COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 1.9.2016
COM(2016) 550 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Resultados da avaliação final do programa ISA

{SWD(2016) 279 final}

Índice

1. INTRODUÇÃO **3**

2. A INTEROPERABILIDADE COMO INSTRUMENTO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO **4**

3. ANTECEDENTES **5**

4. METODOLOGIA **6**

5. PROBLEMAS E PERGUNTAS RESPEITANTES À AVALIAÇÃO **6**

6. CONCLUSÕES **7**

PROSSECUÇÃO DOS OBJETIVOS DO PROGRAMA 7

6.1. PERTINÊNCIA 8

6.2. EFICIÊNCIA 9

6.3. EFICÁCIA 10

6.4. UTILIDADE 11

6.5. SUSTENTABILIDADE 12

6.6. COERÊNCIA 13

6.7. COORDENAÇÃO 14

7.CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO FINAL **15**

8.RECOMENDAÇÕES **16**

8.1. COMUNICAÇÃO COM AS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS E MAIOR SENSIBILIZAÇÃO DAS MESMAS EM MATÉRIA DE INTEROPERABILIDADE 17

8.2. DESENVOLVER UMA ABORDAGEM HOLÍSTICA E UMA VISÃO TRANSVERSAL DA INTEROPERABILIDADE 17

8.3. COOPERAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS E INICIATIVAS DA UE 18

9. PRÓXIMAS ETAPAS **19**

1. Introdução

Por decisão do Parlamento Europeu e do Conselho (Decisão ISA)[1], o programa de seis anos relativo a soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (programa ISA) foi lançado em 1 de janeiro de 2010 para dar seguimento ao programa para a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC)[2]. Foi implementado de 1 de janeiro de 2010 a 31 de dezembro de 2015.

Tal como mencionado no artigo 1.º da Decisão ISA, o objetivo do programa ISA é apoiar a cooperação entre as administrações públicas europeias mediante a facilitação de uma interação eletrónica transfronteiriça e intersetorial eficiente e eficaz entre elas (nomeadamente as entidades que exercem, por conta daquelas administrações, funções de caráter público), por forma a permitir o fornecimento de serviços públicos eletrónicos que apoiam a implementação das políticas e a realização das atividades da UE.[3].

O presente relatório apresenta os principais resultados da avaliação final do programa[4], realizada em conformidade com o n.º 3 do artigo 13.º da Decisão ISA. Em conformidade com esta disposição, a avaliação final teve de ser comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 31 de dezembro de 2015. A avaliação final foi realizada pela Comissão de dezembro de 2014 a fevereiro de 2016, data em que o projeto de relatório da Comissão foi aceite pelo Grupo Diretor. Contudo, as recentes alterações nos procedimentos de avaliação da Comissão deram origem a um atraso significativo no cumprimento do prazo previsto na base jurídica.

Durante a avaliação final, a Comissão contou com a assistência de uma equipa de peritos independentes de uma empresa de consultoria (equipa de avaliação final). Os representantes dos serviços competentes da Comissão supervisionaram a avaliação final através de um grupo diretor da Comissão[5].

[1] Decisão 922/2009/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, sobre soluções de interoperabilidade para as administrações públicas europeias (ISA), JO L 260 de 3.10.2009, p. 20.
[2] 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).).
[3] Artigo 1.º, n.º 2, da Decisão ISA.
[4] Avaliação final do programa ISA, disponível em: http://ec.europa.eu/isa/library/official-documents/index_en.htm
[5] Composto por funcionários da Direção-Geral da Informática (DIGIT), Direção-Geral do Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME (GROW), Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (TAXUD), Centro Comum de Investigação (CCI) e Secretariado-Geral.

2. A interoperabilidade como instrumento de modernização do setor público

A modernização da administração pública é uma das prioridades fundamentais para o êxito da aplicação da estratégia Europa 2020[6]**.** As análises anuais do crescimento publicadas pela Comissão de 2011 a 2015[7] demonstram que a qualidade das administrações públicas europeias tem um impacto direto sobre o ambiente económico, sendo, por conseguinte, fundamentais para estimular a produtividade, a competitividade e o crescimento.

Como referiu na sua Análise Anual do Crescimento de 2013[8], a Comissão considera que a interoperabilidade transfronteiriça dos serviços em linha e a digitalização das administrações públicas europeias são fatores importantes para o crescimento e o aumento da eficiência. A interoperabilidade entre as administrações é um elemento essencial para uma oferta mais eficiente e eficaz de serviços digitais.

A Agenda Digital para a Europa (ADE)[9] define de que modo a interoperabilidade é essencial para ajudar a maximizar o potencial social e económico das TIC e, portanto, a ADE só poderá ser bem sucedida se a interoperabilidade estiver assegurada. O seu pilar específico sobre «Interoperabilidade e normas» instou os Estados-Membros a empreenderem ações específicas em matéria de interoperabilidade[10], nomeadamente a implementação dos compromissos assumidos nas Declarações Ministeriais de Malmö e Granada, incluindo a adoção do Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI)[11] na legislação nacional.

Em 24 e 25 de outubro de 2013, o Conselho Europeu adotou conclusões[12] em que salientava a necessidade de prosseguir a modernização das administrações públicas com o lançamento rápido de serviços que dependem da interoperabilidade para o bom funcionamento, como a administração pública em linha, a saúde em linha, a faturação eletrónica e a contratação pública eletrónica. Isso vai proporcionar mais e melhores serviços digitais para os cidadãos e as empresas em toda a Europa, a redução dos custos e um aumento da eficiência, da transparência e da qualidade dos serviços do setor público.

No entanto, os esforços dos Estados-Membros são muitas vezes empreendidos a nível nacional, sem seguir uma abordagem comum europeia, comprometendo a interoperabilidade a nível europeu e a disponibilidade dos serviços públicos digitais transfronteiriços. Por conseguinte, existe um risco elevado

---

[6] *Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Comunicação da Comissão (COM(2010) 2020 final, de 3.3.2010, p.12).
[7] http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm
[8] Análise Anual do Crescimento 2013 da Comissão, COM(2012) 750 final, de 28.11.2012, p. 13.
[9] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM(2010) 245 final/2), p. 5
[10] http://daeimplementation.eu/dae_actions.php?action_n=26&id_country=1
[11] «*Para a interoperabilidade dos serviços públicos europeus*», Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM(2010) 744 final, anexo 1).
[12] http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/en/pdf

de serem criadas novas «barreiras eletrónicas» que impeçam os cidadãos e as empresas de recorrer a serviços públicos noutros países e que prejudiquem o bom funcionamento do mercado interno.

3. Antecedentes

O programa ISA foi estabelecido com base nos progressos realizados graças aos programas que o antecederam (programas IDA e IDABC). Como a Decisão ISA[3] tornou claro, o principal objetivo do programa ISA era apoiar a cooperação entre as administrações públicas europeias, por forma a permitir a prestação de serviços públicos eletrónicos que apoiem a execução das políticas e ações da UE. O objetivo intermédio consistia em facilitar uma interação eletrónica transfronteiriça e intersetorial eficiente e eficaz entre as administrações.

Para cumprir estes objetivos, facilitar as atividades referidas nos artigos 1.º e 3.º da Decisão ISA e «fornecer soluções comuns e partilhadas que facilitem a interoperabilidade»[13], o programa envolveu o lançamento de estudos, projetos e medidas de acompanhamento, através de ações específicas, para apoiar:

- A exploração e o aperfeiçoamento dos serviços comuns existentes, bem como a criação de novos serviços;
- O aperfeiçoamento das ferramentas genéricas reutilizáveis existentes, assim como a criação de novas ferramentas;
- A criação e o aperfeiçoamento de quadros comuns destinados a apoiar a interoperabilidade transfronteiriça e intersetorial; e
- A avaliação das implicações no plano das TIC da legislação da UE (Decisão ISA, artigo 3.º).

Tal como definido no artigo 2.º da Decisão ISA, «serviços comuns» são aplicações e infraestruturas operacionais de natureza genérica que satisfazem as necessidades comuns dos utilizadores em diferentes domínios de ação. «Ferramentas genéricas» são plataformas de referência, plataformas partilhadas e de colaboração, componentes comuns e módulos de base semelhantes que satisfazem as necessidades comuns dos utilizadores em diferentes domínios. «Quadros comuns» são estratégias, especificações, metodologias e orientações, assim como abordagens e documentos semelhantes.

O programa ISA é executado através de atos de execução (Decisão ISA, artigo 9.º), com base num programa de trabalho evolutivo, que é revisto, pelo menos, uma vez por ano e inclui ações de financiamento relativas a um ou vários níveis de interoperabilidade (técnica, semântica, organizacional e legal)[14]**.** Os programas de trabalho anuais são elaborados na sequência de convites anuais à

[13] Artigo 1.º, n.º 1, da Decisão ISA.
[14] Ver o Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI) para os serviços públicos europeus (COM(2010) 744 final, anexo 2), p. 21.

apresentação de propostas aos serviços da Comissão e aos Estados-Membros, subscritos pelo Comité ISA e adotados pela Comissão antes da sua entrada em vigor. As ações específicas a financiar são indicadas no programa de trabalho evolutivo.

4. Metodologia

A avaliação final do programa ISA assentou em dados quantitativos e qualitativos recolhidos numa variedade de formas (investigação documental, inquéritos em linha, entrevistas, pedidos por escrito de informações adicionais e estudo de casos), envolvendo um vasto leque de representantes dos Estados-Membros e dos serviços da UE, e um número limitado de partes interessadas da sociedade civil e de organizações privadas com as quais o programa interagiu.

5. Problemas e perguntas respeitantes à avaliação

A avaliação final utilizou o mesmo conjunto de critérios que a avaliação intercalar[15], que serve de referência dos resultados. Os resultados, as conclusões e as recomendações da avaliação final baseiam-se num amplo leque de dados, que constituem as provas concretas necessárias para verificar a validade da lógica de intervenção do programa e a concretização dos seus objetivos. Centrou-se nos seguintes sete critérios principais:

– **Pertinência** — Em que medida é que o(s) objetivo(s) do programa foram pertinentes para responder à evolução das necessidades e das prioridades, tanto a nível nacional como europeu?

– **Eficiência** — Com que produtividade foram os recursos mobilizados convertidos em resultados, e com que impactos em termos da melhor utilização possível dos recursos? Quais os aspetos do programa mais (in)eficientes, especialmente em termos de recursos mobilizados?

– **Eficácia** — Em que medida os resultados e impactos do programa atingiram os seus objetivos? Há aspetos que foram mais ou menos eficazes do que outros e, nesse caso, que conclusões se podem tirar desse facto?

– **Utilidade** — Os resultados e impactos das ações do programa, obtidos ou esperados, correspondem às necessidades das empresas que se destinavam satisfazer? Que medidas poderiam ser tomadas para melhorar a utilidade de ações no âmbito do próximo programa?

[15] Avaliação intercalar do programa ISA, 2012, http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf

– **Sustentabilidade** — Em que medida é assegurada a sustentabilidade financeira, técnica e operacional das soluções desenvolvidas, tal como mantidas e operadas, através do programa?

– **Coerência** — Em que medida as ações do programa ISA fizeram parte de uma abordagem «holística» (em termos de coerência entre si e com outras políticas e iniciativas da UE)? Até que ponto foram criadas sinergias entre as ações do programa e outras atividades da UE?

– **Coordenação** — Em que medida é que as atividades que envolvem os Estados-Membros, incluindo os do Comité ISA, foram coordenadas para garantir a participação dos interessados no programa ISA? Em que medida estavam as atividades coordenadas ou alinhadas com as necessidades das outras partes interessadas com as quais a Comissão deveria interagir no quadro ISA?

6. Conclusões

Prossecução dos objetivos do programa

A avaliação final constatou que o programa ISA foi eficaz na concretização dos seus objetivos e na apresentação de soluções operacionais para «apoiar a cooperação entre as administrações públicas europeias facilitando a interação eletrónica transfronteiriça e intersetorial eficiente e eficaz entre as administrações, [...] por forma a permitir a prestação de serviços públicos eletrónicos que apoiem a execução das políticas e ações da Comunidade».[3] Isto aplica-se particularmente a quadros comuns, ferramentas genéricas reutilizáveis e serviços comuns, bem como à avaliação das implicações no plano das TIC da nova legislação da UE. De um modo geral, os resultados e os impactos do programa ISA previstos e obtidos respondem, em grande medida, às necessidades empresariais visadas, embora algumas ações tenham maior utilidade do que outras.

A avaliação identificou uma série de domínios essenciais em que eventuais alterações ao novo programa ISA² têm potencial para, em conjunto, serem mais relevantes para as necessidades atuais em matéria de interoperabilidade e melhorarem a sua utilidade. Além disso, a avaliação confirma que o programa ISA contribuiu para a partilha e a reutilização, através da criação de quadros comuns. Por último, o programa ISA proporcionou uma oportunidade para rever as orientações para «legislar melhor»[16], a fim de garantir que a avaliação das implicações no plano das TIC faz claramente parte do processo de avaliação de impacto da Comissão Europeia.

Segue-se um resumo dos resultados globais:

[16] *Orientações do programa «Legislar melhor»*, documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD(2015) 111 final); *Orientações sobre a avaliação de impacto* (COM(2015) 215 final) (SWD(2015) 110 final), p. 18.

1.1. Pertinência

O objetivo do programa ISA («apoiar a cooperação entre as administrações públicas europeias mediante a facilitação de uma interação eletrónica transfronteiriça e intersetorial eficiente e eficaz entre as administrações») continua a ser pertinente para responder à evolução das necessidades, tanto a nível nacional como a nível da UE. Este facto foi demonstrado pela avaliação final do programa sobre o impacto dos resultados do programa ISA, bem como pelas agendas políticas dos Estados-Membros, que indicam claramente a necessidade de um fornecimento eficiente e eficaz de serviços públicos digitais.[12] Além disso, o Quadro Europeu de Interoperabilidade (QEI) foi desenvolvido, aplicado e monitorizado pelo programa ISA. As recomendações e orientações do QEI demonstram de que modo a interoperabilidade deve ser aplicada pelos Estados-Membros nas administrações públicas e visam:

a) Promover e apoiar a prestação de serviços públicos europeus, fomentando a interoperabilidade transfronteiriça e intersetorial;

b) Orientar as administrações públicas europeias no seu trabalho de prestação de serviços às empresas e aos cidadãos; e

c) Complementar e ligar entre si os vários quadros nacionais de interoperabilidade (NIF) a nível europeu.

O QEI proporciona um entendimento comum da interoperabilidade na União, reconhecida pela estratégia para o Mercado Único Digital, que inclui uma ação específica sobre a interoperabilidade entre as administrações públicas (Ação 15: adoção de um plano prioritário de normas TIC e alargamento do Quadro Europeu de Interoperabilidade para os serviços públicos).

A revisão em curso do QEI baseia-se em trabalhos realizados ao longo dos últimos anos pelo Observatório dos Quadros Nacionais de Interoperabilidade (OQNI)[17], que acompanha e apoia a sua execução nos Estados-Membros.

O programa ISA contribui para outras ações a nível do Mercado Único Digital, em que a interoperabilidade é um fator subjacente[18]**.** Os objetivos do programa estão em consonância com a Agenda Digital para a Europa (ADE) e com o plano de ação para a administração pública em linha 2010-2015, que identificam a interoperabilidade como uma condição para o êxito. Além disso, o programa está em consonância com o Mecanismo «Interligar a Europa» (MIE), que visa desenvolver a conectividade e interoperabilidade de serviços digitais europeus, uma vez que alguns dos seus elementos constitutivos[19] (por exemplo, transmissão eletrónica, tradução, faturação eletrónica)

[17] Desenvolvidos no âmbito do programa IDABC, o OQNI apoia a implementação do QEI a nível de cada Estado-Membro, através da transposição do QEI para quadros nacionais de interoperabilidade. http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm

[18] São exemplos os seus contributos para a interconexão de registos de empresas, para a aplicação do princípio «apenas uma vez» (Mercado Único Digital, Ação 16), através das suas atividades no domínio dos registos de base, e para o objetivo do «Portal Digital Único», com os trabalhos sobre semântica e um catálogo de serviços.

[19] https://joinup.ec.europa.eu/community/cef/og_page/catalogue-building-blocks

dependem de resultados do programa ISA[20]**.** O MIE pode prestar apoio operacional a soluções desenvolvidas e amadurecidas ao abrigo do programa ISA.

O programa ISA contribuiu ativamente para uma série de políticas da UE, como o mercado interno[21], a infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE)[22], o ambiente comum de partilha da informação (CISE)[23], o portal de dados abertos pan-europeu[24] e o direito da concorrência[25] que beneficiaram de apoio sob a forma de ações específicas e soluções comuns[26]**.** Estas políticas identificaram metas e objetivos que dependem da interoperabilidade para a sua execução.

As administrações públicas europeias continuam a ter necessidades, como a modernização da prestação de serviços públicos, a melhoria da coordenação entre as administrações dos Estados-Membros e os serviços da Comissão, o alinhamento organizacional nas administrações públicas e uma maior capacidade de reutilização das soluções, identificadas no momento do ISA[2] *ex-ante*[27] e das avaliações intercalares do programa ISA[28]. Facilitar a prestação de serviços transfronteiriça e intersetorial, uniforme e eficiente em termos de recursos requer uma maior reutilização das soluções de interoperabilidade existentes e uma maior cooperação entre as administrações dos Estados-Membros, bem como entre estas e a Comissão. A adoção de abordagens comuns evita a duplicação de esforços[29]**.**

1.2. Eficiência

De um modo geral, o programa ISA pode ser considerado eficiente. Em primeiro lugar, de acordo com os elementos de prova do processo de acompanhamento e avaliação[30], o programa foi considerado «no bom caminho» ao longo entre 2010 e 2015, com um atraso médio inferior a 5 %[31]**.** Em segundo lugar, o orçamento total executado no âmbito dos programas de trabalho para 2010-2014 ascendeu a

[20] Avaliação final do programa ISA, quadro 10: «Alinhamento do programa ISA com o CEF», p. 54
[21] *«Juntos para um novo crescimento» — Ato para o mercado único: 12 alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM(2011) 206 final), p. 10.
[22] Artigo n.º 7 da Diretiva 2007/2/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de março de 2007, que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE).
[23] Projeto de roteiro para a criação do ambiente comum de partilha de informações de vigilância no domínio marítimo da UE, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu (COM(2010) 584 final), p. 3
[24] *Dados abertos: Um motor de inovação, crescimento e governação transparente*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões (COM(2011) 882 final), p. 11.
[25] *Relatório sobre a Política de Concorrência 2012*, relatório da Comissão (COM(2013) 257 final), p.12.
[26] Avaliação final do programa ISA, quadro 21: «Nível de adoção das soluções ISA por parte dos serviços da Comissão», p. 131.
[27] Documento que acompanha a proposta de Decisão ISA[2] (COM(2014) 367 final).
[28] Avaliação intercalar do programa ISA, 2012, p. 172
http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf
[29] Avaliação final do programa ISA, «Pertinência dos objetivos para responder às necessidades das administrações públicas da UE», p. 45
[30] http://ec.europa.eu/isa/dashboard/isadashboard
[31] Avaliação final do programa ISA, «Eficiência do programa ISA»: % de atraso, p. 82.

128,2 milhões de EUR, em média cerca de 2 % menos do que o orçamento cumulativo atribuído para o período de referência[32]. Tendo em conta estas conclusões, o programa pode ser considerado eficiente em termos orçamentais[30.]

Além disso, 90 % dos representantes dos Estados-Membros e dos funcionários da Comissão de serviços competentes inquiridos afirmaram que o programa foi apresentado dentro dos prazos e do seu âmbito de aplicação original[33]. Tal como referido na avaliação final do programa ISA, a maioria das partes interessadas considerou-se plenamente ou de algum modo envolvida nas revisões anuais do programa[34].

O procedimento de admissão de propostas para novas ações e o processo de libertação dos fundos podem ser considerados eficientes[35]. A eficiência em termos de afetação dos recursos humanos é confirmada pelo facto de a afetação real ter sido sempre inferior ao previsto na proposta legislativa original do ISA.

1.3. Eficácia

O programa ISA apresentou soluções operacionais, ou seja, quadros comuns, ferramentas genéricas reutilizáveis e serviços comuns que contribuem para a concretização do objetivo de facilitar uma colaboração eficaz entre as administrações públicas europeias. Em geral, a maioria dos entrevistados e dos inquiridos que responderam ao inquérito em linha considerou que todas as soluções ISA facilitam a interoperabilidade entre as administrações[36].

A criação de quadros comuns, tais como o QEI, também apoiou a partilha e a reutilização de soluções com as suas recomendações específicas[37]. Começou a ser desenvolvido um quadro de partilha e reutilização no âmbito do programa ISA, atualmente a ser finalizado ao abrigo deste último[2].

O programa começou a trabalhar nos dois níveis superiores de interoperabilidade, o nível organizacional e o nível de interoperabilidade legal, áreas com grande impacto potencial na modernização da administração pública dos Estados-Membros e que precisam de continuar a ser desenvolvidas e consolidadas.

A avaliação das implicações da nova legislação da UE no plano das TIC, como o impacto ligado à aplicação de novas soluções para as TIC ou a adaptação de soluções existentes, foi incluída no processo de avaliação de impacto da Comissão, nas *Orientações do programa «Legislar melhor».*[16] O

[32] Avaliação final do programa ISA, «Dotação orçamental e execução», p. 67.
[33] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 4», p. 86.
[34] Avaliação final do programa ISA, «Processo de revisão do programa de trabalho ISA», p. 59.
[35] Avaliação final do programa ISA, «Afetação de recursos financeiros», p. 66.
[36] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 6», p. 111.
[37] Avaliação final do programa ISA, «Criação e aperfeiçoamento dos quadros comuns», p. 94.

programa ISA foi mais longe ao promover essas avaliações e ao apoiar as DGs e os serviços que as efetuam.

Os esforços que o programa envidou no domínio da interoperabilidade semântica e no desenvolvimento de ligações mais estreitas com os organismos de normalização deram um contributo importante para uma maior interoperabilidade intersetorial.

Conforme indicado pelos representantes dos Estados-Membros e pelos funcionários da Comissão inquiridos, embora o programa ISA e os utilizadores dos seus resultados reutilizem os quadros comuns, os serviços comuns e as ferramentas genéricas reutilizáveis existentes, o programa deverá continuar a promover a sua reutilização[38].

1.4. Utilidade

Os resultados e impactos previstos e obtidos com o programa ISA respondem, em grande medida, às necessidades das empresas identificadas[39]. Tal contribuiu para elaborar 23 soluções, disponibilizadas gratuitamente no seu sítio *Web*[40] ou fornecidas enquanto serviços partilhados. Estas soluções vão desde sistemas de apoio à aplicação das políticas da UE, como o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), a especificações comuns, como o Perfil de Aplicação do Catálogo de Dados (DCAT-AP) utilizado no Portal de dados abertos pan-europeu. Das 23 soluções, 15 são utilizadas por alguns ou todos os Estados-Membros, 14 são utilizadas por vários serviços da Comissão e cinco são utilizadas por um número reduzido de outras instituições da UE. Este êxito é ainda mais evidente considerando que os Estados-Membros não são obrigados a reutilizar as soluções.

O método desenvolvido para a avaliação das implicações no plano das TIC da nova legislação da UE, incluído na caixa de ferramentas «Legislar melhor» da Comissão, está a ser amplamente utilizado no contexto do processo de avaliação do impacto.[16]

Outras ações têm dado provas da sua utilidade através da sua vasta utilização, tal como demonstram as estatísticas recolhidas pela ação de acompanhamento e avaliação[41].

Os representantes dos Estados-Membros e os funcionários da Comissão identificaram os seguintes pontos como sendo as quatro maiores vantagens do programa ISA para os Estados-Membros[42].

1) A utilização das soluções ISA[43];

[38] Avaliação final do programa ISA, «Conclusões 7 e 8», p. 112 e 140.
[39] Avaliação final do programa ISA, quadro 18 «Fornecedor de serviços de utilidade pública que tenham sido observados em nível de ação», p. 116.
[40] http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/index_en.htm
[41] Avaliação final do programa ISA, «Facilitação de uma interação eficaz entre as administrações públicas europeias», p. 88 e 89.
[42] Avaliação final do programa ISA, *Principais resultados identificados do programa ISA,* p. 88.
[43] Avaliação final do programa ISA, «Perceções gerais sobre os benefícios proporcionados pelo programa», p. 113 e 114.

2) A própria existência do programa ao promover uma maior sensibilização para a importância da interoperabilidade e a importância de a manter na agenda política[44]**;**

3) O fornecimento de referências apoiado pelo OQNI, tais como o QEI; e

4) O fornecimento de serviços como, por exemplo, a rede sTESTA e a plataforma CIRCABC.

A avaliação final salienta o baixo nível de conhecimento do programa entre as principais partes interessadas entrevistadas e inquiridas e entre os representantes dos Estados-Membros e os funcionários da Comissão[45]**.** Tal é confirmado pelo facto de as medidas adicionais propostas pelos entrevistados e inquiridos estarem já em vigor ou em fase de desenvolvimento ou expansão[46]**.**

O contributo do programa para outras políticas e iniciativas da UE e para a modernização do setor público na Europa melhorou a sua utilidade[30.] Por último, a utilização efetiva (incluindo o número de utilizadores) de cada solução ISA deverá ser sistematicamente medida e as vantagens decorrentes das soluções devem ser salientadas.

1.5. Sustentabilidade

A avaliação final concluiu que as soluções desenvolvidas, tal como foram geridas e exploradas no âmbito do programa, eram sustentáveis a nível financeiro, técnico e operacional.

A sustentabilidade técnica e operacional de uma solução ISA é avaliada indiretamente pela sua exploração e utilização, conforme medido no âmbito das ações de acompanhamento e de avaliação.

Em termos financeiros, a sustentabilidade é garantida principalmente pelo programa de acompanhamento do ISA² ou por outras iniciativas e programas da UE, como o Mecanismo Interligar a Europa. Em certos casos, as opções de financiamento, como a partilha de custos e o pagamento para utilização, poderão ser encaradas como uma forma de garantir a sustentabilidade financeira a longo prazo.

A sustentabilidade organizacional é igualmente fundamental para a sustentabilidade global. A governação a longo prazo de soluções e serviços deve ser sistematicamente planeada para assegurar a respetiva continuidade[47]**.** É importante notar que as informações sobre a governação de soluções financiadas ao abrigo do programa são sempre solicitadas no quadro do processo de candidatura anual.

[44] Avaliação final do programa ISA, figura 37 «Níveis de concordância do inquirido quanto a uma maior sensibilização para o programa ISA», p. 171
[45] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 9», p. 141.
[46] Avaliação final do programa ISA, «Coerência», p. 17.
[47] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 10», p. 148.

1.6. Coerência

A avaliação final concluiu que as ações do programa ISA contribuem para uma abordagem holística. Esta abordagem, apresentada ao Comité ISA em janeiro de 2013[48], reconhece que uma verdadeira interoperabilidade entre as administrações públicas exige um trabalho a vários níveis: objetivos estratégicos, enquadramentos e orientações arquiteturais, desenvolvimento de especificações e implementação, aplicação e divulgação de soluções. Além disso, o acompanhamento e a cartografia do panorama da interoperabilidade na Europa e a sensibilização são vistos como importantes fatores de interoperabilidade. Uma abordagem holística permite identificar as lacunas, bem como lançar as atividades ou projetos adequados para as colmatar.

Esta abordagem holística não é evidente para as partes interessadas do programa ISA[49], que estão mais familiarizadas com as ações individuais do que com o programa propriamente dito. O reduzido conhecimento das sinergias em torno do programa foi igualmente confirmado pelos entrevistados e inquiridos, embora a avaliação final tenha assinalado uma melhoria desde a avaliação intercalar.

Nas entrevistas e inquéritos em linha, as partes interessadas consideraram apenas uma ação ISA (EUSurvey)[50] incoerente com os objetivos do programa[36.]

A coerência foi reforçada no âmbito do programa devido ao número considerável de sinergias que surgiram entre as suas ações e outras políticas e iniciativas da UE em que a interoperabilidade é um elemento essencial da sua aplicação. O que ficou claramente demonstrado e tratado através do programa foi a necessidade de agir horizontalmente para garantir a interoperabilidade nos diferentes domínios políticos. Esta dimensão horizontal está ausente a nível da aplicação específica de cada domínio. O programa ISA criou sinergias em domínios como o mercado interno, o direito da concorrência, o INSPIRE, o CISE, o Portal de dados abertos pan-europeu e, mais recentemente, o MIE que, em certa medida, se baseia nos resultados do programa.

Uma abordagem transversal da interoperabilidade gera benefícios concretos que não poderiam ser alcançados de outra forma através de abordagens e soluções específicas a cada domínio. Certos domínios, como a contratação pública, as informações no setor público, a normalização das TIC, a justiça e os assuntos internos e a fiscalidade beneficiariam de um maior alinhamento das soluções de interoperabilidade intersetoriais a nível da UE e da eventual cooperação daí decorrente.

Nas últimas fases do programa ISA, foram desenvolvidas sinergias com os serviços da Comissão responsáveis pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). No âmbito do objetivo temático 11, que visa reforçar a capacidade e a eficiência institucionais das administrações públicas, os FEEI podem apoiar as administrações nacionais, regionais e locais nos seus esforços para melhorar a

[48] Reunião do Comité ISA, 23 de janeiro de 2013 — Apresentação dos resultados da avaliação intercalar do programa ISA.
[49] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 11», p. 165.
[50] O EUSurvey é uma aplicação baseada na Web, de fonte aberta e gratuita, que facilita simultaneamente a resposta a consultas por parte dos inquiridos e a análise dos resultados pelos gestores dos inquéritos.

interoperabilidade como meio de modernizar as suas administrações públicas[51]. Uma cooperação mais estreita no âmbito do programa ISA[2] poderia trazer resultados mutuamente benéficos para a implementação do programa e dos FEEI nos Estados-Membros. Além disso, a participação ativa da DG DIGIT no recém-criado Grupo interserviços sobre inovação e qualidade da administração pública[52] garante a cooperação entre o programa e os FEEI.

Os esforços no âmbito do programa e envidados pela DG DIGIT contribuíram para promover relações mais estreitas com a governação informática da Comissão.

1.7. Coordenação

Durante a execução do programa, foi estabelecida uma boa coordenação das atividades oficiais com os Estados-Membros e os serviços da Comissão, em conformidade com a Decisão ISA (artigos 12.º e 14.º). Dois terços dos representantes dos Estados-Membros e mais de metade dos funcionários da Comissão concordaram total ou parcialmente que a interação entre o programa ISA e as partes interessadas assegurou uma troca eficaz de informações, de pontos de vista e de boas práticas[53].

Além disso, foi desenvolvida uma boa coordenação de atividades com as partes interessadas exteriores às administrações públicas no âmbito do programa, a fim de assegurar a sua participação, sempre que for pertinente. Trata-se, sempre que relevante e adequado, de organismos de normalização, de universitários, de organizações do setor privado e de países terceiros, por exemplo, os Estados Unidos, o Japão e a Austrália.

A avaliação final reconheceu que os esforços concertados envidados na coordenação a nível da UE tiveram resultados inegavelmente positivos[54]. O Grupo interserviços sobre inovação e qualidade da administração pública será fundamental para melhorar a coordenação de todas as iniciativas a nível da UE que contribuam para a modernização das administrações públicas na Europa.

A avaliação concluiu que existe margem para melhorar a coordenação entre os representantes dos Estados-Membros no Comité ISA, no grupo de coordenação e no grupo de trabalho, e os seus colegas nacionais no que respeita a questões de interoperabilidade, a fim de contribuir para o êxito do programa de acompanhamento[55].

[51] Avaliação final do programa ISA, «Coordenação interna no âmbito da Comissão Europeia», p. 167.
[52] Grupo interserviços sobre inovação e qualidade da administração pública (Ares (2015) 4431139 de 20.10.2015).
[53] Avaliação final do programa ISA, «Em que medida a interação entre o programa ISA e as partes interessadas foi eficaz», p. 172.
[54] Avaliação final do programa ISA, «Coordenação interna no âmbito da Comissão Europeia», p. 167.
[55] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 13», p. 187.

O programa proporciona uma boa panorâmica da evolução da interoperabilidade a nível nacional ao consolidar os conjuntos de fichas informativas do QEI e da administração pública em linha dos Estados-Membros num único local, a plataforma Joinup[56].

A maioria dos representantes dos Estados-Membros e dos funcionários da Comissão concorda total ou parcialmente que as plataformas eletrónicas utilizadas pelo programa ISA para proporcionar uma interação coerente entre as partes interessadas e a Comissão (por exemplo, a Joinup, o sítio *Web* e o painel do programa ISA) eram adequadas. No entanto, verificou-se uma falta de conhecimento entre as partes interessadas relativamente aos resultados alcançados a nível nacional (por exemplo, a reutilização do programa) e a nível da UE, bem como relativamente à utilização dos resultados do programa ISA pelos serviços da Comissão[57].

7.Conclusões da avaliação final

A avaliação final foi globalmente positiva, tendo-se concluído que o programa ISA estava alinhado pelas prioridades políticas da União e pelas necessidades dos Estados-Membros[58]. Considerou-se que o programa foi executado de forma eficiente e coerente, gerando resultados que são reutilizados, tanto pelos serviços da Comissão como pelos Estados-Membros. O programa ISA tem sido eficaz na concretização dos seus objetivos e no fornecimento de soluções operacionais para facilitar uma colaboração eficaz entre as administrações públicas europeias, incluindo a avaliação das implicações no plano das TIC da nova legislação da UE. De um modo geral, os resultados esperados e os impactos do programa ISA previstos e obtidos respondem, em grande medida, às necessidades das empresas visadas. Este programa coordenou igualmente as suas atividades com as partes interessadas por forma a garantir o envolvimento das mesmas.

Concluiu-se que é necessário incidir na melhoria da reutilização das soluções ISA e nas respostas a novas necessidades emergentes. Além disso, é necessário tirar partido da coordenação de iniciativas a nível da UE, nomeadamente entre as Direções-Gerais, no âmbito do «Grupo interserviços sobre inovação e qualidade da administração pública», e entre os Estados-Membros e a Comissão, para assegurar uma maior coerência com outras iniciativas nacionais e da UE e a coordenação com as partes interessadas.

A abordagem estratégica global adotada pelo programa desde 2013 demonstra que existe uma abordagem holística coerente no âmbito do programa ISA. Foram alcançadas sinergias entre as ações do programa e outras atividades da UE, mas há ainda margem para gerar maiores sinergias.

[56] https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/home
[57] Avaliação final do programa ISA, «Reutilização pelo programa ISA dos resultados alcançados por outras iniciativas da UE», p. 163.
[58] Avaliação final do programa ISA, «Conclusões 1, 2 e 3», p. 56, 57 e 58.

8.Recomendações

É importante referir que a Decisão ISA centrou as atividades do programa na obtenção da interoperabilidade entre as administrações públicas. É provável que tal tenha tido repercussões nos níveis de utilidade, de sensibilização e de reutilização, dado que o âmbito de aplicação do programa não incluiu as ligações das administrações públicas com as empresas e os cidadãos. No entanto, em alguns casos, o programa alargou a sua base de partes interessadas de uma forma pragmática, para envolver as empresas e os cidadãos no desenvolvimento de soluções de interoperabilidade e preparar uma abordagem mais holística, que de outra forma, não teria sido possível.

A necessidade, no contexto do desenvolvimento de soluções de interoperabilidade, de equacionar a ligação entre as administrações públicas, por um lado e, por outro, as necessidades específicas dos cidadãos e das empresas, torna-se cada vez mais evidente, dado que estes últimos são os utilizadores finais de todos os serviços da administração pública[59]**.** A Decisão ISA não previu qualquer ação destinada a dar resposta às necessidades dos utilizadores finais, mas a experiência de execução do programa e a consulta com os responsáveis da ação e os Estados-Membros tornaram evidente essa necessidade. Esta limitação é objeto da recomendação de alargar o âmbito de aplicação do novo programa ISA² a cidadãos e empresas.

A avaliação concluiu que o programa ISA² deveria desenvolver uma abordagem de «caso empresarial» mais sistemática, que serviria também para destacar ainda mais a importância da interoperabilidade na produção de benefícios económicos e sociais[60]**.** Além disso, a fim de garantir a plena eficácia do programa ISA², a Comissão deve esforçar-se por respeitar os seus objetivos em termos de recrutamento[61], sobretudo porque a afetação real de recursos humanos foi sempre inferior ao inicialmente previsto no programa.

No que respeita às recomendações da avaliação intercalar, o programa tratou-as devidamente ao melhorar a interação com as partes interessadas estando presente em eventos importantes, tendo também alcançado progressos significativos na resposta às outras recomendações. Contudo, a avaliação concluiu que as seguintes áreas devem ser objeto de esforços contínuos no âmbito do novo programa ISA²:

- Comunicação com as administrações públicas e maior sensibilização em matéria de interoperabilidade;
- Reforço da abordagem holística e da visão horizontal e transversal da interoperabilidade; e
- Cooperação com outras políticas e iniciativas da UE.

[59] Avaliação final do programa ISA, «Consideração dos resultados obtidos pelos Estados-Membros no quadro das soluções ISA», p. 184.
[60] Avaliação final do programa ISA, «Recomendação 5», p. 200.
[61] Avaliação final do programa ISA, «Recomendação 6», p. 201.

Além disso, a equipa da avaliação final considera que duas das 11 recomendações constantes da avaliação final do programa IDABC se mantêm aplicáveis ao programa ISA, nomeadamente[62]:

- Deverá ser elaborado um documento comum de «promoção», centrado nos alinhamentos das políticas e nas sinergias entre programas e iniciativas da União. (Recomendação 5, IDABC); e
- As informações sobre a sustentabilidade financeira e operacional dos projetos deverão ser mais visíveis e mais bem explicadas às partes interessadas externas. (Recomendação 8, IDABC)

As principais recomendações são as seguintes:

1.8. Comunicação com as administrações públicas e maior sensibilização das mesmas em matéria de interoperabilidade

Entre 2010 e 2015, cerca de dois terços dos eventos que o programa ISA organizou e realizou com representantes dos Estados-Membros e 63 % (25) dos 40 eventos organizados pelos Estados-Membros em que o programa ISA participou foram realizados depois de 2013, ou seja, após a avaliação intercalar. O programa aumentou a sua participação em conferências e outros eventos; dos mais de 60 eventos em que participou, três quartos foram realizados após a avaliação intercalar[63].

O programa ISA² deverá atualizar e aplicar uma estratégia de comunicação, centrada em interações específicas, incluindo interações com partes interessadas de cada setor. Tal permitirá colmatar as disparidades persistentes entre o desempenho real do programa e a perceção que as partes interessadas têm dele[64].

1.9. Desenvolver uma abordagem holística e uma visão transversal da interoperabilidade

A abordagem holística adotada desde 2013 deverá ser prosseguida no âmbito do programa ISA², na medida em que a interoperabilidade legal e organizacional está ainda numa fase embrionária. A arquitetura de referência da interoperabilidade europeia (EIRA)[65] e a cartografia da interoperabilidade europeia (EICart)[66], que documentam os serviços e as ferramentas existentes, serão fundamentais para apoiar esta abordagem holística, ajudando a identificar e a reutilizar soluções existentes e realçando

[62] Avaliação final do programa ISA, «Recomendações de avaliações anteriores», p. 190.
[63] Avaliação final do programa ISA, «Conclusão 14 e nível de sensibilização do programa ISA para as soluções ISA», p. 188.
[64] Avaliação final do programa ISA, «Recomendação 4», p. 199, e «Perceção do desempenho do programa ISA», p. 83.
[65] A EIRA é uma arquitetura de referência na prestação de serviços públicos digitais interoperáveis entre fronteiras e setores.
[66] A EICart é uma ferramenta que pode ser utilizada para descrever e catalogar os elementos constitutivos de soluções (SBBs) de arquiteturas empresariais, em consonância com a EIRA.

situações que carecem de fatores de interoperabilidade[67]. A EIRA e a EICart têm um papel crucial na divulgação dos resultados e numa melhor identificação das necessidades. Contribuem para melhorar a sensibilização e a coordenação e para a criação de mais sinergias.

Agora que a avaliação das implicações da nova legislação da UE no plano das TIC foi incluída no processo de avaliação de impacto, o programa ISA² deve continuar a desempenhar o papel que lhe incumbe e utilizar os seus conhecimentos especializados para promover este exercício e apoiar as DG e os serviços que realizam estas avaliações[68].

Por último, o programa ISA² deve desenvolver uma abordagem mais sistemática para apoiar e acompanhar a utilização de serviços comuns e de ferramentas genéricas, mas também para aplicar e implementar quadros comuns[69].

1.10.Cooperação com outras políticas e iniciativas da UE

Prosseguem os esforços para alinhar o programa ISA/ISA² pelas outras políticas pertinentes da UE, tomando como exemplo o MIE, que tem por base os seus resultados. Além disso, a partir de 2016, deve ter-se em conta o FEI revisto aquando da aplicação de soluções de apoio a outras políticas da UE.

O programa ISA² deve tirar partido das melhorias evidentes registadas na coordenação das atividades relacionadas com interoperabilidade e a administração pública em linha em toda a Comissão que o programa ISA introduziu desde a avaliação intercalar[70]. Tal inclui a cooperação em curso com a DG CNECT sobre o MIE e o novo Plano de Ação «Administração em linha» 2016-2020. Além disso, existem planos de cooperação com a DG EMPL e a DG REGIO para identificar ações ISA/ISA^2 , novas ou existentes, que possam contribuir para a realização dos objetivos temáticos dos FEEI 2 («Fomento da acessibilidade, utilização e qualidade das TIC») e 11 («Reforçar a capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e a eficiência da administração pública»). Estes planos juntam-se ao trabalho de avaliação dos programas operacionais nacionais e de identificação de condições. Por último, o programa ISA tem demonstrado um forte potencial para uma maior cooperação com, nomeadamente, a DG HOME, a DG JUST, a DG MARE, a DG FISMA, a DG GROW e o CCI.

A avaliação final considera o novo Grupo interserviços sobre qualidade e inovação na administração pública como o principal motor para alcançar uma cooperação consistente e uma coerência entre as políticas e as iniciativas da UE que contribuam para a modernização do setor público[71].

[67] Avaliação final do programa ISA, Recomendação 8 de 9, p. 202.
[68] Avaliação final do programa ISA, Recomendação 3 de 9, p. 198.
[69] Avaliação final do programa ISA, Recomendação 9 de 9, p. 202.
[70] Avaliação final do programa ISA, Recomendação 7 de 9, p. 201.
[71] Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão - Análise Anual do Crescimento para 2014 (COM(2013) 800 final); ver JO C 214 de 8.7.2014, p. 46-54.

9. Próximas etapas

Na execução do novo programa ISA², a Comissão prestará a máxima atenção às conclusões e recomendações acima apresentadas, analisando-as para validar e dar resposta às questões levantadas em estreita cooperação, sempre que pertinente, com os Estados-Membros e outras partes interessadas, nomeadamente as empresas e os cidadãos.