



Bryssel 1.9.2016
COM(2016) 550 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

ISA-ohjelman loppuarvioinnin tulokset

{SWD(2016) 279 final}

Sisällys

1. JOHDANTO	3
2. YHTEENTOIMIVUUS JULKISEN SEKTORIN NYKYAIKAISTAMISEN MAHDOLLISTAJANA ..	3
3. TAUSTA	4
4. MENETELMÄT	5
5. ARVIOINNISSA KÄSITELLYT TEEMAT JA KYSYMYKSET	6
6. HAVAINNOT	7
OHJELMAN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMINEN	7
6.1. MERKITYKSELLISYYS	7
6.2. TEHOKKUUS	9
6.3. TULOKSELLISUUS	10
6.4. HYÖDYLLISYYS	10
6.5. KESTÄVYYS	12
6.6. JOHDONMUKAISUUS	12
6.7. KOORDINOINTI	13
7. LOPPUARVIOINNIN PÄÄTELMÄT	14
8. SUOSITUKSET	15
8.1.VIESTINTÄ JULKISHALLINTOJEN KANSSA JA NIIDEN YHTEENTOIMIVUUTTA KOSKEVAN TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN	16
8.2. KOKONAISVALTAISEN LÄHESTYMISTAVAN JA MONIALAISEN NÄKÖKULMAN VAHVISTAMINEN YHTEENTOIMIVUUDEN ALALLA	17
8.3. YHTEISTYÖ MUIDEN EU:N POLITIIKKOJEN JA ALOITTEIDEN KANSSA	17
9. TULEVAT TOIMET	18

1. Johdanto

Kuusivuotinen eurooppalaisten julkishallintojen yhteentoimivuusratkaisuja koskeva ohjelma (ISA-ohjelma) käynnistettiin 1. tammikuuta 2010 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (ISA-päätös)¹. Ohjelma on jatkoa ohjelmalle yleiseurooppalaisten sähköisten viranomaispalveluiden yhteentoimivasta toimittamisesta julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille (HVTYK-ohjelma)². ISA-ohjelman täytäntöönpano alkoi 1. tammikuuta 2010 ja päättyi 31. joulukuuta 2015.

Kuten ISA-päätöksen 1 artiklassa todetaan, ISA-ohjelman tavoitteena on ollut tukea eurooppalaisten julkishallintojen yhteistyötä helpottamalla niiden (ja niiden puolesta julkisia tehtäviä suorittavien elinten) tehokasta ja tuloksellista sähköistä vuorovaikutusta maiden ja hallinnonalojen rajojen yli niin, että mahdollistetaan EU:n politiikkoja ja toimintoja tukevien sähköisten julkisten palvelujen tarjonta.³

Tässä kertomuksessa esitetään ohjelman loppuarvioinnin⁴ keskeiset tulokset. Loppuarviointi suoritettiin ISA-päätöksen 13 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Mainitussa kohdassa määrätään, että loppuarviointi on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle 31. joulukuuta 2015 mennessä. Komission loppuarviointi alkoi joulukuussa 2014 ja päättyi helmikuussa 2016, jolloin ohjausryhmä hyväksyi komission kertomuksen luonnoksen. Komission arviointimenettelyissä hiljattain tapahtuneiden muutosten takia loppuarvioinnin valmistuminen viivästyi kuitenkin merkittävästi oikeusperustassa määritellystä määräajasta.

Komissiota avusti loppuarvioinnissa konsulttiyrityksen asiantuntijoista koottu riippumaton ryhmä (loppuarviointiryhmä). Asianomaisten komission yksiköiden edustajat valvoivat loppuarviointia komission ohjausryhmän kautta⁵.

2. Yhteentoimivuus julkisen sektorin nykyaikaistamisen mahdollistajana

Julkishallintojen nykyaikaistaminen on yksi keskeisistä tavoitteista, jotka pitää saavuttaa, jotta Eurooppa 2020 -strategian toteutuminen onnistuisi.⁶ Komission vuosina 2011–2015 julkaisemat vuotuiset

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 922/2009/EY, tehty 16 päivänä syyskuuta 2009, yhteentoimivuusratkaisusta eurooppalaisille julkishallinnoille (ISA), EUVL L 260, 3.10.2009, s. 20.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 2004/387/EY, tehty 21 päivänä huhtikuuta 2004, yleiseurooppalaisten sähköisten viranomaispalveluiden yhteentoimivasta toimittamisesta julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille (HVTYK), EUVL L 144, 30.4.2004 (ks. EUVL L 181, 18.5.2004, s. 25).

³ ISA-päätöksen 1 artiklan 2 kohta.

⁴ ISA-ohjelman loppuarvio on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/isa/library/official-documents/index_en.htm.

⁵ Ohjausryhmässä on ollut mukana virkamiehiä tietotekniikan pääosastolta (DIGIT), sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastolta (GROW), verotuksen ja tulliliiton pääosastolta (TAXUD), Yhteisestä tutkimuskeskuksesta (JRC) ja pääsihteeristöstä.

⁶ *Eurooppa 2020: älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia*, komission tiedonanto (KOM(2010) 2020 lopullinen, 3.3.2010, s. 12).

kasvuselvytykset⁷ osoittavat, että eurooppalaisten julkishallintojen laadulla on suora vaikutus taloudelliseen toimintaympäristöön, ja se on siten olennaisen tärkeää tuottavuuden, kilpailukyvyn ja kasvun edistämisen kannalta.

Kuten vuoden 2013 vuotuisessa kasvuselvytyksessä⁸ todetaan, komissio katsoo, että verkkopalvelujen rajat ylittävä yhteentoimivuus ja eurooppalaisten julkishallintojen digitalisointi ovat tärkeitä kasvua ja parempaa tehokkuutta edistäviä tekijöitä. Hallintojen yhteentoimivuus on keskeinen tekijä digitaalisten palveluiden tehokkaan ja tulokellisen tarjonnan mahdollistamisessa.

Euroopan digitaalistrategiassa⁹ todetaan, että yhteentoimivuus on olennaisen tärkeää, jotta tieto- ja viestintätekniikan tarjoamat sosiaaliset ja taloudelliset mahdollisuudet voidaan hyödyntää mahdollisimman laajasti. Näin ollen Euroopan digitaalistrategian toteutus voi onnistua ainoastaan, jos yhteentoimivuus on taattu. Digitaalistrategian erityisosiossa ”yhteentoimivuus ja standardit” jäsenvaltioita kehoitettiin toteuttamaan tarkoin määrättyjä yhteentoimivuuteen liittyviä toimia¹⁰, nimittäin Granadan ja Malmön ministerijulistuksissa asetettujen sitoumusten täytäntöönpano, mukaan lukien eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden¹¹ hyväksyminen osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 24.–25. lokakuuta 2013 päätelmät¹², joissa korostetaan, että julkishallintojen nykyaikaistamista olisi jatkettava toteuttamalla pikaisesti palvelut, joiden tehokas toiminta edellyttää yhteentoimivuutta, kuten sähköinen viranomaisasiointi, sähköinen terveydenhuolto, sähköinen laskutus ja sähköiset hankintamenettelyt. Tämä johtaa runsaampiin ja parempiin digitaalisiin palveluihin kansalaisille ja yrityksille kaikkialla Euroopassa, kustannussäästöihin ja julkisen sektorin palvelujen parempaan tehokkuuteen, avoimuuteen ja laatuun.

