„Analiza relacji funkcjonalno-przestrzennych między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem”

RAPORT CZĄSTKOWY

Komponent 1

POTENCJAŁ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY I FUNKCJE MIAST

WOJEWÓDZTWO ZACHODNIOPOMORSKIE

Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna

Rzeczpospolita Polska

Unia Europejska
Fundusz Spójności

www.mapadotacji.gov.pl

Raport opracowany przez konsorcjum:

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego
Polska Akademia Nauk
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej
30-387 Kraków, ul. Gronostajowa 7

w ramach partnerskiego projektu *Powiązania funkcjonalno-przestrzenne ośrodków miejskich* realizowanego przez Województwo Pomorskie oraz województwa: kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Autorzy:
prof. Przemysław Śleszyński,
mgr Łukasz Kubiak,
dr Rafał Wiśniewski,
dr Krzysztof Wiedermann

Warszawa, 2 sierpnia 2019

Projekt współfinansowany z Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020 oraz z budżetu państwa.

Spis treści

1. WYKAZ SKRÓTÓW 4

2. WPROWADZENIE 5
2.1. Założenia i cele 5
2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badania oraz klasyfikacja miast 5
2.3. Pytania badawcze 7
2.4. Źródła danych i metody badań 7

3. OPIS WYNIKÓW BADANIA ORAZ ICH ANALIZA I INTERPRETACJA 9
3.1. Demografia, kapitał ludzki i społeczny 9
3.1.1. Trendy demograficzne 9
3.1.1.1. Struktura osadnicza, urbanizacja, gęstość zaludnienia 9
3.1.1.2. Ruch naturalny 11
3.1.1.3. Migracje 13
3.1.1.4. Przyrost i ubytek ludności 16
3.1.1.5. Struktura wieku 17
3.1.1.6. Prognozy demograficzne 19
3.1.1.7. Typologia demograficzna 20
3.1.2. Zagadnienia rynku pracy 23
3.1.2.1. Liczba miejsc pracy i struktura zatrudnienia 23
3.1.2.2. Dojazdy do pracy 25
3.1.2.3. Bezrobocie 26
3.1.2.4. Prognozy rynku pracy 28
3.1.3. Jakość kapitału ludzkiego i społecznego 32
3.1.3.1. Wykształcenie ludności 32
3.1.3.2. Wyniki edukacji szkolnej 33
3.1.3.3. Aktywność społeczna i korzystanie z dóbr kultury 34
3.1.3.4. Problemy społeczne 35
3.2. Ekonomiczne podstawy funkcjonowania i rozwoju gospodarki miast 36
3.2.1. Funkcje gospodarcze miast 36
3.2.1.1. Funkcje decyzyjno-kontrolne 36
3.2.1.2. Funkcje handlowe 38
3.2.1.3. Inwestycje 38
3.2.1.4. Zainteresowanie biznesowe 39
3.2.1.5. Umiędzynarodowienie 41
3.2.2. Rozwój przedsiębiorczości i funkcji kreatywnych 41
3.2.2.1. Podmioty zarejestrowane 41
3.2.2.2. Podmioty kreatywne (innowacyjne) 44
3.2.3. Atrakcyjność inwestycyjna 45
3.2.3.1. Plany miejscowe 45
3.2.3.2. Ceny gruntów 48
3.2.3.3. Popyt mieszkaniowy 49
3.2.3.4. Wynagrodzenia 50
3.2.3.5. Otoczenie biznesowe 51
3.2.3.6. Aktywność inwestorów 52
3.2.4. Potencjał finansowy miast 54
3.2.4.1. Budżety gmin 54
3.2.4.2. Zadłużenie 55
3.2.4.3. Bilans gospodarki przestrzennej 57

4. SYNTETYCZNE MIARY ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO 60
4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji 60
4.2.1. Istota dywersyfikacji gospodarczej i metoda pomiaru (wskaźnik Amemiya) 60
4.2.2. Interpretacja wyników dywersyfikacji dla województwa zachodniopomorskiego 61
4.2. Syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego 64
4.2.1. Metodologia 64
4.2.2. Wyniki i interpretacja 66
4.3. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno-ekonomicznych 70
4.3.1. Metodologia 70
4.3.2. Wyniki i interpretacja 71
4.4. Typologia rozwojowa miast województwa 75
4.4.1. Metodologia 75
4.4.2. Wyniki i interpretacja 76

5. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE 80
5.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych 80
5.1.1. Wprowadzenie 80
5.1.2. Problemy i bariery rozwojowe w dotychczasowych dokumentach krajowych i wojewódzkich 80
5.1.3. Problemy i bariery rozwojowe w analizach strategicznych 83
5.1.4. Problemy i bariery stwierdzone w opracowaniu 86
5.1.4.1. Bariery społeczno-demograficzne 86
5.1.4.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne 87
5.1.4.3. Bariery specyficzne 88
5.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju 88
5.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne 88
5.2.2. Miasta subregionalne 88
5.2.3. Miasta powiatowe 89
5.2.4. Pozostałe mniejsze miasta 90
5.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych 90
5.2.6. Sposoby wdrożenia 93

Literatura 95

Załącznik 1. Klasyfikacja miast Polski

Załącznik 2. Szacunek rzeczywistej ludności w miastach

Załącznik 3. Szacunek pracujących w miastach

Załącznik 4. Mapy, wykresy i tabele wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego w województwie zachodniopomorskim

Załącznik 5. Podstawowe dane za 2018 rok i analiza zmian w latach 2017-2018 w województwie zachodniopomorskim

Załącznik 6. Podstawowe dane o miastach województwa zachodniopomorskiego według klasyfikacji samorządowej

1. WYKAZ SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
BDOT	Baza Danych Obiektów Topograficznych
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych (ang. *corporate income tax*)
CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
GIS	system informacji geograficznej (ang. *geographic information system*)
GUNB	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
HHI	wskaźnik koncentracji Herfindahla-Hirschmana (ang. *Herfindahl-Hirschman Index*)
IOB	instytucje otoczenia biznesu
ISKK	Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego
IGiPZ PAN	Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
KGP	Komenda Główna Policji
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MF	Ministerstwo Finansów
MIiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
MOF	miejski obszar funkcjonalny
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NSP	Narodowy Spis Powszechny
NUTS	Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (fr. *Nomenclature des unites territoriales statistiques*)
PAN	Polska Akademia Nauk
PESEL	Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności
PKOB	Polska Klasyfikacja Obiektów Budowlanych
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PKS	Państwowa Komunikacja Samochodowa
PKW	Państwowa Komisja Wyborcza
POL-on	Zintegrowany System Informacji o Nauce i Szkolnictwie Wyższym
POZ	podstawowa opieka zdrowotna
PUM	powierzchnia użytkowa mieszkania
PZLA	Polski Związek Lekkiej Atletyki
PZP-1	formularz sprawozdawczy GUS *Planowanie przestrzenne w gminie*
REGON	Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej
SIO	System Informacji Oświatowej
SOPZ	szczegółowy opis przedmiotu zamówienia
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
suikzp	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (gminy)
UE	Unia Europejska
UEFA	Unia Europejskich Związków Piłkarskich (ang. *Union of European Football Associations*)
UJ	Uniwersytet Jagielloński
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
US	Urząd Statystyczny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

2. WPROWADZENIE

2.1. Założenia i cele

Potrzeba opracowania diagnostycznego dla ośrodków miejskich wynika z fundamentalnych zmian, mających bezpośredni wpływ na ich rozwój. Transformacja polityczna i społeczno-gospodarcza po 1989 r. spowodowała silną deindustrializację większości miast i problemy z utrzymaniem ich bazy ekonomicznej. Reforma administracyjna 1999 r. spowodowała dalsze zmiany w lokalizacji różnego rodzaju działalności miastotwórczych i w przypadku wielu ośrodków nasiliła problemy wynikające z różnic w położeniu w hierarchii administracyjno-osadniczej, w tym drenażu („wypłukiwania") funkcji. Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. uruchomiło kolejne procesy, w tym inwestycyjne związane z napływem funduszy strukturalnych. Na te megauwarunkowania nakłada się odwrócenie trendów demograficznych i depopulacja kraju. W efekcie system miast podlega zmianom funkcjonalnym i strukturalnym, mającym kluczowy wpływ na ich podstawy rozwojowe, hierarchię i zasięg oddziaływania.

Przy takim sformułowaniu problemu, podstawowym celem badań w ramach Komponentu 1 jest identyfikacja i ocena potencjału oraz funkcji społeczno-gospodarczych miast. Co do zasady, jest to cel identyfikacyjno-diagnostyczny i częściowo prognostyczny. Cele szczegółowe można określić następująco:

1. identyfikacja funkcji decydujących o rozwoju i pozycji miast (w systemie regionalnym i osadniczym) oraz metod ich pomiaru (odpowiedni dobór wskaźników);

2. diagnoza społeczno-gospodarczej sytuacji rozwojowej miast, z głównym naciskiem na zagadnienia stanu aktualnego, następnie zmian w latach 2007-2017, ale także z prognoz na przyszłość;

3. opracowanie syntetycznego wskaźnika potencjału społeczno-gospodarczego (jest on równocześnie wskaźnikiem „problemowości" ośrodków);

4. wskazanie kluczowych barier, problemów i potrzeb rozwojowych miast oraz zaproponowanie rekomendacji rozwojowych (por. szczegółowy opis w załączniku metodologicznym);

5. zaproponowanie zintegrowanych działań oraz rozwiązań systemowych, służących celom rozwoju zrównoważonego terytorialnie.

2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badania oraz klasyfikacja miast

Analizy prowadzone były przede wszystkim dla typów miast w województwie zachodniopomorskim na tle ich odpowiedników w kraju. Potrzeba podziału miast na subkategorie wynikała z tego, że zbiór ten jest bardzo złożony. Podział na możliwie jednorodne kategorie umożliwił lepszą porównywalność ośrodków względem siebie. Dla potrzeb niniejszego opracowania wykorzystano wyniki innych analiz, prowadzonych w podobnym zakresie (Śleszyński 2007, Śleszyński i Komornicki 2016, Śleszyński 2017, Śleszyński i in. 2017). Ustalono, że wiodącą cechą różnicującą powinien być status administracyjny, a następnie położenie funkcjonalne (tj. względem innych dużych miast – aglomeracyjne i nieaglomeracyjne) oraz liczba ludności. Wyróżniono 10 typów i podtypów miast (Załącznik 1). Wykaz miast z województwa zachodniopomorskiego zawiera tabela 2.1.

Tabela 2.1. Klasyfikacja miast w województwie zachodniopomorskim.

Typ		Podtyp		Liczba miast	Miasta
symbol	nazwa	symbol	nazwa		
1	Metropolitalne	–	–		–
2	Wojewódzkie (metropolitalne i regionalne)	a	metropolitalne ukształtowane		–
		b	metropolitalne kształtujące się	1	Szczecin*
		c	regionalne		–
3	Subregionalne	–	–	3	Koszalin**, Stargard*, Świnoujście*
4	Ponadlokalne (powiatowe)	a	aglomeracyjne	3	Goleniów, Gryfino, Police
		b	nieaglomeracyjne	13	Białogard**, Choszczno, Drawsko Pomorskie, Gryfice, Kamień Pomorski, Kołobrzeg**, Łobez, Myślibórz, Pyrzyce, Sławno, Szczecinek, Świdwin, Wałcz
5	Lokalne	a	aglomeracyjne	1	Nowe Warpno
		b	pozostałe (>10 tys. mieszk.)	6	Barlinek, Darłowo, Dębno, Nowogard, Trzebiatów, Złocieniec
		c	pozostałe (<10 tys. mieszk.)	39	Barwice, Biały Bór, Bobolice, Borne Sulinowo, Cedynia, Chociwel, Chojna, Czaplinek, Człopa, Dobra, Dobrzany, Drawno, Dziwnów, Golczewo, Gościno**, Ińsko, Kalisz Pomorski, Karlino**, Lipiany, Maszewo, Mielno**, Mieszkowice, Międzyzdroje, Mirosławiec, Moryń, Pełczyce, Płoty, Polanów, Połczyn-Zdrój, Recz, Resko, Sianów**, Stepnica*, Suchań, Trzcińsko-Zdrój, Tuczno, Tychowo, Węgorzyno, Wolin

* w dokumentach samorządowych województwa zachodniopomorskiego utrwaliła się inna delimitacja MOF Szczecina. Takie dokumenty jak Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030, projekt Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego, czy delimitacja Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, będącego obszarem wdrożenia instrumentu ZIT, do MOF Szczecina włączają także Stargard i Świnoujście (typ subregionalny, podtyp aglomeracyjny) oraz Stepnicę (typ lokalny, podtyp aglomeracyjny). Przeliczone wskaźniki w takim ujęciu klasyfikacyjnym zawiera Załącznik nr 6.

**ponadto w województwie funkcjonuje aglomeracja koszalińsko-kołobrzeska (KKBOF), tj. miasta: Koszalin, Kołobrzeg, Białogard, Mielno, Gościno, Karlino, Sianów

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o zakres czasowy, był on uwarunkowany specyfiką analizowanych zagadnień cząstkowych. Generalnie przyjęto zasadę, że im istotniejsza funkcja z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, tym zalecany jest dłuższy okres porównawczy. Dla większości analizowanych zagadnień w ujęciu dynamicznym wzięto pod uwagę okres co najmniej od 2007 r. W przypadku oceny aktualnego stanu potencjału społeczno-gospodarczego zastosowano dwa rozwiązania:

– dla części cech diagnostycznych o charakterze ewolucyjnym – najnowsze, najbardziej aktualne dostępne dane (np. struktura wieku, skala bezrobocia, przedsiębiorczość, zadłużenie samorządów);

– dla części cech diagnostycznych o fluktuacyjnym, zmiennym charakterze – uśrednienie z kilku (2-3) ostatnich lat (np. budżety – dochody i wydatki samorządów).

Takie rozwiązanie jest uzasadnione analitycznie i było z powodzeniem stosowane w innych opracowaniach, m.in. dla potrzeb delimitacji obszarów problemowych w Polsce (Śleszyński i in. 2017), wyznaczenia i typologii średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze (Śleszyński 2017), czy ewaluacji projektów transportowych (Komornicki i in. 2016).

2.3. Pytania badawcze

Cel prowadzonych w ramach Komponentu 1 badań porządkują pytania badawcze, przedstawione w raporcie metodycznym (w zakresie zagadnień społeczno-demograficznych, gospodarczych oraz wskaźnikowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego).

2.4. Źródła danych i metody badań

Wykorzystano następujące źródła danych:

a) Bank Danych Lokalnych 1995-2019, jako źródło danych społeczno-gospodarczych nt. rejestrowanych zmian liczby ludności, podmiotów gospodarczych w różnych działalnościach, udzielonych noclegów, dochodów budżetów gmin, wynagrodzeń, itd. W czasie przygotowywania opracowania (III-VI 2019 r.) dane w BDL były dostępne dla lat 1995-2017;
b) wykonany specjalnie dla potrzeb opracowania szacunek ludności faktycznie zamieszkałej (tzw. nocnej) (Załącznik 2);
c) niepublikowane, unikatowe dane GUS dotyczące międzygminnej macierzy wymeldowań/zameldowań dla różnych lat (1989-2017) w celu porównania zasięgów oddziaływań migracyjnych i zmian w pozycji miast pod względem przyciągania migrantów (wskaźnik atrakcyjności migracyjnej, zob. Śleszyński 2018) (dane te były wykorzystane m.in. w Raporcie Rządowej Rady Ludnościowej nt. sytuacji demograficznej Polski);
d) dane o lokalizacji siedzib zarządów największych spółek (dane IGiPZ PAN z różnych projektów, w tym z lat ok. 1989-2018);
e) dane z prognozy demograficznej GUS do 2030 i 2050 r.;
f) najnowsze dane o dojazdach do pracy (za 2016 r.), udostępnione przez Urząd Statystyczny w Poznaniu;
g) dane o liczbie i strukturze pracujących (za 2016 r.), udostępnione przez Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, rozszacowane do gmin (Załącznik 3);
h) dane o wynikach egzaminów gimnazjalnych z lat 2007-2017 (Centralna Komisja Egzaminacyjna);
i) dane o liczbie przestępstw według gmin za lata 2015-2017 (Komenda Główna Policji);
j) dane o planowaniu przestrzennym w gminach, m.in. pokrycie planistyczne, odrolnienia, powierzchnie przewidziane pod różne funkcje (badanie MIiR/GUS PP-1, dane będące w posiadaniu IGiPZ PAN);
k) dane o funkcjach miast z różnych źródeł, w tym własne bazy IGiPZ PAN (np. podmioty gospodarcze, funkcje metropolitalne, przemysły kreatywne i in.).

Ostatecznie przyjęto 58 wskaźników obrazujących stan rozwoju społeczno-gospodarczego miast (Załącznik 4). Były one generowane ze specjalnie w tym celu utworzonej bazy danych dla miast, obejmującej w sumie 217 różnych bezwzględnych wskaźników cząstkowych (liczba zdarzeń bezwzględnych, np. liczba ludności w różnych latach, liczba podmiotów w różnych działalnościach, liczba dojeżdżających do pracy, itd.).

Wskaźniki analizowano dla typów miast w następujących układach:

1) według stanu za ostatni dostępny okres, tj. najczęściej za 2017 r. (niekiedy było to uśrednienie z ostatnich 3 lat, tj. 2015-2017);
2) porównując okres najnowszy z historycznym (rok 2007, ewentualnie średnia z lat 2007-2009), przy czym ze względu na zmiany metodologiczne niekiedy było konieczne skrócenie tego okresu do lat późniejszych;
3) jak wspomniano, w odniesieniu do tych samych wyróżnionych typów miast w całym kraju, aby zachować porównywalność.

Opis metodologiczny bardziej skomplikowanych wskaźników lub porównań zawarto w odpowiednich podrozdziałach.

Wyniki przedstawiono w formie opisowej, tabelarycznej i graficznej, w tym kartograficznej. Integralną część analiz stanowi Załącznik 4, w którym dla większości wskaźników zestawiono:

1) mapę wojewódzką, na której zobrazowano poziom danego wskaźnika w mieście w najnowszym roku względem typu w całym kraju;
2) wykres z wartościami wskaźnika dla typu miast w województwie i w całym kraju;
3) tabelę z wartościami bezwzględnymi i względnymi składającymi się na wskaźnik i jego pochodne w różnych okresach.

Ponadto do części opisowej wykonano około 30 dodatkowych map, ilustrujących różne analizowane i opisywane zagadnienia.

3. OPIS WYNIKÓW BADANIA ORAZ ICH ANALIZA I INTERPRETACJA

3.1. Demografia, kapitał ludzki i społeczny

3.1.1. Trendy demograficzne

3.1.1.1. Struktura osadnicza, urbanizacja, gęstość zaludnienia

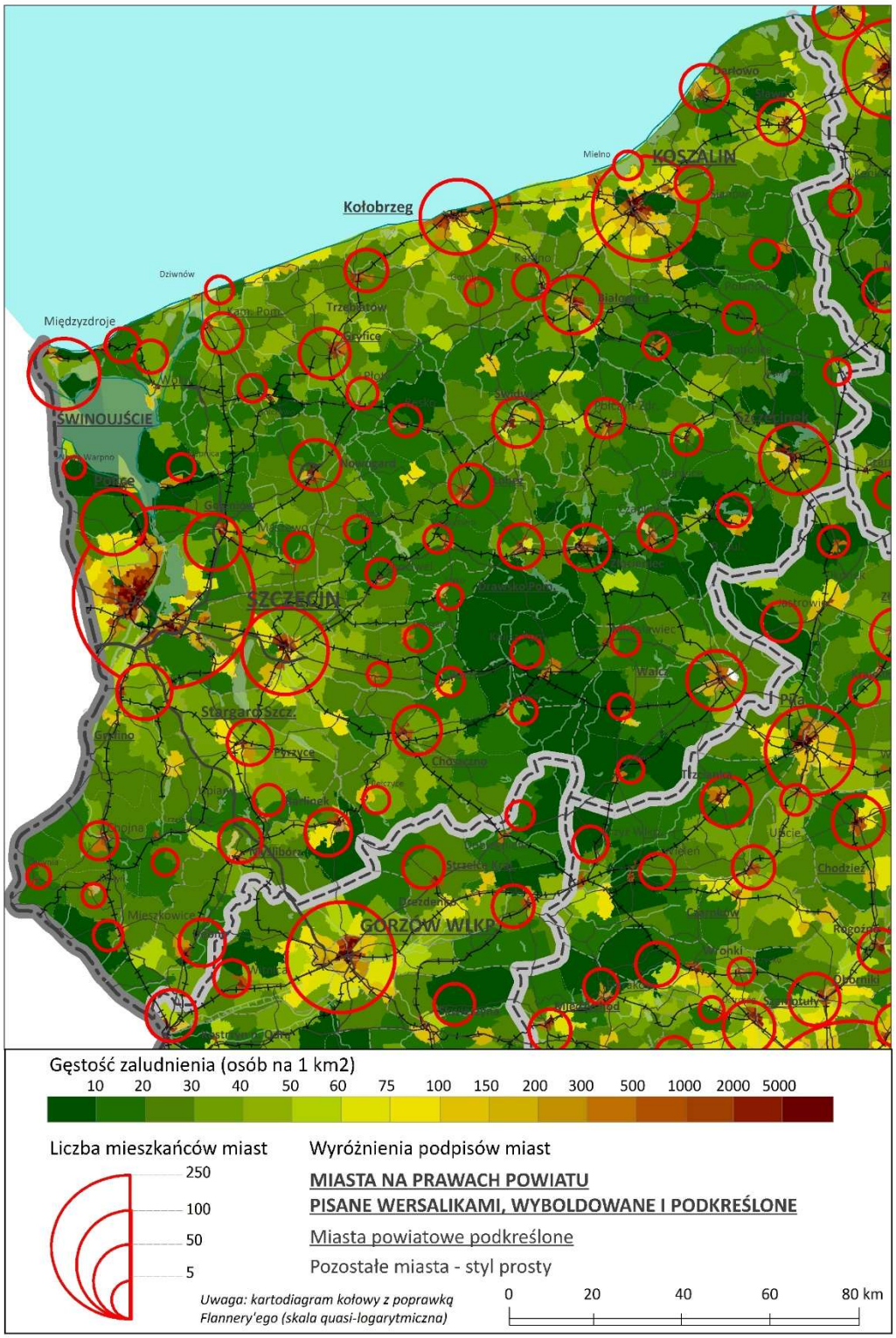
W roku 2017 w województwie zachodniopomorskim było 66 miast, w których zameldowanych było 1170 tys. mieszkańców (ryc. 3.1). Faktyczna liczba ludności miast została oszacowana na 1060 tys.[1] Przeszacowane są prawie wszystkie ośrodki. Według modelu, wyjątkiem są jedynie Borne Sulinowo (liczba ludności niedoszacowana o 18%), Międzyzdroje (5%), Moryń (3%) i Mielno (1%). Z kolei skala przeszacowania liczby ludności jest dość zróżnicowana. W takich miastach jak Szczecin i Kołobrzeg faktyczna liczba ludności jest niewiele niższa od liczby ludności zameldowanej (do 5%). Jednak są takie miasta, w których skala przeszacowania liczby ludności przekracza nawet 30% (Mirosławiec, Biały Bór, Ińsko, Dobrzany).

Sieć miast jest dość równomiernie rozmieszczona. Jednak należy zauważyć, że w centralnej i południowo-wschodniej części województwa brakuje większych miast. Województwo charakteryzuje się umiarkowaną monocentrycznością. Wskaźnik koncentracji HHI w roku 2017 wyniósł 141 (9. miejsce w kraju) i w porównaniu z rokiem 2007 nieznacznie spadł (o 1 punkt). Oznacza to spadek monocentryczności. Najważniejszym elementem wojewódzkiej sieci osadniczej jest Szczecin. Miasta aglomeracji szczecińskiej zamieszkuje łącznie 482 tys. osób (41,2% ludności miejskiej województwa)[2].

Poziom urbanizacji statystycznej w roku 2017 wyniósł 68,6%, ale gdyby włączyć silniej zagospodarowane strefy podmiejskie, zwłaszcza szczecińską (ze Stargardem), przekroczyłby zapewne 70%. Najgęściej zaludniony jest rdzeń aglomeracji szczecińskiej, gdzie wskaźnik przekracza 1 tys. osób na km^2. W środkowej części gęstość zaludnienia spada często poniżej 30 mieszkańców na km^2.

[1] W lipcu 2019 r. GUS podał informacje o tzw. ludności rezydentnej, według której w miastach województwa zamieszkiwało 1148 tys. tzw. rezydentów (https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/rezydenci-ludnosc-rezydujaca,19,1.html). Niestety, wciąż są to dane zawyżone, zob. krytyka definicji ludności rezydentnej Anacka 2015, Śleszyński 2015; http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/dodatek-52-wrzesien-2015/komentarz-do-wynikow-gus-na-temat-ludnosci-rezydujacej. W opinii czołowego ośrodka badań nad migracjami w Polsce, ludność rezydentna to „wielka improwizacja" (http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/dodatek-52-wrzesien-2015/nazywam-sie-milijon%E2%80%A6-czy-wielka-improwizacja).

[2] bez Stargardu, Świnoujścia i Stepnicy (112 tys. mieszk.).



Ryc. 3.1. Gęstość zaludnienia w województwie zachodniopomorskim na tle sieci miast i otoczenia.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W 2018 r. rejestrowana ludność w miastach województwa zachodniopomorskiego wyniosła 1155 tys. (tabela 3.1). Zmiany w strukturze udziału poszczególnych typów nie ulegały poważniejszym zmianom (zmiany liczone nie w procentach, ale promilach i dziesiątych częściach promila). Nieco większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, choć również nie były one na ogół spektakularne. Sięgały one zazwyczaj kilku-kilkunastu promili (wyjątkowo kilkadziesiąt – czyli kilku procent – w

przypadku miast o najsilniejszej obserwowanej już wcześniej dynamice, np. w pobliżu ośrodka aglomeracyjnego). Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku zostały w województwie zachowane.

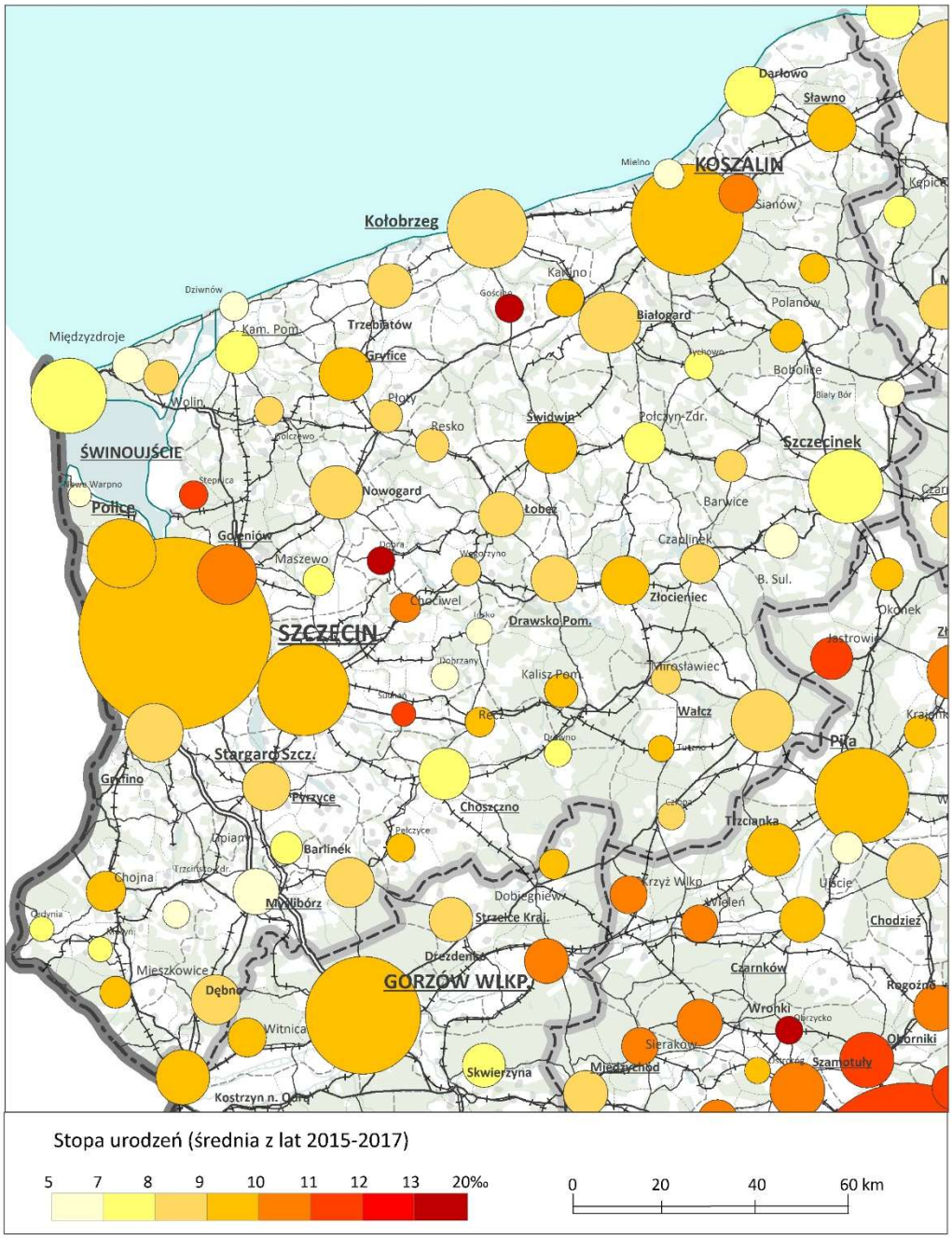
Tabela 3.1. Zmiany w strukturze ludności (tj. udziałów między typami miast) miast województwa zachodniopomorskiego w latach 2017-2018.

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
					2017	2018	zmiana	
	2017	2018	tys.	‰			‰	p.pm.
Ogółem	1 159,8	1 154,8	-5,0	-4,3	100,0	100,0	0,0	0,0
2b	403,9	402,5	-1,4	-3,5	34,8	34,9	0,8	0,3
3	216,9	216,2	-0,7	-3,4	18,7	18,7	0,9	0,2
4a	76,9	76,4	-0,6	-7,2	6,6	6,6	-2,9	-0,2
4b	251,9	250,7	-1,2	-4,9	21,7	21,7	-0,6	-0,1
5a	1,2	1,2	0,0	-3,3	0,1	0,1	1,0	0,0
5b	81,6	81,0	-0,5	-6,4	7,0	7,0	-2,1	-0,1
5c	127,5	126,9	-0,5	-4,1	11,0	11,0	0,2	0,0

Źródło: na podstawie danych GUS.

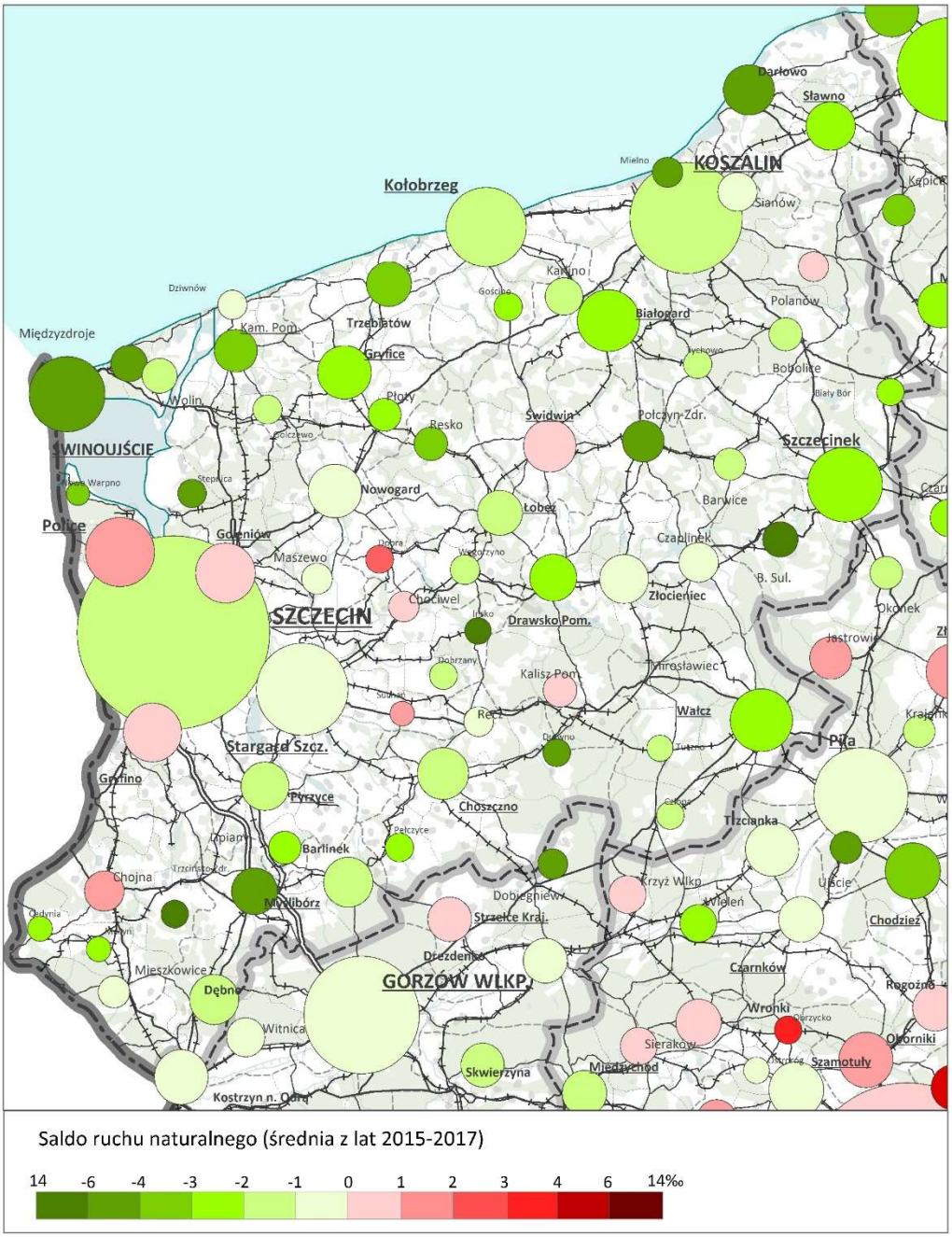
3.1.1.2. Ruch naturalny

Średni poziom urodzeń w województwie wynosi 8,9‰, ale jest dość zróżnicowany i w zależności od miasta oscyluje w przedziale 6,0-13,9‰ (ryc. 3.2). Bardzo wysoka stopa urodzeń (powyżej 13‰) wystąpiła w miastach Dobra i Gościno. Są to jedne z rekordowych wartości w kraju. Najniższe wartości (poniżej 7,0‰) także zostały zanotowane w małych miastach (Trzcińsko-Zdrój, Myślibórz, Dziwnów, Międzyzdroje, Borne Sulinowo, Mielno, Ińsko, Dobrzany, Biały Bór i Nowe Warpno). Należy zauważyć, że stopa urodzeń w największych miastach województwa, czyli Szczecinie i Koszalinie jest wyższa od średniej wojewódzkiej. Przy bardziej wyrównanej stopie zgonów skutkuje to przyrostem naturalnym w miastach charakteryzujących się stosunkowo wysoką stopą urodzeń (ryc. 3.3).



Ryc. 3.2. Stopa urodzeń w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.



Ryc. 3.3. Saldo ruchu naturalnego w województwie zachodniopomorskim.
Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.1.3. Migracje

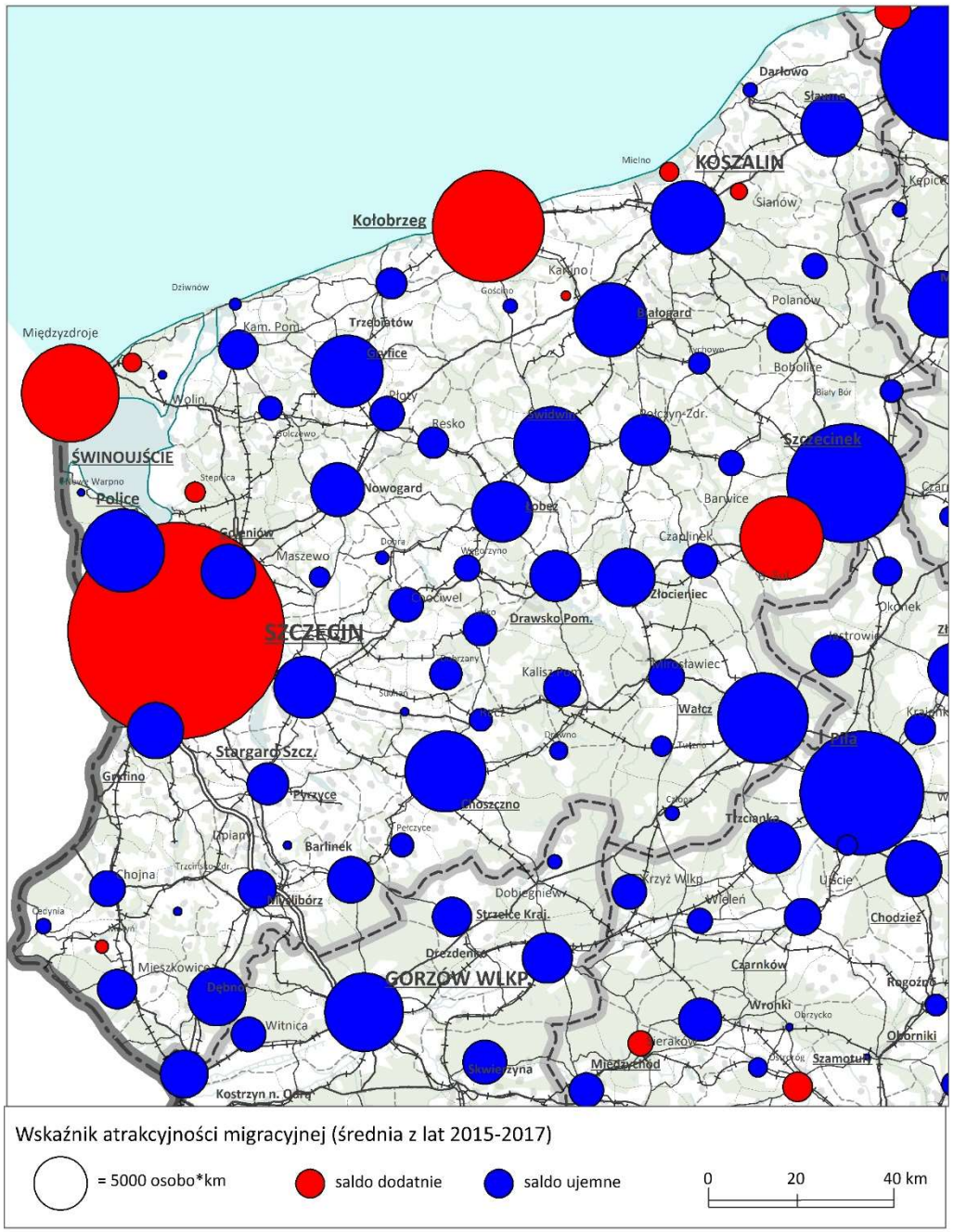
W warunkach niższej stopy urodzeń, współcześnie najsilniejszym predykatorem zmian demograficznych stają się migracje. Na ryc. 3.4. przedstawiono bezwzględną wartość wskaźnika atrakcyjności migracyjnej. Jest on saldem pracy napływowej i odpływowej, tj. iloczynów liczby i odległości przemieszczeń:

$$P_m = \sum \quad M_N S - \sum \quad M_O S, \text{ gdzie:}$$

P_m – praca migracyjna,
M_N – liczba napływów,
M_O – liczba odpływów,
S – odległość miejsc źródłowych i docelowych przemieszczeń.

Wykorzystuje się tu założenie, że jeśli migranci są w stanie pokonać duże odległości w celu zmiany miejsca zamieszkania, to oznacza to większą atrakcyjność osiedleńczą celów ich przemieszczeń. Wynika to nie tylko z atrakcyjności samego miejsca docelowego, ale przy dużych odległościach także z wielości konkurencyjnych alternatyw (tzw. sposobności pośrednich).

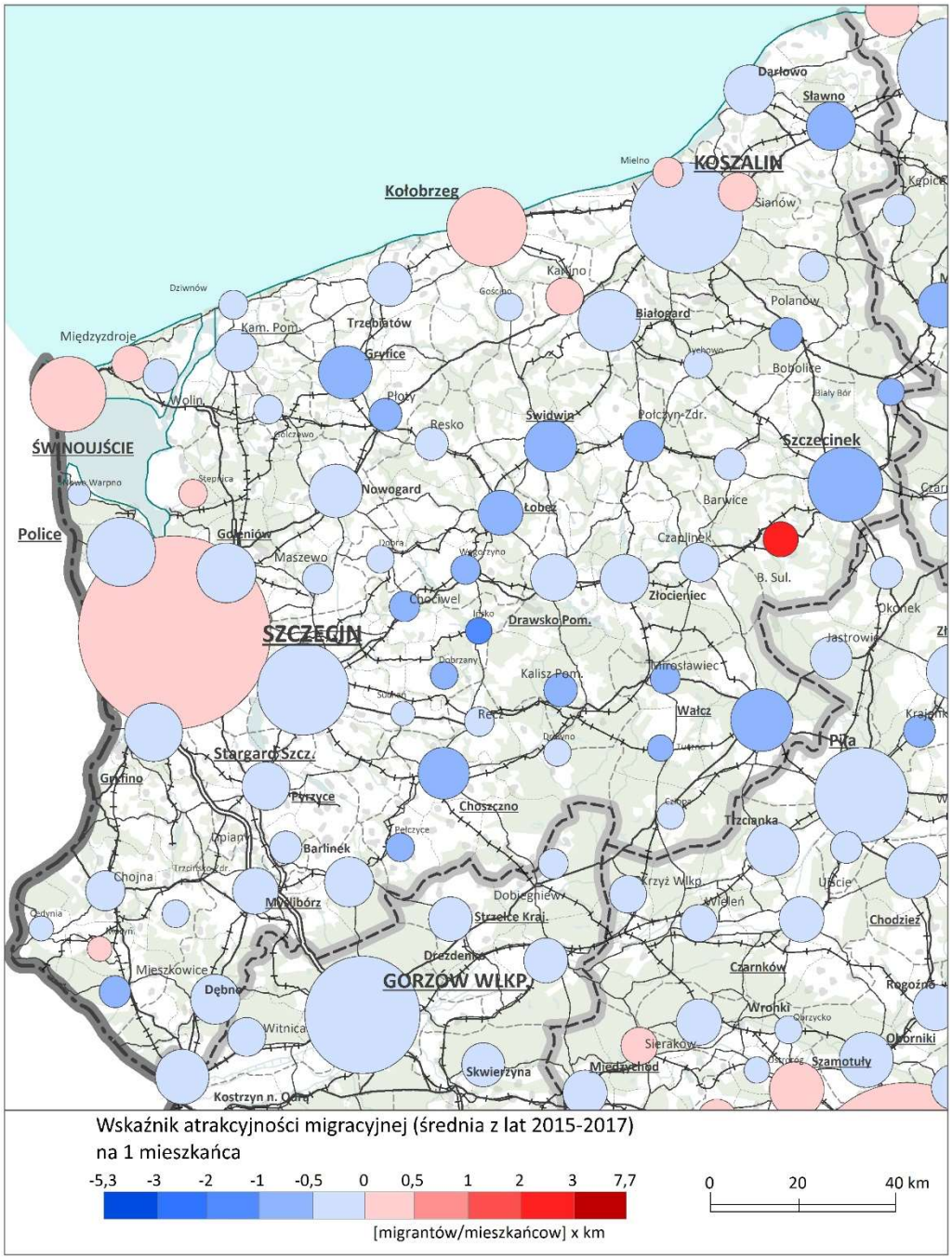
Warto podkreślić, że o ile ruch migracyjny jest w Polsce niekiedy silnie niedoszacowany, to wskaźnik bazujący wyłącznie na rejestrowanych zameldowaniach dobrze nadaje się do oceny atrakcyjności osiedleńczej. Fakt zameldowania w zdecydowanej większości przypadków dotyczy bowiem sytuacji, w której dana osoba dysponuje prawem własności oraz chce się trwalej związać z danym miejscem, upatrując w nim szansy na stabilizację życiową, karierę, założenie rodziny itd.



