



Czy wiemy, ile nas jest?

O potrzebie reformy
sposobu pomiaru liczebności
i struktury populacji

Warszawa, 2023

CENTRUM ANALIZ I BADAŃ
U
UNIA
METROPOLII
POLSKICH
IM. PAWŁA ADAMOWICZA


FUNDACJA
BATOREGO
IM. STEFANA

forumIdei

Czy wiemy, ile nas jest?

O potrzebie reformy
sposobu pomiaru liczebności
i struktury populacji

**Raport opracowany
przez zespół w składzie:**

Anita Abramowska-Kmon
Dominik Batorski
Mikołaj Cześniak
Paweł Marczewski
Kamil Rakocy
Justyna Salamońska
Marek Turlejski (kierownik projektu)
Marcin Wojdat

**z udziałem autorów tekstów
zawartych w rozdziale IV:**

Maciej Duszczyk
Jacek Haman
Julita Łukomska

oraz komentarzem:

Elżbiety Gołaty
oraz Ireny E. Kotowskiej

Wydawcy:

Fundacja im. Stefana Batorego
Unia Metropolii Polskich
im. Pawła Adamowicza

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

Opracowanie redakcyjne:

Izabella Sariusz-Skąpska

Copyright © by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023

Copyright © by Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, Warszawa 2023

Korekta:

Joanna Liczner

ISBN 978-83-67750-09-7

ISBN 978-83-67574-14-3

Projekt graficzny:

Natalia Buśkiewicz i Ale Dobrze Studio

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Przedmowa

Edwin Bendyk

Fundacja im. Stefana Batorego

Marcin Wojdat

Unia Metropolii Polskich
im. Pawła Adamowicza

W ostatnich latach doświadczaliśmy wielu zdarzeń i procesów, które w znacznym stopniu wpłynęły na sytuację oraz strukturę demograficzną Polski. Najwyraźniej widoczne zmiany dotyczą największych miast i ich obszarów metropolitalnych. Począwszy od fali emigracji zarobkowych Polaków, wyjeżdżających do pracy na Zachód po akcesji Polski do Unii Europejskiej, poprzez wewnętrzne migracje mieszkańców mniejszych miejscowości do miast i metropolii, po niespotykaną od II wojny światowej liczbę zgonów w wyniku pandemii COVID-19 czy też napływ uchodźców wojennych z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku. Jako państwo zaczęliśmy uczestniczyć w globalnym procesie zmian demograficznych, które w związku z sytuacją geopolityczną, ekonomiczną oraz postępującym kryzysem klimatycznym w przyszłości będą przybierały na sile.

Zmiany demograficzne oraz sytuacja migracyjna w kraju i w regionie powinny (w pełni!) znajdować swoje odzwierciedlenie w danych statystyki publicznej. Jednak naszym zdaniem, obecny system pomiaru i szacowania ludności w Polsce – oparty na metodologii stworzonej w czasach, kiedy mobilność oraz homogeniczność mieszkańców naszego kraju była zgoła odmienna niż obecnie – nie przystaje do dzisiejszego obrazu społeczeństwa.

Jako Fundacja im. Stefana Batorego oraz Unia Metropolii Polskich – organizacje od przeszło 30 lat pracujące na rzecz rozwoju samorządności i budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce – stale przyglądamy się danym statystyki publicznej i analizujemy je. Ze szczególną troską patrzymy na rolę jednostek samorządu terytorialnego w organizacji życia społecznego i w dostarczaniu mieszkańcom podstawowych usług publicznych na poziomie lokalnym.

Jesteśmy pewni, że z perspektywy funkcjonowania samorządów oraz instytucji i władz państwowych dostęp do danych o rzeczywistej liczbie mieszkańców jest wyjątkowo ważny. Od liczby ludności zamieszkującej wybrane terytorium zależą wiele decyzji, które mają wpływ na codzienne życie mieszkańców. Na podstawie tych danych wylicza się m.in. wysokość subwencji oświatowej dla konkretnego samorządu czy liczbę miejsc w przedszkolach, jaką trzeba zapewnić. Na tej podstawie podejmuje się również decyzje dotyczące planowanych inwestycji, polityk miejskich czy wreszcie ustala się kształt okręgów wyborczych.

Można też wskazać drugą grupę powodów, dla których Fundacja i Unia podjęły się opracowania niniejszego raportu. Obywatelki i obywatele Rzeczypospolitej potrzebują rzetelnych danych także w innej niż samorządowa działalności publicznej. Wszystkie roztropne działania obywatelskie muszą bazować na sprawdzonej, trafnej i rzetelnej informacji. Misją społeczeństwa obywatelskiego jest wspomaganie państwa, a czasami wręcz zastępowanie go (szczególnie gdy państwo sobie słabo radzi). Dotyczy to także tworzenia niezbędnej państwu i społeczeństwu wiedzy. Bliska jest nam idea *citizen science*, oparta na przekonaniu, że obywatele sami mogą tworzyć wiarygodną i cenną wiedzę naukową, szczególnie społeczną.

Wobec powyższych wniosków mamy przyjemność złożyć na Państwa ręce raport, w którym przede wszystkim wyjaśniamy, dlaczego warto zajmować się tematem udoskonalenia statystyki publicznej i sposobu określania liczby ludności. Przedstawiamy również możliwe do zastosowania rozwiązania oraz metody statystyczne, funkcjonujące w innych państwach.

Zapraszamy do lektury

Spis treści

- 7 — Wstęp
- 10 — **Rozdział I:**
Wpływ statystyk ludnościowych na istotne aspekty funkcjonowania państwa i samorządów
- 11 — Dlaczego tak ważna jest odpowiedź na pytanie „Ile nas jest?”
- 12 — Oddziaływanie na podział środków publicznych
- 15 — Oddziaływanie na organizację wyborów powszechnych
- 16 — Znaczenie dla budowy średnio- i długoterminowej strategii społeczno-ekonomicznej państwa
- 18 — **Rozdział II:**
Definicje oraz metodologie spisowe w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej
- 19 — Definicje międzynarodowe stosowane do określania liczby ludności
- 21 — Definicje stosowane przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce
- 24 — Najważniejsze metody realizacji spisów powszechnych oraz czynniki wpływające na powodzenie realizacji badań spisowych
- 25 — Narodowy Spis Powszechny 2021 na tle spisów powszechnych organizowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej
- 25 — Polska: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021
- 27 — Francja – spis kroczący
- 28 — Włochy – coroczne badanie reprezentatywne na próbie gospodarstw



POWRÓT DO
SPISU TREŚCI



- 29 _____ Wielka Brytania – samospis oparty na rejestrze adresów i mieszkań
- 29 _____ Irlandia – spis realizowany przez rachmistrzów
- 30 _____ Austria – spis oparty na rejestrach
- 31 _____ Podsumowanie: porównanie metodologii spisów powszechnych
- 35 _____ **Rozdział III:**
Porównanie statystyk ludnościowych między Narodowym Spisem Powszechnym 2021 a innymi statystykami urzędowymi
- 36 _____ Porównanie statystyk o polskich emigrantach między NSP 2021 a spisami powszechnymi zrealizowanymi w innych krajach
- 37 _____ Porównanie liczebności osób w wieku szkolnym między NSP 2021 a Systemem Informacji Oświatowej
- 42 _____ Liczba zameldowanych w rejestrze PESEL w odniesieniu do liczby ludności według definicji krajowej określonej w NSP 2021
- 47 _____ Przyrost zasobów mieszkaniowych w odniesieniu do dynamiki liczby ludności
- 52 _____ Przestrzenny rozkład braków danych w odpowiedziach na pytania NSP 2021
- 58 _____ Estymacje liczby rezydentów uwzględniające statystyki imigracyjne
- 64 _____ **Rozdział IV:**
Oszacowanie wpływu różnic w zakresie statystyk ludnościowych na wybrane obszary funkcjonowania państwa
- 65 _____ Jak zmieniłyby się dochody samorządów przy zastosowaniu innych metod zliczania ludności?
/ Julita Łukomska
- 70 _____ Potencjalne konsekwencje dla podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach powszechnych
/ Jacek Haman
- 81 _____ Ocena wpływu procesów migracyjnych na funkcjonowanie państwa
/ Maciej Duszczyk
- 87 _____ **Rozdział V:**
Postulaty i propozycje dotyczące poprawy pomiaru liczby ludności Polski i jej rozmieszczenia terytorialnego
- 88 _____ Potrzebujemy konstruktywnej zmiany
- 89 _____ Postulaty zmian dotyczących definicji wykorzystywanych do pomiaru liczby i struktury ludności
- 90 _____ Postulaty zmian dotyczących realizacji i organizacji przyszłych spisów powszechnych w Polsce oraz rejestrów kluczowych dla jego realizacji
- 93 _____ Postulaty zaprzestania wykorzystywania informacji o liczbie zameldowanych w procedurach administracyjnych i wyborczych
- 96 _____ **Komentarz:**
NSP 2021 jako źródło danych o zasobach ludnościowych Polski – co dalej?
/ Elżbieta Gołata
/ Irena E. Kotowska

Wstęp

„Liczba ludności”, „populacja”, „liczba mieszkańców” to pojęcia, z którymi stykamy się na co dzień w publicznych dyskusjach. Do potocznego dyskursu wchodzi zdania takie jak: „Na świecie żyje 8 miliardów ludzi”, „Polska liczy 38 milionów mieszkańców” czy „W najbliższych latach grozi nam depopulacja”.

Statystyki dotyczące liczby mieszkańców umieszczane są w podręcznikach i jednocześnie realnie oddziałują na różnorodne, często krytyczne aspekty funkcjonowania polityki państw i regionów. Prognozy demograficzne kreślą liczone w dziesięcioleciach perspektywy społeczeństw, a dane o obecności i przepływach migrantów są kluczowe z punktu widzenia losów milionów ludzi starających się poprawić swój los oraz z perspektywy państw, które ich przyjmują. Lokalne statystyki ludnościowe oddziałują na bezpieczeństwo (np. w sytuacji konieczności ewakuacji lub potrzeby zapewnienia tymczasowego schronienia) oraz **są podstawową miarą zapotrzebowania na usługi publiczne**. Tu w końcu rozgrywają się interesy finansowe (związane z podziałem krajowych i międzynarodowych środków budżetowych) i polityczne (ustalenie liczby mandatów wyborczych, składów rad samorządowych).

Na co dzień za pewnik podajemy liczby publikowane przez urzędy statystyczne. Zaufanie do nich jest kluczowe z racji ich fundamentalnego znaczenia – wspierają się na nich inne badania i przeliczniki. Na co dzień też nie zastanawiamy się nad stojącymi za nimi definicjami ani metodami pomiaru, które produkują takie, a nie inne liczby. Ewentualna krytyka otrzymywanych danych nie jest też prosta w sytuacji, kiedy pozostałe dane i pomiary są uzgadniani do tych podstawowych liczb.

Sygnalów do weryfikacji założeń dostarczają okresy dynamicznych zmian społeczno-ekonomicznych. Niewątpliwie Polska, począwszy od wejścia do grona państw Unii Europejskiej, taki dynamiczny okres przeżywa. Od 2004 roku mieliśmy do czynienia kolejno z:

- falą emigracji zarobkowej Polaków do krajów Europy Zachodniej,
- wewnętrznymi migracjami osób młodych oraz w wieku produkcyjnym: z obszarów wiejskich i mniejszych miast do ośrodków metropolitalnych oraz z centrów dużych miast na przedmieścia aglomeracji,
- dożywianiem wieku przez osoby urodzone bezpośrednio po II wojnie światowej („wyż powojenny”),
- rosnącą liczbą imigrantów, szukających w Polsce pracy, edukacji i schronienia – przede wszystkim obywateli Ukrainy (od końca pierwszej dekady XXI wieku),

- pandemią COVID-19, której bezpośrednio i pośrednio efekty spowodowały blisko 200 tys. nadmiarowych zgonów od początku 2020 roku (skala porównywalna z liczbą cywilnych ofiar Powstania Warszawskiego) oraz wywołały zmianę wzorców mobilności populacji aktywnej zawodowo (praca i nauka zdalna),
- falą powrotów Polaków pracujących w Wielkiej Brytanii, związaną z wystąpieniem tego kraju z Unii Europejskiej (tzw. „brexit”),
- kryzysem migracyjnym, który nastąpił na początku 2022 roku w związku z napadem Rosji na Ukrainę.

Żyjemy zatem w czasach o wyjątkowym nasileniu zjawisk wpływających na: wielkość populacji zamieszkującej w granicach państwowych, skład etniczny populacji, strukturę demograficzną mieszkańców („rezydentów”) czy przestrzenną koncentrację ludności wewnątrz granic państwowych (migracje prowincja–centrum, wieś–miasto, śródmieście–przedmieścia).

Odzwierciedlaniu tych zmian w założeniu służą spisy powszechne, czyli największe cykliczne badania statystyczne, obejmujące wszystkich **mieszkańców** danego kraju. Z racji skali i kosztów realizowane są zazwyczaj w cyklu 10-letnim. Przez większość państw członków Unii Europejskiej realizacja badań spisowych jest zsynchronizowana, a ostatnia fala realizacji zaplanowana była na pierwszą połowę 2021 roku.

Polski Narodowy Spis Powszechny 2021 został przeprowadzony zgodnie z kalendarzem, w trakcie pandemii COVID-19, pomimo świadomości potencjalnych problemów realizacyjnych. Podstawowy wynik określający liczbę ludności zwrócił wartość znaną od ponad 30 lat: w zaokrągleniu 38 milionów, według tzw. definicji krajowej.

Narodowy Spis Powszechny 2021 wykazał też:

- relatywnie niski przyrost populacji rezydentów największych miast, w wielu przypadkach publikując liczby niższe niż szacunki lokalnych magistratów (np. niezależne szacunki populacji m.st. Warszawy, oparte na danych Big Data, analizujące przeciętną liczbę osób nocujących w Warszawie, podają liczby zaczynające się od 2,1 mln przy szacunkach GUS na poziomie 1,8 mln i liczbie zameldowanych istotnie niższej);
- wysoka liczba mieszkań niezamieszkałych, np. ok. 200 tys. w przypadku Warszawy, co stanowi ok. 20% wszystkich mieszkań, przy jednoczesnym wzroście cen mieszkań oraz utrzymującej się nadwyżce popytu na rynku najmu długoterminowego w dużych aglomeracjach;

- istotnie niższą liczbę Polaków przebywających na emigracji w stosunku do statystyk zagranicznych urzędów statystycznych liczących osoby z obywatelstwem polskim w spisach realizowanych przez siebie (według NSP 2021 1,45 mln Polaków przebywa za granicą na pobyt czasowo, co mniej więcej odzwierciedla liczbę osób z obywatelstwem polskim wykazanych tylko przez spisy przeprowadzone w Niemczech oraz w Anglii i Walii);
- znacznie niższą liczbę obcokrajowców zaliczonych w Polsce do tzw. ludności według definicji krajowej (ok. 111 tys.) niż wiele źródeł administracyjnych z podobnego okresu, przede wszystkim w zakresie ubezpieczonych w ZUS czy liczby wydanych pozwoleń na pracę (w statystykach ZUS z czerwca 2021 widniało 818 tys. osób zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalnych bądź rentowych, podających obywatelstwo inne niż polskie; w maju 2022 liczba ta wyniosła 990 tys.).

Powyższe liczby w krótkim czasie po publikacji wyników NSP 2021 wzbudzały dyskusje i były komentowane. Powstawały pytania o przyjęte definicje, metodologię czy jakość danych zgromadzonych w źródłach rejestrowych, które w kolejnych spisach powszechnych zyskują coraz większą wagę. Takie wątpliwości nie są korzystne w świetle stojących przed Polską wyzwań, kiedy kluczowe jest dobre i częste wyznaczanie wskaźników pozwalających monitorować:

- zmiany demograficzne, w tym dzietność i umieralność,
- zmiany składu narodowościowego (etnicznego) oraz skuteczne polityki dotyczące integracji imigrantów,

- rozwój metropolii,
- wyludnianie się mniejszych miast i prowincji,
- dostępność usług publicznych adekwatną do zmieniającej się liczby/struktury mieszkańców (edukacja, opieka zdrowotna, energetyka, bezpieczeństwo, transport),
- równość głosu w wyborach powszechnych.

Nasz raport nie koncentruje się na ocenie jakości spisu powszechnego przeprowadzonego w 2021 roku. Chcemy natomiast poddać pod dyskusję publiczną temat potrzeby rewizji założeń, procesów i definicji stojących za metodologią badań spisowych w Polsce, jako że długoterminowo wpłyną one na tworzone strategie w wielu obszarach życia społecznego oraz na podejmowane decyzje.

Opracowanie rozpoczynamy od wyjaśnienia, dlaczego w ogóle warto zająć się tematem reformy pomiaru i określania liczby ludności. Pokazujemy, jak rozległy jest ustawowo uregulowany wpływ statystyk dotyczących liczby ludności na żywotnie istotne sfery życia publicznego. Prezentujemy podsumowa-

nie systematycznego przeglądu aktów prawnych, w trakcie którego zidentyfikowano ponad 90 obszarów, gdzie parametr liczby ludności jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji administracyjnych, budżetowych, wyborczych, związanych z ochroną środowiska, planowaniem dostępu do usług publicznych czy bezpieczeństwem. Dokument wyliczający i omawiający odpowiednie przepisy sam w sobie liczy ponad 100 stron. W niniejszym tekście dokonamy tylko zbiorczego podsumowania naszych ustaleń.

W rozdziale III dokonujemy analizy definicji funkcjonujących w obszarze pomiaru liczby ludności oraz wybranych podejść do realizacji spisów powszechnych, przyjętych przez urzędy statystyczne tych krajów, które – wcześniej niż Polska – zetknęły się ze zjawiskiem nasilonych migracji. Warto bowiem mieć świadomość, że zarówno w obszarze definicyjnym, jak i metodologicznym, nawet w obrębie Unii Europejskiej, istnieje różnorodność. Pojęcia takie jak „rezydent”, „mieszkaniec”, „wyborca”, „emigracja długoterminowa”, „pobyt stały” są wsparte konkretnymi kryteriami i można je zoperacjonalizować przy użyciu odmiennych definicji szczegółowych. Warto w tym kontekście zestawzić pojęcia wykorzystane przez Główny Urząd Statystyczny z wytycznymi Eurostatu czy Biura Konferencji Statystyków Europejskich działającego pod egidą ONZ. W świetle nasilających się migracji, słabnącego znaczenia zameldowania w Polsce, zmieniającej się zawartości rejestrów państwowych warto zastanowić się nad następującymi pytaniami:



- Czy przyjęte założenia i metody w zakresie spisu ludności są optymalne w sytuacji tak dynamicznych procesów migracyjnych?
- Czy definicja „ludności według definicji krajowej” – podstawowej statystyki w zakresie obrazowania liczby ludności w Polsce – powinna funkcjonować równoległe do międzynarodowo stosowanej definicji „rezydenta”, kiedy ta pierwsza systemowo wyklucza realne obrazowanie migracji?
- Z których rozwiązań innych urzędów statystycznych, w zakresie organizacji spisów powszechnych, można skorzystać w Polsce?

Trzecia część raportu ma charakter ilościowy: porównamy w niej wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2021, opublikowane do 30 kwietnia 2023, z innymi źródłami zgromadzonymi na potrzeby projektu, w tym:

- danymi o liczbie osób posiadających meldunek stały,
- odczytami zagranicznych urzędów statystycznych w zakresie liczby Polaków przebywających w innych krajach Unii Europejskiej w zestawieniu ze statystykami emigracji opublikowanymi przez GUS,
- statystykami dotyczącymi regionalnej dynamiki liczby mieszkańców w latach 2011–2021 w zestawieniu z dynamiką liczby ludności,
- danymi o uczniach szkół podstawowych w zestawieniu z liczbą dzieci w rocznikach objętych obowiązkiem szkolnym, zaliczonych do populacji krajowej.

W rozdziale IV przedstawiamy symulację efektów różnych wariantów skorygowanej dystrybucji rezydentów na poziomie powiatów (uwzględniających efekty migracyjne uwiódzione w zebranych danych), dla:

- dystrybucji subwencji samorządowych,
- dystrybucji mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi,
- wyzwań związanych z integracją imigrantów.

W ostatnim rozdziale raportu wychodzimy z postulatami dotyczącymi organizacji pomiaru liczby ludności w nadchodzących latach. Zarówno otoczenie geopolityczne, przewidywany kryzys klimatyczny, jak i rosnące potrzeby Polski odnośnie do uzupełniania luki demograficznej na rynku pracy sprawiają, że skład etniczny społeczeństwa polskiego będzie się zmieniał, a wyzwania związane z integracją migrantów będą się nasilały. Wymaga to działania wspartego aktualną informacją tak na poziomie krajowym, jak i lokalnym, ponieważ za realizację dowolnej strategii w tym zakresie będą w dużej mierze odpowiedzialne samorządy.

Rozumiejąc, że nie da się bezkrytycznie przenieść rozwiązań z innych krajów na grunt polski, uważamy, że część z prezentowanych rozwiązań może być inspiracją użyteczną w polskich realiach. Zależy nam bowiem na dyskusji konstruktywnej i pozytywnej, podczas której padają propozycje korzystnych i wykonalnych rozwiązań. Celem nadrzędnym jest bowiem budowa sprawnej, elastycznej i efektywnej administracji publicznej, która może wydajnie realizować swoje codzienne zadania, jak i budować strategię na przyszłość tylko wtedy, gdy będzie wsparta odpowiednimi zasobami i aktualną informacją.



Rozdział I

**Wpływ statystyk
ludnościowych na
istotne aspekty
funkcjonowania
państwa i samorządów**



Dlaczego tak ważna jest odpowiedź na pytanie „Ile nas jest?”

Wiedza o stanie i strukturze ludności, ich zmianach w przeszłości oraz trendach kształtujących je w kolejnych okresach jest kluczowa dla dobrego funkcjonowania państwa i społeczeństwa. W niniejszej części raportu przedstawiamy zakres usankcjonowanego przepisami wpływu informacji o liczbie ludności na wiele obszarów życia codziennego.

Z jednej strony informacje te są niezbędne do kreowania polityk społeczno-ekonomicznych na wszystkich szczeblach administracji publicznej. W szczególności obejmują one zadania realizowane przez instytucje centralne i samorządowe, takie jak tworzenie i ewaluacja dokumentów strategicznych, organizacja i monitorowanie systemów usług (np. edukacyjnych, zdrowotnych itp.), planowanie działań (np. budownictwa mieszkalnego, szkolnego, przedszkolnego, szpitalnego itp.) i dostarczanie usług publicznych dla ludności. Z drugiej strony informacje o ludności i jej strukturach demograficznych są niezbędne dla szeroko pojętego życia społeczno-gospodarczego, w tym prywatnych przedsiębiorstw

dostarczających dóbr i usług. Warto zaznaczyć, że dla planowania i zarządzania usługami publicznymi – nie tylko na poziomie lokalnym – oprócz liczby ludności ważna jest także liczba rodzin oraz gospodarstw domowych w danej jednostce terytorialnej. Te informacje dostępne są tylko w ramach spisu powszechnego.

Właściwy pomiar ludności jest konieczny w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (JST), czyli dzielnic, gmin (miast), powiatów itd. W przypadku rozbieżności między liczbą ludności zameldowaną na danym obszarze a faktycznie tam rezydującą mogą powstawać błędy przy budżetowaniu środków przeznaczonych na realizację usług publicznych oraz przy wdrażaniu rozwiązań opartych na konkretnych ustawach bądź rozporządzeniach. W efekcie błędy te przekładają się na codzienne życie każdej obywatelki i każdego obywatela kraju.

Obszarów działań administracji rządowej i samorządowej, na które ma wpływ liczba mieszkańców, jest bardzo wiele. Na przykład z perspektywy realizacji zadań samorządu terytorialnego możemy je pogrupować w następujące kategorie spraw związanych z:

1. bezpieczeństwem, w tym ochroną przeciwpożarową,
2. budownictwem mieszkaniowym,
3. dochodami jednostek samorządu terytorialnego,
4. drogami i inną infrastrukturą,
5. finansowaniem zadań oświatowych,
6. funduszem sołeckim / budżetem obywatelskim,
7. kołami gospodyń wiejskich,
8. mniejszościami narodowymi, etnicznymi i językiem regionalnym,
9. nieodpłatną pomocą prawną,
10. ochroną środowiska,
11. ochroną zdrowia,
12. planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym,
13. pracownikami samorządowymi,
14. reprezentacją gmin w zakresie spraw samorządowych w Unii Europejskiej,
15. telekomunikacją,



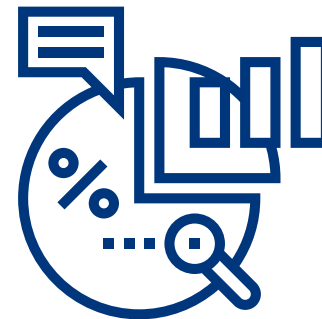
16. udziałem mieszkańców w podejmowaniu decyzji,
17. usługami społecznymi,
18. ustrojem jednostki samorządu terytorialnego,
19. utrzymaniem czystości,
20. wyborami,
21. zagrożeniem powodziowym.

Analizując dokładniej zakres działania JST, można wyodrębnić konkretne zadania samorządów, realizowane na podstawie powszechnie obowiązujących ustaw i rozporządzeń, których paragrafy odnoszą się bezpośrednio do liczby mieszkańców (ewentualnie do liczby ludności), co pozwoli odkodować daną normę prawną. Przykładowo w obszarach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz przy tworzeniu strategii i polityk publicznych liczba ludności (bieżąca i ta prognozowana) może mieć bezpośredni wpływ także na życie kolejnych pokoleń mieszkańców wsi, miast, gmin powiatów oraz województw.

Na potrzeby niniejszego opracowania bardziej szczegółowo opisujemy przykłady wybranych zagadnień, które wyraźnie pokazują, jak duże znaczenie ma precyzyjne określenie liczby mieszkańców. Wybraliśmy przykłady dotyczące działalności samorządu terytorialnego jako dotyczące codziennego funkcjonowania mieszkańców.

Oddziaływanie na podział środków publicznych

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹ (dalej: ustawa o dochodach JST) określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego.



Jednym z nich jest **subwencja ogólna**. Jej celem jest zapewnienie finansowych możliwości realizacji (przez np. gminy) zadań o charakterze ogólnopaństwowym (np. z zakresu oświaty i edukacji), a także zmniejszenie dysproporcji w dochodach oraz w poziomie potencjału infrastruktury społecznej i gospodarczej.

Subwencja ogólna jako źródło dochodów gminy składa się z trzech części:

- subwencji wyrównawczej, obejmującej kwotę podstawową oraz kwotę uzupełniającą,
- subwencji równoważącej,
- subwencji oświatowej.

Subwencja ogólna to swego rodzaju transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w celu uzupełnienia niedoborów finansowych. Przepisy wprowadzające **subwencję ogólną** określają warunki, jakie powinna spełniać jednostka samorządu terytorialnego, aby uzyskać prawo do otrzymywania kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej, stanowiących elementy części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw. Przepisy te również ustalają wysokość tych subwencji. **Obliczanie obydwu uzależnione zostało od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorial-**

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003, Dz.U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.



nego oraz od porównania **dochodów podatkowych danej JST w przeliczeniu na jej mieszkańca** z dochodami podatkowymi wszystkich JST danego poziomu (gminy, powiaty, województwa samorządowe) w przeliczeniu na wszystkich mieszkańców kraju. Natomiast przy ustalaniu części uzupełniającej subwencji ogólnej brane są pod uwagę także i inne wskaźniki związane z liczbą ludności, takie jak: **gęstość zaludnienia** (gminy), stopa bezrobocia (powiaty). Łatwo zauważyć, że dla prawidłowego naliczenia subwencji ogólnej (zarówno w części podstawowej, jak i uzupełniającej) dla danej JST konieczne jest precyzyjne ustalenie liczby jej mieszkańców. To liczba mieszkańców determinuje bowiem także i pozostałe wskaźniki, jak gęstość zaludnienia czy stopa bezrobocia.

„Janosikowe” to potoczna nazwa części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów. Jest ona częścią mechanizmu redystrybucji dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o dochodach JST stanowią szczegółowy opis zasad podziału między gminy i powiaty kwoty części równoważącej subwencji ogólnej. Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy z uwzględnieniem kryteriów dotyczących wydatków na podatki mieszkaniowe gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, a także dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz docho-

dów z podatku rolnego i z podatku leśnego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wydatki mieszkaniowe oraz suma dochodów, a także wysokość kwoty wynikającej z tego podziału określa się w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy. W przypadku powiatów część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między powiaty z uwzględnieniem kryteriów dotyczących wydatków na rodziny zastępcze, długości dróg powiatowych oraz dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu, a także planowanych dochodów powiatu. Dodatkowo brane jest pod uwagę to, czy w jednostce działa powiatowy urząd pracy. Należy podkreślić, że niektóre wskaźniki, jak: długość dróg powiatowych oraz wydatki bieżące powiatowego urzędu pracy, ustalane są w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu. Ponadto uwzględnia się liczbę mieszkańców powiatu przypadającą na jeden powiatowy urząd pracy. Dodatkowo sposób ustalania niektórych kwot przysługujących powiatowi również opiera się na liczbie mieszkańców tego powiatu.

Podziału **części oświatowej** subwencji ogólnej dokonuje co roku Minister Edukacji i Nauki, wydając w tej sprawie rozporządzenie². Przykładowo jednym z kryteriów, które musi uwzględnić minister, jest wyższa kwota przeznaczona na dzieci w przedszkolach i szkołach zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców.

Odpowiednie szacunki liczby ludności i jej struktury w przyszłości są krytyczne dla ustalenia i prognozowania zapotrzebowania na edukację oraz opiekę nad małymi dziećmi, w tym w szczególności na:

- zapotrzebowanie na miejsca w żłobkach, przedszkolach, szkołach wszystkich poziomów, co z kolei przekłada się na organizację tych usług edukacyjnych, zatrudnienie odpowiedniej liczby nauczycieli i personelu szkolnego, ich kształcenie, podnoszenie kwalifikacji itp.;
- planowanie przestrzennego rozmieszczenia szkół i przedszkoli, w tym budowę nowych budynków na obszarach o wysokiej dynamice ludności;
- dostarczanie usług wspierających rozwój dzieci i młodzieży (opieka psychologiczna, terapeutyczna itp.);
- generalnie na obszarach „młodszych” w demograficznym sensie większe będzie zapotrzebowanie na wyżej wymienione usługi niż na obszarach „starszych” demograficznie; ponadto starzenie się ludności i jego tempo determinuje tempo zmian tego zapotrzebowania.

² Zasady podziału tzw. subwencji oświatowej na 2023 rok określone zostały w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2820).



Również w obszarach ochrony zdrowia i opieki społecznej niezbędne jest średnio- i długo-terminowe prognozowanie zapotrzebowania na usługi publiczne, w tym:

- zapotrzebowanie na usługi zdrowotne/medyczne, np. dla małych dzieci, kobiet w ciąży, osób dorosłych, osób starszych,
- zapotrzebowanie na lekarzy POZ, pediatrów, specjalistów itp.,
- zapotrzebowanie na opiekę długoterminową dla osób starszych/wymagających wsparcia,
- zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze i specjalistyczne dla osób starszych, zarówno dostarczane w domu osoby w potrzebie, jak i realizowane w różnego rodzaju instytucjach,
- zapotrzebowanie na usługi wspierające rodzinę i jednostki w potrzebie (m.in. poradnictwo specjalistyczne, wsparcie psychologiczne, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych itp.).

Zapotrzebowanie na usługi ochrony zdrowia wynika głównie z liczby osób w poszczególnych grupach wieku oraz ze stanu zdrowia ludności, ale także ich niedostatek powodujący niezaspokojone potrzeby zdrowotne ludności może przyczynić się do gorszego stanu zdrowia i w efekcie do jeszcze większego zapotrzebowania na te usługi w przyszłości.

Jednym z ważnych elementów, które wpływają na jakość życia ludności, jest możliwość przemieszczania się. Im lepiej zorganizowana **infrastruktura komunikacyjna, sieć dróg i sieć komunikacji publicznej**, tym łatwiejszy dostęp np. do szkolnictwa na każdym poziomie czy rynku pracy. Zarządzanie drogami to zadanie samorządów różnego szczebla. Spółność podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, o które mogą ubiegać się samorzady, oparty jest na wielu wskaźnikach³, a jednym z nich jest właśnie liczba mieszkańców. Należy podkreślić, że dotacje te nie są marginalne. Samorzady mogą ubiegać się o kwotę do 80% wartości całego zadania.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonujące zadania organizatora transportu publicznego mogą ubiegać się o dopłaty z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych. Fundusz ten przeznaczają się m.in. na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi (przy czym nie obejmuje on przewozów w ramach komunikacji miejskiej). Jednym z kryteriów podziału tych środków jest liczba mieszkańców⁴. To właśnie ustawa wskazuje liczbę mieszkańców województwa jako jeden z elementów, które mają wpływać na sposób podziału tych środków z Funduszu.

Powyżej wymienione zostały wybrane obszary działań polityki społecznej determinowane przez liczbę ludności i jej strukturę w danej jednostce terytorialnej. Niemniej jednak takich obszarów, gdzie regulacje są uzależnione od wielkości populacji, jest dużo więcej i obejmują one m.in. instytucje rynku pracy, transport publiczny, telekomunikację, działalność służb (policji, straży miejskiej, straży pożarnej), zaopatrzenie w energię, gospodarkę odpadami, gospodarkę wodną, funkcjonowanie instytucji kultury i sportu, ochronę mniejszości narodowych. We wszystkich obszarach nawet małe odchylenia liczby ludności od rzeczywistej liczby mieszkańców danego terytorium mogą przekładać się na duże rozbieżności w prognozowanych wydatkach na różne zadania realizowane w tych obszarach. W efekcie w sytuacji przeszacowania wysokości kosztów działania instytucji publicznych mogą okazać się nieefektywne i niegospodarne, zaś w sytuacji niedoszacowania kosztów część potrzeb ludności może nie zostać zaspokojona. W konsekwencji może to negatywnie wpłynąć na stan zdrowia oraz jakość życia, tym samym zwiększając zapotrzebowanie na różne usługi w danym obszarze.

³ Szczegółowe regulacje dotyczące tego dofinansowania znajdziemy w ustawie z dnia 23 października 2018 o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg (Dz.U. 2022, poz. 505 z późn. zm.).

⁴ Przepisy, które regulują sposób rozdysponowania środków z Funduszu, znajdziemy w ustawie z dnia 16 maja 2019 o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. 2021, poz. 717).



Oddziaływanie na organizację wyborów powszechnych

W demokratycznych społeczeństwach wybory są uważane za jeden z filarów funkcjonowania państwa. Służą one jako narzędzie umożliwiające obywatelom wpływanie na kształtowanie polityki i decydowanie o przyszłości swojego kraju oraz wspólnot lokalnych. Ich prawidłowe przeprowadzenie ma kluczowe znaczenie dla zachowania stabilności politycznej i społecznej.

⁵ Dodatkowe informacje na ten temat znajdują się w rozdziale IV.

⁶ Tak wynika z przepisów samorządowych ustaw ustrojowych: ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz.U. 2023, poz. 40), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 1526), ustawy z dnia 5 czerwca 1997 o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 2094).

⁷ Od reguły istnieją wyjątki (np. były miasta wojewódzkie czy wybrane miasta w aglomeracji śląskiej).

W następujących aspektach liczba ludności jest kluczowa dla właściwego przeprowadzania wyborów:

○ Ustalanie obwodów do głosowania⁵.

W wyborach głosowanie przeprowadza się w stałych i odrębnych obwodach głosowania utworzonych na obszarze gminy. W zakresie stałych obwodów ustawodawca w przepisach Kodeksu wyborczego wskazuje, ilu mieszkańców powinien obejmować taki obwód. Jeżeli nastąpi zmiana w zakresie liczby mieszkańców, komisarz wyborczy dokonuje zmian w podziale na stałe obwody głosowania.

○ Podział mandatów na okręgi wyborcze.

Przepisy Kodeksu wyborczego uzależniają podział mandatów przypadających na okręg wyborczy do Sejmu również od liczby mieszkańców w okręgach wyborczych. Sposób obliczania opiera się na podzieleniu liczby mieszkańców kraju przez 460 (konstytucyjną liczbę posłów). Wynik tego dzielenia pokazuje, na ilu mieszkańców przypada jeden mandat (norma przedstawicielska). Stanowi to punkt wyjścia dla kolejnych wyliczeń dotyczących konkretnych okręgów, gdzie liczba mieszkańców w okręgu podzielona jest przez normę przedstawicielską. W pewnym zakresie liczba ludności decyduje również o podziale na okręgi wyborcze w wyborach senackich. To nie są wybory równe według Konstytucji, ale w Kodeksie wyborczym jest opisany mechanizm wspierający równość – polega on na alokacji mandatów senackich do województw na podstawie liczby ludności.

○ Liczba radnych rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa zależy od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego⁶.

Ponadto **organ wykonawczy w gminie** także jest uzależniony od liczby mieszkańców. Zgodnie z treścią art. 26 gminnej ustawy ustrojowej organem wykonawczym w gminie jest wójt; burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. Natomiast w miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta⁷. Również maksymalna liczba zastępców wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zależy od liczby mieszkańców danej gminy. Jak bowiem wynika z treści art. 26a ustawy o samorządzie gminnym, liczba zastępców wójta nie może być większa niż: jeden w gminach do 20 000 mieszkańców, dwóch w gminach do 100 000 mieszkańców, trzech w gminach do 200 000 mieszkańców, czterech w gminach powyżej 200 000 mieszkańców.

Liczba ludności a wybory:

- Ustalanie obwodów do głosowania
- Podział mandatów na okręgi wyborcze
- Liczba radnych rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa



Znaczenie dla budowy średnio- i długoterminowej strategii społeczno-ekonomicznej państwa

Szczegółowe dane o ludności są konieczne do przygotowania wiarygodnych projekcji ludnościowych, a te z kolei są podstawą do planowania organizacji różnego rodzaju usług społecznych i kosztów z nimi związanych.

Wiedza o stanie i strukturze ludności według różnych charakterystyk w danym kraju jest niezbędna z następujących powodów:

- Liczba i struktura populacji według kluczowych zmiennych (przede wszystkim płci i wieku) jest podstawą do wyznaczania wskaźników demograficznych ważnych z punktu widzenia ruchu naturalnego i wędrownego ludności.

W szczególności chodzi o współczynnik dzietności, bazujący na cząstkowych współczynnikach płodności według wieku, współczynniki zgonów według wieku, które są wyznaczone do obliczenia oczekiwanego dalszego trwania życia, czy współczynniki migracji wewnętrznych/zewnętrznych według

wieku. Dzięki dobrej jakości danych ludnościowych obliczane są wyżej wymienione wskaźniki demograficzne, które w prawidłowy sposób będą pokazywały kształtowanie się trendów w umieralności, płodności i migracjach. Umożliwia to przygotowanie najbardziej prawdopodobnych i wiarygodnych scenariuszy kształtowania się tych procesów w przyszłości, które będą uwzględniane w projekcjach demograficznych. Niewłaściwy pomiar zasobów ludności ma odzwierciedlenie w kształtowaniu się wskaźników demograficznych, które nieprawidłowo ilustrują formowanie się procesów demograficznych w czasie i tym samym wpłyną negatywnie na jakość projekcji ludnościowych.

- Liczba i struktura ludności według podstawowych charakterystyk, także w kontekście rozmieszczenia terytorialnego populacji według stanu na dany moment w czasie, jest podstawą projekcji demograficznych, gdyż stanowi punkt wyjścia do szacunków liczby ludności o odpowiednich charakterystykach w przyszłości.

Tym samym wyniki projekcji demograficznych będą znacznie odbiegały od faktycznej struktury ludności, co spowoduje nietrafne zapotrzebowanie na różnego rodzaju zasoby i usługi społeczne na poziomie lokalnym i w konsekwencji ich niewłaściwą alokację. Przyczynić się to może do niedostatecznego zaspokojenia potrzeb ludności, a tym samym może wpłynąć negatywnie na stan zdrowia i jakość życia mieszkańców.

