



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um högun upplýsingatækni í rekstri ríkisins – FJR 22060097
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Stig mats	<input checked="" type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. <input type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	2. ágúst 2023

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs

Stefna um stafræna þjónustu hins opinbera var gefin út í júlí 2021 en eitt af helstu markmiðum hennar er betri opinber þjónusta.

Fyrirhuguðum breytingum er ætlað að styrkja þá framkvæmd sem verið hefur í gangi allra síðustu ár í bættri þjónustu við almenning og fyrirtæki í formi aukinnar stafvæðingar opinberra aðila. Margs konar fyrirætlanir eru fram undan til að styðja við markmið stjórnvalda. Skýr ábyrgð í gagnsærri og skilvirkri högun og skipulagi eru þar einna mikilvægust. Góðar fyrirmyndir má finna hjá nágrannalöndum Íslands þegar kemur að slíku skipulagi, s.s. í Danmörku, Finnlandi og Eistlandi. Þau lönd hafa m.a. geta státað sér af góðri og víðtækri opinberri þjónustu, þ.m.t. stafrænni þjónustu.

Bein og afleidd verkefni af fyrirhugaðri lagasetningu eru t.d. stýring á stjórnskipulagi upplýsingatækni, ábyrgð á stefnumótun, forgangsöröðun upplýsingatækniverkefna, fjárfesting og rekstur sameiginlegra tæknilegra innviða, stuðningur og ráðgjöf við opinbera aðila í hagnýtingu upplýsingatækni og gagna.

Stefna stjórnvalda undanfarið hefur verið að veita þjónustu á miðlægum grunni Ísland.is og málefni upplýsingatæknimála í rekstri ríkisins var flutt til fjármála- og efnahagsráðuneytis frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti í árslok 2017. Í þessu samhengi hefur gjarnan verið vísað til málefna upplýsingasamfélagsins en í byrjun árs 2021 var hugtakið upplýsingasamfélagið fjarlægt úr forsetaúrskurði á grundvelli þess að engin lagaleg stoð er fyrir hugtakinu og þess sem það felur í sér. Skýr ábyrgð á rekstrarlegri og tæknilegri högun upplýsingatækni ríkisins er því ábótavant.

Ef ekkert yrði aðhafst gæti það dregið úr skilvirkni, hagkvæmni og gæðum í opinberri þjónustu til lengri tíma þar sem að slíkt er almenn afleiðing af dreifstýringu án skýrrar ábyrgðar.

Líkt og kemur fram í áformaskjali um fyrirhugað lagafrumvarp eru markmið laganna í meginatriðum tvö. Annars vegar að hafa skýra lagastoð fyrir ábyrgð eins aðila á stefnumótun í upplýsingatæknimálum ríkisins. Hins vegar að marka ramma um fyrirkomulag og tæknileg viðmið sem ríkisaðilar skuli styðjast við í rekstri upplýsingatækni.

Mat á áhrifum laganna er a.m.k. hægt að skoða út frá þremur ólíkum þáttum:

1. Innkaup

Árleg innkaup ríkisaðila á upplýsingatækni eru á bilinu 12-14 milljarðar króna árlega (hugbúnaður, hugbúnaðarþróun og rekstur). Með aukinni samræmingu í tæknilegum viðmiðum í upplýsingakerfum þvert á ríkisaðila sparast mikill tími í undirbúningi verkefna, í tilboðsgerð og í framkvæmd verkefna. Í því fyrirkomulagi sem ríkt hefur hingað til er ríkisaðilum tiltölulega frjálst að velja þau viðmið sem

þeir telja sjálfir ákjósanlegust. Þetta hefur leitt af sér nokkuð óhagræði. Rík áhersla hefur verið lögð á að ríkisaðilar hagnýti gögn í meira mæli. Það hefur þó reynst erfitt að mörgu leyti þar sem ríkisaðilar hafa þróað kerfi hver með sínu nefi á síðustu áratugum og tengingar við gögn í eldri kerfum oft ekki endurnýtanlegar öðrum. Erfiðleikarnir hafa til dæmis falist í því að rýna þarf tæknilega högun hvers kerfis fyrir sig (undirbúningur) til þess að átta sig á hvernig hægt væri að deila eða tengja gögn saman. Með tilkomu samræmdra tæknilegra viðmiða væri hægt að stytta tíma í allri undirbúningsvinnu og framkvæmd. Ef að hægt væri að ná 10% sparnaði í öllu ferlinu, væri árlegur sparnaður við innkaup um 1.200 – 1.400 milljónir króna á ári.

