
Forord

Dette notatet er et resultat av rådgivning Statskonsult har ytt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Siden våren 1998 er det gitt bistand til departementet i saksbehandlingen av *Prosjekt datakvalitet* i Statens Pensjonskasse. Rådgivningen har i hovedsak vært knyttet til SPKs arbeid med å bedre datakvaliteten i sine eksisterende registre.

Statskonsult har ansvaret for gjennomføringen av *Program for elektronisk datautveksling og innrapportering*. I dette programmet er datautveksling mellom offentlige etater ett av områdene som ønskes belyst. Programmet er særlig opptatt av problemstillinger i forbindelse med samhandling mellom aktørene ved elektronisk datautveksling.

På denne bakgrunn har Statskonsult gjennomgått hvordan SPK har ordnet innrapporteringen av nye medlemsdata.

I notatet diskuteres SPKs nye løsninger for innrapportering og SPKs egne muligheter for å forbedre dem. Videre arbeid med bedring av datakvaliteten krever at SPK deltar i et aktivt samspill med andre etater som trenger samme type opplysninger. Betydelige forbedringer og robuste løsninger krever sektor-overskridende tiltak. Problemstillingene som behandles i notatet er av generell interesse for statlige virksomheter som arbeider med elektronisk innrapportering.

Arbeidet er utført av seniorrådgiverne Hans Fredrik Berg og Sjur Eigil Dahl, Statskonsult.

Oslo, desember 2001

Guri Verne



Innhold

Forord	1
Innhold	3
1 Bakgrunn	5
2 Terminologi	7
3 Kartlegging	9
3.1 Kartlegging av behov hos SPK.....	9
3.2 Møte med ErgoBluegarden AS.....	9
3.3 Møte med Forvaltningstjenesten.....	10
4 Dagens situasjon	11
5 utfordringer	15
5.1 Ansvar og roller	15
5.2 SPKs situasjon	19
5.2.1 Situasjonen i dag.....	19
5.2.2 utfordringer for SPK.....	20
5.2.3 Noen bekymringer	20
5.3 Forvaltningens situasjon	22
6 Konklusjoner	27
Vedlegg: Opplysninger fra arbeidsgiverne om lønn og personal – forenklinger for bedriftene og samspill i staten	29



1 Bakgrunn

Utgangspunktet for, og initiativet til prosjektet kommer fra flere hold. Program for elektronisk datautveksling og innrapportering (PEDI) har behov for å gjennomføre en del kartleggingsarbeid som en del av sine aktiviteter, og datautveksling mellom offentlige etater er ett område som ønskes kartlagt. Videre er PEDI opptatt av etablering av forskjellige mekanismer og metoder for samhandlingen mellom aktørene ved datautveksling. Hovedfokus for denne undersøkelsen er imidlertid behovet for å påse at den elektroniske innrapporteringen til Statens Pensjonskasse (SPK) kommer på plass.

Statskonsult har vært engasjert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) med rådgivning i forhold til SPKs IT-prosjekter for å forbedre kvaliteten i SPKs registre over medlemmer og medlemsbedrifter. I utgangspunktet har dette arbeidet bare å gjøre med opplysninger som allerede er eller skulle vært innrapportert til SPK. Men en av utfordringene fra AADs synspunkt er også å forsikre seg om at det høstes lærdom av svakheter i tidligere innrapporteringspraksis slik at innføring av nye feil i medlemsdatabasen reduseres til et minimum. Derfor var det naturlig å gjennomføre en undersøkelse av hvorledes dette blir ivaretatt i det arbeidet SPK nå gjør for å sikre korrekt innrapportering.

SPK har basert sitt arbeid for korrekt datafangst på å få forståelse for sine behov hos leverandørene av programvare til pensjonskassens medlemsbedrifter. SPK ønsker at programmene skal inneholde løsninger for uttrekk av opplysninger som tilfredsstiller SPKs behov. Det er laget en kravspesifikasjon for elektronisk innrapportering til SPK som er sendt ut til alle leverandører. I tillegg har SPK holdt informasjonsmøter med leverandørene og sentrale arbeidsgivere. Denne kravspesifikasjonen er inkludert i de krav som Statens forvaltningstjeneste (Ft) stiller til lønns- og personalsystemer for at de skal kunne kvalifisere til statens rammeavtaler for slike. Da Statskonsults arbeid startet i fjor, var det ennå ingen som hadde implementert den løsningen SPK ønsket og trengte for å få automatisert sin datafangst.

PEDIs interesseområde inkluderer hvilke aktiviteter som er i gang innenfor elektronisk datainnsamling, hvilke aktører som medvirker, rollene som må besettes og endringsprosessene knyttet til overgangen fra tradisjonelle til elektroniske medier. Videre hvorledes slike aktiviteter pr. i dag endrer statens måte å ordne sine innrapporteringsbehov på. Dette er alle temaer som er relevante saksområder sett fra en generell synsvinkel. Den praktiske vinklingen ved at dette nå er aktuelt ved utviklingen av grensesnittet mellom SPKs systemer og systemene til deres kunder – arbeidsgiverne i statlig sektor – gjør denne kartleggingen særlig interessant. Også på bakgrunn av den strategien SPK har valgt ved å gå til andre aktører enn medlemmene, det vil si de statlige arbeidsgivere, nemlig til deres programvareleverandører for å få oppfylt sine behov.



2 Terminologi

Det er, som det vil fremgå av rapporten, mange aktører som er involvert i registrering, innrapportering og bruk av lønns- og personaldata. Her er en oversikt over hvordan disse rollene vil bli benevnt i rapporten. Begrepene relaterer seg til eksempelet med SPK. Fordi forskjellige betegnelser blir benyttet i ulike miljøer, og med ulike nyanser, vil vi her gruppere de betegnelser som kan sies å være synonyme for denne rapportens formål. Se for øvrig Figur 1 på side 17. Rollene sier i prinsippet ingenting om hvem som faktisk utfører arbeidet, da enkelte funksjoner kan være satt ut til private eller offentlige virksomheter som utfører dem på vegne av virksomhetene.

Bruker er en saksbehandler i SPK, dvs. en som bruker de innrapporterte dataene for å beregne pensjon.

Mottaker er i dette tilfellet SPK, dvs. den virksomheten som mottar dataene

Lønnspersonale er de som registrerer lønns- og personaldata for en virksomhet, vanligvis de som arbeider i et lønnskantor, personalavdeling eller tilsvarende hos medlemsbedriftene.

Medlemsbedrift eller *arbeidsgiver* er en virksomhet som er medlem i SPK (som har ansatte som er medlemmer i SPK).

Lønnsentral, *lønnsfører* eller *leverandør av lønns- og pensjonsdata* er en virksomhet som drifter et lønssystem for en bedrift, skriver ut lønsslipper, overfører data til bankene som benyttes for lønnsutbetaling med mer.

Systemleverandør eller *leverandør* er en leverandør av lønns- og personal-systemer, dvs. en programvareleverandør.

Medlem, *arbeidstaker* eller *tilsatt* er en som har krav på pensjonsytelser fra SPK, dvs. en som er eller har vært ansatt i en *medlemsbedrift*.

Vi har videre forsøkt å skille mellom *grensesnitt*, som gjelder selve datautvekslingen, og *grenseflater*, som gjelder samhandlingen mellom virksomheter eller personer i forbindelse med datautvekslingen.



3 Kartlegging

På oppdrag fra Statskonsult har EDB STRADEC i første halvår 2000 undersøkt forholdene rundt avlevering av pensjonsdata til SPK. De har gjennomgått den nye kravspesifikasjonen og strategien for å få den implementert. Bakgrunnen for denne undersøkelsen er at SPK har laget en ny kravspesifikasjon for innrapportering som er distribuert til mulige leverandører av pensjonsdata. Pr. april 2000 var det ingen systemleverandører som hadde tilpasset sine systemer til den nye spesifikasjonen, og det var ønskelig å foreta en vurdering av årsakene til manglende tilpasning, og foreslå mulige tiltak for å forsere arbeidet. Hovedfokus skulle være Statens Forvaltningstjeneste (Ft).