Jäsenvaltioiden ponnistukset tapahtuvat kuitenkin yleensä kansallisella tasolla eivätkä noudata yhteistä eurooppalaista lähestymistapaa, mikä vaarantaa yhteentoimivuuden EU:n tasolla ja rajatylittävien digitaalisten julkisten palveluiden saatavuuden. Näin ollen on olemassa suuri riski siihen, että luodaan uusia sähköisiä esteitä, jotka estävät kansalaisia ja yrityksiä käyttämästä julkisia palveluita oman maansa ulkopuolella ja jotka haittaavat sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

3. Tausta

ISA-ohjelma perustuu sitä edeltäneiden (HVT- ja HVTYK-) ohjelmien aikana saavutettujen edistysaskelten varaan. Kuten ISA-päätöksessä³ selkeästi todetaan, ISA-ohjelman keskeisenä

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_fi.htm

⁸ Komission vuoden 2013 vuotuinen kasvuselvytykset, COM(2012) 750 final, 28.11.2012, s. 13.

⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (KOM(2010) 245 lopullinen/2), s. 5.

¹⁰ http://daeimplementation.eu/dae_actions.php?action_n=26&id_country=1

¹¹ ”Tavoitteena eurooppalaisten julkisten palvelujen yhteentoimivuus”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (KOM(2010) 744 lopullinen, liite 1).

¹² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/en/pdf>

tavoitteena on ollut tukea eurooppalaisten julkishallintojen yhteistyötä niin, että mahdollistetaan EU:n politiikkojen ja toimintojen toteutusta tukevien sähköisten julkisten palvelujen tarjonta. Välitavoitteena on ollut helpottaa näiden hallintojen tehokasta ja tuloksellista sähköistä vuorovaikutusta maiden ja hallinnonalojen rajojen yli.

Asianomaisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja ISA-päätöksen 1 ja 3 artiklassa vahvistettujen toimien helpottamiseksi sekä ”yhteentoimivuutta parantavien yhteisten ja jaettujen ratkaisujen”¹³ tuottamiseksi ohjelmassa käynnistettiin erityisillä toimilla selvityksiä, hankkeita ja liitännäistoimenpiteitä, joilla pyrittiin tukemaan seuraavia toimintoja:

- olemassa olevien yhteisten palvelujen käyttö ja parantaminen sekä uusien luominen
- nykyisten uudelleenkäytettävien yleiskäyttöisten työkalujen parantaminen ja uusien luominen
- maiden ja hallinnonalojen rajat ylittävää yhteentoimivuutta tukevien yhteisten toteutuspuitteiden luominen ja parantaminen ja
- EU:n lainsäädännön tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten arviointi (ISA-päätöksen 3 artikla).

ISA-päätöksen 2 artiklan määritelmän mukaisesti ”yhteisillä palveluilla” tarkoitetaan yleiskäyttöisiä toimivia sovelluksia ja infrastruktuureja, jotka vastaavat yhteisiä käyttäjävaatimuksia eri hallinnonaloilla. ”Yleiskäyttöiset työkalut” tarkoittavat referenssiratkaisuja, jaettuja ja yhteistyöhön perustuvia kehitysalustoja, yhteisiä komponentteja ja vastaavia rakenneosia, jotka vastaavat yhteisiä käyttäjävaatimuksia eri hallinnonaloilla. ”Yhteisillä toteutuspuiteilla” tarkoitetaan strategioita, eritelmiä, menetelmäkokonaisuuksia, ohjeistoja ja vastaavia lähestymistapoja ja asiakirjoja.

ISA-ohjelman täytäntöönpano toteutetaan täytäntöönpanosäädöksillä (ISA-päätöksen 9 artikla) työohjelman mukaisesti. Työohjelma tarkistetaan vähintään kerran vuodessa, ja se sisältää rahoitettavat toimet, jotka liittyvät yhteen tai useampaan yhteentoimivuuden tasoon (tekninen, semanttinen, organisatorinen ja oikeudellinen).¹⁴ Vuotuisista työohjelmista päätetään komission yksiköille ja jäsenvaltioille osoitettavien vuotuisten ehdotuspyyntöjen pohjalta. ISA-komitea vahvistaa työohjelmat, ja komissio hyväksyy ne, minkä jälkeen ne tulevat voimaan. Rahoitettavat toimet luetellaan työohjelmassa.

4. Menetelmät

ISA-ohjelman loppuarviointi perustui määrällisiin ja laadullisiin tietoihin, joita kerättiin monin eri tavoin (kirjallista aineistoa läpikäymällä, verkkokyselyillä, haastatteluilla, kirjallisilla lisätietopyynnöillä ja tapaustutkimuksilla). Arviointiin osallistui laaja joukko jäsenvaltioiden ja EU:n yksiköiden edustajia sekä

¹³ ISA-päätöksen 1 artiklan 1 kohta.

¹⁴ Ks. eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet eurooppalaisia julkisia palveluja varten (KOM(2010) 744 lopullinen, liite 2), s. 21.

joitakin sidosryhmiä niiden kansalaisjärjestöjen ja yksityisten yhteisöjen joukosta, jotka olivat ottaneet osaa ohjelmaan.

5. Arvioinnissa käsitellyt teemat ja kysymykset

Loppuarvioinnissa sovellettiin samoja kriteereitä kuin väliarvioinnissa¹⁵, johon saatuja tuloksia verrataan. Loppuarvioinnin tulokset, päätelmät ja suositukset perustuvat laajaan tietoaaineistoon, joka antaa vakuuttavaa näyttöä, jota edellytetään ohjelman toimintalogiikan asianmukaisuuden ja sen tavoitteiden saavuttamisen todentamiseksi. Arvioinnissa keskityttiin seuraaviin seitsemään keskeiseen kriteeriin:

- **merkityksellisyys** – miten hyvin ohjelman tavoitteet vastasivat kansallisen ja EU:n tason muuttuvia tarpeita ja prioriteetteja?
- **tehokkuus** – miten taloudellisesti panokset muutettiin tuotoksiksi, ja millaisia vaikutuksia tällä oli, kun otetaan huomioon, että resurssit tulisi käyttää parhaalla mahdollisella tavalla? Millä ohjelman osa-alueilla toiminta oli tehokkainta, erityisesti suhteessa käytettyihin resursseihin?
- **tuloksellisuus** – miten hyvin ohjelman tuloksilla ja vaikutuksilla saavutettiin ohjelmalle asetetut tavoitteet? Toteutuiko tuloksellisuus joillain osa-alueilla paremmin tai huonommin kuin toisilla, ja jos näin oli, mitä tästä voidaan oppia?
- **hyödyllisyys** – miten ohjelman todelliset ja ennakoidut tulokset ja vaikutukset vertautuvat liiketoimintatarpeisiin, joihin niiden oli tarkoitus vastata? Millä toimenpiteillä toimien hyödyllisyyttä voitaisiin parantaa seuraavassa ohjelmassa?
- **kestävyys** – miten hyvin voidaan taata ohjelmassa kehitettyjen, ylläpidettyjen ja käytettyjen ratkaisujen taloudellinen, tekninen ja toiminnallinen kestävyys?
- **johdonmukaisuus** – missä määrin toteutetut ISA-toimet ovat olleet osa ”kokonaisvaltaista” lähestymistapaa (miten johdonmukaisia ne ovat olleet toisiinsa ja muihin EU:n politiikkoihin ja aloitteisiin nähden)? Miten hyvin synergiaetuja saavutettiin ohjelman toimien ja muiden EU:n toimintojen välillä?
- **koordinointi** – miten hyvin koordinointi toteutui toimissa, joissa oli mukana jäsenvaltioita, mukaan lukien ISA-komitean toimet, ja miten hyvin varmistettiin, että sidosryhmät pääsivät osallistumaan ISA-ohjelmaan? Miten hyvin toimia koordinoitiin tai mukautettiin sellaisten muiden sidosryhmien tarpeisiin, joiden kanssa komission oli määrä olla vuorovaikutuksessa ISA-ohjelman puitteissa?

¹⁵ ISA-ohjelman väliarvio, 2012,
http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf

6. Havainnot

Ohjelman tavoitteiden saavuttaminen

Loppuarvioinnissa todettiin, että ISA-ohjelmalla saavutettiin tuloksellisesti sille asetetut tavoitteet ja tuotettiin toimivia ratkaisuja, joilla on tarkoitus ”tukea eurooppalaisten julkishallintojen yhteistyötä helpottamalla niiden [...] tehokasta ja tuloksellista sähköistä vuorovaikutusta maiden ja hallinnonalojen rajojen yli niin, että mahdollistetaan yhteisön politiikkoja ja toimintoja tukevien sähköisten julkisten palvelujen tarjonta”³. Tämä koskee erityisesti yhteisiä toteutuspuitteita, uudelleenkäytettäviä yleiskäyttöisiä työkaluja ja EU:n uuden lainsäädännön tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten arviointia. Kaiken kaikkiaan ISA-ohjelman saavutetut ja ennakoitut tulokset ja vaikutukset vastaavat pitkälti niihin liiketoimintatarpeisiin, joihin ohjelma oli suunnattu, joskin tietyt toimet ovat olleet muita hyödyllisempiä.

Arvioinnissa tunnistettiin useita keskeisiä alueita, joilla seuraavassa ISA²-ohjelmassa toteutettavilla muutoksilla voidaan kollektiivisesti kohentaa toimien merkityksellisyyttä suhteessa nykyisiin yhteentoimivuuden tarpeisiin ja parantaa ohjelman hyödyllisyyttä. Tämän lisäksi arvioinnissa vahvistettiin, että ISA-ohjelmalla on edesautettu kokemusten vaihtoa ja ratkaisujen uudelleenkäyttöä luomalla yhteisiä toteutuspuitteita. ISA-ohjelmalla voitiin lisäksi tarkistaa ”paremman sääntelyn” suuntaviivoja¹⁶ sen varmistamiseksi, että tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten arviointi on selkeästi osa Euroopan komission vaikutusten arviointia.

Seuraavassa esitetään yhteenveto yleisistä havainnoista.

6.1. Merkityksellisyys

ISA-ohjelman tavoite (”tukea eurooppalaisten julkishallintojen yhteistyötä helpottamalla niiden tehokasta ja tuloksellista sähköistä vuorovaikutusta maiden ja hallinnonalojen rajojen yli”) on edelleen merkityksellinen pyrittäessä vastaamaan kansallisen ja EU:n tason muuttuviin tarpeisiin. Tämä käy ilmi ISA-ohjelman tulosten vaikutusten loppuarvioinnista mutta myös jäsenvaltioiden poliittisista strategioista, joissa nostetaan selvästi esiin tehokkaiden ja tuloksellisten digitaalisten julkisten palveluiden tarjonnan tarve.¹² Lisäksi ISA-ohjelman puitteissa laadittiin ja pantiin täytäntöön eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet ja seurattiin niiden toteutumista. Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden sisältämistä suosituksista ja suuntaviivoista ilmenee, miten jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa julkishallintojen yhteentoimivuus, ja niillä on seuraavat tavoitteet:

- a) edistää ja tukea eurooppalaisten julkisten palvelujen tarjontaa lisäämällä maiden ja hallinnonalojen rajat ylittävää yhteentoimivuutta

¹⁶ *Paremmen sääntelyn suuntaviivat*, komission yksiköiden valmisteluasiakirja (SWD(2015) 111 final); *Vaikutusten arvioinnin suuntaviivat* (COM(2015) 215 final) (SWD(2015) 110 final), s. 18.

- b) ohjata eurooppalaisia julkishallintoja niiden tehtävässä tarjota palveluja yrityksille ja kansalaisille ja
- c) täydentää ja sitoa yhteen erilaisia kansallisia yhteentoimivuusperiaatteita EU:n tasolla.

Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet muodostavat unionin yhteentoimivuutta kuvaavan yhteisymmärrysasiakirjan, joka on otettu huomioon digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa, johon sisältyy julkishallintojen yhteentoimivuutta koskeva erityistoimi (toimi 15: ensisijaisen tieto- ja viestintäteknikan standardointisuunnitelman hyväksyminen ja Euroopan yhteentoimivuusperiaatteiden laajentaminen julkisiin palveluihin).

Eurooppalaisia yhteentoimivuusperiaatteita tarkistetaan parhaillaan Kansallisten yhteentoimivuusperiaatteiden seurantakeskuksen (NIFO)¹⁷ viime vuosina tekemän työn pohjalta. Seurantakeskuksen tehtävänä on seurata ja tukea periaatteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

ISA-ohjelmalla tuetaan myös muita digitaalisia sisämarkkinoita koskevia toimia, joissa yhteentoimivuus on kehityksen mahdollistava taustaedellytys.¹⁸ Ohjelman tavoitteet ovat hyvin linjassa Euroopan digitaalistrategian ja vuosien 2010–2015 Euroopan sähköisen hallinnon toimintasuunnitelman kanssa – niissä kummassakin yhteentoimivuus tunnustetaan yhdeksi onnistumisen edellytykseksi. Lisäksi ohjelma on yhdenmukainen Verkkojen Eurooppa -välineen kanssa. Verkkojen Eurooppa -välineellä pyritään kehittämään eurooppalaisten digitaalisten palveluiden liitettävyyttä ja yhteentoimivuutta, ja sen tietyt rakenneosat¹⁹ (esimerkiksi sähköinen toimittaminen, kääntäminen, sähköinen laskutus) ovat riippuvaisia ISA-ohjelman tuloksista.²⁰ Verkkojen Eurooppa -välineellä voidaan tukea ISA-ohjelmassa kehitettyjen ja hiottujen ratkaisujen toimintaa.

ISA-ohjelmalla on edistetty aktiivisesti lukuisia EU:n politiikkoja. Tällaisia politiikka-aloja ovat sisämarkkinat²¹, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuuri (INSPIRE)²², merivalvontaa koskeva yhteinen tietojenvaihtoympäristö (CISE)²³, yleiseurooppalainen avoin tietoportaalit²⁴ ja kilpailuoikeus²⁵,

¹⁷ HVTYK-ohjelman puitteissa kehitetty seurantakeskus tukee jäsenvaltioiden tasolla eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden täytäntöönpanoa, joka tapahtuu saattamalla eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet osaksi kansallisia yhteentoimivuusperiaatteita. http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm

¹⁸ ISA-ohjelma on esimerkiksi edistänyt yritysrekisterien yhteenliittämistä ja "vain kerran" -periaatteen täytäntöönpanoa (digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toimi 16) perusrekistereihin liittyvillä toimilla sekä edistänyt "yhden kaikenkattavan portaalin" tavoitetta semantiikkaa ja palveluiden luettelointia koskevalla työskentelyllä.

¹⁹ https://joinup.ec.europa.eu/community/cef/og_page/catalogue-building-blocks

²⁰ ISA-ohjelman loppuarvio, taulukko 10: "Alignment of the ISA programme with CEF" (ISA-ohjelman sovittaminen yhteen Verkkojen Eurooppa -välineen kanssa), s. 54.

²¹ "Yhdessä uuteen kasvuun" – Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti: 12 viputekijää kasvun vauhdittamiseksi ja luottamuksen lisäämiseksi, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (KOM(2011) 206 lopullinen), s. 10.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston 14 päivänä maaliskuuta 2007 Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta antaman direktiivin 2007/2/EY 7 artikla.

