

**Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie**

Dziedzina nauk społecznych

Dyscyplina naukowa: ekonomia i finanse

**mgr Karol Wałachowski**

**Konsekwencje utraty statusu miasta wojewódzkiego dla rozwoju społeczno-  
gospodarczego miast w Polsce**

Rozprawa doktorska

Promotor: Prof. UEK dr hab. Dariusz Żmija

Promotor pomocniczy: dr Monika Musiał-Malago

Kraków, 2023

## Spis treści

Wprowadzenie .....	6
1. Problematyka rozwoju społeczno-gospodarczego miast .....	12
1.1. Rozwój miast w teorii ekonomii .....	12
1.1.1. Wzrost i rozwój - ujęcie teoretyczne .....	16
1.1.2. Rozwój regionalny, lokalny i rozwój miast .....	20
1.2. Wybrane koncepcje rozwoju miast .....	22
1.2.1. Typologie teorii rozwoju regionalnego i lokalnego .....	23
1.2.2. Teorie rozwoju miast .....	27
1.3. Czynniki, bariery i uwarunkowania rozwoju miast .....	28
1.3.1. Czynniki rozwoju .....	30
1.3.2. Bariery rozwoju .....	35
1.3.3. Uwarunkowania rozwoju .....	37
1.4. Funkcje miast .....	39
1.4.1. Definicja i klasyfikacja funkcji miast .....	39
1.4.2. Sposoby pomiaru funkcji .....	43
2. Funkcja administracyjna w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego miast .....	44
2.1. Funkcja administracyjna miast .....	44
2.1.1. Funkcja administracyjna — zarys historyczny .....	44
2.1.2. Stołeczność a funkcja administracyjna .....	46
2.1.3. Funkcja administracyjna w kontekście administracji publicznej .....	48
2.2. Funkcja administracyjna w świetle wybranych teorii rozwoju społeczno-gospodarczego miast .....	51
2.2.1. Teoria miejsc centralnych .....	51
2.2.2. Teoria bazy ekonomicznej .....	56
2.2.3. Teoria zależności od ścieżki .....	57
2.2.4. Teoria kumulatywnej przyczynowości .....	60
2.3. Mechanizmy oddziaływania funkcji administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy miast .....	62
2.3.1. Korzyści ekonomii aglomeracji .....	62
2.3.2. Dostęp do usług publicznych .....	65
2.3.3. Bliskość władzy i pierwszeństwo inwestycji publicznych .....	67
2.3.4. Prestiż stołeczności .....	68
3. Konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 roku dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast .....	71
3.1. Ujęcie retrospektywne zmian administracyjnych w Polsce do 1999 roku .....	71

3.1.1. Samorząd terytorialny w II RP .....	71
3.1.2. Reformy terytorialne w latach 1944-1972 .....	73
3.1.3. Reformy terytorialne w latach 1972-1975 .....	76
3.1.4. Przemiany samorządu terytorialnego po 1989 r.....	78
3.2. Założenia, przebieg i ocena reformy administracyjnej z 1999 roku .....	83
3.2.1. Założenia i cele reformy .....	85
3.2.2. Przebieg reformy .....	87
3.2.3. Sytuacja byłych miast wojewódzkich .....	94
3.2.4. Ocena reformy.....	96
3.3. Ocena wpływu reformy administracyjnej na byłe stolice województw w świetle dotychczasowych badań .....	99
3.3.1. Przegląd badań nad rozwojem społeczno-gospodarczym miast w Polsce.....	100
3.3.2. Przegląd badań dotyczących wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego byłych miast wojewódzkich .....	103
3.3.3. Przegląd jakościowych badań wpływu reformy administracyjnej z 1999 r.....	105
4. Sytuacja społeczno-gospodarcza byłych i obecnych miast wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021.....	109
4.1. Źródła i metody badań .....	109
4.2. Demografia .....	109
4.2.1. Migracje.....	110
4.2.2. Struktura ludności .....	111
4.2.4. Przyrost naturalny .....	113
4.3. Rynek pracy .....	114
4.3.1. Aktywność zawodowa .....	115
4.3.1. Wynagrodzenia.....	116
4.4. Gospodarka .....	118
4.4.1. Struktura gospodarcza .....	120
4.5. Finanse publiczne .....	124
4.5.1. Dochody i wydatki budżetowe .....	125
4.6. Noclegi i kapitał społeczny .....	128
4.6.1. Udzielone noclegi .....	128
4.6.2. Kapitał społeczny .....	129
4.7. Wnioski.....	131
5. Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych miast wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021 .....	134
5.1. Źródła i metody badań .....	134

5.1.1. Dobór metody statystycznej.....	134
5.1.2. Metoda unitaryzacji zerowanej.....	134
5.1.3. Wybór cech diagnostycznych.....	135
5.2. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obecnych i byłych stolic wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021.....	139
5.2.1. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obecnych i byłych stolic województw w okresie przed oraz po reformie terytorialnej.....	139
5.3. Ranking obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-2021.....	149
5.3.1. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według wskaźnika syntetycznego.....	149
5.3.2. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed reformą.....	150
5.3.3. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w krótkim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2003).....	151
5.3.4. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w średnim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2008).....	152
5.3.5. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w długim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2021).....	153
5.3.6. Ocena pozycji miast w rankingu według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-2021.....	155
6. Społeczno-gospodarcze konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 roku w opinii ekspertów.....	160
6.1. Założenia metodyczne badań.....	160
6.1.1. Triangulacja metodyczna.....	160
6.1.2. Indywidualny wywiad pogłębiony.....	161
6.1.3. Scenariusz wywiadu.....	163
6.1.4. Procedura badawcza.....	164
6.2. Wyniki badań.....	166
6.2.1. Wpływ statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy miast.....	166
6.2.2. Konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy miast.....	168
6.2.3. Wsparcie władz centralnych dla miast tracących status stolic województw.....	175
6.2.4. Rekomendacje dla polityki publicznych skierowanych do byłych stolic województw.....	179
Podsumowanie i wnioski końcowe.....	183
Bibliografia.....	192
Spis tabel, rysunków i wykresów.....	215

Spis tabel .....	215
Spis rysunków .....	216
Spis wykresów .....	217

## Wprowadzenie

Ekonomia jest nauką o tym, jak ludzie koordynują swoje potrzeby i pragnienia, biorąc pod uwagę mechanizmy decyzyjne, zwyczaje społeczne i uwarunkowania polityczne (Landreth i Colander, 1998: 4). Skupia się przede wszystkim na interakcjach pomiędzy różnymi aktorami w gospodarce oraz poszukuje wzorców zachowań i rządzących nimi mechanizmów. Od samego początku istnienia ekonomii jednym z głównych zagadnień interesujących badaczy była kwestia tego, dlaczego jedne kraje lub regiony stają się bogate, a inne pozostają ubogie. Za datę narodzin współczesnej ekonomii powszechnie uważa się monografię pt. „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów” wydaną w 1776 r. przez szkockiego ekonomistę Adama Smitha (Smith, 1776). W publikacji autor m.in. poszukiwał czynników odpowiedzialnych za różnice w dynamice rozwoju gospodarczego i próbował zrozumieć mechanizmy ich powstawania. Inni ekonomiści początkowo interesowali się głównie wymiarem produkcji dóbr i usług w gospodarce, przykładając mniejszą wagę do innych aspektów systemów gospodarczych. Przedstawiciele będących w ówczesnym głównym nurcie ekonomii kolejnych rewolucji: marginalistycznej (Jevons, 1871; Menger, 1871; Walras, 1900) oraz późniejszej keynesowskiej (Keynes, 1936), starali się w jak największym stopniu korzystać z narzędzi matematycznych i przybliżyć ekonomię do nauk ścisłych. Rezultatem czego stało się koncentrowanie na tworzeniu modeli poszukujących przyczyn wzrostu PKB i określaniu powodów różnic w poziomie produkcji dóbr i usług pomiędzy krajami.

Dalszy rozwój ekonomii i bogacenie się społeczeństw przyczyniły się do eksploracji nowych pól badawczych. Jednym z najważniejszych nurtów powstałych po II wojnie światowej była ekonomia rozwoju, która początkowo koncentrowała się na problemach krajów rozwijających się. Bazując głównie na dokonaniach i modelach keynesowskich, początkowo upatrywano przyczyn nierówności przede wszystkim w dostępie do kapitału i jego akumulacji. Receptą na doganianie krajów bogatszych miały więc być transfery pieniężne z krajów bogatych do biednych (Arndt, 1989: 2-4). Wraz z upływem czasu i dalszymi badaniami, okazało się jednak, że istnieją także inne przyczyny nierówności pomiędzy państwami, a kapitał jest tylko jednym z czynników odpowiedzialnych za sukces gospodarczy krajów. Następnie źródła nierówności pomiędzy krajami upatrywano także w pozamaterialnych czynnikach rozwoju społeczno-gospodarczego takich jak kapitał ludzki, poziom edukacji, zaawansowanie technologiczne, industrializacja, integracja z globalnymi rynkami i innymi (Kaldor, 1961; Abramovitz, 1989; Barro i Sala-i-Martin, 2004; Easterly, 2005; Acemoglu, 2009). Równolegle

zakwestionowano wyłączny cel, jakim był wzrost produkcji dóbr i usług w gospodarce, czyli wzrost gospodarczy. Pojęcie to odróżniono od rozwoju, który obejmował różnorodne kwestie takie jak: jakość życia, dochód rozporządzalny mieszkańców, rozwój technologiczny, wolność wyboru, satysfakcja z życia, jakość środowiska naturalnego czy dążenie do poziomu życia osiąganego w najlepiej rozwiniętych państwach.

Tematyka rozwoju społeczno-gospodarczego była także przedmiotem równoległych rozważań na poziomie regionalnym i lokalnym. Ze względu na mniejszą skalę analizowanych podmiotów, badania miały bardziej pragmatyczny charakter, koncentrując się na poszukiwaniu źródeł sukcesu przodujących regionów i miast (Leigh i Blakely, 2017; Malizia i in., 2021). Rozwój społeczno-gospodarczy miast definiowano jako proces zachodzących pozytywnych przemian w różnorodnych systemach miejskich (Chądryński, 2007; Szewczuk, 2011; Michael Storper, 2013; Leigh i Blakely, 2017; Parysek, 2018; Malizia i in., 2021). Nasilenie i kierunki tego procesu zależą od czynników, które można podzielić na wewnętrzne (endogeniczne) i czynniki zewnętrzne (egzogeniczne) oraz uwarunkowania, czyli zewnętrzne siły, które wpływają na procesy rozwojowe (Martin, 2003; Peter Nijkamp, 2008; Strzelecki, 2011; Churski i in., 2018; Parysek, 2018; Zhang i in., 2022). Badacze miast koncentrowali się na różnorodnych czynnikach rozwoju. Zwolennicy teorii lokalizacyjnych zwracali uwagę przede wszystkim na dystans obiektów od siebie, korzyściach płynących z bliskości oraz kosztach transportu (Weber, 1929; Lösch, 1954; Christaller, 1963). Przedstawiciele teorii wzrostu czerpali zaś silnie z nurtu neoklasycznego ekonomii, a przestrzeń miała abstrakcyjny charakter. Na ich podstawie tworzono modele ekonometryczne i poszukiwano wzorców w szerokich badaniach ilościowych (Ohlin, 1933; Harrod, 1939; Isard, 1954; North, 1955). Kolejna grupa badaczy, nazywana przedstawicielami nurtu teorii rozwoju, koncentrowała się na zróżnicowanych relacjach terytorialnych pomiędzy aktywnościami, zasobami oraz aktorami. Zwracano w nich uwagę na uwarunkowania instytucjonalne miast, powstawanie innowacyjności, relacje przestrzenne z innymi ośrodkami czy wpływ polityk publicznych na rozwój społeczno-gospodarczy (Porter, 1991; Antonelli, 1992; Capello, 2009; Malecki, 2018; Audretsch i Aldridge, 2019). Identyfikacja czynników rozwoju i ich wpływu na miasta jest ważną kwestią przede wszystkim z punktu widzenia wpływania polityk publicznych na rozwój, przeciwdziałania nierównościom czy prowadzenia polityk terytorialnych.

Jednym z istotnych czynników rozwoju miast jest status administracyjny, który oddziałuje wielowymiarowo na system społeczno-gospodarczy miast: występowanie ponadlokalnych i regionalnych usług publicznych, zatrudnienie w administracji publicznej,

zdolność do przyciągania prywatnych i publicznych inwestycji oraz pozytywnie wpływając na wizerunek ośrodka (Liszewski, 1992; Kaczmarek, 1996; Budner, 1999; Turner i Turner, 2011; de Vries i Sobis, 2018; Heider i in., 2018). W czasie burzliwego dla historii Polski XX w. nastąpiło wiele zmian administracyjnych, które obejmowały także podział terytorialny. Ostatnią i nadal obowiązującą jest reforma wprowadzona w 1999 r., podczas której zastąpiono 49 województw, nowymi 16 oraz wprowadzono nowy szczebel terytorialny – powiat. W wyniku tych zmian, 31 miast zostało zdegradowanych ze statusu stolic województw, zmianie uległa także struktura administracyjna państwa. Badanie różnorodnych aspektów wpływu reformy administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy obecnych i byłych stolic województw było przedmiotem rozważań różnych badaczy (Sokołowski, 2011; Komorowski, 2012; Krysiński, 2013; W. Szymańska, 2015; Hajder, 2016; Kurniewicz i Swianiewicz, 2016; Bartoszewicz i in., 2017; Kisiąła, 2017; Tomaszewski, 2019; Kwaśny, 2020).

Wpływ statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy stanowi jedno z istotnych zjawisk we współczesnych badaniach nad miastami. Dotychczas brakuje prac, które ujmowałyby to zagadnienie kompleksowo, w szczególności w kontekście polskiej reformy administracyjnej z 1999 r. Nadal brakuje konsensu w kwestii tego, jak reforma administracyjna wpłynęła na rozwój społeczno-gospodarczy obecnych i byłych stolic województw (W. Szymańska, 2015; Kurniewicz i Swianiewicz, 2016). Horyzont czasowy dotychczasowych prac nie ujmuje procesów długookresowych, a obecnie od reformy minęło już niemal ćwierć wieku. Co więcej, brakuje badań eksplanacyjnych, wyjaśniających m.in. mechanizmy wpływu reformy na rozwój społeczno-gospodarczy miast czy ocenę wpływu programu osłonowego „Dialog i Rozwój”.

W świetle wyżej wymienionych przesłanek podjęcie niniejszej problematyki badawczej wynikało z chęci kompleksowego opisanie wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Na podstawie przeglądu literatury, a także wyników badań zidentyfikowano określone luki poznawcze, które uzasadniają podjęcie w dysertacji niniejszej problematyki badawczej, pozwalając na ich wypełnienie przez: wyjaśnienie kwestii wpływu statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy miast, zbadanie długookresowego wpływu reformy oraz wyjaśnienie mechanizmów, na podstawie których reforma wpłynęła na rozwój społeczno-gospodarczy byłych i obecnych stolic województw.

Celem głównym pracy jest ocena wpływu utraty statusu miasta wojewódzkiego na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast w Polsce po wprowadzeniu reformy



administracyjnej z 1999 r. Dla osiągnięcia celu głównego założono realizację celów szczegółowych, wśród których występują:

1. Krytyczny przegląd literatury w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego miast, czynników, barier i uwarunkowań ich rozwoju oraz funkcji miast.
2. Określenie znaczenia funkcji administracyjnej dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast w świetle wybranych teorii ekonomicznych.
3. Identyfikacja zmian, jakie następowały w administracji terytorialnej w Polsce w okresie po II wojnie światowej ze szczególnym uwzględnieniem reformy z 1999 roku.
4. Synteza dotychczasowych badań dotyczących wpływu zmiany statusu administracyjnego w wyniku reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy miast w Polsce.
5. Określenie sytuacji społeczno-gospodarczej byłych i obecnych miast wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021.
6. Kwantyfikacja i ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 1995-2021.
7. Rozpoznanie konsekwencji reformy administracyjnej z 1999 r. dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast pozbawionych statusu miasta wojewódzkiego na podstawie opinii ekspertów.
8. Ocena wsparcia polityk centralnych dla miast, które utraciły status stolic województw.
9. Sformułowanie rekomendacji dla dalszych działań polityk publicznych w zakresie wsparcia rozwoju miast, które utraciły status wojewódzki.

W pracy sformułowano następującą hipotezę główną:

Utrata statusu miasta wojewódzkiego w wyniku wprowadzenia reformy administracyjnej z 1999 r. wpłynęła negatywnie na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tych miast.

Rozwijając hipotezę główną, przyjęto hipotezy szczegółowe:

1. Miasta, które utrzymały status wojewódzki cechowały się w okresie po reformie administracyjnej przeciętnie wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego niż miasta, które utraciły ten status.
2. Istniały miasta, dla których utrata statusu stolicy województwa nie oznaczała zmniejszenia względnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.
3. Wsparcie polityk publicznych dla miast tracących status stolic województw było niewystarczające, aby powstrzymać negatywne konsekwencje dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dysertacja składa się z 6 rozdziałów. W pierwszym z nich przedstawiono teoretyczne zagadnienia dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego miast, wskazano różnice pomiędzy wzrostem i rozwojem w teorii ekonomii oraz zestawiono ze sobą kategorie rozwoju regionalnego, lokalnego oraz rozwoju miast. Ponadto przedstawiono wiodące teorie rozwoju regionalnego, lokalnego i rozwoju miast. Zidentyfikowano także czynniki, bariery, uwarunkowania i funkcje miast.

W drugim rozdziale określono znaczenie funkcji administracyjnej dla rozwoju miast, definiując je oraz prezentując zarys historyczny. Następnie przedstawiono jej konsekwencje w świetle wybranych teorii rozwoju społeczno-gospodarczego miast: teorii miejsc centralnych, teorii bazy ekonomicznej, teorii zależności od ścieżki oraz teorii kumulatywnej przyczynowości. Opisano także mechanizmy oddziaływania funkcji administracyjnej na rozwój miast, w szczególności skupiając się na korzyściach aglomeracji, dostępie do usług publicznych, bliskości władzy i pierwszeństwie inwestycji publicznych oraz prestiżu stołeczności.

Dla niniejszej pracy istotnym uwarunkowaniem są wcześniejsze reformy administracyjnej występujące na terenie naszego kraju. Dlatego w kolejnym rozdziale opisano wszystkie zmiany administracyjne przeprowadzone od czasów II Rzeczypospolitej, przez reformy z lat: 1944, 1972, 1972, 1975 oraz przemiany po transformacji ustrojowej w 1989 r. W szczególności opisano ostatnią reformę, która została wdrożona 1 stycznia 1999 r., ukazując jej założenia, cele, przebieg i ocenę z punktu widzenia różnorodnych aktorów. W tym rozdziale przeprowadzono także przegląd dotychczasowych badań dotyczących wpływu reformy administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy miast, dzieląc je na trzy kategorie: badania nad rozwojem społeczno-gospodarczym, badania nad wybranym aspektem rozwoju społeczno-gospodarczego miast oraz badania jakościowe.

W czwartym rozdziale dokonano opisu sytuacji społeczno-gospodarczej byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 1995-2021. Na podstawie danych statystycznych opisano wybrane wymiary rozwoju. Analizowano sytuację demograficzną, biorąc pod uwagę liczbę ludności, migracje, przyrost naturalny oraz wiek ludności. Omawiano także sytuację rynków pracy: poziom bezrobocia, aktywność zawodową mieszkańców oraz poziom wynagrodzeń. Kolejnym obszarem była gospodarka, gdzie badano liczbę podmiotów gospodarczych oraz ich strukturę. Analizowano także finanse publiczne: dochody z podatków i autonomię finansową budżetów miast. Ostatnim opisywanym wymiarem był kapitał

społeczny oraz liczba odwiedzających miast, które były analizowane przez pryzmat liczby organizacji pozarządowych, frekwencji w wyborach oraz liczbie udzielonych noclegów.

Kolejny rozdział poświęcono kwantyfikacji i ocenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 1995-2021. Dokonano go na podstawie syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego. Na początku rozdziału porównano przeciętne wartości wskaźników w okresie przed oraz po wprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r. Następnie badano wpływ, jaki reforma administracyjna miała na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast w trzech różnych okresach czasowych: krótkim, średnim oraz długim. Kolejno wykorzystując ranking miast, oceniono zmiany pozycji poszczególnych ośrodków przed oraz po wprowadzeniu reformy. Na podstawie wyników analizy statystycznej oceniono wpływ reformy administracyjnej na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast.

W rozdziale szóstym przedstawiono opinie ekspertów dotyczące konsekwencji reformy samorządowej z 1999 r. dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Wyniki badań przedstawiono w czterech blokach tematycznych. Pierwszy z nich to teoretyczny wpływ statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Następnie opisano opinie respondentów dotyczące wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy byłych i obecnych stolic województw. Kolejno przedstawiono oceny rozmówców odnoszące się do kwestii wsparcia polityk publicznych dla miast, które utraciły status wojewódzki z wyniku realizacji reformy administracyjnej. Na końcu przedstawiono rekomendację dla polityk publicznych, jakie miałyby w przyszłości być skierowane do byłych stolic województw.

W procesie badawczym wykorzystano powszechnie wykorzystywane przez badaczy metody analizy miast. Do oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wykorzystano metodę unitaryzacji zerowanej, rankingu oraz testu t-Studenta. Na potrzeby opisu sytuacji społeczno-gospodarczej miast wykorzystano opisowe metody statystyczne. W części jakościowej niniejszej pracy wykorzystano metodę wywiadów pogłębionych.

W niniejszej dysertacji wykorzystano różnorodne źródła wiedzy i informacji. Wykorzystano polską oraz anglojęzyczną literaturę przedmiotu. Oparto się na danych statystycznych z wiarygodnych źródeł, bazując głównie na danych Głównego Urzędu Statystycznego.

# 1. Problematyka rozwoju społeczno-gospodarczego miast

## 1.1. Rozwój miast w teorii ekonomii

Urbanizacja i rozwój miast są jedną z cech nowoczesności. Jeszcze na początku XIX wieku, świat był w zdecydowanej mierze wiejski - w miastach mieszkało tylko około 2,5% ludności (Giddens, 2004: 594). Wraz z rozwojem rewolucji przemysłowej i zwiększeniem możliwości technologicznych (Jałowiecki i Szczepański, 2002: 104-105; Michael Storper, 2013: 2) zanotowano ogromny rozwój miast i wzrost liczby ludności miejskiej. W 2021 r. około 56% ludności świata mieszkało w miastach (World Bank, 2023). Wzrost ten prawdopodobnie będzie postępować, prognozuje się, że do końca XXI wieku, nawet 85% ludzkości zamieszka na terenach zurbanizowanych (Rose, 2019: 13). Tak dynamiczny rozwój miast sprawia, że ośrodki miejskie koncentrują współczesne problemy społeczno-gospodarcze, takie jak niski standard życia, niski poziom kapitału społecznego, wysoką przestępczość, czy kumulację zanieczyszczeń. Wysoka koncentracja problemów oznacza, że to właśnie w miastach mogą one być rozwiązywane. Stąd w ostatnich dekadach miał miejsce wzrost zainteresowania kwestiami rozwoju miast.

Miasta są przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych. Miasto, jako złożony system, analizowane może być z wielu perspektyw. Powoduje to, że jest to trudna do sprecyzowania kategoria, jak podkreśla A. Majer „mimo bogactwa wielu interpretacji jesteśmy często w istocie bezradni, gdy chcemy uzyskać spójną w miarę gruntowną odpowiedź: czym jest miasto?” (Majer, 2010: 117). Znaczenie miasta ulegało zmianom, będąc pochodną epoki historycznej, zmian cywilizacyjnych, kultury, trendów badawczych czy celów, dla których definiowano to pojęcie (Kubicki, 2016: 22). W praktyce przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych w zależności od przedmiotu badań tworzą definicje miasta na swoje potrzeby, określając je przez pryzmat różnych cech i perspektyw (Karwińska i Brzosko-Sermak, 2014: 14).

Cechą, która występuje we wszystkich rozumieniach miasta, jest istnienie odmienności pomiędzy wsią i miastem<sup>1</sup>. Atrybuty miast nie mogą być atrybutami wsi i odwrotnie. Wiele definicji podkreśla gęstość zaludnienia, która ma być wyróżnikiem miast: „Miasto to obszar

---

<sup>1</sup> Oprócz dychotomicznego podziału miasto-wieś, w literaturze odnaleźć można także pojęcie „kontinuum miejsko-wiejskiego”, które zakłada występowanie form przejściowym pomiędzy miastem i wsią. Jest to obecne zwłaszcza współcześnie wśród wsi podmiejskich, lub wśród małych miast cechujących się silną funkcją rolniczą. Por. (Konecka-Szydłowska, 2018).

zawierający dużą liczbę ludzi na relatywnie małej powierzchni” (O’Sullivan, 2019: 4), czy „Miasto to osada zawierająca znaczną liczbę ludzi na małym obszarze. Zawiera zbyt dużą gęstość do uprawiania rolnictwa, a ludzi zbyt dużo, by mogli zajmować się głównie uprawą na otaczających terenach” (Davis, 1976: 1). Gęstość może być rozumiana nie tylko jako duża liczba ludzi na stosunkowo małej powierzchni, ale także jako wysoki poziom nagromadzenia aktywności. Taką definicję proponuje J. Słodczyk, określając miasto jako „...obszar, na którym działalność człowieka charakteryzuje się szczególną intensywnością. W obrębie przestrzeni geograficznej i ekonomicznej tereny miejskie wyróżniają się największą koncentracją ludzi, budynków i urządzeń infrastruktury.” (Słodczyk, 2001: 13). W definicji tej, oprócz zagęszczenia aktywności ludzi, mamy także do czynienia z zagęszczeniem materialnych dokonań działalności człowieka- budynków i infrastruktury. Występują one tylko na obszarach miejskich, ponieważ ich wytworzenie wymaga akumulacji kapitału i dużej ilości pracy. Mieszkańcy decydują się więc na takie inwestycje w miejscach, gdzie występuje wielu potencjalnych użytkowników.

Miasta mogą być także definiowane poprzez relacje ze swoim otoczeniem. Są one w tej perspektywie miejscami, w których produkowane są dobra i usługi dla innych ośrodków. Produkcja dóbr i usług dla wielu ośrodków pozwala na specjalizację, osiąganie korzyści skali i wysoki poziom produktywności. Do najważniejszych funkcji realizowanych przez miasta należą m.in. funkcje handlowe, przemysłowe, budowlane, transportowe, finansowe, kulturalne, czy administracyjne (Domański, 2002: 90)<sup>2</sup>.

Miasta należą do wysoce skomplikowanych struktur, składających się z bardzo wielu elementów, zależności pomiędzy tymi elementami, współoddziaływaniami itd. Każdy z mieszkańców posiada wpływ na innych mieszkańców, jak i na samo miasto. Podobnie z materialną warstwą, tzn. układem ulic, budynkami, infrastrukturą publiczną etc. która wpływa na zachowania jednostek i ich decyzje. Ważnym aspektem miast jest też niematerialna warstwa, czyli cały system instytucjonalny, która jest ramą dla działania poszczególnych aktorów. Definicję skupiającą się na tym obszarze działania systemu przedstawił T. Markowski, definiując miasto jako: „...układ wzajemnie powiązanych elementów, uporządkowany i dający się wyodrębnić z otoczenia” (Markowski, 1999: 13-14). Podejściem badającym te wszystkie elementy i relacje zachodzące pomiędzy nimi jest podejście systemowe: „Badając miasto jako system, rozpatrujemy jego elementy składowe, relacje między tymi elementami

---

<sup>2</sup> Funkcje miast były przedmiotem badań wielu autorów, przede wszystkim z dziedziny ekonomii oraz geografii ekonomicznej por. (Alexander, 1954; Dziewoński, 1962, 1967; Maik, 1997; Suliborski, 2003, 2010).

oraz otoczenie. Elementami miasta są: ludność, tereny, infrastruktura, jednostki gospodarcze, społeczne i kulturalne. Organem scalającym i zarządzającym systemem jest władza miejska” (Domański, 2006: 22-23). Podobne, systemowe podejście proponuje J. Hausner, dla którego miasto to struktura składająca się z dwóch elementów *urbs*- czyli materialnej warstwy miasta, takiej jak infrastruktura i siatka urbanistyczna oraz *citivas*- czyli niematerialnej wspólnoty mieszkańców, przestrzeni psychologicznej, kulturalnej, prawnej, czy religijnej. Podsumowując, w perspektywie systemowej, miejskość można definiować poprzez dychotomię: stosunkowo prostego systemu, który jest wiejski, oraz systemów bardziej złożonych- miejskich.

Miasto może być traktowane także jako efekt długookresowego procesu historycznego<sup>3</sup>. Każde z pokoleń mieszkańców funkcjonujących w danym ośrodku pozostawia ślad na przestrzeni i reorganizuje ją według swoich potrzeb. Miasto jest więc wytworem przeszłości, w której od samego początku nadbudowywane jest i zmieniane przez kolejne pokolenia, pozostawiające swój ślad na miejskiej przestrzeni<sup>4</sup>. Miasto jest „...równocześnie przeszłością, tym co było, jak i teraźniejszością, tym co jest...równocześnie jest afiliowane i wytwarzane przez nas, także z myślą o naszych następcach”. (Suliborski, 2003: 52). Opinię tą podziela D. Stawasz, dla której miasto jest”...w zasadzie wytworzone w procesie historycznego rozwoju przez kolejne pokolenia” (Stawasz, 2016: 26).

Ważnym problemem definicyjnym jest określenie ostrych granic miasta i uznanie, co nadal jest miastem, a co już nie jest. W rozumieniu funkcjonalistycznym miasta oddziałują na swoje otoczenie, dostarczając dobra i usługi. Duże ośrodki koncentrują procesy gospodarcze, stając się „lokomotywami wzrostu” dla globalnych i krajowych gospodarek, mniejsze ośrodki zaś, oddziałują w skali regionalnej, lub lokalnej” (Stawasz, 2016: 17). Miasta wraz ze wzrostem skali działania rozpraszają swoją aktywność, sięgając poza granice administracyjne. Proces ten skutkuje suburbanizacją, czyli rozrastaniem się miasta do sfery podmiejskiej, która jest zależna funkcjonalnie od rdzenia (Kuciński, 2015: 403). Mieszkańcy suburbiów pozostają bardzo silnie powiązani funkcjonalnie z miastem, często w nim pracując, wysyłając dzieci do szkoły, korzystając z usług (Kajdanek, 2012: 12-15). Praktycznym problemem dla badaczy pozostaje

---

<sup>3</sup> Większość miast może być traktowana jako struktury długiego trwania (Braudel, 1999). Powstanie najstarszego znanego nam miasta- Jerycha datujemy na około 9000 rok przed naszą erą. Następnie około 3000 r. p.n.e. mieliśmy do czynienia z „pierwszą miejską transformacją”, która przyniosła powstanie większości starożytnych miast. Proces rozwoju wielu ośrodków jest procesem długotrwałym, liczącym nawet tysiące lat (Mumford, 1989: 29-39).

<sup>4</sup> Interesującym nurtem badań w tym kontekście jest szeroko badany problem „prawa do miasta”, w którym autorzy podejmują kwestie sprawiedliwości użytkowania miast oraz prawa współczesnych mieszkańców do wprowadzania zmian. Por. (Harvey, 2012; Mergler i in., 2013; Majer, 2014: 184-195)

więc określenie tego, gdzie przebiega ta realna, a nie tylko administracyjna granica miasta. Badacze rozwiązują ten problem, określając tzw. miejski obszar funkcjonalny (Szafranek, 2017), który jest „spójną pod względem przestrzennym strefą oddziaływania miasta” (Śleszyński, 2013: 176)<sup>5</sup>. W badaniach dominuje podejście do delimitowania miasta w ramach granic administracyjnych, które określane są na podstawie ustawy, gdzie miastem jest „...jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadającą prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych). Ta używana w legislacji definicja obecna jest także w statystyce publicznej, gdzie cechy miast mierzone są właśnie na obszarze administracyjnym.

Niektórzy autorzy starają się stworzyć hybrydowe definicje miast, opisując je na podstawie cech wyróżniających, kryteriów, które odróżniają miasta, od nie-miast. Według G. Węclawowicza, aby określić dany ośrodek miastem, musi on spełniać następujące kryteria (Węclawowicz, 2007: 77):

- zaludnienie- większe aniżeli na obszarach wiejskich;
- dominująca rola działalności pozarolniczej na rynku pracy;
- status administracyjny;
- ośrodek oddziałuje poza swoje granice administracyjne.

Definicja ta przedstawia więc cechy dotyczące liczby ludności, bazy ekonomicznej, statusu administracyjnego oraz oddziaływania na swoje otoczenie. Szerszy i bardziej zróżnicowany zestaw cech proponuje M. Czornik (Czornik, 2008: 15-16):

- koncentracja ludności- na niewielkiej przestrzeni żyje znaczna grupa osób, dobrowolnie godząc się na wszelkie skutki takiej bliskości;
- różnorodność rynku pracy mieszkańców;
- społeczne, gospodarcze, kulturowe zróżnicowanie mieszkańców;
- znaczny obszar zwartej zabudowy;
- większa liczba kontaktów formalnych, aniżeli osobistych;
- miejski sposób życia ludności;
- dynamiczne zmiany użytkowania i zagospodarowania terenów;
- koncentracja podmiotów gospodarczych.

---

<sup>5</sup> Por. (T. Kudłacz i Markowski, 2018; Hu i Han, 2019; Kociuba, 2020)

Reasumując, nie istnieje jedna, przyjmowana powszechnie przez badaczy definicja miasta. Autorzy definiują je, biorąc pod uwagę przedmiot swoich badań i przyjmowaną perspektywę. Na podstawie przeglądu literatury miasto zdefiniować można na podstawie cech odróżniających miasta od ośrodków wiejskich. Cechami miast przyjmowanymi w niniejszej dysertacji są:

- wysoki poziom zagęszczenia ludności;
- występowanie licznych budynków i publicznej infrastruktury;
- realizacja funkcji ponadlokalnych;
- złożoność miejskiego systemu, składającego się z wielu aktorów i systemu instytucjonalnego;
- powstające w procesie długiego trwania, w którym każde z pokoleń przeobraża przestrzeń;
- na obszarze wyznaczonym przez prawo.

### **1.1.1. Wzrost i rozwój - ujęcie teoretyczne**

Wśród problematyki związanej z miastem, przewodnim zagadnieniem pozostaje kwestia rozwoju miast. Powodem popularności tego zagadnienia jest jej wysoka istotność – znalezienie uniwersalnych recept na rozwój pomogłoby rozwiązać materialne i niematerialne problemy współczesności. W encyklopedycznym znaczeniu rozwój oznacza: „proces kierunkowych przemian, w którego toku obiekty (układy) danego rodzaju przechodzą od form, lub stanów prostszych, niższych, mniej doskonałych do form lub stanów bardziej złożonych, wyższych, doskonalszych pod określonym względem” (Rozwój w: Encyklopedia powszechna PWN, 2004)<sup>6</sup>. Tematyka rozwoju jest jedną z głównych w naukach społecznych, w tym w nauce ekonomii.

Pojęcie rozwoju gospodarczego jest jednym z najważniejszych zagadnień w dziedzinie ekonomii. Przez lata pojęcie to utożsamiane było z pojęciem wzrostu gospodarczego (Malizia i in., 2021: 18-19), a różni autorzy traktowali je jako synonimy. Współcześnie jednak te pojęcia są wyodrębniane. Wzrost gospodarczy oznacza przyrost ilości produkowanych dóbr i usług na osobę, co mierzyć można miarą Produktu Krajowego Brutto. Tradycyjnymi celami wzrostu gospodarczego jest: tworzenie bogactwa, zwiększanie bazy podatkowej i tworzenie miejsc

---

<sup>6</sup> Rozwój występuje w wielu dziedzinach nauki. W biologii rozwój jest związany następującymi po sobie etapami życia istot żywych. W naukach o człowieku możemy mówić o rozwoju psychicznym, społecznym, intelektualnym, duchowym etc.



pracy (Leigh i Blakely, 2017: 85). Rozwój gospodarczy zaś jest kategorią znacznie szerszą od wzrostu gospodarczego, opisującą pełen zakres zmian zachodzących w systemach społecznych, gospodarczych, naturalnych, które czynią życie ludzkie lepszymi i bardziej satysfakcjonującymi (Van den Berg, 2016: 28-29). Inną definicję rozwoju przedstawia T. Markowski, dla którego „...rozwój jest wynikiem pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych” (Markowski, 2008: 13). Dla J. Paryska zaś wzrost jest kategorią statyczną (osiągnięcie określonego poziomu, natężenia zjawiska), a rozwój kategorią dynamiczną. Różnicę tą można uchwycić na podstawie pomiaru wzrostu i rozwoju. Wzrost mierzony jest poprzez określone wskaźniki makroekonomiczne, a rozwój obrazowany jest przez wskaźniki obrazujące zmiany ilościowe oraz jakościowe danej jednostki terytorialnej (Parysek, 2018: 42).

Wzrost jest więc kategorią stricte ekonomiczną, a rozwój kategorią szerszą, zawierającą w sobie także niematerialne cele rozwoju. Utożsamianie wzrostu i rozwoju jest błędem, ponieważ wzrost gospodarczy nie musi pociągać za sobą rozwoju<sup>7</sup>. N.G. Leigh i E.J. Blakely przedstawiają trzy sytuację, w których to wzrost nie prowadzi do rozwoju (Leigh i Blakely, 2017: 86):

- gdy wzrost gospodarczy oparty jest na zasobach naturalnych, ich intensywne wydobycie długookresowo prowadzi do malejących przychodów i regresu gospodarczego;
- gdy oparty tylko na jednym sektorze gospodarki, to wzrost staje się wrażliwy na zmiany i długookresowo niestabilny;
- gdy zwiększa nierówności społeczne, niszczy środowisko naturalne, pogarsza sytuację najbardziej części społeczeństwa, może prowadzić do niestabilności politycznej.

---

<sup>7</sup> Wiele prac poświęconych zostało problemowi wzrostu bez rozwoju na poziomie krajowym, głównie w kontekście krytyki neoliberalnych reform lat 1970-2008 (Rodrik, 2011; H.-J. Chang i in., 2014; Harvey, 2016; Reinert, 2019). Sytuacja taka ma miejsce wówczas, gdy w gospodarce istnieją wysokie nierówności. Wzrost gospodarczy przekłada się wtedy na zwiększenie dochodów i poprawę dobrostanu tylko najbogatszych, nie wpływając na sytuację całego społeczeństwa. Równoległe mogą zachodzić procesy wpływające negatywnie na długookresowy rozwój np. wycisk pracowników i spadek jakości siły roboczej, intensywne wydobycie surowców etc. Przykładami badań na poziomie państw są: Pakistan (Rodrik, 2003), Peru (Morgenstern, 2020), czy Ghana (Ayelazuno, 2014). Zjawisko „wzrostu bez rozwoju” zaobserwować możemy także na poziomie miejskim. Wzrost różnych wskaźników nie musi przekładać się na rozwój miasta, czego przykładem może być zjawisko przeludnienia turystycznego (ang. *overtourism*), polegające na zbyt szybkim przyroście liczby odwiedzających. Oceniane ono jest negatywnie, gdyż pomimo zwiększających się przychodów miasta z turystyki, wpływa ono negatywnie na jakość życia samych mieszkańców i przyspiesza zjawiska gentryfikacji, odbierając mieszkańcom prawo do swojego miasta (Dodds i Butler, 2019).

Wśród badaczy dominującym podejściem jest traktowanie wzrostu gospodarczego jako pojęcia węższego od pojęcia rozwoju, aczkolwiek stanowiącego jako jeden z jego elementów<sup>8</sup>. Stanowisko to prezentuje m.in. R. Bartkowiak, dla którego na rozwój gospodarczy oprócz wzrostu gospodarczego składają się takie cechy jak (Bartkowiak, 2013: 59-60):

- równość podziału produktu całkowitego,
- jakość żywienia ludności,
- przewidywane dalsze trwanie życia, umieralność matek i dzieci,
- poziom alfabetyzacji, dostęp do edukacji i szkolnictwa,
- standardy mieszkania ludności,
- równość płci,
- jakość kapitału społecznego, w tym aktywność społeczna, polityczna, przestrzeganie prawa.

Niektórzy autorzy w swoich pracach używają pojęcia rozwoju społeczno-gospodarczego. Dodanie tego przymiotnika ma na celu podkreślenie szerszego rozumienia tego pojęcia, aniżeli tylko kwestie ekonomiczne (Olejniczak i Łuczka, 2019:11). Według J. Kudełko: „... rozwój społeczno-gospodarczy można definiować jako nieodwracalne zmiany ilościowo-jakościowe, zmierzające do osiągnięcia trwałego wzrostu potencjału społeczno-gospodarczego i kulturowego regionu. Jego ostateczną miarą i celem jest polepszanie warunków życia i zapewnienie wyższego poziomu dobrobytu ludności” (Kudełko, 2013: 17).

Definicja ta zwraca uwagę na długotrwałość procesu rozwoju, trwałość i celowość, jaką jest dobrobyt ludności. Dla J. Paryska zaś rozwój społeczno-gospodarczy to całokształt pozytywnych, korzystnych, postępowych, nieodwracalnych w krótkim okresie zmian, jakim podlegają społeczeństwa, czy gospodarki (Parysek, 2018: 39). Odmienną definicję rozwoju społeczno-gospodarczego proponuje D. Walkiewicz. Autorka podkreśla w niej procesowość rozwoju społeczno-gospodarczego: „...ciąg ukierunkowanych zmian dotyczących miasta, którym podlegają zarówno jego elementy składowe, jak i związki oraz relacje między nimi”. (Walkiewicz, 2006: 25).

Określenie tego, czym jest rozwój wymaga zdefiniowania celów, czyli cech, czy stanów, do których rozwój ten ma prowadzić. Cele rozwoju lokalnego to według T. Kudłacza

---

<sup>8</sup> Odmiennym nurtem jest ruch postwzrostu (ang. *degrowth*) w którym przedstawiana jest wizja rozwoju bez wzrostu gospodarczego, lub nawet stopniowym obniżaniem produkcji dóbr i usług. Rozwój ma opierać się na wymiarach niematerialnych rozwoju, m.in. rozwoju społecznym, kulturalnym etc. Por. (Hickel, 2021; Jackson, 2021; Raworth, 2021)

„pożądany obraz rozważanej rzeczywistości w danej perspektywie czasowej” (T. Kudłacz, 2008: 141). Cele rozwoju zmieniają się w czasie, na co wskazuje D. Stawasz, dla której celem rozwoju jest „...zapewnienie warunków bytowych mieszkańcom, odpowiadających wyznawanym w danym czasie standardom życia i zamieszkania<sup>9</sup>. Zmienność ta jest problematyczna z perspektywy próby obiektywnej oceny procesów rozwojowych (Bagdziński, 1994: 16). Wraz z rozwojem badań empirycznych oraz teoretycznych, badacze odkrywają nowe zależności, wzbogacając tym samym metodykę pomiaru rozwoju. Przykładem może być wzrost znaczenia w ostatnich latach kapitału ludzkiego oraz społecznego (Trojak, 2013).

Dominującymi celami rozwoju wśród badaczy są wzrost stopy życiowej oraz wzrost dobrobytu mieszkańców<sup>10</sup>, który rozumiany jest szeroko, nie tylko jako wzrost parametrów gospodarczych, ale także kulturowych, społecznych itp. (Kudelko, 2013: 17). Dla K. Heffnera celami rozwoju jest: zaspokajanie potrzeb mieszkańców, wykorzystanie zasobów własnych oraz kreowanie wzrostu gospodarczego i przedsiębiorczości, zapewnienie trwałości i zrównoważenia rozwoju oraz sprawności instytucjonalnej i dbałość o należyte funkcjonowanie w zewnętrznych i wewnętrznych relacjach (Heffner, 2008: 156-157). Dla A. i M. Miszczuk rozwój powinien być długookresowy, wielowymiarowy, zapewniający konkurencyjną pozycję w otoczeniu, zapewniający wysoki standard życia mieszkańcom (Miszczuk i Miszczuk, 2021: 55). Według J. Paryska zaś rozwój powinien dążyć do (Parysek, 1995: 43):

- maksymalizacji dochodów ludności i dochodów samorządu terytorialnego,
- maksymalizacji poziomu spożycia dóbr materialnych,
- pełnego pokrycia, w ramach lokalnej jednostki terytorialnej, potrzeb mieszkańców, szczególnie potrzeb w sferze materialnej, ale i niektórych potrzeb w sferze duchowej,
- poprawy dostępności realnej, przestrzennej i czasowej placówek usługowych różnych kategorii,
- polepszenia jakości środowiska przyrodniczego,

---

<sup>9</sup> Rozwój miast jest dynamicznym procesem, w którym wraz z upływem czasu priorytety rozwojowe ulegają zmianom. W krajach rozwijających się, podstawowymi celami jest np. zmniejszenie bezrobocia, zapewnienie podstawowych usług publicznych takich jak dostęp do wody, czy kanalizacji. W rozwiniętych zaś, gdy podstawowe usługi są zapewnione, ważniejsze stają się potrzeby wyższego rzędu jak np. dostęp do wysokiej kultury, rozrywki etc.

<sup>10</sup> Odmienne podejście od ilościowego, opartego na wzroście wybranych wskaźników prezentuje M. Kudłacz w koncepcie „Miasto-idea”. Autor polemizuje z wizją rozwoju opartą na utrzymywaniu i pomnażaniu zasobów miasta (mieszkańców, podmioty gospodarcze, turystów, instytucje generujące wiedzę etc.), przeciwstawiając jej wizję opartą także na wartościach niematerialnych, takich jak wolność jednostek, dzielenie się zasobami i władzą, umożliwianie mieszkańcom samorozwoju, czy integracja społeczna. Podejście to odbiega od klasycznego, materialnego podejścia ekonomistów, stanowiąc spojrzenie interdyscyplinarne, czerpiące szeroko z nauk humanistycznych (M. Kudłacz, 2021: 19-25).

- zagwarantowania ładu przestrzennego w kształtowanym, przestrzennym układzie społeczno-gospodarczym lokalnego, terytorialnego systemu społecznego.

Różnorodność celów rozwojowych zaobserwować można w wybranych dokumentach strategicznych na poziomie międzynarodowym oraz krajowym. W dokumencie Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącym rozwoju miast- *New Urban Agenda* znaleźć można szereg celów, od tych podstawowych (np. zapewnienie dostępu do wody, czy pożywienia), do celów wyższego rzędu (np. promowanie partycypacji obywatelskiej, czy tworzenie jakościowych przestrzeni publicznych (United Nations, 2017: 5-7). Inny katalog celów przedstawia strategia Amsterdamu, jednego z najlepiej rozwiniętych miast na świecie. Znaleźć można tam tylko cele wyższego rzędu, takie jak ścisła ekologizacja, zrównoważony i zdrowy transport, czy równy dostęp dla mieszkańców do procesów planistycznych (Ivens, 2020). Różnice pomiędzy celami wskazują, że zależą one w głównej mierze od osiągniętego poziomu rozwoju i bieżących oczekiwań mieszkańców, którzy wpływają na proponowane cele rozwojowe.

### **1.1.2. Rozwój regionalny, lokalny i rozwój miast**

Tematyka rozwoju podejmowana jest w ekonomii i pokrewnych dziedzinach związanych z miastami<sup>11</sup>. W odniesieniu do gospodarki regionalnej najszerszą kategorią jest pojęcie „rozwoju regionalnego”. Rozumie się go jako „proces wszelkich zmian zachodzących w regionie”. Zmiany te mają charakter ekonomiczny, społeczny, techniczny, technologiczny i ekologiczny (Strzelecki, 2009: 79-80). Sam region jest zaś trudno definiowalną kategorią. Dla geografów region to jednorodna wewnętrznie powierzchnia ziemi, dla politologów ważniejsza jest spójność poglądów, lub autonomia polityczna, dla socjologów najważniejsza zaś będzie wspólna regionalna tożsamość (Szewczuk, 2011: 14-15). W ekonomii zaś region to „kategoria ekonomiczno-przestrzenna, wykształcona w historycznym procesie rozwoju, na podstawie rozwijanej działalności gospodarczej, a także powiązań pozaekonomicznych: społecznych i kulturowych” (Kudęłko, 2013: 19).

Rozwój lokalny to pojęcie, które obejmuje rozwój jednostek wszystkich klas wielkości, od najmniejszych osad do metropolii. Rozwój lokalny występujący na określonym terytorium i podobnie do ogólnej definicji rozwoju, jest związany z poprawą sytuacji danego ośrodka. Na

---

<sup>11</sup>W tym obszarze nauki, wśród zagadnień związanych z miastami, podejmowane są m.in. kwestie przestrzennej organizacji systemów społeczno-gospodarczych, w tym m.in. powstawania sieci osadniczych, interakcji pomiędzy jednostkami terytorialnymi, ekonomii aglomeracji, przestrzennych aspektów innowacji itd. Por. (Fujita i in., 1999; Miszczuk i in., 2011; Domański, 2013).

poziomie definicji, autorzy zwracają szczególną uwagę na różne wymiary rozwoju lokalnego. Dla A. Jewtuchowicz rozwój lokalny to „...proces zróżnicowania i wzbogacania działalności ekonomicznych i społecznych na określonym terytorium, polegający na mobilizacji i koordynacji własnych zasobów i energii” (Jewtuchowicz, 2005: 58). Autorka zwraca więc szczególną uwagę na sferę gospodarczą i społeczną rozwoju, widząc postęp w dywersyfikacji gospodarki i współpracy lokalnych aktorów. Według K. Heffnera zaś „... rozwój lokalny może być rozumiany jako kompleks przeobrażeń jakościowych terytorialnej struktury lokalnej w zakresie poziomu życia jej użytkowników oraz warunków funkcjonowania związanych z nią podmiotów gospodarczych”. (Heffner, 2008: 165). K. Heffner koncentruje uwagę na jakości życia mieszkańców i sferze gospodarczej lokalnej gospodarki. Dla I. Pietrzyk, rozwój lokalny to generowanie rozwoju z wykorzystaniem lokalnych zasobów, rozwój w jej rozumieniu to „bazujący na zasobach endogenicznych sposób generowania rozwoju, wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy” (Pietrzyk, 2002: 33). Dla N.G. Leigh i E.J. Blakely rozwój lokalny jest osiągany wtedy, gdy standard życia mieszkańców może być utrzymywany i zwiększany przez proces rozwoju materialnego i ludzkiego, który jest oparty na zasadach równości i zrównoważonego rozwoju (Leigh i Blakely, 2017: 87). Dla autorów najważniejszy jest więc poziom życia mieszkańców. Wzrost jakości życia można nazwać rozwojem tylko wtedy, gdy jest zrównoważony (występuje w długim okresie) i jest inkluzywny, czyli dotyczy dużej grupy mieszkańców. S. Bagdziński wyróżnia zaś cztery płaszczyzny rozwoju lokalnego: gospodarczą (rozwój przedsiębiorczości, instytucji lokalnych), społeczną (możliwość wyrażania swoich poglądów, potrzeb), polityczną (samorządne kreowanie kierunków rozwoju) i kulturalną (Bagdziński, 1994: 15-16).

W badaniach nad miastami autorzy zwykle łączą pojęcie rozwoju miast z rozwojem lokalnym, który obejmuje rozwój wszystkich jednostek terytorialnych (Drobniak, 2016: 218). Niektórzy autorzy w swoich badaniach używają węższego terminu rozwoju miast, dotyczącego tylko większych jednostek, które można zakwalifikować jako miasta, pomijając mniejsze jednostki. Dla tej grupy autorów istnieją cechy różnicujące rozwój mniejszych (osad, wsi) jednostek, do większych (miast, metropolii). Dla D. Stawasz rozwój miasta to „... takie skutki procesów zachodzących w mieście, które powszechnie będą uznawane za pożądane zarówno przez podmioty gospodarcze, jak i przez miejską społeczność” (Stawasz, 2016: 18). Definicja ta zwraca szczególną uwagę na dwie grupy interesariuszy: mieszkańców danego terenu i występujące na nim podmioty gospodarcze. Dla M. Czornik rozwój miasta jest ukierunkowany na doskonalenie, „... by następne, było lepsze” (Czornik, 2008: 108). W tej definicji rozwoju

problematyczne jest określenie tego, co dokładnie oznacza postęp. Według autorki kryteria oceny tego, co jest rozwojem, powinny być określane przez mieszkańców miasta.

Rozwój miast jest więc procesem pozytywnych przeobrażeń ilościowych i jakościowych, które są nieodwracalne w krótkim okresie. Cele rozwoju ulegają zmianie w czasie i zależą od poziomu rozwoju miasta i oczekiwań jego mieszkańców. Zmiany są rozwojem tylko wtedy, gdy jest on inkluzywny (dotyczy wielu mieszkańców), zrównoważony i długookresowy.

## 1.2. Wybrane koncepcje rozwoju miast

Dotychczas w przedmiocie rozwoju miast badaczom nie udało się wypracować spójnej, uniwersalnej teorii rozwoju miast (Reese i Fassenfest, 1997: 196). Pomimo wielu lat starań nadal dziedzina gospodarki przestrzennej jest daleka od znalezienia przyczyn i schematów rozwoju przestrzennego (Michael Storper, 2013: 4). Badacze w swoich pracach korzystają z wielu koncepcji, zapożyczając modele teoretyczne także z innych dziedzin, takich jak geografia ekonomiczna, planowanie przestrzenne, czy ekonomia. Każda z teorii zwraca uwagę na wybrane elementy funkcjonowania miast, pomijając inne. Dlatego, aby kompleksowo badać tematykę rozwojową, należy patrzeć na procesy rozwojowe wieloaspektowo, wykorzystując różne narzędzia badawcze. Mnogość teorii rozwojowych wynika ze złożoności funkcjonowania miast, wielości występujących w nich aktorów, relacji pomiędzy nimi, zmieniających się uwarunkowań etc.<sup>12</sup> Problem ten występuje na wszystkich poziomach terytorialnych, od regionów, aż do poziomu rozwoju miast. Według K. Dyjach na poziomie regionalnym istnieje wiele modeli wyjaśniających przyczyny i natury zjawiska, jednak żaden z nich nie obejmuje wszystkich czynników związanych z przestrzenną nierównowagą- raczej uzupełniają się one nawzajem”. (Dyjach, 2013: 58). Podobnie na poziomie miast, na co zwraca uwagę E. Szczep-Pietkiewicz: „Ze względu na złożoność struktur miejskich oraz mechanizmów w nich przebiegających nie została opracowana jednorodna i całościowa koncepcja dotycząca rozwoju miast obejmująca: przyczyny ich powstania, czynniki stymulujące rozwój, konkretne

---

<sup>12</sup> Problem braku uniwersalnej koncepcji teoretycznej występuje w całej nauce ekonomii, w której występuje mnogość konkurujących ze sobą koncepcji, które rozwijają się „nie pionowo przez wypieranie gorszych modeli przez lepsze, ale poziomo to znaczy przez tworzenie nowych modeli, lepiej wyjaśniających wcześniej nieopisywane cechy zjawisk społecznych” (Rodrik, 2019). Wynika to z niemożności przewidzenia zachowań jednostek i społeczeństw, stąd teorie tworzą upraszczające założenia opisujące trendy, skłonności i ich przewidywane skutki. Por. (Kaldor, 1975; Rodrik, 2011; H. Chang, 2015).

aktywności i ich skutek w postaci lepszego wykorzystania posiadanych zasobów”. (Szczech-Pietkiewicz, 2019: 125-126)

Popularność różnych teorii zmienia się w czasie. Wynika to ze zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych, zmian technologicznych etc. Teorie rozwoju powstają zawsze na gruncie identyfikacji nowych lub przewartościowania starych czynników wywołujących zmiany społeczno-gospodarcze (Gałązka, 2017: 11). Dążenie do szukania odzwierciedlającej rzeczywistość teorii jest istotnym zadaniem, ponieważ teorie mają istotny wpływ na praktykę polityk publicznych. Politycy oraz twórcy polityk publicznych opierają swoje działania na dokonaniach naukowców, więc rozważania teoretyczne mają bezpośredni wpływ na rzeczywistość. „Koncepcje teoretyczne wywierają znaczący wpływ na działania społeczne. Na ich podstawie formułowane są różnorodne zalecenia dla elit politycznych i prowadzone konkretne przedsięwzięcia gospodarcze władz publicznych. Wraz ze zmieniającymi się „modami” teoretycznymi można wywołać zmianę zachowania administracji publicznej” (Grosse, 2002: 25).

### 1.2.1. Typologie teorii rozwoju regionalnego i lokalnego

Rozwój lokalny i rozwój miast są stosunkowo młodymi dziedzinami naukowymi, wewnątrz ekonomii. Najszerszy dorobek teoretyczny dokonany został na poziomie rozwoju regionów, gdzie istnieje szereg teorii rozwojowych, wywodzących się także z innych dyscyplin naukowych<sup>13</sup>. Koncepty te, mogą być wykorzystywane do zrozumienia dynamiki rozwoju miast i do poszukiwania czynników, które ten rozwój powodują (Beer i Clower, 2020: 32). Rozwój miast traktowany może być jako „produkt uboczny” regionalistyki, gdyż przy badaniu regionów, równolegle odkrywano zależności związane z wymiarem miejskim. Istnieją dwa argumenty za takim podejściem. Po pierwsze, w wielu koncepcjach, takich jak teorie grawitacyjne, czy teoriach hierarchii funkcjonalnych to właśnie miasta są w centrum teorii, a region jest sumą miast i ich interakcji. Po drugie, podstawowe zasady rządzące alokacją zasobów i ludzi na terytorium, takie jak zasady: aglomeracji, dostępności, interakcji przestrzennych, hierarchii funkcjonalnej i konkurencyjności dotyczą głównie miast. R. Capello i P. Nijkamp uważają nawet, że w dziedzinie gospodarki regionalnej wymiar miejski jest tak ważny, że powinna zostać zmieniona nazwa dziedziny nauki z *Regional Science*, na *Regional and Urban Science* (Capello i Nijkamp, 2004b: 2-5). Z tego wynika, że teorie z pokrewnych dyscyplin, takich jak geografia ekonomiczna, regionalistyka, czy planowanie przestrzenne, z

<sup>13</sup> Por. (Grosse, 2002; Dawkins, 2003; Capello i Nijkamp, 2004a, 2019; Capello, 2016)

sukcesem mogą być stosowane do opisywania tematyki dotyczące rozwoju miast (Rowe, 2016: 26-30). Można więc przyjąć, że teorie rozwoju regionalnego i lokalnego mogą być wykorzystywane do opisywania rozwoju miast.

Jedną z typologii teorii rozwoju regionalnego jest ta zaprezentowana przez R. Capello. Wyznacznikiem podziału jest w niej sposób rozumienia przestrzeni w teoriach. Dzieli je ona na trzy grupy (Capello, 2009: 33-52): teorie lokalizacyjne, teorie wzrostu oraz teorie rozwoju lokalnego (Tab.1.).

Tab.1. Typologia teorii rozwoju regionalnego według R. Capello

Grupa teorii	Rozumienie przestrzeni	Przykładowe teorie
Lokalizacyjne	Jako fizyczny dystans i koszty transportu	Teoria lokalizacji przemysłów (A. Weber) (A. Lösch) Teoria stref rolniczych (J.H. von Thünen) Teorie ośrodków centralnych (W. Christaller)
Wzrostu	Przestrzeń jest jednolita i abstrakcyjna	Neoklasyczna teoria wzrostu (R. Solow) Teoria bazy ekonomicznej (R. Williamson) Teoria handlu międzyregionalnego (B. Ohlin)
Rozwoju lokalnego	Jest zróżnicowana, podmioty działają w nim w lokalnych uwarunkowaniach systemu społeczno-gospodarczego i kulturowego, rozwój jest zarówno endogeniczny, jak i egzogeniczny	Teoria biegunów wzrostu (F. Perroux) Teoria rozwoju oddolnego (W. Stöhr) Teoria potencjału lokalnego (E. Ciciotti, R. Wettmann) Teoria okręgów przemysłowych (A. Marshall) Teoria klastrów (M. Porter).

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Capello, 2009)

Najwcześniejszą grupą są teorie lokalizacyjne, rozwijane głównie przez geografów od XIX wieku. Podejście do przestrzeni rozważa się w nich przez pryzmat fizycznego dystansu obiektów od siebie oraz kosztów transportu. Istnieją dwa podstawowe mechanizmy, które różnicują rozmieszczenie ludzi i kapitału w przestrzeni: koszty transportu, które odpowiadają za dyspersję oraz korzyści aglomeracji, które zachęcają do koncentracji. To na podstawie tych założeń poszukiwano schematów dla optymalnego funkcjonowania rolnictwa (von Thunen), czy lokalizacji przemysłów (A. Weber) (Korenik i Zakrzewska-Półtorak, 2011). W grupie tych teorii znalazła się także teorie ośrodków centralnych W. Christallera, na podstawie której analizowano mechanizmy rozmieszczenia ośrodków, ich optymalnej wielkości, realizowanych przez nich funkcji, czy funkcjonowania całych sieci osadniczych.

Teorie wzrostu związane są stricte z nurtem neoklasycznym w ekonomii i czerpią inspiracje z makroekonomii. Przestrzeń ma w niej abstrakcyjny, jednolity charakter, oderwany od jakichkolwiek wyróżników, cech przestrzennych. W grupie tych teorii szeroko wykorzystuje



się metody ekonometryczne, gdyż każda z jednostek terytorialnych jest „małym państwem”, więc jednostki terytorialne mogą być analizowane w ten sam sposób jak kraje w makroekonomii. Z powodu abstrakcyjności przestrzeni, teorie te mogą z powodzeniem i bez utraty żadnych właściwości teorii wykorzystywane być w tematyce rozwoju miast. Teorie te koncentrują się na kwestii wzrostu gospodarczego. Poszukiwane są powody, dla których systemy niższego szczebla rozwijają zdolności ekonomiczne, przyciągają kapitał i mieszkańców i finalnie generują długookresowy rozwój, który rozumiany jest jako zdolność do wytwarzania przewag konkurencyjnych w produkcji dóbr i usług, na które jest zapotrzebowanie na poziomie regionalnym, krajowym, czy międzynarodowym.

Kolejna grupa teorii to teorie rozwoju lokalnego. W przeciwieństwie do teorii wzrostu przestrzeń jest w nich heterogeniczna, występują też relacje wewnątrz, jak i pomiędzy jednostkami. Pozwala to na analizę zróżnicowań terytorialnych, gdzie aktywności, zasoby, relacje, mają tendencję do koncentracji na konkretnych terytoriach. Teorie rozwoju rozszerzają rozumienie rozwoju ze strictly gospodarczych kategorii (przychody, zatrudnienie), na rzecz bardziej złożonego, zawierającego w sobie także inne cele materialne (np. rozwój infrastruktury, struktura gospodarcza), czy cele niematerialne. W tej grupie teorii poszukuje się czynników odpowiedzialnych za odnoszenie sukcesów, takich jak cechy systemu instytucjonalnego (Porter, 1991) zmniejszającego koszty funkcjonowania i odpowiedzialnego za efekty synergii, potencjałów endogenicznych (Stöhr i Taylor, 1981), czy czynników zewnętrznych takich jak interwencja (Neumark i Simpson, 2015). Terytorium jest systemem ekonomicznych i społecznych relacji, które przyczyniają się do konkurencyjności.

Tab.2. Typologia wybranych teorii rozwoju regionalnego

Główne typy teorii rozwoju	Grupy teorii rozwoju	Teorie rozwoju	Wybrani twórcy
Teorie lokalizacji	Szczegółowe aspekty wyborów lokalizacyjnych	Teorie lokalizacji przemysłu	A. Weber (1909)
	Teorie lokalizacji struktur	Teoria substytucji	A. Predhol (1925)
		Teoria stref rolniczych	J.H. von Thunen (1826)
		Teoria miejsc centralnych	W. Christaller (1933)
		Teoria sieci rynkowej	A. Losch (1940)
Synteza zależności ekonomicznych i przestrzennych	Teorie przestrzeni gospodarczej	A. Losch (1940), W. Isard (1956)	

	Efekty przekształceń sieci osadniczej	Efekty aglomeracyjne	G. Maier, F. Todtling (1992)
		Efekty urbanizacji	G. Maier, F. Todtling (1992)
Rozwój „od góry” i ujęcia klasyczne	Klasyka	Klasyczny model podstawowy	A. Smith (1776)
		Teoria korzyści komparatywnych	D. Ricardo (1817)
		Teoria proporcjonalności czynników produkcji	B.G. Ohlin (1930)
	Model keynesowski	Keynesowski model podstawowy	J.M. Keynes (1936)
		Teoria bazy ekonomicznej	D.C. North (1955)
	Modele fazowe	Model fazowy Rostowa	W.W. Rostow (1960)
		Cykle Kondratiewa	N.D. Kondratiew (1926)
		Teorie „cykli życia produktu”	R. Vernon (1966)
	Strategie rozwoju zrównoważonego i niezrównoważonego	Rozwój zrównoważony	R. Nurkse (1953)
		Rozwój niezrównoważony	A.O. Hirschmann (1958)
Rozwój „od góry” i teorie polaryzacji	Bieguny wzrostu	Polaryzacja sektorowa	J.A. Schumpeter (1964)
		Polaryzacja regionalna	K.G. Myrdal (1957)
		Polaryzacja sektorowa i regionalna	A.O. Hirschmann (1958)
		Koncepcja biegunów wzrostu	F. Perroux (1964)
	Bieguny wzrostu i dyfuzja hierarchiczna	Teoria innowacji i faz procesów innowacji	J.A. Schumpeter (1964)
		Teoria sektorowych i regionalnych biegunów wzrostu	J.M. Lasunen (1969)
	Teoria centrum i peryferii	Teoria centrum i peryferii	R. Prebisch (1959)
Rozwój „od góry”	Historyczna perspektywa procesów rozwoju	Teoria długookresowej przemienności faz rozwoju	P.P. Walter (1980), W.B. Stohr (1981)
	Teoria potrzeb podstawowych	Strategia redystrybucji ze wzrostem	H.H.S. Chenery (1974)
		Strategia rozwoju alternatywnego	Raport Klubu Rzymskiego (1975)
	Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywna separacja	Teoria zależności	A.G. Frank (1978)
		Teoria rozwoju autocentrycznego i selektywnej separacji	D. Senghaas (1977)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Hahne, 1995 za: Gałązka, 2011)

Odmierna typologia rozwoju przedstawiona została przez U. Hahne. W tej systematyce podstawą podziału teorii jest szczebel, który jest przewodni przy generowaniu rozwoju: „od

góry” lub „od dołu”. Dodatkowymi kryteriami jest założenie o długookresowym rozwoju (konwergencja, lub polaryzacja) oraz sposobu generowania rozwoju (klasyczne, lub instytucjonalne). W tym ujęcie teorie lokalizacyjne, tworzone głównie przez przedstawicieli geografii, określają pierwotne przyczyny lokalizacji działalności w przestrzeni. Druga grupa, teorii „od góry”, poszukuje czynników i procesów, które odpowiadają za przyśpieszenie lub spowolnienie rozwoju danych jednostek. Ostatnia grupa zaś poszukuje zróżnicowań rozwoju w czynnikach endogenicznych (Gałązka, 2017: 6-8).

### 1.2.2. Teorie rozwoju miast

Inne podejście prezentują badacze z nurtu ekonomii miast<sup>14</sup>, dla których przedmiotem badań jest analiza szczegółowych mechanizmów funkcjonowania ośrodków miejskich. Ekonomia miast wykorzystując dokonania głównie mikroekonomii, bada zachowania przestrzenne jednostek, podmiotów gospodarczych i zasobów (Glaeser, 2008: 3). Badacze nie skupiają się w niej na tworzeniu uniwersalnych teorii rozwojowych, a opisują na podstawie obserwacji wycinkowe mechanizmy rządzące się miejskimi gospodarkami (Rowe, 2016: 27). Dotychczasowe dokonania badaczy obejmują opis m.in. korzyści i kosztów aglomeracji, wpływ kosztów transportu, cech miejskich rynków konsumenckich, rynków pracy, rynków nieruchomości, czy efektów rozlewania (ang. *spillover*)<sup>15</sup>. Popularnym nurtem badawczym jest także poszukiwanie modelowego, idealnego miasta, które stanowi normatywny opis, do którego dążyć mają twórcy miast (Hausner, 2019: 274-276). Swoje formuły idealnego miasta opracowują różne dziedziny nauki, w tym urbanisci, specjaliści od zarządzania i ekonomiści<sup>16</sup>.

Koncepcje urbanistyczne skupiają się na architekturze i urbanistyce miast, rodzaju zabudowań, cechach szlaków komunikacyjnych itp. Popularnymi koncepcjami urbanistycznymi są m.in. miasta zwarte, cechujące się dużą gęstością zaludnienia; miasta zielone, w których istnieje nagromadzenie przyrody w mieście oraz miasta 15-minutowe, w których mieszkańcy w niewielkiej odległości od siebie mają dostęp do najważniejszych dóbr i usług (Solarek, 2011).

Znanymi koncepcjami skupiającymi się na zarządzaniu są m.in. miasta inteligentne (ang. *smart cities*), w których technologie informacyjne wykorzystywane są do rozwiązywania różnych problemów (Townsend, 2013), miasta sprężyste, w których zarządzający koncentrują

<sup>14</sup> W literaturze anglosaskiej nurt jest ten nazywany *urban economics*, lub *agglomeration economics*.

<sup>15</sup> Por. (Fujita i in., 1999; Capello i Nijkamp, 2004a; Czornik, 2008; Glaeser, 2008; Brueckner, 2011; Fujita i Thisse, 2013; Sokołowicz i Zasina, 2016; O’Sullivan, 2019).

<sup>16</sup> Por. (Moir i in., 2014).

się na przeciwstawianiu się i regeneracji w obliczu szoków i kryzysów (Drobniak, 2014; Wałachowski, 2022), czy miasta inkluzywne, zarządzane w sposób partycypacyjny i równościowy (Liang i in., 2022).

Ekonomiści w koncepcjach miejskich koncentrują się na wymiarze gospodarczym miasta. Popularnymi nurtami są miasta globalne, w których są one rozpatrywane jako centra globalnej gospodarki (Sassen, 2001; Hall, 2010a), miasta kreatywne, w których najważniejsza jest zdolność miast do przyciągania i utrzymania klasy kreatywnej, czyli młodych, dobrze wykształconych mieszkańców, pracujących w nowoczesnych sektorach gospodarki (Castells, 2013), czy miasta innowacyjne, dla których najważniejsze jest zapewnienie wszystkim podmiotom współtworzącym nowe rozwiązania, jak najlepsze warunki (Simmie, 2003).

Duża liczba normatywnych koncepcji idealnego miasta wynika z mnogości różnych dróg, którymi można odnieść rozwojowy sukces. Każde miasto jest inne, posiada różne uwarunkowania, wiodące czynniki rozwojowe i bariery, dlatego prawdopodobnie żaden z konceptów nie jest uniwersalnym rozwiązaniem dla wszystkich miast. Porównywanie i inspirowanie się idealnymi modelami ułatwia jednak poszukiwanie rozwiązań w konkretnych sytuacjach (Stryjakiewicz, 2014: 10; Hausner, 2019: 275-277).

### **1.3. Czynniki, bariery i uwarunkowania rozwoju miast**

Każde z miast ulega zmianom pod wpływem czasu. Na zmianę stanu równowagi wpływają czynniki, które bezpośrednio zmieniają system miejski. Na rozwój miast wpływają także zjawiska zewnętrzne, które pośrednio wpływają na miasta, nazywane uwarunkowaniami. W. Kosiedowski porównuje proces zmian do ciągu przyczynowo-skutkowego, w którym każde zjawisko przynosi konkretne skutki, niosące kolejne zjawiska itd. (Kosiedowski, 2005: 23).<sup>17</sup> Zmiany te powodowane są przez czynniki, które definiowane są przez P. Churskiego jako „składniki, własności lub zdarzenia oddziałujące na zmiany stanu”, (Churski i in., 2018: 72). Zmiany mogą być pozytywne, wtedy oznaczają rozwój miasta, lub negatywne, wtedy świadczą o braku rozwoju, zaniku, stagnacji, czy kryzysie. Na każde z miast oddziałują zjawiska wywoływane przez procesy wewnątrzmijskie oraz zjawiska zewnętrzne, które oddziałują na różnych poziomach: od regionalnego, aż do procesów globalnych. Rozpoznawanie tego, jakie siły oraz za pomocą jakich mechanizmów wpływają na rozwój miast, jest jednym z podstawowych wyzwań dla naukowców. Podobnie jak identyfikacja czynników, barier oraz

---

<sup>17</sup> Podobne porównanie występuje u G. Myrdala w koncepcji okrężnej kumulatywnej przyczynowości (Myrdal, 1969)

uwarunkowań. Określenie, co powoduje, a co hamuje rozwój, może przyczynić się do lepszego zrozumienia tego procesu oraz do proponowania rekomendacji dla polityk publicznych.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się pojęcia czynników rozwojowych, barier rozwojowych oraz uwarunkowań rozwoju. Dotychczas istnieje definicyjna dyskusja na temat podziału tych pojęć. Istnieją dwa podstawowe podejścia: zwolenników stwierdzenia, że czynniki są podzbiorem uwarunkowań oraz zwolenników oddzielenia uwarunkowań i czynników. Reprezentantką pierwszego podejścia jest J. Kudelko, dla której uwarunkowania to "wszelkie okoliczności wpływające na procesy rozwoju". W grupie uwarunkowań znajdują się czynniki wewnętrzne, będące „...podgrupą uwarunkowań, które w istotny i zasadny sposób wpływają na rozwój i są sterowalne” oraz czynniki zewnętrzne, „stanowiące ramy, w obrębie których zachodzą procesy rozwoju. Nie ma na nie wpływu, nie są zależne od polityk i wewnętrznej sytuacji” (Kudelko, 2013: 51). Podobnego zdania jest L. Bagdziński, dla którego czynniki wewnętrzne to te, które tkwią w układzie lokalnym, a czynniki zewnętrzne to uwarunkowania globalne i regionalne rozwoju (Bagdziński, 1994: 17). Stanowisko to zajmuje także A. Zakrzewska-Półtorak, dla której uwarunkowania zewnętrzne rozwoju to „czynniki niezależne, oddziałujące na warunki prowadzenia polityki rozwoju”, a uwarunkowania wewnętrzne, to te, które są zależne od samego miasta (Zakrzewska-Półtorak, 2010: 12-14, 2020: 7).

Odmienne podejście stanowią zwolennicy rozdzielenia uwarunkowań i czynników. Dla J. Paryska, czynniki rozwojowe to pozytywne przyczyny, które powodują rozwój. Ich przeciwieństwem są zaś bariery, które uniemożliwiają, lub utrudniają procesy rozwojowe. Czynniki i bariery rozwoju mają endogeniczny charakter, związane są z danym miastem. Uwarunkowania zaś mają charakter zewnętrzny, są zbiorem okoliczności i warunków, w jakich zachodzi rozwój (Parysek, 2018: 39-48). Na czynniki rozwojowe istnieje więc możliwość wpływu, uwarunkowania rozwoju są zaś niesterowalne „...czynniki rozwoju mają deterministyczny charakter, gdy uwarunkowania są w zasadzie stochastycznej natury” (Parysek, 2018: 47). Tożsame stanowisko zajmuje Z. Chojnicki, wywodzący podział czynników i uwarunkowań z podejścia systemowego. Rzeczywistość społeczna składa się w nim z wielu systemów społecznych, pełniących różne role, cechujących się różną złożonością, które powstają i zmieniają się w wyniku działania sił społecznych, ekonomicznych politycznych etc. (Chojnicki, 2008: 21-25). Częścią systemu są w niej głównie jednostki ludzkie oraz obiekty materialne, które wytworzone zostały przez człowieka. Wszelkie przyczyny rozwoju, które są związane z systemem, są wewnętrznymi czynnikami

rozwojowymi. Wewnętrzne uwarunkowania rozwoju to zjawiska, na które nie mamy bezpośredniego wpływu, ale faktycznie, lub potencjalnie wpływają na system. Przykładem wewnętrznego uwarunkowania rozwojowego są np. zasoby naturalne, czy cechy klimatu. Czynniki zewnętrzne zaś nie są związane bezpośrednio z systemem, ale można mieć na nie bezpośredni wpływ. Przykładami takich czynników są bezpośrednie inwestycje zagraniczne, gdzie istnieje możliwość zachęcania różnymi sposobami zewnętrzne podmioty do inwestycji na terenie miasta, lub pochodzące spoza ośrodka środki wsparcia, takie jak fundusze unijne, subsydia krajowe, regionalne etc. Zewnętrzne uwarunkowania zaś obejmują inne systemy, z którymi łączą dany system relacje. Wpływają one pośrednio na rozwój ośrodka, a system w zasadzie nie może na te uwarunkowania oddziaływać. Przykładami uwarunkowań zewnętrznych jest np. globalna koniunktura, zmiany klimatyczne, wizerunek kraju etc. (Chojnicki, 2011). Kolejnym autorem uznającym ten pogląd jest T. Kudłacz, który uważa, że linią podziału czynników i uwarunkowań jest ich sterowalność. Miasta nie mają istotnego wpływu na uwarunkowania rozwojowe, które są obiektywne. Czynniki rozwojowe są sterowalne, władze miejskie, czy mieszkańcy mogą mieć na nie bezpośredni i celowy wpływ (T. Kudłacz, 1999: 20).

### 1.3.1. Czynniki rozwoju

W polskiej i zagranicznej literaturze występuje wiele zbiorów i typologii czynników rozwoju<sup>18</sup> (Pietrzyk, 2002; Martin, 2003; Turok, 2004; Buck, 2005; Friedmann, 2005; Peter Nijkamp, 2008; Gałązka, 2011; Głuszczyk, 2011; Mierzejewska, 2011; OECD, 2012; Trojak, 2013; Kulawiak, 2016; Churski i in., 2018; Feldman i Storper, 2018; Malecki, 2018; Parysek, 2018; Olejniczak i Łuczka, 2019). Katalog czynników rozwoju zmienia się z biegiem czasu (Strzelecki, 2011: 52). Zmiana listy czynników występuje ze względu na zmiany systemów społeczno-gospodarczych, przekształcenia technologiczne, społeczne, czy zmiany kulturowe. Początkowo badacze zwracali większą uwagę na kapitał finansowy, ziemię, liczbę ludzi i postęp technologiczny, co wynikało z założeń neoklasycznych przyjmowanych modeli (Solow, 1956; Blaug, 1994: 635-654). Następnie katalog czynników był przez badaczy rozszerzany, uwzględniając m.in. kapitał ludzki, społeczny, instytucjonalny, czy czynniki endogeniczne (Becker, 1970; Williamson, 1987; Amin, 1999; Capello, 2009)<sup>19</sup>. W ostatnich dekadach z powodu rozwoju działalności w ramach trzeciej i czwartej rewolucji przemysłowej (Schwab i

---

<sup>18</sup> Czynniki rozwoju nazywane są także determinantami, motorami rozwoju, bodźcami, źródłami, impulsami itp.

<sup>19</sup> Por. (Churski i in., 2018; Malecki, 2018; Parysek, 2018)

in., 2018) badacze zaczęli koncentrować się na czynnikach takich jak działalność uczelni wyższych i instytucji badawczych kształcących wysoko wykwalifikowanych mieszkańców, pozytywny wizerunek miasta, czy jakość życia<sup>20</sup> (Lynch, 2008; Montgomery, 2015; Florida, 2019).

Czynniki rozwojowe na poziomach terytorialnych nie różnią się znacznie, a ich typologie często są traktowane jako uniwersalne dla rozwoju regionów, rozwoju lokalnego i rozwoju miast. Na poziomie regionalnym, klasyfikacji czynników rozwojowych na podstawie szerokiego przeglądu literatury dokonał P. Churski (Churski i in., 2018: 78), tworząc typologię, w której znajduje się pięć głównych kategorii czynników: kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał materialny, kapitał finansowy i innowacje. Każda z kategorii obejmuje szereg subczynników: dla kapitału ludzkiego istotna jest sytuacja ludnościowa, stan zdrowia społeczeństwa, mobilność, umiejętności i kwalifikacje ludzi oraz sytuacja na rynku pracy, wśród kapitału społecznego autorzy wymieniają aktywność społeczeństwa, działalność organizacji trzeciego sektora, poziom przedsiębiorczości oraz niski poziom dysfunkcji społecznych, w ramach kapitału materialnego występują zasoby środowiskowe i ich stan, zaopatrzenie w infrastrukturę techniczną i społeczną, wśród kapitału finansowego występuje sytuacja finansowa mieszkańców, przedsiębiorców i sektora publicznego, usługi finansowe oraz zdolność do absorpcji europejskich środków publicznych, dla innowacji zaś, znajdują się innowacyjności i stan środowiska innowacyjnego.

Odminną klasyfikację czynników rozwoju miast na podstawie szerokiego przeglądu literatury zaproponował J. Parysek, porządkując czynniki według przewodniego paradygmatu rozwoju: gospodarki opartej na wiedzy, gospodarki kreatywnej, smart city, rozwoju endogenicznego miast, miasta XXQ, rozwoju endogenicznego w skali regionalnej i lokalnej, oraz hipotez bostońskich (Tab. 3). Klasyfikacja ta dotyczy zarówno rozwoju na poziomie regionalnym, jak i na poziomie lokalnym, uwzględniając więc także rozwój miast.

Tab.3. Czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego

Paradygmat rozwoju	Czynniki rozwoju
Gospodarka oparta na wiedzy	Potencjał naukowy, wiedza, informacje, technologie, kapitał ludzki, badanie i rozwój, sieciowy model gospodarki, dominacja sektora usług
Gospodarka kreatywna	Technologia, talenty, tolerancja, zróżnicowanie społeczne
Smart city	Kapitał ludzki, kapitał społecznych, technologia, infrastruktura, demokracja uczestnicząca

<sup>20</sup> Badacze poszukują także czynników rozwojowych na podstawie badań empirycznych, np. (OECD, 2012: 60), gdzie zdefiniowano czynniki rozwoju: infrastrukturę, kapitał ludzki, wysoki poziom aktywności ludności, innowacje, produktywność przedsiębiorstw.

Rozwój endogenny miast	Zarządzanie gospodarcze, zarządzanie finansowe, kontrola, usługi sfery finansowej i biznesowej, usługi projektowe, kultura oraz inne dziedziny kreatywne gospodarki, infrastruktura transportowa i teleinformatyczna, relacje z otoczeniem
Miasto XXQ	Kapitał gospodarczy, suprastruktura społeczna, systemy technologiczne, zasoby ekologiczne, infrastruktura geograficzna
Rozwój endogenny w skali lokalnej i regionalnej	Ludzie zorganizowani w społeczeństwo obywatelskie, zasoby intelektualne, materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe, bogactwa naturalne, walory środowiska, infrastruktura techniczna i społeczna
Hipotezy bostońskie	Demokratyczne społeczeństwo, koncentracja kapitału społecznego, kooperacja w gospodarce

Źródło: (Parysek, 2018: 51)

Klasyfikacja zaprezentowana w Tab.3. zawiera czynniki rozwojowe najpopularniejszych paradygmatów rozwoju lokalnego i terytorialnego. Każda z tych kategorii jest związana z mieszkańcami lub strukturą materialną i niematerialną, w której ludzie funkcjonują. Niektóre czynniki pojawiają się w klasyfikacji wielokrotnie, powinny być jednak rozumiane w związku z paradygmatem, z którego się wywodzą. Według J. Paryska, kryterium podziału czynników powinien być paradygmat, gdyż inne kryteria są trudne do obiektywizacji i do przyjęcia ostatecznych rozstrzygnięć (Parysek, 2018: 50-51).

W istotnej dla rozwoju lokalnego publikacji pt. *Planning local economic development* N.G. Leigh i E.J. Blakely przedstawiają pięć fundamentalnych czynników lokalnego rozwoju gospodarczego: kapitał materialny, kapitał ludzki, rynki, zarządzanie oraz zasoby finansowe (Tab.4.).

Tab.4. Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego

Kategoria czynników	Czynniki
Kapitał materialny	Ziemia, budynki, lokalizacja, infrastruktura, zasoby naturalne
Kapitał ludzki	Wykształceni mieszkańcy, dostępna siła robocza, zdolność do edukacji i szkolenia
Rynki	Konkurencja, penetracja rynków przez firmy, strategie marketingowe, wiedza nt. rynków
Zarządzanie	Struktura organizacyjna, sztab menadżerski i operacyjny, badania i rozwój, marketing i sprzedaż, obsługa prawna
Kapitał finansowy	Kapitał właścicielski i finansowy, fundusze, subsydia i finansowanie zewnętrzne

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Leigh i Blakely, 2017: 244-247)

Autorzy skupiają się na czynnikach ekonomicznych, pomijając inne obszary. W klasyfikacji widoczne jest silna koncentracja na produkcyjnej sferze gospodarki, przyjmując perspektywę podmiotów gospodarczych oraz mieszkańców- producentów. Typologia nie zawiera jednak czynników dotyczących innych sfer rozwoju, oddziałujących na poziom produkcji, takich jak



np. jakość życia, wpływającą na przyciągnięcie mieszkańców, kapitał społeczny, czy innowacyjność.

Przegląd czynników rozwoju miast dokonany został w pracy przeglądowej<sup>21</sup> pod kierownictwem J. Zhang (Zhang i in., 2022), stanowiąca syntezę wielu prac naukowych. Czynniki rozwojowe sklasyfikowane zostały w trzech kategoriach (Tab. 5).

Tab.5. Czynniki rozwoju miast

Kategoria	Subkategoria
Czynniki społeczne	Poziom administracyjny
	Środowisko kulturalne
	Struktura demograficzna
	Zarządzanie publiczne
	Dostęp do usług
Czynniki naturalne	Środowisko
	Skala miasta
	Lokalizacja geograficzna
Czynniki ekonomiczne	Poziom rozwoju gospodarczego
	Koncentracja przemysłu
	Struktura przemysłu
	Innowacje technologiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie w (Zhang i in., 2022).

Pierwszą grupę stanowią czynniki społeczne. Wśród nich znajduje się status administracyjny. Dowiedziono, że miasta o wyższym statusie, m.in. cechują się lepszą dostępnością transportową, niż miasta o niższym. Wykazano także wyższy poziom alokacji zasobów inwestycyjnych do miast będących stolicami regionów. Czynniki te przekładają się na akumulację kapitałów w tych miastach, efekty aglomeracji i większą atrakcyjność dla inwestycji z sektora prywatnego. Środowisko kulturalne miasta wspiera generowanie nowych idei i innowacyjność, która jest kluczowa w nowoczesnej gospodarce. Czynnikiem społecznym jest także struktura demograficzna ludności, wykształcenie, młodość populacji oraz stabilność rynków pracy (brak występowania bezrobocia wśród mieszkańców). Istotnym czynnikiem rozwojowym jest także poziom zarządzania publicznego oraz dostęp do usług, zarówno konsumowanych przez mieszkańców mających wpływ na jakość życia, jak i usług biznesowych.

Na rozwój miast wpływają także czynniki naturalne. Istotna jest jakość środowiska naturalnego, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju. Emitowanie wysokiego poziomu zanieczyszczeń, brak terenów zielonych i postępująca degradacja środowiska są zjawiskami

<sup>21</sup> Autorzy dokonali analizy 60 prac naukowych, 18 raportów z lat 2000-2020 oraz przeprowadzili 23 wywiady z ekspertami, tworząc typologie najczęściej pojawiających się czynników rozwoju miast.

zniechęcającymi zarówno mieszkańców, jak i podmioty gospodarcze do funkcjonowania. Dlatego czynnikiem rozwojowym jest wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego. Kolejnym czynnikiem jest wielkość miasta. Duża liczebność mieszkańców i obszerna powierzchnia są tożsame z występowaniem wielu zasobów, efektami aglomeracji i przyciąganiem kolejnych mieszkańców. Podobnie istotna jest lokalizacja geograficzna miasta, która może sprzyjać, lub przeszkadzać w rozwoju. Bliskość innych rozwiniętych ośrodków, brak naturalnych barier transportowych, czy lokalizacja w stabilnie politycznym obszarze sprzyja rozwojowi.

Trzecią grupą czynników wpływających na rozwój są czynniki ekonomiczne. Wysoki poziom rozwoju gospodarczego miasta sprzyja rozwojowi. Ekonomia skali i wysoka produktywność oznacza wytwarzanie wysokiego poziomu PKB. Dla rozwoju jest także istotna struktura gospodarcza, zarówno w obszarze posiadania specjalizacji przez miasto, jak i charakteryzowania się zdywersyfikowaną gospodarką. Koncentracja wybranych gałęzi przemysłów sprzyja innowacyjności.

W polskiej literaturze jedną z klasyfikacji czynników rozwoju miast przedstawiona została przez D. Stawasz, kategoryzując je w trzech grupach: czynników ekonomicznych, techniczno-organizacyjnych oraz społecznych (Tab.6).

Tab.6 Czynniki rozwoju miast według D. Stawasz

Kategorie czynników	Czynniki rozwoju
Ekonomiczne	Wielkość i efektywność zasobów ludzkich, rozmiar kapitałów, zasoby bogactw naturalnych, poziom infrastruktury technicznej, poziom infrastruktury społecznej
Techniczno-organizacyjne	Postęp naukowo-techniczny, postęp w organizacji pracy i wytwórczości, rozwój technologii
Społeczne	Poziom oświaty i kultury, ochrona zdrowia, opieka społeczna, zabezpieczenia społeczne, zasady podziału dochodu

Opracowanie własne na podstawie (Stawasz, 2016: 45).

Reasumując, czynnik rozwoju miast to pozytywna przyczyna, która powoduje rozwój i na którą władze ośrodka posiadają bezpośredni, lub pośredni wpływ. Lista czynników rozwojowych nie jest zamknięta, wraz ze zmieniającymi się trendami społeczno-gospodarczymi zmienia się hierarchia czynników, jak i pojawiają się nowe. Czynniki rozwojowe można podzielić na dwie kategorie: te związane z mieszkańcami miasta (np. wykształcenie, umiejętności, zdolność do adaptacji, dostęp do kapitału) oraz związane z warunkami, w których mieszkańcy funkcjonują (np. kapitał społeczny, postęp naukowy,

infrastruktura publiczna, zasoby naturalne). W dysertacji przyjęto, że istnieje ścisły podział uwarunkowań i czynników, a cechą odróżniającą te pojęcia jest sterowalność.

### 1.3.2. Bariery rozwoju

Bariery rozwoju to przyczyny, które utrudniają, lub uniemożliwiają rozwój (Kosiedowski, 2005: 26). Wśród autorów istnieją dwa sposoby rozumienia barier<sup>22</sup>. W pierwszym podejściu bariera traktowana jest jako brak występowania czynnika rozwoju. Podejście to prezentuje m.in. J. Parysek, wprost definiując barierę rozwoju jako „brak czynników rozwojowych”, wyróżniając jako szczególnie silnie negatywnie oddziaływające: niedorozwój infrastruktury, brak wolnych terenów uzbrojonych, dewastację środowiska, nieodpowiednie kwalifikacje kadr oraz niedorozwój mieszkalnictwa (Parysek, 1995: 41). W podejściu tym nie jest konieczne precyzowanie konkretnego katalogu występujących barier, wystarczające jest określenie czynników rozwojowych. Opinię tą podziela J. Chądzyński, dla którego „niewystępowanie w ramach pewnego terytorium określonych czynników wpływających na jego rozwój staje się jego barierą” (Chądzyński, 2007: 86). Dla W. Budnera bariery mogą być „brakiem określonego czynnika, jak i nadmiarem” (Budner, 2019: 131). Autor wskazuje więc, że problemem dla rozwoju może być także zbyt intensywne występowanie danego czynnika rozwojowego<sup>23</sup>.

Drugie podejście to przedstawienie barier rozwojowych w oderwaniu od czynników rozwoju. Pojęcie to definiowane jest jako „przeszkody w rozwoju, hamujące, komplikujące, lub nawet uniemożliwiające rozwój” (Strzelecki, 2011: 54). Podobnie uważają D. Stawasz i D. Sikora-Fernandez, dla których bariera to „przyczyna ograniczająca rozwój” (Stawasz i Sikora-Fernandez, 2016: 29). Podobnie uważa W. Kosiedowski, określający barierę jako „wszystko, co w danych warunkach, miejscu i czasie utrudnia, lub uniemożliwia rozwój, powodując potrzebę podjęcia pewnych działań adaptacyjnych, lub przeciwdziałań” (Kosiedowski, 2008: 49). Ta grupa autorów stwierdza więc, że bariera jest szerszym zbiorem pojęciowym, aniżeli tylko negacja zbioru czynników.

---

<sup>22</sup> Identyfikacja barier rozwojowych jest także przedmiotem badań empirycznych, np. w ramach rozwoju regionalnego zdefiniowano następujące bariery (OECD, 2012: 262): niski poziom instytucji i polityk publicznych, niski poziom kapitału społecznego, niski poziom kapitału ludzkiego, słaba dostępność komunikacyjna oraz deficyty i słabość środowiska dla biznesu.

<sup>23</sup> Przykładem występowania zbyt intensywnego czynnika rozwojowego może być przeinwestowanie terenu, które prowadzi m.in. do gentryfikacji i ma wpływ na inne wymiary miasta np. wzrost cen dóbr konsumpcyjnych. Por. (Moskowitz, 2017).

Bariery rozwoju, podobnie do czynników, przedstawiane są wymiennie na różnych poziomach terytorialnych i zwykle dotyczą zarówno rozwoju lokalnego, jak i rozwoju miast. Według Z. Strzeleckiego istnieją cztery główne grupy lokalnych barier rozwojowych: ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne oraz ekologiczne<sup>24</sup> (Strzelecki, 2011: 52). Bariery ekonomiczne to niski poziom produkcji, niższy niż możliwości lokalnej gospodarki, niedostateczna ilość kapitału, niewykorzystane zasoby robocze, wady rynków, czy nieoptymalna struktura gospodarcza. W grupie barier społecznych występuje niewystarczający poziom przedsiębiorczości i innowacyjności wśród mieszkańców, nieodpowiednie normy prawne i administracyjne, niedostatki instytucjonalne, brak wystarczającej jakości rządzenia, niski poziom kapitału ludzkiego, niski poziom konsumpcji oraz brak rozwoju demograficznego. Wśród barier technicznych i technologicznych znajduje się nieodpowiedni aparat wytwórczy, wykorzystywanie archaicznych metod technologicznych, niski poziom zaplecza badawczo-rozwojowego i niewystarczający rozwój sektorów wysokiej techniki. Bariery ekologiczne zaś to deficyty w zasobach naturalnych lub niewystarczająca ich jakość oraz brak zrównoważonego stanu systemu ekologicznego.

Inny katalog barier lokalnych zaprezentował A. Noworól, dla którego istnieje sześć głównych barier rozwojowych (Noworól, 2008: 25-36):

- związanych ze stanem lokalnych zasobów (brak terenów inwestycyjnych, nieadekwatny poziom kapitału ludzkiego),
- społeczno-politycznych i kulturowych (deficyt wartości obywatelskich, styl sprawowania władzy, niski poziom zdolności do kooperacji),
- planistycznych,
- organizacyjno-instytucjonalnych (upolitycznienie, wadliwa organizacja usług);
- związanych z zarządzaniem (niska sprawność, nieefektywna gospodarka nieruchomościami, niska aktywność),
- związanych z monitoringiem i kontrolą.

Dla W. Budnera istnieją dwie podstawowe grupy barier rozwoju miast. Bariery zasobowe związane są z niemożnością zrealizowania wyznaczonych celów z powodów braku lub niewystarczającej ilości danych zasobów. Brakującymi zasobami może być np. brak kapitału, brak wystarczającej ilości mieszkańców etc. Druga grupa barier to bariery

---

<sup>24</sup> Typologia ta wykorzystywana jest także w innych pracach, por. (Kosiedowski, 2008: 50-51).

instrumentalne, które wynikają z przyjęcia błędnej polityki przez władze miejskie, np. błędna polityka przestrzenna, czy niewłaściwe regulacje prawne (Budner, 2019: 131).

Odmiennie podejście do miejskich barier rozwojowych przedstawia D. Stawasz. Dla autorki każde z miast jest inne, posiada swoją własną wyjątkową historię, ma inną strukturę społeczną, gospodarczą, układ władzy etc. Dlatego jedynym możliwym sposobem identyfikacji barier rozwojowych jest badanie konkretnego miasta przy wykorzystaniu analizy mocnych, słabych stron oraz szans i zagrożeń (analiza SWOT). Tylko takie podejście pozwala na obiektywne spojrzenie na miasto, abstrahujące od aktualnych intelektualnych mód (Stawasz i Sikora-Fernandez, 2016: 31).

Bariery mogą mieć charakter względny, gdy przełamane mogą być przy użyciu dodatkowych środków, lub bezwzględny, gdy usunięcie barier jest trudne i wymaga bardzo długiego czasu. Bariery podobnie do czynników rozwoju mogą mieć charakter zewnętrzny, czyli związany z uwarunkowaniami globalnymi i regionalnymi (np. kryzys gospodarczy państwa), lub wewnętrzny, związany z lokalnym układem społeczno-gospodarczym (Bagdziński, 1994: 27).

Reasumując, w dysertacji przyjęto, że bariera rozwojowa jest brakiem występowania czynnika rozwojowego, który spowalnia, lub uniemożliwia rozwój. Nie istnieje zamknięty katalog barier, podobnie do czynników rozwojowych zmieniają się one w czasie. Żadne z miast nie jest takie samo, dlatego identyfikacja konkretnych barier wymaga analizy danego ośrodka.

### **1.3.3. Uwarunkowania rozwoju**

Obok czynników i barier, na rozwój miasta istotny wpływ posiadają uwarunkowania, które według D. Stawasz są „zespołem szerokich wymiarów i sił, wśród których działa miasto, a które tworzą ogólny kontekst dla jego decyzji i przedsięwzięć” (Stawasz, 2016: 177). Uwarunkowania są więc z perspektywy niesterowalne, miasta mogą tylko i wyłącznie przystosowywać się do zmieniających okoliczności, aby uwarunkowania pozytywnie wpływały na procesy rozwojowe. Inna definicja uwarunkowań przedstawia je jako „czynniki niezależne, oddziaływający na warunki prowadzenia rozwoju oraz kształtujące sytuację społeczno-gospodarczą i przestrzenną” (Zakrzewska-Półtorak, 2010: 12). Dla J. Paryska zaś, uwarunkowania to „zbiór mniej lub korzystniejszych dla rozwoju okoliczności czy warunków” (Parysek, 2018: 44). We wszystkich definicjach wspólnym mianownikiem jest więc określanie uwarunkowań jako sił, które posiadają wpływ na rozwój, a są zewnętrzne, niesterowalne z perspektywy miasta (T. Kudłacz, 1999: 20).

Istnieje szereg uwarunkowań wpływających na rozwój miast. Jedną z typologii zaprezentował J. Parysek, porządkując siły wpływające na miasta na siedem kategorii uwarunkowań: politycznych, gospodarczych, społecznych, przyrodniczych, prawnych, wizerunkowych oraz innych. Każdy z wymiarów istotnie wpływa na rozwój miast, a ośrodki posiadają na nie znikomy wpływ. Uwarunkowania polityczne związane są z łaodem politycznym na każdym poziomie, od sytuacji globalnej, do procesów subregionalnych, czy regionalnych. Miasta są przedmiotem polityki i od decyzji na wyższych szczeblach zależą m.in. decyzje o podziale środków, stopniu decentralizacji władzy etc. Wpływ na rozwój posiada także stabilność polityczna, zagrożenie konfliktami militarnymi, poziom współpracy pomiędzy państwami etc. Wymiar gospodarczy uwarunkowań to przede wszystkim ogólna sytuacja gospodarcza na świecie. Dobra koniunktura, jak i kryzysy gospodarcze szybko rozprzestrzeniają się po świecie, co ma istotny wpływ na sytuację miasta. W tym ważna jest także prowadzona polityka gospodarcza na poziomie wspólnot międzynarodowych i państw i jej efekty, które mogą istotnie wpływać na lokalną sytuację gospodarczą. Uwarunkowania społeczne to wszelkie szersze procesy dotyczące społeczeństwa, takie jak starzenie się ludności, migracje, konflikty społeczne, systemy wartości, mody etc. W zglobalizowanym świecie na procesy te władze miejskie posiadają znikomy wpływ. Na miasta wpływają także procesy przyrodnicze, takie jak zmiany klimatyczne i wszelkie skutki tych zmian (m.in. ekstremalne zjawiska atmosferyczne takie jak powodzie, wichury etc.). Ważnymi uwarunkowaniami są także warunki prawne funkcjonowania miast. To władze centralne decydują o ustroju państwa, decentralizacji władzy, kompetencji poszczególnych szczebli samorządów, podziale środków etc. Nie bez znaczenia pozostaje także stabilność stanowionego prawa, inkluzywność w jego tworzeniu, czy wszelkie zobowiązania międzynarodowe nakładające zobowiązania na miasta. Kolejną istotną kategorią uwarunkowań jest wizerunek. Fakt, w jaki sposób postrzegane jest państwo, istotnie wpływa na wybory jednostek, a one przekładają się na lokalizację inwestycji, kierunki migracji, siłę marki produkowanych lokalnie produktów i usług etc. Ostatnia kategoria uwarunkowań to wszelkie inne siły, których nie można skategoryzować w innych obszarach, jak zagrożenia terrorystyczne, konflikty militarne, czy sytuacje losowe (Parysek, 2018: 53).

Istnieją także inne typologie uwarunkowań. J. Kudełko dzieli je na krajowe, związane z obowiązującym systemem społeczno-gospodarczym, polityką państwa i terytorialną organizacją kraju oraz międzynarodowe, wśród których wymienia internalizację gospodarki, globalizację oraz relacje międzynarodowe (Kudełko, 2013: 54). Dla D. Stawasz zaś, uwarunkowania podzielić można na: polityczno-prawne, międzynarodowe, techniczne,

społeczno-kulturowe oraz ekonomiczne (Stawasz, 2016: 176). Dla A. Zakrzewskiej-Półtorak najważniejsze uwarunkowania to globalizacja, integracja europejska, istnienie handlu międzynarodowego, urbanizacja, wzmacnianie relacji gospodarczych i politycznych oraz wzrastająca rola polityk krajowych oraz organizacji międzynarodowych (Zakrzewska-Półtorak, 2010: 12). Wśród uwarunkowań, według K. Olejniczaka i T. Łuczka można wymienić, (Olejniczak i Łuczka, 2019: 24): megaotoczenie (globalizacja, integracja europejska), warunki makroekonomiczne (zmiany ustrojowe, polityczne, polityki sektorowe, podatki, wydatki na badania i rozwój), popyt zewnętrzny na usługi i produkty tworzone na terenie miasta, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, konkurencyjność ośrodków (Szafranek-Stefaniuk, 2010).

Podsumowując, należy odróżnić uwarunkowania od czynników oraz barier rozwoju. Uwarunkowania są zewnętrznymi siłami, które wpływają na rozwój miast. Z perspektywy miasta, są one niesterowalne, wpływ ośrodków na te siły jest minimalny. Istnieje szereg uwarunkowań, z czego najważniejszymi w ostatnich latach są uwarunkowania krajowe (m.in. ustrój polityczny i gospodarczy państwa, realizowana polityka) oraz uwarunkowania globalne (m.in. globalizacja, internacjonalizacja, występowanie globalnych mód kulturowych).

## **1.4. Funkcje miast**

Funkcjonalizm jest jednym ze sposobów służących do opisu miast. Podejście to wywodzi się z biologii i obserwacji działań żywych organizmów, w których każdy z narządów pełni określoną funkcję i przyczynia się do podtrzymywania życia. W funkcjonalizmie miasto charakteryzowane jest przez pryzmat funkcji, które miasto pełni w szerszej, regionalnej, krajowej, lub międzynarodowej strukturze społeczno-gospodarczej (Twardzik, 2018: 68-75). W zależności od przyjmowanej perspektywy, wewnętrznej, lub zewnętrznej, funkcję miasta można rozumieć jako „zagregowaną działalność, jaka na danym terenie wykonywana jest przez ludność” (Budner, 2019: 48), lub „rolę, jaką dany ośrodek pełni w życiu społecznym i gospodarczym większego obszaru: otoczenia, regionu, kraju” (Słodczyk, 2001: 55). Pełnienie różnych funkcji jest warunkiem istnienia miasta i jego rozwoju (Domański, 2002: 90; Budner, 2019: 82).

### **1.4.1. Definicja i klasyfikacja funkcji miast**

Funkcje miast używane są w różnych kontekstach. Według A. Suliborskiego wyróżnić można sześć różnych znaczeń tego terminu (Suliborski, 2010: 61-74). Pierwsze z nich to

funkcja jako „refleksja poznawcza lub metafora”. Używana jest głównie w mowie potocznej, tekstach publicystycznych i literaturze popularnonaukowej. Funkcja wynika z obserwacji pewnych cech miejskich przez obserwatora. Jej źródłem może być jego doznanie, doświadczenie, czy wiedza. Kryteria podziału mogą być w zasadzie dowolne, zależne od obserwatora, wśród najczęściej występujących można wymienić kryteria: lokalizacji (np. miasto przygraniczne, miasto nadbrzeżne), zabudowy (np. miasta obronne, miasto ogród), administracyjno-polityczne (np. stolica, miasto powiatowe), historyczne (np. miasto średniowieczne, miasto barokowe), czy społeczne (np. miasto akademickie, miasto emeryckie).

Funkcje miast mogą być także rozumiane jako rodzaj działalności zawodowej mieszkańców. Za fundament tego konceptu stoi założenie, że materiałem, z którego zbudowane jest miasto, jest lokalna społeczność. To, czym na co dzień zajmują się mieszkańcy, wpływa na funkcjonowanie miasta, jego relacje z innymi ośrodkami etc. Podejście to podziela także D. Stawasz, definiująca funkcję jako „działalność poszczególnych ludzi, ich grup czy organizacji o podobnych celach ekonomicznych, społecznych, technicznych” (Stawasz, 2016: 34). Historycznie, częstym zjawiskiem było nadawanie przymiotników miastom, które związane były z pracą mieszkańców, np. Wenecja jako miasto handlowe, lub Kraków jako miasto uniwersyteckie (Mumford, 1989). Rozumienie to pomija materialne aspekty miast, takie jak infrastruktura, układ ulic itp.

Kolejnym sposobem, w jaki można rozumieć funkcje, jest postrzeganie jej jako cechy danego miejsca. „Funkcja w tym ujęciu jest cechą dekodującą przeznaczenie i użytkowanie przedmiotu lub miejsca i odnosi się do materialnej formy przestrzeni miejskiej, natomiast abstrahuje zupełnie od społecznych treści każdego miasta, to jest jego mieszkańców” (Suliborski, 2010: 66). W tym podejściu obserwator na podstawie fizycznych cech obiektu odróżnia je od innych, dekoduje do czego służy etc. Przykładami takich funkcji jest np. funkcja publiczna drogi, funkcja rekreacyjna placu zabaw, czy funkcja mieszkalna dzielnicy. Podejście to jest dominujące w urbanistyce, inżynierii miejskiej i planowaniu przestrzennym.

Czwarte rozumienie funkcji to według A. Suliborskiego funkcja jako rodzaj miejsca pracy w mieście. Na rynek pracy patrzymy tutaj z perspektywy podaży miejsc pracy- tego, jakie działalności społeczno-gospodarcze zlokalizowane są na jej terenie. Współcześni mieszkańcy są mobilni, wielu z nich pokonuje nawet setki kilometrów dziennie pomiędzy pracą, domem i usługami. Analiza strony podażowej rynku pracy, tzn. struktury gospodarczej, składającej się z organizacji wytwarzających dobra i usługi, pozwala uchwycić rzeczywistość gospodarczą miasta. Funkcje pracy realizowane mogą być zarówno przez mieszkańców miasta, jak i poprzez



osoby codziennie dojeżdżające do miasta tylko do pracy, realizacji konkretnych usług etc. Miasto jest więc centrum różnych aktywności dla znacznie szerszego obszaru. Pogląd ten podziela W. Maik, dla którego funkcje miasta to „działalności społeczne i gospodarcze pełnione przez miasta w gospodarce narodowej i społeczeństwie” (Maik, 1997: 31). Rodzaj pracy w mieście pozwala na określenie funkcji dominujących miast, które oznaczają skupienie dużej ilości pracujących na danej działalności. Pozwala to na klasyfikację funkcjonalną ośrodka w większej grupie miast. Przykładami funkcji dominujących są ośrodki przemysłowe, rolnicze, czy handlowe (Maik, 1997: 41-42). Przez ten pryzmat wyodrębnić można także miasta o dominującej funkcji administracyjnej, które zwykle pełnią funkcję krajowych, lub regionalnych stolic i cechują się wysokim poziomem koncentracji administracji publicznej. Funkcję administracyjną zaś, zdefiniować można jako „działania władcze i organizatorskie o charakterze zarządzającym i kierowniczym, których celem jest realizacja zadań publicznych. W ujęciu podmiotowym pełnione są przez wszystkie instytucje publiczne organizujące działalność polityczną, gospodarczą i społeczną na terenie miasta i w jego otoczeniu” (Słodczyk, 2001: 59).

Inny podział funkcji to rozróżnienie pomiędzy funkcjami miejsc pracy albo miejsc zamieszkania. W tym rozumieniu miasta mogą spełniać funkcje zamieszkania, które są rozłączne z funkcjami miejsc pracy. Ten opis jest szczególnie przydatny do opisu miast posiadających niesamodzielną, związaną z innymi ośrodkami strukturę gospodarczą tak jak np. miasta satelickie, czy miasta z dominacją funkcji mieszkaniowych w konurbacjach. Ten podział funkcji używany jest także powszechnie przez innych autorów (Maik, 1997: 31; Słodczyk, 2001: 56-64).

Ostatnim według A. Suliborskiego i najpopularniejszym w gospodarce regionalnej rozumieniem funkcji jest ujęcie strukturalno-funkcjonalne. Miasto nie jest tutaj bytem samodzielnym, tak jak w poprzednich conceptach, a jest częścią większej sieci ośrodków (Castells, 2013). „Miasto nie jest więc bytem wyizolowanym, a stanowi jedynie element większej całości społeczno-ekonomicznej, osadniczej, z którą jest związana i wzajemnie uwarunkowana” (Suliborski, 2010: 73). Funkcje opisują relacje zachodzące pomiędzy ośrodkami, intensywność tych relacji, podrzędność i nadrzędność. Na tym rodzaju rozumienia funkcji osadzone są wiodące koncepty opisu miast, takie jak teoria miejsc centralnych W. Christaller’a, czy teoria bazy ekonomicznej. Funkcje w tym ujęciu możemy rozróżnić na endogeniczne (wewnętrzne lub obsługi mieszkańców) oraz egzogeniczne (zewnętrzne, miastotwórcze). Funkcje endogeniczne są realizowane na rzecz samych mieszkańców miasta,

pozwalają społeczeństwu na zaspokajanie swoich podstawowych potrzeb. Przykładami funkcji obsługi mieszkańców są np. funkcje: komunikacyjne, edukacyjne, opiekuńcze, rekreacyjne, czy kulturalne. Z perspektywy rozwoju, znacznie ważniejsze są funkcje zewnętrzne, eksportowe, które realizowane są wobec innych ośrodków. Generują one dochody dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych i przyczyniają się do rozwoju. Przykładami funkcji egzogenicznych są np. funkcje: przemysłowe, handlowe, logistyczne, uzdrowiskowe, finansowe, turystyczne, kongresowo-wystawiennicze (Dziwoński, 1967: 46-50; Rutkowska-Gurak, 2015: 356; Stawasz, 2020: 35)

Funkcje egzogeniczne świadczą o roli i sile miasta w strukturze osadniczej. Gdy ośrodek spełnia wiele wyspecjalizowanych funkcji wyższego rzędu, które posiadają ponadregionalny zasięg, można mówić wtedy o roli metropolitalnej miasta (Markowski i Marszał, 2006: 13). Wpływ takiego ośrodka sięga daleko poza granice administracyjne, tworząc produkty i usługi dla odległych obszarów. Co istotne, muszą to być funkcje decyzyjne, związane z istnieniem w mieście struktur zarządzających i kontrolnych. Przykładami funkcji metropolitalnych są m.in. funkcje: polityczno-administracyjne (związane z rolą ośrodka władzy), gospodarczo-finansowe, komunikacyjno-transportowe, naukowo-badawcze oraz kulturalno-społeczne (Stawasz, 2020: 38).

Funkcje miast zmieniają się w czasie, na co zwraca uwagę J. Słodczyk: „wraz ze zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi, gospodarczymi czy politycznymi struktura funkcjonalna miasta ulega przemianom„ (Słodczyk, 2001: 56). Czynnikiem odpowiedzialnym za zmianę określonych funkcji są (Broszkiewicz, 1997: 20):

- koniunktura lub dekonunktura w gospodarce krajowej, regionalnej, a nawet lokalnej,
- wzmożone procesy migracji ludności,
- przyrost naturalny i zmiany w strukturze wieku i zatrudnienia,
- uaktywnienie lokalnych czynników rozwoju miasta lub też miast sąsiednich,
- działalność władz miejskich zachęcająca inwestorów do lokaty kapitałów, polegająca na oferowaniu korzystnych cen nieruchomości mienia komunalnego, ulg i zwolnień od opłat i podatków lokalnych,
- czynniki losowe.

### 1.4.2. Sposoby pomiaru funkcji

Istnieją dwa podstawowe nurty pomiaru funkcji miast. Pierwszy z nich to metody bezpośrednie, nazywane także zakładowymi. Polega ona na terenowym badaniu podmiotów gospodarczych i instytucji znajdujących się w mieście. Przedmiotem analizy może być struktura zatrudnienia w firmach i szacowanie, które działalności odpowiadają za poszczególne funkcje<sup>25</sup>. Inną metodą jest analiza działań każdego z podmiotów i oszacowanie przepływów finansowych, towarowych etc. Istotną wadę tej metody jest jej bardzo wysoka pracochłonność (każdy z podmiotów musi być zbadany osobno) (Suliborski, 2010: 86-89).

Funkcje miast badane mogą być także metodami pośrednimi. Polegają one na szacunku funkcji miasta na podstawie danych statystycznych. Przykładowym sposobem pomiaru jest metoda najmniejszych zapotrzebowań. Polega ona na oszacowaniu minimalnych wielkości funkcji miast, koniecznych do jego funkcjonowania. Nadwyżka nad tymi najmniejszymi wartościami świadczy o istnieniu tej funkcji (Ullman i Dacey, 1960). Metodą pośrednią jest też metoda oparta na współczynniku lokalizacji, w którym badane są średnie wartości przeciętne dla danego obszaru miast (regionów, lub krajów). Odchylenia od średniej świadczą o deficycie lub nadwyżce danej funkcji w badanym zbiorze miast (Maik, 1997: 40).

W dysertacji przyjęto strukturalno-funkcjonalne rozumienie funkcji miast, które jest najpopularniejszym podejściem w gospodarce regionalnej. Funkcje miast mają dwojakie znaczenie, zależne od przyjętej perspektywy obserwacji. Wymiar wewnętrzny funkcji to działalność realizowana przez mieszkańców miasta, zarówno w wymiarze produkcyjnym, jak i mieszkaniowym. Wymiar zewnętrzny zaś to znaczenie, jakie miasto pełni w strukturze społeczno-gospodarczej na wyższych poziomach (regionalnym, krajowym, międzynarodowym).

---

<sup>25</sup> Prekursorem tej metody, nazywanej *employment conversion method* był J.W. Alexander. Por. (Alexander, 1954)

## **2. Funkcja administracyjna w aspekcie rozwoju społeczno-gospodarczego miast**

### **2.1. Funkcja administracyjna miast**

#### **2.1.1. Funkcja administracyjna — zarys historyczny**

Miasta jako skupiska ludności były od najdawniejszych czasów kojarzone z władzą. Historycznie jedną z przyczyn ich powstania była chęć kontrolowania i administrowania większym terytorium. Przykładami takich miast mogą być starożytne ośrodki greckie, czy rzymskie (Maik, 1997: 33; Słodczyk, 2012). Współcześnie także istnieje szereg miast, które zostały założone stricte w celu pełnienia funkcji stolicy państw. Należą do nich m.in. australijska Canberra, brazylijska Brasilia, kanadyjska Ottawa, czy będąca w stanie budowy egipska Nowa Stolica Administracyjna (Gordon, 2010). Posiadanie przez miasto funkcji administracyjnej związane było z szeregiem korzyści, będąc silnie pożądaną przez mieszkańców. Dostęp do władzy i możliwość wpływania na decyzje polityczne sprzyjało koncentracji ludzi i organizacji, wpływając na dalsze kontakty i działalności. Przekładało się to na rozwój i sprzyjało konsolidacji mieszkańców (Maik, 1997: 33).

Historycznie, miasta w długich okresach posiadały inny w stosunku do nie-miast status prawny. Zamieszkanie w mieście wiązało się z określonymi przywilejami. W średniowieczu, mieszczaństwo, czyli mieszkańcy miast, stanowili odrębną klasę społeczną, cieszącą się wolnością osobistą i możliwością prowadzenia działalności gospodarczej, uczestnictwa w bractwach, gildiach i innych organizacjach oraz biernego i czynnego prawa wyborczego. Z drugiej strony posiadali szereg obowiązków, m.in. mieszczanie byli zobligowani do zapewnienia obrony miasta, prac społecznych, płacenia podatków (Kubicki, 2016; Bradliński, 2022). Prawa i obowiązki przyciągały ludzi pragnących wolności (Fujita i Thisse, 2013: 149), stąd przeprowadzka do miast była praktycznie jedyną możliwością uzyskania wolności przez podległe chłopstwo, które obrazowane w średniowieczu było maksymą „miejskie powietrze czyni wolnym” (Scruton, 2010: 135).

W historii to zamek, czyli siedziba władzy oraz kościół, czyli siedziba władz religijnych były symbolami centralności i istotnego wpływu. Rola ta nie zmieniła się istotnie, ewoluując przez ten czas. Funkcja administracyjna nadal wydaje się bardzo istotna. Współcześnie, równie istotne do władz politycznych są władze przedsiębiorstw międzynarodowych, mających wpływ na koordynację, planowanie i kontrolę przepływów kapitałowych. Zamek ewoluował więc w

centrum polityczno-biznesowe, w którym podejmowane są najważniejsze decyzje. Ewolucji uległ także kościół. Wraz z laicyzacją zachodnich społeczeństw, organizacje religijne prawdopodobnie zmniejszyły swoje znaczenie. Funkcję tę pełnią obecnie działania związane z tworzeniem kultury (m.in. filmy, muzyka, prasa), czy związane z prestiżem i hierarchią społeczną (np. dostęp do sztuki wysokiej, czy miejsc konsumpcji wyższego rzędu) (Gottmann, 1977: 242).

Funkcja administracyjna dotyczy realizacji różnorodnych działań przez państwo. Można ją definiować w aspekcie podmiotowym oraz w aspekcie przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym funkcja administracyjna pełniona jest przez każdą z instytucji należących do sektora publicznego, prowadzących działania polityczne, gospodarcze, czy społeczne (Kaczmarek, 1996; Słodczyk, 2001: 59). Realizują ją więc wszelkie podmioty należące do sektora publicznego. W ujęciu przedmiotowym funkcja administracyjna to wszelkie działania, mające na celu realizację zadań publicznych (Liszewski, 1992; Słodczyk, 2001: 59). Wydaje się, że definicja przedmiotowa jest szersza, ponieważ uwzględnia także działania realizujące cele sektora publicznego, prowadzone przez inne organizacje, np. poprzez działalność organizacji pozarządowych. Funkcja administracyjna często jest łączona przez badaczy z funkcją polityczną (Liszewski, 2012: 261; Wałachowski, 2020a). Prawdopodobnie wynika to z przenikania się dwóch systemów. Politycy posiadają bardzo duży wpływ na działanie administracji, która odpowiada za realizację zadań publicznych.

Realizacja funkcji administracyjnej jest pochodną decyzji politycznych. Podział terytorialny, stopień decentralizacji władzy, kompetencje, przeznaczone środki na realizowane zadania, zakres sprawowania władzy etc. uzależnione są od decyzji politycznych i podlegają zmianom (Kaufmann, 2018: 6). W przeciwieństwie do procesów rynkowych, na które sektor publiczny posiada niski stopień wpływu, oparty na dawaniu bodźców aktorom sektora prywatnego, na funkcje administracyjne politycy posiadają bezpośredni wpływ. W ten sposób decyzje polityczne mogą wpływać na strukturę osadniczą państwa, relacje pomiędzy terytoriami itd. Rozmieszczenie funkcji administracyjnej posiada szereg pośrednich i bezpośrednich korzyści dla miasta (Suliborski, 2003: 31-33). Pośrednie oznaczają możliwość kształtowania relacji prawnych, finansowych, organizacyjnych pomiędzy nadrzędnym centrum a podrzędnymi peryferiami. Bezpośrednie korzyści zaś, to istnienie w centrum administracji i wszelkich innych korzyści związanych z istnieniem centrum decyzyjnego. „Rozmiar i rola miast jest częściowo funkcją polityki” (Turner i Turner, 2011: 32).

### 2.1.2. Stołeczność a funkcja administracyjna

Kwestią silnie związaną z realizacją funkcji administracyjnej jest zagadnienie stołeczności. W języku angielskim, słowo *capital* pochodzi od łacińskiego *caput*, które oznacza głowę, symbolizującą nadrzędną pozycję, prymat wobec innych. Podobnie w języku polskim, gdzie etymologia słowa *stolica* pochodzi od dawnego słowa *stolec*, oznaczającego tron, miejsca, na którym siedzi monarcha. Stolica jest więc siedzibą władzy politycznej, stołeczność zaś to cecha miejsca, które ma funkcję stolicy.

Zagadnienie stolicy to kwestia przestrzennej lokalizacji władzy w państwie. Stolice mają symboliczne znaczenie dla państwa, czy regionu. Nadrzędna pozycja odróżnia je od innych miast. Lokalizacja władzy wiąże się z szeregiem korzyści, m.in. z lokalizacją krajowych instytucji kulturalnych, uniwersytetów, urzędów, czy budynków symbolizujących władzę polityczną (de Vries i Sobis, 2018: 214). Nadaje to miastom stołecznym prestiż i funkcję reprezentacyjną dla całego narodu, czy regionu. Wyrazem tego może być powszechnie występująca w mediach i mowie potocznej fraza o „Warszawie, która podjęła decyzję”, w kontekście ustaleń podjętych przez władze centralne (Rossman, 2017: 13).

Istnieje wiele rodzajów stolic. Jedną z kategoryzacji zaproponował P. Hall, dzieląc je na siedem rodzajów (Hall, 2010b):

- stolice wielofunkcyjne (Londyn, Paryż, Tokio),
- stolice światowe (Londyn, Tokio),
- stolice polityczne (Haga, Waszyngton, Brasilia),
- dawne stolice (St. Petersburg, Rio de Janeiro),
- stolice byłych imperiów (Londyn, Lizbona, Wiedeń),
- stolice regionalne (Mediolan, Stuttgart, Toronto),
- stolice będące centrami organizacji międzynarodowych (Bruksela, Genewa, Nairobi).

Każdy z przedstawionych rodzajów stolic różni się pomiędzy sobą historią oraz realizowanymi funkcjami.

Według V. Rossmana zaś, funkcje podzielić można ze względu na realizowane działalności: administracyjne, militarne, kulturalne, biznesowe, religijne, przemysłowe, transportowe i portowe; ze względu na skalę oddziaływania: regionalne, krajowe, międzynarodowe; oraz ze względu na stabilność pełnienia funkcji stołecznej: krótkotrwałe i długoterminowe (Rossman, 2017: 16). Zwykle w państwach istnieje wiele stolic, spełniających

różne funkcje. Oprócz stolicy kraju istnieją stolice terytorialne (np. regionalne) oraz stolice związane z konkretną funkcją, np. stolica religijna, stolica kulturalna, stolica sportowa etc.<sup>26</sup>

Stolice pełnią szereg lokalnych i ponadlokalnych funkcji. Podstawową funkcją jest zapewnienie wysokiego poziomu życia dla mieszkańców stolicy. Funkcja ta nie wyróżnia stolic spośród innych miast. Miasta stołeczne zwykle pełnią funkcję centrum gospodarczego, stanowiąc hub dla krajowego systemu zagranicznego i będąc wizytówką dla zagranicznych inwestorów (de Vries i Sobis, 2018: 214). Pełnią także funkcję integracyjną dla całego państwa. Są obrazem dla całego narodu, przechwytyjąc i uosabiając elementy narodowej jedności, są także punktem równowagi pomiędzy różnymi interesami występującymi w kraju, lokalnymi, globalnymi, czy religijnymi. Pełnią także funkcje performatywne, będąc przestrzenią dla krajowych celebracji, masowych wydarzeń, reprodukując historię narodu. Kolejną rolą jest funkcja głowy państwa, będąc miejscem sterowania krajem, podejmowania najważniejszych decyzji i tworzenia idei (Rossman, 2017: 14-16).

Posiadanie statusu miasta stołecznego niekoniecznie musi być korzystne dla rozwoju miasta i jego mieszkańców. Bilans korzyści i strat związanych ze statusem stolicy jest odmienny dla każdego miasta. Realizacja funkcji ponadlokalnych stwarza napięcia pomiędzy interesem lokalnych mieszkańców a interesem ponadlokalnym. Koncentracja aktywności krajowych i wydarzeń powoduje przeludnienie, podwyższenie kosztów usług i nieruchomości, prowadzi do tłoku w systemach komunikacyjnych i finalnie prowadzi do spadku jakości życia mieszkańców. W skrajnych sytuacjach, gdy korzyści z posiadania funkcji stołecznej nie przewyższają kosztów związanych z jej pełnieniem, może doprowadzić do niechęci do odgrywania tej roli i oddolnych nacisków na niepełnienie tej funkcji (Douglass, 2005: 543).

Zarządzanie funkcją administracyjną jest jednym z bezpośrednich narzędzi wpływania na hierarchię osadniczą w państwie. Decyzja ta daje określone funkcje i zakres kompetencji ośrodkowi, im posiada ona większy wpływ, tym istotniejsza jego rola w systemie osadniczym (Heider i in., 2018: 1). Funkcja administracyjna ma miastotwórczy wpływ, znacząco wpływając na rozwój społeczno-gospodarczy ośrodka (Kisiała, 2017: 118).

---

<sup>26</sup> Przykładem istnienia w państwie wielu stolic jest Polska, gdzie stolicą państwa jest Warszawa, istnieje 18 stolic regionalnych oraz szereg miast pełniących określone funkcje stołeczne, np. Częstochowa jako stolica religijna, Zakopane jako stolica polskich sportów zimowych, czy Kraków jako stolica polskiej nauki.

### 2.1.3. Funkcja administracyjna w kontekście administracji publicznej

Funkcja administracyjna realizowana jest przez organy administracji publicznej, które istotnie różnią się pomiędzy sobą w wielorakich krajach (Izdebski i Kulesza, 2004: 29-64; Mazur, 2016). Wspólnym mianownikiem działań wszystkich administracji jest „...realizacja dobra wspólnego w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo” (Cieślak i in., 2017: 12). Dobro wspólne, nazywane także interesem publicznym może być interpretowane na wiele sposobów, stąd istotne różnice pomiędzy systemami administracyjnymi. Według Z. Cieślaka, dobro wspólne rozumiane jest jako „...ogół określonych konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo” (Cieślak i in., 2017: 12). Praktycznie więc, o zakresie dobra wspólnego decyduje wola polityczna, ustanawiająca prawodawstwo, na podstawie którego realizowane są działania administracji publicznej. Tym samym, funkcja administracyjna zależna jest od decyzji politycznych.

Istnieją cztery główne sfery działania administracji publicznej: porządkowo-reglamentacyjna, świadcząca usługi publiczne, zarządzania mieniem publicznym oraz zarządzania rozwojem (Izdebski i Kulesza, 2004: 104-124). Sfera porządkowo-reglamentacyjna jest podstawową funkcją działania każdego państwa, historycznie występującą najwcześniej. Oznacza ona „działania prawne i faktyczne podejmowane przez administrację w celu odsunięcia niebezpieczeństwa grożącego takim dobrom jak spokój, bezpieczeństwo i porządek publiczny” (Cieślak i in., 2017: 126-127). W aspekcie przedmiotowym dotyczy więc m.in. działań wojska, policji, wymiaru sprawiedliwości i wszelkich innych działań, nakazujących, lub zakazujących wobec jednostek. Wymiar reglamentacyjny także jest związany z bezpieczeństwem i porządkiem w państwie, dotyczy jednak celowego stanowienia stosunków gospodarczych i społecznych. Każdy obywatel chcący podjąć jakąś inicjatywę musi spełniać określone wymagania, np. założenie przedsiębiorstwa w celu prowadzenia działalności gospodarczej, czy uzyskanie zezwolenia na wybudowanie budynku.

Drugą sferą działania administracji publicznej jest świadczenie usług publicznych, które są szczególną kategorią dóbr. Mają one charakter nierywalizacyjny, nie istnieje także możliwość wykluczenia z ich konsumpcji. Świadczone są bezpośrednio przez administrację publiczną lub pośrednio, poprzez finansowanie publiczne działań realizowanych przez sektor publiczny (Kozuch i Kozuch, 2011: 33-37). Wraz z rozwojem państwa dobrobytu, katalog usług publicznych realizowanych przez państwo stale się zwiększa. Przyjmują one różnorodną postać, od usług infrastrukturalnych, takich jak budowa dróg, czy systemów wodociągowych,



przez usługi typu społecznego, czego przykładem może być oświata, opieka społeczna oraz ochrona zdrowia, po świadczenia społeczne takie jak ubezpieczenia (Izdebski i Kulesza, 2004: 110-111). Wraz z bogaceniem się państw, zwykle zakres usług publicznych rośnie, a administracja chroni obywateli przed coraz większą liczbą ryzyk. Stojącą za tym ideą jest idea państwa dobrobytu (ang. *welfare state*), która postulowana była w kontrze do liberalizmu gospodarczego, postulującego zmniejszenie aktywności państw (Barr, 2020).

Kolejna sfera działania administracji to zarządzanie majątkiem publicznym. Administracja występuje tu w charakterze zarządzającego wspólnymi aktywami. Publiczny majątek przyjmuje różnorodną formę, np. majątku użyteczności publicznej, który wykorzystywany jest do wykonywania zadań publicznych (np. drogi publiczne, torowiska, dworce, budynki administracji publicznej), majątku inwestycyjnego, który służy finansowaniu projektów prorozwojowych (instytucje badawcze, naukowe, publiczne fundusze inwestycyjne), czy majątku przedsiębiorstw państwowych, które działają w gospodarce rynkowej na równych prawach wraz z innymi podmiotami, lecz wyróżnia je własność państwa.

Administracja publiczna prowadzi także aktywną rolę w sferze zarządzania rozwojem. Działania te można definiować jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych, w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej” (Kosztowniak, 2021: 220). Funkcja ta polega na realizacji wyznaczonych celów, określonych w strategiach na różnych szczeblach, za pomocą wpływania na strukturę społeczno-gospodarczą różnymi instrumentami. Polityki rozwojowe prowadzone są w wielu wymiarach, m.in. jako polityka naukowa, polityka innowacyjna, polityka regionalna, polityka przemysłowa, polityka rolna, polityka ekologiczna, czy polityka społeczna.

Funkcja administracyjna realizowana jest przez szereg podmiotów. Według A. Błasia, J. Bocia i J. Jeżewskiego, spośród administracji publicznej w Polsce wyodrębnić można pięć głównych kategorii podmiotów<sup>27</sup>: administrację państwową, administrację rządową, samorząd terytorialny, administrację samorządu zawodowego oraz podmioty prywatne pełniące funkcje administracji publicznej (Błaś i in., 2003: 53-71). Administracja państwowa to organy o zasięgu ogólnokrajowym, powołane na podstawie naczelných aktów prawnych w celu realizacji i ochrony interesu publicznego. Organami państwowymi to: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wraz z administracją (Kancelaria Prezydenta), organy Najwyższej Izby Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Rzecznik Praw Obywatelskich, Narodowy Bank Polski, Rada Polityki

---

<sup>27</sup> Por. (Izdebski i Kulesza, 2004: 130-148; Karpiuk i Kowalski, 2013: 125-264; Cieślak i in., 2017: 14-18)

Pieniężnej, ambasadorowie i konsulowie (funkcjonujący poza granicami państwa), Sejm, Senat oraz administracja wymiaru sprawiedliwości, zajmująca się wyłącznie organizowaniem pracy sądów i trybunałów: Prokurator Generalny RP, Krajowa Rada Sądownictwa, prezesi trybunałów i sądów.

Centralnym organem administracji jest także rząd, będący kolegiatnym organem sprawującym władzę wykonawczą w państwie. Rada Ministrów w 2022 r. składała się z Prezesa Rady Ministrów i 16 Ministerstw sprawujących władzę wykonawczą w zakresie swoich kompetencji (BIP, 2022): Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Edukacji i Nauki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rodziny i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia. Administracji rządowej podlegają centralne organy administracji rządowej, które nadzorowane są przez poszczególnych Ministrów np. Główny Urząd Miar, Inspektorat Nadzoru Budowlanego, czy Główny Geodeta Kraj. Radzie Ministrom podlegają także terenowe organy administracji rządowej, np. Policja, Państwowa Straż Pożarna, czy Inspekcja Ochrony Środowiska oraz terenowe organy rządowej administracji niezespolonej, takie jak Izby Skarbowe, dyrekcje Lasów Państwowych, czy oddziały Straży Granicznej (Błaś i in., 2003: 55-61).

Na szczeblu terytorialnym działają samorządy terytorialne. Realizują one zadania, które nie są zastrzeżone przez legislację dla innych władz publicznych. W Polsce istnieje trójszczeblowy system samorządów, składający się z województw, powiatów i gmin, działający zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości), wedle której zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywateli (Machalski, 2017: 28-35). Dla gmin istnieje domniemanie kompetencji, w myśl której, jeśli jakieś zadania nie są zastrzeżone w aktach prawnych dla wyższych szczebli, to odpowiedzialna za to zadanie jest gmina. Samorządy realizują dwa typy zadań: zadania własne, które są wykonywane przez jednostki samodzielnie oraz zadania zlecone, które podlegają kontroli i merytorycznej ingerencji przez podmioty wyższych szczebli.

Samorządy zawodowe to organizacje łączące określone grupy obywateli, posiadających więzi interesów zawodowych. Zadaniem samorządów jest reprezentowanie swoich członków, organizowanie wykonywania zawodów, kontrola należytego wykonywania zawodu oraz określanie warunków jego wykonywania. Tworzone są przez ustawodawcę i posiadają

władztwo administracyjne, w zakresie działania wobec swoich członków. W Polsce istnieje szereg samorządów zawodowych, regulujących m.in. działalność takich profesji jak: adwokat, aptekarz, architekt, biegły rewident, doradca podatkowy, kurator, lekarz, notariusz, psycholog, radca prawny, rzecznik patentowy, czy urbanista (Karpiuk i Kowalski, 2013: 221-226).

Ostatnią kategorią stanowią podmioty prywatne, które realizują zadania z zakresu administracji publicznej. Powierzenie zadań zachodzi zwykle na podstawie umów, a sektor publiczny pełni w nich rolę podmiotu zlecającego, który kontroluje wykonywanie zadania przez podmiot prywatny (Błaś i in., 2003: 71-72). Zlecanie zadań przez administrację publiczną regulowane jest na podstawie Prawa Zamówień Publicznych, określających szczegółowe zasady postępowania (Andała-Sępkowska i Bereszko, 2021). Wyjątkową kategorią, łączącą wspólne działania sektora publicznego i prywatnego jest partnerstwo publiczno-prywatne. W tej formie, realizując głównie przedsięwzięcia inwestycyjne, dzielą pomiędzy sobą ryzyko, korzystają ze wspólnej, specjalistycznej wiedzy oraz wspólnie finansują przedsięwzięcie (Kargol-Wasiluk, 2020).

## **2.2. Funkcja administracyjna w świetle wybranych teorii rozwoju społeczno-gospodarczego miast**

Wpływ funkcji administracyjnej na rozwój miast analizowany może być z różnych perspektyw teoretycznych. Wśród wielu podejść, w tym podrozdziale opisano mechanizmy wpływu według czterech wybranych koncepcji. Teoria miejsc centralnych została wybrana z powodu jej istotnego opisu zależności przestrzennych pomiędzy miastami w systemach osadniczych. Teoria bazy ekonomicznej według autora posiada istotny wkład w zrozumienie istotności zewnętrznych relacji gospodarczych na rozwój miast. Teoria zależności od ścieżki pozwala na szerszą, pozaekonomiczne spojrzenie na miasta, uwzględniające także niematerialne cechy systemów takie jak instytucje, ich historia, czy współzależności. Wreszcie, teoria kumulatywnej przyczynowości zwraca szczególną uwagę na nierównowagę w rozwoju przestrzennym, rozróżniając mechanizmy obszarów rozwiniętych i zacofanych.

### **2.2.1. Teoria miejsc centralnych**

Za prekursora teorii miejsc centralnych uważa się W. Christallera, który w 1933 r. prowadził badania miast w południowych Niemczech (Christaller, 2006). Celem tworzenia teorii było wyjaśnienie powodów kształtujących rozmieszczenie, wielkość oraz liczbę miast w przestrzeni geograficznej. Jest to teoria dedukcyjna, składająca się z szeregu początkowych

założeń, na podstawie których formułowane są wnioski<sup>28</sup>. Podstawowe założenie to istnienie funkcji, która rozumiana jest jako oferowanie przez ośrodek dóbr i usług, które konsumowane są na własne potrzeby oraz na potrzeby otoczenia, nazwane regionami obsługi. Oferowanie dóbr i usług jest nierównomierne w przestrzeni. Funkcje podstawowe mogą być oferowane we wszystkich ośrodkach, funkcje centralne zaś, to funkcje oferowane dla większego zbioru miast. To, jak daleko sięga obszar kupowania przez konsumentów dóbr i usług, wyznacza rangę funkcji centralnych. Czym wyższa ranga funkcji i większa ich ilość, tym samym wyższa pozycja miasta w hierarchii ośrodków (Maik, 1997: 44-55; Suliborski, 2010: 75-80; Domański, 2013: 163-164). Według Christallera funkcjami centralnymi są przede wszystkim (Suliborski, 2010: 77): instytucje administracji, instytucje kulturalne i wyznaniowe, instytucje ochrony zdrowia, instytucje użyteczności publicznej, instytucje organizacji życia gospodarczego i społecznego, instytucje handlowe i finansowe, zakłady rzemiosła i gospodarki komunalnej, rynek pracy oraz instytucje związane z transportem i komunikacją.

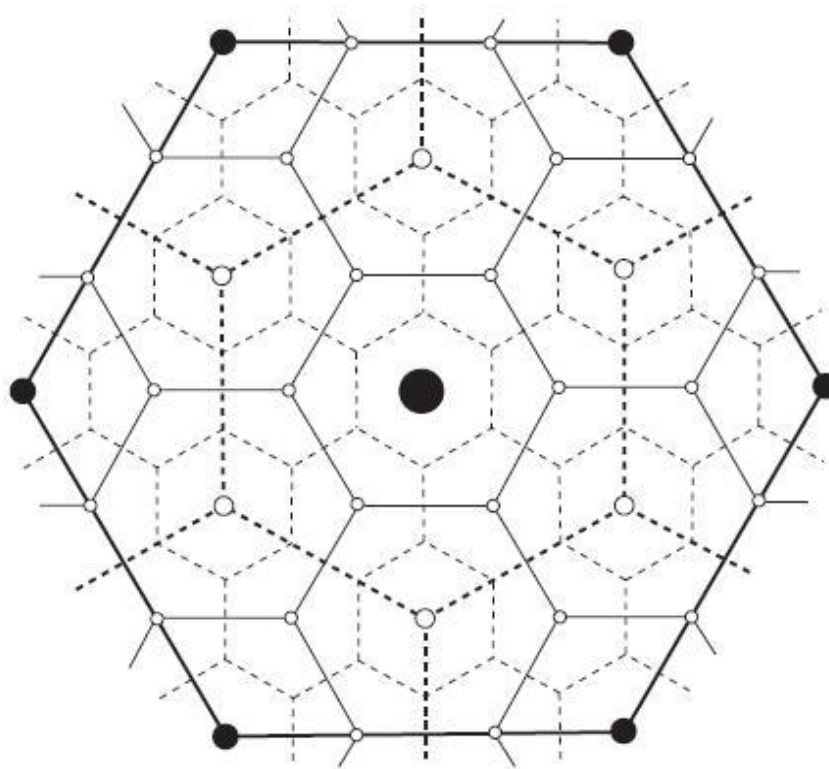
Teoria miejsc centralnych tworzy hierarchię miast. Na górze hierarchii, największe miasto dostarcza pełny zakres dóbr i usług. Nazywane są one miejscami centralnymi, charakteryzując się wysoką liczbą ludności obsługiwaną w ośrodku i w jego otoczeniu oraz wysokimi dochodami (Rutkowska-Gurak, 2015: 392-393). Na dole hierarchii zaś znajdują się ośrodki, które dostarczają tylko pojedyncze, podstawowe dobra. Każde miasto eksportuje dobra i usługi do miast niższego rzędu. Na samym dole hierarchii, mieszkańcy najmniejszych miast podróżują do większych, aby kupować dobra i usługi (O'Sullivan, 2019: 86-90). Z perspektywy miasta więc korzystna jest jak największa centralność, bo przekłada się ona na liczbę ludności, dla której sprzedaje się dobra i usługi i wysokość dochodów ludności. Optymalna struktura tworzy heksagon (Rys.1.), w którym dobra podstawowe oferowane są w każdym ośrodku, a te najbardziej centralne, tylko w jednym, miejscu, charakteryzującym się najwyższym poziomem centralności. Liczba ośrodków niższego rzędu jest wielokrotnością ośrodków wyższego rzędu.

---

<sup>28</sup> Teoria oparta jest na szeregu założeń upraszczających (O'Sullivan, 2019: 86):

- a) stała populacja- w regionie liczba ludzi jest niezmienna,
- b) wszechobecne zasoby- są one dostępne w każdej lokalizacji regionu w tej samej cenie,
- c) jednolity popyt na każdy produkt we wszystkich lokalizacjach,
- d) produkty są doskonale substytucyjne, nie istnieje żadna korzyść z różnicowania produktów, ani nie występują korzyści klastrów,
- e) brak komplementarności produktów.

Rys.1. Układ heksagonalny w teorii miejsc centralnych

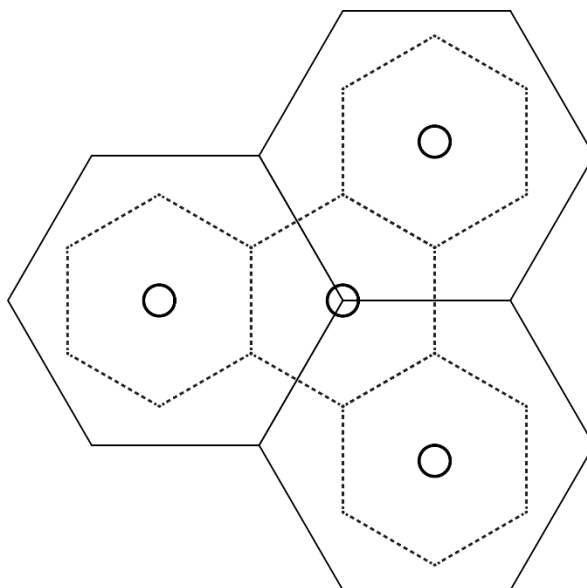


Źródło: opracowanie własne na podstawie (Christaller, 1963)

Teoria miejsc centralnych jest odpowiednia dla analizy struktury osadniczej miast. Z perspektywy pojedynczego ośrodka, posiada ona zastosowanie przez pryzmat różnicowania funkcji ośrodków, dla których miasta są centralne. Funkcje centralne wyznaczają hierarchię wobec innych miast, ich analiza może też być wskazówką dla wyboru odpowiednich polityk w celu rozszerzenia wpływów danych funkcji na inne ośrodki (Leigh i Blakely, 2017: 97-98).

Według modelu Christallera istnieją trzy możliwości optymalnego rozmieszczenia ośrodków w przestrzeni (Capello, 2016: 67; Wałachowski, 2020b: 163-166). Pierwszą z nich jest reguła rynkowa (Rys.2.). Według niej najważniejsze jest optymalizowanie dostępu do usług i towarów dla mieszkańców oraz największego zasięgu i krótkiej drogi transportu dla producentów.

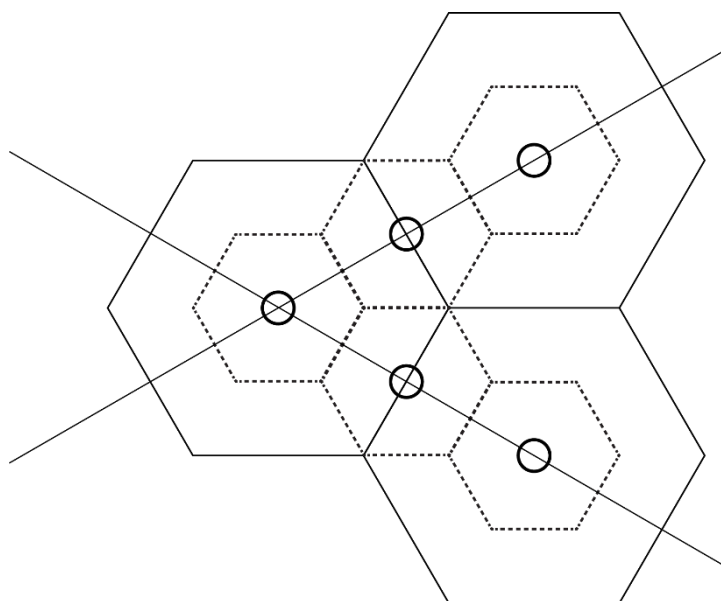
Rys.2. Reguła rynkowa w teorii miejsc centralnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Capello, 2016: 67)

Optymalna przestrzeń może być organizowana także na podstawie reguły transportowej (Rys.3). Obrazuje ona wpływ infrastruktury transportowej, takiej jak drogi, kolej etc. na strukturę przestrzenną. Najważniejszym czynnikiem organizującym przestrzeń są linie proste, obrazujące sieci transportowe, wokół których koncentrują się jednostki osadnicze, minimalizując koszty transportu. Największe ośrodki położone są przy liniach transportowych, tworząc kształt promienisty.

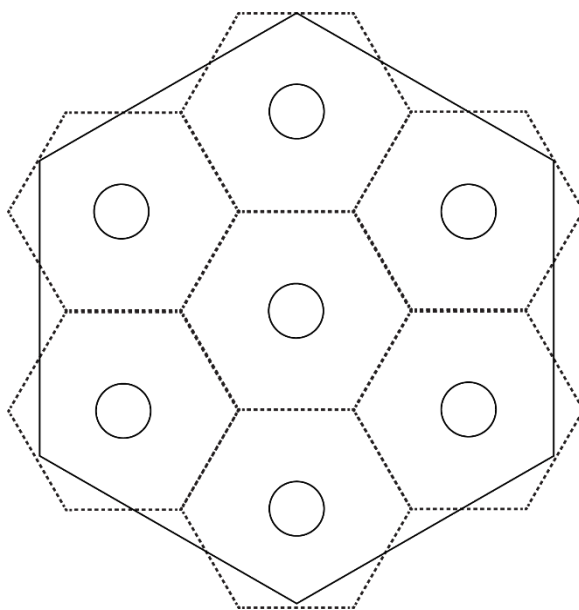
Rys.3. Reguła transportowa w teorii miejsc centralnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Capello, 2016: 67)

Ostatnią regułą optymalizacji rozmieszczenia przestrzeni jest zasada administracyjna (Rys.4.). Centralną rolę posiada stolica, wokół której rozmieszczone są ośrodki o niższym poziomie hierarchicznym, dostarczające dobra i usługi niższego rzędu tylko dla swojego najbliższego otoczenia. Centralny ośrodek dostarcza usługi wyższego rzędu dla całego układu osadniczego (heksagonu).

Rys.4. Reguła administracyjna w teorii miejsc centralnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Capello, 2016: 67)

Funkcja administracyjna posiada istotną rolę w teorii miejsc centralnych. Według W. Christallera, instytucje administracji tworzą istotne dobra centralne i wpływają na hierarchię ośrodków. Posiadanie przez miasto funkcji administracyjnych może być pozytywnym bodźcem rozwojowym, powodującym przyspieszony rozwój, z powodu oferowania dóbr i usług nie tylko wobec własnych mieszkańców, ale także osób z otaczających terenów, dla których ta funkcja jest realizowana (Kurniewicz i Swianiewicz, 2016: 27). Funkcje administracyjne „wyznaczają zasięg administracyjno-politycznego oddziaływania ośrodków miejskich oraz określają ich pozycję w hierarchicznej strukturze osadniczej”<sup>29</sup> (Kisiała, 2017: 119).

Istotnym podkreślenia jest też pośredni wpływ funkcji administracyjnej. Ludzie przyjeżdżający w celach administracyjnych konsumują także inne dobra, np. usługi gastronomiczne, usługi prawne, usługi hotelowe itd. wpływając na ich rozwój. Dodatkowo

<sup>29</sup> Por. (Preston, 1992)

wysoka ranga administracyjna wpływa na koncentrację funkcji politycznych, które z kolei wywołują skupienie innych funkcji usługowych, takich jak funkcje kulturalne, naukowe, czy oświatowe (Słodczyk, 2001: 59-60).

### **2.2.2. Teoria bazy ekonomicznej**

Teoria bazy ekonomicznej powstała w celu wyjaśnienia wielkości poszczególnych miast i prognozowania, w jaki sposób będą rozwijać się w przyszłości<sup>30</sup> (Hoyt, 1954: 182). Wywodzi się ona wprost z modeli keynesowskich i bierze pod uwagę popytową stronę ekonomii. Gospodarka miasta w tej teorii składa się z dwóch składników: funkcji endogenicznych oraz funkcji egzogenicznych. Najważniejsza dla miast jest funkcja egzogeniczna, nazywana także funkcją miastotwórczą, która stanowi jego bazę ekonomiczną. Funkcjami egzogenicznymi są działania polegające na produkcji dóbr i usług na lokalnym, miejskim rynku oraz eksportowaniu ich poza granicę miasta. Funkcje endogeniczne, nazywane także podstawowymi zaś, dotyczą dóbr i usług konsumowanych lokalnie. Wedle teorii są one pochodne do funkcji egzogenicznych, gdyż występują z powodu realizacji funkcji egzogenicznych. Miasto w tej teorii jest spójnym systemem, w którym mieszkańcy pełnią zróżnicowane role. Osoby realizujące funkcje egzogeniczne przyciągają kapitał do miasta. Dzięki rozwojowi funkcji eksportowych zachodzi w lokalnej gospodarce efekt mnożnikowy w postaci rozwoju pokrewnych sektorów, usługodawców i rynku lokalnego (Grosse, 2002: 2-3).

Na podstawie teorii bazy ekonomicznej proponowane są różne strategie dla rozwoju miast. Ich wspólnym mianownikiem jest koncentracja na funkcji egzogenicznej i pomijanie funkcji podstawowych, które rozwijać będą się równoległe do tych pierwszych. Podstawową strategią dla rozwoju miast jest wspieranie sektorów eksportowych, poprzez instrumenty takie jak lokalne subsydia, ulgi podatkowe, czy wsparcie dla budowy sieci relacji (Leigh i Blakely, 2017: 91). Wsparcie dotyczyć może już istniejącej specjalizacji, w celu dalszej poprawy pozycji konkurencyjnej ośrodka. Strategia ta wiąże się z ryzykiem. W razie problemów koniunkturalnych lub kurczenia się sektora, cała gospodarka miasta może odczuwać problemy gospodarcze. Dlatego rozsądnym wyjściem stanowi drugie podejście, związane z dywersyfikacją sektorów eksportowych i wspieraniem innych niż główny sektor. Powoduje to rozłożenie się ryzyka i większą długookresową stabilność.

---

<sup>30</sup> Za prekursora badań nad teorią bazy ekonomicznej uchodzi niemiecki ekonomista W. Sombart, który w 1907 r. na jej podstawie przeprowadził badania gospodarki Berlina. Por. (Andrews, 1953; Suliborski, 2010: 81-82)



Według teorii bazy ekonomicznej funkcję administracyjną należy zaliczyć do egzogenicznego, czyli eksportowego składnika gospodarki miejskiej (Kisiała, 2017: 119). Funkcja administracyjna ma charakter ponadlokalny i w zależności od statusu administracyjnego ośrodka, realizowana jest dla większej liczby mieszkańców (od mieszkańców całego kraju dla krajowych funkcji administracyjnych, po np. powiatowe dla stolicy powiatu), stanowi więc element bazy ekonomicznej miasta. Warunkuje ona potencjał rozwojowy ośrodka, gdyż rozwój funkcji administracyjnej wpływa także na rozwój funkcji podstawowej. Dodatkowe zatrudnienie w administracji powoduje szereg efektów mnożnikowych, takich jak: usługi lokalne realizowane dla pracowników administracji, usługi realizowane dla interesariuszy administracji oraz wszelkie działalności pochodne od administracji publicznej, takie jak firmy realizujące usługi zewnętrzne administracji, firmy, dla których istotna jest bliskość administracji, czy firmy powstałe przez osoby, które nabyły w administracji kompetencji.

### **2.2.3. Teoria zależności od ścieżki**

Teoria zależności od ścieżki występuje w ekonomii i w innych naukach społecznych i objaśnia, w jaki sposób przeszłe zdarzenia wpływają na dalszy bieg wypadków. Wywodzi się ona z ekonomii instytucjonalnej, nurtu, dla którego istotne dla wyjaśniania procesów gospodarczych są czynniki ekonomiczne, takie jak uwarunkowania historyczne, kulturowe, relacje pomiędzy podmiotami, sposób funkcjonowania rynków, kształtowania relacji społecznych, czy efektywności struktur organizacyjnych (Stawasz, 2017: 9). Zależność od ścieżki jest pojęciową konstrukcją, która może być wykorzystywana uniwersalnie, zarówno na potrzeby analizy zachowań pojedynczego podmiotu, jak i na poziomie całego systemu. Pozwala ona na rozpoznanie sposobu, w jaki przeszłe zdarzenia wpłynęła na dalszy rozwój, ich kierunek i przebieg (Domański, 2018: 198). Zależność od ścieżki podkreśla znaczenie ciągłości dla procesów zachodzących w życiu społecznym i gospodarczym (Szmigiel-Rawska, 2014: 152).

Podstawową kategorią tego nurtu są instytucje, które są „regułami gry”, ograniczeniami, w ramach których działają ludzie w różnych sferach: ekonomicznej, politycznej, społecznej. Obejmują zarówno reguły formalne, takie jak normy prawne oraz reguły nieformalne, takie jak zwyczaje, dobrowolne kodeksy zachowań etc. Suma instytucji silnie wpływa na zachowania jednostek (North, 1990: 3). System instytucjonalny podlega długookresowej ewolucji i jest silnie uwarunkowany przeszłymi nawykami postępowania. Wynika to z przenoszenia zachowań podmiotów na inne poprzez naśladownictwo. W systemach instytucjonalnych

występują także efekty komplementarności systemu, polegająca na dotychczasowych wzajemnych powiązaniach i wspólnym działaniu (Staniek, 2017: 99-100).

Aby mogła wystąpić zależność od ścieżki, konieczne jest pierwotne jej utworzenie, które może polegać np. na koncentracji przemysłu, lub innej głównej działalności. Proces tworzenia zależności składa się z czterech faz (Martin i Sunley, 2010: 5):

- faza przedformacyjna: potencjał do tworzenia nowych technologii, produktów, przemysłów;
- punkt krytyczny: zwykle losowe wydarzenie, historyczny przypadek, które przesądza o wyborze jednej możliwości ponad alternatywy. To zachęca innych aktorów i rozpoczyna budowę masy krytycznej;
- zamknięcie ścieżki: osiągnięcie masy krytycznej i kumulatywny, samo wzmacniający proces rozwoju ścieżki;
- rozwiązanie ścieżki: zewnętrzny szok, który powoduje destabilizację, odblokowanie i upadek ścieżki rozwojowej.

Gdy ścieżka zostanie już zamknięta i w danym miejscu skoncentruje się jakaś działalność, to ta praktyka zostaje powielana, kopiowana przez innych aktorów. Wykorzystują oni wiedzę na temat powodzenia danych działalności, co decyduje o kolejnych przewagach rynkowych, społecznych, czy politycznych. Powtarzanie wyborów wynika z minimalizowania kosztów każdorazowego analizowania użyteczności różnych wyborów, które niesie za sobą określone koszty (Szmigiel-Rawska, 2014: 153-154). Według G. Grabhera istnieją trzy warianty zablokowania w ścieżce rozwojowej (ang. *lock in*) (Grabher, 1995: 260-264): funkcjonalnym, gdy dominująca działalność jest istotnym miejscem pracy i źródłem zleceń dla wielu firm z otoczenia gospodarczego; poznawczym, gdyż dla lokalnych elit i decydentów politycznych dotychczasowa ścieżka rozwoju jest jedyną wyobraźną i dążą do uzyskania status quo, z góry odrzucając inne warianty oraz politycznym, gdy istnieje gęsta sieć relacji pomiędzy osobami zarządzającymi głównym sektorem a lokalnymi władzami i elitami.

Teoria zależności od ścieżki nie jest deterministyczna, na jej podstawie nie można z pewnością prognozować dalszej sekwencji zdarzeń. Pokazuje ona jednak kierunki, które są łatwiejsze do osiągnięcia od innych. Widać to doskonale na poziomie historii rozwoju przemysłów, gdzie przyszłość jest silnie uzależniona od przeszłości. Technologie, aktywa, firm, patenty i kompetencje pracowników stanowią istotną bazę dla dalszego działania gospodarki w danym miejscu (Walker, 2003: 126). Raz obrana ścieżka rozwojowa jest trudna do zmiany.

Istnieje kilka przyczyn, dla których ośrodek może wybrać inną ścieżkę (Martin i Sunley, 2006: 420):

- kreacja endogeniczna: powstanie nowej działalności, która dotychczas nie występowała, na podstawie lokalnych zasobów;
- różnicowanie działalności: rekonfiguracja lokalnej gospodarki- zmiany technologiczne, organizacyjne, czy innowacyjne, prowadzące do ewolucji ścieżki rozwojowej;
- przeszczepienie działalności z innych miejsc: powstanie nowych działalności na podstawie zewnętrznych doświadczeń i kapitału, głównie bezpośrednie inwestycje krajowe i zagraniczne;
- modernizacja istniejących działalności: poprzez wdrożenie nowych technologii, produktów etc.

W teorii zależności od ścieżki najważniejszy jest moment „okien możliwości” (ang. *window of opportunity*), kiedy wiele lokalizacji może być wybranych na ścieżkę rozwojową. To, która lokalizacja zostanie wybrana, zależy od małych różnic w warunkach, które popychają do rozpoczęcia i rozwoju ścieżki (Martin i Sunley, 2010: 7). Miejsca wybrane na początku, mogą zablokować rozwój całej ścieżki i zmonopolizować go (Szmigiel-Rawska, 2014: 155), czego historycznymi przykładami może być początek sektora produkcji samochodów w Detroit (LeDuff, 2015), czy przemysłu informatycznego w Dolinie Krzemowej (Kenney, 1999).

Zależność od ścieżki jest wykorzystywana także w badaniu miast. Przy wykorzystaniu analizy historii i losów miast na przełomie długiego czasu, pozwala m.in. wyjaśnić rozwój terytorialnie nie zrównoważony (Martin i Sunley, 2010: 2). Podejście to pozwala spojrzeć na rozwój gospodarczy w odniesieniu do miast z innym niż tradycyjne podejście, koncentrujące się na zasobowych i lokalizacyjnych czynnikach rozwoju (Stawasz, 2017: 13). Umożliwia także wyjaśnienie powodów, dla których miasta i regiony mają określoną strukturę gospodarczą, społeczną, czy przestrzenną (Wróbel, 2017: 95).

Wedle teorii zależności od ścieżki, funkcja administracyjna może mieć istotny wpływ na rozwój miast. Działania administracyjne traktowane mogą być jako rozwinięty sektor lokalnej gospodarki, powodując szereg pośrednich efektów, takich jak wpływ na działania innych aktorów (np. poprzez bliskość do procesów decyzyjnych), efekty różnicowania lokalnej gospodarki (poprzez tworzenie działalności opartych na kompetencjach administracji), czy lepszy dostęp usług publicznych niż w innych miejscach. Korzyści te mają charakter

kumulacyjny, wzmacniają się wraz z biegiem czasu (Carroll i Meyer, 1982: 577). Utrata funkcji administracyjnej zaś może być traktowana jako rozwiązanie dotychczasowej ścieżki rozwojowej, wymuszające rekonfigurację lokalnej gospodarki.

#### 2.2.4. Teoria kumulatywnej przyczynowości

Za twórcę teorii kumulatywnej przyczynowości uznaje się G. Myrdala, szwedzkiego ekonomistę, laureata Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla z 1974 r. W swoich pracach badał on problem nierówności ekonomicznych: ich powstawania i powiększania się pomiędzy krajami rozwiniętymi i nedorozwiniętymi gospodarczo. Myrdal charakteryzował się nowatorskim na swoje czasy podejściem, odrzucającym obowiązujący w ówczesnym czasie powszechnie neoklasyczny model rozwoju, w którym gospodarka samoczynnie dąży do równowagi (Prescott, 1988). Szwedzki ekonomista sprzeciwiał się także obecnemu w nurcie neoklasycznym oddzieleniu sfer produkcji i wymiany. Myrdal uważał taką perspektywę za niewystarczającą, pomijającą takie istotne dla ekonomii problemy, jak nierówności, zacofanie gospodarcze, wykluczenie ekonomiczne, czy redystrybucja (Drozdowski i in., 2005: 53-57). Według autora poprawna analiza wymaga zaś holistycznego podejścia, obejmującego wszystkie sfery działalności człowieka (Kostrzewa-Tomczak, 1985: 57-74).

Podstawowe założenie teorii kumulatywnej przyczynowości dotyczy gospodarki rynkowej, która samoczynnie prowadzi do nierówności przestrzennych (Myrdal, 1969). Aktywności mają tendencję do skupiania się na pewnych obszarach i do wzrostu, wraz ze wzrostem korzyści skali. Obszary zacofane gospodarczo nie posiadają takich korzyści, wraz z biegiem czasu więc nierówności przestrzenne narastają (Domański, 2013: 185-187). Przyczyną takiego procesu jest okrężna przyczynowość istniejąca w systemie społeczno-gospodarczym, która wraz z biegiem czasu ulega kumulacji. Gospodarka w tej teorii jest skomplikowanym systemem składającym się z wielu aktorów i ich wzajemnych powiązań, powiązanych przyczynowo. Powstanie nowego zjawiska, czy oddziaływanie nowego czynnika zmienia stan równowagi, wpływając na inne składniki systemu społeczno-gospodarczego. Zachodzi więc kumulatywny, pozytywny, lub negatywny proces, mający dalekosiężne konsekwencje dla rozwoju. Zatrzymanie tego procesu jest trudne i zwykle wymaga zewnętrznej interwencji.

Kumulatywna przyczynowość prowadzi do przestrzennej nierównowagi. Zjawisko to tłumaczone jest dwoma zjawiskami: efektem rozprzestrzeniania (ang. *spread effect*) oraz efektem wypłukiwania (ang. *backwash effect*). Pierwszy z nich polega na rozprzestrzenianiu się aktywności gospodarczych z ośrodków bogatych, do ośrodków zacofanych i jest zjawiskiem

zmniejszającym nierówności przestrzenne. Proces ten zachodzi, gdy bogatsze obszary stanowią rynki na produkty i usługi dla działalności w biedniejszych obszarach, lub poprzez przenoszenie działalności gospodarczych, w celu zmniejszenia kosztów produkcji. Efekt wypłukiwania zaś polega na drenowaniu potencjału z obszarów biedniejszych, do bogatszych za pośrednictwem m.in. przyciąganiu siły roboczej, kapitału poszukującego zyskowych inwestycji, czy za pośrednictwem niekorzystnych dla zacofanych obszarów warunków handlowych (Przygodzki, 2007: 59-60). Efekt wypłukiwania jest jednak znacznie silniejszy, dlatego gospodarka rynkowa prowadzi do nierówności przestrzennych (Malizia i in., 2021: 121-122). Wedle teorii kumulatywnej przyczynowości, zatrzymanie negatywnego procesu, czyli błędnego koła, możliwe jest tylko dzięki interwencji publicznej, takiej jak wspieranie wysokodochodowych sektorów gospodarczych w zacofanych obszarach (Szewczuk, 2011: 46-47), czy tworzenie kanałów komunikacji pomiędzy centrum a peryferiami wzmacniającymi efekty rozlewania (Grosse, 2002: 25-26).

Proces kumulatywnej przyczynowości może służyć także do opisu rozwoju miast (M. Storper i Scott, 2008). Tworzenie w miastach systemów produkujących dobra i usługi generuje korzyści ekonomii aglomeracji, takie jak duża głębokość rynków pracy umożliwiającą specjalizację pracowników, efekty rozlewania wiedzy (ang. *spill-over*), czy łatwość współpracy pomiędzy podmiotami. Efekty aglomeracji przyczyniają się do wzrostu produktywności i podtrzymywania dalszego wzrostu. Zwiększanie liczby mieszkańców i skali miasta skutkuje powstawaniem nowych aktywności i dywersyfikacją struktury gospodarczej, sprawiającej zwiększenie odporności gospodarki miejskiej na zakłócenia. Różnorodność ta wpływa na innowacyjność, powodującą dalszy wzrost.

Funkcja administracyjna wedle teorii kumulatywnej przyczynowości może być pozytywnym bodźcem rozwojowym, prowadzącym do kolejnych, kumulatywnych pozytywnych zjawisk. Sama podaż dóbr publicznych może powodować kumulatywną przyczynowość. Czym więcej oferowanych jest dóbr publicznych, tym obszar jest bardziej atrakcyjny dla migrantów. Im więcej osób migruje, tym większe są dochody podatkowe, więc oferowane może być więcej usług publicznych (Roos, 2004: 413). Podobnie z innymi efektami związanymi z realizowaniem funkcji administracyjnej, takimi jak zatrudnienie pracowników administracji, czy wydatków publicznych, przyczyniających się do dalszych zjawisk. Te ośrodki, które wcześniej uzyskały wyższy status administracyjny, są na predestynowanej pozycji, gdyż realizacji tych funkcji tworzy określoną, kumulatywną przyczynowość, która dalej umacnia ich pozycję (Domański, 2018: 143). Utrata funkcji administracyjnych zaś, traktowana

może być jako negatywny bodziec, powodujący dalsze problemy rozwojowe i pogłębiającą się, kumulatywną marginalizację.

### **2.3. Mechanizmy oddziaływania funkcji administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy miast**

Oddziaływanie funkcji administracyjnej na rozwój miast jest wielopłaszczyznowe. W literaturze znajduje się szereg wyjaśnień, w jaki sposób wpływa ona na miasta<sup>31</sup>. Pierwszym obszarem są korzyści aglomeracji, związane z istnieniem i działalnością urzędów. Generuje to dodatkowe zatrudnienie w mieście i generuje usługi, pozytywnie wpływające na lokalną gospodarkę. Co więcej, funkcjonowanie administracji powoduje szereg efektów relacyjnych, np. przepływ wiedzy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, wzrost innowacyjności, większą innowacyjność. Po drugie, funkcja administracyjna związana jest z oferowaniem usług publicznych, które z powodu odległości korzystniejsze są dla mieszkańców centrów, aniżeli peryferii. Po trzecie, bliskość władzy umożliwia wpływ na politycznych decydentów. Korzyścią są tutaj m.in. dostęp do informacji, wpływ na inwestycje centralne, czy koncentrowanie polityk publicznych na ośrodkach realizujących funkcje administracyjne. Po czwarte, z funkcją administracyjną wiąże się określony prestiż. Jest to cecha niematerialna, trudna do ilościowego oszacowania, wpływa jednak ona na decyzje mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Prestiż określa miejsce w hierarchii przestrzennej, stoi za nim przekonanie, że miasta posiadające funkcje administracyjną będą posiadać lepsze warunki aniżeli ośrodki o niższym statusie. Wpływ funkcji administracyjnej może być także negatywny. Negatywnymi zjawiskami mogącymi wystąpić wraz z pełnieniem funkcji stolicy są przeludnienie, wzrost cen nieruchomości i kosztów życia czy nadmierne skupienie się administracji publicznej na funkcjach centralnych, kosztem lokalnych.

#### **2.3.1. Korzyści ekonomii aglomeracji**

Ekonomia aglomeracji (ang. *economies of agglomeration*) opisuje korzyści zachodzące na obszarach wysokiej koncentracji ludności. Bliska odległość firm i ludzi minimalizuje koszty transportu i jest bodźcem do wielu pozytywnych efektów (Glaeser, 2010: 1-2; Cohen i Morrison Paul, 2019: 101). Szczególnie użyteczna jest bliskość geograficzna ludności i firm o podobnych

---

<sup>31</sup> Por. (Dascher, 2000; Kurniewicz i Swianiewicz, 2016: 27-30; de Vries i Sobis, 2018; Heider i in., 2018)

specjalizacjach, generując korzyści klastrów, polegające na poprawianiu produktywności całego sektora i przyciągając kolejne wyspecjalizowane aktywności (Jiménez i Junquera, 2010).

Istnieje szereg korzyści związanych z ekonomią aglomeracji. Pierwszą z nich jest transmisja wiedzy (ang. *spill-over*). Bliskość geograficzna ludzi i firm jest konieczna do rozpowszechniania wiedzy, przede wszystkim tej nieformalnej (Audretsch i Aldridge, 2019: 202). Koncentracja przyspiesza przepływ idei. Ludzie uczą się od siebie nawzajem, a gdy zajmują się podobnymi rzeczami, to dzięki temu stają się bardziej produktywni i innowacyjni (Glaeser, 2010: 9). Przy rozprzestrzenianiu się wiedzy występuje „filtr wiedzy” (ang. *knowledge filter*), polegający na istnieniu wysokiej bariery wejścia do przedsięwzięć o wysokim poziomie złożoności. Zrozumienie idei, szansy rynkowej, czy technologii wymaga wysokiego poziomu wiedzy. Jest ona konieczna do pełnego zrozumienia i możliwości oceny opłacalności realizacji pomysłu. Nasilenie efektu rozlewania wiedzy występuje więc wraz ze zwiększającą się liczbą mieszkańców oraz ich kwalifikacjami. Z perspektywy przestrzennej, efekt rozlewania wiedzy prowadzi do dywergencji, bo miejsca o niskim poziomie wiedzy nie biorą udziału w konkurencji o nowe przedsięwzięcia, cechujące się wysoką wartością dodaną (Audretsch i Aldridge, 2019: 204-210). Dodatkową cechą mechanizmu rozlewania się wiedzy jest zwiększenie przedsiębiorczości i zwiększona zdolność lokalnej gospodarki do powstawania nowych przedsięwzięć, takich jak powstawanie nowych wydzielonych przedsięwzięć o innej charakterystyce, wewnątrz funkcjonujących firm (ang. *spin-off*), czy powstawanie nowych podmiotów gospodarczych, tworzonych przez pracowników dotychczasowych przedsiębiorstw i bazujących na zdobytej w nim wiedzy (ang. *spin-out*) (Wright i in., 2006). Takie przedsięwzięcia powstają wtedy, gdy dotychczas funkcjonujące przedsiębiorstwa generują nowe szanse rynkowe, które nie są przez nie wykorzystywane. Mogą one być wtedy wykorzystane przez nowe przedsięwzięcia, które powstają w odpowiedzi na ten potencjał. Gospodarki bogatsze w wiedzę oferują więcej szans i finalnie więcej nowych aktywności (Audretsch i Aldridge, 2019: 203).

Koncentracja geograficzna podmiotów wpływa także na głębokość rynków pracy i finalnie przyczynia się do zwiększenia jego efektywności. Wiele podmiotów oferujących pracę sprawia, że pracownicy w łatwy sposób mogą przenosić się pomiędzy firmami. Zmniejsza to koszty poszukiwania pracy oraz ryzyko bezrobocia. Duża pula pracowników skutkuje tym, że firmy mogą oferować stanowiska lepiej dopasowane do ich umiejętności, umożliwiając specjalizację i większą produktywność. Z perspektywy podmiotów gospodarczych zaś, duża

pula pracowników zmniejsza koszty szkolenia pracowników i ich poszukiwania. Dodatkową korzyścią jest rozlewanie się wiedzy pomiędzy firmami, która zachodzi wraz z transferem pracowników (Cohen i Morrison Paul, 2019: 102-103; O'Sullivan, 2019: 44-51).

Po trzecie, korzyścią aglomeracji jest możliwość dzielenia dostaw firm funkcjonujących w podobnych sektorach. Zagęszczenie firm tworzy popyt na różne elementy łańcuchów produkcji. Pozwala to na powstanie nowych podmiotów, wykonujących efektywniej dane zadanie, poprzez wykorzystanie efektów skali. Firmy mogą więc wykorzystywać firmy zewnętrzne do części łańcucha produkcji (ang. *outsourcing*), zmniejszając koszty finalnego produktu (Stryjakiewicz, 2004: 24-30; Cohen i Morrison Paul, 2019: 102-103; O'Sullivan, 2019: 44-51).

Kolejną korzyścią aglomeracji jest istnienie dużego rynku lokalnego. Bliskość klientów zmniejsza koszty transportu i ułatwia dotarcie do finalnych odbiorców dóbr i usług. Mały dystans sprawia, że do producentów trafia więcej informacji zwrotnych od klientów i sprzedawców, co może być wykorzystywane do poprawy produktów i usług. Bliska odległość otwiera także perspektywy do tworzenia formalnych i nieformalnych powiązań pomiędzy interesariuszami (Cohen i Morrison Paul, 2019: 102-103; O'Sullivan, 2019: 44-51).

Piątą korzyścią aglomeracji jest zwiększenie w wielu obszarach jakości życia mieszkańców, a tym samym zwiększenie zdolności do przyciągania nowych osób i utrzymywania dotychczasowych. Wraz z liczbą ludności rośnie popyt na dobra i usługi czasu wolnego. Z czasem zwiększa się liczba atrakcji oraz wyspecjalizowanych dostawców dóbr i usług. W dużych ośrodkach mieszkańcy mają większą i bardziej zróżnicowaną ofertę miejsc czasu wolnego, takich jak restauracje, obiekty kulturalne, sportowe, wyspecjalizowane sklepy etc. Koncentracja ludności zwiększa także dobrowolność kontaktów międzyludzkich, która występuje w mniejszym stopniu w mniejszych ośrodkach (Harasimowicz, 2015).

Funkcja administracyjna jest istotnym bodźcem dla procesów ekonomii aglomeracji w mieście (Krugman, 1996: 19-21; Roos, 2004). Lokalizacja sektora publicznego przyczynia się do koncentracji ludności i generowania kolejnych aktywności (Kisiała, 2017: 119). Bezpośrednim efektem funkcji administracyjnej jest zapewnianie miejsc pracy w administracji publicznej. Zatrudnienie to jest stabilne, cechujące się mniejszym poziomem ryzyka aniżeli sektor publiczny (Szukalski, 2018: 1). Funkcja administracyjna generuje także keynesistowski popyt na dobra i usługi, zarówno poprzez finansowanie pensji pracowników, które w dalszej kolejności wydawane są w lokalnej gospodarce, jak i poprzez kupno przez administrację dóbr i usług, takich jak usługi prawnicze, usługi budowlane etc. (Dascher, 2000: 375). Dodatkowy



popyt generowany jest przez osoby korzystające z usług publicznych oferowanych w danym mieście, takich jak usługi gastronomiczne, czy hotelowe (Heider i in., 2018: 5). Keynesistowski popyt generowany przez funkcję administracyjną przekłada się także poprzez efekty mnożnikowe na zwiększone lokalne dochody podatkowe, które nie występowałyby, gdyby funkcja administracyjna nie byłaby zlokalizowana w tym miejscu.

Kolejną korzyścią wynikającą z funkcji administracyjnej jest dostęp do infrastruktury i usług publicznych. Zagęszczenie ludności i istnienie funkcji administracyjnej zapewnia większą podaż usług publicznych, takich jak usługi edukacyjne (szkoły), instytucje kultury, czy ochrony zdrowia (Heider i in., 2018: 6). Ośrodki posiadające funkcje administracyjne czerpią też korzyści pierwszeństwa w dostępie do inwestycji publicznych takich jak połączenia transportowe, lotniska, sieci komunikacyjne etc. (Harasimowicz, 2015: 24; de Vries i Sobis, 2018: 215).

Sektor publiczny jest też aktywnym uczestnikiem w miejskich procesach rozlewania wiedzy (ang. *spill-over*) (Heider i in., 2018: 6). Sektor publiczny daje pracę ludziom o określonych kwalifikacjach, posiadających często specjalistyczną, możliwą do wykorzystania w sektorze prywatnym wiedzę. Zatrudnienie w administracji zwiększa więc pulę pracowników w ośrodku, pozwala na specjalizację pracowników i zwiększa głębokość lokalnego rynku pracy. Dodatkowym atutem sektora publicznego jest dostęp do informacji i wpływ na decyzje polityczne (lobbying). Sektor prywatny częściej wybiera miejsca, w których łatwiej będzie o wiedzę dotyczącą zmian legislacyjnych i inwestycji publicznych (Heider i in., 2018: 6).

### **2.3.2. Dostęp do usług publicznych**

Funkcja administracyjna związana jest z oferowaniem przez miasta dóbr publicznych. Wielkość, rodzaj i natężenie oferowanych dóbr uzależnione jest od miejsca ośrodka w hierarchii osadniczej i statusu administracyjnego. Dobra publiczne w czystej formie posiadają użyteczność dla wielu ludzi, mają charakter nierywalizacyjny, tzn. nie istnieje konkurencja w ich konsumpcji oraz mogą być użytkowane przez wielu użytkowników bez uszczerbku na możliwości korzystania przez innych. Przykładami takich dóbr może być infrastruktura transportowa, obrona narodowa, usługi bezpieczeństwa etc. (Samuelson, 1954). W praktyce występowanie czystych dóbr publicznych jest bardzo rzadkie, ponieważ istnieją przede wszystkim bariery zatłoczenia (np. zbyt wielu użytkowników dróg powoduje korki i ich spadek użyteczności) oraz bariery transportu, ponieważ wraz ze wzrostem odległości maleje użyteczność takiego dobra (Fujita i Thisse, 2013: 150). Argumenty te przemawiają za tym, że

w rzeczywistości dobra publiczne przypominają dobra klubowe<sup>32</sup> (Buchanan, 1965), które w konsumpcji ograniczone są do ludzi znajdujących się blisko ich miejsca realizowania. Dostęp do takich dóbr jak szkolnictwo, ochrona zdrowia, kultura etc. jest silnie zdeterminowany przez odległość od miejsca ich świadczenia (Fujita i Thisse, 2013: 150). Zjawisko to wpływa na ich zachowania osiedleńcze, mieszkańcy „głosują nogami” wybierając te miejsca, które najlepiej realizują ich preferencje dot. dóbr publicznych (Tiebout, 1956).

Oferowanie szerszego katalogu dóbr publicznych jest istotnym czynnikiem wpływającym na atrakcyjność ośrodka realizującego funkcję administracyjną. K. Dascher proponuje wprowadzenie nowej kategorii dóbr publicznych: dobra stołeczne (ang. *capital goods*) (Dascher, 2000: 376). Są to dobra publiczne wyższego rzędu, realizowane zwykle w miastach o wyższym statusie administracyjnym (stolica państwa, stolica regionalna, stolica subregionalna), a potencjalnymi konsumentami tych usług są mieszkańcy większego obszaru (państwa, regionu, subregionu). Przykładami takich dóbr stołecznych są instytucje kultury takie jak muzea, teatry, ale też obiekty sportowe i inne wyspecjalizowane dobra publiczne. Takie usługi finansowane są przez wszystkich mieszkańców, dla których dobra te są oferowane, jednak w praktyce z powodu odległości, korzystają z nich w większej mierze mieszkańcy ośrodka centralnego. Dla mieszkańców peryferii, wraz z odległością od stolicy spada użyteczność takich dóbr, ponieważ czas dojazdu staje się barierą dla konsumpcji (Heider i in., 2018: 6).

Dostęp do usług publicznych jest dla mieszkańców jedną z najważniejszych determinant jakości życia (Besley i Ghatak, 2006: 1). Stała się ona w ostatnich dekadach nawet istotniejsza, aniżeli rynkowe wyjaśnienia rozwoju, czy upadku miast (Clark i in., 2002: 497). Zmiany oczekiwań spowodowały nową rolę dla władz publicznych. Mieszkańcy oprócz oferowania podstawowych usług, takich jak zapewnienie transportu, administracji i mediów, oczekują od swoich władz spełniania także bardziej złożonych wymagań, takich jak atrakcyjna przestrzeń publiczna, udogodnienia dla pieszych, różnorodna oferta spędzania wolnego czasu, współdecydowanie w tworzeniu polityk lokalnych, czy jakość środowiska naturalnego. Konkurencja ośrodków staje się więc coraz bardziej złożona (Clark i in., 2002: 498). Jest to o tyle ważne, że współcześnie uważa się atrakcyjność osiedleńczą za najważniejszy czynnik rozwojowy (Florida, 2019), a współcześni pracownicy są mobilni i mogą mieszkać w dowolnych miejscach. Młodzi ludzie poszukują miejsca nie tylko do pracy, ale przede

---

<sup>32</sup> Inną nazwą tej kategorii dóbr publicznych są „dobra publiczne o ograniczonej dostępności”, które oferowane są wszystkim, ale są rywalizacyjne w konsumpcji (Ding i in., 1999: 55).

wszystkim do życia i rozrywki. Zmianie uległa też struktura społeczna. Ludzie mają mniej dzieci niż wcześniej, więc zmniejszyła się rola istotnej wcześniej podstawowej edukacji, a ważniejsze stały się np. konsumpcja, rekreacja, czy kontakty towarzyskie (Clark i in., 2002: 499-500).

### **2.3.3. Bliskość władzy i pierwszeństwo inwestycji publicznych**

Zaletą realizowania funkcji administracyjnej w mieście jest zwiększony dostęp do władzy politycznej (Ades i Glaeser, 1994: 21; Heider i in., 2018: 5). Bliskość polityków i ich decyzji ułatwia pozyskiwanie informacji na temat obecnych i planowanych działań. Umożliwia także działalność lobbingową, czyli wpływ na procesy decyzyjne (Jasiecki i in., 2006: 17). Może on przyjmować różną formę, zarówno jako zmienianie, wzmacnianie, lub osłabianie decyzji politycznych, jak i dążenie do odrzucenia projektów (Hofman i Aalbers, 2017: 2).

Istnieje wiele odmian lobbingu. Wśród nich wyróżnić można lobbing bezpośredni i pośredni. Lobbing bezpośredni odbywa się poprzez bezpośredni dostęp do decydentów, przez który lobbysta przekonuje do podjęcia pożądanых działań. W tym rodzaju istotny jest kontakt „twarzą w twarz”, w celu budowy kapitału zaufania pomiędzy osobami i unikanie ewentualnej odpowiedzialności. Według K. Jasieckiego, jest to metoda „najbardziej efektywna i najmniej czasochłonna” (Jasiecki i in., 2006: 163-166). Drugi rodzaj metod to metody pośrednie, bazujące na kreowaniu opinii publicznej, przekonywaniu ekspertów, tworzeniu materiałów etc. Wpływ w tej metodzie uzyskuje się poprzez sieci towarzyskie i organizacje wyspecjalizowane w danych zagadnieniach, takie jak stowarzyszenia, czy think tanki (Jasiecki i in., 2006: 163-166).

Lobbing jest skuteczny tylko wtedy, gdy informacje i wiedza cyrkulują pomiędzy ludźmi oraz organizacjami. To oznacza, że lobbing jest relacyjno-geograficzny i zachodzi w konkretnej przestrzeni<sup>33</sup>. Zarówno metody bezpośrednie, jak i pośrednie są silnie uzależnione od lokalnych uwarunkowań. Ważne znaczenie ma bowiem stworzenie systemu powiązań międzyludzkich (Rosińska-Bukowska i Bukowski, 2014: 38). Osoby oddalone od ośrodków władzy mają na nią znacznie mniejszy wpływ, ponieważ dystans sprawia, że nielegalne

---

<sup>33</sup> Międzynarodowymi przykładami zjawiska są np. „pogawędki przy kominku” Banku Anglii, podczas których profesjonaliści z sektora finansowego mają wpływ na decyzję, konferencja Davos, która jest miejscem spotkań najważniejszych ludzi polityki i biznesu na świecie, czy polskie Forum Ekonomiczne w Karpaczu, pełniące na obszarze Polski rolę podobną do konferencji w Davos. Por. (Hofman i Aalbers, 2017: 4-5).

działania, takie jak np. łapówki są trudniejsze do ukrycia, osoby żyjące na peryferiach mają gorszy dostęp do informacji, dystans utrudnia komunikację (Ades i Glaeser, 1994: 3). Dodatkowo bliskość geograficzna sprzyja nieformalnym kontaktom, które mogą przełożyć się na wspólne interesy (Rosińska-Bukowska i Bukowski, 2014: 51).

Funkcja administracyjna sprzyja także inwestycjom publicznym. Miasta będące stolicami państw lub regionów, czerpią korzyści pierwszeństwa w dostępie do nowych połączeń transportowych, lotnisk, czy sieci przesyłowych (de Vries i Sobis, 2018: 215). Odbywa się to z powodu projektowania polityk publicznych głównie pod miasta o najwyższym poziomie hierarchii osadniczej (Heider i in., 2018: 6; Szukalski, 2018: 1). Stanowiąc centrum dla znacznie większego obszaru miast realizujące funkcję administracyjną, korzystają na lepszej jakości połączeń, które zwykle są dla władz publicznych priorytetowe (Lamprecht i Sikora, 2008: 121). Sektor publiczny ma także skłonność do nieproporcjonalnego inwestowania w infrastrukturę w miastach posiadających funkcje administracyjne, z powodu ideologicznego zaangażowania, stolicy jako symbolu wspólnoty (Turner i Turner, 2011: 21). Infrastruktura może przyjmować różne formy, m.in. jako sieci komunikacyjne (internet, telefon), sieci elektryczne, drogi, kolej, lotniska, infrastruktura wodna, gospodarka odpadami, obiekty sportowe, obiekty widowiskowe, społeczne, kulturalne (Brocker i Rietveld, 2019: 153). Wpływ tego typu inwestycji na rozwój miast jest jednoznaczny. Badania przeglądowe, analizujące 113 badań wpływu wydatków publicznych na Produkt Krajowy Brutto wskazuje ich pozytywny wpływ na rozwój (Brocker i Rietveld, 2019: 158-159). Czym więcej inwestycji infrastrukturalnych, tym szybszy rozwój gospodarczy. Istnieją dwa podstawowe mechanizmy wpływu. Pierwszy to oddziaływanie na gospodarstwa domowe, zwiększając ich bogactwo poprzez dostęp do usług publicznych i zmniejszając koszty np. transportu. Drugi mechanizm to wpływ na podmioty gospodarcze. Infrastruktura zmniejsza ich koszty działania, zapewnia dostęp do większych rynków zbytu towarów i usług oraz umożliwia korzystanie z korzyści ekonomii skali i specjalizacji. Istotne jest także dostęp do głębszego rynku pracy i lepsze dopasowanie siły roboczej (Bourguignon i Pleskovic, 2005: 161-163).

#### **2.3.4. Prestiż stołeczności**

Miasta pełniące funkcje administracyjne cechują się niematerialnym prestiżem, wyróżniającym je z grupy innych ośrodków. Według R. Matyi, w polskiej specyfice duże miasta w wymiarze ekonomicznym i symbolicznym posiadają wyższość nad mniejszymi (Matyja, 2021: 406). Przewaga ta występuje w wielu wymiarach. Miasta o statusie

administracyjnym są centrami: edukacyjnymi, naukowymi, społecznymi, informacyjnymi, handlowymi, kulturalnymi itp. Realizowane funkcje przez mieszkańców traktowane są jako lokalne, a przez mieszkańców mniejszych ośrodków, jako przynależne do miasta o wyższym statusie hierarchicznym. Z perspektywy wizerunkowej zaś, miasta o funkcjach administracyjnych traktowane są jako „wizytówki” regionów, czy nawet państwa. Cechują się większą rozpoznawalnością, częściej pojawiają się w serwisach informacyjnych (de Vries i Sobis, 2018: 215; Szukalski, 2018: 1). Niematerialna wyższość występuje także w polityce regionalnej. Jak wskazują badania z Dolnego Śląska, prowadzone przez R. Matyję w 2016 roku, samorządowcy z Wrocławia opisywani są przez przedstawicieli mniejszych miast jako zarozumiali, a sami traktują innych jako nieudolnych i sfrustrowanych (Bartoszewicz i in., 2017).

Istotnym aspektem jest także postrzeganie mieszkańców mniejszych miast i ich samopoczucie. Mieszkańcy peryferii mogą czuć się gorsi względem mieszkańców większych ośrodków. Emocją opisywaną przez mieszkańców jest brak wpływu na decyzje polityczne i poczucie osamotnienia przez lokalne elity, które nie są w stanie walczyć o istotne dla mieszkańców sprawy. Brak zaufania do dużych ośrodków wbudowany jest w systemy demokratyczne. Reprezentanci prowincji są naturalnie podejrzliwi do bogactwa i chciwości ludzi zorganizowanych w sieci nieformalnych kontaktów w stolicach (Gottmann, 1977: 240). Wielkie metropolie mają skłonność do przejmowania zbyt wielu władzy politycznej w stosunku do reszty kraju, przyciągania zbyt wielu pożądaných funkcji i pokazywania zbyt dużo niezależności polegając na zagranicznych relacjach. Dodatkowo komunikacja medialna i tematy poruszane ogólnopolsko tworzone są w mediach prowadzonych w dużych miastach, głównie warszawskich, co skutkuje pomijaniem tematów ważnych dla miast peryferyjnych i poczucie braku istotności. Przekłada się to na decyzje o miejscu zamieszkania, głównie wśród młodych ludzi. Pozostanie w mniejszym ośrodku, traktowane jest przez otoczenie jako porażka, a najbardziej pożądaną strategią jest wyjazd do ośrodka wojewódzkiego na studia i pozostanie tam, gdzie „jest życie”, tzn. istnieje dostęp do wielu usług publicznych takich jak usługi medyczne, edukacyjne, czy dostęp do kultury (Springer, 2016: 207-221).

Niematerialny prestiż miejsca zamieszkania istotny jest też na poziomie postrzegania statusu administracyjnego przez mieszkańców mniejszych miast. Działać może tutaj mechanizm negatywnej okръnej przyczynowości, gdy brak posiada funkcji administracyjnej zniechęca do mieszkania w mieście, co wpływa na brak nowych migrantów, zmniejszenie liczby nowych przedsięwzięć i finalnie pogorszenie sytuacji gospodarczej miasta i kolejne

problemy. Podobny mechanizm zbadano w Kaliszu, gdzie przedmiotem ankiety było postrzeganie funkcji administracyjnej przez mieszkańców i jej utraty w 2012 roku. Według mieszkańców, utrata statusu prowadziła do prowincjonalizacji miasta, a ta do trudności w zaspokajaniu lokalnych potrzeb. W ich percepcji, Polska jest scentralizowanym państwem, w którym zarządzanie wspólnymi zasobami odbywa się głównie w centrach decyzyjnych-stolicach, które dbają przede wszystkim o swoje interesy. Utrata statusu wiązać ma się także z degradacją pozycji w oczach inwestorów, którzy z racji wysokiej pozycji stolic mają wybierać je na miejsca swoich inwestycji. W badaniach istotnym problemem był także spadek znaczenia miasta w życiu politycznym i gospodarczym kraju. Utrata statusu miasta wojewódzkiego miała pozbawiać ich znaczenia na arenie krajowej, która z powodów faktycznych (liczba ludności, potencjał gospodarczy), czy historycznych, powinna być istotna (Krysiński, 2013).

Wymiar prestiżu zauważyć można także na etapie wchodzenia młodych ludzi w dorosłość. Wyjazd do metropolii, która oferuje znacznie lepszą ofertę wyższej edukacji, a następnie lepsze warunki pracy postrzegany jest jako domyślny wybór dla młodych ludzi. Osoby pozostające w rodzinnych miastach postrzegane są jako mniej ambitne, niewykorzystujące edukacyjnych i zawodowych szans (Szymaniak, 2021: 11-36). Skutkiem tego przekonania jest odpływ młodych ludzi do największych ośrodków oraz starzenie się społeczeństwa mniejszych ośrodków (Dębowska i in., 2019; Janiszewska, 2019: 66; Antczak i Kula, 2020). Problemem jest także brak wykształconych specjalistów, zdolnych do zastąpienia osób odchodzących na emeryturę. Problem ten może dotyczyć zarówno pracowników sektora prywatnego, jak i osób realizujących usługi publiczne (Szymaniak, 2021: 121-145).

### **3. Konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 roku dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast**

#### **3.1. Ujęcie retrospektywne zmian administracyjnych w Polsce do 1999 roku**

##### **3.1.1. Samorząd terytorialny w II RP**

Polska po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. stanęła przed wyzwaniem ujednoczenia struktur władzy państwowej. Było ono tym większe, że przez 123 lata zaborów, Polska podzielona była przez trzy państwa zaborcze cechujące się odmiennym systemem administracyjnym, gospodarczym i podziałem terytorialnym. Na ziemiach polskich jesienią 1918 r. działały przynajmniej cztery różne systemy samorządu terytorialnego: pruski, austriacki, Królestwa Polskiego i ziemi włączonych do Rosji (Regulski, 2000: 17; Piasecki, 2009: 123). Wyzwaniem stało się stopniowe kształtowanie granic odrodzonego państwa, które zmieniały się w latach 1918-1922 oraz dotychczasowe przyzwyczajenia mieszkańców. W każdym z zaborów istniał także inny system podziału terytorialnego (Bukowski i in., 2005: 43).

W konstytucji marcowej z 1921 r. znalazł się szczegółowy zapis określający hierarchię podziału terytorialnego, wprowadzający trójszczeblowy system samorządu terytorialnego. Obejmował on podział na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. (Bukowski i in., 2005: 44-48) Samorząd terytorialny miał stanowić podstawę ustroju Rzeczypospolitej, posiadać odrębne od centralnych źródła finansowania i mieć pewien zakres autonomii (Piasecki, 2009: 126). Faktyczne zmiany podziału terytorialnego wprowadzano stopniowo, biorąc pod uwagę niekorzystne uwarunkowania dla reformy. W 1919 r. utworzono pierwsze siedem województw: poznańskie i pomorskie utworzone na terenach dawnych Prus oraz warszawskie, białostockie, kieleckie, lubelskie i łódzkie. Następnie w 1920 r. utworzono kolejno województwa: śląskie, krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie, nowogródzkie, poleskie i wołyńskie. Ostatnie utworzono województwo wileńskie w 1922 r. (Witkowski, 2020: 315-316). Finalny kształt ustrojowy odrodzonego państwa zawierał 16 województw, 264 powiaty, 611 gmin miejskich oraz 3195 gmin wiejskich (Rys.5.).

Rys.5. Podział administracyjny Polski w 1931 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Mielcarek, 2008).

Proces ujednoczenia struktur państwowych nie został ukończony z powodu rozpoczęcia II Wojny Światowej (Zajac, 1999: 20). Ocena jego efektywności jest zróżnicowana. Z jednej strony, oparcie nowego podziału na granicach zaborczych było stabilne i ułatwiało wprowadzanie reform, z drugiej strony, krytycy podkreślali utrwalanie dotychczasowych podziałów zaborczych, duże zróżnicowanie województw oraz brak jednolitości. Ówczesne propozycje zmian zawierały postulaty zmniejszenia liczby województw do 7-11 i przesunięcia powiatów pomiędzy województwami, czego celem miało być osłabienie granic zaborczych



oraz zrównoważenie potencjałów województw. Pomysły te nie zostały jednak przed wojną zrealizowane (Witkowski, 2020: 314-321).

### **3.1.2. Reformy terytorialne w latach 1944-1972**

Po II Wojnie Światowej reaktywacja samorządu terytorialnego przeprowadzona została przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, tymczasową władzę wykonawczą wprowadzoną przez Armię Czerwoną na zajętych przez siebie obszarach. Polska po wojnie stała się państwem niesuwerennym, w obrębie radzieckiej strefy wpływów. Na konferencji jałtańskiej ustalono nowy kształt terytorialny, przynoszący utratę terytoriów na wschodzie oraz przesunięcie granic na zachodzie kraju. Zmiana terytorium państwa oznaczała wyzwanie ustalenia nowego podziału terytorialnego (Dziki, 2013: 434). Od 1944 r. ustrój samorządu został silnie zmieniony. Wprowadzono na wzór radziecki rady narodowe, które posiadały dominujące kompetencje dotyczące m.in. wyboru władz w samorządach. Cechował je dualizm, oznaczający z jednej strony rolę podstawowego, terenowego szczebla uchwałodawczego władzy państwowej, a z drugiej strony stanowiąc reprezentację lokalnej wspólnoty samorządowej. Dualizm faktycznie był jedynie fasadowy i miał na celu stworzenie wrażenia, że na szczeblu gminnym istnieje reprezentacja lokalnych interesów. W praktyce rady narodowe były ciałami zależnymi i działającymi pod wpływem władz państwowych (Piasecki, 2009: 132-134). Rady narodowe uchwały plany gospodarcze, finansowe i sprawowały kontrolę nad podległymi jednostkami. Wprowadzone zmiany były jednolite dla całego kraju. Istotną nowością było ściśle zhierarchizowanie rad narodowych, polegające na tym, że niższy stopień hierarchiczny podlegał kontroli przez wyższy stopień hierarchii. Wprowadzało to silne scentralizowanie władzy politycznej i oznaczało zerwanie z zasadą autonomii samorządów (Bukowski i in., 2005: 49-53).

W latach 1944-1945 władze zdecydowały się na uchylenie zmian wprowadzonych podczas wojny oraz reaktywację starego, funkcjonującego w II Rzeczypospolitej podziału trójstopniowego. Przywrócono województwa: lubelskie, białostockie, warszawskie, kieleckie, krakowskie, łódzkie, poznańskie, pomorskie i śląskie oraz utworzono nowe: rzeszowskie i gdańskie (Rys.6.). Na ziemiach odzyskanych zaś powołano województwa: olsztyńskie, szczecińskie i wrocławskie. Podział terytorialny dzielący terytorium Polski na 14 województw przetrwał do 1950 r. (Witkowski, 2020: 405-408)

Rys.6. Podział administracyjny Polski w 1946 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dziki, 2013).

Kolejne zmiany w podziale terytorialnym zaszły w 1950 r. i związane były z dezintegracją lokalnych wspólnot i wdrażaniem reformy kolektywizacji wsi (Piasecki, 2009: 134). Powołano trzy nowe województwa: koszalińskie, opolskie i zielonogórskie. Powstały one w ramach rozdrobnienia dużych województw.

Rys.7. Podział administracyjny Polski w 1950 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dziki, 2013).

Argumentem na rzecz tej reformy było powiązanie Ziemi Odzyskanych z resztą kraju oraz podział dużych, zachodnich województw. Ważne zmiany zaszły także na niższych szczeblach. W 1954 r. zlikwidowano 3001 gmin, zastępując je bardziej licznymi, 8789 gromadami. Rozdrobnienie to było wynikiem wdrażania kolektywizacji wsi, a małe gromady miały swoją powierzchnią obejmować spółdzielnie produkcyjne. W kolejnych latach wraz z niepowodzeniem spółdzielni produkcyjnych rozpoczęto zmniejszanie liczby gromad. Finalnie, w 1972 r. w Polsce funkcjonowało 17 województw, 391 powiaty oraz około 4200 gromad (Rys.7.) (Witkowski, 2020: 408-410).

### 3.1.3. Reformy terytorialne w latach 1972-1975

W latach 70-tych miały miejsce kolejne, istotne dla podziału terytorialnego reformy. W 1972 r. zdecydowano o likwidacji gromad i wprowadzeniu 2365 gmin. Równolegle rozszerzono kompetencje gmin, które stały się podstawową komórką organizacyjną przy realizacji znacznej ilości spraw, przejmując zadania realizowane dotychczas przez powiaty (Witkowski, 2020: 430-432).

W 1975 r. wprowadzono dwustopniowy podział terytorialny, likwidując szczebel powiatowy. Jego kompetencje przejęte zostały głównie przez gminy, a mniejsza część zadań przez województwa. Znacznie zwiększono liczbę województw, do 49 (Rys.8.). Do rangi stolic regionalnych podniesione zostało wiele średniej wielkości miast. Dwanaście nowych stolic liczyło poniżej 40 tysięcy mieszkańców. Najmniejsza nowa stolica- Sieradz, zamieszkiwana była przez około 21 tysięcy ludzi (Krzczyńska, 1976). Zdecydowana większość nowych stolic województw została podniesiona do tej roli po raz pierwszy w historii. Na 32 nowe stolice, tylko 12 z nich pełniło w przeszłości funkcje administracyjne najwyższego rzędu (Walkiewicz, 2006: 23). Główną ideą stojącą za reformą było zmniejszenie wielkości silnych dotychczas regionów, których stolicami były liczne miasta takie jak Kraków, Łódź, Poznań, czy Wrocław. Reforma ta zmniejszała zagrożenie polityczne silnych wojewódzkich komitetów PZPR, którego obawiały się władze centralne. Rozdrobnienie zmniejszało ich potencjał polityczny, zwiększając równocześnie bezpieczeństwo władz centralnych. Reforma była też okazją do poszerzania kadr wojewódzkich (Regulski, 2000: 23; Piasecki, 2009: 135-136). Beneficjentami reformy stały się nowe 32 miasta wojewódzkie, które uzyskały status regionalnych stolic. Ich miejsce w hierarchii administracyjnej stało się formalnie równe z największymi polskimi miastami. Nowe stolice zyskały inwestycje i nawet do kilku tysięcy niewystępujących wcześniej miejsc pracy w administracji publicznej. Związane było to z powstaniem nowej administracji wojewódzkiej, sądów, prokuratur, komend milicji, czy kuratoriów oświaty (Matyja, 2021: 354-355). Status wojewódzki zwiększał dostęp do wielowymiarowej władzy publicznej, która sprawowana musiała być przez różnorodne kadry: od menadżerów w administracji publicznej, po lekarzy, ekonomistów, artystów, czy dziennikarzy. Skutkowało to powstawaniem nieplanowanych odgórnie nowych inicjatyw, opartych na pracownikach sektorów kreatywnych. Brak statusu, a tym samym utrata funkcji administracyjnej i twórczych miejsc pracy odnosiła odwrotny efekt, wypłukując lokalny potencjał. Warty podkreślenia jest fakt, że reforma odbywała się w ramach gospodarki centralnie planowej, gdzie status administracyjny odgrywał znacznie ważniejszą rolę niż w

systemie kapitalistycznym i przekładał się na lepszy dostęp do inwestycji, tworzenie publicznych przedsiębiorstw itd. (Matyja, 2021: 356). Pozytywny wpływ reformy przede wszystkim na nowe stolice wojewódzkie potwierdzają późniejsze badania. Miasta te cechowały się znacznym rozwojem ludnościowym i przestrzennym, serwicyzacją gospodarki (ograniczeniem roli przemysłu na rzecz usług), rozwojem funkcji zewnętrznych (głównie finansowe, administracyjne, i związane z gospodarką mieszkaniową) oraz wzrostem otwarcia lokalnych gospodarek (Walkiewicz, 2006: 109-110).

Rys.8. Podział administracyjny Polski w 1975 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Dziki, 2013)

Decyzja o zwiększeniu liczby województw do 49 obarczona była szeregiem wad, wśród których wymieniano: przerwanie powiatowych tradycji, zbyt mały potencjał gospodarczy oraz kadrowy większości województw do realizowania swoich zadań, czy podział społeczności

regionalnych (Piasecki, 2009: 136). Likwidacja powiatów oznaczała też marnotrawstwo wiedzy i doświadczenia pracowników tego szczebla terytorialnego. Reorganizacja skutkowała także utratą procedur i wiedzy organizacyjnej powiatów oraz powodowała nowe, dodatkowe koszty reorganizacji struktur. System dwuszczeblowy był niewystarczający do realizacji wielu pośrednich, pomiędzy województwem a gminą zadań, dlatego koniecznością stało się tworzenie nowych struktur (Zajac, 1999: 24-25). Nadmierne rozproszenie administracji terytorialnej powodowało centralizację państwa, z silną rolą Warszawy. Finalnie, decyzje dotyczące lokalnych spraw podejmowane były na szczeblu centralnym, sprzecznie z zasadą subsydiarności i prowadziło do braku efektywności (Matyja, 2021: 357)

### **3.1.4. Przemiany samorządu terytorialnego po 1989 r.**

Wezwanie do reformowania samorządów znalazło swoje miejsce w postulatach demokratycznej opozycji, skoncentrowanej wokół ruchu „Solidarności”. Już podczas I Zjazdu Delegatów, który odbył się we wrześniu 1981 r., wśród przemian ustrojowych ruch postulował: „Domagamy się wprowadzenia – reformy samorządowej i demokratycznej na wszystkich szczeblach zarządzania, nowego ładu społeczno–gospodarczego, który skojarzy plan, samorząd i rynek.” (Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej, 1981: 7). W tezie 22 zaś „Solidarności” postulowała zapewnienie samorządom reprezentacji na szczeblu władz państwowych, których zadaniem powinien być „nadzór nad realizacją programu reformy gospodarczej i polityką gospodarczą oraz podobnych instytucji na niższych szczeblach”. (Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej, 1981: 31). Według uczestnika wydarzeń J. Regulskiego, reforma samorządów przez całe lata 80 była dla znacznej większości opozycji bardzo abstrakcyjna, niemal niemożliwa do wprowadzenia. Stąd niewiele osób rozwijało ogólne idee zarysowane na I Zjeździe Delegatów „Solidarności”. Prace badawcze ukierunkowane na przyszłą reformę samorządową prowadzone były głównie w ośrodkach naukowych, m.in. w Zakładzie Gospodarki Regionalnej Instytutu Ekonomicznego PAN, Zakładzie Ekonomiki Rozwoju miast Uniwersytetu Łódzkiego oraz na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego (Regulski, 2000: 39). Efektem tych działań był konkretny plan, obejmujący konieczne działania reformatorskie.

Sfera reform samorządowych pozytywnie wyróżniała się na tle pomysłów na zmianę w innych obszarach państwa (Regulski, 2000: 67-68). Jak wskazuje A. Dudek, przeprowadzenie transformacji Polski w suwerenne, demokratyczne państwo wymagało ogromnej ilości reform. Według historyka „Solidarności” nie posiadała wystarczającej wiedzy, by taki proces

przeprowadzić. Demokratyczna opozycja nie znała nawet ogólnikowego planu w sferach administracyjnych, gospodarczych, czy politycznych. W rezultacie same zmiany prowadzone były chaotycznie (Dudek, 2005: 98-99). Przygotowanie już od lat 80 konkretnych postulatów zmian w sferze samorządowej prawdopodobnie przyczyniło się do ich realizacji już po transformacji ustrojowej.

Kwestie samorządu terytorialny weszły pod obrady Okrągłego Stołu, czyli negocjacji władz Polskiej Republiki Ludowej, opozycji oraz stron kościelnych. Do reprezentowania spraw samorządowych został zaproszony J. Regulski, a sprawy samorządów objęte miały być początkowo przy pracy zespołu dotyczącego wolności stowarzyszeń. Finalnie, dzięki staraniom Regulskiego, negocjacje dotyczące spraw samorządowych odbywały się w zespole ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego (Regulski, 2000: 51-53). Negocjacje nie zakończyły się ustaleniami stron, a protokołem rozbieżności. Strona rządowa dążyła do zachowania dotychczasowego status quo, zezwalając na drobne ustępstwa. Dla strony solidarnościowej zaś kluczowe było stworzenie prawdziwie autonomicznych samorządów, posiadających kompetencje i narzędzia do zarządzania sprawami lokalnymi. Dyskusja dotyczyła głównie spraw gmin i wyodrębnienia tego szczebla z administracji rządowej. Dalsze reformy i stworzenie wyższych szczebli samorządowej miało być realizowane sekwencyjnie, od dołu do góry, w późniejszym okresie (Miszczuk, 2003: 113). Finalnie, w ramach zespołu uzgodniono: konieczność powołania samorządów oraz prawne zagwarantowanie społecznościom lokalnym prawo do samorządności. W protokole rozbieżności znalazły się zaś: charakter organów przedstawicielskich, autonomiczność finansowa oraz nadzór nad samorządami (Podel, 2015: 396-397).

Pierwsze częściowo wolne wybory przeprowadzone w lipcu 1989 r. skutkowały nową dynamikę prac nad reformami samorządowymi. Zwycięstwo w wyborach do senatu Solidarności przesądziło o tym, że to izba wyższa parlamentu stała się najważniejszym miejscem do opracowywania reform. Od początku powołana została komisja samorządowa, której celem była praca nad reformą. Utrzymano dotychczas przygotowane założenia, podjęto także polityczną decyzję o priorytecie dla reformy gminnej i pozostawieniu województw w obrębie administracji rządowej (Regulski, 2000: 67-68). Reforma aparatu administracyjnego państwa uważana była za konieczną z perspektywy realizacji zmian w innych obszarach. Administracja poprzedniego systemu była nieefektywna, odporna na wszelkie próby zmiany oraz nieprzystająca do nowych uwarunkowaniach politycznych integracji z krajami europejskimi (Kachniarz i Raczy, 2018: 186-187).

Za wysokim tempem reform przemawiały także względy polityczne. Kadencja dotychczas funkcjonujących rad narodowych upływała w 1992 r. Utrzymanie ich w tej formie oznaczało władzę na lokalnym szczeblu dotychczasowych struktur, domyślnie lojalnych wobec starego systemu. Solidarnościowa opozycja nie mogła do tego dopuścić, ponieważ dotychczasowa administracja mogła blokować reformy. Autorzy dążyli więc do przełamania ich władzy we wszystkich obszarach: politycznych, administracyjnych i finansowych. Kierunek proponowanych reform obejmował (Barczewska-Dziobek i Dziobek-Romanski, 2012: 73):

- demokratyczne wybory samorządowe,
- realną autonomię samorządów w stosunku do władzy centralnej,
- posiadanie przez samorzady własnego, niezależnego od innych władz majątku,
- dysponowanie autonomicznymi dochodami,
- oparcie funkcjonowania działalności na pracownikach samorządowych.

Dużą wagę przykładano do możliwości oddolnego zaangażowania obywateli, dla których działanie we własnych samorządach miało być sposobem na wykorzystanie energii społecznej powstałej podczas działania ruchu solidarności oraz transformacji ustrojowej.

Polityczne dylematy dotyczyły głównie ordynacji wyborczej do nowo powstałych gmin. W ramach kompromisu zdecydowano się na ordynację większościową (jej zwolennikami był Senat) w miastach do 40 tysięcy mieszkańców (Piasecki, 2009: 165), a większych ośrodkach, na ordynację proporcjonalną (której zwolennikiem był Sejm). Dzięki dużej determinacji politycznej już 8 marca 1990 r. uchwalono „Ordynację wyborczą do rad gmin” oraz „Ustawę o samorządzie terytorialnym”, które stworzyły ustawowe fundamenty pod powstanie rzeczywistego samorządu i decentralizacji państwa (Dudek, 2016: 89). Nowe gminy powstały na bazie istniejących jednostek terytorialnych. Ułatwiło to reformę, oddalając dyskusję dot. podziału terytorialnego (Nelicki, 2001: 51).

W ramach reformy utworzono wspólnoty samorządowe, z demokratycznie wybieranymi władzami oraz zdolnością do realizacji zadań na własną odpowiedzialność. Gminy uzyskały osobowość prawną, przekazano im majątek i wyodrębniono z finansów centralnych budżety gminne. Wykonywały własne i zlecone zadania publiczne. Mogły także w ramach prawa krajowego, kształtować prawodawstwo lokalne, m.in. ustalając niektóre podatki i tworząc prawo miejscowe (Piasecki, 2009: 148). Aparat administracyjny samorządów stanowili dotychczasowi urzędnicy państwowi, zatrudnieni w administracji terenowej (Regulski, 2000: 79-80). Kolejnym elementem reformy było stworzenie dwóch nowych



niezależnych instytucji: kolegiów odwoławczych oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych (Salachna, 2018). Do pierwszej z nich mieszkańcy mogli odwoływać się w sprawie działań władz gminnych. Druga zaś sprawowała nadzór na jednostkami terytorialnymi w obszarze finansów i zamówień publicznych (Regulski, 2000: 83-84).

Momentem przełomowym dla reformy były pierwsze wybory samorządowe, w których wybrano demokratycznych przedstawicieli wspólnot. Frekwencja wyborcza i zainteresowanie wyborami rozczerowało. W wyborach zagłosowało tylko 42,7% uprawnionych do głosowania. Jako powody małej frekwencji podawano: niskie nakłady finansowe na kampanie wyborcze, brak wiedzy o jej prowadzeniu, brak wystarczającego zaangażowania mediów oraz spadające notowania nowych rządów<sup>34</sup> (Piasecki, 2009: 170). Zainteresowanie wyborców było zróżnicowane. Największa frekwencja występowała w małych gminach, do 2 tysięcy mieszkańców, gdzie sięgała około 47%. Zainteresowanie wyborców było znacznie mniejsze w większych ośrodkach. W przypadku gmin powyżej 100 tysięcy mieszkańców frekwencja wynosiła tylko 39,8%. Samorząd był więc ważniejszy dla osób mieszkających w mniejszych ośrodkach, gdzie mieli oni poczucie lepszej znajomości kandydatów i większego wpływu na wynik wyborów (Dudek, 2019: 208).

Efektom pierwszych wolnych wyborów samorządowych była wymiana lokalnych elit politycznych i kadr administracyjnych. Około 60% przewodniczących nowych rad gmin stanowiły osoby po raz pierwszy w niej zasiadające. Wymiana nastąpiła także na poziomie wójtów, burmistrzów i prezydentów, gdzie także około 60% stanowili nowi ludzie (Jałowiecki i Swianiewicz, 1991: 185). Duże zmiany zaszły na poziomie lokalnej administracji. W drugiej połowie 1990 r. ze szczebla podstawowego usunięto 26,5 tysiąca pracowników, z czego około 1,8 tysiąca naczelników i prezydentów miast. Oznaczało to zwolnienie około 25-33% wszystkich pracowników (Dudek, 2019: 208). Podobne zmiany zaszły na poziomie wojewódzkim, za które odpowiadał szef Urzędu Rady Ministrów- Jacek Ambroziak. Z 49 wojewodów i 150 wicewojewodów, do końca kadencji przetrwało tylko 15 osób. Wymieniono około 30% pracowników urzędów wojewódzkich i ponad 70% dyrektorów wydziałów i ich zastępców (Dudek, 2019: 207).

Reforma gminna po latach oceniana jest pozytywnie, przez wielu uważana jako największe dokonanie rządu T. Mazowieckiego. Wyróżniała się ona na tle innych reform

---

<sup>34</sup> Odmienną opinię prezentuje J. Regulski, doszukując się przyczyn niskiej frekwencji wyborczej w: krótkim otwarciu lokali wyborczych (do 20.00), zbiegu czasu z pierwszymi komuniami, które wiązały się z wyjazdami do krewnych i niemożliwością uczestnictwa w głosowaniu oraz wykluczenie możliwości głosowania w innych miejscowościach (Regulski, 2000)

głębokością i sprawnością przeprowadzenia reformy (Regulski, 2000: 103; Dudek, 2019: 203). W jej ramach wyłoniono około 50 tysięcy mieszkańców, legitymizujących się mandatem demokratycznych i posiadających uprawnienia do rozległych działań na rzecz swoich lokalnych wspólnot. Odbudowano w ten sposób dużą część funkcjonowania państwa, odsuwając ją od wpływów komunistów i centralistycznej polityki opartej na kontaktach z Warszawą (Piasecki, 2009: 149; Dudek, 2019: 209). Według jednego z twórców reformy, J. Stępnia reforma oznaczała rozbitcie monopolu państwa w wielu obszarach. Po pierwsze, rozbito monopol władzy państwowej. Obok władzy centralnej, powstała autonomiczna władza samorządowa. Po drugie, rozbito monopol finansowy, tworząc odrębne budżety samorządowe. Po trzecie, stworzono własność komunalną, która sprawiła, że około 40% własności państwowej, stało się własnością samorządową. Po czwarte, reforma sprawiła rozproszenie monopolu w administracji publicznej. Oprócz urzędników władz centralnych powstała nowa kategoria urzędników samorządowych. Po piąte zaś, rozbito monopol na rządzenie jednej partii (Stępień, 2020: 171).

Podczas reformy i jej wprowadzenia istniały też głosy krytyczne. W administracji publicznej i w PZPR istniała liczna grupa przeciwników reformy, próbujących ją utrudnić i wydłużyć (Regulski, 2000: 79-80). Powstanie gmin oznaczało oddanie przez komunistów istotnej strefy wpływów (Piasecki, 2009: 149). Krytykowano więc rozbitcie jednolitej administracji i przepowiadano chaos. Ustanowienie gmin demontowało stary ustrój i przyspieszało transformację Polski ku krajowi demokratycznemu (Regulski, 2000: 104). Reformę krytykowano też z perspektywy zarządzania państwem. Stworzenie samorządów dała podmiotowość gminom, równocześnie zmniejszając władzę województw. Część ich kompetencji przeniesiona została do administracji specjalnej i ministerstw, centralizując administrację. Brak pośrednich szczebli samorządów sprawiał, że istniała duża luka pomiędzy władzą centralną a lokalną. Chaos kompetencyjny i słaba realizacja niektórych działań tworzyła istotny bodziec do kontynuacji reform samorządu i wprowadzenia kolejnych szczebli administracji (Piasecki, 2009: 177).

Odbiór społeczny reformy był niejednoznaczny. Autorzy reformy samorządu terytorialnego w kampanii promocyjnej silnie rozbudzili oczekiwania mieszkańców. Spodziewano się szybkich i daleko idących pozytywnych zmian, które faktycznie nie mogły być spełnione. Nawet jeśli samorządy były znacznie bardziej efektywnym sposobem sprawowania władzy niż poprzedni system, to realne efekty działań mogły być spełnione

dopiero w długim okresie. Spowodowało to rozczarowanie wielu lokalnych działaczy i mieszkańców (Jałowiecki i Swianiewicz, 1991: 185).

### **3.2. Założenia, przebieg i ocena reformy administracyjnej z 1999 roku**

Po sukcesie reformy gminnej z 1990 r. można było oczekiwać szybkiej kontynuacji reform samorządowych. Tym bardziej że ówczesny system był połączeniem z jednej strony autonomicznych, demokratycznych samorządów, a z drugiej odziedziczonych po czasach Polskiej Republiki Ludowej województw z nowo utworzonymi rejonami. Istniało w owym czasie szereg przesłanek za tym, aby kontynuować reformę. Wymieniano m.in. konieczność usprawnienia działania administracji publicznej, zmniejszenie centralizmu państwa, uporządkowanie zarządzania, decentralizacja i rozproszenie władzy politycznej (Barczewska-Dziobek i Dziobek-Romanski, 2012: 97)

Rozdrobnienie Sejmu i polityczny chaos początku lat 90 nie służył jednak wprowadzania głębokich reform w samorządach terytorialnych. W tamtym czasie wśród ekspertów dominował pogląd o braku konkretnego planu na dalszą reformę terytorialną państwa. S. Bagdziński w 1994 r. oceniał kolejne powstające projekty rządowe jako „...formułowane w sposób bardzo mglisty, oderwany od rzeczywistości, od potrzeb transformacji systemowej” (Bagdziński, 1994: 52). Reforma dojrzewała przez całe lata, a w przestrzeni publicznej pojawiały się nowe koncepcje na podział terytorialny i decentralizację administracji. A. Miszczuk dzieli proces powstawania reformy wojewódzkiej na trzy etapy (Miszczuk, 2003: 119):

- pierwszy (90-93): przygotowanie koncepcji podziału Polski na powiaty i poddanie jej wstępnej konsultacji społecznej;
- drugi (94-96): wstrzymanie procesu decyzyjnego i weryfikacja koncepcji reformy powiatowej;
- trzeci (97-01): dokończenie etapu pierwszego, realizacja reformy powiatowej.

W pierwszym wolnym rządzie, kierowanym przez Jana Olszewskiego, pomimo zapowiedzi walki z tendencjami centralistycznymi, reformy samorządowe nie były dla rządu priorytetowe. Ważnym krokiem było powołanie zespołu ekspertów, kierowanego przez Jerzego Stępnia, który opracował wstępne założenia planowanej reformy. Nie zostały one jednak wprowadzone w życie, z powodu odwołania rządu 5 czerwca 1992 r. (Piasecki, 2009: 178). W kolejnym rządzie, kierowanym przez Premier Hannę Suchocką, ruszyły prace nad

wprowadzeniem szczebla powiatowego, czego silnym orędownikiem był szef Urzędu Rady Ministrów- Jan Rokita. Pracę ekspercką nad przygotowaniem ustaw realizowała grupa kierowana przez Michała Kuleszę, powołanego na funkcję pełnomocnika rządu ds. samorządu terytorialnego w 1992 r. Przygotowano w tym czasie około 150 propozycji ustaw i nowelizacji, porządkujących układ funkcjonalny i kompetencyjny administracji publicznej. Województwa zamierzano stworzyć w tym samym czasie co powiaty. Aby zapewnić wystarczającą skalę działania do przydzielonych kompetencji, powiaty miały składać się z przynajmniej 5 gmin i 50 tysięcy mieszkańców. Miasta powiatowe zaś powinny liczyć minimum 10 tysięcy ludzi (Piasecki, 2009: 178-179). Finalna propozycja zawierająca uwagi po konsultacjach projektu obejmowała utworzenie 320 powiatów i 48 miast wydzielonych na prawach powiatu (Witkowski, 2020: 465). Przygotowano także trzy warianty podziału województw (Emilewicz i Wołek, 2002: 87):

- progresywny: 12 województw,
- tradycyjny: 17 województw,
- zachowawczy: 25 województw.

Dużym krokiem dla reformy było rozpoczęcie w 1993 r. programu pilotażowego, w ramach którego 48 największych polskich miast przejęło kompetencje powiatowe. Program realizowany był do 1995 r. na podstawie porozumień Rady Ministrów i miast. Zakres realizowanych zadań był różnorodny, ustalany dobrowolnie na podstawie porozumień. W wyniku eksperymentu ustalono, że zadania są lepiej wykonywane na poziomie lokalnym, aniżeli przez rząd (Piasecki, 2009: 178-179). Wyniki pilotażu były zbieżne z badaniami społecznymi. W 1994 roku tylko 5% badanych respondentów uważało, że kompetencje samorządów są zbyt szerokie, a prawie połowa (49%) uważało, że jest zbyt wąski i powinien być zwiększony (Swianiewicz, 2001: 22). Pozytywne wyniki pilotażu nie przekonały kolejnych rządzących do wprowadzenia reformy w życie.

Następny rząd, kierowany od 26 października 1993 r. przez Waldemara Pawlaka, wstrzymał tempo reform, faktycznie cofając je do początkowych zmian na poziomie gminnym. Kierunek został utrzymany także w czasie kolejnych rządów, kierowanych przez Józefa Oleksego w latach 1995-1996, realnych zmian nie przyniosła także kolejna koalicja rządowa, pod kierownictwem Włodzimierza Cimoszewicza. Politycy z rządzącego SLD nie byli przekonani do wdrażania głębokich reform, a taką była kontynuacja reformy samorządów (Piasecki, 2009: 181-183).

W kolejnych latach nie ustawały prace eksperckie. Ważnym głosem w dyskusji nad kształtem reformy samorządowej była praca pt. „Jak dokończyć reformę samorządową”, napisana przez Zytę Gilowską. Autorka analizuje w niej 6 scenariuszy dalszej decentralizacji państwa. Według autorki optymalnym scenariuszem dokończenia reformy było reforma trójszczeblowego podziału państwa, dodająca do ówczesnie działającego systemu samorządowe powiaty oraz około 12 nowych województw. Wariant ten miał być najlepszy z punktu widzenia celów budowy państwa pomocniczego, reguł decentralizacyjnych oraz celów reorganizacji państwa (Gilowska, 1996: 70-79).

### **3.2.1. Założenia i cele reformy**

Momentem przełomowym dla kontynuacji reformy samorządowej były wybory parlamentarne w 1997 r. i w konsekwencji powołanie nowego rządu pod przewodnictwem Jerzego Buzka. Władzę objęły dwie postsolidarnościowe partie: Akcja Wyborcza Solidarność i Unia Wolności. Reforma administracji i samorządów była jednym z głównych haseł podnoszonych podczas kampanii wyborczej. Postulowano decentralizację władzy publicznej, zmniejszenie liczby województw, reformę finansów publicznych i dostosowanie kraju do standardów Unii Europejskiej (Piasecki, 2009: 183).

Już po zaprzysiężeniu rządu rozpoczęto proces wdrażania postulatów samorządowych. Powołano do tego celu zespoły robocze, na których czele stał Pełnomocnik Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa, którym został Michał Kulesza. Zadaniem zespołu było dokonanie oceny obecnie funkcjonującego systemu i zaproponowanie kierunków i założeń przysłej reformy. Na etapie prac przyjęto następujące założenia (Zajac, 1999: 31):

- reforma przyczyni się do decentralizacji administracji,
- oparta będzie o trójstopniowy podział,
- ograniczony zostanie zakres i rola administracji specjalnej, na rzecz wzmocnienia administracji ogólnej.

Rozstrzygnięto też kwestie natury politycznej. Po pierwsze, zdecydowano o połączeniu reformy powiatów i województw. Oznaczało to zaniechanie sekwencyjnego modelu realizowanego na początku transformacji ustrojowej, w którym samorzady reformowano w kolejności od tych najbliższych obywateli. Uznano, że reformy te są komplementarne i należy przeprowadzić je równocześnie. Po drugie, zdecydowano o wprowadzeniu jednolitych rozwiązań na terytorium całego kraju i w tym samym czasie. Podyktowane było to chęcią uniknięcia chaosu informacyjnego oraz jednakowym traktowaniem terytorium całej Polski. Po

trzecie, reforma terytorialna miała być wprowadzana jak najszybciej. Za decyzją tą przede wszystkim stały względy kalendarza politycznego. Spodziewany chaos początków reformy powinien wystąpić jak najszybciej po wyborach, aby pozytywne skutki zdążyły się zmaterializować przed kolejnymi wyborami. Nie zamierzano także dawać zbyt wiele czasu na mobilizację przeciwnikom reform (Miszczuk, 2003: 145).

W ramach prac podjęto decyzje dotyczące docelowego podziału zadań w ramach administracji publicznej. Zgodnie z zasadą subsydiarności, podstawową jednostką terytorialną miała pozostać gmina, realizująca wszelkie zadania niezastrzeżone dla innych podmiotów publicznych. Kolejnym poziomem miał być samorząd powiatowy, dopełniający władze lokalne o zadania o szerszym wymiarze niż gmina. Odpowiadać miały głównie za skuteczną realizację usług publicznych, takich jak edukacja ponadpodstawowa, czy zadania z zakresu zdrowia. Kolejny poziom hierarchii to samorządowe województwa. Ich rola dotyczy głównie zarządzania politykami rozwojowymi dla całego obszaru regionu. Usługi publiczne na poziomie wojewódzkim miały być realizowane w znacznie mniejszym zakresie niż na niższych szczeblach. Przedstawicielem administracji państwowej w terenie miał być wojewoda, sprawujący tylko funkcje administracyjne. Jego rola miała być ograniczona do nadzoru nad przestrzeganiem prawa oraz zapewnieniem porządku publicznego i bezpieczeństwa. Rolą administracji centralnej zaś jest zarówno realizowanie usług publicznych o skali krajowej, jak i zarządzaniem zmianami w sprawach strategicznych, ważnych dla całego kraju (Płoskonka, 2000: 13).

Reforma miała przyczynić się do realizacji trzech kategorii celów: administracyjnych, obywatelskich oraz międzynarodowych (Koral, 2000: 52-53; Płoskonka, 2000: 11; Miszczuk, 2003: 146-147). Pierwsza kategoria to cele administracyjne. Dotyczyły one ogólnego zwiększenia efektywności i skuteczności działania aparatu administracji publicznej w Polsce. Składać na ten cel miała się także reforma finansów publicznych. W wyniku zbliżenia decyzji dotyczących wydawania pieniędzy do decydentów i zwiększenia kontroli społecznej pieniądze miały być wydawane bardziej efektywnie. Uporządkowany miał też być system terytorialny, optymalizując podział do jednostek zdolnych do efektywnego wykonywania działań, np. powstanie nielicznych, ale silnych województw miało stworzyć możliwość do prowadzenia skutecznej regionalnej polityki rozwojowej. Celem reformy administracyjnej było także zwiększenie efektywności administracji centralnej. Odbywać miało się poprzez odciążenie jej od zadań, które po reformie miały być realizowane przez niższe szczeble. Poziom centralny skupiać miał się na celach strategicznych i ogólnokrajowych usługach publicznych. Co więcej,

w wymiarze administracyjnym, uporządkowane miały być kwestie właścicielskie wcześniejszych przedsiębiorstw państwowych, posiadających różnorodny status po transformacji ustrojowej. Druga grupa celów to cele związane ze społeczeństwem obywatelskim. Stworzenie samorządowych powiatów i województw miało zwiększyć wpływ obywateli na sprawy lokalne. Podobnie do reformy gminnej, stworzenie wyższych szczebli samorządów miało posiadać wymiar elitotwórczy, być miejscem do rozwoju dla polityków oraz przestrzenią dyskusji nad sprawami publicznymi w lokalnym wymiarze. Ostatni wymiar celów dotyczył kwestii międzynarodowych. Reforma administracyjna miała zbliżyć Polskę do rozwiązań powszechnie obowiązujących w Unii Europejskiej i w dalszej kolejności przyczynić się do wejścia Polski do wspólnoty.

Założenia reformy były szeroko konsultowane: zapytanie złożono do gmin, sejmików wojewódzkich oraz wojewodów. Jednomyślną, pozytywną opinię wyrazili wojewodowie. Bardziej zróżnicowane zdanie mieli przedstawiciele gmin. Zwolennikami reformy było 2157 jednostek, 105 było przeciwnych, a 192 nie podjęło żadnego ze stanowisk (Kachniarz i Raczy, 2018: 189).

### **3.2.2. Przebieg reformy**

Prace koncepcyjne obozu rządzącego nad reformą zakończyły się w styczniu 1998 r. (Stec, 2022: 213). Finalnie określono dwa cele reformy: zmianę ustroju terytorialnego (trójstopniowy podział terytorialny oraz zespolenie pod zwierzchnictwem wojewody i starosty administracji specjalnych) oraz decentralizację i dekoncentrację administracji publicznej. Przy projektowaniu nowego podziału oparto się na treści art. 15 Konstytucji, wedle którego podział terytorialny powinien uwzględniać przede wszystkim więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz umożliwiać jednostce zdolność do właściwego realizowania zadań publicznych. Przy tworzeniu województw kluczowe dla projektodawców było kryterium funkcjonalne oznaczające zdolność regionu do wykonywania zadań publicznych, przede wszystkim realizowania polityk rozwojowych oraz zapewniania wyspecjalizowanych usług publicznych. Podkreślano także zdolność do nawiązywania gospodarczej i kulturowej współpracy z regionami i instytucjami Unii Europejskiej. Przyjęto, że województwa powinny posiadać określony potencjał w dziedzinach (Rada Ministrów, 2000: 15-16):

- demografii (liczba ludności),
- innowacji i nauki (uczelnie wyższe, kadra akademicka, jednostki badawczo-rozwojowe),

- gospodarczy i fiskalny (podmioty gospodarcze, baza podatkowa, poziom inwestycji publicznych),
- instytucjonalny,
- infrastrukturalny (przede wszystkim w zakresie ochrony zdrowia, kultury i edukacji),
- środków komunikacji społecznej (telewizja, radio, gazety),
- administracji publicznej (kadra administracyjna, urzędy).

Projekt podziału powiatowego także przygotowano na podstawie określonych kryteriów. Przy ich tworzeniu ważniejsze od kryteriów funkcjonalnych okazały się więzi tożsamościowe i akceptacja społeczności lokalnych dla podziału. Stąd wykorzystano wyniki konsultacji zarówno z początkowych prac nad reformą w 1993 r., jak i przygotowań do finalnej reformy z 1998 r. Podstawowym kryterium funkcjonalnym dla powiatów była zdolność pełnienia funkcji ponadgminnych przez stolicę powiatu. Funkcje te charakteryzowane były przez instytucje takie jak (Rada Ministrów, 2000: 17-18):

- sądy rejonowe,
- prokuratury rejonowe,
- urzędy skarbowe,
- rejonowe komendy policji,
- rejonowe komendy straży pożarnej,
- terenowe państwowe inspektoraty sanitarne,
- oddziały ZUS,
- szpitale rejonowe,
- placówki szkolnictwa ponadpodstawowego,
- placówki terenowe Kas Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto powiaty miały mieć odpowiednią skalę ludnościową, co charakteryzowane było przez regułę 5-10-50: 5 gmin, 50 tysięcy mieszkańców, a stolica powiatu zamieszkiwana miała być przez 10 tysięcy osób (Emilewicz i Wołek, 2002: 36).

Nową konstrukcją ustrojową miało być także utworzenie miast na prawach powiatu, czyli ośrodków, które w granicach terytorialnych miasta, spełniają zarówno funkcje gminne, jak i powiatowe. Miasta na prawach powiatu miały być tworzone w przypadku dużych ośrodków, które przez skalę swojego działania mogły monopolizować resztę powiatu. Dlatego zdecydowano się na ich stworzenie w ośrodkach liczących ponad 100 tys. mieszkańców. Drugim kryterium przyznawania tego szczególnego statusu, było „zrekompensowanie” utraty statusu stolicy województwa (Rada Ministrów, 2000: 18).



Rząd J. Buzka w marcu 1998 r. zaproponował 12 województw (białostockie, dolnośląskie, lubelskie, łódzkie, małopolskie zachodnie, małopolskie wschodnie, mazowieckie, pomorskie nadwiślańskie, pomorskie zachodnie, wielkopolskie, górnośląskie, warmińsko-mazurskie), 310 powiatów ziemskich oraz 47 miast na prawach powiatu. Inicjatywa ta spotkała się z dużą krytyką. Politycy PSL byli radykalnymi zwolennikami utrzymania ówczesnego podziału na 49 województwa i przeciwnikami powstania szczebla powiatowego. Głosy krytyczne odnaleźć można było także wśród prawicowych polityków, wskazujących na zagrożenie jednolitości Polski poprzez jej federalizację (Dudek, 2005: 458). Według M. Kuleszy, w trakcie prac sejmowych popełniono błędy polityczne, które skutkowały koniecznością zmiany pierwotnej koncepcji. M. Krzaklewski, będący wtedy przewodniczącym AWS, pod naciskiem partyjnych kolegów oznajmił, że nawet liczba 14-16 województw jest lepsza od proponowanych początkowo 12. Brak wsparcia dla własnej propozycji odczytany został przez przeciwników jako słabość i pozwolił mobilizować się przeciwnikom reformy (Emilewicz i Wołek, 2002: 92).

Piątego czerwca 1998 r. odbyło się głosowanie w Sejmie nad reformą terytorialną. Początkowo została ona odrzucona. Potem za namową M. Krzaklewskiego i obietnicą poprawy ustawy w Senacie i zwiększeniem liczby województw do 15 została przyjęta. W Senacie poprawiono ustawę, dodając 3 nowe województwa (kujawsko-pomorskie, lubuskie i opolskie). Po powrocie do Sejmu ustawa została finalnie przegłosowana. Ostatnią instancją był jednak prezydent A. Kwaśniewski, związany z opozycyjnym SLD. Wykorzystał on sytuację do postawienia się w roli obrońcy mniejszych ośrodków i zaproponował rozszerzenie liczby województw do 17. Rządząca koalicja na tamtym etapie nie dysponowała wystarczającą ilością głosów i nie mogła odrzucić weta prezydenta, dlatego konieczne było podjęcie negocjacji. Finalnie, w ramach kompromisu zdecydowano się na powstanie 16 województw, dodając świętokrzyskie, a rezygnując z postulowanego przez prezydenta koszalińskiego. Ostatecznie ustawę uchwalono 18 lipca 1998 r., z terminem wejścia w życie 1 stycznia 1999 r. (Dudek, 2005: 459). Sami twórcy reformy brali taki scenariusz pod uwagę. Według M. Kuleszy 12 województw było zdecydowanie najlepsze, a górną granicą sensowności reformy było 17 regionów, powyżej tej liczby miał on podać się do dymisji (Emilewicz i Wołek, 2002: 93).

Propozycja reformy spotkała się z szerokimi oddolnymi protestami. Protestowali głównie przedstawiciele ośrodków, które miały być pozbawione statusu miast wojewódzkich. Przekonywali, że utrata statusu wiązać będzie się z osłabieniem potencjału gospodarczego. Silne protesty odbywały się m.in. w Opolu, Kielcach, Toruniu, Zielonej Górze i Bielsko-Białej.

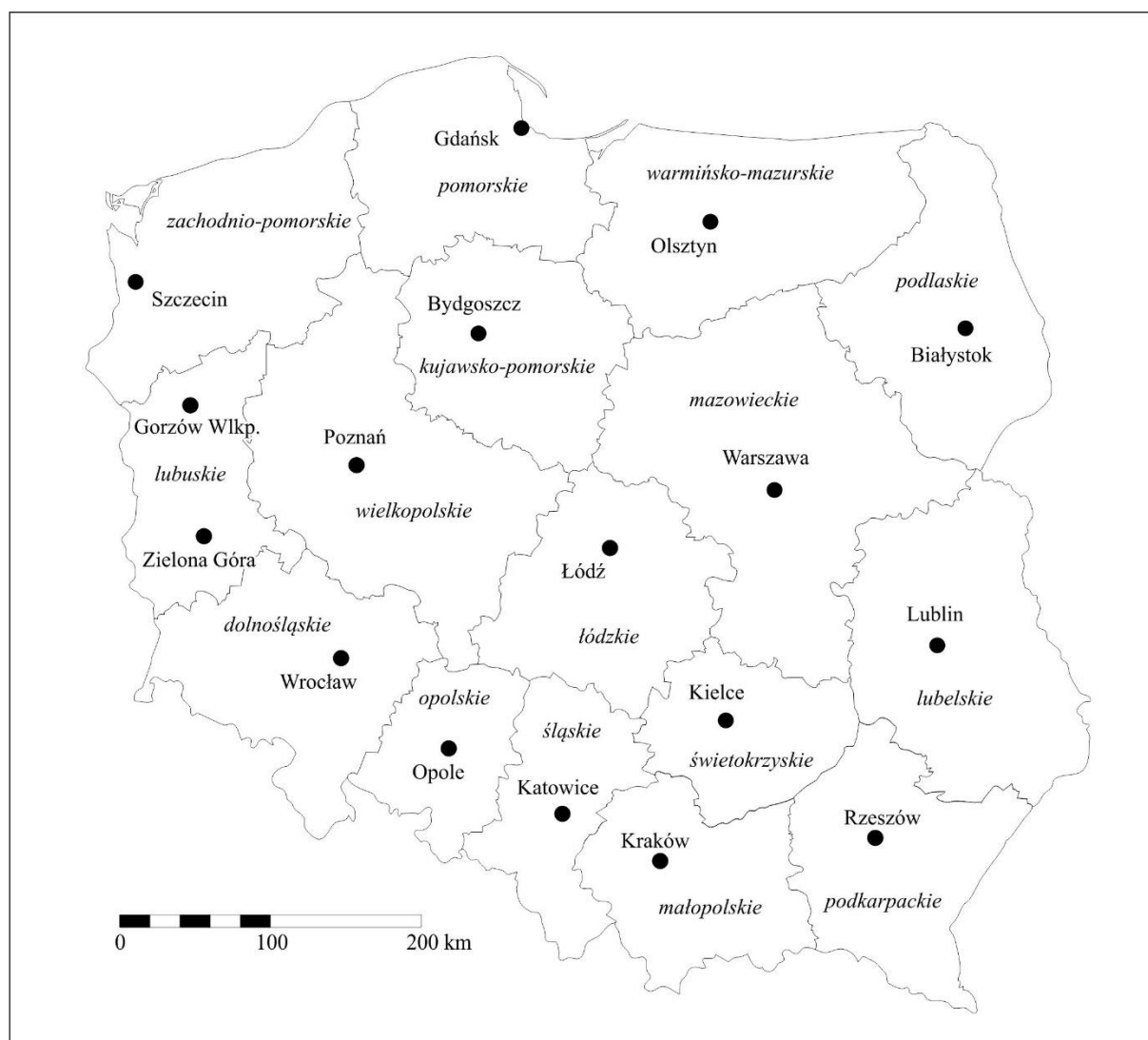
Dowodzono, że reforma spowoduje zapaść cywilizacyjną, a nowy podział nie ma nic wspólnego z tradycjami historycznymi, gospodarczymi, czy kulturalnymi (Koral, 2000: 67). Nie wierzono, że rząd przygotowuje adekwatny program wsparcia dla ośrodków tracących status wojewódzki (Dudek, 2005: 458-459). Źródła protestów były różnorodne. W miastach, w których SLD posiadało silne poparcie, jak Kielce, czy Koszalin, protesty prawdopodobnie inspirowane były przez polityków opozycji i służyły próbie obstrukcji reformy. Prawdziwie oddolne protesty wybuchły w dużych ośrodkach, w których mieszkańcy poczuli się znieważeni próbą odebrania statusu, takimi przykładami może być Bydgoszcz, Radom, czy Częstochowa (Emilewicz i Wołek, 2002: 99). Interesującym przykładem jest Opole, gdzie nastąpiła ogromna mobilizacja elit, bez względu na wyznawane poglądy polityczne. Już w styczniu 1998 r., czyli przed rozpoczęciem prac parlamentarnych nad reformą, powstał Obywatelski Komitet Obrony Opolszczyzny, którego celem była obrona statusu województwa. Za sprawą opowiadali się przedstawiciele elit z różnych opcji politycznych i zajmujących różne stanowiska: parlamentarzyści z opozycji i z partii rządzącej, Wojewoda, Sejmik Wojewódzki, Senat Uniwersytetu Opolskiego, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej, czy diecezja opolska. Oprócz deklaracji organizowano szereg akcji w obronie województwa, m.in. manifestacje, koncerty i blokady dróg. Skuteczna obrona statusu zakończyła się balem, w którym wzięło udział 30 tysięcy mieszkańców (Bartoszewicz i in., 2017: 49-50). Jak wskazuje M. Kulesza, Opole było wyjątkowym przykładem jedności, w którym to sam autor reformy zmienił swoje poglądy. Według niego realizacja reformy mogła „...naprawdę wykreować problem opolski” i prowadzić długookresowo do dążeń autonomii całego regionu (Emilewicz i Wołek, 2002: 99).

Protesty występowały także na poziomie powiatów. Przedstawiciele miast dążyli do uzyskania jak najwyższego statusu administracyjnego po wdrożeniu reformy- bycia miastem na prawach powiatu lub stolicą nowych powiatów. Lobbowano wśród polityków centralnych, za pośrednictwem mediów lokalnych i wszelkimi innymi sposobami (Emilewicz i Wołek, 2002: 105). Według M. Kuleszy, w wyniku lobbingu parlamentarzystów, powstało 20 małych powiatów grodzkich, które są zbyt małe, by prawidłowo sprawować swoje funkcje (Emilewicz i Wołek, 2002: 180). Wielu ówczesnych polityków lobbowało za powstaniem powiatów, z którymi byli związani politycznie, lub historycznie. Zaburzało to racjonalność reformy i przyczyniło się do powstania zbyt dużej liczby jednostek (Habuda i Habuda, 2014: 26-28). Utrudnieniem we wdrażaniu reformy były także niesprzyjające uwarunkowania nastrojów społecznych. Jak wskazywały badania, opinia publiczna nie posiadała jednoznacznej opinii w

sprawie realizacji reformy. Według badań CBOS przeprowadzonych w marcu 1998 r. zwolennikami utworzenia 12 województw było 42% respondentów, a aż 39% było przeciwnych (Dudek, 2016: 386). W sprawie powiatów sytuacja przedstawiała się dla twórców reformy jeszcze gorzej. W tych samych badaniach z 1998 r. liczba przeciwników utworzenia powiatów (47%) była większa niż liczba zwolenników (Kamosiński, 2014: 38).

Reforma samorządowa uchwalona została 18 lipca 1998 r. Jako podstawy nowego ustroju samorządowego uchwalono szereg ustaw, w tym „o samorządzie województw”, o administracji rządowej w województwie” i „o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa” (Zajac, 1999: 49). Od początku 1999 r. obowiązywać miał nowy podział terytorialny, składający się z gmin, powiatów i województw (Rys.9.).

Rys.9. Podział administracyjny Polski w 1999 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie (Zaborowski, 2013)

Pozostawiono zasadę unitarności państwa jako zasadę ustrojową, tworząc nowe jednostki podziału, posiadające podmiotowość publicznoprawną. Wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zostały niezależne oraz samodzielne przy wykonywaniu swoich kompetencji (Zajac, 1999: 38). Finalne ustawy znacząco różniły się od pierwotnej propozycji rządowej. Zmieniono m.in. (Miszczuk, 2003: 134-135):

- liczbę województw do 16 (dodano województwa kujawsko-pomorskie, lubuskie, świętokrzyskie i opolskie);
- zlikwidowano 10 powiatów (biskupiński, brzeziński, bystrzycki, gołdapski, leski, łobeski, morąski, warszawski wschodni, węgorszewski, wschowski)
- stworzono 10 nowych powiatów z siedzibami w: Białobrzegach, Łodzi (łódzki wschodni), Pajęcznie, Sępólnie Krajeńskim, Wieliczce, Wieruszowie, Zakopanem;
- zwiększono liczbę miast na prawach powiatu o miasta: Biała Podlaska, Chełm, Jelenia Góra, Konin, Krosno, Leszno, Łomża, Nowy Sącz, Ostrołęka, Piekary Śląskie, Piotrków Trybunalski, Przemyśl, Siedlce, Skierniewice, Suwałki, Tarnobrzeg, Zamość, Żory.

Ostatecznie ukształtowane granice powiatów zostały na podstawie: efektywności ekonomicznej, zdolności do realizowania polityk rozwojowych, tradycji historycznych, dotychczas działającej administracji. Podział odbiegał w dużej mierze od pierwotnie założonych kryteriów, aż 71 powiatów nie spełniało założonych wymagań (Piasecki, 2009: 186). Powiaty cechowały się dużą różnorodnością. Najmniejszy powiat – sejneński – liczył 22 tys. mieszkańców, największy zaś – poznański – prawie 250 tys. mieszkańców, czyli około jedenastokrotnie większy.

Za nowym podziałem terytorialnym zaszły głębokie zmiany w obszarze administracji kraju. Uporządkowano ją w trzy oddzielne poziomy, posiadające jasno zdefiniowane zakresy kompetencji. Poziom lokalny, czyli gminy oraz powiaty, miały przede wszystkim zapewniać usługi publiczne mieszkańcom. Według zasady subsydiarności, usługi powinny być realizowane głównie na poziomie gminnym, a gdy dotyczą szerszego obszaru geograficznego niż gmina, dostarczane mają być przez powiaty powiatów. Poziom regionalny, czyli województw, skupiać miał się głównie na politykach rozwojowych, a w znacznie mniejszym zakresie na realizacji usług publicznych, realizując tylko najbardziej specjalistyczne usługi, którymi odbiorcami są mieszkańcy całego regionu. Najwyższym poziomem hierarchii jest

szczebel centralny, realizujący usługi ogólnokrajowe i polityki sektorowe (Nelicki, 2001: 51-52).

Na poziomie województw utworzono nową administrację- powstało 16 urzędów marszałkowskich, które utworzono na bazie dotychczas funkcjonujących urzędów wojewódzkich. W miastach, które utraciły status wojewódzki, w miejsce 33 dotychczasowych urzędów wojewódzkich, powołano delegatury nowych urzędów wojewódzkich. Równolegle zlikwidowano urzędy rejonowe (Gorzelałak i Jałowicki, 2001: 10). Oprócz administracji samorządowej, na poziomie województw utworzono także zespoloną administrację rządową, składającą się z urzędu wojewódzkiego, jednostek organizacyjnych i 14 zespolonych straży, inspekcji i służb oraz administracje niezespolone (Nelicki, 2001: 58).

Na poziomie powiatów utworzono nową administrację: 308 starostw powiatowych. Na tym poziomie działały też powiatowe jednostki organizacyjne (oświatowe, w obszarze ochrony zdrowia, czy pomocy społecznej) oraz pięć zespolonych pod starostą inspekcji, służb i straży (Nelicki, 2001: 51-57), które pozostały administracją rządową, ale starostwo stało się ich zwierzchnikiem. W 65 gminach, które uzyskały status miast na prawach powiatu, rozszerzono kompetencje gmin o zadania znajdujące się w zakresie działań powiatów. Wyjątkowa była sytuacja Warszawy, która działała w owym czasie na podstawie tzw. pierwszej ustawy warszawskiej, wedle której gmina działała jako związek gmin-dzielnic (Gronkiewicz-Waltz i Jakacka, 2015: 147-148).

Skala zmian była ogromna. W całym kraju około 70 tys. pracowników administracji publicznej w terenie zmieniło swojego pracodawcę. Około 7,5 tys. jednostek organizacyjnych przekazane zostało z władzy centralnej do sektora samorządowego (Płoskonka, 2000: 12). Szczegółowe wyliczenia zostały przedstawione przez A. Nelickiego, wedle którego (Nelicki, 2001: 62):

- w ramach likwidacji urzędów rejonowych, przeniesionych zostało, lub straciło pracę około 10,5 tys. pracowników;
- w terenowej administracji rządowej zmniejszono zatrudnienie z 16 tys. do 9 tys.;
- stworzono samorządową administrację wojewódzką (urzędy marszałkowskie), zatrudniając około 3 tys. pracowników;
- zatrudniono około 20 tys. pracowników w ramach nowo utworzonych powiatów;
- zwiększono o około 2 tys. pracowników zatrudnienie w miastach na prawach powiatu.

Zgodnie z zasadami narzuconymi przy tworzeniu reformy, większość kompetencji przypadła na gminy i powiaty, będące najbliżej obywateli. Ze wszystkich 216 realizowanych

kompetencji w ramach usług publicznych, szczebel lokalny realizował 65%, władze województwa 30%, a wojewoda tylko 5%. Jeśli chodzi o administrowanie zaś, to 58% wszystkich działań przypadało na szczebel lokalny, 11% na samorząd województwa, a 31% było w gestii wojewody (Płoskonka, 2000: 15).

### **3.2.3. Sytuacja byłych miast wojewódzkich**

Na reformie administracyjnej trażyły przede wszystkim te ośrodki, których status w hierarchii osadniczej uległ obniżeniu. Rząd doskonale zdawał sobie sprawę z nadchodzących protestów i niepokoi społecznych, dlatego zdecydowano się na podjęcie działań osłonowych. Pierwszym z nich był program pt. „Dialog i rozwój”, którego beneficjentami miały stać się były miasta wojewódzkie. Program przyjęto w marcu 1998 r. (Emilewicz i Wołek, 2002: 100). Składał się z trzech komponentów. Pierwszy z nich to „Instytucje publiczne”, którego celem było zebranie wiedzy na temat administracji, optymalizowanie rozmieszczenie delegatur i jednostek zamiejscowych. W jego ramach, do ministerstwa napłynęło 284 postulatów dotyczących utworzenia instytucji wojewódzkich w byłych miastach wojewódzkich. Drugi komponent to „Pracownicy urzędów”, który prowadzony był przez Krajowy Urząd Pracy. W wyniku prac dokonano analizy sytuacji pracowników z likwidowanej administracji wojewódzkiej oraz przygotowano programy osłonowe dla urzędników. Trzecim komponentem programu był „Rozwój”. Miał on na celu wsparcie rozwojowe dla miast tracących status wojewódzki. W ramach programu rozdysponowano 3,1 mln zł na wszystkie zainteresowane udziałem miasta. Wsparcie udzielano za pośrednictwem Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Łącznie przyznano dofinansowanie 24 projektów, każdy z nich na 120 tys. zł (Gęsicka, 2000). Tak niska kwota nie wystarczała na inwestycje infrastrukturalne. G. Gęsicka, odpowiedzialna ze strony rządu za program, krytykowała miasta za brak zrozumienia założeń programu. Miasta nie zgłaszały projektów prorozwojowych, takich jak inkubatory przedsiębiorczości, wzmocnienie instytucji wsparcia biznesu, czy fundusze na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Skupiano się zaś na tzw. wielkiej infrastrukturze, takiej jak drogi i mosty (Emilewicz i Wołek, 2002: 102). Program krytykowano przede wszystkim ze względu na bardzo małą skalę oddziaływania. 120 tys. zł w żaden istotny sposób nie mogło rekompensować strat związanych z utratą statusu wojewódzkiego. Program o tak małej skali nie mógł być żadną rekompensatą i nie mógł uspokoić emocji społecznych (Emilewicz i Wołek, 2002: 105).

Istotnym problemem dla miast tracących status wojewódzki była utrata funkcji administracyjnej, pełnionej przez ostatnie dekady. Miasta traciły instytucje wojewódzkie oraz urzędy, służby oraz inspekcje. Instytucjami wojewódzkimi były wtedy: Urząd Wojewódzki, Komendy Wojewódzkie Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Kuratorium Oświaty, Inspektoraty: Ochrony Środowiska, Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Weterynarii, Nadzoru Budowlanego, Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Bartoszewicz i in., 2017: 106). Utrata instytucji wiązała się ze zmniejszeniem liczby miejsc pracy, zamawianych przez urzędy usług etc. Dlatego w ramach reformy, zdecydowano się na tworzenie pomocniczych jednostek urzędów wojewódzkich w miastach, które utraciły ten status oraz tworzenie instytucji powiatowych. Jak wskazują badania przeprowadzone po rozpoczęciu reformy, w skali całego kraju zatrudnienie straciło 3110 osób. Możliwe było to z powodu przenoszenia pracowników dawnych urzędów wojewódzkich do innych jednostek. W ramach reformy zaplanowano „dowartościowanie” miast tracących status wojewódzki tworzeniem delegatur, które były pomocniczym aparatem administracyjnym wojewodów, działającym poza jego siedzibą, w miastach postwojewódzkich (Zajac, 1999: 49). Łącznie w delegaturach w marcu 1999 r. pracowało 11504 osób (Emilewicz i Wołek, 2002: 101).

Trzecim instrumentem wsparcia dla byłych miast wojewódzkich było stworzenie Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych (PWSZ). Był to rodzaj uczelni wyższych, który miał poprawić dostępność do edukacji w miejscach, w których do tamtej pory nie występował. Tworzono je więc poza tradycyjnymi centrami akademickimi, znajdującymi się w większych miastach. Tworzenie PWSZ związane było z realizacją trzech celów. Po pierwsze, miały być one elementem polityki osłonowej dla miast, które w wyniku reformy utraciły status wojewódzki. Nowopowstałe uczelnie wyższe miały zwiększyć potencjał miast, umożliwić szkolenie wysoko wykwalifikowanych kadr oraz stanowić magnes dla subregionów otaczających ośrodki. Po drugie, powstanie uczelni miało posiadać rolę elitotwórczą, poprzez tworzenie miejsc pracy dla akademików oraz potencjał do współpracy uczelni i lokalnego biznesu. Po trzecie, powstanie PWSZ miało łagodzić nastroje społeczne mieszkańców, rozczarowanych utratą statusu wojewódzkiego (Bajerski, 2009: 58).

PWSZ początkowo odróżniały się od innych uczelni wyższych. Były to jednostki o profilu zawodowym, w których kształcono tylko na studiach licencjackich i inżynierskich. Nie posiadały one jednak uprawnień do uzyskania wyższych stopni magistra, czy doktora<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> PWSZ uzyskały możliwość kształcenia w stopniu magisterskim od 2005 r. w związku z Ustawą prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164 z 2005 r., poz. 1365).

Spośród 31 byłych miast wojewódzkich, PWSZ powstały w 23 z nich. W Bielsko-Białej, Częstochowie, Radomiu, Siedlcach i Słupsku, już wcześniej działały inne uczelnie (Bartoszewicz i in., 2017: 99-100). W trzech miastach: Ostrołęce, Piotrkowie Trybunalskim oraz Sieradzu nie funkcjonowały żadne uczelnie wyższe. Dodatkowo PWSZ powołano w 10 miastach, które nie były do 1999 r. stolicami województw oraz jedną w Opolu, które po reformie utrzymało status wojewódzki (Bajerski, 2009: 59).

#### **3.2.4. Ocena reformy**

Dla reformy administracyjnej istotnym uwarunkowaniem była ówczesna sytuacja polityczna. Według R. Krasowskiego istotnym problemem reformy administracyjnej był konflikt w koalicji rządzącej, odpowiadającej za reformę (Krasowski, 2014: 71-79). Dla AWS najważniejsze było przeprowadzenie Programu Czterech Reform (oświatowej, emerytalnej, administracyjnej i zdrowotnej), dla Unii Wolności, czyli partnera koalicyjnego, ważniejsze było obniżanie wydatków publicznych. Te dwa priorytety, reformatorski oraz związany z cięciem wydatków, były sobie przeciwstawne. Efektem politycznym tej niekompatybilności było torpedowanie reform przez Ministerstwo Finansów prowadzone przez Leszka Balcerowicza m.in. przez obniżanie finansowania dla badań przygotowywanych zmian legislacyjnych. Dodatkowo reformy powstawały w bardzo szybkim tempie, co przy skali wielkości i złożoności zmian, musiało rodzić wiele kontrowersji. Od samego początku, reforma samorządowa spotkała się z dużym sprzeciwem wielu interesariuszy. Protestowały przede wszystkim ośrodki, które traciły swój dotychczasowy status. Wskutek protestów kształt reformy ulegał częstym zmianom. Wprowadzona reforma znacznie odbiegała więc od pierwotnego planu, liczba województw zwiększyła się z proponowanych 12, do 16, zwiększyła się także liczba utworzonych powiatów. Problemem dla wdrażanej reformy były także działania opozycji, próbującej zatrzymać reformę. Według J. Rokity, partie opozycyjne, w tym SLD i PSL, dążyły do kompromitacji rządu i przedstawiania się w roli obrońców interesów grup, które traciły na reformie. Istotne w tym zakresie były także interesy grup interesów z czasów PRL, w których imieniu protestowała opozycja (Emilewicz i Wołek, 2002: 107). Tak trudne uwarunkowania polityczne sprawiały, że sukcesem stało się samo wdrożenie reformy, nawet jeśli przeprowadzana była z istotnymi zmianami w porównaniu do pierwotnej koncepcji twórców.

Pod koniec 2000 r., czyli prawie dwa lata po wprowadzeniu reformy, przeprowadzono zleconą przez Sejm i Senat ewaluację ex post reformy terytorialnej. Z powodów poszukiwania oszczędności, przyznano tylko 1/6 wnioskowanych funduszy na przeprowadzenie



kompleksowej oceny (Gorzelał i Jałowiecki, 2001: 9). Ewaluacja potwierdziła skuteczność reformy: „... brak jest przesłanek do wprowadzenia generalnych zmian zasadniczego podziału terytorialnego państwa stopnia wojewódzkiego i powiatowego” (Rada Ministrów, 2000: 58). Jako miernik akceptacji nowego podziału terytorialnego mogła służyć liczba formalnych i nieformalnych wniosków dotyczących wprowadzenia zmian. W ciągu dwóch pierwszych lat po przeprowadzeniu reformy do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wpłynęło łącznie 22 formalnych i 18 nieformalnych postulatów. 11 z nich dotyczyło podziału wojewódzkiego i związane było z chęcią zmiany przynależności wojewódzkiej przez gminy. 29 wniosków zaś, dotyczyło podziału powiatowego. Dotyczyły one utworzenia nowych powiatów z siedzibami w (Rada Ministrów, 2000: 51-53): Morağu, Węgorzewie, Biskupcu, Dąbrowskie Białostockiej, Pionkach, Trzciance, Brzezinach, Bystrzycy Kłodzkiej, Gołdapi, Lesku, Łobezach, Międzyrzecu Podlaskim, Nowej Rudzie, Nowogardzie, Sulechowie, Sztumie i Wschowej. Niezbyt duża liczba wniosków do Ministerstwa świadczyła o generalnej akceptacji nowego podziału terytorialnego. W kolejnych latach zaszły tylko drobne korekty układu terytorialnego, niewpływające na logikę całego systemu<sup>36</sup>. Największą wadą reformy uznano stworzenie 46 powiatów, które nie posiadały w swoim obrębie większego miasta i tym samym posiadając niski poziom potencjału instytucjonalnego i funkcjonalnego. Skutkowało to niewłaściwym poziomem realizowanych zadań publicznych przez te jednostki. (Rada Ministrów, 2000: 59). 12 maja 2001 r. uchwałami Sejmu i Senatu „w sprawie oceny nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa” zaakceptowano nowy podział terytorialny i samą reformę jako spełniające założenia (Witkowski, 2020: 467-468).

Wśród komentatorów i badaczy trwała w owym czasie ożywiona dyskusja na temat skutków reformy. Jej zwolennicy podkreślali przede wszystkim, że dużym sukcesem jest jej uchwalenie w trudnych uwarunkowaniach (Koral, 2000: 50). Miała to być dla Polski zmiana cywilizacyjna, domykająca transformację systemową i zmniejszające szanse utworzenia w kraju postnomenklaturowej oligarchii (Emilewicz i Wołek, 2002: 16-17). Decydujące znaczenie w tym zakresie miało wprowadzenie na szczeblu lokalnym kilku tysięcy nowych polityków, troszczących się o swoje małe ojczyzny. Po drugie, pozytywnym aspektem reformy było wzmocnienie tendencji obywatelskich i patriotyzmu lokalnego. Reforma stworzyła szansę na uruchomienie lokalnego potencjału intelektualnego, społecznego i politycznego (Gorzelał i

---

<sup>36</sup> Najważniejszą zmianą było utworzenie 7 nowych powiatów w 2002 r. Były to powiaty: bieruńsko-lędzkiński, brzeziński, gołdapski, leski, łobeski, olecki, sztumski, węgorzewski i wschowski. Wprowadzono też drobne korekty przynależności gmin do powiatów i województw („Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zmiany granic województw małopolskiego i śląskiego.”, 2001).

Jałowiecki, 2001: 22-23). Po trzecie, zmiany administracyjne uporządkowały system władzy publicznej, opierając go na samorządzie terytorialnym. Takie podstawy ustrojowe stworzyły fundamenty pod efektywną władzę publiczną (Płoskonka, 2000: 19-20).

Zwracano uwagę także na negatywne aspekty reformy. Przede wszystkim koncentrowano się na ułomnym podziale terytorialnym, powstałym jako „... efekt zderzenia racjonalnych przesłanek, przetargów politycznych, nacisku lokalnych społeczności i grup” (Nelicki, 2001: 69). Liczba 16 województw miała być dla naszego kraju zbyt duża, a skala regionów niewystarczająca do właściwego realizowania swoich zadań (Gorzelałak i Jałowiecki, 2001: 22-23). Zdecydowanie więcej krytycznych głosów dotyczyło podziału powiatowego. Ich liczba miała być zbyt duża, czyniąc je jednostkami dysfunkcyjnymi, słabymi kadrowo i gospodarczo, mającymi trudności z wypełnianiem swoich ustawowych zadań (Gorzelałak i Jałowiecki, 2001: 22-23). Duża liczba przekładała się także na wysokie koszty instytucjonalne funkcjonowania wielu jednostek (Gorzelałak i Jałowiecki, 2001: 13; Nelicki, 2001: 56; Żukowski, 2011: 738). Empirycznym dowodem na zbyt dużą liczbę jednostek było niespełnienie kryteriów dla powstania powiatów przez 71 z nich (Gorzelałak i Jałowiecki, 2001: 11). Podobnie krytykowano powstanie pustych powiatów ziemskich, tworzonych wokół miast na prawach powiatu (Gorzelałak i Jałowiecki, 2001: 22-23). Według M. Kuleszy utworzono około 20 małych powiatów grodzkich, które są „...nieudanym produktem poselskiej troski o elektorat” (Emilewicz i Wołek, 2002: 180). Na tamtym etapie, kontrowersje wzbudzał także kształt finansów publicznych i niedofinansowanie działania samorządów. Jak wskazywał R. Borusewicz i M. Kulesza, przy tworzeniu legislacji dot. finansów, ministerstwo dbało głównie o swój interes, robiąc to kosztem jednostek samorządowych. Przekazano więc na funkcjonowanie mniej funduszy niż wcześniej, w skrajnych przypadkach nawet do 75% uprzednich wydatków (Emilewicz i Wołek, 2002: 160-161). Aby przeciwdziałać dalszemu pograżaniu finansów samorządowych, postulowano wprowadzenie zmian (Gorzelałak i Jałowiecki, 2001: 27-28):

- zmiany finansowania instytucji kultury,
- ewaluacja i zmiana w finansowaniu publicznej opieki zdrowotnej,
- decentralizację finansów publicznych,
- rewizję udziałów we wpływach podatkowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Zróznicowaną opinię na temat reformy przedstawiała opinia publiczna. Krótco po reformie, w 2001 r. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego i Centrum Badań Opinii Społecznej przeprowadziły badania opinii mieszkańców nowych województw (Dziemianowicz i in., 2001). Pokazały one wysokie dysproporcje pomiędzy regionami. Badano m.in. sytuację pracowników w zakładach pracy, Pozytywnie oceniono ją tylko w trzech województwach: Wielkopolskim, Śląskim i Mazowieckim (Dziemianowicz i in., 2001: 146). W pięciu województwach (Kujawsko-Pomorskim, Lubelskim, Łódzkim, Podkarpackim i Świętokrzyskim) negatywnie oceniono warunki życia (Dziemianowicz i in., 2001: 148). Warunki materialne zaś, negatywnie oceniono w czterech województwach (Kujawsko-Pomorskim, Lubelskim, Łódzkim i Świętokrzyskim). Zasadniczo reforma terytorialna uzyskała nieco więcej pozytywnych opinii, aniżeli negatywnych. Dla 75% respondentów nie zmieniła nic w ich miejscowości. Dla 70% Polaków zwiększyła ona biurokrację i koszty funkcjonowania administracji, a jej głównym celem było stworzenie większej ilości etatów (Jałowiecki, 2001: 219). Pozytywną zmianą dla większości badanych było zbliżenie podejmowanych decyzji do mieszkańców (Swianiewicz, 2001: 31). Przedmiotem badania były także władze lokalne. W tej grupie większość zadowolona była z decentralizacji władzy i zwiększenia możliwości działania przez wspólnoty lokalne. Z drugiej strony, narzekano na brak rozwiązania istotnych problemów i braki finansowe. W opinii badanych samorządy realizowały te same zadania co wcześniej, na poziomie 70-80% dawnych wydatków (Bartkowski, 2001: 291-292).

### **3.3. Ocena wpływu reformy administracyjnej na byłe stolicy województw w świetle dotychczasowych badań**

Ocena wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na byłe miasta wojewódzkie była przedmiotem szeregu badań. Wedle niektórych, wymagają one dalszej intensyfikacji i pogłębienia: „Zagadnienie rozwoju i prób utrzymywania znaczącej pozycji w strukturze osadniczej w Polsce przez miasta, które utraciły funkcje stolic wojewódzkich, nie spotkało się jako odrębny problem badawczy ze szczególnym zainteresowaniem” (Komorowski, 2012: 11). Badania podzielono na trzy główne kategorie. Pierwsza z grup to prace badające wpływ reformy administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy i hierarchię administracyjną obecnych i byłych stolic województw. W pracach tych autorzy głównie wykorzystują metody wskaźników syntetycznych, badając jak rozwijały się byłe miasta wojewódzkie, w porównaniu do obecnych stolic województw. Przedmiotem drugiej grupy badań jest określony aspekt rozwoju, na którym skupiają się prace, np. gospodarczy, demograficzny, czy miejsca ośrodka

w hierarchii miast. W tej grupie wyniki badań dotyczą konkretnego aspektu rozwoju, chociaż wnioski mogą służyć do lepszego zrozumienia zachodzących procesów. Trzecia grupa badań to metody jakościowe, w których badacze zajmują się subiektywnym odbiorem reform przez mieszkańców oraz ekspertów. Charakterystyczne dla tej grupy są wnioski, wychodzące poza mierzalne kategorie.

### **3.3.1. Przegląd badań nad rozwojem społeczno-gospodarczym miast w Polsce**

Badania rozwoju społeczno-gospodarczego to grupa badań, w której autorzy za pomocą metod statystycznych dążą do pomiaru dynamiki ogólnego rozwoju miast. Pomiar może być dokonywany na podstawie różnorodnych wskaźników, a ich dobór uzależniony jest od preferencji badacza i rozumienia samego rozwoju. W badaniu przeprowadzonym przez T. Kudłacza zastosowano metodę konwergencji typu beta. Zbadano 65 miast posiadających status powiatu grodzkiego. W obliczeniach wykorzystano trzy wskaźniki: liczbę miejsc pracy, wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach oraz przeciętne miesięczne wynagrodzenie. Badania przeprowadzono dla okresu 2002-2007. Wyniki badań okazały się niejednoznaczne. W badanym okresie nie zachodziła w grupie miast ani dywergencja, czyli zwiększanie rozbieżności rozwojowych, ani konwergencja, czyli zbliżanie się poziomu rozwoju. Wniosek, jaki z tego można wyciągnąć jest taki, że w okresie tym nie zauważono wpływu reformy administracyjnej na obecne oraz byłe miasta wojewódzkie (T. Kudłacz, 2009).

W kolejnej pracy, autorstwa J. Komorowskiego, wykorzystano wskaźnik syntetyczny, składający się ze zmiennych cząstkowych: liczby pracujących, ludności w wieku produkcyjnym, przeciętnego wynagrodzenia, stopy bezrobocia, mieszkań oddanych do użytku, liczby podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON, wartości brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach oraz dochodów własnych budżetów miast. Badania obejmowały lata 2000-2009 i obejmowały wszystkie 49 miast, będących przed 1999 r. stolicami województw. Badania potwierdziły hipotezę dot. wpływu reformy administracyjnej na rozwój miast. Dystans dzielący obecne stolice województw i byłe miasta wojewódzkie zwiększał się w badanym okresie, przyspieszając w 2005 r., czyli po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Komorowski, 2012).

Z kolei K. Hajder, wykorzystując różnorodne metody, w tym statystykę opisową i wskaźniki syntetyczne, badał sytuację 48 miast, które przed 1999 r. miały status stolic województw. W zbiorze nie uwzględniono Warszawy, która według autora poprzez pełnienie funkcję stolicy państwa i wysoką liczbę ludności znacznie odbiega od zbioru innych polskich

miast. Badania przeprowadzono dla lat 1995-2015, badając takie wymiary jak: miejskie budżety, przedsiębiorczość, rynki pracy, problemy społeczne, zamożność oraz ogólny rozwój społeczno-gospodarczy. Wykorzystano trzy wskaźniki syntetyczne: dotyczący zamożności, zdrowia oraz Lokalny Wskaźnik Rozwoju Społecznego. Na podstawie badań stwierdzono, że „reforma przyczyniła się do przyspieszenia rozwoju miast wojewódzkich, nie dostarczając wystarczającego wsparcia rozwojowego miastom, które utraciły ten status” (Hajder, 2016: 153). Tym samym, reforma wpłynęła pozytywnie na obecne stolice województw, a negatywnie na byłe miasta wojewódzkie.

Do odmiennych wniosków doszli w swoim badaniu A. Kurniewicz i P. Swianiewicz. Autorzy przeprowadzili analizę wszystkich 49 byłych miast wojewódzkich w dłuższym horyzoncie czasowym, w latach: 1992, 1998, 2004, 2008 i 2013. W badaniach wykorzystano wskaźnik syntetyczny- „odległości od wzorca”. Jako zmienne obrazujące rozwój społeczno-gospodarczy wybrano: liczbę ludności, wpływy z podatku PIT i CIT, podatku od nieruchomości oraz poziom bezrobocia. Badania nie potwierdziły negatywnego wpływu reformy administracyjnej na rozwój miast, był on zróżnicowany w obu grupach: stolicach województw i byłych miastach wojewódzkich. Zaobserwowane w wielu miastach negatywne odczucie dot. utraty statusu stolicy województwa autorzy nazwali „ból fantomowy”, który nie miał potwierdzenia w rzeczywistości i był raczej subiektywnym odczuciem mieszkańców, związanych z utratą prestiżu i statusu. Potwierdzono jednak hipotezę dotyczącą wpływu statusu na poziom absorpcji środków zewnętrznych. Miasta wojewódzkie w badanym okresie wykorzystywały przeciętnie 3270 zł środków unijnych na mieszkańca, byłe miasta wojewódzkie zaś tylko 2053 zł (Kurniewicz i Swianiewicz, 2016).

W kolejnej pracy W. Kisiała wykonał analizę przy wykorzystaniu metody „odległości od wzorca”. Tym razem jednak horyzont czasowy obejmował lata 1999-2015 i dotyczył tego samego zbioru 49 miast, które przed 1999 r. miały status stolicy województwa. W tym badaniu wykorzystano znacznie szerszy katalog wskaźników, obejmujących: gospodarkę lokalną (dochody własne budżetu, liczbę pracujących, liczbę gospodarstw domowych), demografię (współczynnik starości demograficznej, saldo migracji i przyrost naturalny) oraz infrastrukturę (gęstość sieci kanalizacyjnej, ludność korzystającą z oczyszczalni ścieków, zasoby mieszkaniowe, mieszkania oddane do użytku oraz udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem). Według autora, w badanym okresie lepiej od byłych miast wojewódzkich rozwijały się obecne stolice województw. Może to oznaczać, że status województwa „...może przekładać się na wymierne korzyści i stanowić istotny czynnik rozwoju miast” (Kisiała, 2017).

Nie jest to jednak jedyny czynnik, na trajektorie rozwojowe wpływają także inne zjawiska, co wymaga kolejnych badań.

Interesujące, odmienne od poprzednich podejście zaprezentował w swojej pracy P. Tomaszewski. Przedmiotem tej pracy było porównanie rozwoju 49 miast, będących przed 1999 r. stolicami województw, na tle wszystkich 874 miast posiadających prawa miejskie. Do tego celu wykorzystano wskaźnik syntetyczny- „waloryzacji względnej”. Składał się on ze zmiennych: liczby ludności, współczynnika starości demograficznej, liczby pracujących oraz liczby podmiotów gospodarczych. Badania przeprowadzono dla lat 1998-2017. W badanym okresie autor stwierdził znacznie niższe tempo rozwoju byłych miast wojewódzkich, odstające od zarówno obecnych stolic województw, jak i reszty jednostek posiadających prawa miejskie. Różnice w rozwoju przybrały na sile przede wszystkim w ostatniej dekadzie, stąd według autora należy przypuszczać, że trend będzie kontynuowany, a dywergencja pomiędzy stolicami województw a byłymi miastami wojewódzkimi będzie się pogłębiać. Co interesujące, to wśród byłych miast wojewódzkich istnieje wyjątek- Bielsko-Biała, która rozwija się dynamicznie pomimo utraty statusu stolicy województwa (Tomaszewski, 2019).

Tab.7. Badania wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy byłych miast wojewódzkich

Praca	Przedmiot badania	Lata	Metoda	Wpływ reformy na rozwój byłych miast wojewódzkich
(T. Kudłacz, 2009)	65 miast	2002-2007	Konwergencja typu beta	Brak wpływu
(Komorowski, 2012)	49 miast	2000-2009	Wskaźnik syntetyczny	Negatywny
(Hajder, 2016)	48 miast	1995-2015	Statystyka opisowa i wskaźniki syntetyczne	Negatywny
(Kurniewicz i Swianiewicz, 2016)	49 miast	1992,1998,2004, 2008,2013	Wskaźnik syntetyczny „Odległości od wzorca”	Brak wpływu
(Kisiała, 2017)	49 miast	1999-2015	Wskaźnik syntetyczny „Odległości od wzorca”	Negatywny
(Tomaszewski, 2019)	49 miast na tle 874	1998-2017	Wskaźnik syntetyczny- „waloryzacji względnej”	Negatywny

Źródło: opracowanie własne

Spośród sześciu badań opisanych w pracy, których przedmiotem był wpływ reformy administracyjnej na rozwój miast, cztery z nich potwierdziły empirycznie hipotezę dot. negatywnego wpływu reformy na byłe stolice województw. Wedle dwóch prac, wpływ ten był znikomy, lub nie występował- utrata statusu administracyjnego nie była wystarczająco silnym czynnikiem, aby wpłynąć na trajektorię rozwoju (Tab.7.).

### **3.3.2. Przegląd badań dotyczących wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego byłych miast wojewódzkich**

Druga kategoria badań nad wpływem reformy administracyjnej obejmowała wybrane aspekty rozwoju. Autorzy nie próbowali w nich określić ogólnego wpływu reformy na rozwój, a koncentrowali się tylko na jednym, wybranym aspekcie. Analiza aspektu demograficznego byłych i obecnych miast wojewódzkich została przeprowadzona przez P. Szukalskiego, dla lat 1975-2030. Wykorzystano w niej dane empiryczne oraz szacunki Głównego Urzędu Statystycznego. Przedmiotem badania były wszystkie miasta, będące stolicami województw przed reformą z 1999 r. Wedle wyników badania, okres od 1975 do 1995 r. był czasem intensywnego rozwoju ludnościowego byłych miast wojewódzkich, które w tym czasie przeciętnie zwiększyły swoją ludność o 43,7%. W tym przedziale czasowym znacznie wolniej rozwijały się obecne miasta wojewódzkie, których wzrost liczby ludności wyniósł 16%. Sytuacja diametralnie zmieniła się w następnym badanym okresie, w latach 1995 i 2017 r. Obecne miasta wojewódzkie w tym czasie zwiększyły swoją ludność o 1,1%. Byłe miasta wojewódzkie zaś zmniejszyły swoją populację o 6,7%. Według przeanalizowanych przez autora szacunków GUS, do 2030 r. różnica pomiędzy obecnymi i byłymi stolicami województw ma się pogłębiać. Byłe miasta wojewódzkie zmniejszą liczbę swojej ludności średnio o 9,3%, a obecne miasta wojewódzkie o 5,6%. W aspekcie demograficznym można więc wyróżnić dwa okresy w rozwoju tych grup miast. Pierwszy z nich to dynamiczny rozwój demograficzny byłych stolic województw przed reformą. Drugi okres to przewaga w rozwoju ludnościowym obecnych stolic województw po 1995 r., która wedle szacunków GUS będzie pogłębiać się w kolejnych latach (Szukalski, 2018).

Celem badania przeprowadzonego przez W. Wilka była analiza efektów reformy administracyjnej na względną pozycję ekonomiczną miast. Wykorzystano do tego badanie liczby oddziałów banków oraz liczby kancelarii notarialnych, które to są podmiotami usługowymi, świadczącymi usługi bankowe i prawne głównie dla podmiotów gospodarczych. Ich liczba może pośrednio świadczyć o poziomie rozwoju gospodarczego miasta, gdyż popyt na ich usługi generowany jest przez inne sektory gospodarcze. Badania przeprowadzono dla 100 największych polskich miast, w latach 1995-2002. Wnioski z badań wskazują, że pozycja ekonomiczna byłych miast wojewódzkich w badanym okresie uległa obniżeniu. Syntetyczny wskaźnik lokalizacji w latach 1995-2002 zmniejszył się o 0,03 dla oddziałów banków, i 0,18 dla kancelarii notarialnych. Dla porównania status obecnych stolic województw poprawił się o 0,04 dla banków i 0,11 dla kancelarii notarialnych. Liczba oddziałów banków w latach 1998-

2002, w miastach wojewódzkich zwiększyła się o 6,1%, a w byłych miastach wojewódzkich tylko o 3,6%. Liczba kancelarii notarialnych zaś zwiększyła się w stolicach o 40,2%, a w byłych miastach wojewódzkich o 13,9%. Badania wskazują więc na relatywną utratę pozycji ekonomicznej byłych miast wojewódzkich w stosunku do obecnych stolic (Wilk, 2004).

Kolejne z badań dotyczyło trzech aspektów rozwoju miast: demografii, sytuacji budżetowej oraz dostępności transportowej. Przeprowadzono je dla wszystkich 49 miast będących stolicami województw przed 1999 r. J. Potocki oraz A. Babczuk wykazali, że w badanym okresie istnieje dysproporcja w rozwoju ludnościowym pomiędzy byłymi oraz obecnymi stolicami województw. Te pierwsze zmniejszyły swoją liczbę ludności średnio o 2,18%. Obecne stolice województw zaś zwiększyły swoją populację, przeciętnie o 4,5%. W obszarze dochodów podatków PIT i CIT także w badanym okresie wystąpiły znaczne różnice. W większości regionów w tym czasie wystąpiło pogłębianie się dystansu dochodowego pomiędzy obecnymi a dawnymi stolicami. Ostatni badany obszar to dostępność komunikacyjna. Okazała się ona być różnorodna dla badanych ośrodków, z najgorszą dostępnością byłych stolic województw (Potocki i Babczuk, 2017).

Badanie efektów reformy 10 lat po jej wprowadzeniu zostało przeprowadzone przez J. Łukomską. Dotyczyło ono pięciu wymiarów funkcjonowania miast: gospodarki, liczby ludności, poziomu inwestycji, liczby turystów oraz finansów publicznych. Pierwszym analizowanym okresem był 1995 r., a ostatnim 2008. Według autorki, w badanym okresie rozwój był różnorodny dla obu grup. Niektóre z byłych stolic województw radziły sobie bardzo dobrze, inne bardzo źle. Różnorodność wyników jest efektem oddziaływania innych czynników, aniżeli tylko utrzymanie lub utrata statusu stolicy województwa (Łukomska, 2011).

W kolejnych badaniach D. Sokołowski dokonał pomiaru realizacji przez miasta funkcji egzogenicznych (zewnętrznych). Przeprowadzono je dla lat 1993-2001. Metodą pomiaru centralności był pomiar zatrudnienia w działalnościach o charakterze centralnym, tzn. z obszarów: handel i naprawy, usługi finansowo-ubezpieczeniowe, oświata i nauka, ochrona zdrowia, administracja państwowa, działalność kulturalna i rozrywkowa i pozostałe usług. Badania przeprowadzono dla 101 dużych i średnich miast w Polsce, posiadających powyżej 40 tys. ludności. W badanym okresie poziom centralności zdecydowanie najbardziej wzrósł w Warszawie, osiągając wartość 29%. Dla innych miast był on ujemny, osiągając wartość -20% dla obecnych stolic województw i -35% dla byłych miast wojewódzkich. Według autora, na podstawie analiz można stwierdzić dodatni wpływ funkcji administracyjnej na poziom centralności. Lepsze wyniki osiągają te ośrodki, które długotrwale mają status stolic. W latach



1999-2001 można zaś zauważyć bardzo gwałtowne obniżenie centralności w grupie zdegradowanych stolic województw. Prawdopodobnie jest ona wynikiem utraty miejsc w administracji publicznej i obniżonej atrakcyjności gospodarczej tej kategorii miast (Sokołowski, 2006).

Delimitacja miast, które tracą swoje znaczenie w hierarchii administracyjnej miast w Polsce było przedmiotem badań prowadzonych przez P. Śleszyńskiego. Obejmowały one lata 2004-2014. Realizowane funkcje analizowane były na podstawie wskaźników: liczby ludności, prognozowanej liczby ludności według GUS, stopy bezrobocia, dochodów własnych, udzielonych noclegów, liczby podmiotów gospodarczych oraz lokalizacji siedzib 2000 największych spółek według listy Rzeczypospolitej. Według autora reforma administracyjna z 1999 r. przyczyniła się do wypłukiwania funkcji z byłych stolic województw i zwiększaniu dysproporcji pomiędzy nimi a stolicami województw. Wśród byłych miast wojewódzkich, w badanym okresie w najgorszej sytuacji znalazły się: Chełm, Przemyśl, Zamość (miasta kryzysowe), Radom, Tarnów, Jelenia Góra, Łomża, Krosno, Ostrołęka, Ciechanów, Konin, Sieradz (miasta obniżającego się potencjału), Wałbrzych, Włocławek (miasta stagnujące) oraz Nowy Sącz, Piła, Elbląg, Słupsk, Biała Podlaska i Tarnobrzeg (miasta zagrożone marginalizacją). Na podstawie badań autor postuluje wsparcie dla policentrycznego rozwoju kraju poprzez instrumenty równoważenia rozwoju (Śleszyński, 2013).

Reasumując, w większości zaprezentowanych badań, reforma administracyjna wpłynęła negatywnie na rozwój byłych miast wojewódzkich. Negatywne zmiany zaobserwowano w aspekcie demograficznym, czy dochodów budżetowych. Podobne zmiany zaszły w hierarchii osadniczej miast. Znaczenie byłych miast wojewódzkich w zakresie pozycji ekonomicznej miast, realizacji funkcji zewnętrznych, czy funkcji centralnych uległo pogorszeniu.

### **3.3.3. Przegląd jakościowych badań wpływu reformy administracyjnej z 1999 r.**

Oprócz badań ilościowych autorzy wykorzystywali także badania jakościowe przy badaniu wpływu reformy. Miały one na celu identyfikację skutków lub zależności, które są niemożliwe do zbadania tylko na podstawie badań statystycznych. Badania jakościowe prowadzone były w ograniczonej skali, sięgającej co najwyżej kilku miast. Brakuje więc w literaturze ogólnopolskich, przekrojowych badań jakościowych, dotyczących wpływu reformy administracyjnej.

Najnowsze spośród analizowanych badań jakościowych zostało przeprowadzone jako część raportu przygotowanego przez J. Kwaśnego. Przeprowadzono je na podstawie ankiety, kierowanej do osób pełniących funkcje zarządcze w wybranych byłych miastach wojewódzkich: Częstochowie, Radomiu, Wałbrzychu, Tarnowie, Włocławku oraz Nowym Sączu. Według badanych, działania rekompensujące utratę statusu były dalece niewystarczające, niemogące odnieść wystarczającego wpływu na rozwój miast. Branżami, które najsilniej ucierpiały poprzez utratę statusu stolicy województwa były: gastronomia, ochrona zdrowia, kultura oraz oświata. Istotnymi czynnikami, które zniwelowały utratę statusu były według rozmówców efekty polityki spójności Unii Europejskiej i ich prorozwojowy charakter (Kwaśny, 2020).

Obszar badania w kolejnej pracy to 11 miast z województw dolnośląskiego oraz opolskiego. Zastosowano w niej metodę wywiadów swobodnych, z określoną tematyką dotyczącą skutków reformy administracyjnej na rozwój miast. Celami szczegółowymi badań było określenie: oceny pozycji metropolii, porównanie rozwoju obecnych i byłych miast wojewódzkich oraz porównanie rozwoju dużych i średnich miast w obu województwach. Łącznie przeprowadzono 50 wywiadów z różnorodnym gronem odbiorców, posiadających doświadczenie w pracy na rzecz samorządów i lokalnych społeczności. Wywiady miały więc charakter wywiadów eksperckich. Według autorów ogólna ocena reformy prawie 20 lat po jej wprowadzeniu jest zróżnicowana. Pozytywnymi aspektami reformy było zdecentralizowanie administracji publicznej, stworzenie korzystnych warunków do absorpcji środków unijnych oraz wzmocnienie szans rozwojowych średnich miast, niebędących przed reformą stolicami województw. Negatywnymi aspektami według autorów były zaś: regulacje finansowe dot. jednostek samorządu terytorialnego, brak adekwatnego programu wsparcia dla miast tracących status wojewódzki, brak struktur aglomeracyjnych i metropolitalnych oraz wadliwa konstrukcja powiatów znajdujących się wokół miast na prawach powiatu (Bartoszewicz i in., 2017). Według autorów reforma skutkowałaby znacznie silniejszym pogorszeniem sytuacji byłych miast wojewódzkich, gdyby równoległe nie zadziałały efekty megatrendów gospodarczych: otwarcie zagranicznych rynków pracy, napływ środków europejskich oraz dobra koniunktura gospodarcza (Bartoszewicz i in., 2017: 99-100).

Badania przeprowadzone przez D. Krysińskiego obejmowały wiele lokalnych grup: urzędników, przedsiębiorców, liderów lokalnych oraz mieszkańców. W jego ramach przeprowadzono łącznie 25 wywiadów swobodnych ze standaryzowaną liczbą informacji. Wszyscy respondenci byli mieszkańcami Kalisza. Wśród rozmówców dominowało

przekonanie o stratach dla miasta związanych z reformą administracyjną. Badani nie obserwowali jednak żadnych istotnych zmian i utrudnień w swoim życiu osobistym. Utrata statusu miała według nich przede wszystkim charakter prestiżowy. Powodami, dla których Kalisz rozwija się gorzej były według nich: zmniejszenie liczby dostępnych zasobów publicznych, pogorszenie niemierzalnego klimatu do rozwoju przedsiębiorczości, przyciągnięcie przez nową stolicę województwa usług publicznych wcześniej realizowanych w Kaliszu, oraz malejące znaczenie miasta w życiu społeczno-politycznym Polski. Według autora, negatywne postrzeganie swojego miasta przez mieszkańców może prowadzić do zmniejszonego zaangażowania mieszkańców i niedostrzegania występujących w nim możliwości (Krysiński, 2013).

W pracy W. Szymańskiej zbadano mieszkańców czterech byłych miast wojewódzkich: Koszalina, Słupska, Piły i Elbląga. Zastosowano w niej metodę badania ankietowego na próbie 1253 respondentów. Przeprowadzono je w latach 2013-2014. Respondenci w znacznej większości byli zadowoleni z życia w swoim mieście (75%). Równocześnie aż 59,5% z nich zauważało degradację ośrodka w wyniku utraty statusu stolicy województwa. Przyczynami pogorszenia się pozycji miasta według nich było: zwiększenie poziomu bezrobocia, niski standard infrastruktury, słabe zarządzanie, utrata prestiżu, brak rozwoju ekonomicznego, mniej funduszy publicznych, brak perspektyw dla młodych oraz stagnacja inwestycji (W. Szymańska, 2015).

Grupą docelową kolejnego badania byli wyłącznie młodzi ludzie - uczniowie szkół średnich oraz studenci, mieszkający w dwóch byłych stolicach województw - Kaliszu i Ostrowie Wielkopolskim. W ramach badania przeprowadzono 1868 ankiet, obejmujących około 12% całej badanej populacji, których przedmiotem były przyszłe zachowania migracyjne w kontekście wyludniania się średnich miast w Polsce. Preferencje badano wykorzystując skalę Likerta, w której respondenci wybierali wartości od 1 (silna chęć pozostania) do 7 (silna chęć wyjazdu). Większość badanych wyraziła chęć wyjazdu: przeciętna wartość wskaźnika dla Ostrowa wyniosła 3,36, a dla Kalisza 3,15. Deklarowanymi przyczynami chęci wyjazdu były: dominacja gospodarcza dużych miast i poszukiwanie lepszych możliwości zawodowych, globalizacja kulturowa różnicująca prowincję od aglomeracji oraz brak powrotu do rodzinnego miasta, po ukończeniu studiów w innym ośrodku (Antczak i Kula, 2020).

W zaprezentowanych badaniach jakościowych przeważają opinie o negatywnym wpływie reformy administracyjnej na rozwój byłych miast wojewódzkich. Rozmówcy wymieniają szereg czynników, które mogły mieć wpływ na pogorszenie pozycji miast: utrata

prestżu miasta wojewódzkiego, mniej zasobów publicznych (w tym inwestycji), zmniejszenie liczby realizowanych usług publicznych, zmniejszenie znaczenia w skali kraju, czy nieadekwatne działania rekompensujące utratę statusu. Reforma posiada też wady z punktu widzenia ustroju państwa, wśród nich: brak struktur aglomeracyjnych i metropolitalnych wbudowanych w ustrój samorządowych oraz wadliwa konstrukcja powiatów znajdujących się wokół miast na prawach powiatu. Z drugiej strony, reforma przyniosła szereg zalet, m.in. decentralizację władzy publicznej oraz dobre warunki dla absorpcji środków z Unii Europejskiej. Interesujące wnioski przyniosło badanie zachowań migracyjnych młodych ludzi z dwóch miast wojewódzkich. Większość z nich rozważa przeprowadzkę ze swojego miasta, a głównymi przyczynami są dominacja gospodarcza dużych ośrodków i lepsze szanse zawodowe oraz globalizacja kulturowa różnicująca prowincję od największych ośrodków.

## **4. Sytuacja społeczno-gospodarcza byłych i obecnych miast wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021**

### **4.1. Źródła i metody badań**

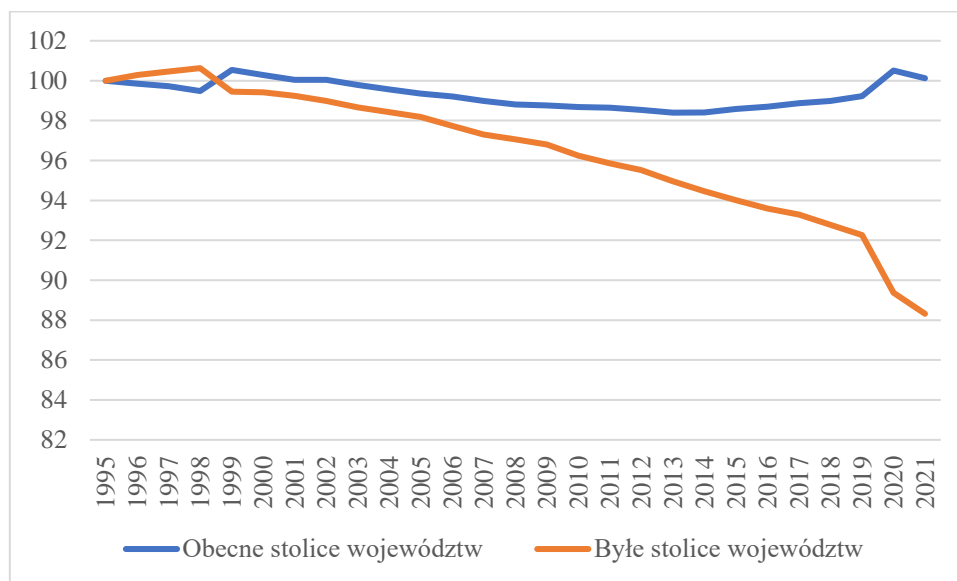
Do zbadania sytuacji społeczno-gospodarczej byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 1995-2021 wykorzystano dostępne zbiory danych pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego. Aby zweryfikować założone w niniejszej pracy hipotezy badawcze oraz przeanalizować trendy w rozwoju obecnych i byłych stolic województw, wykorzystano jak najdłuższe szeregi czasowe danych. Nie było to możliwe dla wszystkich z wybranych wskaźników, dlatego wykorzystano maksymalnie długie szeregi czasowe, aby uchwycić jak najwięcej trendów w sytuacji społeczno-gospodarczej badanych miast.

Do analizy wykorzystano statystykę opisową, w której porównanie dotyczyło dwóch zbiorów miast: obecnych 18 stolic województw oraz 31 byłych miast wojewódzkich. Średnie wartości dla obu zbiorów miast przedstawione w czasie pozwoliły na uchwycenie trendów w badanych obszarach funkcjonowania miast. Analizy dokonano w najważniejszych wymiarach funkcjonowania miast: demografii (aspekt ludnościowy), rynku pracy, gospodarczym, finansów publicznych oraz w aspekcie turystyki oraz kapitału społecznego, mierzonego liczbą stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych i frekwencją wyborczą w wyborach samorządowych.

### **4.2. Demografia**

Demografia jest istotnym uwarunkowaniem dla rozwoju każdego miasta. Struktura ludnościowa wpływa m.in. na zapotrzebowanie na usługi publiczne, takie jak edukacja, ochrona zdrowia i świadczenia społeczne. Wpływa także silnie na miejską gospodarkę, gdyż ludzie w wieku produkcyjnym stanowią zasób siły roboczej. Utrzymanie zrównoważonej struktury demograficznej jest istotne z punktu widzenia zachowania ciągłości rynku pracy oraz finansowania usług publicznych. Zmiany w ludności miasta mogą pośrednio świadczyć także o innych obszarach funkcjonowania. Mieszkańcy „głosują nogami”, czyli wybierają na miejsce swojego życia ośrodki, które lepiej odpowiadają ich preferencjom, dają lepsze szanse rozwoju etc.

Wyk.1. Zmiana liczby ludności w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021 (1995 r.=100)



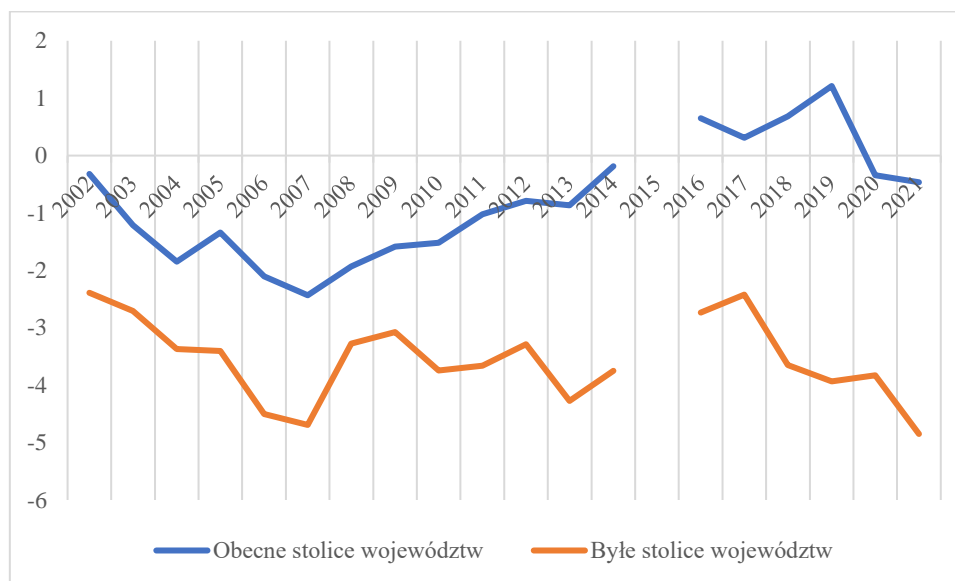
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W badanym okresie sytuacja ludnościowa dwóch grup miast uległa znacznej zmianie (Wyk.1.). Liczba mieszkańców byłych miast wojewódzkich wzrastała do 1998 roku, a następnie przez kolejne 22 lata ulegała zmniejszeniu. W wartościach nominalnych, liczba mieszkańców uległa zmniejszeniu z prawie 3 mln mieszkańców w 1995 r., do 2,63 miliona w 2021. Odmienna sytuacja wystąpiła w obecnych stolicach województw. Liczba ludności przez cały badany okres była zbliżona do stanu wyjściowego z 1995 r. i wynosiła około 7,8 mln mieszkańców.

#### 4.2.1. Migracje

Jedną z przyczyn różnicy w liczbie ludność jest zróżnicowane saldo migracji w obu grupach miast (Wyk.2.). Jest to różnica pomiędzy osobami przeprowadzającymi się do danego ośrodka a wyprowadzającymi się z niego (Kurkiewicz i Frątczak, 2010: 202-203). Migracje świadczą o atrakcyjności osiedleńczej miast i z perspektywy struktury osadniczej, są one „grą o sumie zerowej”. Dla ośrodka, do którego napływają mieszkańcy, są oni istotnym czynnikiem rozwojowym, wpływającym na zwiększenie rynku zbytu, podaż nowych pracowników, potencjał do tworzenia działalności gospodarczych, itd. Odływ mieszkańców jest zaś dla miast negatywnym czynnikiem, z powodu kurczącej się siły roboczej i zmniejszającej się bazy podatkowej (Józefowicz, 2020: 213-216).

Wyk.2. Przeciętne saldo migracji w obecnych i byłych stolicach województw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w latach 2002-2021



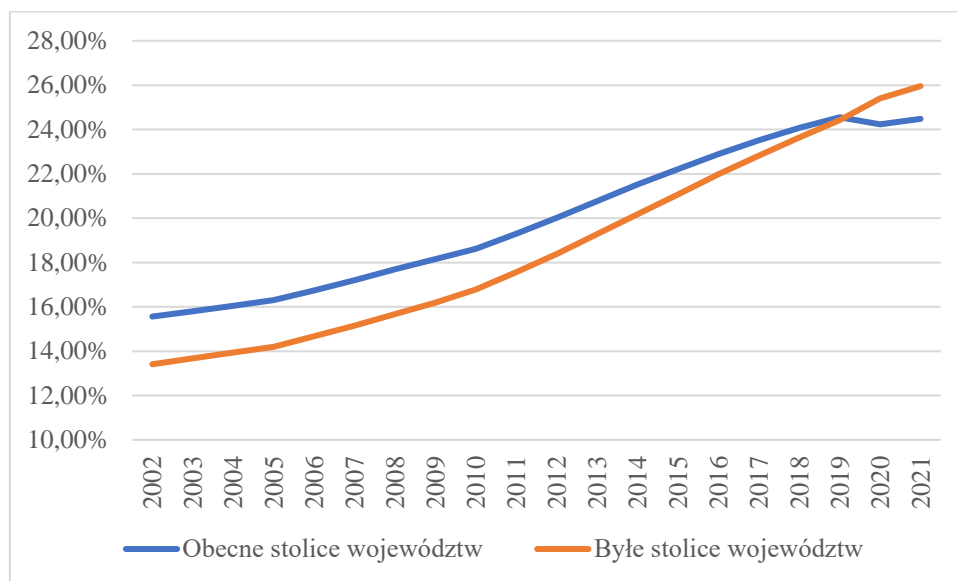
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W całym badanym okresie, saldo migracji przedstawiało wyższe wartości w obecnych miastach wojewódzkich. W 2021 r. różnica pomiędzy obiema grupami miast wyniosła nawet -4,38, co oznacza, że z byłych stolic województw wyprowadza się w przeliczeniu na 1000 ludności przeciętnie 4,38 mieszkańca więcej, aniżeli z obecnych stolic województw. W szeregu danych dot. migracji brakuje roku 2015 - wynika to z luki w bazie Głównego Urzędu Statystycznego.

#### 4.2.2. Struktura ludności

W badanym czasie zmianie uległa struktura wieku ludności w badanych grupach (Wyk.3.). Liczba osób w wieku poprodukcyjnym systematycznie rosła w całej badanej populacji. Jej dynamika okazała się wyższa dla byłych miast wojewódzkich, które początkowo posiadały młodszą strukturę ludnościową. Od 2019 r. sytuacja się zmieniła i od tamtego czasu to obecne stolice województw posiadają mniej ludności w wieku poprodukcyjnym w swojej strukturze.

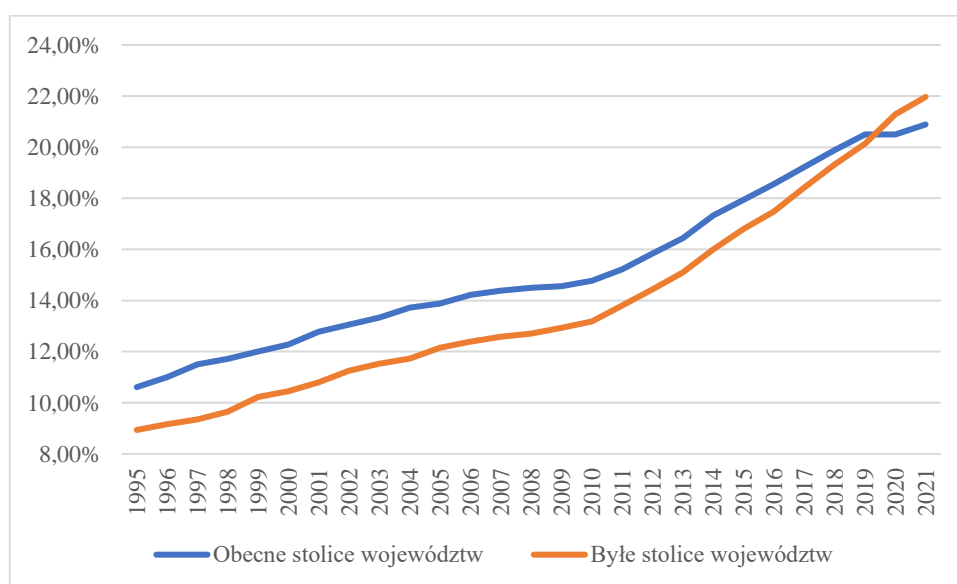
Wyk.3. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności obecnych i byłych stolic województw w latach 2002-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Do podobnych wniosków można dojść na podstawie wskaźnika starości demograficznej, który pokazuje udział ludności w wieku 65 i starszych w ogólnej populacji. Byłe miasta wojewódzkie starzały się szybciej niż obecne stolice i pomimo początkowo młodszej populacji, obecnie cechują się wyższym udziałem ludzi w wieku 65+.

Wyk.4. Udział ludności w wieku 65 i starszych w ogólnej liczbie ludności w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

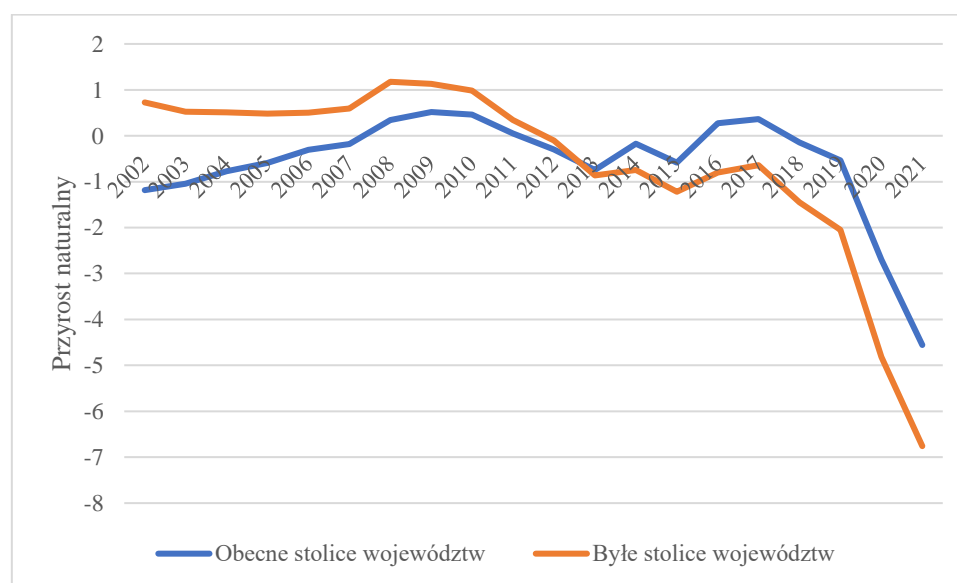


Starzenie się społeczeństw jest jednym z uniwersalnych trendów dla krajów o wysokim poziomie rozwoju (Tkaczyński i in., 2021). Nie zmienia to faktu, że nadal pomimo wielu dostosowań współczesnych gospodarek, starzejąca się struktura społeczna jest rozpatrywana jako czynnik mający negatywny wpływ na rozwój. Starzejące się społeczeństwo to kurcząca się zasoby siły roboczej, rosnąca liczba osób nieaktywnych zawodowo wymagających opieki i wsparcia, wreszcie spadające zdolności konsumpcyjne (Zamorska i Makuch, 2018: 58-65). W przypadku badanych miast zauważalnym trendem jest szybsze starzenie się społeczeństwa byłych miast wojewódzkich. Zważywszy na szerokie społeczno-gospodarcze konsekwencje tego zjawiska, świadczy to o zwiększaniu się dysproporcji rozwojowych pomiędzy obiema grupami miast.

#### 4.2.4. Przyrost naturalny

Kolejnym badaną cechą demograficzną jest przeciętny przyrost naturalny w badanych grupach miast. Wskazuje on na różnicę urodzeń i zgonów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (Stokowski, 2019: 105-106). W latach 2002 do 2013 r. wyższy wskaźnik przyrostu naturalnego występował w byłych stolicach województw, następnie sytuacja uległa zmianie i aż do końca badanego okresu był on wyższy w obecnych stolicach województw (Wyk.5.). W 2021 r. przeciętnie w stolicach województw umierało o 4,5 mieszkańca więcej, aniżeli się rodziło, a w byłych stolicach województw aż o 6,8.

Wyk.5. Przeciętny przyrost naturalny w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2002-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

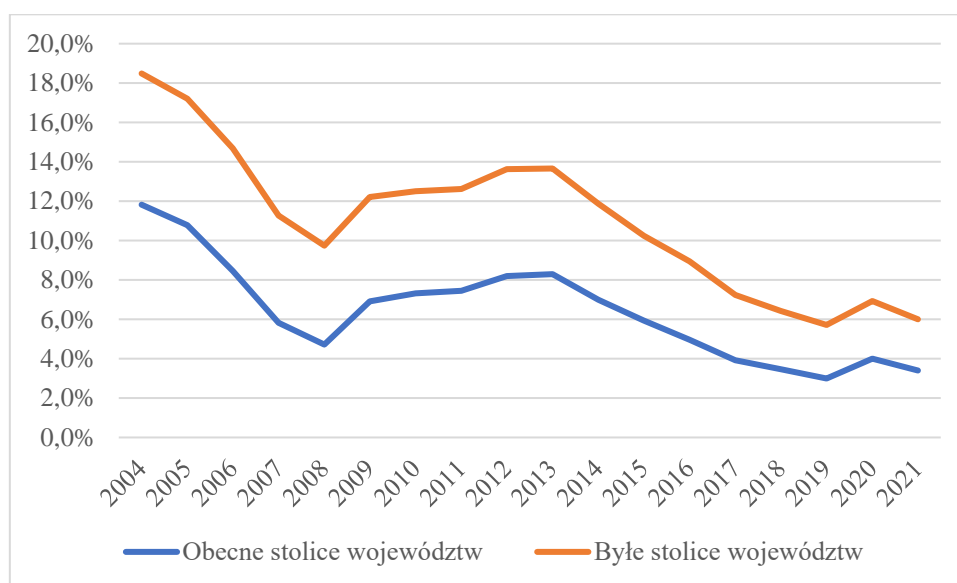
Reasumując, w badanym okresie w obszarze demografii zaszły duże zmiany. W każdym z badanych obszarów względna sytuacja pomiędzy byłymi stolicami województw, a obecnymi stolicami uległa pogorszeniu. Liczba ludności byłych miast wojewódzkich uległa znacznemu zmniejszeniu, z prawie 3 mln w 1995 r., do 2,63 mln w 2021 r., jednocześnie nie zmieniła się ona znacznie dla obecnych stolic województw- liczba ta wzrosła o około 0,1% w całym badanym okresie. Za zmiany ludnościowe odpowiadają częściowo migracje. Wartości mierzone za pomocą wskaźnika salda migracji wskazują, że w całym badanym okresie to obecne stolice województw miały wyższy jego poziom, aniżeli były miasta wojewódzkie. Istotne zmiany zaobserwować można także na podstawie wskaźnika przyrostu naturalnego. Do 2013 r. to były stolice województw miały względnie więcej urodzeń niż zgonów, w porównaniu do obecnych miast wojewódzkich. Po 2013 r. sytuacja się zmieniła i do końca badanego okresu, to obecne stolice województw posiadają wyższy poziom przyrostu naturalnego. Dynamicznym zmianom podlega także struktura wiekowa obu badanych grup. W byłych stolicach województw społeczeństwo uległo szybszemu starzeniu się, osiągając wartość 26% ludzi w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności, przy poziomie 24,2% w obecnych stolicach województw. Starzenie się obu grup miast jest spójne z ogólnopolskimi trendami, związanymi z wydłużającą się przeciętną długością życia i niskim poziomem dzietności (Jurek, 2012: 27-33). Szybsze starzenie się mieszkańców byłych miast wojewódzkich może świadczyć o spadku konkurencyjności lokalnych gospodarek i problemach rozwojowych w przyszłości. Starzenie się populacji wpływa na obniżenie poziomu inwestycji i zmniejszenie skłonności do podejmowania nowych inicjatyw, ponieważ starsi ludzie wykazują się wyższym poziomem awersji do ryzyka i mniejszym poziomem aktywności, aniżeli ludzie młodszy. Dodatkowo, starzenie się społeczeństwa wpływa na wzrost wydatków systemu emerytalnego oraz zwiększenie popytu na usługi publiczne, głównie zdrowotne (Weil, 1997; Jurek, 2012: 57-59).

### **4.3. Rynek pracy**

Istotnym aspektem funkcjonowania lokalnych gospodarek jest rynek pracy. Najczęściej badanym wskaźnikiem jest stopa bezrobocia rejestrowanego, czyli stosunek liczby zarejestrowanych osób, poszukujących pracy, do ogółu zasobu siły roboczej. Bezrobocie jest szczególnie istotnym zjawiskiem, wpływającym negatywnie na wiele innych aspektów życia ludności, m.in. na utratę dochodów uniemożliwiających normalne, codzienne funkcjonowanie, pogorszenie się ogólnego stanu zdrowia, a w szczególności zdrowia psychicznego, zwiększenie poziomu przestępczości, utratę kompetencji, pogorszenie przyszłych szans zawodowych i

edukacyjnych kolejnych pokoleń (Nichols i in., 2013). W Polsce, problem bezrobocia występował zwłaszcza po transformacji ustrojowej, kiedy to był najważniejszym wyzwaniem społeczno-gospodarczym (Ptaszyńska, 2006).

Wyk.6. Przeciętna stopa bezrobocia w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2004-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

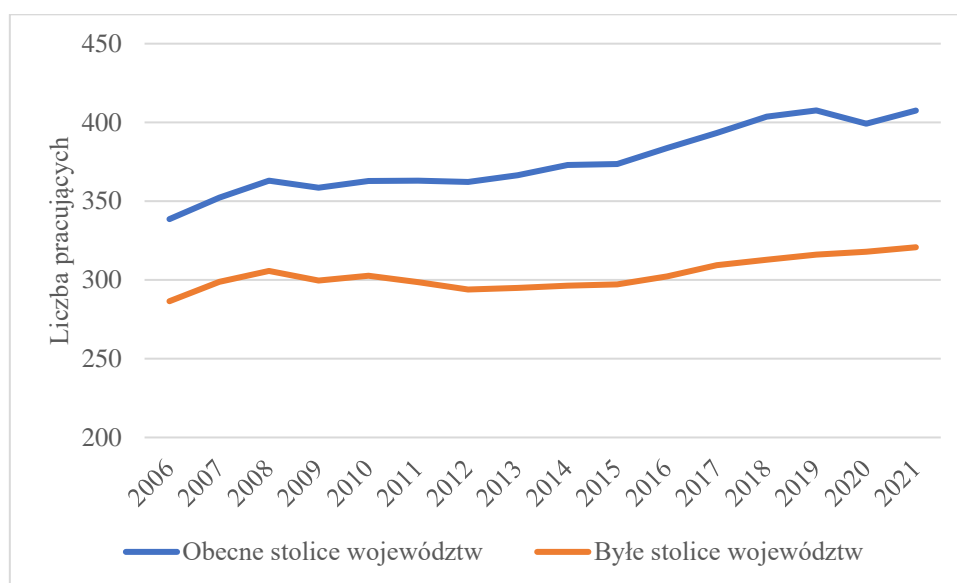
Jak wskazuje Wyk.6., problem bezrobocia dotyczył w większej mierze byłych stolic województw, gdzie w 2004 roku przeciętna stopa bezrobocia wynosiła ponad 18%. W obecnych stolicach województw była ona znacznie niższa, wynosząc mniej niż 12%. W obu grupach miast wartość stopy bezrobocia zmniejszała się aż do 2008 roku, czyli wystąpienia skutków kryzysu gospodarczego. Bezrobocia zmniejszało się następnie po 2013 roku, osiągając około 5,9% w byłych stolicach województw oraz 3,8% w obecnych stolicach. Pomimo wyrównywania się poziomów stopy bezrobocia, to nadal nasilenie tego problemu w byłych stolicach jest wyższe o około 2 punkty procentowe.

#### 4.3.1. Aktywność zawodowa

Kolejnym aspektem rynku pracy jest aktywność zawodowa, która może być mierzona liczbą pracujących na 1000 ludności. Wysoka wartość wskaźnika świadczy o wysokiej podaży pracy w mieście, która jest zdolna do zaspokojenia popytu generowanego przez osoby szukające zatrudnienia. Świadczy także o braku dyskryminacji pracowników ze względu na

wiek, czy inne cechy, wysokim poziomie elastyczności form zatrudnienia, zapewnieniu godnych warunków pracy, sprzyjających zachowaniu zdrowia i bezpieczeństwa oraz o sprawiedliwym wynagradzaniu pracy (Kiełkowska, 2013: 52-57).

Wyk.7. Pracujący przypadający na 1000 ludności w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2006-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

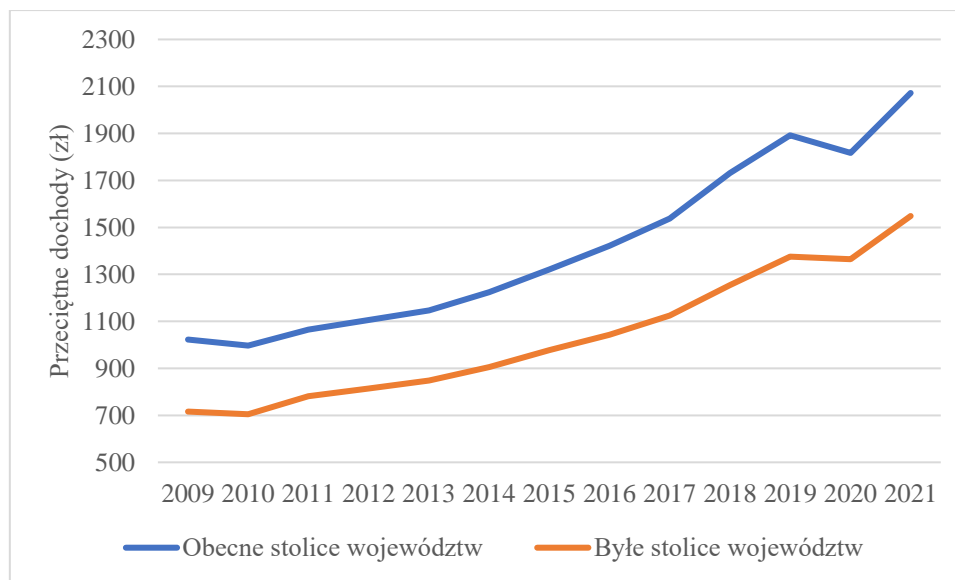
W badanym okresie liczba pracujących zwiększała się zarówno w obecnych, jak i byłych stolicach województw. W 2006 roku w byłych stolicach województw pracowało około 286 mieszkańców na 1000 ludności, a w obecnych stolicach województw o 52 osoby więcej (Wyk.7.). Pomimo wzrostu wartości wskaźnika w obu badanych grupach, z biegiem czasu dynamika zmian w obecnych stolicach była na wyższym poziomie i w finalnym badanym roku 2021 różnica wynosiła już 86 osób w przeliczeniu na 1000 ludności.

#### 4.3.1. Wynagrodzenia

Kolejny badany wymiar to poziom wynagrodzeń pracowników. W polskiej statystyce publicznej wynagrodzenia publiczne nie dotyczą mikroprzedsiębiorstw zatrudniających do 9 pracowników. Nie uwzględniają więc około 4,3 mln pracowników (Skowrońska, 2023: 6-7). Alternatywnym miernikiem poziomu wynagrodzeń stosowanym na poziomie lokalnym są przeciętne przychody budżetowe z PIT na mieszkańca. Udział z dochodów podatku od osób

fizycznych jest jednolity dla całej Polski, miara ta może być więc używana do szacowania realnych dochodów mieszkańców<sup>37</sup>.

Wyk.8. Przeciętne przychody budżetowe z PIT na mieszkańca w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2009-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Przez cały badany okres występowała istotna różnica pomiędzy wartością wskaźnika dla obu grup miast. W 2009 r. przeciętne dochody z PIT na mieszkańca w byłych stolicach województw wynosiły 716 zł, przy 1022 zł w obecnych stolicach. W następnych latach wystąpił trend wzrostowy, pogłębiający różnice pomiędzy mieszkańcami obu grup miast. W ostatnim badanym roku 2021, obecne stolice województw charakteryzowały się dochodami w wysokości 2072 zł na mieszkańca, a były miasta wojewódzkie aż o 523 zł niższymi. Zwiększają się z biegiem czasu różnice w dochodach miast z PIT świadczy o rosnącej dysproporcji w tym obszarze pomiędzy dwoma grupami miast.

Podsumowując, sytuacja rynku pracy zarówno w grupie obecnych, jak i byłych miast wojewódzkich w badanych okresach ulegała pozytywnym zmianom. Stopa bezrobocia, stanowiąca istotny problem społeczno-gospodarczy po transformacji ustrojowej systematycznie malała. Spadek wskaźnika były wyższy w byłych stolicach województw, które cechowały się znacznie wyższym początkowym poziomem bezrobocia (około 18%), w porównaniu do obecnych stolic województw. W 2021 r. różnice znacznie się zmniejszyły i

<sup>37</sup> Por. (Biernacki i in., 2012)

stopa bezrobocia w obecnych stolicach była niższa już tylko o około 2 p.p. przy prawie 7 p.p. w 2004 roku. Kolejnym badanym wymiarem była aktywność zawodowa. Liczba pracujących wzrastała w obu grupach miast, dynamika wzrostu była na wyższym poziomie w grupie obecnych stolic województw. W 2021 r. różnica ta wynosiła już 86 osób na 1000 mieszkańców. Ostatnim badanym wymiarem rynku pracy był poziom wynagrodzeń, mierzony dochodami z podatku od dochodów od osób fizycznych. Ponownie, wynagrodzenia w obu grupach rosły w badanym okresie, zauważalne jest pogłębianie różnic pomiędzy oboma grupami na korzyść obecnych stolic. Różnica pomiędzy przeciętnymi dochodami z podatku PIT wynosiła 523 zł w 2021 r.

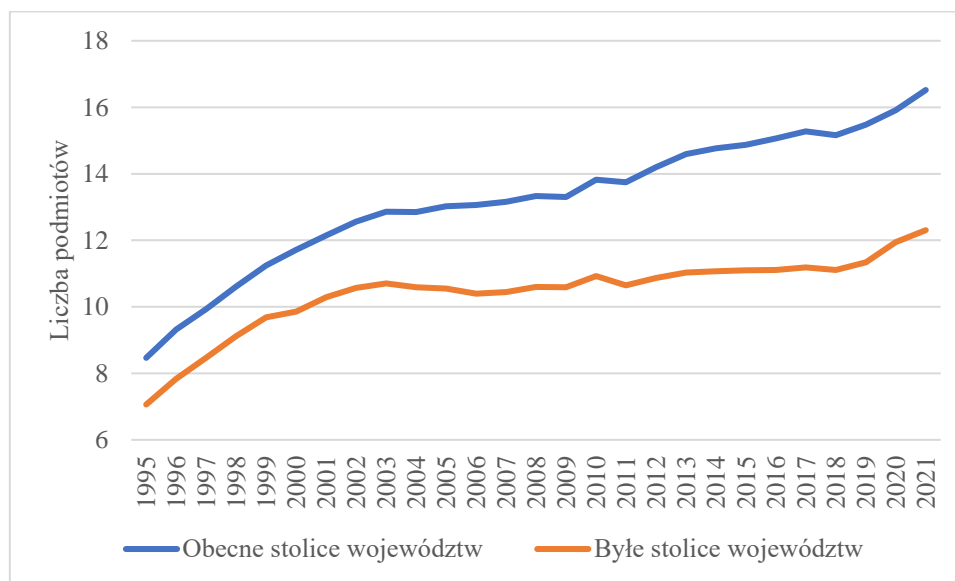
#### **4.4. Gospodarka**

Jednym ze sposobów pomiaru lokalnej przedsiębiorczości oraz stanu gospodarki jest wskaźnik liczby podmiotów sektora prywatnego. Nowo powstające działalności gospodarcze świadczą o próbach podjęcia nowych działalności, ekspansji firm zagranicznych, czy zmianie formy zatrudnienia na samozatrudnienie (Raczyk, 2009)<sup>38</sup>. Liczba podmiotów znajdujących się w stolicach województw była wyższa niż w byłych stolicach już przed reformą administracyjną, a różnica wynosiła mniej niż 2 podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców. Do czasów reformy liczba podmiotów wzrastała równomiernie w obu grupach miast. Po wdrożeniu reformy administracyjnej, dynamika wzrostu w byłych miastach wojewódzkich uległa zmniejszeniu, a różnica pomiędzy obecnymi, a byłymi stolicami zaczęła się zwiększać. W latach 2003-2011 w byłych miastach wojewódzkich odnotowano stagnację wskaźnika przeciętnej liczby podmiotów na poziomie 10,5. W całym badanym okresie liczba podmiotów sektora prywatnego wzrosła o 95% w obecnych stolicach województw i o 69% w byłych stolicach województw.

---

<sup>38</sup> W Polskich warunkach, liczba podmiotów gospodarczych jest zawyżona przez zjawisko tzw. „pozornego samozatrudnienia”, czyli zakładaniu działalności gospodarczej i pracy dla jednego podmiotu, w celu uniknięcia części opodatkowania, składek społecznych i kosztów zatrudnienia po stronie pracodawcy. Por. (Lasocki, 2021).

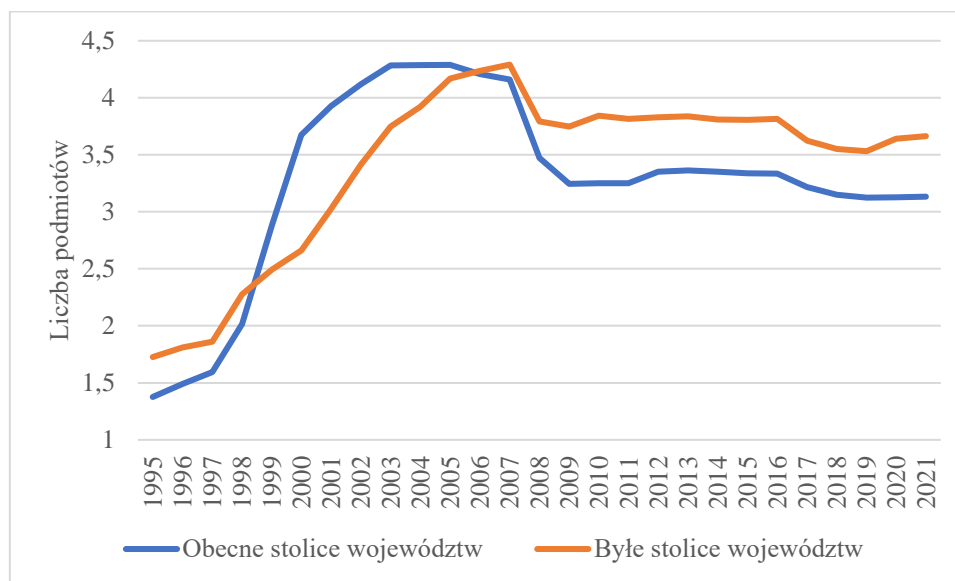
Wyk.9. Przeciętna liczba podmiotów sektora prywatnego na 100 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Lokalna gospodarka oprócz podmiotów sektora prywatnego, składa się także z podmiotów, których właścicielem jest sektor publiczny. Ich liczba w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w okresie przed reformą (1995-1998) była wyższa w byłych stolicach województw (Wyk.10.). Po wprowadzeniu reformy, stosunek ten zmienił się na korzyść obecnych stolic, które cechowały się wyższą przeciętną liczbą podmiotów sektora publicznego aż do 2006 roku. Zmiana związana była prawdopodobnie z reformą administracyjną i zmianami zachodzącymi w obrębie urzędów samorządowych. W okresie tym znacznie wzrosła liczba podmiotów w obu grupach miast, z 1,4 do 4,3 na 1000 mieszkańców w obecnych stolicach i z 1,7 na 4,4 w byłych stolicach województw. Po 2009 roku zmiany liczby podmiotów sektora publicznego ulegały mniejszym zmianom, stabilizując się na poziomie około 3 w obecnych stolicach i 3,6 w byłych stolicach województw.

Wyk.10. Przeciętna liczba podmiotów sektora publicznego na 1000 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Z perspektywy rozwoju obu grup miast, zmiana przeciętnej liczby podmiotów sektora publicznego mogła mieć dużego znaczenie przede wszystkim po wprowadzeniu reformy terytorialnej. Wraz ze zmniejszeniem się liczby podmiotów sektora publicznego, były miasta stolice województw utraciły korzyści związane ze sprawowaniem swojego statusu, m.in. miejsca pracy i usługi generowane przez administrację, korzyści aglomeracji, dostęp do części usług publicznych, preferencje przy realizacji inwestycji publicznych, czy prestiż statusu<sup>39</sup>. W kolejnych latach, zauważalne jest wyrównanie się trendów, co jest związane z brakiem większych reform administracyjnych i terytorialnych.

#### 4.4.1. Struktura gospodarcza

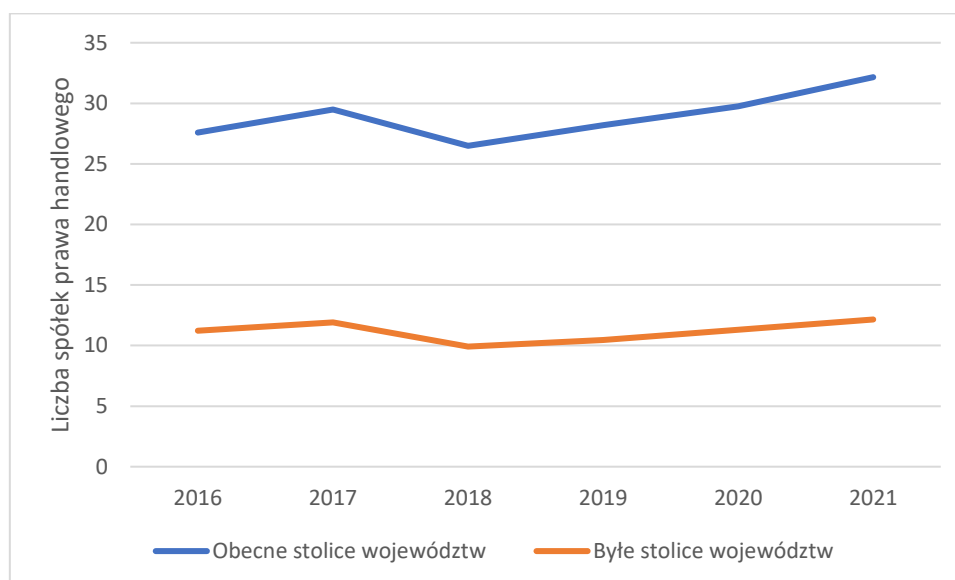
Kolejnym obszarem obrazującym kondycję lokalnych gospodarek jest liczba występujących na ich obszarze spółek prawa handlowego, czyli spółek osobowych (jawnych, partnerskich, komandytowych, komandytowo-akcyjnych) oraz kapitałowych (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjne). W dużym przybliżeniu, wskaźnik ten może być używany jako miara występujących na terenie miasta firm średnich i dużych (Dej i in., 2016; Gwosdz i in., 2019: 64-65). Jest to istotna kategoria dla lokalnych gospodarek, bo w Polsce na ogół większe firmy cechują się wyższym poziomem produktywności, zdolnością do skalowania

<sup>39</sup> Korzyści związane ze statusem szerzej opisano w rozdziale 2.3.



swojej działalności, ekspansji zagranicznej i wyższych wydatków na badania i rozwój (Dębowska i in., 2022; Marc i in., 2022). Pomiędzy 2016 i 2021 rokiem znacznie więcej tego typu podmiotów gospodarczych występowało w obecnych stolicach województw. Zmiana wartości była dwukrotnie mniejsza w byłych miastach wojewódzkich, wzrastając o 8 p.p. w czasie badanych 5 lat. W 2021 roku liczba spółek prawa handlowego w obecnych stolicach województw była niemal trzykrotnie wyższa niż w byłych stolicach. Świadczy to o zdecydowanie wyższym poziomie nasycenia średnimi i dużymi podmiotami gospodarczymi w obecnych stolicach.

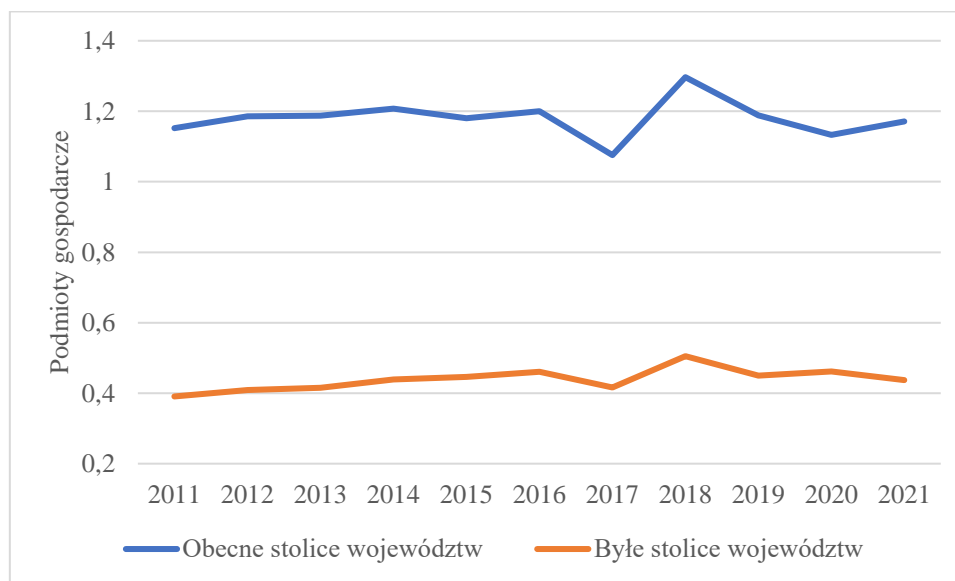
Wyk.11. Przeciętna liczba spółek prawa handlowego na 1000 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2016-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Umiejscowienie lokalnej gospodarki także może być wskaźnikiem kondycji ekonomicznej. Lokalizacja firm z kapitałem zagranicznym świadczy o atrakcyjności inwestycyjnej danego ośrodka, ponieważ dla podmiotów z innych krajów zdecydowanie najważniejszą determinantą wyboru miejsca na działalność jest stopa zwrotu, w przeciwieństwie do krajowych inwestorów, dla których ważniejsze są inne cechy, np. związek z lokalną społecznością czy bliskość relacji rodzinnych (Gwosdz i in., 2019: 67-68). Przez cały badany okres istnieje duża rozbieżność pomiędzy oboma grupami miast (Wyk.12.). W byłych stolicach województw liczba firm zagranicznych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców oscyluje około wartości 0,4. Dla obecnych stolic województw zaś, wskaźnik ten jest trzykrotnie wyższy, utrzymując się około poziomu 1,2.

Wyk.12. Przeciętna liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym na 1000 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2011-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Kolejnym badanym wymiarem jest udział podmiotów z sektora usług w lokalnej gospodarce. Współczesnym trendem w rozwoju gospodarek jest serwicyzacja, czyli wzrost znaczenia sektora usług w rozwiniętych gospodarkach. Usługi wytwarzają najwięcej nowych miejsc pracy, posiadają wysoką wartość dodaną oraz charakteryzują się wysokopłatnymi stanowiskami (E. Szymańska, 2015). Dlatego wzrost ich znaczenia w lokalnych gospodarkach jest zjawiskiem pożądanym, świadczącym o ich dobrej kondycji. W badaniu struktury wykorzystano liczbę podmiotów z bazy REGON i ich udział w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych. Jako sektor nowoczesnych, cechujących się wysoką wartością dodaną oraz z wysokim potencjałem eksportowym wybrano cztery sekcje REGON:

- J: informacja i komunikacja: działalność wydawnicza, związana z produkcją filmów, programów telewizyjnych i nagrań muzycznych, telekomunikację, informatykę oraz usługi w zakresie informacji;
- K: działalność finansowa i ubezpieczeniowa;
- L: działalność związana z obsługą rynku nieruchomości;
- M: działalność profesjonalna, naukowa i techniczna: prawnicza, księgową, doradztwa podatkowego, działalność firm centralnych, architektura i inżynieria, badania naukowe i prace rozwojowe, reklama i badania rynku i opinii publicznej i działalność weterynaryjna.

Wyk.13. Udział podmiotów z sekcji J,K,L,M w ogólnej liczby podmiotów w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2008-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

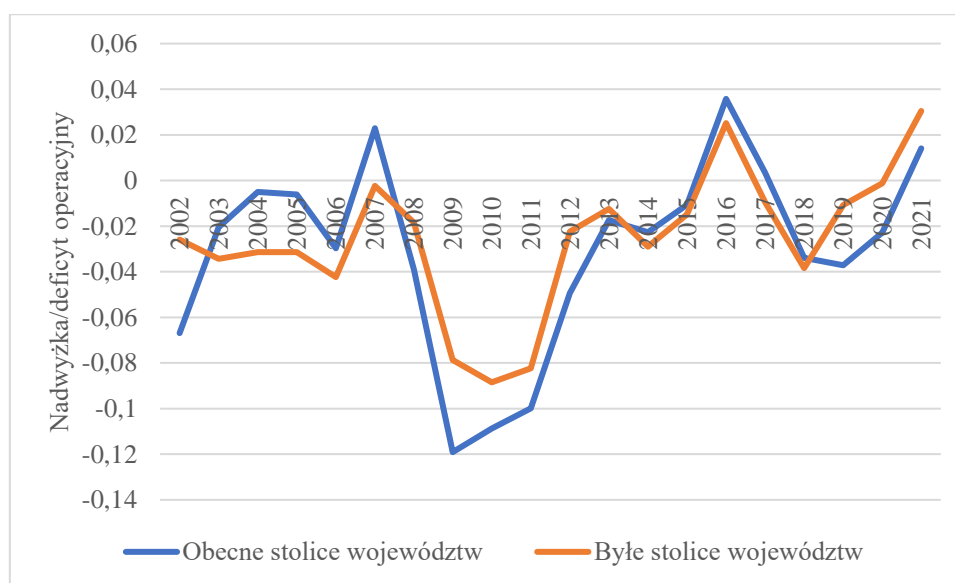
W całym badanym okresie obecne stolice województw cechują się wyższym poziomem podmiotów usługowych w strukturze gospodarce. W 2008 r. stanowiły one niemal 25% wszystkich podmiotów w obecnych stolicach, i około 20% w byłych miastach wojewódzkich. Udział tej kategorii przedsiębiorstw rósł w obu grupach miast, wykazując się wyższym wzrostem wśród obecnych stolic – stanowiąc niemal 31% wszystkich podmiotów. Wartość wskaźnika w byłych stolicach była niższa, osiągając w 2021 r. wartość 23,6%.

Podsumowując, w obszarze lokalnych gospodarek zaobserwowano pogłębiające się dysproporcje rozwojowe pomiędzy oboma grupami miast w niemal wszystkich badanych kategoriach. Obecne stolice województw charakteryzują się wyższą dynamiką przyrostu liczby podmiotów gospodarczych, liczby spółek prawa handlowego, liczbą podmiotów z kapitałem zagranicznym oraz podmiotami z sektora usług. Jedynym wyjątkiem jest liczba podmiotów sektora publicznego, która w badanym okresie ulegała zmianom. Do czasu reformy ich liczba była wyższa w byłych stolicach województw. Zmiana nastąpiła w roku wprowadzenia reformy administracyjnej- od 1999 do 2005 roku ich liczba była wyższa w obecnych stolicach województw. W kolejnych latach wartości ustabilizowały się na poziomie 3,0 podmiotów sektora publicznego na 1000 mieszkańców w obecnych stolicach województw i 3,6 w byłych miastach wojewódzkich.

## 4.5. Finanse publiczne

Jednym ze wskaźników obrazujących sytuację finansową jednostek samorządowych jest saldo operacyjne, czyli nadwyżka, lub deficyt operacyjny. Jest on obliczany jako różnica pomiędzy dochodami oraz wydatkami bieżącymi w budżecie jednostki. Jeśli dochody są wyższe, jednostka samorządu terytorialnego posiada nadwyżkę operacyjną, jeśli zaś wyższy jest poziom wydatków to oznacza, że istnieje deficyt operacyjny. Wskaźnik ten określa, ile dochodów pozostaje do dyspozycji jednostki po pokryciu koniecznych wydatków budżetowych związanych z bieżącym funkcjonowaniem, jak i finansowaniem zadłużenia, jest więc pozytywnym zjawiskiem i daje władzom samorządu zdolność do przeznaczania nadwyżek na inwestycje, czy szerzej politykę rozwojową (Owsiak, 2017: 411-415; Krzemińska, 2018: 62-64).

Wyk.14. Przeciętna nadwyżka, lub deficyt operacyjny w przeliczeniu na jednego mieszkańca w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2002-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

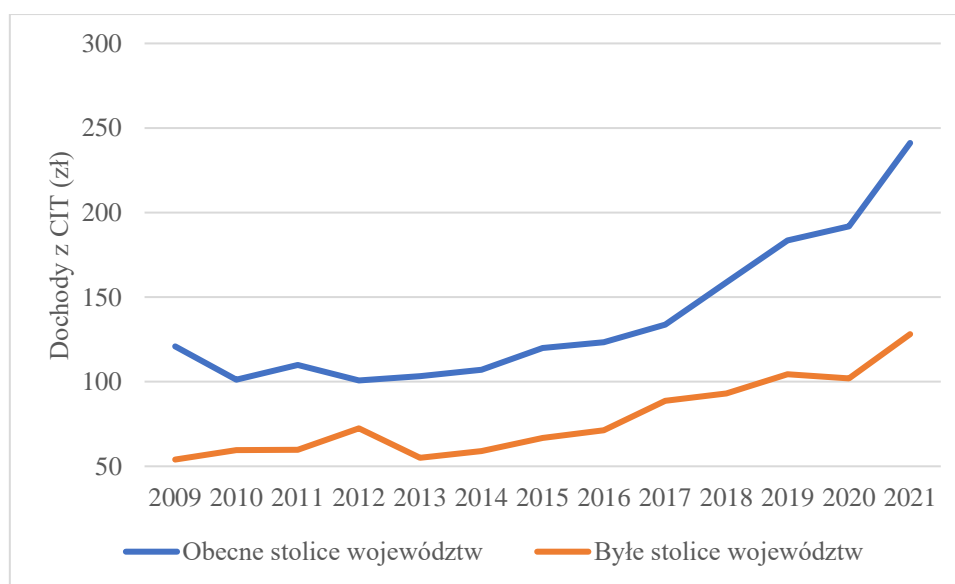
Obie grupy badanych miast cechowały się niekorzystną kondycją budżetową (Wyk.14.). W badanych latach, tylko w 3 pojedynczych okresach obecne stolice województw cechowały się nadwyżką (lata 2007, 2016, 2021), a były stolice województw tylko w dwóch latach (2016, 2021). W całym okresie nie istniały jednoznaczne tendencje przy porównaniu wskaźnika salda operacyjnego. W latach 2003-2007 i 2014-2018 w lepszej sytuacji były obecne stolice

województw. W latach 2002, 2008-2013 i 2019-2021 wyższym poziomem salda operacyjnego charakteryzowały się były miasta wojewódzkie.

#### 4.5.1. Dochody i wydatki budżetowe

Wpływy z podatku CIT stanowią jeden z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo licznych zmian w podziale udziału podatków dochodowych dla jednostek samorządu terytorialnego (Poniatowicz i Dziemianowicz, 2016), w badanym okresie udział ten pozostawał na poziomie 8,11% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych znajdujących się na terenie miast na prawach powiatu (Madras i Mitura, 2014: 124-125). Dochody podatkowe z podatku CIT stanowią istotny udział w ogólnych dochodach jednostek terytorialnych i pośrednio mogą być miarą kondycji gospodarczej lokalnych przedsiębiorstw (Drobniak, 2017: 30-31).

Wyk.15. Przeciętne dochody podatkowe z podatku CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2009-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W całym badanym okresie przeciętne dochody z podatku CIT na mieszkańca obecnych stolic województw były wyższe niż w byłych miastach wojewódzkich (Wyk.15.). W okresie 2009-2016 stosunek przeciętnych wartości dochodów z podatku CIT w obu grupach miast znajdował się w przedziale 1,7-1,9. Od 2017 zaobserwowano zwiększające się dysproporcje w dochodach obu grup miast. W 2021 r. dochody z CIT były już niemal dwukrotnie wyższe w

obecnych stolicach województw, w porównaniu z byłymi miastami wojewódzkimi. Najniższe różnice występowały zaś w 2017 roku, gdzie dochody obecnych stolic były 1,5 razy większe.

Kolejny badany obszar to poziom wydatków inwestycyjnych jednostek. Zaopatrzenie w infrastrukturę, dostępność komunikacyjna, jakość usług publicznych, zaplecze społeczne czy jakość planowania przestrzennego (w tym istnienie rezerw gruntów) są przykładowymi czynnikami rozwoju lokalnego, bezpośrednio związanymi z wysokością wydatków inwestycyjnych miast (Strzelecki, 2009: 236-239). Z perspektywy konkurencyjności badanych ośrodków, czym większe wydatki inwestycyjne powinny przekładać się na lepsze warunki dla nowych aktywności i poprawiającą się konkurencyjność.

Wyk.16. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 2003-2021

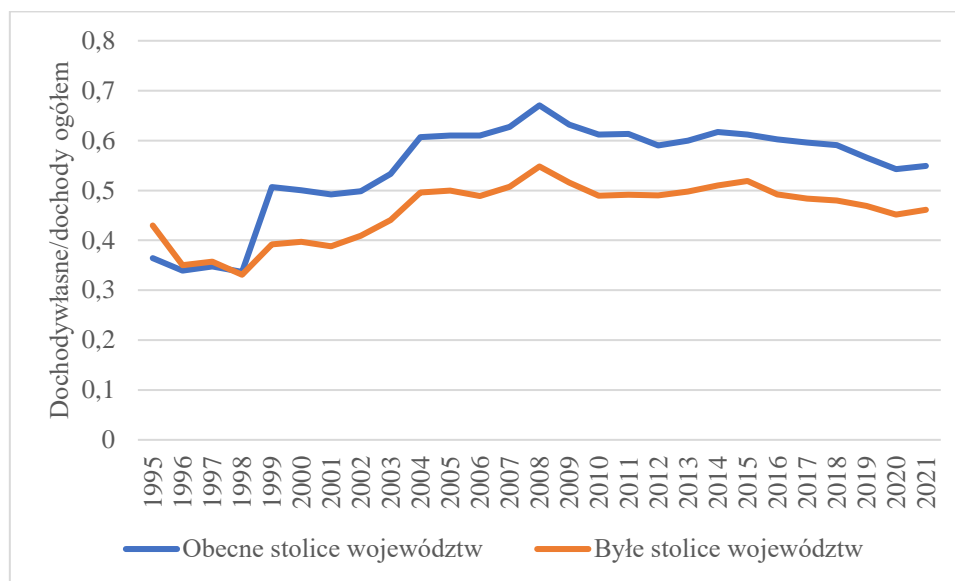


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Przez cały badany okres obecne stolice miast cechowały się wyższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w porównaniu do byłych miast wojewódzkich. Najmniejsza różnica pomiędzy obiema grupami miast wystąpiła w 2005 r., kiedy wynosiła 1,23 p.p., największa zaś w 2015 r., wynosząc 5,18 p.p.

Ostatni badany obszar to udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Świadczy on o autonomii finansowej władz lokalnych. Niski poziom tego wskaźnika oznacza wysoki poziom uzależnienia władz lokalnych od władz wyższego szczebla (regionalnych i krajowych). Wysoki poziom dochodów własnych zaś, może być miarą autonomii i swobody finansowej (Biernacki i in., 2012; Górecki i in., 2019).

Wyk.17. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 1995-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W latach przed reformą (1995-1998) były stolice województw cechowały się wyższym, lub zbliżonym poziomem dochodów własnych w porównaniu do byłych stolic województw. Sytuacja uległa zmianie już w pierwszym roku obowiązywania reformy administracyjnej. W następnych latach różnice pomiędzy obiema grupami miast utrzymywały się na poziomie około 10 p.p. Świadczy to o niższej autonomii finansowej byłych miast wojewódzkich i niższym poziomie swobody finansowej.

Reasumując, w obszarze finansów publicznych w zależności od analizowanych wymiarów, istnieją zróżnicowane tendencje pomiędzy obecnymi oraz byłymi stolicami województw. Saldo operacyjne, wyrażające różnice pomiędzy dochodami i wydatkami i dochodami bieżącymi w badanym okresie kształtowało się na podobnym poziomie w obu grupach miast, nie wykazując żadnych konkretnych tendencji świadczących o zróżnicowaniu. Z powodu braku dostępnych wcześniejszych danych, analizowano lata 2002-2021. Znaczne różnice wystąpiły w wielkości dochodów z CIT na mieszkańca w całym badanym czasie. W latach 2009-2021 wyższy poziom występował w grupie obecnych miast wojewódzkich, a dysproporcje pogłębiały się wraz z biegiem lat. W ostatnim roku badania- 2021, dochody z CIT były już dwukrotnie wyższe w obecnych stolicach województw. Także w całym badanym okresie (lata 2003-2021) obecne stolice województw cechowały się wyższym poziomem wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach. Z biegiem lat nie występował żaden konkretny trend, najwyższe różnice (5,18 p.p.) występowały w 2015 r., a najniższe (1,23 p.p.)

w 2005. Jedynym wskaźnikiem dotyczącym tego obszaru, który był dostępny w dłuższym horyzoncie czasu był udział dochodów własnych w budżecie miast. W latach przed wprowadzeniem reformy terytorialnej (1995-1998) wyższy poziom dochodów własnych występował w byłych stolicach województw. Po wprowadzeniu reformy to obecne stolice województw osiągnęły wyższą wartość wskaźnika, a różnica około p.p. utrzymywała się przez cały badany okres.

## **4.6. Noclegi i kapitał społeczny**

Odmiernym od poprzednich aspektem rozwoju miast jest ich usieciowienie oraz występowanie kapitału społecznego. We współczesnym, zglobalizowanym świecie istnieje wysoki poziom zagęszczenia formalnych i nieformalnych relacji pomiędzy miastami, co nazywane jest społeczeństwem sieci (Castells, 2013). Przepływy ludzi, kapitału, idei itp. mogą być miernikiem roli ośrodka w zglobalizowanej gospodarce. Dlatego badanym wymiarem rozwoju jest liczba udzielonych noclegów, która świadczy o ilości odwiedzających ośrodki, a częściowo także o roli miasta w strukturze sieciowej. Kapitał społeczny jest zaś niematerialnym aspektem rozwoju, mającym silny wpływ na inne wymiary. Zaufanie publiczne i zaangażowanie społeczne przyczyniają się do wzrostu i rozwoju gospodarczego (Fukuyama i in., 1997; Działek, 2011) oraz wpływają pozytywnie na działanie państwa i realizowane polityki publiczne (Acemoğlu i in., 2022).

### **4.6.1. Udzielone noclegi**

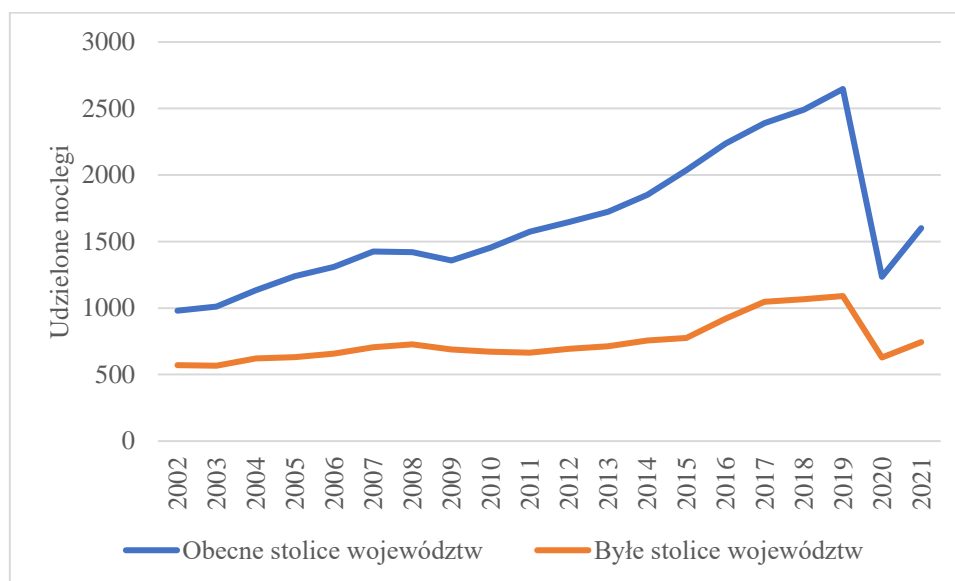
Natężenie ruchu turystycznego określa pełnienie przez miasta wielu z funkcji egzogenicznych i wskazuje, jakie miejsce zajmuje dany ośrodek w hierarchii funkcjonalnej miast. Istnieje wiele celów turystyki i nie wszystkie z nich związane są z funkcją wypoczynkową. Ludzie odwiedzają miasta w wielu celach, w tym w związku z obowiązkami zawodowymi (turystyka biznesowa, kongresowa,) czy aby spełniać funkcje wyższego rzędu, które nie są dostępne w ich miejscu zamieszkania takie jak funkcje zdrowotne, czy związane z rozrywką (Panasiuk i Sawińska, 2006: 24-29). Liczba udzielony noclegów może być więc traktowana jako niedoskonała<sup>40</sup> miara realizacji funkcji egzogenicznych miast, ich atrakcyjności turystycznej i umiędzynarodowienia (Zmysłony, 2015: 317-323).

---

<sup>40</sup> Niedoskonałość polega przede wszystkim na tym, że odwiedzający nie zawsze wybierają nocleg w danym ośrodku. Przede wszystkim w ramach realizacji funkcji centralnych dla swojego otoczenia, użytkownicy miasta realizują swoje potrzeby i wracają do swoich domów przed nocą. W ramach większych obszarów funkcjonalnych zaś, nocleg nie zawsze jest związany z miejscem realizacji usług. Por. (Panasiuk i Sawińska, 2006: 24-30).



Wyk.18. Udzielone noclegi w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w byłych i obecnych miastach wojewódzkich w latach 2002-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

W całym okresie badania obecne stolice województw cechowały się znacznie większą liczbą udzielonych noclegów (Wyk.18.). Różnica pomiędzy obiema grupami miast powiększała się, aż do wystąpienia skutków kryzysu COVID-19, który cechował się zmniejszeniem generalnej aktywności i wieloma restrykcjami dotyczącymi poruszania się i zakazem ruchu turystycznego (Kudełko i in., 2020). W pierwszym badanym roku liczba udzielonych noclegów w obecnych stolicach województw była wyższa o około 70% w stosunku do byłych miast wojewódzkich. W ostatnim zaś roku przed wystąpieniem pandemii, w obecnych stolicach udzielono aż o 142% więcej noclegów. Świadczy to o pogłębiającej się dysproporcji w obu grupach miast w zakresie realizowania funkcji egzo genicznych, w tym turystycznej.

#### 4.6.2. Kapitał społeczny

Kapitał społeczny jest istotnym czynnikiem rozwoju miast (Lloyd-Jones i Rakodi, 2014). Składa się on z funkcjonujących w społeczeństwie norm, powiązań opartych na zaufaniu, sieci zależności w grupach społecznych. Jest on istotny, ponieważ sprzyja współpracy i kooperacji pomiędzy ludźmi, zwiększając efektywność funkcjonowania całego systemu społeczno-gospodarczego (Putnam, 2008). Według R. Putnama, kapitał społeczny może być

mierzony empirycznie poprzez pomiar (Putnam, 2001): życia społecznego (liczba i aktywność organizacji pozarządowych), zaangażowania w sprawy publiczne (udział w wyborach i zebraniach politycznych), wolontariatu, nieformalnego zaangażowania społecznego oraz zaufania.

Udział mieszkańców w lokalnych wyborach wyraża zainteresowanie mieszkańców sprawami publicznymi. Wybór swoich przedstawicieli do rządu jednostką samorządu terytorialnego wymaga rozeznania wśród kandydatów, programów wyborczych, lokalnych problemów etc. Frekwencja wyborcza wśród badanych miast w pierwszym badanym roku-2006, była bardzo zbliżona w obu grupach (tylko 0,1 p.p. różnicy). W dwóch kolejnych wyborach samorządowych w 2010 i 2014 roku, to były stolice województw cechowały się wyższą frekwencją wyborczą, przewyższając procent wyborców w obecnych stolicach o około 2 p.p. (Tab.8). Sytuacja diametralnie zmieniła się w 2018 r., gdy udział w lokalnych wyborach uległ znacznemu zwiększeniu w obu grupach miast. Tym razem, to obecne stolice województw charakteryzowały się wyższą frekwencją wyborczą o ponad 4 p.p. aniżeli były stolice województw.

Tab.8. Przeciętna frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w byłych i obecnych miastach wojewódzkich w latach 2006, 2010, 2014 i 2018

	2006	2010	2014	2018
Obecne stolice województw	41,65%	41,11%	40,85%	55,73%
Byłe stolice województw	41,75%	43,31%	42,69%	51,63%

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Kolejny badany wymiar kapitału społecznego to liczba organizacji pozarządowych: stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji. Jest to kategoria tzw. „trzeciego sektora”, czyli organizacji niekomercyjnych, które nie są nastawione na zysk i realizująca działania na rzecz interesu publicznego. Istnieje wiele rodzajów organizacji, w tym działających w obszarach: pomocy i integracji społecznej, wykluczenia społecznego, pomocy charytatywnej, podtrzymywania tradycji narodowej, obywatelskiej i kulturowej, działalności na rzecz mniejszości, promocji zdrowia, rozwoju gospodarczego, rozwoju techniki, wspólnot lokalnych, kultury i sztuki, upowszechniania kultury fizycznej, ekologii, turystyki, praw człowieka i inne (Schmidt, 2012: 12-22).

Wyk.19. Przeciętna liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych w byłych i obecnych miastach wojewódzkich w latach 2005-2021.



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Liczba organizacji pozarządowych w obecnych stolicach województw była wyższa w całym okresie badania (Wyk.19.). Z wyjątkiem 2018 r. w obu grupach miast liczba organizacji systematycznie rosła. Dynamika tych zmian była jednak wyższa w obecnych stolicach województw. W 2005 r. w obecnych stolicach znajdowało się około 23% więcej organizacji pozarządowych, w 2021 r. zaś, już 36%. Oznacza to, że w badanym okresie zaobserwowano zwiększanie się dysproporcji w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w obu grupach miast.

#### 4.7. Wnioski

Sytuacja byłych miast wojewódzkich w porównaniu do obecnych stolic wraz z biegiem czasu ulega ciągłemu pogorszeniu w niemal wszystkich analizowanych wymiarach rozwoju społeczno-gospodarczego. Pomimo braku dostępności wszystkich danych i wzięcia pod uwagę w przypadku niektórych wskaźników krótszych przedziałów czasowych aniżeli pełny okres po wprowadzeniu reformy, różnice analizowanych wskaźników są znaczące. W aspekcie demograficznym, były stolice województw cechują się postępującą depopulacją, podczas badanego okresu liczba ludności w tych ośrodkach zmniejszyła się o około 400 tys. mieszkańców (około 13% populacji). W obecnych stolicach województw zaś, liczba ludności znajduje się na względnie stałym poziomie. Zwiększanie się dysproporcji zauważono także w obszarze migracji, gdzie wskaźnik salda migracji jest w byłych stolicach województw niższy o 4,4 na 1000 mieszkańców niż w obecnych stolicach. Podobnie kształtowała się wielkość

przyrostu naturalnego, gdzie można zauważyć zwiększanie się rozbieżności, a w ostatnim badanym roku różnica pomiędzy obecnymi a byłymi stolicami województw wynosi 2,3 na 1000 mieszkańców. Pomimo początkowo znacznie młodszej struktury demograficznej, proces starzenia się społeczeństwa w byłych stolicach województw był bardziej intensywny i w ostatnich latach badania to one cechują się starszą strukturą społeczną.

Zwiększające się rozbieżności dotyczą także rynku pracy. W obecnych stolicach województw zaobserwowano wyższą dynamikę aktywności zawodowej mieszkańców (w ostatnim badanym roku w obecnych stolicach pracowało 86 osób więcej na 1000 mieszkańców), czy poziomie wynagrodzeń, mierzonym dochodami z podatku PIT do lokalnego budżetu, gdzie zwiększały się one w badanym okresie, a różnica w ostatnim roku wynosiła przeciętnie 523 zł na korzyść obecnych stolic województw.

W obszarze gospodarki także zauważono rosnące dysproporcje rozwojowe. Dynamika wzrostu liczby podmiotów gospodarczych była wyższa w obecnych stolicach województw, osiągając 95% wzrostu w badanym okresie w porównaniu do 69% w byłych miastach wojewódzkich. Zróznicowanie pomiędzy obiema grupami miast wzrastało także w obszarze spółek prawa handlowego i podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego - obie te wartości w ostatnim badanym roku były trzykrotnie wyższe w obecnych stolicach województw. W obszarze udziału podmiotów usługowych w strukturze gospodarczej także nastąpiła polaryzacja na korzyść obecnych stolic województw.

W wymiarze finansów publicznych dla większości badanych wskaźników zaobserwowano rosnące dysproporcje pomiędzy obiema grupami miast. Dynamika wzrostu dochodów budżetowych z podatku CIT była wyższa w obecnych stolicach województw, a różnica pomiędzy obiema grupami w ostatnim badanym roku była prawie dwukrotna. Obecne stolice województw cechowały się także wyższym poziomem wydatków inwestycyjnych w budżetach. Pomimo początkowo wyższej autonomii finansowej byłych stolic województw mierzonej udziałem dochodów własnych w budżecie, po wprowadzeniu reformy administracyjnej to obecne stolice województw zaczęły cechować się wyższą autonomią. W ostatnich badanych latach udział dochodów własnych w budżetach obecnych stolic był około 10 p.p. wyższy aniżeli w byłych miastach wojewódzkich.

Rosnące rozbieżności zaobserwowano wśród liczby odwiedzających miasta. Dynamika liczby udzielonych noclegów była wyższa w grupie obecnych stolic województw- tuż przed skutkami pandemii COVID-19 w obecnych stolicach województw udzielono około 2,4 razy więcej noclegów niż w byłych stolicach. Podobny wzrost rozbieżności zaobserwowano wśród

liczby stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych, a w ostatnim roku w obecnych stolicach znajdowało się ich o 36 p.p. więcej aniżeli w byłych stolicach.

Nie wszystkie analizowane wskaźniki wskazują na zwiększanie się dysproporcji rozwojowych pomiędzy obecnymi i byłymi stolicami województw. Bezrobocie w obu grupach badanych miast obniżało się przez cały badany okres. Stopa bezrobocia w byłych stolicach województw była początkowo na znacznie wyższym poziomie, osiągając ponad 18%, aniżeli w obecnych stolicach, gdzie wartość wskaźnika wynosiła około 12%. Bezrobocie sukcesywnie spadało, a finalna różnica pomiędzy obiema grupami wynosiła około 2 p.p., chociaż nadal wskaźnik był wyższy w byłych stolicach. Brak jasnej tendencji wystąpił przy badaniu nadwyżki finansowej obu grup miast. Podobnie przy analizie frekwencji wyborczej, która przy badaniu czterech ostatnich wyborów samorządowych była zmienna, w wyborach w 2006 roku była podobna w obu grupach miast, w dwóch kolejnych wyższą frekwencją wyborczą charakteryzowały się były stolice województw. W ostatnich badanych wyborach zaś, to w obecnych stolicach frekwencja była wyższa o około 4 p.p.

## **5. Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych miast wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021**

### **5.1. Źródła i metody badań**

#### **5.1.1. Dobór metody statystycznej**

Jak przedstawiono w części teoretycznej niniejszej dysertacji, rozwój społeczno-gospodarczy jest szerokim, wielowymiarowym zagadnieniem. W literaturze przedmiotu brakuje konsensusu dotyczącego zamkniętego katalogu cech, z jakich składa się pojęcie rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego metoda statystyczna wykorzystywana przy jego badaniu powinna uwzględniać wiele cech każdego obiektu, aby nie pomijać ich złożoności i nie uzależniać rozwoju tylko od jednego z wymiarów. Kryteria takie spełnia grupa metod statystycznych analiz wielowymiarowych, za pomocą których bada się relacje istniejące pomiędzy wieloma zmiennymi zależnymi (P. Nijkamp, 1986; Runge, 2007; Balicki, 2009: 15-16; Dańska-Borsiak i Laskowska, 2016: 7-8; Wydymus, 2017). W badaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast powszechnie wykorzystuje się metody syntetycznych wskaźników, pozwalających na hierarchizację obiektów wedle wybranych cech. Ich porównanie w okresie wielu lat pozwala zaś na analizę zmian poziomu rozwoju (Komorowski, 2012; Hajder, 2016; Kurniewicz i Swianiewicz, 2016; Kisiała, 2017; Tomaszewski, 2019). Badacze używają wielu różnorodnych metod tworzenia syntetycznych wskaźników, a różnice pomiędzy metodami dotyczą głównie: normowania zmiennych, ich ważenia, wyznaczenia miary odległości oraz zasad wyznaczania wzorca (Lipieta i Zeliaś, 2000; Balicki, 2009: 317-334). W pracy wykorzystano syntetyczny wskaźnik, zbudowany za pomocą metody unitaryzacji zerowanej. Jest to metoda uniwersalna, która może być wykorzystywana do badania różnorodnych parametrów, wyróżniająca się przyjęciem stałego punktu odniesienia, stanowiącego rozstęp zmiennej normowanej (Kukuła, 1999).

#### **5.1.2. Metoda unitaryzacji zerowanej**

Miary wybrane do konstrukcji syntetycznego wskaźnika przekształcono metodą unitaryzacji zerowanej, zmieniając zmienne diagnostyczne  $x_{ij}$  ( $i$  - nr obiektu,  $j$  - nr wartości cechy) według wzorów (1) i (2) (Kukuła, 1999: 6-7):

- dla stymulant:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}} \quad (1)$$

- dla destymulant:

$$z_{ij} = \frac{\max_i x_{ij} - x_{ij}}{\max_i x_{ij} - \min_i x_{ij}} \quad (2)$$

Wartość minimalna oraz maksymalna określona jest każdorazowo dla wszystkich lat, uwzględniając zbiór wszystkich miast. Następnie zmienną syntetyczną stworzono przez agregację zmiennych przekształconych według wzoru:

$$Q_i = \frac{1}{s} \sum_{i=1}^s z_{ij} \quad (3)$$

gdzie  $s$  - liczba zmiennych diagnostycznych. Wartości zmiennej syntetycznej przyjmują wartość od 0 do 1, przy czym im większa wartość zmiennej, tym wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego badanego miasta. W badaniu wartości zmiennej syntetycznej obliczono dla każdego roku w okresie 1995-2021 oraz dokonano periodyzacji na dwa okresy: przed reformą administracyjną (1995-1998) oraz po reformie administracyjnej (1999-2021), co umożliwiło porównanie zmian poziomu rozwoju pomiędzy dwoma okresami. W analizie wykorzystano: analizę pozycji w hierarchii miast wyznaczonej wskaźnikiem syntetycznym, test statystyczny istotności różnic t-Studenta dla wartości zmiennej syntetycznej przed oraz po reformie dla wszystkich zmian oraz dwóch grup miast: byłych i obecnych stolic województw, porównawczą analizę poziomu zmian zmiennej agregatowej oraz średnie tempo zmian zjawiska w czasie. W dalszej części wykorzystano analizę zmian w rankingu dynamiki rozwoju miast.

### 5.1.3. Wybór cech diagnostycznych

Najważniejszym etapem przy zastosowaniu metod bazujących na wykorzystaniu wskaźników syntetycznych jest właściwy dobór cech diagnostycznych określających poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast. W literaturze brakuje uniwersalnego, ogólnie przyjętego katalogu miar, za pomocą którego można mierzyć rozwój społeczno-gospodarczy.

Dodatkowym ograniczeniem jest stosunkowo mała dostępność danych w polskiej statystyce publicznej zestawianych w dłuższych szeregach czasowych dotyczących miast. Ich dobór jest więc „...kompromisem pomiędzy dostępnością danych, a pożądaną merytoryczną poprawnością” (Gwosdz i in., 2019: 61-62). W niniejszej pracy wskaźniki wybrane zostały na podstawie kryterium merytorycznego, analizując studia literaturowe dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Na początku dokonano szerokiego przeglądu publikacji oraz zbiorów danych w celu wytypowania wskaźników. Następnie przeprowadzono selekcję zmiennych na podstawie wybranych przez autora kryteriów:

- dostępności,
- kompletności,
- wartości analitycznej,
- porównywalności,
- powszechnej akceptacji.

Kryterium dostępności związane jest zarówno z istnieniem wskaźników w okresie przyjętym dla pracy (1995-2021 r.), jak i publicznym dostępem do danych. Wykluczono więc wskaźniki nieobejmujące tego zakresu czasowego. Druga cecha to kompletność - dla rzetelnego przeprowadzenia badania konieczne jest uwzględnienie wszystkich 49 miast posiadających status stolic województw przed 1999 r. Kolejne kryterium to wartość analityczna, odnosząca się do opisu zjawisk i procesów kształtujących procesy rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Wskaźniki powinny obejmować wybrane aspekty rozwoju, a każdy z nich powinien wносить nową wartość informacyjną w stosunku do innych wskaźników. Czwarta cecha to porównywalność. Dobrane wskaźniki doprowadzone zostały do formy, w której dają informację o porównywalnych obiektach, eliminując zaburzenia związane np. z różnorodną wielkością miast. Aby zrealizować cel ten, wskaźniki zostały przekształcone do porównywalnych dla wielu miast miar, np. określając wartość w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Ostatnia cecha to powszechna akceptacja. Skoro dobór cech diagnostycznych do wskaźnika jest subiektywny oznacza to, że brakuje uniwersalnej, przyjętej przez ogół miary rozwoju społeczno-gospodarczego. Aby zachować jak najwyższy poziom obiektywizmu, przyjęto, że wskaźniki wybrane w pracy muszą być używane także przynajmniej w kilku badaniach rozwoju społeczno-gospodarczego polskich miast. Zmienne przyjęte do konstrukcji wskaźnika syntetycznego ujęto w Tab.9.



Tab.9. Zmienne diagnostyczne przyjęte do konstrukcji syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast

Zmienna diagnostyczna	Stymulanta/Destymulanta	Prace w których wykorzystano wskaźnik
Zmiana liczby ludności w porównaniu do 1995 r.	Stymulanta	(Hajder, 2016; Kurniewicz i Swianiewicz, 2016; Tomaszewski, 2019)
Mieszkania oddane do użytkowania na 1000 mieszkańców	Stymulanta	(Komorowski, 2012; Hajder, 2016; Kisiała, 2017)
Dochody pochodzące z podatku od nieruchomości na 1 mieszkańca	Stymulanta	(Hajder, 2016; Kurniewicz i Swianiewicz, 2016)
Udział dochodów własnych w budżecie	Stymulanta	(Komorowski, 2012; Hajder, 2016; Kisiała, 2017)
Liczba podmiotów sektora prywatnego na 100 mieszkańców	Stymulanta	(Hajder, 2016; Tomaszewski, 2019)
Udział mieszkańców w wieku 65+ w ogóle ludności	Destymulanta	(Hajder, 2016; Kisiała, 2017; Tomaszewski, 2019)

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Syntetyczny wskaźnik składa się z 6 zmiennych, które łącznie określają poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Autor zdawał sobie sprawę ze stosunkowo niewielkiej liczby zmiennych określających rozwój społeczno-gospodarczy, jednak w dysertacji wykorzystano wszelkie wskaźniki, które spełniły kryteria doboru. Ich liczba jest porównywalna do prac podejmujących podobną tematykę. Przy konstrukcji miary rozwoju społeczno-gospodarczego T. Kudłacz wykorzystał tylko 3 wskaźniki (T. Kudłacz, 2009), 4 wskaźniki wykorzystano w innych pracach badających rozwój społeczno-gospodarczy byłych stolic województw (Kurniewicz i Swianiewicz, 2016; Tomaszewski, 2019). Większą liczbę wskaźników, odpowiednio 8 i 10 wykorzystano w pracach J. Komorowskiego oraz W. Kisiały. Badania te różniły się jednak od tych podejmowanych w niniejszej pracy mniejszym zakresem czasowym badania, obejmującym odpowiednio lata 2000-2009 (Komorowski, 2012) i lata 1999-2015 (Kisiała, 2017).

Pierwsza zmienna przyjęta we wskaźniku syntetycznym to zmiana liczby ludności w porównaniu do 1995 r. Liczba ludności świadczy o atrakcyjności osiedleńczej ośrodka i pokazuje zdolność przyciągania nowych mieszkańców przez miasto. Pośrednio jest ona związana z jakością życia w ośrodku, poziomem usług publicznych, stanem rynku pracy i innymi cechami mającymi wpływ na migracje ludności. Jest to stymulanta, co oznacza, że im

bardziej atrakcyjny ośrodek, tym więcej ludności wykazuje chęć mieszkania w nim. Przyjęto wskaźnik dynamiczny, porównujący poziom liczby ludności do stanu z 1995 r., gdyż dla badania ważniejsza jest dynamika liczby ludności, aniżeli jej nominalna wartość. Dzięki przekształceniu, wskaźnik jest porównywalny i nie zaburza go zróżnicowana wielkość badanych miast. Druga zmienna to mieszkania oddane do użytkowania w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. Wskaźnik jest stymulantą i obrazuje wartość inwestycji mieszkaniowych w mieście, pośrednio świadcząc o oczekiwaniach inwestorów, poziomie zamożności mieszkańców oraz rozwoju ludnościowym miasta. Kolejny przyjęty wskaźnik to dochody pochodzące z podatku od nieruchomości na jednego mieszkańca. Obrazuje on stan lokalnej gospodarki. Jest stymulantą rozwoju gospodarczego, co oznacza, że im wyższe dochody z tego podatku, tym większa jest liczba lokali wykorzystywanych zarówno przez mieszkańców, jak i na potrzeby działalności gospodarczej. Czwarta zmienna to udział dochodów własnych w ogólnym budżecie miasta, który także jest stymulantą i świadczy o tym, jaki poziom autonomii finansowej posiadają władze samorządowe i jaką część dochodów budżetowych pokrywają podmioty działające na terenie miasta. Piąty wskaźnik to liczba podmiotów prywatnych w przeliczeniu na 100 mieszkańców. Świadczy on pośrednio o poziomie przedsiębiorczości mieszkańców ośrodka i prężności lokalnej gospodarki. Ostatnia wykorzystana zmienna to udział mieszkańców w wieku 65 lat i starszych w ogólnej liczbie ludności. Wśród użytych wskaźników, jako jedyny jest on destymulantą, a wzrost jego wartości świadczy o starzeniu się ludności ośrodka. Wyjazd młodych mieszkańców, lub brak migracji młodych ludzi do miasta traktowany może być pośrednio jako brak atrakcyjności osiedleńczej, słabość lokalnego rynku pracy, niski poziom jakości życia czy brak oferty mieszkaniowej.

Badania zrealizowano w latach 1995-2021. Założeniem badania było uchwycenie jak najdłuższego horyzontu czasowego, uwzględniającego także okres przed wprowadzeniem reformy administracyjnej. Następnie, analizowano skutki reformy w krótkim, średnim oraz długim okresie czasu po zmianach administracyjnych.

## 5.2. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obecnych i byłych stolic wojewódzkich w Polsce w latach 1995-2021

### 5.2.1. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obecnych i byłych stolic województw w okresie przed oraz po reformie terytorialnej

Pierwszym etapem badania było obliczenie wskaźnika syntetycznego według metody unitaryzacji zerowanej, będącego miarą rozwoju społeczno-gospodarczego. Został on obliczony dla każdego roku w okresie 1995-2021. Syntetyczna miara stworzona została na podstawie 6 wskaźników: zmiany poziomu ludności w porównaniu do 1995 r., liczby mieszkań oddanych do użytkowania w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, dochodów pochodzących z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na 1 mieszkańca, udziału dochodów własnych w budżecie, liczby podmiotów sektora prywatnego w przeliczeniu na 100 mieszkańców oraz udziale mieszkańców w wieku powyżej 65 lat w ogólnej liczbie ludności.

Wykorzystana metoda unitaryzacji zerowanej wyznacza względny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego badanych miast, który jest określony względem innych ośrodków znajdujących się w badanym zbiorze. Niskie pozycje w rankingu nie oznaczają więc, że dane miasto nie rozwija się. Oznacza to tylko, że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jest niższy, aniżeli w innych badanych miastach. Wskaźnik syntetyczny pozwala więc na analizę względnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast, obserwowanego na podstawie wartości wskaźnika oraz hierarchii miast.

Średnią wartość wskaźnika w okresie przed (lata 1995-1998) oraz po (lata 1999-2021) wprowadzeniu reformy administracyjnej przedstawiono w Tab.10. Przeciętna wartość wskaźnika wzrosła po wprowadzeniu reformy tylko w 8 miastach, z czego 6 z nich to obecne stolice województw. Wśród byłych stolic województw, średnia wartość syntetycznego wskaźnika zwiększyła się nieznacznie tylko w Wałbrzychu (wzrost o 0,01) oraz Sieradzu (wzrost o 0,01). W kolejnych 41 ośrodkach średnia wartość wskaźnika uległa zmniejszeniu.

Tab.10. Średnia wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed (1995-1998) oraz po (1999-2021) wprowadzeniu reformy terytorialnej

Miasto	Średnia przed reformą	Średnia po reformie	Różnica	Dynamika
<b>Wrocław</b>	0,442	0,555	0,1131	25,6%
<b>Bydgoszcz</b>	0,376	0,327	-0,0490	-13,0%
<b>Toruń</b>	0,497	0,421	-0,0762	-15,3%

<b>Lublin</b>	0,416	0,382	-0,0335	-8,1%
<b>Gorzów Wielkopolski</b>	0,470	0,425	-0,0449	-9,6%
<b>Zielona Góra</b>	0,576	0,480	-0,0963	-16,7%
<b>Łódź</b>	0,217	0,285	0,0681	31,4%
<b>Kraków</b>	0,425	0,553	0,1279	30,1%
<b>Warszawa</b>	0,534	0,677	0,1427	26,7%
<b>Opole</b>	0,451	0,445	-0,0050	-1,1%
<b>Rzeszów</b>	0,399	0,498	0,0995	24,9%
<b>Białystok</b>	0,555	0,443	-0,1117	-20,1%
<b>Gdańsk</b>	0,408	0,533	0,1255	30,8%
<b>Katowice</b>	0,376	0,353	-0,0238	-6,3%
<b>Kielce</b>	0,400	0,359	-0,0414	-10,3%
<b>Olsztyn</b>	0,514	0,469	-0,0457	-8,9%
<b>Poznań</b>	0,433	0,517	0,0842	19,4%
<b>Szczecin</b>	0,474	0,445	-0,0287	-6,1%
Jelenia Góra	0,401	0,276	-0,1244	-31,1%
Legnica	0,365	0,355	-0,0102	-2,8%
Wałbrzych	0,183	0,195	0,0118	6,5%
Włocławek	0,462	0,347	-0,1148	-24,9%
Biała Podlaska	0,492	0,347	-0,1451	-29,5%
Chełm	0,456	0,233	-0,2230	-49,0%
Zamość	0,497	0,299	-0,1975	-39,8%
Piotrków Trybunalski	0,344	0,288	-0,0562	-16,3%
Skierniewice	0,432	0,361	-0,0709	-16,4%
Nowy Sącz	0,451	0,350	-0,1009	-22,4%
Tarnów	0,347	0,255	-0,0924	-26,6%
Ostrołęka	0,536	0,369	-0,1666	-31,1%
Płock	0,616	0,532	-0,0845	-13,7%
Radom	0,353	0,280	-0,0731	-20,7%
Siedlce	0,521	0,405	-0,1164	-22,3%
Krosno	0,447	0,302	-0,1454	-32,5%
Przemyśl	0,366	0,194	-0,1713	-46,9%
Tarnobrzeg	0,374	0,267	-0,1073	-28,7%
Łomża	0,436	0,315	-0,1202	-27,6%
Suwałki	0,457	0,384	-0,0726	-15,9%
Słupsk	0,353	0,328	-0,0257	-7,3%
Bielsko-Biała	0,432	0,430	-0,0020	-0,5%
Częstochowa	0,334	0,253	-0,0813	-24,3%
Elbląg	0,356	0,281	-0,0744	-20,9%
Kalisz	0,403	0,334	-0,0692	-17,2%
Konin	0,473	0,328	-0,1457	-30,8%
Leszno	0,508	0,418	-0,0899	-17,7%
Koszalin	0,463	0,422	-0,0418	-9,0%
Ciechanów	0,413	0,411	-0,0019	-0,5%
Piła	0,524	0,309	-0,2143	-40,9%
Sieradz	0,322	0,336	0,0140	4,3%

Objaśnienie: pogrubioną czcionką zaznaczono obecne miasta wojewódzkie.

Źródło: opracowanie własne.

Z perspektywy dynamiki zmian średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, najwyższa wartość pozytywnych zmian wystąpiła w obecnych stolicach województw: Łodzi (wzrost o 31,4%), Gdańsku (wzrost o 30,8%) i Krakowie (wzrost o 30,1%). Pozytywne zmiany nastąpiły łącznie w 6 obecnych stolicach województw i 2 byłych miastach wojewódzkich. Najwyższa ujemna dynamika średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego wystąpiła zaś w Chełmie (-49%), Przemyśle (-46,9%) i Pile (-40,9%). Łącznie dynamika przeciętnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego była ujemna w 12 obecnych stolicach województw i 29 byłych stolicach województw.

Kolejnym etapem analizy było przeprowadzenie testu statystycznego zmiany średniej wartości wskaźnika syntetycznego dla okresu przed reformą terytorialną (lata 1995-1998) oraz po wprowadzeniu reformy (lata 1999-2021). Wykonano go na podstawie testu t-Studenta, wykorzystywanego do badania istotności statystycznej różnic średnich wartości określonej cechy w dwóch grupach. W przypadku badania istotności statystycznej różnicy pomiędzy średnimi wartościami wskaźnika dla okresów przed oraz po wprowadzeniu reformy wykorzystano test t-Studenta, wykorzystując wzór (4) (Sobczyk, 2007: 131-137):

$$t = \frac{\bar{x}_1 - \bar{x}_2}{\sqrt{\frac{SD_1^2}{n_1} + \frac{SD_2^2}{n_2}}} \quad (4)$$

gdzie,

$\bar{x}_1$ - średnia dla pierwszej grupy,

$\bar{x}_2$ - średnia dla drugiej grupy,

$SD_1^2$ - odchylenie standardowe dla pierwszego okresu,

$SD_2^2$ - odchylenie standardowe dla drugiego okresu,

$n_1$ - liczba obserwacji dla pierwszego okresu,

$n_2$ - liczba obserwacji dla drugiego okresu.

Przyjęto, że wynik jest istotny statystycznie, gdy wartość p (*p-value*) jest niższa od konwencjonalnego poziomu istotności 0,05, co wskazuje na odrzucenie hipotezy zerowej mówiącej, że średnie wartości syntetycznego wskaźnika są takie same w obu grupach (podokresach). W zbiorze wszystkich 49 miast, zmiana średniego poziomu rozwoju społeczno-

gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej okazała się istotna statystycznie dla 26 miast (Tab.11.). Wśród grupy obecnych stolic województw, dla których zmiana okazała się istotna statystycznie, zwiększył się poziom rozwoju 6 ośrodków (Wrocław, Kraków, Warszawa, Rzeszów, Gdańsk, Poznań), pogorszył zaś 4 z nich (Bydgoszcz, Toruń, Zielona Góra, Białystok). Warto zauważyć, że pogorszenie poziomu rozwoju dla obecnych stolic nie było znaczne i wyniosło maksymalnie -0,11 dla Białegostoku. Wśród byłych stolic województw, zmiana poziomu rozwoju istotna statystycznie okazała się dla 16 ośrodków (Jelenia Góra, Włocławek, Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Piotrków Trybunalski, Skierniewice, Nowy Sącz, Tarnów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Krosno, Przemyśl, Tarnobrzeg, Łomża, Suwałki, Częstochowa, Elbląg, Kalisz, Konin, Leszno oraz Piła). Sytuacja każdej z tych byłych stolic województw pogorszyła się po reformie administracyjnej. Zmiana przeciętnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po reformie administracyjnej nie była istotna statystycznie dla 15 byłych stolic województw.

Tab.11. Wyniki testu istotności różnic w średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed reformą administracyjną w 1999 r. i w okresie po jej wprowadzeniu we wszystkich miastach

miasto	średnia		Różnica średnich	t	p
	przed reformą	po reformie			
<b>Wrocław</b>	0,442	0,555	0,113	3,428	0,002
<b>Bydgoszcz</b>	0,376	0,327	-0,049	-2,149	0,042
<b>Toruń</b>	0,497	0,421	-0,076	-2,455	0,021
<b>Lublin</b>	0,416	0,382	-0,034	-1,317	0,200
<b>Gorzów Wielkopolski</b>	0,470	0,425	-0,045	-1,548	0,134
<b>Zielona Góra</b>	0,576	0,480	-0,096	-3,769	0,001
<b>Łódź</b>	0,217	0,285	0,068	1,941	0,064
<b>Kraków</b>	0,425	0,553	0,128	3,972	0,001
<b>Warszawa</b>	0,534	0,677	0,143	5,394	0,000
<b>Opole</b>	0,451	0,445	-0,005	-0,171	0,865
<b>Rzeszów</b>	0,399	0,498	0,099	2,774	0,010
<b>Białystok</b>	0,555	0,443	-0,112	-4,693	0,000
<b>Gdańsk</b>	0,408	0,533	0,126	3,561	0,002
<b>Katowice</b>	0,376	0,353	-0,024	-0,751	0,460
<b>Kielce</b>	0,400	0,359	-0,041	-1,365	0,184
<b>Olsztyn</b>	0,514	0,469	-0,046	-1,208	0,238
<b>Poznań</b>	0,433	0,517	0,084	2,922	0,007

<b>Szczecin</b>	0,474	0,445	-0,029	-1,500	0,146
Jelenia Góra	<b>0,401</b>	<b>0,276</b>	-0,124	-4,960	<b>0,000</b>
Legnica	0,365	0,355	-0,010	-0,548	0,589
Wałbrzych	0,183	0,195	0,012	0,399	0,693
Włocławek	<b>0,462</b>	<b>0,347</b>	-0,115	-4,257	<b>0,000</b>
Biała Podlaska	<b>0,492</b>	<b>0,347</b>	-0,145	-6,080	<b>0,000</b>
Chełm	<b>0,456</b>	<b>0,233</b>	-0,223	-6,590	<b>0,000</b>
Zamość	<b>0,497</b>	<b>0,299</b>	-0,198	-5,538	<b>0,000</b>
Piotrków Trybunalski	<b>0,344</b>	<b>0,288</b>	-0,056	-2,228	<b>0,035</b>
Skierniewice	<b>0,432</b>	<b>0,361</b>	-0,071	-2,214	<b>0,036</b>
Nowy Sącz	<b>0,451</b>	<b>0,350</b>	-0,101	-3,527	<b>0,002</b>
Tarnów	<b>0,347</b>	<b>0,255</b>	-0,092	-4,389	<b>0,000</b>
Ostrołęka	<b>0,536</b>	<b>0,369</b>	-0,167	-7,565	<b>0,000</b>
Płock	<b>0,616</b>	<b>0,532</b>	-0,084	-2,873	<b>0,008</b>
Radom	<b>0,353</b>	<b>0,280</b>	-0,073	-2,634	<b>0,014</b>
Siedlce	<b>0,521</b>	<b>0,405</b>	-0,116	-4,153	<b>0,000</b>
Krosno	<b>0,447</b>	<b>0,302</b>	-0,145	-6,732	<b>0,000</b>
Przemyśl	<b>0,366</b>	<b>0,194</b>	-0,171	-6,766	<b>0,000</b>
Tarnobrzeg	<b>0,374</b>	<b>0,267</b>	-0,107	-4,183	<b>0,000</b>
Łomża	<b>0,436</b>	<b>0,315</b>	-0,120	-6,128	<b>0,000</b>
Suwałki	<b>0,457</b>	<b>0,384</b>	-0,073	-4,067	<b>0,000</b>
Słupsk	0,353	0,328	-0,026	-0,856	0,400
Bielsko-Biała	0,432	0,430	-0,002	-0,071	0,944
Częstochowa	<b>0,334</b>	<b>0,253</b>	-0,081	-3,168	<b>0,004</b>
Elbląg	<b>0,356</b>	<b>0,281</b>	-0,074	-3,456	<b>0,002</b>
Kalisz	<b>0,403</b>	<b>0,334</b>	-0,069	-2,179	<b>0,039</b>
Konin	<b>0,473</b>	<b>0,328</b>	-0,146	-5,189	<b>0,000</b>
Leszno	<b>0,508</b>	<b>0,418</b>	-0,090	-3,180	<b>0,004</b>
Koszalin	0,463	0,422	-0,042	-1,540	0,136
Ciechanów	0,413	0,411	-0,002	-0,090	0,929
Piła	<b>0,524</b>	<b>0,309</b>	-0,214	-4,874	<b>0,000</b>
Sieradz	0,322	0,336	0,014	0,407	0,687

Źródło: opracowanie własne (na czerwono zaznaczono wyniki testów t-studenta, które pozwalają na odrzucenie hipotezy zerowej mówiącej, że średnie wartości wskaźników rozwoju są równe w obu badanych podokresach, pogrubioną czcionką oznaczono obecne stolice województw).

Analizując poszczególne miasta, największe przeciętne zmiany wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego po reformie administracyjnej zaobserwowano łącznie w 19 miastach.

Ośrodki zostały wybrane na podstawie kryterium zmiany przeciętnego wskaźnika pomiędzy okresami przed oraz po wprowadzeniu reformy administracyjnej. Jako wartość graniczną przyjęto 0,1. Po reformie administracyjnej średnia wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego wzrosła w największym stopniu w czterech stolicach obecnych województw: Warszawie, Krakowie, Gdańsku i Wrocławiu (Tab.12.).

Tab.12. Miasta w których nastąpiła największa pozytywna zmiana średniego poziomu wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r.

Miasto	Zmiana przeciętnego wskaźnika syntetycznego po wprowadzeniu reformy
Warszawa	0,143
Kraków	0,128
Gdańsk	0,126
Wrocław	0,113

Zródło: opracowanie własne.

Wśród miast, których przeciętny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego najsilniej zmniejszył się po reformie jest aż 13 byłych stolic województw (Tab.13.). Największe negatywne zmiany zaszły w Chełmie, Pile i Zamościu. Jedynym obecnym miastem wojewódzkim w tym zestawieniu jest Białystok. Jest prawdopodobne, że wysoki spadek średniej wartości wskaźnika syntetycznego obrazującego poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wynika z efektu bazy - Białystok w 1995 r. zajmował 4 miejsce wśród wszystkich miast, zaś w ostatnim badanym roku - 11. Zmiana w hierarchii w zestawieniu z innymi ośrodkami była niewielka.

Tab.13. Miasta w których nastąpiła największa negatywna zmiana średniego wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r.

Miasto	Zmiana przeciętnego wskaźnika syntetycznego
Nowy Sącz	-0,101
Tarnobrzeg	-0,107
Białystok	-0,112
Włocławek	-0,115
Siedlce	-0,116
Łomża	-0,120
Jelenia Góra	-0,124
Biała Podlaska	-0,145



Krosno	-0,145
Konin	-0,146
Ostrołęka	-0,167
Przemyśl	-0,171
Zamość	-0,197
Piła	-0,214
Chełm	-0,223

Źródło: opracowanie własne.

Następnie przeprowadzono test t-Studenta w odmiennej specyfikacji. Tym razem podstawę testu stanowiły różnice średniej wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego dla dwóch grup miast: obecnych stolic województw i byłych miast wojewódzkich. Podobnie jak wcześniej, zestawiono ze sobą dwa okresy: średnią wartość wskaźnika przed wprowadzeniem reformy administracyjnej (lata 1995-1998) oraz po jej wdrożeniu (lata 1999-2021). Wyniki tego testu pozwalają więc na odpowiedź na pytanie, czy średnie różnice syntetycznych wskaźników rozwoju pomiędzy okresem przed i po reformie były istotnie różne w obecnych i byłych stolicach.

Tab.14. Wyniki testu istotności różnic w średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed reformą administracyjną w 1999 r. i w okresie po jej wprowadzeniu dla obecnych i byłych stolic województw

	Stolice województw	Byłe stolice województw
Średnia	0,011	-0,093
Wariancja	0,007	0,004
Obserwacje	18	31
Różnica średnich wg hipotezy	0	
df	28	
t Stat	4,563	
P(T<=t) jednostronny	0,0000456	
Test T jednostronny	1,701131	
P(T<=t) dwustronny	0,0000913	
Test t dwustronny	2,048	

Źródło: opracowanie własne.

Rezultaty testu t-Studenta zawarte w Tab.14. wskazują, że istnieje statystycznie istotna różnica pomiędzy średnimi wartościami syntetycznego wskaźnika dla lat przed wprowadzeniem reformy terytorialnej (lata 1995-1998) oraz po wprowadzeniu reformy (lata 1999-2021) pomiędzy grupą miast która zachowała status wojewódzki oraz miast które utraciły ten status. Test okazał się istotny statystycznie zarówno dla testu jednostronnego, jak i

dwustronnego, co potwierdzają bazujące na statystyce t wartości p poniżej konwencjonalnych poziomów istotności statystycznej. Test ten potwierdza hipotezę szczegółową dysertacji: miasta, które utrzymały status wojewódzki cechowały się w okresie po reformie administracyjnej przeciętnie wyższym poziomem rozwoju (0,011 wartości syntetycznego wskaźnika), aniżeli miasta które utraciły ten status (średnio – 0,093 wartości syntetycznego wskaźnika).

Następnie zestawiono poziom rozwoju społeczno-gospodarczego według syntetycznego wskaźnika dla ostatniego roku przed reformą (1998) oraz ostatniego badanego (Tab.15.). Zestawienie ma obrazować zmiany, które dokonały się w długim okresie po wprowadzeniu reformy administracyjnej we względnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy obiema grupami miast.

Tab.15. Różnica w poziomie rozwoju według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy latami 1998 i 2021 dla byłych i obecnych stolic województw

Miasto	1998	2021	Różnica
<b>Wrocław</b>	<b>0,41</b>	<b>0,67</b>	<b>0,25</b>
<b>Bydgoszcz</b>	<b>0,32</b>	<b>0,33</b>	<b>0,01</b>
<b>Toruń</b>	<b>0,46</b>	<b>0,39</b>	<b>-0,07</b>
<b>Lublin</b>	<b>0,35</b>	<b>0,40</b>	<b>0,06</b>
<b>Gorzów Wielkopolski</b>	<b>0,45</b>	<b>0,39</b>	<b>-0,06</b>
<b>Zielona Góra</b>	<b>0,51</b>	<b>0,54</b>	<b>0,03</b>
<b>Łódź</b>	<b>0,13</b>	<b>0,38</b>	<b>0,25</b>
<b>Kraków</b>	<b>0,38</b>	<b>0,64</b>	<b>0,25</b>
<b>Warszawa</b>	<b>0,48</b>	<b>0,71</b>	<b>0,23</b>
<b>Opole</b>	<b>0,37</b>	<b>0,55</b>	<b>0,18</b>
<b>Rzeszów</b>	<b>0,36</b>	<b>0,60</b>	<b>0,24</b>
<b>Białystok</b>	<b>0,52</b>	<b>0,46</b>	<b>-0,06</b>
<b>Gdańsk</b>	<b>0,34</b>	<b>0,65</b>	<b>0,31</b>
<b>Katowice</b>	<b>0,28</b>	<b>0,46</b>	<b>0,18</b>
<b>Kielce</b>	<b>0,33</b>	<b>0,35</b>	<b>0,01</b>
<b>Olsztyn</b>	<b>0,46</b>	<b>0,40</b>	<b>-0,06</b>
<b>Poznań</b>	<b>0,36</b>	<b>0,58</b>	<b>0,22</b>
<b>Szczecin</b>	<b>0,44</b>	<b>0,46</b>	<b>0,02</b>
Jelenia Góra	0,39	0,31	-0,08
Legnica	0,34	0,39	0,05
Wałbrzych	0,09	0,23	0,14
Włocławek	0,45	0,33	-0,13
Biała Podlaska	0,47	0,32	-0,15
Chełm	0,49	0,15	-0,34
Zamość	0,48	0,25	-0,23
Piotrków Trybunalski	0,29	0,30	0,01

Skierniewice	0,42	0,30	-0,11
Nowy Sącz	0,44	0,35	-0,08
Tarnów	0,32	0,28	-0,04
Ostrołęka	0,54	0,35	-0,18
Płock	0,63	0,49	-0,14
Radom	0,29	0,28	-0,01
Siedlce	0,58	0,33	-0,24
Krosno	0,40	0,29	-0,11
Przemyśl	0,31	0,21	-0,10
Tarnobrzeg	0,37	0,23	-0,14
Łomża	0,43	0,33	-0,10
Suwałki	0,46	0,40	-0,06
Słupsk	0,32	0,30	-0,02
Bielsko-Biała	0,39	0,43	0,04
Częstochowa	0,26	0,29	0,03
Elbląg	0,34	0,30	-0,04
Kalisz	0,36	0,32	-0,04
Konin	0,45	0,29	-0,16
Leszno	0,45	0,40	-0,06
Koszalin	0,41	0,41	0,00
Ciechanów	0,40	0,41	0,01
Piła	0,55	0,27	-0,28
Sieradz	0,39	0,34	-0,06

Źródło: opracowanie własne (pogrubioną czcionką zaznaczono obecne stolice województw).

Obecne stolice województw zyskały przeciętnie o 0,11 wartości w syntetycznym wskaźniku rozwoju społeczno-gospodarczego, były stolice województw zaś, utraciły średnio -0,08 pomiędzy ostatnim okresem przed wprowadzeniem reformy administracyjnej (1998r.) a ostatnim badanym okresem (2021 r.).

Tab.16. Tabela kontyngencji zestawiająca utratę statusu miast oraz zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy 1998 r. i 2021 r.

		Czy miasto utraciło status?	
		NIE	TAK
Czy miasto zwiększyło swój względny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony syntetycznym wskaźnikiem?	T A K	Wrocław, Bydgoszcz, Lublin, Zielona Góra, Łódź, Kraków, Warszawa, Opole, Rzeszów, Gdańsk, Katowice, Kielce, Poznań, Szczecin	Legnica, Wałbrzych, Piotrków Trybunalski, Bielsko-Biała, Częstochowa, Ciechanów
	N I E	Toruń, Gorzów Wielkopolski, Białystok, Olsztyn	Jelenia Góra, Włocławek, Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Skierniewice, Nowy Sącz, Tarnów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Krosno, Przemyśl, Tarnobrzeg, Łomża, Suwałki, Elbląg, Kalisz, Konin, Leszno, Koszalin, Piła, Sieradz

Źródło: opracowanie własne.

Wśród miast, które utrzymały status stolicy województwa zdecydowana większość z nich w porównywanym okresie zwiększyła swój względny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Swoją pozycję poprawiło 14 obecnych stolic województw, a tylko 4 z nich (Toruń, Gorzów Wielkopolski, Białystok i Olsztyn), poziom rozwoju społeczno-gospodarczego uległ względnemu zmniejszeniu (Tab.16). W grupie miast które utraciły status województwa, swój względny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poprawiło 6 miast: Legnica, Wałbrzych, Piotrków Trybunalski, Bielsko-Biała, Częstochowa i Ciechanów. Potwierdza to hipotezę szczegółową dysertacji: „Istniały miasta, dla których utrata statusu stolicy województwa nie oznaczała zmniejszenia względnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.” Dla 25 byłych stolic województw zaś, nastąpiło zmniejszenie ich względnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej.

Reasumując, istotną statystycznie zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej zaobserwowano w 26, ze wszystkich 49 badanych miast. Wśród obecnych stolic województw, istotną pozytywną zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zaobserwowano wśród 6 miast (Wrocław, Kraków, Warszawa, Rzeszów, Gdańsk, Poznań), istotne zmniejszenie poziomu stwierdzono zaś w przypadku Bydgoszczy, Torunia, Zielonej Góry i Białegostoku). Wśród byłych miast wojewódzkich, istotnie statystycznie zmiany zaszły łącznie w 16 spośród 31 miast (Jelenia Góra, Włocławek, Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Piotrków Trybunalski, Skierniewice, Nowy Sącz, Tarnów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Krosno, Przemyśl, Tarnobrzeg, Łomża, Suwałki, Częstochowa, Elbląg, Kalisz, Konin, Leszno oraz Piła). W każdym z nich nastąpiło zmniejszenie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Fakt, że dla reszty ośrodków wynik nie był istotny statystycznie oznacza, że dla tej grupy miast nie nastąpiły znaczne zmiany względnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej. Dla obu grup miast zaś, stwierdzono istotne statystycznie różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy. Miasta które otrzymały status stolicy województwa cechowały się wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, aniżeli miasta które utraciły ten status. Analiza szczegółowych różnic pomiędzy poziomem rozwoju miast w ostatnim roku przed wprowadzeniem reformy (1998) oraz ostatnim badanym (2021), wskazuje na znaczące różnice pomiędzy obiema grupami miast. W obecnych stolicach nastąpił w tym okresie przeciętny wzrost syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego o 0,11, natomiast w grupie byłych stolic województw nastąpił przeciętny spadek

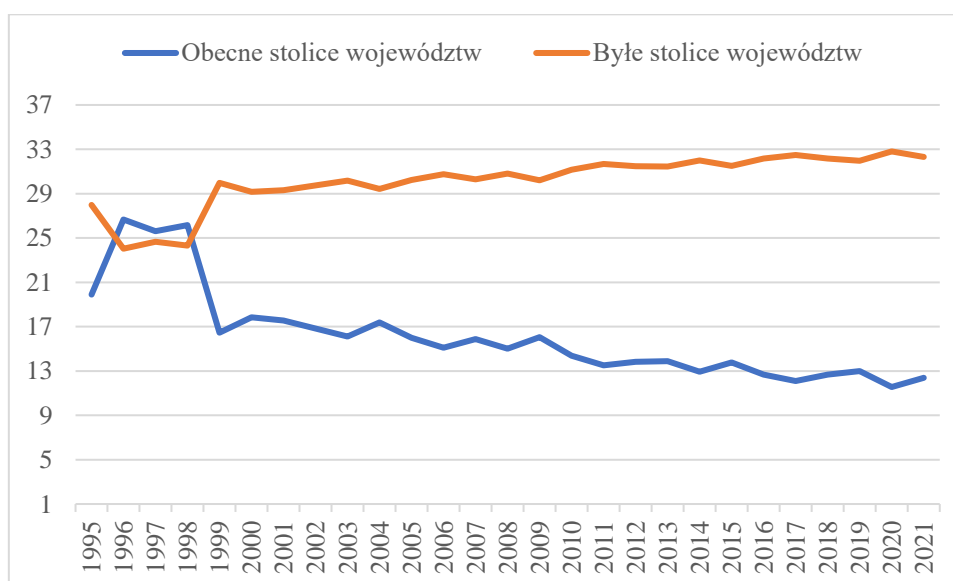
o 0,08. Łącznie pomiędzy dwoma okresami swój względny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poprawiło 14 obecnych stolic województw oraz 6 byłych miast wojewódzkich. Sytuacja uległa pogorszeniu zaś w 4 obecnych stolicach i 25 byłych.

### 5.3. Ranking obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-2021

#### 5.3.1. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według wskaźnika syntetycznego

Wyniki analizy statystycznej wskazują na znaczne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych miast wojewódzkich (Wyk.20.). Ranking powstał na podstawie wyników syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego i miejsca zajmowanego przez dany ośrodek miejski w zbiorze wszystkich miast. Dla zbioru obecnych i byłych stolic województw określono średnią arytmetyczną pozycji w rankingu dla każdego z analizowanych lat. W okresie trzech lat przed reformą (1996-1998) poziom rozwoju byłych stolic województw był średnio wyższy, a miasta te zajmowały przeciętnie 24 pozycję w rankingu, w porównaniu do obecnych stolic, zajmujących średnio 26 pozycję.

Wyk.20. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-2021



Źródło: opracowanie własne.

Trend ten uległ odwróceniu po 1999 roku, czyli w roku rozpoczęcia obowiązywania nowego podziału terytorialnego i rozpoczynającej się degradacji statusu byłych miast wojewódzkich. Przez następne 22 lata przeciętna pozycja obecnych stolic województw była znacznie wyższa od byłych stolic, a różnica ta pogłębiała się wraz z czasem, co obrazuje Wyk.20.

### 5.3.2. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed reformą

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych miast wojewódzkich był zróżnicowany przed wprowadzeniem reformy. Wśród 10 najlepiej rozwiniętych ośrodków znalazły się 4 obecne stolice województw i 6 byłych miast wojewódzkich. Podobnie z najslabiej rozwiniętymi ośrodkami, gdzie wśród 10 najgorzej rozwiniętych znalazły się 2 obecne stolice województw i 8 byłych miast wojewódzkich.

Tab.17. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-1998

Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja
Zielona Góra	2,75	Nowy Sącz	18,5	Kielce	34,5
Warszawa	3	Włocławek	20,25	Rzeszów	35,25
Płock	3,5	Opole	20,5	Przemyśl	36
Białystok	4,25	Krosno	20,75	Tarnobrzeg	36,25
Ostrołęka	4,5	Gorzów Wielkopolski	21,5	Katowice	36,5
Zamość	7,5	Łomża	22,25	Bydgoszcz	38
Olsztyn	8,75	Skierniewice	24	Elbląg	38,75
Biała Podlaska	9,5	Jelenia Góra	25,75	Legnica	39,25
Piła	10,5	Bielsko-Biała	26	Radom	41,5
Siedlce	10,75	Wrocław	27	Tarnów	42,25
Leszno	10,75	Poznań	28	Słupsk	42,25
Chełm	14	Sieradz	28,5	Piotrków Trybunalski	42,5
Toruń	16	Ciechanów	30	Częstochowa	43,25
Konin	16	Lublin	31	Łódź	48
Koszalin	16,5	Gdańsk	31,5	Wałbrzych	48,5
Szczecin	17,75	Kraków	31,75		
Suwałki	18,25	Kalisz	34,25		

Objaśnienie: na niebiesko zaznaczono obecne stolice województw.

Źródło: opracowanie własne.

Jak pokazuje analiza miast w rankingach, przed reformą terytorialną zarówno obecne, jak i były miasta wojewódzkie zajmowały różnorodne pozycje. Wśród liderów odnaleźć można było obecne stolice województw, jak i były miasta wojewódzkie, sytuacja podobnie przedstawiała się wśród miast z najgorszym poziomem rozwoju. Różnorodność była obserwowana w czteroletnim okresie, nie wynikała więc z błędu pojedynczego pomiaru. W okresie 1995-1998 przeciętna pozycja obecnych stolic województw (24) była zbliżona, do pozycji byłych miast wojewódzkich(25).

### 5.3.3. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w krótkim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2003)

W krótkim okresie po wprowadzeniu reformy, który przyjęto jako 5 lat, zauważono istotne zmiany w przeciętnych pozycjach rankingu miast. Średnia pozycja stolic województw znacznie wzrosła w stosunku do byłych miast wojewódzkich (Tab.18.). Wśród 10 najlepiej rozwijających się miast znalazło się aż 9 obecnych stolic województw i jedno było miasto wojewódzkie - Płock. W pierwszej 15 rankingu znalazły się Bielsko-Biała, Leszno i Piła. Wśród najgorzej rozwijających się 15 miast znalazło się aż 12 byłych stolic województw i 3 obecne stolice: Łódź, Katowice i Bydgoszcz.

Tab.18. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w krótkim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2003)

Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja
Płock	2	Gdańsk	17	Bydgoszcz	35,4
Warszawa	3	Ciechanów	17,2	Łomża	37
Olsztyn	4,2	Ostrołęka	19,6	Tarnobrzeg	38,2
Wrocław	7,2	Włocławek	22,4	Krosno	38,4
Białystok	7,4	Kielce	24,2	Katowice	38,8
Zielona Góra	7,8	Rzeszów	24,4	Radom	39
Poznań	8,6	Suwałki	24,4	Piotrków Trybunalski	39,6
Toruń	9,8	Nowy Sącz	24,6	Chełm	40,4
Kraków	9,8	Lublin	25	Elbląg	40,8
Gorzów Wielkopolski	10,8	Kalisz	25	Tarnów	44,2
Bielsko-Biała	12,6	Konin	26,2	Częstochowa	45,4

Leszno	12,6	Skierniewice	28,2	Jelenia Góra	45,6
Opole	12,8	Słupsk	29	Przemyśl	47,2
Piła	13,4	Sieradz	29,8	Łódź	47,4
Szczecin	13,6	Biała Podlaska	30,2	Wałbrzych	48,8
Siedlce	16	Zamość	32,2		
Koszalin	16,2	Legnica	33,6		

Objaśnienie: na niebiesko zaznaczono obecne stolice województw.

Źródło: opracowanie własne.

W krótkim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej zaobserwowano silną degradację większości byłych stolic województw i poprawienie się średniej pozycji większości obecnych miast wojewódzkich. Jedynymi stolicami województw, które nie poprawiły znacznie swojej pozycji względem okresu przed reformą były Łódź, Katowice i Bydgoszcz. W tym okresie znacznie zwiększyły się różnice w zajmowanych pozycjach obu grup miast: stolice województw zajmowały przeciętnie 17 miejsce, a były miasta wojewódzkie 29. Wśród byłych miast wojewódzkich wyjątkami okazały się Płock, Bielsko Biala, Piła i Leszno, które utrzymywały wysoką pozycję w 15 miast w okresach przed i po reformie.

#### **5.3.4. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w średnim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2008)**

Jako średni okres analizy przyjęto 10 lat po wprowadzeniu reformy, czyli lata 1999-2008. Istotnym uwarunkowaniem dla tego okresu było dołączenie Polski do Unii Europejskiej i idące za tym istotne konsekwencje dla rozwoju społeczno-gospodarczego miast: zwiększenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, migracje do państw Unii oraz subwencje związane z dołączeniem do Wspólnoty. Jak wskazują zajmowane pozycje w rankingu miast, w średnim okresie pogłębiły się dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy dwoma badanymi grupami miast (Tab.19). Obecne stolice województw zajmowały już średnio 16 pozycję, w porównaniu do byłych stolic zajmujących przeciętnie 30 pozycję w rankingu.



Tab.19. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w średnim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2008)

Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja
Płock	2,2	Ciechanów	18,2	Łomża	33,6
Warszawa	3,0	Rzeszów	19,0	Bydgoszcz	36,2
Olsztyn	4,6	Ostrołęka	22,2	Krosno	36,9
Kraków	6,3	Suwałki	23,1	Katowice	37,6
Poznań	6,9	Lublin	23,8	Piotrków Trybunalski	38,6
Wrocław	7,3	Skierniewice	24,2	Tarnobrzeg	39,3
Białystok	10,4	Włocławek	24,8	Elbląg	39,7
Zielona Góra	10,7	Kielce	25,1	Radom	40,3
Toruń	10,9	Kalisz	25,5	Jelenia Góra	42,8
Gdańsk	11,1	Nowy Sącz	26,5	Chełm	43,2
Gorzów Wielkopolski	11,2	Piła	26,8	Częstochowa	45,2
Leszno	11,8	Biała Podlaska	27,5	Tarnów	45,5
Bielsko-Biała	12,4	Słupsk	29,4	Łódź	45,6
Szczecin	13,0	Konin	29,4	Przemyśl	47,7
Opole	14,1	Legnica	29,8	Wałbrzych	48,8
Koszalin	14,9	Sieradz	30,7		
Siedlce	16,5	Zamość	32,5		

Objaśnienie: na niebiesko zaznaczono obecne stolic województw.

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszej dziesiątce najlepiej rozwijających się miast znalazło się tylko jedno, które utraciło status stolicy województwa - Płock. Wśród miast zdegradowanych, wysokie pozycje utrzymały także Leszno i Bielsko-Biała. Należy odnotować wysoki spadek średniej pozycji Piły, która utraciła aż 13,4 pozycji względem krótkiego okresu czasu po reformie.

### 5.3.5. Pozycja obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w długim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2021)

W długim okresie, który przyjęto dla 23 lat po wprowadzeniu reformy administracyjnej, zaobserwowano dalsze pogłębianie się różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego badanych grup miast (Tab.20). Przeciętna pozycja w rankingu w tym okresie dla obecnych stolic wyniosła 14, a dla byłych stolic województw 31. Wśród 10 najlepiej rozwijających się

miast ponownie znalazło się tylko jedno byłe miasto wojewódzkie – Płock, który we wcześniejszych okresach analizy był liderem zestawienia. W długim okresie to miasto spadło już na średnio 4 miejsce zestawienia. Relatywnie wysokie pozycje w rankingu zajmowały także Bielsko-Biała, Koszalin i Leszno.

Tab.20. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w długim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2021)

Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja	Miasto	Średnia pozycja
Warszawa	3,0	Ciechanów	17,2	Łomża	33,8
Kraków	4,8	Siedlce	17,8	Piła	34,7
Wrocław	4,8	Suwałki	21,0	Krosno	36,0
Płock	5,0	Lublin	21,5	Zamość	37,1
Poznań	6,6	Ostrołęka	23,0	Łódź	38,3
Gdańsk	7,4	Kielce	25,3	Piotrków Trybunalski	39,6
Olsztyn	9,1	Skierniewice	26,0	Elbląg	40,2
Zielona Góra	9,5	Legnica	27,1	Radom	40,4
Białystok	10,9	Włocławek	27,2	Jelenia Góra	40,5
Rzeszów	11,4	Katowice	27,7	Tarnobrzeg	41,8
Szczecin	11,9	Biała Podlaska	27,7	Częstochowa	44,0
Opole	12,8	Nowy Sącz	27,7	Tarnów	44,1
Bielsko-Biała	13,4	Kalisz	30,0	Chełm	45,6
Gorzów Wielkopolski	14,6	Sieradz	30,2	Przemyśl	48,1
Toruń	14,7	Bydgoszcz	31,4	Wałbrzych	48,2
Koszalin	14,9	Konin	31,5		
Leszno	15,4	Słupsk	32,1		

Objaśnienie: na niebiesko zaznaczono obecne stolice województw.

Źródło: opracowanie własne.

W grupie dziesięciu najgorzej rozwiniętych miast w długim okresie nie znajduje się żadna obecna stolica województwa. Najniższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wśród tych miast odnotowano w Łodzi, która w tym okresie zajęła średnio 38 miejsce w zestawieniu. Wśród miast cechujących się najniższym średnim poziomem rozwoju znalazło się 10 byłych miast wojewódzkich, a najniższe przeciętne pozycje zajmowały Wałbrzych, Przemyśl i Chełm.

### 5.3.6. Ocena pozycji miast w rankingu według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-2021

Przeciętna pozycja miast według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego przed oraz po wprowadzeniu reformy administracyjnej ukazuje znaczną degradację ośrodków, które utraciły status stolicy województwa w ramach reformy (Tab.21.). Spośród obecnych stolic województw, aż 14 z nich poprawiło swoją przeciętną pozycję w rankingu miast, 3 nieznacznie pogorszyły swoją pozycję (należy zaznaczyć efekt bazy, polegający na wysokiej pozycji wyjściowej przed reformą), a jedno miasto - Warszawa, utrzymała swoje wysokie przeciętne 3 miejsce. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego byłych miast wojewódzkich uległ relatywnemu pogorszeniu. Z całego zbioru 31 miast, jedynie 9 z nich poprawiło swoją przeciętną pozycję w stosunku do okresu sprzed reformy administracyjnej, a dla 22 przeciętna pozycja uległa pogorszeniu.

Tab.21. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed (lata 1995-1998) oraz po reformie terytorialnej (lata 1999-2021)

	Średnia pozycja przed reformą	Średnia pozycja po reformie	Różnica
Kraków	31,75	4,8	27,0
Gdańsk	31,5	7,4	24,1
Rzeszów	35,25	11,4	23,9
Wrocław	27	4,8	22,2
Poznań	28	6,6	21,4
Ciechanów	30	17,2	12,8
Bielsko-Biała	26	13,4	12,6
Legnica	39,25	27,1	12,2
Słupsk	42,25	32,1	10,1
Łódź	48	38,3	9,7
Lublin	31	21,5	9,5
Kielce	34,5	25,3	9,2
Katowice	36,5	27,7	8,8
Opole	20,5	12,8	7,7
Gorzów Wielkopolski	21,5	14,6	6,9
Bydgoszcz	38	31,4	6,6
Szczecin	17,75	11,9	5,9
Kalisz	34,25	30,0	4,2
Piotrków Trybunalski	42,5	39,6	2,9
Koszalin	16,5	14,9	1,6
Toruń	16	14,7	1,3
Radom	41,5	40,4	1,1

Wałbrzych	48,5	48,2	0,3
Warszawa	3	3,0	0,0
Olsztyn	8,75	9,1	-0,3
Częstochowa	43,25	44,0	-0,8
Płock	3,5	5,0	-1,5
Elbląg	38,75	40,2	-1,5
Sieradz	28,5	30,2	-1,7
Tarnów	42,25	44,1	-1,8
Skierniewice	24	26,0	-2,0
Suwałki	18,25	21,0	-2,8
Leszno	10,75	15,4	-4,6
Tarnobrzeg	36,25	41,8	-5,6
Białystok	4,25	10,9	-6,7
Zielona Góra	2,75	9,5	-6,7
Włocławek	20,25	27,2	-6,9
Siedlce	10,75	17,8	-7,1
Nowy Sącz	18,5	27,7	-9,2
Łomża	22,25	33,8	-11,6
Przemysł	36	48,1	-12,1
Jelenia Góra	25,75	40,5	-14,7
Krosno	20,75	36,0	-15,3
Konin	16	31,5	-15,5
Biała Podlaska	9,5	27,7	-18,2
Ostrołęka	4,5	23,0	-18,5
Piła	10,5	34,7	-24,2
Zamość	7,5	37,1	-29,6
Chełm	14	45,6	-31,6

Objaśnienie: na niebiesko zaznaczono obecne stolice województw.

Źródło: opracowanie własne.

Pozytywne zmiany średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy ustrojowej zaobserwowano przede wszystkim w dużych stolicach województw: Krakowie, Gdańsku, Rzeszowie, Wrocławiu i Poznaniu. Każdy z tych ośrodków zyskał przeciętnie przynajmniej 20 pozycji w rankingu miast po wprowadzeniu reformy administracyjnej. Największe negatywne różnice w średnich pozycjach odnotowano w byłych stolicach województw: w Chełmie (-31,6 pozycji), w Zamościu (-29,6 pozycji) oraz w Pile (-24,2 pozycje). Łącznie dziesięć byłych miast wojewódzkich straciło średnio przynajmniej 10 pozycji w rankingu.

Analiza pozycji miast w rankingach na podstawie syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast pozwoliła na sformułowanie szeregu wniosków. Zaobserwowano zmianę średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w obu grupach miast po reformie administracyjnej. W pierwszym badanym okresie, przed reformą

administracyjną, sytuacja badanych miast była silnie zróżnicowana: zarówno wśród liderów rozwoju, jak i miast o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego znajdowały się obecne stolice województw, jak i były miasta wojewódzkie (Tab.22.). Stan ten uległ zmianie już w krótkim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej. W tym czasie zaobserwowano degradację miast, które utraciły status stolic województw oraz awans obecnych stolic. Tylko nieliczne stolice województw (Łódź, Katowice, Bydgoszcz) znajdowały się w gronie miast o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tab.22. Średnie pozycje obecnych i byłych stolic województw w rankingu według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego przed wprowadzeniem reformy oraz w krótkim, średnim oraz długim okresie po wprowadzeniu reformy administracyjnej

	1995-1998	1999-2003	1999-2008	1999-2021	2021
Obecne stolice województw	24,2	17,1	16,5	14,8	12,5
Byłe stolice województw	25,2	29,7	30,0	31,0	32,3

Źródło: opracowanie własne.

W średnim okresie zaszło dalsze pogłębianie się różnic pomiędzy obecnymi oraz byłymi miastami wojewódzkimi, które kontynuowane było przez następne lata, aż do długiego okresu analizy, który obejmował cały okres 22 lat po reformie. W najdłuższym okresie wśród miast o wysokim poziomie rozwoju znajdują się pojedyncze były stolice województw: Płock, Bielsko-Biała Leszno czy Koszalin. Zdecydowanie najlepsze pozycje zajmują obecne stolice województw. Wyjątkiem w skali całego rankingu pozostaje Łódź, cechująca się niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego we wszystkich badanych okresach. Nawet w przypadku stolicy województwa łódzkiego, sytuacja zmienia się w ostatnich latach i w 2021 roku zajęła ona 23 miejsce w zestawieniu, przy długookresowej średniej na poziomie 38 pozycji.

Kolejne zestawienie ukazuje różnice w pozycjach w rankingu miast na podstawie syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w ostatnim roku przed wprowadzeniem reformy (1998 r.) oraz w ostatnim roku analizy (2021 r.) (Tab. 23).

Tab.23. Pozycje w rankingu obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1998 i 2021

Miasto	1998	2021	Różnica pozycji
<b>Wrocław</b>	22	2	20
<b>Bydgoszcz</b>	40	29	11

<b>Toruń</b>	13	22	-9
<b>Lublin</b>	35	16	19
<b>Gorzów Wielkopolski</b>	17	20	-3
<b>Zielona Góra</b>	6	8	-2
<b>Łódź</b>	48	23	25
<b>Kraków</b>	29	4	25
<b>Warszawa</b>	3	1	2
<b>Opole</b>	30	7	23
<b>Rzeszów</b>	34	5	29
<b>Białystok</b>	5	11	-6
<b>Gdańsk</b>	36	3	33
<b>Katowice</b>	46	10	36
<b>Kielce</b>	39	26	13
<b>Olsztyn</b>	11	18	-7
<b>Poznań</b>	33	6	27
<b>Szczecin</b>	18	12	6
Jelenia Góra	28	34	-6
Legnica	38	21	17
Wałbrzych	49	47	2
Włocławek	15	31	-16
Biała Podlaska	10	33	-23
Chełm	7	49	-42
Zamość	8	45	-37
Piotrków Trybunalski	45	38	7
Skierniewice	21	35	-14
Nowy Sącz	19	24	-5
Tarnów	42	42	0
Ostrołęka	4	25	-21
Płock	1	9	-8
Radom	44	43	1
Siedlce	2	28	-26
Krosno	25	39	-14
Przemyśl	43	48	-5
Tarnobrzeg	31	46	-15
Łomża	20	30	-10
Suwałki	12	17	-5
Słupsk	41	36	5
Bielsko-Biała	27	13	14
Częstochowa	47	41	6
Elbląg	37	37	0
Kalisz	32	32	0
Konin	14	40	-26
Leszno	16	19	-3
Koszalin	23	14	9
Ciechanów	24	15	9
Piła	3	44	-41

Sieradz	26	27	-1
---------	----	----	----

Zródło: opracowanie własne (pogrubioną czcionką oznaczono obecne stolice województw).

Obecne stolice województw w badanym okresie zyskały średnio 13,3 pozycji w rankingu, były miasta wojewódzkie zaś, przeciętnie straciły 8 pozycji. Świadczy to o rosnących dysproporcjach w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy obecnymi oraz byłymi stolicami województw. Spośród obecnych stolic, 13 z nich poprawiło swoje pozycje. Pięć obecnych stolic w ciągu 22 badanych lat pogorszyło swoją pozycję w rankingu – największa negatywna zmiana zaszła w Toruniu, który spadł z 13 miejsca w 1998 r. na 22 miejsce w 2021 r. Wśród byłych stolic województw pozytywna zmiana zaszła łącznie w 9 miastach, trzy kolejne utrzymały swoją pozycję, a 19 z nich pogorszyła swoje pozycje.

## **6. Społeczno-gospodarcze konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 roku w opinii ekspertów**

### **6.1. Założenia metodyczne badań**

#### **6.1.1. Triangulacja metodyczna**

W pracy zdecydowano o zastosowaniu triangulacji, będącej typem badania, w którym badacz łączy elementy podejść ilościowych oraz jakościowych. Triangulacja wykorzystywana jest do lepszego zrozumienia badanych kwestii (Creswell i Plano Clark, 2011: 5). Istnieje wiele jej typów, wśród których istnieją triangulacje (Denzin, 2009: 297-313):

- danych: gdy wykorzystywane są niezależne źródła danych;
- badaczy: gdy w badania zaangażowane jest wiele osób, ma to na celu minimalizowanie efektów preferencji badaczy;
- teorii, gdy analizowane dane rozpatrywane są przez pryzmat różnorodnych teorii;
- metod badawczych: gdy badacz łączy różnorodne techniki i metody badawcze.

Zastosowanie triangulacji posiada szereg korzyści, m.in. zwiększenie jakości badań, szersza i głębsza optyka na badane zjawiska i zagadnienia, obiektywizację wyników badań, czy wreszcie sprawdzenie wyników osiągniętych inną metodą badawczą (Mazurek-Łopacińska i Sobocińska, 2018: 18).

W badaniach w naukach społecznych, triangulacja wykorzystywana jest w wielu sytuacjach, m.in. wtedy gdy (Creswell i Plano Clark, 2011: 8-11):

- badania ilościowe są niewystarczające,
- istnieje potrzeba do wytłumaczenia rezultatów,
- istnieje potrzeba do generalizacji wniosków,
- istnieje potrzeba wzbogacenia badań drugą metodą.

W dysertacji przyjęto triangulację metod badawczych, gdzie metody ilościowe wzbogacono o metodę jakościową. Za triangulacją przemawiają przede wszystkim:

- chęć do potwierdzenia wyników osiągniętych przez badania ilościowe;
- dążenie do rozszerzenia i pogłębianie badanych kwestii o zagadnienia, które są niewidoczne dla danych ilościowych.



### 6.1.2. Indywidualny wywiad pogłębiony

Metody jakościowe to metody, w których nie używa się parametrów ilościowych badanych zagadnień. W naukach społecznych, wykorzystanie metod jakościowych bazuje na założeniu, że dogłębna obserwacja mniejszej liczby badanych aktorów przynosi lepsze rezultaty, niż analiza znacznie większej liczby podmiotów, ale w wąskim zakresie (Flick, 2010). Badania jakościowe pozwalają uzyskać pogłębione wyniki i mieć charakter eksploracyjny, gdzie uzyskane przez badacza informacje mogą być odmienne, niż zakładane przez badacza hipotezy. Wśród badań jakościowych, w zależności od oczekiwanych rezultatów badania, istnieje wiele metod, wśród nich: obserwacje uczestniczące, ankiety, wywiady, grupy fokusowe, badanie wtórne (Flick, 2010).

Wywiady są odpowiednią metodą w dotarciu do doświadczeń i specjalistycznej wiedzy uczestników. Przez to, stały się powszechną metodą w badaniach jakościowych. Istnieje wiele rodzajów i kategorii wywiadów. Pierwszą cechą różnicującą jest kolejność zadawanych pytań. W wywiadach standaryzowanych pytania są zawsze zadawane w tej samej kolejności, w wywiadach niestandaryzowanych zaś, kolejność dobierana jest wedle decyzji badacza. Drugą z cech to treść zadawanych pytań. W wywiadach ustrukturyzowanych zadawane są zamknięte pytania, zachęcające rozmówców do konkretnej odpowiedzi. W wywiadach nieustrukturyzowanych zaś, zadawane są otwarte pytania, umożliwiające respondentowi na dowolność formy i treści odpowiedzi (Gudkova, 2012: 113). Kolejną cechą różnicującą jest ilość i forma osób biorących udział w wywiadzie. Wywiady indywidualne mogą przyjmować formę bezpośrednich rozmów, wypełniania kwestionariusza czy rozmowy telefonicznej. Istnieją także wywiady grupowe, takie jak np. badania fokusowe, w których badacz przyjmuje rolę moderatora dyskusji uczestników (Barbour, 2010).

Istnieje pięć podstawowych rodzajów wywiadów. Badania kwestionariuszowe najczęściej wykorzystywane są przy dużej próbie badanych osób. Pytania mają charakter zamknięty i standaryzowany. Forma ta dlatego słabo sprawdza się przy badaniach eksploracyjnych. Drugi rodzaj to wywiady swobodne, w którym rozmowa badacza z respondentem jest bliska swobodnej rozmowie. Nie istnieje struktura ani standaryzacja rozmowy, której przebieg w całości pozostawiony zostaje badaczowi. Kolejny rodzaj wywiadów to wywiady narracyjne, w których najważniejsze jest uzyskanie subiektywnych doświadczeń respondenta na temat wydarzeń, w których brał udział. Czwarty rodzaj wywiadów to wywiady grupowe, takie jak np. badania *fokusowe*, w których rozmowa prowadzona jest z wieloma osobami w jednym czasie. Prowadzący w wywiadach grupowych moderuje i pobudza

dyskusje, naprowadzając respondentów na interesujące badacza kwestie (Gudkova, 2012: 115-121). Ostatni rodzaj wywiadów to wywiady pogłębione (ang. *in-depth interview*). Od innych metod wywiady pogłębione różnią się tym, że posiadają określoną strukturę i tematy rozmowy, które mogą być elastycznie dostosowywane przez badacza w zależności od jej przebiegu. Elastyczność sprawdza się przy badaniach o charakterze eksploracyjnym, ograniczając możliwość potoczenia się rozmowy w niechcianym kierunku, które występuje przy rozmowach swobodnych (Miński, 2017: 32). Głównymi celami wywiadów pogłębionych jest opis, zrozumienie, ocena, analiza i odzwierciedlenie. Wywiady pogłębione pozwalają badaczom na poznanie subiektywnych doświadczeń, założeń oraz ukrytej wiedzy (Osborne i Grant-Smith, 2021: 105-106). Wywiady pogłębione cechują się (Miński, 2017: 38):

- bezpośrednią formą kontaktu pomiędzy badaczem, a uczestnikiem badania,
- pytaniami w otwartej formie,
- prowadzeniem rozmowy wedle kwestionariusza, porządkującego rozmowę,
- stylem konwersacyjnym,
- badacz w tej formie wykazuje się postawą „aktywnego słuchacza”.

Zwykle badania oparte na wywiadach pogłębionych obejmują od 5 do 25 uczestników (Osborne i Grant-Smith, 2021: 108). Szczególną formą wywiadów pogłębionych są wywiady eksperckie, w których prowadzone są ze szczególną grupą docelową osób, posiadającą wysoki poziom wiedzy w danej dziedzinie (Flick, 2010: 138). W wywiadach pogłębionych ważne jest dobranie odpowiednich respondentów, którzy posiadają wystarczający poziom wiedzy i doświadczenia stosownie do celu badania. Dlatego najczęściej wykorzystuje się dobór celowy, określając rozmówców na podstawie obiektywnych kryteriów (Flick, 2010: 139-140).

Wywiady pogłębione posiadają szereg zalet. W porównaniu do technik standaryzowanych, metoda ta dostarcza znacznie bardziej wszechstronnych informacji i może służyć do eksploracji podejmowanych zagadnień. Otwarty typ rozmowy sprzyja bardziej swobodnym wypowiedziom i otwarciu się rozmówcy. W tej metodzie łatwiejsze jest dotarcie do subiektywnych, czy nieświadomych opinii (Miński, 2017: 39-40). Z drugiej strony, wywiady pogłębione jako metoda badawcza posiadają wady. Po pierwsze, wymagają one wysokiego poziomu przygotowania oraz umiejętności interpersonalnych osoby prowadzącej wywiad. Otwarta formuła pozwala na kierowanie dyskusją, ale wymaga wiedzy merytorycznej, umożliwiającej prowadzenie rozmowy na odpowiednie kwestie. Skuteczność wywiadu pogłębionego uzależniona jest także od umiejętności społecznych badacza, gdyż wykreowanie przyjaznej atmosfery jest warunkiem koniecznym do zaangażowania rozmówcy i osiągnięcia

celów wywiadu. Kolejną trudnością w wywiadach pogłębionych jest konieczność starannego doboru uczestników, zwłaszcza w wywiadzie eksperckim. Dlatego dobór respondentów jest w tej metodzie kluczowym etapem, obok planowania samego wywiadu. Ostatnią wadą metody jest wysoka czasochłonność i koszt realizacji. Wynika to z czasu, który należy przeznaczyć na dobór respondentów i przeprowadzenie samych rozmów. W tej metodzie niemożliwe jest zautomatyzowanie wywiadów, poprzez np. zastosowanie kwestionariuszy do wypełnienia (Miński, 2017: 40).

W pracy jako metodę jakościową przyjęto eksperckie, indywidualne, pogłębione wywiady. Za tą metodą przemawia szereg argumentów, w tym chęć do:

- eksploracji podejmowanych zagadnień,
- syntetycznego zebrania wiedzy i doświadczeń ekspertów,
- potwierdzenia wyników badań ilościowych.

### **6.1.3. Scenariusz wywiadu**

Podstawą do prowadzenia wywiadów pogłębionych jest scenariusz. Jego wykorzystanie zapewnia uporządkowanie przebiegu rozmowy. Scenariusz wywiadu pogłębionego składa się z zagadnień, tematów rozmowy oraz konkretnych pytań, które badacz ma zamiar zadać respondentowi (Gudkova, 2012: 121). Zwykle wywiady pogłębione przyjmują formę wywiadów półstrukturyzowanych, gdzie rozmowa ma świadomy sposób, na podstawie wcześniej zaplanowanej struktury. Jest ona jednak elastyczna i w zależności od przebiegu, badacz może zmieniać kolejność zadawanych pytań, dążyć do doszczegółowienia wypowiedzi etc. Przygotowana struktura służy zapewnieniu pewnego poziomu kontroli nad rozmową, równocześnie uwzględniając wolność do eksploracji (Osborne i Grant-Smith, 2021: 110).

Prawidłowo skonstruowany scenariusz ułatwia przeprowadzenie wywiadu oraz zwiększa prawdopodobieństwo otrzymania odpowiedzi na pytania badawcze. Powinien on spełniać następujące kryteria (Miński, 2017: 40-41):

- składać się z generalnych tematów, wokół których prowadzona będzie rozmowa, zagadnień, na które odpowiedzi poszukuje badacz oraz konkretne pytania, wszystko w logicznym ciągu przyczynowo skutkowym,
- zawierać pewien poziom elastyczności, dając przestrzeń respondentowi do eksploracji podejmowanych zagadnień,
- obejmować otwarte pytania, jednocześnie unikając zamkniętych,
- pytania nie powinny sugerować respondentowi odpowiedzi,

- być sformułowany w logiczny sposób, np. od kwestii najbardziej ogólnych, do najbardziej szczegółowych.

#### 6.1.4. Procedura badawcza

Pierwszym krokiem procedury badawczej jest dobór odpowiednich rozmówców. Wybrano celowy dobór rozmówców na podstawie ustalonych kryteriów. Ma to istotne znaczenie w pogłębionych wywiadach eksperckich, ponieważ zakres pytań wymaga wysokiego poziomu wiedzy w badanym temacie. Dlatego o doborze rozmówców decydowały:

- wysoki poziom wiedzy dot. rozwoju polskich miast i reform administracyjnych,
- dostępność czasowa rozmówców.

Dodatkowym elementem jest dążenie do zróżnicowania rozmówców, tak aby prezentowali możliwie różne perspektywy i doświadczenia. Dlatego do wywiadów zaproszono reprezentantów różnych dziedzin nauki (ekonomiści, socjologowie, geografowie, politolodzy), polityków i urzędników zajmujących różnorodne stanowiska i związanych z różnymi miastami. Na podstawie ww. kryteriów wyodrębniono następujące grupy rozmówców: naukowcy, których przedmiotem badań są polskie miasta; politycy, biorący udział w opracowywaniu reformy, lub obserwujące zmiany (np. radni miast, które utraciły status miast wojewódzkich) oraz pracownicy sektora publicznego, dla których reforma stanowiła ważny punkt odniesienia.

Kolejnym etapem procedury badawczej było opracowanie scenariusza rozmowy. Jego celem jest ustrukturyzowanie rozmowy. Obszary tematyczne oraz pytania służyć mają weryfikacji założonych w pracy hipotez badawczych. Kwestionariusz składa się z czterech tematów: określenia wpływu statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy, konsekwencji reformy administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy miast, oceny wsparcia władz centralnych dla miast, które utraciły status stolic województw oraz rekomendacji działań dla byłych miast wojewódzkich (Tab.24.).

Tab.24. Kwestionariusz dla półustrukturyzowanego, indywidualnego, eksperckiego wywiadu pogłębionego

Temat	Poszukiwane informacje	Pytania
Wpływ statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy miast	Wpływ statusu na rozwój społeczno-gospodarczy Status administracyjny a ustrój administracyjno-polityczny	Czy status administracyjny wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy miast? Czy wpływ statusu administracyjnego jest różnorodny dla odmiennych ustrojów administracyjnych i politycznych?

	Mechanizm wpływu statusu na rozwój	Jaki jest mechanizm wpływu statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy?
Konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy polskich miast	Kontekst reformy Skutki reformy dla ogólnej hierarchii miast Konsekwencje reformy dla obecnych i byłych stolic województw Mechanizm wpływu reformy na rozwój społeczno-gospodarczy miast Czynniki odpowiadające za odporność byłych stolic województw na negatywne skutki reformy	Czy istniały uwarunkowania społeczno-gospodarcze, które były istotne dla przeprowadzanej reformy terytorialnej? Czy reforma administracyjna z 1999 r. wpłynęła na rozwój miast, które utrzymały status stolic województw i tych, który go utraciły? Jaki był mechanizm wpływu utraty statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy miast? Jakie czynniki sprawiały, że utrata statusu silnie wpływała na rozwój społeczno-gospodarczy byłych stolic województw?
Wsparcie władz centralnych dla miast tracących status stolic województw	Program „Dialog i Rozwój” Inne działania władz centralnych mające na celu wsparcie byłych stolic województw	Jak ocenia Pan/Pani program wsparcia „Dialog i rozwój”, który w założeniu miał być programem osłonowym dla miast tracących status stolic województw. Jakie były zalety, wady oraz jaka była skuteczność programu. Czy władze publiczne w całym okresie od wprowadzenia reformy do teraz, realizowały inne działania mające na celu wsparcie miast, które utraciły status wojewódzki? Jeśli tak, to jaka była ich skuteczność?
Rekomendacje na przyszłość polityk centralnych i samorządowych	Rekomendacja dla polityk centralnych mających na celu wsparcie byłych stolic województw Rekomendacje dla samorządów: regionalnych oraz miast	Czy w przyszłości władze centralne powinny podejmować jakieś działania w związku z reformą administracyjną? Jeśli tak, to jakie mogą to być działania i jaki powinien być ich pożądaný kierunek? Jakie działania mogą podjąć władze samorządowe: wojewódzkie oraz podejmowane przez rządzących byłymi stolicami województw, aby zminimalizować, lub odwrócić niepożądane trendy?

Źródło: opracowanie własne

Trzecim etapem było przeprowadzenie wywiadów. Łącznie 13 wywiadów zostało przeprowadzone w lipcu oraz sierpniu 2023 r. Charakterystykę rozmówców przedstawiono w Tab.25. zachowując ich anonimowość. Kryterium dla doboru respondentów był przede wszystkim wysoki poziom wiedzy dotyczący skutków reformy administracyjnej dla rozwoju miast. Dodatkowo, zapewniono różnorodność rozmówców, mających specjalistyczną wiedzę na temat różnych miast. Odmienna perspektywa zapewniona została także poprzez dobór zróżnicowanej funkcji: naukowej, administracyjnej lub politycznej. Dziewięć wywiadów zostało przeprowadzone stacjonarnie, a cztery w formie zdalnej (przy użyciu MS Teams). Każda z rozmów trwała od jednej do dwóch godzin.

Tab.25. Charakterystyka uczestników wywiadu pogłębianego

Numer rozmówcy	Charakterystyka
1	Dr. hab. nauk ekonomicznych, specjalista ds. rozwoju lokalnego i regionalnego, pochodzi z byłego miasta wojewódzkiego
2	Dr geografii, specjalista ds. gospodarki przestrzennej, lokalny aktywista, mieszkaniec byłej stolicy województwa
3	Dr socjologii, wieloletni pracownik uczelni w byłej stolicy województwa,
4	Dr hab. inżynierii mechanicznej, wieloletni przedstawiciel kadry zarządzającej uczelni wyższej, działacz społeczny w byłej stolicy województwa
5	Wieloletni pracownik administracji samorządowej, kierownik w administracji wojewódzkiej aż do reformy terytorialnej i zamknięcia urzędu
6	Posel, Prezydent byłej stolicy województwa przed oraz po wdrożeniu reformy administracyjnej, specjalista w urzędzie centralnym
7	Dr politologii, Posel, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, mieszkaniec byłej stolicy województwa
8	Prof. geografii, specjalista ds. geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej
9	Dr. hab. nauk społecznych, specjalista ds. ustroju i administracji publicznej, członek zespołu eksperckiego ds. reformy terytorialnej
10	Dr ekonomii, specjalista ds. rozwoju miast, stały współpracownik samorządów terytorialnych
11	Dr hab. politologii, członek zespołu eksperckiego ds. reformy terytorialnej, były przedstawiciel kadry zarządzającej uczelni wyższej w byłej stolicy województwa
12	Posel, Prezydent, Radny i działacz społeczny w byłej stolicy województwa
13	Posel, przedsiębiorca i działacz społeczny w byłej stolicy województwa

Źródło: opracowanie własne

Czwarty etap to transkrypcja. Każda z rozmów została spisana do formy dokumentów tekstowych, w celu ułatwienia analizy tekstu. Ostatni etap to analiza uzyskanych wyników. Służy ona weryfikacji założonych hipotez badawczych. W sytuacji, gdy wnioski rozmówców były odmienne, przedstawiono rozbieżności w stanowiskach.

## 6.2. Wyniki badań

### 6.2.1. Wpływ statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy miast

W zgodnej opinii wszystkich rozmówców status administracyjny wpływa pozytywnie na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Rozwój miast następuje poprzez pełnienie różnorodnych funkcji<sup>41</sup>, a funkcja administracyjna jest jednym z istotnych czynników

<sup>41</sup> Opinia ta jest zgodna z nurtem funkcjonalizmu szerzej opisanym w podrozdziale 1.4.

rozwojowych, miastotwórczych (R8). Stopień, w którym status administracyjny wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy uzależniony jest od konstrukcji państwa i administracji (R2). Czym więcej w gospodarce sektora publicznego, tym status administracyjny jest ważniejszym czynnikiem rozwojowym. Stąd w czasach Polskiej Republiki Ludowej centralnego planowania, status był znacznie ważniejszy niż jest obecnie w III Rzeczpospolitej i czasach kapitalizmu (R9). Historycznie posiadanie przez miasto statusu administracyjnego było bardzo ważne, w Polsce to wokół stolic następowała urbanizacja i modernizacja (R7, R11), czego przykładem może być reforma administracyjna z 1975 r., będąca ważnym narzędziem wyrównywania różnic i bodźcem rozwojowym dla ówczesnych prowincji. W krajach z długą tradycją i stabilną sytuacją polityczną struktura osadnicza jest stosunkowo mało plastyczna. Inaczej dzieje się w krajach takich jak Polska, gdzie wskutek burzliwej historii zachodziło wiele zmian. Status administracyjny może mieć w nich znacznie większy wpływ (R11).

Istnieje szereg mechanizmów, w jaki status administracyjny wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy:

- dostęp do regionalnych usług publicznych: zwiększa on atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą (R1,R3,R5);
- lepszy dostęp do środków centralnych i regionalnych: poprzez większy wpływ lobbujący stolic na regionalne i krajowe organy stanowiące (R3);
- większy prestiż: z perspektywy mieszkańca, biznesu i innych aktorów lepiej znajdować się w centrum, a nie na peryferiach;
- lepszy dostęp do podejmujących decyzje, dostęp do informacji i możliwość lobbingu (R5, R8);
- stolica jest centrum aktywności dla znacznie większego obszaru, przyciągając ludzi i aktywności (R7)
- występowanie dóbr stołecznych: w niesformalizowany sposób stolice przyciągają usługi publiczne i zasoby prywatne (R9);
- istnienie efektu mnożnikowego: zatrudnienie w administracji oraz klienci administracji generują popyt na dobra i usługi oraz dochody podatkowe (R10);
- efekt zakorzenienia: uczelnie wyższe przyciągają młodych ludzi, którzy następnie pozostają w mieście na stałe (R10);
- przewaga stolic w politykach centralnych: administracja publiczna postrzega podział terytorialny jako mechanizm dystrybucji w państwie (R11).

### 6.2.2. Konsekwencje reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy miast

Na podstawie rozmów można stwierdzić, że szeroko pojęty kontekst historyczny, polityczny, technologiczny, demograficzny Polski miał istotne znaczenie dla skutków reformy administracyjnej. Po pierwsze, z punktu widzenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, moment reformy, czyli 1999 r. to okres nadal reformującej się gospodarki, w której odczuwalne są skutki szoku transformacyjnego z 1990 r. W Polsce istniało wiele deficytów związanych z infrastrukturą, a głównymi krajowymi problemami było wysokie bezrobocie oraz upadające całe sektory gospodarki (R12). Po drugie, różnice pomiędzy poziomami rozwoju miast były niższe niż współcześnie, nadal procesy metropolizacji nie były intensywne, dopiero wyłaniała się grupa liderów, którzy potem dzięki zależności od ścieżki i efektom skali, zyskali trwałe przewagi (R10). Po trzecie, z perspektywy politycznej, pozycja Polski w globalnej gospodarce ulegała w tamtym czasie znacznej zmianie. Wejście do NATO, a potem do Unii Europejskiej rozpoczęło proces zbliżania się Polski do zachodniej gospodarki i przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Proces integracji z Unią wiązał się także ze wsparciem inwestycyjnym z funduszy UE, co było najważniejszym programem modernizacyjnym kraju (R10,R11). Po czwarte, reforma wydarzyła się tuż przed rozpoczęciem niżu demograficznego, który silnie wzmacniał konkurencję uczelni, a także ośrodków o studentów (R4). Po piąte, cyfryzacja i rewolucja technologiczna w Polsce przyspieszyła w XXI w., wcześniej bliskość geograficzna miała znacznie większe znaczenie, m.in. przez konieczność fizycznych kontaktów, dostęp do administracji publicznej, infrastruktury transportowej, rynku klientów itd. (R10,R13). Każde z tych uwarunkowań faworyzowało duże ośrodki, a przewagi związane m.in. z posiadaniem, lub nie statusu administracyjnego, miały znacznie większe znaczenie niż współcześnie.

W ocenie respondentów reforma administracyjna systemowo zmniejszyła rolę byłych miast wojewódzkich, wzmacniając te ośrodki, które utrzymały status oraz znacznie osłabiając te, które ten status utraciły (R6,R7,R11). Doprowadziło to do polaryzacji rozwoju i zmiany ówczesnej hierarchii miast. Grupa stolic województw rozwijała się szybciej, aniżeli miasta które utraciły ten status a wraz z biegiem czasu po reformie, ta różnica coraz bardziej się pogłębiała (R8,R10). Niektóre z miast m.in. Jelenia Góra, czy Wałbrzych, już przed reformą posiadały szereg problemów rozwojowych, a wdrożenie zmian administracyjnych dodatkowo pogłębiło te trudności (R7). Analogiczna sytuacja dotyczyła także miast, które w czasie reformy z 1975 r. zostały nowymi stolicami województw. W tej grupie ośrodków, ze względu na



strukturę gospodarczą opartą o zapóźnione przemysły, skutki transformacji gospodarczej z 1990 r. były szczególnie dotkliwe (R7). Dla dwóch rozmówców (R2,R11), najmniejsze spośród byłych stolic województw z powodu swojej małej skali, nawet po utrzymaniu statusu wojewódzkiego nie byłyby w stanie konkurować z większymi ośrodkami i nadal mierzyłyby się z trudnościami rozwojowymi. Problem dotyczy więc głównie 10-15 byłych miast wojewódzkich, które posiadały porównywalną wielkość do mniejszych obecnych stolic. Przez utratę statusu, pomimo podobnego potencjału, rozwijają się one znacznie gorzej, co widać po wskaźnikach migracji, aktywności gospodarczej, inwestycjach, infrastrukturze, czy ośrodkach akademickich.

Według rozmówców, istniało szereg mechanizmów, za pośrednictwem których realizacja reformy terytorialnej wpłynęła na rozwój miast. Pogrupowano je według czterech kategorii: korzyści aglomeracji, związanych z pozytywnymi aspektami istnienia na pewnym terytorium zagęszczenia ludzi oraz kapitału, politycznym, polegającym na posiadaniu wpływu i siły lobbingsowej w polityce krajowej i regionalnej, wizerunkowym, powiązanim z niematerialnym wpływem marki na atrakcyjność miejsca oraz elitotwórczym, dotyczącym wpływu reformy na sytuację lokalnych elit i procesu ich podtrzymywania.

Przedstawiany przez rozmówców mechanizm korzyści aglomeracji jest tożsamy z pojęciem opisywanym w literaturze przedmiotu<sup>42</sup> i dotyczy pozytywnych aspektów związanych z istnieniem na małej przestrzeni dużej liczby ludzi, organizacji, kapitału itd. Istnienie administracji publicznej zapewnia dodatkowe miejsca pracy, usługi generowane przez urzędy, zwiększa lokalną bazę podatkową oraz zapewnia popyt na dobra i usługi konsumowane zarówno przez urzędników, jak i osoby odwiedzające urzędy (R11,R13). Każde z działań, które finansowane jest z pieniędzy centralnych, ma charakter miastotwórczy, ponieważ z perspektywy miasta są to środki zewnętrzne, egzogeniczne (R11). Podczas reformy były stolice województw utraciły część dotychczasowych zadań oraz idących za nimi funduszy przeznaczanych na zatrudnienie, inwestycje wewnątrz urzędu, nabywane przez administrację usługi (R4). Nie bez znaczenia jest także utrata dotychczasowych klientów urzędów regionalnych, którzy zwykle są ludźmi posiadającymi kapitał i kwalifikacje, ponieważ „aby odwiedzać urzędy należy mieć jakieś sprawy do załatwienia” (R11,R13). Według szacunków, utracono około 10-20% miejsc pracy (R11), głównie w obszarach administracji, kultury, oświaty, służby zdrowia (R4,R11). Oprócz samej administracji wojewódzkiej, utracono także inne części administracji: inspektoraty, instytucje kontrolne, regionalne zadania straży

---

<sup>42</sup> Por. (Fujita i Thisse, 2013; Harasimowicz, 2015)

pożarnej, policji i innych służb (R6). Reforma wpłynęła także na zmiany w innych organizacjach, dla których istotny był klucz regionalny. Rozmówcy zaobserwowali utratę m.in. oddziałów siedzib banków komercyjnych, struktur wojskowych, PKP, czy straży granicznej (R6,R11). Wraz z przeniesieniem instytucji i miejsc pracy, przenoszono także sprzęt należący do oddziałów regionalnych, wykorzystywany także w innych dziedzinach (R4)<sup>43</sup>. Po reformie, w byłych stolicach województw nie wszystkie osoby były w stanie znaleźć nowe zatrudnienie i finalnie zostały zmuszone do przeprowadzki w inne miejsce. Z perspektywy miasta oznaczało to utratę kompetencji, zasobów siły roboczej, zmniejszenie bazy podatkowej, utratę konsumentów itd. (R6,R12). Patrząc z perspektywy osadniczej, utrata administracji regionalnej oznaczała utratę ważnych funkcji metropolitalnych i wpływała na zmianę kierunku ciążenia grawitacyjnych w okolicach miast. Byłe stolice województw przestawały być centrami dla wielu obszarów, które zmieniały swoje ciężenia na nowe stolice. Oprócz realizacji większej liczby usług publicznych w nowych stolicach, wpływało to także na zachowania konsumpcyjne, gdzie wybierano nowe ośrodki (R3,R13).

Korzyścią aglomeracji jest także dostęp do wysokiej jakości kapitału ludzkiego. Według rozmówców utrata statusu wojewódzkiego pogorszyła pozycję miast w stosunku do obecnych stolic. Oprócz samej renomy uczelni, to jakość życia w mieście oraz przyszłe perspektywy są najważniejszymi czynnikami wyboru. Kandydaci na studentów kierują się także takimi kryteriami jak dostęp do kultury, rozrywki, infrastruktury czasu wolnego, wydarzeń. Wraz z utratą statusu, oferta ta stała się uboższa (R4). Na poziomie symbolicznym, to stolice posiadają większą renomę, więc młodzi ludzie samoczynnie woleli wybierać nowe stolice (R12). Dla osób zainteresowanych administracją i sprawami publicznymi, utrata statusu sprawiała, że była stolica województw traciła istotny walor jako miejsca oferującego szanse zawodowe. Zmniejszenie liczby etatów w sektorze publicznym sprawiło, że miejsca pracy zatrzymywali głównie ludzie doświadczeni, ze zbudowanymi relacjami i kompetencjami. Brakowało zaś miejsca na „dopływ świeżej krwi” i dawanie szansy nowym osobom (R13).

Utrata statusu wojewódzkiego zmniejszyła także atrakcyjność dla biznesu byłych stolic. Dostęp do władzy przyciąga podmioty gospodarcze, które chcą mieć dostęp do decyzji, informacji, usług publicznych (R6). Reforma wdrożona była w czasie przed gwałtowną cyfryzacją, gdy odległość do administracji była znacznie bardziej istotna niż obecnie. Dla wielu przedsiębiorstw bieżące kontakty z urzędami były ważnym aspektem funkcjonowania, dostały

---

<sup>43</sup> Rozmówca wspominał o sytuacji utraty sprzętu komputerowego, należącego do administracji wojewódzkiej, który został przeniesiony do nowej stolicy. Pod koniec XX w. było to dobro niezwykle rzadkie, a sprzęt publiczny wykorzystywany był także w innych dziedzinach, np. przez naukowców (R4).

one więc bodziec do przeniesienia się do nowych stolic, lub przynajmniej do ograniczenia rozszerzania działalności w byłych stolicach (R6). Podmioty gospodarcze według rozmówców planują długookresowo i wybierają przede wszystkim te miejsca, gdzie zapewnione zostaną usługi publiczne: infrastruktura transportowa, funkcje kulturalne, zdrowotne itd. (R10,R13).

Drugim mechanizmem wpływu jest obszar polityczny. Na poziomie krajowym, status administracyjny w Polsce pełni rolę statusu planistycznego, ponieważ nie istnieje polityka przestrzenna i docelowa, wspierana przez polityki publiczne hierarchia miast – dlatego tę rolę pośrednio pełni status administracyjny (R2). W ramach polityk centralnych widoczne są głównie stolice województw (R2). Status ten wiąże się przede wszystkim z dostępem do inwestycji krajowych – „status stolicy województwa to koncesja do budowę infrastruktury wyższego rzędu”(R2). Dotyczy to szerokiego grona programów: drogowych, lotnisk, linii kolejowych, największych instytucji kultury (R11). Mniejsze ośrodki nie są w stanie konkurować o te fundusze i tracą swoją pozycję w stosunku do stolic (R8). Podobne mechanizmy dotyczą poziomu regionalnego. Samorządy wojewódzkie troszczą się przede wszystkim o losy stolicy regionu, ponieważ znajduje się tam administracja, siedziba Rady, a zwykle politycy z miasta stołecznego są najsilniejsi (R2). Na poziomie programowania polityk, oznacza to projektowanie działań pod stolicę, m.in. priorytetyzowanie inwestycji w szczególności korzystnych dla stolicy, planowanie sieci transportowych pod nią, czy tworzenie w niej najważniejszych regionalnych wydarzeń (R2,R6). Status stolicy szczególnie istotny był w początkowym okresie trwania funduszy Unii Europejskiej, ponieważ pieniądze dysponowane były na poziomie regionalnym, a samorządy województw koncentrowały się właśnie na rozwoju swoich stolic (R9,10). Suma tych procesów przekłada się na peryferyzowanie także na poziomie regionalnym innych niż stolice miast: według rozmówców w najgorszej sytuacji są ośrodki nie posiadające historycznych związków ze stolicą (R9) oraz oddalone dużymi odległościami od stolic (R10). W ramach reformy dokonano zmiany klasyfikacji regionów (NUTS2). Po zmianach, 16 regionów odpowiadało nowym województwom. Nowy podział nie uwzględniał wewnątrzregionalnych różnic rozwojowych. Województwa obejmowały zarówno obszary dobrze, jak i słabo rozwinięte, np. Warszawa i biedny wschód Mazowsza, czy Śląsk z biednymi okolicami Częstochowy. W ten sposób, biedne obszary nie podlegały pod wiele programów polityki wyrównawczej, głównie w ramach polityki spójności i nie mogły na równych warunkach konkurować z innymi ośrodkami o podobnej sytuacji (R6).

Kolejna płaszczyzna to kwestie wizerunkowe. Utrata statusu wojewódzkiego według rozmówców sprawiła, że miasta zostały zdegradowane do gorszej kategorii ośrodków. Mieszkańcy mogli mieć poczucie peryferyzacji swojego miasta (R2), „nie bycia w centrum” (R4), czy „grania w niższej lidze”(R6). To niematerialne poczucie mogło mieć wpływ na wybory kolejnych osób, które wołały wybierać ośrodki centralne, a nie peryferia. Pogarszający się wizerunek posiadał także swoje odzwierciedlenie na poziomie mediów i tworzenia informacji. Wiele ze środków masowego przekazu działało w logice regionalnej – wraz z reformą przeniosły swoje oddziały z byłych stolic województw. Zmniejszenie liczby lokalnych mediów wiązało się ze zmniejszonym zainteresowaniem lokalnymi sprawami, utratą miejsc pracy dla dziennikarzy, czyli ludzi, którzy potrafili kompetentnie patrzeć władzy na ręce (R6). Zmniejszona liczba lokalnych informacji pogłębiała poczucie peryferyjności i zmniejszała poczucie miejscowej tożsamości (R6).

Kolejny wymiar dotyczy funkcji elitotwórczych. Utrata statusu wojewódzkiego i administracji regionalnej oznaczała utratę wielu miejsc pracy przeznaczonych dla ludzi z wysokim kapitałem ludzkim, np. szpitali, urzędów, instytucji kultury (R2). Przez utratę struktur regionalnych, znacznemu wzmocnieniu uległa pozycja Prezydentów miast, od których zależna była znaczna większość miejsc pracy w sektorze publicznym. Wpłynęło to negatywnie na pluralizm lokalnych elit, które zostały uzależnione od Prezydenta. W miastach posiadających urzędy wojewódzkie, istnieje możliwość bycia w konflikcie z rządzącymi miastem oraz pracy w strukturach wojewódzkich. Taki pluralizm wpływa pozytywnie na debatę publiczną i myślenie o rozwoju, wprowadzając różnorodne, przeciwstawne do siebie perspektywy na sprawy publiczne (R6,R7). Reforma wpłynęła negatywnie także na różne obszary życia publicznego. Niska baza podatkowa doprowadziła przede wszystkim do cięcia wydatków, które nie były konieczne do codziennego funkcjonowania miasta np. sektor kultury, edukacji, organizacji pozarządowych, czy szerszego myślenia o rozwoju. Wpłynęło to negatywnie na funkcję elitotwórczą, zmniejszając liczbę miejsc pracy i zmniejszając możliwość działania dla ludzi w sektorach kreatywnych (R7). Byłe stolice województw utraciły także potencjalne mechanizmy przyciągania wykwalifikowanych osób z innych miast. Administracja wojewódzka i jej agendy stwarzała szereg twórczych miejsc pracy, które mogły być atrakcyjne z perspektywy osób wykształconych w największych w Polsce centrach akademickich. Takie osoby przyciągane mogły być przez mniejsze miasta poprzez atrakcyjne oferty pracy i szybszą ścieżkę awansu. Wraz z utratą statusu, miasta straciły wiele z takich etatów (R11).

Według rozmówców wpływ utraty statusu wojewódzkiego na miasta był zróżnicowany: dla niektórych ośrodków utrata statusu była drastycznym negatywnym czynnikiem dla rozwoju, dla innych zaś, nie była tak istotna i nie wpłynęła znacząco na rozwój. Odporność miast na skutki reformy uzależniona była od 5 grup czynników: struktury gospodarczej, geografii, historii, dywersyfikacji czynników rozwoju oraz jakości rządzenia.

Dla każdego z respondentów istotnym czynnikiem różnicującym miasta była struktura gospodarcza. Zdecydowanie lepiej poradziły sobie miasta posiadające silną bazę ekonomiczną, wraz z dużymi firmami, zatrudniającymi wielu mieszkańców i cechującymi się wysokimi wynagrodzeniami (R2,R3,R5,R8,R9,R12,R13). Istotne, aby baza ekonomiczna miasta nie była zbyt uzależniona od administracji publicznej i ich decyzji (R9) i zdywersyfikowana w wielu różnorodnych sektorach (R10). Rodzaj dominującego sektora w gospodarce miasta jest też ważnym wyróżnikiem. W znacznie lepszej sytuacji były te miasta, które w swojej strukturze nie posiadały przemysłów schyłkowych, znajdujących się w złej sytuacji po transformacji gospodarczej (R2,R8). Czynnikiem wpływającym pozytywnie na rozwój miast była zaś specjalizacja w rozwijających się sektorach, współczesnej gospodarki (R2) oraz zdolność do przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (R1,R8), które pozytywnie wpływały na całą miejską gospodarkę i kreowały wizerunek ośrodka.

Drugim istotnym obszarem było lokalizacja miast, zarówno z perspektywy sieci osadniczej i bliskości do innych miast, jak i lokalizacja w szerszych uwarunkowaniach krajowych i europejskich. W lepszej sytuacji znalazły się te miasta, które znajdowały się blisko metropolii i stolicy województwa (R3,R9,R10,R13). Geograficzna bliskość silnych ośrodków, lub duża skala własnego obszaru funkcjonalnego wzmocniała lokalną gospodarkę i sprawiała że utrata statusu nie odniosła tak silnego skutku (R6). Miasta nawet po utracie znaczenia administracyjnego, nadal mogły spełniać swoją rolę w szerszej sieci relacji z innymi ośrodkami. Mieszkańcy zaś, mogli łatwiej znaleźć pracę w pobliskich ośrodkach, nie będąc zmuszonym do przeprowadzki. Kolejną ważną cechą różnicującą była lokalizacja z perspektywy krajowej i europejskiej. W lepszej sytuacji były te ośrodki, które znajdowały się w zachodniej Polsce, bliżej silnego rynku niemieckiego i szerzej europejskiego (R6,R9). Było to szczególnie istotne w związku z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, i skłonnością firm do lokalizowania działalności w miejscach lepiej skomunikowanych i bliższych do swoich centrali w zachodniej Europie. Wreszcie, czynnikiem różnicującym sytuację miast był dostęp do zasobów naturalnych. Przemysł wydobywczy i działalności z nim powiązane stabilizowały w tym czasie lokalną gospodarkę i zmniejszyły skutki utraty statusu (R8).

Kolejnym istotnym obszarem była historia poszczególnych miast. Rozwój miast jest procesem długiego trwania, a wiele z czynników oddziałuje na rozwój w znacznie dłuższym horyzoncie czasowym niż badany okres po wprowadzeniu reformy terytorialnej. Dlatego cechą różnicującą miasta była przeszłość – premiowane były te ośrodki, które retrospektywnie zajmowały silniejszą pozycję, posiadały silniejsze dziedzictwo historyczne, walory turystyczne, zakorzenione specjalizacje gospodarcze. Jest to spójne z teorią zależności od ścieżki, wedle której w lepszej sytuacji są miasta o historycznie wyższej pozycji w hierarchii osadniczej (R1,R3,R10). Przede wszystkim w znacznie trudniejszej sytuacji znalazły się miasta, którym nadano status stolic województw w reformie 1975 r. Ówczesne działania miały na celu odgórne, centralnie sterowane wzmacnianie tych ośrodków i zwiększanie policentryczności sieci osadniczej Polski. W czasie reformy 1999 r. miasta te nadal silnie uzależnione były od sektora publicznego, który zapewniał dużą część miejsc pracy. Dodatkowo, w tym miastach znacznie częściej znajdował się upadający po transformacji ustrojowej przemysł (R6,R10). Dodatkowo istotnym aspektem jest historyczne powiązanie miast z nowym regionem. W znacznie lepszej sytuacji były te miasta tracące swój status, dla których miejsce w nowym podziale wojewódzkich posiadało historyczne, lub funkcjonalne uzasadnienie. Poprawiało to ich sytuację po reformie, a nowe władze województw automatycznie „zauważały” je w swoich politykach. W trudniejszej sytuacji były ośrodki dotychczas niezwiązane z nowymi regionami i ich stolicami. Ich rola stawała się od razu peryferyjna i nie zawsze były wystarczająco uwzględniane w politykach regionalnych (R3).

Następnym poruszonym aspektem były zdywersyfikowane źródła czynników rozwoju. Oprócz poruszanej wcześniej dywersyfikacji gospodarczej lokalnych gospodarek, istotne były także inne wymiary. Pierwszy z nich to szeroko pojęta jakość życia. Mieszkańcy miast z rozwiniętą infrastrukturą spędzania wolnego czasu, dobrą jakością usług publicznych, czy wysokim kapitałem społecznym mieli szereg argumentów za pozostaniem w mieście i odnajdywaniem swojej nowej roli po utracie statusu wojewódzkiego. Podobnie rzecz miała się w miastach z walorami turystycznymi, które przyciągały turystów, stanowiąc stabilizator lokalnych gospodarek oraz posiadały pozytywny wpływ na jakość życia dla mieszkańców (R9,R12). Kolejnym wymiarem jest istnienie instytucji innych aniżeli administracyjne w miastach. Przykładem jest np. rola stolicy diecezji w Kościele Katolickim, która generuje miejsca pracy i efekty zewnętrzne podobne do administracji publicznej (R5).

Ostatnim wymienianym przez rozmówców czynnikiem różnicującym sytuację miast była jakość rządzenia na poziomie samorządowym. Podkreślano takie cechy prezydentów jak:

energia, kompetencje, czy pomysły (R1,R8). W lepszej sytuacji były te ośrodki, w których władze lokalne od razu próbowały odnaleźć się w nowych realiach i wykorzystywać te narzędzia, które pozostawały im do dyspozycji. W gorszej zaś te, które biernie oczekiwały na wsparcie centralne i skupiały się przede wszystkim na powrocie do czasów sprzed reformy, nie zauważając istotnej zmiany swojej pozycji.

### **6.2.3. Wsparcie władz centralnych dla miast tracących status stolic województw**

Ogólna ocena programu wsparcia dla byłych stolic województw – programu Dialog i Rozwój przez wszystkich rozmówców była oceniona jednoznacznie negatywnie. Wybrane cytaty z rozmów dotyczące programu: „to głównie działanie PRowe”(R1), „śmiech”(R2), „przyklejenie plastra na otwarte złamanie”(R3), „działanie doraźne”(R6), „bandażowanie złamań” (R6), „nie bardzo jest o czym mówić, był to polityczny fake” (R9), „to była pomyłka, skala programu była żadna. Wielka gafa ze strony rządu.” (R12). Krytyka programu dotyczyła głównie 5 cech: skali, doraźności uniwersalności, pozorności i braku rozwojowości. Biorąc pod uwagę skalę tego, co utraciły miasta pozbawione statusu wojewódzkiego, Dialog i Rozwój według respondentów posiadał bardzo niską skalę działania, będącą nieadekwatną do strat dla rozwoju (R2,R5,R11,R13). Jeśli rzeczywiście miałyby być kompensacją za utratę statusu wojewódzkiego, musiałyby oznaczać znacznie większe wydatki. Najsilniej na braku rekompensaty straciły największe ośrodki, które straciły stosunkowo najwięcej na reformie, a zyskały najmniej na programie kompensacyjnym. Po drugie, krytykowano tymczasowość działań – czas trwania modułu inwestycyjnego programu to tylko jeden rok, a inne działania, związane z administracją czy PWSZ, nie były intensyfikowane w kolejnych okresach (R4,R6). Kolejnym zarzutem programu była jego uniwersalność – takie same działania skierowano do wszystkich miast: „dano wszystkim to samo i tylko po trochu” (R7). Każdy z przypadków stolic, które utraciły status był inny i według rozmówców działania kompensacyjne powinny być kierowane indywidualnie według najważniejszych deficytów i potrzeb, a nie w każdym przypadku tak samo (R2, R7). Komponent inwestycyjny programu był tak mały (3,1 mln zł dla wszystkich miast), że nawet nie należy brać go na poważnie pod uwagę. Według respondentów program był działaniem pozorowanym, obliczonym przede wszystkim na zatrzymanie protestów, głównie pracowników likwidowanej administracji wojewódzkiej (R6). Z perspektywy mieszkańców zaś, program był iluzorycznym wsparciem, dającym poczucie że „rząd cokolwiek zrobił” (R6, R13). Ostatnim argumentem krytycznym programu był brak rozwojowego charakteru. Utrzymanie miejsc pracy nie tworzyło żadnych nowych szans, a tylko

częściowo utrzymywało dotychczasową sytuację. Skala programu inwestycyjnego była zbyt niska aby osiągnąć jakiegokolwiek efekty. Zabrakło więc działań wpływających na rozwój, dających szansę przede wszystkim młodym ludziom (R7,R11).

Ocena poszczególnych komponentów Programu Dialog i Rozwój była bardziej zróżnicowana niż cały program. Rozmówcy krytykowali przede wszystkim część inwestycyjną, której niska skala nie mogła przynieść spodziewanych skutków i była nieadekwatna do utraconych korzyści ze statusu stolicy województwa (R2,R5,R11,R13). Znacznie lepiej ocenione zostało stworzenie Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych (PWSZ). Rozmówcy wskazywali na rozwojowy charakter powstania uczelni, przede wszystkim w małych miastach, które do ich powstania nie posiadały uczelni wyższych: „było to jedyne realne wsparcie”(R9). PWSZ przyciągały młodych ludzi oraz wpływały na rozwój lokalnych kadr (R2,R9). Znalezienie na uczelniach znalazła też część lokalnych elit, która utraciła miejsca pracy w administracji wojewódzkiej (R7). Z drugiej zaś strony, rozmówcy krytykowali wybiórczość tworzenia PWSZ, które nie powstały w ośrodkach posiadających uczelnie wyższe. Dodatkowo, w miastach znajdujących się blisko innych metropolii, powstanie PWSZ nie miało tak miastotwórczego charakteru jakiego można byłoby się spodziewać, ponieważ kadra akademicka nie osiedlała w mieście, a tylko dojeżdżała na wykłady (R11).

Stworzenie delegatur urzędów wojewódzkich i utrzymanie części administracji w byłych stolicach wojewódzkich oceniane było przez rozmówców jako działanie doraźne, zapewniające trwanie, a nie rozwój miast tracących status stolic (R6, R7). Według części rozmówców celem komponentu programu było przede wszystkim zatrzymanie protestów kadry urzędniczej i zmniejszenie szoku dla lokalnej gospodarki (R6,R7). O tymczasowości tej części administracji świadczyło ich powolne „wygaszanie” (R6), ograniczanie zakresu działań i brak zatrudniania nowej kadry administracyjnej.

Pośrednim mechanizmem rekompensaty dla miast tracących status wojewódzki było nadanie im statusu miast na prawach powiatu. Nie wszystkie z ośrodków kwalifikowały się do przyjętych w reformie kryteriów, ale wraz z utratą statusu otrzymywały taką możliwość (R6,R9). Status miasta na prawach powiatu wiązał się ze zwiększeniem liczby zadań realizowanych przez powiat miejski oraz zwiększeniem funduszy możliwych do rozdysponowania przez samorząd lokalny. Co istotne, zwiększenie kompetencji lokalnego samorządu stworzyło możliwość do przeniesienia części wojewódzkich kadr administracyjnych do kadr miasta na prawach powiatu (R5).



Istotnym uwarunkowaniem dla programu Dialog i Rozwój było ówczesne podejście polityków i urzędników do polityki wsparcia i szerszej polityk publicznych. W zasadzie nie prowadzono polityki rozwojowej, skupiając się przede wszystkim na zapewnianiu usług publicznych (R7). Brakowało jakichkolwiek konkretnych pomysłów na wsparcie byłych stolic województw (R7). Panowało powszechne przekonanie, że najważniejszym aspektem reformy jest decentralizacja państwa i przyznanie większej ilości autonomii samorządom, miało to zwiększyć konkurencję między miastami i wpłynąć pozytywnie na efektywność funkcjonowania (R7,R9). Stąd idea, że były stolice województw nie potrzebują dużego programu wsparcia, a jak zostaną pozostawione samym sobie, to „wszystko samo się ułoży, wystarczy samorządność”(R7). W praktyce, skąpe finansowanie samorządów nie dało realnych rozwojowych narzędzi (R9). Istotnym uwarunkowaniem była także trudna sytuacja finansów publicznych, która uniemożliwiała silniejsze centralne wsparcie i „osłodzenie utraty dla byłych stolic województw” (R9).

Wśród działań, które należało podjąć w ramach programu kompensacyjnego, rozmówcy przed wszystkim podkreślają zwiększenie skali działania oraz czasu trwania programu, który powinien być długookresowy (R3,R9,R12). Względne zachowanie równowagi pomiędzy obecnymi stolicami i miastami które utraciły ten status wymagało znaczne instytucjonalne wzmocnienie tych drugich, np. poprzez silniejsze wsparcie akademickie, najbardziej specjalistyczne szpitale i inne usługi publiczne, które nie znajdują się w obecnych stolicach. Tylko takie działania mogły systemowo zmniejszyć dysproporcje rozwojowe powstałe podczas reformy terytorialnej (R2).

Opinia wśród rozmówców na temat wsparcia byłych stolic województw od reformy ustrojowej aż do współczesności ogranicza się do dwóch podejść: zwolenników podejścia oddolnego i skupienia się na autonomii samorządów oraz zwolenników wsparcia polityk centralnych dla byłych stolic województw. Dla pierwszej grupy, reforma samorządowa z 1999 r. zmieniła ustrój całego państwa, dając autonomię działania samorządom. Wedle nowych instrumentów, to wspólnota samorządowa przejęła odpowiedzialność za rozwój, co posiada podstawę konstytucyjną (R10). Rolą polityk centralnych jest tylko ewentualne wspieranie kierunków rozwoju wybranych przez wspólnotę samorządową, politycy centralnie wręcz nie powinni narzucać kierunków żadnym ośrodkom, w tym byłym stolicom województw (R1,R10).

Wśród zwolenników wsparcia centralnego dla miast dominuje opinia o braku konkretnych działań skierowanych do byłych stolic województw od momentu wdrożenia reformy aż do współczesności (R2,R6,R7,R9,R11,R12). Polskie polityki centralne według

rozmówców są „ślepe terytorialnie”(R11), co oznacza kierowanie polityk uniwersalnie, tak samo dla wszystkich regionów, powiatów, czy gmin, bez względu na realne potrzeby, czy sytuację, np. pogłębiające się nierówności pomiędzy miastami (R2,R10,R11). Brakuje polityki miejskiej, metropolitalnej, skierowanej do miast powiatowych, czy miast średnich (R11). Przy projektach centralnych istnieje „rynek projektów” (R6), który preferuje większe miasta, posiadające lepszy lobbing oraz kadry zdolne do sporządzania dobrych projektów (R6). Jest to spójne z wolnorynkowym przekonaniem, że „zdolni sobie poradzą, a problematyczni mają trudności z innymi względów”(R9).

W okresie po reformie samorządowej do czasów obecnych część rozmówców zauważa postępującą centralizację ustroju Polski (R1, R10,R13). Objawia się ona postępującą centralizacją finansów publicznych, związaną ze strukturalnym zmniejszaniem dochodów samorządów (R10,R13), oraz przenoszeniem zadań na jednostki samorządu terytorialnego, bez idącego za tym zwiększeniem finansowania (R1,R10,R13). Centralizacja finansów i przenoszenie zadań równoległe zmniejszają autonomię samorządów sprawiając, że posiadają one mniej zasobów do realizowania swoich własnych zadań, w tym polityki rozwojowej.

Byłe stolice województw pojawiały się w dokumentach strategicznych ostatnich lat. Pojawiły się zarówno w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, jak i Krajowej Polityce Miejskiej, jednak dokumenty te nie przekładały się na realne działania administracji publicznej i wsparcie tej kategorii miast (R10). Podobnie było ze Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz programem Pakiet dla średnich miast, które według rozmówców nie były tożsame z realnymi działaniami – posiadały zbyt niskie środki na zadania i nie wywierały pożądanego wpływu (R2,R8). Wśród realnych działań, rozmówcy wymieniali przede wszystkim fundusze UE, głównie politykę spójności, która była realnym funduszem modernizacji dla całej Polski. Był to jednak program uniwersalny, skierowany do wszystkich ośrodków, tym samym w podobny sposób oddziaływał na obecne, jak i byłe stolice województw (R6,R12). Według opinii jednego rozmówcy, konkurencja o te środki nie była uczciwa, gdyż to stolice województw posiadały większy wpływ na podział środków (R6). Wśród działań o małej skali działania wymieniono ideę deglomeracji, czyli rozproszenia administracji centralnej, która realizowana była w kilku przypadkach<sup>44</sup>(R8). Realizowana w większej skali mogłaby pozytywnie wpływać na rozwój byłych stolic województw, które wraz z dodatkową administracją zyskałyby dodatkowe miejsca pracy i inne korzyści (R6). Ważnym mechanizmem wsparcia dla wybranych miast według części rozmówców był indywidualny

---

<sup>44</sup> M.in. przeniesiono Narodowe Centrum Nauki do Krakowa, czy Główny Urząd Miar do Kielc.

wpływ polityków centralnych związanych z danymi ośrodkami. Nie było to systemowe, a na podstawie nieformalnych powiązań i wpływu na polityki krajowe. Dostęp do większej ilości projektów ogólnopolskich i funduszy miały te miasta, w których rządziły partie tworzące rząd ogólnopolsko, lub mające wpływowych polityków na poziomie centralnym (R4,R10). Na poziomie regionalnym zaś, niektóre z województw w większym stopniu niż inne „zauważały” być stolice województw w swojej polityce regionalnej. Uzależnione było to od układu politycznego w Sejmiku oraz wpływu polityków z byłych stolic województw (R9). Zdaniem większości ekspertów wsparcie władz centralnych dla miast tracących status stolic województw było na wielu poziomach niewystarczające. Potwierdza to hipotezę szczegółową niniejszej dysertacji: „wsparcie polityk publicznych dla miast tracących status stolicy województw było niewystarczające, aby powstrzymać negatywne konsekwencje dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego”.

#### **6.2.4. Rekomendacje dla polityki publicznych skierowanych do byłych stolic województw**

Dla części rozmówców żadne działania skierowane w stosunku do byłych stolic województw nie są potrzebne. Przytaczano kilka argumentów. Przede wszystkim, od reformy terytorialnej minęły już 24 lata. Kierowanie polityk do byłych stolic województw byłoby ożywianiem starych resentymentów (R1). W tak długim czasie różnice wynikłe z reformy powinny już się zacierać, dlatego polityki publiczne powinny traktować wszystkie ośrodki tak samo, a nie tworzyć preferencje dla byłych stolic województw (R9). Kolejnym argumentem za brakiem centralnego wsparcia jest dokonana zmiana ustroju państwa. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność (R10) i niezależność od władz centralnych, które nie powinny wybierać kierunku polityk JST, a jedynie mogą wspierać ich rozwój. Obecnie samorządy posiadają narzędzia do tego, aby konkurować między sobą, a rząd centralny nie powinien zaburzać tej konkurencji, poprzez faworyzowanie wybranych ośrodków, w tym przypadku byłych stolic województw (R12). Wreszcie, jeden z rozmówców był sceptyczny wobec wszelkich polityk wyrównawczych, kompensacyjnych, ponieważ w obecnych wolnorynkowych uwarunkowaniach jest to „nagradzanie słabszych i rozleniwianie, dziejące się kosztem tych, którzy radzą sobie lepiej”(R10).

Dla większości rozmówców rząd centralny powinien aktywnie realizować działania w stosunku do byłych stolic województw. Głównym powodem jest brak realnych działań kompensacyjnych w momencie wprowadzania reformy oraz systemowe osłabienie pozycji

tracących status wojewódzki (R2,R3,R4,R6,R7,R11). Skoro decyzja władz centralnych znacząco negatywnie wpłynęła na sytuację tych miast, to także polityki centralne powinny tą sytuację zmienić, nawet jeśli jest już wiele lat po reformie. Kolejnym poruszonym argumentem jest kształt polskiej sieci osadniczej, która przyjmuje policentryczną formę. Z punktu widzenia interesu całego państwa utrzymanie jej jest zjawiskiem korzystnym, dlatego polityki publiczne powinny prowadzić właśnie do wzmocnienia pozycji mniejszych miast (R8,R11).

Wśród działań możliwych do podjęcia dominują polityki zorientowane terytorialnie, specyficzne dla każdego wspieranego miasta. Wynika to z dużego zróżnicowania miast, które posiadają różne deficyty i wymagają wielorakich impulsów rozwojowych. Wsparcie centralne powinno być oparte na dokładnym rozeznaniu lokalnej sytuacji i badaniu, które działania mogą przynosić największe korzyści dla rozwoju(R6). Może to być generalnie wspieranie lokalnych inicjatyw (potencjału endogenicznego)(R4), inwestycji rozwojowych (R10), reindustrializacji, polityki migracyjnej (R8), uczelni wyższych, wsparcie ważnego zakładu pracy, poprawienie komunikacji (R11), czy wzmocnianie specjalizacji gospodarczych miast (R13). Przedmiotem takich polityk niekoniecznie powinny być wszystkie były stolice województw, a przede wszystkim te miasta, które posiadają skalę i potencjał do rozwoju (R6).

Dla części rozmówców najwłaściwszym rozwiązaniem jest wprowadzenie jakiegoś wariantu reformy terytorialnej. Jedną z propozycji zakłada powrót do poprzedniego podziału terytorialnego, zawierającego 49 województw. Oprócz wsparcia byłych stolic, które otrzymałyby w ramach reformy poprzedni status, reforma według rozmówcy mogłaby przyczynić się do zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej, która byłaby bliższa mieszkańcom (R5). Kolejny wariant to uaktualnienie podziału terytorialnego na podstawie obiektywnych kryteriów. Od czasów poprzedniej reformy minęło prawie ćwierć wieku, znacznie zmienił się system społeczno-gospodarczy i pozycja różnych miast. Dlatego należałoby przeprowadzić reformę raz jeszcze, uaktualniając podział terytorialny dla nowych uwarunkowań. Taka reforma wiązałaby się z wieloma trudnościami, protestami społecznymi, trudnością dokonania wyborów stolic, kosztami dla administracji itd. (R11).

Dla niektórych respondentów optymalne wydaje się prowadzenie w Polsce polityki terytorialnej, czyli działań państwa zorientowanych na poszczególne obszary, a nie uniwersalnych, takich samych dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Aby prowadzić taką politykę, która jest realizowana w innych krajach, np. Niemczech (R2), należy najpierw stworzyć hierarchizację sieci osadniczej, czyli ustalić kategorie poszczególnych miast. Następnym działaniem jest przyporządkowanie funkcji do danych kategorii ośrodków i

działania państwa zmierzające do jak najpełniejszej realizacji planu (R2,R8,R11), funkcjami są przede wszystkim funkcje publiczne, m.in. związane z: edukacją, zdrowiem, kulturą, transportem, administracją publiczną (R13). Dostrzegając deficyty poszczególnych ośrodków, działania centralne prowadzą inwestycje ukierunkowane na wyrównywanie szans rozwojowych i zapewnianie podobnego standardu funkcji w miastach o tym samym statusie. Takie działania ukierunkowują inwestycje do miast z problemami rozwojowymi wspierają zrównoważony rozwój terytorialny państwa i umieszczając większą liczbę funkcji publicznych w tych ośrodkach, które obecnie są niedowartościowane (R6,R8). Katalog hierarchizacji miast powinien być oparty na obiektywnych kryteriach, nie zaś tylko na historycznym statusie byłego miasta wojewódzkiego (R7,R9). Polityki centralne powinny być skierowane do metropolii i miast średnich, mniejsze ośrodki zaś powinny być przedmiotem polityki regionalnej, ponieważ poziom centralny „nie opanuje tak dużej liczby decyzji”(R11).

Ostatnim postulatem dla polityk centralnych jest zwiększenie poziomu wiedzy na temat sytuacji miast w Polsce. „Konieczna jest komórka do monitorowania polityki terytorialnej państwa” (R11). Według rozmówcy, współcześnie politycy centralni nie posiadają narzędzi do oceny sytuacji poszczególnych ośrodków. Przez to, wiele decyzji podejmowanych na poziomie centralnym nie bierze pod uwagę kontekstu terytorialnego i wpływu działań na sytuację sieci osadniczej (R11).

Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego, zatrzymanie niekorzystnych rozwojowych trendów byłych stolic województw napotyka według rozmówców na wiele barier i trudności. Po pierwsze, postępująca centralizacja finansów publicznych zmniejsza zdolności do realizowania polityk rozwojowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, które coraz bardziej skupiają się na realizacji podstawowych usług publicznych (R9). Po drugie, depopulacja, która dotyczy w głównej mierze miast posiadających problemy rozwojowe, zmniejsza ich bazę podatkową, zmniejszając zdolności do realizowania własnej polityki (R9). Po trzecie, istnieje dysproporcja w posiadanych zasobach pomiędzy obecnymi stolicami województw i byłymi miastami wojewódzkimi. Lepiej rozwijające się miasta mają więcej zasobów i trudno, aby miasta z mniejszymi środkami były w stanie zmniejszać różnice rozwojowe własnymi siłami. Dodatkowo, z biegiem czasu narasta przewaga instytucji publicznych i kadr pomiędzy obiema grupami (R2). Po czwarte, w byłych stolicach województw nastąpiło „starzenie się elit”(R11), które to przede wszystkim skupiają się na trwaniu i realizowaniu bezpiecznej polityki, a nie na rozwoju, który jest znacznie bardziej

ryzykowny (R11). Z powodu zaniku mediów lokalnych, politycy w mniejszych ośrodkach nie są właściwie oceniani i mobilizowani do podejmowania nowych działań.

Pomimo niekorzystnych uwarunkowań, istnieją działania możliwe do podjęcia na poziomie samorządów. Przede wszystkim działania skierowane do byłych stolic województw powinny podejmować samorzady regionalne, które to są odpowiedzialne za rozwój miast na swoim terenie. Powinny one prowadzić politykę wyrównywania szans i aktywizowania rozwoju (R2).

Władze byłych stolic województw powinny zaś skupić się przede wszystkim na wykorzystywaniu dostępnych im narzędzi, a nie na „szukaniu wymówek”(R13). Na poziomie miast istnieje konkurencja podobna do tej pomiędzy przedsiębiorstwami, dlatego miasta powinny skupić się na poprawianiu swojej konkurencyjności i starać się wygrać rywalizację z innymi ośrodkami (R10). Celem powinno być przede wszystkim poprawienie swojej atrakcyjności lokalizacyjnej, zarówno w stosunku do przedsiębiorstw, jak i mieszkańców (R1). Należy wykorzystywać szanse pojawiające się przy zmieniającym się kontekście społeczno-gospodarczym, np. związanym z trendem pracy zdalnej (R1). Kolejnym obszarem jest konkurowanie o ludzi i kapitał przede wszystkim ze swojego obszaru funkcjonalnego, gdzie odległość ma znacznie większe znaczenie (R3). Wreszcie, władze byłych stolic województw powinny być świadome swojej lokalizacji i roli w sieci miast. Potencjałem dla ich rozwoju mogłaby być współpraca i posiadanie udziału w polu grawitacyjnym silniejszych ośrodków (R10).

## Podsumowanie i wnioski końcowe

Rozwój społeczno-gospodarczy miast jest procesem pozytywnych przeobrażeń ilościowych i jakościowych. Warunkowany jest wewnętrznymi i zewnętrznymi czynnikami rozwojowymi, które oddziałują w określonych uwarunkowaniach. Czynniki dzielą się na te, które są związane z mieszkańcami miasta (np. wykształcenie, umiejętności, dostęp do kapitału), jak i na związane z samym miastem (np. infrastruktura, zasoby naturalne). W procesie rozwoju miast istnieją także bariery rozwojowe, czyli przyczyny, które spowalniają lub uniemożliwiają rozwój. Lista zarówno czynników, jak i barier rozwojowych nie jest zamknięta. Proces rozwoju zachodzi w ramach uwarunkowań, czyli zewnętrznych sił wpływających na rozwój miasta, na które same ośrodki nie mają bezpośredniego wpływu. Najważniejszymi z nich są uwarunkowania krajowe (np. ustrój polityczny i gospodarczy państwa) oraz globalne (np. globalizacja, internacjonalizacja). Funkcje miast zaś, określają relacje pomiędzy ośrodkiem a innymi miastami w sieci. W literaturze występuje wiele normatywnych koncepcji opisujących rozwój społeczno-gospodarczy miast. Ich duża liczba wynika ze złożoności zagadnienia i tego, że każde miasto jest inne, a żaden z konceptów nie jest uniwersalnym środkiem do osiągnięcia sukcesu.

Jednym z istotnych czynników rozwojowych jest występowanie funkcji administracyjnej, czyli realizacja na terenie miasta różnorodnych działań przez państwo. W wymiarze podmiotowym jest ona pełniona przez każdą instytucję, która należy do państwa. W przedmiotowym zaś funkcja administracyjna to realizacja wszelkich zadań publicznych. Jest ona powiązana z zagadnieniem stołeczności, które jest kwestią przestrzennej lokalizacji władzy w państwie. Stołeczność, jak i funkcja administracyjna ma miastotwórczy charakter. Według wiodących teorii rozwoju społeczno-gospodarczego, funkcja administracyjna ma pozytywny wpływ na rozwój miast. Według teorii miejsc centralnych, istnienie funkcji ponadlokalnych powoduje przyspieszenie rozwoju. Jest to powodowane oferowaniem dóbr i usług nie tylko wobec własnych mieszkańców, ale także w stosunku do otoczenia. Funkcja administracyjna oddziałuje więc pozytywnie, wpływając na pozycję w hierarchicznej strukturze osadniczej. Pozytywny wpływ funkcji administracyjnej stwierdzono także w teorii bazy ekonomicznej, gdzie należy zaliczyć ją do eksportowego składnika gospodarki miejskiej. Dodatkowe zatrudnienie w administracji publicznej powoduje szereg efektów mnożnikowych: dodatkowe wpływy podatkowe i zatrudnienie dla mieszkańców, usługi zewnętrzne realizowane przez administrację oraz przyciąganie firm, dla których istotna jest bliskość administracji publicznej.

Według koncepcji zależności od ścieżki funkcja administracyjna różnicuje lokalne gospodarki. Miasta stołeczne wraz z pojawieniem się statusu zyskują przewagę nad ośrodkami, które tego statusu nie otrzymały i dają im kumulującą się w przyszłości przewagę opartą na istnieniu ponadlokalnych usług publicznych, prestiżu, miejsc pracy w administracji itd. Wreszcie, funkcja administracyjna jest pozytywnym bodźcem rozwojowym, który prowadzi do kolejnych kumulatywnych zjawisk według teorii kumulatywnej przyczynowości. Oferowanie usług publicznych sprawia, że obszar jest atrakcyjny dla nowych mieszkańców. Nagromadzenie ludzi zwiększa dochody podatkowe i wpływa pozytywnie na dalsze oferowane usługi, prowadząc do pozytywnego, kumulatywnego procesu rozwoju. Mechanizm wpływu funkcji administracyjnej na rozwój społeczno-gospodarczy jest wieloraki. Po pierwsze, istnieją korzyści aglomeracji, polegające na przewadze obszarów, w których istnieje duże zagęszczenie podmiotów gospodarczych i mieszkańców. Bliskość geograficzna zachęca do współpracy pomiędzy podmiotami, sprawia, że procesy rozpowszechniania wiedzy (ang. *spill over*) są szybsze. Istnieje także lepszy dostęp do większego, bardziej różnorodnego rynku pracowników. Korzyścią aglomeracji są także efekty skali. Dostęp do większego rynku konsumentów oraz rozwiniętej infrastruktury jest korzystny. Po drugie, efektem aglomeracji jest lepszy dostęp do ponadlokalnych usług publicznych. Zwykle bardziej wyspecjalizowane usługi koncentrowane są w największych ośrodkach, co sprawia, że mieszkańcy tych ośrodków mogą z nich korzystać częściej i bardziej efektywnie niż mieszkańcy peryferii. Status stolicy wiąże się także z bliskością władzy politycznej: lepszym dostępem do informacji i potencjalną możliwością lobbingu, istotną przede wszystkim z perspektywy podmiotów gospodarczych współpracujących z sektorem publicznym. Kolejnym mechanizmem wpływu jest niematerialny prestiż statusu administracyjnego. Stolicy posiadają większą rozpoznawalność, są wizytówkami regionu czy państwa. Mieszkanie w nich wiąże się więc z prestiżem, który nie istnieje w innych, peryferyjnych ośrodkach.

W XX wieku nastąpiło wiele zmian w polskiej administracji i podziale terytorialnym samorządów. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. władze stanęły przed wyzwaniem połączenia państwa z czterech różnorodnych systemów administracyjnych. W wyniku reform nowe władze państwa stworzyły 16 województw. Po zakończeniu II wojny światowej i zmianach terytorialnych Polski dokonano podziału na 14 województw. Kolejna istotna zmiana weszła w życie w 1975 r. w którym to przeprowadzono nowy podział terytorialny. Podczas reformy utworzono 49 województw. Jednym z powodów jej wdrożenia była chęć większej równowagi terytorialnej w państwie. Istotnym uwarunkowaniem reformy był fakt, że w ramach



gospodarki centralnie planowanej, status administracyjny odgrywał znacznie ważniejszą rolę niż w kapitalizmie i związany był z lepszym dostępem inwestycji czy publicznych przedsiębiorstw. Powstanie autonomicznych samorządów było jednym z najważniejszych postulatów w czasie transformacji ustrojowej. W 1990 r. utworzono samorządne gminy i rozpoczęto pracę nad reformą kolejnych szczebli samorządów. Przesłankami reformy była chęć decentralizacji władzy, usprawnienie działania administracji publicznej oraz uporządkowanie zarządzania. W latach 90 – tych XX proponowano szereg wariantów nowego podziału wojewódzkiego, od wariantów obejmujących około 12, silnych gospodarczo i posiadających dużą powierzchnię województw, przez warianty pośrednie (m.in. 17 oraz 25) aż do utrzymania ówczesnych 49 województw. Pierwotną koncepcją wysuniętą przed rząd był nowy podział na 12 województw, w wyniku kompromisów politycznych liczba ta finalnie została zwiększona do 16. W wyniku reformy 31 z dotychczasowych stolic województw utraciło swój status. Głównym celem była ocena wpływu utraty statusu miasta wojewódzkiego na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miast w Polsce po wprowadzeniu reformy administracyjnej z 1999 r. Cel pracy został zrealizowany.

Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych wykazały, że w większości wymiarów ilustrujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy terytorialnej w 1999 r. sytuacja byłych stolic województw uległa pogorszeniu. W aspekcie ludnościowym były stolice województw charakteryzowały się postępującą depopulacją, łącznie do 2021 r. utraciły one około 13% całej swojej populacji. W tym samym okresie liczba ludności w grupie obecnych stolic województw nie uległa znaczącym zmianom. Depopulacja spowodowana była ujemnym wskaźnikiem migracji oraz niższym niż w obecnych stolicach poziomem przyrostu naturalnego. W aspekcie rynku pracy, w obecnych stolicach zaobserwowano wyższą dynamikę aktywności zawodowej mieszkańców oraz wyższy poziom wynagrodzeń aniżeli w byłych stolicach. Rosnące dysproporcje zaobserwowano także w wymiarze gospodarki i finansów publicznych. Wzrosty liczby podmiotów gospodarczych były wyższe w obecnych stolicach (około 95%) niż w byłych miastach wojewódzkich (około 69%). Obecne stolice województw cechowały się także większą liczbą spółek prawa handlowego oraz podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Wzrost dochodów budżetowych z podatku CIT także był znacznie wyższy w grupie obecnych stolic województw – w ostatnim badanym 2021 r. dochody w obecnych stolicach były dwukrotnie większe. Były miasta wojewódzkie mniej inwestowały oraz posiadały niższy poziom autonomii swoich budżetów w porównaniu do obecnych stolic. Pogłębianie się rozbieżności wystąpiło także w obszarze odwiedzających

miasta (tuż przed COVID-19 obecne stolice województw odwiedzano niemal 2,4 razy częściej niż były stolice) oraz kapitału społecznego, mierzonego liczbą stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych. W obecnych stolicach województw w 2021 r. znajdowało się około 36% więcej takich organizacji niż w byłych miastach wojewódzkich. Wystąpiły jednak obszary, w których nie istniała jednoznaczna tendencja wśród badanych grup miast. Pierwszym z nich był poziom bezrobocia, który w obu grupach miast sukcesywnie ulegał obniżeniu. Pomimo znacznie wyższego początkowego poziomu tego zjawiska w byłych stolicach województw, w ostatnim roku było ono zbliżone do obecnych stolic województw (różnica wyniosła 2 punkty procentowe). Brak jednoznacznych trendów odnotowano także w obszarze nadwyżki budżetów miast oraz frekwencji wyborczej, które to wartości zmieniały się w analizowanym okresie.

Według przeprowadzonej w pracy kwantyfikacji poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego 49 miast, które przed 1999 r. posiadały status stolic województw, stwierdzono, że istniała statystycznie istotna różnica w poziomie rozwoju przed wprowadzeniem reformy (lata 1995-1998) oraz po prowadzeniu reformy (lata 1999-2021) pomiędzy byłymi oraz obecnymi stolicami województw. Miasta, które utrzymały status wojewódzki, charakteryzowały się przeciętnie wyższym poziomem rozwoju, aniżeli miasta które utraciły ten status. Wyniki te potwierdzają pierwszą hipotezę szczegółową dysertacji, według której miasta, które utrzymały status wojewódzki cechowały się w okresie po reformie administracyjnej przeciętnie wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego niż miasta, które utraciły ten status. Z perspektywy poszczególnych miast, po wprowadzeniu reformy administracyjnej zaobserwowano istotne statystycznie zmiany średniego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego łącznie w 26, ze wszystkich 49 badanych miast. Pozytywne zmiany zaobserwowano w 6 stolicach obecnych województw (Wrocław, Kraków, Warszawa, Rzeszów, Gdańsk, Poznań). Negatywny wpływ zaś w 4 obecnych stolicach (Bydgoszcz, Toruń, Zielona Góra, Białystok) oraz w 16 byłych miastach wojewódzkich (Jelenia Góra, Włocławek, Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Piotrków Trybunalski, Skierniewice, Nowy Sącz, Tarnów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Krosno, Przemyśl, Tarnobrzeg, Łomża, Suwałki, Częstochowa, Elbląg, Kalisz, Konin, Leszno oraz Piła). Różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego byłych i obecnych stolic nasilały się w czasie. Przed wprowadzeniem reformy administracyjnej, poziom rozwoju obu grup miast był zróżnicowany, nie istniały wówczas różnice pomiędzy obecnymi a byłymi stolicami województw. Momentem przełomowym okazała się reforma administracyjna, po której wprowadzeniu sytuacja byłych

stolic województw ulegała sukcesywnemu pogorszeniu, co nasilało się przez cały okres badania. Utrata statusu miasta wojewódzkie nie wpłynęła jednak negatywnie na cały zbiór miast. Na 6 z byłych stolic województw (Legnica, Wałbrzych, Piotrków Trybunalski, Bielsko-Biała, Częstochowa i Ciechanów) utrata statusu stolic województw nie wpłynęło negatywnie na ich względny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony syntetycznym wskaźnikiem. Potwierdza to drugą hipotezę szczegółową niniejszej pracy.

W zgodnej opinii ekspertów, z którymi zostały przeprowadzone wywiady pogłębione, status administracyjny wpływa pozytywnie na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Jego stopień jest uzależniony od konstrukcji państwa i administracji – im więcej w gospodarce sektora publicznego, tym status administracyjny jest ważniejszym czynnikiem rozwojowym. Istnieje szereg mechanizmów wpływu statusu na rozwój: poprzez dostęp do usług publicznych, środków centralnych i regionalnych, prestiż, dostęp do informacji i decyzji politycznych, istnienie efektu mnożnikowego oraz preferencje dla stolic województw w politykach centralnych. Reforma terytorialna została przeprowadzona w wyjątkowych okolicznościach w historii Polski. Był to czas nadal reformującej się gospodarki, transformującej się z gospodarki centralnie planowanej w kapitalistyczną. Nasileniu ulegały procesy metropolizacyjne, a na świecie przyspieszała globalizacja i cyfryzacja. Ważnym aspektem był także proces akcesji do struktur Unii Europejskiej oraz idące za nim inwestycje zagraniczne, dostęp do europejskiego rynku oraz inwestycje ze środków UE. W ocenie ekspertów reforma administracyjna z 1999 r. wpłynęła na rozwój społeczno-gospodarczy miast, systemowo zmniejszając rolę byłych miast wojewódzkich oraz wzmacniając te ośrodki, które utrzymały status stolic. Potwierdza to dodatkowo pierwszą hipotezę szczegółową niniejszej pracy. W przypadku polskiej reformy zdaniem ekspertów istniały cztery główne mechanizmy jej wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Pierwszy z nich dotyczy korzyści aglomeracji: miasta, które utrzymały swój status stolic, cechowały się większym zagęszczeniem usług publicznych, pracowników administracji, istnienia instytucji o ponadlokalnych zasięgu. Po drugie, status stolicy wiąże się z posiadaniem wpływu i siły lobbingsowej w polityce krajowej i regionalnej. Przyczynia się więc do większego nasycenia inwestycjami stolic oraz przyciąga te aktywności, dla których informacje i wpływ na politykę jest istotny. Trzecim mechanizmem wpływu jest niematerialny wpływ pozytywnego wizerunku stolic. Postrzegane są one jako miejsca centralne i w zestawieniu z innymi ośrodkami, widzianymi jako peryferyjnymi, przyciągają więcej mieszkańców, inwestycji itd. Ostatnim aspektem jest zaś elitotwórczy wymiar statusu. W regionalnej administracji istnieje wiele atrakcyjnych miejsc pracy dla osób zainteresowanych

sprawami publicznymi. Podobną funkcję spełniają regionalne oddziały mediów, przedsiębiorstw i innych organizacji. Status wojewódzki ma więc dla miast duże znaczenie z punktu widzenia sytuacji elit i procesu ich podtrzymywania.

Program wsparcia dla byłych stolic województw – Dialog i Rozwój został przez ekspertów oceniony jednoznacznie negatywnie. Krytykowano przede wszystkim niską skalę programu, krótkie, doraźne trwanie, uniwersalny charakter, który nie brał pod uwagę różnic pomiędzy byłymi stolicami województw, pozorność oraz realny brak rozwojowości programu. Wśród komponentów programu, najgorszej oceniono część inwestycyjną, której skala była nieadekwatna do utraconych korzyści wynikających ze statusu stolicy województwa. Umiarkowanie oceniono komponent administracyjny programu, który w opinii respondentów miał na celu przede wszystkim utrzymanie części miejsc pracy w administracji publicznej i uniknięcie ryzyka strajku urzędników. Pozytywnie oceniono zaś stworzenie Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych (PWSZ), które według rozmówców były jednym realnym bodźcem rozwojowym w ośrodkach, w których powstały. Wyniki te potwierdzają trzecią hipotezę szczegółową dysertacji: wsparcie polityk publicznych dla miast tracących status stolic województw było niewystarczające, aby powstrzymać negatywne konsekwencje dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego.

Oprócz dedykowanego miastom tracącym status wojewódzki programu Dialog i Rozwój, eksperci oceniali także ogólne wsparcie władz centralnych dla tych miast po wprowadzeniu reformy. Nieliczni z nich uważali, że skoro samorządy uzyskały niezależność od władz centralnych, to na nich powinna spoczywać odpowiedzialność za rozwój. Władze centralne nie powinny ingerować w te procesy pomimo podjęcia decyzji o pozbawieniu całej grupy miast statusu stolic województw. Innego zdania była większość ekspertów, z którymi zostały przeprowadzone rozmowy. Krytykowali oni działania władz centralnych wobec byłych miast wojewódzkich. Według rozmówców Polska w tym okresie nie posiadała żadnej spójnej polityki osadniczej, różnicującej kategorie miast i odpowiadającej ich problemom.

Rekomendacje większości ekspertów obejmowały podjęcie aktywnych polityk skierowanych do grupy byłych miast wojewódzkich i innych miast podobnej wielkości. Od reformy terytorialnej minęły 24 lata, polityki publiczne nie powinny już kierować się kategorią byłych stolic województw, ponieważ różnice w tym czasie pomiędzy tą kategorią ośrodków a innymi uległy zatarciu. Powinny obejmować więc kategorię miast średnich, posiadających problemy rozwojowe. Proponowanymi działaniami było przede wszystkim podjęcie przez władze centralne działań zorientowanych terytorialnie, czyli takich, które są specyficzne dla

lokalnych uwarunkowań każdego z miast. Ich katalog zależy od lokalnych potrzeb i może uwzględniać m.in. wsparcie lokalnych inicjatyw, inwestycje rozwojowe, reindustrializację, polityki rozwojowe, uczelnie wyższe, poprawę infrastruktury komunikacyjnej, wzmacnianie specjalizacji gospodarczych miast. Działania wobec tej kategorii miast powinny podejmować także samorządy regionalne, które są odpowiedzialne za rozwój wszystkich miast na swoim terenie. Powinny one obejmować polityki wyrównywania szans i aktywizowania rozwoju. Swoją rolę mają też władze samych byłych stolic województw. Powinny skupić się przede wszystkim na wykorzystywaniu obecnie występujących narzędzi rozwojowych, poprawianiu swojej atrakcyjności dla podmiotów gospodarczych i mieszkańców.

Wszystkie zawarte w dysertacji hipotezy szczegółowe zweryfikowano pozytywnie. Na podstawie syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego dowiedziono, że miasta, które utrzymały status wojewódzki cechowały się w okresie po reformie administracyjnej przeciętnie wyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego niż miasta, które utraciły ten status. Nie dotyczyło to jednak wszystkich miast, czego dowodzi pozytywna weryfikacja drugiej hipotezy szczegółowej. Analiza wykazała, że istniały miasta, dla których utrata statusu stolicy województwa nie oznaczała zmniejszenia względnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Pomimo konsekwencji wdrożenia reformy terytorialnej, względny poziom rozwoju Legnicy, Wałbrzycha, Piotrkowa Trybunalskiego, Bielsko-Białej, Częstochowy oraz Ciechanowa względem innych badanych miast uległ zwiększeniu. Na podstawie wywiadów pogłębionych potwierdzono zaś hipotezę dotyczącą niewystarczającego wsparcia polityk publicznych dla miast tracących status stolic województw, które nie powstrzymało negatywnych konsekwencji dla ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Skala programu Dialog i Rozwój oraz działań w kolejnych latach była nieadekwatna, a w opiniach respondentów, władze centralne nie prowadziły właściwej polityki terytorialnej.

Powyższe ustalenia posłużyły do weryfikacji prawdziwości hipotezy głównej, która została potwierdzona częściowo. Utrata statusu miasta wojewódzkiego w wyniku wprowadzenia reformy administracyjnej z 1999 r. wpłynęła negatywnie na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego większości miast. Istniały jednak miasta, dla których utrata statusu nie wiązała się ze zmniejszeniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Prawdopodobnie związane było to z występowaniem w tych miastach innych czynników rozwojowych, które ograniczały negatywny wpływ utraty statusu na rozwój społeczno-gospodarczy tych miast. Ustalono także, że władze centralne udzieliły niewystarczającego wsparcia, które nie

równoważyło negatywne konsekwencje wprowadzenia reformy dla rozwoju społeczno-gospodarczego byłych stolic województw.

Uwzględniając uzyskane wyniki badań oraz zaprezentowane powyżej wnioski z nich płynące, wymiernym rezultatem pracy jest wartość dodana w zakresie:

- poznawczym – obejmująca usystematyzowanie wiedzy na temat rozwoju społeczno-gospodarczego miast i wpływu funkcji administracyjnej na ich rozwój;
- metodycznym – dotycząca zaproponowania adekwatnych metod statystycznych do pomiaru rozwoju społeczno-gospodarczego miast wraz z nowatorskim w tym obszarze badań połączeniem metod ilościowych i jakościowych (triangulacja metodyczna);
- empirycznym – związanym z realizacją unikalnych badań opartych na syntetycznym wskaźniku rozwoju społeczno-gospodarczego, obliczanym na podstawie metody unitaryzacji zerowanej;
- utylitarnym – przejawiającą się w stworzeniu rekomendacji dla centralnego, regionalnego oraz lokalnego poziomu władz publicznych w zakresie przeciwdziałania problemom rozwojowym miast, które w wyniku reformy administracyjnej utraciły status stolic województw.

Wyniki badań, sporządzone na ich podstawie wnioski oraz zbiór rekomendacji ekspertów mogą stanowić użyteczną wiedzę w tworzeniu polityk publicznych oraz zarządzaniu rozwojem społeczno-gospodarczym miast. Tym samym przedstawione rozważania mogą być interesujące dla podmiotów zajmujących się polityką publiczną, samorządów i wszystkich innych podmiotów analizujących sytuację przestrzennego rozwoju społeczno-gospodarczego. Co więcej, kompleksowe podejście do podejmowanej tematyki może stanowić interesującą perspektywę dla ekonomistów i badaczy jednostek samorządów terytorialnego, w szczególności polskich miast.

W ocenie autora podstawowym ograniczeniem przedstawionych badań był stosunkowo niewielki dostęp do wiarygodnych danych statystycznych, obejmujących wszystkie były stolice województw w dłuższych szeregach czasowych. Deficyt ten uniemożliwił stworzenie bardziej kompleksowych, lepiej opisujących proces rozwoju społeczno-gospodarczego wskaźników syntetycznych. Pomimo zwiększenia się dostępności wielu wskaźników na poziomie miast w ostatnich latach, nadal w polskiej statystyce brakuje podstawowych miar, umożliwiających prowadzenie bardziej zaawansowanych badań ekonomicznych na poziomie miast. Ograniczeniem dla badań jakościowych zaś był długi okres czasu od wprowadzenia reformy (24 lata). Dostęp do wielu interesujących rozmówców, którzy współtworzyli reformę lub

zabierali głos debacie publicznej na jej temat był ograniczony ze względu na wiek oraz niechęć do dalszego angażowania się w sprawy publiczne.

Zaprezentowane opracowanie nie wyczerpuje wszystkich problemów naukowych związanych z omawianą tematyką. Dalszych badań wymaga szczegółowe określenie znaczenia poszczególnych mechanizmów wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy miast. Niniejsze badania nie rozstrzygają, który z aspektów utraty statusu miasta wojewódzkiego miał największy negatywny wpływ: utrata miejsc pracy w administracji, mniejszy dostęp do inwestycji publicznych czy może pogorszenie się statusu miasta. Wyjaśnienie tego mechanizmu jest szczególnie istotne z punktu widzenia polityk publicznych dotyczących gorzej rozwijających się miast i planowania polityk wyrównujących szanse. Jednym z najważniejszych wyzwań dla ekonomii XXI wieku jest kwestia nierówności, w tym problem rozwoju nie zrównoważonego terytorialnie. Lepsze zrozumienie wpływu statusu administracyjnego na rozwój społeczno-gospodarczy może przyczynić się do przeciwdziałania nierównościom. Szczególnie interesująca jest także kwestia utraty prestiżu byłych stolic województw. Pomimo upływu prawie ćwierć wieku od wprowadzenia reformy, nadal w byłych stolicach województw istnieje silne przekonanie o szkodzie dla rozwoju społeczno-gospodarczego związanego z utratą statusu miasta wojewódzkiego.

## Bibliografia

- Abramovitz M., 1989, *Thinking about Growth: And Other Essays on Economic Growth and Welfare*, wyd. 1, .
- Acemoglu D., 2009, *Introduction to modern economic growth*, Princeton.
- Acemoğlu D., Robinson J. A., Filipowski F. (red.), 2022, *Wąski korytarz: państwa, społeczeństwa i losy wolności*, Wydanie IPoznań.
- Ades A., Glaeser E., 1994, *Trade and Circuses: Explaining Urban Giants*, (No. w4715) w4715Cambridge, MA, .
- Alexander J. W., 1954, *The Basic-Nonbasic Concept of Urban Economic Functions*, „Economic Geography” 30, nr 3: 246.
- Amin A., 1999, *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, „International Journal of Urban and Regional Research” 23, nr 2: 365-378.
- Andała-Sępkowska J., Bereszko W., 2021, *Prawo zamówień publicznych 2021: praktyczny poradnik*, Stan prawny na 2 stycznia 2021 r., uwzględniono także zmiany, które wejdą w życie od 1.01.2021 rWarszawa.
- Andrews R. B., 1953, *Mechanics of the Urban Economic Base: Historical Development of the Base Concept*, „Land Economics” 29, nr 2: 161.
- Antczak M., Kula G., 2020, *Wyludnianie się średnich miast Polski i ich okolic na przykładzie Kalisza i Ostrowa Wielkopolskiego.*, Warszawa, .
- Antonelli C. (red.), 1992, *The Economics of information networks*, Amsterdam ; New York : New York, NY.
- Arndt H. W., 1989, *Economic development: the history of an idea*, Chicago London.
- Audretsch D. B., Aldridge T. T., 2019, *Knowledge spillovers, entrepreneurship and regional development*, w: R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Handbook of regional growth and development theories*, wyd. Revised and extended second edition, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA: 201-211.
- Ayelazuno J. A., 2014, *Neoliberalism and Growth without Development in Ghana: A Case for State-led Industrialization*, „Journal of Asian and African Studies” 49, nr 1: 80-99.
- Bagdziński S. L., 1994, *Lokalna polityka gospodarcza: w okresie transformacji systemowej*, Wyd. 1Toruń.
- Bajerski A., 2009, *Przekształcenia struktury przestrzennej szkolnictwa wyższego w Polsce po 1989 roku*, Poznań.



- Balicki A., 2009, *Statystyczna analiza wielowymiarowa i jej zastosowania społeczno-ekonomiczne*, Gdańsk ; Sopot.
- Barbour R. S., 2010, *Badania fokusowe*, Warszawa.
- Barczewska-Dziobek A., Dziobek-Romanski J., 2012, *Samorząd terytorialny w Polsce: kształtowanie się i ustrój obecny*, Sandomierz.
- Barr N. A., 2020, *The economics of the welfare state*, Sixth edition Oxford, United Kingdom New York, NY.
- Barro R. J., Sala-i-Martin X., 2004, *Economic growth*, Second edition Cambridge, Massachusetts London.
- Bartkowiak R., 2013, *Ekonomia rozwoju*, Warszawa.
- Bartkowski J., 2001, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opiniach radnych i starostów*, w: G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa.:
- Bartoszewicz M., Chruściel M., Matura B., Matyja R., Mączarz D., Pluta M., Wołek A., 2017, *Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r. Próba bilansu.*, Wrocław, .
- Becker G. S., 1970, *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, General series / National Bureau of Economic Research, New York, NY4. print New York.
- Beer A., Clower T. L., 2020, *Globalization, planning and local economic development*, London.
- Besley T., Ghatak M., 2006, *Public Goods and Economic Development*, w: A.V. Banerjee, R. Bénabou, D. Mookherjee, *Understanding Poverty*, wyd. 1, 285-302, <https://academic.oup.com/book/32736/chapter/272751179> (dostęp: 16 stycznia 2023).
- Biernacki W., Dej M., Domański B., Jarosław D., Gwosdz K., Guzik R., ... Sobala-Gwosdz A., 2012, *Znaczenie projektów realizowanych w ramach RPO WP dla rozwoju miast województwa podkarpackiego*, Rzeszów, .
- BIP, 2022, *Lista Ministerstw i jednostek podległych*, <https://www.gov.pl/web/gov/ministerstwa>, .
- Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej, *I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”. Statut, Uchwała Programowa z Aneksami*, (1981).
- Blaug M., 1994, *Teoria ekonomii: ujęcie retrospektywne.*, Warszawa.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., 2003, *Administracja publiczna*, Wrocław.

- Bourguignon F., Pleskovic B. (red.), 2005, *Annual World Bank Conference on Development Economics 2005: Lessons of Experience*, Annual World Bank Conference on Development Economics (Global), <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/0-8213-6021-3> (dostęp: 2 stycznia 2023).
- Bradliński K., 2022, *Kształtowanie się stanów społecznych w dawnej Polsce*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” 13, nr Tom 13 (2021): Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego, [https://doi.org/10.19251/rtnp/2021.13\(2\)](https://doi.org/10.19251/rtnp/2021.13(2)) (dostęp: 8 grudnia 2022).
- Braudel F., 1999, *Historia i trwanie*, Warszawa.
- Brocker J., Rietveld P., 2019, *Infrastructure and regional development*, w: R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Handbook of regional growth and development theories*, wyd. Revised and extended second edition, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.:
- Broszkiewicz R., 1997, *Podstawy gospodarki miejskiej*, Wrocław.
- Brueckner J. K., 2011, *Lectures on urban economics*, Cambridge, Mass.
- Buchanan J. M., 1965, *An Economic Theory of Clubs*, „Economica” 32, nr 125: 1.
- Buck N. H. (red.), 2005, *Changing cities: rethinking urban competitiveness, cohesion, and governance*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Budner W., 1999, *Funkcje administracyjne a struktura funkcjonalna miast średnich i dużych.*, „Przegląd Geograficzny” 71, nr 4: 417-434.
- Budner W., 2019, *Gospodarka przestrzenna miast i aglomeracji*, Poznań.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., 2005, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wyd. 2Toruń.
- Capello R., 2009, *Space, growth and development*, *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: 33-52.
- Capello R., 2016, *Regional economics*, Routledge advanced texts in economics and finance Second Edition London.
- Capello R., Nijkamp P. (red.), 2004a, *Urban dynamics and growth: advances in urban economics*, Contributions to economic analysis 1. publAmsterdam.
- Capello R., Nijkamp P., 2004b, *The Theoretical and Methodological Toolbox of Urban Economics: From and Towards Where?*, *Contributions to Economic Analysis*, t. 266, 1-27, <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0573855504660019> (dostęp: 6 października 2022).

- Capello R., Nijkamp P. (red.), 2019, *Handbook of regional growth and development theories*, Revised and extended second edition Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.
- Carroll G., Meyer J., 1982, *Capital Cities in the American Urban System: The Impact of State Expansion.*, „American Journal of Sociology” 88, nr 3: 565-578.
- Castells M., 2013, *Społeczeństwo sieci*, Warszawa.
- Chang H., 2015, *Economics: the user's guide*, Paperback edition New York.
- Chang H.-J., Grabel I., Wade R. H., 2014, *Reclaiming development an alternative economic policy manual*, London [England, <http://site.ebrary.com/id/10824178> (dostęp: 10 sierpnia 2022).
- Chądzyński J., 2007, *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa: 39-104.
- Chojnicki Z., 2008, *Rozwój społeczno-ekonomiczny i jego aspekty aksjologiczne*, w: J.J. Parysek, T. Stryjakiewicz, *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, Poznań: 21-36.
- Chojnicki Z., 2011, *Systemy społeczne jako przedmiot geografii społeczno-ekonomicznej*, w: L. Mierzejewska, M. Wdowicka, *Współczesne problemy rozwoju miast i regionów*, Poznań: 31-47.
- Christaller W., 1963, *Ośrodki centralne w Południowych Niemczech*, w: J. Kostrowicki, *Teoria ośrodków centralnych*, .
- Christaller W., 2006, *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, WBG-Bibliothek Sonderausg. der 2., unverändert. Aufl. Darmstadt.
- Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T., 2018, *Redefinicja czynników rozwoju regionalnego w świetle megatrendów społeczno-gospodarczych [Redefining regional development factors in the light of socio-economic megatrends]*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3 (73): 70-98.
- Cieślak Z., Federczyk W., Klimaszewski M., Majchrzak B. (red.), 2017, *Nauka administracji*, Seria akademicka 2. wydanie, stan prawny na 1 stycznia 2017 r. Warszawa.
- Clark T. N., Lloyd R., Wong K. K., Jain P., 2002, *Amenities Drive Urban Growth*, „Journal of Urban Affairs” 24, nr 5: 493-515.

- Cohen J. P., Morrison Paul C. J., 2019, *Agglomeration, productivity and regional growth: production theory approaches*, w: R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Handbook of regional growth and development theories*, wyd. Revised and extended second edition, Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.:
- Creswell J. W., Plano Clark V. L., 2011, *Designing and conducting mixed methods research*, 2nd ed Los Angeles.
- Czornik M., 2008, *Miasto: ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Prace naukowe / Akademia Ekonomiczna Im. Karola Adamięckiego wyd. II rozszerzone Katowice.
- Dańska-Borsiak B., Laskowska I. (red.), 2016, *Regionalne analizy ekonomiczne*, Ekonomia / [Uniwersytet Łódzki] Łódź.
- Dascher K., 2000, *Are politics nad geography related? Evidence from a cross-section of capital cities.*, „Public Choice” 105, nr 3/4: 373-392.
- Davis K., 1976, *Urbanization, The urban economy*, New York: 1-17.
- Dawkins C. J., 2003, *Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments*, „Journal of Planning Literature” 18, nr 2: 131-172.
- de Vries M. S., Sobis I., 2018, *Trust in the Local Administration: A Comparative Study between Capitals and Non-Capital Cities in Europe*, „NISPAcee Journal of Public Administration and Policy” 11, nr 1: 209-228.
- Dej M., Mucha A., Jarczewski W., Semczuk M., Sykała Ł., Świgost-Kapocsi A., ... Obserwatorium Polityki Miejskiej IRM (red.), 2016, *Rozwój gospodarczy*, Raport o Stanie Polskich Miast Kraków.
- Denzin N. K., 2009, *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*, New Brunswick, NJ.
- Dębkowska K., Górski J., Dmochowska-Dudek K., Perło D., Szymańska A., Śleszyński P., ... Wieteska-Rostek M., 2019, *Scenariusze rozwoju średnich miast*, Warszawa.
- Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka, Szymańska A., Zybortowicz K., 2022, *Pułapka średniego biznesu*, Warszawa, .
- Ding C., Knaap G. J., Hopkins L. D., 1999, *Managing Urban Growth with Urban Growth Boundaries: A Theoretical Analysis*, „Journal of Urban Economics” 46, nr 1: 53-68.
- Dodds R., Butler R. (red.), 2019, *Overtourism: issues, realities and solutions*, De Gruyter studies in tourism Berlin Boston.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa.
- Domański R., 2006, *Geografia ekonomiczna: ujęcie dynamiczne*, Warszawa.

- Domański R., 2013, *Gospodarka przestrzenna: podstawy teoretyczne*, Warszawa.
- Domański R., 2018, *Gospodarka przestrzenna: koncepcje teoretyczne*, Poznań.
- Douglass M., 2005, *Local City, Capital City or World City? Civil Society, the (Post-) Developmental State and the Globalization of Urban Space in Pacific Asia*, „Pacific Affairs” 78, nr 4: 543-558.
- Drobniak A. (red.), 2014, *Urban resilience concept and post-industrial cities in Europe*, Katowice.
- Drobniak A., 2016, *Dynamika rozwoju miast w kontekście ich wielkości i rangi*, „Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego” nr 21: 217-226.
- Drobniak A., 2017, *Hybrydyzacja rozwoju – prężność i dynamika rozwoju polskich miast / Development hybridization – resilience and development dynamics of Polish cities*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 467, <http://www.dbc.wroc.pl/dlibra/docmetadata?id=36860&from=publication> (dostęp: 20 sierpnia 2023).
- Drozdowski T., Korenik S., Słodczyk J. (red.), 2005, *Podstawy gospodarki przestrzennej - wybrane aspekty*, Skrypty Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu Wrocław.
- Dudek A., 2005, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-2001*, Arkana Historii Wydanie piąte Kraków.
- Dudek A., 2016, *Historia Polityczna Polski 1989-2015*, Warszawa.
- Dudek A., 2019, *Od Mazowieckiego do Suchockiej: pierwsze rządy wolnej Polski*, Wydanie I Kraków.
- Dyjach K., 2013, *Teorie rozwoju regionalnego wobec zróżnicowań międzyregionalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia” nr 47.
- Działek J., 2011, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*, Kraków.
- Dziemianowicz W., Komorowska K., Kosarczyn H., Żebrowska J. (red.), 2001, *Nowe województwa: fakty, opinie, nastroje*, Warszawa.
- Dziwoński K., 1962, *Zagadnienia typologii morfologicznej miast w Polsce*, „Czasopismo Geograficzne” nr 33: 441-457.
- Dziwoński K., 1967, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast: studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań.*, Warszawa.

- Dziki T., 2013, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” nr 10: 433-450.
- Easterly W., 2005, *Chapter 15 National Policies and Economic Growth: A Reappraisal, Handbook of Economic Growth*, t. 1, 1015-1059, <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1574068405010154> (dostęp: 24 listopada 2023).
- Emilewicz J., Wołek A., 2002, *Reformatorzy i politycy: gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*, Wyd. 2., uzupełnione Nowy Sącz.
- Feldman M. P., Storper M., 2018, *Economic Growth and Economic Development: Geographical Dimensions, Definition, and Disparities*, t. 1, , <https://academic.oup.com/edited-volume/34653/chapter/295261990> (dostęp: 29 sierpnia 2022).
- Flick U., 2010, *Projektowanie badania jakościowego*, Warszawa.
- Florida R. L., 2019, *The rise of the creative class*, Updated 2019 paperback edition New York.
- Friedmann J., 2005, *Globalization and the emerging culture of planning*, „Progress in Planning” 64, nr 3: 183-234.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 1999, *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, , <https://direct.mit.edu/books/book/2525/the-spatial-economy-cities-regions-and> (dostęp: 17 sierpnia 2022).
- Fujita M., Thisse J. F., 2013, *Economics of agglomeration: cities, industrial location, and globalization*, Second Edition Cambridge.
- Fukuyama F., Śliwa A., Śliwa L., 1997, *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa ; Wrocław.
- Gałązka A., 2011, *Czynniki rozwoju w wybranych teoriach rozwoju regionalnego*, w: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce: czynniki i bariery*, Warszawa.:
- Gałązka A., 2017, *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego – wybrane teorie, czynniki i bariery rozwoju regionalnego*, „Studia BAS” nr 1(49): 9-61.
- Gęsicka G., 2000, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na zapytanie nr 1886, w sprawie efektów wdrażania programu "Dialog i rozwój" w mieście Włocławku*, .
- Giddens A., 2004, *Socjologia*, Warszawa.
- Gilowska Z., 1996, *Jak dokończyć reformę samorządową*, Gdańsk-Lublin.

- Glaeser E. L., 2008, *The Economic Approach to Cities*, „SSRN Electronic Journal”, <http://www.ssrn.com/abstract=1080294> (dostęp: 23 sierpnia 2022).
- Glaeser E. L. (red.), 2010, *Agglomeration economics: includes proceedings of the National Bureau of Economic Research conference, held in 2007*, An NBER conference report Chicago, Ill.[u.a.].
- Głuszczyk D., 2011, *Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty*, *Ekonomia*, Wrocław: 68-80.
- Gordon D. L. A. (red.), 2010, *Planning twentieth century capital cities*, Planning, history and the environment series Paperback ed London.
- Gorzela G., Jałowiecki B., 2001, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: wnioski po dwóch latach*, w: M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa.:
- Gottmann J., 1977, *The role of capital cities*, „Ekistics” 44, nr 264: 240-243.
- Górecki J., Sobala-Gwosdz A., Jarzębiński M., Rotter-Jarzębińska K., Fiedeń Ł., 2019, *Potencjał miast średnich w Polsce dla lokalizacji inwestycji BPO/SSC/IT/R&D*, Warszawa, .
- Grabher G. (red.), 1995, *The Weakness of Strong Ties: The Lock-in of Regional Development in the Ruhr Area, The embedded firm: on the socioeconomics of industrial networks*, wyd. Reprinted, London.:
- Gronkiewicz-Waltz H., Jakacka B., 2015, *O ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 77, nr 3: 147-163.
- Grosse T. G., 2002, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1(8).
- Gudkova S., 2012, *Wywiad w badaniach jakościowych*, w: D. Jemielniak, *Badania jakościowe. T. 2, Metody i narzędzia*, Warszawa: 111-130.
- Gwosdz K., Micek G., Sobala-Gwosdz A., Świgost A., 2019, *Przegląd problematyki wskaźników dotyczących kondycji ekonomicznej miast w Polsce*, „Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society” 33, nr 2: 59-80.
- Habuda A., Habuda L., 2014, *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem a grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” nr 16: 24-41.
- Hahne U., 1995, *Neuere Entwicklungen in der Regionalförderung*, „Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis”.

- Hajder K., 2016, *Rozwój społeczno-gospodarczy miast wojewódzkich w Polsce w świetle reformy administracyjnej państwa*, Poznań.
- Hall P., 2010a, *The global city*, „International Social Science Journal” 48, nr 147: 15-23.
- Hall P., 2010b, *Seven types of capital city*, w: D. L. A. Gordon (red.), *Planning twentieth century capital cities*, wyd. Paperback ed, London: 8-14.
- Harasimowicz A., 2015, *Efekty aglomeracji – czynnik czy bariera rozwoju miast? Analiza wybranych aspektów w świetle literatury przedmiotu*, „Studia Miejskie” nr 20: 23-34.
- Harrod R. F., 1939, *An Essay in Dynamic Theory*, „The Economic Journal” 49, nr 193: 14.
- Harvey D., 2012, *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa.
- Harvey D. Listwan, Jerzy Paweł, 2016, *Przestrzenie globalnego kapitalizmu: w stronę teorii rozwoju nie zrównoważonego geograficznie*, Warszawa.
- Hausner J., 2019, *Spoleczna czasoprzestrzeń gospodarowania: w kierunku ekonomii wartości*, Siedliska.
- Heffner K., 2008, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego, Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa.:
- Heider B., Rosenfeld M. T. W., Kauffmann A., 2018, *Does Administrative Status Matter for Urban Growth? Evidence from Present and Former County Capitals in East Germany: DOES ADMINISTRATIVE STATUS MATTER FOR URBAN GROWTH?*, „Growth and Change” 49, nr 1: 33-54.
- Hickel J., 2021, *Mniej znaczy lepiej: o tym, jak odejście od wzrostu gospodarczego ocali świat*, Kraków.
- Hofman A., Aalbers M. B., 2017, *Spaces of lobbying*, „Geography Compass” 11, nr 3: e12309.
- Hoyt H., 1954, *Development of Economic Base Concept*, „Land Economics” 30, nr 2: 182-186.
- Hu Y., Han Y., 2019, *Identification of Urban Functional Areas Based on POI Data: A Case Study of the Guangzhou Economic and Technological Development Zone*, „Sustainability” 11, nr 5: 1385.
- Isard W., 1954, *Location Theory and Trade Theory: Short-Run Analysis*, „The Quarterly Journal of Economics” 68, nr 2: 305.
- Ivens L., 2020, *Amsterdam Green Infrastructure Vision 2050. A liveable city for people, plants, and animals*, .
- Izdebski H., Kulesza Michał., 2004, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Wyd. 3., rozszWarszawa.
- Jackson T., 2021, *Post growth: life after capitalism*, Cambridge, UK.



- Jałowiecki B., 2001, *Reforma terytorialnej organizacji kraju w opinii społecznej*, w: G. Gorzelak, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: 219-270.
- Jałowiecki B., Swianiewicz P. (red.), 1991, *Między nadzieją a rozczarowaniem: samorząd terytorialny rok po wyborach*, Studia regionalne i lokalne Warszawa.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S., 2002, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa.
- Janiszewska A., 2019, *Starzenie się ludności w polskich miastach*, „Space – Society – Economy” nr 29: 45-69.
- Jasiecki K., Molęda-Zdziech M., Kurczewska U., 2006, *Lobbing: sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Wyd. 2 Kraków.
- Jevons W. S., 1871, *The theory of political economy*, Edition classic Saarbrücken.
- Jewtuchowicz A., 2005, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź.
- Jiménez K. P., Junquera B., 2010, *Why are clusters beneficial? A review of the literature*, „Human Factors and Ergonomics in Manufacturing & Service Industries” 20, nr 2: 161-173.
- Józefowicz K., 2020, *Atrakcyjność migracyjna miast i obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego*, „Space – Society – Economy” nr 31: 213-227.
- Jurek Ł., 2012, *Ekonomia starzejącego się społeczeństwa*, Warszawa.
- Kachniarz M., Raczy R. (red.), 2018, *Samorząd XXI wieku: problemy, trendy, rozwiązania*, Wrocław.
- Kaczmarek T., 1996, *Rola funkcji administracyjnych w rozwoju średnich miast Wielkopolski: Gniezno, Kalisz, Konin, Leszno, Ostrów Wlkp., Piła, Poznań*.
- Kajdanek K., 2012, *Suburbanizacja po polsku*, Kraków.
- Kaldor N., 1961, *Capital Accumulation and Economic Growth*, w: D. C. Hague (red.), w: F.A. Lutz, *The Theory of Capital*, London: 177-222, [http://link.springer.com/10.1007/978-1-349-08452-4\\_10](http://link.springer.com/10.1007/978-1-349-08452-4_10) (dostęp: 24 listopada 2023).
- Kaldor N., 1975, *What is Wrong With Economic Theory*, „The Quarterly Journal of Economics” 89, nr 3: 347.
- Kamosiński S., 2014, *Powiat: koncepcje i polemiki a stan rzeczywisty (1990-2013)*, w: Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Bydgoszcz: 27-53.

- Kargol-Wasiluk A., 2020, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda ekonomizacji dostarczania dóbr publicznych w ujęciu porównawczym*, Wydanie I Warszawa.
- Karpiuk M., Kowalski J., 2013, *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa.
- Karwińska A., Brzosko-Sermak A., 2014, *Dobrze funkcjonujące miasto: koncepcje, cechy, perspektywy rozwoju*, Kraków.
- Kaufmann D., 2018, *Varieties of capital cities: the competitiveness challenge for secondary capitals*, Cities series Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.
- Kenney M., 1999, *Technology, entrepreneurship and path dependence: industrial clustering in Silicon Valley and Route 128*, „Industrial and Corporate Change” 8, nr 1: 67-103.
- Keynes J. M., 1936, *The general theory of employment, interest and money: the economic consequences of the peace*, Wordsworth Classics of world literature Ware.
- Kiełkowska M. (red.), 2013, *Rynek pracy wobec zmian demograficznych*, Zeszyty Demograficzne Warszawa.
- Kisiała W., 2017, *Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast.*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 477: 117-126.
- Kociuba D., 2020, *Miejskie obszary funkcjonalne – wyzwania planistyczne*, „Studia Miejskie” 18: 39-53.
- Komorowski J., 2012, *Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce- zróżnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI w.*, „Studia Miejskie” 8: 9-23.
- Konecka-Szydłowska B., 2018, *Najmniejsze miasta w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum miejsko-wiejskiego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” nr 41: 151-165.
- Koral J., 2000, *Sukcesy i porażki wdrażanej reformy*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy: od koncepcji do realizacji*, Warszawa.:
- Korenik S., Zakrzewska-Półtorak A., 2011, *Teorie rozwoju regionalnego - ujęcie dynamiczne*, Warszawa.
- Kosiedowski W. (red.), 2005, *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wyd. 1 Toruń.
- Kosiedowski W., 2008, *Regiony Europy Środkowo-Wschodniej w procesie integracji: ze szczególnym uwzględnieniem wschodniego pogranicza Unii Europejskiej*, Toruń.

- Kostrzewa-Tomczak T., 1985, *Zewnętrzne warunki rozwoju krajów słabo rozwiniętych w świetle prac Gunnara Myrdala*, „Acta Universitatis Łodziensis Folia Oeconomica” nr 56.
- Kosztowniak A., 2021, *Polityka rozwoju*, w: U. Kosterna, K. Ortyński, P. Misztal, I. Pszczółka, E. Siek, K. Głębicka-Auleytner, ... T. Dyr, *Współczesna polityka gospodarcza*, wyd. Wydanie II (dodruk), Warszawa.:
- Kożuch B., Kożuch A., 2011, *Usługi publiczne organizacja i zarządzanie*, Kraków.
- Krasowski R., 2014, *Czas gniewu: rozkwit i upadek imperium SLD*, Warszawa.
- Krugman P., 1996, *Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs*, „International Regional Science Review” 19, nr 1-2: 5-30.
- Krysiński D., 2013, *Wszystko, co złe, to reforma.*, „Przegląd Socjologiczny” 62, nr 4: 25-42.
- Krzczkowska E., 1976, *Ludność i zasoby mieszkaniowe w latach 1946-1974 według podziału administracyjnego kraju z 1 czerwca 1975 r.*, Warszawa.
- Krzemińska A., 2018, *Znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie gmin i miast na prawach powiatu na przykładzie województwa wielkopolskiego i lubelskiego*, „Optimum. Economic Studies” nr 2: 61-73.
- Kubicki P., 2016, *Wynajdywanie miejskości: polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, .
- Kuciński K., 2015, *Geografia ekonomiczna*, Warszawa.
- Kudełko J., 2013, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju województw Polski Wschodniej jako regionów słabo rozwiniętych.*, Warszawa.
- Kudełko J., Wałachowski K., Żmija D. (red.), 2020, *Gospodarka regionalna w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19*, Wydanie pierwsze Warszawa.
- Kudłacz M., 2021, *Miasto - idea: nowe podejście do gospodarowania zasobami miasta*, Warszawa.
- Kudłacz T., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wyd. 1 Warszawa.
- Kudłacz T., 2008, *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: 123-151.
- Kudłacz T., 2009, *Duże miasta w Polsce w świetle wybranych wskaźników rozwoju gospodarczego.*, *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej.*, Warszawa: 108-120.

- Kudłacz T., Markowski T., 2018, *The territorial capital of urban functional areas as a challenge for regional development policy: An outline of the concept*, „Zarządzanie Publiczne” nr 2(44)/2018: 41-55.
- Kukuła K., 1999, *Metoda unitaryzacji zerowanej na tle wybranych metod normowania cech diagnostycznych*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis” nr 4: 5-31.
- Kulawiak A., 2016, *Historyczne i społeczne czynniki rozwoju małych miast – przykłady Uniejowa i Dąbia*, „Biuletyn Uniejowski” 5: 209-224.
- Kurkiewicz J., Frątczak E., 2010, *Procesy demograficzne i metody ich analizy*, Kraków.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., 2016, *Ból fantomowy czy realna strata? : wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego.*, „Prace i Studia Geograficzne” 61, nr 2: 25-50.
- Kwaśny J., 2020, *Sytuacja byłych miast wojewódzkich w 20 lat po „reformie powiatowej”.*, Kraków, .
- Lamprecht M., Sikora A., 2008, *Rozwój funkcji administracyjnych Szadku. Rys historyczny*, „Biuletyn Szadkowski” 8: 113-126.
- Landreth H., Colander D. C., 1998, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa.
- Lasocki T., 2021, *Pozorne samozatrudnienie – przyczyny fiskalne, skutki, środki zaradcze*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 149, nr 2: 1-30.
- LeDuff C., 2015, *Detroit: sekcja zwłok Ameryki*, I. Noszczyk (tłum.), Wydanie I Wołowiec.
- Leigh N. G., Blakely E. J., 2017, *Planning local economic development: theory and practice*, Sixth edition Los Angeles.
- Liang D., De Jong M., Schraven D., Wang L., 2022, *Mapping key features and dimensions of the inclusive city: A systematic bibliometric analysis and literature study*, „International Journal of Sustainable Development & World Ecology” 29, nr 1: 60-79.
- Lipieta A., Zeliaś A. (red.), 2000, *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Kraków.
- Liszewski S., 1992, *Funkcja administracyjna miast jako przedmiot badań geograficznych*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Geographica” nr 17: 249-260.
- Liszewski S., 2012, *Geografia urbanistyczna*, Wyd. 2 (1 w WN PWN) Warszawa.
- Lloyd-Jones T., Rakodi C., 2014, *Urban Livelihoods: a People-centred Approach to Reducing Poverty*, London.
- Lösch A., 1954, *The economics of location*, 7. print New Haven, Conn.

- Lynch K., 2008, *The image of the city*, Publication of the Joint Center for Urban studies 33. print Cambridge, Mass.
- Łukomska J., 2011, *Byłe stolice województw 10 lat po reformie, Subregionalne bieguny wzrostu.*, Warszawa: 59-70.
- Machalski P., 2017, *Istota samorządu terytorialnego*, w: R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa.:
- Madras T., Mitura M., 2014, *Dochody własne miast wojewódzkich w analizie ich kondycji finansowej*, „*Ekonomia i Zarządzanie*” nr 6(4): 123-134.
- Maik W., 1997, *Podstawy geografii miast*, Skrypty i teksty pomocnicze / Uniwersytet Mikołaja Kopernika Toruń.
- Majer A., 2010, *Socjologia i przestrzeń miejska*, Warszawa.
- Majer A., 2014, *Odrodzenie miast*, , <http://hdl.handle.net/11089/30806> (dostęp: 16 sierpnia 2022).
- Malecki E. J., 2018, *Entrepreneurs, Networks, and Economic Development: A Review of Recent Research*, w: J. A. Katz, A. C. Corbett (red.), *Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth*, t. 20, 71-116, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S1074-754020180000020010/full/html> (dostęp: 29 sierpnia 2022).
- Malizia E. E., Feser E. J., Renski H., Drucker J., 2021, *Understanding local economic development*, Second edition London.
- Marc Ł., Klinc U., Malec M., Skowron B., 2022, *Paths of Productivity Growth in Poland : A Firm Level Perspective* (, (No. 168694).
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Przedsiębiorczość Wyd. 1 Warszawa.
- Markowski T., 2008, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: Z. Strzelecki, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa.:
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja: problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa.
- Martin R., 2003, *A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy*, Rotterdam, .
- Martin R., Sunley P., 2006, *Path dependence and regional economic evolution*, „*Journal of Economic Geography*” nr 6: 395-437.
- Martin R., Sunley P., 2010, *The Place of Path Dependence in an Evolutionary Perspective on the Economic Landscape*, w: R. Boschma, R. Martin, *The Handbook of Evolutionary*

- Economic Geography*, 12864,  
<http://www.elgaronline.com/view/9781847204912.00010.xml> (dostęp: 20 grudnia 2022).
- Matyja R., 2021, *Miejski grunt: 250 lat polskiej gry z nowoczesnością*, Kraków.
- Mazur S., 2016, *Narodowe modele administracji publicznej*, w: J. Hausner, *Administracja publiczna*, wyd. Wydanie 2, Warszawa.:
- Menger C., 1871, *Principles of economics*, Place of publication not identified.
- Mergler L., Poblocki K., Wudarski M., 2013, *Anty-bezradnik przestrzenny: prawo do miasta w działaniu*, Warszawa.
- Mielcarek A., 2008, *Podziały terytorialno-administracyjne II Rzeczypospolitej w zakresie administracji zespolonej*, Warszawa.
- Mierzejewska L., 2011, *W poszukiwaniu nowych modeli rozwoju miasta*, „Studia Miejskie” nr 4: 81-92.
- Miński R., 2017, *Wywiad pogłębiony jako technika badawcza. Możliwości wykorzystania IDI w badaniach ewaluacyjnych*, „Przegląd Socjologii Jakościowej” 13, nr 3: 30-51.
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej: koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin.
- Miszczuk A., Miszczuk M., 2021, *Lokalna polityka gospodarcza w Polsce: (uwarunkowania, instytucje, instrumenty)*, Lublin.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Zuk K., 2011, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Moir E., Moonen T., Clark G., 2014, *What are future cities? Origins, meanings and uses*, Foresight project Londyn, .
- Montgomery C., 2015, *Happy City: transforming our lives through urban design*, London.
- Morgenstern S., 2020, *Growth Without Development: Peru in Comparative Perspective.*, „Latin American Politics and Society” 62, nr 4: 174-177.
- Moskowitz P., 2017, *How to kill a city: gentrification, inequality, and the fight for the neighborhood*, New York NY.
- Mumford L., 1989, *The city in history: its origins, its transformations, and its prospects*, A Harvest book San Diego New York London.
- Myrdal G., 1969, *Economic theory and under-developed regions*, University paperbacks reprint London.

- Nelicki A., 2001, *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*, w: G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa: 51-72.
- Neumark D., Simpson H., 2015, *Place-Based Policies*, *Handbook of Regional and Urban Economics*, t. 5, 1197-1287, <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780444595317000181> (dostęp: 22 sierpnia 2022).
- Nichols A., Mitchell J., Lindner S., 2013, *Consequences of long-term unemployment*, .
- Nijkamp P., 1986, *Infrastructure and regional development: A multidimensional policy analysis*, „Empirical Economics” 11, nr 1: 1-21.
- Nijkamp Peter, 2008, *XXQ Factors for sustainable urban development: A systems economics view*, „Romanian Journal of Regional Science,” 2, nr 1: 325-342.
- North D. C., 1955, *Location Theory and Regional Economic Growth*, „Journal of Political Economy” 63, nr 3: 243-258.
- North D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, wyd. 1, , <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9780511808678/type/book> (dostęp: 23 grudnia 2022).
- Noworól A., 2008, *Bariery rozwoju lokalnego w Polsce*, „Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Zeszyty naukowe” nr 1: 21-38.
- OECD (red.), 2012, *Promoting growth in all regions*, Paris.
- Ohlin B., 1933, *Interregional and International Trade*, Cambridge.
- Olejniczak K., Łuczka T., 2019, *Czynniki konkurencyjności subregionu*, Poznań.
- Osborne N., Grant-Smith D., 2021, *In-depth Interviewig*, w: S. Baum, *Methods in Urban Analysis*, 105-125, <https://doi.org/10.1007/978-981-16-1677-8> (dostęp: 16 lutego 2022).
- O’Sullivan A., 2019, *Urban economics*, Ninth edition, international student edition New York, NY.
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne: współczesne ujęcie*, Finanse F Warszawa.
- Panasiuk A., Sawińska A. (red.), 2006, *Ekonomika turystyki*, Turystyka Warszawa.
- Parysek J. J. (red.), 1995, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym, Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, wyd. Wyd. 1, Warszawa.:

- Parysek J. J., 2018, *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju*, „Studia KPZK” 183: 37-56.
- Piasecki A. K., 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wyd. 1 Warszawa.
- Pietrzyk I., 2002, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, wyd. 1 Warszawa.
- Płoskonka J., 2000, *Główne założenia*, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy: od koncepcji do realizacji*, Warszawa.:
- Podel W., 2015, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego” nr 7: 392-407.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., 2016, *Shares of Local Government in State Income Taxes in the Light of Theoretical Postulates of Fiscal Federalism*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H, Oeconomia” 50, nr 1: 295.
- Porter M. E., 1991, *The competitive advantage of nations*, London.
- Potocki J., Babczuk A., 2017, *Wybrane aspekty marginalizacji dawnych miast wojewódzkich.*, .
- Prescott E. C., 1988, *Robert M. Solow's Neoclassical Growth Model: An Influential Contribution to Economics*, „The Scandinavian Journal of Economics” 90, nr 1: 7.
- Preston R. E., 1992, *Christaller's research on the geography of administrative areas*, „Progress in Human Geography” 16, nr 4: 523-539.
- Przygodzki Z., 2007, *Zewnętrzne uwarunkowania konkurencyjności regionów*, w: J. Chądzyński, A. Nowakowska, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Warszawa.:
- Ptaszyńska B., 2006, *Transformacja systemowa a transformacyjne bezrobocie strukturalne w Polsce*, Poznań.
- Putnam R. D., 2001, *Social capital: Measurement and consequences*, „Canadian Journal of Policy Research” nr 2: 41-51.
- Putnam R. D., 2008, *Samotna gra w kręgle: upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Współczesna Myśl Humanistyczna. Wykłady Akademickie Warszawa.
- Raczyk A., 2009, *Metody badania przedsiębiorczości oparte na rejestrze podmiotów gospodarki narodowej*, „Przedsiębiorczość - Edukacja” nr 5: 133-146.
- Rada Ministrów, 2000, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, .
- Raworth K., 2021, *Ekonomia obwarzanka: siedem sposobów myślenia o ekonomii XXI wieku*, Warszawa.



- Reese L. A., Fasenfest D., 1997, *What Works Best?: Values and the Evaluation of Local Economic Development Policy*, „Economic Development Quarterly” 11, nr 3: 195-207.
- Regulski J., 2000, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Wyd. 1 Warszawa.
- Reinert E. S., 2019, *How rich countries got rich ... and why poor countries stay poor*, New York.
- Rodrik D. (red.), 2003, *In search of prosperity: analytic narratives on economic growth*, Princeton, N.J.
- Rodrik D., 2011, *Jedna ekonomia, wiele recept: globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Warszawa.
- Rodrik D., 2019, *Rządy ekonomii*, Warszawa.
- Roos M. W. M., 2004, *Agglomeration and the public sector*, „Regional Science and Urban Economics” nr 34: 411-427.
- Rose J. F. P., 2019, *Dobrze nastrojone miasto: czego współczesna nauka, pradawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia w miastach*, .
- Rosińska-Bukowska M., Bukowski J., 2014, *Geografia lobbingu - przestrzenne zróżnicowanie postrzegania działalności lobbingowej*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” nr 16: 35-55.
- Rossmann V., 2017, *Capital cities: varieties and patterns of development and relocation*, Routledge research in planning and urban design London New York.
- Rowe J. E., 2016, *Theories of local economic development: linking theory to practice*, London; New York.
- Runge J., 2007, *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej: elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*, Podręczniki i Skrypty Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Wyd. 2 Katowice.
- Rutkowska-Gurak A., 2015, *System osadniczy*, w: K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna*, Warszawa.:
- Salachna J., 2018, *Funkcja ustrojowa regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” nr 12: 7-15.
- Samuelson P. A., 1954, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” 36, nr 4: 387.
- Sassen S., 2001, *The global city: New York, London, Tokyo*, 2nd ed Princeton, N.J.
- Schmidt J., 2012, *Rozwój organizacji pozarządowych: teoria i praktyka*, Zarządzanie Warszawa.

- Schwab K., Kaminska A., Studio Emka, 2018, *Czwarta rewolucja przemysłowa*, Warszawa.
- Scruton R. (red.), 2010, *Liberty and civilization: the western heritage*, 1st American ed New York.
- Simmie J. (red.), 2003, *Innovative Cities*, wyd. 0, ,  
<https://www.taylorfrancis.com/books/9781134574254> (dostęp: 6 grudnia 2022).
- Skowrońska A., 2023, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa, .
- Słodczyk J., 2001, *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Studia i monografie / Uniwersytet Opolski Opole.
- Słodczyk J., 2012, *Historia planowania i budowy miast*, Opole.
- Smith A., 1776, *The wealth of nations*, Blacksburg, VA.
- Sobczyk M., 2007, *Statystyka*, Wyd. 5 uzup Warszawa.
- Sokołowicz M. E., Zasina J., 2016, *Ekonomia miasta*, w: A. Nowakowska (red.), *EkoMiasto#Gospodarka. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, , <http://repozytorium.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/17999?show=full> (dostęp: 22 sierpnia 2022).
- Sokołowski D., 2006, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce.*, Torun.
- Sokołowski D., 2011, *Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji.*, „Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych” 2: 11-24.
- Solarek K., 2011, *Współczesne koncepcje rozwoju miasta*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki” 56, nr 4: 51-71.
- Solow R. M., 1956, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „The Quarterly Journal of Economics” 70, nr 1: 65.
- Springer F., 2016, *Miasto Archipelag: Polska mniejszych miast*, Kraków.
- Staniek Z., 2017, *Ekonomia instytucjonalna: dlaczego instytucje są ważne*, Warszawa.
- Stawasz D., 2016, *Współczesne dylematy zarządzania rozwojem miast*, Łódź.
- Stawasz D., 2017, *Ekonomia instytucjonalna wobec problemu rozwoju miasta*, „Biuletyn Polska Akademia Nauk. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” nr 265: 7-21.
- Stawasz D., 2020, *Współczesne miasta: aktualne możliwości rozwoju*, Wydanie II Łódź.
- Stawasz D., Sikora-Fernandez D., 2016, *Koncepcja smart city na tle procesów i uwarunkowań rozwoju współczesnych miast*, Łódź.

- Stec M., 2022, *Reforma ustroju województwa z 1998 r. – geneza, założenia, projekt*, , <https://repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/145194> (dostęp: 13 kwietnia 2023).
- Stępień J., 2020, *Samorząd wolności*, Wyd. 1 Warszawa.
- Stöhr W. B., Taylor D. R. F. (red.), 1981, *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries. Ed. by Walter B. Stöhr and D[avid] R[uxton] Fraser Taylor*, Chichester [usw.].
- Stokowski F., 2019, *Demografia*, Wydanie II zmienione Warszawa.
- Storper M., Scott A. J., 2008, *Rethinking human capital, creativity and urban growth*, „Journal of Economic Geography” 9, nr 2: 147-167.
- Storper Michael, 2013, *Keys to the city: how economics, institutions, social interactions, and politics shape development*, Princeton, N.J.
- Stryjakiewicz T. (red.), 2004, *Wpływ inwestorów zagranicznych na rozwój regionalny i lokalny na przykładzie GlaxoSmithKline Pharmaceuticals S.A. w Poznaniu*, Poznań.
- Stryjakiewicz T., 2014, *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej = Urban Shrinkage in East-Central Europe: praca zbiorowa*, Poznań.
- Strzelecki Z., 2009, *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa.
- Strzelecki Z., 2011, *Czynniki i bariery w rozwoju polskich regionów i jednostek lokalnych, Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery.*, Warszawa: 49-80.
- Suliborski A., 2003, *Funkcje i struktura funkcjonalna miast: studia empiryczno-teoretyczne : komentarz do zbioru monotematycznych publikacji stanowiących rozprawę habilitacyjną*, Łódź.
- Suliborski A., 2010, *Funkcjonalizm w polskiej geografii miast: studia nad genezą i pojęciem funkcji.*, Łódź.
- Swianiewicz P., 2001, *Życzliwa obojętność: władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa.
- Szafranek E., 2017, *Miejskie obszary funkcjonalne a kształtowanie spójności terytorialnej / Functional urban areas vs. territorial cohesion formation*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 467, <http://www.dbc.wroc.pl/dlibra/docmetadata?id=36872&from=publication> (dostęp: 29 listopada 2023).
- Szafranek-Stefaniuk E., 2010, *Determinanty konkurencyjności regionów: ujęcie teoretyczne i empiryczne*, Studia i Monografie / Uniwersytet Opolski Opole.

- Szczech-Pietkiewicz E., 2019, *Konkurencyjność miasta w kontekście współczesnych koncepcji teoretycznych i zjawisk gospodarczych*, Warszawa.
- Szewczuk A., 2011, *Rozwój lokalny i regionalny- główne determinanty, Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka.*, Warszawa: 13-88.
- Szmigiel-Rawska K., 2014, *Koncepcja zależności od ścieżki jako narzędzie wyjaśniania w badaniach ekonomicznej geografii politycznej*, „Praca i Studia Geograficzne” nr 54: 149-161.
- Szukalski P., 2018, *Rozwój demograficzny dawnych i obecnych stolic województw*, „Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny” nr 7: 1-6.
- Szymaniak M., 2021, *Zapaść: reportaże z mniejszych miast*, Wydanie I Wołowiec.
- Szymańska E., 2015, *Serwicyzacja gospodarki jako źródło jej transformacji*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 1(73): 97-109.
- Szymańska W., 2015, *The role of the administrative functions in the development of the city in Poland (by example of degraded towns)*, *Regional Development and Public Administration in the Context of General Tendencies of XXI century.*, 5-18.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw = Delimitation of the Functional Urban Areas around Poland's voivodship capital cities*, „Przegląd Geograficzny” 85, nr 2: 173-197.
- Tiebout C. M., 1956, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 64, nr 5: 416-424.
- Tkaczyński J. W., Guzik J. M., Pletnia M., 2021, *Proces starzenia się społeczeństw: O potrzebie badań w zakresie (nie)uchronności zmian demograficznych a (nie)trafności polityki społecznej państwa w świetle doświadczeń Japonii, Korei Południowej, Niemiec i Polski*, „Politeja” 18, nr 6(75), <https://journals.akademicka.pl/politeja/article/view/4028> (dostęp: 28 sierpnia 2023).
- Tomaszewski P., 2019, *Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne” Studia miejskie, nr 25(2): 143-161.
- Townsend A. M., 2013, *Smart cities: big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*, 1. ed New York, NY.
- Trojak M., 2013, *Czynniki kształtujące zróżnicowanie rozwoju regionalnego- ujęcie teoretyczne*, w: M. Trojak (red.), *Regionalne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego Polski*, Kraków.:

- Turner S. C., Turner R. N., 2011, *Capital cities: a special case in urban development*, „The Annals of Regional Science” 46, nr 1: 19-35.
- Turok I., 2004, *Cities, Regions and Competitiveness*, „Regional Studies” 38, nr 9: 1069-1083.
- Twardzik M., 2018, *Centrum handlowe w procesie kształtowania struktury miasta*, Praca Naukowa / [Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach]Katowice.
- Ullman E. L., Dacey M. F., 1960, *THE MINIMUM REQUIREMENTS APPROACH TO THE URBAN ECONOMIC BASE*, „Papers in Regional Science” 6, nr 1: 175-194.
- United Nations, 2017, *New urban agenda: H III: Habitat III: Quito 17-20 October 2016*, United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Nairobi, (dostęp: .
- Van den Berg H., 2016, *Economic Growth and Development*, wyd. 3, , <https://www.worldscientific.com/worldscibooks/10.1142/9058> (dostęp: 4 lipca 2022).
- Walker R. A., 2003, *The Geography of Production*, w: E. Sheppard, T. J. Barnes (red.), *A Companion to Economic Geography*, Oxford, UK: 111-132, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/9780470693445.ch8> (dostęp: 20 grudnia 2022).
- Walkiewicz D., 2006, *Przemiany struktury funkcjonalnej miast wojewódzkich w latach 1975-1995*, Łódź.
- Walras L., 1900, *Léon Walras, Elements of theoretical economics: or the theory of social wealth*, First paperback editionCambridge.
- Wałachowski K., 2020a, *Lokalizacja urzędów centralnych w systemie osadniczym Polski*, „Studia Miejskie” 35: 103-112.
- Wałachowski K., 2020b, *Kryteria oceny rozwoju gmin w Polsce a ocena skutków regulacji*, w: M. Dulak, *Ocena skutków regulacji w gminach*, Kraków.:
- Wałachowski K., 2022, *Miasto sprężyste- próba charakterystyki koncepcji*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”.
- Weber A., 1929, *Theory of the location of industries*, New York.
- Weil D. N., 1997, *Chapter 17 The economics of population aging, Handbook of Population and Family Economics*, t. 1, 967-1014, <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1574003X97800098> (dostęp: 14 sierpnia 2023).
- Węclawowicz G., 2007, *Geografia społeczna miast: uwarunkowania społeczno-przestrzenne*, Warszawa.

- Wilk W., 2004, *The Effect of Changes in Administrative Division on the Economic Position of the Largest Cities in Poland*, „Miscellanea Geographica” 11, nr 1: 241-247.
- Williamson O. E., 1987, *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*, New York, NY.
- Witkowski W., 2020, *Historia administracji w Polsce: 1764 - 2020*, Wydanie II rozszerzone Warszawa.
- Wright M., Lockett A., Clarysse B., Binks M., 2006, *University spin-out companies and venture capital*, „Research Policy” 35, nr 4: 481-501.
- Wróbel A., 2017, *Geografia ekonomiczna: międzynarodowe struktury produkcji i wymiany*, Warszawa.
- Wydimus S., 2017, *Zróżnicowanie rozwoju społecznego i gospodarczego krajów Unii Europejskiej w świetle metod taksonomii relatywnej*, „Przedsiębiorczość Międzynarodowa” 3, nr 3: 29-45.
- Zaborowski L., 2013, *Podział kraju na województwa: próba obiektywizacji.*, Warszawa.
- Zajac W., 1999, *Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski: komentarz do przepisów*, Stan prawny na dzień 15 kwietnia 1999 r Warszawa.
- Zakrzewska-Półtorak A., 2010, *Współczesne uwarunkowania rozwoju gospodarki regionalnej i lokalnej w Polsce*, w: R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław: 11-20.
- Zakrzewska-Półtorak A. (red.), 2020, *Nowe oblicza miast*, Debiuty Studenckie 2020 / [Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu] Wrocław.
- Zamorska K., Makuch M., 2018, *Starzenie się społeczeństwa: Wymiar społeczny, gospodarczy i polityczny*, , <https://books.akademicka.pl/publishing/catalog/book/227> (dostęp: 28 sierpnia 2023).
- Zhang J.-X., Cheng J.-W., Philbin S. P., Ballesteros-Perez P., Skitmore M., Wang G., 2022, *Influencing factors of urban innovation and development: a grounded theory analysis*, „Environment, Development and Sustainability”, <https://link.springer.com/10.1007/s10668-022-02151-7> (dostęp: 23 września 2022).
- Zmysłony P., 2015, *Funkcja turystyczna w procesie internacjonalizacji miast*, Monografie o Tematyce Turystycznej Poznań ; Kraków.
- Żukowski M., 2011, *Dzieje administracji w Polsce w XX wieku*, Studia Prawnicze Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zmiany granic województw małopolskiego i śląskiego.*, 2001, .

*Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych*, , Pub. L. No. Dz. U. 2003 Nr 166 poz. 1612.

## **Spis tabel, rysunków i wykresów**

### **Spis tabel**

Tab.1. Typologia teorii rozwoju regionalnego według R. Capello.....	24
Tab.2. Typologia wybranych teorii rozwoju regionalnego.....	25
Tab.3. Czynniki rozwoju lokalnego i regionalnego.....	31
Tab.4. Czynniki lokalnego rozwoju gospodarczego.....	32
Tab.5. Czynniki rozwoju miast.....	33
Tab.6 Czynniki rozwoju miast według D. Stawasz.....	34
Tab.7. Badania wpływu reformy administracyjnej z 1999 r. na rozwój społeczno-gospodarczy byłych miast wojewódzkich.....	102
Tab.8. Przeciętna frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w byłych i obecnych miastach wojewódzkich w latach 2006, 2010, 2014 i 2018.....	130
Tab.9. Zmienne diagnostyczne przyjęte do konstrukcji syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego miast.....	137
Tab.10. Średnia wartość syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed (1995-1998) oraz po (1999-2021) wprowadzeniu reformy terytorialnej.....	139
Tab.11. Wyniki testu istotności różnic w średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed reformą administracyjną w 1999 r. i w okresie po jej wprowadzeniu we wszystkich miastach.....	142
Tab.12. Miasta w których nastąpiła największa pozytywna zmiana średniego poziomu wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r.....	144
Tab.13. Miasta w których nastąpiła największa negatywna zmiana średniego wskaźnika syntetycznego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego po wprowadzeniu reformy administracyjnej w 1999 r. ....	144
Tab.14. Wyniki testu istotności różnic w średnim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed reformą administracyjną w 1999 r. i w okresie po jej wprowadzeniu dla obecnych i byłych stolic województw.....	145

Tab.15. Różnica w poziomie rozwoju według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy latami 1998 i 2021 dla byłych i obecnych stolic województw.....	146
Tab.16. Tabela kontyngencji zestawiająca utratę statusu miast oraz zmianę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy 1998 r. i 2021 r.....	147
Tab.17. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-1998.....	150
Tab.18. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w krótkim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2004).....	151
Tab.19. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w średnim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2009).....	153
Tab.20. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w długim okresie po wprowadzeniu reformy terytorialnej (lata 1999-2021).....	154
Tab.21. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w okresie przed (lata 1995-1998) oraz po reformie terytorialnej (lata 1999-2021).....	155
Tab.22. Średnie pozycje obecnych i byłych stolic województw w rankingu według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego przed wprowadzeniem reformy oraz w krótkim, średnim oraz długim okresie po wprowadzeniu reformy administracyjnej...	157
Tab.23. Pozycje w rankingu obecnych i byłych stolic województw według syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1998 i 2021.....	157
Tab.24. Kwestionariusz dla półustrukturyzowanego, indywidualnego, eksperckiego wywiadu pogłębionego.....	164
Tab.25. Charakterystyka uczestników wywiadu pogłębionego.....	166

## Spis rysunków

Rys.1. Układ heksagonalny w teorii miejsc centralnych.....	53
Rys.2. Reguła rynkowa w teorii miejsc centralnych.....	54
Rys.3. Reguła transportowa w teorii miejsc centralnych.....	54



Rys.4. Reguła administracyjna w teorii miejsc centralnych.....	55
Rys.5. Podział administracyjny Polski w 1931 r.....	72
Rys.6. Podział administracyjny Polski w 1946 r.....	74
Rys.7. Podział administracyjny Polski w 1950 r.....	75
Rys.8. Podział administracyjny Polski w 1975 r.....	77
Rys.9. Podział administracyjny Polski w 1999 r.....	91

## Spis wykresów

Wyk.1. Zmiana liczby ludności w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021 (1995 r.=100).....	110
Wyk.2. Przeciętne saldo migracji w obecnych i byłych stolicach województw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w latach 2002-2021.....	111
Wyk.3. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności obecnych i byłych stolic województw w latach 2002-2021.....	112
Wyk.4. Udział ludności w wieku 65 i starszych w ogólnej liczbie ludności w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021.....	112
Wyk.5. Przeciętny przyrost naturalny w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2002-2021.....	113
Wyk.6. Przeciętna stopa bezrobocia w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2004-2021.....	115
Wyk.7. Pracujący przypadający na 1000 ludności w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2006-2021.....	116
Wyk.8. Przeciętne przychody budżetowe z PIT na mieszkańca w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2009-2021.....	117
Wyk.9. Przeciętna liczba podmiotów sektora prywatnego na 100 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021.....	119
Wyk.10. Przeciętna liczba podmiotów sektora publicznego na 1000 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 1995-2021.....	120
Wyk.11. Przeciętna liczba spółek prawa handlowego na 1000 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2016-2021.....	121

Wyk.12. Przeciętna liczba podmiotów z kapitałem zagranicznym na 1000 mieszkańców w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2011-2021.....	122
Wyk.13. Udział podmiotów z sekcji J,K,L,M w ogólnej liczby podmiotów w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2008-2021.....	123
Wyk.14. Przeciętna nadwyżka, lub deficyt operacyjny w przeliczeniu na jednego mieszkańca w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2002-2021.....	124
Wyk.15. Przeciętne dochody podatkowe z podatku CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca w obecnych i byłych stolicach województw w latach 2009-2021.....	125
Wyk.16. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 2003-2021.....	126
Wyk.17. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem byłych i obecnych miast wojewódzkich w latach 1995-2021.....	127
Wyk.18. Udzielone noclegi w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w byłych i obecnych miastach wojewódzkich w latach 2002-2021.....	129
Wyk.19. Przeciętna liczba stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych w byłych i obecnych miastach wojewódzkich w latach 2005-2021.....	131
Wyk.20. Średnia pozycja byłych i obecnych stolic województw w rankingu syntetycznego wskaźnika rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 1995-2021.....	149