



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 6.1.2022
COM(2022) 2 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Uredbe (EU) št. 692/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki turizma

KAZALO

1.	OZADJE.....	2
2.	GLAVNI DOSEŽKI IN IZBOLJŠAVE.....	2
3.	KLJUČNE INFORMACIJE O EVROPSKI STATISTIKI TURIZMA.....	2
4.	DELEGIRANI AKTI IN IZVEDBENI UKREPI	3
5.	IZVAJANJE UREDBE	4
5.1.	Ustreznost.....	4
5.2.	Natančnost.....	5
5.3.	Pravočasnost in točnost	6
5.4.	Dostopnost in jasnost.....	6
5.5.	Primerljivost	7
5.6.	Skladnost	7
6.	OBREMENITEV IN STROŠKOVNA UČINKOVITOST	7
7.	OBETI	8

1. OZADJE

Uredba (EU) št. 692/2011 o evropski statistiki turizma¹ (v nadaljnjem besedilu: Uredba) je vzpostavila skupni okvir za sistematični razvoj, pripravo in razširjanje statistike turizma v Evropski uniji. Izražala je spremembe turističnega gospodarstva in ravnanja turistov od začetka veljavnosti Direktive Sveta 95/57/ES² ter se odzivala na posledično spremenjene potrebe uporabnikov.

Člen 7 Uredbe določa, da „Komisija [...] vsakih pet let Evropskemu parlamentu in Svetu predloži ocenjevalno poročilo o statističnih podatkih, ki so bili zbrani v skladu s to uredbo, zlasti o njihovi ustreznosti in obremenitvi za podjetja“.

Prvo ocenjevalno poročilo je bilo izdano leta 2016³ in to je drugo tako poročilo. Vsebuje pregled evropske statistike turizma, zlasti:

- zahtev iz Uredbe (oddelek 2);
- podlage za sprejete izvedbene ukrepe in delegirane akte od prvega poročila (oddelek 3).

Poleg tega vsebuje pregled izvajanja Uredbe, s sklicevanjem na vzpostavljena merila kakovosti za uradno statistiko (oddelek 4), in obravnava ukrepe za zmanjšanje obremenitve podjetij (oddelek 5). Nazadnje je v poročilu preučena morebitna revizija sedanjega pravnega okvira za posodobitev statistike turizma (oddelek 6).

2. GLAVNI DOSEŽKI IN IZBOLJŠAVE

- Komisija v tesnem sodelovanju s partnerji v evropskem statističnem sistemu učinkovito izvaja Uredbo. Statistični okvir je v zadnjem času pomagal zadovoljiti tudi potrebe uporabnikov, ki spremljajo vpliv COVID-19 na turizem.
- Orodja za sprejemanje delegiranih aktov so pomagala izboljšati raven podrobnosti in pravočasnost razpoložljivih podatkov.
- Pilotne študije o satelitskih računih za turizem so se izvajale vsaka tri leta, kar lahko pripelje do vključitve satelitskih računov za turizem pri posodabljanju Uredbe.
- Novi viri in metode so bili aktivno in uspešno raziskani, predhodno nerazpoložljivi podatki pa se objavljajo kot eksperimentalna statistika.

3. KLJUČNE INFORMACIJE O EVROPSKI STATISTIKI TURIZMA

Turistični ekosistem EU obsega globalizirane in med seboj povezane vrednostne verige. Te vključujejo spletne in nespletne ponudnike informacij in storitev (turistične urade, digitalne platforme, ponudnike potovalne tehnologije), posrednike in organizatorje potovanj, ponudnike nastanitev, organizacije za upravljanje destinacij, dejavnosti, povezane z znamenitostmi in potniškim prometom (npr. potovanja z letali, vlaki in

¹ Uredba (EU) št. 692/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2011 o evropski statistiki turizma in razveljavitvi Direktive Sveta 95/57/ES (UL L 192, 22.7.2011, str. 17).

² Direktiva Sveta 95/57/ES z dne 23. novembra 1995 o zbiranju statističnih podatkov na področju turizma (UL L 291, 6.12.1995, str. 32).

³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Uredbe (EU) št. 692/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki turizma (COM(2016) 489 z dne 29. julija 2016).

križarjenja). Ob velikih multinacionalnih družbah delujejo zelo majhna podjetja, zasebni in javni kapital pa sta prepletena⁴.

Turizem pomeni dejavnost obiskovalcev, ki potujejo na glavni cilj potovanja izven njihovega običajnega okolja, za manj kot eno leto, iz katerega koli glavnega razloga, tudi poslovno, zaradi preživljanja prostega časa ali zaradi drugih osebnih razlogov, razen zaradi zaposlitve pri subjektu rezidentu obiskanega kraja. Turistični sektor EU je pomemben za gospodarstvo vseh držav članic in predstavlja pomemben vir zaposlovanja. Za oceno njegove konkurenčnosti je treba dobro poznati obseg turizma, njegove značilnosti, značilnosti turista, stopnjo turistične porabe in koristi za evropska gospodarstva.

Uredba (EU) št. 692/2011 je temeljna podlaga za uradne usklajene statistične podatke o turistični ponudbi in povpraševanju. Uredba pokriva po eni strani podatke o zmogljivosti in zasedenosti nastanitvenih gostinskih obratov v EU ter po drugi strani podatke o turističnih potovanjih rezidentov EU. Prvi se po navadi zbirajo od podjetij v sektorju nastanitve (mesečni in letni podatki, ki jih države članice pošljejo Komisiji v obliki agregatnih tabel), drugi pa se navadno zbirajo na podlagi raziskav gospodinjstev (letni podatki, ki jih države članice pošljejo Komisiji, delno v obliki agregatnih tabel, delno v obliki mikropodatkov).

Celoviti nizi podatkov, zbirne preglednice in ustrezni članki so na voljo na spletišču Eurostata⁵.

Eurostat poleg statističnih podatkov, ki se razširjajo v okviru Uredbe, dopolnjuje podatke o turističnih tokovih z informacijami o zaposlovanju v turizmu in o gospodarski razsežnosti turizma, ki temelji na obstoječi statistiki trga dela ali strukturnih in kratkoročnih poslovnih statistikah. Eurostat vsaka tri leta objavi tudi poročilo o satelitskih računih za turizem, vključno z metodološkim stanjem o izvajanju satelitskih računov za turizem po Evropi, in podatke⁶.

4. DELEGIRANI AKTI IN IZVEDBENI UKREPI

Z Uredbo (EU) št. 692/2011 se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov o:

- spremembi opredelitev pojmov, da bi se upoštevale spremembe mednarodnih opredelitev pojmov (člen 2(2));
- spremembi rokov za pošiljanje podatkov, da bi se upošteval gospodarski, socialni in tehnološki razvoj (člen 9(5)), ter
- prilagoditvi prilog, da bi se upošteval gospodarski, socialni in tehnološki razvoj.

Komisija ne sme spremeniti določb iz prilog o neobveznih podatkih in omejitvah obsega opazovanja (člen 3(2)).

⁴ Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem“ (Scenariji za soustvarjanje prehoda turizma na odpornejši, inovativnejši in bolj trajnosten ekosistem) (SWD(2021) 164 final z dne 21. junija 2021).

⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (na voljo samo v angleščini, francoščini in nemščini).

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/10293066/KS-FT-19-007-EN-N.pdf> (izdaja iz leta 2019, le v angleščini).

V obdobju poročanja je Komisija sprejela dva delegirana akta:

- Delegirano uredbo Komisije (EU) 2019/1681⁷ ter
- Delegirano uredbo Komisije (EU) 2020/1569⁸.

S prvonavedeno sta se izboljšala ustreznost in pravočasnost evropske statistike o turizmu glede na spremenjene potrebe uporabnikov od sprejetja Uredbe leta 2011. Z zadnjemavedeno pa je bila Uredba usklajena z dejstvom, da je Združeno kraljestvo od 1. februarja 2020 država nečlanica EU (tretja država).

Komisija je februarja 2021 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo o izvajanju pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov⁹.

Uredba (EU) št. 692/2011 določa, da mora Komisija opredeliti podrobnosti in strukturo poročil o kakovosti v obliki izvedbenih aktov (člen 6(4)) ter praktično ureditev posredovanja podatkov (člen 9(2) in (3)).

V obdobju poročanja je bila sprejeta Izvedbena uredba Komisije (EU) 2021/1179¹⁰ za uskladitev Izvedbene uredbe (EU) št. 1051/2011 s spremenjenimi zahtevami v zgoraj navedeni Izvedbeni uredbi Komisije (EU) 2019/1681.

5. IZVAJANJE UREDBE

V skladu z Uredbo (EU) št. 692/2011 države članice zbirajo, urejajo, obdelujejo in pošiljajo usklajene statistične podatke o turistični ponudbi in povpraševanju. Komisija (Eurostat) ocenjuje kakovost prejetih podatkov in jih objavi na spletišču Eurostata v obliki vnaprej opredeljenih preglednic, večrazsežnostnih zbirk podatkov in analitičnih členov/člankov. Ta oddelek vsebuje oceno izvajanja Uredbe na podlagi standardnih meril kakovosti za evropsko statistiko.

Na podlagi najnovejše raziskave zadovoljstva uporabnikov, ki jo je izvedel Eurostat (2020)¹¹, je 75 % anketirancev (n = 180) ocenilo splošno kakovost evropske statistike turizma kot „zelo dobro ali dobro“, 19 % pa kot „ustrezno“.

5.1. Ustreznost

Ustreznost pomeni stopnjo, do katere statistični podatki izpolnjujejo sedanje in potencialne potrebe uporabnikov.

⁷ Delegirana Uredba Komisije (EU) 2019/1681 z dne 1. avgusta 2019 o spremembi Uredbe (EU) št. 692/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki turizma, kar zadeva roke za pošiljanje in prilagoditev prilog I in II (UL L 258, 9.10.2019, str. 1).

⁸ Delegirana uredba Komisije (EU) 2020/1569 z dne 23. julija 2020 o spremembi Priloge I k Uredbi (EU) št. 692/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o razvrščanju držav prebivališča gostov v nastanitvenih gostinskih obratih v okviru izstopa Združenega kraljestva iz Unije (UL L 359, 29.10.2020, str. 1).

⁹ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju pooblastila za sprejemanje delegiranih aktov, prenesenega na Komisijo v skladu z Uredbo (EU) št. 692/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o evropski statistiki turizma (COM(2021) 86 z dne 25. februarja 2021).

¹⁰ Izvedbena uredba Komisije (EU) 2021/1179 z dne 16. julija 2021 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 1051/2011 glede agregatnih tabel in datotek z mikropodatki za pošiljanje podatkov (UL L 256, 19.7.2021, str. 89).

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

Začetek veljavnosti Uredbe (EU) št. 692/2011 je izboljšal popolnost in pravočasnost statistike turizma in s tem povečal ustreznost podatkov za uporabnike. Komisija je še naprej obravnavala potrebe uporabnikov prek pravnega okvira, pa tudi z bolj eksperimentalnim, *ad hoc* pristopom.

Po eni strani je bil sprejet delegirani akt, ki je izboljšal: merjenje novih pojavov, kot je uporaba platform za rezervacije; pravočasnost mesečne statistike nastanitev (zmanjšanje zamude pri pošiljanju s 3 mesecev ali 8 tednov na 6 tednov) in raven podrobnosti v letni statistiki nastanitev z vključitvijo podatkov o regijah in mestih NUTS3 ter mesečnih podatkov za regije NUTS2, kar omogoča boljše spremljanje sezonskih nihanj turizma.

Po drugi strani pa so bile sprožene prostovoljne ali *ad hoc* pobude, da bi dali na voljo podatke o satelitskih računih za turizem ali omogočili odzive na nujne potrebe uporabnikov (npr. mesečni podatki po državi izvora gostov v zvezi s pandemijo COVID-19). Leta 2021 je Komisija objavila tudi prve eksperimentalne podatke o storitvah kratkotrajne nastanitve, ki so bile rezervirane prek spletnih platform za sodelovalno gospodarstvo, zbrane neposredno s platform na podlagi sporazumov. Komisija je tudi nadaljevala raziskovanje inovativnih virov podatkov in metod, da bi dodatno izboljšala obstoječo statistiko ali pripravila statistične podatke in kazalnike z velikim političnim pomenom, ki prej niso bili na voljo.

Z vidika ustreznosti bodo glavni izzivi evropske statistike turizma v naslednjih petih letih: bolj poglobljena ocena gospodarskega pomena turizma prek statističnega okvira satelitskih računov za turizem; merjenje trajnostnosti turizma in sprejemanje inovativnih pristopov k pripravi turistične statistike.

5.2. Natančnost

Natančnost označuje približek ocenjenih vrednosti neznanim pravih vrednostim.

Države članice na splošno usklajujejo metodologijo za zbiranje podatkov na podlagi nacionalnih statističnih sistemov in razpoložljivih virov v skladu z načelom subsidiarnosti. Vendar se z Uredbo zahteva, da „države članice sprejmejo vse ukrepe, za katere menijo, da so primerni za ohranjanje kakovosti rezultatov“ (člen 8).

Komisija pri spremljanju kakovosti podatkov za vsak niz podatkov uporablja stroge postopke preverjanja veljavnosti podatkov. Države članice Eurostatu vsako leto pošljejo poročilo o metapodatkih, ki zajema glavne vidike kakovosti statističnih podatkov. Ta poročila o metapodatkih so javnosti na voljo na spletišču Eurostata¹².

Komisija je od poročila iz leta 2016 raziskala alternativne pristope za izboljšanje pokritosti manjših akterjev v sektorju nastanitev, ki pogosto niso zajeti v statističnih poslovnih registrih ali upravnih registrih turizma. Pojav spletnih platform za sodelovalno gospodarstvo je povečal pomen tega segmenta na trgu kratkoročnih najemov; odprl je tudi priložnosti za merjenje dejavnosti teh ponudnikov storitev prek digitalnega odtisa, ki ga puščajo na platformah, ki jih povezujejo s potencialnimi gosti.

¹² https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/tour_occ_esms.htm (za Prilogo I k Uredbi, le v angleščini); https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/tour_dem_esms.htm (za Prilogo II, le v angleščini).

Komisija je leta 2020 podpisala sporazume s štirimi velikimi mednarodnimi platformami¹³. Eurostat je leta 2021 izdal prve podatke v skladu s temi sporazumi¹⁴.

Eurostat podpira države članice pri raziskovanju inovativnih načinov za izboljšanje kakovosti statistike turizma. To je pomagalo izboljšati statistiko o turističnem povpraševanju v več državah članicah z uporabo pomožnih informacij, na primer od operaterjev mobilnih omrežij ali iz spletnega žetja. Take pobude bodo ostale prednostna naloga Eurostata in bodo temeljile na referenčnem dokumentu z naslovom „Tourism statistics: early adopters of big data?“ (Statistika turizma: prvi uporabniki velepodatkov)¹⁵, izdanem leta 2017.

5.3. Pravočasnost in točnost

Pravočasnost označuje obdobje med dostopnostjo informacij in dogodkom ali pojavom, ki ga opisujejo. Točnost označuje obdobje med datumom objave podatkov in ciljnim datumom (datumom, do katerega naj bi bili podatki predloženi).

Evropska statistika turizma se običajno izda nekaj dni po prejemu in uspešni potrditvi podatkov. Eurostat zdaj izdaja agregatne podatke EU-27 za vse serije; če podatki niso na voljo za vseh 27 držav članic, se uporabijo tehnike ocenjevanja takoj, ko so na voljo podatki za najmanj 15 držav članic, ki skupaj predstavljajo vsaj 65 % celotne vrednosti kazalnika v prejšnjem referenčnem obdobju.

Kar zadeva roke za pošiljanje, leta 2020 manj kot eden od devetih mesečnih nizov podatkov ni bil poslan do navedenega roka, le ena od 50 datotek pa je prispela z več kot enotedensko zamudo. Poudariti je treba, da je bilo leto 2020 prvo referenčno leto za skrajšane roke po začetku veljavnosti Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/1681. Ustrezna pravočasnost mesečne statistike nastanitev je privedla do vključitve teh serij v statistično preglednico evropskega okrevanja¹⁶ (ki je bila vzpostavljena med pandemijo).

Kar zadeva letne nize podatkov, ki morajo biti pripravljeni v šestih mesecih od konca referenčnega leta, 85–90 % datotek prispe v določenem roku. Eurostat pozorno spremlja težavne primere in o njih razpravlja z nacionalnimi organi na ustrezni ravni. O poročilih o skladnosti se v rednih časovnih presledkih razpravlja z državami članicami.

Nadaljnje izboljšave pravočasnosti ostajajo na dnevnem redu Komisije (Eurostat).

5.4. Dostopnost in jasnost

Dostopnost in jasnost označujeta pogoje in načine, na podlagi katerih lahko uporabniki pridobivajo, uporabljajo in razlagajo podatke.

Vsi statistični podatki so na voljo brezplačno na spletišču Eurostata. Podatki so na voljo kot vnaprej opredeljene večrazsežnostne preglednice, ki jih lahko uporabniki prilagodijo glede na svoje raziskovalne potrebe. Eurostat na zahtevo uporabnika zagotovi tudi prilagojene izvlečke za posebne zahteve po podatkih; za spodbujanje preglednosti so taki izvlečki na voljo širši javnosti prek ektraneta CIRCABC.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_194 (angleščina, nemščina in francoščina).

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3293 (angleščina, nemščina in francoščina).

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/8234206/KS-TC-17-004-EN-N.pdf> (le v angleščini).

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

Poleg podatkovnih preglednic si lahko uporabniki ogledajo tudi redno posodobljene ali *ad hoc* članke, ki se osredotočajo na posebne vidike turizma in ki jih pogosto spremljajo zelo vidne novice ali sporočila za javnost. Nazadnje pa Eurostat dejavno spodbuja tudi objave o statistiki turizma prek svojih različnih kanalov družbenih medijev.

5.5. Primerljivost

Primerljivost označuje merjenje učinka razlik v uporabljenih statističnih konceptih, merskih orodjih in postopkih pri primerjavi statistike med geografskimi območji, sektorskimi področji ali v časovnem obdobju.

Uredba določa skupni okvir za sistematični razvoj, pripravo in razširjanje evropske statistike turizma (člen 2). Temeljni cilj tega okvira je spodbujanje usklajevanja pojmov, opredelitev pojmov, klasifikacij in metodologij. Eurostat in nacionalni organi, pristojni za statistiko turizma, razpravljajo o metodoloških vprašanjih in jih usklajujejo v namenskih področnih, delovnih ali strokovnih skupinah. Priporočene smernice v metodološkem priročniku za statistiko turizma¹⁷ (člen 10) prispevajo k usklajenim in primerljivim podatkom o turizmu za Evropsko unijo na dnevni ravni. Posledično je primerljivost skozi čas ter med državami in regijami precej dobra.

5.6. Skladnost

Skladnost označuje primernost podatkov za zanesljivo združevanje na različne načine in za različne rabe.

Statistika izkazuje dobro stopnjo skladnosti s podatki, ki jih pripravljajo nacionalne in mednarodne organizacije. Sodelovanje na več področjih v okviru Eurostata ali evropskega statističnega sistema je prispevalo k skladnosti statistike turizma s povezanimi podatki na področju gospodarstva, podjetništva ali trga dela. V ta namen se obstoječi podatki na sorodnih področjih ponovno uporabijo za poglobljeno analizo dejavnosti, ki so pomembne za turizem. V zvezi s tem bi lahko nadaljnje izboljšanje skladnosti podatkov na ravni sektorja iz različnih statističnih serij Eurostata izboljšalo analizo dejavnosti, ki spadajo v turistični ekosistem.

V prihodnosti bi lahko sistematično izvajanje satelitskih računov za turizem prispevalo tudi k večji skladnosti zlasti z nacionalnimi računi.

6. OBREMENITEV IN STROŠKOVNA UČINKOVITOST

Uredba omogoča prožnost, da nacionalni zbiralci podatkov izberejo najustreznejše vire podatkov (člen 8): raziskave, administrativne podatke in ustrezne postopke statističnega ocenjevanja. Obremenitev in stroškovna učinkovitost sta običajno pomembna parametra pri izbiri virov podatkov in metodologije v državah članicah. Od prejšnjega poročila se je potencial novih virov podatkov še naprej povečeval in člen 8 načeloma dovoljuje uporabo takih inovativnih virov ali metod kot dela proizvodnega sistema.

Obremenitev in stroškovna učinkovitost pogosto vplivata na kakovost podatkov. Priloga I k Uredbi državam članicam dovoljuje, da v skladu s členom 4, točka (a), omejijo obseg opazovanja tako, da ta vključuje samo obrate nad določenim pragom zmogljivosti. Ta omejitev obsega znatno zmanjša obremenitev najmanjših podjetij, lahko

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

pa povzroči tudi premajhno pokritost tega segmenta v uradni statistiki. Vendar nedavni razvoj, kot je raziskovanje podatkov s platform za sodelovalno gospodarstvo, pomaga zapolniti vrzeli v podatkih na stroškovno učinkovitejši način. Drugi inovativni pristopi, ki jih Eurostat trenutno preučuje v sodelovanju z državami članicami, lahko prav tako obravnavajo obremenitev, hkrati pa povečajo pokritost podatkov.

Uporaba rotacijskih modulov (podatki se zahtevajo vsaka tri leta) in neobveznih spremenljivk ali razčlenitev pomaga omejiti obremenitev anketirancev.

7. OBETI

Izvajanje Uredbe (EU) št. 692/2011 je uporabnikom na mednarodni, nacionalni in podnacionalni ravni vsekakor zagotovilo trden, zanesljiv, usklajen sistem turističnih informacij. Vendar so se turistični sektor in s turizmom povezane politične ali družbene prednostne naloge v desetih letih dodatno razvili. Poleg tega je uradna statistika vstopila v 21. stoletje in se poskuša odmakniti od tradicionalnih tehnik, ki temeljijo na raziskavah, in posodobiti pripravo statistik.

Zato je Komisija (Eurostat) začela izmenjevati mnenja z uporabniki in pripravljavci statistike turizma, da bi ugotovila prednosti in slabosti sedanjega okvira ter izboljšala ustreznost kazalnikov. Vzporedno s tem postopkom revizije so inovativne pobude privedle do obetavnih raziskav o uporabi alternativnih virov podatkov in do objave eksperimentalne statistike, ki je vsebovala prej nedostopne kazalnike.

Prve razprave so opredelile satelitske račune za turizem in merjenje trajnostnosti turizma kot pomembne razsežnosti vsake revizije pravne podlage. Ni naključje, da so bile te teme že izpostavljene v Uredbi, čeprav kot poziv k pripravi programa za pilotne študije na teh področjih (člen 5). Poleg tega bi se moral v postopku revizije upoštevati stalna prizadevanja za zbiranje osnovnih podatkov iz novih in inovativnih virov, da bi se izboljšale ustreznost, pravočasnost in pokritost statističnega okvira.