standarder for produkt- og tjenestesortiment i de statlige fellesavtalene. Det er sannsynligvis et betydelig potensial for besparelser ved å standardisere produktsortimentet som kjøpes inn av statlige virksomheter. Bakgrunnen er blant annet at de store volumrabattene i en del markeder først vil realiseres ved sikre volumer av spesifikke produkter.

Dersom et standardiseringsarbeid skal gjøres er det naturlig at Statens innkjøps-senter har en sentral rolle i dette. Samtidig vil standardisering på mange områder være en svært ressurskrevende oppgave som sannsynligvis vil kreve et sterkere mandat enn det Statens innkjøps-senter har i dag. Standardisering vil også kunne føre til lavere tilslutning til avtalene eller større avtalelekkasje, og dermed redusere den potensielle gevinsten som ligger i dette. Ved standardisering som i betydelig grad reduserer tjeneste- og produktspekteret vil det sannsynligvis også være større behov for krav til obligatorisk tilslutning til avtalen.

Etter vår vurdering er den mest realistiske tilnærmingen på kort sikt at Statens innkjøps-senter utarbeider veiledende dokumenter som gir virksomhetene anbefalinger om hvilket sortiment som bør velges for å oppnå størst mulig besparelser i den enkelte avtale. tillegg kan mulighetene for standardisering på enkelte områder vurderes. Dersom det identifiseres betydelige innsparingsmuligheter ved standardisering på spesifikke områder kan dette spørsmålet løftes til departementet, sammen med en eventuell anmodning om obligatorisk tilslutning til den aktuelle avtalen.

Gjennom tilgang på leverandørdata vil Statens innkjøps-senter over noe tid opparbeide et bedre datagrunnlag over virksomhetenes faktiske kjøp innenfor ulike kategorier. Dette kan blant annet benyttes inn i markedsanalyser, behovsvurderinger, innretning av avtaler og til direkte kjøpsveiledning. Dersom det vurderes som avgjørende å ha tilgang til ytterligere data for å avdekke statens kjøp også utenfor avtalene, kan det vurderes å stille krav til innrapportering av dette for virksomheter som omfattes av ordningen, eller er tilsluttet spesifikke avtaler, jf. eksempelvis krav i den danske ordningen.

For eksempel vil tilgang til virksomhetenes leverandørreskontro kunne gi bedre grunnlag for å

vurdere statens faktiske markedsandeler, avtalelekkasje etc. Rapportering av faktiske innkjøp, vil også kunne være disiplinerende for virksomhetene og kunne bidra til at standardsortiment/rimeligste alternativ velges i større grad. Imidlertid må kostnader og nytteeffekter av et slikt rapporteringskrav vurderes nærmere. Videre må det vurderes hvilken rolle Statens innkjøps-senter og andre deler av forvaltningen skal ha i å sammenstille og utnytte disse dataene.

9.6 Finansieringsmetode

Det finnes alternative modeller for finansiering av Statens innkjøps-senter. Dagens modell innebærer en rammefinansiering over statsbudsjettet. En alternativ modell vil være avgiftsfinansiering, der avgiftene pålegges brukerne, leverandørene eller en kombinasjon. Begge hovedmodellene har noen åpenbare fordeler og ulemper, som vil drøftes i det videre.

En fordel med dagens rammetilskudd er at modellen er enkel og lite kostbar å implementere og følge opp. Videre innebærer finansieringsmodellen at statlige virksomheter ikke må betale for tilslutning til senteret og de statlige fellesavtalene, noe som senker terskelen for deltakelse. På et vis fungerer rammetilskuddet som en form for subsidie som senker virksomhetenes kostnader knyttet til innkjøp dersom de velger å benytte seg av det subsidierte tilbudet – gitt at senteret bidrar til tidsbesparelser eller produserer bedre avtaler for brukerne enn de ville fått til selv.

