



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Sytuacja byłych miast wojewódzkich w 20 lat po „reformie powiatowej”

Jakub Kwaśny

Kraków, grudzień 2020



**UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE**



Spis treści

1. Wprowadzenie	3
2. Uwarunkowania demograficzne byłych miast wojewódzkich	6
3. Uwarunkowania instytucjonalne byłych miast wojewódzkich	10
4. Znaczenie usług wyższego rzędu w rozwoju miast.....	12
5. Uwarunkowania finansowe JST.....	13
6. Dostępność komunikacyjna byłych miast wojewódzkich.....	16
7. Studia przypadków	17
Literatura.....	23

1. Wprowadzenie

Celem przedmiotowej ekspertyzy jest określenie, z jednej strony, aktualnej sytuacji byłych miast wojewódzkich oraz ich problemów i barier rozwojowych, a z drugiej – odpowiedź na pytanie, na ile utrata statusu miasta wojewódzkiego wpłynęła na rolę i znaczenie miasta w regionie. Dodatkową kwestią jest próba ustalenia, które z usług komercyjnych i publicznych dostarczanych na terenie miasta mają znaczenie ponadlokalne i są wyróżnikiem roli miasta w układzie funkcjonalnym.

Wraz z „reformą powiatową” z mapy administracyjnej Polski zniknęło w sumie 31 miast wojewódzkich. W miejsce 49 województw utworzono 16 regionów. Jednak w dwóch przypadkach, tj. w województwie lubuskim i kujawsko-pomorskim, status miasta wojewódzkiego otrzymały dwa miasta, czyli Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski oraz Bydgoszcz i Toruń. Zdaniem P. Szukalskiego bycie miastem wojewódzkim było i jest uznawane za ważny czynnik rozwoju, choćby z uwagi na zapewnienie dużej liczby stabilnych miejsc pracy w administracji rządowej i samorządowej. Miejsce takie staje się również samoistnie regionalnym centrum edukacyjnym (zwłaszcza na poziomie kształcenia wyższego), handlowym i kulturalnym. Dodatkowo stolica regionu jest jego wizytówką, z reguły przyciągając inwestycje publiczne. Utrata statusu stolicy oznacza zatem ograniczenie wielu przywilejów, obniżając znaczenie danego ośrodka miejskiego¹.

Wśród przewag konkurencyjnych miast stołecznych wymienia się oprócz funkcji administracyjnych, pośrednio lub bezpośrednio generujących dodatkowe zatrudnienie w administracji, także popyt, jaki jest generowany przez fakt owego zatrudnienia². Ponadto w stolicach są lokowane instytucje o znaczeniu ponadlokalnym, takie jak muzea, teatry, filharmonie, co w literaturze nazwane zostało mianem „dóbr stołecznych”³. W tym kontekście określenie katalogu takich dóbr może być pomocne do celów kategoryzacji miast i funkcji, jakie spełniają w regionie. Przewagi konkurencyjne miast stołecznych wynikają również z zaszczości historycznych. Miasta, które w ubiegłych stuleciach rozwijały się szybciej miały

¹ P. Szukalski, *Rozwój demograficzny dawnych i obecnych stolic województw*, „Demografia i Gerontologia Społeczna” – Biuletyn Informacyjny 2018, nr 7, s. 1.

² A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne” 2016, T. 61 Z. 2, s. 27-28.

³ K. Dascher, *Are politics and geography related?: Evidence from a cross-section of capital cities*, “Public Choice” 3/4, s. 373-392.

zazwyczaj korzystne położenie geograficzne (szlaki handlowe), a co za tym idzie posiadają obiekty zabytkowe będące atrakcjami turystycznymi.

Ważnym elementem statusu stołecznego jest także bliskość ośrodka decyzyjnego (władz wojewódzkich czy centralnych), a także czynnik psychologiczny, czyli prestiż, z jakim wiąże się bycie stolicą kraju lub regionu. Miasta będące w latach 1975-1998 stolicami województw wykształciły szereg funkcji ponadlokalnych, były też – bez względu na liczbę ludności – tej samej kategorii, co Warszawa, Kraków czy Poznań. Utrata statusu miasta wojewódzkiego skutkowałą likwidacją (lub obniżeniem rangi) wielu działających w tych miastach instytucji administracji publicznej, jak również przeniesieniem zarządzania licznymi placówkami (zwłaszcza związanymi z kulturą, ochroną środowiska itp.) do nowej stolicy regionu. Kolejnymi niekorzystnymi czynnikami dla byłych miast wojewódzkich – które wystąpiły w całym kraju – były deindustrializacja⁴ oraz suburbanizacja.

W trakcie przygotowywania reformy obiecywano, że utrata statusu miasta wojewódzkiego zostanie zrekompensowana m.in. poprzez lokalizowanie w dawnych miastach wojewódzkich wybranych wydziałów nowych urzędów wojewódzkich czy marszałkowskich oraz rozwój szkolnictwa wyższego, zwłaszcza wyższych szkół zawodowych⁵. Większość dotychczasowych badań – nie zawsze w sposób jednoznaczny – potwierdza związek „stołeczności” z szybszym rozwojem społeczno-gospodarczym, a utratę tego statusu wiąże ze wzrostem dysproporcji rozwojowych byłych miast wojewódzkich w stosunku do nowych stolic⁶.

Dokonana już po reformie administracyjnej próba kategoryzacji miast została zawarta w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju – Polska 2030, w której określono wizję zagospodarowania przestrzennego kraju przez pryzmat rozwoju policentrycznej metropolii sieciowej. Z założenia metropolia ta składa się z najważniejszych polskich miast i ich zespołów, stanowiących jej rdzeń, oraz współtworzących ją miast o znaczeniu regionalnym oraz subregionalnych ośrodków wzrostu⁷. Wprowadzenie takiego podziału oparto na kilku kryteriach:

⁴ A. Babczuk, J. Potocki, *Wybrane aspekty marginalizacji dawnych miast wojewódzkich*, www.jacek-potocki.pl/files/Dawne_miasta_wojewodzkie.pdf, wrzesień 2015, s. 1 [dostęp: 24.10.2020].

⁵ Ibidem, s. 1.

⁶ Por.: A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, op. cit., s. 29-34.

⁷ KPZK 2030, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 13 grudnia 2011 r., s. 5.

- ośrodek metropolitalny: liczba ludności powyżej 300 tys.; centrum życia gospodarczego; globalny zasięg usług wyższego rzędu; możliwości edukacyjne, w tym ośrodki badawczo-rozwojowe; zdolność do utrzymywania relacji o zasięgu międzynarodowym; wysoka dostępność transportowa; atrakcyjność turystyczna,
- ośrodek regionalny: liczba ludności od 100 do 300 tys.; pełnienie ważnej roli gospodarczej i administracyjnej; kryteria jak powyżej jednak o mniejszym zasięgu,
- ośrodek subregionalny: liczba ludności od 50-100 tys.,
- ośrodek lokalny: liczba ludności miasta poniżej 50 tys.; posiadanie zdolności rozwojowych, głównie miasta powiatowe⁸.

Dokonany w KPZK podział był przedmiotem szerokich dyskusji, również lokalnych (np. Kalisz czy Tarnów przez chwilę poczuły się docenione otrzymując status miasta regionalnego – czynnik psychologiczny), jednak w ślad za tym nie poszła żadna próba deglomeracji instytucji publicznych lub działań mających na celu wzmacnianie potencjału miast o znaczeniu krajowym, aspirujących do roli metropolii czy miast regionalnych. To, na co warto zwrócić uwagę, to rosnące zainteresowanie miastami średniej wielkości w dokumentach strategicznych – począwszy od 2011 r. i KPZK 2030, poprzez Strategię na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2016 r., w której zauważono utratę swych funkcji przez miasta subregionalne, a skończywszy na Krajowej Polityce Miejskiej z 2015 r, w której zawarto postulat wzmacniania ich siły gospodarczej. Coraz częściej średnie miasta, tracące swoje funkcje gospodarcze, są przedmiotem dyskusji politycznych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wciąż aktualny i wciąż nierealizowany postulat deglomeracji⁹.

Ciekawy pogląd prezentuje Ł. Zaborowski, podkreślając, że to nie tylko kwestia prestiżu i przywilejów wojewódzkich, czy też braku równego dostępu do środków i inwestycji rozwojowych, ale przede wszystkim systematyczne pozbawianie najcenniejszego czynnika rozwoju, jakim są zasoby ludzkie. Wskazuje on przy tym na trwałą tendencję „wysysania” przez większe miasta całych roczników absolwentów szkół średnich, którzy po skończonych studiach

⁸ KPZK 2030, op. cit., s. 170.

⁹ P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*. Klub Jagielloński, Warszawa 2018 oraz Ł. Zaborowski, *Jak uratować średnie miasta? 27 tez o deglomeracji*, www.klubjagiellonski.pl [dostęp: 25.10.2022], pełna wersja Ł. Zaborowski, *Deglomeracja czy degradacja. Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa 2019.

zasilają tamtejsze rynki pracy zamiast brać odpowiedzialność za rozwój swoich regionów¹⁰. Biorąc pod uwagę wszystkie wspomniane okoliczności, uzasadniona wydaje się potrzeba zmiany podejścia tak do roli, jak i zasad funkcjonowania byłych miast wojewódzkich.

2. Uwarunkowania demograficzne byłych miast wojewódzkich

Jednym z ważniejszych elementów kształtujących miasto jest jego ludność i zachodzące w nim procesy demograficzne. Warto jednak na wstępie podkreślić, że – jak twierdzi P. Szukalski – depopulacja miast nie jest zjawiskiem, które w Polsce pojawiło się jako rezultat zmian administracyjnego podziału kraju. Jest to inny etap występujących już od lat 60. XX w. procesów depopulacyjnych, które w pierwszej kolejności dotknęły ludność obszarów peryferyjnych, zaś z biegiem czasu zaczęły również dotyczyć miast – najpierw najmniejszych, położonych z dala od centrów gospodarczych kraju, a następnie miast średnich i największych¹¹.

To, co jest jednak widoczne, to znacznie większy spadek liczby ludności w miastach, które utraciły status miasta wojewódzkiego¹² (średnio liczba ludności zamieszkująca te miasta spadła o 6,7%¹³) niż w przypadku aktualnych stolic województw (spadek poniżej 2%). Spośród 18 miast wojewódzkich aż w 7 liczba ludności wzrosła. Na reformie wojewódzkiej najbardziej skorzystał Rzeszów i Zielona Góra (przyrost przekroczył 15%), przy czym należy dodać, że był to również efekt zmian granic administracyjnych i zwiększania swojego zasięgu terytorialnego. Reforma wzmocniła również Białystok i Olsztyn, które z racji peryferyjnego położenia stały się swoistymi centrami rozwoju (przyrost odpowiednio o 7,8% i 3%). Nie dziwi również naturalny wzrost liczby ludności w dwóch największych miastach Polski, tj. w Krakowie i Warszawie. W pozostałych stolicach spadek liczby ludności nie był aż tak znaczący i można byłoby uznać, że był naturalnym zjawiskiem związanym z procesami suburbanizacyjnymi. Największy spadek liczby ludności wśród miast wojewódzkich zanotowano w Katowicach i Łodzi. O ile Katowice należałoby z założenia wyłączyć z tego porównania jako stolicę metropolii, o tyle Łódź, ze swą

¹⁰ Ł. Zaborowski, *Deglomeracja czy degradacja*, op. cit., s. 24.

¹¹ P. Szukalski, op. cit., s. 3.

¹² Por. P. Szukalski, op. cit.; P. Tomaszewski, *Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne, Numer 25 (2/2019), s. 148.

¹³ Porównanie danych z 2017 r. w stosunku do 1995 r.

specyfiką i ciężeniem w kierunku Warszawy, jest przykładem miasta postindustrialnego, gdzie status miasta wojewódzkiego przegrywa z położeniem geograficznym.

W przypadku miast, które utraciły status miasta wojewódzkiego tylko w 6 zanotowano wzrost liczby ludności, tj. w Białej Podlaskiej, Lesznie, Nowym Sączu, Siedlcach, Skierniewicach i Suwałkach. W pozostałych miastach zaobserwowano spadek. Największy odpływ ludności zanotowano w Częstochowie, Jeleniej Górze i Wałbrzychu (od 13 do blisko 19% ludności z 1995 r.). Niepokojące są również prognozy dotyczące zmian liczby ludności. Jak zauważa P. Śleszyński, z aktualnych 12,6 mln mieszkańców miast powiatowych (grodzkich) ubędzie około 3 mln mieszkańców, a więc prawie 1/4 populacji. Znaczący ubytek, sięgający nawet połowy ludności, będzie dotyczył m.in. niektórych miast konurbacji katowickiej (Bytom, Świętochłowice, Zabrze) oraz Tarnowa. Symptomatyczne jest to, że według prognoz demograficznych żadne z miast nie odnotuje wzrostu¹⁴. W tym kontekście P. Szukalski pomija jednak fakt wzrostu liczby ludności zamieszkującej bezpośrednio sąsiedztwo takich miast, jak Tarnów – mimo spadku liczby ludności oficjalnie zamieszkującej miasto, nie odnotowano spadku liczby użytkowników miasta, a liczba ludności powiatu ziemskiego w minionych latach wzrosła. Sytuacja odwrotna miała miejsce w Białej Podlaskiej.

Jak zauważa P. Szukalski, nawet w przypadku, gdyby dokonano powrotu do starego podziału administracyjnego, nie oznaczałoby to automatycznie zdecydowanej poprawy sytuacji demograficznej dawnych miast wojewódzkich. W dzisiejszej Polsce tylko kilka największych ośrodków miejskich jest uznawanych za wystarczająco atrakcyjne, aby dzięki napływowi ludności zniwelować (prawie zniwelować) niekorzystne zmiany w zakresie ruchu naturalnego i suburbanizacji. Co więcej, tylko kilka miast zdołało w praktyce stworzyć wokół siebie na tyle silny i atrakcyjny obszar metropolitarny, aby nawet w sytuacji występowania niekorzystnych tendencji na terenie samego miasta można było w miarę optymistycznie oceniać sytuację demograficzną całego obszaru metropolitarnego¹⁵.

Ciekawych obserwacji dostarcza zestawienie danych dotyczących liczby ludności miast, które były stolicami województw przed 1999 r. oraz powiatów bezpośrednio z nimi sąsiadujących. Okazuje się bowiem, że w 22 przypadkach – spośród 49 miast – liczba ludności wzrosła, a w 14 wzrost ten był znaczący, tj. przekroczył 3% sumy liczby ludności miasta i powiatu sąsiadującego. W zestawieniu pominięto Warszawę ze względu na jej stołeczny

¹⁴ P. Śleszyński, *Polska średnich miast...* op. cit., s. 86-87.

¹⁵ P. Szukalski, op. cit. s. 6.

charakter. Tylko w 8 przypadkach zanotowano wzrost liczby ludności zarówno w mieście, jak i w powiecie sąsiadującym – to Rzeszów, Nowy Sącz, Leszno, Wrocław, Kraków, Białystok, Olsztyn i Trójmiasto. W przypadku Trójmiasta zanotowano spadek liczby ludności Gdyni i Sopotu, ale wzrost w Gdańsku i powiecie gdańskim. Ciekawym przypadkiem jest natomiast Poznań, który – mimo iż stracił przeszło 43 tys. mieszkańców – to jednak przyrost liczby ludności w powiecie poznańskim przekroczył 150 tys. mieszkańców. To spowodowało, że aglomeracja/obszar funkcjonalny Poznania wzbogacił się zyskała przeszło 100 tys. nowych mieszkańców (zob. tabela 1).

Tabela 1. Wzrost liczby ludności w stosunku do 1998 r. (w miastach będących stolicami województw przed 1999 r.), dane z 2019 r.

lp.	Obszar funkcjonalny	Liczba ludności miasto + powiat w 1998 r.	Przyrost ludności do 2019 r.	wzrost w %
1	Poznań	826 907	107 178	13,0
2	Rzeszów	328 125	37 521	11,4
3	Nowy Sącz	273 421	27 169	9,9
4	Leszno	109 837	10 869	9,9
5	Wrocław	731 359	62 895	8,6
6	Kraków	974 803	83 551	8,6
7	Toruń	287 712	22 080	7,7
8	Zielona Góra	204 206	12 575	6,2
9	Białystok	423 605	23 560	5,6
10	Olsztyn	284 577	14 183	5,0
11	Trójmiasto	830 893	40 570	4,9
12	Gorzów Wielkopolski	188 810	6 635	3,5
13	Bielsko-Biała	325 759	10 864	3,3
14	Tarnów	300 420	9 547	3,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, * na zielono zaznaczono te miasta, w których wzrost liczby ludności zanotowano zarówno w granicach administracyjnych miasta, jak i powiatu.

Największy przyrost ludności – obok Poznania – był w aglomeracji krakowskiej, która zwiększyła się o prawie 83 tys. nowych mieszkańców; wrocławskiej (ponad 62 tys.); Trójmieście (ponad 40 tys.) oraz w Rzeszowie (ponad 37 tys.). Spośród byłych miast wojewódzkich sytuacja demograficzna aglomeracji poprawiła się najbardziej w przypadku Nowego Sącza, Leszna, Bielska Białej i Tarnowa. Takie spojrzenie na kwestie demograficzne stawia pod znakiem zapytania wyniki opracowania P. Śleszyńskiego pt. *Delimitacja miast*

*średnich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze*¹⁶, bowiem według nich wspomniane miasta spełniły kryteria demograficzne dotyczące utraty swych funkcji (z wyjątkiem Leszna). Tymczasem, biorąc pod uwagę wzrost liczby ludności w obszarze bezpośredniego oddziaływania miasta, należałoby je zakwalifikować do miast, których znaczenie wzrosło. Tym bardziej, że jako jedyne były stolice województw znalazły się wśród miast, których obszar funkcjonalny jest atrakcyjny dla mieszkańców i notuje dodatni bilans demograficzny.

Na przeciwległym biegunie, tj. wśród miast, których obszary funkcjonalne utraciły największą liczbę ludności, są: Łódź (ubytek powyżej 100 tys.)¹⁷, Częstochowa (-37 tys.), Wałbrzych (-32 tys.), Jelenia Góra (-18 tys.), Opole (-17 tys.), Włocławek (-15 tys.), Zamość (-11 tys.), Sieradz (-11 tys.), Elbląg (-11 tys.), Radom (-10 tys.), Legnica (-9 tys.), Piotrków Trybunalski (-9 tys.), Biała Podlaska (-8 tys.), Słupsk (-7 tys.). Z wyjątkiem Łodzi i Opola są to były miasta wojewódzkie.

