

Dawid Krysiński

Uniwersytet Wrocławski
Instytut Socjologii
Zakład Socjologii Miasta i Wsi

Społeczne bariery rozwoju postwojewódzkich ośrodków regionalnych jako zagrożenie dla polityki rozwojowej Polski. Przykład Kalisza

Zarys treści: Według założeń KPZK 2030 część polskich miast będzie odgrywała rolę ośrodków regionalnych, które mają stanowić motor pobudzający rozwój kraju. Jednym z czynników sprzyjających prawidłowemu odgrywaniu takiej roli jest wysoki kapitał społeczny mieszkańców regionu i jego centrum. Celem artykułu jest pokazanie problemów z budową tego kapitału, jakie mogą napotkać byle miasta wojewódzkie. Autor argumentuje, że dawne stolice województw charakteryzują się występowaniem wśród ich mieszkańców barier świadomościowych, spowodowanych administracyjną degradacją tych miast. W tekście podjęto próbę scharakteryzowania tych barier oraz nakreślenia ich faktycznego związku z reformą. Artykuł zawiera również wstępne propozycje działań, które mogą pomóc w przezwyciężeniu zdiagnozowanych trudności.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny i regionalny, status wojewódzki, kapitał społeczny

Wprowadzenie

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 – dokument, który ma na celu „przyspieszenie zrównoważonego rozwoju i modernizacji Polski¹” – zwraca uwagę na istotne znaczenie ośrodków miejskich w procesie uruchamiania i podtrzymywania procesów wzrostu. Miasta są bowiem ujmowane w rzeczonym dokumencie jako centra odpowiedzialne za „dynamizowanie rozwoju kraju dzięki umożliwieniu pełniejszego wykorzystania potencjałów rozwojowych miast oraz obszarów położnych wokół nich (poprzez proces rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych)²”. Jednocześnie założeniem KPZK jest konieczność wytworzenia

¹ Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 7.

² *Ibidem*, s. 9.

policentrycznej sieci powiązań między wspomnianymi ośrodkami, która miałaby umożliwić szybki i sprawny przepływ innowacji, kapitału ludzkiego, towarów, usług i technologii³. Warto jednak podkreślić, że w obliczu trudności z wyjaśnianiem zróżnicowań w rozwoju regionalnym, z którymi zetknęły się teorie egzogenne (Grosse 2002: 26, Churski 2005), szczególną wagę zyskały teorie rozwoju endogenicznego. Koncepcje endogenne kładą bowiem nacisk przede wszystkim na konieczność wykorzystania zasobów dających się zlokalizować wewnątrz obszarów potencjalnego wzrostu. Znaczenie tych koncepcji dostrzegają również autorzy KPZK 2030, podkreślając, że „jednym z procesów, jakim podlegają polityki publiczne na świecie, a szczególnie w Europie (...) jest przechodzenie od podejścia sektorowego do zintegrowanego podejścia terytorialnego (...) Charakteryzuje się ono ukierunkowaniem na wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów określonych funkcjonalnie, integracją działań publicznych w wymiarze przestrzennym oraz wielopoziomowym systemem zarządzania⁴”. Przyglądając się endogennym teoriom rozwoju regionalnego (a zwłaszcza tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej), można zauważyć, że klucz do prawidłowego wypełniania przez miasta roli centrów rozwojowych tkwi m.in. w kapitale społecznym ich mieszkańców. Zaistnienie tegoż kapitału jest równoznaczne z wytworzeniem norm i wartości sprzyjających podejmowaniu przez członków społeczności lokalnych różnorodnych inicjatyw prorozwojowych. Wedle klasycznych koncepcji kapitału społecznego autorstwa F. Fukuyamy i R. Putnama⁵, jego pojawienie się wynika ze zdolności do wspólnych działań oraz wzajemnego zaufania między ludźmi. Ułatwia ono również aktywizm, zaradność, gotowość do podejmowania nowych wyzwań czy wreszcie poszukiwania nowych ścieżek działania. Poziom kapitału społecznego decyduje więc o kształcie zachowań społecznych: im jest go więcej, tym bardziej rozwinięte są wymienione kompetencje kulturowe członków społeczeństwa bądź mieszkańców środowiska regionalnego czy lokalnego. W kontekście próby stworzenia policentrycznej sieci powiązanych metropolii kluczową formą kapitału społecznego zdają się więzi społeczne o charakterze ekskluzywnym, ukierunkowane „na zewnątrz, łączące różnorodności i pozwalające na wykorzystywanie zewnętrznych aktywów i rozprzestrzenianych informacji. [Więzi te] [t]worzą *społeczny kapitał ekskluzywny* (...) Powstają [one] w grupach heterogenicznych, łączących ludzi z różnych zinstytucjonalizowanych struktur (...). Istnienie tych więzi oznacza otwartość ludzi na powstanie relacji między zróżnicowanymi kategoriami społecznymi, pomimo różnic wyznawanych wartości i odmiennych zakorzenień życiowych. Są to słabe więzi pod względem emocjonalnym, jednak mogą spełniać ważną rolę np. w procesie zmian sytuacji życiowej” (Sie-

³ *Ibidem*, s. 21.

⁴ *Ibidem*, s. 178.

⁵ Koncepcja J. Colemana została tutaj celowo pominięta, aby wyeksponować charakter ekskluzywnego kapitału społecznego. Ujęcie Colemanowskie koncentruje się raczej na budowie więzi w granicach niewielkich układów lokalnych, pomijając tym samym kwestię powiązań, jakie mogą powstać na skutek współdziałania w szerszej skali, wykraczającej poza granice wspólnoty lokalnej (por. Sierocińska 2011: 72–73) i obejmującej np. relacje tworzące się między instytucjami lokalnymi i wojewódzkimi.

rocińska 2011: 75). Pojawienie się kapitału ekskluzywnego oznaczałoby zatem zdolność mieszkańców układu lokalnego czy regionalnego do wykorzystywania istniejących ram instytucjonalnych w celu realizacji różnorodnych przedsięwzięć rozwojowych. W praktyce wiązałyby się to m.in. z umiejętnością nawiązywania współpracy z innymi ośrodkami wzrostu, z otoczeniem oraz z agendami administracyjnymi istniejącymi na różnych szczeblach administracyjnych (w tym również instytucjami o charakterze wojewódzkim).

