



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 18. november 2022
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0379(COD)

14973/22
ADD 3

TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	18. november 2022
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2022) 722 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega kehtestatakse meetmed avaliku sektori koostalitlusvõime kõrge taseme tagamiseks kogu liidus (Koostalitleva Euroopa määrus)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2022) 722 final.

Lisatud: SWD(2022) 722 final

Brüssel, 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega kehtestatakse meetmed avaliku sektori koostalitlusvõime kõrge taseme
tagamiseks kogu liidus (Koostalitleva Euroopa määrus)

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

Käesolevas aruandes antakse ülevaade Euroopa koostalitlusvõime raamistiku hindamisest ja sellega paralleelselt toimunud mõju hindamisest, mis tehti Euroopa valitsuste koostalitlusvõimet käsitleva tõhustatud poliitika jaoks.

1. POLIITIKA KESE JA VAJADUS MEETMETE JÄRELE

Koostalitlusvõime ei ole eesmärk omaette. See on vahend, millest on saanud poliitika digitaalse kujundamise ja rakendamise keskse tähtsusega osa. Koostalitlusvõime võimaldab organisatsioonidel oma IT-süsteemide kaudu sujuvalt suhelda ning jagada teavet ja teadmisi kõigil tasanditel. Selleks on lisaks tehnilistele vahenditele vaja erinevate organisatsioonide vahelisi kokkuleppeid, kokkulepitud andmekirjeldusi, andmete vahetamist hõlbustavaid õigusakte ja koostöökultuuri.

Koostalitlusvõime on Euroopa üha digitaalsemaks muutuva ühtse turu jaoks väga oluline. Sellel on osa *valdkondlikus* poliitikas, eriti neis poliitikavaldkondades, millel on tugev seos avaliku sektoriga, nagu justiits- ja siseküsimused, maksundus ja toll, transport ja tervishoid, aga ka ettevõtluse ja tööstuse reguleerimisel. Koostalitlusvõime küsimust käsitletakse sageli üleeuroopaliste võrkude puhul ning digitaal- ja andmepoliitikas. Sihtotstarbeline *horisontaalne* ELi koostalitlusvõime poliitika, kus pööratakse erilist tähelepanu avalikule sektorile, on olnud olemas üle 15 aasta. Komisjon on rakendanud alates 1995. aastast koostalitlusvõimet toetavaid programme, mis nüüd on osa programmist „Digitaalne Euroopa“. 2004. aastal loodi Euroopa koostalitlusvõime raamistik, mida ajakohastati 2010. ja 2017. aastal. Selles raamistikus rõhutatakse, et oluline on arvesse võtta kõiki asjakohaseid aspekte ja tasandeid – tehnilist, semantilist, organisatsioonilist ja õiguslikku – ning rakendada juhtimisel terviklikku lähenemisviisi.

Tänaseks on Euroopa koostalitlusvõime raamistikust saanud üldtunnustatud kontseptuaalne raamistik, millega edendada koostalitlusvõimet ELis ja mujalgi. Samas on see raamistik endiselt täiesti vabatahtlik ja seepärast – nagu näitas raamistiku hindamine – jääb suurel määral kasutamata raamistiku potentsiaal vähendada halduskoormust ja parandada poliitika rakendamist¹. Seda arvesse võttes kutsuvad avaliku sektori ülemineku eest vastutavad liikmesriikide ministrid ja infotehnoloogia valdkonna peaspetsialistid ajal, mil digiüleminek kogub aina hoogu, üha enam üles tugevdama Euroopa koostalitlusvõime alast koostööd. Nad nõudsid selle üldist rakendamist juba enne COVID-19 pandeemiat². Seda nõudmist tugevdas veelgi vajadus parandada piiri- ja valdkonnaülest digitaalset suhtlust kriisile reageerimisel.

Komisjoni tunnistas vajadust võtta meetmeid³ ja kohustus esitama 2022. aasta suveks koostalitlusvõimet käsitleva tõhustatud poliitika⁴.

2. PROBLEEM JA POLIITIKA EESMÄRGID

¹ Vt Euroopa koostalitlusvõime raamistiku lõpphindamise tulemused, SWD(2022) 720 final.

² Vt näiteks ministrite deklaratsioonid, mis allkirjastati 2017. aastal Tallinnas (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) ja 2020. aastal Berliinis (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>), ning avalike teenuste koostalitlusvõimele keskenduva komisjoni eksperdirühma soovitusel (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=et&groupID=3714>).

³ Komisjoni 19. veebruari 2020. aasta teatis „Euroopa digituleviku kujundamine“, COM(2020) 67 final (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Komisjoni 2022. aasta tööprogramm, COM(2021) 645 final (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_2&format=PDF), lk 7.

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku ja mõju hindamise tulemustest on näha, et praegune mitteametlik koostalitlusvõime poliitika, mis põhineb pelgalt vabatahtlikel meetmetel, ei ole piisav, et aidata kõrvaldada ELi avaliku sektori jaoks piiri- ja valdkonnaülesed tõkked. ELi haldusasutuste teenuste ja andmete piiratud koostalitlusvõime toob kaasa piiratud digitaalsed avalikud teenused, millega ei suudeta kasutada ära kogu potentsiaali ega aidata kaasa Euroopa digitaalse ühtse turu eesmärgi saavutamisele. See suurendab kulusid ja vähendab tõhusust kõigil haldustasanditel ELis, suurendab kodanike, ettevõtjate ja haldusasutuste endi halduskoormust, tekitab viivitusi Euroopa poliitika rakendamisel liikmesriikides ja digitaalse ühtse turu väljakujundamisel, piirab innovatsioonipotentsiaali ja kahjustab ELi digitaalset suveräänsust. Mõjuhindangus nimetatakse järgmisi probleemide põhjuseid:

- koostalitlusvaldkondade pingutuste ebatõhus juhtimine ELi poliitikavaldkondade, Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide vahel kõigil haldustasanditel (riiklik, piirkondlik, kohalik) ja kõigis sektorites;
- ühiste koostalitlusvõime miinimumspetsifikatsioonide, ühiste lahenduste ja standardite puudumine ning
- ELi poliitika kujundamisel ja rakendamisel põhimõtte „koostalitlusvõime normiks“ järgimata jätmine.

Uue õigusraamistiku ja selle juurde kuuluva teatise eesmärk on tugevdada koostalitlusvõimet, kandmaks hoolt selle eest, et digitaalsed avalikud teenused toimivad piiriülevalt Euroopas kõigi jaoks. Selleks edendatakse sidusat ja inimkeskset lähenemisviisi sisseprojekteeritud koostalitlusvõimele alates poliitika kujundamisest kuni poliitika rakendamiseni kõikjal Euroopas, seades sisse selge juhtimise ning luues lahenduste ja spetsifikatsioonide ökosüsteemi.

Kui EL ei võta meetmeid koostalitlusvõime parandamiseks, ei lase ta üksnes käest võimalust vähendada märkimisväärselt halduskoormust, vaid kahjustab ka haldusasutuste vastupanuvõimet ja innovatsioonisuutlikkust. Praegune koostalitlusvõime alase vabatahtliku koostöö poliitikaraamistik, mille keskmes on Euroopa koostalitlusvõime raamistik, ei sobi piiriülese koostalitlusvõime parandamiseks. See ei hõlma sisseprojekteeritud koostalitlusvõime põhimõtte süsteemset rakendamist poliitika kujundamisel, ühiseid rakendamisvahendeid ega ühist vastutust.

3. POLIITIKAVARIANDID, EELDATAV MÕJU JA EELISTATUD VARIANT

Mõjuhindangus võrreldakse kolme varianti lisaks lähtestsenaariumile, kus meetmeid ei võeta. Lähtestsenaariumis ja 1. variandis on jäädud praeguse vabatahtliku lähenemisviisi juurde, kusjuures 1. variant tähendab Euroopa koostalitlusvõime raamistiku pidevat järkjärgulist arendamist. 2. ja 3. variandis on kavandatud seadusandlikud meetmed. 2. variandi eesmärk on luua selgete volitustega struktureeritud koostöö mehhanism, et tagada kokkulepitud ühiste koostalitlusvahendite pidev arendamine ja hooldamine ning määrata kindlaks ühised katsealgaused ja poliitika rakendamist toetavad suunatud projektid. 3. variandis, mis on kõige kaugeleulatuvam, keskendutakse vahetult kohaldatavate Euroopa koostalitlusvõime miinimumnõuete sätestamisele õigusaktis, mida ajakohastatakse rakendusotsustega.

Eeldatava mõju hindamine näitas, et lähtestsenaariumi ja 1. variandi rakendamisel ei kõrvaldataks piisavalt Euroopa koostalitlusvõime raamistiku hindamisel kindlaks tehtud puudusi, peamiselt piiratud koostööstiimulite tõttu. Peale selle ei vastaks kumbki variant liikmesriikide poliitilistele ja tegevusalastele ootustele⁵. 3. variant on eeldatavasti tõhus, ehkki vaid aja möödudes ning märkimisväärselte rakendamiskulude ja -pingutustega. On oodata, et sellega ei õnnestu nii tõhusalt tagada paindlik ja tulevikukindel reageerimine kiiresti

⁵ Vt näiteks eksperdirühma soovitude esimene peatükk.

muutuvatele tehnoloogilistele ja poliitilistele vajadustele. Samuti saavutatakse 3. variandi puhul tõenäoliselt väiksem poliitiline toetus, kuna see variant on laadilt väga kaugeleulatuv ja subsidiaarsuse vaatenurgast tundlik (nt võttes arvesse liikmesriikide olemasolevaid süsteeme).

Eelistatud variant on 2. variant. Struktureeritud koostöö mehhanismi loomine peaks tagama stabiilsuse ja (õigus)kindluse, mida liikmesriigid on taotlenud, võimaldades samal ajal vajalikku paindlikkust ühiste koostalitlusvahendite pidevaks arendamiseks, et reageerida muutuvatele poliitikavajadustele. Selle asemel, et sätestada koostalitluse (miinimum)nõuded otse õigusaktis (nagu tehtaks 3. variandi rakendamisel), keskendutakse 2. variandis protsesse käsitlevate nõuete kehtestamisele, mis on asjakohasem, võttes arvesse tehnoloogia kiiret arengut, ja proportsionaalsem, pidades silmas mõju olemasolevatele süsteemidele. ELi ühine koostalitlusvõime juhtimine peaks tagama alt-üles koostöö ja ülalt-alla kaasvastutuse liikmesriikide peamiste sidusrühmade seas, millega luuakse ühiste koostalitluslahenduste ökosüsteem. See lihtsustab juba varases etapis poliitika kujundamises ja (kaas)investeeringuvajaduste väljaselgitamises osalemist ning parandab poliitika rakendamist. Seepärast ei ohusta 2. variant subsidiaarsust, vaid hoopiski edendab seda, suurendades haldusasutuste vastupanuvõimet ja digitaalset suveräänsust.

Kuna koostalitlus on laadilt poliitikat toetav, on selle otsest mõju keeruline mõõta. Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse uuringus⁶ esitatud hinnangus on toodud esile märkimisväärne võimalus kokkuhoiuks ja kulud meetmete võtmata jätmise korral: aeg, mida kodanikud koostalitluse abil kokku hoiaksid, võib ulatuda kokku 24 miljoni tunnini, mis tähendab 543 miljoni euro säästmist; ettevõtjate kokkuhoid võib olla 30 miljardit tundi ehk 568 miljardit eurot aastas. Piiriülese koostalitlusvõimega seostatav hinnanguline kulude kokkuhoid on ELi kodanike puhul vahemikus 5,5–6,3 miljonit eurot ja ettevõtjate puhul vahemikus 5,7–19,2 miljardit eurot.

4. HINDAMISE JA MÕJU HINDAMISE PROTSESS

Käesolev aruanne paralleelselt toimunud hindamise ja mõju hindamise kohta põhineb Euroopa koostalitlusvõime raamistiku ja koostalitlusvõimet toetava ISA² programmi hindamisel, mis korraldati ajavahemikus 2020. aasta septembrist 2021. aasta septembrini⁷. Aruandes tuginetakse sõltumatu välise töövõtja analüüsile⁸ ja rahvusvahelistele allikatele, nagu OECD. Veel üks oluline allikas käesoleva aruande jaoks on 3. punktis nimetatud Teadusuuringute Ühiskeskuse aruanne koostalitlusvõimele avaldatava mõju mõõtmise kohta, mis põhineb Teadusuuringute Ühiskeskuse pikaajalisel tööl asukohaandmete alase koostalitlusvõime valdkonnas.

Võttes arvesse Euroopa valitsuste koostalitlusvõimet käsitleva tõhustatud poliitika kavandamise tundlikkust subsidiaarsuse vaatenurgast, on komisjon kavandanud 2020. ja 2021. aastal poliitikavariante ja võimalike seadusandlike meetmete elemente koos liikmesriikide infotehnoloogia valdkonna peaspetsialistidega. Seepärast annavad soovitusel, mille võttis 2021. aasta oktoobris vastu liikmesriikide ekspertidest (infotehnoloogia

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. ja Pignatelli, F., „Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union“, EUR 31004 EN, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Vt Euroopa koostalitlusvõime raamistiku lõpphindamine, SWD(2022) 720 final, ning ISA² programmi lõpphindamine, COM(2021) 965 final ja SWD(2021) 965 final.

⁸ Vt näiteks Euroopa Poliitikauuringute Keskus (2021), „Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF“, Euroopa Komisjon, DOI: 10.2799/58201, ning Euroopa Poliitikauuringute Keskus (2021), „Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)“, Euroopa Komisjon, DOI: 10.2799/94683.

valdkonna peaspetsialistidest ja digiüleminekuga tegelevate osakondade ekspertidest) koosnev komisjoni eksperdirühm, aga ka 2017. aastal Tallinnas ja 2020. aastal Berliinis allkirjastatud ministrite deklaratsioonid üksikasjaliku ülevaate peamiste sidusrühmade ootustest.