

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 – Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej”

COM(2010) 743 wersja ostateczna

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej”

COM(2010) 744 wersja ostateczna

(2011/C 376/17)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

W dniach 15 i 16 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015: Technologie informacyjno-komunikacyjne w służbie inteligentnej, zrównoważonej i innowacyjnej administracji publicznej”

COM(2010) 743 wersja ostateczna oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku interoperacyjności europejskich usług użyteczności publicznej”

COM (2010) 744 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 września 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Plan działań, któremu poświęcona jest opinia, jest wynikiem wniosków konferencji ministerialnej w sprawie administracji elektronicznej, która miała miejsce w 2009 r. w Malmö. Podczas konferencji ministrowie UE zobowiązali się do propagowania transgranicznych elektronicznych usług użyteczności publicznej, które byłyby bardziej dostępne, interaktywne i dostosowane do indywidualnych potrzeb. W tym kontekście ważne są także zobowiązania podjęte w ramach agendy cyfrowej oraz strategii „Europa 2020”.

1.2 Jako że kompetencje Komisji w tej dziedzinie obejmują jedynie proponowanie warunków i działań na rzecz harmonijnego rozwoju transgranicznych usług z zakresu e-administracji w Europie, EKES pragnie zauważyć, że ostatecznie to państwa członkowskie będą musiały zapewnić przestrzeganie zobowiązań z Malmö.

1.3 Aby uniknąć pomyłek z innymi rodzajami usług, EKES proponuje stosować w tym wypadku następujące sformułowanie „europejskie transgraniczne usługi publiczne z zakresu e-administracji”, a nie „europejskie usługi użyteczności publicznej”.

1.4 EKES popiera przedstawiony przez Komisję plan działania na rzecz zrównoważonej i innowacyjnej administracji

elektronicznej, który otwiera drogę dla bardziej zindywidualizowanych i interaktywnych usług oraz lepiej uwzględnia potrzeby i oczekiwania użytkowników, którzy mogą odegrać bardziej aktywną rolę w kształtowaniu elektronicznych usług użyteczności publicznej.

1.5 Propagowaniu administracji elektronicznej musi towarzyszyć reforma administracji i jej kontaktów z użytkownikami, zwłaszcza z pomocą użytkowników w realizacji procedur administracji elektronicznej.

1.6 UE i państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie środki na rzecz włączenia wszystkich grup społecznych, w tym osób mniej uprzywilejowanych, do społeczeństwa cyfrowego, zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz artykułem 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.7 Jeżeli chodzi o interoperacyjność, podpis cyfrowy i identyfikację cyfrową, przeszkody wynikają często z braku transgranicznych podstaw prawnych, różnic w prawie krajowym i niekompatybilnych ze sobą rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie. Konieczne jest dobre i skuteczne wielostronne zarządzanie systemami w oparciu o odpowiednie zasoby ludzkie i materialne.

1.8 W kontekście europejskich ram interoperacyjności EKES popiera rozwój wspólnych standardów interfejsu oraz opowiada się za platformą wymiany informacji, doświadczeń i kodów w oparciu o darmowe i otwarte oprogramowanie pozwalające na korekty i zmiany, a przede wszystkim na stosowanie otwartego formatu danych ze względu na interoperacyjność. Doświadczenie zdobyte przez niektóre gałęzie administracji (np. służby celne) powinno zostać wykorzystane w celu stworzenia interoperacyjności technicznej, semantycznej i organizacyjnej systemów przed ich wzajemnym połączeniem, ponieważ to one gwarantują realizację umów oraz stabilność funkcjonowania dzięki wprowadzeniu wspólnych zasad i solidnych podstaw prawnych.

1.9 Koncepcja interoperacyjności wydaje się dziś nieodłączona, lecz tylko dla usług, w przypadku których jest użyteczna. Jej realizacja jest bardzo złożona i wymaga integracji wielu działań oraz środków technicznych dla zagwarantowania obywatelom bezpieczeństwa wymiany danych. Podlega ona także ciągłym zmianom.

1.10 Przed wprowadzeniem wymiany danych należy zalecić administracjom państw członkowskich dokonanie selekcji, aby tylko dane użyteczne dla wymiany były udostępniane online, a przede wszystkim, aby zagwarantować poszanowanie istniejących przepisów.

1.11 Dane osobowe obywateli oraz dane dotyczące przedsiębiorstw i stowarzyszeń muszą być chronione, a „prawo do zapomnienia” respektowane. Bezpieczeństwo danych należy zapewnić i zagwarantować na szczeblu europejskim, i to począwszy od opracowywania koncepcji wymiany, na poziomie serwerów, oprogramowania, przechowywania, procesu wymiany itp. Możliwość ponownego wykorzystania danych przez strony trzecie musi być poddana tym samym regułom i wymogom.

2. Propagowanie administracji elektronicznej

2.1 Od 1993 r. UE stara się koordynować działania państw członkowskich w celu ułatwienia konwergencji cyfrowej oraz sprostania wyzwaniom społeczeństwa informacyjnego (programy IDA, IDAI, IDAII, IDABC, ISA) ⁽¹⁾, aby stworzyć jednolitą przestrzeń europejską umożliwiającą pewną, szybką i przystępną komunikację, zapewniającą zróżnicowane treści wysokiej jakości, dostosowane do potrzeb użytkowników.

2.2 UE przyjęła także odpowiednie kierunki polityczne sformułowane w szeregu komunikatów oraz planów działania, z których część miała na celu przyspieszenie wprowadzania elektronicznych usług administracji publicznej w oparciu o pięć priorytetów:

- równy dostęp dla wszystkich;
- poprawa efektywności;
- usługi online o dużym znaczeniu;
- wprowadzenie kluczowych narzędzi;

⁽¹⁾ Dz.U. C 249 z 13.9.1993, s. 6; JO C 214 z 10.7.1998, s. 33; Dz.U. C 80 z 3.4.2002, s. 21; Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 83; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 36.

— zwiększony udział opinii publicznej w demokratycznym procesie podejmowania decyzji.

2.3 Nowy plan działań jest integralną częścią agendy cyfrowej. UE i państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie środki na rzecz włączenia wszystkich grup społecznych, w tym osób mniej uprzywilejowanych, do społeczeństwa cyfrowego, zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz artykułem 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3. Nowe inicjatywy Komisji

3.1 Podczas piątej konferencji ministerialnej w sprawie administracji elektronicznej, która odbyła się w 2009 r. w Malmö, ministrowie UE zobowiązali się do wspierania konkurencyjności Europy poprzez ustanowienie elektronicznych usług publicznych, które byłyby bardziej dostępne, interaktywne i dostosowane do indywidualnych potrzeb, co pozwoli na zaoszczędzenie czasu i środków.

3.2 Komisja zaproponowała nowy plan działań na rzecz administracji elektronicznej, który ma przynieść konkretne odpowiedzi na wezwania z konferencji w Malmö i przyczynić się do osiągnięcia dwóch kluczowych celów strategii cyfrowej dla Europy, zgodnie z którą państwa członkowskie mają do roku 2013 dostosować krajowe ramy interoperacyjności do obowiązujących ram europejskich, zaś administracja publiczna ma propagować administrację elektroniczną, aby do 2015 r. 50 % obywateli i 80 % przedsiębiorstw korzystało z usług administracji elektronicznej.

3.3 Czterdzieści środków zawartych w planie działań na lata 2011–2015 dotyczy czterech dziedzin:

A. Wzmocnienie pozycji użytkownika:

- Stworzenie usług wychodzących naprzeciw potrzebom użytkowników;
- Wspólne tworzenie usług z wykorzystaniem np. technologii typu Web 2.0;
- Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego;
- Zwiększenie przejrzystości;
- Uczestnictwo obywateli i przedsiębiorstw w procesach tworzenia polityki.

B. Rynek wewnętrzny:

- Ciągłość usług dla przedsiębiorstw;
- Ogólnounijne wdrażanie usług transgranicznych.

