



Saksbehandler
Per Olav Stenseth

Deres dato
25.06.08

Vår dato
24. september 2008

Telefon
22077705

Deres referanse

Vår referanse

Fornyings- og Administrasjonsdepartementet
Akersgata 59
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Vedr Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor - høring av arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur

Det vises til departementets brev av 25. juni 2008.

Skattedirektoratet betrakter rapporten som et viktig og riktig skritt i den retning offentlig sektor bør bevege seg på IT-området for å kunne øke omstillingstakten, bidra til samordning og få høyere gevinster av investeringene. Arkitekturprinsippene, som er gjennomgående grundig behandlet, kan vi i all hovedsak støtte.

Det er imidlertid ikke nok å få vedtatt arkitekturprinsippene. Det kreves også at det settes inn nødvendige grep i innføring og oppfølging for å få ut effekter og gevinster. For dette må det derfor finnes organ og fagmiljø som har midler og myndighet til å sikre at alle offentlige IT-prosjekt følger prinsippene i felles IKT-arkitektur. Skattedirektoratet mener at dette ansvaret bør organiseres under Fornyingsdepartementet, og at Direktoratet for Forvaltning og IT (DIFI) må få den tilstrekkelige myndighet og styrke for å kunne håndtere dette på en god måte.

Videre er det nødvendig å tilpasse budsjettprosessene, tildelinger og oppfølgingen innen offentlige sektor slik at forslag om investeringer i løsninger og komponenter ikke bare kost/nytte-vurderes innenfor tildelt område, men at det også tas hensyn til at gevinster kan oppstå i andre sektorer.

Arkitekturprinsippene

Arkitekturprinsippene som er gjengitt i rapporten er grundig behandlet og de fleste relevante forhold godt belyst. Det er imidlertid behov for å utdype enkelte av beskrivelsene bl.a. for å kunne få frem gjensidig avhengighet, påvirkning og prioritering mellom arkitekturprinsippene. Generelt bør de bedre forklares, ytterligere konkretiseres og konsekvensvurderes. Det organ som blir tillagt ansvaret for å operasjonalisere prinsippene må derfor arbeide mer med dette.

For å få de ønskede effekter er det viktig at arkitekturprinsippene etterleves i alle statlige og kommunale enheter. Hovedregelen må derfor være at arkitekturprinsippene gjøres obligatoriske for all programvareutvikling for offentlig sektor. Som pekt på i rapporten, er det imidlertid store forskjeller innen offentlig IT-utvikling, -anvendelse og -kompetanse. Iverksettelse og videre anvendelse av prinsippene må ta hensyn dette.



Skatteetaten er et av flere offentlige forvaltningsorgan som har store, komplekse og samfunnskritiske IT-løsninger som det vil kreve både tid og større investeringer for å få tilpasset til alle sider av prinsippene. Noen løsninger har få grenseflater mot andre systemområder og behov for tilpasninger må derfor kunne vurderes i lys av dette. Derfor må det finnes visse unntaksmuligheter for slike særskilte tilfeller. Videre må det kunne gis tilstrekkelig med tid fra det tidspunkt prinsippene evt. gjøres obligatoriske til de forventes å være implementert i de forskjellige løsningene. I noen tilfeller vil det kunne ta flere år.

Skatteetaten er godt kjent med de åtte arkitekturprinsippene som beskrevet i rapporten. De fleste har fungert som grunnlag for etatens IT-utvikling gjennom mange år. Anvendelsen så langt har hatt som mål å sikre gjenbruk og viderebruk av etatens IT-løsninger i en situasjon av konstant endring både på det tekniske, regelverksmessig og organisatorisk område, - samt for å unngå leverandørinnløsninger.

En videreføring av prinsippene med mål om tverrsektorielle tjenester, samt gjenbruk av informasjon og løsninger, vil imidlertid innebære økte krav til sikkerhet, økt kompleksitet i systemutviklingen og dermed mer krevende prosesser samlet sett. Sammen med etatene må derfor ansvarlig enhet sikre at det kommer på plass gode og hensiktsmessige metoder for anvendelsen av arkitekturprinsippene slik at de bidrar både til samordningsmålene og gir etatene muligheter for å utvikle gode løsninger for egne individuelle behov.

Arkitekturen dreier seg i høyeste grad om realisering av driftstjenester, som ofte vil gjelde drift av virksomhetskritiske systemer. Manglende kvalitet på disse tjenestene kan medføre betydelige ekstrakostnader for etatene. Å sikre at brukerne får den tjenestekvalitet de faktisk har behov for gjennom de etablerte fellestjenester, vil derfor være av avgjørende betydning og må derfor stå sentralt i det videre arbeid. En erkjent og stor utfordring med tjenesteorientert arkitektur så langt er å sikre stabilitet og tilgjengelighet av tjenestene (jfr Gartner Group). Arkitekturen må derfor inkludere tiltak for å sikre god tjenestekvalitet, sikker håndtering av endringer i tjenester og dekning av kostnader. Beskrivelsen av dette mangler i rapporten.

Omlegging til en tjenesteorientert arkitektur, som også skal legge til rette for informasjonsflyt og tjenesteproduksjon på tvers av sektorer, vil generelt sett innebære krevende, omfattende og kostbare prosesser. Det er heller ikke bare et teknologisk anliggende, men omfatter også i betydelig grad tilpasninger av produksjonsprosesser, arbeidsmetoder, regelverk og terminologi. I det videre arbeid må også disse områdene vies oppmerksomhet.

Virksomhetsprosesser

Beskrivelsen er preget av flere frittstående eksempler på utvalgte prosesser i enkelte offentlige enheter. De er kun eksempler og konkrete anvendelser mer enn de er prinsipielle komponenter i en offentlig infrastruktur og er relativt generelt beskrevet. Videre beskrives de mer overordnede prinsipper og regelverk som styrer prosessene.

I det videre arbeid bør det beskrives og fokuseres på viktigheten av å arbeide med og definere prosessene som går både på tvers av virksomhetene og internt i virksomhetene. For å få økt samhandling og effekt av arkitekturprinsippene er det påkrevd at virksomhetene enkelt kan knytte sammen hverandres prosesser og ha felles forståelse av informasjonen som utveksles (semantisk interoperabilitet).

Behovet for felles IKT-støtte fremtrer ikke tydelig av materialet. En effektiv IKT-støtte til virksomhetsprosessene krever at informasjonsbehovet til de ulike ledd i kjedene kan defineres og beskrives slik at IKT-løsningene i sin tur kan konstrueres og bygges slik at dette sikres på en god, effektiv og fleksibel måte.



I det videre arbeid bør derfor utarbeides krav til hvordan prosessene skal dokumenteres og anbefale standarder for tegning/notasjon (jfr BPMN-standard).

Felleskomponenter og fellestjenester

Rapporten synes å gi et godt utgangspunkt for å etablere felles løsninger for offentlig sektor. Det forutsettes imidlertid at det tas noen grep for å få definert standarder som etterleves. I forhold til den lagdelte arkitekturen (jfr kap 3.2.1, fig. 4) vil det særlig være komponentlaget som må være gjenstand for sterk sentral styring.

Dette innebærer ikke at det nødvendigvis må påvirke den enkelte virksomhets IKT-arkitektur, men det må stilles krav til grensesnittet mellom komponentlaget og virksomhetens interne systemer. Likeledes vil forslaget innebære oppbygging og forvaltning av en tjenstekatalog som definerer grensesnitt, innhold og kilde. Den enkelte virksomhet som "eier" kilden til tjenesten må forplikte seg til å levere innhold til tjenesten i grensesnittet på definert format.

For øvrig er listen over foreslåtte felleskomponenter og tjenester, med unntak av samtrafikknave, et godt utgangspunkt for videre arbeid innen området. Samtrafikknave er kun velegnet i tilfellet "en- til-mange"-publisering der det kan hjelpe i forhold til å kommunisere med en skiftende mengde parter og sikre at alle parter får all nødvendig informasjon. Er tanken at all trafikk i det offentlige skal gå gjennom navet anser vi det som utelukket av hensyn til både datamengder, ytelse, sikkerhet, etc. I stedet vurderer vi det som mye viktigere å ha godt utbygde *katalogtjenester* der er mulig å finne ut hvor og på hvilken måte man kan få og sende informasjon mellom offentlige parter.

Et annet område som det bør arbeides mer med er forslaget knyttet til innkreivingsområdet. Her må en se organiseringen av hele "inkassovirksomheten" til det offentlige i sammenheng. Hovedproblemet i dag er at mange offentlige etater driver samtidig og parallell inkassovirksomhet mot samme skyldnere (jfr NOU 2007:12 om Offentlig Innkreivning). De problemer dette gir for skyldneren og for etatene i form av uhenksommessig dobbeltarbeid må løses ved å endre oppgavefordelingen. Først deretter vil det være etablert et grunnlag for å definere evt. fellestjenester for de deler av jobben som gjenstår.

