Piotr WACHOWSKI

ROZWÓJ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ W POWIĄZANIU ZE ZMIANAMI STATUSU ORGANÓW WŁADZY I ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE DUŻEGO MIASTA W LATACH 1945-1985

Wstęp

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, jak przedstawiał się rozwój wybranych dziedzin infrastruktury społecznej w okresach rozmaitego ukształtowania statusu organów miasta. Traktuję to jako wstęp do ewentualnych dalszych badań na temat związków między statusem organów miasta a rozwojem infrastruktury społecznej w mieście.

Pojęcie statusu organów miejskich oznacza w tym artykule usytuowanie organów miejskich, zarówno uchwałodawczych, jak i wykonawczych, w strukturze władzy i administracji państwowej. Rozważania z tego zakresu odnoszę do dużych miast w Polsce, tj. liczących ponad 500 tys. mieszkańców. Badania empiryczne, stanowiące ilustrację do rozwiązań systemowych, zostały jednak ograniczone do miasta Poznania, w którym status organów w rozpatrywanym czterdziestoleciu zmieniał się czterokrotnie: 1945-1949, 1950-1956, 1957-1974, 1975-1985.

Infrastruktura społeczna jest pojęciem wieloznacznym. W ujęciu encyklopedycznym oznacza ona ogół podstawowych instytucji społecznych niezbędnych do istnienia społeczeństwa, świadczących usługi w dziedzinie prawa, wychowania, zdrowia itp.[1] Podstawową cechą infrastruktury społecznej jest bezpośrednie oddziaływanie "na zdolności umysłowe oraz siły i umiejętności fizyczne człowieka uczestniczącego w procesie świadczenia usług, przez co wpływa się na stopę życiową ludności [...], przy pośrednim tylko oddziaływaniu na procesy produkcyjne"[2].

---

[1] Encyklopedia popularna, wyd. 10, PWN, Warszawa 1987, s. 294.

[2] J. W i e r z b i c k i, Usługi infrastrukturalne (użyteczności publicznej) w państwie socjalistycznym, "Finanse" 1974, nr 10, s. 18 i 22.

Zdaniem J. Kroszela infrastruktura społeczna jest jednym z podstawowych działów gospodarki miejskiej. Przez infrastrukturę społeczną rozumie on urządzenia i instytucje świadczące usługi w zakresie kształcenia i wychowania, nauki, ochrony zdrowia, rekreacji, kultury i pomocy społecznej, zaspokajające potrzeby człowieka, niezbędne dla tworzenia i funkcjonowania sfery produkcyjnej w sposób bezpośredni i pośredni[3]. J. Wierzbicki stwierdza, że w szerszym znaczeniu pojęcie infrastruktury społecznej może obejmować ponadto urządzenia kształtujące ogólne warunki bytowe ludności, w tym niektóre urządzenia komunalne, a także ochronę środowiska naturalnego człowieka[4].

Jak wynika z przedstawionych definicji, infrastruktura społeczna obejmuje szeroki krąg dziedzin. W dalszym ciągu tego opracowania zajmę się tylko oświatą i wychowaniem, służbą zdrowia, opieką społeczną, a także urządzeniami kulturalnymi (teatry i instytucje muzyczne, kina, muzea) oraz urządzeniami sportowymi, turystycznymi i wypoczynkowymi. Wybór ten podyktowany został przede wszystkim dostępnością danych empirycznych.

1. Charakterystyka społeczno-gospodarcza Poznania

Zakończenie II wojny światowej i przesunięcie granic polskich na zachód stworzyło Poznaniowi możliwości dalszego rozwoju. Poznań był miastem wojewódzkim i zarazem wielkim węzłem komunikacji kolejowej i drogowej z portami: lotniczym i rzecznym, a także ośrodkiem handlu międzynarodowego poprzez organizację Międzynarodowych Targów Poznańskich oraz wyspecjalizowanych salonów wystawienniczych.

W wyniku działań wojennych oraz okupacji hitlerowskiej nastąpiło znaczne zmniejszenie liczby mieszkańców Poznania. W okresie powojennym liczba ludności gwałtownie wzrosła: z 249,0 tys. w 1945 r. do 575,1 tys. w 1985 r. (tab. 1). Na taki stan rzeczy duży wpływ miał wysoki przyrost naturalny, szczególnie intensywny do połowy lat pięćdziesiątych (w granicach 15-19‰), który w późniejszych latach wykazywał tendencję malejącą, osiągając w 1985 r. wielkość 3,7‰. Drugim czynnikiem wpływającym na przyrost mieszkańców była migracja ludności do Poznania[5].

---

[3] J. K r o s z e l, Infrastruktura społeczna w teorii i praktyce gospodarki socjalistycznej, PWN, Warszawa-Wrocław 1974, s. 27.

[4] J. W i e r z b i c k i, Usługi infrastrukturalne, s. 22.

[5] Poznań 1946-1985, WUS, Poznań 1986, s. 16.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego Poznania w latach 1946-1985

Jednostki administracyjne	Lata	Liczba ludności		Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej (w tys.)	Uspołecznione zakłady przemysłowe		Zakłady rzemieślnicze		Użytki rolne (w tys. ha)	Punkty sprzedaży detalicznej	Zakłady gastronomiczne
		ogółem (w tys.)	na 1 km^2		ogółem	produkcja globalna (w mld zł)	ogółem	zatrudnienie			
Samorząd terytorialny	1946	249,0[a]	1186	.	114	1,6	3683[b]	10 977[b]	11,5	4348	211
Miasto-powiat	1950	323,7	1461	154,0	252	3,8	.	.	10,1	2787	123
	1955	374,9	1708	150,3	504	8,2	2775	5 369	9,6	2225	102
Miasto-województwo	1960	414,0	1885	175,6	565	12,7	3399	6 692	9,3	2672	136
	1965	438,2	1996	209,5	728	18,4	3069	7 329	8,9	2610	163
	1970	471,9	2149	238,9	684	26,5	3211	7 829	8,2	2610	187
	1975	515,9	2259	277,6	661	40,1	3372	9 040	8,1	2610	271
Miasto-jednostka szczebla podstawowego	1980	552,9	2419	271,8	680	47,7	4498	11 736	7,4	2899	337
	1985	575,1	2516	253,1	628	.	7162	17 416	7,4	3591	328

[a] 1945; [b] 1947.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie: "Rocznika Statystycznego Miasta Poznania" 1951-1959, s. 148; 1970, s. 14,50; 1974, s. 18, 108, a także: Poznań 1946-1985, WUS, Poznań 1986, s. 16, 18, 22-25, 42, 43, 46, 47 oraz "Rocznika Statystycznego Województwa Poznańskiego" 1987, s. 158.

W badanym okresie obszar miasta[6] nie uległ stosunkowo dużym zmianom i w 1985 r. wynosił 228,6 km^2. Duży przyrost ludności oraz niewielkie zmiany obszaru miasta spowodowały, że znacznie wzrosła liczba ludności na 1 km^2 (tab. 1). Jak się wydaje, na taką sytuację wpływał również fakt, że Poznań stanowi centrum aglomeracji miejskiej obejmującej jeszcze 4 jednostki osadnicze (Luboń, Puszczykowo, Mosina, Swarzędz), które zalicza się do jego satelitów o charakterze mieszkaniowym[7]. Zdaniem E. Małuszyńskiej wchodzą one w skład tzw. cienia wielkiego miasta[8].

W latach 1950-1985 występował w Poznaniu wysoki wzrost liczby zatrudnionych. W okresie pierwszego powojennego dziesięciolecia poznański rynek pracy charakteryzował się globalną równowagą. W następnych latach wzrosła nadwyżka wolnych miejsc pracy w stosunku do liczby jej poszukujących[9]. W badanym okresie największy udział osób zatrudnionych przypadał na następujące dziedziny: przemysł, budownictwo, handel, oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia i opiekę społeczną. W dwóch pierwszych działach udział ten przekraczał 40% ogółu zatrudnionych. Jak się wydaje, jest to ściśle powiązane z funkcjami pełnionymi przez dane miasto w strukturze osadniczej kraju. Zgodnie z przeprowadzoną przez GUS klasyfikacją typów funkcjonalnych na podstawie proporcji zatrudnienia w trzech sektorach ekonomicznych (rolnictwo, przemysł, usługi) Poznań

---

[6] Tamże, s. 16. Rozporządzenie RM z 14 X 1950 r. w sprawie zmiany granic miast: Poznania, Gniezna, Torunia, Zawiercia, Dz.U. 1950, nr 48, poz. 436; Rozporządzenie RM z 30 XI 1972 r. w sprawie zmiany granic miast, Dz.U. 1972, nr 50, poz. 323.

[7] Statystyczna charakterystyka miast. Funkcje dominujące, GUS, Warszawa 1977, s. 46.

[8] Efekt cienia polega na tym, że wielka aglomeracja miejska staje się często jedynym ośrodkiem usługowym dla terenów ją otaczających. Wyposażenie w jednostki handlowe, usługowe itp. obszarów leżących w bezpośrednim sąsiedztwie aglomeracji jest gorsze niż miejscowości położonych w większej odległości (E. M a ł u s z y ń s k a, Cień wielkiego miasta. Procesy urbanizacyjne w strefie Poznania, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1988, nr 3, s. 230).

[9] S. W a s z a k, B. Z i ó ł e k, Ludność i zatrudnienie, w: Rozwój gospodarczy Poznania w XX-leciu Polski Ludowej, "Roczniki Ekonomiczne" t. XVII, 1966, s. 30.

określono jako ośrodek przemysłowy oraz ośrodek usługowy, przy czym występuje tu zrównoważony udział usług materialnych i niematerialnych[10].

W latach 1945-1985 podstawę rozwoju gospodarczego Poznania stanowił przemysł. Największy udział w produkcji globalnej miał przemysł spożywczy (powyżej 31%), znacznie dystansując przemysł elektromaszynowy i chemiczny. Silną dynamikę wykazywała również liczba uspołecznionych zakładów przemysłowych (tab. 1).

Uzupełnieniem produkcji przemysłowej jest produkcja rzemieślnicza. W gospodarce miasta rola rzemiosła nie sprowadzała się do uzupełnienia produkcji wielkoprzemysłowej dla zaspokojenia potrzeb ludności. Rzemiosło służyło również zaspokojeniu potrzeb zaopatrzeniowych przemysłu. Bliższe dane na temat rozwoju rzemiosła w Poznaniu przedstawia tabela 1.

Tradycyjnie w województwie poznańskim dużą rolę odgrywało rolnictwo, które dostarczało żywności także dla mieszkańców badanego miasta. Dla Poznania charakterystyczne jest to, że pewna część terenów w obrębie miasta ma charakter rolniczy. Zmniejszenie się tych terenów w mieście (tab. 1) jest wynikiem rozwoju dzielnic mieszkaniowych, przemysłowych arterii komunikacyjnych, parków i miejsc wypoczynku.

Dużą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym Poznania odgrywał handel wewnątrzny. Zaspokajał on potrzeby nie tylko mieszkańców miasta, lecz także ludności zamieszkałej poza Poznaniem, a dojeżdżającej do pracy i szkół, przybywającej do miasta na krótki okres oraz zamieszkałej w pobliżu Poznania i dokonującej zakupów (głównie towarów nieżywnościowych) w mieście[11].

Z życiem każdego miasta silnie związane są instytucje żywienia zbiorowego. Do 1949 r. prawie wszystkie zakłady gastronomiczne były prywatne, prowadzone zwykle przez właściciela i jego rodzinę. Charakteryzowały się one skromnym wyposażeniem technicznym. Od 1949 r. państwo zaczęło przejmować prywatne lokale gastronomiczne, w 1977 r. uzyskując najwyższy stopień uspołecznienia sieci gastronomicznej (98,7%). Od następnego roku współczynnik ten zaczął maleć - do 83,2% w 1985 r.

Do gospodarki miejskiej w ścisłym znaczeniu należy gospodarka komunalna. W latach 1945-1985 długość sieci wodociągowej, jak i kanalizacyjnej znacznie wzrosła (tab. 2), natomiast udział ludności korzystającej z obu sieci od połowy lat sześćdziesiątych przekroczył odpowiednio 90 i 85%. Od 1909 r. działa w Poznaniu oczyszczalnia ścieków, której pierwotna zdolność przetwórcza dostosowana była do miasta liczącego 175 tys. mieszkańców. Pomimo rozbudowy tej oczyszczalni w 1952 r. nie rozwiązano

---

[10] Statystyczna charakterystyka miast, s. 54 i 66.

[11] J. D i e t l, K. M a g o t t, Handel, w: Rozwój gospodarczy, s. 90.

Tabela 2

Podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarki komunalnej w Poznaniu w latach 1945 - 1985

Jednostki administracyjne	Lata	Długość sieci (w km)			Zużycie wody na 1 mieszkańca (w m^3)	Powierzchnia parków (w ha)	Liczba taboru komunikacji miejskiej		Przewóz pasażerów w ciągu roku (w mln, szacunek)	Powierzchnia zieleńców (w ha)
		wodociągowej	kanalizacyjnej	gazowej			tramwaje	autobusy		
Samorząd terytorialny	1945	294,3	.	253,2[a]	26,6[a]	80[b]	234[b]	16[b]	68,3[b]	35[b]
Miasto - powiat	1950	.	.	316,1	19,9	504	217	39	119,5	67
	1955	342,2	.	327,3	22,6	526	269	32	158,3	45
Miasto - województwo	1960	378,4	287,3	335,1	27,9	608	330	100	221,5	45
	1965	378,5	306,6	348,6	32,4	727	337	150	360,2	76
	1970	421,6	339,0	361,6	40,5	662	398	228	319,5	156
	1975	493,5	396,7	504,0	51,0	752	420	359	344,6	197
Miasto - jednostka szczebla podstawowego	1980	541,9	449,1	631,1	61,5	810	487	383	434,2	270
	1985	586,5	512,7	716,8	70,9	762	470	438	435,8	284

[a] 1938; [b] 1946.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie E. K r z y m i e ń, Gospodarka komunalna, w: Rozwój gospodarczy, s. 131, 133-135; "Rocznik Statystyczny miasta Poznania" 1974, s. 175-179; Poznań 1946-1985, s. 26-29, 48-51.

problemu oczyszczania ścieków miejskich. Obecna przepustowość oczyszczalni pozwala oczyścić jedynie 1/3 ilości ścieków odprowadzanych systemem kanalizacji sanitarnych Poznania. Reszta ścieków odprowadzana jest bezpośrednio do Warty. Sytuacja ma ulec poprawie po zrealizowaniu I etapu budowy centralnej oczyszczalni ścieków[12].

Do funkcjonowania dużego miasta niezbędna jest komunikacja miejska. W badanym okresie do podstawowych trakcji należały tramwajowa i autobusowa (tab. 2). Najmniejsze znaczenie miała trakcja trolejbusowa, którą rozwijano do 1959 r., a po 1960 r. zlikwidowano. W badanym okresie liczba taboru autobusowego i tramwajowego wzrosła, ale nie w takim stopniu, jak liczba przewożonych pasażerów. Warto nadmienić, że zużycie wozów, głównie tramwajowych, było znaczne i niejednokrotnie przekraczało przyjęty w przepisach prawnych okres użytkowania.

Zakres komunalnego wywozu śmieci obejmował w zasadzie całe miasto, tj. około 2300 tys. m^2 powierzchni oczyszczanych ulic i placów. Do tego celu służyły specjalne samochody, których w 1947 r. było 9, a w 1985 r. 114.

Poznań ma duże obszary terenów zielonych, których powierzchnia w badanym okresie znacznie wzrosła (tab. 2). W wyniku powstania nowych osiedli mieszkaniowych pojawiła się zieleń osiedlowa. W celach rekreacyjno-sportowych na terenie miasta wybudowano w okresie okupacji hitlerowskiej dwa sztuczne jeziora, tj. Rusałkę i Jezioro Maltańskie. Mankamentem obu tych jezior stało się znaczne ich zanieczyszczenie.

W latach osiemdziesiątych działało w Poznaniu 10 hoteli z 2889 łóżkami. W okresie Międzynarodowych Targów Poznańskich bazę noclegową uzupełniały pokoje wynajmowane w mieszkaniach prywatnych i domach studenckich, a także wybudowany w 1961 r. ośrodek wypoczynkowy Międzynarodowych Targów Poznańskich w Kiekrzu, wynajmowany gościom zagranicznym[13].

---

[12] J. L e m a ń s k i, K. O r y l, Stan i ochrona środowiska naturalnego, w: Raport o stanie społeczno-gospodarczym województwa poznańskiego, Biblioteka "Kroniki Wielkopolski", Poznań 1985, s. 31.

[13] B. Z i ó ł e k, Niektóre elementy rozwoju gospodarczego Poznania w czterdziestoleciu Polski Ludowej, "Kronika Miasta Poznania" 1985, nr 3, s. 17.

II. Organy miasta w strukturze władzy i administracji państwowej

W latach 1944-1949 na terenie całego kraju działały samorządy terytorialne, które miały charakter związków publicznoprawnych. Organami tych samorządów były rady narodowe. Oprócz samorządów terytorialnych istniały także terenowe organy administracji rządowej, do których zaliczano urzędy wojewodów i starostów powiatowych oraz grodzkich.

Organem wykonawczym samorządu miejskiego był Zarząd Miejski, któremu przewodniczył w Poznaniu prezydent miasta. W latach 1944-1949 samorząd miejski administrował gospodarką komunalną wyodrębnioną wówczas podmiotowo, z uwzględnieniem przy tym kryterium własności oraz podejmował decyzje w innych sprawach nie zastrzeżonych dla administracji rządowej (starosty grodzkiego). Do kompetencji samorządu terytorialnego w Poznaniu należały sprawy związane z prowadzeniem przedsiębiorstw samorządowych (komunalnych) i tzw. zakładów wyodrębnionych (szpitale, wszystkie teatry, zakłady opiekuńcze), a także z utrzymaniem szkolnictwa podstawowego i zawodowego, Wyższej Szkoły Budowy Maszyn, ośrodków zdrowia, Miejskiego Ośrodka Dezynfekcyjnego, Filharmonii Poznańskiej, muzeów, biblioteki miejskiej i archiwum państwowego[14].

W 1950 r. na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zniesiono samorząd terytorialny[15] i własność samorządową (komunalną). Odtąd sprawami dotyczącymi społeczności lokalnej zajęły się rady narodowe, działające jako organy jednolitej władzy państwowej. Zadania poprzednich organów administracji rządowej przejęły właściwe prezydia rad narodowych. Na podstawie wymienionej ustawy utworzono wojewódzkie, powiatowe, miejskie oraz gminne (od 1954 r. - gromadzkie) rady narodowe. Większe miasta zostały wyłączone z powiatów lub województw (Warszawa, Łódź). Poczynione zmiany znalazły potwierdzenie w Konstytucji z 22 lipca 1952 r.[16], która wprowadziła trójstopniową strukturę terenowych organów władzy i administracji państwowej, a także zasadę hierachicznego podporządkowania terenowych organów poszczególnych szczebli.

---

[14] A. K o m a r, Budżet miasta Poznania w PRL (lata 1945-1960), Biblioteka "Kroniki Miasta Poznania", Poznań 1962, s. 22-23.

[15] Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.

[16] Dz.U. 1952, nr 33, poz. 233.

W wyniku przeprowadzonych zmian systemowych Poznań, jako jedno z 59 miast[17], uzyskał status miasta stanowiącego powiat w granicach województwa poznańskiego. Wprowadzono także nowy podział zadań między poszczególne szczeble władzy państwowej. W zakresie infrastruktury społecznej w dziedzinie opieki zdrowotnej Miejskiej Radzie Narodowej w Poznaniu przekazano 3 szpitale miejskie, miejskie i zakładowe przychodnie, higienę szkolną, punkty położnicze. Z oświaty i wychowania do zadań władz miejskich zaliczono tylko szkolnictwo podstawowe dzienne oraz dla pracujących, żłobki, domy małego dziecka, przedszkola, świetlice dziecięce, kolonie i obozy, pomoc dla dzieci w rodzinach własnych i zastępczych, ogrody jordanowskie oraz turystykę szkolną. Kulturę skupiono w dużej mierze na szczeblu centralnym i wojewódzkim. Miejskiemu organowi podporządkowano tylko działalność Miejskiej Biblioteki Publicznej i jej filii. Zakres zadań władz miejskich w odniesieniu do oświaty i kultury był więc bardziej ograniczony niż w okresie samorządu terytorialnego[18].

Na podstawie uchwały Prezydium Rządu z 1954 r.[19] Poznań podzielono na następujące dzielnice: Stare Miasto, Nowe Miasto, Wildę, Jeżyce, Grunwald. Nie zmieniło to statusu Poznania jako miasta-powiatu. Powołanie w 1954 r. dzielnicowych rad narodowych nie wiązało się od rązu z wyraźnym określeniem zakresu ich kompetencji przez miejską radę narodową. Uprawnienia rad dzielnicowych ukształtowały się w ciągu kolejnych lat w drodze stopniowego przekazywania im zadań ze szczebla miejskiego na podstawie uchwał Prezydium Rady Narodowej m. Poznania.

Dekretem Rady Państwa z 1956 r.[20] Poznań został wyłączony, podobnie jak Kraków i Wrocław, z województwa, a tym samym miejska rada narodowa uzyskała uprawnienia wojewódzkiej rady narodowej. Status organu miejskiego nie zmienił się do połowy 1975 r. Charakterystyczne jest to, że władze miejskie wykonywały w tym okresie zadania związane z opracowywaniem planów przestrzennego zagospodarowania miasta, planowaniem oraz realizacją inwestycji gospodarki komunalnej i infrastruktury społecznej,

---

[17] A.W. Z a w a d z k i, Budżety terenowe, w: Finanse Polski Ludowej w trzydziestoleciu, PWE, Warszawa 1975, s. 426.

[18] E. D e n e k, Gospodarka finansowo-budżetowa, w: Rozwój gospodarczy, s. 202.

[19] Uchwała nr 666 Prezydium Rządu z 7 X 1954 r. w sprawie podziału na dzielnice miasta Poznania, M.P. 1954, nr 111, poz. 1547.

[20] Dekret z 31 XII 1956 r. o wyłączeniu z województw miast: Krakowa, Poznania i Wrocławia oraz nadaniu miejskim radom narodowym tych miast uprawnień wojewódzkich rad narodowych, Dz.U. 1957, nr 1, poz. 1.

przy jednoczesnym wykonywaniu zarządu nad przedsiębiorstwami, zakładami, jednostkami o charakterze ogólnomiejskim. W dzielnicach koncentrowały się zadania związane z utrzymaniem i eksploatacją urządzeń komunalnych i infrastruktury społecznej. W zakresie infrastruktury społecznej do zadań organów miejskich włączono szkoły zawodowe, szkolnictwo licealne (ogólnokształcące i zawodowe) i specjalne. Do kompetencji miejskiej rady narodowej ponownie weszła działalność Opery, Operetki, Filharmonii i teatrów dramatycznych (podlegających od 1951 r. władzom wojewódzkim), Pałac Kultury, Biuro Wystaw Artystycznych, Miejska Biblioteka Publiczna im. E. Raczyńskiego. W zakresie ochrony zdrowia przejęto Pogotowie Ratunkowe, miejskie szpitale, domy pomocy społecznej, stację sanepidu, półsanatorium akademickie, protezownię dentystyczną oraz kilka poradni specjalistycznych, jak i dopłaty do leków oraz środków pomocniczych dla ubezpieczonych[21]. Ponadto miejskiej radzie narodowej podporządkowano ośrodki sportu, turystyki i wypoczynku[22]. Podniesienie rangi organu miejskiego znalazło potwierdzenie w ustawie o radach narodowych z 1958 r.[23] i stworzyło tym samym Radzie Narodowej m. Poznania stosunkowo szerokie możliwości kierowania działalnością i rozwojem infrastruktury społecznej.

W wyniku postępującej dekoncentracji zadań organy miejskie przekazały organom dzielnicowym wiele zadań z zakresu infrastruktury społecznej. Do połowy lat siedemdziesiątych dzielnicowe rady narodowe zajmowały się placówkami służby zdrowia, higieny szkolnej, organizacją działań profilaktycznych, świadczeniami w zakresie pomocy społecznej, przysposobieniem do pracy inwalidów. W gestii tych rad pozostawały również sprawy funkcjonowania szkolnictwa podstawowego i ogólnokształcącego, działalność żłobków i przedszkoli, sprawy rozwoju masowych form kultury i kultury fizycznej[24].

Do końca czerwca 1975 r. Radzie Narodowej w Poznaniu podporządkowanych było ogółem 81 przedsiębiorstw i jednostek, z tego 45 realizujących zadania z zakresu infrastruktury społecznej.

---

[21] E. D e n e k, Gospodarka finansowo-budżetowa, w: Rozwój gospodarczy, s. 207.

[22] A. K r z y m i e ń - B i e s z k a, Status władz Poznania w latach 1975-1984, "Kronika Miasta Poznania" 1985, nr 2, s. 20-22.

[23] Ustawa z 25 I 1958 r. o radach narodowych, jednolity tekst: Dz.U. 1963, nr 2, poz. 172.

[24] A. K r z y m i e ń - B i e s z k a, Status władz Poznania, s. 7.

Zasadnicza zmiana statusu organów Poznania nastąpiła na podstawie ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych[25]. Poznań został pozbawiony rangi jednostki podziału administracyjnego stopnia wojewódzkiego i włączony w granice nowo utworzonego województwa poznańskiego. Jednocześnie zniesiono podział tego miasta na dzielnice[26]. Organy tych dzielnic zostały zastąpione ekspozyturami urzędu miejskiego. Ranga organów Poznania w strukturze władzy i administracji państwowej uległa więc znacznemu obniżeniu. Stały się one jednostkami stopnia podstawowego, tak jak wszystkie mniejsze, a nawet najmniejsze, miasta w Polsce[27].

Nowe rozwiązania systemowe dotyczące funkcjonowania władzy i administracji terenowej doprowadziły do stopniowego przejęcia przez władze wojewódzkie wielu zadań należących poprzednio do zadań Rady Narodowej m. Poznania oraz byłych dzielnicowych rad narodowych. Wojewódzka Rada Narodowa przejęła w szczególności zadania związane z programowaniem i planowaniem m.in. infrastruktury społecznej, całość zadań służby zdrowia i opieki społecznej oraz zadania inwestycyjne w zakresie oświaty i wychowania, kultury oraz kultury fizycznej. W konsekwencji Miejskiej Radzie Narodowej pozostawiono jedynie bieżące zadania z zakresu kultury, oświaty i wychowania oraz utrzymanie i konserwację dróg i mostów, oświetlenia i oczyszczania miasta. Organom tym podporządkowano w sumie 32 jednostki organizacyjne, działające głównie w kulturze, oświacie i wychowaniu. Do tych jednostek zaliczono m.in. Biuro Wystaw Artystycznych, Miejską Bibliotekę Publiczną im. E. Raczyńskiego, muzea, Pałac Kultury, Filharmonię, podstawowe szkoły: muzyczne i baletowe, liceum muzyczne, teatry, policealne studia zawodowe[28].

Na posiedzeniu Prezydium MRN w dniu 30 stycznia 1981 r. sformułowano wnioski w sprawie poszerzenia uprawnień władz miejskich, postulując

---

[25] Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91.

[26] Warszawa, Łódź, Kraków stały się województwami miejskimi, we Wrocławiu pozostawiano dzielnice, natomiast zlikwidowano odrębną radę narodową miasta, łącząc ją z radą narodową województwa.

[27] Z. L e o ń s k i, Przekształcenia w podziale terytorialnym województwa poznańskiego w okresie czterdziestolecia powojennego, w: Wojewódzka Rada Narodowa w Poznaniu - Poznańskie w 40-leciu Polski Ludowej, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1987, s. 154.

[28] A. K r z y m i e ń - B i e s z k a, Status władz Poznania, s. 23-24.

wyodrębnienie z planu społeczno-gospodarczego województwa zadań istotnych dla miasta oraz rozszerzenie źródeł dochodów budżetu miasta. Postulowano m.in. umożliwienie Miejskiej Radzie Narodowej oddziaływania na działalność zespołów opieki zdrowotnej i przemysłowej służby zdrowia[29]. Od połowy 1981 r. zakres zadań MRN zaczął się rozszerzać przez podporządkowanie jej niektórych wybranych służb komunalnych.

Przepisy ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[30] nie uwzględniły specyfiki dużych ośrodków miejskich. Poznań pozostał jednostką podziału terytorialnego stopnia podstawowego, a jego organom przydzielono zadania przewidziane dla tego rodzaju jednostek. Przepisy te umożliwiały jednak tworzenie dzielnic w miastach liczących powyżej 300 tys. mieszkańców. Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 53 z 30 marca 1984 r.[31] przywrócono w Poznaniu podział na 5 poprzednio występujących dzielnic (granice poszczególnych dzielnic odpowiadają w zasadzie podziałowi obowiązującemu do 1975 r.).

W 1984 r. Rada Ministrów określiła rodzaje przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jednostek państwowych podporządkowanych radom poszczególnych stopni[32]. W zakresie oświaty i wychowania miejskim radom narodowym podporządkowano szkoły podstawowe, zespoły ekonomiczno-administracyjne szkół, przedszkola, młodzieżowe domy kultury, placówki opieki nad dzieckiem i młodzieżą, szkolne schroniska młodzieżowe, ogniska pracy pozaszkolnej. Do działu zdrowia i opieki społecznej zaliczono zespoły opieki zdrowotnej dla ogółu ludności w miastach, w których obszar działania zespołu pokrywa się z granicami miasta oraz dzienne domy pomocy społecznej. Z dziedziny kultury i sztuki podporządkowano organom miejskim niewiele jednostek, a mianowicie: muzea regionalne, miejskie instytucje i placówki rozpowszechniania kultury i ośrodki organizacji imprez. Podobnie rozwiązano sprawy kultury fizycznej, sportu

---

[29] Postanowienie Prezydium MRN w Poznaniu nr 57/81 z 30 I 1981 r. w sprawie zwiększenia uprawnień MRN w Poznaniu i jej organów oraz prezydenta miasta Poznania (nie publikowane).

[30] Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185.

[31] Uchwała RM nr 53 z 30 III 1984 r. w sprawie podziału miasta Poznania na dzielnice, M.P. 1984, nr 10, poz. 68.

[32] Rozporządzenie RM z 13 IV 1984 r. w sprawie określenia rodzajów przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jednostek państwowych podporządkowanych radom narodowym poszczególnych stopni, Dz.U. 1984, nr 25, poz. 127.

i turystyki, włączając w skład zadań omawianych organów jedynie przedsiębiorstwa turystyczne oraz miejskie ośrodki sportu i rekreacji.

W tym samym roku Wojewódzka Rada Narodowa rozszerzyła zadania Miejskiej Rady Narodowej w Poznaniu o niektóre sprawy należące do właściwości organów szczebla wojewódzkiego[33]. W sferze infrastruktury społecznej zaliczono do nich:

- koordynowanie działalności zespołów opieki zdrowotnej dla ogółu ludności (przychodni ogólnych, specjalistycznych, żłobków, domów dziennego pobytu i oddziałów szpitalnych), przemysłowych zespołów opieki zdrowotnej Nowe Miasto przy "Pomecie" i Wilda przy HCP, a także zespołu opieki zdrowotnej dla szkół wyższych,
- koordynowanie działalności placówek ochrony i rewaloryzacji zabytków,
- koordynowanie działalności średniego szkolnictwa ogólnokształcącego, instytucji i placówek kulturalnych oraz podstawowych i średnich szkół artystycznych.

Ponadto zapowiedziano, że do końca 1985 r. przekazane zostaną władzom miejskim zadania dotyczące opracowywania programów i planów inwestycyjnych dla infrastruktury społecznej oraz ich realizacji.

Wojewódzka Rada Narodowa przekazała dzielnicowym radom narodowym następujące zadania z zakresu infrastruktury społecznej:

- ustalanie rocznych i wieloletnich planów dzielnicowych oraz budżetu w zakresie remontów i utrzymania szkół średnich ogólnokształcących, szkół podstawowych i przedszkoli, konserwacji terenów zielonych,
- organizowanie przedszkoli, szkół podstawowych, zapewnienie realizacji zadań związanych z opieką nad dzieckiem,
- inicjowanie i organizowanie różnych form sportu masowego i rekreacji,
- podejmowanie działań w dziedzinie upowszechniania kultury, organizowanie imprez kulturalnych w placówkach osiedlowych i zakładowych.

III. Rozwój urządzeń infrastruktury społecznej w Poznaniu

(1) W latach 1945-1949 zajęto się przede wszystkim odbudową zniszczeń wojennych. Założenia ustrojowe oświaty w Polsce powojennej, a głównie

---

[33] Uchwała Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu nr III/9/84 z 27 VII 1984 r. w sprawie przekazania Miejskiej Radzie Narodowej w Poznaniu niektórych spraw należących do właściwości Wojewódzkiej Rady Narodowej oraz rozgraniczenia zadań między Miejską Radą Narodową a dzielnicowymi radami narodowymi w Poznaniu (nie publikowane).

zasada bezpłatności, powszechności i obowiązkowości, oraz znaczny przyrost naturalny ludności stawiały nowe zadania w zakresie odbudowy i rozbudowy bazy materialnej oświaty[34]. Odbudowa zniszczeń w tej dziedzinie trwała w Poznaniu do 1947 r. W latach 1945-1949 liczba przedszkoli, a także liczba uczęszczających do nich dzieci znacznie się zwiększyła (tab. 3), przy czym w tym okresie nie wybudowano żadnego nowego obiektu. Podobna sytuacja wystąpiła w szkolnictwie podstawowym oraz średnim ogólnokształcącym z tą różnicą, że w badanym okresie powstała jedna szkoła podstawowa i jedno liceum. Zdaniem A.J. Przestalskiego w pierwszym okresie powojennym sytuacja lokalowa w szkolnictwie nie była trudna, ponieważ do pierwszych klas napływały stosunkowo nieliczne roczniki wojenne[35]. Jak się wydaje, jest to pogląd dyskusyjny, gdyż w tym samym czasie podejmowano naukę we wszystkich klasach. Stosunkowo dużym zainteresowaniem w badanym okresie cieszyły się szkoły zawodowe, zarówno zasadnicze, jak i maturalne. W latach 1945-1949 poznańskie szkolnictwo wzbogaciło się o dwa nowe tego typu obiekty.

W okresie powojennym nastąpił znaczny wzrost zapotrzebowania na usługi służby zdrowia, która dzięki ubezpieczeniom społecznym objęła faktycznie całą ludność miasta. Poznańskie lecznictwo zamknięte poniosło znaczne straty materialne w wyniku działań wojennych. Zniszczony został szpital Ubezpieczalni przy ul. Raczyńskich, uszkodzona Klinika Położnicza Szpitala Miejskiego przy ul. Polnej, częściowo budynki Szpitala Miejskiego przy ul. Szkolnej oraz Szpital przy ul. Przybyszewskiego. W latach 1945-1949 odbudowano i rozbudowano dawne szpitale, przystosowano również kilka budynków na cele szpitalne, nie wybudowano żadnego całkowicie nowego szpitala. Z podobnymi problemami borykało się lecznictwo otwarte funkcjonujące w nie zawsze dostosowanych do tego celu pomieszczeniach.

W latach 1945-1949 działały w Poznaniu dwa teatry dramatyczne: Teatr Polski i Teatr Nowy. Pierwszy z nich mieścił się w zabytkowym budynku z końca XIX w., będącym w stosunkowo dobrym stanie, ale bez większego zaplecza technicznego; drugi zajmował parter kamienicy czynszowej. Trzeci teatr - Teatr Lalkowy "Marcinek" - miał bardzo trudne warunki lokalowe przy ul. Czerwonej Armii. Stosunkowo najlepsze warunki lokalowe i techniczne miała Opera im. S. Moniuszki - zajmowała ona duży gmach z końca XIX w., ale odczuwała dotkliwy brak zaplecza technicznego. Poznańska Filharmonia nie posiadała własnej sali koncertowej. Ponadto w Poznaniu powstała Wielkopolska Objazdowa Orkiestra Symfoniczna. W latach

---

[34] A.J. P r z e s t a l s k i, Urządzenia socjalne i kulturalne, w: Rozwój gospodarczy, s. 163.

[35] Tamże, s. 166.

Tabela 3

Podstawowe wskaźniki rozwoju szkolnictwa i wychowania w Poznaniu w latach 1946-1985

Jednostki administracyjne	Lata	Liczba przedszkoli	Dzieci w przedszkolach	Szkoły podstawowe dla niepracujących			Licea ogólnokształcące dla niepracujących		Szkoły zawodowe	
				ogółem	liczba uczniów na 1 oddział	liczba uczniów na nauczyciela	ogółem	liczba uczniów	ogółem	liczba uczniów
Samorząd terytorialny	1946	44[a]	1 320[a]	64	47,0	49,2	.	.	.	.
Miasto-powiat	1950	62	3 460	63	41,9	37,2	9	3 407	.	.
	1955	80	5 360	63	38,9	40,8	10	3 597	75[b]	13 280
Miasto-województwo	1960	75	5 987	76	39,0	34,0	10	5 660	97	24 613
	1965	84	8 132	94	34,0	31,9	11	10 486	138	46 738
	1970	117	10 106	87	32,9	27,5	11	9 491	140	43 692
	1975	123	12 609	80	29,3	22,8	12	11 051	161	49 419
Miasto-jednostka szczebla podstawowego	1980	158	17 820	74	29,0	23,0	12	8 111	162	36 701
	1985	181	18 456	81	28,0	18,5	14	7 395	149	30 782

[a] 1945; [b] 1957.

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie: A.J. P r z e s t a l s k i, Urządzenia socjalne i kulturalne, s. 158, 160, 162, 164, 166, 179, 180; "Rocznik Statystyczny Województwa Poznańskiego" 1987, s. 161-164; Poznań 1946-1985, s. 30-37, 52-62.

1945-1949 zaobserwowano znaczny wzrost liczby kin (tab. 5), liczby miejsc na widowni oraz widzów uczęszczających na seanse filmowe. W rozpatrywanym okresie funkcjonowała jedna biblioteka, a mianowicie Biblioteka im. E. Raczyńskiego, która rozpoczęła działalność od jednej czytelni. Już w tym okresie można było zaobserwować znaczny rozwój księgozbioru (tab. 5). Po II wojnie światowej reaktywowano 3 działające w okresie międzywojennym muzea, a mianowicie Wielkopolskie, Archeologiczne i Przyrodnicze. W badanym okresie powstało 8 zakładowych domów kultury, z większych można wymienić: Dom Kultury Tramwajarza, Dom Kultury Kolejarza, Dom Kultury "Stomila".

(2) Drugi okres obejmuje lata 1950-1956 i charakteryzuje się wyraźnym zmniejszeniem zadań władz miejskich przez organy wojewódzkie. W tym okresie oddano do użytku 14 nowych przedszkoli, wzrosła też - w porównaniu do okresu poprzedniego - liczba dzieci do nich uczęszczających (tab. 3). Mniej gwałtownie rozwijało się szkolnictwo podstawowe, chociaż i w tej dziedzinie oddano do użytku 4 nowe obiekty. Przyczyniło się to do zmniejszenia liczby dzieci przypadających na 1 oddział szkoły, pogorszył się jednak wskaźnik uczniów przypadających na 1 nauczyciela, co wynikało z braku dostatecznie wykwalifikowanych kadr (tab. 3). Trudnym rokiem dla szkolnictwa podstawowego w zakresie trudności lokalowych i liczby uczniów okazał się rok 1953, kiedy to napłynęła do niego pierwsza fala wyżu demograficznego. W badanym okresie sytuacja w średnim szkolnictwie ogólnokształcącym była jeszcze dobra, liczba uczniów utrzymywała się na stałym poziomie i naukę prowadzono na jedną zmianę. Liczba liceów zwiększyła się o jedno nowe. Podobnie kształtowała się sytuacja w szkolnictwie średnim zawodowym.

W badanym okresie poznańskie lecznictwo zamknięte funkcjonowało w trudnych warunkach lokalowych, w zaadaptowanych niejednokrotnie pomieszczeniach o całkowicie innym w założeniach przeznaczeniu. Typowym przykładem może być przejęty w 1952 r. budynek byłego ZUS przy ul. Mickiewicza, który stał się Szpitalem im. F. Raszei. Dla celów szpitalnych przystosowano również dawny dom noclegowy na Zawadach (Szpital Chorób Zakaźnych), budynek przy ul. Engla (Szpital Ginekologiczno-Położniczy) oraz dawny hotel Polonia przy ul. Grunwaldzkiej (Szpital Wojskowy). Zwiększenie liczby szpitali znalazło odzwierciedlenie w rosnącej liczbie łóżek przypadających na 10 tys. mieszkańców (tab. 4).

O stanie lecznictwa otwartego świadczy chociażby fakt, że w 1955 r. w Poznaniu działało 81 przychodni, w tym m.in. 46 przemysłowej służby zdrowia, 15 rejonowych i 14 kolejowych. W latach 1950-1955 zmniejszyła się liczba aptek, a tym samym pogorszył się wskaźnik ludności przypadającej na 1 aptekę.

W latach 1950-1956 zmniejszyła się liczba kin i miejsc na widowni. Nie miało to negatywnego wpływu na frekwencję (tab. 5). Znacznie wzrosło również czytelnictwo, co było spowodowane, jak się wydaje, stale rosnącą wielkością księgozbioru, z nowymi pozycjami literaturowymi (tab. 5). W

Tabela 4

Podstawowe wskaźniki rozwoju ochrony zdrowia w Poznaniu w latach 1955-1985

Jednostki administracyjne	Lata	Personel służby zdrowia na 10 tys. mieszkańców			Liczba łóżek szpitalnych na 10 tys. mieszkańców	Liczba przychodni	Żłobki			Apteki	
		lekarze	lekarze dentyści	pielęgniarki			ogółem	miejsca	dzieci przebywające	ogółem	liczba ludności na 1 aptekę (w tys.)
Miasto-powiat	1955	21,4	5,3	38,8	93,8	81	13	717	709	23	16,3
Miasto-województwo	1960	25,2	6,1	37,7	90,9	102	17	967	1791	28	14,5
	1965	36,6	8,9	55,1	96,2	123	19	1240	2487	38	11,5
	1970	44,2	10,2	68,3	98,5	153	22	1572	3274	42	11,2
	1975	45,8	11,0	75,8	101,5	154	29	2193	5045	48	10,7
Miasto-jednostka szczebla podstawowego	1980	45,4	11,4	74,2	95,3	143	34	2593	4668	51	10,8
	1985	33,7	8,3	65,0	94,3	150	31	2062	2708	57	10,1

Ź r ó d ł o: Obliczenia własne na podstawie A.J. P r z e s t a l s k i, Urządzenia socjalne i kulturalne, s. 158-160, 162, 164, 166, 179, 180; Poznań 1946-1985, s. 34,37.

Tabela 5

Wybrane wskaźniki rozwoju kultury w Poznaniu w latach 1946-1985

Jednostki administracyjne	Lata	Kina				Liczba bibliotek publicznych	Księgozbiór		Czytelnicy		Wypożyczenia na 1 tys. ludności (w wol.)
		ogółem	miejsca na widowni	miejsca na 1 tys. ludności	liczba widzów (w tys.)		ogółem (w tys. wol.)	na 1 tys. ludności (w wol.)	ogółem (w tys.)	na 1 tys. ludności	
Samorząd terytorialny	1946	5	2956	10,0	2155	1	23,8	84	.	.	.
Miasto-powiat	1950	8	3310	9,8	2738	.	207,3	625	19,7	65	1385
	1955	7	2970	7,9	3881	.	311,4	831	30,7	83	2081
Miasto-województwo	1960	17	6282	15,2	3988	23	363,5	898	36,8	91	2069
	1965	25	8392	19,2	3997	33	522,1	1191	55,5	127	3141
	1970	22	7621	16,2	3253	44	725,0	1537	91,0	195	4291
	1975	20	6519	12,6	3340	52	893,0	1731	110,8	217	5204
Miasto-jednostka szczebla podstawowego	1980	17	5360	9,7	2115	58	1138,6	2059	115,9	211	5432
	1985	16	5118	8,9	2393	63	1389,7	2416	121,4	211	5508

Źródło: Obliczenia na podstawie A.J Przestalski, Urządzenia socjalne i kulturalne, s. 158, 160 - 162, 164, 166, 179, 180; Poznań 1946-1985, s. 32-35.

badanym okresie nastąpił dalszy rozwój muzeów w Poznaniu. W 1950 r. Muzeum Wielkopolskie podniesiono do rangi Muzeum Narodowego. Kolejno powstawały nowe oddziały Muzeum Narodowego: Muzeum Instrumentów Muzycznych (1951 r.) oraz Muzeum Historii Miasta Poznania, mieszczące się w odbudowanym ratuszu (1954 r.) W latach 1950-1956 działały w Poznaniu 2 ogólne domy kultury: Wojewódzki Dom Kultury i Młodzieżowy Dom Kultury, mieszczące się w starych budynkach, tymczasowo przystosowanych do tych celów.

W badanych latach nastąpił również rozwój urządzeń sportowo-wypoczynkowych. W 1954 r. oddano do użytku Stadion im. 22 Lipca na 50 tys. miejsc siedzących. Natomiast rok później uruchomiono tor regatowy na sztucznym Jeziorze Maltańskim oraz Dom Turysty PTTK z pokojami hotelowymi (300 łóżek).

(3) Trzeci okres obejmuje lata 1957-1974, w których Poznań był miastem wydzielonym z województwa. W tym okresie nastąpił znaczny rozwój poznańskiej infrastruktury społecznej.

Znacznie wzrosła liczba przedszkoli, przy czym liczba dzieci korzystających z tej opieki rosła w jeszcze szybszym tempie (tab. 3). Świadczy to o postępującej rozbudowie bazy materialnej, a jednocześnie o stale rosnących i nie zaspokajanych potrzebach w tej dziedzinie. Natomiast liczba szkół podstawowych ulegała wahaniom. Charakterystyczne jest to, że pomimo tych wahań liczba pomieszczeń do nauczania nie obniżyła się, co świadczyło o rozbudowie i modernizacji istniejących obiektów oświatowych, a także o nowych inwestycjach w tym zakresie. Dużą rolę w rozbudowie przede wszystkim szkolnictwa podstawowego odegrały środki Społecznego Funduszu Budowy Szkół w ramach akcji "Tysiąc szkół na Tysiąclecie". Z tego funduszu sfinansowano budowę 14 szkół podstawowych. Pierwszą placówką finansowaną z tego źródła oddano do użytku w 1960 r.

W szkolnictwie średnim ogólnokształcącym do 1959 r. sytuacja była dobra, naukę prowadzono na jedną zmianę. Od 1960 r. wyż demograficzny przeszedł ze szkolnictwa podstawowego do średniego i sytuacja w tej dziedzinie zaczęła się pogarszać. Świadczy o tym wzrastająca liczba uczniów, która spowodowała w konsekwencji wzrost liczby liceów (tab. 3). Warto dodać, że jedno nowe liceum było wybudowane w ramach akcji "Tysiąc szkół na Tysiąclecie".

Trudna sytuacja panowała również w szkolnictwie zawodowym. W latach 1957-1974 liczba szkół zawodowych znacznie wzrosła, jednakże liczba uczniów ulegała dużym wahaniom, co wynikało ze zróżnicowanych zainteresowań i popularności poszczególnych zawodów wśród młodzieży.

W ochronie zdrowia rozwój technicznych urządzeń nie nadążał za rosnącymi potrzebami, ale początkowo próbowano to nadrobić zwiększającą się liczbą personelu medycznego. W 1962 r. otwarto liceum medyczne, 2 zasadnicze szkoły asystentek pielęgniarskich i szkołę laborantów medycznych. Wpłynęło to pozytywnie na wskaźnik personelu medycznego przypadającego na 10 tys. mieszkańców (tab. 4).

Do 1964 r. wyczerpano wszystkie możliwości rozbudowy istniejących szpitali. Na dalszą rozbudowę nie pozwalało ich położenie wśród zwartej zabudowy. Na początku lat siedemdziesiątych oddano do użytku nowy szpital ogólny przy ul. Lutyckiej, który poprawił stan bazy technicznej lecznictwa zamkniętego (tab. 4).

W latach 1957-1974 znacznie wzrosła liczba przychodni (tab. 4). W 1957 r. uruchomiono 3 przychodnie obwodowe, z których jedna uzyskała nowy dobrze wyposażony budynek, a pozostałe ulokowano w budynkach już istniejących. Dużym osiągnięciem było wybudowanie w latach 1962-1964 dwóch nowoczesnych ośrodków do walki z gruźlicą dla województwa i dla miasta Poznania.

W badanym okresie znacznie wzrosła liczba żłobków, a tym samym miejsc w tych placówkach. Charakterystyczny jest fakt, że w latach 1957-1974 przebywało w nich średnio dwa razy więcej dzieci niż planowanych miejsc (tab. 4). Świadczy to o dużym zapotrzebowaniu na tego rodzaju usługi. Do innych placówek służby zdrowia można zaliczyć m.in. apteki i punkty apteczne. Sieć aptek rozwijała się powoli (tab. 4), podobnie jak punktów aptecznych. Ponadto w 1958 r. wybudowano Wojewódzką Stację Krwiodawstwa.

Do połowy lat sześćdziesiątych następował znaczny wzrost liczby kin, a w późniejszych latach ich spadek (tab. 5). Podobna tendencja występowała w odniesieniu do liczby miejsc na widowni oraz liczby miejsc przypadających na 1 tys. ludności. Charakterystyczne jest to, że od 1965 r. spadała liczba widzów.

Bardzo silnie rozwinęła się w Poznaniu sieć bibliotek publicznych. Było to związane z dużym zapotrzebowaniem społecznym na te placówki, wyrażonym w stale rosnącej liczbie czytelników, a także w liczbie wypożyczeń na 1 tys. ludności (tab. 5). W latach 1957-1974 powstało kilka nowych muzeów, a mianowicie Muzeum Broni (1963 r.), Muzeum Rzemiosł Artystycznych (1964 r.) i Muzeum Kultury i Sztuki Ludowej (1965 r.). Ponadto powstały: Muzeum Historii Ruchu Robotniczego im. M. Kasprzaka i Muzeum Militariów na terenie dawnej Cytadeli.

W 1962 r. Wojewódzki Dom Kultury i Młodzieżowy Dom Kultury przeniesiono do poniemieckiego zamku, gdzie znalazł pomieszczenia utworzony nowy Pałac Kultury. Spełniał on 3 funkcje: ośrodka instrukcyjnego dla województwa, domu kultury dla młodzieży i miejskiego domu kultury. Oprócz ośrodka instruktażowego prowadził on następujące działy: oświaty, artystyczny, techniki i imprez.

W latach 1957-1974 nastąpił znaczny rozwój urządzeń sportowo-wypoczynkowych. W 1960 r. w Strzeszynku uruchomiono ośrodek wypoczynkowy, dysponujący ogrodzonym polem namiotowym, miejscami do karawaningu oraz pełnym zapleczem sanitarnym i parkingiem. W latach 1962-1963 miasto uzyskało 2 nowe stadiony: KS "Olimpii" i KS "Posnanii". W 1962 r. oddano do użytku nowoczesny gmach przy Stadionie im. 22 Lipca, mieszczący baseny pływackie, 2 salę gimnastyczne i hotel (86 miejsc). W 1967 r.

uruchomiono sztuczne lodowisko "Bogdanka", a w 1974 r. oddano do użytku halę sportowo-widowiskową "Arena".

(4) Czwarty okres obejmuje lata 1975-1985. W wyniku reformy administracyjnej z lat 1972-1975 Poznań utracił rangę miasta wyłączonego z województwa i stał się jednostką stopnia podstawowego.

W badanym okresie liczba przedszkoli, a także liczba uczęszczających do nich dzieci znacznie się zwiększyła. Natomiast liczba szkół podstawowych utrzymywała się na stałym poziomie. Pomimo to liczba pomieszczeń do nauczania zwiększyła się, co świadczyło o rozbudowie i modernizacji istniejących obiektów oświatowych. Pozytywnym objawem była zmniejszająca się liczba uczniów przypadająca na oddział i 1 nauczyciela (tab. 3).

W szkolnictwie średnim ogólnokształcącym i zawodowym, pomimo zróżnicowanego tempa wzrostu liczby szkół, liczba uczniów wyraźnie wykazywała tendencję spadkową. Jak się wydaje, jednym z czynników wpływających na taki stan było zmniejszające się zainteresowanie młodzieży podnoszeniem kwalifikacji, jak i konkretnym zawodem, a tym samym kształceniem w tego typu placówkach oświatowych.

W latach 1975-1985 poznańska służba zdrowia borykała się z różnymi trudnościami. Świadczy o tym chociażby wskaźnik liczby personelu medycznego na 10 tys. mieszkańców (tab. 4), który charakteryzował się tendencją zniżkową. W badanym okresie wybudowano jedynie szpital i poliklinikę WUSW, które w niewielkim stopniu zaspokajały potrzeby ogółu mieszkańców miasta. Liczba przychodni utrzymywała się na w miarę stałym poziomie. Natomiast liczba żłobków wzrosła, przy czym liczba dzieci przebywających w tych placówkach uległa obniżeniu (tab. 4). Sieć aptek rozwijała się powoli. Jak się wydaje, było to wystarczające tempo, o czym świadczy stały spadek liczby ludności przypadającej na 1 aptekę.

W działalności kulturalnej również występowała trudna sytuacja. W latach 1975-1985 liczba kin zmniejszyła się (tab. 5). Podobną tendencję wykazywały wszystkie wskaźniki odnoszące się do tej działalności. Przypuszczalnie miał na to duży wpływ przyrost liczby telewizorów, magnetowidów itp. Na uwagę zasługuje stale rosnąca liczba bibliotek publicznych, a co się z tym wiąże - księgozbioru. Świadczy to o dużym zapotrzebowaniu ludności "na dobrą książkę". W badanych latach powstały nowe muzea: Muzeum Farmacji, Muzeum Literackie Henryka Sienkiewicza, Muzeum Armii "Poznań" oraz Muzeum - Pracownia Kazimiery Iłłakowiczówny.

W latach 1975-1985 sport, turystyka i wypoczynek wzbogaciły się o nowe obiekty, do których należy zaliczyć tor wyścigów samochodowych "Poznań" na Ławicy oraz stadion piłkarski KKS "Lech" przy ul. Bułgarskiej.

IV. Finansowanie infrastruktury społecznej w Poznaniu

Podstawowym źródłem finansowania infrastruktury społecznej są środki budżetowe, drugim - znacznie mniej istotnym - fundusze celowe, natomiast marginesowe znaczenia mają opłaty od ludności. W dalszym ciągu przedstawię strukturę wydatków bieżących budżetu miasta Poznania i umiejscowię w niej wydatki związane z finansowaniem infrastruktury społecznej w tym mieście w latach powojennych (tab. 6). Wydatki te obrazują w pewnym stopniu zakres zadań realizowanych w badanym okresie przez organy rozpatrywanego miasta.

W latach 1945-1949, tj. w okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego, największy udział w wydatkach bieżących budżetu miasta miały

Bieżące wydatki budżetu miasta Poznania

Jednostka administracyjna	Lata	Ogółem		Gospodarka narodowa		Infrastruktura społeczna		Oświata i wychowanie	
		w tys.zł	w %	w tys.zł	w %	w tys.zł	w %	w tys.zł	w %
Samorząd terytorialny	1945	4 854	100,0	2 146	44,2	840	17,3	217	4,5
Miasto-powiat	1950	50 603	100,0	26 489	52,3	12 923	25,5	5 141	10,2
	1955	155 713	100,0	72 481	47,7	68 571	45,2	27 541	18,2
Miasto-województwo	1960	545 413	100,0	177 103	32,5	338 712	62,1	107 393	19,7
	1965	988 110	100,0	310 611	31,4	637 208	64,5	258 880	26,2
	1969	1 114 000	100,0	165 000	14,9	904 000	81,1	419 000	37,6[b]
	1975	2 323 417	100,0	532 611	22,9	1 680 253	72,3	542 569	23,4
Miasto-jednostka szczebla podstawowego	1980	1 240 366	100,0	252 076	20,3	902 827	72,8	714 633	57,6
	1985	7 641 614	100,0	3 917 447	51,3	3 384 104	44,3	792 388	10,4

U w a g a: W opracowaniu pominięto wydatki inwestycyjne ze względu na wykorzystania.

[a] Łącznie z wydatkami budżetów dzielnic; [b] Łącznie z wydatkami na kulturę

Ź r ó d ł o: E. D e n e k, Gospodarka finansowo-budżetowa, s. 204-205,208; "Kroniki Miasta Poznania", Poznań 1969, s. 40-60; "Rocznik Statystyczny 1980 nr 63; 1985 nr 4, s. 118.

wydatki na gospodarkę narodową, głównie na konserwację i utrzymanie budynków mieszkalnych oraz dróg i ulic. Następną grupę stanowiły wydatki na administrację, zmniejszające się w kolejnych latach. Na trzecim miejscu były wydatki na infrastrukturę społeczną, wzrastające w kolejnych latach tego okresu. Znalazło to wyraz w rosnącym udziale tej grupy wydatków w wydatkach bieżących ogółem. Najwyższe wydatki w tej grupie odnosiły się do oświaty i wychowania. Stosunkowo mało środków przeznaczano z budżetu na kulturę i sztukę, mimo że władzom miejskim podlegała większość jednostek kulturalnych działających na terenie miasta.

W latach 1950-1956 - podobnie jak w okresie poprzednim - wydatki

Tabela 6

w latach 1945-1985[a]

Kultura i sztuka		Zdrowie i kultura fizyczna		Inne świadczenia socjalne		Administracja		Inne wydatki bieżące	
w tys.zł	w %	w tys.zł	w %	w tys.zł	w %	w tys.zł	w %	w tys.zł	w %
58	1,2	32	0,7	533	11,0	1 703	35,1	165	3,3
2 621	5,2	3 091	6,1	2 070	4,1	11 190	22,1	-	-
123	0,1	40 061	26,4	846	0,6	10 667	7,0	-	-
32 634	6,0	187 613	34,4	11 072	2,0	29 598	5,4	-	-
67 365	6,8	293 063	29,7	17 900	1,8	40 300	4,1	-	-
-	-	485 000	43,5[b]	-	-	45 000	4,0	-	-
128 552	5,5	939 243	40,4	69 889	3,0	65 032	2,8	45 521	2,0
180 208	14,5	7 986	0,6	-	-	78 837	6,4	6 626	0,6
-	-	2 591 716	33,9[c]	-	-	299 003	3,9	39 500	0,5

zbiorcze ich zestawienie w budżecie, bez bliższego określenia kierunków ich

i sztukę; [c] Łącznie z innymi świadczeniami socjalnymi.

A. K o m a r, Gospodarka budżetowa miasta Poznania 1961 - 1965, Biblioteka Miasta Poznania" 1970, s. 180; "Kronika Miasta Poznania" 1975, nr 4, s. 83;

bieżące miasta związane były przede wszystkim z gospodarką narodową. Wzrosły jednak znacznie także wydatki na infrastukturę społeczną, przeznaczone głównie na utrzymanie szpitali miejskich oraz szkół. Stosunkowo niewielkie środki finansowe (i do tego jeszcze) malejące w badanym okresie przeznaczono na kulturę i sztukę, co wiązało się z ograniczaniem zakresu zadań miejskiej rady narodowej w tej dziedzinie. Administracja w dalszym ciągu pochłaniała znaczną część środków budżetowych, udział jednak wydatków na ten cel w wydatkach bieżących budżetu malał.

W latach 1957-1974 wydatki bieżące budżetu miasta były związane przede wszystkim z finansowaniem infrastruktury społecznej, a w tym zdrowia i kultury fizycznej oraz oświaty i wychowania. Znaczne środki budżetowe przeznaczano na dopłaty do leków, na działalność szpitali, lecznictwa otwartego i żłobków. W ramach oświaty i wychowania finansowano głównie działalność szkół podstawowych i zawodowych oraz przedszkoli miejskich. Wydatki na kulturę i sztukę w dalszym ciągu stanowiły niewielki odsetek wydatków bieżących budżetu miasta. Środki budżetowe przeznaczono na pokrycie deficytu teatrów dramatycznych, opery, operetki oraz filharmonii, a także na funkcjonowanie miejskich bibliotek publicznych i domów kultury. W rozpatrywanym okresie w budżecie miasta zmniejszył się - w porównaniu z poprzednimi okresami - udział wydatków bieżących na gospodarkę narodową, w tym na gospodarkę komunalną i mieszkaniową. Korzystnym zjawiskiem było dalsze obniżenie się udziału wydatków administracyjnych w wydatkach bieżących.

W wyniku reformy administracyjnej z lat 1973-1975 zmienił się wyraźnie zakres i struktura wydatków bieżących budżetu miasta Poznania. W latach 1975-1985 znowu największy udział miały wydatki na gospodarkę narodową, a w tym na gospodarkę komunalną i mieszkaniową. Wydatki na infrastrukturę społeczną wprawdzie wzrosły w liczbach bezwzględnych w stosunku do okresu poprzedniego, lecz ich udział w wydatkach bieżących ogółem znacznie zmalał. Wiązało się to w znacznym stopniu z wyłączeniem zadań ochrony zdrowia z kompetencji władz miejskich oraz ze zmniejszeniem zadań tych władz w dziedzinie oświaty i wychowania. Po 1975 r. wzrósł udział wydatków bieżących na kulturę i sztukę w budżecie miasta (w porównaniu z okresem poprzednim). Wraz z utworzeniem Funduszu Rozwoju Kultury w 1982 r. ta dziedzina działalności została wyłączona z finansowania budżetowego. W latach 1975-1985 wydatki na administrację państwową utrzymywały się na stałym poziomie.

Zakończenie

Z treści opracowania wynika, że w latach 1945-1985 tempo rozwoju wybranych dziedzin infrastruktury społecznej zmieniało się w okresach rozmaitego ukształtowania statusu organów miasta.

W okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w latach 1945-1949 samodzielność organów tego samorządu w zakresie podejmowania decyzji gospodarczych była ograniczona możliwościami finansowymi miasta. Oddziaływanie organów administracji państwowej na samorządowe władze miejskie oparte było wyłącznie na przepisach prawnych najwyższej rangi. Pozwalało to na utrzymanie stosunkowo wysokiej pozycji organów samorządu miejskiego, którym podporządkowano wiele wcześniej omówionych urządzeń i instytucji infrastruktury społecznej. Jednakże Zarząd Miejski niewiele środków budżetu przeznaczał na finansowanie tych urządzeń, co było spowodowane przede wszystkim odbudową i remontami kapitalnymi zniszczonych w wyniku działań wojennych przedsiębiorstw oraz zakładów komunalnych, a także budynków mieszkalnych. Sytuację pogorszył jeszcze fakt "zamrożenia" opłat komunalnych w 1947 r., co zmusiło władze miejskie do finansowania deficytowych usług komunalnych[36].

W 1950 r., w wyniku zniesienia samorządu terytorialnego i wprowadzenia organów jednolitej władzy państwowej, pozycja organów miejskich Poznania w strukturze władzy i administracji państwowej wyraźnie się obniżyła, czego wyrazem był status miasta-powiatu funkcjonującego w ramach województwa poznańskiego. W wyniku skoncentrowania decyzji inwestycyjnych na szczeblu centralnym i wojewódzkim rola władz miejskich w rozwoju infrastruktury społecznej była znikoma i ograniczała się do nieformalnego oddziaływania na inwestycje podejmowane na terenie miasta. Oddziaływanie to dotyczyło głównie modernizacji i remontów kapitalnych urządzeń infrastrukturalnych.

W wyniku obniżenia się rangi Poznania ograniczono zakres zadań miejskich organów władzy i administracji państwowej, co wpłynęło na zakres finansowania działalności bieżącej infrastruktury społecznej. Szczególnie silnie wystąpiło to w dziedzinie kultury i sztuki. Zmniejszono również zadania z zakresu oświaty i wychowania pozostawiając władzom miejskim szkolnictwo podstawowe dzienne i dla pracujących. W latach 1950-1956 stosunkowo duży odsetek wydatków Poznania przeznaczono na finansowanie infrastruktury społecznej, ale wynikało to głównie ze zmniejszenia kompetencji władz miasta w zakresie dziedzin typowo gospodarczych, które podporządkowano organom wojewódzkim i centralnym. W badanym okresie, związek pomiędzy pozycją organów Poznania i infrastrukturą społeczną uległ znacznemu rozluźnieniu, w wyniku stosowanej w tych latach polityki społeczno-gospodarczej, charakteryzującej się znaczną centralizacją kompetencji i środków na wyższych szczeblach zarządzania.

W 1956 r. Poznań, podobnie jak cztery inne największe miasta Polski, został wyłączony z województwa, tym samym władze miejskie uzyskały uprawnienia organów wojewódzkich. Ranga organów tych miast w strukturze

---

[36] A. K o m a r, Budżet miasta Poznania, s. 126.

władzy i administracji państwowej znacznie wzrosła. Znalazło to wyraz w uzyskaniu szerszych kompetencji, nie tylko w działalności gospodarczej (związanej z przemysłem terenowym), ale i w infrastrukturze społecznej. Szczególnie uwidoczniło się to w kulturze i sztuce oraz w ochronie zdrowia. Organom Poznania podporządkowano szereg instytucji, które nie tylko zaspokajały potrzeby mieszkańców, ale również świadczyły usługi dla osób przyjeżdżających do tego miasta jako do swoistego centrum w zakresie usług infrastrukturalnych.

Rozszerzenie kompetencji organu miejskiego w zakresie infrastruktury społecznej znalazło wyraz w strukturze budżetu miasta. W latach 1957-1974 znacznie wzrósł udział wydatków bieżących na infrastrukturę społeczną w budżecie Poznania. Wydatki te były związane z funkcjonowaniem wszystkich badanych dziedzin infrastruktury społecznej. Świadczyło to o dużym zainteresowaniu władz miejskich tego typu działalnością, a także o pewnej swobodzie podejmowania decyzji w zakresie zapewnienia jej właściwych warunków funkcjonowania.

Reforma podziału terytorialnego kraju i organów terenowych z lat 1973-1975 wprowadziła zasadnicze zmiany w pozycji organów Poznania w strukturze władzy i administracji państwowej. W wyniku tej reformy Poznań stał się jednostką stopnia podstawowego, podobnie jak najmniejsze miasta w Polsce, z tą różnicą, że pozostało ono stolicą województwa. Oznaczało to znaczne obniżenie rangi organu tego miasta. Z obniżeniem pozycji organów w strukturze władzy i administracji państwowej wiązało się przeniesienie kompetencji w zakresie działalności gospodarczej na szczebel wojewódzki i centralny, a także znaczne zmniejszenie liczby jednostek infrastruktury społecznej podporządkowanych władzom miejskim. Uwidocznione to zostało wyraźnie w skali i strukturze wydatków budżetowych. Do końca lat siedemdziesiątych udział wydatków bieżących na infrastrukturę społeczną w wydatkach bieżących ogółem budżetu miasta był wysoki. Tak znaczny odsetek wydatków bieżących na infrastrukturę społeczną był wynikiem stosunkowo niewielkiej liczby zadań finansowanych z budżetu. Nawet późniejsze, w latach osiemdziesiątych, poszerzenie zadań organu miejskiego nie wpłynęło na wzrost znaczenia władz miejskich w zakresie funkjonowania infrastruktury społecznej oraz na wielkość udziału tej dziedziny w strukturze wydatków budżetowych.

Piotr WACHOWSKI

THE DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE AND THE CHANGES IN AUTHORITIES AND ADMINISTRATIVE BODIES ON THE EXAMPLE OF A BIG CITY IN THE YEARS 1945-1985

Summary

The article aims at presenting the development of some selected spheres of social infrastructure in the periods of different status of city authorities. The article covers big Polish agglomerations of more than 500 thousand inhabitants. The studied example is the city of Poznań. The author presents successively socio-economic characteristics of Poznań, changes in the legal status of the city, development of social infrastructure facilities in the periods changes in the position of city authorities within the structure of state organs. Basic considerations are supplemented by information on the sources of financing the social infrastructure and the role of expenditures from the city budget on the activities under analysis.

S.96
S.97

SPIS TREŚCI POPRZEDNICH NUMERÓW

1

Emilia D e n e k: Działalność socjalno-kulturalna jako przedmiot gospodarki terenowej 7

Andrzej B r u d ł o, Maciej J a n i s z e w s k i, Jan S o b i e c h: Problemy funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej 32

Jan S o b i e c h: Ochrona zdrowia w reformie gospodarczej 45

Hanna W a p n a r u k - G r u c h m a n: Niektóre uwarunkowania i problemy gospodarki finansowej stowarzyszeń kulturalnych (na przykładzie organizacji świadczących usługi muzyczne) 63

Janusz W i e r z b i c k i: Społeczno-ekonomiczne przesłanki racjonalizacji działalności socjalnej zakładów pracy (z dyskusji nad założeniami reformy gospodarczej w sferze usług niematerialnych) 81

2

Jan S o b i e c h, Janusz W i e r z b i c k i: Problemy terenowego kierowania zaspokojeniem potrzeb socjalnych i kulturalnych ludności 5

Jerzy P i w o s z: Ekonomiczna odrębność opłat za usługi socjalno-kulturalne 33

Zenon R u t k o w s k i: Analiza korzyści i nakładów na przedsięwzięcia publiczne państwa kapitalistycznego na przykładzie kształcenia 51

Hanna W a p n a r u k - G r u c h m a n: Systemowe uwarunkowania efektywności działania instytucji muzycznych 73

Emilia D e n e k: Problemy integracji jednostek socjalno-kulturalnych w gminach oraz miastach i gminach 86

Ryszard M i k o ł a j c z a k, Bogdan S o j k i n: Badania istotności czynnika finansowego w rozwoju indywidualnego budownictwa mieszkaniowego ludności rolniczej 106

BIBLIOTEKA AE Poznań