

**Toll- og avgiftsdirektoratet**

Toll- og avgiftsdirektørens stab

Kommunikasjonsstaben

Saksbehandler

Rune Kristian Søgne Tlf.: 22 86 04 52 Faks: 22 86 02 40

Vår dato:

23.09.08

Deres dato:

25.06.08

Vår referanse:

2008/01927-3

Deres referanse

200701034-/HES

Arkivnummer:

008

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Avdeling for IT-politikk

Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET
02 OKT. 2008
ARKIVKODE:
SAKSNR: 200701034-148

**Høringssvar - Felles elektronisk tjenesteyting i offentlig sektor –
høring av arbeidsgrupperapport om felles IKT-arkitektur****Innledning**

Toll- og avgiftsetaten mener at høringsbrevet og tilhørende rapport om felles elektronisk tjenesteyting tar for lett på spørsmål om styringsprinsipper og ansvars plassering. Det mangler også en kritisk vurdering av hvilke oppgaver som er egnet og uegnet for fellesløsninger. Videre mener Toll- og avgiftsetaten at fellesløsninger bør være valgfrie for å unngå uklar ansvarsfordeling og uthuling av linjelederes myndighet og ansvar.

Styringsprinsipper

Rapporten foreslår å opprette en tverrdepartemental styringsfunksjon og et styringsråd. Toll- og avgiftsetaten mener at en slik løsning vil kunne undergrave prinsippet om samsvar mellom ansvar og myndighet. Gjennom sektorinndelingen i offentlig forvaltning og linjeprinsippet er dette samsvaret godt ivaretatt i dag. Toll- og avgiftsetaten savner den prinsipielle begrunnelsen for å velge den nye styringsmodellen. Skulle denne modellen likevel bli valgt, er det uklart hvor det endelige ansvaret for virksomhetenes IKT-løsninger og for eventuelle manglende resultater på grunn av IKT-problemer skal ligge.

Vi ønsker samtidig å påpeke at innføring av fellesløsninger *må* være frivillig. Linjelederne er i stand til og skal ha myndighet til å velge den løsningen som er mest kostnadseffektiv og best egnet for brukere. Dette vil også sikre at ansvar og myndighet følger dagens grunnleggende linjeprinsipp.

Fellesløsninger

Toll- og avgiftsetaten savner en kritisk gjennomgang av hvor fellesløsninger kan være egnet og hvor de er uegnet. Vi mener for eksempel at dersom ett foretak skal rapportere til mange forskjellige offentlige instanser med samme IKT-system, peker dette i retning av en fellesløsning. Er det imidlertid snakk om få foretak som skal innrapportere data fra spesialiserte datakilder til bare én mottaker, synes fellesløsninger ikke å være godt egnet. Også når dataene skal rapporteres internasjonalt, i henhold til internasjonale standarder og formater, vil nasjonale fellesløsninger lett skape problemer. Dette spørsmålet burde ha vært omtalt i rapporten og høringsbrevet.

Når en del store offentlige etater er nødt til å benytte egenutviklede og spesialtilpassede løsninger, er det fordi de har spesielle behov som må ivaretas. Det gjelder brukernes behov, lovverk, samspill med andre lands myndigheter og internasjonale aktører, og interne behov til effektivitet og spesialisering i oppgaveløsningen. Toll- og avgiftsetaten mener derfor at egenutvikling og spesialtilpassing *må* være mulig også i fremtiden.

Tjeneste- og serviceyting

I høringsbrevet er prinsippet om tjenesteorientering et krav til all IKT-utvikling, mens det fremgår av rapporten at prinsippet skal brukes kun på de områdene som egner seg for denne tilnærmingen og der resultatet skal være gjenbrukbart og deles mellom flere brukere. Toll- og avgiftsetaten mener at formuleringen i rapporten er den eneste riktige.

Elektronisk tjenesteyting kan ikke sees isolert. Rapporten fokuserer blant annet på effektiv bruk av informasjonsteknologi som sentral bærebjelke i fornyingen av offentlig sektor, men i mye mindre grad på hvilken informasjon som skal utveksles. Forenkling og effektivisering innen virksomhetene påvirkes ikke primært av elektroniske løsninger. Det er regelverksforenkling, effektivisering av interne prosesser og tilgang til kompetanse som er langt viktigere elementer.