Należy podkreślić, że wyniki projekcji demograficznych są najbardziej wiarygodne w krótkim okresie, co wynika ze specyfiki modeli prognostycznych. Niemniej jednak, opracowywanie długoterminowych projekcji ludnościowych jest konieczne z punktu widzenia przygotowania długotermino-

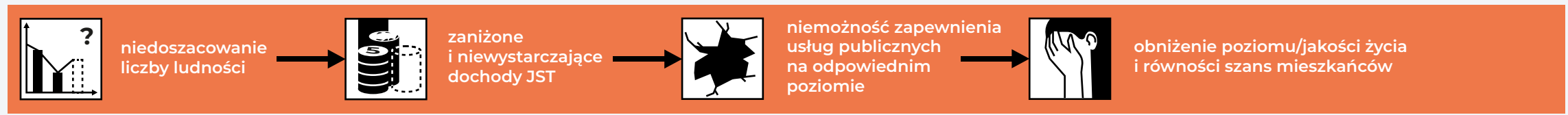
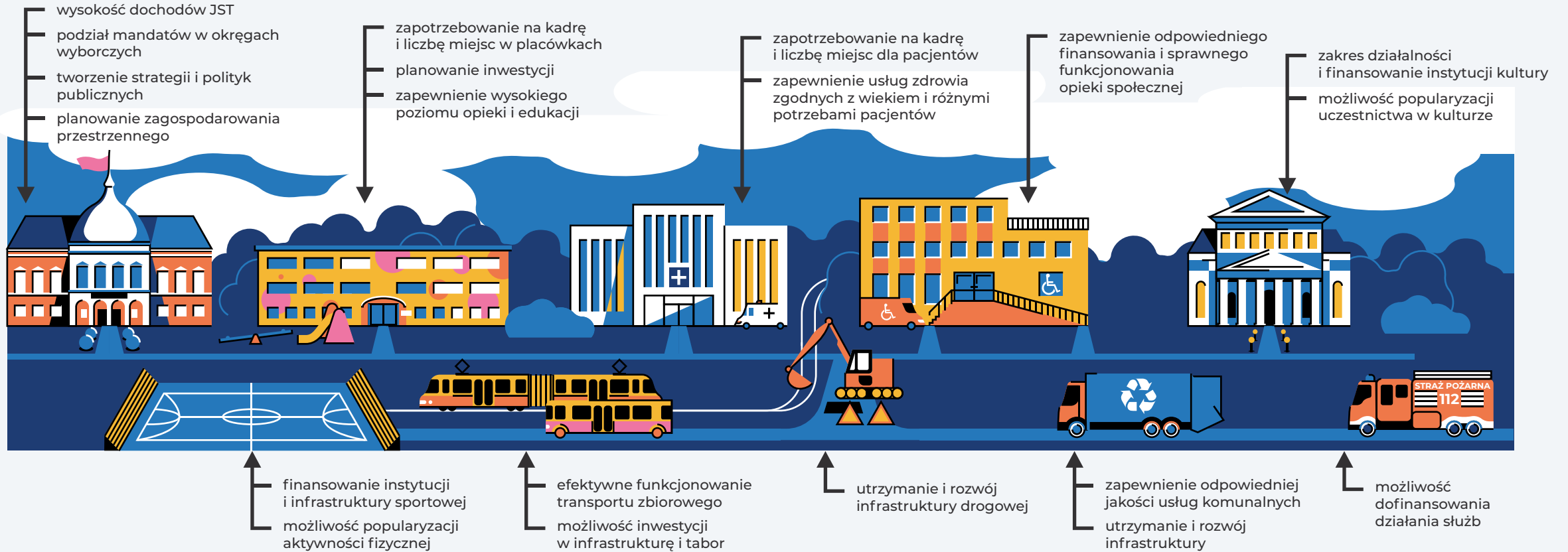
wych kierunków rozwoju polityk publicznych/społecznych. Ich właściwe opracowanie, oparte na precyzyjnych danych, wpływa na skuteczną realizację zadań administracji publicznej, w tym na przykład na budowę i rozmieszczanie odpowiedniej liczby szkół, przedszkoli, organizację i prowadzenie właściwych do potrzeb oddziałów szpitalnych oraz placówek opiekuńczych, planowanie rozmieszczenia i budowy infrastruktury w zakresie bezpieczeństwa (jednostek straży pożarnej czy pogotowia ratunkowego).

Warto także zaznaczyć, że zmiany demograficzne (w tym zmiany liczby ludności i starzenie się populacji) są silnie zróżnicowane terytorialnie, dlatego podczas kreowania polityki demograficznej powinno się brać pod uwagę specyfikę poszczególnych obszarów. Przede wszystkim zadanie to powinno być realizowane na podstawie rzetelnych danych o liczbie ludności, jej strukturze i procesach demograficznych (płodności, umieralności i przede wszystkim migracji). Nierównomierny rozwój ludnościowy może przyczynić się do różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym, a także może mieć niekorzystny wpływ na środowisko naturalne w sytuacji szybkiego wzrostu liczby ludności, któremu nie towarzyszą odpowiednie inwestycje w odpowiednią infrastrukturę, zaś w sytuacji szybkiego zmniejszenia liczby ludności (depopulacji) może negatywnie wpływać na istniejącą infrastrukturę. To z kolei może obniżyć jakość życia ludności. Należy zatem podkreślić, że w celu zaspokojenia potrzeb ludności i podnoszenia jakości życia mieszkańców oraz wspierania zrównoważonego rozwoju kraju należy działać na rzecz tego rozwoju przede wszystkim na poziomie lokalnym, a to będzie możliwe tylko wtedy, gdy działania organizacyjne, monitorowanie i planowanie instytucji publicznych w różnych obszarach, będą bazowały **na dobrej jakości danych o liczbie ludności i jej strukturze.**

Czy wiemy, ile nas jest?

Dlaczego tak ważna jest rzeczywista liczba mieszkańców?

Na co wpływa liczba ludności?





Rozdział II

Definicje oraz metodologie spisowe w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej



Definicje międzynarodowe stosowane do określania liczby ludności

Uznaje się, że najlepszym źródłem danych o ludności jest spis powszechny, gdyż jest badaniem obowiązkowym (realizowanym na podstawie ustawy) i pełnym, przeprowadzonym dla całej populacji. Dzięki zebranim danym możliwe jest ustalenie faktycznej liczby ludności nie tylko na poziomie ogólnym, ale także na poziomie lokalnym (również w jednostkach mniejszych niż gminy). Co więcej, spis dostarcza również informacji o strukturze danej populacji według charakterystyk ludności: wieku, płci, stanu cywilnego (faktycznego i prawnego), sytuacji rodzinnej, stanu zdrowia, poziomu wykształcenia, zawodu, warunków mieszkaniowych itp.

Jak wspomniano wcześniej, najbardziej szczegółowych statystyk ludnościowych dostarczają wyniki spisów ludnościowych, należy jednak zaznaczyć, że realizowane są one co około 10 lat i tym samym w okresie międzyspisowym istnieje znaczne ryzyko powstania różnic między stanem faktycznym (wynikającym z informacji zbieranych corocznie o ruchu ludności w ramach ewidencji ludności) a stanem rzeczywistym. Kwestia ta jest niezwykle ważna w krajach takich jak Polska, gdzie migracje zagraniczne i wewnętrzne nie są w większości zgłaszane odpowiednim urzędom. Taka sytuacja przyczynia się do powstania znacznych rozbieżności, co z kolei przekłada się na inne aspekty, np. wyniki projekcji demograficznych.

Wspólny cel przyświecający spisom powszechnym, polegający na cyklicznym i jednoczesnym zliczeniu (*enumeration*) wszystkich osób przebywających na wyodrębnionym terytorium kraju, może być realizowany różnymi metodami. Jednak niezależnie od tego, jaka metoda zostanie uznana za optymalną bądź możliwą, jakość wyników spisowych **zawsze zależy od adekwatnych definicji pojęć** potrzebnych do operacjonalizacji liczenia ludności („mieszkaniec”, „rezydent”, „pobyty”, „długość pobytu”, „miejsce zamieszkania” itd.).

Definicje i standardy spisów powszechnych są realizowane według zaleceń i standardów Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Biuro Spisów ONZ publikuje rekomendacje i zalecenia dotyczące metod przeprowadzania spisów powszechnych (najnowsze odnoszą się do rundy spisów w 2020 roku⁸). Rekomendacje ONZ rozróżniają ludność rezydującą (*usually resident population*) i ludność faktyczną (*present population*). Podejście do definicji rezydencji (*usual residence*) w Rekomendacjach ONZ jest spójne z rekomendacjami zaproponowanymi dla regionu krajów europejskich przez Konferencję Statystyków Europejskich przed ostatnią rundą spisów powszechnych w 2020 roku. Rekomendacje ONZ mają bardziej ogólny charakter, podczas gdy rekomendacje Konferencji Statystyków Europejskich w szczególności odnoszą się do wybranych definicji i klasyfikacji (które różnią się od innych regionów, np. geostatyczne ujęcie spisu oraz uwzględnienie związków nieformalnych)⁹.

Aktami prawnymi regulującymi wszelkie kwestie związane z przeprowadzeniem Narodowego Spisu Powszechnego 2021 jest m.in. Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkańców. Definicje, jakimi posługuje się Główny Urząd Statystyczny, są oparte na Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013

⁸ United Nations, *Department of Economic and Social Affairs, Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, New York 2017, <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210573948/read>.

⁹ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów ludności*, Poznań 2018.



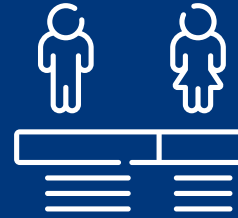
z 20 grudnia 2013 roku¹⁰ – w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii. Rozporządzenie to wskazuje m.in. na cele skoncentrowane na raportowaniu wysokiej jakości danych (co obejmuje również ich porównywalność) pochodzących z państw członkowskich UE.

Według artykułu 2 rozporządzenia:

Artykuł 2

c) „ludność zamieszkująca”¹¹ oznacza wszystkie osoby mające miejsce zamieszkania w państwie członkowskim w czasie odniesienia;

d) „miejsce zamieszkania” oznacza miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi. Jedynie następujące osoby uważa się za osoby mające miejsce zamieszkania w danym obszarze geograficznym:



(i) osoby, które mieszkały w swoim miejscu zamieszkania nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed czasem odniesienia; lub

(ii) osoby, które przybyły do swojego miejsca zamieszkania w ciągu 12 miesięcy przed czasem odniesienia z zamiarem przebywania tam przez co najmniej rok.

Jeżeli ustalenie okoliczności opisanych w ppkt (i) lub (ii) nie jest możliwe, wówczas za „miejsce zamieszkania” może być uznane miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania, z wyjątkiem zastosowania do celów art. 4¹².

W odniesieniu do migracji międzynarodowych Organizacja Narodów Zjednoczonych przygotowała *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*¹³, gdzie zaproponowano definicję migracji oraz zawarto propozycje pytań o określone charakterystyki migrantów (m.in. o kraj urodzenia, kraj obywatelstwa migrantów, czy mieszkali kiedykolwiek poza krajem, którego są obywatelami, w przypadku migrantów powrotnych, kraj urodzenia rodziców w przypadku migrantów drugiego pokolenia, rok przyjazdu do kraju, w którym przeprowadzany jest spis, w przypadku osób urodzonych w innych krajach i migrantów powrotnych, główny powód migracji; przy czym zaleca się testowanie tych pytań, zanim będą mogły zostać włączone do spisów w poszczególnych krajach).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), nr 1260/2013, z dnia 20 listopada 2013 r., w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1260&from=CS>.

¹¹ Ang. „usually resident population”.

¹² Artykuł 4 odnosi się do liczby ludności ogółem na konkretne potrzeby Unii.

¹³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*, New York 2022, https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/publication/SeriesF_115en.pdf.



Definicje stosowane przez Główny Urząd Statystyczny w Polsce

Główny Urząd Statystyczny stosuje dwie definicje służące do obliczania liczby przebywających na danym terenie. W publikowanych statystykach mowa o „**ludności**” (ewentualnie „ludności według definicji krajowej”) oraz „**rezydentach**”, w przypadku których stosowana jest definicja zgodna z wytycznymi Parlamentu Europejskiego (por. wyżej).

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Delimitacja Obszarów Wiejskich (DOW)*, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/delimitacja-obszarow-wiejskich-dow->.

W obu przypadkach prawidłowy pomiar wymaga dotarcia do populacji imigrantów (w przypadku liczenia rezydentów), określenia miejsca zamieszkania lub pobytu w momencie referencyjnym oraz określenia długości pobytu na terenie Polski (imigranci) bądź przebywania poza krajem (emigranci). Rozbieżności między definicjami nie są kosmetyczne. W danych opublikowanych przez GUS na podstawie spisu powszechnego przeprowadzonego w 2021 roku różnica między tymi dwiema populacjami wynosi 1 milion na niekorzyść rezydentów (37 vs. 38 mln), przy czym rozkład obu populacji według typu/wielkości miejscowości się nie różni.

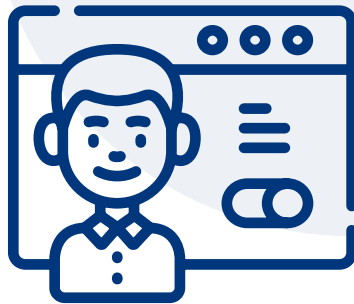
Tabela 2.1. Porównanie liczby ludności według definicji krajowej i liczby rezydentów według typu gminy

Źródło: GUS, wyniki NSP21, obliczenia własne

Grupy gmin według delimitacji obszarów wiejskich (DOW) ¹⁴	A: Liczba ludności (definicja krajowa)		B: Liczba rezydentów		Różnica w tys. (B-A)
	N (w tys.)	%	N (w tys.)	%	
1 – Aglomeracyjne dużej gęstości	2 323,2	6,1%	2 294,9	6,2%	-28,3
2 – Aglomeracyjne małej gęstości	1 947,3	5,1%	1 898,9	5,1%	-48,4
3 – Pozaaglomeracyjne dużej gęstości	7 450,2	19,6%	7 214,1	5,1%	-236,2
4 – Pozaaglomeracyjne małej gęstości	3 566,6	9,4%	3 433,5	9,3%	-133,1
5 – Duże miasta i miasta wojewódzkie	9 332,7	24,5%	9 192,8	24,8%	-140,0
6 – Pozostałe miasta	13 416,0	35,3%	12 985,1	35,1%	-430,9
Razem	38 036,1	100,0%	37 019,3	100,0%	-1 016,8



Z punktu widzenia ustalania wskaźników istotnych dla polityki państwa obie definicje odgrywają znacząco inną rolę. Statystyka rezydentów wykorzystywana jest przede wszystkim na użytek zestawień międzynarodowych i raportowania do Eurostatu. Pośrednio wpływa np. na ustalenie większości kwalifikowanej (siły głosu) w ramach decyzji podejmowanych przez Unię Europejską¹⁵. Natomiast całość regulacji krajowych, w których ustawodawca odnosi się do „liczby ludności” czy „liczby mieszkańców”, bazuje na statystykach ludności obliczonej według definicji krajowej.



Przyjrzyjmy się zatem bliżej temu określeniu, na którym bazuje dominująca część polskiej statystyki publicznej:

Według krajowej definicji zamieszkania, do ludności danej gminy zalicza się osoby tam zamieszkujące (przebywające) przez okres co najmniej 3 miesięcy. Oznacza to, że w liczbie ludności danej gminy są ujęci:

- stali mieszkańcy (osoby tam zameldowane) z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na ponad 3 miesiące do innej gminy w kraju,
- osoby przybyłe z innego miejsca w kraju na okres ponad 3 miesięcy.

Do ludności gminy nie są zaliczani imigranci przebywający w Polsce czasowo, natomiast stali mieszkańcy Polski przebywający czasowo za granicą (bez względu na okres ich nieobecności) są ujmowani w stanie ludności danej gminy¹⁶.

W teorii definicja krajowa zapewnia bardziej dynamiczne monitorowanie liczby ludności niż międzynarodowa definicja rezydenta, ustala bowiem cezurę długości pobytu na 3 miesiące. W praktyce jednak powyższa definicja implikuje trwałe powiązanie z rejestrem PESEL i czynnością zameldo-

wania na pobyt stały, wymeldowania w przypadku wyjazdu oraz założenie, iż osoby emigrujące pozbywają się meldunku, a przyjezdni dokonują zameldowania.

Dodatkowo istotna jest procedura ustalająca miejsce zamieszkania dla osób, które dokonały wymeldowania bez podania nowego adresu zameldowania, oraz zdolność dotarcia i spisania obcokrajowców przebywających w Polsce w momencie referencyjnym (kwestia prowadzenia spisu w wielu językach oraz zdobycia zaufania osób, które mogą obawiać się przekazywania danych instytucjom państwowym).

Nietrudno sobie wyobrazić, że w praktyce w zasadzie żadne z powyższych założeń nie jest wystarczająco spełnione z następujących powodów. Po pierwsze, liczba osób posiadających stały adres zameldowania stale maleje i w momencie realizacji Spisu była o 1,7 mln niższa od liczby ludności według definicji krajowej – w efekcie dla rosnącej grupy trudno ustalić miejsce zamieszkania w przypadku niewypełnienia ankiety spisowej lub nieodnalezienia osoby w pozostałych rejestrach użytych do konstrukcji wykazu osób. Po drugie, osoby emigrujące (2,4 mln osób według szacunków z końca

¹⁵ Główny Urząd Statystyczny, Odniesienie do artykułu *Nikt nie wie, ilu jest Polaków. Nikomu nie opłaca się zmieniać sposobu liczenia* („Dziennik Gazeta Prawna”, 11–13.01.2019 r.), 16 stycznia 2019, <https://stat.gov.pl/dla-mediow/komunikaty-prasowe/odniesienie-do-artykulu-nikt-nie-wie-ilu-jest-polakow-nikomu-nie-oplaca-sie-zmieniac-sposobu-liczenia-dziennik-gazeta-prawna-11-13-01-2019-r-,96,1.html>.

¹⁶ <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3917,pojecie.html>



2019 roku¹⁷) w wielu przypadkach nie wymeldowują się – w rezultacie (ze względu na brak kryterium długości czasu przebywania za granicą) nie są odliczane z liczby ludności krajowej. Po trzecie, imigranci często nie mają możliwości zameldowania się, a posiadanie meldunku jest według naszej wiedzy jedyną okolicznością pozwalającą na zaliczenie do ludności Polski (według definicji krajowej). W efekcie takiej podstawy spis powszechny zaliczył do populacji krajowej jedynie 111,8 tys. cudzoziemców (osób z obywatelstwem innym niż polskie), co jest liczbą odpowiadającą jedynie niewielkiej części imigrantów, przebywających w Polsce przed napaścią Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku.

W efekcie jako państwo posługujemy się własną, mało adekwatną definicją ludności, opierając ją na rejestr zameldowań, których rola systematycznie maleje.

W ramach spisów powszechnych rezygnujemy też *de facto* z monitorowania skali imigracji. Migranci są w rzeczywistości wykluczeni z definicji ludności według definicji krajowej, a – wobec ograniczonej możliwości mierzenia długości pobytu – część z nich nie trafia także do populacji rezydentów. Problem ten najlepiej podsumował GUS w opublikowanej dyskusji z тезami zawartymi w wywiadzie z prof. Piotrem Szukalskim opublikowanym w „Dzienniku Gazecie Prawnej” 13 stycznia 2019 roku:

„Informujemy, że w zakresie urodzeń i zgonów rejestry administracyjne są oceniane jako jakościowo bardzo dobre, są kompletne pod względem ilościowym i zakresowym. Natomiast w przypadku migracji kompletność rejestrów ewidencyjnych pod względem liczby faktów należy uznać za niezadowalającą – nie odzwierciedlają rzeczywistych rozmiarów zjawiska. Jedną z przyczyn jest panujące od kilku lat powszechne przekonanie, że tzw. obowiązek meldunkowy został zniesiony. Powoduje to, że osoby migrujące (zarówno w kraju – między gminami, jak i do/z innych krajów) często nie zgłaszają w urzędach gmin faktu zmiany miejsce zamieszkania (stałego lub czasowego)”¹⁸.

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020*, 25 października 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2020,2,14.html>.

¹⁸ <https://stat.gov.pl/dla-mediow/komunikaty-prasowe/odniesienie-do-artykulu-nikt-nie-wie-ilu-jest-polakow-nikomu-nie-oplaca-sie-zmieniac-sposobu-liczenia-dziennik-gazeta-prawna-11-13-01-2019-r-,96,1.html>.





Najważniejsze metody realizacji spisów powszechnych oraz czynniki wpływające na powodzenie realizacji badań spisowych

Tradycyjne metody spisowe ewoluują w miarę, jak pojawiają się nowe możliwości technologiczne (spis przez Internet, analiza rejestrów elektronicznych) oraz rośnie presja na ograniczanie kosztów realizacji. Te ostatnie – zwłaszcza w przypadku rozwiązań zakładających udział rachmistrzów – dynamicznie rosną.

Najważniejsze podejścia do realizacji spisów powszechnych to:

- **spis tradycyjny**, realizowany za pomocą zbierania danych bezpośrednio w terenie (ewentualnie przy wsparciu zdalnych metod zbierania danych, takich jak wywiad telefoniczny czy ankieta internetowa wypełniana przez respondentów);
- **spis oparty na rejestrach**, w którym wyniki powstają na drodze integracji danych pochodzących z rejestrów państwowych, w tym rejestrów ludności, mieszkań czy systemów stojących za ubezpieczeniami społecznymi, systemem podatkowym czy oświatą publiczną;

→ **spis kroczący**, polegający na prowadzeniu badania ciągłego, które obejmuje obszar całego kraju dopiero po zamknięciu określonego cyklu (np. kilku lat); zapewnia on większą aktualność wyników dzięki temu, że poszczególne fale mają charakter badań na próbach losowych;

→ **metody mieszane**, łączące wartość zawartą w rejestrach z badaniami pełnymi lub realizowanymi na próbach reprezentatywnych; dane rejestrowe mogą służyć bądź jako operat do losowania prób, bądź źródło odpowiedzi na konkretne pytania (wykluczające pomyłki bądź ograniczające błąd pomiaru)¹⁹.

¹⁹ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów ludności* (s. 53–77)



Dobór metody jest zwykle przedmiotem analizy ekspertów i konsultacji branżowych. W każdym kraju tworzy się unikalny układ cech, który może zdecydować o wyższości jednego podejścia nad innym. Najważniejsze z nich to:

- obecność i jakość rejestrów państwowych, istnienie krajowej ewidencji ludności,
- wielkość grup „trudnych do zbadania”, w tym – przede wszystkim – imigrantów pozostających bez zatrudnienia lub legalnego źródła zarobkowania,
- uwarunkowania polityczne i geograficzne – kraje wyspiarskie bądź utrzymujące systemy wizowe/ściste kontrole graniczne mogą łatwiej monitorować migracje transgraniczne niż np. kraje kontynentalne należące do strefy Schengen,
- zamożność społeczeństwa i budżet statystyki publicznej,
- zaufanie do instytucji państwowych,
- poziom cyfryzacji społeczeństwa,
- rozmiar kraju i poziom urbanizacji (duże rozproszenie populacji może wpływać na wysokie koszty badań terenowych).

Narodowy Spis Powszechny 2021 na tle spisów powszechnych organizowanych w wybranych krajach Unii Europejskiej

Poniżej przedstawiamy najważniejsze informacje o polskim Narodowym Spisie Powszechnym oraz wybranych spisach zrealizowanych w podobnym okresie w wybranych krajach europejskich. Wybór krajów odzwierciedla zróżnicowane podejście zastosowane do realizacji spisu ludności. Jednocześnie staraliśmy się zaprezentować rozwiązania w krajach, które wcześniej musiały się zmierzyć z pomiarem zjawiska nasilonej imigracji. Z uwagi na temat raportu najwięcej uwagi poświęcamy polskiemu badaniu spisowemu przeprowadzonemu w 2021 roku.

Polska: Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021

Ostatni przeprowadzony Narodowy Spis Powszechny 2021 był dziewiątym tego typu badaniem, licząc od zakończenia II wojny światowej, i trzecim przeprowadzonym w III Rzeczypospolitej. Poprzednie miały miejsce odpowiednio w 1946, 1950, 1960, 1970, 1978, 1988, 2002 i 2011 roku.

NSP 2002 roku – ostatni przeprowadzony w całości w terenie – obrazował głębokie zmiany, jakie zaszły w ciągu 13 lat od zmiany systemu polityczno-gospodarczego. Niemal 10 lat później, w 2011 roku, po raz pierwszy wykorzystano ankietę internetową do samodzielnego wypełnienia (samospis), badanie telefoniczne (CATI) oraz urządzenia przenośne do prowadzenia wywiadu w terenie (CAPI). Wykorzystanie tych narzędzi kontynuowano w najnowszym spisie powszechnym.



NSP 2021 był realizowany między 1 kwietnia a 30 września 2021, a datą referencyjną Spisu była północ 31 marca 2021. Data ta przypadła na szczyt wiosennej fali pandemii COVID-19, kiedy rejestrowano ponad 30 tys. zakażeń dziennie, jak również na okres obowiązywania rozszerzonych zasad bezpieczeństwa w całej Polsce od 20 marca do 9 kwietnia 2021 (*lockdown*), skutkujących zamknięciem szkół, uczelni, sklepów, biur itp. Wpływ pandemii na przebieg i wyniki Spisu jest trudny do ustalenia, niemniej rozsądne jest przyjęcie założenia, że w wynikach utrwaliły się specyficzne efekty związane z tymczasowym powrotem studentów oraz osób wynajmujących mieszkania do domów rodzinnych na czas pracy i nauki zdalnej. W wypadku miast akademickich mówimy o dużych populacjach (przykładowo 19 największych ośrodków akademickich to ponad 1 mln studentów²⁰).

Podstawą realizacji Spisu był „wykaz osobowo-mieszkaniowo-adresowy” – zbiór ewidencjonujący mieszkania, punkty adresowe oraz osoby spełniające kryteria brzegowe. Zgodnie z informacjami opublikowanymi przez GUS podczas tworzenia wykazu sięgano do „35 głównych rejestrów i systemów informacyjnych, a rejestr PESEL był jednym z priorytetowych, wykorzystywanych w zakresie danych o ludności. Wykorzystano również informacje z systemu, KEP, ZUS, KRUS i NFZ”²¹.



Dane z rejestrów źródłowych posłużyły do:

- utworzenia operatu osób, od których oczekiwano wypełnienia ankiety,
- przygotowania danych „wstępnie uzupełnionych”, w celu skrócenia czasu wypełniania ankiety (respondent potwierdzał dane, jeśli nie wymagały aktualizacji, zamiast je wprowadzać),
- przypisania danych osobom, które widniały w wykazie, ale nie wypełniły ankiety ani nie udało się do nich dotrzeć w sposób aktywny, jako że „osobom, które nie wypełniły ankiety spisowej, jak również nie zostały spisane przez inne osoby mieszkające pod danym adresem, został przypisany adres zamieszkania ustalony na podstawie danych pochodzących z rejestrów administracyjnych pozyskanych na potrzeby realizacji NSP 2021”²².

Według informacji zawartych w publikacji *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań. Ocena jakości danych*²³ tak zwana wykazowa populacja docelowa, czyli łączna liczba wpisów oznaczających osoby w zbiorze powstałym po integracji rejestrów, wynosiła 39,6 miliona. Liczba ta zawierała zarówno emigrantów, imigrantów, jak i nakładające się populacje osób zaliczanych do rezydentów bądź „ludności według definicji krajowej”, jednak „na etapie przygotowań do spisu zdołano określić wykazową populację docelową jako całość (jeden podzbiór tabeli wykazu osób) – czyli bez wyróżniania w niej każdej z tych trzech (...) elementarnych populacji (kategorii ludności)” (s. 43).

Zgodnie z opublikowaną informacją (s. 45), łącznie zidentyfikowano i zweryfikowano (uwiarygodniono tożsamość

35 135 tys. osób, spisanych przy użyciu którejkolwiek z dostępnych technik badania spisowego. 58% ankiet uzyskano od osób, które dokonały samospisu przez Internet, 28% udzieliło odpowiedzi w trakcie wywiadu bezpośredniego, a kolejne 14% – przez telefon²⁴. Oznacza to, że – licząc w stosunku do ogłoszonej wielkości populacji krajowej – w przypadku blisko 3 milionów osób do ustalenia zmiennych spisowych zaistniała konieczność skorzystania z danych z rejestrów, a także ich imputacji czy odpowiedniego ważenia itp. Jednocześnie w liczbie ludności według definicji krajowej nie ujęto cudzoziemców, którzy nie uzyskali prawa stałego pobytu ani nie zameldowali się. Szacujemy także, że w statystyce rezydentów ujęto tylko niewielką część przebywających w Polsce imigrantów (maksymalnie 400 tys.), nie udało nam się jednak uzyskać potwierdzenia tej liczby.

²⁰ Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/3226>.

²¹ Odpowiedź na zapytanie udzielona 22 października 2022, znak pisma: GUS-BD04.601.2.2022.2.

²² Tamże.

²³ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, 27 kwietnia 2023, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-ocena-jakosci-danych,2,1.html>.

²⁴ Główny Urząd Statystyczny, Konferencja „Sytuacja demograficzna Polski w świetle wyników NSP 2021” (III Kongres Demograficzny), https://www.youtube.com/live/uV7YMWVkJ_Q?feature=share&t=2812.



Francja – spis kroczący

We Francji ostatni tradycyjny spis ludności został zrealizowany w 1999 roku. Wcześniej spisy były realizowane co 6–9 lat. Od 2004 roku spis ludności realizowany jest jako spis kroczący. Każdego roku zbierane są dane tylko z części gospodarstw domowych, przy czym mniejsze gminy, liczące poniżej 10 tys. mieszkańców, badane są raz na 5 lat. W większych gminach, mających powyżej 10 tys. mieszkańców, co roku realizowane jest badanie ankietowe na podstawie próby losowej dla wylosowanych 8% lokali mieszkalnych (co w ciągu 5 lat daje próbę 40% mieszkań/domów wylosowanych w danej gminie).

Operat spisowy stanowią wszystkie lokale mieszkalne (adresy) w danej gminie, włączając gospodarstwa zbiorowe. Zbierane są też dane o osobach bezdomnych i mieszkających w domach ruchomych. W każdej gminie wyznaczany jest koordynator do przeprowadzenia spisu w gminie, który czuwa nad jego prawidłową realizacją przez gminę. Badanie w terenie jest realizowane przez rachmistrzów.

Spis jest realizowany na 1 stycznia danego roku. Zbieranie danych rozpoczyna się zawsze w 3. czwartek stycznia i trwa 4 tygodnie w gminach poniżej 10 tys. mieszkańców oraz 5 tygodni w gminach od 10 tys. mieszkańców. Rachmistrzowie spisowi udają się do lokali mieszkalnych, które mają być spisane, i wręczają mieszkańcom zawiadomienie zawierające dane do logowania na stronie internetowej. Następnie ankietowani mogą wypełnić kwestionariusz online. Jeśli ktoś nie jest w stanie samodzielnie wypełnić kwestionariusza online, rachmistrzowie wręczają papierowe kwestionariusze: jeden dla każdego mieszkania, zawierający 15 pytań dotyczących charakterystyk mieszkania oraz składu gospodarstwa domowego, a także indywidualny kwestionariusz wszystkim osobom zamieszkującym stale dany lokal mieszkalny. Kwestionariusz indywidualny (fr. *bulletin individuel*) zawiera 25 pytań dotyczących płci, daty i miejsca urodzenia, narodowości, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania rok wcześniej, stanu cywilnego, aktywności zawodowej. Następnie rachmistrzowie umawiają się na odbiór wypełnionych kwestionariuszy. Gmina weryfikuje, czy wszystkie lokale mieszkalne podlegające spisowi zostały uwzględnione.

Pierwsze pięć Rocznych Badań Spisowych (fr. *enquêtes annuelles de recensement*, EAR) przeprowadzono w latach 2004–2008. Przedstawiły one wyniki spisu powszechnego z 2006 roku, czyli z połowy tego okresu. Od tego czasu co roku

opracowuje się wyniki spisu z pięciu ostatnich badań rocznych, w których pomijane są informacje z najstarszego badania i uwzględniane jest najnowsze badanie.

Szacunki liczby ludności wyznacza się na podstawie pięcioletnich obserwacji, dla środka tego przedziału, np. dane dla lat 2018–2022 służą do uzyskania szacunku liczby ludności dla 2020 roku. Sposób obliczania liczby ludności w mieszkaniach jest dostosowany do sposobu zbierania danych spisowych, który różni się w zależności od wielkości gminy. W gminach do 10 tys. mieszkańców stosuje się odmienne metody wyznaczania liczby ludności w zależności od roku, kiedy był realizowany spis. W latach spisowych określa się populację na podstawie zebranych danych, natomiast w latach pospisowych stosuje się ekstrapolację, uwzględniając tempo zmian liczby lokali mieszkalnych i liczby ludności w porównaniu z poprzednim okresem. Jeśli są dostępne nowsze dane, to szacunki bazują na interpolacji danych. Natomiast w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców liczba ludności jest obliczana co roku: wynik uzyskuje się, mnożąc liczbę lokali mieszkalnych przez przeciętną liczbę osób w lokalu, oszacowaną na podstawie prób badanych w pięciu kolejnych latach.





Włochy – coroczne badanie reprezentatywne na próbie gospodarstw

Szczególnie ciekawym przypadkiem jest spis powszechny realizowany we Włoszech. Ostatni pełny spis powszechny zrealizowany przez Narodowy Instytut Statystyki (Istituto Nazionale di Statistica, Istat) odbył się w 2011 roku (poprzedni w 2001 roku). W 2012 roku do prawa włoskiego został wprowadzony Stały Spis Ludności i Mieszkań. Jego celem miało być coroczne zbieranie danych na podstawie źródeł administracyjnych i z wykorzystaniem badań statystycznych na próbie. W wyniku wprowadzenia stałego spisu ograniczone miały być wydatki, koszty administracyjne i uciążliwość dla gospodarstw domowych. Stały Spis Ludności i Mieszkań został po raz pierwszy przeprowadzony w 2018 roku i od tego czasu (z modyfikacjami) przeprowadzany jest corocznie, z wyjątkiem 2020 roku z powodu pandemii COVID-19.

Kluczowym elementem Stałego Spisu jest rejestr ludności powstały na podstawie lokalnych rejestrów ludności prowadzonych przez gminy. Stały Spis opiera się też na dwóch corocznych badaniach przeprowadzanych na próbach reprezentatywnych – *areal survey* oraz *list survey* – które pozwalają na oszacowanie i korygowanie błędów pokrycia wynikającego z rejestru ludności. *List survey* opiera się na rejestrze mieszkańców i łącznie z danymi rejestrowymi służy do uzupełniania tabel spisowych. Pozwala on na oszacowanie liczby osób, które są uwzględnione w rejestrze, ale nie są już rezydentami (przeszacowanie). *Areal survey* opiera się na próbie terenowej w celu analizy niedoszacowania w rejestrze ludności na poziomie narodowym i lokalnym dla różnych grup ze względu na płeć, wiek, obywatelstwo.

Podczas pandemii COVID-19 zwiększył się nacisk na wykorzystanie w spisie danych administracyjnych, w szczególności tzw. śladów życia zapisanych w rejestrach państwowych. „Ślady życia” są pobierane z bazy, stworzonej w tym celu z różnych źródeł danych, takich jak rejestry na poziomie lokalnym, pozwolenia na pobyt, pracownicy i samozatrudnieni, uczniowie i studenci, emeryci, inne świadczenia nie emerytalne i dane dotyczące dochodów oraz podatków. Obserwacja „śladów życia” w czasie pozwala na analizę obecności osób we Włoszech, intensywność tych oznak w czasie pozwala na ustalenie, czy dana osoba jest rezydentem, czy też nie. Trwają prace nad modyfikacjami Stałego Spisu.

Stały Spis wykorzystuje dane z rejestru mieszkańców, uzupełniane o inne dane administracyjne („ślady życia”). Czynnikiem sprzyjającym realizacji spisu jest obowiązek rejestracji miejsca zamieszkania. Zgodnie z obowiązującymi we Włoszech przepisami każda zmiana miejsca zamieszkania powinna być zgłoszona w ciągu 20 dni. W przeciwnym razie

przewidziane są kary administracyjne i cywilne. Dodatkowo spis opiera się na corocznych sondażach przeprowadzanych na próbach reprezentatywnych. *Aerial survey* ma na celu oszacowanie jakości „śladów życia” (dane administracyjne) w celu poprawienia jakości rejestru mieszkańców. Próba *list survey* jest losowana z rejestru i służy do zebrania informacji, których nie ma w rejestrze ani w danych administracyjnych, i tych, które są niewystarczające z punktu widzenia spisu.

Udział w Stałym Spisie jest obowiązkiem prawnym. W 2022 roku w spisie miało wziąć udział 1 326 995 gospodarstw domowych w 2531 gminach. Z tego 998 745 gospodarstw domowych miało wziąć udział w *list survey*. Około 328 000 respondentów miało wziąć udział w *aerial survey*.

Obowiązek spisowy dotyczy rezydentów. Cudzoziemcy legalnie przebywający we Włoszech stanowią część ludności rezydującej. Zgodnie z regulacjami Unii Europejskiej rezydencja dotyczy osób mieszkających/przebywających we Włoszech co najmniej 12 miesięcy (lub planujących pobyt przynajmniej na rok). Co ciekawe, już w 1991 roku kwestionariusz spisu powszechnego oprócz wersji w języku włoskim został przetłumaczony na 6 języków. Oprócz tego wprowadzono do spisu kartę dla cudzoziemców niebędących rezydentami we Włoszech.



Wielka Brytania – samospis oparty na rejestrze adresów i mieszkań

Podstawą realizacji spisu powszechnego w Wielkiej Brytanii jest operat adresowy. Na każdy adres wysyłane są listy zapraszające wraz z kodem do formularza online. Spis, podobnie jak w Polsce, ma przede wszystkim charakter samospisu i w 2021 roku ponad 80% osób wypełniło kwestionariusz internetowy. W wybranych obszarach oraz do osób, które mają małą szansę wypełnienia kwestionariusza online, wysyłana jest wersja papierowa. Tradycyjna ankieta jest także wysyłana w przypadku braku odpowiedzi na prośbę wypełnienia ankiety online. Można także samemu zamówić papierową wersję kwestionariusza oraz odpowiedzieć na pytania przez telefon. Adresy, gdzie nikt się nie spisał, są odwiedzone przez rachmistrzów, którzy wręczają kwestionariusz.

Spisowi podlegają także osoby będące w odwiedzinach, które 21 marca przebywały razem pod jednym dachem. Realizacja spisu metodą opierającą się w dużej mierze na samospisie sprawia, że nie wszyscy, którzy powinni, zostają spisani. W konsekwencji konieczne jest szacowanie poziomu błędów innymi metodami, a także korygowanie uzyskanych wyników. Zakładany cel, jeśli chodzi o realizację próby, wynosi 94% dla Anglii i Walii jako całości i nie mniej niż 80% dla poszczególnych jednostek samorządowych. W ostatnim spisie udało się osiągnąć istotnie wyższe wartości – 97% dla Anglii i Walii i przynajmniej 88% na poziomie lokalnym.

Ze względu na brak pełnego pokrycia badanej populacji konieczna jest imputacja danych dla osób lub całych gospodarstw domowych, gdzie dane nie zostały zebrane w spisie. Aby oszacować stopień braków danych, prowadzone jest specjalne badanie *Census Coverage Survey* (CCS). Jest ono prowadzone zaraz po dniu spisu na próbie około 350 tys. gospodarstw domowych. Próba ta jest dobierana w sposób losowy przy użyciu kodów pocztowych. W 2021 roku ze względu na zmianę metody realizacji spisu na domyślnie preferującą wypełnianie kwestionariusza online przed spisem przeprowadzono badanie, którego celem było stworzenie indeksu *Hard to Count* identyfikującego obszary, gdzie ludzie byli mniej skłonni do wypełniania kwestionariusza spisowego. Indeks ten został wykorzystany przy konstrukcji próby badania CSS.

Dane ze spisu powszechnego są używane do szacowania wielkości populacji. Śródroczne szacunki ludności (MYE) opierają się na ostatnim spisie powszechnym i są skorygowane o liczbę urodzeń, zgonów i migracji.

Irlandia – spis realizowany przez rachmistrzów

Każdemu z rachmistrzów podlega około 400 gospodarstw domowych. Muszą je odwiedzić, dostarczyć kwestionariusze i zebrać dane kontaktowe gospodarstwa domowego, a także zostawić własne, żeby badani mogli się skontaktować w przypadku pytań i wątpliwości dotyczących kwestionariusza. Gospodarstwa domowe mają wypełnić kwestionariusz konkretnego dnia, ostatnio był to 3 kwietnia 2022 roku. Następnie rachmistrze odbierają kwestionariusze. Formularze są skanowane, dzięki czemu odpowiedzi zostają zakodowane. Pierwsze wyniki są publikowane już w czerwcu, a więc w dwa miesiące po dniu spisu.



Spis w Irlandii jest realizowany przez około 5100 rachmistrzów, którzy zajmują się dystrybucją kwestionariuszy spisowych. Operatem do realizacji spisu jest baza adresów. Baza ta nie jest doskonała, szacuje się, że około 2% mieszkańców znajduje się poza nią, ale rachmistrzowie są motywowani do tego, aby znajdować takie dodatkowe gospodarstwa domowe – przykładowo w 2016 roku w spisie odnotowano 1,5% mieszkań/domów, których nie było w operacie adresowym.

Obowiązkiem rachmistrzów jest podejmowanie wielokrotnych prób dotarcia do osób zamieszkałych pod danym adresem, są do tego dodatkowo zachęceni finansowo, ale nie zawsze się to udaje. Pełne oszacowanie, ile gospodarstw domowych i osób zostaje w ten sposób pominiętych, nie jest możliwe. Jednak dodatkowe badania prowadzone po spisie pozwalają określić skalę tego niedoszacowania. W 2016 roku zidentyfikowano nieco ponad 20 tys. gospodarstw i 44 tys. osób, które nie zostały spisane. Stanowi to 0,93% populacji.

Spis obejmuje wszystkie osoby przebywające w Irlandii w noc spisu powszechnego. Każda osoba przebywająca w kraju w noc spisu powszechnego musi zostać uwzględniona w formularzu spisowym i być częścią oficjalnego rachunku osób i mieszkań. Sam formularz spisowy oraz materiały dotyczące spisu są tłumaczone na 22 języki. Dzięki takiemu podejściu możliwe jest precyzyjne zbieranie informacji nie tylko o rezydentach, ale też o czasowych imigrantach, a nawet o ruchu turystycznym.

Chcąc zachęcić do udziału w spisie, podejmuje się szerokie działania informacyjne. W szkołach podstawowych i średnich prowadzone są specjalne lekcje dotyczące spisu, w oparciu o przygotowane materiały dostosowane do różnych grup wieku.

Austria – spis oparty na rejestrach

W Austrii spis powszechny jest przede wszystkim spisem rejestrowym. Realizuje się go na podstawie meldunków (ZMR – centralny rejestr meldunków) i innych baz, danych z SV (centralny rejestr ubezpieczeń społecznych), AMS (głównego urzędu pracy) i urzędów skarbowych, uzupełnianych danymi regionalnymi. Kwestionariusz do wypełnienia w trakcie trwania spisu otrzymują tylko osoby, których status zameldowania jest niejasny, to znaczy, że po analizie wszystkich danych urzędowych (meldunku, danych z instytucji edukacyjnych, rejestrów osób zatrudnionych i ubezpieczonych etc.) przeprowadzanej wspólnie z lokalnymi urzędami nadal nie jest pewne, czy ich główne miejsce zamieszkania znajduje się w Austrii.

Realizacja spisu w ten sposób jest możliwa ze względu na obowiązek rejestracji miejsca zamieszkania, który jest egzekwowany na kilka sposobów, np. bez karty meldunkowej nie można zarejestrować się do różnych świadczeń socjalnych i zdrowotnych.

Spisowi podlegają wszyscy rezydenci kraju, czyli wszystkie osoby, których główne miejsce zamieszkania (ośrodek interesów życiowych) znajduje się w Austrii, z wyszczególnieniem osób nieposiadających austriackiego obywatelstwa i urodzonych poza Austrią.

Od 2002 roku na podstawie ZMR (centralnego rejestru meldunków) sporządzane są bilanse kwartalne liczby ludności (oblicza się stan na 1 stycznia, 1 kwietnia, 1 lipca i 1 października każdego roku). Jako rezydenci Austrii traktowane są w nich wszystkie osoby, które 1. dnia danego kwartału miały główne miejsce zamieszkania w Austrii przez co najmniej 90 dni wstecz.





Podsumowanie: porównanie metodologii spisów powszechnych

Jak zaznaczyliśmy w początkowej części niniejszego rozdziału, wybór metodologii spisowej w danym kraju zależy od szeregu czynników. W Irlandii spis prowadzony jest w najbardziej tradycyjny sposób: rachmistrzowie odwiedzają każdy adres i dystrybuują papierowe formularze. Na drugim biegunie znajduje się Austria, gdzie spis jest prowadzony w zdecydowanej mierze na bazie rejestrów. Te ostatnie mają większe znaczenie również we Włoszech, a mniejsze we Francji czy Wielkiej Brytanii.

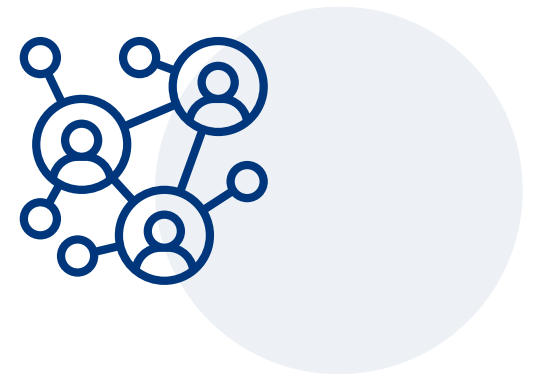
Istotne różnice dotyczą także **częstości przeprowadzania spisu**. W Austrii i Wielkiej Brytanii jest on realizowany, podobnie jak w Polsce, raz na 10 lat; przy czym w Austrii ma to mniejsze znaczenie, gdyż dane rejestrowe są dostępne na bieżąco, a sam spis pozwala je tylko uzupełnić. Nieco częściej, bo co 5 lat, realizowane są spisy w Irlandii. Z kolei Włochy i Francja przeszły na coroczne badania części populacji i realizują spis powszechny niejako w trybie ciągłym. Takie podejście zapewnia znacznie bardziej aktualne dane, co ma znaczenie szczególnie w krajach, gdzie dane rejestrowe są słabszej jakości.

Różnice między krajami dotyczą także tego, **kto jest objęty obowiązkiem spisowym**. W Irlandii i Wielkiej Brytanii spisywane są wszystkie osoby, które w dniu spisu przebywają na terenie kraju. Takie podejście pozwala na znacznie lepsze niż w Polsce uchwycenie grupy imigrantów. Nawet osoby, które przebywają z krótką, turystyczną wizytą, powinny zostać spisane. Z drugiej strony część mieszkańców tych krajów, przebywająca czasowo poza ich granicami, nie jest spisywana.

W większości krajów punktem wyjścia do realizacji spisu są **operaty adresowe**. Nawet w Austrii, gdzie spis opiera się na rejestrach, punktem wyjścia jest przede wszystkim centralny rejestr meldunków. Bardziej skomplikowane podejście stosowane jest w Polsce, gdzie punktem wyjścia jest wykaz osobowo-mieszkaniowo-adresowy, bazujący na wielu różnych rejestrach, przede wszystkim na bazie PESEL. We Włoszech oprócz wykorzystania rejestrów realizowane są dwa badania sondażowe na próbach, z których jedna jest próbą adresową, a druga jest losowana z rejestru osób.

W większości krajów podstawową definicją ludności jest **definicja rezydenta** – to ludność zamieszkująca (miejsce zamieszkania w momencie referencyjnym spisu) co najmniej 12 miesięcy lub z zamiarem przebywania co najmniej rok. W Irlandii i Wielkiej Brytanii spisywane są osoby według miejsca przebywania w dniu spisu. W Polsce podobnie jak we Włoszech, Francji czy Austrii istotne jest miejsce stałego zamieszkania.

Polska jest obecnie krajem, w którym jednocześnie oddziałuje kilka czynników utrudniających pomiar liczby rezydentów. Nasilenie imigracji w warunkach strefy Schengen (otwarte granice z Unią Europejską na trzech kierunkach) oraz rejestry obejmujące tylko część zjawiska ruchliwości transgranicznej wymuszają zastosowanie metod dopasowanych do lokalnych realiów. Niemniej dynamika zjawisk społeczno-demograficznych jest tak duża, że stosowane obecnie metody stają się nieefektywne. Uważamy, że w Polsce potrzebna jest reforma metodyki spisowej, korzystająca z rozwiązań francuskich bądź włoskich – wykorzystujących techniki spisu kroczącego. Bez takiej zmiany pozyskiwanie wiedzy o populacji w Polsce będzie zbyt powolne i coraz bardziej niedoskonałe.





	Polska	Włochy	Francja	Wielka Brytania	Irlandia	Austria
Data ostatnich spisów	2011, 2021	2011, a od 2018 Stały Spis	1999, a od 2004 realizowane są Roczne Badania Spisowe	2001, 2011, 2021 (w Szkocji w 2022 ze względu na COVID-19)	2011, 2016, 2022	2011, 2021
Częstotliwość realizacji	Co 10 lat	Corocznie na części populacji	Corocznie na części populacji	Co 10 lat	Co 5 lat	Co 10 lat
Sposób realizacji	Samospis (ankieta internetowa) uzupełniony badaniem CATI i CAPI	Rejestry plus coroczne badania sondażowe przeprowadzane na próbach. <i>Aerial survey</i> ma na celu oszacowanie jakości „śladów życia” (dane administracyjne) w celu poprawienia jakości rejestru mieszkańców. Próba <i>list survey</i> jest losowana z rejestru, by zebrać informacje, których nie ma w rejestrze ani w danych administracyjnych, i te, które są niewystarczające z punktu widzenia spisu	Dane zbierane są w ramach Rocznych Badań Spisowych realizowanego raz na pięć lat w mniejszych gminach (obejmującego wszystkich mieszkańców gminy) oraz corocznie na rotacyjnych próbach losowych mieszkań i domów obejmujących 8% lokali (w sumie 40% lokali) w gminach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców	Samospis, pocztą wysyłane są zaproszenia do wypełnienia ankiety internetowej. Istnieje też możliwość wypełnienia kwestionariusza papierowego lub spisania się telefonicznie. Adresy, z których nikt się nie spisał, są odwiedzane przez rachmistrzów	Rachmistrzowie dystrybuują papierowe kwestionariusze do wszystkich gospodarstw domowych w oparciu o bazę mieszkań/adresów	Wykorzystanie danych rejestrowych



	Polska	Włochy	Francja	Wielka Brytania	Irlandia	Austria
Podstawa realizacji	Wykaz osobowo- -mieszkaniowo- -adresowy (35 różnych rejestrów, przede wszystkim PESEL)	Dane administracyjne dotyczące „śladów życia”. Baza stworzona z różnych danych, takich jak rejestry na poziomie lokalnym, pozwolenia na pobyt, pracownicy i samozatrudnieni, uczniowie i studenci, emeryci, inne świadczenia nieemerytalne i dane dotyczące dochodów i podatków	Operat adresowy	Operat adresowy	Operat adresowy	Centralny rejestr meldunków (ZMR), rejestr ubezpieczeń społecznych (SV), dane głównego urzędu pracy (AMS) i urzędów skarbowych uzupełnianych danymi rejestrowymi. Tylko osoby, których status rejestrowy jest niejasny, otrzymują kwestionariusz do wypełnienia
Kto podlega spisowi		Rezydenci	Wszystkie osoby mieszkające na stałe w miejscach objętych spisem	Wszystkie osoby będące w dniu spisu pod danym adresem, także będące w odwiedzinach	Wszystkie osoby przebywające w Irlandii w noc spisu powszechnego. Każda osoba przebywająca w kraju w noc spisu powszechnego musi zostać uwzględniona w formularzu spisowym i być częścią oficjalnego rachunku osób i mieszkań	Wszyscy rezydenci kraju, czyli wszystkie osoby, których główne miejsce zamieszkania (ośrodek interesów życiowych) znajduje się w Austrii, z wyjątkiem osób nieposiadających austriackiego obywatelstwa i urodzonych poza Austrią



	Polska	Włochy	Francja	Wielka Brytania	Irlandia	Austria
Jakość realizacji	Spisano 35,14 mln osób, dla pozostałych wykorzystano dane z rejestrów		Jakość spisu mierzona jest współczynnikiem zmienności w porównaniu z danymi z rejestrów fiskalnych. Wynosi on średnio: dla regionów 0,17%, departamentów 0,40% i gmin 0,9%. Na poziomie populacji porównanie wyników spisu i rejestru fiskalnego pokazało różnicę 0,6% (ok. 400 tys. osób) na niekorzyść szacunków spisowych	97% realizacja. Jakość jest mierzona badaniem na próbie 350 tys. gospodarstw domowych, zaraz po dniu spisu	W 2016 roku oszacowanie kompletności spisu pozwoliło zidentyfikować, że nie spisano 0,93% populacji	W ponad 99% przypadków dane rejestrowe pozwalają na uzyskanie wszystkich informacji, w trakcie spisu w 2021 roku kwestionariusze z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia otrzymało między 50 a 100 tys. osób
Pomiary międzypisowe	Brak	Stały Spis jest realizowany co roku	Badania Spisowe są prowadzone co roku	Nie są prowadzone. Co pół roku wyliczana jest liczba ludności w oparciu o dane o urodzeniach, zgonach i migracjach	Spis jest realizowany regularnie co 5 lat	Od 2002 roku na podstawie ZMR (centralnego rejestru meldunków) sporządzane są bilanse kwartalne liczby ludności (oblicza się stan na 1 stycznia, 1 kwietnia, 1 lipca i 1 października każdego roku). Jako rezydenci Austrii traktowane są w nich wszystkie osoby, które 1. dnia danego kwartału miały główne miejsce zamieszkania w Austrii przez co najmniej 90 dni wstecz



Rozdział III

**Porównanie statystyk
ludnościowych między
Narodowym Spisem
Powszechnym 2021
a innymi statystykami
urzędowymi**



Porównanie statystyk o polskich emigrantach między NSP 2021 a spisami powszechnymi zrealizowanymi w innych krajach

W ramach Narodowego Spisu Powszechnego 2021 zbierano informacje o emigrantach czasowych, definiując ich jako osoby na stałe zameldowane w Polsce i przebywające czasowo za granicą, niezależnie od długości pobytu za granicą. Łącznie odnotowano 1 447 400 takich osób (Tabela 3.1).

Kraje przyjmujące	Tysiące osób
Kraje Unii Europejskiej	689,5
Pozostałe kraje Europy	456,1
Azja	8,2
Ameryka Północna i Środkowa	93,0
Ameryka Południowa	1,2
Afryka	2,7
Australia i Oceania	6,9
Kraj nieustalony	189,7
Ogółem	1 447,4

Tabela 3.1. Emigranci na pobyt czasowy według grup krajów pobytu

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2021 (NSP 2021)

Zestawienie powyższych danych z tymi pochodzącymi z wybranych (głównych) krajów docelowych polskich emigrantów wskazuje na niedoszacowanie liczebności zbiorowości emigrantów w wynikach NSP 2021 (choć częściowo rozbieżności można wyjaśnić różnicami definicyjnymi, o czym mowa poniżej). Dla krajów, gdzie występują duże liczebnie zbiorowości Polaków, wartości te wyniosły odpowiednio:

- 817 170 osób z polskim obywatelstwem widniejących w rejestrach niemieckich (dane z 31 grudnia 2021 roku, opublikowane przez DESTATIS 2022²⁵, niemiecki Spis Powszechny ze względu na pandemię został przesunięty na 2022),
- 760 146 osób w Anglii i Walii (ONS 2022²⁶),
- 164 918 osób w Holandii (dane z 1 stycznia 2021, CBS 2022²⁷),
- 77 779 osób we Włoszech (baza danych Istat)²⁸,
- 62 000 osób w Szkocji (NRS 2021²⁹),
- 23 789 osób w Irlandii Północnej (NISRA 2022³⁰).

²⁵ Destatis, *Migration and integration. Foreign population by place of birth and selected citizenships*, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-place-of-birth.html>.

²⁶ *International migration, England and Wales: Census 2021. International migration, including country of birth, passports held and year of arrival, Census 2021 data*, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/internationalmigrationenglandandwales/census2021>.

²⁷ StatLine, *Population; sex, age and nationality, 1 January, 7 czerwca 2022*, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/03743eng/table?ts=1675004979432https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/en/dataset/03743eng/table?ts=1675004979432>.

²⁸ *Stranieri residenti al 1° gennaio – Cittadinanza*, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPSTRCIT1.

²⁹ *National Records of Scotland, Population by Country of Birth and Nationality, Scotland, July 2020 to June 2021, 25 listopada 2021*, <https://www.nrscotland.gov.uk/files/statistics/population-estimates/pop-cob-nat-20-21/pop-cob-nat-20-21-report.pdf>.

³⁰ *Northern Ireland Statistics and Research Agency, Census 2021 bulk download, 22 września 2022*, <https://www.nisra.gov.uk/publications/census-2021-bulk-download>.



W sumie, w powyższych sześciu krajach, w momencie zbliżonym do daty referencyjnej NSP 2021 zarejestrowano 1,9 mln Polaków, podczas gdy szacunki spisu w Polsce wskazują na mniej niż 1,5 mln emigrantów. Trzeba jednak zauważyć, że, przynajmniej częściowo, rozbieżności między danymi dla Polski i dla krajów przyjmujących polskich migrantów wynikają z odmiennych metodologii zbierania danych. Na przykład dane dla krajów docelowych obejmują też migracje z Polski na stałe (które nie są ujęte w polskim Narodowym Spisie Powszechnym). Mając na uwadze powyższe różnice, szacowanie rozmiaru emigracji z Polski powinno zostać uzupełnione o wybrane dane administracyjne (np. o dane ZUS, dane o rezydencji podatkowej), tak aby powiązać brak śladów życia w wybranych danych rejestrowych z szacunkami (czasowej) emigracji.



Porównanie liczebności osób w wieku szkolnym między NSP 2021 a Systemem Informacji Oświatowej

Dane o liczbie uczniów według wieku zawarte w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) pozwalają na porównanie wielkości tej zbiorowości z danymi zebranymi w NSP 2021. Dane o liczbie uczniów w systemie szkolnym raportowane w SIO są wiarygodnym źródłem informacji o osobach w wieku szkolnym i tym samym powinny dobrze odzwierciedlać liczbę osób w tym wieku zarówno na poziomie kraju, jak i w ujęciu regionalnym/lokalnym.

Po pierwsze, jest to zagwarantowane istnieniem obowiązku szkolnego, który poprzez prawo oświatowe ustanawia szereg mechanizmów pozwalających monitorować zarówno fakt posłania dziecka do szkoły, jak i składanie przez rodziców e-dokumentów do szkoły rejonowej, nawet jeśli dziecko uczęszcza do innej szkoły lub uczy się w edukacji domowej.

Ponadto, rodzice wykazują się większą motywacją do przekazywania aktualnych danych o faktycznym miejscu zamieszkania dziecka. Jednocześnie fakt uczęszczania do danej szkoły można uznać za wiarygodny dowód na rezydowanie dziecka w danym miejscu.

Porównanie danych NSP 2021 z danymi SIO dotyczącymi liczebności roczników objętych obowiązkiem szkolnym (dzieci, które ukończyły od 6 do 18 lat³¹) można zatem uznać za ważny element weryfikacji jakości danych zebranych w ramach NSP 2021, co może posłużyć jako uzupełnienie „metody analizy demograficznej”³².

W poniższych analizach porównano wyniki NSP 2021 (stan z 31 marca 2021 roku³³) z danymi SIO (stan na 31 grudnia 2021 roku). Uważamy, że mimo dziewięciomiesięcznego odstępu w momencie naliczania danych porównanie tych liczebności może wskazać na pewne systematyczne różnice, których nie można wytłumaczyć jedynie innym terminem zbierania tych danych.

³¹ Dla danych NSP 2021 – wiek w dniu referencyjnym spisu, dla danych SIO – wiek w dniu 31 grudnia 2021.

³² Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/narodowy-spis-powszechny-ludnosc-i-mieszkan-2021-ocena-jakosci-danych,2,1.html>, s. 80 i dalej.

³³ Spowodowane jest to brakiem dostępu do danych o liczbie rezydentów według wieku w układzie wojewódzkim/powiatowym. Dane o rezydentach opublikowane przez GUS według stanu na 31.12.2021 dla Polski ogółem/makroregionów nie pozwalały na przeprowadzenie szczegółowych obliczeń na potrzeby niniejszych analiz.



Wyniki analiz pokazały, że liczba osób w wieku 6–18 lat według SIO wyniosła w 2021 roku 4 882 437 osób, zaś według NSP 2021 (**ludność według definicji krajowej**) – 5 049 405 osób, zatem różnica wyniosła 166 968 osób (3,3%) (Tabela 3.2). Rozbieżności te nie są jednakowe dla analizowanych roczników. Na przykład liczba dzieci w wieku 6 lat była niższa o 9877 (o 2,5%) osób w SIO niż według NSP, zaś dla osób w wieku 17 lat o ponad 20 tysięcy (o 5,9%). Warto zaznaczyć, że w największym stopniu liczebność 10-latków różniła się między tymi dwoma analizowanymi źródłami danych i była ona o ponad 29 tys. osób niższa w SIO w porównaniu z NSP2021 (-6,9%). Podobnie liczba 11-latków była o ponad 21 tys. niższa w SIO niż w NSP 2021 (o 4,9%). Rozbieżności w liczbie osób w wieku 8–12 lat mogą być związane z tym, że mimo zameldowania w kraju osoby te wraz z rodzicami przebywają długoterminowo poza jego granicami. Z kolei dla osób w wieku 13 lat różnica ta okazała się pozytywna i wyniosła 7565 osób (1,9%). Największe różnice w ujęciu bezwzględnym i względnym można odnotować dla osób w wieku 18 lat (wyniosły one odpowiednio blisko -44 tys., czyli -12,7%), ale należy pamiętać, że w dużej mierze może to być spowodowane zakończeniem edukacji przez osoby uczące się w szkołach branżowych i niekontynuowaniem kształcenia w innych szkołach³⁴.

Wiek	SIO	NSP	Różnica	Różnica w %
6	380 931	390 808	-9877	-2,5
7	385 511	384 370	1141	0,3
8	376 239	396 938	-20 699	-5,2
9	392 308	404 631	-12 323	-3,0
10	389 815	418 850	-29 035	-6,9
11	411 482	432 586	-21 104	-4,9
12	415 515	429 848	-14 333	-3,3
13	410 142	402 577	7565	1,9
14	382 978	382 530	448	0,1
15	360 750	362 825	-2075	-0,6
16	345 862	352 614	-6752	-1,9
17	331 026	347 338	-16 312	-4,7
18	299 878	343 490	-43 612	-12,7
Ogółem	4 882 437	5 049 405	-166 968	-3,3



Tabela 3.2.

Liczba osób w wieku 6–18 lat według wieku w NSP 2021 i SIO

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2021 i SIO

³⁴ Według prawa oświatowego w Polsce istnieje bezwzględny obowiązek edukacji do ukończenia 18. roku życia. Oznacza to, że osoby, które ukończyły szkoły branżowe przed osiągnięciem 18 lat, są zobligowane do kontynuowania edukacji poprzez uczęszczanie do branżowej szkoły II stopnia, do liceum ogólnokształcącego dla dorosłych (do klasy drugiej) lub na kwalifikacyjne kursy zawodowe. Można zatem przyjąć, że informacje o absolwentach szkół branżowych, którzy ukończyli je przed osiągnięciem pełnoletności, kontynuujących edukację właśnie na kursach zawodowych, są w większości raportowane w SIO, jednak nie zostały ujęte w niniejszych analizach, które obejmowały tylko uczniów szkół podstawowych i średnich.



Analiza porównawcza **liczby rezydentów** w wieku 6–18 lat według stanu spisowego (na 31 marca 2021 roku) i liczby dzieci i młodzieży w SIO w tym samym wieku pokazała odmienny obraz analizowanego zjawiska. Liczba osób w wieku 6–18 lat według SIO była o blisko 37 tys. (o 0,8%) wyższa niż jej stan według informacji o rezydentach w NSP 2021 (Tabela 3.3). Różnice te przyjmowały dodatnie lub ujemne wartości w zależności od analizowanej grupy wieku. Na przykład największą różnicę można zaobserwować dla osób w wieku 18 ukończonych lat (blisko -40 tys., czyli -11,7%), co może być związane z niekontynuowaniem edukacji po 18. roku życia, po ukończeniu szkoły zawodowej w odpowiednich szkołach. Natomiast dla osób w wieku 13–15 lat różnice te były największe (ponad 57 tys.), czyli liczba uczniów w szkołach była wyższa niż ta wynikająca z szacunków populacji rezydentów. W szczególności liczba osób w wieku 13 lat była o ponad 26 tys. (6,8%) większa w SIO niż liczba rezydentów w tym wieku według NSP 2021, liczba 14-latków była o ponad 17 tys. wyższa (o 4,7%), zaś zbiorowość osób 15-letnich była o prawie 14 tys. (4%) wyższa. Podobnie liczba osób w wieku 7 lat odnotowana w SIO była większa o ponad 14 tys. (3,8%) niż w liczba ludności rezydującej w tym wieku według NSP 2021. Kolejnym zastanawiającym wynikiem jest to, że liczba 10-latków w SIO była niemal o 10 tys. (2,4%) niższa niż liczba rezydentów w tym wieku. Różnice te mogą być także związane z niedoszacowaniem liczby imigrantów przebywających w kraju.

W podziale na województwa różnice w liczbie osób w wieku 6–18 lat między danymi w SIO a wynikami NSP 2021 są negatywne i znaczne, co odzwierciedla rozbieżności zaobser-

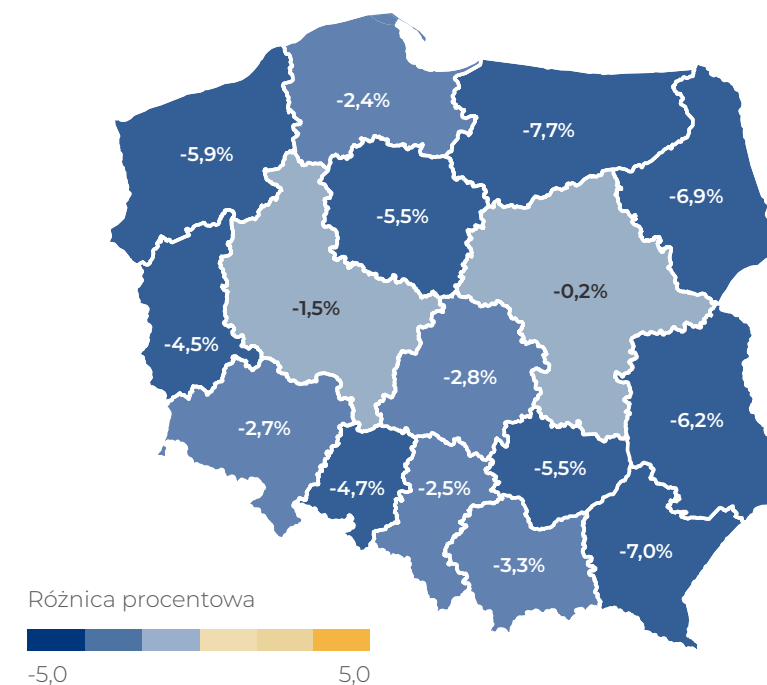
Tabela 3.3.

Rezydenci w wieku 6–18 lat według wieku w NSP 2021 i SIO.

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2021 i SIO

Wiek	SIO	NSP	Różnica	Różnica w %
6	380 931	378 642	2289	0,6
7	385 511	371 344	14 167	3,8
8	376 239	382 151	-5912	-1,5
9	392 308	387 496	4812	1,2
10	389 815	399 597	-9782	-2,4
11	411 482	412 431	-949	-0,2
12	415 515	409 755	5760	1,4
13	410 142	384 069	26 073	6,8
14	382 978	365 836	17 142	4,7
15	360 750	346 785	13 965	4,0
16	345 862	336 615	9247	2,7
17	331 026	331 666	-640	-0,2
18	299 878	339 445	-39 567	-11,7
Ogółem	4 882 437	4 845 832	36 605	0,8

wowane dla całego kraju, choć w różnym stopniu. Najmniejszą względną różnicę można odnotować dla województwa mazowieckiego (-0,18%), zaś największe dla województw: warmińsko-mazurskiego (-7,73%), podkarpackiego (-7,01%), podlaskiego (-6,86%), lubelskiego (-6,16%) oraz województwa zachodniopomorskiego (-5,88%). Ponadto w trzech województwach różnica ta wyniosła 4–6% (kujawsko-pomorskie,



Rysunek 3.1.

Procentowa różnica między liczbą osób w wieku 6–18 lat w SIO a wynikami NSP 2021 (ludność według definicji krajowej)

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2021 i SIO



opolskie, świętokrzyskie). Można zatem uznać, że wyniki te wskazują na większe niedoszacowanie głównie w województwach wschodnich na korzyść województwa mazowieckiego (i w szczególności Warszawy), na co zdają się wskazywać wyniki analiz przedstawionych w dalszej części tego podrozdziału.

Powyższe wyniki dla poszczególnych województw odzwierciedlają różnice zaobserwowane dla poszczególnych roczników analizowanej zbiorowości, choć w różnym stopniu. W szczególności mniejsze liczebności dzieci w wieku 6, 8–12 lat oraz młodzieży w wieku 16–18 lat odnotowano w bazach SIO niż w NSP 2021 niemal we wszystkich województwach. Z kolei dla niektórych roczników w różnych województwach można zaobserwować przeciwne rozbieżności³⁵. W szczególności należy podkreślić, że w takich województwach jak mazowieckie, śląskie, pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie czy łódzkie liczba osób w wieku 7 oraz 13–15 lat była większa w bazach SIO niż NSP 2021. W ujęciu względnym największe różnice można zauważyć dla osób w wieku 8–12 lat na niekorzyść województw północnych i wschodnich, co może odzwierciedlać fakt zamieszkania z rodzicami w innych miejscach³⁶. Z kolei większe liczebności w ujęciu względnym odnotowano dla osób w wieku 13–15 lat w województwach mazowieckim, wielkopolskim czy pomorskim na niekorzyść m.in. województw wschodnich (podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego). Zatem, znowu można wnioskować o nieodpowiednim oszacowaniu liczby ludności w tych województwach.

Z kolei analizując różnice między liczebnościami poszczególnych roczników dzieci w wieku szkolnym i młodzieży w szkołach ponadpodstawowych a ludnością rezydującą w tym samym wieku, można zaobserwować odmienną sytuację w kraju w podziale na województwa. Przede wszystkim różnice są

znacznie mniejsze niż w poprzednim przypadku, a także nie zawsze są negatywne. W połowie województw różnica ta była pozytywna, zaś w pozostałych negatywna (Rysunek 3.2). Największe względne dodatnie różnice można zaobserwować dla województw: dolnośląskiego (+2,23%), pomorskiego (+2,06%) oraz mazowieckiego (+1,58%), zaś największe ujemne różnice dla województw: warmińsko-mazurskiego (-1,01%), lubelskiego (-0,94%) oraz podkarpackiego (-1,01%). Wyniki mogą wskazywać na nieuwzględnianie migracji w obu kierunkach (emigracji Polaków oraz imigracji osób różnej narodowości do Polski), a także migracji wewnętrznych.

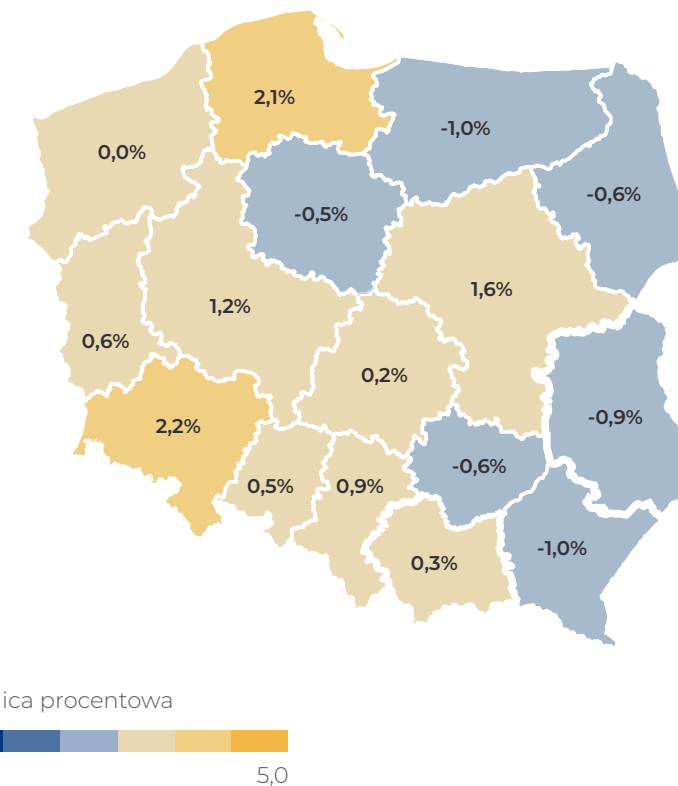
Wyniki bardziej szczegółowych analiz według wieku w ujęciu wojewódzkim pokazują nieco inny obraz niż w poprzedniej części podrozdziału. W ujęciu bezwzględnym są one w wielu przypadkach mniejsze, zaś w innych większe niż poprzednio. Wyraźnie wskazują one na występowanie efektu migracji w ujęciu przestrzennym³⁷. Należy zaznaczyć, że różnice względne są jeszcze większe niż poprzednio, zwłaszcza w przypadku osób i województw, gdzie odnotowano większe liczebności w SIO niż w NSP 2021. Przykładowo liczba osób w wieku 13–15 lat była znacznie większa w SIO niż liczba rezydentów w NSP 2021 w województwach: mazowieckim, pomorskim, dolnośląskim, lubuskim czy zachodniopomorskim³⁸. Natomiast liczba np. 8-latków była w największym stopniu mniejsza w SIO niż liczba rezydentów w NSP w województwie świętokrzyskim, podlaskim czy lubelskim.

³⁵ Por. aneks, tabela A.1.

³⁶ Por. aneks, tabela A.1.

³⁷ Por. aneks, tabela A.3.

³⁸ Por. aneks, tabela A.4.



Rysunek 3.2.

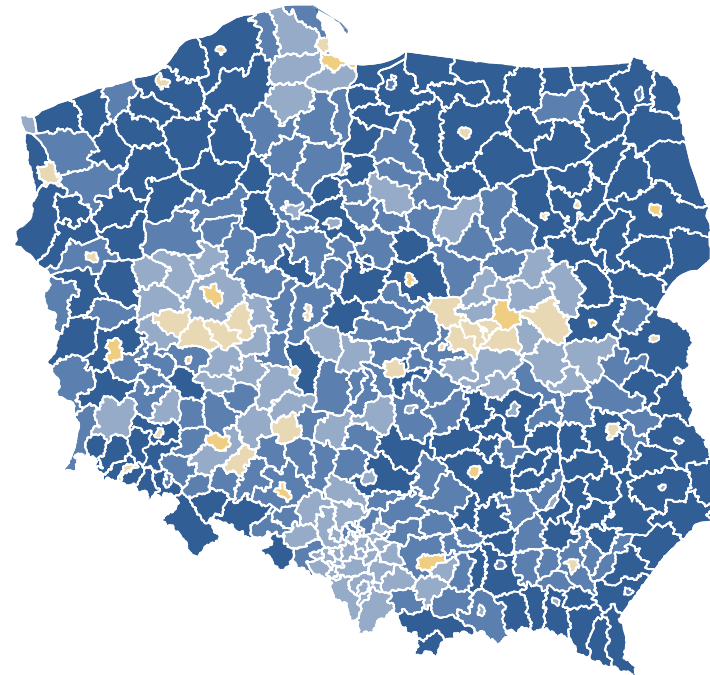
Różnica między liczbą osób w wieku 6–18 lat w SIO a liczbą rezydentów według NSP 2021 (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2021 i SIO



Na rysunkach 3.3 i 3.4 przedstawiono wyniki analogicznych analiz w ujęciu powiatowym. Porównanie liczby uczniów w SIO z liczbą osób w tym wieku według definicji ludności krajowej zastosowanej w NSP 2021 pokazuje znaczne różnice na poziomie lokalnym. W szczególności należy podkreślić większe dodatnie różnice w dużych miastach i przylegających do nich powiatach (głównie w województwie mazowieckim, małopolskim, dolnośląskim czy pomorskim), a także negatywne w innych częściach kraju, zwłaszcza we wschodnich i północnych jego regionach. Podobnie jak wcześniej, różnice między liczbą uczniów a liczbą rezydentów w tym samym wieku dla poszczególnych powiatów są znacznie mniejsze, niemniej jednak można odnotować systematycznie większe dodatnie różnice dla większości miast w odróżnieniu do sytuacji odnotowanej w powiatach podmiejskich/wiejskich. Do pewnego stopnia różnice te mogą być związane z uczęszczaniem dzieci z tych terenów do szkół w miastach.

Podsumowując powyższe rozważania, można uznać, że bardziej wiarygodnym szacunkiem liczby ludności w wieku 6–18 lat jest zbiorowość rezydentów niż ludność według definicji krajowej i dlatego właśnie liczba rezydentów powinna być stosowana do szacowania wielkości populacji także dla pozostałych grup wieku.



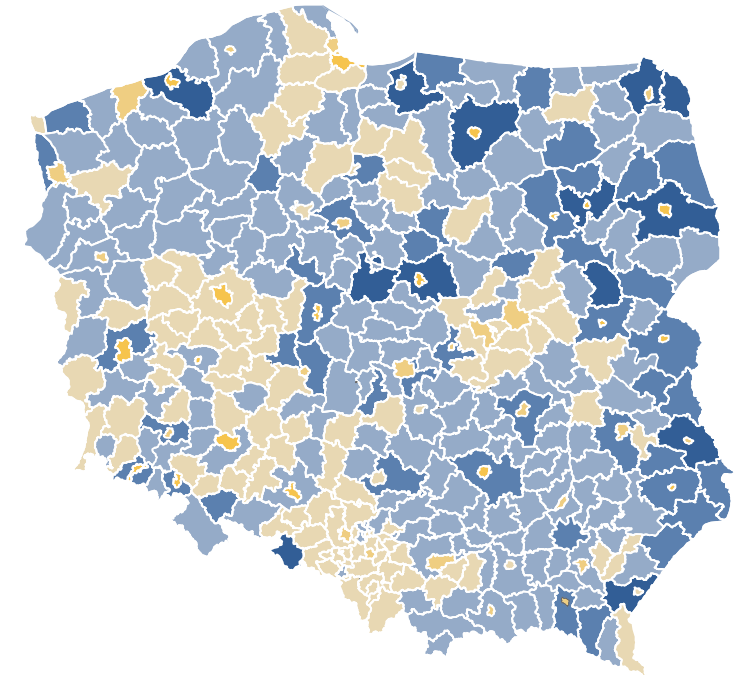
Różnica procentowa



Rysunek 3.3.

Różnica między liczbą osób w wieku 6–18 lat w SIO a wynikami NSP 2021 (w %) (Ludność według definicji krajowej)

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2021 i SIO



Rysunek 3.4.

Różnice między liczbą osób w wieku 6–18 lat w SIO a liczbą rezydentów według NSP 2021 (w %)

Źródło: obliczenia własne na podstawie NSP 2021 i SIO



Liczba zameldowanych w rejestrze PESEL w odniesieniu do liczby ludności według definicji krajowej określonej w NSP 2021

Rejestr PESEL był jednym z kilku kluczowych źródeł informacji zasilających proces budowy wykazu osób, jakim posługiwał się Główny Urząd Statystyczny przy realizacji ostatniego spisu powszechnego³⁹.

Po Krajowej Ewidencji Podatkowej (KEP) rejestr PESEL był drugim w kolejności zasobem, z którego pobrano największą liczbę adresów (zamieszkania lub zameldowania) podczas tworzenia wykazu osobowo-adresowo-mieszkaniowego (adres zameldowania z PESEL przypisano 21,9% tzw. wykazowej populacji docelowej, podczas gdy z KEP pochodziło 75% adresów)⁴⁰. Można domniemywać, że adres z PESEL częściej przypisywano osobom nieletnim, które nie widnieją w KEP.

Adres zamieszkania powinien być zaktualizowany w trakcie wypełniania ankiety spisowej przez respondenta, niemniej jednak dla osób, które nie wypełniły ankiety spisowej, adres z wykazu prawdopodobnie⁴¹ stawał się adresem domniemanego zamieszkania. Według opublikowanych danych dla 11% tzw. oszacowanej populacji docelowej (4,4 mln osób) rejestry pozostaną jedynym źródłem informacji⁴².

Obowiązek meldunkowy wciąż formalnie istnieje w Polsce, mimo propozycji i inicjatyw dążących do jego zniesienia. W ostatnich latach zniesiono jednak sankcje za brak meldunku, a urzędnik realizujący procedurę wymeldowania nie ma żadnych narzędzi prawnych, aby wyegzekwować podanie nowego adresu zameldowania. Z takiego rozwiązania korzystają m.in. osoby emigrujące, które nie chcą zgłaszać faktu trwałego wyjazdu. Jednocześnie, osoby migrujące wewnątrz kraju mają w praktyce mało motywacji, aby zaktualizować adres zameldowania po zmianie miejsca zamieszkania, a osoby wynajmujące mieszkania często nie uzyskują zgody właściciela na zameldowanie (w związku z brakiem kontroli nad ewentualnym wymeldowaniem).



³⁹ Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-metodologia-i-organizacja-badania-5,2.html>.

⁴⁰ Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-ocena-jakosci-danych,2,1.html>, s. 44.

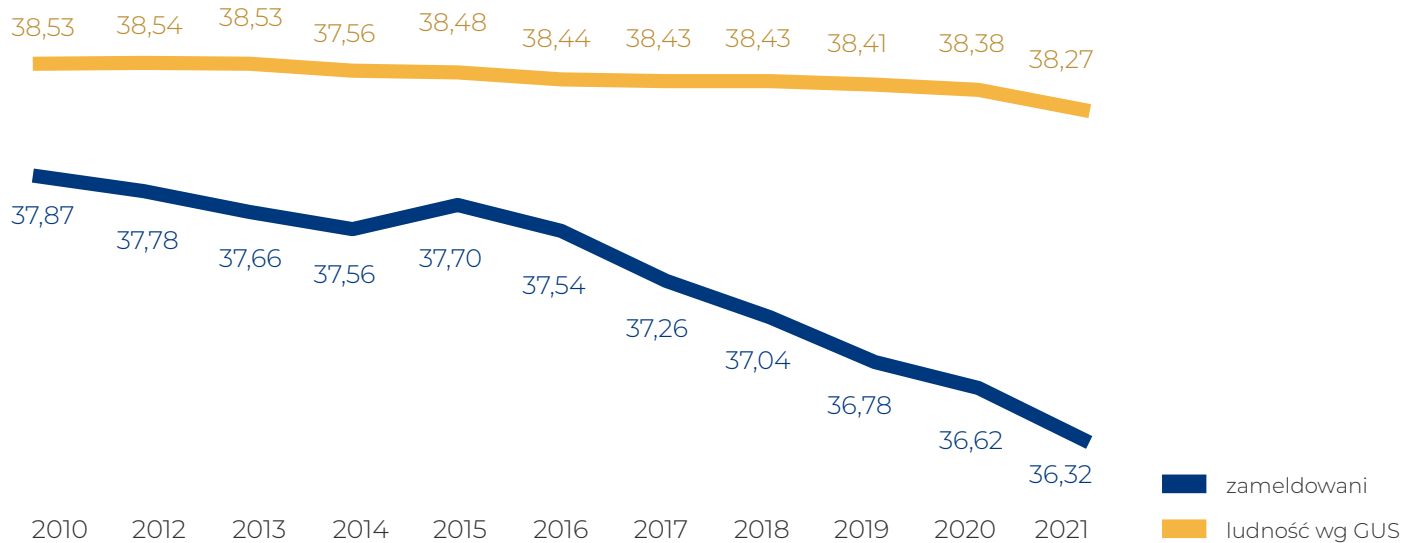
⁴¹ Pomimo zadanych pytań, nie udało się uzyskać potwierdzenia tej informacji od GUS do momentu przygotowania ostatecznej wersji niniejszego raportu (30 kwietnia 2023).

⁴² Główny Urząd Statystyczny, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych, <https://stat.gov.pl/spisypowszechny/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-ocena-jakosci-danych,2,1.html>, s. 45-46.



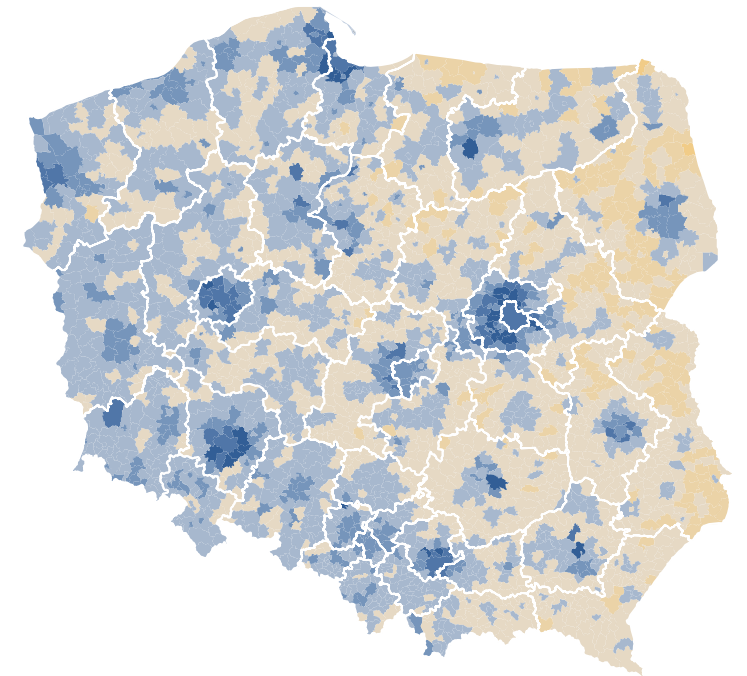
W konsekwencji, w ostatnich latach liczba osób posiadających stały meldunek systematycznie malała. W momencie realizacji Spisu w 2021 roku liczba osób zameldowanych na stałe wyniosła 36,3 mln i jednocześnie była o 1,7 mln niższa niż liczba ludności według definicji krajowej. Spadek liczby zameldowanych oraz liczby ludności⁴³ w Polsce w latach 2010–2021 obrazuje poniższy wykres.

Różnica między liczbą osób zameldowanych na stałe a liczbą ludności według definicji krajowej jest silnie zróżnicowana przestrzennie (Rysunek 3.6). Największe negatywne różnice można zaobserwować dla ośrodków miejskich i aglomeracji, podczas gdy nadwyżka koncentruje się na obszarach wiejskich, przede wszystkim w województwach zlokalizowanych na wschodzie kraju. Wyniki te zdają się potwierdzać dotychczasowe przypuszczenia, że część mieszkańców kraju stale przebywa poza stałym miejscem zameldowania. Różnice te są bardziej wyraźne dla osób w wieku 20–39 lat, które są najbardziej mobilne ze względu na kontynuowanie nauki i podejmowanie zatrudnienia poza miejscem zameldowania.



Rysunek 3.5.
Liczba ludności Polski oraz liczba osób posiadających stały meldunek (w mln)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MSWiA / KPRM



Ludność ogółem
-20,0% 10,0%

Rysunek 3.6.
Różnica między liczbą osób zameldowanych na stałe a liczbą ludności według NSP 2021 (ludność według definicji krajowej) (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MSWiA / KPRM

⁴³ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/2137>.



W celu pogłębienia analizy zwróciliśmy się do Kancelarii Premiera Rady Ministrów (teraz Ministerstwa Cyfryzacji) o udostępnienie danych dotyczących osób nieposiadających aktywnego adresu stałego zameldowania, a jednocześnie żyjących (nieposiadających zarejestrowanego aktu zgonu). Dane umożliwiają analizę struktury tej grupy w przekroju regionalnym (powiat aktualnego lub ostatniego miejsca zameldowania) oraz ze względu na wiek, płeć oraz obywatelstwo (polskie bądź inne). Dane obrazują stan na dzień referencyjny NSP 2021 (31 marca 2021) opisywany przez dokumenty przetworzone przez PESEL do dnia 22 marca 2023.

W dniu referencyjnym NSP 2021 rejestr PESEL wykazywał 39,7 mln osób żywych. Wówczas grupa ta obejmowała 327 tys. obcokrajowców. Względem liczby ludności według definicji krajowej liczba osób posiadających stały meldunek była o blisko 1,7 mln niższa, przy czym łączna liczba osób nieposiadających aktywnego adresu zameldowania przekraczała 2,8 mln. Grupa ta zawiera z całą pewnością emigrantów, którzy opuścili Polskę.

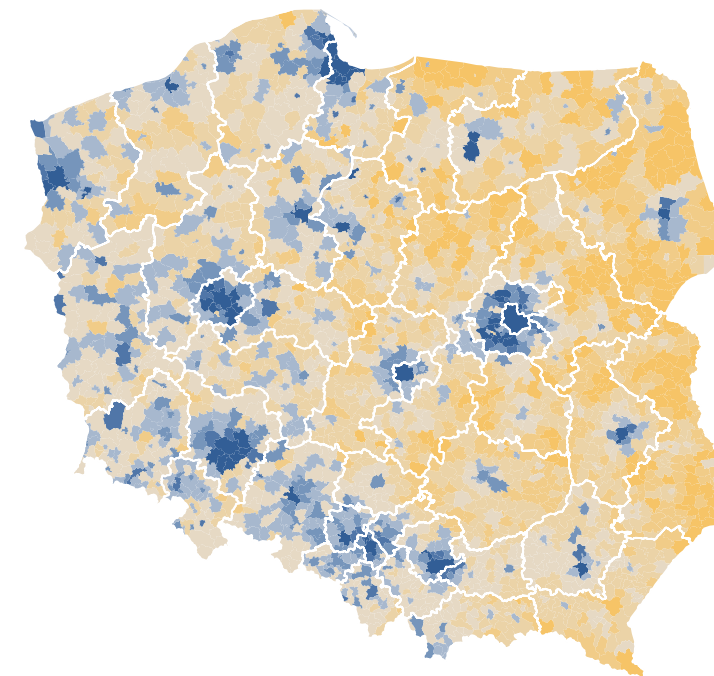
Analiza struktury demograficznej wskazuje na istotne różnice między grupą posiadającą meldunek stały, grupą bez meldunku oraz osobami posiadającymi meldunek czasowy. Pierwsza (najliczniejsza) nie odbiega pod względem rozkładu wieku i płci od populacji ogólnej. Przyjmując taki punkt odniesienia, w grupie nieposiadającej meldunku zdecydowanie więcej jest osób w wieku 35–49 lat (udział niezameldowanych w tych grupach sięga 10%), mniej natomiast dzieci.

Tabela 3.4.

Liczba osób zarejestrowanych w rejestrze PESEL według statusu zameldowania i obywatelstwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM

Status zameldowanie	Obywatelstwo niepolskie	Obywatelstwo polskie	Razem
Brak meldunku	50 149	2 846 868	2 897 017
Zameldowanie czasowe	211 375	107 840	319 215
Zameldowanie stałe	65 396	36 372 013	36 437 409
Razem	326 920	39 326 721	39 653 641



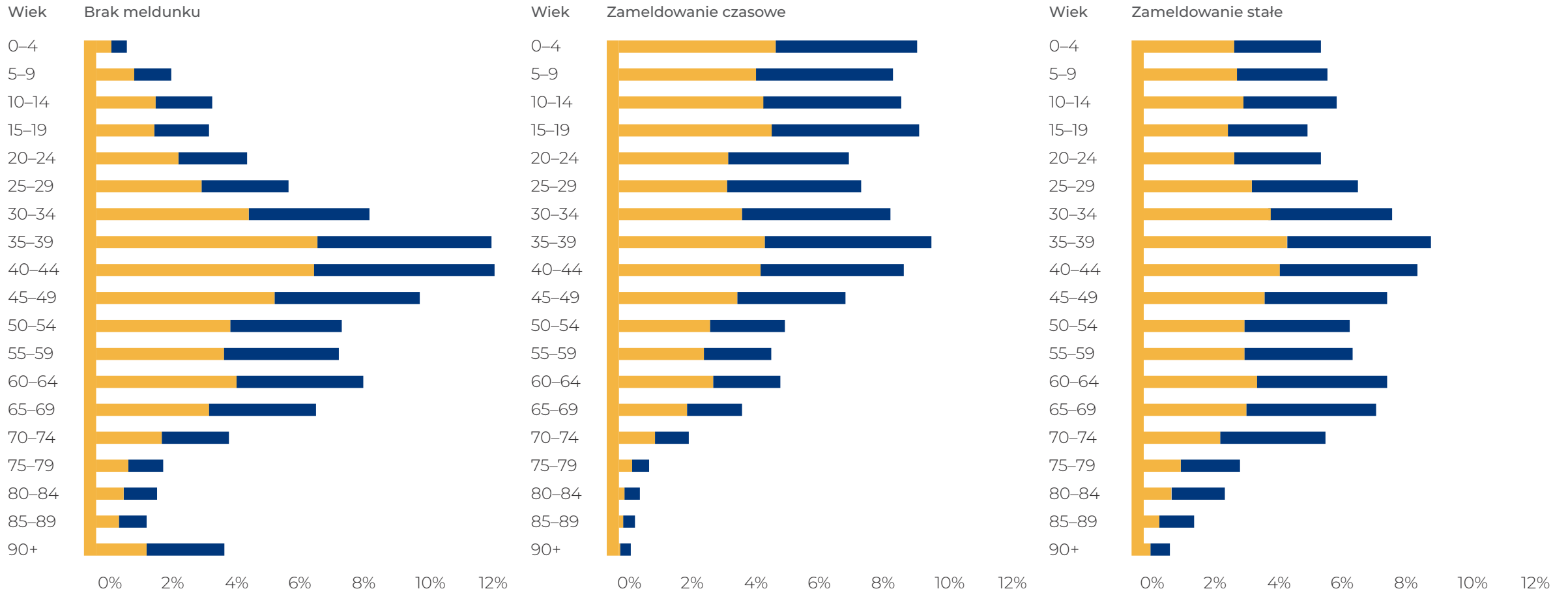
Kohorty 20–39 lat



Rysunek 3.7.

Różnica między liczbą osób zameldowanych na stałe a liczbą ludności według NSP 2021 (definicja ludności krajowej) wśród osób w wieku 20–39 lat (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, MSWiA/KPRM



Rysunek 3.8.
Struktura wieku według statusu meldunku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM

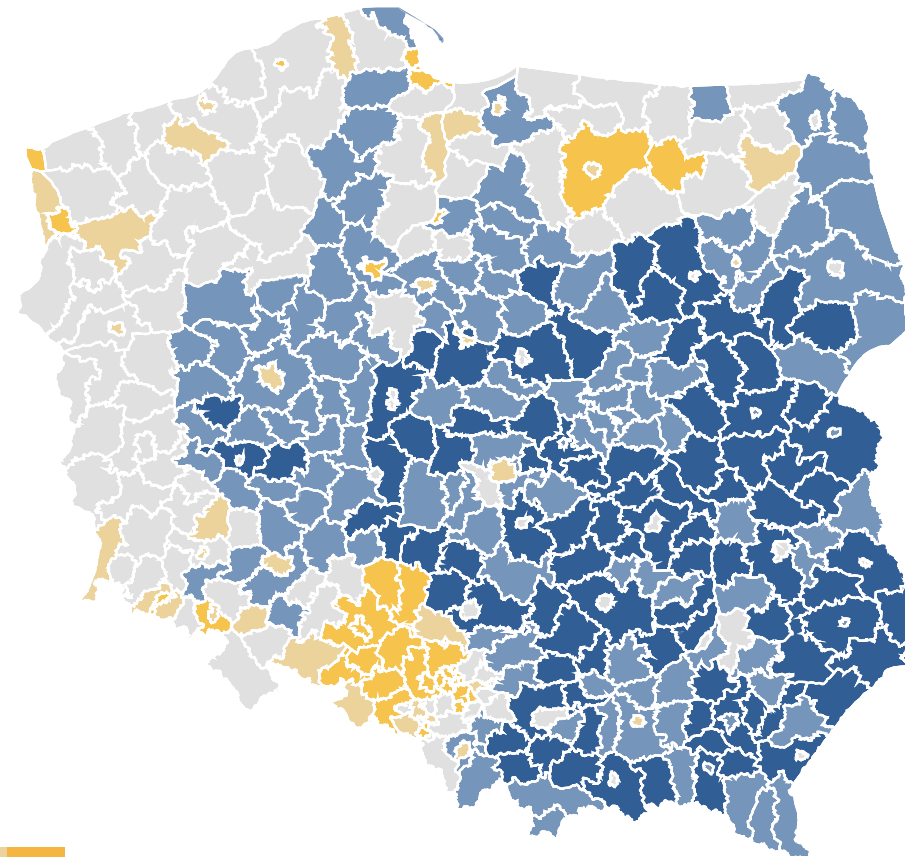
kobiety mężczyźni



Analiza przestrzennego udziału populacji osób nieposiadających aktywnego adresu zameldowania jest możliwa, jeśli przyjąć dla tej grupy adres ostatniego meldunku stałego. Staramy się w ten sposób zbliżyć do odpowiedzi na pytanie, skąd te osoby „wyjechały”, zakładając roboczo, że wyjazd może być jednym z głównych powodów wymeldowania.

Wzorzec powiatowy ma bardzo charakterystyczny układ o silnych historycznych konotacjach. Wyższe odsetki osób bez aktywnego adresu zameldowania są charakterystyczne dla wybranych miast oraz dla obszarów należących przed II wojną światową do III Rzeszy. Mimo że populacja powojennych mieszkańców składała się w znacznej mierze z grup przesiedlonych lub przybyłych, były to regiony geograficznie bliższe zagranicy oraz bardziej eksponowane na kontakt i wymianę z zagranicą. Na Śląsku i Opolszczyźnie efekt był dodatkowo wzmagany relacjami rodzinnymi (krewni w Niemczech). W konsekwencji osoby z tych rejonów mogły najłatwiej i najszybciej emigrować.

Powyższe wyniki wskazują, że adres zameldowania powinien być bardzo ostrożnie stosowany do określania miejsca zamieszkania osób, które nie wypełniły ankiety spisowej. Może być wykorzystywany jedynie w sytuacji, kiedy adres zameldowania został potwierdzony lub zaktualizowany w ciągu ostatnich 12 miesięcy w innym źródle rejestrowym (np. Systemie Informacji Oświatowej dla dzieci w wieku szkolnym). Ponadto nie powinny być wykorzystywane dane o adresie ostatniego miejsca zameldowania dla osób, które nie posiadają aktualnego meldunku.



Rysunek 3.9.

Udział osób nieposiadających aktywnego adresu zameldowania (stałego ani czasowego), przypisanych na podstawie ostatniego adresu stałego zameldowania wśród wszystkich obywateli polskich według powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM





Przyrost zasobów mieszkaniowych w odniesieniu do dynamiki liczby ludności

Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego 2021 warto zestawić z danymi dotyczącymi zasobów mieszkaniowych. Liczba mieszkań jest naturalnie powiązana z liczbą ludności na danym obszarze, dlatego sensowna wydaje się analiza współzmienności tych dwóch zmiennych na danym terytorium.

Można przypuszczać, że jeśli liczba mieszkańców na danym obszarze wzrosła, to prawdopodobnie populacja również się zwiększyła lub zwiększy się w najbliższym okresie – więcej mieszkań oznacza, że więcej ludzi może mieszkać na tym obszarze, a własne mieszkanie często poprzedza decyzję o powiększeniu rodziny (w wyjątkowych sytuacjach liczba mieszkań rośnie okresowo, co jest przypadkiem gmin turystycznych). Podobnie, można podejrzewać, że jeśli liczba mieszkań pozostaje niezmienną, to liczba ludności również nie rośnie lub wręcz maleje (istniejące mieszkania pustoszeją).

Związki między liczbą ludności a liczbą mieszkań nie są jednak proste. Rosnący udział gospodarstw jednoosobowych czy coraz rzadziej występujące w miastach gospodarstwa wielopokoleniowe sprawiają, że podobna liczba osób zajmuje dziś więcej mieszkań niż jeszcze 15–20 lat temu. Niemniej można podejrzewać, że nawet jeśli nowe mieszkania zajmowane są przez przeprowadzających się, dotychczasowych mieszkańców, to zwalniane mieszkania nie zostają puste – zajmują je przyjezdni czy np. studenci. Również dane porównawcze z innymi krajami Unii Europejskiej i OECD wskazują na utrzymujący się niedobór mieszkań na polskim rynku⁴⁴. Dlatego zastanawiają znaczne odsetki mieszkań niezamieszkałych w dużych miastach, wykazane w wynikach NSP 2021.

Trudno przejść do porządku dziennego nad stwierdzeniem, że 20% mieszkań w Warszawie stoi pustych, biorąc pod uwagę tempo wzrostu cen mieszkań oraz wciąż utrzymujący się

⁴⁴ J. Waszczuk, *Jak zaspokajać potrzeby mieszkaniowe?*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/jak-zaspokajac-potrzeby-mieszkaniowe/>.

Miasto	Mieszkania niezamieszkałe	
	Liczba (w tys.)	% wszystkich mieszkań
Warszawa	206,9	20,0%
Kraków	63,9	14,7%
Łódź	50,0	13,6%
Wrocław	42,5	11,7%
Gdańsk	40,1	16,4%
Poznań	39,2	13,6%
Katowice	20,4	13,4%
Gdynia	18,6	15,8%
Lublin	17,1	10,6%
Szczecin	16,3	8,6%

Tabela 3.5.

Dziesięć miast o największej liczbie mieszkań niezamieszkałych według wyników NSP 2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM



popyt na rynku pierwotnym oraz rynku najmu. W innych dużych miastach odsetki „pustostanów” są podobne: w Gdańsku, Gdyni, Krakowie odnotowano ponad 15% mieszkań niezamieszkałych, niewiele mniej w Łodzi, Poznaniu czy Katowicach. Liczby te są istotnie wyższe od średniej dla całego kraju, która według NSP 2021 wynosi 11,7%. Dla porównania w spisie powszechnym z 2011 roku mieszkania niezamieszkałe stanowiły niecałe 7,2%.

Zjawisko wzrostu liczby i udziału mieszkań niezamieszkałych wymaga wyjaśnienia. Dyskusja o dużym zasobie pustych mieszkań kupionych przez spekulantów lub przeznaczonych na najem krótkoterminowy zyskuje istotny zasięg w okresie rosnących cen mieszkań i problemów z ich dostępnością.

Próbując zweryfikować krzyżowo opublikowane wartości dla Warszawy, porównaliśmy je z danymi operatora energetycznego STOEN⁴⁵ dotyczącymi liczby umów aktywnych, w podziale na grupy zużycia energii. Na 1 mln umów z osobami prywatnymi (liczba niemal identyczna z liczbą wszystkich mieszkań w stolicy), aktywnych na koniec marca 2021⁴⁶, roczne zużycie poniżej 500 kWh⁴⁷ wykazało 128,8 tys. umów. Liczba mieszkań niezamieszkałych jest zapewne jeszcze mniejsza, ponieważ można przypuszczać, że dla części jednoosobowych gospodarstw domowych możliwe jest mniejsze zużycie prądu. Lokali, w których pobór prądu w okresie od 1 kwietnia 2020 do 31 marca 2021 był większy niż 500 kWh, naliczono ponad 872 tys., w konsekwencji należałoby się spodziewać, że liczba zamieszkałych lokali będzie przekraczała wspomniane 872 tys., tymczasem według spisu zamieszkałych lokali w Warszawie jest tylko 829 tys.

Wątpliwości dotyczące określenia liczby mieszkań zamieszkałych i niezamieszkałych pogłębiają różnice pomiędzy wy-

nikami NSP 2021 oraz danymi z rejestru NOBC (System identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań)⁴⁸. Według spisu mieszkań zamieszkałych było prawie 13,4 mln, tymczasem w bazie NOBC – ponad 14 mln. Z drugiej strony liczba mieszkań niezamieszkałych została w spisie określona na aż 1,79 mln, podczas gdy według NOBC było ich tylko 1,16 mln, a liczba ta systematycznie maleje w tym źródle, co najmniej od 2012 roku (nie dysponujemy danymi za wcześniejsze okresy). Szczególnie duże różnice dotyczą miast wojewódzkich, np. w Warszawie spis wskazał prawie 93 tys. mniej mieszkań mających lokatorów i 83 tys. więcej pustych mieszkań.

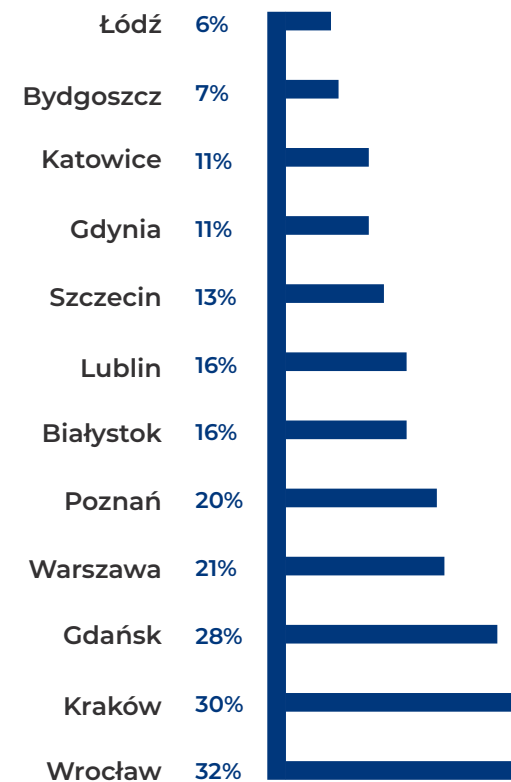
Dodatkowych informacji dostarcza analiza zmian w czasie. Dane NSP 2021 pokazały, że populacja Polski zmniejszyła się w ciągu ostatniej dekady, ale w tym samym okresie łączna liczba mieszkań według rejestru NOBC wzrosła o 1,7 mln (+12,4%) i w 2022 roku przekroczyła 15,4 mln. Pomiędzy NSP 2011 a NSP 2021 przyrost procentowy liczby mieszkań był podobny i wyniósł 12,9% (15,23 mln mieszkań w dacie referencyjnej NSP 2021). Jest to naturalna konsekwencja istniejącego od lat deficytu mieszkaniowego, niemniej w przypadku największych miast przyrost „substancji mieszkalnej” był jednak istotnie szybszy, co obrazuje wykres przedstawiony na rysunku 3.10.

⁴⁵ Operator sieci energetycznej w Warszawie.

⁴⁶ Data referencyjna NSP 2021.

⁴⁷ Wartość graniczna, poniżej której według GUS mieszkanie może być uznane za niezamieszkałe.

⁴⁸ Stan na koniec 2 kwartału 2021.



Rysunek 3.10.

Procentowy przyrost łącznej liczby mieszkań uwzględnionych w rejestrze NOBC względem 2012 roku w największych ośrodkach miejskich

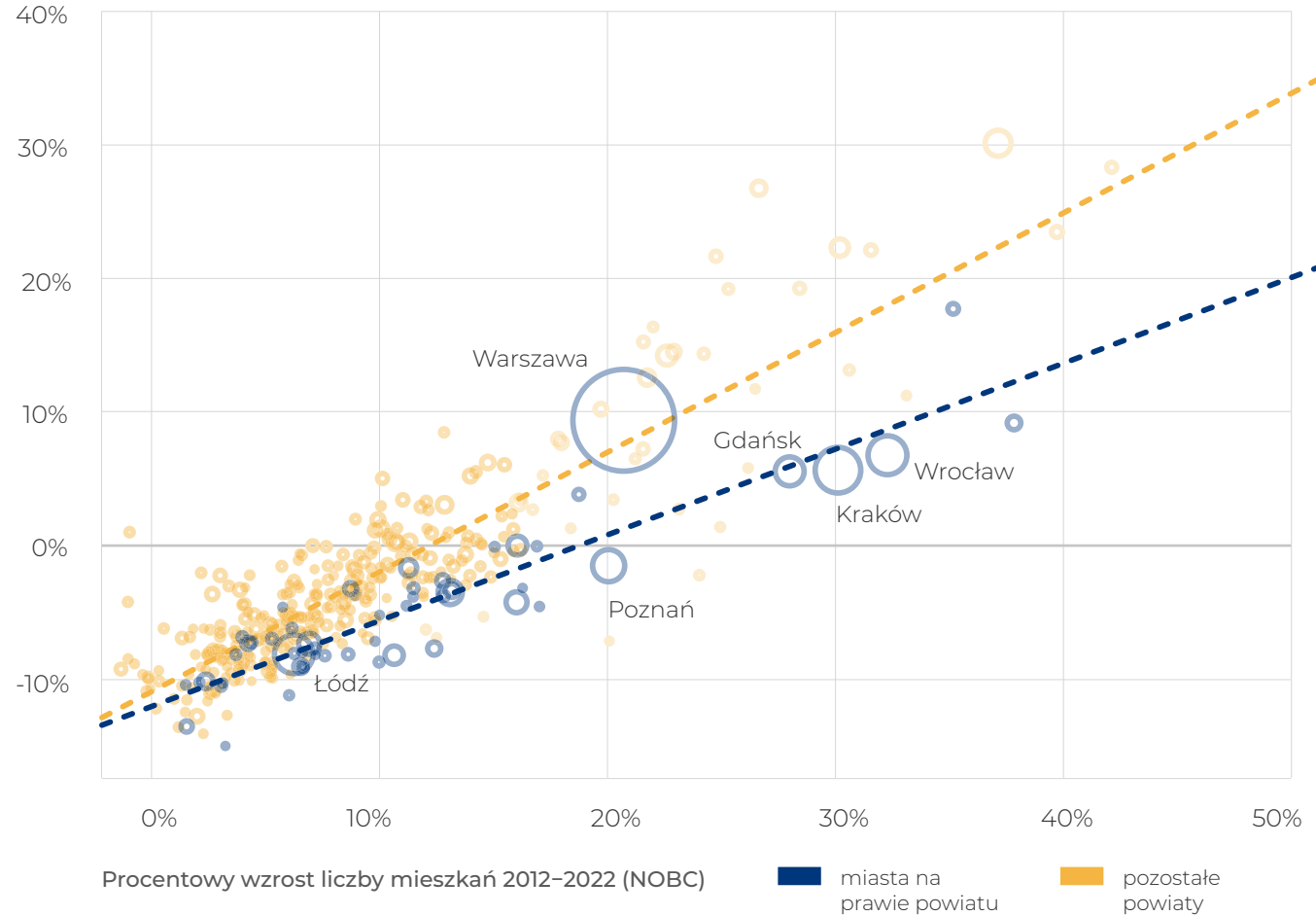
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z rejestru NOBC



Zależności między zmianą populacji i zmianą liczby mieszkań można także zaobserwować, analizując zmiany dla wszystkich powiatów. Poniższy wykres pokazuje również, w jak dużej części powiatów mamy do czynienia ze spadkiem liczby ludności. Z drugiej strony w wielu powiatach, choć przyrost liczby lokali był bardzo znaczący, zmiany populacji są umiarkowane. W okresie dziesięciu lat w Warszawie przybyło ponad 20% mieszkań, a liczba ludności zwiększyła się o prawie 10%.

Nie mamy wątpliwości, że istotną część zobrazowanych wyżej efektów można przypisać wielu równoległym trendom, skutkującym obniżaniem się średniej wielkości gospodarstw domowych (starzenie się ludności, spadająca dzietność, rosnąca liczba rozwodów, zmiana modelu rodziny itp.). Swój wkład ma również nabywanie kolejnych mieszkań pod inwestycje, z których nie wszystkie są wynajmowane przez właścicieli (stoją puste). Z wielu powodów wszystkie te procesy zachodzą szybciej w metropoliach. Warto jednak zauważyć, że miasta o największym procentowym przyroście liczby mieszkań to duże ośrodki akademickie, gdzie jednocześnie osiedlają się największe grupy imigrantów.

Procentowy wzrost populacji krajowej 2011–2021



Rysunek 3.11.
Zmiana liczby ludności (definicja populacji krajowej/ stałej)
a zmiana liczby mieszkań w latach 2011–2021 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie NSP 2011, 2021, GUS (NOBC)

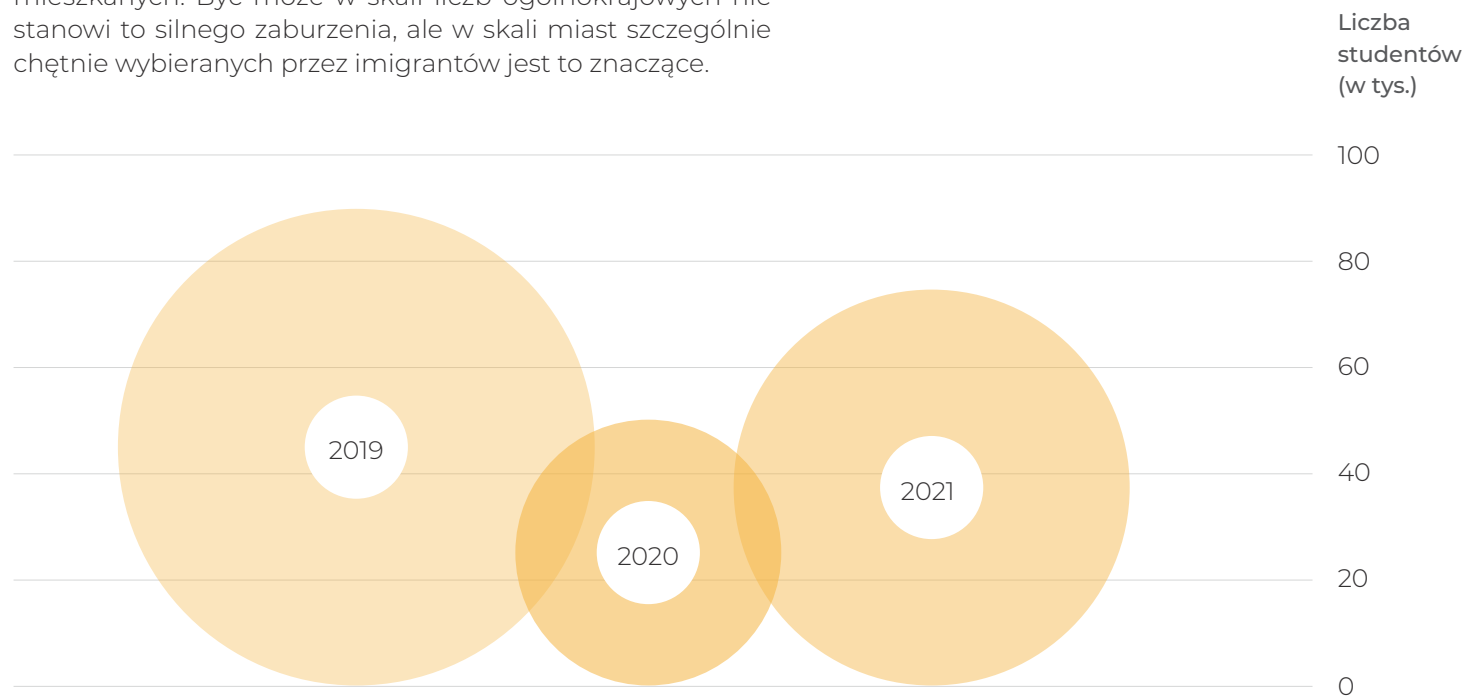


Data referencyjna NSP 2021 przypadła na okres rozszerzonych zasad bezpieczeństwa obowiązujących w całej Polsce od 20 marca do 9 kwietnia 2021, związanych z pandemią COVID-19 to liczbie studentów korzystających z akademików⁴⁹.

Z 900 tys. studentów⁵⁰ uczących się w miastach wymienionych na wykresie 3.10 zdecydowana mniejszość kwateruje w akademikach – większość dojeżdża lub wynajmuje mieszkania. Zakładając jednak, że w trakcie pandemii COVID-19 istotny odsetek studiujących powrócił do rodzinnych domów, kontynuując naukę w trybie zdalnym, mogło to zaniżyć liczbę mieszkań zamieszkałych. Dane dotyczące zmian liczby studentów korzystających z akademików w latach 2019–2020, zaprezentowane na wykresie 3.12, wskazują, że mogło to dotyczyć prawie połowy studiujących poza rodzinną miejscowością.

Podobny efekt dotyczy wpływu niedoszacowania liczby imigrantów, w tym cudzoziemców przebywających w Polsce krótkoterminowo bądź cyrkulujących. Definicja mieszkania zamieszkanego⁵¹ jest w teorii nieczuła na element długości pobytu, jego „ujawnienia” czy na fakt zameldowania cudzoziemca. Mieszkanie zamieszkanе to „mieszkanie, w którym przebywa przynajmniej 1 osoba, niezależnie od tego, czy zameldowana jest ona w tym mieszkaniu na pobyt stały lub czasowy, czy też zamieszkuje w tym mieszkaniu czasowo bez zameldowania”. Nie udało nam się uzyskać szczegółowych informacji dotyczących wpływu metod budowy wykazu osobowo-adresowo-mieszkaniowego na ewentualne określenie mieszkania jako (nie)zamieszkanego. W szczególności nie jest jasne, czy „Zbiór Energetyka (ZE)”, który był jednym ze źródeł zasilających operat adresowy, posłużył do wskazania mieszkań zamieszkałych niezależnie od faktu, czy pod danym adresem mieszkania spisała się jakakolwiek osoba.

Jeśli fakt zamieszkania był określany na podstawie listy osób, które zaliczono do sumy populacji imigrantów (uwzględnionych w spisie), rezydentów oraz ludności według definicji krajowej, jest niemal pewne, że część imigrantów została pominięta w wykazie osobowym, a zatem nie połączyła się z operatem adresowym, zawyżając liczbę mieszkań niezamieszkałych. Być może w skali liczb ogólnokrajowych nie stanowi to silnego zaburzenia, ale w skali miast szczególnie chętnie wybieranych przez imigrantów jest to znaczące.



⁴⁹ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/3937>.

⁵⁰ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/3226>.

⁵¹ Główny Urząd Statystyczny, *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1014,pojcie.html>.

Rysunek 3.12.

Liczba studentów korzystających z domów studenckich w latach 2020–2021

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS



Koncentrowanie się cudzoziemców w największych miastach pokazują m.in. dane ZUS. W pierwszym kwartale 2021 roku 35,1% populacji cudzoziemców⁵² podało adres zamieszkania w jednym z siedmiu miast wymienionych w tabeli poniżej, podczas gdy miasta te zamieszkuje 14,6% rezydentów Polski.

Liczba imigrantów w danych NSP 2021 wynosi 1,43 mln, a więc znacząco przekracza liczbę ubezpieczonych cudzoziemców. Zakładając, że dane ZUS, których część pokazuje tabela, dobrze oddają przestrzenne rozłożenie obcokrajowców w Polsce, to po uwzględnieniu tych struktur dla ogólnej liczby migrantów wynoszącej 1,43 mln można uzyskać przybliżenie rzeczywistej liczby imigrantów w tych miastach. Wielkości te są znacząco wyższe i szacujemy, że dla Warszawy na koniec marca 2021 liczba ta wynosiła ok. 200 tys.

Miasto	Liczba ubezpieczonych cudzoziemców w ubez. em-rent.	% z ogółu cudzoziemców w ZUS	% z cudzoziemców w ZUS przypisanych do powiatów
Warszawa	72 166	9.4%	13.0%
Wrocław	33 463	4.4%	6.0%
Kraków	26 790	3.5%	4.8%
Poznań	17 668	2.3%	3.2%
Łódź	17 200	2.2%	3.1%
Gdańsk	14 105	1.8%	2.5%
Szczecin	13 707	1.8%	2.5%

Tabela 3.6.
Cudzoziemcy opłacający składkę emerytalną i rentową według stanu na koniec I kwartału 2021

Źródło: ZUS



⁵² Procent obliczony w odniesieniu do wszystkich cudzoziemców, którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych zdołał przypisać powiat miejsca zamieszkania na danych adresowych. Przy odniesieniu do ogółu ubezpieczonych cudzoziemców wskaźnik ten wynosi 25,5%.



Przestrzenny rozkład braków danych w odpowiedziach na pytania NSP 2021

Podczas NSP 2021 bezpośrednio (niezależnie od techniki badania) uzyskano od 35,134 mln osób. Niestety do dnia 30 kwietnia 2023 roku nie uzyskaliśmy odpowiedzi na pytania o to, ile z tych osób to populacja wchodząca do ludności według definicji krajowej, tj. 38 036 118 osób, a ile z nich należy do populacji cudzoziemców, tj. 1 459,2 tys. osób według danych wstępnych.

W celu określenia, ile osób potencjalnie mogło nie zostać spisanych, przeprowadziliśmy analizę braków odpowiedzi (braków danych) na pytania ankiety spisowej. Informacje te są raportowane przez GUS na poziomie powiatów w zasobach Banku Danych Lokalnych.

Wybrano następujące zmienne:

- ludność w wieku 13 lat i więcej według płci i poziomu wykształcenia – dane wstępne (P4215),
- emigranci przebywający za granicą czasowo według grup krajów przebywania i wieku – dane wstępne (P4198).

Do analizy wykorzystano także zmienne posiłkowe:

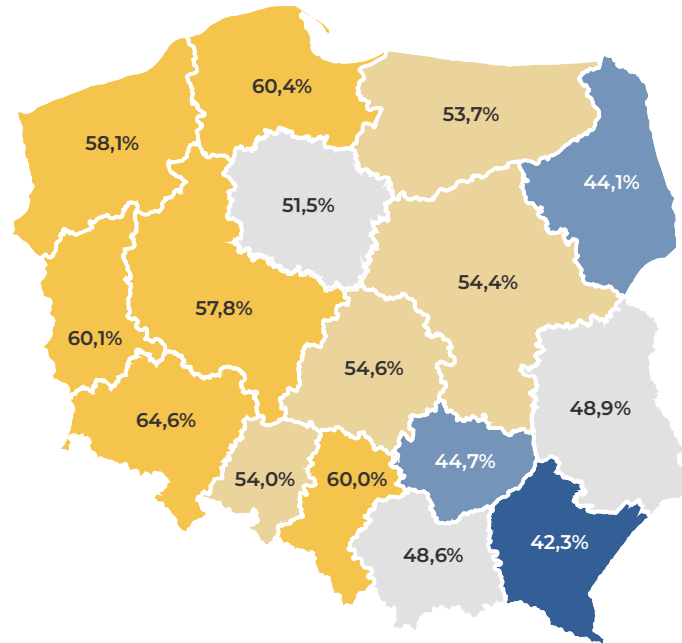
- gospodarstwa domowe według liczby osób – dane wstępne (P4224),
- ludność według grup krajów urodzenia i wieku – dane wstępne (P4194),
- ludność rezydująca według grup wieku i płci (P4253),
- ludność według grup wieku i płci (P4180),
- mieszkania ogółem i według statusu zamieszkania (P4207).

Pierwotne wątpliwości na temat danych spisowych wynikały z następujących obserwacji:

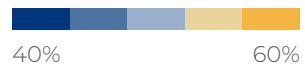
- istotny wzrost braków danych o wykształceniu względem spisu NSP 2011: 8% w 2021 względem 5,2% w 2011 roku;
- wysoki udział mieszkań niezamieszkałych: 11,7% w skali kraju i np. 25,2% w skali dzielnicy w Warszawa – Wola;
- brak danych o kraju przebywania młodych emigrantów: 54% dla grupy wieku 0–9 lat, 54,8% dla grupy wieku 10–19 lat.

Wyniki zaprezentowano na mapach przedstawionych na kolejnej stronie (układ wojewódzki).





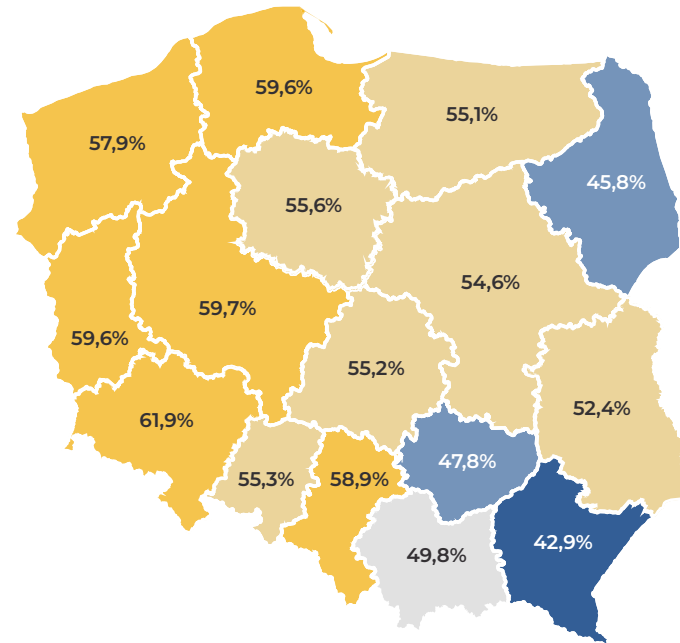
0–9 lat, niestabilny kraj



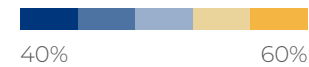
Rysunek 3.13.

Odsetek emigrantów w wieku 0–9 lat o niestabilnym kraju przebywania

Źródło: GUS (wyniki NSP 2021)



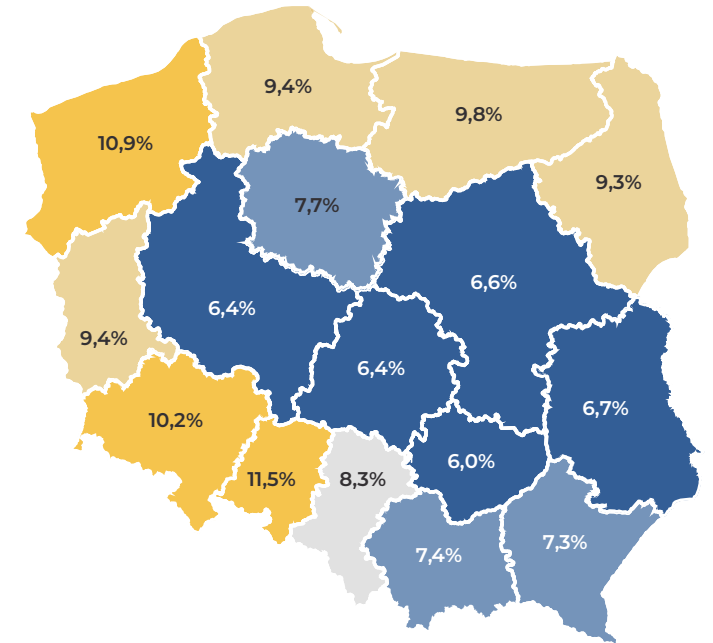
10–19 lat, niestabilny kraj



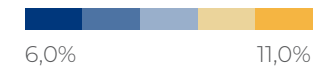
Rysunek 3.14.

Odsetek emigrantów w wieku 10–19 lat o niestabilnym kraju przebywania

Źródło: GUS (wyniki NSP 2021)



Wykształcenie niestabilne



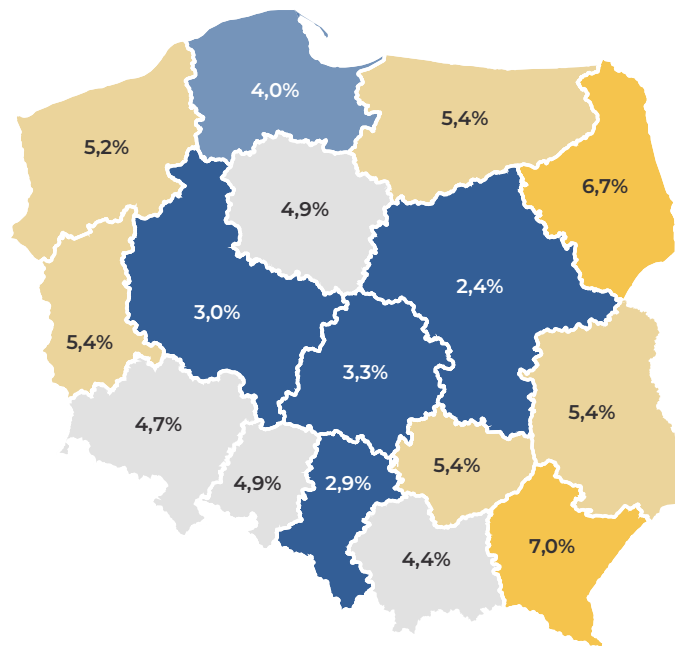
Rysunek 3.15.

Udział kategorii „wykształcenie niestabilne” w strukturze wykształcenia osób w wieku 13+ według województw

Źródło: GUS (wyniki NSP 2021)



Rozkład przestrzenny braków danych ma charakter nielosowy. Województwa leżące w pobliżu zachodniej i południowej granicy cechuje wyższy odsetek braków danych w przypadku zmiennych określających wykształcenie oraz kraj zamieszkania emigrantów (w przypadku osób do 19. roku życia). Może to wskazywać na wyższy udział takich osób, które wyemigrowały na stałe (mają już za granicą dzieci w wieku szkolnym) i nie spisały się.



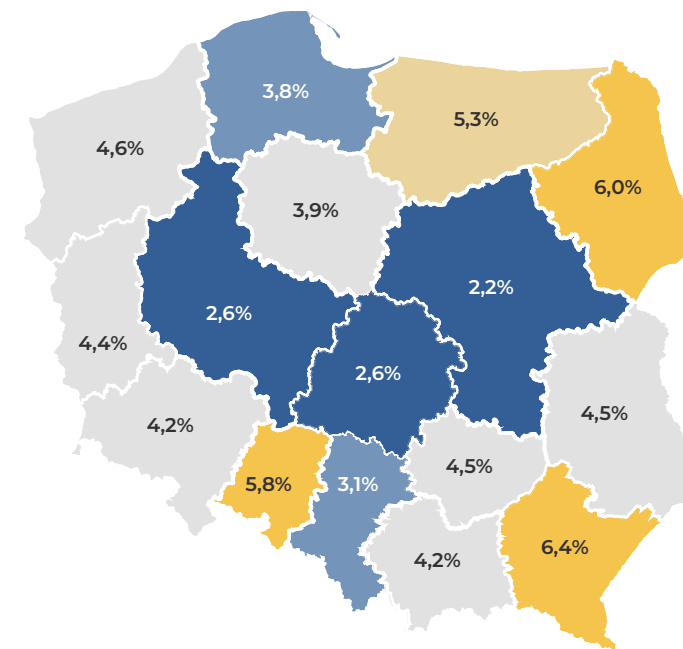
Dzieci urodzone poza Polską



Rysunek 3.16.

Udział dzieci urodzonych poza Polską, osoby w wieku 0–9 lat

Źródło: GUS (wyniki NSP 2021)



Udział emigracji w populacji



Rysunek 3.17.

Udział emigracji w liczbie ludności według definicji krajowej

Źródło: GUS (wyniki NSP 2021)



Częściowo odmienny wzorzec przestrzenny cechuje rozkład zmiennej określającej udział dzieci urodzonych poza Polską. Nadal najwyższe odsetki obserwujemy w województwach położonych bliżej granic kraju. Obszary te cechuje wyższy udział emigrantów, choć przyczyny są prawdopodobnie zróżnicowane pomiędzy regionami: osoby z województw położonych na „ścianie wschodniej” emigrują z powodu gorszych perspektyw zarobkowych i edukacyjnych, natomiast w przypadku Opolszczyzny oraz ogólnie tzw. Ziemi Odzyskanych emigrację ułatwia bliskość Niemiec oraz dodatkowe związki kulturowe z tym krajem. Wyższe odsetki dzieci urodzonych w województwach podlaskim i podkarpackim mogą świadczyć o większym nasileniu zjawiska powrotów po wieloletniej emigracji.

Tabelaryczne zestawienie parametrów przedstawionych na mapach przedstawiono obok.

Tabela 3.7.

Zestawienie udziałów braków danych dla wybranych zmiennych według województw

Źródło: ZUS

Poziom/województwo	% osób w wieku 13+, dla których nie ustalono wykształcenia	% osób w wieku 0–9 lat, dla których nie ustalono kraju emigracji	Udział emigracji w liczbie ludności według definicji krajowej
dolnośląskie	10.2%	64.3%	4.2%
kujawsko-pomorskie	7.7%	51.3%	3.9%
lubelskie	6.7%	48.9%	4.5%
lubuskie	9.4%	59.5%	4.4%
łódzkie	6.4%	54.1%	2.6%
małopolskie	7.4%	49.1%	4.2%
mazowieckie	6.6%	54.2%	2.2%
opolskie	11.5%	53.3%	5.8%
podkarpackie	7.3%	42.4%	6.4%
podlaskie	9.3%	44.2%	6.0%
pomorskie	9.4%	60.7%	3.8%
śląskie	8.3%	59.8%	3.1%
świętokrzyskie	6.0%	45.7%	4.5%
warmińsko-mazurskie	9.8%	53.1%	5.3%
wielkopolskie	6.4%	58.5%	2.6%
zachodniopomorskie	10.9%	58.3%	4.6%
Polska	8.0%	54.0%	3.8%



Przedstawione w tabeli 3.7 wektory są ze sobą częściowo skorelowane.

Model regresji liniowej wyjaśniający odsetek braków danych o wykształceniu za pomocą zmiennych obrazujących poziom emigracji (udział emigrantów oraz brak danych o kraju urodzenia dziecka) wyjaśnia ponad 82% zmienności (skorygowane $R^2=0,794$). Model regresji liniowej wyjaśniający odsetek braków danych o wykształceniu za pomocą zmiennych obrazujących poziom emigracji (udział emigrantów oraz brak danych o kraju urodzenia dziecka) wyjaśnia ponad 82% zmienności (skorygowane $R^2=0,794$).

Dodatkowo hipoteza o silnym powiązaniu potencjalnych braków danych dotyczących wykształcenia respondenta ze zwiększeniem szans, że są to emigranci, którzy nie zostali spisani w NSP 2021, znajduje swoje potwierdzenie w analizie kohortowej⁵³.

⁵³ Część danych o wykształceniu wyższym może być imputowana z bazy POLon dla najmłodszej grupy – gromadzone na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

Tabela 3.8.

Wzajemna korelacja zmiennych określających odsetek braków danych

	% osób w wieku 13+, dla których nie ustalono wykształcenia	% osób w wieku 0–9 lat, dla których nie ustalono kraju emigracji	Udział emigracji w liczbie ludności według definicji krajowej
% osób w wieku 13+, dla których nie ustalono wykształcenia	1,000	0,403	0,476
% osób w wieku 0–9 lat, dla których nie ustalono kraju emigracji		1,000	-0,530
udział emigracji w liczbie ludności według definicji krajowej			1,000

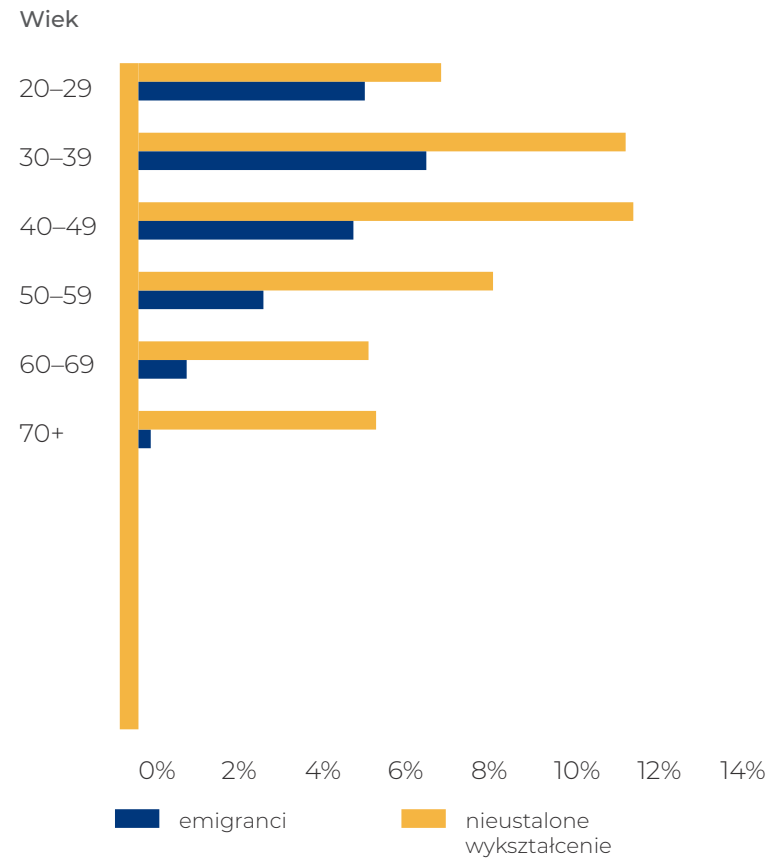
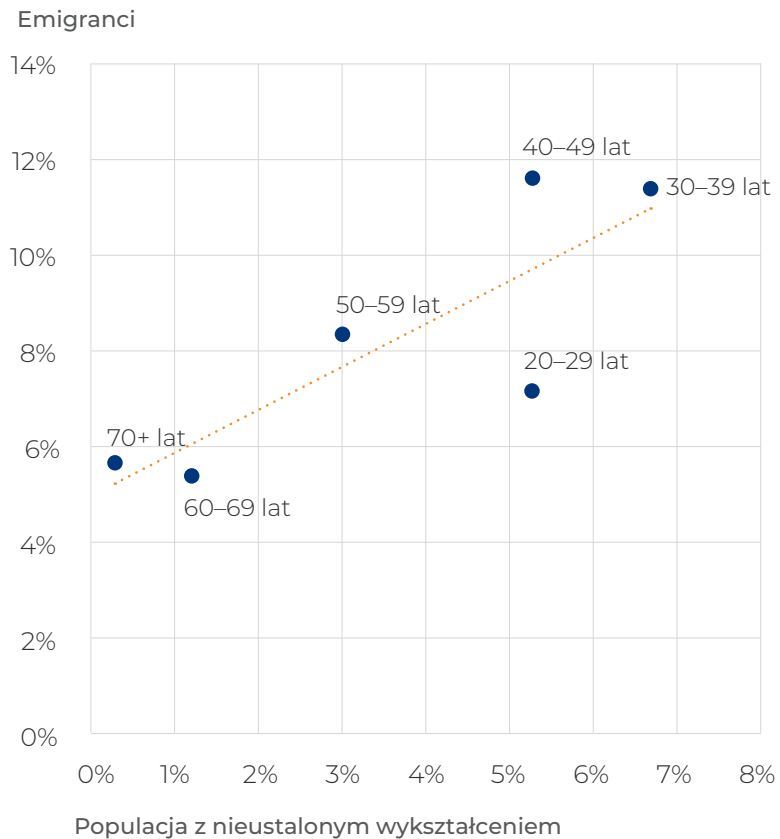
Zmienna zależna: odsetek osób z wykształceniem nieustalonym

Model	Współczynniki niestandardyzowane		Współczynniki standaryzowane	t	Ist.
	N	Std. błąd	Rozkład beta		
1	(Stała)	-10,985	2,600	-4,225	,001
	% osób w wieku 0–9 lat, dla których nie ustalono kraju emigracji	,251	,038	,910	,000
	udział emigracji w populacji według definicji krajowej	1,376	,198	,958	,000



Rysunek 3.18.

Współzmienność odsetka emigrantów oraz odsetka braków danych w pytaniu o wykształcenie



Analiza wskazuje, że tzw. krajowa definicja ludności wymusza klasyfikowanie części emigrantów jako mieszkańców Polski w momencie referencyjnym NSP 2021. Dostępne źródła pozwalają uzupełnić, niejako na siłę, część potrzebnych zmiennych, choć w dużej mierze będą to dane nieaktualne, zwłaszcza w przypadku miejsca zamieszkania.





Estymacje liczby rezydentów uwzględniające statystyki imigracyjne

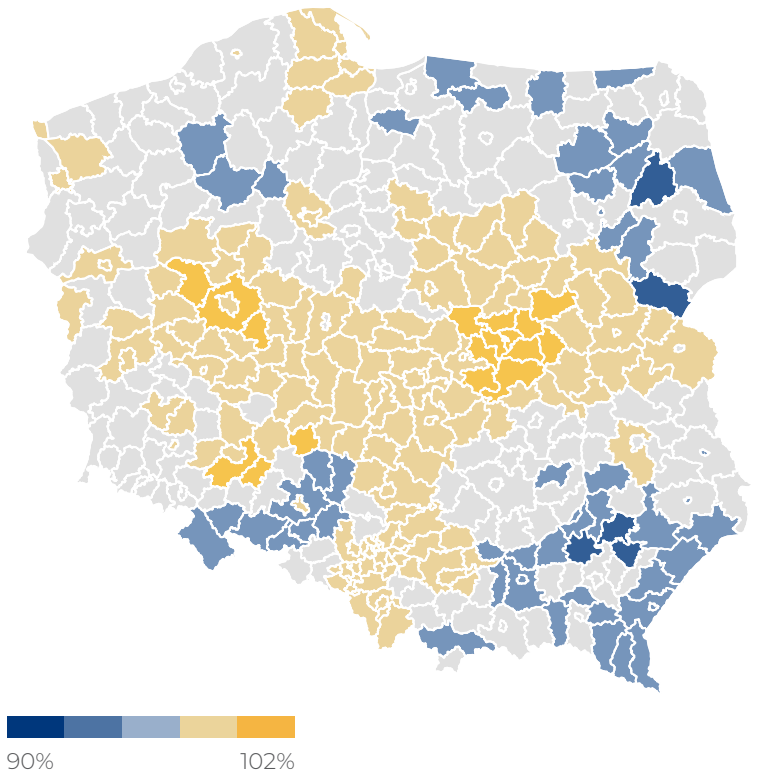
Na potrzeby symulacji ilościowych, prezentowanych w kolejnym rozdziale, podjęliśmy próbę uproszczonego obliczenia powiatowego rozkładu liczby ludności, starając się uwzględnić w szerszym stopniu zjawisko emigracji i imigracji (także po zakończeniu realizacji Narodowego Spisu Powszechnego 2021). Obliczenia polegają na wariantowym sumowaniu danych, pozyskanych ze źródeł administracyjnych, które w założeniu opisują populacje możliwie rozłączne z mocy definicji.

Podstawą dla wszystkich opracowanych wariantów była liczba **rezydentów** w powiecie, opublikowana przez GUS na bazie wyników spisowych. Mimo publikacji ostatnich pospisowych dokumentów metodologicznych⁵⁴, nie mamy możliwości analizy sposobu określenia tej liczby, w tym przede wszystkim:

- liczby imigrantów uznanych za rezydentów,
- liczby emigrantów zameldowanych w Polsce i z tego tytułu zaliczonych do ludności według definicji krajowej,
- metody ustalenia długości pobytu obywatela polskiego za granicą (na potrzeby odliczenia osoby widniejącej w wykazie osobowym z populacji rezydentów).

Niemniej przyjęliśmy **założenie**, że oszacowanie liczby rezydentów to najlepsze dostępne dane, o granulacji powiatowej, które odzwierciedlają przynajmniej fragment zjawiska **emigracji długoterminowej (powyżej 12 miesięcy)** – mając dostęp do rejestrów ZUS, Krajowej Ewidencji Podatkowej oraz deklaracji samych spisywanych, Główny Urząd Statystyczny miał możliwość częściowej identyfikacji tego zjawiska.

Liczba rezydentów jest o 1 mln osób niższa niż liczba ludności szacowana według definicji krajowej (-2,6%). Ubytek dokonuje się kosztem powiatów zlokalizowanych przede wszystkim w województwach podlaskim, warmińsko-mazurskim i podkarpackim, a także opolskim. Na obszarach metropolitalnych populacja rezydentów w dużej mierze wyrównuje się z ludnością szacowaną według definicji krajowej, co jednak oznacza ich większy udział w ogólnej populacji rezydentów.



Rysunek 3.20.

Iloraz liczby rezydentów oraz liczby ludności według definicji krajowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (NSP 2021)

⁵⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6536/2/1/1/narodowy_spis_powszechny_2021_ocena_jakosci_danych.pdf.

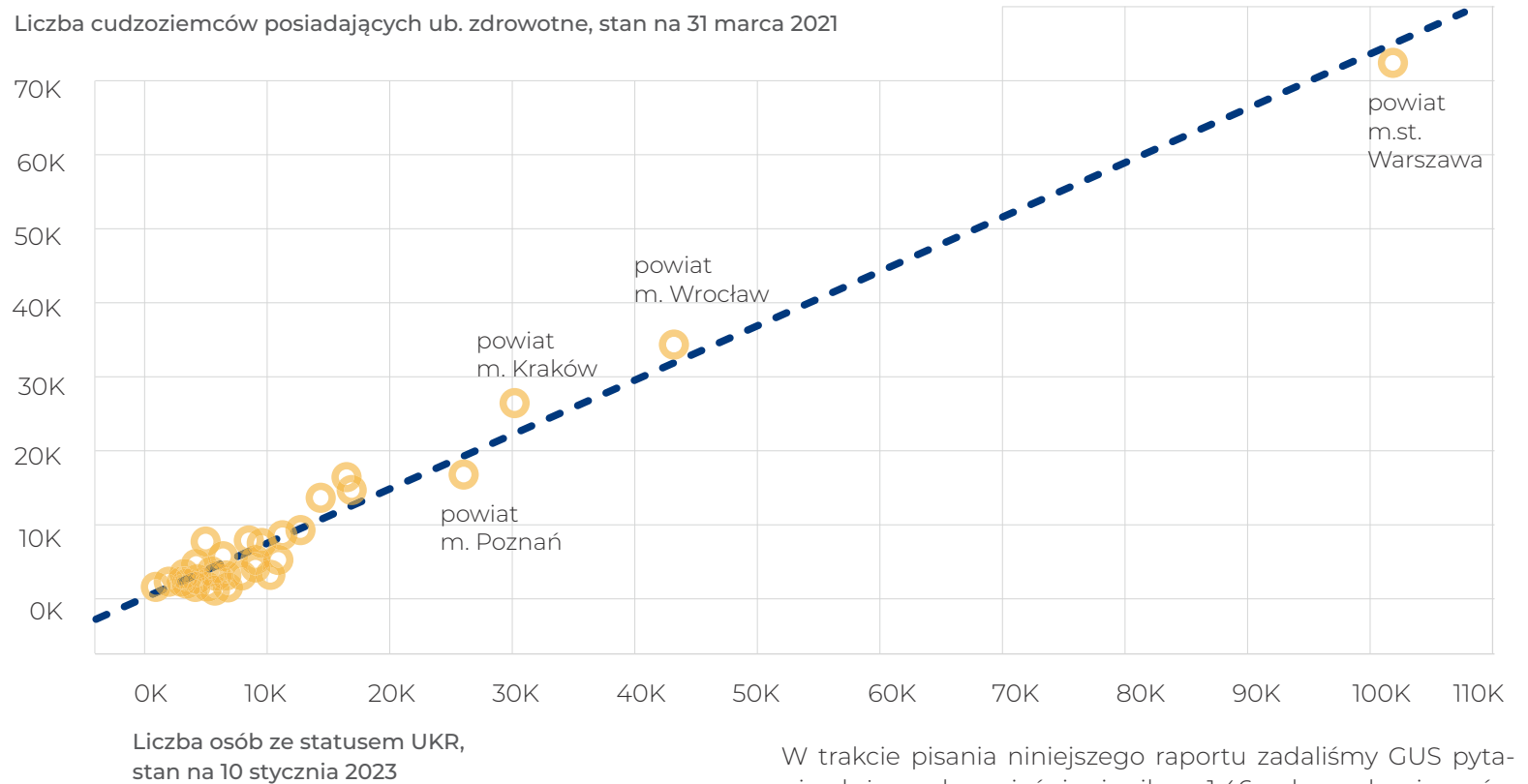


Oszacowania liczby cudzoziemców przez GUS są podawane w postaci statystyki wojewódzkiej. Na potrzeby bardziej szczegółowych analiz przestrzennych dokonano dezagregacji teŝe liczby za pomocą rozkładu powiatowego, obserwowanego w statystyce cudzoziemców posiadających ubezpieczenie zdrowotne (dane ZUS według stanu na 31 marca 2021). Prawdopodobność takiego podejścia zdaje się potwierdzać wysoka korelacja wspomnianych danych z liczbą osób posiadających status UKR blisko dwa lata później (odrębna populacja w innym momencie czasu w bardzo podobny sposób „rozłożyła się” przestrzennie; w obu przypadkach liczby powiatowe były podane w źródłach – nie podlegały przeliczaniu).

Przyjęte w naszych obliczeniach założenie dotyczy **niepełnego uwzględnienia imigracji** w opublikowanej statystyce rezydentów. Rejestry wykorzystywane do budowy wykazu osób tylko częściowo pozwalały na określenie długości przebywania na terenie Polski, podczas gdy cezura 12 miesięcy pobytu (lub zamiaru takowego) jest wymagana przez definicję. Głównym źródłem, zawierającym taką informację, jest rejestr ubezpieczonych ZUS, który w momencie realizacji spisu (dane na koniec 1 kwartału 2021) łącznie wykazywał stan 766 tys. ubezpieczonych obcokrajowców, z czego tylko 556 tys. urzęd był w stanie przypisać do województwa lub powiatu⁵⁵. Biorąc pod uwagę dodatkowe grupy osób pracujących nielegalnie oraz regularnie przyjeżdżających do Polski na krótsze okresy, liczby ZUS obrazują tylko fragment zjawiska imigracji.

⁵⁵ Dane udostępnione przez ZUS w odpowiedzi na zapytanie.

Liczba cudzoziemców posiadających ub. zdrowotne, stan na 31 marca 2021

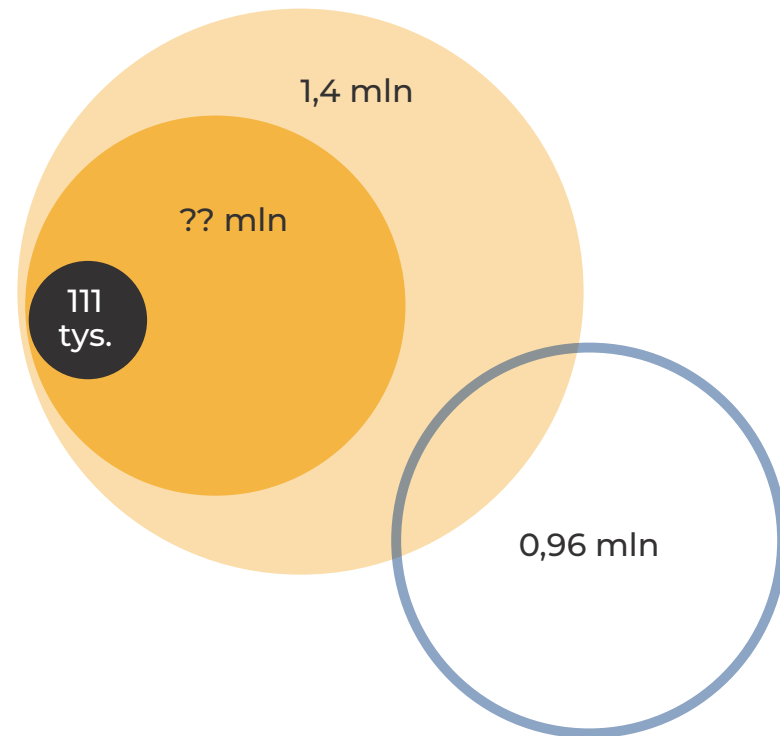


Rysunek 3.21.

Współmienność liczby cudzoziemców zarejestrowanych w ZUS jako płatnicy składki zdrowotnej (31 marca 2021) oraz liczby osób z nadanym statusem UKR w rejestrze PESEL (10 stycznia 2023) według powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM, ZUS

W trakcie pisania niniejszego raportu zadaliśmy GUS pytania dążące do wyjaśnienia, ilu z 1,46 mln cudzoziemców zaliczono do grupy rezydentów oraz w ilu mieszkaniach zostali oni spisani (pismo: GUS-DK02.601.266.2023.11), ale nie otrzymaliśmy konkretnych odpowiedzi. Nie znając tej wartości, prawdopodobnie częściowo duplikujemy osoby, dodając w całości liczbę cudzoziemców do liczby rezydentów. Nie wiemy jednak, w jakim stopniu. Jednocześnie grupę obywateli Ukrainy, która po ataku Rosji w lutym 2022 roku przyjechała do Polski i otrzymała status UKR w rejestrze PESEL, należy uznać za w dominującej mierze rozłączną od grupy zmierzonej wcześniej.



Rysunek 3.22.

Populacje cudzoziemców uwzględnione w analizie oraz wzajemne relacje definicyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM, ZUS

- | | |
|---|--|
| cudzoziemcy uwzględnieni w ludności wg. def. krajowej (meldunek lub prawo pobytu) | cudzoziemcy uwzględnieni w grupie rezydentów (pobyt pow. 12 miesięcy lub zamiar takiego pobytu) |
| cudzoziemcy, którym nadano status UKR w rejestrze PESEL wg stanu na 10.01.2023 | cudzoziemcy przebywający w GUS w Polsce w dacie referencyjnej Spisu |

Na potrzeby analiz obliczono następujące warianty powiatowej populacji rezydentów, uwzględniającej imigrację, którą cechuje co najmniej zamiar dłuższego pobytu:

1. liczba rezydentów + liczba obcokrajowców, za których opłacono składkę zdrowotną (stan na 31 marca 2021)⁵⁶,
2. liczba rezydentów + liczba cudzoziemców według wyników ze Narodowego Spisu Powszechnego 2021⁵⁷,
3. liczba rezydentów + liczba cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019 roku⁵⁸,
4. liczba rezydentów + liczba wniosków o nadanie statusu UKR według stanu na 10 stycznia 2023⁵⁹,
5. liczba rezydentów + liczba cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019 roku + liczba wniosków o nadanie statusu UKR według stanu na 10 stycznia 2023.

Dodatkowo obliczono warianty liczby obywateli polskich przebywających na terytorium kraju, na potrzeby analiz wyborczych, w których symulowana jest liczba mandatów przypisanych poszczególnym okręgom wyborczym:

1. ludność według definicji krajowej pomniejszona o liczbę emigrantów według wyników ze Narodowego Spisu Powszechnego 2021⁶⁰,
2. ludność według definicji krajowej pomniejszona o liczbę emigrantów według szacunków GUS na koniec 2019 roku⁶¹.

Podsumowanie wyników ogólnokrajowych oraz wartości dla największych metropolii poszczególnych obliczeń zawiera tabela zaprezentowana na kolejnych stronach.

⁵⁶ Dane udostępnione 31 października 2022 przez ZUS w odpowiedzi na złożony wniosek.

⁵⁷ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/4195>. Dane przeniesione z poziomu wojewódzkiego na powiatowy z wykorzystaniem proporcji obserwowanej w ramach województwa w danych ZUS.

⁵⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie COVID-19*, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/kapital-ludzki/populacja-cudzoziemcow-w-polsce-w-czasie-covid-19,12,1.html>. Dane przeniesione z poziomu wojewódzkiego na powiatowy z wykorzystaniem proporcji obserwowanej w ramach województwa w danych ZUS.

⁵⁹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Szczegółowe statystyki dot. osób zarejestrowanych w rejestrze obywateli Ukrainy i członków ich rodzin, którym nadano status cudzoziemca na podstawie specustawy. Stan na 10.01.2023 r., <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2715,zarejestrowane-wnioski-o-nadanie-statusu-ukr/resource/44169/table>.

⁶⁰ <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/4197>.

⁶¹ Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020*, 25 października 2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2020,2,14.html>.



		Polska	Warszawa	Kraków	Wrocław	Łódź	Poznań
Populacja według definicji krajowej (NSP 2021)		38 036	1 860	801	673	671	547
Liczba rezydentów w NSP 2021 przeniesiona z siatki 1 km na gminy, zagregowana do powiatów		37 019	1 866	791	670	665	542
Liczba osób zarejestrowanych w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (Q2 2021)		36 322	1 632	705	580	608	470
		Dane w tys.					
Rezydenci + cudzoziemcy	Liczba rezydentów po dodaniu obcokrajowców objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (ZUS, Q1 2021)	37 575	1 938	817	704	683	560
	Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według danych NSP 2021	38 478	2 065	861	759	713	586
	Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według danych NSP 2021 oraz liczby wniosków o nadanie statusu UKR	39 442	2 167	891	803	729	611
	Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019	39 125	2 153	892	799	735	605
	Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019 oraz liczby wniosków o nadanie statusu UKR	40 089	2 255	922	842	751	631
Szacunki liczby wyborców po odliczeniu emigracji	Populacja krajowa pomniejszona o szacunek liczby emigrantów według szacunków NSP 2021	36 601	1 866	787	669	661	538
	Populacja krajowa pomniejszona o szacunek liczby emigrantów według szacunków GUS z końca 2019	35 634	1 866	780	665	657	535

Tabela 3.9. (cz. 1)

Podsumowanie wariantów liczby ludności, do których dodano liczebności populacji cudzoziemców

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, KPRM (PESEL), ZUS



		Polska	Warszawa	Kraków	Wrocław	Łódź	Poznań
Populacja według definicji krajowej (NSP 2021)		38 036	1 860	801	673	671	547
Liczba rezydentów w NSP 2021 przeniesiona z siatki 1 km na gminy, zagregowana do powiatów		37 019	1 866	791	670	665	542
Liczba osób zarejestrowanych w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (Q2 2021)		36 322	1 632	705	580	608	470
		Udział procentowy cudzoziemców odpowiedniej populacji rezydentów					
Szacowany udział liczby cudzoziemców	Obcokrajowcy objęci ubezpieczeniem zdrowotnym (ZUS, Q1 2021)	1,5%	3,7%	3,3%	4,8%	2,5%	3,2%
	Wnioski o nadanie statusu UKR według stanu na 10 stycznia 2023	2,5%	4,9%	3,5%	5,7%	2,3%	4,4%
	Cudzoziemcy według danych NSP 2021	3,7%	9,2%	7,9%	11,1%	6,6%	7,2%
	Cudzoziemcy według danych NSP 2021 oraz wnioski o nadanie statusu UKR	6,2%	14,0%	11,3%	16,6%	8,7%	11,5%
	Cudzoziemcy według szacunków GUS na koniec 2019	5,3%	12,8%	11,0%	15,3%	9,2%	10,0%
	Cudzoziemcy według szacunków GUS na koniec 2019 oraz wnioski o nadanie statusu UKR	8,4%	20,9%	16,7%	25,7%	12,9%	16,5%

Tabela 3.9. (cz. 2)

Podsumowanie wariantów liczby ludności, do których dodano liczebności populacji cudzoziemców

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS, KPRM (PESEL), ZUS



Powyższe obliczenia pokazują, z jakim zakresem niepewności mierzymy się dopóty, dopóki nieokreślone postają:

- liczba cudzoziemców wśród rezydentów,
- liczba cudzoziemców według czasu przebywania,
- średnia liczba cudzoziemców w jednostce czasu – niezależnie od czasu przebywania (pomiar rotacji cudzoziemców – np. pracowników regularnie wymieniających się w ramach przyjazdów na okresy trzymiesięczne, niewymagające wizy).