Det mangler for øvrig beskrivelse av en komponent som skal støtte "overordnet saksbehandling". Dette dekkes ikke av eDialog komponenten slik det er beskrevet at den skal gjøre.

Skatteetatens generelle krav til felleskomponenter (tjenester) på dette området vil ikke avvike fra andre typer tjenester og/eller standardløsninger som inngår i våre produksjonssystem. Gitt at komponenter gjøres obligatoriske vil det derfor stilles strenge krav til den ansvarlige (leverandør)-enhet mhp på basisegenskaper som tilgjengelighet, teknisk kvalitet, driftskvalitet, funksjonalitet og sikkerhet.

Organisering av utvikling, forvaltning og drift av felleskomponenter/-tjenester må det arbeides mer med. Ved plassering og ansvar må evne til gjennomføring og drift telle tungt mhp hvor oppgaven skal løses. Det er ofte hensiktsmessig å plassere ansvar for leveranse og fremdrift hos en aktør som har egeninteresse i realisering og sikker drift. En utfordring her kan imidlertid være at tjenesten utvikles mer for eget behov enn for fellesskapets. Dette må derfor kompenseres på et vis. Et alternativ å la et sentralt organ overta forvaltningen som står for godkjenning og felles vedlikehold, i samarbeid med brukerne. Uansett valg vil dette ha en ekstra kostnadsside som også må finne en løsning.



Styringsprinsipper

Overordnet må Regjeringen fatte vedtak om at de samlede behovene i offentlig sektor skal samordnes og gjennomføres i tråd med de standarder som legges til grunn.

For å kunne sikre god samordning av offentlig IT-utvikling på tvers av sektorer, må styringen skje fra nivået over de konkrete operasjonelle virksomhetene. Et slikt tverrsektorielt styringsorgan må være utrustet med de nødvendige fullmakter, men også ha tilstrekkelig faglig kompetanse og innsikt for å kunne opptre relevant i fht etatene.

Skattedirektoratet mener at det naturlige valg er å bygge opp denne myndigheten i Fornyingsdepartementet og å legge det operasjonelle ansvaret til Direktoratet for Forvaltning og IT (DIFI).

Det forutsetter at FAD etablerer/styrker en avdeling i departementet som kan styre og følge opp DIFI på en hensiktsmessig og god måte. Denne enheten må også kunne ta ansvar for, og ha tilstrekkelig styrke til, å styre og koordinere på tvers av departementene. DIFI må på sin side sikre sitt arbeid gjennom gode kontakter og dialoger mot de tunge offentlige IT-miljøene og på den måten sikre seg både kompetanse og en god forankring av sitt arbeid til reelle problemstillinger og utfordringer. De bør også vurderes å etablere kontakt med andre fagmiljø på IT-området, bl a våre forskningsmiljø.

Siden oppgavene i all hovedsak vil komme til å dreie seg om styring og oppfølging av utviklingsaktiviteter, må rutiner og arbeidsformer generelt legges opp mot disse særskilte utfordringene. Det tradisjonelle departementale styringssystem vil ikke alene fungere godt her. Skattedirektoratet vil derfor fraråde etablering av nye "råd" uten reell beslutningsmyndighet for dette formålet. Den samlede styringsstruktur må rigges slik at den kan fungere kraftfullt og effektivt mhp på å prioritere, støtte og fremme gode satsningsforslag for fellesskapet på en måte som både påvirker og skaper forpliktelser i budsjettprosessen.

I rapportens drøftinger knyttet til tildelinger og budsjett mener Skattedirektoratet at styringsmodell nr 5 – "Øremerkede midler i silobudsjett og fellesmidler som administrativt tildels separat" er den mest hensiktsmessige modell.

Modell 5 med øremerkede felles prosjektmidler i etatens egne budsjetter, og fellesmidler som administreres og tildeles separat, oppleves til en viss grad å avspeile dagens praksis, (jfr Altinn og LSA). Modellen må imidlertid styrkes i fht dagens praksis ved et nært samarbeid mellom FAD og FIN. I tillegg bør Finansdepartementets rolle sikre at øremerkede midler til felles oppgaver i egne og andres departementers underliggende etater synliggjøres og følges opp.

Med hilsen

Svein R Kristensen
Skattedirektør



Karl Olav Wroldsen

Kopi: Finansdepartementet/ Skattelovavdelingen.