

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui program privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene, întreprinderi și cetățeni (ISA²) – Interoperabilitatea ca mijloc de modernizare a sectorului public

[COM(2014) 367 final – 2014/0185 (COD)]

(2015/C 012/16)

Raportor unic: **dl Stuart ETHERINGTON**

La 3 iulie și la 17 iulie 2014, în conformitate cu articolele 172 și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul Uniunii Europene au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la:

Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui program privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene, întreprinderi și cetățeni (ISA²) – Interoperabilitatea ca mijloc de modernizare a sectorului public

COM(2014) 367 final – 2014/0185 (COD).

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 1 octombrie 2014.

În cea de-a 502-a sesiune plenară, care a avut loc la 15 și 16 octombrie 2014 (ședința din 15 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 151 de voturi pentru și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Concluzii

1.1.1 Comitetul salută propunerea de instituire a unui nou program privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene, întreprinderi și cetățeni (ISA²). Propunerea este bine fundamentată și va contribui probabil la concretizarea Agendei digitale pentru Europa, permițând administrațiilor publice să facă schimb de date în mod real și eficient, pe baza unor standarde și instrumente comune.

1.1.2 Deși ISA² se ocupă în special de administrațiile publice, CESE este de părere că pot exista avantaje și pentru societatea civilă, iar Comitetul speră că acestea se vor concretiza în întregime.

1.1.3 Există totuși două probleme principale, care, odată rezolvate, ar consolida ISA².

1.1.4 În primul rând, cetățenii sunt din ce în ce mai conștienți și mai preocupați de culegerea și utilizarea de către administrațiile publice a datelor cu caracter personal și a celor colectate la scară mai amplă. Ei realizează și faptul că o mai mare interoperabilitate influențează modul în care datele pot fi comunicate și folosite. Propunerea nu face nicio referire la aceste riscuri și preocupări, nici din perspectiva cetățenilor și nici privind punerea cu succes în practică a ISA². Comitetul atrage totodată atenția și asupra unuia dintre avizele sale anterioare privind protecția datelor cu caracter personal și poziția Autorității Europene pentru Protecția Datelor, subliniind nevoia întăririi garanțiilor pentru cetățeni ⁽¹⁾ (cf. scrisoarea trimisă de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor referitoare la propunerea de regulament general privind protecția datelor: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf).

1.1.5 În al doilea rând, există posibilitatea ca ISA² să distorsioneze actuala piață a soluțiilor de interoperabilitate, în special în virtutea rolului său de „incubator de soluții”.

1.2 Recomandări

1.2.1 CESE salută programul ISA² privind interoperabilitatea și sprijină propunerea legată de acesta.

⁽¹⁾ JO C 229, 31.7.2012, p. 90-97.

1.2.2 Comitetul recomandă ca programul să ducă mai departe programul ISA existent, precum și alte programe, participând astfel la punerea în aplicare a Agendei digitale pentru Europa.

1.2.3 CESE ar dori să fie informat în permanență în privința evoluției programului ISA².

1.2.4 Gradul de încredere a publicului și măsura în care acesta este convins că administrațiile publice au capacitatea de a gestiona datele cu caracter personal și de a respecta confidențialitatea acestora sunt chestiuni la care ar trebui să se reflecteze mai bine. Propunerea nu prezintă aceste două aspecte drept factori de risc și nici nu menționează vreun alt pericol sau dezavantaj care ar putea fi asociat cu interoperabilitatea. Ar trebui să țină seama și de orice preocupare pe care Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor ar putea-o avea cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal în mai mult de un stat membru. În cadrul activităților programului va trebui să se țină seama mai bine de acest fapt.

1.2.5 Ar trebui elaborat un „rezumat pentru cetățeni”, bine structurat și care să abordeze îngrijorările legate de raportul cost-beneficii și să demonstreze existența beneficiilor sociale preconizate de program.

1.2.6 S-ar impune prezentarea mai multor situații de utilizare practică, pentru a justifica, din perspectiva cetățenilor, nevoia efectivă a instituirii interoperabilității între administrațiile publice naționale.

1.2.7 Comitetul recomandă depunerea unor eforturi mai ales în direcția popularizării în rândul societății civile a activităților efectuate în cadrul ISA², deoarece organizațiile ar putea beneficia de pe urma lucrărilor din domeniul interoperabilității sau ar putea ajuta la implementarea programului.

1.2.8 Exercițarea rolului de „incubator de soluții” sau de „punte de soluții” poate crea disfuncționalități pe piață. Prin urmare:

- Comisia va trebui să se asigure că aceste activități nu vor denatura piața și nu vor determina o reducere a ofertei comerciale de soluții TIC de interoperabilitate.
- Alegerea unor noi soluții și selectarea soluțiilor de sprijin pe termen lung care vor asigura durabilitatea vor trebui testate și evaluate riguros, printr-un proces care să beneficieze de încrederea părților interesate.
- Dacă se acceptă că denaturarea pieței reprezintă o preocupare legitimă, atunci incubatorul ar trebui să urmărească mai degrabă conceperea și introducerea de standarde și de literatură utilitară, decât furnizarea de soluții „la cheie”.

1.2.9 Limitarea utilizării soluțiilor de interoperabilitate la scopuri necomerciale ar putea reduce impactul ISA²; dacă societatea civilă nu poate fructifica activitățile programului sub aspect comercial, atunci este mai puțin probabil că ea va interveni în favoarea acestuia.

1.2.10 Din motive de multilingvism, orice soluție IT trebuie să fie compatibilă cu setul universal de caractere, *Universal Character Set – UCS (Unicode, ISO/IEC 10646)*, așa cum se solicită în raportul final al Grupului la nivel înalt pentru multilingvism (2007). În cazul unei obligații legale actuale sau viitoare de interoperabilitate la nivel european, va fi stabilit un subset UCS, pentru a facilita gestionarea.

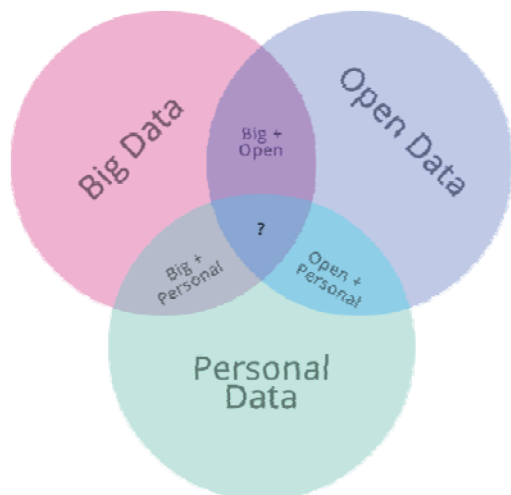
2. Introducere

2.1 S-a susținut cu numeroase argumente că datele pot transforma serviciile către cetățeni și organizațiile care le diseminează în sectoarele public și privat și în societatea civilă. Datele pot impulsiona cercetarea și dezvoltarea și pot crește gradul de productivitate și de inovare. Nu degeaba expresia *Data is the new natural resource* (datele sunt noile resurse naturale) a devenit un loc comun. A se vedea, de exemplu, articolul <http://www.forbes.com/sites/ibm/2014/06/30/why-big-data-is-the-new-natural-resource>

2.2 Datele sunt generate și colectate în număr din ce în ce mai mare și în toate aspectele vieții cotidiene: de la procedurile administrative, precum formularele electronice de impozit, la culegerea pasivă de date de sănătate prin intermediul ceasurilor inteligente. Așa-numitele „volume mari de date”, ca de exemplu cele privind utilizatorii sistemelor de transport public, sunt în măsură să revoluționeze modul în care sunt concepute și planificate serviciile publice. Într-adevăr, inițiativele politice sau serviciile publice depind din ce în ce mai mult de capacitățile digitale. Un exemplu îl constituie vinieta de hârtie din Regatul Unit: renunțarea la aceasta poate avea loc grație interoperabilității bazelor de date (pentru definiția interoperabilității, cf. <http://www.ariadne.ac.uk/issue24/interoperability>) privind asigurările, talonul și inspecția tehnică (MOT). Acest lucru a facilitat plata taxei auto de către cetățeni, constatându-se o creștere a nivelului de respectare a legii. Într-un cuvânt, trăim într-o societate digitală în care este posibil să ne îmbunătățim considerabil capacitatea de a furniza servicii integrate, prin tehnologii digitale. UE dispune de o serie de programe și de o Agendă digitală pentru Europa de dimensiuni mai ample, aceste elemente venind în sprijinul creării unei economii și a unei societăți digitale (cf. <http://ec.europa.eu/digital-agenda>).

2.3 Avantajele societății digitale, mai ales administrația digitală, pot deveni realitate dacă datele vor fi mai lesne accesibile sau, în unele cazuri, mai ușor de reutilizat, și dacă deținătorii drepturilor de autor și-au dat acordul în acest sens, fără nicio rezervă (date deschise; o definiție în acest sens poate fi găsită la adresa <http://theodi.org/guides/what-open-data>). Acolo unde există date disponibile, pot fi stabilite standarde de *interoperabilitate*, menite să faciliteze schimbul de date și reutilizarea acestora. Acest lucru ar deveni foarte simplu dacă datele ar putea fi „citite automat” (în loc să fie blocate în formate protejate prin drepturi exclusive, cum ar fi PDF-urile) sau dacă ar fi puse la punct formate comune destinate transmiterii și colectării datelor (ca, de exemplu, iXBRL, folosit pentru conturile întreprinderilor, cf. <http://en.wikipedia.org/wiki/ XBRL>). În sensul prezentului document, trebuie remarcat și că multe dintre datele colectate de administrațiile publice sunt de natură personală și privată (a se vedea figura de mai jos). Acest aspect este important, deoarece chestiunea datelor cu caracter personal are impact asupra modului în care cetățenii percep interoperabilitatea și modul ei de aplicare.

Figura 1: Volume mari de date, date deschise și date cu caracter personal



2.4 Comisia susține că interoperabilitatea între statele naționale generează un fel de „barieră electronică” în calea unei utilizări mai eficiente de către cetățeni a serviciilor publice precum serviciile medicale, care depind acum în mare măsură de capacitățile în materie de date și de TIC. Dificultățile în calea unei implementări la scara întregii UE a politicilor sunt puse tot pe seama lipsei de interoperabilitate. Din contră, unele inițiative politice, precum piața unică, se bazează pe interoperabilitatea registrelor naționale ale comerțului. Pe scurt, interoperabilitatea are o importanță crucială pentru o Europă modernă și integrată.

3. Propunerea de program ISA² privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene, întreprinderi și cetățeni

3.1 Comisia a demarat încă din 1995 un program menit să dezvolte interoperabilitatea. Aceasta a presupus elaborarea unei strategii și a unui cadru de interoperabilitate (Pentru o prezentare generală foarte utilă, a se vedea http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf). Comisia susține că stimularea interoperabilității a dat rezultate, ea făcând posibilă „sprijinirea cooperării dintre administrațiile publice europene prin facilitarea unei interacțiuni transfrontaliere și trans-sectoriale eficiente și eficace, permițând furnizarea de servicii publice electronice pentru a sprijini punerea în aplicare a politicilor și activităților Uniunii” [Citat din Decizia Parlamentului European și a Consiliului de instituire a unui program privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene, întreprinderi și cetățeni (ISA²) (p. 3)].

3.2 Programul în curs privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene (ISA) se va încheia la 31 decembrie 2015. Rămân însă multe lucruri de făcut, introducerea operațiunilor exclusiv digitale fiind în anumite domenii încă la început. Iar dacă nevoia de interoperabilitate nu va fi încadrată și promovată la momentul propunerii noii legislații, este foarte probabil ca administrațiile publice să nu beneficieze de avantajele interoperabilității.

3.3 Se propune un nou program, ISA² (http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm), pentru:

- a cartografia peisajul general privind interoperabilitatea;
- a promova și sprijini soluțiile de interoperabilitate;

- a sprijini și promova implicațiile asupra TIC ale noilor acte legislative ce vizează promovarea interoperabilității;
- a încuraja schimbul și reutilizarea trans-sectorială și transfrontalieră a datelor, mai ales atunci când acestea sprijină interacțiunea dintre administrațiile publice europene, dar și dintre acestea, cetățeni și societatea civilă.

3.4 Au existat consultări ample privind noul program, ISA². Respondenții au afirmat că acesta ar trebui să se concentreze în continuare pe administrațiile publice. Observația cea mai des întâlnită a fost aceea că programul ar trebui să contribuie la reducerea duplicării eforturilor și să pună accentul pe coordonarea cu alte programe UE.

3.5 Programul propus a fost conceput din perspectiva evaluărilor programelor precedente. Acesta va avea în vedere mai ales formularea de soluții de interoperabilitate și transmiterea acestora către administrațiile publice.

3.6 Suma propusă a fi alocată programului pentru perioada 2014-2020 este de 131 de milioane EUR.

3.7 S-a afirmat că, în cazul întreruperii programului, reducerea sprijinului pentru interoperabilitate va duce la fragmentarea standardelor și sistemelor și la duplicarea inutilă a eforturilor de concepere a unor noi soluții sau sisteme. Acest lucru ar determina probabil scăderea eficienței, în condițiile în care administrațiile publice vor comunica din ce în ce mai greu unele cu altele.

4. Observații generale

4.1 Promovarea continuă a interoperabilității și investițiile în aceasta sunt în același timp necesare și binevenite. Pentru ca UE să continue implementarea Agendei digitale pentru Europa, va fi nevoie de ISA². Pentru a se evita confuziile, va trebui să se garanteze că părțile interesate înțeleg corelația dintre diversele programe (De exemplu, a se vedea documentul http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda__isa__egov_action_plan_eis_eif_en.pdf, care explică relația dintre ISA și Agenda digitală pentru Europa).

4.2 Dacă este să ne luăm după experiența Regatului Unit, atunci trebuie să recunoaștem că administrațiile publice au încă nevoie de sprijin și de asistență în ceea ce privește accesul și reutilizarea datelor (cf. <http://theodi.org/blog/guest-blog-how-make-open-data-more-open-close-gaps>). Aceasta include nevoia unor aptitudini tehnice. ISA² poate oferi un ajutor în acest sens.

4.3 Pe măsură ce tot mai multe servicii publice devin exclusiv digitale, se impune maximizarea eficienței cheltuielilor publice destinate soluțiilor TIC. Acest lucru ar putea fi facilitat dacă se garantează furnizarea lor într-o etapă suficient de timpurie și, atunci când este posibil, prin partajarea și reutilizarea soluțiilor, în vederea cheltuirii într-un mod cât mai profitabil a fondurilor publice. Contribuția ISA² la atingerea acestui obiectiv este una importantă.

4.4 Deși programul propus vizează în special administrațiile publice, trebuie remarcat că și organizațiile societății civile vor beneficia probabil de pe urma activităților legate de interoperabilitate. În cazul societății civile, se pune un accent din ce în ce mai mare pe producția în comun, unele dintre cele mai inovatoare evoluții din această zonă regăsindu-se acolo unde soluțiile tehnologice și de producție comună sunt aplicate în sectoare ale serviciilor publice precum asistența medicală sau socială. Este de așteptat ca *Arhitectura europeană de referință a interoperabilității* să se dovedească utilă în acest context nou apărut.

4.5 Gradul de încredere a publicului și măsura în care acesta este convins că administrațiile publice au capacitatea de a gestiona datele cu caracter personal și de a respecta confidențialitatea acestora sunt chestiuni la care ar trebui să se reflecteze mai bine. Propunerea nu prezintă aceste două aspecte drept factori de risc și nici nu menționează vreun alt pericol sau dezavantaj care ar putea fi asociat cu interoperabilitatea.

5. Observații specifice cu privire la propunerea de program

5.1 Comitetul salută faptul că în conceperea programului ISA² s-a ținut seama de opiniile părților interesate și de experiența dobândită din programele precedente. De asemenea, ar fi de dorit ca programul să evolueze pe baza activităților deja desfășurate și să nu încerce să plece din nou de la zero, urmărind o altă orientare.

5.2 Este de apreciat faptul că se pune accent atât pe promovarea interoperabilității, cât și pe furnizarea de consultanță și de sprijin eminamente practice. Având în vedere că administrația publică din Regatul Unit se confruntă de multă vreme cu probleme considerabile în domeniul TIC, merită salută deosebit atenția acordată evaluării timpurii a impactului asupra TIC al modificărilor legislative.

5.3 Propunerea ar părea și mai oportună dacă ar fi prezentate mai multe situații de utilizare practică, pentru a justifica, din perspectiva cetățenilor, nevoia efectivă a instituirii interoperabilității între administrațiile publice naționale. Pentru moment, actorii implicați ar putea avea impresia că avantajele revin doar administrațiilor publice interesate de armonizarea transfrontalieră, nu și cetățenilor care folosesc serviciile publice obișnuite. Ar trebui elaborat un „rezumat pentru cetățeni”, bine structurat și care să abordeze îngrijorările legate de raportul cost-beneficii și să demonstreze existența beneficiilor sociale preconizate de program („Rezumatul pentru cetățeni” pe 2010 poate fi găsit la adresa: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_20101216_citizens_summary_en.pdf).

5.4 S-a observat deja că persoanele consultate în perioada conceperii ISA² au afirmat că programul ar trebui să se concentreze în continuare pe administrațiile publice. CESE a remarcat și el că societatea civilă va obține beneficii de pe urma interoperabilității. Este posibil ca părțile interesate din societatea civilă să nu fi acordat atenția cuvenită consultării, ceea ce a făcut ca programul ISA² să se concentreze exclusiv pe administrațiile publice. S-ar putea ca, pentru cheltuirea cu folos a fondurilor programului ISA², să se impună o orientare mai pronunțată către comunicarea cu societatea civilă.

5.5 Propunerea recomandă conceperea și aplicarea de către ISA² a unor soluții de interoperabilitate (în calitate de „incubator”). În propunere se mai afirmă și că ISA² ar trebui să constituie o „punte de soluții” care să asigure durabilitatea soluțiilor TIC. Alegerea de noi soluții și selectarea soluțiilor de sprijin pe termen lung care vor asigura durabilitatea vor trebui testate și evaluate riguros, printr-un proces care să beneficieze de încrederea părților interesate.

5.6 Exercițarea rolului de „incubator de soluții” sau de „punte de soluții” poate crea disfuncționalități pe piață. Comisia va trebui să se asigure că aceste activități nu vor denatura piața și nu vor determina o reducere a ofertei comerciale de soluții TIC de interoperabilitate.

5.7 Dacă se acceptă că denaturarea pieței reprezintă o preocupare legitimă, atunci incubatorul ar trebui să urmărească mai degrabă conceperea și introducerea de standarde și de literatură utilitară, decât furnizarea de soluții „la cheie”. Acest lucru va reduce gradul de denaturare a pieței, facilitând în același timp generalizarea standardelor.