3.1 Kartlegging av behov hos SPK

STRADEC har gjennomført møter med SPK for å få oversikt over det arbeid som der er gjort med hensyn til innhenting og kvalitetssikring av data om pensjonskassens medlemmer. STRADEC drøftet kravspesifikasjonen med SPK for å høre deres oppfatning av status for dette arbeidet. På intervjuetidspunktet var det kun ett lønssystem, Agresso Lønn, som hadde startet rapportering etter kravene. Pr. juni 2001 er det fire.

I møtet med SPK kom det fram at det i tillegg til kontakt med Ft ville vært meget nyttig å få en kontakt med ErgoBluegarden AS (tidligere del av Posten SDS) siden de kjører lønn for en vesentlig andel av SPKs medlemmer.

3.2 Møte med ErgoBluegarden AS

STRADEC har avholdt et møte med ErgoBluegarden AS. I møtet fremkom det enkelte mindre problemområder som kunne gjøre det vanskelig for lønnsfører å avgi den fullstendige informasjonen som var krevd av SPK. Imidlertid skulle det ikke by på noen problemer å avgi elektronisk rapportering for de vesentligste opplysningene.

ErgoBluegarden AS reagerte på omfanget av rapportering: Alle endringer hver måned i tillegg til status for alle medlemmer hver måned. De mente likevel at det når rapporteringsrutinene først var etablert ikke skulle by på vesentlige problemer å produsere dataene.

Det var levert testfiler til SPK, og de var i en kvalitetssikringsprosess av teknisk overføring og innhold. Det ble anslått at ErgoBluegarden AS ville kunne være i drift fra høsten 2000 med elektronisk innrapportering i henhold til den nye spesifikasjonen.

ErgoBluegarden AS mente også at en god idé for å sikre fremdrift i en slik kvalitetssikringsprosess, er Kommunal Landspensjonskasses løsning. De distribuerer et valideringsprogram til potensielle dataleverandører som de kan kjøre egne filer gjennom i «eget hus».

3.3 Møte med Forvaltningstjenesten

Det er også avholdt møte med Statens forvaltningstjeneste. Deres situasjon ble beskrevet som nesten den samme som for ErgoBluegarden AS. Ft og leverandøren av Formula, som er lønssystemet Ft benytter, har funnet det vanskelig å levere all etterspurt informasjon, men på intervjutidspunktet var det funnet praktiske løsninger på innrapportering av all sentral informasjon. Det var også levert testfiler som man forventet å få tilbakemelding på.

Ft regnet også med å kunne gå i produksjon etter nye krav i løpet av høsten 2000.

4 Dagens situasjon

Det er i dag mange av de store statlige aktører som er aktive med å utrede, utprøve eller etablere løsninger som gjør det enklere å drive datafangst fra offentlig og privat sektor.

Det mest markante prosjektet er et felles initiativ som Skattedirektoratet (SKD), Statistisk sentralbyrå (SSB) og Brønnøysundregistrene (Br.reg.) har tatt i fellesskap. Det er laget en intensjonsavtale mellom disse etatene, og den følges opp jevnlig med møter mellom de respektive etatssjefer. Betegnelsen på dette er SLN, som opprinnelig var et akronym for System for ligning av næringsdrivende, men det er etter hvert blitt mer enn bare det. Det arbeides med

- løsninger for å lage uttrekksmekanismer fra næringslivets årsoppgjørssystemer for regnskapsdata. Disse mekanismene kan være nyttige for skatt så vel som for pliktig melding til regnskaps- og foretaksregisteret og statistikk.
- løsninger for å håndtere grensesnittet mellom avlevering og mottak av data ved at Oppgaverregisterets nomenklatur for skjemainnhold sammenholdes med skatteetatens arbeid med sine ligningsskjema for forberedelse av automatisert og datastøttet næringsoppgave- og selvangivelsesbehandling
- løsninger for mottak og videreforsendelse av ulike formater via en felles mottakssentral som har arbeidsakronymet ELEKTRA

Alle disse initiativene angår årsoppgjørforhold, med unntak av det siste – ELEKTRA – som i prinsippet skal kunne ta i mot alle data- og oppgavestrømmer uavhengig av periodiseringen.

PEDI har i hovedsak kartlagt forholdene knyttet til krav om opplysninger som staten pålegger bedrifter som har ansatte. Det er flere som arbeider på dette området, hvorav de som er kartlagt er:

- Rikstrygdeverket (RTV), med innmelding og oppdatering av arbeidsgiver- og arbeidstakerregistrene (A/A-registeret)
- Skatteetaten, med krav om årlig innberetning av lønns- og trekkoppgaver over lønn og honorarer til personlige skatteyttere
- Skatteinnskriverne, som skal ha forskuddstrekk i lønn og innberetning av arbeidsgiveravgift
- Statens Pensjonskasse, med månedlige opplysninger om utbetalinger av lønn og pensjonsgivende godtgjørelser til tilsatte i staten og statseide bedrifter, i tillegg til noen enkeltordninger

RTVs register omfatter

- en arbeidsgiverdel som inngår i *samspill om grunndata* og benytter organisasjonsnummer fra Enhetsregisteret i Brønnøysund
- en arbeidstakerdel som knytter personer til rollene som arbeidstakere i bedrifter

Registeret gir Trygdeetaten mulighet for å administrere sykelønnsordningen, det inneholder også i utgangspunktet opplysninger som skatteinnskriver trenger

til den løpende kontering av innbetalt forskuddstrekk i skatteregnskapet og avregning av arbeidsgiveravgiften, og endelig gir det opplysninger til SSB som benytter det til sysselsettingsstatistikken i Norge. Dessuten er opplysningene til nytte for statens ulike innkrevere¹ av utestående, som vil vite hvem som kan ilegges lønnstrekk hos hvilke arbeidsgivere. RTV har i mange år hatt prosjekter som har etablert automatiserte løsninger for innlevering av opplysninger direkte fra bedriftenes systemer.

Skatteetaten har lenge gitt mulighet for å levere inn opplysningene som skal inn i Lønns- og trekkoppgave-registeret (LTO) i en rekke elektroniske format. LTO lages hvert år og benyttes til årets ligningsbehandling. LTO inngår som en del av de grunnlagsdata som gjør det mulig å lage en pre-utfylt selvangivelse (PSA) til personlige skattytere.

Skatteinnkreverne har også gjort forsøk med ulike løsninger, og det viktigste instrumentet i dag er etableringen av et nytt skatteregnskap og en overordnet kravspesifikasjon av skatteinnkrevers arbeidsverktøy for å kunne benytte dette. Prosjektet med nytt skatteregnskap (SKARP) drives av SKD, og den første spredningen basert på et nytt system antas å skje om noen år. Det er landets kommunale skatteinnkrevere som skal ta dette systemet i bruk, og det vil avløse det skatteregnskapet som opprinnelig ble drevet av de kommunale datasentraler. I dag er driften av dette noe endret og distribusjonen til kommunene er svært ulik.

For øvrig ønsker Statskonsult å vise til vårt notat om Oppgaveregisteret². Notatet om Oppgaveregisteret tar for seg mer i detalj innholdet av de enkelte skjema som staten sender ut til bedriftene med hjemmel i lov. Notatet omhandler og analyserer også omfanget av slike aktiviteter med datafangst, metoder som anvendes og eksistensen av registre som vedlikeholdes med opplysninger fra denne datafangsten. På Statskonsults vevsider for PEDI er det også lagt ut notater som omhandler

- A/A-registeret, med utfordringer og muligheter for revitalisering av arbeidstakerdelen som et grunddataregister³
- kartlegging av norsk programvare for lønns- og personalhåndtering som benyttes av norske bedrifter med vekt på hvorledes disse er egnet til å levere opplysninger elektronisk og hvorledes slike løsninger kan utnyttes⁴

De aktiviteter som er nevnt ovenfor er ofte flagget som tiltak som skal forbedre situasjonen for bedriftene som har plikt til å levere oppgaver. Det kan anføres en rekke forhold som antyder at innsatsen så langt bare vil gi statens egne aktører gevinster. Det må tas et lite forbehold for de store arbeidsgivere som

¹ Skatteinnkreverne i hver kommune, skattefogden, tollkassereren, Statens innkrevingsssentral og Trygdeetatens innkrevningssentral

² Notat 2000:3 Oppgaveregisteret. En empirisk gjennomgang. <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/n2000-03/>

³ Notat 2000:5 A/A-registeret som case. En gjennomgang av Arbeidsgiver- og arbeidstaker-registeret. <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/n2000-05/>

⁴ Notat 2000:6 Lønns- og personalsystemer. En gjennomgang. <http://www.statskonsult.no/publik/publikasjoner/n2000-06/>

kan sette inn egne ressurser og samtidig ha nytte av å etablere enkeltstående løsninger for egen del.

Det er grunn til å problematisere noe omkring rasjonaliteten av denne aktiviteten. Dette er ikke en tilnærming hvor *mange bekker små blir en stor å*. Situasjonen i dag er preget av at hver aktør er opptatt med sitt og vil opprette kanaler til hvert enkelt av de stedene hvor det kan leveres opplysninger.



5 utfordringer

I det følgende vil vi komme nærmere inn på utfordringene sett fra opplysningsbrukerens og forvaltningens ståsted.

Beskrivelsen av emnet innhenting av lønns- og personaldata fra offentlige etater er basert på et eksempel, nemlig Statens Pensjonskasse. SPK er valgt fordi denne institusjonen har laget en standard for leverandørene av lønns- og personalsystemer som definerer grensesnittet mellom brukerne av løsningene, dvs. lønnsentralene, og SPK. Dette gjør at rapporten får flere foki. Det ene gjelder behovene og utfordringene for opplysningsbrukeren. I denne fremstillingen er det SPK som bl.a. må

- sortere forholdet mellom seg og medlemsbedriftene
- etablere rutiner for behandlingen av opplysningene
- etablere elektroniske løsninger for å få samlet dem inn
- benytte Enhetsregisteret for både å identifisere enheten med arbeidsgiveransvar og knytte denne til opplysningene om tilsatte som hentes fra en lønnsentral

Dessuten finnes et forvaltningspolitisk perspektiv uttrykt i krav om samarbeid, forenkling og forbedring, herunder

- nye registerbehov
- behov for et sektorovergripende initiativ

Det er en viss utvikling i disse punktene. Det første er hva vi må forvente at den enkelte aktør gjør for at ting skal bli best mulig. Herunder faktisk å forsøke å etablere de løsninger som trengs og sette dette inn i en praktisk hverdag. Det er likevel mer fundamentale behov som slike teknologiske skift krever. De kan ikke løses av en aktør alene og antagelig heller ikke av at mange gjør mye – forskjellig – samtidig. Vi er i denne sammenheng opptatt av at rasjonelle løsninger for staten vil kreve departementets engasjement, og mest trolig med løsninger som omfatter flere sektorer i forvaltningen.

5.1 Ansvar og roller

For å diskutere utfordringer i forbindelse med elektronisk innrapportering kan det være nytting å klarlegge hvilken plass de ulike aktører inntar i prosessen. Når pensjonsdata innrapporteres forekommer følgende roller (en forenklet modell er vist i Figur 1 nedenfor):

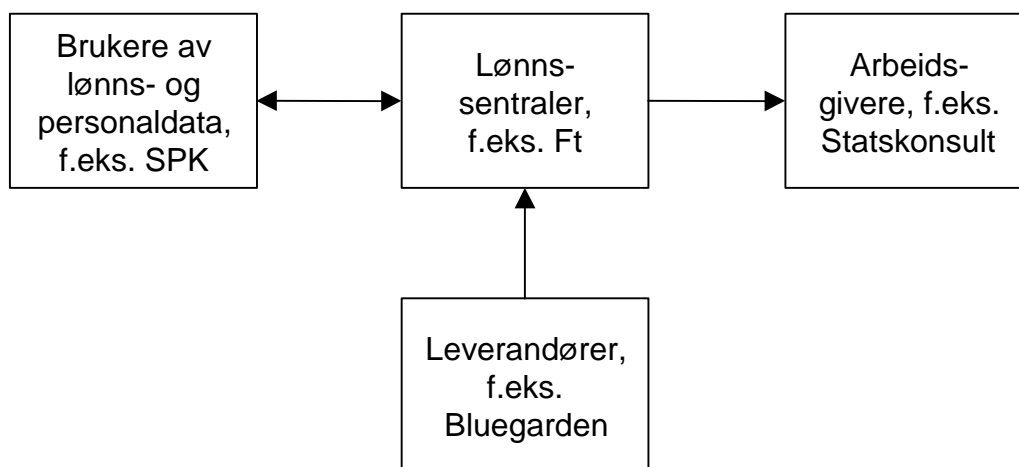
1. *Mottakere*, eller brukere, er brukerne av den innrapporterte informasjonen. Vi skiller her ikke mellom saksbehandlere, eventuelt systemene som behandler dataene og virksomheten. Det kan tenkes at selve saksbehandlingen i en eller annen forstand er «outsourcet». Dette vil komplisere bildet på det funksjonelle nivået, men ikke på det formelle. Vi kommer tilbake til dette skillet senere, men her tenker vi oss at det er virksomheten som behandler informasjonen.

-
2. *Lønnsentralen* er den organisatoriske enheten som drifter lønnssystemet. Dette kan være en avdeling hos arbeidsgiveren, eller det kan være en selvstendig virksomhet. Lønnsentralen har de nødvendige IT-ressursene til å drifte systemet, foreta lønnsutbetalingen, det vil si skrive ut og sende lønns-spesifikasjonene til hver ansatt, innbetaling til de ansattes konto med mer. Det vil være lønnsentralen som gjør den faktiske innrapporteringen til brukerne. Selve registreringen av data om de ansatte vil normalt bli utført av arbeidsgiveren, ved dennes lønns-personale. Det brukes mange forskjellige uttrykk for den som håndterer lønn til en arbeidsgivers tilsatte, f.eks. lønns-fører, lønnsutreder, lønnsutbetaler og lønnsentral, og det er også litt forskjellig hva uttrykkene faktisk betyr. Det kan være en lang leverandør-kjede mellom arbeidsgiver og den enheten vi her har betegnet lønns-sentralen, altså den som drifter lønnssystemet. Eksempelvis kan flere arbeidsgivere gå sammen om en enhet som skal sørge for håndtering av lønn for deres tilsatte, som igjen kan benytte en datasentral, som for så vidt også kan ha en underleverandør som drifter lønnssystemet. Vi har i den forenklede figuren ikke tatt med eventuelle slike mellomledd. Det vi her er interessert i, i tillegg til arbeidsgiveren, er hvem som utfører datautvekslingen med mottakeren, altså lønnsentralen, som er den betegnelsen vi vil benytte i det følgende.
 3. *Arbeidsgiveren* har det formelle, og vanligvis det funksjonelle ansvaret for at informasjonen i lønnssystemet er korrekt, så også pensjonsdataene.
 4. *Leverandørene* leverer systemløsningene som benyttes av lønnsentralene. Disse har bl.a. ansvaret for å implementere løsningene for innrapportering til brukerne.
 5. *Arbeidstakeren*, den tilsatte, som i dag ikke blir tillagt noen rolle, men som nok i et bedre samspill om opplysningene kan spille en viktig rolle i forhold til kvalitet fordi arbeidstakeren har en ikke uvesentlig egeninteresse i at opplysningene er korrekte. Når vi forklarer løsningene slik de er i dag er den tilsatte ikke tildelt noen rolle.

Mellom alle disse rollene er det formelle og funksjonelle grenseflater. Over noen av grenseflatene utveksles data, med tilhørende rutiner for å sikre korrekt overføring. Drifts- og saksbehandlingsrutinene innenfor virksomhetene på hver side av grenseflatene griper derfor inn i hverandre, og det er derfor ualminnelig viktig at det er gode samarbeidsforhold over disse grenseflatene.

