



Umsögn Vegagerðarinnar

Áform um frumvarp til laga um högun í upplýsingatækni í rekstri ríkisins

Vísað er til áforma fjármála- og efnahagsráðuneytisins um frumvarp til laga um högun í upplýsingatækni í rekstri ríkisins.

Málefni

Til stendur að skilgreina ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins á stefnumótun og fyrirkomulagi upplýsingatæknimála ríkisins og kveða á um heimildir til að mæla fyrir um samræmd viðmið. Samkvæmt fjármála- og efnahagsráðuneytinu yrði ávinningurinn m.a. aukin skilvirkni, hagkvæmni og öryggi í upplýsingatæknirekstri ríkisaðila.

Umsögn Vegagerðarinnar

Síða 1/5

Forsaga

Vegagerðin er nú þegar í sameiginlegri skýjalaun samkvæmt samningi ríkisins við Microsoft frá árinu 2019. Með þeim samningi færðust upplýsingatæknimál Vegagerðarinnar undir skýjageira (e. tenant) Umbra – þjónustumiðstöðvar Stjórnarráðsins, en það er ráðuneytisstofnun sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið. Umbra sinnir upplýsingatæknimálum og ýmsum sameiginlegum rekstrarþáttum ráðuneytanna, að hluta eða í heild, með það að markmiði að stuðla að hagkvæmni í rekstri.

Vegagerðin hóf innleiðingu skýjageirans í ársbyrjun 2019 og notkun á því kerfi þann 15. nóvember 2019. Innleiðingin stendur þó að hluta enn yfir, þar sem ekki er búið að innleiða alla þá kerfishluta skýjageirans.

Lög um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála

Í 2. mgr. 1. gr. laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála nr. 120/2012 (hér eftir lög um Vegagerðina), segir að Vegagerðin hafi það hlutverk að byggja upp, viðhalda og reka samgöngukerfi ríkisins samkvæmt lögunum og öðrum lögum sem stofnunin starfar eftir. Í 4. mgr. 4. gr. sömu laga segir að Vegagerðin annist rekstur tölvu- og upplýsingakerfa er lúta að starfsemi stofnunarinnar. Í athugasemdum um greinina í frumvarpi því sem varð að lögunum segir:

Þær stofnanir sem verða hluti af Vegagerðinni reka í dag ýmis tölvu- og upplýsingakerfi önnur en þau almennu upplýsingakerfi sem stofnanir almennt reka eins og skjalastjórnunarkerfi. Lagt er til að slíkur rekstur verður áfram hluti af verkefnum Vegagerðarinnar. Má þar nefna upplýsingakerfi um færð á vegum.

Vegagerðin
Suðurhraun 3
210 Garðabær

+354 522 1000
vegagerdin.is

vegagerdin
@vegagerdin.is

Þá segir í 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. laga um Vegagerðina að stofnunin annist rekstur samgöngumannvirkja og samgöngukerfa og skal í því sambandi sinna rekstri og og viðhaldi leiðsögu-, vöktunar-, upplýsinga- og eftirlitskerfa.

Samkvæmt þessu er Vegagerðinni falið að reka eigið tölvu- og upplýsingakerfi er lýtur að þeim fjölbreyttu verkefnum sem henni er falið að sinna, og ljóst að löggjafinn hefur sérstaklega litið til sérstöðu þessara verkefna í samanburði við aðrar ríkisstofnanir, sbr. athugasemdir um 4. gr. laga um Vegagerðina í frumvarpi því sem varð að lögum.

Lög um Vegagerðina afmarka hlutverk og skyldur Vegagerðina sérstaklega og verður því að líta á löginn sem sérlög, sem gilda framfar öðrum almennum ákvæðum settra laga. Vegagerðin telur lögbundin hlutverk stofnunarinnar skýr og eigi stofnunin því ákvörðunarvald um hvaða upplýsingatæknikerfi sé notað fyrir starfsemi hennar. Verkefni Vegagerðarinnar eru sérhæfð og mikilvægt að stýring og umsjón upplýsingatæknikerfisins sé á vegum upplýsingatæknideildar Vegagerðarinnar, og að stofnunin sé þannig óbundin utanaðkomandi miðstýringu og samræmingarmarkmiðum ráðuneytisins, sbr. gallar við núverandi kerfi sem nefndir eru hér að neðan.

Síða 2/5

Kerfið

Þar sem Vegagerðin hefur nú notað skýjageira Umbra í tæp 4 ár hefur stofnunin ákveðnar athugasemdir við fyrirhuguð áform um heimildir ráðuneytisins til að mæla fyrir um samræmd viðmið í upplýsingatæknimálum. Vegna reynslu Vegagerðarinnar af utanaðkomandi miðstýringu og samræmingu af hálfu ráðuneytis/ráðuneytisstofnunar telur hún mikilvægt að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Þjónustu og stýringu kerfisins er miðstýrt hjá ráðuneytisstofnuninni Umbra og vegna sérstöðu þeirra verkefna sem Vegagerðin glímir við hefur kerfið mikla ókosti í för með sér. Verður gerð grein fyrir þeim ókostum í eftirfarandi töluliðum, en listinn er ekki tæmandi:

Vegagerðin

1. Umhverfið heftandi fyrir starfsemi Vegagerðarinnar. Umhverfið sem Umbra býður upp á heftir að mörgu leyti fjölbreytta og víðamikla starfsemi Vegagerðarinnar vegna þessarar utanaðkomandi miðstýringar. Vegagerðin hefur t.d. engan kerfisstjórnunaraðgang að neinu kerfi í Microsoft umhverfinu (Exchange póstkerfinum, Teams, Sharepoint, Onedrive o.fl) og því allar ákvarðanir og umsýsla háðar vilja og getu Umbra. Allar beiðnir þurfa að fara í gegnum miðstýringu Umbra sem tekur að jafnaði lengri tíma en ef starfsmenn Vegagerðarinnar myndu afgreiða þær. Þetta á t.d. við þegar kerfið þarf að bregðast hratt við vegna reksturs samgöngukerfisins og/eða aðgengis verktaka að gögnum tengdum framkvæmdum.

2. Flækjustig. Ýmis flækjustig hafa komið upp vegna sérstöðu verkefna Vegagerðarinnar. Sem dæmi má nefna að Vegagerðin er eina stjórnvaldið sem notast við ákveðna tegund samþættingar, en sú tegund rofnar á 48

klst. fresti nema að tengingin sé handvirkrt endurvirkjuð innan þess tíma. Veldur þetta ýmsum hnökrum í tengingum.

3. Þjónustustig hefur lækkað. Það er mat forstöðukonu upplýsingatæknideildar og öryggisstjóra upplýsingatæknideildar að þjónustustig Vegagerðarinnar hafi lækkað vegna miðstýringar Umbru. Starfsfólk Vegagerðarinnar hefur í þó nokkur skipti þurft að bíða lengi eftir svörum og lagfæringum frá Umbra og í raun verið að „flækja“ úrlausnarferlið þar sem starfsfólk Vegagerðarinnar hefur í flestum tilvikum kunnáttuna og hæfnina til að leysa verkefnin, en hafa ekki kost á því vegna miðstýringar Umbru. Verkefni sem tóku áður örskamma stund að leysa taka nú margar klukkustundir eða daga, bæði vegna tafa við að afgreiða beiðnir Vegagerðarinnar en einnig vegna vöntunar á sérfræðikunnáttu fyrir starfsemi Vegagerðarinnar og reksturs á samgöngukerfinu. Hefur þetta mikil áhrif á þjónustustig Vegagerðarinnar gagnvart starfsmönnum, verktökum, almenningi og samgönguinnviðum.

4. Hæft starfsfólk. Í tengslum við 3. tölul. telur Vegagerðin sig búa yfir nægilega hæfu starfsfólki til að glíma við þau verkefni sem miðstýring Umbra hefur umsjón yfir núna. Verkefni Vegagerðarinnar eru sérhæfð og er starfsfólk upplýsingatæknideildar Vegagerðarinnar með mikla sérþekkingu á þeim og vita hvað þarf til svo að skilvirknin og hagkvæmnin verði sem mest. Starfsfólk upplýsingatæknideildar Vegagerðarinnar hafa t.d. þurft að aðstoða starfsfólk Umbra við úrlausn verkefna/beiðna frá Vegagerðinni, og þá sent leiðbeiningar um úrlausnir þeirra. Leiðir þetta eðli málsins samkvæmt til þess að úrlausn mála og afgreiðsla beiðna tekur lengri tíma, þvert á markmið um skilvirkni og hagkvæmni.

5. Yfirsýn og öryggi. Núverandi kerfi, með miðstýringu hjá Umbra, gerir Vegagerðinni virkilega erfitt að hafa yfirsýn yfir umhverfið og notkun kerfisins. Starfsfólk upplýsingatæknideildar Vegagerðarinnar hefur engar upplýsingar um notkun eða virkni kerfisins en þá er skýrslugjöf Umbra lítil sem engin. Kerfið gerir ekki kleift að fylgjast með öryggismálum, „loggum“ eða öðru í umhverfinu þar sem aðgangur Vegagerðarinnar nær ekki yfir slíkar upplýsingar, en þá kemur uppsetning kerfisins einnig í veg fyrir að þjónustuaðili geti veitt þessar upplýsingar. Þá gætir kerfið ekki að fyllsta öryggi, en sem dæmi um það má nefna að dagatöl starfsmanna deilast með öðrum ríkisstofnunum þar sem hnappurinn „to my organization“ er ekki einungis fyrir viðeigandi stofnun heldur allar stofnanir í sama „tenant“. Þetta á einnig við um myndbönd sem vistuð eru undir „streams“ og því ljóst að um mikinn öryggisbrest er að ræða. Telur Vegagerðin þetta fyrirkomulag því verulega heftandi, óskýrt, hefur í för með sér ákveðna óvissu og hættu á öryggisbrestum.

6. Innleiðingar. Vegagerðin telur sig mjög hefta þegar kemur að innleiðingum, líkt og í Sharepoint. M.a. getur Vegagerðin ekki verið með sína eigin upphafssíðu í Sharepoint, t.d. fyrir upphafssíðu Borgarlínu, sem er mjög stórt og umfangsmikið verkefni. Einnig eru ýmis flækjustig vegna notkunar AD og Azure AD hópa á Sharepoint svæðum og þá eru aðgangsstýringar erfiðar þar sem ekki hefur verið hægt að notast við Active directory hópa þegar verið er að veita réttindi á Teams hópa. Einnig tekur þróun og aðlögun mun lengri tíma en ef því væri stýrt af Vegagerðinni.

7. **Stefnumál.** Vegagerðin getur ekki sett sér stefnu í upplýsingatæknimálum þar sem stofnunin er bundin ákvörðunum og stefnum Umbra, en líkt og ofan segir eru verkefni Vegagerðarinnar með ákveðna sérstöðu og því þörf á kerfi og stefnu sem henta sérstaklega fyrir starfsemi Vegagerðarinnar.

Kostnaður

Eftir að Vegagerðin fór inn í skýjageira Umbra – þjónustumiðstöðvar stjórnarráðsins, hefur kostnaður stofnunarinnar aukist til muna. Sem dæmi má nefna að Vegagerðin hefur einungis mátt kaupa eina týpu af „leyfum“ fyrir allt starfsfólk, óháð því hvort það vinnur við skrifstofustarf eða úti á vegum og einungis með þörf á aðgangi að vefpósti. Allir notendur þurfa því að vera með svokallað „E5 leyfi“ þegar það liggur fyrir að það nægir fjórðungi starfsmanna Vegagerðarinnar að vera einungis með „F5 leyfi“. Þessu fylgir mikill kostnaður enda væri hægt að kaupa ódýrari leyfi fyrir þann hluta starfsfólks sem þarf ekki á flóknum og dýrum skýjageira að halda.

Síða 4/5

Vegagerðin ræður inn til sín fjölda sumarstarfsmanna yfir sumarmánuðina. Fjöldi leyfa sem Vegagerðin þarf að kaupa eru hins vegar talin einu sinni á ári og er ekki hægt að fækka þeim á milli mánaða. Þetta þýðir að Vegagerðin þarf að greiða fyrir 12 mánaðar leyfi fyrir allt starfsfólk, þrátt fyrir að hluti starfsfólks sé einungis í vinnu í um 4-5 mánuði á ári.

