



# MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR\*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

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

|                  |                                                                                                                  |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Málsheiti og nr. | Frumvarp til laga um skipan upplýsingatækni í rekstri ríkisins – FJR24020062                                     |
| Ráðuneyti        | Fjármála- og efnahagsráðuneyti                                                                                   |
| Stig mats        | <input type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr.<br><input checked="" type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr. |
| Dags.            | 7. mars 2024                                                                                                     |

## A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

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

Með fyrirhugaðri lagasetningu er stefnt að því að treysta framkvæmd síðustu ára, þar sem unnið hefur verið að því að styrkja umgjörð skipanar upplýsingatækni ríkisins.

Kjarni frumvarpsins felst í að skilgreina ábyrgð ráðherra á málaflokknum. Í því felst m.a. að ráðherra mótar heildstæða stefnu og getur gert ráðstafanir til að framfylgja henni. Þar ber helst að nefna heimild til að setja reglur og viðmið. Lykilatriði í þessari vegferð er að ná fram lágmarks samræmingu innan ríkiskerfisins og bjóða upp á miðlægan stuðning við ríkisaðila, svo sem með sameiginlegum stafrænum innviðum. Þá er tækifæri í auknum heildstæðum innkaupum, þar sem innkaupastyrkur ríkisins nýtist. Afleiðingar þess eru meðal annars aukin skilvirkni og hagkvæmni.

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Árleg innkaup ríkisaðila á upplýsingatækni eru á bilinu tólf – fjórtán milljarðar króna. Er þá undanskilinn kostnaður stofnana við að sinna þessum verkum innanhúss. Með samræmingu í tæknilegum viðmiðum er stefnt að því að spara tíma í undirbúningi verkefna og framkvæmd, auk þess sem líklegra er að hægt verði að nýta lausnir víðar innan kerfisins. Þá er að sama skapi hægt að ná fram rekstrarhagræði þar sem samræmdara og staðlaðra umhverfi ætti að skila sér í einfaldari og hagkvæmari rekstri. Miðað við ofangreindar fjárhæðir næðist með 5% sparnaði í heildarferli innkaupa á hugbúnaðarlausnum að spara u.þ.b. 600 milljónir króna árlega. Þar er ekki tekið tillit til þess að samræmd viðmið eru til þess fallin að stýra fjármagni frekar í virðisaukandi lausnir en sértækar og samræmisvinnu í kjölfarið.

- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.

Ekki er einsýnt að áhrifin komi fram í beinum sparnaði, heldur getur einnig verið að í staðinn fáið betri afurð fyrir sömu fjárhæð og áður, eða komið í veg fyrir útgjaldaaukningu sem annars hefði orðið. Þannig mætti til dæmis nefna hugbúnaðarleyfi sem uppfylla betur öryggisstaðla og aukna notkun skýjalausna við greiningu gagna og uppsetningu vefþjónusta við miðlun gagna til að auka beint aðgengi á skalanlegan hátt.

- c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?

Varanleg.

- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.

Á ekki við.

- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.

Sjá umfjöllun undir kafla A.2 um tekjubreytingar og A.3 um útgjaldabreytingar.

## **2. Tekjubreytingar.**

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

*Í frumvarpinu er kveðið á um þá meginreglu að ríkisaðilar skuli miðla gögnum sín á milli án þess að taka gjald fyrir. Nú er kveðið á um gjaldtökuheimildir í sérlögum um ýmsar stofnanir. Ekki eru á þessu stigi lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi. Hins vegar þykir eðlilegt að litið verði til þess að öll miðlun gagna innan ríkiskerfisins verði gjaldfrjáls í samræmi við meginregluna, sér í lagi þar sem nettóáhrifin af því að hætta gjaldtökunni verða ýmist jákvæð eða engin.*

*Frumvarpið mun ekki hafa önnur áhrif á tekjur ríkissjóðs.*

## **3. Útgjaldabreytingar.**

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

*Ráðuneytið lét framkvæma greiningu á upplýsingatækniumhverfi stofnana árið 2022, með áherslu á kjarnakerfi þeirra. Niðurstaða greiningarinnar var að margar stofnanir styddust við arfleifðarkerfi sem þyrfti fyrr eða síðar að endurnýja. Sú vegferð er hafin. Það er ekki forsenda hennar að lögin verði samþykkt, en framhaldið verður engu að síður í samræmi við fyrirmæli laganna og tilgangur laganna að skipan nýrra kerfa séu á grunni samræmdra viðmiða. Þegar er gert ráð fyrir fjárfestingum og rekstri á sviði upplýsingatækni í fjárveitingum og ekki verða gerðar verulegar breytingar á því fyrirkomulagi. Þá er hlutverk ráðherra að mestu í samræmi við núverandi verklag og rúmast innan fjárheimilda. Að lokum standa vonir til þess að aukinn samrekstur og samræmi leiði af sér hagræðingu og meiri skilvirkni, sem skapar svigrúm til að bæta upplýsingatækniumhverfi ríkisaðila til að auka getuna til að veita góða þjónustu.*

## **4. Eignabreytingar.**

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

*Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á eignir ríkissjóðs.*

## **5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.**

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.

*Á ekki við.*

- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.

*Á ekki við.*

- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.

*Á ekki við.*

- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.

*Ekki er í frumvarpinu kveðið á um heimild til að leggja á þjónustugjöld.*

- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.

*Á ekki við.*

- f) Opinber innkaup og útboð.

*Með frumvarpinu verður ríkisaðilum gert hægara um vik við kaup á þjónustu á sviði upplýsingatækni, þar sem hægt verður að styðjast við samræmd viðmið. Þá er jafnframt kveðið skýrar á um heimild ráðherra til að standa fyrir sameiginlegum innkaupum.*

- g) Eignaumsýsla ríkisins.

*Engin áhrif.*

- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.

*Á ekki við.*

- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

*Á ekki við.*

## B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

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

a) í gildandi fjárlögum

Engin áhrif sem gera þarf ráð fyrir.

b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs

Engin áhrif sem gera þarf ráð fyrir.

c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar

Í fjármálaáætlun 2024-2028 er rætt um forgangsroðun varðandi stafræna þjónustu hins opinbera og hlutverk gagna í þjónustuveitingu og betri ákvarðanatöku. Sjá nánar í umbótakafla 5.3 og 6.1. Ekki er gert ráð fyrir sérstökum fjárhagsáhrifum sem gera þarf ráð fyrir.

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

Á ekki við.

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

Nei.

## C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

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

Á ekki við

### 2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Með frumvarpinu er umgjörð um innkaup á upplýsingatæknilausnum einfölduð, þar sem gert er ráð fyrir setningu samræmdra viðmiða.

Skv. frumvarpinu getur ráðherra sett stefnur og tæknileg viðmið um kerfi í rekstri ríkisins. Komi til þess eru líkleg áhrif eru að bæði opinberir aðilar og einkaaðilar hafi sömu viðmið og markmið um kaup og sölu á þeirri þjónustu. Þannig er komið í veg fyrir sóun á opinberu fjármagni. Fyrirtæki á markaði geta því einbeitt sér í frekara mæli fyrir veitingu virðisaukandi þjónustu ofan á þau tæknilegu viðmið og/eða stefnur sem ráðherra hefur sett. Lögin eru þannig hvetjandi fyrir aukna samkeppni á markaði.

### 3. Samkeppnisskilyrði.

a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Á ekki við

b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Á ekki við

c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Á ekki við

d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef

fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

*Frumvarpið er líklegra til að stuðla að aukinni samkeppni á markaði.*

#### **D. Önnur áhrif**

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

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til innviðaráðuneytisins.

*Á ekki við.*

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

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

*Á ekki við.*

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

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

*Á ekki við.*

**4. Áhrif á byggðalög.**

*Á ekki við.*

**5. Áhrif á frjáls félagasamtök.**

*Á ekki við.*

**6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.**

*Frumvarpið er til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á t.d. aðgengi að gögnum sem styðja við aukið jafnrétti. Þar má nefna kyngreind tölfraðigögn svo auðveldara verði að framkvæma mat á jafnréttisáhrifum.*

**7. Áhrif á lýðheilsu.**

*Á ekki við.*

**8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.**

*Á ekki við.*

**9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.**

*Með frumvarpinu er lagður grunnur að frekari þróun á sviði upplýsingatækni sem styður við möguleika til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri. Þannig má gera ráð fyrir að tæknileg viðmið taki mið af stöðlum og framkvæmd hjá öðrum þjóðum. Einfalt dæmi er stofnun A sem óskar eftir gögnum frá stofnun B í þeim tilgangi að veita upplýsingar um einstakling sem hyggst flytja til / stunda nám / stofna fyrirtæki í Danmörku. Annað dæmi er pörun persónuauðkenna (e. identity matching), sem er grunnforsenda þjónustu þvert á landamæri fyrir tilstilli rafrænna skilríkja. Um og yfir 100.000 Íslendingar eiga kennitölu hjá einu eða fleiri landi á Norðurlöndunum. Með öruggri miðlun gagna milli ríkisaðila og milli Norðurlandanna verður hægt að nota íslensk rafræn skilríki til að sækja sér þjónustu í því landi sem þeir eiga kennitölu frá.*

