

## Politisk valg av teknologi

### Innledning

Fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys besluttet 19. desember 2007 valg av dokumentformater til bruk på statlige nettsider. Valget falt kun på ODF 1.0. for såkalte dynamiske dokumenter, dvs. dokumenter som skal kunne endres. Regjeringen har med valget av ODF 1.0 utelatt dokumentformatet OXML. Begge formatene er åpne og godkjente standarder av hhv. standardiseringsorganet ISO og ECMA. OXML er i tillegg under behandling for godkjenning hos ISO.

Abelia er bekymret for at en tilsynelatende uskyldig teknisk beslutning i et departement kan få ganske store negative konsekvenser. Konsekvenser både for innbyggernes tilgang til offentlige dokumenter, forbrukernes og offentlig sektors kostnader til kjøp av programvare og ikke minst for konkurransen i markedet. Abelia mener det er flere gode grunner til å ha to likestilte og konkurrerende åpne standarder, og at regjeringen derfor ikke burde utelatt dokumentformatet OXML. Danmark har for eksempel valgt en løsning hvor begge formatene er likestilt.

### Forbrukerhensyn

Det vil på svært få områder være én standard som dekker alle brukeres behov. ODF og OXML ble utviklet fra forskjellige utgangspunkt med tanke på design og funksjonalitet, og de dekker ulike behov hos brukerne. Det innebærer at den ene standarden ikke kan erstatte den andre. To likestilte standarder vil således gi forbrukerne (inkludert offentlige organer) valgfrihet til å velge den programvaren som best passer deres behov, vurdert i forhold til pris og kvalitet. Det er flere eksempler i it-markedet på likestilte og konkurrerende standarder.

ODF 1.0 er en relativt umoden standard med en meget beskjeden utbredelse. OXML derimot er i utstrakt grad allerede tatt i bruk av mange selskaper. Den åpne standarden OXML gir dessuten enklere konvertering til dagens de facto standard, Microsoft Office. Dette sikrer at informasjonen i eksisterende Office-dokumenter ivaretas. Microsoft Office anvendes av 95 % av brukerne. OXML gir også bedre støtte for universelle løsninger, noe som ikke er uvesentlig gitt regjeringens egne krav om at all IKT skal være universelt tilgjengelig innen 1. januar 2011, jf. høring om ny lov om universell utforming. Det er mao. sterke forbrukerhensyn som tilsier en likebehandling av de to dokumentformatene.

### Konkurransen og innovasjon

Det globale IKT-markedet er preget av stor dynamikk og stadig teknologiskifter, og nye innovasjoner fører ofte til at eksisterende standarder blir utdaterte. Ved å velge én spesifikk standard står man i fare for å undergrave fremtidig innovasjon og redusere konkurransedynamikken i markedet.

Abelia mener at konkurransen i markedet best reguleres av konkurranseloven ex post, og at eventuelt misbruk av markedsrett kan håndteres innenfor konkurranselovgivningens domene. Nye teknologier som lanseres på markedet vil utfordre eksisterende teknologier og

”disruptive” endringer kan raskt snu om på hele aktør- og markedsbildet, noe de siste ti årenes store dynamikk knyttet til Internett er et eksempel på. Å beslutte politisk hvilken standard som skal vinne i slike dynamiske markeder, før vi har sett hvordan konkurransen i markedet faktisk utarter seg, vil være en risikabel og uklok strategi som skader innovasjonen i markedet. Konkurransetilsynet har da også en rekke ganger uttrykt skepsis til en slik form for preferansepolitikk i dynamiske IKT-markeder. Det sentrale for myndighetene må være å sikre såkalt interoperabilitet, dvs. at ulike standarder understøtter samhandling, og ikke velge hvilken teknologi som skal vinne.

### **Teknologinøytralitet**

Politisk valg av teknologi er alltid forbundet med risiko. Politisk valg av teknologi kan bety at man velger en dårligere teknologi enn andre tilgjengelige teknologier, eller at man velger en god teknologi, men en teknologi som markedet ikke vil ha. Dersom myndighetene ”plukker vinnerteknologier” står man uansett i fare for å påvirke balansen i markedet og undergrave incentivene til innovasjon. Dette er særlig aktuelt i dynamiske markeder som IKT der valget av kun én standard øker faren for at den blir utdatert før den i det hele tatt er implementert.

Erkjennelse av de mange mulige fallgruvene ved politisk valg av teknologi har ført til at prinsippet om teknologinøytralitet har vært det bærende prinsipp innenfor IKT-politikken de siste 15-20 årene. At Heidi Grande Røys nå velger å avvike fra dette prinsippet er en historisk vending som gjeninnfører en politikk som det har vært gode grunner til å forlate.

### **Større kostnader ved ODF 1.0. alene**

I en rapport analyseselskapet ECON har utført på vegne av Microsoft hevdes det at kostnadene ved kun å innføre ODF 1.0 som obligatorisk standard ligger på ca 778 MNOK, og at kostnadene ved å innføre to valgfrie standarder ligger på 135 MNOK. Det kan sikkert være ulike måter å beregne dette på avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn, men det er nærliggende å anta at valgfrihet mellom to obligatoriske og åpne formater vil styrke konkurransen og redusere total kostnadene.

### **Avslutning og oppfordring**

Abelia ber stortingspolitikkerne påvirke statsråd Heidi Grande Røys til å implementere OXML som likestilt standard. Alternativt bør departementet be standardiseringsrådet sette OXML på sin prioriterte liste over standarder som skal vurderes, og at dette skjer i god tid før standardkatalogen trer i kraft i 2009.

Med hilsen

Paul Chaffey /s/  
Administerende direktør i Abelia