Toll- og avgiftsetaten mener at IKT-systemer må understøtte virksomhetens forretning og brukernes behov for å nyttiggjøre seg denne. IKT-systemer skal ikke legge føringer for kjernevirksomheten, men yte service til den i form av tilgjengelig og brukervennlige løsninger.

Arkitekturprinsipper

Toll- og avgiftsetaten er positive til at det etableres bruk av forvaltningsstandarder i offentlig sektor. Vi benytter i stor grad åpne eller de facto standarder i våre IT-systemer (f.eks. Java, Oracle og Sybase). Vi kommuniserer med næringslivet og andre lands tollmyndigheter via den åpne standarden UN/EDIFACT.

Etter vår oppfatning bør prinsippet i rapportens kapittel 3.2.4, sikkerhet, endres slik at det blir i samsvar med NS-ISO/IEC 17799:2005. Dessuten må krav til sikring mot uautoriserte handlinger, sporbarhet mv. bli ivarettatt ved utvikling av nye IT-løsninger.

Hvis sikkerhetsbegrepet i NS/ISO/IEC 17799 benyttes, kan prinsippet i kapittel 3.2.3, tilgjengelighet, utgå som eget arkitekturprinsipp. Tilgjengelighet er omfattet av standarddefinisjonen av sikkerhet.

Et viktig prinsipp for en felles IKT-struktur er kalt *interoperabilitet*, det vil si evnen til å utveksle data og dele informasjon. Prinsippet om interoperabilitet skal kunne føre til at systemet automatisk kan innhente data fra offentlige registre og databaser om personer og virksomheter. Toll- og avgiftsetaten har imidlertid store mengder informasjon om enkeltfirmaer og til dels enkeltpersoner som er *taushetsbelagt*, også vis a vis andre offentlige etater. Denne typen informasjon kan ikke deles.

Kravet om interoperabilitet vil også ha drifts- og sikkerhetsmessige aspekter, og kan kreve omfattende systemtilpasninger. Det vil stille nye krav til kompetanse hos medarbeidere, og medføre juridiske utfordringer i forhold til sikring av informasjon. Samordning av tjenester og utvikling av felles plattformer innebærer også risiko for konkurransevridning og/eller monopolisering. Det kan dessuten medføre brudd på likebehandling og konkurranseprinsippet i Lov om offentlige anskaffelser.

Når det gjelder prinsippene i kapitlene 3.2.6 og 3.2.7, fleksibilitet og skalerbarhet, anser vi det som er foreslått som urealistisk. Dessuten hadde det vært meget kostbart å utvikle IT-systemer i tråd med disse prinsippene. Kapitlene bør enten tas ut eller skrives om slik at de er mulige å følge.

Arkitekturprinsippene bør være veiledende og holdes på et overordnet nivå. Et godt IKT-arkitekturarbeid forutsetter en bred og dyp forståelse av virksomhetsprosessene som IKT-arkitekturen og -løsningene skal understøtte. Dersom det skal etableres detaljerte, obligatoriske IKT-arkitekturprinsipper for hele offentlig sektor, ville dette kreve at det blir gjennomført en omfattende analyse og beskrivelse av alle virksomhetsprosessene i offentlig sektor. Dette anser vi også som urealistisk.

Dersom de foreslåtte prinsippene mot formodning skulle bli gjort obligatoriske, vil dette føre til betydelige kostnader for Toll- og avgiftsetaten. I praksis vil det føre til gjennomgang og design av endrede virksomhetsprosesser, omfattende utskifting av teknologi, utvikling av en rekke nye IKT-løsninger, og stort endringsbehov i kompetansen på fag- og IKT-siden.

Omfanget av endringene vil være avhengig av om de nye IKT-arkitekturprinsippene skal tas i bruk kun ved utvikling av nye IKT-systemer eller om i tillegg eksisterende IKT-løsninger skal utfases og erstattes med tjenesteorienterte løsninger.

Vi har ingen spesielle synspunkter på når prinsippene som vi betrakter som aktuelle bør innføres.

