

Dokumenttype	NOU 1989:6	Dokumentdato	1989-03-00
Tittel	Databaser til distriktene? Om desentralisering av offentlige dataregistre som distriktpolitisk tiltak.		
Utvalgsleder	Engaas, Bjørn R.		
Utgiver	Næringsdepartementet		
Oppnevnt	1988-05-00	Sider	43
Kapittel	1.4 Sammendrag Nasjonal satsing på informasjonsteknologi: Modernisering i offentlig sektor som aktivt innslag i distriktpolitikken?		

Den nasjonale satsingen på informasjonsteknologi har også en distriktpolitisk dimensjon. Konkurranseskraften til virksomheter i distriktene søkes styrket gjennom tiltak for kompetanseutvikling og teknologioverføring. Nye oppgaver som forutsetter utstrakt bruk av IT, vurderes lagt til distriktene. IT-satsingens bidrag til økonomisk og sysselsettingsmessig vekst i distriktene, søkes dermed oppnådd både gjennom mer generelle tiltak og gjennom etablering av ny virksomhet.

Oppgaver i den statlige sektor er spesielt interessante som grunnlag for tilføring av nye IT-baserte arbeidsplasser til distriktene. Teknologien gir statlige organer anledning til å ivareta større deler av sine forvaltnings- og serviceoppgaver på en slik måte, at effektiv datakommunikasjon sterkt reduserer behovet for en sentral lokalisering av virksomhetene. Dette forutsetter imidlertid at informasjon som er nødvendig for å utøve forvaltningsoppgavene, er tilrettelagt for bruk av moderne IT. På mange forvaltningsområder vil dette kreve at nye offentlige dataregistre etableres, eller at eksisterende dataregistre videreutvikles. Også slike oppgaver vil i mange tilfeller uten ulempe kunne legges til distriktene.

Det er derfor grunn til å rette spesiell oppmerksomhet mot bruk av IT i forbindelse med offentlige dataregistre og databaser, med henblikk på hvordan dette kan bidra til at det skapes nye arbeidsplasser i distrikts-Norge. Kommunaldepartementet og Næringsdepartementet har på denne bakgrunn nedsatt et utvalg for å vurdere disse spørsmålene.

Utvalget har prioritert å drøfte potensialet og betingelsene for at oppgaver i tilknytning til offentlige dataregistre og databaser kan løses desentralt. Utvalgets vurdering og forslag er rettet mot planleggings- og beslutningsprosesser som påvirker organisering og lokalisering av offentlige dataregistre. Utvalget har tatt sikte på å gi en generell veiledning for beslutningstakere, og har dessuten fremmet forslag til saksbehandlingsprosedyrer for denne typen lokaliseringsspørsmål. Utvalget har ikke fremmet bestemte synspunkter eller anbefalinger om lokalisering av spesifikke registre.

Utvalget har tatt som utgangspunkt at:

Kapittel 1.4 Sammendrag

Informasjonsteknologien styrker mulighetene for desentralisering av offentlige forvaltnings- og servicefunksjoner.

Informasjonsteknologien gir den offentlige sektor nye muligheter for å løse sine oppgaver gjennom en mer desentral organisering. Dette kan skje ved at:

- forvaltningens regionale og lokale ledd ved hjelp av IT kan tilby bedre og mer omfattende service på stedet;

- IT utnyttes slik at offentlige virksomheter som er desentralt plassert, kan utføre oppgaver og yte tjenester med like god kvalitet som virksomheter med sentral lokalisering.

Offentlig forvaltning og tjenesteyting er i vesentlig grad basert på informasjon som er organisert i dataregistre eller databaser, og hvor offentlige organer også har forvaltningsansvaret for informasjonen. Edb-teknologi inngår i stadig større grad som verktøy både for administrasjonen av slike registre og for de oppgavene som er avhengig av tilgang til registrene. Det er dessuten en økende interesse for mer kommersiell utnyttelse av informasjon som finnes på edb-form i offentlige dataregistre og databaser. Organiseringen av offentlige dataregistre og databaser vil derfor ha stor betydning for fremtidig lokalisering av offentlige oppgaver. I sine hovedkonklusjoner har utvalget tatt sikte på å klargjøre disse sammenhengene, og å angi tiltak som kan fremme vellykket utlokalisering av offentlige dataregisteroppgaver.