Dokonując kategoryzacji gmin i ich podziału ze względu na znaczenie dla otoczenia, w celu uproszczenia analizy zaproponowano:

- ośrodki o dużej skali i oddziaływaniu ponadregionalnym rozpatrywać w kontekście liczby ludności danego województwa (ewentualnych ubytków lub przyrostów);
- ośrodki o średniej skali i oddziaływaniu regionalnym oraz subregionalnym traktować łącznie jako sumę mieszkańców miasta oraz powiatu (powiatów) ziemskiego bezpośrednio z nim sąsiadującego;
- ośrodki o małej skali i oddziaływaniu ponadlokalnym (miasta powiatowe) rozpatrywać w kontekście całego powiatu ziemskiego;
- ośrodki o małej skali i oddziaływaniu lokalnym rozpatrywać w kontekście mieszkańców danej gminy.

¹⁶ P. Śleszyński, *Delimitacja miast średnich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze – opracowanie dla potrzeb Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2016.

¹⁷ Niewielki wzrost liczby ludności odnotowano w powiecie zgierskim, a powiat łódzki wschodni został podzielony w 2002 r., w efekcie czego powstał powiat brzeziński.

3. Uwarunkowania instytucjonalne byłych miast wojewódzkich

Jednym z istotnych elementów miastotwórczych jest istnienie wojewódzkich instytucji publicznych, co w procesie wzrostu miasta zyskuje uzasadnienie zarówno na gruncie teorii wzrostu lokalnego i regionalnego, jak i w świetle polskich rozwiązań ustrojowych. Jak zauważa D. Krysiński, już bowiem teorie keynesowskie podkreślały, iż wsparcie udzielane przez instytucje publiczne stanowi istotny impuls rozwojowy. Taka pomoc miałyby – zdaniem keynesistów – służyć rozbudowie infrastruktury, podnoszeniu kwalifikacji siły roboczej, promowaniu eksportu czy kreowaniu instytucji wspierających wzrost przedsiębiorczości¹⁸. Podobne spojrzenie prezentuje K. Heffner, który zauważa, że wybór ośrodków miejskich, jako lokalizacji instytucji administracji publicznej poziomu krajowego, ponadregionalnego, regionalnego, a nawet ponadlokalnego, odgrywa w rozwoju miast bardzo ważną rolę – nie tylko w sensie prestiżowym, ale przede wszystkim społecznym (trwałe miejsca pracy, sieć kontaktów, infrastruktura organizacyjna) i gospodarczym (utrwalający się popyt w gospodarce miejskiej, potencjał relacji organizacyjnych, kreowanie nowych potrzeb rynkowych, inicjowanie wtórnego popytu na usługi i produkty oraz pracę)¹⁹.

Taki pogląd wynika również ze specyfiki polskiego ustroju administracyjnego. Szczególne znaczenie przypisywane jest regionalnym funkcjom administracyjnym miast wojewódzkich. Obecność w mieście terenowych organów i agend administracji rządowej oraz instytucji samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego może przekładać się na wymierne korzyści dla gospodarki miasta i przywileje dla jego mieszkańców²⁰. Każda agenda rządowa czy samorządowa dysponuje określonym budżetem. Mając zatem na uwadze zarówno oficjalne priorytety (zawarte w strategiach i dokumentach planistycznych), jak i nieformalne elementy procesu decyzyjnego na szczeblu wojewódzkim, siła przebiccia władz miasta będącego stolicą województwa jest nieporównywalnie większa. **Dodatkowo po akcesji do Unii Europejskiej samorządy województw stały się dysponentami funduszy unijnych, które stanowią jeden z najważniejszych instrumentów prorozwojowych** (regionalne programy operacyjne w perspektywie 2014-2020, stanowią ponad 40% całkowitej alokacji funduszy unijnych).

¹⁸ D. Krysiński, *Status wojewódzki miasta jako czynnik wzrostu w dobie postindustrialnej*, „Acta Universitatis Lodzianensis” Folia Sociologica 52, 2015, s. 29.

¹⁹ K. Heffner, *Rozwój ośrodków regionalnych a procesy decentralizacji i dekoncentracji sektora publicznego*, „Studia KPZK PAN”, 2017, s. 65.

²⁰ W. Kisała, *Wpływ utraty statusu miasta wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” – Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce nr 417, 2017, s. 119.

Z jednej strony, redystrybucyjna funkcja samorządu województwa pogłębiła różnice pomiędzy miastem wojewódzkim a byłymi miastami wojewódzkimi, z drugiej jednak strony, alokacja funduszy europejskich w byłych miastach wojewódzkich miała charakter amortyzujący procesy negatywne.

Dodatkowo nowe – terytorialne – podejście do polityki spójności może rekompensować utratę statusu miasta wojewódzkiego w przypadku skorzystania z instrumentu **Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych**²¹. Przesuwa to bowiem proces decyzyjny – dotyczący części regionalnej alokacji funduszy europejskich – w kierunku miast niebędących stolicami województw, zmuszając niejako nie tylko do współpracy z okolicznymi gminami (niegdyś tworzącymi województwo), ale także do realizowania projektów o charakterze ponadlokalnym.

Niestety w perspektywie lat 2014-2020 nie zdecydowano się na wykorzystanie instrumentu ZIT we wszystkich miastach określonych w KPZK jako miasta o znaczeniu regionalnym. W przypadku miast innych niż stolica województwa uruchomiono je dla obszarów funkcjonalnych: 1) Częstochowy; 2) Wałbrzycha; 3) Jeleniej Góry; 4) Rybnika; 5) Bielska-Białej; 6) Kalisza i Ostrowa Wielkopolskiego; 7) Koszalina, Kołobrzegu i Białogardu²². Ważnym wnioskiem płynącym z kontroli NIK jest fakt, że realizacja projektów w formule ZIT pozwoliła na zdobycie nowych doświadczeń przez instytucje zaangażowane w jego wdrożenie, w tym samorządy, a także na rozwinięcie współpracy między nimi w procesie ubiegania się o środki unijne, w miejsce wzajemnej konkurencji. Może to stanowić dobry przykład w kontekście podejmowania wspólnych projektów o znaczeniu ponadlokalnym w przyszłości²³.

Podsumowując, kryterium różnicującym ośrodki miejskie pod względem ich znaczenia i oddziaływania na otoczenie mogą być:

- status miasta: wojewódzki, powiatowy, miejsko-wiejski;
- siła przebiccia lokalnych liderów w polityce rozwoju województwa, mierzona sumą pozyskanych środków z UE;
- status miasta lidera ZIT.

²¹ J. Kwaśny, *Terytorializacja polityki spójności UE – rekomendacje dla Polski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 536, Wrocław 2018, s. 128.

²² NIK, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie 2014-2020*, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2019, s. 9, www.nik.gov.pl [dostęp: 15.10.2020].

²³ Ibidem, s. 13.