Ryc. 3.4. Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

Analiza wskazuje, że w województwie zachodniopomorskim największą atrakcyjnością wykazuje się Szczecin. Innymi miastami o istotnym dodatnim saldzie atrakcyjności migracyjnej są Kołobrzeg, Świnoujście i Borne Sulinowo. Dodatnim saldem atrakcyjności cechowały się także małe miasta pobrzeża, takie jak Międzyzdroje, Stepnica, Mielno i Sianów. Najwyższe wartości na 1 mieszkańca (ryc. 3.5) charakteryzowały Borne Sulinowo. Ujemne saldo, świadczące o silnej nieatrakcyjności dotyczyło zdecydowanej większości miast, a najgorsze wyniki charakteryzowały Ińsko, Mirosławiec i Mieszkowice.



Ryc. 3.5. Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej na 1 mieszkańca w województwie zachodniopomorskim.

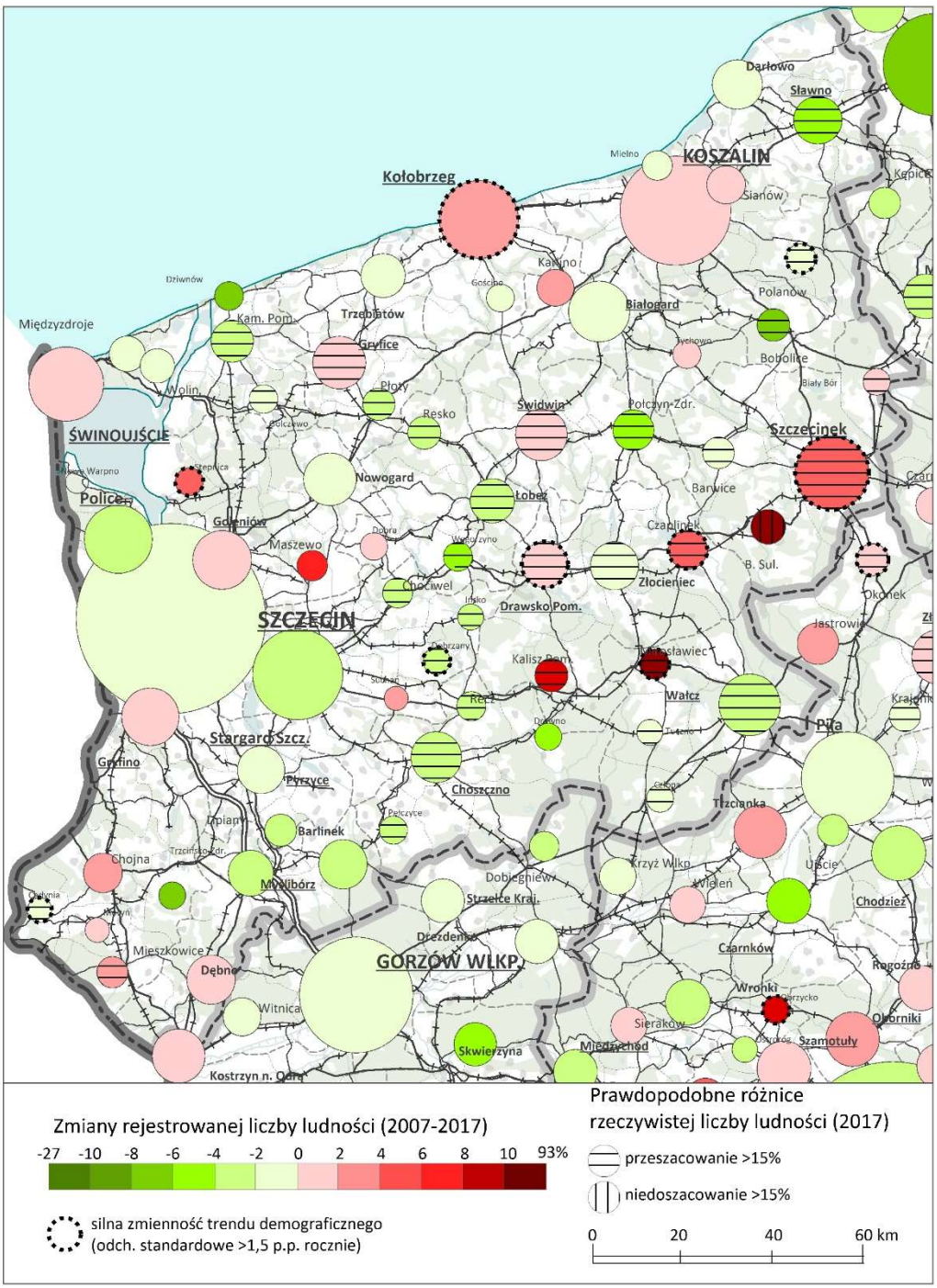
Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

Problemem dla miast jest odpływ mieszkańców do ich stref podmiejskich. Jest to bardziej złożone zagadnienie, w którym znaczenie ma również fakt napływu osób z innych regionów w pobliże ośrodków (np. Szczecina). W ten sposób, generalnie, rozlewają się nie tylko największe ośrodki, ale także mniejsze miasta. Generuje to szereg problemów organizacyjnych i finansowych, w tym podatkowych. Rozproszona zabudowa jest nieefektywna (por. podrozdział nt. zagadnień planistycznych), wzrasta mobilność i transportochłonność, koszty jednostkowe są wyższe, a finansowanie usług publicznych nieracjonalne i uważane za „niesprawiedliwe", gdyż mieszkańcy stref podmiejskich korzystają z „dużego" miasta, nie ponosząc kosztów (problem tzw. „pasażera na gapę").

3.1.1.4. Przyrost i ubytek ludności

Efektem salda urodzeń i zgonów oraz migracji jest globalna zmiana liczby ludności. Jak wykazano w załączniku nr 2, liczba ta jest w Polsce źle oszacowana wskutek błędów rejestracji ludności, związanej z dość powszechnym niedopełnianiem procedury meldunkowej, przy znikomej (zerowej) konsekwencji prawno-administracyjnej. W warunkach rosnącej mobilności i gwarantowanych swobodach obywatelskich praktyczna rezygnacja z tzw. obowiązku meldunkowego jest wprawdzie zrozumiała, ale uniemożliwia wiarygodny monitoring demograficzny.

Na ryc. 3.6 zobrazowano globalne zmiany w zaludnieniu miast. Rozwój ludnościowy miast był dość zróżnicowany. W latach 2007-2017 nastąpił wyraźny spadek liczby ludności Szczecina (związany przede wszystkim z procesem suburbanizacji), ale w przypadku kolejnych większych miast nastąpił wzrost rejestrowanej liczby ludności (Koszalin, Świnoujście, Kołobrzeg i Szczecinek). Szacuje się, że zdecydowana większość miast w centralnej i południowo-wschodniej części województwa ma przeszacowaną liczbę ludności o co najmniej 15%. Przeciwne zjawisko, czyli spore niedoszacowanie liczby ludności, jest obserwowane w Bornym Sulinowie. Dotyczy to w największym stopniu najprawdopodobniej ludności w wieku produkcyjnym mobilnym.



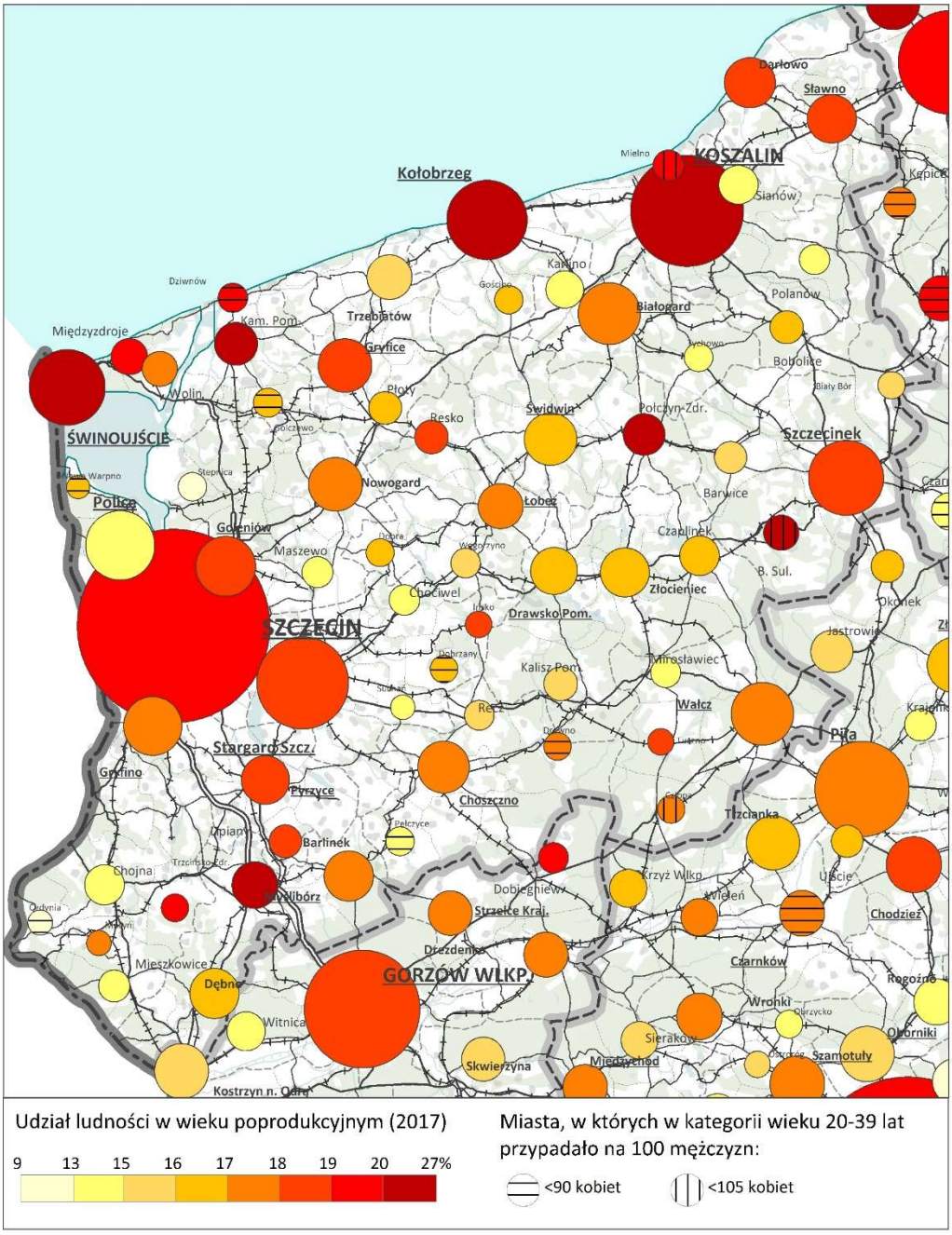
Ryc. 3.6. Zmiany rejestrowanej liczby ludności i prawdopodobne różnice rzeczywistej liczby ludności w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.1.5. Struktura wieku

Efektem zmian w dzietności, umieralności oraz migracjach jest struktura biologiczna ludności (ryc. 3.7). W Polsce ludność miast jest na ogół starsza (pod względem np. mediany wieku lub udziału populacji w wieku poprodukcyjnym). Województwo zachodniopomorskie zasadniczo nie odbiega od tego krajowego wzorca. W większości ośrodków miejskich udział ludności w wieku poprodukcyjnym wahał się w granicach 13-20%. Wskaźnik powyżej 20% występował w Bornym Sulinowie (23,1%),

Kamieniu Pomorskim (20,9%), Połczynie-Zdrój (20,8%), Myśliborzu (20,6%), Koszalinie (20,5%), Świnoujściu (20,2%) i Kołobrzegu (20,2%). Do najmłodszych demograficznie miast należą Stepnica i Cedynia, w których odsetek populacji w wieku poprodukcyjnym nie przekraczał 13%. Warto jednak zwrócić uwagę na dość szybkie tempo starzenia się ludności. W 2007 r. udział starszej populacji w wielu miastach nie przekraczał 10%. W niektórych z nich, w latach 2007-2017, udział liczby ludności w wieku poprodukcyjnym zwiększył się nawet o 8 punktów procentowych (Gryfino, Moryń, Wolin).

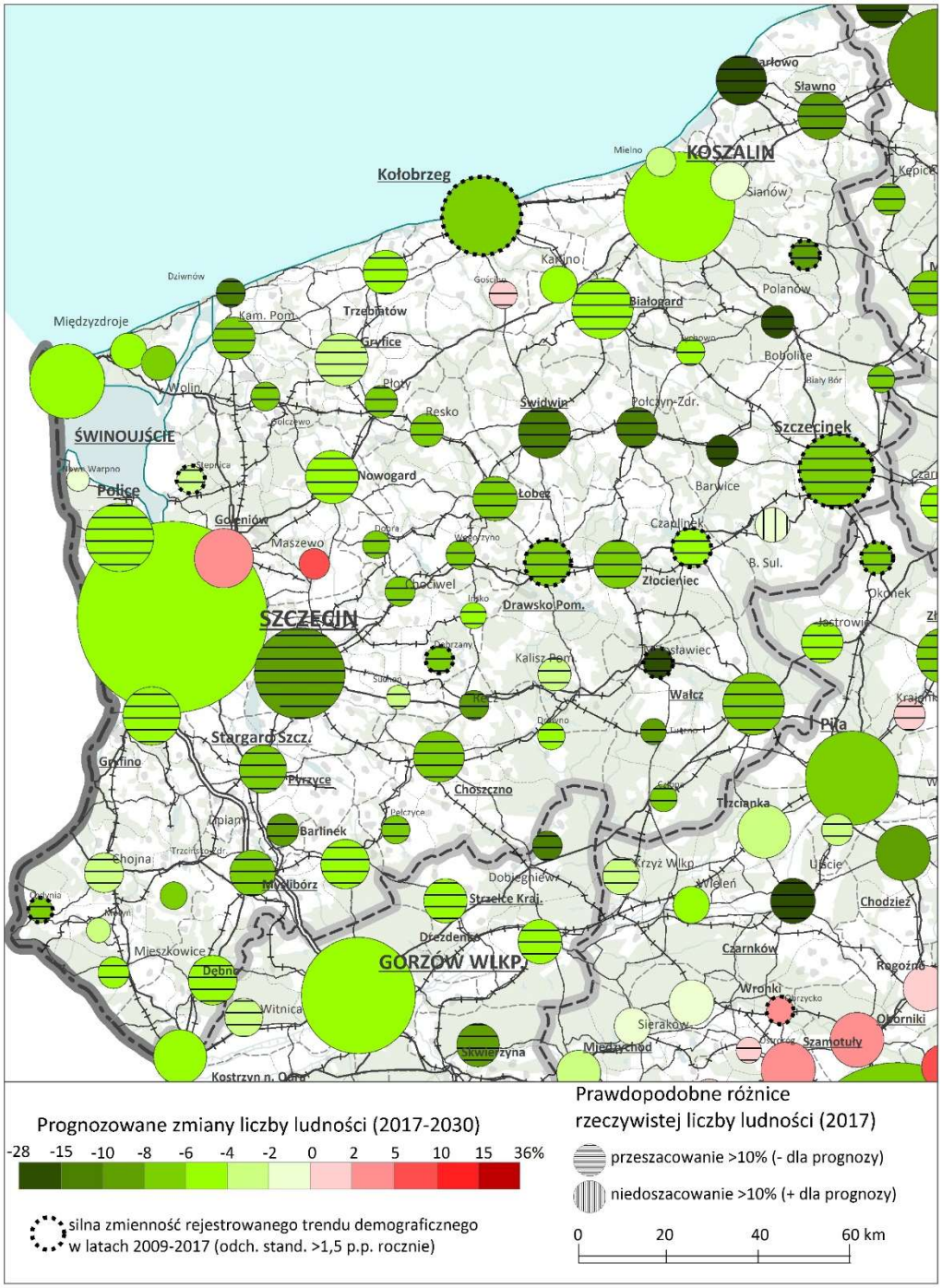


Ryc. 3.7. Elementy struktury biologicznej ludności w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.1.6. Prognozy demograficzne

Przewidywania demograficzne dla zdecydowanej większości miast województwa są złe (ryc. 3.8). Kilku miastom (Darłowo, Bobolice, Barwice, Mirosławiec) już w perspektywie 2030 roku grozi silne wyludnienie, nawet powyżej 15% ludności. Wraz z tym pogłębiać się będą deformacje struktury wieku, tj. wzrost liczby i udziału osób w wieku poprodukcyjnym oraz silna feminizacja w tej kategorii (oczekiwany średnia długość życia jest około 8-10 lat wyższa dla kobiet, niż dla mężczyzn). Zgodnie z prognozą GUS tylko 3 miasta mogą spodziewać się wzrostu liczby ludności (Maszewo, Goleniów i Gościno).



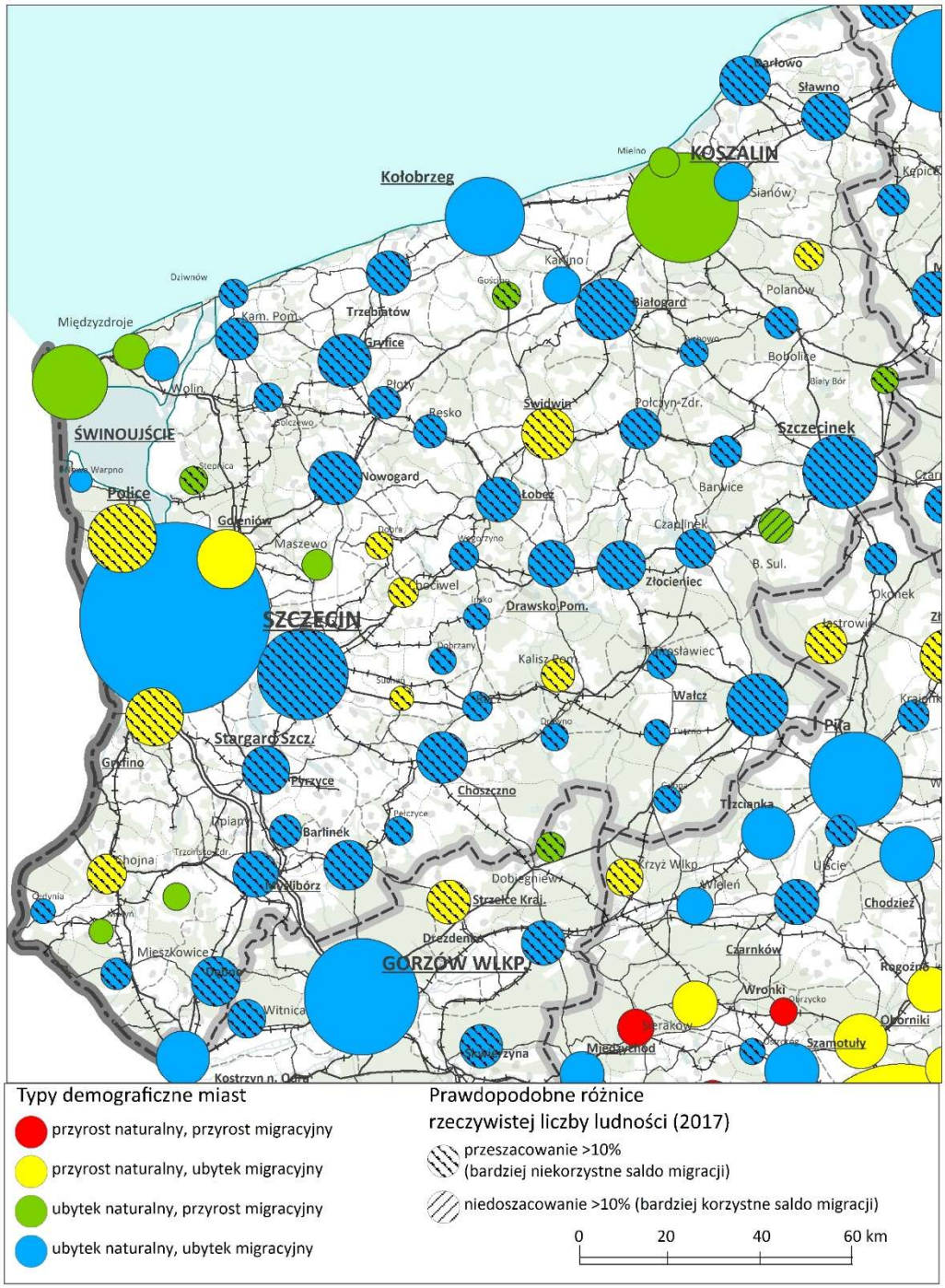
Ryc. 3.8. Prognoza demograficzna GUS dla miast i gmin (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) w województwie zachodniopomorskim wraz z ograniczeniami projekcyjnymi.
Źródło: na podstawie danych GUS.

W praktyce prognozy GUS są przeszacowane i sytuacja w przyszłości będzie jeszcze bardziej pesymistyczna, bowiem rzeczywista liczba ludności w Polsce, w tym w zlewni migracyjnej miast województwa zachodniopomorskiego jest przeszacowana. Dotyczy to zwłaszcza peryferyjnych części regionu. Skutkiem tego jest też mniejsza pod względem liczby potencjalnych migrantów zlewnia migracyjna Szczecina. Oznaczać to będzie mniejszy napływ ludności i tym samym jeszcze większy spadek liczby ludności w Szczecinie (prognoza GUS wskazuje słaby spadek). Z drugiej strony, nasili się konkurencja międzymiejska w regionie, skutkiem czego najprawdopodobniej stracą jeszcze bardziej takie miasta, jak np. Koszalin. Oddziaływanie konkurencyjne metropolii trójmiejskiej, poznańskiej i warszawskiej będzie oddziaływać na obszar województwa zachodniopomorskiego, dodatkowo osłabiając napływ migrantów m.in. do Szczecina i Koszalina.

O ile wyludnianie się niektórych regionów wiejskich jest procesom częstokroć naturalnym (związanym z modernizacją i urbanizacją oraz przejściem społeczeństwa do bardziej zaawansowanych typów gospodarki), regres miast (w tym zwłaszcza średnich) jest poważnym wyzwaniem dla polityki rozwoju. W województwie pomorskim za szczególnie niekorzystne należy ocenić przewidywania związane z „kurczeniem" się Stargardu, Świdwina i Szczecinka.

3.1.1.7. Typologia demograficzna

Na ryc. 3.9 przedstawiono typologię demograficzną miast województwa, zbudowaną na podstawie salda ruchu naturalnego i wędrówkowego. Najbardziej korzystny typ, charakteryzujący ośrodki z nadwyżką urodzeń nad zgonami oraz nadwyżką napływów nad odpływami nie reprezentuje żaden ośrodek. Do miast z przyrostem naturalnym i odpływem migracyjnym należą podszczecińskie miasta aglomeracyjne (Police, Gryfino i Goleniów) oraz Chojna, Kalisz Pomorski, Suchań, Chociwel, Dobra, Świdwin i Polanów. Z kolei miastami, w których zanotowano przyrost migracyjny przy równoczesnym ubytku naturalnym są m.in. Koszalin i Świnoujście, ale także Międzyzdroje, Stepnica, Gościno, Mielno, Biały Bór, Borne Sulinowo, Maszewo, Moryń i Trzcińsko-Zdrój. Natomiast typ najbardziej niekorzystny, czyli obydwa ujemne salda były charakterystyczne dla pozostałych ośrodków, czyli większości miast województwa zachodniopomorskiego, ze Szczecinem włącznie. Jeśli chodzi o pozostałe gminy aglomeracji (wiejskie), to przeważa typ z dodatnim saldem migracji i na ogół dodatnim saldem ruchu naturalnego (zwłaszcza wśród gmin położonych najbliżej Szczecina).



Ryc. 3.9. Typologia demograficzna miast w województwie zachodniopomorskim wraz z ograniczeniami predykcyjnymi. Źródło: na podstawie danych GUS.

W następnej tabeli (3.2) przedstawiono kolejne dwie typologie: dotyczące struktury wieku i kierunku zmian liczby ludności w województwie zachodniopomorskim. W przypadku wieku udział kategorii wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodykcyjnego odniesiono do średniej ogólnopolskiej w miastach (odpowiednio 16,9, 60,3 i 22,8%). W tabeli litera A (w trzyliterowym zapisie, np. BBA) oznacza wartość w mieście powyżej średniej, a B – poniżej. Jeśli chodzi o zapis zmian, to w dwuliterowym zapisie pierwsza litera dotyczy okresu 2007-2017, a druga – prognozowanego 2017-2030 (według tzw. prognozy eksperymentalnej GUS z 2017 r.). Należy podkreślić, że większość miast województwa ma typ regresywny w obydwu okresach, co w połączeniu ze znajomością struktury wieku pozwala przewidywać bezwzględne i względne zmiany kluczowych wskaźników

demograficznych. W województwie przewiduje się nasilenie depopulacji miast, zwłaszcza peryferyjnych przy pewnej stabilizacji lub wzroście miast aglomeracyjnych. Należy jednak podkreślić, że zmiany te mogą być głębsze, gdyż ludność miast peryferyjnych jest najprawdopodobniej przeszacowana, zwłaszcza w kategoriach wieku produkcyjnego. Warto zwrócić uwagę, że dominuje albo typ SS, albo WS, czyli spadek-spadek lub wzrost-spadek. W tym drugim przypadku oznacza to odwrócenie trendu.

Tabela 3.2. Typologia struktury wieku (2017) i zmian liczby ludności (2007-2017-2030) w województwie zachodniopomorskim.

Miasto	Typ	Liczba ludności (tys., 2017)	Struktura wieku (%, 2017)			Średnioroczne zmiany rejestrowanej liczby ludności (%)		Typ	
			przed-produk-cyjny	produk-cyjny	popro-dukcyjny	2007-2017	2017-2030	struktury wieku (A – powyżej średniej, B – poniżej	zmian liczby ludności (2007-2017-2030) (A – spadek, W – wzrost)
Szczecin	2b	403,9	16,0	59,8	24,2	-0,1	-0,3	BBA	SS
Stargard	3	68,2	16,9	60,3	22,7	-0,3	-0,8	AAB	SS
Koszalin	3	107,7	16,0	58,9	25,1	0,0	-0,4	BBA	WS
Świnoujście	3	41,0	14,3	60,8	24,9	0,0	-0,4	BAA	WS
Goleniów	4a	22,6	17,8	59,8	22,4	0,1	0,2	ABB	WW
Gryfino	4a	21,4	17,2	60,4	22,4	0,1	-0,3	AAB	WS
Police	4a	33,0	18,0	62,8	19,2	-0,3	-0,4	AAB	SS
Białogard	4b	24,4	16,8	61,4	21,7	0,0	-0,4	BAB	SS
Choszczno	4b	15,4	16,1	61,4	22,5	-0,3	-0,6	BAB	SS
Drawsko Pom.	4b	11,7	17,3	61,6	21,1	0,2	-0,5	AAB	WS
Gryfice	4b	16,6	16,5	60,5	22,9	0,1	-0,3	BAA	WS
Kamień Pom.	4b	8,9	14,0	59,9	26,1	-0,3	-0,6	BBA	SS
Kołobrzeg	4b	46,6	15,4	59,7	25,0	0,4	-0,6	BBA	WS
Myślibórz	4b	11,3	14,5	59,3	26,2	-0,4	-0,5	BBA	SS
Pyrzyce	4b	12,7	16,9	60,2	22,9	0,0	-0,5	BBA	SS
Sławno	4b	12,6	17,8	59,0	23,2	-0,4	-0,8	ABA	SS
Szczecinek	4b	40,3	17,1	60,3	22,7	0,5	-0,5	ABB	WS
Świdwin	4b	15,7	17,7	62,1	20,2	0,2	-0,9	AAB	WS
Wałcz	4b	25,5	16,6	61,1	22,3	-0,2	-0,6	BAB	SS
Łobez	4b	10,3	16,9	60,2	22,9	-0,3	-0,6	BBA	SS
Nowe Warpno	5a	1,2	13,9	64,0	22,1	0,0	-0,1	BAB	SS
Złocieniec	5b	13,1	16,9	62,3	20,8	-0,2	-0,6	AAB	SS
Nowogard	5b	16,8	16,7	61,0	22,4	0,0	-0,4	BAB	SS
Trzebiatów	5b	10,0	16,7	63,8	19,5	-0,2	-0,3	BAB	SS
Barlinek	5b	13,9	16,8	60,8	22,4	-0,2	-0,4	BAB	SS
Dębno	5b	13,9	17,6	61,3	21,1	0,0	-0,3	AAB	WS
Darłowo	5b	13,9	16,4	60,4	23,2	-0,2	-1,0	BAA	SS
Karlino	5c	6,0	19,1	61,6	19,3	0,3	-0,4	AAB	WS
Tychowo	5c	2,5	21,2	60,6	18,2	0,0	-0,4	AAB	WS
Drawno	5c	2,3	15,3	63,7	21,0	-0,4	-0,5	BAB	SS
Pełczyce	5c	2,6	16,5	65,4	18,1	-0,3	-0,6	BAB	SS
Recz	5c	2,9	17,3	63,7	19,0	-0,2	-0,6	AAB	SS
Czaplinek	5c	7,2	17,4	61,8	20,8	0,4	-0,3	AAB	WS
Kalisz Pom.	5c	4,4	21,2	59,6	19,2	0,8	-0,3	ABB	WS
Maszewo	5c	3,3	19,1	63,3	17,5	0,7	0,4	AAB	WW
Stepnica	5c	2,5	20,6	63,8	15,6	0,6	-0,3	AAB	WS
Płoty	5c	4,0	16,9	62,6	20,5	-0,2	-0,6	AAB	SS
Cedynia	5c	1,6	17,0	66,0	17,0	-0,1	-0,6	AAB	SS

Chojna	5c	7,4	17,8	63,8	18,4	0,2	-0,2	AAB	WS
Mieszkowice	5c	3,7	18,6	64,8	16,5	0,3	-0,4	AAB	WS
Moryń	5c	1,6	15,7	62,4	21,9	0,0	-0,3	BAB	WS
Trzcińsko-Zdrój	5c	2,3	15,3	61,3	23,4	-0,6	-0,5	BAA	SS
Dziwnów	5c	2,7	14,2	62,1	23,6	-0,7	-0,8	BAA	SS
Golczewo	5c	2,7	15,9	62,7	21,4	-0,1	-0,6	BAB	SS
Międzyzdroje	5c	5,4	13,6	61,6	24,9	0,0	-0,3	BAA	SS
Wolin	5c	4,8	16,6	60,7	22,7	-0,2	-0,5	BAB	SS
Gościno	5c	2,4	19,5	58,9	21,6	-0,1	0,1	ABB	SW
Bobolice	5c	4,1	16,7	62,9	20,4	-0,8	-1,0	BAB	SS
Mielno	5c	3,0	14,3	62,0	23,7	-0,1	-0,3	BAA	SS
Polanów	5c	2,9	17,8	63,6	18,6	-0,1	-0,8	AAB	SS
Sianów	5c	6,7	17,5	64,6	18,0	0,2	-0,1	AAB	WS
Lipiany	5c	4,0	15,3	61,4	23,3	-0,4	-0,7	BAA	SS
Chociwel	5c	3,2	17,4	64,9	17,7	-0,2	-0,5	AAB	SS
Dobrzany	5c	2,3	14,0	65,7	20,3	-0,3	-0,6	BAB	SS
Ińsko	5c	2,0	13,6	64,3	22,1	-0,3	-0,4	BAB	SS
Suchań	5c	1,5	17,3	64,7	18,0	0,2	-0,2	AAB	WS
Barwice	5c	3,7	16,8	63,5	19,6	-0,1	-1,0	BAB	SS
Biały Bór	5c	2,2	18,1	62,5	19,4	0,1	-0,6	AAB	WS
Borne Sulinowo	5c	5,0	15,8	57,6	26,6	1,0	0,0	BBA	WS
Połczyn-Zdrój	5c	8,2	14,5	59,8	25,7	-0,4	-0,8	BBA	SS
Człopa	5c	2,3	16,6	61,3	22,1	-0,2	-0,5	BAB	SS
Mirosławiec	5c	3,1	19,7	61,9	18,4	1,7	-1,2	AAB	WS
Tuczno	5c	1,9	15,8	60,4	23,7	-0,1	-0,8	BAA	SS
Dobra	5c	2,4	19,2	60,1	20,8	0,1	-0,5	ABB	WS
Resko	5c	4,3	15,6	61,0	23,4	-0,3	-0,6	BAA	SS
Węgorzyno	5c	2,9	18,0	61,8	20,2	-0,4	-0,5	AAB	SS

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.2. Zagadnienia rynku pracy

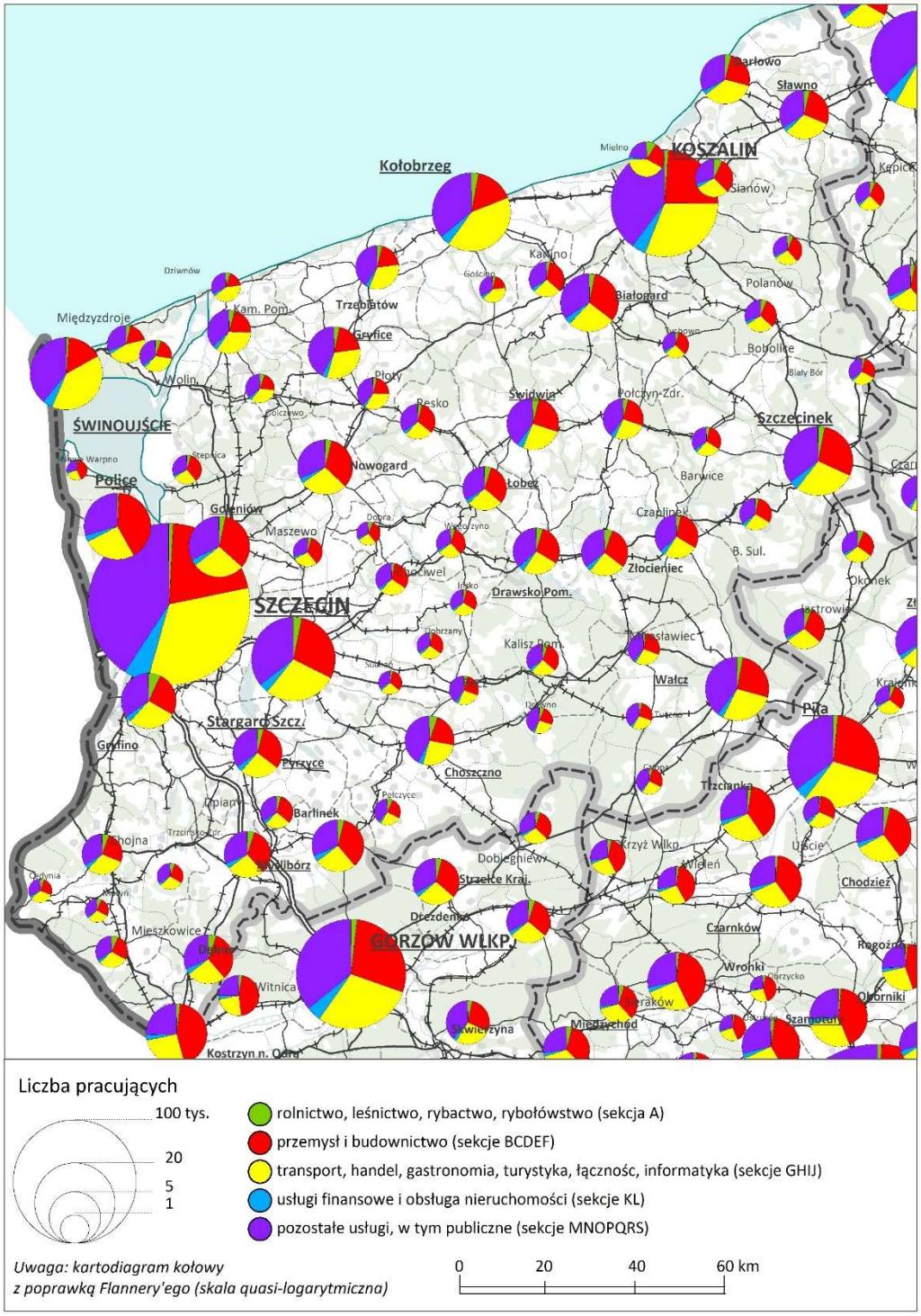
3.1.2.1. Liczba miejsc pracy i struktura zatrudnienia

W 2016 roku w województwie zachodniopomorskim oszacowano 670 tys. pracujących, spośród których 501 tys. koncentrowało się w 65 miastach województwa (Załącznik 3). Największym rynkiem pracy był Szczecin (181 tys.), następnie Koszalin (53 tys.). Rynek pracy jest skoncentrowany w największych miastach województwa. Wskaźnik zatrudnienia (liczba pracujących na 100 osób w wieku produkcyjnym) wyniósł 67,1 czyli mniej niż wynosi średnia dla całego kraju (71,2).

W strukturze zatrudnienia miast dominowały usługi, przy czym największy udział zatrudnionych w tym sektorze (w sekcjach usługowych G-S[3]) występował w nadmorskich kurortach – Świnoujściu (82,9%), Kołobrzegu (80,9%), Międzyzdrojach (78,5%), Dziwnowie (77,1%); w największych miastach – Szczecinie (78,2%), Koszalinie (74,8%); a także w innych miastach Pobrzeża – Gryficach (77,1%),

[3] Sekcje PKD: G – Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle; H – Transport i gospodarka magazynowa; I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; J – Informacja i komunikacja; K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca; O – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P – Edukacja; Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna; R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; S – Pozostała działalność usługowa.

Trzebiatowie (76,9%) oraz Gościnie (76,7). Z kolei najsilniej uprzemysłowione były takie miasta, jak Nowe Warpno[4] (41,2% pracujących w sekcjach przemysłowych B-F[5]) i Police (41,0%).



Ryc. 3.10. Liczba pracujących (z uwzględnieniem dojazdów do pracy) w miastach w województwie zachodniopomorskim w 2016 r. Źródło: szacunek autorski na podstawie danych GUS.

[4] Choć w tym konkretnym przypadku zapewne większość pracujących w przemyśle to zatrudnieni w pobliskich GA ZCh Police, gdyż w samym Nowym Warpnie nie ma rozwiniętego przemysłu.

[5] Sekcje PKD: B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo.

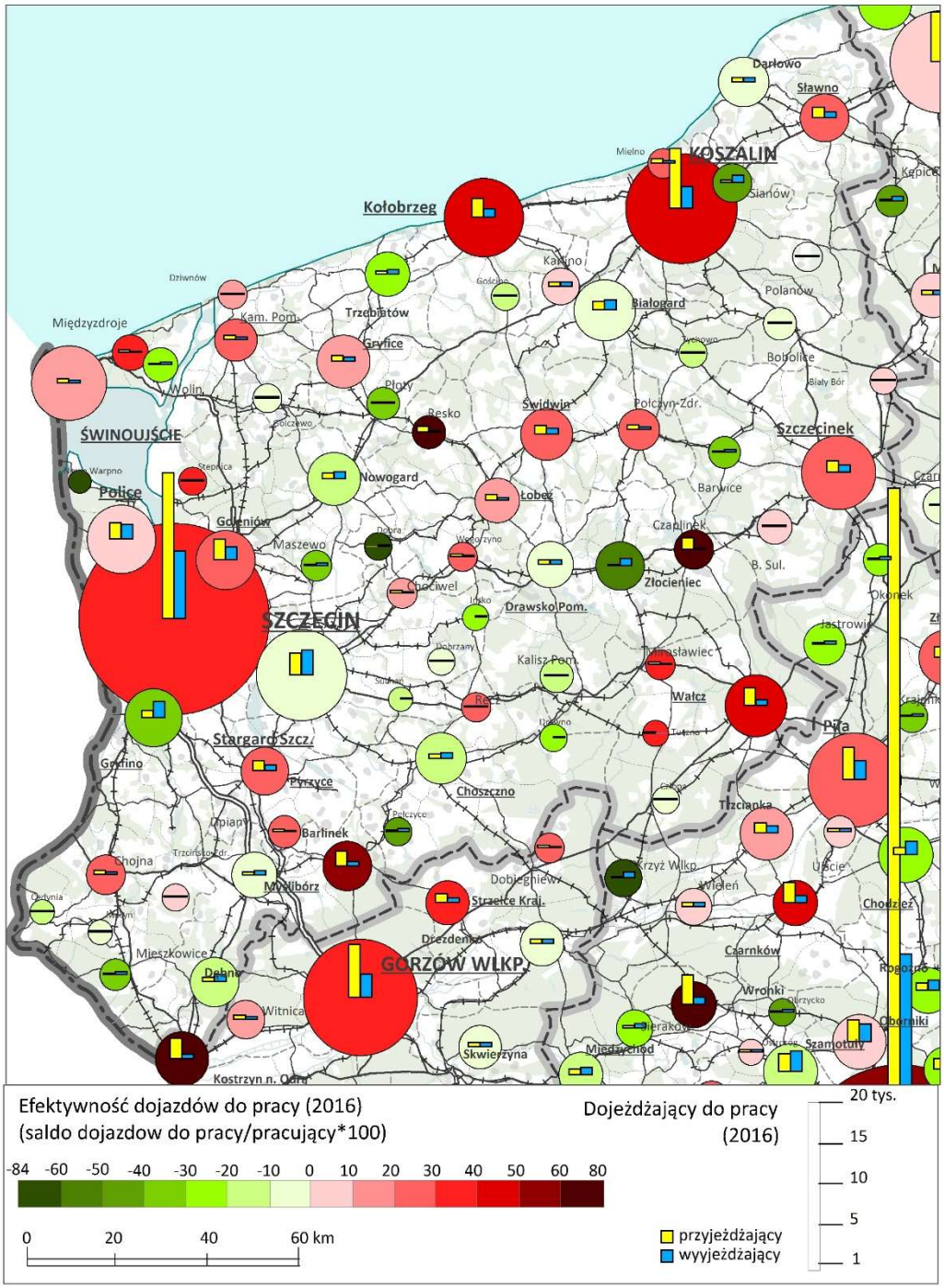
3.1.2.2. Dojazdy do pracy

Według najnowszych danych za 2016 rok, do miast województwa zachodniopomorskiego dojeżdżało 64 tys. pracujących, podczas gdy wyjeżdżało z nich 44 tys. (praca najemna, bez samozatrudnionych, dane dotyczą tylko tych podatników, którzy skorzystali z odliczenia PIT oraz przekraczali granice gmin i miast w gminach miejsko-wiejskich). Najwięcej dojeżdżających kierowało się do Szczecina (18,4 tys.) i Koszalina (7,5 tys.).

Występowały bardzo duże różnice w efektywności dojazdów pracowniczej (ryc. 3.11). Najwyższy wpływ dojazdów na lokalne rynki pracy cechował Czaplinek, Resko i Barlinek. Są to miasta silnie uzależnione od przyjeżdżających do pracy przy równocześnie minimalnej liczbie osób wyjeżdżających do pracy do innych miejsc. Mniejsze, ale wciąż wysokie wartości wskaźnika charakteryzowały Wałcz, Koszalin i Kołobrzeg. Zrównoważone wartości dotyczyły m.in. Białego Boru, Polic, Karlina, Polanowa i Drawska Pomorskiego, w których liczba osób wyjeżdżających i przyjeżdżających była dość podobna. Miasta „eksportujące" pracowników w największym stopniu, to przede wszystkim Nowe Warpno, Dobra i Złocieniec, ale także Pełczyce i Sianów.

Opisane wyżej analizy efektywności wskazują na silne niedopasowanie popytu na pracę (tworzonego przez sektor przedsiębiorstw, instytucje publiczne) oraz zasobów pracy (ludność). Wpływa to na zmniejszenie efektywności ekonomicznej systemów społeczno-gospodarczych, jako że nadmierne dojazdy, zarówno pod względem natężenia, jak i odległości miejsc pracy i zamieszkania generują wyższe koszty pracy.

Do danych o dojazdach do pracy należy podchodzić z ostrożnością, ze względu na wątpliwości definicyjne i administracyjne (Śleszyński 2012). Niestety, są to jedyne istniejące dane, które należy analizować (podobnie jak np. dane o migracjach wewnętrznych, o „zamieszkałej" liczbie ludności i in.), gdyż generalnie dane o dojazdach do pracy oddają zróżnicowanie przestrzenne zawodowej mobilności dziennej.



