KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.7.2024 r.
COM(2024) 326 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii

1. WPROWADZENIE

Rozporządzeniem (UE) nr 1260/2013 ([1]) („rozporządzenie”) ustanowiono wspólne ramy prawne opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyk europejskich dotyczących ludności i zdarzeń ruchu naturalnego.

Państwa członkowskie przez wiele lat dobrowolnie przedkładały takie statystyki. Ponieważ bazowały one jednak na różnych definicjach i pojęciach demograficznych oraz na odmiennych metodach, były znacznie ograniczone pod względem porównywalności, spójności i terminowości. Wspólne ramy miały na celu zaspokojenie zapotrzebowania na wysokiej jakości statystyki w dziedzinie demografii na szczeblu krajowym i regionalnym, które mają zasadnicze znaczenie dla szerokiego zakresu potrzeb instytucjonalnych i politycznych. Na przykład są potrzebne do obliczenia prognoz dotyczących ludności, które stanowią podstawę długoterminowych prognoz gospodarczych i budżetowych UE i są ważnym wspólnym elementem wielu wskaźników politycznych „na mieszkańca”.

Niniejsze sprawozdanie jest drugim sprawozdaniem wymaganym na podstawie art. 11 rozporządzenia i obejmuje lata 2019–2023 ([2]). Jego struktura jest następująca:

- w sekcji 2 przedstawiono przegląd statystyk objętych rozporządzeniem;
- w sekcji 3 opisano sposób regularnego monitorowania kryteriów jakości ustanowionych w odniesieniu do statystyk europejskich;
- w sekcji 4 podsumowano najnowsze ustalenia z oceny;
- w sekcji 5 przedstawiono bieżącą inicjatywę ustawodawczą mającą na celu unowocześnienie statystyk europejskich dotyczących ludności i mieszkań, w tym statystyk na podstawie rozporządzenia.

2. STATYSTYKI OBJĘTE ROZPORZĄDZENIEM

Zgodnie z rozporządzeniem państwa członkowskie przekazują Komisji (Eurostatowi) statystyki dotyczące:

- ludności zamieszkującej ([3]) według wieku, płci i regionu zamieszkania;
- urodzeń żywych według płci, miesiąca urodzenia, kolejności urodzenia, wieku matki, roku urodzenia matki, kraju urodzenia matki, kraju obywatelstwa matki i regionu zamieszkania matki;
- zgonów według wieku, płci, roku urodzenia, regionu zamieszkania, kraju urodzenia, kraju obywatelstwa i miesiąca zgonu oraz

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 39).).

([2]) Pierwsze sprawozdanie opublikowano pod numerem COM (2018) 843.

([3]) „Miejsce zamieszkania” zdefiniowano w art. 2 lit. d) rozporządzenia jako miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy. Jeżeli ustalenie okoliczności dotyczących miejsca zamieszkania nie jest możliwe, wówczas za „miejsce zamieszkania” może być uznane miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania, z wyjątkiem zastosowania do celów głosowania większością kwalifikowaną w Radzie.

- liczby ludności zamieszkującej ogółem na potrzeby głosowania większością kwalifikowaną w Radzie.

Z wyjątkiem ostatniego punktu dopuszcza się pewną elastyczność we wdrażaniu definicji miejsca zamieszkania – państwa członkowskie mogą przedstawić statystyki oparte na „miejscu formalnego zamieszkania lub miejscu zameldowania", gdy nie można ustalić kryteriów dotyczących miejsca zamieszkania.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 205/2014 ([4]). Określono w nim jednolite warunki odnośnie do podziałów danych, terminów przekazywania danych oraz zmian danych. W rezultacie państwa członkowskie przekazują również Komisji (Eurostatowi) następujące dane:

- tymczasowe roczne statystyki dotyczące liczby ludności ogółem, liczby urodzeń żywych ogółem oraz liczby zgonów ogółem na poziomie krajowym w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia każdego roku odniesienia oraz
- tymczasowe miesięczne statystyki dotyczące liczby urodzeń żywych ogółem i liczby zgonów ogółem za co najmniej pierwsze sześć miesięcy roku odniesienia – do 30 listopada tego roku odniesienia.

Oprócz tych obowiązkowych statystyk obecnie państwa członkowskie przekazują dobrowolnie różne statystyki, np. dotyczące zgonów według tygodnia ich wystąpienia; zgonów według wieku, płci i poziomu wykształcenia; małżeństw i rozwodów według różnych cech. Niektóre z tych przekazywanych dobrowolnie statystyk są potrzebne do obliczenia wskaźników demograficznych, np. średniego trwania życia według poziomu wykształcenia.

3. REGULARNE MONITOROWANIE JAKOŚCI STATYSTYCZNEJ

W niniejszej sekcji opisano monitorowanie wdrażania rozporządzenia w oparciu o standardowe kryteria jakości zgodnie z art. 12 rozporządzenia (WE) nr 223/2009 w sprawie statystyki europejskiej ([5]) i Europejskim kodeksem praktyk statystycznych ([6]). Państwa członkowskie muszą zapewnić jakość statystyk i przekazać Komisji (Eurostatowi) wysokiej jakości metadane i sprawozdania. Eurostat dokonuje przeglądu tych ocen jakości i publikuje statystyki oraz artykuły analityczne na swojej stronie internetowej. Eurostat i państwa członkowskie współpracują ze sobą w celu podjęcia działań następczych w związku z nierozstrzygniętymi kwestiami. Konkretne kwestie omawiane są na corocznych posiedzeniach grupy ekspertów ds. statystyki ludnościowej, na których reprezentowane są wszystkie krajowe urzędy statystyczne UE oraz EFTA.

([4]) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 205/2014 z dnia 4 marca 2014 r. ustanawiające jednolite warunki wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii odnośnie do podziałów danych, terminów przekazywania danych oraz zmian danych (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 65 z 5.3.2014, s. 10).

([5]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164).

([6]) http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-32-11-955.

3.1. Adekwatność

Komisja przywiązuje dużą wagę do demografii ([7]). Statystyki w dziedzinie demografii wykorzystuje się do opracowywania regularnych sprawozdań, wniosków w sprawie polityki, sprawozdań z wykonania, których wymagają przepisy UE, a także analiz polityki. Statystyki opracowane na podstawie rozporządzenia wykorzystuje się na przykład w sprawozdaniach Komisji w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej ([8]) oraz w sprawie skutków zmian demograficznych w zmieniającym się środowisku ([9]). W 2021 r. Eurostat wydał interaktywną publikację „Demografia Europy", która jest aktualizowana corocznie i ukazuje rozwój, zmiany i starzenie się społeczeństwa w UE ([10]). Jednym z bezpośrednich zastosowań statystyk opracowywanych na podstawie rozporządzenia są przygotowywane przez Eurostat trzyletnie demograficzne prognozy ludności ([11]). Pokazują one, w jaki sposób liczebność i struktura populacji mogłyby ulec zmianie, gdyby niektóre założenia dotyczące płodności, śmiertelności i migracji pozostały aktualne. Prognozy te wykorzystuje się także w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa ([12]) w celu oceny długoterminowego wpływu tego zjawiska na budżet i gospodarkę. Oprócz tych długoterminowych prognoz ludności we wrześniu 2022 r. Eurostat po raz pierwszy opublikował krótkoterminowe aktualizacje prognoz, które uzupełniły dostępne dane. Ponadto liczbę ludności ogółem zamieszkującej dane państwo członkowskie wykorzystuje się na potrzeby głosowania większością kwalifikowaną w Radzie.