5.8 Articolul 13 din propunere prevede că soluțiile de interoperabilitate instituite sau operate de programul ISA² ar putea fi folosite de inițiativele din afara Uniunii, în scopuri necomerciale. Limitarea utilizării soluțiilor de interoperabilitate la scopuri necomerciale ar putea reduce impactul ISA²; dacă societatea civilă nu poate fructifica activitățile programului sub aspect comercial, atunci este mai puțin probabil că ea va interveni în favoarea acestuia.

5.9 Atitudinea cetățenilor față de capacitatea digitală a statului poate periclita reușita implementării propunerilor de interoperabilitate. Pe măsură ce populația a aflat mai multe despre aria de intervenție, natura și puterile „statului gardian”, ea a devenit mai interesată de garanțiile care trebuie instituite (cf. <https://www.privacyinternational.org/blog/defining-the-surveillance-state>). Cetățenii sunt din ce în ce mai preocupați de dreptul lor la viață privată și de implicațiile etice ale conectării și partajării datelor, însă propunerea vizată nu face practic deloc referire la concepția publicului despre datele conectate sau despre interoperabilitate. Tot astfel, Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor este preocupată de prelucrarea datelor cu caracter personal în mai mult de un stat european, o activitate pe care interoperabilitatea se pare că o înlesnește. Comitetul atrage totodată atenția și asupra unuia dintre avizele sale anterioare privind protecția datelor cu caracter personal și subliniază nevoia întăririi garanțiilor pentru cetățeni în ceea ce privește datele lor personale ⁽²⁾ (Cf. scrisoarea trimisă de Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor referitoare la propunerea de regulament general privind protecția datelor:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf).

⁽²⁾ JO C 229, 31.7.2012, p. 90-97.

5.10 Propunerea ar câștiga în legitimitate dacă ar menționa și aborda aceste preocupări. În plus, programul ar fi cumva mai complet dacă s-ar menționa explicit faptul că, la conceperea lui, se colaborează cu organizațiile societății civile și cu mediul universitar, astfel încât perspectiva publicului să fie înțeleasă și luată în considerare, consolidându-se garanțiile etice care au o pondere crescândă în menținerea reputației administrațiilor publice și a încrederii cetățenilor în acestea.

5.11 Observația specifică finală este de natură tehnică. Setul universal de caractere este esențial pentru aplicarea multilingvismului la limba scrisă. Grupul la nivel înalt pentru multilingvism, instituit de comisarul european responsabil pentru educație Ján Figel în toamna lui 2006, și-a publicat raportul final cu prilejul Zilei europene a limbilor din 2007 (cf. <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>). Acest raport cuprinde următoarea recomandare: „... bazele de date pentru gestionarea internă a documentelor și interfețele aplicațiilor software și echipamentele informatice au fost realizate în jurul setului Unicode, care permite reprezentarea alfabetelor tuturor idiomurilor. Grupul solicită autorităților din statele membre și furnizorilor de internet care nu au adoptat încă Unicode să o facă, pentru a evita discriminarea în continuare a cetățenilor UE pe bază de naționalitate sau limbă. Va trebui stabilit un subset Unicode pentru facilitarea gestionării, acest subset putând fi o selecție din alfabetul latin sau un subset care rezumă alfabetele latin, grec și chirilic (UCS permițând utilizarea a mai mult de 90 000 de caractere)”.

5.12 Din motive de multilingvism, orice soluție IT trebuie să fie compatibilă cu setul universal de caractere, *Universal Character Set – UCS (Unicode, ISO/IEC 10646)*, așa cum se solicită în raportul final al Grupului la nivel înalt pentru multilingvism (2007). Ca atare, în cazul unei obligații legale actuale sau viitoare de interoperabilitate la nivel european, se recomandă stabilirea unui subset UCS, pentru a facilita gestionarea.

Bruxelles, 15 octombrie 2014.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE
