



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 23 stycznia 2023 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0008(COD)

5588/23
ADD 4

SOC 45
STATIS 5
CODEC 49

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 20 stycznia 2023 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: SWD(2023) 12 final

Dotyczy: DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE
SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi:
Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU
EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie statystyk europejskich
dotyczących ludności i mieszkań, zmieniającego rozporządzenie
(WE) nr 862/2007 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 763/2008
i (UE) nr 1260/2013

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2023) 12 final.

Zał.: SWD(2023) 12 final



Bruksela, dnia 20.1.2023 r.
SWD(2023) 12 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący

**ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie
statystyk europejskich dotyczących ludności i mieszkań, zmieniającego rozporządzenie
(WE) nr 862/2007 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 763/2008 i (UE) 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}

Wprowadzenie i kontekst

Eurostat, czyli Urząd Statystyczny Unii Europejskiej, zapewnia tworzenie wysokiej jakości, porównywalnych statystyk europejskich zgodnie z zasadami statystycznymi określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej. Do głównych zastosowań statystyki europejskiej należy planowanie, wdrażanie i monitorowanie polityki UE, zaś jej głównymi użytkownikami są instytucje UE. Europejski System Statystyczny to sieć partnerstwa między Eurostatem i krajowymi urzędami statystycznymi. Eurostat odgrywa wiodącą rolę w harmonizacji statystyki we współpracy z krajowymi organami statystycznymi, które gromadzą dane i zestawiają statystyki do celów krajowych i unijnych.

Na mocy art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej każdy obywatel państwa członkowskiego nie tylko posiada obywatelstwo krajowe, lecz także jest obywatelem Unii Europejskiej. Do celów planowania i wdrażania polityki i działań na korzyść ludności i obywateli UE w obszarach, w których UE ma kompetencje, zgodnie z art. 2 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, instytucje UE potrzebują kompletnych, aktualnych, wiarygodnych, szczegółowych, zharmonizowanych i porównywalnych europejskich statystyk dotyczących ludności. Statystyki te są też podstawą wszystkich statystyk społecznych i są niezbędne do wszelkich bardziej szczegółowych rocznych szacunków liczby ludności, badań reprezentacyjnych, analiz regionalnych oraz prognoz ludności.

W kontekście niniejszej inicjatywy¹ europejskie statystyki dotyczące ludności (ESOP) obejmują: (i) europejskie statystyki publiczne dotyczące ludności, zdarzeń demograficznych i migracji²; (ii) statystyki pochodzące ze spisów powszechnych ludności i mieszkań; (iii) różne wskaźniki oparte na tych statystykach. Statystyki te są obecnie uregulowane trzema opracowanymi niezależnie podstawami prawnymi:

- Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej;
- Rozporządzenie (WE) nr 763/2008 w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań oraz
- Rozporządzenie (UE) nr 1260/2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii.

W niniejszej ocenie skutków opisano i zbadano siedem różnych wariantów strategicznych na potrzeby wniosku Komisji dotyczącego nowych, jednolitych i zmodernizowanych ram prawnych mających zaspokoić zmieniające się potrzeby użytkowników w zakresie statystyk ludnościowych. Ponieważ oznacza to również potencjalne możliwości uproszczeń administracyjnych i integracji procesów w porównaniu z obecną sytuacją wynikającą z obowiązywania trzech niezgodnionych między sobą podstaw prawnych, niniejszą inicjatywę włączono do programu prac Komisji na 2022 r. jako inicjatywę REFIT³. Ocenę skutków przeprowadzono równoległe z oceną obecnie obowiązujących ram prawnych,

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-Gromadzenie-danych-europejskie-statystyki-dotyczace-ludnosci-ESOP-_pl

² Z wyjątkiem statystyk dotyczących azylu i migracji selektywnej.

³ Program sprawności i wydajności regulacyjnej Komisji, [COM\(2012\) 746](#).

o których wspomniano powyżej. Te same konsultacje z zainteresowanymi stronami posłużyły do celów obu tych ocen.

Określenie problemu

W ocenie stwierdzono, że wyżej wspomniane trzy rozporządzenia doprowadziły do znaczących usprawnień europejskiej statystyki ludnościowej. W statystykach tworzonych na podstawie obecnych ram istnieją jednak luki i słabości.

Pierwszą wadą obowiązujących ram prawnych jest fakt, że opracowywane na ich podstawie statystyki nie są wystarczająco kompletne, spójne ani porównywalne, co może skutkować nieoptymalnym procesem decyzyjnym. Wiąże się to z kluczowymi definicjami statystycznymi (w szczególności bazą ludności do celów statystyki), które są niejednoznaczne, co powoduje gorszą spójność i porównywalność.

Po drugie, dostępność danych dotyczących ludności jest niewystarczająca ze względu na częstotliwość i terminy, ponieważ przekazywanie danych dotyczących różnych ważnych tematów i podziałów pozostaje dobrowolne. W dłuższej perspektywie jest to nieefektywne na poziomie UE, ponieważ nie generuje wartości dodanej UE pod względem kompletności, porównywalności i aktualności, pomimo kosztów, jakie większość państw członkowskich ponosi w celu tworzenia tych statystyk.

Po trzecie, statystyki ludnościowe nie uwzględniają cech i szczegółów tematów lub grup, które są istotne z politycznego i społecznego punktu widzenia. Obowiązujące ramy prawne odzwierciedlają priorytety polityczne, które były aktualne w czasie przyjęcia tych rozporządzeń, ale nie zapewniają wystarczającej elastyczności, aby dostosowywać statystyki do nowych priorytetów, takich jak Zielony Ład, rosnąca dynamika ruchów migracyjnych, w tym mobilności w UE i mobilności regionalnej, oraz polityka w obszarze równości i niedyskryminacji.

Statystyki ludnościowe ulegają także istotnym zmianom i wiele państw członkowskich w coraz większym stopniu korzysta z danych administracyjnych i innych nowych źródeł danych. Potencjalnie umożliwia to tworzenie statystyk z większą częstotliwością, bardziej aktualnych i po niższych kosztach. Korzystanie z tych zmian nie jest jednak możliwe w oparciu o obowiązujące ramy prawne.

W ocenie stwierdzono, że bez inicjatywy ustawodawczej problemy te będą się w przyszłości utrzymywać lub sytuacja może się pogorszyć.

Cele

Celem ogólnym niniejszego działania UE jest lepsze reagowanie na potrzeby użytkowników oraz modernizacja i zwiększenie przydatności, harmonizacji i spójności europejskiej statystyki ludnościowej. Cel ten można rozdzielić na cztery cele szczegółowe zgodnie z opisanymi powyżej problemami, a mianowicie:

- zapewnienie kompletnych, spójnych i porównywalnych europejskich statystyk ludnościowych;
- zapewnienie aktualnych i częstych statystyk w celu zaspokojenia potrzeb użytkowników;

- dostarczanie statystyk, które są wystarczająco kompleksowe pod względem istotnych tematów oraz dostatecznie szczegółowe pod względem cech i podziałów;
- promowanie ram prawnych i ram gromadzenia danych, które są wystarczająco elastyczne, aby można je było dostosowywać do zmieniających się potrzeb w zakresie polityki oraz możliwości wynikających z nowych źródeł.

Warianty strategiczne i ich wpływ

Warianty strategiczne opracowano przez pogrupowanie szczegółowych środków z zakresu polityki odnoszących się do poszczególnych celów według czterech cech charakterystycznych możliwej interwencji:

Tabela 1 – Porównanie poziomu ambicji siedmiu wariantów strategicznych dotyczących czterech głównych cech charakterystycznych możliwej interwencji (skala: brak ambicji: „0”, pozostałe: „+”, „++” lub „+++”).

Warianty strategiczne	Harmonizacja statystyk	Integracja procesów	Produkty statystyki	Elastyczność ram
A (scenariusz odniesienia) – Ograniczona harmonizacja, obecne procesy i produkty statystyki	0	0	0	0
B.1 – Ograniczona harmonizacja, ulepszone procesy statystyczne, ograniczone udoskonalenie produktów statystyki i zwiększenie elastyczności	0	+	+	+
B.2 – Ograniczona harmonizacja, ulepszone procesy statystyczne, szerzej zakrojone udoskonalenie produktów statystyki i zwiększenie elastyczności	0	+	++	++
C.1 – Większa harmonizacja, ulepszone procesy statystyczne, ograniczone udoskonalenie produktów statystyki i zwiększenie elastyczności	++	+	+	+
C.2 – Większa harmonizacja, ulepszone procesy statystyczne, szerzej zakrojone udoskonalenie produktów statystyki i zwiększenie elastyczności	++	+	++	++
D.1 – Pełna harmonizacja, ulepszone procesy statystyczne, znaczne udoskonalenie produktów statystyki i skuteczna elastyczność	+++	+	+++	+++
D.2 – Pełna harmonizacja, przekształcone i zintegrowane procesy statystyczne, znaczne udoskonalenie produktów statystyki i skuteczna elastyczność	+++	+++	+++	+++

- harmonizacji statystyk ze szczególnym naciskiem na definicję bazy ludności;
- integracji procesów statystycznych;
- produktów statystyki;
- elastyczności ram.

Error! Reference source not found. pokazuje warianty o rosnącym poziomie ambicji w odniesieniu do czterech wspomnianych cech.

