



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET	
07 OKT. 2008	
ARKIVKODE	430
SAKSNR	200701034-155

Deres ref
200701034-/HES

Vår ref
200802643-6/TAM

Dato
06.10.2008

Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor – NHDs høringssvar

Nærings- og handelsdepartementet har følgende kommentarer og innspill til høringen av FAOS-rapporten.

Som generell og overordnet kommentar er vi enig i at det er viktig å følge opp St. meld. nr. 17 (2006-2007)- "Eit informasjonssamfunn for alle" – med å se nærmere på behovet for en felles overordnet IKT-arkitektur, bruk av åpne standarder samt etablering og gjenbruk av offentlige felles IKT-komponenter og løsninger. Vi syns at arbeidsgruppen som har levert FAOS-rapporten har gjort et godt arbeid og selv om den ikke gir endelige svar på alle spørsmål tar den opp viktige tema som det kan være god grunn å se nærmere på. Vi syns derimot at rapporten i sine drøftinger og anbefalinger ikke i stor nok grad har tatt inn over seg hvordan sentralforvaltningens er organisert, styrt og gjennomføringen av budsjettprosesser. Dette kommer som tydeligst kommer frem i drøftelsen om de forskjellige styringsprinsippene. Videre ser vi at de rettslige aspektene ikke er berørt i det hele tatt i rapporten.

I tillegg vil vi peke på at dersom det er ønskelig at så vel innbyggere som næringsliv skal få et bedre tjenestetilbud fra offentlig sektor, tilsier bl.a. aldringen av befolkningen at denne forbedringen delvis vil måtte skje ved at offentlig sektor evner å utnytte tilgjengelige ressurser bedre. Fornyning av offentlig sektor må derfor trolig delvis skje ved innovasjon, det vil si ved at man jobber smartere, og ikke bare ved at de store oppgavene tilføres mer ressurser og mer arbeidskraft. Dette gjelder ikke minst i helse- og omsorgssektoren. Rapporter fra Riksrevisjonen og Statens senter for økonomistyring kan tolkes slik at IKT-systemer ikke er innrettet på en måte som legger

til rette for effektiv samhandling og at dette utgjør et hinder for innovasjon i offentlig sektor, og dermed for at offentlig sektor er i stand til å endre seg i takt med endrede behov.

Vi ønsker å gi våre kommentarer i tråd med inndelingen i rapporten, dvs, (i) arkitekturprinsipper, (ii) virksomhetsprosesser, (iii) komponenter og tjenester, (iv) styringsprinsipper, og i tillegg (v) samfunnsøkonomisk analyse.

Ad. i) - arkitekturprinsipper

Vi synes at de åtte arkitekturprinsippene som presenteres i rapporten er dekkende, og finner ikke noen grunn til å utvide dem med ytterligere prinsipper. Det er derimot mer vanskelig å uttale om prinsippene skal være frivillige eller obligatoriske. Dette vil skille fra prinsipp til prinsipp, og avhenge hvor detaljert disse prinsippene vil være. Det kan være (tilsynelatende) iboende motsetninger mellom noen av arkitekturprinsippene og andre viktige prinsipper, for eksempel mellom åpenhet, på den ene siden, og forenkling, på den andre; eller fleksibilitet, på ene siden, og forutsigbarhet og robusthet, på den andre. Det er derfor viktig å veie disse prinsippene mot hverandre, før det er mulig å beslutte om de skal gjøres obligatoriske eller ikke.

Imidlertid mener vi at det er mye som taler for at krav om tjenesteorientering og interoperabilitet kan gjøres obligatoriske da de vil være avgjørende for å få på plass en fungerende og effektiv elektronisk samhandlingsløsning med og i offentlig forvaltning. I begrenset grad er dette allerede ivarettatt med regjeringens vedtak om at statlige etater i utgangspunktet skal bruke infrastrukturen i Altinn (som er tjenesteorientert) og ellers forklare hvorfor ikke. Det er sannsynligvis også aktuelt at andre prinsipper – som f.eks. krav om risikoanalyse – gjøres obligatoriske, men det er samtidig viktig at disse kravene gjøres tilstrekkelig fleksible slik at de kan anpasses de forskjellige etatenes behov.

Ad. ii) - virksomhetsprosesser

Vi har ikke noen kommentarer til dette. Vi er enig i at prosesser som nevnes i rapporten er viktige og bør prioriteres.

Ad. iii) - felleskomponenter og -tjenester

Vi er enig i at de felleskomponentene som nevnes i rapporten er nødvendige for å følge opp virksomhetsprosessene ovenfor. Vi har imidlertid følgende kommentarer til:

Vi er enig i at det er viktig å få på plass en løsning for autentisering (eID) og autorisering / formidlingssentral nasjonalt. I tillegg er det mer og mer klart at dette behovet også er tilstede for å ivaretar grensekryssende elektronisk samhandling, dvs. en løsning der utlendinger kan bruke norske elektroniske løsninger som krever autentisering, signering og/eller kryptering. Som eksempel kan nevnes offentlig anskaffelse og etableringen av et kontaktpunkt etter tjenstedirektivet. Det er viktig å følge med på EUs arbeid innenfor dette området.

Ad iv) - styringsprinsipper

Det fremstår som noen av anbefalingene er nokså komplekse og kan kreve endringer i sentrale forvaltningspolitiske prinsipper. Vi mener isteden at det er hensiktsmessig at man så langt som mulig benytter seg av eksisterende ordninger hva gjelder organisering, styring og budsjettprosesser for å oppnå ønsket felles IKT-arkitektur og felleskomponenter og -tjenester. På den måten vil man få fokus på de IKT-spesifikke spørsmålene. Vi ser også at en stor utfordring er at departementer og etater ikke har godt nok kjent med hverandres behov og løsninger.

Vi er enige i at det i noen situasjoner kan være problematisk at gevinstene ifht. et prosjekt ikke hentes ut i samme etat som må foreta nødvendige investeringer for å oppnå disse gevinster. Denne utfordring trenger en løsning, men vi er skeptiske til at de alternative styringsmodellene som anbefales i rapporten vil kunne løse dette problemet.

På s. 61 i rapporten sies det at *"De vanlige kost/nytteberegningene knyttet til investeringer innenfor den enkelte sektor vil ikke fungere hensiktsmessig i behandlingen av felleskomponenter og fellesløsninger."*

I Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser påpekes det at det ofte kan være lett å gjøre feil på dette området dersom nytteeffekter og kostnader gir utslag innenfor ulike offentlige budsjetter. Samme sted påpekes det at *"[d]et er derfor viktig å utarbeide analyser som fanger opp alle sentrale virkninger på tvers av sektorer"*. Vi tolker dette dit hen at en "vanlig" nytte-/kostnadsanalyse, dersom den er riktig utført, skal inkludere effekter som går på tvers og som oppstår under forskjellige departementers og etaters ansvarsområder. Videre vil det være slik at et departement som fremmer ett budsjettforslag med investeringskostnader i egen sektor og gevinster i en annen sektor vil ha insentiver til å synliggjøre gevinster i den andre sektoren for å få budsjettforslaget igjennom. Det synes dermed ikke som om det er der problemet ligger. Nytte-/kostnadsanalyser kan i utgangspunktet brukes til dette formålet. At det er utfordringer knyttet til for eksempel hvem som skal fremme et fellesprosjekt, hvilken finansieringsmodell som er robust og hvem som skal ha ansvaret for å realisere gevinstene, er en egen problemstilling.

Av de fem styringsmodellene er Modell 1 ikke spesielt ambisiøs. Modell 2 åpner for å stille krav om å ta i bruk fellesløsninger og samhandling i tildelingsbrevene. Forutsatt at det menes "å ta i bruk fellesløsninger der dette er det som gir det samfunnsøkonomisk beste resultatet" er dette en modell med gode egenskaper. Modell 3 krever at man skal øremerke midler i silobudsjettene til bruk til fellestiltak. Dette er ingen god modell i seg selv. Det er ikke gitt at det er fellesløsninger som er den beste løsningen, det vil variere fra prosjekt til prosjekt. Rent konkret bør rangeringen av hvert enkelt prosjekt gjøres etter følgende vurdering: Hvilket prosjekt gir den høyeste netto nytten for "alle sektorer", ett prosjekt med "enkeltkomponenter" eller et prosjekt med felleskomponenter? I modell 4 og 5 synes forslaget å innebære at utviklingen av større felleskomponenter skal legges til en sentral enhet, og finansiering skje etter tildeling fra et overordnet styringsorgan.

Ved å legge utviklingen av større fellestiltak til en sentral enhet, vil man unngå problemet med å identifisere hvem som skal ha pådriverrollen i prosjekter der kostnader og gevinster er fordelt på flere departementer. At finansieringen skal skje fra et overordnet styringsorgan ser tilsynelatende ut til å være en forbedring i forhold til i dag, men man kommer ikke unna følgende problemstillinger:

- Hva skal avgjøre hvilke midler som skal trekkes ut av "silobudsjettene" og inn i til den "sentrale potten"? Skal det for eksempel være slik at de etater/departementer som får gevinster som følge av ett tiltak, må avgi budsjettmidler til fellesskapet? Hvilke insentiver gir det vedkommende departement/etat når det gjelder å kartlegge/estimere disse gevinstene?
- Hvem skal ha ansvaret for å realisere gevinstene i neste runde? Departementeter/etater som får gevinstene eller den sentrale enheten? Vil de foreslåtte modellene 4 og 5 løse disse utfordringene i forhold til i dagens situasjon?
- Fellestiltakene må konkurrere om å få tildeling av budsjettmidler ut fra hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hva som er den prinsipielle forskjellen på dette og på dagens situasjon der prosjekter fra forskjellige departementer konkurrerer om å få tilgang til fellesskapets midler i den årlige budsjettprosessen, er ikke umiddelbart enkelt å se.

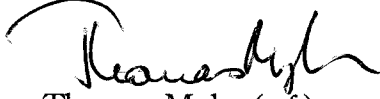
Vi mener videre at disse modellene trenger å utredes nærmere, i forhold til organisering, budsjettprosesser og rettslige konsekvenser, før det er mulig å ta konkret stilling til dem. Som generell betraktning syns vi at det er en uklar kobling mellom anbefalte budsjettmodeller og styringsmodeller.

Vi har ikke noen kommentarer til forslaget om at tildelingsbrev inneholder regjeringens måls vedr. IKT-arkitektur. Departementene må imidlertid gis adgang til å foreta nødvendige tilpassninger av teksten.

Ad v) - samfunnsøkonomisk analyse av felles IKT-arkitektur

Den samfunnsøkonomiske analysen som presenteres i rapporten savner nødvendig presisjonsnivå, særlig da man blander konkrete tall med kvalitative mål. Det er derfor vanskelig å vurdere rapportens anbefalinger. Det er uansett nødvendig at eier av de enkelte prosjektene som drøftes i rapporten, i forkant av oppstart, foretar en detaljert nytte-/kostnadsanalyse, og en gevinstrealiseringsanalyse.

Med hilsen



Thomas Myhr (e.f.)
seniorrådgiver



Håvard Mork
seniorrådgiver