2. Rekstrarhagræði

Samrekstur á upplýsingatækni í sameiginlegum innviðum er hagkvæmari en rekstur á upplýsingatækni í dreifstýrðu fyrirkomulagi. Á þetta við um þróun og rekstur á upplýsingakerfum innan ríkiskerfisins og hjá birgjum í útvistuðum kerfum. Sameiginlegir innviðir eru t.d. gagnagrunnar og upplýsingatæknikerfi sem innihalda gögn sem þarf að miðla milli ríkisaðila, sem þurfa að vera til þess fallin að styðja við framþróun í rekstri og þjónustuveitingu hins opinbera með upplýsingatækni.

Dæmi um slíka þróun og samrekstur eru lausnir á borð við [stafrænar kjarnaþjónustur](#) verkefnastofu um Stafrænt Ísland. Það er ekki erfitt að gera sér í hugarlund hvernig miðlæg þróun og rekstur á þjónustum sem koma nær öllum ríkisaðilum og sveitarfélögum til góða, er hagkvæmara fyrirkomulag en ef hver og einn ríkisaðili hefði þróað sömu lausnir sértækt og á eigin vegum. Dæmi um stafræna kjarnaþjónustu er stafrænt pósthólf, innskráning með rafrænni auðkenningu, umboðskerfi og umsóknarkerfi. Stafrænar kjarnaþjónustur eru enn fremur dæmi um þjónustur innan kerfis, sem eru þróaðar af einkamarkaðinum að undangengnu útboði á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Afurð þeirrar fjárfestingar er svo í umgjörð frjáls og opins hugbúnaðar sem nýtist öllum í framþróun, hvort sem er á einkamarkaði og opinberum.

Að sama skapi eru þróun og rekstur á kerfum sameiginlegra innviða vel til þess fallin að lúta sömu tæknilegu viðmiðum til þess að ná fram rekstrarhagræði. Verði slík viðmið til staðar, þvert á ríkisaðila, krefst reksturinn (almennt viðhald og möguleg sérsníði) minna vinnuframlags en ef viðmiðin væru ekki til staðar. Dæmi um slíkt eru upplýsingakerfi sem hafa verið lengi í rekstri og hafa ekki þróast í takt við breytta tækni og gjarnan er vísað til sem arfleifðarkerfa. Stuðningur við kerfin er ekki lengur til staðar eða er mjög takmarkaður. Við fjárfestingu í uppfærslu, kaupum á stöðluðu eða sérsníðuðu kerfi geta sameiginleg tæknileg viðmið stutt við aukna stöðlun, stærðarhagkvæmni og samþættingu kerfa í rekstri. Er þá ótalin aukin hagnýting þeirra gagna sem í kerfunum búa.

3. Bætt þjónusta

Upplýsingakerfi geyma gögn sem að jafnaði má hagnýta með tvennum hætti. Annars vegar eru það gögn sem varða einstaklinga eða fyrirtæki með einhverjum hætti. Hins vegar eru það annars konar gögn sem lýsa atvikum eða staðreyndum. Fyrri gerðina má hagnýta til að veita betri þjónustu, t.d. með því að gera þau aðgengileg með stafrænum hætti. Markmiðið er því að flytja gögn en ekki fólk. Dæmi um gögn eru ýmis konar skírteini og réttindi sem hægt er að sækja um og fá afhent í gegnum stafrænt pósthólf. Rafræn þinglýsing skuldabréfa fyrir ökutæki eða íbúðakaup er annað dæmi. Engum dylst hagkvæmnin við slíkan feril að sama skapi sem notendur fá betri þjónustu með lægri tilkostnaði og minna óhagræði fyrir þá sjálfa, t.d. með því að sleppa við að þurfa að mæta á staðinn. Á árinu 2022 voru gefin út 16.235 sakavottorð, þar af 81%, eða 13.101 með rafrænum hætti. Einfaldur útreikningur fyrir þessa einu gerð af gögnum sýnir að jafn margar heimsóknir til sýslumanna spöruðust og tíminn sem að öðrum kosti hefði farið í allt ferlið frá upphafi til enda samsvarar 2.250 klukkustundum í vinnu, eða um það bil 16 mánuðum á einu ári. Seinni gerð gagnanna má hagnýta til þess að taka upplýstari ákvarðanir, byggðar á staðreyndum. Því aðgengilegri sem gögnin eru og þau sett í rétt samhengi verður undirlag ákvarðana betra. Með því að samræma tæknileg viðmið er stefnt að því að draga úr fyrirkomulagi sem gerir erfiðara en ella að bæta þjónustu og ákvarðanatöku með nýtingu gagna.

Verði frumvarpið að lögum mun það að öðru leyti hafa óveruleg áhrif á ríkissjóð enda eru mörg verkefni tengd stafvæðingu og upplýsingatækni nú þegar á fjárlögum.

