

<https://doi.org/10.18778/0208-600X.52.02>

Dawid Krysiński*

STATUS WOJEWÓDZKI MIASTA JAKO CZYNNIK WZROSTU W DOBIE POSTINDUSTRIALNEJ

Abstrakt: Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy – w odniesieniu do polskich miast – status wojewódzki wciąż może stanowić jedno ze skutecznych źródeł wzrostu lokalnej gospodarki? Autor odwołuje się w swoich analizach do założenia, że wspomniany status oznacza obecność na terenie miasta instytucji regionalnych prowadzących samodzielną politykę, która może prowadzić do uprzywilejowanej pozycji miast wojewódzkich w zakresie dostępu do środków finansowych, jakimi dysponują wspomniane instytucje, a także w kontekście budowy atrakcyjności miasta dla biznesu (poprzez sprawne wydawanie decyzji administracyjnych i wysokie kwalifikacje kadr urzędniczych). Identyfikuje też rolę miast o zróżnicowanym statusie administracyjnym w dokumentach strategicznych rangi krajowej, podkreślając, iż może się to przekładać na sposób rozdzielania zasobów rozwojowych przez instytucje centralne. Następnie dokonuje analizy statystycznej opartej na wybranych wskaźnikach wzrostu gospodarczego, porównując kondycję gospodarczą dwóch miast postwojewódzkich (Kalisza i Legnicy) oraz dwóch ośrodków wojewódzkich (Opola i Zielonej Góry). W konkluzjach sugeruje zaś, że status wojewódzki może być funkcjonalny dla Opola i Zielonej Góry (jako miast wojewódzkich) głównie w kontekście atrakcyjności dla biznesu; nie odgrywa on natomiast istotnej roli w procesie rozdzielania zasobów, jakimi dysponują instytucje wojewódzkie oraz centralne.

Słowa kluczowe: podział terytorialny, reforma administracyjna, status wojewódzki, wzrost gospodarczy miast.

1. Wprowadzenie

Przekształcenia gospodarcze związane z transformacją ustrojową i podążająca za tym zmiana pozycji branż wytwórczych nie pozostały bez wpływu na kondycję lokalnych gospodarek. Likwidacja zakładów pracy prowadziła nie tylko do wzrostu bezrobocia, ale sprawiała też, iż władze lokalne zostały pozbawione

* Mgr, Zakład Socjologii Miasta i Wsi, Instytut Socjologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Wrocławski, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław, dawid.krysinski@wp.pl.

wsparcia ze strony przedsiębiorstw przy realizacji szeregu inwestycji (co z kolei było powszechną praktyką przed 1989 r.). Konsekwencje transformacji postawiły więc polskie miasta przed koniecznością poszukiwania nowych ścieżek wzrostu, które byłyby zgodne ze specyfiką współczesnej fazy kapitalizmu – naznaczonej przesunięciem mniej dochodowej działalności wytwórczej do krajów o niższych kosztach produkcji oraz maksymalizacją zysków z innowacyjności i obiegu informacji (Błaaszczyk 2013, Canzaneli 2001). Praktyki samorządowców miałyby się zatem koncentrować na przechwytywaniu odtwórczej aktywności produkcyjnej przesuwanej z krajów zachodnich w regiony o niższych kosztach wytwarzania, jak i na próbie pozyskiwania kapitału o charakterze postfordowskim, gdzie wiodącą rolę pełni innowacyjność i kreatywność. Niekiedy jednak w obliczu trudności z uzyskaniem przewagi konkurencyjnej (czy to z racji braku infrastruktury, czy to z powodu nieadekwatnych kwalifikacji kadr) władze lokalne skłonne są do uruchamiania alternatywnych źródeł wzrostu, które wykraczają poza dychotomię opartą na kategoriach fordyzmu i postfordyzmu. Są to m.in. instrumenty o proveniencji prekapitalistycznej, które ujawniły swą przydatność już w dobie centralizmu państwowego przed 1989 r. Należy do nich między innymi dążenie do pozyskiwania zasobów pro wzrostowych z różnorodnych instytucjach państwowych (wojewódzkich lub centralnych) na skutek lobbingu (Kłopot, Wojtaś 1990). Wiąże się z tym przekonanie, że wzrostowi sprzyja obecność na terenie miasta wspomnianych instytucji, co miałoby ułatwiać samorządowcom nawiązywanie nieformalnych kontaktów i przechwytywanie owych zasobów. Myślenie to wywodzi się w dużej mierze ze specyfiki socjalistycznego ustroju administracyjnego, któremu obca była idea samorządności i podmiotowości struktur lokalnych. Polityka lokalna była wówczas ukierunkowana na pozyskiwanie zasobów rozwojowych z instytucji publicznych o randze wojewódzkiej, a beneficjentem ówczesnych rozwiązań okazywały się ośrodki, na terenie których ulokowane były siedziby władz wojewódzkich. Przed rozpoczęciem cyklu reform samorządowych stwierdzono bowiem, iż miasta wojewódzkie – posiadając na swoim terenie bogatszy zestaw instytucji publicznych niż ośrodki pozbawione tego statusu – miały większe szanse wzrostu aniżeli ośrodki gminne (Tarkowski 1994). I choć reformy ustrojowe zapoczątkowane w 1990 r. ograniczyły zakres uprawnień instytucji wojewódzkich, a także doprowadziły do zmniejszenia liczby samych stolic województw, to jednak wśród elit lokalnych wciąż obecne jest przekonanie o funkcjonalności statusu wojewódzkiego (i związanej z nim obecności na terenie miasta różnorodnych instytucji) (Krysiński 2013). Celem niniejszego artykułu jest więc próba ustalenia, czy – w odniesieniu do polskich miast – ranga wojewódzka wciąż może stanowić jedno ze skutecznych źródeł wzrostu lokalnej gospodarki? Próba odpowiedzi na niniejsze pytanie zostanie sformułowana na podstawie porównania dynamiki wzrostu miast wojewódzkich i postwojewódzkich o podobnym profilu społeczno-gospodarczym, lecz odmiennym zakresie instytucji (na korzyść ośrodków wojewódzkich) mogących sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. Porównanie to będzie jednak poprzedzone próbą usystematy-

zowania funkcjonalnej roli statusu wojewódzkiego, która może wykraczać poza zasygnalizowane już zjawisko lobbingu. Rozważaniom tym towarzyszyć będzie również opis wskaźników, na podstawie których określono dynamikę wzrostu badanych miast.

2. Status wojewódzki i jego potencjalne znaczenie w procesie wzrostu gospodarczego miasta

Wedle obowiązujących przepisów, status wojewódzki rozumieć można jako zespół instytucji publicznych, ulokowanych przeważnie w stolicy województwa i powołanych w celu realizacji – na obszarze województwa – ustawowo określonych zadań. Realizacja tych zadań polegać może na:

- a) wydawaniu decyzji administracyjnych zarówno z inicjatywy własnej, jak i na wniosek innych podmiotów, które funkcjonują na obszarze województwa,
- b) samodzielnym zamawianiu i finansowaniu usług (np. połączeń kolejowych),
- c) samodzielnym prowadzeniu inwestycji w wybranym miejscu województwa,
- d) przekazywaniu wsparcia finansowego lub rzeczowego innym podmiotom, które funkcjonują na obszarze województwa.

Skład instytucji publicznych o randze wojewódzkiej jest szeroki i rozciąga się od Urzędu Marszałkowskiego jako centrum samorządnej władzy regionalnej, poprzez instytucje od niego zależne (takie jak regionalne komitety sterujące, które odpowiadają za rozdzielanie środków unijnych czy wojewódzkie fundusze celowe), aż po komendy wojewódzkie służb włączonych do administracji zespolonej (jak na przykład straż pożarna czy policja).

Próba ustalenia roli wojewódzkich instytucji publicznych w procesie wzrostu miasta zyskuje uzasadnienie zarówno na gruncie teorii wzrostu lokalnego i regionalnego, jak i w świetle polskich rozwiązań ustrojowych. Już bowiem teorie keynesowskie podkreślały, iż wsparcie udzielane przez instytucje publiczne stanowi istotny impuls rozwojowy. Taka pomoc miałaby – zdaniem keynesistów – służyć rozbudowie infrastruktury, podnoszeniu kwalifikacji siły roboczej, promowaniu eksportu czy kreowaniu instytucji wspierających wzrost przedsiębiorczości. Także teorie wzrostu endogennego dostrzegają zasadność udzielania wsparcia publicznego w celu uruchamiania lokalnych i zarazem unikalnych zasobów zwiększających szanse wzrostu danego obszaru (Grosse 2002). Środki pochodzące z instytucji publicznych miałyby – wedle ujęć endogennych – płynąć do małych i średnich przedsiębiorstw czy organizacji zrzeszających reprezentantów różnych branż (Churski 2005, Furmankiewicz, Janc 2012). Teorie zajmujące się wzrostem gospodarczym w skali lokalnej i regionalnej niekiedy zwracają również uwagę na konieczność udzielania pomocy publicznej ze względu na rosnące

dysproporcje rozwojowe pomiędzy poszczególnymi obszarami (Juchiewicz i in. 2012). Podkreśla się bowiem, iż mechanizmy rynkowe nie są w stanie wyrównać poziomu wzrostu, a nawet prowadzą do kumulowania impulsów rozwojowych w miejscach, które uzyskały już przewagę konkurencyjną (Grosse 2002). Jeśli zatem przyjęć zaproponowaną definicję statusu wojewódzkiego, zasadne staje się badanie roli wojewódzkich instytucji publicznych w procesie generowania wzrostu społeczno-gospodarczego.

Jak już wspomniano, zainteresowanie rolą tychże instytucji wynikać może również ze specyfiki polskiego ustroju administracyjnego. Warto bowiem zauważyć, że każda agenda wojewódzka dysponuje środkami finansowymi lub rzeczowymi, które mogą zostać przekazane wnioskodawcy na mocy stosownego porozumienia czy też konkursu. Mając zatem na uwadze zarówno oficjalne (wyrażane w programach i strategiach) priorytety, jak i nieformalne elementy procesu decyzyjnego na szczeblu wojewódzkim zasadne staje się przyjrzenie, kto czerpie największe korzyści z polityki prowadzonej przez instytucje wojewódzkie. Jak zauważono wcześniej, w poprzednim, scentralizowanym ustroju administracyjnym głównym beneficjentem okazywały się stolice województw, których elity intensyfikowały nieformalne kontakty z personelem administracji wojewódzkiej, ulokowanej wszakże w tych ośrodkach. Choć cykl reform samorządowych ograniczył rolę instytucji wojewódzkich, przesuując szereg uprawnień na szczebel gminny czy powiatowy, to jednak nie wyeliminował w pełni oddziaływania tych agend na alokację środków publicznych. O ile tuż po reformie administracyjnej z 1999 r. zwracano uwagę na nikłe znaczenie samorządu wojewódzkiego w inicjowaniu procesów rozwojowych ze względu na niewielki zakres jego dochodów (Gilowska 2001), o tyle sytuacja ta uległa istotnej zmianie po wejściu Polski do Unii Europejskiej (Matyja 20011). Samorządy województw stały się bowiem depozytariuszami funduszy unijnych, które obecnie stanowią jeden z najważniejszych instrumentów wspierania przedsięwzięć prorozwojowych, inicjowanych zarówno przez podmioty prywatne, jak i instytucje samorządów lokalnych (gminnych czy powiatowych). Co jednak znamienne, reguły rozdzielania wspomnianych środków pomiędzy wnioskodawców nie są – mimo szczegółowo uregulowanych zasad – w pełni jednoznaczne. W rezultacie, tak zwane regionalne komitety sterujące posiadają pewien zakres swobody w procesie definiowania celów, zasad oceny wniosków czy też późniejszego ich rozliczania (Swianiewicz i in. 2008). Towarzyszy temu również zjawisko lobbingu prowadzonego przez podmioty zainteresowane pozyskiwaniem funduszy publicznych (Makowski 2011). Choć zatem reformy samorządowe istotnie zmieniły kształt funkcjonowania instytucji publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym, to jednak nie można wykluczyć, iż posiadanie przez miasto statusu wojewódzkiego sprzyja – dzięki występowaniu rzeczonoego lobbingu i nieformalnych reguł – przechwytywaniu większości zasobów rozwojowych przez publiczne i niepubliczne podmioty funkcjonujące na obszarze tychże stolic.

Status wojewódzki może być funkcjonalny dla procesu wzrostu także w aspekcie jakości obsługi instytucjonalnej, zapewnianej przez urzędy ulokowane w danym mieście. Chodzi tu nie tylko o łatwość dostępu do instytucji czy sprawność podejmowania decyzji administracyjnych, ale też o zakres możliwości takich agend (Dziemiąnowicz 2005). W tym kontekście rangę wojewódzką postrzegać można jako element atrakcyjności inwestycyjnej danego ośrodka, wzmacnianej dzięki obecności instytucji wojewódzkich. Jak wskazuje dyskurs kształtowany przez mieszkańców jednej z byłych stolic województw, bliskość takich urzędów stanowi istotne ułatwienie, ponieważ nadal rozstrzygają one szereg kwestii, które nie uległy decentralizacji (Krysiński 2013). Jeżeli zatem przyjąć, że status wojewódzki w oczach podmiotów niepublicznych podnosi atrakcyjność stolic wojewódzkich, to uzasadnione staje się poszukiwanie odpowiedzi na postawione pytanie badawcze.

Atrakcyjność inwestycyjna miast wojewódzkich wzrastać może również z racji kompetencji, jakimi charakteryzuje się kadra urzędnicza zatrudniona w instytucjach rangi wojewódzkiej (zarówno rządowych, jak i samorządowych). Kompetencje te rozpatrywać należy przede wszystkim przez pryzmat wiedzy i umiejętności związanych ze specyfiką wykonywanej pracy. Biorąc pod uwagę istniejące koncepcje kapitału ludzkiego i społecznego, jak i zarysowaną wcześniej kwestię lobbingu, wskazać można przynajmniej dwie potencjalne funkcje tychże umiejętności.

Po pierwsze, rzeczywistość instytucji wojewódzkich może stać się elementem świata lokalnego i zostać włączona w obieg idei oraz informacji, a także w proces wspólnego wypracowywania rozwiązań. Jak zauważa Paweł Starosta,

chodzi tutaj zarówno o projekty rozwojowe, jak i codzienne obcowanie w ramach społeczności. Wzajemne uczenie się poprzez praktykę dotyczy wszystkich partnerów włączonych w procesy kooperacji ekonomicznej i społecznej, zatem: inwestorów, mieszkańców i przedstawicieli władzy lokalnej. Przesłanką rozwoju jest zatem dopasowywanie się do siebie poprzez permanentny proces wzajemnego rozpoznawania swoich potrzeb i lepszego rozumienia formułowanych celów (2014: 14–15).

Intensyfikacja kontaktów z urzędnikami szczebla wojewódzkiego pozwala więc innym podmiotom zdobywać informacje ułatwiające podejmowanie decyzji, a „im większy poziom wiedzy w danym regionie i społeczności, tym bardziej elastyczna polityka może być zastosowana i tym większe zdolności adaptacyjne do ciągle zmieniających się warunków” (*ibidem*).

Po drugie, pracownicy instytucji współtworzą lokalne zasoby siły roboczej o wysokich kwalifikacjach, mogąc tym samym budzić zainteresowanie wśród potencjalnych inwestorów. Podnoszą oni zatem atrakcyjność danej lokalizacji, stając się przedmiotem zabiegów kapitału, który stara się umieścić w miejscu charakteryzującym się wysoką jakością siły roboczej. W takim ujęciu, wzrostowi gospodarczemu sprzyjać może już sama obecność aparatu wojewódzkiego, gdyż

gwarantuje on swoim pracownikom specyficzne, prawno-administracyjne kwalifikacje przydatne również w świecie prywatnego biznesu.

Kolejnym aspektem, który sugeruje zwrócenie uwagi na rolę instytucji wojewódzkich w procesie wzrostu gospodarczego, jest treść strategii rozwojowych rangi krajowej. Za przykład może tu służyć koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, której cel stanowi między innymi segregacja funkcjonalna poszczególnych ośrodków miejskich i sprecyzowanie roli poszczególnych miast w procesie inicjowania wzrostu społeczno-gospodarczego. Na tej podstawie wyróżnia się potencjalne metropolie (o największej dywersyfikacji funkcji i kluczowym znaczeniu w procesie generowania innowacyjnego wzrostu), miasta wojewódzkie o znaczeniu krajowym (wspierające metropolie i mające rozwijać funkcje metropolitalne), ośrodki regionalne i subregionalne (odpowiedzialne za przechwytywanie impulsów z ośrodków wyższej rangi) (KPZK 2030). Pomijając kwestię zasadności założenia o rozprzestrzenianiu się zjawisk rozwojowych od centrum ku peryferiom, należy zauważyć, iż dokument *explicite* zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia potencjału głównie ośrodków wojewódzkich. Tym samym status wojewódzki można postrzegać w kategoriach atrybutu ułatwiającego miastu dostęp do publicznych (rządowych) środków rozwojowych. Prawomocność tego mechanizmu jest zagwarantowana przez oficjalną politykę państwa, która ma być prowadzona na podstawie założeń modelu dyfuzyjnego. W ślad za tak sformułowanymi założeniami podąża kształt innych programów rozwojowych, takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. Program ten zakłada wydzielenie puli środków unijnych, które zostaną przeznaczone na inwestycje realizowane w miastach wojewódzkich oraz ich najbliższym otoczeniu. Inne ośrodki mogą zostać włączone do programu wyłącznie na mocy uchwały podjętej przez właściwe sejmiki wojewódzkie (stanowiące organy samorządu wojewódzkiego). Zarówno w przypadku KPZK 2030, jak i ZIT kluczowa okazuje się więc ranga administracyjna miasta, a nie jego aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. W ten sposób status administracyjny może – w perspektywie najbliższych kilku lat – gwarantować stolicom województw ułatwiony dostęp do zasobów rozwojowych. Choć we wcześniejszej polityce rozwojowej priorytety te nie były wyrażone wprost, nie jest wykluczone, że dzięki wspomnianym wcześniej nieformalnym ustaleniom oraz lobbingowi prowadzonemu przez podmioty publiczne i niepubliczne, miasta posiadające status wojewódzki już teraz należą do beneficjentów dotychczasowej polityki państwa i instytucji wojewódzkich.

3. Rola statusu wojewódzkiego w świetle danych statystycznych

Próbując zidentyfikować rolę statusu wojewódzkiego w procesie wzrostu gospodarczego miasta, podjęto decyzję o porównaniu kondycji gospodarczej czterech polskich ośrodków (Kalisza, Legnica, Opola i Zielonej Góry), które różnią się statusem administracyjnym, ale łączy je podobna pozycja w strukturze osad-

niczej kraju (pełnią jedynie wybrane funkcje o znaczeniu krajowym), zbliżona wielkość, a także podobny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego ich zaplecza funkcjonalnego (utożsamionego tu z otaczającymi je powiatami). Ponadto ośrodki te były w latach 1975–1998 stolicami województw i dopiero od 1999 r. część z nich została pozbawiona tego statusu. Według KPZK 2030, znajdują się one również w obszarze społeczno-gospodarczego ciężenia Wrocławia. Wybrane cechy społeczno-demograficzne badanych miast prezentuje tabela 1¹.

Tabela 1. Wybrane cechy społeczno-demograficzne badanych miast (dane za 2013 r.)

Wskaźnik	Miasto	Kalisz	Legnica	Opole	Zielona Góra
Liczba mieszkańców		103 997	101 992	120 146	118 405
Powierzchnia (w km ²)		69,0	56,0	97,0	58,0
Ludność w wieku produkcyjnym (% ogółu ludności miasta)		61,3	64,1	64,0	63,0
Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały (na 1000 ludności)		-3,5	-2,9	-2,4	0,7
Stopa bezrobocia rejestrowanego (w %)		8,3	10,3	6,9	7,8

Źródło: Statystyczne Vademecum Samorządowca GUS.

Dzięki przyjętym założeniom możliwe staje się kontrolowanie czynników, które mogą determinować tempo wzrostu społeczno-gospodarczego, choć nie są związane ze zróżnicowanym statusem administracyjnym tych ośrodków. Poszukiwanie odpowiedzi na postawione pytanie badawcze oparto na analizie wskaźników odzwierciedlających kondycję ekonomiczną miast oraz zdolność samorządów lokalnych do mobilizowania rządowych i wojewódzkich funduszy publicznych. Analizowane dane obejmują lata 1995–2012.

Za najszerszą kategorię przyjąć można ogólne dochody, na które składają się wszystkie pozostałe źródła środków finansowych. Kolejne cztery wskaźniki ekonomicznej kondycji miasta stanowią zatem składowe ogólnych dochodów, podobnie jak wskaźniki wymienione w drugiej grupie, obejmującej różne rodzaje dotacji (za składową dochodów miasta potraktować tu można zatem dotacje celowe ogółem lub – zamiennie – cztery pozostałe rodzaje dotacji, które składają się na kategorię dotacji celowych ogółem).

¹ Abstrahując od wskazanych podobieństw, można też przyjąć, że badane ośrodki reprezentują dwie grupy miast według KPZK 2030: tzw. mniejszych stolic wojewódzkich oraz postwojewódzkich ośrodków regionalnych. Analizę ograniczono jednak do czterech miast nie tylko z racji podobieństw między nimi, ale także z powodu trudności w dostępie do wybranych danych statystycznych ukazujących sytuację w pozostałych ośrodkach.

Przyglądając się zaprezentowanym na wykresie danym (rys. 2), warto zauważyć, że różnica między wysokością ogólnych dochodów miast wojewódzkich i postwojewódzkich z lat 1995–2012 nie tylko zwiększa się, ale jest też istotna statystycznie ($p = 0,014$ dla testu T przy przyjętym poziomie istotności $p < 0,05$).

Ekonomiczna kondycja miasta	Fundusze mobilizowane przez samorząd lokalny
Dochody ogółem	Dotacje celowe ogółem
Dochody z podatku od nieruchomości	Dotacje celowe na zadania własne
Dochody z podatku od osób fizycznych	Dotacje celowe na zadania zlecone
Dochody z podatku od osób prawnych	Dotacje z programów pomocowych (m.in. UE)
Liczba podmiotów gospodarczych	Dotacje z funduszy celowych

Rysunek 1. Wykaz analizowanych wskaźników

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Dochody badanych miast ogółem

Źródło: opracowanie własne.

Interpretując przedstawione na wykresie wyniki, warto jednak zwrócić uwagę, że w przypadku Zielonej Góry proveniencji procesu rozwarstwienia należy poszukiwać dopiero w 2004 r., a więc już po reformie. Natomiast w przypadku Opola proces ten nie tylko zachodzi na większą skalę, ale też rozpoczął się, gdy wszystkie analizowane miasta posiadały status wojewódzki w jego uprzedniej, obowiązującej przed 1999 r. formie. W przypadku lat 1995–1998 różnice między miastami

okazały się jednak nieistotne statystycznie zarówno na gruncie testu T ($p = 0,274$ przy poziomie istotności $p < 0,05$), który porównywał ogólne kategorie miast wojewódzkich i postwojewódzkich, jak i w przypadku testu *post-hoc* Bonferroniego, który – przy spełnionych założeniach o stosowalności jednoczynnikowej analizy wariancji – pozwolił porównać średnie między każdym z miast osobno.

Istotna statystycznie przewaga miast wojewódzkich została natomiast stwierdzona dla lat 1999–2012 (wyniki analogicznego testu T wynoszą $p = 0,001$ przy poziomie istotności $p < 0,05$, zaś wartość testu Kruskala-Wallisa rangującego każde z badanych miast osobno wynosi $p = 0,009$). Testy U Manna-Whitneya wykazały jednak, że istotną statystycznie przewagę osiąga wyłącznie Opole i dotyczy ona nie tylko Kalisza oraz Legnicy (jako miast postwojewódzkich), ale również Zielonej Góry. Biorąc zatem pod uwagę analizowaną grupę miast, należałoby zauważyć, iż ranga wojewódzka nie gwarantuje szybszego wzrostu gospodarczego, choć nie można wykluczyć, że w przypadku Opola odgrywa ona taką rolę.

Zaprezentowane rozważania warto rozszerzyć o autonomiczną analizę poszczególnych wskaźników, które składają się na ogólne dochody miasta. Zabieg ten pozwoli, po pierwsze, sprawdzić, w jakich obszarach życia gospodarczego zaznacza się przewaga Opola. Po drugie, nie można wykluczyć, że pewne istotne statystycznie różnice da się zauważyć również przy porównaniu Zielonej Góry z miastami postwojewódzkimi. Pamiętać bowiem należy, że kategoria ogólnych dochodów – z racji swojej złożoności – może zacierać rozwarstwienie zarysowujące się między miastami wojewódzkimi i postwojewódzkimi jedynie w wybranych obszarach życia gospodarczego.

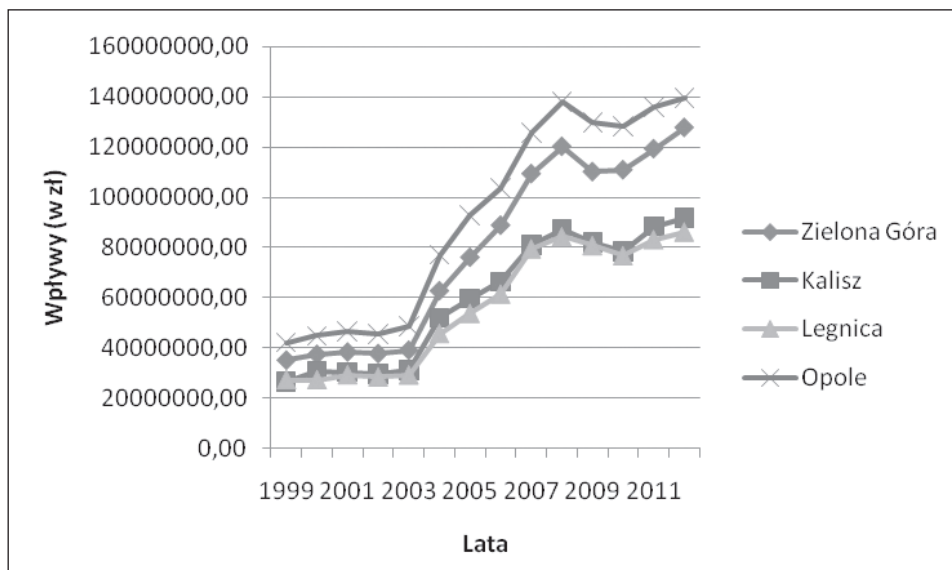
Do wskaźników, które mogą sugerować wpływ statusu wojewódzkiego na tempo wzrostu miasta, zaliczyć można wpływy do budżetu z tytułu udziału w **podatku od osób fizycznych**. Test Kurskalla-Wallisa, uzupełniony analizą par za pomocą testu U Manna-Whitneya, wykazał, że istotną statystycznie przewagę nad ośrodkami postwojewódzkimi (Kaliszem i Legnicą) zyskuje w tym wypadku wyłącznie Opole, a sytuacja ta dotyczy lat 1999–2012 (tab. 2).

Tabela 2. Różnice w dochodach z tytułu podatku od osób fizycznych w latach 1999–2012 (test Kruskalla-Wallisa)

Miasto	Średnia ranga
Zielona Góra	31,860
Kalisz	23,500
Legnica	20,860
Opole	37,790
Statystyki testu	
Chi-kwadrat	9,521
df	3,000
Istotność asymptotyczna	,023

Źródło: opracowanie własne.

W latach 1995–1999 nie stwierdzono istotnych statystycznie różnic między badanymi miastami (test *post-hoc* Bonferroniego). Prymat Opola zauważalny jest więc w okresie następującym po reformie administracyjnej, co może sugerować, że rola stolicy wojewódzkiej wciąż zapewnia miastu profity. Pewna przewaga zarysowuje się również w przypadku Zielonej Góry, jednak – jak dotąd – nie jest ona istotna statystycznie, choć wykazuje tendencję rosnącą (rys. 3).



Rysunek 3. Wpływy do budżetów miast z tytułu podatku od osób fizycznych w latach 1999–2012

Źródło: opracowanie własne.

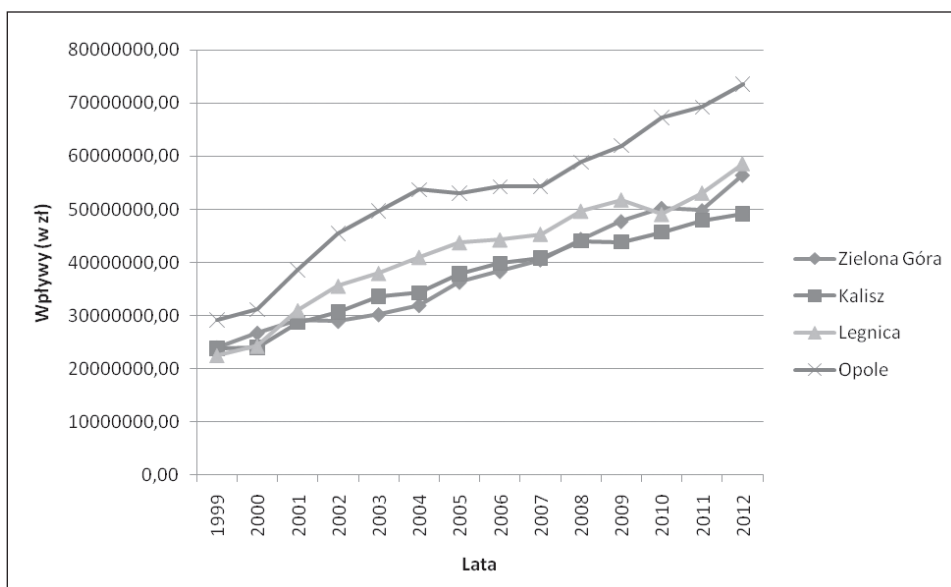
Stolica województwa opolskiego jako jedyna zyskuje istotną statystycznie przewagę także w przypadku wpływów z **podatku od nieruchomości**, przy czym – na gruncie analizy wariancji uzupełnionej testem *post-hoc* Bonferroniego – przewaga ta zarysowuje się wyłącznie w odniesieniu do Kalisza i Zielonej Góry (na korzyść Opola) (tab. 3). Zwraca więc uwagę przypadek Legnicy, która uzyskuje wpływy mniejsze niż Opole, ale różnica ta nie jest na tyle duża, by okazała się istotna ze statystycznego punktu widzenia. Jednocześnie warto podkreślić, że Zielona Góra, mimo posiadanej rangi wojewódzkiej, nie zyskuje istotnej statystycznie przewagi nad miastami postwojewódzkimi, a wpływy z tytułu omawianego podatku są w przypadku tego miasta najniższe (sumarycznie dla całego badanego okresu).

Jeśli, zgodnie z przyjętymi założeniami, wpływy z podatku PIT oraz podatku od nieruchomości obrazują kondycję gospodarczą miasta, to na podstawie zaprezentowanych danych nie można całkowicie wykluczyć wpływu statusu wojewódzkiego na tempo wzrostu gospodarczego, przynajmniej w odniesieniu

Tabela 3. Różnice w dochodach z tytułu podatku od nieruchomości w latach 1999–2012 (test Bonferroni)

Miasto	Różnica średnich	Błąd standardowy	Istotność	95% przedział ufności		
				dolna granica	górna granica	
Opole	Zielona Góra	1 4656 671,42857	4 097 268,59194	,005	3 418 059,5447	25 895 283,3125
	Kalisz	1 543 4365,50214	4 097 268,59194	,003	4 195 753,6183	26 672 977,3860
	Legnica	10 886 015,28071	4 097 268,59194	,063	-352 596,6032	22 124 627,1646

Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 4.** Wpływy do budżetów miast z tytułu podatku od nieruchomości w latach 1999–2012

Źródło: opracowanie własne.

do wybranych miast wojewódzkich (Opole). Ranga wojewódzka nie zawsze jednak gwarantuje szybszy wzrost gospodarczy, co częściowo obrazuje przykład Zielonej Góry. Jeżeli zatem nawet przyjąć, iż status wojewódzki może stanowić dodatkowy impuls wzrostu, to jednocześnie trzeba podkreślić, iż prawdopodobne jest także występowanie innych czynników, które zacierają wpływ tegoż statusu, różnicując sytuację ośrodków należących do jednej kategorii (miast wojewódzkich lub postwojewódzkich) lub – w wyjątkowych sytuacjach – zbliżają do siebie miasta o różnym statusie administracyjnym. Być może zatem na status wojewódzki można spojrzeć w kategoriach dodatkowej szansy, która niekiedy pozwala osiągać wybranym miastom przewagę, ale jedynie wspólnie z innymi czynnikami.

Zaprezentowane tu dane empiryczne nie pozwalają jednak na rozstrzygnięcie tej kwestii, a wyróżniające się tempo wzrostu gospodarczego Opola może stanowić efekt procesów niezwiązanych ze statusem administracyjnym.

Wśród analizowanych czynników interesujący przypadek stanowią sumy pieniężne pozyskiwane przez badane miasta z **programów unijnych i przedakcesyjnych**. Choć Opole i Zielona Góra zdobywają – sumarycznie – więcej środków z programów finansowanych przez Unię Europejską, aniżeli Kalisz i Legnica, to jednak należy zwrócić uwagę, że sytuacja ta utrzymuje się od początku badanego okresu. Zdiagnozowana przewaga pojawiła się zatem nie tylko przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, ale też przed reformą administracyjną, kiedy to wszystkie badane ośrodki posiadały status wojewódzki. Likwidacja niektórych województw, a także ulokowanie w samorządach wojewódzkich organów opiniujących wnioski unijne nie przyczyniły się zatem do zwiększenia dysproporcji między Kaliszem i Legnicą z jednej strony a Opolem i Zieloną Górą z drugiej.

Z kolei wpływy do budżetów z tytułu **podatku od osób prawnych oraz liczba firm** funkcjonujących na obszarze badanych miast wskazują, że różnica między ośrodkami o różnych statusach administracyjnych jest istotna statystycznie przede wszystkim na gruncie testu T, który porównuje ogólne kategorie ośrodków wojewódzkich i postwojewódzkich. Zastosowanie bardziej szczegółowych analiz komplikuje obraz, co wymaga poczynienia dodatkowych komentarzy.

W przypadku **liczby firm** wspomniany test T daje istotne statystycznie różnice we wszystkich kategoriach przedsiębiorstw (małych, średnich i dużych, gdzie p oscyluje w granicach 0,01 przy poziomie istotności $p < 0,05$). Należy jednak dodać, że testy statystyczne porównujące każde z miast osobno² pokazują, iż istotne statystycznie zróżnicowanie występuje zarówno wewnątrz grup miast wojewódzkich i postwojewódzkich, jak i między ośrodkami należącymi do różnych grup. Wyjątki, w przypadku których nie odnotowano istotnych statystycznie różnic, stanowią:

- w kategorii małych firm (do 9 pracowników) para: Zielona Góra i Legnica ($p=0,120$),
- w kategorii średnich firm (10–49 pracowników) pary: Zielona Góra i Opole (średnie rangi według testu Kruskalla-Wallisa wynoszą odpowiednio: 33,82 i 28,36) oraz Opole i Kalisz (średnie rangi: 28,36 i 21,82).

Istotne statystycznie zróżnicowanie wewnątrz grup miast wojewódzkich i postwojewódzkich, jak i brak takowej istotności w przypadku porównań między wybranymi ośrodkami wojewódzkimi i postwojewódzkimi sugeruje, iż atrakcyjność badanych miast dla biznesu bywa zbliżona, a ewentualne zróżnicowanie liczby podmiotów gospodarczych może wynikać z innych czynników, które nie są związane z rangą administracyjną.

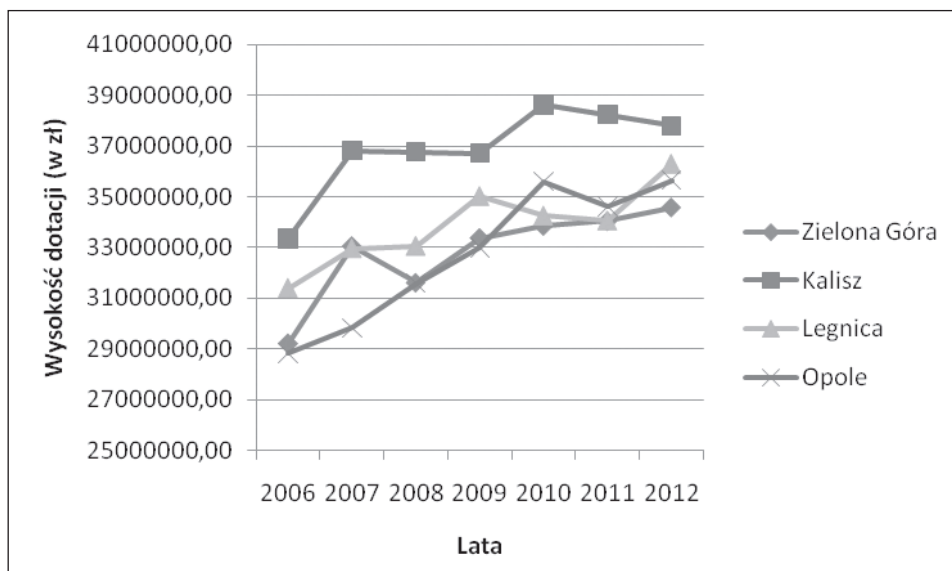
² Analiza wariancji uzupełniona testem *post-hoc* Bonferroniego dla firm do 9 pracowników oraz testy Kruskalla-Wallisa uzupełnione testami U Manna-Whitneya w przypadku wszystkich pozostałych kategorii firm.

W przypadku **podatku CIT** zarówno dla lat 1999–2012, jak i 1995–1998 wyniki testu T porównującego ogólne kategorie miast wojewódzkich i postwojewódzkich wynoszą $p=0,017$ przy poziomie istotności $p<0,05$, natomiast w przypadku dotacji z programów unijnych i przedakcesyjnych współczynnik ten wynosi $p=0,013$ dla lat 1995–1998 oraz $p=0,041$ dla lat 1999–2012 przy poziomie istotności $p<0,05$. Porównanie poszczególnych miast z osobna nie wykazuje jednak istotnych statystycznie różnic³. Nadwyżka osiągnięta przez kategorię miast wojewódzkich rozkłada się zatem między stolicami województw w taki sposób, że – analizowane z osobna – nie osiągają istotnej statystycznie przewagi nad byłymi stolicami wojewódzkimi (dotyczy to zarówno lat 1995–1998, jak i 1999–2012). Ponadto należy pamiętać, że wspomniana nadwyżka trafiała do Opola i Zielonej Góry także przed reformą administracyjną, kiedy to pozostałe badane miasta również posiadały status wojewódzki. Źródeł przewagi stolic województwa opolskiego i lubuskiego w odniesieniu do podatku CIT oraz środków unijnych i przedakcesyjnych należy więc poszukiwać poza kwestią rangi administracyjnej miasta.

Istotnej statystycznie przewagi miast wojewódzkich nie stwierdzono natomiast przy analizie otrzymywanych przez miasta **dotacji celowych z budżetu państwa**, jak i **dotacji z funduszy celowych** (którymi zazwyczaj dysponują instytucje zależne od organów centralnych lub od organów samorządu wojewódzkiego). W przypadku dotacji celowych z budżetu państwa w latach 1995–2012, test T przeprowadzony dla ogólnych kategorii miast wojewódzkich i postwojewódzkich nie wykazał istotnych statystycznie różnic między tymi dwiema grupami, zarówno w przypadku lat 1995–1998 ($p=0,63$ przy poziomie istotności $p<0,05$), jak i 1999–2012 ($p=0,29$ przy poziomie istotności $p<0,05$). Do podobnych wniosków prowadzi porównanie badanych miast z osobna na gruncie analizy wariancji ($p=0,39$ dla lat 1995–1998 oraz $p=0,44$ dla lat 1999–2012 przy poziomie istotności $p<0,05$).

Istotne statystycznie zróżnicowanie daje się natomiast zaobserwować w przypadku podkategorii dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone, przy czym należy zaznaczyć, że dane te obejmują wyłącznie lata 2006–2012 (wartość testu T porównującego ogólne kategorie miast wojewódzkich i postwojewódzkich wynosi $p=0,05$ przy poziomie istotności $p<0,05$). W tym przypadku głównym beneficjentem okazało się jednak jedno z byłych miast wojewódzkich (rys. 5). Analiza wariancji wykazała bowiem, że wyraźną oraz istotną statystycznie przewagę na miastami wojewódzkimi zyskał w tym okresie Kalisz (tab. 4). Podobnego zróżnicowania nie stwierdzono natomiast w przypadku dotacji na zadania własne.

³ Dla podatku CIT wykonano: dla lat 1995–1998 analizę wariancji uzupełnioną testem *post-hoc* Bonferroniego ($p=0,68$); dla lat 1999–2012 test Kruskalla-Wallisa ($p=0,09$). Dla dotacji unijnych i przedakcesyjnych wykonano: dla lat 1995–1998 analizę wariancji uzupełnioną testem *post-hoc* Bonferroniego ($p=0,21$); dla lat 1999–2014 test Kruskalla-Wallisa ($p=0,19$).



Rysunek 5. Dotacje na zadania zlecone w latach 2006–2012

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Różnice w wysokości dotacji na zadania zlecone w latach 2006–2012 (test Bonferroniego)

Miasto	Różnica średnich	Błąd standardowy	Istotność	95% przedział ufności		
				dolna granica	górna granica	
Kalisz	Zielona Góra	4 082 440,38286	1 085 508,68675	,006	961 500,4659	7 203 380,2998
	Legnica	3 042 441,27286	1 085 508,68675	,059	-78 498,6441	6 163 381,1898
	Opole	4 162 803,23286	1 085 508,68675	,005	1 041 863,3159	7 283 743,1498

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku zaś funduszy celowych zauważalne jest przede wszystkim zróżnicowanie wewnątrzgrupowe (tab. 5), ponieważ najwięcej środków uzyskują: Legnica oraz Zielona Góra – miasta o odmiennych statusach administracyjnych, które wykazują istotną statystycznie przewagę nad dwoma pozostałymi ośrodkami – Kaliszem i Opolem (nie różniącymi się istotnie pod względem statystycznym między sobą, podobnie jak Legnica i Zielona Góra) (tab. 6). Oznacza to, że ranga administracyjna miasta nie decyduje o wielkości środków, jakie trafiają do budżetów badanych ośrodków z instytucji centralnych i wojewódzkich.

Tabela 5. Zróżnicowanie wielkości uzyskiwanych dotacji z funduszy celowych w latach 2006–2012 (test Kruskalla-Wallisa)

Miasto	Średnia ranga
Zielona Góra	34,360
Kalisz	20,290
Legnica	41,140
Opole	18,210
Statystyki testu	
Chi-kwadrat	19,351
df	3,000
Istotność asymptotyczna	,000

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Zróżnicowanie wielkości uzyskiwanych dotacji z funduszy celowych w latach 2006–2012 (testy U-Manna Whitney)

Zielona Góra Kalisz	$p=0,016$
Zielona Góra Legnica	$p=0,246$
Zielona Góra Opole	$p=0,009$
Kalisz Legnica	$p=0,000$
Kalisz Opole	$p=0,541$
Legnica Opole	$p=0,000$

Źródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie

W przypadku badanych miast status administracyjny nie stanowi w chwili obecnej czynnika, który zwiększałby szanse ośrodków wojewódzkich na pozyskiwanie środków publicznych. W świetle przytoczonych danych zarówno aktualne stolice województw, jak i były miasta wojewódzkie są zdolne do pozyskiwania zbliżonych środków z funduszy rządowych, natomiast dysproporcja w sumie pozyskanych środków unijnych i przedakcesyjnych ma swoje korzenie jeszcze

przed reformą administracyjną. Inaczej sytuacja wygląda natomiast w przypadku wybranych wskaźników wzrostu gospodarczego. W badanym okresie zauważalny jest bowiem wzrost dysproporcji między tempem wzrostu byłych miast wojewódzkich i ośrodków, które utrzymały rangę wojewódzką. Dotyczy to przede wszystkim wpływów z podatku od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości, a z pewnymi zastrzeżeniami także liczby podmiotów gospodarczych oraz wpływów z podatku CIT.

Jeśli zatem poszukiwać wpływu statusu administracyjnego na tempo wzrostu miasta, to przede wszystkim w sferze gospodarczej, a nie politycznej (tj. związanej z rozdzielaniem danin publicznych zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych).

Po pierwsze jednak, wniosek ten traktować należy raczej jako wstępną hipotezę i przyczynek do dalszych badań, uzupełnionych również analizami o charakterze jakościowym (na przykład w formie badania dyskursu formowanego przez elity urzędnicze). Pozytywna weryfikacja wspomnianej hipotezy oznaczałaby, że status wojewódzki stanowi w pierwszej kolejności element atrakcyjności inwestycyjnej, ułatwiający – w oczach inwestorów – prowadzenie działalności gospodarczej. W rezultacie, miasta, w których ulokowano administrację samorządowych województw, rozwijałyby się szybciej, oferując ułatwienia niedostępne w ośrodkach pozbawionych rangi wojewódzkiej. Ustalenia te byłyby zgodne z poglądami elit miast postwojewódzkich, które żywią przekonanie, iż obecność administracji samorządu wojewódzkiego miałaby ożywczy wpływ na kondycję gospodarczą dawnych stolic województw.

Po drugie, rezultaty przedstawionych analiz odnosić można wyłącznie do grupy miast ulokowanych w Polsce Zachodniej. Wstępne analizy pokazują bowiem, iż w ośrodkach Polski Centralnej i Wschodniej dysproporcja w sumie pozyskiwanych środków unijnych i przedakcesyjnych pojawiła się dopiero po reformie i osiągnęła znacznie większą skalę aniżeli w przypadku badanych tu stolic i exstolic wojewódzkich (K r y s i ń s k i 2014). Sugeruje to, że wpływ statusu administracyjnego może się ujawniać także w sferze politycznej, choć można przypuszczać, że na tę sytuację wpływają różnorakie uwarunkowania regionalne, które wciąż nie zostały dostatecznie rozpoznane.

Bibliografia

- Bła s z c z y k M. (2013), *W poszukiwaniu socjologicznej teorii rozwoju miast*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- C h u r s k i P. (2005), *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku. Nauki Ekonomiczne”, nr 3, s. 13–30.
- C a n z a n e l l i G. (2001), *Overview and learned lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work*, Geneva <http://www.ilo.org/public/english/universitas/download/publi/led1.pdf> (dostęp 20.01.2013).

- Dziemianowicz W. (2005), *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej miast Polski – refleksje po czterech edycjach badań*, „Prace i Studia Geograficzne”, t. 35, s. 109–127.
- Furmankiewicz M., Janc K. (2012), *Partnerstwa terytorialne jako nowy model zarządzania rozwojem lokalnym – różnice regionalne i wpływ na aktywność mieszkańców*, [w:] A. Harańczyk (red.), *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, cz. II, Studia KPZK PAN, t. CXL, s. 231–245.
- Giłowska Z. (2001), *Reforma finansów publicznych*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Grosse T. (2002), *Przegląd teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego*, „Studia Lokalne i Regionalne”, nr 8, s. 25–46.
- Juchniewicz M. i in. (2012), *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Fundacja BFKK, Białystok.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Kłopot S.W., Wojtaś J. (1990), *Relacje instytucji lokalnych z instytucjami centralnymi*, [w:] W. Misiak (red.), *Instytucje miejskiej społeczności lokalnej a układ centralny*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Rzeszowie, Rzeszów, s. 201–242.
- Krysiński D. (2013), *Wszystko co złe, to reforma. O utracie statusu miasta wojewódzkiego w dyskursie kaliszczan*, „Przegląd Socjologiczny”, nr LXII/4, s. 25–42.
- Krysiński D. (2014), *Status wojewódzki miasta jako determinanta rozwoju społeczno-gospodarczego. Analiza na przykładzie polskich miast*, [w:] A. Przybyłk (red.), *Polityka gospodarcza i społeczna – wybrane zagadnienia*, Kraków, s. 333–341.
- Makowski G. (2011), *Lobbying w opiniach przedstawicieli samorządu wojewódzkiego*, [w:] K. Jasiński, *Grupy interesu i lobbying. Polskie doświadczenia w unijnym kontekście*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa, s. 259–279.
- Matyja R. (2011), *Prawdziwy koniec IV RP*, Rozmowę przeprowadził Cezary Michalski, „Tygodnik Powszechny”, nr 47, s. 12–13.
- Starosta P. (2014), *Założenia i metodologia badań surveyowych zasobów kapitału ludzkiego i społecznego w województwie łódzkim*, [w:] P. Starosta (red.), *Zróżnicowanie zasobów kapitału ludzkiego i społecznego w regionie łódzkim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 19–34.
- Swianiewicz P. i in. (2008), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa.
- Tarkowski J. (1994), *Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*, t. 1, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Dawid Krysiński

THE VOIVODESHIP STATUS AS A FACTOR OF ECONOMIC GROWTH IN THE POSTINDUSTRIAL ERA

Summary: The aim of this paper is to find an answer to the question: is the voivodeship status a factor which influences economic growth of the Polish cities? The author of the article intends to check the role of the status taking into account three assumptions. Firstly, the amount of financial

support which is transferred from regional public institutions to the voivodeship cities may be bigger than transfers to the province capitals. Secondly, the voivodeship capitals, due to the presence of the regional public institutions, may be more attractive for entrepreneurs than the province capitals. Thirdly, the voivodeship capitals are treated as the most important urban centers in various national strategies, and their formal position may lead to the greater support from the state. The author intends to verify these assumptions using selected indicators of economic growth which show the socio-economic condition of two voivodeship capitals (Opole, Zielona Gora) and two province capitals (Kalisz, Legnica). The results of the analysis suggest that the voivodeship capitals are more attractive for business but the administrative status of these cities does not affect the amount of financial support received from regional and national public institutions.

Keywords: administrative division, administrative reform, voivodeship status, economic growth of city.