



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 януари 2022 г.
(OR. en)

5313/22

STATIS 3
COMPET 21
TOUR 4

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 12 януари 2022 г.

До: Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2022) 2 final

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА за прилагането на Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейска статистика на туризма

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 2 final.

Приложение: COM(2022) 2 final



Брюксел, 6.1.2022 г.
COM(2022) 2 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
за прилагането на Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на
Съвета относно Европейска статистика на туризма

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	КОНТЕКСТ.....	2
2.	ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ И ПОДОБРЕНИЯ	2
3.	ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКАТА СТАТИСТИКА В ОБЛАСТТА НА ТУРИЗМА	3
4.	ДЕЛЕГИРАНИ АКТОВЕ И МЕРКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	4
5.	ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА	5
5.1.	Относимост	5
5.2.	Прецизност.....	6
5.3.	Актуалност и точност.....	7
5.4.	Достъпност и яснота.....	7
5.5.	Съпоставимост.....	8
5.6.	Съгласуваност.....	8
6.	ТЕЖЕСТ И РАЗХОДНА ЕФЕКТИВНОСТ	9
7.	ПЕРСПЕКТИВИ.....	9

1. КОНТЕКСТ

С Регламент (ЕС) № 692/2011 относно Европейска статистика на туризма¹ („регламентът“) бе установена обща рамка за системно разработване, изготвяне и разпространяване на статистика в областта на туризма в Европейския съюз. Той отрази промените в туристическия отрасъл и в поведението на туристите, настъпили след влизането в сила на Директива 95/57/ЕО на Съвета², и отговори на произтичащите от тях промени в нуждите на ползвателите.

В член 7 от регламента се предвижда, че на всеки пет години „Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка относно статистическите данни, изготвени съгласно настоящия регламент, и по-специално относно тяхната адекватност и тежестта за предприятията“.

Първият доклад за оценка беше публикуван през 2016 г.³, а това е вторият такъв доклад. В него се прави преглед на европейската статистика в областта на туризма, и по-специално:

- на установените в регламента изисквания (раздел 2);
- на обосновката на приетите след първия доклад мерки за изпълнение и делегирани актове (раздел 3).

Освен това в него въз основа на установените критерии за качество на европейската статистика се анализира прилагането на регламента (раздел 4) и се разглеждат предприетите мерки за намаляване на тежестта за предприятията (раздел 5). На последно място, в доклада се проучва възможността за преразглеждане на настоящата правна рамка с оглед модернизиране на статистическите данни за туризма (раздел 6).

2. ОСНОВНИ ПОСТИЖЕНИЯ И ПОДОБРЕНИЯ

- Комисията, в тясно сътрудничество със своите партньори в Европейската статистическа система, ефективно изпълнява регламента. Неотдавна статистическата рамка също така помогна, чрез наблюдение на въздействието на COVID-19 върху туристическия сектор, да се отговори на нуждите на ползвателите.
- Инструментите за приемане на делегирани актове спомогнаха за подобряване на степента на подробност и актуалност на наличните данни.
- На всеки три години се провеждат пилотни проучвания относно сателитните сметки за туризма (ССТ), което може да доведе до интегриране на ССТ при модернизирането на регламента.
- Активно и успешно бяха проучени нови източници и методи, а наличните преди това данни се публикуват като експериментална статистика.

¹ Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2011 г. относно Европейска статистика на туризма и за отмяна на Директива 95/57/ЕО на Съвета (ОВ L 192, 22.7.2011 г., стр. 17).

² Директива 95/57/ЕО на Съвета от 23 ноември 1995 г. относно събирането на статистическа информация в областта на туризма (ОВ L 291, 6.12.1995 г., стр. 32).

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно изпълнението на Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейска статистика на туризма (COM/2016/489 от 29.7.2016 г.).

3. ОСНОВНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКАТА СТАТИСТИКА В ОБЛАСТТА НА ТУРИЗМА

Туристическата екосистема на ЕС обхваща глобализирани и взаимосвързани вериги за създаване на стойност. Те включват доставчици на информация и услуги офлайн и онлайн (туристически офиси, цифрови платформи, доставчици на технологии в областта на пътуванията), туристически агенти и туроператори, доставчици на услуги по настаняване, организации за управление на дестинации, атракции и дейности, свързани с пътническият транспорт (например пътувания със самолети и влакове и круизни пътувания). Много малките предприятия осъществяват дейност наред с големи многонационални корпорации, а частният и публичният капитал са взаимосвързани⁴.

