



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 18 Νοεμβρίου 2022
(OR. en)

Διοργανικός φάκελος:
2022/0379 (COD)

14973/22
ADD 3

TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Για τη Γενική Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η κα Martine DEPREZ, Διευθύντρια
Ημερομηνία Παραλαβής:	18 Νοεμβρίου 2022
Αποδέκτης:	κα Thérèse BLANCHET, Γενική Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2022) 722 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ σχετικά με τη θέσπιση μέτρων για υψηλό επίπεδο διαλειτουργικότητας του δημόσιου τομέα σε ολόκληρη την Ένωση (πράξη για τη διαλειτουργική Ευρώπη)

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2022) 722 final.

σνημμ.: SWD(2022) 722 final



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

**Πρόταση ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

**σχετικά με τη θέσπιση μέτρων για υψηλό επίπεδο διαλειτουργικότητας του δημόσιου
τομέα σε ολόκληρη την Ένωση (πράξη για τη διαλειτουργική Ευρώπη)**

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζεται η αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Πλαισίου Διαλειτουργικότητας (στο εξής: ΕΠΔ) και η παράλληλη εκτίμηση επιπτώσεων για μια ενισχυμένη πολιτική διαλειτουργικότητας των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων.

1. ΕΣΤΙΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΓΚΗ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Η διαλειτουργικότητα δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Πρόκειται για ένα μέσο, το οποίο έχει καταστεί κεντρική πτυχή της χάραξης και υλοποίησης ψηφιακής πολιτικής. Η διαλειτουργικότητα παρέχει στους οργανισμούς τη δυνατότητα να αλληλεπιδρούν, να ανταλλάσσουν πληροφορίες και γνώσεις σε όλα τα επίπεδα με απρόσκοπτο τρόπο μέσω των οικείων συστημάτων τεχνολογίας πληροφοριών. Υπερβαίνει τα τεχνικά μέσα, χρειάζεται συμφωνίες μεταξύ διαφορετικών οργανισμών, συμφωνημένες περιγραφές δεδομένων, νομοθετήματα που διευκολύνουν την ανταλλαγή δεδομένων και πνεύμα συνεργασίας.

Η διαλειτουργικότητα είναι απαραίτητη για την ολοένα και πιο ψηφιοποιημένη ενιαία αγορά της Ευρώπης. Διαδραματίζει ρόλο εντός των τομεακών πολιτικών, ειδικότερα όσων έχουν ισχυρή σύνδεση με τον δημόσιο τομέα, όπως η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις, η φορολογία και τα τελωνεία, οι μεταφορές ή η γεωργία, καθώς και η ρύθμιση των επιχειρήσεων και της βιομηχανίας. Η διαλειτουργικότητα αποτελεί επαναλαμβανόμενο θέμα στο πλαίσιο των διευρωπαϊκών δικτύων και των πολιτικών για την ψηφιακή τεχνολογία και τα δεδομένα. Εδώ και περισσότερα από 15 χρόνια υπάρχει ειδική *οριζόντια* πολιτική της ΕΕ για τη διαλειτουργικότητα, με ιδιαίτερη έμφαση στον δημόσιο τομέα. Η Επιτροπή εφαρμόζει από το 1995 προγράμματα στήριξης της διαλειτουργικότητας, τα οποία αποτελούν σήμερα μέρος του προγράμματος «Ψηφιακή Ευρώπη». Το πρώτο ΕΠΔ εκπονήθηκε το 2004 και επικαιροποιήθηκε το 2010 και το 2017. Το ΕΠΔ τονίζει τη σημασία της συνεκτίμησης όλων των σχετικών πτυχών και επιπέδων —τεχνικών, σημασιολογικών, οργανωτικών και νομικών— καθώς και της εφαρμογής μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης διακυβέρνησης.

Σήμερα, το ΕΠΔ αποτελεί το κοινώς αποδεκτό εννοιολογικό πλαίσιο για τη διαλειτουργικότητα στην ΕΕ και πέραν αυτής. Ωστόσο, παραμένει απολύτως προαιρετικό και, για τον λόγο αυτό, όπως καταδεικνύεται από την αξιολόγηση του ΕΠΑ, δεν αξιοποιούνται σημαντικά οι δυνατότητές του να μειώσει τον διοικητικό φόρτο και να βελτιώσει την υλοποίηση της πολιτικής¹. Στο πλαίσιο αυτό και με την επιτάχυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού, οι υπουργοί που είναι αρμόδιοι για τον μετασχηματισμό του δημόσιου τομέα και οι εθνικοί αρμόδιοι πληροφορικής (CIO) των κρατών μελών ζητούν όλο και περισσότερο την ενίσχυση της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της διαλειτουργικότητας. Ήδη πριν από την COVID-19 επέμειναν στη γενίκευση της εφαρμογής της². Το αίτημα αυτό ενισχύθηκε λόγω της ανάγκης βελτίωσης της ψηφιακής διασυννοριακής και διατομεακής αλληλεπίδρασης κατά τη διάρκεια της αντιμετώπισης της κρίσης.

Η Επιτροπή αναγνώρισε την ανάγκη ανάληψης δράσης³ και δεσμεύτηκε να παρουσιάσει μια ενισχυμένη πολιτική διαλειτουργικότητας έως το καλοκαίρι του 2022⁴.

¹ Βλ. αποτελέσματα της τελικής αξιολόγησης του ΕΠΔ, SWD(2022) 720 final.

² Για παράδειγμα, οι υπουργικές δηλώσεις που υπογράφηκαν το 2017 στο Τάλιν (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) και το 2020 στο Βερολίνο (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) και οι συστάσεις των μελών της ομάδας εμπειρογνομόνων της Επιτροπής για τη διαλειτουργικότητα των δημόσιων υπηρεσιών (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης» του Φεβρουαρίου του 2020 [COM(2020) 67 final] (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

2. ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του ΕΠΑ και της εκτίμησης επιπτώσεων δείχνουν ότι η τρέχουσα άτυπη οργάνωση της πολιτικής διαλειτουργικότητας, η οποία βασίζεται αποκλειστικά σε εθελοντικά μέτρα, δεν επαρκεί για να συμβάλει στην άρση των διασυνοριακών και διατομεακών φραγμών για τον δημόσιο τομέα της ΕΕ. Η περιορισμένη διαλειτουργικότητα των υπηρεσιών και των δεδομένων των δημόσιων διοικήσεων στην ΕΕ έχει ως αποτέλεσμα περιορισμένες ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες δεν είναι σε θέση να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητές τους και να επιτύχουν τον ευρωπαϊκό στόχο μιας ψηφιακής ενιαίας αγοράς. Αυξάνει το κόστος και μειώνει την αποδοτικότητα σε όλα τα επίπεδα των δημόσιων διοικήσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, προσθέτει διοικητικό φόρτο στους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις ίδιες τις δημόσιες διοικήσεις, καθυστερεί την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών από τα κράτη μέλη και την επίτευξη της ψηφιακής ενιαίας αγοράς, περιορίζει τις δυνατότητες καινοτομίας και παρεμποδίζει την ψηφιακή κυριαρχία της ΕΕ. Η εκτίμηση επιπτώσεων προσδιορίζει τις ακόλουθες αιτίες του προβλήματος:

- μη αποδοτική διακυβέρνηση των προσπαθειών διαλειτουργικότητας μεταξύ των πολιτικών της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών για όλα τα διοικητικά επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) και τους τομείς·
- έλλειψη κοινών ελάχιστων προδιαγραφών, κοινών λύσεων, προτύπων διαλειτουργικότητας· και
- έλλειψη προσέγγισης «διαλειτουργικότητας εξ ορισμού» στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ.

Το νέο κανονιστικό πλαίσιο και η συνοδευτική ανακοίνωση αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαλειτουργικότητας ώστε να διασφαλιστεί ότι οι ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν διασυνοριακά για όλους στην Ευρώπη, μέσω της προώθησης μιας συνεκτικής, ανθρωποκεντρικής προσέγγισης της διαλειτουργικότητας, ενσωματωμένης ήδη από τον σχεδιασμό, από τη χάραξη έως την υλοποίηση της πολιτικής σε ολόκληρη την Ευρώπη, δημιουργώντας μια σαφή διακυβέρνηση και ένα οικοσύστημα λύσεων και προδιαγραφών.

Η μη ανάληψη δράσης για τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας όχι μόνο θα στερήσει από την ΕΕ την ευκαιρία να μειώσει σημαντικά τον διοικητικό φόρτο, αλλά και θα επηρέαζε επίσης αρνητικά την ανθεκτικότητα των δημόσιων διοικήσεων και την ικανότητά τους να καινοτομούν. Το ισχύον πλαίσιο πολιτικής για την εθελοντική συνεργασία στον τομέα της διαλειτουργικότητας που έχει διαρθρωθεί γύρω από το ΕΠΑ δεν είναι κατάλληλο για την ενίσχυση της διασυνοριακής διαλειτουργικότητας. Δεν διαθέτει συστημική προσέγγιση της διαλειτουργικότητας ήδη από τον σχεδιασμό όσον αφορά τη χάραξη πολιτικής, ούτε κοινούς πόρους υλοποίησης, ούτε συνευθύνη.

3. ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ, ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΙΜΩΜΕΝΗ ΕΠΙΛΟΓΗ

Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων συγκρίνει τρεις επιλογές, πέραν του βασικού σεναρίου της μη ανάληψης δράσης. Το βασικό σενάριο και η επιλογή 1 συνεχίζουν την τρέχουσα εθελοντική προσέγγιση, ενώ με την επιλογή 1 επιδιώκεται η σταδιακή συνέχιση της ανάπτυξης του ΕΠΑ. Οι επιλογές 2 και 3 προτείνουν νομοθετική δράση· η επιλογή 2 επικεντρώνεται στη δημιουργία ενός μηχανισμού διαρθρωμένης συνεργασίας με σαφή εντολή

⁴ Πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2022 [COM(2021) 645] (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_2&format=PDF), σελίδα 9.

να διασφαλίζει τη συνεχή ανάπτυξη και διατήρηση συμφωνημένων κοινών πόρων διαλειτουργικότητας, καθώς και να λαμβάνει αποφάσεις επί κοινών έργων πειραματισμού και εστιασμένης στήριξης πολιτικής. Η πιο φιλόδοξη επιλογή 3 επικεντρώνεται στη θέσπιση άμεσα εφαρμοστέων ευρωπαϊκών ελάχιστων απαιτήσεων διαλειτουργικότητας στη νομοθεσία, οι οποίες επικαιροποιούνται με εκτελεστικές αποφάσεις.

Από την εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων προκύπτει ότι το βασικό σενάριο και η επιλογή 1 δεν θα αντιμετωπίσουν επαρκώς τις αδυναμίες που προσδιορίστηκαν από την αξιολόγηση του ΕΠΔ, κυρίως λόγω των περιορισμένων κινήτρων συνεργασίας. Επίσης, ούτε το βασικό σενάριο ούτε η επιλογή 1 δεν θα ανταποκριθούν στις πολιτικές και επιχειρησιακές προσδοκίες των κρατών μελών⁵. Η επιλογή 3 αναμένεται να είναι αποτελεσματική, αν και μόνο σε βάθος χρόνου και με πολύ σημαντική προσπάθεια και κόστος εφαρμογής. Αναμένεται να είναι λιγότερο αποτελεσματική όσον αφορά τη διασφάλιση ευέλικτης και μελλοντικά βιώσιμης αντιμετώπισης των ταχέως εξελισσόμενων τεχνολογικών και πολιτικών αναγκών. Η επιλογή 3 είναι επίσης πιθανό να λάβει μικρότερη πολιτική στήριξη λόγω του εκτεταμένου χαρακτήρα της και της ευαισθησίας της όσον αφορά την επικουρικότητα (π.χ. όσον αφορά τα κληροδοτημένα συστήματα των κρατών μελών).

Η επιλογή 2 είναι η προτιμώμενη επιλογή. Η επιλογή της θέσπισης ενός μηχανισμού διαρθρωμένης συνεργασίας αναμένεται να προσφέρει τη σταθερότητα και (νομική) ασφάλεια που ζητούν τα κράτη μέλη, διασφαλίζοντας παράλληλα την αναγκαία ευελιξία για τη συνεχή ανάπτυξη κοινών πόρων διαλειτουργικότητας, με σκοπό την αντιμετώπιση εξελισσόμενων αναγκών πολιτικής. Αντί να καθοριστούν (ελάχιστες) απαιτήσεις διαλειτουργικότητας απευθείας στη νομοθεσία (όπως προβλέπεται στην επιλογή 3), η επιλογή 2 επικεντρώνεται στον καθορισμό διαδικαστικών απαιτήσεων, οι οποίες είναι πιο κατάλληλες για τις ταχύρυθμες τεχνολογικές αλλαγές και πιο αναλογικές, λαμβανομένου υπόψη του αντικτύπου στα κληροδοτημένα συστήματα. Η κοινή διακυβέρνηση της διαλειτουργικότητας στην ΕΕ αναμένεται να διασφαλίσει συνεργασία από τη βάση προς την κορυφή και συνευθύνη των βασικών ενδιαφερόμενων μερών στα κράτη μέλη από την κορυφή προς τη βάση, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός οικοσυστήματος κοινών λύσεων διαλειτουργικότητας. Αυτό διευκολύνει τη συμμετοχή στον σχεδιασμό πολιτικής σε πρώιμο στάδιο και τον προσδιορισμό των αναγκών συνεπένδυσης και βελτιώνει την υλοποίηση της πολιτικής. Για τους λόγους αυτούς, η επιλογή 2 δεν αποτελεί απειλή αλλά παράγοντα διευκόλυνσης της επικουρικότητας, ενισχύοντας την ανθεκτικότητα των δημόσιων διοικήσεων και την τεχνολογική κυριαρχία.

Δεδομένου ότι η διαλειτουργικότητα καθιστά δυνατή την υλοποίηση πολιτικών, είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν οι άμεσες επιπτώσεις της. Σύμφωνα με μελέτη του Κοινού Κέντρου Ερευνών (JRC) της Επιτροπής⁶, εκτιμάται ότι υπάρχουν αξιοσημείωτες δυνατότητες εξοικονόμησης του κόστους της μη ανάληψης δράσης: οι πολίτες θα μπορούσαν να εξοικονομήσουν έως και 24 εκατομμύρια ώρες ετησίως λόγω της βελτίωσης της διαλειτουργικότητας, οι οποίες αντιστοιχούν σε 543 εκατ. EUR· οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να εξοικονομήσουν 30 δισεκατομμύρια ώρες ή 568 δισ. EUR ετησίως. Η εκτιμώμενη εξοικονόμηση κόστους χάρη στη διασυνοριακή διαλειτουργικότητα ανέρχεται σε 5,5-6,3 εκατ. EUR για τους πολίτες και 5,7-19,2 δισ. EUR για τις επιχειρήσεις.

⁵ Όπως, για παράδειγμα, στο πρώτο κεφάλαιο των συστάσεων της ομάδας εμπειρογνομόνων.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. και Pignatelli, F., Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union, EUR 31004 EN, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λουξεμβούργο, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Η παρούσα έκθεση αξιολόγησης και παράλληλης εκτίμησης επιπτώσεων βασίζεται στις αξιολογήσεις του ΕΠΔ και του προγράμματος στήριξης της διαλειτουργικότητας ISA²⁷ που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Σεπτεμβρίου 2020 και Σεπτεμβρίου 2021. Βασίζεται σε ανάλυση που πραγματοποιήθηκε από ανεξάρτητο εξωτερικό ανάδοχο⁸ και διεθνείς πηγές, όπως ο ΟΟΣΑ. Μια πρόσθετη σημαντική πηγή για την έκθεση είναι η μελέτη του JRC που αναφέρεται στο σημείο 3, σχετικά με την ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων στη διαλειτουργικότητα, με βάση τις μακροχρόνιες εργασίες του για τη γεωγραφική διαλειτουργικότητα.

Λόγω της ευαισθησίας από άποψη επικουρικότητας που συνεπάγεται ο σχεδιασμός μιας ενισχυμένης ενωσιακής πολιτικής διαλειτουργικότητας του κρατικού τομέα, η Επιτροπή σχεδιάζει από κοινού επιλογές πολιτικής και συνδημιουργεί στοιχεία πιθανής νομοθετικής δράσης με τις υπηρεσίες των εθνικών αρμοδίων πληροφορικής των κρατών μελών καθ' όλη τη διάρκεια του 2020 και του 2021. Ως εκ τούτου, οι συστάσεις που εξέδωσε τον Οκτώβριο του 2021 η ομάδα εμπειρογνομόνων της Επιτροπής που απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών (εθνικούς αρμοδίους πληροφορικής και τμήματα ψηφιακού μετασχηματισμού) παρέχουν λεπτομερή εικόνα των κυριότερων προσδοκιών των ενδιαφερόμενων μερών, όπως και οι υπουργικές δηλώσεις που υπογράφηκαν στο Τάλιν το 2017 και στο Βερολίνο το 2020.

⁷ Βλ. τελική αξιολόγηση του ΕΠΔ [SWD(2022) 720 final] και τελική αξιολόγηση του προγράμματος ISA² [COM(2021)965 final] [SWD(2021) 965 final].

⁸ Βλ., για παράδειγμα, CEPS (2021): Μελέτη τεκμηρίωσης της αξιολόγησης της εφαρμογής του ΕΠΔ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή. DOI: 10.2799/58201 και CEPS (2021): Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²), Ευρωπαϊκή Επιτροπή. DOI: 10.2799/94683.