Waldemar Budner

FUNKCJE ADMINISTRACYJNE W STRUKTURZE GOSPODARCZEJ MIAST ŚREDNICH I DUŻYCH

1. Wstęp

Projekt zmian podziału administracyjnego Polski zakładał trójstopniowy system organizacji publicznej i terytorialnej. Gminy i powiaty – jednostki odpowiednio szczebla podstawowego i pośredniego, stanowią jednostki samorządowe, natomiast duże województwa – jednostki o charakterze rządowo-samorządowym. W toku dyskusji na temat liczby województw wysunięto wiele propozycji (patrz m.in.: Informacja o reformie... 1993, Wysocka 1993, Szczepkowski, Lijewski, Bagdziński, Polaczek 1994; Kołodziejski 1995, Jałowiecki 1996, Łysoń 1998). Ostatecznie 1 stycznia 1999 roku utworzono 16 województw i 18 ośrodków administracji wojewódzkiej.

Funkcje administracyjne już w okresie intensywnej industrializacji kraju oddziaływały na koncentrację władzy i administracji, co z kolei pośrednio powodowało efekt skupiania inwestycji przemysłowych. Reforma administracyjna w roku 1975 wprowadziła niekorzystny podział na miasta awansu (nowe ośrodki wojewódzkie) i miasta kryzysu (byłe ośrodki powiatowe, zdegradowane w hierarchii administracyjnej do rangi jednostek podstawowych) (por. Zagożdzon 1988). Nowo utworzone stolice województw zaczęły pełnić funkcje ośrodków centralnych o zasięgu regionalnym. Zgodnie z założeniami polityki państwa nowymi miastami wojewódzkimi miały stać się ośrodki o potencjale demograficznym i usługowym odpowiednim do sprawowanej rangi administracyjnej. Rozwój społeczno-gospodarczy tych miast miał być stymulowany ich funkcjami w zakresie administracji i zarządzania gospodarką regionalną (Kaczmarek 1996).

Zagadnienie znaczenia funkcji administracyjnych w rozwoju miast stało się przedmiotem szerokich zainteresowań badawczych od połowy lat siedemdziesiątych. Reforma administracyjna w roku 1975 była bodźcem do powstania nowego nurtu badawczego dotyczącego problematyki struktury terytorialnej państwa (m.in. *Podział terytorialny kraju* 1974; Czyż 1981*; Gospodarka przestrzenna Polski* 1982; *Podział administracyjny kraju* 1984 i 1986) oraz skutków reformy administracyjnej w rozwoju miast. Rozważania podjęte w tym nurcie zawierają prace: J. Wojtana (1976), J. Rajmana (1980), E. Bagińskiego (1988).

Nowsze opracowanie stanowi zbiór *Funkcja administracyjna miast* (1992) oraz praca T. Kaczmarka (1996).

Problemy będące przedmiotem badań wyznaczone są przez następujące cele pracy:

1. identyfikacja funkcji administracyjnych w miastach;
2. określenie znaczenia funkcji administracyjnych w strukturze gospodarczej miast średnich i dużych;
3. próba określenia wpływu zmian (uzyskania bądź straty) funkcji administracyjnych na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego miast.

Określone wyżej problemy badawcze zostały sformułowane na podstawie następujących tez:

- sfera administracji należy do ważnych działalności w strukturze gospodarczej miasta (szczególnie średniej i dużej wielkości) i w istotny sposób wpływa na tempo jego rozwoju;
- ranga administracyjna miast pozostaje w związku z dynamiką ich rozwoju społeczno-gospodarczego;
- zmiana rangi, a zarazem redukcja funkcji administracyjnych odbije się negatywnie dla miasta.

Przedmiot badań stanowi 61 miast Polski zaliczanych do klasy średnich i dużych. Nie są to wszystkie tego typu miasta w Polsce. Analizowany zbiór miast jest przyporządkowany celom badań. Chcąc zatem określić miejsce funkcji administracyjnych w strukturze gospodarczej miasta oraz wpływ zmian funkcji administracyjnych na rozwój społeczno-gospodarczy miasta dokonano wyboru celowego. Wybrano: 5 miast, którym groziła degradacja w przypadku wprowadzenia reformy administracyjnej, czyli stolice województw jeszcze sprzed roku 1975; wszystkie 32 miasta tzw. awansu administracyjnego, czyli stolice utworzonych w roku 1975 województw; oraz 24 miasta zdegradowane w roku 1975 do rangi jednostek podstawowych w hierarchii administracyjnej kraju (patrz rys. 1)[1]. Są to miasta w przedziale od 50 do 100 tys. mieszkańców, nie wchodzące w skład zespołów miejskich. Na potrzeby analizy poszczególne kategorie miast nazwano umownie: grupa A – stare stolice województw, grupa B – nowe stolice województw, grupa C – byłe miasta powiatowe.

Pod względem zaludnienia miasta wykazują dość silne zróżnicowanie[2]. Najmniejszym miastem jest Sieradz – 45 185 mieszkańców (stan w dniu 31 grudnia 1996 roku). Według kryterium statystycznego nie zalicza się on jeszcze do klasy miast średniej wielkości. Największym jest Częstochowa – 258 886

[1] Ze względu na wiele wysuniętych propozycji nowego podziału administracyjnego podjęty wybór stanowi tylko przykład średnich i dużych miast z funkcjonującego od roku 1975 modelu przestrzennej organizacji terytorialnej państwa.

[2] Ludność jest jednym z mierników wielkości miasta.



Rys. 1. Wybrane średnie i duże miasta w Polsce

◆ – stare stolice województw (sprzed 1975 r.); ○ – miasta awansu administracyjnego (stolice województw utworzonych w 1975 r.); • – miasta zdegradowane do rangi ośrodków gminnych (po 1975 r.); – – granice województw do 31 XII 1998 r.; – – granice województw od 1 I 1999 r.

ludności, która przekroczyła już granicę wielkości dużego miasta. Pojęcie miasta średniego i dużego ma z istoty swej znaczenie względne. Zależy ono od wielu czynników, szczególnie od ogólnego poziomu zaludnienia oraz urbanizacji kraju i poszczególnych jego regionów. W Polsce miasta mieszczące się w klasie od 50 do 100 tys. mieszkańców umownie nazywa się większymi miastami średnimi. Za duże miasta w warunkach polskich można uznać ośrodki od 100 do 200 tys. mieszkańców. Jest to oczywiście ogólna w skali kraju miara wielkości miast. Jeśliby jednak brać pod uwagę poziom zaludnienia i zurbanizowania poszczególnych regionów, skala ta nie powinna być jednakowa dla całego kraju. W słabiej zaludnionych i zurbanizowanych regionach granice te można obniżyć. Na odwrót – w obszarach gęsto zaludnionych o wysokim stopniu urbanizacji

granicę tę można podnieść (por. Budner 1996, s. 12–13). Miasta są zróżnicowane również ze względu na typ funkcjonalny, historię rozwoju, odległość od aglomeracji i rolę, jaką spełniają w sieci osadniczej regionu.

Badanie procesu wpływu zmian funkcji administracyjnych na rozwój i strukturę miasta wymaga analizy retrospektywnej. Obejmuje ona serię czasową od roku 1974 do roku 1996. Jest to zatem okres bezpośrednio sprzed reformy administracyjnej kraju, gdy 57 spośród badanych miast stanowiło niewielkie ośrodki o znaczeniu subregionalnym (np. Tarnobrzeg w roku 1974 liczył tylko 25 724 mieszkańców, a Bełchatów zaledwie 10 256). Rok 1996 to okres zaawansowanej już reformy gospodarczej państwa i reorganizacji centrum administracyjnego kraju.

Postępowanie badawcze składa się z czterech części:

- charakterystyka (rozpoznanie) funkcji administracyjnych w mieście,
- analiza stopnia wykształcenia sfery administracji w miastach,
- analiza rozwoju ludnościowego miast,
- określenie znaczenia funkcji administracyjnych w strukturze gospodarczej miast.

Wykorzystane w pracy dane statystyczne pochodzą z Departamentu Zatrudnienia GUS w Warszawie. Są to niepublikowane materiały pierwotne, które dla porównania zostały ujednolicone. Wszystkie dane są usystematyzowane wg Klasyfikacji Gospodarki Narodowej (KGN). Przyjęcie takiego układu klasyfikacji podyktowane było możliwością porównania informacji statystycznych dla różnych przekrojów czasowych. Następnie dane zostały poddane obróbce matematyczno-statystycznej[3]. Ze względu na ograniczoną objętość pracy część materiałów statystycznych i obliczeń nie jest prezentowana.

2. *Pojęcie funkcji administracyjnych*

W geografii miast funkcje miejskie są związane z prowadzoną w nich działalnością społeczno-gospodarczą. Miasta realizują zatem określone funkcje: usługowe, przemysłowe, rolnicze, kulturotwórcze, turystyczne itd. Często miasta pełnią kilka funkcji równocześnie. W stosunku do funkcji administracyjnych miasta używa się zamiennie synonimów, np.: funkcje polityczno-administracyjne, funkcje administracyjno-usługowe czy funkcje stołeczne.

Interpretacja i identyfikacja funkcji administracyjnych jest zagadnieniem dość rzadko podejmowanym w literaturze ekonomiczno-geograficznej. Funkcje administracyjne miast są w różny sposób pojmowane, stąd też wynika odmienny

[3] Opracowanie matematyczno-statystyczne danych wykonał mgr W. Gedymin.

sposób ich identyfikacji i metod pomiaru. Trudno jest znaleźć jednolitą podstawę pojęciową i metod identyfikacji funkcji administracyjnych w strukturze gospodarczej (funkcjonalnej) miasta. E. Biderman (1992b) stwierdza, że trudności identyfikacji funkcji administracyjnych oraz rekonstrukcji ich wielowarstwowej i hierarchicznej struktury wynikają z ogromnej złożoności przedmiotowej, a więc mnogości i zakresów świadczonych funkcji przez sferę administracji w mieście.

Zarządzanie gospodarką miasta jest działalnością prowadzoną przez organy władzy państwowej i samorządowej. Nosi zatem znamiona właściwe dla działalności publicznej[4]. Powinno ono być więc identyfikowane z pojęciem „administracja publiczna". Pojecie to nie jest identyfikowane wyłącznie z tzw. „drugą władzą". Kompetencje władzy wykonawczej coraz częściej obejmują możność stanowienia prawa, zaś parlamenty (obok uchwalonych ustaw) podejmują również bezpośrednie decyzje ekonomiczno-gospodarcze. Dlatego każde szeroko rozumiane zarządzanie prowadzone przez podmioty sektora publicznego – jako zjawisko – określone jest najczęściej pojęciem „administracja". Konstytucyjna zasada „trójpodziału władzy" jest nadal aktualna w aspekcie funkcjonalnym, nie zaś w znaczeniu podmiotowym. Administracją jest bowiem każda działalność publiczna, która nie sprowadza się wyłącznie do stanowienia prawa lub sądownictwa (*Gospodarka przestrzenna gmin* 1995).

Pojęcie administracja może być rozumiane zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Z punktu widzenia podmiotowego administracja oznacza grupę podmiotów (osób) i instytucji sprawujących zadania objęte przedmiotowym rozumieniem administracji (Rybicki 1988). W znaczeniu przedmiotowym (funkcjonalnym) określa się ją jako działalność polegającą na organizowaniu realizacji określonych celów i zadań, prowadzenie spraw.

Zakres pojęciowy określenia administracja można używać w dwojakim znaczeniu:

- sensu stricto – dosłowne pojęcie administracji odnoszone do organów władzy rządowej i samorządowej,
- sensu largo – obejmujące całą działalność człowieka związaną z kierowaniem i zarządzaniem, rozszerzone o organizacje polityczne, społeczne, wyznaniowe, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, instytucje wymiaru sprawiedliwości i represji, instytucje i organizacje obronne oraz administrację gospodarczą i komunalną.

Również w szerokim znaczeniu przyjmuje się administrację w Europejskiej Klasyfikacji Działalności obowiązującej w Polsce od 1 stycznia 1993 roku. Jest to jedna z kategorii działalności grupujących różnorodne działalności pod nazwą

[4] Podmioty prywatne podejmują również działanie istotne z punktu widzenia gospodarki miasta. Cele i interesy, którymi się kierują, są jednak odmienne.

„Administracja publiczna i obrona narodowa, gwarantowana prawnie opieka socjalna" (*Europejska Klasyfikacja Działalności* 1991, s. 32–33; 110–111). Wydaje się jednak, że problem zakresu pojęciowego funkcji administracyjnej miast pozostaje nadal nie do końca sprecyzowany. Biderman (1992a) proponuje mówić nie o funkcji administracyjnej, lecz o funkcjach administracyjnych (a więc w liczbie mnogiej). Taką koncepcję przyjęto również w niniejszym opracowaniu.

Zaproponowane wyżej określenie funkcji administracyjnych kładzie nacisk zarówno na ilość (występowanie), jak i jakość (działalność) istniejących w mieście administracji oraz zasięg ich oddziaływania (zewnętrzny lub wewnętrzny). Funkcje administracyjne miasta nie odnoszą się więc wyłącznie do funkcji egzogenicznych. Jest to bowiem zharmonizowany system funkcji zarówno wewnątrzmiejskich, jak i zewnętrznych.

Dyskusja na temat zakresu pojęciowego funkcji administracyjnych w literaturze polskiej (patrz: *Funkcja administracyjna miast* 1992) doprowadziła do przyjęcia znaczenia funkcji administracyjnych w bardzo szerokim znaczeniu i wykraczającym poza zakres działalności administracyjnej *par excellence*. S. Liszewski (1992, s. 250) definiuje je jako: „występowanie i wszelaką działalność urzędów i instytucji kierujących i zarządzających życiem politycznym, społecznym i gospodarczym, które określają rangę zewnętrzną miasta, jak również umożliwiają dobrą organizację wewnątrz jednostki osadniczej".

Przyjęta w opracowaniu definicja T. Kaczmarka (1996, s. 20) oparta jest na dwóch kryteriach: przedmiotowym i podmiotowym. W pierwszym ujęciu przyjmuje się, że „funkcje administracyjne miasta są to działalności władcze i organizatorskie o charakterze zarządzającym (sfera materialna) i kierowniczym (sfera społeczna), których celem jest realizacja zadań publicznych. W ujęciu podmiotowym funkcje administracyjne pełnią wszystkie instytucje publiczne, organizujące działalność polityczną, gospodarczą i społeczną na terenie miasta i w jego otoczeniu. Są to przede wszystkim organy władzy i administracji samorządowej, terenowe organy władzy państwowej oraz instytucje pomocnicze wykonujące zadania zlecone przez państwo (w tym organy wymiaru sprawiedliwości i organy spraw wewnętrznych) oraz inne instytucje o charakterze publicznym, znajdujące się poza aparatem państwowym".

Funkcje administracyjne rozpatrywać można co najmniej w trzech aspektach: gospodarczym, instytucjonalnym i fizjonomiczno-przestrzennym. W pierwszym ujęciu akcentowana jest pozycja, jaką zajmują działalności administracyjne w społecznym podziale pracy w obszarze miasta. W drugim z ujęć chodzi o liczbę i strukturę rodzajową instytucji administracyjnych oraz zasięg przestrzenny ich oddziaływania. Istotę trzeciego ujęcia – fizjonomiczno-przestrzennego (morfologicznego) – stanowią materialne formy zagospodarowania przestrzennego funkcji administracyjnych, ich lokalizacja i organizacja w przestrzeni miasta.

Identyfikacji funkcji administracyjnych miast dokonywać można także na płaszczyźnie społecznej, np. na podstawie wyobrażeń społecznych roli funkcji administracyjnych w mieście (por. Liszewski 1992).

3. Stopień wykształcenia sfery administracji w miastach

Problematyka znaczenia funkcji administracyjnych jest oparta na koncepcji analizy funkcjonalnej miast. Stopień wykształcenia funkcji administracyjnych rozpatrywany będzie w płaszczyźnie gospodarczej. Oznacza to określenie wielkości zatrudnienia w sferze administracji badanych miast wyrażając w ten sposób rangę tej funkcji względem innych. Podejście to obarczone jest pewną wadą, wynikającą z nieuwzględnienia przez polską statystykę wszystkich zatrudnionych w szeroko rozumianej administracji. Pomija się np. zatrudnienie w administracji gospodarczej, tzn. organizacje prowadzące zarządzanie różnymi dziedzinami gospodarki. Wydaje się jednak, że brak ten nie wpływa w istotny sposób na wyniki analizy.

Sfera administracji w mieście obejmuje zatem trzy działy: administrację państwową i wymiar sprawiedliwości, finanse i ubezpieczenia, organizacje polityczne, wyznaniowe i związki zawodowe.

Przełomowym momentem w kształtowaniu wielkości zatrudnienia w administracji był rok 1975. Wprowadzona reforma administracyjna zmieniła status prawno-administracyjny oraz zasięg funkcji 32 nowych miast wojewódzkich. Dotychczas miasta będące siedzibą powiatu koncentrowały podobną liczbę pracowników administracji, odpowiednią do liczby obsługiwanej ludności. Średni udział zatrudnienia w administracji dla 56 badanych miast powiatowych wynosił w 1974 roku 1,88%, co oznacza średnio 606 miejsc pracy w administracji (dla porównania dla ogółu miast w Polsce – 2,59%; w miastach grupy A – 4,26%).

Wielkości te były jednak zróżnicowane. Wynikało to z faktu, że niektóre miasta powiatowe posiadały status powiatu miejskiego będąc jednocześnie siedzibą powiatu ziemskiego. Tam też zatrudnienie w administracji było najwyższe (w Częstochowie – 1426, Radomiu – 1204, Toruniu – 1141, Wałbrzychu – 1066, Bielsku-Białej – 1022). Są to jednocześnie największe ośrodki powiatowe. Najniższe zatrudnienie w administracji występowało w najmniejszych powiatach ziemskich: Bełchatowie – 179 i Skierniewicach – 283 oraz w powiatach miejskich (grodzkich): Skarżysku-Kamiennej – 239, Pile – 277, Tomaszowie Mazowieckim – 286.

Udział sfery administracji w zatrudnieniu ogółem w tych miastach był również mocno zróżnicowany od 5,3% w Sieradzu, 4,6% w Tarnobrzegu, 4,0% w Suwałkach, 3,6% w Głogowie do 0,8% w Skarżysku-Kamiennej, 0,9%

w Tomaszowie Mazowieckim i 1,0% w Stalowej Woli. Wielkości te określają jednocześnie zróżnicowanie znaczenia funkcji administracyjnych w strukturze funkcjonalnej (gospodarczej) tych miast.

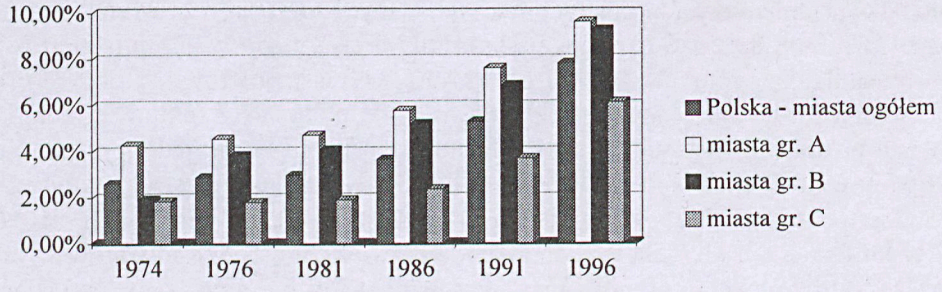
Utworzenie nowych siedzib wojewódzkich spowodowało skokowy wzrost zatrudnienia w działalnościach administracyjnych tych miast średnio do 3,8% ogółu zatrudnionych w roku 1976. Proces ten postępował w kolejnych latach, choć już nie w tak gwałtownym tempie. Nowe miasta wojewódzkie upodabniały swą strukturę zatrudnienia w administracji do starych stolic województw (patrz tab. 1, rys. 2). Jednocześnie w miastach grupy C zanotowano początkowo nawet nieznaczny spadek udziału zatrudnienia w sferze administracji do 1,89% w roku 1976, a następnie powolny wzrost. Dynamika wzrostu była jednak znacznie niższa w porównaniu z nowo wykreowanymi ośrodkami wojewódzkimi, aż do końca lat osiemdziesiątych.

W krótkim okresie od 1974 do 1976 roku w miastach grupy B zatrudnienie w administracji wzrosło średnio o blisko 125%. Najwięcej w Pile o 285,56%, Tarnobrzegu 223,12%, Skierniewicach 213,78%. Najmniej w Wałbrzychu, Częstochowie i Chełmie – odpowiednio o: 74,58%; 79,38%; 82,14%.

Tab. 1. Udział zatrudnienia w administracji w zatrudnieniu wg grup miast (w %)

Wyszczególnienie	1974	1976	1981	1986	1991	1996
Polska – miasta ogółem	2,59	2,86	2,95	3,64	5,28	7,81
Miasta grupy A	4,26	4,53	4,69	5,76	7,62	9,61
Miasta grupy B	1,91	3,83	4,05	5,18	6,86	9,25
Miasta grupy C	1,82	1,79	1,88	2,34	3,68	6,10

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 2. Udział zatrudnienia w administracji w zatrudnieniu ogółem wg grup

To istotne zróżnicowanie wynikało głównie z różnego tempa wzrostu zatrudnienia w administracji państwowej i wymiarze sprawiedliwości. Nie wszystkie stare stolice województw były równomiernie wyposażone w instytucje o zasięgu regionalnym (np. w sądy regionalne). Najniższy nawet wzrost zatrudnienia w miastach grupy A był wyższy od wzrostu wśród miast zdegradowanych.

W Tomaszowie Mazowieckim wyniósł on najwięcej – 57,69%, w Świdnicy 31,63%, a w Ostrowie Wielkopolskim (trzecim pod tym względem) już tylko 28,40%. W większości tych miast (14) zatrudnienie w administracji spadło – najbardziej w Wodzisławiu Śląskim o 19,08%, Kutnie o 18,45% i Radomsku o 16,74%. Jest to efekt likwidacji niektórych instytucji administracji państwowej (przede wszystkim urzędów podatkowych) i organizacji polityczno-społecznych (np. komitetów powiatowych PZPR).

W latach osiemdziesiątych, a szczególnie w pierwszej połowie, a więc w okresie ostrego kryzysu gospodarczego i politycznego (stan wojenny), nastąpiło silne wzmocnienie roli administracji w miastach wojewódzkich (choć nie tylko), zwłaszcza państwowej i wymiaru sprawiedliwości. Przyjmowani do pracy urzędnicy tworzyli nowe struktury administracji państwowej. Wzrost centralizacji zarządzania państwem w tym okresie sprzyjał rozrostowi kadr administracyjnych. Przerost pracowników administracji był znaczny. Świadczy o tym fakt, iż na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w większości miast wojewódzkich nastąpiła stagnacja, a nawet spadek zatrudnienia w administracji (największy w Krośnie – zwolniono ok. 25% kadry). Oznacza to zmniejszenie roli funkcji administracji w strukturze gospodarczej (zatrudnienia) miast wojewódzkich. Jednocześnie w okresie tym we wszystkich miastach grupy C (z wyjątkiem Inowrocławia) nastąpił wzrost zatrudnienia w działalnościach administracyjnych. W Lubinie, Głogowie i Kutnie najwięcej – ponad 50% (w stosunku do roku 1986). Fakt ten ujawnia z kolei wzrost znaczenia działalności administracyjnych w strukturze gospodarczej tej grupy miast (patrz tab. 2).

Tab. 2. Dynamika zatrudnienia w administracji w % (początek okresu = 100).

Wyszczególnienie	1974–1976	1976–1981	1981–1986	1986–1991	1991–1996	1974–1996
Polska – miasta ogółem	114,64	103,52	123,75	99,88	167,90	246,27
Miasta grupy A	112,54	103,09	125,24	101,98	131,21	194,42
Miasta grupy B	224,99	110,40	131,44	102,62	133,64	447,70
Miasta grupy C	100,84	106,03	126,84	121,65	152,15	251,04

Źródło: Obliczenia własne.

Charakterystycznym dla omawianego okresu jest fakt bardzo dynamicznego wzrostu zatrudnienia we wszystkich analizowanych miastach w sferze finansów i ubezpieczeń. Wzrost ten utrzymuje się do chwili obecnej, a wiązać go należy z prywatyzacją tej sfery usług oraz wzrostem popytu ludności na usługi ubezpieczeniowe i finansowe. Równie charakterystyczny jest spadek zatrudnienia (często kilkakrotny, a w Bełchatowie ponad osiemnastokrotny!) w organizacjach społeczno-politycznych. Zjawisko to jest głównie konsekwencją rozwiązania PZPR. W miastach wojewódzkich, w których aparat partyjny był mocno rozbudowany, spadek ten był szczególnie drastyczny.

Wraz ze zmianami społeczno-ustrojowymi w Polsce przystąpiono do budowy nowego modelu warunków organizacji, struktury i funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Istotną cechą dokonujących się zmian było wprowadzenie idei samorządności i powołanie samorządów terytorialnych. Spowodowało to zmiany organizacyjne w administracji publicznej przede wszystkim na szczeblu lokalnym. Dlatego największy wzrost zatrudnienia w administracji w roku 1996 w stosunku do początków lat dziewięćdziesiątych zanotowano w miastach będących siedzibami gmin.

Wśród analizowanych miast największą dynamiką zatrudnienia w administracji charakteryzują się także byłe miasta powiatowe. Średnie tempo wzrostu zatrudnienia w administracji wyniosło 52,15% (najwięcej w Lubinie – wzrost o 89,57%, Skarżysku-Kamiennej 86,30%, Mielcu 80,11%). Wzrost zatrudnienia w miastach wojewódzkich był mniejszy – średnio o około 32%, przy czym był on nieznacznie wyższy w stolicach nowych województw (patrz tab. 2, rys. 2). Bezpośredni wzrost zatrudnienia w administracji w latach dziewięćdziesiątych jest przede wszystkim wynikiem rozbudowy administracyjnych struktur samorządowych oraz sfery finansów i ubezpieczeń.

Generalizując relatywny wzrost udziału sektora administracji w strukturze zatrudnienia we wszystkich badanych miastach należy stwierdzić, że był on zbliżony. W odniesieniu do końca lat osiemdziesiątych wyniósł on średnio niespełna 4 punkty procentowe. Różnica ta jest jednocześnie wyrazem wzrostu znaczenia działalności administracyjnych w strukturze zatrudnienia analizowanych średnich i dużych miast Polski.

Podsumowując tę część badania można stwierdzić, że:

1. Reforma administracyjna w roku 1975 stanowiła cezurę czasową w kształtowaniu wielkości i udziału zatrudnienia w administracji miast średnich i dużych. Spowodowała ona wyraźny wzrost zatrudnienia w tej sferze w nowo utworzonych stolicach województw i jednocześnie uszczuplenie kadr administracji w miastach zdegradowanych do rangi ośrodków gminnych.

2. Reorganizacja administracji terenowej i wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej (komercjalizacja sfery finansowo-usługowej) w roku 1990 była istotnym momentem, który miał wpływ na stopień rozwoju funkcji administracyjnych miast. Wzrost udziału zatrudnienia w administracji po roku 1990 był podobny we wszystkich badanych ośrodkach.

3. Stopień wykształcenia funkcji administracyjnych zależy od rangi administracyjnej miasta (pozycji w hierarchii administracyjnej). W rozpatrywanych ośrodkach administracji I rzędu udział zatrudnienia w administracji wyniósł 9,32% (stan w roku 1996), w 24 pozostałych miastach o statusie miejsko-gminnym udział ten wyniósł 6,10%. Liczba i struktura rządowych instytucji administracyjnych różnych szczebli jest zależna od statusu miasta. Ranga administracyjna (status prawnoustrojowy) w sposób bezpośredni determinuje zatrud-

nienie w administracji publicznej: samorządowej (do roku 1990 lokalnej) i rządowej.

4. Wielkość zatrudnienia w administracji pozostaje w ścisłym związku z liczbą ludności miasta i obszaru obsługiwanego przez to miasto. Liczba mieszkańców miasta wpływa zatem także na wielkość zatrudnienia w administracji, co w przypadku miast pełniących funkcje o zasięgu regionalnym oznacza mieszkańców całego województwa.

5. Stopień wykształcenia funkcji administracyjnych jest jednocześnie silnie zróżnicowany. W miastach grupy A: 7,74%–12,60% ogólnego zatrudnienia, w miastach grupy B: 6,55%–13,65% ogólnego zatrudnienia, w miastach grupy C: 3,15%–9,01% ogólnego zatrudnienia. Jest to konsekwencja nie tylko reformy 1975 roku i późniejszych reorganizacji modelu administracji terenowej, ale również trudności gospodarczych związanych z wprowadzeniem gospodarki rynkowej. Stopień wykształcenia funkcji administracji wyrażony odsetkiem ludności zatrudnienia w administracji do ogółu zatrudnionych oznacza, że w miastach przeżywających kryzys gospodarczy – dotkniętych bezrobociem – odsetek ten jest odpowiednio wyższy.

6. Przyrost zatrudnienia w administracji mogą generować, jak zauważa Kaczmarek (1996), nowe problemy regulowane przez sferę administracji (jak np. problemy opieki socjalnej, przekształceń własnościowych, bezpieczeństwa publicznego).

4. Rozwój ludności w miastach

Zjawiska ludnościowe wiążą się ściśle z wieloma dziedzinami życia miast powodując daleko idące zmiany gospodarcze i społeczne. Również zjawiska społeczno-gospodarcze znajdują swe odbicie w procesach ludnościowych, decydując często o tempie i nasileniu ich przebiegu.

Liczba ludności nie może być uważana za samodzielny miernik rozwoju miasta. Jest ona bowiem elementem wtórnym w stosunku do istoty rozwoju gospodarczego, związanego nierozerwalnie z funkcjami jednostek gospodarczych. Regulski (1982) uważa, że wzrost ludności, jako jeden z zewnętrznych przejawów rozwoju gospodarczego, jest jego pewnym wskaźnikiem, ale nie jednoznacznym. Mimo to liczba ludności stanowi często miernik wyrażenia potencjału społeczno-gospodarczego miast, a jej wzrost określa w syntetyczny sposób rozwój miast.

Zakres powyższej analizy obejmuje: analizę wielkości miast oraz charakterystykę dynamiki i tempa wzrostu ludności.

Badana grupa miast wykazuje bardzo duże zróżnicowanie wielkości na początku badanego okresu. W roku 1974 Bełchatów – najmniejsze miasto w zbio-

rze, liczyło zaledwie 10 256 mieszkańców. Największym miastem była w tamtym okresie Częstochowa licząca 196 449 mieszkańców. Natomiast 31 miast nie osiągnęło jeszcze wielkości 50 tys. Większość wśród nich stanowiły przyszłe stolice województw. Sześć miast to ośrodki ponad stutysięczne. W latach 1974–1996 liczba ludności badanych miast wzrosła o 46,58%. Przyrost ludności miejskiej w kraju był w tym okresie znacznie niższy i wynosił 28,48%. Największy wzrost ludności odnotowały miasta grupy A (51,31%). Wśród nich najlepiej rozwijającym się miastem jest Rzeszów – wzrost o 74,93%, najmniejszy przyrost nastąpił w Opolu – 34,84% (patrz tab. 3).

Tab. 3. Średnie roczne tempo wzrostu ludności miast (kol. A–F) i tempo wzrostu ludności miast (kol. G)

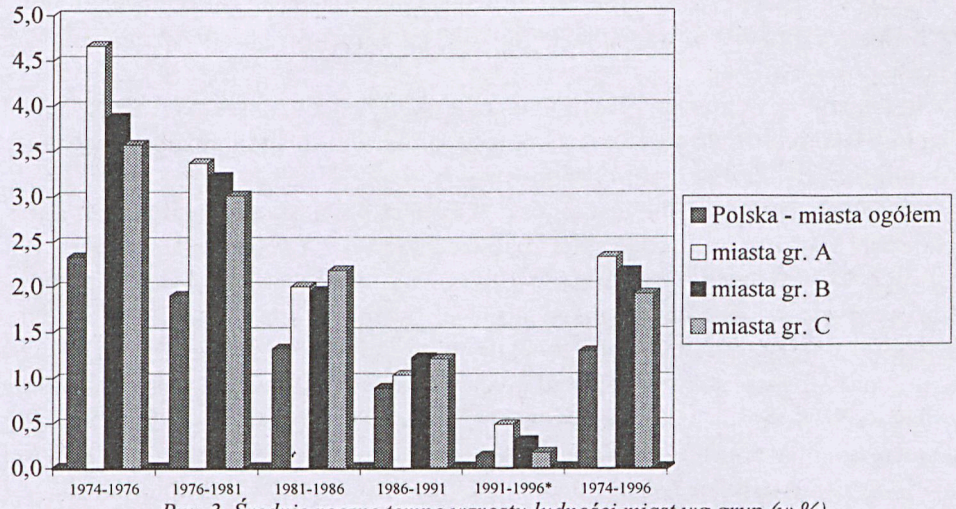
Wyszczególnienie	1974–1976	1976–1981	1981–1986	1986–1991	1991–1996	1974–1996	1974–1996
	A	B	C	D	E	F	G
Polska – miasta ogółem	2,33	1,90	1,32	0,89	0,13	1,29	28,48
Miasta grupy A	4,66	3,37	2,00	1,03	0,48	2,33	51,34
Miasta grupy B	3,87	3,22	1,95	1,22	0,30	2,17	47,83
Miasta grupy C	3,57	3,01	2,18	1,21	–0,38	1,92	42,26

Źródło: Obliczenia własne.

Nieco mniejszy wzrost ludności nastąpił w miastach z grupy B – 47,83%. Aż 5 miast (Łomża, Suwałki, Sieradz, Ostrołęka, Tarnobrzeg) co najmniej podwoiło swoją ludność. W Wałbrzychu z kolei w ciągu 22 lat przybyło tylko 8,5% mieszkańców.

Najmniejszy wzrost ludności nastąpił w miastach grupy C – 42,26%. Interesujące są natomiast różnice wzrostu w poszczególnych miastach. W Bełchatowie liczba ludności wzrosła blisko 6 razy, a w Głogowie 2,5 krotnie, gdy w tym samym czasie w Wodzisławiu Śląskim zaludnienie zmniejszyło się prawie o 1/3. Tak olbrzymi wzrost ludności w Bełchatowie był efektem uruchomienia w 1973 roku kopalni węgla brunatnego i kombinatu energetycznego. Również w Głogowie, Stalowej Woli czy Mielcu inwestycje przemysłowe determinowały dynamiczny rozwój tych miast. Blisko 40% ubytek ludności Wodzisławia Śląskiego w latach dziewięćdziesiątych był spowodowany przede wszystkim zmianami administracyjnymi. Powierzchnia miasta zmniejszyła się znacząco (o 44%) w 1991 roku – o 15 km^2 i w 1995 roku o kolejne 34 km^2 (*Miasta w Polsce* 1994, *Rocznik statystyczny GUS* 1996).

Jak wynika z danych zawartych w tab. 3, tempo wzrostu ludności w miastach Polski spadało systematycznie. W okresie 1974–1976 tempo wzrostu ludności było najwyższe. W stolicach starych województw przyrost ludności był dwukrotnie wyższy niż średni dla miast Polski. W miastach gminnych przyrost ludności był najmniejszy. W kolejnych latach podobne relacje tempa wzrostu między badanymi grupami miast utrzymywały się do pierwszej połowy lat osiem-



Rys. 3. Średnie roczne tempo wzrostu ludności miast wg grup (w %)
** miasta gr. C bez Wodzisławia Śląskiego*

dziesiątych. W tym okresie wyższy od średniego rozwój ludnościowy charakteryzował z kolei miasta gminne (patrz rys. 3).

Następne lata przynoszą ponowne zmiany w relacjach tempa wzrostu ludności między poszczególnymi grupami miast. Charakterystyczne jest to, że w nowych warunkach gospodarki rynkowej w miastach grupy C nastąpił odpływ ludności. W miastach wojewódzkich, szczególnie w grupie A, mimo spadku tempa utrzymano wzrost liczby ludności (patrz tab. 3).

Powyższe spostrzeżenia prowadzą do sformułowania następujących wniosków ogólnych:

1. Nie można w sposób jednoznaczny określić wpływu zmian funkcji administracyjnych na rozwój ludnościowy miast średnich i dużych. Rozwój ludnościowy należy rozpatrywać również w aspekcie gospodarczym.

2. Zmiana liczby ludności miast kształtowana jest bezpośrednio przez trzy czynniki: przyrost naturalny, migracje i zmiany granic administracyjnych. Strukturę przyrostu rzeczywistego ludności w latach siedemdziesiątych charakteryzuje przewaga przyrostu naturalnego nad migracyjnym (Rola-Kunach 1994). Przyspieszony rozwój demograficzny, szczególnie nowych stolic województw, był głównie efektem wzrostu ich atrakcyjności migracyjnej – co wiązać należy z ich awansem administracyjnym. Badania Jelonka i Zborowskiego (1992) wskazują, że zmiana funkcji administracyjnych miała istotny wpływ na rozwój terytorialny i ludnościowy miast – siedzib nowych województw. W dawnych miastach wojewódzkich wpływ reformy administracyjnej na zmiany terytorialne i ludnościowe nie był znaczny.

3. Dynamiczny wzrost ludności w niektórych miastach, nie tylko wojewódzkich, jest rezultatem inwestycji – głównie przemysłowych (tworzenie nowych miejsc pracy).

4. Osłabione tempo przyrostu ludności w miastach obserwowane w latach osiemdziesiątych było wynikiem kryzysu społeczno-gospodarczego oraz regresywnej fazy cyklu demograficznego.

5. Zahamowanie napływu ludności do miast i spadek przyrostu naturalnego jest obserwowany od początku lat dziewięćdziesiątych w większości miast Polski (por. Rola-Kunach 1994, Opałło 1995). Ma to bezpośredni związek zarówno z procesem restrukturyzacji gospodarki, jak i regresywną fazą cyklu demograficznego w Polsce. Łagodzenie jej skutków oraz względna progresja liczby ludności ma miejsce głównie w badanych miastach wojewódzkich, szczególnie w dawnych stolicach. Największe zróżnicowanie tempa wzrostu ludności charakteryzuje miasta grupy B. Najmniejsze zróżnicowanie tempa wzrostu ludności, a jednocześnie najwięcej miast depopulacyjnych występuje w grupie C.

5. Znaczenie funkcji administracyjnych w strukturze gospodarczej miast – podsumowanie

Procesy przekształceń struktury społeczno-gospodarczej kraju, jakie zachodziły w Polsce po II wojnie światowej, w tym w szczególności tworzenie i rozwój dużych zakładów przemysłowych, dużych przedsiębiorstw handlowych i usługowych, sprzyjały rozwojowi średnich i dużych miast oraz powstawaniu aglomeracji miejskich, powodując jednocześnie stagnację lub nawet regres małych miast (Wełpa 1982, s. 106). Funkcje produkcyjne (głównie przemysł) były podstawowym czynnikiem rozwoju miast w Polsce powojennej. Wymusiły one również wzrost nakładów na rozwój infrastruktury społecznej i technicznej podnosząc jednocześnie atrakcyjność tych ośrodków. To z kolei wpływało znacząco na dynamikę rozwoju społeczno-gospodarczego.

Należy zauważyć, że nawet w okresie intensywnej industrializacji rozwój miast był pośrednio wywołany przez funkcje administracyjne. Wynikało to z przyjętych stosunków polityczno-gospodarczych. Nadmierna centralizacja zarządzania gospodarką doprowadziła z jednej strony do przyspieszenia rozwoju ośrodków będących siedzibami władzy lokalnej (miasta powiatowe i wojewódzkie), z drugiej zaś, ze względu na ograniczone zasoby środków inwestycyjnych, wywoływała stagnację większości pozostałych miast. Koncentracja instytucji władzy, zarządzania i administracji w miastach o rozwiniętych funkcjach (co najmniej powiatowych) powodowała efekt selektywnego skupiania inwestycji.

Zmiana funkcji administracyjnych dla 32 miast w roku 1975 miała niewątpliwie duże znaczenie w kształtowaniu wielkości i udziału zatrudnienia w miastach. Podobne znaczenie, choć w mniejszym stopniu, miała dla miast reor-

ganizacja administracji terenowej i wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej w roku 1990. Stopień wykształcenia funkcji administracyjnych, mierzony udziałem zatrudnienia w administracji, określa ranga administracyjna miasta, liczba jego mieszkańców i obsługiwanego przez to miasto obszaru. W badanych miastach wojewódzkich wynosi on średnio ok. 9,5%, w pozostałych miastach 6,1%.

Dla określenia rangi funkcji administracyjnych miast należy szukać również innych, bardziej adekwatnych do tej działalności mierników. Bardzo istotnym będzie np. wielkość środków budżetowych przydzielanych ośrodkom administracyjnym różnych szczebli. Należy uwzględnić także pozaekonomiczną, a zwłaszcza informacyjną rolę funkcji administracyjnych (Biderman 1992a). Niestety skwantyfikowanie kompetencji władzy, konsekwencji decyzji dotyczących różnych dziedzin życia jest trudne do określenia.

Czas badań obejmuje dwa podokresy. Pierwszy: lata 1974–1989, okres państwa socjalistycznego i nakazowo-rozdzielczego systemu gospodarki; drugi: lata 1989–1996, okres przebudowy, demokratyzacji życia i wprowadzania rynkowego systemu gospodarki.

Wyniki przeprowadzonej analizy znaczenia i wpływu funkcji administracyjnych na rozwój społeczno-gospodarczy średnich i dużych miast można zinterpretować w dużej mierze panującymi warunkami polityczno-ekonomicznymi w państwie. Decyzje podejmowane w warunkach scentralizowanego, socjalistycznego systemu gospodarczego miały charakter często arbitralny – podporządkowany względom politycznym (były często mechaniczne i nieracjonalne). Taki też polityczny charakter miała decyzja o wprowadzeniu dwustopniowego podziału administracyjnego kraju w roku 1975. Uzasadnienie znaczenia funkcji administracyjnych tylko względami politycznymi jest niewystarczające, ponieważ zależności między zmianą statusu administracyjnego miast a ich rozwojem ujawniają złożony i wieloaspektowy charakter. Fakt istnienia w mieście siedziby władzy administracyjnej, która zarządza obszarem wykraczającym poza granice tego miasta, jest niewątpliwą przesłanką dalszego jego rozwoju. Atut ten wynika w mniejszym stopniu z możliwości zdobycia pracy w jednostkach administracyjnych, w znacznie zaś większym z posiadania przez to miasto (mieszczące się w nim urzędy) możliwości decydowania w sferze społecznej i gospodarczej, co przynosi w konsekwencji wymierne efekty dla miasta pełniącego taką funkcję administracyjną.

Reforma administracyjna w roku 1975 miała na celu wzmocnienie znaczenia funkcji administracyjnych jako miastotwórczych. Rozwój społeczno-gospodarczy nowych stolic województw miał być stymulowany ich funkcjami w zakresie administracji i zarządzania gospodarką regionalną, a miasta te zostały określone jako regionalne ośrodki wzrostu (Kaczmarek 1996).

Zmiany funkcji administracyjnych miast w roku 1975 stały się więc początkowym impulsem mnożnikowym, który spowodował dalsze konsekwencje

i wtórne efekty mnożnikowe. Dominująca pozycja stolicy województwa powodowała zjawisko „wymywania" wyrażające się silną kumulacją zasobów materialnych i środków finansowych w centrum administracyjnym. Taka sytuacja powstała wtedy, gdy decyzje inwestycyjne były rezultatem gry toczonej przez grupy interesu. Przy ograniczonych zasobach środków sprowadza się ona do przyznawania ich grupom najsilniejszym (związanych z centrum administracyjnym) (por. Puchalski 1987). Nowe miasta wojewódzkie rozwijały się często kosztem mniejszych miast. Koncentracja większości nakładów inwestycyjnych w regionie osłabiła rozwój pozostałych miast.

Istnienie w mieście siedziby władzy administracyjnej było niewątpliwym atutem dla dalszego jego rozwoju. W miastach pełniących rolę ośrodków administracji wojewódzkiej ujawniły się efekty występowania silnych wzajemnych związków miedzy administracją gospodarczą a biurokracją państwową, aparatem organizacji partyjnych i społecznych. Funkcje administracyjne osiągnęły zatem pełny rozwój w warunkach nadmiernej centralizacji zarządzania w gospodarce socjalistycznej, a więc wówczas, gdy łączyło się je z funkcjami politycznymi.

Funkcje administracyjne miały charakter miastotwórczy (Górka 1992, Węcławowicz 1992). Pociągały jednocześnie za sobą rozwój innych funkcji miastotwórczych (głównie przemysłowych i usługowych, szczególnie usług wyższego rzędu). Z kolei utrata statusu miasta powiatowego spowodowała osłabienie tempa rozwoju miast, a w sytuacji kryzysowej nawet recesji społeczno-gospodarczej (por. Kaczmarek 1992, Michalski 1992). Miasta, tracąc funkcje powiatowe, nie otrzymały w zamian nowych funkcji miastotwórczych, a nie wykorzystane zasoby mogły stać się z czasem barierami rozwoju tych miast (np. zasoby majątkowe, niezależnie od niszczenia, rodzą koszty utrzymania; kadry, dla których brak zatrudnienia, emigrują) (por. Wojtasiewicz 1994).

Zniesienie scentralizowanego systemu planowania gospodarczego, wprowadzenie gospodarki rynkowej oraz zapoczątkowanie reformy administracji publicznej przez utworzenie samorządów terytorialnych stworzyło całkowicie nową sytuację. W gospodarce planowej miasta traktowane były przedmiotowo i instrumentalnie, dominującą rolę odgrywał interwencjonizm państwowy i rozwój egzogeniczny nastawiony na osiąganie celów ogólnokrajowych. Zmiany ustrojowe stworzyły możliwość usamodzielnienia się miast i kreowania własnej strategii i polityki rozwoju (Wysocka 1995).

W dużych i średnich miastach koncentracja i różnorodność funkcji jest zwykle duża, a niekompletność i żywotność struktur wewnętrznych tworzą w tych miastach swoisty mechanizm adaptacyjny, który pozwala samodzielnie regulować procesy rozwoju w warunkach rynkowego systemu gospodarki. W miastach otwartych na przekształcenia działa zasada samoorganizacji przejawiająca się poprzez swobodne (nieskrępowane) oddziaływanie uczestników i podmiotów

gospodarki przestrzennej (por. Leszczycki, Domański 1992). Funkcjonowanie gospodarki rynkowej ujawniło możliwości adaptacyjne miast do nowych warunków. Szczególnie korzystne warunki tworzą w miastach: zaawansowany proces prywatyzacji gospodarki i restrukturyzacji zakładów przemysłowych, koncentracja kapitału zagranicznego (inwestycje bezpośrednie), rozwój sektora usług. W takich miastach również najsprawniej funkcjonuje samorząd terytorialny. Jak podkreśla R. Domański (1997, s. 45), korzystnym zjawiskiem jest dywersyfikacja struktur gospodarczych w mieście. Jest ona szczególnie korzystna, gdy tworzy elastyczne struktury gospodarcze wchłaniające innowacyjne i redukcyjne dziedziny schyłkowe. Wśród korzyści dywersyfikacji dwie są szczególnie istotne. Po pierwsze, gospodarka o zróżnicowanej i zharmonizowanej strukturze jest bardziej odporna na wahania koniunkturalne i ma większe zdolności adaptacyjne potrzebne w okresie przekształceń strukturalnych. Po wtóre, gospodarka zróżnicowana, a zwłaszcza o nowoczesnej strukturze, stwarza podłoże, na którym może dalej rozwijać się kreatywność przedsiębiorstw, administracji i ludności. Miasta o zdywersyfikowanej i dynamicznej strukturze mają większe szanse rozwoju i poprawiania swej pozycji w szerszym przestrzennym systemie gospodarki.

Zadaniem W. Maika (1997, s. 210) tam, gdzie dominowały funkcje produkcyjne (przemysł), następuje kryzys ekonomicznych podstaw egzystencji miasta i jego mieszkańców z wszelkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy. Natężenie negatywnych zjawisk w tej sferze pogłębia słaba mobilność, słaba przedsiębiorczość i innowacyjność mieszkańców niektórych miast i gmin, brak kapitału i umiejętności kreowania lokalnej bazy ekonomicznej. W początkowej fazie transformacji systemowej następuje radykalne obniżenie rozwoju gospodarki lokalnej. Zjawisko to zaznacza się w postaci regresji na miejskim rynku pracy wskutek redukcji miejsc pracy. Niepokojące rozmiary przybiera spadek tempa wzrostu liczby ludności miast. Poza małymi miastami, gdzie proces ten występował wcześniej, tendencje regresywne obejmują także duże i średnie ośrodki miejskie.

P. Korcelli (1995) zauważa jednocześnie, że przestała funkcjonować reguła zgodności wielkości miasta z szansami jego dalszego rozwoju. Szanse te ulegają silnej dywersyfikacji, odzwierciedlającej różnice w: funkcjach gospodarczych poszczególnych ośrodków, ich położeniu geograficznym, stanie infrastruktury i środowiska przyrodniczego, efektywności działań lokalnych władz i środowisk opiniotwórczych. Wyrazem omawianych tendencji są procesy polaryzacji w systemie osadniczym: wykształcenie się niewielkiej liczby ośrodków zaawansowanych pod względem zachodzących w nich zjawisk korzystnej transformacji oraz grupy ośrodków i obszarów kryzysowych, obejmujących zwłaszcza stare aglomeracje oraz mniejsze, monofunkcyjne ośrodki przemysłowe.

Przeprowadzona w pracy analiza nie potwierdza w pełni sformułowanych we wstępie pracy tez. Sfera administracji szczebla wojewódzkiego w sposób istotny

wpłynęła na tempo i dynamikę rozwoju miast w okresie gospodarki planowanej centralnie. Funkcje administracyjne stanowiły pierwotny impuls rozwojowy. Pociągnęło to za sobą rozwój innych funkcji miastotwórczych (efekt mnożnikowy). W okresie gospodarki rynkowej ranga administracyjna nie wpływała już w ten sposób na dynamikę rozwoju miast. Tym samym zmiana rangi administracyjnej nie musi wiązać się ze stagnacją czy recesją miast. Współcześnie wiele średnich i dużych miast o różnorodnych funkcjach przemysłowych i usługowych ujawnia zdolności adaptacyjne do nowych warunków społeczno-gospodarczych. Należy to przypisać aktywności władz i mieszkańców, wykorzystaniu dużego potencjału intelektualnego i gospodarczego, atrakcyjności położenia i powiązań komunikacyjnych miast.

Transformacja ustrojowa stworzyła nowe uwarunkowania rozwoju miast w Polsce. Najważniejsze z nich to:

- gospodarka wolnorynkowa, która wywołała zmiany w strukturze i funkcjonowaniu gospodarki w ogóle;
- ustrój samorządowy, który przywrócił miastom ich autonomiczny charakter;
- nowe regulacje prawne dotyczące gospodarki przestrzennej miast, które spowodowały, iż gospodarka przestrzenna stała się najbardziej autonomiczną dziedziną funkcjonowania gminy.

Funkcje administracyjne jako funkcje miastotwórcze w nowych warunkach rozwoju miast uległy zatem zmianie. Ich znaczenie mocno osłabło. Istnienie w mieście siedziby władzy administracyjnej jest niewątpliwie atutem dla dalszego jego rozwoju, jednak w warunkach gospodarki kapitalistycznej atut ten ma odmienny charakter niż w gospodarce socjalistycznej. Na przykład w Stanach Zjednoczonych stolice stanów mieszczą się głównie w miastach mniejszych – nie wykazujących wysokiej dynamiki rozwoju (por. Szczepkowski 1992). Istotne są również ranga i rodzaj funkcji administracyjnych (np. funkcja stołeczna i funkcja miast powiatowych).

W nowym – trójstopniowym podziale administracyjnym – funkcje administracyjne nie powinny determinować rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno stolic powiatów, jak i województw. Reforma administracji publicznej i związana z nią zmiana organizacji terytorialnej kraju może natomiast wpłynąć na zmiany zatrudnienia w administracji. Ponieważ wielkość zatrudnienia w administracji pozostaje w związku z rangą administracyjną oraz liczbą ludności miasta i obszaru przez niego obsługiwanego, dlatego wszystkim miastom zagrożonym degradacją do rangi ośrodka powiatowego grozi znaczne zmniejszenie zatrudnienia w administracji publicznej. Jednocześnie w miastach przywróconych do rangi ośrodków powiatowych zatrudnienie w administracji publicznej wzrośnie.

Wraz z odtworzeniem powiatu dotychczasowe miasta wojewódzkie będą oczekiwać zachowania swojej rangi poprzez utrzymanie w tych miastach pew-

nych administracyjnych funkcji regionalnych. Zasadnym byłoby utworzenie w tych miastach terenowych ośrodków administracji wojewódzkiej, które stałyby się jednostkami pomocniczymi dla dużych województw (regionów). Tym samym miasta te utrzymałyby prestiż i znaczenie funkcji administracyjnych w strukturze gospodarczej.

Bibliografia

Bagiński E., 1988, Nowe miasta wojewódzkie, w: Proces urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce, red. B. Jałowiecki, E. Kottenberg-Kwiatkowska, Ossolineum, Wrocław.

Biderman E., 1992a, Funkcje administracyjne jako system oddziaływań informacyjnych miasta na przykładzie Poznania, w: Funkcja administracyjna miast, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica", Łódź.

Biderman E., 1992b, Badania geograficzne istoty funkcji administracyjnych miast, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Budner W., 1996, System osadniczy. Badanie dynamiki miast, MD nr 7, Akademia Ekonomiczna, Poznań.

Czyż T., 1981, Administrative division and regional structure of Poland, „Questiones geographicae" nr 7.

Domański R., 1997, Przestrzenna transformacja gospodarki, PWN, Warszawa.

Europejska Klasyfikacja Działalności, 1991, GUS, Warszawa.

Funkcja administracyjna miast, 1992, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica" nr 17, Łódź.

Gospodarka przestrzenna gmin, 1995, tom 2: Prawne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania gospodarki przestrzennej, red. A. Rybowska, S. Podolak, IGiPZ, Kraków.

Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju, 1982, Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Górka Z., 1992, Lokalizacja funkcji administracyjnej w nowych siedzibach województw, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Informacje o reformie administracji publicznej RP, 1993, Biuro Pełnomocnika Rzadu ds. Reformy Administracji Publicznej, Warszawa.

Jałowiecki B., 1996, Przestrzeń historyczna, realizm, regionalizacja, w: Oblicza polskich regionów, Wydawnictwo EUROREG, Warszawa.

Jelonek A., Zborowski A., 1992, Wpływ zmian funkcji administracyjnych na rozwój ludnościowy i terytorialny miast w Polsce, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Kaczmarek T., 1992, Wybrane problemy rozwoju społeczno-gospodarczego Gniezna w aspekcie zmian funkcji administracyjnych, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Kaczmarek T., 1996, Rola funkcji administracyjnych w rozwoju średnich miast Wielkopolski, Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Kołodziejski J., 1995, Koncepcje reformy systemu terytorialnego państwa, w: Przyszłość samorządu terytorialnego w Polsce. Krajowy Sejmik Samorządowy, Dobieszów, Łódź.

Korcelli P., 1995, Kierunki przekształceń systemu osadniczego Polski, „Biuletyn KPZK PAN z. 169.

Leszczycki S., Domański R., 1992, Geografia społeczno-ekonomiczna Polski, PWN, Warszawa.

Liszewski S., 1992, Funkcje administracyjne miast jako podmiot badań geograficznych, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Łysoń P., 1998, Projekt kształtu terytorialnego 13 dużych województw-regionów, „Samorząd Terytorialny" nr 1–2.

Maik W., 1994, Budowa systemu osadniczego w Polsce w latach 1970–1993, w: Geografia osadnictwa i ludności w niepodległej Polsce w latach 1918–1993, t. 2, Kierunki badania naukowego, PTG i Komisja Geografii i Ludności, Łódź.

Maik W., 1997, Problemy rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej. „Biuletyn KPZK PAN" z. 177.

Miasta w Polsce, 1994, GUS, Warszawa.

Michalski W., 1992, Wpływ zmian funkcji administracyjnych na powiązanie Łasku z zapleczem, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Opałło M., 1995, Rozwój wielkich miast Polski. Rys historyczny – doświadczenia, uwarunkowania, „Biuletyn KPZK PAN" z. 169.

Podział administracyjny kraju. Poglądy. Opinie, 1984, „Biuletyn KPZK PAN" z. 126.

Podział administracyjny kraju. Studia. Materiały. Dyskusja, 1986, „Biuletyn KPZK PAN" z. 128.

Podział terytorialny kraju, 1974, „Biuletyn KPZK PAN" z. 83.

Puchalski K., 1987, Atrakcyjność społeczno-gospodarcza jako czynnik rozwoju miasta (na przykładzie miast regionu Warszawy), Dokumentacja Geograficzna IGiPZ PAN, z. 2.

Rajman J., 1980, Miasto jako ogniwa rozwoju regionalnego, „Studia nad ekonomiką regionu" nr 10, Śląski Instytut Naukowy, Katowice.

Rola-Kunach S., 1994, Ludność miast polskich w latach 1975–1992, „Wiadomości Statystyczne" nr 6.

Rybicki Z., 1988, Administracja gospodarcza w PRL, PWN, Warszawa.

Szczepkowski J., 1992, Refleksje i sugestie na temat funkcji administracyjnych miast, w: Funkcja administracyjna miast, op.cit.

Szczepkowski J., Lijewski T., Bagdziński S.L., Polaczek A., 1994, Podział administracyjny Polski na mezoregiony wojewódzkie, Centrum Rozwoju Lokalnego i Regionalnego, Toruń.

Wełpa B., 1982, Podstawy rozwoju i zagospodarowania małych miast, „Biuletyn KPZK" z. 121.

Węcławowicz G., 1992, Centralne funkcje a rozwój aglomeracji warszawskiej, w: Funkcja administracyjna miast, opcit.

Wojtan J., 1976, Rozwój funkcji miast w Polsce w świetle zmian podziału administracyjnego, „Miasto" nr 3.

Wojtasiewicz L., 1994, Sytuacja społeczno-gospodarcza i perspektywy rozwoju, w: Gniezno u progu XXI wieku, red. R. Pawuła-Piwowarczyk. Gaudentinum, Gniezno.

Wysocka E., 1993, Wariantowe koncepcje podziału terytorialnego kraju na województwa. Pełnomocnik rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, Warszawa.

Wysocka E., 1995, Strategie rozwoju wielkich miast, „Biuletyn KPZK PAN" z. 169.

Zagożdzon A., 1988, Sieć osadnicza, zmienność i trwałość, w: Procesy Urbanizacji i przekształcania miast w Polsce, red. B. Jałowiecki, E,. Kaltenberg-Kwiatkowska, Ossolineum, Wrocław.

Waldemar Budner

ADMINISTRATIVE FUNCTIONS IN THE ECONOMIC STRUCTURE OF MEDIUM-SIZED AND LARGE CITIES

(Summary)

The aim of this paper is to identify administrative functions in cities and to determine the significance of administrative functions in the economic structure of the cities as well as the influence of changes in these functions on the rate of socio-economic development of these cities. The subject of analysis is 61 selected Polish medium-sized and large cities. These are the so-called cities of administrative promotion (of 1975), old capitals of the provinces (from the time before 1975) and former capitals of districts. The studies cover the years 1974-1996.

The following conclusions can be made on the basis of the analysis:

1. The concept of administrative functions has many meanings and pertains to various spheres of activity. Used in a broad meaning it concerns all management-related human activities covering political, social and religious organisations, financial and insurance institutions, judicial and penitentiary institutions, defence institutions and organisations as well as economic and municipal administration.
2. The administrative reform of 1975, reorganisation of the local administration and introduction of the principles of market economy (commercialisation of the sphere of finance and services) in 1990 were the turning points for the development of the size and share of employment in the administration of medium-sized and large cities.
3. Administration at the level of the province has significantly influenced the rate and dynamics of urban development under the planned command economy. Administrative functions were the primary impulse for development. This entailed the growth of other city-creating functions (the multiplier effect). The administrative functions reached the peak of their development under excessive centralisation in the communist economy, i.e. when they were connected with political functions.
4. Under the market economy the administrative rank did not exert such a significant impact on the dynamics of urban development. Thus the change in administrative rank does not have to be linked with stagnation or recession of cities. Nowadays many medium-sized and large cities of various industrial and service functions reveal adjustment abilities to the new social and economic conditions.