I en oppstartsfase hvor ordningen er ny og ukjent, og tilslutning innebærer en endring og opplevd risiko for de statlige virksomhetene, kan dette være et viktig virkemiddel for å sikre høy deltakelse. Spesielt med tanke på at det kan ta litt tid før gode avtaler er på plass, og gevinstene materialiserer seg. Som diskutert tidligere er høy deltakelse viktig for å sikre besparelser både i form av reduserte transaksjonskostnader og lavere priser. En rammefinansiering har dermed, etter vår vurdering, vært fornuftig i en oppstartsfase hvor det har vært særlig viktig å sikre tilslutning til avtalene. Det har også vært effektivt all den tid ordningen har vært opprettet som et prøveprosjekt, hvor det kunne vært vanskelig å forsvare administrative kostnader knyttet til å utvikle og implementere et avgiftssystem.

Ulempene med et rammetilskudd er at det ikke gir insentiver til kostnadseffektivitet i Statens innkjøps-senter, og heller ikke signaler om hva som er optimalt avtalevolum og prioritering av avtaleområder. Et riktig designet avgiftssystem, der

betalingen legges på brukerne (de statlige virksomhetene) kan bidra til dette:

Med frivillig tilslutning til ordningen kan brukerbetaling avsløre de statlige virksomhetenes betalingsvilje og gi signaler om hvilke avtaler det faktisk er effektivt at Statens innkjøps-senter inngår på deres vegne. Dersom det for eksempel tilkommer en avgift per avtale vil rasjonelle brukere etterspørre de avtalene der forventede besparelser for virksomheten (summen av spart tid og direkte innkjøpskostnader) er høyere enn avgiften. For de avtalene hvor forventede besparelser er mindre enn avgiften, vil virksomhetene heller velge å inngå avtalen selv. Gitt at avgiftene er fastsatt slik at de reflekterer faktiske kostnader ved virksomhetenes tilslutning til avtalene vil et slikt avgiftsregime også bidra til samfunnsøkonomisk effektivitet.

I tillegg til effektive signaler om senterets utvikling kan brukerbetalning gi insentiver til kostnadseffektiv drift. Mekanismen virker sterkest ved frivillig tilslutning til ordningen, da virksomhetene kan velge å ikke benytte senteret og dets tjenester dersom de opplever at kostnadene ved dette er større enn gevinstene. Mekanismen vil imidlertid også være tilstede ved en obligatorisk ordning da virksomhetene sannsynligvis vil komme med tilbakemeldinger, uttrykke misnøye eller stille høyere krav til tjenesten dersom de opplever at brukerbetalningen blir høy.

En annen fordel med avgiftsfinansiering er at dette gir mulighet for å differensiere betalingen mellom virksomheter som bruker mange tjenester og virksomheter som bruker få tjenester. Dette kan også gi mulighet for å utvikle et bredere tjenestetilbud dersom det er etterspørsel etter dette. Mens det i en ordning som finansieres over statsbudsjettet vil være en forventning om at tjenestene skal være universelle og relevante for de fleste, kan det ved brukerbetalning være rom for å utvikle et tjenestetilbud der enkelte tjenester kun benyttes – og betales, av et mindre antall virksomheter som ser seg tjent med det.

Det er imidlertid også noen ulemper med brukerbetalning, og disse er knyttet til forutsetningene som må oppfylles for å oppnå effektivitetsgevinstene som omtales over. For det første vil det alltid tilkomme administrative kostnader knyttet til å utvikle, innføre og administrere et avgiftssystem. Det må blant annet undersøkes hva som er relevante kostnadsdrivere og tas stilling til tariffmodell og fordeling mellom ulike brukergrupper. Her vil det også være en avveining mellom å designe et avgiftssystem som er enkelt og rimelig å innføre, og et mer avansert avgiftssystem som gir riktigst mulig signaler til brukerne. Dersom avgiftene gir skjeve

signaler til brukerne vil det kunne føre til ineffektiv etterspørsel etter avtaler og dermed redusert samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom avgiftssystemet på den annen side blir avansert å utvikle og administrere, vil kostnadene ved dette kunne overstige de eventuelle effektivitetsgevinstene.

En annen utfordring er forutsetningen om rasjonelle brukere – som innebærer en antakelse om at disse søker å minimere kostnader eller maksimere profit. Som vi har vært innom i kapittel 9.4.1 er det ikke nødvendigvis slik at statlige virksomheter styrer etter disse målene, og det kan være at de også vektlegger andre hensyn i sine beslutninger. I så fall vil potensielle effektivitetsgevinster av en brukerbetalning (sammenliknet med et rammetilskudd) være mindre enn om denne kostnaden ble pålagt private profittmaksimerende virksomheter.

Et alternativ til brukerfinansiering er en avgift som pålegges leverandørene, eksempelvis i form av en omsetningsavgift som i Finland og Danmark. I teorien skal en slik avgift ha mange av de samme virkningene som en brukerbetalning, da kostnadene uansett vil overveltes på brukerne gjennom innkjøpsprisene. Likevel vil insentivvirkningene som er diskutert over sannsynligvis være mindre da nivået på avgiften ikke vil være like synlig for de statlige virksomhetene, den vil være innbakt i en totalpris. Dette vil tilsøre prissignalene og dermed også redusere potensielle effektivitetsgevinster av en avgiftsfinansiering. På den positive siden vil en slik tilsøring av den egentlige kostnaden ved bruk av senteret muligens kunne øke tilslutningen til ordningen og avtalene.

Som vi ser av drøftingen ovenfor vil alle finansieringsmodeller ha fordeler og ulemper, og de vil virke forskjellig på ulike målsetninger. I dette tilfellet kan det være aktuelt å kombinere ulike virkemidler for å ta hensyn til at målsetningene kan være forskjellige både i tid, og for ulike deler av senterets virksomhet.

Som vi har beskrevet over mener vi det har vært hensiktsmessig å finansiere senteret med et rammetilskudd i oppstartsfasen. Både for å sikre høy deltakelse og også for å ha en sikker finansiering av senteret før avtalene ble inngått og implementert. Etter vår vurdering synes det også fornuftig å fortsette med en slik finansieringsmodell i noe tid, til den statlige innkjøpsordningen er skikkelig etablert og kjent blant alle virksomheter, og avtalene har fått virke i noen år. Da vil det fremstå tydeligere for virksomhetene hvilke gevinster de kan forvente både i form av redusert tidsbruk og bedre innkjøpsbetingelser, og eventuelle

ulempene de opplever med de statlige fellesavtalene. Slik kunnskap er uansett nødvendig for at de skal kunne ta stilling til om det vil være lønnsomt å tilslutte seg nye avtaler med brukerbetaling.

Vi vil videre anbefale å vurdere en overgang til avgiftsfinansiering av Statens innkjøpssenter på noe lenger sikt. Spesielt vil det være hensiktsmessig å ha et avgiftssystem på plass dersom senteret skal anskaffe rammeavtaler og/eller utvikle et tjenestespekter som et mindre antall virksomheter etterspør. Som vi har nevnt i kapittel 9.5.2 anbefaler vi at denne type tjenester finansieres av de virksomhetene som faktisk bruker tjenestene. En brukerbetaling kan også legge til rette for at virksomheter i kommunal sektor kan tilsluttes ordningen, mot en betaling for de avtalene og tjenestene de benytter.

En mulig modell er å beholde en rammefinansiering av den delen av virksomheten som er obligatorisk for de statlige virksomhetene, mens eventuelle avtaler og tjenester som det er frivillig å benytte kan finansieres ved brukerbetaling. Da opprettholdes «subsidiene» på den delen av ordningen hvor det er viktig å sikre høy deltakelse, samtidig som innkjøpssenteret gis incentiver til kostnadseffektivitet og signaler om brukernes betalingsvilje for øvrige tjenester. En ulempe er at det vil påløpe ekstra administrative kostnader knyttet til å opprettholde to finansieringsmodeller.

En annen mulig modell er at hele virksomheten til Statens innkjøpssenter dekkes gjennom brukerbetaling, men at avgiften innrettes slik at den obligatoriske delen av virksomheten dekkes av en fast medlemsavgift, og at eventuelle frivillige deler av virksomheten betales med en avgift per avtale eller tjeneste.

9.7 Organisering

Statens innkjøpssenter er i dag organisert som en seksjon i avdeling for offentlige anskaffelser i Difi, og er underlagt KMD, jf. kapittel 3.3.