²³ Luonnos etenemissuunnitelmaksi merivalvontaa koskevan yhteisen tietojenvaihtoympäristön kehittämiseksi EU:n merialalla, komission tiedonanto Euroopan parlamentille (KOM(2010) 584 lopullinen), s. 3.

²⁴ Avoin data: Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (KOM(2011) 882 lopullinen), s. 11.

²⁵ Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2012, komission kertomus (COM(2013) 257 final), s.12.

jotka ovat hyötyneet ohjelman antamasta tuesta erityistoimina ja jaettuina ratkaisuin.²⁶ Näillä politiikka-aloilla on määritelty päämääriä ja tavoitteita, joiden täytäntöönpano riippuu yhteentoimivuudesta.

Ne eurooppalaisten julkishallintojen tarpeet, jotka tunnistettiin ISA²-ohjelman ennakoarvioinnin²⁷ ja ISA-ohjelman väliarvioinnin²⁸ yhteydessä, ovat edelleen ajankohtaisia. Tällaisia tarpeita ovat julkisten palvelujen tarjonnan nykyaikaistaminen, koordinoinnin parantaminen jäsenvaltioiden hallintojen ja komission yksiköiden välillä, julkishallintojen käytäntöjen yhteensovittaminen ja ratkaisujen uudelleenkäytettävyyden parantaminen. Maiden ja hallinnonalojen rajat ylittävän palveluiden tarjonnan helpottaminen yhtenäisellä ja resurssitehokkaalla tavalla edellyttää, että olemassa olevien yhteentoimivuuksien uudelleenkäyttöä parannetaan ja jäsenvaltioiden hallintojen keskinäistä ja jäsenvaltioiden hallintojen ja komission välistä yhteistyötä lisätään. Yhteisillä lähestymistavoilla vältetään toimien päällekkäisyys.²⁹

6.2. Tehokkuus

Kaiken kaikkiaan ISA-ohjelmaa voidaan pitää tehokkaana. Ensinnäkin seuranta- ja arviointitoimissa saadun näytön³⁰ perusteella ohjelma on edennyt aikataulussa koko vuosien 2010–2015 ohjelmakauden ajan, ja viivettä on ollut keskimäärin alle 5 prosenttia.³¹ Toiseksi vuosien 2010–2014 työohjelmien osalta toteutetun talousarvion kokonaismäärä oli 128,2 miljoonaa euroa eli keskimäärin suunnilleen 2 prosenttia vähemmän kuin kaudelle kohdenneet kokonaismäärärahat.³² Näiden havaintojen perusteella ohjelmaa voidaan pitää varainhoidon kannalta tehokkaana.³⁰

Niin ikään 90 prosenttia kyselyyn vastanneista jäsenvaltioiden edustajista ja komission asianomaisten yksiköiden virkamiehistä vahvisti, että ohjelma eteni aikataulussa ja alkuperäisessä laajuudessa.³³ ISA-ohjelman loppuarviossa todetaan, että valtaosa kyseisistä sidosryhmistä koki olleensa täysin tai ainakin jossain määrin mukana ohjelman vuotuisissa tarkistuksissa.³⁴

Uusia toimia koskevien ehdotusten hyväksymismenettelyä ja varojen vapauttamismenettelyä voidaan pitää tehokkaina.³⁵ Henkilöstövoimavarojen kohdentamisen osalta ohjelman tehokkuudesta todistaa se, että voimavaroja käytettiin tosiasiaissa aina vähemmän kuin mihin ISA-ohjelmaa koskevassa säädösehdotuksessa oli alun perin varauduttu.

²⁶ ISA-ohjelman loppuarvio, taulukko 21: "Level of adoption of ISA solutions by Commission services" (ISA-ratkaisujen käyttöönottoaste komission yksiköissä), s. 131.

²⁷ ISA²-päätösehdotuksen (COM(2014) 367 final) liitteenä oleva asiakirja.

²⁸ ISA-ohjelman väliarvio, 2012, s. 172.

http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf

²⁹ ISA-ohjelman loppuarvio, "Pertinence of the ISA objectives to respond to needs of EU public administrations" (ISA-ohjelman tavoitteiden kyky vastata EU:n julkishallintojen tarpeisiin), s. 45.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/dashboard/isadashboard>

³¹ ISA-ohjelman loppuarvio, "ISA programme efficiency" (ISA-ohjelman tehokkuus): viive prosentteina, s. 82.

³² ISA-ohjelman loppuarvio, "Budget allocation and execution" (Talousarvion määrärahojen kohdentaminen ja talousarvion toteuttaminen), s. 67.

³³ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusion 4" (Päätelmä 4), s. 86.

³⁴ ISA-ohjelman loppuarvio, "Revision process of the ISA Work Programme" (ISA-työohjelman tarkistusmenettely), s. 59.

³⁵ ISA-ohjelman loppuarvio, "Allocation of financial resources" (Varojen kohdentaminen), s. 66.

6.3. Tuloksellisuus

ISA-ohjelmassa on tuotettu toimivia ratkaisuja, kuten yhteisiä toteutuspuitteita, uudelleenkäytettäviä yleiskäyttöisiä työkaluja ja yhteisiä palveluita, joilla edistetään eurooppalaisten julkishallintojen tuloksellisen yhteistyön helpottamista koskevan tavoitteen saavuttamista. Kaiken kaikkiaan suurin osa haastatelluista ja verkkokyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että kaikki ISA-ohjelman ratkaisut helpottavat julkishallintojen yhteentoimivuutta.³⁶

Lisäksi yhteisten toteutuspuitteiden, kuten eurooppalaisten yhteentoimivuuksiperiaatteiden, laadinnalla on tuettu ratkaisujen jakamista ja uudelleenkäyttöä antamalla erityisiä suosituksia.³⁷ Jakamista ja uudelleenkäyttöä koskevia periaatteita alettiin kehittää ISA-ohjelmassa, ja niitä viimeistellään parhaillaan ISA²-ohjelmassa.

Ohjelman työskentely aloitettiin kahdelta ylimmältä yhteentoimivuuden tasolta, nimittäin organisatorisen ja oikeudellisen yhteentoimivuuden tasoilta, jotka ovat alueita, joilla saavutettavalla kehityksellä voi olla suuria vaikutuksia jäsenvaltioiden julkishallintojen nykyaikaistamiselle ja joita on edelleen kehitettävä ja vahvistettava.

EU:n uuden lainsäädännön tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten, kuten uusien tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen toteutukseen tai nykyisten ratkaisujen mukauttamiseen liittyvien vaikutusten, arviointi sisällytettiin osaksi komission vaikutusten arviointia *paremman sääntelyn suuntaviivoissa*.¹⁶ ISA-ohjelmassa on otettu lisäaskeleita edistämällä tällaisia arviointeja ja tukemalla arviointeja tekeviä pääosastoja ja yksiköitä.

Ohjelmalla on edistetty semanttista yhteentoimivuutta ja vahvistettu yhteyksiä standardointijärjestöihin – näillä ponnistuksilla parannetaan merkittävästi hallinnonalojen välistä yhteentoimivuutta.

Vaikka ISA-ohjelma ja ISA-ohjelman tuloksia hyödyntävät tahot käyttävätkin uudelleen nykyisiä yhteisiä toteutuspuitteita, yhteisiä palveluita ja uudelleenkäytettäviä yleiskäyttöisiä työkaluja, ohjelmassa tulisi entisestään edistää tällaista uudelleenkäyttöä. Tämä käy ilmi kyselyyn osallistuneiden jäsenvaltioiden edustajien ja komission virkamiesten vastauksista.³⁸

6.4. Hyödyllisyys

ISA-ohjelman saavutetut ja ennakoitut tulokset ja vaikutukset vastaavat pitkälti tunnistettuihin liiketoimintatarpeisiin.³⁹ Ohjelmassa tuotettiin 23 ratkaisua, jotka julkaistiin ohjelman verkkosivustolla⁴⁰ vapaasti käytettäväksi tai tarjottiin käyttöön jaettuina palveluina. Asianomaiset ratkaisut vaihtelevat EU:n

³⁶ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusion 6" (Päätelmä 6), s. 111.