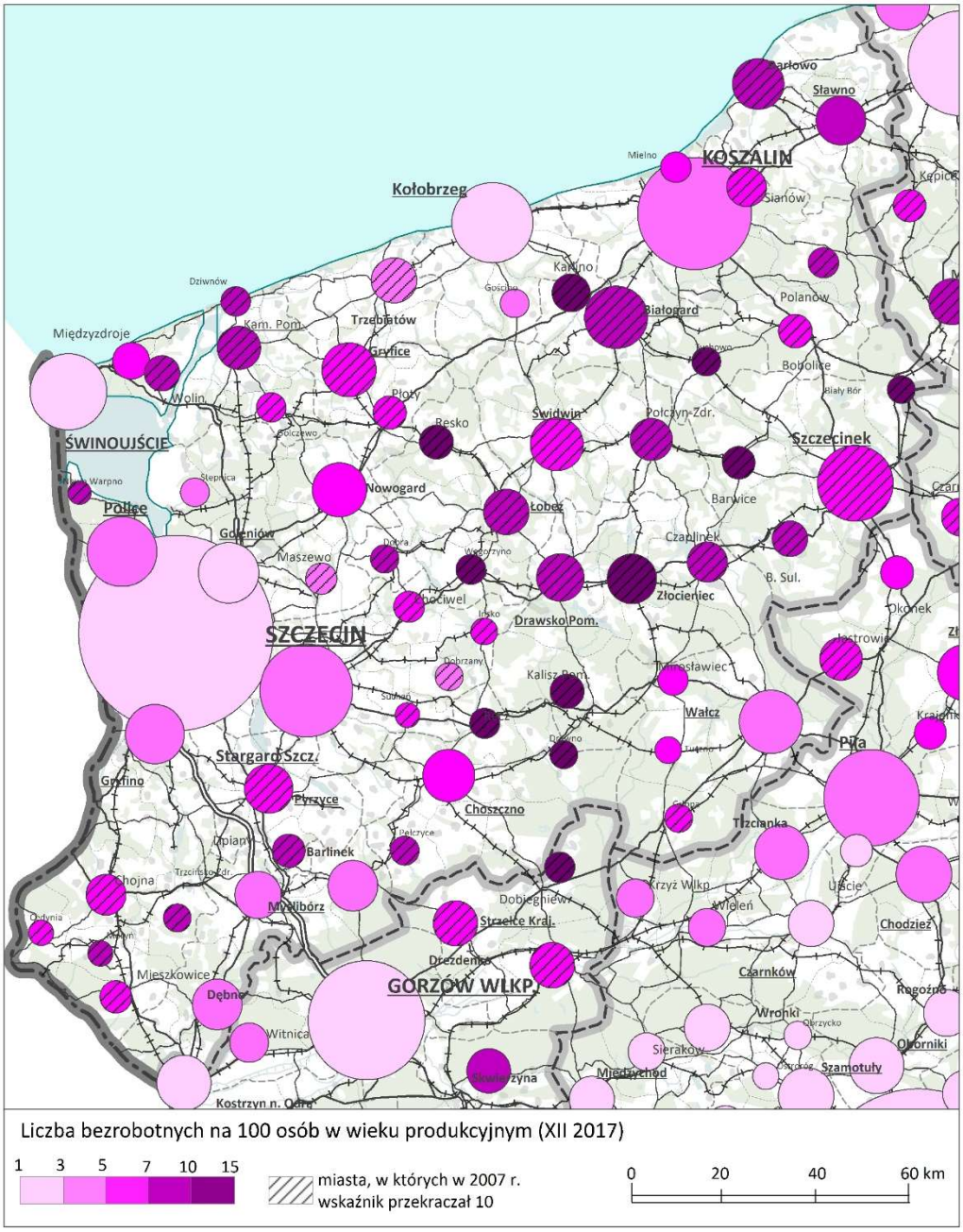
Ryc. 3.11. Wskaźnik domknięcia rynku pracy (efektywność dojazdów do pracy).

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.2.3. Bezrobocie

W miastach województwa zachodniopomorskiego w końcu 2017 roku liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym wyniosła średnio 4,8 (dane zagregowane według gmin, bez uwzględnienia podziału na miasta i obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich). I było to więcej niż w miastach całego kraju (4,4). W ciągu 10 lat nastąpił duży spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych – z 81,2 do 41,2 tys. Wartości te pokazują, że bezrobocie w skali całego regionu nie stanowi już problemu.

W niektórych miastach udział bezrobotnych wciąż jest jeszcze stosunkowo wysoki. Dotyczy to przede wszystkim miast peryferyjnych, położonych w centralnej i wschodniej części województwa. Ten obszar jest cały czas jednym z najbardziej dotkniętych bezrobociem regionów Polski. W Barwicach, Resku, Tychowie i Białym Borze liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym przekraczała 11 (ryc. 3.12). Jednak wystąpiło tam zjawisko inercji, bowiem w tych samych ośrodkach jeszcze 10 lat wcześniej wskaźnik utrzymywał się na poziomie nawet powyżej 20 osób bezrobotnych na 100 w wieku produkcyjnym. Z kolei najniższe bezrobocie charakteryzowało Szczecin, Goleniów, Kołobrzeg i Świnoujście, gdzie wskaźnik bezrobocia nie przekraczał 3.



Ryc. 3.12. Stopa bezrobocia w miastach województwa zachodniopomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W 2017 r. w województwie zachodniopomorskim największy udział wśród bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym (33,5%) oraz zasadniczym zawodowym (25,8%), a najmniejszy osoby z wykształceniem wyższym (11,0%) i średnim ogólnokształcącym (11,4%). Wśród bezrobotnych przeważały kobiety (58,1%). Odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok w ogóle bezrobotnych wynosił 38,1%, a w grupie wieku 55-64 lata – 45,1%.

Liczba bezrobotnych w miastach województwa zachodniopomorskiego w 2018 r. wyniosła 35,3 tys. W ciągu roku (2017-2018) kontynuowany był spadek tego zjawiska, choć nie tak spektakularny, jak w poprzednich latach. Zmiany oscylowały wokół kilku-kilkunastu procent, niekiedy więcej (typ 2b, czyli Szczecin – tabela 3.3). Na ogół jeszcze mniejsze zmiany następowały w strukturze „pionowej", tj. pomiędzy poszczególnymi typami miast w obrębie województwa. Świadczy to o pewnej stabilizacji zjawiska bezrobocia. Natomiast większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, ale tylko wyjątkowo sięgały wyższych, kilkudziesięcioprocentowych wartości. Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku, tj. kontynuacja spadku bezrobocia (choć, jak wspomniano, nie tak silna jak w poprzednich okresach) zostały w województwie zachowane.

Tabela 3.3. Zmiany w strukturze bezrobotnych (tj. udziałów między typami miast) miast województwa zachodniopomorskiego w latach 2017-2018.

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
					2017	2018	zmiana	
	2017	2018	tys.	‰			‰	p.pm.
Ogółem	40,3	35,3	-5,0	-123,3	100,0	100,0	0,0	0,0
2b	5,5	4,6	-1,0	-173,9	13,7	13,0	-57,7	-7,9
3	5,0	4,6	-0,4	-84,5	12,4	12,9	44,3	5,5
4a	2,1	1,7	-0,4	-171,2	5,2	4,9	-54,6	-2,8
4b	10,5	8,8	-1,7	-159,7	26,1	25,0	-41,5	-10,8
5a	0,1	0,1	0,0	-153,8	0,2	0,2	-34,8	-0,1
5b	3,9	3,5	-0,5	-117,7	9,8	9,8	6,4	0,6
5c	13,2	12,1	-1,1	-81,6	32,7	34,2	47,5	15,5

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.2.4. Prognozy rynku pracy

Oszacowanie niedoborów na rynku pracy w perspektywie 2050 r. wykonano przy okazji prac eksperckich nad SOR (Śleszyński 2018). Szacunki wykonane dla różnych scenariuszy w tym zakresie (a także w zależności od spodziewanej liczby miejsc pracy), wskazują na lukę podażową w skali kraju w granicach 2,2-6,9 mln osób, przy najbardziej prawdopodobnej liczbie 3,4 mln osób (tabela 3.4). Skutki tego niedopasowania ilustrują kolejne mapy (ryc. 3.13). W każdym z wariantów w zdecydowanej większości powiatów województwa zachodniopomorskiego występuje luka podażowa. Jedynie w wariancie podażowym w aglomeracji szczecińskiej istnieje częściowe względne zrównoważenie, jeśli uwzględnić dojazdy do pracy ze stref podmiejskich do rdzeni. Na tej podstawie, zakładając kontynuację występujących obecnie zjawisk i procesów, jak też względne utrzymanie lub niewielką zniżkę miejsc pracy, wynikającą ze spadku popytu endogenicznego (dotyczącego obsługi „wewnętrznej" ludności), można przypuszczać o wzroście presji pracodawców na pozyskiwanie pracowników. Może to być zaspokojone na dwa sposoby: poprzez większą konkurencję o zasoby migracyjne (względnie o dojeżdżających do pracy), albo poprzez imigrację pracowników spoza kraju. Jak się wydaje, obydwa sposoby są realne w przyszłości, gdyż już są obserwowane na polskim rynku pracy. Pierwszy z nich uwidacznia się w postaci dalekich dojazdów do pracy, sięgających nieraz powyżej 50 km i tworzących na mapie średniej odległości przemieszczania się (Śleszyński 2014) dość

zwarte obszary, sięgające obszarów peryferyjnych województw (jest to olbrzymie obciążenie z punktu widzenia życia społeczno-rodzinnego) (ryc. 3.14, 3.15). Drugi ze sposobów jest realizowany poprzez wspomnianą imigrację zagraniczną, głównie ukraińską (ryc. 3.16).

Tabela 3.4. Warianty symulacyjne luki podażowej na rynku pracy w Polsce w roku 2050.

Wariant	Założenia dla 2050 r.		Wyniki dla 2050 r. (w mln osób)		
	popyt na pracę	podaż pracy (skróty: WZ – wskaźnik zatrudnienia, WAE – Wskaźnik Aktywności Ekonomicznej)	popyt	podaż	luka (niedobór)
1. Kontynuacyjny	16,0 mln	52,1% (WZ bez zmian)*	16,3	9,4	-6,9
2. Podażowy	16,0 mln	56,1% (WZ=WAE; zerowe bezrobocie)*	16,3	10,7	-5,6
3. Popytowy	16,0 mln	70% (bezrobocie pomijane)**	16,3	14,1	-2,2
4. Realistyczny	14,5 mln***	62% (WZ+10 p.p.)*	14,7	11,3	-3,4

* średnio dla kraju, faktycznie brane pod uwagę wskaźniki dla powiatów,
** faktycznie przyjmowano +18 punktów procentowych w każdym powiecie,
*** spadek liczby pracujących o 10%, związany ze zmniejszeniem funkcji endogenicznych.

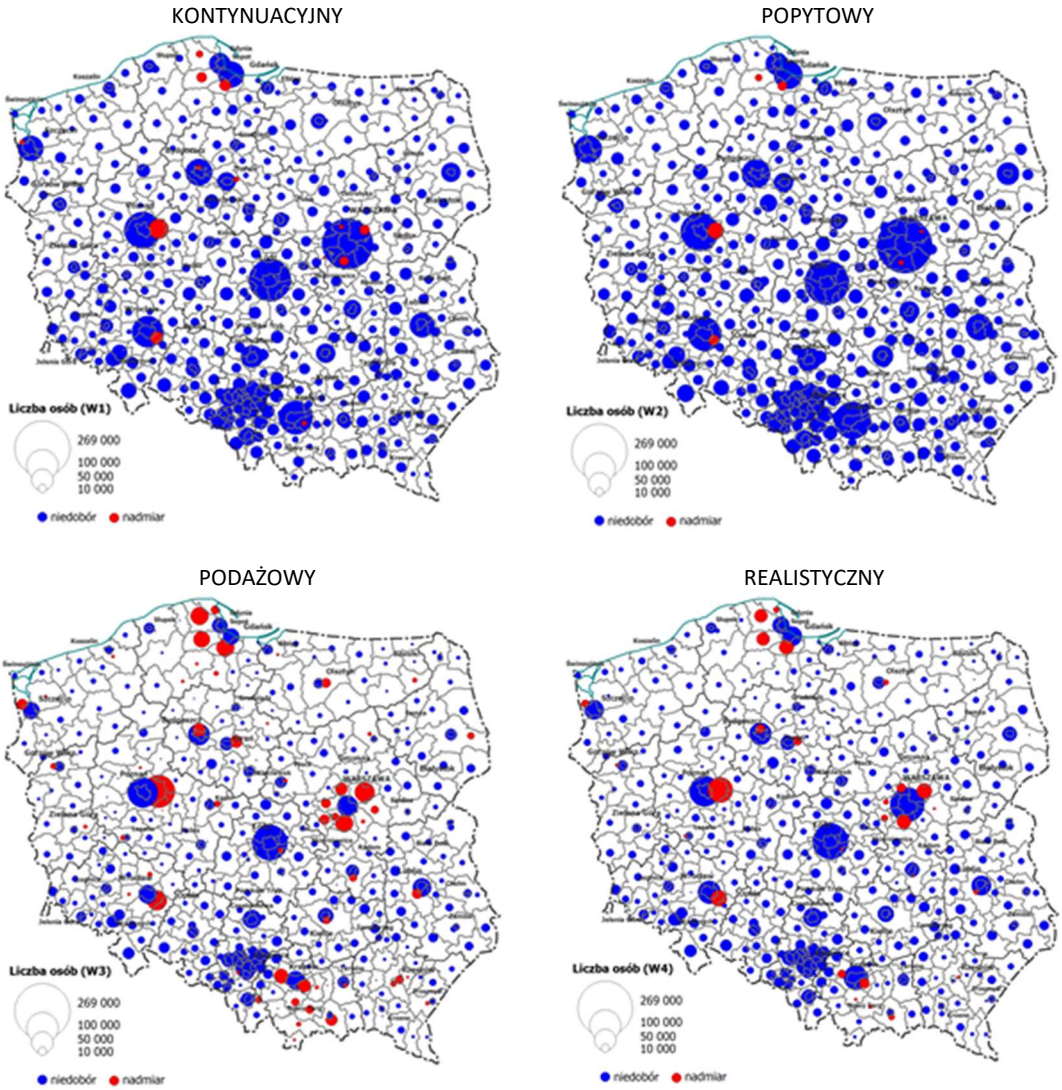
Wraz z silną zmianą struktury wieku powiększał się będzie dysonans między potrzebami społecznymi, a siecią usług, zwłaszcza publicznych. Dotyczyć to będzie sieci szkół, placówek zdrowotnych, opiekuńczych itd. Wraz z tym mogą zaistnieć strukturalne niedopasowania rynku pracy, związane z podażą osób o odpowiednich kwalifikacjach.

Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania i usług będzie prawdopodobnie najpoważniejszym czynnikiem, który może przyczynić się do poważnych zmian w strukturze społeczno-gospodarczej województwa, w tym intensyfikacji procesów związanych z mobilnością, depopulacją, a nawet strukturą etniczną. Istnieje tutaj poważne ryzyko dalszej polaryzacji społeczno-gospodarczej, związanej z „wypłukiwaniem" zasobów w regionach peryferyjnych i koncentracją rozwoju na wybranych, nielicznych obszarach, zwłaszcza w metropoliach tzw. „wielkiej piątki" (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Kraków).

Tabela 3.5. Warianty symulacyjne popytu i podaży w Polsce w roku 2050 według województw.

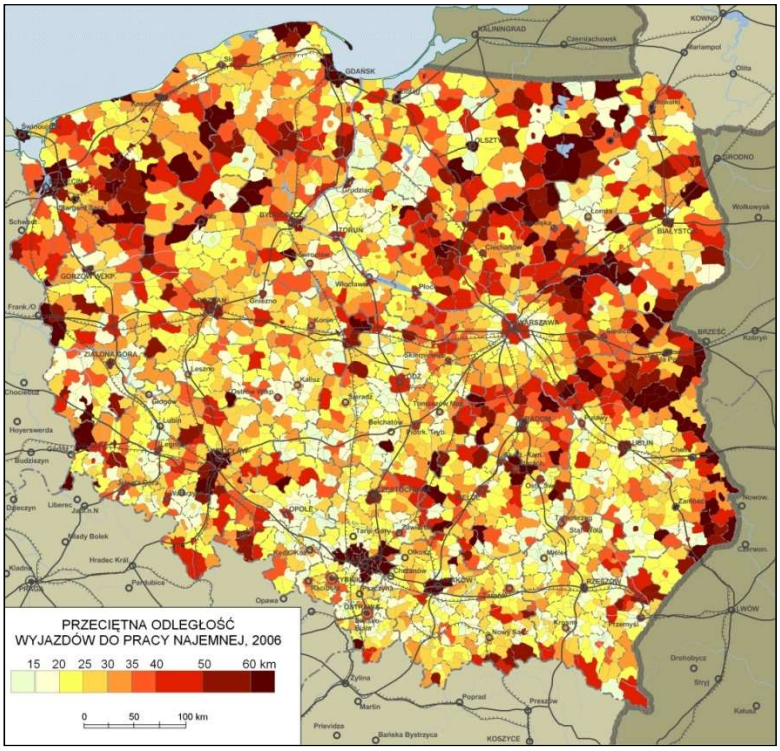
Województwo	Liczba pracujących w 2016 r. (tys.)	Prognoza w 2050 r. (tys.)			Luka podażowa (%) w stosunku do:	
		popyt	podaż	luka (niedobór)	popytu	podaży
Dolnośląskie	1 194	1 074	822	-252	-23,5	-30,7
Kujawsko-Pomorskie	842	758	598	-160	-21,1	-26,7
Lubelskie	888	800	558	-241	-30,2	-43,2
Lubuskie	416	375	292	-83	-22,2	-28,5
Łódzkie	1 075	968	656	-312	-32,2	-47,5
Małopolskie	1 419	1 277	1 124	-153	-12,0	-13,6
Mazowieckie	2 365	2 128	1 861	-267	-12,6	-14,4
Opolskie	393	354	226	-129	-36,3	-57,0
Podkarpackie	832	749	611	-137	-18,3	-22,5
Podlaskie	481	432	311	-122	-28,2	-39,3
Pomorskie	936	842	772	-70	-8,3	-9,1
Śląskie	1 899	1 709	1 166	-543	-31,8	-46,6
Świętokrzyskie	505	455	310	-145	-31,9	-46,9
Warmińsko-Mazurskie	544	490	384	-105	-21,5	-27,4
Wielkopolskie	1 542	1 388	1 172	-216	-15,6	-18,5
Zachodniopomorskie	669	602	467	-136	-22,5	-29,1
Polska ogółem	16 000	14 400	11 328	-3 072	-21,3	-27,1

Źródło: Śleszyński 2018.



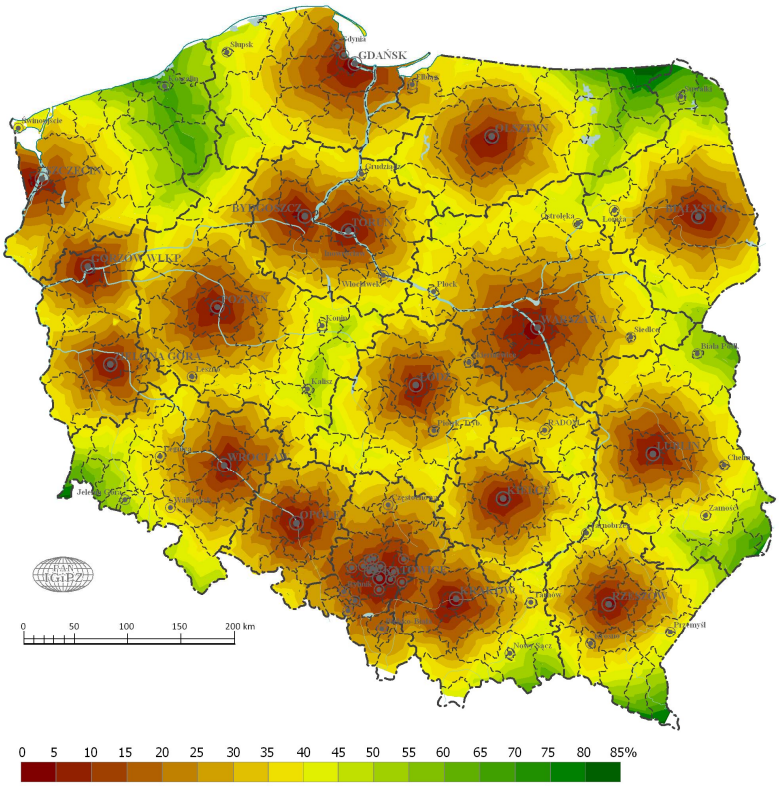
Ryc. 3.13. Bilans popytu miejsc pracy i podaży zasobów pracy w roku 2050 według 4 wariantów (opisanych w tabeli 3.1). Źródło: Śleszyński P., 2018, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, 183, Warszawa, s. 225-247; Śleszyński P., 2016, *Substytucja powiatowych rynków pracy imigracją zagraniczną wobec prognozowanych zmian demograficznych*, Konferencja naukowa Komitetu Badań nad Migracjami PAN, Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu i Instytutu Zachodniego nt. „Europa w obliczu wielkich migracji. Nowe wyzwania społeczne, kulturowe i polityczne", 26-28 września 2016 r., Poznań.

.

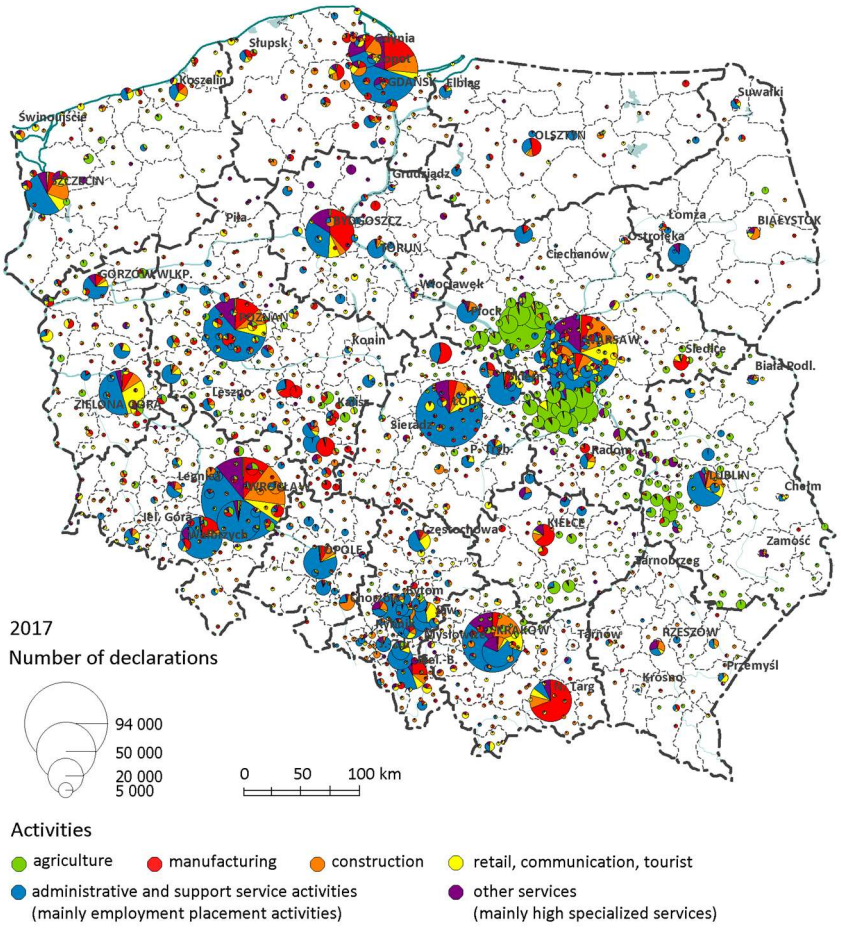


Ryc. 3.14. Przeciętna odległość wyjazdów do pracy (w rytmie dziennym i tygodniowym).

Źródło: Śleszyński P., 2012, *Kierunki dojazdów do pracy*, Wiadomości Statystyczne, 11, s. 59-75.



Ryc. 3.15. Izodapany względne kosztów dojazdu do miast wojewódzkich w 2012 r., obejmujące koszty paliwa oraz ekwiwalentu czasu, obliczone w stosunku do dziennych wynagrodzeń netto. Mapa pokazuje nieefektywność dalekich dojazdów do pracy. Źródło: Śleszyński P., 2017, *Dostępność ekonomiczna miast wojewódzkich w świetle kosztów dojazdu samochodem osobowym*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 20, 1, s. 7-18.



Ryc. 3.16. Struktura wydanych oświadczeń o powierzeniu pracy według rodzajów działalności w gminach w 2017 r. Źródło: A. Górny i P. Śleszyński (Geographia Polonica, 2019, w druku) na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

3.1.3. Jakość kapitału ludzkiego i społecznego

3.1.3.1. Wykształcenie ludności

Poziom wykształcenia ludności jest jedną z najważniejszych determinant rozwoju społeczno-gospodarczego. W szczególności wysoki udział ludności z wyższym wykształceniem jest powszechnie uznawany za czynnik prorozwojowy. Alternatywnie zatem, niski udział ludności z wykształceniem wyższym może posłużyć do identyfikacji społecznych obszarów problemowych. Istnieje wiele prób wykorzystania tego wskaźnika dla delimitacji obszarów problemowych (w Polsce ostatnio np. Śleszyński i in. 2018).

Dane o wykształceniu ludności dla identyfikacji czynników rozwojowych województwa mają charakter orientacyjny z dwóch powodów. Po pierwsze, ostatnie dostępne dane są dla spisu powszechnego 2011. Po drugie, ze względu na metodę reprezentacyjną użytą w spisie powszechnym 2011 nie jest możliwe uzyskanie danych o wykształceniu ludności dla poziomu gminnego, tylko powiatowego.

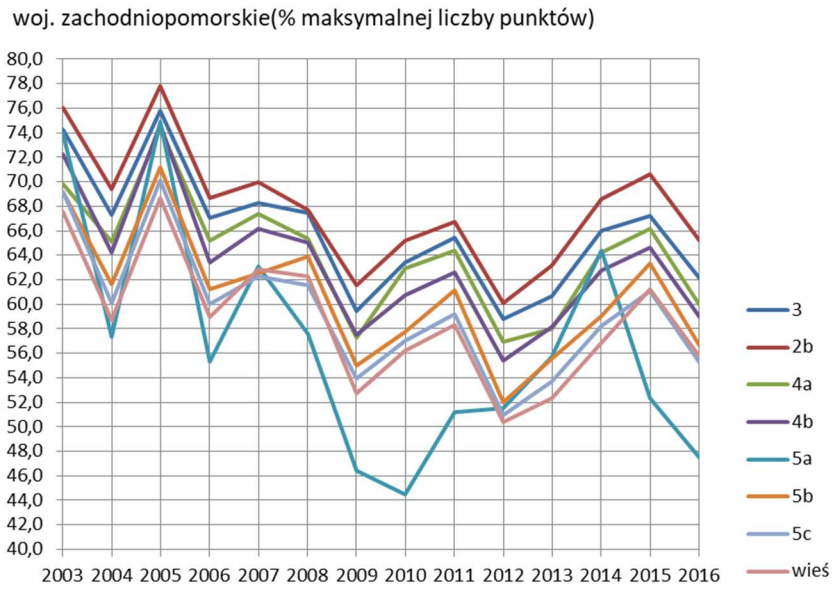
Rozkład wykształcenia w województwie zachodniopomorskim nawiązuje do znanych prawidłowości, polegających na tym, że wyższy udział ludności z wykształcenie wyższym jest charakterystyczny dla największych miast. Najwyższy udział takiej ludności miał miejsce w Szczecinie (26,1%), a następnie w Koszalinie (23,9%). Dla przykładu, w Poznaniu było to 30,4%, w Olsztynie 29,0%, a w Warszawie –

37,8%. W pozostałych powiatach udział osób z wykształceniem średnim nie przekraczał 18,5%. Najniższe wartości (poniżej 12%) charakteryzowały powiaty koszaliński, łobeski i drawski. W praktyce wskaźnik ten jest wyższy, bowiem dostępne dane są uśrednione dla wiejskiej i miejskiej części powiatów. Łącznie w 2011 r. w województwie zachodniopomorskim stwierdzono 249,8 tys. osób z wykształceniem wyższym.

3.1.3.2. Wyniki edukacji szkolnej

Poziom edukacji jest wypadkową wielu czynników – organizacyjnych, kulturowych, ekonomicznych itp. Miasta województwa zachodniopomorskiego (51,0) na tle kraju (54,5) charakteryzował niższy poziom wyników. Najlepsze osiągnięcia w przypadku egzaminu gimnazjalnego dotyczyły największych miast województwa, tj. Szczecina (60,1% możliwych do uzyskania punktów w latach 2015-2017) i Koszalina (58,9%). Wśród innych miast wyniki powyżej 55% odnotowano jedynie w Mielnie, Suchaniu i Międzyzdrojach. Z kolei najgorsze wyniki dotyczyły najmniejszych miast peryferyjnych. W Maszewie, Tucznie, Tychowie, Dobrej, Nowym Warpnie, Polanowie, Czaplinku i Gościnie wskaźnik spadł poniżej 47%.

Analizę wyników sprawdzianu szkolnego przedstawiono na kolejnej rycinie. Ponieważ rok 2016 był ostatnim, kiedy ten sprawdzian przeprowadzono, warto prześledzić je w dłuższym okresie (od początku, tj. od 2003 r.). Analiza wskazuje na dwa charakterystyczne zjawiska. Po pierwsze, występują regularne fluktuacje, związane ze stopniem trudności. „Górki" i „niże" układają się naprzemiennie, bardzo charakterystycznie zamieniając się miejscami co 1-3 lata. Po drugie, niezależnie od tych fluktuacji, rysuje się wyraźny podział na lepsze wyniki „aglomeracyjne" (szczególnie dotyczy to największych miast) i gorsze peryferyjne (wiejskie). Innymi słowy, istnieje stosunkowo duża inercja funkcjonalna (tzn. pomiędzy kategoriami miast) w zachowaniu się podobnych wyników kształcenia.



Ryc. 3.17. Wyniki sprawdzianu szkolnego w latach 2003-2016.
Źródło: na podstawie danych CKE.

Na te zróżnicowania w województwie wpływa bardzo wiele przyczyn. Wymieniając je od najniższego i najbardziej indywidualnego poziomu, są to czynniki (Śleszyński 2004): indywidualne (dotyczące cech psychologicznych i charakterologicznych ucznia, indywidualnych zdolności, ambicji, itp.), 2. szkolne (poziom i warunki nauczania: organizacja i wyposażenie techniczne szkół, jakość i kwalifikacje kadry nauczycielskiej, sposoby i wysokość finansowania oświaty, programy nauczania, itd.); 3.

środowiskowe: a) rodzinne (głównie wykształcenie i poziom dochodów rodziców, czyli status społeczno-majątkowy); b) otoczenie społeczno-ekonomiczne (specjalizacja funkcjonalna miasta/gminy, oddziaływanie warunków społeczno-ekonomicznych najbliższego otoczenia — kondycja społeczno-gospodarcza, sytuacja na rynku pracy, rozwój instytucji kultury, itd.); 4. regionalne (tradycje kulturowo-cywilizacyjne i poziom rozwinięcia więzi społecznych, zasiedziałość ludności, itd.).

3.1.3.3. Aktywność społeczna i korzystanie z dóbr kultury

Kapitał ludzki, a częściowo i społeczny jest na ogół pochodną urbanizacji, stąd też wysokie wartości wskaźników je identyfikujących charakteryzuje najwyżej rozwinięte ośrodki miejskie. Występuje tu zazwyczaj wysoka korelacja pomiędzy poziomem wykształcenia, a aktywnością społeczną i korzystaniem z dóbr kultury. W województwie zachodniopomorskim najwyższe wartości wskaźnika organizacji pozarządowych charakteryzowały Biały Bór (9,7 na 1000 mieszkańców), Mielno (8,7), Dziwnów (8,1) i Borne Sulinowo (8,0). Na drugim biegunie znalazły się takie miasta, jak Chociwel (1,9), Człopa (2,1), Maszewo (2,4) oraz Stargard (2,5). W Szczecinie i Koszalinie wartości wskaźnika nieco przekraczały średnią wojewódzką (4,3) i wynosiły odpowiednio 4,9 i 5,2.

Jeśli chodzi o czytelnictwo, w województwie zachodniopomorskim odnotowano jego wyraźny spadek (2007 – 29,4 czytelników na 100 mieszkańców, 2017 – 19,9) tak jak w całym kraju (2007 – 34,7; 2017 – 25,9). Najwyższym poziomem czytelnictwa charakteryzowały się Suchań (50,6), Mielno (48,1), Sianów (41,3) i Międzyzdroje (40,4). Natomiast najniższymi wskaźnikami charakteryzowały się miasta peryferyjnej centralnej, południowej i wschodniej części województwa: Świdwin (6,1), Ińsko (6,1), Człopa (6,3), Czaplinek (6,5), Barlinek (6,9), Połczyn-Zdrój (7,6) i Złocieniec (7,8). Wartości wskaźnika dla Szczecina i Koszalina wynosiły odpowiednio 26,0, 20,0. Z kolei dla największych miast średnich były jeszcze niższe: Kołobrzeg (16,6), Stargard (12,3), Świnoujście (11,7) i Szczecinek (11,7). Wydaje się, że zmiany tej funkcji wynikają ze zmian popytu, czyli wzorców i postaw konsumenckich. Przyczyną względnej stagnacji mogą też być uwarunkowania ustawowe, związane z koniecznością utrzymywania przez gminy placówek bibliotecznych (art. 19 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach), co zapobiega zapewne jeszcze silniejszemu spadkowi.

Bardzo interesującym wskaźnikiem jest maksymalna frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w 2014 i 2018 r. Zarówno najwyższą jak i najniższą frekwencję wyborczą zanotowano w najmniejszych miastach. Najwyższe wyniki tego wskaźnika (powyżej 60%) charakteryzują Nowe Warpno, Czołpę, Golczewo, Cedynię i Mielno, a najniższe (poniżej 47%) Stepnicę, Resko, Gościno i Pełczyce. Frekwencja wyborcza w największych miastach była zbliżona do średniej wojewódzkiej (52,2%): Stargard (52,6%), Koszalin (52,4%), Szczecin (52,2%), Kołobrzeg (52,1%), Szczecinek (50,9%), Świnoujście (50,9%).

Brak jest powszechnego zaangażowania samorządów w budżety obywatelskie, gdyż w 2017 r. w województwie zachodniopomorskim były one do dyspozycji mieszkańców zaledwie w trzech miastach. Wysokość budżetu obywatelskiego w Szczecinie wynosiła 5,0 mln zł, w Koszalinie 1,5 mln zł a w Kołobrzegu 1,0 mln zł.[6]

Według danych Ministerstwa Finansów, w 2018 r., 585 tys. podatników z województwa zachodniopomorskiego przekazało 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. W ten sposób uzyskana kwota, wynikająca z rozliczenia za 2017 r., wyniosła łącznie 28,3 mln zł, co stanowiło 3,7% środków zebranych w całej Polsce.[7]

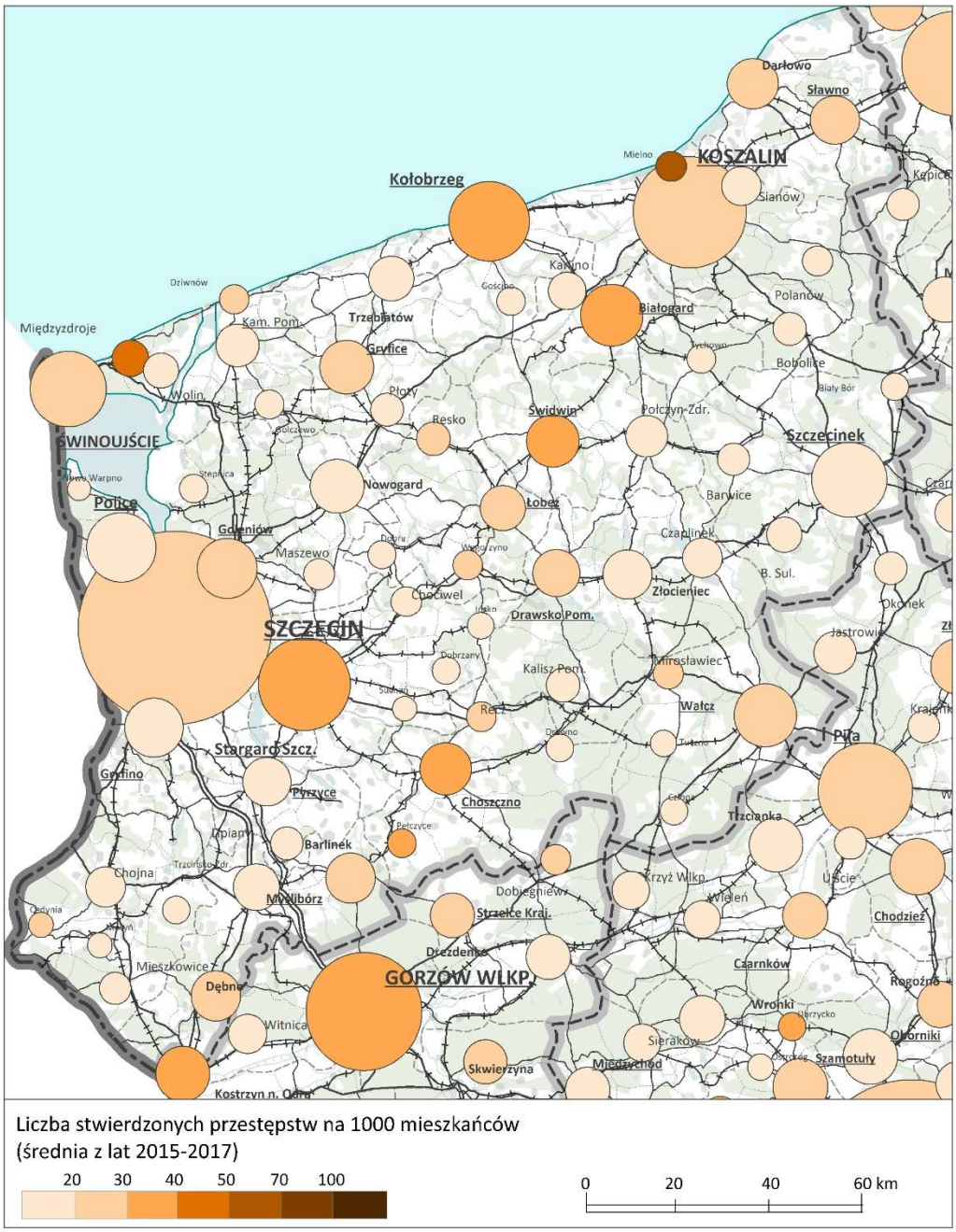
---

[6] Źródło: http://budzetyobywatelskie.pl/2017-zestawienie-ogolne/

[7] Źródło: Ministerstwo Finansów, 2018, *Informacja dotycząca kwot należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego w 2018 roku (z rozliczenia za 2017 rok)*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa.

3.1.3.4. Problemy społeczne

Poziom przestępczości jest indykatorem niskiego kapitału społecznego, jak też występujących problemów społecznych. Klasycznie jej występowanie tłumaczy się zwłaszcza podłożem ekonomicznym (bezrobocie i frustracja społeczna). Wśród czynników kryminogennych wymienia się zwłaszcza frustrację społeczną, wywoływaną niemożnością zaspokojenia potrzeb, oraz wadliwe funkcjonowanie systemu edukacyjno-wychowawczego. Etiologia przestępczości jest bardzo skomplikowana, a wskutek nakładania się różnych stymulant i destymulant w Polsce występuje bardzo silne zróżnicowanie jej natężenia. Jeśli uszeregować wszystkie ponad 900 miast w kraju pod względem liczby stwierdzonych przestępstw na 1000 mieszkańców, w pierwszym i ostatnim decylu miast wartości wskaźnika różnią się aż dziesięciokrotnie.



Ryc. 3.18. Przestępczość w miastach województwa zachodniopomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W województwie zachodniopomorskim wysoka przestępczość cechuje szczególnie 2 nadmorskie miasta. Zdecydowanie najwyższy wskaźnik przestępczości charakteryzuje Mielno (62,6 przestępstw na 1000 mieszkańców), a w drugie w kolejności są Międzyzdroje (47,7). Dość wysokie wartości cechują także Świdwin (40,0), Pełczyce (36,3) oraz Białogard (35,3). Z kolei najniższe wskaźniki poziomu przestępczości zanotowano w małych miastach w głębi lądu: Biały Bór (8,9), Dobrzany (8,9), Polanów (8,9) i Drawno (9,3).

Wskutek czynników cywilizacyjno-kulturowych, w tym niskiej religijności, poziom rozwodów w województwie jest na tle kraju stosunkowo wysoki (8,8 na 1000 rodzin – drugi wynik w Polsce po województwie warmińsko-mazurskim). Najwyższe wartości charakteryzują większe miasta, takie jak Szczecin (10,8), Świnoujście (10,5) i Koszalin (10,3). Wysoki wskaźnik rozwodów jest charakterystyczny także dla powiatów z północno-zachodniej części województwa (policki i kamieński) – powyżej 9,8. Zdecydowanie najniższy poziom rozwodów jest charakterystyczny dla powiatu pyrzyckiego (6,0). Podane dane liczbowe są orientacyjne, bowiem najwłaściwsza do porównań podstawa, tj. liczba rodzin, została zaczerpnięta ze spisu powszechnego 2011.

3.2. Ekonomiczne podstawy funkcjonowania i rozwoju gospodarki miast

3.2.1. Funkcje gospodarcze miast

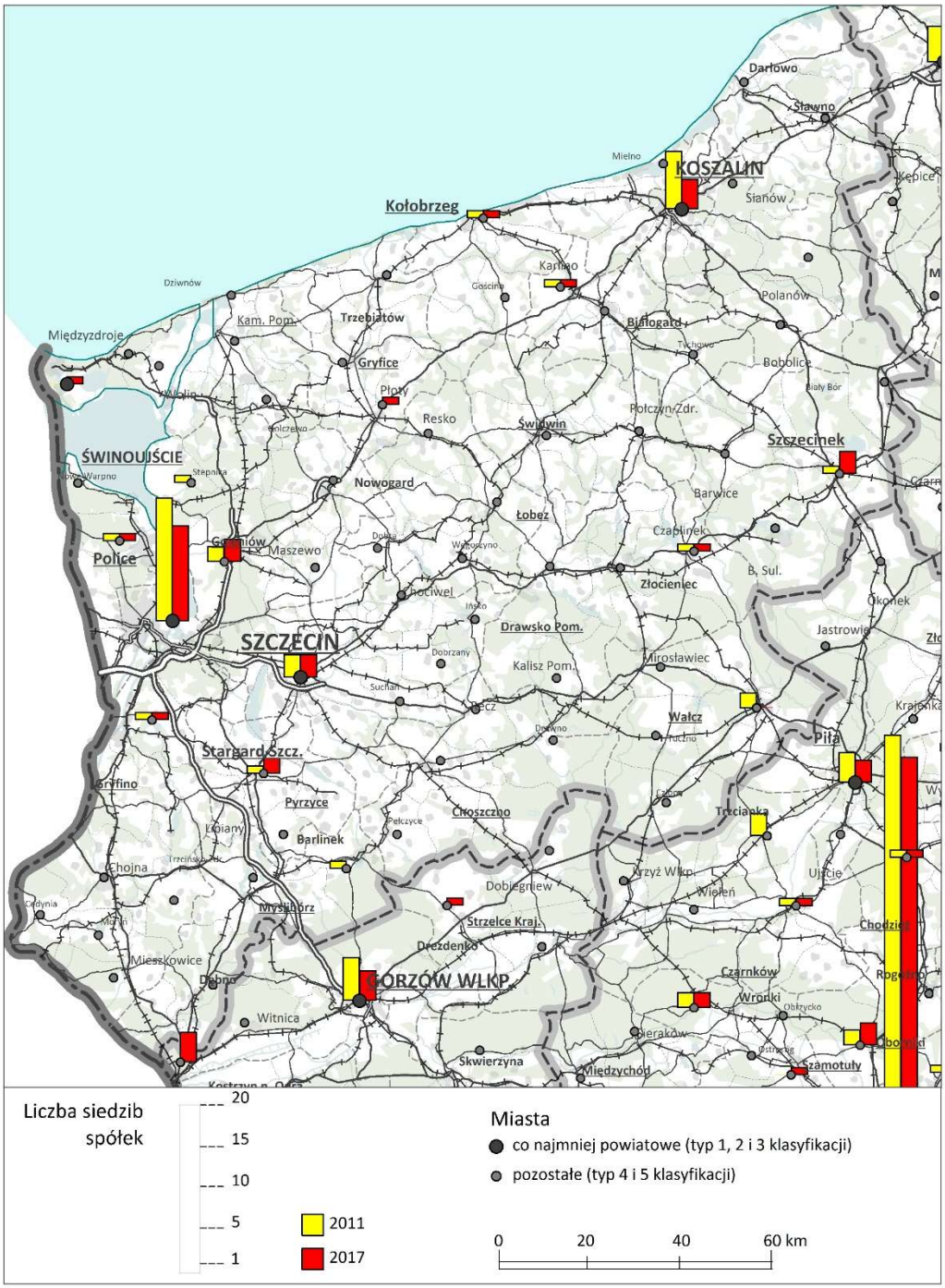
3.2.1.1. Funkcje decyzyjno-kontrolne

W rozwoju regionalnym szczególna rola przypisana jest największym firmom, gdyż poprzez decyzje inwestycyjne i lokalizacyjne determinują nieraz przyszłość społeczno-gospodarczą całych regionów. Lokalizacja dużego przedsiębiorstwa oznacza nie tylko dominujący wpływ na miejscowy PKB i odprowadzanie podatków, rynek pracy, efekty mnożnikowe itd., ale także szereg zagadnień społecznych i politycznych. Przykładowo istnienie siedziby dużego przedsiębiorstwa oznacza m.in. migracje wysoko wykwalifikowanej kadry, kreowanie wizerunku poprzez podnoszenie prestiżu miejscowości i regionu oraz częsty udział przedstawicieli biznesu we władzach lokalnych i stąd bezpośredni wpływ np. na zagospodarowanie przestrzenne. W rezultacie umiejscowienie siedziby i – ogólniej, funkcje kontrolne (decyzyjne), mają bardzo istotne znaczenie miastotwórcze.

