

Návrhy Spoločnosti pre otvorené informačné technológie k výzve MFSR Desatoro zásad verejného obstarávania IT.

Bratislava, 6. január 2011

Základný cieľ: Lacnejší, transparentnejší a efektívnejší nákup informačno-komunikačných technológií.

1. Viac konkurencie vo verejnom obstarávaní

Väčšina verejných súťaží na informačné technológie mala v poslednom období len jedného účastníka. Je nevyhnutné zvyšovať záujem a účasť vo verejných súťažiach, aby bolo možné vytvoriť tlak na cenu a kvalitu. Verejné súťaže, ktorých sa zúčastnia bez jednoznačného zdôvodnenia menej ako traja renomovaní súťažiaci, budú zrušené. Verejné obstarávanie je potrebné zbaviť účelových bariér a podmienok účasti. Predmet obstarávania musí byť jednoznačne definovaný. Každé obstarávanie musí mať na začiatku stanovenú maximálnu cenu, ktorá musí byť vždy zverejnená vo vestníku verejného obstarávania, a tá sa nesmie meniť počas procesu.

Spoločnosť pre otvorené informačné technológie (SOIT) vidí problém nízkeho počtu účastníkov vo verejných súťažiach okrem iného aj v tom, že častokrát ide o mimoriadne rozsiahle a cenovo náročné projekty (bežne presahujúce úroveň 10 mil EUR), podmienky ktorých, prirodzene na Slovensku spĺňa len niekoľko záujemcov. Navrhujeme preto, aby verejné súťaže boli vypisované na jednotlivé moduly – komponenty, a nie na kompletne uzavreté riešenia. Tým sa rozšíri spektrum spoločností, ktoré sa môžu do súťaže prihlásiť, o menšie organizácie. Tieto, ako je to v IT oblasti časté, môžu byť lacnejšie a technologicky zdatnejšie ako veľké organizácie. Otvorená komponentová architektúra systémov založená na otvorených štandardoch a dobrom manažmente celého projektu však môže priniesť viac, ako len zvýšenie počtu účastníkov súťaží. Jej prínosom bude zjednodušenie zmien a možnosť pridávania jednotlivých komponentov. Takýto systém sa jednoduchšie dokáže prispôbovať meniacim sa potrebám, umožňuje obstarávať jednotlivé súčasti od rôznych dodávateľov, čím umožní znižovať náklady a projekty riadiť efektívnejšie. Ďalšou výhodou komponentovej architektúry je, že môže znížiť riziko neúspechu celého projektu alebo navyšovanie jeho ceny podľa diktátu dodávateľa počas jeho riešenia. V prípade zlyhania dodávateľa konkrétneho modulu bude omnoho ľahšie nájsť náhradného dodávateľa, ako by bolo nájsť prijateľné riešenie v prípade vývoja uzatvoreného systému.

Rovnako považujeme za vhodné rozčleniť väčšie obstarávania na viacero menších obstarávaní aj vertikálne – pri dnešnej miere virtualizácie býva efektívnejšie obstarávať osobitne hardvér, sieťovú infraštruktúru, krabicové aplikácie, vývoj na mieru, bezplatný softvér, bezpečnostné audity a iné súčasti. Výsledkom nebude iba nižšia cena, ale najmä ďalšie zvýšenie flexibility (systému aj dodávok) a neporovnateľne lepšia kontrola projektov a riadenie celkového smerovania.

Na realizáciu tohoto prístupu je nevyhnutné, aby verejná správa ako jednu z požiadaviek a hodnotiacich kritérií v tendroch špecifikovala používanie otvorených a technologicky neutrálnych štandardov, čím bude zaručené, že v prípade prechodu k inému dodávateľovi v budúcnosti bude možné vytvoriť kompatibilné riešenie. Vyžadovanie otvorených štandardov nesmie byť považované za bariéru, naopak, ide o zabezpečenie väčšej konkurencie a nezávislosti od jediného dodávateľa. Ďalej považujeme za nevyhnutné zabezpečiť vzdelávanie zamestnancov verejnej správy v oblasti otvorených štandardov a existujúcich možností otvorených technológií a v prípade zložitejších zadaní pred výberom vhodného postupu na obstaranie riešenia realizovať intenzívnu etapu výskumu so zapojením odbornej verejnosti (viď náš návrh o verejných konzultáciách v bode 10). Návrh na preferovanie otvorenej komponentovej architektúry považujeme za kompatibilný s princípmi informatizácie, ktoré boli formulované v Národnej koncepcii informatizácie verejnej správy SR, konkrétne s jej princípmi,

formulovanými v podbodoch časti 3.2: Interoperabilita, Používanie otvorených štandardov, Technologická a softvérová neutralita a Integrovaná technologická infraštruktúra. Považujeme za potrebné upozorniť, že konkurenciu významne znižuje aj priame nakupovanie rôznych "akciových balíkov" softvéru a podpisovanie multilicenčných zmlúv bez vyhlásenia verejnej súťaže. Príkladom môže byť multilicenčná zmluva Microsoft Enterprise Agreement, ktorá je každé 3 roky neustále predlžovaná a rozširovaná bez akéhokoľvek porovnávania s nákladmi na používanie konkurenčných riešení.

