

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Lindargata, 101 Reykjavík
sent á fjr@fjr.is

Reykjavík, 27. ágúst 2026

Efni: Umsögn Samtaka iðnaðarins um frumvarp til laga um fjárfestingar ríkisins og drög að handbók um fjárfestingar, mál nr. S-119/2026.

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“ eftir atvikum) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um fjárfestingar ríkisins, mál nr. S-119/2026, ásamt drögum að handbók um fjárfestingar sem birt voru samhliða frumvarpinu.

Samtökin fagna framkomnum frumvarpsdrögum enda hafa samtökin lengi lagt áherslu á mikilvægi þess að auka fyrirsjáanleika, skilvirkni og samræmda umgjörð opinberra fjárfestinga. Það er fagnaðarefni að ný löggjöf sem tekur einnig til stafrænna innviða eigi að leysa af hólmi eldri lög um skipan opinberra framkvæmda, nr. 84/2001, og styðja samtökin heilshugar þau meginmarkmið sem lýst er í 1. gr. frumvarpsins. Til þess að tryggja að hin nýja umgjörð skili tilætluðum árangri og verði eins skilvirk og kostur er í framkvæmd, vilja samtökin koma á framfæri nokkrum efnislegum athugasemdum með það að markmiði að styrkja frumvarpið enn frekar áður en það verður lagt fram á Alþingi.

I. Almennar athugasemdir við frumvarpið

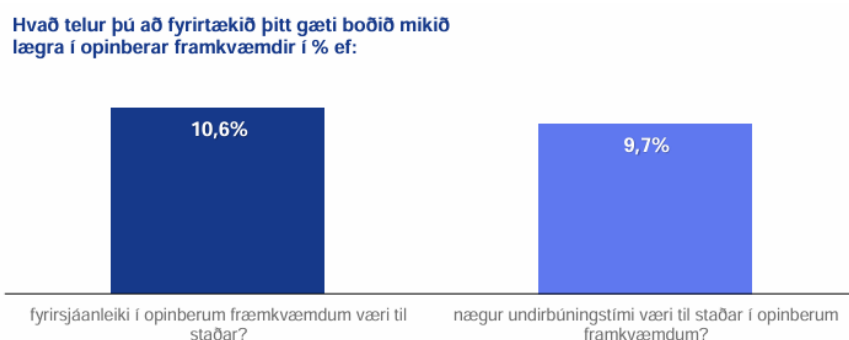
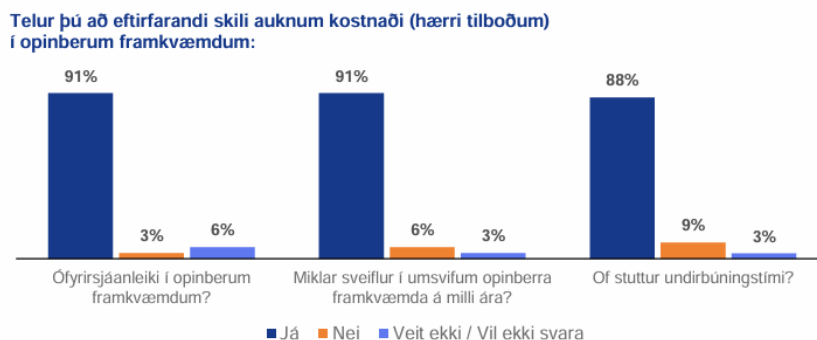
1. Skýr lagaleg skylda um langtímastefnumörkun (8. gr.)

Markmið um að setja langtímastefnumörkun til 30 ára og uppbyggingaráætlun til 15 ára eru að mati samtakanna mikið framfaraskref þar sem fyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum er ekki aðeins lykilatriði fyrir markaðinn heldur hefur hann veruleg áhrif á heildarkostnað og hagkvæmni opinberra framkvæmda.

