

Dorota SZĄŁTYS, Radosław STĘPIEŃ

Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań w 2011 r.

Od 1 kwietnia do 30 czerwca 2011 r. w Rzeczypospolitej Polskiej odbył się powszechny spis ludności i mieszkań. Był to już ósmy spis w niepodległej Polsce (nie licząc spisu sumarycznego w 1946 r. oraz trzech mikrospisów w latach 1974, 1984 i 1995) i pierwszy od wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej (UE).

Spisy powszechne są ważnymi momentami w życiu narodu, kiedy państwo pyta swoich mieszkańców „ilu nas jest”, „jacy jesteśmy”, „jak żyjemy” oraz o inne najistotniejsze informacje związane z funkcjonowaniem społeczeństwa. To portret kraju, ukazujący demograficzną, społeczną i ekonomiczną strukturę jego mieszkańców w określonym czasie.

Należy jednak pamiętać, że cele spisu zmieniają się wraz ze stale ewoluującym społeczeństwem. Inne cele przyświecały spisom ludności w czasach starożytnych (ich podstawowym zadaniem było dostarczenie rządzącym listy mężczyzn służącej powoływaniu do armii), zgoła inne w erze nowożytnej, choć i wówczas cele praktyczne i poznawcze spisu nie zawsze pozbawione były społeczno-politycznego kontekstu.

Obecnie, w dobie globalizacji i szybkiego rozwoju gospodarczego, posiadanie szczegółowych, dobrych jakościowo i porównywalnych danych statystycznych jest niezbędne do prawidłowego zarządzania społeczno-gospodarczego zarówno w kraju, jak i w ujęciu międzynarodowym. Spis ludności jest jedynym masowym badaniem, które pozwala na uzyskanie tak szczegółowych informacji o liczbie ludności, jej rozmieszczeniu, strukturze demograficzno-społecznej i zawodowej oraz o gospodarstwach domowych i rodzinach.

Spisem ludności zwykle towarzyszą spisy mieszkań i budynków, dostarczając informacji nie tylko o ilościowym i jakościowym stanie zasobów mieszkaniowych. Pozwalają one przede wszystkim na wszechstronną charakterystykę sytuacji mieszkaniowej ludności i gospodarstw domowych, a w tym na ustalenie liczby gospodarstw domowych i rodzin nieposiadających własnego mieszkania lub mieszkających niesamodzielnie.

W wymiarze międzynarodowym, zwłaszcza w UE, dysponowanie danymi ze spisów ma podstawowe znaczenie z uwagi na bieżące wykorzystywanie tych informacji dla potrzeb realizowanych programów (np. w Europejskiej Strategii

Zatrudnienia) oraz m.in. wspólnotowej polityki społecznej. Służą one koordynacji polityki migracyjnej państw członkowskich UE, a także budowaniu wspólnotowej polityki migracyjnej, której celem jest integracja imigrantów oraz zwalczanie rasizmu i dyskryminacji.

Sukces nowoczesnego spisu w dużej mierze zależy od uwzględnienia przy organizacji tego badania kilku czynników. Po pierwsze kwestionariusz spisowy powinien być przystosowany do zmieniającej się charakterystyki demograficznej i społeczno-ekonomicznej ludności kraju oraz jego regionów. Trudność polega na znalezieniu właściwej równowagi pomiędzy wprowadzeniem zmian do treści spisu i zachowaniem ciągłości historycznej, tak aby można było przeprowadzić analizę zjawiska w rozmaitych okresach. Drugi czynnik dotyczy rozwoju technologii stosowanych w gromadzeniu, przetwarzaniu i upowszechnianiu informacji statystycznych. Wiele krajów wprowadziło w spisach zautomatyzowane technologie, takie jak skanowanie, OCR (inteligentne rozpoznawanie znaków w pliku graficznym), automatyczne kodowanie oraz edycję danych. Zastosowanie nowoczesnych technologii wychodzi naprzeciw rosnącym wymaganiom użytkowników danych, którzy oczekują bardziej szczegółowych informacji geograficznych i społeczno-ekonomicznych w formach odpowiadających najnowszemu oprogramowaniu komputerowemu.

Należy również uwzględnić stosunek respondentów do spisu. W wielu krajach mieszkańcy coraz mniej chętnie uczestniczą w badaniach ankietowych. Spadek wskaźników udzielanych odpowiedzi wpływa negatywnie zarówno na koszty związane z uzupełnieniem brakujących informacji, jak również na jakość danych i na wyniki ostateczne¹.

Spisy powszechne to największe i najdroższe operacje logistyczne (zwłaszcza gdy są przeprowadzane w sposób tradycyjny), obejmujące gromadzenie danych (poprzez bezpośrednie liczenie lub pobieranie danych z rejestrów administracyjnych), opracowanie wyników, ich analizę i upowszechnianie. Z uwagi na wysokie koszty tego przedsięwzięcia w wielu krajach podejmuje się zdecydowane kroki w kierunku wykorzystania nowych metod, które uczyniłyby spis ludności i mieszkań bardziej efektywnym i mniej kosztownym, przy założeniu, że uzyskane wyniki są odpowiedniej jakości.

Polska należy do tych krajów, które w spisie ludności i mieszkań 2011 r. zdecydowały się na odejście od metody tradycyjnej na rzecz „mieszanej”. Z jednej strony wykorzystuje się systemy informacyjne administracji publicznej, jako źródła danych do spisu, z drugiej — uwzględnia możliwość zbadania niektórych tematów na próbie reprezentatywnej.

W artykule opisano polskie doświadczenia w przeprowadzeniu spisu ludności i mieszkań 2011, w tym regulacje prawne i zobowiązania międzynarodowe, źródła danych, cele spisu, zakres tematyczny, metody zbierania danych od respondentów oraz formy opracowania i upowszechniania wyników.

¹ A. Sobieszak, D. Szałtys (2006), *Przygotowania międzynarodowe do spisu ludności i mieszkań 2010*, „Wiadomości statystyczne”, nr 7/8.

REGULACJE PRAWNE KRAJOWE I ZOBOWIĄZANIA MIĘDZYNARODOWE

Zbieranie danych statystycznych od osób fizycznych w badaniach o tak szerokiej skali i zasięgu, jak spis ludności i mieszkań wymaga szczególnego rodzaju podejścia i regulacji prawnych. Polska wykorzystuje tu Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 763/2008 z 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. U. UE. L. z 13.08.2008 r., Nr 218). Rozporządzenie to ustanawia wspólne zasady dotyczące dostarczania co dziesięć lat wyczerpujących danych na temat ludności i mieszkań. Państwa członkowskie przedkładają Komisji (Eurostatowi) dane na temat ludności, obejmujące charakterystykę demograficzną, społeczną i gospodarczą osób, rodzin i gospodarstw domowych, jak też mieszkań w ujęciu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wśród wymaganych tematów dotyczących ludności wskazuje się m.in.: kraj/miejsce urodzenia oraz kraj posiadanego obywatelstwa, obecne i poprzednie miejsce zamieszkania oraz datę przybycia do obecnego miejsca zamieszkania, bieżącą aktywność ekonomiczną, poziom wykształcenia oraz typ i wielkość gospodarstwa domowego. Nie oznacza to jednak, że spisy powszechne poszczególnych państw UE muszą obejmować jedynie obowiązkowe tematy wskazane w załączniku do rozporządzenia.

W Polsce ramy tematyki spisu ludności i mieszkań w 2011 r., zakres, formę, tryb, granice obowiązków statystycznych i dobrowolności udziału w badaniach określiła ustawa z 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. (Dz.U. z 26 marca 2010 r., Nr 47, poz. 277) wraz z aktami wykonawczymi do ustawy. Zakres tematyczny spisu uwzględniał potrzeby krajowych użytkowników, zarówno władzy centralnej jak i samorządowej, ale również instytucji naukowych i badawczych, ośrodków analitycznych, wyższych uczelni, mediów, wreszcie osób prywatnych.

ŹRÓDŁA DANYCH

Dotychczasowa praktyka spisowa oparta była na klasycznym sposobie przeprowadzania spisów, który polegał na zatrudnianiu rachmistrzów spisowych, odwiedzających wszystkie zamieszkałe lokale i zapisujących uzyskane od respondentów informacje na formularzach spisowych, przygotowanych w formie papierowej. Taka organizacja spisu okazała się jednak bardzo kosztowna i pracochłonna. Z tego względu w Polsce zdecydowano się w spisie 2011 r. na odejście od tradycyjnej metody na rzecz metody „mieszanej”, polegającej na połączeniu danych z rejestrów administracyjnych z danymi uzyskiwanymi z bezpośrednich badań statystycznych.

Decyzja ta wpisuje się w ogólnoeuropejski trend wykorzystywania w spisach ludności i mieszkań zasobów informacyjnych rejestrów administracyjnych. Komisja Europejska przygotowując podstawy prawne przeprowadzania spisów w obszarze UE wzięła pod uwagę dynamiczny rozwój systemów administracyj-

nych i rozwiązań informatycznych wykorzystywanych przy wyborze metody spisu. W przepisach wspomnianego rozporządzenia określono szczegółowo źródła, na jakich państwa członkowskie mogą opierać dane statystyczne. Są to:

- a) tradycyjne spisy powszechne;
- b) spisy powszechne oparte na danych z rejestrów administracyjnych;
- c) kombinacja tradycyjnych spisów powszechnych z badaniami reprezentacyjnymi;
- d) kombinacja spisów powszechnych oparta na danych z rejestrów administracyjnych z badaniami reprezentacyjnymi;
- e) kombinacja spisów powszechnych na podstawie rejestrów administracyjnych z tradycyjnymi spisami powszechnymi;
- f) kombinacja spisów powszechnych wykorzystujących rejestry administracyjne badań reprezentacyjnych oraz tradycyjnych spisów powszechnych;
- g) badania oparte na próbie rotacyjnej („kroczące” spisy powszechne).

Rozporządzenie nr 763/2008 r. jest pierwszym aktem prawnym na skalę międzynarodową, który traktuje równorzędnie różne rodzaje podejścia do przeprowadzania spisu. Innymi słowy, istnieje uznanie „prawne”, że wspomniane źródła są zdolne do zapewnienia danych spisowych.

W polskiej ustawie o NSP 2011 przyjęto założenie jak najszerszego wykorzystania systemów informacyjnych administracji publicznej jako źródeł danych do spisu. W konsekwencji oznacza to, że informacje w spisie pobrano przede wszystkim z dostępnych źródeł administracyjnych, a następnie wykorzystano do przygotowania i aktualizacji operatu adresowo-mieszkaniowego do losowania prób w badaniu reprezentacyjnym oraz jako bezpośrednie źródło danych spisowych. Dane niewystępujące w systemach informacyjnych administracji publicznej lub niespełniające wymogów jakości statystyki publicznej zebrano od osób objętych spisem. Jednak w tym przypadku przewidziano zastosowanie nowoczesnych technik gromadzenia danych w celu wyeliminowania formularzy papierowych. Zastosowane rozwiązania miały przede wszystkim zmniejszyć koszty oraz obciążenie osób nimi objętych, przy zachowaniu wysokiej jakości wyników spisu.

W trakcie prac przygotowawczych do NSP 2011 zebrano niezbędne metadane o ok. 300 rejestrach administracyjnych. Wszystkie zmienne występujące w systemach oceniono pod kątem możliwości uzyskania informacji o ludności, mieszkaniach i budynkach — zgodnie z definicjami i klasyfikacjami zawartymi w rekomendacjach Biura Statystycznego ONZ (UND) oraz Eurostatu obowiązującymi dla krajów regionu EKG oraz UE. W wyniku szczegółowej analizy zdecydowano o wykorzystaniu ok. 28 źródeł pochodzących z administracji rządowej, samorządowej, a także od gestorów spoza administracji publicznej, takich jak zarządcy nieruchomości, spółdzielnie mieszkaniowe, zakłady energetyczne oraz operatorzy telekomunikacji.

Jako priorytetowe należy wymienić: Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (MSWiA) oraz gminne zbiory meldunkowe w zakresie danych o ludności; zbiory danych z systemu ZUS dotyczące płatników składek, osób

ubezpieczonych oraz osób pobierających emeryturę lub rentę, świadczenie lub zasiłek przedemerytalny, rentę socjalną, świadczenia pieniężne wypłacane samostnie; Centralny Wykaz Ubezpieczonych (NFZ) — w zakresie danych o osobach objętych systemem ubezpieczeń zdrowotnych; Ewidencja gruntów i budynków, Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziału terytorialnego państwa — w zakresie danych o budynkach i lokalach; Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju; Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; KRUS; System Pobyt (URiC), a także dane z systemów informacyjnych powiatowych urzędów pracy o osobach bezrobotnych i o osobach poszukujących pracy; dane z systemów pomocy społecznej o świadczeniobiorcach oraz o osobach ubiegających się o przyznanie świadczeń oraz inne systemy i rejestry wymienione w załączniku nr 2 do ustawy o spisie.

Postanowiono, że zakwalifikowane rejestry i systemy administracyjne zostaną wykorzystane jako:

- bezpośrednie źródło danych do badań,
- źródło informacji do utworzenia wykazu podmiotów objętych spisem (operatu adresowo-mieszkaniowego),
- źródło informacji do imputacji, szacowania danych, porównań i określenia jakości danych.

PODSTAWOWE CELE NSP 2011

Podstawowe cele Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań w 2011 r. (NSP 2011) można sprecyzować następująco:

- 1) zaspokojenie potrzeb informacyjnych kraju, zwłaszcza zebranie informacji, których nie można uzyskać z innych źródeł;
- 2) dostarczenie informacji o jednostkach podstawowych podziału administracyjnego kraju;
- 3) możliwie szeroka charakterystyka zmian, jakie zaszły w latach 2002—2011 w podstawowych strukturach demograficzno-społecznych ludności, gospodarstw domowych i rodzin oraz zmian w wielkości i standardzie zasobów mieszkaniowych;
- 4) zebranie informacji niezbędnych do zaspokojenia potrzeb międzynarodowych (Rozporządzenie PE i Rady nr 763/2008);
- 5) aktualizacja bazy do budowy operatów losowania do badań reprezentacyjnych prowadzonych w gospodarstwach domowych.

Obok standardowych funkcji, które w znacznej mierze były wypełniane przez poprzednie spisy ludności i mieszkań, przed Spisem 2011 stanęły dodatkowe zadania. Były one związane z nową sytuacją prawną Polski, wynikającą z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Wiąże się z tym kilka zjawisk, mających konsekwencje społeczno-gospodarcze w kraju. Jednym z nich jest poakcesyjna fala emigracyjna. Migracje zarobkowe Polaków po 2004 r. to proces o doniosłym znaczeniu dla polskiego rynku pracy, ale także społeczeństwa jako całości, jego spójności i tożsamości. Włączenie do formularza spisowego zagadnień

dotyczących migracji ludności, w powiązaniu z jej aktywnością ekonomiczną, wychodzi naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom formułowanym przez UE. Jest to jednocześnie bogate źródło informacji do opracowywania krajowych i lokalnych programów społecznych.

Kolejnym zagadnieniem, które nabiera coraz większego znaczenia dla państw UE oraz regionu EKG w kontekście migracji, integracji i polityki wobec mniejszości narodowych jest charakterystyka etniczno-kulturowa ludności.

W spisie z 2002 r. po raz pierwszy po wojnie podjęto się dokonania bilansu narodowościowego ludności Polski. Ze względu na oczekiwania i zarazem zapotrzebowanie ze strony wielu organizacji międzynarodowych, jak również krajowych użytkowników na dane dotyczące tożsamości (lub struktury) etnicznej ludności oraz języka ojczystego postanowiono kontynuować badanie również w Spisie 2011. Porównanie z wynikami uzyskanymi w poprzednim spisie umożliwi pogłębioną analizę i ocenę jakości wyników z NSP 2002.