Þá greiðir Vegagerðin ákveðna upphæð í þjónustugjöld til Umbra og til stendur að hækka þá fjárhæð í takt við óinnleidda kerfishluta Vegagerðarinnar. Í október 2022 var kostnaður á hvert leyfi um 360 kr. en samkvæmt áætlun mun sá kostnaður hækka upp í 4.200 kr. á hvert leyfi nú í lok sumar og verður um 5.800 kr. í lok árs 2023. Þannig hefur kostnaður Vegagerðarinnar vegna þjónustugjalda farið úr 2.000.000 kr. í um 31.000.000 kr.

Vegagerðin

Afstaða Vegagerðarinnar

Samkvæmt áðurnefndum áformum er fyrirhugaðri lagasetningu ætlað að skerpa á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins á stefnumótun og fyrirkomulagi upplýsingatæknimála ríkisins, og því skyni hafa heimild til handa ráðuneytinu að setja reglur eða gefa fyrirmæli um grundvallarviðmið í högun upplýsingatækni og gagna.

Núverandi samræming, með samningi ríkisins við Microsoft, hefur haft veruleg áhrif á starfsemi Vegagerðarinnar við rekstur vegakerfisins og sjósamgangna, en einnig mikil áhrif á verkefni tengd starfsemi Borgarlínu. Vegagerðin telur að sérstaða þessarar þjónustu og annarra verkefna kalli á sérstakt kerfi sniðið að þörfum stofnunarinnar. Líkt og reynslan af núverandi kerfi sýnir hentar samræming og sameiginlegir grunninnviðir illa fyrir starfsemi Vegagerðarinnar, þar sem miðstýring kerfisins fer fram hjá utanaðkomandi aðila. Hefur kostnaður aukist og þjónustustig lækkað vegna slíkrar samræmingar.

Með hliðsjón af 4. mgr. 4. gr. laga um Vegagerðina telur stofnunin það vera hlutverk sitt að reka eigið upplýsingatækniumhverfi sem tekur mið af þeim verkefnum sem henni er falið að sinna. Vegagerðin starfrækir nú þegar fjölmenna upplýsingatæknideild með hæfu og reynslumiklu starfsfólki sem þekkir verkefni Vegagerðarinnar vel og veit hvað þarf til að stuðla að aukinni skilvirkni og hagkvæmni, með þjónustu og lögbundið hlutverk Vegagerðarinnar í fyrirrúmi.

Með vísan í ofangreinda umfjöllun um lögbundið hlutverk Vegagerðarinnar, ásamt þeim göllum sem eru á núverandi fyrirkomulagi, telur Vegagerðin mikilvægt að leita leiða til að koma til móts við afstöðu stofnunarinnar, annað hvort með undantekningu frá lögunum eða með mótvægisáðgerðum þar sem tekið er tillit til ofangreindra aðstæðna.

Vegagerðin óskar þó fyrst og fremst eftir því að fá að vera sjálfstæð í upplýsingatæknimálum, og þannig óbundin fyrirmælum og reglum ráðuneytisins um grundvallarviðmið um högun upplýsingatækni og gagna. Þannig myndi Vegagerðin geta nýtt allar þær tæknilausnir sem umhverfin hafa upp á að bjóða, en eru ekki mögulegar í dag vegna samhýsingar og samræmingu kerfisins hjá Umbra – þjónustumiðstöðvar stjórnarráðsins.

Síða 5/5

Samantekt:

Samkvæmt ofangreindu er það ósk Vegagerðarinnar að fá að standa utan fyrirhugaðra laga, enda ljóst starfsemi Vegagerðarinnar gætir sérstöðu í upplýsingatæknimálum í samanburði við önnur stjórnvöld. Af reynslu af núverandi kerfi er ljóst að markmið áformanna og fyrirhugaðra laga, um aukna skilvirkni og hagkvæmni, henta þjónustu Vegagerðarinnar illa enda ljóst að núverandi kerfi hefur leitt til lægra þjónustustigs Vegagerðarinnar, engrar yfirsýnar á núverandi stöðu umhverfisins, aukins kostnaðar og aukinnar hættu á öryggisbrestum.

Vegagerðin