

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene (ISA)

COM(2008) 583 final – 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Prin scrisoarea din 14 octombrie 2008, în conformitate cu articolul 156 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

„*Propunerea de decizie a Parlamentului European și a Consiliului privind soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene (ISA)*”

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 29 ianuarie 2009. Raportor: dl PEZZINI.

În cea de a 451-a sesiune plenară, care a avut loc la 25 și 26 februarie 2009 (ședința din 25 februarie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 130 de voturi pentru și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul sprijină inițiativa Comisiei de lansare a programului ISA, cu convingerea că acesta poate garanta și consolida, în continuare, o interoperabilitate reală și eficace, în cadrul noilor sisteme complexe ale pieței unice europene.

1.2 CESE consideră că, pentru exercitarea concretă a libertăților prevăzute de Tratat, este esențială punerea în aplicare integrală a mecanismelor de interoperabilitate nu numai în beneficiul administrațiilor și instituțiilor, ci și al cetățenilor, al întreprinderilor și, în general, al societății civile organizate.

1.3 Nevoia de implementare a unei strategii specifice, vizând siguranța datelor personale și a celor economice, este evidentă, fapt subliniat de CESE în avizele sale în repetate rânduri⁽¹⁾: „securitatea informatică nu poate în nici un caz să fie disociată de necesitatea de a îmbunătăți protecția datelor personale și a libertăților garantate prin Convenția europeană a drepturilor omului”.

1.4 Comitetul subliniază că este necesar ca utilizatorii să aibă la dispoziție sisteme interconectate care să nu poată fi puse în vânzare decât cu garanția protecției datelor, indiferent de natura acestora: personale, industriale sau administrative. Trebuie stabilită fără întârziere, pe plan juridic, un sistem european de urmărire/sanționare a celor care utilizează rețelele și datele în mod abuziv și, în acest scop, trebuie să se intervină și asupra interoperabilității procedurilor juridice ale Uniunii.

1.5 Comitetul consideră că sunt încă insuficiente măsurile luate pentru evitarea fragmentării pieței și pentru asigurarea

dimensiunii paneuropene autentice a unui sistem de administrații publice interconectate, interactive și accesibile.

1.6 Comitetul solicită ca propunerea de program ISA să fie însoțită de o puternică inițiativă comunitară, care să determine statele membre și Comisia să utilizeze instrumente obligatorii din punct de vedere juridic, menite să ofere noi certitudini și vigoare Cadrului comun de interoperabilitate consolidat.

1.7 Este indispensabil ca noua Strategie europeană de interoperabilitate să definească, împreună cu Cadrul comun, prioritățile în materie de politici comunitare, care presupun eforturi sporite ce vizează, pe lângă previziuni bugetare, instrumente, cadre și servicii comune.

1.8 În opinia CESE, trebuie realizată o convergență digitală care să asigure:

— deplina interoperabilitate a aparaturii, platformelor și serviciilor;

— cerințele de siguranță și de încredere;

— managementul identității și al drepturilor;

— accesibilitatea și facilitatea utilizării;

— folosirea de sisteme informatice și de arhitecturi tehnice neutre din punct de vedere lingvistic;

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE privind societatea informațională sigură, JO C 97, 18.4.2007, p.21. Raportor: dl Pezzini.

— eforturi susținute pentru ca utilizatorii, mai ales categoriile cele mai sensibile⁽¹⁾, să dispună de asistență și formare permanentă, în teritoriu.

Toate acestea, pentru ca fenomenele de „excluziune digitală” să fie evitate și pentru a se asigura niveluri înalte de fiabilitate și de încredere între utilizatori și furnizorii de servicii.

1.9 CESE consideră necesare o coordonare mai strânsă și o mai bună cooperare cu celelalte programe comunitare, ce concură la identificarea unor idei și soluții noi în ceea ce privește interoperabilitatea paneuropeană.

1.10 Comitetul subliniază importanța programelor de calculator cu sursă deschisă, mai ales în domeniul e-guvernării, pentru garantarea securității și a durabilității, a caracterului confidențial al informațiilor și plăților, precum și a disponibilității „codului sursă”, și consideră că trebuie încurajată utilizarea programelor de calculator cu sursă deschisă, care permite studierea, schimbul, redistribuirea și reutilizarea soluțiilor de software de mare valoare pentru administrațiile publice.

1.11 În opinia Comitetului, este necesară consolidarea cadrului de interoperabilitate europeană de referință, dintr-o perspectivă multidimensională, care cuprinde aspectele politice ale unei viziuni comune asupra unor priorități împărtășite, aspectele juridice de sincronizare legislativă, alături de cele tehnice, semantice și de organizare.

1.12 Potrivit Comitetului, ar trebui elaborată o metodă europeană de calcul al raportului costuri-beneficii al serviciilor interoperabile (PEGS) instituite de administrațiile publice.

1.13 Comitetul consideră că o campanie de informare și de formare în acest sens este una dintre condițiile fundamentale ale succesului inițiativei. De asemenea, dialogul social la nivel european și organizarea de conferințe periodice paneuropene ale serviciilor on-line sunt fundamentale, în vederea difuzării, sprijinirii și orientării lucrărilor administrațiilor din diferitele țări, într-un cadru de dezvoltare comun.

2. Introducere

2.1 Progresele rapide care s-au realizat de la începutul anilor '90 în sectorul tehnologiilor de informare și comunicare au transformat profund contextul interactiv în care își desfășoară activitatea administrațiile publice, lumea întreprinderilor și a

(¹) „Categoriile sensibile de utilizatori” sunt, pe de o parte, tinerii și bătrânii lipsiți de pregătirea necesară pentru a se putea folosi de datele din rețele și, pe de altă parte, cei care nu dispun de suficiente mijloace financiare pentru a avea acces la rețea.

muncii și cetățenii. Nivelurile de integrare atinse pe piața internă europeană au dat un impuls fără precedent aspectelor transfrontaliere ale serviciilor de administrație electronică (e-guvernare).

2.2 Comitetul a avut ocazia să sublinieze, chiar de curând, cum „adaptarea administrațiilor publice la serviciile electronice va favoriza modernizarea acestora, sub forma unei îmbunătățiri a calității, a flexibilității și a randamentului serviciilor oferite cetățenilor, a eficienței în utilizarea resurselor publice, a reducerii costurilor, a satisfacției utilizatorilor, a coordonării între administrațiile publice și a simplificării administrative”⁽²⁾.

2.3 Temele convergenței și interoperabilității constituie unul dintre principalele aspecte ale unei strategii europene de e-guvernare, după cum s-a subliniat în Declarația de la Manchester, din 2005⁽³⁾.

2.4 În privința acestor teme, Comitetul s-a putut pronunța în mai multe rânduri⁽⁴⁾, ca și în privința a numeroase inițiative legislative cărora le sunt strict necesare structurile de interoperabilitate, cum ar fi Directiva 2006/123/CE privind serviciile, Directiva 2004/18/CE privind achizițiile publice, Directiva 2007/2/CE INSPIRE și Directiva 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public (PSI – *Public Sector Information*).

2.5 Comitetul a sprijinit apoi, cu diverse ocazii⁽⁵⁾, inițiativele specifice Comisiei, de lansare a programelor referitoare la schimbul electronic de date între administrații: IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) și IDABC (2005-2009), ce reprezintă fazele premergătoare propunerii actuale de decizie referitoare la noul program: ISA – Soluțiile de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene (2010-2015).

(²) A se vedea Avizul CESE privind planul de acțiune *eGovernment* pentru inițiativa i2010, JO C 325, 30.12.2006, p. 78. Raportor: dl Hernández Bataller.

