

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Bt. Skrifstofu stjórnunar og umbóta
Lindargötu við Arnarhvol

Reykjavík, 7. mars 2024

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um högun upplýsingatækni í rekstri ríkisins. Mál nr. S-52/2024.

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar ofangreint frumvarp en samkvæmt því eru markmið þess einkum tvenn. Annars vegar að skilgreina ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra á stefnumótun í upplýsingatæknimálum ríkisins og hins vegar mæla fyrir um heimildir hans til að ákveða högun þeirra. Ráðið vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

- Mikilvægt er að högun í upplýsingatækni styðji við háleit markmið
- Jákvætt er að setja eigi viðmið en vanda þarf til verka
- Mikil tækifæri eru til aukinnar skilvirkni og hagkvæmni
- Miðlun gagna er framfaraskref
- Skilgreina þarf sameiginlega innviði með nákvæmari hætti
- Gæta þarf að samkeppnishæfni
- Aðkoma einkaaðila þarf að vera skýrari

Viðskiptaráð fagnar því að stjórnvöld stefni að því að vera í fararbroddi á sviði stafrænnar tækni og þjónustu og tekur undir mikilvægi þess að högun upplýsingatækni styðji við þau markmið. Núverandi fyrirkomulag er dreifstýrt og sundurleitt sem hefur staðið í vegi fyrir þróun og leitt til þess að illa er farið með opinbert fé. Því er jákvætt að ætlunin sé að marka ramma um fyrirkomulag og tæknileg viðmið sem ríkisaðilar skuli styðjast við í rekstri upplýsingatækni svo unnt sé að skapa grundvöll fyrir skilvirkara og hagkvæmara skipulag í stjórnun og högun upplýsingatæknimála hjá ríkinu.

Viðmið

Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins er fjármála- og efnahagsráðherra falið að setja tækni- og rekstrarleg viðmið um högun upplýsingatæknimála. Meðal annars hvað varðar ákvarðanatöku, áhættustýringu, forgangsroðun fjárfestingar, tæknilega staðla, meginreglur og leiðbeiningar. Í viðmiðunum skal meðal annars fjallað um samræmdar tækniforskriftir, áhættustýringu, verkferla og rekstrarumgjörð.

Ráðið telur jákvætt að ætlunin sé að setja skýr viðmið en telur mikilvægt að heimild ráðherra komi ekki í veg fyrir að ríkisaðilar geti tekið upp nýjar, hagkvæmar og skilvirkar tæknilausnir sem uppfylla málefnalegar kröfur. Því er mikilvægt að viðmiðin verði endurskoðuð með reglubundnum hætti í samstarfi við aðila á markaði í ljósi örrar þróunar á þessu sviði svo þau gangi ekki gegn markmiðum laganna og leiði til óskilvirkni, kostnaðarauka eða skertrar samkeppnishæfni.

Miðlun gagna

Samkvæmt frumvarpinu ber ríkisaðilum að miðla gögnum sín á milli svo unnt sé að veita betri opinbera þjónustu. Að því gefnu að gætt sé að persónuverndarsjónarmiðum ætti þessi skylda að minnka sóun og auka skilvirkni í opinberri þjónustu. Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir að gögnum sé miðlað milli ríkisaðila í þeim tilgangi að stuðla að aukinni skilvirkni og gæðum annarrar vinnu hins opinbera, t.a.m. í greiningarvinnu, umbótavinnu og stefnumótun.

Ráðið telur þessar áherslur mjög jákvæðar. Verðmæti gagna og upplýsinga verður sífellt meira og því nauðsynlegt að lítið land eins og Ísland, með mikla stjórnsýslubyrði, leiti allra leiða til að auka samlegðaráhrif og nýtingu.

Sameiginlegir innviðir

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvörðun um sameiginlega innviði skuli ekki tekin nema veigamikil rök standi til þess. Viðskiptaráð vill itreka athugasemdir á fyrri stigum um mikilvægi þess að frumvarpið leiði ekki til aukinnar innhýsingar verkefna hjá ríkinu. Það ekki markmið frumvarpsins að rekstur upplýsingatæknikerfa ríkisins verði í heild sinni miðlægur, en þó er bersýnilega gert ráð fyrir að ríkið „þrói og reki upplýsingatæknilausnir“.

Samkvæmt lögskýringargögnum er átt við upplýsingakerfi, gagnagrunna og aðra stafræna innviði sem nýtast í almennum rekstri ríkisaðila, svo sem kjarnaþjónustur Stafræns Íslands og staðlaðan skrifstofuhugbúnað, en ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þessi upptalning er afar viðtæk, og jafnvel þótt gert sé ráð fyrir að veigamikil rök þurfi til að heimildin sé nýtt telur Viðskiptaráð þörf að afmarka ákvæðið betur. Það sama á má segja um ýmsar reglugerðarheimildir ráðherra sem geta haft gríðarleg áhrif á einkamarkaðinn vegna umsvifa hins opinbera og nauðsynlegt að skýrari viðmið og forsendur fylgi frumvarpinu þar sem framsal valds er umtalsvert.

Með 3. tölul. 3. mgr. 5. gr. er kveðið á um möguleika ráðherra til að veita öðrum en ríkisaðilum heimild til að nýta sameiginlega stafræna innviði ríkisins. Hér er mikilvægt að hafa í huga að ef opinberir aðilar ákveða að hefja rekstur í samkeppni við einkaaðila er brynt að ákvæði samkeppnislaga gildi um slíka starfsemi, sbr. m.a. þær reglur sem fram koma í 11., 14. og 16. gr. samkeppnislaga.

Umsvif hins opinbera

Við uppbyggingu á sérhæfðri yfirsýn hjá hinu opinbera á sviði upplýsingatækni, líkt og hjá Umbru, er rétt að minna á að umsvif hins opinbera hafa mikil áhrif á starfsumhverfi og möguleika fyrirtækja til vaxtar. mikill skortur er á sérhæfðu starfsfólki og er líklegra til árangurs að hið opinbera útvisti verkefnum í samvinnu við einkaaðila fremur en að keppast um takmarkaðan mannauð. Eins er mikilvægt að stjórnvöld afmarki betur hvað eigi að vera í höndum Umbru og gæti þess að ríkið sé ekki í starfsemi sem almennt samræmist ekki hlutverki þess og er í beinni samkeppni við fyrirtæki á almennum markaði.

Ráðið telur það til bóta ef frumvarpið væri skýrara um hagkvæmni þess að fela aðilum á samkeppnismarkaði fjölmarga þætti í upplýsingatækni ríkisins, sérstaklega þegar þeir kalla á sérhæfða þjónustu. Dæmi um slíkt eru rammasamningar ríkisins við einkaaðila um kaup á slíkri þjónustu. Aðkoma einkaaðila hlýtur að vera forsenda þess að markmið frumvarpsins um skilvirkni og hagkvæmni í rekstri nái fram að ganga. Því færi betur á að fjalla með skýrari hætti um aðkomu þeirra að upplýsingatæknimálum hjá hinu opinbera.

Samkeppni

Íslensk fyrirtæki eiga í harðri samkeppni við alþjóðleg fyrirtæki og ef ríkið verður umsvifamikið á þessum markaði mun það draga úr samkeppnishæfni þeirra og tækifærum til að þróast og eflast á heimamarkaði sem um leið dregur úr getu þeirra til að vaxa á alþjóðavísu. Í frumvarpinu er vísað til erlendra fyrirmýnda og þróunar erlendis. Mikilvægt er að frumvarpið sé í samræmi við það sem best gerist erlendis og feli í ekki í sér óþarfar hömlur og skorður á högun upplýsingatækni hins opinbera. Miðað við þær upplýsingar sem Viðskiptaráð hefur aflað sér felur tilhögun upplýsingamála hins opinbera á hinum Norðurlöndunum ekki í sér viðlíka inngrip og hér er lagt til að lögfesta. Þar er rauði þráðurinn að hið opinbera setji skýran ramma og sé stefnumarkandi en eftirláti einkaaðilum útfærslu og framkvæmd. Þar er einnig öllu jafna opinber stefna að meginreglan sé útvistun.

Ríkisaðilar verja 12-14 milljörðum króna í upplýsingatækni árlega og því ljóst að ef vel tekst til er hægt að spara umtalsverða fjármuni eða a.m.k. nýta umrædda fjármuni með hagkvæmari og skilvirkari hætti. Þessi fjárhæð gefur þó einnig tilefni til þess að ítreka fyrri ábendingar ráðsins um mikilvægi þess að ríkið gæti að þeim áhrifum sem innkaupastyrkur þess getur haft á markaðinn.

Viðskiptaráð telur að vel hafi tekist til við þá aðferðarfræði sem Stafrænt Ísland byggir á og að farsælt samstarf milli hins opinbera og einkaaðila hafi leitt til hagkvæmni og skilvirkni í upplýsingatæknimálum. Langsamlega flestir innviðir og þjónusta sem ríkið þarfnast er sambærileg þörfum fyrirtækja, því þarf að vera ljóst að ríkið ætli sér að nýta samkeppni og þróun einkaaðila. Fjöldi þjónustufyrirtækja geta boðið upp á þjónustu og hæfni til að mæta kröfum hins opinbera á þessu sviði, í fullu samræmi við meginmarkmið frumvarpsins.

Viðskiptaráð hvetur ráðuneytið til að tryggja betur í frumvarpstexta að ekki sé stefnt að aukinni innvistun verkefna og að gætt sé að samkeppnissjónarmiðum við setningu viðmiða svo þau tryggi gagnsæi og jafnt aðgengi fyrirtækja þegar kemur að kaupum hins opinbera á upplýsingatækni. Ráðið telur farsælt samstarfs stjórnvalda og aðila á markaði forsendu þess að markmið frumvarpsins nái fram að ganga.

Virðingarfyllst,



María Guðjónsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands