Wpływ statusu stolicy wojewódzkiej na rozwój miast – przypadek reform w latach 1975 i 1999 w Polsce

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 1(91)/2023
© Authors 2023



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499519102

Anna Kurniewicz
niezależna badaczka; annakurniewicz@gmail.com;
ORCID: 0000-0002-0339-6093

Paweł Swianiewicz
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Instytut Gospodarki Przestrzennej, ul. Norwida 25, 50-375 Wrocław;
e-mail: pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-1890-6738

Julita Łukomska
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa; j.lukomska@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0003-3796-7314

Streszczenie

Niektóre teorie rozwoju regionalnego (np. nowa geografia ekonomiczna) sugerują istnienie pozytywnego związku między statusem stołecznym miasta a dynamiką jego rozwoju gospodarczego i ludnościowego. Wśród czynników wyjaśniających tę relację wymienia się dostępność dóbr stołecznych, a także popyt generowany przez instytucje publiczne. Większość studiów empirycznych w literaturze międzynarodowej koncentruje się jednak na stolicach państw oraz podmiotów federacji. Na podstawie danych empirycznych i analizy dotychczasowej literatury artykuł porównuje wpływ reform przeprowadzonych w 1975 i 1999 r. na rozwój miast zyskujących lub tracących funkcję stolicy województwa w Polsce. Wskazuje na różnice we wpływie wywołanym przez obie reformy i stara się wyjaśnić czynniki decydujące o tych różnicach.

Słowa kluczowe

status administracyjny, stołeczność, reforma administracyjna, rozwój miast, aglomeracja, Polska

The Impact of Regional Capital Status on Development of Cities – The Case of the 1975 and 1999 Reforms in Poland

Abstract

Several theories of regional development (e.g. new economic geography) claim positive relationship between administrative status of capital cities and their economic and population growth. Availability of capital goods as well as direct and indirect demand generated by administrative institutions are among factors which accelerate development. However, most of empirical studies so far have concentrated either on national capitals or on federal states. In our article we conduct empirical tests comparing the impact of reforms implemented in 1975 and 1999 in Poland on the development of cities gaining or losing their regional capital functions. On the basis of those results the article indicates differences in impacts of both reforms and attempts to explain those differences.

Keywords

administrative status, administrative reform, capital function, development of cities, agglomeration, Poland

Wpływ statusu administracyjnej stolicy regionalnej na rozwój miast to nie tylko temat opracowań akademickich, lecz także zagadnienie pojawiające się bardzo często w wypowiedziach polityków samorządowych bądź urzędników odpowiedzialnych za rozwój regionalny kraju. Na ogół zakłada się, że przyznanie statusu stolicy wojewódzkiej pobudza rozwój i odwrotnie, utrata tego statusu przyczynia się do załamania dotychczasowych trendów rozwojowych. Opracowania podważające tę tezę są stosunkowo rzadkie. W niniejszym artykule próbujemy wykazać, że jednoznaczna opinia w tej sprawie jest zbyt dużym uproszczeniem. W zależności od uwarunkowań zewnętrznych, w tym

sposobu funkcjonowania państwa, wyższy status administracyjny może być gwarantem lepszego rozwoju gospodarczego w skali lokalnej lub stanowić co najwyżej jeden z czynników sprzyjających temu rozwojowi, występujący wraz z innymi jego determinantami i niemający kluczowego znaczenia. Ilustrując to zjawisko, posługujemy się przykładami dwóch reform przeprowadzonych w Polsce – w 1975 r., zwiększającej liczbę województw z 17 do 49, oraz w końcu 1998 r., w wyniku której liczba województw została zmniejszona z 49 do 16. Główna hipoteza badania mówi, że o ile wpływ uzyskania statusu stolicy województwa na rozwój miast w wyniku reformy przeprowadzonej w 1975 r. był wyraźnie widoczny, o tyle konsekwencje utraty tego statusu w 1999 r. są znacznie mniej wyraźne i niejednoznaczne. Uzasadnienie tej hipotezy znajduje się w następnej części niniejszego artykułu, natomiast w części końcowej wracamy do szerszej dyskusji na temat zależności siły związku między funkcją stołeczną i rozwojem miast oraz warunkami zewnętrznymi, w których funkcja ta jest realizowana.

Artykuł składa się z pięciu części. W pierwszej przywołujemy krótko argumenty teoretyczne pojawiające się w opracowaniach akademickich, które podkreślają związek między statusem administracyjnym i rozwojem miast. Wskazujemy także na luki w światowej literaturze obejmujące empiryczną weryfikację zachodzących w tym zakresie zależności. Część druga zawiera przegląd dotychczasowych badań odnoszących się do wpływu reform administracyjnych na rozwój miast w Polsce oraz krótkie przypomnienie faktów dotyczących reform z 1975 i 1999 r. W części tej uzasadniamy także tezę, że nasze opracowanie może pomóc w zapełnieniu luki w dotychczasowej wiedzy. W części trzeciej omawiamy zakres naszego testu empirycznego oraz metody badania. Ze względu na jednoznaczność wcześniejszych wyników badań w naszych analizach empirycznych ograniczamy się do reformy 1999 r., porównanie z konsekwencjami reformy 1975 r. opierając na przeglądzie literatury[1]. Część czwarta to przedstawienie najważniejszych wyników testów empirycznych, kolejno odnoszących się do skutków reformy wprowadzonej w 1999 r. W ostatnim rozdziale przeprowadzamy dyskusję uzyskanych wyników i przedstawiamy wynikające z nich wnioski.

Wpływ statusu administracyjnego na rozwój miast – koncepcje teoretyczne i wyniki badań w innych krajach

Większość dostępnych badań wskazuje, że stolice rozwijają się szybciej od innych miast. Dascher (2000) zauważa, że wśród 145 państw stolice nie są największymi miastami tylko w 23 krajach. Ades i Glaeser (1995) szacują, że największe populacyjnie miasto w kraju jest średnio o 42% większe, jeśli równocześnie pełni funkcje stołeczne. Z kolei z badań Dahisa i Szermana (2021) oraz Bluhma i in. (2021) wynika, że aktywność ekonomiczna nowych stolic wzrasta o średnio 8–15%, przy czym jest najbardziej intensywna w ciągu pierwszych pięciu lat po reformie.

Jak ta zależność może być tłumaczona? Wyjaśnienia teoretyczne wskazywane są w koncepcjach rozwoju regionalnego, które podkreślają znaczenie funkcji egzogenicznych miast. Przykładem może być teoria miast centralnych Christallera (1933) albo koncepcja bazy ekonomicznej Sombarta (1928). Według koncepcji nowej geografii ekonomicznej Krugmana (1996), który rozwijał teorię Christallera, koncentracja funkcji administracyjnych odgrywa ważną rolę w procesie aglomeracji.

Wprawdzie wymieniane tu koncepcje nie tworzą całościowej teorii ekonomii politycznej miast stołecznych[2], ale dotychczasowa literatura pozwala na rekonstrukcję zestawu argumentów wspierających tezę o związku stołeczności z rozwojem. Ades i Glaeser (1995) sugerują, że historycznie w systemach niedemokratycznych korzyści dla miasta stołecznego zapewniała potrzeba podtrzymywania stabilności systemu politycznego. Zamieszki w stolicy byłyby bardzo niebezpieczne dla rządzących, lepiej więc było przeznaczyć dodatkowe fundusze na zaspokojenie potrzeb mieszkańców, którzy nie mieliby w ten sposób powodów do buntu. Czynnik ten ma głównie znaczenie

[1] Analizując konsekwencje reformy 1975 r., przeprowadziliśmy test dotyczący jej skutków dla rozwoju miast za pomocą metod zbliżonych do tych wykorzystanych do badania reformy z 1999 r., obejmujących porównania miast zyskujących status stołeczny ze starannie dobraną grupą kontrolną. Wyniki te potwierdziły wnioski z wcześniejszych badań. Mając na uwadze ograniczenia długości artykułu, pomijamy szczegółowe ich omówienie.

[2] Gordon (2006) jako możliwą przyczynę wskazuje fakt, że główne zainteresowanie badaczy odpłynęło od miast stołecznych, koncentrując się na miastach globalnych (*global cities*).

historyczne, ale jest też przywoływany w niektórych opracowaniach współczesnych (np. Lea 2005; Bai, Jia 2020 w artykułach poświęconych Chinom).

Zwracając się ku bardziej współczesnym wyjaśnieniom, podkreśla się często, że obecność funkcji administracyjnych sprzyja tworzeniu miejsc pracy. Wpływ bezpośrednio odnosi się do zatrudnienia w administracji publicznej i różnego rodzaju instytucjach podległych władzom, które także lokalizowane są zazwyczaj w miastach stołecznych. Jednak to zatrudnienie generuje dodatkowy popyt na miejsca pracy w sektorach oferujących dobra i usługi potrzebne administracji publicznej (Dascher 2000). Becker i in. (2021) oraz Schlüter (2014) potwierdzają istnienie takiego efektu mnożnikowego w wykorzystujących schemat quasi-eksperymentalny badaniach wpływu funkcji stołecznych na liczbę miejsc pracy w Bonn i Berlinie. Zgodnie z keynesowskim modelem wzrostu gospodarczego, zwiększenie liczby miejsc pracy w sektorze publicznym kreuje dodatkowy popyt na wzrost sektora prywatnego. Kierując się tą logiką, możemy się spodziewać, że funkcje stołeczne powinny być szczególnie istotne tam, gdzie sektor publiczny odgrywa dużą rolę w gospodarce, oraz w okresach wzrostu roli sektora publicznego w ekonomii danego kraju. Tę ostatnią tezę potwierdzają badania stolic stanów w USA (Carroll, Meyer 1982; Turner, Turner 2011) i prowincji w Kanadzie (Kim, Law 2016). Obserwacja odnosząca się do związku między znaczeniem sektora publicznego i wpływem funkcji stołecznej na rozwój miast jest podstawą teoretyczną hipotezy sformułowanej we wstępie do niniejszego rozdziału.

Znaczenie ma nie tylko liczba miejsc pracy. Stanowiska w administracji publicznej wymagają odpowiedniego poziomu kwalifikacji, a równocześnie mają stabilne źródło finansowania. Powoduje to ich relatywnie dużą atrakcyjność. W rezultacie miasta stołeczne przyciągają mieszkańców z wysokimi kwalifikacjami i potencjałem intelektualnym (Slack, Chattopadhyay 2009), przyczyniając się do wzrostu jakości kapitału ludzkiego w tych ośrodkach, co z kolei przekłada się na ich szybszy wzrost ekonomiczny (Gennaioli i in. 2013).

Rynek pracy to jednak tylko jeden z czynników wzrostu. Dascher (2000) wskazuje na rolę *dóbr stołecznych* (*capital goods*) takich jak szpitale, muzea czy teatry, które są zazwyczaj lokowane w stolicy, ale których istotność i obsługiwany obszar daleko przekracza granice administracyjne miasta. W praktyce jednak mieszkańcy stolicy są uprzywilejowani w dostępie do tych dóbr, co podnosi atrakcyjność miasta stołecznego. Funkcja użyteczności *dóbr stołecznych* dla mieszkańców jest odwrotnie proporcjonalna do odległości od stolicy, co dodatkowo podnosi atrakcyjność obszarów podmiejskich.

