

ODREDNICE RAZVITKA I UPORABE RACUNALNIH PROGRAMA S OTVORENIM KODOM U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

I. TEMELJNA POLAZIŠTA

1. Uporaba informacijske tehnologije u tijelima državne uprave postaje nužnost i temelj razvitka sustava državne uprave i ostvarivanja reforme državne uprave, od kojih je elektronička uprava jedan od najznacajnijih ciljeva. U izgradnji i djelovanju elektroničke uprave (e-uprave) primjenjuju se tehnička (racunala, telekomunikacijska i druga tehnička oprema) i programska rješenja. Programska rješenja koja se nabavljaju i ugrađuju u informacijske sustave tijela državne uprave potrebna su za rad racunala (operacijski sustavi) te za opće funkcije uredskog rada i za specifične zahtjeve pojedinačnih upravnih područja (korisnička programska rješenja). Do sada se najveći dio programskih rješenja preuzimao od dobavljača u završnom obliku za izravnu ugradnju u računalne sustave. Izvorni oblik u kojem su programska rješenja izrađivana prije njihova pretvaranja u strojno čitljiv oblik do sada se u pravilu nije isporučivao uz preuzeta programska rješenja. Programska rješenja preuzimala su se pod uvjetima licencnih odnosa s dobavljačima i bez mogućnosti mijenjanja, dopune ili povezivanja s programskim rješenjima različitih dobavljača. Takva se rješenja oblikuju u vlasničke proizvode s krutim komercijalnim uvjetima korištenja i ograničenim ili nikakvim mogućnostima upravljanja takvim programskim rješenjima od strane tijela državne uprave. Na taj su način tijela državne uprave djelomično dovedena u ovisnost o dobavljaču pojedinog programskog rješenja što može dovesti do stvaranja zatvorenih informacijskih sustava i time otežati uspješnost i učinkovitost djelovanja e-uprave.

Za razliku od vlasničkog, privatnog i ograničenog dosega licenciranih programskih rješenja u okruženju informacijske tehnologije djeluje i sustav javnog, otvorenog i slobodnog korištenja programskih rješenja koja su dostupna u izvornom obliku (kodu) odnosno u čovjeku čitljivom izrazu kojim je programsko rješenje izrađeno prije njegove pretvorbe u strojni kod. Ta se rješenja nazivaju programi s otvorenim odnosno slobodnim izvornim kodom (*otvoreni programi*).

Otvoreni programi omogućuju pristup izvornom kodu napisanom u programskom jeziku kojim je izrađeno namjensko programsko rješenje što omogućuje korisnicima odnosno informaticarima kako citanje tako i mijenjanje i prilagođivanje izvornog programa trenutnim potrebama. Otvoreni programi su istodobno i računalni programi čiji se izvorni kod slobodno razmjenjuje, dopunjuje, mijenja i povezuje s drugim programskim rješenjima temeljenim na otvorenom kodu.

Otvoreni programi temelje se na načelu slobode uporabe, izmjene, dopune, poboljšanja/unapređivanja i naknadne distribucije programskih rješenja. Ta sloboda u uporabi programskih rješenja omogućuje zainteresiranim stranama zajednički rad u unapređivanju ili proširenju funkcionalnosti programskog rješenja bez pritiska vlasničkog odnosa koji sprječava takvu suradnju. Ovaj novi oblik suradnje u kojem stručnjaci iz različitih sektora i organizacija pa čak i država zajednički djeluju u izradi, razvoju i uporabi programskih rješenja naziva se sustav razvitka otvorenog koda.

2. Europska unija je u sustav zajedničkih aktivnosti napretka europskog gospodarstva i stvaranja Europe kao društva znanja uključila mnogobrojne programe usmjerene na razvoj informacijskog društva. Akcijski plan Europske komisije iz lipnju 2002. godine usmjeren na ostvarenje inicijative *eEurope 2005: Informacijsko društvo za sve* temeljio se je na Akcijskom planu iz 2000. godine koji je već tada postavio skup osnovnih ciljeva razvitka informacijskog društva. Kao osnovni ciljevi utvrđeni su i poticanje uporabe računalnih programa s otvorenim kodom u javnom sektoru te razvitak e-uprave.

Zatvaranje informacijskih sustava u vlasnička programska rješenja jednog dobavljača utvrđena je kao jedna od najznačajnijih prepreka u postizanju postavljenih zadataka novog programa Europske unije i2010 - *A European Information Society for growth and employment*. Također, isti razlog se istice i kao generator usporavanja tržišnog natjecanja u informacijsko-komunikacijskom sektoru. Stoga je utvrđeno da se otvoreni programi kao i otvorene norme moraju nužno ugrađivati u informacijsko-komunikacijsko tržište Europske unije. U stvaranju željenih uvjeta napretka, javni sektor u zemljama Europske unije mora biti pripravan na preuzimanje vodeće uloge. Upravo novi plan sadržan u objedinjenom programu i2010 traži razvitak usuglašenog okvira interoperabilnosti nacionalnih sustava e-uprave temeljenih na otvorenim normama i otvorenim programima.

3. Sukladno utvrđenim ciljevima i aktivnostima razvitka informacijskog društva u okviru cjelovitog programa e-Europe, krajem 2003. godine Vlada Republike Hrvatske usvojila je Program e-Hrvatska 2007. kako bi se poduzela razradena, sveobuhvatna i dinamična akcija za postizanje bržeg iskoraka Hrvatske u informacijsko društvo u skladu s preporukama Europske unije i Lisabonskom agendom. Temeljni su ciljevi Programa e-Hrvatska 2007. omogućiti građanima i poduzetnicima pravodobno primanje informacija i aktivno sudjelovanje u društvu kroz umreženi informacijski sustav državne uprave, snaženje i povezivanje hrvatskog gospodarstva, sveobuhvatna razmjena informacija i iskustva u poslovnome svijetu i poduzetništvu, te opremanje države da postane transparentan, brz i učinkovit servis.

Kao nužan preduvjet za daljnji nesmetani razvoj javnih usluga i javnih informacijskih sadržaja utvrđen je funkcionalno izgrađen sustav interoperabilnosti informacijskih sustava tijela državne uprave. Za ostvarenje te zadace predviđena je uspostava okruženja otvorenih normi i otvorenih programskih rješenja kojima se omogućuje nesmetano povezivanje i međudjelovanje računalnih sustava različitih upravnih područja kroz jedinstvenu telekomunikacijsku mrežu tijela državne uprave. Republika Hrvatska je prihvaćanjem ovih smjernica i provedbom Programa e-Hrvatska 2007. spremna ostvariti preduvjete za povećanje opće konkurentnosti Republike Hrvatske na međunarodnim tržištima te ravnopravno i aktivno sudjelovanje u razvoju društva znanja.

4. Vlada Republike Hrvatske pokrenula je temeljem usvojene *Strategije One Stop Shop*, sustav objedinjavanja javnih usluga HITRO.HR za ubrzanu komunikaciju građana i poslovnih subjekata s državnom upravom. Svrha mu je podizanje razine usluga povećanjem brzine, učinkovitosti, fleksibilnosti i transparentnosti rada državne uprave. HITRO.HR na jednom mjestu građanima i poduzetnicima omogućuje brži i jednostavniji pristup javnim informacijama i uslugama. Strategijom Programa HITRO.HR (*One Stop Shop*) postavljene su osnove zajednicke

arhitekture informacijskih sustava državne uprave koje među osnovnim nacelima uključuju i njihovu interoperabilnost temeljenu na otvorenim normama i otvorenim programima.

Otvorene norme, kao premisa razvitka interoperabilnosti informacijskih sustava tijela državne uprave, javno su dostupne i objavljuje na način da je omogućeno njihovo opetovano i slobodno korištenje uz naknade sukladne troškovima objave i dostave i bez ograničenja u pogledu zaštite intelektualnog vlasništva. Time se otvorene norme pojavljuju kao javno dobro što pridonosi snažnijem sudjelovanju naših stručnjaka kako u primjeni tako i u donošenju otvorenih normi. Otvorene norme time stvaraju temelj djelovanja i razvitka sustava HITRO.HR koji neizostavno mora sadržavati postupke objedinjavanja informacijskih i javnih usluga na način koji smanjuje ukupne javne troškove pružanja usluga građanima i gospodarstvu i time gospodarski upravljati sredstvima poreznih obveznika.

5. Vlada Republike Hrvatske osnovala je Hrvatsku informacijsko-dokumentacijsku referalnu agenciju (HIDRA) kao specijaliziranu stručnu službu za obavljanje informacijskih, dokumentacijskih i referalnih poslova. HIDRA osigurava dostupnost javnih službenih podataka, informacija i dokumentacije Republike Hrvatske i promiče njihovo korištenje. HIDRA također, osigurava korištenje službene dokumentacije stranih zemalja, međunarodnih organizacija i institucija, kao i drugih informacija, podataka i dokumentacije od interesa državnim tijelima i institucijama Republike Hrvatske i ostalim korisnicima.

HIDRA izravno suraduje u izgradnji informacijske infrastrukture Vlade Republike Hrvatske i državnih tijela Republike Hrvatske, koja se temelji na suvremenoj informacijskoj tehnologiji. Sve veći opseg sadržaja koje HIDRA obrađuje, povezuje i predstavlja, izrađen je pomoću računalne tehnologije i programa s time da su sadržaji dohvatljivi i kroz telekomunikacijsku mrežu (najčešće kroz Internet sustav). Upravo mnoštvo sadržaja proizvedenih u elektronički oblik različitim programskim rješenjima izuzetno otežava poslove koje HIDRA svakodnevno obavlja. Otvorena programska rješenja kao i otvorene norme nameću se kao rješenje unapređivanja obavljanja informacijskih, dokumentacijskih i referalnih poslova.

6. Tijela državne uprave proizvode i razmjenjuju elektroničke zapise koji se unose u elektroničke arhive. Postoji velika opasnost da se povijesni zapisi ne mogu nakon određenog vremena preuzeti i u citljivom obliku predstaviti uslijed zatvorenog (najčešće vlasničkog) programskog rješenja za koje više ne postoji licenca ili proizvođač ne podržava stare oblike zapisa. Sadržaji u elektroničkom obliku (digitalni sadržaji) najčešće su proizvedeni vlasničkim programskim proizvodima koji stvaraju zatvorene formate (zapise) digitalnih sadržaja te je nužno pristupiti prihvaćanju otvorenih normi zapisa elektroničkih sadržaja. Upravo se stoga u tijelima državne uprave traži primjena otvorenih normi zapisa elektroničkih dokumenata što je uključeno u Operativni plan provedbe Programa e-Hrvatska 2007. za 2006. godinu.

7. Transparentnost rada državne uprave je ključan čimbenik u reformi državne uprave koja se ima dovršiti sukladno programu o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji. Transparentnost prvenstveno znači obvezu tijela državne uprave da djeluju u svom djelokrugu kao i u obavljanju usluga građanima i gospodarstvu na način koji u najvećoj mjeri omogućuje javni uvid i nadzor rada. Pravo javnosti na potpuni uvid u rad tijela državne uprave proširuje se na uvid u informacijske sadržaje ali i na postupke kojima se podaci obrađuju. Budući da se i programska rješenja pojavljuju kao računalni podaci, za očekivati je da javnost ima pravo na mogućnost uvida u postupke koje provode računalni programi za što je nužna pretpostavka da se može izvršiti uvid u izvorni kod računalnih programa.

Postoje raznovrsna područja u kojima tijela državne uprave koriste računalne programe namijenjene za obavljanje upravnih poslova i pružanja usluga građanima i gospodarstvu. Računalni programi koji se preuzimaju/nabavljaju kao vlasnički zatvoreni programski sustavi vrlo brzo smanjuju transparentnost rada tijela državne uprave. Takav se smjer korištenja zatvorenih programskih rješenja izravno povezuje i sa sustavom javne nabave gdje se transparentnost rada tijela državne uprave mora što potpunije učiniti sukladnom zahtjevima Europske unije.

8. U području nabave programskih rješenja i računalno-komunikacijske opreme u tijelima državne uprave mora se voditi računa o ispravnom upravljanju sredstvima poreznih obveznika. Pojedinačna programska rješenja koja zadržavaju pravo na vlasništvo proizvođača/dobavljača programskih rješenja postupno dovode do ovisnosti tijela državne uprave o malom broju mogućih dobavljača usluga održavanja, razvoja i proširenja već nabavljenih programskih rješenja. Takvi postupci dovode često i do smanjivanja tržišne utakmice na domaćem tržištu informacijsko-komunikacijske opreme i usluga, dok tijela državne uprave često nemaju dostatna sredstva za te nabave. Zbog toga se u području javnih nabavki informacijsko-komunikacijske opreme i usluga uvode novi obrasci ugovaranja s obvezom primjene načela otvorenosti i slobode korištenja što dovodi do usmjeravanja politike nabave u tijelima državne uprave prema otvorenim programskim rješenjima i normama. Otvoreni programski sustavi omogućuju racionalnije raspolaganje proračunskim sredstvima budući da stvaraju okruženje u kojem se mogu snažnije uključiti domaći dobavljači/proizvođači u bilo kojoj fazi izgradnje, održavanja i uporabe informacijsko-komunikacijskih sustava.

9. Uslijed izostanka jasno utvrđenih odrednica u području nabave i uporabe otvorenih programa u tijelima državne uprave, informatički službenici u tijelima državne uprave nabavljaju (u okviru raspoloživih sredstava) i ugrađuju programska rješenja za koja smatraju da najbolje ispunjavaju njima prepoznate zahtjeve. Takva su rješenja često zatvorena, licencirana programska rješenja s vlasničkim pravima dobavljača što otežava, a često i onemogućava, nadogradnju i promjene programskih rješenja u upotrebi. Bez obzira radi li se o zatvorenim programskim rješenjima koje su po zahtjevu tijela državne uprave izradili domaći ili strani proizvođači softvera ili o višenamjenskim programskim rješenjima, nužno je istaci da kod isporuke programskih rješenja dobavljač/proizvođač mora isporučiti i programsku dokumentaciju koja sadrži i izvorni programski kod. Budući da komercijalni, vlasnički temeljeni programi ne daju mogućnost uvida u izvorni kod, a kamoli njegovu isporuku, rješenje treba tražiti u otvorenim programima temeljenim na uporabi i podržavanju otvorenih normi.

10. Osnovni poticajni cimbenici uvođenja otvorenih programskih rješenja u tijela državne uprave su:

- postojanje i opseg ovisnosti o dobavljaču
- troškovi nabave, održavanja i dopune/izmjene
- sigurnost programskog sustava i podatkovne osnovice informacijskih sustava
- transparentnost nabave, održavanja, razvoja i povezivanja programskih rješenja

Temeljne zadace tijela državne uprave u području informacijskih aktivnosti su:

- osigurati slobodan pristup javnim informacijskim sadržajima
- održavati stalnu prisutnost i cjelovitost javnih informacijskih sadržaja
- osigurati sigurnost javnih i osobnih podataka
- smanjivati neopravdano trošenje proračunskih sredstava

Pri tome je nužno ispunjavati slijedeće uvjete:

- očuvati neovisnost
- očuvati gospodarsku i upravnu cjelovitost
- unaprijediti razvoj vlastitih znanstvenih i stručnih potencijala u području izrade vlastitih/domaćih programskih rješenja
- jačati konkurentnost domaće informaticke industrije
- osigurati ravnomjernost uporabe programskih proizvoda u državnim tijelima u pogledu proizvodnje, održavanja i razvitka programskih rješenja za potrebe državnih tijela
- omogućiti veću razinu osposobljenosti državnih službenika u uporabi programskih proizvoda temeljenih na otvorenom programskom kodu

Ovi cimbenici u sklopu izrecenih temeljnih polazišta stvaraju podlogu utvrđivanja temeljnih odrednica razvitka i uporabe računalnih programa s otvorenim kodom u tijelima državne uprave koje donosi Vlada Republike Hrvatske. Cilj je donošenja ovih odrednica stvaranje uvjeta racionalnog gospodarenja proračunskim sredstvima, jačanja sigurnosnih uvjeta djelovanja informacijskih sustava tijela državne uprave te otvaranje tržišta informacijsko-komunikacijske opreme i usluga u Republici Hrvatskoj na kojem će se i domaći dobavljači prepoznati kao ravnopravni sudionici. Ovakav pristup unapređivanju uporabe programskih rješenja u okruženju elektronicke uprave prepoznao je veći broj zemalja u okruženju te je nužno i u Republici Hrvatskoj stvoriti uvjete za međudržavno djelovanje sustava elektronicke uprave kao dominantnog cilja razvoja informacijskog društva u Europskoj uniji.

II. ODREDNICE RAZVITKA I UPORABE RACUNALNIH PROGRAMA S OTVORENIM KODOM U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE (POLITIKA OTVORENOG PROGRAMSKOG KODA)

Vlada Republike Hrvatske utvrđuje slijedeće odrednice:

1. Vlada Republike Hrvatske će potpuno ravnopravno postupati s računalnim programima s otvorenim kodom (otvoreni programi) i sa vlasničkim programskim rješenjima. U svim postupcima razvoja i nabave programskih rješenja izbor će se temeljiti na financijskim i funkcionalnim svojstvima određenog programskog rješenja bez obzira na prisutan poslovni odnos ili model uporabe (licencni model).
2. Vlada Republike Hrvatske će u svim postupcima razvoja informacijskih sustava tijela državne uprave u najvećoj mogućoj mjeri razvijati, izradivati i nabavljati programska rješenja temeljenih na uporabi otvorenih normi.
3. Vlada Republike Hrvatske će u najvećoj mogućoj mjeri izbjegavati uporabu programskih rješenja koja ne omogućuju povezljivost s drugim programskim rješenjima u tijelima državne uprave kao i razmjenu podataka između programskih rješenja različitih informacijskih sustava tijela državne uprave. U slučajevima gdje to nije moguće zbog već provedenih radnji uspostave i djelovanja informacijskih sustava sa zatvorenim, vlasničkim programskim rješenjima, sve naredne dogradnje i promjene tih sustava morat će se temeljiti na podržavanju otvorenih programa i otvorenih normi. Na taj će se način omogućiti povezivanje informacijskih sustava tijela državne uprave sa sustavima elektroničkih uprava u zemljama Europske unije.
4. Vlada Republike Hrvatske će u svim slučajevima gdje je to gospodarski i financijski opravdano, od dobavljača programskih rješenja tražiti punopravno vlasništvo, uporabu i prenošenje izvornog koda nabavljenih programskih rješenja. Programska rješenja za koja je preuzela vlasništvo kao i programska rješenja čija je izrada financirana sredstvima proračuna, Vlada Republike Hrvatske stavit će u javnu uporabu uz licencni odnos koji je preuzela za nabavljena programska rješenja.
5. Vlada Republike Hrvatske će se u svim slučajevima, kada je to gospodarski, financijski i tehnološki opravdano, zauzimati za što širu uporabu otvorenih programa kako za potrebe tijela državne uprave tako i za druge korisnike proračuna. Uz podržavanje otvorenih programa zauzimat će se i za postizanje što povoljnijih i prihvatljivijih tržišnih, financijskih i drugih uvjeta uporabe vlasničkih programskih rješenja u tijelima državne uprave.
6. Vlada Republike Hrvatske će poticati razvoj programskih rješenja temeljenih na otvorenom izvornom kodu te će u tijelima državne uprave pri razvitku postojećih informacijskih sustava poticati ugradnju otvorenih programa i otvorenih normi. Nova programska rješenja prvenstveno će sadržavati poboljšanja u pogledu izvodivosti i uporabe postojećih programskih rješenja kao i ugradivanje hrvatskog jezika u postojeća programska rješenja čija se uporaba temelji na stranom jeziku. U tim će radnjama Vlada Republike Hrvatske poticati i razvoj domaćih vlasničkih programskih rješenja koja se temelje na otvorenim normama.

7. Vlada Republike Hrvatske će poticati uporabu otvorenih programa i otvorenih normi kako u tako i izvan tijela državne uprave, u javnom sektoru, gospodarstvu i društvenim djelatnostima. Vlada Republike Hrvatske će kroz javne nabave kao i kroz izravno financirane projekte poticati razvoj izvornih programskih rješenja na hrvatskom jeziku te prevodenje na hrvatski jezik postojećih programskih rješenja temeljenih na otvorenom kodu nabavljenih od stranih proizvođača.
8. Vlada Republike Hrvatske će podupirati osposobljavanje državnih službenika za uporabu otvorenih programa te poticati izradu sadržaja za obrazovanje državnih službenika u području otvorenih programa i otvorenih normi.
9. Vlada Republike Hrvatske će poticati ugradnju znanja s područja programskih rješenja temeljenih na otvorenom izvornom kodu u odgojno-obrazovne sadržaje. Pri tome će se ravnopravno predstavljati sadržaji o otvorenim i vlasničkim programskim rješenjima kako bi se mlade generacije pripremile za samostalno odlučivanje o izboru i opravdanosti odabranog programskog rješenja za pojedinačne informacijske i poslovne potrebe.
10. Vlada Republike Hrvatske će aktivno djelovati na promicanju razvitka i uporabe otvorenih programa i otvorenih normi, kako izravnim ugrađivanjem rješenja temeljenih na otvorenom kodu u tijela državne uprave tako i u provedbi javnih usluga koje pomoću informacijsko-komunikacijske tehnologije pruža građanima i gospodarstvu.