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkon eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
Um er að ræða frummat/hefur ekki farið fram. Sjá þó umfjöllun hér að ofan um innkaup, rekstrarhagræði og bættu þjónustu.
- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum
Um er að ræða frummat/hefur ekki farið fram.
- c) eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Varanleg.
- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldapróun.
Um er að ræða frummat/hefur ekki farið fram.
- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlíð og gjaldahlíð en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Um er að ræða frummat/hefur ekki farið fram.

2. Tekjubreytingar

Ekki fyrir hendi.

3. Útgjaldabreytingar

Á ekki að leiða til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð. Aukin samþætting og samrekstur getur hins vegar leitt til rekstrarhagræðis heildstætt fyrir ríkið.

4. Eignabreytingar

Á ekki að leiða til eignabreytinga. Um er að ræða innri umsýslu á eigna- og framkvæmdarekstri ríkisins.

5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál

- a) Rekstrarform ríkisstarfsemi
Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að aukinni skilvirkni verði náð í þeim sameiginlegu tæknilegu innviðum sem nýtist ríkisaðilum líkt og kemur fram í áformaskjali.
- b) Opinber innkaup og útboð
Nú sem áður verða innkaup á þjónustu og vörum á sviði upplýsingatækni útboðsskyld. Hins vegar er markmiðið að með sterkari lagaheimild fyrir sameiginlegum viðmiðum og högun verði hægt að ná meiri fjárhagslegum árangri og í þjónustu.
Í núverandi framkvæmd er mikið af grunnkerfum verkefnastofu um Stafrænt Ísland smíðað með aðkeyptum teymum eftir útboð og áfram er fyrirhugað að svo verði raunin. Aukin hagkvæmni og betri árangur næst hins vegar bæði í undirbúningi útboða og framkvæmd verkefna þegar skýrari högun og tæknigrunnur liggur fyrir alla ríkisaðila
- c)

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

Fjárhagsleg áhrif eru óveruleg og því hefur ekki verið gert sérstaklega ráð fyrir þeim í núverandi eða komandi fjárlögum í undirbúningi fjárhagsmatsins.

2. **Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?**

Mögulegt er að breytingar feli í sér tilfærslu á fjármunum innan útgjaldaramma.

3. **Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?**

Á ekki við.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. **Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið**

Skilgreining samræmdra viðmiða fyrir upplýsingatækniinnviði ríkisins geta verið til þess fallin að auka framboð lausna sem uppfylla þau skilyrði. Á ekki við á þessu stigi.

2. **Samkeppnis skilyrði**

Á ekki við.

D. Önnur áhrif

1. **Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011**

Ekki er gert ráð fyrir að breytingar hafi bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Hins vegar er mögulegt að sveitarfélögum geti nýtt sér sameiginleg viðmið sem ríkið hefur skilgreint, sem gæti haft jákvæð áhrif þegar kemur að kaupum þeirra á upplýsingatæknilausnum.

2. **Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi)**

Ekki er gert ráð fyrir að þetta eigi við þær breytingar sem stefnt er að.

3. **Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000**

4. Ekki er gert ráð fyrir að þetta eigi við þær breytingar sem stefnt er að.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. **Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag**

Fyrirhuguðum breytingum er ætlað að styrkja þá framkvæmd sem verið hefur í gangi allra síðustu ár í bættri þjónustu við almenning og fyrirtæki í formi aukinnar stafvæðingar opinberra aðila. Margt konar áskoranir eru framundan til að styðja við markmið stjórnvalda. Skýr ábyrgð í gagnsæju og skilvirkri högun og skipulagi eru þar einna mikilvægust.

Bein og afleidd verkefni af fyrirhugaðri lagasetningu eru t.d. stýring á stjórnskipulagi upplýsingatækni, ábyrgð á stefnumótun, forgangsröðun upplýsingatækniverkefna, fjárfesting og rekstur sameiginlegra tæknilegra innviða, stuðningur og ráðgjöf við opinbera aðila í hagnýtingu upplýsingatækni og gagna.

Nú þegar hefur lagagrundvöllur verið styrktur með lögum um stafrænt pósthólf. Það á þó ekki við um aðra sameiginlega stafræna innviði og er fyrirhuguð lagasetning viðleitni til þess.

Fjárhagsleg áhrif eru óveruleg og því hefur ekki verið gert sérstaklega ráð fyrir þeim í núverandi eða komandi fjárlögum í undirbúningi fjárhagsmatsins.

2. **Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á. Um er að ræða frummat.**

3. **Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat) Um er að ræða frummat.**

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. **Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? Já**

2. **Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? Já**

3. **Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin? Á ekki við**