C. Efektywność i skuteczność administracji publicznej:

- Usprawnienie procedur organizacyjnych (elektroniczne zamówienia publiczne, przyspieszone rozpatrywanie wniosków itp.);
- Zmniejszenie obciążeń administracyjnych;

- Ekologiczna administracja (archiwizacja elektroniczna, wykorzystanie wideokonferencji, aby ograniczyć podróże służbowe itp.).

D. Wprowadzenie warunków wstępnych dotyczących rozwoju administracji elektronicznej:

- Otwarte specyfikacje i interoperacyjność (wprowadzenie europejskich ram interoperacyjności);
- Wprowadzenie kluczowych rozwiązań (przegląd dyrektywy w sprawie podpisu elektronicznego, wniosek dotyczący decyzji w sprawie wzajemnego uznawania elektronicznej identyfikacji i elektronicznego uwierzytelniania w całej UE).

3.4 Plan działania przewiduje następujące konkretne środki:

- Dopilnowanie, by pewne informacje przekazywane administracji mogły być rejestrowane jednorazowo i w sposób pewny (aby nie podawać wielokrotnie tych samych informacji różnym organom administracji);
- Rozpowszechnienie w całej UE stosowania systemów identyfikacji elektronicznej („eID”), aby ułatwić niektóre formalności o charakterze transnarodowym, np. zakładanie firmy za granicą, przeprowadzka lub oddelegowanie za granicę w związku z pracą, przeniesienie praw emerytalnych do innego kraju lub zapisanie się do zagranicznej szkoły lub uczelni;
- Umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom monitorowania w czasie rzeczywistym etapów rozpatrywania ich sprawy przez administrację, co wspiera przejrzystość i otwartość;
- Dostosowanie usług do konkretnych indywidualnych potrzeb użytkowników, np. poprzez zapewnienie pewnego i szybkiego przekazywania dokumentów i informacji w formie cyfrowej;
- Umożliwienie ponownego wykorzystania danych przez strony trzecie, aby ułatwić wprowadzanie nowych aplikacji i usług publicznych.

4. Uwagi ogólne

EKES zgadza się co do absolutnej konieczności propagowania zrównoważonej i innowacyjnej administracji elektronicznej oraz interoperacyjności transgranicznej bez przeszkód.

4.1 W tym kontekście Komitet przypomina, że głównym zadaniem Komisji jest tu stworzenie warunków jak najlepiej sprzyjających rozwojowi transakcji z zakresu e-administracji, a w szczególności warunków wstępnych, takich jak interoperacyjność, podpis i identyfikacja cyfrowa, oraz koordynacja działań państw członkowskich, co oznacza, że rządy państw członkowskich, które podjęły zobowiązania polityczne w deklaracji z Malmö, odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu przyjętych środków.

4.2 EKES pragnie przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „europejskich usług użyteczności publicznej” stosowane przez Komisję w komunikacie dotyczącym interoperacyjności jest niewłaściwe i wprowadza w błąd. W opinii w sprawie „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić obowiązki między UE a państwa członkowskie?”⁽²⁾ EKES wskazał usługi publiczne, które nie mogą ograniczać się do szczebla krajowego czy lokalnego i które mogą być uważane za wspólnotowe usługi świadczone w interesie ogólnym. Transgraniczne usługi administracji elektronicznej, nawet jeśli mają pewien wymiar europejski związany z przekraczaniem granic, to ich charakter jest całkowicie odmienny od usług, które można by zakwalifikować do europejskich usług użyteczności publicznej.

4.3 EKES popiera nową strategię, która polega na odejściu od wcześniejszego podejścia o charakterze raczej uniwersalnym i przyjęciu podejścia zindywidualizowanego, które otwiera drogę dla bardziej interaktywnych usług publicznych, które lepiej uwzględniają potrzeby i oczekiwania użytkowników. Podejście to opiera się na nowej generacji elektronicznych usług publicznych – otwartych, elastycznych i zapewniających ciągłość na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

4.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja oferuje użytkownikom (obywatelom, przedsiębiorstwom, organizacjom pozarządowym oraz formalnym strukturalom dialogu uznanym przez Komisję) możliwość odegrania docelowo bardziej aktywnej roli w kształtowaniu elektronicznych usług publicznych dostosowanych do ich potrzeb.

4.5 EKES popiera zatem nowy plan działań przedstawiony przez Komisję, który oferuje wszystkim zainteresowanym stronom możliwość korzystania z szybszych usług publicznych lepszej jakości i pomoże organom administracji publicznej dokonać przeglądu podejścia do świadczonych przez nie usług oraz ich procedur wewnętrznych w celu lepszego uwzględnienia nowych wymogów dotyczących szybkości, dostępności i prostoty.

4.6 Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że zbyt często użytkownicy nie są dla administracji najważniejsi, zaś administracja elektroniczna organizowana jest w zależności od wewnętrznej struktury administracji, a nie w zależności od klientów, co przekłada się na problemy z dostępem, brakiem widoczności oraz niejednorodną szatą graficzną.

4.7 EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie zajęła się kwestią ochrony i selekcji danych. Należy w pełni wdrożyć rozporządzenie z 2001 r., a wszelkie dane osobowe obywateli mogą być przekazywane tylko w wypadku absolutnej gwarancji poszanowania ich poufności, prawa do zapomnienia oraz odpowiednich wymogów w tym zakresie. EKES ma zastrzeżenia co do ponownego wykorzystywania danych przez strony trzecie.

⁽²⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 65.

4.8 Nie należy umniejszać znaczenia kwestii technicznych i informatycznych, gdyż to one warunkują sukces interoperacyjności i bezpieczeństwa danych: interoperacyjność technologiczną, semantyczną i organizacyjną. Administracja elektroniczna powinna prowadzić do reorganizacji administracji i jej stosunków z użytkownikami. Przyniesie ona wyniki satysfakcjonujące dla wszystkich tylko wtedy, gdy będzie pomyślana jako narzędzie wprowadzania zmian, obejmujące szkolenie, indywidualną i zbiorową kontrolę i komunikację, a nie jako cel sam w sobie. Nie powinna więc polegać na zastępowaniu ludzi narzędziami informatycznymi, lecz przynieść oszczędność czasu, który można by poświęcić na zadania o większej wartości dodanej, np. pomoc obywatelom w zaznajomieniu się z administracją elektroniczną i korzystaniu z niej⁽³⁾, tym bardziej, że Komisja stwierdza, że korzystanie z transnarodowych usług administracji elektronicznej jest nadal rzadkie, a nawet jeśli takie usługi są oferowane, większość Europejczyków korzysta z nich niechętnie.

4.9 Propagowanie korzystania z administracji elektronicznej nie powinno odbywać się w oderwaniu od kwestii łączności, kompetencji i włączenia cyfrowego⁽³⁾.

4.10 Niezależnie od tego, że znaczna liczba usług administracji elektronicznej już jest dostępna, a ich jakość poprawia się w miarę upływu lat, EKES wyraża wątpliwości wobec oceny porównawczej administracji elektronicznej przedstawionej przez Komisję i opartej na zbadaniu zbyt małej liczby usług, co nie jest wystarczająco reprezentatywne. I tak, stuprocentowa dostępność usług elektronicznych odnotowana w Portugalii jest daleka od prawdy. Warto zauważyć, że nie wszystkie usługi administracyjne muszą obejmować interoperacyjność transgraniczną.

4.11 Należy jednak zadbać o to, by przepaść cyfrowa nie przekształciła się w przepaść w dostępie do administracji. Jednym z zastrzeżeń obywateli wobec korzystania z administracji elektronicznej jest z pewnością nieufność co do zabezpieczeń i ochrony danych. Zdaniem EKES-u niezbędne jest więc ustanowienie rzeczywistej kontroli demokratycznej nad metodami i nad wykorzystywaniem danych oraz udział Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. W przeciwnym razie Komitet byłby przeciwny ponownemu wykorzystaniu danych przez strony trzecie, co przewiduje Komisja w nadziei na powstanie nowych usług administracyjnych. EKES uważa, że konieczne jest obecnie utworzenie komitetu konsultacyjnego ds. administracji elektronicznej, złożonego z przedstawicieli UE i organów administracji krajowej, partnerów społecznych oraz użytkowników.

4.12 W tym kontekście EKES przypomina o podstawowej potrzebie „kodeksu” (tzn. zbioru obowiązujących zasad) praw użytkownika usług cyfrowych, który należy wynegocjować z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

4.13 Jeżeli chodzi o zamówienia publiczne (które stanowią ok. 18 % PKB UE w przypadku towarów, usług i prac budowlanych i które są jednym z 12 kluczowych elementów Aktu

o jednolitym rynku), dostępność zamówień publicznych przez Internet sięga ok. 60 % w UE, co jest dalekie od celu 100 % ustalonego na rok 2010 w pierwszym planie działań i2010.

4.14 W swojej opinii⁽⁴⁾ poświęconej zielonej księdze w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE, EKES zalecił ustanowienie mechanizmu monitorowania, aby analizować osiągnięte postępy, napotkane przeszkody i przyjęte środki korygujące podczas wprowadzania procedury elektronicznych zamówień publicznych w państwach członkowskich.

4.15 EKES dodał w tej samej opinii, że w ramach wdrażania elektronicznych zamówień publicznych należy zachęcać państwa członkowskie do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w celu usunięcia problemów związanych z procedurami handlowymi i kwestiami językowymi. Komisja Europejska, w roli lidera, powinna dawać przykład, wprowadzając e-zamówienia w ramach swojej struktury.

4.16 Choć interoperacyjność, podpis cyfrowy i identyfikacja cyfrowa są skuteczne w promowaniu rozwoju transgranicznych usług administracji elektronicznej, napotykać one często na brak transgranicznych i międzysektorowych podstaw prawnych w zakresie interoperacyjności, różnice w prawie krajowym i niekompatybilne ze sobą rozwiązania przyjęte przez państwa członkowskie.

4.17 Aby zaradzić niedostatkom w zakresie infrastruktury, architektury i wspólnych wytycznych, co może doprowadzić do powstania szeregu niekompatybilnych ze sobą rozwiązań, należy stworzyć wspólną wizję i ustanowić wspólne standardy.

4.18 EKES popiera działania Komisji na rzecz interoperacyjności w zakresie bezpiecznej wymiany informacji, struktury interoperacyjności i oceny wpływu nowych europejskich instrumentów prawnych na TIK, prowadzone w ramach Europejskiej Strategii Interoperacyjności (EIS).

4.19 EKES popiera także pomysł, by europejskie ramy interoperacyjności zostały wykorzystane do określenia, wraz z organizacjami wyrażającymi chęć współpracy w zakresie wspólnego świadczenia elektronicznych usług użyteczności publicznej, wspólnych elementów, takich jak słownictwo, pojęcia, zasady, wytyczne, normy, specyfikacje i praktyki. Należy przy tym propagować wielojęzyczność i priorytetowo traktować bieżącą aktualizację poszczególnych elementów.

4.20 Podczas ustanawiania transgranicznych usług elektronicznych administracja publiczna musi uwzględnić w swoich uzgodnieniach dotyczących interoperacyjności istniejące specyfikacje formalne lub w przypadku ich braku współpracować ze społecznościami działającymi w tych samych dziedzinach. Podczas oceny i wyboru specyfikacji formalnych administracja publiczna musi kierować się ustrukturyzowanym, przejrzystym i obiektywnym podejściem.

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 99.

4.21 EKES popiera zamiar Komisji dotyczący opublikowania wkrótce komunikatu skierowanego do władz publicznych zawierającego wskazania dotyczące powiązania standaryzacji TIK i zamówień publicznych, co wydaje się dobrym sposobem na zwiększenie dostępu do zamówień publicznych i ułatwienie wszystkim stronom wypełnienia formalności administracyjnych, które się z nimi wiążą.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
