

**Anna Kurniewicz, Paweł Swianiewicz**

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej,

e-mail: annakurniewicz@uw.edu.pl

e-mail: pswian@uw.edu.pl

**BÓL FANTOMOWY CZY REALNA STRATA?  
WPŁYW UTRATY STATUSU STOLICY WOJEWÓDZTWA  
NA ROZWÓJ GOSPODARCZY I MIEJSCE W HIERARCHII  
SYSTEMU OSADNICZEGO<sup>1</sup>**

**Phantom pain or a real loss? The impact of the loss of regional capital status  
on economic development and position in the hierarchy  
of the settlement system**

**Słowa kluczowe:** miasto, stolica, region, rozwój gospodarczy, system osadniczy

**Key words:** city, capital, region, economic development, settlement system

**WSTĘP**

Reforma terytorialnej organizacji kraju z 1998 r. wprowadziła trójstopniową strukturę podziału terytorialnego reaktywując szczebel powiatowy. Doprowadziła też do zmniejszenia liczby województw z 49 do 16. Tym samym liczba miast posiadających status stolicy województwa znacząco się zmniejszyła (z 49 do 18<sup>2</sup>). W efekcie zmieniły się warunki rozwoju wielu dużych polskich miast. Z jednej strony te, które utrzymały dotychczasowy status ośrodków wojewódzkich stały się stolicami znacznie większych regionów, a z drugiej tracące ten status stanęły przed nowymi wyzwaniami. Degradacja do roli miast na prawach powiatu była powszechnie postrzegana w kategoriach destymulanta rozwoju dla 31 objętych nią jednostek. W ramach chęci „zrekompensowania” przez rząd utraconej funkcji wojewódzkiej do grupy byłych stolic skierowano propozycję nadania im statusu miast na prawach powiatu. Nie wszystkie jednak zdecydowały się na przyjęcie tego szczególnego statusu prawnego – odmowne wnioski w tej sprawie złożyły

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego „Miasta polskie i wschodniemieckie w procesie integracji europejskiej: nowe szanse dla miejskiego rozwoju gospodarczego?” realizowanego ze środków Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki.

<sup>2</sup> W dwóch województwach: kujawsko-pomorskim i lubuskim, siedziby wojewody i urzędu marszałkowskiego zostały rozdzielone w związku z czym pewne funkcje stołeczne pełnią tak Bydgoszcz jak i Toruń oraz zarówno Gorzów Wielkopolski jak i Zielona Góra.

rady miejskie trzech ośrodków: Ciechanowa, Piły i Sieradza<sup>3</sup>. Drugą formą wsparcia miał być zapowiedziany przez rząd (w porozumieniu ze stroną samorządową) program „Dialog i rozwój”, który miał wspierać dawne stolice wojewódzkie w procesie zmian. Jednak w powszechnym odczuciu działania te były niewystarczające i większość z miast należących do tej grupy należy do swego rodzaju „ofiar reformy administracyjnej”.

Celem tego artykułu jest weryfikacja na ile przekonanie to jest prawdziwe. Czy prawdą jest, że procesy rozwojowe w byłych miastach wojewódzkich zostały osłabione po 1998 roku i że zmiana ta miała związek z reformą terytorialną?<sup>4</sup>

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej próbujemy przedstawić konceptualizację zagadnienia wpływu (regionalnej) stołeczności na rozwój i dokonujemy przeglądu wybranych badań analogicznych zmian w innych krajach. Część druga zawiera omówienie dotychczasowych badań polskich odnoszących się do skutków reformy 1998 roku. Próbowujemy wykazać, że wprawdzie powstawały interesujące opracowania na ten temat, ale część wyników wcześniejszych analiz nie pozwala na jednoznaczne konkluzje bądź to ze względu na wczesny okres, którego dotyczą uwzględniane dane, bądź też ze względu na utrudniające interpretacje niedoskonałości metodyczne. W części trzeciej przedstawiamy metodę za pomocą której przeprowadziliśmy nasz test empiryczny. Kolejna część poświęcona jest prezentacji wyników, zaś artykuł kończą wnioski z przeprowadzonych badań.

## STATUS ADMINISTRACYJNY A ROZWÓJ MIAST – MECHANIZM WPLYWU

Stolice rozwijają się zazwyczaj szybciej niż miasta pozbawione tej funkcji. K. Dasher (2000) w swoim opracowaniu pokazał, że na ponad 160 analizowanych państw tylko w mniej niż 25 stolica nie jest największym miastem kraju. Pokazał też, że zależność taka odnosi się nie tylko do poziomu krajowego, ale też do wewnętrznych poziomów podziału administracyjnego. Stolice regionów czy subregionów (powiatów) rozwijają się szybciej niż inne miejscowości na tym samym obszarze. Ale jaki może być mechanizm tego związku? Skąd wynika ta szczególna siła ośrodków stołecznych?

Pierwszej inspiracji teoretycznej dla omówienia tego zjawiska możemy szukać w klasycznej koncepcji sieci osadniczej Christallera. Miasta centralne rozwijają się

<sup>3</sup> Ciekawym przypadkiem jest Wałbrzych, który w 2002 r. zrezygnował z atrybutu grodzkości, by po latach starań, ponownie odzyskać go z dniem 1 stycznia 2013 r.

<sup>4</sup> Dyskutowane tu zagadnienia w sposób oczywisty wiążą się z debatami na temat optymalnego podziału administracyjno-terytorialnego kraju. Faktem jest, że reformy podziału terytorialnego są w krajach europejskich dość częstym zjawiskiem, a nawet przybierającym na sile w ostatnich latach (Baldersheim, Rose 2010, Swianiewicz 2010, 2015). W Polsce, pomijając nawet słabo ugruntowane merytorycznie wypowiedzi polityków na ten temat, zagadnienie zmian na poziomie regionalnym (który jest najbardziej interesujący z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu) znalazły się ostatnio w centrum zainteresowania niektórych badań geograficznych (por. np. Sokołowski 2014, Śleszyński 2015). To interesujące zagadnienie wymagałoby jednak znacznie bardziej rozbudowanej dyskusji, wykraczającej daleko poza tematykę niniejszego artykułu. Z tego powodu nie będzie ono przedmiotem uwagi w dalszej części rozważań, choć wnioski z naszych analiz mogą w przyszłości być wykorzystane w takiej debacie.

szybciej ze względu na funkcje jakie pełnią nie tylko wobec własnych mieszkańców ale także wobec otaczających terenów. W ujęciu Christallera ta centralność niektórych ośrodków jest czymś „naturalnym” w sieci osadniczej. Stołeczność jest jedną z takich funkcji zewnętrznych. Ale to nadal nie tłumaczy dlaczego stołeczność wpływa na rozwój gospodarczy. A może tak jak chce Jane Jacobs (1984) zależność przyczynowo-skutkowa jest odwrotna.

*Wielkie miasta europejskie nie stały się wielkie bo były stolicami. Zależność była raczej odwrotna. Paryż początkowo był w nie większym stopniu siedzibą królów francuskich niż pół tuzina innych rezydencji... Berlin nie był nawet stolicą prowincji (którą był Brandenburg) zanim został największym i gospodarczo najbardziej zróżnicowanym centrum handlowym i przemysłowym Prus.*

Dla J. Jacobs stołeczność jest pewnym luksusowym dobrem, które zdobywają i na które mogą sobie pozwolić duże miasta, w dodatku te, które już wcześniej rozwijały się szybciej od swoich konkurentów.

Historycznie rzecz ujmując przewaga szans rozwojowych stolicy brała się z potrzeby utrzymywania stabilności systemu politycznego. W systemach niedemokratycznych ewentualne zamieszki czy protesty społeczne w stolicy byłyby szczególnie niebezpieczne dla władzy. Dlatego panujący w szczególnym stopniu przeznaczali środki na poprawę zaspokojenia potrzeb w tych miastach, chcąc nie dopuścić do niezadowolenia mieszkańców (Ades, Glaeser 1994 cyt. za: Dasher 2000). Współcześnie czynnik ten może mieć znaczenie w przypadku części krajów (por. np. studium wskazujące na szybszy rozwój miast pełniących funkcje administracyjne w Chinach – Lea 2005), ale nie ma raczej znaczenia w Europie.

Można jednak wskazać kilka innych – istotnych także we współczesnych systemach demokratycznych – potencjalnych czynników przewagi konkurencyjnej miast stołecznych:

1. Funkcje administracyjne bezpośrednio i pośrednio generują dodatkowe zatrudnienie. Chodzi nie tylko o pracujących w urzędach (w naszym przypadku wojewódzkich) i innych agencjach rządowych umieszczanych zazwyczaj w stolicach. Znaczenie ma także stwarzany przez to zatrudnienie popyt na usługi i produkty, który z kolei przyczynia się do powstawania kolejnych miejsc pracy. Tak więc, zgodnie z Keynsofskim modelem wzrostu gospodarczego rozbudowany sektor publiczny stwarza dodatkowy popyt dla rozwoju sektora prywatnego. Trzymając się tej linii rozumowania funkcja stołeczna powinna mieć szczególnie duże znaczenie w dwojakiego rodzaju sytuacjach. Po pierwsze, w państwach w których rola sektora publicznego w gospodarce jest duża (stąd utrzymujące się, a odziedziczone po PRL przekonanie o jej dużym znaczeniu). R. Paddison (1983), a także K. Dasher (2000), podkreślają zresztą, że większość przypadków krajów, w których stolica nie jest największym miastem to państwa federalne, w których wydatki centralne są stosunkowo niewielkie (USA, Kanada, Australia, Niemcy, Szwajcaria). Po drugie czynnik ten powinien mieć szczególne znaczenie w okresach, w których rola państwa (lub w naszym przypadku: samorządu regionalnego) rośnie. Tę ostatnią zależ-