Samtökin telja afar mikilvægt að sú langtímastefnumörkun til 30 ára og uppbyggingaráætlun til að jafnaði 15 ára sem rætt er um í greinargerð frumvarpsins verði lögfest með afgerandi hætti í lagatextanum sjálfum en ekki látið duga að vísa til hennar í lögskýringargögnum. Í því skyni leggja samtökin til að í 1. mgr. 8. gr. verði kveðið skýrt á um að ráðherra skuli, að fengnu samþykki ríkisstjórnar, leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um langtímastefnumörkun um fjárfestingar hins opinbera til 30 ára og uppbyggingaráætlun til 15 ára, sem endurskoðuð verði og lögð fram eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Samhliða þessu vekja samtökin athygli á því að nokkur samþættingarvandi getur skapast á milli langtímamarkmiða 8. gr. og forgangsröðunar samkvæmt 9. gr. sem bundin er fjármálaáætlun og fjárlögum. Til þess að tryggja að langtímasýnin verði að raunverulegu stýritæki en vindi ekki fram af handahófi við pólitískar eða efnahagslegar skammtímasveiflur, telja samtökin farsælast að í 9. gr. verði kveðið á um að breytingar á forgangsröðun í fjármálaáætlun og fjárlögum, sem víkja frá gildandi langtímastefnumörkun, skuli studdar sérstökum og skriflegum rökstuðningi ráðherra til Alþingis. Með slíku móti er stjórnvöldum veitt nauðsynlegt svigrúm til að bregðast við breyttum aðstæðum en jafnframt tryggt að langtímasýnin verði ekki auðveldlega sniðgengin.

Slíkur varnagli mun bæta hagkvæmni verulega í opinberum verkefnum, sbr. greining SI um fyrirsjáanleika í opinberum framkvæmdum. Þar kemur fram að 91% stjórnenda verktakafyrirtækja telja að ófyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum leiði til aukins kostnaðar í útboðum. Að mati stjórnenda gætu fyrirtæki þeirra boðið að jafnaði 11% lægra verð ef meiri fyrirsjáanleiki væri til staðar. Þá telja 88% stjórnenda að of stuttur undirbúningstími leiði til aukins kostnaðar og að nægur undirbúningstími gæti lækkað tilboðsverð um tæplega 10%, sbr. myndir hér að neðan.¹



Hér er um verulega hagsmuni að ræða fyrir hið opinbera. Með auknum fyrirsjáanleika, betri undirbúningi og áætlunum sem standast til lengri tíma má skapa verulegt svigrúm til að nýta opinbert fé betur og vinna þannig á uppsafnaðri viðhaldsþörf.

Samtökin benda einnig á mikilvægi þess að formlegt og milliliðalaust samráð við hagsmunaaðila eigi sér stað við mótnun bæði 30 ára stefnumörkunarinnar og 15 ára uppbyggingaráætlana. Þekking einkamarkaðarins á framkvæmdahæfni og tækniþróun er forsenda þess að áætlanirnar verði raunhæfar. Mikilvægi fyrirsjáanleika á framkvæmdamarkaði verður seint ofmetið, sérstaklega í ljósi þess að uppsöfnuð innviðaskuld á Íslandi er nú metin á um 680 milljarða króna, eða 14,9% af vergri landsframleiðslu og 10,1% af endurstofnvirði innviðanna samkvæmt úttekt samtakanna og Félags ráðgjafaverkfræðinga.²

2. Samsetning fagráðs í lagatextanum (7. gr.)

Hvað varðar fyrirhugað fagráð samkvæmt 7. gr. gjalda samtökin varhug við því að það verði frekari flöskuháls í stjórnsýslunni sem tefur framgang verkefna. Samtökin telja farsælast að skipan og lágmarksviðmið um fagráðið verði fest í lagatextann sjálfan í stað þess að skilja útfærsluna og samsetninguna algerlega eftir til reglugerðarsetningar.

Leggja samtökin til að í lögum verði kveðið á um hlutverk ráðsins og að í fagráði skulu eiga sæti ákveðinn fjöldi óháðra sérfræðinga með víðtæka reynslu af stjórnun, hönnun og framkvæmd stórra innviðaverkefna á almennum markaði og að þeir skulu vera óháðir þeim stjórnsýslueiningum sem

¹ Greining SI: [Fyrirsjáanleiki í opinberum framkvæmdum gæti sparað tugi milljarða króna, tengill](#)

² [SI-Innviðaskýrsla-2025-opnur-fin.pdf](#)

bera ábyrgð á viðkomandi fjárfestingum. Ráðið ætti fyrst og fremst að starfa sem fámenn og skilvirk eining sem sækir sérfræðiálit og rýni til óháðra aðila á markaði í stað þess að byggja upp umfangsmikla innri starfsemi, til að forðast að ríkið sé í reynd að rýna sjálft sig. Þetta fellur vel að þeirri grundvallarafstöðu samtakanna að hið opinbera eigi að skilgreina sig sem stefnumótandi kaupanda en varast að byggja upp eigin starfsemi eða innvista verkefni sem einkamarkaðurinn gæti leyst af hendi með hagkvæmari hætti.

