

WIADOMOŚCI STATYSTYCZNE

CZASOPISMO GŁÓWNEGO URZĘDU STATYSTYCZNEGO
I POLSKIEGO TOWARZYSTWA STATYSTYCZNEGO

220 LAT POLSKIEJ STATYSTYKI PUBLICZNEJ

Zbigniew STRZELECKI

Spisy powszechne ludności w Polsce a potrzeby informacyjne administracji państwowej

Spisy powszechne ludności były (od kiedy zaczęto je przeprowadzać), są i będą podstawowym źródłem informacji o stanie, strukturze i zmianach ludnościowych. Od najwcześniejszych epok historycznych problematyka zaludnienia, urodzeń i zgonów oraz przemieszczeń była jedną z najważniejszych dla ówczesnych władców i relacji sąsiedzkich. Taka pozostała do dzisiaj dla zarządzających państwami, regionami czy w skali lokalnej. Prawdopodobnie taka pozostanie także w przyszłości, gdyż człowiek z jednej strony jest celem rozwoju społeczno-gospodarczego, a z drugiej strony rozwój ten warunkuje, występuje bowiem w roli producenta dóbr i usług, a jednocześnie ich konsumenta. Tak czy inaczej, informacje dotyczące ludności mieszkającej na danym terytorium zwykle zbierano w wyniku decyzji administracji i głównie ze względu na jej potrzeby. Administracja ta przez wieki ulegała przeobrażeniom na skutek uwikłań politycznych, religijnych, form sprawowania władzy czy formacji ekonomicznych.

Opisując spisy powszechne ludności na ziemiach polskich na potrzeby administracji ograniczę się do podstawowych elementów. Zwrócę uwagę na ogniwa, które były celem administracyjnym w spisach. Z oczywistych względów będzie to mieć charakter skróтового przeglądu. Historię spisów ludności na ziemiach polskich, ze szczególnym potraktowaniem spisów okresu 1921—2002, przed-

stawię zgodnie z informacjami zawartymi w publikacji *Spisy ludności Rzeczypospolitej Polskiej 1921—2002*¹.

SPISY LUDNOŚCI W OKRESIE PRZEDROZBIOROWYM I ICH CELE

Jak podaje J. Berger², pierwsze dane liczbowe o mieszkańcach ziem polskich pojawiają się, podobnie jak w Europie Zachodniej, już w Średniowieczu (Kronika Galla Anonima ok. 1113—1116 i bulle papieskie). Z kolei od XV w. informacje liczbowe o ludności, dla potrzeb administracji kościelnej, pojawiają się w księgach uposażeń biskupów.

Od XVI w. informacje są spisywane punktowo i obszarowo, a zamieszczane w państwowych rejestrach podatkowych i lustracjach królewskich w celach fiskalnych i wojskowych. Szybszy rozwój informacji na potrzeby administracji nastąpił w okresie Oświecenia od połowy XVIII w., kiedy spisy przeprowadzali biskupi (przy pomocy sieci parafii). Na przykład w latach 1747—1749 z inicjatywy biskupa krakowskiego Andrzeja K. S. Załuskiego został przeprowadzony spis ludności diecezji krakowskiej (obejmowała wówczas niemal cały obszar historycznej Małopolski). Następny spis w 1787 r. wykonany został na polecenie administratora diecezji. Prymas Michał J. Poniatowski (brat króla), który wcześniej był biskupem płockim, przeprowadził w tamtejszej diecezji spisy ludności w latach 1773, 1776 i 1778. Badacze wskazują, że podobne spisy ludności odbywały się także w innych diecezjach.

W Polsce przedrozbiorowej znane są też spisy ludności wszystkich miast z 1777 r., później dość często powtarzane. Odbywały się one na potrzeby administracji municypalnej. Szczególnie znany jest spis ludności Warszawy łącznie z Pragą z 24.04.1787 r., przeprowadzony metodą sumaryczną przez właścicieli domów. Oddzielnie spisano tzw. ludność „luźną”³.

PIERWSZY URZĘDOWY SPIS LUDNOŚCI W POLSCE

Pierwszy urzędowy spis ludności przeprowadzony został na podstawie Konstytucji Sejmu Czteroletniego z 22.06.1789 r. pn. *Lustracja dymów i podania ludności*. Przeprowadzenie ogólnokrajowego spisu ludności połączono ze spisem domów. Wyniki miały posłużyć do powzięcia uchwały w sprawie podatku przeznaczanego na pokrycie kosztów utrzymania stałej stutysięcznej armii. Inicjatorem tej uchwały i autorem tabel statystycznych oraz metody wymiaru podatków na armię był poseł braclawski Fryderyk J. hrabia Moszyński, który także wcześniej szacował liczbę ludności kraju na podstawie liczby dymów⁴. Do przeprowadzenia spisu opracował on 4 tablice spisowe dla miast i wsi, z podziałem na chrześcijan i żydów. Każda tablica zawierała podział ludności według

¹ *Spisy ludności Rzeczypospolitej Polskiej 1921—2002. Wybór pism demografów pod red. Z. Strzeleckiego i T. Toczyńskiego* (2002), PTD, GUS.

² J. Berger, *Spisy ludności na ziemiach polskich do 1918 r.*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit. s. 87.

³ S. Fogelson, *Spisy i szacunki ludności*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit. s. 17.

⁴ Tamże.

zawodów oraz płci, stosunku do głowy rodziny i wieku (poniżej i powyżej 15 lat)⁵. Zgodnie z analizą tego spisu dokonaną przez I. Gieysztora: *nie był to spis powszechny, gdyż nie podlegały mu bowiem stany nieopodatkowane tzn. szlachta i duchowieństwo. Przeprowadzano go w sposób wysoce pośredni, ponieważ arkusze spisowe wypełniali właściciele dóbr, teoretycznie dla każdej wsi z osobna, podając sumaryczne liczby mieszkańców z rozróżnieniem wieku nieżonatych potomków męskich poniżej i powyżej 15 lat, w niewątpliwym związku z projektowanym jednocześnie zaciągami wojskowym. ...Cele, którym miał służyć nie skłaniały do sumienności zeznań, grożącej konsekwencjami podatkowymi i uszczupleniem liczby poddanych*⁶. Do tego dodaje się problemy z prawidłowym wypełnianiem formularzy, problemy z interpretacją poszczególnych pozycji kwestionariusza. Budzi to wątpliwości dotyczące wartości uzyskanych wyników i obliczanych na ich podstawie wskaźników strukturalnych. Tym niemniej, wydarzenie to uznaje się za początki nowoczesnej statystyki w Polsce, która jednocześnie należała do pierwszych krajów w świecie pod tym względem.

Historia nowoczesnej statystyki w Polsce liczy więc 220 lat, a jej dodatkową cechą była uchwała Sejmu Czteroletniego wprowadzająca od 1.01.1790 r. stałą rejestrację ruchu naturalnego⁷. Odtąd władze kościelne miały obowiązek przesyłania do komisji skarbowych danych dotyczących rejestrów metryk ślubów, chrztów i pogrzebów, a także rejestracji wszystkich mieszkańców. Służyły one stałemu szacowaniu co roku liczby mieszkańców na podstawie spisu.

Spisy były powtórzone w 1790 r. i w latach następnych, przy czym miały już charakter spisu imiennego, z podaniem ścisłego wieku każdej osoby⁸. Choć pierwszy urzędowy spis ludności miał na celu bardziej dokładne szacowanie danin na utrzymanie armii dla ratowania upadającego państwa, to jak wiadomo wysiłek ten na nic się nie zdał. Polska jako państwo utraciła swój byt na ponad 100 lat.

SPISY LUDNOŚCI NA ZIEMIACH POLSKICH W CZASIE ROZBIORÓW

W okresie rozbiorów spisy związane były głównie z organizacją i rozwojem metod badań statystycznych państw zaborczych. Ich cele były szersze niż fiskalne i wojskowe. Dochodziły bowiem sprawy wyznaniowe, oświatowe, wyposażeniowe, zawodowe itp. Jednak tematyka spisów, metody opracowywania i ogłaszania wyników były zróżnicowane⁹.

W Księstwie Warszawskim w 1810 r. w celu opracowywania materiałów spisowych powołano pierwszą centralną instytucję na ziemiach polskich i jedną z pierwszych w Europie — Biuro Statystyczne — podległe Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Pierwsze powszechne spisy ludności przeprowadzono w 1808 r. i 1810 r. z zamiarem objęcia nimi całej ludności z podziałem na mieszkańców

⁵ Tamże.

⁶ I. Gieysztor, *Państwowy spis ludności w 1789 r.*, [w:] *Pierwszy spis domów i ludności Rzeczypospolitej Polskiej 1789 r. Wybrane pisma historyczno-demograficzne*, „Biuletyn Informacyjny” nr 27/B, PTD, Warszawa 2005, s. 128.

⁷ J. Berger, *Spisy ludności...*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 88.

⁸ S. Fogelson, *Spisy i szacunki ludności*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 17.

⁹ J. Berger, *Spisy ludności...*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 89.

miast i wsi oraz ustaleniem podstawowej struktury demograficznej, wyznaniowej i zawodowej. Jak twierdzą badacze historii spisów, wyniki tych spisów budzą jednak zastrzeżenia co do ich kompletności¹⁰. Podporządkowanie Biura Ministerstwu Spraw Wewnętrznych daje podstawy sądzić, że głównym celem prowadzonych badań spisowych były sprawy porządkowe w zarządzaniu ziemiami Księstwa, sprawy administracyjne, a z pewnością także bezpieczeństwa i obronności.

W Królestwie Polskim do 1868 r. przeprowadzaniem i opracowywaniem statystyki ludnościowej zajmowała się Komisja Rządowa Spraw Wewnętrznych, Duchownych i Oświecenia Publicznego. To jednocześnie świadczy, jakie głównie tematy badań ludności istotne były dla administracji Królestwa. Z tego okresu należy przytoczyć przeprowadzony w latach 1824–1826 spis miejscowości i ludności oraz domów¹¹.

Po powstaniu listopadowym nie były przeprowadzane odrębne spisy ludności, a po wprowadzeniu 10 guberni publikowano jedynie bieżące statystyki ludnościowe na szczeblu guberni. Jednocześnie uzupełnieniem tej statystyki była statystyka kościelna prowadzona przez diecezje rzymsko-katolickie oraz spisy ludności przeprowadzone w niektórych guberniach i miastach. Z tego punktu widzenia za niezwykle ważny uznaje się¹² jednodniowy spis ludności Warszawy z 1882 r. Zarządził go ówczesny prezydent Warszawy S. Starynkiewicz, w celu pozyskania właściwych informacji o mieszkańcach Warszawy dla opracowywanego wielkiego planu inwestycji miejskich, przede wszystkim kanalizacyjnych. Cel ten spowodował, że nie rozróżniano w spisie ludności stałej i niestałej, a jednocześnie przy okazji spisywania miejsca urodzenia badano dynamikę rozwoju miasta poprzez migracje ludności.

Pierwszy powszechny spis ludności w Rosji i w Królestwie Polskim przeprowadzono jednocześnie 9.02.1897 r. Zbierano informacje o cechach demograficznych, wyznaniowych, społeczno-zawodowych i wykształceniu, mające ważne znaczenie dla administracji zaborcy. W początkach XX w. przeprowadzano natomiast spisy w kilku większych miastach dla zarządów miast, głównie w celach aprowizacyjnych. Warto również zwrócić uwagę na spis ludności z października 1916 r. przeprowadzony na polecenie Magistratu m.st. Warszawy na terenach przyłączonych do miasta. Miał on na celu dostarczenie władzom miasta szczegółowych informacji liczbowych o zaludnieniu i warunkach sanitarno-higienicznych podstołecznych miejscowości. Dane te miały służyć do stopniowego wyposażania tych miejscowości w urządzenia kanalizacyjne¹³.

W Galicji władze austriackie rozpoczęły przeprowadzanie spisów ludności już po pierwszym rozbiórze Polski. Pierwszy spis o charakterze konskrypcyjnym miał miejsce w 1773 r., a następne, z dość dużą częstotliwością, aż do połowy XIX w. Były one niepełne i zawierały wiele nieścisłości. Głównie przeprowadzano je w celach wojskowych. Jednak już od 1857 r., a właściwie od 1869 r.,

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² J. Berger, *Spisy ludności...*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 90.

¹³ Por.: tamże s. 91.

w monarchii austro-węgierskiej przeprowadzano systematyczne spisy ludności z częstotliwością co 10 lat, zawsze według stanu z 31 grudnia. Były to spisy imienne dotyczące tzw. „ludności obecnej” według zaleceń Międzynarodowego Instytutu Statystycznego. Jeśli chodzi natomiast o ich cel, to uwagę poświęcano głównie mężczyznom w wieku poborowym i tym, którzy do tego wieku dorastali. Do tego należy dodać fakt, że uzupełnieniem tej statystyki w połączeniu z problematyką wyznaniową była statystyka prowadzona przez poszczególne diecezje rzymskokatolickie.

W Prusach począwszy od 1816 r., aż do 1867 r., spisy ludności przeprowadzano co trzy lata, a od 1871 r. — co pięć lat w latach kończących się na 5 lub 0 według stanu na 1 lub 2 grudnia. Poza ogólnymi celami poznawczymi, co do stanu i struktury ludności obecnej lub zamieszkałej (kategorie tej ludności ulegały zmianie w poszczególnych okresach spisów XIX w.), istotne tam były cechy narodowościowe spisywanej ludności na ziemiach polskich pod panowaniem pruskim. W konsekwencji, wiązały się z nimi informacje o języku ojczystym czy (w późniejszych spisach) o języku macierzystym w powiązaniu z wyznaniem. Co do wiarygodności tych danych wyrażane są bardzo poważne wątpliwości, mające z jednej strony charakter zastrzeżeń metodologicznych w zakresie zbierania danych lub nacisków władz pruskich, z drugiej strony nacisków, ażeby maksymalnie obniżyć liczbę narodowości polskiej¹⁴.

SPISY LUDNOŚCI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO

W okresie międzywojennym przeprowadzono w Rzeczypospolitej Polskiej dwa spisy powszechne o szerokim zakresie przedmiotowym.

Pierwszy Powszechny Spis Ludności z 30.09.1921 r., nieobejmujący Wileńszczyzny i Górnego Śląska, miał na celu, dla administracji państwa, ustalenie faktycznych stosunków społeczno-ludnościowych na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości po ogromnych wyniszczeniach wojennych i przesunięciach terytorialnych. Dla ówczesnej administracji niepodległej Polski istotne było, jak nazwał to L. Krzywicki, aby rozpoznać „budżet rzeczy”, czyli znajomość własnych zasobów i sił wytwórczych ludności¹⁵. Z tego też powodu spis ludności połączono ze spisem zwierząt domowych, opisem mieszkań oraz gospodarstw rolnych, ogrodowych i leśnych¹⁶. Spis ten był przedsięwzięciem państwowym, gdyż został ustanowiony rangą ustawy¹⁷, co świadczy o jego wadze

¹⁴ J. Berger, *Spisy ludności...*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 94.

¹⁵ L. Krzywicki, *Spis jednolity i jego doniosłość. Odczyt wygłoszony dn. 17 IX 1921 w sali Magistratu m. Warszawy*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 118.

¹⁶ T. Janiszewski, *Powszechny Spis Ludności*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 114.

¹⁷ Ustawa o organizacji statystyki administracyjnej z 1 października 1919 r. (Dz. U. Nr 85, poz. 464) ustaliła jako termin pierwszego spisu rok 1920. Jednak z powodów wojny polsko-bolszewickiej oraz nieustalonych ostatecznie granic spis nie mógł się odbyć w 1920 r. i ustawą z 13 maja 1921 r. (Dz. U. Nr 43, poz. 262) zniesiono ten termin i ustanowiono przeprowadzenie spisu na 30 września 1921 r. Por.: M. Nadobnik, *Pierwszy Spis Ludności w Polsce. Najważniejsze wiadomości o przyszłym spisie z dnia 30 września 1921 r.*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 123.

dla władz odrodzonej Rzeczypospolitej. Wagę spisu dla państwa podkreślał L. Krzywicki: *...państwo, które chce istnieć, rozwijać się, być potężnym potrzebuje znać swój budżet rzeczy, ...potrzebuje rozporządzać wiadomościami o liczbie swoich obywateli, podziału ich według wieku, wyznania i płci, o ich uzdolnieniach zawodowych, ...są to wiadomości potrzebne każdemu, kto pragnie krajem tym rządzić i każdemu kto pragnie jego wyzwolenia, ...wszystkie państwa nowoczesne dbają o to, ażeby posiadać jak najdokładniejsze wiadomości statystyczne o swoich zasobach, o siłach wytwórczych, nawet o widokach przyszłego urodzaju*¹⁸.

Spełnieniem tych oczekiwań był zakres przedmiotowy Pierwszego Spisu Powszechnego Ludności w 1921 r. Jednak straty wojenne spowodowały także potrzebę ustalenia skali inwalidztwa. Dlatego w spisie badano liczbę i strukturę ociemniałych i głuchoniemych, kalek pozbawionych rąk i nóg, a także sierot. Z kolei potrzeba ustalenia bilansu odbudowy normalnego życia gospodarczego kraju spowodowała konieczność spisu zawodów. Należało bowiem ustalić wojenne straty w poszczególnych zawodach oraz te zawody, które się w tym okresie pojawiły i rozwinęły¹⁹.

Drugi Powszechny Spis Ludności z 9.12.1931 r. był zrealizowany ogromnym wysiłkiem finansowym państwa. Chociaż nie miał głównie celu fiskalnego czy wojskowego, jak spisy w okresie zaborów, to jego głównym powodem było „zinwentaryzowanie” stanu i struktury ludności w niepodległej RP po fali repatriacji i przesiedleń na dużą skalę oraz urbanizacji. W konsekwencji wymagało to poznania rozmieszczenia mieszkańców²⁰. Dokonano też weryfikacji prawdziwości danych Pierwszego Spisu. W efekcie, ze względu na badanie w obu spisach problematyki wyznaniowo-narodowościowej i językowej, a więc zagadnień niezwykle istotnych dla ówczesnej polityki²¹, także i dane w tym zakresie z Drugiego Spisu uznaje się za nieobiektywne, a wręcz, jak stwierdzają Edward i Tadeusz Szturm de Sztremowie, dane dotyczące używanego języka były sfałszowane przez MSW²².

Planowany na 1941 r. Trzeci Powszechny Spis Ludności z powodu wybuchu II wojny światowej już nie przeprowadzono, chociaż przygotowania do jego przeprowadzenia były zaawansowane²³.

POWSZECHNY SUMARYCZNY SPIS LUDNOŚCI Z 14.02.1946 R.

Kolejny spis ludności w Polsce odbył się dopiero 14.02.1946 r. Ze względu na metodę jego przeprowadzenia nosił nazwę Powszechnego Sumarycznego Spisu

¹⁸ L. Krzywicki, *Spis jednodniowy...*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 116.

¹⁹ T. Janiszewski, *Powszechny Spis...*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 114 i 115.

²⁰ Por.: M. Kacprzak, *Powszechne spisy ludności*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 183.

²¹ Patrz: R. Buławski, *Metody statystyczne badania stosunków narodowościowych w spisach ludności oraz tegoż Kwestia narodowościowa w programie Drugiego Powszechnego Spisu Ludności Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 185—224.

²² Por.: E. Szturm de Sztrem, *Prawdziwa statystyka*, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 228—231.

²³ Por.: *Spisy ludności...*, op. cit., cz. IV, s. 251—272.

Ludności. Przeprowadzono go dla zaspokojenia najważniejszych, doraźnych, potrzeb państwa²⁴. Po wojnie Polska znalazła się w sytuacji kompletnego braku jakichkolwiek aktualnych danych statystycznych. Zmiany spowodowane wojną były tak wielkie, że nie było podstaw do najogólniejszych szacunków. Spis miał dać obraz aktualnego stanu ludności, ograniczonego do najniezbędniejszego minimum oraz do ustalenia najważniejszej podstawy do planów odbudowy, akcji osadniczo-przemieszczalniczej, gospodarki aprowizacyjnej i innych dziedzin życia państwowego w postaci zgodnych z rzeczywistością, aktualnych informacji dotyczących stosunków ludnościowych po wielkich stratach II wojny światowej i masowych przemieszczeniach ludności zarówno wewnętrznych, jak i przebiegających poza granicami kraju.

NARODOWE SPISY POWSZECHNE LUDNOŚCI

Następne spisy powszechne ludności, określane już mianem „narodowe”, zostały przeprowadzone w latach 1950, 1970, 1978 i 1988 (oraz spis powszechny z 1960 r.). Ich zakres przedmiotowy oraz cele, jakim miały służyć dostarczając badanych informacji ulegały stopniowemu rozszerzeniu.

Prace przygotowawcze pierwszego z nich rozpoczęto już w połowie 1948 r. poprzez powołanie przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów Komisji do Spraw Programu i Reorganizacji Statystyki. Charakterystyczne zadanie NSP 1950 r., jak go określono „wielkiej wagi państwowej”, to jego doniosłość w warunkach planowej gospodarki państwa budującego podstawy socjalizmu w okresie planu 6-letniego. Przy ustalaniu programu przeprowadzenia spisu postanowiono, że: *aby otrzymać pełny i wierny obraz badanych zagadnień, należy spis ustawić tak, aby ogarniał całość żądanego obrazu w pełnym świetle z zabezpieczeniem wyrazistości wszystkich elementów tego obrazu*²⁵. Następnie opierając się na wytycznych „ojców” statystyki socjalistycznej W. I. Lenina i J. W. Stalina spis miał: *podjąć próbę stworzenia takiego fundamentu z faktów, na których można byłoby się opierać, z faktów ścisłych i bezspornych, z którymi można byłoby zestawiać dowolne z tych <ogólnych> lub <przykładowych> rozważań tak bardzo nadużywanych w naszych czasach w niektórych krajach*²⁶.

W tekście Z. Padowicza odnajdujemy też zdefiniowanie zadań tego spisu, który oprócz „policzenia” mieszkańców, miał zrealizować postawione przed nim w tym duchu cele: *...naświetlić zagadnienia niezbędne do pracy planowania, które wyłącznie drogą spisu mogą być badane, a więc, aby nie obarczać ponad miarę możliwości zakresu spisu, eliminowano te zagadnienia, które można badać inną drogą: spis ma dać dokładny obraz naszej rzeczywistości w momencie jego przeprowadzania, obraz naszej gospodarki i stosunków społecznych na aktualnym etapie drogi do socjalizmu*²⁷.

²⁴ Z. Padowicz, *Powszechny Sumaryczny Spis Ludności z dn. 14 II 1946*, [w:] „Statystyka Polski”, seria D, z. 1, GUS, Warszawa 1947 oraz cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 276—287.

²⁵ Z. Padowicz, *Narodowy Spis Powszechny 1950 r.*, „Gospodarka Planowa”, rok V, nr 9, Warszawa 1950, cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 303.

²⁶ Tamże.

²⁷ Z. Padowicz, [w:] *Spisy ludności...*, op. cit., s. 304.

Twierdzono przy tym, że: *statystyka w ujęciu marksistowskim stawia jako naczelną obowiązek dostarczenie zgodnych ze stanem faktycznym i wszechstronnie naświetlonych danych, niezbędnych do projektowania planów, kontroli i analizy wykonania planów, wykrywania niewykorzystanych rezerw w gospodarce narodowej oraz dostarczenie materiałów niezbędnych państwowej administracji ogólnej*²⁸.

Poza zbieranymi informacjami dotyczącymi ludności do programu spisu włączono badanie warunków mieszkaniowych, informacji o nieruchomościach i spisu gospodarstw rolnych.

Kolejne spisy miały służyć podobnym celom, lecz przy coraz większej uniwersalności służyły przede wszystkim, w warunkach gospodarki planowej, jako niezbędny materiał dla administracji państwowej — *de facto* władzy partyjnej.

I tak program Spisu Powszechnego z 6 grudnia 1960 r. ściśle włączono w standardy międzynarodowe, co do metod stosowanych w badaniach statystycznych. Zastrzeżono jednak, że: *w granicach określonych oczywiście możliwościami zależnymi od swoistych warunków ustrojowo-politycznych, społecznych, gospodarczych i innych danego kraju*²⁹. Zgodnie z założeniami spis miał: *dać aktualny obraz struktury demograficznej i społeczno-ekonomicznej ludności, strukturę biologiczną i ekonomiczną najniższej komórki społecznej, jaką stanowi gospodarstwo domowe (rodzinne), warunki mieszkaniowe oraz dodatkowo jako tło do informacji o mieszkaniach — pewną charakterystykę budynków, w których te mieszkania się znajdują. Ponadto mamy jednocześnie zebrać obszerne informacje, które mają służyć do pogłębionej charakterystyki gospodarstw rolnych, a w powiązaniu z danymi o ludności w tych gospodarstwach — do zobrazowania struktury społecznej wsi*³⁰.

Narodowy Spis Powszechny z 8 grudnia 1970 r. kontynuuje badanie zagadnień ujętych w spisach z lat 1950 r. i 1960 r. Jednakże w NSP 1970 w uzasadnieniu potrzeby przeprowadzenia spisu zdecydowanie podkreśla się jego znaczenie dla planowania w wielu dziedzinach rozwoju społeczno-gospodarczego. Ilustrują to bardzo symptomatyczne stwierdzenia W. Kawalca: *W zakresie ludności i zatrudnienia dane ze spisu będą m.in. solidną podstawą dla regionalnych prognoz demograficznych. (...) Przeprowadzenie podziału całej ludności na czynną i bierną zawodowo w ujęciach regionalnych będzie miało istotne znaczenie dla gospodarki. (...) Informacje spisowe dotyczące gospodarstw domowych będą podstawą do planowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, produkcji artykułów trwałego użytku itp. (...) Zbadanie poziomu i kierunku wykształcenia ludności pozwoli na określenie liczby osób nieposiadających odpowiedniego wykształcenia, które ze względu na wiek i charakter pracy powinny być objęte doksztalcaniem. (...) Wyniki ...w zakresie mieszkań i budynków będą stanowić podstawę do programowania warunków mieszkaniowych, a także do planowania rozmiarów budownictwa mieszkaniowego i przestrzennego ich rozkładu. Wyniki*

²⁸ Tamże.

²⁹ Z. Padowicz, *Spis Powszechny 1960 r.*, „Wiadomości Statystyczne”, rok V, z. 2 (24), Warszawa 1960, cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 340.

³⁰ Tamże, s. 350.

te powinny również stanowić podstawę do planowania modernizacji istniejących zasobów mieszkaniowych i ich remontów. (...) Wyniki o rolnictwie ...stanowiąc będą poważne źródło ...dla planowania rozwoju hodowli, lokalizacji urządzeń usługowych dla rolnictwa itp.³¹.

Podkreślić jednak należy, że zakres tematyczny programu NSP 1970 został istotnie poszerzony w porównaniu z poprzednimi dwoma spisami³². Dotyczyło to problematyki migracji (poprzez badanie miejsca urodzenia, okresu pobytu w danej miejscowości i poprzedniego miejsca zamieszkania), zakresu wykształcenia, kierunku kształcenia oraz dietności (dietność biologiczna i ekonomiczna). Również szersze ujęcie znalazło badanie w NSP 1970 zagadnień gospodarstw domowych i rodzin biologicznych, które w poprzednich spisach badane były marginesowo. Zauważyć należy, że program spisu został skoordynowany z zaleceniami ONZ, a także RWPG. Oznaczało to wykorzystanie jego wyników w porównaniach międzynarodowych.

Kolejny spis w stosunku do założonej cykliczności został przyspieszony o 2 lata, przeprowadzono go bowiem w 1978 r., chociaż pierwotnie był projektowany na 1980 r. Powodem tego przesunięcia, po pierwsze, stały się wprowadzone w 1975 r. zmiany w podziale administracyjnym kraju, a po drugie potrzeba posiadania wyników spisu do przygotowania planu 5-letniego na stosowny okres, zharmonizowany z rytmicznością uchwalania planów przez rząd i KC PZPR. Zakres tematyczny NSP 1978 w zasadzie nawiązywał do programu NSP 1970, ale nie obejmował spisu budynków i spisu rolnego³³. W stosunku do poprzedniego spisu uwzględniono nowe zagadnienia: inwalidztwo, przyczynę nieaktywności zawodowej, główne źródło utrzymania gospodarstwa domowego i tytuł zajmowanego przez nie mieszkania oraz wkład pracy w indywidualne gospodarstwo domowe³⁴. Analizując literaturę poświęconą NSP 1978 nie dostrzega się już tak ideologicznych potrzeb uzasadniających przeprowadzanie spisu, jak było to wcześniej. Podkreślane są bardziej uniwersalne jego wartości, w tym w szerszym zakresie wartości informacyjne, poznawcze i służące celom badań naukowych.

W warunkach spisów z lat 1946—1978, które dawały obraz demograficzny Polski i jego zmiany w zamkniętym społeczeństwie, zrodziła się w kręgach władz państwa koncepcja realizacji „polityki ludnościowej”. Rozumiano ją jako praktyczną działalność państwa w dziedzinie sterowania rozwojem ludności w kraju. Chociaż w tym czasie nie realizowano polityki ludnościowej jako zdefiniowanej doktryny rozwoju społeczno-gospodarczego o jasno sprecyzowanym celu perspektywicznym, spójnych instrumentach działania czy kompleksowym traktowaniu procesów demograficznych, to należy stwierdzić, że w całym okre-

³¹ W. Kawalec, *Przed Narodowym Spisem Powszechnym 1970*, „Statystyk Terenowy”, nr 12 (143), Warszawa 1970, cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 406 i 407.

³² Patrz: K. Romaniuk, *Powszechne spisy ludności*, „Przegląd Bibliograficzny Piśmiennictwa Ekonomicznego”, rok XXIV, z. 5, Warszawa 1970, cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 412.

³³ J. Bielec, *Założenia Narodowego Spisu Powszechnego 1978*, [w:] *Narodowy spis powszechny jako źródło informacji o migracjach*, „Biblioteka Wiadomości Statystycznych”, t. 30, GUS, Warszawa 1979, s. 18.

³⁴ Tamże, s. 19.

się powojennego 40-lecia wprowadzono wiele norm, szczególnie w polityce społecznej, mających pozytywne lub negatywne oddziaływanie na przebieg procesów demograficznych. Rysują się trzy okresy ze względu na charakter stosowanych instrumentów: od zakończenia działań wojennych do połowy lat pięćdziesiątych, kiedy to stosowano działania pronatalistyczne; od połowy lat pięćdziesiątych aż do 1967 r., kiedy miało miejsce hamowanie oddziaływania na procesy ludnościowe oraz lata siedemdziesiąte aż do 1984 r., kiedy ponownie zaczęto stymulować zachowania pronatalistyczne ludności³⁵.

Ustalenia stanowe ludności i określane na ich podstawie zmiany w liczebności i strukturze ludności w okresach międzypisowych nie miały odbicia w realizowanej w praktyce polityce ludnościowej. Właściwie było odwrotnie: praktyczne rozwiązania polityki ludnościowej miały się w fazie z niżami i wyżami demograficznymi. Wyraża to dobitnie opinia H. Wasilewskiej-Trenkner i J. Witkowskiego: *...kolejnym falom wyżowym ludności wkraczającej w wiek zakładania rodzin towarzyszyło nasilenie oddziaływań pronatalistycznych, natomiast niżom — oddziaływań antynatalistycznych*³⁶, a więc państwo poprzez swoją politykę wobec rodzin akcelerowało falowanie niżów i wyżów demograficznych, zamiast je osłabiać.

Trudno więc dziwić się wielu demografom, którzy o polityce ludnościowej tego okresu wyrażali opinie, że brak jej było jasnej deklaracji państwa co do jej charakteru i celów, że nie stanowiła integralnej części polityki społeczno-gospodarczej, a nawet, że była to działalność przypadkowa czy pozorna. Były też dalej idące opinie, że stosowano do realizacji jej celów głównie instrumenty propagandowe, bez należytego wsparcia ekonomicznymi i pozostałymi instrumentami³⁷. Oznacza to także, że nie uwzględniano w praktycznych działaniach administracji państwa prawidłowości w rozwoju demograficznym państw, nawet przy tak dużych zaburzeniach w ich przebiegu jak II wojna światowa, na jakie wcześniej zwracali uwagę demografowie europejscy i polscy.

Kolejny Narodowy Spis Powszechny w 1988 r. służył już jako podstawowe źródło informacji o zasobach ludnościowych nie tylko dla administracji rządowej, ale dostarczał pierwszych danych o mieszkańcach odradzającego się społeczeństwa obywatelskiego powołanym samorządom gminnym. Prawna regulacja NSP 1988 ma również charakter precedensowy, bowiem Sejm w 1982 r., uchwalając ustawę o statystyce państwowej, podniósł przeprowadzanie spisu do rangi ustawy. Miało to istotne znaczenie m.in. ze względu na wkroczenie spisu w sferę praw obywatelskich, rozległość prac oraz szczególną ważność informacji. Wyniki NSP 1988, oprócz dostarczenia informacji do zarządzania państwem w sferze gospodarczej i społecznej (po zdezaktualizowaniu się danych ze spisu w 1978 r.), miały służyć nowym zadaniom — jak stwierdził przed Sejmem ówczesny prezes GUS W. Sadowski: *...wyniki Spisu będą mogły być wykorzystane przy opracowywaniu kolejnego Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego*

³⁵ Patrz: H. Wasilewska-Trenkner, J. Witkowski, *O polityce ludnościowej w Polsce*, „Studia Demograficzne” nr 4/82, PAN KND, PWN, Warszawa 1985, s. 41.

³⁶ Tamże, s. 41 i 42.

³⁷ Tamże, s. 44.

na lata 1991—1995 oraz planu perspektywicznego do 2000 r.³⁸ Jak wiemy wyniki NSP 1988 nie posłużyły już tym celom. Historia PRL zakończyła się bowiem w 1989 r. W zakresie tematyki spisu należy podkreślić dalsze jej koordynowanie z zaleceniami międzynarodowymi oraz jej analogię do tematyki poprzedniego spisu z pewnymi modyfikacjami rozszerzającymi i jednocześnie rezygnującą z niektórych pytań³⁹.

NARODOWY SPIS POWSZECHNY LUDNOŚCI I MIESZKAŃ 2002⁴⁰

Następny, po 14 latach, Narodowy Spis Powszechny w 2002 r. dostarczył danych całej administracji państwowej i samorządowej. Powołano bowiem 5.06.1998 r. nowe podmioty administracji — powiaty i województwa. Polska prowadziła także intensywne starania o przyjęcie do Unii Europejskiej (UE). Diametralnie inna była też, w porównaniu z poprzednim spisem, sytuacja geopolityczna Polski oraz możliwości zachowań przestrzennych ludności.

Społeczeństwo transformuje się z zamkniętego w społeczeństwo otwarte. Statystyka zostaje również włączona w metodologię i procedury badań statystycznych UE, wyrażanych w praktykach Eurostatu. Uwarunkowania, jakie wpłynęły na ustalenie tematyki spisu wynikały głównie z diametralnie innej niż w 1988 r. sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej. Przeobrażenia występujące we wszystkich dziedzinach życia wymagały pilnej potrzeby ustalenia rzeczywistego obrazu demograficznego kraju w powiązaniu z istniejącą strukturą gospodarczą. Pomimo takiej konieczności i tak opóźniono moment przeprowadzenia spisu (planowanego pierwotnie na 2000 r.) z powodu trudności budżetowych. Zbadania wymagało wiele nowych zjawisk: bezrobocie, bezdomność, nasilone zróżnicowanie w poziomie życia ludności, nowa sytuacja na rynku pracy czy wzmożone migracje zagraniczne. Potrzebę przeprowadzenia spisu uzasadniano przede wszystkim wszechstronnym znaczeniem jego wyników, uzyskaniem pełnej bazy informacyjnej po wielkich zmianach czy uzyskaniem nieistniejącego dotychczas zbioru informacji na potrzeby samorządów i władz administracyjnych wszystkich poziomów podziału kraju⁴¹. Podkreślić należy, że od tego spisu zaczyna rozwijać się intensywnie statystyka regionalna. Ponadto poprzez informacje z zakresu ludności, mieszkań czy rynku pracy uzyskuje się dane o sytuacji polskiego rolnictwa. Jest to niezwykle ważne dla zarządzania na wszystkich czterech poziomach administracji państwowej.

³⁸ W. Sadowski, *Rządowy projekt ustawy o Narodowym Spisie Powszechnym w 1988 r.*, Sprawozdanie stenograficzne z 18 posiedzenia Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 18 kwietnia 1987 r., Sejm Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Kadencja IX — Sesja IV, Warszawa 1987, cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 563.

³⁹ Patrz szerzej: L. Zalewski, *Narodowy Spis Powszechny w 1988 r.*, „Studia Demograficzne”, nr 2 (92), Warszawa 1988, cyt. za: *Spisy ludności...*, op. cit., s. 572—579.

⁴⁰ Został przeprowadzony jednocześnie z Powszechnym Spisem Rolnym.

⁴¹ Patrz szerzej: T. Toczyński, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002*, „Wiadomości Statystyczne”, rok XLVII, nr 1 (488), Warszawa 2002, *Spisy ludności...*, op. cit., s. 652—655.

Wyniki NSP 2002 przyniosły informacje i utwierdziły w przekonaniu, że sytuacja demograficzna Polski jest niekorzystna. Rządowa Rada Ludnościowa uznała ją za zapowiedź kryzysu demograficznego kraju. W ten sposób wyniki NSP 2002 stały się podstawą do opracowania przez Radę w latach 2003 i 2004 *Założeń programu działań w zakresie polityki ludnościowej*⁴². W styczniu 2007 r. rząd RP przyjął *Założenia...*, w których wskazano, że: *Polityka ludnościowa jest to celowe, długofalowe oddziaływanie państwa i podmiotów publicznych na przebieg procesów ruchu naturalnego i wędrownego ludności w celu ukształtowania pożądanego stanu i struktury ludności, przez tworzenie warunków społecznych, ekonomicznych i politycznych korzystnych dla przebiegu procesów demograficznych, zapewniających biologiczne przetrwanie narodu i zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny*⁴³.

Ponadto przyjęto, że współczesna polityka ludnościowa wpływa na kształtowanie procesów ludnościowych, pośrednio i bezpośrednio, poprzez stosowanie odpowiednich instrumentów polityki społecznej (mieszczących się w polityce szczegółowej: rodzinnej, mieszkaniowej, edukacyjnej, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia) i gospodarczej, odpowiednich dla pożądanego przebiegu tych procesów. Ustalono cele ogólne i szczegółowe polityki ludnościowej oraz jej zasady i podmioty realizujące. Uznano, że w Polsce cele ogólne polityki ludnościowej to:

- poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz sprzyjających rodzeniu dzieci i zwiększaniu liczby urodzeń,
- tworzenie warunków sprzyjających integracji w starzejącym się społeczeństwie,
- poprawa stanu zdrowia ludności i ograniczanie umieralności,
- określenie kierunków i zasad polityki migracyjnej państwa polskiego w dobie integracji europejskiej.

Cele szczegółowe natomiast to:

- zmiany w postawach i zachowaniach indywidualnych i społecznych wobec zawierania małżeństw i zakładania rodziny,
- zmiany w postawach i zachowaniach prokreacyjnych na rzecz realizacji planów dotyczących dzietności (świadomego zwiększania przeciętnego poziomu dzietności),
- podnoszenie jakości życia wszystkich pokoleń, zwłaszcza młodego pokolenia, pozwalającej na jego rozwój (rozumiany jako poprawa stanu zdrowia i poziomu edukacji),
- stwarzanie szans na pełne uczestnictwo wszystkich pokoleń w życiu społeczno-gospodarczym i kulturalnym kraju i w zintegrowanej Europie.

Część z tych celów, ale niestety jedynie w ograniczonym zakresie, podjęły w swoich programach działań kolejne ekipy rządowe.

W kontekście znaczenia wyników NSP 2002 podkreślić także należy, że dla nowej generacji samorządów terytorialnych, które rozpoczęły swoją działalność

⁴² Patrz: *Sytuacja demograficzna Polski i założenia polityki ludnościowej w Polsce*. Raport 2004, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2006, cz. II.

⁴³ Tamże.

1.01.1999 r., dane spisu stały się niemal wyjściową bazą informacyjną do prowadzenia polityki rozwoju, w sytuacji kiedy nastąpiły duże migracje z racji „otwarcia” Polski oraz kryzysu demograficznego. Przede wszystkim stanowiły one zasadniczą informację do opracowania strategii rozwoju województw, tzw. sektorowych programów rozwoju oraz planów zagospodarowania przestrzennego. Przygotowanie do członkostwa i przyjęcie Polski do UE 1.05.2004 r. było przesłanką do zupełnie nowego ujmowania uwarunkowań rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i odnoszenia problematyki ludnościowej do kontekstu europejskiego. Samorządy terytorialne (wojewódzkie) stały się podmiotami w zarządzaniu środkami finansowymi Unii, której dokumenty programowe oraz opracowane na ich podstawie kryteria wyboru projektów w istotnym stopniu wykorzystywały wskaźniki ludnościowe oparte, jak wiemy, na wynikach badania spisowego.

Zakończenie

Po tym krótkim przeglądzie relacji spisów powszechnych ludności i potrzeb administracji należy stwierdzić, że historia spisów ludności na ziemiach polskich nie jest na tle Europy i świata zbyt długa. Śledząc całą ich historię można się łatwo zorientować, że to potrzeby administracji kościelnej czy świeckiej, a współcześnie administracji państwowej decydowały o czasie, zakresie oraz zawartości tematów, jakie były przedmiotem spisów. W miarę upływu czasu problemy te były w coraz większym stopniu koordynowane na poziomie międzynarodowym. W coraz większym stopniu wyniki spisów były dostępne, dzięki coraz lepszej technice ich udostępniania, dla ogółu mieszkańców, instytucji i podmiotów ekonomicznych. Ten kierunek zmian z pewnością będzie kontynuowany również ze zmianą techniki i pozyskiwania informacji o spisujących mieszkańcach. Bez względu na te zmiany, władze publiczne muszą dysponować informacjami o „swoich” zasobach ludnościowych, aby nimi i dla nich móc zarządzać powierzonym im terytorium.

dr hab. Zbigniew Strzelecki — *prof. SGH*

SUMMARY

The article presents a history of population censuses on the Polish areas in the period since the first Population Census in Poland (1789) up to the last Census 2002. In the first part of the article, the organisation and the objectives of population censuses in each of the three annexed Polish territories have been discussed. The censuses were conducted due to the church or state authorities' needs. The second part discusses the organisation and the objectives of the next population censuses in the years 1946–2002 as well as the conditions of their conducting.