2. Zastaviť zneužívanie autorských práv

Autorské práva sú pravidelne zneužívané na to, aby sa nové kontrakty v oblasti informatizácie uzatvárali bez skutočnej súťaže. Každá nová zmluva by mala preto v budúcnosti obsahovať štandardizované ustanovenia, ktoré zabezpečia, že autorské práva na dodané dielo budú patriť objednávateľovi. Súčasne sa jasne vymedzí rozsah diel a prác, kde je používanie autorských prác opodstatnené. Bude potrebné nájsť zákonnú formu usporiadania autorských práv pri už existujúcich zmluvných vzťahoch s minimalizáciou finančných dopadov.

Spoločnosť pre otvorené informačné technológie (SOIT) v tomto bode navrhuje, aby sa zaviedlo pravidlo, podľa ktorého by sa softvér získaný na základe takýchto zmlúv ďalej zverejňoval ako otvorený softvér s licenciou EUPL a táto požiadavka bola súčasťou podmienok tendra. Rovnako podmienkou tendra musí byť požiadavka na kompletnú dokumentáciu zdrojového kódu softvéru, pretože bez nej môže byť jeho ďalšie využitie a úprava veľmi nákladné, ba až nemožné. Súčasne považujeme za potrebné vytvorenie verejne dostupného registra takéhoto softvéru. Tento postup by pomohol zabezpečiť, aby sa jednotlivé softvérové komponenty neobjednávali opakovane (teda, aby sa už raz zaplatené riešenie mohlo využívať aj ďalej a aby sa naň nezabudlo). Súčasne by sa takýto softvér sprístupnil ďalším záujemcom z oblasti verejnej správy a, pokiaľ môže byť užitočné, tak aj pre širokú verejnosť, keďže to boli daňoví poplatníci, ktorí ho zaplatili svojimi daňami.

SOIT ďalej navrhuje, aby povinnou súčasťou ponuky vo výberovom konaní bola deklarácia dodávateľa o miere využívania otvoreného softvéru v navrhovanom riešení a aby táto miera bola jedným z podstatných kritérií pri posudzovaní ponúk. Predpokladáme, že zvýšenie miery využívania otvoreného softvéru ako súčasť IT riešenia zníži ich obstarávacie náklady a zníži aj závislosť verejnej správy na dodávateľoch. Od zverejňovania softvéru pod open source licenciou je už iba malý krok k podpore jeho vývoja. S touto alternatívou by bolo vhodné počítať pri projektoch ako je zaručený elektronický podpis či elektronické formuláre. Je to najjednoduchší spôsob, ako podporiť používanie informačných technológií pri komunikácii so štátom. Komunity (jednotlivci, NGO aj komerčný sektor) navyše na týchto technológiách dokážu stavať ďalšie riešenia.

Nevyhnutným predpokladom na zabezpečenie úspešného plnenia tohto bodu je zabezpečenie propagácie otvorených štandardov, otvoreného softvéru a technológií vo verejnej správe, zabezpečenie vzdelávania zamestnancov verejnej správy v tejto oblasti a zvýšenie reálneho využívania otvorených štandardov a otvorených technológií vo verejnej správe.

V prípade obstarávania technológií, ktoré budú slúžiť širokej verejnosti alebo verejnej správe, je nevyhnutné v zmluvných vzťahoch vyžadovať používanie otvorených štandardov a tiež splnenie požiadavky, že elektronické služby verejnej správy nesmú od občanov a ani od verejnej správy vyžadovať nákup alebo využitie systémov od špecifických dodávateľov pre prístup k verejným službám. Ako príklad tu uvádzame stránku <http://www.katasterportal.sk>, ktorú možno plnohodnotne využívať len prostredníctvom proprietárnej technológie ActiveX, ktorá je dostupná len pre používateľov jedného operačného systému.

3. Transparentnosť subdodávateľov

Využívanie sprostredkovateľov je častým spôsobom „odlievania“ peňazí z verejného sektora. Pre zvýšenie efektívnosti je potrebné stanoviť jasné pravidlá pre využívanie sprostredkovateľov, aby sa neobmedzili skutoční subdodávatelia, ale aby sa eliminoval priestor pre špekulantov. Zmluvy budú obsahovať štandardizované ustanovenia o tretích stranách, vrátane povinného schvaľovania každého subdodávateľa zo strany obstarávateľa, povinné zverejňovanie subdodávateľov, ako aj maximálny rozsah subkontraktu vyjadrený percentom z celkového objemu. Zoznam subdodávok a ich rozsah musí byť súčasťou predkladaných ponúk.

