

PAWEŁ TOMASZEWSKI

URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO
GDAŃSK

E-MAIL: P.TOMASZEWSKI21@GMAIL.COM

DATA ZGŁOSZENIA: 28.01.2019

DATA PRZYJĘCIA DO DRUKU: 10.06.2019

Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, jak na tle całego zbioru polskich miast kształtowało się w latach 1998–2017 tempo rozwoju społeczno-gospodarczego ośrodków, które 1 stycznia 1999 roku utraciły status stolicy województwa. Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że tempo rozwoju dawnych miast wojewódzkich było wyraźnie niższe, zarówno jeśli chodzi o sytuację demograficzną, jak również pod względem kondycji lokalnych rynków pracy oraz poziomu przedsiębiorczości. Jednocześnie w badanym okresie zaznaczył się wzrost dysproporcji pomiędzy tempem rozwoju dawnych i współczesnych miast wojewódzkich, a do pogłębienia się dystansu rozwojowego pomiędzy obiema grupami miast w znacznym stopniu przyczyniło się globalne spowolnienie gospodarcze z lat 2008–2009, którego efekty w miastach postwojewódzkich okazały się znacznie bardziej trwałe.

SŁOWA KLUCZOWE

miasta wojewódzkie, miasta postwojewódzkie, rozwój miast, rozwój społeczno-gospodarczy

Wprowadzenie

XX wiek w Polsce charakteryzował się częstymi zmianami struktury administracyjnej – kilkakrotnie modyfikowano między innymi liczbę i kształt województw. Zmiany te nie pozostawały bez wpływu na losy rozwojowe miast pełniących funkcje stolic województw. Z punktu widzenia kondycji społeczno-gospodarczej dawnych i współczesnych miast wojewódzkich w ostatnich dekadach najważniejsze znaczenie miały bez wątpienia dwie ostatnie zmiany, przeprowadzone w 1975 i 1999 roku.

W ramach reformy z 1975 roku zwiększono liczbę województw z 17 do 49, podnosząc tym samym status 32 miast do rangi ośrodków wojewódzkich. Miasta te stanowiły niezwykle zróżnicowaną grupę pod względem wielkości – największa spośród nich Częstochowa liczyła wówczas ponad 200 tys. mieszkańców, zaś najmniejszy Sieradz niespełna 22 tys. Zróżnicowana była także ich rola w systemie osadniczym – niektóre z nich już wcześniej pełniły funkcje ośrodków subregionalnych, podczas gdy dla części dopiero uzyskanie statusu miasta wojewódzkiego stało się impulsem do zintensyfikowania rozwoju¹.

Reforma przeprowadzona w 1999 roku całkowicie zmodyfikowała strukturę zaproponowaną niespełna ćwierć wieku wcześniej. Jednym z najważniejszych jej założeń było utworzenie samorządu na szczeblu regionalnym i zredukowanie do 16 liczby województw. W konsekwencji tej zmiany 31 miast – które przez lata wykształciły szereg funkcji ponadlokalnych – utraciło status wojewódzki i zostało w gruncie rzeczy zrównanych z ośrodkami powiatowymi.

W świetle współczesnego dorobku badawczego teza o miastotwórczym charakterze funkcji administracyjnej oraz jej wpływie na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego miast wydaje się mieć bardzo silne podstawy². W warunkach polskich wpływ ten w sposób szczególny zaznacza się w przypadku regionalnych funkcji administracyjnych miast wojewódzkich, nie dziwi zatem fakt, że utrata statusu wojewódzkiego była powszechnie postrzegana w kategoriach destymulanta rozwoju, a miasta, które zostały nią dotknięte, jako „ofiary reformy administracyjnej”³.

Z drugiej jednak strony, na etapie przygotowywania nowego podziału administracyjnego, pojawiały się zapewnienia, że utrata statusu wojewódzkiego zostanie w pewnym stopniu zrekompensowana, między innymi poprzez lokalizowanie w miastach, które go utracą, wybranych wydziałów urzędów wojewódzkich i marszałkowskich czy też rozwój w nich szkolnictwa wyższego⁴. Istniały zatem

¹ J. Potocki, A. Babczuk, *Wybrane aspekty marginalizacji dawnych miast wojewódzkich*, 2015, [online] http://jacek-potocki.pl/files/Dawne_miasta_wojewodzkie.pdf.

² W. Kisiała, *Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.

³ 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, nr 61 (2).

⁴ J. Potocki, A. Babczuk, op. cit.

pewne podstawy, by sądzić, że utrata statusu stolicy województwa nie musi skutkować znaczącym osłabieniem tempa rozwoju miast dotkniętych reformą.

Obecnie jednak, po dwudziestu latach od przeprowadzenia reformy redukującej liczbę województw do 16, krajowa sieć osadnicza znajduje się w stanie pogłębiającej się nierównowagi. Jak zauważa Przemysław Śleszyński, rozwój Polski jest skoncentrowany w kilku biegunach wzrostu – głównie w dużych metropoliach, gdzie standard życia jest bardzo bliski standardom krajów wysoko rozwiniętych. Elementem, który w wyraźny sposób odróżnia Polskę od tych państw, jest natomiast stan rozwoju tak zwanej prowincji, rozumianej nie tylko jako obszary wiejskie i małe miasta, ale także jako ośrodki średniej wielkości⁵.

Problematyka różnicy w tempie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy współczesnymi a dawnymi miastami wojewódzkimi (oraz wpływ na tę różnicę reformy z 1999 roku) była w ostatnich latach kilkakrotnie podejmowana przez badaczy⁶. Z badań tych płynie oczywisty wniosek, że współczesne miasta wojewódzkie rozwijały się w XXI wieku znacznie prężniej. Jest to w pewnym stopniu konsekwencja przyjętego modelu rozwoju, określanego jako *polaryzacyjno-dyfuzyjny*. Sprowadza się on do wspierania największych ośrodków przy założeniu, że ich rozwój będzie się rozprzestrzeniał na otaczający region. Krytycy tego rozwiązania wskazują, że w praktyce, „promieniowanie” metropolii ogranicza się do wąskiej strefy wokół niej, natomiast pozostała część regionu ulega marginalizacji i peryferyzacji⁷.

Niniejsze opracowanie stanowi próbę spojrzenia na grupę byłych miast wojewódzkich nie tylko z punktu widzenia dystansu rozwojowego pomiędzy nimi a współczesnymi stolicami województw, ale także z perspektywy ich roli w całej krajowej sieci osadniczej. W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* omawianą grupę sklasyfikowano jako ośrodki subregionalne (poza Białą, Częstochową, Koszalinem, Płockiem, Radomiem i Słupskiem, które zaliczono do ośrodków regionalnych), pełniące niezwykle istotną rolę ogniwa pośredniego w krajowym systemie osadniczym⁸. Tempo rozwoju tych ośrodków jest zatem niezmiernie ważne z punktu widzenia obszarów wiejskich oraz miast funkcjonalnie niepowiązanych z największymi polskimi metropoliami.

Cel, zakres i metoda badań

W nawiązaniu do nakreślonej we wstępie problematyki sformułowano główny cel opracowania, którym była próba odpowiedzi na pytanie, jak na tle ogółu polskich miast kształtowało się w ostatnim dwudziestoleciu (1998–2017) tempo rozwoju społeczno-gospodarczego 31 dawnych miast wojewódzkich. Próba zrealizowania głównego celu sprzyjała ponadto odpowiedzi na dwa kolejne pytania:

⁵ P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja aglomeracji w Polsce*, Warszawa 2018.

⁶ J. Potocki, A. Babczuk, op. cit.; W. Kisiała, op. cit.; A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, op. cit.

⁷ J. Potocki, A. Babczuk, op. cit.

⁸ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa 2011.

Które spośród dawnych miast wojewódzkich rozwijały się w najszybszym tempie, a które w najwolniejszym? Czy niewątpliwa dysproporcja pomiędzy tempem rozwoju dawnych i współczesnych miast wojewódzkich przybiera w ostatnich latach na sile, czy też przeciwnie – zmniejsza się?

Podstawowym celem nie było zatem stworzenie rankingu szeregującego dawne i współczesne miasta wojewódzkie, do czego najlepiej posłużyłaby jedna z najczęściej stosowanych w tego typu opracowaniach metod porządkowania liniowego (na przykład metoda sum standaryzowanych czy metoda odległości od wzorca). W pracy wykorzystano cechującą się prostotą metodę waloryzacji względnej⁹, polegającą w tym przypadku na porównaniu wartości danego wskaźnika w badanym mieście do stanu średniego dla ogółu miast, następnie na dodaniu uzyskanych wyników częściowych i wyciągnięciu stanu średniego (wskaźnika syntetycznego). Stan średni w badanym ośrodku stwierdza, czy tempo jego rozwoju było wyższe, czy niższe niż średnia dla całego zbioru miast.

W analizie badano dawne (31) i obecne (18) miasta wojewódzkie na tle wszystkich jednostek, które w przyjętym okresie posiadały prawa miejskie (874). Badanie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego przeprowadzono w trzech kategoriach, które uznano za determinanty rozwoju: demografia, rynek pracy oraz przedsiębiorczość. W ramach każdej kategorii dobrano zestaw potencjalnych wskaźników, które następnie zweryfikowano pod kątem dostępności danych¹⁰ oraz kryteriów statystycznych i formalnych doboru zmiennych diagnostycznych¹¹. Przy wyborze kierowano się dwiema podstawowymi przesłankami: brakiem istotnej korelacji liniowej pomiędzy zmiennymi w ramach tej samej kategorii oraz umiarkowaną wartością współczynnika zmienności (wysoka wartość współczynnika wypaczałaby

⁹ Metoda wykorzystana m.in. przez F. Kapustę do oceny zróżnicowania poziomu infrastruktury w ujęciu wojewódzkim (F. Kapusta, *Poziom infrastruktury technicznej i społecznej jako indykator i stymulator rozwoju regionalnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 29).

¹⁰ Rozwój społeczno-gospodarczy jest pojęciem niezwykle szerokim – proces ten można badać przy wykorzystaniu szeregu wskaźników w ramach różnych kategorii. Realizacja celu niniejszego opracowania wiązała się jednak z koniecznością ograniczenia potencjalnego zestawu wskaźników do takich, co do których istniała możliwość pozyskania danych na poziomie gmin (NTS-5), z uwzględnieniem dodatkowo rozdzielenia miast i obszarów wiejskich w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Z uwagi na to ograniczenie w badaniu nie było możliwe wykorzystanie na przykład wskaźników dotyczących dochodów budżetowych. Drugim istotnym ograniczeniem było przyjęcie długiego horyzontu czasowego, co z jednej strony pozwoliło na obserwację długofalowych trendów, lecz z drugiej strony wyeliminowało ze zbioru potencjalnych zmiennych co najmniej kilka wskaźników opartych o dane niepublikowane przez GUS dla pierwszych lat badanego dwudziestolecia. Ostateczny wybór zmiennych był zatem kompromisem pomiędzy ich adekwatnością a dostępnością w badanym okresie na poziomie wszystkich miast.

¹¹ T. Panek, J. Zwierzchowski, *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowania*, Warszawa 2013.

obraz zjawiska, nadmiernie wzmacniając pozycję danego miasta przez określoną cechę, zbyt niska wartość współczynnika oznacza natomiast, że dana zmienna nie wnosi do pomiaru).

Ostatecznie wybrano 6 wskaźników (tab. 1), wśród których jest pięć stymulant (zmiennie, które przedstawiają zjawiska pożądane z punktu widzenia rozwoju miast) oraz jedna destymulanta (W_2), którą w procesie obliczeń przekształcono tak, by nabrała charakteru stymulanty.

Tab. 1. Wskaźniki wykorzystane do oceny tempa rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich w latach 1998–2017

Kategoria	Symbol	Nazwa wskaźnika
Demografia	W_1	Dynamika rejestrowanej liczby ludności
	W_2	Dynamika współczynnika starości demograficznej*
Rynek pracy	W_3	Dynamika liczby pracujących
	W_4	Dynamika liczby pracujących na 1000 osób
Przedsiębiorczość	W_5	Dynamika liczby podmiotów gospodarczych
	W_6	Dynamika liczby podmiotów gosp. na 1000 osób

* Współczynnik starości demograficznej przedstawia udział ludności w wieku powyżej 65 lat w całej populacji

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym etapie procedury badawczej, wykorzystując założenia opisanej wcześniej metody waloryzacji względnej, dla każdego z badanych miast wyliczono wskaźniki cząstkowe według następującego wzoru:

$$W_x = \frac{W_B}{W_O} \times 100$$

gdzie:

W_x – wskaźnik cząstkowy

W_B – wartość wskaźnika w badanym mieście

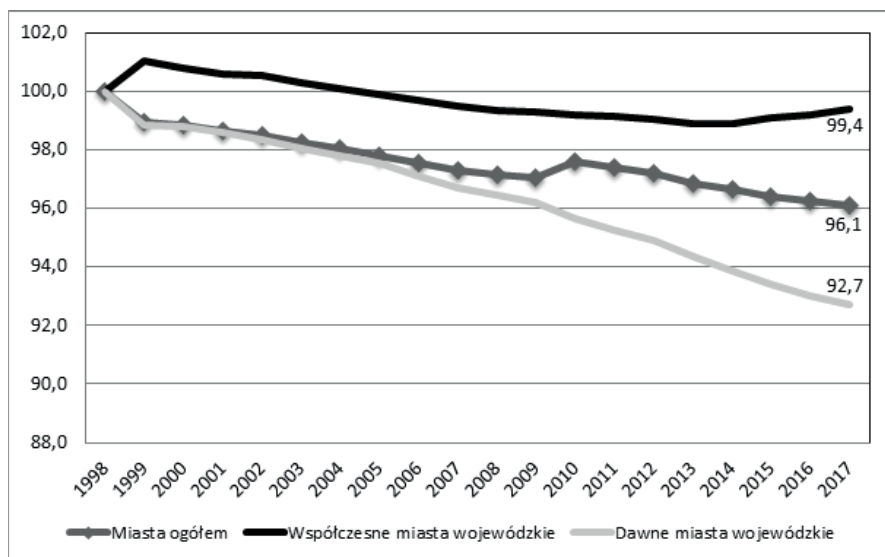
W_O – wartość wskaźnika dla ogółu miast

Następnie dodano uzyskane wskaźniki cząstkowe i obliczono wartość średnią. Uzyskany w ten sposób wskaźnik syntetyczny pozwolił określić, czy tempo rozwoju społeczno-gospodarczego w danym mieście było wyższe, czy niższe od średniej dla ogółu miast (średnia = 100,0).

Demografia

Potencjał demograficzny, przede wszystkim liczba ludności i jej struktura wiekowa, jest istotnym czynnikiem determinującym rozwój miast¹². Współcześnie liczba ludności wielu ośrodków miejskich cechuje się długookresowym spadkiem, który często związany jest z kryzysem ich lokalnej gospodarki¹³. W Polsce proces depopulacji zauważalny jest we wszystkich kategoriach wielkościowych miast, jednakże grupa dawnych ośrodków wojewódzkich jest nim dotknięta w stopniu ponadprzeciętnym (ryc. 1).

Ryc. 1. Dynamika liczby ludności polskich miast w latach 1998–2017 (1998=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

¹² Uwarunkowania i konsekwencje procesu kurczenia się miast w Polsce, red. A. Harańczyk, Warszawa 2015.

¹³ Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej, red. T. Strykiewicz, Poznań 2014.

W latach 1998–2017 liczba ludności wszystkich miast, które posiadały w tym okresie prawa miejskie, zmniejszyła się z 23,9 mln do niespełna 23,0 mln, tj. o prawie 4%. W tym samym okresie w 31 dawnych miastach wojewódzkich nastąpił spadek o 7,3%, a w 18 ośrodkach, które utrzymały status wojewódzkich, tylko o 0,6%¹⁴.

Spośród miast „powojewódzkich” zaledwie cztery zanotowały wzrost liczby mieszkańców – Leszno (wzrost o 3,1%), Siedlce (2,7%), Suwałki (1,8%) i Nowy Sącz (0,3%). W kolejnych trzech liczba mieszkańców co prawda się zmniejszyła, ale ubytek był mniejszy niż średnia dla ogółu miast – w Skierniewicach wyniósł -0,9%, w Białej Podlaskiej -1,4% a w Łomży -2,3%. Depopulacja najbardziej dotknęła Wałbrzych, Jelenią Górę, Częstochowę, Słupsk, Chełm i Konin – w każdym z tych ośrodków nastąpiło zmniejszenie liczby mieszkańców o ponad 10%, a bezwzględny ubytek ludności wyniósł łącznie prawie 100 tys. osób. Uwagę zwraca zwłaszcza Wałbrzych, którego populacja skurczyła się aż o 17,0%. Jak zauważa Emilia Jaroszewska, kumulacja odpływu ludności w tym mieście zbiegła się w czasie z natężeniem problemów społecznych związanych z likwidacją kopalń, a dodatkowym czynnikiem wpływającym na silną depopulację ośrodka może być fakt, że mieszkańcy Wałbrzycha jako ludność napływowa wykazują się mniejszym przywiązaniem i poczuciem lokalnej tożsamości, tym samym są bardziej skłonni do migracji¹⁵.

Niepokojące są także przemiany w strukturze wieku dawnych miast wojewódzkich. O rosnącym zaawansowaniu procesu starzenia się społeczeństwa świadczy fakt, że o ile jeszcze w 1998 roku odsetek ludności powyżej 65. roku życia był w tej grupie ośrodków o 1 punkt proc. niższy od średniej dla ogółu miast, to współcześnie współczynnik starości w miastach postwojewódzkich jest już od niej wyższy

¹⁴ Na stosunkowo wysoką dynamikę liczby mieszkańców współczesnych miast wojewódzkich w drugiej połowie badanego okresu zauważalny wpływ miała terytorialna ekspansja zwłaszcza dwóch ośrodków: Rzeszowa i Zielonej Góry. W latach 2005–2017, za sprawą sukcesywnego poszerzania granic miasta, powierzchnia Rzeszowa wzrosła ponad dwukrotnie, co przełożyło się na znaczny wzrost liczby ludności (łącznie o ok. 31 tys. osób). Rejestrowana liczba mieszkańców Zielonej Góry wzrosła skokowo 1 stycznia 2015 roku za sprawą przyłączenia do miasta obszaru całej dawnej gminy wiejskiej (wzrost pow. z 58,3 km² do 278,3 km², tj. aż o 377,1%). Tylko dzięki temu miasto zyskało niespełna 20 tys. nowych mieszkańców. Korekty granic administracyjnych dwóch wspomnianych miast nie były jednak czynnikami decydującymi o poziomie dynamiki liczby ludności całego zbioru obecnych stolic województw. Po wyłączeniu z badanej grupy Rzeszowa i Zielonej Góry wskaźnik dynamiki w analizowanym dwudziestoleciu kształtuje się na poziomie 98,7, a zatem w dalszym ciągu jest znacznie wyższy od średniej dla ogółu miast. Wyłączenie Rzeszowa i Zielonej Góry nie zdecydowałoby także o zmianie wzrostowego trendu obserwowanego w ostatnich latach (dla grupy 18 miast zaznacza się on od roku 2014, natomiast po wyłączeniu Rzeszowa i Zielonej Góry – od roku 2015). Poszerzenie granic miało ponadto miejsce w Gorzowie Wlkp., Opolu, Warszawie i Białymstoku, jednak zmiany te miały znacznie mniejszy wpływ na dynamikę liczby mieszkańców w całym badanym zbiorze miast.

¹⁵ *Kurczenie się miast...*, op. cit.

(tab. 2). Aktualne trendy wskazują, że już w najbliższych kilku latach odsetek ludności starszej w dawnych miastach wojewódzkich może osiągnąć wyższy poziom niż w ośrodkach, które po roku 1999 status wojewódzki utrzymały. Wśród badanych miast najwyższą dynamiką współczynnika charakteryzował się Tarnobrzeg (wzrost udziału frakcji ludności najstarszej z 7,2% do 19%) i Konin (wzrost z 8,0% do 20,2%), najniższą – Wałbrzych (wzrost z 12,9% do 20,2%).

Tab. 2. Współczynnik starości demograficznej w polskich miastach w latach 1998 i 2017

Wyszczególnienie	Współczynnik starości demograficznej (%)		Dynamika (1998=100)
	1998	2017	
Dawne miasta wojewódzkie	10,1	18,6	183,6
Współczesne miasta wojewódzkie	13,2	19,7	148,7
Miasta ogółem	11,1	18,5	166,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Depopulacja i zmiany w strukturze wieku mieszkańców miast często są wskazywane jako konsekwencje niekorzystnej sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Choć wydaje się, że wspomniane procesy demograficzne mogłyby wywoływać pozytywny skutek w postaci długofalowego spadku bezrobocia, to badania dowodzą, że paradoksalnie najniższe bezrobocie odnotowywane jest na obszarach, gdzie liczba ludności wzrasta, natomiast tereny poddane depopulacji odznaczają się średnio wyższym poziomem bezrobocia (w porównaniu do przeciętnych jednostek administracyjnych o zbliżonych charakterystykach)¹⁶.

Rynek pracy

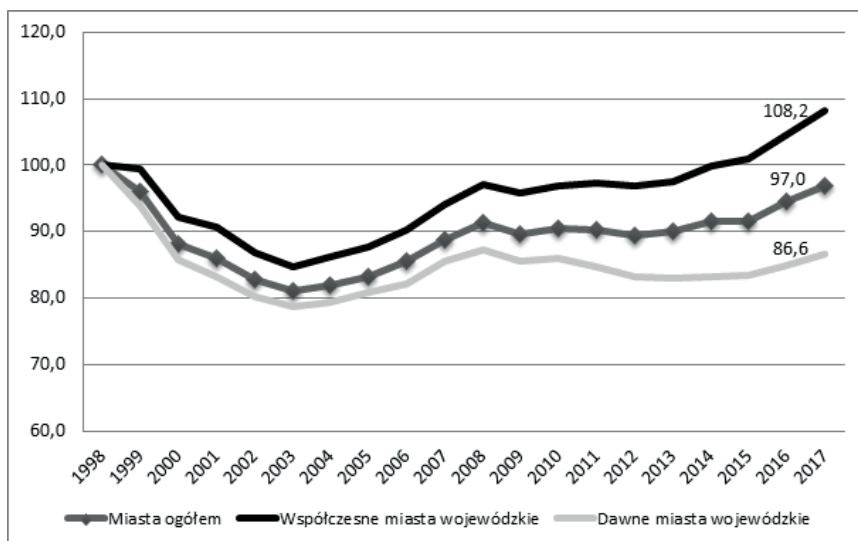
Liczba pracujących stanowi istotną zmienną świadczącą o poziomie rozwoju gospodarczego. Większa liczba zatrudnionych wpływa na szybsze tempo bogacenia się danej społeczności, stąd przez pryzmat zmian wielkości rynku pracy oceniać można kondycję lokalnej gospodarki¹⁷.

¹⁶ P. Szukalski, *Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy*, „Rynek Pracy” 2017, nr 1.

¹⁷ E. Murawska, *Wielkość i struktura rynków pracy w miastach powiatowych na Mazowszu*, Warszawa 2014.

W badanym dwudziestoleciu liczba pracujących¹⁸ w polskich miastach charakteryzowała się znacznymi wahaniami (ryc. 2). W pierwszych pięciu latach nastąpił gwałtowny jej spadek – z 7,84 mln w 1998 roku do 6,36 mln w 2003 roku (niespełna 1,5 mln osób, tj. spadek o prawie 19%). Kolejne pięć lat to z kolei okres wzrostu zatrudnienia – nie był on jednak na tyle dynamiczny, by zbliżyć się do wartości z 1998 roku. W następnych latach nastąpiła względna stagnacja w zakresie liczby pracujących, co związane było z globalnym spowolnieniem gospodarczym. Pierwsze symptomy wzrostu zauważalne są od roku 2013, a od 2015 roku jego dynamika znacząco wzrosła.

Ryc. 2. Dynamika liczby pracujących w polskich miastach w latach 1998–2017 (1998=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Grupa dawnych miast wojewódzkich podlegała w badanym okresie takim samym trendom, ale już od pierwszego roku badania zaznaczyła się różnica w natężeniu zjawisk – tempo spadku pracujących było w tych miastach szybsze, zaś w okresie

¹⁸ Dane publikowane przez GUS nie uwzględniają pracowników jednostek budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, duchownych oraz pracujących w organizacjach, fundacjach i związkach, a także podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.

wzrostu dynamika nie dorównywała średniej dla ogółu miast. Wpływ na taki stan rzeczy miały pod koniec XX i na początku XXI wieku dwa główne czynniki. Z jednej strony utrata statusu stolicy województwa przyniosła likwidację (lub obniżenie rangi) wielu działających w tych miastach instytucji administracji publicznej, a także przeniesienie zarządzania licznymi placówkami (związanymi na przykład z ochroną środowiska czy kulturą) do miast, które status wojewódzki utrzymały. Ograniczeniu uległa w ten sposób liczba miejsc pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników. Dodatkowym czynnikiem, który dał się odczuć w całym kraju, ale szczególnie dotkliwy okazał się dla części dawnych miast wojewódzkich, była ponadto deindustrializacja¹⁹.

Pomimo występowania wspomnianych zjawisk dynamika liczby pracujących w miastach „powojewódzkich” nie charakteryzowała się w pierwszym badanym dziesięcioleciu znaczącą różnicą w porównaniu do ogółu miast – a nawet w porównaniu do współczesnych miast wojewódzkich. Wyrażne zwiększenie tej różnicy nastąpiło dopiero w wyniku globalnego spowolnienia gospodarczego, którego skutki (w odniesieniu do zmiany liczby zatrudnionych) w dawnych miastach wojewódzkich okazały się znacznie bardziej wyraźne i trwałe. Prawdopodobnie tę dobrze obrazuje wartość wskaźnika dynamiki pracujących w latach 2008–2017, który wyniósł w tym podokresie odpowiednio: 99,1 dla miast „powojewódzkich”, 106,3 dla ogółu miast i aż 111,5 dla współczesnych stolic województw.

Spośród 31 dawnych miast wojewódzkich bardzo pozytywnie wyróżnia się Bielsko-Biała, gdzie liczba pracujących wzrosła pomiędzy 1998 a 2017 rokiem aż o 11,4% (ponad 8,3 tys. osób), co jest bardzo dobrym wynikiem także na tle współczesnych miast wojewódzkich (wyższe wartości wskaźników zanotowano tylko we Wrocławiu, Rzeszowie, Warszawie, Gdańsku i Krakowie). Drugim miastem, które zanotowało wzrost zatrudnienia, było Leszno (wzrost o 3,5%). W pozostałych miastach wystąpił mniejszy lub większy spadek liczby zatrudnionych, przy czym w najmniej korzystnej sytuacji znalazło się pięć ośrodków, w których liczba zatrudnionych skurczyła się o ponad ¼: Biała Podlaska (-26,8%), Elbląg (-28,2%), Przemyśl (-28,6%), Tarnobrzeg (-32,9%) i Chełm (-34,7%).

Bezwzględny rozmiar lokalnego rynku pracy i dynamika zmian w zakresie liczby pracujących świadczą niewątpliwie o sile i randze danego ośrodka. Dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji warto jednak posłużyć się także wskaźnikiem relacyjnym, jakim jest na przykład liczba pracujących na 1000 mieszkańców. Fakt, że w dawnych miastach wojewódzkich zjawisko depopulacji jest bardziej zaawansowane niż w pozostałych, mógłby w tym przypadku działać niejako „na korzyść” tych miast. Jak jednak pokazują dane, także w świetle tego wskaźnika ich sytuacja uległa zauważalnemu pogorszeniu (tab. 3).

¹⁹ J. Potocki, A. Babczuk, op. cit.

Tab. 3. Liczba pracujących na 1000 osób w polskich miastach w latach 1998 i 2017

Wyszczególnienie	Liczba pracujących na 1000 mieszkańców		Dynamika (1998=100)
	1998	2017	
Dawne miasta wojewódzkie	337,6	315,4	93,4
Współczesne miasta wojewódzkie	389,3	424,0	108,9
Miasta ogółem	328,0	330,9	100,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

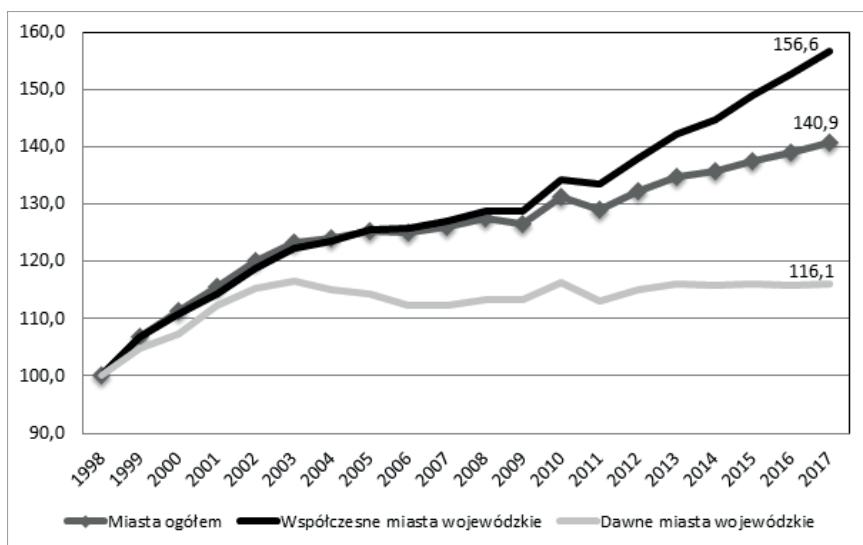
W zakresie wskaźnika dynamiki liczby pracujących na 1000 osób ponownie wyróżnia się Bielsko-Białą, gdzie zanotowano wartość 117,2 (trzecia pozycja wśród wszystkich 49 byłych i obecnych stolic województw – wyższe wartości zanotowano tylko we Wrocławiu i Łodzi). Najniższe wartości wskaźnika dynamiki zarejestrowano natomiast w miastach położonych na wschodzie kraju – w Białej Podlaskiej (74,2), Chełmie (72,9) i Tarnobrzegu (72,3).

Przedsiębiorczość

Przedsiębiorczość określana jest jako jeden z podstawowych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego układów przestrzennych o różnej skali. Jej wpływ na aktywizację lokalnej gospodarki przejawia się między innymi poprzez zwiększenie rozmiaru i poprawę jakości rynku pracy (a tym samym ograniczenie bezrobocia), wzrost zasobów finansowych ludności czy wreszcie zwiększenie strumienia pieniędzy płynących do instytucji samorządowych w postaci dochodów z podatków²⁰.

²⁰ Z. Ziolo, *Rola przedsiębiorczości w aktywizacji gospodarczej – zarys modelu*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2007, nr 3.

Ryc. 3. Dynamika liczby podmiotów gospodarczych w polskich miastach w latach 1998–2017 (1998=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Powszechnie stosowane w literaturze wskaźniki służące do pomiaru poziomu przedsiębiorczości polegają najczęściej na odniesieniu liczby przedsiębiorstw do populacji ludzkiej lub ogólnej populacji podmiotów gospodarczych. Przykładem wskaźnika opartego na drugim z tych podejść jest dynamika przyrostu podmiotów gospodarczych.

Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w polskich miastach wzrosła w badanym dwudziestoleciu o ponad 900 tys. (ryc. 3) – z 2,21 mln w roku 1998 do ponad 3,12 mln w roku 2017 (wzrost o ponad 40%). Tendencja wzrostowa utrzymywała się w zasadzie przez cały badany okres (wyjątkiem od tej reguły był rok 2009 i 2011), przy czym najbardziej dynamiczny wzrost charakteryzował jego pierwsze i ostatnie lata (1998–2003, 2011–2017). Grupa współczesnych miast wojewódzkich podlegała takim samym trendom, z tą różnicą, że wzrost od roku 2011 charakteryzował się dużo większą dynamiką niż dla ogółu miast.

Zupełnie inny trend obserwowany był natomiast w przypadku dawnych miast wojewódzkich. O ile pierwsze pięć lat to także okres dynamicznego wzrostu liczby przedsiębiorstw (w latach 1998–2003 odnotowano prawie 17-procentowy wzrost – z niespełna 284 tys. do prawie 331 tys.), o tyle kolejne lata charakteryzowały się już wyraźną stagnacją, z krótkimi tylko okresami wzrostu

bądź spadku. Liczba podmiotów gospodarczych w latach 2003–2017 ulegała niewielkim wahaniom, cały czas oscylując wokół 320–330 tys.

Wśród 31 badanych miast tylko w Nowym Sączu dynamika liczby podmiotów gospodarczych była nieznacznie wyższa niż średnia dla ogółu miast (141,0 w stosunku do średniej na poziomie 140,9). Nieco niższą wartość zanotowano w Białej Podlaskiej (139,8) i Legnicy (136,5). Bardzo niekorzystny trend uwidocznił się w przypadku Przemyśla i Włocławka, w których liczba przedsiębiorstw w 2017 roku była wyraźnie niższa niż 20 lat wcześniej (dynamika odpowiednio: 94,9 i 93,2). Sytuacja taka nie miała miejsca w żadnym ze współczesnych miast wojewódzkich (najniższą wartość odnotowano w Bydgoszczy – 112,3).

Tab. 4. Liczba podmiotów gospodarczych na 1000 osób w polskich miastach w latach 1998 i 2017

Wyszczególnienie	Liczba podmiotów gosp. na 1000 mieszkańców		Dynamika (1998=100)
	1998	2017	
Miasta ogółem	92,5	135,7	146,6
Współczesne miasta wojewódzkie	114,1	179,8	157,6
Dawne miasta wojewódzkie	94,7	118,6	125,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Podobnie jak w przypadku badania wielkości lokalnych rynków pracy, także w obszarze przedsiębiorczości wykorzystano wskaźnik uwzględniający zmiany w liczbie ludności – dynamikę liczby podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców.

W roku 1998 wartość omawianego wskaźnika była dla badanej grupy miast wyższa od średniej o 2,2. Dużo niższa dynamika na przestrzeni badanych dwudziestu lat sprawiła jednak, że w 2017 roku w dawnych miastach wojewódzkich liczba przedsiębiorstw w przeliczeniu na 1000 mieszkańców była już o 17,1 niższa w stosunku do średniej (tab. 4). Najwyższą wartość spośród miast „powojewódzkich” odnotowano w Wałbrzychu (dynamika = 158,3), najniższą we Włocławku (102,9).

Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich w świetle wskaźnika syntetycznego

W tabeli 5 zestawiono wyniki przeprowadzonego badania dla 31 dawnych miast wojewódzkich. Na podstawie przyjętych kryteriów stwierdzono, że jedynym miastem z tej grupy, w którym tempo rozwoju społeczno-gospodarczego było w badanych latach wyższe niż średnie tempo dla wszystkich miast w Polsce, było Bielsko-Biała. Wartość bliską stanu średniemu zanotowano ponadto w Nowym Sączu.

Pierwsza pozycja Bielska-Białej wśród miast postwojewódzkich oraz fakt, że tempo rozwoju było w jego przypadku ponadprzeciętne na tle ogółu miast, nie są przypadkowe. Miasto, położone obecnie w województwie śląskim, powszechnie uznawane jest za ośrodek sukcesu, w którym transformacja ustrojowa oraz otwarcie na globalną konkurencję nie spowodowały zapaści gospodarczej. Upadek branży włókienniczej, która wykreowała Bielsko-Białą jako ośrodek przemysłowy, także nie zahamował jego rozwoju. Jak wskazują Bolesław Domański i Krzysztof Gwosdz, przyczyn sukcesu miasta dopatrywać się można między innymi w tym, że odpowiednio wcześniej rozpoczął się w nim proces dywersyfikacji przemysłu, dzięki czemu – pomimo długotrwałej przewagi jednej branży – miasto nie zostało funkcjonalnie, instytucjonalnie i mentalnie „uwięzione na ścieżce” (*lock-in*)²¹. Dodatkowo, bardzo duża część obiektów poprzemysłowych została zagospodarowana na inne cele, a miasto, w którym działa znaczna liczba dużych przedsiębiorstw, wyróżnia się równocześnie dynamicznym rozwojem małych i średnich firm²².

Tab. 5. Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych miast wojewódzkich w latach 1998–2017 w świetle wskaźnika syntetycznego (w kolumnach W_1 – W_6 przedstawiono wartości poszczególnych wskaźników cząstkowych, średnia dla ogółu miast = 100)

Miasto	W_1	W_2	W_3	W_4	W_5	W_6	Punktów ogółem	Średnia (W_s)
Bielsko-Biała	99,0	94,6	114,9	116,1	91,7	92,7	609,1	101,5
Nowy Sącz	104,4	94,1	102,3	98,0	100,1	95,9	594,8	99,1
Wałbrzych	86,3	106,2	91,4	105,8	93,2	108,0	591,0	98,5
Legnica	95,5	95,2	98,6	103,2	96,9	101,5	590,9	98,5
Leszno	107,3	90,4	106,7	99,5	88,6	82,6	575,0	95,8
Koszalin	99,7	80,9	96,4	96,7	91,9	92,2	557,8	93,0

²¹ K. Gwosdz, B. Domański, *Czynniki sukcesu kreatywnej destrukcji gospodarki Bielska-Białej*, [w:] *Miasto w badaniach geografów*, red. P. Trzepacz, J. Więclaw-Michniewska, A. Brzosko-Sermak, A. Kołoś, Kraków 2015.

²² Ibidem.

Wykaz symboli:

W_1 – dynamika rejestrowanej liczby ludności

W_2 – dynamika współczynnika starości demograficznej

W_3 – dynamika liczby pracujących

W_4 – dynamika liczby pracujących na 1000 osób

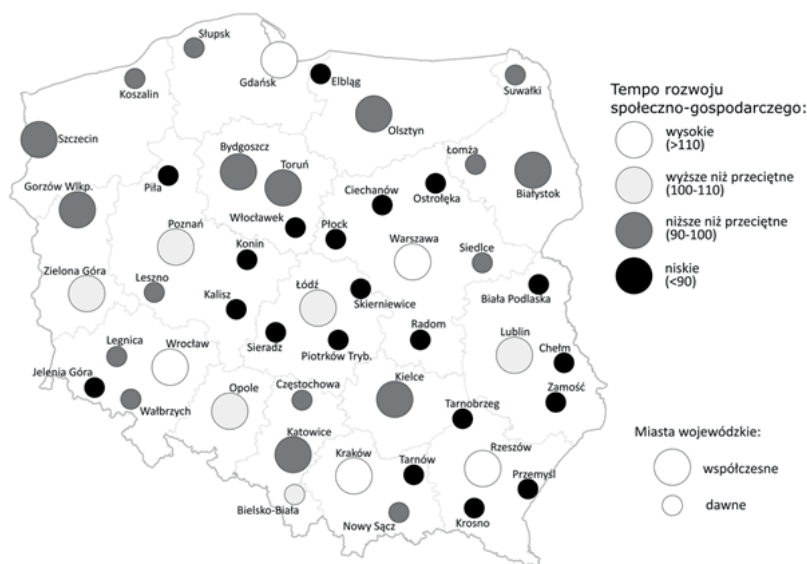
W_5 – dynamika liczby podmiotów gospodarczych

W_6 – dynamika liczby podmiotów gosp. na 1000 osób

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Tempo rozwoju zdecydowanej większości miast postwojewódzkich określić można w świetle wskaźnika syntetycznego jako niskie lub bardzo niskie. Wartość wskaźnika nie przekroczyła 90,0 w 20 ośrodkach, które stanowią niemal $\frac{2}{3}$ badanego zbioru. Dla porównania wśród aktualnych stolic województw najniższy wynik wyniósł 93,4 (odnotowano go w Szczecinie).

Ryc. 4. Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego dawnych i współczesnych miast wojewódzkich w latach 1998–2017 w świetle wskaźnika syntetycznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najniższą dynamiką rozwoju charakteryzowały się w szczególności trzy miasta położone współcześnie w województwach podkarpackim (Tarnobrzeg, Przemysław) i lubelskim (Chełm). Odznaczały się one bardzo niekorzystnymi trendami zwłaszcza w obszarze przedsiębiorczości i rynku pracy. Niska dynamika rozwoju miast, które z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju kraju powinny pełnić rolę subregionalnych ośrodków wzrostu, nie jest jednak cechą charakterystyczną tylko dla województw polski wschodniej. Paradoksalnie, to w województwach kojarzonych z relatywnie wysokim tempem rozwoju społeczno-gospodarczego (wielkopolskie, łódzkie, mazowieckie) położonych jest najwięcej dawnych miast wojewódzkich zmagających się z poważnymi problemami rozwojowymi (ryc. 4).

Wnioski

Wyniki badania prowadzą do następujących wniosków:

1. Tempo rozwoju społeczno-gospodarczego grupy 31 dawnych miast wojewódzkich było w badanym dwudziestoleciu zauważalnie niższe niż przeciętne tempo rozwoju polskich miast. Nie jest to na pewno wniosek zaskakujący, zastanawiać może jednak skala dysproporcji w poszczególnych kategoriach – zwłaszcza w zakresie poziomu przedsiębiorczości, który jest jedną z istotniejszych determinant rozwoju współczesnej gospodarki.
2. Obraz miast postwojewódzkich nie jest rzecz jasna jednorodny – poszczególne ośrodki charakteryzowały się zróżnicowanym tempem rozwoju. Z punktu widzenia ich niewątpliwie ważnej roli w systemie osadniczym bardzo niepokojący jest jednak fakt, że zróżnicowanie to polegało przede wszystkim na tym, iż część ośrodków cechowała się tempem niskim lub bardzo niskim, a część „tylko” niższym niż przeciętne. Niewątpliwym sukcesem rozwojowym Bielska-Białej stanowi na tym tle swego rodzaju wyjątek i dowodzi, że o ile reforma administracyjna z końca XX wieku nie była czynnikiem rozwoju dla miast tracących status wojewódzki, o tyle sama w sobie nie stanowiła także „wyroku” skazującego owe miasta na społeczno-gospodarczy kryzys.
3. W badanym okresie obserwowano istotną asymetrię w tempie rozwoju dawnych i współczesnych miast wojewódzkich. Różnica przybrała na sile zwłaszcza w ostatniej dekadzie, co wskazywałoby na fakt, że skutki globalnego spowolnienia gospodarczego z lat 2008–2009 okazały się w miastach postwojewódzkich znacznie bardziej wyraźne i trwałe. Obecne trendy każą przypuszczać, że dysproporcja ta będzie się w kolejnych latach pogłębiać.

Podsumowując, należy stwierdzić, że stagnacja procesów przedsiębiorczości w połączeniu z depopulacją i kurczącymi się rynkami pracy stawia pod dużym znakiem zapytania przyszłość dawnych miast wojewódzkich w kontekście pełnienia przez nie roli ponadlokalnych biegunów wzrostu, jaka jest im przypisywana

w dokumentach strategicznych. Wydaje się, że problem ten został w ostatnich latach dostrzeżony przez władze państwowe, czego wyrazem są działania zmierzające do wyrównywania szans rozwojowych wszystkich obszarów, na czele z tak zwanym *pakiem dla miast średnich* (jeden z projektów realizujących Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju), adresowanym między innymi do większości miast postwojewódzkich. Najbliższe lata pokażą, czy podjęte działania będą w stanie przyczynić się do choćby częściowego nadrobienia dystansu rozwojowego przez tę grupę ośrodków, a przypisywana im rola przestanie być postrzegana w kategorii martwych zapisów, niemających wiele wspólnego z rzeczywistością.

THE DYNAMICS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF FORMER VOIVODESHIP CITIES IN POLAND

ABSTRACT

This paper seeks to address the following question: what was the dynamics of socio-economic development of 31 polish former voivodeship cities, compared to the dynamics of all polish cities, in the years 1998–2017? The study has found that the dynamics of development was much lower in the former provincial capitals – in terms of the demographic situation, condition of the local labor market and the level of entrepreneurship. The study was also shown the growing disproportion between the dynamics of development in present and former provincial capitals. The difference increased significantly, especially as a consequence of the global economic slowdown (2008–2009) which effects in the post-provincial cities proved to be much more durable.

KEYWORDS

Provincial Cities, Post-provincial Cities, Development of Cities, Economic Development

BIBLIOGRAFIA

1. Gwosdz K., Domański B., *Czynniki sukcesu kreatywnej destrukcji gospodarki Bielska-Białej*, [w:] *Miasto w badaniach geografów*, red. P. Trzepacz, J. Więclaw-Michniewska, A. Brzosko-Sermak, A. Kołoś, Kraków 2015.
2. *Uwarunkowania i konsekwencje procesu kurczenia się miast w Polsce*, red. A. Harańczyk, Warszawa 2015.
3. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Warszawa 2011.
4. Kapusta F., *Poziom infrastruktury technicznej i społecznej jako indykator i stymulator rozwoju regionalnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 29.
5. Kisiała W., *Wpływ utraty statusu ośrodka wojewódzkiego na rozwój miast*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 477.
6. Kurniewicz A., Swianiewicz P., *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne” 2016, nr 61 (2).
7. Murawska E., *Wielkość i struktura rynków pracy w miastach powiatowych na Mazowszu*, Warszawa 2014.

8. Panek T., Zwierzchowski J., *Statystyczne metody wielowymiarowej analizy porównawczej. Teoria i zastosowania*, Warszawa 2013.
9. Potocki J., Babczuk A., *Wybrane aspekty marginalizacji dawnych miast wojewódzkich*, 2015, [online] http://jacek-potocki.pl/files/Dawne_miasta_wojewodzkie.pdf.
10. *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. T. Strykiewicz, Poznań 2014.
11. Szukalski P., *Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy*, „Rynek Pracy” 2017, nr 1.
12. Śleszyński P., *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Warszawa 2018.
13. Ziolo Z., *Rola przedsiębiorczości w aktywizacji gospodarczej – zarys modelu*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2007, nr 3.