Da departementene utredet etablering av en sentral innkjøpsenhet for staten, ble tre ulike organisasjonsformer vurdert. Dette inkluderte (i) å opprette et nytt forvaltningsorgan, (ii) opprette et nytt statlig, heleid selskap eller (iii) å legge oppgaven til et eksisterende forvaltningsorgan. Bakgrunnen for at man falt ned på sistnevnte løsning var blant annet et ønske om å legge til rette for en enkel og rask oppstart, og spare tid og ressurser

ved å ta utgangspunkt i et eksisterende fagmiljø (Difi, 2018h).²⁰

Gjeldende organisering har fordeler og ulemper som vi vil diskutere kort nedenfor. De viktigste fordelene med gjeldende organisering er nettopp de som ble lagt vekt på ved opprettelsen – at Statens innkjøpssenter har kunnet benytte Difis etablerte IT-løsninger, infrastruktur og systemer og at det kan realiseres synergieffekter som følge av nærhet og samspill med andre seksjoner i Difi som også arbeider med tilsvarende eller relaterte problemstillinger. I en oppstartsfase, der Statens innkjøpssenter også har vært opprettet som en midlertidig prøveordning, virker det også fornuftig at senteret har vært organisert som en del av et eksisterende forvaltningsorgan.

Både Statens innkjøpssenter selv og enkelte statlige virksomheter har imidlertid også pekt på noen ulemper ved dagens organisering. Fra de statlige virksomhetenes perspektiv kan Statens innkjøpssenters fremstå noe utydelige og «bortgjemte» som en seksjon i Difi. Dette gjelder særlig i all kommunikasjon ut mot virksomhetene, inkludert nettsidene. Noen virksomheter mener også at Statens innkjøpssenter har et for svakt mandat og for lite gjennomslagskraft og at dette forsterkes av at de er organisert «langt nede i hierarkiet». Statens innkjøpssenter forteller selv at de i en del tilfeller må klarere forhold internt i Difi, noe som kan forsinke beslutningsprosesser og påvirke kommunikasjonen ut mot virksomheter og leverandører. Dette kan være utfordrende fordi Statens innkjøpssenter er mer operativ enn resten av Difi, og ofte må forholde seg til korte tidsfrister.

I en videreføring av Statens innkjøpssenter bør organiseringen understøtte virksomhetens mandat, rolle og oppgaver. Det er ikke gitt at organiseringen som ble valgt i en oppstartsfase vil være den rette også på lenger sikt. Hvilken organisasjonsform som er mest hensiktsmessig vil avhenge av hvilke funksjoner senteret skal ha, hvor stort det skal være, og også arbeidsdelingen og grenseflatene mot andre deler av offentlig forvaltning.

Jo større bemanning og jo flere oppgaver senteret skal ha, jo mer naturlig er det at senteret har større grad av autonomi. Dette kan tale for en organisering som egen avdeling i Difi eller også som egen forvaltningsenhet direkte underlagt et departement. På noe lenger sikt kan det også vurderes om det er hensiktsmessig å organisere senteret som et foretak, etter finsk eller dansk modell. En slik organisering kan passe godt sammen

²⁰ I tillegg til anskaffelsesmiljøet i Difi ble det vurdert om enheten skulle legges til DSS/Depkjøp.

med avgiftsfinansiering og en frivillig tilslutning til deler av eller hele ordningen. En foretaksmodell kan også understøtte mål om kostnadseffektivitet og en etterspørselsbasert tilnærming til inngåelse av avtaler og utvikling av tjenestetilbud.

9.8 Oppsummering av anbefalinger ved videreføring

Vår vurdering er at ordningen med Statens innkjøpssenter og statlige fellesavtaler bidrar til oppfyllelse av fastsatte mål, er samfunnsøkonomisk lønnsomt og bør videreføres som en permanent ordning, jf. kapittel 8.

Det er stor usikkerhet omkring størrelsen på gevinstene, men vi vurderer at vi har et tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at besparelsene som senteret fører til er vesentlig større enn kostnadene. Vi mener også at ordningen vil fortsette å gi gevinster for brukerne og samfunnet ved en videreføring. Gitt samme ressursinnsats som i dag, vurderer vi det også som sannsynlig at gevinstene vil kunne øke fremover etter hvert som ordningen blir mer etablert og avtalene får tid til å virke, og læringseffekter og stordriftsfordeler kan realiseres.