3. *Víðtækt framsal löggjafarvalds (11. gr.)*

Loks telja samtökin farsælast að dregið verði úr hinu víðtæka framsali löggjafarvalds til ráðherra samkvæmt 11. gr. frumvarpsins. Lykilþættir lagasetningarinnar eru framseldir til reglugerðarsetningar þótt þeir ættu eðli málsins samkvæmt að vera skilgreindir í lagatextanum sjálfum, bæði til að tryggja réttaröryggi og í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti. Það fyrirkomulag getur þýtt að ráðherra geti þrengt eða rýmkað gildissvið laganna og þar með breytt vilja löggjafans. Samtökin telja einsýnt að meginreglur og rammar töluliða 11. gr. verði færðir beint inn í lagatexta frumvarpsins. Þetta á sérstaklega við um ramma vegna viðmiðunarfjárhæða fjárfestinga, tilhögun upplýsingaskyldu ríkisfyrirtækja, sem og grundvallaratriði um skipan og hlutverk fagráðsins og miðlægu fjárfestingarstofnunarinnar. Samtökin telja það samrýmast vönduðum stjórnsýsluháttum að ramma inn eða festa lágmarks- og/eða hámarksviðmið fjárhæða í lagatextanum sjálfum.

Með því að festa þessi grundvallaratriði í lögnum sjálfum er komið í veg fyrir óhóflega óvissu um framkvæmdina og tryggt að breytingar á leikreglum á markaði séu ávallt ræddar á vettvangi Alþingis, sem stuðlar að stöðugleika laga.

II. Byggingar- og mannvirkjagerð

4. *Áhersla á nýsköpun, tækniframfarir og líftímakostnað (LCC)*

Við ákvörðun og vali á verkefnum vilja SI benda á að rétt er að huga bæði að kostnaði við uppbyggingu sem og kostnaði af viðhaldi og líftíma mannvirkjanna. Huga skal að innleiðingu slíkra lausna sem bæta gæði, draga úr mistökum á framkvæmdatíma og tryggja rétt gögn um rekstrarkostnað eigna á öllum líftíma mannvirkisins. Stuðla ber jafnframt markvisst að nýtingu stafrænna upplýsingalíkana (BIM) og alþjóðlegra staðla, svo sem ISO 19650, við hönnun og rekstur opinberra mannvirkja til að lágmarka áhættu, draga úr mistökum og auka framleiðni.

Til að fylgja þessu eftir þurfa lögin að kveða skýrt á um að við valkostagreiningu (2. tölul. 1. mgr. 7. gr.) skuli kerfisbundið beita viðurkenndri aðferðafræði við mat á líftímakostnaði og stuðla að nýtingu tækni og nýsköpunar til að lágmarka rekstrarkostnað og umhverfisáhrif mannvirkja. Einnig telja samtökin brýnt að við mótun nýrrar umgjarðar sé gætt fyllsta samræmis við aðrar samþykktar stefnur stjórnvalda, svo sem menningarstefnu í mannvirkjagerð og hönnunarstefnu, þar sem áhersla er lögð á heildargæði hins byggða umhverfis, vistvæn sjónarmið og framsækna hönnun.

5. *Athugasemdir við drög að handbók um fjárfestingar hins opinbera*

Samhliða frumvarpinu liggja fyrir drög að handbók um fjárfestingar hins opinbera. Samtökin telja handbókina mikilvægt framfaraskref og fagna sérstaklega þeirri áherslu sem þar er lögð á langtímasýn í fjárfestingum og tengingu einstakra verkefna við heildarstefnu hins opinbera. Þá er það mikilvægt framfaraskref að áhætta fjárfestingasafnsins í heild sé metin en ekki eingöngu áhætta einstakra verkefna. Áhersla handbókarinnar á greiningu þarfa, valkosta og forsendna á fyrstu stigum verkefna er sömuleiðis mjög jákvæð og líkleg til að bæta árangur opinberra fjárfestinga.

Samtökin telja engu að síður brýnt að handbókin taki betur mið af þeirri flokkun, aðferðafræði og hugtakanotkun sem þegar hefur verið þróuð hér á landi og náð útbreiðslu á markaði. Að öðrum kosti er hætt við að til verði samhliða kerfi sem torveldar innleiðingu, samræmda notkun og samanburð milli verkefna. Mikilvægt er að nýta þá reynslu og þekkingu sem byggst hefur upp hjá ráðgjöfum, verkkaupum og aðildarfyrirtækjum Samtaka iðnaðarins á sviði undirbúnings og stýringar fjárfestingarverkefna. Í því ljósi vilja samtökin koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

a) Flokkun mannvirkja og áhættuflokkar

Í handbókinni er sett fram ný nálgun á flokkun mannvirkja sem virðist ekki byggja á þeirri flokkun sem þróuð hefur verið í tengslum við lög um mannvirki og byggingarreglugerð. Hér á landi hefur um árabíl verið unnið að flokkun mannvirkja út frá áhættuþáttum, sem byggir að verulegu leyti á evrópskum stöðlum um áhættumat mannvirkja. Samtökin telja eðlilegt að metið verði hvort handbókin eigi að taka mið af þeirri flokkun til að tryggja samræmi milli lagaumhverfis, opinberra fjárfestinga og framkvæmdar verkefna.