(³) A se vedea <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

(⁴) A se vedea Avizul CESE privind MODINIS, JO C 61, 14.3.2003, p. 184, raportor: dl Retureau; Avizul CESE privind prelungirea programului TIC – Modinis, JO C 28, 3.2.2006, p. 89, raportor: dl Retureau; Avizul CESE privind Raportul final *e Europe* 2002, JO C 220, 16.9.2003, p. 36, raportor: dl Koryfidis; Avizul CESE privind Agenția europeană pentru securitatea rețelelor informatice și a datelor, JO C 220, 16.9.2003, p. 33, raportor: dl Lagerholm; Avizul CESE privind inițiativa „i2010 – O societate informațională pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă”, JO C 110, 9.5.2006, p. 83, raportor: dl Lagerholm; Avizul CESE privind *e-accesibilitatea*, JO C 110, 9.5.2006, p. 26, raportor: dl Cabra de Luna; Avizul CESE pe tema *Cyberactivitate/Go Digital*, JO C 108, 30.4.2004, p. 23, raportor: dl McDonogh; Avizul CESE privind cadrul de reglementare al UE pentru rețele și servicii de comunicații electronice, JO C 97, 28.4.2007, p. 27, raportor: dl McDonogh.

(⁵) A se vedea Avizul CESE privind schimbul electronic de date (IDA), JO C 214, 10.7.1998, p. 33, raportor dl Bento Gonçalves; Avizul CESE privind Modificări/IDA, JO C 80, 3.4.2002, p. 21, raportor dl Bernabei; Avizul CESE privind serviciile de guvernare electronică, JO C 80, 30.3.2004, p. 83, raportor dl Pezzini.

2.6 Comitetul a subliniat că „interoperabilitatea sistemelor de informare, împărtășirea și reutilizarea informației și unificarea proceselor administrative sunt esențiale pentru furnizarea de servicii interactive de e-guvernare, de calitate constant ridicată și orientate către utilizator”⁽¹⁾, subliniind, în special, următoarele elemente:

- importanța unei consolidări a inițiativelor europene, nu doar în favoarea administrațiilor și instituțiilor, dar și a cetățenilor, a întreprinderilor și, în general, a societății civile organizate;
- necesitatea prezenței unei autorități eficiente de certificare la nivel european, în scopul garantării unor niveluri de siguranță adecvate pentru accesul și schimbul de informații;
- importanța de a asigura utilizatorilor finali ai rețelilor o maximă vizibilitate, accesibilitate și interoperabilitate a acestora;
- necesitatea de a promova inițiative la diverse niveluri, pentru a garanta formarea continuă a utilizatorilor și pentru a permite utilizarea infrastructurilor de rețea, inclusiv pentru activități de formare continuă;
- exigența, dat fiind caracterul sensibil al datelor tratate, de a asigura niveluri ridicate de siguranță a rețelilor, prin intermediul unor instrumente adecvate de protecție și al unor protocoale de transmisie garantate, acolo unde este necesar, atât la nivel central, cât și periferic.

2.7 De altfel, documentele de lucru ce însoțesc Comunicarea privind „O piață unică pentru Europa secolului XXI” din 20 noiembrie 2007 – asupra căreia Comitetul s-a pronunțat⁽²⁾ – se referă deseori la instrumente de interoperabilitate, în cadrul schimbului electronic de date: rețeaua on-line Solvit; sistemul de informare al pieței interne (*Internal Market Information System* – IMI); sistemul de schimb rapid de informații privind produsele periculoase RAPEX; sistemul TRACES privind urmărirea animalelor vii și reacția de alertă rapidă, în caz că sunt depistate maladii.

2.8 Diverse studii⁽³⁾ au pus totuși în lumină existența a numeroase obstacole în realizarea unei depline interoperabilități transfrontaliere și transsectoriale pentru administrațiile publice: lipsa coordonării, flexibilitate organizatorică redusă, diferențe de responsabilitate instituțională, divergențe de cadru juridic, diferențe de abordare culturală și politică, dialog insuficient cu industria, valorizare insuficientă a rezultatelor obținute, bariere impuse de multilingvism.

⁽¹⁾ A se vedea Avizul CESE privind serviciile de guvernare electronică, JO C 80, 30.3.2004, p. 83. Raportor dl Pezzini.

⁽²⁾ A se vedea Avizul CESE privind „O piață unică pentru Europa secolului XXI”, care nu a fost publicat încă în Jurnalul Oficial. Raportor: dl Cassidy; coraportori: dnii Hencks și Cappellini.

⁽³⁾ A se vedea www.egovbarriers.org

2.8.1 La aceste piedici se adaugă probleme de siguranță și de respectare a confidențialității, pe lângă integrarea insuficientă a procedurilor administrative ale statelor membre. De asemenea, sistemul vamal ar trebui să fie mai bine integrat în rețea, ceea ce a solicitat și Comitetul, în repetate rânduri.

2.9 Comitetul consideră așadar că trebuie intensificate și mai mult eforturile de coordonare pentru promovarea interconectivității, interoperabilității și accesibilității, pentru a putea beneficia din plin de spațiul economic european fără frontiere, datorită unui numitor comun de specificații și soluții comune și a utilizării eficiente a standardelor deschise.

3. Propunerea Comisiei

3.1 Propunerea Comisiei urmărește să promoveze, prin intermediul lansării unui program ISA (Soluții de interoperabilitate pentru administrațiile publice europene), o interacțiune electronică eficientă și eficace, transfrontalieră și intersectorială, a administrațiilor publice europene, astfel încât să fie posibilă furnizarea de servicii electronice publice, pentru a susține aplicarea de politici și activități comunitare, în special cu privire la piața unică, cu evitarea apariției diferitelor bariere electronice în cadrul statelor.

3.2 Programul ISA își propune să promoveze și să susțină:

- instituirea și perfecționarea de cadre comune, în sprijinul interoperabilității transfrontaliere și intersectoriale;
- evaluarea implicațiilor, în ceea ce privește TIC, a prevederilor legislative comunitare propuse sau adoptate, precum și planificarea implementării sistemelor TIC, pentru susținerea punerii în aplicare a prevederilor legislative respective;
- funcționarea și perfecționarea serviciilor comune existente, precum și instituirea, industrializarea, funcționarea și perfecționarea de noi servicii comune;
- perfecționarea instrumentelor generice reutilizabile existente, precum și instituirea, furnizarea și perfecționarea de noi instrumente generice reutilizabile.

3.3 Dotarea financiară propusă pentru aplicarea programului ISA pentru perioada 2010-2015 este stabilită la 164,1 milioane de euro, din care 103,5 milioane sunt destinate perioadei de până la 31 decembrie 2013, după cum prevede programarea financiară 2007-2013, și 60,6 milioane pentru perioada de doi ani, 2014-2015.

4. Observații generale

4.1 Comitetul susține cu convingere inițiativele menite să asigure funcționarea deplină și eficace a pieței unice europene extinse și consideră ca esențială, pentru exercitarea concretă a libertăților prevăzute de Tratat, punerea integrală în aplicare a mecanismelor de interoperabilitate nu numai în beneficiul administrațiilor și instituțiilor, ci și al cetățenilor, al întreprinderilor și al societății civile organizate, în general.

4.2 Comitetul consideră că nu s-au luat încă suficiente măsuri – în ciuda realizării a trei programe multianuale succesive IDA I, IDA II și IDABC – pentru a se evita fragmentarea pieței și pentru a se asigura o dimensiune paneuropeană autentică administrațiilor publice interconectate, astfel încât acestea să furnizeze servicii directe și fără discriminări, pentru menținerea unității pieței și a exercitării fără opreliști a drepturilor cetățenești și ale întreprinderilor comunitare, în întreaga Uniune.

4.3 Comitetul sprijină inițiativa Comisiei de lansare a programului ISA, cu condiția ca aceasta să nu se rezume la prelungirea și refinanțarea programelor care s-au succedat din 1993 până în prezent, ci să asigure o „strategie europeană de interoperabilitate” reală și eficace, precum și un „cadru european de interoperabilitate”⁽¹⁾, componente esențiale ale unei piețe unice integrate și ale unei economii europene competitive și sustenabile, în cadrul agendei reînnoite de la Lisabona.

4.4 Comitetul solicită ca propunerea de program ISA să fie însoțită de o puternică inițiativă comunitară, care să impună statelor membre și Comisiei instrumente obligatorii, în măsură să dea noi certitudini și o nouă vigoare unei strategii europene și unui cadru comun de interoperabilitate, care să garanteze piste comune, sigure și transparente, pentru operatorii publici și privați și pentru utilizatorii naționali și transnaționali.

4.5 Potrivit Comitetului, este indispensabil ca noua Strategie europeană de interoperabilitate să definească, împreună cu Cadru comun, prioritățile politicilor comunitare, pentru punerea în aplicare efectivă a propunerilor de directive și de regulament, în curs de realizare.

4.6 Comitetul consideră că sunt încă insuficiente eforturile de coordonare și de cooperare cu celelalte programe comunitare, ce concură la exprimarea de noi idei și soluții cu privire la interoperabilitatea paneuropeană și, în special, cu Programul-cadru pentru competitivitate și inovare (linia ICT PSP) și cu cel de-al șaptelea Program-cadru pentru cercetare și dezvoltare tehnologică, și recomandă instituirea unui comitet de interprograme,

în scopul asigurării interoperabilității, care să reunească responsabilii cu administrarea tuturor programelor cointeresate, pentru pregătirea de proceduri de atribuire în sinergie.

4.7 Potrivit Comitetului, încă de la conceperea de noi cadre operative de către administrațiile publice, ar trebui să fie verificată deplina compatibilitate a acestora cu principiile de interoperabilitate paneuropeană, potrivit unor mecanisme de notificare preventivă, precum cele adoptate pentru elaborarea de noi standarde tehnico-normative⁽²⁾. Principalul obstacol rămâne cel cultural, creat de administrații încă nepregătite și care nu sunt convinse de necesitatea de a adopta soluții tehnologice inovatoare și deschise, înscrise într-un cadru european de interoperabilitate.

4.8 Comitetul consideră că o campanie de informare și de formare în acest sens este condiția necesară pentru succesul inițiativei, ca și organizarea de conferințe periodice paneuropene ale serviciilor *on-line*, pentru a asigura, și pe baza acțiunilor de evaluare comparativă a performanțelor (*benchmarking*) administrațiilor, la diferite niveluri, verificări și reorientări constante ale programului de lucru.

4.9 Convergența digitală reclamă interoperabilitatea aparaturii, platformelor și serviciilor, cerințe de siguranță și de încredere, managementul identității și al drepturilor⁽³⁾, accesibilitatea și facilitatea utilizării, folosirea de sisteme informatice și de arhitecturi tehnice neutre din punct de vedere lingvistic, precum și eforturi susținute pentru ca utilizatorii, mai ales categoriile cele mai sensibile, să dispună de asistență și formare permanentă în teritoriu.

4.10 Comitetul subliniază importanța, mai ales în domeniul administrației electronice (e-guvernare), „a software-urilor deschise, pentru a garanta siguranța și durabilitatea acestora, precum și caracterul confidențial al informațiilor și plăților”, și a disponibilității „codului sursă, în scopul întreținerii, stabilității și securității, și în cazul în care editorul nu mai este accesibil”⁽⁴⁾.

4.11 Potrivit Comitetului, ar trebui elaborată o metodă europeană de calcul al raportului costuri-beneficii („*value for money*”) al serviciilor interoperabile PEGS⁽⁵⁾, implementate de către administrațiile publice, care să ia în considerare nu doar recuperarea investiției și câștigurile în ceea ce privește proprietatea, flexibilitatea și nivelurile de reducere a sarcinilor administrative, ci și, cu precădere, valoarea globală, referitoare la accesibilitatea și fiabilitatea pieței unice, pentru cetățeni și întreprinderi.

⁽¹⁾ A se vedea art.8 din Propunerea de decizie COM (2008) 583 final.

⁽²⁾ A se vedea rezoluția Consiliului din 7 mai 1985 referitoare la o nouă strategie privind armonizarea tehnică și standardizarea, JO C 136, 4.6.1985, p. 1: „Acceptarea unei consultări comunitare rapide la nivel adecvat, conform obiectivelor Directivei 83/189/CEE”.

⁽³⁾ A se vedea Avizul CESE privind siguranța rețelelor/comunicații electronice, JO C 48, 21.2.2002, p. 33. Raportor: dl Retureau.

⁽⁴⁾ A se vedea Avizul CESE privind posibilitatea de a breveta invențiile elaborate prin intermediul calculatorului, JO C 61, 14.3.2003, p. 154. Raportor: dl Retureau.

⁽⁵⁾ PEGS = *Pan-European e-Government Services* (Servicii paneuropene de guvernare electronică).

4.12 Este nevoie, potrivit Comitetului, de consolidarea cadrului de interoperabilitate european de referință, din perspectivă multidimensională, care să cuprindă aspectele politice de viziune comună asupra unor priorități împărtășite, aspectele legale de sincronizare legislativă, precum și aspectele tehnice, semantice și de organizare.

4.13 CESE consideră că, în plan social, inițierea unui dialog la nivel european, în cadrul dialogului informal EUPAN/TUNED ⁽¹⁾, cu reprezentanții personalului din administrațiile interesate, ar fi o reușită pentru administrațiile europene, în vederea implicării cetățenilor, prin furnizarea informației necesare.

4.14 În ceea ce privește instrumentele generice existente și cele noi, în contextul modelului conceptual GPSCM ⁽²⁾, definit de Comisie și de statele membre, este necesar:

— să fie clar definite rolurile, drepturile și responsabilitățile proprietarilor de date, ale furnizorilor și ale utilizatorilor, într-o dimensiune comună transfrontalieră, cu o abordare comună standardizată și uniformă;

— administrațiile publice să adopte un astfel de model ca parte integrantă a eforturilor lor, pentru configurarea propriilor sisteme de interoperabilitate cu sisteme comune de evaluare a performanțelor, în fluxurile transfrontaliere;

— să fie instituite infrastructurile naționale de identificare, autentificare și certificare, pentru a asigura niveluri înalte de fiabilitate și de încredere între utilizatori și furnizorii de servicii.

4.15 Este necesar, potrivit Comitetului, să fie definit un cadru comun pentru standardele tehnico-economice deschise, elaborate de CEN, CENELEC și ETSI în domeniu, care să permită aplicarea lor la toate părțile interesate.

4.16 Comitetul consideră că trebuie încurajată utilizarea unui program de calculator cu sursă deschisă (*open-source software*), deoarece acesta permite studiul, schimbul, redistribuirea și reutilizarea soluțiilor de *software* de mare valoare pentru administrațiile publice, atât cu privire la eficiența costurilor, cât și la verificarea aplicării standardelor, la acoperirea funcțională peste limitele impuse de licențe și *copyright*, la viabilitatea soluțiilor adoptate și la adaptarea la exigențele locale.

Bruxelles, 25 februarie 2009.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI

⁽¹⁾ EUPAN = *European Public Administration Network* (rețea de administrație publică europeană); denumirea actuală a rețelei informale a directorilor generali din administrația publică a UE; TUNED = *Trade Union Network for European Dialog*.

⁽²⁾ GPSCM = *Generic Public Services Conceptual Model* (Model conceptual generic în materie de servicii publice).