Ved en videreføring av ordningen med Statens innkjøpssenter anbefaler vi at senteret gis ressurser til å utvide virksomheten til nye avtaleområder. På kort sikt bør senteret, som i dag, fokusere på områder der statlige virksomheter har et betydelig innkjøpsvolum, sammenfallende krav til leveransene og lite behov for skreddersøm. Vår vurdering er at inngåelse av flere slike avtaler vil gi ytterligere besparelser for staten og samfunnet. Basert på resultatene i den samfunnsøkonomiske analysen, innspill fra de statlige virksomhetene og med henblikk til de andre nordiske ordningene, mener vi at det som minimum er grunnlag for en dobling av antall avtaler fra i dag.

Vi anbefaler økt ressursinnsats og bemanning i Statens innkjøpssenter. Først og fremst for at senteret skal kunne håndtere et større avtalevolum og fortsatt gjennomføre profesjonelle anskaffelsesprosesser med tilstrekkelig forarbeid og god oppfølging av avtalene. Videre mener vi at Statens innkjøpssenter bør øke ressursinnsatsen knyttet til å informere og yte service og bistand ut mot de statlige virksomhetene, spesielt i fasen med avtaleimplementering, og til dels i oppfølgingen av avtaler og leverandører. I tillegg kan det være hensiktsmessig å etablere et avvikshåndteringssystem der lokale avtaleforvaltere registrerer avvik knyttet til kontraktoppfyllelsen.

En økt bemanning i Statens innkjøpssenter kan også bidra til utvikling av et mer robust fagmiljø og en

attraktiv arbeidsplass for kvalifisert personell. Ansatte med tilstrekkelig og riktig kompetanse vil være en viktig suksessfaktor for en sentral innkjøpsordning – som skal anskaffe gode avtaler og realisere besparelser på vegne av en rekke brukere med stort innkjøpsvolum. Senteret har blant annet svært liten kapasitet på markedsanalyse og synes å ha behov for økt kompetanse til å gjennomføre underlagsanalyser og konkurransestrategiske vurderinger i forkant av anbudene.

I utformingen av konkurransestrategier har Statens innkjøpssenter et forbedringspotensial når det gjelder å sikre konsistens mellom konklusjonene i markedsanalysene og eventuelle beslutninger om avbøtende tiltak. Dersom markedsanalysen viser at statlig sektor ikke har stor nok markedsandel til å påvirke konkurransesituasjonen negativt, bør de konkurransestrategiske vurderingene fokusere på å skape effektiv konkurranse om den enkelte kontrakt, og dermed best mulig innkjøpsbetingelser for staten. I en grad kontrakter splittes opp av andre hensyn, eksempelvis et ønske om å sikre opprettholdelse av lokale eller regionale leverandører, bør dette fremkomme.

Vi anbefaler at Statens innkjøpssenter beholder de etablerte forane for brukermedvirkning, men at det endres noe på innretningen for å få forane til å fungere mer effektivt enn i dag. Vi anbefaler blant annet en tydeliggjøring av mandatet og rollen til Statens innkjøpsråd og dets medlemmer, og at møtene i større grad brukes til å fatte beslutninger om strategi og prioriteringer for Statens innkjøpssenter. Videre anbefaler vi at det gjøres enkelte tiltak for å sikre tilstrekkelig rekruttering og en enklere og bredere deltakelse i Statens innkjøpsgrupper.

På kort sikt anbefaler vi å fortsette med dagens tilslutningsmodell for Statens innkjøpsordning. Dette innebærer at statlige virksomheter er obligatorisk omfattet av ordningen, men aktivt kan velge fravalg for enkeltavtaler. Vi anbefaler at modellen videreutvikles ved at det innføres krav om begrunnelse for fravalg. For å øke bruken av avtalene kan det vurderes om det er hensiktsmessig å inngå flere parallelle avtaler innenfor samme avtaleområde, med ulik kvalitet (og pris) på produkter og tjenester.