W województwie zachodniopomorskim w roku 2011 na podstawie *Listy 2000* dziennika Rzeczpospolita zidentyfikowano 41 siedzib spółek[8], a w roku 2017 – 35, a zatem potencjał lokalizacyjny zmniejszył się (ryc. 3.19). Dokładniejsza analiza pokazuje, że znacznie spadła liczba siedzib spółek: w Szczecinie (z 17 do 13) i w Koszalinie (z 8 do 4). W Stargardzie funkcje decyzyjno-kontrolne utrzymały się na tym samym poziomie (3). Największy wzrost liczby firm z Listy 2000 odnotował Szczecinek (z 1 do 3), a nieco mniejszy Goleniów (z 2 do 3) oraz Pyrzyce (z 1 do 2). W Karlinie, Czaplinku, Gryfinie, Kołobrzegu i Policach utrzymały się po jednej firmie notowanej w rankingu. W porównaniu z 2007 r. firmy z Listy 2000 zniknęły ze Stepnicy, Barlinka i Wałcza, a pojawiły się w Płotach i Świnoujściu.

W miastach województwa zachodniopomorskiego w roku 2017 było zarejestrowanych 17,6 tys. spółek prawa handlowego, co oznacza znaczący wzrost w porównaniu do roku 2012 (12,8 tys.), który odbył się w stosunkowo krótkim czasie. Dodatkowa analiza wskazuje, że szczególnie szybki wzrost dotyczył Szczecina (wzrost aż o 44,4%). W peryferyjnych miastach województwa wzrost był już znacznie mniejszy (w kategorii 5c wyniósł 26,0%, a w kategorii 5b – 18,6%). Świadczy to o narastającej polaryzacji.

[8] Jest to zestawienie przedsiębiorstw największych pod względem rocznych obrotów handlowych (przychodów z całokształtu prowadzonej działalności gospodarczej).



Ryc. 3.19. Lokalizacje siedzib największych spółek w województwie zachodniopomorskim w 2011 i 2017 r.

Źródło: na podstawie danych dziennika Rzeczpospolita (*Lista 2000*).

Ponadto dochody z CIT w budżetach gmin wyniosły w trzyleciu 2015-2017 średnio 65,1 mln zł (dane przeliczone według cen z 2017 r.). Pomimo zastosowania dość długiego okresu obserwacyjnego, dane charakteryzują się stosunkowo dużą zmiennością i do wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością, traktując je jako uzupełniające w stosunku do siedzib największych spółek, „realnie" generujących silne bodźce wzrostowe. Tym niemniej należy zwrócić uwagę na silne dysproporcje w kategoriach miast, w tym wysoką dominację miast aglomeracji szczecińskiej (59,7% alokacji dochodów gmin z CIT). Zatem na jednym, tym „pozytywnym" biegunie znalazł się Goleniów (106 zł na 1 mieszkańca) i szczecin (77 zł), a na drugim („negatywnym") – takie miasta jak Tychowo, Drawno,

Pełczyce, Maszewo, Płoty, Moryń, Wolin, Nowe Warpno, Dobrzany, Suchań, Barwice, Biały Bór, Borne Sulinowo, Człopa i Dobra (poniżej 10 zł na 1 mieszkańca). Występowały też duże fluktuacje w czasie.

3.2.1.2. Funkcje handlowe

Analizę lokalizacji siedzib najważniejszych podmiotów gospodarczych warto uzupełnić o rozwój funkcji handlu. Zgodnie z klasycznymi koncepcjami, zatrudnienie w pewnych wyspecjalizowanych funkcjach dobrze charakteryzują miejsce danego ośrodka w hierarchii sieci osadniczej. Niestety, dane o zatrudnieniu nie są dostępne w tak szczegółowej dezagregacji, stąd konieczne było posiłkowanie się danymi pośrednimi o liczbie podmiotów gospodarczych według sekcji PKD.

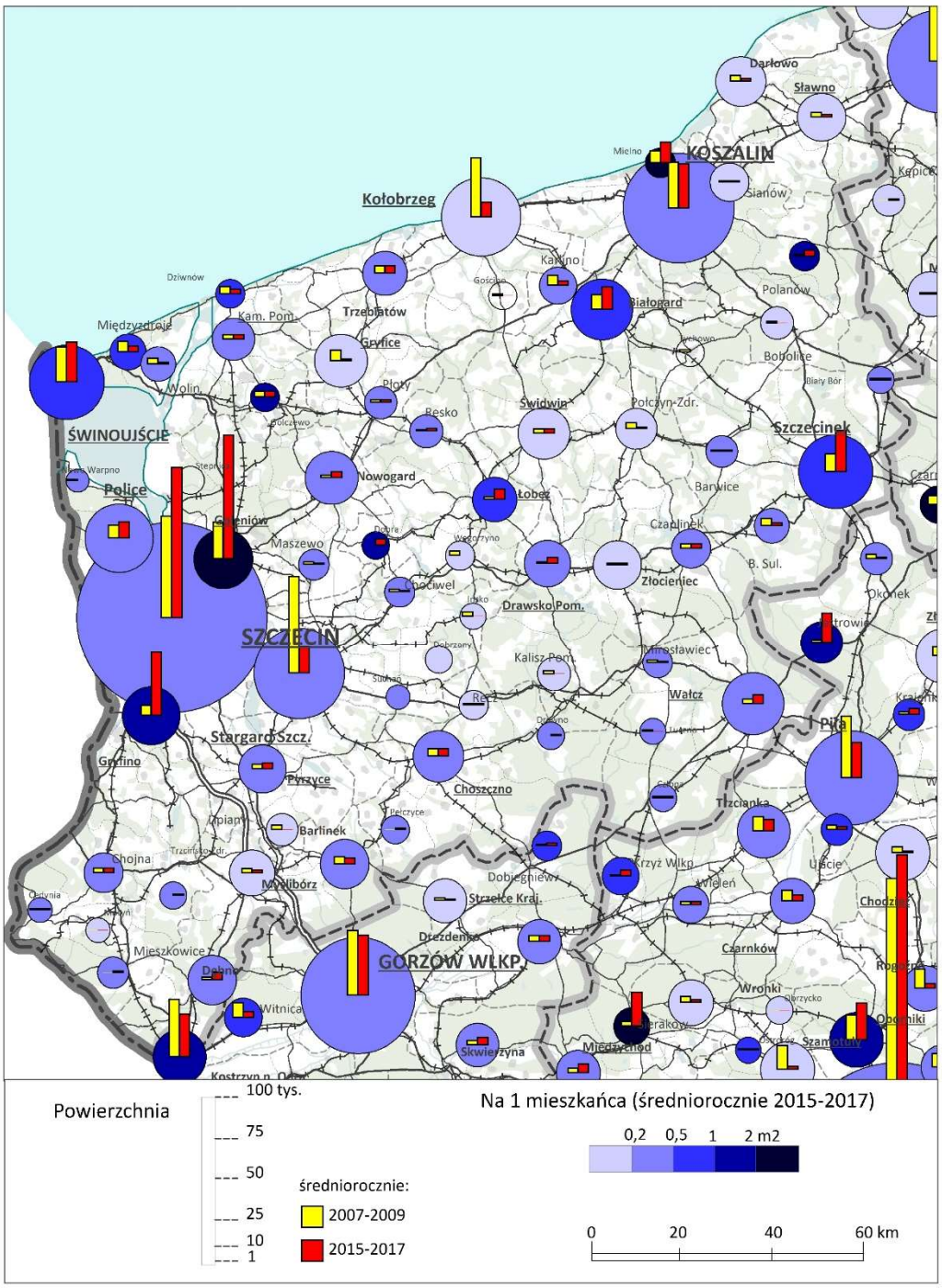
W miastach województwa zachodniopomorskiego w roku 2017 było zarejestrowanych 10,0 tys. podmiotów prowadzących handel hurtowy i 37,9 tys. handel detaliczny. Najsilniej funkcje handlowe, zwłaszcza handlu hurtowego, rozwinięte były a aglomeracji szczecińskiej, a najsłabiej – w najmniejszych miastach w peryferyjnej części województwa. Różnice w przeliczeniu liczby podmiotów na 1000 zameldowanych mieszkańców były znaczne, nawet kilkukrotne w przypadku handlu hurtowego, natomiast dla handlu detalicznego rozkłady były bardziej wyrównane.

W ostatniej dekadzie obserwowany był wyraźny spadek w kategorii podmiotów handlu detalicznego, świadczący o postępującej koncentracji w handlu, które to zjawisko jest w Polsce charakterystyczne od dłuższego czasu, tj. wejścia sieci sklepów wielkopowierzchniowych oraz dyskontów spożywczych.

3.2.1.3. Inwestycje

Ważnym wskaźnikiem rozwoju jest natężenie nowych inwestycji, niezwiązanych z rynkiem mieszkaniowym. Dostępna statystyka umożliwia analizowanie danych według Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych, z których bliżej zainteresowano się danymi o budynkach niemieszkalnych i powierzchni oddanej do użytku (dział 12). Dział ten obejmuje m.in. obiekty hotelowe, biurowo-usługowe, transportu i łączności, przemysłowe, edukacyjne, kulturalne i religijne. Ze względu na silną zmienność w czasie w mniejszych jednostkach przestrzennych, dane agregowano w trzyleciach (2007-2009, 2015-2017).

W województwie zachodniopomorskim w „nowszym" trzyleciu 2015-2017 oddawano średniorocznie 419,6 tys. m2 powierzchni użytkowej, z czego 204,7 tys. (48,8%) przypadło na aglomerację szczecińską. W stosunku do „starszego" trzylecia 2007-2009 nastąpił wzrost o 110,3 tys. m2 powierzchni użytkowej, ale koncentracja wyraźnie pogłębiła się (w latach 2007-2009 aglomeracja szczecińska koncentrowała „zaledwie" 25,8% nowobudowanej powierzchni użytkowej niemieszkaniowej). Tak więc dane o inwestycjach niemieszkaniowych wskazują na postępującą polaryzację. Stąd też wskaźniki oddawanej do użytku niemieszkaniowej powierzchni użytkowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca są bardzo zróżnicowane (ryc. 3.20).



Ryc. 3.20. Powierzchnia niemieszkaniowa oddana do użytku w województwie zachodniopomorskim.

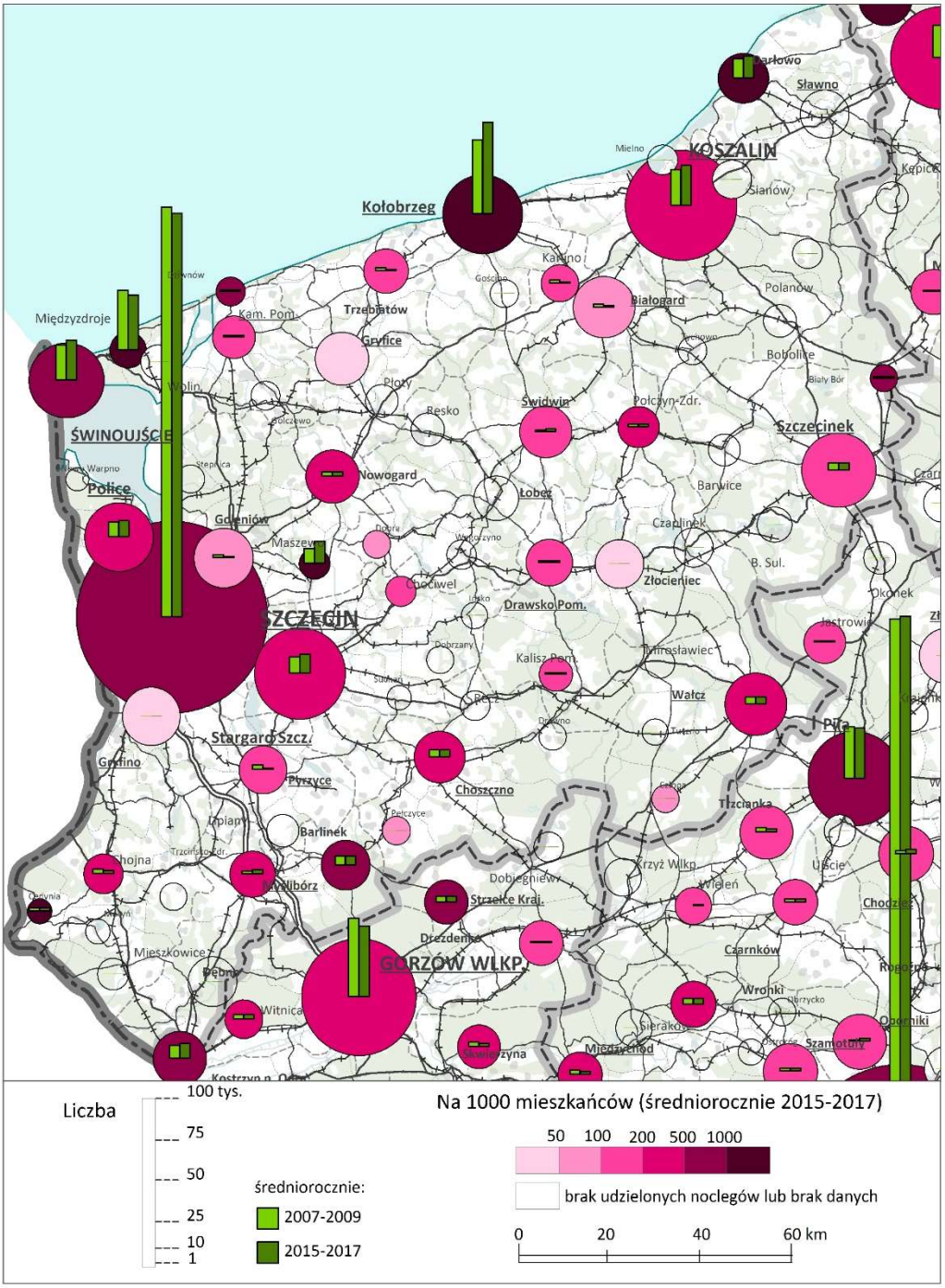
Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.1.4. Zainteresowanie biznesowe

Ruch turystyczny nie jest jednorodny i w znacznej części obejmuje turystykę biznesową, związaną z podróżami w interesach. Część tego ruchu odbywa się w rytmie jednodniowym, wpływając na tzw. liczbę ludności dziennej, która w przypadku niektórych miast o rozwiniętych funkcjach decyzyjno-kontrolnych może sięgać kilkudziesięciu procent ludności nocnej. Pewna część tych przemieszczeń wymaga dalszych podróży służbowych, związanych z noclegiem. Nie istnieje dobry sposób na rozdzielenie ruchu typowo rekreacyjnego od biznesowego, jednak pewnym pomocniczym wskaźnikiem mogą być dane dotyczące rynku hotelarskiego, który w odróżnieniu od pensjonatów,

domów wycieczkowych itd. jest w większym stopniu nastawiony na turystykę biznesową. Przy tym w Polsce dane do analiz kończą się na 2014 roku, stąd też przytaczane dane mają charakter poglądowy.

W trzyleciu 2012-2014 w województwie notowano 632 tys. noclegów w obiektach hotelowych (co najmniej trzygwiazdkowych) średniorocznie, co stanowiło pewien wzrost w stosunku do trzylecia 2009-2012 (609 tys.). Silna koncentracja wystąpiła w Szczecinie. W obydwu okresach było to 50% rynku, co w przeliczeniu daje ok. 800 noclegów na 1000 mieszkańców. Bardzo wysokie wartości tak liczonego wskaźnika osiągają miasta nadmorskie, takie jak Międzyzdroje (7954), Kołobrzeg (1583) i Darłowo (1226), a także Maszewo (5442) i Cedynia (1455). Z tego powodu różnice w przeliczeniu na 1 mieszkańca między poszczególnymi miastami są wielokrotne (ryc. 3.21).



Ryc. 3.21. Liczba noclegów udzielonych w obiektach hotelowych w województwie zachodniopomorskim.
Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.1.5. Umiędzynarodowienie

Istotą funkcjonowania miasta jest pełnienie przez niego funkcji zewnętrznych, składających się na obsługę otoczenia. Wraz z rosnącym umiędzynarodowieniem gospodarek i społeczeństw wzrasta rola oddziaływania miast na coraz dalsze otoczenie, w tym nawiązywania relacji z zagranicą. Można w tym kontekście mówić zarówno o metropolizacji, czyli coraz silniejszym tworzeniu się więzi społeczno-gospodarczych na najwyższych szczeblach hierarchii osadniczej (kosztem tracenia więzi miast z dotychczasowym regionem), jak też różnych układów współpracy, dominacji, podporządkowania itd. W pozytywnej formie relacje te są obustronnie korzystne, zapewniając wzajemną kooperację, zmniejszanie kosztów produkcji, wzrost konkurencyjności itp. W skrajnie negatywnej formie relacje miast (i regionów) przybierają postać uzależnienia gospodarek od obszarów lepiej rozwiniętych, stanowiąc m.in. zaplecze o niskich kosztach produkcji i atrakcyjny rynek zbytu.

Istnieje wiele wskaźników ekonomicznych pozwalających na identyfikację ilościową i jakościową umiędzynarodowienia, jednak na ogół ich wartość analityczno-ocenna jest dobra lub zadowalająca na poziomie krajów, a coraz słabsza wraz ze wzrostem dezagregacji przestrzennej. Wynika to ze sposobów agregacji danych ekonomicznych, w tym trudności w dostępie do danych o przepływach finansowych. Przykładowo dane o eksporcie i imporcie w handlu międzynarodowym bardziej oddają miejsca księgowania przychodów i wydatków przedsiębiorstw, niż rzeczywiste miejsca produkcji i nadania towarów. Stąd poniższe analizy mają charakter orientacyjny.

W województwie zachodniopomorskim w roku 2007 wyeksportowano towary i usługi za 4,4 mld USD, a w roku 2017 – za 6,1 mld USD (bez uwzględnienia różnic kursowych). Nastąpił zatem wzrost o 39,3%, podczas gdy w tym samym czasie w całym kraju zwyżka była na poziomie 36,5%. W 2017 r. Szczecin koncentrował 29,1% wartości eksportu generowanej w województwie, a w latach 2007-2017 w tym mieście nastąpił wzrost eksportu z 1,1 do 1,8 mld USD. W sumie powyższe dane świadczą o relatywnym wzroście roli eksportowej województwa, ale należy pamiętać o zastrzeżeniach źródłowodanowych przedstawionych na wstępie, jak też posługiwaniu się danymi jednorocznymi.

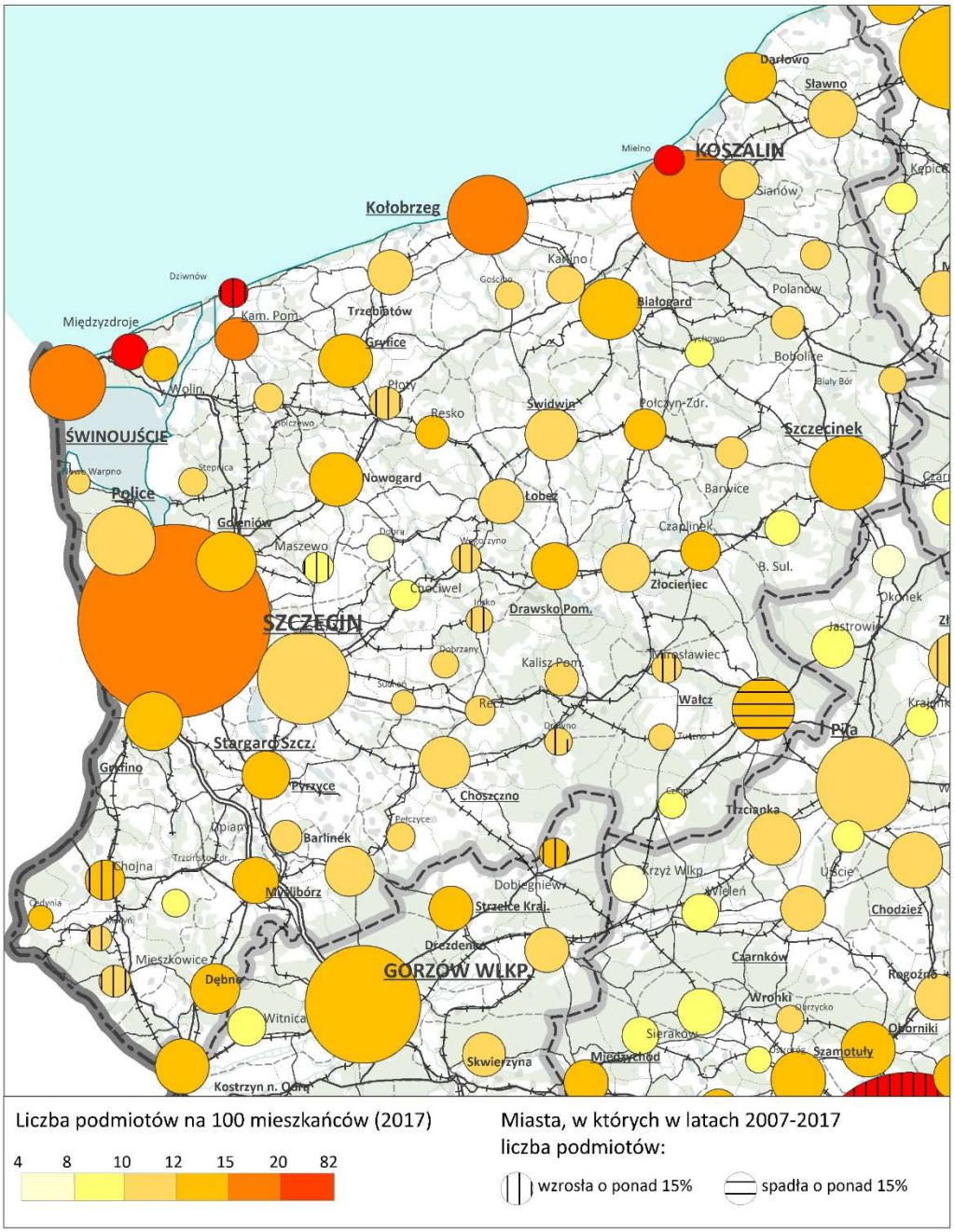
Jeśli chodzi o podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, w roku 2017 było ich zarejestrowanych w miastach województwa 4,0 tys. (2007 – 3,0 tys.). Z tego aż dwie trzecie takich podmiotów koncentrowało się w miastach aglomeracji szczecińskiej i udział tego regionu w miastach województwa zwiększył się z 63,3% do 66,8%. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców także w Szczecinie jest najwięcej takich podmiotów (10,5).

3.2.2. Rozwój przedsiębiorczości i funkcji kreatywnych

3.2.2.1. Podmioty zarejestrowane

Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych ze względu na fakt, że dominują tam najmniejsze, często jednoosobowe przedsiębiorstwa, świadczy nie tyle o rozwoju społeczno-gospodarczym, co przedsiębiorczości. Zatem interpretacja różnych poziomów przedsiębiorczości nie zawsze jest jednoznaczna. W przypadku mniejszych miast, gdy dobrze prosperuje tam kilka większych (jak na tego typu ośrodki) przedsiębiorstw, dających pracę mieszkańcom i dojeżdżającym, liczba mniejszych podmiotów może nawet świadczyć o zbędnym rozproszeniu gospodarki, generującym wyższe koszty jednostkowe.

W województwie zachodniopomorskim najwyższe wartości wskaźnika przedsiębiorczości dotyczą miast o rozwiniętej funkcji turystycznej: Mielno (30,6 podmiotów na 100 mieszkańców), Międzyzdroje (28,3), Dziwnów (21,6) i Kołobrzeg (17,5). Wysokie wartości wskaźnika są charakterystyczne także dla największych miast województwa: Szczecin (17,3), Koszalin (16,8). Na przeciwległym biegunie znajduje się większość mniejszych miast znajdujących się w peryferyjnej części regionu (poniżej 10): Dobra, Człopa, Tychowo, Trzcińsko-Zdrój, Chociwel i Borne Sulinowo.



Ryc. 3.22. Podmioty gospodarcze w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Jeśli chodzi o strukturę przedsiębiorczości, to w 2018 roku w miastach województwa zachodniopomorskiego było zarejestrowanych 122,6 tys. podmiotów, z czego 1,2 tys. w rolnictwie, 27,7 tys. w przemyśle (z budownictwem) i 93,7 tys. w usługach. Podział na typy miast przedstawia tabela 3.6. Struktura nie jest zgodna z hierarchią osadniczą, bowiem największy udział sektora usługowego nie rośnie wraz ze wzrostem pozycji miasta w systemie osadniczym. W dużej mierze wynika to z trudności klasyfikacyjnych. Przede wszystkim większość podmiotów gospodarczych w sekcjach "przemysłowych" zatrudniających mniej niż 10 osób (np. sekcje DE) to w rzeczywistości firmy usługowe, świadczące na przykład naprawy. Dlatego też bardziej wartościowa i dająca jakąś przydatną informację jest struktura przedsiębiorstw poprzez wydzielenie tzw. funkcji kreatywnych (w kolejnym podrozdziale).

Tabela 3.6. Struktura przedsiębiorczości w województwie zachodniopomorskim w 2018 r.

Typ miast	Ogółem (zakłady osób fizycznych)	Sektor rolniczy*	Sektor przemysłowy	Sektor usługowy
Liczba				
Miasta ogółem	122620	1225	27665	93730
2b	47791	207	10374	37210
3	18894	76	3946	14872
4a	6865	74	2021	4770
4b	24302	313	5179	18810
5a	92	5	35	52
5b	7271	131	1822	5318
5c	12694	373	3413	8908
%				
Miasta ogółem	100,0	1,0	22,6	76,4
2b	100,0	0,4	21,7	77,9
3	100,0	1,0	18,6	80,5
4a	100,0	1,1	29,4	69,5
4b	100,0	1,3	21,3	77,4
5a	100,0	5,4	38,0	56,5
5b	100,0	1,8	25,1	73,1
5c	100,0	2,9	26,9	70,2

* Analiza przedsiębiorczości dla sektora rolniczego wyłącznie na podstawie podmiotów gospodarczych w zakładach osób fizycznych jest niemiarodajna, gdyż pomija gospodarstwa rolne, które powinny być traktowane jako mikroprzedsiębiorstwa (z prawnego punktu widzenia rolnik prowadzący gospodarstwo rolne jest przedsiębiorcą prawa prywatnego; zob. J.P. Naworski, 2012, Przegląd Prawa Handlowego, 10).

Źródło: na podstawie danych GUS.

Liczba podmiotów gospodarczych w miastach województwa zachodniopomorskiego w 2018 r. wyniosła 169,7 tys. W ciągu roku (2017-2018) zaszły stosunkowo niewielkie zmiany, sięgające maksymalnie kilku procent (tabela 3.7). Podobnie maksymalnie kilku procent sięgały zmiany w strukturze „pionowej", tj. pomiędzy poszczególnymi typami miast w obrębie województwa. Natomiast nieco większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, choć również nie były one na ogół spektakularne. Sięgały one zazwyczaj kilku procent (wyjątkowo kilkunastu). Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku zostały w województwie zachowane.

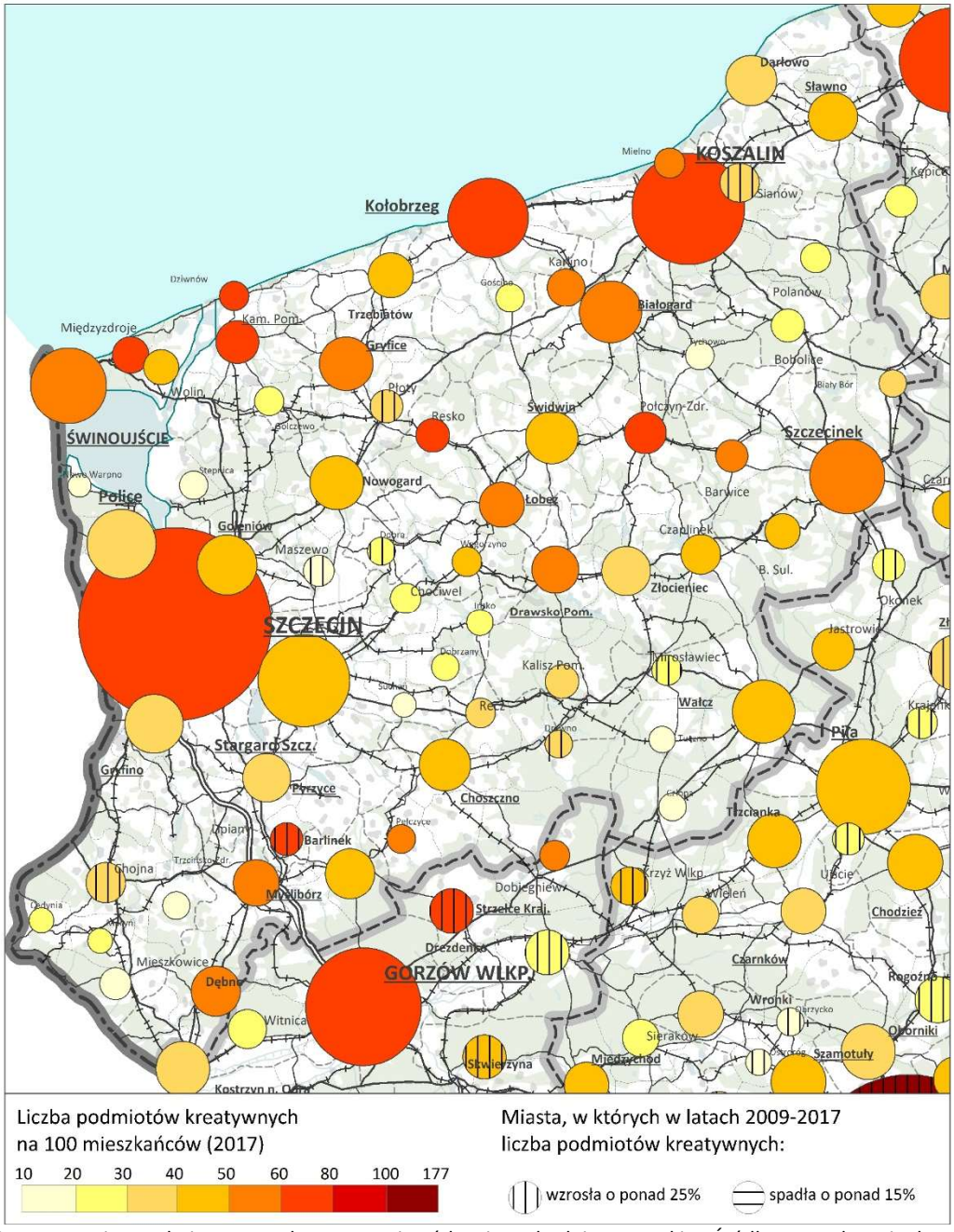
Tabela 3.7. Zmiany w strukturze podmiotów gospodarczych (udziałów typów miast) w województwie zachodniopomorskim w latach 2017-2018.

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
					2017	2018	zmiana	
	2017	2018	tys.	‰			‰	p.pm.
Ogółem	170,6	169,7	-0,9	-5,5	100,0	100,0	0,0	0,0
2b	69,8	69,1	-0,7	-10,2	40,9	40,7	-4,7	-1,9
3	32,2	31,8	-0,4	-12,5	18,9	18,7	-7,0	-1,3
4a	9,0	9,0	0,0	-2,6	5,3	5,3	3,0	0,2
4b	34,1	34,0	-0,1	-2,3	20,0	20,0	3,3	0,7
5a	0,1	0,1	0,0	-37,6	0,1	0,1	-32,2	0,0
5b	9,9	10,0	0,1	9,2	5,8	5,9	14,8	0,9
5c	15,6	15,8	0,2	12,0	9,1	9,3	17,6	1,6

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.2.2. Podmioty kreatywne (innowacyjne)

Bardziej klarowna sytuacja dotyczy podmiotów innowacyjnych (sekcje JKLMR[9]). Po pierwsze, różnice pomiędzy wartościami liczby tych podmiotów odniesionych do populacji są znacznie bardziej zróżnicowane i przewaga największych miast jest bardzo wyraźna. W Szczecinie wskaźnik wynosił 79,5 podmiotów kreatywnych na 1000 mieszkańców, a w Koszalinie 75,9. Wysokie wartości odnotowano także w niektórych innych miastach Pobrzeża: Międzyzdroje (75,5), Kamień Pomorski (73,1), Kołobrzeg (71,6). Z kolei najmniejsze wartości (poniżej 20) charakteryzowały najmniejsze miasta województwa: Stepnicę, Człopę, Trzcińsko-Zdrój, Tychowo, Tuczno, Nowe Warpno, Suchań, Mieszkowice i Maszewo.



Ryc. 3.23. Innowacyjne podmioty gospodarcze w województwie zachodniopomorskim. Źródło: na podstawie danych GUS.

[9] Sekcje PKD: J – Informacja i komunikacja; Sekcja K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; Sekcja L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; Sekcja M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

Generalnie, wskaźnik podmiotów kreatywnych dla województwa zachodniopomorskiego jest porównywalny ze średnią krajową, jednak jest znacząco niższy niż w innych bardziej zmetropolizowanych regionach (mazowieckie, dolnośląskie, pomorskie, małopolskie). Wskaźnik dla miast województwa wprawdzie wyraźnie wzrósł w latach 2007-2017 (z 49,5 do 61,1), ale mniej dynamicznie niż średnia krajowa (z 43,4 do 62,8).

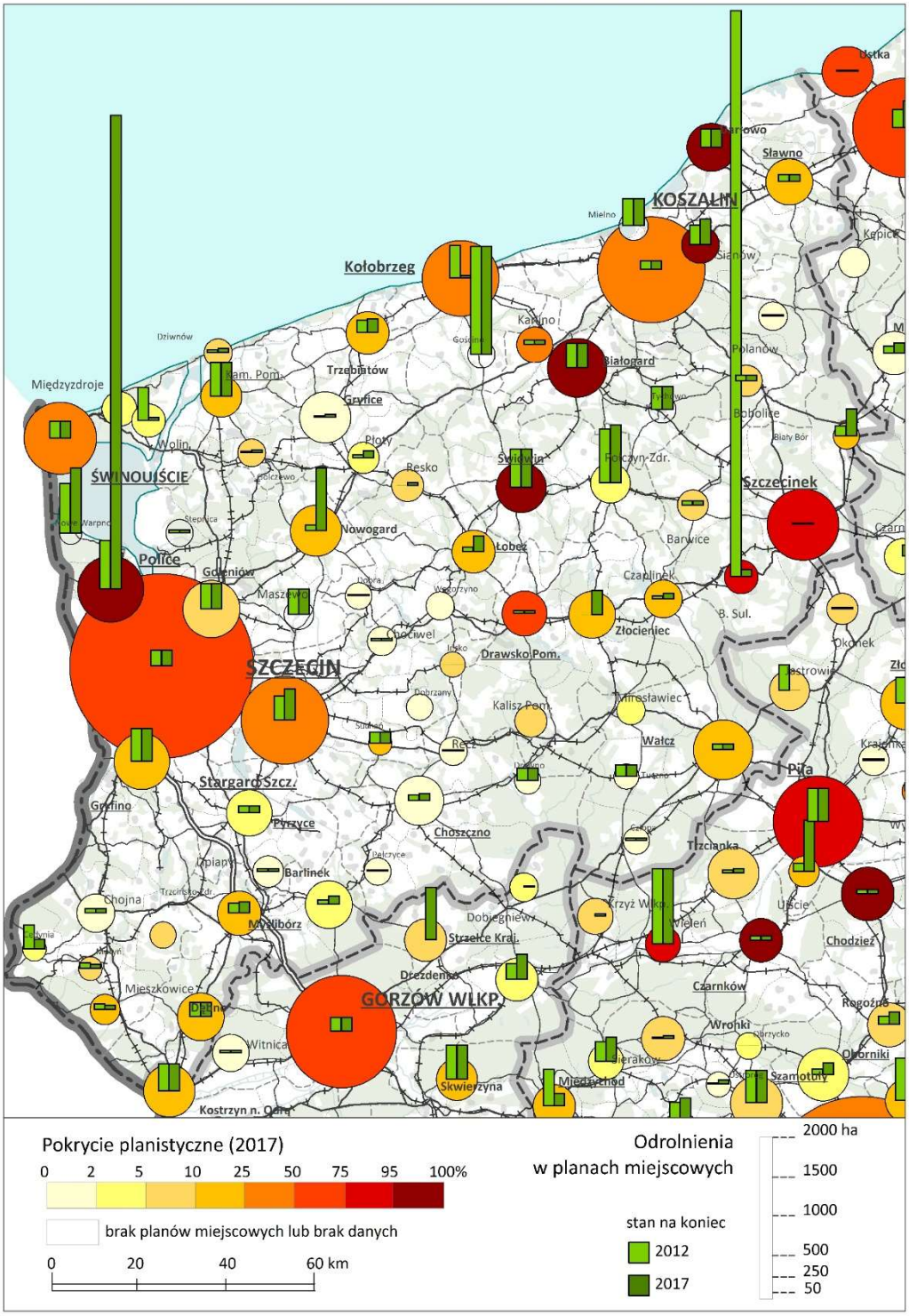
3.2.3. Atrakcyjność inwestycyjna

3.2.3.1. Plany miejscowe

W gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa zachodniopomorskiego w końcu 2017 r. pokrycie planistyczne wyniosło 16,2% i wzrosło od 2009 r. z poziomu 11,0% (ryc. 3.24). Na tle całego kraju były to wartości niższe (odpowiednio 30,2% i 24,2%). W większych miastach województwa pokrycie planistyczne było wyższe od średniej wojewódzkiej: Szczecinek (78,1%), Szczecin (50,1%), Świnoujście (49,4%), Kołobrzeg (41,7%), Stargard (39,1%), Koszalin (35,9%). Zdarzały się także gminy z pełnym pokryciem planistycznym, takie jak Białogard, Sianów, Police i Świdwin lub prawie pełnym – Darłowo (97,3%). Jednak w województwie zachodniopomorskim występują także takie gminy, które w ogóle nie są pokryte planami miejscowymi (Nowe Warpno, Mielno, Gościno, Stepnica, Maszewo, Tychowo i Dobra), albo w bardzo nikłym stopniu (poniżej 3%: Dobrzany, Człopa, Węgorzyno, Pełczyce, Recz, Chojna, Gryfice, Drawno, Polanów, Chociwel, Tuczno, Lipiany, Choszczno, Płoty, Międzyzdroje, Pyrzyce, Barlinek, Cedynia i Mirosławiec).

Co do zasady, uporządkowana sytuacja planistyczna jest czynnikiem sprzyjającym działaniom prorozwojowym, bowiem obniża ryzyko inwestycyjne. Stąd też powszechnie uważa się, że wysokie lub najlepiej pełne pokrycie obowiązującymi planami miejscowymi powinno być silnym atraktorem, sprzyjającym harmonijnemu rozwojowi gmin. Za przekonaniem tym kryje się niestety tylko część prawdy, bowiem od samego faktu pokrycia ważniejsza jest struktura dokumentów planistycznych, w tym podaż terenów inwestycyjnych. Powinna być ona dopasowana do realnych potrzeb samorządów. Tymczasem w Polsce powszechne jest nadmierne przeznaczanie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Do końca 2017 r. w całym kraju przekształcono w ten sposób ponad 6 mln m^2 gruntów, co daje chłonność demograficzną na poziomie 11 mln osób (Śleszyński i in. 2016) (tabela 3.8). Przy obecnych trendach demograficznych jest to zaspokojenie potrzeb na kilkadziesiąt, jeśli nie kilkaset lat naprzód.

Wysoka nadpodaż gruntów budowlanych (przy równoczesnym niskim pokryciu planistycznym i stosowaniu decyzji o warunkach zabudowy) (ryc. 3.24) skutkuje licznymi problemami lub wręcz patologiami, jak zwłaszcza rozpraszaniem zabudowy i olbrzymimi kosztami zewnętrznymi niekontrolowanej suburbanizacji i chaosu przestrzennego. Ostatnio w skali kraju zostały one oszacowane w raporcie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN na 84 mld zł rocznie (Kowalewski i in. 2018). Składają się na nie m.in. znacząco wyższe koszty obsługi infrastrukturalnej rozproszonej, nieuporządkowanej zabudowy (Gibas i Heffner (2018) wyliczają m.in. że każdy dodatkowy 1 m oddalenia nowej zabudowy od istniejącej generuje ok. 1600 zł kosztów w ciągu 8 lat), nadmierne koszty transportu (w tym dojazdów do pracy), straty w rolnictwie, na rynkach nieruchomości, w ochronie przyrody itp.

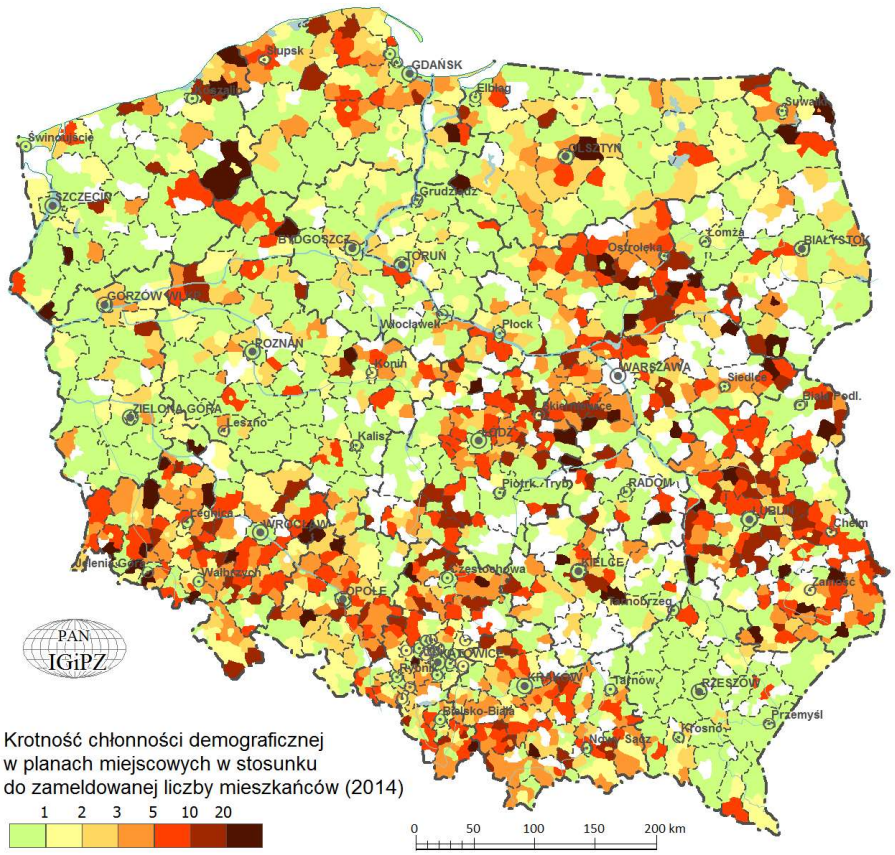


Ryc. 3.24. Pokrycie planistyczne i odrolnienia w planach miejscowych w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W województwie zachodniopomorskim do końca 2017 r. odrolniono 18,9 tys. ha gruntów rolnych, co jest wartością znacząco przekraczającą realne potrzeby. Jest to nie tylko absurd planistyczny, za którego winę i odpowiedzialność ponoszą samorządy, ale także realna bańka spekulacyjna na rynku nieruchomości, bowiem jest pewne, że przy takiej ilości „zapasów" podaż znacząco przewyższa realny popyt. Warto jedynie uzupełnić, że gdyby brać pod uwagę dane ze studiów uwarunkowań i

kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, chłonność demograficzna gmin województwa zachodniopomorskiego wynosi 11,7 mln osób[10].



Ryc. 3.25. Krotność chłonności demograficznej według zapisów planów miejscowych w stosunku do zameldowanej liczby mieszkańców. Źródło: Śleszyński i in. 2016.

Poważną wadą planów miejscowych jest też ich silne rozdrobnienie. Duża część dokumentów dotyczy małych powierzchni (nawet poniżej 1 ha), przez co ich wartość dla porządkowania ładu urbanistycznego jest taka sama, jak decyzji o warunkach zabudowy, czyli na ogół jest szkodliwa. W planach zbyt mało powierzchni przeznacza się na tereny usług publicznych.

[10] Chłonność demograficzna jest to „maksymalna liczba ludności, jaka może zamieszkać na danym obszarze na stałe w warunkach życia odpowiadającym aktualnym, uznawanym standardom cywilizacyjnym i mieszkaniowym (Śleszyński i in. 2018, s. 211). Z kolei „uznawane standardy cywilizacyjne i mieszkaniowe (…) jest to taki sposób organizacji terenów na cele mieszkaniowe, w którym nie dochodzi do zbyt nadmiernego zagęszczenia ludności, pozwalającego na swobodę aktywności i swego rodzaju intymność zamieszkania". Chłonność demograficzną określa się na podstawie takich zmiennych, jak kategoria zabudowy (wielorodzinna, jednorodzinna, zagrodowa), maksymalna wysokość zabudowy, udział powierzchni biologicznie czynnej itp.

Tabela 3.8. Chłonność demograficzna w dokumentach gminnych w końcu 2014 r.

Kategoria gmin	Według studiów gminnych		Według planów miejscowych		
	wg danych z 2068 gmin	dla całego kraju (z doszacowaniem)	według terenów mieszkaniowych w planach miejscowych		wg odrolnień
			ogółem	w tym zabudowa jednorodzinna	
	w tys. osób				
Dolnośląskie	8 694	10 321	6 475	3 157	1 530
Kujawsko-Pomorskie	8 283	9 785	1 612	744	411
Lubelskie	7 186	8 283	6 507	3 092	828
Lubuskie	4 438	5 288	873	423	260
Łódzkie	9 178	10 512	3 725	2 309	695
Małopolskie	7 646	8 855	5 787	4 052	1 474
Mazowieckie	17 161	19 963	8 706	5 895	2 089
Opolskie	4 666	5 103	2 219	1 226	296
Podkarpackie	5 422	6 533	851	575	545
Podlaskie	4 266	5 858	1 417	872	375
Pomorskie	5 682	7 237	3 238	1 607	972
Śląskie	8 783	9 887	7 162	4 176	629
Świętokrzyskie	4 489	5 473	1 320	851	404
Warmińsko-Mazurskie	9 587	11 573	2 175	1 177	479
Wielkopolskie	10 493	12 474	3 777	2 223	1 064
Zachodniopomorskie	**9 279**	**11 702**	**3 706**	**1 298**	**598**
Polska ogółem	125 253	150 159	59 551	33 676	12 647

Źródło: Śleszyński i in. 2016.

3.2.3.2. Ceny gruntów

Dostępna statystyka cen gruntów w szczegółowej skali dla całego kraju jest słaba, a komercyjne bazy danych z założenia nie są udostępniane publicznie. Stąd w tabeli 3.9. zestawiono uśrednione dane, pozyskane z firm bankier.pl i otodom.pl. Wynika z nich, że województwo zachodniopomorskie na tle kraju jest przeciętnie „drogim" województwem. Według przedstawionych danych z grudnia 2018 r., średnia cena gruntów budowlanych (a więc zawierających się głównie w granicach miast lub w ich pobliżu) wyniosła 99 zł, w tym w Szczecinie – 286 zł za 1 m^2.

Tabela 3.9. Średnie ceny ofertowe działek budowlanych dla województw i miast wojewódzkich w grudniu 2018 r.

Województwo	Średnia dla całego województwa	Średnia dla całego województwa według powierzchni działek (m^2)						Stolica	Średnia dla stolicy
		0-800	800-1 200	1 200-2 000	2 000-5 000	5 000-10 000	10 000 i więcej		
	zł za 1 m^2								
Dolnośląskie	92	279	110	97	86	86	78	Wrocław	469
Kujawsko-Pomorskie	81	194	94	83	66	150	50	Bydgoszcz	261
Lubelskie	91	255	147	100	80	95	126	Lublin	268
Lubuskie	54	165	69	59	43	46	44	Gorzów Wlkp.	65
Łódzkie	96	295	133	115	92	113	101	Łódź	351
Małopolskie	121	249	147	121	98	115	91	Kraków	457
Mazowieckie	187	479	211	188	213	201	164	Warszawa	837
Opolskie	75	108	87	84	55	56	41	Opole	207
Podkarpackie	78	259	85	80	59	63	67	Rzeszów	192
Podlaskie	96	214	110	104	88	77	59	Białystok	285
Pomorskie	168	464	163	134	122	145	101	Gdańsk	412
Śląskie	114	176	115	101	101	92	95	Katowice	347
Świętokrzyskie	100	276	92	104	70	78	55	Kielce	387
Warmińsko-Mazurskie	66	141	81	58	55	55	40	Olsztyn	146
Wielkopolskie	117	217	139	124	118	160	71	Poznań	599
Zachodniopomorskie	**99**	**208**	**105**	**89**	**121**	**97**	**113**	**Szczecin**	**286**

Źródło: na podstawie danych bankier.pl. otodom.pl

Na podstawie danych Amron za lata 2015-2017 (baza niestety nie jest pełna, ale zawiera dane według gmin) ceny gruntów w województwie zachodniopomorskim zdecydowanie najdroższe były w renomowanych nadmorskich kurortach, tj. w Międzyzdrojach (1300 zł za 1 m^2) i w Świnoujściu (1157 zł). Z kolei najniższe ceny występują w miastach peryferyjnej centralnej, wschodniej i południowej części województwa. Oczywiście, wartość gruntów jest silnie uzależniona od położenia w wewnętrznej strukturze miasta, stąd w największych ośrodkach ceny gruntów w centrum są kilkanaście razy wyższe, niż na obrzeżach miast.

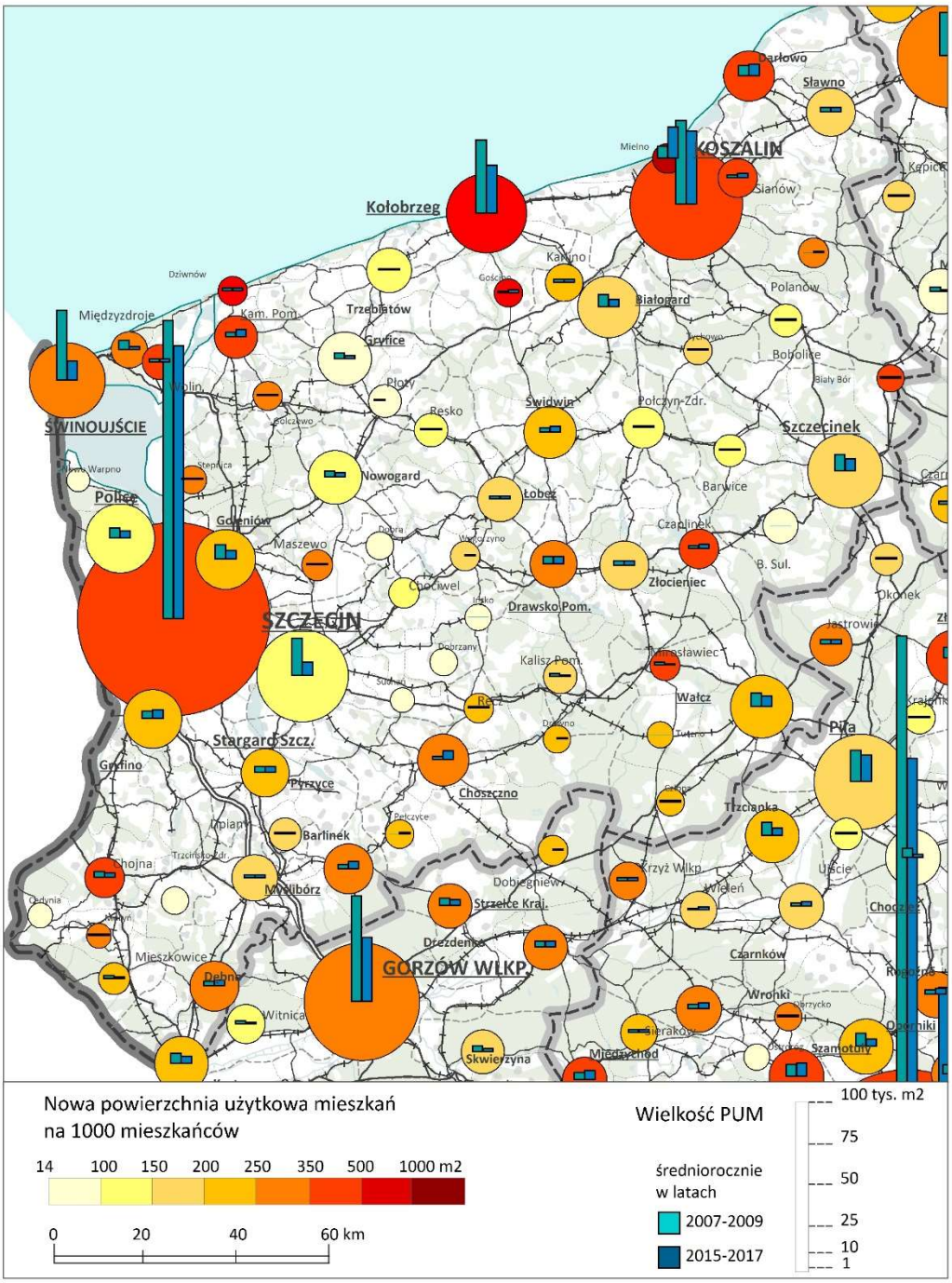
3.2.3.3. Popyt mieszkaniowy

Popyt na mieszkania, wyrażający się liczbą mieszkań oddanych do użytku (względnie powierzchnią użytkową) jest jednym z najlepszych indykatorów rozwoju gospodarczego z kilku powodów. Po pierwsze, oznacza on realną zasobność mieszkańców, nawet jeśli zakupowi sprzyjają dogodne warunki kredytowe, polepszające tą zasobność (czy też zdolność zakupową). Po drugie, budowa mieszkań jest odpowiedzią sektora deweloperskiego (a w mniejszych miejscowościach także indywidualnego) na prognozowane zmiany społeczno-gospodarcze, a więc mieści się w tym tak delikatny i wrażliwy czynnik, jak koniunktura i „optymizm" gospodarczy. Po trzecie, zakup mieszkania oznacza chęć trwałego związania się z danym miejscem, albo w postaci trwałego zamieszkania (konsumenci), albo chęci realizacji zysku (mieszkania na wynajem).

W miastach województwa zachodniopomorskiego w latach 2015-2017 oddawano średniorocznie 350,3 tys. m^2 powierzchni użytkowej mieszkań, podczas gdy dekadę wcześniej (2007-2009) było to 423,1 tys. Oznacza to mniejszą akcję inwestycyjną, którą tłumaczyć należy zmianami w cyklu demograficznym, w tym zmniejszaniu się roczników wyżu demograficznego z lat 1974-1983, który największe zainteresowanie zakupem mieszkania wykazywał, zgodnie z cyklem życia rodzinnego, w pierwszym okresie wieku produkcyjnego mobilnego (25-35 lat). Jak łatwo policzyć, przypadający z tego powodu okres prosperity mieszkaniowej w Polsce powinien dotyczyć lat 1999-2018, z dominantą na lata 2004-2013 i punktem maksymalnym około roku 2008. W praktyce czynnik demograficzny nie jest jedynym, warunkującym popyt i podaż mieszkań, stąd też liczba oddawanych lokali do użytku jest bardziej zmienna w czasie. W warunkach polskich czynnikiem równie silnie wpływającym na popyt mieszkaniowy i nowobudowane mieszkania jest z pewnością niedobór statystyczny mieszkań, dekapitalizacja zabudowy, w tym wielkopłytowej (budowanej w latach ok. 1950-1980) i starszej, jak też generalnie stosunkowo niewielka powierzchnia mieszkaniowa, przypadająca na osobę (więcej na ten temat zob. Śleszyński 2016). Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym budowie mieszkań jest obserwowany wzrost gospodarczy, jak też wzrost wynagrodzeń i transferów społecznych.

Budowa nowych mieszkań w województwie zachodniopomorskim była przede wszystkim skoncentrowana w Szczecinie, w którym skupiało się 41,7% (145,8 tys. m^2) oddanego średniorocznie PUM w latach 2015-2017 oraz 37,6% (159,1 tys. m^2) w latach 2007-2009. Wskazuje to na rosnące rozwarstwienia. Sporo nowych mieszkań oddano do użytku także w Koszalinie (2007-2009 – 44,4 tys. m^2, 2015-2017 – 38,6 tys. m^2).

Niewątpliwie specyfiką województwa zachodniopomorskiego są jego funkcje turystyczne skoncentrowane w nadmorskich kurortach i w związku z tym silnie rozwinięty rynek mieszkań na wynajem, w celach rekreacyjno-turystycznych. Wskutek tego spora liczba powierzchni użytkowej mieszkań jest oddawana do użytku właśnie w tych miejscowościach. W latach 2015-2017 średniorocznie oddano do użytku w Kołobrzegu 25,6 tys. m^2 PUM, w Mielnie 16,3 tys. m^2, a w Świnoujściu 10,5 tys. m^2.



Ryc. 3.26. Budownictwo mieszkaniowe w miastach województwa zachodniopomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.3.4. Wynagrodzenia

Wskaźnik wynagrodzeń można traktować zarówno jako poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i efektywności ekonomicznej, jak też pochodną atrakcyjności rynku pracy (i tym samym stymulantę migracyjną, w tym dojazdów do pracy). Prezentowane dane należy traktować jednak orientacyjnie, gdyż po pierwsze nie obejmują mniejszych zakładów pracy (poniżej 10 pracujących, czyli także tzw. samozatrudnionych), a po drugie dotyczą powiatów bez rozróżnienia na ich część miejską i wiejską.

Przy tak zakreślonych ograniczeniach, w województwie zachodniopomorskim najwyższe płace odnotowano w aglomeracji szczecińskiej, a dokładniej w Szczecinie (4733 zł), w powiecie polickim (4624 zł) i powiecie goleniowskim (4221 zł), a także w Świnoujściu (4536 zł) i w Koszalinie (4000 zł). W pozostałych powiatach średnie wynagrodzenie nie przekraczało 4 tys. zł, osiągając najniższy poziom w powiecie drawskim (3402 zł). Płace w województwie zachodniopomorskim były niższe, niż w województwach posiadających silne metropolie, a w roku 2017, całe województwo zajęło siódme miejsce w kraju pod tym względem. Wynagrodzenia w województwie stanowiły tylko 91% średniej krajowej, tak jak dekadę wcześniej (tabela 3.10).

Tabela 3.10. Przeciętne wynagrodzenia według województw w 2007 i 2017 r.

Nazwa	Ogółem		Polska=100		Zmiana (2007-2017)		
	2007	2017	2007	2017	w zł	w %	w p.p. w stosunku do średniej krajowej
	zł		%				
Polska	2 866	4 528	100,0	100,0	1 662	58,0	0,0
Dolnośląskie	2 861	4 655	99,8	102,8	1 794	62,7	3,0
Kujawsko-Pomorskie	2 443	3 886	85,2	85,8	1 443	59,1	0,6
Lubelskie	2 486	4 020	86,7	88,8	1 534	61,7	2,1
Lubuskie	2 430	3 951	84,8	87,3	1 521	62,6	2,5
Łódzkie	2 471	4 142	86,2	91,5	1 671	67,6	5,3
Małopolskie	2 666	4 347	93,0	96,0	1 681	63,0	3,0
Mazowieckie	3 671	5 524	128,1	122,0	1 853	50,5	-6,1
Opolskie	2 607	4 145	91,0	91,5	1 537	59,0	0,5
Podkarpackie	2 373	3 837	82,8	84,7	1 464	61,7	1,9
Podlaskie	2 525	4 006	88,1	88,5	1 481	58,7	0,4
Pomorskie	2 883	4 497	100,6	99,3	1 614	56,0	-1,3
Śląskie	2 933	4 482	102,3	99,0	1 548	52,8	-3,3
Świętokrzyskie	2 467	3 911	86,1	86,4	1 444	58,5	0,3
Warmińsko-Mazurskie	2 398	3 803	83,7	84,0	1 405	58,6	0,3
Wielkopolskie	2 611	4 124	91,1	91,1	1 513	58,0	0,0
Zachodniopomorskie	**2 616**	**4 154**	**91,3**	**91,7**	**1 538**	**58,8**	**0,4**

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.3.5. Otoczenie biznesowe

Warunkiem sprawnego prowadzenia działalności gospodarczej jest występowanie odpowiedniego zaplecza biznesowego, związanego z profesjonalną obsługą księgową, prawną, marketingową itd. Porównywalna identyfikacja tego zagadnienia jest możliwa jedynie w sposób ilościowy, związany z analizą podmiotów w określonych działach PKD (wybrano następujące: 55, 62-64, 66, 68-74, 77-78[11]). Jest to jednak pewne uproszczenie, bowiem z jednej strony są to wyspecjalizowane spółki informatyczne, pośrednictwa pracy, marketingowe, finansowe itd., zajmujące się m.in. tzw. outsourcingiem, a z drugiej strony część podmiotów w tych branżach to jednoosobowe firmy,

[11] Działy PKD: 55 – Zakwaterowanie; 62 – Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana; 63 – Działalność usługowa w zakresie informacji; 64 – Finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszów emerytalnych; 66 – Działalność wspomagająca usługi finansowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne; 68 – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; 69 – Działalność prawnicza, rachunkowo-księgowa i doradztwo podatkowe; 70 – Działalność firm centralnych (head offices), doradztwo związane z zarządzaniem; 71 – Działalność w zakresie architektury i inżynierii, badania i analizy techniczne; 72 – Badania naukowe i prace rozwojowe; 73 – Reklama, badanie rynku i opinii publicznej; 74 – Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; 77 – Wynajem i dzierżawa; 78 – Działalność związana z zatrudnieniem.

kooperujące z większymi przedsiębiorstwami wskutek zmiany dotychczasowego statusu prawnego zatrudnienia (byli pracownicy). Pewna część podmiotów w sekcjach uznawanych jako „otoczenie biznesowe" świadczy usługi raczej dla ludności (gospodarstw domowych), niż dla przedsiębiorstw. Stąd też przedstawiana analiza nie dotyczy wyłącznie stanu zaspokojenia potrzeb sektora przedsiębiorstw, ale wiąże się z szerszym ujęciem stanu rozwoju usług wyższego rzędu.

Wybrane do analizy jednostki zarejestrowane w bazie REGON w dość istotnej części powielają się z tzw. podmiotami kreatywnymi (innowacyjnymi), stąd też natężenie ich występowania w miastach województwa jest dość podobne. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców najwięcej firm odnotowano w Mielnie (287,5), Międzyzdrojach (221,0) oraz Dziwnowie (163,5). Tak wysoka wartość wskaźnika wiązała się z zaliczeniem działu 55 (hotele i inne obiekty zakwaterowania). Dość wysoka wartość tego wskaźnika (75-100) wystąpiła także w Kołobrzegu, Szczecinie, Koszalinie, Darłowie i Kamieniu Pomorskim. Najniższe wartości charakterystyczne są dla najmniejszych miast województwa (poniżej 20: Trzcińsko-Zdrój, Stepnica, Tychowo, Maszewo, Gościno, Nowe Warpno, Człopa, Mieszkowice i Suchań. Średnia województwa wynosi 67,3, co daje mu piąte miejsce w kraju.

Istotnym wskaźnikiem jest podaż powierzchni biurowej, które to unikalne dane udało się pozyskać na podstawie żmudnych przekształceń BDOT. W miastach województwa zachodniopomorskiego zidentyfikowano 3,5 mln m^2 takiej powierzchni, co stanowiło 4,3% zasobów krajowych. Z tego aż 47,3% było skoncentrowane w Szczecinie (1637 tys. m^2). Miastami, w których powierzchnia biurowa przekraczała 100 tys. m^2, były Koszalin (344 tys. m^2), Stargard (126 tys. m^2) oraz Szczecinek (120 tys. m^2).

Ważnym elementem atrakcyjności inwestycyjnej są parki przemysłowe i technologiczne. Do tego typu obszarów w województwie zachodniopomorskim można zaliczyć: Białogardzki Park Inwestycyjny INVEST-PARK, Goleniowski Park Przemysłowy, Park Naukowo-Technologiczny Politechniki Koszalińskiej, Park Przemysłowy Nowoczesnych Technologii w Stargardzie, Park Regionalny w Gryfinie, Stargardzki Park Przemysłowy, Szczeciński Park Przemysłowy i Technopark Pomerania w Szczecinie. Ponadto w województwie zachodniopomorskim funkcjonują trzy specjalne strefy ekonomiczne: Pomorska SSE, Słupska SSE i Kostrzyńsko-Słubicka SSE.

3.2.3.6. Aktywność inwestorów

Od roku 2018 dostępne są dane o wydanych pozwoleniach na budowę w podziale na gminy (dotychczas dane te były tylko na poziomie powiatowym z uwagi na wydawanie tych dokumentów przez starostwa powiatowe).[12] Pozwala to na szereg analiz, w tym porównanie w stosunku do pokrycia planistycznego.

W miastach województwa zachodniopomorskiego w roku 2018 wydano 1276 pozwoleń na budowę (tabela 3.11), z których zdecydowana większość (w niektórych typach miast niższych kategorii było to nawet powyżej 90%) dotyczyła domów jednorodzinnych. Największe natężenie (w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców) było w mniejszych miastach. Jak wskazują bardziej szczegółowe dane zestawione w załączniku nr 5, występował bardzo duży rozrzut natężenia, ale prawidłowość polegająca na zwiększaniu się natężenia (tj. liczby pozwoleń w stosunku do liczby ludności) wraz ze zmniejszaniem się ośrodka miejskiego w zasadzie była zachowana. Ponadto zestawiono natężenie pozwoleń na budowę w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców z pokryciem planistycznym (ryc. 3.27). Pokazuje to, że w wielu miastach i gminach miejsko-wiejskich, zwłaszcza tych o mniejszej liczbie ludności (na rycinie wielkość kół jest proporcjonalna do liczby mieszkańców) znaczna liczba nowych inwestycji powstaje

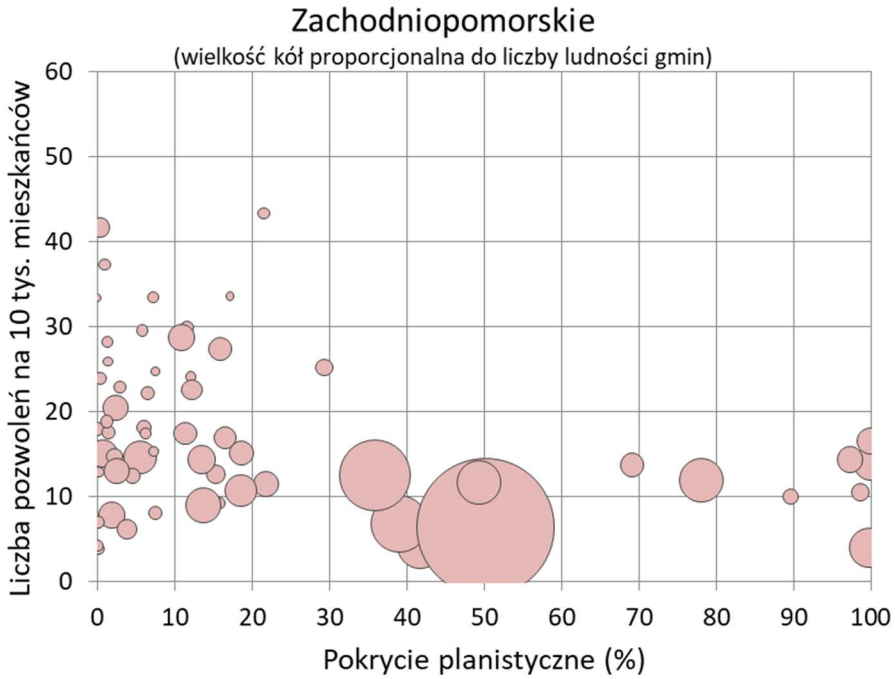
[12] Postulat udostępnienia tych danych w szczegółowej dezagregacji był od dawna postulowany przez środowiska eksperckie, w tym w dorocznych raportach nt. stanu prac planistycznych w gminach Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

bez planu miejscowego[13]. Szczególnie duże natężenia wydanych pozwoleń na budowę występują w małych ośrodkach, z pokryciem planistycznym do 20%, ale z liczbą wydanych pozwoleń na budowę powyżej 10 na 10 tys. mieszkańców rocznie.

Tabela 3.11. Liczba, struktura i natężenie pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowy z projektem budowlanym w zakresie budynków mieszkalnych w województwie zachodniopomorskim w roku 2018 według typów miast.

Typ	Pozwolenia i zgłoszenia z projektem			Na 10 tys. mieszkańców	
	ogółem	w tym domy jednorodzinne	%	ogółem	domy jednorodzinne
2b	260	183	70,4	6,4	4,5
3	229	188	82,1	10,6	8,7
4a	69	55	79,7	9,0	7,2
4b	318	292	91,8	12,6	11,6
5a	4	4	100,0	33,4	33,4
5b	134	123	91,8	16,4	15,1
5c	262	245	93,5	21,2	19,9
Ogółem	1 276	1 090	85,4	11,0	9,4

Źródło: na podstawie danych GUS.



Ryc. 3.27. Porównanie aktywności inwestycyjnej z pokryciem planistycznym w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.
Źródło: na podstawie danych GUS.

[13] Nie musi jednak występować pozytywna korelacja, bowiem ostatnio udowadniano, na podstawie próby około 1/3 planów miejscowych w Polsce (Izdebski, Śleszyński, Malinowski, Kursa, 2018, Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, I, 1, s. 331-347, www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235), że bardzo duża część planów miejscowych jest rozdrobniona (są plany miejscowe dla pojedynczych działek) i w związku z tym nie ma wartości większej, niż decyzja lokalizacyjna.

3.2.4. Potencjał finansowy miast

3.2.4.1. Budżety gmin

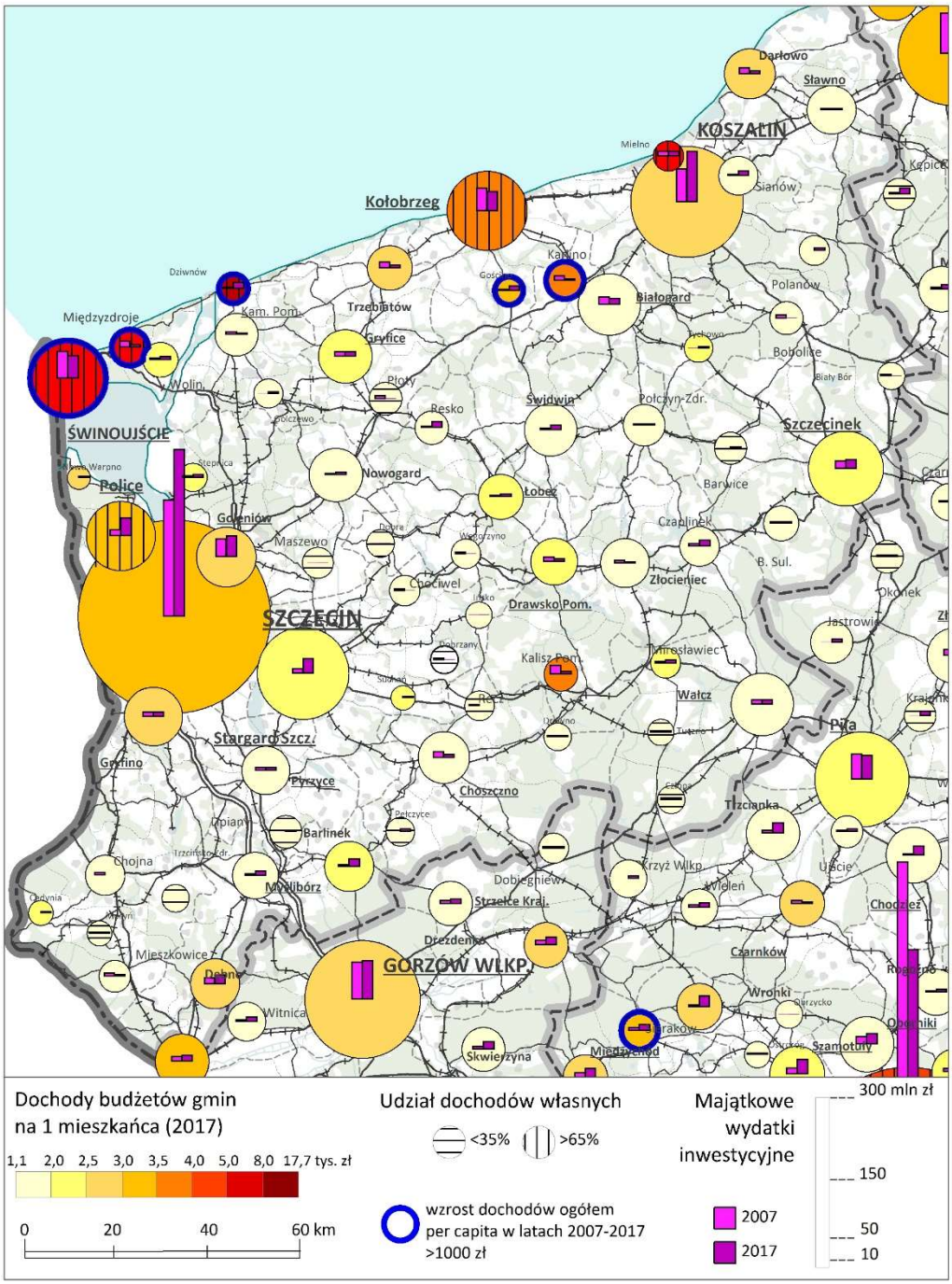
Na dochody budżetów gmin miejskich składają się przede wszystkim dochody własne, związane z rentą lokalizacyjną, tj. płaceniem podatków[14] przez mające swe siedziby przedsiębiorstwa oraz zatrudnionych pracowników (im większe miasto, tym na ogół wyższe wynagrodzenia, a więc i pochodne od nich), pobieraniem różnego rodzaju podatków i opłat lokalnych (działa tu wyraźnie mechanizm renty gruntowej, a najważniejszym wpływem jest podatek od nieruchomości). Mechanizm wyrównawczy powoduje, że w grupie mniejszych gmin większego znaczenia (czasem jest to nawet jedna trzecia dochodów) staje się subwencja ogólna (głównie oświatowa).

W analizie finansów gminnych, pozwalających określić ich potencjał rozwojowy największe znaczenie ma wskaźnik dochodów ogółem i dochodów własnych. Pokazuje on ten potencjał zarówno w sposób ilościowy (bezwzględna wielkość dochodów jako „masa własna"), jak też jakościowy (np. w odniesieniu do liczby ludności, informując o „przeciętnym bogactwie"). Kolejne istotne wskaźniki to udział dochodów własnych w dochodach ogółem oraz majątkowe wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 zameldowanego mieszkańca.

Jeśli chodzi o dochody własne gmin, to w przeliczeniu na 1 mieszkańca najwyższe wartości dotyczyły sporej grupy miast Pobrzeża: Dziwnów (8556 zł), Mielno (7416 zł), Międzyzdroje (6873 zł), Świnoujście (5291 zł), Kalisz Pomorski (3801 zł), Karlino (3710 zł), Kołobrzeg (3531 zł), Gościno (3343 zł). Szczecin, z wynikiem 3326 zł zajmuje dziewiąte miejsce w województwie. Na drugim biegunie znajdują się małe miasta z centralnej części województwa, w których dochody własne na mieszkańca nie przekraczają nawet 1400 zł (Dobrzany, Lipiany, Dobra, Maszewo, Moryń, Barwice, Nowogard, Trzcińsko-Zdrój, Tuczno, Pełczyce, Recz) (ryc. 3.28).

Udział dochodów własnych w większości gmin wahał się w granicach 35-65%, jednak powyżej tego przedziału znalazły się Kołobrzeg, Dziwnów, Mielno i Międzyzdroje, a poniżej małe miasta z centralnej peryferyjnej części województwa (Dobrzany, Pełczyce, Barwice, Maszewo, Recz, Lipiany, Dobra, Człopa, Moryń, Trzcińsko-Zdrój).

[14] W rzeczywistości mechanizm jest bardziej skomplikowany, bowiem redystrybucja dochodów podatkowych następuje *de facto* na poziomie centralnym (realna stopa zwrotu w skali całego kraju wyniosła 37,9% w przypadku PIT oraz 6,7% w przypadku CIT).



Ryc. 3.28. Dochody budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.4.2. Zadłużenie

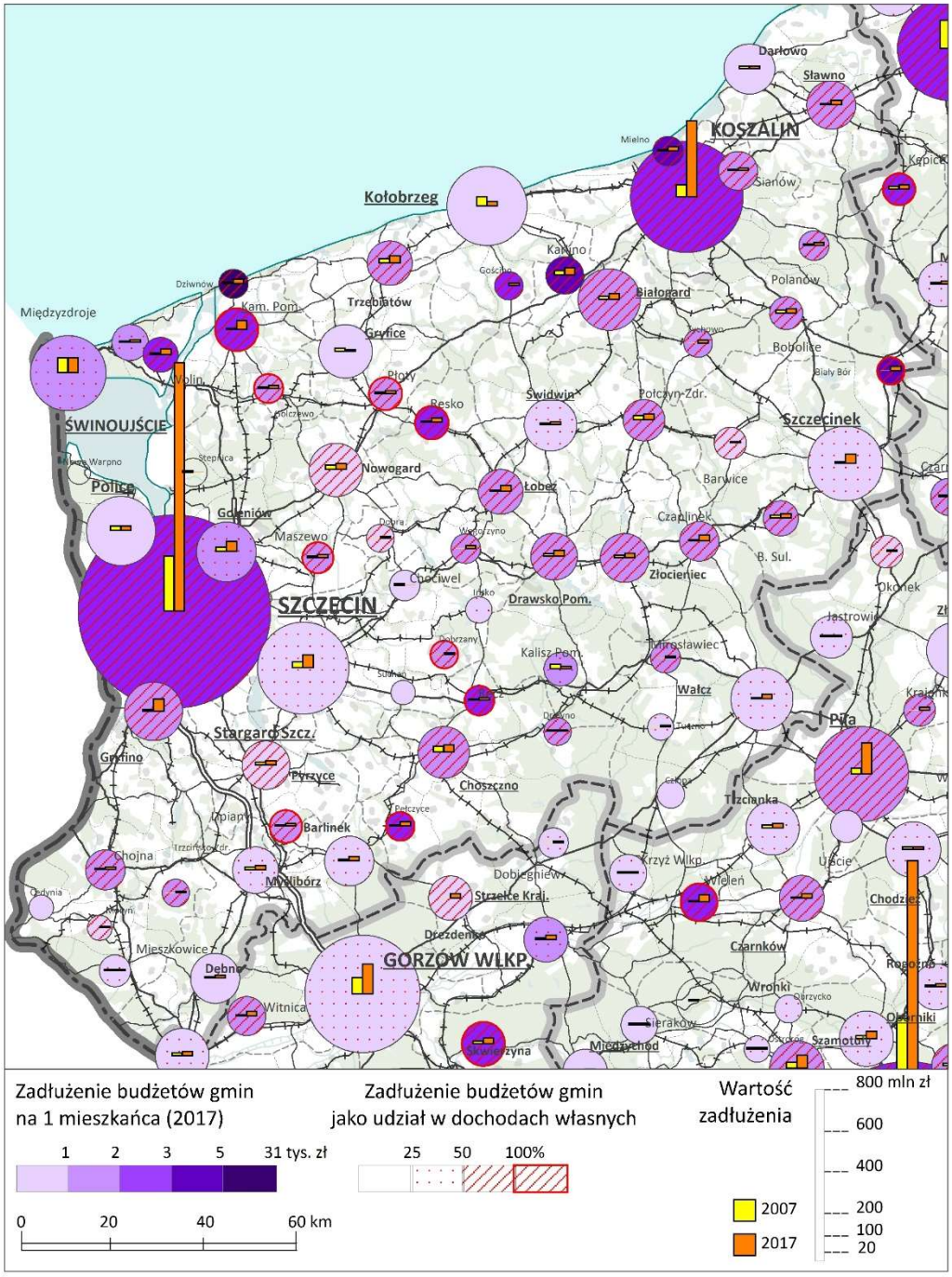
Problem zadłużenia polskich samorządów jest coraz poważniejszy. W roku 2007 suma zadłużenia gmin miejskich i miejsko-wiejskich wyniosła 17,7 mld zł, to po 10 latach wartość ta prawie potroiła się (47,6 mld zł). Oznacza to, że na 1 mieszkańca miast przypada już średnio 1731 zł (w roku 2007 było to „zaledwie" 641 zł). Jak wynika z raportu NIK, ponad 25% JST realizujących plany naprawcze w latach 2012 – 2017 położonych jest w województwie zachodniopomorskim.

Na tym tle sytuacja miast województwa zachodniopomorskiego jest nieco lepsza (zadłużenie w wysokości 1637 zł na osobę), ale problem zadłużenia dotyczy większości miast (ryc. 3.29). W

najgorszej sytuacji są Dziwnów, Mielno, Karlino i Biały Bór, w których poziom zadłużenia przekroczył 3 tys. zł na osobę i połowę rocznych dochodów własnych. Zadłużenie na poziomie 2-3 tys. zł na osobę w roku 2017 dotyczyło takich miast jak Koszalin, Pełczyce, Szczecin, Kamień Pomorski, Resko, Gościno, Recz i Wolin. W okresie 2007-2017, największym przyrostem zadłużenia na mieszkańca (800-1000%) wśród miast województwa zachodniopomorskiego cechowały się Gościno, Dobrzany i Tychowo. Należy także zauważyć, że w Stepnicy i Nowym Warpnie problem zadłużenia w ogóle nie występuje, a w kilku miastach zadłużenie na mieszkańca nie przekracza 500 zł (Gryfice, Człopa, Kołobrzeg, Chociwel, Cedynia, Police, Ińsko i Suchań).

Analizowane dane pokazują, że nie ma reguły, jeśli chodzi o występowanie mniejszego lub większego zadłużenia. Samo zadłużenie nie jest groźne, o ile są silne podstawy do jego spłacania. Jednak w przypadku niektórych miast zadłużenie przekroczyło roczne dochody własne (Pełczyce, Biały Bór, Kamień Pomorski, Recz, Lipiany, Resko, Maszewo, Golczewo, Dobrzany i Płoty), co w dłuższej perspektywie grozi destabilizacją finansów.

Niektóre miasta są w stanie wypracować pewną nadwyżkę operacyjną, która teoretycznie powinna być prawdopodobnym zabezpieczeniem w przypadku wysokiego zadłużenia, gdyż może świadczyć o tym, że dany samorząd kredytowane wydatki planuje z równoczesnym „trzymaniem w ryzach" całego budżetu i swego rodzaju dyscypliną finansową. W roku 2017 nadwyżka operacyjna w miastach województwa zachodniopomorskiego osiągnęła wartość 579 mln zł, a więc była znacznie niższa, niż łączne zadłużenie (2322 mln zł). W Międzyzdrojach w roku 2017 nie było w ogóle nadwyżki operacyjnej. Jedynie w Policach, Kołobrzegu, Stepnicy, Suchaniu, Dębnie i Gryficach nadwyżka była większa od zadłużenia.



Ryc. 3.29. Zadłużenie budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich w województwie zachodniopomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.4.3. Bilans gospodarki przestrzennej

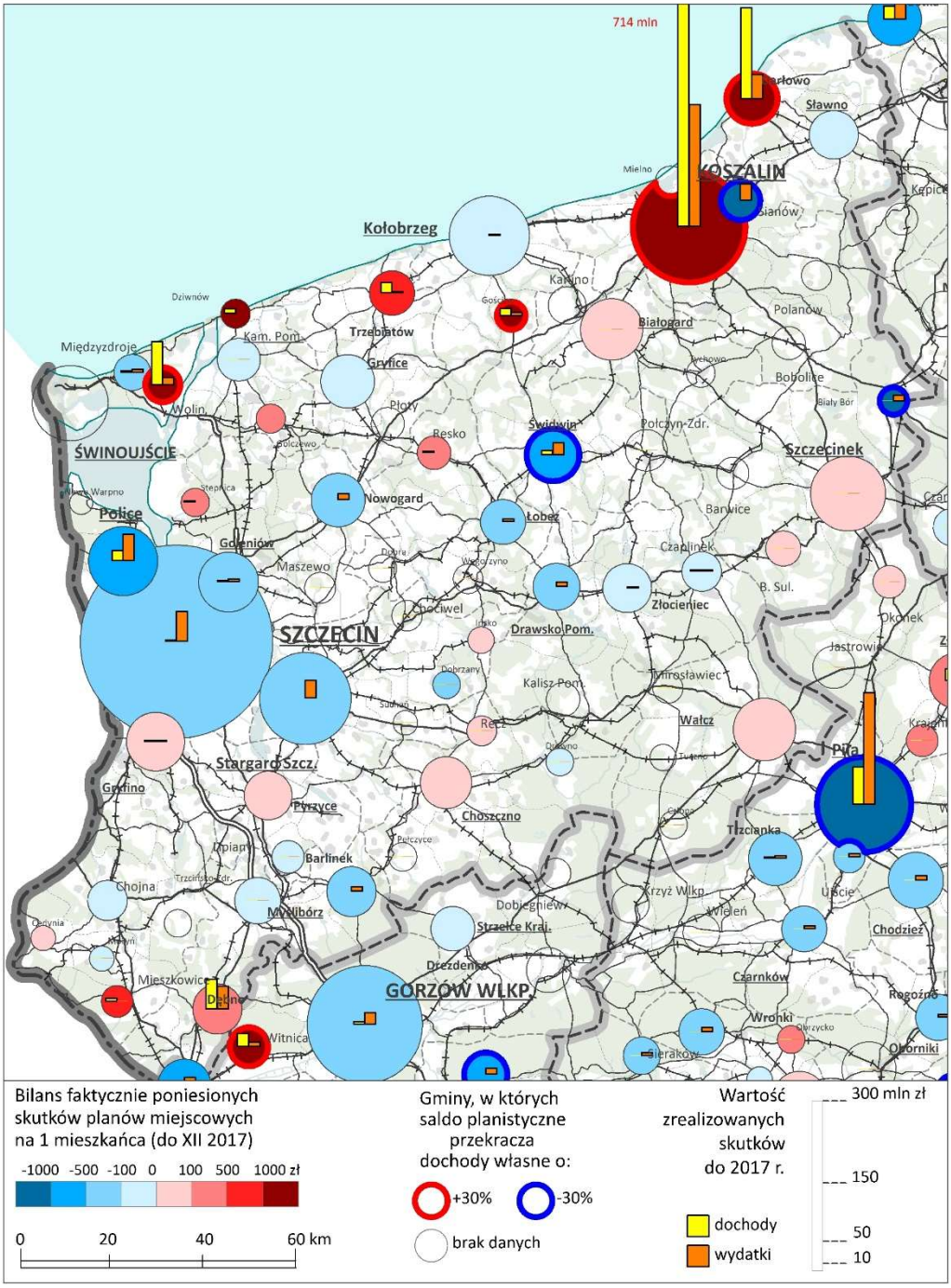
Od kilku lat dostępne są dane dotyczące prognoz skutków uchwalenia planów miejscowych w gminach. Na ich (między innymi) podstawie sporządzane są coroczne raporty o sytuacji planistycznej w gminach w całym kraju (ostatnio Śleszyński i in. 2019). Dzięki danym rozpoznano już nieźle sytuację w zakresie dochodów i wydatków samorządów, związanych z planowaniem przestrzennym. Po stronie dochodów są to przede wszystkim dane o wpływach z opłaty planistycznej, wzrostu podatku od nieruchomości oraz podatku od czynności cywilno-prawnych. Natomiast po stronie wydatków jest to przede wszystkim budowa i utrzymanie infrastruktury, w tym wykup gruntów pod drogi i inne

inwestycje, do których zobowiązana jest gmina w ramach realizacji zadań własnych. Z danych pozyskiwanych corocznie przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, GUS oraz opracowań Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wiemy przede wszystkim, że gospodarka przestrzenna samorządów jest niezbilansowana, a w niektórych przypadkach grozi nawet bankructwem gmin. Równocześnie wiadomo również, że istnieje pewna, niestety znacznie mniejsza grupa samorządów, która jest w stanie uchwalać plany miejscowe nie tylko racjonalnie, ale nawet z solidnym zyskiem.

