

Bruxelles, 18. studenoga 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0379(COD)

14973/22
ADD 3

TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	18. studenoga 2022.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 722 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju mjere za visoku razinu interoperabilnosti javnog sektora u Uniji (Akt o interoperabilnoj Europi)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 722 final.

Priloženo: SWD(2022) 722 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.11.2022.
SWD(2022) 722 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA
o utvrđivanju mjera za visoku razinu interoperabilnosti javnog sektora u Uniji (Akt o
interoperabilnoj Europi)

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

U ovom izvješću predstavljene su evaluacija Europskog okvira za interoperabilnost (EIF) i nakon nje provedena procjena učinka unaprijedene politike interoperabilnosti vlada EU-a.

1. USMJERENOST POLITIKE I POTREBA ZA DJELOVANJEM

Interoperabilnost nije cilj sama po sebi. Riječ je o instrumentu koji ima ključnu ulogu u donošenju i provedbi politika prilagođenih digitalizaciji. Interoperabilnost organizacijama omogućuje neometanu interakciju, razmjenu informacija i znanja na svim razinama putem njihovih IT sustava. Za nju nisu bitna samo tehnička sredstva nego i sporazumi među različitim organizacijama, dogovoreni opisi podataka, propisi kojima se olakšava razmjena podataka te kultura suradnje.

Interoperabilnost je ključna za sve digitaliziranije europsko jedinstveno tržište. Ima ulogu u sektorskim politikama, posebno onima koje su snažno povezane s javnim sektorom, kao što su pravosuđe i unutarnji poslovi, oporezivanje i carina, promet ili zdravstvo te u propisima u poslovnom i industrijskom sektoru. Interoperabilnost je česta tema u okviru transeuropskih mreža te digitalnih politika i politika postupanja s podacima. Posebna *horizontalna* politika EU-a za interoperabilnost postoji već više od 15 godina i posebno je usmjerena na javni sektor. Komisija od 1995. provodi programe potpore interoperabilnosti, koji su sada dio programa Digitalna Europa. Europski okvir za interoperabilnost uobličen je 2004., a ažuriran je 2010. i 2017. Njime se naglašava važnost razmatranja svih relevantnih aspekata i razina (tehničkih, semantičkih, organizacijskih i pravnih), kao i primjene integriranog pristupa upravljanju.

Danas je EIF općeprihvaćeni konceptualni okvir za interoperabilnost u EU-u i izvan njega. Međutim, i dalje je potpuno dobrovoljan te je zbog toga, kao što je pokazala evaluacija EIF-a, vrlo slabo iskorišten njegov potencijal za smanjenje administrativnog opterećenja i poboljšanje provedbe politika¹. S obzirom na takvo stanje i sve bržu digitalnu transformaciju, ministri nadležni za transformaciju javnog sektora i načelnici sektora informacijskih tehnologija država članica sve više pozivaju na jačanje europske suradnje u području interoperabilnosti. Već prije pandemije bolesti COVID-19 zalagali su se za njezinu opću primjenu². Tijekom odgovora na krizu ti su zahtjevi postali glasniji zbog potrebe za poboljšanjem digitalne prekogranične i međusektorske interakcije.

Komisija je prepoznala potrebu za djelovanjem³ i obvezala se da će do ljeta 2022.⁴ predstaviti unaprijedenu politiku interoperabilnosti.

¹ Vidjeti rezultate završne evaluacije EIF-a, SWD(2022) 720 final.

² Primjerice ministarske izjave potpisane 2017. u Tallinnu (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) i 2020. u Berlinu (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) te preporuke članova stručne skupine Komisije za interoperabilnost javnih usluga (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

³ Komunikacija Komisije „Izgradnja digitalne budućnosti Europe” iz veljače 2020., COM/2020/67 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Program rada Komisije za 2022., COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_2&format=PDF), str. 7.

2. PROBLEM I CILJEVI POLITIKE

Rezultati evaluacije EIF-a i procjene učinka pokazuju da postojeći neformalni okvir politike interoperabilnosti, koji se temelji isključivo na dobrovoljnim mjerama, nije dovoljan za uklanjanje prekograničnih i međusektorskih prepreka javnom sektoru EU-a. Ograničena interoperabilnost usluga i podataka javnih uprava u EU-u dovodi do ograničenih digitalnih javnih usluga koje ne mogu ostvariti svoj puni potencijal ni ispuniti europski cilj uspostave jedinstvenog digitalnog tržišta. Ona povećava troškove i smanjuje učinkovitost na svim razinama javne uprave u Europskoj uniji, povećava administrativno opterećenje građana, poduzeća i samih uprava, odgađa provedbu europskih politika u državama članicama i ostvarenje jedinstvenog digitalnog tržišta, ograničava potencijal za inovacije te narušava digitalni suverenitet EU-a. U procjeni učinka utvrđeni su sljedeći uzroci problema:

- neučinkovito upravljanje aktivnostima povezanim s interoperabilnosti koje se provode u okviru politika EU-a, u Europskoj komisiji i državama članicama na svim administrativnim razinama (nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj) te u svim sektorima,
- nedostatak zajedničkih minimalnih specifikacija interoperabilnosti, zajedničkih rješenja i standarda, te
- nedostatak pristupa „inherentne interoperabilnosti” u izradi i provedbi politika EU-a.

Novim se regulatornim okvirom i pratećom komunikacijom želi unaprijediti interoperabilnost poticanjem usklađenog i korisnicima orijentiranog pristupa inherentne interoperabilnosti u politikama, od njihova oblikovanja do provedbe, u cijeloj Europi kojim se uspostavljaju jasno upravljanje i ekosustav mehanizama i specifikacija, a sve s ciljem prekograničnog funkcioniranja digitalnih javnih usluga svima u Europi.

Kad EU ne bi radio na poboljšanju interoperabilnosti, ne samo da bi time propustio priliku za znatno smanjenje administrativnog opterećenja nego bi to negativno utjecalo i na otpornost javnih uprava i njihovu sposobnost za inovacije. Postojeći okvir politike dobrovoljne suradnje u području interoperabilnosti koji EIF pruža nije prikladan za poboljšanje prekogranične interoperabilnosti. Nedostaje mu sustavni pristup inherentne interoperabilnosti u oblikovanju politika, zajedničkim resursima za provedbu i zajedničkoj odgovornosti.

3. OPCIJE POLITIKE, OČEKIVANI UČINAK I NAJPOŽELJNIJA OPCIJA

U ovoj procjeni učinka uspoređuju se tri opcije, uz osnovni scenarij nedjelovanja. U osnovnom scenariju i 1. opciji produljuje se postojeći dobrovoljni pristup, pri čemu se 1. opcijom nastoji nastaviti postupni razvoj EIF-a. U 2. i 3. opciji predlažu se zakonodavne mjere, pri čemu je 2. opcija usmjerena na uvođenje strukturiranog mehanizma suradnje s jasnim ovlastima kojim će se osigurati kontinuiran razvoj i održavanje dogovorenih zajedničkih resursa za interoperabilnost te na odlučivanje o zajedničkom eksperimentiranju i usmjerenim projektima potpore politikama. Treća i najdalekosežnija opcija odnosi se na propisivanje izravno primjenjivih minimalnih zahtjeva u pogledu interoperabilnosti, koji bi se ažurirali provedbenim odlukama.

Procjena očekivanih učinaka pokazuje da osnovni scenarij i prva opcija neće na odgovarajući način otkloniti nedostatke utvrđene evaluacijom EIF-a, uglavnom zbog ograničenih poticaja za suradnju. Osim toga, ni osnovni scenarij ni prva opcija ne bi ispunili očekivanja država

članica u političkom i praktičnom smislu⁵. Očekuje se da će treća opcija biti djelotvorna, iako tek s vremenom te uz znatne napore i troškove provedbe. Očekuje se i da neće toliko uspješno omogućivati fleksibilnu i dugoročnu prilagodbu promjenjivim potrebama u pogledu tehnologije i politike. Treća opcija vjerojatno će dobiti manju političku potporu jer je dalekosežna i osjetljiva u pogledu supsidijarnosti (npr. u odnosu na starije sustave država članica).

