

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðir til að auðvelda og auka notkun á opnum hugbúnaði og hugbúnaðarstöðlum.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon, Kolbrún Halldórsdóttir, Steinunn Þóra Árnadóttir.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa þverfaglega nefnd um opinn hugbúnað og hugbúnaðarstaðla. Verkefni nefndarinnar verði að leita leiða til að auka hlut opins hugbúnaðar og hugbúnaðarstaðla í stjórnsýslu og útboðum hins opinbera. Nefndin hafi það að markmiði í störfum sínum að finna leiðir til að draga úr einokun eða fákeppni á hugbúnaðarmarkaði og auka valfrelsi notenda.

Nefndin kanni hvort ríkið og sveitarfélög geti tekið upp samvinnu á þessu sviði, t.d. samnýtt opinn hugbúnað. Einnig hvernig ríkisvaldið getur beitt sér fyrir því að aðrir aðilar, svo sem stofnanir sem ekki eru reknar í ábataskyni en geta haft sameiginlegan hag af því að nýta og þróa opinn hugbúnað, auki samvinnu sína í þessum efnun.

Nefndin skoði möguleika á því að sett verði á fót sérstök miðstöð sem:

- a. aðstoði við notkun á opnum hugbúnaði,
- b. safni upplýsingum um hvernig opinn hugbúnaður hefur gagnast í stjórnsýslu og rekstri,
- c. veiti ráðgjöf við kaup á hugbúnaði, lausnum, rekstri og þjónustu á þessu sviði.

Ríkisstjórnin geri Alþingi grein fyrir framvindu málsins með skýrslu að tveimur árum liðnum.

Greinargerð.

Opinn eða frjáls hugbúnaður, sem hér er einu nafni nefndur opinn hugbúnaður, skilur sig frá hefðbundnum séreignarhugbúnaði fyrst og fremst að því leyti að leyfilegt er að fjölfalda, dreifa og breyta kóðanum í viðkomandi hugbúnaði að vissum skilyrðum uppfylltum. Undanfarnin ár hefur farið fram nokkur vinna við stefnumótun hins opinbera hvað varðar opinn hugbúnað. Ber þar hæst nefndartillögu efnahags- og viðskiptanefndar Norðurlandaráðs um opinn hugbúnað og skýrslu sem unnin var af ParX fyrir forsætisráðuneytið „til undirbúnings stefnumótunar stjórnvalda um notkun opins hugbúnaðar“. Brot úr hvoru tveggja fylgir tillöggunni. Hér er lagt til að sú vinna verði lögð til grundvallar verkefni um að auðvelda og auka notkun á opnum hugbúnaði og hugbúnaðarstöðlum.

Eins og fram kemur í skýrslunum tveimur einkennist núverandi staða mála af því að einn framleiðandi hefur yfirburðastöðu þegar kemur að stýrikerfum og notendahugbúnaði og aðrir framleiðendur eiga af ýmsum ástæðum erfitt með að komast inn á markaðinn. Má þar nefna að eldri skjöl og skjöl frá öðrum stofnunum eða fyrirtækjum eru á óaðgengilegu sniði, erfitt getur verið að venjast nýjum hugbúnaði, sem og að tölvukennsla fer að öllu jöfnu fram með þeim hugbúnaði sem mestri útbreiðslu hefur náð.

Skýrsluhöfundar ParX telja brýnt að ríkið gerist óháðara gagnvart einstökum birgjum á sviði hugbúnaðarsölu og ryðji í þeim tilgangi úr vegi „hindrunum sem innbyggðar kunna að vera í innkaupaferli og innkaupavenjur sem komið geta í veg fyrir að opinn hugbúnaður sé nægilega vel skoðaður við val á hugbúnaði.“ Í því skyni eru ríkisaðilar hvattir til þess að afla

sér og nýta opinn hugbúnað ekki síður en séreignarhugbúnað, allt eftir því hvað henti best hverju sinni. Sams konar áherslur er að finna í tillögu efnahags- og viðskiptanefndar Norðurlandaráðs, þar sem lagt er til „at den offentlige indkøbs- og udbudspolitik vedrørende software tilrettelægges således at der skabes fri konkurrence, uafhængighed og valgfrihed i relation til produkter og leverandører. Barrierer og indkøbsrutiner der hindrer eller unødigt begrænser den fri konkurrence, skal elimineres“. Sjá: http://www.norden.org/nr/2-6-4-betaenk/betaenk2004/sk/PDF_A-saker/Bet_A1341.pdf.)