Ze względów historycznych stolice mają na swoim terenie dużą część pomników czy zabytków wiążących się z historycznym dziedzictwem (Cochrane 2006). Czynnik ten odgrywa rzecz jasna rolę w tych miastach, które funkcję stołeczną piastowały przez długie lata. Wpływ obiektów dziedzictwa historycznego na rozwój miast dzięki ich udziałowi w budowaniu funkcji turystycznej jest również dobrze udokumentowany (Hall 2002; Pearce 2007, w badaniach dotyczących Polski: Przybyła i in. 2019), z tym że ten efekt atrakcyjności jest tylko częściowo związany z większą obecnością zabytków czy dostępem do różnorakich *dóbr stołecznych*. Przybyła i in. (2019) podkreślają także rolę stolic jako centrów życia politycznego, co przyczynia się do rozwoju „turystyki biznesowej" i działalności o charakterze lobbystycznym. Ten ostatni czynnik wiąże się ze zwiększoną obecnością w stolicach instytucji o charakterze ponadlokalnym, które tworzą przestrzeń dla interakcji pomiędzy politykami i administracją publiczną, biznesem prywatnym i organizacjami społecznymi (Campbell 2000). Z punktu widzenia przedsiębiorców umieszczenie prowadzonej działalności w stolicy zwiększa możliwość dostępu do polityków i zmniejsza koszty transakcyjne związane ze zdobywaniem informacji (Schlüter 2014; Bradley 2000; Dziemianowicz 2000a). Jak wskazuje Lea (2005) w swym studium miast chińskich, bezpośrednie kontakty z władzami publicznymi wydają się szczególnie ważne w krajach, w których państwo w większym stopniu kontroluje procesy gospodarcze. Istotne są także tam, gdzie znaczny jest stopień niepewności co do interpretacji przepisów regulujących gospodarkę i podatki (Wilk 2004). Innym ważnym czynnikiem jest tempo zmian otoczenia prawnego, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa (Reichart 1993).

W wielu krajach pozycja miast stołecznych jest uprzywilejowana, jeśli chodzi o zdobywanie dużych inwestycji finansowanych ze źródeł publicznych. Władze publiczne, ze względów prestiżowych, szczególnie zwracają uwagę na miasta, w których znajdują się ich siedziby (Turner, Turner 2011). Dodać do tego należy zazwyczaj silną pozycję polityczną władz miejskich w stolicach w ich

kontaktach z politykami szczebla krajowego i regionalnego. To wszystko może prowadzić do zwiększonych inwestycji w infrastrukturę tych ośrodków, co z kolei przekłada się na ich atrakcyjność dla inwestycji prywatnych.

Jak podkreślają Dascher (2000), Polèse i Denis-Jacob (2010) oraz Carroll i Meyer (1982), znaczenie ma także organizacja sieci transportu zbiorowego, zazwyczaj zorientowanego na stolice. Miasto, zyskawszy raz przewagę wynikającą z kształtu sieci drogowej (lub kolejowej), ma atut, który pozostaje trwałym zasobem nawet w przypadku zmiany statusu administracyjnego.

Wszystkie wymienione powyżej argumenty wspierają twierdzenie, że miasta stołeczne zyskują dodatkową atrakcyjność wynikającą z ich funkcji stołecznych. Jednak w literaturze spotykamy też zdania odmienne. Jacobs (1984, s. 142) sugeruje odwrotny kierunek zależności przyczynowo-skutkowej. Według niej wielkie miasta europejskie – takie jak Paryż albo Berlin – nie urosły, ponieważ były stolicami, ale odwrotnie – zdobyły funkcję stołeczną dzięki swemu wcześniejszemu rozwojowi. Dla Jacobs funkcja stołeczna to swego rodzaju luksus, na który stać i który mogą wywalczyć tylko największe i najlepiej rozwinięte miasta. Zbliżone rozumowanie prezentują Albalate i in. (2022). Wskazują oni, że stolice z reguły zlokalizowane są w miejscach optymalnych ze względów geograficznych, co zapewnia im najkorzystniejsze warunki rozwoju, które miałyby znaczenie, nawet gdyby nie były stolicami.

Niektórzy autorzy odnoszą się także do potencjalnie negatywnych skutków stołeczności dla rozwoju gospodarczego miast. Hall (2002) zwraca uwagę na silne uzależnienie gospodarek miast stołecznych od sektora publicznego, co czyni je wrażliwymi np. na zmiany w poziomie wydatków publicznych. Krippner (1993, s. 69) dodaje, że lepszy dostęp do funduszy publicznych może mieć efekt „usypiający", osłabiający własną dynamikę rozwojową miast. De Vries i Sobis (2018) podkreślają, że funkcja stołeczna może prowadzić do drenażu najlepszych urzędników miejskich przechodzących do pracy w administracji wyższego szczebla, pozostawiając zarządzanie miejskie w rękach pracowników o niższym poziomie kompetencji. Spotkać można też opinie, że kultura administracyjna miast stołecznych jest częściej zanurzona w tradycyjnym weberiańskim modelu, co zmniejsza jej innowacyjność i przedsiębiorczość (Polèse 2015). Wreszcie Heider i in. (2018) zwracają uwagę, że zajmowanie najbardziej atrakcyjnych przestrzeni miejskich przez budynki publiczne pogarsza dostęp prywatnych przedsiębiorców do najlepszych lokalizacji. Głosy wskazujące na ujemne skutki stołeczności dla rozwoju miast są jednak w zdecydowanej mniejszości w stosunku do opracowań podkreślających pozytywne konsekwencje funkcji administracyjno-politycznych.

Wprawdzie literatura dotycząca związku między funkcją stołeczną i rozwojem miast jest bardzo bogata, ale równocześnie niepozbawiona istotnych luk. Po pierwsze, większość opracowań koncentruje się na stolicach państw, względnie na stolicach podmiotów federacji. Empiryczne opracowania dotyczące znaczenia stołeczności regionalnej (czy też subregionalnej) w państwach unitarnych są niezmiernie rzadkie. Tymczasem zakres kompetencji i autonomii podmiotów federacji jest zazwyczaj znacznie większy niż regionów w państwach unitarnych. Różnica ta może się przekładać na większe znaczenie stołeczności w systemach federalnych. Po drugie, pomiar rozwoju w większości opracowań dostępnych w międzynarodowych czasopismach akademickich jest często bardzo uproszczony. Nagminnie ogranicza się do zmiany liczby mieszkańców, co jest ważną, ale tylko częściową i pośrednią miarą rozwoju gospodarczego. Po trzecie, przyjmowane w nich metody analizy są często mało zaawansowane, nie dając solidnych podstaw do wyciągania wniosków o zależnościach przyczynowo-skutkowych. Od tej ostatniej niedoskonałości nie są też wolne badania prowadzone w Polsce, o czym obszerniej piszemy w kolejnej części artykułu.

Znaczenie stołeczności regionalnej dla rozwoju miast w dotychczasowych badaniach polskich

Stosunkowo niewiele jest prac empirycznych badających wpływ reformy z 1975 r. na rozwój miast, które w tamtym okresie uzyskały status miast wojewódzkich. Interesujące, że w poprzedzających reformę debatach akademickich wątek jej wpływu na pozycję poszczególnych grup miast niemal się nie pojawiał (por. np. *Problematyka podziału*…, 1974). Zagożdżon (1983, s. 68) oraz Jałowiecki (1983, s. 78) piszą o negatywnych skutkach reformy dla byłych miast powiatowych i innych, małych

miast, ale nie przytaczają w tym kontekście konkretnych danych liczbowych. Wśród pozytywnych efektów reformy dla nowych miast wojewódzkich wymieniane są przede wszystkim zwiększone nakłady inwestycyjne w nowych stolicach województw (Bartoszewicz i in. 2017; Tarkowski 1983). Bagiński (1988) analizował przyrost nakładów inwestycyjnych po 1975 r., wskazując, że był on najwyższy w miastach wyniesionych przez reformę do rangi wojewódzkiej. Sokołowski (2006) podkreśla z kolei szybszy wzrost ludnościowy nowych siedzib władz wojewódzkich. Najciekawsze i najbardziej precyzyjne metodycznie było jednak badanie Kaczmarka (1996), który wszechstronnie analizował zmiany w grupie zbliżonych pod względem wielkości miast Wielkopolski, z których część zyskała status miast wojewódzkich w wyniku reformy z 1975 r. Wyniki tego badania jednoznacznie potwierdziły pozytywny wpływ funkcji stołecznej na rozwój. Na temat tego wpływu istnieje niemal jednogłośna zgoda zarówno wśród badaczy wskaźników demograficznych i ekonomicznych, jak i w analizach subiektywnych odczuć mieszkańców (np. Prawelska-Skrzypek 1992).

Z kolei Walkiewicz (2006), analizując okres 1975–1995, zauważa, że wpływ stołeczności silniej zaznaczał się w okresie dominacji centralnie planowanej gospodarki (1975–1990), a słabiej w czasach reform rynkowych (1990–1995). Można wskazać kilka przyczyn uprawdopodobniających uprzywilejowaną pozycję ośrodków stołecznych w peerelowskim mechanizmie planowania i inwestycji. Po pierwsze, ze względu na lokalizację na ich terenie ośrodków dyspozycji politycznej (komitetów wojewódzkich PZPR), a często także dyrekcji zjednoczeń budowlanych, ośrodki wojewódzkie miały niewspółmiernie większą siłę lobbingową oraz moce wykonawcze w porównaniu z pozostałymi miastami. Po drugie, priorytetowe traktowanie nowych stolic wojewódzkich w procesie lokalizacji inwestycji brało się z przyczyn prestiżowych i symbolicznych. Zgodnie z dyspozycjami kierownictwa PZPR miasta te miały stać się „wizytówką" dynamicznego rozwoju Polski Ludowej, symbolem gierkowskiej „nowoczesności" (Bartoszewicz i in. 2017). Warto w tym miejscu podkreślić, że – zdaniem niektórych autorów – część mechanizmów premiujących ośrodki stołeczne utrzymywała się jeszcze na początku transformacji ustrojowej, który wciąż był okresem o dość wyraźnych tendencjach centralistycznych (Gorzelak 1995; Nowacka 1997; Krysiński 2013). Wpływało na to większe niż w późniejszych latach uzależnienie samorządów od środków przekazywanych przez wojewodów, a także kontynuowanie inwestycji rozpoczętych jeszcze przed transformacją ustrojową.

W potocznej opinii analogicznie jest ze skutkami reformy z 1999 r., w wyniku której 31 miast utraciło status miast wojewódzkich (na takie przekonanie wskazuje np. Springer 2016). W literaturze akademickiej obraz nie jest już tak jednoznaczny. Zwraca uwagę, że opis sytuacji dawnych stolic wyłaniający się z publikacji opartych na materiale jakościowym – odnoszących się do subiektywnych opinii mieszkańców, władz lokalnych czy ekspertów – znacząco różni się od tego, którego dostarczają analizy wymiernych wskaźników ilościowych.

Do pierwszej grupy należą badania Dziemianowicza (2000b), Krysińskiego (2013) oraz Bartoszewicza i in. (2017). Wszyscy ci autorzy wskazują, że w społecznej percepcji rozwiązania wprowadzone w 1999 r. miały negatywny wpływ na rozwój dawnych stolic wojewódzkich i skutkują postępującą degradacją tych ośrodków. Wśród niekorzystnych procesów wiązanych z utraconymi funkcjami stołecznymi przez samych mieszkańców i przedstawicieli elit lokalnych byłych stolic najczęściej wymieniane są: osłabienie siły absorpcyjnej miast w zakresie pozyskiwanych funduszy zewnętrznych, wzrost bezrobocia w wyniku utraty miejsc pracy w instytucjach wojewódzkich, postępująca depopulacja ze względu na spadek atrakcyjności, pogorszenie klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości oraz marginalizacja tych ośrodków w życiu politycznym i gospodarczym kraju.

Interpretowanie reformy jako źródła degradacji dawnych siedzib wojewódzkich nie znajduje jednogłośnego odzwierciedlenia w analizach wymiernych wskaźników ilościowych odnoszących się do szeroko ujętego rozwoju społeczno-gospodarczego miast. Wilk (2004), Komorowski (2012), Migała-Warchoł i Sobolewski (2015) oraz Kisiała (2017) rzeczywiście skłaniają się ku tezie o negatywnym wpływie reformy z 1999 r. na procesy rozwojowe w byłych stolicach, ale już Łukomska (2011) unika w tym zakresie jednoznacznej diagnozy. Jej zdaniem obraz tej grupy nie jest jednorodny – są w niej ośrodki, które bardzo dobrze potrafiły znaleźć się w nowych uwarunkowaniach, oraz takie, które po degradacji administracyjnej odnotowały pogorszenie swojej sytuacji społeczno-gospodarczej. W podobnym duchu utrzymane są konkluzje opracowań Krysińskiego (2014), Szymańskiej (2014) oraz Przybyły i in. (2018). Kropiwnicki (2001), odwołując się do danych

zebranych przez nieistniejące już Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (*Analiza sytuacji*… 2000), ocenia, że „konsekwencje utraty statusu mają […] raczej charakter ambicjonalny, niż społeczny czy gospodarczy". Kurniewicz i Swianiewicz (2016) używają w tym kontekście znanego z medycyny zjawiska „bólu fantomowego" jako uczucia subiektywnego, nieznajdującego silnego poparcia w wartościach obiektywnych wskaźników. Podobny sceptycyzm w stosunku do realnych konsekwencji reformy z 1999 r. dla sytuacji gospodarczej miast wyrażają Gorzelak i Smętkowski (2019).

Jedynym zjawiskiem, co do którego występowania panował w środowisku naukowym względny konsens, był dotychczas wpływ utraty funkcji wojewódzkich na wzmożony spadek liczby ludności w dawnych stolicach (Bagiński 2006; Szmytkie 2006; Łukomska 2011; Szymańska 2015; Potocki, Babczuk 2016; Szukalski 2018)[3]. W dalszej części niniejszego artykułu pokażemy, że również i to przekonanie może być jednak podane w wątpliwość.

Wydaje się, że ta niespójność subiektywnych odczuć i analiz wskaźników ekonomicznych wynika w dużym stopniu z mylenia współwystępowania w czasie różnych negatywnych zjawisk i reformy podziału administracyjnego z zależnością przyczynowo-skutkową. Procesy te niekoniecznie muszą być konsekwencją zmiany statusu administracyjnego, a koincydencja czasowa może być w znacznej mierze przypadkowa.

Najprawdopodobniej przynajmniej część rozbieżności uzyskiwanych wyników ma źródło w stosowanych metodach badawczych. Czasem nie wykraczają one poza proste techniki opisowe, a niekiedy nie są pozbawione nadmiernych uproszczeń lub nawet błędów metodycznych. Wśród głównych słabości występujących w polskiej literaturze możemy wskazać:

- **Mylący zakres czasowy badania.** Większość przytoczonych opracowań opisuje drogę rozwojową byłych miast wojewódzkich już w nowych uwarunkowaniach powstałych w wyniku reformy terytorialnej organizacji kraju z 1999 r. Brakuje natomiast (z bardzo nielicznymi wyjątkami) prac, które uwzględniałyby także przeszłość tych ośrodków w okresie, kiedy były stolicami województw. Bez tej perspektywy nie wiemy, czy ich ewentualnie gorszy rozwój po reformie nie miał swojego początku jeszcze przed omawianą zmianą administracyjną, a tym samym mógł być wywołany przez zupełnie inne czynniki niż „odebrana stołeczność".
- **Dyskusyjny wybór porównywanych grup.** Dotyczy to m.in. niekonsekwencji w przypisywaniu poszczególnych miast do zbioru byłych i obecnych stolic[4]. Jeszcze poważniejsze skutki ma praktyka zestawiania ze sobą ośrodków wyróżnianych tylko na bazie ich rangi administracyjnej, bez uwzględniania innych cech różnicujących, takich jak np. wielkość miasta i ich pozycja gospodarcza przed reformą. Najczęściej wyraża się ona w analizach, w których sytuacja 31 eksstolic oceniana jest na tle procesów zachodzących w grupie 18 aktualnych ośrodków stołecznych. Tym sposobem w jednym porównaniu znajdują się silne ośrodki, takie jak Warszawa, Poznań czy Kraków z jednej strony, i liczące około 50 tys. mieszkańców Ostrołęka czy Skierniewice z drugiej. Nie trzeba bardzo szczegółowych analiz, by stwierdzić, że za przebieg procesów rozwojowych w tych miastach odpowiadają różne czynniki – z metropolizacją, a w przypadku samej Warszawy – ze stołecznością w skali kraju na czele. Opisany sposób wykazywania „mocy sprawczej" wojewódzkiej rangi stołecznej staje się w tym świetle bardzo dyskusyjny. Ciekawe jest jednak, że nawet tak przeprowadzone analizy wykazywały istnienie przykładów byłych miast wojewódzkich, które pod względem różnych zmiennych wypadały równie dobrze, a czasem nawet lepiej niż całościowo ujęta grupa obecnych stolic (zob. np. Łukomska 2011; Komorowski 2012; Kisiała 2017).
- **Metody badawcze niepozwalające na wyciąganie wniosków przyczynowo-skutkowych.** Autorzy analizujący skutki zmian administracyjnych dla rozwoju miast najczęściej posługują się

[3] Wątpliwości co do istnienia takiej relacji pojawiają się jednak w późniejszych pracach Szymańskiej (2017) oraz Szymańskiej i Michalskiego (2019). Omawiamy je w dalszej części niniejszego artykułu.

[4] Szczególnie mocno zaznacza się to w przypadku ustalania stolic województw dwubiegunowych. Komorowski (2012) w odniesieniu do województwa kujawsko-pomorskiego za stolicę uznał Bydgoszcz (a więc siedzibę wojewody), a nie Toruń (czyli siedzibę sejmiku wojewódzkiego), natomiast w województwie lubuskim przyjął odwrotne kryterium, uznając za stolicę siedzibę sejmiku (Zieloną Górę), a nie wojewody (Gorzów Wielkopolski). Podobna niekonsekwencja pojawiła się także u Bagińskiego (2006), który dodatkowo w grupie byłych stolic wojewódzkich pomija Koszalin.

metodami prostych porównań średnich, stosunkowo rzadko sięgając po bardziej zaawansowane techniki badawcze. Z tego powodu istniejące studia nie dostarczają przekonujących argumentów, że za opisanymi w nich zależnościami rzeczywiście stoi zmiana statusu administracyjnego części ośrodków, a nie inne procesy lub zjawiska.

Prezentowane w dalszej części artykułu analizy starają się odpowiadać na wymienione tu słabości.

Zakres i metody badania empirycznego

Chcąc rozstrzygnąć, jaki był wpływ zmiany statusu administracyjnego miasta na jego rozwój, nie możemy ograniczyć się do analizy trendów rozwojowych w interesujących nas miastach po przeprowadzeniu reformy. Musimy dobrać metodę, która będzie spełniała przynajmniej następujące warunki:

- sprawdzenie, czy trajektorie zmian przed reformą oraz po reformie różnią się między sobą;
- porównanie ewolucji trendów rozwojowych w badanych miastach z odpowiednio dobraną „grupą kontrolną"; w jej skład wejdą miasta możliwie podobne do analizowanych, w których trendy rozwojowe przed reformą były bardzo zbliżone, a podstawowa różnica sprowadza się do braku zmiany ich statusu administracyjnego.

Ważnym kryterium podobieństwa jest wielkość miasta mierzona liczbą ludności. Jak już wspominaliśmy wyżej, niektórzy autorzy traktują zmiany liczby mieszkańców jako wystarczająco precyzyjną miarę trendów rozwojowych. Wielu badaczy stwierdza także istnienie związku między wielkością miasta a charakterem i siłą zachodzących w nim procesów społeczno-gospodarczych (Frick, Rodríguez-Pose 2018; Domański 2006; Zaborowski 2013). Grupy kontrolnej będziemy więc szukać w gronie miast o zbliżonej wielkości. W odniesieniu do reformy z 1999 r. zmiany trajektorii rozwojowych w miastach tracących status miast wojewódzkich będziemy porównywać z miastami zbliżonej wielkości, które zachowały pozycję stolic regionalnych.

Tabela 1 pokazuje rozkład miast mogących stanowić grupy eksperymentalne i kontrolne. Jak widać w przypadku miast tracących status wojewódzkich w 1999 r., odpowiednią „grupę kontrolną" potrafimy znaleźć jedynie wśród tych liczących powyżej 100 tys. mieszkańców[5]. Poniżej progu 100 tys. mieszkańców nie spotykamy już miast z grupy obecnych stolic wojewódzkich, które mogłyby posłużyć jako grupa kontrolna dla analiz „mniejszych" byłych ośrodków regionalnych. Podobnych do nich pod względem liczby ludności miast należałoby raczej szukać wśród ośrodków, które nie pełniły wojewódzkich funkcji stołecznych przed 1999 r. Łamałoby to jednak zasadę „takiego samego statusu przed reformą".

Tab. 1. Miasta wojewódzkie w 1998 r. w podziale na klasy wielkości (wg liczby mieszkańców w 1998 r.)

Liczba mieszkańców	Liczba miast	
	utrzymujących status stolic wojewódzkich	tracących status stolic wojewódzkich
Powyżej 300 tys.	10	0
100–300 tys.	8	12
Poniżej 100 tys.	0	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W celu zmierzenia skutków reformy z 1999 r. dla rozwoju miast tracących status stolic województwa skonstruowaliśmy syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczego (**WRG**), zbudowany na podstawie następujących zmiennych[6]:

[5] W tym przypadku naszą grupę eksperymentalną stanowią: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Wałbrzych, Płock, Elbląg, Włocławek, Tarnów, Koszalin, Legnica, Kalisz i Słupsk, grupę kontrolną zaś: Białystok, Kielce, Toruń, Olsztyn, Rzeszów, Opole, Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra.

[6] Dla każdej z uwzględnionych miar współczynnik zmienności w kolejnych latach jest zawsze wyższy niż 10% (czyli nie można ich uznać za zmienne *quasi*-stałe). Wykorzystane zmienne diagnostyczne mają charakter wzajemnie komplementarny, nie substytucyjny, na co wskazują uzyskane wartości współczynnika korelacji liniowej

1) **zmian liczby ludności** – świadczących pośrednio o atrakcyjności zamieszkania, o przyciąganiu nowych mieszkańców lub całkiem przeciwnie – o znaczącej emigracji. W tym sensie traktujemy je jako miarę przybliżającą charakter zmian jakościowych w ośrodkach miejskich[7];
2) **zmian wielkości wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)**[8] – które można uznać za wskaźnik zmian kondycji firm działających w mieście;
3) **zmian wielkości bazy podatku od nieruchomości od osób prawnych** – będących pośrednią miarą wielkości nowych inwestycji na rynku nieruchomości komercyjnych[9];
4) **zmian w poziomie zatrudnienia** – odbijających trendy na lokalnych rynkach pracy.

Przyjęty zakres czasowy analizy to lata 1993–2013. Ze względu na tę decyzję musieliśmy zrezygnować ze zmiennej obrazującej wpływy z tytułu udziału w podatku PIT (pośrednio mierzące zmiany poziomu zamożności mieszkańców), które w latach 90. były wyliczane zupełnie inaczej niż w późniejszym okresie[10].

Wskaźnik WRG obliczyliśmy dla wszystkich lat analizowanego zakresu czasowego i wszystkich 49 miast mających status wojewódzki przed reformą 1999 r. Do skonstruowania tej miary wykorzystaliśmy metodę wzorca rozwoju Z. Hellwiga (1968).

Poza wychwyceniem ewentualnych różnic między wyróżnionymi grupami miast po reformie ważne jest także wykazanie, że za ich wystąpieniem rzeczywiście stoi zmiana statusu administracyjnego. Stosowane we wcześniejszych opracowaniach metody niekoniecznie sprawdzały się w tym zakresie. Dokonujące się bowiem w miastach zmiany są kształtowane przez wiele równocześnie zachodzących zjawisk. Sprawia to, że „wyłuskanie" wpływu zmiany statusu administracyjnego spośród wielu potencjalnych czynników rozwojowych działających na miasta może być zadaniem trudnym.

Metodyczną receptą na oddzielenie wpływu jednego czynnika (w naszym przypadku zmiany statusu administracyjnego miasta) od innych czynników mających znaczenie dla rozwoju miasta może być zastosowanie metod statystycznych opartych na schemacie quasi-eksperymentalnym. Szeroko rozumiane studia quasi-eksperymentalne najczęściej opierają się na porównywaniu różnic w wartościach zmiennych wynikowych w czasie między jednostkami poddanymi interwencji (grupa eksperymentalna) i jednostkami jej niepoddanymi, które służą tu jako grupa kontrolna. Pomiaru efektu dokonuje się zarówno przed zdarzeniem, którego wpływ jest analizowany, jak i po jego zajściu. Jeżeli w badanej grupie i w grupie kontrolnej trend zmian przed reformą był podobny,

---

Pearsona. Dla wszystkich par zmiennych był on każdorazowo niższy od przyjętej wartości progowej |r = 0,70| (zob. np. Gorzelak 1979).

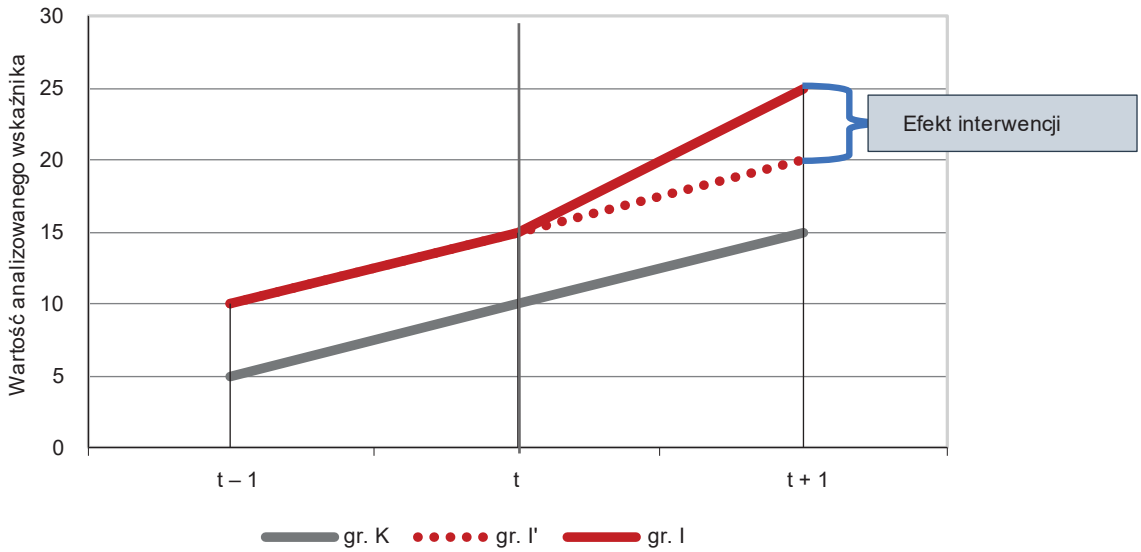
[7] Dane o liczbie ludności poszczególnych miast skorygowaliśmy o skutki zmian ich granic administracyjnych. W latach 1993–2013 w grupie 49 stolic regionalnych z lat 1975–1998 swoje granice w sposób zauważalny (>1 km^2) rozszerzyło 11 ośrodków. Wśród nich znalazły się cztery aktualne stolice wojewódzkie (Białystok, Gorzów Wielkopolski, Rzeszów, Warszawa) i siedem miast zdegradowanych administracyjnie w 1999 r. (Elbląg, Jelenia Góra, Kalisz, Koszalin, Płock, Przemyśl, Skierniewice). Z wyjątkiem Elbląga (1998), Jeleniej Góry (1998) i Płocka (1997) wszystkie wymienione zmiany nastąpiły już po ostatniej reformie administracyjnej. Najbardziej spektakularne rozszerzenie granic dotyczy Rzeszowa, gdzie ciąg aneksji z lat 2006–2010 doprowadził do ponad dwukrotnego wzrostu powierzchni miasta – z 54 km^2 do 117 km^2.

[8] W celu częściowego zniwelowania bardzo dużych wahań wpływów z CIT między latami ich wartość w danym roku stanowi 3-letnią średnią uprzednią.

[9] Podatek od nieruchomości w Polsce płacony jest nie od ich wartości, ale od powierzchni. W związku z tym zmiana bazy podatkowej odbija nie trendy cen (co też byłoby interesujące), ale tempo pojawiania się nowych inwestycji, np. w powierzchnie biurowe czy związane z innymi rodzajami prowadzonej działalności gospodarczej. Nie mamy bezpośredniego dostępu do informacji o liczbie metrów kwadratowych obciążonych tym podatkiem, ale podstawy do pośredniego wnioskowania zapewniają nam dane o wielkości wpływów budżetowych z tego tytułu. Żeby nasz wskaźnik nie był zaburzany przez zmiany w polityce podatkowej miast, do wielkości faktycznych wpływów dodajemy deklarowane w sprawozdaniach budżetowych skutki obniżek stawek (w stosunku do maksymalnej dopuszczanej przez ustawę o podatkach lokalnych), udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń płatności.

[10] W latach 1992–1998 udział w podatku dochodowym od osób fizycznych był wykorzystywany jako instrument wyrównujący różnice w dochodach gmin w skali regionu. Wpływy z tego tytułu do budżetów lokalnych zależały od ogólnej kwoty PIT pozyskanej z terenu całego województwa oraz od stosunku liczby mieszkańców gminy do liczby mieszkańców województwa. W obrębie danego regionu dochody poszczególnych gmin z PIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca były zatem identyczne. Warto zaznaczyć, że nasze analizy wykazały istnienie silnej korelacji między wartością wskaźnika rozwoju gospodarczego (WRG) a wielkością wpływów z PIT w latach 2000–2013.

a różnice pojawiły się dopiero po reformie, te odchylenia trendu możemy intepretować jako wpływ reformy (por. ryc. 1). W przeciwnym razie (np. gdy linie trendu były rozbieżne już przed reformą) różnice w trajektoriach rozwoju powinny być interpretowane jako wynikające z innych powodów. Zastosowanie grupy kontrolnej zbudowanej z obiektów możliwie podobnych do grupy eksperymentalnej pozwala więc przewidywać, jak zachowałaby się dana jednostka (w analizowanym przypadku miasto), gdyby nie została poddana oddziaływaniu interesującego badacza czynnika (u nas jest to zmiana statusu administracyjnego).



Ryc. 1. Schemat analizy za pomocą metod quasi-eksperymentalnych

Oznaczenia: **gr. K** – grupa kontrolna (*DiD*)/jednostka syntetyczna (*SC*), **gr. I** – grupa eksperymentalna (*DiD*)/jednostka eksperymentalna (*SC*), **gr. I'** – grupa eksperymentalna (*DiD*)/jednostka eksperymentalna (*SC*) w sytuacji braku interwencji, **t – 1** – rok przed interwencją, **t** – rok interwencji, **t + 1** – rok po interwencji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Meyer 1995; Abadie 2005.

Podstawową metodą wykorzystaną w naszej analizie jest oparte na analizie regresji narzędzie *Difference-in-Differences*, jako dodatkowe wsparcie dla formułowanych wniosków zastosowaliśmy zaś metodę *Synthetic Control*, pozwalającą analizować oddzielnie poszczególne miasta (por. Abadie 2005)[11]. Za pomocą *Difference-in-Differences* porównywaliśmy przebieg procesów rozwojowych w miastach, które w wyniku reformy terytorialnej organizacji kraju z 1999 r. utraciły status stolic wojewódzkich, z tymi, które w jej wyniku utrzymały swoją dotychczasową rangę stołeczną. W najprostszym ujęciu logika jest tu następująca: różnica w poziomie rozwoju gospodarczego w pierwszej grupie ośrodków przed reformą i po niej jest szacunkiem łącznego efektu ich degradacji administracyjnej oraz czasu. Natomiast ta sama różnica w grupie kontrolnej jest tylko szacunkiem wpływu czasu, ale już nie zmiany statusu. Różnica między tymi dwiema różnicami stanowi tzw. estymator *DiD*, który w naszym przypadku odzwierciedla bezpośredni efekt reformy dla dotkniętych nią miast. Gdy uzyska on statystyczną istotność oraz ujemną wartość, będzie to świadczyło o negatywnym wpływie utraty stołeczności wojewódzkiej na procesy rozwoju gospodarczego byłych stolic. W celu dodatkowego wzmocnienia siły naszego wnioskowania w modelach *Difference-in-Differences* uwzględniliśmy również szereg zmiennych kontrolnych służących jako

[11] Istotą metody *Synthetic Control* jest stworzenie dla każdej analizowanej jednostki jej syntetycznego odpowiednika opartego na ważonych wartościach badanych wskaźników w kilku podobnych obiektach (w naszym przypadku to miasta, które po 1998 r. zachowały status wojewódzki). Szacowany efekt reformy jest różnicą rezultatów między poszczególnymi byłymi stolicami a odpowiadającymi im syntetycznymi jednostkami kontrolnymi. Głównym zastosowanym kryterium podobieństwa była wartość zmiennej WRG w latach poprzedzających reformę (1993–1998). Miarą jakości dopasowania jednostek eksperymentalnych i kontrolnych przed interwencją jest wartość RMSPE (ang. *root mean squared prediction error).* Im jest ona niższa, tym wyższe podobieństwo przebiegu obu analizowanych linii trendu zmiennej zależnej przed reformą.

alternatywne wyjaśnienia zmian kondycji ekonomicznej badanych ośrodków[12]. Uogólniony model regresji przyjmuje następującą postać:

$$WRG_{it} = a_i + treated_i\beta_1 + pre_post_t\beta_2 + treated * pre_post_{it}\beta_3 + Z_{it}\gamma + \varepsilon_{it}$$

gdzie:

WRG_{it} – wartość syntetycznej miary rozwoju gospodarczego w roku *t* w mieście *i*,

$treated_i$ – zmienna zero-jedynkowa interwencji, gdzie 1 oznacza „była stolica wojewódzka", a 0 – „wciąż stolica",

pre_post_t – zmienna zero-jedynkowa czasu, gdzie 1 oznacza „rok po reformie", a 0 – „rok przed reformą",

$treated * pre_post_{it}$ – iloczyn czasu i interwencji (**estymator *DiD***),

Z_{it} – wektor zmiennych kontrolnych,

ε_{it} – losowy składnik zakłócający.

Podobieństwo byłych i obecnych stolic przed reformą badamy za pomocą testów placebo. Polegają one na wyliczeniu modelu regresji skonstruowanego tak samo jak właściwy model, ale na podstawie danych z wcześniejszego okresu (w którym ranga administracyjna miast z obu grup była taka sama). Zakładamy tu, że skoro utrata stołeczności wojewódzkiej ma istotnie wpłynąć na trajektorie rozwojowe dawnych stolic, to bez zmiany administracyjnej powinny mieć one taki sam przebieg w obu porównywanych grupach. Nieistotność estymatorów *DiD* w testach placebo mówi o tym, że reguła równoległych trendów jest spełniona, co uprawnia nas do wnioskowania na podstawie właściwych modeli.

W ramach analizowanego przekroju czasowego przyglądaliśmy się zmianom, które zaszły w następujących okresach:

(1) **zmiana 1993–1998** – opisująca rozwój badanych miast przed reformą,
(2) **zmiana 1998–2003** – mająca uchwycić wpływ reformy administracyjnej w krótkim okresie, co istotne – jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej,
(3) **zmiana 1998–2008** – dziesięcioletni zakres wskazywany przez teorię, który uwzględnia korzyści wynikające z przystąpienia Polski do struktur unijnych,
(4) **zmiana 1998–2013** – wpływ w długim okresie[13].

Wyniki badania

Przed przejściem do bardziej zaawansowanych testów statystycznych przyjrzyjmy się prostym zmianom średnich wartości wskaźnika rozwoju gospodarczego (WRG) w wyróżnionych okresach przed reformą (1993–1998) i po niej (1998–2003, 1998–2008, 1998–2013). Porównanie przeprowadzimy w czterech grupach miast: wybranej do dalszych analiz parze stolic i byłych stolic o wielkości 100–300 tys. mieszkańców, „dużych" stolicach wojewódzkich (pow. 300 tys. mieszkańców) oraz „małych" eksstolicach (poniżej 100 tys. mieszkańców) (zob. ryc. 2).

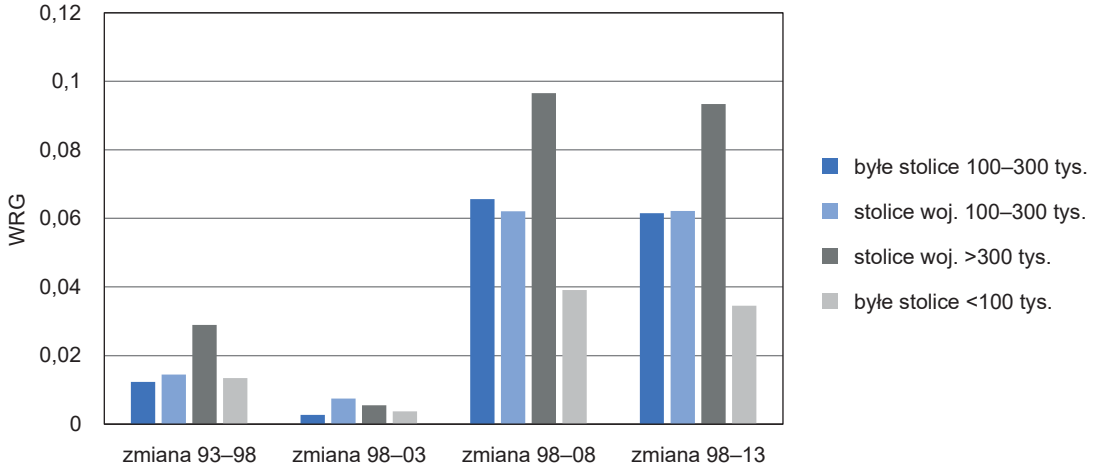
W danych na ryc. 2 możemy zaobserwować:

- wyraźne spowolnienie gospodarcze w okresie 1998–2003, które dotknęło wszystkie grupy miast niezależnie od ich statusu i które może być tłumaczone zjawiskami kryzysowymi zachodzącymi w skali makroekonomicznej, takimi jak obserwowane wówczas generalne osłabienie tempa wzrostu PKB w Polsce;
- prymat gospodarczy największych ośrodków stołecznych (pow. 300 tys. mieszkańców) zaznaczający się już w latach 90., co jeszcze bardziej utwierdza nas w przekonaniu, że nie powinny być one traktowane jako grupa kontrolna przy ocenach wpływu reformy administracyjnej na

[12] Były to: (1) położenie w „bogatym regionie" (PKB *per capita*, średnia z lat 2000–2013), (2) odległość od najbliższego lotniska z regularnymi lotami pasażerskimi (km), (3) odległość od granicy zachodniej (km), (4) liczba fundacji i stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców, (5) odsetek ludności z wykształceniem wyższym w 2002 r., (6) włączenie terenu miasta do Specjalnej Strefy Ekonomicznej (7), fakt bycia „stolicą" Specjalnej Strefy Ekonomicznej (8), długość pełnienia funkcji stołecznych na poziomie regionalnym (od 1807 r., suma lat).

[13] Zakładamy, że do tego roku ewentualne gospodarcze efekty reformy powinny już być widoczne i nie ma potrzeby, by wydłużać zakres czasowy analiz o kolejne lata. Takie działanie zwiększyłoby bowiem prawdopodobieństwo, że na różnice w przebiegu procesów rozwojowych w miastach wpływ będą mieć czynniki niezwiązane ze zmianą ich statusu administracyjnego, których nie uda nam się odpowiednio kontrolować w badaniu.

kondycję miast. W ich przypadku utrzymana stołeczność regionalna była raczej „nagrodą" za dotychczasowy prężny rozwój niż czynnikiem, który ten rozwój miał dynamizować (por. Jacobs 1984);
- najbardziej dynamiczny rozwój dużych ośrodków stołecznych także po reformie. Zapewne porównywanie swojej sytuacji z trendami obserwowanymi w ośrodkach największych metropolii przyczyniło się do wspominanego wcześniej przekonania władz i mieszkańców byłych stolic wojewódzkich o negatywnym wpływie reformy na ich sytuację.



Ryc. 2. Zmiany wskaźnika rozwoju gospodarczego (WRG) w okresach przed reformą administracyjną z 1999 r. i po jej przeprowadzeniu w wybranych grupach miast

Źródło: obliczenia własne.

Najważniejsze są jednak wnioski z analizy skupionej na parach miast, które faktycznie można ze sobą zestawiać, to znaczy porównywalnych wielkościowo stolic i byłych stolic wojewódzkich (liczących 100–300 tys. mieszkańców). To porównanie wskazuje na:
- podobne trajektorie rozwojowe miast z obu grup w latach 90.;
- brak wyraźnych różnic w dynamice zmian ich sytuacji gospodarczej po reformie.

Wszystkie te obserwacje łącznie sugerują brak wpływu utraty wojewódzkich funkcji stołecznych na procesy rozwojowe w miastach. Czy znajduje to odbicie w analizach wykorzystujących zaawansowane metody statystyczne? Wyniki przeprowadzonego modelowania w schemacie *Difference-in-Differences*, podane w uproszczonej formie w tabeli 2, potwierdzają te wnioski. Estymatory *DiD* okazały się nieistotne statystycznie, co oznacza, że sytuacja byłych stolic wojewódzkich po reformie nie odbiegała od tej obserwowanej w miastach, którym ten status udało się utrzymać. Jak wskazuje model uwzględniający zmienne kontrolne, dla rozwoju gospodarczego większe znaczenie niż status administracyjny miało położenie miast w stosunku do zachodniej granicy kraju.

Niewielka próba badawcza dostępna dla analiz na poziomie wojewódzkim (łącznie 19 miast) może jednak rodzić pewne wątpliwości dotyczące wiarygodności rezultatów uzyskanych za pomocą metody bazującej na regresji (jaką jest *Difference-in-Differences*). W celu wzmocnienia wnioskowania przeprowadziliśmy analizy z wykorzystaniem drugiej z metod quasi-eksperymentalnych – *Synthetic Control* – która pozwala na pokazanie wpływu reformy na przykładzie konkretnych, pojedynczych miast. Prezentowane tu wyniki odnoszą się do pięciu byłych stolic wojewódzkich (Częstochowa, Bielsko-Biała, Kalisz, Tarnów oraz Włocławek), dla których udało się skonstruować wystarczająco podobne jednostki kontrolne (odznaczające się przy tym podobieństwem trendu zmian przed reformą, co jest ważnym warunkiem wiarygodności testu)[14]. Uśredniony obraz sytuacji

[14] W pozostałych przypadkach wartość wskaźnika RMSPE była zbyt wysoka, by dopasowanie syntetycznej jednostki kontrolnej uznać za zadowalające. Trudność z konstrukcją jednostki kontrolnej wynikała z niewielkiej puli miast (ograniczonej do 18 aktualnych stolic wojewódzkich), z której metoda mogła „szukać" składowych jednostki syntetycznej.

obserwowanej w tych ośrodkach, przedstawiony na ryc. 3, kolejny raz nie potwierdza negatywnego wpływu utraty funkcji stołecznych na rozwój analizowanej grupy miast.

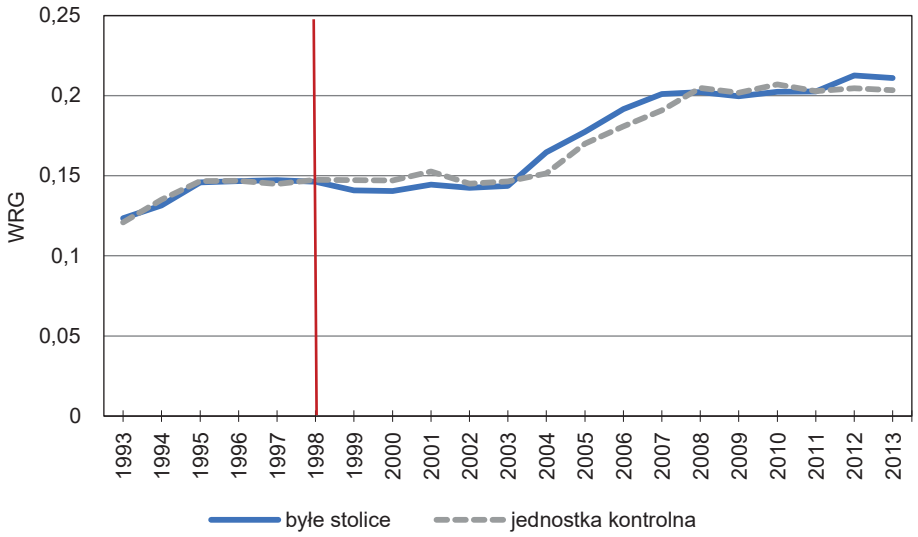
Tab. 2. Związek między utratą statusu stolicy wojewódzkiej a rozwojem gospodarczym miast: wyniki analiz metodą *Difference-in-Differences*

	Zmienna zależna: wskaźnik rozwoju gospodarczego (WRG)	
	Model bez zmiennych kontrolnych	Model ze zmiennymi kontrolnymi
Estymatory DiD		
Utrata statusu × 2003	–0,0048	0,0058
	(0,0059)	*(0,0096)*
Utrata statusu × 2008	0,0036	0,0170
	(0,0153)	*(0,0189)*
Utrata statusu × 2013	0,0051	0,0221
	(0,0149)	*(0,0201)*
Zmienne kontrolne (tylko istotne)	NIE	TAK
Odległość od granicy zachodniej (km)		0,0002*
Zmienne czasu	TAK	*(0,0001)*
Zmienna interwencji		TAK
Stała	TAK	TAK
	0,1428***	0,0405
	(0,0065)	*(0,1019)*
Istotność modelu	0,000	0,000
R^2		
Within	79%	81%
Between	1%	40%
Overall	24%	51%
Liczba obserwacji (grup)	76(19)	76(19)

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$, błędy standardowe w nawiasach (zagnieżdżone na poziomie miast); modele oszacowane przy założeniu występowania efektów losowych.

Uwaga: w przeprowadzonych testach placebo dla lat 1993–1998, 1996–1997 oraz 1997–1998 estymatory *DiD* okazały się nieistotne.

Źródło: obliczenia własne za pomocą programu STATA.



Ryc. 3. Związek między utratą statusu stolicy wojewódzkiej a rozwojem gospodarczym miast: wyniki analiz metodą *Synthetic Control*, średnia dla pięciu miast

Źródło: obliczenia własne.

Nieco bardziej szczegółowe wyniki dla poszczególnych miast zaprezentowane zostały w tabeli 3. Dodatkowo zamieszczamy trajektorie rozwoju dla Kalisza i jego jednostki kontrolnej, gdyż jest

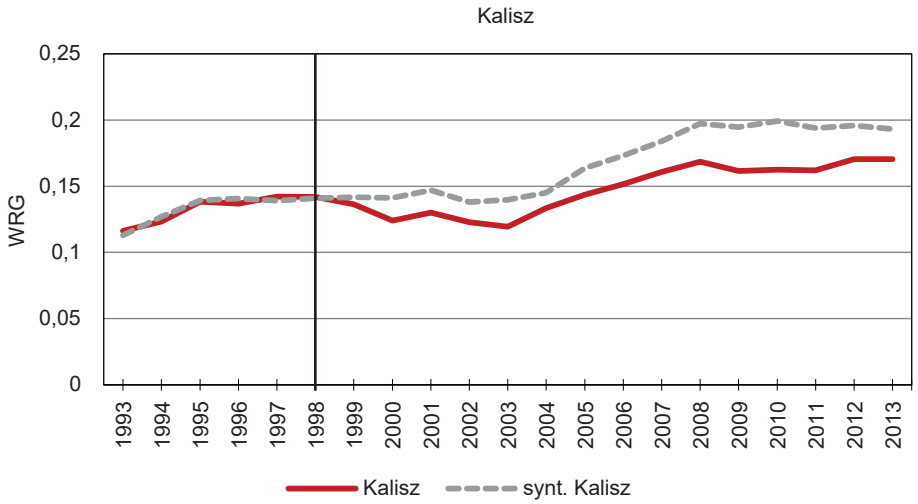
to jedyny przypadek wspierający hipotezę o trwałym osłabieniu bodźców rozwojowych w byłych stolicach wojewódzkich (ryc. 4). W przypadku pozostałych wymienionych wcześniej miast zależność taka jest niezauważalna, a w niektórych spośród nich sytuacja zmieniała się nawet nieco korzystniej niż w ich grupie kontrolnej; przykładem takiej sytuacji może być Włocławek (ryc. 5).

Tab. 3. Wpływ zmiany statusu administracyjnego na rozwój gospodarczy w poszczególnych byłych miastach wojewódzkich, podsumowanie analiz *Synthetic Control* dla pięciu miast

Była stolica wojewódzka	Rok po reformie administracyjnej 1999 r.			
	2001	2003	2008	2013
Częstochowa	0	0	+	+
Bielsko-Biała	–	0	0	+
Kalisz	–	–	–	–
Tarnów	0	0	–	0
Włocławek	0	+	+	+

Objaśnienia: + = wyższa wartość WRG w porównaniu z jednostką kontrolną, – = niższa wartość w byłej stolicy, 0 = brak wyraźnej różnicy (+/– 0,01).

Źródło: opracowanie własne.



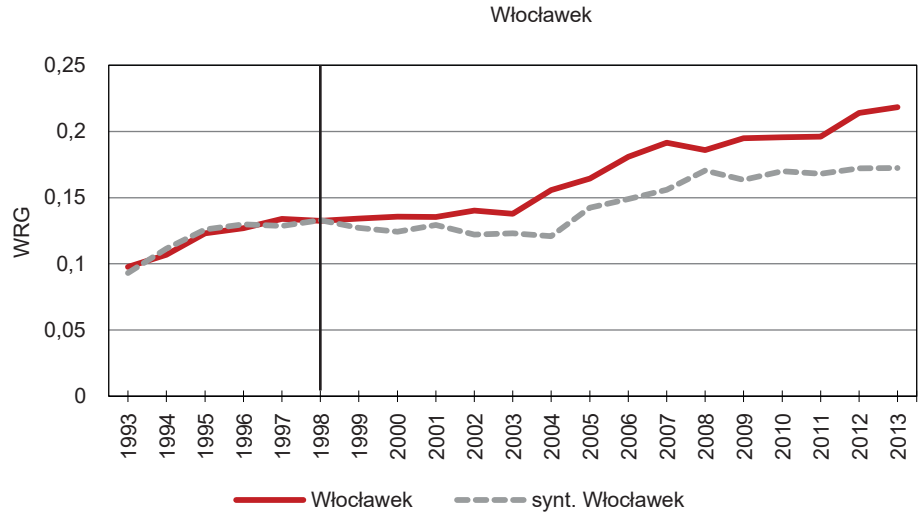
Ryc. 4. Związek między utratą statusu stolicy wojewódzkiej a rozwojem gospodarczym: przypadek Kalisza, wyniki analiz metodą *Synthetic Control*

Źródło: opracowanie własne.

Oczywiście, ponownie można mieć zastrzeżenia do niewielkiej liczby miast, dla których za pomocą metody *Synthetic Control* udało się dopasować odpowiednio podobne jednostki syntetyczne. Niemniej nawet cztery przypadki miast niewykazujących negatywnej reakcji gospodarki lokalnej na utratę statusu wojewódzkiego (gdyby przyjąć mało prawdopodobne założenie, że wszystkie pozostałe pokazałyby efekt negatywny) wskazują, że grupa nie jest jednorodna – oprócz miast, które straciły po reformie, funkcjonują też takie, które odnotowały bardziej korzystne zmiany. A przecież jeżeli pozbawienie danego ośrodka przywilejów „wojewódzkich" miałoby odgrywać doniosłą rolę w procesie jego rozwoju gospodarczego, to negatywne skutki tego posunięcia powinny odczuwać wszystkie byłe stolice.

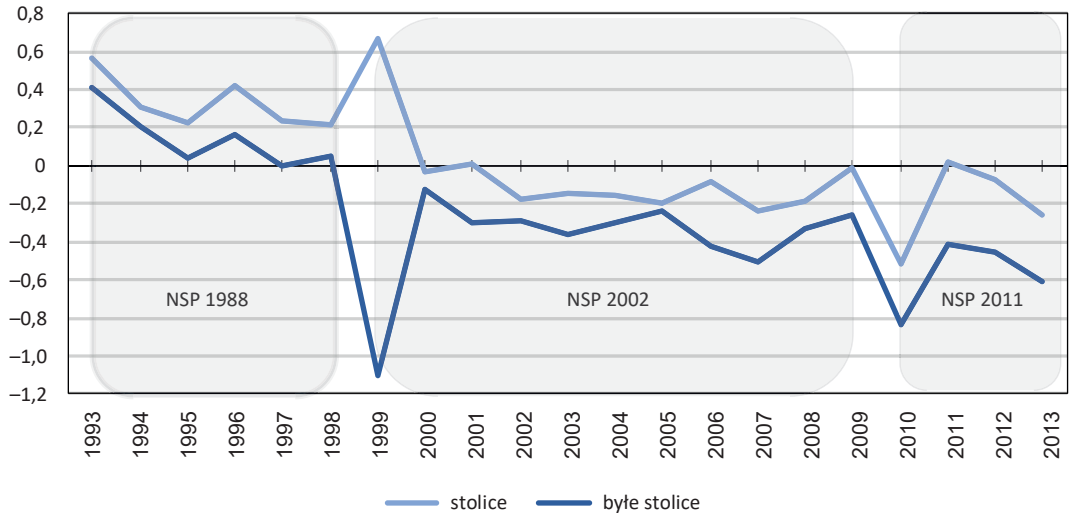
Jak wspominaliśmy w pierwszej części artykułu, w wielu badaniach wpływ stołeczności sprawdza się, analizując tylko jeden wskaźnik – zmiany liczby mieszkańców miasta. Jeśli w naszych analizach posłużylibyśmy się tym wskaźnikiem, to zauważymy, że trendy zmiany po 1998 r. uległy w byłych stolicach istotnemu statystycznie pogorszeniu w porównaniu z grupą kontrolną. Zanim jednak wysnujemy tezę o związku degradacji administracyjnej z procesem spadku atrakcyjności osiedleńczej (jak czynili to niektórzy inni badacze tego zagadnienia), powinniśmy zwrócić uwagę, jak na wyniki te wpłynęły korekty liczby mieszkańców opartej na rejestracji bieżącej wynikami

kolejnych spisów powszechnych (NSP). Doprowadziły one do nieproporcjonalnych wzrostów lub spadków liczby ludności w latach granicznych obowiązywania kolejnych spisów, co ilustruje ryc. 6. Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia szczególne znaczenie mają wyniki NSP z 2002 r., na podstawie których GUS skorygował dotychczasowe szacunki ludnościowe[15] wstecz, aż do 1999 r. włącznie. Tym samym dane z lat 1993–1998 oparte na NSP 1988 stały się nieporównywalne z późniejszym okresem. Omawiana korekta dotknęła badane przez nas grupy miast w różnym stopniu. W miastach z grupy obecnych stolic wojewódzkich przyniosła ona najczęściej efekt *in plus*, natomiast w byłych stolicach wręcz przeciwnie, zdecydowana większość z nich w latach 1999–2001 odnotowała korektę *in minus*[16].



Ryc. 5. Związek między utratą statusu stolicy wojewódzkiej a rozwojem gospodarczym: przypadek Włocławka, wyniki analiz metodą *Synthetic Control*

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 6. Roczne procentowe zmiany liczby ludności w latach 1993–2013 w obecnych i byłych miastach wojewódzkich o wielkości 100–300 tys. mieszkańców (stan w 1998 r.) z uwzględnieniem wpływu zmian granic administracyjnych

Uwaga: oznaczono okresy obowiązywania kolejnych Narodowych Spisów Powszechnych (NSP) jako danych referencyjnych do rocznych szacunków liczby ludności miast.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

[15] Omawiana korekta objęła dane znajdujące się w internetowym Banku Danych Lokalnych GUS.

[16] Podobne wnioski wynikają z analizy danych dla miast wojewódzkich i innych wyliczonych na podstawie materiału zgromadzonego przez Śleszyńskiego (2005).

Aby ograniczyć wpływ omawianych korekt na prawidłowość naszego wnioskowania, zmieniliśmy rok odniesienia dokonywanych porównań z 1998 na 1999. Okazuje się, że w takiej sytuacji różnice między trendem zmian w obu wyróżnionych grupach miast ulegają wyraźnemu zmniejszeniu. W skonstruowanym modelu *Difference-in-Differences* różnica między byłymi miastami wojewódzkimi i grupą kontrolną pozostaje istotna już tylko w długiej perspektywie czasowej (analiza zmian w latach 1999–2013, zaburzona z kolei następną korektą danych opartą na wynikach spisu powszechnego w 2011 r.). Jednak także i w tym przypadku istotność statystyczna estymatora zanika, gdy do modelu włączamy zmienne kontrolne – alternatywne czynniki wyjaśniające zmiany zaludnienia ośrodków miejskich.

Oczywiście, powyższe analizy wciąż są tylko pewnym przybliżeniem faktycznego przebiegu procesów ludnościowych zachodzących w byłych oraz obecnych stolicach wojewódzkich. Nie uwzględniają one bowiem np. zjawiska „rozlewania się" miast, czyli utraty ludności na rzecz strefy podmiejskiej w wyniku suburbanizacji[17]. Uzyskane wyniki zdają się jednak wystarczające, by podać w wątpliwość tezę o negatywnym wpływie degradacji administracyjnej na przebieg procesów ludnościowych w byłych stolicach wojewódzkich, wysuwaną wcześniej przez prawie wszystkich badaczy tego zagadnienia. Warto w tym kontekście podkreślić, że o ile wiemy, w swoich analizach nie uwzględniali oni jednak wpływu omawianych wyżej przeszacowań GUS.

Zatem za narodziny „mitu" o wyjątkowej skali depopulacji byłych miast wojewódzkich w znacznej mierze odpowiada „błąd rachunkowy". Przywodzi to na myśl historię z przesuniętym przecinkiem, który doprowadził do powstania legendy o niezwykłych zdrowotnych właściwościach szpinaku. Z tym że w drugim przypadku pomyłka przyczyniła się co najwyżej do wzrostu spożycia zielonego warzywa i stworzenia postaci mężnie prężącego muskuły Popeye'a, natomiast kwestia postrzegania byłych stolic jako miejsc wyjątkowo tracących mieszkańców, jak się zdaje, ma skutki znacznie poważniejsze. Wzmacnia ona bowiem przekonanie, że miasta te są „przegranymi" reformy, że zostały w jej wyniku „skrzywdzone", a w bardziej generalnym ujęciu – że rozwój lub regres danego układu lokalnego zależy przede wszystkim od decyzji podejmowanych na zewnątrz tego układu.

Dyskusja i wnioski z przeprowadzonych analiz

Porównanie naszych wyników z jednoznacznymi konkluzjami dotyczącymi reformy z 1975 r. nie pozostawia wątpliwości, że jej wpływ na rozwój miast zmieniających status administracyjny (w tym przypadku: zyskujących status stolic województw) był znacznie większy niż w przypadku konsekwencji reformy przeprowadzonej w 1999 r.

Z czego wynika ta różnica między skutkami obu reform? Wydaje się, że najważniejszym czynnikiem jest zmiana modelu gospodarki, jaka dokonała się między 1975 i 1999 r. W latach 70. XX w. zdecydowanie dominującą rolę odgrywał sektor publiczny z niewielkim tylko marginesem gospodarki prywatnej. W końcowych latach XX w. polska gospodarka funkcjonowała natomiast przede wszystkim dzięki sektorowi prywatnemu. Jak zwracaliśmy uwagę już w pierwszej części artykułu, liczni autorzy podkreślali, że większa rola sektora publicznego w gospodarce wzmacnia związek między rozwojem miast i ich pozycją administracyjną (m.in. Carroll, Meyer 1982; Turner, Turner 2011; Kim, Law 2016). Wydaje się, że pamięć istotnych konsekwencji reformy przeprowadzonej w 1975 r. dla rozwoju miast miała wpływ na obecne w opinii publicznej automatyczne założenie analogicznego (tym razem negatywnego) oddziaływania reformy z roku 1999. Przekonanie to ignorowało znaczenie wspomnianych wyżej różnic modelu gospodarczego w trakcie obu przemian i w latach po nich następujących. Ten pogląd dodatkowo umacniany był przez niekorzystne dla rozwoju miast wydarzenia i trendy gospodarcze, niemające wprawdzie związku z reformą podziału terytorialnego, ale występujące w podobnym czasie. Można tu wspomnieć zarówno o wydarzeniach

[17] Wagę tego czynnika przybliżają analizy Szymańskiej (2017) oraz Szymańskiej i Michalskiego (2019), w których autorzy przyglądali się wzorcom demograficznych zmian w byłych stolicach wojewódzkich. Jak pokazują, w większości przypadków analiza miast w granicach administracyjnych wskazywała na ich regres ludnościowy po 1998 r. Uwzględnienie szerszych obszarów funkcjonalnych (miasto + powiązany z nim obszar wpływów demograficznych) wyraźnie zmieniało ten obraz – mniej więcej połowa takich układów odnotowywała spadek, druga połowa zaś wzrost liczby ludności w okresie następującym po reformie administracyjnej 1998 r.

specyficznych dla niektórych miast, takich jak zamykanie kopalń w Wałbrzychu, jak i bardziej ogólnych związanych ze spowolnieniem wzrostu gospodarczego na przełomie XX i XXI w.

Ponadto tylko formalne kompetencje władz wojewódzkich w latach 70. XX w. były niskie. Ówczesny system zakładał ścisłe hierarchiczne podporządkowanie administracji szczeblowi centralnemu, wykluczając istnienie autonomicznego samorządu terytorialnego. Natomiast w praktyce wiele ważnych decyzji, zwłaszcza tych odnoszących się do inwestycji, podejmowanych było na szczeblu regionalnym. A realizacja pokaźnych projektów na terenie stolic nowo powstałych województw była często ambicją wojewodów, którzy podejmowali starania o zapewnienie odpowiednich środków finansowych i materiałów (te ostatnie miały szczególne znaczenie w warunkach gospodarki niedoboru). Oczywiście autonomia polityczna samorządów wojewódzkich stworzonych przez reformę z 1999 r. była nieporównanie większa. Trzeba jednak pamiętać, że nowy szczebel regionalny był na początku stosunkowo słaby – np. w porównaniu z samorządem gminnym – zarówno w wymiarze funkcjonalnym, jak i finansowym. Dopiero w późniejszych latach, szczególnie po 2007 r., faktyczna siła i możliwości działania władz wojewódzkich zdecydowanie się zwiększyły, przede wszystkim w wyniku istotnej roli powierzonej im w realizacji polityki regionalnej z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Tak więc nawet gdyby władze wojewódzkie chciały działać na rzecz wzmocnienia pozycji swoich miast stołecznych, ich możliwości realizacji znaczących projektów w tym zakresie były w pierwszych latach po reformie bardzo ograniczone. Dodać należy, że nawet współcześnie alokacja środków z Regionalnych Programów Operacyjnych, poza nielicznymi wyjątkami, nie wskazuje na faworyzowanie stolic regionalnych, a w niektórych województwach można wręcz mówić o preferowaniu terenów bardziej peryferyjnie położonych[18] (por. Swianiewicz i in. 2010).

Te dość jednoznaczne wyniki trzeba jednak opatrzyć dodatkowym komentarzem nakazującym pewną ostrożność w stosunku do kategoryczności ostatecznych wniosków. Jak podkreślaliśmy, nie udało się przeprowadzić testów dla wszystkich miast tracących status miast wojewódzkich. Badając skutki reformy przeprowadzonej w 1999 r., ograniczyliśmy się do wpływu na miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców. Tymczasem z analiz przeprowadzonych dla reformy z 1975 r. wynika, że zmiana statusu administracyjnego była szczególnie istotna dla miast mniejszych, podczas gdy dla większych znaczenie zmiany było bardziej ograniczone. Opierając się na założeniu o symetryczności (lustrzanym odbiciu) zmiany polegającej na podniesieniu i obniżeniu statusu administracyjnego, powinniśmy zatem oczekiwać, że reforma przeprowadzona w roku 1999 miała większe znaczenie negatywne dla najmniejszych stolic województw, takich jak np. Sieradz, Ciechanów, Skierniewice czy Suwałki. Posługując się przyjętymi kryteriami doboru porównywanych grup, nie byliśmy w stanie tego sprawdzić ponad wszelką wątpliwość. Zagadnienie to pozostaje do dokładniejszego zbadania za pomocą jakichś innych niż zastosowane w niniejszym artykule metod. Wydaje się jednak, że uniwersalność naszych wniosków dotyczących skutków reformy przeprowadzonej w 1999 r. uprawdopodobniają wyniki Sokołowskiego (2011), który wskazywał, że spadek centralności na przełomie XX i XXI w. zaznaczył się szczególnie silnie wśród największych dawnych ośrodków wojewódzkich, stąd i gospodarczy efekt utraconej stołeczności powinien być w nich bardziej widoczny.

Niniejszy artykuł wypełnia częściowo zaobserwowaną w przeglądzie literatury lukę odnoszącą się do empirycznych studiów na temat wpływu regionalnej stołeczności na rozwój miast w warunkach państwa unitarnego. Wskazuje, że nie można jednoznacznie powiedzieć, czy funkcja stołeczna ma w tym zakresie istotne znaczenie. Odpowiedź na to pytanie zależy bowiem m.in. od warunków, w jakich przeprowadzana jest reforma, a w szczególności od roli sektora publicznego w gospodarce i podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji.

Ciekawym i zyskującym na popularności trendem w badaniach wpływu zmian administracyjnych na procesy rozwojowe w skali lokalnej jest wykorzystywanie w tym celu danych teledetekcyjnych. W tym nurcie obrazy dzienne służą wyznaczaniu zasięgów funkcjonalnych miast (por. Kayode, Atobatele 2019), intensywność świateł nocnych jest zaś traktowana jako przybliżenie aktywności

[18] Wprawdzie Churski i in. (2016) wskazują na wyższe środki z funduszy unijnych pozyskiwane przez miasta wojewódzkie, ale przewaga ta wynika z alokacji dotacji pochodzących z programów operacyjnych zarządzanych na poziomie krajowym (a nie regionalnym). Rozkład ten nie musi więc być pochodną większej siły lobbingowej stolic województw, bardziej zaś charakteru inwestycji finansowanych z tych źródeł i obiektywnej roli miast w strukturze osadniczej kraju.

gospodarczej w ramach tych granic (Bai, Jia 2020; Bluhm i in. 2021). Uwzględnienie takich informacji byłoby z pewnością interesującym rozszerzeniem prowadzonych w niniejszym artykule analiz. W polskiej literaturze akademickiej do badania pokrewnych zagadnień wpływu peryferyjności położenia (w pobliżu granic województw) zbliżone metody wykorzystywali Myck i Najsztub (2020), ale ich zastosowanie do badania wpływu stołeczności regionalnej mogłoby dodatkowo wzmocnić konkluzje wynikające z dotychczasowych studiów.

Literatura

Abadie, A., 2005, „Semiparametric difference-in-differences estimators", *Review of Economic Studies*, t. 72, nr 1, s. 1–19.

Ades, A.F., Glaeser, E.L., 1995, „Trade and circus: Explaining urban giants", *Quarterly Journal of Economics*, t. 110, nr 1, s. 195–227.

Albalate, D., Bel, G., Mazaira-Font, F.A., 2022, „Geography and regional economic growth: The high cost of deviating from nature", *Journal of Regional Science*, t. 62, nr 2, s. 360–388.

Analiza sytuacji byłych miast wojewódzkich, 2000, ekspertyza na zlecenie Rady Ministrów, przyjęta w dniu 8 lutego 2000 r., Warszawa: Rządowe Centrum Studiów Strategicznych.

Bagiński, E., 1988, „Fenomen nowych miast wojewódzkich w sieci osiedleńczej kraju", w: B. Jałowiecki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce* (s. 75–90), Warszawa: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Bagiński, E., 2006, „Etapy rozwoju demograficznego byłych miast wojewódzkich w latach 1975–2003", w: J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast* (s. 415–426), Opole: Uniwersytet Opolski.

Bai, Y., Jia, R., 2020, „The economic consequences of political hierarchy: Evidence from regime changes in China AD 1000–2000", *NBER Working Paper*, nr 26652.

Bartoszewicz, M., Chruściel, M., Matura, B., Matyja, R., Mącarz, D., Pluta, M., Wołek, A., 2017, „Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r. Próba bilansu", w: A. Wołek (red.), *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej* (s. 26–177), Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.

Becker, S.O., Heblich, S., Sturm, D.M., 2021, „The impact of public employment: Evidence from Bonn", *Journal of Urban Economics*, t. 122, 103291.

Bluhm, R., Lessmann, C., Schaudt, P., 2021, „The political geography of cities", *CESifo Working Paper*, nr 9376, Munich: Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo).

Bradley, S., 2000, „Mr Howard goes to Sydney – Is it goodbye Canberra?", *The Age*, 11 grudnia.

Campbell, S., 2000, *Cold War Metropolis: The Fall and Rebirth of Berlin as a World City*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Caroll, G.R., Meyer, J.W., 1982, „Capital cities in the American urban system: The impact of state expansion", *American Journal of Sociology*, t. 88, nr 3, s. 565–578.

Chistaller, W., 1933, *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Jena: Gustav Fischer (tłum. fragm. P. Eberhard, w: W. Christaller, 1962, „Ośrodki centralne w południowych Niemczech", *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej IGiPZ PAN*, z. 1, s. 1–72).

Churski, P., Perdał, R., Herodowicz, T., 2016, „Can a biggie get more? The role of regional centres in the process of absorption of European funds in Polish voivodeships", *Europa XXI*, t. 30, s. 59–76.

Cochrane, A., 2006, „Making up meanings in a capital city power, memory and monuments in Berlin", *European Urban and Regional Studies*, t. 13, nr 1, s. 5–24.

Dahis, R., Szerman, Ch., 2021, „Development via administrative redistricting: Evidence from Brazil", SSRN, https://ssrn.com/abstract=3125757 (dostęp: 22.03.2022).

Dascher, K., 2000, „Are politics and geography related? Evidence from a cross-section of capital cities", *Public Choice*, t. 105, nr 3–4, s. 373–392.

Dascher, K., 2004, „County capital cities, county public finance and county economic geography", *Economics of Governance*, t. 5, s. 213–233.

Domański, R., 2006, *Gospodarka przestrzenna: podstawy teoretyczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Dziemianowicz, W., 2000a, „Warszawskie przedsiębiorstwa w procesie globalizacji", w: A. Kukliński, J. Kołodziejski, T. Markowski, W. Dziemianowicz (red.), *Globalizacja polskich metropolii* (s. 282–311), Warszawa: Oficyna Wydawnicza Rewasz.

Dziemianowicz, W., 2000b, *Byłe stolice województw w rok po reformie*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Frick, S.A., Rodríguez-Pose, A., 2018, „Big or small cities? On city size and economic growth", *Growth and Change*, t. 49, nr 3, s. 4–32.

Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A., 2013, „Human capital and regional development", *The Quarterly Journal of Economics*, t. 128, nr 1, s. 105–164.

Gordon, D., 2006, *Planning Twentieth Century Capital Cities*, London–New York: Routledge.

Gorzelak, G., 1979, „Dobór zmiennych w statystycznej analizie porównawczej – metody (I)", *Wiadomości Statystyczne*, nr 3, s. 17–21.

Gorzelak, G., 1995, *Transformacja systemowa a restrukturyzacja regionalna*, Warszawa: Jan Jacek Swianiewicz.

Gorzelak, G., Smętkowski M., 2019, „Rozwój regionalny, polityka regionalna", raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-for-rozwoj-regionalny-polityka-regionalna (dostęp: 25.01.2019).

Hall, C.M., 2002, „Tourism in capital cities", *Tourism: An International Interdisciplinary Journal*, t. 50, nr 3, s. 235–248.

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", *Growth and Change*, t. 49, nr 1, s. 33–54.

Hellwig, Z., 1968, „Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału kajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr", *Przegląd Statystyczny*, nr 4, s. 307–327.

Jacobs, J., 1984, *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York: Random House.

Jałowiecki, B., 1983, „Ocena stanu systemu osadniczego w kraju", w: *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*, „Biuletyn KPZK PAN", z. 123.

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

Kayode, J.S., Atobatele, R.E., 2019, „Change in administrative status, urban growth, and land use/cover in medium-sized African city", *Human Geographies – Journal of Studies and Research in Human Geography*, t. 13, nr 1, s. 5–22.

Kim, S., Law, M.T., 2016, „Political centralization, federalism and urban development: Evidence from U.S. and Canadian capital cities", *Social Science History*, t. 40, nr 1, s. 121–146.

Kisiała, W., 2017, „Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast", *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 477, s. 117–126.

Komorowski, J.W., 2012, „Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce – zróżnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku", *Studia Miejskie*, nr 8, s. 9–24.

Krippner, J., 1993, *Folgen des Verlusts von verordneter Zentralitat in kleineren Versorgungsorten des landlichen Raums – eine Bilanz der Kreisgebietsreformen am Beispiel Franken*, Bamberg: Bamberger Geographische Schriften, Sonderfolge, 4.

Kropiwnicki, J., 2001, List Jerzego Kropiwnickiego do Alicji Grześkowiak (Marszałek Senatu RP) z dnia 7 marca 2001 r., http://ww2.senat.pl/k4/dok/sten/oswiad/Kruszews/7403oa.htm, dostęp: 11.10.2016.

Krugman, P., 1996, „Urban concentration: The role of increasing returns and transport costs", *International Regional Science Review*, t. 19, nr 1–2, s. 5–30.

Krysiński, D., 2013, „Wszystko, co złe, to reforma. O utracie statusu miasta wojewódzkiego w dyskursie kaliszan", *Przegląd Socjologiczny*, nr 4, s. 25–42.

Krysiński, D., 2014, „Status wojewódzki miasta jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego. Analiza na przykładzie polskich miast", w: A. Przybyłka (red.), *Polityka gospodarcza i społeczna – wybrane zagadnienia*, Kraków: Wydawnictwo AT.

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*, t. 61, nr 2, s. 25–50.

Lea, L.J.C., 2005, „Urban administrative restructuring, changing scale relations and local government development in China", *Political Geography*, t. 24, nr 4, s. 277–297.

Łukomska J., 2011, „Byłe stolice województw 10 lat po reformie", w: W. Dziemianowicz, J. Szlachta, K. Szmigiel-Rawska (red.), *Subregionalne bieguny wzrostu* (s. 59–70), Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.

Meyer, B., 1995, „Natural and quasi-natural experiments in economics", *Journal of Business and Economic Statistics*, t. 13, nr 2, s. 151–162.

Migała-Warchoł, A., Sobolewski, M., 2015, „Analiza poziomu życia w miastach na prawach powiatu w latach 2003–2012", *Humanities and Social Sciences*, t. 22, nr 3, s. 57–68.

Myck, M., Najsztub, M., 2020, „Implications of the Polish 1999 administrative reform for regional socio-economic development", *Economics of Transition and Institutional Change*, t. 28, nr 4, s. 559–579.

Nowacka, E.J., 1997, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.

Pearce, D., 2007, „Capital city tourism: Perspectives from Wellington", *Journal of Travel and Tourism Marketin*g, t. 22, nr 3–4, s. 7–20.

Polèse, M., 2015, „The resilient city: On the determinants of successful urban economies", w: R. Paddison, T. Hutton (red.), *Cities and Economic Change. Restructuring and Dislocation in the Global Metropolis* (s. 145–162), London: SAGE Publications.

Polèse, M., Denis-Jacob, J., 2010, „Changes at the top: A cross-country examination over the 20th century of the rise (and fall) in rank of the top cities in national urban hierarchies", *Urban Studies*, t. 47, nr 9, s. 1843–1860.

Potocki, J., Babczuk A., 2016, „Wybrane aspekty marginalizacji dawnych miast wojewódzkich", http://docplayer.pl/16695259-Wybrane-aspekty-marginalizacji-dawnych-miast-wojewodzkich.html (dostęp: 12.11.2020).

Prawelska-Skrzypek, G., 1992, „Zmiany przynależności administracyjnej i rangi miast w opinii ich mieszkańców", *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica*, nr 17, s. 215–221.

Problematyka podziału terytorialnego kraju, 1974, „Biuletyn KPZK PAN", z. 83.

Przybyła, K., Kachniarz, M., Hełdak, M., 2018, „The impact of administrative reform on labour market transformations in large Polish cities", *Sustainability*, t. 10, nr 8, s. 1–15.

Przybyła, K., Kachniarz, M., Kulczyk-Dynowska, A., Ramsey, D., 2019, „The impact of changes in administrative status on the tourist functions of cities: A case study from Poland", *Economic Research – Ekonomska Istraživanja*, t. 32, nr 1, s. 578–603.

Reichart, T., 1993, *Städte ohne Wettbewerb*, Bern: Haupt.

„Rocznik Statystyczny", 1993, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

„Rocznik Statystyczny Miast", 1980, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Schlüter, T., 2014, „The spatial dimension of labour markets: An investigation of economic inequalities and a local employment shock", praca doktorska, The London School of Economics and Political Science.

Slack, E., Chattopadhyay, R., 2009, „Comparative conclusions", w: E. Slack, R. Chattopadhyay (red.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (s. 292–327), Montreal: McGill-Queen's University Press.

Sokołowski, D., 2006, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Sokołowski, D., 2011, „Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji", w: B. Namyślak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych* (s. 11–32), Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.

Sombart, W., 1928, *Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart*, München: Duncker & Humblot.

Springer, F., 2016, *Miasto Archipelag. Polska mniejszych miast*, Kraków: Wydawnictwo Karakter.

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*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Szmytkie, R., 2006, „Sytuacja społeczno-ekonomiczna byłych miast wojewódzkich", w: J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Kierunki przekształceń struktury gospodarczej i społeczno-demograficznej miast* (s. 99–110), Opole: Uniwersytet Opolski.

Szukalski, P., 2018, „Rozwój demograficzny dawnych i obecnych stolic województw", *Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny*, nr 7.

Szymańska, W., 2014, „Funkcja administracyjna miasta i jej związek z rynkiem pracy (przykład miast Pomorza)", w: W. Szymańska (red.), *Elementy rozwoju społecznego regionów nadmorskich* (s. 25–45),

Gdańsk–Pelplin: Uniwersytet Gdański, Katedra Geografii Rozwoju Regionalnego – Wydawnictwo „Bernardinum".
Szymańska, W., 2015, „The role of the administrative functions in the development of the city in Poland (by example of degraded towns)", w: W. Szymańska (red.), *Regional Development and Public Administration in the Context of General Tendencies of XXI Century*, Słupsk–Kharkiw: Publishing House „ADNDU".
Szymańska, W., 2017, „Czynniki zmian ludnościowych i ich związek z utratą funkcji administracyjnej w byłych miastach wojewódzkich na Pomorzu", w: R. Anisiewicz, M. Połoma, M. Tarkowski (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w perspektywie geograficznej* (s. 150–170), Gdańsk–Pelplin: Uniwersytet Gdański, Katedra Geografii Rozwoju Regionalnego – Wydawnictwo „Bernardinum".
Szymańska, W., Michalski, T., 2019, „Population changes in former voivodeship cities in Poland in the context of suburbanization processes and loss of the administrative function", *Environmental and Socio-economic Studies*, t. 7, nr 3, s. 66–78.
Śleszyński, P., 2005, „Różnice liczby ludności ujawnione w Narodowym Spisie Powszechnym 2002", *Przegląd Geograficzny*, nr 77(2), s. 193–212.
Tarkowski, J., 1983, „Władze terenowe po reformie", w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu. Studium dwu województw* (s. 23–76), Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
Turner, S.C., Turner, R.N., 2011, „Capital cities: A special case in urban development", *The Annals of Regional Science*, t. 46, nr 1, s. 19–35.
Vries de, M., Sobis, I., 2018, „Trust in local administration: A comparative study between capitals and non-capital cities in Europe", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, t. 11, nr 1, s. 209–228.
Walkiewicz, D., 2006, *Przemiany struktury funkcjonalnej miast wojewódzkich w latach 1975–1995*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
Wilk, W., 2004, „The effect of changes in administrative division on the economic position of the largest cities in Poland", *Miscelanea Geographica*, t. 11, s. 241–247.
Zaborowski, Ł., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Zagożdżon, A., 1983, „Rola procesów industrializacji i urbanizacji w bieżącym i perspektywicznym funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej", w: *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski*, „Biuletyn KPZK PAN", z. 123.
Zmiany administracyjne miast 1946–1984, 1985, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.