W województwie zachodniopomorskim sytuacja pod powyższymi względami jest bardzo zróżnicowana (ryc. 3.30). Da się wyróżnić wyraźną grupę samorządów prowadzących niezrównoważoną politykę przestrzenną, jak też gminy zachowujące się racjonalnie. Listę samorządów o największym ujemnym saldzie gospodarki przestrzennej otwiera Szczecin, w którym do końca 2017 r. przekroczyło 40 mln zł. Wartości ujemnego salda przekraczającego 10 mln zł stwierdzono także w Stargardzie, Sianowie, Policach i Świdwinie. W przeliczeniu na jednego mieszkańca, największe ujemne salda wystąpiły w Sianowie (1774 zł) i Bornym Sulinowie (1642 zł).

Na drugim, pozytywnym biegunie znalazły się samorządy z wysokim dodatnim saldem zrealizowanych skutków planów miejscowych. Był to zwłaszcza Koszalin (531 mln zł), Darłowo (100 mln), Wolin (52 mln), Trzebiatów (14 mln) i Dębno (10 mln). W przeliczeniu na mieszkańca najwyższe dodatnie saldo wystąpiło w Darłowie (7154 zł), Koszalinie (4929 zł) i Wolinie (4331 zł).

Powyższe dane wskazują na konieczność głębszej analizy przyczyn tak wielkich różnic w realizacji skutków planów miejscowych, gdyż nie da się ich wyjaśnić ani położeniem geograficznym, ani miejscem w hierarchii administracyjno-osadniczej. Szczególnie niepokoi ujemny bilans w większych ośrodkach. Gospodarka przestrzenna powinna przynosić bowiem zyski samorządom, związane choćby z podnoszeniem wartości nieruchomości gruntowych wskutek zmian przeznaczenia gruntów (w tym odrolnień) i sprzedaży tych nieruchomości przez samorząd z zyskiem na rynku komercyjnym. W krajach zachodnich jest to nieraz podstawowy przychód samorządów na szybko urbanizujących się obszarach. To, że w Polsce tak się nie dzieje, wymaga zapewne zmian ustawowych, o co zresztą od lat apelują środowiska eksperckie, w tym zwłaszcza ekonomiści powiązani z urbanistyką.



Ryc. 3.30. Bilans planowania przestrzennego w gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa zachodniopomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

4. SYNTETYCZNE MIARY ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTWA

4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji

4.1.1. Istota dywersyfikacji gospodarczej i metoda pomiaru (wskaźnik Amemiya)

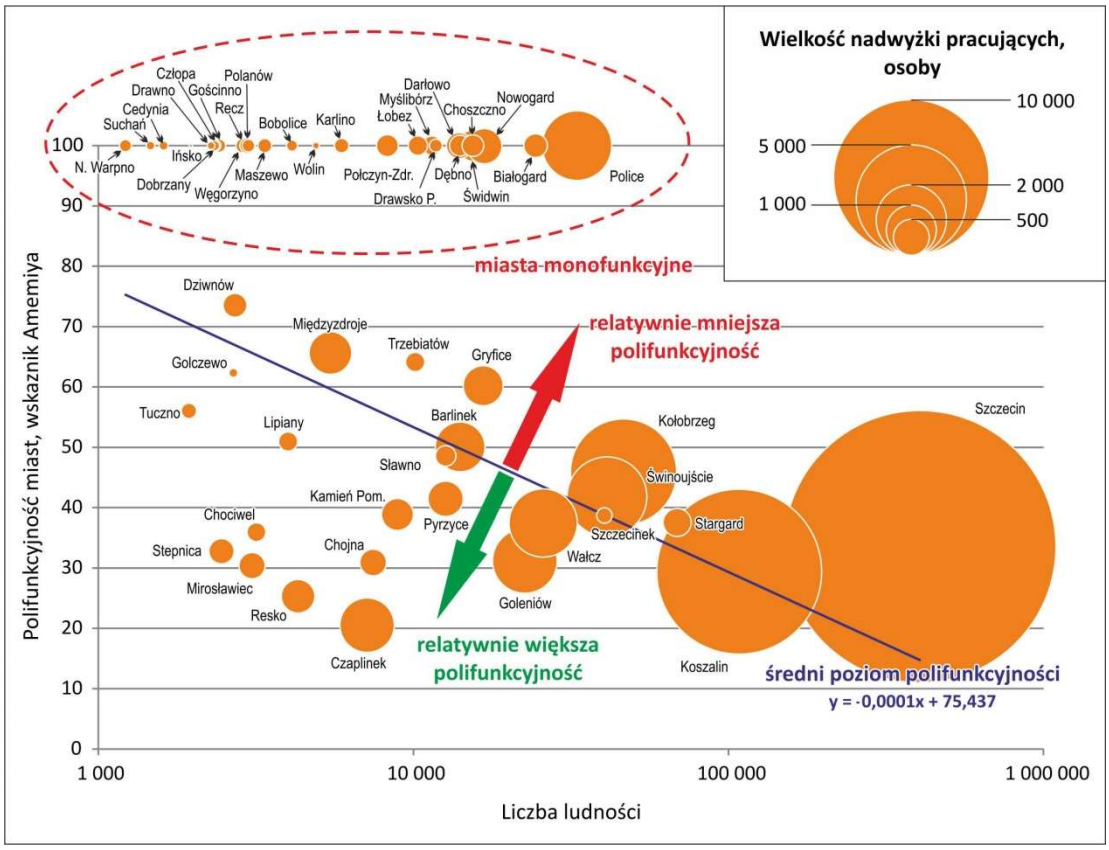
Z punktu widzenia miast ważnym elementem świadczącym o ich właściwym rozwoju jest wielkość bazy ekonomicznej oraz jej dywersyfikacja. Stopień zróżnicowania (polifunkcyjności) wskazuje na poziom uniezależnienia się miasta od poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej. Jest to szczególnie istotne w przypadku określania perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego ośrodków, gdyż dywersyfikacja gospodarcza zwiększa ich odporność na wahania koniunkturalne. Stąd też miasta monofukcyjne w długim okresie trwania cechują się często skokowymi okresami wzrostu i recesji. Okres koniunktury na wytwarzane w nich produkty lub usługi skutkuje np. dużą skalą inwestycji, napływem nowych mieszkańców itd. W czasie spadku zapotrzebowania na produkowane w nich dobra miasta takie szybko wpadają w stan recesji. Stąd też oprócz określania wielkości lokalnych gospodarek ważne jest zwrócenie uwagi na ich wewnętrzną strukturę.

Do określenia bazy ekonomicznej miast możemy posłużyć się wskaźnikiem wielkości nadwyżki pracujących. Natomiast wskaźnik E. C. Amemiya (1963) jest wyliczany na podstawie zróżnicowania wielkości tej nadwyżki w ramach poszczególnych rodzajów działalności. Przyjmuje on wartości w przedziale od 0 do 100, przy czym wynik 0 oznacza pełną dywersyfikację a 100 całkowite uzależnienie od jednego sektora działalności gospodarczej. Jednym ze sposobów oceny wielkości potencjału gospodarczego miast jest określenie rozmiaru ich bazy ekonomicznej. Koncepcja ta odnosi się do podziału ogółu funkcji gospodarczych miasta na dwie podstawowe kategorie. Do pierwszej grupy należą działalności, które bazują na zewnętrznych relacjach pomiędzy podmiotami rynku, natomiast w drugim przypadku powiązania te są domknięte w ramach danego miasta. Do określenia tych dwóch rodzajów funkcji są stosowane różne terminy. Pierwsza kategoria jest nazywana jako: miastotwórcza, podstawowa, pierwotna, eksportująca lub egzogeniczna. Natomiast w drugim przypadku stosowane są takie określenia jak: uzupełniająca, wtórna, lokalna oraz endogeniczna (Dziewoński 1967). Zgodnie z koncepcją bazy ekonomicznej uznaje się, że rozwój miast wynika przede wszystkim z popytu zewnętrznego czyli opierającego się na sektorze egzogenicznym. Dopiero w dalszej kolejności impulsy rozwojowe przenikają do sektora endogenicznego. Wynika to ze wzrostu popytu na dobra i usługi ze strony lokalnego rynku, dzięki tzw. efektom mnożnikowym. Wśród wskaźników stosowanych do przedstawienia wielkości bazy ekonomicznej wykorzystuje się wartość nadwyżki pracowników. Miara ta, poprzez obliczenie bezwzględnej liczby pracujących w sektorze egzogenicznym, pozwala na wskazanie roli danego miasta w gospodarce stanowiącej jego zewnętrzne otoczenie (Dziewoński i Jerczyński 1971, Jerczyński 1973).

Należy mieć na uwadze, że wskaźnik nadwyżki pracujących jest jednym z elementów określających miarę sukcesu gospodarki danego miasta i nie wyczerpuje całości pomiaru poziomu rozwoju lokalnego (Sokołowski 2008). Wynika to przede wszystkim z konstrukcji wskaźnika, który jest miarą względną, odnoszącą stopień rozwoju danego miasta do średniego poziomu w układzie odniesienia, stanowiący najczęściej obszar całego kraju. Wyspecjalizowanie lokalnych gospodarek najczęściej różni się od ogólnej średniej, stąd też zapotrzebowanie na rynku pracy czy też poziom bezrobocia może wskazywać na odmienne potrzeby. Co więcej, nadwyżka pracujących w dużych zespołach miejskich jest naturalna, chociażby ze względu na wyższy stopień koncentracji podmiotów gospodarczych. Stąd też aby z wyliczonego wskaźnika należycie wyciągnąć wnioski, odnoszące się do poziomu rozwoju gospodarczego, należy dokonać analizy porównawczej pomiędzy ośrodkami należącymi do podobnej kategorii wielkościowej (Pownall 1953).

4.1.2. Interpretacja wyników dywersyfikacji dla województwa zachodniopomorskiego

Procesy koncentracji działalności gospodarczych w miastach znajdujących się na wyższych szczeblach hierarchii osadniczej skutkują zwiększającą się nadwyżką pracujących wraz ze wzrostem wielkości miast. Stąd też dla ułatwienia interpretacji wielkości nadwyżki i dywersyfikacji bazy ekonomicznej miast województwa zachodniopomorskiego dokonano analizy tych cech z uwzględnieniem wielkości miast województwa (ryc. 4.1). Ze względu na duże zróżnicowanie liczby ludności miast (ponad 400 tys. mieszkańców w Szczecinie i niewiele ponad 1200 osób w Nowym Warpnie) wielkość ta została przedstawiona na osi poziomej jako zmienna niezależna w skali logarytmicznej.



Ryc. 4.1. Baza ekonomiczna miast województw zachodniopomorskiego i jej dywersyfikacja w relacji do wielkości ośrodków. Źródło: opracowanie własne.

W przypadku zarówno wielkości bazy ekonomicznej jak i dywersyfikacji gospodarek miast województwa wyraźna jest zależność tych elementów z wielkością ośrodków. Wśród większych ośrodków miejskich niskim poziomem nadwyżki pracujących cechuje się tylko Szczecinek i Stargard, natomiast wyraźnie większa nadwyżka w stosunku do wielkości miasta dotyczy Kołobrzegu. W przypadku średniej wielkości miast zdecydowanie in plus w tym zakresie wypadają Goleniów, Wałcz i Police, natomiast wśród małych miast Czaplinek i Międzyzdroje.

Analizując poziom specjalizacji miast widoczny jest spadek wartości wskaźnika Amemiya, wraz z wielkością ośrodków, co świadczy o wzroście dywersyfikacji bazy ekonomicznej w grupie większych miast. Dla określenia poziomu odniesienia dla specjalizacji gospodarczej miast w województwie wyznaczono funkcję regresji liniowej, która określa jaki jest średni poziom zróżnicowania gospodarczego miast w odniesieniu do ich wielkości. Miasta znajdujące się powyżej tej osi charakteryzuje niższy poziom dywersyfikacji gospodarczej niż oczekiwany przeciętny wynik. Odwrotnie natomiast w przypadku miast znajdujących się poniżej linii regresji. Największe

zróżnicowanie, co zresztą jest naturalne, dotyczy miast małych. Wśród tych miast odnotowujemy najwięcej ośrodków monofunkcyjnych. W ich przypadku wartość wskaźnika specjalizacji wynosi 100, co oznacza, że całość nadwyżki pracujących dotyczy tylko jednej grupy działalności gospodarczej. W tej kategorii wielkości miast na drugim biegunie znajdują się ośrodki o dużej dywersyfikacji czyli Czaplinek, Resko, Mirosławiec czy Stepnica. Wśród większych ośrodków miejskich pełną monofunkcyjnością charakteryzują się Police natomiast najbardziej zdywersyfikowane gospodarczo jest miasto Goleniów.

Aż 65% nadwyżki pracujących województwa zachodniopomorskiego znajduje się w dwóch największych ośrodkach miejskich: Szczecin (48%) oraz Koszalin (17%). W obu przypadkach największe nadwyżki są w usługach nierynkowych (odpowiednio 30 881 osób i 11 267 osób). Czwarte pod względem wielkości miasto województwa – Kołobrzeg charakteryzuje trzecia największa nadwyżka, która jest prawie siedem razy mniejsza niż w Szczecinie. Wynosi ona 4 625 osób, co stanowi 7% nadwyżki całego województwa. Trzecie miasto województwa, pod względem liczby mieszkańców Stargard ma z kolei bardzo niewielką nadwyżkę pracujących bo wynosi ona zaledwie 299 osób, co daje mu 17 pozycję w zestawieniu i stanowi niecałe 0,5% całej nadwyżki województwa. Sektor przemysłowy jest silny w Policach (nadwyżka 1 960 osób) oraz Goleniowie (1 033 osoby). Miasta te mają odpowiednio 25% i 13% całej nadwyżki w przemyśle województwa zachodniopomorskiego, przy czym dla miasta Police jest to jedyny sektor, w którym pojawia się nadwyżka. W województwie zachodniopomorskim aż 14 miast (21% wszystkich) nie posiada żadnej nadwyżki pracujących. Wśród tych miast znajdują się także względnie większe ośrodki miejskie takie jak Gryfino (11 pod względem liczby mieszkańców województwa) czy Złocieniec (odpowiednio pozycja 18) (tabela 4.1).

Tabela 4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji (wskaźnik Amemiya).

Miasto	Nadwyżka pracujących wg sekcji PKD*					Nadwyżka pracujących	Zróżnicowanie struktury - wskaznik Amemiya
	D1 (A)	D2 (B-F)	D3 (G-J)	D4 (KL)	D5 (M-S)	ogółem	
Szczecin	0	0	11 115	1 862	17 904	30 881	34
Koszalin	0	720	3 693	471	6 383	11 267	29
Kołobrzeg	0	0	3 225	93	1 306	4 625	46
Świnoujście	0	0	1 689	50	848	2 586	42
Police	0	1 960	0	0	0	1 960	100
Wałcz	0	287	344	0	1 255	1 886	37
Goleniów	0	1 033	305	0	347	1 685	31
Czaplinek	0	439	185	26	533	1 183	21
Barlinek	0	741	47	25	170	983	50
Międzyzdroje	0	0	597	0	118	714	66
Gryfice	0	0	124	0	503	626	60
Pyrzyce	0	307	0	3	173	483	41
Nowogard	0	479	0	0	0	480	100
Resko	0	209	54	0	171	434	25
Kamień Pomorski	0	0	225	0	167	391	39
Świdwin	0	0	0	0	389	389	100
Stargard	0	156	0	0	144	299	38
Chojna	0	16	131	0	122	268	31
Mirosławiec	0	62	42	0	155	259	30
Darłowo	0	0	252	0	0	252	100
Stepnica	0	148	39	0	50	238	33
Dziwnów	0	0	185	0	25	211	74
Białogard	0	208	0	0	0	208	100

Połczyn-Zdrój	0	0	0	0	177	177	100
Choszczno	0	0	0	0	174	174	100
Dębno	0	161	0	0	0	161	100
Sławno	0	13	115	0	26	155	49
Łobez	0	136	0	0	0	136	100
Myślibórz	0	133	0	0	0	133	100
Trzebiatów	0	0	23	0	110	133	64
Lipiany	0	96	0	0	35	131	51
Chociwel	0	75	5	0	46	127	36
Recz	0	0	0	0	85	85	100
Szczecinek	0	36	0	0	48	84	39
Tuczno	0	10	7	0	64	81	56
Węgorzyno	0	75	0	0	0	75	100
Karlino	0	72	0	0	0	72	100
Maszewo	0	67	0	0	0	67	100
Gościno	0	0	58	0	0	58	100
Drawsko Pomorskie	0	0	0	0	56	56	100
Polanów	0	53	0	0	0	53	100
Nowe Warpno	0	48	0	0	0	48	100
Bobolice	0	39	0	0	0	39	100
Człopa	0	0	0	0	36	36	100
Dobrzany	0	33	0	0	0	33	100
Cedynia	0	0	25	0	0	25	100
Golczewo	0	0	19	0	4	23	62
Suchań	0	22	0	0	0	22	100
Drawno	0	0	0	0	17	17	100
Wolin	0	0	13	0	0	13	100
Ińsko	0	2	0	0	0	2	100
Tychowo	0	0	0	0	0	0	-
Pełczyce	0	0	0	0	0	0	-
Kalisz Pomorski	0	0	0	0	0	0	-
Złocieniec	0	0	0	0	0	0	-
Płoty	0	0	0	0	0	0	-
Gryfino	0	0	0	0	0	0	-
Mieszkowice	0	0	0	0	0	0	-
Moryń	0	0	0	0	0	0	-
Trzcińsko-Zdrój	0	0	0	0	0	0	-
Sianów	0	0	0	0	0	0	-
Barwice	0	0	0	0	0	0	-
Biały Bór	0	0	0	0	0	0	-
Borne Sulinowo	0	0	0	0	0	0	-
Dobra	0	0	0	0	0	0	-

* D1: A – Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo. D2: B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo. D3: G – Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle; H – Transport i gospodarka magazynowa; I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; J – Informacja i komunikacja. D4: K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości. D5: M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca; O – Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P – Edukacja; Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna; R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją; S – Pozostała działalność usługowa.

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Syntetyczny wskaźnik stanu rozwoju społeczno-gospodarczego

4.2.1. Metodologia

W powszechnym stosowaniu słowa „rozwój' używa się do określenia pozytywnych zmian jakościowych, rzadziej ilościowych. Bliskoznacznie używa się takich pojęć, jak postęp, progres, rozkwit, ożywienie, doskonalenie, a także wzrost (przyrost, zwiększenie, nasilenie), rozbudowa, dynamizacja oraz ekspansja i podobnych w odniesieniu do np. biegu wydarzeń, procesu, ewolucji, kolejności, zasięgu oddziaływania, itp. Istnieje też wiele sposobów, pozwalających na ocenę stopnia rozwoju. W niniejszym opracowaniu zdecydowano się na wykorzystanie metodologii zastosowanej w delimitacji obszarów problemowych w 2016 r. (Śleszyński i in. 2017). Analiza ma zatem walor porównywalności, gdyż ten sam sposób postępowania wykorzystany został w delimitacjach na użytek *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016).

Szczegółowe wskaźniki przedstawiono w tabeli 4.2. Pokrywają się one niemal całkowicie z listą 58 wskaźników, wykorzystanych w poprzednim rozdziale. Wykorzystano 7 wskaźników społecznych i 7 wskaźników ekonomicznych.

Tabela 4.2. Wskaźniki wykorzystane do wyznaczenia syntetycznego poziomu rozwoju.

Ogólna nazwa wskaźnika	Sym-bol	Szczegółowa nazwa wskaźnika	Aktuali-zacja	Źródło danych	Uwagi
Starość demograficzna	S1	udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+)	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych)
Saldo migracji	S2	saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców	2008-2017	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie emigracji dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych, a imigracji – gmin podmiejskich i niektórych atrakcyjnych miast, m.in. Warszawy)
Wykształcenie ludności	S3	udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym	2011	GUS (NSP 2002+2011)	Wskaźnik bazuje na danych ze spisów powszechnych. Konieczne jest podjęcie starań, aby w kolejnym spisie uniknąć problemu braku możliwości dezagregacji do poziomu gmin
Poziom edukacji szkolnej	S4	średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych	średnia 2015-2017	CKE	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego (od 2002 r.) i jest osiągalny poprzez CKE
Ubóstwo dochodowe	S5	udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla pewnego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS)
Aktywność społeczna	S6	najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych	2005-2017	PKW	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Państwowa Komisja Wyborcza/Krajowe Biuro Wyborcze)
Dostępność do usług	S7	syntetyczny wskaźnik do-stępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu (Śleszyński 2016, Geographia	2017	IGiPZ PAN	Metodologia jest dobrze rozwinięta (IGiPZ PAN) i istnieje możliwość permanentnego obliczania wskaźnika

		Polonica)*			
Ogólny poziom rozwoju ekonomicznego	E1	Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca (w stosunku do średniej krajowej)	2016	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS). Istnieją jednak liczne przekłamania z punktu widzenia planowania rozwoju, związane z identyfikacją zakładów według głównej siedziby (metoda przedsiębiorstwa)
Zaawansowana przedsiębiorczość	E2	Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS). Nieznana jest skala przeszacowań, związana z zawieszeniem działalności i niezgłoszeniem tego w GUS. Alternatywne byłoby korzystanie z danych urzędów skarbowych lub ZUS.
Zamożność samorządów	E3	Dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS)
Zamożność mieszkańców i ich inwestycje	E4	Powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca	2015-2017	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS)
Stopa bezrobocia	E5	Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS)
Dostępność przestrzenna	E6	Wskaźnik towarowej dostępności potencjałowej (Komornicki i in. 2010, Rosik 2014, Prace Geograficzne)**	2017	IGiPZ PAN	Metodologia jest dobrze rozwinięta (IGiPZ PAN) i istnieje możliwość permanentnego obliczania wskaźnika
Urbanizacja	E7	Udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych	2015	GUS (BDL/GUGiK)	Wskaźnik istnieje dla kilkuletniego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS)

* Konstrukcja wskaźnika jest następująca (Śleszyński 2016). Najpierw wyznacza się metodą izochronową najkrótszy czas dojazdu do ośrodków różnego rzędu, tj. powiatowych, subregionalnych i wojewódzkich. Następnie te trzy odległości czasowe są ważone udziałem ludności w poszczególnych ośrodkach osadniczych według wzoru (W_l):

$W_l = 0{,}37t_w + 0{,}25t_s + 0{,}38t_p$, gdzie:

t_w – uśredniony czas dojazdu z danej gminy do centrum miasta wojewódzkiego,

t_s – uśredniony czas dojazdu z danej gminy do centrum miasta subregionalnego,

t_p – uśredniony czas dojazdu z danej gminy do centrum miasta powiatowego.

** Wskaźnik (opracowany przez zespół Komornickiego i in. 2010, a następnie znacznie rozwinięty przez Rosika, 2014 oraz w innych opracowaniach ewaluacyjnych IGiPZ PAN) stanowi syntetyczną miarę jakościową wzajemnej potencjalnej dostępności czasowej najważniejszych krajowych ośrodków osadniczych oraz węzłów transportowych (wewnętrznych i granicznych) uwzględniającą wszystkie podstawowe rodzaje transportu (w proporcji do ich udziału w pracy przewozowej) oraz ważoną poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Wskaźnik WMDT jest miarą dostępności potencjałowej w układzie multimodalnym przy uwzględnieniu znaczenia/atrakcyjności jednostek przestrzennych, a także czasów podróży między jednostkami różnymi gałęziami transportu (tj. transportem drogowym, transportem kolejowym, lotniczymi i wodnym-śródlądowym). Szczegółowy opis zweryfikowanej metodologii szacowania Wskaźnika Międzygałęziowej Dostępności Transportowej zawarto w raporcie pt. Zweryfikowana metodologia szacowania Wskaźnika Międzygałęziowej Dostępności Transportowej (raport jest dostępny na stronie MIR https://www.ewaluacja.gov.pl/).

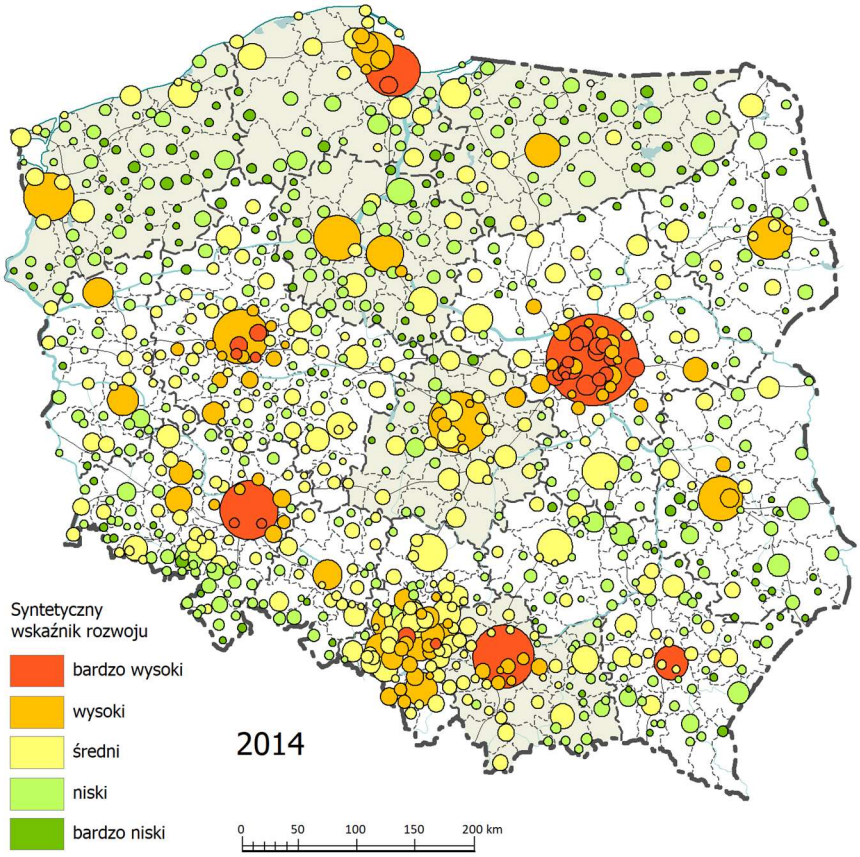
Źródło: opracowanie własne.

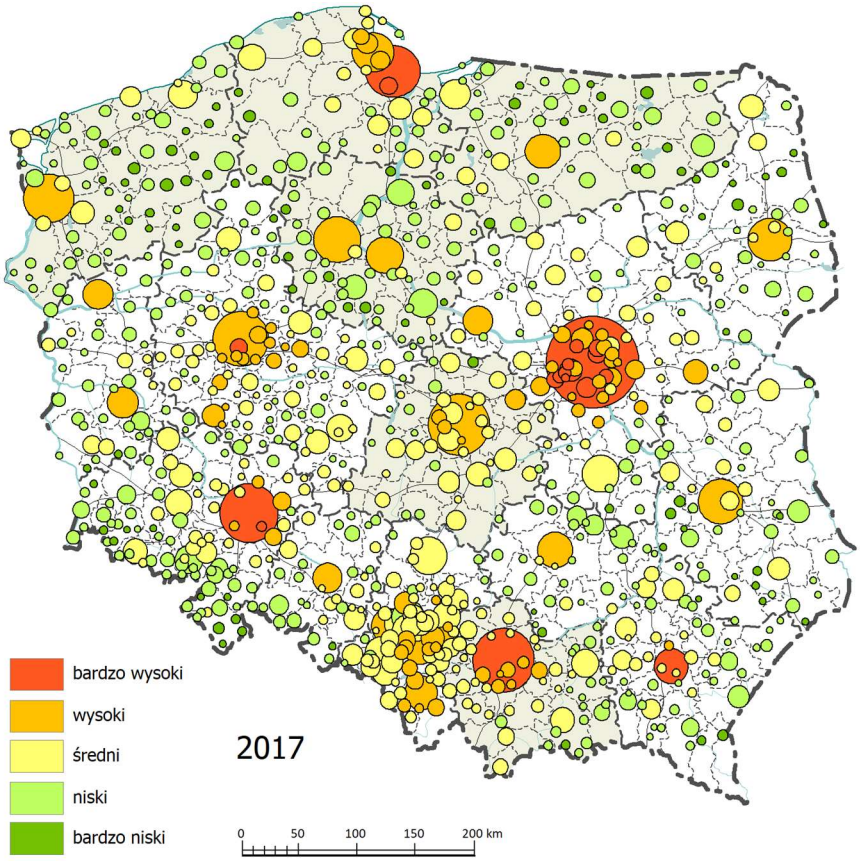
Dalszy tok postępowania był taki sam, jak w przypadku wspominanego opracowania (Śleszyński i in. 2017). Wszystkie wskaźniki poddano standaryzacji. Następnie każdej zestandaryzowanej wartości wskaźnika przyznano rangę w zakresie od 1 do 10, według podziału na 10 równolicznych grup analizowanych jednostek terytorialnych (na 923 miasta było to 92 x 10). Pierwszy decyl, czyli pierwsze 10% miast o najniższych wartościach wskaźnika uzyskało rangę 1, kolejne 10% – rangę 2 itd. Dane te następnie zsumowano dla każdego miasta dla 14 wskaźników w każdej grupie, otrzymując wskaźnik syntetyczny. W ten sposób wskaźnik mógł przybrać wartość od 14 do 140. Uzyskaną wartość przekształcono tak, aby wskaźnik zawierał się od 1 do 100 w celu łatwiejszej interpretacji.

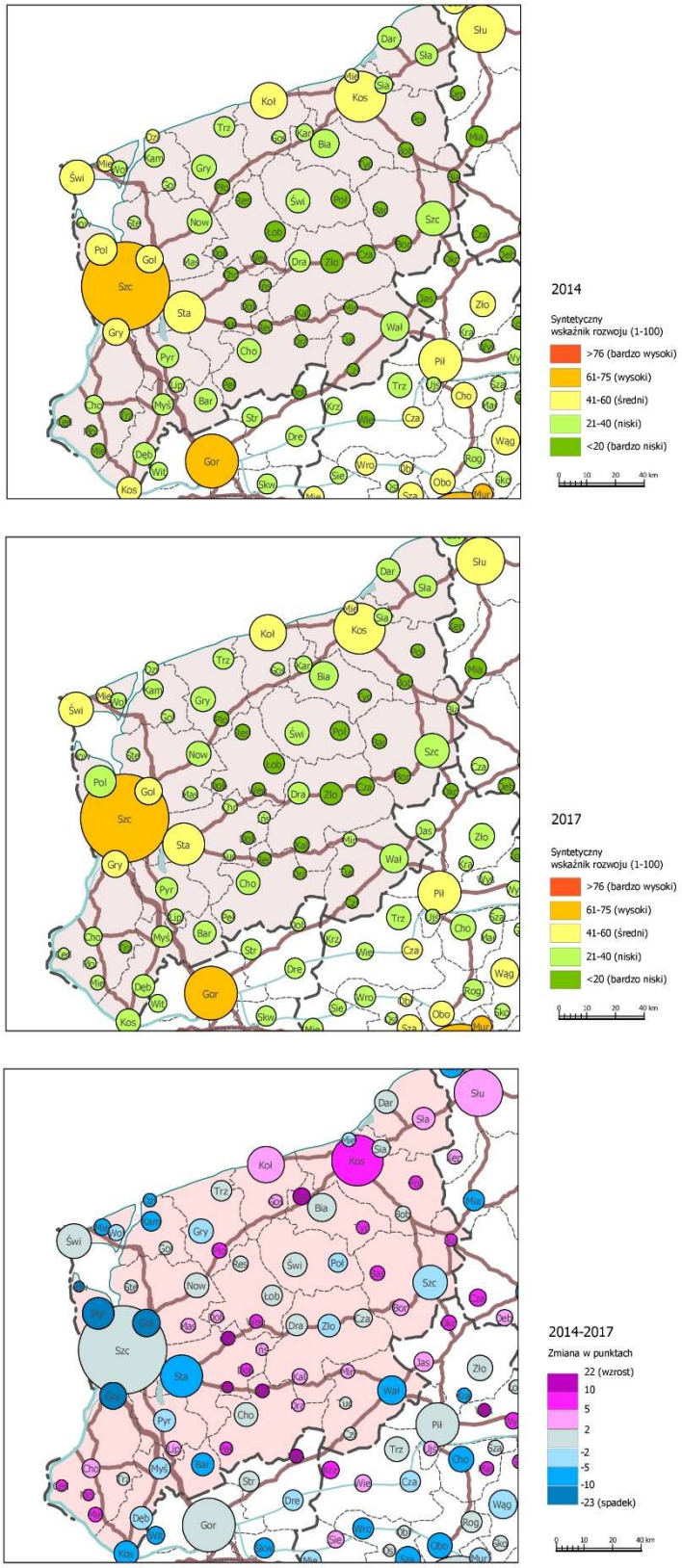
Ostatnim etapem było ustalenie wartości progowych, poniżej których jednostka terytorialna była włączana do poszczególnych kategorii. Ustalono następujące przedziały: 1-20 – poziom bardzo niski, 21-40 – poziom niski, 41-60 – poziom średni, 61-75 – poziom wysoki, 76-100 – poziom bardzo wysoki.

4.2.2. Wyniki i interpretacja

Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 4.2 oraz w tabeli 4.3. Województwo zachodniopomorskie na tle kraju charakteryzuje się niekorzystną sytuacją. Jedynym miastem w województwie, w którym stwierdzono wysoki poziom rozwoju jest Szczecin. Średni poziom rozwoju występuje w 8 miastach (Koszalin, Kołobrzeg, Świnoujście, Mielno, Goleniów, Międzyzdroje, Gryfino, Stargard). Pozostałe miasta, czyli zdecydowana większość została sklasyfikowana jako miasta o niskim lub bardzo niskim poziomie rozwoju, wśród których najniższą ocenę otrzymały Połczyn-Zdrój, Dobra i Tuczno.


Syntetyczny
wskaźnik rozwoju
bardzo wysoki
wysoki
średni
niski
bardzo niski
2014
0
50
100
150
200 km


bardzo wysoki
wysoki
średni
niski
bardzo niski
2017
0
50
100
150
200 km



Ryc. 4.2. Zróżnicowanie przestrzenne syntetycznego wskaźnika rozwoju w miastach Polski w 2014 i 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych danych (w tym GUS) według metodologii P. Śleszyńskiego i in. (2017).

25 miast straciło swoją pozycję. W stosunku do delimitacji z 2014 r. najwięcej straciło Nowe Warpno (19 punktów) oraz Police (12), Gryfino (11) i Goleniów (11), czyli miasta wchodzące w skład aglomeracji szczecińskiej. Zyskało natomiast 36 miast, najwięcej Suchań, Chociwel, Recz i Karlino (10-11 punktów). 5 miast (Szczecin, Darłowo, Białogard, Człopa i Trzcińsko-Zdrój) nie zmieniło swojej pozycji.

Tabela 4.3. Wyniki delimitacji wskaźnika rozwoju miast w województwie zachodniopomorskim.

Wartość wskaźnika			Rozwój		Miasto	Typ	Liczba mieszk. (tys.)
2017	2014	zmiana	2017	2014			
69	69	0	wysoki	wysoki	Szczecin	2b	403,9
58	53	5	średni	średni	Koszalin	3	107,7
57	54	3	średni	średni	Kołobrzeg	4b	46,6
52	54	-2	średni	średni	Świnoujście*	3	41,0
48	51	-3	średni	średni	Mielno	5c	3,0
46	57	-11	średni	średni	Goleniów	4a	22,6
45	52	-7	średni	średni	Międzyzdroje	5c	5,4
44	55	-11	średni	średni	Gryfino	4a	21,4
43	51	-8	średni	średni	Stargard*	3	68,2
40	48	-8	niski	średni	Dziwnów	5c	2,7
39	51	-12	niski	średni	Police	4a	33,0
36	34	2	niski	niski	Gościno	5c	2,4
35	35	0	niski	niski	Darłowo	5b	13,9
34	33	1	niski	niski	Sianów	5c	6,7
33	36	-3	niski	niski	Szczecinek	4b	40,3
33	32	1	niski	niski	Trzebiatów	5b	10,0
32	38	-6	niski	niski	Kamień Pomorski	4b	8,9
32	39	-7	niski	niski	Wałcz	4b	25,5
32	28	4	niski	niski	Chojna	5c	7,4
32	22	10	niski	niski	Karlino	5c	6,0
32	28	4	niski	niski	Maszewo	5c	3,3
32	31	1	niski	niski	Stepnica*	5c	2,5
31	36	-5	niski	niski	Myślibórz	4b	11,3
31	27	4	niski	niski	Sławno	4b	12,6
31	35	-4	niski	niski	Wolin	5c	4,8
29	29	0	niski	niski	Białogard	4b	24,4
29	32	-3	niski	niski	Gryfice	4b	16,6
29	32	-3	niski	niski	Pyrzyce	4b	12,7
29	28	1	niski	niski	Nowogard	5b	16,8
29	18	11	niski	bardzo niski	Suchań	5c	1,5
28	32	-4	niski	niski	Dębno	5b	13,9
28	20	8	niski	bardzo niski	Biały Bór	5c	2,2
27	28	-1	niski	niski	Świdwin	4b	15,7
27	20	7	niski	bardzo niski	Cedynia	5c	1,6
26	15	11	niski	bardzo niski	Chociwel	5c	3,2

26	25	1	niski	niski	Golczewo	5c	2,7
25	27	-2	niski	niski	Choszczno	4b	15,4
25	24	1	niski	niski	Drawsko Pomorskie	4b	11,7
25	19	6	niski	bardzo niski	Moryń	5c	1,6
23	21	2	niski	niski	Lipiany	5c	4,0
23	20	3	niski	bardzo niski	Mirosławiec	5c	3,1
22	13	9	niski	bardzo niski	Mieszkowice	5c	3,7
21	40	-19	niski	niski	Nowe Warpno	5a	1,2
21	30	-9	niski	niski	Barlinek	5b	13,9
21	17	4	niski	bardzo niski	Ińsko	5c	2,0
21	14	7	niski	bardzo niski	Pełczyce	5c	2,6
20	16	4	bardzo niski	bardzo niski	Drawno	5c	2,3
20	18	2	bardzo niski	bardzo niski	Kalisz Pomorski	5c	4,4
19	18	1	bardzo niski	bardzo niski	Czaplinek	5c	7,2
19	10	9	bardzo niski	bardzo niski	Polanów	5c	2,9
18	18	0	bardzo niski	bardzo niski	Człopa	5c	2,3
18	13	5	bardzo niski	bardzo niski	Płoty	5c	4,0
17	10	7	bardzo niski	bardzo niski	Dobrzany	5c	2,3
17	17	0	bardzo niski	bardzo niski	Trzcińsko-Zdrój	5c	2,3
16	18	-2	bardzo niski	bardzo niski	Łobez	4b	10,3
16	8	8	bardzo niski	bardzo niski	Węgorzyno	5c	2,9
15	13	2	bardzo niski	bardzo niski	Borne Sulinowo	5c	5,0
15	4	11	bardzo niski	bardzo niski	Recz	5c	2,9
14	17	-3	bardzo niski	bardzo niski	Złocieniec	5b	13,1
14	6	8	bardzo niski	bardzo niski	Barwice	5c	3,7
14	7	7	bardzo niski	bardzo niski	Tychowo	5c	2,5
12	14	-2	bardzo niski	bardzo niski	Bobolice	5c	4,1
12	11	1	bardzo niski	bardzo niski	Resko	5c	4,3
10	12	-2	bardzo niski	bardzo niski	Tuczno	5c	1,9
7	4	3	bardzo niski	bardzo niski	Dobra	5c	2,4
7	10	-3	bardzo niski	bardzo niski	Połczyn-Zdrój	5c	8,2

* w dokumentach samorządowych funkcjonuje także jako część aglomeracji szczecińskiej.

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno-ekonomicznych

4.3.1. Metodologia

Jak wspomniano we wstępie, wykorzystano niemal te same wskaźniki, co w opracowaniu dla potrzeb SOR (Śleszyński 2017). Były to:

1. Zmiana rejestrowanej liczby ludności (2008-2017), w stosunku do średniej zmiany w miastach kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, pokazujący po części zmianę atrakcyjności osiedleńczej miasta, wywołanej m.in. spadkiem lub zbyt niskim wzrostem funkcji miejskich, decydujących o miejscach pracy, jakości życia, itp.

2. Prognoza liczby ludności GUS do 2030 r. w gminie. Jest to wskaźnik pośredni, długofalowy, obrazujący kumulację różnych czynników przyrostu naturalnego i salda migracji w dłuższym okresie.

Wskaźnik jest wprawdzie niedoszacowany z powodu oparcia się o stany uwzględniające jedynie administracyjny fakt zameldowań i wymeldowań, ale struktura przestrzenna zmian zostaje zachowana.

3. Zmiana liczby bezrobotnych (2007-2017), w stosunku do średniej zmiany w miastach kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, ale bardzo silnie skorelowany z funkcjami gospodarczymi, gdyż liczba miejsc pracy (*à rebours* do liczby bezrobotnych) jest bezpośrednio związana z rozwojem funkcji różnego typu.

4. Zmiana dochodów własnych w budżetach gmin (2007-2017), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, ale bardzo silnie skorelowany z funkcjami gospodarczymi, gdyż obrazuje kondycję gospodarczą przedsiębiorstw, dochody ludności (głównie z wynagrodzeń), podatki lokalne itp.

5. Zmiana liczby udzielonych noclegów (2007-2009-2012-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący szeroko rozumianej funkcji turystycznej. Co ciekawe, z punktu widzenia celów niniejszej analizy wskaźnik ten jest szczególnie interesujący nie ze względu na „typową" turystykę wypoczynkową, ale z powodu identyfikacji rozwoju funkcji egzogenicznych, polegających na większej wymianie (cyrkulacji) osób z powodów imprez masowych, podróży biznesowych, itp.

6. Zmiany liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2007-2017) w sektorach innowacyjnych (sekcje PKD: JKLMR[15]; zmiana w stosunku do oryginalnego wskaźnika – zrezygnowano z podmiotów gospodarczych ogółem), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący struktury gospodarczej, mający jednak ograniczenia ze względu na nieścisłości w ewidencji. W przyszłości korzystniejsze byłoby oparcie się na danych izb skarbowych.

7. Zmiany liczby siedzib największych spółek wg Listy 2000 Rzeczpospolitej (2011-2017), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący niezwykle ważnej funkcji miastotwórczej: decyzyjno-kontrolnej.

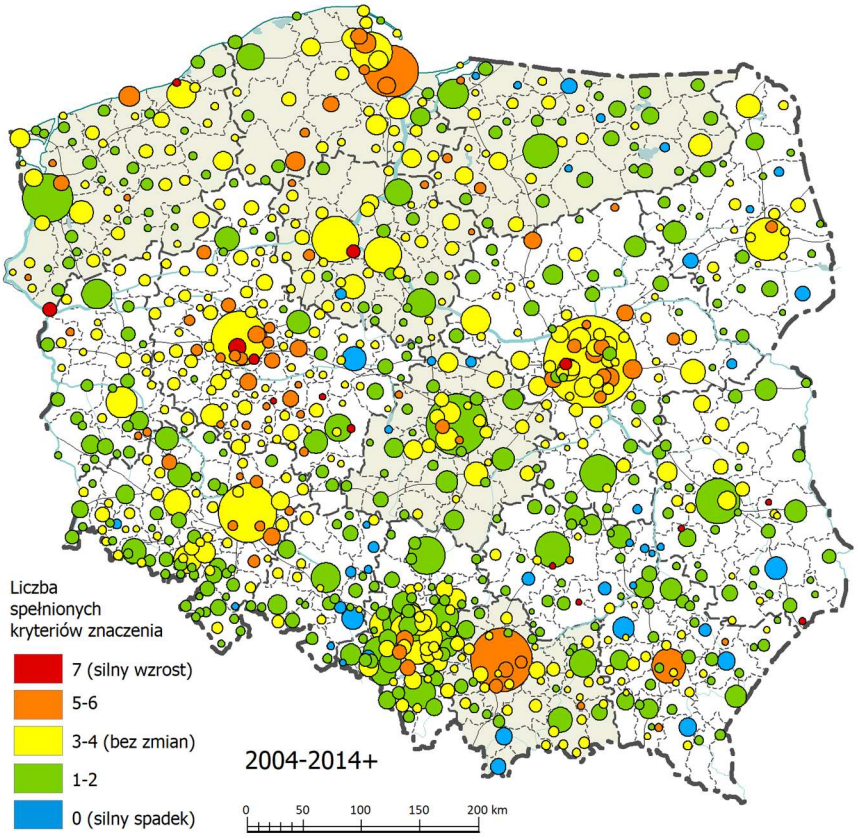
Dane wymienione w punktach 1 oraz 3-5 pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS, w punkcie 2 – z prognozy GUS (GUS 2016), a w punkcie 7 – z analiz wykonywanych w IGiPZ PAN.