4. Znaczenie usług wyższego rzędu w rozwoju miast

W publikacji Ł. Zaborowskiego wymieniono usługi wyższego rzędu, które nadają charakter ponadlokalny miastom średniej wielkości, liczącym od 20-100 tys. mieszkańców, które nie leżą w bezpośrednim sąsiedztwie większego miasta (konurbacje). Wśród nich wyróżnia się przede wszystkim funkcjonowanie:

- wyższych uczelni (np. PWSZ w Jeleniej Górze, Przemyślu, Zamościu, Krośnie czy Gnieźnie Akademia Pomorska w Słupsku, czy UPH w Siedlcach);
- sądu okręgowego;
- instytucji kultury, głównie teatry (ale także Filharmonia w Jeleniej Górze);
- instytucji wojewódzkich (np. Inspektorat Weterynarii w Siedlcach, Archiwum Państwowe, Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków – Przemyśl);
- siedzib diecezji (w tym Zamość, Gniezno, Przemyśl – archidiecezji)²⁴.

Ważnym elementem wyróżniającym miasta o znaczeniu ponadlokalnym wskazanym przez Ł. Zaborowskiego jest funkcjonowanie dużych przedsiębiorstw, które zatrudniają powyżej 250 pracowników, na co również zwrócił uwagę P. Śleszyński²⁵. Z kolei W. Wilk w swoim badaniu byłych miast wojewódzkich wskazał jako czynnik wyróżniający funkcjonowanie na danym terenie oddziałów banków oraz kancelarii prawnych²⁶. Zatem do katalogu usług wyższego rzędu należałoby dodać funkcjonowanie:

- dużych i bardzo dużych przedsiębiorstw,
- kancelarii prawnych,
- oddziałów banków i instytucji finansowych.

W badaniach dotyczących funkcji miast bardzo często pojawia się wskaźnik, jakim jest liczba wynajmowanych noclegów. Z jednej strony, może ona wskazywać na atrakcyjność turystyczną danego ośrodka, a z drugiej – być wynikiem aktywności gospodarczej. Obie te kwestie mają wpływ na ponadlokalny charakter danego miasta, uzupełniając kategorię usług wyższego rzędu:

²⁴ Ł. Zaborowski, *Deglomeracja czy degradacja...* op. cit., s. 40.

²⁵ Por.: P. Śleszyński, *Polska średnich miast*, op. cit., s. 65.

²⁶ W. Wilk, *The effect of changes in administrative division on the economic position of the largest cities in Poland*, "Miscelanea Geographica" 11, 2004, s. 241-247.

- liczba miejsc noclegowych/podmiotów gospodarczych świadczących usługi związane z zakwaterowaniem lub gastronomią.

Dyskusje na temat znaczenia i funkcji miasta można rozszerzyć, uwzględniając również spojrzenie od strony politologicznej. W swoich rozważaniach R. Matyja podkreśla, że miasto jako forum jest centrum życia elit lokalnych. Oprócz istnienia ważnych instytucji, wskazuje on na lokalne media jako forum lokalnej debaty publicznej²⁷. W tym kontekście istotne dla tzw. usług wyższego rzędu może być również funkcjonowanie:

- mediów lokalnych, w tym oddziałów redakcji gazet ogólnopolskich/regionalnych.

Dodatkowymi elementami, które warto wziąć pod uwagę w kontekście występowania na terenie danego ośrodka usług wyższego rzędu, a co za tym idzie określając skalę oddziaływania danego ośrodka na otoczenie, mogą być:

- powierzchnia biurowa i liczba budynków kategorii A lub B+;
- liczba obiektów hotelowych luksusowych cztero- lub pięciogwiazdkowych;
- powierzchnia/dostępność nieruchomości luksusowych;
- powierzchnia handlowa galerii handlowych (sklepów wielkopowierzchniowych);
- powierzchnia handlowa (liczba sklepów tzw. dyskontowych);
- liczba funkcjonujących marketów budowlanych (typu PSB Mrówka, Leroy Merlin, Castorama, OBI).

5. Uwarunkowania finansowe JST

Status miasta wojewódzkiego jest również definiowany jako istotny czynnik atrakcyjności inwestycyjnej nie tylko poprzez udział instytucji wojewódzkich w tworzeniu gospodarki lokalnej, ale również poprzez sprawność obsługi administracyjnej i przepływ nieformalnych informacji oraz możliwości inwestycyjne. Te ostatnie są zależne od sytuacji dochodowej miast. Z analizy przeprowadzonej przez J. Potockiego oraz A. Babczuka można wyciągnąć wniosek, że w większości regionów Polski (województw) widoczne jest (choć z różnym nasileniem) pogłębianie się dystansu dochodowego pomiędzy aktualnymi stolicami

²⁷ R. Matyja, *Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych*, „Acta Politica Polonica” 41, s. 8.

województw a byłymi miastami wojewódzkimi. Następuje i pogłębia się efekt polaryzacji dochodów, natomiast nie widać oznak występowania efektów dyfuzyjnych²⁸. W zasadzie we wszystkich województwach, z wyjątkiem województw, których stolice są dotknięte problemem deindustrializacji, tj. zachodniopomorskiego i łódzkiego oraz specyficznego województwa pomorskiego (Trójmiasto), dysproporcje w tempie wzrostu dochodów własnych miast są znaczne i wskazują na pogłębiające się rozwarstwienie dochodowe wśród badanych samorządów.

Niższe tempo wzrostu dochodów własnych dawnych miast wojewódzkich ma swoje odzwierciedlenie w danych dotyczących rynku pracy. Dochody własne w bezpośredni sposób zależą od liczby osób zatrudnionych, w tym zatrudnionych na dobrze płatnych stanowiskach. Z badań przeprowadzonych przez P. Tomaszewskiego wynika, że były miasta wojewódzkie są mniej odporne na negatywne skutki spowolnienia gospodarczego i w badanym przez niego okresie, tj. w latach 1998-2017, tempo spadku pracujących było tam szybsze, zaś w okresie wzrostu dynamika nie dorównywała średniej dla ogółu miast²⁹. Podobne spostrzeżenia dotyczyły również kolejnego badanego elementu, tj. przedsiębiorczości. Jak zauważa P. Tomaszewski w Polsce występuje istotna asymetria w tempie rozwoju dawnych i aktualnych miast wojewódzkich, zwłaszcza w ostatniej dekadzie, co wskazuje na to, że w byłych miastach wojewódzkich skutki spowolnienia są znacznie bardziej wyraźne i trwałe³⁰.

Brak właściwych rozwiązań w zakresie wyposażenia samorządów w odpowiadające ich zadaniom dochody był już przedmiotem wcześniejszych badań. Analiza ich wyników pozwala potwierdzić przekonanie, że rosnącej liczbie zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce nie towarzyszy wzrost poziomu ich dochodów³¹.

²⁸ A. Babczuk, J. Potocki, op. cit., s. 11.

²⁹ P. Tomaszewski, op. cit., s. 151-152.

³⁰ Ibidem, s. 159.

³¹ J. Kwaśny, *Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce. Gospodarka, rozwój, reformy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2019, s. 116.



Rys. 1. Ocena poziomu dochodów gmin/powiatów w stosunku do wykonywanych zadań wg małopolskich samorządowców

Źródło: J. Kwaśny, *Trzydzieści lat...* op. cit., s. 116.

Kolejnym czynnikiem, który negatywnie wpływa na finanse miast jest zjawisko suburbanizacji i migracji – z reguły zamożnej części społeczeństwa – z miasta na przedmieścia, najczęściej poza granice administracyjne. Wiąże się to z odpływem stosunkowo sporych dochodów z tytułu podatku PIT. Prowadzi to do swoistej konkurencji o podatnika. Miasta chcąc bronić swych dochodów, zachęcają do rozliczania podatków u nich (czyli deklarowania miejsca zamieszkania na obszarze miasta) w zamian za korzystniejszy dostęp do usług miejskich (niższe ceny biletów komunikacji miejskiej, tańsze parkingi itd.). Takie zjawisko – jako godzące w istotę powszechnego prawa do miasta – bardzo mocno zostało skrytykowane przez R. Matyję³². W tym kontekście postulowane przez samorządowców zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego zakładają np. udział gmin w dochodach z tytułu podatku VAT odprowadzonego przez podmioty handlowe i usługowe zlokalizowane na terenie gminy.

Miarami różnicującymi ośrodki miejskie pod względem ich znaczenia mogą być:

- dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych;
- dochody z tytułu podatku od środków transportowych;
- dochody pochodzące od innych jednostek samorządu terytorialnego;
- dochody z tytułu podatku od nieruchomości w przeliczeniu na jednego mieszkańca;
- dochody z opłaty targowej w przeliczeniu na mieszkańca (przede wszystkim w grupie miast o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym).

³² R. Matyja, *Region silnych miast*, „Pamięć i Przyszłość. Wrocławski Rocznik Samorządowy”, 2018, nr 3, s. 172.

6. Dostępność komunikacyjna byłych miast wojewódzkich

W większości opracowań o charakterze strategicznym sporo miejsca i uwagi poświęca się dostępności komunikacyjnej. Jak zauważa P. Śleszyński, rozwój sieci komunikacyjnych, w tym transportowych, jest nierównomierny, a przez to nieoptymalny³³. Z jednej strony, przebieg dróg i połączeń komunikacyjnych (kolejowych, lotniczych itd.) powinien być możliwie jak najbardziej dopasowany do potrzeb przewozowych wynikających z popytu. Z drugiej strony, struktura sieci komunikacyjnych ma również swoje funkcje miastotwórcze, a także psychologiczne, szczególnie ważne dla ośrodków tracących swe funkcje ponadlokalne. Większa dostępność i lepsze połączenia z większymi miastami (stolicą województwa czy kraju) mają bowiem nie tylko znaczenie prestiżowe (starania Nowego Sącza o bezpośrednie połączenie kolejowe z Krakowem czy Tarnowa z Warszawą, przez Kielce i Radom), ale także stanowią ułatwienie dla kreacji powiązań o charakterze biznesowym i, jak zaznacza R. Matyja, są w stanie radykalnie odmienić karierę miasta³⁴. Zdaniem J. Potockiego oraz A. Babczuka, w przypadku byłych miast wojewódzkich problemem jest ich „upośledzenie” pod względem dostępności komunikacyjnej. Szczególnie jest to widoczne we wschodniej Polsce, ale także w zachodniej części kraju w miastach leżących poza głównymi korytarzami transportowymi³⁵. W swym badaniu Autorzy Ci wykorzystują następujące wskaźniki:

- połączenia z Warszawą,
- bezpośrednie połączenia ze stolicą województwa (komunikacją publiczną),
- bezpośrednie połączenia z dawną stolicą województwa (komunikacją publiczną)³⁶.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że dobra dostępność komunikacyjna może też być rozpatrywana jako przeszkoda na drodze do szybszego rozwoju. Pomijając funkcje administracyjne, szereg usług, a także dostęp do dóbr luksusowych, może być zaspokajany w ośrodkach wyższego rzędu (stolicy województwa), a ze względu na szybkość połączenia firmy niekoniecznie mogą być zainteresowane lokowaniem swojej działalności w mniejszym mieście. Przykładem jest lokalizacja salonów samochodów luksusowych w Tarnowie i Nowym Sączu – to w gorzej skomunikowanym z resztą województwa Nowym Sączu znajduje się salon

³³ P. Śleszyński, *Polska średnich miast...* op. cit., s. 108.

³⁴ R. Matyja, *Region silnych miast...* op. cit., s. 167.

³⁵ A. Babczuk, J. Potocki, op. cit., s. 10.

³⁶ Ibidem, s. 11-13.

marki Mercedes, a nie w Tarnowie, którego popyt ma być zaspokajany w pobliskim Krakowie i Rzeszowie.

Kryteria różnicujące ośrodki pod względem ich znaczenia – poza wspomnianymi powyżej – są następujące:

- infrastruktura transportowa (lotnisko, dworzec kolejowy, przystanek kolejowy, dworzec autobusowy, węzeł przesiadkowy, parking typu park&ride);
- funkcjonowanie gminnej spółki świadczącej usługi transportu publicznego;
- dostępność usług o charakterze transportowym (Uber, Bolt, MyTaxi).
- połączenia komunikacyjne (gdzie miejscem docelowym jest badane miasto).

7. Studia przypadków

Badanie zostało przeprowadzone w postaci elektronicznej ankiety skierowanej do osób pełniących funkcje zarządcze w jednostkach administracji samorządowej wybranych miast na prawach powiatu, będących jednocześnie dawnymi stolicami województw, tj. Częstochowy, Radomia, Wałbrzycha, Tarnowa, Włocławka i Nowego Sącza. Otrzymane odpowiedzi zostały opisane łącznie i stanowią podsumowanie roli, znaczenia i aktualnej sytuacji dawnych stolic województw.

W pierwszej części badania zapytano o instytucje, które zlikwidowano lub które ograniczyły swoje funkcjonowanie, a także branże, które zdaniem badanych ucierpiały w związku z utratą statusu miasta wojewódzkiego. Najczęściej wymienianymi instytucjami, które zostały zlikwidowane były te bezpośrednio związane z funkcjonowaniem województwa, czyli:

- Urzędy Wojewódzkie: siedziba wojewody;
- Wojewódzkie Urzędy Pracy;
- Wojewódzkie Urzędy Skarbowe;
- Wojewódzkie Komendy: Policji, Straży Pożarnej.
- Kuratorium Oświaty: Wojewódzki Kurator Oświaty;

W dalszej kolejności wskazano również na takie instytucje, jak:

- Prokuratura Apelacyjna;
- Sąd Apelacyjny;

- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- Dyrekcja Melioracji;
- Dyrekcja Dróg Wojewódzkich.

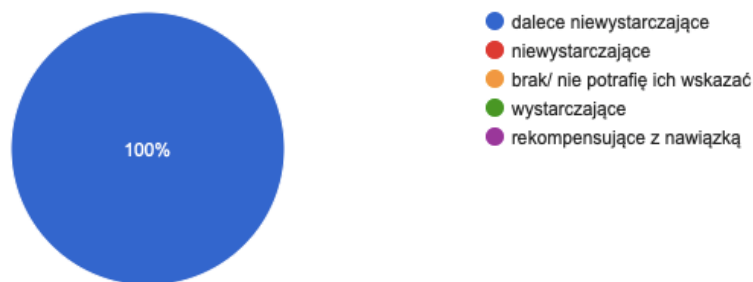
Warto zauważyć, że dotychczasowe (przed reformą) urzędy rejonowe zostały przekształcone w starostwa powiatowe, którym de facto zwiększono zakres kompetencji. Z kolei wśród instytucji, które ograniczyły zatrudnienie w wyniku reformy znalazły się:

- Delegatury urzędów wojewódzkich;
- Wojewódzkie Urzędy Planowania Przestrzennego;
- Wojewódzkie Kasy Chorych/Oddziały NFZ;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych;
- Zakłady Energetyczne.

Wśród branż, które – zdaniem badanych – ucierpiały w wyniku utraty statusu miasta wojewódzkiego znalazły się usługi gastronomiczne, a także ochrona zdrowia, kultura i oświata. Jednocześnie badani mieli trudność ze wskazaniem instytucji, których utworzenie miało zrekompensować utratę tego statusu. Powstanie Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej kojarzono ze swoistą rekompensatą jedynie w jednym przypadku (Włocławek). Wśród nowych podmiotów o znaczeniu ponadlokalnym wymieniano:

- uczelnie, np. Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe (np. Tarnów, Włocławek), czy przekształcenie Politechniki Radomskiej w Uniwersytet;
- Starostwa Powiatowe;
- instytucje kultury: np. Centrum Sztuki Mościce (Instytucja Kultury Województwa Małopolskiego);
- rozbudowę instytucji ochrony zdrowia: np. Szpital Wojewódzki św. Łukasza w Tarnowie (Instytucja Województwa Małopolskiego).

Działania władz centralnych mające na celu zrekompensowanie utraty statusu miasta wojewódzkiego zostały ocenione jako dalece niewystarczające (zob. rys. 2). Jednoznacznie nasuwa się wniosek o potrzebie opracowania zestawu działań mających na celu wzmocnienie znaczenia byłych miast wojewódzkich. W tym kontekście bardzo często przywoływany jest temat/potrzeba deglomeracji instytucji wojewódzkich i centralnych.



Rys. 2. Ocena działań rekompensujących utratę statusu miasta wojewódzkiego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników ankiet.

W drugiej części badania podjęto próbę określenia funkcji i usług publicznych, jakie dostarcza badane miasto, a których zasięg oddziaływania wykracza poza granice administracyjne tego miasta. W pierwszej kolejności wyszczególniono:

- edukację, w tym głównie szkolnictwo ponadpodstawowe;
- specjalistyczną i szpitalną opiekę zdrowotną;
- komunikację miejską;
- zadania z zakresu gospodarki odpadami (funkcjonowanie wysypisk śmieci, regionalnych instalacji przetwarzania odpadów komunalnych oraz punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych).

Następnie wymieniano takie usługi, jak:

- zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków;
- kultura (muzea, biblioteki, galerie, teatry, filharmonie);
- rekreacja (baseny, infrastruktura sportowa, wodna);
- zajęcia pozalekcyjne dla dzieci i młodzieży (np. Pałac Młodzieży);
- usługi informatyczne, np. tzw. centra usług wspólnych;
- pomoc psychologiczno-pedagogiczna;
- pomoc społeczna: izba wytrzeźwień, domy pomocy dla osób bezdomnych;
- funkcjonowanie instytucji otoczenia biznesu, np. inkubatorów przedsiębiorczości.

Kolejnym elementem analizy była aktywność władz wojewódzkich i centralnych na terenie byłych miast wojewódzkich. W większości przypadków władze centralne wykazywały się znikomą aktywnością (poza delegaturami urzędów wojewódzkich, NFZ, ZUS). Najczęściej wymieniano działania władz wojewódzkich w obszarze:

- kultury: wojewódzkie instytucje kultury (np. Centrum Sztuki Mościce w Tarnowie, Muzeum Sztuki Współczesnej Elektrownia w Radomiu);
- ochrony zdrowia: szpitale wojewódzkie;
- administracji: delegatury urzędów i instytucji wojewódzkich (np. ZUS, Urząd Statystyczny, KRUS, ARiMR);
- otoczenie biznesu: lokalne/regionalne agencje rozwoju regionalnego (np. Tarnowska Agencja Rozwoju Regionalnego – spółka wojewódzka);
- transportu: koleje regionalne;
- inwestycji: w infrastrukturę drogową o znaczeniu wojewódzkim.

Najczęściej wymienianymi inwestycjami o znaczeniu ponadlokalnym lub ponadregionalnym, współfinansowanymi ze środków centralnych/wojewódzkich były:

- budowy autostrad (np. A1, A4);
- budowy dróg ekspresowych oraz obwodnic (np. Włocławek);
- modernizacja zabytkowego dworca kolejowego;
- rozbudowy szpitali wojewódzkich;
- wymiana taboru kolejowego.

Warto zauważyć, że również samorzady byłych miast wojewódzkich podejmowały działania o charakterze inwestycyjnym o znaczeniu ponadlokalnym lub ponadregionalnym, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (najczęściej regionalnych programów operacyjnych). Były to:

- inwestycje drogowe: poprawa układu komunikacyjnego;
- utworzenie/budowa stref aktywności gospodarczej, w tym parków technologicznych/rozwoju gospodarczego/inkubatorów przedsiębiorczości;
- modernizacja kształcenia zawodowego;
- modernizacja szpitali miejskich;
- modernizacja taboru komunikacji zbiorowej.

Negatywne zjawiska związane z utratą statusu miasta wojewódzkiego do pewnego stopnia niweluje efekt polityki spójności UE i prorozwojowy charakter projektów współfinansowanych ze środków unijnych (na takie znaczenie funduszy wskazywali w swych odpowiedziach prezydenci: Tarnowa, Wałbrzycha czy Częstochowy).

Ponadto władze byłych miast wojewódzkich podejmowały w tym czasie działania zmierzające do poprawy swojej oferty usług publicznych w zakresie:

- oświaty: w tym szkół artystycznych (szkoły muzyczne, plastyczne itd.);
- rekreacji: obiektów sportowych (Arena Jaskółka w Tarnowie, Przystań Wioślarska we Włocławku);
- opieki społecznej: Zakład Aktywności Zawodowej „Słoneczne Wzgórze” w Tarnowie.

W przypadku władz miasta Tarnowa zdecydowano się, na mocy porozumienia z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, przekazać Liceum Sztuk Plastycznych w Tarnowie we władanie MKiDN. Większość badanych wskazuje na wzrost kosztów bieżących funkcjonowania miasta w wyniku podejmowanych działań o charakterze ponadlokalnym.

O ponadlokalnym lub regionalnym oddziaływaniu byłych miast wojewódzkich mogą również świadczyć aktywności podejmowane przez sektor prywatny. Wśród aktywności przyciągających do miasta mieszkańców okolicznych gmin/powiatów wymienia się działania:

- galerii handlowych, w tym marketów budowlanych;
- prywatnych szkół wyższych;
- prywatnych gabinetów oraz przychodni (w tym szpitali) medycznych;
- kancelarii notarialnych i prawnych;
- prywatnych instytucji kultury: teatrów, galerii;
- prywatnych obiektów rekreacyjnych: aquaparki, centra spa;
- klubów sportowych, w tym znajdujących się w najwyższych ligach krajowych (piłka nożna, żużel, siatkówka, koszykówka).

Ważnym aspektem decydującym o ponadlokalnym charakterze miasta są relacje z otoczeniem (innymi jednostkami samorządu terytorialnego). Większość badanych samorządowców nie zauważyła istotnego rozluźnienia relacji z gminami dawnego województwa, jeśli gminy te pozostawały w obszarze nowego województwa. Osłabienie tych relacji wystąpiło w przypadku zmian granic administracyjnych nowych województw. Najlepszym przykładem jest rozluźnienie relacji mieszkańców Dębicy (województwo podkarpackie) z byłą stolicą województwa, czyli Tarnowem (województwo małopolskie). Wśród czynników sprzyjających intensyfikacji relacji miasta z otoczeniem najczęściej wymieniano:

- atrakcyjność lokalnego rynku pracy (w tym wyższy poziom wynagrodzeń);

- współpracę w zakresie wydatkowania środków pomocowych (ZIT);
- współpracę w zakresie infrastruktury transportowej;
- ofertę edukacyjną i kulturalną;
- współpracę gospodarczą.

Wśród największych przeszkód lub czynników mających negatywny wpływ na intensywność relacji miasta z jego otoczeniem (lub terenem byłego województwa) najczęściej wymieniano brak wizji rozwoju obszaru funkcjonalnego i instrumentów mogących takie działania generować, niewystarczające dochody, w tym głównie zbyt niską w stosunku do kosztów wysokość subwencji oświatowej oraz niski udział gmin w dochodach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT).

Literatura

- Babczuk A., Potocki J. (2015), *Wybrane aspekty marginalizacji dawnych miast wojewódzkich*, www.jacek-potocki.pl/ [dostęp: 24.10.2020].
- Dascher K. (2000), *Are politics and geography related?: Evidence from a cross-section of capital cities*, "Public Choice" 3/4, 373-392.
- Heffner K. (2017), *Rozwój ośrodków regionalnych a procesy decentralizacji i dekoncentracji sektora publicznego*, „Studia KPZK PAN”.
- Kisała W. (2017), *Wpływ utraty statusu miasta wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” – Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce nr 417.
- Krysiński D. (2015), *Status wojewódzki miasta jako czynnik wzrostu w dobie postindustrialnej*, „Acta Universitatis Lodziensis” Folia Sociologica 52.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P. (2016), *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii system osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne” T. 61 Z. 2.
- KPZK 2030 (2011), *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dn. 13 grudnia 2011 r.
- Kwaśny J. (2018), *Terytorializacja polityki spójności UE – rekomendacje dla Polski*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 536”, Wrocław.
- Kwaśny J. (2019), *Trzydzieści lat samorządności terytorialnej w Polsce. Gospodarka, rozwój reformy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Matyja R. (2017), *Miasto jako przestrzeń, węzeł i system. Analiza z perspektywy badań politologicznych*, „Acta Politica Polonica” 41.
- Matyja R. (2018), *Region silnych miast*, „Pamięć i Przyszłość. Wrocławski Rocznik Samorządowy” nr 3.
- NIK (2019), *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Perspektywie 2014-2020*, Informacja o wynikach kontroli, Warszawa 2019, www.nik.gov.pl [dostęp: 15.10.2020].
- Szukalski P. (2018), *Rozwój demograficzny dawnych i obecnych stolic województw*, „Demografia i Gerontologia Społeczna” – Biuletyn Informacyjny nr 7.
- Śleszyński P. (2016), *Delimitacja miast średnich tracących swoje funkcje społeczno-gospodarcze – opracowanie dla potrzeb Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P. (2018), *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomracji w Polsce*. Klub Jagielloński, Warszawa.
- Tomaszewski P. (2019), *Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich*, Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne, Nr 25 (2/2019).
- Wilk W. (2004), *The effect of changes in administrative division on the economic position of the largest cities in Poland*, „Miscelanea Geographica” 11.

Zaborowski Ł. (2019), *Deglomeracja czy degradacja. Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa.