

Sammendrag – Programvarepolitikk for fremtiden

IKT og programvare spiller en stadig viktigere rolle i samfunnslivet. I Regjeringens program for modernisering av offentlig sektor er IKT det helt sentrale verktøyet. Utrveksling av dokumenter og tjenester på nettet blir stadig vanligere; e-post, nettbank og e-handel er allerede utbredt, og gjennom Personlig internettportal vil også offentlig informasjon og saksbehandling få et digitalt grensesnitt mot befolkningen. Det er derfor på høy tid at myndighetene tar en aktiv holdning til programvare.

Det er spesielt tre forhold som gjør at det er viktig med en bevisst programvarepolitikk:

- Valg av programvare handler om kontroll av informasjonsstrømmene i hverdagen. Mange nettbanks, kringkastere som NRK og TV2, og også regjeringens direktesendte pressekonferanser krever i dag at brukerne har programvare fra Microsoft for å få enkel tilgang til tjenestene. Dersom informasjon låses til bestemte formater, blir porten til informasjonssamfunnet smal, og den demokratiske tilgangen til informasjon svekkes. Vi kan si at programvaren fungerer som *portvakt* til informasjon.
- Programvaremarkedet er et spesielt marked, som er preget av det vi kaller *nettverkseffekter*. Kort fortalt går dette ut på at markedet favoriserer det produktet som de fleste bruker. Dette medfører at det kan oppstå tilnærmede monopolsituasjoner i de ulike segmentene i programvarebransjen.
- Det offentlige har en spesiell posisjon som viktigste kunde og regulerende myndighet i programvaremarkedet. Fordi offentlige valg legger premissene for alle borgerne i informasjonssamfunnet, har det offentlige et spesielt ansvar for de valgene som tas.

I rapporten peker vi på at en god programvarepolitikk bør være demokratisk, effektiv og fremtidsrettet. To teknologiske strategier som på ulike måter kan fremme disse hensynene, er åpne standarder og åpen kildekode. Det er viktig å skille mellom disse to strategiene.

Åpne standarder

Åpne standarder for programvare er regler og retningslinjer for lagring og utveksling av data som kan fremme både demokratisk tilgjengelighet og effektiv konkurranse. Disse retningslinjene bør være tilgjengelige for liten eller ingen kostnad, slik at alle har en reell mulighet til å få tilgang til dem. Det er viktig å presisere at selv om et selskap følger åpne standarder, er det ikke nødt til å avsløre alle spesifikasjonene i produktet. Åpne standarder gir rom for forretningshemmeligheter, samtidig som man sikrer at data og informasjon kan utveksles uavhengig av programvareleverandør.

Et eksempel på en standard de fleste har et forhold til, er GSM-standard for mobiltelefoni. Fordi vi har en standard, er det mulig for mange ulike leverandører å produsere telefoner som kan brukes i alle GSM-nett. Forbrukerne har mulighet til både å bytte mobiltelefon og operatør når de måtte ønske det, og det er også mulig å ta med telefonen til de fleste andre land og ha glede av den der. HTML er en åpen standard for dokumenter på web som kan sies å ha mye av æren for at internett og world wide web har fått den utbredelsen det har i dag. Dersom man hadde hatt en tilsvarende standard for tekstbehandlingsdokumenter, ville forbrukerne kunne bytte både operativsystem og tekstbehandlingsprogram uten å måtte tenke på om det ville bli mulig å lese eller utveksle dokumenter problemfritt.

Det er også viktig at en åpen standard forvaltes av ikke-kommersielle organisasjoner eller organisasjoner med et internasjonalt mandat. Dersom en kommersiell organisasjon skulle forvalte

en standard, kan man tenke seg at standarden kunne endres på kort varsel, på en slik måte at det ga en konkurransefordel for den organisasjonen som forvalter standarden.

IKT-politikken i Norge har i liten grad omhandlet programvare eller områder som åpne standarder og åpen kildekode. I praksis er det lukkede formater som dominerer offentlige systemer og offentlig datautveksling. I andre land i Europa føres det en mer aktiv politikk på dette feltet, blant annet har både Danmark og Storbritannia en klar politikk for å fremme åpne standarder i det offentlige.

Teknologirådets ekspertgruppe mener åpne standarder har en viktig demokratisk funksjon, fordi de fremmer yttringsfrihet og tilgjengelighet gjennom fri utveksling av informasjon. Gruppen anbefaler at norske myndigheter fører en aktiv preferansepolitikk for åpne standarder, og foreslår blant annet følgende konkrete tiltak:

- Gjør offentlige dokumenter som utveksles eller arkiveres tilgjengelige på åpne formater (for eksempel HTML, XML eller PDF), i tillegg til evt. lukkede formater.
- Still krav til at allmennkringkastere skal bruke åpne standarder.
- Vurder om all programvare det offentlige kjøper inn skal følge åpne standarder. Stat og kommune bør etterspørre programvare som støtter åpne standarder, samt vurdere åpen kildekode ved offentlige anbud. Programkode betalt av og utviklet for det offentlige bør også eies av det offentlige.
- Vurder aktive forhandlinger med enkelte større programvareleverandører for å få dem til å åpne sine formater.
- Øk bestillerkompetansen i offentlig sektor. Valg av programvare og tildeling av utviklingsoppdrag har en avgjørende betydning for bruk av standarder, og det er viktig å ha oversikt over hvilke valgmuligheter som finnes og konsekvenser av valg som tas.

Åpen kildekode

Åpen kildekode kjennetegnes ved at den er åpen for innsyn av alle, kan modifiseres av alle, kan gjenbrukes i annen programvare og fritt distribueres til andre. Åpen kildekode må sies å være en fremtidsrettet strategi, i det den stimulerer en innovativ kunnskapskultur som innebærer deling av kunnskap og desentralisert utviklingskompetanse. Slik deling må kunne ses på som et langsiktig samfunnsgode.

Teknologirådets ekspertgruppe anbefaler en noe forsiktigere politikk for åpen kildekode enn for åpne standarder. En viss stimulering av leverandører av programvare med åpen kildekode, som konkurrenter til rådende markedsledere, kan ha en gunstig effekt både på innovasjonsarbeidet og prispolitikken hos de dominerende aktørene. Det anbefales derfor at Norge følger Storbritannias og Danmarks eksempel og iverksetter *statlige pilotprosjekter* på programvare basert på åpen kildekode. Slike prosjekter kan gi verdifulle erfaringer, særlig knyttet til levetidskostnader, brukerbehov og funksjonalitet.

I rapporten ser vi også på to andre områder knyttet til programvare: *Programvarepatenter* og *tekniske sperrer*.

Teknologirådets ekspertgruppe mener det er mange grunner til at programvare ikke bør kunne patenteres. Det pekes blant annet på at programvare er annerledes enn andre felt hvor patentering er mulig: Det er mindre ressurskrevende å komme fram til nye produkter enn for eksempel i farmasøytisk industri, og etter patentets utløpstid på 20 år vil de fleste programvareprodukter være utdatert.

Patenter er ment å tjene både oppfinner og samfunnet for øvrig. Ekspertgruppen mener at programvarepatenter synes å ha få positive virkninger for samfunnet. Det finnes derimot flere viktige negative sider: Programvarepatenter er en trussel mot åpen kildekode, åpne standarder og fri konkurranse.

Tekniske sperrer kan brukes til å frata forbrukere rettigheter de har i følge norsk lov. Teknologirådets ekspertgruppe mener det er viktig å opprettholde leseretten til digitale data man har rettmessig tilgang til. Innføring av InfoSoc-direktivet i Norge bør derfor revurderes.

I rapporten pekes det også på et annet hensyn som må ligge til grunn for en demokratisk programvarepolitikk, nemlig *gjennomsiktighet*. Utfordringene knytte til dette kan oppsummeres som følger:

- Å sikre fortsatt åpenhet når programmer tar over lovanvendelsen.
- Å revidere offentlighetslov og forvaltningslov og forskrifter med IKT for øye.
- Å sikre at saksbehandlingsrutiner i den digitale forvaltningen blir oversiktlige og tilstrekkelig beskrevet til at brukerne kan forstå sin rolle i den samlede rutinen.
- Å legge betydelig større vekt på å lage digitale saksbehandlingsrutiner som sikrer etterlevelse av lovbestemte krav til utøvelse av forvaltningsmyndighet når det gjelder brukeres rettigheter og forvaltningens plikter.

Til slutt i rapporten behandles programvare i undervisning og forskning. Programvare i skolen bør bidra til å gi elevene innsikt i informasjonsteknologi slik at de kan bli aktive deltakere i informasjonssamfunnet, både som brukere og utviklere. I tillegg bør programvare i undervisning være så nøytral som mulig i forhold til å binde den enkelte utdanningsinstitusjon og elev opp til bestemte leverandører.

Skolelinux er et prosjekt med norsk opprinnelse, basert på åpen programvare. Teknologirådets ekspertgruppe mener at mer Linux i skoleverket kan bidra til at norske skolebarn blir mer fleksible, innovative og kompetente databrukere, og anbefaler derfor at støtten til Skolelinux utvides.

Utviklingsland med en beskjeden IKT-industri og -infrastruktur er spesielt sårbare for å bli låst til bestemte leverandører. Norge bør engasjere seg i bistands- og samarbeidsprosjekter med åpen kildekode. Basert på Skolelinux og erfaringer fra FAIR og FN-organet GRID i Arendal, kan Norge ta initiativ til å samarbeide med fattige land basert på felles utvikling av åpen kildekode.

Merknad fra ekspertgruppens mindretall (Lars Sjørgard)

I arbeidet med rapporten oppsto det en dissens i ekspertgruppen. Mindretallet (Lars Sjørgard) er uenig i flertallets hovedsynspunkter, og tar forbehold om de deler av innholdet som leder fram til flertallets konklusjoner (dette gjelder spesielt **Feil! Fant ikke referanseilden. og Feil! Fant ikke referanseilden.**).¹

Sjørgard mener at sterke føringer fra det offentlige i forhold til bruk av åpne standarder kan ha uheldige effekter. For det første kan det være problematisk på kort sikt for dagens brukere, rett og slett fordi en svært stor andel av dagens programvare i offentlig sektor ikke følger åpne standarder. For det andre kan det være uheldig på lang sikt, fordi det kan hindre en fremtidig bruk av programvare som kan vise seg å ha mange gode egenskaper, men som ikke er basert på åpne standarder. Det advares derfor mot å føre en streng preferansepolitikk hva angår åpne standarder.

Selv om Sjørgard finner grunn til å advare mot å innføre en streng preferansepolitikk for åpne standarder, er han enig i en rekke av de forslag som flertallet fremmer:

- Det kan være gode grunner for at det offentlige presser på for å få frigitt sentrale kildekoder for visse programvarer.
- Det kan også være grunn til å støtte tiltak som fremmer arbeidet med utvikling av åpne standarder.
- Oppsigelsen av statens innkjøpsavtale med Microsoft er et eksempel på et tiltak som kan stimulere til nytenkning i ulike deler av offentlig sektor, der en tenker i retning av alternative løsninger som ikke innbefatter Microsoft.
- Prosjektet Skolelinux er et annet positivt tiltak, som bidrar til at de kommende generasjoner får større kunnskap om alternative løsninger, og det i seg selv bereder grunnen for at alternativer til Microsoft vokser frem.
- Alle offentlige dokumenter som legges ut på nettet skal være tilgjengelig i åpne formater (som PDF, HTML og XML). Allmennkringkastere som NRK og TV2, samt andre nettmedier, bør være lett tilgjengelig i åpne multimedieformater (for eksempel MPEG eller MP3). Det gir synlighet for at det finnes alternative løsninger, og gjør alternative løsninger mer levedyktige.

¹For en helhetlig og samlet fremstilling av mindretallets syn, se Sjørgard, Lars (2004): *Markedsdynamikk i dataindustrien*, SNF arbeidsnotat 38/04 tilgjengelig på ftp://ftp.snf.no/Arbeidsnotat/2004/A38_04.pdf