



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 23. jaanuar 2023  
(OR. en)

---

---

Institutsioonidevaheline  
dokument:  
2023/0008(COD)

---

---

5588/23  
ADD 4

SOC 45  
STATIS 5  
CODEC 49

### SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	20. jaanuar 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2023) 12 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, mis käsitleb Euroopa rahvastiku- ja eluasemestatistikat ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 862/2007 ja tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 763/2008 ja (EL) nr 1260/2013

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2023) 12 final.

---

Lisatud: SWD(2023) 12 final



Brüssel, 20.1.2023  
SWD(2023) 12 final

**KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT**  
**MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE**

*Lisatud dokumendile:*

**Ettepanek:**

**EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, mis käsitleb Euroopa rahvastiku- ja eluasemestatistikat ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 862/2007 ja tunnistatakse kehtetuks määrused (EÜ) nr 763/2008 ja (EL) nr 1260/2013**

{COM(2023) 31 final} - {SEC(2023) 38 final} - {SWD(2023) 11 final} -  
{SWD(2023) 13 final} - {SWD(2023) 14 final} - {SWD(2023) 15 final}

## Sissejuhatus ja taust

Euroopa Liidu Statistikaamet Eurostat tagab kvaliteetse ja võrreldava Euroopa statistika tegemise vastavalt Euroopa statistikat käsitlevas määruses (EÜ) nr 223/2009 sätestatud statistikapõhimõtetele. Euroopa statistikat kasutatakse peamiselt ELi poliitika kujundamiseks, rakendamiseks ja järelevalveks ning selle peamised kasutajad on ELi institutsioonid. Euroopa statistikasüsteem on Eurostati ja riiklike statistikaametite vaheline partnerlusvõrgustik. Eurostat vastutab statistika ühtlustamise eest ning teeb seda tihedas koostöös riiklike statistikaametitega, kes koguvad andmeid ja koostavad statistikat nii oma riigi kui ka ELi jaoks.

Euroopa Liidu lepingu artikli 9 kohaselt on iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, ka Euroopa Liidu kodanik. Selleks et kavandada ja rakendada poliitikat ja meetmeid ELi elanike ja kodanike heaks valdkondades, mis Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 2 ja 3 kohaselt kuuluvad ELi pädevusse, vajavad ELi institutsioonid täielikku, ajakohast, usaldusväärset, üksikasjalikku, ühtlustatud ja võrreldavat Euroopa rahvastikustatistika. See statistika moodustab kõigi sotsiaalstatistikate selgroo ning on hädavajalik üksikasjalikumate iga-aastaste rahvastikuhinnangute, valikuuringute, piirkondliku analüüsi ja rahvastikuprognoside tegemiseks.

Käesoleva algatuse<sup>1</sup> kontekstis kuuluvad Euroopa rahvastikustatistika alla i) ametlik Euroopa statistika rahvastiku, rahvastikusündmuste ja rände kohta<sup>2</sup>; ii) rahva ja eluruumide loenduste statistika ning iii) sellel statistikal põhinevad eri näitajad. See statistika toetub praegu kolmele õiguslikule alusele, mis on välja töötatud üksteisest sõltumatult:

- määrus (EÜ) nr 862/2007, mis käsitleb ühenduse rände- ja rahvusvahelise kaitse statistikat;
- määrus (EÜ) nr 763/2008 rahva ja eluruumide loenduste kohta ja
- määrus (EL) nr 1260/2013 Euroopa rahvastikustatistika kohta.

Käesolevas mõjuhindangus kaalutakse seitset eri poliitikavarianti komisjoni ettepaneku jaoks, mis käsitleb uut ühtset ajakohastatud õigusraamistikku, et vastata rahvastikustatistika kasutajate muutuvatele vajadustele. Kuna ettepanek sisaldab ka haldustoimingute lihtsustamise ja protsesside integreerimise võimalust võrreldes praeguse õigusliku alusega, mis koosneb kolmest omavahel ühtlustamata õigusaktist, lisatakse see algatus komisjoni 2022. aasta tööprogrammi õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT)<sup>3</sup> algatusena. Paralleelselt mõju hindamisega toimus kehtiva õigusraamistiku hindamine, nagu on märgitud eespool. Nende kahe hindamise jaoks korraldati sidusrühmadega üks ühine konsultatsioon.

---

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-Data-collection-European-statistics-on-population-ESOP-et>.

<sup>2</sup> Välja arvatud varjupaika ja juhitud rännet käsitlev statistika

<sup>3</sup> Komisjoni õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm, [COM\(2012\) 746](#).

## **Probleemi määratlus**

Hindamisel jõuti järeldusele, et nimetatud kolm määrust on Euroopa rahvastikustatistikat märkimisväärselt parandanud. Praeguse raamistiku alusel koostatud statistikas on siiski mitmeid lünki ja puudusi.