Tu považujeme za vhodné upozorniť, že riešeniu tohto problému môžu pomôcť aj opatrenia, ktoré SOIT navrhuje pre bod 1 - čiže rozdelenie veľkého obstarávania na viacero menších a vytvorenie komponentovej architektúry, čím sa umožní účasť aj menším dodávateľom.

4. Obmedzené „dodatkovanie“ zmlúv

Často využívaným spôsobom ako sa vyhýbať skutočnej súťaži pri nových dodávkach je využívanie dodatkov. Ich objem je síce obmedzený aj v súčasnosti, toto obmedzenie je však nedostatočné. Je potrebné prijať prísnejšie pravidlá pre možnosti dodatkovania existujúcich projektov. Ich súčasťou bude napríklad aj degresia, teda pri zmluvách s väčším objemom bude umožnené dodatkovanie o menšie percento pôvodného objemu zmluvy.

Spoločnosť pre otvorené informačné technológie navrhuje, aby aj v prípade už podpísaných zmlúv platila povinnosť v pravidelných časových intervaloch (napríklad 2 roky) vypracovávať prieskum trhu a rôznych zdrojov softvéru a porovnávať celkové náklady na vlastníctvo (TCO) (v zmysle Koncepcie využívania softvéru vo verejnej správe) u rôznych dostupných **technicky vyhovujúcich** konkurenčných riešení, vrátane bezplatného softvéru a softvéru vytváraného vo vlastnej réžii. V prípade, že TCO **konkurenčného** riešenia na obdobie 3-5 rokov bude vychádzať lacnejšie, než pri aktuálne využívanom riešení, mala by byť vyhlásená verejná súťaž **alebo v prípade bezplatného softvéru a softvéru vytváraného vo vlastnej réžii by sa malo začať využívať toto nové lacnejšie riešenie.**

Okrem dodatkovania zmlúv prichádza k vyhýbaniu sa skutočnej súťaži aj podpisovaním nových multilicenčných zmlúv s jediným dodávateľom, bez vyhlásenia verejnej súťaže. Príkladom môže byť zmluva Microsoft Enterprise Agreement na produkty, ku ktorým na trhu existujú viaceré konkurenčné riešenia, avšak pri poslednom rozšírení objemu zmluvy a predĺžení jej platnosti k žiadnej súťaži alebo porovnaniu konkurenčných produktov neprišlo. Podľa informácií od zamestnancov niektorých štátnych organizácií, nie je v tomto konkrétnom prípade ani možné znižovať počty licencií, pretože sú povinní dodržiavať túto zmluvu. Oblasť informačných technológií je z hľadiska konkurencie veľmi dynamická, a preto takéto hromadné nakupovanie licencií bez akejkoľvek súťaže, alebo porovnávania celkových nákladov rôznych konkurenčných riešení **a zisťovania skutočných potrieb** je v zásadnom rozpore s princípom hospodárnosti a podporou konkurenčného prostredia.

5. Usporiadanie licenčných vzťahov

Významnú časť nákladov na informačné technológie tvoria poplatky za licencie, najmä od niekoľkých významných celosvetových dodávateľov. Verejné inštitúcie pritom nakupujú rovnaké produkty za rôzne ceny, často aj cez rôznych sprostredkovateľov. Využitie licencií je súčasne zmluvne obmedzené pre len pre kupujúcu organizáciu a tak sa platí za množstvo licencií, ktoré sa pritom reálne ani nevyužívajú. Licencie je pritom možné nakupovať v štátnej správe prostredníctvom centrálnej zmluvy,

ktorá stanoví jednoznačné finančné podmienky ich nákupu, používania, evidencie a umožní ich využitie v štátnej a verejnej správe bez ohľadu na to, kedy a kým boli kúpené. Výsledkom by mali byť výhodnejšie finančné podmienky pri obstarávaní a zároveň je možné zabezpečiť evidenciu tak, aby boli efektívne využívané.

Spoločnosť pre otvorené informačné technológie (SOIT) považuje za dôležité upozorniť na riziká vznikajúce pri centrálnych zmluvách s dodávateľmi softvéru a zároveň chce navrhnúť niektoré povinné ustanovenia centrálnych zmlúv a procesu obstarávania softvéru pre štátnu správu s cieľom zvýšiť transparentnosť obstarávania a znížiť náklady.

A. Problémy centrálnych zmlúv v súčasnosti:

Multilicenčné zmluvy môžu okrem znižovania nákladov spôsobiť aj ich zvyšovanie a potláčanie konkurencie.

Príkladom problematickej centrálnej zmluvy môže byť zmluva Microsoft Enterprise Agreement. Táto zmluva bola uzatvorená na produkty, ku ktorým na trhu existujú viaceré konkurenčné riešenia, avšak pri poslednom rozšírení jej objemu a predĺžení jej platnosti k žiadnej súťaži alebo porovnaniu konkurenčných produktov neprišlo. Zmluva vyžaduje nákupy celých balíkov softvéru (operačný systém, kancelársky softvér a klientske licencie k serverom). Podľa informácií od zamestnancov niektorých štátnych organizácií navyše nie je možné ani znižovať celkový počet licencií a používať konkurenčné riešenia, pretože sú povinní túto zmluvu dodržiavať.

B. SOIT navrhuje nasledujúce zmeny v procese usporadúvania licenčných vzťahov:

1. Možnosť znižovať počty licencií: Multilicenčné zmluvy podpísané na obdobie niekoľkých rokov by mali povinne obsahovať aj možnosť ľubovoľného znižovania počtov licencií bez sankcií - napríklad každý rok k stanovenému dátumu. Nijako by nemali zaväzovať verejnú správu k odberu určitého počtu licencií.
2. Len rámcové podmienky, bez konkrétnych záväzkov: Centrálne zmluvy majú slúžiť na získanie čo najvýhodnejších podmienok pre verejnú správu, avšak pri plnom zachovaní férovej súťaže rôznych konkurenčných riešení, vrátane bezplatného softvéru a softvéru vytvoriteľného vo vlastnej réžii. Obsah jednotlivých centrálnych zmlúv by preto mal byť obmedzený len na stanovenie rámcových podmienok pre prípadné budúce nákupy a určovať jednotkové ceny pre prípad dosiahnutia určitých hraníc počtov licencií (napríklad 100, 200, 500, 1000 a podobne). Centrálne zmluvy by nemali byť kúpnyimi zmluvami.
3. Žiadna viazanosť produktov a služieb na iné: Centrálne zmluvy musia umožňovať oddelené nákupy jednotlivého softvéru. Nesmú verejnú správu zaväzovať k nákupu viacerých druhov softvéru a služieb v jednom „balíku“, pretože takýto postup vedie k potláčaniu konkurencie.
4. Zdokumentované porovnávanie nákladov a prínosov pred každým nákupom alebo využitím cudzej voľnej licencie: Oblasť informačných technológií je z hľadiska konkurencie veľmi dynamická, preto organizácie verejnej správy musia mať povinnosť pred každým využitím nákupu cez centrálnu zmluvu (vrátane zvýšenia počtov licencií) uskutočniť porovnanie nákladov a prínosov rôznych technicky vhodných konkurenčných riešení, vrátane bezplatného a otvoreného softvéru.
5. Finančná zainteresovanosť jednotlivých organizácií: Treba vylúčiť prax, aby jednotlivé inštitúcie len oznamovali svoje požiadavky a niekto celkom iný za licencie platil.
6. Kontroly hospodárnosti a opodstatnenosti nákupov: Centrálne zmluvy a lepšia evidencia licencií nemusia priniesť efektívnejšie využívanie licencií. Zvýšenie efektívnosti využívania licencií si vyžaduje najmä dôsledné kontrolovanie opodstatnenosti výberu a nákupov

konkrétnych licencií a kontroly ich skutočného využívania. Podľa dostupných informácií sa zatiaľ takéto kontroly nevykonávajú. Upozorňujeme, že je tiež potrebné zabezpečiť vzdelávanie ľudí, ktorí takéto kontroly majú v kompetencii vykonávať - mali by ich vykonávať odborne zdatní ľudia, vzdelaní a skúsení v oblasti rôznych softvérových alternatív. Celková hospodárnosť a efektívnosť sa dá posudzovať len podľa individuálnych potrieb jednotlivých organizácií - a na základe podkladov o porovnávaní rôznych alternatívnych riešení, vrátane bezplatného otvoreného softvéru.

7. Evidencia licencií: Centrálnu evidenciu licencií k softvéru využívaných vo verejnej správe je možné vytvoriť aj bez centrálnych zmlúv s dodávateľmi. Vyžaduje si to len zosumarizovanie informácií z pravidelných softvérových auditov, o ktorých hovorí Koncepcia využívania softvéru vo verejnej správe.
8. Propagácia bezplatného otvoreného softvéru: Bezplatný otvorený softvér je v mnohých prípadoch plnohodnotnou náhradou komerčného softvéru. Na rozdiel od plateného softvéru ho však obvykle nemá kto vo verejnej správe propagovať a ani zastupovať v procese obstarávania. Organizácie verejnej správy by mali byť motivované využiť bezplatný otvorený softvér. Vzhľadom na nízke povedomie o existujúcom bezplatnom otvorenom softvéri by mala byť táto možnosť získania softvéru vo verejnej správe aktívne propagovaná rôznymi prostriedkami.

C. Odôvodnenie návrhov a **návrh konkrétnych opatrení**

SOIT považuje za veľmi dôležité, aby bola pre verejnú správu pri každej potrebe získať softvér stanovená povinnosť aktívne vyhľadávať technicky vhodný bezplatný a otvorený softvér, porovnávať takýto softvér s technicky vhodným plateným softvérom z hľadiska dlhodobých nákladov a prínosov, zdôvodňovať výber softvéru a celý tento proces zdokumentovať.

Dnešná legislatíva SR vyžaduje od verejnej správy uskutočňovanie verejných obstarávaní na platené tovary a služby, avšak neustanovuje jednoznačnú povinnosť, aby verejná správa najskôr vyhľadala tovary a služby, za ktoré sa nemusí platiť a zdokumentovane posúdila ich dlhodobé náklady a prínosy. Otvorený softvér je na rozdiel od bežných tovarov a služieb významne odlišný v tom, že ho je možné získať bezplatne, bez dohadovania a podpisovania zmlúv - jednoduchým skopírovaním a nainštalovaním. Upozorňujeme, že v procese verejného obstarávania nemá kto zastupovať taký bezplatný softvér, ktorý dokáže organizácia získať a využiť vo svojej vlastnej réžii (napríklad s pomocou zamestnancov verejnej správy). Platná legislatíva v oblasti verejného obstarávania na takúto možnosť nemyslí, a preto môžu vznikať prípady, kedy sa zbytočne verejne obstaráva riešenie, ktoré by bolo možné lacnejšie získať a vyriešiť vo vlastnej réžii. Vyzývame preto vládu na takú úpravu pravidiel, aby bolo povinné porovnávanie komerčného softvéru s nekomerčnými možnosťami, ktoré otvorený softvér ponúka. V tejto oblasti by sme uvítali verejnú diskusiu, pričom SOIT rada prispeje svojimi návrhmi. Problematike obstarávania otvoreného softvéru vo verejnej správe v Európskej únii sa podrobnejšie venuje nasledovná príručka vydaná v rámci projektu OSOR.eu: <http://www.osor.eu/studies/expert-guidance/guideline-for-public-administrations-on-procurement-and-open-source-software-2010>

Naša konkrétna predstava, ako by mali organizácie verejnej správy postupovať po zistení potreby obstaráť nejaký softvér je takáto:

1. Organizácie verejnej správy musia aktívne vyhľadávať možnosti získania technicky vhodného bezplatného otvoreného softvéru, a tiež zisťovať možnosti vytvorenia vhodného otvoreného softvéru vo vlastnej réžii. Organizácie musia pre takto vyhľadaný bezplatný softvér a pre riešenia vytvoriteľné vo vlastnej réžii posúdiť dlhodobé prínosy, vypočítať predpokladané dlhodobé

náklady ich využitia a porovnávať ich s predpokladanými dlhodobými prínosmi a nákladmi bežne dostupných komerčných riešení. Hodnotiace kritériá musia byť rovnaké pre bezplatný aj platený softvér, je však potrebné zväžiť aj nevyčísľiteľné vlastnosti, ako napríklad vznik závislosti na dodávateľovi a možnosť kontrolovať, využívať a upravovať zdrojový kód softvéru. Až po takomto aktívnom vyhľadávaní možností, ich porovnaní a vyhodnotení môžu organizácie verejnej správy pristúpiť k rozhodnutiu, ktoré riešenie je najvýhodnejšie a či sa získa a využije bezplatný softvér, vytvorí softvérové riešenie vo vlastnej réžii alebo bude inicializované verejné obstarávanie na platené softvérové riešenie.

2. O celom tomto postupe musí existovať písomná dokumentácia, ktorá musí obsahovať informácie o vyhľadanom technicky vhodnom bezplatnom softvéri, hodnotiace kritériá, porovnania celkových dlhodobých nákladov a prínosov a zdôvodnenie rozhodnutia o spôsobe získania softvéru. Túto dokumentáciu úrad musí archivovať minimálne po dobu používania daného softvérového riešenia alebo po bežnú dobu uchovávanía dokumentácie obstarávania.
3. Nevyhnutným predpokladom na zabezpečenie správneho postupu pri obstarávaní softvéru je aj zabezpečenie vzdelávania zamestnancov verejnej správy v oblasti existujúcich typov softvéru, zabezpečenie vzdelávania zamestnancov verejnej správy v oblasti aktívneho využívania otvoreného softvéru, zabezpečenie propagácie otvorených štandardov, otvoreného softvéru a technológií vo verejnej správe a zvýšenie reálneho používania otvorených štandardov a technológií vo verejnej správe.
4. Vzhľadom na to, že existuje množstvo zdrojov bezplatného otvoreného softvéru rôznej kvality, považujeme za dôležité, aby bol pre verejnú správu vytvorený zoznam technicky vhodného bezplatného a otvoreného softvéru pre bežné činnosti verejnej správy (napr. textový procesor, tabuľkový kalkulátor, editor prezentácií, e-mailový klient, programy na prácu so štandardami IS VS a podobne). Takýto zoznam by vytvárala odborná „kancelária na obstarávanie otvoreného softvéru“, ktorá by v súčinnosti s komerčnými a nekomerčnými organizáciami a odbornou verejnosťou odborne a plne transparentne odporúčala otvorené softvérové produkty na jednotlivé činnosti, zabezpečovala verifikáciu ich spôsobilosti na konkrétnu činnosť a o otvorenom softvéri vo verejnej správe by informovala a vzdelávala. Zoznam by mal obsahovať aj odkazy na rôzne zdroje bezplatného otvoreného softvéru (osor.eu je len jedným z mnohých) a upozornenie, že pre typy softvéru, ktoré nie sú uvedené v zozname, je potrebné aktívne vyhľadávať ďalšie zdroje (napríklad webové stránky jednotlivých projektov otvoreného softvéru, stránky ako sourceforge.net, gnu.org a podobne).

Potrebu takéhoto zoznamu a „kancelárie“ vidíme aj v tom, že pri dnešnom stave legislatívy a bez ich existencie môžu organizácie verejnej správy namietat, že nevedeli o vhodnom bezplatnom softvéri. Taktiež môžu používať argument, že nie sú z dôvodu ľudských kapacít schopné vo vlastnej réžii vyhľadávať vhodný bezplatný softvér. Takýto zoznam by tiež podporil šetrenie vo verejnej správe a mohol by tlačiť na znižovanie cien plateného softvéru. Navrhujeme tiež, aby zoznam bol prístupný aj pre verejnosť. Verejná správa by tak zaručila existenciu a dostupnosť bezplatného softvéru pre prácu so súbormi, ktoré občanom predkladá.

Rozsah činností navrhovanej „kancelárie“ by sa v značnej miere prekrýval so zameraním „Centra excelencie pre otvorený softvér“, ktoré bolo navrhnuté v jednej z prednášok na ITAPA 2010 členmi Spoločnosti pre otvorené informačné technológie (<http://www.itnews.sk/spravy/informatizacia/2010-11-30/c137051-open-source-a-otvorene-standardy-vo-verejnej-sprave>) alebo so zameraním Open Source Academy, ktorej návrh bol jedným z výsledkov úlohy výskumu a vývoja Open Source infraštruktúra (OSIN, <https://team.eea.sk/wiki/pages/viewpage.action?pageId=48890740>).

6. Cenové limity na nákup počítačov a stropné sadzby na služby

Náklady na nákup bežného hardwaru sú vo verejnom sektore v mnohých prípadoch oveľa vyššie ako v súkromnom sektore. Určenie finančných limitov na základné kategórie hardwaru, jeho pasportizácia a zverejňovanie počtov a obstarávacích cien môže výrazne znížiť náklady štátu. Podobne ako pri hardware, aj pri službách platí verejný sektor často oveľa vyššie ceny ako sú bežné ceny v súkromnom sektore. Určenie maximálnych cien za jednotlivé typy služieb, ktoré sú obstarávané v rámci projektov a zverejňovanie zazmluvnených cien pomôže znížiť náklady. Základným krokom bude vypracovanie klasifikácie štandardne používaných typov služieb pri realizácii IT projektov.

Spoločnosť pre otvorené informačné technológie (SOIT) v tomto bode považuje za potrebné upozorniť, že otvorený softvér je dostupný bezplatne a v niektorých prípadoch sú bezplatne dostupné aj niektoré IT služby. Verejná správa by preto mala zabezpečiť aj propagáciu bezplatných a iných alternatívnych riešení v oblasti IT služieb. Napríklad zabezpečovanie aktualizácie komerčného softvéru sa dnes v podobe „software assurance“ nakupuje za pomerne vysoké ročné poplatky. Pri otvorenom softvéri sú v mnohých prípadoch aktívnych softvérových projektov aktualizácie poskytované dlhodobo a bezplatne komunitou zloženou z rôznych firiem, inštitúcií alebo aj jednotlivcov.

7. Zamedzenie vzniku duplicit a centrálna koordinácia projektov

Nedostatočná koordinácia, chýbajúce projektové plány a neprehľadné previazanie projektov vytvárajú priestor pre neefektívny nákup techniky a služieb. Jednotlivé ministerstvá tak bez zosúladenia svojich projektových plánov duplicitne aj viacnásobne nakupujú technológie, ktoré sú už k dispozícii. Vytvorenie projektovej kancelárie a zavedenie opatrení na koordináciu projektov pomôže zabezpečiť využívanie už existujúcich kapacít a zefektívniť celú technologickú infraštruktúru, pričom bude potrebné nastaviť časovú súslednosť projektov tak, aby ich realizácia nebola ohrozená.

V tejto oblasti Spoločnosť pre otvorené informačné technológie navrhuje vytvorenie centrálného registra, ktorý sme spomenuli aj v ďalších bodoch. Bez takéhoto registra organizácie verejnej správy majú len veľmi malú šancu zistiť, že niektorá iná organizácia verejnej správy obstarala softvér, ktorý môžu bezplatne využiť iné organizácie verejnej správy.

8. Podrobné finančné informácie o projektoch

Prehľadný popis predmetu zmluvy a neskôr aj fakturácie je v súkromnom sektore bežným nástrojom kontroly. Je nevyhnutné vypracovanie a využívanie „vzorovej“ štruktúry rozpočtu na IT projekty, podľa ktorej budú pripravované predbežné odhady nákladov na projekt, a následne aj súťažné ponuky v samotnom obstarávaní. Toto pomôže zvýšiť transparentnosť aj vo verejnom sektore. Sprehľadnenie rozpočtov pripravovaných projektov, zmlúv a nakoniec aj fakturácií zamedzí, aby sa v projekte nachádzali skryté položky a duplicity, umožní kontrolu rozpočtov a ich porovnávanie v súťaži a dosiahnutie jednoznačnosti dodávok komponentov a produktov.

Členovia Spoločnosti pre otvorené informačné technológie sa domnievajú, že takáto vzorová štruktúra rozpočtu by mala počítať aj s možnosťami bezplatného získavania a využívania softvéru. Pri bezplatnom obstaraní softvéru, náklady na ktorého prevádzku počas 3-5 rokov budú nižšie ako pri bežne dostupnom **platenom** softvéri, nie je potrebné uskutočňovať verejné obstarávanie.

9. Definovanie finančnej efektívnosti investícií do informačných technológií

Väčšina investícií do informačných technológií nemala v poslednom období nijako kvantifikované prevádzkové náklady. Súčasťou každého projektu musí byť jasná kvantifikácia nákladov aj výnosov. Medzi nákladmi to musia byť okrem investičných nákladov aj celkové ďalšie náklady, najmä prevádzkové náklady počas štyroch rokov od dokončenia investície. Medzi výnosy patria najmä zvýšené príjmy od klientov, úspora doterajších prevádzkových nákladov, či iné benefity, ktoré však musia byť jasne definované a finančne kvantifikované.

Spoločnosti pre otvorené informačné technológie navrhuje, aby verejná správa aktívne zbierala informácie o finančnej efektívnosti používania bezplatného a otvoreného softvéru v jednotlivých organizáciách verejnej správy a tieto poznatky aktívne využívať v ďalších organizáciách verejnej správy. V prípade širšieho nasadenia bezplatného a otvoreného softvéru v niektorej organizácii verejnej správy by mala byť takejto organizácii venovaná pozornosť zo strany Ministerstva financií a poskytnutá podpora vo forme konzultácií, ktorá zabezpečí čo najširšie využitie výhod takéhoto softvéru. Žiaľ, organizácie verejnej správy, ktoré sa rozhodnú dodržiavať otvorené štandardy a využívať otvorený softvér, častokrát narážajú na bariéru nechoty iných organizácií verejnej správy tieto štandardy dodržiavať a využívať výhody otvoreného softvéru. To už vo viacerých prípadoch viedlo k tomu, že organizácia využívajúca otvorený softvér nebola nijako motivovaná ďalej šetriť finančné prostriedky štátneho rozpočtu a bez akýchkoľvek problémov a overovania opodstatnenosti takéhoto kroku jej boli zo štátneho rozpočtu poskytnuté peniaze na migráciu na komerčný softvér, pričom z technického hľadiska na to nebol žiadny dôvod. Preto je potrebné, aby takýmto projektom bola venovaná pozornosť a bola im poskytnutá určitá forma pozitívnej motivácie a podpory – aspoň vo forme konzultácií.

Ďalej, považujeme za potrebné, aby sa do nákladov pri výpočte celkových nákladov na používanie softvéru (TCO - Total Cost of Ownership) zahŕňali aj náklady na prípadný prechod ku konkurencii v budúcnosti - to znamená výška nákladov, ktoré spôsobí nekompatibilita obstaraného riešenia s otvorenými a technologicky neutrálnymi štandardami. Tieto náklady jednoznačne nie sú vyžadované v Koncepcii využívania softvéru vo verejnej správe schválenej vládou SR. Ďalšie informácie sú uvedené v príručke pre obstarávanie otvoreného softvéru:

<http://www.osor.eu/studies/expert-guidance/guideline-for-public-administrations-on-procurement-and-open-source-software-2010>

Taktiež by sa do nákladov pri výpočte TCO mali započítavať aj náklady na viazanosť softvéru na hardvér.

10. Investícia len do užitočných služieb

Výsledkom informatizácie by nemalo byť iba obyčajné „preklopenie“ existujúceho systému do elektronickej podoby, ale maximálne zjednodušenie a zefektívnenie procesov, ktoré odbremení používateľov konkrétnych služieb od zbytočných povinností. Prípravu každého projektu elektronickej služby a jej obstarávania by mala sprevádzať analýza doterajšieho procesu a jeho revízia, t.j. odbúranie zbytočných krokov, maximálne zjednodušenie a automatizácia. Dôraz musí byť kladený na tzv. „proaktívne služby“, teda služby, ktoré sa aktivujú a zabezpečia automaticky a presne na podmienky a situáciu používateľa a nevyžadujú jeho iniciáciu.

Pojem užitočnosti je určite ťažké definovať – dá sa očakávať, že za týmto pojmom si niečo iné bude predstavovať verejná správa, niečo iné dodávatelia a ešte niečo celkom iné verejnosť. Spoločnosť pre otvorené informačné technológie (SOIT) preto 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 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.

"Nezaradené"

Námety, ktoré sa nedajú jednoznačne zaradiť medzi uvedené zásady.

Ako základný cieľ tejto verejnej diskusie sa uvádza „Lacnejší, transparentnejší a efektívnejší nákup informačno-komunikačných technológií“. Tu Spoločnosť pre otvorené informačné technológie (SOIT) navrhuje zmenu na „Lacnejšie, transparentnejšie a efektívnejšie obstarávanie informačno-komunikačných technológií“. Tento návrh zdôvodňujeme tým, že pôvodné znenie z diskusie vylučuje otvorený a slobodný softvér (ďalej len otvorený softvér), prípadne aj freeware, ktoré sa nezískavajú kúpou, ale napríklad len jednoduchým stiahnutím z internetu, a to bez potreby nákupov alebo dojednávania licenčných zmlúv. Otvorený softvér je dnes **v mnohých prípadoch** plnohodnotnou alternatívou tradičnejších komerčných riešení, o čom svedčí aj záujem veľkých spoločností, ktorý bol v nedávnej dobe dokumentovaný prieskumom, ktorý vykonala The Linux Foundation (<http://www.soit.sk/sk/aktualne/oit-vo-svete/2010-10-19/90-velke-firmy-laka-linux>).

Skutočnosť, že v cieľoch bolo použité slovo „nákup“ v SOIT považujeme za symptóm skutočnosti, že verejná správa dnes nemá pre **bezplatný** otvorený softvér vytvorený mechanizmus, ktorý by ho v procese obstarávania zrovnoprávnil s komerčným softvérom, ktorý sa získava na základe kúpy. Súčasne túto formuláciu považujeme za zavádzajúcu, a to v tom, že naznačuje, akoby kúpa bola jediným spôsobom získania legálneho softvéru. Preto navrhujeme, aby takýto mechanizmus bol vytvorený, a aby používatelia vo verejnej správe (inštitúcie rôznych úrovní) dostali alternatívnu možnosť na výber medzi plateným komerčným softvérom na jednej strane a bezplatným otvoreným softvérom alebo freeware-om na strane druhej. K tejto téme sa SOIT vyjadruje aj vo svojich ďalších návrhoch, najmä v bode 5.

Druhá téma, ktorá v Desatore nebola spomenutá, je téma používania otvorených štandardov – zákon 275/2006 pritom dokonca uvádza, že štandardy pre ISVS musia byť otvorené a technologicky neutrálne. Spoločnosť pre otvorené informačné technológie považuje používanie a rešpektovanie otvorených štandardov za podstatné, rovnako ako aj za podstatné považuje požadovanie riešení na ich základe. Je tomu aj v prípadoch, ak momentálne pomocou nich nie sú dostupné niektoré najmodernejšie **funkčnosti** („features“) – v systémoch verejnej správy je dôležitejšia interoperabilita, široká použiteľnosť a dlhodobá perspektíva. Dobrý príklad v tomto smere sú napríklad štandardy pre ISVS pre textové dokumenty, kde sú v súčasnosti schválené len tie, ktoré sú založené na otvorených štandardoch. Táto filozofia je dnes urgentná najmä pri elektronickom podpise a elektronických formulároch. Ako príklad orientácie na uzavreté štandardy, ktorá sa v dlhodobom horizonte ukázala ako chybná, uvádzame optimalizáciu mnohých webov verejnej správy pre prehliadač Internet Explorer. V čase ich tvorby to bol väčšinový prehliadač, a tak orientácia na ním podporované proprietárne štandardy sa vtedy mohla zdať opodstatnená. Dnes je však Internet Explorer minoritným prehliadačom, pričom väčšina používaných prehliadačov podporuje len otvorené štandardy. Táto lekcia je jasným varovaním, prečo neviazať aplikácie na technológiu určitého výrobcu, aj keď momentálna situácia vyzerá úplne v jeho prospech. O to nepochopiteľnejšie je, že podobné neuvážené kroky sa pri budovaní

systemov verejnej správy robia aj dnes, napríklad pri výbere elektronických formulárov pre Ústredný portál verejnej správy (portal.gov.sk). Akékoľvek pohodlné sa zdá použitie formátu 602XML, je to proprietárny produkt jednej firmy, ktorý má v oblasti interoperability viaceré vážne problémy (pozri skúsenosti z projektu dátových schránok v ČR) a vytvára stav závislosti od jedného dodávateľa. Na rozdiel od alternatív (napríklad webové formuláre v HTML/XHTML alebo PDF [AcroForms](#)), ktoré sú štandardizované a podporujú ich programy rôznych výrobcov.