

(Nie)oczekiwane konsekwencje -

*wpływ reformy administracyjnej z 1998 r.
na rozwój gospodarczy miast*

Wprowadzenie

Reforma podziału terytorialnego z 1998 r.
zmniejszyła liczbę województw z **49** do **16**

31 miast straciło status stolic województw

Równocześnie...

Reforma **reaktywowała szczebel powiatowy**

Utworzono **308** samorządowych powiatów ziemskich i **66** miast na prawach powiatu (w tej ostatniej grupie znalazło się 28 byłych stolic wojewódzkich)



W społecznej percepcji pojawili się „wygrani” i „przegranii” reformy

Pytania badawcze



- Jak generalnie zmieniała się pozycja gospodarcza polskich miast po transformacji ustrojowej 1989 r.?
- Jaki wpływ na te procesy miała reforma terytorialnej organizacji kraju z 1998 r., która zmniejszając liczbę województw i powołując powiaty, doprowadziła do zmiany statusu administracyjnego części ośrodków miejskich?

Status administracyjny a rozwój

„Stolice rozwijają się zazwyczaj szybciej niż miasta pozbawione tej funkcji”

K. Dascher (2000)

Większość badań empirycznych potwierdza **pozytywny związek** między stołecznością a rozwojem gospodarczym miast

Jakie są mechanizmy tego wpływu?

- Ograniczona moc wyjaśniająca klasycznych teorii rozwoju miast

 - M.in. teoria miejsc centralnych, teoria biegunów wzrostu, teoria bazy ekonomicznej

- Ale też bardziej „współczesnych”

 - Nowa geografia ekonomiczna (Krugman 1996), okręgi przemysłowe (Markusen 1996)

- Trudności z oddzieleniem wpływu funkcji stołecznych od innych czynników rozwojowych

- Historycznie: Ades i Glaeser (1995) – w państwach niedemokratycznych potrzeba utrzymania stabilności systemu politycznego (zamieszki w stolicach groźniejsze dla rządzących)

Status administracyjny a rozwój – mechanizmy wpływu

Ranga stołeczna

Dodatkowe zatrudnienie

„Dobra stołeczne”

Rozwój turystyki (w tym
biznesowej)

Biznes: ułatwiony
lobbying, dostęp do
informacji

Większa siła lobbingsowa
władz (inwestycje, rozwój
infrastruktury)

Wzrost prestiżu miasta
(czynnik psychologiczny)

Generowane bezpośrednio i pośrednio
Wymiar ilościowy i jakościowy

Korzyści z nich funkcją odległości
(Dascher 2000, Bluhm et al. 2021)

Rozwój gospodarczy
miasta

Też: orientowanie sieci transportowych na
stolice (Caroll i Meyer 1981, Bai i Jia 2020)

Status administracyjny a rozwój – mechanizmy wpływu

Ale też opinie przeciwne...

Odwrotna zależność przyczynowo-skutkowa (Jacobs 1986)

Stołeczność efektem silnej pozycji gospodarczej miasta

Negatywny wpływ stołeczności na rozwój:

Krippner (1993), Hall (2002) – uzależnienie od sektora publicznego czyni stolice bardziej podatnymi na kryzys wywołany osłabieniem roli państwa w gospodarce

de Vries i Sobis (2018) – drenowanie wysoko wykwalifikowanych miejskich kadr urzędniczych przez administrację wyższych szczebli

Hall (2002), Ritchie et al. (2007) – wizerunek „nudnych”, „zimnych”, „duszných” i „zamkniętych” centrów administracyjnych osłabiający atrakcyjność turystyczną stolic

Heider et al. (2018) – gorszy dostęp inwestorów prywatnych do dobrych lokalizacji (zajętych przez budynki użyteczności publicznej)

Dotyczy miast o gospodarce silnie zdominowanej przez sektor publiczny

Status administracyjny a rozwój – siła efektu stołecznego

Większemu znaczeniu funkcji stołecznych dla rozwoju miast sprzyjają:

- Niedemokratyczny charakter rządów (Ades i Glaeser 1995; Lea 2005, Bai i Jia 2020 o Chinach)

- Duży udział sektora publicznego w gospodarce i okresy, w których rola sektora publicznego rośnie (Caroll i Meyer 1982, Dascher 2004, Turner i Turner 2011, Kim i Law 2016)

 - Centralizacja vs. decentralizacja

- Niestabilność i niejasność przepisów prawnych (Reichart 1993, Wilk 2004)

Bluhm et al. (2021): efekt silniejszy w krajach rozwijających się

- Creating new capital cities could have little to no effects on migration in well-established urban networks with limited population pressures, whereas similar interventions in developing countries with growing populations and ongoing structural transformation could lead to a lasting shift in the location of activity*

 - ...w miastach o lepszych podstawach lokalizacji

Caroll i Meyer 1982 – możliwe opóźnienie efektu nawet o 10 lat

Reformy terytorialne jako „laboratoria badawcze”

Unikatowe w naukach społecznych „naturalne eksperymenty” (*quasi-naturalne*)

Do 2018 - niewielkie zainteresowanie badaczy

Badania zagraniczne – głównie z Niemiec (Krippner 1993, Dascher 2000, Holtman et al. 1998, Kauffmann 2009)

Głównie metody badawcze niewykorzystujące pełnego potencjału „warunków laboratoryjnych”

Wzrost zainteresowania po 2018 r.

