

Komunikat Głównego Urzędu Statystycznego dotyczący kwestii liczenia ludności

28.10.2024

Statystyki demograficzne są podstawą dla funkcjonowania państwa

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. Ma istotne znaczenie w planowaniu i realizacji zadań nie tylko na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego kraju (do kreowania, wdrażania i monitorowania efektów polityk społeczno-gospodarczych), ale także m.in. dla funkcjonowania struktur Unii Europejskiej, alokacji środków czy kształtowania polityk europejskich, a szerzej dla koordynowania działań i monitorowania procesów rozwojowych w skali całego świata.

Na poziomie kraju zadania obejmują zarówno te realizowane przez instytucje centralne jak i samorządowe, takie jak organizacja i monitorowanie systemów usług (np. edukacyjnych, zdrowotnych, transportowych itp.), planowanie działań (np. budownictwa mieszkalnego, szkolnego, przedszkolnego, szpitalnego, drogowego itp.) i dostarczanie usług publicznych dla ludności.

Z drugiej strony informacje o ludności są niezbędne dla szeroko pojętego życia gospodarczego, w tym prywatnych przedsiębiorstw dostarczających dobra i usługi.

Presja na dostępność wysokiej jakości statystyk demograficznych rośnie obecnie przede wszystkim w związku ze wzrastającą mobilnością ludności związaną z przemianami kulturowymi, częstszymi zmianami miejsca zamieszkania, dojazdami do pracy i szkół oraz oderwaniem miejsca pracy i nauki od miejsca zamieszkania uwarunkowanym upowszechnianiem się modelu pracy i edukacji zdalnej, ale także z dynamiką procesów ludnościowych związanych z rosnącą migracją ludności wymuszonych nie tylko konfliktami zbrojnymi w różnych częściach świata, rosnącym dystansem pomiędzy krajami bogatymi i biednymi, ale także z nadchodzącymi falami migracyjnymi uwarunkowanych wpływem zmian klimatycznych na możliwość wyżywienia ludności na obszarach ulegających szybkim procesom stepowania.

Dane demograficzne są podstawą do planowania usług publicznych, takich jak edukacja, ochrona zdrowia czy transport, oraz wpływają na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

Dane demograficzne są podstawą do planowania usług publicznych oraz wpływają na jednostki samorządu terytorialnego

Warto przy tym pamiętać, że np. dokładna analiza zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego (JST), pozwala na wyodrębnienie zadań samorządów, realizowanych na podstawie przepisów prawa, które odnoszą się bezpośrednio do liczby mieszkańców (ewentualnie do liczby ludności). Przykładowo: ustawa o dochodach JST wśród źródeł ich dochodów wymienia subwencję ogólną, której celem jest zapewnienie finansowych możliwości realizacji 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 i subwencji oświatowej. Subwencja ogólna to swego rodzaju transfer środków finansowych z budżetu państwa do budżetów JST w celu uzupełnienia niedoborów finansowych. Jej **wysokość zależy od liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego** 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) czy 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. Także np. część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów tzw. „Janosikowe” ustalana jest z udziałem wskaźników obliczanych „na 1 mieszkańca”, natomiast podziału części oświatowej subwencji ogólnej dokonuje co roku Minister Edukacji biorąc pod uwagę m.in. kryterium charakteru (obszary wiejskie) i wielkości miejscowości (miast) o liczbie mieszkańców nie przekraczających 5000. Idąc dalej 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, służby zdrowia czy rynku pracy. Zarządzanie drogami to zadanie samorządów różnego szczebla. Sposób podziału środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg, o które mogą ubiegać się samorządy, oparty jest na wielu wskaźnikach, a jednym z nich jest właśnie liczba mieszkańców. Należy podkreślić, że dotacje te nie są marginalne. Samorządy 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 przeznacza się m.in. na dofinansowanie realizacji zadań własnych organizatorów w zakresie przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przez dopłatę do ceny usługi. Jednym z kryteriów podziału tych środków jest liczba mieszkańców. Liczba ta ma także kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa jako demokracji – jest ona bowiem kryterium m.in. ustalania obwodów do głosowania, podziału mandatów na okręgi wyborcze, liczby radnych rad gmin, powiatu oraz sejmiku województwa czy, w przypadku miast, organu wykonawczego w osobie Burmistrza lub Prezydenta miasta. Na poziomie Unii Europejskiej, od liczby mieszkańców zależy liczba posłów do Parlamentu Europejskiego. Wszystko to sprawia, że liczba ludności opracowywana przez Główny Urząd Statystyczny poza atrybutami aktualności i „rzeczywistości” musi być oparta o weryfikowalne źródła danych pozwalających na precyzyjnie obliczeń dokonywanych nie rzadziej niż dwa razy do roku – wg stanu na 30 czerwca i 31 grudnia.

GUS stosuje różne definicje liczby ludności: krajową i międzynarodową - oraz integruje dane administracyjne, by precyzyjnie szacować liczbę mieszkańców

Do momentu opracowania nowej metody szacowania liczby ludności GUS opracowuje dane o liczbie ludności metodą bilansową wg dwóch definicji: krajowej i międzynarodowej.

Definicja krajowa wykorzystywana jest na potrzeby krajowych polityk i planowania społeczno-gospodarczego. Zgodnie z tą definicją do liczby ludności zalicza się stałych mieszkańców danej gminy oraz osoby przebywające tam czasowo przez co najmniej 3 miesiące (osoby, które przybyły na ponad 3 miesiące z innego miejsca w kraju, z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na ponad 3 miesiące do innej gminy w kraju). Ludność wg definicji krajowej nie uwzględnia imigrantów przebywających w Polsce czasowo. W przypadku mieszkających w Polsce cudzoziemców do liczby ludności są włączone wyłącznie osoby zameldowane na pobyt stały (posiadające kartę pobytu stałego w Polsce/pozwolenie na osiedlenie się w Polsce). Uwzględniani są również stali mieszkańcy Polski, którzy przebywają czasowo za granicą – bez względu na okres ich nieobecności.

Ludność wg definicji międzynarodowej tj. rezydenci jest opracowywana na potrzeby statystyki międzynarodowej zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1260/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie statystyk europejskich w dziedzinie demografii. Liczba ta obejmuje wszystkich mieszkańców przebywających lub zamierzających przebywać w danej gminie przez co najmniej 12 miesięcy tj. stałych mieszkańców oraz osoby przybyłe z zagranicy lub z innej gminy w kraju na co najmniej rok (z wyjątkiem tych mieszkańców, którzy wyjechali na okres co najmniej 12 miesięcy do innego miejsca w kraju lub za granicę).

Bilans ludności jest sporządzany dla wszystkich jednostek podziału terytorialnego w kraju, tj. dla gmin imiennie. Bazą wyjściową dla bilansu są wyniki spisów powszechnych ludności i mieszkań w zakresie liczby i struktury ludności w każdej gminie. Kolejnym krokiem jest uwzględnienie danych o ruchu naturalnym (urodzenia i zgony) oraz migracjach (stałych i czasowych – na 3 lub 12 miesięcy w zależności od definicji). Metodologia spisu zakłada przypisanie osoby do danej gminy na podstawie jej deklaracji co do miejsca zamieszkania.

Wszystkie wykorzystywane w bilansie ludności dane o ruchu naturalnym oraz migracjach (stałych i czasowych) dotyczą prawnie udokumentowanych faktów i pochodzą z rejestrów administracyjnych. Bilans nie uwzględnia migracji nieudokumentowanych i nielegalnych.

Przy tym 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, bowiem osoby migrujące (zarówno w kraju - między gminami, jak i do/z innych krajów) często nie zgłaszają tego faktu w urzędach zwłaszcza w odniesieniu do migracji czasowych, natomiast w odniesieniu do migracji stałych zgłoszenie bardzo często dokonywane jest z dużym opóźnieniem.

Należy podkreślić, że wbrew powszechnej opinii ustawowy obowiązek zgłaszania zmiany miejsca zamieszkania nadal istnieje – zgodnie z ustawą z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności; rozdział 4 „Obowiązek meldunkowy obywateli polskich”.

W celu poprawy jakości danych stosuje się nowe metody badawcze i narzędzia, takie jak integracja rejestrów i uczenie maszynowe

Warto przy tym zauważyć, że wobec konieczności opracowywania bilansów ludności dla najniższego poziomu podziału terytorialnego kraju, tj. dla gmin oraz według płci i pojedynczych roczników wieku – źródłem danych w okresach międzyspisowych mogą być przede wszystkim rejestry administracyjne. Nie jest możliwe zbieranie tych danych corocznie w badaniach prowadzonych metodą spisów powszechnych (badanie pełne) – ze względu na koszty i wysiłek organizacyjny. Jeśli chodzi o badania częściowe (badania reprezentacyjne), z uczestnictwem respondenta, to należy mieć świadomość, że oparte są one nie na całej populacji, ale na próbie z niej pobranej.

Należy podkreślić, że jakkolwiek Główny Urząd Statystyczny odnotowuje duże zapotrzebowanie m.in. administracji samorządowej na szczeblu lokalnym na temat populacji komplementarnych – uzupełniających jak ludność dzienna/nocna; studenci; imigranci itp. i podejmuje szereg prac zarówno z zakresu rozpoznawania nowych źródeł danych, jak i opracowania nowych metod badawczych i obliczeniowych pozwalających na sprostanie temu zapotrzebowaniu, to jednak dwie populacje – studenci i cudzoziemcy - są populacjami mobilnymi, które trudno uchwycić w oficjalnych statystykach. Korzystając z rozproszonych, aktualizowanych w różnych okresach i dostępnych z opóźnieniem, danych administracyjnych należy mieć na uwadze problemy z określeniem wielkości wyżej wymienionych populacji, określanych w statystyce mianem populacji trudnych do zbadania. Jednym z głównych problemów wykorzystania rejestrów administracyjnych jest określenie faktycznego miejsca zamieszkania oraz określenia tzw. śladów życia (w skrócie im więcej informacji o danej osobie tym większe prawdopodobieństwo, że ta osoba przebywa w Polsce).

Zatem zadania badawcze stojące przed Głównym Urzędem Statystycznym, w tym również o charakterze metodologicznym, mają na celu systematyczne doskonalenie metod i narzędzi badawczych w celu poprawy jakości danych z zakresu ruchu naturalnego oraz migracji, w tym w związku z planowanym wdrożeniem nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich statystyk ludności i mieszkań (ang. European Statistics on Population and Housing ESOP); poszukiwanie nowych, pozastatystycznych źródeł informacji, tj. rejestrów lub systemów informacyjnych, które mogłyby dostarczać dobrych jakościowo informacji z zakresu demografii oraz migracji; prowadzenie szacunków zjawisk związanych z migracjami. W ramach tych działań opracowano zaawansowane metody integracji danych, które umożliwiają łączenie rejestrów, a także metody umożliwiające określenie faktu przebywania danej osoby na terenie kraju, jak i miejsca zamieszkania.

Szczególny nacisk stawiany jest na określenie definicji miejsca zamieszkania, które może się różnić od miejsca (gminy) zameldowania czy miejsca (gminy) pracy. W tym zakresie jednym z głównych wyzwań jest ujednolicenie definicji i określenie niepewności wynikającej z wielu adresów, które można przypisać jednej osobie.

Statystyka publiczna w tym celu wykorzystuje najnowsze rozwiązania z zakresu uczenia maszynowego oraz estymacji niepewności wynikającej z klasyfikacji.

W związku z powyższym należy podkreślić, że GUS dąży do wykorzystania wszystkich dostępnych danych oraz opracowania odpowiednich metod w celu obniżenia kosztów realizacji badań statystycznych i dostarczania bardziej dokładnych danych, także na niskich poziomach agregacji.

Szczegółowe informacje są dostępne na PI GUS pod adresami:

- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/zeszyt-metodologiczny-ruch-naturalny-bilanse-ludnosci,37,1.html>
- <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosc/zeszyt-metodologiczny-migracje-ludnosc,15,1.html>

Główny Urząd Statystyczny