Virksomhetsprosesser

I rapporten nevnes at virksomhetsprosesser skal være utgangspunktet for ethvert behov for IKT-løsninger. Toll- og avgiftsetaten er helt enig i dette. Rapporten kan likevel leses dit hen at det ikke er tatt hensyn til dette, siden det fokuseres på en rekke krav og formuleringer til IKT-arkitektur og -løsninger uten at de ses i sammenheng med virksomhetsprosesser.

Toll- og avgiftsetaten benytter gjerne de allerede etablerte tjenestene ALTINN for Næringslivet og MinSide for privatpersoner som portaler inn mot egne tjenester og systemer, men vi er som nevnt skeptisk til obligatorisk samordning eller en detaljert felles IKT-arkitektur.

Felleskomponenter og -tjenester

Toll- og avgiftsetaten er positiv til etablering av felleskomponenter. Felleskomponenter må imidlertid etableres slik at de er til hjelp og ikke til hinder for samspillet mellom offentlige etater og den enkelte virksomhet eller brukers oppgaveløsning.

Hvis det skulle etableres felleskomponenter og fellestjenester, bør disse baseres på konkrete kost/nytte-vurderinger i det enkelte tilfelle. Der det i dag er velfungerende tjenester i markedet bør det vurderes å legge til rette for at alle som har behov, kan benytte disse tjenestene i stedet for å opprette egne organisasjonsenheter og utvikle parallelle tjenestetilbud innen offentlig sektor.

Vi mener at det er viktig å sikre at felleskomponenter og -tjenester etableres på en måte som gjør at den enkelte virksomhet kan anskaffe komponenter og/eller avtale leveranser av tjenester med utgangspunkt i virksomhetens behov, og at det kan inngås avtaler som sikrer forutsigbarhet og kvalitet i leveransene.

Reetablering av tidligere ordning med bruk av felles *rammeavtaler* bør vurderes. Rammeavtalene kan bidra til standardisering og gjenbruk, og forenkler anskaffelsesprosessen vesentlig for den enkelte virksomhet.

Det sies at utvikling av felles komponenter vil gi reduserte utviklingskostnader, redusert utviklingstid og bedre samordning av tjenestene. Dette må veies opp mot eventuelle høyere utviklingskostnader og økt kompleksitet som følge av en generisk tjeneste.

Felles registerdataforvaltning

Ansvar for felles registerdata må være entydig plassert, helst hos den etat som er mest avhengig av registeret. Det er viktig at registrene beholdes som *grunnlagsregistre* slik at f.eks. saksbehandlingsfunksjoner ikke integreres i registeret. Det er helt nødvendig med god informasjonsutveksling og samhandling mellom etatene som eier og bruker dataene i forkant av en planlagt endring. Dette for å sikre at det ikke skaper utilsiktede konsekvenser for andre etaters oppgaveløsning.

Offentlig elektronisk postjournal

Toll- og avgiftsetatens postjournal er etter dagens regelverk unntatt offentligheten. Dersom de foreslåtte regelverksendringer blir vedtatt har vi til hensikt å benytte den allerede planlagte publiseringsløsningen for offentlig elektronisk postjournal – OEP (FAD).

Formidlingssentral

Toll- og avgiftsdirektoratet har av praktiske, ytelsesmessige, økonomiske og sikkerhetsmessige årsaker valgt å benytte ekstern formidlingssentral i forbindelse med EDI-trafikk. Utveksling av data foregår mellom næringslivet og etaten, og i kommunikasjon med andre lands tollmyndigheter. Det har av konkurransemessig hensyn blitt inngått avtale med 2-3 formidlingssentraler/nettverksleverandører.

Løsningen legger til rette for at alle avtaler om utvekslingsformater, protokoller og sikkerhetsrutiner ved selve datautvekslingen mellom deklaratant/speditør og nettverksleverandør foregår uavhengig av Toll- og avgiftsdirektoratet. Programvare for integrasjon mellom næringslivets egne fagsystemer og formidlingssentralen leveres av et tjuetalls leverandører, og tilbudet er *plattformuavhengig*. Både næringslivet og Toll- og avgiftsdirektoratet er meget fornøyd med løsningen med bruk av ekstern formidlingssentral/nettverksleverandør.

