



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:5 (2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse
av statens satsing på
elektronisk innkjøp

Dokument nr. 3:5

(2004–2005)

**Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på
elektronisk innkjøp**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:5 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på elektronisk innkjøp.

Riksrevisjonen, 20. januar 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	1
2	Oppsummering av undersøkelsen	1
3	Departementets kommentarer	3
4	Riksrevisjonens bemerkninger	3
5	Moderniseringsdepartementets svar	4
6	Riksrevisjonens uttalelse	4
	Vedlegg: Rapport	7

Moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av statens satsing på elektronisk innkjøp

1 INNLEDNING

Et av hovedmålene for forvaltningspolitikken som ble fremmet i St.prp. nr. 1 (1998–99), er en effektiv og resultatorientert forvaltning. I St.meld. nr. 41 (1998–99) *Om elektronisk handel og forretningsdrift* vektlegges det at det er et stort effektiviseringspotensial i offentlig sektor ved blant annet å bruke elektronisk handel (e-handel) i innkjøpsvirksomheten. Gevinstpotensialet ved å effektivisere offentlige innkjøp anslås i meldingen til å ligge på mellom 4 og 20 milliarder kroner årlig. Gevinster vil kunne oppnås gjennom lavere priser på innkjøpte varer, men vil særlig komme gjennom mer effektive innkjøpsprosesser. Ved behandlingen av meldingen i Innst. S. nr. 127 (1999–2000) pekte næringskomiteen på at elektronisk handel og forretningsdrift muliggjør en mer effektiv drifts- og innkjøpsvirksomhet i private og offentlige virksomheter.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) tok i 1998 initiativ til en flerårig satsing på elektronisk handel ved offentlige innkjøp, og i 1999 ble det etablert et femårig program for å innføre elektronisk handel i det offentlige, det vil si i statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Sentrale overordnede mål for *Program for elektronisk handel i det offentlige* (Ehandelsprogrammet) var at bruken av elektronisk handel i det offentlige skulle bidra til å redusere kostnadene ved anskaffelser og å heve kvaliteten i de offentlige anskaffelsesprosessene.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært todelt. Det første formålet har vært å avdekke eventuelle avvik knyttet til måloppnåelsen for Markedsplassen ehandel.no (Markedsplassen) i Ehandelsprogrammet. Markedsplassen er valgt ut fordi dette var det viktigste initiativet i Ehandelsprogrammet for å fremme bruken av elektronisk handel i offentlig sektor. Det andre formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å identifisere årsaker til eventuelle avvik. I denne forbindelse ble det lagt vekt på både å belyse årsaker innenfor programmets organisering og arbeidsoppgaver, og å vurdere eventuelle årsaker i rammebetingelsene til programmet.

Riksrevisjonens rapport, som følger som trykt vedlegg, ble ved brev av 1. september 2004 lagt fram for AAD. Rapportens revisjonskriterier var tidligere forelagt AAD og Ehandelsprogrammets sekretariat. Departementet (fra 1. oktober 2004 Moder-

niseringsdepartementet) ga i brev av 30. september 2004 svar til de forholdene som ble tatt opp i rapporten. Mottatte kommentarer til faktadelen i rapporten ble gjennomgått med departementet i møte 11. oktober 2004, og er i det vesentligste tatt hensyn til og innarbeidet. Departementets vurderinger for øvrig er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er gjennomført ved blant annet dokumentanalyse, intervjuer og gjennom en spørreundersøkelse til kjøpere og leverandører samt til potensielle kjøpere og leverandører på Markedsplassen. Det er også gjennomført en benchmarking mot offentlige markedsplasser for elektronisk handel i et utvalg andre land.

Årsaksforklaringene i undersøkelsen bygger i stor grad på det som er identifisert som suksesskriterier for etablering og drift av e-handelsløsninger. Kriteriene er utledet av erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre land som blant annet har kommet fram gjennom benchmarking («beste praksis»), og av forskningsrapporter og faglitteratur på området. De mest sentrale suksessfaktorene inngår som del av undersøkelsens revisjonskriterier.

Programmets måloppnåelse

De kvantitative målsettingene som ble satt for Markedsplassen i Ehandelsprogrammet, var at 50 % av alle offentlige innkjøp skulle gjennomføres ved elektroniske anskaffelsesprosesser innen utgangen av 2003, mens 20 % av innkjøpsverdien skulle anskaffes som elektroniske kjøp innen utgangen av 2003. Riksrevisjonen har tatt utgangspunkt i driftskjøp som grunnlag for å beregne måloppnåelsen. Undersøkelsen viser at programmet ikke har nådd målene. Markedsplassen hadde ved utløpet av desember 2003 knyttet til seg 17 offentlige virksomheter og en andel på kun ca. 0,06 % av driftsrelaterte transaksjoner, tilsvarende en verdi på ca. 0,06 % av de samlede offentlige driftskjøpene. Det stilles i rapporten spørsmål ved programmets evne til å rekruttere kjøpere til Markedsplassen. Målene for Markedsplassen i Ehandelsprogrammet er satt svært høyt, og må langt på vei anses som urealistiske.

De kvalitative målene som var definert for Markedsplassen, var at virksomheter som benytter elektronisk handel, gjennom disse løsningene blant annet skulle frigjøre personell til primæroppgaver, heve sin innkjøpskompetanse, bedre egen økonomistyring, oppføre seg som mer krevende kunder og oppnå gunstigere vilkår i leverandørmarkedet. Undersøkelsen viser at et flertall av virksomhetene som gjør innkjøp gjennom Markedsplassen, gir en positiv vurdering av måloppnåelsen knyttet til målene om å øke virksomhetens innkjøpskompetanse, oppnå gunstige vilkår i leverandørmarkedet og redusere feil og ukurans i anskaffelser og lagerhold. Ingen av kjøperne på Markedsplassen har imidlertid gjennomført målinger som vurderer gevinstrealiseringen knyttet til løsningen. En eventuell oppnåelse av de kvalitative målene kan derfor ikke dokumenteres.

Ehandelsprogrammet arrangerer for øvrig brukermøter for kjøperne på Markedsplassen, der blant annet beste praksis for implementering av elektronisk handel tas opp. Det er også utarbeidet veiledere for implementering og forprosjektgjennomføring, og erfaringene fra etableringsprosjektet for Markedsplassen er dokumentert i en egen erfaringsrapport.

Årsaker til avvik fra programmets mål

I undersøkelsen pekes det på at programmets manglende måloppnåelse må ses på bakgrunn følgende forhold:

- Programmet har hatt mangelfulle økonomiske rammer og mangelfull forankring.
- Forretningsmodellen har vært lite hensiktsmessig.
- Programmet har ikke bistått offentlige virksomheter med samordning av innkjøpsvolumer i felles rammeavtaler.

Programmets reelle forbruk i perioden 1999–2003 har vært 13,3 millioner kroner. Ressursene stilt til disposisjon for programmet er små både i forhold til målene og det gevinstpotensialet som er framhevet i Innst. S. nr. 127 (1999–2000). Et gevinstpotensial på 10 % av de samlede driftskjøpene på ca. 70 milliarder kroner som offentlig sektor årlig kjøper inn for, vil tilsi en samlet gevinst på ca. 7 milliarder kroner per år.

Generell litteratur for innføring av IT-prosjekter vektlegger at styringsgrupper må være forankret høyt i organisasjonen, og at gruppen må ha nødvendige beslutningsfullmakter for å sikre prosjektets resultat. I programbeskrivelsen til Ehandelsprogrammet vektlegges det også at det er viktig med sterk forankring i ledelsen, og at programmet må ha en bred forankring i forvaltningen. Undersøkelsen viser at gjennom programmets levetid har styringsgruppen endret seg fra å bestå av representanter fra ledelsen i de enkelte departementene til å bestå av ledere på lavt nivå og saksbehandlere.

Styringsgruppens leder uttaler at gruppen mer har fungert som en referansegruppe enn som en pådriver i arbeidet med elektronisk handel. På denne bakgrunn kan det være grunn til å stille spørsmål ved om dette er en tilstrekkelig forankring av denne typen utviklingsarbeid. Det kommer også fram i undersøkelsen at Moderniseringsdepartementet (MOD) på grunn av den lave andelen driftskjøp som gjennomføres i departementene, ikke har sett det som hensiktsmessig at departementene aktivt tar i bruk e-handelsløsninger. Intervjuer med kjøperne på Markedsplassen viser at det hadde vært ønskelig om programmets eier også selv benyttet Markedsplassen. Dette standpunktet fra MOD kan ha bidratt til å redusere mulighetene for måloppnåelse for Markedsplassen.

En forutsetning for at elektroniske markedsplasser skal lykkes, er at både kjøpere og selgere har interesse av å bruke markedsplassen, og derved bidra til høyt transaksjonsvolum. Undersøkelsen viser imidlertid at de kommersielle betingelsene (forretningsmodellen) for å bruke Markedsplassen oppleves som lite gunstige av mange leverandører og potensielle leverandører. Flertallet av leverandørene som har valgt oppkobling, oppgir at dette har skjedd etter ønske fra kunde eller etter krav fra kunde. Kun et mindretall har valgt oppkobling ut fra antakelser om at de vil få en gevinst ved å velge løsningen.

Både i St.meld. nr. 41 (1998–99) og i Innst. S. nr. 127 (1999–2000) framheves det at en viktig forutsetning for at elektronisk handel i det offentlige skal gi forventede økonomiske effekter, er at det skjer en samordning av offentlig innkjøpspraksis, hvor bruk av rammeavtaler er et virkemiddel. Riksrevisjonens undersøkelse viser at Ehandelsprogrammet ikke har bistått i dette arbeidet, men overlatt til hver enkelt virksomhet å inngå rammeavtaler som grunnlag for transaksjoner over Markedsplassen.

I undersøkelsen presenteres resultatene av en sammenligning eller benchmarking av e-handelsprogrammer i Danmark, Finland, Storbritannia, Tyskland, New Zealand og Skottland. De e-handelsprogrammene som inngår i benchmarkingen, representerer bredden av e-handelsprogrammer i offentlig sektor internasjonalt, og noen av de programmene som har kommet lengst i innføringen av elektronisk handel.

Benchmarkingen viser at omsetningen over den elektroniske markedsplassen i Norge er på nivå med den elektroniske markedsplassen i Danmark. Blant markedsplassene som blir sammenlignet i undersøkelsen, er det kun Finland som har oppnådd høyere omsetning og transaksjonsvolum enn Markedsplassen ehandel.no. Sammenligningen viser at det norske Ehandelsprogrammet har hatt mindre ressurser enn tilsvarende programmer i sammenlignbare land. E-handelsprogrammet i Skottland har hatt tilgang til ca. 80 millioner kroner for å etablere markedsplassen, og New Zealand brukte ca. 10 millioner kroner i en seks måneders pilotperiode.

3 DEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Moderniseringsdepartementet framhever at etableringen av Markedsplassen ehandel.no kun er én av aktivitetene som er gjennomført for å ivareta Ehandelsprogrammets målsettinger. Departementet understreker at Markedsplassen er et viktig virkemiddel i Ehandelsprogrammet, men ikke et mål. Uklarheten i Riksrevisjonens undersøkelse på dette punktet bidrar til å svekke verdien av en ellers viktig og verdifull rapport, ifølge departementet.

Ifølge departementet ville det vært hensiktsmessig med en bredere tilnærming til virkemiddelbruken enn å fokusere på Markedsplassen i vurderingen av Ehandelsprogrammet, inkludert tiltak på strategisk nivå. Dette omfatter tiltak som regler og prosedyrer, felles grensesnitt og organisasjonsutvikling og kompetanse- og informasjonsspredning. På denne bakgrunn mener MOD det er grunn til å stille spørsmål ved om Riksrevisjonens fokusering på omsetning over Markedsplassen som den viktigste resultatindikatoren for Ehandelsprogrammets måloppnåelse, er fullt ut dekkende. En bredere tilnærming til indikatorer for måloppnåelse kunne etter departementets oppfatning ha fanget opp andre resultater innen Ehandelsprogrammet enn omsetningen over Markedsplassen.

Ifølge departementet er det de kvalitative målsettingene om gevinstrealisering i programmet som er de viktigste sett fra et innkjøpsfaglig ståsted. Men en gevinstrealisering ved bruk av elektronisk handel er etter departementets vurdering avhengig av den enkelte virksomhets omstillingsvilje og omstillingsevne. I tillegg er vilje til endring i virksomheten generelt og på ledelsesnivå spesielt en viktig forutsetning.

Ehandelsprogrammets hovedmålsetting er ifølge departementet å øke bruken av elektronisk handel i offentlig sektor. Etter MODs oppfatning burde det vært klarere poengtert i rapporten at det var behovet for å ha et sett med konkrete, enkle og kvantifiserbare målsettinger som enkelt kunne formidles til bredere grupper, som var årsaken til at det ble etablert et sett med kvantitative målsettinger for Ehandelsprogrammet. MOD peker i tillegg på at de kvantitative målsettingene som ble lagt til grunn, var ambisiøse, og at optimismen på teknologiens vegne var større ved oppstarten av Ehandelsprogrammet enn det i ettertiden viste seg å være belegg for.

Når det gjelder vurderingene av årsakene til avvik fra programmets mål, er MOD i utgangspunktet enig med Riksrevisjonen i at det er grunn til å stille spørsmål ved om de tildelte ressursene for Ehandelsprogrammet har vært tilstrekkelige. Når det gjelder spørsmålet om programmets forankring, framgår det også at MOD mener det er en riktig observasjon at styringsgruppen for Ehandelsprogrammet til tider har fungert mer som referansegruppe, enn som en styrende faktor i arbeidet med elektronisk handel i det offentlige. Departementet legger til at dette er

endret, og at det høsten 2004 er en noe annen forståelse av Ehandelsprogrammets betydning i departementene.

Med hensyn til vurderingene av valgt forretningsmodell, er MOD av den oppfatning at det i rapporten fokuseres relativt snevert på de kommersielle betingelsene for bruk av Markedsplassen som en mulig kilde til svekket måloppnåelse. MOD mener at det også kan identifiseres positive sider ved forretningsmodellen. Departementet peker i den forbindelse på at operatøren av Markedsplassen som del av forretningsmodellen har påtatt seg å etablere, drifte og videreutvikle tjenestetilbudet for egen regning og risiko. Dette har etter departementets vurdering redusert behovet for statlige investeringer fra sentralt hold, og redusert risikoen for staten i etablerings- og driftsperioden for løsningen.

Når det gjelder mulighetene for samordning og bruk av rammeavtaler, presiserer MOD at rammebetingelsene på dette området har endret seg betraktelig i løpet av programperioden. Innkjøpspolitikken i staten har som et hovedprinsipp at innkjøp er et desentralisert ansvar. I samsvar med dette er nesten samtlige sentrale rammeavtaler enten avvirket eller ikke fornyet. Virksomhetene oppfordres imidlertid til å inngå samarbeid om innkjøp på lokalt og regionalt plan når dette er formålstjenelig, effektivt og økonomisk fordelaktig. Ehandelsprogrammet har hele tiden måttet forholde seg til den gjeldende politikken på området, og gjennomfører derfor ingen aktiviteter for å etablere sentrale rammeavtaler. Det registreres imidlertid at Markedsplassen i økende grad benyttes for bestilling fra avtaler inngått gjennom regionale og etatsvise innkjøps samarbeid.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonen framhever at Markedsplassen ehandel.no i liten grad har realisert både de kvalitative og kvantitative målsettingene som ble satt for Markedsplassen. Sett i forhold til at Markedsplassen er å anse som det viktigste initiativet fra Ehandelsprogrammet, er mangelen på måloppnåelse for Markedsplassen også å betrakte som en vesentlig svakhet ved måloppnåelsen i Ehandelsprogrammet, selv om det finnes andre virkemidler som også kan bidra til måloppnåelse i programmet.

De kvantitative målsettingene om å realisere et stort antall kjøp med stor samlet anskaffelsesverdi i løpet av prosjektperioden, var for ambisiøse og lite realistiske. Riksrevisjonen merker seg at MOD i hovedsak synes å være enig i det, og finner grunn til å stille spørsmål ved at målsettingene ikke ble endret i løpet av prosjektperioden.

Riksrevisjonen legger til grunn at det ikke kan dokumenteres at brukerne av Markedsplassen har bidratt til å realisere gevinster i forbindelse med offentlige innkjøp. Virksomhetene synes i liten grad å ha rettet oppmerksomheten mot hvordan de kunne

oppnå gevinster av systematisk arbeid med å forbedre innkjøpsfunksjonen. Riksrevisjonen merker seg at MOD synes å dele den oppfatningen.

Riksrevisjonen vil videre framheve at mangelfulle økonomiske rammer og mangelfull forankring kan ha bidratt til sviktende måloppnåelse for Markedsplassen. Det kan blant annet pekes på at e-handelsprogrammet i Norge har færre ressurser tilgjengelig, både økonomiske og personellmessige, enn e-handelsprogrammer i andre land med tilsvarende størrelse.

Riksrevisjonen slutter seg til at forretningsmodellen som ble valgt, inneholdt positive elementer som kan ha bidratt til lavere offentlige utgifter ved etablering og drift av Markedsplassen. Samtidig må det understrekes at forretningsmodellen har vært oppfattet som lite økonomisk attraktiv av mange leverandører og potensielle leverandører, noe som kan ha bidratt til å redusere måloppnåelsen.

Manglende bruk av rammeavtaler og samordnede innkjøp kan ha bidratt til manglende måloppnåelse, men Riksrevisjonen tar til etterretning at den nåværende innkjøpspolitikken har som et hovedprinsipp at innkjøp er et desentralisert ansvar.

5 MODERNISERINGSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Moderniseringsdepartementet som i brev av 19. november 2004 har avgitt svar:

«Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 29. oktober 2004 med utkast til rapport vedrørende undersøkelse av statens satsing på elektroniske innkjøp.

Riksrevisjonen oppgir innledningsvis i rapporten at formålet med undersøkelsen har vært todelt. For det første å avdekke eventuelle avvik knyttet til måloppnåelsen for Markedsplassen ehandel.no i Ehandelsprogrammet. Det andre formålet med undersøkelsen er å identifisere årsaker til eventuelle avvik.

Som Riksrevisjonen peker på har Ehandelsprogrammets hovedmålsetting bl.a. vært at bruken av elektronisk handel i det offentlige skulle bidra til å redusere kostnadene ved anskaffelser og å heve kvaliteten i de offentlige anskaffelsesprosessene. Etableringen av en offentlig markeds plass (Markedsplassen ehandel.no) har ikke vært noen målsetting i seg selv, men et viktig virkemiddel for å nå overordnede målsettinger. Jeg tillater meg derfor å stille spørsmål ved om omsetning og transaksjonsvolum over Markedsplassen ehandel.no er det beste grunnlaget for en vurdering av Ehandelsprogrammets samlede måloppnåelse. Etter min oppfatning burde undersøkelsen også vurdert andre aktiviteter på strategisk nivå, som for eksempel utvikling av felles retningslinjer og prosedyrer, felles grensesnitt, tiltak for organisasjonsutvikling, samt kompetanseoverføring og informasjonspredning. En slik vurdering ville, slik

jeg ser det, gitt et noe annet og mer nyansert bilde av Ehandelsprogrammets innsats og måloppnåelse, enn det Riksrevisjonen nå presenterer.

Jeg er enig i Riksrevisjonens observasjon om at målsettingene for Ehandelsprogrammet var ambisiøse, men vil understreke at optimismen knyttet til elektronisk handel i 1998 nok var større, både i Norge og resten av OECD-området, enn det i ettertid viste seg å være dekning for.

Når det gjelder evt. gevinstrealisering ved bruk av elektronisk handel, vil jeg understreke at dette primært er den enkelte virksomhets eget ansvar. Ehandelsprogrammets ansvar har vært å sikre offentlige virksomheter enkel og kostnadseffektiv tilgang til operative ehandelsløsninger. Det viktigste bidraget i denne sammenheng er at virksomhetene gjennom å ta i bruk Markedsplassen ehandel.no raskt kan komme i gang med implementeringen av ehandel i egen organisasjon, i stedet for å bruke ressurser på spesifisering og anskaffelse av en virksomhetsintern systemløsning.

Hovedhensikten med etableringen av Markedsplassen ehandel.no har hele tiden vært å senke terskelen for å ta elektronisk handel i bruk i den enkelte virksomhet. Jeg er likevel enig med Riksrevisjonen i at virksomhetene generelt synes å ha hatt for liten oppmerksomhet på det effektiviseringspotensialet som ligger i systematisk innføring av elektronisk handel. Dette ønsker jeg å gjøre noe med, og departementene vil derfor i tildelingsbrevene til etatene for 2005 bli oppfordret til å gi føringer på at arbeidet med overgang til elektroniske innkjøp skal gis høy prioritet.

Jeg tar til etterretning Riksrevisjonens merknader om at mangelfulle økonomiske rammer og mangelfull forankring av Ehandelsprogrammet, kan ha bidratt til sviktende måloppnåelse for Markedsplassen ehandel.no. En av de vesentligste erfaringene fra programmet er at innføring av elektronisk handel er en relativt krevende prosess både når det gjelder evne, og ikke minst vilje til omstilling og omorganisering i den enkelte virksomhet. Det er etter min mening derfor ikke uten videre gitt at større økonomiske rammer, eller bedre forankring, hadde gitt et vesentlig annet resultat.

Som Riksrevisjonen er kjent med terminerer Ehandelsprogrammet ved utgangen av 2004. Flere sentrale operative aktiviteter fra programmet, som f.eks Markedsplassen ehandel.no, vil likevel bli videreført. Jeg vil for øvrig sette i gang et mer omfattende arbeid på strategisk nivå, bl.a. for å se nærmere på de samfunnsøkonomiske virkningene av en mer omfattende overgang til elektronisk handel.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Det synes å være enighet mellom Riksrevisjonen og Moderniseringsdepartementet om at Markedsplas-

sen i Ehandelsprogrammet ikke har nådd målene. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det innenfor Ehandelsprogrammet finnes andre virkemidler som også kan bidra til måloppnåelse for programmet. Markedsplassen er imidlertid det viktigste initiativet i Ehandelsprogrammet, og mangelen på måloppnåelse i Markedsplassen er derfor å betrakte som en vesentlig svakhet ved måloppnåelsen i programmet.

For å forklare årsaker til manglende måloppnåelse framhever departementet at innføringen av elektronisk handel er en krevende prosess både når det

gjelder evne og vilje til omstilling. Etter Riksrevisjonens vurdering ville en bedre forankring av Ehandelsprogrammet kunne bidratt til større fokus på omstilling og dermed til bedre måloppnåelse.

Ehandelsprogrammet termineres 31. desember 2004. Riksrevisjonen har merket seg at Moderniseringsdepartementet vil sette i gang et mer omfattende arbeid på strategisk nivå, blant annet for å se nærmere på de samfunnsøkonomiske virkningene av en overgang til elektronisk handel.

Saken sendes Stortinget

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 16. desember 2004

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Statens satsing på elektronisk innkjøp

Innhold

1	Innledning og bakgrunn	9
1.1	Nærmere om elektronisk handel, elektroniske markedsplasser og Markedsplassen ehandel.no	9
2	Formål og problemstillinger	12
2.1	Formål	12
2.2	Problemstillinger	12
3	Metodisk opplegg i undersøkelsen	13
3.1	Ulike metoder brukt i undersøkelsen	13
3.1.1	Dokumentanalyse	13
3.1.2	Spørreundersøkelse	13
3.1.3	Intervjuer	15
3.1.4	Benchmarking	15
4	Revisjonskriterier	16
4.1	Revisjonskriterier knyttet til måloppnåelse	16
4.2	Revisjonskriterier for å vurdere årsaker til eventuelle avvik	17
4.2.1	Økonomiske og organisatoriske rammer for programmet	17
4.2.2	Fokus på etterprøvbare gevinstmål og gevinstrealisering	17
4.2.3	Metode og strategi for effektivisering av innkjøp	17
4.2.4	Fokus på omstilling og omorganisering for å oppnå gevinster	18
4.2.5	Samordning og bruk av rammeavtale	18
4.2.6	Forretningsmodell som stimulerer til deltakelse	18
5	Faktabeskrivelse	20
5.1	Måloppnåelsen for satsing på elektronisk innkjøp i det offentlige	20
5.1.1	Måloppnåelsen for Ehandelsprogrammet	20
5.1.2	Måloppnåelse for kjøpere i portalen	22
5.2	Årsaker til avvik	22
5.2.1	Rammebetingelser for Ehandelsprogrammet	22
5.2.2	Etterprøvbare gevinstmål, gevinstrealisering og omstilling	22
5.2.3	Samordning av rammeavtaler	23
5.2.4	Forretningsmodellen	23
5.3	Oversikt over andre e-handelsprogrammer	24
5.3.1	Relevante funn fra benchmarkingen	25
6	Vurderinger	27
6.1	Vurdering av programmets måloppnåelse	27
6.2	Vurdering av årsaker til avvik fra programmets mål	27
6.2.1	Mangler i organiseringen av Ehandelsprogrammet	27
6.2.2	Manglende prioritering av bistand til rammeavtaler	28
	Litteraturhenvisninger	29
	Vedlegg 1 Sammenligning av måloppnåelse	30
	Vedlegg 2 Sammenligning av mulige årsaker til manglende/ulik måloppnåelse	32

1 Innledning og bakgrunn

Innkjøp utgjør en betydelig andel av det offentliges totale budsjetter, og det offentlige er en svært viktig kunde for næringslivet. Offentlig sektor kjøper årlig for drøyt 216 milliarder kroner, fordelt på kommuner, fylkeskommuner, statlig forretningsdrift og forvaltning.¹ Målt som andel av bruttonasjonalproduktet utgjør offentlige anskaffelser om lag 18 prosent. Samfunnsøkonomisk er det av stor betydning at det stimuleres til effektive offentlige anskaffelser. Dette innebærer at ressursbruken i både offentlig og privat næringsliv blir best mulig.²

Et av hovedmålene for forvaltningspolitikken som fremmes i St. prp. nr. 1 (1998–99), er en effektiv og resultatorientert forvaltning. Statsforvaltningens resultater skal være mest mulig i samsvar med fastsatte mål, og de skal nås uten unødig bruk av ressurser. I Handlingsplan 1999–2001, Elektronisk forvaltning – Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen (AAD 1999), framgår det at IT kan bidra til en effektiv og resultatorientert forvaltning gjennom å støtte forvaltningens arbeidsprosesser internt og eksternt. Det understrekes at det i arbeidet med effektivisering av offentlige anskaffelser vil være viktig å se på hvordan IT-løsninger kan endre og forbedre innkjøpsprosesser. I St.meld. nr. 41 (1998–99) *Om elektronisk handel og forretningsdrift* vektlegges det også at det er et stort effektiviseringspotensial i offentlig sektor som blant annet kan realiseres ved bruk av elektronisk handel i innkjøpsvirksomheten. Gevinstpotensialet ved effektivisering av offentlige innkjøp anslås å ligge mellom 4 og 20 milliarder kroner årlig. Gevinster vil kunne oppnås gjennom lavere priser på innkjøpte varer, men vil særlig komme gjennom mer effektive innkjøpsprosesser. I meldingen vektlegges det også at offentlig forvaltning som stor innkjøper av varer og tjenester vil kunne gi drahjelp med ringvirkninger i næringslivet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) har ansvaret for utvikling av statlig innkjøpspolitikk og for strategiutvikling for statsforvaltningens bruk av IT. I 1998 tok AAD initiativ til en flerårig satsing på elektronisk handel i offentlige innkjøp, og i 1999 ble det etablert et femårig program for innføring av elektronisk handel i det offentlige som omfatter statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning. Den overordnede målformuleringen for program for elektronisk handel i det offentlige (E-handelsprogrammet) er:

«Bruken av elektronisk handel i det offentlige skal bidra til at kostnadene ved anskaffelser synker betraktelig, og at kvaliteten i de offentlige anskaffelsesprosesser heves. Frigjorte ressurser skal bidra til at virksomheter i større grad kan konsentrere seg om sine primæroppgaver.»³

Ehandelsprogrammet ble organisert som en satsing forankret i AAD. Statens forvaltningstjeneste, avdeling Statskjøp ble gitt ansvaret for programmets sekretariatsfunksjon fra 1999 til 2002. Fra 1. januar 2003 har sekretariatet linjemessig vært plassert direkte under direktøren i Statens forvaltningstjeneste. Styringsgruppen har bestått av de mest berørte departementer og Kommunenes Sentralforbund. Det ble etablert tre ulike fora som programmet og styringsgruppen skulle støtte seg til i sitt arbeid. De tre foraene representerer brukere (brukerforum), leverandører (leverandørforum) og IT-leverandører (IT-forum). Den økonomiske rammen for programmet var i programbeskrivelsen foreslått til 20,6 millioner kroner. Programmets mandat er forlenget fram til 31. desember 2004.

Programmet har vært organisert med aktiviteter på et strategisk og et operativt nivå. Det strategiske arbeidet har konsentrert seg om tre hovedområder: reduksjon av regler og prosedyrer som vanskeliggjør innføring av elektronisk handel, utvikling av et felles grensesnitt mot en elektronisk markeds plass og utarbeidelse av informasjon og kompetanseheving. Etableringen av Markeds plassen ehandel.no har vært den viktigste operative aktiviteten. Markeds plassen ble åpnet for pilotdrift i perioden februar 2002 til og med mai 2002. 14 offentlige kjøpere og 26 leverandører deltok i pilotforsøket. Markeds plassen gikk deretter over i ordinær drift fra juni 2002.

1.1 NÆRMERE OM ELEKTRONISK HANDEL, ELEKTRONISKE MARKEDSPASSER OG MARKEDSPLASSEN EHANDEL.NO

Elektronisk handel kan gis mange definisjoner. Program for elektronisk handel i det offentlige legger den samme definisjonen til grunn som er benyttet i St.meld. nr. 41 (1998–99):

¹ Statistisk sentralbyrå (www.ssb.no/offinnkj).

² Forskrift om offentlige anskaffelser-veileder.

³ Program for e-handel i det offentlige 1999–2003 s. 15.

«Med elektronisk handel menes alle former for kommersielle transaksjoner og forretningsvirksomhet over elektroniske nett. Transaksjonene kan være knyttet til bestilling, betaling og levering av fysiske varer og tjenester, men kan også omfatte overføring av digitaliserte varer og tjenester.»

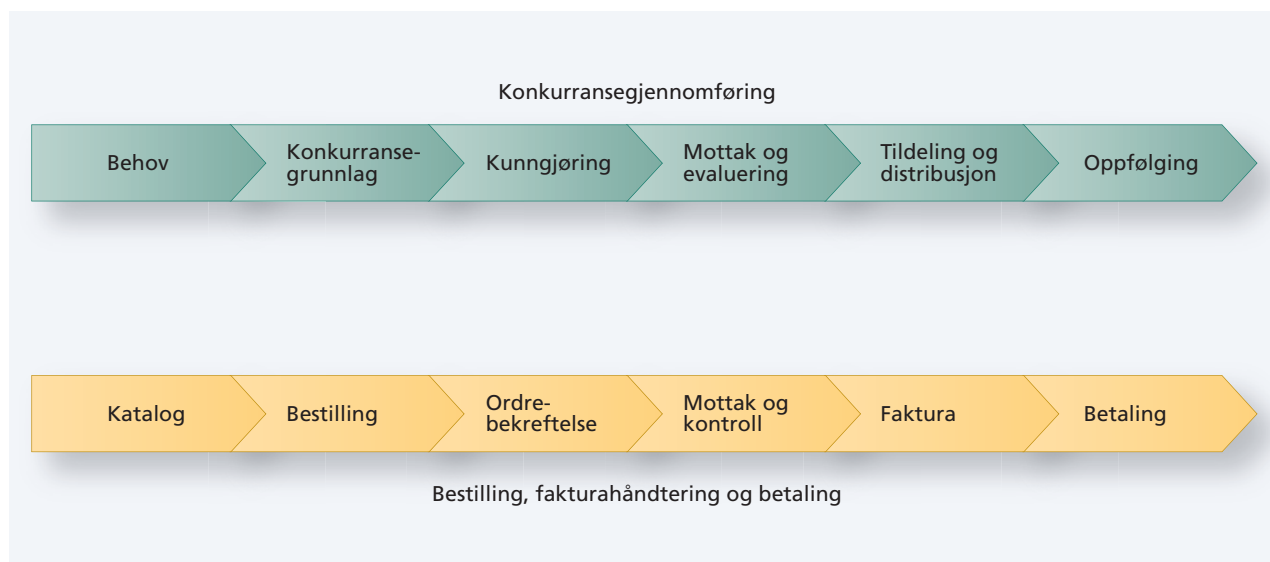
En elektronisk markeds plass kan delvis betraktes som et knutepunkt mellom kjøper og leverandør for utveksling av handelsdokumenter. Leverandører viser fram sine varer i en elektronisk katalog som kan eksponeres mot alle kjøperne tilknyttet markeds plassen. Handel gjennom markeds plassen gjennomføres ved at den enkelte kjøper bruker Internett til å søke i en varekatalog som er satt opp i forhold til de avtaler denne kjøperen allerede har inngått. For kjøpere på Markeds plassen ehandel.no er dette rammeavtaler. Leverandøren vil således være ansvarlig for å utarbeide en varekatalog basert på de varer og priser som er avtalt gjennom prosessen med å inngå rammeavtaler.

En arbeidsgruppe opprettet av Fellesforum for e-handel peker i rapporten «Elektroniske markeds plasser som strategisk satsingsområde» på at fordelene knyttet til elektroniske markeds plasser blant annet består i at kjøpere og selgere i en samhandlingsprosess vil kunne oppnå betydelige gevinster på flere hovedområder: gjennom administrative forenklinger (statistikk, rapportering, oppfølging), ved selve handelen mellom virksomheter og ved betaling (faktura, betalingsoverføring og økonomistyring).

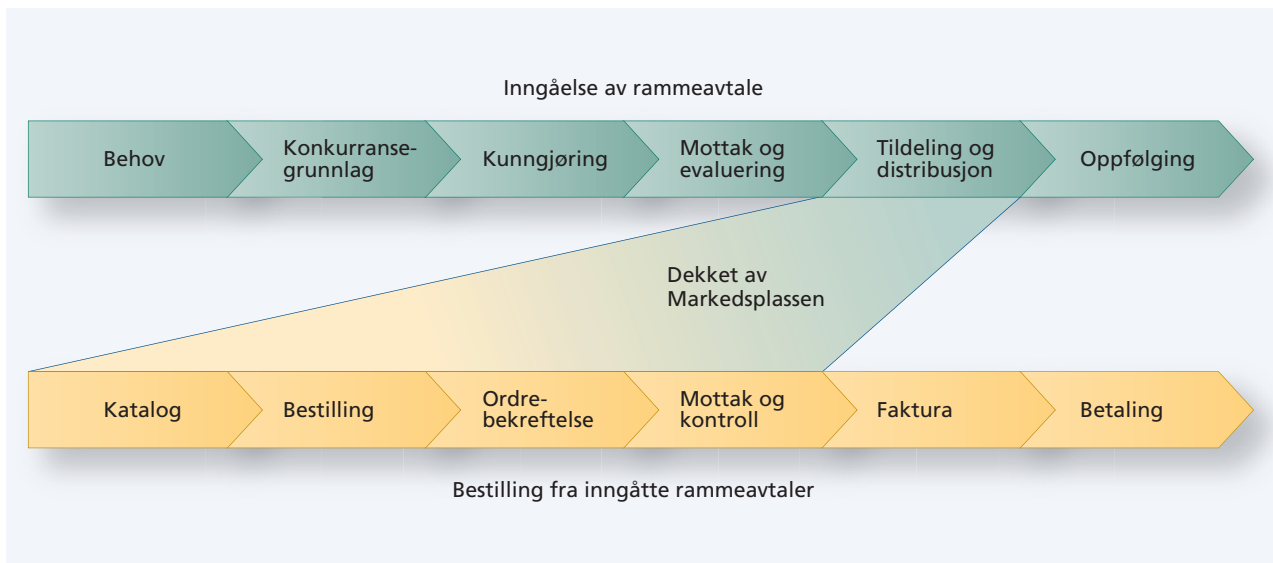
Figuren nedenfor viser de elementene i en anskaffelsesprosess som kan understøttes ved bruk av elektronisk handel og en elektronisk markeds plass.

Ved handel gjennom en elektronisk markeds plass kan kjøperen handle varer fra flere leverandører. Markeds plassen vil da automatisk splitte ordren til de leverandørene som skal levere varene eller tjenestene. Videre eier kjøperen informasjonen som genereres, og får dermed bedre oversikt over hvilke varer som er kjøpt, og hvordan avtaler utnyttes. I tillegg til funksjonaliteten med direkte bestilling fra varekataloger, attestasjon og godkjenning som inngår i markeds plassen, kan markeds plassen integreres med økonomisystemet til virksomheten. Dermed kan bestillingen gjennomføres som del av innkjøpsdelen i et økonomisystem. En slik integrasjon medfører at regnskapssystemet automatisk kan oppdateres når bestillingen er godkjent og attestert. Ved å gjøre det slik unngår virksomheten å føre de enkelte regnskapspostene manuelt.

Markeds plassen ehandel.no har hittil fokusert på en avgrenset del av den samlede innkjøpsprosessen; den tar utgangspunkt i inngåtte rammeavtaler og legger til rette for opprettelse av elektronisk katalog, bestilling fra katalog, ordrebekreftelse og mottak/kontroll. Dette er illustrert i figur 2.



Figur 1 Elementer i en elektronisk markeds plass



Figur 2 Markedsplassen ehandel.no

Funksjonaliteten for bestilling inneholder også godkjenning av kjøpet fra person med budsjett-disponeringsmulighet og forslag til kontering på varelin-

jenivå. Inngåelse og oppfølging av rammeavtaler og fakturabehandling inklusive regnskapsføring ligger utenfor det Markedsplassen tilbyr i dag.

2 Formål og problemstillinger

2.1 FORMÅL

Formålet med prosjektet er å avdekke eventuelle avvik knyttet til måloppnåelsen for Markedsplassen ehandel.no i Ehandelsprogrammet og identifisere årsakene til eventuelle avvik. Markedsplassen ehandel.no er valgt ut fordi Markedsplassen var det viktigste initiativet i Ehandelsprogrammet for å fremme bruken av elektronisk handel i offentlig sektor. Den sentrale rollen som Markedsplassen var tildelt som virkemiddel for å oppnå målsettingene i Ehandelsprogrammet, gjør at konsekvensene for måloppnåelsen i Ehandelsprogrammet blir større hvis målene for Markedsplassen ikke blir nådd, enn hvis målene for et mindre sentralt virkemiddel ikke blir nådd.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

1 *Er målsettingene til Markedsplassen ehandel.no i Program for elektronisk handel i det offentlige nådd?*

Problemstillingen vil kartlegge måloppnåelsen for Markedsplassen i programmet. Realiseringen av både kvantitative og kvalitative målsettinger vil bli vurdert.

2 *Hva er årsakene til eventuelle avvik fra målsettingene?*

Problemstillingen vil kartlegge ulike årsaker til at programmets målsettinger eventuelt ikke er nådd. Undersøkelsen vil fokusere på årsaker innenfor programmets organisering og arbeidsoppgaver, men også vurdere årsaker i rammebetingelsene til programmet.

3 Metodisk opplegg i undersøkelsen

3.1 ULIKE METODER BRUKT I UNDERSØKELSEN

Datagrunnlaget i undersøkelsen har kommet fram gjennom dokumentanalyse, intervjuer og gjennom en spørreundersøkelse til kjøpere og leverandører og til potensielle kjøpere og leverandører på Markeds-plassen. Det er også gjennomført en benchmarking mot offentlige markeds plasser i et utvalg andre land.

Årsaksforklaringene i undersøkelsen bygger i stor grad på det som er identifisert som suksesskriterier for etablering og drift av elektroniske e-handelsløsninger. Kildene for disse er utledet av erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre land blant annet framkommet gjennom benchmarkingen («beste praksis») og fra forskningsrapporter og faglitteratur på området. De mest sentrale suksessfaktorene inngår som del av undersøkelsens revisjonskriterier.

3.1.1 Dokumentanalyse

Undersøkelsen er belyst gjennom en rekke relevante dokumenter. For å belyse problemstilling 1 knyttet til programmets måloppnåelse er det brukt statistikk innhentet fra Ehandelsprogrammet. I tillegg er dokumentasjon fra de enkelte kjøperne på Markeds-plassen, som gevinstplaner knyttet til innføring av elek-

tronisk handel, brukt for å belyse den kvalitative måloppnåelsen.

For å belyse problemstilling 2 er det brukt ulik type dokumentasjon fra Ehandelsprogrammet og fra enkelte virksomheter og annen type dokumentasjon. Eksempler på slik dokumentasjon er

- offisielle programdokumenter
- referater fra styringsgruppemøter
- evalueringsrapport
- internasjonale rapporter

3.1.2 Spørreundersøkelse

For å få en bredest mulig kartlegging av bruken av og holdningene til Markeds-plassen ble det gjennomført fire elektroniske spørreundersøkelser som del av forvaltningsrevisjonen. To av disse ble rettet mot de offentlige kjøperne på Markeds-plassen og til et utvalg av deres leverandører. De to øvrige spørreundersøkelsene ble rettet mot et utvalg potensielle offentlige kjøpere og til et utvalg av potensielle leverandører på Markeds-plassen.

Sentrale spørsmål i spørreundersøkelsen til de offentlige kjøperne og deres leverandører var deres begrunnelse for oppkopling, hvilken typer varer som

Tabell 1 Oversikt over tilknyttede kjøpere og leverandører som inngår i datamaterialet

Kjøpere	Leverandører	
Sola kommune	C.Tybring Gjedde ASA	Gravdahl A/S
Kristiansand kommune	Din Baker AS	Auralight AS
Sandnes kommune	Thv. Solberg AS	EuroFlorist Norge AS
Larvik kommune	Matgrossisten Midt Norge AS	IdeData as
Norges landbrukshøgskole	Statoil Norge AS	Batterisenteret AS
Vest-Agder fylkeskommune	VWR International AS	Nordialog
NTNU	KS Drammen Papir Engros	Kai Hansen Trykkeri as
Trondheim kommune	Manstad kjøtt as	Gustav Pedersen AS
Buskerud fylkeskommune	Medeco AS	Asko Storhusholdning
Sør-Trøndelag fylkeskommune	Haaland & Hamre as	Handicare ASA
Stavanger kommune	Atea Norge AS	Brio Lek og lær
Fredrikstad kommune	Bama-Gruppen AS	Inger Sørensen as
Bærum Kommune	Rich Andvord AS	HandiCare ASA
Oslo kommune, konserninnkjøp	Medicus Engros.AS	Norsk Data Senter as
Sola kommune	Dropzone ASA	Ødegaard Engros AS
	S-Gruppen ASA	Osram AS
	Fagerhaug & Olstad AS	Gilde Norge BA
	Nord Møbler AS	Kinnarps AS
		Skovly Engros
		Vitopan Engros AS

kjøpes og selges over portalen, spørsmål om forarbeidet som var gjort før oppkoplingen, og spørsmål om kjøperne og selgernes vurdering av løsningens funksjonalitet og nytteverdi. Sentrale spørsmål i spørreundersøkelsen til de potensielle offentlige kjøperne og til de potensielle leverandørene var blant annet deres kjennskap til den offentlige markedsplassen og deres eventuelle begrunnelser for valget om å ikke kople seg opp mot Markedsplassen.

Samtlige av de 17 kjøperne som var tilkoplede Markedsplassen per 1. oktober 2003, mottok spørreundersøkelsen. Riksrevisjonen mottok 14 utfylte skjemaer i retur, noe som gir en svarprosent på om lag 82. Et utvalg på om lag halvparten av de tilknyttede leverandørene inngikk i undersøkelsen, spørreskjemaet ble mottatt av 67 leverandører. 38 skjemaer ble mottatt ferdig utfylt fra leverandørene, noe som gir en svarprosent på om lag 57. Den relativt lave svarprosenten må ses i sammenheng med at leverandørbedriftene ikke er forpliktet til å svare på henvendelser fra Riksrevisjonen. Tabellen gir en oversikt over de tilknyttede kjøperne og leverandørene som inngår i datamaterialet.

Et utvalg på 34 leverandører som ikke var tilknyttet Markedsplassen, ble trukket ut til spørreundersøkelsen. Utvalget var basert på lister over bedrifter de kjøpende virksomhetene på Markedsplassen ehandel.no hadde prioritert for handel over Markedsplassen og gitt operatøren IBX i oppdrag å aktivere. 30 av disse bedriftene mottok Riksrevisjonens spørreundersøkelse, og 18 bedrifter returnerte undersøkelsen besvart. Dette gir en svarprosent på 60. Spørreundersøkelsen ble også sendt 17 offentlige virksomheter som ikke var tilknyttet Markedsplassen. Ved sammensetningen av dette utvalget ble det lagt vekt på at virksomheter med høye utgifter til driftsrelaterte kjøp skulle inngå, for eksempel helseforetak og store etater. Departementer med en rolle i forhold til Ehandelsprogrammet ble også valgt ut. 12 av de offentlige virksomhetene besvarte undersøkelsen, noe som tilsvarer en svarprosent på om lag 72. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de potensielle kjøperne og leverandørene som inngår i datamaterialet.

Tabell 2 Oversikt over potensielle kjøpere og leverandører som inngår i datamaterialet

Potensielle kjøpere	Potensielle leverandører
Universitetet i Bergen	Nortelco System-Teknikk AS
Statens lånekasse for utdanning	Supplies Team Norge AS
Helsedepartementet	Hennig-Olsen Oslo AS
Helse Øst RHF	SK Engros AS
Nærings- og handelsdepartementet	Scribona Norge As, avd office Document Oslo
Skattedirektoratet	Tine Meieriet Øst
Ikke oppgitt navn	KPT Naturfag as
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Vitusapotek AS
Helse Nord RHF	Lillestrøm Vaskeri A/S
Kystverket-Kystdirektoratet	Mørefisk Biri AS
Finansdepartementet	Ingvaldsen & Riise AS
Universitetet i Oslo	Norgros AS
	Elkjøp Giganten Trondheim
	HAFAs Elektro as
	VIA Flyspesialisten
	Tikkurila Norge AS
	E.A. Smith AS (inkl. datterselskaper)

3.1.3 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med en rekke ulike grupper av interessenter for å belyse alternative årsaker til at målsettingene for programmet ikke er nådd. Det er gjennomført intervjuer med leder for Ehandelsprogrammets styringsgruppe, sekretariatet i Ehandelsprogrammet og administrerende direktør for IBX som er operatør for Markedsplassen og leverandør av sluttbrukerapplikasjonen som benyttes av de fleste kjøperne. Det er også gjennomført intervjuer med et utvalg på fem tilknyttede kjøpere og en større kjøperorganisasjon som har valgt ikke å bli tilknyttet Markedsplassen.⁴ For å sikre et mest mulig representativt datagrunnlag er det i intervjuene med kjøpere valgt å fokusere på kjøpere av ulik størrelse, ulik geografisk plassering og kjøpere på ulike forvaltningsnivå. De kjøpende virksomhetene som ble intervjuet, var NTNU, Sør-Trøndelag fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Larvik kommune og Oslo kommune. Det ble videre lagt vekt på at den potensielle kjøperen som skulle intervjues, var en virksomhet med et betydelig innkjøpsvolum av varer som kan betegnes som driftskjøp. På bakgrunn av disse variablene ble det gjennomført intervju med Helse Øst RHF.

3.1.4 Benchmarking

En sammenligning eller benchmarking av Ehandelsprogrammet i Norge med tilsvarende programmer i andre land inngår i metodegrunnlaget. Gjennomføringen av benchmarkingen har hatt to målsettinger:

- 1 Sammenligne måloppnåelsen for offentlig initierte e-handelsprogrammer
- 2 Understøtte årsaksanalysen ved å vise til årsaker til mangel på måloppnåelse eller suksesskriterier ved sammenlignbare e-handelsprogrammer

Det er i benchmarkingen kun sett på Markedsplassen som er en del av en offentlig satsing på elektronisk innkjøp. De e-handelsprogrammene som inngår i benchmarkingen, representerer bredden av e-handelsprogrammer i offentlig sektor internasjonalt og noen av de programmene som har kommet lengst i innføringen av elektronisk handel.

Identifisering av e-handelsprogrammer i offentlig sektor har tatt utgangspunkt i det norske Ehandelsprogrammets kunnskap om tilsvarende programmer i andre land, offentlig tilgjengelige rapporter fra blant annet EU-kommisjonen og Riksrevisjonens kontakt med andre lands riksrevisjoner.

Datainnsamlingen er basert på gjennomgang av skriftlige presentasjoner og rapporter som er utarbeidet av programmene, deriblant en studie utarbeidet av det britiske Office of Government Commerce (OGC) som forberedelse til innføring av en elektronisk markeds plass. Videre har Riksrevisjonen hatt et møte med representanter for OGC, i tillegg til å delta på en presentasjon av e-handelsprogrammene i Storbritannia og Skottland arrangert av det norske Ehandelsprogrammet. Tabellen nedenfor gir en oversikt over de land om inngår i benchmarkingen.

Tabell 3 Programmer som inngår i benchmarkingen

Nr.	Land	Program	Aktuelle systemer/ markeds plasser
1	Norge	Ehandelsprogrammet i det offentlige	www.ehandel.no
2	Danmark	Den offentlige innkjøpsportal (DOIP)	www.doip.dk
3	Storbritannia	Office of Government Commerce	www.ogc.gov.uk
4	Storbritannia	Improvement and Development Agency IdeA – UK Wider Public Sector	www.idea.gov.uk/marketplace/
5	Skottland	eProcurement Scotland	www.eprocurementscotland.com
6	Tyskland	Öffentlicher Einkauf@uf Online	www.beschaffungssamt.de
7	Finland	Trading House Hansel	www.merkaattori.fi
8	New Zealand	GoProcure	www.e-government.govt.nz

⁴ Helse Øst RHF.

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene for programmets måloppnåelse er utledet fra dokumenter som omhandler Stortingets vedtak og forutsetninger på områdene IT-politikk og elektronisk handel. Revisjonskriteriene for å vurdere årsaker til eventuelle avvik finnes gjennom identifisering av beste praksis innenfor prosjektstyring, innkjøpsteori og innføring av IT-løsninger. Beste praksis innebærer å identifisere de kritiske suksessfaktorene som er knyttet til gjennomføring og implementering av e-handelsløsninger.

I benchmarkingen som sammenligner e-handelsplattformer i et utvalg andre land, har det ikke lyktes å identifisere et offentlig e-handelsprogram i Europa som til nå har innfridd alle mål og forventninger. Beste praksis kan derfor ikke utledes direkte av disse programmene. Ved å holde praksis ved de offentlige markedsplassene opp mot anerkjent praksis for effektivisering av innkjøp, er det likevel mulig å peke på hvilke kritiske suksessfaktorer som må være oppfylt for å nå målene.

I AADs handlingsplan (1999–2001) Elektronisk forvaltning – Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen, fremmes elektronisk handel i offentlige innkjøp som ett av åtte innsatsområder. Målet er at bruk av elektronisk handel i offentlige innkjøp skal bidra til at kostnadene ved anskaffelser synker betraktelig, og at kvaliteten i de offentlige anskaffelsesprosessene øker. Frigjorte ressurser skal bidra til at virksomheter i større grad kan konsentrere seg om sine primæroppgaver. Et flerårig program for innføring av elektronisk handel i offentlige anskaffelser vil bli brukt som hovedvirkemiddel for å legge tyngde bak tiltakene. I handlingsplanen legges det til grunn at programmet i sin femårige løpetid vil omfatte følgende aktiviteter:

- 1 Fjerning av juridiske hindringer for elektronisk handel, både når det gjelder anskaffelsesregelverk og annet aktuelt regelverk.
- 2 Implementering, som skal omfatte etablering av pilotprosjekter, eventuelt styrking av pilotprosjekter som allerede pågår i regi av statlige etater, fylkeskommuner og kommuner.
- 3 Nødvendige standarder for offentlig elektronisk handel skal etableres og tas i bruk i bredt omfang (såkalte SFTI – *Single Face To Industry*).
- 4 Det skal iverksettes tiltak for sikkerhet ved offentlig elektronisk handel, identifiseres omstillingsbehov og lages retningslinjer for gevinstrealisering og -måling
- 5 Kompetanseutvikling, der iverksetting av omfattende informasjons- og kompetanseutviklings-

virksomhet blant offentlige innkjøpere i hele landet inngår, er en sentral del av satsingen.

- 6 Videre skal det utarbeides generelle kravspesifikasjoner for IT-støttet offentlig innkjøp og veiledninger i innføring av elektronisk handel

For å oppnå resultater av den tverrsektorielle satsingen vektlegger handlingsplanen et bredt samarbeid mellom departementene og mellom staten og kommunesektoren. Det er også av avgjørende betydning for resultatene at arbeidet er godt forankret i forhold til primærbrukerne, det vil si den enkelte etat og virksomhet. I egenskap av å ha det primære ansvaret for å anvende IT i oppgaveløsningen vil disse være sentrale premissleverandører og målgruppe for fellestiltakene.

4.1 REVISJONSKRITERIER KNYTTET TIL MÅLOPPNÅELSE

I Innst. S. nr. 127 (1999–2000)⁵ fra næringskomiteen om elektronisk handel og forretningsdrift pekes det på at elektronisk handel og forretningsdrift muliggjør mer effektiv drifts- og innkjøpsvirksomhet i privat og offentlig virksomhet. Komiteen konstaterer også at i enkelte bransjer vil bestillinger over Internett bidra til lavere kostnader og reduserte priser for kjøper. Andre besparelsesmuligheter er lavere kostnader ved forhandlings- og avtaleinngåelse og lavere transaksjonskostnader ved mer effektive distribusjonsrutiner.

I samme innstilling viser komiteen til en rapport utarbeidet av Statens forvaltningstjeneste på oppdrag fra AAD. Der framgår det at samordning og systematisk offentlig innkjøp over Internett kan bidra til å redusere utgiftene til offentlige innkjøp med 10 prosent. Komiteen påpeker at besparelser knyttet til effektivisering av interne rutiner kommer i tillegg.

Enkelte av de samme målene er tatt opp i beskrivelsen til *Program for elektronisk handel i det offentlige*.⁶ Her framgår det at den offentlige markedsplassen skal være et hjelpemiddel for den enkelte virksomhet til å implementere egen forsyningsstrategi og til å realisere gevinster knyttet til

- reduserte innkjøpskostnader ved bedre utnyttelse av inngåtte rammeavtaler

⁵ Innstillingen er behandling av St.meld. nr. 41 (1998–99) Om elektronisk handel og forretningsdrift.

⁶ Kapittel 4.3 i programbeskrivelsen.

- enkel tilgang til informasjon om leverandører og deres produkter ved kvalifisering
- reduserte transaksjonskostnader ved hel eller delvis automatisering av informasjonsoverføring mellom bestillings- og betalingssystemer og interne innkjøps- og/eller økonomisystemer

Målsettingene for programmet er ambisiøse, og programmet har definert både kvantitative og kvalitative målsettinger. De kvantitative målene er at

- 50 prosent av alle kjøpstransaksjonene skal gjennomføres ved elektroniske anskaffelsesprosesser innen utgangen av 2003
- 20 prosent av anskaffelsesverdien skal anskaffes ved elektroniske anskaffelsesprosesser innen utgangen av 2003

AAD peker på at implisitt ut fra hvilke kjøp som egner seg for elektronisk handel, skal de kvantitative målene forstås som kjøpstransaksjoner i forbindelse med driftsrelaterte kjøp.⁷

Det er også utarbeidet en rekke kvalitative mål for programmet. Virksomheter som benytter e-handel, skal gjennom disse løsningene

- frigjøre kritisk personell til primæroppgaver
- heve sin innkjøpskompetanse
- opptre som mer krevende kunder og oppnå gunstigere vilkår i leverandørmarkedet
- redusere ukurans og feil i anskaffelser og vedlikehold
- bedre egen økonomistyring

Programmets styringsgruppe skal sørge for at programmet gjennomføres i henhold til oppsatte mål og arbeidsplaner, og at det frambringer de resultater som er definert i programbeskrivelsen.

4.2 REVISJONSKRITERIER FOR Å VURDERE ÅRSAKER TIL EVENTUELLE AVVIK

4.2.1 Økonomiske og organisatoriske rammer for programmet

Den økonomiske rammen for programmet er i programbeskrivelsen anslått til 20,6 millioner kroner. Disse midlene skal for programperioden (1999–2003) dekke kostnader knyttet til

- programledelse
- gjennomføring av pilotprosjekter
- informasjons- og kompetanseaktiviteter

⁷ Brev av 23. januar 2003, AADs kommentarer til prosjektets revisjonskriterier.

Det må forutsettes at de økonomiske rammene er tilstede, og at disse dekker de nødvendige aktivitetene for å gjennomføre programmet.

Gjennom programbeskrivelsen til Program for elektronisk handel i det offentlige er det lagt vekt på hvor viktig sterk forankring i ledelsen er. Det påpekes videre at programmet må ha en bred forankring i forvaltningen, og at det derfor er satt sammen en styringsgruppe med bred innkjøpsfaglig og IT-faglig kompetanse. I generell prosjeklitteratur for innføring av IT-prosjekter påpekes det også at styringsgrupper må være forankret høyt i organisasjonen, og at gruppen må ha nødvendige beslutningsfullmakter for å sikre prosjektets suksess.

4.2.2 Fokus på etterprøvbare gevinstmål og gevinstrealisering

I § 1-1.1 i økonomireglementets funksjonelle krav er det presisert at departementet i proposisjoner og meldinger til Stortinget i størst mulig grad skal konkretisere de formål som virksomheten skal dekke. I de årlige budsjettproposisjonene skal resultatmål presiseres. Dette står også omtalt i bevilgningsreglementets § 2 siste ledd. Det kan dermed forventes at det er satt resultatmål for programmet for elektronisk handel i det offentlige. Ifølge NOU 1997:27, som er forarbeidet til veiledningen i samfunnsøkonomisk analyse,⁸ bør det settes etterprøvbare resultatmål. Disse målene må være orientert mot å bidra til å realisere det overordnede målet for virksomheten. Prosjeklitteratur⁹ påpeker at det må være mulig å etterprøve om de er nådd eller ikke.

For prosjekter kan vi forvente at de mål som er satt, blir fulgt opp, og at det gjennom virksomhetens ordinære styringssystemer rapporteres på de gevinster som er realisert. I den grad gevinstene ikke blir realisert, kan det forventes at det settes i verk korrektive tiltak som sikrer at gevinstene blir realisert. Til slutt kan det forventes at det utarbeides en sluttrapport som beskriver måloppnåelsen for prosjektet.

4.2.3 Metode og strategi for effektivisering av innkjøp

Standard metode for endringsprosjekter innebærer å ta utgangspunkt i en kartlegging av nå-situasjonen som grunnlag for å sette mål for ønsket framtidig situasjon (framtidsbilde) og deretter definere strategi og virkemidler for å nå målene. Det britiske Office of Government Commerce (OGC) anbefaler at offentlige virksomheter følger en strukturert metode for å oppnå reduserte innkjøpskostnader.¹⁰ Hovedelementene i en slik innkjøpsanalyse er å

⁸ Finansdepartementet, Veiledning i samfunnsøkonomisk analyse (2000).

⁹ For eksempel Harald Westhagen mfl., Prosjektarbeid – utvikling og endringsarbeid (2002).

¹⁰ OGC (2002).

- kartlegge dagens innkjøp (artikkelkategorier, verdi, antall transaksjoner, leverandører etc.)
- kartlegge innkjøpsprosesser
- definere strategiske og ikke-strategiske innkjøp og innkjøpsstrategi for begge kategorier
- definere ny (ideell) innkjøpsprosess

Tilnærmingen bygger på anerkjent beste praksis for effektivisering av innkjøp og forutsetter at nåsituasjonen (utgangspunktet) er kjent, og at det settes konkrete mål før det utvikles strategi for de ulike varekategoriene. Først deretter er det aktuelt å vurdere konkrete virkemidler for å nå målene, der elektronisk handel er ett av flere virkemidler.

4.2.4 Fokus på omstilling og omorganisering for å oppnå gevinster

I St.meld. nr 41 (1998–99) framheves det at realisering av gevinster ved økt servicegrad i kjernevirksomheten vil kunne gi de nødvendige insentiver for etatene til å ta elektronisk handel i bruk, men realisering av slike gevinster avhenger av omstillings- og omorganiseringsevnen i den enkelte virksomhet.

I programbeskrivelsen til Program for elektroniske innkjøp i det offentlige framgår det at de største utfordringene knyttet til å realisere gevinster ikke er av teknologisk karakter, men organisatoriske. Arbeidet som vil gjøres i programmet med å etablere tekniske løsninger for elektronisk handel for det offentlige, vil ikke ha stor verdi med mindre løsningene faktisk blir brukt på operativt nivå. Det vektlegges at informasjonsspredning og bidrag til kompetanseutvikling blir viktige gjøremål for programmet for å skape tillit og bred deltakelse.

Videre framgår det at en annen organisatorisk utfordring er samarbeid og dialog med medarbeidere i offentlige organisasjoner som skal implementere elektronisk handel, og at det å skape grunnlag for faktisk endringsvilje i de enkelte organisasjoner vil være avgjørende for om programmet vil lykkes med sine målsettinger.

I rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen for elektronisk handel framgår det at en får den største gevinstrealiseringen i de tilfeller hvor innføringen av nye anvendelser blir kombinert med omfattende reorganisering av arbeidsprosessene. Innføring av elektroniske innkjøp innebærer som regel 20 prosent teknologi og 80 prosent omstilling og omorganisering.¹¹

Statskonsult gir i rapporten Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter (1998:6) følgende anbefaling knyttet til fokus på organisasjons- og kompetanseutvikling ved gjennomføring av IT-prosjekter:

«Organisasjons- og kompetanseutvikling må innarbeides i prosjektplanene fra starten av og gis kontinuerlig oppmerksomhet gjennom hele prosjektperioden. I motsatt fall kan det bli et vellykket IT-prosjekt, men et mislykket omstillingsprosjekt.»

4.2.5 Samordning og bruk av rammeavtale

En viktig forutsetning for at elektronisk handel i det offentlige skal gi forventede økonomiske effekter, er at det skjer en samordning av offentlig innkjøpspraksis hvor bruk av rammeavtaler er et virkemiddel.¹² I St.meld. nr. 41 (1998–99) pekes det på at det kan være nødvendig med sentrale retningslinjer, for eksempel bruk av felles rammeavtaler på avgrensede områder og pålegg om bruk av IT-baserte innkjøps- og logistikksystemer. I Innst. S. nr. 127 (1999–2000) peker komiteen på at staten snarest må sette i verk samordnede innkjøp over Internett og forenkle egne rutiner gjennom utstrakt bruk av elektroniske innkjøp og forretningsdrift i alle etater.

En elektronisk markeds plass som retter seg mot offentlig sektor generelt og ikke mot en særskilt sektor som for eksempel helsesektoren, vil ha en et bredt varesortiment (horisontal¹³) og er et middel til å oppnå lavere innkjøpspriser gjennom konsentrasjon av volum og lavere transaksjonskostnader for kjøper (og selger) gjennom en mer rasjonell innkjøpsprosess. Utgangspunktet for å etablere en slik markeds plass er at kjøperne samordner sine innkjøpsbehov og utnytter større volum i forhandlinger med selgerne gjennom felles rammeavtaler, uten at dette nødvendigvis medfører sentrale rammeavtaler som skal gjelde for offentlig sektor generelt.

Utover dette vil det statlige anskaffelsesreglementet legge føringer for hvilke tjenester markeds plassen kan tilby, og hvordan innkjøpsprosessen skal gjennomføres.

4.2.6 Forretningsmodell som stimulerer til deltakelse

En grunnleggende forutsetning for at elektroniske markeds plasser skal lykkes, er at både kjøpere og selgere har interesse av å bruke markeds plassen og dermed bidrar til at transaksjonsvolumet blir høyt. Generelt er kjøpere interessert i et størst mulig tilbud av varer og tjenester, og selgere er interessert i å ha flest mulig kunder gjennom markeds plassen. For kjøperne vil dessuten innkjøpsbetingelsene forbedres ved at de kan dokumentere høyere innkjøpsvolum utført gjennom eksisterende markeds plass med tilhørende rammeavtaler.

I forretningsmodellen fastlegges det på hvilke kommersielle betingelser aktørene skal delta på den

¹¹ Grunnlagsdokument – Rammebetingelser for elektronisk handel, problemområder knyttet til lov og regelverk for elektronisk handel, 1998.

¹² St.meld. nr. 41 (1998–99).

¹³ Med horisontal markeds plass menes markeds plasser som tilbyr et bredt spekter av varer og tjenester, og som ikke markedsføres mot spesielle bransjer.

elektroniske markedsplassen, blant annet hvilke priser som skal gjelde for tilknytning og bruk av markedsplassen for kjøpere og selgere. Elektroniske markedsplasser er ofte initiert og etablert av kjøpersiden,¹⁴ noe som medfører at kjøperorganisasjonene har større innflytelse enn leverandørorganisasjonene på forretningsmodellen.

Selv om kjøperorganisasjonene i utgangspunktet har mulighet til å bestemme forretningsmodell, er det en grunnleggende forutsetning for å rekruttere selgerorganisasjoner at denne modellen utformes slik at både kjøpere og selgere har en selvstendig interesse av å være aktører på markedsplassen. En ensidig fordeling av kostnader ved tilknytning og utføring av transaksjoner på selgerorganisasjonene vil generelt føre til at deres motivasjon for elektronisk handel over markedsplassen svekkes. I tillegg kan bruken av insentivordninger¹⁵ som stimulerer alle involverte – kjøpere, selgere og operatøren av markedsplassen – være viktig for å øke transaksjonsvolumet på markedsplassen.

Tilbyderne av artikler egnet for generelle (horisontale) elektroniske markedsplasser vil typisk være

små og mellomstore bedrifter (SMB). En undersøkelse utført av EU-kommisjonen¹⁶ viser at SMB er fullt klar over verdien og fordelene ved elektroniske markedsplasser, og mange SMB deltar også i former for elektronisk handel allerede. Likevel er mange av disse bedriftene lite interessert i å delta på elektroniske markedsplasser, fordi investeringene som kreves, og endringene av arbeidsprosesser som er nødvendige, er for store. Dermed vurderes kostnader og risiko til å være for store i forhold til gevinstene.

Behovet for å balansere hensynet til kjøpere og selgere understrekes blant annet gjennom erfaringene fra e-handelssatsningen i det britiske forsvarsdepartementet. Leverandørene, spesielt SMB, ønsket ikke å delta på markedsplassen. Det har blant annet ført til at den opprinnelige forretningsmodellen, hvor selger betalte kostnadene i forbindelse med transaksjoner på markedsplassen, har blitt endret. Nå betaler forsvarsdepartementet for tilknytning og transaksjonskostnader ved bruk av markedsplassen. Dette er også i samsvar med vanlig praksis i industrien, hvor kjøper dekker transaksjonskostnader direkte, påpeker en talsmann for departementet.¹⁷

¹⁴ Arild Haraldsen (2003).

¹⁵ Insentivordninger er ordninger som har til hensikt å motivere til en spesiell type handling. For eksempel kan det være grastjenester i en periode for å få økt bruk av tjenestene.

¹⁶ European Commission (2002).

¹⁷ Kabelnet.com (2003).

5 Faktabeskrivelse

5.1 MÅLOPPNÅElsen FOR SATSING PÅ ELEKTRONISK INNKJØP I DET OFFENTLIGE

5.1.1 Måloppnåelsen for Ehandelsprogrammet

Andel av offentlige innkjøp omsatt over Markedsplassen

Målene som er satt for programmet, omfatter alle typer innkjøp i det offentlige. I dokumentasjonen fra programmet er det ikke gitt noen nærmere utdyping av hvilke typer kjøp som inngår i målsettingen om at 20 prosent av anskaffelsesverdien skal kjøpes inn elektronisk innen utgangen av 2003. Gjennom intervjuer med representanter fra programmet og AAD er det kommet fram at målene burde vært relatert til driftskjøp, det vil si kjøp gjennomført som del av vanlig drift.¹⁸

Om lag 30 prosent av statens totale innkjøp er driftsrelaterte. I 2002 utgjorde statlige og kommunale innkjøp ca. 221 milliarder kroner. Basert på dette anslaget vil potensialet for elektroniske innkjøp være ca. 66 milliarder kroner. Det innebærer at det må kjøpes inn for ca. 13 milliarder kroner i 2003 gjennom Markedsplassen for å nå de oppsatte målene. Dette utgjør om lag 20 prosent av de samlede driftskjøp i offentlig sektor dette året.

2003 var programmets første hele driftsår, og 17 offentlige virksomheter var tilknyttet Markedsplassen. Det ble solgt varer gjennom e-handelsplattformen for om lag 42,5 millioner kroner i 2003. Avviket mellom det oppnådde salgsvolumet på ca. 42,5

millioner kroner og det estimerte potensialet på ca. 13 milliarder kroner gir en måloppnåelse for programmet på 0,3 prosent.

Omsetningen per måned for Markedsplassen var imidlertid jevnt stigende for året som helhet og oppsummeres i tabell 4 nedenfor.

Omsetningen over Markedsplassen var i desember 2003 på nær 10 millioner kroner. Omsetningen falt imidlertid til 4,7 millioner kroner i januar 2004. Dette tilsvarer en nedgang på ca. 47 prosent i forhold til desember 2003, men omsetningsøkningen over Markedsplassen i perioden januar 2003 til januar 2004 har vært på nær 70 prosent. Som det framgår av tabellen, er den største andelen av de ca. 9400 transaksjonene over Markedsplassen i 2003 foretatt i perioden august til og med desember. Transaksjonsoversikten for januar 2004 viser at antall transaksjoner over Markedsplassen fortsatt var økende.²⁰ Det tilgjengelige tallmaterialet fra Ehandelsprogrammet viser at de 17 kjøperne på Markedsplassen hadde svært ulikt innkjøpsvolum i 2003. Den største kjøperen på Markedsplassen, NTNU, stod for ca. 30 av alle kjøpene i 2003, mens den nest største kjøperen, Bærum kommune, stod for ca. 17 prosent. Totalt stod de fem største kjøperne for ca. 74 prosent av innkjøpsvolumet på Markedsplassen i 2003.

I spørreundersøkelsen ble det kartlagt hvilke varekategorier de enkelte virksomheter kjøpte gjennom Markedsplassen. Tabell 5 oppsummerer hvilke typer varer de 14 virksomhetene som besvarte undersøkelsen, kjøper over Markedsplassen.

Tabell 4 Oversikt over omsetning og kjøpstransaksjoner gjennom Markedsplassen i 2003¹⁹

Periode	januar 03	februar 03	mars 03	april 03	mai 03	juni 03	Totalt i 2003
Omsetning	1 417 774	1 480 057	1 580 193	1 554 312	2 187 179	3 353 605	42 516 771
Antall ordrer	457	420	486	472	634	703	9404
	juli 03	august 03	september 03	oktober 03	november 03	desember 03	
Omsetning	1 732 451	3 658 808	4 362 555	5 797 037	5 558 095	9 834 704	
Antall ordrer	311	811	1 177	1 331	1 485	1 117	

¹⁸ Motstykket til driftskjøp er prosjektkjøp, for eksempel store byggeprosjekter (samferdsel, helse) eller andre typer investeringer.

¹⁹ Kilde: rapport fra Ehandelsprogrammet.

²⁰ Det ble foretatt 1732 transaksjonen over Markedsplassen i januar 2004.

Tabell 5 Varekategorier virksomhetene kjøper over Markedsplassen

Varekategori	Antall	Prosent
Programvare (software)	1	7,1
PC-utstyr (hardware)	4	28,6
Datarekvisita	12	85,7
Kontorrekvisita	13	85,7
Møbler	9	64,3
Klær/uniformer	2	14,3
Leker	5	35,7
Bøker	3	14,3
Mat/bevring	5	35,7
Gaveartikler	1	7,1
Hygieneartikler/medisinsk utstyr	10	71,4
Renholdsprodukter	10	71,4
Blomster	1	7,1
Lys/brensel	4	28,4
Annet	6	42,9

Som det framgår av tabellen, er data- og kontorrekvisita de varetypene flest virksomheter kjøper inn over Markedsplassen. Hygieneartikler/medisinsk utstyr og renholdsprodukter kjøpes også inn over Markedsplassen av et stort antall virksomheter.

Antall transaksjoner over Markedsplassen

Det eksisterer ingen fullstendig oversikt over antall kjøpstransaksjoner som gjennomføres i offentlig sektor i Norge. Hvis en forutsetter at den gjennomsnittlige kjøpesummen per transaksjon foretatt over Markedsplassen er representativ, vil antall transaksjoner for driftskjøp i Norge være ca. 15 millioner. Estimert er basert på at potensialet for driftskjøp er 66 milliarder kroner. I 2003 ble det gjennomført 9404 transaksjoner over Markedsplassen. Dette tilsvarer 0,06 prosent av alle kjøpstransaksjoner for driftskjøp dette året og innebærer at måloppnåelsen for programmet på dette punktet er på 0,12 prosent.²¹

Det tilgjengelige tallmaterialet for 2003 viser at forskjellene med hensyn til transaksjonsvolum blant de 17 kjøperne på Markedsplassen også var store. Larvik kommune hadde det høyeste antallet transaksjoner, tilsvarende 22 prosent av alle transaksjonene over Markedsplassen, mens NTNU hadde 16 prosent av alle transaksjonene. Totalt stod de fem største kjøpere for ca. 70 prosent av antall transaksjoner på Markedsplassen i 2003.

5.1.2 Måloppnåelse for kjøpere i portalen

De kjøpende virksomhetenes vurdering av måloppnåelsen

De kjøpende virksomhetene tilknyttet Markedsplassen ble i spørreundersøkelsen bedt om å vurdere i hvilken grad de ulike kvalitative målsettingene var nådd i deres virksomhet. Tabellen nedenfor gjengir fordelingene for virksomhetens vurdering av måloppnåelsen.

En hovedtendens i tabell 6 er at et flertall av virksomhetene gir en positiv vurdering av måloppnåelsen knyttet til målene om å øke virksomhetens innkjøpskompetanse, oppnå gunstige vilkår i leverandørmarkedet og å redusere feil og ukurans i anskaffelser og lagerhold. Om lag 65 prosent av virksomhetene har besvart disse spørsmålene med *i noen grad* eller *i stor grad*. Som det framgår av tabellen, gir et flertall av virksomhetene en mindre positiv vurdering av måloppnåelsen for målene om å frigjøre personell til primæroppgaver og bedre egen økonomistyring. Om lag 58 prosent av virksomhetene har svart at målet om å frigjøre personell til primæroppgaver *i mindre grad* eller *liten grad* er nådd, tilsvarende har om lag 67 prosent av virksomhetene krysset av for disse svaralternativene for målet om å bedre egen økonomistyring. Som det framgår av tabellen, mener ingen av virksomhetene at disse målene i stor grad er nådd.

Tabell 6 De kjøpende virksomhetenes vurdering av måloppnåelse for de kvalitative målene. Prosent (antall)

	Frigjøring av personell til primæroppgaver	Økt innkjøpskompetanse	Gunstigere vilkår i leverandørmarkedet	Redusere feil og ukurans i anskaffelser og lagerhold	Bedre egen økonomistyring
I stor grad	0,0 (0)	8,3 (1)	14,3 (2)	33,3 (4)	0,0 (0)
I noen grad	41,7 (5)	58,3 (7)	50,0 (7)	33,3 (4)	33,3 (4)
I mindre grad	33,3 (4)	25,0 (3)	21,4 (3)	16,7 (2)	50,0 (6)
I liten grad	25,0 (3)	8,3 (1)	14,3 (2)	16,7 (2)	16,7 (2)
Sum	100,0 (12)	100,0 (12)	100,0 (14)	100,0 (12)	100,0 (12)

²¹ Jf. målet om at 50 prosent av kjøpstransaksjonene skal gjennomføres elektronisk innen utgangen av 2003.

Funnene som kommer fram i tabell 6, er et uttrykk for kjøpernes egen vurdering av den kvalitative måloppnåelsen. Gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene med kjøperne kommer det fram at ingen av kjøperne har gjennomført målinger som vurderer gevinstrealiseringen knyttet til satsingen på Markedsplassen, og kjøperne kan derfor ikke dokumentere oppnåelse av de kvalitative målene. Enkelte kjøpere som var pilotbrukere av Markedsplassen, opplyser at de vil starte arbeidet med å dokumentere gevinster i 2004, mens andre kjøpere peker på at implementeringen i egen virksomhet gjennomføres gradvis og ikke er fullført. Dermed vil det gå en periode før hele virksomheten bruker Markedsplassen. Disse sistnevnte kjøperne oppgir at evaluering av gevinster først vil komme etter at dette arbeidet er ferdigstilt.

Representanter for Ehandelsprogrammet peker i et intervju med Riksrevisjonen på at satsingen på elektroniske innkjøp i første rekke har vært rettet mot å oppnå de kvalitative målsettingene, og at det i de fleste analyser av kost-nytte legges til grunn at det tar mellom 18 og 24 måneder å tjene inn denne typen investeringer. Ifølge Ehandelsprogrammet har ingen av de kjøpende organisasjonene vært tilknyttet lenge nok til at de har oppnådd noen nettogevinst ennå. Ehandelsprogrammet ser imidlertid klare signaler på effektivisering og besparelser, blant annet ved at virksomhetene har økt lojaliteten til sine rammesamtaler og oppnådd gevinster knyttet til bedre fakturabehandling og bedre datakvalitet.

5.2 ÅRSAKER TIL AVVIK

5.2.1 Rammebetingelser for Ehandelsprogrammet

Organisering av programmet og økonomiske rammer

Fra oppstarten i 1999 og fram til utgangen av 2002 var programsekretariatet linjemessig plassert i avdeling Statskjøp i Statens forvaltningstjeneste. Avdeling Statskjøp ble lagt ned fra 1. januar 2003, og programsekretariatet ble linjemessig underlagt Forvaltningstjenestens direktør.

Styringsgruppen har siden oppstarten av programmet i 1999 bestått av personer fra en rekke ulike departementer. Leder for styringsgruppen har vært en ekspedisjonssjef i AAD, mens øvrige medlemmer har vært saksbehandlere og underdirektører i andre departementer. Det har gjennom programmet levetid vært en endring fra en styringsgruppe med representanter fra ledelsen i de enkelte departementer til en styringsgruppe (foruten leder) bestående av ledere på lavt nivå og saksbehandlere. Styringsgruppens leder uttaler at styringsgruppen mer har fungert som en referansegruppe enn som en pådriver i arbeidet med e-handel.

Ehandelsprogrammet har fått signaler om at de ikke skal satse på e-handel i eget departement, og styringsgruppens leder uttaler at styringsgruppen er av den oppfatning at Markedsplassen primært fungerer bedre for andre typer virksomheter enn for departementene. Bakgrunnen som oppgis for dette, er den relativt lave andelen med driftskjøp som gjennomføres i departementene. Gjennom intervjuer med kjøperne på Markedsplassen kommer det fram at det hadde vært ønskelig at programmets eier også selv benyttet Markedsplassen.

Ifølge departementet er det utarbeidet en skriftlig strategi for rekruttering av brukere av e-handel og Markedsplassen ehandel.no. Strategien er beskrevet i årsplanene til Ehandelsprogrammet for 2003 og 2004.

Det framkommer ingen dokumentasjon på at det har vært foretatt vurderinger av om elektronisk handel over Markedsplassen er rett virkemiddel for den enkelte virksomhet, basert på vurderinger av potensialer²² og virksomhetens modenhet.²³ Departementet mener generelt at en felles markeds plass er en mer kostnads effektiv organisering av elektronisk handel framfor at den enkelte virksomhet bruker ressurser på spesifisering og anskaffelse av en virksomhetsintern systemløsning.

De økonomiske rammene ble ved oppstarten av programmet fastsatt til 20,6 millioner kroner for perioden 1999–2003. Det reelle forbruket i perioden har vært 16,3 millioner kroner (inkludert bevilgningen på 3 millioner kroner for 2004). Programmet har hele offentlig sektor som potensiell bruker av Markedsplassen. Til sammen utgjør dette mer enn 500 virksomheter. Programmets sekretariat har i perioden hatt fire ansatte.

5.2.2 Etterprøvbare gevinstmål, gevinstrealisering og omstilling

En overordnet målsetting med å innføre elektronisk handel og forretningsdrift er effektivisering av drifts- og innkjøpsvirksomhet i det offentlige. Dokumentgjennomgangen viser at Ehandelsprogrammet ikke har definert resultatmål som bidrar til å belyse denne målsettingen.

Gjennom dokumentanalysen og intervjuene med representantene for programmet kommer det fram at det ikke er utarbeidet lønnsomhetsvurderinger for å belyse hvilken verdi innføring av elektronisk innkjøp gir for hver enkelt etat. Departementet opplyser imidlertid at de aller fleste brukerne av Markedsplassen har utarbeidet lønnsomhetsvurderinger som en del av forprosjektgjennomføringen. Ehandelsprogrammet har ifølge departementet også definert for-

²² Antall transaksjoner og verdi av innkjøp i den enkelte virksomhet.

²³ Vurderinger av infrastruktur, kompetanse hos medarbeiderne m.m.

slag til resultatmål på virksomhetsnivå som har blitt presisert gjennom veilederen *Veileder for forprosjekt*.

Virksomhetene har i liten grad rettet oppmerksomhet mot hvordan de kunne oppnå gevinster av systematisk arbeid med å forbedre innkjøpsfunksjonen, med bruk av elektronisk handel som ett av flere virkemidler. Flere av kjøperne tilknyttet Markedsplassen oppgir at de har knyttet seg til uten først å ha arbeidet med endringer som bidrar til å realisere gevinster.²⁴ Mye av gevinstmålingen kan ifølge departementet først gjennomføres når virksomheten har tilfredsstillende innkjøpsstatistikk. Det kan først skje når de elektroniske innkjøpene har vært registrert i et elektronisk innkjøpssystem som for eksempel Markedsplassen over en periode på ett til to år.

En stor del av besparelspotensialet knyttet til å innføre elektroniske handelsløsninger er knyttet til prosesseffektivisering, blant annet til endringer i arbeidsprosesser. Innsparingsmuligheter gjennom bruk av elektroniske løsninger var også bakgrunnen for etableringen av Ehandelsprogrammet i 1999.²⁵

Ved å forenkle og automatisere innkjøpsprosessen fra bestilling til utført betaling (*purchase-to-pay*) kan kostnadene forbundet med selve innkjøpsprosessen reduseres. Per i dag dekker løsningen innkjøpsprosessen fra bestilling til mottak/kontroll. Sentrale elementer som fakturabehandling og betaling ligger utenfor løsningen.

AAD opplyser at Ehandelsprogrammet har utarbeidet veiledninger som beskriver «beste praksis», eller som gir andre eksempler på vellykket innføring av e-handel i offentlig sektor. Departementet peker videre på at Ehandelsprogrammet arrangerer brukermøter for kjøperne på Markedsplassen fire ganger i året, og drøfting av beste praksis for implementering av e-handel er et tema som ofte behandles på møtene. Det er også utarbeidet veiledere for implementering og forprosjektgjennomføring, og erfaringene fra etableringsprosjektet for Markedsplassen ehandel.no er dokumentert i en egen erfaringsrapport.

Benchmarkingen viser at dette arbeidet er i tråd med framgangsmåten til det britiske OGC. OGC har gjennom rapporten *eProcurement: Cutting through the hype* gjennomgått de viktigste suksesskriterier for hvordan elektronisk innkjøp kan innføres i den enkelte virksomhet.

5.2.3 Samordning av rammeavtaler

Markedsplassen kan basere seg på allerede inngåtte rammeavtaler, hvor den enkelte bestilling som gjøres, representerer et avrop innenfor rammeavtalen. Ehandelsprogrammet har ikke gitt bistand til å samordne eller aggregere innkjøpsvolum, men har over-

latt til kjøperne å avgjøre i hvilken grad de ønsker å legge til grunn rammeavtaler for handel over Markedsplassen.

5.2.4 Forretningsmodellen

Markedsplassen har fire hovedaktører: Ehandelsprogrammet, operatøren for programmet – IBX, de kjøpende organisasjonene og de selgende organisasjonene.

Leverandørenes nytte av modellen

Markedsplassen er initiert av kjøpersiden, og det er Ehandelsprogrammet som har utformet forretningsmodellen.

Av spørreundersøkelsen til leverandørene på Markedsplassen framgår det at disse i liten grad ser egen nytteverdi i Markedsplassen ehandel.no. Kun 10 prosent har valgt oppkopling på Markedsplassen fordi de antok å kunne oppnå administrative besparelser, mens om lag 25 prosent har oppgitt muligheten for å oppnå konkurransefortrinn som hovedbegrunnelse. Om lag 65 prosent oppgir imidlertid at oppkoplingen har skjedd etter ønske fra kunde eller etter krav fra kunde.

I spørreundersøkelsen til utvalget av leverandører som ikke var tilknyttet Markedsplassen, oppgir 15 av de 17 leverandørene som inngår i datamaterialet, at de har fått tilbud om oppkopling. Seks av disse oppgir at de vil avvente oppkopling på Markedsplassen, fire svarer at de ikke ønsker oppkopling, mens fem oppgir at de vil kople seg opp. Flere av virksomhetene som er avventende, oppgir at de ikke ønsker oppkopling før dette er et krav fra kjøperne de har rammeavtale med i offentlig sektor. To av virksomhetene som har besluttet oppkopling, oppgir at hovedbegrunnelsen for dette er krav fra den offentlige kunden om dette, mens to leverandører peker på at løsningen vil være lønnsom for bedriften.

Prismodell for tjenesten – bruk av insentiver

IBX' prismodell for bruk av Markedsplassen er basert på en jevnbyrdig fordeling av kostnader mellom leverandører og kjøpere. Leverandører kan velge mellom flere typer abonnement, enten verdibasert der det påløper en variabel transaksjonsavgift, eller et rent fastprisabonnement. Prisene for de kjøpende organisasjonene bestemmes av virksomhetens størrelse, definert som en andel (0,66 prosent) av virksomhetens årlige driftsinnkjøp. I tillegg påløper en etableringskostnad.

I flere av intervjuene med kjøperne og i spørreundersøkelsen til kjøperne oppgis det av flere at det har vært vanskelig å få forståelse blant leverandørene for at de skulle betale for å benytte tjenesten. Flere av leverandørene oppgir i spørreundersøkelsen at prisingen av tjenesten ikke står i forhold til nytteverdien. Flere av leverandørene som ikke er tilknyttet

²⁴ Slik som eksisterende leverandørstruktur, innkjøpsprosess, fullmaktsstruktur m.m.

²⁵ Jf. St.meld. nr. 41 (1998–99).

Markedsplassen, oppgir også i spørreundersøkelsen at prisen for å delta på Markedsplassen er for høy i forhold til den antatte nytteverdien av løsningen.

5.3 OVERSIKT OVER ANDRE E-HANDELSPROGRAMMER

Nedenfor gis det en oversikt over hovedtrekkene ved e-handelsprogrammene som inngår i benchmarkingen. Spesifikke funn fra benchmarkingen som er relevante for å belyse måloppnåelsen til det norske E-handelsprogrammet, gjengis avslutningsvis i presentasjonen.

Den offentlige innkjøpsportal (DOIP) – Danmark

Den offentlige innkjøpsportal (DOIP) er et program for e-handel i offentlig sektor i Danmark. Ansvaret for programmet er delt mellom Finansdepartementet, Vitenskapsdepartementet og Nasjonal innkjøpsenhet, hvor Finansdepartementet blant annet har ansvaret for IT-løsningen, og Nasjonal innkjøpsenhet har ansvaret for rammeavtaler for innkjøp.

DOIP er en katalogbasert elektronisk markedsplass som opereres av *gatetrade.net*, et selskap eid av store aktører i dansk næringsliv.²⁶ Driften av den elektroniske markedsplassen startet 3. januar 2002. Omsetningen over markedsplassen var i 2003 ca. 30 millioner danske kroner, basert på kataloger med ca. 500 000 varelinjer som kjøperne kan velge fra. I Danmark har hvert enkelt departement ansvaret for egne innkjøp og bestemmer dermed også om de ønsker å ta i bruk DOIP. 17 departementer har valgt å ta i bruk markedsplassen, men den er hittil i liten grad benyttet av departementenes underliggende etater. De enkelte departementer har mulighet til å pålegge de underliggende virksomhetene å bruke markedsplassen,²⁷ men foreløpig har denne muligheten ikke vært benyttet.

I Danmark framforhandler Nasjonal innkjøpsenhet sentrale rammeavtaler som må brukes av offentlige enheter. Dette gjelder på områder som flyreiser, kommunikasjon, drivstoff og stillingsutlysninger.

DOIP har vektlagt følgende aktiviteter:

- etablere forskrifter og regler for offentlig innkjøp
- støtte utrulling av den offentlige innkjøpsportalen
- bistå offentlige institusjoner med å forbedre innkjøpsprosesser
- koordinere sentrale innkjøpsavtaler
- utvikle en integrasjonsløsning
- bistå i implementering av elektronisk handel i offentlige institusjoner

Erfaringen med DOIP er at det har tatt betydelig lengre tid enn antatt å få offentlige etater til å ta i bruk løsningen. Finansdepartementet peker på følgende hovedårsaker:

- Det er langt mellom en god idé og en brukbar løsning.
- Det er vanskelig å endre gamle vaner (arbeidsprosesser).
- Endringsledelse er avgjørende for viljen til å benytte løsningen.
- Det er behov for en prosesspådriver.
- Forankring i toppledelsen er avgjørende.
- Teknologi er et virkemiddel, ikke et mål i seg selv.
- Manglende teknisk integrasjon er et problem.

DOIP opplevde på slutten av 2003 en vekst i omsetningen på ca. 20 prosent per måned. Det arbeides for å få til en full integrasjon mellom DOIP og etatens kjernesystemer.

Storbritannia

Office of Government Commerce (OGC) ble etablert som en felles innkjøpsenhet i den sentrale statsforvaltningen. Enheten er underlagt Finansdepartementet (*Treasury*) med et koordinerende ansvar for den offentlige sektor i Storbritannia. OGC fungerer som en administrativ fellestjeneste med det samlede ansvaret for innkjøp, selv om medarbeiderne til dels er utplassert i den enkelte kjøperorganisasjonen. I motsetning til det norske Ehandelsprogrammet er OGC en permanent organisasjon og ikke et program med tidsbegrenset levetid.

Den overordnede målsettingen til OGC er å redusere innkjøpskostnader og profesjonalisere innkjøpspraksis i offentlig sektor. Kostnadene skal reduseres med £ 3 milliarder innen 2006, hvorav besparelser på ca. £ 1 milliarder er oppnådd ved utgangen av 2003.

OGC har definerte følgende strategiske mål (aktiviteter):

- bistå i gjennomføringen av innkjøpsprosjekter
- gjøre det offentlige markedet mer attraktivt
- utvikle et rammeverk for effektivt innkjøp
- levere effektive tjenester til interne og eksterne kunder for gjennom dette å bidra til modernisering av offentlig sektor

OGC har vært operativt siden 2000, og en elektronisk markedsplass er nå under testing. Så langt er sju offentlige enheter med til sammen 350 innkjøpere og ca. 200 leverandører tilknyttet løsningen.

I den offentlige sektor i Storbritannia finnes det to elektroniske markedsplasser: *IdeA:Marketplace for local authorities* (kommuner), som ble tatt i bruk i mars 2002, og *eProcurement Scotl@nd*, som også

²⁶ TDC, Mærsk Data, Danske Bank og Post Danmark.

²⁷ En såkalt konsernmodell.

ble tatt i bruk i mars 2002. Her er ti offentlige enheter tilknyttet, de fleste kommuner, men også to områder innen den offentlige helsesektoren.

Tyskland

E-handelsprogrammet *Öffentlicher Eink@uf Online* er en del av eGovernment-initiativet Bund Online 2005 for den sentrale statsforvaltningen. Programmet ble etablert i 2000 og er organisatorisk forankret i den sentrale innkjøpsenheten i det tyske innenriksdepartementet.

Programmet har opprettet en elektronisk, katalogbasert markeds plass (*virtueller Marktplatz*), basert på rammeavtaler med aggregerte innkjøpsvolumer til de 25 etatene som hører inn under innenriksdepartementet. Markeds plassen eies av innenriksdepartementet. Hensikten med opprettelsen av markeds plassen var i første rekke å sikre en riktig gjennomføring av innkjøpsprosessene i henhold til lovverket. Det har ikke blitt etablert økonomiske mål for programmet eller markeds plassen.

Den elektroniske markeds plassen er planlagt tatt i bruk også av innkjøpsenhetene i forsvars- og finansdepartementet, det vil si de departementene i den sentrale statsforvaltningen med størst innkjøpsvolum. Grunnet begrensninger i det tyske lovverket kan løsningene ikke tas i bruk på andre forvaltningsnivåer (delstatsnivå eller kommuner).

Den elektroniske markeds plassen er så langt tatt i bruk av 25 enheter med til sammen om lag 125 innkjøpere. 11 leverandører er tilknyttet løsningen. Omsetningen er fortsatt lav og utgjør mindre enn 1 million euro årlig.

Finland

Trading House Hansel (THH) ble opprettet i 1995 som arvtaker til statens innkjøpssentral, som har vært ansvarlig for offentlige innkjøp i Finland siden 1930-årene. THH var inntil 2002 eid av industri- og handelsdepartementet, men ble så overført til finansdepartementet.

THH har utviklet løsninger for elektronisk handel, deriblant Merkaattori – en katalogbasert elektronisk markeds plass. I forbindelse med en omdefinering av THHs strategi ble Merkaattori høsten 2002 solgt til den finske posten. Løsningen tilbys nå både offentlige og private kunder på kommersiell basis.

20 000 innkjøpere er registrert i Merkaattori, og av dem gjør 5000 regelmessige innkjøp gjennom markeds plassen. Omsetningen utgjorde i 2003 168 millioner euro.

New Zealand

E-handelsprogrammet GoProcure ble etablert i november 2002. Under prøvedriften ble seks offentlige etater utpekt som deltakere: en avdeling fra hver av etatene deltok i prøvedriften sammen med 50 leve-

randører. GoProcure ble avbrutt i desember 2003 etter seks måneders prøvedrift av en katalogbasert, elektronisk markeds plass. Begrunnelsen for å legge ned programmet var manglende vilje blant kjøpere og leverandører til å ta løsningen i bruk. GoProcure inngikk i eGovernment-programmet, en enhet i State Services Commission i New Zealand.

5.3.1 Relevante funn fra benchmarkingen

E-handelsprogrammet i Norge framstår i likhet med programmene i Danmark, Skottland og New Zealand i første rekke som et resultat av «dotcom-bølgen» rundt 1999 der bruk av elektroniske løsninger i offentlig sektor ble mye vektlagt. Felles for programmene er at det har vært vanskelig å oppnå en høy nok omsetning over markeds plassene. Dette var hovedbegrunnelsen for at e-handelsprogrammet i New Zealand besluttet å legge ned den offentlige satsingen på e-handel.

Benchmarkingen viser at omsetningen over den elektroniske markeds plassen i Norge er på nivå med de elektroniske markeds plassene i Skottland (ePS) og Danmark (DOIP).²⁸ Av de programmene undersøkt sammenligner med, er det kun Finland (THH) som har oppnådd høyere omsetning og transaksjonsvolum enn det som er tilfelle for Markeds plassen e-handel.no.

Det norske Ehandelsprogrammet har mindre ressurser enn tilsvarende programmer i sammenlignbare land. E-handelsprogrammet i Skottland har tilgang til ca. 80 millioner kroner for å etablere markeds plassen, og New Zealand brukte ca. 10 millioner kroner i en seksmåneders pilotperiode.

Når det gjelder organiseringen av programmet, er en observasjon at det britiske OGC, i motsetning til det norske Ehandelsprogrammet, har et styre bestående av sentralt plasserte embetsmenn. I OGC er styret ledet av departementsråden i finansdepartementet og består i tillegg av ulike ledere inklusive OGCs administrerende direktør, leder for *National Audit Office* (NAO) og eksterne medlemmer på høyt nivå. OGCs administrerende direktør har også en rådgivende gruppe sammensatt av representanter fra departementer, direktorater og andre offentlige enheter som representerer bredden i de offentlige innkjøpsaktivitetene.

Også når det gjelder gevinstrealisering, stiller det britiske OGC i en særstilling blant e-handelsprogrammene som inngår i benchmarkingen. OGC har en bred tilnærming til gevinstrealisering, blant annet gjennom utarbeidelse av veiledninger, introduksjon av betalingskort og kartlegging av offentlige enheters effektiviseringspotensialer og modenhet for elektronisk handel innføres. OGC har blant annet utarbeidet en generell modell som viser innsparepotensialet ved innføring av elektronisk innkjøp for

²⁸ Se vedlegg.

virksomheter i Storbritannia. OGC står i en særstilling når det gjelder oppnådde økonomiske resultater av innkjøpsarbeidet i offentlig sektor.²⁹ I Norge, i likhet med de fleste andre land, er det hittil ikke dokumentert økonomiske resultater fra Ehandelsprogrammet.

Benchmarkingen viser at programmene i Storbritannia, Tyskland og Finland legger vekt på forbedring av offentlig innkjøpspraksis generelt, for eksempel knyttet til faglig bistand i innkjøpsprosessen og samarbeid om felles rammeavtaler, hvor bruk av katalogbaserte elektroniske markedsplasser inngår som ett av flere virkemidler.

Når det gjelder håndtering av rammeavtaler, viser benchmarkingen at flere av innkjøpsprogrammene i andre land bistår offentlige virksomheter, som i utgangspunktet har desentralisert innkjøpsmyndighet, med å samordne etterspørselen i felles rammeavtaler. Det dreier seg om frivillig innkjøps samarbeid med innkjøpsfaglig bistand fra det overordnede programmet. Dette bidrar til å redusere kostnadene i selve avtaleinngåelsen og til å redusere innkjøpsprisene ved at en kan inngå avtaler om større volumer. Dermed bidrar programmene til den overordnede måloppnåelsen om mer effektive offentlige innkjøp. I noen tilfeller har det blitt inngått avtaler for hele

den offentlige sektor.³⁰ eProcurement Scotland har i flere tilfeller observert at flere kjøpere har samme leverandør av samme artikler, og tatt initiativet til at virksomhetene har gått sammen om en felles rammeavtale med leverandøren for å oppnå bedre innkjøpsbetingelser.³¹

Funn fra benchmarkingen viser at prismodellen for flere offentlige innkjøpsportaler i andre land avviker fra den norske. Flere programmer krever ikke abonnements- og transaksjonsavgifter av de tilknyttede leverandørene, men kun for kjøperne over markedsplassene. Dette gjelder for OGCs portal *Zanzibar* i Storbritannia og for *eProcurement Scotland*, og det gjaldt for *GoProcure* på New Zealand. I møte med en representant for det skotske e-handelsprosjektet framkom det at tidligere forsøk på å belaste leverandørene med kostnader forbundet med transaksjonene hadde vært mislykket. Prismodellen for Den offentlige indkøbsportal (DOIP) i Danmark er verdibasert og innebærer at både kjøpere og leverandører betaler i forhold til verdien på transaksjonene som er inngått over portalen. DOIP har imidlertid subsidiert tjenesten de fire første driftsårene for å få opp bruken av portalen, og leverandører og kjøpere betaler ikke for tjenesten i denne perioden.

²⁹ En mindre andel av dette er relatert til e-handelsaktiviteter.

³⁰ Som for eksempel for mobiltelefon tjenester (frivillig avtale inngått av OGC i Storbritannia) og flyreiser, kommunikasjon, drivstoff og stillingsutlysninger (forpliktende avtaler i Danmark).

³¹ Kilde: Ian Burdon, ePS (2004).

6 Vurderinger

6.1 VURDERING AV PROGRAMMETS MÅLOPPNÅELSE

Markedsplassen hadde ved utløpet av desember 2003 kun knyttet til seg 17 offentlige virksomheter, og det tilgjengelige tallmaterialet konkluderer med at programmet ikke har nådd sine oppsatte kvantitative mål. Kun en andel på om lag 0,06 prosent av driftsrelaterte transaksjoner, tilsvarende en verdi på om lag 0,06 prosent av de samlede offentlige driftskjøp, ble i 2003 gjennomført via Markedsplassen. Det kan stilles spørsmål ved programmets evne til å rekruttere kjøpere til Markedsplassen. Videre kan det stilles spørsmål ved hvorvidt det har vært hensiktsmessig å fastholde målene på bakgrunn av utviklingen i bruk av e-handel i det offentlige. Målene er satt svært høyt og må langt på vei anses som urealistiske.

Et flertall av kjøperne på Markedsplassen gir i spørreundersøkelsen en positiv vurdering av måloppnåelsen knyttet til målene om økt innkjøpskompetanse, oppnåelse av gunstigere vilkår i leverandørmarkedet og reduksjon av feil og ukurans i anskaffelser og lagerhold. Tilsvarende gir et flertall av kjøperne en mindre positiv vurdering av måloppnåelsen knyttet til målene om å frigjøre personell til primæroppgaver og bedre egen økonomistyring. Revisjonen viser imidlertid at vurderingene til kjøperne hittil ikke er underbygd av andre kilder til dokumentasjon på måloppnåelse og realisering av gevinster innenfor programmets rammer. Men Riksrevisjonen ser det som positivt at de aller fleste av brukerne på Markedsplassen ehandel.no har utarbeidet lønnsomhetsvurderinger knyttet til det å ta i bruk elektronisk handel som del av forprosjektgjennomføringen.

6.2 VURDERING AV ÅRSAKER TIL AVVIK FRA PROGRAMMETS MÅL

6.2.1 Mangler i organiseringen av Ehandelsprogrammet

Mangelfulle økonomiske rammer

Det forutsettes i revisjonskriteriene at de økonomiske rammene for å nå programmets mål er til stede, og at disse dekker de nødvendige aktivitetene for å gjennomføre programmet i henhold til planen. Det er grunn til å stille spørsmål ved om de tildelte ressursene for programmet har vært tilstrekkelige. Basert på målene for Ehandelsprogrammet, tilgjengelige ressurser og antall potensielle brukere er ressursene

til disposisjon for programmet små i forhold til målene, og det gevinstpotensialet som er framhevet i Innst. S. nr. 127 (1999–2000). Potensielle offentlige virksomheter som kan benytte Markedsplassen, teller mer enn 500. Et gevinstpotensial på 10 prosent vil tilsi gevinster på ca. 20 milliarder kroner per år fordelt på disse virksomhetene. Riksrevisjonens undersøkelse av tilsvarende programmer i andre land med tilsvarende størrelse viser at Ehandelsprogrammet i Norge har færre ressurser tilgjengelig, både økonomiske og personellmessige, enn disse. Det er rimelig å anta at programmets begrensede ressurser kan ha lagt føringer for evnen til å gjennomføre nødvendige tiltak som ville gitt større mulighet for måloppnåelse.

Mangelfull forankring

Gjennom programbeskrivelsen av Program for elektronisk handel i det offentlige vektlegges det at det er viktig med sterk forankring i ledelsen. Det pekes videre på at programmet må ha en bred forankring i forvaltningen, og at det derfor er satt sammen en styringsgruppe med bred innkjøpsfaglig og IT-faglig kompetanse. Generell prosjeklitteratur for innføring av IT-prosjekter peker også på at styringsgrupper må være forankret høyt i organisasjonen, og at gruppen må ha nødvendige beslutningsfullmakter for å sikre prosjektets resultat.

Leder av styringsgruppen har vært på ekspedisjonssjefnivå, og dette er isolert sett en naturlig forankring av et utviklingsprosjekt av denne typen. Det har imidlertid gjennom programmets levetid vært en endring fra en styringsgruppe med representanter fra ledelsen i de enkelte departementer til en styringsgruppe (foruten leder) som består av ledere på lavt nivå og saksbehandlere. Styringsgruppens leder uttaler at styringsgruppen mer har fungert som en referansegruppe enn som en pådriver i arbeidet med e-handel. Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er en tilstrekkelig forankring av denne type utviklingsarbeid.

Det synes også i noen grad å være uheldig at AAD ikke har sett det som hensiktsmessig at departementene aktivt tar i bruk e-handelsløsninger. Ehandelsprogrammet har fått signaler om at det ikke skal satses på e-handel i eget departement, og styringsgruppens leder uttaler at styringsgruppen er av den oppfatning at Markedsplassen primært fungerer bedre for andre typer virksomheter enn for departementene. Bakgrunnen som oppgis for dette, er den

relativt lave andelen med driftskjøp som gjennomføres i departementene. Gjennom intervjuer med kjøperne på Markedsplassen framkommer det at det hadde vært ønskelig at programmets eier også selv benyttet markedsplassen. AADs vurdering av hensiktsmessigheten ved e-handelsløsninger i departementene kan ha bidratt til redusere muligheten for måloppnåelse i programmet.

Lite hensiktsmessig forretningsmodell

En grunnleggende forutsetning for at elektroniske markedsplasser skal lykkes, er at både kjøpere og selgere har interesse av å bruke Markedsplassen, og på denne måten bidrar til et høyt transaksjonsvolum. I tillegg kan bruken av insentivordninger³² som stimulerer alle involverte – kjøpere, selgere og operatøren av markedsplassen – være viktig for å øke transaksjonsvolumet på Markedsplassen.

Undersøkelsen viser at de kommersielle betingelsene (forretningsmodellen) for bruk av Markedsplassen oppleves som ugunstige av mange leverandører og potensielle leverandører. Mange av de potensielle leverandørene som har fått tilbud om oppkopling, ser liten nytteverdi av å benytte tjenesten og vil kun velge oppkopling dersom kunden krever dette. Et mindretall av dem som har valgt oppkopling, gjorde det ut fra antakelser om økt nytte. Flertallet – om lag 65 prosent – oppgir at oppkoplingen har

skjedd etter ønske fra kunde eller etter krav fra kunde. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om de kommersielle betingelsene for bruk av Markedsplassen har bidratt til å svekke måloppnåelsen i Ehandelsprogrammet.

6.2.2 Manglende prioritering av bistand til rammeavtaler

I St.meld. nr. 41 (1998–99) pekes det på at en viktig forutsetning for at elektronisk handel i det offentlige skal gi forventede økonomiske effekter, er at det skjer en samordning av offentlig innkjøpspraksis, hvor bruk av rammeavtaler er ett virkemiddel. Meldingen peker også på at det kan være nødvendig med sentrale retningslinjer, for eksempel bruk av felles rammeavtaler på avgrensede områder.

Undersøkelsen viser at Ehandelsprogrammet ikke har tatt initiativ til eller bistått offentlige virksomheter med å samordne innkjøpsvolumer i felles rammeavtaler. Programmet har overlatt til hver enkelt offentlig virksomhet å inngå rammeavtaler som grunnlag for transaksjoner over den offentlige markedsplassen. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger om at det bør skje en samordning av innkjøpene ved innføring av elektronisk handel, jf. St.meld. nr. 41 (1998–99) og Innst. S. nr. 127 (1999–2000).

³² Insentivordninger er ordninger som har til hensikt å motivere til en spesiell type handling. For eksempel kan det være gratis tjenester i en periode for å få økt bruk av tjenestene.

Litteraturhenvisninger

AAD (1999): Handlingsplan 1999–2000 – Elektronisk forvaltning

Agderforskning (2002): Elektronisk forretningsdrift – hindringer og tiltak, FoU-rapport

Arbeidsgruppen for elektroniske markedsplasser (2003): Elektroniske markedsplasser som strategisk satsingsområde

Arild Haraldsen (2002): Spillet rundt den offentlige markedsplassen

Arild Haraldsen (2003): Hvordan lykkes med elektroniske markedsplasser

Brynhildsvoll og Abrahamsen (2002): Prinsipper for bedre innkjøp

European Commission (2002): Report of the Expert group on B2B Internet trading platforms

Innst. S. nr. 127 (1999–2000) Innstilling fra næringskomiteen om elektronisk handel og forretningsdrift

OGC (2002): A guide to eProcurement for the public sector

St.meld. nr. 41 (1998–99) Om elektronisk handel og forretningsdrift

Statskonsult (2002): Gevinstrealisering knyttet til omstilling og effektivisering ved utnyttelse av IKT

www.kabelnet.com (2003): Absent without e-savings

Vedlegg 1
Sammenligning av måloppnåelse

Kriterium	Norge	Danmark	Storbritannia	Storbritannia	Skottland
Programmets navn	Ehandelsprogrammet	Den offentlige innkøbsportal (DOIP)	Office of Government Commerce (OGC)	Improvement and Development Agency Idea – UK wider Public Sector	eProcurement Scotland (ePS)
<i>Programmet etablert</i>	1999	1999	2000	2000	2000
<i>Elektronisk markedsplass satt i regulær drift</i>	ehandel.no høsten 2002	doip.dk januar 2002	Elektronisk markedsplass Zanzibar planl. fra 2005	Idea: Marketplace mai 2002	Eprocurement scotland.com mars 2002
<i>Programmets mål</i>	Ehandel: 20 prosent av verdi, 50 prosent av transaksjoner i offentlig sektor	Effektivisering av innkjøp gjennom elektronisk handel	£ 3 milliarder i kostnadsreduksjoner, herav £ 250 millioner fra e-handel, ca. 3,3 milliarder NOK		Rammeavtaler i ehandlingsløsningen med en verdi på £ 30 millioner innen 04/2004, ca. 390 millioner NOK
<i>Omsetning over den elektroniske markedsplassen (millioner kroner 2003)</i>	42 millioner NOK	38 millioner DKK, ca. 45 millioner NOK	–	£ 2 millioner, 26 millioner NOK	£ 14 millioner, ca. 182 millioner NOK
<i>Antall transaksjoner (2003)</i>	9404	–	–	–	23 508
<i>Antall artikkelinjer (2003)</i>	365 745	500 000	–	26 kataloger	117 204 artikkelinjer i plasserte ordre
<i>Antall kjøper-organisjoner tilknyttet (2003)</i>	17 (hovedsakelig kommuner)	17 (departementene)	–	11 kommuner	9 (kommuner, NHS)
<i>Antall kjøpere tilknyttet (2003)</i>	2805	–	–	–	Ca. 1000
<i>Antall leverandører tilknyttet (2003)</i>	139	–	–	1200	Ca. 800
<i>Kvantitative gevinster</i>	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	£ 1,6 milliarder, ca. 20,8 milliarder NOK	–	Ikke dokumentert

Kriterium	Tyskland	Finland	New Zealand	USA (Virginia)
Programmets navn	Öffentlicher Einkauf@uf Online	Trading House Hansel (Merkaattori)	GoProcure	Electronic Virginia (eVA)
<i>Programmet etablert</i>	2000	1995	2002	
<i>Elektronisk markedsplass satt i regulær drift</i>	Testdrift	1997	Avbrutt etter pilotfase desember 2003	1. mars 2001
<i>Programmets mål</i>	Korrekt innkjøpsprosess i henhold til lovverk	1,5 milliarder euro estimert innsparingspotensial, 13 milliarder NOK	NZ \$ 7,5 millioner estimert innsparingspotensial, ca. 35 millioner NOK	200 delstatsvirksomheter tilknyttet markedsplassen; gi kommuner adgang gjennom «liten» versjon
<i>Omsetning over den elektroniske markedsplassen (millioner kroner 2003)</i>	Testdrift < 1 million euro, 8 millioner NOK	168 millioner euro, ca. 1,5 milliarder NOK	Pilotdrift	\$ 1,08 milliarder, ca. 7,6 milliarder NOK
<i>Antall transaksjoner (2003)</i>	100 test-transaksjoner			169 910
<i>Antall artikkellinjer (2003)</i>				767
<i>Antall kjøperorganisasjoner tilknyttet (2003)</i>	25 (kun enheter i innenriksdepartementet)		6 (pilotfase)	171 delstatsnivå 334 kommunenivå
<i>Antall kjøpere tilknyttet (2003)</i>	100–125	20 000, hvorav 5000 regelmessig		
<i>Antall leverandører tilknyttet (2003)</i>	11		50 (pilotfase)	16 168
<i>Kvantitative gevinster</i>	Ikke dokumentert	Ikke dokumentert	Pilotdrift avbrutt desember 2003	Ikke kjønt

Vedlegg 2
Sammenligning av mulige årsaker til manglende/ulik måloppnåelse

Kriterium	Norge	Danmark	Storbritannia	Storbritannia	Skottland
Programmets navn	Ehandelsprogrammet	Den offentlige inkøbsportal (DOIP)	Office of Government Commerce (OGC)	Improvement and Development Agency Idea – UK wider Public Sector	eProcurement Scotland (ePS)
<i>Programmets organisatoriske forankring</i>	AAD, Forvaltnings-tjenesten Styringsgruppe på relativt lavt nivå	Økonomistyrelsen, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, Statens og kommunenes inkøbs-sentral	Selvstendig enhet i Finansdepartementet, direkte underlagt departementsråden Ecommerce-programmet inngår i OGC	Finansdepartementet, direkte underlagt departementsråden Ecommerce-programmet inngår i OGC	Direkte underlagt Scottish Executive (skotsk regjering) Styringsgruppe på adm.dir.-nivå blant kjøperorganisasjonene
<i>Programmets betingelser</i>	Budsjett 20 millioner kroner over fire år Liten, sentral stab	Ikke egen organisasjon (ivaretas av organisasjonene ovenfor)	Årlige budsjett epro-curement £ 1,5 millioner, ca. 20 millioner NOK, ca. 15 stillinger + eksterne	Årlige budsjett epro-curement £ 1,5 millioner, ca. 20 millioner NOK, ca. 15 stillinger + eksterne	8 stillinger, budsjett på £ 7 millioner for etablering av markedsplass
<i>Målgrupper i offentlig sektor</i>	Alle nivåer	Alle nivåer ut fra «konsernmodell» (hvert departement ansvarlig for egne etater)	Sentral statsadministrasjon	Sentral statsadministrasjon	Alle nivåer
<i>Tvingen deltakelse for offentlige virksomheter</i>	Nei	Nei (men det vurderes nå)	Nei	Nei	Nei
<i>Strategi og metode for effektivisering av innkjøp</i>	Katalogbasert elektronisk markedsplass som «spydspiss»	Katalogbasert elektronisk markedsplass som «spydspiss»	Helhetlig fokus på effektivisering av innkjøp inklusive opprettelse av el-markedsplass	Katalogbasert elektronisk markedsplass som «spydspiss», men tilbyr tilleggstjenester	Katalogbasert elektronisk markedsplass som «spydspiss»
<i>Fokus på samordning og bruk av rammeavtaler</i>	Overlatt til kjøperorganisasjonene (desentralisert)	Sentralt inngåtte rammeavtaler på flere områder	Framforhandler samordnede rammeavtaler	Framforhandler samordnede rammeavtaler	Overlatt til kjøperorganisasjonene, men ePC tar også initiativ til samordning
<i>Valg av forretningsmodell</i>	Fast avgift og transaksjonsavgift for kjøpere og leverandører Betingelser for leverandører har måttet forbedres	Fast avgift og transaksjonsavgift for kjøpere og leverandører Betingelser for leverandører har måttet forbedres	Planlagt: transaksjonsavgift for kjøper, ingen avgifter for leverandører	Transaksjonsavgift (lave kostnader for leverandører)	Fast årlig avgift for kjøper Ingen avgifter for leverandører
<i>Eier-/operatørskap for elektronisk markedsplass</i>	Privat eier og operatør (IBX)	Privat eier og operatør (gatetrade.net)	Planlagt: privat eier og operatør («hosted»)	Privat eier og operatør (E-Government Services)	Privat eier og operatør (CGEY)

Kriterium	Tyskland	Finland	New Zealand	USA (Virginia)
Programmets navn	Öffentlicher Eink@uf Online	Trading House Hansel (Merkaattori)	GoProcure	Electronic Virginia (eVA)
<i>Programmets organisatoriske forankring</i>	Innkjøpsenhet i (det føderale) innenriksdepartementet	Innkjøpsenhet i finansdepartementet; markeds plass kjøpt av Posten Finland	eGovernment-programmet (enhet i State Services Commission)	The Commonwealth of Virginia (delstaten)
<i>Programmets betingelser</i>	1,5 millioner euro initielt (ca. 13 millioner NOK); 200 000 euro årlig (ca. 1,7 millioner NOK) 1,5–2 stillinger		\$ 2 millioner budsjet i pilotfasen (6 måneder), ca. 10 millioner NOK	
<i>Målgrupper i offentlig sektor</i>	Sentral statsadministrasjon (innenriks/forsvar/finans inkludert underliggende etater)	Alle nivåer	Alle nivåer	Alle nivåer (i delstaten)
<i>Tvungen deltakelse for offentlige virksomheter</i>	Nei	Nei	Nei	Ja
<i>Strategi og metode for effektivisering av innkjøp</i>	Fokus på aggregering av etterspørsel og korrekt innkjøpsprosess	Fokus på aggregering av etterspørsel	Katalogbasert elektronisk markeds plass som «spyspiss»	Katalogbasert elektronisk markeds plass som «spyspiss»
<i>Fokus på samordning og bruk av rammeavtaler</i>	Framforhandler samordnede rammeavtaler	Framforhandler samordnede rammeavtaler	Framforhandler samordnede rammeavtaler	
<i>Valg av for-retningsmodell</i>			Transaksjonsavgift for kjøper Ingen avgifter for leverandører	Fast avgift og transaksjonsavgift for leverandører (hittil ikke innkrevd for å oppnå volum raskt)
<i>Eier-/operatørskap for elektronisk markeds plass</i>	Eid av innenriksdepartementet	Eid av Posten Finland som kommersiell aktør	Nedlagt på grunn av manglende modenhet hos kjøperne nå	Privat eid og drevet