Wariant A to scenariusz odniesienia, który zakłada odrębne procesy statystyczne i prawodawstwo, ograniczoną harmonizację definicji ludności oraz brak nowych produktów statystyki.

Najważniejsze cechy wariantów B.1 i B.2 to udoskonalenie produktów statystyki i zwiększenie elastyczności ram przy zwiększonym poziomie ambicji, ale przy ograniczonej harmonizacji bazy ludności.

Warianty C.1 i C.2 są podobne do B.1 i B.2, ale zakładają bardziej ambitną harmonizację bazy ludności. Warianty B.2 i C.2 przewidują szerzej zakrojone udoskonalenie produktów statystyki i elastyczności ram w porównaniu z wariantami B.1 i C.1.

Wreszcie warianty D.1 i D.2 zakładają pełną harmonizację i znaczące udoskonalenie produktów, jak również wystarczającą elastyczność przyszłego rozwoju statystyki w celu zaspokojenia nowych potrzeb. Wariant D.2 obejmuje także wprowadzenie statystycznego rejestru ludności we wszystkich państwach członkowskich.

Tabela 2 – Przegląd najważniejszych wyników oceny dotyczących preferowanego wariantu D.2 i alternatywnego wariantu C.2

		Wariant:	D.2	C.2
		Ogólna ocena		
Proporcjonalność			Niepewna	Zaliczona
Skuteczność			3,71	2,21
Spójność z celami UE			4	3
Efektywność			Nie da się bezpośrednio porównać	
Opinie zainteresowanych stron (podmioty tworzące statystyki vs użytkownicy)			Bardzo podzielone	Bardziej zbieżne
Szacowane koszty przyrostowe ponad scenariusz odniesienia (w mln EUR 2021)				
Krajowe urzędy statystyczne	Jednorazowe		50,42	24,41
	Powtarzające się co 10 lat		128,92	52,97
Eurostat	Jednorazowe		0,83	0,48
	Powtarzające się co 10 lat		1,83	0,89
Korzyści REFIT: Ograniczenie obciążeń administracyjnych przez:				
Użytkownicy profesjonalni	możliwość znalezienia wszystkich potrzebnych statystyk na stronie internetowej Eurostatu		+++	++
Krajowe urzędy statystyczne	uproszczone procesy przekazywania statystyk		+++	+
	zintegrowane procesy tworzenia statystyk		+++	0
	usprawnione korzystanie ze źródeł danych administracyjnych / innych źródeł		+++	++
	zmiany regulacyjne w celu dostosowania do zmieniających się potrzeb polityki		+++	+++
Dostawcy danych administracyjnych	usprawnioną wymianę danych z krajowymi urzędami statystycznymi		++	++
Eurostat	zmiany regulacyjne w celu dostosowania do zmieniających się potrzeb polityki		+++	++

Koszty wszystkich wariantów w miarę możliwości oszacowano ilościowo według następujących kryteriów: (i) poziom harmonizacji bazy ludności; (ii) udoskonalenie produktów statystyki oraz (iii) integracja procesów statystycznych za pomocą krajowych statystycznych rejestrów ludności. Na koniec wyszczególniono korzyści, ale ponieważ większości nie dało się oszacować ilościowo ze względu na ich często pośredni lub rozproszony charakter, oceniono je jakościowo.

Porównanie wariantów i wariant preferowany

Ze względu na brak ilościowo ujętych korzyści bezpośredni ranking wariantów nie jest możliwy. Z oceny skuteczności w ujęciu jakościowym wynika jednak, że żaden z wariantów nie jest w oczywisty sposób bardziej opłacalny od pozostałych. Oferują one raczej rosnące korzyści (bezpośrednio dla użytkowników statystyk, a pośrednio dla całego społeczeństwa) przy rosnących kosztach (głównie dla podmiotów tworzących statystyki, a więc krajowych systemów tworzenia statystyk). Ta prawidłowość znajduje odzwierciedlenie w głębokiej różnicy zdań między podmiotami tworzącymi statystyki, skupiającymi się na kosztach, a użytkownikami, dla których priorytetem były korzyści. Z oceny wynika jednak jasno, że ambitne działania dotyczące wynikających z priorytetów politycznych UE potrzeb w zakresie danych ma swoją cenę w postaci znaczącego zapotrzebowania podmiotów tworzących statystyki na dodatkowe zasoby w porównaniu z obecnymi kosztami odniesienia (wzrost o około 10 % w przypadku wariantu D.2). W szczególności tylko najbardziej ambitne warianty D.1 i D.2 zawierają zdecydowane środki mające na celu zaspokojenie potrzeb w kluczowych obszarach polityki UE, takich jak integracja obszarów miejskich i wiejskich, Europejski Zielony Ład oraz prawa podstawowe i niedyskryminacja. Ponadto tylko wariant D.2 obejmuje statystyczne rejestry ludności jako istotny środek, który ma zwiększyć efektywność tworzenia statystyk, a przez to ułatwić osiągnięcie ambitnych celów w zakresie produktów.