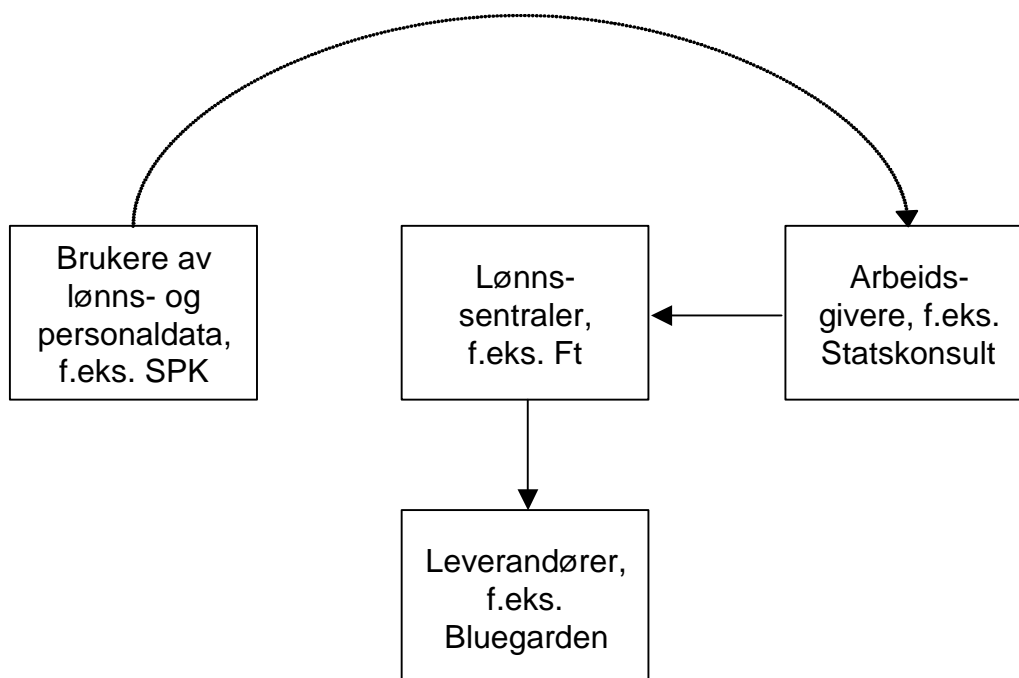
I Figur 1 nedenfor vises en forenklet framstilling av relasjoner mellom ulike roller i forbindelse med innrapportering av lønns- og personaldata. Pilene viser funksjonelle koblinger eller grenseflater mellom rollene. Det er over disse grenseflatene det praktiske samarbeidet om dataoverføring foregår. Pilene indikerer én-til-mange-relasjoner, slik at pilene peker fra én til mange. For eksempel betjener én lønnsentral normalt flere arbeidsgivere, mens hver arbeidsgiver normalt betjenes av én lønnsentral. Noen ganger kan ulike roller være ivaretatt av én aktør, f.eks. er ErgoBluegarden AS i noen tilfeller både leverandør og lønnsentral, mens i figuren er ErgoBluegarden AS leverandør av lønnssystemet som benyttes av lønnsentralen Forvaltningstjenesten. Når hver bruker innhenter data fra mange lønnsentraler og hver lønnsentral rapporterer

til mange brukere blir det svært mange innrapporteringsordninger som må vedlikeholdes.



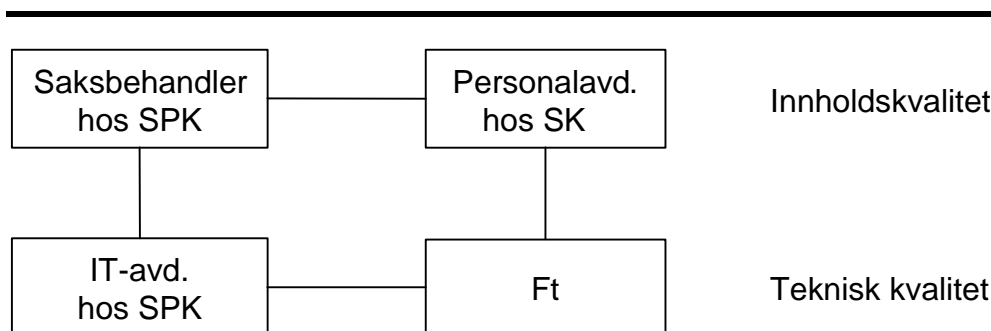
Figur 1: Koblinger mellom roller

I Figur 2 viser pilene viser ansvarsforholdene eller kunde/leverandørforholdene. Her peker pilspissene mot leverandørene. Mens pilene i Figur 1 representerer de funksjonelle samarbeidsrelasjonene, viser pilene i Figur 2 de formelle relasjonene. Disse formelle relasjonene har avgjørende innvirkning på de funksjonelle, da de formelle avtalene inngås over disse grenseflatene.



Figur 2: Ansvarsforhold mellom roller

Et aspekt som er særdeles viktig ved elektronisk innrapportering er den kvalitetssikring som utføres ved at mottaker kontrollerer de mottatte dataene på en eller annen måte. I denne kvalitetssikringen er det også flere aktører, illustrert ved Figur 3 nedenfor for eksempelet med SPK, Ft og Statskonsult (SK). Strekene forestiller her kommunikasjon om datakvalitet.



Figur 3: Kommunikasjon om datakvalitet

I figuren er det forsøkt illustrert at kvalitetskontrollen skjer på to plan, den tekniske kvaliteten ivaretas av de som sørger for den faktiske utvekslingen av data, og innholdskvaliteten av de som bruker dataene.

De som står for den tekniske kvaliteten kjenner IT-systemene som benyttes, mens de som står for innholdskvaliteten vet hva dataene betyr og hva de egentlig skal reflektere. Det må derfor være en kontinuerlig dialog langs de vertikale linjene i figuren som sørger for at det er overensstemmelse mellom bruken og representasjonen av dataene. Dette kan dreie seg om enkle problemer som å få registrert dataene riktig, og mer kompliserte som at det er samsvar mellom den modellen brukerne har av dataene og den modellen som faktisk er representert i IT-systemene.

Ved datautveksling må dialogen foregå langs de horisontale linjene i figuren. På det tekniske planet må avsender og mottaker sikre at riktige data overføres, for eksempel riktige periodiske uttrekk, riktig utvalg av data, at de er innbyrdes konsistente og konsistente med tidligere mottatte data og lignende. Dette er den enkleste delen av kvalitetssikringen, og kan bare sikre den formelle datakvaliteten. Den materielle kvaliteten må sikres av de som bruker dataene. Når en saksbehandler, i vårt eksempel hos SPK, mangler relevant informasjon eller får mistanke om feil i dataene som ikke er avdekket ved den tekniske kvalitetssikringen, trenger denne saksbehandleren kontakt med noen hos AAD som kjenner de personalmessige forholdene der, og som muligens må rette opp registreringsfeil i sine systemer. Denne dialogen vil dermed sikre at det også er konsistens mellom dataene hos SPK og AAD/Forvaltningstjenesten.

Vi må samtidig være klar over hvordan dataene faktisk blir brukt. Brukes dataene direkte i en produksjonsprosess eller lagres de for senere beregninger? I vårt eksempel med SPK brukes dataene i ettertid, tradisjonelt ved pensjonering og i fremtiden til bruk i en årsoppgave, hvilket gjør kvalitetssikringen ekstra vanskelig. I de tilfeller hvor dataene brukes i ettertid må det gjøres noe ved mottakstidspunktet som undersøker innholdskvaliteten, det vil si det materielle innholdet i overlevert mengde informasjon. Det er med andre ord i vårt eksempel et behov for å etablere rutiner i SPK for at de som saksbehandler pensjoner med jevne mellomrom, helst ved mottakstidspunktet, kan undersøke kvaliteten i opplysningene som kommer om lønnstakere/tilsatte.

Etter vår oppfatning er det viktig at ansvaret for datakvaliteten først og fremst hviler på avsenderen, dvs. lønnspersonalet hos arbeidsgiveren, der dataene registreres i første omgang. Dialogen om innholdskvaliteten vil for eksempel kunne avdekke uheldige rutiner hos avsenderen. Tilbakemelding til denne er

derfor av største viktighet for datakvaliteten. Dersom feil i dataene oppdages og korrigeres ved hjelp av redundans i mottakerens datagrunnlag, er det særdeles viktig at disse korreksjonene tilbakeføres til avsenderen. Avsenderen kan da på bakgrunn av disse tilbakemeldingene gjennomføre tiltak som bedrer kvaliteten i fremtidige data.