Jafnframt telja samtökin að áhættuflokkun mannvirkja eigi að vera skilgreind snemma í verkefnisferlinu og fylgja verkefninu á öllum stigum þess. Slík flokkun gæti myndað grunn að kröfum um rýni, eftirlit, óháða yfirferð og gæðatryggingu eftir því sem áhætta verkefnis eykst, sem fellur vel að því áfangaskipta ákvörðunarferli sem handbókin boðar. Með því móti næðist einnig betra samræmi við flokkun mannvirkja samkvæmt byggingarreglugerð og stuðlað yrði að skilvirkara utanumhaldi verkefna.

b) Skilgreining framkvæmda- og ákvörðunarstiga

Handbókin setur fram nýjar skilgreiningar á verkefnastigum og ákvörðunarhlíðum (e. gate reviews). Velta má fyrir sér hvort skynsamlegra sé að byggja á kerfum sem þegar hafa náð útbreiðslu og viðurkenningu hér á landi í stað þess að innleiða nýjar skilgreiningar. Kosturinn við þá nálgun er að fyrir liggur umfangsmikið leiðbeininga- og stuðningsefni sem auðveldar innleiðingu og samræmda notkun, auk þess sem markaðsaðilar þekkja slík kerfi þegar. Þar mætti sérstaklega horfa til RIBA Plan of Work, sem mikið er notað í byggingar- og mannvirkjageiranum á Íslandi.

c) Umfang handbókarinnar

Að mati samtakanna er sterkasti hluti handbókarinnar sá sem snýr að fyrstu stigum fjárfestinga, þ.e. tilfærslu og valkostagreiningu. Umfjöllun um síðari stig verkefna, svo sem áætlanagerð, framkvæmd, rekstur og skilamat, er hins vegar takmarkaðri og ítarlegri leiðbeiningar skortir á köflum. Samtökin telja koma til greina að handbókin leggi megináherslu á fyrstu stig fjárfestingaferlisins, enda eru þar teknar þær ákvarðanir sem mestu ráða um árangur og virði verkefna, og vísi að öðru leyti með markvissum hætti til þess leiðbeininga- og stuðningsefnis sem þegar er til staðar.

d) Kostnaðarmat og hugtakanotkun

Jákvætt er að handbókin leggur áherslu á líftímakostnað, sbr. umfjöllun í 1. tölul. hér að framan. Umfjöllun um kostnaðarmat er á hinn bóginn fremur takmörkuð og ný hugtök eru kynnt án þess að skýr tenging sé við þá aðferðafræði sem þegar hefur verið þróuð hér á landi. Samtökin hvetja stjórnvöld til að nýta þá vinnu sem samtökin hafa þegar unnið á vettvangi kostnadur.is í samstarfi við aðra hagsmunaaðila í mannvirkjageiranum og mæla með því að handbókin vísi markvisst til hugmyndafræði og hugtakanotkunar kostnadur.is varðandi kostnaðaráætlanir, óvissu, áhættu, vikmörk og framsetningu kostnaðarmats á mismunandi stigum verkefna. Þar er þegar til staðar ítarleg aðferðafræði sem skapar sameiginlegt tungumál um kostnaðargreiningar, fellur vel að þeim áfangaskipta undirbúningi sem boðaður er í frumvarpinu og stuðlar að samræmdri framkvæmd og sameiginlegum skilningi verkkaupa og ráðgjafa.

e) Kostnaðarstjórnun á öllum stigum verkefna

Umfjöllun um kostnað kemur að mestu fram í kafla um áætlanagerð, sem er þó aðeins eitt af stigum verkefnis. Kostnaðarmat, óvissugreining og áhættustjórnun ættu að mati samtakanna að vera rauður þráður í gegnum allt verkefnaferlið, frá upphaflegri hugmynd að verklokum, og taka mið af þeirri flokkun og stigskiptingu sem sett hefur verið fram á kostnadur.is. Með því móti verður kostnaðarstjórnun virkt stýritæki á öllum stigum verkefnis en ekki afmarkaður áfangi í undirbúningi þess.

f) Hönnunarsamkeppnir

Við nánari útfærslu á undirbúningsferlum og hönnunarsamkeppnum í tengslum við framlagða handbók um fjárfestingar ríkisins er vert að benda á að þótt gert sé ráð fyrir að hönnunarsamkeppnir og samkeppnir arkitekta falli undir valkostagreiningu á stigi 7.0, telja samtökin æskilegt að þegar á

fyrstu stigum tilefnisgreiningar, nánar tiltekið við þarfagreiningu á stigi 6.2, sé rík áhersla lögð á að leita ráðgjafar. Þetta á sérstaklega við í þeim tilvikum þar sem verkefni eru ekki á vegum miðlægra innkaupastofnana á borð við Framkvæmdasýsluna-Ríkiseignir (FSRE) eða Nýs Landspítala ohf. (NLSH). Að sama skapi telja samtökin mikilvægt að sérfræðiráðgjöf sé nýtt við ytra mat og mat á umfangi og óvissu á stigi 6.4.1 til að tryggja raunhæfar forsendur strax í upphafi.

Varðandi framkvæmd hönnunarsamkeppna bendir reynslan til þess að gert sé ráð fyrir að kostnaðarmeta allar tillögur óháð gæðum. Samtökin vekja athygli á því að á þessu frumstigi liggja magntölur jafnan ekki fyrir, sem þýðir að kostnaðarmatið verður í eðli sínu mjög óvissukennt og flokkast sem Flokkur 5 samkvæmt viðmiðum kostnadur.is. Hingað til hefur mat á tillögum ýmist farið fram eingöngu út frá arkitektúr eða út frá samspili arkitektúrs og hönnunarkostnaðar, og þykir því mikilvægt að skýrt verði hvernig og með hvaða hætti slíkt frumkostnaðarmat á að vega inn í niðurstöður.

Samtökin leggja jafnframt ríka áherslu á að komið verði á skýru verklagi um hvernig raunkostnaðarupplýsingum úr útboðum sé miðlað til þeirra hönnuða og ráðgjafa sem unnu útboðsgögnin og upphaflegu kostnaðaráætlanirnar. Það hefur því miður verið algengt að ráðgjafar ríkisins fái ekki aðgang að raunverulegum niðurstöðum og kostnaðartölum þeirra útboða sem þeir hönnuðu fyrir, sem kemur í veg fyrir lærdóm og umbætur á áætlanagerð og veldur á endanum óhagræði fyrir ríkið sjálft sem verkkaupa.

III. Stafrænir innviðir og óefnislegar eignir

Opinber þjónusta hefur í auknum mæli færst yfir í upplýsingakerfi, fjarskipti, gagnainnviði, skýja- og reikniþjónustu, netöryggi og nú síðast gervigreind. Samtökin fagna því sérstaklega að gildissvið hinnar nýju löggjafar nái einnig til stafrænna innviða og hugbúnaðarkaupa, sem er í takt við ábendingar Ríkisendurskoðunar um þörf á markvissari stýringu á upplýsingatæknimálum ríkisins.³⁴

Eðli slíkra fjárfestinga er að mörgu leyti ólíkt hefðbundnum framkvæmdum. Um getur verið að ræða kaup á búnaði eða mannvirkjum, en rétt eins getur fjárfestingin falist í langtímasamningum, notkunarréttindum, þjónustukaupum eða eflingu stafrænnar færni sem ríkið eignast ekki á hefðbundinn hátt. Samtökin telja því nauðsynlegt að lögin og framkvæmd þeirra taki skýrt mið af þessum sérkennum.

1. Kaup á hugbúnaði, þjónustu eða annarri stafrænni getu (3. og 4. gr.)

Stafræn fjárfesting birtist ekki alltaf í formi beinna eignakaupa. Ríkið getur aflað sér sömu eða sambærilegrar getu með eigin þróun, kaupum á leyfum, áskriftum, skýjaþjónustu eða öðrum þjónustusamningum.

Við mat á því hvort slík ráðstöfun falli undir lögin ætti það eitt hvort lausn sé keypt eða leigð sem þjónusta ekki að ráða úrslitum, né heldur hvort kostnaðurinn sé færður sem fjárfesting eða rekstrarkostnaður í bókhaldi. Horfa þarf til umfangs og gildistíma skuldbindingarinnar, ásamt áhættu og áhrifum hennar á rekstur og opinbera þjónustu. Langtímasamningur um aðgang að upplýsingakerfi eða skýjaþjónustu getur þannig falið í sér verulega fjárhagslega skuldbindingu þótt greiðslurnar séu færðar sem rekstrarkostnaður.