Spośród wszystkich statystyk rozpowszechnianych przez Eurostat statystyki dotyczące liczby ludności są jednymi z najczęściej wykorzystywanych. Od 2015 r. ([13]) roczne dane dotyczące liczby ludności ([14]) i zmian liczby ludności ([15]) na poziomie krajowym stale znajdują się wśród najpopularniejszych tabel statystyk społecznych oraz w pierwszej piątce najczęściej wyświetlanych tabel Eurostatu. Od połowy 2016 r. sekcja

([7]) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/impact-demographic-change-europe_pl.

([8]) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (strona dostępna jedynie w języku angielskim).

([9]) https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/Demography_report_2022_0.pdf (strona dostępna jedynie w języku angielskim).

([10]) Najnowsze wydanie dostępne na stronie: https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/demography-2023 (strona dostępna jedynie w języku angielskim).

([11]) Eurostat opublikował ostatnie prognozy ludności EUROPOP2023 30 marca 2023 r.: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_projections_in_the_EU (strona dostępna jedynie w języku angielskim).

([12]) https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en (strona dostępna jedynie w języku angielskim).

([13]) Dotyczy to wszelkich danych rozpowszechnianych na podstawie rozporządzenia, jako że dane zgromadzone na podstawie art. 3 rozpowszechniono po raz pierwszy w pierwszym kwartale 2015 r.

([14]) „Ludność w dniu 1 stycznia" – internetowy kod danych: tps00001 (strona dostępna jedynie w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

([15]) „Przyrost ludności – bilans ludności i współczynniki urodzeń na poziomie krajowym" – internetowy kod danych: demo_gind (strona dostępna jedynie w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

„Demografia, liczba ludności i równowaga” ([16]) na stronie internetowej Eurostatu stale znajduje się w pierwszej piątce sekcji tematycznych pod względem liczby odwiedzających użytkowników.

3.2. Dokładność

W porównaniu z poprzednim sprawozdaniem z 2018 r. nie osiągnięto żadnej znaczącej poprawy pod względem dokładności. Eurostat zdaje sobie sprawę, że te same specyficzne kwestie dotyczące dokładności występują w przypadku niepełnego pokrycia (tj. gdy osoby nie rejestrują swojego miejsca zamieszkania) i nadmiernego pokrycia (tj. gdy osoby nie wyrejestrowują się, ponieważ często nie mają takiego obowiązku ani motywacji) ([17]). Ponadto metadane zgłoszone przez państwa członkowskie dotyczące dokładności szacowania ludności zamieszkującej do celów głosowania większością kwalifikowaną są nadal niewystarczające do przeprowadzenia szczegółowej oceny.

W tym kontekście Eurostat nadal promuje wykorzystanie „przepływów lustrzanych” zgłaszanych przez partnerskie państwa członkowskie w celu rozwiązywania problemu błędów pokrycia spowodowanych brakiem rejestrowania i wyrejestrowywania. Wymiana zagregowanych danych dotyczących przepływów lustrzanych odbywa się między krajowymi urzędami statystycznymi, które uznają tę wymianę za przydatne uzupełnienie ich krajowego procesu statystycznego. Pomaga im to poprawić i ocenić jakość ich danych.

3.3. Aktualność i terminowość

Główny termin na dostarczenie Komisji (Eurostatowi) masowych statystyk w dziedzinie demografii wynosi 12 miesięcy po zakończeniu roku odniesienia, natomiast trzy niewielkie zbiory danych należy przekazać w terminie 6, 8 i 11 miesięcy od zakończenia roku odniesienia. Od momentu rozpoczęcia gromadzenia danych na podstawie rozporządzenia nie odnotowano żadnych znaczących przypadków opóźnień w przekazywaniu danych przez państwa członkowskie. W związku z tym nie zaszły żadne zmiany w porównaniu ze sprawozdaniem z 2018 r. ([18])

3.4. Dostępność i przejrzystość

Dane państw członkowskich i dane zbiorcze na poziomie UE są powszechnie dostępne na stronie internetowej Eurostatu ([19]). Użytkownicy mogą uzyskać dostęp do statystyk

([16]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

([17]) W najnowszym sprawozdaniu dotyczącym jakości ponownie podkreślono utrzymujące się trudności związane z niekompletnym (wy)rejestrowaniem się i pokryciem w odniesieniu do osób przebywających nielegalnie w danym kraju, bez oszacowania ilościowego wpływu na dokładność pokrycia.

([18]) Na przykład zgodnie z najnowszym sprawozdaniem dotyczącym jakości prawie wszystkie państwa członkowskie przekazały wszystkie swoje zbiory danych w terminie (76 z 81 zbiorów danych przekazano w terminie, 2 z 2-tygodniowym opóźnieniem i 3 z 4-tygodniowym opóźnieniem).

([19]) Strona główna (http://ec.europa.eu/eurostat) i bazy danych Eurostatu (http://ec.europa.eu/eurostat/data/database) (obie strony dostępne jedynie w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

europejskich w dziedzinie demografii ([20]) w sekcji „Selected datasets” [„Wybrane zbiory danych”], „Detailed datasets” [„Szczegółowe zbiory danych”] oraz za pośrednictwem regularnie aktualizowanych artykułów dotyczących wielu różnych zagadnień związanych z kwestiami populacyjnymi ([21]). W ciągu roku publikacjom danych towarzyszą szeroko rozpowszechniane wiadomości i artykuły z cyklu *Statistics Explained* zawierające więcej informacji na temat statystyk dotyczących demografii, widocznych w nich tendencji oraz ich interpretacji ([22]). Brak wystarczająco jasnych i porównywalnych informacji na temat krajowych metadanych, w tym ilościowych wskaźników jakości, utrudnia jednak nawet doświadczonym użytkownikom ocenę i porównanie jakości danych od państw członkowskich.

3.5. Porównywalność i spójność

Elastyczne, niezharmonizowane stosowanie pojęcia miejsca zamieszkania nadal stanowi najpoważniejszy problem w zakresie porównywalności i spójności. Na przykład niektóre państwa członkowskie nie uwzględniają niektórych grup ludności (np. osób ubiegających się o azyl, migrantów o nieuregulowanym statusie lub nomadów) lub nie stosują kryterium 12 miesięcy w odniesieniu do liczby ludności i zdarzeń ruchu naturalnego, często dlatego, że statystyki pochodzą bezpośrednio z rejestrów administracyjnych i w związku z tym są uzależnione od krajowych kryteriów administracyjnych dotyczących rejestracji osób i zdarzeń ruchu naturalnego ([23]). W niedawnej ocenie stwierdzono, że jest to jedną z kluczowych kwestii w obecnych ramach statystycznych (zob. sekcja 4), natomiast w inicjatywie Komisji na rzecz ponownego opracowania podstawy prawnej podkreślono, że potrzebne są dobre praktyki w zakresie szacowania, by poprawić porównywalność statystyk w dziedzinie demografii pochodzących ze źródeł administracyjnych (zob. sekcja 5).

Pomijając tę kluczową kwestię, statystyki w dziedzinie demografii są w większości porównywalne w czasie dla każdego kraju. Pewne braki ciągłości występują zazwyczaj wtedy, gdy państwa członkowskie ulepszają swoją metodykę lub zmieniają ją, w tym wykorzystują nową rundę spisu powszechnego w celu oceny i ponownego oszacowania liczby ludności lub dostosowują jednostki terytorialne stosowane w statystykach. Takie braki ciągłości opisano w tabelach, które znajdują się w bazie danych Eurostatu, oraz

([20]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance/database (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

([21]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/demography-population-stock-balance/publications (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

([22]) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Category:Population (strona dostępna w językach angielskim, francuskim i niemieckim).

([23]) Zgodnie z najnowszymi sprawozdaniami dotyczącymi jakości w odniesieniu do statystyk w dziedzinie demografii (z wyjątkiem całkowitej liczby ludności na potrzeby głosowania większością kwalifikowaną w Radzie) 18 państw członkowskich konsekwentnie stosuje zawężoną koncepcję miejsca zamieszkania, natomiast dziewięć stosuje inne koncepcje krajowe lub mieszane. W przypadku całkowitej liczby ludności na potrzeby głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, gdzie zgodnie z prawem wymagana jest zawężona koncepcja miejsca zamieszkania, istnieją rozbieżne praktyki między państwami członkowskimi w odniesieniu do niektórych grup ludności, w szczególności osób ubiegających się o azyl (17 państw członkowskich je uwzględnia, 10 nie), migrantów o nieuregulowanym statusie (13 w porównaniu z 14) i nomadów (19 w porównaniu z ośmioma państwami członkowskimi).

udokumentowano na potrzeby użytkowników poprzez metadane znajdujące się na stronie internetowej Eurostatu lub w stosownych publikacjach.

3.6. Monitorowanie zgodności

Komisja (Eurostat) nadal monitoruje sporadyczne przypadki nieprzestrzegania przepisów rozporządzenia, gdy dane były niekompletne, niskiej jakości lub nie przekazano ich w przewidzianych prawem terminach. Eurostat na bieżąco monitoruje i ocenia wspominane aspekty dostarczania danych oraz kontaktuje się z właściwymi państwami członkowskimi na szczeblu technicznym i administracyjnym, aby doprowadzić do rozwiązania tych problemów.

4. OCENA OBECNYCH RAM STATYSTYCZNYCH

W 2021 r. Komisja przeprowadziła kompleksową ocenę kompletu obowiązujących ram prawnych i wynikających z nich europejskich statystyk dotyczących ludności i mieszkań ([24]). Zakresem oceny objęto statystyki, o których mowa w art. 3 rozporządzenia, oraz wszystkie statystyki, o których mowa w rozporządzeniach (WE) nr 862/2007 ([25]) i (UE) nr 763/2008 ([26]). Zakres oceny był znacznie szerszy niż regularne monitorowanie opisane w sekcji 3, ponieważ w ramach systematycznych konsultacji z zainteresowanymi stronami zebrano opinie wszystkich odpowiednich grup zainteresowanych stron, w tym użytkowników instytucjonalnych, użytkowników z sektora polityki oraz użytkowników zajmujących się badaniami ([27]). Ocena miała wykazać, czy pierwotne cele obecnych ram zostały osiągnięte i zidentyfikować istotne luki.

W ocenie stwierdzono, że dzięki obecnym ramom nastąpiła znaczna ogólna poprawa w obszarze europejskich statystyk ludnościowych w porównaniu z początkowymi problemami i potrzebami, z którymi borykało się środowisko statystyków przed wejściem w życie ram. W szczególności obecne ramy prawne przyczyniły się do znacznego zwiększenia unijnej wartości dodanej dzięki poprawie – w odniesieniu do zbiorów danych, które stały się obowiązkowe – kilku statystycznych wymiarów jakości na szczeblu UE, w tym kompletności, spójności i terminowości. Ponadto dzięki obecnym przepisom udało się zaspokoić wszystkie istotne potrzeby w zakresie kształtowania polityki i instytucji na szczeblu UE, które były znane w momencie opracowywania ram (2005–2013). Poprawiło to skuteczność, wydajność i spójność tworzenia statystyk w porównaniu z poprzednią sytuacją, kiedy to opierano się wyłącznie na dobrowolnym zbieraniu danych. W ramach konsultacji z zainteresowanymi stronami większość respondentów ze wszystkich kluczowych grup zainteresowanych stron potwierdziła te usprawnienia i podkreśliła wartość dodaną obecnych ram prawnych na szczeblu UE.

([24]) SWD(2023) 13.

([25]) Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 23).

[26]Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 14).

([27]) SWD(2023) 15.

W ocenie stwierdzono jednak również występowanie czterech istotnych luk w obecnym ustawodawstwie.

4.1. Luka nr 1: Spójność, porównywalność, kompletność

Chociaż w rozporządzeniu określono wspólne definicje kluczowych pojęć statystycznych, sama definicja populacji pozostaje w pewnym stopniu elastyczna. Państwa członkowskie używają obecnie trzech różnych pojęć (miejsce zamieszkania, miejsce zameldowania, legalny pobyt) dozwolonych w rozporządzeniu, czasami stosując różne pojęcia w odniesieniu do różnych zbiorów danych. Ta kluczowa kwestia spowodowała brak porównywalności i spójności danych z różnych państw członkowskich, zmniejszając unijną wartość dodaną zbieranych danych. Ponadto statystyki, które pozostają dobrowolne, są często niekompletne na szczeblu UE ze względu na brak danych z kilku państw członkowskich. Prowadzi to do znacznego obniżenia ogólnej efektywności kosztowej, ponieważ większość państw członkowskich wydaje środki na opracowanie tych statystyk, ale nie uzyskuje się pełnego obrazu sytuacji w UE.

4.2. Luka nr 2: Aktualność i częstotliwość

Rozporządzenie obejmuje wyłącznie roczne statystyki w dziedzinie demografii, przy czym większość zbiorów danych należy przekazać 12 miesięcy po zakończeniu okresu odniesienia. Mimo że ogólna aktualność poprawiła się głównie dzięki rozwiązaniu problemu nadmiernych opóźnień w bardzo nielicznych państwach członkowskich, pozostaje ona poniżej oczekiwań użytkowników. Dane przekazywane na podstawie rozporządzenia są mniej aktualne niż porównywalne krajowe publikacje statystyczne i inne formy przekazywania statystyk międzynarodowych w większości państw członkowskich. Zgodnie z rozporządzeniem nie można wprowadzić usprawnień w zakresie przewidzianych prawem terminów i częstotliwości statystyk, np. w celu uwzględnienia statystyk ludnościowych w okresach krótszych niż rok, takich jak te opracowane niedawno dobrowolnie w odniesieniu do śmiertelności.

4.3. Luka nr 3: Szczegółowe informacje dotyczące tematów i grup istotnych dla społeczeństwa

W rozporządzeniu skoncentrowano się na potrzebach w zakresie danych odpowiadającym priorytetom politycznym istniejącym w momencie jego opracowywania. Z czasem priorytety się zmieniły, a dostępne statystyki w dziedzinie demografii nie obejmują już w adekwatny sposób strategicznie istotnych cech, tematów lub grup ludności ([28]). Luki potwierdzone w wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami dotyczą w szczególności cech istotnych tematów i grup. Istnieją również luki dotyczące niewystarczającego stopnia szczegółowości geograficznej, w szczególności typologii funkcjonalnych i danych georeferencyjnych na potrzeby analizy integracji obszarów miejskich/wiejskich i analiz transgranicznych.

([28]) Np. dane dotyczące mieszkalnictwa na potrzeby Europejskiego Zielonego Ładu; dane dotyczące migrantów i mobilności w UE; dane dotyczące ludności obszarów miejskich/wiejskich; oraz dane dotyczące grup mniejszościowych znajdujących się w trudnej sytuacji na potrzeby polityki w zakresie niedyskryminacji i praw podstawowych.

4.4. Luka nr 4: Brak elastyczności ram prawnych

Poza wymienionymi powyżej niedociągnięciami istniejące przepisy nie są także wystarczająco elastyczne, aby umożliwić dostosowywanie się do nowych i pojawiających się potrzeb w zakresie statystyk oraz spełnianie ich. Nowe źródła danych na poziomie państw członkowskich i UE (w szczególności dane administracyjne, w tym systemy interoperacyjności i dane będące w posiadaniu podmiotów prywatnych) oferują potencjalne usprawnienia pod względem kosztów i aktualności danych, ale obowiązujące prawodawstwo nie pozwala na ich wykorzystanie. Nie było zatem możliwości dostosowania ram prawnych do zmian istotnych dla polityki od czasu, kiedy ramy te zostały przyjęte, dlatego szybko tracą one na znaczeniu.

5. MODERNIZACJA STATYSTYK EUROPEJSKICH W DZIEDZINIE DEMOGRAFII W RAMACH RESTRUKTURYZACJI STATYSTYK EUROPEJSKICH DOTYCZĄCYCH LUDNOŚCI

W odniesieniu do istotnych luk przedstawionych w sekcji 4 w ocenie zidentyfikowano cztery czynniki legislacyjne, które mają również zastosowanie do przedmiotowego rozporządzenia:

- Wyłącznie **obowiązkowe gromadzenie danych** na podstawie określonych wspólnych przepisów może zapewnić kompletność i aktualności statystyk na poziomie UE. Uregulowanie dobrowolnego gromadzenia danych charakteryzującego się już znaczną kompletnością może znacznie poprawić skuteczność i efektywność z uwagi na dużą wartość dodaną UE wygenerowaną przy ograniczonych kosztach przyrostowych.
- **Dobrowolne gromadzenie danych** jest właściwym instrumentem do pilotażowego badania tworzenia statystyk dotyczących nowych tematów lub cech oraz do zwiększania przyrostowej zdolności krajowych systemów statystycznych w zakresie dostarczania takich nowych danych. Z czasem staje się ono jednak nieskuteczne, ponieważ powtarzające się koszty tworzenia statystyk ostatecznie nie generują wartości dodanej UE pod względem kompletności we wszystkich państwach członkowskich.
- **Nieprecyzyjne definicje prawne** tematów statystycznych prowadzą do utraty kontroli nad harmonizacją pojęciową. Ostatecznie prowadzi to do utraty spójności i porównywalności w czasie. Przykład definicji bazy ludności pokazuje, jak klauzula niewykonania zobowiązania, pierwotnie wprowadzona jako wyjątek o ograniczonym zakresie, stała się nowym standardem faktycznym ([29]).
- **Zbyt sztywne ramy prawne** utrudniają utrzymanie ich znaczenia wraz z upływem czasu. Obecne ramy dość szybko tracą na znaczeniu – zaczęło się to już w okresie wdrażania ze względu na brak mechanizmów elastyczności pozwalających dostosowywać gromadzenie danych do zmieniających się potrzeb czy korzystać z możliwości wynikających z dostępności nowych źródeł danych.

([29]) Jak zauważono w sekcji 4.1, w rozporządzeniu dopuszcza się trzy różne koncepcje bazy ludności: miejsce zamieszkania lub, domyślnie, miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania (zgodnie z przepisami krajowymi), jeżeli ustalenie okoliczności dotyczących miejsca zamieszkania opisanych w rozporządzeniu nie jest możliwe. Tę klauzulę niewykonania zobowiązania wprowadzono pierwotnie jako wyjątek dla niewielkiej liczby państw członkowskich, ale w międzyczasie stała się ona nowym standardem faktycznym, ponieważ coraz więcej państw członkowskich stosuje krajowe definicje bazy ludności w związku z korzystaniem ze źródeł danych administracyjnych.

Ponadto w ocenie wskazano na powielanie się przepisów administracyjnych w zakresie zgodności, egzekwowania i monitorowania, ponieważ obecne przepisy dotyczące statystyki ludnościowej są rozproszone w trzech aktach prawnych, które nie zostały opracowane razem. W związku z tym na podstawie oceny i oceny skutków ([30]) Komisja przyjęła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia ramowego w sprawie ludności i mieszkań, który odnosi się do czynników legislacyjnych związanych z powyższymi istotnymi lukami, a jednocześnie ma na celu zawarcie podstawy prawnej w jednym rozporządzeniu ([31]).

Wniosek ustawodawczy zawiera ambitne elementy mające na celu wzmocnienie ogólnej spójności i powiązań między wszystkimi statystykami społecznymi UE opartymi na danych dotyczących osób fizycznych i gospodarstw domowych, w tym statystykami, o których mowa w rozporządzeniu (UE) 2019/1700 ([32]). We wniosku przewidziano przepisy wspierające wdrożenie zharmonizowanej definicji populacji opartej na solidnych koncepcjach szacowania statystycznego i zapewnienie dostępu do istniejących źródeł danych, które usprawnią procesy tworzenia statystyk społecznych i poprawią ich ogólną jakość. Wniosek obejmuje także przepisy służące uzgodnieniu w większym stopniu statystyk dotyczących ludności i migracji międzynarodowej ze statystykami dotyczącymi procedur azylowych oraz administracyjnych i sądowych związanych z przepisami dotyczącymi imigracji pozostającymi w mocy na podstawie art. 4–7 rozporządzenia (WE) nr 862/2007. Na dzień zamknięcia niniejszego sprawozdania trwała zwykła procedura ustawodawcza w sprawie wniosku ([33]).

6. WNIOSKI

Dzięki ciągłym wspólnym wysiłkom w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego ([34]) wdrażanie rozporządzenia przebiega właściwie. Przyczynia się to do regularnej publikacji wysokiej jakości ogólnych statystyk europejskich w dziedzinie demografii, potrzebnych instytucjom Unii i decydentom na wszystkich szczeblach. Zgodność z prawem i jakość statystyczna są regularnie monitorowane zgodnie z rozporządzeniem. Podobnie jak w pierwszym sprawozdaniu z 2018 r. nie odnotowano poważnych problemów związanych z przestrzeganiem przepisów.

Niemniej jednak w niedawnej ocenie obecnych ram prawnych dotyczących statystyk ludnościowych zidentyfikowano cztery istotne luki w obecnie obowiązujących przepisach, które są częściowo związane z faktem, że statystyki ludnościowe są rozproszone w trzech rozporządzeniach, w tym w przedmiotowym rozporządzeniu. Luki

([30]) SWD(2023) 11.

([31]) COM(2023) 31.

([32]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1700 z dnia 10 października 2019 r. ustanawiające wspólne ramy statystyk europejskich dotyczących osób i gospodarstw domowych, opartych na danych na poziomie indywidualnym zbieranych metodą doboru próby, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 808/2004, (WE) nr 452/2008 i (WE) nr 1338/2008 oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1177/2003 i rozporządzenie Rady (WE) nr 577/98 (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 261I, 14.10.2019, s. 1).

([33]) Procedura 2023/0008/COD.

([34]) https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system.

te obejmują: (i) brak harmonizacji pojęć statystycznych, w szczególności definicji ludności; (ii) niewystarczającą aktualność i częstotliwość publikacji statystycznych; (iii) brak szczegółowych informacji na temat odpowiednich grup i tematów oraz (iv) brak elastyczności w dostosowywaniu się do zmieniających się potrzeb lub nowych źródeł danych. W związku z tym Komisja zaproponowała jedno nowe rozporządzenie ramowe w sprawie europejskich statystyk dotyczących ludności i mieszkań, które umożliwiłoby skonsolidowanie ram prawnych i wyeliminowanie wszystkich czterech luk.

Kontynuowane są działania na rzecz przyspieszenia zwykłej procedury ustawodawczej w sprawie nowych zintegrowanych ram prawnych dotyczących europejskich statystyk ludnościowych, które na podstawie rozporządzenia objęłyby i rozszerzyłyby statystyki w dziedzinie demografii.