- ność potwierdzają badania R.G. Carolla i J. Meyera (1982), którzy wykazali, że stolice stanów w USA rosły szybciej od innych miast głównie w latach, w których dynamicznie wzrastały wydatki władz stanowych. Warto zauważyć, że stolice stanów amerykańskich zazwyczaj lokowane były w peryferyjnych i stosunkowo słabo rozwiniętych miastach. Ich szybszy rozwój nie był więc po prostu efektem kontynuacji wcześniejszych przewag konkurencyjnych. R.G. Carroll i J. Meyer doszli do wniosku, że ten efekt stołeczny zauważalny jest z pewnym opóźnieniem, wynoszącym nawet do 10 lat.
2. W stolicach (krajów, regionów) lokowane są instytucje takie jak np. muzea czy teatry. Z założenia mają one znaczenie szersze niż tylko lokalne. Są zatem dotowane z budżetów nie tylko municypalnych, ale także regionalnych i krajowych. Jednak w praktyce w największym stopniu korzystają z nich mieszkańcy stolicy. Oznacza to lepszy dostęp do niektórych dóbr publicznych, które K. Dasher (2000) określa mianem „dóbr stołecznych” (*capital goods*). To z kolei wpływa na większą atrakcyjność zamieszkania w miejscowościach pełniących funkcje administracyjne, a w świetle nowoczesnych teorii lokalizacji także największą atrakcyjność tych miast dla działalności gospodarczej. Zbyt dużym uproszczeniem byłby jednak prosty, zero-jedynkowy podział na miasta stołeczne i wszystkie pozostałe obszary (jednostki osadnicze). W rzeczywistości użyteczność owych „dóbr stołecznych” dla mieszkańców jest odwrotnie proporcjonalna do odległości od miasta centralnego danego regionu.
  3. Ze względów historycznych i – wspomnianego już powyżej – uprzywilejowania w czasach „przed-demokratycznych”, miasta stołeczne są często ponadproporcjonalnie wyposażone w zwiększające ich atrakcyjność (dla mieszkańców, turystów ale także przedsiębiorców) obiekty zabytkowe i inne odnoszące się do dziedzictwa przeszłości.
  4. Z punktu widzenia przedsiębiorstw stolica jest również atrakcyjna ze względu na potrzebę interakcji z władzami publicznymi przez inne instytucje (prywatne, społeczne). Potrzeba ta jest większa tam, gdzie państwo w większym stopniu steruje procesami gospodarczymi – na co zwraca uwagę m.in. L.J.C. Lea (2005) badając miasta chińskie. Z kolei Reiser (1993, cyt. za Dasher 2000) mówi, że lokalizacja w stolicy jest dla firm ważna zwłaszcza tam, gdzie często zmieniają się przepisy. Znajdujące się w stolicy firmy mogą mieć wcześniejszy dostęp do informacji o planowanych zmianach. Na zbliżony aspekt w swym badaniu dotyczącym Polski zwraca uwagę W. Wilk (2004) mówiąc o potrzebie interpretacji przepisów prawa gospodarczego czy podatkowego.
  5. W niektórych krajach znaczenie ma także polityczna siła lobbująca związana z zabieganiem o inwestycje publiczne. Władze regionów, choćby z przyczyn prestiżowych, szczególnie zabiegają o stan swoich stolic, co połączone z często silniejszą pozycją polityczną władz tych miast prowadzi do bardziej zadbanej infrastruktury finansowanej z funduszy publicznych. To z kolei przekłada się na większą atrakcyjność dla inwestorów prywatnych.
  6. Na koniec można jeszcze wspomnieć o czynniku psychologicznym – stołecz-

ność wiąże się z prestiżem, który z kolei przyciąga nowych migrantów, co przyczynia się do rozwoju miasta.

W jaki sposób wymienione powyżej hipotetyczne zależności mogą przekładać się na sytuację stolic wojewódzkich w Polsce? Po pierwsze należy pamiętać, że przez kilkadziesiąt lat, do lat dziewięćdziesiątych XX wieku, państwo odgrywało dominującą rolę w życiu gospodarczym. A to, jak zauważyliśmy powyżej, sprzyja wyróżniającemu się rozwojowi miast wojewódzkich. Powszechne przekonanie o silnie degradującym wpływie utraty funkcji stolicy regionu może więc być swego rodzaju, zakorzenionym w poprzedniej epoce, „reliktem” (swego rodzaju *bólem fantomowym*) postrzegania czynników rozwoju miast. Ale jak zauważyliśmy powyżej, wpływ statusu administracyjnego na rozwój zaznaczać się może także w warunkach gospodarki rynkowej i mniejszej roli sektora publicznego w gospodarce. Zwłaszcza jeśli pamiętamy o obserwacji W. Wilka (2004), że firmom może zależeć na lokalizacji w pobliżu decydentów administracyjnych i politycznych ze względu na wątpliwości interpretacyjne prawa gospodarczego i podatkowego.

Ze sformułowanych powyżej punktów wynika, że status miasta wojewódzkiego może mieć szczególnie duże znaczenie po 2004 roku. Składają się na to dwa – powiązane ze sobą – powody. Po pierwsze, to w tym okresie budżety samorządów wojewódzkich zaczęły szybko rosnąć, podobnie jak zatrudnienie w administracji wojewódzkiej. Po drugie, od 2004 roku (a w jeszcze większym stopniu od roku 2007) władze wojewódzkie zaczęły dysponować bardzo znacznymi środkami rozwojowymi pochodzącymi z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Z wcześniejszych badań (Swianiewicz 2015a) wiemy z kolei, że czynniki o charakterze klientelistyczno-lobbingowym miały pewien wpływ na decyzje alokacyjne w odniesieniu do tych funduszy. Można więc oczekiwać, że stolice województw mogły być uprzywilejowane ze względu na dostęp do tych funduszy.

### **UTRATA STATUSU MIASTA WOJEWÓDZKIEGO W POLSCE – PRZEGLĄD DOTYCHCZASOWYCH BADAŃ**

Kilkanaście lat, które upłynęło od reformy terytorialnej organizacji kraju nie ugasiło dyskusji dotyczącej szans rozwojowych miast tracących prestiżową funkcję administracyjną, jaką była stołeczność województwa. Wspomnieć należy w tym miejscu chociażby o lansowanym w 2014 r. przez Sojusz Lewicy Demokratycznej pomysłu powrotu do podziału Polski na 49 województw (projekt „Polska x 49”). Autorzy tej koncepcji uzasadniając swój postulat wskazywali na liczne problemy, z którymi mają obecnie zmagać się byłe stolice. Wśród nich wymieniali m.in. trudności z zarządzaniem skutkujące postępującym demontażem publicznego transportu, szkolnictwa i sądownictwa w tych ośrodkach oraz utratę impulsów do lokowania na ich terenie nowych inwestycji. Najbardziej eksponowanym przez członków SLD wątkiem był jednak sposób rozdziału środków unijnych i uprzywilejowanie największych ośrodków w tym procesie. Powrót do podziału Polski na

49 województw miałyby według nich doprowadzić do sytuacji, w której dostęp do funduszy pomocowych będzie bardziej równomierny, a pieniądze trafią do większej liczby jednostek, co – jak zakładają – przełoży się niemal automatycznie na wzmożony rozwój ośrodków, które je pozyskały. Jak komentował jeden z polityków tej partii: *nie oszukujmy się, jeśli urząd wojewódzki i, przynajmniej, urząd marszałkowski będą lokalne, i to tam znajdzie się ośrodek redystrybucji środków unijnych – blisko, a nie 100-200 km dalej – to ten rozwój będzie oczywisty*<sup>5</sup>.

Inauguracja projektu „Polska x 49” odbyła się w styczniu 2014. Działacze partii zapowiadali wówczas m.in. spotkania z mieszkańcami byłych miast wojewódzkich i przeprowadzenie ankiety na temat oceny dotychczasowego podziału terytorialnego kraju i skutków reformy administracyjnej z 1999 r. Raport z wynikami ankiety miał być początkowo zaprezentowany w marcu tego samego roku, potem deklarowano termin „przed wyborami samorządowymi 2014 r.”, do tej pory nie został jednak on nigdzie opublikowany. Podobne źródło miały pomysły zgłaszane w kampanii wyborczej w 2015 r. odnoszące się do utworzenia dwóch nowych województw (środkowopomorskiego i środkowopolskiego).

Opinia o mniejszej sile ośrodków subregionalnych (byłych miast wojewódzkich) w ubieganiu się o fundusze europejskie, tak popularna w dyskursie publicznym, niekoniecznie jednak przekłada się na postrzeganie przywrócenia funkcji stołecznej jako „panaceum” na zidentyfikowane bolączki. Prezydent Wałbrzycha – Roman Szelejem – stwierdził niedawno, iż *przywrócenie statusu wojewódzkiego jest zabiegiem raczej o charakterze wizerunkowym. Oczekujemy realnej pomocy o charakterze programowym, finansowym, a nie tworzenia kolejnej administracji*<sup>6</sup>.

Pojawia się zatem pytanie: czy obawy artykułowane w 1999 r. przez przeciwników reformy zmniejszającej liczbę województw, a utrzymujące się do dzisiaj, znajdują swoje potwierdzenie w sytuacji społeczno-gospodarczej byłych stolic? Czy rzeczywiście można mówić o degradacji tych jednostek w wyniku ich nowego specyficznego usytuowania w zbiorze miast?

Środowisko akademickie i eksperckie nie dostarcza wielu opracowań na ten temat. Pierwsze analizy dotyczące efektów utraty statusu stolicy województwa dla dotkniętych nią ośrodków powstały bezpośrednio po reformie i miały związek z realizacją programu „Dialog i rozwój”. Do tej grupy zalicza się dokument przygotowany przez nieistniejące już Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (1999) oraz publikacja W. Dziemianowicza (2000). Kolejne opracowania obejmujące w sposób systematyczny problematykę rozwoju byłych stolic pojawiły się dopiero po kilku latach (Wilk 2004, Sokołowski 2006, 2011, Łukomska 2011, Komorowski 2012, Krysiński 2013). Biorąc pod uwagę silne niezadowolenie towarzyszące reformie, a wyrażające się na przykład w spontanicznych protestach organizowanych w 1998 r. w ośrodkach, które miały utracić status wojewódzki,

<sup>5</sup> Wypowiedź Wojciecha Szewko por.: [http://sld.org.pl/aktualnosci/10149-szewko\\_byle\\_miasta\\_wojewodzkie\\_dzisiaj\\_umieraja.html](http://sld.org.pl/aktualnosci/10149-szewko_byle_miasta_wojewodzkie_dzisiaj_umieraja.html)

<sup>6</sup> Por.: <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finance/roman-szelemej-o-woj-walbrzyskim-i-bylych-miastach-wojewodzkich-potrzebna-nam-realna-pomoc-a-nie-zabiegi-wizerunkowe,75181.html>

dziwić może fakt, że tematyka skutków zmian dla byłych stolic praktycznie nie pojawia się w ocenach reformy terytorialnej: przygotowanej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (2000), a także opracowanej przez G. Gorzelaka i in. (2001).

Analiza wyników dostępnych badań wskazuje na interesujące zjawisko. Bez względu na moment powstania opracowania, obraz sytuacji dawnych stolic wyłaniający się z publikacji opartych o materiał jakościowy odnoszący się do subiektywnych opinii mieszkańców, władz lokalnych czy też ekspertów, znacząco różni się od tego, którego dostarczają analizy wskaźników ekonomicznych czy społecznych.

Do pierwszej grupy należą prace W. Dziemianowicza (2000) i D. Krysińskiego (2013). Obaj autorzy wskazują, że w społecznej percepcji rozwiązania wprowadzone w 1999 r. miały negatywny wpływ na rozwój dawnych stolic i skutkują postępującą degradacją tych ośrodków. Wg analiz W. Dziemianowicza (2000) – przeprowadzonych w oparciu o wywiady z władzami byłych stolic wojewódzkich – pozytywny wpływ reformy z 1998 roku na jakąś dziedzinę życia potrafiło wymienić tylko 40% badanych. Zwracali oni przede wszystkim uwagę na zwiększone kompetencje samorządu w granicach miasta i idące za tym usprawnienia (np. konsolidacja budżetu gminnego i powiatowego). Natomiast negatywne skutki reformy wskazywali przedstawiciele wszystkich badanych miast. Najczęściej podkreślali wzrastające bezrobocie i niewystarczające subwencje w dziedzinie oświaty, kultury i opieki społecznej, a także trudności w dokończeniu inwestycji ponadlokalnych rozpoczętych przed styczniem 1999 r. Co piąty ankietowany wśród niekorzystnych zmian wskazywał też na zastój gospodarczy oraz zmniejszone zainteresowanie inwestorów lokowaniem przedsięwzięć w ich ośrodkach.

D. Krysiński (2013) przeprowadził pogłębione studium Kalisza, czyli jednego z miast, które utraciło status stolicy. Odwoływał się w nim do opinii przedstawicieli różnych grup mieszkańców (przedsiębiorców, polityków, działaczy społecznych oraz zwykłych mieszkańców). Systematyzacja ich wypowiedzi pozwoliła na sformułowanie jednego ogólnego wniosku: *przed reformą w Kaliszu było lepiej i nawet jeśli dzięki zmianom udało się wykreować jakieś usprawnienia, to w żaden sposób nie są one w stanie zrekompensować utraty przez badane miasto statusu wojewódzkiego. Przekonanie to nie słabnie mimo upływu czasu i wciąż daje o sobie znać w argumentacji respondentów niezależnie od tego, do której kategorii badanych należą* (s. 30). Wśród głównych źródeł krytyki reformy ze strony kaliszian D. Krysiński wymienia:

1. przekonanie o zmniejszeniu dostępnych miastu środków finansowych na rozwój oraz miejsc pracy w siedzibach instytucji wojewódzkich;
2. pogląd o pogorszeniu klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości i niekorzystnym wpływie na sytuację gospodarczą miasta;
3. nadawanie statusowi miasta wojewódzkiego charakteru symbolicznego i traktowanie go jako wartości samej w sobie. Jego utracie towarzyszy po-

czucie malejącego znaczenia ośrodka w życiu politycznym i gospodarczym kraju;

4. dostrzeganie przez badanych utrudnień, które nie występowały przed 1999r. np. konieczność uciążliwych dojazdów do Poznania w celu załatwienia spraw administracyjnych.

Interpretowanie reformy, jako źródła degradacji byłych miast wojewódzkich, nie znajduje jednak pełnego odzwierciedlenia w wymiernych wskaźnikach ilościowych<sup>7</sup>. Świadczą o tym zarówno opracowania powstałe bezpośrednio po zmianie terytorialnej organizacji kraju, jak i prace późniejsze. Wskaźniki prezentowane w przyjętym przez Radę Ministrów w 2000 r. studium Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (2000), jak komentował Jerzy Kropiwnicki, *nie dają podstaw do stwierdzenia, że sytuacja tych miast drastycznie się pogorszyła, pomimo subiektywnych odczuć spadku prestiżu miast. Nie odbiega ona od sytuacji innych miast, w odniesieniu do problemów rynku pracy czy sytuacji finansowej. Ta ostatnia, wyrażona w postaci dochodów i wydatków byłych miast wojewódzkich wskazuje, że należą one do najwyższych na tle innych miast powiatowych. Podobne wnioski wynikają z kolejnej analizy sporządzonej przez RCSS w lipcu 2000 r. J. Kropiwnicki podsumował równocześnie, że w jego opinii konsekwencje utraty statusu mają (...) raczej charakter ambicjonalny, niż społeczny czy gospodarczy*<sup>8</sup>.

J. Łukomska (2011) unika jednoznacznej diagnozy sukcesu lub porażki byłych stolic. Jej ocena odnosi się do zwiększenia lub osłabienia dynamiki procesów rozwojowych w poszczególnych miastach. Autorka zwraca uwagę, iż obraz tej grupy nie jest jednorodny – są w niej ośrodki, które bardzo dobrze potrafiły znaleźć się w nowych uwarunkowaniach oraz takie, które po zmianie statusu odnotowały pogorszenie swojej sytuacji społeczno-gospodarczej. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w analizach porównawczych tych miast z grupą obecnych stolic, jak i z grupą miast podobnej wielkości, które nigdy nie pełniły funkcji stołecznej. Do zobrazowania sytuacji J. Łukomska wykorzystwała zmienne odnoszące się do ogólnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, aktywności kapitału zagranicznego, pozyskiwania środków zagranicznych oraz zmian ludnościowych. Przeciętny poziom rozwoju w byłych ośrodkach wojewódzkich oceniła ona jako nieco słabszy niż w obecnych stolicach i nieznacznie lepszy niż w miastach liczących powyżej 45 tys. mieszkańców, które nigdy nie posiadały statusu miast wojewódzkich.

Poziomu rozwoju gospodarczego miast, które utraciły funkcje wojewódzkie w konfrontacji z obecnymi stolicami znalazł się też w polu zainteresowań badawczych J.W. Komorowskiego (2013). Ponadto przeanalizował on dynamikę zbliżania się lub oddalania od siebie obu typów ośrodków miejskich. Oceny dokonał za pomocą analizy syntetycznych wskaźników poziomu gospodarczego reprezentu-

<sup>7</sup> Jak przekonany się dalej, niezłej ilustracji sformułowanej tutaj tezy o rozbieżności między subiektywnymi odczuciami a wynikami badań wskaźnikowych dostarcza m.in. omawiany przed chwilą przypadek Kalisza. Z porównań stworzonych przez nas wskaźników wynika bowiem, że jego pozycja w stosunku do innych głównych miast Polski praktycznie nie zmieniła się w latach 1998-2013

<sup>8</sup> List Jerzego Kropiwnickiego do Pani Alicji Grześkowiak (Marszałek Senatu RP) z dnia 7 marca 2001 r. <http://ww2.senat.pl/k4/dok/sten/oswiad/Kruszews/7403oa.htm>



jących istotne dziedziny funkcjonowania miasta tj. ludność, rynek pracy, przedsiębiorczość, sektor produkcyjny miast, ich finanse i poziom życia mieszkańców. Przeprowadzone badanie pozwoliło mu na stwierdzenie, że za wyjątkiem trzech miast (Włocławka, Torunia i Koszalin<sup>9</sup>) dystans rozwoju gospodarczego byłych do odpowiadających im obecnych stolic – „swoich stolic” – zwiększał się, przy czym proces ten następował w mniejszym zakresie i z mniejszą intensywnością w latach 2000-2005, natomiast silniej po przystąpieniu Polski do UE.

W. Wilk (2004) zmiany, które zaszły w wyniku reformy z 1998 r., wykorzystał do sprawdzenia czy funkcje administracyjne pełnione przez ośrodki miejskie mają wpływ na ich atrakcyjność dla przedsiębiorców. W tym celu podzielił 100 największych polskich miast na cztery grupy: obecne stolice województw (18), byłe stolice (31), miasta na prawach powiatu niebędące w przeszłości stolicami województw (20) oraz stolice powiatów ziemskich (31). Na podstawie trzech zmiennych (liczba ludności, liczba kancelarii prawnych, liczba oddziałów banków) analizowanych w dwóch przedziałach czasowych: 1995-1998 oraz 1999-2002, doszedł do wniosku, że istnieje zależność pomiędzy utratą statusu administracyjnego a pozycją danego ośrodka na mapie gospodarczej. Jak sam jednak podkreślał, odnotowana korelacja powinna być zweryfikowana w dłuższym okresie i przy użyciu szerszego zestawu narzędzi badawczych, tak by można było wykluczyć chwilowe wahania. Zastrzeżenie natury metodycznej budzi też zastosowany przez niego podział grupy badawczej wyłączenie w oparciu o zmienną (status administracyjny), której wpływ poddawał analizie, bez uwzględnienia innych cech różnicujących, takich jak np. wielkość miasta<sup>10</sup> (wady tej pozbawione są w znacznym stopniu analizy D. Sokołowskiego 2011, który próbuje eliminować wpływ wielkości miasta poprzez zastosowanie metody współczynnika korelacji cząstkowej).

Sformułowaną w poprzedniej części artykułu tezę o „fantomowym” charakterze bólu po utracie funkcji wojewódzkich do pewnego stopnia potwierdzają niektóre wyniki badań D. Sokołowskiego (2006). Sięga on do poprzedniej reformy podziału terytorialnego, tworzącej w 1975 r. 49 województw. Zauważa, że kilkanaście miast, które zyskały wtedy status stolic województw szybko zdystansowały (jeśli chodzi o liczbę mieszkańców) swoich pobliskich konkurentów, mimo że wcześniej niektóre z nich nie były największymi miastami w swoich nowych województwach (s. 22). D. Sokołowski, odwołując się najbardziej bezpośrednio spośród wszystkich omawianych przez nas prac do teorii miejsc centralnych Christallera,

---

<sup>9</sup> Nawiasem mówiąc, J.W. Komorowski definiując próby badanych miast wykazał się trudną do wyjaśnienia niekonsekwencją. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego za stolicę uznał Bydgoszcz (a więc siedzibę wojewody), a nie Toruń (czyli siedzibę Sejmiku Wojewódzkiego). Ale w województwie lubuskim przyjął odwrotne kryterium, uznając za stolicę siedzibę Sejmiku (Zieloną Górę), a nie wojewody (Gorzów Wlkp.).

<sup>10</sup> Posługując się skrajnym przykładem: badania D. Sokołowskiego (2011) wskazują, że przewaga Warszawy nad innymi miastami Polski (w zakresie wysokości wskaźnika centralności) rosła przez cały okres objęty jego analizą. Trudno byłoby przyjąć interpretację, że wynikało to z utrzymania funkcji stolicy województwa. Decydowały o tym inne czynniki (przede wszystkim stołeczność w skali kraju).

konstruuje wskaźnik centralności dla wszystkich badanych miast. Zwraca uwagę, że o wpływie na rozwój miasta decyduje nie tylko samo wykonywanie funkcji administracyjnych, ale też długość posiadania danego statusu (im dłuższy czas tym większy wpływ). Zauważa też, że w okresie po 1990 roku, wskutek pojawienia się innych czynników rozwojowych, znaczenie funkcji administracyjnych stopniowo zmniejszało się (s. 207-208). Odwołując się do wcześniej cytowanych prac moglibyśmy dodać, że to zmniejszenie znaczenia interesującego nas tutaj czynnika, wiązać można z relatywnym osłabieniem roli państwa (sektora publicznego) w gospodarce.

Przytoczone powyżej opracowania w większości opisują drogę rozwojową byłych miast wojewódzkich już w nowych uwarunkowaniach powstałych w wyniku zmiany terytorialnej organizacji kraju z 1999 r. Analizy J.W. Komorowskiego (2013) obejmują lata 2000-2009. U J. Łukomskiej (2011) natomiast jest to przedział 2004-2008, chociaż w przypadku niektórych wartości zmiennych autorka wydłuża lub skraca przyjęty horyzont czasowy. W gruncie rzeczy wciąż brakuje w literaturze prac, które obejmowałyby także przeszłość tych miast w okresie, kiedy były miastami wojewódzkimi<sup>11</sup>. A przecież zmiana statusu, jako akt czysto administracyjny, nie zrównała ich pozycji społeczno-gospodarczej. Poszczególne ośrodki w momencie wejścia w życie reformy cechowały się specyficznymi uwarunkowaniami wynikającymi z dotychczasowej „ścieżki życiowej”, które – jak można zakładać – w mniejszym lub większym stopniu wpływały na ich pozycję po 1999 r. Niniejsza publikacja ma na celu częściowe wypełnienie zidentyfikowanej luki badawczej.

## METODA BADANIA EMPIRYCZNEGO

W oparciu o omówione wyżej założenia teoretyczne i wyniki wcześniejszych badań formułujemy hipotezę, że zmiana podziału terytorialnego w 1998 roku wpłynęła negatywnie na warunki rozwoju gospodarczego miast, które utraciły status miast wojewódzkich. Aby potwierdzić bądź też zweryfikować negatywnie tę hipotezę musimy:

- (1) stwierdzić, że trendy zmian sytuacji gospodarczej tych miast po 1998 r, zmieniły się negatywnie w porównaniu z wcześniejszym okresem;
- (2) zmiana ta musi odbiegać od trajektorii zmian w „grupie kontrolnej” miast, które są możliwie podobne do analizowanej przez nas grupy byłych miast wojewódzkich, a podstawowa różnica sprowadza się do braku zmiany statusu administracyjnego.

---

<sup>11</sup> Do pewnego stopnia wyjątkiem od tej reguły jest praca D. Sokołowskiego (2006), w której autor podejmuje próbę oszacowania różnic w znaczeniu funkcji administracyjnych dla rozwoju miast w kilku przekrojach czasowych (lata siedemdziesiąte XX w., a potem w latach 1993 i 2001. Ale także w tym opracowaniu brak analizy trendów rozwojowych przed i po przeprowadzeniu reformy.

Postępowanie weryfikujące hipotezę składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej konstruujemy zestaw wskaźników, za pomocą których będziemy mierzyć zmiany sytuacji gospodarczej. Jako takie zmienne wskaźnikowe wybraliśmy:

- zmiany liczby ludności miasta, świadczące pośrednio o atrakcyjności zamieszkania, przyciąganiu nowych mieszkańców, lub też odwrotnie – o znaczącej emigracji;
- zmiany wielkości wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) wskazujące na zmiany w poziomie zamożności mieszkańców<sup>12</sup>;
- zmiany wielkości wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) będące wskaźnikiem zmian kondycji głównych firm działających w mieście;
- zmiany wielkości bazy podatku od nieruchomości od osób prawnych pośrednio mierzące wielkość nowych inwestycji na rynku nieruchomości komercyjnych<sup>13</sup>;
- zmiany w poziomie bezrobocia – odbijające trend zmian na lokalnym rynku pracy.

Na podstawie tych pięciu zmiennych konstruujemy wskaźnik syntetyczny pozycji miasta na skali rozwoju gospodarczego w wybranych latach (1992, 1998, 2004, 2008, 2013). Wskaźnik ten konstruowany jest za pomocą metody odległości od wzorca (por. Hellwig 1968). Następnie obserwujemy przesunięcia w hierarchii miast w kolejnych okresach, zarówno w odniesieniu do poszczególnych zmiennych cząstkowych, jak i wskaźnika syntetycznego. Omówiony tu wskaźnik obliczony został dla wszystkich miast Polski, które w 1992 roku miały powyżej 50 tys. mieszkańców (w sumie 92 jednostki). Pozycja analizowanych przez nas miast przedstawiana jest zatem na tle wszystkich dużych i średnich miast w kraju.

Dodatkowa badana zmienna łączy się z opisywanym zarówno w omówionych koncepcjach teoretycznych, jak i we wcześniejszych badaniach polskich, zróżnicowaniem siły politycznej miast w zabieganiu o zewnętrzne środki pozwalające na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Sprawdzamy więc jaka była łączna wartość pozyskanych przez budżety miejskie dotacji z programów operacyjnych Unii Europejskiej w latach 2004-2014. Dane te pochodzą ze sprawozdań budżetowych miast. Dodatkowo, by zniwelować wpływ różnic w formach organizacyjno-

<sup>12</sup> W zastosowaniu tego wskaźnika w skali badań lokalnych przeszkadza często fakt, że z płacenia PIT zwolnieni są rolnicy. W naszym przypadku badamy jednak sytuację w średnich i dużych miastach, a zatem ten brak powszechności podatku nie jest znaczącym problemem.

<sup>13</sup> Podatek od nieruchomości w Polsce płacony jest nie od ich wartości ale od powierzchni. W związku z tym zmiana bazy podatkowej odbijają nie trendy cen (co też byłoby bardzo interesujące) ale tempo pojawiania się nowych inwestycji, na przykład w powierzchni biurowe czy też związane z innymi rodzajami prowadzenia działalności gospodarczej. Nie mamy wprawdzie bezpośredniego dostępu do informacji o liczbie metrów kwadratowych obciążonych tym podatkiem, ale podstaw do pośredniego wnioskowania dostarczają nam dane o wielkości wpływów do budżetu. Żeby nasz wskaźnik nie był zaburzany przez zmiany w polityce podatkowej miast, do wielkości faktycznych wpływów dodajemy deklarowane w sprawozdaniach budżetowych RB27 skutki obniżek stawek (w stosunku do maksymalnej dopuszczanej przez ustawę o podatkach lokalnych), udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń płatności.

-prawnych wykonywania zadań komunalnych w miastach (różnice te powodują, że w niektórych miastach część wydatków nie znajduje odbicia w budżetach miejskich, podczas gdy w innych miastach analogiczne wydatki ponoszone są wprost z budżetu) uwzględniamy także dotacje pozyskane bezpośrednio przez spółki komunalne<sup>14</sup>.

W celu porównanie trendów zmian w badanych przez nas miastach z grupą kontrolną dzielimy analizowane jednostki na dwie pary (w sumie zatem wyodrębniamy cztery grupy miast branych pod uwagę w dalszych analizach):

(1) Pierwszą parę stanowią miasta wojewódzkie, które utraciły status stolic regionalnych po 1998 roku i miasta, które zarówno przed jak i po 1998 roku były ośrodkami wojewódzkimi. Pamiętamy jednak, że chcemy porównywać ze sobą miasta stosunkowo do siebie podobne ze względu na inne, istotne dla rozwoju gospodarczego cechy. Porównanie na przykład Ostrołęki (która przestała być miastem wojewódzkim w 1998 roku, a liczy około 50 tys. mieszkańców) z silnym ośrodkiem metropolitalnym jak Warszawa czy Poznań, nie spełniałoby tego warunku. W związku z tym koncentrujemy się na mniejszych podgrupach lepiej spełniających warunek względnej homogeniczności, wyodrębniając:

a. Stosunkowo duże „byłe miasta wojewódzkie”, które w momencie reformy administracyjnej miały pomiędzy 100 i 250 tys. mieszkańców. W grupie tej mieści się 12 miast: Bielsko Biała, Częstochowa, Elbląg, Kalisz, Koszalin, Legnica, Płock, Radom, Słupsk, Tarnów, Wałbrzych, Włocławek

b. Zbliżone do nich wielkością miasta, które utrzymały status stolic regionów: Gorzów, Zielona Góra, Toruń, Opole, Rzeszów, Kielce, Olsztyn.

(2) W drugiej parze mamy mniejsze „byłe miasta wojewódzkie”. W gronie obecnych stolic regionalnych nie ma jednak ich odpowiedników. Możemy je natomiast porównywać z podobnymi do nich wielkością miastami, które takiego statusu administracyjnego nigdy nie posiadały<sup>15</sup>. W związku z tym zestawień będziemy ze sobą trendy zmian w kolejnych okresach w:

a. Byłych miastach wojewódzkich liczących w latach dziewięćdziesiątych pomiędzy 50 i 100 tys. mieszkańców. W grupie tej mieści się 14 miast: Jelenia Góra, Biała Podlaska, Chełm, Zamość, Piotrków Tryb, Nowy Sącz, Ostrołęka, Siedlce, Przemyśl, Łomża, Suwałki, Pila, Konin, Leszno;

b. Podobne wielkością miasta nie-wojewódzkie (zarówno przed jak i po 1998 roku). Ale ze względu na omawianą wcześniej obserwację K. Dreshera (2000) o korzystaniu z „dóbr stołecznych” przez miasta znajdujące się blisko ośrodków regionalnych, z grupy tej wykluczamy dodatkowo miasta znajdujące się w największych obszarach metropolitalnych (np. Legionowo i Pruszków koło Warszawy, Pabianice i Zgierz koło Łodzi czy miasta w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym). Zastosowanie tych kryteriów ogranicza nam „grupę kontrolną” do następujących 20 miast: Głogów, Lubin, Świdnica, Inowrocław, Puławy, Bełchatów, Radomsko,

<sup>14</sup> Dane na ten temat pochodzą z ankiety organizowanej od lat wspólnie z pismem samorządowym Wspólnota (por. np. Swianiewicz, Łukomska 2014).

<sup>15</sup> A przynajmniej nie miały go w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat.

Kutno, Tomaszów Maz., Kędzierzyn Koźle, Mielec, Stalowa Wola, Tczew, Ostrowiec Świętokrzyski, Elk, Gniezno, Ostrów Wielkopolski, Stargard Szczeciński.

Jeśli nasza hipoteza miałyby się potwierdzić, to w obu badanych parach w grupach oznaczonych powyżej literą „a” zmiana trendu między okresami 1992-1998 i 1998-2013 musiałyby mieć bardziej (relatywnie) negatywny charakter niż w grupach oznaczonych literą „b”. Według wcześniejszych badań (np. Caroll, Mayer 1982) wpływ zmiany statusu administracyjnego powinien się zaznaczyć po maksimum 10 latach, a zatem nasze dane zawierają już odpowiedni szereg czasowy. Dodatkowo możemy sprawdzić czy znaczące wzmocnienie pozycji politycznej samorządów wojewódzkich po 2004 roku (kiedy ich budżety zaczęły szybko rosnąć, a samorzady zaczęły mieć bezpośredni wpływ na alokację znaczącej części funduszy unijnych) zwiększyło różnice między szansami rozwojowymi miast wojewódzkich i pozostałych.

## WYNIKI ANALIZ

Pierwsza z naszych obserwacji jest zgodna z postawioną hipotezą. Rzeczywiście trend zmian sytuacji gospodarczej byłych stolic wojewódzkich po 1998 r. zmienił się negatywnie w porównaniu z okresem przed reformą (por. tab. 1). Średnie zmiany rankingu były przy tym podobne w obu analizowanych grupach wielkości byłych miast wojewódzkich. W latach 1992-1998, gdy omawiane ośrodki pełniły jeszcze funkcje stołeczne, miasta z przedziału 50-100 tys. mieszkańców odnotowały awans w hierarchii średnio o prawie pięć pozycji, zaś te z przedziału 100-250 tys. – o cztery. Po utracie przez nie statusu trend zmian wprawdzie zachował swój dodatni kierunek, ale jego dynamika uległa osłabieniu. W okresie 1998-2013 analogiczny awans zarówno w grupie ośrodków mniejszych, jak i większych wyniósł już tylko niespełna dwie pozycje.

Gdyby odnotowany spadek był wyłącznie efektem zmiany statusu administracyjnego należałoby się spodziewać, że sytuacja miast, które zachowały funkcje stołeczne, powinna się polepszyć lub przynajmniej nie zmienić znacząco w porównaniu z okresem przed reformą. Tak się jednak nie dzieje. Przeciwnie, osłabienie średniej zmiany rankingu w grupie obecnych stolic jest wyraźnie wyższe niż w grupie podobnych wielkościami miast, które taki status utraciły – z 11,29 w okresie 1992-1998 do 0,57 w latach 1998-2013. Poprawę pozycji gospodarczej widać natomiast w grupie kontrolnej mniejszych miast nie-wojewódzkich. W ich przypadku średnia zmiana rankingu przed reformą była ujemna i wynosiła -4,15, przy czym po roku 1998 nie tylko zmieniła ona kierunek na dodatni, ale również bardzo znacząco wzrosła, osiągając najwyższą spośród wszystkich grup wartość 15,15.

Generalnie, pogorszenie trendu zmiany po 1998 r. dotyczyło 86% obecnych stolic województw, 67% z dawnych większych ośrodków wojewódzkich, 57% mniejszych i tylko 10% średniej wielkości miast nie-wojewódzkich.

**Tabela 1.** Zmiana rankingu w hierarchii miast w latach 1992-1998 i 1998-2013 w obu porównywanych parach grup miast

**Table 1.** Changing position in the hierarchy of cities in 1992-1998 period and 1998-2013 period in two compared pairs of cities' groups

Para I <i>Pair I</i>	Średnia zmiana rankingu <i>Median change in ranking</i>		Para II <i>Pair II</i>	Średnia zmiana rankingu <i>Median change in ranking</i>	
	1992-1998	1998-2013		1992-1998	1998-2013
Miasta wojewódzkie <250,000 <i>Current regional capitals &lt;250,000</i>	11,29	0,57	Miasta 50,000-100,000 bez statusu miast wojewódzkich w okresie 1992-1998 <i>Never regional capitals 50,000-100,000</i>	-4,15	15,15
Byłe miasta wojewódzkie >100,000 <i>Former regional capitals &gt;100,000</i>	4,08	1,50	Byłe miasta wojewódzkie 50,000-100,000 <i>Former regional capitals 50,000-100,000</i>	4,71	1,86

Uwaga: wartości dodatnie oznaczają poprawę pozycji, a ujemne – obniżenie pozycji w rankingu wszystkich miast pow. 50 tys. mieszkańców.

*Note: positive values indicate an position's increase and negative – position's decrease in the ranking of all the cities with more than 50,000 residents.*

Źródło: opracowanie własne. Source: own elaboration

Jak można tłumaczyć te nieco zaskakujące wyniki? Po pierwsze, dane sugerują, że lata 1992-1998 stanowiły „złoty okres” rozwoju gospodarczego w miastach z przedziału 100-250 tys. mieszkańców. Przede wszystkim w tych, które po 1998 r. utrzymały status stołeczny. Ośrodki, które ten status utraciły, już w latach 90. odnotowywały mniej pozytywny trend zmian. Oznacza to zatem, że obecne stolice województw musiały pełnić ogólniejszą rolę centrów regionalnych już wcześniej, nawet gdy ich status administracyjny nie wyróżniał ich na tle pozostałych miast podobnej wielkości. Zdaje się to potwierdzać przytoczoną wcześniej obserwację J. Jacobs (1984) jakoby funkcja stołeczna była do pewnego stopnia efektem, a nie wyłącznie przyczyną silnej pozycji gospodarczej jednostki w systemie osadniczym. Po drugie, zestawienie wyników obu porównań sugeruje, że nie tyle były miasta wojewódzkie straciły w wyniku reformy, co raczej utrata przez nie domi-

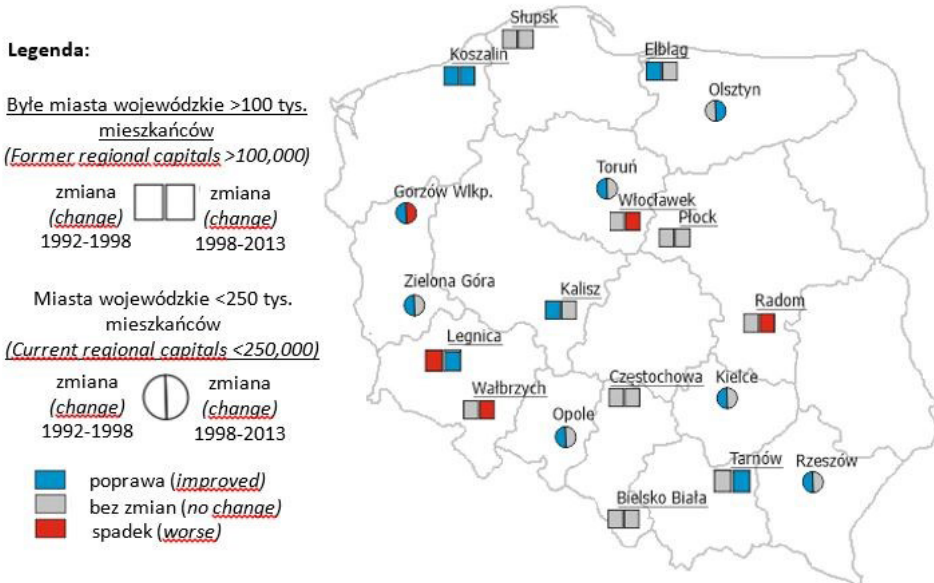
nującej w skali regionalnej pozycji uwolniła potencjał średnich miast (50-100 tys. mieszkańców), które nigdy nie miały statusu stolicy województwa. Być może dla tego pozytywnego trendu znaczenie miała jeszcze inna zmiana o charakterze statusu administracyjnego – grupa ta zyskała bowiem status miast powiatowych (co więcej – zazwyczaj są to miasta na prawach powiatu). A zatem ich pozycja w hierarchii administracyjnej w porównaniu z okolicznymi, mniejszymi miastami, nie tylko nie zmieniła się, ale wręcz wzrosła.

Chociaż dane na poziomie zagregowanym wskazują na generalne osłabienie tempa rozwoju gospodarczego wśród dawnych miast stołecznych, to jednak grupa ta nie jest jednorodna. Przyglądając się rysunkom 1-2 możemy zauważyć, że obok jednostek, które po reformie pogorszyły swą pozycję w hierarchii, jest też sporo miast, w których od 1998 roku tempo wzrostu nabrało większej dynamiki. Do tej drugiej grupy można zaliczyć Legnicę, Tarnów i Wrocławek (z miast większych) oraz Ostrołękę, Konin, Suwałki i Nowy Sącz (z mniejszych). Dla porównania, wśród obecnych stolic pozytywna zmiana po reformie zaznaczyła się tylko w jednym spośród siedmiu analizowanych miast (Olsztyn), a w grupie jednostek, które nigdy nie pełniły funkcji stołecznych – w szesnastu z dwudziestu. W przypadku Koszalina (z grupy większych byłych stolic) oraz Siedlec i Piły (z grupy mniejszych byłych stolic) pozytywny trend zmian rozpoczął się już na początku analizowanego okresu. Miasta te poprawiały swą pozycję zarówno w latach 1992-1998, jak również w latach 1998-2013. Ciekawym przypadkiem jest Legnica, która w okresie przed reformą odnotowała spadek w hierarchii (o 7 pozycji), natomiast po reformie – jej pozycja znacząco się polepszyła (o 19 pozycji).

Powyższe wnioski nie potwierdzają naszej hipotezy, że za osłabieniem procesów rozwojowych po 1998 r. w byłych miastach wojewódzkich stoi reforma terytorialnej organizacji kraju. Może jednak wpływ utraty stołeczności zaznacza się na poziomie zmian średniego rankingu poszczególnych wskaźników dynamiki?

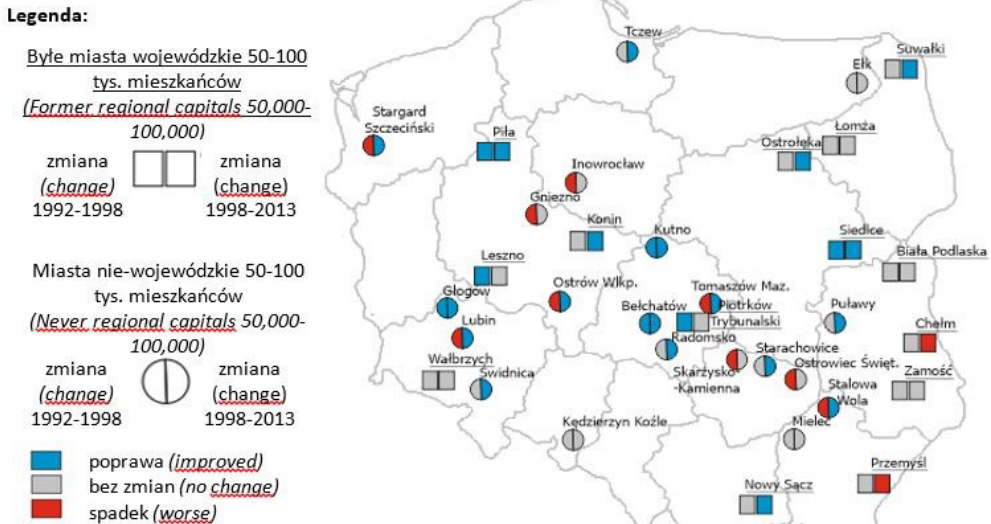
Analiza danych z tabel 2-5 prowadzi nas do obserwacji, że jedynymi wskaźnikami, których trend zmian po reformie w byłych stolicach uległ pogorszeniu w porównaniu z grupami kontrolnymi, są: stopa bezrobocia oraz wielkość wpływów z PIT.

Pierwszą nasuwającą się interpretacją przy poszukiwaniu przyczyn tego zjawiska jest spadek nowych inwestycji i zmniejszenie tempa tworzenia kolejnych miejsc pracy. Tej interpretacji przeczy jednak stosunkowo korzystny trend zmian wielkości bazy podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz wpływów z CIT w grupie dużych byłych miast wojewódzkich. Niewykluczone zatem, że powód jest bardziej bezpośredni i odnosi się do spadku zatrudnienia w administracji publicznej i instytucjach powiązanych z jej obsługą, co miało związek z likwidacją urzędów wojewódzkich w tych ośrodkach. W większości byłych ośrodków regionalnych pozostały wprowadzić filie niektórych instytucji wojewódzkich, ale ich znaczenie (a także liczba oferowanych miejsc pracy) było znacznie mniejsze. Równocześnie, na co zwracał uwagę D. Krysiński (2013), omawianemu procesowi miało towarzyszyć rozbudowanie struktur urzędniczych w miastach zachowują-



**Ryc. 1.** Zmiana rankingu w hierarchii miast >100 tys. mieszkańców w latach 1992-1998 i 1998-2013 w obu porównywanych parach grup miast

**Fig. 1.** Changing positions in the hierarchy of cities with more than 100,000 inhabitants in 1992-1998 and 1998-2013 periods in two compared pairs of groups of cities



**Ryc. 1.** Zmiana rankingu w hierarchii miast 50-100 tys. mieszkańców w latach 1992-1998 i 1998-2013 w obu porównywanych parach grup miast

**Fig. 1.** Changing positions in the hierarchy of cities between 50,000 and 100,000 inhabitants in 1992-1998 and 1998-2013 periods in two compared pairs of groups of cities



**Tabela 2.** Przeciętna pozycja byłych miast wojewódzkich pow. 100 tys. mieszkańców i obecnych miast wojewódzkich zbliżonej wielkości ze względu na wartości wybranych wskaźników rozwoju – zmiana w latach 1998-2013

**Table 2.** The average position of former capital cities with more than 100,000 inhabitants and current regional capitals of a similar size by the values of selected indicators of development - change in the 1998-2013 period

Wskaźniki dynamiki rozwoju <i>Indicators of development</i>	Średni ranking wskaźników <i>Median ranking of indicators</i>		Wojewódzkie <250,000 <i>Regional capitals &lt;250,000</i>				Byłe wojewódzkie >100,000 <i>Former regional capitals &gt;100,000</i>			
	Wojewódzkie <250,000 <i>Regional capitals &lt;250,000</i>	Byłe wojewódzkie >100,000 <i>Former regional capitals &gt;100,000</i>	poprawa <i>improv.</i>	bez zmian <i>no change</i>	spadek <i>decrease</i>	poprawa <i>improv.</i>	bez zmian <i>no change</i>	spadek <i>decrease</i>		
Liczba ludności <i>Population</i>	37	66	1	6	0	0	11	1		
Bezrobocie <i>Unemployment</i>	19	33	5	2	0	6	3	3		
PIIT	47	52	4	1	2	2	3	7		
CTT	71	48	0	2	5	4	2	6		
Baza podatku od nieruchomości <i>Property tax base</i>	60	42	1	2	4	3	5	4		

Uwaga: ranking wskaźników dynamiki – wśród 92 miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców.

Note: ranking of development indicators – among 92 cities with more than 50,000 residents

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration

**Tabela 3.** Przeciętna pozycja byłych „małych miast wojewódzkich” i innych miast pow. 50 tys. mieszkańców ze względu na wartości wybranych wskaźników rozwoju – zmiana w latach 1998-2013  
**Table 3.** The average position of former „small regional capital cities” and other cities with more than 50,000 inhabitants by the values of selected indicators of development - change in the 1998-2013 period

Wskaźniki dynamiki rozwoju <i>Indicators of development</i>	Średni ranking wskaźników <i>Median ranking of indicators</i>		Inne miasta 50-100 tys. <i>Other cities 50,000-100,000</i>			Byłe miasta wojewódzkie 50-100 tys. <i>Former regional capitals 50,000-100,000</i>		
	Inne miasta 50-100 tys. <i>Other cities 50,000-100,000</i>	Byłe miasta wojewódzkie 50-100 tys. <i>Former regional capitals 50,000-100,000</i>	poprawa <i>improv.</i>	bez zmian <i>no change</i>	spadek <i>decrease</i>	poprawa <i>improv.</i>	bez zmian <i>no change</i>	spadek <i>decrease</i>
Liczba ludności <i>Population</i>	36	29	2	14	4	3	11	0
Bezrobocie <i>Unemployment</i>	40	44	10	7	3	5	3	6
PIT	19	34	19	1	0	7	3	4
CIT	22	58	12	3	5	2	1	11
Baza podatku od nieruchomości <i>Property tax base</i>	47	44	5	8	7	4	4	6

Uwaga: ranking wskaźników dynamiki – wśród 92 miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców

Note: ranking of development indicators – among 92 cities with more than 50,000 residents

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration

**Tabela 4.** Byłe i obecne miasta wojewódzkie – porównanie wskaźników dynamiki rozwoju w latach 1992-1998 i 1998-2013  
**Table 4.** Former and current regional capitals – comparison of indicators of the dynamics of development dynamics indicators in in 1992-1998 and 1998-2013

Wskaźniki dynamiki rozwoju <i>Indicators of development</i>	Średni ranking wskaźników 1998-2013 <i>Median ranking of indicators 1998-2013</i>		Średni ranking wskaźników 1992-1998 <i>Median ranking of indicators 1992-1998</i>	
	Wojewódzkie <250 tys. Regional capitals <250,000	Byłe wojewódzkie >100 tys. Former regional capitals >100,000	Wojewódzkie <250,000 Regional capitals <250,000	Byłe wojewódzkie >100 tys. Former regional capitals >100,000
Liczba ludności <i>Population</i>	37	66	22	36
Bezrobocie <i>Unemployment</i>	19	33	44	40
PIIT	47	52	25	30
CTT	71	48	14	45
Baza podatku od nieruchomości <i>Property tax base</i>	60	42	55	32

Uwaga: ranking wskaźników dynamiki – wśród 92 miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców

Note: ranking of development indicators – among 92 cities with more than 50,000 residents

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration

**Tabela 5.** Byłe „małe miasta wojewódzkie” i wybrane inne miasta pow. 50 tys. mieszkańców – porównanie wskaźników dynamiki rozwoju w latach 1992-1998 i 1998-2013

**Table 5.** Former „small regional capital cities” and other cities with more than 50,000 inhabitants – comparison of indicators of the development dynamics in 1992-1998 and 1998-2013

Wskaźniki dynamiki rozwoju <i>Indicators of development</i>	Średni ranking wskaźników 1998-2013 <i>Median ranking of indicators 1998-2013</i>		Średni ranking wskaźników 1992-1998 <i>Median ranking of indicators 1992-1998</i>	
	Inne miasta 50-100 tys. <i>Other cities 50,000-100,000</i>	Byłe miasta wojewódzkie 50-100 tys. <i>Former regional capitals 50,000-100,000</i>	Inne miasta 50-100 tys. <i>Other cities 50,000-100,000</i>	Byłe miasta wojewódzkie 50-100 tys. <i>Former regional capitals 50,000-100,000</i>
Liczba ludności <i>Population</i>	36	29	55	31
Bezrobocie <i>Unemployment</i>	40	44	53	49
PIT	19	34	53	32
CIT	22	58	62	42
Baza podatku od nieruchomości <i>Property tax base</i>	47	44	43	34

Uwaga: ranking wskaźników dynamiki – wśród 92 miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców.

Note: ranking of development indicators – among 92 cities with more than 50,000 residents

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration

cych status stołeczny, co z kolei może tłumaczyć wyraźne polepszenie sytuacji na lokalnych rynkach pracy w grupie obecnych stolic.

Na koniec odniesiemy się jeszcze do często podnoszonego argumentu jakoby odebranie miastom funkcji stołecznych miało prowadzić do ich marginalizacji przy rozdziale środków europejskich, których alokacja odbywa się za pośrednictwem urzędów wojewódzkich. Przy czym, jak wskazywaliśmy, wpływ ten powinien się zaznaczyć po 2004 r. Rzeczywiście, dane z tabeli 6 pokazują, że w zakresie absorpcji funduszy unijnych były ośrodki wojewódzkie radzą sobie gorzej niż obecne stolice. Jeszcze gorzej pod tym względem wypadają jednak średniej wielkości miasta nigdy nie pełniące funkcji stołecznej.

**Tabela 6.** Wysokość środków z budżetu Unii Europejskiej pozyskanych przez samorządy miejskie i ich spółki komunalne w przeliczeniu na mieszkańca (2004-2014)

**Table 6.** The amount of funds from the European Union budget raised by municipalities and their companies per capita (2004-2014)

<b>Miasta</b> <i>Cities</i>	<b>Średnia</b> <i>Mean</i>	<b>Mediana</b> <i>Median</i>
Wojewódzkie <i>Regional capitals</i>	3 270	3 175
Byłe wojewódzkie <i>Former regional capitals</i>	2 053	2 054
Mniejsze były wojewódzkie <i>Small former regional capitals</i>	2 846	2 723
Mniejsze nie-wojewódzkie <i>Small never regional capitals</i>	1 332	1 204

Źródło: opracowanie własne

Source: own elaboration

Na podstawie wcześniejszych badań (por. np. Swianiewicz 2015) dominującą rolę obecnych miast wojewódzkich w dziedzinie pozyskiwania funduszy europejskich można tłumaczyć, po pierwsze – ich większą siłą polityczną, po drugie – samą logiką rozdziału tych środków. Zgodnie bowiem z nią w procesie alokacji preferowane są inwestycje o znaczeniu ponadlokalnym, a takie realizowane są najczęściej w dużych ośrodkach regionalnych. Jak wytłumaczyć jednak wyższą zdolność absorpcyjną byłych stolic w porównaniu z podobnymi wielkościami ośrodkami nie-wojewódzkimi? Wydaje się, że tu również zastosowanie mają wyżej wymienione czynniki. Miasta, które utraciły funkcje stołeczne w wyniku reformy pozostały znaczącymi ośrodkami subregionalnymi, a z drugiej strony, niejako siłą inercji mogły one zachować pewną pozycję polityczną. Obserwacje te znajdują zresztą potwierdzenie w rezultatach badań P. Swianiewicza i in. (2010) dotyczących mechanizmów zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym. Wynika z nich bowiem, że mimo upływu kilku lat od reformy terytorialnej organizacji kraju, granice dawnych województw wciąż mocno tkwiły w świadomości

mości decydentów tych funduszy. Skutkowało to takim podziałem środków, który uwzględniał pewną równowagę między interesami poszczególnych subregionów wytworzonych przez podział terytorialny z roku 1975. Co więcej, wóldarze dawnych małych województw wciąż byli traktowani jako ważniejsi w sieci kontaktów społecznych niż pozostali.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Nasze badanie nie dostarcza danych, które pozwalałyby na stwierdzenie, że reforma terytorialnej organizacji kraju faktycznie wpłynęła negatywnie na warunki rozwoju gospodarczego miast pozbawionych statusu wojewódzkiego, a w konsekwencji – ich podupadanie po 1998 roku.

Jakkolwiek bowiem potwierdzenie znalazło oczekiwanie, że procesy rozwojowe w byłych miastach wojewódzkich uległy osłabieniu w porównaniu z okresem 1992-1998, to niekoniecznie zmiana ta musiała mieć związek z utratą funkcji stołecznych przez te ośrodki. Na niekorzyść hipotezy o wpływie reformy terytorialnej świadczy przede wszystkim fakt, że pogorszenie dynamiki rozwoju gospodarczego wystąpiło także w grupie kontrolnej obecnych stolic wojewódzkich. Co więcej – to pogorszenie było w nich wyraźniejsze niż w grupie podobnych wielkościami miast pozbawionych tego statusu po 1998 r. Musimy też pamiętać, że obraz byłych stolic wojewódzkich nie jest jednorodny, obok ośrodków, które utraciły po reformie, znajdują się też takie miasta, które odnotowały polepszenie swojej sytuacji społeczno-gospodarczej.

Gdybyśmy na podstawie wartości wskaźników syntetycznych pozycji gospodarczej miast w obu okresach próbowali wskazywać największych przegranych lat następujących po reformie administracyjnej, to wbrew dominującej percepcji społecznej, nie byłyby nimi ośrodki, które utraciły funkcje stołeczne. W tym sensie stwierdzane dość często przez badania społeczne „poczucie krzywdy” w tych miastach można traktować jako rodzaj „ból fantomowego”.

Z kolei największymi wygranymi wcale nie okazują się być stolice nowych województw. Grupą, która po roku 1998 zyskała najbardziej są średniej wielkości miasta nie-wojewódzkie. W tym przypadku można mówić o procesie uwolnienia potencjału miast w wyniku ich „wyjścia z cienia” dotychczas dominujących w skali regionalnej ośrodków wojewódzkich. Być może w przypadku tej grupy zaznaczył się też inny aspekt zmiany statusu administracyjnego. Największymi wygranymi są bowiem miasta, które po 1998 roku stały się miastami powiatowymi (zazwyczaj także miastami na prawach powiatu). Wydaje się więc, że większe od reformy wojewódzkiej (łączącej się z utratą statusu regionalnego przez 31 miast) znaczenie dla tempa rozwoju całej grupy miast mogła mieć reforma powiatowa, stwarzająca lepsze warunki dla rozwoju miast średniej wielkości. Jeśli tak jest, to nasze badanie potwierdziłoby znaczenie statusu administracyjnego dla rozwoju miast, ale nie w odniesieniu do najczęściej dyskutowanego poziomu woje-

wódzkiego, lecz powiatowego. Potwierdzenie tego wniosku (będącego „efektem ubocznym” naszych analiz), wymagałoby jednak dodatkowych, pogłębionych badań.

Chociaż efekt utraty stołeczności nie zaznaczył się wyraźnie na poziomie syntetycznego wskaźnika rozwoju gospodarczego, to – jak wykazaliśmy – jego wpływ widoczny jest w odniesieniu do sytuacji na lokalnych rynkach pracy w byłych stolicach. Obserwowany po reformie wzrost bezrobocia w tej grupie mógł być związany z likwidacją urzędów wojewódzkich oraz instytucji pokrewnych. Na podstawie naszych danych nie jesteśmy jednak w stanie w pełni zweryfikować tej hipotezy. Jej prawdziwość świadczyłaby jednak o tym, że trudno mówić o trwałym pozbawieniu byłych stolic bodźców rozwojowych, a raczej o stanie przejściowym, w którym nowe miejsca zatrudnienia nie zdążyły jeszcze zappełnić luki po ograniczeniu rynku pracy w wyniku zmiany terytorialnej organizacji kraju.

Status administracyjny z pewnością ma znaczenie przy ubieganiu się o środki zewnętrzne. Jak bowiem wynika z przeprowadzonych analiz, największą siłą absorpcyjną w zakresie pozyskiwania dotacji z programów operacyjnych Unii Europejskiej odznaczają się obecne ośrodki wojewódzkie. Byłe stolice radzą sobie w porównaniu z nimi gorzej, ale na tle podobnych wielkościowo miast nie-wojewódzkich wypadają już wyraźnie korzystnie. Zjawisko to sugeruje, że efekt miasta stołecznego ma charakter długookresowy i trwa mimo administracyjnego pozbawienia ośrodków tego statusu. Równocześnie, po raz kolejny potwierdzenie zdaje się znajdować podnoszony we wcześniejszych badaniach (por. Swianiewicz i in. 2010) element klientelistyczno-lobbingowy wśród faktycznych kryteriów rozdziału środków europejskich.

Jak podkreślaliśmy, większość dotychczasowych badań analizowała sytuację miast pozbawionych funkcji stołecznych już w nowych uwarunkowaniach powstałych po zmianie terytorialnej organizacji kraju. Przeprowadzone przez nas wydłużenie horyzontu czasowego analiz o okres 1992-1998 dostarczyło jednak bardzo ciekawych obserwacji. Okazuje się bowiem, że obecne stolice już wówczas charakteryzowały się wyraźnie wyższą dynamiką rozwoju niż podobne im wielkościowo miasta, które utraciły status stolicy województwa w wyniku reformy z 1998 r. Możemy zatem podejrzewać, że rację miała J. Jacobs (1984) pisząc o tym, iż zależność przyczynowo-skutkowa między pełnioną funkcją administracyjną, a tempem rozwoju gospodarczego ośrodka, ma inny kierunek niż się to powszechnie sądzi. To nie stołeczność wpływa na rozwój, ale raczej dynamiczny rozwój miasta jest niejako „nagradzany” prestiżowym dobrem jakim jest nadanie funkcji stolicy.

W sumie zatem, dość powszechne w świadomości mieszkańców, a także przedstawicieli władz lokalnych interesującej nas tutaj grupy miast, składanie przeżywanych trudności na karb utraty statusu wojewódzkiego ma charakter odczucia subiektywnego, nie znajdującego silnego potwierdzenia w zmianie wartości obiektywnych wskaźników społecznych i gospodarczych. Mamy więc do czynienia z odpowiednikiem znanego z medycyny zjawiska „ból fantomowe-

go”. Okazuje się bowiem, że dla znacznej części miast wojewódzkich, reforma administracyjna 1998 nie stanowiła przeszkody dla dalszego rozwoju. Faktyczne przyczyny załamania gospodarczego w niektórych innych byłych miastach wojewódzkich muszą być poszukiwane gdzie indziej i nie mogą być zredukowane do skutków samej reformy. Ocenę tę w przeprowadzonej przez nas rozmowie podzielił jeden z prezydentów byłych miast wojewódzkich:

*Myślę, gdy mówimy o gospodarce, to trudno do końca ocenić [wpływ reformy wojewódzkiej]. Choć gdyby jakieś decyzje o dystrybucji środków zapadały w naszym mieście to byłoby nam łatwiej. Natomiast sądzę, że więcej jest takich subiektywnych odczuć utraty statusu [...] w odczuciu odrobinę starszych obywateli troszkę tego prestiżu utraciliśmy. Natomiast nie odeszły największe firmy. Więc sądzę, że w sektorze gospodarczym trudno o jakieś kompleksowe oceny.*

## Literatura

- Ades A., Glaeser E., 1994, *Trade and circuses: Explaining urban giants*, NBER Working Paper 4715.
- Baldersheim H., Rose L., 2010, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, Palgrave-Macmillan, London.
- Brenner N., Jessop B., Jones M., MacLeod G., 2003 (red.), *State/space: A reader*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Dascher K., 2000, Are politics and geography related?: Evidence from a cross-section of capital cities, *Public Choice* 3/4, 373-392.
- Dziemianowicz W., 2000, *Byłe stolice województw w rok po reformie*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Carroll G. R., Meyer J. W., 1982, Capital cities in the American urban system: The impact of the state expansion, *American Journal of Sociology* 2/88, 565-578.
- Gorzela G., Jałowiecki B., Stec M., 2001, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Hellwig Z., 1968, Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr, *Przegląd Statystyczny* 4.
- Jacobs J., 1984, *Cities and the wealth of nations: Principles of economic life*, Random House, New York.
- Komorowski J. W., 2012, Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce – zróżnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku, *Studia Miejskie* 8, 9-25.
- Krysiński D., 2013, Wszystko, co złe, to reforma. O utracie statusu miasta wojewódzkiego w dyskursie kaliszczan, *Przegląd Socjologiczny* 4, 25-42.
- Lea L. J. C., 2005, Urban administrative restructuring, changing scale relations and local economic development in China, *Political Geography* 24, 277-297.
- Łukomska J., 2011, Byłe stolice województw 10 lat po reformie, [w:] W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.) *Subregionalne bieguny wzrostu*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa.



- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2000, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, ekspertyza na zlecenie Rady Ministrów, przyjęta w dniu 12 grudnia 2000 r.
- Paddison R., 1983, *The fragmented state: The political geography of power*, Basil Blackwell, Oxford.
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 1999, *Analiza sytuacji byłych miast wojewódzkich*, ekspertyza na zlecenie Rady Ministrów, przyjęta w dniu 8 lutego 2000 r.
- Sokołowski, D., 2006, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Sokołowski D., 2011, Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji, [w:] B. Namyślak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, 2, Rozprawy Naukowe IGiRR Uniwersytetu Wrocławskiego, 20, Wrocław, s. 11-23.
- Sokołowski D., 2014, Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa, *Przegląd Geograficzny* 86(4), 567-590.
- Swianiewicz P., 2010, *Territorial reforms in Europe*, LGI-Open Society Institute, Budapest.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Mielczarek A., 2010, *Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPORR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2014, Spektakularne spadki i zaskakujące awanse – ranking inwestycji w infrastrukturę techniczną, *Wspólnota* 20, 40-48.
- Swianiewicz P., 2015, Absorpcja funduszy strukturalnych przez samorządy – doświadczenia lat 2007-2013, *Finanse Komunalne* 1-2, 7-21.
- Śleszyński P., 2015, W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej, *Przegląd Geograficzny* 87(2), 343-359.
- Wilk W., 2004, The effect of changes in administrative division on the economic position of the largest cities in Poland, *Miscelanea Geographica* 11, 241-247.

### Summary

Territorial-administrative reform implemented in 1998-1999 has reduced number of administrative regions in Poland from 49 to 16. Consequently 31 cities lost their status of regional capitals (two of new regions regional have two capital cities each). The change raised protests and a lot of fears of both local authorities and local communities in those cities. They were afraid that lower administrative status would result not only in less jobs in public administration, but indirectly, it would also negatively affect economic development of cities. Those fears were met with understanding of central government who offered special support programme for those 31 cities (although the programme has never been fully implemented).

The article verifies to what extent the actual development in period (1998-2013) confirms those negative expectations. The main research question is whether the loss of the status of the regional capital administrative status is reflected in

the subsequent worsening of the position in the hierarchy of cities. The changes of hierarchy are measured by an index based on several variables related to their population size, migration trends and economic development of the cities (measured by changes in property tax base, revenues from personal and corporate income taxes as well as level of unemployment). The question has not only empirical character but also theoretical importance for understanding of the impact of administrative status on economic position of the cities, which is discussed in classic urban theories starting from the Christaller's central places theory.

Earlier research which concentrated on the perception of the change provided evidences of the strong subjective loss in the former regional regional capitals, felt both by local communities and local political elites. But studies based on economic indicators led to less conclusive results. However, those earlier studies were conducted either too early to take into account the long-term impact of the change or were based on over-simplistic methodological assumptions.

Two reduce the impact of other alternative factors influencing development of cities, but not relevant to this study, and to focus on the impact of administrative status, this study e analysis of this article concentrates on comparisons of two pairs of cities:

- relatively big cities (population between 100,000 and -250,000 population)) cities which lost regionalthe status of voivodeship capitals in 1998 with a group of similar size cities which maintained the regional capital status;
- smaller cities (50-100,000 population between 50,000 and 100,000) cities which lost regional capital status in 1998 with a group of similar size cities which have never been voivodeship capitals.

The study It takes into account nort only the change trend after the 1998/99 reform, but also refers to compares it with an earlier trends (in 1992-1998 period) and to assesses the change (or the lack of change) being result of the administrative reorganization.

Empirical evidences suggest that, surprisingly, the smaller 50-100,000 population cities which have never been regional capitals, have been the group which after 1998/99 reform has moved upward in the cities hierarchy in a most visible way. The impact of administrative status is therefore often over-estimated. Although there are cities which moved downward in the hierarchy of cities after the 1998/99 change, but there are also numerous cities which has improved their economic position significantly, in spite of the loss of regional administrative importancestatus. This trend is not significantly different from the one noted among cities which have maintained the regional capital status.

The empirical investigation presented in thise article has been conducted within the frame of the research project on "East-German and Polish Cities in the Process of European Integration (CIT-IN)", funded by the German-Polish Scientific Foundation.