Kapittel 1.4 Sammendrag

Offentlige dataregistre bør ikke underlegges en egen lokaliseringpolitikk, men området må vies spesiell oppmerksomhet innenfor statlig datapolitikk og distriktspolitikk.

Selv om datatekniske overveielser tilsier at utlokalisering av registre er mulig, vil det normalt være andre faktorer som avgjør lokaliseringen. Økonomiske vurderinger, kompetansebehov, personalmessige hensyn og tradisjoner vil veie tungt. Utvalget vil derfor fraråde at lokaliseringen av offentlige dataregistre vurderes isolert fra sin videre sammenheng. Samtidig er det på edb- og dataregisterområdet tendenser til "naturlig sentralisering". Det er derfor viktig at lokaliseringsbetingelser og -argumenter for dataregisteroppgaver blir kritisk gjennomgått.

Med forankring i gjeldende prinsipper for offentlig datapolitikk og lokaliseringpolitikk for statlig virksomhet, vil utvalget fremheve at:

- Omlokalisering av etablerte dataregistre kan være vanskelig å gjennomføre. Det bør derfor rettes særlig oppmerksomhet mot muligheter for utlokalisering av nyetablering av registre eller ved større endringer (f.eks. tekniske omlegginger) av registre.
- Lokaliseringsvalget for dataregistre må underordnes krav til kostnadseffektivitet og servicenivå. Etablering av nye registre må være begrunnet i klare brukerbehov; mulighetene for å tilføre nye arbeidsplasser og IT-basert virksomhet til distriktene kan her bare være et tilleggsargument.
- Desentral lokalisering av omfattende offentlige registeroppgaver krever betydelige kompetanseressurser. Det er derfor nødvendig å anlegge et regionalt perspektiv i valget av lokalisering, fordi rekruttering av kompetent personale ventelig vil være mer avhengig av trekk ved det regionale arbeidsmarkedet og andre regionale kjennetegn, enn av den helt spesifikke lokaliseringen. Et regionalt perspektiv er også viktig for å kunne samordne f.eks. utdannings- og kompetanseoverføringstiltak.

Kapittel 1.4 Sammendrag

De datatekniske funksjonene er kritiske, men datatekniske oppgaver utgjør bare en mindre del av de samlede arbeidsoppgavene.

I forhold til de samlede arbeidsoppgavene vil de rene edb-funksjonene ha relativt begrenset omfang. For å oppnå en gunstig distriktspolitisk effekt, er det derfor viktig å organisere edb-funksjonene slik at de understøtter desentral utføring av flest mulig av de arbeidsoppgavene som kan knyttes til driften av et dataregister (manuell registrering av data, redigeringsarbeid, samordning med andre registre, saksbehandling, forskjellige former for tjenesteyting). Det blir dermed viktig å gå nærmere inn på de enkelte deloppgavene, for å få avklart forskjeller i lokaliseringsbetingelser. Spørsmål om utlokalisering av dataregistre må ikke oppfattes som et enten-eller; en sentralisert løsning av edb-funksjoner kan f.eks. nettopp være forutsetningen for en vellykket desentralisering av andre registertilknyttede oppgaver.

Kapittel 1.4 Sammendrag

Ringvirkninger av utlokalisering må tilrettelegges.

Utlokalisering av registeroppgaver kan få betydelige ringvirkninger, f.eks.:

- Det kan tilføres nye forvaltningsoppgaver som utnytter samme datagrunnlag.
- Datafaglig eller saksfaglig kompetanse kan utnyttes til å påta seg nye oppgaver innenfor samme forvaltningssektor.
- Kompetanse og teknisk-administrative ressurser kan anvendes for å gjennomføre oppdrag for andre institusjoner og bedrifter i regionen.

Dette vil imidlertid kreve aktiv planlegging og oppfølging, både fra den utlokaliserte enhetens og fra overordnede organers side. Samarbeid over institusjons- og sektorgrenser må stimuleres; utradisjonelle organisasjonsformer bør vurderes.

Kapittel 1.4 Sammendrag

Nye dataregistre av stort omfang er aktuelle på en rekke forvaltningsområder.

Lokaliseringsspørsmål bør reises på et tidlig stadium i planleggingen.