Do oceny procesów społecznych niezwykle ważne jest zbadanie zbiorowości osób bezdomnych w Polsce. Oszacowanie skali zjawiska bezdomności jest w warunkach polskich bardzo trudne z uwagi na brak regularnych badań naukowych. Liczbę bezdomnych określa się od 30 do 300 tysięcy, jednak z uwagi na różną metodologię oraz stosowaną definicję pojęcia bezdomności trudno uznać te dane za miarodajne. Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności przygotowało i wdrożyło koncepcję spisu osób bezdomnych, która była przeniesieniem metodologii stosowanej w badaniach nad bezdomnością prowadzonych na Pomorzu.

Z informacji posiadanych przez organizacje pozarządowe wynika, że wśród populacji osób bezdomnych wyraźnej zmianie ulega przekrój zawodowy i społeczny. Obniżeniu ulega wiek bezdomnych, w szczególności samotnych matek z dziećmi. Wyniki spisu dostarczą informacji nie tylko o miejscach przebywania bezdomnych (utworzenie tzw. mapy bezdomności), ale również o okresie pozostawania bezdomnym oraz o przyczynach bezdomności.

Trzeba podkreślić, że rzadko jedna przyczyna wyjaśnia sytuację osoby bezdomnej, przyczyny przeplatają się i wzajemnie warunkują. Dane ze spisu w istotny sposób mogą pomóc w tworzeniu programów i działań o charakterze profilaktycznym, osłonowym czy aktywizującym konkretne osoby lub grupy społeczne, rokujące perspektywy przezwyciężenia tej sytuacji.

Ponadto wyniki Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań posłużą do weryfikowania wyników badań wykonanych na małych próbach, szacunków danych o małych obszarach oraz jako punkt wyjścia do prowadzenia z większą częstotliwością (np. co 2—3 lata) ukierunkowanych tematycznie badań. Pozwolą one na delimitację obszarów ze względu na zasięg przestrzenny niektórych zjawisk, np.: lokalizację rynków pracy, zakres oddziaływania miast, obszary ubóstwa itp. Spis powszechny jest również niepowtarzalną okazją do otrzymania innych informacji, mających coraz większe znaczenie. Mowa tu np. o tematyce dojazdów do pracy. Stosowne informacje są niezbędne samorządom terytorialnym, m.in. do podjęcia starań o uzyskanie unijnych środków pomocowych na budowę lub modernizację szlaków komunikacyjnych.

Realizacja spisu wymagała modyfikacji dotychczasowej metodologii i zakresu tematycznego przede wszystkim w dwóch zakresach:

- wprowadzenia zmian metodologicznych do tematów już badanych, przy zachowaniu porównywalności danych spisowych tam, gdzie jest to konieczne oraz przy uwzględnieniu specyfiki polskich rozwiązań, zwłaszcza regulowanych stosownymi przepisami prawnymi,
- rozszerzenia tematyki spisu o nowe zagadnienia, niebędące dotychczas przedmiotem badań.

ZAKRES TEMATYCZNY NSP 2011

Przy ustalaniu zakresu przedmiotowego spisu została przeprowadzona analiza wykorzystania wyników poprzedniego spisu oraz analiza nowych potrzeb informacyjnych. Brano również pod uwagę możliwości uzyskania tych informacji z innych źródeł, przede wszystkim z systemów informacyjnych administracji publicznej, jak również konieczność zachowania pełnej porównywalności danych oraz zobowiązania międzynarodowe określone w rozporządzeniu nr 763/2008.

W 2008 r. przeprowadzono konsultacje społeczne, w których zbierano uwagi i zapotrzebowanie na dane spisowe od urzędów centralnych i terenowych, samorządów, ośrodków badawczych, organizacji narodowościowych i instytucji wyznaniowych. W wyniku tych prac ustalono następujące tematy badawcze:

W zakresie tematyki ludnościowej:

1. Geograficzna charakterystyka ludności — miejsce przebywania, miejsce zamieszkania w okresie międzyspisowym i przyczyny jego zmiany.
2. Demograficzna charakterystyka osób — płeć, wiek, stan cywilny (formalno-prawny i faktyczny), kraj urodzenia (w tym rodziców), obywatelstwo.
3. Gospodarstwa domowe i rodziny — wielkość i skład gospodarstwa domowego i rodziny, rodziny biologiczne i zrekonstruowane, rodziny niepełne, pozycja osób w gospodarstwie domowym i rodzinie.
4. Wykształcenie — poziom wykształcenia i uczęszczanie do szkoły, kontynuacja nauki.
5. Migracje wewnętrzne i zagraniczne, w tym badanie emigracji Polaków, emigracji zarobkowej, reemigracji oraz imigracji cudzoziemców do Polski.
6. Dzietność kobiet.
7. Narodowość i język oraz mniejszości narodowe i etniczne.
8. Wyznanie (przynależność do kościoła lub związku wyznaniowego).
9. Niepełnosprawność prawna i biologiczna.
10. Ekonomiczna charakterystyka osób, w tym:
 - bieżąca aktywność ekonomiczna — pracujący w pracy głównej i dodatkowej, bezrobotni, bierni zawodowo, charakterystyka zawodowa pracujących;

- stała aktywność ekonomiczna pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych;
 - dojazdy do pracy.
11. Głównie i dodatkowe źródło utrzymania osób.
 12. Źródła utrzymania gospodarstwa domowego, samodzielność gospodarowania i zamieszkania.

Integralną częścią spisów ludności w Polsce są spisy mieszkań i budynków, w których są zlokalizowane mieszkania. Zebrane podczas spisu informacje umożliwią oszacowanie potrzeb mieszkaniowych, wynikających zarówno z fizycznego braku mieszkań, jak również z powodu konieczności wymiany zasobów substandardowych lub zasobów nienadających się do remontu.

W zakresie tematyki mieszkaniowej:

1. Rodzaj zamieszkanego pomieszczenia.
2. Charakterystyka mieszkań, w tym:
 - mieszkania zamieszkałe według rodzaju zajmowania mieszkania, własności mieszkania, wielkości mieszkania, w tym: liczba izb z wyszczególnieniem pokoi, pomieszczeń kuchennych i innych izb oraz powierzchnia użytkowa mieszkań, wyposażenia w instalacje sanitarno-techniczne, sposób ogrzewania mieszkania;
 - mieszkania niezamieszkałe dodatkowo charakteryzowane według przeznaczenia oraz przyczyny niezamieszkania.
3. Charakterystyka budynków z zamieszkanymi lokalami mieszkalnymi, w tym: rodzaj budynku, forma własności budynku, liczba mieszkań w budynku, rok wybudowania.
4. Informacje o tytule prawnym do zajmowanego mieszkania oraz o fakcie posiadania drugiego mieszkania przez gospodarstwo domowe.

METODY REALIZACJI SPISU I ZBIERANIA INFORMACJI

Jak wspomniano przyjęto założenie, że NSP 2011 zostanie zrealizowany metodą mieszaną, tj. z wykorzystaniem systemów informacyjnych administracji publicznej oraz danych zebranych w badaniu pełnym i reprezentacyjnym, w następującej kolejności:

- pobranie danych z systemów informacyjnych;
- samospis internetowy, polegający na zaakceptowaniu lub korekcie w określonym terminie danych uzyskanych z systemów informacyjnych;
- wywiad telefoniczny wspomagany programem komputerowym, prowadzony przez ankietera statystycznego (CATI);
- wywiad rejestrowany na przenośnym urządzeniu elektronicznym prowadzony przez rachmistrza spisowego (CAPI).

Terminy realizacji dla każdego z powyższych sposobów zebrania informacji ustalone zostały w art. 15 projektu ustawy o NSP 2011.

Generalnie projektowane reguły zbierania i postępowania z danymi są zgodne z regulacjami przyjętymi w ustawie z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej

(Dz. U. Nr 88, poz. 439, z późn. zm.) oraz w ustawie z 29 sierpnia 1998 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) (art. 10 i art. 11 projektu ustawy).

Ustawa o statystyce publicznej określa, w jakich przypadkach i od kogo mogą być uzyskiwane dane osobowe i jakiej rangi akt prawny jest konieczny do określenia obowiązków w tym zakresie. Uprawnienia statystyki publicznej do zbierania danych ze wszystkich dostępnych źródeł (określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej albo w odrębnych ustawach), a także do gromadzenia danych statystycznych od i o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności oraz danych statystycznych od i o osobach fizycznych dotyczących ich życia i sytuacji, zawarte zostały w przepisach ustawy o statystyce publicznej (art. 5 ust. 1). Art. 10 ustawy o statystyce publicznej określa ustalenia dotyczące ochrony danych zbieranych przez statystykę publiczną. Zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie. Dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych. Udostępnianie lub wykorzystywanie danych indywidualnych i danych osobowych do innych niż podane celów jest zabronione (tajemnica statystyczna). Przewidziana w ustawie zasada tajemnicy statystycznej obejmuje wszystkie dane indywidualne i dane osobowe w sposób nieprzewidyujący żadnych wyjątków i odstępstw. Badania statystyczne statystyki publicznej są prowadzone jako badania pełne całej zbiorowości (w tym spisy powszechne) albo jako badania reprezentacyjne na wylosowanej lub dobranej celowo próbie danej zbiorowości (art. 6 ust. 1).

Przepisy ustawy o statystyce publicznej definiują pojęcie systemów informacyjnych administracji publicznej (art. 2 pkt. 13), a także ograniczają zakres/rodzaj informacji zbieranych w badaniach statystycznych (art. 8), w tym w spisach powszechnych, wyłącznie do sytuacji zbierania ich w formie odpowiedzi udzielanej bezpośrednio w czasie wywiadu z udziałem rachmistrza przez osobę, której dotyczą lub dorosłego domownika. Na zasadzie obowiązku nie mogą być zbierane informacje dotyczące rasy, wyznania, życia osobistego oraz poglądów filozoficznych i politycznych. To ograniczenie nie dotyczy danych zbieranych z systemów informacyjnych administracji publicznej.

Ponadto wykorzystanie danych osobowych do celów statystycznych zostało określone w ustawie o ochronie danych osobowych. Przepisy tej ustawy nie ograniczają dostępu do danych osobowych zbieranych dla celów statystycznych zarówno bezpośrednio od osoby, której dotyczą, jak i z systemów informacyjnych administracji publicznej. Ustawodawca wprost przyzwala na przetwarzanie danych w celach badań statystycznych. Zapisy te są równoznaczne z przyzwoleniem dla administratorów danych do udostępniania ich statystyce publicznej. W art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy o ochronie danych osobowych wyraźnego odesłania do badań statystycznych brak. Zawarty jednak w tym przepisie zapis pozwala na jednoznaczne przyjęcie, że statystyka publiczna wykonująca czynności na

podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej jest z mocy prawa uprawniona do uzyskiwania przedmiotowych danych. W odniesieniu do przetwarzania tzw. danych wrażliwych w art. 27 ust. 2 pkt. 2 ustawy ustawodawca dopuszcza przetworzenie tych danych, o ile przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. W świetle art. 10 ustawy o statystyce publicznej należy wyraźnie stwierdzić, że właśnie ten przepis poprzez objęcie zbieranych danych tajemnicą statystyczną daje bezsprzecznie takie gwarancje.

W ustawie o NSP 2011 uwzględnione zostały omówione przepisy ustawy o statystyce publicznej oraz ustawy o ochronie danych osobowych.

Etapy zbierania danych ustalone zostały w kolejności wykluczającej możliwość podwójnego obciążania osób objętych spisem.

Podstawową formą gromadzenia danych w NSP 2011 był CAII — *Computer Assisted Internet Interview*. Od 1 kwietnia do 16 czerwca 2011 r. ok. 12% badanej populacji spisało się bez udziału rachmistrzów (w drodze tzw. samospisu internetowego). Ta forma zbierania danych polegała na udostępnieniu formularzy elektronicznych zawierających pytania spisowe. Formularze zawierały dane otrzymane z rejestrów. Respondenci weryfikowali oraz uzupełniali je zgodnie ze stanem faktycznym na 31 marca 2011 r.

W szczególnych przypadkach, np. braku możliwości zalogowania do systemu, respondenci mogli skorzystać z formularzy bez naniesionych danych i wypełnić je samodzielnie w całości w trybie *off-line*. Formularze uzyskane drogą internetową po akceptacji przez wojewódzkie biura spisowe przesłane zostały do właściwej bazy, gdzie podlegały dalszemu opracowaniu. Formularze niewypełnione przez Internet lub wypełnione w sposób wykluczający ich akceptację przekazano do ankierów statystycznych w celu przeprowadzenia wywiadów bezpośrednich (CAPI — *Computer Assisted Personal Interview*) lub do rachmistrzów spisowych przeprowadzających wywiady telefoniczne (CATI — *Computer Assisted Telephone Interview*).

Od 8 kwietnia do 30 czerwca 2011 r. rachmistrzowie spisowi przeprowadzili wywiady w terenie na podstawie przydzielonej puli adresów. Odpowiedzi respondentów były w trakcie wywiadu rejestrowane na przenośnych urządzeniach elektronicznych. Ankierzy statystyczni przeprowadzali zaś spisy telefonicznie, uzupełniając zebrane dane za pośrednictwem dedykowanej aplikacji.

NSP 2011 został zrealizowany jako badanie pełne i badanie reprezentacyjne.

BADANIE PEŁNE

Do przeprowadzenia NSP 2011 zgromadzono informacje m.in. z następujących systemów centralnych i rozproszonych: Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (PESEL), ZUS, KRUS, NFZ (Centralnego Wykazu Ubezpieczonych), urzędów gmin (gminnych zbiorów meldunkowych).

W wyniku szczegółowego przeanalizowania danych połączono zebrane informacje, tworząc wykaz podmiotowy do przeprowadzenia badania spisowego. Uzyskane tą metodą dane zostały również użyte do wygenerowania wypowiedzi do ankiet spisowych i przyspieszenia w ten sposób zbierania informacji od respondentów. Metoda ta posłużyła do wygenerowania wyników spisu.

Podstawowym źródłem informacji na temat budynków i mieszkań w NSP 2011 była tzw. baza budynków. Została ona utworzona w wyniku połączenia danych uzyskanych w ramach:

- NSP 2002,
- badania PBSSP 1.47.04 *Wydane pozwolenia na budowę i efekty działalności budowlanej*, które wykorzystuje m.in. informacje przekazywane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na formularzu B-07 *Sprawozdanie o budynkach mieszkalnych i mieszkaniach w budynkach niemieszkalnych oddanych do użytkowania oraz w Wykazie budynków mieszkalnych i niemieszkalnych oraz obiektów zbiorowego zakwaterowania przekazanych do użytku* (do analizy brano dane za okres od 2002 r. do III kwartału 2010 r.)

oraz

- prac spisowych przy wykorzystaniu Elektronicznej Karty Budynku, za pomocą której każdy podmiot zarządzający lub administrujący budynkami przekazał informacje dotyczące wybranych cech i parametrów poszczególnych budynków wielomieszkańczych.

Dodatkowym źródłem danych były informacje zebrane przez rachmistrzów w trakcie obchodu przedspisowego, które umożliwiły aktualizację bazy poprzez dopisanie budynków niefigurujących w bazie, usunięcie nieistniejących czy zmianę ich rodzaju (np. z mieszkalnego na niemieszkalny).

Szerszy zakres danych, zarówno o osobach jak i mieszkaniach, został pozyskany w ramach badania reprezentacyjnego.

BADANIE REPREZENTACYJNE

Przeprowadzone w ramach NSP 2011 badanie reprezentacyjne dostarczyło danych, które nie są gromadzone w rejestrach i systemach informacyjnych. Było to największe badanie reprezentacyjne wykonane przez GUS. Zostało ono przeprowadzone na próbie losowej ok. 20% mieszkań w skali kraju. Jednostką losowania było mieszkanie, a dokładniej jego adres.

Operat losowania, który został utworzony na podstawie rejestrów i systemów informacyjnych, odpowiednio uporządkowano i podzielono na warstwy. Najważniejsze cechy, jakie brano pod uwagę przy alokacji próby pomiędzy poszczególne jednostki podziału administracyjnego, to:

- liczba osób zameldowanych w mieszkaniu,
- występowanie dużych skupisk mieszkaniowych w dużych miastach, tzw. „blokowisk”,
- występowanie osoby pracującej w mieszkaniu,

- występowanie emeryta lub rencisty w przypadku braku pracującego,
- występowanie bezrobotnego w mieszkaniu w przypadku braku ww. osób,
- uwzględnienie mieszkań z użytkownikiem gospodarstwa rolnego.

Efektom tych działań było wylosowanie, spośród prawie 13,5 mln mieszkań, próby liczącej ponad 2,7 mln mieszkań. Utworzono prawie 70,5 tys. warstw, zaś wielkość próby wahała się od niemal 6% do ponad 49%, przy medianie 25% mieszkań w gminie.

Zakres tematyczny badania reprezentacyjnego w NSP 2011 obejmował sześć dużych tematów (ludność i jej charakterystyka demograficzno-społeczna, aktywność ekonomiczna, migracje wewnętrzne i zagraniczne ludności, narodowość i wyznanie, gospodarstwa domowe i rodziny oraz budynki i mieszkania), w których można wyróżnić 15 tematów badawczych. Badanie to stanowi komplementarną część badania pełnego.

SPIS W OBIEKTACH ZBIOROWEGO ZAKWATEROWANIA I BEZDOMNYCH

W trakcie trwania spisu zebrano informacje o osobach przebywających powyżej 3 miesięcy w obiektach zbiorowego zakwaterowania, czyli w budynkach zajętych przez jeden odrębny zakład świadczący usługi: opiekuńczo-wychowawcze, opiekuńczo-lecznicze, obiekty związane z pracą lub nauką (domy studenckie, internaty, hotele pracownicze) bądź inne, w którym to obiekcie zamieszkuje/przebywa zwykle większa liczba osób. Dane uzyskano od właścicieli, administratorów lub zarządców obiektów przy wykorzystaniu aplikacji internetowej. W szczególnych przypadkach informacje były uzyskiwane przy wsparciu pracowników wojewódzkich i gminnych biur spisowych oraz rachmistrów.

Przeprowadzono również (od 15 do 16 kwietnia 2011 r.) we współpracy z Pomorskim Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności badanie osób bezdomnych.

Osoby bezdomne spisywane były przez rachmistrza na aplikacji mobilnej, w miejscu ich przebywania wskazanym przez pracowników gminnych biur spisowych w porozumieniu z placówkami udzielającymi pomocy bezdomnym. Spisano osoby, które w momencie spisu spędzały wieczór i noc poza jakąkolwiek instytucją funkcjonującą całodobowo, w miejscach ich przebywania, takich jak: dworce kolejowe i autobusowe oraz ich okolice, kanały i węzły ciepłownicze, ogródki działkowe, ulice, bunkry, lasy i parki, centra handlowe, parkingi, opuszczone samochody, przyczepy kempingowe, klatki schodowe, zsypy, piwnice, śmietniki, wagony i bocznic kolejowe, ogrzewalnie itp. Osoby bezdomne przebywające w obiektach zbiorowego zakwaterowania (schroniska, noclegownie i instytucje dla bezdomnych) zostały spisane przez administratorów tych obiektów.

SPIS KONTROLNY DO NSP 2011

Od 1 do 11 lipca 2011 r. przeprowadzono spis kontrolny. Jego celem było sprawdzenie kompletności przeprowadzonego spisu, poprawności danych uzyskanych w spisie oraz ich zgodności ze stanem faktycznym.

Spis kontrolny przeprowadzono w formie spisu reprezentacyjnego. Spośród 2744 tys. mieszkań, które wcześniej zostały wylosowane do spisu reprezentacyjnego wylosowano 80 tys. mieszkań. Spisem kontrolnym objęto mieszkania, w których respondenci dokonali samospisu przez Internet, mieszkania spisane bezpośrednio przez rachmistrzów spisowych lub telefonicznie przez ankierów jak i takie, w których spis nie został przeprowadzony (z różnych powodów).

Ze względu na zapisy ustawowe spis kontrolny został przeprowadzony przez ankierów poprzez telefon (metodą CATI). Spowodowało to objęcie spisem kontrolnym wyłącznie tych mieszkań, w których przynajmniej dla jednej osoby udało się ustalić numer telefonu, przy czym nie miało znaczenia, czy był to telefon stacjonarny, czy komórkowy. Formularz do spisu kontrolnego zawierał 14 pytań. Zebrane na jego podstawie informacje powinny pozwolić na dokonanie oceny błędów nielosowych, a przede wszystkim oceny błędów pokrycia (*in plus* oraz *in minus*), popełnianych z powodu podwójnego spisywania osób, ewentualnego dopisywania fikcyjnych osób i opuszczania osób oraz błędów treści (wynikających z braków odpowiedzi lub błędów w odpowiedziach). Przyjęte założenia oraz dane uzyskane w spisie kontrolnym powinny pozwolić na ocenę wpływu rachmistrzów, ankierów czy respondentów, którzy dokonali samospisu, na jakość wyników NSP 2011.

OPRACOWANIE I UPOWSZECHNIENIE WYNIKÓW SPISU

Analiza zebranych w trakcie spisu informacji odbędzie się przy użyciu systemu analitycznego funkcjonującego na bazie danych, w której będą przechowywane odpersonalizowane dane spisowe. W systemie tym będą wykonywane dalsze przekształcenia oraz wszelkie analizy statystyczne, których część będzie udostępniana publicznie.

Tradycją w upowszechnianiu wyników spisu jest ich publikacja w formie papierowej. Tak będzie i tym razem, jednak ze względu na rozwój technologii oraz oczekiwania odbiorców danych, do publikowania wyników spisu w szerokim zakresie zostaną wykorzystane elektroniczne nośniki danych oraz narzędzia pozwalające na dynamiczną prezentację wyników.

Przewiduje się wykorzystywanie następujących sposobów (kanałów) upowszechnia wyników NSP 2011:

- papierowe publikacje tabelaryczno-analityczne,
- udostępnianie predefiniowanych zestawień na nośnikach informatycznych (płyta CD),

- internetowy portal informacyjny GUS.

Zakłada się, że portal informacyjny będzie pełnił szczególną rolę. Zostanie udostępniona aplikacja umożliwiająca korzystanie z następujących funkcji:

- dostęp do wcześniej zdefiniowanych raportów statystycznych, wykresów, map — raporty zostaną przygotowane według najczęściej występujących klasyfikacji;
- własne, definiowane raporty — zostaną przygotowane „paczki” danych, które za pomocą dedykowanego narzędzia umożliwią przygotowanie własnych zestawień;
- składanie niestandardowych zamówień — użytkownicy zarejestrowani w systemie będą mogli składać zamówienia na przekroje i dane, które nie zostały zdefiniowane wcześniej. Będzie też można przeglądać listę swoich potrzeb oraz rejestrować nowe potrzeby.

Ze względu na zobowiązania międzynarodowe opracowane dane i metadane będą przekazywane do Eurostatu, w standardzie SDMX (*Statistical Data and Metadata eXchange*). Na te potrzeby zostanie opracowane prawie 250 zestawień wielowymiarowych.

Przewidziano następujący harmonogram publikacji:

- do końca 2011 r. planowane jest wydanie informacji sygnałnej — notatki zawierającej wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011;
- na przełomie II/III kw. 2012 r. przewiduje się wydanie raportu z wynikami ze spisu powszechnego — w podstawowym zakresie informacji;
- w latach 2012 i 2013 planowane jest sukcesywne wydawanie tematycznych publikacji tabelaryczno-analitycznych, obejmujących następujące zagadnienia:
 - charakterystyka demograficzno-społeczna ludności,
 - charakterystyka społeczno-ekonomiczna ludności,
 - charakterystyka osób niepełnosprawnych, ich gospodarstw domowych i rodzin,
 - aktywność ekonomiczna ludności,
 - dojazdy do pracy,
 - gospodarstwa domowe (w tym z użytkownikiem gospodarstwa rolnego),
 - rodziny i ich charakterystyka,
 - migracje zagraniczne ludności,
 - migracje wewnętrzne ludności,
 - struktura narodowościowa i etniczna społeczeństwa polskiego,
 - przynależność do kościołów i związków wyznaniowych,
 - zasoby mieszkaniowe,
 - budynki mieszkalne i ich wyposażenie;
- w latach 2012—2015 prowadzone będą prace studialne i analityczne we współpracy z ośrodkami naukowymi.

W ramach prac analitycznych będą prowadzone:

- analizy rozwoju demograficznego w nawiązaniu do uwarunkowań zjawisk i procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących w kraju;
- analizy sytuacji na rynku pracy, a w szczególności zmiany w podaży siły roboczej na regionalnych i lokalnych rynkach pracy, jakości zasobów siły roboczej, dojazdów do pracy, migracji zarobkowych ludności, bezrobocia — w powiązaniu z warunkami życia ludności itp.;
- analizy przemian w tworzeniu i funkcjonowaniu gospodarstw domowych i rodzin ze szczególnym uwzględnieniem rodzin niepełnych, wielodzietnych, osób starszych — w nawiązaniu do sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności i gospodarstw domowych oraz ich warunków mieszkaniowych;
- analizy zmian w stanach i strukturach ludności powodowanych migracjami zagranicznymi oraz ich wpływ na perspektywy rozwoju demograficznego, społecznego i ekonomicznego kraju;
- analizy stanu ilościowego i jakościowego zasobów mieszkaniowych oraz dotyczące charakterystyki sytuacji mieszkaniowej ludności i gospodarstw domowych, w tym ustalenia liczby gospodarstw domowych i rodzin, które nie mają własnego mieszkania lub mieszkają niesamodzielnie.

mgr Dorota Szaltys, mgr Radosław Stępień — GUS

SUMMARY

Population and Housing Census in 2011 (NSP 2011) was the first census since Poland became an EU Member State. Various commitments result from this fact, including need to provide information in the social-demographic and socio-economic areas. The article describes the experience gained in carrying out the Census 2011, including regulations, data sources, the thematic scope of research, data collection methods and forms of development and dissemination of results.

РЕЗЮМЕ

Всеобщая перепись населения и квартир в 2011 г. (NSP 2011) была проведена впервые с момента, когда Польша стала страной-членом Европейского союза. Результатом этого факта являются разные обязательства, среди них необходимость предоставления информации по демографическо-социальной и социально-экономической областям.

Статья представляет собранный во время проведения переписи населения и квартир в 2011 г. опыт, в том числе законодательство, источники данных, тематический объем обследования, методы сборки данных и способы разработки и распространения результатов.