

UZASADNIENIE

Celem ustawy jest stworzenie podstawy prawnej do przygotowania, zorganizowania i przeprowadzenia narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań w 2011 r.

Cel spisu

Powszechny spis ludności i mieszkań w 2011 r. (NSP 2011) będzie pierwszym spisem powszechnym od czasu, kiedy Rzeczpospolita Polska stała się państwem członkowskim Unii Europejskiej. Z tego faktu wynika szereg zobowiązań, m.in. konieczność dostarczenia informacji z dziedziny demograficzno-społecznej oraz społeczno-ekonomicznej w zakresie i terminach określonych przez Komisję Europejską.

Spis powszechny dostarcza najbardziej szczegółowych informacji o liczbie ludności, jej terytorialnym rozmieszczeniu, strukturze demograficzno-społecznej i zawodowej, a także o społeczno-ekonomicznej charakterystyce gospodarstw domowych i rodzin oraz o ich zasobach i warunkach mieszkaniowych na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju: ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym. Szczególną wagę w NSP 2011 przykładają się do pozyskania wiedzy na temat zmian zachodzących w procesach demograficznych i społecznych, m.in. z uwagi na wzmożone migracje ludności po wstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Wyniki spisu są wykorzystywane bezpośrednio na potrzeby statystyki publicznej jako baza do budowy operatów losowania do dalszych badań reprezentacyjnych prowadzonych na próbie gospodarstw domowych.

W polskich badaniach podstawowa tematyka spisowa z zakresu demografii obejmowała dotychczas następujące tematy: charakter przebywania osób, cechy demograficzno-społeczne osób (w tym: płeć, wiek, faktyczny stan cywilny, stosunek do głowy gospodarstwa domowego, poziom i kierunek wykształcenia oraz kontynuację nauki), aktywność zawodową, w tym: status zatrudnienia, zajmowane stanowisko oraz zawód, działalność zakładu pracy (w pracy pierwszej – głównej i drugiej – dodatkowej), główne i dodatkowe źródła utrzymania osób i gospodarstw domowych (w tym niezarobkowe), inwalidztwo, migracje wewnętrzne, a w 2002 r. także migracje zagraniczne.

W spisach powszechnych ludności i mieszkań spisując mieszkania i budynki, badano tradycyjnie: rodzaj zamieszkałych pomieszczeń, wielkość mieszkań, tytuł prawny do zajmowanego mieszkania, wyposażenie mieszkań w podstawowe urządzenia techniczno-sanitarne oraz cechy budynków, w których zlokalizowane są mieszkania – okres ich wybudowania, podłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, formę własności budynków.

W spisie planowanym do przeprowadzenia w 2011 r. istotne będzie m.in. uzyskanie informacji o zagadnieniach, które były objęte spisem w 2002 r. Kontynuacja jest niezbędna do prowadzenia analiz porównawczych zjawisk zachodzących w czasie oraz do opisu zmian, jakie zaszły w procesach demograficzno-społecznych i ekonomicznych w zakresie: ludności, stanu mieszkań i budynków oraz gospodarstw domowych i rodzin w powiązaniu z warunkami mieszkaniowymi. Planowane podejście realizacyjne pozwoli na zachowanie szeregów czasowych i porównywalności z wynikami z poprzednich spisów.

Zobowiązania międzynarodowe

Zgodnie z zaleceniami ONZ, przygotowanymi wspólnie z Unią Europejską, spisy ludności i mieszkań powinny odbywać się co 10 lat, na przełomie poszczególnych dekad, w roku kończącym się na „1”. Kwestie te określa rozporządzenie (WE) nr 763/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie spisów powszechnych ludności i mieszkań (Dz. Urz. UE L 218 z 13.8.2008, str. 14). Rozporządzenie to wyznacza konkretne okresy referencyjne dla realizacji spisów, zakres pozyskiwanych w spisach informacji, jak również formy i zakres informacji wynikowych, jakie poszczególne kraje powinny przekazywać do Biura Statystycznego Komisji Europejskiej – EUROSTAT-u. Rozporządzenie przewiduje, że obowiązywać będą ujednolicone, rekomendowane podstawowe definicje i klasyfikacje oraz jeden, obowiązujący dla najbliższego spisu, okres referencyjny – rok 2011. Termin ten został potwierdzony przez Polskę w stanowisku Rządu z dnia 13 marca 2007 r. Natomiast zgodnie z projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej spis rolny powinien być przeprowadzony w 2010 r. Z powyższego wynika, że terminy spisów zostały ustalone przez przepisy unijne i nie istnieje możliwość przeprowadzenia spisu rolnego oraz spisu ludności i mieszkań w jednym terminie. Przyjęta

regulacja dotycząca spisu ludności i mieszkań dopuszcza swobodny wybór źródeł danych i metod przeprowadzania spisów, zobowiązując jednocześnie wszystkie kraje do zagwarantowania wysokiej jakości i pełnej porównywalności wyników spisów. Wyniki spisu powinny być przekazane do EUROSTAT-u w ciągu dwóch lat po zakończeniu spisu, tj. do końca 2013 r.

Dysponowanie bazą danych ze spisów ma dla Komisji Europejskiej podstawowe znaczenie z uwagi na bieżące wykorzystywanie tych informacji na potrzeby realizowanej wspólnotowej polityki społecznej. Konsekwencją wejścia Polski do struktur europejskich jest konieczność przyjęcia kierunków polityki Unii Europejskiej, w szczególności wyrażonych w Strategii Lizbońskiej, jak również w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Rekomendacje dotyczące przyszłych spisów, przygotowane wspólnie przez ONZ oraz Unię Europejską, zostały przyjęte przez Konferencję Statystyków Europejskich w czerwcu 2006 r. Aktualnie mają one status obowiązującego dokumentu pt. „Zalecenia międzynarodowe do spisów ludności i mieszkań około 2011 roku”.

Potrzeby użytkowników

Użytkownikami informacji statystycznych są nie tylko administracja publiczna, instytucje naukowe i badawcze, ośrodki analityczne, uczelnie wyższe, media, ale także osoby prywatne. Obserwowany jest przy tym wzrost zainteresowania odbiorców wynikowymi informacjami statystycznymi o zwiększonym zakresie szczegółowości oraz agregowanymi na niższych poziomach podziału terytorialnego kraju.

Spisy powszechne – jako masowe badania statystyczne – dają możliwość zebrania szerokiego zakresu danych i zaprezentowania ich na poziomie samorządów lokalnych.

Źródła danych

W poprzednich spisach powszechnych podstawowym źródłem informacji były wywiady bezpośrednie przeprowadzane przez rachmistrzów spisowych z osobami objętymi spisem, natomiast dane zapisywano na formularzach papierowych.

Natomiast obecnie jako priorytet przyjmuje się zasilanie statystyki publicznej danymi administracyjnymi, w tym do celów spisów powszechnych. Znalazło to odzwierciedlenie w międzynarodowych przepisach, zaleceniach i ustanowionych standardach. Powyższe zagadnienie zostało uregulowane m.in. w rozporządzeniu Rady (WE) nr 322/97 z dnia 17 lutego 1997 r. w sprawie statystyk Wspólnoty (O.JL.1997.52.1 (Reg) Community statistics (322/96/EC), Podstawowych Zasadach Statystyki Oficjalnej ONZ uchwalonych w kwietniu 1994 r., Europejskim Kodeksie Praktyk Statystycznych przyjętym przez Komitet Programowy ds. Statystyki dnia 24 lutego 2005 r., w przygotowanych przez Komisję Ekonomiczną ONZ dla Europy oraz Biuro Statystyczne Wspólnot Europejskich (EUROSTAT)

Zaleceniach

do narodowych spisów powszechnych ludności i mieszkań 2010, przyjętych w czerwcu 2006 r. przez konferencję statystyków europejskich. Zagadnienie wykorzystania systemów informacyjnych administracji publicznej w statystyce publicznej zostało uregulowane w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, z późn. zm.).

W projekcie ustawy o NSP 2011 uwzględnione zostały wymogi dotyczące projektowania i przeprowadzenia spisu, w tym metodologii i źródeł danych, określone w przepisach rozporządzenia nr 763/2008.

W spisie powszechnym ludności planowanym do przeprowadzenia około 2010 r. państwa członkowskie mogą pozyskiwać dane statystyczne z różnych źródeł, w szczególności w trybie:

- tradycyjnych spisów powszechnych,
- spisów powszechnych opartych na danych z rejestrów administracyjnych,
- kombinacji tradycyjnych spisów powszechnych z badaniami reprezentacyjnymi,
- kombinacji spisów powszechnych w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych z badaniami reprezentacyjnymi,
- kombinacji spisów powszechnych w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych z tradycyjnymi spisami powszechnymi,
- kombinacji spisów powszechnych w oparciu o dane z rejestrów administracyjnych z badaniami reprezentacyjnymi oraz tradycyjnych spisów powszechnych.

Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do spełnienia wymogów dotyczących ochrony danych. Ww. rozporządzenie nie ma wpływu na obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich przepisy dotyczące ochrony danych. Państwa członkowskie zapewniają, że źródła danych oraz metodologia zastosowane w celu spełnienia wymogów ww. rozporządzenia odpowiadają, w największym możliwym stopniu, podstawowym właściwościom spisów powszechnych ludności i mieszkań, określonym w ww. rozporządzeniu.

Rozporządzenie nr 763/2008 uznaje wszystkie ww. tryby za równoprawne źródła pozyskiwania danych, określane umownie jako „spis”. Jest to pierwszy akt prawny – na skalę międzynarodową – który traktuje równorzędnie różne rodzaje podejścia do przeprowadzania spisu. Innymi słowy istnieje uznanie „prawne”, że wyżej wymienione rodzaje podejścia są ważne i zdolne do zapewnienia danych spisowych. Pod tym względem można stwierdzić, że rozporządzenie jest perspektywiczne, gdyż bierze pod uwagę dynamiczne zmiany metod przeprowadzania spisu w kontekście rozwoju systemów administracyjnych i rozwiązań informatycznych.

W projekcie ustawy o NSP 2011 przyjęte zostało założenie, iż źródłami danych będą dane z rejestrów administracyjnych, badań reprezentacyjnych oraz tradycyjnych spisów powszechnych.

W dotychczasowej praktyce polska statystyka publiczna wykorzystuje w niewielkim stopniu dane z systemów administracyjnych. Dane administracyjne stanowią około 20 % danych źródłowych. W 80 % statystyka publiczna pozyskuje dane w oparciu o formularze statystyczne. Dane administracyjne w większości przekazywane są przez gestorów w formie nieidentyfikowalnej, zagregowanej – w formie zestawień tabelarycznych. W ramach polskiej statystyki publicznej nie podjęto próby i nie zbudowano systemu powiązanych rejestrów administracyjnych.

Zestawienie korzyści i zagrożeń wynikających z zastosowania w NSP 2011 podejścia opartego na rejestrach przedstawione zostało w tabeli poniżej.

Korzyści	Zagrożenia
Efektywne wykorzystanie istniejących źródeł	Brak dostępności „wszystkich zalecanych” informacji
Redukcja kosztów	Zależność statystyki publicznej od organów administracji państwowej

Redukcja obciążeń społecznych	Wymóg ścisłej współpracy między gestorami rejestrów i GUS
Poprawa bezpieczeństwa danych	Zmiany regulacji prawnych skutkują w jakości otrzymanych statystyk
Gwarancja harmonizacji badań	Zgodność momentu krytycznego spisu
Dostępność informacji spisu opartego na rejestrach każdego roku	Problemy powstałe wskutek imputacji oraz integracji statystycznej danych z różnych źródeł
Dostępność danych z rejestrów administracyjnych dla dowolnego poziomu dezagregacji terytorialnej	
Możliwość identyfikacji błędów „podwójnego spisywania”	
Utworzenie mikro-bazy danych wspomagających estymację pośrednią – modelowanie na poziomie jednostkowym	
Poprawa estymacji dla małych obszarów dzięki zastosowaniu metod integracji wykorzystujących silne skorelowanie zmiennych	
Poprawa spójności i wiarygodności danych statystycznych	

Źródło: prof. dr hab. E. Gołata (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)

Dane statystyczne pozyskiwane w oparciu o administracyjne systemy są bezsprzecznie lepsze jakościowo i bardziej wiarygodne, ponieważ są pozbawione subiektywizmu, jakim obciążone są informacje uzyskane w bezpośrednim wywiadzie. Dodatkowo prawie wszystkie dane mogą być dostępne praktycznie „od zaraz”. „Najszybsze” rejestry mogą być wykorzystywane do celów statystycznych już po kilku tygodniach lub miesiącu od zakończenia okresu sprawozdawczego (rejestr ludności, rejestr osób poszukujących pracy), natomiast z „najwolniejszych” rejestrów (m.in. rejestru podatkowego) statystyka może skorzystać po roku. Tym samym gotowość do tworzenia określonych statystyk, na przykład na potrzeby spisu jest praktycznie natychmiastowa.

Przy gwałtownie rozwijającej się technologii informatycznej należy spodziewać się, że kolejne spisy częściej niż obecnie opierać się będą właśnie na systemach administracyjnych,

co będzie musiało mieć w konsekwencji przełożenie na metodykę realizacji spisów, w tym źródła danych.

W projektowaniu założeń do NSP 2011 wykorzystane zostały doświadczenia innych krajów w zakresie organizacji i metodologii zrealizowanych powszechnych spisów ludności i mieszkań oraz plany tych krajów dotyczące spisu przewidzianego do realizacji około 2010 r.

Następujące kraje: Holandia, Norwegia, Szwecja, Szwajcaria, Słowenia, Austria, Finlandia, Dania, Francja, Niemcy, Izrael, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej planują wykorzystanie systemów administracyjnych jako źródeł danych w spisach powszechnych w skali – liczbie zbliżonej do ujętej w projekcie ustawy o NSP 2011.

W krajach skandynawskich w systemach statystyki publicznej dane z systemów administracyjnych stanowią około 90 – 95 % danych źródłowych. Dane z wykorzystaniem formularzy statystycznych metodą tradycyjną są zbierane wyłącznie w przypadku braku odpowiednich informacji w systemach administracyjnych. W odniesieniu do badań masowych w Norwegii przewiduje się, że spis w 2010 r. będzie całkowicie oparty na rejestrach, tj. około 30 ważniejszych systemach administracyjnych.

W Szwajcarii podstawowe zasady organizacji i metodologii powszechnego spisu ludności i mieszkań w 2010 r. ustalone zostały w nowych przepisach prawnych. W 2007 r. szwajcarski parlament uchwalił całkowicie znowelizowaną wersję ustawy o federalnym spisie ludności. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2008 r. Zamierzeniem Rady Federalnej Szwajcarii i parlamentu, leżącym u podstaw uchwalania nowej ustawy, było unowocześnienie statystyki publicznej. Nowy spis ludności stanowi kompleksową zmianę systemu. Tradycyjny spis ludności, który dotychczas był przeprowadzany dla całej ludności co 10 lat, zostanie zastąpiony zintegrowanym systemem opartym na danych z systemów administracyjnych i badań statystycznych.

W 2010 r. Austria zastąpi swój tradycyjny spis, spisem w całości opartym na rejestrach. Podstawą prawną jest ustawa dotycząca spisu opartego na rejestrach z 16 marca 2006 r. W spisie przewiduje się wykorzystanie 8 rejestrów bazowych. Podjęto decyzję na temat tego, który rejestr będzie służył jako rejestr bazowy dla każdej zmiennej (jeżeli więcej niż jeden rejestr zawiera tę zmienną). Wiele zmiennych jest również gromadzonych z siedmiu „rejestrów porównania”, używanych jako dowód potwierdzający wartości w rejestrach bazowych (zasada redundancji).

W 1990 r. Finlandia, jako drugi kraj na świecie po Danii, przeprowadziła pierwszy spis ludności i mieszkań wyłącznie w oparciu o rejestry. Kierowano się nie tylko względami finansowymi, choć to one były czynnikiem determinującym, ale również zwiększającym się

zapotrzebowaniem na coraz bardziej aktualne, szybkie dane statystyczne, dostępne na jak najniższym poziomie terytorialnym. Nie bez znaczenia były i względy racjonalne związane z redukcją obciążenia respondentów. Obecnie statystyka fińska wykorzystuje około 40 różnych rejestrów i innych danych administracyjnych.

W 1970 r. w Danii przeprowadzono ostatni spis metodą tradycyjną. Począwszy od 1981 r. spisy ludności i mieszkań przeprowadza się wyłącznie w oparciu o systemy administracyjne.

Projekt ustawy o NSP 2011 obejmuje przepisy ustalające źródła danych przewidzianych do zebrania w spisie oraz tryb ich zebrania. W NSP 2011 dane zostaną zebrane z udziałem osób fizycznych oraz przekazane zostaną przez podmioty prowadzące systemy informacyjne. Szczegółowy wykaz tematów i danych zbieranych w spisie wyłącznie na potrzeby krajowe oraz wykaz podmiotów zobowiązanych do przekazania Prezesowi GUS danych w ramach prac spisowych, a także szczegółowy zakres tych danych i terminy ich przekazania określają ściśle załączniki do ustawy.

W NSP 2011 przyjęto strategię jak najszerszego wykorzystania systemów informacyjnych administracji publicznej jako źródeł danych do spisu. Oznacza to, że informacje zbierane w spisie zostaną pobrane przede wszystkim z dostępnych źródeł administracyjnych i wykorzystane zostaną do przygotowania i aktualizacji operatu adresowo-mieszkaniowego do losowania prób w badaniu reprezentacyjnym oraz jako bezpośrednie źródło danych spisowych. Zastosowanie w ustawie o NSP 2011 różnego nazewnictwa w celu określenia takich samych zmiennych – występujących w różnych systemach informacyjnych – jest spowodowane dostosowaniem do terminologii/brzmienia tych zmiennych, przyjętej w poszczególnych systemach, w tym częstokroć wynikającej m.in. z odpowiednich przepisów prawnych regulujących zagadnienia tych systemów. Ponadto zaproponowane nazwy zmiennych są powszechnie znane i stosowane, zostały również uzgodnione z poszczególnymi podmiotami obowiązanyymi do ich przekazania Prezesowi GUS. Tak jest np. w przypadku pojęcia „zakład pracy”, które to pojęcie jest stosowane i wykorzystywane nie tylko przez statystykę publiczną, lecz także przez system podatkowy i ubezpieczeniowy.

Na potrzeby NSP 2011 nie mogą być wykorzystane zbiory przekazywane przez obowiązane podmioty na rzecz powszechnego spisu rolnego w 2010 r. (PSR 2010), ponieważ zakres danych wykorzystywanych w PSR 2010 nie jest tożsamy z zakresem danych dla NSP 2011. Różnica ta wynika z innego zakresu cech objętych pomiarem statystycznym w obu

spisach. Rozbieżny jest również okres lub data, do której odnoszą się dane. Ponadto różne są także terminy przekazywania zbiorów.

Zobowiązanie podmiotów do wielokrotnego przekazywania danych na rzecz NSP 2011 wynika z przyjętej metody realizacji spisu. W pierwszym terminie dane będą pozyskiwane do spisu próbnego przed NSP 2011, w drugim – pozyskane będą dane na potrzeby budowy operatu – wykazu adresowo-mieszkaniowego, z którego losowane będą mieszkania do badania reprezentacyjnego w NSP 2011, w trzecim nastąpi pozyskanie danych do właściwego spisu NSP 2011, natomiast w przypadku pozyskiwania danych z Ministerstwa Finansów przewidziany jest czwarty termin, tj. do dnia 29 lutego 2012 r., ze względu na specyfikę systemu informacyjnego MF, charakteryzującego się znacznym (przeszło rocznym) przesunięciem momentu udostępnienia danych w stosunku do okresu referencyjnego (zeznania podatkowe za rok n składane są do końca kwietnia roku $n+1$, natomiast udostępnienie tych danych jest możliwe na początku roku $n+2$).

Dane niewystępujące w systemach informacyjnych administracji publicznej lub niespełniające wymogów jakości statystyki publicznej zostaną zebrane od osób objętych spisem. Jednak w tym przypadku przewiduje się zastosowanie nowoczesnych technik zbierania danych w celu wyeliminowania formularzy papierowych. Zastosowane rozwiązania mają na celu zmniejszenie kosztów spisu oraz obciążenia osób objętych spisem, przy zachowaniu wysokiej jakości wyników spisu.

Zakres podmiotowy

Spis powszechny ludności i mieszkań w 2011 r., zgodnie z art. 3 projektu ustawy obejmuje:

- 1) osoby zamieszkałe i czasowo przebywające w mieszkaniach, budynkach, obiektach i pomieszczeniach niebędących mieszkaniami oraz osoby niemające miejsca zamieszkania,
- 2) mieszkania i budynki, w których znajdują się mieszkania oraz zamieszkane obiekty zbiorowego zakwaterowania i inne zamieszkane pomieszczenia niebędące mieszkaniami.

Zakres przedmiotowy

Przy ustalaniu zakresu przedmiotowego spisu ludności i mieszkań 2011 została przeprowadzona analiza wykorzystania wyników spisu z 2002 r., analiza nowych potrzeb informacyjnych, a zarazem możliwości pozyskania tych informacji, w tym przede wszystkim z systemów informacyjnych administracji publicznej bez zbędnego obciążania osób objętych spisem, przy jednoczesnej konieczności zachowania w czasie pełnej porównywalności danych.

W spisie powszechnym będą zebrane dane w ramach następujących tematów badawczych:

- 1) stan i charakterystyka demograficzna ludności;
- 2) edukacja;
- 3) aktywność ekonomiczna osób;
- 4) dojazdy do pracy;
- 5) źródła utrzymania osób;
- 6) niepełnosprawność;
- 7) obywatelstwo;
- 8) migracje wewnętrzne;
- 9) migracje zagraniczne;
- 10) narodowość i język oraz mniejszości narodowe i etniczne;
- 11) wyznanie (przynależność do kościoła lub związku wyznaniowego);
- 12) gospodarstwa domowe i rodziny;
- 13) stan i charakterystyka zasobów mieszkaniowych (mieszkania i budynki).

Ze względu na minimalizację kosztów oraz zmniejszenie obciążenia osób objętych spisem planuje się przeprowadzenie badania reprezentacyjnego (art. 14 projektu ustawy) przez samospis internetowy oraz z udziałem rachmistrzów spisowych. Badanie to obejmie osoby zamieszkałe w wylosowanych mieszkaniach. W badaniu reprezentacyjnym zostaną zebrane pogłębione informacje w zakresie, który gwarantuje wypełnienie zobowiązań międzynarodowych i zaspokojenie potrzeb odbiorców krajowych. Są to:

- pogłębiona charakterystyka demograficzna,
- charakterystyka społeczno-ekonomiczna ludności,
- sytuacja osób na rynku pracy (badanie aktywności bieżącej oraz stałej),
- niepełnosprawność osób w powiązaniu z ich aktywnością zawodową,

- sytuacja demograficzna oraz społeczno-ekonomiczna gospodarstw domowych i rodzin,
- poszerzona charakterystyka mieszkań i budynków,
- badanie emigracji Polaków, w tym emigracji zarobkowej, reemigracji oraz imigracji cudzoziemców do Polski,
- badanie migracji wewnętrznych.

Metody zbierania danych

Zakłada się, że spis ludności i mieszkań 2011 będzie realizowany metodą mieszaną, tj. z wykorzystaniem systemów informacyjnych administracji publicznej oraz danych zebranych w badaniu pełnym i reprezentacyjnym (art. 5 ust. 1 projektu ustawy), w następującej kolejności:

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

Terminy realizacji dla każdego z ww. sposobów zebrania informacji ustalone zostały w art. 14 projektu ustawy.

Sekwencja zbierania danych ustalona zostanie w kolejności wykluczającej możliwość podwójnego obciążania osób objętych spisem. Pierwszym krokiem będzie przesłanie danych z systemów informacyjnych administracji publicznej do Bazy Danych NSP 2011. Tymi danymi zostaną zasilone formularze elektroniczne (zostaną one spersonalizowane przez wykorzystanie danych ze źródeł administracyjnych dotyczących zarówno cech adresowych, jak i podstawowych charakterystyk społeczno-demograficznych), które następnie zostaną udostępnione do spisu przez Internet. W szczególnych przypadkach np. braku możliwości zalogowania do systemu, respondenci będą mogli skorzystać z formularzy bez naniesionych danych i wypełnić je samodzielnie w całości w trybie off-line. Formularze uzyskane drogą

internetową, po akceptacji przez wojewódzkie biura spisowe, zostaną przesłane do właściwej bazy, gdzie podlegać będą dalszemu opracowaniu. Formularze niewypełnione przez Internet lub wypełnione w sposób wykluczający ich akceptację przekazane zostaną do ankieterów statystycznych w celu przeprowadzenia wywiadów telefonicznych lub do rachmistrzów spisowych przeprowadzających wywiady bezpośrednie.

Ten sam rodzaj formularza spisowego, tzw. „formularz krótki”, zostanie wykorzystany we wszystkich metodach zbierania danych. Będzie to formularz elektroniczny. Odpowiednio przygotowana aplikacja będzie obsługiwała proces wypełniania formularza, w tym poprawność wypełniania wraz z kontrolą logiczno-rachunkową. Również w formie elektronicznej zostanie przygotowany tzw. „formularz długi”, który zostanie wykorzystany w badaniu reprezentacyjnym. Badanie reprezentacyjne zostanie zrealizowane przez spis internetowy oraz przez rachmistrzów spisowych w szerszym zakresie tematycznym niż badanie na „formularzu krótkim”.

Osoby objęte spisem w trakcie logowania do systemu informatycznego uzyskają informację, który rodzaj formularza elektronicznego powinny wypełnić. Wszystkie osoby będą miały możliwość samodzielnego wypełnienia formularza przez Internet, a jeżeli nie skorzystają z tej drogi zostaną spisani przez rachmistrza spisowego.

Zakłada się, że spis osób będzie imienny, z obowiązkiem przekazania danych w formie udzielania odpowiedzi na pytania zawarte w formularzu elektronicznym. Metoda ta jest powszechnie stosowana w innych krajach, nie narusza wolności i praw osób. Spis powszechny jest wprowadzany ustawą i ustawa określa zakres tematyczny spisu i informacji, których posiadanie ze względu na interes publiczny jest konieczne.

Generalnie projektowane reguły zbierania i postępowania z danymi są zgodne z regulacjami przyjętymi w ustawie o statystyce publicznej oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1998 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) – art. 10 i art. 11 projektu ustawy.

Ustawa o statystyce publicznej określa, w jakich przypadkach i od kogo mogą być pozyskiwane dane osobowe i jakiej rangi akt prawny jest konieczny do określenia obowiązków w tym zakresie. Uprawnienia statystyki publicznej do zbierania ze wszystkich

dostępnych źródeł, określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej albo w odrębnych ustawach, i do gromadzenia danych statystycznych od i o podmiotach gospodarki narodowej i ich działalności oraz danych statystycznych od i o osobach fizycznych dotyczących ich życia i sytuacji, zostały zawarte w przepisach ustawy o statystyce publicznej (art. 5 ust. 1).

W art. 10 ustawy o statystyce publicznej została ustalona ochrona danych zbieranych przez statystykę publiczną. Zbierane i gromadzone w badaniach statystycznych statystyki publicznej dane indywidualne i dane osobowe są poufne i podlegają szczególnej ochronie; dane te mogą być wykorzystywane wyłącznie do opracowań, zestawień i analiz statystycznych oraz do tworzenia przez służby statystyki publicznej operatu do badań statystycznych prowadzonych przez te służby; udostępniania lub wykorzystywania danych indywidualnych i danych osobowych do innych niż podane celów jest zabronione (tajemnica statystyczna). Przewidziana w ustawie zasada tajemnicy statystycznej obejmuje wszystkie dane indywidualne i dane osobowe w sposób nieprzewidujący żadnych wyjątków i odstępstw.

Badania statystyczne statystyki publicznej są prowadzone jako badania pełne całej zbiorowości, w tym spisy powszechne, albo jako badania reprezentacyjne na wylosowanej lub dobranej celowo próbie danej zbiorowości (art. 6 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej). Pojęcie systemów informacyjnych administracji publicznej jest zdefiniowane w art. 2 pkt 13 ustawy o statystyce publicznej.

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

Ponadto wykorzystanie danych osobowych do celów statystycznych zostało określone w ustawie o ochronie danych osobowych.

Przepisy ustawy o ochronie danych osobowych nie ograniczają dostępu do danych osobowych zbieranych do celów statystycznych zarówno bezpośrednio od osoby, której dotyczą, jak i z systemów informacyjnych administracji publicznej. Potwierdzeniem tej tezy są przepisy zawarte w ww. ustawie, gdzie w art. 25 ust. 2 pkt 3 i art. 26 ust. 2 pkt 1 ustawodawca wprost przyzwala na przetwarzanie danych w celach badań statystycznych.

Przepisy te są równoznaczne z przyzwoleniem dla administratorów danych do udostępniania ich statystyce publicznej. W art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych tak wyraźnego odesłania do badań statystycznych brak. Przepis ten pozwala jednak na jednoznaczne przyjęcie, iż statystyka publiczna wykonująca czynności na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej, jest z mocy prawa uprawniona do pozyskiwania przedmiotowych danych.

W odniesieniu do przetwarzania tzw. danych wrażliwych w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych ustawodawca dopuszcza przetworzenie tych danych, o ile przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, których dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. W świetle art. 10 ustawy o statystyce publicznej należy wyraźnie stwierdzić, że właśnie ten przepis, przez objęcie pozyskiwanych danych tajemnicą statystyczną, daje bezsprzecznie takie gwarancje. W projekcie ustawy o NSP 2011 uwzględnione zostały omówione wyżej przepisy ustawy o statystyce publicznej oraz ustawy o ochronie danych osobowych.

Prace przygotowawcze

Prace przygotowawcze do NSP 2011 obejmują lata 2007 – 2010.

Prace przygotowawcze do spisu rozpoczęły się w 2007 r. i objęły w szczególności:

- 1) identyfikację systemów informacyjnych administracji publicznej jako potencjalnych źródeł danych dla zmiennych objętych spisem,
- 2) wstępną ocenę przydatności systemów informacyjnych administracji publicznej, przeprowadzoną w oparciu o analizę wybranych systemów administracyjnych, z uwzględnieniem: zgodności z potrzebami użytkowników, stabilności, stanu wdrożenia, dostępu do zasobów informacyjnych, okresu bazowego, aktualności, kompletności, porównywalności, interoperacyjności.

W ramach badania spójności systemów administracyjnych z systemem statystyki publicznej zostało dokonane porównanie metodologii przyjętej w systemach administracyjnych i w systemie statystyki publicznej w zakresie zgodności podmiotowej i przedmiotowej, definicji stosowanych pojęć, klasyfikacji i identyfikacji. W tym celu sporządzony został opis pojęć i klasyfikacji występujących w systemach.

Prace przygotowawcze do spisu w 2008 r. i 2009 r. objęły w szczególności:

- 1) wystąpienie do gestorów systemów informacyjnych administracji publicznej o przekazanie zbiorów danych administracyjnych,
- 2) prace pilotażowe na zbiorach danych z systemów informacyjnych administracji publicznej; przekształcenie zbiorów danych administracyjnych w zbiory danych statystycznych,
- 3) porównanie wielkości zawartych w zbiorach danych administracyjnych z odpowiednimi wielkościami z badań statystycznych,
- 4) opracowanie metodologii oceny jakości systemów informacyjnych administracji publicznej (kryteriów oceny, wskaźników, mierników),
- 5) prace na zbiorach danych z wybranych systemów informacyjnych administracji publicznej z obszaru całego kraju; przekształcenie zbiorów danych administracyjnych w zbiory danych statystycznych,
- 6) ocenę jakości systemów informacyjnych administracji publicznej z punktu widzenia zastosowania statystyki małych obszarów w NSP 2011,
- 7) matematyczno-statystyczne modelowanie danych na potrzeby spisu – statystyk opartych na danych administracyjnych i badaniach powiązanych ze sobą w jeden system.

Drugi ważny obszar prac przygotowawczych do NSP 2011 obejmuje prace związane z tworzeniem elektronicznego wykazu adresowo-mieszkaniowego na potrzeby spisu. Wykaz adresowo-mieszkaniowy przygotowany zostanie w oparciu o rejestr TERYT (Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju) z wykorzystaniem danych pochodzących z innych źródeł, m.in. z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w zakresie lokalizacji przestrzennej budynków. W związku z połączeniem tych dwóch źródeł do identyfikatorów adresowych budynków z rejestru TERYT dołączone zostaną współrzędne geodezyjne x,y (punkty adresowe). W zakresie informacji o osobach na potrzeby wykazu adresowo-mieszkaniowego wykorzystany będzie rejestr PESEL – przygotowywane jest parowanie tego rejestru z systemem NOBC (system identyfikacji adresowej ulic, nieruchomości, budynków i mieszkań stanowiący część rejestru TERYT). Przygotowany w tym trybie wykaz adresowo-mieszkaniowy będzie jeszcze – w postaci wyciągu zawierającego zestawienie budynków, mieszkań i osób – weryfikowany przez urzędy gmin podczas aktualizacji przedspisowej. Na tym etapie zostanie ustalona ostateczna zbiorowość budynków, mieszkań i obiektów zbiorowego zakwaterowania podlegających spisaniu, poprawność ich adresów oraz przyporządkowanie osób do poszczególnych mieszkań i obiektów. Do przygotowania ostatecznego wykazu adresowo-mieszkaniowego zostaną wykorzystane dane z systemów

informacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, marszałków województw, starostów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży energii elektrycznej, dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Kartograficzna dokumentacja przedspisowa przygotowana zostanie również w formie elektronicznej dzięki wykorzystaniu narzędzi GIS (Geographic Information Systems). Dotyczy to utworzenia map cyfrowych, na których zostaną zaznaczone obwody spisowe z zaznaczonymi budynkami i punktami adresowymi. Mapa cyfrowa zostanie sprzęgnięta z elektronicznym, opisanym wyżej wykazem adresowo-mieszkaniowym zawierającym adresy budynków, mieszkań i obiektów zbiorowego zakwaterowania przeznaczonych do spisania. Tak przygotowany moduł elektroniczny dokumentacji wyjściowej będzie dostępny na wszystkich poziomach zarządzania spisem.

Również na przenośnych urządzeniach elektronicznych, w które zaopatrzeni zostaną rachmistrze spisowi, będzie zainstalowana aplikacja GIS-owa umożliwiająca rachmistrzom korzystanie z map cyfrowych w terenie. Aplikacja ta powinna sygnalizować na mapie aktualne położenie rachmistrza, a w przypadku stwierdzenia przez niego, że w terenie znajduje się nieujęty w operacie spisowym i nienaniesiony na mapie cyfrowej punkt adresowy, pod którym mieszkają ludzie, umożliwić wprowadzenie tego punktu na mapę cyfrową za pomocą urządzenia GPS, zainstalowanego na przenośnym urządzeniu elektronicznym, oraz dopisanie brakującego mieszkania, czy innego obiektu do operatu.

Organizacja prac spisowych

Pracami w zakresie przygotowania, przeprowadzenia, opracowania oraz udostępnienia wyników spisu kierują:

- Prezes Głównego Urzędu Statystycznego – jako Generalny Komisarz Spisowy,
- wojewodowie – jako wojewódzcy komisarze spisowi,
- wójtowie (prezydenci, burmistrzowie) – jako gminni komisarze spisowi.

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego utworzy Centralne Biuro Spisowe oraz Zespół Metodologii i Analiz.

W województwach i gminach będą tworzone odpowiednio wojewódzkie (WBS) i gminne (GBS) biura spisowe z zakresem zadań określonym w ustawie. Utworzenie wspólnych biur spisowych dla PSR 2010 oraz dla NSP 2011 nie jest możliwe ze względu na przewidziane w przepisach unijnych, jak również zaleceniach ONZ, różne terminy przeprowadzenia spisów oraz ze względu na koszty funkcjonowania tych biur. Wojewódzkie i gminne biura spisowe, posiadając ściśle określone zadania i harmonogramy pracy, są powoływane na czas oznaczony, m.in. ze względu na oszczędne dysponowanie środkami finansowymi – obecnie wojewódzkie i gminne biura spisowe pracujące na rzecz spisu próbnego do PSR 2010, zostały rozwiązane na przełomie listopada i grudnia 2009 r.

W ramach Centralnego Biura Spisowego przewiduje się utworzenie Centrum Zarządzania Spisem, które obejmie:

- 1) Centrum Przetwarzania – umieszczone w Centralnym Ośrodku Informatyki Statystycznej,
- 2) Centrum Zarządzania Rachmistrzami Spisowymi – umieszczone w GUS.

Centrum Przetwarzania będzie posiadać wojewódzkie odpowiedniki przy każdym WBS. Zadaniem centrów wojewódzkich będzie gromadzenie danych pochodzących z różnych kanałów informacyjnych, kontrola poprawności danych, ich dostosowanie do potrzeb statystyki, przetwarzanie i opracowanie wyników. Na poszczególnych poziomach zostaną zainstalowane odpowiednie aplikacje umożliwiające monitorowanie:

- sływu danych ze źródeł administracyjnych,
- tworzenia wspólnych baz danych z systemów administracyjnych, badań statystycznych, spisu 2002,
- sływu danych uzyskanych przez sieć Internet,
- sływu danych uzyskanych w drodze wywiadów telefonicznych przeprowadzanych przez ankieterów statystycznych (CATI),
- sływu danych zebranych przez rachmistrzów spisowych (CAPI).

Centrum Przetwarzania będzie jednocześnie centrum łączności z wojewódzkimi biurami spisowymi i gminnymi biurami spisowymi.

Centrum Zarządzania Rachmistrzami Spisowymi zostanie utworzone w celu nadzorowania i zbiorczego monitorowania prac spisowych z wizualizacją postępów spisu na mapach cyfrowych. Centrum będzie zarządzało systemami:

- monitorowania pracy rachmistrzów spisowych,
- wykrywania zagrożeń i zapobiegania sytuacjom kryzysowym,
- dynamicznej analizy postępów prac,
- prezentacji sytuacji w terenie na mapach cyfrowych,
- wspierania zarządzania aparatem spisowym w sytuacjach kryzysowych,
- aktualizacji granic rejonów statystycznych i obwodów spisowych przy zastosowaniu narzędzi GIS.

WBS będą działać przez okres 6 miesięcy w 2010 r. w celu przygotowania i realizacji spisu próbnego w jednostkach podziału terytorialnego wskazanych do realizacji spisu próbnego (art. 13 ust. 2 pkt 2 projektu ustawy). Ponadto WBS będą działać w okresie od listopada 2010 r. do końca sierpnia 2011 r. przy realizacji spisu powszechnego. Członkami wojewódzkich biur spisowych będą aktualni, wskazani przez kierownictwo urzędów statystycznych, pracownicy odpowiednich komórek w urzędach statystycznych oraz pracownicy nowo zatrudnieni na czas określony. Stan osobowy WBS będzie dostosowany do stopnia natężenia prac w poszczególnych miesiącach. W okresie największego spiętrzenia zadań każdy członek WBS powinien sprawować opiekę nad 1 – 3 GBS. Do zadań WBS należeć będzie m.in.:

- nadzór nad prawidłowym przebiegiem spisu,
- nadzór nad przygotowaniem aktualnych wykazów jednostek spisowych w postaci elektronicznych wykazów adresowo-mieszkaniowych, sporządzonych w oparciu o GIS i zainstalowanych na urządzeniach, którymi będą posługiwać się rachmistrze oraz obejmujących obszary działania rachmistrzów,
- nadzór nad naborem i przeszkolenie ankietatorów statystycznych i rachmistrzów spisowych,
- prowadzenie działalności informacyjno-popularyzacyjnej,
- monitorowanie pracy rachmistrzów,
- przeprowadzenie spisu kontrolnego.

GBS – przewiduje się, że będą funkcjonowały przez okres 5 miesięcy w 2010 r. w czasie spisu próbnego oraz przez 7 miesięcy w 2011 r. w czasie spisu powszechnego. Biorąc pod uwagę wydłużony termin realizacji spisu w terenie oraz wykorzystanie

nowoczesnych metod zbierania danych, przyjmuje się dziesięciokrotnie mniejszą liczbę członków GBS niż liczba obwodów spisowych. Do zadań GBS będzie należało m.in.:

- przygotowanie aktualnych elektronicznych zestawień budynków, mieszkań i osób,
- nabór rachmistrzów i udzielanie im pomocy w trakcie dokonywania spisu,
- pośrednictwo w transferze danych spisowych do serwerów wojewódzkich w przypadkach awaryjnych,
- popularyzacja spisu na obszarze działania gminy.

Przy urzędach statystycznych będą zlokalizowane studia call-center. Zakłada się wprowadzenie systemu dwuzmianowego pracy ankierów statystycznych w godzinach 7.00–14.30 i 14.30–22.00. Przy tym systemie pracy będzie konieczne utworzenie w każdym z nich 20 stanowisk teleankierskich, co wiąże się z zaangażowaniem 40 ankierów statystycznych. Powinni nimi być pracownicy urzędów statystycznych otrzymujący wynagrodzenie (w formie umowy zlecenia) w postaci wyznaczonej stawki za każdy poprawnie wypełniony formularz spisowy. Ich pracę będą koordynować wyznaczeni pracownicy urzędów statystycznych. Wypełnione i zaakceptowane formularze dzięki specjalnej aplikacji będą przesyłane do serwera wojewódzkiego, a jednocześnie system monitorujący będzie odnotowywał fakt dokonania spisu i przesyłał sygnał do centrum zarządzania spisem.

Spis próbny i kontrolny

Regulacja w zakresie spisu próbnego i kontrolnego została zawarta w art. 13 i 22 projektu ustawy.

Jednostki podziału terytorialnego, w których będzie realizowany spis próbny, zostały dobrane celowo, biorąc pod uwagę ich zróżnicowanie pod względem gęstości zaludnienia, występujące specyficzne cechy terenu, ludności tam zamieszkałej i jej warunków mieszkaniowych. Na terenie wskazanych jednostek podziału terytorialnego zostaną spisane wszystkie zamieszkane budynki i mieszkania oraz osoby wg zasad przyjętych do spisu powszechnego. Sprawdzone zostaną rozwiązania metodologiczne i organizacyjne planowane do zastosowania w spisie powszechnym. Ze szczególnym uwzględnieniem zbadane zostaną poszczególne metody zbierania danych, w tym efektywność samospisu internetowego

i ankietowania telefonicznego. Równie ważne znaczenie będzie miało przetestowanie aplikacji do formularza elektronicznego oraz sprawność pozyskiwania danych na przenośnych urządzeniach elektronicznych i kwestie techniczne związane z przesyłaniem wypełnionych formularzy elektronicznych do odpowiednich serwerów.

Spis kontrolny będzie realizowany w dniach od 1 lipca do 11 lipca 2011 r., bezpośrednio po zakończeniu zbierania danych w spisie powszechnym, i obejmie osoby zamieszkałe w mieszkaniach wylosowanych do tego spisu. Spis będzie w całości wykonywany na specjalnie przygotowanym formularzu elektronicznym obejmującym kilka najważniejszych pytań z formularza spisowego (spełniających równocześnie funkcje kontrolne jakości wypełnienia formularza spisowego).

Upowszechnianie wyników spisu

Jako podstawowe formy upowszechniania wyników spisu ludności i mieszkań 2011 są planowane:

- publikacje tabelaryczne (w formie papierowej i elektronicznej) oraz analityczne,
- udostępnianie danych na nośnikach informatycznych oraz przez bezpośredni dostęp do baz z wynikowymi informacjami statystycznymi,
- dostępność podstawowych danych przez sieć Internet,
- udostępnianie danych przez Bank Danych Regionalnych (BDR) i z hurtowni danych.

Planuje się wydanie publikacji zapewniających jak najszersze ujęcie tabelaryczne, odpowiadające na zapotrzebowanie odbiorców krajowych:

- szczebla centralnego (dane dla kraju i województw),
- szczebla wojewódzkiego (wyniki dla województwa, podregionów, powiatów, a także ważniejsze informacje wg gmin),
- szczebla gminnego (zestawy tablic prezentujące podstawowe informacje na terenie gminy).

Publikacje tabelaryczne z wynikami NSP 2011 będą opracowywane przez zespoły merytoryczne Głównego Urzędu Statystycznego, natomiast publikacje analityczne opracują

pracownicy instytucji naukowych przy współudziale pracowników Głównego Urzędu Statystycznego.

Publikacje tabelaryczne zostaną poprzedzone raportem z wyników.

W ramach prac analitycznych będą prowadzone:

- 1) analizy rozwoju demograficznego w nawiązaniu do uwarunkowań zjawisk i procesów społeczno-ekonomicznych zachodzących w kraju. Informacje pozyskane z NSP 2011 będą bogatym źródłem danych na potrzeby wielotematycznych analiz zmian procesów, jakie miały miejsce w Polsce w latach 2002 – 2011, dotyczących m.in. społeczno-demograficznych struktur ludności, wpływu migracji zagranicznych na rozwój demograficzny ludności Polski, charakterystyki społeczno-ekonomicznej ludności, sytuacji osób niepełnosprawnych oraz ich integracji społecznej w środowisku zamieszkania i w środowisku pracy itp.,
- 2) analizy sytuacji na rynku pracy, a w szczególności zmiany w podaży siły roboczej na regionalnych i lokalnych rynkach pracy, jakości zasobów siły roboczej, dojazdów do pracy, migracji zarobkowych ludności, bezrobocia – w powiązaniu z warunkami życia ludności itp.,
- 3) analizy przemian w tworzeniu i funkcjonowaniu gospodarstw domowych i rodzin ze szczególnym uwzględnieniem rodzin niepełnych, wielodzietnych, osób starszych – w nawiązaniu do sytuacji społeczno-ekonomicznej ludności i gospodarstw domowych oraz ich warunków mieszkaniowych,
- 4) analizy zmian w stanach i strukturach ludności powodowanych migracjami zagranicznymi oraz ich wpływ na perspektywy rozwoju demograficznego, społecznego i ekonomicznego kraju,
- 5) analizy stanu ilościowego i jakościowego zasobów mieszkaniowych oraz dotyczące charakterystyki sytuacji mieszkaniowej ludności i gospodarstw domowych, w tym ustalenia liczby gospodarstw domowych i rodzin, które nie posiadają własnego mieszkania lub mieszkają niesamodzielnie. Informacje te umożliwią oszacowanie potrzeb mieszkaniowych, wynikających zarówno z fizycznego braku mieszkań, jak również z powodu konieczności wymiany zasobów substandardowych lub zasobów nienadających się do remontu.

Przewiduje się sukcesywne upowszechnianie wyników przeprowadzanych analiz.

Ponadto przewiduje się, że użytkownicy danych będą mieli dostęp do hurtowni danych statystycznych, co pozwoli im na dokonywanie wieloprzekrojowych analiz. Możliwe będzie prowadzenie analiz przestrzennych na dowolnie definiowanych obszarach z wykorzystaniem współrzędnych geodezyjnych x,y i narzędzi GIS.

Rozpowszechnianie audycji propagujących idee spisu.

Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań w 2011 r. należy do wydarzeń o wyjątkowym znaczeniu społecznym i gospodarczym. Konieczność jego przeprowadzenia wynika z międzynarodowych zobowiązań Polski wobec ONZ i jego agend, a także Unii Europejskiej. W tym celu niezbędne jest przeprowadzenie akcji propagującej ideę spisu – akcji informującej społeczeństwo o celu przeprowadzenia spisu, jego randze, nowatorskich metodach przeprowadzenia oraz niepodważalnym znaczeniu w celu uzyskania pełnego i wiarygodnego obrazu polskiego społeczeństwa na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Z racji ogromnej nośności informacji bez wątpienia najlepszymi mediami do upowszechniania idei spisowych jest radio i telewizja, a w szczególności publiczna radiofonia i publiczna telewizja – realizujące misję publiczną. Informowanie społeczeństwa o powszechnym badaniu statystycznym, jakim jest spis, dzięki któremu organy władzy publicznej, dziennikarze, a przede wszystkim samo społeczeństwo uzyskają kompletny i wieloaspektowy obraz aktualnej sytuacji społecznej, gospodarczej i demograficznej Polski, niewątpliwie zasługuje na miano misji publicznej. Zatem wsparcie i pomoc mediów publicznych są niezbędne do rozpropagowania tego przedsięwzięcia.

Nałożenie obowiązku realizacji rozpropagowania idei spisu może nastąpić przez regulacje ustawowe, co wynika z art. 14 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, z późn. zm).

Z uwagi na wyjątkowy charakter spisu powszechnego art. 21 projektu ustawy o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. nakłada na nadawców publicznych obowiązek rozpowszechniania audycji propagujących ideę spisu. Celem ich jest jak najlepsze zrozumienie przez społeczeństwo idei spisowych – im więcej osób będzie znać i rozumieć ideę spisu powszechnego – tym szerszy będzie udział i lepszy odbiór społeczny, co niewątpliwie wpłynie na kompletność i na jakość uzyskanych wyników.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu

funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 5 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie www.stat.gov.pl w dacie przekazania do uzgodnień międzyresortowych. Żaden z uprawnionych podmiotów nie zgłosił zainteresowania przedmiotowym projektem.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projekt aktu prawnego

Projekt oddziałuje na podmioty wymienione w projekcie zobowiązane do przekazania do bazy danych NSP 2011 drogą elektroniczną danych zgromadzonych w prowadzonych przez te organy systemach informacyjnych:

- organy administracji rządowej (Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Sprawiedliwości, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia, Główny Geodeta Kraju, Prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych),
- organy samorządu terytorialnego (marszałkowie województw, starostowie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast),
- organy administracji publicznej, spółdzielnie mieszkaniowe i inne podmioty administrujące budynkami mieszkalnymi,
- przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży energii elektrycznej,
- dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych.

Ponadto projekt oddziałuje na:

- Telewizję Polską Spółka Akcyjna,
- Polskie Radio Spółka Akcyjna i spółki radiofonii regionalnej,
- jednostki statystyki publicznej,
- osoby fizyczne.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Konsultacje międzydziałowe

W ramach uzgodnień międzydziałowych projekt został przekazany do zaopiniowania członkom Rady Ministrów, Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej, Rządowemu Centrum Legislacji, do urzędów administracji rządowej (Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Urzędu

Komunikacji Elektronicznej, Urzędu Regulacji Energetyki, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) oraz do wojewodów i marszałków województw.

Projekt ustawy został również uzgodniony z Komitetem Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności, Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych.

Zakres i wyniki konsultacji społecznych

W ramach konsultacji społecznych projekt został przekazany do zaopiniowania do organizacji społecznych, instytutów naukowo-badawczych oraz umieszczony na stronie internetowej GUS.

W ramach konsultacji społecznych projekt został przesłany do przewodniczących: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, a także do Business Center Club – Związku Pracodawców, Związku Powiatów Polskich, Federacji Związków Gmin i Powiatów RP, Zarządu Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Unii Metropolii Polskich, Krajowej Izby Gospodarczej, Stowarzyszenia MONAR, instytucji naukowych i badawczych, uczelni wyższych oraz kościołów i związków wyznaniowych, związków mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce.

Od marszałków województw: małopolskiego i kujawsko-pomorskiego wpłynęły uwagi dotyczące rozszerzenia listy badanych cech m.in. o zagadnienia dotyczące: aktywności obywatelskiej, kulturalnej, turystycznej i sportowej, poziomu zamożności ludności i ekonomicznych uwarunkowań kształtujących jakość życia, obsługi mieszkańców w zakresie podstawowej infrastruktury społecznej itp. Uwagi te nie zostały uwzględnione z powodu ograniczonych możliwości rozszerzania tematyki NSP 2011, ponadto część z nich jest uwzględniona w bieżących badaniach ankietowych i sprawozdawczości statystycznej.

Częściowo uwzględniona została uwaga Polskiej Rady Ekumenicznej przez wprowadzenie zapisu o dobrowolności odpowiedzi na pytanie o przynależność wyznaniową do kościoła lub związku wyznaniowego. Uzyskane w drodze spisu powszechnego dane o wyznaniu ludności Polski będą stanowić cenne uzupełnienie do informacji pozyskiwanych

w ramach stałego badania kościołów i wyznań. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa wnioskował o dodanie do materii ustawowej pytania na temat ilości mieszkań i domów, jakie respondent ma w dyspozycji, ich typu własności, daty oraz sposób nabycia. Propozycja rozszerzenia zakresu spisu o te informacje nie została uwzględniona z uwagi na fakt, że są to tzw. tematy drażliwe. Pracownicy instytucji naukowych i badawczych poruszyli tematykę opracowania i upowszechniania wyników spisu, w szczególności określenia poziomu dezagregacji danych.

Nie wpłynęły uwagi ze strony: związków zawodowych, Business Center Club, Krajowej Izby Gospodarczej, Związku Powiatów Polskich, Zarządu Związków Miast Polskich, Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Instytutu Studiów nad Rodziną UKSW, Chrześcijańskiej Akademii Teologii, Związku Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno--Kulturalnych w Polsce, Zarządu Głównego Białoruskiego Towarzystwa Społeczno--Kulturalnego, Stowarzyszenia Romów w Polsce, Towarzystwa Społeczno--Kulturalnego Żydów w Polsce, Związku Ukraińców w Polsce, Stowarzyszenia Litwinów w Polsce, Zjednoczenia Łemków, Związku Karaimów Polskich, Zarządu Głównego Towarzystwa Słowaków w Polsce, Kurii Metropolitalnej Warszawskiej, Kościoła Ewangelicko--Augsburskiego w RP, Towarzystwa „Strażnica” Związku Wyznania Świadków Jehowy, Instytutu Statystyki Kościoła Katolickiego SAC, CARITAS Polska, Stowarzyszenia MONAR.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych

Szacunkowy koszt spisu w 2011 r. został określony na kwotę 535,1 mln zł (w cenach z 2007 r.). Koszty związane z wykonaniem poszczególnych etapów prac spisowych (w mln zł

i wg cen z 2007 r.) kształtować się będą następująco:

- 1) przygotowanie operatu spisowego, w tym zasobów mapowych – 14,9,
- 2) szkolenia wyspecjalizowanego personelu – 1,4,
- 3) wydatki osobowe i bezosobowe z funduszu wynagrodzeń – 275,4,
- 4) formularze spisowe i inne materiały – 4,4,
- 5) modernizacja infrastruktury, inwestycje, prace projektowo-programowe – 154,1,
- 6) popularyzacja – 8,1,
- 7) opracowanie, analiza i udostępnianie wyników – 14,1,

8) inne prace i wydatki – 62,7.

Zakłada się, że koszty prac związanych z przygotowaniem, przeprowadzeniem oraz opracowaniem wyników narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań ponoszone będą w latach 2008 – 2013.

W 2008 r. największą pozycję – ok. 41 % stanowiły wydatki związane z opłaceniem dodatkowej pracy osób zaangażowanych do wykonywania prac spisowych. Już od 2008 r. planowano zwiększenie zatrudnienia w resorcie statystyki o 48 etatów w GUS i 20 etatów w urzędach statystycznych (po 5 etatów w każdym z 4 US realizujących spis próbny). Znaczne wydatki – ok. 30 % – planowano na modernizację infrastruktury i inwestycje. Ponadto wszczęto cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych na usługi, sprzęt i oprogramowanie do realizacji prac spisowych. Ostatnią znaczącą pozycją w kosztach 2008 r. (ok. 6 %) były prace związane z przygotowaniem wykazu adresowo-mieszkaniowego, a w tym zasobów mapowych (przekształcanie map i szkiców sytuacyjnych papierowych na cyfrowe, opatrzone punktami adresowymi o współrzędnych geodezyjnych x,y, łącznie z zakupem sprzętu i oprogramowania). Plany zostały częściowo zmodyfikowane w związku z tym, że środki na wykonanie ww. zadań zostały przyznane dla GUS zbyt późno i w niepełnym wymiarze.

Zgodnie z opinią nr 24 Komisji Finansów Publicznych w sprawie zmiany przeznaczenia rezerwy celowej uchwaloną w dniu 12 czerwca 2008 r. dla Głównego Urzędu Statystycznego przyznane zostały środki w wysokości 40 000 tys. zł na prace przygotowawcze do PSR 2010 i NSP 2011 oraz przeklasyfikowanie wg PKD 2007 działalności podmiotów wpisanych do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON. Nie został przy tym zwiększony limit zatrudnienia i wydatki na wynagrodzenia. Z ww. kwoty 20 816 tys. zł zostało przeznaczone na prace przygotowawcze do obu spisów, co oznacza pokrycie ok. 44 % faktycznych potrzeb. Wobec zaistniałych warunków finansowych i kadrowych GUS koncentrował się na dokonaniu w 2008 r. najważniejszych zakupów usług i inwestycji, bez których nie może być mowy o realizacji w 2009 r. kolejnych prac. Z omawianej kwoty wydatkowanych zostało 3 051 tys. zł, natomiast 17 764 tys. zł zaangażowanych zostało w procedury przetargowe wszczęte w 2008 r., ale ze względu na krótki termin realizacji przetargi nie zostały rozstrzygnięte,

a środki nieuznane przez Ministra Finansów jako niewygasające, co spowodowało konieczność zabezpieczenia tych środków w 2009 r.

W 2009 r. kontynuowane były wydatki na modernizację i inwestycje, stanowiąc ok. 74 % kwoty przeznaczonej na ten rok. Środki finansowe są konieczne na zakupy systemów informatycznych do: integrowania danych spisowych pochodzących z różnych źródeł ich pozyskiwania, następnie do opracowania wyników spisu i ich udostępniania oraz archiwizacji, do monitorowania i zarządzania przebiegiem spisu. Trwać będzie – rozpoczęty w 2008 r. – zakup infrastruktury serwerowej, wyposażenie studiów call-center, rozbudowa oraz modernizacja infrastruktury sieci GUS i urzędów statystycznych w celu dostosowania do przewidywanego nasilenia spływu danych drogą internetową, a ponadto unowocześnienie poligraficznego parku maszynowego do opracowania publikacji tradycyjnych i elektronicznych. Znaczącą pozycją (ok. 8 %) są wydatki osobowe i bezosobowe z funduszu wynagrodzeń. W ramach rezerwy celowej na 2009 r. na prace przygotowawcze do obu spisów powszechnych przyznana została kwota 102 563 tys. zł. Z tej kwoty – dla możliwości kontynuowania procedur przetargowych z 2008 r. – 17 764 tys. zł przeznaczone zostało na pokrycie zobowiązań wynikających z realizacji przetargów (rozpoczętych w 2008 r.). Dodatkowy załącznik do uzasadnienia stanowi tabela, w której pokazano kwoty wydatków na spisy powszechne w latach 2009 i 2010 w podziale na zadania i miesiące wydatkowania.

W roku 2010 r. nastąpi kolejny etap modernizacji infrastruktury, inwestycji (w tym zakup urządzeń, przyrządów i nośników do masowego zebrania danych spisowych – jak komputery przenośne) i prac programistycznych. Udział tego etapu prac w kosztach 2010 r. stanowi ok. 75 %. Wydatki rzędu ok. 9 % będą stanowić dodatkowe wynagrodzenia (w tym dla pracowników Centralnego Biura Spisowego i Zespołu Metodologii i Analiz oraz wojewódzkich biur spisowych). Znaczną kwotę (ok. 14 %) przewidziano również na rezerwę z przeznaczeniem na trudne do oszacowania w chwili obecnej wydatki związane z wdrażaniem nowej metody realizacji spisu.

W 2011 r., czyli w roku spisu, poniesione zostaną zasadnicze koszty, stanowiąc ok. 58 % całości wydatków na spis. W omawianym roku największy koszt (ok. 81 %) będzie stanowić opłacenie działania wojewódzkich i gminnych biur spisowych oraz wynagrodzenie rachmistrzów spisowych. W celu realizacji zadań wojewódzkich biur spisowych konieczne będzie dodatkowe zatrudnienie (80 etatów w urzędach statystycznych),

przyznanie dodatków spisowych (160 dodatków spisowych miesięcznie) dla stałych pracowników US za wykonywanie dodatkowych obowiązków (poza godzinami służbowymi) oraz nagrody i dodatki spisowe dla osób wykonujących czynności gminnych biur spisowych. Przewiduje się stawkę za spisanie 1 osoby w kwocie 3 zł w spisie powszechnym, 10 zł w badaniu reprezentacyjnym – dla rachmistrzów spisowych, zbierających dane metodą CAPI oraz 3 zł dla ankierów statystycznych, zbierających dane metodą CATI. Zakładane stawki obejmują prace związane z przygotowaniem się do badania (nauka własna), zebraniem danych od osób objętych spisem oraz wydatki ponoszone na dojazdy do mieszkań i budynków (w przypadku rachmistrzów spisowych). Znaczną kwotę (ok. 8 %) będą stanowić wydatki inwestycyjne, w tym: usługi telekomunikacyjne call-center, dzierżawa łączy telekomunikacyjnych, zwiększenie przepustowości łączy internetowych i WAN, łączność z biurami gminnymi na czas spisu.

W 2012 r. (ok. 69 % kosztów tego roku) i w 2013 r. (100 % kosztów tego roku) zasadnicze koszty będą ponoszone na opracowanie, analizę i udostępnianie wyników spisu oraz na analizy i opracowania studialne. Oznacza to, że w 2012 r. konieczne będzie utrzymanie dodatkowego zatrudnienia w centrali GUS (48 etatów).

Szczegółową specyfikację kosztów spisu zawiera załącznik do uzasadnienia.

W pozycji „inne prace i wydatki” zawartych jest szereg prac do wykonania i wydatków do poniesienia w latach 2008 – 2011. Obejmują one m.in. wydatki rzeczowe związane z funkcjonowaniem biur spisowych (wojewódzkich i gminnych), studiów call-center, wydatków na spis próbny i kontrolny. Największą pozycję w tej grupie wydatków – ok. 56 % – stanowi rezerwa, która jest niezbędna do realizacji tak trudnego przedsięwzięcia jak spis powszechny. Są to środki przeznaczone także na zadania wynikające ze zmiany metody realizacji spisu. W chwili obecnej prowadzone są w resorcie statystyki prace pilotażowe, których wynikiem będzie oszacowanie skali zastosowania różnych metod gromadzenia danych spisowych, w tym pobierania danych ze źródeł administracyjnych i wynikająca stąd liczba rachmistrzów spisowych do zatrudnienia. Ponadto należy liczyć się z koniecznością wzrostu opłat za wynajem pomieszczeń na biura spisowe czy wypłat odszkodowań za szkody poniesione przez rachmistrzów.

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1166/2008 z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych i badania metod produkcji rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 571/88 (Dz. Urz. UE L 321 z 1.12.2008, str. 14) przewidziany jest obowiązek dla państw członkowskich przeprowadzenia badania struktury gospodarstw rolnych w 2010 r. Rzeczpospolita Polska w stanowisku Rządu przyjętym przez Komitet Europejski RM w dniu 30 maja 2007 r. uznała ten zapis.

Natomiast w rozporządzeniu nr 763/2008 pierwszym rokiem referencyjnym spisu jest rok 2011. Zostało to również potwierdzone w stanowisku Rządu RP z dnia 13 marca 2007 r.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Nie będzie miała wpływu. Przez krótki okres będą zawierane umowy zlecenia z rachmistrzami spisowymi, a także konieczne będzie zatrudnienie w jednostkach służb statystyki publicznej ok. 128 nowych pracowników.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Bez wpływu.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Uzyskane w wyniku spisu informacje statystyczne będą mogły być wykorzystane do podejmowania działań w poszczególnych regionach.

57-12-tg