Utvalget har pekt på en del områder hvor det er sannsynlig at nye (større) dataregistre vil måtte opprettes, eller hvor omfattende samordning og videreutvikling av eksisterende registre synes påkrevet. Dette gjelder blant annet:

- Miljø- og ressursforvaltning
- Kultursektoren
- Justissektoren
- Helse- og sosialsektoren
- Skatte- og avgiftsområdet
- Statlige forretningsområder

I flere tilfeller vil etableringen av nye registre her bli planlagt i prosjekter som involverer forskjellige offentlige organer, og kanskje også private (kommersielle) aktører. Organisatoriske løsninger for slike nye registre vil bli fastlagt gjennom denne typen prosjekter.

Lokaliseringsspørsmål må derfor reises mens organiseringen av

registeroppgavene fortsatt er under utredning.

Kapittel 1.4 Sammendrag

Lokalisering må ses i sammenheng med spesielle kjennetegn ved det aktuelle dataregister.

Utvalget opererer med fire hovedkategorier av offentlige dataregistre, etter registrenes organisatoriske forankring:

- Institusjonsregistre
- Etatsregistre
- Fellesregistre
- Register for offentlige informasjonstjenester

Utvalget understreker at registrenes organisatoriske forankring gir en ramme såvel for vurdering som for behandling av spørsmål om registres lokalisering. Som en følge av dette er det nødvendig at lokaliseringsspørsmålene kommer inn i forbindelse med offentlige institusjoners generelle planer for lokalisering av virksomheten og disse institusjonenes løpende virksomhetsplanlegging.

Utvalget peker også på at lokaliseringen må ta hensyn til produksjonsbetingelser og brukskrav som gjelder for registeret. Det blir derfor viktig å stille spørsmål om blant annet: Hvordan data skaffes tilveie, behov for integrasjon med andre datasystemer, spesielle krav til registrering og lagring av informasjon. Brukskravene vil typisk referere seg til spørsmål som: Tilgjengelighet, presentasjonsform, oppdatering, sikring av data, behov for samtidig tilgang til andre registre. Det er også viktig å avklare om registeret skal dekke et nokså entydig brukerbehov, eller om det vil ha mange brukergrupper med til dels forskjellige interesser.

Slike spørsmål er viktig først og fremst for å belyse hva som kreves av oppfølgingstiltak ved en beslutning om utlokalisering, og dermed også til å klargjøre ambisjonsnivået for utlokaliseringen med henblikk på den distriktspolitiske effekten. Dersom den umiddelbare sysselsettingseffekt prioriteres, kan det være grunn til å konsentrere seg om registre hvor tilknyttede oppgaver er lett avgrensbare og systemtekniske krav ikke er for omfattende. Dette vil gjøre det enkelte å gjennomføre utplasseringen, men samtidig kan videre utviklingsmuligheter være sterkt begrenset.

Kapittel 1.4 Sammendrag

Spørsmål om lokalisering av offentlige dataregistre må reises i den rette sammenheng på det rette tidspunkt.

Selv om utvalget fraråder at offentlige dataregistre underlegges en særskilt lokaliseringspolitik, mener utvalget at en aktiv lokaliseringspolitik på dette området krever særskilte tiltak. Utvalget understreker at fagdepartementenes overordnede ansvar for lokalisering av statlig virksomhet her må ivaretas på en særlig aktiv måte, blant annet ved systematisk gjennomgang av virksomhetsområder og oppgaver hvor nye eller endrede dataregistre er aktuelle. De enkelte virksomhetene må utfordres til å foreta mer eksplisitte vurderinger av lokaliseringsspørsmål i forbindelse med nyetablering eller omlegging av dataregistre, og å innarbeide slike vurderinger i sine generelle edb-planer.

Kapittel 1.4 Sammendrag

En aktiv lokaliseringpolitikk for offentlige dataregistre krever politisk prioritering og samordning.

Utvalget foreslår at det opprettes et permanent utvalg med fast representasjon fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Kommunaldepartementet, Næringsdepartementet og Statskonsult. Formålet med utvalget er å sikre at spørsmål om lokalisering av offentlige dataregistre underlegges en grundig behandling, og at tiltak på området gis en hensiktsmessig samordning. Gjennom sin sammensetning skal utvalget bidra til at saksområdet settes inn i den nødvendige forvaltnings-, data- og næringspolitiske sammenheng. Utvalget anbefaler videre at saksområdet vurderes spesielt i oppfølgingen av utredningen om datapolitikk i staten (NOU 1988:40) og av St.meld. nr. 29 (1988-89) Politikk for regional utvikling.