**10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.**

*Frumvarpið, verði það að lögum, hefur þau áhrif að ríkisaðilar þurfa að fara eftir þeim tæknilegu viðmiðum sem ráðherra kann að setja. Ríkisaðilar eru vel til þess bærir. Þá hefur ráðuneytið burði til að sinna sínum skyldum.*

*Nú þegar hefur verið hafin vinna við endurnýjun eldri upplýsingakerfa í rekstri ríkisaðila en talsverð tækniskuld hefur myndast hjá mörgum ríkisaðilum, sjá umfjöllun í lið A.3. Slíkar aðgerðir gerast yfir tíma en ekki í einu vetfangi. Þegar um endurnýjun er að ræða er tekið tillit til þess hvernig t.a.m. vefþjónustur / gagnaskil eru nýtt til þess að miðla gögnum til þeirra ytri aðila sem hafa til þess*

réttindi. Þannig verða ríkisaðilar jafnt og þétt undirbúnir fyrir það að uppfylla þær skyldur og kröfur sem frumvarpið tekur á, verði það að lögum.

**11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.**

Á ekki við

**12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.**

Frumvarpið er metið hafa talsvert jákvæð áhrif á efnisflokkinn, enda er yfirlýst stefna stjórnvalda og eitt af megin markmiðum frumvarpsins að færa gögn en ekki fólk. Það er því líklegra til þess að fækka ferðum fólks á milli staða þegar það sækir opinbera þjónustu.

**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 að miklu leyti ætlað að koma styrkari stoðum undir núverandi framkvæmd. Frumvarpið mun ekki hafa nein áhrif á heildartekjur ríkissjóðs. Þá mun það ekki með beinum hætti leiða af sér útgjöld. Það fyrirkomulag sem er kveðið á um er talið til þess fallið að auka skilvirkni og hagkvæmni í rekstri upplýsingakerfa hjá ríkinu, sem og við innkaup á upplýsingatækni. Sé litið til heildarumfangs innkaupa ríkisins á upplýsingatækni er ljóst að jafnvel hlutfallslega lítil hagræðing er til þess fallin að spara háar fjárhæðir, en árleg innkaup hafa verið um tólf til fjórtán milljarðar. Hins vegar er ekki litið á það sem forsendu að útgjöldin dragist saman sem því nemur, heldur er einnig litið til tækifæra til að ná fram úrbótum án þess að það krefjist aukinnar fjárveitingar. Með frumvarpinu er ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra gagnvart skipan upplýsingatækni ríkisins orðuð. Í því felast ekki nema að óverulegu leyti ný verkefni, en málefna sviðið hefur þegar verið talið á ábyrgð ráðherra. Þær skyldur sem þar er kveðið á um í munu því ekki hafa í för með sér aukin útgjöld. Sömu sögu er að segja um heimildir ráðherra til að taka ákvörðun um aukinn samrekstur á sviði upplýsingatækni, í gegnum sameiginlega stafræna innviði. Ekki er lokað fyrir það skotið að innviðir sem til þessa hafa verið í dreifstýrðum rekstri verði gerðir sameiginlegir. Hins vegar verður sú ákvörðun alltaf tekin að undangengnu mati á hagkvæmni og á grundvelli laga um opinber innkaup.

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

Á ekki við.

**3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).**

Samfélagslegur ávinningur af frumvarpinu er talinn geta verið umtalsverður. Annars vegar er lagt upp með að samræmd viðmið geri einkaaðilum hægara um vik að þróa nýskapandi lausnir sem nýtast í opinberri þjónustu, en hagsmunaaðilar hafa vakið athygli á að óskýrar gæðakröfur og vöntun á stöðlum hafi reynst fjötur um fót í þeim efnum. Hins vegar er kveðið á um skyldu ríkisaðila til að miðla gögnum sín á milli þegar það er nauðsynlegt. Þetta er í samræmi við þá stefnu stjórnvalda að flytja gögn en ekki fólk og mun koma í veg fyrir að stjórnsýslulegi byrði af því að sækja opinbera þjónustu sé velt yfir á almenning. Nauðsynlegar kerfislegar aðlaganir til að gera þetta mögulegt eru taldar rúmast innan núverandi fjárheimilda.

**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.