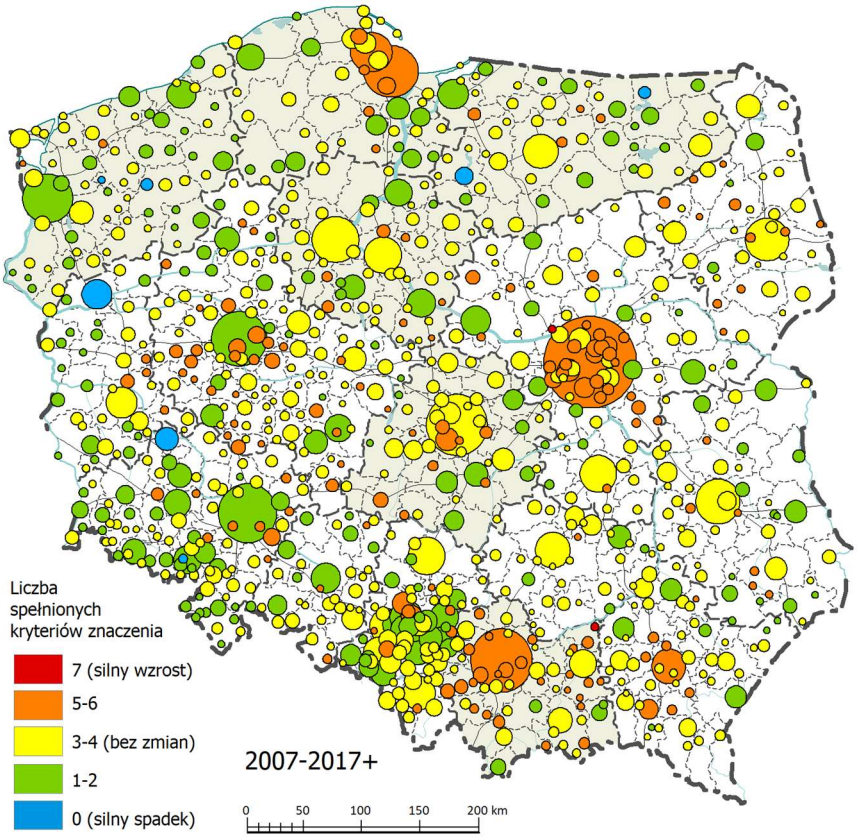
4.3.2. Wyniki i interpretacja

Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 4.3 oraz w tabeli 4.4. W stosunku do analizy z 2016 r.[16] dokonano jedynie „odwrócenia" sposobu identyfikacji wskaźnika, tj. „liczba spełnionych kryteriów" oznacza wzrost, a nie spadek koncentracji danej funkcji. Innymi słowy dokonano analizy stymulant, a nie destymulant (5 spełnionych kryteriów tracenia funkcji oznacza równocześnie wzrost 2, ponieważ analizowano 7 funkcji).

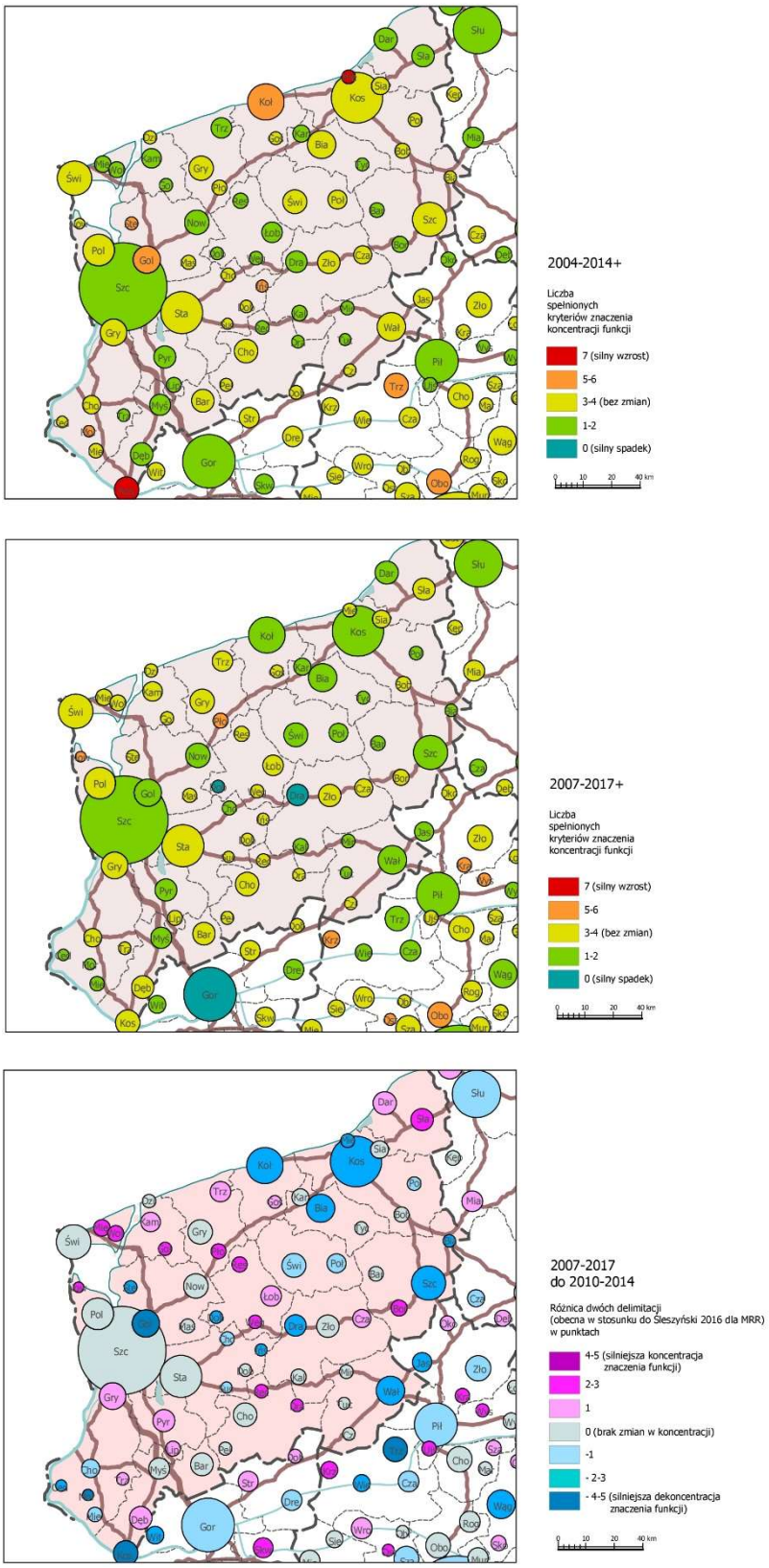
[15] Sekcje PKD: J – Informacja i komunikacja; Sekcja K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; Sekcja L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; Sekcja M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

[16] W oryginalnej metodologii, zastosowanej do delimitacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (Śleszyński 2017) przykładowo wynik spełniania warunku „7 na 7 kryteriów" oznaczał „najgorszą" w interpretacji sytuację. W niniejszym opracowaniu „odwrócenie" polegało na użyciu tych samych wskaźników nie jako destymulant, tylko jako stymulant, a zatem to nie „spadek", ale „wzrost" znaczenia funkcji był „spełnieniem kryterium". W ten sposób nie ma żadnych zmian statystyczno-matematycznych, ale niejako „odwróceniu o 180 stopni" ulega sposób identyfikacji wskaźnika.


Liczba
spełnionych
kryteriów znaczenia
7 (silny wzrost)
5-6
3-4 (bez zmian)
1-2
0 (silny spadek)
2004-2014+
0
50
100
150
200 km


Liczba
spełnionych
kryteriów znaczenia
7 (silny wzrost)
5-6
3-4 (bez zmian)
1-2
0 (silny spadek)
2007-2017+
0
50
100
150
200 km

.



Ryc. 4.3. Zróżnicowanie przestrzenne syntetycznego wskaźnika zmian koncentracji funkcji w dwóch okresach

Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych danych (w tym GUS) wg metodologii P. Śleszyński, 2017.

Tabela 4.4. Wyniki delimitacji wskaźnika zmian w koncentracji funkcji w województwie zachodniopomorskim.

Nazwa	Liczba mieszk. (tys.)	Typ	Liczba spełnionych kryteriów wzrostu znaczenia funkcji względem innych miast według okresów referencyjnych		
			2004-2014 (ranking z 2016 r. dla SOR)	2007-2017 (aktualny ranking 2019)	zmiana
Szczecin	403,9	2b	2	2	0
Stargard*	68,2	3	4	4	0
Świnoujście*	41,0	3	3	3	0
Koszalin	107,7	3	3	1	-2
Gryfino	21,4	4a	3	4	1
Police	33,0	4a	4	4	0
Goleniów	22,6	4a	6	2	-4
Sławno	12,6	4b	2	4	2
Choszczno	15,4	4b	3	3	0
Gryfice	16,6	4b	3	3	0
Kamień Pomorski	8,9	4b	2	3	1
Łobez	10,3	4b	2	3	1
Kołobrzeg	46,6	4b	5	2	-3
Pyrzyce	12,7	4b	1	2	1
Szczecinek	40,3	4b	4	2	-2
Świdwin	15,7	4b	3	2	-1
Białogard	24,4	4b	3	1	-2
Myślibórz	11,3	4b	1	1	0
Wałcz	25,5	4b	3	1	-2
Drawsko Pomorskie	11,7	4b	2	0	-2
Nowe Warpno	1,2	5a	3	5	2
Barlinek	13,9	5b	3	3	0
Dębno	13,9	5b	2	3	1
Trzebiatów	10,0	5b	2	3	1
Złocieniec	13,1	5b	3	3	0
Darłowo	13,9	5b	1	2	1
Nowogard	16,8	5b	2	2	0
Płoty	4,0	5c	3	5	2
Borne Sulinowo	5,0	5c	2	4	2
Czaplinek	7,2	5c	3	4	1
Drawno	2,3	5c	2	4	2
Gościno	2,4	5c	3	4	1
Maszewo	3,3	5c	4	4	0
Mielno	3,0	5c	7	4	-3
Międzyzdroje	5,4	5c	2	4	2
Recz	2,9	5c	2	4	2
Resko	4,3	5c	1	4	3
Sianów	6,7	5c	4	4	0
Węgorzyno	2,9	5c	2	4	2
Wolin	4,8	5c	2	4	2
Bobolice	4,1	5c	3	3	0
Chojna	7,4	5c	4	3	-1
Człopa	2,3	5c	3	3	0
Dobrzany	2,3	5c	3	3	0
Dziwnów	2,7	5c	3	3	0
Golczewo	2,7	5c	1	3	2
Ińsko	2,0	5c	5	3	-2
Lipiany	4,0	5c	2	3	1
Pełczyce	2,6	5c	3	3	0

Stepnica*	2,5	5c	6	3	-3
Suchań	1,5	5c	4	3	-1
Trzcińsko-Zdrój	2,3	5c	2	3	1
Barwice	3,7	5c	2	2	0
Chociwel	3,2	5c	3	2	-1
Kalisz Pomorski	4,4	5c	2	2	0
Karlino	6,0	5c	2	2	0
Mieszkowice	3,7	5c	3	2	-1
Mirosławiec	3,1	5c	2	2	0
Moryń	1,6	5c	6	2	-4
Polanów	2,9	5c	3	2	-1
Połczyn-Zdrój	8,2	5c	3	2	-1
Tuczno	1,9	5c	2	2	0
Tychowo	2,5	5c	2	2	0
Biały Bór	2,2	5c	4	1	-3
Cedynia	1,6	5c	4	1	-3
Dobra	2,4	5c	2	0	-2

* w dokumentach samorządowych funkcjonuje także jako część aglomeracji szczecińskiej.

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o interpretację, podkreślić względnie stabilną pozycję Szczecina, Stargardu i Świnoujścia. Spadła rola ważnych miast we wschodniej części województwa – Koszalina i Szczecinka. Analiza ta potwierdza wyniki analiz z rozdziału 3, w którym wiele wskaźników wskazywało na rosnącą polaryzację województwa.

4.4. Typologia rozwojowa miast województwa

4.4.1. Metodologia

Metodyka polegała na połączeniu wyników delimitacji w podrozdziałach 4.2 oraz 4.3. Miało to za zadanie skonfrontowanie dynamiki zmian ze stanem rozwoju społeczno-gospodarczego. Otrzymany zbiór wynikowy może być uznany za wyznaczenie miast zyskujących i tracących funkcje, w których równolegle obserwuje się szczególne nagromadzenie pozytywnych lub negatywnych cech rozwoju struktury społeczno-gospodarczej.

Mając tak zdefiniowane ogólne założenia, najpierw zaproponowano dwucechową typologię zawierającą 4 typy będące „skrzyżowaniem" poziomu zmian w koncentracji funkcji ze stanem rozwoju społeczno-gospodarczego:

a) utrata znaczenia funkcji, pogarszanie sytuacji społeczno-gospodarczej,

b) utrata znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej,

c) wzrost znaczenia funkcji, pogarszanie sytuacji społeczno-gospodarczej,

d) wzrost znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej;

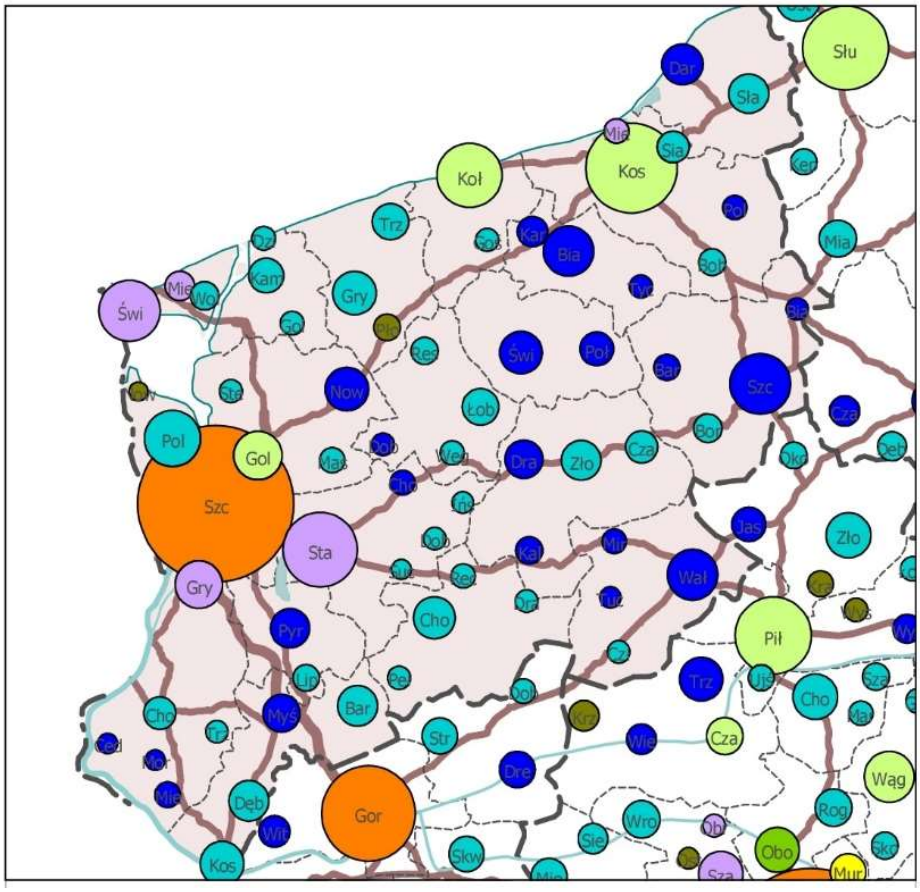
Zakłada się, że optymalna z punktu widzenia efektywnego zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego jest sytuacja opisana w pkt d), tj. „wzrost znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej". Częściowo (krótkotrwale) akceptowalna jest też sytuacja opisana w pkt b) „utrata funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej", gdyż sama poprawa w sensie dochodów ludności, liczby miejsc pracy, spadku bezrobocia, koniunktury, inwestycji, itd. może być krótkotrwała, związana np. z dopływem funduszy unijnych i w ten sposób nie będzie warunkiem wystarczającym dla osiągnięcia trwałego rozwoju w dłuższej perspektywie. Zapewnić to może tylko stabilne posiadanie przez dany ośrodek funkcji różnego typu, zwłaszcza w układzie heterogenicznym

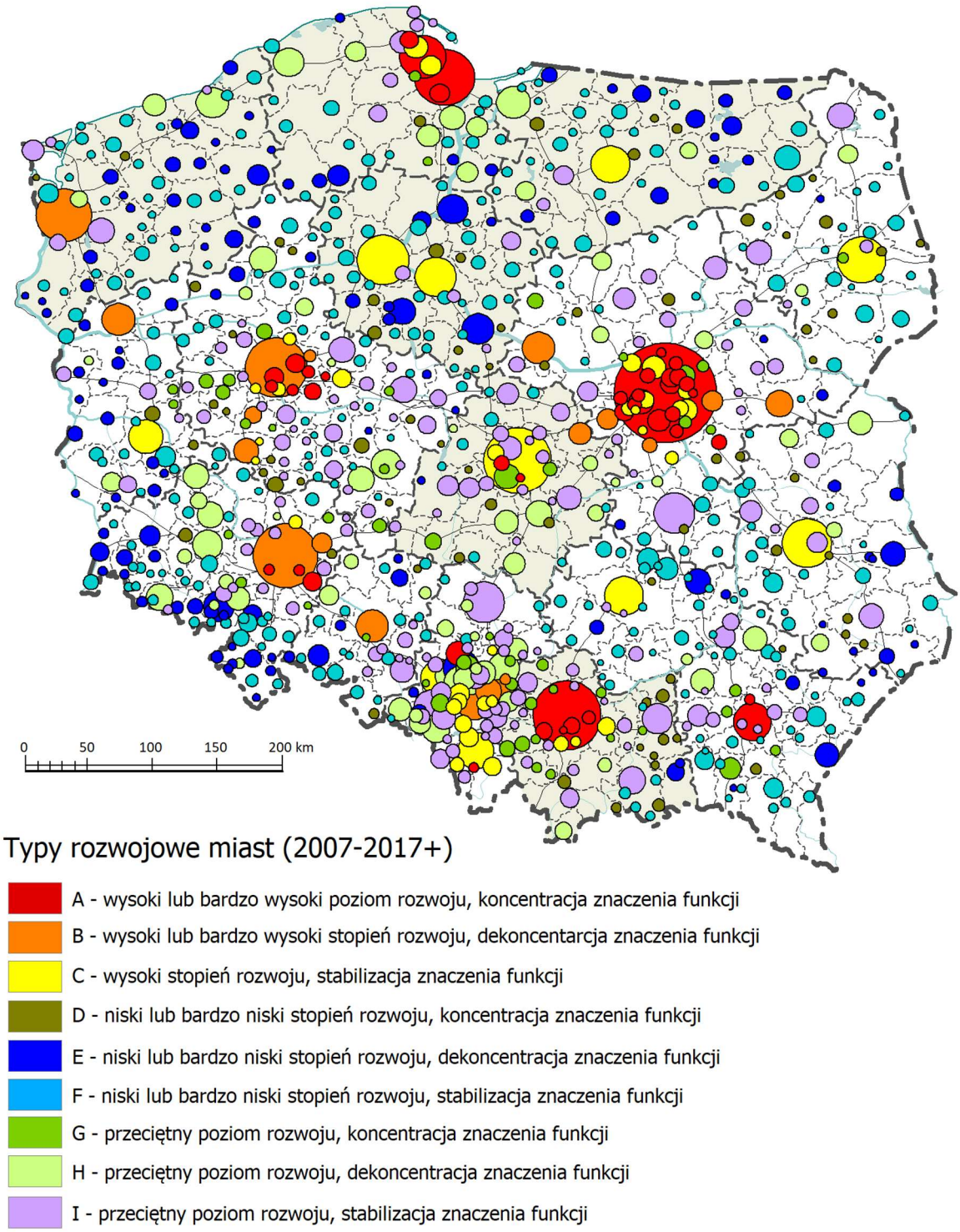
(zróżnicowanie funkcji). Pozostałe sytuacje są nieakceptowalne z punktu widzenia polityki rozwoju, w tym szczególnie złe są okoliczności, w których ośrodki zarówno tracą różne funkcje, jak też pogarszają swoją sytuację społeczno-gospodarczą.

Ze względu na specyfikę rozwojową i ujawniony problem polaryzacji społeczno-gospodarczej, zaproponowano też wyznaczenie miast wymagających szczególnego wsparcia. Wybrano ośrodki co najmniej powiatowe lub powyżej 10 tys., w których zaobserwowano szczególnie trwały problem tracenia potencjału rozwojowego (w obydwu rankingach tracenie co najmniej 5 funkcji oraz co najwyżej 50 pkt wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju).

4.4.2. Wyniki i interpretacja

Wyniki przedstawiono na mapie dla całego kraju w celach porównawczych na ryc. 4.4, a dla województwa w tabeli 4.5. Analizy pokazują, że na tle innych województw Polski, region zachodniopomorski charakteryzuje się tendencją do narastających dysproporcji. Na przykład nie było ani jednego miasta, w którym byłby wysoki poziom rozwoju, a równocześnie następowała koncentracja funkcji, dzięki którym ten wysoki poziom został zapewniony (typ rozwojowy A). Szczecin jest jedynym miastem reprezentującym wysoki poziom rozwoju, ale znajduje się w sytuacji dekoncentracji znaczenia funkcji (typ B). 8 miast jest na przeciętnym poziomie rozwoju, ale żadne z nich nie koncentruje znaczenia funkcji (typ H – Koszalin, Goleniów i Kołobrzeg; typ I – Stargard, Świnoujście, Gryfino, Mielno i Międzyzdroje). Jedynymi miastami koncentrującymi znaczenie są Nowe Warpno i Płoty, ale i tak są na niskim poziomie rozwoju. Miasta położone w peryferyjnej, czyli centralnej, południowej i wschodniej części województwa reprezentują najmniej korzystny typ E w mozaice z typem F.





Ryc. 4.4. Typologia rozwojowa miast (2007-2017+)

Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych danych (w tym GUS) wg metodologii P. Śleszyńskiego, 2017.

Tabela 4.5. Wyniki delimitacji typów rozwojowych miast w województwie zachodniopomorskim.

Nazwa	Liczba mieszk. (tys.)	Typ funkcjonalny miasta	Typ rozwojowy miasta (2007-2017+)
Szczecin	403,9	2b	B
Koszalin	107,7	3	H
Stargard*	68,2	3	I
Świnoujście*	41,0	3	I
Goleniów	22,6	4a	H
Gryfino	21,4	4a	I
Police	33,0	4a	F
Białogard	24,4	4b	E
Choszczno	15,4	4b	F
Drawsko Pomorskie	11,7	4b	E
Gryfice	16,6	4b	F
Kamień Pomorski	8,9	4b	F
Kołobrzeg	46,6	4b	H
Łobez	10,3	4b	F
Myślibórz	11,3	4b	E
Pyrzyce	12,7	4b	E
Sławno	12,6	4b	F
Szczecinek	40,3	4b	E
Świdwin	15,7	4b	E
Wałcz	25,5	4b	E
Nowe Warpno	1,2	5a	D
Barlinek	13,9	5b	F
Darłowo	13,9	5b	E
Dębno	13,9	5b	F
Nowogard	16,8	5b	E
Trzebiatów	10,0	5b	F
Złocieniec	13,1	5b	F
Barwice	3,7	5c	E
Biały Bór	2,2	5c	E
Bobolice	4,1	5c	F
Borne Sulinowo	5,0	5c	F
Cedynia	1,6	5c	E
Chociwel	3,2	5c	E
Chojna	7,4	5c	F
Czaplinek	7,2	5c	F
Człopa	2,3	5c	F
Dobra2	2,4	5c	E
Dobrzany	2,3	5c	F
Drawno	2,3	5c	F
Dziwnów	2,7	5c	F
Golczewo	2,7	5c	F

Gościno	2,4	5c	F
Ińsko	2,0	5c	F
Kalisz Pomorski	4,4	5c	E
Karlino	6,0	5c	E
Lipiany	4,0	5c	F
Maszewo	3,3	5c	F
Mielno	3,0	5c	I
Mieszkowice	3,7	5c	E
Międzyzdroje	5,4	5c	I
Mirosławiec	3,1	5c	E
Moryń	1,6	5c	E
Pełczyce	2,6	5c	F
Płoty	4,0	5c	D
Polanów	2,9	5c	E
Połczyn-Zdrój	8,2	5c	E
Recz	2,9	5c	F
Resko	4,3	5c	F
Sianów	6,7	5c	F
Stepnica*	2,5	5c	F
Suchań	1,5	5c	F
Trzcińsko-Zdrój	2,3	5c	F
Tuczno	1,9	5c	E
Tychowo	2,5	5c	E
Węgorzyno	2,9	5c	F
Wolin	4,8	5c	F

* w dokumentach samorządowych funkcjonuje także jako część aglomeracji szczecińskiej.

Źródło: opracowanie własne.

5. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE

5.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych

5.1.1. Wprowadzenie

Pod pojęciem bariery rozwoju rozumie się wszelkie czynniki i uwarunkowania o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym które hamują lub uniemożliwiają pozytywne procesy rozwoju poszczególnych jednostek terytorialnych. Wynikiem analiz w niniejszym module jest zidentyfikowanie trzech głównych rodzajów barier:

– demograficznych i społecznych. Przeprowadzona szczegółowa analiza cech demograficznych, rynku pracy, kapitału ludzkiego, aktywności społecznej itp. prowadzi do wskazania, w których miastach występują bariery tego typu, jaki jest ich charakter i natężenie oraz jakie są możliwości skutecznej interwencji władz publicznych w tym zakresie;

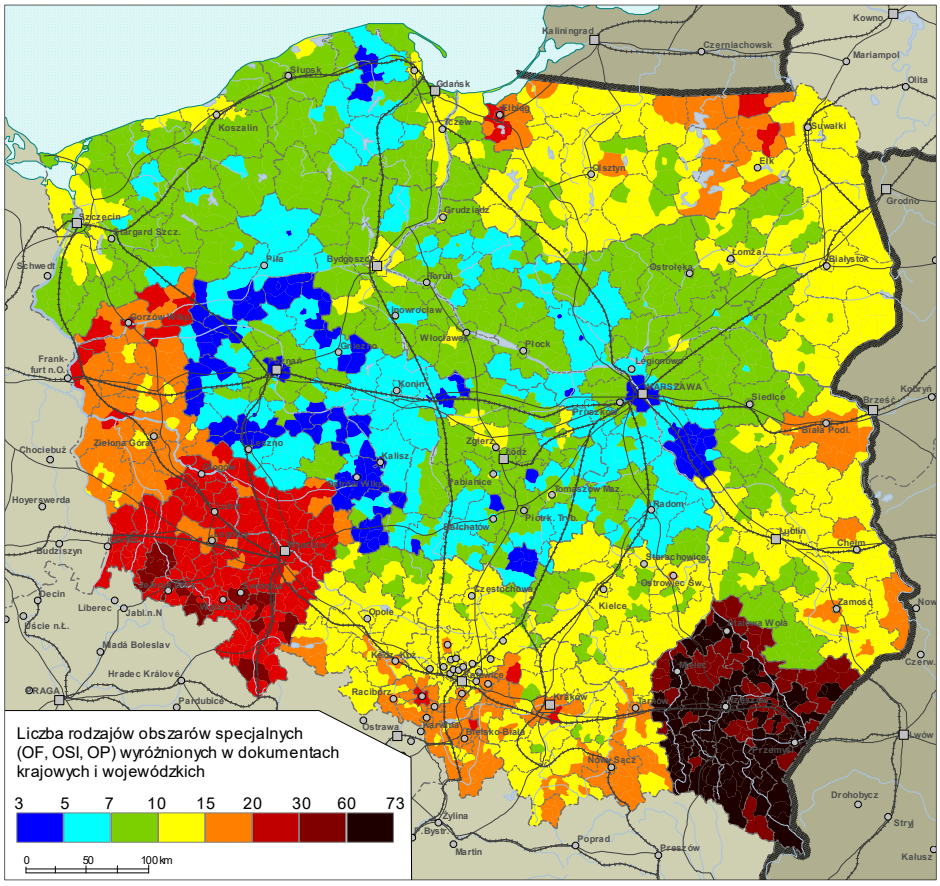
– ekonomicznych i gospodarczych. Identyfikacja tych barier opiera się w znacznym stopniu na analizie funkcji gospodarczych, sytuacji ekonomicznej i przedsiębiorczości. Syntetyczne ujęcie tych barier pozwoliło wskazać, w jakim stopniu współwystępują one w poszczególnych miastach regionu, jak są ze sobą powiązane i w jakiej perspektywie czasowej możliwe jest ich przezwyciężenie;

– specyficznych barier rozwoju oraz potencjału rozwojowego miast, wynikających z cech szczególnych województwa.

Przy tym identyfikacja obszarów problemowych jest często procedowanym zagadnieniem, zarówno w dokumentach krajowych i wojewódzkich, jak też w analizach naukowo-eksperckich. W dalszej części zestawiono najważniejsze informacje w tym zakresie dla województwa. Po wprowadzeniu w tematykę, na tym tle przedstawiane są wyniki analiz wykonanych w niniejszym module.

5.1.2. Problemy i bariery rozwojowe w dotychczasowych w dokumentach krajowych i wojewódzkich

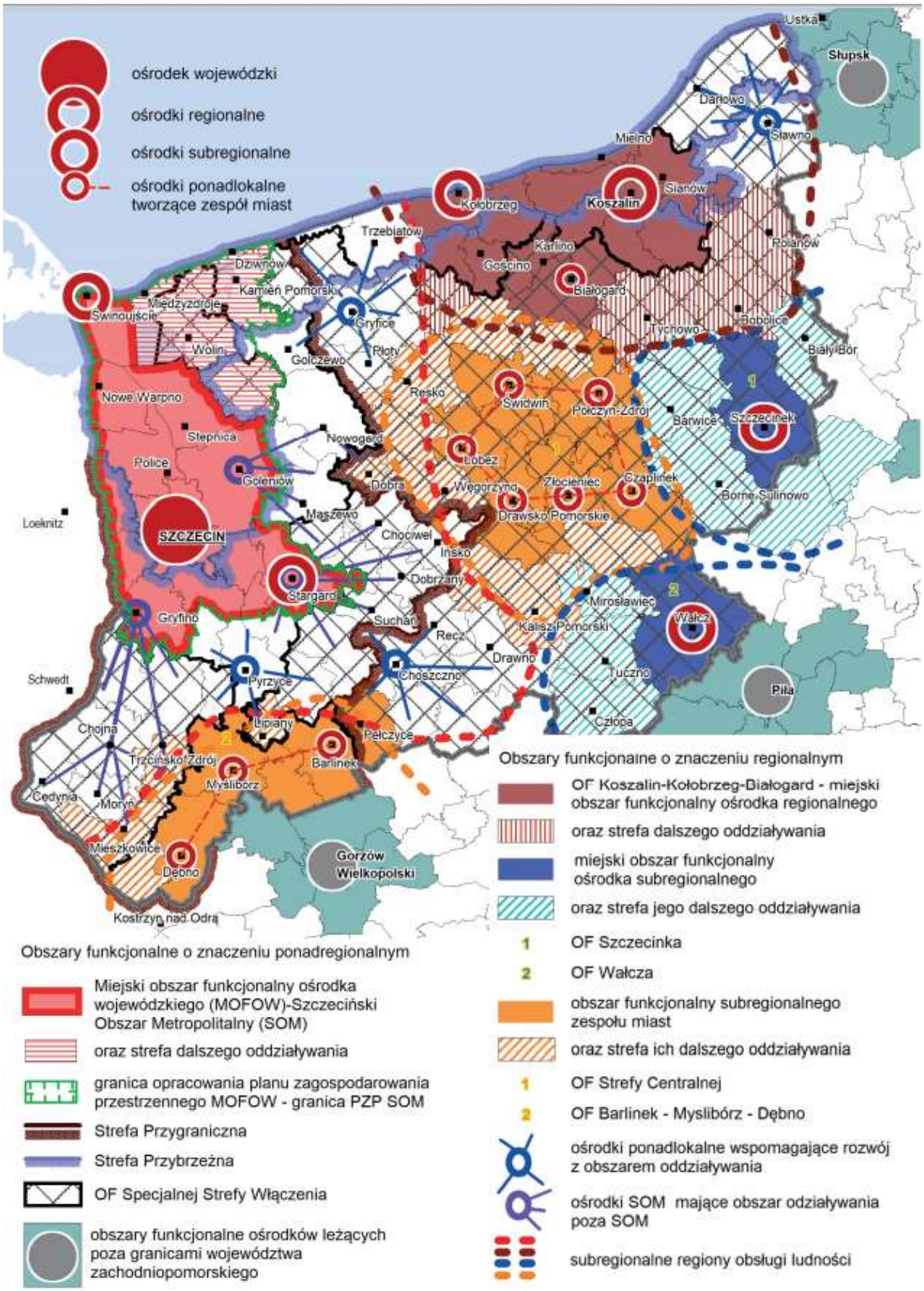
Województwo zachodniopomorskie na tle kraju identyfikowane jest jako miejsce stosunkowo niewielkiej liczby obszarów specjalnych, tj. obszarów strategicznej interwencji państwa (OSI), obszarów problemowych (OP) i obszarów funkcjonalnych (OF) (ryc. 5.1). W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* wyróżniono jako problemowe Pomorze Środkowe, do którego należy wschodnia część województwa.



Ryc. 5.1. Liczba kategorii obszarów specjalnych wyróżnionych w dokumentach krajowych i wojewódzkich (obszary strategicznej interwencji OSI, obszary problemowe OP, obszary funkcjonalne OF).

Źródło: Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017a, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Prace Geograficzne, 260, IGiPZ PAN, Warszawa, 295 s.

W *„Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030”* (uchwalonej przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego w 2019 r.) zdelimitowano kilkanaście obszarów OSI, OP i OF. Zostały wyodrębnione takie miejskie obszary funkcjonalne jak Szczeciński Obszar Metropolitalny (SOM) jako miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego, a także OF Koszalin-Kołobrzeg-Białogard jako miejski obszar funkcjonalny ośrodka regionalnego. Takie miasta jak Szczecinek i Wałcz zostały wyróżnione jako ośrodki subregionalne, które także posiadają swoje obszary funkcjonalne. Należy zauważyć, że *Strategia* identyfikuje pewne niedopasowanie administracyjne do istniejących regionów obsługi ludności. Szczecinek i Wałcz są położone bardzo blisko granicy województwa, a ich obszary funkcjonalne znajdują się częściowo w innych województwach. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku miast powiatu myśliborskiego, które wprawdzie mają tworzyć obszar funkcjonalny, ale i tak ciążą w kierunku Gorzowa Wielkopolskiego. Wyróżniono jeszcze wielobiegunowy obszar funkcjonalny w centralnej części województwa, który mają tworzyć mniejsze ośrodki, takie jak Drawsko Pomorskie, Złocieniec, Czaplinek, Połczyn-Zdrój, Świdwin i Łobez. Wyznaczono także ośrodki ponadlokalne wspomagające rozwój z obszarami oddziaływania oraz ośrodki SOM oddziałujące poza SOM. Innym typem obszaru jest tzw. *Specjalną Strefę Włączenia* skupiającą gminy, w których występuje szczególnie niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza, a także *Strefa Przygraniczna* i *Strefa Przybrzeżna*.

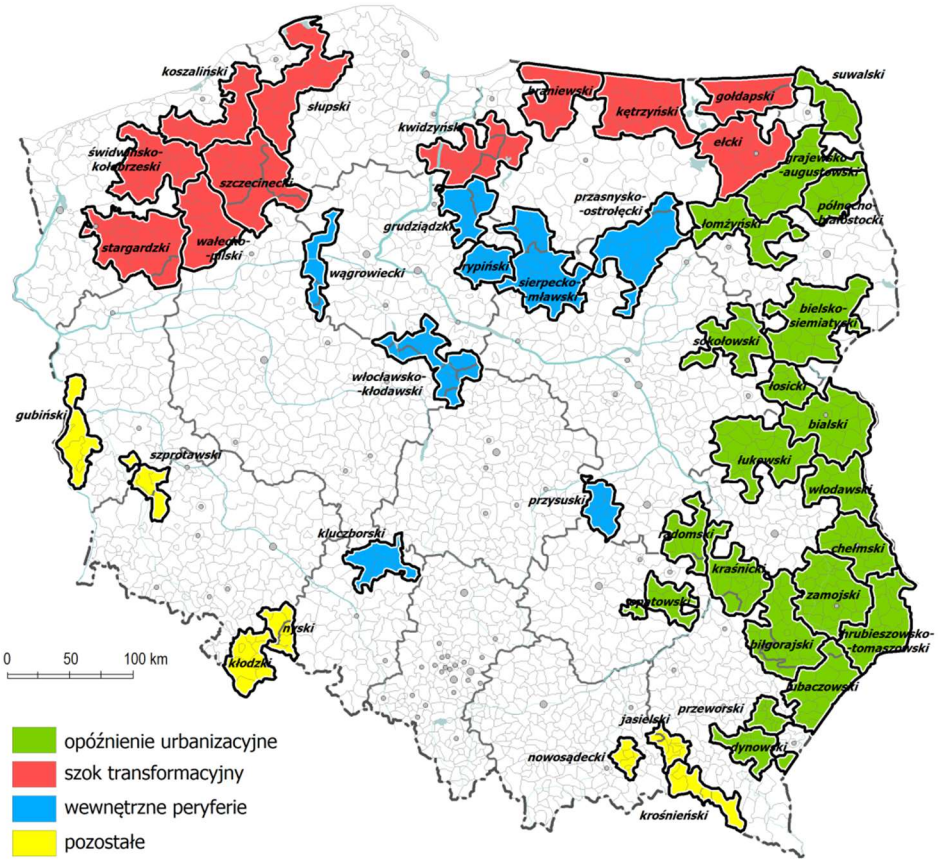


Ryc. 5.2. Obszary funkcjonalne w województwie zachodniopomorskim

Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030.*

5.1.3. Problemy i bariery rozwojowe w analizach strategicznych

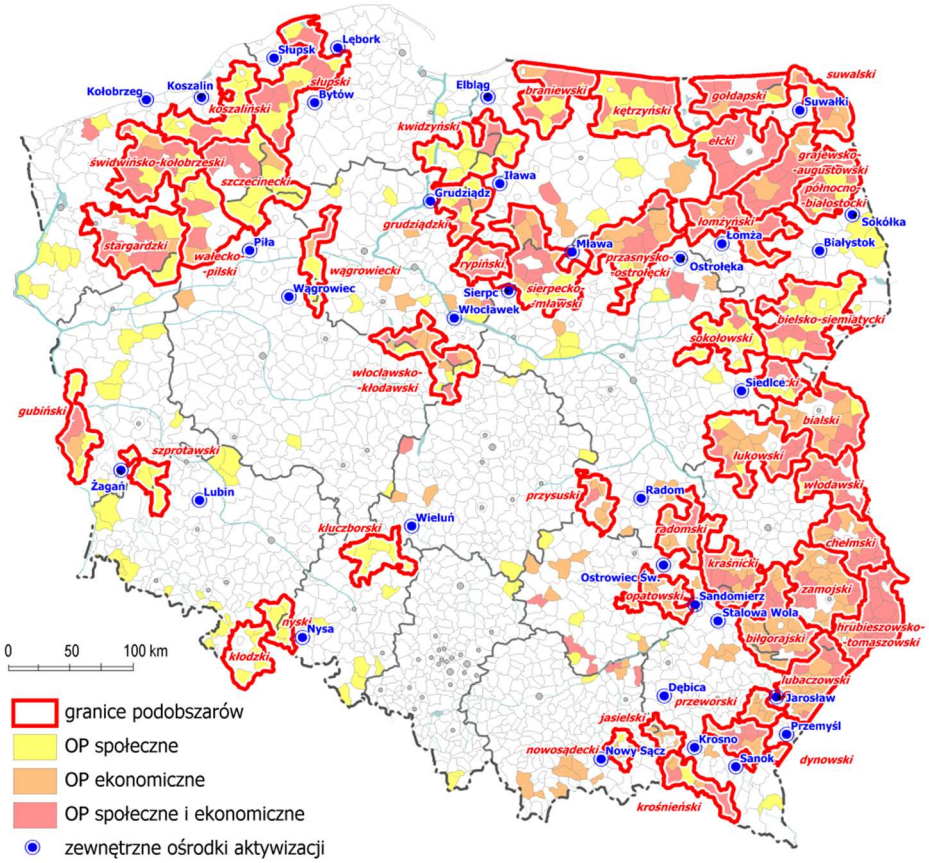
W delimitacji obszarów problemowych, tj. wzorcowej według stanu na 2014 r. (Śleszyński i in. 2017) oraz jej aktualizacji za 2017 r. (Śleszyński i in. 2018) województwo na tle kraju znajduje się w stosunkowo niekorzystnej sytuacji. W regionie zdelimitowano 5 podobszarów, których genezę wiązano z tzw. szokiem transformacyjnym (ryc. 5.3). Jako ośrodki wsparcia wskazano Koszalin i Kołobrzeg (ryc. 5.4). Oznacza to, że miasta te, pomimo niekoniecznie najlepszej sytuacji społeczno-gospodarczej, same powinny jeszcze wspierać otaczające regiony.



Ryc. 5.3. Typologia podobszarów problemowych.
Źródło: Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017a, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Prace Geograficzne, 260, IGiPZ PAN, Warszawa, 295 s (zaktualizowane w 2018 r.: Śleszyński P., Goch K., Bański J., Degórski M., Herbst M., Komornicki T., Mazur M., Płoszaj A., Smętkowski M., Więckowski M., Wiśniewski R., Goliszek S., Szejgiec-Kolenda B., Zielińska B., 2018, Diagnoza obszarów problemowych w Polsce, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG), opracowanie wykonane dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa).

*Podobszary **opóźnienia urbanizacyjnego** są położone głównie we wschodniej i częściowo centralnej Polsce, które wskutek m.in. wolniejszego uprzemysłowienia (wynikającego m.in. z położenia w byłym zaborze rosyjskim) nie rozwinęły sieci miast i poziomu urbanizacji w takim stopniu, jak miało to miejsce na terenach leżących obecnie na zachodzie i częściowo południu kraju. Problem ten nazywany jest też „niedokończoną urbanizacją" (Dziewoński i Korcelli 1981, Eberhardt 1989, Węcławowicz i in. 2006) i wskazuje się, że na niektórych obszarach potrzebna jest nawet polityka zachęcająca do pobudzenia emigracji, aby przyśpieszyć zanik niektórych najbardziej rozproszonych osiedli wiejskich na obszarach najsłabiej zaludnionych, zagrożonych największą, w zasadzie nieuniknioną degradacją (Śleszyński 2016b). Podobszary **szoku transformacyjnego s**ą położone na obszarach głównie zachodniej i północnej Polski (woj. zachodniopomorskie, warmińsko-mazurskie), które w wyniku transformacji politycznej po 1989 r. przeszły poważne załamanie społeczno-gospodarcze. Klasycznym wyróżnikiem tych negatywnych procesów był zwłaszcza upadek rolnictwa*

uspołecznionego oraz powiązanego z nim przetwórstwa rolno-spożywczego. Wzmocniło to niekorzystne tendencje depopulacyjne na tych obszarach, sięgające genezą jeszcze XIX w. (np. Pomorze Środkowe). Podobszary ***peryferii wewnętrznych*** *są położone na obrzeżach aktualnych granic województw. Najbardziej prawdopodobnym czynnikiem ich kryzysu jest zła dostępność przestrzenna (czasowa, komunikacyjna) do ośrodków wojewódzkich, determinująca brak możliwości efektywnego korzystania z bodźców rozwojowych, generowanych przez duże ośrodki miejskie. Dane migracyjne pokazują, że właśnie z tego typu obszarów nastąpił silniejszy odpływ ludności po reformie administracyjnej 1999 r. względem innych obszarów (Śleszyński i in. 2017, 2018). W kategorii* ***pozostałych*** *podobszarów znalazły się jednostki o bardziej wymagającej i niejednoznacznej klasyfikacji.*

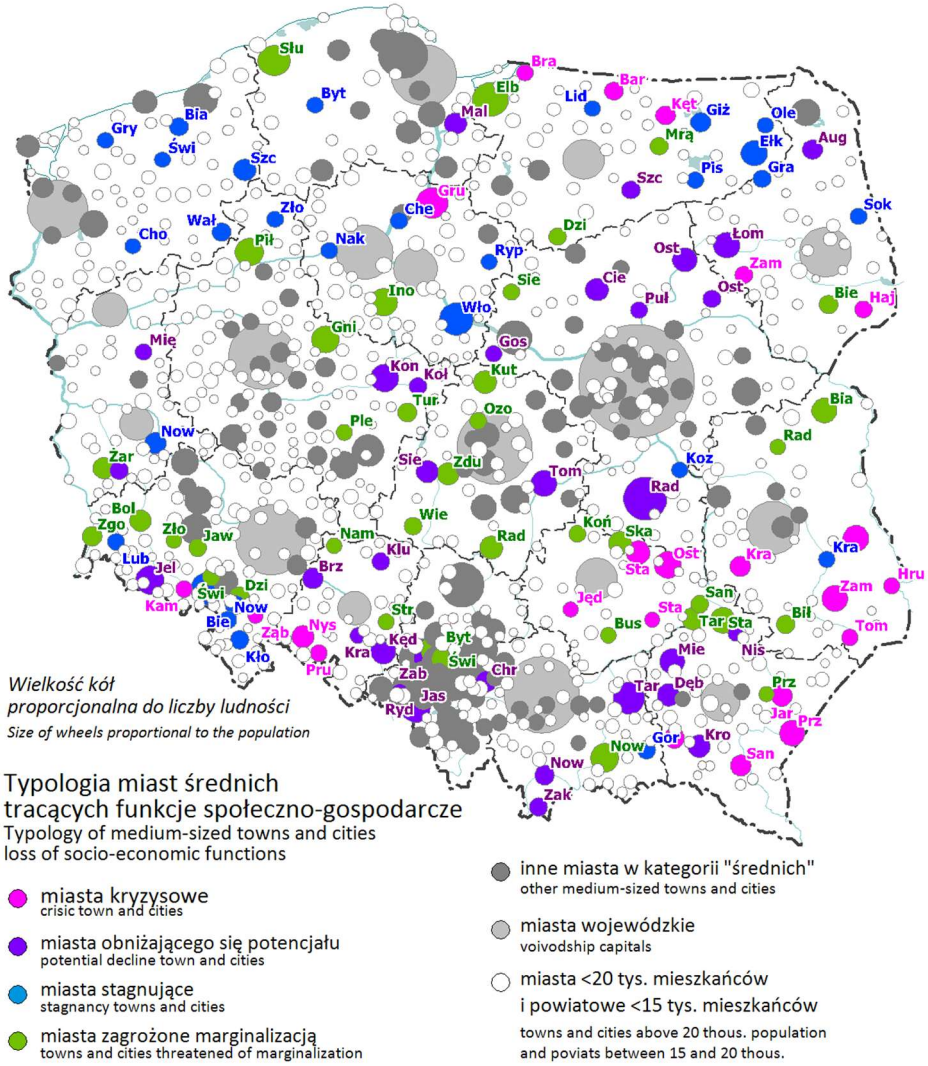


Ryc. 5.4. Obszary zmarginalizowane i ośrodki ich aktywizacji.
Źródło: Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017a, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Prace Geograficzne, 260, IGiPZ PAN, Warszawa, 295 s (zaktualizowane w 2018 r.: Śleszyński P., Goch K., Bański J., Degórski M., Herbst M., Komornicki T., Mazur M., Płoszaj A., Smętkowski M., Więckowski M., Wiśniewski R., Goliszek S., Szejgiec-Kolenda B., Zielińska B., 2018, Diagnoza obszarów problemowych w Polsce, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG), opracowanie wykonane dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa).

W opracowaniu wykonanym dla potrzeb *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (Śleszyński 2017) wytypowano listę miast, wymagających szczególnego wsparcia ze strony państwa. Szczególną rolę w SOR przypisano bowiem średnim miastom, zwracając uwagę na potrzebę wzmocnienia ich roli w systemie osadniczym w celu równoważenia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Metodyka delimitacji polegała na połączeniu wyników innej delimitacji obszarów problemowych (Śleszyński i in. 2017; wykonanej również dla potrzeb programowo-strategicznych w związku z realizacją zapisów *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*) z analizą wielokryterialną na podstawie 7 wskaźników tracenia funkcji społeczno-gospodarczych. Efektem delimitacji było wyłonienie 122 miast

średnich przeznaczonych do wsparcia polityką rozwoju, które sklasyfikowano w 4 kategoriach: miasta kryzysowe, obniżającego się potencjału, stagnujące i zagrożone marginalizacją.

Według tego opracowania, w województwie zachodniopomorskim zidentyfikowano 6 miast średnich, tj. Białogard, Choszczno, Gryfice, Szczecinek, Świdwin i Wałcz, z których wszystkie zakwalifikowano do kategorii miast stagnujących. Warto tu zwrócić uwagę, że *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016) jest zasadniczo pierwszym rządowym dokumentem strategicznym po 1989 r., doceniającym w tak dużym stopniu szczególną rolę miast średnich w polityce rozwoju. Wysiłek naukowo-praktyczny był w ostatnich dwóch dekadach bowiem kierowany głównie w stronę metropolii (w związku z dominującym od początku transformacji przekonaniem o słuszności modelu polaryzacyjnego), a od pewnego czasu – także w stronę najmniejszych miast (w związku z silnymi przemianami polskiej wsi, suburbanizacją i innymi czynnikami). Natomiast kompleksowe badania miast średnich jako „stymulatorów" wzrostu były wciąż niedoceniane.



Ryc. 5.5. Typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.
Źródło: Śleszyński P., 2017, Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Przegląd Geograficzny, 89, 4 s. 565-593.

5.1.4. Problemy i bariery stwierdzone w opracowaniu

5.1.4.1. Bariery społeczno-demograficzne

Najważniejsze stwierdzone bariery rozwoju społeczno-demograficznego i częściowo osadniczego (także w kontekście krajobrazowym) to:

– starzenie się populacji, skutkujące deformacjami struktury wieku oraz narastającą luką podażową na rynku pracy;

– silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionu, ale także Szczecina, kierujący się głównie do Poznania, Trójmiasta, Warszawy i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego (Koszalin i in.), skutkujący deformacjami wieku i płci (w wieku tzw. małżeńskim);

– w powyższym kontekście ujemne saldo przemieszczeń również mniejszych miast;

– nadmierne dalekie dojazdy do pracy, skutkujące negatywnymi konsekwencjami dla życia rodzinnego i społecznego;

– niski kapitał społeczny, słabe zasoby ludzkie, patologie i inne negatywne cechy struktury społecznej, wiążące się z identyfikacją tzw. obszarów problemowych;

– silnie nierównomierne rozmieszczenie ludności, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych;

– tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa, obserwowane przede wszystkim w aglomeracji szczecińskiej, ale także wokół innych miast i w strefach turystycznych (Zachodnie Wybrzeże). Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w województwie w mld złotych rocznie;

– w powyższym kontekście błędna polityka przestrzenna gmin (przy bezradności władz samorządowych i państwowych wyższego szczebla, w tym wojewódzkich i krajowych), skutkująca silną nadpodażą gruntów budowlanych w planach miejscowych, jak też nadpodaży tego typu terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ma to charakter tzw. bańki spekulacyjnej i potencjalne znaczenie korupcjogenne.

Na szczególne podkreślenie zasługują niekorzystne trendy demograficzne. Rysują się tutaj trzy główne zagrożenia w związku ze zmianami depopulacyjnymi dla polityki rozwoju, zwłaszcza z punktu widzenia finansów samorządowych, organizacji obsługi terytorialnej oraz zagospodarowania i planowania przestrzennego. Po pierwsze, będzie miało miejsce rosnące niedopasowanie miejsc pracy i zamieszkania, przy powiększającej się z tego powodu luce podażowej. Powodować to będzie coraz większe napięcia na rynku pracy i wzrost siły przyciągającej („wysysającej") peryferyjne zasoby pracy do największych aglomeracji (m.in. Warszawa, Poznań i Trójmiasto), odnotowujących spadek podaży pracy przy najprawdopodobniej zachowanym popycie (miejscach pracy). Może to okazać się niezwykle degradujące dla regionów peryferyjnych, w stopniu jeszcze większym, niż obecnie.

Po drugie, zmiany te będą miały miejsce w warunkach już silnie rozproszonego, a więc nieefektywnego osadnictwa. Znowu może się to okazać niezwykle poważną barierą rozwojową dla regionów peryferyjnych, ale także dla silniej zurbanizowanych stref podmiejskich, w których procesy dekoncentracji i *urban sprawl* zaszły dotychczas w największym stopniu, jeśli chodzi o wolumen zmian.

Po trzecie, dotychczasowa hierarchia osadnicza i zasięgi oddziaływania, ugruntowane aktualnym podziałem administracyjno-terytorialnym, mogą okazać się niewydolne do zapewnienia zadowalającej obsługi publicznej. Jest bowiem wysoce prawdopodobne, że depopulacja i tracenie bazy ekonomicznej, zwłaszcza w przypadku miast, może się wiązać ze spadkiem znaczenia części

ośrodków w hierarchii osadniczej. Dotyczyć to może zwłaszcza sieci powiatowej, w której przypadku krytykowana jest słabość kompetencyjna tego szczebla administracji.

Niewątpliwie, aktualna, a w jeszcze większym stopniu spodziewana depopulacja związana z odwróceniem trendów demograficznych w całym kraju, jest jednym z największych wyzwań rozwojowych województwa. Warto jednak pamiętać, że na tle innych regionów Polski, Pomorze Zachodnie charakteryzuje się stosunkowo słabymi wskaźnikami demograficznymi. Starzenie się populacji, ujemne saldo migracji oraz spadek liczby osób w wieku produkcyjnym spowodują znaczące perturbacje na rynku pracy. Szczególnie istotny jest tu niezrównoważony bilans popytu na pracę i podaży miejsc pracy. Doprowadzić to może także do dalszego wzrostu roli dojazdów do pracy, co spowoduje dalsze negatywne konsekwencje dla życia społecznego.

5.1.4.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne

Najważniejsze stwierdzone bariery rozwoju gospodarczo-ekonomicznego (powiązane z zagadnieniami społeczno-demograficznymi) to:

– narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym miast województwa a pozostałymi składnikami krajowego systemu osadniczego, tj. koncentracja najbardziej cennych składników kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. m.in. w metropolii warszawskiej, poznańskiej i gdańskiej kosztem innych miast (nawet Szczecina);

– w powyższym kontekście tendencje do wypłukiwania czynników rozwojowych z miast wszystkich kategorii;

– niski potencjał ekonomiczny samorządów, skutkujący brakiem realnych narzędzi aktywizacji miast i regionów;

– brak odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy w miastach województwa (skutkujące „drenażem wewnętrznym i zewnętrznym”);

– niezbilansowana gospodarka przestrzenna, powodująca utratę tzw. spodziewanych korzyści;

– ucieczka kapitału poprzez transfery z filii do central (na poziomie regionalnym – z mniejszych ośrodków do głównych metropolii kraju i za granicę);

– niewykorzystany potencjał intelektualny i niska innowacyjność, związana z pauperyzacją sektora badawczo-rozwojowego oraz brakiem popytu na usługi tego typu ze strony przedsiębiorstw zagranicznych (posiadających swoje laboratoria w krajach macierzystych);

– niska konkurencyjność regionalnego systemu miejskiego jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej system osadniczy województwa w spójną całość (szerzej na ten temat w Komponencie 3);

– brak wiodących, dużych przedsiębiorstw w wielu średnich miastach województwa, mogących być „motorami” („lokomotywami”) wzrostu;

– równoczesne nadmierne rozdrobnienie dużą liczbą rozdrobnienie małych i średnich przedsiębiorstw, skutkujące niską efektywnością i wysokimi kosztami jednostkowymi funkcjonowania;

– dysfunkcjonalna struktura przestrzenna miast i ich otoczenia, wynikająca z powiększającego się rozproszenia osadniczego i chaosu przestrzennego, skutkująca również większym obciążeniem ekonomicznym nie tylko ludności i samorządów, ale i przedsiębiorstw wskutek wyższych kosztów jednostkowych.

5.1.4.3. Bariery specyficzne

Za specyficzną barierę rozwojową uznać można historię polityczną i społeczno-gospodarczą regionu, w tym powojenne zmiany granic państwowych, akcją przesiedleńczą, funkcjonowanie Państwowych Gospodarstw Rolnych, przyzwyczajenie społeczeństwa do opieki państwa i monofunkcyjną strukturę przemysłową mniejszych miast, co wydatnie uwidoczniło się w okresie transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r. i czego skutki odczuwalne są do dziś.

5.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju

5.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne

Kategoria ta w województwie zachodniopomorskim obejmuje Szczecin i jego ośrodki satelickie (mające status stolic powiatów Goleniów, Gryfino i Police, a także Nowe Warpno). Analizy wykazały, że zbiór ten jest dość zróżnicowany pod względem cech rozwoju społeczno-gospodarczego (szczególnie odstaje Nowe Warpno) i dynamiki zmian, jednak większość wskaźników plasuje te ośrodki w czołówce miast województwa. Dla rozwoju województwa kluczowe jest przełamanie tendencji polaryzacyjnych, tj. deglomeracja części funkcji wyższego rzędu na rzecz innych miast, np. Koszalina i Szczecinka. Jednak jednocześnie należy zauważyć, że znaczenie Szczecina jako ośrodka metropolitalnego jest stosunkowo słabe i jest przełamywane przez zewnętrzne silniejsze ośrodki miejskie, czyli przede wszystkim metropolię warszawską, poznańską i trójmiejską. Dla rozwoju województwa kluczowe jest przełamanie krajowych tendencji polaryzacyjnych, tj. zmniejszenie drenażu ludności województwa zachodniopomorskiego przez silniejsze elementy krajowej sieci osadniczej. Ponadto spodziewana luka podażowa na rynku pracy sprzyja tworzeniu warunków dla imigracji zagranicznej (Szczecin już jest jednym z większych skupisk ukraińskiej migracji zarobkowej w Polsce).

W aglomeracji szczecińskiej konieczne jest ograniczanie procesów niekontrolowanej suburbanizacji, gdyż obecne rozproszenie zabudowy w strefie podmiejskiej (szczególnie gmina Dobra, ale także Kołbaskowo, Police i Kobylanka) generuje nadmierne koszty w zakresie obsługi i wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Dla aglomeracji szczecińskiej kluczowe jest jej lepsze związanie komunikacyjne w różnych wymiarach przestrzennych. Sam Szczecin jest miastem bardzo rozległym i rozczłonkowanym. W celu powiązania ze sobą różnych części miasta (szczególnie Prawobrzeża z Lewobrzeżem) konieczne są dalsze inwestycje w rozbudowę sieci tramwajowej, w tym Szczecińskiego Szybkiego Tramwaju, a w skali aglomeracji – w Szczecińską Kolej Metropolitalną. Ze względu na swoje położenie na skraju krajowej sieci osadniczej Szczecin wymaga także lepszego powiązania z innymi regionami Polski. Do polepszenia sytuacji w tym zakresie na pewno przyczyniłby się rozwój Odrzańskiej Drogi Wodnej, który zwiększyłby potencjał rozwojowy portów Szczecin-Świnoujście.

5.2.2. Miasta subregionalne

W kategorii tej znajduje się Koszalin, Stargard i Świnoujście. Są to jednak dość odmienne miasta, jako że Koszalin w większym stopniu odczuł utratę funkcji administracyjnej w 1999 r. niż Świnoujście i Stargard, które tej funkcji nie posiadały. Ponadto wskutek bliższego położenia względem Szczecina, Stargard i Świnoujście mają lepsze perspektywy rozwojowe jako ważne elementy metropolii szczecińskiej (według dokumentów wojewódzkich należą do MOFOW Szczecin). Ponadto, dzięki pełnionej funkcji portowej, Świnoujście jest ściśle powiązane ze Szczecinem. Oprócz tego, strategiczna pozycja Świnoujścia wzmocniła się wskutek uruchomienia Gazoportu.

Kluczowa dla dużej części regionu zachodniopomorskiego jest przyszła sytuacja Koszalina. Należy wspierać tworzenie powiązań funkcjonalnych z Gdańskiem i Szczecinem (droga ekspresowa S6), ale

także z Poznaniem (S11). Istotne jest także zwiększanie aglomeracyjnego potencjału rozwojowego Koszalina poprzez wzmacnianie powiązań z Kołobrzegiem i Białogardem.

Szczególne znaczenie dla aktywizacji Pomorza Środkowego może mieć także utworzenie multipolarnego układu osadniczego opartego na Koszalinie, Słupsku i Kołobrzegu. Z kolei od Kołobrzegu po Świnoujście kształtuje się wzrostowy region turystyczny, który mógłby być „biegunem wzrostu" o znaczeniu ponadkrajowym (w opracowaniu P. Śleszyńskiego i in., 2017, biegun wzrostu „Zachodnie Wybrzeże" jest jednym z kilkunastu tego typu wiodących obszarów w kraju).

5.2.3. Miasta powiatowe

Są to ośrodki w najtrudniejszej sytuacji, bowiem spodziewana jest ich silna depopulacja oraz związane z tym pogłębiające się deformacje struktury wieku i płci. Szansą dla tych miast jest pobudzenie migracji z otaczających terenów wiejskich, co poprzez wzrost urbanizacji poprawiłoby ogólną efektywność osadniczą. Wiele z tych miast, wskutek obniżania potencjału demograficznego i bazy ekonomicznej, będzie tracić swe funkcje i obniżać swe miejsce w hierarchii osadniczej. Między innymi ten powód daje argumenty na rzecz bardziej odważnej dyskusji związanej z celowością istnienia szczebla powiatowego, a przynajmniej jego redukcji do bardziej uzasadnionej ekonomicznie i społecznie liczby, np. o takie miasta jak Łobez czy Kamień Pomorski, dzięki czemu wzmocnieniu mogłaby ulec pozycja Drawska Pomorskiego, czy Gryfic. Z podobnych powodów należy przekonywać samorządy miejskie i wiejskie w województwie do łączenia się gmin obwarzankowych z rdzeniami.

Większe miasta powiatowe są predystynowane do reindustrializacji opartej o potencjały endogeniczne, związanej z rozwojem takich gałęzi przemysłu, jak zwłaszcza przemysł drzewno-papierniczy, w tym meblarstwo, poprzez wspieranie istniejących już funkcji tego typu oraz indukowanie nowych lokalizacji, zwłaszcza na zalesionych obszarach peryferyjnych, następnie rolno-spożywczy, a także inne branże przetwórcze. Chodzi tutaj przede wszystkim o wspieranie rodzimych, głównie średnich (50-100 pracujących) przedsiębiorstw i dywersyfikowanie struktury gospodarczej, gdyż struktury heterogeniczne, wielofunkcyjne są bardziej odporne na różnego rodzaju zakłócenia koniunktury, w tym kryzysy gospodarcze. Wspieranie podmiotów powstających lokalnie, w odróżnieniu od filii i oddziałów wielkich przedsiębiorstw ma kilka fundamentalnych zalet, polegających na „zakorzenieniu" ich w lokalnych systemach społeczno-gospodarczych, jak też bardziej proporcjonalnej („sprawiedliwej") alokacji zysków i inwestycji w miastach oraz gminach działalności. Rodzimy kapitał jest pewniejszy, gdyż inaczej, niż w przypadku kapitału zagranicznego, na ogół nie powoduje transferu zysków. Z powyższym wiąże się też stopniowe odchodzenie od polityki „przedsiębiorczości za wszelką cenę", a zamiast tego potrzebne jest wspieranie powstawania coraz większych firm. Wraz z rozwojem gospodarczym i wyższym poziomem organizacji, potrzebne jest bowiem zmniejszanie kosztów jednostkowych, wysokich w przypadku zwłaszcza dużej liczby zakładów osób fizycznych (nacisk na rozwój przedsiębiorczości był uzasadniony w okresie transformacji w pierwszych dekadach po 1989 r., gdy występowało np. wysokie bezrobocie). Oznacza to zachęty dla konsolidacji, spółdzielczości oraz współpracy, zwłaszcza pomiędzy dostawcami-producentami. Wsparcie dotyczące konsolidacji (fuzje, „przyjacielskie" przejęcia) powinno być kierowane szczególnie do miast powiatowych, gdyż większe mają te procesy uruchomione, a mniejsze nie mogą mieć jeszcze potencjału do takiej konsolidacji (np. odpowiedniego kapitału ludzkiego, know-how, otoczenia biznesowego itd.), jak też w ich przypadku istnieje ryzyko monopolizacji.

Także w przypadku miast powiatowych istotne jest przeciwdziałanie rozpraszaniu osadnictwa, rujnującego budżety gmin koniecznością ponoszenia coraz wyższych nakładów na obsługę dróg, kanalizacji, wodociągów, itd. Wynika to z braku planów miejscowych, a te które są, mają niejednokrotnie wadliwą strukturę przeznaczenia terenów (nadpodaż gruntów budowlanych).

Miastem powiatowym zasługującym na szczególną uwagę jest Szczecinek. Jest to dość spore miasto położone w samym centrum obszaru problemowego, jakim jest Pomorze Środkowe. Szczecinek jest ważnym węzłem kolejowym, który według planów rozwoju komponentu kolejowego Centralnego Portu Kolejowego, dodatkowo ma zyskać na znaczeniu, dzięki powiązaniu nową linią kolejową z centrum Polski. Ponadto Szczecinek jest położony wzdłuż ciągu drogowego S11. Wymienione powyżej cechy miasta oraz jego niewątpliwy potencjał krajobrazowy wynikający z malowniczego położenia nad jeziorem, predestynują Szczecinek do wykreowania go do rangi najważniejszego miasta Pomorza Środkowego. Racjonalne byłoby wsparcie Szczecinka planowaną deglomeracją urzędów centralnych i innymi rządowymi programami wsparcia, m.in. w celu zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej (np. poprzez programy typu Mieszkanie+, które powinny być nakierowane na tego typu ośrodki, a nie już rozwinięte metropolie).

5.2.4. Pozostałe mniejsze miasta

Miasta te liczą co do zasady poniżej 10 tys. mieszkańców, a często poniżej 6 tys. (Biały Bór, Cedynia, Chociwel, Człopa, Dobra, Dobrzany, Drawno, Dziwnów, Golczewo, Gościno, Ińsko, Lipiany, Mielno, Mirosławiec, Moryń, Recz, Stepnica, Suchań, Trzcińsko-Zdrój, Tuczno). Jest to bardzo duży zbiór miast, który obejmuje zarówno mniejsze miasta turystyczne położone u wybrzeża Morza Bałtyckiego, jak też lokalne ośrodki usługowe w różnych, często peryferyjnych, częściach regionu. Należy sobie zadać pytanie, czy próby pobudzania rozwoju wielu z tych małych miast są w ogóle możliwe w kontekście depopulacji, która szczególnie dotyczy województwa zachodniopomorskiego. Takie postawienie sprawy jest uzasadnione także realnymi możliwości prowadzenia polityki rozwoju i skazania jej na niepowodzenie w przypadku zbytniego rozpraszania bodźców rozwojowych. W przypadku województwa zachodniopomorskiego dużo ważniejsze jest pobudzenie rozwoju miast średnich (m.in. Szczecinka, Drawska Pomorskiego czy Gryfic), nawet kosztem tych mniejszych ośrodków. Być może wskazane jest wręcz prowadzenie polityki mającej na celu przyspieszenie procesu depopulacji peryferyjnie położonych mniejszych gmin celem wsparcia miast średnich poprzez odpowiednie ukierunkowanie migracji.

5.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych

Prowadzenie polityki rozwoju w zrozumiały sposób wiąże się z podziałem kompetencyjnym różnych kategorii władzy publicznej, w tym różnych szczebli samorządowych. W tabeli 5.1. zestawiono najważniejsze rekomendacje, odpowiadające stwierdzonym problemom i barierom.

Tabela 5.1. Rekomendacje dla polityki rozwoju dla różnych kategorii władz publicznych.

Problem rozwojowy/bariera	Przyczyna	Skutek	Typy miast i regiony, których dotyczy	Rekomendacje dla szczebla		
				krajowego	wojewódzkiego (samorządowego)	gminnego
Starzenie się populacji	Zbyt niska dzietność, odpływ zagranicę i poza województwo (w tym na pogranicze niemieckie)	– deformacje struktury wieku i płci, – narastająca luka podażowa na rynku pracy, – wzrost obciążeń społecznych, w tym publicznych	Miasta głównie na północy województwa (szczególnie Kołobrzeg i Koszalin)	– utrzymanie polityki prorodzinnej poprzez inwestycje infrastrukturalne i pomoc rodzicom (np. zachęty dla powstawania przedszkoli przyzakładowych w partnerstwie publiczno-prywatnym),	– wspieranie szkolnictwa zawodowego (opieka nad osobami starszymi), – inwestycje infrastrukturalne (domy seniora itp.), – restrukturyzacja szkolnictwa, zwłaszcza podstawowego (w	– wspieranie więzi międzysąsiedzkich (wzajemna pomoc starszych), – rozwijanie współpracy międzygminnej w zakresie usług publicznych, – silniejsza współpraca samorządów z instytucjami lokalnymi (NGO's-

				– przyjęcie polityki migracyjnej zachęcającej do migracji powrotnych, reemigracji oraz przyjmowanie najbardziej przydatnych z punktu widzenia potrzeb rynku pracy kategorii obcokrajowców	porozumieniu z samorządem gminnym), – optymalizacja kosztowa zarządzania (zachęty dla łączenia gmin obwarzankowych z ich rdzeniami miejskimi)	y, Kościół)
Silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionu, kierujący się głównie do największych polskich metropolii i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego	Różnice w poziomie rozwoju, możliwościach realizacji rozwoju osobistego, osiągania satysfakcjonujących dochodów itp.	– deformacje struktury wieku (odpływ ludności mobilnej), – deformacje struktury płci (silne w wieku „małżeńskim”), – „drenaż mózgów” (odpływ najzdolniejszych i najbardziej przedsiębiorczych), – tzw. „błędne koło depopulacji” – ujemne sprzężenie zwrotne	Szczególnie peryferyjnie położone miasta środkowej i wschodniej części województwa	– zachęty do zamieszkania, kierowane poprzez Program Mieszkanie+ do miast średnich oraz wykluczenie z tego programu miast metropolitalnych i aglomeracyjnych	– fundusz dla najzdolniejszych, pod warunkiem zamieszkania w dotychczasowym ośrodku (miasta regionalne i subregionalne, niektóre ponadlokalne)	– programy zagospodarowania porzucanej infrastruktury (konwersja na funkcje rekreacyjne, tzw. „drugie domy”), szczególnie ważne dla wyludniającego się najsilniej Pomorza Środkowego (potrzebne wsparcie programami rządowymi, np. wykup nieruchomości przez państwo i zachęty w ten sposób dla trwałych powrotów migracyjnych)
Nadmiernie dalekie dojazdy do pracy	Różnice płacowe, w coraz mniejszym stopniu brak miejsc pracy (spadek bezrobocia)	– negatywne konsekwencje dla życia społecznego i rodzinnego (straty czasowe, uciążliwość fizyczna i psychiczna)	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza mniejsze miasta, także dojazdy do pracy do Niemiec	– działania na rzecz reindustrializacji średnich miast (tworzenie miejsc pracy)	– deglomeracja funkcji wyższego rzędu do miast regionalnych i subregionalnych	
Słabe materialne i niematerialne zasoby endogeniczne (kapitał ludzki, społeczny, majątkowy, finansowy, innowacyjny, itp.)	Peryferyjność (zła dostępność przestrzenna), odpływ migracyjny i filtracja społeczna, efekt „wysysania” grawitacyjnego funkcji o wysokiej wartości dodanej przez metropolie, brak oddziaływania biegunów wzrostu na dalsze otoczenie, kumulacja barier historycznych	– „błędne koło” depopulacji, – negatywne sprzężenia ujemne, – kumulacja barier i negatywnych cech antyrozwojowych w postaci tzw. obszarów problemowych	Środkowa i południowo-zachodnia część województwa (m.in. Szczecinek, Wałcz, Świdwin)	– deglomeracja, w tym wykorzystanie policentryzmu polskiej sieci osadniczej – wzmocnienie funkcji przemysłowych, w tym reindustrializacja średnich miast – zachęty ustawowe dla akumulacji kapitału (oszczędzania i inwestowania na miejscu)	– współpraca województw na pograniczach w zakresie inwestycji publicznych i programowania rozwoju – zachęty dla spółdzielczości	– efektywniejsza gospodarka przestrzenna, w tym gminnym zasobem nieruchomości, – rozważenie wprowadzenia walut lokalnych (środek płatniczy: pieniądz lub system wymiany towarów i usług, akceptowany tylko na danym obszarze (np. w wielu miejscach Szwajcarii), mający wiele celów – stabilizację rynkową, odporność na

						kryzysy, zatrzymywanie pieniądza na miejscu, zachęcanie do współpracy międzyludzkiej)
Odpływ kapitału	Uwarunkowania globalizacyjne (w tym działalność korporacji transnarodowych)	Drenaż zysków poza rejon wytwarzania (transfery finansowe, licencje i in.) – zarówno za granicę, jak i do największych polskich metropolii (Warszawa, Poznań)	Większe miasta województwa z dużym udziałem inwestycji zagranicznych (w tym Szczecin)	– uszczelnienie transferów z filii do central-matek (zatrzymanie kapitału w kraju)	– systemowe zachęty dla reinwestowania i inwestowania – wsparcie spółdzielczości, w tym banków spółdzielczych	– wspieranie lokalnych inwestorów i rodzimego kapitału, – instrumenty niepieniężne: waluty lokalne, bony (zatrzymanie w lokalnym obiegu części kapitału)
Brak dużych podmiotów gospodarczych („lokomotyw rozwoju”)	Słabość gospodarki	Brak podmiotów stabilizujących ekonomicznie miasta i ich regiony, zdolnych do inwestowania	Słabe znaczenie Koszalina i Szczecina, brak dużych podmiotów w większości miast Pomorza Środkowego i południowej części województwa		– wsparcie spółdzielczości, w tym banków spółdzielczych	– zachęty do konsolidacji mniejszych przedsiębiorstw (fuzje, przejęcia, spółdzielnie)
Wadliwe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, w tym lokalizacja inwestycji (m.in. mieszkaniowych)	Wadliwe prawo planistyczne, uwarunkowania historyczne i współczesne (modernizacyjne, psychologiczne), błędna polityka przestrzenna gmin	Rozpraszanie zabudowy i chaos przestrzenny, nadpodaż gruntów budowlanych, wyższe koszty obsługi bezładnego osadnictwa, straty społeczne, gospodarcze i przyrodnicze, liczonych w województwie w mld złotych rocznie	Aglomeracja szczecińska, strefy turystyczne na Pobrzeżu	– nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym wyraźny zapis o bilansowaniu terenów – nowy podatek od gruntów budowlanych niezabudowanych	– monitoring zagospodarowania przestrzennego	– bilansowanie terenów pod prognozowany popyt, – podatek od gruntów budowlanych niezabudowanych, – wykup gruntów i tworzenie „banków ziemi” (ochrona przed spekulacją, zabezpieczenie rezerw pod różne funkcje na przyszłość), – podnoszenie świadomości mieszkańców
Polaryzacja i niezrównoważenie systemu osadniczego	Uwarunkowania historyczne (oddziaływanie dziedzictwa zaborów) i współczesne (globalna tendencja do dywergencji, nieoptymalny system administracyjno-terytorialny, brak spójnej sieci osadniczo-transportowej wysokiego rzędu)	Różnicowanie się potencjału społeczno-gospodarczego, migracje, napięcia społeczne, spadek znaczenia miast regionalnych i subregionalnych	System osadniczy województwa z otoczeniem (zwłaszcza rola Słupska, Piły, Gorzowa Wlkp. i Kostrzyna nad Odrą)	– reorganizacja systemu administracyjno-terytorialnego, w tym zwłaszcza sieci powiatowej - deglomeracja-policentryzacja	– w przypadku braku zmiany podziałów terytorialno-administracyjnych tworzenie szczebla subregionalnego usług publicznych, w tym we współpracy z ościennymi województwami	

Źródło: opracowanie własne.

5.2.6. Sposoby wdrożenia

Sposoby wdrożenia są ściśle uwarunkowane kompetencjami poszczególnych szczebli samorządu, jak też aktualnym stanem rozdziału kompetencyjnego między rządem a samorządem, wynikającego m.in. z Konstytucji RP.

Na szczeblu rządowym zaleca się:

– audyt i ocenę kluczowych aktów prawnych (w tym ustaw samorządowych i o zasadach wspierania polityki rozwoju) pod kątem odpowiedzi na pytanie, czy proponowane w tabeli rekomendacje są możliwe do realizacji oraz jaka mogłaby być perspektywa czasowa ich wprowadzenia. Wiąże się to szczególnie ze zmianą paradygmatu rozwojowego, z polaryzacyjno-dyfuzyjnego na zrównoważony;

– wnioski i rekomendacje z raportu wojewódzkiego powinny być wykorzystane zwłaszcza do audytu istniejących strategii krajowych (aktualizowana Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2030, ponadto Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowa Polityka Miejska oraz strategie branżowe, w tym zwłaszcza dotyczące kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, turystyki);

– w szczególności aktualne i wspierające mogą być zapisy dotyczące rekomendacji wsparcia miast średnich (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) oraz deglomeracji-policentryzacji (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), jak też modyfikujące inne zagadnienia (kwestie dotyczące potrzeby zatrzymywania kapitału w miastach i regionach (wypłukiwanie, zmiany w polityce prorodzinnej i Mieszkanie+);

Na szczeblu samorządu wojewódzkiego zaleca się:

– audyt ponadlokalnych strategii rozwoju (zwłaszcza powiatowych, tzw. funkcjonalnych oraz dotyczących aglomeracji szczecińskiej) pod podobnym kątem;

– opracowanie planów optymalizacji zagospodarowania przestrzennego województwa w związku z przewidywanymi zmianami demograficzno-osadniczymi, w tym spodziewanymi silnymi zmianami w hierarchii administracyjno-funkcjonalnej szczebla powiatowego (silne różnicowanie się potencjału mniejszych ośrodków powiatowych, w tym „wypadanie" z dotychczasowej pozycji wskutek depopulacji miasta i zaplecza, zwłaszcza na peryferiach województwa);

– weryfikację regionalnych programów operacyjnych pod powyższym kątem ze wskazaniem sposobów racjonalnego i efektywnego finansowania inwestycji w perspektywie 2021-2027;

Na szczeblu samorządu gminnego zaleca się:

– wykorzystanie wniosków i rekomendacji do aktualizacji strategii rozwoju i studiów gminnych (lub nowego dokumentu, przewidywanego w aktualnie procedowanych koncepcjach zmiany prawa planistyczno-strategicznego);

– uruchomienie pilotażowych programów w wybranych miastach, wskazanych w rekomendacjach, zwłaszcza dotyczących waluty lokalnej (np. Gryfice, Drawsko Pomorskie), banku ziemi (mniejsze miasta aglomeracyjne, np. Goleniów, ewentualnie gminy wiejskie) – w porozumieniu z samorządem województwa;

– w mniejszych miastach peryferyjnych najbardziej zagrożonych wyludnieniem oraz we wszystkich powiatowych audyt infrastruktury publicznej pod kątem racjonalności jej wykorzystania w obliczu spodziewanych zmian demograficzno-osadniczych – w porozumieniu z samorządem województwa;

– pilotażowy program aktywizacji infrastruktury różnego typu w miastach średnich i powiatowych poprzez zachęty (finansowe, podatkowe) nabycia słabo zagospodarowanych nieruchomości nawiązujący do planowanego rządowego programu reemigracyjnego (w porozumieniu z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, np. Szczecinek).

Literatura

Anacka M., 2017, *Przyszłość demograficzna Polski. Dlaczego potrzebne są nam nowe prognozy*, [w:] M. Okólski (red.), Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

Arak P., Ivanov A., Peleah M., Płoszaj A., Rakocy K., Wyszkowski K., 2012, *Krajowy Raport o rozwoju społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa.

Baucz A., Łotocka M., Żuber P. (red.), 2008, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Boschma R., 2015, *Towards an evolutionary perspective on regional resilience*, Regional Studies, 49, 5, s. 733-751.

Chmielewska I., Dobroiczek G., Panuciak A., 2018, *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*, Departament Statystyki NBP, Warszawa.

Dziewoński K., 1967, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań, Prace Geograficzne, 65, Instytut Geografii PAN, Warszawa

Dziewoński K., Jerczyński M., 1971, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast, Prace Geograficzne, 87, Instytut Geografii PAN, Warszawa.

Dziewoński K., Korcelli P. (red.), 1981, Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce, Prace Geograficzne, 140, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

Eberhardt P., 1989, Regiony wyludniające się w Polsce, Prace Geograficzne, 148, IGiPZ PAN, Warszawa.

Eberhardt P., 2012, Stopień trafności polskich prognoz demograficznych, Czasopismo Geograficzne, 83, 1-2, s. 3-28.

Fogel P., 2012, Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach, Biuletyn KPZK PAN, 250, Warszawa.

Gibas P., Heffner K., 2018, Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), Koszty chaosu przestrzennego, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa, s. 163-195.

Górny A., Śleszyński P., 2019, Identification of spatial structure periodic foreign immigration to Poland based on declarations of entrusting work to foreigners, Geographia Polonica, 92, 3.

GUS, 2014, Prognoza ludności na lata 2014-2050, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

GUS, 2017a, Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017, Notatka informacyjna, GUS, Warszawa.

GUS, 2017b, Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030 (opracowanie eksperymentalne), Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy GUS, Warszawa.

Jerczyński M., 1973, Zagadnienia specjalizacji bazy ekonomicznej większych miast w Polsce, Prace Geograficzne, 97, Instytut Geografii PAN, Warszawa.

Jończy R., 2014, Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszonej) w badaniu procesów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, Prace Naukowe UE, 360, s. 11-18.

Kajdanek K., 2012, Suburbanizacja po polsku, Nomos, Wrocław.

Kamińska W., 2006, Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988-2003, Prace Geograficzne, 203, IGiPZ PAN, Warszawa.

Kistowski M., 2012, Atlas sozologiczny gmin Polski 2000-2009. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Komornicki T., Bański J., Śleszyński P., Rosik P., Świątek D., Czapiewski K., Bednarek-Szczepańska M., Stępniak M., Mazur M., Wiśniewski R., Solon B., 2010, Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 200412006), Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 131 s.

Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D., 2013, Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami, Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa, 215 s.
Komornicki T., Rosik P., Stępniak M., Śleszyński P., Goliszek P., Pomianowski W., Kowalczyk K., 2018, Ewaluacja i monitoring zmian dostępności transportowej w Polsce z wykorzystaniem wskaźnika WMDT, IGiPZ PAN, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 91 s.
Komornicki T., Szejgiec-Kolenda B., 2017, Przekształcenia przestrzennego rozmieszczenia obszarów koncentracji eksportu w Polsce, Przegląd Geograficzny, 89, 2, s. 269-289,
Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., przy współpracy M. Stępniaka i P. Siłki, 2010, Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej, Biuletyn KPZK, 241, Warszawa.
Komornicki T., Zaucha J., Szejgiec B., Wiśniewski R., 2015, Powiązania eksportowe gospodarki lokalnej w warunkach zmiennej koniunktury – analiza przestrzenna, Prace Geograficzne, 250, IGiPZ PAN, Warszawa
Kosiński L., 1960, Pochodzenie terytorialne ludności ziem zachodnich w 1950 r., Dokumentacja Geograficzna, 2, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, Koszty chaosu przestrzennego, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa.
Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu, Samorząd Terytorialny, 25, 4 (280), s. 5-21.
Kryńska E., 2010, Wpływ zmian demograficznych na rynek pracy - aspekty gospodarcze, [w:] Biuletyn 55, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, s. 29-37.
Kupiszewski M., 2002, Modelowanie dynamiki przemian ludności w warunkach wzrostu znaczenia migracji międzynarodowych, Prace Geograficzne, 181, IGiPZ PAN, Warszawa, 174 s.
Kurek S., 2008, Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym, Wydawnictwa Instytutu Geografii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków.
Mazur M., Bański J., Czapiewski K., Śleszyński P., 2015. Wiejskie obszary funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczenia ich obszarów i granic, Studia Obszarów Wiejskich, 37, s. 7-36.
Pownall L. I., 1953, The functions of New Zealand towns, Annals of Association of American Geographers, 43, 4, s. 332-350.
Ptak A., 2015, Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołeckiego, Studia Regionalne i Lokalne, 1 (59), 138-153.
Sakson B., 2001, Wpływ „niewidzialnych" migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na struktury demograficzne Polski, Monografie i Opracowania, 481, SGH, Warszawa.
Sobczyk A., 2012, Wpływ zmian demograficznych na stan finansów gminnych na przykładzie Szczecina oraz gmin powiatu polickiego, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, 99, s. 215-227.
Sokołowski D., 2008, Baza ekonomiczna większych miast w Polscew okresie transformacji systemowej, Przegląd Geograficzny, 80, 2, s. 245-266.
SRTM Documentation, 2003, U.S. Geological Survey, EROS Data Center, Sioux Falls.
Sudra P., 2018, Ewolucja kryteriów delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych w Polsce, Przegląd Geograficzny, 90, 2 s. 181-208.
Śleszyński P., 2004, Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004 (skrót badań), Biuletyn Badawczy CKE, 2, s. 12-22.
Śleszyński P., 2004, Ekonomiczne uwarunkowania sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa, 70 s.
Śleszyński P., 2005, Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, Studia Regionalne i Lokalne, 1(19), s. 45-65.

Śleszyński P., 2005, Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, Studia Regionalne i Lokalne, 1, s. 45-64.
Śleszyński P., 2007, Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski, Prace Geograficzne, 213, PAN IGiPZ, Warszawa.
Śleszyński P., 2011, Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, Studia Demograficzne, 2(160), s. 35-57.
Śleszyński P., 2012, Kierunki dojazdów do pracy, Wiadomości Statystyczne, 11, s. 59-75.
Śleszyński P., 2013, Prawidłowości zróżnicowań przestrzennych emigracji zagranicznej z Polski po 1989 r., Studia Migracyjne, Przegląd Polonijny, 39, 3, s. 37-62.
Śleszyński P., 2013, Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego, [w:] P. Śleszyński (red.), Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach, Biuletyn KPZK PAN, 252, s. 176-232.
Śleszyński P., 2014, Dostępność czasowa i jej zastosowania, Przegląd Geograficzny, 86, 2, pp. 171-215.
Śleszyński P., 2014, W sprawie prognozy demograficznej i jej niektórych skutków, [w:] Z. Strzelecki, E. Kowalczyk (red.), Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna. Konferencja Jubileuszowa Rządowej Rady Ludnościowej, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, s. 152-156.
Śleszyński P., 2016, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, maszynopis, https://www.mr.gov.pl/media/36353/Delimitacja_miasta_srednie_Sleszynski_SOR_listopad.pdf.
Śleszyński P., 2017, Dostępność ekonomiczna miast wojewódzkich w świetle kosztów dojazdu samochodem osobowym, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 20, 1, s. 7-18.
Śleszyński P., 2017, Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, Przegląd Geograficzny, 89, 4 s. 565-593.
Śleszyński P., 2018a, Migracje wewnętrzne, [w:] Sytuacja demograficzna Polski, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
Śleszyński P., 2018b, Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski, Studia KPZK, 181.
Śleszyński P., 2018c, Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi, Wieś i Rolnictwo, 3.
Śleszyński P., 2018d, Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), Koszty chaosu przestrzennego, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa, s. 29-80.
Śleszyński P., 2019, Frekwencja wyborcza w latach 1990-2015, [w:] Red. Mariusz Kowalski, Przemysław Śleszyński, Atlas wyborczy Polski, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa, s. 285-292.
Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017a, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, Prace Geograficzne, 260, IGiPZ PAN, Warszawa, 295 s.
Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017b, Delimitation of problem areas in Poland, Geographia Polonica, 90, 2, s. 131-138.
Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, 211, Warszawa.
Śleszyński P., Goch K., Bański J., Degórski M., Herbst M., Komornicki T., Mazur M., Płoszaj A., Smętkowski M., Więckowski M., Wiśniewski R., Goliszek S., Szejgiec-Kolenda B., Zielińska B., 2018, DIAGNOZA OBSZARÓW PROBLEMOWYCH W POLSCE, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG), opracowanie wykonane dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
Śleszyński P., Komornicki T., 2016, Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego, Przegląd Geograficzny, 88, 4, s. 469-488.

Węcławowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku, Monografie, 6, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, s.212.

Zioło Z., 2015, Przedsiębiorczość jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego układów przestrzennych.