³⁷ ISA-ohjelman loppuarvio, "Establishment and improvement of common frameworks" (Yhteisten toteutuspuitteiden luominen ja niiden parantaminen), s. 94.

³⁸ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusions 7 and 8" (Päätelmät 7 ja 8), s. 112 ja 140.

³⁹ ISA-ohjelman loppuarvio, taulukko 18, "Utility scores at action level" (Hyödyllisyyspisteet toimien tasolla), s. 116.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/index_en.htm

politiikkojen täytäntöönpanoa tukevista järjestelmistä (kuten sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä IMI) yhteisiin eritelmiin (kuten yleiseurooppalaisessa avoimessa tietoportaalissa käytettävä dataluettelon sovellusprofiili, DCAT-AP). Näistä 23 ratkaisusta 15 ratkaisua on joidenkin tai kaikkien jäsenvaltioiden käytössä, 14 ratkaisua useiden komission yksiköiden käytössä ja kourallinen muita EU:n toimielimiä käyttää 5:tä ratkaisua. Tämä saavutus on vielä vaikuttavampi, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden ei ole pakko käyttää ratkaisuja uudelleen.

Komission sääntelyn parantamisvälineistöön sisällytettyä EU:n uuden lainsäädännön tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten arviointiin kehitettyä menetelmää käytetään laajasti uudelleen vaikutusten arviointimenettelyn yhteydessä.¹⁶

Toisten toimien hyödyllisyys käy puolestaan ilmi niiden laajamittaisesta käytöstä, joka näkyy seuranta- ja arviointitoimissa kerätyissä tilastoissa.⁴¹

Jäsenvaltioiden edustajat ja komission virkamiehet katsoivat seuraavien neljän ISA-ohjelmasta saadun hyödyn olevan ensisijaisia jäsenvaltioiden kannalta:⁴²

- 1) ISA-ohjelman ratkaisujen käyttö;⁴³
- 2) ohjelman pelkkä olemassaolo lisää tietoisuutta yhteentoimivuuden tärkeydestä ja pitää sen poliittisella asialistalla;⁴⁴
- 3) viiteaineistojen, kuten eurooppalaisten yhteentoimivuuseriaatteiden, laatiminen NIFOn tuella; ja
- 4) tarjotut palvelut, kuten sTESTA-verkosto ja CIRCABC-alusta.

Loppuarvioinnissa korostui se, että haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden keskeisten sidosryhmien, jäsenvaltioiden edustajien ja komission virkamiesten keskuudessa ohjelma tunnetaan huonosti.⁴⁵ Tätä käsitystä vahvistaa se, että kaikki haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden ehdottamat lisätoimenpiteet on joko jo toteutettu tai niitä kehitetään ja laajennetaan parhaillaan.⁴⁶

Ohjelma on osaltaan edistänyt muita EU:n politiikkoja ja aloitteita ja Euroopan julkisen sektorin nykyaikaistamista, mikä lisää sen hyödyllisyyttä.³⁰ Kunkin ISA-ohjelman ratkaisun todellista käyttöä (ja käyttäjien lukumääriä) pitäisi lisäksi mitata järjestelmällisesti, ja ratkaisujen hyötyjä pitäisi tuoda paremmin esiin.

⁴¹ ISA-ohjelman loppuarvio, "Facilitation of effective interaction between European public administrations" (Eurooppalaisten julkishallintojen tuloksellisen vuorovaikutuksen helpottaminen), s. 88 ja 89.

⁴² ISA-ohjelman loppuarvio, *Main ISA results perceived* (Tärkeimpinä pidetyt ISA-ohjelman tulokset), s. 88.

⁴³ ISA-ohjelman loppuarvio, "General perceptions on the benefits delivered by the programme" (Yleiset käsitykset ohjelman synnyttämistä hyödyistä), s. 113 ja 114.

⁴⁴ ISA-ohjelman loppuarvio, kuvio 37, "Respondent's agreement levels on the awareness raising of the ISA programme" (Vastaajien suhtautuminen väittämään ISA-ohjelman tietoisuutta lisäävästä vaikutuksesta), s. 171.

⁴⁵ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusion 9" (Päätelmä 9), s. 141.

⁴⁶ ISA-ohjelman loppuarvio, "Coherence" (Johdonmukaisuus), s. 17.

6.5. Kestävyys

Loppuarvioinnissa todettiin, että ohjelmassa kehitetyt, ylläpidetyt ja käytetyt ratkaisut olivat taloudellisesti, teknisesti ja toiminnallisesti kestäviä.

ISA-ohjelman ratkaisujen teknistä ja toiminnallista kestävyyttä arvioidaan välillisesti niiden toiminnan ja käytön perusteella seuranta- ja arviointitoimien mittauksissa.

Taloudellinen kestävyys taataan ensi sijassa ISA-ohjelmaa seuraavalla ISA²-ohjelmalla tai muilla EU:n aloitteilla ja ohjelmilla, esimerkiksi Verkkojen Eurooppa -välineellä. Tietyissä tapauksissa voitaisiin harkita kustannusten jakamisen ja käytöstä maksamisen kaltaisia rahoitusvaihtoehtoja, joilla voitaisiin varmistaa pitkän aikavälin taloudellinen kestävyys.

Organisatorinen kestävyys on niin ikään keskeinen yleiseen kestävyteen vaikuttava tekijä. Ratkaisujen ja palvelujen pitkän aikavälin hallintoa pitäisi suunnitella järjestelmällisesti niiden jatkuvuuden varmistamiseksi.⁴⁷ On tärkeää huomata, että ohjelman puitteissa rahoitettujen ratkaisujen hallinnoinnista pyydetään aina tietoja vuotuisten hakumenettelyiden yhteydessä.

6.6. Johdonmukaisuus

Loppuarvioinnissa todettiin, että ISA-ohjelman toimet tukevat kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa, joka esiteltiin ISA-komitealle tammikuussa 2013⁴⁸, otetaan huomioon se, että aito julkishallintojen yhteentoimivuus vaatii työtä monilla eri osa-alueilla. Näitä osa-alueita ovat strategiset tavoitteet, toteutuspuitteet ja rakenteelliset suuntaviivat, eritelmien laadinta ja ratkaisujen täytäntöönpano, käyttö ja levittäminen. Lisäksi eurooppalaisen yhteentoimivuusympäristön seuranta ja kartoitusta ja tietoisuuden lisäämistä voidaan pitää keskeisinä yhteentoimivuuden mahdollistajina. Kokonaisvaltaisella lähestymistavalla voidaan tunnistaa puutteita ja käynnistää asiaankuuluvia toimintoja tai hankkeita puutteiden korjaamiseksi.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa ei ole tuttu ISA-ohjelman sidosryhmille⁴⁹ – sidosryhmissä yksittäiset toimet tunnetaan itse ohjelmaa paremmin. Lisäksi saatiin näyttöä siitä, että haastatelluilla ja kyselyyn vastanneilla on vain vähän tietoa ohjelman synergiaeduista, joskin loppuarvioinnissa tilanteen havaittiin parantuneen väliarvioinnista.

Sidosryhmät nimesivät haastatteluissa ja verkkokyselyissä vain yhden ISA-ohjelman toimen (EUSurvey)⁵⁰ paljon muita useammin epäjohdonmukaiseksi ohjelman tavoitteiden kanssa.³⁶

⁴⁷ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusion 10" (Päätelmä 10), s. 148.

⁴⁸ ISA-komitean kokous, 23. tammikuuta 2013 – ISA-ohjelman väliarvioinnin tulosten esittely.

⁴⁹ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusion 11" (Päätelmä 11), s. 165.

⁵⁰ EUSurvey on avoimen lähdekoodin ilmainen verkkopohjainen sovellus, jonka avulla vastaajat voivat vaivattomasti osallistua kuulemisiin ja kyselyiden tekijät voivat helposti analysoida saamansa tulokset.

Johdonmukaisuus parantui ohjelman aikana, sillä ohjelman toimien ja sellaisten muiden EU:n politiikkojen ja aloitteiden välillä, joiden täytäntöönpanon mahdollisuudet riippuvat olennaisesti yhteentoimivuudesta, syntyi huomattavia synergiaetuja. Ohjelmassa havaittiin selkeästi, että horisontaalinen toiminta on välttämätöntä, jotta politiikka-alojen välinen yhteentoimivuus voidaan taata, ja ohjelmalla pyrittiin aikaansaamaan tällaista toimintaa. Tämä horisontaalinen ulottuvuus puuttuu alakohtaisista täytäntöönpanotoimista. ISA-ohjelma loi synergiaetuja muun muassa sisämarkkinoiden, kilpailuoikeuden, Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE), merivalvontaa koskevan yhteisen tietojenvaihtoympäristön (CISE), yleiseurooppalaisen avoimen tietoportaalien ja hiljattain myös Verkkojen Eurooppa -välineen kanssa, joka rakentuu osittain ISA-ohjelman tulosten varaan.

Yhteentoimivuuden monialaisella lähestymisellä synnytetään todellisia hyötyjä, joita ei muutoin olisi voitu saavuttaa alakohtaisilla lähestymistavoilla ja ratkaisulla. Julkisten hankintojen, julkisen sektorin tiedotuksen, tieto- ja viestintätekniiikan standardoinnin, oikeus- ja sisäasioiden ja verotuksen aloilla hyödyttäisiin lähentymisestä hallinnonalojen rajat ylittävien yhteentoimivuusratkaisujen kanssa unionin tasolla ja tästä mahdollisesti syntyvästä yhteistyöstä.

ISA-ohjelman myöhemmissä vaiheissa syntyi synergiaetuja niiden komission yksiköiden kanssa, jotka vastaavat Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot). Julkishallintojen institutionaalisten valmiuksien ja tehokkuuden parantamista koskevan temaattisen tavoitteen 11 mukaisesti ERI-rahastot voivat tukea kansallisten, alueellisten ja paikallisten hallintojen pyrkimyksiä parantaa yhteentoimivuutta ja näin nykyaikaistaa julkishallintoja.⁵¹ Entistä tiiviimpi yhteistyö ISA²-ohjelmassa voisi tuoda tuloksia, joista olisi hyötyä sekä ohjelmalle että ERI-rahastojen täytäntöönpanolle jäsenvaltioissa. Lisäksi tietotekniikan pääosaston (PO DIGIT) aktiivisella osallistumisella hiljattain perustetun julkisen hallinnon laatua ja innovaatioita käsittelevän yksiköiden välisen ryhmän⁵² työskentelyyn taataan, että ISA-ohjelma ja ERI-rahastot ovat keskenään yhteistyössä.

Ohjelmassa ja tietotekniikan pääosastossa tehtiin kovasti työtä aiempaa tiiviimpien yhteyksien saamiseksi komission tietohallintoon.

6.7. Koordinointi

Ohjelman täytäntöönpanon aikana huolehdittiin virallisten toimien asianmukaisesta koordinoinnista jäsenvaltioiden ja komission yksiköiden kanssa ISA-päätöksen (12 ja 14 artiklan) mukaisesti. Kaksi kolmasosaa jäsenvaltioiden edustajista ja yli puolet komission virkamiehistä olivat täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että ISA-ohjelman ja sen sidosryhmien välisellä vuorovaikutuksella voitiin tuloksellisesti varmistaa jatkuva tietojen, näkemysten ja parhaiden käytäntöjen vaihto.⁵³

⁵¹ ISA-ohjelman loppuarvio, "Internal coordination within the European Commission" (Sisäinen koordinointi Euroopan komissiossa), s. 167.

⁵² Julkisen hallinnon laatua ja innovaatioita käsittelevä yksiköiden välinen ryhmä (Ares (2015) 4431139, 20.10.2015).

⁵³ ISA-ohjelman loppuarvio, "Extent to which interaction between ISA and its stakeholders was effective" (ISA-ohjelman ja sen sidosryhmien välisen vuorovaikutuksen tuloksellisuus), s. 172.

Lisäksi ohjelmassa huolehdittiin toimien asianmukaisesta koordinoinnista julkishallintojen ulkopuolisten sidosryhmien kanssa, jotta niiden osallistuminen voitiin tarpeen mukaan varmistaa. Tällaisia sidosryhmiä ovat tarvittaessa standardointijärjestöt, tutkijat, yksityisen sektorin järjestöt ja EU:n ulkopuoliset maat, esimerkiksi Yhdysvallat, Japani ja Australia.

Loppuarvioinnissa pantiin merkille, että EU:n tason koordinointiin oli kohdistettu yhteisponnistuksia, joilla oli eittämättä saavutettu myönteisiä tuloksia.⁵⁴ Julkisen hallinnon laatua ja innovaatioita käsittelevä yksiköiden välinen ryhmä tulee vaikuttamaan olennaisesti kaikkien Euroopan julkishallintojen nykyaikaistamista edistävien EU:n tason aloitteiden koordinoinnin parantamiseen.

Arvioinnissa pääteltiin, että jäsenvaltioiden edustajat ISA-komiteassa, -koordinoitiryhmässä ja -työryhmässä voisivat koordinoida työskentelyään nykyistä paremmin kansallisten kollegoidensa kanssa yhteentoimivuutta koskevissa kysymyksissä jatko-ohjelman onnistumisen edesauttamiseksi.⁵⁵

Ohjelmassa esitetään hyvä yleiskatsaus yhteentoimivuuden edistymiseen kansallisella tasolla kokoamalla yhteen Kansallisten yhteentoimivuusperiaatteiden seurantakeskuksen (NIFO) tietoaaineistot ja sähköisen viranomaisasioinnin jäsenvaltiokohtaiset tietosivut yhteen paikkaan Joinup-foorumille.⁵⁶

Valtaosa jäsenvaltioiden edustajista ja komission virkamiehistä oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että alustat (kuten Joinup-foorumi, ISA-ohjelman verkkosivusto ja sähköinen ilmoitustaulu), joita ISA-ohjelmassa käytetään sidosryhmien ja komission jatkuvan vuorovaikutuksen mahdollistamiseen, ovat olleet riittäviä. Sidosryhmissä tiedettiin kuitenkin vain vähän tuloksista, joita on saatu kansallisella tasolla (esimerkiksi ohjelman ratkaisujen uudelleenkäyttö) ja EU:n tasolla, ja siitä, miten komission yksiköt hyödyntävät ISA-ohjelman tuloksia.⁵⁷

7. Loppuarvioinnin päätelmät

Loppuarvioinnin havainnot olivat suurelta osin myönteisiä, ja niiden perusteella voitiin päätellä, että ISA-ohjelma oli linjassa unionin poliittisten painopisteiden ja jäsenvaltioiden tarpeiden kanssa.⁵⁸ Arvioinnissa todettiin, että ohjelma oli pantu täytäntöön tuloksellisesti ja johdonmukaisesti ja tuotti tuloksia, joita komission yksiköt ja jäsenvaltiot käyttävät uudelleen. ISA-ohjelma on saavuttanut sille asetetut tavoitteet tuloksellisesti ja tuottanut toimivia ratkaisuja, jotka helpottavat eurooppalaisten julkishallintojen tuloksellista yhteistyötä, mukaan lukien EU:n uuden lainsäädännön tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten arviointi. Kaiken kaikkiaan ISA-ohjelman saavutetut ja ennakoituvat tulokset ja vaikutukset

⁵⁴ ISA-ohjelman loppuarvio, "Internal coordination within the European Commission" (Sisäinen koordinointi Euroopan komissiossa), s. 167.