Kehtiva õigusraamistiku esimene probleem seisneb selles, et selle alusel tehtud statistika ei ole piisavalt täielik, sidus ega võrreldav, mistõttu võib kannatada otsuste tegemine. Probleemiks on peamised statistilised määratlused (eelkõige statistiline rahvastikubaas), mis on ebaselged ning halvendavad sidusust ja võrreldavust.

Teiseks ei ole tagatud rahvastikuandmete piisavalt sage ja ajakohane kättesaadavus, kuna andmete edastamine mitmete oluliste teemade ja jaotuste kohta on jätkuvalt vabatahtlik. See on ELi tasandil pikas perspektiivis ebaotstarbekas, kuna sellega ei kaasne ELi lisaväärtust täielikkuse, võrreldavuse ja ajakohasuse osas, vaatamata kuludele, mida enamik liikmesriike selle statistika tegemisel kannab.

Kolmandaks ei võeta rahvastikustatistikas arvesse poliitiliselt ja ühiskondlikult oluliste teemade või rühmade tunnuseid ja üksikasju. Kehtiv õigusraamistik kajastab neid poliitilisi prioriteete, mis olid asjakohased määruste vastuvõtmise ajal, kuid ei ole piisavalt paindlik, et võimaldada statistika kohandamist uute prioriteetidega, nagu ELi rohelepe, üha suurenev rahvastiku liikumine, sealhulgas ELi tasandi ja piirkondlik liikuvus, ning võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõte.

Lisaks toimuvad suured muutused ka rahvastikustatistika tegemises, kuna paljud liikmesriigid kasutavad üha rohkem haldusandmeid ja muid uusi allikaid. See annab võimaluse avaldada ajakohast statistikat sagedamini ning väiksemate kuludega. Kehtiva õigusraamistiku alusel ei saa selliseid arenguid ära kasutada.

Hindamise tulemusena leiti, et kui seadusandlikke meetmeid ei võeta, siis need probleemid tulevikus püsivad või süvenevad.

## **Eesmärgid**

ELi meetme üldeesmärk on vastata paremini kasutajate vajadustele ning ajakohastada ja parandada Euroopa rahvastikustatistika asjakohasust, ühtlustamist ja sidusust. Selle eesmärgi võib jagada neljaks erieesmärgiks, mis käsitlevad eespool kirjeldatud puudujääke; need neli eesmärki on:

- tagada täielik, sidus ja võrreldav Euroopa rahvastikustatistika;
- tagada ajakohane ja sage statistika, mis vastab kasutajate vajadustele;
- esitada statistikat, mis on teemade osas piisavalt laiahaardeline ning tunnuste ja jaotuste osas piisavalt üksikasjalik;
- edendada õigus- ja andmekogumisraamistikku, mis on piisavalt paindlik, et kohandada andmekogumeid muutuvate poliitikavajadustega ning uute andmeallikate pakutavate võimalustega.

## **Poliitikavariandid ja nende mõju**

Poliitikavariantide aluseks on erieesmäärke käsitlevad üksikasjalikud poliitikameetmed, mis on jagatud rühmadesse nelja tunnuse järgi:

Tabel 1 – Seitsme poliitikavariandi võrdlus vastavalt võimaliku meetme nelja põhitunnuse osas seatud eesmärgile (skaala: muutust ei soovita „0“, muul juhul „+“, „++“ või „+++“).

Politiikavariant	Statistika ühtlustamine	Protsesside integreerimine	Statistilised väljundid	Raamistiku paindlikkus
<b>A (lähtestsenaarium)</b> – piiratud ühtlustamine, praegused statistilised protsessid ja väljundid	0	0	0	0
<b>B.1</b> – piiratud ühtlustamine, täiustatud statistilised protsessid, statistiliste väljundite ja paindlikkuse piiratud mahus ajakohastamine	0	+	+	+
<b>B.2</b> – piiratud ühtlustamine, täiustatud statistilised protsessid, statistiliste väljundite ja paindlikkuse ulatuslikum ajakohastamine	0	+	++	++
<b>C.1</b> – suurem ühtlustamine ja täiustatud statistilised protsessid, statistiliste väljundite ja paindlikkuse piiratud mahus ajakohastamine	++	+	+	+
<b>C.2</b> – suurem ühtlustamine ja täiustatud statistilised protsessid, statistiliste väljundite ja paindlikkuse ulatuslikum ajakohastamine	++	+	++	++
<b>D.1</b> – täielik ühtlustamine, täiustatud statistilised protsessid, statistiliste väljundite ja paindlikkuse suures mahus ajakohastamine	+++	+	+++	+++
<b>D.2</b> – täielik ühtlustamine, ümber kujundatud ja integreeritud statistilised protsessid, statistiliste väljundite ja paindlikkuse suures mahus ajakohastamine	+++	+++	+++	+++

- statistika ühtlustamine, kus tähelepanu keskmes on rahvastikubaasi määratlemine,
- statistiliste protsesside lõimimine,
- statistilised väljundid,
- raamistiku paindlikkus.

Tabel 1 on esitatud poliitikavariandid, mille nimetatud nelja tunnusega seotud eesmärgid sammhaaval suurenevad.

Variante A on lähtestsenaarium, kus statistilised protsessid ja õigusaktid ei ole koondatud, rahvastiku määratluse ühtlustamine on piiratud ja puuduvad uued statistilised väljundid.

Variante B.1 ja B.2 põhijooneks on statistiliste väljundite ja raamistiku paindlikkuse täiustamine, kuid rahvastikubaasi ühtlustamine jääb piiratuks.

Variandid C.1 ja C.2 on samad, mis B.1 ja B.2, kuid rahvastikubaasi ühtlustamise püüded on ambitsioonikamad. Variandid B.2 ja C.2 näevad ette statistilise väljundi ja raamistiku paindlikkuse ulatuslikuma parandamise kui variante B.1 ja C.1 puhul.

Variandid D.1 ja D.2 näevad ette väljundite täieliku ühtlustamise ja olulise täiustamise ning piisava paindlikkuse tagamise statistika edasiseks arendamiseks, et vastata uutele vajadustele. Variandi D.2 alla kuulub ka statistilise rahvastikuregistri kasutuselevõtt kõigis liikmesriikides.

Tabel 2 – Ülevaade eelistatud variandi D.2 ja alternatiivse variandi C.2 peamistest hindamistulemustest

		Variant:	D.2	C.2
		Üldine hinnang		
Proportsionaalsus			Ebakindel	Vastuvõetav
Mõjus			3,71	2,21
Kooskõla ELi eesmärkidega			4	3
Tõhusus			Ei ole otseselt võrreldav	
Sidusrühmade seisukohad (statistika tegijad vs. kasutajad)			Väga erinevad	Ühtsemad
Hinnangulised lisakulud võrreldes lähtestsenaariumiga (miljonit eurot, 2021)				
Riiklikud statistikaametid	ühekordsed		50,42	24,41
	10 aasta jooksul korduvad		128,92	52,97
Eurostat	ühekordsed		0,83	0,48
	10 aasta jooksul korduvad		1,83	0,89
REFITi eelised: halduskoormuse vähendamine järgmiselt:				
Professionaalsed kasutajad	võimalus leida kogu vajalik statistika Eurostati veebisaidilt		+++	++
Riiklikud statistikaametid	lihtsustatud statistika edastamise protsessid		+++	+
	integreeritud statistika tegemise protsess		+++	0
	halduslike ja/või muude andmeallikate parem kasutamine		+++	++
	regulatiivsed muudatused muutuvate poliitikavajadustega kohanemiseks		+++	+++
Haldusandmete esitajad	lihtsustatud andmevahetus riiklike statistikaametitega		++	++
Eurostat	regulatiivsed muudatused muutuvate poliitikavajadustega kohanemiseks		+++	++

Kõigi variantide kulud on võimalikult suures ulatuses kvantifitseeritud järgmiste kriteeriumide alusel: i) rahvastikubaasi ühtlustamise tase; ii) statistiliste väljundite täiustamine; ning iii) statistiliste protsesside lõimimine riiklike statistiliste rahvastikuregistrite abil. Enamikul juhtudel ei olnud saadavat kasu selle sageli kaudse olemuse või hajutatuse tõttu võimalik kvantifitseerida ning seetõttu hinnati seda kvalitatiivselt.

### Variantide võrdlus ja eelistatud poliitikavariant

Kuna saadavat kasu ei olnud võimalik kvantifitseerida, ei olnud võimalik ka variante otseselt järjestada. Tõhususe hindamine näitas siiski kvalitatiivselt, et ükski variant ei ole ilmselgelt kulutõhusam kui teine. Pigem pakuvad nad küll suuremat kasu (otseselt statistika kasutajate ja kaudselt kogu ühiskonna jaoks), aga seejuures ka suuremaid kulusid (peamiselt statistika tegijate, st riiklike statistikasüsteemide jaoks). Statistika tegijate ja kasutajate vaheline suur erinevus seisneb selles, et tootjad keskendusid kuludele, samas kui kasutajad olid rohkem huvitatud kasust. Hindamine näitas siiski selgelt, et ELi poliitiliste prioriteetidega seotud andmevajaduste rahuldamiseks võetavatel ambitsioonikatel meetmetel on oma hind – võrreldes praeguste baaskuludega vajavad statistikategijad märkimisväärselt rohkem lisavahendeid (kuni 10 % variandi D.2 puhul). Täpsemalt sisaldavad ainult kõige ambitsioonikamad variandid D.1 ja D.2 tugevaid meetmeid selliste ELi peamiste poliitikavaldkondade vajaduste rahuldamiseks nagu linna- ja maapiirkondade lõimumine,

rohelepe ning põhiõigused ja diskrimineerimiskeeld. Lisaks hõlmab ainult variant D.2 statistilisi rahvastikuregistreid käsitlevat meetet, mille eesmärk on tõhustada statistika tegemist ja edendada seega väljundite osas püstitatud ambitsioonikaid eesmärke.

Seepärast eelistati üldiselt varianti D.2. See variant on kõige ambitsioonikam statistilise väljundi ja raamistiku paindlikkuse osas ning saavutab parima tulemuse, kuna sisaldab sama ambitsioonikat statistika tegemise süsteemide lihtsustamise ja lõimimise ning kestliku pikaajalisele tõhususe kasvu eesmärki. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise osas esineb siiski jätkuvalt ebaselgust ning koostalitlusvõimeliste statistiliste rahvastikuregistrite kasutuselevõtuga kõigis liikmesriikides kaasnevad märkimisväärsed kohanemiskulud. Seepärast oleks mõistlik ka alternatiivne (konservatiivne) lähenemisviis, kus eelistatakse varianti C.2, kui variandi D.2 proportsionaalsuse ja tõhususega seotud probleeme peetakse liiga kaalukaks – see oleks vastuvõetavam ka statistika tegijatele, kes on peamised rakendamise seotud sidusrühmad.

Eelistatud variantidega D.2 või C.2 kaasneb tõenäoliselt võimalus hoida kokku õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmiga seotud kulusid, mis tuleneb statistikaprotsesside lihtsustamisest, ühtlustamisest ja lõimimisest (vt Tabel 2). Märkimisväärset lihtsustamist oodatakse lähteandmete omanike ja riiklike statistikaametite vahelises andme jagamises, õigusnormide kohandamises vastavalt riiklike statistikaametite ja Eurostati muutuvatele andmevajadustele ning andmete edastamises riiklikelt statistikaametilt Eurostatile. Kasutajate jaoks on kasulik lihtsustatud keskne juurdepääs Eurostati veebisaidil olevale statistikale. Lisaks eeldatakse, et riiklike statistiliste rahvastikuregistrite kasutuselevõtt kõigis liikmesriikides toob pikas perspektiivis kaasa märkimisväärse tõhususe kasvu. Mõjuhinnangu kohaselt on loendustega seotud võimalik korduv kulude kokkuhoid ELi tasandil ligikaudu pool miljardit eurot loenduse kohta.

Mis puudutab uut võimalikku koormust inimeste jaoks, siis eelistatud variandi D.2 puhul on selle ainus võimalik allikas poliitikameede, millega võetakse kasutusele uued kogumisviisid võrdõiguslikkust käsitlevate andmete jaoks. Kuna vähemalt osa neist muutujatest tuleks koguda vastaja enda kinnituse alusel, on üldjuhul nõutav mingis vormis vahetu kontakt inimesega. Analüüs näitab, et põhimõtte „üks sisse, üks välja“ kohaldamisega kaasneb vastajatele vaid väike lisakoormus, mis ei tooks kaasa märkimisväärset koormuse netokasvu.

Mis puudutab ettevõtete uusi kulusid, siis eelistatud variantide D.2 ja C.2 puhul on nende ainus võimalik allikas poliitikameede, mis võimaldab ettevõtetelt riigile andmete jagamist Euroopa rahvastikustatistika tarbeks. Analüüs näitas, et üldiselt ei loo selline andme jagamine, kaasa arvatud ametliku statistika tarbeks, ettevõtetele koormuse netokasvu, mis oleks põhimõtte „üks sisse, üks välja“ järgi asjakohane.

### **Järelevalve ja hindamine**

Uue Euroopa rahvastikustatistika raamistiku tulemuslikkuse jälgimisel ja hindamisel võetakse arvesse iga erieesmärgi kohaseid tegevuseesmärke. Seepärast määrati kindlaks 24 põhilist tulemusnäitajat, sealhulgas praeguse lähtetaseme võrdlusalused ja esialgsed eesmärgid; peamiselt taaskasutati või kohandati selleks hindamisel kasutatud näitajaid. Rakendamisetappi lõpetav esimene hindamine peaks toimuma kolme kuni viie aasta jooksul pärast uue õigusraamistiku jõustumist, kui kättesaadav on vähemalt kolme täisaasta statistika. Pärast kohaldamisetappi üleminekut hinnatakse õigusaktide toimimist ja mõju korrapäraselt iga kolme kuni viie aasta järel.