Krzysztof Dyrek
email: kdyrek@wsb-nlu.edu.pl
ORCID: 0009-0002-3108-4369
Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University

Pozycja miast na prawach powiatu w strukturze terytorialnej państwa – analiza porównawcza po ponad dwóch dekadach od reformy

The Position of Cities with County Rights in the Territorial Structure of the Country – a Comparative Analysis more than two Decades after the Reform

DOI: 10.66935/978-83-65926-17-3.04

© 2025 Krzysztof Dyrek
Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0).
Treść licencji dostępna jest pod adresem: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl

Cytuj jako: Dyrek, K. (2025). Pozycja miast na prawach powiatu w strukturze terytorialnej państwa – analiza porównawcza po ponad dwóch dekadach od reformy. W: J. Lizak, M. W. Sidor (red.), *Nowe wyzwania w naukach społecznych i technicznych: podejście interdyscyplinarne* (T. 2). (s. 69-82). Wydawnictwo WSB-NLU.

Streszczenie: Niniejsze opracowanie analizuje wpływ statusu administracyjnego na dynamikę rozwoju miast, wskazując na istniejący dualizm między funkcją stołeczną jako impulsem rozwojowym a innymi czynnikami, które determinują ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Trójszczeblowy podział administracyjny spowodował nowe „rozdanie". Część dotychczasowych stolic województw utraciła swój status i musiała adaptować się do nowej roli; 25 lat od tego momentu rzeczywistość pokazuje, że dynamika rozwoju poszczególnych ośrodków miejskich ma różną trajektorię. W obecnych miastach wojewódzkich o silnym potencjale instytucjonalnym wystąpił dodatni cykl rozwojowy (efekt rozprzestrzeniania), podczas gdy byłe miasta wojewódzkie doświadczyły ujemnej kumulacji zdarzeń, takich jak odpływ kapitału i kadr (efekt drenażu).

Abstract: This study analyzes the impact of administrative status on the dynamics of urban development, highlighting the existing dualism between the capital's function as a development driver and other factors that determine their socioeconomic situation. The three-tier administrative division created a new "handover." Some former voivodeship capitals lost their status and had to adapt to the new reality. Twenty-five years later, the reality shows that the dynamics of individual urban centers follow different trajectories. Current voivodeship capitals with strong institutional potential experienced a positive development cycle (spread-

ing effect), while former voivodeship capitals experienced a negative accumulation of events, such as capital and personnel outflow (drain effect).

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, rozwój regionalny, konwergencja, macierz korelacji, metody opisowe.

Keywords: local government, regional development, convergence, correlation matrix, descriptive methods.

Wprowadzenie

Reforma administracyjna z 1998 roku, wprowadzająca trójszczeblowy podział administracyjny Polski, to jeden z fundamentów polskiej transformacji ustrojowej. Zmniejszenie liczby województw z 49 do 16 to nie tylko techniczna zmiana na mapie. Dla 33 ośrodków miejskich oznaczało to nagłą utratę statusu stolicy regionu, a wraz z nim prestiżu instytucji publicznych, a co za tym idzie bodźców rozwojowych. Po ponad 25 latach od tej decyzji kluczowe stają się pytania: w jaki sposób miasta „degradowane" rozwijają się i jak wyglądają na tle nowych metropolii?

Obszarem spornym, który wywołuje kontrowersje, zarówno w prowadzonych debatach naukowych jak i publicznych, jest dynamika rozwoju tych ośrodków. Czy mamy do czynienia z konwergencją, czyli stopniowym nadrabianiem dystansu i zacieraniem się różnic między byłymi a obecnymi stolicami województw, jak to wynika z paradygmatu neoklasycznego (Solow, 1956). Czy wręcz przeciwnie – obserwujemy postępującą dywergencję, w której dystans rozwojowy między „zwycięzcami" a „przegranymi" reformy ulega powiększeniu zgodnie z sugestiami teorii Myrdal`a (1957). Aby próbować na te pytania odpowiedzieć, badaniu poddane zostały miasta, które do końca roku 1998 posiadały status stolicy województwa.

Reforma administracyjna lat 1990-1999 – ujęcie syntetyczne

Jednym z kluczowych elementów transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku było przeprowadzenie reformy administracyjnej państwa. Jej zasadniczym celem było odejście od modelu silnie scentralizowanej administracji państwowej charakterystycznej dla systemu realnego socjalizmu oraz odbudowa samorządności jako konstytucyjnego elementu państwa demokratycznego. Inspiracje reformy czerpano zarówno z przedwojennej polskiej myśli samorządowej, jak i z europejskich standardów demokracji lokalnej, w szczególności z zasad zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Izdebski, 2009).

Obecna mapa administracyjna Polski została ukształtowana w wyniku dwóch reform. Pierwsza, na mocy Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (obecny tytuł ustawy: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 1153 z późn. zm.), stanowiąca fundament transformacji ustrojowej Polski, przekształcająca gminę z jednostki podległej administracji państwowej w samo-

dzielny podmiot prawa, dzięki czemu gmina mogła wykonywać zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ponadto, gmina uzyskała prawo do dysponowania własnym majątkiem, co było niezbędne do realizacji zadań lokalnych.

W drugim etapie, na podstawie Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 1684 z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 581 z późn. zm.) utworzono powiaty i województwa. Tutaj należy nadmienić, że etap ten został poprzedzony wieloletnią dyskusją co do ilości i wielkości województw oraz wyboru pomiędzy dwu a trójstopniowym podziałem administracyjnym. Pojawiały się również koncepcje rekomendujące pozostawienie 49 województw z nałożeniem na nie większych regionów lub nawet powrotu do podziału z lat 1950-1975 (Bocheński i Rydzewski, 2020). Ostatecznie do realizacji wybrano rozwiązanie zakładające utworzenie 12 województw, ale w wyniku konsensusu głównych sił politycznych ówczesnego Sejmu ich liczba zwiększyła się do 16 (Miszczuk, 2008). Tak więc, ostateczna liczba województw jest zbliżona do ilości sprzed reformy 1975 roku, gdzie było ich 17.

Zadania powiatu sprowadzają się do działań publicznych o charakterze ponadgminnym, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów dotyczących edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, rynku pracy czy transportu zbiorowego. Z kolei, zadania samorządu wojewódzkiego koncentrują się na dwóch głównych filarach: tworzeniu strategii rozwoju regionu oraz wykonywaniu zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, jak na przykład prowadzenie szkół o znaczeniu regionalnym, opieka nad instytucjami kultury czy prowadzenie specjalistycznych placówek medycznych.

Pewnym problemem realizowanej reformy były miasta, które utraciły status województwa, a dysponowały większym potencjałem społeczno-gospodarczym od mniejszych jednostek, przyszłych miast powiatowych. Próbą zrekompensowania tego stanu było powołanie do życia miast na prawach powiatu, które kumulowały w sobie zarówno zadania gminne jak i powiatowe, a więc dawały im większe możliwości aktywności. Artykuł 91 ustawy o samorządzie powiatowym przedstawiał kryteria, na podstawie których jednostka mogła aplikować o przyznanie tego specjalnego prawa. Rada Ministrów zostawiała sobie możliwość odmowy nadania tego statusu w dwóch sytuacjach: pierwszej, kiedy prowadziłoby to do „niekorzystnych konsekwencji", drugiej dotyczącej byłych miast wojewódzkich, gdyby takie wnioski wpłynęły od rad miasta tychże jednostek. Z tej możliwości skorzystały 3 miasta: Ciechanów, Piła, Sieradz i tym jednostkom taki stan prawny nie został nadany.

Specyficznym przykładem jest Wałbrzych, który był miastem na prawach powiatu od początku reformy, w 2002 roku z tego zrezygnował, a następnie, na swój wniosek, od 2013 roku ponownie otrzymał ten status (Bocheński i Rydzewski, 2020). W oparciu o ustalone kryteria od 1 stycznia 1999 roku funkcję tę otrzymało 65 miast.

Działaniem próbującym dać możliwość zaadoptowania się do nowej roli „zdegradowanych ośrodków" był rządowy program „Dialog i rozwój – Działania na rzecz utrzymania warunków rozwoju obszarów i miast tracących status województwa", który miał formę pilotażu polegającego na dofinansowaniu projektów prorozwojowych w kwocie około

120 tys. zł. na jedno miasto (Kropiwnicki, 2000). Program ten zakończył się w grudniu 1999 roku i nie przyniósł spodziewanych efektów (Gęsicka, 2000). Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96 poz. 603 z późn. zm.) obligowała Sejm, Senat i Radę Ministrów do dokonania oceny wprowadzonej reformy. Wypełniając tenże nakaz, Rada Ministrów przyjęła w grudniu 2000 roku raport, stwierdzający, iż ze względu na krótki okres, jaki upłynął od momentu rozpoczęcia reformy oraz brak jednoznacznych kryteriów, nie można dokonać miarodajnej oceny, ale obserwowane zmiany w obszarze administracji publicznej świadczą o dostosowywaniu struktur do tych potrzeb.

Status administracyjny a rozwój miast – koncepcje teoretyczne oraz wyniki badań w literaturze przedmiotu

Analiza współczesnych badań naukowych dotyczących wpływu statusu administracyjnego na trajektorię rozwoju miast, zarówno w ujęciu krajowym, jak i zagranicznym, ujawnia wyraźny dualizm interpretacyjny. Z jednej strony podkreśla się, że koncentracja funkcji polityczno-administracyjnych w ośrodkach stołecznych stanowi fundamentalny impuls prorozwojowy; z drugiej zaś wskazuje się czynniki ekonomiczne jako pierwotne determinanty wzrostu, traktując funkcje stołeczne jedynie jako ich naturalną konsekwencję (Kurniewicz i in., 2023; Przybyła i in., 2022). Argumentem za istnieniem dodatniej korelacji między statusem a rozwojem jest bezpośrednie generowanie etatów w sektorze publicznym, co wywołuje istotny efekt mnożnikowy – popyt generowany przez administrację stymuluje dynamikę w sektorach prywatnych dostarczających dobra i usługi (Dascher, 2000). Tezę tę potwierdzają badania Beckera i in., (2021), którzy analizowali wpływ zatrudnienia publicznego na aktywność sektora prywatnego w Bonn po II wojnie światowej, wskazując na trwałe korzyści ekonomiczne płynące z obecności rządu.

Podobne wnioski płyną z prac Turnera (2011) oraz Kim i Lawa (2016), które dowodzą, że status stolicy jest kluczowym czynnikiem stymulującym rozwój miejski, wykraczającym poza standardowe mechanizmy rynkowe. Turner (2011) akcentuje przy tym pozytywną zależność między zwiększonymi wydatkami publicznymi a wyższym dochodem *per capita* mieszkańców stolic, sugerując systemowe faworyzowanie ośrodków centralnych przez rządy, co prowadzi do uprzywilejowanego transferu zasobów. Z kolei Kim i Law (2016) wskazują na ścisły związek między statusem administracyjnym (na poziomie federalnym i prowincjonalnym) a tempem wzrostu populacji oraz ogólną dynamiką gospodarczą.

Stabilność finansowa oraz wysokie wymagania kompetencyjne w administracji publicznej przyciągają mieszkańców o wysokim kapitale intelektualnym (Slack i Chattopadhyay, 2016), co staje się motorem długofalowego wzrostu ekonomicznego (Gennaioli i in., 2013). Dodatkowym atutem jest kumulacja tzw. dóbr stołecznych (*capital goods*), takich jak prestiżowe teatry, opery czy szpitale kliniczne; choć instytucje te mają służyć całemu państwu, ich fizyczna bliskość realnie podnosi jakość życia w stolicy i jej otoczeniu, przy czym ich użyteczność dla obywateli maleje wraz z dystansem od centrum

(Dascher, 2000). Istotnym filarem przewagi jest także kapitał symboliczny i polityczny; dziedzictwo historyczne buduje funkcję turystyczną, jednak to status centrum politycznego napędza najbardziej dochodową turystykę biznesową oraz lobbing (Cochrane, 2006).

Z perspektywy przedsiębiorstw lokalizacja w stolicy radykalnie obniża koszty transakcyjne i ułatwia dostęp do kluczowych informacji, co jest szczególnie istotne w systemach o wysokiej zmienności prawa lub znacznym etatyzmie (Wilk, 2004). Uprzywilejowanie stolic objawia się również w łatwiejszym dostępie do funduszy na infrastrukturę, traktowanym przez władze jako kwestia prestiżu państwa (Turner i Turner, 2011) oraz w radialnym układzie sieci transportowych, który raz utrwalony, pozostaje trwałym atutem rozwojowym nawet po ewentualnej zmianie statusu miasta (Polese i Denis-Jackob, 1984).

Odmienny punkt widzenia, kwestionujący kierunek tego związku przyczynowo-skutkowego, prezentuje m.in. Jane Jacobs (1984), która twierdzi, że metropolie takie jak Paryż czy Berlin zdobyły funkcję stołeczną dzięki swojemu wcześniejszemu, organicznemu rozwojowi, traktując status administracyjny jedynie jako „luksusowy dodatek". Podobne wnioski wynikają z prac akcentujących rolę uwarunkowań naturalnych i geograficznych, które jako pierwsze przyciągają zasoby ekonomiczne, czyniąc decyzję administracyjną jedynie wtórną wobec potencjału miejsca (Albelete i in., 2022).

Ta dychotomia znajduje również odzwierciedlenie w polskich opracowaniach dotyczących skutków reformy z 1998 roku. Z jednej strony badania oparte na percepcji społecznej wskazują na degradację dawnych miast wojewódzkich, co objawia się osłabieniem ich funkcji zewnętrznych, wzrostem bezrobocia i marginalizacją polityczną (Kalisiak-Mędelska, 2015). Dziemianowicz (2000) już rok po reformie odnotował zagrożenia dla lokalnych rynków pracy, a Krysiński (2013) na przykładzie Kalisza wykazał, że utrata statusu jest postrzegana przez mieszkańców jako „moment graniczny" kończący epokę prestiżu, co generuje trwałe poczucie niesprawiedliwości.

Bartoszewicz i in. (2017) podkreślają natomiast, że reforma uderzyła w sektor publiczny jako stabilnego pracodawcę, choć skala negatywnych skutków zależała od aktywności lokalnych elit. Eksperci wskazują również, że demograficzna zapaść i starzenie się społeczeństwa uderzają w fundamenty ekonomiczne małych wspólnot, wymuszając większą pomoc z budżetu centralnego (Kachniarz i Babczuk, 2017). Krytyczną analizę reform przedstawił W. Kieżun (2013), zarzucając brak rzetelnej oceny kosztów transformacji, a propozycje polityczne, takie jak projekt „Polskax49", postulowały wręcz powrót do poprzedniej struktury terytorialnej (Miller, 2017).

Z drugiej strony część badaczy, jak Kropiwnicki (2000), sugeruje, że skutki utraty statusu mają charakter głównie ambicjonalny, a Kurniewicz i Swianiewicz (2016) określają to zjawisko mianem „bólu fantomowego" – subiektywnego poczucia straty, które nie zawsze znajduje potwierdzenie w twardych danych ekonomicznych. Należy tutaj nadmienić, że przeprowadzona reforma nałożyła się w czasie na okres światowej dekoniunktury, a także transformacji gospodarki naszego kraju, co skutkowało ogólną dekoniunkturą i w konsekwencji wysoką stopą bezrobocia sięgającą powyżej 20%. Bez wątpienia wpływało to również na ocenę dokonanych zmian administracyjnych.

Problem badawczy i metodologia badania

Celem pracy jest próba zweryfikowania tempa rozwoju miast na prawach powiatu (mpp). Na podstawie analizy literatury dotyczącej przedmiotowego problemu sformułowano hipotezy:

1. Tempo wzrostu byłych stolic po przeprowadzonej reformie będzie ulegało dyspersji.
2. Badane obiekty będą ulegały procesowi dywergencji.

Badaniem objętym zostały 44 miasta będące obecnie miastami na prawach powiatu. Nie ujęto w nim tych jednostek, które tego statusu nie otrzymały, tj. Ciechanowa, Piły, Sieradza oraz Wałbrzycha. Ponadto, w badaniu nie ujęto miasta Warszawy ze względu na istotne statystycznie odchylenie od pozostałych obiektów dla obserwowanej cechy. Aby osiągnąć założony cel, w analizie ekonometrycznej dokonano odpowiedniego doboru zmiennych opisujących zbiór obiektów przestrzennych w kategoriach rozwoju gospodarczego. Przyjęte do badania lata 2002-2024 oraz szereg czasowy wyrażony w skali ciągłej determinuje do zastosowania odpowiednich technik z zakresu metod opisowych, analizy macierzy korelacji i testowania hipotez. Kluczową zmienną umożliwiającą zbadanie zbieżności badanych obiektów jest miernik PKB *per capita*. Ze względu na brak w statystyce publicznej[1] informacji na ten temat przyjęto alternatywną miarę – dochody własne gmin *per capita*. Możliwość zastosowania tego miernika zbadano poprzez siłę powiązania pomiędzy nimi.

Wykorzystano współczynnik miar korelacji liniowej Pearsona oraz zbadano jego istotność na poziomie α równym 5%. Otrzymane wartości współczynników korelacji są wysokie (rzędu 0,90) i są istotne statystycznie na poziomie p-value<5%. Należy podkreślić, iż dodatnia wartość badanych współczynników korelacji informuje o konwergencji pomiędzy nimi. Następnie, pamiętając, że jednymi z głównych czynników determinujących poziom dochodów własnych mpp są podatki dochodowe od osób fizycznych i osób prawnych, zbadano potencjał gospodarczy tychże miast, definiowany jako ilość kapitału ludzkiego oraz ilość podmiotów gospodarki narodowej wpisanej do REGON.

Chcąc zobiektywizować dane dotyczące zmian demograficznych, do badania przyjęto udział ludności mpp w łącznej ilości mieszkańców danego województwa. Podobną zasadę zastosowano w przypadku dochodów własnych, tj. przyjęto udział dochodów własnych mpp w łącznej wartości dochodów poszczególnych województw. Na podstawie tego zbadano korelację pomiędzy tymi zmiennymi. Badania dotyczące ilości podmiotów gospodarczych przedstawiono jako zmianę procentową w analizowanym okresie.

Autor zdaje sobie sprawę ze złożoności problemu oraz z faktu, iż aspekt prawny jest jednym z wielu, który determinuje rozwój gospodarczy danego regionu. Zatem, aby otrzymać bardziej precyzyjne wyniki, należy w kolejnych badaniach uwzględnić inne, jak na przykład: uwarunkowania naturalne, ekonomiczne, społeczne, polityczne czy

[1] Główny Urząd Statystyczny – Bank Danych Lokalnych opracowuje dane dotyczące produkcji tylko do poziomu NUTS3 – podregiony (https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start)

organizacyjne (Jastrzębska, 2016). Jednakże w niniejszym artykule, autor skupia swoją uwagę na zbadaniu tendencji rozwojowych, a nie na wpływie poszczególnych czynników na daną ścieżkę rozwoju.

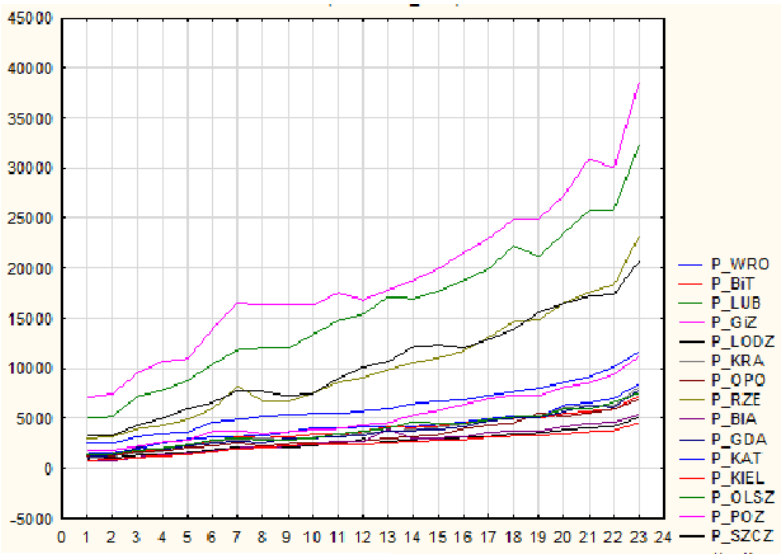
Analiza – wnioski badawcze

Przeprowadzono statystyczną analizę opisową dla badanych obiektów. Wykorzystując miary tendencji centralnej oraz miary zróżnicowania, dokonano rankingu badanej cechy. Pozycjonowanie wyraźnie wskazuje na pojawienie się „kilku prędkości", gdzie, z jednej strony, dominującymi jednostkami są Poznań (19001), Lublin (15867), Szczecin (10389), Rzeszów (10150), a z drugiej, najsłabsze wyniki osiągnęły: Skierniewice (136), Piotrków Trybunalski (222), Nowy Sącz (271), Tarnów (349). Otrzymane wyniki w sposób zdecydowany zbliżają autora do sformułowanej hipotezy o istniejącej dyspersji pomiędzy analizowanymi jednostkami.

Rysunek 1 przedstawia tempo wzrostu dochodów własnych *per capita* dla miast będących stolicami województw w okresie od 2002 do 2024 roku. Wszystkie te miasta odnotowały nominalny wzrost dochodów własnych w analizowanym okresie, aczkolwiek widoczne jest rozproszenie pomiędzy nimi, które prowadzi do powstania dwóch obszarów prędkości. Najbardziej dynamiczny wzrost notuje Poznań, Lublin, Szczecin i Rzeszów tworzące pierwszy obszar. Pokrywa się to również z wyżej otrzymanymi wynikami. Pozostałe miasta wykazują bardziej umiarkowany, choć stały trend wzrostowy, tworząc drugą „wiązkę".

Rysunek 1

Analiza tempa wzrostu dochodów własnych per capita dla miast będących stolicami województw (Lata 2002-2024)

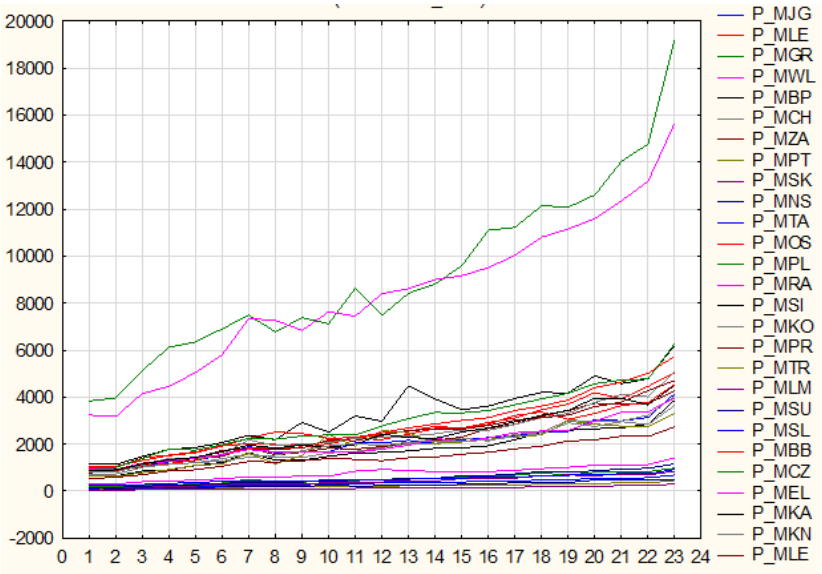


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Rysunek 2 pokazuje rosnący trend dochodów własnych mpp, które straciły status stolicy. Podobnie jak na wcześniejszym wykresie, tempo wzrostu jest rosnące, charakteryzuje się jednak znaczną dyspersją. Oznaczać to może, że miasta biedniejsze nie „doganiają" automatycznie miast bogatszych pod względem dochodów. Obserwujemy wyraźne tworzenie się grup miast o podobnych poziomach dochodów, co może sugerować konwergencję warunkową (zbieżność wewnątrz określonych grup, a nie dla całości zbioru). Kształtują się dwie grupy, z których jedna wykazuje umiarkowany trend wzrostowy, drugą charakteryzuje stagnacja w tempie wzrostu dochodów. Należy tutaj zwrócić uwagę na dwa miasta (Płock i Radom), które znacznie wyróżniają się od pozostałych. Ich tempo wzrostu dochodów w ostatnim okresie wielokrotnie przewyższa dochody miast skupionych w drugiej "wiązce".

Rysunek 2

Analiza tempa wzrostu dochodów własnych per capita dla miast na prawach powiatu (lata 2002-2024)

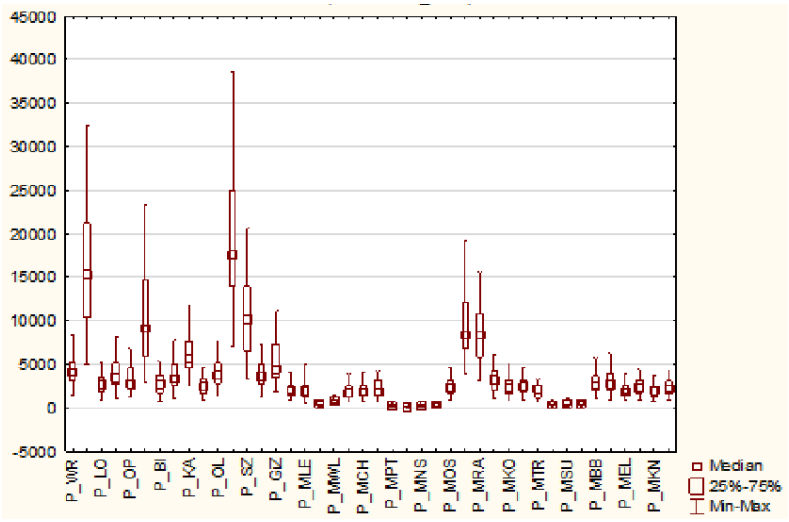


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Rysunek 3 wskazuje na bardzo duże różnice w dochodach pomiędzy poszczególnymi miastami. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego osiągają znacznie wyższe wyniki niż mediana dla całej grupy. Szczególnie widoczne są punkty (reprezentujące wartości min-max) znacznie oddalone od głównych „pudełek" (zakresu międzykwartylowego 25%-75%). Świadczy to o występowaniu miast o ekstremalnie wysokich dochodach w porównaniu do większości. Długie górne „wąsy" (linie poza pudełkami) oraz położenie mediany bliżej dolnej części pudełek w wielu przypadkach sugerują rozkłady prawoskośne (dodatnia skośność), co oznacza, że większość miast ma dochody poniżej średniej, a kilka bardzo bogatych jednostek „ciągnie" średnią w górę.

Rysunek 3

Analiza Box Plot dochodów własnych per capita miast na prawach powiatu (lata 2002-2024)

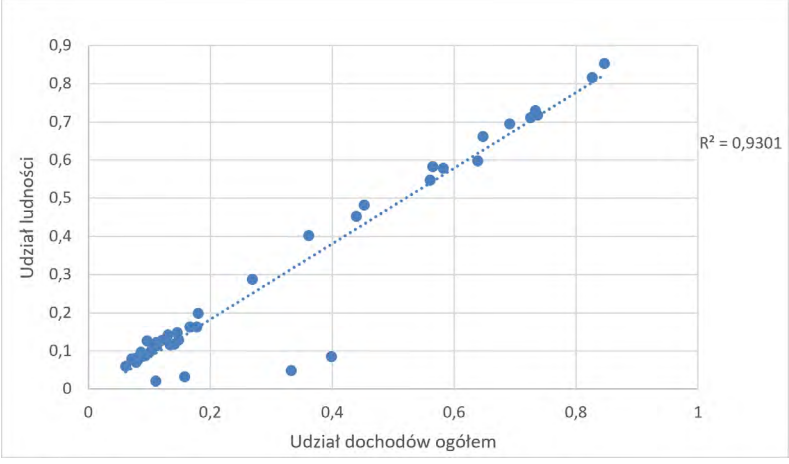


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Na rysunku 4 możemy zaobserwować dodatnią zależność liniową między udziałem ludności poszczególnych mpp w łącznej ilości mieszkańców danego województwa do udziału dochodów ogółem mpp w łącznej wartości dochodów własnych danego województwa.

Rysunek 4

Relacja udziału ludności w łącznej ilości mieszkańców danego województwa do udziału dochodów własnych w łącznej wartości dochodów własnych danego województwa (lata 2002-2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

Współczynnik determinacji R^2 wynosi 0,9301, co oznacza, że 93,01% zmienności udziału dochodów ogółem miast na prawach powiatu jest wyjaśniane przez zmienność udziału ludności tych miast. Pozostałe 6,99% zmienności dochodów wynika z wpływu innych, niewidocznych na wykresie czynników. Otrzymany wynik sugeruje, że liczba ludności jest ważną determinantą rozwoju społeczno-gospodarczego rozpatrywanych jednostek. Tak więc, dokonujący się „drenaż" kapitału ludzkiego na rzecz nowych metropolii ma wpływ na rozwój zarówno słabszych (negatywnie), jak i silniejszych (pozytywnie) jednostek.

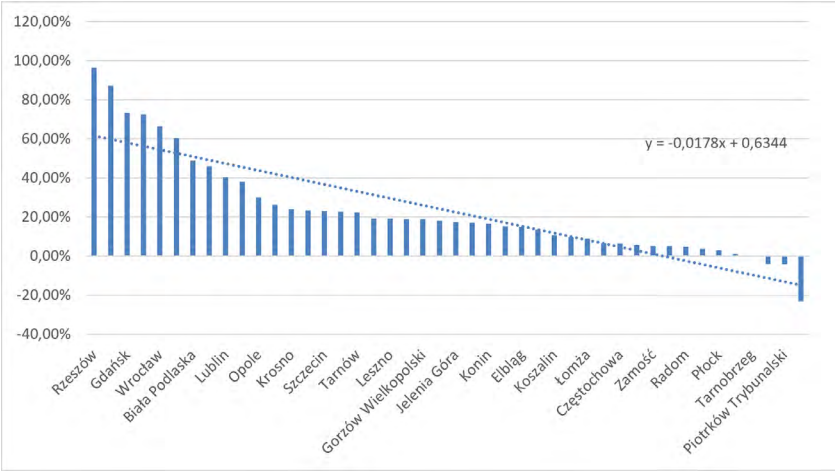
Rysunek 5 przedstawia zróżnicowaną procentową zmianę liczby podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON w miastach na prawach powiatu w latach 2002-2024. Większość z nich wykazuje dodatnią zmianę, co oznacza ogólny rozwój przedsiębiorczości w badanym okresie. Wartości te wahają się od silnego wzrostu do spadku liczby firm.

Miasta takie jak Rzeszów (96,45%), Kraków (87,18%), czy Gdańsk (73,41%) odnotowały największy procentowy wzrost liczby podmiotów gospodarczych. Są również miasta, takie jak: Włocławek (-23,19%), Piotrków Trybunalski (-4,22%), Słupsk (-3,95%), które zanotowały spadek ilości podmiotów gospodarczych.

Równanie liniowe $y = -0{,}0178x + 0{,}6344$ przedstawia linię regresji liniowej, która obrazuje ogólną tendencję analizowanych zmiennych. Ujemna wartość – 0,0178 wskazuje, że w miarę przesuwania się w prawo wzdłuż osi poziomej (od Rzeszowa w stronę Włocławka), średni procentowy wzrost liczby podmiotów gospodarczych maleje, co wskazuje, że miasta umieszczone po prawej stronie wykresu odnotowują gorsze wyniki (niższy wzrost, a nawet spadek) niż te po lewej. Wartość 0,6344 (czyli 63,44%) reprezentuje teoretyczną wartość procentowej zmiany liczby podmiotów dla miasta, które znajdowałoby się na samym początku osi *x* (przy *x=0*, czyli dla pierwszego miasta na liście, Rzeszowa).

Rysunek 5

Zmiana liczby podmiotów gospodarki narodowej w mpp wpisana do rejestru REGON (lata 2002-2024)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Ponadto, możemy zaobserwować, że tempo zmian liczby podmiotów gospodarczych było większe w obecnych stolicach w stosunku do miast na prawach powiatu mających siedzibę w danym województwie. Jedynym przypadkiem jest Biała Podlaska, gdzie przyrost wyniósł 49%, a w stolicy województwa – Lublinie, wzrost ten wyniósł 40%.

Podsumowanie

Reasumując, na podstawie powyższej analizy ukazującej sytuację finansową oraz potencjał gospodarczy mpp, które były stolicami województw do 1998 roku, możemy stwierdzić, że hipoteza nr 1 jest prawdziwa.

Przedstawiona wizualizacja dla okresu 2002-2024 potwierdza dużą dyspersję dochodów *per capita* tychże miast. Długie «wąsy» i szerokie «pudełka» pokazują znaczne różnice między miastami. Możemy zaobserwować, że wytworzyły się trzy ścieżki wzrostu – w pierwszej znajdują się cztery miasta będące stolicami województw (Poznań, Lublin, Szczecin, Rzeszów), ale również dwa miasta, które tego statusu nie posiadają (Płock i Radom). W drugiej grupie, mieszczą się pozostałe stolice województw oraz większość miast na prawach powiatu.

Ostatnia wiązka, to miasta, których tempo wzrostu dochodów jest niewielkie, a w zasadzie można pokusić się o stwierdzenie, że uległy pewnej stagnacji. Może prowadzić to również do wniosku, że pomiędzy badanymi jednostkami samorządu terytorialnego różnice dochodowe się zwiększają, co może skłaniać do odpowiedzi, że hipoteza nr 2 jest również prawdziwa.

Następuje zwiększanie się różnic w dochodach, a więc występuje proces dywergencji. Potwierdzeniem tego stanu jest również obserwacja zmian demograficznych oraz zmian aktywności gospodarczej definiowanej poprzez liczbę podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON. Duże ośrodki posiadające status stolicy województwa w większym stopniu korzystają z efektu rozprzestrzeniania się.

Weryfikacja postawionych hipotez nie musi oznaczać, że reforma administracyjna sprzed blisko trzydziestu lat była czynnikiem sprawczym tego stanu (nie było to przedmiotem analizy tej pracy), jednakże, jak wykazano w literaturze, ta decyzja mogła do tego się przyczynić. Bez wątpienia sytuacja ekonomiczna, jak zauważa Sachs (2002), zależy od liczby ludności czy jakości instytucji, ale również od położenia geograficznego, struktury gospodarki, a także odległości od rynków rozwiniętych.

Bibliografia

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*, *62*(2), 360-388. https://doi.org/10.1111/jors.12568

Bartoszewicz, M., Chruściel, M., Matura, B., Matyja, R., Mącarz, D., Pluta, M., Wołek, A. (2017). Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicz-

nej z 1998 r. Próba bilansu. W: A. Wołek (red.), *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej* (s. 26-177). Ośrodek Myśli Politycznej.

Becker, S. O., Heblich, S., Sturm, D. M. (2021). The impact of public employment: Evidence from Bonn. *Journal of Urban Economics*, *122*, 103-291. https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103291

Bocheński, T., Rydzewski, T. (2020). *Stolice byłych 49 województw w Polsce – wybrane zagadnienia rozwoju miast* (T. 3.). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. DOI: 10.18276/978-83-7972-803-9

Cochrane, A. (2006). Making up meanings in a capital city: power, memory and monuments in Berlin. *European Urban and Regional Studies*, *13*(1), 5-24. https://doi.org/10.1177/0969776406060827

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów? (2024). *Analizy i opinie*. (01(69)). Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego. https://nist.gov.pl/files/source/Aktualno%C5%9Bci/Debata%20listopad%202024_1- 7.pdf (dostęp: 12.11.2025).

Dascher, K. (2000). Are politics and geography related? Evidence from a cross-section of capital cities. *Public Choice*, *105*(3/4), 373-392. https://doi.org/10.1023/A:1005151611464

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

Gennaioli, N., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. (2013). Human capital and regional development. *The Quarterly Journal of Economics*, *128*(1), 105-164. https://doi.org/10.1093/QJE/QJS050

Gęsicka, G. (2000, 30 marca). Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Odpowiedź na zapytanie nr 1679, Warszawa. https://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/3F651CED (dostęp: 28.01.2026).

Główny Urząd Statystyczny – Bank Danych Lokalnych. https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start

Hausner, J. (Red.). (2013). *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

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

Jastrzębska, M. (2016). Uwarunkowania pomiaru efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, (6), cz. 1, 43-53. http://dx.doi.org/10.18276/frfu.2016.84/1-04

Kieżun, W. (2013). *Patologia transformacji*. *Wydanie uzupełnione*. Wydawnictwo Poltext.

Kim, S., Law, M. T. (2016). Political centralization, federalism and urban development: Evidence from U.S. and Canadian capital cities. *Social Science History*, *40*(1), 121-146. https://doi.org/10.1017/ssh.2015.83

Krysiński, D. (2013). Wszystko, co złe, to reforma. O utracie statusu miasta wojewódzkiego w dyskursie kaliszan. *Przegląd Socjologiczny*, *62*(4), 25-42.

Kurniewicz, A., Swianiewicz, P. (2016). Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego. *Prace i Studia Geograficzne*, *61*(2). s. 25-50. https://bibliotekanauki.pl/articles/2078151

Kwaśny, J. (2022). *Zasadność funkcjonowania powiatów obwarzankowych w świetle 20 lat doświadczeń z samorządem powiatowym w Polsce.* Wydawnictwo Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W. (2021). Podział administracyjny a system finansowania gmin w Polsce. *Studia BAS*, *4*(68), 9-26. https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.33

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Ocena sytuacji samorządów lokalnych. (2013).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. (2000). *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa.*

Miszczuk, A. (2008). Wpływ uwarunkowań geopolitycznych na ewolucję podziału terytorialnego Polski w XX wieku. *Prace Geograficzne IG i PZ PAN*, (218). https://rcin.org.pl/Content/130/WA51_228_r2008-t218_Prac-Geogr.pdf

Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. Duckwort.

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*, *47*(9), 1843-1860. https://doi.org/10.1177/0042098010372686

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*, *32*(1), 578-603. https://doi.org/10.1080/1331677X.2018.1559072

Sachs, J. (2002, 30 grudnia). Schorzenia globalizacji. *Rzeczpospolita.*

Slack, E., Chattopadhyay, R. (2009). Comparative conclusions. W: E. Slack, R. Chattopadhyay (red.), *Finance and Governance of Capital Cities in Federal System* (s. 292-327). McGill-Queen's University Press.

Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, *70*(1), 65-94. http://piketty.pse.ens.fr/les/Solow1956.pdf

Turner, S. C., Turner, R. N. (2011). Capital cities: A special case in urban development. *The Annals of Regional Science*, *46*(1), 19-35. https://doi.org/10.1007/s00168-009-0321-8

Wilk, W. (2004). The effect of changes in administrative division on the economic position of the largest cities in Poland. *Miscelanea Geographica. Regional Studies on Development*, *11*(1), 241-247. https://doi.org/10.2478/mgrsd-2004-0027

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 1153 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 1684 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim (tekst jedn. Dz.U. 2025 poz. 581 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96 poz. 603 z późn. zm.).

Nota o autorze

Krzysztof Dyrek, zatrudniony w WSB-NLU; zainteresowania badawcze: funkcjonowanie systemu finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem JST, efektywności wydatków publicznych, jak również dokonujących się procesów integracyjnych w Europie.