

V Bruseli 20. 1. 2023
SWD(2023) 12 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument

Návrh

**NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY
o európskej štatistike obyvateľov, domov a bytov, ktorým sa mení nariadenie (ES)
č. 862/2007 a ktorým sa zrušujú nariadenia (ES) č. 763/2008 a (EÚ) č. 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}

Úvod a súvislosti

Eurostat, štatistický úrad Európskej únie, zabezpečuje tvorbu vysokokvalitnej, porovnateľnej európskej štatistiky podľa štatistických zásad stanovených v nariadení (ES) č. 223/2009 o európskej štatistike. Európska štatistika sa používa najmä na tvorbu, vykonávanie a monitorovanie politiky EÚ a jej hlavnými používateľmi sú inštitúcie EÚ. Európsky štatistický systém je partnerská sieť medzi Eurostatom a národnými štatistickými úradmi (NŠÚ). Úlohou Eurostatu je stáť na čele pri harmonizácii štatistiky, a to v úzkej spolupráci s národnými štatistickými úradmi, ktoré zbierajú údaje a zostavujú štatistiku na vnútroštátne účely a účely EÚ.

Podľa článku 9 Zmluvy o Európskej únii je každý štátny príslušník členského štátu okrem toho, že má štátne občianstvo, aj občanom Európskej únie. Na navrhovanie a vykonávanie politik a činností v prospech obyvateľstva a občanov EÚ v oblastiach právomocí EÚ, ako je stanovené v článkoch 2 a 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, potrebujú inštitúcie EÚ úplnú, včasnú, spoľahlivú, podrobnú, harmonizovanú a porovnateľnú európsku štatistiku obyvateľstva. Táto štatistika je takisto základom všetkých sociálnych štatistík a je nevyhnutná pre akékoľvek podrobnejšie ročné odhady počtu obyvateľov, výberové zisťovania, regionálnu analýzu a pre tvorbu demografických projekcií.

V súvislosti s touto iniciatívou¹ európska štatistika obyvateľstva zahŕňa: i) oficiálnu európsku štatistiku obyvateľstva, demografických udalostí a migrácie²; ii) štatistiku zo sčítania obyvateľov, domov a bytov a iii) rôzne ukazovatele založené na tejto štatistike. Táto štatistika sa v súčasnosti riadi tromi právnymi základmi vypracovanými nezávisle od seba:

- nariadenie (ES) č. 862/2007 o štatistike Spoločenstva o migrácii a medzinárodnej ochrane,
- nariadenie (ES) č. 763/2008 o sčítaní obyvateľov, domov a bytov a
- nariadenie (EÚ) č. 1260/2013 o európskej demografickej štatistike.

V tomto posúdení vplyvu sa stanovuje a skúma sedem rôznych možností politiky vo vzťahu k návrhu Komisie na nový jednotný modernizovaný právny rámec, ktorý by zodpovedal meniacim sa potrebám používateľov v oblasti štatistiky obyvateľstva. Keďže to so sebou prináša aj potenciálne príležitosti na administratívne zjednodušenie a integráciu procesov v porovnaní so súčasným stavom podľa troch nezosúladených právnych základov, táto iniciatíva je zahrnutá do pracovného programu Komisie na rok 2022 ako iniciatíva REFIT³. Posúdenie vplyvu sa vykonalo paralelne s hodnotením súčasného právneho rámca, ako už bolo uvedené. Na účely posúdenia vplyvu a hodnotenia sa uskutočnila jedna konzultácia so zainteresovanými stranami.

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

² S výnimkou štatistiky o azyle a riadenej migrácii.

³ Program regulačnej vhodnosti a efektívnosti Komisie, [COM\(2012\) 746 final](#).

Vymedzenie problému

V hodnotení sa dospelo k záveru, že tieto tri nariadenia viedli k výraznému zlepšeniu európskej štatistiky obyvateľstva. V štatistike vypracovanej podľa súčasného rámca však existuje niekoľko nedostatkov a slabých miest.

Prvým problémom existujúceho právneho rámca je, že výsledná štatistika nie je dostatočne úplná, koherentná a porovnateľná, čo môže viesť k suboptimálnemu rozhodovaniu. Týka sa to kľúčového vymedzenia štatistických pojmov (najmä populačnej základne pre štatistiku), ktoré sú nejednoznačné, čo spôsobuje slabú koherentnosť a porovnateľnosť.

Po druhé, dostupnosť údajov o obyvateľstve z hľadiska frekvencie a lehôt je nedostatočná, keďže zasielanie údajov k rôznym dôležitým témam a členeniam zostalo dobrovoľné. To je na úrovni EÚ z dlhodobého hľadiska neefektívne, pretože to nevytvára pridanú hodnotu EÚ, pokiaľ ide o úplnosť, porovnateľnosť a včasnosť, a to aj napriek nákladom, ktoré väčšina členských štátov vynakladá na tvorbu tejto štatistiky.

Po tretie, štatistika obyvateľstva nedokáže zachytiť charakteristiky a podrobnosti o politicky a spoločensky relevantných témach alebo skupinách. V súčasnom právnom rámci sa zohľadňujú politické priority aktuálne v čase prijatia nariadení, chýba mu však dostatočná flexibilita na to, aby sa štatistika mohla prispôbiť novým prioritám, ako sú Európska zelená dohoda, čoraz dynamickejšie pohyby obyvateľstva vrátane mobility EÚ a regionálnej mobility a politiky v oblasti rovnosti a nediskriminácie.

Okrem toho štatistika obyvateľstva takisto prechádza obdobím veľkých zmien, keď mnohé členské štáty prechádzajú na intenzívnejšie využívanie administratívnych údajov a iných nových zdrojov. Tým sa potenciálne umožňuje vytvárať štatistiku častejšie a včasnejšie a pri nižších nákladoch. Podľa súčasného právneho rámca však takýto vývoj nie je možné využiť.

Z hodnotenia vyplynulo, že bez legislatívnych opatrení budú tieto problémy v budúcnosti pretrvávajúť alebo sa môžu zhoršiť.

Ciele

Všeobecným cieľom tohto opatrenia EÚ je lepšie reagovať na potreby používateľov a modernizovať a zlepšiť relevantnosť, harmonizáciu a koherentnosť európskej štatistiky obyvateľstva. Tento cieľ možno rozdeliť do štyroch konkrétnych cieľov v súlade s vyššie uvedenými problémami, a to:

- zabezpečiť úplnú, koherentnú a porovnateľnú európsku štatistiku obyvateľstva,
- zabezpečiť včasnú a častú štatistiku, aby spĺňala potreby používateľov,
- poskytovať štatistické údaje, ktoré sú dostatočne komplexné z hľadiska relevantných tém a dostatočne podrobné z hľadiska charakteristík a členení,
- podporovať právny rámec a rámec zberu údajov, ktoré sú dostatočne flexibilné na to, aby prispôbili súbory údajov meniacim sa potrebám politiky a využili príležitosti, ktoré ponúkajú nové zdroje údajov.

Možnosti politiky a ich vplyvy

Možnosti politiky boli vytvorené zoskupením podrobných politických opatrení, ktoré sú zamerané na konkrétne ciele podľa štyroch charakteristík možného zásahu:

Tabuľka 1 – Porovnávacie ambície siedmich možností politiky, pokiaľ ide o štyri hlavné charakteristiky možného zásahu (rozsah: žiadna ambícia „0“, inak „+“, „++“ alebo „+++“).

Možnosť politiky	Harmonizácia štatistiky	Integrácia procesov	Štatistické výstupy	Rámcová flexibilita
A (základná možnosť) – Obmedzená harmonizácia, súčasné štatistické procesy a výstupy	0	0	0	0
B.1 – Obmedzená harmonizácia, zlepšené štatistické procesy, obmedzená modernizácia štatistických výstupov a flexibilita	0	+	+	+
B.2 – Obmedzená harmonizácia, zlepšené štatistické procesy, rozsiahlejšia modernizácia štatistických výstupov a flexibilita	0	+	++	++
C.1 – Zlepšená harmonizácia a štatistické procesy, obmedzená modernizácia štatistických výstupov a flexibilita	++	+	+	+
C.2 – Zlepšená harmonizácia a štatistické procesy, rozsiahlejšia modernizácia štatistických výstupov a flexibilita	++	+	++	++
D.1 – Úplná harmonizácia, zlepšené štatistické procesy, významná modernizácia štatistických výstupov a účinná flexibilita	+++	+	+++	+++
D.2 – Úplná harmonizácia, prepracované a integrované štatistické procesy, významná modernizácia štatistických výstupov a účinná flexibilita	+++	+++	+++	+++

- harmonizácia štatistiky, kde sa hlavný dôraz kladie na vymedzenie populačnej základne,
- integrácia štatistických procesov,
- štatistické výstupy,
- flexibilita rámca.

V Table 1 sú uvedené výsledné možnosti, ktoré zvyšujú ambíciu, pokiaľ ide o tieto štyri uvedené charakteristiky.

Možnosť A je základný scenár so samostatnými štatistickými procesmi a právnymi predpismi, s obmedzenou harmonizáciou vymedzenia pojmu obyvateľstvo a so žiadnymi novými štatistickými výstupmi.

Hlavnými prvkami možností B.1 a B.2 sú modernizácia štatistických výstupov s rastúcimi ambíciami a flexibilita rámca, ale ponecháva sa obmedzená harmonizácia populačnej základne.

Možnosti C.1 a C.2 sú rovnaké ako B.1 a B.2, ale s ambicióznejším pokusom o harmonizáciu populačnej základne. Možnosti B.2 a C.2 poskytujú rozsiahlejšiu modernizáciu štatistického výstupu a flexibilitu rámca v porovnaní s možnosťami B.1 a C.1.

A napokon možnosti D.1 a D.2 by zahŕňali úplnú harmonizáciu a významnú modernizáciu výstupov, ako aj dostatočnú flexibilitu pre budúci rozvoj štatistiky, aby spĺňala nové potreby.

Tabuľka 2 – Prehľad kľúčových výsledkov posudzovania v prípade uprednostňovanej možnosti D.2 a alternatívnej možnosti C.2

Možnosť:		D.2	C.2
Celkové posúdenia			
Proporcionalita		Neisté	Vyhovuje
Účinnosť		3,71	2,21
Súlad s cieľmi EÚ		4	3
Efektívnosť		Neporovnáva sa priamo	
Názory zainteresovaných strán (tvorcovia štatistiky verus používateľa)		Protichodné	Zhodnejšie
Odhadované prírastkové náklady oproti základnej možnosti (v miliónoch EUR v roku 2021)			
NŠÚ	jednorazové	50,42	24,41
	opakujúce sa počas 10 rokov	128,92	52,97
Eurostat	jednorazové	0,83	0,48
	opakujúce sa počas 10 rokov	1,83	0,89
Prínosy REFIT: Znížené administratívne zaťaženie vďaka ...			
Profesionálni užívatelia	možnosti nájsť všetky potrebné štatistiky na webovom sídle Eurostatu	+++	++
NŠÚ	zjednodušeným procesom zasielania štatistiky	+++	+
	integrovanému procesu tvorby štatistiky	+++	0
	vylepšenému používaniu admin. a/alebo iných zdrojov údajov	+++	++
	regulačným zmenám s cieľom prispôsobiť sa meniacim sa potrebám politiky	+++	+++
Poskytovatelia admin. údajov	efektívnejšej výmene údajov s NŠÚ	++	++
Eurostat	regulačným zmenám s cieľom prispôsobiť sa meniacim sa potrebám politiky	+++	++

Možnosť D.2 zahŕňa aj zavedenie štatistického registra obyvateľov vo všetkých členských štátoch.

Náklady všetkých možností boli v maximálnej možnej miere kvantifikované s použitím týchto kritérií: i) úroveň harmonizácie populačnej základne; ii) modernizácia štatistických výstupov a iii) integrácia štatistických procesov prostredníctvom národných štatistických registrov obyvateľov. Okrem toho boli prínosy podrobne rozpísané, ale väčšinu z nich nebolo možné kvantifikovať z dôvodu ich často nepriameho alebo fragmentovaného charakteru, a preto sa posudzovali kvalitatívne.

Porovnanie možností a uprednostňovaná možnosť

Pri nedostatku kvantifikovaných prínosov nie je možné priame zoradenie možností. V rámci posúdenia efektívnosti sa však kvalitatívne ukázalo, že žiadna z možností nie je zjavne nákladovo efektívnejšia ako ktorákoľvek iná. Možnosti ponúkajú skôr stále väčšie prínosy (priamo pre používateľov štatistiky a nepriamo pre celú spoločnosť) pri zvyšujúcich sa nákladoch (väčšinou pre tvorcov štatistiky, t. j. národné systémy tvorby štatistiky). Tento vzor je vyjadrený v hlbokom rozdieli medzi tvorcami a používateľmi štatistiky, keďže tvorcovia sa

zameriavajú na náklady, zatiaľ čo používatelia uprednostňujú prínosy. Posúdenie však jasne ukázalo, že ambiciózne opatrenia týkajúce sa potrieb údajov pre politické priority EÚ majú svoju cenu vo forme dodatočných zdrojov potrebných pre tvorcov štatistiky, ktoré sú značné v porovnaní so súčasnými základnými nákladmi (až do približne 10 % v prípade možnosti D.2). Presnejšie, účinné opatrenia na riešenie potrieb kľúčových oblastí politiky EÚ, ako je integrácia miest/vidieka, Zelená dohoda a základné práva a nediskriminácia, obsahujú len tie najambicióznejšie možnosti, a to D.1 a D.2. Okrem toho iba možnosť D.2 zahŕňa štatistické registre obyvateľov ako účinné opatrenie na zvýšenie efektívnosti tvorby, a tým na uľahčenie dosahovania ambiciózných cieľov v podobe výstupov.

Celkovou uprednostňovanou možnosťou je teda možnosť D.2. Keďže je najambicióznejšia z hľadiska štatistického výstupu a flexibility rámca, dosahuje najlepšie výsledky vďaka podobne ambicióznemu zjednodušeniu a integrácii systémov tvorby štatistiky a udržateľnému zvýšeniu efektívnosti z dlhodobého hľadiska. Okrem značných nákladov na prispôbenie sa zavedeniu interoperabilných štatistických registrov obyvateľov vo všetkých členských štátoch však pretrváva neistota, pokiaľ ide o subsidiaritu a proporcionalitu. Preto by bol rozumný aj alternatívny (konzervatívny) prístup uprednostňujúci možnosť C.2, ak by sa otázkam proporcionality a efektívnosti pri možnosti D.2 pripisovala väčšia váha – bolo by to prijateľnejšie aj pre tvorcov štatistiky ako kľúčové zainteresované strany pri uplatňovaní.

Uprednostňované možnosti D.2 alebo C.2 pravdepodobne vytvoria určitý priestor na možné úspory nákladov súvisiace s REFIT v dôsledku zjednodušenia, zefektívnenia a integrácie štatistických procesov (pozri Table 2). Výrazné zjednodušenia sa očakávajú pri spoločnom využívaní údajov medzi držiteľmi zdrojových údajov a národnými štatistickými úradmi, v prispôbeniach právnych predpisov meniacim sa potrebám údajov v prípade národných štatistických úradov a Eurostatu a v postupoch prenosu údajov z národných štatistických úradov do Eurostatu. Používatelia budú mať prospech zo zjednodušeného a centralizovaného prístupu k štatistike na webovom sídle Eurostatu. Okrem toho sa očakáva, že zavedenie národných štatistických registrov obyvateľov vo všetkých členských štátoch povedie k výraznému zvýšeniu efektívnosti z dlhodobého hľadiska. V posúdení vplyvu sa potenciálne opakujúce sa úspory nákladov pri sčítaniach na úrovni EÚ približne odhadli až do výšky pol miliardy EUR za každé kolo sčítania.

Pokiaľ ide o to, či by pre ľudí vzniklo nejaké nové zaťaženie, jediným potenciálnym zdrojom takýchto vplyvov v rámci uprednostňovanej možnosti D.2 je politické opatrenie zavádzajúce nové spôsoby zberu údajov o rovnosti. Keďže aspoň niektoré z týchto premenných by sa mali zbierať prostredníctvom vlastného vyhlásenia, vo všeobecnosti sa bude vyžadovať určitá forma prírastkovej priamej interakcie s ľuďmi. Pri uplatnení zásady „rovnováhy zaťaženia“ z analýzy vyplýva len zanedbateľné prírastkové zaťaženie respondentov, ktoré by teda nevytvorilo žiadne významné „čisté vstupy“.

Pokiaľ ide o nové náklady pre podniky, jediným potenciálnym zdrojom takýchto vplyvov v rámci uprednostňovaných možností D.2 a C.2 sú politické opatrenia umožňujúce spoločné využívanie údajov medzi podnikmi a verejným sektorom pre európsku štatistiku o obyvateľstve. V analýze sa zistilo, že takéto spoločné využívanie údajov vo všeobecnosti, a to aj pre oficiálnu štatistiku, nevytvára pre podniky „čisté vstupy, ktoré by boli relevantné podľa zásady „rovnováhy zaťaženia“.

Monitorovanie a hodnotenie

Výkonnosť nového rámca európskej štatistiky obyvateľstva sa bude monitorovať a hodnotiť pomocou operatívnych cieľov stanovených pre každý z uvedených konkrétnych cieľov. Na tento účel bolo vymedzených 24 kľúčových ukazovateľov výkonnosti vrátane súčasných základných referenčných hodnôt a predbežných cieľov, a to najmä opätovným použitím alebo prispôbením ukazovateľov použitých pri hodnotení. Prvé hodnotenie, ktorým sa ukončí fáza vykonávania, sa plánuje do troch až piatich rokov po nadobudnutí účinnosti nového právneho rámca, pričom však budú k dispozícii aspoň tri celé roky štatistiky. Po prechode do fázy uplatňovania sa bude pravidelne každé tri roky až každých päť rokov vyhodnocovať fungovanie a vplyv právnych predpisov.