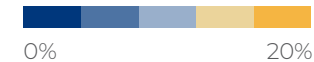
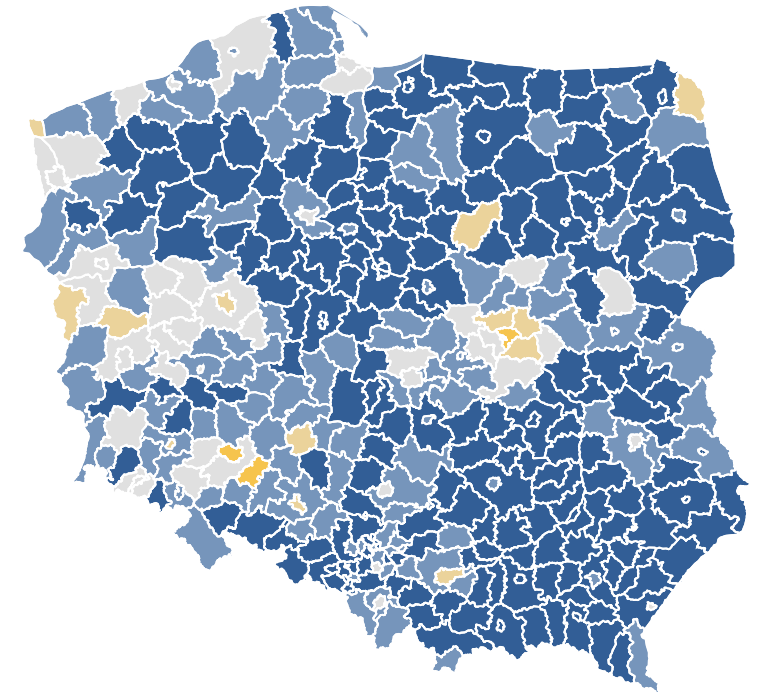
Mimo powyższych wątpliwości, uważamy, że zastosowany schemat obrazuje kilka istotnych efektów:

- powiększenie się populacji rezydentów od momentu prowadzenia NSP 2021, na skutek napływu nowej fali imigrantów-uchodźców,
- niedoszacowanie populacji największych metropolii zarówno w statystyce rezydentów, jak i przede wszystkim w liczbie ludności mierzonej według definicji krajowej,
- istotne frakcje cudzoziemców w populacjach największych miast oraz na obszarach metropolitalnych.

Efekty te widać na prezentowanej mapie (Rysunek 3.23).

Jeśli zastosowana metoda dezagregacji danych o liczbie cudzoziemców jest poprawna, oznacza to, że przyjezdni osiedlają się w dużych metropoliach (wyjątkiem jest Trójmiasto oraz Śląsk). W miastach takich jak Warszawa, Kraków czy Poznań udział cudzoziemców w populacji rezydentów może sięgać nawet 19%, co stanowi bardzo istotną frakcję, wymagającą stosownych polityk integracyjnych.

Dalsze obliczenia prezentujące konsekwencje przyjęcia powyższych wyliczeń dla obszaru dystrybucji subwencji budżetowych oraz podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze znajdują się w kolejnym rozdziale.



Rysunek 3.23.

Liczba cudzoziemców (NSP 2021) powiększona o liczbę osób, które utrzymały status UKR w PESEL (stan na 10 stycznia 2023) odniesiona do liczby rezydentów (NSP 2021) powiększonej o liczbę osób ze statusem UKR $[(\text{CUDZOZIEMCY} + \text{UKR}) / (\text{REZYDENCI} + \text{UKR})]$

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i KPRM





Rozdział IV

**Oszacowanie wpływu
różnic w zakresie
statystyk ludnościowych
na wybrane obszary
funkcjonowania państwa**



Julita Łukomska

Jak zmieniłyby się dochody samorządów przy zastosowaniu innych metod zliczania ludności?

Samorządy w Polsce są odpowiedzialne za dostarczanie usług lokalnych, a najszerszy katalog tych usług dotyczy szczebla gminnego. Liczba odbiorców usług lokalnych świadczonych na terenie danej jednostki (przede wszystkim mieszkańców) będzie odgrywała istotną rolę przy szacowaniu kosztów dostarczania tych usług.

Niektóre samorządy doświadczają zwiększenia liczby ludności okresowo, np. gminy turystyczne, inne doświadczyły wyraźnego przyrostu liczby ludności w efekcie migracji, w tym przede wszystkim z Ukrainy (migracji zarobkowej oraz będącej wynikiem toczącej się w Ukrainie wojny). W niektórych samorządach (najczęściej w dużych miastach) obserwujemy zjawisko wewnętrznych migracji czasowych związanych z zatrudnieniem (zwiększona liczba mieszkańców w tygodniu oraz zwiększona liczba użytkowników w ciągu dnia – dojazdy do pracy).

Wszystkie tego typu sytuacje powodują, że samorząd musi być przygotowany na zapewnienie większej ilości usług lokalnych, np. związanych z wodociągami i kanalizacją, oczyszczaniem ścieków, oczyszczaniem miasta, gospodarowaniem odpadami, transportem publicznym etc. Skutkuje to zwiększonym zapotrzebowaniem na środki finansowe.

Tego typu czynniki zewnętrzne wpływające na potrzeby wydatkowe powinny być uwzględnione w systemie wyrównywania dochodów (jak to działa w niektórych innych krajach, np. w Niemczech), który odpowiada na zróżnicowanie bazy dochodowej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, które powszechnie występuje (nie tylko w Polsce). Polega on na przekazywaniu przez rząd środków tym samorządom, które z własnych zasobów nie są w stanie zapewnić minimal-

nego akceptowalnego poziomu podstawowych usług lokalnych⁶². Jednakże w polskim systemie znajdziemy tylko śladowe przykłady nawiązywania poprzez algorytm obliczania subwencji wyrównawczej i równoważącej do czynników wpływających na obiektywne potrzeby wydatkowe albo koszty wykonywania lokalnych zadań publicznych. Nasz system wyrównawczy opiera się prawie wyłącznie na stronie dochodowej budżetów samorządów lokalnych.

Inną ważną słabością naszego systemu nawiązującą do statystyki publicznej jest to, że nie daje on możliwości bieżącej inwentaryzacji faktycznej liczby mieszkańców. Szacunki dotyczące migrantów nie są spójne. Przedstawiciele władz polskich miast coraz częściej wskazują, że „faktyczna liczba ludności jest »znacząco wyższa« od oficjalnych danych GUS”.

⁶² Więcej na temat charakterystyki systemów wyrównywania oraz argumentów za i przeciw ich stosowaniu można przeczytać np. w podręczniku finansów samorządowych autorstwa P. Swianiewicza (2011) *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Municipium, Warszawa.



Posługując się danymi dotyczącymi szacunków liczby ludności, uwzględniającymi liczbę cudzoziemców, obcokrajowców objętych ubezpieczeniem zdrowotnym, liczbę wniosków o nadanie statusu UKR (zob. rozdział III), pogrupowanych w 5 wariantów (oznaczone literami od W1 do W5), można skalkulować potencjalne wpływy do budżetów samorządów, a także wpłaty samorządów lokalnych w ramach tzw. „janosikowego”, czyli części równoważącej subwencji ogólnej. Analizy dotyczą finansów samorządów gminnych oraz powiatowych w roku 2023. Samorządy gminne zostały podzielone na 7 grup, co było wzorowane na delimitacji obszarów wiejskich zaproponowanej przez GUS⁶³. Klasyfikacja ta została zmodyfikowana na potrzeby prezentacji wyników przeprowadzonego badania z uwagi na dwie problematyczne kwestie. Po pierwsze, części miejskie i wiejskie gmin miejsko-wiejskich są w niej traktowane jako odrębne jednostki. Analiza finansowa budżetów tego typu gmin wymusza traktowanie ich łącznie. W związku z tym gminy miejsko-wiejskie zostały w całości przypisane do grup, w których zgodnie z klasyfikacją GUS znalazła się ich część wiejska. Po drugie, większość miast na prawach powiatu (mnpp) w klasyfikacji GUS umieszczono w grupie łącznie z innymi miastami nieposiadającymi tego statusu. W kontekście analiz finansowych takie podejście powoduje brak wzajemnej porównywalności ze względu na fakt, że budżety mnpp składają się z części gminnej i powiatowej. W efekcie zastosowanych modyfikacji do prezentacji wyników przeprowadzonego badania wykorzystano podział na grupy samorządów lokalnych zaprezentowany w tabeli 4.1.

⁶³ Główny Urząd Statystyczny, Delimitacja obszarów wiejskich (DOW), <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/delimitacja-obszarow-wiejskich-dow/>.

Typ gminy	Liczebność
Duże miasta i miasta wojewódzkie (miasta wojewódzkie oraz mnpp >150 tys.)	26
Pozostałe miasta duże (pozostałe mnpp)	40
Pozostałe miasta małe	236
Aglomeracyjne dużej gęstości (w aglomeracjach z gęstością zaludnienia >średniej krajowej)	149
Aglomeracyjne małej gęstości (w aglomeracjach z gęstością zaludnienia ≤średniej krajowej)	256
Pozaaglomeracyjne dużej gęstości (z gęstością >1/3 średniej krajowej)	976
Pozaaglomeracyjne małej gęstości (z gęstością ≤1/3 średniej krajowej)	794
Gminy – razem	2477
Powiaty ziemskie	314

Tabela 4.1.

Klasyfikacja samorządów lokalnych zastosowana do prezentacji wyników badania

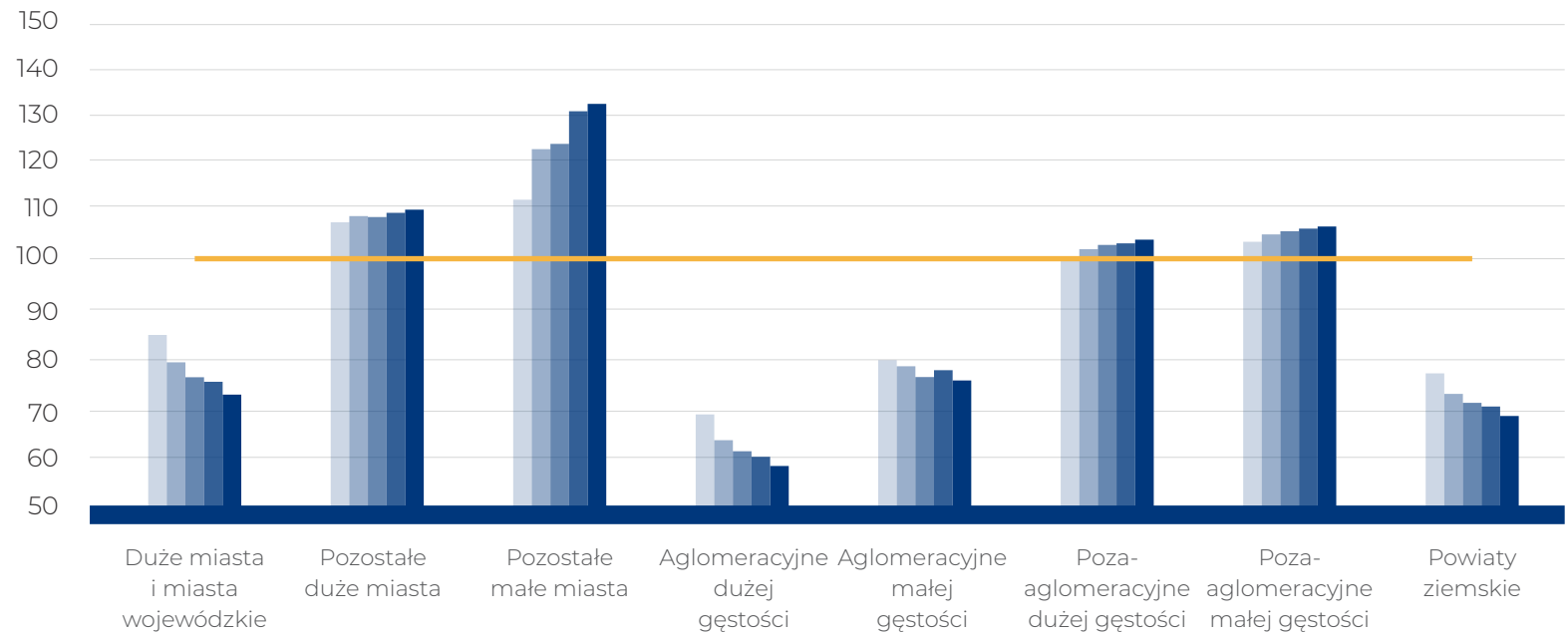
Źródło: opracowanie własne na podstawie klasyfikacji GUS





W przypadku wpłat na tzw. janosikowe, które przekazywane są najczęściej przez duże polskie miasta (w 2021 roku 42% mnpp było płatnikami na część równoważącą subwencji ogólnej, podczas gdy w przypadku innych typów samorządów było to 6–7% populacji), ta niedoszacowana liczba ludności przekłada się na zwiększone wpłaty do budżetu państwa (podstawą ich naliczania są dochody przeliczane na mieszkańca). Uwzględnienie cudzoziemców i uchodźców w liczbie mieszkańców wykorzystywanej do naliczania wpłat samorządów gminnych i mnpp na część równoważącą subwencji ogólnej spowodowałoby zmniejszenie kwoty wpłat (aktualnie zaplanowanej przez Ministerstwo Finansów⁶⁴) od 14 do 25% (w zależności od przyjętego wariantu zliczania ludności). Najbardziej obniżyłyby się wpłaty dużych miast oraz gmin położonych w obszarach aglomeracyjnych, a także powiatów ziemskich (Rysunek 4.1).

Gdyby w systemie naliczania wpłat na część równoważącą subwencji ogólnej uwzględniona została liczba rezydentów powiększona o liczbę cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019 oraz o liczbę wniosków o nadanie statusu UKR (wariant W5), to wspomniana wpłata, którą zobowiązana jest wnieść w 2023 roku Warszawa, byłaby o około 25% niższa (co stanowi ponad 385 mln zł).



Rysunek 4.1.

Szacunkowe wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej (tzw. janosikowe) w 2023 roku przy różnych metodach zliczania ludności (warianty od W1 do W5) (wpłata na 2023 roku oszacowana przez MF = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie kalkulacji w oparciu o dane MF, GUS, ZUS, KPRM

- W1: Liczba rezydentów po dodaniu obcokrajowców objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (ZUS, Q1 2021)
- W2: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według danych NSP 2021
- W3: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według danych NSP 2021 oraz liczby wniosków o nadanie statusu UKR
- W4: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019
- W5: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019 oraz liczby wniosków o nadanie statusu UKR
- obecna

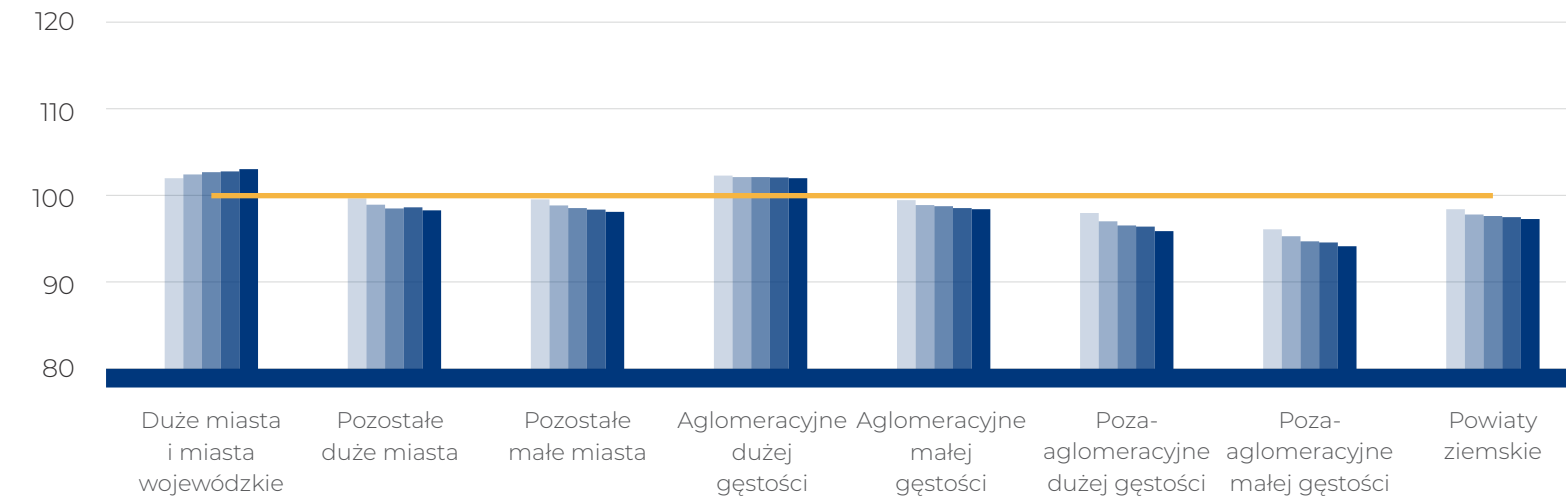
⁶⁴ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, Planowane na 2023 r. kwoty subwencji ogólnej, wpłat do budżetu państwa i udziałów we wpływach z podatków PIT i CIT dla poszczególnych gmin, powiatów i województw, <https://www.gov.pl/web/finanse/planowane-na-2023-r-kwoty-subwencji-ogolnej-wplat-do-budzetu-panstwa-i-udzialow-we-wplywach-z-podatkow-pit-i-cit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw>.



Podobne szacunki prezentował niedawno rzecznik praw obywatelskich Marcin Wiącek w swoim liście – apelu o zmianę przepisów dotyczących janosikowego – do Ministra Finansów⁶⁵.

Zastosowanie liczby ludności zliczanej inną metodą (uwzględniającą cudzoziemców i uchodźców) do algorytmów stosowanych w systemie wyrównawczym dochodów samorządów lokalnych spowodowałoby zmniejszenie wpłat dokonywanych przez gminy i powiaty w ramach tzw. janosikowego. Wpłaty te są później rozdzielane z uwzględnieniem kryteriów zapisanych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST)⁶⁶ pomiędzy jednostki (z założenia mniej zasobne) w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, czyli wyrównywania poziomego. Dodatkowo samorządy lokalne o słabszej sytuacji finansowej wspierane są środkami z budżetu państwa w ramach części wyrównawczej subwencji ogólnej (czyli poprzez wyrównywanie pionowe)⁶⁷. Analizując, jak zastosowanie innej kalkulacji liczby ludności przełożyłoby się na wyrównywanie poziome i pionowe, a konkretnie na wysokość subwencji ogólnej (przy założeniu, że część oświatowa nie zostałaby zmieniona), pomniejszonej o wpłaty na janosikowe, możemy zauważyć, że ogólna kwota tego transferu przekazywana gminom i powiatom zmniejszyłaby się nieznacznie (w przypadku najbardziej ekstremalnego wariantu W5 o ok. 2%), zaś w przypadku obszarów aglomeracyjnych wzrosłaby lekko (Rysunek 4.2).

⁶⁵ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 12 stycznia 2023, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_MF_janosikowe_zmiany_12.01.2023.pdf.



Rysunek 4.2.

Szacunek subwencji ogólnej (po pomniejszeniu o wpłaty na tzw. janosikowe) w 2023 roku przy różnych metodach zliczania ludności (warianty od W1 do W5) (subwencja ogólna na 2023 rok oszacowana przez MF = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie kalkulacji w oparciu o dane MF, GUS, ZUS, KPRM

- W1: Liczba rezydentów po dodaniu obcokrajowców objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (ZUS, Q1 2021)
- W2: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według danych NSP 2021
- W3: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według danych NSP 2021 oraz liczby wniosków o nadanie statusu UKR
- W4: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019
- W5: Liczba rezydentów po dodaniu cudzoziemców według szacunków GUS na koniec 2019 oraz liczby wniosków o nadanie statusu UKR
- obecna

⁶⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

⁶⁷ Od roku 2022 do funkcjonujących dotychczas 3 głównych części subwencji ogólnej dla samorządów lokalnych (tj. oświatowej, wyrównawczej i równoważącej) dodana została kolejna (tj. część rozwojową). Ze względu na brak praktyki dotyczącej przekazywania środków samorządom w ramach tej nowej części subwencji ogólnej (nie są jeszcze dostępne dane ze sprawozdań z wykonania budżetów samorządowych za rok 2022) nie została ona uwzględniona w przeprowadzonych szacunkach.



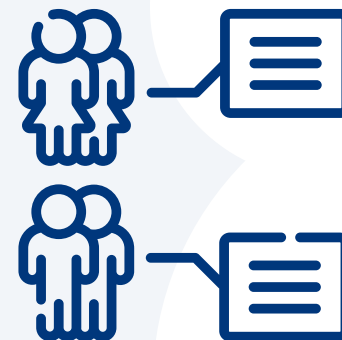
We wspomnianym piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich pojawia się także kwestia rosnącej w ostatnich latach różnicy pomiędzy kwotą wpłat samorządów gminnych na janosikowe a wypłatami tych środków na rzecz beneficjentów.

Jeszcze w 2019 roku 65% kwoty zebranej z wpłat gmin zostało przekazane jednostkom tego szczebla w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, podczas gdy w 2023 roku ma to być już tylko niecałe 50%. Pozostała kwota pochodząca z wpłat gmin zasila rezerwę, której dysponentem jest Minister Finansów. W ten sposób o przeznaczeniu coraz to większej części środków zbieranych od najbogatszych gmin decyduje minister. Gdyby cała kwota wpłat przekazywana była gminom, to one podejmowałyby decyzję o przeznaczeniu tych środków.

Dyskutować można nad obowiązującym obecnie algorytmem rozdziału środków w ramach subwencji równoważącej subwencji ogólnej, nie zmienia to jednak faktu, że środki te przekazywane są w ramach subwencji, a nie dotacji celowej. Subwencja ogólna to preferowany typ transferowania środków dla samorządów w systemach zdecentralizowanych (tego typu zapisy znajdujemy np. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała w 1994 roku).

Jak kształtowałaby się relacja pomiędzy kwotą wpłat gminnych a wypłatami w ramach części równoważącej subwencji ogólnej przy założeniu innej metody kalkulacji liczby ludności? Według przeprowadzonych szacunków (w zależności od wariantu) od 91 do 95% środków zebranych od gmin przekazywane byłoby jako część równoważąca, czyli zmiana kalkulacji liczby ludności przyczyniłaby się do większej autonomii po stronie samorządów w porównaniu z obecnym systemem (w którym połowa środków zbieranych od zamożnych gmin zostaje w gestii Ministra Finansów).

To kolejny argument, dla którego warto rozpocząć dyskusję nad możliwościami ustalania prawidłowej liczby mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego i uwzględniania jej w obowiązujących przepisach prawnych odnoszących się do funkcjonowania samorządów.





Jacek Haman

Potencjalne konsekwencje dla podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w wyborach powszechnych

Przedmiotem tego rozdziału będzie kwestia podziału mandatów w Sejmie między okręgi wyborcze.

Konstytucja RP w artykule 96 pkt 1 stanowi: „Sejm składa się z 460 posłów”, zaś w pkt 2: „wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne”. O tym, że Polska ma być w wyborach do Sejmu dzielona na okręgi wyborcze, stanowi z kolei Kodeks wyborczy w art. 201, natomiast w artykule 202 kw w § 1. opisana jest szczegółowo zasada przypisywania okręgowi wyborczemu określonej liczby mandatów w zależności od liczby mieszkańców (ogólnie wywiedziona z zasady stosowania „jednolitej normy przedstawicielstwa”), zaś w art. 203 kw określone są zasady aktualizowania podziału mandatów w przypadku zajścia zmian demograficznych (przed każdymi terminowymi wyborami parlamentarnymi PKW powinna przedkładać Sejmowi wykaz zmian do wprowadzenia).

Sposobów rozwiązania problemu podziału mandatów między terytoria (okręgi lub stany) w państwach demokratycznych jest wiele. Co do zasady wspólne jest założenie, że równość wyborów nakazuje przy podziale mandatów między terytoria stosować zasadę proporcjonalności. Ale już kwestie tego, do czego konkretnie podział mandatów ma być proporcjonalny, jaki algorytm podziału ma być stosowany i jak często podział ma być aktualizowany, mogą być rozwiązywane różnie.

W tej publikacji interesuje nas zwłaszcza to, **do czego** ma być proporcjonalny podział mandatów. Czytelników zainteresowanych możliwymi metodami (czy też kryteriami) podziałów proporcjonalnych oraz własnościami metody obowiązującej zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego odsyłam do innych publikacji⁶⁸. Tutaj ograniczę się do konstatacji, że choć stosowana w Polsce metoda ma wady i zasadne byłoby jej zastąpienie innym rozwiązaniem, to zasadniczo spełnia swoją rolę, a różnice między podziałami generowanymi przez nią a np. metodą Webstera-Sainte-Laguë (stosowaną już w polskiej praktyce wyborczej i mającą bardzo dobre własności jako metoda podziału mandatów między okręgi) dotyczą pojedynczych przypadków. Także wprowadzone przez Kodeks wyborczy zasady przeprowadzania korekty demograficznej omawiam szerzej gdzie indziej⁶⁹: właściwie jedyną ich

wadą jest to, że mogą być łatwo omijane, o ile bowiem Państwowa Komisja Wyborcza z obowiązku regularnego przygotowywania korekty wywiązuje się ściśle, to Sejm konsekwentnie, od 2014 roku, gdy po raz pierwszy PKW zgłaszała taką potrzebę, uchyla się od realizacji jej wniosków i przewidziana w Kodeksie wyborczym z 2011 roku korekta demograficzna do chwili obecnej (luty 2023) ani razu nie została przeprowadzona⁷⁰.

W jaki sposób jest rozumiana „liczba mieszkańców” okręgu wyborczego, będąca bazą proporcjonalnego podziału wedle obowiązującego w Polsce prawa? Artykuł 203 § 4 Kodeksu wyborczego wskazuje, że odpowiednie dane o liczbie mieszkańców, na ostatni dzień trzeciego kwartału, przekazane zostaną przez wójtów w trybie określonym w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Rozporządzeniem tym jest rozporządzenie z 27 lipca 2011 roku „w sprawie

⁶⁸ W szczególności: J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 48(1), s. 9–34.

⁶⁹ J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu. Najważniejsze wnioski i rekomendacje*, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/10/Korekta-demograficzna.pdf>.

⁷⁰ Mowa tu oczywiście o korekcie demograficznej podziału mandatów w wyborach do Sejmu. Analogiczne przepisy dotyczące wyborów samorządowych (np. art. 419 Kodeksu wyborczego w odniesieniu do wyborów do rad gmin) powierzają organom wyborczym nie tylko wyliczenie korekty, ale również jej wprowadzenie, i w tym zakresie przepisy te oczywiście nie są martwe.



zapewnienia Państwowej Komisji Wyborczej wykonywania zadań związanych z nadzorem nad prowadzeniem rejestru wyborców i sporządzaniem spisów wyborców” (aktualnie obowiązująca wersja jednolita w Dz.U. 2022, poz. 1703), które w § 1 pkt 1) lit. d) wskazuje jako źródło danych o liczbie mieszkańców „ewidencję ludności”.

Ostatecznie „liczbę mieszkańców” w poszczególnych okręgach wyborczych Krajowe Biuro Wyborcze oblicza, korygując dane o liczbie mieszkańców, przesłane przez wójtów, o dane wynikające z liczby osób wpisanych lub skreślonych z rejestru wyborców (wynikające głównie z deklaracji wyborców, chcących głosować poza miejscem swojego zameldowania, zgodnie z art. 19 Kodeksu wyborczego). Tak więc „liczba mieszkańców” okręgu, na użytek podziału mandatów między okręgi, zoperacjonalizowana jest w dominującej mierze poprzez odniesienie się do danych o zameldowaniach z rejestru PESEL, z korektą biorącą pod uwagę migracje wewnątrz krajowe w takim zakresie, w jakim znajdują one odbicie w rejestrze wyborców.

Za przyjęciem takiego rozwiązania niewątpliwie stoją argumenty praktyczno-organizacyjne. Tak zdefiniowaną „liczbę mieszkańców” można łatwo i jednoznacznie określić na podstawie jedynie danych rejestrowych, do których bezpośredni dostęp mają wójtowie; daje to pewność uzyskania porównywalnych danych, aktualnych na tę samą, określoną w ustawie datę. Podział mandatów między okręgi opiera się na tych samych źródłach, z których swą zawartość czerpią gminne rejestry wyborców (a w przyszłości Centralny Rejestr Wyborców), co niejako uspoźnia różne procedury wyborcze.

Jednocześnie może budzić zdziwienie, że wybór rozwiązania, które może wpłynąć na wynik wyborczy, ma wynikać z rozporządzenia ministra, a nie z aktu wyższej rangi. Dodam jeszcze, że modyfikowanie liczb pochodzących z ewidencji ludności w oparciu o liczby wpisów w rejestrze wyborców, choć merytorycznie wydaje się działaniem sensownym, nie ma bezpośredniego oparcia w treści Kodeksu wyborczego.

Na poziomie bardziej szczegółowym zwrócę uwagę tylko na trzy kwestie, świadczące o niepełnej wewnętrznej spójności stosowanych rozwiązań:

1. uwzględniania w bazie proporcjonalności imigrantów bez praw wyborczych (ich liczba w latach, gdy kształtowały się przepisy prawa wyborczego i praktyka ich stosowania) była niewielka, ale w roku 2023 sytuacja jest już zupełnie inna,
2. uwzględniania migracji wewnętrznych w zakresie, w jakim nie są one odnotowywane w bazie PESEL,
3. uwzględniania długoterminowej emigracji osób, które zachowują zameldowanie w Polsce.

Odnosząc się do kwestii pierwszej, należy zauważyć, że do zapisanej w Kodeksie wyborczym kategorii „mieszkańców” (np. w rozumieniu „rezydentów”) imigranci niewątpliwie mogą należeć, natomiast w liczbach przekazanych do PKW przez wójtów będą oni brani pod uwagę, gdy są zameldowani na terenie gminy. Tymczasem zdecydowana większość imigrantów – także tych zarejestrowanych w bazie PESEL – nie ma meldunku i nie będzie zaliczona do liczby mieszkańców danej gminy, nawet jeśli faktycznie mieszka tam na stałe. Tak więc uwzględnienie imigranta w wielkości okręgu zależy od faktu niemającego związku ani z posiadaniem przez niego praw wyborczych (niezależnie od meldunku i tak ich nie ma), ani z względnie trwałym charakterem jego pobytu w Polsce (o którym świadczy fakt, że w ogóle jest zarejestrowany w bazie PESEL). Zwróćmy przy tym uwagę, że będąca w analogicznej sytuacji osoba mająca czynne prawo wyborcze może przynajmniej wnioskować o dopisanie się do rejestru wyborców w trybie art. 19 Kodeksu wyborczego.

Druga kwestia związana jest z uwzględnianiem migracji wewnętrznych w zakresie, w jakim nie są one odnotowywane w bazie PESEL. Praktyka uwzględniania w obliczeniach liczb mandatów w okręgach przesunięć w stosunku do liczby meldunków zapisanych w ewidencji ludności wynikających z wpisania do rejestru wyborców świadczy o uznaniu zasadności bazowania na liczbie faktycznych mieszkańców okręgu, niezależnie od wykonania przez nich lub nie obowiązku meldunkowego – co należy uznać za racjonalne (niezależnie od wątpliwości co do podstawy prawnej tych działań). Jednakże możliwość wpisania się na wnioski do rejestru wyborców dotyczy jedynie uprawnionych do głosowania. Jeśli więc – przykładowo – do innego okręgu przeprowadzą się rodzice z dziećmi (nie zmieniając przy tym meldunku), to rodzice mogą zostać uwzględnieni w liczbie jego mieszkańców



(jeśli złożą wniosek w trybie art. 19 kw), ale ich niepełnoletnie dzieci – już nie.

Zagadnienie trzecie dotyczy potrzeby rozwiązania innego, bardzo ważnego problemu – uwzględniania w podziale mandatów między okręgi głosów oddawanych za granicą. W wyborach do Sejmu w 2019 roku głosy z zagranicy – przypisywane do okręgu 19 (Warszawa) – stanowiły ponad 22% zliczanych tam głosów, jednakże, w świetle przepisów Kodeksu wyborczego, nie mają one obecnie żadnego wpływu na liczbę mandatów przysługujących temu okręgowi. Gdyby jednak przeliczyć je na liczbę mandatów poselskich, dałyby ich 7,8 – czyli, innymi słowy, aby zapewnić w okręgu 19 (Warszawa) taką samą reprezentację głosujących, jak w pozostałych okręgach, liczba rozdzielanych mandatów powinna być o przynajmniej 7 większa. Jak widać, skala problemu jest bardzo poważna i jego pilne rozwiązanie jest konieczne. Jedną z propozycji jest ustalenie liczby mandatów w okręgu po zakończeniu głosowania (a nie przed jego rozpoczęciem), na bazie liczby oddanych głosów. Taki system podziału mandatów między okręgi stosowany jest na przykład w Czechach (art. 48 ustawy č. 247/1995 Sb., *o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů*)⁷¹.

Symulacja konsekwencji alternatywnych naliczeń „liczby mieszkańców”

Co jednak by się stało, gdyby jako bazę proporcjonalności – trzymając się przyjętej w Kodeksie wyborczym zasady proporcjonalności względem liczby mieszkańców okręgu – przyjął jej oszacowanie inne niż wynikające z danych z ewidencji ludności?

Opierając się na różnych szacunkach liczby ludności, prezentowanych w tym opracowaniu⁷², można porównać wynikającą z nich alokację mandatów między okręgi wyborcze. Można do tego podejść na dwa sposoby: albo obliczać liczbę mandatów „należnych” bez dokonywania zaokrąglenia do wartości całkowitych (co oznacza po prostu procentowy udział ludności okręgu w ludności Polski przemnożony przez 460), albo też konsekwentnie stosować procedurę podziału mandatów opisaną w art. 202 Kodeksu wyborczego, stosując jedynie jako podstawę różne oszacowania danych demograficznych (a więc przypisywać okręgom całkowite liczby mandatów – tak jak to ostatecznie dzieje się w praktyce). Pierwsze podejście, technicznie zresztą prostsze, prowadzi do wyników mających lepszą interpretację analityczną – widać po prostu, ilu **dokładnie** mandatów „odpowiadają”

różnice w poszczególnych oszacowaniach; dodatkowo, uzyskane wyniki są mniej wrażliwe na niewielkie zmiany w danych. Natomiast drugie podejście ilustruje, jaki podział zostałby dokonany w danym momencie przy przyjęciu danego źródła danych demograficznych – co stanowić może lepszą ilustrację problemu, trzeba jednak pamiętać, że takie „alokacje całkowitoliczbowe” w pewnych sytuacjach mogą się skokowo zmieniać przy minimalnych przesunięciach danych wejściowych.

W Tabelach 4.1–4.3 przedstawione są dane demograficzne i wynikające z nich liczby mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych przy przyjęciu pięciu różnych „baz proporcjonalności”:

- a. liczby osób wpisanych w rejestrze PESEL, posiadających meldunek stały (na drugi kwartał 2021),
- b. populacji według definicji krajowej (NSP 2021),
- c. liczby rezydentów według wyników NSP 2021 (oszacowanie w wyniku przeniesienia z siatki 1 km na gminy)⁷³.

⁷¹ Por. J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze...*, dz. cyt., s. 9.

⁷² Por. rozdział III.

⁷³ Inną miarą liczby rezydentów analizowaną w tej publikacji jest wielkość populacji według definicji krajowej pomniejszona o oszacowanie liczby emigrantów według danych spisowych; jej użycie prowadzi do prawie identycznych wyników.



Oszacowanie A – liczba meldunków według PESEL – jest zbliżone do stosowanego obecnie, nie odnotowuje jedynie korekt dokonywanych ze względu na wpisy do rejestru wyborców, jednakże z uwagi na ich niewielką skalę nie ma to znaczenia dla podziału mandatów⁷⁴. Zaletą takiego oszacowania jest bezpośrednio oparcie się na danych z rejestrów państwowych – ale jest to jednocześnie jego wada, bo demograficzny „stan urzędowy” może znacząco odbiegać od „stanu rzeczywistego”.

Oszacowania B i C odwołują się właśnie do próby oszacowania tego „stanu rzeczywistego” na bazie wyników spisu powszechnego. Przypomnę tylko, że „populacja według definicji krajowej” wlicza również osoby przebywające za granicą (bez względu na okres przebywania), o ile zachowały w kraju meldunek, stąd też potrzeba uwzględnienia również oszacowania, które bierze pod uwagę jedynie osoby realnie stale przebywające na danym terytorium. Poza ogólnymi argumentami za wyłączeniem z obliczania przydziałów mandatów osób faktycznie długotrwale przebywających za granicą, można wskazać pewien argument szczególny, bazujący na specyfice zasad polskiego systemu wyborczego: jeśli osoby przebywające za granicą tam będą korzystały z praw wyborczych, to ich głosy będą liczone nie w okręgu, gdzie mają meldunek, lecz zgodnie z art. 14 § 3 Kodeksu wyborczego, zawsze w okręgu nr 19 (obejmującym dzielnicę Śródmieście miasta Warszawa). Wydaje się zatem, że to oszacowanie C – liczba rezydentów intuicyjnie najlepiej odpowiada użytemu w art. 202 Kodeksu wyborczego pojęciu „liczby mieszkańców”.

Tabela 4.1 podaje dane o oszacowaniu wielkości populacji, Tabela 4.2 – o liczbie „mandatów należnych” (bez zaokrąglenia), Tabela 4.3 o alokacji całkowitoliczbowej, czyli o liczbie

mandatów przydzielonych wedle reguły z art. 202 Kodeksu wyborczego (i oprócz danych wyliczonych na użytek niniejszego opracowania zawiera także obowiązujące liczby mandatów, przypisane okręgom przez Kodeks wyborczy). Dla podziału mandatów tabele zawierają również informacje o wielkości różnicy między liczbą mandatów przypisaną na podstawie liczby rezydentów (traktowanej jako rozwiązanie optymalne) a przypisaniami na podstawie pozostałych oszacowań wielkości populacji.

Co z tego wynika?

Różnice między liczbą mandatów przypisaną na dwóch podstawach wywodzących się ze spisu powszechnego – „definicji krajowej” (uwzględniającej część emigrantów) oraz oszacowania liczby rezydentów są względnie niewielkie – maksymalnie osiągają one 0,68 „mandatu należnego” w przypadku okręgu 19 (Warszawa), zaś różnica w ostatecznych podziałach mandatów (całkowitoliczbowych) oznaczałaby przesunięcia po jednym mandacie między trzema parami okręgów (trzy okręgi oddałyby po jednym mandacie, trzy uzyskałyby po jednym mandacie więcej). Znacznie większe są różnice między nadziałami opartymi na danych spisowych (liczba rezydentów) a danych pochodzących z rejestru PESEL. Tutaj maksymalna różnica liczby mandatów należnych to 2,52 (również dla Warszawy), a dla czternastu okręgów (a więc ponad jednej trzeciej) przekracza ona pół mandatu.

Porównując alokację całkowitoliczbową – dla 21 okręgów (ponad połowa) alokacje te są różne – na stosowaniu bazy PESEL traci 10 okręgów (Warszawa dwa mandaty, pozostałe po jednym), zaś 11 ma po jednym nadmiarowym mandacie.

Oczywiście, należy pamiętać, że przesunięcie 11 mandatów między okręgami nie oznacza przesunięcia tylu samo mandatów między partiami, ale w polskiej rzeczywistości politycznej są to już wartości znaczące.



⁷⁴ Liczba mandatów wyznaczona według tego oszacowania różni się od liczby mandatów przypisanych w Kodeksie wyborczym ze względu na niewprowadzenie korekty demograficznej. W porównaniu z podziałem postulowanym przez PKW w 2022 roku (i niewprowadzonym przez Sejm) różnice dotyczą dwóch okręgów (PKW postulowała o jeden mandat mniej w okręgu 6 – Lublin i o 1 mandat więcej w okręgu 13 – Kraków II); różnice te wynikają z dalszego rozwoju zmian demograficznych – PKW opierała się na danych późniejszych o 6 kwartałów, jednak jeśli chcemy porównać „dane rejestrowe” z danymi pochodzącymi ze spisu powszechnego, lepiej skorzystać z danych opisujących ten sam moment w czasie.



Jeśli jednak za punkt odniesienia weźmiemy podział mandatów zapisany w Kodeksie wyborczym i niezmienny od 2011 roku, różnice stają się jeszcze większe: najbardziej „poszkodowane” okręgi tracą po 3 mandaty (okręg 19 – Warszawa i 20 – podwarszawski), dwa kolejne po dwa, cztery kolejne po jednym, natomiast dwanaście okręgów ma po jednym i jeden dwa mandaty nadmiarowe. Łącznie zatem dopasowanie obowiązującego podziału do spisowych danych o rezydentach wymagałoby przesunięcia aż 14 mandatów.

Jak widać – decyzja o wyborze „bazy proporcjonalności” dla podziału mandatów między okręgi wyborcze może mieć istotne konsekwencje polityczne.

Za oparciem podziału na danych spisowych stoją argumenty normatywne (konstytucyjna norma równości oraz przepis zawarty w Kodeksie wyborczym sensowniej odnosi się do „stanu rzeczywistego” niż „urzędowego”). Za utrzymaniem dotychczasowego rozwiązania – oparcia podziału na danych z rejestru PESEL (a w przyszłości z powiązanego z nim Centralnego Rejestru Wyborców) stoją argumenty praktyczne. Dodam tylko, że żadne względy nie uzasadniają kontynuacji dotychczasowej praktyki niedokonywania korekty demograficznej (już chociażby w oparciu o dane rejestrowe).

Tabela 4.2. cz. 1

Zestawienie wybranych statystyk ludnościowych dla okręgów wyborczych

Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)
Oszacowanie wielkości populacji			
Legnica	907 438	945 826	913 686
Wałbrzych	597 777	623 675	594 863
Wrocław	1 194 438	1 335 393	1 321 370
Bydgoszcz	943 137	994 355	965 806
Toruń	986 208	1 032 906	998 938
Lublin	1 149 859	1 167 363	1 130 016
Chełm	904 174	884 977	846 388
Zielona Góra	948 480	991 213	963 673
Łódź	708 540	774 923	768 525
Piotrków Tryb.	695 313	697 532	684 362
Sieradz	921 562	937 831	922 488
Kraków I	629 997	643 622	624 331
Kraków II	1 132 875	1 253 587	1 234 450
Nowy Sącz	790 319	791 354	755 095
Tarnów	723 213	743 732	710 082
Płock	797 882	806 553	794 740
Radom	683 822	687 663	670 631
Siedlce	940 191	941 031	927 350
Warszawa I	1 631 511	1 860 281	1 865 679
Warszawa II	1 089 008	1 219 171	1 220 886
Opole	922 104	954 133	908 554
Krosno	854 097	846 762	798 211
Rzeszów	1 228 493	1 246 598	1 178 253
Białystok	1 128 549	1 154 283	1 095 131
Gdańsk	1 008 223	1 101 067	1 071 052
Gdynia	1 177 997	1 256 253	1 223 626



Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)
Oszacowanie wielkości populacji			
Bielsko-Biała	743 259	772 767	756 473
Częstochowa	559 414	574 332	558 110
Gliwice	692 556	738 361	719 105
Rybnik	683 197	711 221	692 413
Katowice	881 491	944 757	926 524
Sosnowiec	629 104	661 512	648 137
Kielce	1 193 930	1 196 557	1 151 498
Elbląg	590 537	600 076	574 965

Olsztyn	757 054	782 156	744 392
Kalisz	972 740	990 683	975 872
Konin	751 900	763 469	748 182
Piła	754 504	771 915	755 776
Poznań	859 102	978 512	973 053
Koszalin	596 582	619 882	594 448
Szczecin	961 458	1 037 834	1 012 193
Razem	36 322 035	38 036 118	37 019 327



Tabela 4.2. cz. 2

Zestawienie wybranych statystyk ludnościowych dla okręgów wyborczych



Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)	(C)-(A)	(C)-(B)
Liczba mandatów „należnych”					
Legnica	11,49	11,44	11,35	-0,14	-0,09
Wałbrzych	7,57	7,54	7,39	-0,18	-0,15
Wrocław	15,13	16,15	16,42	1,29	0,27
Bydgoszcz	11,94	12,03	12,00	0,06	-0,03
Toruń	12,49	12,49	12,41	-0,08	-0,08
Lublin	14,56	14,12	14,04	-0,52	-0,08
Chełm	11,45	10,70	10,52	-0,93	-0,18
Zielona Góra	12,01	11,99	11,97	-0,04	-0,02

Tabela 4.3. cz. 1

Oszacowanie ułamkowej liczby mandatów w zależności od wariantu korekty populacyjnej

Łódź	8,97	9,37	9,55	0,58	0,18
Piotrków Tryb.	8,81	8,44	8,50	-0,31	0,06
Sieradz	11,67	11,34	11,46	-0,21	0,12
Kraków I	7,98	7,78	7,76	-0,22	-0,02
Kraków II	14,35	15,16	15,34	0,99	0,18
Nowy Sącz	10,01	9,57	9,38	-0,63	-0,19
Tarnów	9,16	8,99	8,82	-0,34	-0,17
Płock	10,10	9,75	9,88	-0,22	0,13
Radom	8,66	8,32	8,33	-0,33	0,01
Siedlce	11,91	11,38	11,52	-0,39	0,14
Warszawa I	20,66	22,50	23,18	2,52	0,68
Warszawa II	13,79	14,74	15,17	1,38	0,43
Opole	11,68	11,54	11,29	-0,39	-0,25
Krosno	10,82	10,24	9,92	-0,90	-0,32
Rzeszów	15,56	15,08	14,64	-0,92	-0,44



Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)	(C)-(A)	(C)-(B)
Liczba mandatów „należnych”					
Białystok	14,29	13,96	13,61	-0,68	-0,35
Gdańsk	12,77	13,32	13,31	0,54	-0,01
Gdynia	14,92	15,19	15,20	0,28	0,01
Bielsko-Biała	9,41	9,35	9,40	-0,01	0,05
Częstochowa	7,08	6,95	6,94	-0,14	-0,01
Gliwice	8,77	8,93	8,94	0,17	0,01
Rybnik	8,65	8,60	8,60	-0,05	0,00
Katowice	11,16	11,43	11,51	0,35	0,08

Sosnowiec	7,97	8,00	8,05	0,08	0,05
Kielce	15,12	14,47	14,31	-0,81	-0,16
Elbląg	7,48	7,26	7,14	-0,34	-0,12
Olsztyn	9,59	9,46	9,25	-0,34	-0,21
Kalisz	12,32	11,98	12,13	-0,19	0,15
Konin	9,52	9,23	9,30	-0,22	0,07
Piła	9,56	9,34	9,39	-0,17	0,05
Poznań	10,88	11,83	12,09	1,21	0,26
Koszalin	7,56	7,50	7,39	-0,17	-0,11
Szczecin	12,18	12,55	12,58	0,40	0,03
Razem	460	460	460		

Tabela 4.3. cz. 2

Oszacowanie ułamkowej liczby mandatów w zależności od wariantu korekty populacyjnej



Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)	Mandaty według załącznika do KW (2011–2023) (D)	(C)-(A)	(C)-(B)	(C)-(D)
	Liczba mandatów wyznaczona zgodnie z normą art. 202 kw						
Legnica	11	11	11	12	0	0	-1
Wałbrzych	7	8	8	8	1	0	0
Wrocław	15	16	16	14	1	0	2
Bydgoszcz	12	12	12	12	0	0	0
Toruń	12	12	12	13	0	0	-1
Lublin	15	14	14	15	-1	0	-1
Chełm	11	11	11	12	0	0	-1
Zielona Góra	12	12	12	12	0	0	0
Łódź	9	10	10	10	1	0	0
Piotrków Tryb.	9	9	9	9	0	0	0
Sieradz	12	11	11	12	-1	0	-1
Kraków I	8	8	8	8	0	0	0
Kraków II	14	15	15	14	1	0	1
Nowy Sącz	10	10	9	10	-1	-1	-1

Tabela 4.4. cz. 1

Oszacowanie liczby mandatów w zależności od wariantu korekty populacyjnej (liczby zaokrąglone)



Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)	Mandaty według załącznika do KW (2011–2023) (D)	(C)-(A)	(C)-(B)	(C)-(D)
	Liczba mandatów wyznaczona zgodnie z normą art. 202 kw						
Tarnów	9	9	9	9	0	0	0
Płock	10	10	10	10	0	0	0
Radom	9	8	8	9	-1	0	-1
Siedlce	12	11	12	12	0	1	0
Warszawa I	21	22	23	20	2	1	3
Warszawa II	14	15	15	12	1	0	3
Opole	12	12	11	12	-1	-1	-1
Krosno	11	10	10	11	-1	0	-1
Rzeszów	16	15	15	15	-1	0	0
Białystok	14	14	14	14	0	0	0
Gdańsk	13	13	13	12	0	0	1
Gdynia	15	15	15	14	0	0	1
Bielsko-Biała	9	9	9	9	0	0	0
Częstochowa	7	7	7	7	0	0	0

Tabela 4.4. cz. 2

Oszacowanie liczby mandatów w zależności od wariantu korekty populacyjnej (liczby zaokrąglone)



Okręg wyborczy	Liczba osób w rejestrze PESEL posiadających meldunek stały (A)	Populacja według definicji krajowej NSP21 (B)	Liczba rezydentów według wyników NSP21 (C)	Mandaty według załącznika do KW (2011–2023) (D)	(C)-(A)	(C)-(B)	(C)-(D)
Liczba mandatów wyznaczona zgodnie z normą art. 202 kw							
Gliwice	9	9	9	9	0	0	0
Rybnik	9	9	9	9	0	0	0
Katowice	11	11	12	12	1	1	0
Sosnowiec	8	8	8	9	0	0	-1
Kielce	15	14	14	16	-1	0	-2
Elbląg	7	7	7	8	0	0	-1
Olsztyn	10	10	9	10	-1	-1	-1
Kalisz	12	12	12	12	0	0	0
Konin	10	9	9	9	-1	0	0
Piła	10	9	9	9	-1	0	0
Poznań	11	12	12	10	1	0	2
Koszalin	7	8	8	8	1	0	0
Szczecin	12	13	13	12	1	0	1
Suma	460	460	460	460			

Tabela 4.4. cz. 3

Oszacowanie liczby mandatów w zależności od wariantu korekty populacyjnej (liczby zaokrąglone)



Maciej Duszczyk

Ocena wpływu procesów migracyjnych na funkcjonowanie państwa

Wstęp

Procesy migracyjne obserwowane na świecie charakteryzują się różnymi dynamikami. Co do zasady jednak ich wpływ na funkcjonowanie poszczególnych państw zalicza się do tzw. procesów długiego trwania. Oznacza to, że w krótkim okresie zarówno emigracja, jak i imigracja nie mają zasadniczego wpływu np. na procesy demograficzne, wydolność systemów edukacyjnych czy zdrowotnych.

Zmienia się to oczywiście w sytuacji tzw. migracji przymusowych, związanych najczęściej z konfliktami międzynarodowymi oraz wewnętrznymi o charakterze zbrojnym czy też z klęskami żywiołowymi (np. wybuchy wulkanów czy masowe pożary lub powodzie). W tym kontekście państwa na świecie można zaliczyć do trzech różnych kategorii: emigracyjne, emigracyjno-imigracyjne i imigracyjne. Od zakończenia II wojny światowej Polska na światowej mapie migracji jest zaliczana do państw emigracyjnych, choć jej status w ostatnich latach bardzo szybko się zmienia. Od początku drugiej dekady XXI wieku jej charakterystyka odpowiada państwu emigracyjno-imigracyjnemu, ale jednocześnie po agresji Rosji na Ukrainę posiada już cechy państwa imigracyjnego. Nie zostało jednak przesądzone, czy ten zupełnie nowy dla Polski status państwa imigracyjnego zostanie utrzymany w dłuższej perspektywie⁷⁵. Te obserwowane, zasadnicze dla charakterystyki migracyjnej Polski procesy wymagają zmian praktycznie we wszystkich aspektach funkcjonowania państwa.

Jednocześnie kluczowe jest stworzenie wieloaspektowego systemu monitorowania zarówno emigracji, jak i imigracji, tak aby w danym momencie móc stwierdzić z dużą dokładnością, ile osób, w tym cudzoziemców, w Polsce przebywa.

Konieczne jest także określenie ich charakterystyki demograficznej i społecznej, tak aby ułatwić reakcję instytucji państwowych w ramach polityki publicznej, w tym procesy integracji, o ile imigranci będą deklarować dłuższy (przekraczający 12 miesięcy) pobyt w Polsce.

⁷⁵ Odniosę się do tego w zakończeniu niniejszej ekspertyzy.



Systemy zbierania informacji o cudzoziemcach

Napływ imigrantów zarobkowych od początku drugiej dekady XXI wieku oraz uchodźców wojennych z Ukrainy pokazał, że Polska, ale szerzej i Unia Europejska nie są przygotowane na monitorowanie procesów migracyjnych. W Polsce mamy kilka systemów zbierania danych statystycznych dotyczących procesów migracyjnych, zarówno emigracji, jak i imigracji⁷⁶. Niestety, analiza zawartych w nich danych nie pozwala na precyzyjne określenie skali obecności cudzoziemców w Polsce. Możliwe są zatem jedynie szacunki oparte na wiedzy eksperckiej.

Przykładowo Urząd do Spraw Cudzoziemców wykazuje, że w roku 2022 wydał 679 473 różnego rodzaju dokumenty pobytowe. Było to 179 128 dokumentów więcej niż w roku 2021. Zdecydowanie najwięcej w roku 2022 (172 386 dokumentów) zostało wydanych przez Wojewodę Mazowieckiego. Z tej bazy danych można dowiedzieć się o obywatelstwie osób, które otrzymały jedno z praw pobytowych w Polsce. Na potrzeby niniejszego tekstu warto również odnotować, że w roku 2012 dokumentów pobytowych wydano 101 566, czyli sześciokrotnie mniej niż 10 lat później.

Kolejnym źródłem danych są rejestry Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pokazujące obecność cudzoziemców na rynku pracy. Dotyczy to trzech różnych praw umożliwiających legalne zatrudnienie w Polsce (zezwolenie na pracę, zezwolenie na pracę sezonową, oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi). W 2022 roku zostało także wprowadzone poświadczenie o powierzeniu zatrudnienia uchodźcy wojennemu z Ukrainy oraz przedłużono do 24 miesięcy możliwość zatrudnienia na podstawie oświadczenia pracodawcy. Ma to fundamentalne znaczenie dla długości pobytu cudzoziemców w Polsce. Niestety dane te nie odzwierciedlają precyzyjnie obecności cudzoziemców na polskim rynku pracy, ponieważ nie są one sprzężone z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. I tak pod koniec 2022 roku wydano ponad 2 miliony różnego rodzaju pozwoleń na pracę. Jednocześnie w ZUS odnotowano mniej więcej milion cudzoziemców. Konieczne jest zatem podjęcie dodatkowych działań, pozwalających oceniać w danym momencie liczbę cudzoziemców na rynku pracy. W roku 2012 wszystkich, różnych pozwoleń na pracę wydano niecałe 300 tys., a w ZUS było zarejestrowanych kilkadziesiąt tysięcy cudzoziemców.

Bardzo ważne dla oceny liczby cudzoziemców są również dane z Systemu Informacji Oświatowej, prowadzonego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Zgodnie z nimi pod koniec 2022 roku w polskich szkołach było niewiele ponad 200 tys. dzieci cudzoziemskich, z czego przytłaczającą większość stanowili Ukraińcy. Jednocześnie poza polskim systemem szkolnym, według szacunkowych danych, pozostawało drugie tyle. Pokazuje to, że dane SIO są niepełne i na ich podstawie nie można określić, ile dzieci w wieku szkolnym znajduje się w Polsce.

W przypadku uchodźców wojennych z Ukrainy należy także brać pod uwagę dane z systemu PESEL. Pod koniec 2022 roku zarejestrowano w nim ponad 1,5 mln osób, ale po weryfikacji danych w oparciu o wyjazdy z Polski na okres powyżej 30 dni liczba ta spada do około 1 mln.

Ostatnim źródłem wartym wspomnienia są dane Eurostatu. Ich prezentacja ma jednak duże opóźnienia, choć na ich podstawie można obserwować tendencje. Z najnowszych danych wynika, że pod koniec 2020 roku w Polsce mieszkało około 450 tys. cudzoziemców z państw trzecich, jednocześnie 10 lat wcześniej było to około 30 tys. cudzoziemców.

⁷⁶ W przypadku imigracji szczegółowej ich oceny dokonaliśmy razem z Agatą Górny, Pawłem Kaczmarczykiem i Andrzejem Kubisiakiem w artykule *War refugees from Ukraine in Poland – one year after the Russian aggression. Socio-economic consequences and challenges*, „Regional Science Policy and Practice”, January 2023, https://www.researchgate.net/publication/367436205_War_refugees_from_Ukraine_in_Poland_-_one_year_after_the_Russian_aggression_Socio-economic_consequences_and_challenges, <https://doi.org/10.1111/rsp3.12642>.



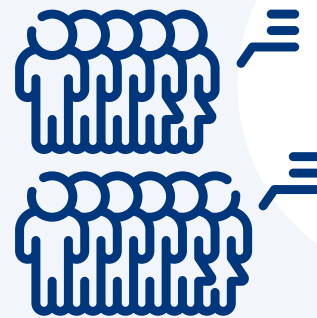
Do danych zbieranych cyklicznie dochodzą również szacunki opracowywane w konkretnym momencie. Z punktu widzenia imigracji kluczowe jest badanie *Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie COVID-19*. Zgodnie z tym szacunkiem pod koniec 2019 roku w Polsce przebywało 2,1 mln cudzoziemców.

Wspomniane powyżej dane Eurostatu można również analizować pod kątem szacowania skali emigracji do państw członkowskich Unii Europejskiej. Oprócz nich kluczowe dla oceny zjawiska emigracji są szacunki GUS (ostatni to *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020*). Zgodnie z nimi pod koniec 2020 roku poza granicami Polski mieszkało ponad 2,2 mln Polaków, było to o 1,2 mln więcej niż w momencie wstępowania do UE, ale o 300 tys. mniej niż w roku 2017, kiedy to odnotowano największą liczbę Polaków mieszkających za granicą. Niestety, na podstawie szacunków GUS nie można określić, z jakich regionów Polski pochodzą emigranci oraz jaki jest ich profil demograficzno-społeczny. Jednocześnie dane spisowe państw UE, do których po wejściu Polski do Unii przyjechało najwięcej Polaków, pokazują większe liczby niż te, które szacuje GUS. Oznacza to, że nie mamy wiedzy na temat faktycznej skali emigracji oraz zasobu Polaków mieszkających za granicą.

Na podstawie powyższej, skróconej analizy można wysnuć dwa podstawowe wnioski. Po pierwsze, w ostatnich latach obecność cudzoziemców w polskim społeczeństwie wzrosła kilkakrotnie. Przy czym nie dotyczy to jedynie sezonowej imigracji zarobkowej, ale też obecności stałej (powyżej 12 miesięcy) na terytorium Polski. Napływ uchodźców wojennych z Ukrainy miał tutaj duże znaczenie, ale proces zmiany etnicznej Polski zaczął się o wiele wcześniej. Oznacza to, że w ocenie sytuacji demograficznej, w tym struktury społecznej Polski, oraz praktycznie we wszystkich aspektach funkcjonowania pań-

stwa (polityka publiczna, organizacja wyborów, rynek pracy itp.) należy brać pod uwagę obecność cudzoziemców. Dotyczy to w szczególności dużych miast, gdzie przede wszystkim skupiają się cudzoziemcy.

Po drugie, mimo zmian, jakie nastąpiły w ostatnich latach w zakresie szacowania obecności cudzoziemców w Polsce, organy państwa nie dysponują rzetelną i całościową wiedzą na temat skali i cech demograficzno-społecznych imigrantów zamieszkujących nasz kraj. Jest to powtarzanie błędów, jakie wystąpiły w krajach, które wcześniej niż Polska przekształcały się z państw o charakterystyce emigracyjnej w imigracyjną.



Podsumowując, istnieje pilna potrzeba opracowania metodologii określania przepływów i zasobów Polaków mieszkających za granicą oraz przede wszystkim w zakresie imigracji do Polski. W przypadku emigracji nie mamy realnych instrumentów ograniczania wyjazdów i powrotów do Polski. Jednocześnie, gdybyśmy posiadali rzetelne dane, możliwe byłoby skonstruowanie polityki migracyjnej z komponentem integracyjnym cudzoziemców i Polaków powracających po dłuższym pobycie za granicą, tak aby procesy te służyły rozwojowi społeczno-politycznemu Polski oraz pozwalały sprostać wyzwaniom związanym z utrzymaniem spójności społecznej.



Spis powszechny w kontekście obecności cudzoziemców w Polsce

Narodowy Spis Powszechny przeprowadzony w 2021 roku zawierał komponent dotyczący obecności w Polsce cudzoziemców. Zgodnie informacjami o wynikach spisu przedstawionymi w maju 2022 roku w Polsce zamieszkiwało 111,8 tys. osób z obywatelstwem innego kraju niż Polska. Stanowili oni zatem 0,3% społeczeństwa zamieszkującego Polskę.

Mimo stwierdzenia w czasie prezentacji wyników, że było to dwa razy więcej niż w poprzednim spisie, w świetle danych prezentowanych w poprzednim podrozdziale dane te należy uznać za niewiarygodne i potencjalnie prowadzące do wyciągania błędnych wniosków. Jednocześnie GUS na stronie internetowej poświęconej wynikom spisu podaje obecnie liczbę 1 458 994 cudzoziemców. Niestety, nie wiadomo, skąd ta zmiana i jaką definicję przyjęto przy określeniu pierwszej, jak i drugiej liczby. Uniemożliwia to ich weryfikację. Dane te nie mogą zatem stanowić żadnej podstawy do podejmowania decyzji. Należy w tym kontekście jednoznacznie stwierdzić, że metodologia liczenia cudzoziemców zamieszkujących Polskę w czasie spisu była zdecydowanie nieodpowiednia. Dotyczy to w szczególności zasad organizacji i przeprowadzenia spisu. Oznacza to konieczność wprowadzenia daleko idących zmian w tym zakresie, tak aby realnie odzwierciedlić skalę obecności cudzoziemców w Polsce. Ma to szczególne znaczenie w kontekście już długotrwałego napływu imigrantów zarobkowych, którzy – jak pokazują dane Urzędu ds. Cudzoziemców – coraz częściej osiedlają się w Polsce. Należy pamiętać, że w 2022 roku wydłużono do 24 miesięcy możliwość zatrudnienia na podstawie oświadczeń pracodawców o zamiarze powierzenia zatrudnienia, a Ukraińcy, którzy przybyli do Polski, będą mieli prawo do uzyskiwania prawa do tymczasowego oraz stałego pobytu. Oznacza to, że populacja cudzoziemców na stałe zamieszkałych w Polsce dynamicznie wzrośnie. Dlatego też kluczowe powinno być przyjęcie w statystykach migracyjnych definicji „rezydenta” (nie mylić ze statusem rezydenta długoterminowego UE), czyli cudzoziemca przebywającego w Polsce powyżej 12 miesięcy (możliwe są krótkotrwałe powroty do państwa pochodzenia, nieprzekraczające łącznie 90 dni w roku). W mniejszym zakresie, ale podobny postulat można również podnieść w kontekście szacowania emigracji. Dotyczy to przede wszystkim zmiany metodologii opartej na

danych meldunkowych, która nie odzwierciedla realnych odpływów zarówno w zakresie migracji wewnętrznych, jak i międzynarodowych.

Opuszczenie Polski na okres powyżej 12 miesięcy powinno być uznawane w statystykach za opuszczenie Polski na stałe. Oczywiście jest, że każdy powrót, a więc pobyt w Polsce przez okres 12 miesięcy, powinien być odpowiednio uwzględniony w statystykach ludności rezydującej.

Bazami do wykorzystania w liczeniu rezydentów, zarówno cudzoziemców, jak i Polaków, są rejestry PESEL, NFZ i ZUS. Kluczowym problemem będzie odzwierciedlenie dynamiki procesów migracyjnych, w tym swobodnego przepływu osób w ramach Unii Europejskiej, ale jednak uwzględnienie rezydencji jako podstawy liczenia ludności w danym roku powinno dać efekty o wiele bliższe prawdy niż przy obecnie stosowanej metodologii.



Wnioski

Obowiązujący w Polsce, rozproszony system monitorowania zjawisk migracyjnych nie pozwala na precyzyjne odzwierciedlenie procesu społecznego przekształcania się kraju w państwo wielonarodowe i o zróżnicowanej charakterystyce etnicznej.

1

Obecnie wśród cudzoziemców dominują obywatele Ukrainy, ale dynamicznie rośnie również obecność obywateli innych państw. Tak więc stworzenie statystycznego systemu pozwalającego określać realne przepływy migracyjne staje się pilną koniecznością.

2

Do 24 lutego 2022, a więc początku napływu uchodźców wojennych z Ukrainy, imigracja do Polski miała w praktyce charakter zarobkowy. Oznacza to, że skala i struktura napływu oraz długość pobytu była uzależniona od sytuacji na rynku pracy i przepisów regulujących wydawanie różnego rodzaju pozwoleń na pracę. Jak wiadomo jednak, imigracja zarobkowa dopiero po dłuższym okresie przekształca się w imigrację osiedleńczą. Ten wniosek jest kluczowy dla projektowania systemu monitorowania przepływów i zasobów migracyjnych. W dużej części system ten powinien opierać się na monitorowaniu imigracji zarobkowej.

Obecność w Polsce uchodźców wojennych z Ukrainy i duża niepewność co do ich planów w zakresie pozostania w Polsce, powrotu do Ukrainy lub wyjazdu do innego państwa stwarza kolejne wyzwanie dla systemu monitorowania przepływów i zasobów migracyjnych.

System oparty na rejestrze PESEL jest odpowiedni, ale jednocześnie konieczne jest jego uzupełnianie innymi danymi, szczególnie połączenie danych z urzędów pracy z danymi ZUS.

Wskazane jest również odzwierciedlenie cudzoziemców objętych ochroną tymczasową w definicjach stosowanych w polskiej statystyce.

Pomimo priorytetu, jaki powinien zostać nadany monitorowaniu procesów imigracyjnych, nie można zapominać o emigracji. Wskazana jest w tym kontekście współpraca z państwami o dużej diasporze polskiej, tak aby uwzględniły one polskie wnioski w zakresie badań i spisów przeprowadzanych na ich terytoriach.

3

Chodzi tu w szczególności o Wielką Brytanię, Niemcy, Irlandię, Holandię i Norwegię.

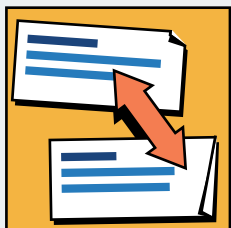
4

W przypadku cyklicznego spisu powszechnego wskazane jest powtórzenie lub zweryfikowanie badania przeprowadzonego w roku 2021, ponieważ dotychczas prezentowane wyniki są niewiarygodne. Ze względu na bardzo dużą dynamikę zachodzących procesów migracyjnych spis/szacunek cudzoziemców powinien odbywać się częściej niż raz na dziesięć lat w ramach spisu powszechnego. Optymalne byłoby dokonywanie takiego badania raz na dwa lata.

Czy wiemy, ile nas jest?

Jakie są problemy obecnego systemu liczenia ludności oraz ich konsekwencje?

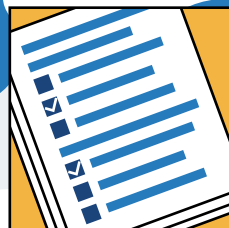
Problemy:



Dwie definicje ludności („rezydenci” oraz „definicja krajowa”, różnica o 1 mln!)



Migracje wewnętrzne pomiędzy spisami odzwierciedlone tylko, jeśli dojdzie do zameldowania



Spis powszechny realizowany zbyt rzadko – raz na 10 lat



Marginalne odzwierciedlenie imigrantów w ludności krajowej (warunki formalne wykluczają większość)



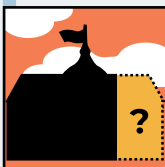
Wieloletni emigranci zaliczani do ludności Polski, dopóki się trwale nie wymeldują

Konsekwencje:



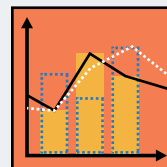
Niedookreślona populacja Polski: pomiędzy 37 a ponad 39 mln osób

Niedoszacowana populacja dużych ośrodków miejskich



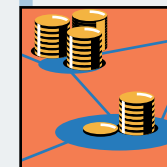
Niedoszacowana liczba imigrantów i ich miejsca pobytu

Nieznane tempo wyludniania mniejszych miast utrudnia stosowanie środków zaradczych



Niepełne projekcje demograficzne

Subwencje samorządowe i mandaty wyborcze rozdzielane nieproporcjonalnie do liczby mieszkańców




Przeszacowane liczby mieszkań niezamieszkałych w dużych miastach



Rozdział V

Postulaty i propozycje dotyczące poprawy pomiaru liczby ludności Polski i jej rozmieszczenia terytorialnego

A white L-shaped graphic element consisting of a vertical line on the left and a horizontal line at the bottom, positioned to the left of the main title text.



Potrzebujemy konstruktywnej zmiany

W poprzednich rozdziałach zwracaliśmy uwagę, że w istotnym dla funkcjonowania państwa obszarze, jakim jest szacowanie liczby i struktury demograficznej ludności, posługujemy się narzędziami – definicjami i metodami – które cechuje trudny do zaakceptowania poziom niepewności. Liczby o rozpiętości od 36 milionów zameldowanych do ponad 39,5 miliona („oszacowana populacja docelowa”⁷⁷), liczba imigrantów określana w przedziale od 111 tysięcy (zaliczeni do populacji krajowej), poprzez 1,4 miliona imigrantów ujętych w NSP 2021, do około 3 milionów (po rozpoczęciu wojny w Ukrainie). Za każdą z tych wartości stoi określona metodologia, niemniej część z nich wprowadza więcej zamętu niż pożytku.

Dodatkowo sposób konstrukcji pomiaru „ludności według definicji krajowej” oraz jego zakorzenienie w zmniejszającym się źródle, jakim jest rejestr meldunkowy (rosnąca liczba osób nieposiadających stałego zameldowania), systemowo ogranicza możliwość monitorowania procesów migracyjnych, niezależnie od kierunku i przyszłego wektora tychże migracji.

Chcąc zakończyć nasze opracowanie konstruktywnie, ostania część poświęcamy propozycjom dotyczącym reformy pomiaru liczby ludności w najbliższych dekadach. Zdajemy sobie sprawę, że zagadnienie to jest złożone, a w sytuacji Polski proste recepty są proste tylko na papierze.

Rozmiar kraju, przynależność do strefy Schengen, stosunkowo duże rozproszenie ludności, brak zaufania do instytucji publicznych, duża część imigrantów funkcjonująca poza oficjalnym rynkiem pracy czy brak aktualnych danych o miejscu zamieszkania w kluczowych rejestrach to realne okoliczności, które dyskwalifikują niektóre rozwiązania spisowe, stosowane z powodzeniem przez inne kraje.

Uważamy jednak, że okoliczności związane ze stale nasilającymi się zjawiskami migracyjnymi, wymogi bezpieczeństwa oraz szybszy niż prognozowano przebieg niekorzystnych zjawisk demograficznych (spadek liczby urodzeń, wzrost umieralności) zmuszają do podjęcia działań wcześniej niż w perspektywie kolejnego spisu powszechnego, zaplanowanego na 2031 rok. Przy obecnej dynamice zjawisk moment ten wydaje się nie-realnie odległy.

Nasze propozycje ułożyliśmy w trzech grupach:

- związane z kształtem i zastosowaniem poszczególnych definicji,
- związane z wykorzystaniem rejestrów,
- związane z metodą realizacji pomiaru wielkości i struktury ludności.

Poniższe sugestie nie są panaceum ani skończonym planem operacyjnym. Spis powszechny oraz monitoring liczby ludności to przedsięwzięcia o dużej złożoności i wymagające szczegółowego zaplanowania.

W znacznej mierze jednak funkcjonuje on w ramach prawnych i instytucjonalnych – ich reforma wydaje się najważniejszym krokiem, który powinien samoczynnie wywołać kolejne zmiany.

⁷⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, 27 kwietnia 2023, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-ocena-jakosci-danych,21.html>, s. 46.



Postulaty zmian dotyczących definicji wykorzystywanych do pomiaru liczby i struktury ludności

Uważamy, że w zakresie pomiaru liczby ludności jako państwo powinniśmy zrezygnować z definicji „ludności według definicji krajowej”.

Wady tej definicji dyskutowaliśmy w rozdziale II. Poprzez zakotwiczenie w rejestrze zameldowanych w nieskończoność wlicza ona do populacji wieloletnich emigrantów, którzy zachowali meldunek, i pomija osiadłych imigrantów, którzy nie chcą bądź nie mogą się zameldować w Polsce.

Podstawową definicją, stosowaną wszędzie, gdzie mowa o „liczbie ludności” czy „liczbie mieszkańców”, powinna być zgodna z rekomendacjami ONZ i Eurostatu definicja **rezydenta**.

Dotyczy to zarówno ustawodawstwa i rozporządzeń, nauki i edukacji, polityki czy dyskusji publicznych. Zastosowanie nowej miary wymaga odpowiedniej metody, która pozwala uwzględniać w operacie spisowym obcokrajowców i określać długość ich pobytu (por. dalej). Podejście to powinno mieć wiele zalet:

- populacja kraju nie spadnie – w obecnej chwili liczba imigrantów przebywających w Polsce dłużej niż 12 miesięcy znacząco wzrosła od czasu NSP 2021,
- struktura demograficzna zostanie urealniona,
- sposób pomiaru zostanie uniezależniony od liczby zameldowanych,
- w większym stopniu zostaną odzwierciedlone efekty migracji wewnętrznych.

Zrównanie liczby mieszkańców z liczbą rezydentów powinno też pozytywnie wpłynąć na przeliczniki stosowane do wdrażania usług publicznych, podziału subwencji budżetowych itd. Odpowiednie wartości dopasują się do faktycznej liczby usługobiorców.

Więcej o tym pisaliśmy w rozdziale IV.

Określona podczas spisu liczba rezydentów powinna następnie stanowić podstawę do aktualizacji liczby mieszkańców w kolejnych okresach półrocznych i rocznych. Należy przy tym zapewnić nie tylko możliwość korygowania wartości o zgony i urodzenia, ale także o informacje dotyczące wyjazdów i przyjazdów (por. dalej).

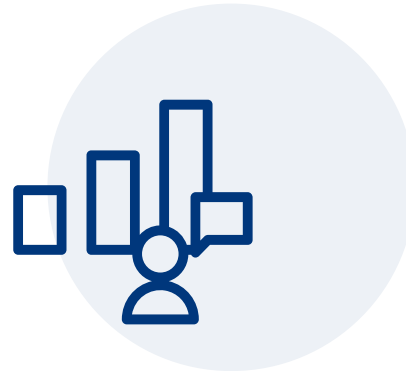




Postulaty zmian dotyczących realizacji i organizacji przyszłych spisów powszechnych w Polsce oraz rejestrów kluczowych dla jego realizacji

Od początku XXI wieku obserwujemy tendencję do przechodzenia od spisów realizowanych tradycyjnie do form złożonych lub bazujących na rejestrach. Sprzyja temu m.in. informatyzacja rejestrów, cyfryzacja społeczeństw oraz nacisk na ograniczenie lub utrzymanie w ryzach kosztów realizacji.

W przypadku Polski nie ma możliwości (ani powodu) powrotu do spisu realizowanego w całości metodami opartymi na pracy rachmistrzów. Ewentualne korzyści, polegające na teoretycznej możliwości dotarcia do wszystkich adresów przez wykwalifikowanego ankietera, mogłyby być trudne do uzasadnienia w świetle ogromnych kosztów oraz prawdopodobnych problemów przy realizacji zadania, takich jak odmowy odpowiedzi czy wypełnianie ankiety przez osoby niemówiące po polsku itd. **Podejście mieszane, zastosowane w ramach realizacji NSP 2021, wydaje się optymalne na dłuższą metę, w naszej opinii wymaga ono jednak aktualizacji.** Poniżej przedstawiamy propozycje, pozwalające na usprawnienie pomiaru liczby i struktury ludności oraz poprawę jakości danych w kontekście obrazowania migracji transgranicznych. Część z tych propozycji ma charakter legislacyjny – zdecydowanie nie wszystkie znajdują się w zakresie kompetencji GUS.



⁷⁸ Biuletyn Informacji Publicznej, *Centralny Wykaz Ubezpieczonych*, <https://www.nfz.gov.pl/bip/rejstry/>

Postulat 1

Usankcjonowanie szczególnego statusu Centralnego Wykazu Ubezpieczonych (NFZ)⁷⁸ jako krytycznego źródła z punktu widzenia tworzenia wykazu osób na potrzeby realizacji spisów powszechnych.

Dane te obejmują duże populacje, relatywnie często rejestrują „ślady życia” i są powiązane z pozytywną motywacją, jaką jest potrzeba utrzymania aktywnego statusu ubezpieczonego w systemie opieki zdrowotnej (ewentualnie naliczania składek za ubezpieczenie zdrowotne). Co ważne, odnotowują one obecność coraz większej liczby obcokrajowców, a wśród nich przede wszystkim tych, którzy rozpatrują długi pobyt w Polsce (fakt zatrudnienia, nawet krótszego niż 12 miesięcy, może być traktowany jako zamiar długotrwałego pobytu).

Z pewnością Centralny Wykaz Ubezpieczonych NFZ – jako źródło dla wykazu osób objętych spisem powszechnym – wymaga umiejętnego wykorzystania. W szczególności dotyczy to osób zgłoszonych do ubezpieczenia jako członkowie rodziny osoby ubezpieczonej, dzieci ubezpieczonych przez dziadków czy emigrantów nadal realizujących świadczenia zdrowotne w Polsce. Niemniej zalety źródła przeważają nad wadami, a problemowe kwestie mogą być – w naszej opinii – rozwiązane za pomocą krzyżowej analizy rejestrów.



Wśród innych zbiorów danych wykorzystywanych przez GUS na podstawie Ustawy⁷⁹ do budowy wykazu osób za kluczowe należy uznać:

- rejestry Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie danych o podatnikach (rejestr KEP),
- rejestr PESEL w zakresie wykazu osób z nadanym numerem PESEL,
- rejestry uczniów i studentów (System Informacji Oświatowej i system POLON),
- Krajowy Zbiór Rejestrów, Ewidencji i Wykazu w Sprawach Cudzoziemców, prowadzony przez Urząd do Spraw Cudzoziemców.

Rejestry krytyczne dla realizacji zadań statystyki publicznej powinny zostać:

- wplecione w stałe procedury wymiany danych z GUS,
- objęte standardami utrzymania jakości danych podstawowych (m.in. adresów), poprzez integrację z rejestrami TERYT/PRG oraz cyfryzację formularzy (według stanu na trzeci kwartał 2022 ZUS nie był w stanie ustalić powiatu miejsca zamieszkania dla około 20% ubezpieczonych obcokrajowców).

⁷⁹ Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r.

Postulat 2

Rozszerzenie metod prowadzenia bilansu ludności w zakresie rejestrowania migracji.

Obecnie bilans rejestruje jedynie urodzenia, zgony oraz zmiany dotyczące meldunku. Katalog zmian powinien również uwzględniać:

- zmiany adresu zamieszkania dokonywane w ZUS/NFZ,
- dopisywanie migrantów, którzy podali adres przebywania na terenie Polski oraz jeśli istnieją aktualne przesłanki do uznania ich pobytu za wystarczająco długi (np. powyżej 3 miesięcy),
- odpisywanie migrantów, dla których zarejestrowano fakt wyjazdu, zmiany adresu lub nie zaobserwowano śladów życia przez określony czas.

Powyższe zabiegi nie zobrazują w pełni zjawisk migracyjnych, jednakże mogą stanowić krok w dobrą stronę, w porównaniu z obecnymi metodami bilansowania liczby ludności w okresach między spisami.

Postulat 3

Zmiany przepisów stymulujące częstsze i bardziej powszechne wyrobienie numeru PESEL przez obcokrajowców.

Ponad 1,5 mln wniosków o nadanie statusu cudzoziemca (status UKR), złożonych przez Ukraińców w trybie tzw. specustawy, wraz z połączeniem systemu kontroli granicznych, w celu odnotowania wyjazdów, w znaczący sposób poprawiło możliwość:

- a. monitorowania liczby imigrantów z tej grupy,
- b. monitorowania długości pobytu/regularności powrotów,
- c. określania aktywności (edukacyjnej, zawodowej) w trakcie pobytu.

Masowe korzystanie z procedury rejestracyjnej było niewątpliwie spowodowane zachętami po stronie systemu opieki społecznej. Zachęty te są jednym z podstawowych elementów kształtowania polityki migracyjnej (w tym selektywnego zatrzymywania określonych grup migrantów). Niemniej konieczność wyrobienia numeru PESEL może być stymulowa-



na za pomocą takiego formułowania procedur administracyjnych, które wymuszają jego wcześniejsze wyrobienie (założenie profilu zaufanego, rozliczenia podatkowe, podjęcie pracy, przyjęcie do szkoły itd.).

Postulat 4

Rozwój koncepcji Zintegrowanej Platformy Analitycznej, która została wymieniona w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa jeszcze przed 2014 rokiem⁸⁰.

Uważamy, że możliwa jest realizacja takiej platformy z zachowaniem poszanowania prywatności obywateli. Jednocześnie system integrujący kluczowe rejestry notujące „ślady życia” w wielu źródłach w sposób ciągły rozwiązałyby większość problemów, które staraliśmy się naświetlić w tym raporcie.

Postulat 5

Zmiana sposobu realizacji spisu powszechnego na spis koczujący (na wzór francuski) lub stały spis ludności (na wzór włoski).

Spisy realizowane raz na dekadę są niewystarczające, aby aktualizować liczbę i strukturę ludności, szczególnie w okresach dynamicznych zmian. Spis koczujący pozwoli też zrealizować postulaty Komisji Europejskiej dotyczące corocznego przekazywania przez kraje członkowskie Unii Europejskiej danych o liczbie i strukturze populacji z uwzględnieniem definicji rezydenta na siatce kilometrowej oraz według szerokiego zestawu charakterystyk demograficzno-społecznych ludności i dotyczących migracji. Tego typu podejście było wprowadzane przez inne kraje w celu obniżenia kosztów pomiaru ludności oraz zmniejszenia wysiłku organizacyjnego i rozłożenia go w czasie.

Postulat 6

Zmiana metodologii badania kontrolnego.

Ostatnie badanie kontrolne zostało przeprowadzone poprzez podjęcie powtórnego kontaktu z próbą osób, które wypełniły spis zasadniczy. Przy wyborze zastosowano dodatkowe filtry, które ułatwiały realizację badania poprzez zwiększenie prawdopodobieństwa kontaktu. Podejście takie oznacza jednocześnie selektywność wyboru i wskazuje na trudne do oszacowania błędy nielosowe. Uważamy, że z punktu widzenia oceny dokładności oszacowania badanych parametrów lepszy wynik dałoby badanie kontrolne przeprowadzone na niezależnie wylosowanej próbie z wykazu adresowo-mieszkaniowego (na wzór brytyjskiego *Census Coverage Survey*). Byłby on niezależny od wszystkich przekrojów demograficzno-społecznych.

⁸⁰ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, <https://www.gov.pl/web/cyfrizacja/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa>.

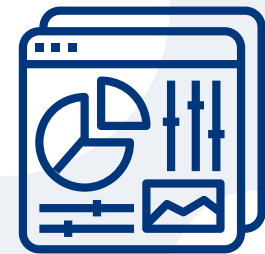


Postulaty zaprzestania wykorzystywania informacji o liczbie zameldowanych w procedurach administracyjnych i wyborczych

Postulujemy także zaniechanie wykorzystywania informacji o liczbie zameldowanych w mechanizmach administracyjnych, w tym w procedurze ustalania liczby mandatów w okręgach wyborczych do Sejmu, gdzie rejestr zameldowań jest podstawą do budowy rejestru wyborców.

Dla przykładu w okręgu wyborczym nr 19 (Warszawa) do ustalenia liczby mandatów przyjęto liczbę 1,6 mln⁸¹, co jest zbieżne z liczbą osób zameldowanych w 2021 roku (1,63 mln) i znacząco różni się od wartości statystyk ludnościowych GUS dla stolicy (1,86 mln według NSP 2021), nie mówiąc o innych szacunkach bazujących na niezależnych źródłach. Nie miałyby to wpływu na zasadę równości wyborów (każda osoba ma jeden głos), gdyby procentowy „ubytek” liczby zameldowanych był jednorodnie rozłożony przestrzennie. Tak się jednak nie dzieje (co wykazaliśmy wyżej): 200 tys. „brakujących” mieszkańców w Warszawie to 10% całej populacji, o której mówimy. Jednocześnie udział mieszkańców miasta stołecznego w ludności Polski wynosi mniej niż 5%.

⁸¹ *Okręgi wyborcze do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, https://pl.wikipedia.org/wiki/Okręgi_wyborcze_do_Sejmu_Rzeczypospolitej_Polskiej.



Czy wiemy, ile nas jest?

Jak ulepszyć sposób liczenia ludności w Polsce?

Postulowane zmiany:



Jedna definicja ludności według międzynarodowej definicji „rezydenta”



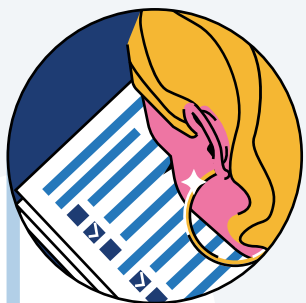
Szersze uwzględnianie migracji w bilansach ludności dzięki danym z rejestrów innych niż PESEL



Stałe wykorzystanie kluczowych rejestrów do aktualizacji bilansów



Liczba zameldowanych nie powinna być kryterium stosowanym w obliczeniach administracyjnych/ podczas organizacji wyborów powszechnych



Coroczny spis kroczący zamiast badania pełnego raz na 10 lat



Zachęty i ułatwienia dla wydawania numeru PESEL cudzoziemcom



Rozwój i wdrożenie Zintegrowanej Platformy Analitycznej (ZPA) – anonimizacja danych rejestrowych w celach analitycznych



Zmiana metodologii spisowych kontrolnych badań gospodarskich w kierunku pomiarów realizowanych na próbach niezależnych



Komentarz

Elżbieta Gołata, Irena E. Kotowska

Narodowy Spis Powszechny 2021 jako źródło danych o zasobach ludnościowych Polski – co dalej?

Spis powszechny ludności jest podstawowym źródłem informacji o całej ludności danego kraju. Umożliwia on ocenę stanu liczebnego populacji, uwzględniając jednocześnie na najniższym poziomie dezagregacji terytorialnej cechy zasadnicze dla opisu zmian struktur demograficznych i społecznych – nie tylko wiek, płeć, narodowość, kraj pochodzenia, miejsce zamieszkania, wykształcenie, ale także stan cywilny, stan rodzinny, pozycję w gospodarstwie domowym. Dane spisu powszechnego ukazują zróżnicowanie przestrzenne liczby ludności oraz jej struktur demograficznych i społecznych. W latach pomiędzy spisami są podstawą szacunków liczby ludności i jej struktur (dokonywania bilansów ludności) dla całego kraju i różnych ujęć terytorialnych.

Zakres danych spisowych wraz z rosnącym zapotrzebowaniem na dane o liczbie ludności i jej strukturach określają rangę ich wartości informacyjnej. Jest ona zwykle rozpatrywana przez pryzmat jakości danych spisowych, ujmowanej wielowymiarowo zgodnie z definicją Eurostatu⁸². Jakość danych spisu ludności jest określana przez ich przydatność, dokładność, aktualność i terminowość, dostępność i przejrzystość, porównywalność oraz spójność. Do tych elementów jakości odwołamy się, rozważając dane spisu ludności Polski z 2021 roku.

Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011 przeprowadzono przy zastosowaniu metody mieszanej, wykorzystującej badanie reprezentacyjne oraz dane rejestrów administracyjnych. W NSP 2021 zdecydowano o przeprowadzeniu badania pełnego, wprowadzając jednak dywersyfikację źródeł danych: samospis, rejestry administracyjne i niepubliczne systemy informacyjne. Zrezygnowano natomiast z badania reprezentacyjnego. Identyfikacji spisywanych populacji budynków i mieszkań oraz osób dokonano na podstawie opracowanego wykazu osobowo-mieszkaniowo-adresowego, który wykorzystuje dane administracyjne pochodzące z wielu różnych źródeł⁸³. Przygotowanie tego wykazu i zasady wyodrębniania wstępnej populacji docelowej budynków i mieszkań oraz populacji osób stanowią oryginalne metodologiczne rozwiązanie spisu z 2021 roku⁸⁴. Konstrukcja wykazu odpowiada wymogom nowoczesnych systemów statystyki publicznej umożliwiających realizację oczekiwanych przez Komisję Europejską corocznych szacunków ludności i jej struktur demograficzno-społecznych w układzie siatki kilometrowej⁸⁵.

⁸² E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, Poznań 2018, <https://www.ibuk.pl/fiszka/203584/koniec-ery-tradycyjnych-spisow-ludnosci.html>, s. 51–52; Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, Warszawa 2023, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-ostateczne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-ocena-jakosci-danych,2,1.html>, s. 16–17.

⁸³ „Przy budowie Wykazu osobowo-adresowo-mieszkaniowego wykorzystano wiele heterogenicznych rejestrów, systemów informacyjnych administracji publicznej, a także zbiorów statystycznych oraz systemów informatycznych podmiotów prywatnych” (Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, dz. cyt., s. 22). Wykaz identyfikuje wstępną populację docelową budynków i mieszkań oraz populację osób.

⁸⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/spisy-powszechny/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/narodowy-spis-powszechny-ludnosci-i-mieszkan-2021-metodologia-i-organizacja-badania-,5,2.html>; Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, dz. cyt.

⁸⁵ Tamże s.47.



Spisy nowej generacji oparte na wielu źródłach dostarczają danych lepszej jakości niż spisy tradycyjne, które bazują na jednym źródle danych⁸⁶. Rezygnacja z metody tradycyjnej oznacza bowiem pozbawienie danych pozyskanych w trakcie badania atrybutu bezwzględnej poprawności, potęgowanej autorytetem spisu ludności jako najstarszego badania i wiarygodnością instytucji. Zauważmy, że korzystanie z wielu źródeł wymusza wprowadzenie mechanizmu weryfikacji ich jakości, poczynając od badania zgodności pojęć i definicji, po spójność szacunków.

Taką też wieloetapową procedurę zastosowano, konstruując wykaz osobowo-mieszkaniowo-adresowy. Wykaz ten przygotowano według stanu na 31 grudnia 2020 roku, gromadząc i scalając identyfikatory UNS (unikatowy numer statystyczny⁸⁷) z wyselekcjonowanych rejestrów administracyjnych. Następnie poddano weryfikacji pięć typów przypadków szczególnych⁸⁸. Drugi, bardzo złożony etap polegał na ustaleniu i przypisaniu adresu zamieszkania. Kolejnym krokiem była integracja wykazu osób z przypisanymi adresami zamieszkania z rejestrów z danymi zaktualizowanej bazy systemu identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań (NOBC). Sam proces integracji był wielofazowy, przy czym

wykorzystano w nim różne klucze i algorytmy łączenia. Należy w tym miejscu podkreślić, że na statystykę publiczną spadło ogromne zadanie uporządkowania danych dotyczących miejsca zamieszkania, których zapis w rejestrach nie jest regulowany żadnymi przepisami. Z wykorzystanych w spisie rejestrów uwzględniono siedem rodzajów adresów zamieszkania/zameldowania/korespondencji, które dla poszczególnych osób różniły się nie tylko formą zapisu w rozpatrywanych rejestrach. Algorytm integracji przygotowano w Departamencie Badań Demograficznych GUS z wielką starannością. Dalsze prace metodologiczne nad tym wykazem będą mieć fundamentalne znaczenie dla jakości szacunków ludności.

Jakość szacunku stanu liczebnego populacji na podstawie spisów nowej generacji jest związana z wieloma elementami tego badania statystycznego. Podkreślimy, że jest to wypadkowa jakości każdej metody i procedury stosowanych na wszystkich etapach tego ogromnego i złożonego badania, jakości każdego jego elementu i każdego wykorzystanego rejestru. Spróbujemy uporządkować podnoszone w ramach niniejszego opracowania zastrzeżenia i wątpliwości dotyczące szacowanej w spisie liczby ludności z uwzględnieniem jej struktur demograficznych i przestrzennych. Podejmiemy też próbę wskazania przyczyn obserwowanych nieścisłości oraz możliwości przeciwdziałania.

Przede wszystkim, jak zauważono wcześniej, wykazowa populacja docelowa liczyła 39 566 532 osoby, które z wysokim prawdopodobieństwem winny podlegać spisaniu. Już sama wielkość – ponad 39,5 miliona osób – powinna wzbudzić zastanowienie, gdyż na początku XXI wieku ludność Polski liczyła 38,66 mln i od przełomu wieków nieustannie się zmniejsza. Co jest powodem takich rozbieżności?

Można oczywiście szczegółowo analizować jakość wszystkich źródeł danych, w szczególności rejestrów, ale podejmując próbę odpowiedzi z perspektywy przedstawionej wcześniej dyskusji, odwołać się trzeba do kwestii zasadniczej. Problem nie jest nowy, od dawna budzi niepokój i jest podnoszony przez badaczy⁸⁹. Co jest przedmiotem pomiaru, kto podlega obowiązkowi spisowemu, co kryje definicja ludności spisowej?

Obowiązkiem spisowym objęte były osoby fizyczne stale zamieszkałe i czasowo przebywające w mieszkaniach, budynkach i innych zamieszkałych pomieszczeniach niebędących mieszkaniami, a także osoby fizyczne niemające miejsca zamieszkania⁹⁰.

⁸⁶ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, dz. cyt.

⁸⁷ Warto w tym miejscu podkreślić dbałość GUS o bezpieczeństwo danych osobowych, zastosowanie specjalnych procedur anonimizacji w pełni gwarantujących wykorzystanie zgromadzonych danych dla celów statystycznych.

⁸⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, dz. cyt., s. 30.

⁸⁹ E. Gołata, *Spis ludności i prawda*, „Studia Demograficzne” 2012, nr 1 (161), <https://econjournals.sgh.waw.pl/SD/article/view/2556>; tejsze, *Shift in methodology and population census quality*, „Statistics in Transition” 2016, nr 17(4), <https://sit.stat.gov.pl/Article/419>; tejsze, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, dz. cyt.; A. Fihel, *Wpływ czasowych migracji zagranicznych na perspektywy demograficzne Polski*, „Wiadomości Statystyczne” 2015, nr 7, s. 74–89; M. Kędelski, *Fikcja demograficzna w Polsce i RFN (Ze studiów nad migracjami zagranicznymi)*, „Studia Demograficzne” 1990, nr 99(1), s. 21–55.

⁹⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania*, dz. cyt., s. 9.



Dane o osobach pozyskane w badaniu spisowym służyły do szacunku ludności Polski według definicji krajowej oraz definicji międzynarodowej (ludność rezydująca)⁹¹, przy czym ludności krajowej nadaje się priorytet w opracowywaniu wyników NSP 2021. W kategorii tej są ujmowani stali mieszkańcy Polski, w tym osoby, które przebywają czasowo za granicą (bez względu na okres przebywania), ale zachowały stałe zameldowanie w Polsce, nie są natomiast ujmowani imigranci przebywający w Polsce czasowo⁹².

Definicja ta stosowana jest w szacunkach stanu liczebnego i struktur ludności w Polsce na podstawie bilansów ludności. Jak podkreślono w zeszycie opisującym metodologię i organizację NSP 2021, definicja ludności krajowej jest zgodna z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii⁹³. Począwszy od 2009 roku Główny Urząd Statystyczny przedstawia także szacunki ludności rezydującej według zasad określonych w przywołanym już Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013. Wprowadzona w artykule 2 tego rozporządzenia definicja ludności rezydującej określa ją

jako ludność zamieszkującą, tj. wszystkie osoby mające miejsce zamieszkania⁹⁴ w państwie członkowskim w czasie odniesienia.

Za osoby mające miejsce zamieszkania na danym obszarze uważa się te, które mieszkały w swoim miejscu zamieszkania nieprzerwanie przez okres co najmniej 12 miesięcy przed czasem odniesienia lub które przybyły do swojego miejsca zamieszkania w ciągu 12 miesięcy przed czasem odniesienia z zamiarem przebywania tam przez co najmniej rok⁹⁵.

Szacunki ludności rezydującej skądinąd również budzą szereg wątpliwości wskazujących na przeszacowanie danych⁹⁶. Sugeruje to także porównanie ludności rezydującej według NSP 2021 (31 marca 2021): 37 019 327⁹⁷ z szacunkiem opracowanym jeszcze na bazie NSP 2011, ale według stanu na 31 grudnia 2021⁹⁸: 37 654 247, który jest o ponad pół miliona wyższy⁹⁹.

Ludność krajowa jest w Polsce podstawą do obliczania wszystkich współczynników demograficznych i mierników społeczno-ekonomicznych, wykorzystywanych głównie w skali kraju. Natomiast szacunki ludności rezydującej opracowane przez GUS i przekazywane do Eurostatu są podstawą do obliczania odpowiednich współczynników stosowanych

⁹¹ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, dz. cyt.

⁹² Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Metodologia i organizacja badania*, dz. cyt., s. 19.

⁹³ Tamże.

⁹⁴ Odnośnie do określenia „miejsce zamieszkania”, wskazano, że jest to miejsce, w którym osoba zazwyczaj spędza czas przeznaczony na odpoczynek, niezależnie od czasowych nieobecności związanych z wypoczynkiem, urlopem, odwiedzinami u przyjaciół i krewnych, interesami, leczeniem medycznym lub pielgrzymkami religijnymi (art. 2 pkt. d).

⁹⁵ „Jeżeli ustalenie okoliczności opisanych w pkt (i) lub (ii) nie jest możliwe, wówczas za „miejsce zamieszkania” może być uznane miejsce formalnego zamieszkania lub miejsce zameldowania, z wyjątkiem zastosowania do celów art. 4.” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5848/8/1/1/rozporzadzenie_parlamentu_europejskiego_i_rady_ue_nr_1260_2013.pdf).

⁹⁶ E. Gołata, *Spis ludności i prawda*, dz. cyt.; teźże, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, dz. cyt.

⁹⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność rezydująca – informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-rezydujaca-dane-nsp-2021,44,1.html>.

⁹⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Rezydenci (ludność rezydująca)*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/rezydenci-ludnosc-rezydujaca,19,1.html>.

⁹⁹ Można oczekiwać, że zgodnie z praktyką stosowaną w GUS, po opublikowaniu wyników NSP 2021, dokonana zostanie korekta tych szacunków dla roku spisu oraz kilku lat poprzedzających spis.



w porównaniach międzynarodowych. Przykładowo, analizując budzącą ostatnio tak wielką uwagę dzietność, demografowie muszą wyjaśniać różnice w wielkości podstawowego w tym zakresie współczynnika, jakim jest przekrojowy współczynnik dzietności teoretycznej (Total Fertility Rate – TFR¹⁰⁰) publikowany przez GUS i Eurostat (na podstawie danych przekazanych przez GUS).

Zauważmy też, że opublikowane dane NSP 2021 wskazują na liczącą 38 036 118 osób populację według definicji krajowej oraz liczącą 37 019 327 osób populację ludności rezydującej¹⁰¹. Różnica wynosi ponad milion osób (!).

Co ważne, jest bardzo zróżnicowana według wieku. Szacunki na podstawie danych NSP 2011 wskazywały, że **największe rozbieżności pomiędzy obydwooma kategoriami dotyczą ludności w wieku od 20 do 50 lat**¹⁰². Jest to ludność w wieku produkcyjnym mobilnym, w tym kobiety w wieku prokreacyjnym, co ma określone konsekwencje dla gospodarki, rynku pracy oraz procesów demograficznych.

Powyższe argumenty wskazują jednoznacznie, że pierwsza i podstawowa kwestia związana z szacunkiem ludności Polski na podstawie danych NSP 2021 dotyczy nadawania priorytetu krajowej definicji ludności. Tymczasem rekomendacje międzynarodowe¹⁰³ wskazują, iż najbardziej pożądane są informacje o liczbie i rozkładzie ludności rezydującej (*usually resident*

population). Wyniki analiz Elżbiety Gołaty¹⁰⁴ także potwierdzają, że ludność rezydująca dostarcza szacunków bliższych stanowi rzeczywistości. Zarówno analizy przedstawione w tym opracowaniu, jak i wyniki analiz jakości NSP 2021 dokonane według definicji krajowej¹⁰⁵ ukazują, iż zwłaszcza w układzie terytorialnym szacunki ludności nie oddają precyzyjnie stanu rzeczywistego.

W ocenie zasobów ludnościowych Polski według stanu na dzień 31 marca 2021 oraz szacunków liczby ludności i jej struktur demograficznych dla lat następnych, niezbędnych do obliczania współczynników demograficznych i odpowiednich wskaźników społeczno-ekonomicznych, konieczne jest uznanie kategorii ludności rezydującej za podstawę szacunku.

Jesteśmy zdania, że nie wolno nam dalej brnąć w fikcję statystyczną, według której – zgodnie z przyjętą krajową definicją ludności – szacunek uwzględnia osoby od lat niezamieszkałe w Polsce tylko dlatego, że się nie wymeldowały (z pobytu stałego), a nie uwzględnia tych, które tutaj mieszkają i pracują, ale nie spełniają wymogów meldunkowych. Rozumiemy względy polityczne i formalne dotychczasowego wyboru podstawy szacunków zasobów ludnościowych Polski, chociaż się z nimi nie zgadzamy. Rozumiemy także, że statystyka

publiczna zobowiązana jest do przeprowadzania szacunku różnych wielkości zgodnie z zaleceniami rządzących według tzw. definicji krajowych, ale także szacunków wynikających z zobowiązań międzynarodowych¹⁰⁶. Definicje te jednak muszą być poprawne merytorycznie, nie mogą rozmijać się z rzeczywistością. Tymczasem krajowa definicja ludności odnosi się do faktu zameldowania, który jest coraz luźniej powiązany z zamieszkiwaniem w danej lokalizacji (gminie).

W niniejszym raporcie szczegółowo wskazano ponad 90 obszarów, gdzie liczba ludności określona na podstawie szacunku GUS jest uwzględniana w decyzjach administracyjnych,

¹⁰⁰ Przekrojowy współczynnik TFR to syntetyczna miara wskazująca średnią liczbę dzieci, jaką urodziłaby kobieta, w ciągu całego okresu zdolności prokreacyjnej (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych latach tego okresu rodziłaby z intensywnością obserwowaną w badanym roku kalendarzowym, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego roku za niezmiennie.

¹⁰¹ Główny Urząd Statystyczny, *Informacje o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/aktualnosci/informacje-o-wynikach-narodowego-spisu-powszechnego-ludnosci-i-mieszkan-2021,422,1.html>.

¹⁰² E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, dz. cyt., s.142 i nast., rys. 3.4 i 3.5.

¹⁰³ (UN 2015, UNECE 2015)

¹⁰⁴ E. Gołata, *Koniec ery tradycyjnych spisów powszechnych*, dz. cyt.

¹⁰⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Ocena jakości danych*, dz. cyt.

¹⁰⁶ Zgodnie z przyjętymi przez państwo zobowiązaniami, podpisanymi umowami, rezolucjami, definicjami stosowanymi przez organizacje międzynarodowe itp.



budżetowych, wyborczych, związanych z ochroną środowiska, planowaniem dostępu do usług publicznych czy bezpieczeństwem. Trzeba w tym miejscu również podkreślić, że uznawana powszechnie za najbardziej wiarygodną spisowa liczba ludności¹⁰⁷ jest często podstawą przygotowywanych prognoz ludnościowych. Jakość prognoz zależy od wielu czynników, przyjętych założeń dotyczących kształtowania się podstawowych procesów demograficznych (płodności, umieralności i migracji), stosowanych metod analitycznych, ale przede wszystkim od przyjętego stanu wyjściowego, czyli liczby ludności i jej struktury w roku początkowym horyzontu czasowego przewidywać. Jak wskazują wyniki badań demograficznych, jakość prognoz warunkująca ich przydatność jest uzależniona od wpływu migracji zagranicznej na bilans demograficzny kraju¹⁰⁸.

Korzystanie z bardziej wiarygodnego stanu wyjściowego, jakim jest ludność rezydująca, jako podstawy szacowania liczby ludności i jej struktur demograficznych w latach popisowych nie wystarczy, by uzyskać szacunki bliższe stanowi faktycznemu.

Przejdźcie do kategorii ludności rezydującej musi być uzupełnione poprawą informacji statystycznych o strumieniach migracji wewnętrznych i zagranicznych.

To zaś wiąże się bezpośrednio z kolejnym złożonym zagadnieniem – jak w warunkach dużej mobilności przestrzennej ludności w kraju, wyjazdów Polaków za granicę oraz rosnącego napływu imigrantów do Polski poszerzać bazę źródeł danych obejmującą rejestry administracyjne i inne alternatywne źródła? Dynamika zmian we współczesnym świecie – w tym rosnące nierówności, kryzys klimatyczny czy konflikty lokalne i międzynarodowe – wskazuje, że należy się liczyć z istotnym zwiększeniem skali mobilności międzynarodowej. Zgadzamy się z uwagami dotyczącymi szacowania migracji zagranicznych przedstawionymi wyżej przez Macieja Duszczyka. W pełni popieramy także wyrażony przez Pawła Kaczmarczyka¹⁰⁹ postulat zwiększenia aktywności instytucji publicznych w zakresie gromadzenia i udostępniania wysokiej jakości danych na temat tych migracji. Doceniając działania GUS dotyczące szacunku zasobu Polaków za granicą, jak również eksperymentalne metody szacunku zasobu imigrantów, zauważamy problem braku wystarczających danych. Jedynie dostęp do rzetelnej i kompleksowej wiedzy o zasobach i strumieniach migracji umożliwi poprawny szacunek liczby ludności. Nadto powszechny dostęp do rzetelnej wiedzy jest warunkiem prowadzenia tak potrzebnej polityki migracyjnej, uwzględniającej istotne kwestie integracyjne, dotyczące wchodzenia na rynek pracy, edukacji i innych usług publicznych, a także innych obszarów.

Powyższe uwagi dotyczą tego, jak korzystać z danych NSP 2021, chcąc poprawić szacunki zasobów ludnościowych w Polsce, zarówno na moment samego spisu, jak i dla lat popisowych.

Sugerujemy więc:

- 1 → uznanie kategorii ludności rezydującej za podstawę szacunku liczby ludności w Polsce i odejście od stosowania definicji ludności krajowej,
- 2 → wypracowanie systemu gromadzenia i udostępniania danych o migracji zagranicznej oraz o przepływach wewnątrz kraju,
- 3 → doskonalenie rozwiązań metodologicznych w zakresie szacowania ludności rezydującej.

¹⁰⁷ Podstawę prognozy stanowią mogą też dane bilansu ludności opartego na szacunkach spisu czy korygowanego wstecz.

¹⁰⁸ M. Kupiszewski, J. Bijak, *Ocena założeń aktualnej prognozy demograficznej GUS na lata 2003–2030. Ocena wpływu migracji zagranicznej na bilans demograficzny Polski (Zmiany i problemy demograficzne a rozwój przestrzenny). Zmiany i problemy demograficzne a rozwój przestrzenny*, t. IV, Warszawa 2012.

¹⁰⁹ Komitet Naukowy PAN, *Przesłanie Komitetu Naukowego konferencji „Zrozumieć zmianę demograficzną”*, Warszawa, 13–14 czerwca 2022, https://knd.pan.pl/images/Przeslanie_Komitetu_Naukowego_konferencji_Zrozumiec_zmiane_demograficzna_ost.pdf.



Ostatni postulat jest niezmiernie ważny. Mamy świadomość wyjątkowego tempa zmian procesów demograficznych. Przebieg tych zmian i ich skutki demograficzne, ekonomiczne i społeczne tworzą nowe uwarunkowania rozwoju społeczno-ekonomicznego, zasadniczo odmienne od dotychczasowych. Dlatego konieczne jest nieustanne doskonalenie rozwiązań metodologicznych, aby umożliwiły bardziej precyzyjne szacowanie liczby ludności całego kraju oraz w ujęciu terytorialnym. Zmiany wzorców przemieszczeń wewnętrznych ludności, a także współczesnych procesów urbanizacji¹¹⁰ z jednej strony oraz przeobrażenia wszelkich aktywności ludności w wymiarze przestrzennym – w tym relacji między miejscem zamieszkania, miejscem pracy zawodowej czy nauki – wymagają nowego podejścia do pozyskiwania danych o ludności. Powinno ono uwzględniać zarówno różnorodne źródła danych, w tym różne rejestry administracyjne, jak i rozwój nowoczesnych technologii i sztucznej inteligencji. Uważamy, że kierunkowe działania dotyczące poprawy metodologii szacunku zasobów ludnościowych w Polsce powinny obejmować:

1. prace nad poprawą jakości danych rejestrów administracyjnych dzięki współpracy ich gestorów ze statystyką publiczną;
2. szczegółową analizę metod konstrukcji wykazu osobowo-mieszkaniowo-adresowego w celu jego doskonalenia, w tym zwłaszcza w odniesieniu do
 - a. możliwości w zakresie określenia miejsca zamieszkania,
 - b. zwiększenia liczby źródeł wskazujących na tzw. ślady życia,

- c. weryfikacji wykazu osobowego we współpracy z samorządami;
3. doskonalenie metod i możliwości wykorzystania alternatywnych źródeł danych w szacunkach ludności, między innymi do weryfikacji śladów życia;
4. rewizję pojęcia miejsca zamieszkania w kontekście ludności rezydującej, w szczególności znaczenia przypisywanego do faktu zameldowania;
5. weryfikację metod szacowania ludności rezydującej z uwzględnieniem integracji różnych źródeł, w szczególności danych o migracji;
6. dyskusję o częstotliwości i metodach realizacji spisów powszechnych, która uwzględni zarówno rosnącą dynamikę procesów demograficznych i jej przestrzenne zróżnicowanie, jak i zmieniające się potrzeby informacyjne różnych użytkowników.

Należy podkreślić zwłaszcza potrzeby informacyjne władz samorządowych odpowiedzialnych za dostarczanie podstawowych usług publicznych, których skala i zakres zależą od dynamiki ludności i jej struktur demograficznych. Samorządy coraz częściej znajdują rozbieżności między szacunkami ludności GUS oraz własnymi. Wskazują one na niedoszacowanie liczby mieszkańców, szczególnie w dużych miastach, ale także na problemy ludnościowe miast średniej wielkości czy wręcz silniejszą depopulację obszarów miejskich i wiejskich prowincji.

Wyniki badań i analiz samorządowych wskazują na konieczność weryfikacji założeń i metod szacunku liczby ludności. Na podstawie danych uzyskanych według definicji krajowej ludności nie da się racjonalnie gospodarować, a niedopuszczalne jest, by na ich podstawie konstruować prognozy demograficzne, które miałyby być podstawą planowania strategicznego i rozwoju kraju, w tym każdego miasta i każdej gminy.

Postulowane w podsumowaniu dyskusji konferencji *Zrozumieć zmianę demograficzną* (czerwiec 2022) uwzględnienie zróżnicowania przestrzennego zasobów ludnościowych w politykach publicznych (np. rynku pracy, edukacji, ochrony zdrowia, transportu czy opieki), w tym dostrzeżenie różnic, możliwości i ograniczeń rozwoju społeczności lokalnych, oraz w konsekwencji zmniejszenie nacisku na wsparcie sektorowe na rzecz większego wsparcia terytorialnego w strategiach rozwojowych¹¹¹ nadaje jeszcze większą rangę działaniom samorządowym. Wzmacnia to argumenty dotyczące pilnej potrzeby poprawy szacunków zasobów ludnościowych Polski w układzie terytorialnym.

¹¹⁰ Tamże.

¹¹¹ Tamże.



Noty biograficzne



Anita Abramowska-Kmon

demografka, dr nauk ekonomicznych, adiunktka w Instytucie Statystyki i Demografii Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, kierowniczka Zakładu Demografii oraz redaktorka naczelna czasopisma „Studia Demograficzne”. Absolwentka European Doctoral School of Demography (EDSD) w Max Planck Institute for Demographic Research (MPIDR, Rostock) i Institute National d’Études Démographiques (INED, Paryż). W latach 2013–2015 kierowała edycją EDSD w SGH. Członkini m.in. European Association for Population Studies, Population Association of America, International Society for Quality-of-Life Studies (ISQOLS) oraz Rady Naukowej EDSD. Jej zainteresowania badawcze obejmują m.in. proces starzenia się ludności i jego społeczno-ekonomiczne konsekwencje, także w kontekście stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i relacji międzygeneracyjnych oraz jakości życia osób starszych.

Dominik Batorski

dr hab. w dziedzinie nauk społecznych, *data scientist*. Zajmuje się badaniem zmian społecznych i gospodarczych związanych z upowszechnieniem technologii informacyjno-komunikacyjnych i rozwojem sztucznej inteligencji. Kierował wieloma projektami badawczymi zarówno naukowymi, jak i aplikacyjnymi. Naukowo pracuje w Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego (ICM) na Uniwersytecie Warszawskim. Jest też członkiem Komitetu Nauk o Komunikacji Społecznej i Mediach PAN. Jako ekspert wielokrotnie doradzał jednostkom administracji rządowej i samorządowej, kierował przygotowaniem kilkunastu opracowań analitycznych i ekspertyz.

Mikołaj Czeńnik

socjolog i politolog, dr hab. Dyrektor Instytutu Nauk Społecznych Uniwersytetu SWPS, członek zarządu Fundacji im. Stefana Batorego. Zajmuje się badaniami zachowań politycznych. Członek Polskiego Generalnego Studium Wyborczego, pionierskiej w Polsce inicjatywy, która ma na celu systematyczną i rzetelną rejestrację oraz analizę najważniejszych wydarzeń politycznych w kraju – wyborów parlamentarnych. W Uniwersytecie SWPS prowadzi zajęcia z zakresu badań nad polityką i demokracją.

Maciej Duszczyk

dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, związany z Wydziałem Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych oraz Ośrodkiem Badań nad Migracjami. W latach 2016–2020 był prorektorem UW ds. naukowych i współpracy międzynarodowej. Był kierownikiem kilku krajowych i międzynarodowych projektów naukowych dotyczących procesów migracyjnych. Obecnie jest kierownikiem projektu, w którym badane są zmiany w czasie potencjału migracyjnego studentów VI roku kierunków lekarskich polskich uczelni medycznych.

Elżbieta Gołata

prof. demograf i statystyk, od 2020 roku przewodniczy pracom Komitetu Nauk Demograficznych PAN. Na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu pełni funkcję prorektora ds. nauki i współpracy z zagranicą. Jest członkiem Naukowej Rady Statystycznej przy Prezesie GUS, Rządowej Rady Ludnościowej, Rady Głównej Polskiego Towarzystwa Statystycznego. Jej zainteresowania naukowe to badania demograficzne, starzenie się ludności, rynek pracy, statystyka społeczna, ocena jakości danych statystycznych, w tym spisu ludności. Jest autorką wielu prac naukowych, artykułów oraz książek.



Jacek Haman

dr hab. socjologii, kierownik Katedry Modeli Formalnych i Metod Ilościowych w Socjologii Wydziału Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, członek Zespołu Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego. Zajmuje się m.in. teorią gier, teorią wyboru społecznego i formalną teorią polityki, a także statystyką i metodologią ilościowych badań społecznych.

Irena E. Kotowska

emerytowana profesorka zwyczajna w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, była dyrektorka Instytutu Statystyki i Demografii, honorowa przewodnicząca Komitetu Nauk Demograficznych PAN. Przewodniczyła Komisji Etyki i Dobrych Praktyk w Fundacji na rzecz Nauki Polskiej. Członkini Zespołu Ekspertów ds. Usług Społecznych Fundacji im. Stefana Batorego, Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Naukowej Rady Statystycznej GUS i Rządowej Rady Ludnościowej. Ekspertka w zakresie procesów ludnościowych, rynku pracy i statystyki społecznej, a także badań w dziedzinie nauk społecznych i humanistycznych. Współpracuje z Głównym Urzędem Statystycznym w zakresie badań demograficznych, rynku pracy i warunków życia gospodarstw domowych. Krajowa koordynatorka międzynarodowych badań demograficznych „Generations and Gender Programme (GGP)”.

Julita Łukomska

dr, adiunktka w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, wykładowczyni na kierunku gospodarka przestrzenna oraz na studiach miejskich na Uniwersytecie Warszawskim. Badaczka samorządów, uczestniczka krajowych i międzynarodowych projektów badawczych dotyczących polityk lokalnych oraz projektów ekspercko-doradczych dla władz publicznych różnego szczebla, autorka i współautorka wielu artykułów, rozdziałów i książek naukowych, zainteresowania naukowe i badawcze skupiają się przede wszystkim wokół lokalnych polityk finansowych, lokalnych usług publicznych, efektów reform i zmian zachodzących w samorządach oraz współpracy pomiędzy samorządami.

Paweł Marczewski

dr, szef działu Obywatele w forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego, gdzie zajmuje się głównie kwestiami wpływu przemian demograficznych na demokrację, równości dostępu do usług społecznych oraz relacjami między państwem a organizacjami obywatelskimi. Należy do Carnegie Civic Research Network, międzynarodowej grupy badaczek i badaczy analizujących przemiany globalnego społeczeństwa obywatelskiego. Członek redakcji „Przeglądu Politycznego” i stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego”. W latach 2012–2017 był adiunktem w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, a w latach 2015–2017 dyrektorem ds. publikacji Instytutu Nauk o Człowieku w Wiedniu.

Kamil Rakocy

socjolog i *data scientist* z ponad 20-letnim doświadczeniem jako konsultant i menedżer w projektach opartych na danych dla branży ubezpieczeniowej, telekomunikacyjnej, farmaceutycznej, rządu i NGOów.



Justyna Salamońska

dr hab., profesorka Akademii Leona Koźmińskiego, socjolożka prowadząca badania nad mobilnością międzynarodową, integracją oraz postawami wobec migrantów. Wykładała i prowadziła badania m.in. w Trinity College Dublin, Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, Uniwersytecie Warszawskim. Koordynatorka Standing Committee Methodological Approaches and Tools in Migration Research, członkini komitetu redakcyjnego w ramach IMISCOE International Migration Research Network. Autorka publikacji naukowych i ekspertyz w zakresie migracji i integracji migrantów.

Marek Turlejski

socjolog, *data scientist*, przedsiębiorca. Od ponad 20 lat zajmuje się wykorzystaniem danych w biznesie. Ekspert w zakresie geoprzestrzennej analizy mobilności oraz zjawisk społeczno-ekonomicznych.

Marcin Wojdat

socjolog, społecznik, samorządowiec. Propagator ulepszenia, udostępniania i analizowania danych publicznych. Przez długie lata związany z sektorem organizacji pozarządowych. W latach 2006–2021 urzędnik samorządowy w Warszawie. Twórca i dyrektor Centrum Komunikacji Społecznej Urzędu m.st. Warszawy, które wprowadziło nowatorskie sposoby zarządzania miastem wspierane narzędziami partycypacji społecznej oraz wynikami badań społecznych. W latach 2013–2021 Sekretarz m.st. Warszawy. Koordynator utworzenia platformy „Miejskie Centrum Kontakt 19115” – narzędzia ułatwiającego mieszkańcom kontakt z urzędem. Od 2021 roku dyrektor Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich, gdzie realizuje projekty badawczo-analityczne, tematycznie poświęcone 12 największym polskim miastom oraz ich obszarom metropolitalnym.



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

CENTRUM ANALIZ I BADAŃ



**UNIA
METROPOLII
POLSKICH**

IM. PAWŁA ADAMOWICZA

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10 a
00-215 Warszawa
tel. (48 22) 536 02 00
fax (48 22) 536 02 20
batory@batory.org.pl

→ batory.org.pl

Unia Metropolii Polskich
im. Pawła Adamowicza
pl. Defilad 1
00-901 Warszawa
tel. (48 22) 656 76 16
biuro@metropolie.pl

→ metropolie.pl