

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.5.2009
COM(2009) 247 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

Avaliação final da execução do programa IDABC

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação final da execução do programa IDABC

1. INTRODUÇÃO

Por decisão do Parlamento Europeu e do Conselho (Decisão IDABC)¹, o programa quinquenal relativo à prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (e-Government) a administrações públicas, empresas e cidadãos (programa IDABC) foi lançado a 1 de Janeiro de 2005 como continuação dos programas IDA e IDA II.

O objectivo da presente comunicação é apresentar os resultados e as recomendações da avaliação final da execução do programa IDABC. A necessidade de proceder a esta avaliação decorre dos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 13.º da Decisão IDABC, que também obriga a Comissão Europeia a transmitir os resultados da avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

A avaliação foi efectuada pela Comissão com a assistência de uma empresa de consultoria externa². Os representantes dos serviços da Comissão e dos Estados-Membros forneceram os seus contributos para a definição da metodologia e para as conclusões por intermédio de um grupo director da Comissão e do comité de gestão do IDABC (PEGSCO).

O relatório de avaliação completo, elaborado pela empresa de consultoria, está disponível em linha na página web <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5707/3>.

O relatório de avaliação foi francamente positivo, descrevendo o programa IDABC como consonante com as prioridades da política da Comissão Europeia em matéria de administração pública em linha, definida na estratégia i2010³ e no respectivo plano de acção. O programa desempenha um papel único enquanto factor de integração da Europa através de uma administração pública interoperável e a avaliação da sua execução confirma que tem sido bem sucedido. No entanto, o relatório formula também algumas sugestões para melhorar a sua futura gestão, que deverão ser tidas em conta durante a execução do programa seu sucessor (ISA)⁴.

¹ Decisão 2004/387/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004, sobre a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (eGovernment) a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC), JO L 144 de 30.4.2004 (ver JO L 181 de 18.5.2004, p. 25. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_181/l_18120040518en00250035.pdf

² Deloitte Consulting

³ http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

⁴ Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA) (apresentada pela Comissão), COM(2008)583.

2. CONTEXTO

O objectivo do programa IDABC é identificar, apoiar e promover o desenvolvimento e a instauração de serviços pan-europeus de administração em linha, bem como das redes telemáticas interoperáveis subjacentes. O programa visa contribuir para a consecução dos objectivos fixados no domínio da administração pública em linha mediante:

- o prosseguimento da promoção da introdução das tecnologias da informação em domínios estratégicos, especialmente nos casos em que a legislação o facilite;
- a criação de uma infra-estrutura comum para os intercâmbios de informações transfronteiras entre administrações públicas a fim de assegurar comunicações eficientes;
- o fomento de novos serviços destinados às empresas e aos cidadãos.

Para esse efeito, o programa IDABC financia acções no âmbito de duas rubricas - projectos de interesse comum e medidas horizontais - enumeradas no programa de trabalho de actualização contínua IDABC⁵, que a Comissão altera pelo menos anualmente após consulta dos Estados-Membros por intermédio do comité de gestão do IDABC.

Projectos de interesse comum são acções nos domínios políticos da União Europeia que visam criar serviços pan-europeus de administração pública em linha, ou melhorar os que já existam, como forma de apoio às administrações públicas, às empresas e aos cidadãos. Estas acções, que dão resposta a necessidades das políticas europeias e melhoram a cooperação entre as administrações de toda a Europa, são executadas pelos sectores responsáveis pelos diferentes domínios políticos da UE, ou seja, as Direcções-Gerais, e monitorizadas por comités sectoriais. Os projectos de interesse comum lançados ao abrigo do programa são descritos em pormenor no programa de trabalho do IDABC.

Medidas horizontais são acções concebidas para apoiar projectos de interesse comum, mas também a administração pública em linha em geral. Em primeiro lugar, fornecem e mantêm serviços infra-estruturais para as administrações públicas na Comunidade. Estes serviços fornecem e asseguram a manutenção de soluções tecnológicas e de software e compreendem serviços de rede, serviços de segurança e orientações. Em segundo lugar, iniciam, possibilitam e gerem a prestação de serviços pan-europeus horizontais de administração em linha a empresas e cidadãos na Europa, incluindo os respectivos aspectos organizacionais e de coordenação. As medidas horizontais são, na sua maioria, executadas pela Direcção-Geral da Informática em estreita colaboração com outros serviços da Comissão, sendo monitorizadas pelo comité de gestão do IDABC. As medidas horizontais lançadas ao abrigo do programa são descritas em pormenor no programa de trabalho do IDABC.

⁵ C/2008/1881, ver <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5101>

3. METODOLOGIA

A avaliação assentou em métodos de investigação múltiplos, designadamente pesquisa documental, inquéritos em linha, entrevistas, uma reunião do grupo focal com os membros do comité de gestão do IDABC e o estudo de casos, envolvendo um vasto espectro de interessados, no total perto de 300 representantes dos comités sectoriais, do comité de gestão do IDABC e dos serviços da UE.

4. ASPECTOS SOBRE QUE INCIDIU A AVALIAÇÃO E PERGUNTAS FORMULADAS

A avaliação incidiu nos seguintes aspectos:

- **Pertinência:** Em que medida os objectivos e acções do programa IDABC são pertinentes face à evolução das necessidades e das prioridades, tanto a nível nacional como a nível comunitário, sobretudo as necessidades e prioridades relacionadas com a iniciativa i2010 e, de um modo mais geral, às definidas pelos objectivos de Lisboa? Em que medida é que o programa contribui para a realização dos objectivos políticos primordiais?
- **Eficiência:** Com que grau de racionalidade estão os diferentes meios e acções a traduzir-se em realizações e resultados? Quais os aspectos do programa mais eficientes ou ineficientes, especialmente em relação aos recursos mobilizados?
- **Eficácia:** Até que ponto os resultados e impactos do programa IDABC estão a atingir os seus objectivos gerais e específicos? Há aspectos que sejam mais ou menos eficazes que outros e, em caso afirmativo, que conclusões se podem tirar desse facto?
- **Utilidade:** Até que ponto as acções, os resultados e os impactos, reais e previstos, do programa IDABC respondem às necessidades das populações-alvo?
- **Sustentabilidade:** Em que medida está garantida a sustentabilidade financeira e operacional dos serviços infra-estruturais? Em que medida está garantida a sustentabilidade dos serviços horizontais pan-europeus de administração pública em linha e dos projectos de interesse comum?
- **Coerência:** Em que medida as acções fazem parte de uma abordagem «holística» no âmbito do programa e até que ponto são criadas sinergias entre as acções do programa e outras actividades comunitárias no domínio dos serviços de "eGovernment" e de infra-estruturas pan-europeus? Se pertinente, em que medida existem repercussões noutros domínios políticos - económico, social ou ambiental?

Para além das perguntas específicas ligadas a estes temas de avaliação, foram levantadas duas questões transversais:

- o estado actual de progresso das acções financiadas pelo programa IDABC; e
- a coordenação com os Estados-Membros e o seu envolvimento.

5. CONSTATAÇÕES

5.1. Pertinência

O relatório de avaliação conclui que o IDABC contribuiu para a iniciativa i2010, destinada a modernizar o sector público europeu, através da promoção da utilização das mais recentes tecnologias da informação e das comunicações, do desenvolvimento de soluções e serviços comuns e da oferta de uma plataforma para o intercâmbio de boas práticas entre as administrações públicas. Além disso, o programa foi ajustado em função da evolução das prioridades políticas europeias expressas nas conferências ministeriais de Manchester e de Lisboa⁶, integrando as suas acções no plano de acção «Administração em linha»⁷ e lançando várias acções consonantes com esse plano, tais como os contratos públicos electrónicos (incluindo as encomendas electrónicas e as facturas electrónicas) e as assinaturas electrónicas. O IDABC tornou-se um interlocutor reconhecido em matéria de interoperabilidade transfronteiras. O programa contribuiu para os objectivos de nove políticas sectoriais, sobretudo da saúde e protecção dos consumidores, das estatísticas, do emprego e assuntos sociais e da agricultura⁸.

5.2. Eficiência

De acordo com as partes interessadas consultadas, o programa atingiu os seus objectivos com um nível de eficiência crescente. Foi salientado o facto de o programa ter sofrido um atraso considerável em 2005, devido à morosidade do processo de contratação para algumas acções. Esse atraso foi em parte recuperado devido também à flexibilidade introduzida pelo programa de trabalho de actualização contínua, designadamente no que respeita à reafecção orçamental entre as diferentes acções.

Além disso, o relatório da avaliação considera que o reequilíbrio orçamental em favor das medidas horizontais, consequência directa da diminuição da necessidade de financiamento de projectos de interesse comum, é uma evolução importante. Esta mudança era previsível, dado que, hoje, a maioria das iniciativas políticas comunitárias implica uma utilização em maior ou menor grau de soluções TIC, devendo passar, por conseguinte, a prever os custos respectivos⁹.