Samtökin telja rétt að hugtakið stafræn fjárfesting verði skilgreint sérstaklega í lögunum. Með því mætti meðal annars vísa til ákvarðana um að koma á, þróa, kaupa, samþætta, endurnýja eða skipta út verulegri stafrænni getu. Þar undir ættu að falla hugbúnaður, upplýsingakerfi, gagnagrunnar og gagnainnviðir, hvers kyns hugbúnaðarþjónusta (t.d. SaaS), fjarskipta- og netinnviðir (þar með talið sæstrengir), skýja- og reikniþjónusta, netöryggislausnir og gervigreindarkerfi svo dæmi séu tekin. Mikilvægt er að skilgreiningin nái bæði til lausna sem ríkið eignast og lausna sem það fær aðgang

³ [2025 innkaup ríkisadila a upplýsingataekni.pdf](#)

⁴ [Umsogn-SI-og-Samtaka-upplýsingataeknifyrirtaekja-um-hraduttekt-Rikisendurskodunar-um-innkaup-rikisadila-a-upplýsingataekni-30.04.25-.pdf](#)

að með leyfum, áskriftum eða þjónustusamningum. Með því móti verður framkvæmd laganna hlutlaus gagnvart ólíkum tæknilegum og viðskiptalegum útfærslum.

2. Mat á stafrænum innviðum getur ekki einskorðast við fjárhæð (7. gr. og 11. gr.)

Þótt eðlilegt sé að nota viðmiðunarfjárhæðir til að ákvarða hvaða fjárfestingar þarfnast sérstakrar rýni, getur fjárhæðin ein og sér aldrei verið eini mælikvarðinn þegar stafrænir innviðir eiga í hlut. Kerfi geta verið tiltölulega ódýr í innkaupum en samt haft grundvallarþýðingu fyrir opinbera þjónustu. Þau geta varðveitt viðkvæm gögn, tengst mörgum stofnunum eða verið nauðsynleg fyrir rekstrarsamfellu. Bilun eða öryggisbrestur getur því haft áhrif sem eru langt umfram fjárhæð upphaflegrar fjárfestingar.

Þegar ákveðið er hversu ítarlega þarf að rýna fjárfestingu þarf því að taka tillit til fleiri þátta en einungis kostnaðar. Þar ber helst að líta til samfélagslegs mikilvægis lausnarinnar og þýðingu hennar fyrir opinbera þjónustu, eðlis gagna, netöryggis og rekstrarsamfellu. Einnig þarf að meta áhrif á aðra ríkisaðila, hættu á að ríkið verði of háð einum birgja og heildarskuldbindingar yfir líftíma lausnarinnar.

Þá þarf regluverkið að gæta meðalhófs og taka mið af umfangi hvers verkefnis. Lítið og afmarkað tilraunaverkefni á ekki að þurfa að fara í gegnum sama ferli og viðamikil kerfi sem stór hluti stjórnsýslunnar eða opinberrar þjónustu byggist á.

g) Svigrúm til prófana og áfangaskiptrar þróunar

Stafrænar lausnir eru gjarnan þróaðar og innleiddar í áföngum. Áður en tekin er ákvörðun um umfangsmiklar framkvæmdir getur verið bæði hagkvæmara og öruggara að kanna þarfir notenda, þróa frumgerð eða prófa afmarkaða lausn. Málsmeðferð samkvæmt frumvarpinu þarf að taka mið af þessu. Mikilvægt er að hægt sé að samþykkja afmarkað könnunar-, frumgerðar- eða tilraunastig án þess að fyrir liggja endanleg útfærsla alls verkefnisins. Slíkur undirbúningur þarf að sjálfsögðu að hafa skýrt kostnaðarþak, skilgreind markmið og árangursmælikvarða. Jafnframt þarf að liggja fyrir við hvaða skilyrði verkefnið verði stækkað, því breytt eða það stöðvað.

Þessi nálgun er sérstaklega mikilvæg þegar kemur að nýrri tækni, eins og gervigreind, þar sem oft reynist erfitt að meta virkni, ávinning eða heildarkostnað áður en prófanir hafa farið fram.

h) Ráðast ætti í mat á markaðslausnum áður en ríkið byggir upp eigin kerfi

Valkostagreining samkvæmt frumvarpinu ætti ekki að hefjast á því hvernig ríkið geti sjálft þróað lausn eða innviði. Fyrsta spurningin ætti alltaf að vera hvernig þörfinni verði best mætt. Áður en tekin er ákvörðun um að hið opinbera ráðist í eigin þróun er mikilvægt að kanna hvort hægt sé að endurnýta lausnir sem þegar eru til, nýta sameiginlega innviði, kaupa staðlaða lausn á markaði, kaupa þjónustu af einkaaðilum eða vinna verkefnið í samstarfi opinberra aðila og einkamarkaðar.

Sama á við um fjarskipta-, gagna- og reikniinnviði. Við valkostagreiningu þarf meðal annars að bera saman sérstaka uppbyggingu á vegum ríkisins, kaup á þjónustu og ólíkar leiðir til hýsingar og reksturs. Ef hið opinbera hyggst ráðast í þróun lausna eða getu sem þegar er í boði á samkeppnismarkaði þarf að liggja fyrir skýr rökstuðningur. Þar verði meðal annars tekið tillit til kostnaðar, öryggis, rekstrarsamfellu, nauðsynjar þess að velja eigin leið, ásamt áhrifum á samkeppni og nýsköpun.

Markmiðið með því er ekki að útiloka að ríkið þrói eigin lausnir, heldur að tryggja að sú leið verði ekki sjálfgefinn kostur þegar hagkvæmar lausnir eða nauðsynleg sérþekking eru þegar til staðar á markaði.

i) Heildarkostnaður stafrænna fjárfestinga

Samtökin taka undir að mat á fjárfestingarkostum nái til alls líftíma þeirra. Við mat á stafrænum fjárfestingum þarf meðal annars að taka tillit til leyfis- og áskriftargjalda, skýja- og reikniþjónustu,

gagnageymslu, samþættingar, gagnaflutnings, netöryggis, viðhalds og uppfærslna. Einnig þarf að horfa til kostnaðar við að skipta um þjónustuaðila eða taka eldri kerfi úr notkun.

Þegar eigin uppbygging ríkisins er borin saman við þjónustukaup af markaði verður að meta valkostina á sama grundvelli. Allur kostnaður við eigin uppbyggingu þarf þá að koma fram, meðal annars vegna starfsmannahalds, búnaðar, húsnæðis, orku, öryggis, viðhalds og endurnýjunar. Ávinningur þarf sömuleiðis að vera skilgreindur með mælanlegum hætti, svo sem með aukinni framleiðni, betri þjónustu, styttri afgreiðslutíma eða auknu öryggi.

j) Kerfi sem tala saman, gögn og sveigjanleiki

Við undirbúning stafrænna fjárfestinga þarf frá upphafi að huga að því hvernig lausnir passa við önnur kerfi og hvort hægt sé að flytja gögn eða skipta um þjónustuaðila síðar. Eftir því sem við á þarf að gera kröfur um samþættingu kerfa, skýrt skilgreind viðmót, möguleikann á að færa gögn og tryggan aðgang hins opinbera að eigin gögnum.

Ekki er raunhæft að koma alfarið í veg fyrir alla birgjalæsinga, enda getur ákveðin tæknileg binding verið eðlilegur hluti af tæknivali. Hins vegar þarf að greina slíka bindingu, meta kostnaðinn sem henni fylgir og tryggja að hún verði ekki meiri en nauðsyn krefur.

Samtökin leggja áherslu á að kröfur um að gögn séu auðfærð og að hægt sé að skipta um þjónustuaðila leiði ekki til þess að ríkið krefjist almenns eignarhalds á undirliggjandi tækni eða hugverkum þeirra.

Gera þarf skýran greinarmun á lausnum sem eru þróaðar sérstaklega fyrir tiltekið verkefni annars vegar, og hugbúnaði, aðferðum eða öðrum hugverkum sem fyrirtæki eiga fyrir eða nýta í fleiri verkefnum hins vegar. Hið opinbera þarf nauðsynleg réttindi til að tryggja rekstur, öryggi, aðgang að eigin gögnum og möguleika á nýju útboði, en gæta verður þess að virða hugverkarétt og viðskiptalegar forsendur þjónustuaðila.

3. Langtímasýn og áætlanir um stafræna þróun (8. gr.)

Langtímastefna samkvæmt 8. gr. á að skilgreina varanleg markmið um stafræna getu ríkisins, svo sem örugg fjarskipti, trausta gagnastjórnun og næga reiknigetú. Hún á hins vegar ekki að festa tilteknar tæknilausnir eða þjónustuaðila langt fram í tímann, enda breytast tækni, öryggiskröfur og þarfir notenda hratt.

Samtökin leggja því til að samhliða langtímastefnunni verði unnið með rúllandi þriggja til fimm ára yfirsýn yfir stærri stafrænar fjárfestingar ríkisins. Slík yfirsýn verði endurskoðuð reglulega og nái meðal annars til fjarskipta- og gagnainnviða, netöryggis, skýja- og reikniþjónustu ásamt endurnýjun eldri kerfa. Þetta mun bæta forgangsroðun ríkisins og veita atvinnulífinu aukinn fyrirsjáanleika til að byggja upp þekkingu og undirbúa eigin fjárfestingar.

4. Miðlæg samhæfing, sérþekking og samráð (10. og 11. gr.)

Samtökin sjá skýran ávinning í því að einn aðili hafi yfirsýn yfir stærri fjárfestingar ríkisins og annist samræmingu, leiðbeiningar, aðferðafræði og faglega rýni. Hlutverk hans þarf þó að vera skýrt afmarkað. Miðlæg samhæfing má ekki leiða til þess að ríkið taki sjálfkrafa að sér þróun eða rekstur stafrænna lausna sem fyrirtæki á markaði geta veitt.

Ákvörðun um framkvæmd hvers verkefnis þarf að byggjast á hlutlausu mati á heildarkostnaði, öryggi, sérþekkingu og rekstrarsamfellu, auk þess sem kannað verði hvort hentugar lausnir séu þegar til á markaði. Miðlæg eining á að bæta ákvarðanatöku og koma í veg fyrir tvíverknað, en ekki byggja upp almenna þróunar- eða rekstrarstarfsemi á sviðum þar sem virkur markaður er fyrir hendi.

Fagleg rýni stafrænna fjárfestinga krefst tæknilegrar sérþekkingar og er ekki hægt að beita sömu mælikvörðum á upplýsingakerfi, skýjaþjónustu og gervigreind og gert er við hefðbundnar

byggingarframkvæmdir. Tryggja þarf að fagráð, rýnisaðilar og miðlæg starfseining hafi aðgang að breiðri þekkingu á upplýsingatækni, fjarskiptum, netöryggi, hugverkarétti, samkeppnismálum og

opinberum innkaupum. Jafnframt verði haft reglulegt samráð við atvinnulífið við gerð reglugerða, leiðbeininga og viðmiða, svo kröfur taki mið af þeirri öru tækniþróun sem á sér stað og takmarki ekki samkeppni eða útiloki hagkvæmar lausnir að óþörfu.

IV. Niðurlag

Samtök iðnaðarins styðja framgang málsins og fagna því að sett verði skýrari og heildstæðari umgjörð um opinberar fjárfestingar þar sem áhersla er lögð á langtímaáætlanir, samræmingu og aukinn fyrirsjáanleika. Samtökin telja að frumvarp til laga um fjárfestingar ríkisins geti orðið mikilvægt framfaraspor í ríkisfjármálum og innviðaupbyggingu. Hins vegar er forsenda þess að lögin nái settum markmiðum sínum að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á frumvarpinu. Samtökin leggja jafnframt áherslu á að handbók um fjárfestingar hins opinbera verði samræmd þeirri flokkun, aðferðafræði og hugtakanotkun sem þegar hefur verið þróuð hér á landi, sbr. 2. tölul. II. kafla hér að framan, enda er slíkt samræmi forsenda þess að umgjörðin skili sér í samræmdri framkvæmd og bættum undirbúningi verkefna.

Til viðbótar þessum athugasemdum vilja samtökin einnig koma ábendingum um „Bættar útboðsvenjur“,⁵ og „Framkvæmd útboða á verkfræðiráðgjöf“ á vegum Félags ráðgjafaverkfræðina⁶, á framfæri í þessa vinnu, sérstaklega með tilliti til fyrirhugaðrar handbókar um fjárfestingar ríkisins. Tillögurnar eru til þess fallnar að draga úr kostnaði, auka fyrirsjáanleika og bæta starfsumhverfi, bæði fyrirtækjum í mannvirkjaiðnaði og opinberum verkkaupum til hagsbóta. Samtökin óska jafnframt eftir fundi með höfundum handbókarinnar til að fara yfir hvernig megi samþætta þau sjónarmið sem þar koma fram.

Samtökin leggja jafnframt áherslu á að nýtt regluverk einfaldi ferla, dragi úr óþarfa flækjustigi og tvíverknaði og styðji við skilvirka ákvarðanatöku í samræmi við markmið um hagkvæman rekstur hins opinbera. Slíkt er forsenda lægri kostnaðar, betri nýtingar fjármuna og aukins þjóðhagslegs ávinnings. Samtökin lýsa sig reiðubúin til áframhaldandi samtals og samstarfs við fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka iðnaðarins

Katrín Pétursdóttir

Katrín Pétursdóttir

Viðskiptastjóri á mannvirkjasviði

⁵ [23-0295-Framkvaemd-utboda-einblodungur](#)

⁶ https://www.si.is/media/_eplica-uppsetning/Framkvaemd-utboda_FRV.pdf