„Туризмът“ означава дейността, извършвана от лица, предприемащи пътуване към основна дестинация извън обичайната им среда за по-малко от година, с каквато и да е основна цел, включително стопанска дейност, отдих или друга лична цел, различна от трудова заетост в образование, установено в посещаваното място. Туристическият сектор на ЕС е от значение за икономиката на всички държави членки и представлява значителен източник на заетост. Оценката на конкурентоспособността на сектора изисква добро познаване на общия обем на туристическите услуги, характеристиките на туризма, профила на туриста, размера на разходите за туризъм и ползите за европейските икономики.

Регламент (ЕС) № 692/2011 представлява първичната база за официална хармонизирана статистика на търсенето и предлагането на туристически услуги. Регламентът предвижда събирането на данни, от една страна, относно капацитета за настаняване и заетостта на обектите за туристическо настаняване в ЕС, а от друга, относно пътуванията на постоянно пребиваващите в ЕС лица. Първата група данни обикновено се събира от предприятията в сектора на настаняването (данни на месечна и годишна база, които държавите членки предават на Комисията под формата на агрегирани таблици); втората група данни обикновено се събира чрез проучвания сред домакинствата (данни, предавани от държавите членки на Комисията на годишна база — една част под формата на агрегирани таблици и друга част под формата на микроданни).

Всеобхватни масиви от данни, агрегирани таблици и статии са на разположение на уебсайта на Евростат⁵.

В допълнение към статистиката, разпространявана в контекста на регламента, Евростат допълва данните за туристическите потоци с информация относно свързаната с туризма заетост и относно икономическото измерение на туристическия сектор въз основа на съществуващата статистика за пазара на труда или структурната и краткосрочната бизнес статистика. На всеки 3 години Евростат също така публикува доклад относно сателитните сметки за туризма, включително

⁴ Работен документ на службите на Комисията относно „Сценарии за съвместно създаване на пътища за преход за туризма за по-издръжлива, иновативна и устойчива екосистема“ (SWD(2021)164 final от 21.6.2021 г.).

⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/tourism> (на разположение само на английски, френски и немски език).

актуалното състояние на прилагането на ССТ от гледна точка на методиката в цяла Европа, както и данни⁶.

4. ДЕЛЕГИРАНИ АКТОВЕ И МЕРКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ

С Регламент (ЕС) № 692/2011 се предоставят правомощия на Комисията да приема делегирани актове относно:

- изменения на определенията с цел адаптирането им към промени в международните определения (член 2, параграф 2);
- изменения на сроковете за предаване на данни, за да се вземе предвид икономическото, социалното и техническото развитие (член 9, параграф 5); както и
- адаптиране на приложенията, за да се вземат предвид икономическите, социалните и техническите промени.

Комисията не може обаче да изменя разпоредби в приложенията относно незадължителния характер на изискваните данни и ограничението на обхвата им (член 3, параграф 2).

По време на периода на докладване Комисията прие два делегирани акта:

- Делегиран регламент (ЕС) 2019/1681 на Комисията⁷; и
- Делегиран регламент (ЕС) 2020/1569 на Комисията⁸.

Първият делегиран акт подобри относимостта и актуалността на европейската статистика в областта на туризма, като бяха взети предвид променените нужди на ползвателите след приемането на регламента през 2011 г. С втория делегиран акт регламентът бе актуализиран предвид факта, че от 1 февруари 2020 г. Обединеното кралство е държава извън ЕС (трета държава).

През февруари 2021 г. Комисията представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно упражняването на правомощието да приема делегирани актове⁹.

Съгласно Регламент (ЕС) № 692/2011 Комисията определя с актове за изпълнение правилата и структурата на отчетите за качеството (член 6, параграф 4), както и практическите правила за предаването на данните (член 9, параграфи 2 и 3).

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/10293066/KS-FT-19-007-EN-N.pdf> (издание от 2019 г., само на английски език).

⁷ Делегиран регламент (ЕС) 2019/1681 на Комисията от 1 август 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейска статистика на туризма по отношение на сроковете за предаване и адаптирането на приложения I и II (ОВ L 258, 9.10.2019 г., стр. 1).

⁸ Делегиран регламент (ЕС) 2020/1569 на Комисията от 23 юли 2020 г. за изменение на приложение I към Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на класификацията на държавите на пребиваване на посетителите, отсядащи в обектите за туристическо настаняване, в контекста на оттеглянето на Обединеното кралство от Съюза (ОВ L 359, 29.10.2020 г., стр. 1).

⁹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно упражняването на правомощието на Комисията да приема делегирани актове, предоставено съгласно Регламент (ЕС) № 692/2011 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейска статистика на туризма (COM/2021/86 от 25.2.2021 г.).

По време на периода на докладване беше приет Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1179¹⁰, за да се приведе Регламент за изпълнение (ЕС) № 1051/2011 в съответствие с изменените изисквания, определени в посочения по-горе Делегиран регламент (ЕС) 2019/1681 на Комисията.

5. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА

Съгласно Регламент (ЕС) № 692/2011 държавите членки събират, изготвят, обработват и изпращат хармонизирана статистика относно търсенето и предлагането на туристически услуги. Комисията (Евростат) оценява качеството на получените данни и ги публикува на уебсайта на Евростат под формата на стандартизирани таблици, многоизмерни бази данни и аналитични статии. В настоящия раздел се прави оценка на прилагането на регламента въз основа на стандартните критерии за качество на европейската статистика.

Според най-скорошното проучване на удовлетвореността на ползвателите, проведено от Евростат (2020 г.)¹¹, 75 % от респондентите (n=180) оцениха цялостното качество на европейската статистика в областта на туризма като „много добро или добро“, а 19 % като „задоволително“.

5.1. Относимост

Относимостта се отнася до степента, в която статистиката отговаря на настоящите и потенциалните нужди на ползвателите.

Влизането в сила на Регламент (ЕС) № 692/2011 подобри пълнотата и актуалността на статистическите данни за туризма и по този начин увеличи относимостта на данните за ползвателите. Комисията продължи да отговаря на нуждите на ползвателите посредством правната рамка, но също и чрез по-експериментален *ad hoc* подход.

От една страна, беше приет делегиран акт, който подобри: измерването на нови явления, като например използването на платформи за резервации; актуалността на месечната статистика за настаняването (намаляване на срока за предаване от 3 месеца или 8 седмици на 6 седмици); както и степента на подробност на годишната статистика за настаняването, като бяха включени данни за регионите и градовете по NUTS3 и месечни данни за регионите по NUTS2, позволяващи по-добро наблюдение на сезонния характер на туризма.

От друга страна, бяха започнати доброволни или *ad hoc* инициативи за предоставяне на данни относно ССТ или за да се даде възможност за отговор на неотложни нужди на ползвателите (например месечни данни по държавата на произход на посетителите в контекста на пандемията от COVID-19). През 2021 г. Комисията публикува и първите експериментални данни за услугите за краткосрочно настаняване, резервирани чрез онлайн платформи на икономиката на споделянето, които бяха събрани пряко от платформите чрез споразумения. Комисията също така продължи да проучва иновативни източници на данни и методи с оглед допълнително усъвършенстване на съществуващата статистика или

¹⁰ Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1179 на Комисията от 16 юли 2021 г. за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 1051/2011 по отношение на агрегираните таблици и досиетата с микроданни за предаване на данните (ОВ L 256 19.7.2021 г., стр. 89).

¹¹ https://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4375449/Report_USS_2020.pdf.

изготвяне на статистика и показатели с голямо значение за политиката, които преди това не бяха налични.

От гледна точка на относимостта, основните предизвикателства пред европейската статистика в областта на туризма за следващите 5 години са по-задълбочена оценка на икономическото значение на туризма чрез статистическата рамка за сателитните сметки за туризма, измерване на устойчивостта на туризма, както и възприемане на иновативни подходи за изготвяне на статистически данни за туризма.

5.2. Прецизност

Прецизността се отнася до близостта на прогнозите до неизвестните действителни стойности.

Като цяло държавите членки координират методиката за събиране на данни въз основа на националните статистически системи и наличните източници в съответствие с принципа на субсидиарност. В регламента обаче има изискване, според което „държавите членки приемат по своя преценка всякакви подходящи мерки за поддържане на качеството на резултатите“ (член 8).

За да наблюдава качеството на данните, Комисията подлага всеки масив от данни на строги процедури по валидиране. Всяка година държавите членки изпращат доклад за метаданните, в който се обхващат основните аспекти на качеството на статистиката, изпращана на Евростат. Докладите за метаданните са публично достъпни на уебсайта на Евростат¹².

След доклада от 2016 г. Комисията проучи алтернативни подходи за подобряване на обхвата по отношение на по-малките участници в сектора на настаняването, които често не са обхванати от статистическите бизнес регистри или административните туристически регистри. Появата на онлайн платформите на икономиката на споделянето повиши значението на този сегмент от пазара на краткосрочните наеми; това също така разкри възможности за измерване на дейността на тези доставчици на услуги чрез цифровия отпечатък, който те оставят в платформите, свързващи ги с потенциални посетители.

През 2020 г. Комисията подписа споразумения с четири основни международни платформи¹³. През 2021 г. Евростат публикува първите данни в съответствие с тези споразумения¹⁴.

Евростат подкрепя държавите членки при проучването на иновативни начини за подобряване на качеството на статистическите данни за туризма. Това спомогна за подобряване на статистиката на търсенето на туристически услуги в няколко държави членки чрез използване на допълнителна информация, например от оператори на мобилни мрежи или извличане на данни. Такива инициативи ще продължат да представляват приоритет за Евростат, като се основават на

¹² https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/tour_occ_esms.htm (за приложение I към регламента, само на английски език); https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/tour_dem_esms.htm (за приложение II, само на английски език).

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_194 (на английски, немски, френски език).

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3293 (на английски, немски, френски език).

референтния документ „*Tourism statistics: early adopters of big data?*“¹⁵ (*Статистическите данни за туризма — пионерна област при използването на големи информационни масиви?*), публикуван през 2017 г.

5.3. Актуалност и точност

Актуалността се отнася до времето, изминало между описваното събитие или явление, и наличността на информацията, която го описва. Точността се отнася до периода от време между датата на предаване на данните и целевата дата (датата, до която данните е следвало да бъдат представени).

Европейската статистика в областта на туризма обикновено се публикува няколко дни след получаване на данните, при условие че бъдат успешно валидирани. Евростат понастоящем публикува агрегирани данни за ЕС-27 за всички редове; ако не са налични данни за всички 27 държави членки, се използват техники за оценка веднага щом бъдат налични данни за най-малко 15 държави членки, които заедно представляват поне 65 % от общата стойност на даден показател за предходен референтен период.

Що се отнася до крайните срокове за предаване, през 2020 г. по-малко от 1 от 9 месечни масива от данни не са били изпратени в посочения краен срок, а само 1 от 50 досиета е пристигнало с повече от седмица закъснение. Следва да се отбележи, че 2020 г. беше първата референтна година по отношение на съкратените крайни срокове след влизането в сила на Делегиран регламент (ЕС) 2019/1681 на Комисията. Добрата актуалност на месечната статистика за настъпяването доведе до включването на тези редове в Европейското статистическо табло за управление на възстановяването¹⁶ (създадено по време на пандемията).

Що се отнася до очакваните 6 месеца след края на референтната година годишни масиви от данни, в рамките на определения краен срок се получават между 85 % и 90 % от досиетата. Случаите на системни закъснения се наблюдават внимателно от Евростат и се обсъждат с националните органи на съответното равнище. Докладите за съответствие се обсъждат редовно с държавите членки.

Въпросът за по-нататъшните подобрения на актуалността остава като част от дневния ред на Комисията (Евростат).

5.4. Достъпност и яснота

Достъпността и яснотата се отнасят до условията за получаване, използване и тълкуване на данни от ползвателите.

Всички статистически данни са достъпни на уебсайта на Евростат. Данните са налични под формата на стандартизирани таблици или под формата на многоизмерни таблици, които ползвателите могат да персонализират според своите изследователски нужди. Евростат също така предоставя извлечения, съобразени с посочени от ползвателя параметри, за да се отговори на конкретни искания от страна на ползвателите; за да се насърчи прозрачността, тези извлечения се предоставят на разположение на широката общественост чрез екстранет

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/8234206/KS-TC-17-004-EN-N.pdf> (само на английски език).

¹⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/recovery-dashboard/>.

страницата на Комуникационния и информационен ресурсен център за администрации, предприятия и граждани (CIRCABC).

Освен таблиците с данни ползвателите могат също така да правят справки в редовно актуализирани или *ad hoc* статии, чийто акцент са специфични аспекти на туризма, често придружени от ясно видими новини или информационни бюлетини. И накрая, Евростат активно насърчава публикуването на статистически данни за туризма чрез използваните от него различни канали на социалните медии.

5.5. Съпоставимост

Съпоставимостта се отнася до измерването на въздействието на различията в приложните статистически понятия и средства и процедури за измерване, когато се сравняват статистически данни от различни географски области, секторни области или в течение на времето.

С настоящият регламент бе установена обща рамка за системно разработване, изготвяне и разпространяване на европейска статистика в областта на туризма (член 2). Основната цел на тази рамка е да се насърчи хармонизирането на понятията, определенията, класификациите и методиките. Евростат и националните органи, отговарящи за статистическите данни за туризма, обсъждат и съгласуват методическите въпроси в специални оперативни групи, работни групи или експертни групи. Препоръчаните насоки в Методическото ръководство за статистически данни за туризма¹⁷ (член 10) ежедневно допринасят за получаването на хармонизирани и сравними данни за туризма в Европейския съюз. В резултат на това съпоставимостта във времето и между държавите и регионите е относително добра.

5.6. Съгласуваност

Съгласуваността се отнася до пригодността на данните да бъдат надеждно съчетавани по различни начини и за различни цели.

Статистиката показва висока степен на съгласуваност с данните, изготвени от националните и международните организации. Сътрудничеството между областите в Евростат или в рамките на Европейската статистическа система допринесе за съгласуваността на статистическите данни за туризма със съответните данни за икономиката, стопанската дейност или пазара на труда. За тази цел съществуващите данни от свързаните области се използват повторно за по-задълбочен анализ на отраслите, които са от значение за туризма. В този контекст по-нататъшното подобряване на съгласуваността на данните на отраслово равнище от различните статистически редове на Евростат би могло да подобри анализа на отраслите, принадлежащи към туристическата екосистема.

В бъдеще систематичното прилагане на сателитните сметки за туризма би могло също така да допринесе за по-голяма съгласуваност, по-специално с националните сметки.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/6454997/KS-GQ-14-013-EN-N.pdf/>.

6. ТЕЖЕСТ И РАЗХОДНА ЕФЕКТИВНОСТ

Регламентът предлага гъвкавост на националните съставители на данни при избора на най-подходящите източници на данни (член 8): проучвания, административни данни и подходящи процедури за статистическа оценка. Тежестта и разходната ефективност обикновено са важни параметри при избора на източници на данни и методика от страна на държавите членки. След предишния доклад потенциалът на новите източници на данни продължи да нараства, а член 8 принципно позволява използването на такива иновативни източници или методи като част от системата за изготвяне на данни.

Тежестта и разходната ефективност често включват компромисни решения по отношение на качеството на данните. Приложение I към регламента позволява на държавите членки да ограничават обхвата на наблюдението по член 4, буква а), като включват само обекти за настаняване над определен праг на капацитета. Това ограничение на обхвата значително намалява тежестта, наложена на най-малките предприятия, но може също така да доведе до недостатъчно обхващане на този сегмент в официалната статистика. Настъпилите неотдавна промени обаче, като например проучването на данни от онлайн платформите на икономиката на споделянето, спомагат за запълване на пропуските в данните по по-ефективен от гледна точка на разходите начин. Други иновативни подходи, които понастоящем се проучват от Евростат в сътрудничество с държавите членки, също имат потенциал за решаване на въпроса с тежестта, като същевременно подобряват обхвата на данните.

И накрая, използването на ротационни модули (данни, които се изискват на всеки 3 години) и незадължителни променливи или разбивки спомага за ограничаване на тежестта, на която са подложени респондентите.

7. ПЕРСПЕКТИВИ

Прилагането на Регламент (ЕС) № 692/2011 със сигурност осигури на ползвателите на международно, национално и поднационално равнище стабилна, надеждна и хармонизирана система за туристическа информация. Десет години по-късно обаче туристическият сектор и приоритетите на политиката или обществените приоритети, свързани с туризма, претърпяха развитие. Освен това официалната статистика навлезе в 21-ви век и се опитва да се отдалечи от традиционните техники, основани на проучвания, и да модернизира изготвянето на статистика.

Поради това Комисията (Евростат) започна да обменя мнения с ползватели и лица, изготвящи статистически данни за туризма, за да установи силните и слабите страни на настоящата рамка и да подобри относимостта на показателите. Успоредно с този процес на преразглеждане инициативите за иновации доведоха до обещаващи научни изследвания относно използването на алтернативни източници на данни и до предоставянето на експериментална статистика, включваща показатели, които преди това не са били налични.

По време на първоначалните обсъждания сателитните сметки за туризма и измерването на устойчивостта на туризма бяха определени като важни аспекти на всяко преразглеждане на правното основание. Неслучайно тези теми вече бяха изтъкнати в регламента, макар и като призив за изготвяне на програма за пилотни проучвания в тези области (член 5). Освен това в процеса по преразглеждане

следва да се вземат предвид продължаващите усилия за събиране на основни данни от нови и иновативни източници с оглед подобряване на относимостта, актуалността и обхвата на статистическата рамка.