På noe lenger sikt kan det være aktuelt at Statens innkjøpssenter inngår både obligatoriske avtaler og frivillige avtaler. Vi kan tenke oss at avtaler der det vurderes som viktig med stor tilslutning er obligatoriske (men i all hovedsak med mulighet for aktivt fravalg), mens avtaler som er etterspurt av et mindre antall virksomheter eller som er mer spisset

til visse behov, i utgangspunktet er frivillige, og krever en aktiv påmelding.

En frivillig tilslutning til enkeltavtaler er også en mulig modell for å inkludere virksomheter i kommunal sektor. Det bør i så fall vurderes om det bør defineres på forhånd hvilke avtaler kommunale virksomheter skal kunne tilslutte seg. I hvilken grad en utvidelse mot kommunal sektor kan påvirke risikoen for negative konkurransevirkninger, og behovet for eventuelle avbøtende tiltak, må vurderes i det konkrete tilfelle.

Under en eventuell frivillig del av ordningen er det også en mulighet at Statens innkjøpscenter kan tilby andre typer innkjøpsrelaterte tjenester til virksomhetene dersom det er etterspørsel etter det. Dette kan eksempelvis være støtte og rådgivning i innkjøpsprosesser eller koordinering av felles innkjøp mellom flere virksomheter. I så fall vil det etter vår vurdering være naturlig at slike tjenester finansieres av virksomhetene som benytter dem.

På kort sikt anbefaler vi ikke å prioritere større arbeid med standardisering av produkt- og tjenestesortiment, da dette sannsynligvis vil være svært ressurskrevende og kan føre til høyt fravalg eller avtalelekkasje. Derimot mener vi Statens innkjøpsordning kan bidra med kjøpsveiledning overfor de statlige virksomhetene for å bidra til å realisere størst mulig besparelser innenfor avtalene. Senteret kan utnytte tilgangen de har på leverandørdata både inn i dette arbeidet og som underlag til andre analyser. Dersom det er behov for ytterligere data kan det vurderes å stille rapporteringskrav til virksomhetene som deltar i ordningen.

Frem til i dag, og i noe tid fremover, mener vi det er fornuftig med en rammefinansiering av Statens innkjøpscenter. Når senteret er vel etablert, anbefaler vi å vurdere en overgang til helt eller delvis avgiftsfinansiering. En avgift som pålegges de statlige virksomhetene kan spesielt være godt egnet til å finansiere eventuelle frivillige deler av ordningen. Dette vil kunne øke insentivene til

kostnadseffektivitet i Statens innkjøpscenter og gi signaler om brukernes etterspørsel og betalingsvilje for avtaler. På den måten kan brukerbetaling bidra til en mer optimal avtaleportefølje og samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette forutsetter imidlertid at avgiftsordningen er godt designet og at virksomhetene tar hensyn til kostnader når de velger om de vil slutte seg til en avtale eller ikke.

Det kan være aktuelt å benytte finansieringsmodeller som kombinerer flere virkemidler. Eksempelvis at det gis et rammetilskudd der det vurderes som viktig med høy deltakelse, og hvor øvrige deler av ordningen finansieres med en avgift. Det er også mulig å designe to-delte tariffordninger der deler av driften finansieres av en medlemsavgift, mens tilbud utover dette finansieres av en betaling per tjeneste eller per avtale.

På noe sikt bør det vurderes om det er behov for endringer i organiseringen av Statens innkjøpscenter. Ettersom organisasjonsformen bør understøtte virksomhetens mandat, rolle og oppgaver, er det ikke gitt at organiseringen som ble valgt i en oppstartsfase vil være den rette også på lenger sikt når senteret endrer karakter. Hva som er den mest hensiktsmessige organisasjonsformen vil avhenge av hvilke funksjoner senteret skal ha, hvor stort det skal være, og også arbeidsdelingen og grenseflatene mot andre deler av offentlig forvaltning. Jo større bemanning og jo flere oppgaver senteret har, jo mer naturlig er det at senteret har større grad av autonomi. Tre aktuelle alternativer til dagens løsning er å organisere senteret som en egen avdeling i Difi (fremfor en seksjon i Difis anskaffelsesavdeling), en egen forvaltningsenhet direkte underlagt et departement, eller som et foretak, etter finsk eller dansk modell.

Tabell 9-1 sammenstillende våre anbefalinger til endringer ved en videreføring av ordningen. Vi oppsummerer også der hvilke endringer som bør gjennomføres eller vurderes på kort og lang sikt.

Tabell 9-1 Oppsummering av anbefalinger ved videreføring

Tema	Kort sikt	Lenger sikt
Avtalevolum	Økning. Det bør som minimum være grunnlag for en dobling.	Sannsynligvis videre økning. Avhengig av tilslutningsform til avtalene og finansieringsløsning.
Ressursinnsats og bemanning	Økning i takt med avtalevolum. Det bør som minimum være grunnlag for en dobling.	Sannsynligvis videre økning. Avhengig av antall avtaler og senterets rolle og øvrige oppgaver.
Tilslutning til avtalene	Som i dag, men med krav om begrunnelse ved fravalg.	Vurdere todelt løsning – obligatoriske avtaler med mulighet for aktivt fravalg og frivillige avtaler med aktiv påmelding
Rolle og oppgaver	Prioritere inngåelse av nye avtaler på områder med betydelig innkjøpsvolum og lite behov for skreddersøm. Noe økt ressursinnsats knyttet til kommunikasjon og oppfølging/ service i implementeringsfase.	Vurdere om senteret skal påta seg ytterligere oppgaver, eksempelvis utarbeidelse av malverk, koordinering/støtte ved innkjøp som ikke skjer sentralt etc. Grenseflater mot andre deler av offentlig forvaltning, samt markedsaktører må avklares.
Finansiering	Fortsatt rammetilskudd i noe tid. Forberede overgang til hel eller delvis avgiftsfinansiering.	Hel eller delvis avgiftsfinansiering.
Organisering	Ikke behov for endringer umiddelbart. Kan vurdere organisering som egen avdeling i Difi.	Vurdere hensiktsmessig organisasjonsform når senterets rolle og oppgaver er avklart. Egen forvaltningsenhet eller foretak kan vurderes.

10. Referanser

- Difi, 2018a. *Spørsmål og svar - statlige fellesavtaler*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/fellesavtaler-staten-statens-innkjopsenter/sporsmal-og-svar#fellesavtaler>
[Funnet 21 November 2018].
- Difi, 2018b. *Statlige virksomheter omfattet av innkjøpsordningen*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/fellesavtaler-staten-statens-innkjopsenter/statlige-virksomheter-omfattet-av-innkjopsordningen>
[Funnet 21 November 2018].
- Difi, 2018c. *Statens innkjøpsenter*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/statens-innkjopsenter>
[Funnet 21 November 2018].
- Difi, 2018d. *Kategoristrategi for reiseområdet*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/fellesavtaler-staten-statens-innkjopsenter/kategoristrategi-reiseområdet>
[Funnet 11 Desember 2018].
- Difi, 2018e. *Modell for beregning av gevinster fra felles innkjøpsavtaler i staten*, s.l.: s.n.
- Difi, 2018f. *Tilbud steg for steg (leverandører)*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/tilbud-steg-steg-leverandorer>
[Funnet 19 Desember 2018].
- Difi, 2018g. *Anskaffelsesprosessen steg for steg*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>
[Funnet 19 Desember 2018].
- Difi, 2018h. *Innkjøpsordning/markeds plass for skytjenester - Forprosjektrapport*, Oslo: Difi.
- Difi, S. i., 2016. *Strategi for brukermedvirkning*, s.l.: Difi/Statens innkjøpsenter.
- Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*, Oslo: Finansdepartementet.
- Finlex, u.d. *Finansministeriets beslut om samordnet opphandling inom statsförvaltningen*. [Internett]
Available at: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20060766>
- 766
[Funnet 17 12 2018].
- Halonen, K.-M., 2018. Transposition of Directive 2014/04 in Finland: a minimum approach with a lot of national specialities. I: *Modernising Public Procurement*. s.l.:Edward Elgar Publishing Limited, pp. 65-93.
- Hansel AS, 2017. *Hansels årsberättelse 2016 - besparingar för samhället*. [Internett]
Available at: <https://arsberattelse2016.hansel.fi/ansvarsfrgor/ansvarsprogram/besparingar-fr-samhallet/>
[Funnet 10 12 2018].
- Hansel AS, 2018. *Hansels årsberättelse 2017*, s.l.: Hansel.
- Initiativ for etisk handel, 2017. *Risikostyring og kontraktsoppfølging av etiske krav i offentlige anskaffelser*, s.l.: s.n.
- Karjalainen, K., Kivioja, T. & Pellava, S., 2008. *Yhteishankintojen kustannusvaikutus*, s.l.: s.n.
- KMD, 2015. *Samordning av statlige innkjøp - etablering av Statens innkjøpsenter*. s.l.: s.n.
- KMD, 2016. *Prop. 1 S (2015-2016)*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD, 2017. *Fullmakt til å inngå felles innkjøpsavtaler som er obligatoriske for sivile virksomheter i statsforvaltningen*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD, 2018. *Tildelingsbrev 2018 - Direktoratet for forvaltning og IKT*, Oslo: KMD.
- Oslo Economics, 2011. *Samordning av statlige innkjøp*, Oslo: s.n.
- Oslo Economics, 2012. *Sammenstilling av erfaringer fra samordning og innkjøpsentraler*, Oslo: s.n.
- Oslo Economics, 2013. *Gevinstpotensial ved samordning av statlige kjøp - en samfunnsøkonomisk analyse*, Oslo: s.n.
- Oslo Economics, 2018. *Virkninger av nye samfunnshensyn i offentlige anskaffelser*, Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- PwC; London Economics; Ecorys, 2011. *Public Procurement in Europe - COst and Effectivness*, s.l.: Europakommisjonen.
- Rambøll; Inventura, 2014. *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*, s.l.: KS.

S. i., 2018a. *Intervju - Evaluering av Statens innkjøpssenter* [Intervju] (11 Oktober 2018a).

SKI AS, 2018a. *Fakta om aftaler i Statens Indkøbsprogram*. [Internett]
Available at: <http://www.ski.dk/viden/sider/fakta-om-skis-overtagelse-af-16-indkoebsaftaler-i-statens-indkoebsprogram.aspx>
[Funnet 17 12 2018].

SKI AS, 2018b. *SKI - Sådan finansieres rammeaftalerne*. [Internett]
Available at: <http://www.ski.dk/viden/sider/saadan-finansieres-rammeaftalerne.aspx>
[Funnet 10 12 2018].

SKI AS, 2018c. *SKI - Den statslige kaskademodell*. [Internett]
Available at: <http://www.ski.dk/viden/sider/den-statslige-kaskademodel.aspx>
[Funnet 17 12 2018].

SKI AS, 2018d. *Prisbenchmark*. [Internett]
Available at:
<http://www.ski.dk/viden/sider/prisbenchmark.aspx>
[Funnet 2018 12 17].

SKI AS, 2018e. *SKI - Medarbejdere i SKI*. [Internett]
Available at:
<http://www.ski.dk/viden/sider/medarbejdere.aspx>
[Funnet 17 12 2018].

SKL Kommentus, u.d. *SKL Kommentus hjemmeside*. [Internett]

Available at: <https://www.sklkommentus.se/om-oss/>
[Funnet 17 12 2018].

Statens inköpscentral, u.d. [Internett]
Available at:
<https://www.kammarkollegiet.se/statens-inkopscentral/om-statens-inkopscentral>
[Funnet 17 12 2018].

Statens innkjøpssenter, 2017. *Konkurransegrunnlag - Statlig fellesavtale om kjøp av reisebyrå tjenester*, Oslo: Statens innkjøpssenter.

Statens innkjøpssenter, 2018b. *Hvordan bruke avtalene*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/fellesavtaler-staten-statens-innkjopssenter/hvordan-bruke-avtalene>
[Funnet 17 Desember 2018].

Statens innkjøpssenter, 2018. *Fellesavtale for PC-klienter*. [Internett]
Available at: <https://www.anskaffelser.no/avtaler-og-regelverk/fellesavtaler-staten-statens-innkjopssenter/inngatte-avtaler/pc-klienter>
[Funnet 22 November 2018].

Statskontoret 2009:12, 2009. *En effektivare statlig inköpsamordning - analys och förslag*, s.l.: s.n.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