Ogólnie preferowanym wariantem jest więc wariant D.2. Wariant ten – najbardziej ambitny pod względem produktów statystyki i elastyczności ram statystycznych – daje najlepsze wyniki dzięki podobnie ambitnemu uproszczeniu systemów tworzenia statystyki i ich integracji oraz trwałym długoterminowym przyrostom wydajności. Utrzymuje się jednak niepewność co do pomocniczości i proporcjonalności tego wariantu, a także znacznych kosztów dostosowań w związku z wprowadzeniem interoperacyjnych statystycznych rejestrów ludności we wszystkich państwach członkowskich. Z tego względu alternatywne (konserwatywne) podejście preferujące wariant C.2 również byłoby racjonalne w przypadku nadania większego znaczenia obawom dotyczącym proporcjonalności i efektywności wariantu D.2 – rozwiązanie to byłoby też bardziej akceptowalne dla podmiotów tworzących statystyki jako głównych zainteresowanych stron odpowiedzialnych za wdrażanie przepisów.

Preferowane warianty D.2 i C.2 prawdopodobnie umożliwią potencjalne oszczędności kosztów w ramach REFIT wynikające z uproszczenia, usprawnienia i integracji procesów statystycznych (zob. Tabela 2). Spodziewane są istotne uproszczenia, zwłaszcza jeżeli chodzi o udostępnianie danych między właścicielami danych wyjściowych a krajowymi urzędami statystycznymi, dostosowania regulacyjne w krajowych urzędach statystycznych i Eurostacie w związku ze zmieniającymi się potrzebami w zakresie danych oraz procedury transmisji danych z krajowych urzędów statystycznych do Eurostatu. Użytkownicy skorzystają z uproszczonego i scentralizowanego dostępu do statystyk na stronie internetowej Eurostatu. Ponadto oczekuje się, że wprowadzenie krajowych statystycznych rejestrów ludności we wszystkich państwach członkowskich przyniesie znaczny długoterminowy przyrost wydajności. W ocenie skutków oszacowano, że potencjalne oszczędności w zakresie

kosztów powtarzalnych na poziomie UE wynikające ze spisów powszechnych mogą wynieść w przybliżeniu do pół miliarda euro na każdą rundę spisu.

Jedynym potencjalnym źródłem nowego obciążenia dla respondentów w ramach preferowanego wariantu D.2 jest środek z zakresu polityki wprowadzający nowe moduły gromadzenia danych dotyczących równouprawnienia. Z uwagi na to, że przynajmniej niektóre z tych zmiennych powinno się zbierać w postaci oświadczeń własnych, na ogół wymagana będzie jakaś forma dodatkowego bezpośredniego kontaktu z ludźmi. Przy zastosowaniu zasady „jedno więcej – jedno mniej” analiza pokazuje jedynie niewielkie dodatkowe obciążenie dla respondentów, które nie spowoduje zatem żadnych istotnych nowych obciążeń netto.

Jeżeli chodzi o nowe koszty dla przedsiębiorstw, jedynym potencjalnym źródłem takiego wpływu w ramach preferowanych wariantów D.2 i C.2 są środki z zakresu polityki umożliwiające wymianę danych między przedsiębiorstwami a organami administracji do celów europejskich statystyk ludnościowych. Z analizy wynika, że w ogólnym ujęciu takie udostępnianie danych, w tym do celów statystyki publicznej, nie generuje dla przedsiębiorstw dodatkowych obciążeń netto, które byłyby istotne z punktu widzenia zasady „jedno więcej – jedno mniej”.

Monitorowanie i ocena

Funkcjonowanie nowych ram ESOP będzie monitorowane i oceniane w oparciu o cele operacyjne określone w ramach każdego ze wspomnianych celów szczegółowych. W tym celu określono 24 kluczowe wskaźniki efektywności, uwzględniające obecne poziomy odniesienia i cele tymczasowe, głównie przez ponowne wykorzystanie lub dostosowanie wskaźników użytych w ocenie. Planuje się, że pierwsza ocena kończąca etap wdrażania zostanie przeprowadzona po upływie 3–5 lat od wejścia w życie nowych ram prawnych, ale nie wcześniej niż po 3 latach dostępności statystyk. Po przejściu do etapu stosowania funkcjonowanie i skutki prawodawstwa będą oceniane regularnie co 3–5 lat.