Toll- og avgiftsetaten har ikke noe ønske om å endre på denne ordningen. Dagens løsning benyttes av mer enn 1200 deklaranter i Norge, og omfatter 97 % av alle deklarasjoner.

Metadata

Det er behov for å registrere forståelige og enhetlige definisjoner av gjenbrukbare data/komponenter. Vi støtter fullt ut etablering av metadatabase i felleskomponentlaget. For å unngå feil bruk av data må elementene være entydig definert. I noen tilfeller blir datafelter benyttet til noe annet enn det de opprinnelig var ment for, uten at dette er dokumentert og godkjent. Eksempelvis har begrepene KUNDE og ADRESSE utallige lokale definisjoner. Tilsvarende gjelder for BRUTTOLØNN.

Skjemamotor

Toll- og avgiftsetaten er positiv til forslaget om en felles skjemamotor. Det er imidlertid viktig med stor fleksibilitet i form av nye versjoner ved felles bruk av skjemamotoren. Det må være mulig med hyppige leveranser/versjoner, slik at etaten raskt kan utføre endringer i eksisterende skjemaer eller få etablert nye skjemaer i løsningen.

Autentisering/eID

Vi er svært interessert i etablering av en felles autentiseringsmekanisme og eID i offentlig sektor og i samhandlingen mellom offentlig sektor og næringslivet. Vi ønsker imidlertid å tilføye at det for Toll- og avgiftsetaten, med utstrakt samhandling med andre lands tollmyndigheter, er viktig at standarder som blir valgt – spesielt for virksomheters eID – følger internasjonale standarder og aksepteres av EUs tollmyndigheter og WCO, slik at kommunikasjon over landegrenser også er mulig i fremtiden. Det er ikke hensiktsmessig for offentlige virksomheter å måtte operere med to virksomhetssertifikater.

Innkreving av mindre avgifter

Det er uklart hva som menes med dette punktet. Det synes å være tale om mindre avgifter og gebyrer, samtidig som det nevnes avgifter som merverdiavgift og skatteinnkreving som faktisk utgjør over halvparten av statens inntekter.

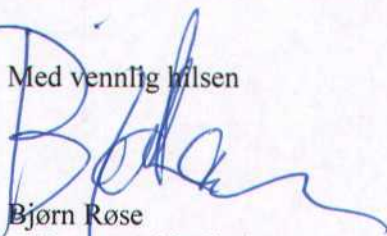
Problemstillingen er kompleks og ble behandlet i NOU 2007:12 Offentlig innkreving, og må derfor vurderes i denne sammenhengen, og ikke som et påheng til en rapport om felles elektronisk tjenesteyting.

Det finnes enkelte standardsystemer som kan benyttes til innkreving av *mindre* avgifter og gebyrer. De fleste etater har slike systemer til sitt ordinære regnskap og benytter disse også til innkreving. Når store offentlige etater velger å benytte egenutviklede og spesialtilpassede innkrevlingsløsninger er dette fordi spesielle behov må ivaretas; publikums behov, lovverk og interne behov blant annet til effektivitet i oppgaveløsningen, særlig sett i forhold til volum og egenskaper ved kravet (forskudds- eller etterskuddsordning). Å tro at ett standardsystem kan erstatte for eksempel statens skatteinnkrevlings- og regnskapssystem, som det har tatt mer enn 10 år og mer enn 1 milliard kroner å utvikle, er en utopi.

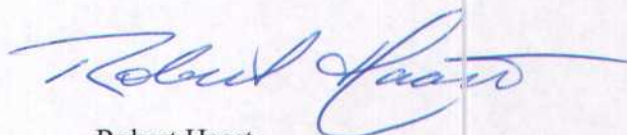
Samfunnsøkonomisk analyse av felles IKT-arkitektur

I rapporten er det gitt en vurdering av kost/nytte-effekter. Etter vår oppfatning foreligger det ikke et godt nok grunnlag for å anslå kost/nytte-virkningene av en felles IKT-arkitektur. Kost/nytte-bildet kan bli vesentlig forskjellig avhengig av valgte styringsprinsipper og type arkitektur.

Med vennlig hilsen



Bjørn Røse
Toll- og avgiftsdirektør



Robert Haast
Kommunikasjonsdirektør