Najpoželjnija je druga opcija. Očekuje se da će se odabirom uvođenja strukturiranog mehanizma suradnje postići stabilnost i (pravna) sigurnost koje zahtijevaju države članice te pritom omogućiti fleksibilnost potrebna za kontinuirani razvoj zajedničkih resursa za interoperabilnost radi odgovora na promjenjive potrebe politike. Umjesto izravnog propisivanja (minimalnih) zahtjeva u pogledu interoperabilnosti (kao u trećoj opciji), druga opcija usmjerena je na utvrđivanje postupovnih zahtjeva, što je prikladnije za brze tehnološke promjene i proporcionalnije s obzirom na učinak na starije sustave. Očekuje se da će se zajedničkim upravljanjem interoperabilnošću na razini EU-a omogućiti suradnja „odozdo prema gore” i suodgovornost „odozgo prema dolje” ključnih dionika u državama članicama te tako izgraditi ekosustav zajedničkih rješenja za interoperabilnost. Time se olakšava sudjelovanje u ranoj fazi izrade politika i utvrđivanje potreba za zajedničkim ulaganjima te se poboljšava provedba politika. Zbog toga druga opcija nije prijetnja već pokretač supsidijarnosti koji povećava otpornost javnih uprava i digitalni suverenitet.

S obzirom na to da ima poticajno djelovanje na politike, teško je kvantificirati izravan učinak interoperabilnosti. U studiji Zajedničkog istraživačkog centra Komisije⁶ procjenjuje se da postoji izniman potencijal za uštede, odnosno trošak zbog nedjelovanja: građani bi zahvaljujući boljoj interoperabilnosti mogli uštedjeti do 24 milijuna sati godišnje, što je ekvivalent 543 milijuna EUR, a poduzeća bi mogla uštedjeti 30 milijardi sati ili 568 milijardi EUR godišnje. Procijenjene uštede zbog prekogranične interoperabilnosti iznose od 5,5 do 6,3 milijuna EUR za građane te od 5,7 do 19,2 milijarde EUR za poduzeća.

4. POSTUPAK EVALUACIJE I PROCJENE UČINKA

Ovo izvješće o evaluaciji i zatim provedenoj procjeni učinka temelji se na evaluacijama EIF-a i programa potpore interoperabilnosti ISA²⁷, provedenima od rujna 2020. do rujna 2021. Oslanja se na analizu koju je proveo neovisni vanjski izvođač⁸ te međunarodne izvore poput OECD-a. Dodatni važan izvor za ovo izvješće je studija Zajedničkog istraživačkog centra navedena u točki 3. o kvantifikaciji učinka interoperabilnosti koja se temelji na dugogodišnjem radu centra na interoperabilnosti podataka o lokaciji.

S obzirom na osjetljivost u pogledu supsidijarnosti pri oblikovanju unaprijedene politike interoperabilnosti vlada EU-a, Komisija je tijekom 2020. i 2021. zajedno s uredima načelnika

⁵ Na primjer u prvom poglavlju preporuka stručne skupine.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. i Pignatelli, F., *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union* (Kvantifikacija prednosti interoperabilnosti podataka o lokaciji u Europskoj uniji), EUR 31004 EN, Ured za publikacije Europske unije, Luksemburg, 2022., ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Vidjeti završnu evaluaciju EIF-a, SWD(2022) 720 final, i programa ISA², COM/2021/965 final, SWD/2021/965 final.

⁸ Vidjeti na primjer Centar za studije europskih politika (CEPS)(2021.): Studija u prilog evaluaciji provedbe EIF-a, Europska komisija. DOI: 10.2799/58201 i CEPS (2021.): Studija u prilog završnoj evaluaciji programa interoperabilnih rješenja za europske javne uprave, poduzeća i građane (ISA²), Europska komisija. DOI: 10.2799/94683.

sektora informacijskih tehnologija država članica izradila opcije politika i osmislila elemente mogućeg zakonodavnog djelovanja. Preporuke koje je u listopadu 2021. donijela Komisijina stručna skupina stručnjaka iz država članica (načelnici sektora informacijskih tehnologija i odjeli za digitalnu transformaciju) te ministarske izjave potpisane u Tallinnu 2017. i u Berlinu 2020. stoga pružaju detaljan uvid u glavna očekivanja dionika.