Aukin notkun opins hugbúnaðar getur haft ýmsa kosti í för með sér, ekki síst fyrir opinberar stofnanir. Er ekki aðeins um að ræða að nota opinn hugbúnað í sparnaðarskyni heldur getur opinn hugbúnaður í sumum tilvikum verið æskilegri ef uppfæra þarf hugbúnaðinn eða þróa hann áfram til að mæta sérstökum þörfum notenda. Eins og skýrt kemur fram í skýrslu ParX eru þarfir fyrirtækja og stofnana mismunandi og engin ástæða til að ætla að annaðhvort opinn hugbúnaður eða séreignahugbúnaður sé lausnin í öllum tilfellum. Hér er aðeins lagt til að dregið verði úr einokun og fákeppni svo að valfrelsi notenda aukist.

Í skýrslunni er ríkið einnig hvatt til þess að marka sér framtíðarstefnu „um opna staðla og aðgengi að rafrænum upplýsingum og þjónustu“ og leggja þar sérstaka áherslu á „samvirkni og samskiptahæfni við val á hugbúnaði“ í samræmi við hana. Þetta rímar vel við tillögu efnahags- og viðskiptanefndar Norðurlandaráðsins til norrænna ríkisstjórna í febrúar 2004, þar sem mælt er með því „at der udarbejdes nationale IT-strategier, som understøtter brug af åbne standarder i al offentlig elektronisk kommunikation“. Rökin fyrir slíkum stöðlum eru ekki aðeins þau að það stuðli að heilbrigðri samkeppni meðal hugbúnaðarframleiðenda heldur er einnig mikilvægt fyrir opinbera aðila að rafræn samskipti við fyrirtæki, stofnanir og ekki síst almenna borgara hafi ekki óeðlilegan og ónauðsynlegan kostnað í för með sér.

Fylgiskjal.

*ParX, viðskiptaráðgjöf IBM,
Opinn hugbúnaður, apríl 2005:*

http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Onnur_Gogn_Innri/ParX_OS_Notkun_opins_hugbunadar_v0.20.pdf

Samantekt

Opinn hugbúnaður nýtur vaxandi vinsælda erlendis, ekki síst í opinberri starfsemi. Hann byggir á forritunarkóða sem gerður er aðgengilegur notendum en er að öðru leyti ekki frábrugðinn öðrum hugbúnaði í eðli sínu. Tilkoma opins hugbúnaðar hefur stuðlað að aukinni samkeppni á markaði sem áður einkenndist af yfirburðastöðu fárra framleiðenda.

Aðgangur að forritunarkóða gefur aukna möguleika á aðlögun, auk möguleika á skoðun hugbúnaðarins með öryggisatriði í huga. Mögulegt er að halda áfram þróun hugbúnaðarins ef framleiðendur hætta henni af einhverjum orsökum. Opinn hugbúnaður býður auk þess upp á möguleika varðandi kennslu sem ekki eru til staðar þegar um séreignarhugbúnað er að ræða. Kostnaður vegna leyfa fyrir opinn hugbúnað er lægri og notkun opins hugbúnaðar getur framlengt líftíma vélbúnaðar. Helstu ókostir opins hugbúnaðar eru samskipti við séreignarhugbúnað, skortur á framboði lausna og skortur á þjónustuaðilum.

Notkun opins bakkerfishugbúnaðar þykir skila sparnaði og auknu rekstraröryggi, þrátt fyrir að uppsetning hans og viðhald krefjist meiri þekkingar tæknifólks. Kostir við notkun opins notendahugbúnaðar eru umdeildari. Til dæmis er ekki hægt að segja með óyggjandi hætti að munur sé á eignarhaldskostnaði opins notendahugbúnaðar og sambærilegs séreignarhugbúnaðar, enda fer eignarhaldskostnaður mjög eftir aðstæðum hverju sinni. Hagkvæmni opinna lausna ber því að meta á grundvelli ítarlegs samanburðar við aðrar lausnir hverju sinni.

Á Íslandi virðist notkun opins hugbúnaðar almennt ekki vera útbreidd. Þó hefur vefþjónshugbúnaður náð umtalsverðri markaðshlutdeild. Nokkuð skortir á að þjónusta við annan opinn notendahugbúnað sé nægilega aðgengileg en líklegt er að framboð slíkrar þjónustu aukist við aukna útbreiðslu hans.

Niðurstaðan er að opinn hugbúnaður sé kostur sem beri að skoða jafnfætis séreignarhugbúnaði í leitinni að hagkvæmstu lausnum fyrir ríkisaðila á sviði upplýsingatækni. Velja skal þá lausn sem hagkvæmest er hverju sinni á grundvelli óhlutdrægs mats á eignarhaldskostnaði og kostum og göllum fyrir viðkomandi starfsemi. Hafa skal í huga að kostnaður við öflun hugbúnaðar er aðeins hluti heildarkostnaðar við innleiðingu. Við val á hugbúnaði er mikilvægt að tryggja möguleika á samþættingu við annan hugbúnað og samskiptum við notendur annarra tegunda hugbúnaðar.

Niðurstöður

Meginniðurstaðan er sú að opinn hugbúnaður hafi náð slíkum þroska og útbreiðslu að hann beri að skoða sem valkost við öflun hagkvæmustu hugbúnaðarlausna fyrir opinberar stofnanir. Valið stendur ekki milli opins hugbúnaðar eða séreignarhugbúnaðar, heldur milli einstakra hugbúnaðarlausna, að teknu tilliti til þarfa þeirrar starfsemi sem nota á hugbúnaðinn við og tæknilegs og fjárhagslegs samanburðar.

Við val á hugbúnaði fyrir opinbera aðila er sérstaklega mikilvægt að samvirkni og samskiptahæfni við utanaðkomandi aðila og annan hugbúnað sé tryggð, til dæmis með samræmingu gagnasniða og möguleikum á notkun opinna staðla.

Í vissum tilvikum getur verið verðmætt að fá aðgang að forritunarkóða. Það er þó ekki skilyrði í slíkum tilfellum að aðgangurinn að kóðanum sé almennur. Slíkt má einnig leysa með samningum milli viðkomandi stjórnvalda og framleiðenda séreignarhugbúnaðar.

Opinn hugbúnaður skapar möguleika umfram séreignarhugbúnað í kennslu, aðlögun og eigin þróun hugbúnaðar, til dæmis þegar upphaflegir framleiðendur hætta þróun hans. Þessa möguleika ætti að meta opnum hugbúnaði til framdráttar í samanburði við séreignarhugbúnað. Til að stuðla að samkeppni um þróun, viðhald og þjónustu vegna hugbúnaðar sem sérsmíðaður er fyrir ríkisaðila væri æskilegt að sett væru ákvæði í samninga um að hugbúnaðurinn sé opinn eða að verkkaupi hafi fullan yfirráðarétt yfir kóðanum.

Niðurstöður athugana á fjárhagslegri hagkvæmni opins hugbúnaðar eru ekki allar á einn veg. Reynslan af notkun opins hugbúnaðar á vefþjónum sýnir að henni fylgir nokkurt hagræði en kostir notendahugbúnaðar eru umdeildari. Fjárhagsleg hagkvæmni getur ráðist að af innleiðingarferlinu, þjálfun starfsmanna og fleiru, án tillits til þess hvaða hugbúnað er verið að innleiða. Það þykir þó sýnt að ákveðnar tegundir opins hugbúnaðar eru orðnar samkeppnishæfar við séreignarhugbúnað. Það er því ástæða til að skoða þennan möguleika við öflun nýrra lausna.

Fyrirtæki sem og opinberir aðilar erlendis líta í vaxandi mæli á opinn hugbúnað sem álitlegan kost í leit sinni að hagkvæmustu hugbúnaðarlausnum og framboð hugbúnaðar og þjónustu fer vaxandi. Ekki er ástæða er til að ætla að þróunin á Íslandi verði á annan veg.

Tillögur

Á grundvelli þeirrar greiningar á stöðu og þróunarstigi opins hugbúnaðar sem hér fer á undan er lagt til að:

- Stjórnvöld viðurkenni opinn hugbúnað sem valkost við öflun hugbúnaðar til starfsemi á vegum ríkisaðila í þeim tilgangi að auka valfrelsi þeirra.
- Ríkisaðilar skoði opinn hugbúnað jafnhliða séreignarhugbúnaði þegar þörf er á nýjum hugbúnaði til nota í starfsemi þeirra.
- Ríkisaðilar kanni alla möguleika til fulls áður en hugbúnaður er valinn, jafnt opinn hugbúnað sem séreignarhugbúnað. Stefnt skal að upplýstum ákvörðunum byggðum á þarfagreiningu og ítarlegum samanburði á virkni og eignarhaldskostnaði lausna í samræmi við innkaupastefnu ríkisins.

- Að lögð verði sérstök áhersla á samvirkni og samskiptahæfni við val á hugbúnaði í samræmi við framtíðarstefnu stjórnvalda um opna staðla og aðgengi að raf-rænum upplýsingum og þjónustu. Mikilvægt er að slík stefna verði mörkuð fyrir en síðar.
- Að ríkisaðilar taki nauðsynleg skref til að verða óháðir einstökum birgjum á sviði hugbúnaðarsölu í meira mæli en nú er, t.d. með aukinni notkun opinna staðla og ákvæðum um yfirráðarétt yfir kóða sérsmíðaðs hugbúnaðar eða að slíkur hugbúnaður sé þróaður sem opinn hugbúnaður.
- Að stjórnvöld taki virkan þátt í miðlun upplýsinga um opinn hugbúnað, þar á meðal upplýsinga um framboð og reynslu af innleiðingu og notkun meðal opinberra aðila, e.t.v. með þátttöku annarra hagsmunaaðila.
- Að rutt verði úr vegi hindrunum sem innbyggðar kunna að vera í innkaupaferli og innkaupavenjur sem komið geta í veg fyrir að opinn hugbúnaður sé nægilega vel skoðaður við val á hugbúnaði.