⁵⁵ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusion 13" (Päätelmä 13), s. 187.

⁵⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/home>

⁵⁷ ISA-ohjelman loppuarvio, "Reuse by ISA of results delivered by other EU initiatives" (Muista EU:n aloitteista saatujen tulosten uudelleenkäyttö ISA-ohjelmassa), s. 163.

⁵⁸ ISA-ohjelman loppuarvio, "Conclusions 1, 2 and 3" (Päätelmät 1–3), s. 56–58.

vastaavat pitkälti liiketoimintatarpeisiin, joihin ohjelmalla oli tarkoitus puuttua, ja ohjelman toimia koordinoitiin onnistuneesti sidosryhmien kanssa niiden osallistumisen varmistamiseksi.

Päätelmissä todettiin, että olisi kiinnitettävä huomiota ISA-ohjelman ratkaisujen uudelleenkäytön parantamiseen ja uusiin muuttuviin tarpeisiin vastaamiseen. Lisäksi on tarpeen kehittää aloitteiden koordinoitua EU:n tasolla, erityisesti pääosastojen kesken, julkisen hallinnon laatua ja innovaatioita käsittelevän yksiköiden välisen ryhmän puitteissa sekä jäsenvaltioiden ja komission välillä, jotta varmistetaan aiempaa parempi johdonmukaisuus muiden EU:n ja kansallisten aloitteiden kanssa ja parannetaan koordinoitua sidosryhmien kanssa.

Ohjelmassa vuodesta 2013 lähtien käytetty yleinen strateginen lähestymistapa osoittaa, että ISA-ohjelman puitteissa on omaksuttu johdonmukainen kokonaisvaltainen lähestymistapa. Ohjelman toimien ja muiden EU:n toimintojen välillä saavutettiin synergiaetuja, mutta niitä voitaisiin vielä lisätä nykyisestä.

8. Suositukset

On tärkeää muistaa, että ISA-päätöksen mukaan ohjelman toimien tavoitteena oli tehdä julkishallinnoista yhteentoimivia. Tämä on todennäköisesti vaikuttanut ohjelman hyödyllisyyteen, tunnettuuteen ja uudelleenkäyttöön, sillä julkishallintojen yhteydet yrityksiin ja kansalaisiin eivät ole kuuluneet ohjelman alaan. Tietyissä tapauksissa ohjelman sidosryhmien joukkoa on kuitenkin kasvatettu käytännöllisistä lähtökohdista niin, että myös yrityksiä ja kansalaisia on otettu mukaan kehittämään yhteentoimivia ratkaisuja, ja on omaksuttu kokonaisvaltaisempi suhtautuminen kuin muutoin olisi ollut mahdollista.

Yhteentoimivia ratkaisuja kehitettäessä tarve huomioida julkishallintojen yhteydet kansalaisiin ja yrityksiin ja niiden erityisiin tarpeisiin käy alati tärkeämmäksi, kun otetaan huomioon, että kansalaiset ja yritykset ovat kaikkien julkisen hallinnon palveluiden loppukäyttäjät.⁵⁹ ISA-päätöksessä ei säädetty toimista, joilla vastattaisiin loppukäyttäjien tarpeisiin, mutta ohjelman täytäntöönpanosta saatujen kokemusten ja toimien toteuttajien ja jäsenvaltioiden kuulemisten perusteella kävi ilmeiseksi, että tällaiset toimet olisivat välttämättömiä. Tämän puutteen korjaamiseksi suositellaan, että uuden ISA²-ohjelman soveltamisalaa laajennetaan kattamaan yritykset ja kansalaiset.

Arvioinnissa todettiin, että ISA²-ohjelmassa olisi kehitettävä aiempaa systemaattisemmin ”liiketoimintatapauksiin” perustuvaa lähestymistapaa, jolla voitaisiin niin ikään tuoda nykyistä paremmin esiin sitä, miten yhteentoimivuudella saadaan aikaan taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä.⁶⁰ ISA²-ohjelman täyden toimintatehokkuuden varmistamiseksi komission tulisi lisäksi pitää kiinni

⁵⁹ ISA-ohjelman loppuarvio, ”Consideration of results achieved by Member States in the establishment of ISA solutions” (Huomioita jäsenvaltioiden saavuttamista tuloksista ISA-ohjelman ratkaisujen laadinnassa), s. 184.

⁶⁰ ISA-ohjelman loppuarvio, ”Recommendation 5” (Suositus 5), s. 200.

henkilöstötavoitteistaan⁶¹ – erityisesti kun otetaan huomioon, että kohdennettua henkilöstöä oli aina vähemmän kuin mihin ohjelmassa oli alun perin varauduttu.

Väliarvioinnissa annettujen suositusten osalta ohjelmassa pyrittiin asianmukaisesti parantamaan vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa ja lisäämään näkyvyyttä suurissa tapahtumissa, ja myös muiden suositusten toteuttamisessa oli havaittavissa jatkuvaa edistymistä. Arvioinnissa kuitenkin todettiin, että seuraavilla osa-alueilla työtä on yhä jatkettava uudessa ISA²-ohjelmassa:

- viestintä julkishallintojen kanssa ja niiden yhteentoimivuutta koskevan tietoisuuden lisääminen;
- kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja horisontaalisen monialaisen näkökulman vahvistaminen yhteentoimivuuden alalla; ja
- yhteistyö muiden EU:n politiikkojen ja aloitteiden kanssa.

Loppuarviointiryhmä katsoo, että näiden ohella kaksi HVTYK-ohjelman loppuarvioinnin 11 suosituksesta on edelleen sovellettavissa ISA-ohjelmaan. Näissä suosituksissa todetaan seuraavaa:⁶²

- olisi luotava yhteinen ”edistämisasiakirja”, jossa keskitytään politiikkojen yhteensovittamiseen ja synergiaetuihin unionin ohjelmien ja aloitteiden välillä (HVTYK-ohjelman suositus 5); ja
- hankkeiden taloudellista ja toiminnallista kestävyyttä koskevan tiedon tulisi olla avoimempaa, ja se olisi selitettävä paremmin ulkoisille sidosryhmille (HVTYK-ohjelman suositus 8).

Keskeiset suositukset ovat seuraavat:

8.1. Viestintä julkishallintojen kanssa ja niiden yhteentoimivuutta koskevan tietoisuuden lisääminen

Vuosina 2010–2015 noin kaksi kolmasosaa niistä tapahtumista, jotka ISA-ohjelma järjesti yhdessä jäsenvaltioiden edustajien kanssa, ja 63 prosenttia (25 tapahtumaa) jäsenvaltioiden järjestämistä 40 tapahtumasta, joissa ISA-ohjelma oli mukana, pidettiin vuoden 2013 eli ohjelman väliarvioinnin jälkeen. Ohjelman näkyvyyttä konferensseissa ja muissa tapahtumissa parannettiin; niistä 60 tapahtumasta, joissa ohjelma oli mukana, kolme neljäsosaa pidettiin väliarvioinnin jälkeen.⁶³

ISA²-ohjelmassa olisi päivitettävä ja toteutettava viestintästrategia, jossa keskityttäisiin kohdennettuun yhteydenpitoon muun muassa alakohtaisten sidosryhmien kanssa. Tällä tavoin voitaisiin kuroa umpeen ohjelman todellisten saavutusten ja sidosryhmien mielikuvien välillä yhä olevaa kuilua.⁶⁴

⁶¹ ISA-ohjelman loppuarvio, ”Recommendation 6” (Suositus 6), s. 201.

⁶² ISA-ohjelman loppuarvio, ”Recommendations from previous evaluations” (Aiempien arviointien suositukset), s. 190.

⁶³ ISA-ohjelman loppuarvio, ”Conclusion 14 and extent to which the ISA programme raised awareness of the ISA solutions” (Päätelmä 14 ja Miten hyvin ISA-ohjelmalla lisättiin tietoisuutta ISA-ohjelman ratkaisuihin), s. 188.

⁶⁴ ISA-ohjelman loppuarvio, ”Recommendation 4” (Suositus 4), s. 199, ja ”Perceived performance of the ISA programme” (Mielikuvat ISA-ohjelman saavutuksista), s. 83.

8.2. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan ja monialaisen näkökulman vahvistaminen yhteentoimivuuden alalla

Vuodesta 2013 lähtien käytetyn kokonaisvaltaisen lähestymistavan soveltamista tulisi jatkaa ISA²-ohjelmassa, sillä oikeudellisen ja organisatorisen yhteentoimivuuden aloilla on otettu vasta ensiaskeleita. Eurooppalainen yhteentoimivuuden viitearkkitehtuuri (EIRA)⁶⁵ ja eurooppalainen yhteentoimivuuden kartoitustyökalu (EICart)⁶⁶, jolla dokumentoidaan olemassa olevia palveluita ja työkaluja, tulevat keskeisesti tukemaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa auttamalla tunnistamaan ja käyttämään uudelleen olemassa olevia ratkaisuja sekä kiinnittämällä huomiota niihin osa-alueisiin, joilla yhteentoimivuuden edellytykset ovat puutteelliset.⁶⁷ Yhteentoimivuuden viitearkkitehtuuri ja kartoitustyökalu ovat ratkaisevan tärkeitä, kun ohjelman tuloksia levitetään ja tarpeita pyritään tunnistamaan aiempaa paremmin. Niiden avulla voidaan lisätä tietoisuutta, parantaa koordinoitua ja luoda entistä enemmän synergiaetuja.

Nyt, kun unionin uuden lainsäädännön tieto- ja viestintätekniisten vaikutusten arvioiminen on sisällytetty osaksi vaikutusten arviointimenettelyä, ISA²-ohjelman toimintaa on jatkettava tällä saralla aiotulla tavalla, ja ohjelmasta saatua asiantuntemusta tulee hyödyntää arviointien edistämiseksi ja tällaisia arviointeja suorittavien pääosastojen ja yksiköiden tukemiseksi.⁶⁸

ISA²-ohjelmassa tulisi lisäksi kehittää systemaattinen lähestymistapa, jolla tuetaan ja seurataan yhteisten palveluiden ja yleiskäyttöisten työkalujen käyttöä sekä yhteisten toteutuspuitteiden soveltamista ja täytäntöönpanoa.⁶⁹

8.3. Yhteistyö muiden EU:n politiikkojen ja aloitteiden kanssa

Työtä ISA/ISA²-ohjelman sovittamiseksi yhteen EU:n muiden politiikkojen kanssa jatketaan yhä – yksi esimerkki tästä on Verkkojen Eurooppa -väline, jossa hyödynnetään ohjelman tuloksia. Vuodesta 2016 lähtien olisi lisäksi otettava huomioon uudistetut eurooppalaiset yhteentoimivuuksiperiaatteet silloin, kun ratkaisuja pannaan täytäntöön EU:n muiden politiikkojen tukemiseksi.

ISA²-ohjelmassa tulisi hyödyntää niitä selviä parannuksia, joita ISA-ohjelmalla on saavutettu väliarvioinnin jälkeen komission yksiköiden yhteentoimivuuteen ja sähköiseen viranomaisasiointiin liittyvien toimien koordinoinnissa.⁷⁰ Tämä koskee niin ikään meneillään olevaa yhteistyötä viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston (PO CNECT) kanssa Verkkojen Eurooppa -välineen parissa ja uutta vuosien 2016–2020 sähköisen hallinnon toimintasuunnitelmaa. Lisäksi

⁶⁵ Eurooppalainen yhteentoimivuuden viitearkkitehtuuri (EIRA) on viitearkkitehtuuri, jonka avulla voidaan tuottaa maiden ja hallinnonalojen rajat ylittäviä yhteentoimivia digitaalisia julkisia palveluita.

⁶⁶ Eurooppalainen yhteentoimivuuden kartoitustyökalu (EICart) on työkalu, jonka avulla voidaan kuvata ja luetteloida yritysarkkitehtuureja koskevien ratkaisujen osatekijöitä EIRA-viitearkkitehtuurin mukaisesti.

⁶⁷ ISA-ohjelman loppuarvio, "Recommendation 8 of 9" (Suositus 8/9), s. 202.

⁶⁸ ISA-ohjelman loppuarvio, "Recommendation 3 of 9" (Suositus 3/9), s. 198.

⁶⁹ ISA-ohjelman loppuarvio, "Recommendation 9 of 9" (Suositus 9/9), s. 202.

⁷⁰ ISA-ohjelman loppuarvio, "Recommendation 7 of 9" (Suositus 7/9), s. 201.

tarkoituksena on tehdä yhteistyötä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston (PO EMPL) ja aluepolitiikan pääosaston (PO REGIO) kanssa sellaisten olemassa olevien tai uusien ISA/ISA²-toimien tunnistamiseksi, joilla voidaan edistää ERI-rahastoja koskevien temaattisten tavoitteiden 2 ("tieto- ja viestintäteknikan saatavuuden, käytön ja laadun parantaminen") ja 11 ("viranomaisten ja sidosryhmien institutionaalisten valmiuksien ja tehokkaan julkishallinnon edistäminen") saavuttamista. Tämän ohella arvioidaan kansallisia toimintaohjelmia ja määritellään edellytyksiä. ISA-ohjelmalla on niin ikään havaittu olevan huomattavia mahdollisuuksia yhteistyöhön muiden muassa muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston (PO HOME), oikeusasioiden pääosaston (PO JUST), meri- ja kalastusasioiden pääosaston (PO MARE), rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosaston (PO FISMA), sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (PO GROW) ja Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) kanssa.

Loppuarvioinnissa katsotaan, että uusi julkisen hallinnon laatua ja innovaatioita käsittelevä yksiköiden välinen ryhmä tulee olemaan keskeinen tekijä tavoiteltaessa jatkuvaa yhteistyötä ja johdonmukaisuutta niiden EU:n politiikkojen ja aloitteiden kesken, joilla edistetään julkisen sektorin nykyaikaistamista.⁷¹

9. Tulevat toimet

Pannessaan täytäntöön ISA-ohjelman työtä jatkavaa ISA²-ohjelmaa komission tulee kiinnittää erityistä huomiota edellä esitettyihin havaintoihin ja suosituksiin ja analysoida niitä esiin tuotujen ongelmakohtien syiden selvittämiseksi ja niiden ratkaisemiseksi tarvittaessa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien, myös yritysten ja kansalaisten, kanssa.

⁷¹ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Vuotuinen kasvuselvytys 2014" (COM(2013) 800 final); ks. EUVL C 214, 8.7.2014, s. 46–54.