5.3. Eficácia

A equipa de avaliadores concluiu que as acções financiadas pelo IDABC contribuíram em geral para a construção de serviços de infra-estruturas comuns para o intercâmbio de informações transfronteiras entre as administrações públicas e que os estudos financiados pelo programa demonstraram a existência de um elevado valor acrescentado. Segundo várias partes interessadas, a eficácia geral do programa

⁶ http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/conferences
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/>
<http://www.egov2007.gov.pt/>

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0173:EN:NOT>

⁸ Para além da concorrência, da educação e formação, das empresas, do ambiente e do mercado interno.

⁹ Esta é uma das principais razões pelas quais a Comissão propôs que o programa seguinte se concentre apenas nas medidas horizontais.

poderia ter sido maior se tivesse sido aplicada, desde o início, uma estratégia descendente¹⁰. Essa estratégia, porém, teria de limitar-se ao âmbito do programa IDABC enquanto tal. Os diferentes sectores políticos que executam os projectos de interesse comum agem no quadro dos seus próprios domínios de competência e da sua própria estratégia.

Além disso, os avaliadores constataram que os resultados e a adopção das acções não são sistematicamente comunicados às diferentes partes interessadas.

5.4. Utilidade

Os avaliadores consideraram que o programa responde às necessidades das administrações públicas da UE e que não existe qualquer outro programa que satisfaça a necessidade de desenvolvimento de ferramentas comuns de interoperabilidade para serviços de "eGovernment" transfronteiras. Os membros do comité de gestão do IDABC observaram que o programa pode funcionar como força motriz no domínio da administração pública em linha, mesmo a nível nacional. No que respeita às empresas e aos cidadãos, os avaliadores consideraram que o programa respondeu às suas necessidades de forma mais indirecta, principalmente porque o princípio da subsidiariedade implica basicamente que os serviços em causa sejam oferecidos pelos Estados-Membros.

A Comissão Europeia estabeleceu mecanismos de interacção com as partes interessadas, incluindo reuniões, *workshops*, fóruns e blogues, mas os avaliadores consideraram que há ainda margem para melhorar a compreensão das exigências e das necessidades das partes interessadas.

5.5. Sustentabilidade

Enquanto que a sustentabilidade operacional e financeira a longo prazo dos projectos de interesse comum é assegurada num contexto sectorial assente em bases legais sectoriais específicas, a sustentabilidade das medidas horizontais do IDABC apenas pode ser assegurada, neste momento, através de um programa comunitário. As decisões sobre a garantia de sustentabilidade dependem da aplicação e da utilidade concretas de uma medida. Este é, por conseguinte, um elemento essencial a considerar na implementação de um programa sucessor.

Além disso, o relatório indica que uma repartição correcta dos recursos disponíveis entre o desenvolvimento de novas aplicações e a manutenção das existentes é uma questão importante para os Estados-Membros e igualmente a considerar no contexto de um programa sucessor.

5.6. Coerência

A coerência externa do programa em relação a outras actividades da Comunidade no domínio da administração pública em linha tem aumentado. A colaboração entre o programa IDABC e o programa de apoio à política das TIC enquadrado no

¹⁰ Na 5.ª revisão do programa de trabalho do IDABC, na Primavera de 2008, previu-se a elaboração de uma estratégia europeia em matéria de interoperabilidade

Programa-quadro para a Competitividade e a Inovação¹¹ tem vindo a melhorar desde a avaliação intercalar. No entanto, muitas partes interessadas não estão ainda suficientemente familiarizadas com as sinergias e complementaridades entre os diferentes programas e acções.

No que respeita à coerência interna, a integração transectorial das medidas horizontais é considerada adequada, ao passo que a coerência entre os projectos de interesse comum e as medidas horizontais pode ser melhorada. Por outro lado, as medidas horizontais são amplamente utilizadas fora dos projectos de interesse comum no quadro mais vasto do programa IDABC.

5.7. Nível de progresso actual das acções financiadas pelo programa IDABC

De acordo com a quinta revisão do programa de trabalho, o programa IDABC apoiou 54 acções, 22 projectos de interesse comum e 32 medidas horizontais, num total de cerca de 110 M€ (cerca de 20 M€ para projectos de interesse comum e cerca de 90 M€ para medidas horizontais).

A avaliação conclui que as acções foram desenvolvidas e implementadas com normalidade, não tendo ocorrido problemas de maior até à data. No entanto, considera-se ter havido um ligeiro atraso na implementação de algumas das acções. Os atrasos verificados nalgumas medidas horizontais podem explicar-se, em parte, pelas circunstâncias referidas no ponto 5.2.

A maioria das acções IDABC estavam ainda em curso quando o relatório de avaliação foi concluído, razão pela qual foi impossível avaliar integralmente a sua utilização. Os avaliadores encontraram provas claras de que as acções já implementadas eram amplamente utilizadas e demonstraram que as partes interessadas estavam confiantes em que as acções em curso serão utilizadas após a sua implementação.

5.8. Coordenação e envolvimento dos Estados-Membros

Os Estados-Membros desempenham um papel importante na condução do programa e na apresentação de sugestões quanto a futuras orientações. A representação das administrações públicas nacionais no comité de gestão do programa IDABC e nos muitos grupos de peritos faz com que o programa seja também um fórum para a coordenação das políticas nacionais em matéria de administração pública em linha. No entanto, o alinhamento estratégico entre as prioridades nacionais e europeias nem sempre é o ideal, dado que a interoperabilidade transfronteiras não é actualmente uma prioridade maior em vários Estados-Membros.

A nível da gestão operacional do programa, os avaliadores consideram que os Estados-Membros apresentaram nos últimos anos numerosas sugestões para futuras orientações do programa e que essas sugestões foram tidas em conta na medida do possível, ainda que o número de acções directamente iniciadas pelos Estados-Membros tenha sido reduzido. Além disso, os Estados-Membros consideram que o modo de partilha das informações sobre o programa de trabalho de actualização contínua e as diversas acções entre a Comissão e eles próprios pode ser melhorado.

¹¹ http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

De um modo geral, a avaliação conclui que o programa se coaduna com as prioridades da política da Comissão Europeia em matéria de administração pública em linha, que desempenha um papel único dentro do leque de instrumentos europeus destinados a promover a integração da Europa através da interoperabilidade das administrações públicas e que a implementação das acções progride de modo satisfatório.

Os esforços para melhorar a eficiência e a eficácia do programa, alguns deles já em curso, devem concentrar-se no seguinte:

- contexto estratégico para o programa¹²;
- ferramentas de comunicação com as partes interessadas¹³;
- desenvolvimento de métodos de monitorização¹⁴.

Além disso, para os futuros programas, o relatório de avaliação recomenda que sejam instaurados em devido tempo os respectivos quadros contratuais para evitar atrasos no arranque das acções¹⁵.

6.1. Contexto estratégico para o programa

A avaliação sugere que se melhore o perfil do programa para aumentar o seu peso político e a sua visibilidade a nível nacional¹⁶.

No contexto da proposta de um programa sucessor do IDABC, o ISA¹⁷, a Comissão sugeriu aos Estados-Membros que nomeassem os membros do comité de gestão ao nível do responsável nacional pela informação. É também o que propõem os avaliadores, isto é, um reforço do comité de gestão do IDABC, garantindo o envolvimento a um nível mais alto dos responsáveis pela gestão política e organizacional.

A Comissão está neste momento a elaborar, em estreita cooperação com os Estados-Membros, uma estratégia europeia em matéria de interoperabilidade (EIS), que constituirá a base do programa ISA. Para além da EIS, o programa ISA basear-se-á no quadro europeu de interoperabilidade (EIF), neste momento a ser ultimado. A Comissão segue, assim, a recomendação dos avaliadores de elaborar um quadro estratégico baseado numa análise dos problemas da interoperabilidade e do intercâmbio de dados em toda a Europa, compreendendo uma análise das partes interessadas, assim como uma visão e uma definição estratégica dos objectivos¹⁸.

¹² Recomendações 1, 2 e 3.

¹³ Recomendações 4, 5, 10 e 11 e partes das 1 e 8.

¹⁴ Recomendações 6,7 e 8.

¹⁵ Recomendação 9.

¹⁶ Recomendação 1.

¹⁷ Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho sobre soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA), COM(2008)583.

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0583:EN:NOT>

Recomendação 2.

As prioridades estabelecidas na EIS traduzir-se-ão em acções concretas, que constituirão a base do programa de trabalho de actualização contínua do programa ISA durante todo o período de execução do programa (seis anos). Neste programa de trabalho, a atribuição dos recursos às várias prioridades, nomeadamente às actividades de desenvolvimento e operacionais, será especificada e acordada em estreita cooperação com os Estados-Membros¹⁹.

6.2. Ferramentas de comunicação com as partes interessadas

A avaliação sublinha a importância de instaurar mecanismos adequados de comunicação e consulta tendo em vista a interacção com as partes interessadas, em particular os sectores envolvidos e os Estados-Membros, mas também o sector das TIC. Estes mecanismos deverão ser utilizados, por exemplo, para discutir com os Estados-Membros a sustentabilidade das diferentes acções²⁰.

A Comissão prosseguirá e intensificará, no futuro programa ISA, os esforços de comunicação efectuados pelo programa IDABC. Em função das prioridades e actividades do programa, será elaborada uma estratégia de comunicação²¹, tendo como alvo as várias partes interessadas (diferentes níveis das administrações, indústria, organismos de normalização e comunidades de utilizadores de software de fonte aberta). A Comissão envolverá estas partes interessadas nas actividades do programa ISA em função das matérias em questão, recorrendo aos mecanismos mais adequados de comunicação e consulta. Para isso, a Comissão organizará reuniões, *workshops* e conferências e prosseguirá as suas actividades de sensibilização. Utilizará igualmente plataformas em linha, que permitem criar vastas comunidades e funcionam como fóruns de discussão com e entre as partes interessadas. A Comissão continuará a recorrer às consultas públicas e, se necessário, reforçará essa prática para garantir o amplo envolvimento dos grupos de partes interessadas pertinentes²².

6.3. Desenvolvimento de métodos de monitorização

Na proposta do programa ISA²³, a Comissão definiu indicadores para os objectivos gerais e específicos do programa e para os resultados esperados. Será nesses indicadores que a Comissão se baseará para medir o desempenho do futuro programa ISA. A Comissão segue, assim, a recomendação dos avaliadores de criar uma ferramenta de monitorização para o programa, baseada nos objectivos estratégicos das acções por ele financiadas²⁴.

Para a monitorização de cada uma das acções, a Comissão prevê, no futuro programa ISA, que as fases e as etapas-chave de uma acção sejam alinhadas pelo método interno que a Comissão aplica à gestão dos projectos TIC. Este método facilitará a monitorização e a medição contínuas dos projectos ISA e a informação regular das partes interessadas sobre o grau de avanço das acções em curso, por exemplo, com base nos indicadores de desempenho identificados no início das acções. A prática

¹⁹ Recomendação 3.

²⁰ Recomendação 8.

²¹ Recomendação 4.

²² Tendo em conta as recomendações 1, 5, 10 e 11.

²³ Anexo ao documento COM(2008)583.

²⁴ Recomendação 6.

que consiste em transmitir os relatórios em linha, actualmente utilizada no programa IDABC, será prosseguida e reforçada através da criação de uma solução que permita uma monitorização contínua. Estas actividades são consonantes com a recomendação dos avaliadores de que as partes interessadas sejam regularmente informadas sobre o grau de avanço das acções em curso²⁵, incluindo os aspectos da sustentabilidade²⁶. Por último, as acções continuarão a ser executadas com base nas regras dos contratos públicos, no contexto das quais a Comissão tudo fará para garantir que os necessários quadros contratuais estejam instaurados em devido tempo para o lançamento do programa ISA²⁷.

Para a avaliação do futuro programa e das suas acções, a Comissão continuará a seguir os seus processos e métodos de avaliação estabelecidos e comprovados.

7. CONCLUSÕES

Várias conclusões e recomendações dos avaliadores apoiam claramente a linha de orientação incutida pela Comissão ao programa ISA.

Trata-se, nomeadamente, das recomendações sobre o envolvimento a um nível mais elevado dos representantes dos Estados-Membros na gestão do programa e sobre a elaboração de um quadro estratégico, ambas plenamente integradas na proposta da Comissão relativa ao programa ISA.

Outras recomendações, como a definição de uma estratégia de gestão e de comunicação com as partes interessadas e a instauração de um sistema de monitorização, são consideradas pela Comissão pré-requisitos para o êxito da execução do programa ISA.

A Comissão tomará todas as recomendações em consideração na execução do programa ISA, assim como para as acções que resta ainda executar antes do termo do programa IDABC, na medida em que tal seja possível dentro do actual calendário.

²⁵ Recomendação 7.

²⁶ Recomendação 8.

²⁷ Recomendação 9.