Det er også relevant å ta hensyn til en femte rolle, alle statens tilsatte. Siden dette dreier seg om å betale ut lønn, har den enkelte tilsatte en ikke ubetydelig rolle. De opplysningene som skal fra arbeidsgiveren til pensjonskassen er mye av det samme som skal til arbeidstakeren. Utbetalt lønn er et resultat av arbeidsgivers beregninger og det er i første omgang arbeidsgiveren og den tilsatte som har hovedrollene. En mer robust løsning for å få hentet inn riktige opplysninger om avregning for eller avsetning av pensjonsforpliktelser, ville omfattet denne rollen. Dette vil være relevant å sette i sammenheng med SPKs verdikjede for kjernevirksomheten hvor statens tilsatte er kunder.

Ved utviklingen av nye elektroniske publikumstjenester, legger SPK opp til at hver arbeidstaker skal få innsyn i sin medlemshistorikk med tilbakemeldingsmuligheter som et ledd i kvalitetssikringen av sine medlemsdata.

5.2 SPKs situasjon

5.2.1 Situasjonen i dag

STRADECs undersøkelser, jf. kapittel 3 Kartlegging, tyder på at SPK får implementert sine krav i lønns- og personalsystemene som leveres av ErgoBluegarden AS, og blant annet benyttes av Statens forvaltningstjeneste. Selv om full drift ikke er etablert, er det etter vårt skjønn overveiende sannsynlig at dette kommer på plass. En undersøkelse av hvor god denne løsningen er, må vente til den har vært i drift noen tid. Og som nevnt i forrige avsnitt vil kvalitet i denne sammenhengen begrense seg til formell kvalitet.

Det er imidlertid knyttet usikkerhet til hvor enkelt det er å få implementert kravene i andre lønns- og personalsystemer. Er SPKs strategi overfor ErgoBluegarden AS også brukbar overfor andre leverandører, som kanskje har statlig sektor som et marginalt marked?

Vi vil problematisere noe i det valget som SPK har gjort. I en formalisert fremstilling er det arbeidsgiver som gir opplysninger om sine tilsatte og omfanget av pensjonsgivende inntekt til pensjonskassen. I praksis er det ofte slik at utredning av lønn kan rasjonaliseres, slik at det ikke er arbeidsgiver selv som faktisk gjør jobben. Det betyr at opplysningene om lønn er hos lønnsentralen. Det er med andre ord praktisk for den som skal ha opplysningene å gå til lønnsentralen. Når det skal opprettes et teknisk grensesnitt for å få opplysningene overført elektronisk, er dette nødvendig.

SPK har likevel valgt å gå et skritt videre. SPK har sendt en kravspesifikasjon ut til alle produsentene som leverer programvareløsninger til lønnsentralene. Det foreligger krav til funksjonalitet i de programmene lønnsentralene bruker for å kommunisere med SPK når de håndterer lønn for statlige tilsatte. Dette er isolert sett et riktig skritt, som synes å være relativt vellykket, men det er likevel

behov for at de andre rollene – arbeidsgiverne og lønnsentralene – trekkes med for å trygge kvalitetssikringsrutinene omkring datautvekslingen.

5.2.2 utfordringer for SPK

Vi vil peke på at det er en stor overgang å gå fra manuelle til automatiske rutiner. Det er vanskeligere, og det krever stadig vedlikehold. Mekanismer for kontroll og feilretting forsvinner når det ikke lenger fylles ut skjemaer og skrives ut lister, og overleverte opplysninger ikke lenger leses av personer. Det er derfor ikke nok å erstatte papir med elektroniske dokumenter og ellers beholde de gamle rutinene. Etablering av elektronisk kommunikasjon innebærer arbeid med grenseflaten mellom de som skal kommunisere. Som nevnt i kapittel 5.1 Ansvar og roller kan det lett bli mange løsninger mellom SPK og hver enkelt medlemsbedrift. SPK reduserer antallet enkeltløsninger både ved å utstyre produsentene av programvaren med en kravspesifikasjon og ved å forholde seg til de som arbeider med den tekniske driften av programvaren – lønnsentralene. Antallet løsninger blir langt færre.

SPKs funksjonelle mål er å få innhentet data fra sine medlemsbedrifter så effektivt som mulig og med så høy kvalitet som mulig. Dette er forsøkt oppnådd ved at SPK har laget en kravspesifikasjon for elektronisk innrapportering til SPK. Spesifikasjonen har to siktemål. Det første er å få de som i dag innrapporterer på papir til å gå over til elektronisk innrapportering. Det andre er at SPK skal kunne håndtere all elektronisk datafangst på samme måte. Dersom denne spesifikasjonen blir implementert, hvilket den altså er i ferd med å bli, og SPK vil kunne behandle alle innrapporteringer likt, vil SPK ha sørget for å redusere antall innrapporteringsordninger betraktelig. Ut fra SPKs ståsted er dette så langt det er mulig å komme når det gjelder å forenkle håndteringen av innrapporterte data. Det ligger imidlertid to kimer til bekymring i SPKs fremgangsmåte.

5.2.3 Noen bekymringer

Den første bekymringen gjelder *omfanget* av de data SPK ønsker overført fra lønnsentralene. Som kartleggingen viste, er det ikke trivielt å få rapportert alle dataene, derfor sier både ErgoBluegarden AS og Ft at det ikke skal by på problemer å få produsert henholdsvis «de *vesentligste* opplysningene» og «all *sentral* informasjon» (våre uthevninger). Dersom dette er tilstrekkelig for SPK, er det svært uheldig at det ikke er definert klart hva som er *nødvendige* data. I kvalitetssikringsprosessen er det viktig å fokusere på så få data som mulig. Jo større datamengde, desto mindre fokus på hvert datum. Dersom det ikke er mulig å skille mellom det nødvendige og det unødvendige, vil det legges like mye arbeid i å kvalitetssikre unødvendige som nødvendige data. Selv om det er mulig, er det vanskelig å begrunne hvorfor det skal brukes ressurser på å kvalitetssikre unødvendige data.

Det synes altså som om SPK krever mer data enn det er behov for. Rasjonale bak dette må være å skaffe seg så mye redundans i dataene at SPK kan gjøre sine egne kontroller. Dette kan synes fornuftig når man ikke har tillit til at dataleverandøren kan opprettholde tilstrekkelig høy datakvalitet, men det betyr ekstraarbeid hos SPK. Det bidrar heller ikke til å heve den fremtidige kvaliteten

på data fra leverandøren. Dette diskuteres mer inngående i forbindelse med forvaltningens situasjon.

Den andre bekymringen gjelder selve *kvalitetssikringen* av de overførte dataene. Dialog med *lønssentralen* er nødvendig for å få til den formelle datakvaliteten, det vil si at obligatoriske data faktisk finnes, at de har riktig format, er innbyrdes konsistente og lignende. I tillegg er det nødvendig med dialog med *arbeidsgiveren* for å sikre den materielle datakvaliteten. Det kan for eksempel dreie seg om data som ikke er konsistente med de data SPK allerede har. Så vidt vi forstår fungerer SPKs systemløsning slik at alle feil som oppdages, meldes tilbake til arbeidsgiver. Det synes som om dette er å betrakte som enkeltsaker mellom SPK og den enkelte arbeidsgiver. Dette er et viktig tiltak for å rette opp enkeltfeil, men det vil ikke bidra til å rette systematiske feil som skyldes rutinene hos SPK eller arbeidsgiverne eller feil i innrapporteringsløsningen.

I forhold til ansvarsrelasjonene som vist i Figur 1 kan det synes uheldig at toppen av ansvarskjeden (SPK) forhandler direkte med bunnen (ErgoBluegarden AS). På denne måten fritas de mellomliggende aktører for sitt ansvar. Dette kan fremstå som i motstrid med hva som er det vanlige i avtaleforhold. Kunden har en avtale med sin leverandør, uten å måtte forholde seg til dennes underleverandører. Det vil likevel være svært fornuftig å informere programvareleverandørene om hva SPK vil kreve av arbeidsgiverne og ta leverandørene med på råd om de mest hensiktsmessige måter å implementere spesifikasjonen på.

På mange måter ser det ut til at SPK har en tendens til å ville løse alle utfordringer selv. Konsekvensen er at de møter fremtiden alene. Det er mange ting som tyder på at dette vil bli et for stort løft med de ressurser som SPK har til rådighet. Mye av den tid som har gått med til å fremme sine egne synspunkter ovenfor programvareleverandørene kunne SPK brukt til å finne felles samlingspunkt med andre aktører.

En slik strategi ville ikke i seg selv være mindre arbeidskrevende i de innledende faser. Løsninger som skal integrere mange forskjellige hensyn kan også være preget av risiko. Og det er ikke sikkert at de første løsninger ville vært forskjellige. Men SPK hadde fått satt sin satsning inn i en kontekst hvor hensynet til flere aktører er vurdert, og SPKs rolle i et samlet tjenestebehov er vurdert. Med et samlet tjenestebehov mener vi tillegg til tjenester knyttet til pensjoneringen. I dag vil det være den service som kan ytes til de tilsatte om fremtidige pensjonskrav og aktuarberegninger. I fremtiden kan dette være et større spekter av tjenester. Det som mangler etter vår mening, er først å ta hensyn til hva SPK som virksomhet i denne sammenhengen, skal levere.

Vi mener SPK burde hatt større fokus på samarbeid med sine viktigste partnere, i første rekke RTV og arbeidsgiverne, om bl.a.

- utredning av problemer og løsninger i forståelse med arbeidsgiverne.
- undersøkelse av muligheter for økt funksjonalitet i samarbeid med lønnsentralene.
- gjennomgang av hvilken funksjonalitet programvareleverandørene vil tilby og SPK vil kreve i fremtiden.

-
- undersøkelse av muligheter for effektivisering og bedret tilbud ved samordning av løsninger med andre pensjonskasser.

SPKs strategi med å utgi sine egne krav er lite egnet til å åpne for dialog. Det som er sagt her, kommer i tillegg til de argumenter som er gjennomgått ovenfor med hensyn til kvalitet, kvalitetskontroll, forbedre rutiner og avhjelpe systematiske feil. SPK kan oppnå dette bedre ved en aktiv dialog og et faktisk lagspill.

5.3 Forvaltningens situasjon

Den ordningen SPK har innført, må oppfattes som nærliggende når en enkelt aktør skal løse sine oppgaver, og fokus settes på funksjonalitet. I hvert fall har det vært legitimt i mangel av et overordnet initiativ. Og det kan forsvares isolert for en etat fordi deres fokus er på å løse sine egne oppgaver, og de kan mangle ressurser til å ha oversikten om andres behov.

Statskonsult og Arbeids- og administrasjonsdepartementet må både kunne vurdere dette og samtidig være oppmerksom på hvorledes dette fremstår utover hhv. eget ansvarsområde og egen sektor. En slik fremstilling må både ta hensyn til de ulike brukergruppene, hensiktsmessighet for staten sett som ett, behov for robuste løsninger i forhold til fremtidige utfordringer så vel som rasjonaliteten til den enkelte oppgave. Dette krever mer enn den innsatsen som er nedlagt så langt. Denne undersøkelsen viser bare at området krever mer oppmerksomhet og at SPK ikke alene bør ha ansvaret for å ivareta overordnede behov, og heller ikke sin del av det, så lenge dette ikke er satt opp på dagsorden i styringsdialogen med departementet. Sett i en større sammenheng er SPK ikke alene. SPK er en del av staten og vil forbli det uavhengig av om det er som etat eller som forvaltningsbedrift. Vårt råd er at SPK i mye større grad tar inn over seg at funksjonelle løsninger skal være deler av en helhet og ikke bare isoleres til å imøtekomme egne behov.

Fra tidligere har registeret over medlemsbedrifter vært et opprydningsområde for SPK. SPKs arbeidsgiverregister inneholder ingen eksplisitt relasjon mellom arbeidsgiver og dennes lønnsentral. Problemstillingene rundt bruk av kontaktdata i KASPER-MP antyder at det kan være ønskelig å få inn denne relasjonen. I tillegg er det ønskelig at arbeidsgiveren og lønnsentralen finnes som enheter i Enhetsregisteret (ER). Det vil si at SPKs register benytter ERs struktur for offentlig sektor som vedlikeholdes av Bedrifts- og foretaksregisteret (BOF) i SSB. Det er nå aktivitet i SPK for å oppdatere sitt arbeidsgiverregister til strukturen i ER, og til dette er det søkt bistand fra SSB.

Et slikt register må tilfredsstillende både formelle og funksjonelle behov. Det synes i utgangspunktet som de formelle behov er dekket ved at det nå er etablert en struktur i ER med juridiske enheter i offentlig sektor, med underliggende mellomnivåer og underenheter. Dessverre er ikke dette så greit likevel fordi styringsformen, rollefordelingen og rammeøkonomien i staten er under utvikling. Forholdet til arbeidsgiveransvar vil endre seg over tid, og en aktiv oppfølging av bedrifts- og medlemsregisteret er derfor nødvendig. Denne formelle siden kan også bli blandet sammen med den daglige kontakten som dels er mellom SPK og medlemsbedriftene og dels mellom SPK og de underliggende enheter som leverer opplysningene om de tilsatte.

SPK vil i første rekke være opptatt av å få innrapportert opplysninger om lønnsutbetalinger, dvs. å vite hvem som leverer disse for hvilke medlemsbedrifter og hvilke tilsatte i staten. Det innebærer i praksis at medlemsbedriften er registrert i henhold til hvor lønnsutbetalingen skjer. Det er nødvendig å gjøre et skille på dette funksjonelle behov, og det formelle som er nevnt ovenfor. Dette blir enda mer kritisk når mye arbeid skal gjøres i forhold til de som er lønnsentraler. Det er tilfellet når det lages mekanismer for elektronisk dataoverføring som krever et aktivt vedlikehold. Knytningen mellom lønnsentral og arbeidsgiver vil bli et behov for alle som nå arbeider med å etablere elektroniske løsninger for innrapportering av lønns- og personaldata. Det bør derfor vurderes hvorledes informasjonsbehovet om slike knytninger kan ivaretas, eventuelt hvilken rolle ER kan spille i denne sammenheng.

Det er med andre ord mye som gjenstår. Men vår vurdering av SPKs innsats er at det gjøres mye solid arbeid og at forståelsen av utfordringene finnes. Det er i ferd med å oppstå relevante nettverk som kan bidra til større kunnskap på områdene, og som kan være til hjelp for å forbedre både registrenes struktur og innhold. Statskonsult må likevel også se dette saksområdet i et videre perspektiv og vurdere statens samlede innsats på området som en helhet.

Flere, herunder trykdeetaten, er ute i det samme ærend. I første omgang virker det rasjonelt å passe på at SPK tar del i andres erfaringer og kan dele sine egne med andre.

Statskonsult mener det er uheldig at hver offentlig dataforbruker må ha en egen avtale med hver dataleverandør, i dette tilfelle leverandør av lønns- og personaldata. Så lenge det ikke finnes noen overordnede retningslinjer eller standarder, er det imidlertid vanskelig å unngå.

På den annen side er det nødvendig at de som må samarbeide om de praktiske løsningene, har så god og umiddelbar kontakt om de opplysninger de behandler, som mulig. Dette løses gjennom den modell som SPK er i ferd med å etablere.

Kravet til innsats ligger etter Statskonsults skjønn både hos staten som arbeidsgiver, på staten som egen operatør av pensjonstjenester og på de andre områdene for datafangst på dette området som etterspør mye av de samme opplysningene.

1. Arbeidsgiveransvaret knyttet til å påse at riktige opplysninger fremkommer til pensjonskassen for sine tilsatte
2. SPKs eget ansvar for å lagre og vedlikeholde opplysninger om tilsatte
3. Behovet for samvirke og felles kanalisering av opplysninger som omfatter samme forhold fra flere offentlige bedrifter og til flere offentlige brukere
4. Mulighetene for å tildele de tilsatte en rolle både for å få frem et helhetlig arbeidsgiveransvar og for å få til en direkte kvalitetssikring.

Ad 1:

Det må gjentas at et elektronisk grensesnitt mellom lønnsentral, som f.eks. Ft og SPK, er nødvendig for en elektronisk samhandling med lønns- og personaldata, men det er ikke tilstrekkelig. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for at det blir gitt riktige opplysninger om sine tilsatte, og dette ansvaret kan ikke

settes bort. I tillegg bør det være aktivitet omkring de opplysninger som SPK mottar som skal vedlikeholde registrene i SPK, og de som har et forhold til realitetene i disse opplysningene. Datafangst «for lager» innebærer en lang rekke risiki som datafangst «for bruk» ikke utsettes for. Denne gjennomgangen har ikke hatt anledning til å se på SPKs bruk av opplysningene. Som nevnt ovenfor krever dette at løsningene har vært drevet i noen tid. De løsningene som er aktuelle er under etablering og dette utelukker en slik gjennomgang.

I tillegg til dette er det nødvendig at staten ser den enkelte institusjons eget ansvar. For oss kan det virke som om SPK for lenge og i for stor utstrekning har påtatt seg mye av ansvaret for opplysninger om pensjonsrettigheter til de tilsatte. Dette kan ha vært riktig tidligere. I dag med mer oppmerksomhet på den enkelte institusjons eget ansvar, rammebevilgninger og virksomhetsstyring er det kanskje nyttig å revurdere arbeidsgiveransvaret i denne relasjon også. Vi oppfatter det slik at den formelle arbeidsgiveren i fremtiden må være mye mer aktiv.

Ad 2:

SPKs ansvar for å vedlikeholde og lagre opplysninger om rettigheter til fremtidige pensjonsytelser er meget omfattende. En utvikling av bedriften for å ivareta fremtidige utfordringer må nødvendigvis også rokke ved noen holdninger i SPK. En samhandling med fangst og fordeling av opplysninger fra offentlige arbeidsgivere hvor SPK kan delta kan ses i sammenheng med fremtidige utfordringer knyttet til arbeidet med pensjonering. Vi antar at det her ligger et potensiale, men det forutsetter at SPK mer kritisk vurderer sitt opplysningsbehov. Innenfor en slik løsning vil SPK være mer konsentrert om sitt kjerneområde, og bedre kunne flagge eget og andres ansvar for at de tilsatte skal få riktige avgjørelser ved pensjonering. Som tidligere nevnt vil en kritisk gjennomgang av hvilke data som er *nødvendige* for at SPK skal kunne utføre sine oppgaver, kunne føre til større fokus på kvaliteten av de nødvendige dataene.

Ad 3:

Det er allerede nevnt tidligere under beskrivelsen av dagens situasjon at det er mange enkeltvise tiltak og initiativ på dette området hvor også SPK gjør sin innsats. Statskonsult tviler på om en strategi å la «de tusen blomster blomstre» er den rette på dette området. For mye rasjonalitet og krav til samlet opptreden kan riktignok være hemmende. Likeledes kan det lett bli helt feil å kritisere arbeid som er gjort, og som isolert sett fører frem til de uttrykte mål og resultater. Kanskje bør det finnes litt av begge deler.

Et mer helhetlig alternativ krever imidlertid initiativ med en felles forståelse og fremtidig mål som må involvere alle de sentrale aktører. I dette tilfellet omfatter dette trygdeetaten, skatteetaten, skatteinnkreverne og SSB i tillegg til pensjonskassene. Et slikt tiltak vil berøre flere departementer og bør forankres på politisk nivå.

Vår rapport gir ikke nok innspill til noe slikt. De arbeidene i PEDI som er nevnt, kan nok likevel utgjøre ryggraden til et slikt arbeid dersom det er ønskelig.

Ad 4:

Et servicetilbud overfor de tilsatte i staten om rettigheter til pensjon må ikke løsrives fra arbeidsgiveransvaret. Det er viktig at SPK har tatt initiativ til å kunne levere slike tjenester enten som en aktør i et marked, eller som en deltager i en administrativ løsning. Et eksempel på det første vil være å pleie de tilsatte som kunder og vise hvilke opplysninger som er kommet inn fra deres arbeidsgivere som har betydning for pensjonsrettighetene. Et eksempel på det siste dette er å gi informasjon om pensjon ved lønnsavregningen eller at informasjon om opparbeidede rettigheter til pensjon kommer i forbindelse med lønns- og trekkoppgave.

Uansett hvilken retning den forvaltningspolitiske vind tar i denne saken bør de tilsatte få ta del i og ha kunnskap om hvilke opplysninger som SPK samler inn og benytter. De tilsatte er en betydelig ressurs for å kunne avdekke og få rettet opp feil. Det ville være uklokt ikke å gjøre seg nytte av disse på den ene eller andre måte.



6 Konklusjoner

Basert på møtene STRADEC har gjennomført i prosjektet har vi følgende oppsummering:

1. Kravspesifikasjonen for elektronisk innrapportering til SPK har vært distribuert til lønnsentraler og selskapene som utvikler deres systemløsninger for lønns- og personalområdet. Pr. i dag er det to systemer, Agresso Lønn og Formula, hvor de nødvendige endringer for å kunne rapportere etter disse kravene er gjennomført.
2. Med mulig unntak for mindre vesentlig etterspurt informasjon, synes det som om all informasjon er tilgjengelig og at denne således skulle ligge til rette for rapportering etter nye krav. Både Ft og ErgoBluegarden AS oppgir at de er i sluttspurten for å utvikle nødvendige eksportrutiner i sine systemer. Målsetningen for begge er at de sikter mot å kunne innrapportere i løpet av høsten 2000.
3. SPK har tatt fatt i kvalitetsproblemene på en strukturert og god måte. Det virker også som de har hatt en realistisk holdning til hvilken kvalitet man kan klare å oppnå med tilgjengelige ressurser. For å sikre fremtidig rapportering og eventuelt kunne få indikasjoner på fortsatte kvalitetsproblemer, har de etablert en kravspesifikasjon for lønnsentralenes fremtidige rapportering. Dersom disse kravene blir oppfylt, bør fremtidig rapportering ikke skape grunnlag for de samme kvalitetsproblemer som tidligere.
4. Det har tatt lang tid å etablere de to løsningene som er i ferd med å bli realisert. Tids- og ressursforbruk for å kunne videreføre denne strategien er vanskelig å beregne. Det foreligger derfor usikkerhet om i hvilken grad dette kan realiseres på en regningssvarende måte, i hvert fall av SPK alene.
5. Drifts- og saksbehandlingsrutinene innenfor virksomhetene på hver side av grenseflatene griper inn i hverandre, og det er derfor ualminnelig viktig at det er gode samarbeidsforhold over disse grenseflatene. Slike samarbeidsrelasjonene mener Statskonsult er nødvendige og kritiske for å sikre materiell kvalitet og avdekke feil i systemløsningene.
6. SPKs løsning innebærer tilbakerapportering av feil, men så vidt vi kan se har tilbakerapporteringen ingen direkte virkning på prosedyrer og rutiner omkring den tekniske løsningen. Oppretting av feil og mangler kan dermed lett bli enkeltsaker mellom SPK og arbeidsgiver som dermed ikke vil berøre løsningen for overføring av data. Konsekvensen av dette er at systematiske feil eller mangelfulle rutiner ikke oppdages.
7. Det er svært viktig med en god kontakt mellom partene informasjonsutvekslingsprosessen. SPK har og har hatt så tett dialog som praktisk mulig med arbeidsgiverne. De hadde imidlertid gjerne sett at kontakten mellom SPK og arbeidsgiverne og mellom SPK og andre aktører hadde vært betydelig tettere og mer løsningsorientert enn i dag, men dette vil kreve ressurser av et større omfang enn hva SPK ser seg i stand til å sette av til oppgaven.

Statskonsult har ikke videreført aktiviteter i forhold til detaljert vurdering av informasjonsinnhold, flaskehalsar i innrapportering og ytterligere kvalitets-sikringsrutiner. Løsningene som vi studerte var ikke innført da kartleggingen ble gjort, og vi mangler derfor en del materiale for si noe mer konkret. Begge de store aktørene i statsmarkedet har tilpasset sine systemer til krav-spesifikasjonen og har klare mål om å være i produksjon relativt raskt. Vår vurdering er derfor at det vil virke mot sin hensikt å videreføre et arbeid med eventuelle forenklinger nå. Dette bør eventuelt tas opp ved en revisjon av grensesnittene.

Imidlertid er det som nevnt flere aktører som arbeider med innsamling av opplysninger om tilsatte fra arbeidsgivere i elektronisk form. En nærliggende konklusjon er derfor at:

- Staten må forsøke å forene de kreftene som anvendes på dette området best mulig.
- Robuste løsninger krever at det etableres en infrastruktur som en enkelt aktør i staten ikke kan ivareta alene.
- Det vil være hensiktsmessig å etablere løsninger som gir alle aktører, også de tilsatte, roller i samarbeidet om datautvekslingen.
- Fra bedriftenes og fra lønnsentralenes side antas det å være ønskelig med et samspill i datafangsten.

De problemstillingene som er tatt opp i dette notatet må også vurderes i sammenheng med andre beslektede emner. For å få denne saken inn i en mer helhetlig forvaltningspolitisk sammenheng er det lagt ved et eget notat til denne rapporten som kan danne grunnlag for en videreføring.

Vedlegg: Opplysninger fra arbeidsgiverne om lønn og personal – forenklinger for bedriftene og samspill i staten

I dag er det flere statlige etater som trenger oppgavepliktige data fra arbeidsgivere om de ansatte. Eksempler på dette er Skatteetaten i forbindelse med forskuddstrekk, Trygdeetaten i forbindelse med beregning av trygdegrunnlag, Statens innkrevningsentral i forbindelse med påleggstrekk, Statistisk Sentralbyrå i forbindelse med utarbeiding av statistikk for å nevne noen få. Pr. i dag bruker disse etatene forholdsvis mye tid og ressurser på å fremskaffe slike data, og i mange tilfeller innebærer en videre utvikling mot forenklete innsamlingsrutiner at etatene er nødt til å legge om sine gamle rutiner.

Ut fra interne hensiktsmessighetsbetraktninger ønsker de aller fleste store brukere å ha opplysningene levert til seg i elektronisk form fordi dette forventes både å øke kvaliteten på dataene og forenkle den interne databehandlingen. De har dermed begynt en prosess rettet mot alle oppgavepliktige eller mot enkelte store leverandører av data, f.eks. store virksomheter, store statlige arbeidsgivere, lønnsentraler etc. for å få tilsendt data etter ønsket spesifisering. Arbeidet i PEDI har pekt på to momenter som er viktige å ha med seg når en videre utvikling av en strategi for elektronisk innsamling av oppgavepliktig informasjon diskuteres.

Det første er at det har vist seg at mulighet/plikt til å levere informasjon på elektroniske medier for eksempel web-skjema trass i potensialet for besparelser for det offentlige ikke er tilstrekkelig til å sikre en tilsvarende besparelse/forenkling for de som leverer dataene. Sett fra bedriftenes side finnes opplysninger om de ansatte i personalsystemene og det lages nye opplysninger i forbindelse med utbetaling av lønn. Det virker ugreit at statens underliggende etater skal skifte ut sine gamle skjema med noen elektroniske løsninger, uten å tenke gjennom nye muligheter slike endringer åpner for. Mulighetene finnes i samarbeid og tilpasning mellom etatene og i forhold til løsninger som bedriftene anvender. Her tenker vi både på programvare og de eksisterende rutiner internt i virksomhetene som tar hånd om slike forhold, for eksempel den periodiske lønnsutbetalingen. Erfaring viser at slike løsninger i første rekke i forvaltningen oppfattes som interessante for de større avgiverne. Også for etatene er det nyttig å få til løsninger med de store, fordi en dermed fanger opp store deler av den oppgavepliktige informasjonen som samles inn. Men en slik satsing forenkler ikke verden for de små og mellomstore bedriftene.

Det andre er at når en rekke ulike etater henvender seg til de oppgavepliktige ut fra behovet for å samle inn egne hjemlede data må de oppgavepliktige forholde seg til en lang rekke ulike statlige aktører som i liten grad er koordinert seg imellom. Gjennomgangen av Oppgaveregisteret har vist at til tross for at informasjonen finnes der, er det fremdeles lite samordning av datainnsamling mellom ulike etater. Dette gjelder også lønns- og personaldata. Dette medfører på den ene siden at de ulike etatene utvikler ulike løsninger trass i at de henter inn data fra de samme oppgavepliktige. Det innebærer på den andre siden at de

ulike oppgavepliktige må utvikle ulike løsninger mot ulike statlige datainnsamlere trass i at dataene kan være like.

Av det materialet som PEDI har samlet til nå går det blant annet frem at staten ikke kan regne med at de største aktørene uten videre går sammen og lager et fellesskap. Det er mange grunner til det, blant annet

- kompleksitet og behov for strukturell og formell rydding i registre som inngår i Samspill om grunndata
- interesseavvik og tidligere erfaringer fra større samarbeidsprosjekter som for eksempel om A/A-registeret
- fokus på egne utfordringer og eget forvaltningsområde
- at de store aktørene investerer i egne prosjekter og ikke i felles infrastruktur

Statskonsult oppfatter det som nødvendig at departementene tar initiativ, dels for å påse at tiltak rettet mot å samle inn denne typen data settes inn i en mer helhetlig ramme, og dels for å rydde av veien eventuelle hindringer som hindrer samarbeid eller gjør dette vanskelig. Departementene må vurdere om et slikt initiativ skal forankres i det politiske nivå. Det bør settes sammen en gruppe av representanter for de involverte departementer AAD, NHD, SHD og FIN for å få i stand aktiviteter relevant for en mer enhetlig løsning i fremtiden.

Den politiske forankringen kan relateres til implementeringen av en døgnåpen forvaltning. Poenget vil være at opplysninger i prinsippet kan leveres når bedriftene produserer opplysningene og på det format virksomhetene finner mest hensiktsmessig.

Et interdepartementalt initiativ må i første rekke vurdere de arbeider som er i gang. En slik vurdering kan innebære krav til de etatene som har det direkte ansvar. Eksempler på slike krav vil være at etatene skal

- utrede samhandling
- gjøre praktiske forsøk med å slå sammen hele eller deler av sine løsninger for datafangst
- gjøre felles innsats om bruk av ny teknologi

Det bør være et mål

- at bedriftene kun trenger å levere denne type opplysninger ett sted og at dette kan gjøres i en maskinell rutine
- at bedriftene kan levere opplysningene så ofte det er praktisk for dem, dvs. i overensstemmelse med deres egne rutiner
- å få gjennomført praktiske forsøk med samarbeid som legger til rette for et aktivt samspill om opplysninger fra bedriftene om sine ansatte

Det er Trygdeetaten, Skatteetaten, skatteinnskriverne, pensjonskassene og Statistisk sentralbyrå som vil være aktørene i første omgang. I tillegg bør også Brønnøysundregistrene delta i et slikt arbeid. Statskonsult kan i egenskap av operasjonell gjennomfører av PEDI fungere som sekretariat for gruppen.

De første tiltaksområdene vil være

-
1. å bringe forsøkene i Rikstrygdeverket sammen med Statens Pensjonskasse som begge etablerer løsninger med statlige lønnsentraler
 2. å be om redegjørelser for fremtidige løsninger for skatteinnkreverne som forberedes i Skattedirektoratet som spiller sammen med løsninger for trygdeetaten som forberedes i Rikstrygdeverket

REFERANSER

Tittel:	Avlevering av lønns- og personaldata i det offentlige – Sluttnotat
Forfatter(e):	Hans Fredrik Berg, Sjur Eigil Dahl
Statskonsults notatnummer:	2001:1
Prosjektnummer:	42 472
Prosjektnavn:	Avlevering av lønns- og personaldata i det offentlige
Prosjektleder:	Hans Fredrik Berg
Oppdragsgiver(e):	Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Resymé:	Notatet kartlegger og diskuterer problemstillinger omkring datakvalitet ved innføring av nye spesifikasjoner for elektronisk innrapportering av pensjonsdata fra statlige arbeidsgivere til Statens Pensjonskasse.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input checked="" type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	elektronisk datautveksling, innrapportering, datakommunikasjon, datakvalitet
Dato:	Desember 2001
Sider:	31
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

