

## **Pripomienky Slovenskej informatickej spoločnosti (SISp) k materiálu „Návrh opatrení na zvýšenie transparentnosti v súvislosti s nákupom a využívaním informačno-komunikačných technológií vo verejnom sektore“**

Bratislava, máj 2011

Slovenská informatická spoločnosť (SISp) v spolupráci so svojím kolektívnym členom, Spoločnosťou pre otvorené informačné technológie (SOIT), zasiela doleuvedené pripomienky k materiálu „Návrh opatrení na zvýšenie transparentnosti v súvislosti s nákupom a využívaním informačno-komunikačných technológií vo verejnom sektore“, ktorý bol predložený Ministerstvom financií SR na verejné pripomienkovanie (ďalej len Návrh MF).

Pripomienky boli vypracované na základe návrhov, ktorými SOIT zareagovala na výzvu Ministra financií SR ministra financií „Desatoro zásad verejného obstarávania IT“, a ktoré SOIT v januári 2011 poslala Ministerstvu financií. Ich plný text je zverejnený na adrese <http://www.soit.sk/sk/aktualne/oit-doma/2011-02-01/108-navrhy-soit-k-desatoru-ministerstva-financii-sr>. V tomto zmysle sú tieto pripomienky len stručným zhrnutím základných téz – detaily, rozpisané pre jednotlivé body Návrhu MF, sa nachádzajú v uvedenom plnom texte.

SISp považuje doleuvedené pripomienky za zásadné.

### **Modularizácia obstarávaných riešení**

SISp vidí problém nízkeho počtu účastníkov vo verejných súťažiach okrem iného aj v tom, že častokrát ide o mimoriadne rozsiahle, komplexné a cenovo náročné projekty (bežne presahujúce úroveň 10 mil EUR), podmienky ktorých na Slovensku dokáže splniť len niekoľko dodávateľov. Navrhujeme preto, aby vo všetkých prípadoch, keď to je relevantné, boli verejné súťaže vypisované na jednotlivé moduly – komponenty, služby alebo súvisiace podsystémy a nie iba na kompletne uzavreté riešenia.

Predpokladom takéhoto prístupu je jednoznačná a jasná špecifikácia aplikačných rozhraní jednotlivých modulov, inými slovami, vytvorenie otvorenej komponentovej architektúry riešenia, alebo architektúry založenej na službách (SOA), ktoré ďalej zvýšia šance projektu na úspech a môžu viesť k zníženiu nákladov na údržbu a modifikáciu v budúcnosti. Pokiaľ je to relevantné, je nevyhnutné, aby architektúra vychádzala z otvorených štandardov v zmysle Zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a Koncepcie využívania softvéru vo verejnej správe, ktorá bola schválená Uznesením vlády SR č. 523/2009.

Realizáciu obstarávaní navrhujeme v dvoch krokoch: V prvom by šlo o výber dodávateľa, ktorý by mal za úlohu definovať presné požiadavky na architektúru cieľového riešenia, teda napríklad na funkčnosť modulov a ich väzby, alebo o definovanie služieb a komunikačných konvencií, integračnej platformy a podobne. Po úspešnom definovaní požiadaviek a schválení navrhovaného riešenia by sa v druhom kroku vybrali dodávatelia jednotlivých modulov alebo služieb. Pri takejto forme riešenia je potrebné zabezpečenie funkcie integrátora. Je na zváženie, či ním má byť dodávateľ prvého kroku, alebo či má byť vybraný ako ostatní dodávatelia v druhom kroku. Ako príklad prístupu umožňujúceho takúto modularizáciu a dodávanie platformovo nezávislých služieb uvádzame X-Rail architektúru pre verejnú správu v Estónsku.

Predpokladáme, že modularizácia obstarávaných riešení (pri zohľadnení primeranej veľkosti modulov) prinesie

- zvýšenie počtu obstarávaní pri znížení ich priemernej ceny jedného riešenia. To zníži náklady na vypracovávanie ponúk, čím sa zvýši počet firiem, ktoré sa efektívne môžu zapojiť do súťaže,
- zvýšenie šance na úspech v obstarávaní pre väčšie množstvo firiem, a tak aj zvýšenie záujmu,
- zníženie rizika neúspechu celého projektu – neúspešný dodávateľ modulu sa ľahšie nahradí iným

dodávateľom, ako je to v prípade neúspechu dodávateľa rozsiahleho riešenia,

- zníženie záujmu dodávateľa o subdodávateľské riešenia, a
- zníženie závislosti obstarávateľa na vybranom dodávateľovi počas plnenia dodávky. Tým sa zníži možnosť obchádzať výberové konania prostredníctvom dodatkovania už existujúcich zmlúv.

Ďalej predpokladáme, že pokiaľ sa nepristúpi k modularizácii, „výnimky na veľmi špecifické tovary alebo služby, ktoré nie sú schopné dodávať mnohí dodávatelia“, ktoré sa v Návrhu MF v bode 1 pripúšťajú, budú pravidlom a nie výnimkou.

Pre úplnosť však treba upozorniť, že kritickým faktorom úspechu takéhoto „per partes“ prístupu je vydarenosť návrhu architektúry celého systému a kvalita práce integrátora. Pri nevhodnej architektúre (prílišná atomizácia systému, nevhodné komunikačné štandardy a pod.) je nebezpečie, že sa vývoj systému nepodarí. Pritom, keďže neexistuje generálny dodávateľ, aj ručenie za výsledok môže byť problematické. Je preto mimoriadne dôležité, aby dodávateľ „prvej časti riešenia“, návrhu architektúry, bol vybraný veľmi pozorne a aby bol nejako zainteresovaný na úspechu celého systému.

## **Otvorený proces formovania verejných politík v IT oblasti**

SISp navrhuje, aby v oblasti špecifikácie cieľov, ako aj návrhu postupov, ako ich dosiahnuť, bola v čo najširšej miere zapojená odborná verejnosť, pretože sa nedá očakávať, že verejná správa bude disponovať dostatočnými odbornými kapacitami. Ako prvý krok navrhujeme otvorenie procesu formovania verejných politík v IT oblasti vo forme verejných konzultácií, lebo pri výbere technologických štandardov, zámerov pre nové elektronické služby či hodnotenie existujúceho stavu je zapojenie odborníkov a komunity (prostredníctvom ich profesijných organizácií) nevyhnutné. Za minimum považujeme zavedenie procesu verejných konzultácií tak, ako je to bežné vo väčšine štátov EÚ, vítaná je však aj širšia spolupráca v štýle Wikinomics.

Predpokladáme, že, okrem iného, verejné konzultácie v zmysle nášho návrhu zabránia aj tomu, aby potreby obstarávateľa určoval prostredníctvom svojej ponuky dodávateľ.

## **Využívanie otvorených štandardov**

V Návrhu MF nám chýba akákoľvek zmienka o používaní otvorených štandardov a o platformovej neutralite obstarávaných riešení. Podmienku otvorenosti a technologickej neutrality štandardov vyžaduje Zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a výhody orientácie na otvorené štandardy konštatuje aj Konceptia využívania softvéru vo verejnej správe, ktorá bola schválená Uznesením vlády SR č. 523/2009.

Väzba riešenia na štandardy, ktoré nie sú otvorené, ako aj samotné riešenia, ktoré nie sú platformovo neutrálne, vytvárajú závislosť obstarávateľa buď na dodávateľovi alebo na platforme, čo v konečnom dôsledku zvyšuje náklady na budúce obstarávanie.

Z tohto dôvodu navrhujeme zaviesť ako povinnú súčasť ponuky dodávateľa v obstarávaní a ako povinnú náležitosť zmlúv vyjadrenie o využití otvorených a technologicky neutrálnych štandardov a o platformovej neutralite riešenia (pokiaľ sú tieto požiadavky na základe charakteru riešenia relevantné).

## **Používanie otvoreného a slobodného softvéru**

Otvorený softvér možno používať bez formálneho uzatvárania licenčných zmlúv a platenia poplatkov. Dnes sa otvorený softvér široko používa buď priamo vo forme používateľského softvéru (v štýle akceptujem licenčné podmienky-stiahnem-nainštalujem-používam), ako základné vybavenie serverov alebo je súčasťou komerčných riešení vytváraných na zákazku. Otvorený softvér je dostupný zdarma, avšak služby s ním spojené (opravy chýb, údržba, školenia,

prispôsobovanie, ...) sú samozrejme platené a sú poskytované komerčnými organizáciami za podobných podmienok, ako je tomu v prípade proprietárneho softvéru.

V Návrhu MF nám chýba akákoľvek zmienka o používaní otvoreného softvéru. Navyše, uvedenie slova „nákup“ v názve Návrhu MF otvorený softvér automaticky vylučuje z úvahy, pretože ten sa obvykle nekupuje. Túto formuláciu považujeme za symptóm skutočnosti, že verejná správa dnes nemá vytvorený mechanizmus, ktorý by otvorený softvér v procese obstarávania zrovnoprávnil s komerčným softvérom, ktorý sa získava na základe kúpy.

V tejto súvislosti navrhujeme

- nahraď slovo „nákup“ v názve dokumentu všeobecnejším „získavanie“, „obstarávanie“ alebo podobne,
- vo finálnom texte Návrhu MF deklarovať záujem verejnej správy o riešenia využívajúce otvorený softvér ako jednej z možností na zníženie finančných nákladov,
- v spolupráci s odbornou verejnosťou viesť register otvoreného softvéru s potenciálom na využitie vo verejnej správe, rovnako ako aj už obstaraného softvéru, ktorý je vhodný na znovupoužitie,
- zaviesť ako povinnú súčasť ponuky dodávateľa v obstarávaní a ako povinnú náležitosť zmlúv vyjadrenie o využití otvoreného softvéru a o znovuvyužití už obstaraných riešení a
- aktívne informovať a vzdelávať o možnostiach, ktoré prináša využitie otvoreného softvéru.

Predpokladáme, že zavedením týchto opatrení sa obmedzia náklady na obstarávanie softvéru, ktorý má ekvivalent vo forme otvoreného softvéru, alebo už raz bol verejnou správou obstaraný a zaplatený. Viaceré navrhované body sa prekrývajú so zameraním Open Source Academy, ktorej založenie bolo navrhnuté v záveroch úlohy výskumu a vývoja Open Source infraštruktúra (OSIN, <https://team.eea.sk/wiki/pages/viewpage.action?pageId=48890740>). Cieľom úlohy OSIN, riešenej v rámci Štátneho programu Budovanie informačnej spoločnosti, bolo posúdiť možnosti nasadenia otvoreného softvéru v štátnej správe a samospráve, školstve a sektore malého a stredného podnikania na Slovensku, vyčíslit' eventuálne úspory a navrhnúť koncepciu nasadenia a podpory.