Mając na uwadze tę krótką charakterystykę koncepcji kapitału społecznego, należałoby zatem stwierdzić, że pojawienie się rozwoju lokalnego, regionalnego, a nawet krajowego będzie – w myśl teorii endogennych – uzależnione od zdolności członków społeczności lokalnych i regionalnych do budowy tegoż kapitału, a przez to udzielenia pozytywnej odpowiedzi na stojące przed nimi wyzwania. Kwestia ta dotyczy również ośrodków miejskich ujmowanych w KPZK 2030 w kategoriach podstawowej sieci osadniczej kraju, mającej stanowić główny motor procesów rozwojowych. W świetle tych wstępnych rozważań warto jednak podkreślić, że warunki, w jakich funkcjonują miasta tworzące podstawową sieć osadniczą kraju, są zróżnicowane. Ośrodki te charakteryzują się bowiem niejednakową siłą ekonomiczną, odmiennym potencjałem ludnościowym czy różnym natężeniem poszczególnych problemów natury społecznej i ekonomicznej. Odmienna jest także ich ranga administracyjna. Wskazane kwestie nie pozostają bez wpływu na szanse budowania przez te miasta kapitału społecznego, bowiem mieszkańcy nie podejmują praktyk społecznych w próżni, lecz w kontekście konkretnych warunków instytucjonalnych, gospodarczych, politycznych i społecznych. Dlatego też tworzenie wspomnianego kapitału może napotkać warunki sprzyjające temu procesowi bądź wręcz przeciwnie – zetknąć się z barierami utrudniającymi tę budowę. Pojawienie się takich barier może w konsekwencji prowadzić do nieprawidłowego wypełniania przez miasta roli przewidzianej dla nich w KPZK 2030.

Niniejszy artykuł stanowi próbę egzemplifikacji jednej z barier mogących stanąć na przeszkodzie budowie kapitału społecznego wśród mieszkańców. Jest nią reforma administracyjna z 1999 r., która spowodowała odebranie niektórym miastom statusu wojewódzkiego. Ich przekształcenie w ośrodki rangi powiatowej spotkało się z utrzymującym się do dzisiaj niezadowolaniem środowisk lokalnych, dostrzegających we wprowadzonych zmianach akt degradacji byłych już miast wojewódzkich. Badanie przeprowadzone wśród mieszkańców i elit jednego z takich ośrodków – Kalisza – pokazuje, że negatywny stosunek do reformy może stać się motorem zachowań społecznych stojących w sprzeczności z koniecznością budowy kapitału społecznego, traktowanego jako istotny, a zarazem endogeny zasób rozwojowy⁶. Bliższe przyjrzenie się tej kwestii pozwoli dokładniej

⁶ Rekonstrukcję dyskursu kaliszzan przeprowadzono na podstawie badań zrealizowanych wśród czterech różnych grup respondentów: urzędników lokalnych, przedsiębiorców, liderów lokalnych i mieszkańców, którzy nie zostali zakwalifikowani do żadnej z poprzednich kategorii. Respondentów poszukiwano na podstawie celowego doboru próby, gdyż celem było dotarcie do osób, które pełniły swoje obecne role społeczne także przed 1999 r., a zatem dysponowały informacjami umożliwiającymi porównanie sytuacji sprzed reformy z warunkami kształtującymi się po

scharakteryzować sposób, w jaki reforma przekłada się na zachowania mieszkańców jednego z byłych miast wojewódzkich. Rozważania te poprzedzi jednak zarysowanie tła wspomnianej reformy, a także zobrazowanie miejsca, jakie przypisano Kaliszowi w KPZK 2030. Zwieńczeniem artykułu będzie natomiast próba nakreślenia rekomendacji, które mogą okazać się pomocne w przezwyciężaniu bariery będącej przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

Miejsce Kalisza w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

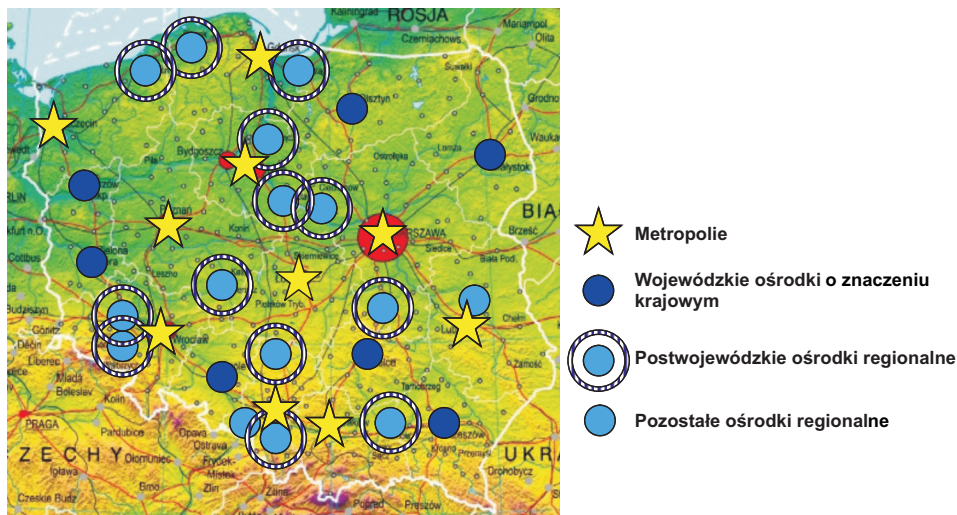
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, opierając się na założeniu o konieczności wytworzenia policentrycznej sieci powiązanych ze sobą ośrodków wzrostu, hierarchizuje polskie miasta w zależności od ich aktualnego i przewidywanego potencjału rozwojowego (ryc. 1).

W procesie rozwoju kraju kluczową rolę mają odgrywać metropolie, które „wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi są miejscem koncentracji funkcji gospodarczych, politycznych, administracyjnych, społecznych i kulturalnych. Są one też obszarami najbardziej intensywnej działalności gospodarczej. Ze względu na swą atrakcyjność jako miejsca pracy i koncentracji różnych usług wyższego rzędu są także ośrodkami dojazdów do pracy oraz migracji o charakterze czasowym lub stałym (...) z obszarów mniej rozwiniętych, a także z zagranicy”⁷. Głównym kryterium decydującym o zaliczeniu poszczególnych ośrodków do grupy metropolii była ich pozycja w krajowym systemie osadniczym, określona na podstawie odpowiednich wskaźników statystycznych⁸. Wszystkie pozostałe stolice województw

wprowadzeniu zmian. Po drugie, ważne było włączenie w grupę badanych także tych jednostek, które nawiązywały – w ramach pełnionych obowiązków służbowych – jakiegokolwiek kontakt z instytucjami zewnętrznymi (szczególnie instytucjami uzależnionymi od szczebla wojewódzkiego). Badania objęły łącznie 25 wywiadów swobodnych ze standaryzowaną listą poszukiwanych informacji (Przybyłowska 1978), które przeprowadzono między listopadem 2011 a kwietniem 2012 r. Dla każdej z kategorii respondentów przygotowano odrębną listę poszukiwanych informacji, tak aby sformułowane na jej podstawie pytania uwzględniały pełnione przez rozmówców role społeczne (założono bowiem, że odmienna specyfika działalności może różnicować charakter wiedzy posiadanej przez respondentów). W przypadku każdej z kategorii wspomniana lista miała za zadanie uczynić z 1999 r. (jako momentu wprowadzenia reformy w życie) cezurę oddzielającą dwa etapy wykonywania pełnionych ról społecznych. Chodziło więc o uchwycenie – w kontekście reformy – ewentualnych zmian, jakie przedsiębiorcy, liderzy lokalni, urzędnicy oraz pozostali mieszkańcy dostrzegali w podejmowanych przez siebie praktykach przed i po 1999 r.

⁷ Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 188.

⁸ Za metropolie uznano ośrodki, które w 2009 r. spełniły następujące kryteria: liczba ludności w ośrodku metropolitalnym powyżej 300 tys. mieszkańców, zatrudnienie w sektorze usług rynkowych (pośrednictwo finansowe oraz obsługa nieruchomości i firm) powyżej 40 tys., liczba studentów kształcących się w danym mieście w roku akademickim 2007/2008 powyżej 60 tys., współpraca instytucji naukowo-badawczych w 5. i 6. programie ramowym UE, lokalizacja portu lotniczego obsługującego ruch pasażerski, lokalizacja hoteli cztero- i pięciogwiazdkowych, międzynarodowe wystawy w obiektach działalności wystawienniczej w latach 2006–2008. Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 188.



Ryc. 1. Główne składniki systemu osadniczego Polski według KPZK 2030

Źródło: opracowanie własne na podstawie KPZK 2030.

potraktowano (ze względu na zbyt niskie wartości wybranych wskaźników) jako ośrodki o znaczeniu krajowym, w których należy wzmacniać funkcje charakterystyczne dla metropolii. Na chwilę obecną ich potencjał jest – przynajmniej w niektórych przypadkach – zbliżony do siły oddziaływania charakterystycznej dla kolejnej kategorii miast, tj. ośrodków regionalnych.

Ośrodki regionalne stanowią uzupełnienie podstawowej sieci metropolitalnej i „pełnią szereg funkcji metropolitalnych, jednak w wielu aspektach pozostają nadal powiązane i podległe funkcjonalnie ośrodkom metropolitalnym (np. w zakresie gospodarczym, szkolnictwa wyższego, nauki, kultury)”. Są to miasta liczące zazwyczaj od 100 do 300 tys. mieszkańców i pełniące „ważne role administracyjne, gospodarcze i społeczne (...) ale o skali oddziaływania znacznie mniejszej (przeważnie regionalnej) niż ośrodki metropolitalne czy pozostałe wojewódzkie. Odgrywają one podstawową rolę w życiu gospodarczym, społecznym i administracyjnym poszczególnych regionów, a niektóre z nich, dzięki specjalizacji, oddziałują bezpośrednio na rozwój kraju (...) Ośrodki te mogą być włączone w sieć węzłów metropolii sieciowej i dzięki dobrej lokalizacji (równomierne rozłożenie w przestrzeni kraju) zapewniać spójny i policentryczny rozwój, zwiększać przestrzenną i funkcjonalną równowagę systemu osadniczego, przeciwdziałać powstawaniu obszarów pustki osadniczej⁹”. Wydaje się przy tym, że autorzy KPZK 2030 zwracają w dokumencie znaczenie regionu do obszaru o wielkości porównywalnej z województwami istniejącymi w latach 1975–1998. Warto również zauważyć, że w grupie ośrodków regionalnych znajduje się kilkanaście miast, które utraciły status wojewódzki na skutek reformy administracyjnej z 1999 r., a jeden z tych ośrodków stanowi przedmiot niniejszego opracowania. Jak już bowiem

⁹ Źródło: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, s. 189.

wskazano, postawiony w artykule problem ma na celu ustalenie, czy wspomniana reforma może niekorzystnie wpłynąć na poziom kapitału społecznego mieszkańców, blokując w ten sposób włączenie byłych już miast wojewódzkich do grona węzłowych centrów wzrostu.

KPZK 2030 wyróżnia także ośrodki subregionalne (liczące od 50 do 100 tys. mieszkańców) i lokalne (mające do 50 tys. mieszkańców). W skład pierwszej grupy wchodzi „miasta pełniące ważną rolę jako ośrodki koncentrujące funkcje gospodarcze i społeczne oraz będące miejscem dostarczania, w uzupełnieniu oferty miast wojewódzkich i regionalnych, usług publicznych istotnych z perspektywy ich mieszkańców, a również mieszkańców otaczających je obszarów wiejskich”. Z kolei ośrodki lokalne „nie mają swojego zaplecza funkcjonalnego w postaci wyznaczonego obszaru funkcjonalnego, ale mają szansę na koncentrację funkcji gospodarczych oraz służą obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym. Do ośrodków lokalnych zalicza się miasta o zdolnościach rozwojowych zasadniczo mające poniżej 50 tys. mieszkańców¹⁰”.

Kalisz pierwotnie zaliczono do grona ośrodków subregionalnych. W trakcie konsultacji nad przygotowanym projektem dokumentu zredefiniowano jednak rolę tego miasta, zaliczając je – wraz z Ostrowem Wielkopolskim – do grupy ośrodków regionalnych. Tym samym zasadne stało się wykorzystanie tego miasta do badań nad postawionym w niniejszym artykule problemem. Biorąc jednak pod uwagę cel opracowania, właściwa analiza winna być poprzedzona krótkim zarysowaniem przemian instytucjonalnych, sprawiających, że utrata statusu wojewódzkiego mogła stać się czynnikiem wpływającym na zachowania mieszkańców miast postwojewódzkich.

Sytuacja byłych miast wojewódzkich w kontekście reform administracyjnych

Rozpatrując kwestię niedawnych przemian ustrojowych, warto cofnąć się najpierw do poprzedniej reformy administracyjnej, przeprowadzonej w 1975 r. Reforma ta nie tylko spowodowała powstanie 49 województw, ale też miała istotne znaczenie dla sytuacji miast zaliczanych od tego momentu do grona stolic wojewódzkich. Jednym z elementów wprowadzanych wówczas zmian było bowiem wytworzenie mechanizmów ułatwiających organom centralnym PZPR kontrolę nad jednostkami terenowymi, co na szczeblu lokalnym przejawiało się w skumulowaniu kompetencji decyzyjnych w rękach wojewódzkich organów PZPR. Wszelkie działania władz gminnych i miejskich musiały być konsultowane w instytucjach wojewódzkich, które dysponowały również zdecydowaną większością dostępnych środków finansowych (Wójcik 2009: 227). Wójcik pisze, że „decydujące znaczenie miała polityka oparta na przekonaniu, że gdy środków jest mało, najlepiej podzieli się je ze szczebla centralnego” (Wójcik 2009: 229). Podobne

¹⁰ *Ibidem*, s. 190.

stanowisko zajmuje Kłopot, podsumowując badania przeprowadzone pod koniec lat 80. w Oleśnicy. Pisze on, że „władze miasta nie dysponowały środkami finansowymi i rzeczowymi, aby podjąć niezbędne inwestycje ogólnomiejskie bezpośrednio warunkujące zaspokojenie analizowanych potrzeb. Co więcej, decyzje o rozpoczęciu inwestycji, wg istniejącego stanu uregulowań prawnych – podejmowane mogły być poza badanym układem lokalnym na wojewódzkim lub centralnym szczeblu zarządzania” (Kłopot 1990: 192). W efekcie to od szczebla wojewódzkiego zależało zarówno podjęcie decyzji o realizacji poszczególnych zadań, jak i zagwarantowanie ich finansowania. Ubocznym skutkiem scentralizowanej polityki inwestycyjnej było preferencyjne traktowanie stolic ówczesnych województw. Jak zauważa Tarkowski, w dobie narastającego kryzysu gospodarczego lat 70. „większość ograniczonych środków kierowano na rozbudowę szybko rosnących miast – siedzib władz wojewódzkich”, czego dowodem miały być praktyki stosowane przez Wojewódzką Radę Narodową w Kaliszu (Tarkowski 1994: 168). W warunkach gospodarki centralnie planowanej status wojewódzki okazał się więc elementem istotnie ułatwiającym realizowanie inwestycji w stolicach utworzonych w 1975 r. województw, co w konsekwencji mogło skutkować szybszym rozwojem takich ośrodków. Centralistyczny charakter owego wsparcia nie oznacza jednak, że wspomniane uprzywilejowanie zniknęło natychmiast po rozpoczęciu transformacji ustrojowej i skierowaniu polskiej gospodarki na tory wolnorynkowe. Biorąc pod uwagę ustalenia badaczy, można zauważyć, że nie miała rola statusu wojewódzkiego w życiu wspomnianych 49 stolic utrzymała się także po 1990 r., kiedy to doszło do rozpadu dawnych struktur partyjnych, wymiany elit lokalnych czy wreszcie odtworzenia samorządu gminnego (Smigielska 2004: 117). Jak bowiem podkreśla Starosta, polityka władz wojewódzkich w latach 90. XX w. charakteryzowała się głównie kontynuacją realizacji zadań rozpoczętych jeszcze przed transformacją ustrojową (Starosta 1995). Z kolei Nowacka zwraca uwagę, że na fali wspomnianych zmian doszło nawet do rozszerzenia „zakresu zadań i kompetencji administracji rządowej wobec kompetencji generalnej gminy”, co stwarzało „przesłanki do rozwoju tendencji centralistycznych systemu państwa, szczególnie, że wojewoda [mógł] wydawać zalecenia organom gmin” (Nowacka 1997: 80). Połowa lat 90. to także okres, w którym polityka lokalna nie stanowiła priorytetu dla władz centralnych, przekazujących do samorządów bardzo ograniczoną pulę środków pieniężnych (Maciaszczyk, Sowińska 2008: 318), co znacznie ograniczało możliwości działań gmin (Piasecki 2009: 158).

Gdyby zatem uznać słuszność przytoczonych tutaj stanowisk badawczych, należałoby zauważyć, że wytworzone w 1975 r. mechanizmy uprzywilejowujące wspomnianą grupę miast utrzymały (przynajmniej częściowo) swoją żywotność aż do reformy z 1999 r., kiedy to dokonano przebudowy poszczególnych szczebli administracyjnych, przekształcając ich kompetencje oraz nadając im podmiotowy charakter. Trzeba však pamiętać, że u podłoża wspomnianej reformy leżała przede wszystkim próba odejścia od wciąż centralistycznego zarządzania strukturami lokalnymi, a także od hierarchicznego systemu organizacji państwa, zasadzającego się na podporządkowaniu kolejnych szczebli administracyjnych. Celem było więc pełne zastosowanie zasady subsydiarności, wedle której „każda władza

wyższego szczebla [w tym wypadku samorząd województwa] przejmuje do realizacji tylko te zadania, których nie potrafi i nie może przejąć szczebel niższy” (Słobodzian 2007: 138), tj. gminny i powiatowy. Oznacza to, że – przynajmniej teoretycznie – za zaspokajanie większości potrzeb miała być odpowiedzialna przede wszystkim gmina, a w dalszej kolejności powiat, natomiast udział województwa miał być w tym względzie jak najmniejszy, co stanowiło zasadniczą różnicę w stosunku do stanu sprzed reformy (Niewiadomski 1998: 36, Słobodzian 2007: 142–143). Zmiany te oznaczały zatem nie tylko silniejsze uniezależnienie gmin, miast i przywróconych powiatów od instytucji wojewódzkich, ale też ograniczenie zakresu zadań instytucji szczebla wojewódzkiego. Zgodnie z zarysowanymi przemianami, instytucje te winny mieć jedynie uzupełniające znaczenie w stosunku do samorządów gminnych i powiatowych, którym nadano największy zakres kompetencji i uprawnień.

Wraz ze zmianami w naturze poszczególnych szczebli administracyjnych dokonano jednak również likwidacji części województw, co spowodowało odebranie niektórym ośrodkom statusu wojewódzkiego i przypisanie im rangi powiatowej. Mimo zapowiadanych przekształceń w charakterze szczebla wojewódzkiego oraz wprowadzenia zasady subsydiarności (która mogła skutkować rozbięciem dawnych przywilejów stolic wojewódzkich), próba likwidacji województw spotkała się nie tylko z zabiegami elit lokalnych na rzecz utrzymania dotychczasowego statusu administracyjnego tychże miast, ale również ze sprzeciwem ich mieszkańców. Artykulacja niezadowolenia wyrażała się na przykład w spontanicznych protestach organizowanych w 1998 r. w ośrodkach, które miały utracić status wojewódzki. Treść wystąpień stanowiły głównie obawy o degradację tych miast na skutek reformy, a samo pojawienie się protestów wskazuje na to, że w świadomości społecznej funkcjonowało przekonanie o istnieniu związku pomiędzy statusem administracyjnym miasta a możliwościami jego rozwoju. Status wojewódzki jawił się więc jako ważny i funkcjonalny, a reformę postrzegano jako zagrożenie dla interesów stolic likwidowanych województw.

Obawy mieszkańców nie doczekały się jednak do tej pory zadowalającej weryfikacji na gruncie empirycznym. Prowadzone dotąd analizy nie dają bowiem jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o faktyczny wpływ reformy z 1999 r. na aktualną kondycję byłych już miast wojewódzkich. Badania te albo realizowano tuż po zmianach (nie są one zatem w stanie uchwycić perspektywy długookresowej) (Hryniewicz 2001, Szlachta 2003), albo pokazują one, że sytuacja dawnych stolic województw nie musi być determinowana ich pomniejszoną rangą administracyjną (tempo wzrostu tych ośrodków nie zawsze odbiega bowiem od tempa rozwoju miast wojewódzkich) (Komorowski 2012). Kwestia obiektywnie ujmowanego wpływu reformy administracyjnej na sytuację miast, które w 1999 r. utraciły status wojewódzki, jest jednak niezależna od kształtu subiektywnych opinii mieszkańców. Omawiane w niniejszym artykule badania pokazują bowiem, że wywołane zmianami niezadowolenie kaliszczan ujawniło się nie tylko w chwili wprowadzania zmian. Sposób percepcji i waloryzacji rzeczywistości społecznej dokonywany przez mieszkańców miast postwojewódzkich jest bowiem naznaczony krytycznymi odniesieniami do reformy również obecnie, a więc przeszło

dekadę od wprowadzenia przekształceń. Treść sformułowanej krytyki wskazuje ponadto, że zjawiska spotykające się z dezaprobatą mogą stanowić zagrożenie dla motywacji mieszkańców, mającej prowadzić do samodzielnego poszukiwania i wykorzystywania szans rozwojowych.

Ocena kapitału społecznego kaliszan w kontekście reformy administracyjnej z 1999 r.

Charakter analizy dyskursu tworzonego przez kaliszan wyznaczało następujące pytanie: czy utratę statusu wojewódzkiego można potraktować jako istotną blokadę dla uruchamiania i podtrzymywania procesów rozwoju zgodnych z KPZK 2030? Za pytaniem tym stoi założenie, wedle którego badany dyskurs odzwierciedla jakościową specyfikę kapitału społecznego mieszkańców miasta, będącego – jak już wspomniano – jednym z kluczowych endogennych zasobów rozwojowych.

Z jednej strony wydaje się, że twierdząca odpowiedź na postawione pytanie byłaby, w kontekście samej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, zbyt daleko idącym posunięciem. Należy bowiem zauważyć, że potraktowanie Kalisza jako jednego z ośrodków regionalnych było efektem zaangażowania środowiska lokalnego. W pierwotnej wersji KZPK 2030 miasto to zakwalifikowano do grona ośrodków subregionalnych, co – podobnie jak reforma z 1999 r. – zostało potraktowane jako kolejny akt degradacji miasta. Zmobilizowało to władze miasta do interwencji na poziomie ministerialnym, która doprowadziła do podniesienia rangi badanego miasta we wspomnianym dokumencie. Towarzyszyły temu również dyskusje w lokalnych mediach oraz na forach internetowych, popierające władze lokalne. Nawet jeśli decyzja o podniesieniu rangi Kalisza miała charakter polityczny i nie została poparta analizami ukazującymi faktyczną siłę oddziaływania tego miasta, to jednak pokazała ona, że środowisko lokalne jest zdolne do podjęcia działań w imię własnego interesu.

Z drugiej jednak strony, wspomniana aktywność miała w pewnym sensie defensywny charakter, uwarunkowany poczuciem postępującej degradacji Kalisza. Oczywiście tego rodzaju motywacja również świadczy o zdolności do samodzielnego i aktywnego działania członków społeczności miejskiej. Jest ona także zgodna z oczekiwaniami, jakie po reformie wysuwano pod adresem samorządów. Jak bowiem zauważa Komorowski, „zarówno nowe miasta wojewódzkie, jak i miasta postwojewódzkie musiały sprostać wymaganiom wzmożonego współzawodnictwa i konkurencji, które w dobie rozwiniętej już gospodarki rynkowej zaczęły znacząco decydować o rozwoju” (Komorowski 2012: 10), zaś walka o rolę pełnioną przez dany ośrodek w pełni wpisuje się w tę konkurencję. Niemniej jednak budowa aktywności lokalnej na podstawie poczucia deprivacji może również doprowadzić do przeciwnej postawy. W tym wypadku poczucie to staje się raczej blokadą aniżeli szansą, demobilizując mieszkańców układu lokalnego bądź regionalnego.

Taki negatywny wpływ motywacji opartej na poczuciu krzywdy ujawnia się właśnie w dyskursie kaliszan. Poczucie to ma przynajmniej trzy źródła uwarun-

owane reformą administracyjną z 1999 r. Po pierwsze, mieszkańcy dostrzegają polityczno-gospodarczą marginalizację analizowanego ośrodka, spowodowaną likwidacją województwa kaliskiego. Po drugie, zwracają oni uwagę na kurczącą się siatkę instytucji publicznych w Kaliszu. Po trzecie, wyrażają też przekonanie o utrudnionym dostępie do wojewódzkich zasobów rozwojowych, co – ich zdaniem – nie miało miejsca przed wspomnianymi zmianami. Każde ze źródeł sprawia, że reforma może być traktowana jako blokada utrudniająca tworzenie kapitału społecznego wśród mieszkańców Kalisza. W kontekście przytoczonej na wstępie koncepcji kapitału społecznego należy bowiem przypuszczać, że ujawniające się poczucie krzywdy może doprowadzić kaliszczan do zaniechania działań, które potencjalnie mogłyby sprzyjać budowie ekskluzywnej formy tego kapitału, a przez to prowadzić do uaktywnienia procesów rozwojowych. Aby jednak zrozumieć, dlaczego tak się dzieje, należy dokładniej nakreślić charakter wskazanych źródeł deprivacji.

Źródła te są ściśle związane z przyznaniem Kaliszowi statusu powiatowego. W opinii rozmówców akt ten uczynił z Kalisza ośrodek prowincjonalny i utrudnił dostęp do środków umożliwiających zaspokajanie potrzeb. Trzeba przy tym podkreślić, że poczucie istnienia tych trudności nie jest uzasadnione koniecznością konkurencji o środki z innymi miastami. Według respondentów na taką konkurencję nie ma miejsca, bowiem zasady gry są niesprawiedliwe z racji zbyt silnej pozycji obecnej stolicy województwa. Zdaniem rozmówców charakter obowiązującego obecnie ustroju nie sprzyja ośrodkom, które są oddalone od centrów decyzyjnych. Przeniesienie szeregu instytucji do Poznania miało bowiem spowodować pogorszenie dostępności środków finansowych i właśnie taki jest główny (choć nie jedyny) trzon krytyki pod adresem reformy administracyjnej. W wypowiedziach badanych kaliszczan dominuje zatem przekonanie, że utrata przez analizowany ośrodek statusu miasta wojewódzkiego przyczyniła się do zmniejszenia ilości środków niezbędnych do pożądaných przekształceń w mieście, a przez to zmalały szanse na zaspokojenie różnorodnych potrzeb mieszkańców. Warto przy tym zauważyć, że poczucie niedostatku środków miałyby znajdować swoje odzwierciedlenie nie tylko w ograniczonych możliwościach władzy lokalnej, ale także w następstwach jej spowolnionych działań. Konsekwencją uboższej aktywności lokalnych urzędników miałyby więc być ogólne spowolnienie gospodarcze, ujawniające się na przykład w zmniejszonym zainteresowaniu inwestorów takim zdegradowanym miastem. Skoro zaś w przestrzeni miasta nie pojawia się dostateczna liczba nowych podmiotów gospodarczych, to tym trudniej zaspokoić potrzeby mieszkańców. Zakresu takich potrzeb nie sposób bowiem zamknąć w tym, co miałyby się wiązać z przekształceniami przestrzennymi, remontami czy rozbudową komunalnej infrastruktury usługowej – a więc w tych elementach, za które odpowiadają agendy urzędowe. Skoro wszakże deprivacja wykracza poza politykę *stricto* administracyjną, to – według respondentów – zagrożona okazuje się również realizacja potrzeb zaspokajanych przez podmioty nie będące takimi agendami, ale uzależniające swoją obecność w przestrzeni miasta od warunków zapewnianych dzięki działaniom urzędowym. W konsekwencji dla badanych likwidacja województwa kaliskiego to początek błędnego koła degradacji, w któ-

rego przypadku mniejsze możliwości agend administracyjnych (lub po prostu ich wyprowadzenie z przestrzeni miasta) skutkują wolniejszym rozwojem miasta, a to z kolei powoduje dalsze ograniczenia w działalności urzędniczej z racji zmniejszonych wpływów do budżetu miasta.

Krytyka reformy zbiega się z negatywnym postrzeganiem Poznania jako miasta pełniącego rolę stolicy aktualnego województwa. Poznań – utożsamiany w dyskursie z pełnią podmiotów publicznych i prywatnych funkcjonujących na obszarze tego miasta – jest według badanych uprzywilejowanym adresatem działań wielu instytucji o charakterze regionalnym, które powinny mieć na względzie całe województwo. Uprzywilejowanie obecnej stolicy województwa dotyczy – według rozmówców – zarówno dostępu do środków finansowych, jak i koncentracji urzędów, inwestycji oraz wyspecjalizowanych usług (np. specjalistycznej opieki zdrowotnej). Rozmówcy twierdzą bowiem, że następuje proces koncentrowania w obecnej stolicy województwa różnego rodzaju instytucji publicznych, które dawniej znajdowały się na miejscu, w Kaliszu. W efekcie okazuje się więc, że dla badanych instytucje samorządowego województwa są niejako agendami samorządu poznańskiego, a przez to rzadko zajmują się w należyty sposób problemami prowincji. W dyskursie mieszkańców ujawnia się przekonanie o uznaniowości i niejasności kryteriów, według których instytucje ulokowane w Poznaniu rozdzielają wsparcie publiczne. Szczególnym przedmiotem zainteresowania wybranych respondentów okazał się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, będący na chwilę obecną bodaj najpoważniejszym instrumentem samorządu wojewódzkiego, jeśli chodzi o wsparcie finansowe różnorodnych inicjatyw czy to władz lokalnych, czy to innych podmiotów na obszarze województwa. Rozmówcy zarzucają bowiem zarządzającym tym programem przeznaczanie większości środków finansowych na realizację zadań związanych z instytucjami poznańskimi. W opinii respondentów po 1999 r. pojawiły się również utrudnienia w dostępie do niektórych usług, co – zdaniem wskazanych osób – jest skutkiem właśnie reformy administracyjnej i działań instytucji ulokowanych w Poznaniu.

W dyskursie ujawnia się zatem przekonanie, że przestrzenna bliskość instytucji może mieć istotny wpływ na charakter podejmowanych przez nie decyzji. Obraz wyłaniający się z wypowiedzi badanych wytwarza wrażenie, że rozgrywa ten, kto ma na zarządzanym przez siebie terenie odpowiedni zestaw agend administracyjnych. Zebrane opinie zdają się sugerować, że jedynym remedium na dostrzeżoną degradację Kalisza mogłoby być przywrócenie temu miastu statusu wojewódzkiego, co pociągnęłoby za sobą nie tylko wzrost prestiżu badanego ośrodka, ale również pojawienie się w jego przestrzeni instytucji niezbędnych do rozwoju i skutecznego zdobywania środków krajowych oraz unijnych. W tym miejscu ujawnia się przekonanie o niesamodzielności badanego układu lokalnego. Klucz do sukcesu tegoż układu miałby bowiem tkwić w odpowiednio ukształtowanej działalności ponadlokalnych agend administracyjnych. Mieszkańcy twierdzą więc, że nawet jeżeli są w stanie decydować jako zbiorowość lokalna w swoim własnym imieniu, to efekt takich decyzji może być satysfakcjonujący tylko wtedy, gdy wspierają się one na fundamencie rozbudowanego aparatu instytucjonalnego o znaczeniu przynajmniej wojewódzkim, którego centrum byłoby silnie wprze-

gnięte w mechanizmy zaspokajania potrzeb lokalnych. Do tego jednak potrzebna jest bliskość przestrzenna odpowiednich instytucji, tak by interesy ich przedstawicieli były zbieżne z interesami mieszkańców stolicy. Formalnie zewnętrzne wobec miejskiego samorządu władze województwa miałyby w ten sposób okazać się jego nieodzownym wzmocnieniem.

Wydaje się przy tym, że zaprezentowany powyżej pogląd – wygenerowany (a przynajmniej umocniony) wszakże przez reformę – hamuje proces zakorzeniania się idei samorządności. Dyskurs kaliskich rozmówców sprawia bowiem wrażenie, jakoby od budowania solidnej samorządności ważniejsze było przekazanie władzy w ręce elity dbającej o interesy danego układu lokalnego. Wypacza to niejako założenia reformy, a z pewną dozą ostrożności można by nawet zaryzykować twierdzenie, że przynajmniej niektórzy mieszkańcy postrzegają logikę funkcjonowania samorządu wojewódzkiego tak, jak charakteryzowano scentralizowaną, wręcz antysamorządową działalność władz wojewódzkich w poprzednim ustroju, gdy – jak odnotował przytaczany Tarkowski – stolice województw uzyskiwały różnorakie profity z racji pełnionej przez nie roli. Tę cechę – traktowaną jako dysfunkcjonalność – być może wyeliminowano na skutek ostatniej reformy z działalności agend administracyjnych, ale – jakby wbrew zamierzeniom – utrwalono jej istnienie w świadomości kaliszan, na co może wskazywać szeroko krytykowany przypadek Poznania.

Likwidacja lub przeniesienie instytucji do innego ośrodka jest więc nie tylko źródłem niezaspokojenia różnych potrzeb mieszkańców, ale też przekonania, że zaspokojenie to nie jest możliwe w obecnych ramach instytucjonalnych. Należy przy tym podkreślić, że interpretowanie reformy jako źródła degradacji miasta może odbywać się poprzez wykorzystywanie pewnych schematów myślowych, które wyznaczają ramy percepcyjne jednostek, decydując o kształcie owej interpretacji. Stąd przekonanie o prowincjonalizacji i spowolnionym rozwoju gospodarczym Kalisza nie musi znajdować odzwierciedlenia w wymiernych wskaźnikach ilościowych, co wcale nie przeszkadza upowszechnieniu i ugruntowaniu się takich poglądów. Bodaj najlepiej kwestię tę objaśnia relacja, jaka zachodzi między osobistymi doświadczeniami badanych a wyrażanymi przez nich przekonaniem. Respondenci odwoływali się w swoich wypowiedziach zarówno do informacji zebranych w otoczeniu społecznym (wśród bliskich, znajomych, współpracowników oraz zasłyszanych w mediach), jak i do własnych doświadczeń, kształtując na tej podstawie obraz Kalisza jako miasta pokrzywdzonego reformą, tj. przeżywającego trudności gospodarcze, odgrywającego coraz mniejszą rolę w sieci osadniczej kraju i zapewniającego coraz mniej szans swoim mieszkańcom.

Badani budujący wizerunek miasta na podstawie informacji płynących z otoczenia interpretowali pogarszającą się sytuację miasta właśnie w kategoriach konsekwencji reformy. Podkreślali oni jednak, że reforma nie zmieniła nic w ich osobistej sytuacji i nie ma nic wspólnego z kondycją prowadzonej przez nich działalności. Argumenty obarczające odpowiedzialnością reformę sprowadzali natomiast do stwierdzenia, wedle którego to inni zmagają się z konsekwencjami zmian. Niekiedy miało to uzasadnienie poparte faktycznymi wydarzeniami (przekształcenia siatki instytucjonalnej modyfikowały np. szanse urzędników na utrzy-

manie zatrudnienia), ale nie brakowało również argumentów, których nie da się potraktować jako jednoznacznych dowodów na negatywny wpływ przekształceń z 1999 r. (respondenci także nie formułowali jednoznacznych wyjaśnień). Można zatem stwierdzić, że wypowiedzi badanych tworzyły raczej pewien rodzaj klimatu aniżeli dobrze uzasadnionych i potwierdzonych wniosków.

Charakter tego klimatu dobrze oddają wypowiedzi drugiej grupy badanych kaliszczan, którzy określali negatywny wpływ reformy na podstawie swoich własnych doświadczeń. Motywem pojawiającym się w ich wypowiedziach był m.in. utrudniony dostęp do usług zdrowotnych czy pogarszająca się kondycja samodzielnie prowadzonej działalności gospodarczej. Jak wskazywali, likwidacja województwa kaliskiego miała stać się przyczyną konieczności dojazdów do poznańskich zakładów opieki zdrowotnej, odpływu atrakcyjnych klientów oraz ogólnego spadku obrotów w prowadzonych przedsiębiorstwach. Reforma pełni tu zatem rolę „kozła ofiarnego”, który miałby za sobą pociągać szereg innych niekorzystnych zjawisk, zmieniających Kalisz w miasto nieatrakcyjne dla osób chcących tu założyć i prowadzić firmę. Likwidacja województwa kaliskiego miała być, w opinii tej grupy badanych, aktem przekształcającym istniejące na lokalnym rynku warunki w sposób uniemożliwiający podejmowanie tak intratnych zadań, jak do tej pory. Sami badani nie wyjaśniają jednak, na czym miałby dokładnie polegać związek między tymi dwiema kwestiami, poprzestając na stwierdzeniu, że teraz miasto jest po prostu mniej atrakcyjne. Oczywiście nie oznacza to, że stawiane zarzuty były całkowicie bezpodstawne. Chodzi raczej o to, że opinie pozbawione ugruntowania empirycznego mogą tak samo kształtować świat społeczny, jak wydarzenia i procesy faktycznie znajdujące uchwytne odzwierciedlenie w rzeczywistości społecznej. Odwoływanie się do kondycji otoczenia bądź posługiwanie się trudnymi do weryfikacji argumentami stanowi bowiem formę klisz, które łatwo powielać, rozpowszechniać i przywoływać. Ujęcie to koresponduje poniekąd z zaproponowaną przez Sztompkę logiką powstawania wspomnianej już wcześniej kultury zaufania bądź nieufności. Omawiając założenia swojej teorii, Sztompka zauważa, że w wytwarzaniu takiej kultury nie ma rolę odgrywa wymiana informacji między osobami zaangażowanymi w życie grupy bądź zbiorowości. Jeżeli bowiem dużo „mówi się” o zaufaniu lub jego braku, wówczas takie krążące opinie zaczynają przekładać się na poglądy wyrażane przez coraz większą liczbę członków społeczności. Na podstawie wiedzy uzyskiwanej od innych miałyby zatem następować kształtowanie jednostkowego oglądu rzeczywistości, co – jak się wydaje – można odnieść również do omawianych tutaj ram percepcyjnych. Kultura zaufania nie dotyczy jednak tylko i wyłącznie poglądów ujawniających się w zbiorowości. Sztompka podkreśla, że poglądy te przekładają się następnie na określone zachowania społeczne. Zaufanie sprzyja np. wspólnemu działaniu, natomiast brak wzajemnej ufności ogranicza zakres interakcji oraz zubaża ich treść (Sztompka 2007: 268). Na podobnej zasadzie oddziaływać może percepcja reformy administracyjnej z 1999 r. Jeżeli bowiem przekonanie o postępującej marginalizacji i niesamodzielności wiąże się z poczuciem dominacji obecnej stolicy województwa, utrudnionego dostępu do zasobów rozwojowych, a niekiedy nawet bezcelowości starań o poprawę pozycji różnych elementów układu lokalnego, wtedy trudno

spodziewać się aktywnego, kreatywnego i samodzielnego poszukiwania szans rozwojowych. Działalność ta jest bowiem już na wstępie obciążona poczuciem zwiększonego ryzyka porażki, stawiającego pod znakiem zapytania sens wysiłków i starań podmiotów funkcjonujących na obszarze byłych już miast wojewódzkich.

Podsumowanie i rekomendacje

W kontekście zarysowanych tutaj zjawisk uzasadniona wydaje się dalsza refleksja nad podjętym zagadnieniem. Przede wszystkim wciąż brakuje badań, które w zadowalający sposób potwierdzałyby obawy mieszkańców lub też wskazywałyby na ich bezzasadność. W tym pierwszym przypadku kompleksowe i rzetelnie przeprowadzone analizy pozwoliłyby na zlokalizowanie obszarów, w których faktycznie dochodzi do deprywacji byłych miast wojewódzkich. Jeżeli reforma rzeczywistości wykreowała (a właściwie podtrzymała) mechanizmy pozwalające kumulować środki w stolicach województw, to należałoby podjąć działania mające na celu wyrównanie szans dostępu do wsparcia publicznego, przeznaczonego w założeniu nie tylko dla miast wojewódzkich, ale też dla pozostałej części ośrodków. Z kolei w tej drugiej sytuacji zaistniałaby podstawa do działalności edukacyjnej, mającej na celu próbę wyeliminowania ze świadomości społecznej przekonań, które nie znajdują uzasadnienia w rzeczywistości społecznej, jednakże w myśl zaprezentowanych rozważań mogą stanowić istotną przeszkodę w procesie uruchamiania rozwoju lokalnego, regionalnego czy nawet krajowego. Biorąc pod uwagę charakter krytyki wysuwanej przez mieszkańców pod adresem aktualnie obowiązujących rozwiązań ustrojowych, tego rodzaju działalność edukacyjna winna dotyczyć przynajmniej dwóch aspektów: możliwości aktywizowania zasobów rozwojowych oraz zasad funkcjonowania i finansowania struktur lokalnych bądź regionalnych. Argumentacja mieszkańców sugeruje bowiem, że kwestie te są na chwilę obecną utożsamiane z instrumentami sprzyjającymi w pierwszej kolejności podmiotom funkcjonującym w przestrzeni aktualnej stolicy województwa wielkopolskiego. Takie przekonanie zdaje się także obniżyć gotowość kaliszan do samodzielných działań prorozwojowych, które byłyby oparte na poczuciu podmiotowości, wewnętrzzsterowności oraz zdolności do realizacji założonych celów. W ten sposób spowolniony rozwój danego miasta czy regionu staje się – przynajmniej częściowo i niekoniecznie świadomie – samospełniającym się proroctwem, a nie efektem całkowicie obiektywnych i niezależnych od mieszkańców zjawisk.

Analiza przeprowadzona na przykładzie Kalisza pokazuje również, że demobilizacja może płynąć z samego aktu odebrania miastu statusu wojewódzkiego. Okazuje się bowiem, że decyzja dotycząca przebudowy instytucji *stricto* publicznych może stać się jedną z barier utrudniających tworzenie i wykorzystywanie kapitału społecznego mieszkańców, a przez to uniemożliwiających rozwój zgodny z założeniami KPZK 2030. Na chwilę obecną trudno jednoznacznie określić, czy zarysowany w niniejszym artykule kształt dyskursu jest charakterystyczny dla mieszkańców wszystkich dawnych stolic wojewódzkich, czy też raczej jest to specyfika wyłącznie Kalisza (a zwłaszcza historycznych uwarunkowań, które zadecy-

dowały o jego obecnym położeniu w sieci osadniczej oraz o relacjach, jakie łączą to miasto z innymi ośrodkami miejskimi). Niewątpliwie jednak należy postawić pytanie o realne szanse na prawidłowe wypełnianie przez badany ośrodek zadań wynikających ze statusu ośrodka regionalnego. Jeśli bowiem zasoby endogenne rzeczywiście stanowią nieodzowny element lokalnych i regionalnych procesów wzrostu, to zdiagnozowany dyskurs mieszkańców wskazuje, że zainicjowanie zjawisk rozwojowych na podstawie ekskluzywnego kapitału społecznego może okazać się trudne. Przyczyna tkwi w świadomości społecznej mieszkańców Kalisza, która okazuje się naznaczona poczuciem krzywdy wywołanej reformą administracyjną z 1999 r. To z kolei, biorąc pod uwagę charakter owego poczucia deprivacji, nie pozostaje bez ujemnego wpływu na motywację kaliszian do działania oraz ich przekonanie o własnej podmiotowości. Tymczasem bez tych elementów trudno oczekiwać aktywnej postawy mieszkańców, dzięki której byłiby oni zdolni do kreowania, poszukiwania i wykorzystywania szans rozwojowych.

Literatura

- Churski P. 2005. Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji teoretycznych. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku. Nauki ekonomiczne, 3: 13–30.
- Grosse T. 2002. Przegląd teoretycznych koncepcji rozwoju regionalnego. *Studia Lokalne i Regionalne*, 8, 1: 25–48.
- Hryniewicz J.T. 2001. Przekształcenia instytucji regionalnych. [W:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kłopot S.W. 1990. Skuteczność działań na rzecz miasta instytucji badanych podsystemów. [W:] W. Misiak (red.), *Instytucje miejskiej społeczności lokalnej a układ centralny*. Rzeszów.
- Komorowski J. 2012. Miasta wojewódzkie a miasta postwojewódzkie w Polsce – zróżnicowanie i zmiany poziomu gospodarczego w pierwszej dekadzie XXI wieku. *Studia Miejskie*, 8: 9–23.
- Maciaszczyk A., Sowińska R. 2008. Using Structural Funds at Local Level – the Experiences of Aleksandrów Łódzki. [W:] R. Stanisławski, M. Greta, A. Maciaszczyk (red.), *Structural Funds for the Socio-economic Development of the Łódź Region in the Perspective of Experiences of Polish Regions*. Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Niewiadomski Z. 1998. Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Nowacka E.J. 1997. Samorząd terytorialny w administracji publicznej. Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa.
- Piasecki K. 2009. Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Przybyłowska I. 1978. Wywiad swobodny ze standaryzowaną listą informacji i możliwości jego zastosowania w badaniach socjologicznych. *Przegląd Socjologiczny*, XXX.
- Sierocińska K. 2011. Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy. *Studia Ekonomiczne*, 1: 69–86.
- Słobodzian B. 2007. Cele i zasady reformy administracji samorządowej w 1998 roku. [W:] J. Marszałek-Kawa (red.), *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*. Dom wydawniczy DUET, Toruń.
- Starosta P. 1995. Poza metropolią: wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Szlachta J. 2003. Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej. Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa.
- Sztompka P. 2007. Zaufanie. Fundament społeczeństwa. Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Śmigiełska J. 2004. Teatr władzy lokalnej. Wydawnictwo Trio, Warszawa.

- Tarkowski J. 1994. Socjologia świata polityki. Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym, t. 1. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Wójcik S. 2009. Samorząd terytorialny w Polsce w XX w. Myśl samorządowa. Historia i współczesność. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Lublin.

Social barriers to the development of post-voivodeship regional centers as a threat to the Polish development policy. The case study of Kalisz

Abstract: National spatial arrangement policy describes part of Polish cities as national development centers. Thanks to social, political and economical role, these cities should be a source of processes of local, regional and – as a consequence – national growth. One of the main and endogenous factors of fast and dynamic economic progress is a high local and regional social capital. The aim of this paper is to show problems with building of this capital, diagnosed in Polish postvoivodeship towns. As author argues, this kind of cities are characterized by awareness barriers, resulting from institutional reform which was carried out in 1999. These political changes caused liquidation of some voivodeship and simultaneous, administrative degradation of some cities. The text includes characteristic of these barriers as well as of their factual connections with the reform. The article also describes proposals for actions trying to overcome problems with building of social capital in the towns.

Key words: local and regional development, voivodeship status, social capital