Becker et al. (2018)*, Heider et al. (2018) – o Niemczech, Międzynarodowe studium porównawcze Bluhm et al. (2021), Bai i Jia (2020) o Chinach

Difference-in-Differences jako podstawowa metoda badawcza

* Stolica federalna (Bonn)

Stan badań zagranicznych

Znaczna część badań i rozważań w międzynarodowej literaturze akademickiej **potwierdza** pozytywny wpływ stołeczności na rozwój miast
Ale...

- Większość opracowań dotyczy stolic krajowych
- Badania stolic sub-państwowych koncentrują się na państwach federalnych
 - Są argumenty sugerujące, że sub-państwowe funkcje stołeczne mogą odgrywać większą rolę w systemach federalnych
 - Niewielka liczba badań w krajach unitarnych efektem małej liczby reform regionalnych dostarczających materiału empirycznego do badań?
 - Poza Polską: utworzenie regionów w Czechach i Słowacji w 2000 roku, reforma duńska z 2006 roku, (zbyt) ostatnie reformy francuskie (2017) i norweskie (2021)
- Większość badań empirycznych koncentruje się na zmianach liczby ludności
 - Ważne, ale niewystarczające

Stan polskich badań (1)

Koncentracja na stołeczności wojewódzkiej

Analizy statusu powiatowego częstsze przy ocenach reformy z 1975 r.

Badania skutków reformy z 1975 r. – jednoznaczne oceny

Awans do rangi stolic wojewódzkich wiodącym czynnikiem wzrostu ośrodków miejskich

Spójność badań percepcji reformy i analiz wymiernych wskaźników ilościowych

Badania skutków reformy z 1998 r. – **brak** jednoznaczności

Badania percepcji reformy –
wyraźny negatywny wpływ
reformy na rozwój byłych
stolic wojewódzkich

Analizy wymiernych
wskaźników ilościowych –
sprzeczne wyniki

Stan polskich badań (2)

Badania szerzej ujętego rozwoju społeczno-gospodarczego

Wilk (2004), Komorowski (2012), Migąła-Warchoł i Sobolewski (2015), Kisiała (2017) – osłabienie rozwoju w byłych miastach wojewódzkich

Łukomska (2010), Krysiński (2014) – zróżnicowany obraz grupy byłych stolic

Raport rządowy (2000), Kurniewicz i Swianiewicz (2016), Gorzelak i Smętkowski (2019) – brak wyraźnego wpływu, „ból fantomowy”

Analizy wybranych aspektów funkcjonowania systemu miejskiego

Podobne sfery różnie oceniane (rynek pracy, efektywność pozyskiwania funduszy zewnętrznych)

Względny konsensus co do wpływu utraty funkcji wojewódzkich na wzmożony spadek liczby ludności w byłych stolicach (Bagiński 2006, Szmytkie 2006, Łukomska 2011, Szymańska 2015, Potocki i Babczuk 2016, Szukalski 2018)

Stan polskich badań (3)

Główne słabości wcześniejszych opracowań:

Mylący zakres czasowy badania

Głównie okres „po reformie” (po 1998 r.)

Dyskusyjny wybór porównywanych grup (!)

Tylko na bazie statusu administracyjnego, bez innych cech różnicujących

18 aktualnych vs. 31 byłych stolic wojewódzkich

Metody badawcze niepozwalające na wyciągane wniosków przyczynowo-skutkowych

Hipotezy pracy

HIPOTEZA GŁÓWNA

zmiana statusu administracyjnego wpływa na warunki rozwoju gospodarczego miasta

HIPOTEZY SZCZEGÓŁOWE

Reforma z 1998 roku wpłynęła **negatywnie** na warunki rozwoju gospodarczego miast, które utraciły status miast wojewódzkich

Reforma z 1998 roku wpłynęła **pozytywnie** na warunki rozwoju gospodarczego miast, które uzyskały status miast powiatowych

Trendy zmian sytuacji gospodarczej byłych stolic woj. po 1998 zmieniły się **negatywnie** w porównaniu z wcześniejszym okresem

Trendy zmian sytuacji gospodarczej nowych miast powiatowych po 1998 zmieniły się **pozytywnie** w porównaniu z wcześniejszym okresem

WARUNKI POZYTYWNEJ
WERYFIKACJI HIPOTEZ

Zmiana ta **odbiega** od trajektorii zmian w „grupie kontrolnej”

Schemat badania i zakres czasowy (1)

ZAKRES CZASOWY: 1993-2013

Zmiana 1993-1998 – sytuacja sprzed reformy

Zmiana 1998-2003 – wpływ w krótkim okresie

Zmiana 1998-2008 – okres wskazywany przez teorię (np. Carroll i Meyer 1982)

Zmiana 1998-2013 – wpływ w długim okresie

Analiza zmian pozycji
gospodarczej polskich miast
1993-2013

* Pogrubione główne metody badawcze

**Metoda wzorca rozwoju
Hellwiga (1968)**

Zmienna zależna (WRG)

Analiza wpływu zmiany statusu
administracyjnego na rozwój
miast

Schematy *quasi*-eksperymentalne

Analiza grupowa

Metoda *Difference-in-Differences*

Metoda Synthetic Control

Analiza jednostkowa
(studia przypadków)

Metoda Synthetic Control

+ TESTY ODPORNOŚCI WYNIKÓW

Schemat badania i zakres czasowy (2)

SKŁADOWE WSKAŹNIKI ROZWOJU GOSPODARCZEGO MIAST (WRG)

- Liczba ludności (os.)
- Wpływy z podatku CIT (zł/os.)
- Baza podatku od nieruchomości od osób prawnych (zł/os.)
- Liczba miejsc pracy na 1000 osób w wieku produkcyjnym (%)

Analiza zmian pozycji
gospodarczej polskich miast
1993-2013

* Pogrubione główne metody badawcze

**Metoda wzorca rozwoju
Hellwiga (1968)**

Zmienna zależna (WRG)

Analiza wpływu zmiany statusu
administracyjnego na rozwój
miast

Schematy *quasi*-eksperymentalne

Analiza grupowa

Metoda *Difference-in-Differences*

Metoda Synthetic Control

Analiza jednostkowa
(studia przypadków)

Metoda Synthetic Control

+ TESTY ODPORNOŚCI WYNIKÓW

Metoda badania – zakres przestrzenny (1)

Zmiana statusu administracyjnego miast i części miejskich gmin miejsko-wiejskich w wyniku reformy administracyjnej z 1998 r. :

POZIOM ANALIZ

STOŁECZNOŚĆ WOJEWÓDZKA

Byłe stolice
31 miast

SPADEK

VS

Obecne stolice
18 miast

BEZ ZMIAN

- Bez miast w gminach miejsko-wiejskich
- Bez gmin w obszarach funkcjonalnych miast wojewódzkich

STOŁECZNOŚĆ POWIATOWA

Nowe stolice
277 miast

AWANS

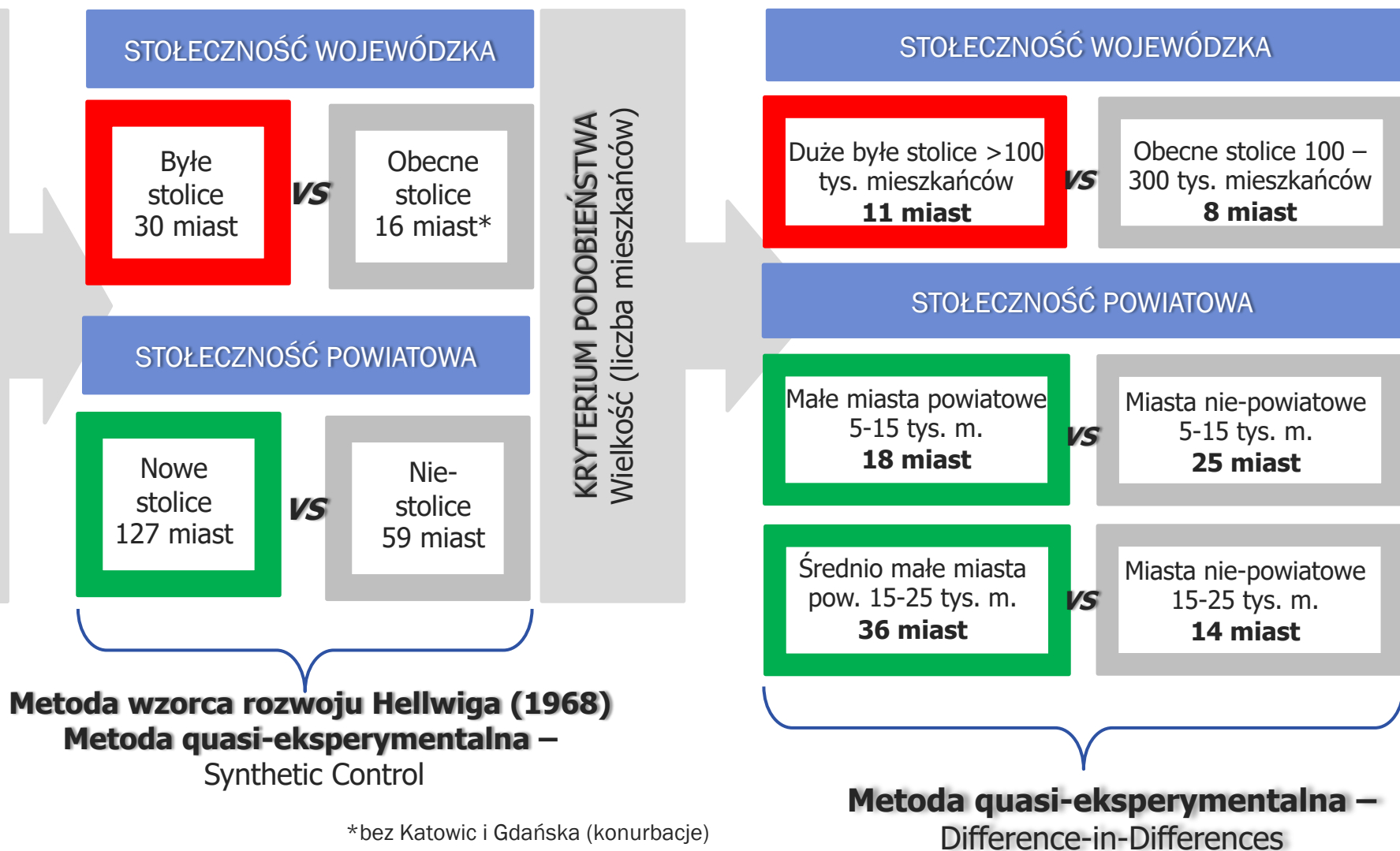
VS

Nie-stolice
549 miast

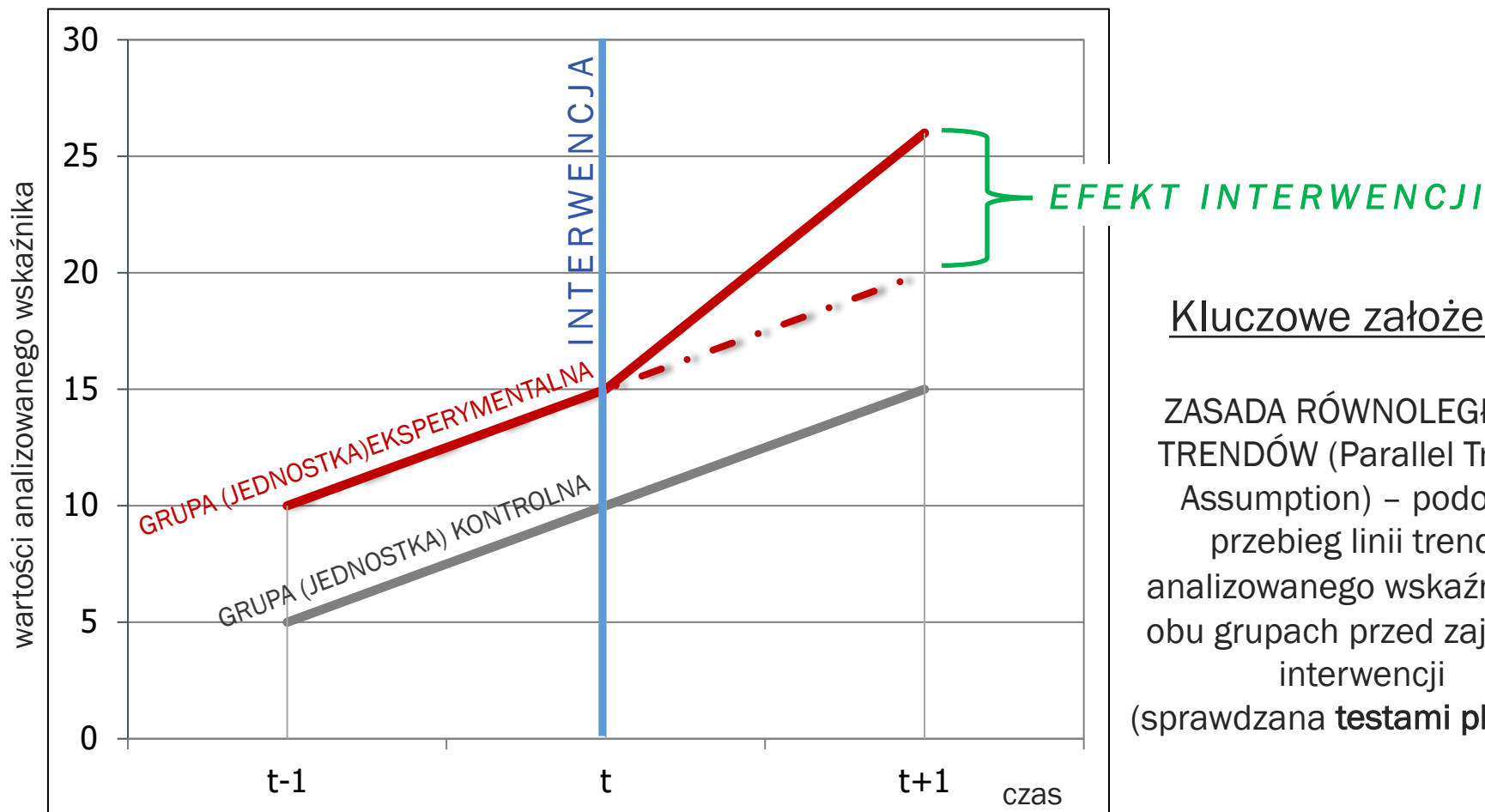
BEZ ZMIAN

- Bez gmin z konurbacji miejskich
- Bez gmin miejskich powstałych po 1992 r.
- Bez Wałbrzycha

Metoda badania – zakres przestrzenny (2)



Schemat działania metod quasi-eksperymentalnych



Kluczowe założenie:

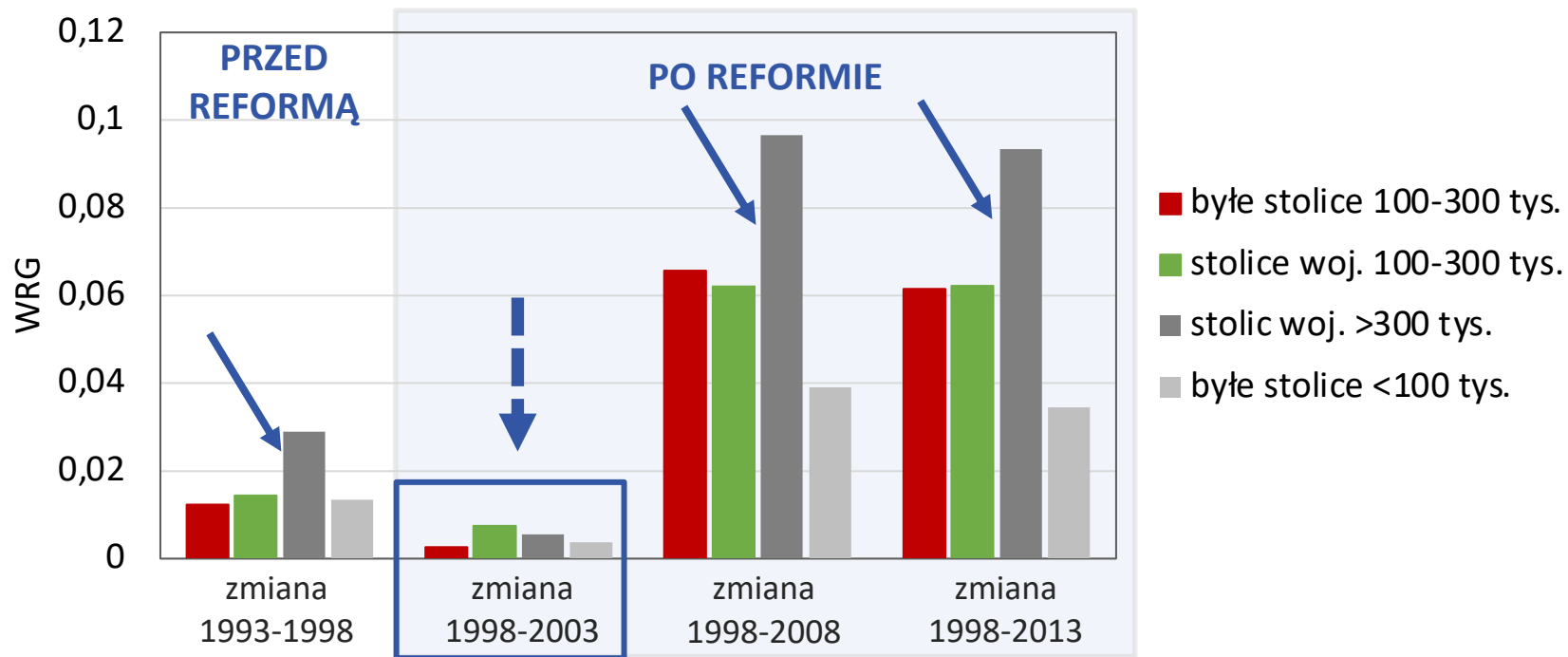
ZASADA RÓWNOLEGŁYCH TRENDÓW (Parallel Trends Assumption) – podobny przebieg linii trendu analizowanego wskaźnika w obu grupach przed zejściem interwencji (sprawdzana **testami placebo**)

Grupa kontrolna:

- **Difference in Differences** – grupa realnych obiektów, możliwie podobnych
- **Synthetic Control** – sztuczna jednostka („jednostka syntetyczna”) zbudowana z ważonych wartości analizowanego wskaźnika w kilku podobnych jednostkach kontrolnych

Wyniki – stołeczność wojewódzka

Rys. Zmiany wskaźnika rozwoju gospodarczego we WSZYSTKICH byłych i obecnych stolicach wojewódzkich w okresie przed i po reformie



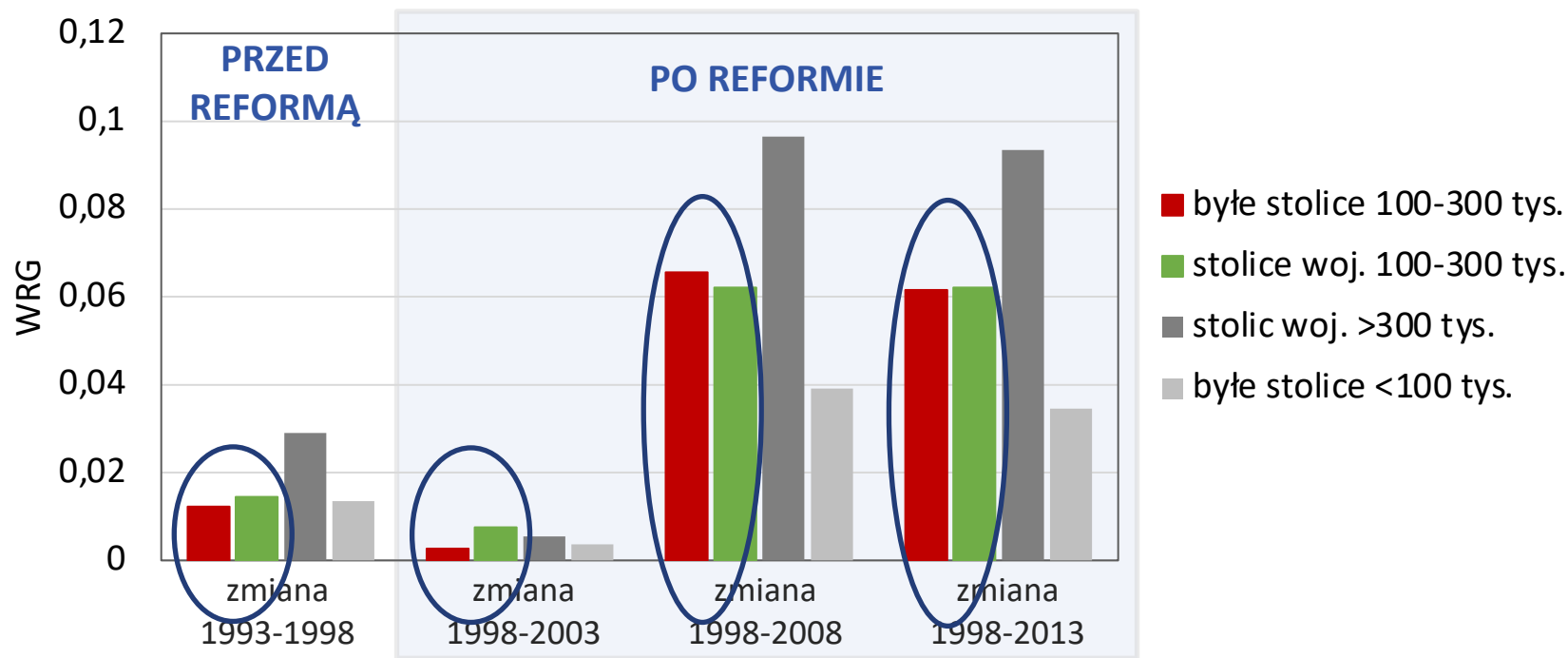
Generalne obserwacje:

☐ Spowolnienie gospodarcze początku XXI wieku, które dotknęło wszystkie grupy miast

☐ Prymat gospodarczy największych miast stołecznych (>300 tys. mieszkańców) – przed i po reformie

Wyniki – stołeczność wojewódzka

Rys. Zmiany wskaźnika rozwoju gospodarczego we WSZYSTKICH byłych i obecnych stolicach wojewódzkich w okresie przed i po reformie



Porównywalne **byłe** i **obecne** stolice wojewódzkie

- ☐ Podobne trajektorie rozwoju w latach 90.
- ☐ Brak wyraźnych różnic po reformie

WYNIKI – stołeczność wojewódzka – miara WRG

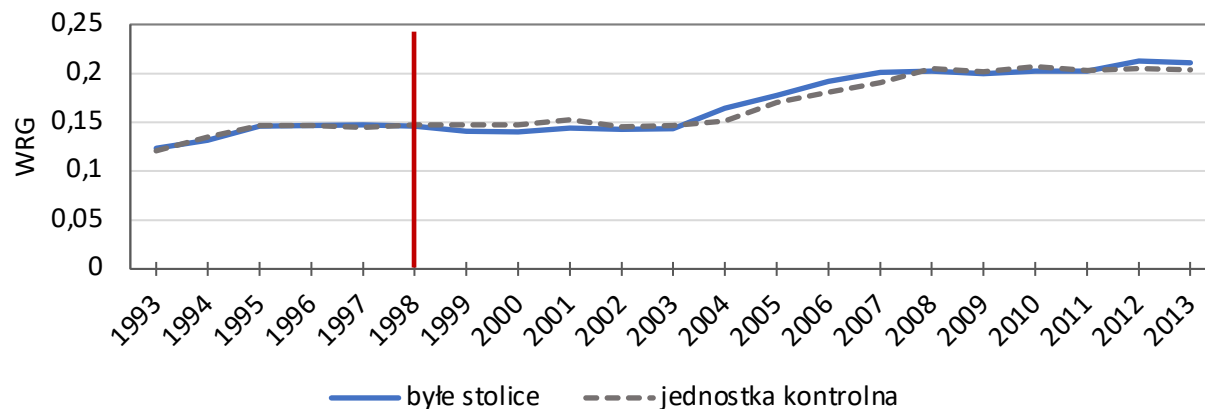
Zmienna zależna: wskaźnik rozwoju gospodarczego (WRG)

Testy placebo*	Model bez zmiennych kontrolnych	Model ze zmiennymi kontrolnymi
1. Różnica 1993-1998 Estymator DiD – nieistotny	Estymatory DiD: Utrata x 2003 – nieistotny Utrata x 2008 – nieistotny Utrata x 2013 – nieistotny	Estymatory DiD: Utrata x 2003 – nieistotny Utrata x 2008 – nieistotny Utrata x 2013 – nieistotny
2. Różnica 1996-1997 Estymator DiD – nieistotny		
3. Różnica 1997-1998 Estymator DiD – nieistotny		Istotne zmienne kontrolne: Odl. od granicy zachodniej (+) ** Liczba ludn. z roku poprzed. (-) *

Difference in Differences

Brak istotnych różnic między grupami – przed i po reformie 1998 r.

Oznaczenia: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$; (+) wpływ pozytywny na wartość zmiennej zależnej (-) wpływ negatywny
 Liczba obserwacji (grup): 76 (19), tylko miasta 100-300 tys. mieszkańców; wszystkie modele istotne na poziomie 0,000



Synthetic Control

Średnia z 5 przypadków:
 Brak wyraźnych różnic

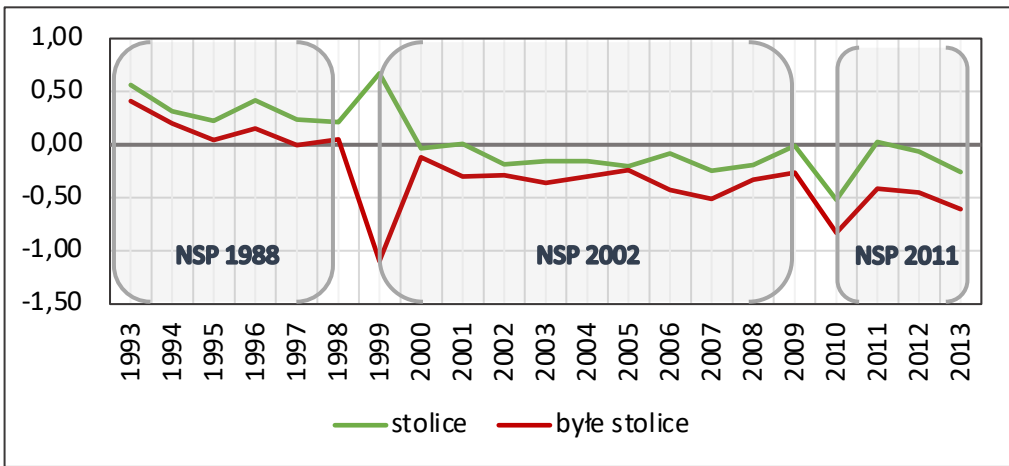
Gorszy rozwój po reformie:
 1 przypadek (Kalisz)

Analiza poszczególnych zmiennych budujących wskaźnik WRG (schemat DiD)

Podatek od nieruchomości od osób prawnych, miejsca pracy – brak istotnych statystycznie różnic, podatek CIT – istotne różnice przed reformą

Istotna statystycznie negatywna relacja między utratą funkcji wojewódzkich a zmianą **LICZBY LUDNOŚCI** byłych stolic (identyfikowana przez prawie wszystkich wcześniejszych badaczy tego zagadnienia)

Problem „pospisowych” korekt liczby ludności miast



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

* Zaznaczone lata obowiązywania kolejnych Narodowych Spisów Powszechnych

Analiza DiD – pierwotny model

Rok bazowy porównań - 1998

Zmienna zależna: liczba ludności (log)	
Model bez zmiennych kontrolnych	
Estymatory DiD:	
Utrata (1998) x 2003***	
istotny, negatywny	
Utrata (1998) x 2008***	
istotny, negatywny	
Utrata (1998) x 2013 ***	
istotny, negatywny	

Analiza DiD w nowych zakresach czasowych

Rok bazowy porównań - 1999

Zmienna zależna: liczba ludności (log)	
Model bez zmiennych kontrolnych	Model ze zmiennymi kontrolnymi
Estymatory DiD:	
Utrata (1999) x 2003	
nieistotny	
Utrata (1999) x 2008	
nieistotny	
Utrata (1999) x 2013 *	
istotny, negatywny	
Istotne zmienne kontrolne:	
Odl. od granicy zachodniej (+) ***	

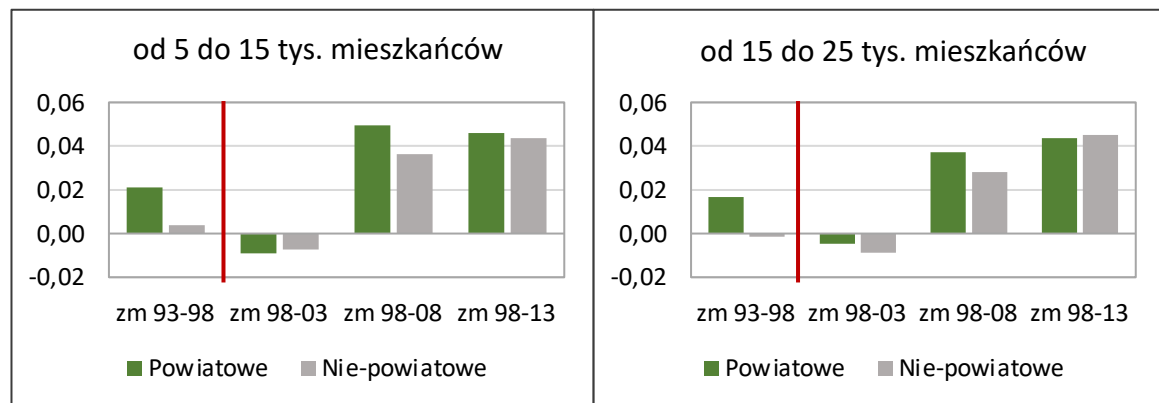
Oznaczenia: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; (+) wpływ pozytywny na wartość zmiennej zależnej (-) wpływ negatywny
Liczba obserwacji (grup): 76 (19), tylko miasta 100-300 tys. mieszkańców; wszystkie modele istotne na poziomie 0,000

WYNIKI – stołeczność powiatowa (1)

Istotnie lepszy rozwój późniejszych stolic powiatowych przed reformą z 1998 r.

przeszła stołeczność zostawia ślady?

efekt powołania rejonów administracji rządowej w latach 90.?



Rys. Zmiany wskaźnika WRG w okresach przed i po reformie administracyjnej z 1998 r. w dwóch parach miast składających się z podobnych sobie wielkościowo stolic powiatów ziemskich i ośrodków nie-stołecznych

Zależności potwierdzone testami placebo (DiD) i wynikami T-testu równowagi średnich

Wybór nowej grupy badawczej

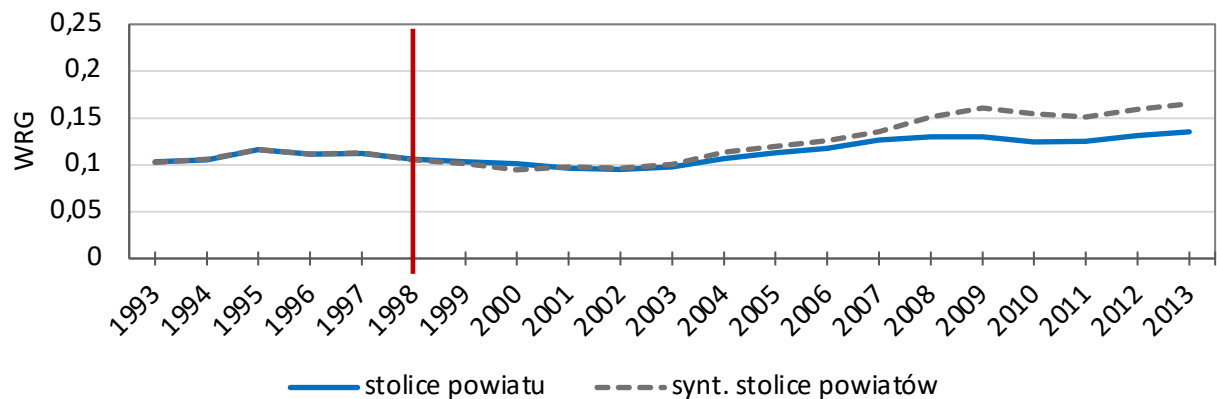
STOLICE POWIATÓW ZIEMSKICH (n=260) *	
Typ gminy	miejska – 148 miejsko-wiejska – 112
Stolica największych miastem powiatu	252
Stolica historyczna	253
• tylko stolica powiatu w okresie PRL	45
• tylko stolica rejonu	2
• stolica powiatu i rejonu	206
Nowa stolica	7

Tab. Charakterystyki stolic powiatów ziemskich utworzonych w 1998 r.

10 miast powiatowych bez przeszłości rejonowej

* tylko stolice zlokalizowane na terenie powiatu ziemskiego (bez miast pełniących funkcje stolic powiatów ziemskich i grodzkich jednocześnie)

WYNIKI – stołeczność powiatowa – nowe grupy badawcze



Średnia z analiz jednostkowych 10 stolic powiatowych bez przeszłości rejonowej: Sławno, Chełmno, Sucha Beskidzka, Nowe Miasto Lubawskie, Kamienna Góra, Jawor, Golub Dobrzyń, Gostynin, Złotoryja, Żagań

Synthetic Control

Średnia z 10 przypadków:
Wyższa dynamika rozwoju miast
nie-powiatowych?

Lepszy rozwój po reformie: Sławno
(w całym okresie), Chełmno,
Złotoryja (tylko w pierwszych
latach)

Zmienna zależna: wskaźnik rozwoju gospodarczego (WRG)

Testy placebo*

1. Różnica 1993-1998

Estymator DiD – **nieistotny**

2. Różnica 1996-1997

Estymator DiD – **nieistotny**

3. Różnica 1997-1998

Estymator DiD – **nieistotny**

Model bez zmiennych kontrolnych

Estymatory DiD:

Utrata x 2003 – **nieistotny**

Utrata x 2008 – **nieistotny**

Utrata x 2013 – **nieistotny**

Model ze zmiennymi kontrolnymi

Estymatory DiD:

Utrata x 2003 – **nieistotny**

Utrata x 2008 – **nieistotny**

Utrata x 2013 – **nieistotny**

Istotne zmienne kontrolne:

Odsetek osób z wykształceniem
wyższym (+)**

Specjalna Strefa Ekonomiczna (-)**

Stolica SSE (+)***

Difference in Differences

Miasta współtworzące jednostkę
syntetyczną w metodzie SC ->
grupa kontrolna w analizie DiD
(n=13)

Brak istotnych różnic między
grupami – przed i po reformie

Oznaczenia: * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$; (+) wpływ pozytywny na wartość zmiennej zależnej (-) wpływ negatywny
Liczba obserwacji (grup): 92 (23); wszystkie modele istotne na poziomie 0,000

Podsumowanie i wnioski (1)

Brak potwierdzenia oczekiwanego wpływu zmiany statusu administracyjnego na rozwój gospodarczy ośrodków miejskich

Być może utrata statusu miasta wojewódzkiego przyczyniła się do **spadku liczby mieszkańców** byłych stolic, ale nawet ten związek jest **wątpliwy**

Skąd zatem społeczne przekonanie o istnieniu takiej relacji?

dynamiczny rozwój społ-gosp nowych stolic wojewódzkich w okresie PRL

utrzymywanie się pewnych mechanizmów premiujących stolice w latach 90.

koincydencja w czasie reformy i zjawisk kryzysowych przełomu wieków – mylne wrażenie zależności przyczynowo-skutkowej

kwestia „z kim się porównujemy” (funkcje metropolitalne, a funkcje stołeczne)

niejednoznaczność wyników części wcześniejszych badań

Podsumowanie i wnioski (2)

Sprzeczność z wynikami badań i rozważaniami zamieszczanymi w literaturze zagranicznej. Tylko pozorna?

- Podmiotem tych badań głównie kraje federalne
- Koncentracja na wzroście liczby ludności, a nie na ogólniejszych zjawiskach rozwojowych
- Formułowane przez badaczy warunki sprzyjające większemu wpływowi stołeczności na rozwój na ogół nie były spełnione w Polsce po 1998 r.

Nie ma „wygranych” i „przegranych”?

Funkcje stołeczne nie są obecnie gwarantem rozwoju w skali lokalnej. W realiach gospodarki rynkowej stanowią one co najwyżej jeden z czynników sprzyjających rozwojowi, występujący wraz z innymi jego determinantami i niemający obecnie kluczowego znaczenia dla przebiegu tego procesu

Najważniejszy wniosek praktyczny:

- Postrzeganie możliwości rozwojowych miast przez pryzmat ich miejsca w hierarchii administracyjnej może być mylące → „kanalizowanie” pomocy zewnętrznej na bazie innych charakterystyk niż status administracyjny?



Dziękuję za uwagę!