

RAPORT OGÓLNOPOLSKI

**Analiza relacji funkcjonalno-przestrzennych
między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem**

**POTENCJAŁ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY
I FUNKCJE MIAST**



**Fundusze
Europejskie**
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności





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.

Warszawa, 18 października 2019

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

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	4
1. STRESZCZENIE WYKONAWCZE	5
2. WPROWADZENIE	11
2.1. Założenia i cele	11
2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badania oraz klasyfikacja miast.....	11
2.3. Pytania badawcze	14
2.4. Źródła danych i metody badań	14
3. DIAGNOZA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO MIAST	16
3.1. Trendy demograficzne	16
3.2. Trendy na rynku pracy	28
3.3. Planowanie przestrzenne	32
3.4. Budżety gmin	35
3.5. Syntetyczne miary rozwoju społeczno-gospodarczego	40
3.5.1. Syntetyczny wskaźnik stanu rozwoju społeczno-gospodarczego	40
3.5.2. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno- ekonomicznych	43
3.5.3. Typologia rozwojowa miast	46
4. POZIOM, WARUNKI I JAKOŚĆ ŻYCIA	48
4.1. Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków	48
4.2. Instalacje techniczne I. Procent mieszkań bez wodociągu	50
4.3. Instalacje techniczne II. Procent mieszkań bez łazienki	52
4.4. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie	54
4.5. Otrzymujący zasiłek rodzinny	56
4.6. Poziom przestępczości	58
4.7. Bezpieczeństwo drogowe	60
4.8. Penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s).....	62
5. DOSTĘPNOŚĆ DO USŁUG	65
5.1. Przychodnie	66
5.2. Specjalistyczna opieka medyczna – koszyk usług	67
5.3. Żłobki, oddziały żłobkowe i kluby dziecięce	68
5.4. Przedszkola	70
5.5. Szkoły podstawowe	72
5.6. Licea	74
5.7. Zasadnicze szkoły zawodowe/szkoły branżowe	76
5.8. Kina	78

6. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	81
6.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych	81
6.1.1. Wprowadzenie.....	81
6.1.2. Problemy i bariery rozwoju miast.....	81
6.1.2.1. Bariery społeczno-demograficzne	81
6.1.2.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne.....	83
6.1.2.3. Bariery specyficzne	84
6.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju.....	84
6.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne.....	84
6.2.2. Miasta subregionalne	85
6.2.3. Miasta powiatowe	84
6.2.4. Pozostałe mniejsze miasta.....	87
6.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych	89
6.2.6. Sposoby wdrożenia.....	89
Literatura	91

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 Polsce

WYKAZ SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
BDOT	Baza Danych Obiektów Topograficznych
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych (ang. <i>corporate income tax</i>)
CKE	Centralna Komisja Egzaminacyjna
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
GIS	system informacji geograficznej (ang. <i>geographic information system</i>)
GUNB	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
HHI	wskaźnik koncentracji Herfindahla-Hirschmana (ang. <i>Herfindahl-Hirschman Index</i>)
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. <i>Nomenclature des unites territoriales statistiques</i>)
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 <i>Planowanie przestrzenne w gminie</i>
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. <i>Union of European Football Associations</i>)
UJ	Uniwersytet Jagielloński
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
US	Urząd Statystyczny
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1. STRESZCZENIE WYKONAWCZE

Niniejszy Raport syntetyczny podsumowuje główne wyniki badań wykonanych w ramach Komponentu 1 i 2. Analizie poddano najważniejsze zagadnienia, związane z trendami demograficznymi, rynkiem pracy i funkcjami gospodarczymi oraz jakością życia i dostępnością do usług. Analizy dla miast Polski zostały przeprowadzone w podziale na 5 typów miast, składających się z 10 podtypów, dzięki czemu możliwe jest porównywanie ze sobą poszczególnych kategorii ośrodków. 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, takich jak struktura wieku, skala bezrobocia, przedsiębiorczość czy zadłużenie samorządów zebrano najnowsze, najbardziej aktualne dostępne dane. Z kolei dla części cech diagnostycznych o fluktuacyjnym, zmiennym charakterze (np. budżety/dochody i wydatki samorządów) wykorzystano uśrednione dane z ostatnich kilku (2-3) lat. Ostatecznie opracowano 58 wskaźników obrazujących stan rozwoju społeczno-gospodarczego miast.

Jeśli chodzi o część opisową, to została ona selektywnie ograniczona do najważniejszych zagadnień, mających kluczowy wpływ na przyszłość miast. Skoncentrowano się zatem zwłaszcza na kwestiach demograficznych, gdyż spodziewana depopulacja kraju jest czynnikiem, który wpłynie w przyszłości na wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego, wraz z zagospodarowaniem przestrzennym. Ponadto więcej miejsca poświęcono budżetom gminnym, m.in. z uwagi na trwającą dyskusję nt. reformy finansów publicznych. Do części opisowej wykonano około 40 dodatkowych map i przekrojowych tabel dla całego kraju (z wyróżnieniem 6 województw), ilustrujących różne analizowane i opisywane zagadnienia. Ponadto w załącznikach przedstawiono większość wskaźników i danych wstępnych w formie opisowej, tabelarycznej i graficznej, w tym kartograficznej.

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano syntetyczne wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego, do których powstanie wykorzystano metodologię zastosowaną w delimitacji obszarów problemowych w 2016 r. (Śleszyński i in. 2017a, b). Analiza ma zatem walor porównywalności, gdyż ten sam sposób postępowania wykorzystany został w delimitacjach na użytek Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2016). Wyniki wskazują na wyraźną polaryzację wskaźników stanu i kierunku rozwoju funkcji-społeczno-gospodarczych między największymi aglomeracjami a małymi miastami peryferyjnymi. W zdecydowanej większości regionów zachowana jest prawidłowość, związana z wprost proporcjonalnym wzrostem wartości wskaźników w zależności od rangi osadniczej. Podsumowaniem analizy dotyczącej wskaźników syntetycznych było skonfrontowanie dynamiki zmian ze stanem rozwoju społeczno-gospodarczego, dzięki czemu uzyskano typologię rozwojową miast.

Dokonano także analizy w ramach grupy wskaźników dotyczących jakości życia oraz dostępności do usług. W raporcie syntetycznym uwzględniono po 8 wskaźników z obu grup. Wybór został dokonany na podstawie możliwości uwzględnienia wartości wskaźników dla wszystkich miast w Polsce. Tym samym każdy ze wskaźników należy do grupy wskaźników

wykorzystywanych w syntezie w raportach cząstkowych (32 wskaźniki). Wskaźniki te reprezentują równocześnie każdy z obszarów badawczych dotyczących jakości życia (obszary badawcze 1-5) i dostępności do usług (obszary badawcze 6-10; brak wskaźników z obszarów badawczych 7 i 10 wynika z braku możliwości ich ewaluacji dla wszystkich miast w Polsce). Ostatecznie do porównań w raporcie syntetycznym wzięto pod uwagę następujące wskaźniki:

- Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków
- Instalacje techniczne I. Procent mieszkań bez wodociągu
- Instalacje techniczne II. Procent mieszkań bez łazienki
- Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie
- Otrzymujący zasiłek rodzinny
- Poziom przestępczości
- Bezpieczeństwo drogowe
- Penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s)
- Przychodnie
- Specjalistyczna opieka medyczna – koszyk usług
- Żłobki, oddziały żłobkowe i kluby dziecięce
- Przedszkola
- Szkoły podstawowe
- Licea
- Zasadnicze szkoły zawodowe/szkoły branżowe
- Kina

Do najważniejszych, stwierdzonych w tym opracowaniu, barier rozwoju społeczno-demograficznego i częściowo osadniczego (także w kontekście krajobrazowym) zaliczono:

- starzenie się populacji, zwłaszcza w aglomeracji łódzkiej, bydgoskiej i trójmiejskiej (Sopot, Gdynia, Puck) oraz wielu miastach w typie 3 (Słupsk, Koszalin, Włocławek, Częstochowa i in.) skutkujące deformacjami struktury wieku oraz narastającą luką popytową na rynku pracy, zwłaszcza w ośrodkach średnich i większych;
- silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionów, w tym najmniejszych miast, kierujący się głównie do tzw. Wielkiej Piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Kraków, Wrocław) i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego, skutkujący deformacjami wieku i płci (w wieku tzw. małżeńskim, zwłaszcza w małych miastach – niedobór kobiet, w aglomeracjach – nadmiar kobiet);
- w powyższym kontekście ujemne saldo przemieszczeń również mniejszych miast we wszystkich regionach (najmniej w małopolskim i wielkopolskim). Częstszy odpływ kobiet niż mężczyzn z małych miast powoduje niedopasowanie wieku, tj. maskulinizację i mniejsze szanse na założenie rodziny, a tym samym obniża stopę urodzeń;
- popytowo-podażowe niedopasowanie strukturalne miejsc pracy, w tym brak możliwości realizacji kariery i rozwoju osobistego dla osób najbardziej zdolnych i ambitnych, powodujący klasyczny „drenaż mózgów” w młodszych kategoriach wieku (jak też luki podażowe w niektórych grupach zawodów, co ma jednak znacznie mniejsze konsekwencje czysto demograficzne);
- konkurencja płacowo-zawodowa ze strony atrakcyjniejszych miejsc pracy (duże ośrodki krajowe z Warszawą na czele, kraje Europy Zachodniej, USA, Kanada), będąca najważniejszym czynnikiem przyciągającym migrantów, „wysysającym” najlepszy kapitał ludzki.

- nadmierne dalekie dojazdy do pracy, skutkujące negatywnymi konsekwencjami dla życia rodzinnego i społecznego, wyraźne zwłaszcza w przypadku Warszawy i Trójmiasta;
- niski kapitał społeczny, słabe zasoby ludzkie, patologie i inne negatywne cechy struktury społecznej, wiążące się z identyfikacją tzw. obszarów problemowych (m.in. Pomorze Środkowe, zachodnia Polska);
- silnie nierównomierne rozmieszczenie ludności, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych przez miasta, szczególnie jaskrawe na północy i północnym wschodzie kraju (duża liczba małych wsi wymagająca dużych nakładów zwłaszcza na transport publiczny w kierunku miast);
- tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa, obserwowane zwłaszcza w aglomeracji trójmiejskiej, warszawskiej, łódzkiej, olsztyńskiej i krakowskiej, ale także wokół mniejszych miast oraz w strefach turystycznych (Pobrzeże, Mazury, pogórza). Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w skali kraju w dziesiątkach mld złotych rocznie (Kowalewski i in. 2018);
- w powyższym kontekście błędna polityka przestrzenna wielu gmin (przy braku efektywnych narzędzi, zwłaszcza prawnych), skutkująca silną nadpodażą gruntów budowlanych w planach miejscowych, jak też nadpodaży tego typu terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Może to mieć 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, zwłaszcza wspomnianej „Wielkiej Piątki”, 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 trawienie 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 województw. Na tle regionów Polski, jedynie województwo pomorskie i małopolskie, a częściowo podkarpackie charakteryzuje się stosunkowo lepszymi wskaźnikami demograficznymi. Tym niemniej,

starzenie się populacji i spadek liczby osób w wieku produkcyjnym spowodują istotne perturbacje na rynku pracy. Szczególnie istotny jest tu nie zrównoważony bilans popytu na pracę i podaży miejsc pracy. Doprowadzić to może do dalszego wzrostu roli dojazdów do pracy, co spowoduje dalsze negatywne konsekwencje dla życia społecznego i rodzinnego.

Z kolei do najważniejszych stwierdzonych barier rozwoju gospodarczo-ekonomicznego (powiązanych z zagadnieniami społeczno-demograficznymi) należą:

- narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym najlepiej rozwiniętych ośrodków-stolic województw a pozostałymi składnikami systemu osadniczego, tj. koncentracja najbardziej cennych zasobów kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. w metropoliach kosztem innych miast, zwłaszcza byłych miast wojewódzkich i miast średnich;
- w powyższym kontekście tendencje do wypłukiwania czynników rozwojowych z mniejszych miast;
- silne dysproporcje w potencjale ekonomicznym samorządów, skutkujące brakiem realnych narzędzi aktywizacji mniejszych miast i regionów peryferyjnych w województwach;
- brak odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy w mniejszych ośrodkach (skutkujące „drenażem wewnętrznym”);
- rosnące niedopasowania rynku pracy, skutkujące nadmierną konkurencją o pracownika między miastami różnych kategorii (ze wskazaniem zwłaszcza na „zwycięskie” miasta „Wielkiej Piątki”, na czele z Warszawą oraz „przegrane” były miasta wojewódzkie i średnie);
- niezbilansowana gospodarka przestrzenna, powodująca utratę tzw. spodziewanych korzyści (z dużych miasta wyraźna zwłaszcza w Gdańsku);
- ucieczka kapitału poprzez transfery z filii do central (na poziomie regionalnym – z mniejszych ośrodków do stolic województw, z województw do Warszawy 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 regionalnych systemów miejskich jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej system osadniczy województw w spójną całość;
- brak wiodących, dużych przedsiębiorstw w wielu średnich miastach, mogących być „motorami” („lokomotywami”) wzrostu;
- równoczesne nadmierne rozdrobnienie dużą liczbą 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.

W kontekście rekomendacji dla polityki rozwoju, analizy wykazały, że zbiór miast wojewódzkich i aglomeracyjnych jest bardzo zróżnicowany pod względem cech rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamiki zmian, jednak większość wskaźników plasuje te ośrodki w czołówce całej populacji miast. Dla rozwoju województw kluczowe jest przełamanie tendencji polaryzacyjnych, tj. deglomeracja części funkcji wyższego rzędu na rzecz zwłaszcza

miast tzw. drugiego rzędu (byłe miasta województwa), ale też miast powiatowych aglomeracji, co mogłoby się przyczynić do poprawy stosunków dojazdów do pracy – do miast tych jest znacznie bliżej z „wnętrz” województw (dotyczy to zwłaszcza Trójmiasta, Poznania, Warszawy, Krakowa, Poznania, Wrocławia, Lublina, Rzeszowa i Łodzi). Natomiast narastająca koncentracja potencjałów endogenicznych w największych aglomeracjach jest korzystna dla tych ośrodków pod względem finansowo-ekonomicznym, ale negatywna pod względem jakości życia (koszty zewnętrzne urbanizacji i życia wielkomiejskiego, zwłaszcza nadmierne zatłoczenie) i w przyszłości może doprowadzić do poważnych problemów. W miastach tych i ich otoczeniu konieczne jest ograniczanie rozpraszania zabudowy (poprzez wyrażne egzekwowanie wymogu bilansowania terenów zgodnie z prognozami demograficznymi i realnym popytem) oraz lepsze związanie komunikacyjne ośrodków powiatowych z rdzeniem stołecznym (dotyczy to zwłaszcza województw w północnej i centralnej części kraju, natomiast relatywnie nieźle problem ten rozwiązany jest w obydwu województwach Małopolski). Ponadto spodziewana luka podażowa na rynku pracy sprzyja tworzeniu warunków dla imigracji zagranicznej (w opracowaniu A. Górny i P. Śleszyński, 2019, dowodzono, że Wrocław, Trójmiasto i Poznań już są jedną z największych w Polsce koncentracji ukraińskiej migracji zarobkowej).

Z kolei miasta subregionalne, którymi na ogół są miasta powiatowe grodzkie, często są w najtrudniejszej sytuacji, bowiem spodziewana jest ich silna (Tarnów, Łomża, Włocławek, miasta Górnego Śląska i Zagłębia) lub umiarkowana depopulacja (Słupsk, Radom, Inowrocław) oraz związane z tym pogłębiające się deformacje struktury wieku i płci. Szansą dla tych miast jest pobudzenie migracji z otaczających terenów wiejskich (mających wysoką dzietność, np. Małopolska, Kaszuby), co poprzez wzrost urbanizacji poprawiłoby ogólną efektywność osadniczą (zwłaszcza w województwach centralnych i wschodnich). Należy wspierać tworzenie powiazań funkcjonalnych ze stolicami województw, np. Słupska z Gdańskiem, ale także z Koszalinem. Racjonalne byłoby wsparcie miast tego typu rządowymi programami wsparcia, w celu np. zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej (np. poprzez programy typu Mieszkanie+, nakierowane na tego typu ośrodki, a nie rozwinięte metropolie). Miasta te powinny być również wspierane w zakresie szkolnictwa zawodowego. Z punktu widzenia prognozowanej przyszłości demograficznej i wzrostu obciążeń (niekorzystna relacja pracujących do utrzymywanych, starzenie się populacji), kluczowe jest zapewnienie dochodów budżetowych miasta i urealnienie ponoszonych kosztów przez mieszkańców obszarów funkcjonalnych miast. W pierwszej kolejności, tam gdzie to możliwe, należy dążyć do połączenia gminy wiejskiej i miejskiej w jeden organizm administracyjny (przykład Zielonej Góry).

Podobnie jak w przypadku miast powiatowych grodzkich, szansą dla pozostałych miast powiatowych 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 jednak 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 jednostek. Z podobnych powodów należy przekonywać samorządy miejskie i wiejskie w województwach do łączenia się gmin obwarzankowych z rdzeniami (łącznie w Polsce istnieje 155 tzw. gmin obwarzankowych). Miasta mające 20-50 tys. mieszkańców są predystynowane do reindustrializacji opartej o potencjały endogeniczne. Chodzi tutaj przede wszystkim o

wspieranie rodzimych, głównie średnich (50-100 pracujących) przedsiębiorstw i dywersyfikowanie struktury gospodarczej pozaaglomeracyjnych miast powiatowych, gdyż struktury heterogeniczne i wielofunkcyjne są bardziej odporne na różnego rodzaju zakłócenia koniunktury, w tym kryzysy gospodarcze. 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).

Zbiór pozostałych mniejszych miast, czyli tych co do zasady mają poniżej 10 tys. mieszkańców, jest to bardzo zróżnicowany i obejmuje kilkaset miast w całym kraju. Są tu zarówno mniejsze miasta turystyczne (pobrzeża, pojezierza, góry), jak też lokalne ośrodki usługowe w różnych częściach regionów. Paradoksalnie, w obliczu spodziewanej depopulacji miasta te są w stosunkowo korzystnej sytuacji. Szansą dla małych miast jest bowiem ich wielkość, gdyż w obliczu wyludniania się nie są one tak podatne na zmiany koniunktury, jak większe ośrodki i lepiej dostosują się do warunków otoczenia. W miastach tych należy szukać indywidualnych specjalizacji, które pozwoliłyby na dalsze pełnienie funkcji lokalnej obsługi.

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.

Niniejszy Raport syntetyczny podsumowuje główne wyniki badań wykonanych w ramach Komponentu 1 i 2. Wybrano najważniejsze zagadnienia, związane z trendami demograficznymi, rynkiem pracy i funkcjami gospodarczymi oraz jakością życia i dostępnością do usług.

2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badania oraz klasyfikacja miast

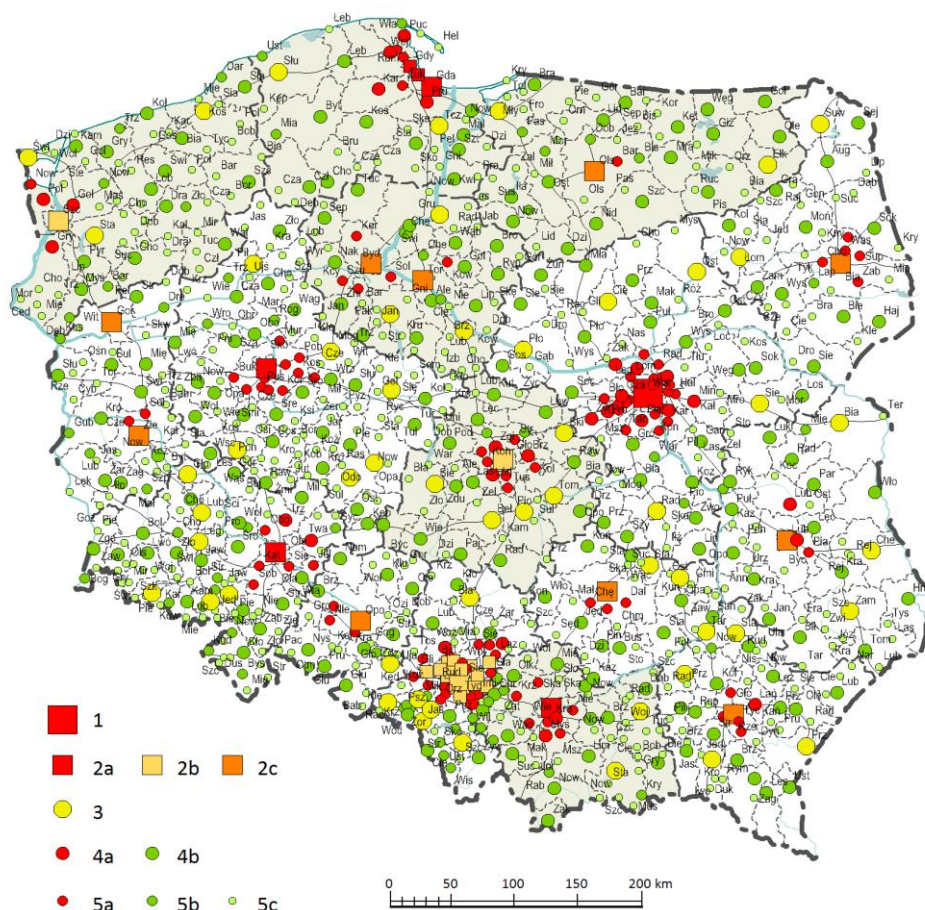
Analizy prowadzone były przede wszystkim dla poszczególnych wyróżnionych typów miast w 6 województwach na tle ich odpowiedników w kraju. Potrzeba podziału miast na subkategorie wynikała z tego, że zbiór ten jest bardzo złożony. Podział na możliwie jednorodne kategorie

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 2017a, Śleszyński i in. 2017a, b). 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 (tab. 1.1., ryc. 1.1, Załącznik 1).

Tabela 1.1. Klasyfikacja miast w województwach.

Typ		Podtyp		Podstawa wydzielenia	Liczba miast
sym-bol	nazwa	sym-bol	nazwa		
1	Metropolitalne	–	–	stolica kraju, wiodąca krajowa metropolia	1
2	Wojewódzkie (metropolitalne i regionalne)	a	metropolitalne ukształtowane	pozostałe rozwinięte metropolie tzw. Wielkiej Piątki (Śleszyński i in. 2017)	6
		b	metropolitalne kształtujące się	metropolie tracące dystans rozwojowy do „Wielkiej Piątki”, wymagające restrukturyzacji ze względu na ważne miejsce w policentrycznym systemie osadniczym kraju	17
		c	regionalne	pozostałe miasta wojewódzkie	10
3	Subregionalne	–	–	miasta subregionalne (pozostałe powiatowe grodzkie lub były wojewódzkie 1975-1998 lub >50 tys. mieszkańców poza aglomeracjami), część z nich pełni funkcje regionalne	53
4	Ponadlokalne (powiatowe)	a	aglomeracyjne	siedziby powiatów znajdujące się w strefach Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF wg Śleszyński 2017)	29
		b	nieaglomeracyjne	pozostałe powiatowe <50 tys. mieszkańców	220
5	Lokalne	a	aglomeracyjne	znajdujące się w strefach Miejskich Obszarów Funkcjonalnych (MOF wg Śleszyński 2017)	89
		b	pozostałe	pozostałe nieaglomeracyjne >10 tys. mieszkańców	62
		c	pozostałe	pozostałe nieaglomeracyjne <10 tys. mieszkańców	437

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 1.1.1. Klasyfikacja miast Polski przyjęta w opracowaniu.

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. 2017a, b), wyznaczenia i typologii średnich miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze (Śleszyński 2017a), czy ewaluacji projektów transportowych (Komornicki i in. 2016).

2.3. Pytania badawcze

Cel prowadzonych w ramach Komponentu 1 i 2 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 Banku Danych Lokalnych 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 2018a) (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 sprawdzianów szkolnych i 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, odrołnienia, powierzchnie przewidziane pod różne funkcje (badanie MliR/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, przemysł kreatywny 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 częściowych (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 dla całego kraju, 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 województwach i w całym kraju;
- 3) tabelę z wartościami bezwzględnymi i względnymi składającymi się na wskaźnik i jego pochodne w różnych okresach według województw.

Jeśli chodzi o część opisową, to została ona selektywnie ograniczona do najważniejszych zagadnień, mających kluczowy wpływ na przyszłość miast. Skoncentrowano się zatem zwłaszcza na kwestiach demograficznych, gdyż spodziewana depopulacja kraju jest czynnikiem, który wpłynie w przyszłości na wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego, wraz z zagospodarowaniem przestrzennym. Ponadto więcej miejsca poświęcono budżetom gminnym, m.in. z uwagi na trwającą dyskusję nt. reformy finansów publicznych. Do części opisowej wykonano około 40 dodatkowych map i przekrojowych tabel dla całego kraju (z wyróżnieniem 6 województw), ilustrujących różne analizowane i opisywane zagadnienia.

3. DIAGNOZA ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO MIAST

3.1. Trendy demograficzne

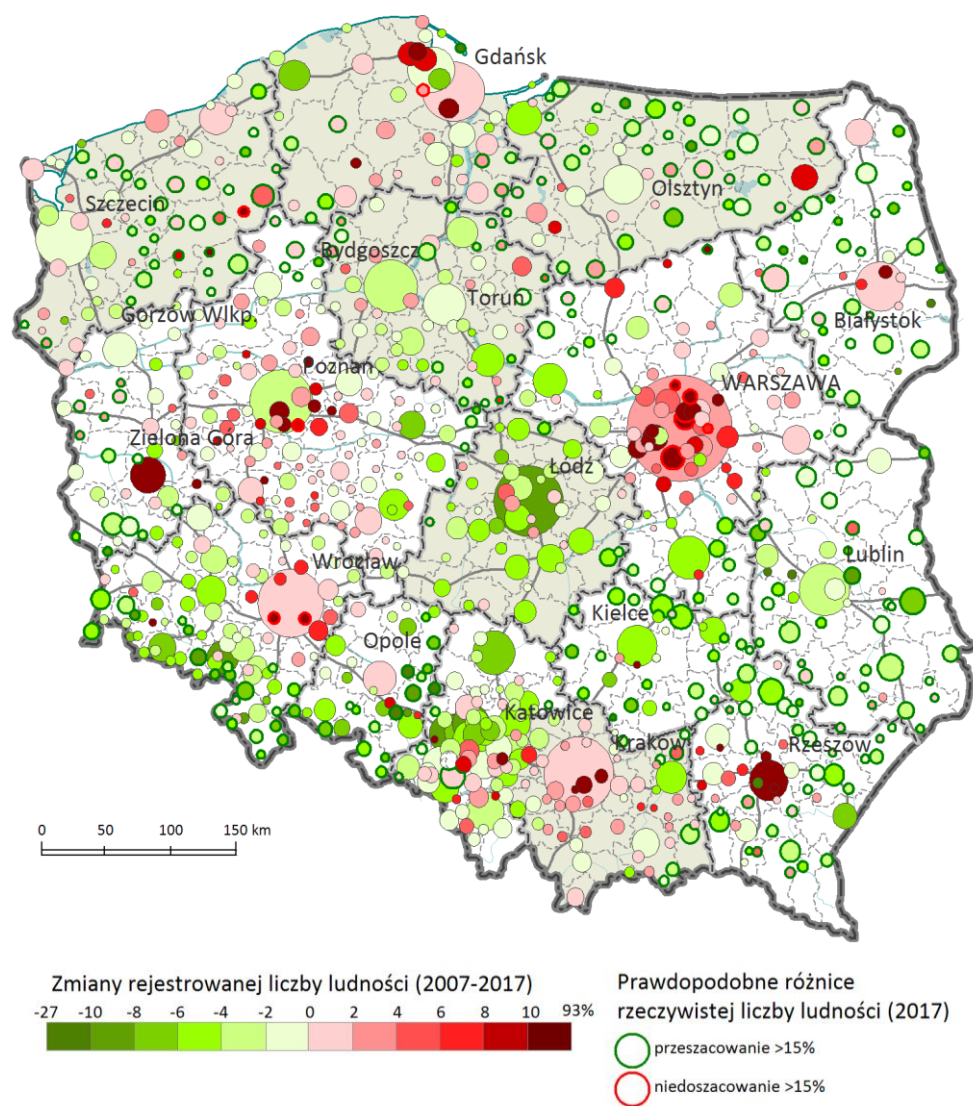
Zmiany rejestrowanej liczby ludności w układzie wszystkich województw i typów miast przedstawiono w tabeli 3.1 oraz na ryc. 3.1. Obserwowano podstawową prawidłowość, polegającą na wzroście subtypów a („silne” metropolie oraz miasta aglomeracyjne) i wyludnianiu się typu b i c („słabe” metropolie i miasta peryferyjne). Szczególnie dotkliwy był spadek demograficzny w Łodzi (-9,0%) i w miastach peryferyjnych województwa (-3,6-4,2%). Skutkowało to tym, że miasta województwa łódzkiego odnotowały największy spadek wśród wszystkich województw w kraju (-6,8%). Spośród typów szybko wyludniających się należy zwrócić uwagę na kategorię 3, tj. miasta powiatowe grodzkie, czyli w dużej mierze stolice dawnych województw (1975-1999). Dość dotkliwy spadek był notowany w niemal wszystkich województwach (poza podlaskim).

Na drugim biegunie znalazło się województwo mazowieckie i pomorskie oraz nie analizowane w raportach częściowych podkarpackie. Wzrost ten wynikał jednak głównie ze wzrostu stolic tych województw. Ponadto dość intensywnie rosły miasta w strefach podmiejskich, zwłaszcza w małopolskim i pomorskim (jedne z najwyższych wskaźników w kraju). Warto zwrócić uwagę, że obserwowana polaryzacja potencjału demograficznego jest jeszcze większa z uwagi na brak wiarygodnej rejestracji statystycznej rzeczywistych migracji.

Tabela 3.1. Względne zmiany liczby ludności miast w układzie województw i typów miast w latach 2007-2018 (%).

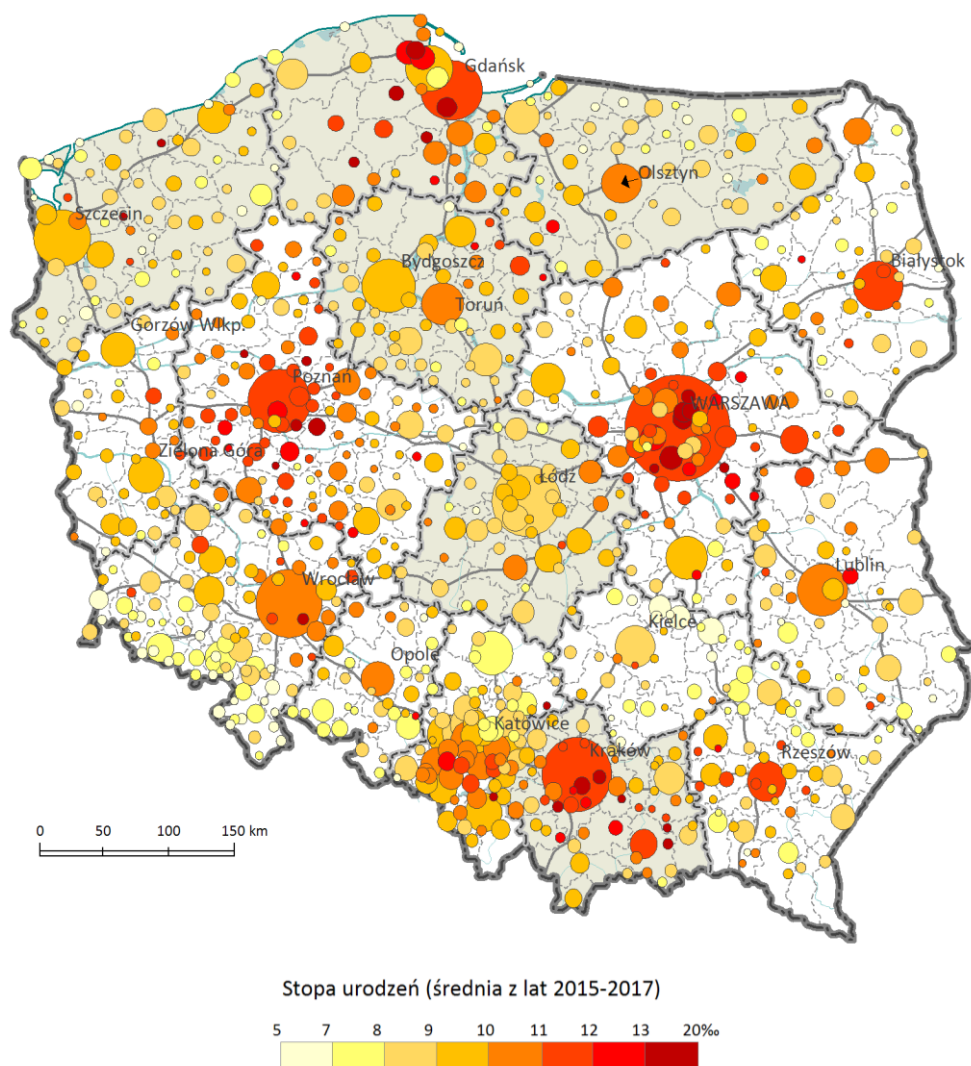
Województwo/typ	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	5a	5b	5c	Miasta ogółem
Dolnośląskie		1,2			-5,6	2,9	-2,7	17,4	-4,3	-4,2	-2,0
Kujawsko-Pomorskie				-2,7	-5,1		-1,1	2,7	-3,8	-1,7	-2,8
Lubelskie				-3,4	-4,2	-2,5	-3,1	-3,2	-5,5	-5,1	-3,6
Lubuskie				8,8			-2,3	-4,0	-2,2	-0,7	2,1
Łódzkie			-9,0		-4,9	-4,2	-5,3	2,0	-4,8	-3,6	-6,5
Małopolskie		1,9			-3,8	12,0	-2,0	10,6	-2,0	0,6	0,5
Mazowieckie	4,2				-4,0	8,1	0,1	13,9	-1,7	1,4	3,5
Opolskie				1,1	-6,3		-6,3	-4,6	-10,5	-3,0	-4,1
Podkarpackie				15,1	-4,7	-1,8	-3,0	6,2	-1,3	1,5	0,6
Podlaskie				1,1	0,4		-2,9	7,7	-4,3	-5,4	-0,4
Pomorskie		0,5			-4,1	9,1	0,5	16,0	-1,9	-0,9	1,2
Śląskie			-6,4		-4,4	2,2	-1,8	-0,3	0,8	-1,1	-4,6
Świętokrzyskie				-4,9	-6,1		-5,9	4,2		-3,5	-5,2
Warmińsko-Mazurskie				-1,9	-0,7		-1,5	2,7	1,0	-3,5	-1,4
Wielkopolskie		-4,4			-3,4		-0,7	7,6	0,5	0,9	-1,6
Zachodniopomorskie			-1,3		-1,1	-1,8	0,1	-0,3	-1,8	-0,3	-0,9
Miasta ogółem	4,2	0,1	-6,4	0,5	-4,1	3,9	-2,1	7,5	-2,3	-1,5	-1,4

Źródło: na podstawie danych BDL GUS.



Ryc. 3.1. Zmiany liczby ludności w latach 2007-2017 w miastach Polski.

Źródło: na podstawie danych BDL GUS.



Ryc. 3.2. Stopa urodzeń w miastach Polski w 2017 r.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W efekcie rosną zróżnicowania w obrębie sieci osadniczej. Analiza wskaźnika koncentracji HHI w latach 2007-2017 wskazuje, że w 7 województwach indeks ten wzrósł (m.in. w małopolskim), a spadł w pozostałych 5 analizowanych w raportach częściowych. Natomiast wskaźnik ten dość silnie spadł (o ponad 10 punktów w skali 0-1000) w województwie łódzkim, wskutek silnej depopulacji Łodzi.

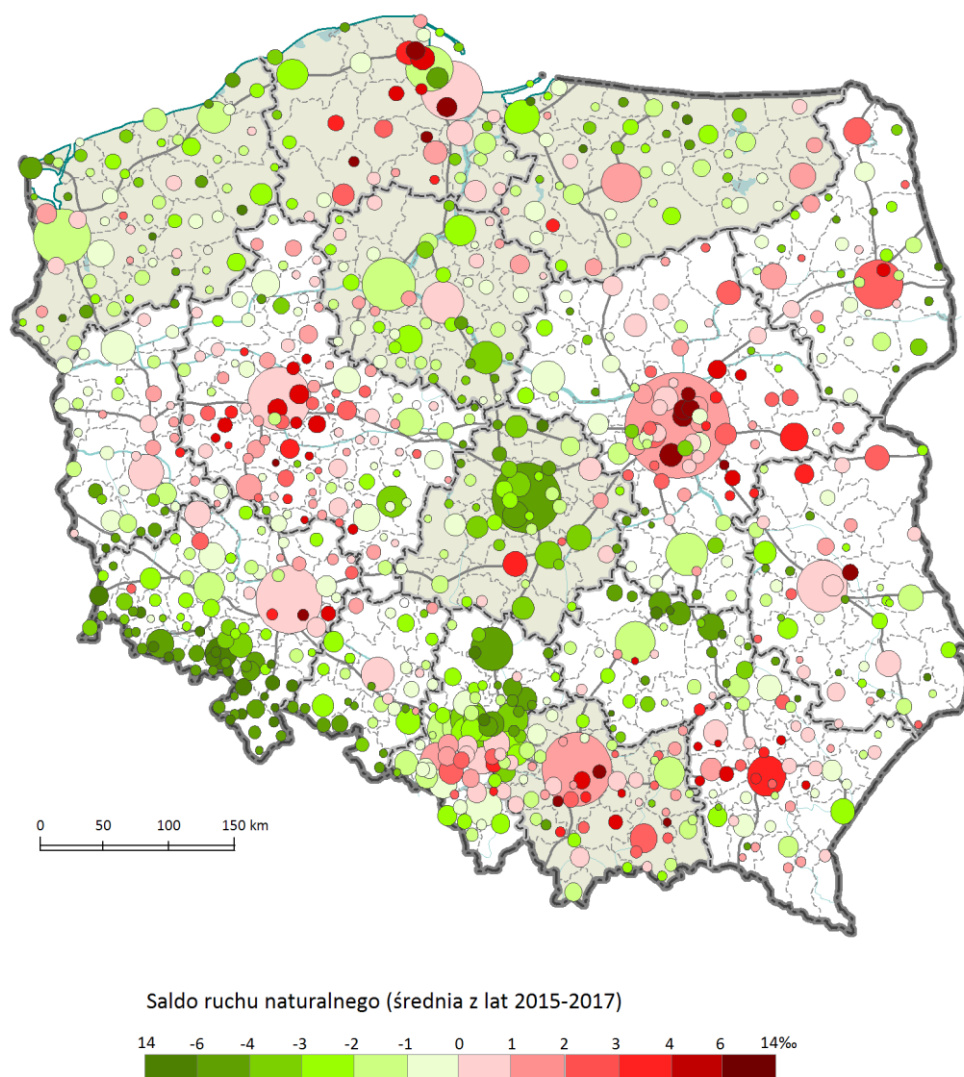
Tabela 3.2. Wskaźnik koncentracji Herfindahla-Hirschmana (indeks HHI) dla liczby ludności miast według województw (2007-2017).

Województwo	2007	2017	różnica
Dolnośląskie	112	117	4,4
Kujawsko-pomorskie	131	129	-1,1
Lubelskie	141	141	-0,7
Lubuskie	89	97	7,8
Łódzkie	223	212	-10,5
Małopolskie	228	232	3,3
Mazowieckie	267	268	0,8
Opolskie	93	97	4,6
Podkarpackie	71	79	7,3
Podlaskie	192	197	4,4
Pomorskie	140	139	-0,4
Śląskie	38	37	-1,1
Świętokrzyskie	164	163	-0,4
Warmińsko-mazurskie	81	80	-1,0
Wielkopolskie	99	94	-4,8
Zachodniopomorskie	141	140	-1,0

Źródło: na podstawie danych BDL GUS.

Silnie zróżnicowany był poziom urodzeń. W 2017 r. w miastach całego kraju wahał się on od 5 do 20‰, a najwyższe wartości notowane były w województwie pomorskim, małopolskim i wielkopolskim. Przy podobnej amplitudzie zgonów (5-21‰) wpłynęło to na duże zróżnicowanie salda ruchu naturalnego (ryc. 3.3.). Było ono na ogół korzystne w wymienionych trzech województwach oraz na Mazowszu. Z kolei ubytek naturalny charakteryzował zwłaszcza Pomorze Zachodnie i Środkowe, Warmię i Mazury, Łódzkie, Sudety oraz region między Częstochową a konurbacją katowicką.

Wyjaśnienie tak dużego zróżnicowania procesów w obrębie ruchu naturalnego jest dość złożone. Jako przyczynę wysokiej stopy urodzeń na Kaszubach oraz w niektórych częściach Małopolski (woj. małopolskie i podkarpackie) można wskazywać tradycjonalizm kulturowy i przywiązanie do wartości rodzinnych. Z kolei stosunkowo wysokie wartości w aglomeracjach mają podłoże zapewne bardziej ekonomiczne, związane ze stabilnością rozwoju osobistego i kariery zawodowej. Niewątpliwie, wyższej diety sprzyja poprawiająca się sytuacja gospodarcza w kraju, zwłaszcza większa stabilność zatrudnienia na rynku pracy, jak też w jakimś stopniu efekty programu 500+ (przykładowo, w województwie pomorskim kobiety w wieku 25-29 lat rodziły: 2015 – 8 231 dzieci, 2016 – 8 602 dzieci oraz 2017 – 9 193 dzieci).



Ryc. 3.3. Saldo ruchu naturalnego w miastach Polski

Źródło: na podstawie danych BDL GUS.

W warunkach niższej niż w poprzednich dekadach stopy urodzeń (zwłaszcza w latach 70. i 80. ubiegłego wieku), 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:

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

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

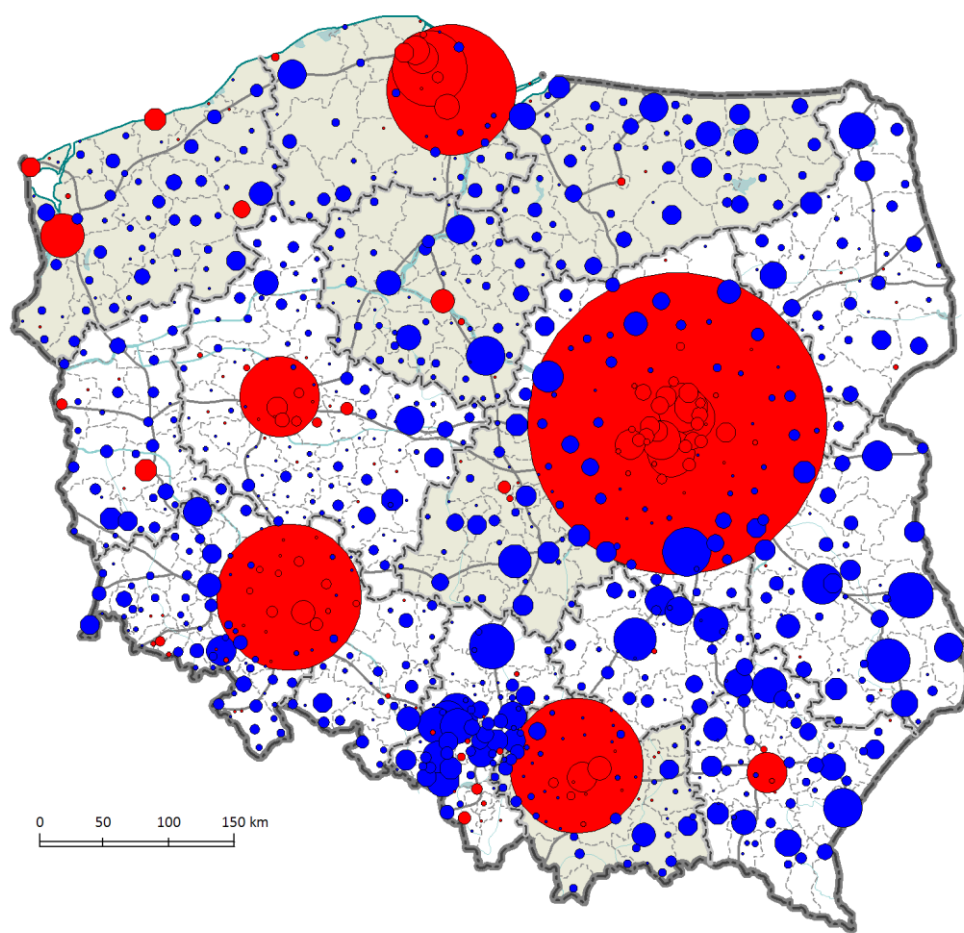
dużych odległościach także z wielości konkurencyjnych alternatyw (tzw. sposobności pośrednich).

Struktura przestrzenna atrakcyjności osiedleńczej (migracyjnej) jest bardzo charakterystyczna. Wykształcił się układ tzw. Wielkiej Piątki (Warszawa, Trójmiasto, Wrocław, Kraków i Poznań), stanowiący najsilniejszy w kraju „atraktor” dla migrantów. Kolejne ośrodki osiągnęły znacznie słabsze wyniki, m.in. Szczecin, Rzeszów, Toruń i Kołobrzeg. Zdecydowana większość miast odnotowała ujemne wartości wskaźnika, przy czym szczególnie zła była sytuacja miast wschodniej Polski i konurbacji katowickiej. W analizowanych szczegółowo 6 województwach najniższą atrakcyjność osiedleńczą odnotowały m.in. Włocławek, Grudziądz, Słupsk, Elbląg i Bartoszyce. Są to ośrodki, które straciły na przemianach transformacji, m.in. wskutek utraty statusu wojewódzkiego w 1999 r. Co ciekawe, ujemne wartości dotyczyły też Bełchatowa, którego sytuacja ekonomiczna jest aktualnie relatywnie dobra.

Analiza wskaźnika atrakcyjności migracyjnej wskazuje też, że w większości województw silną dominacją wykazują się ośrodki stołeczne (województwa wspomnianej „Wielkiej Piątki”), względnie stolice te mają relatywnie lepszą sytuację. W 7 województwach przewaga nad innymi miastami jest wielokrotna.

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 szanse na stabilizację życiową, karierę, założenie rodziny itd.

Ze względu na różnice wielkościowe miast bardziej miarodajna jest analiza wskaźnika odniesionego do liczby mieszkańców ośrodka (ryc. 3.5). Okazuje się jednak, że dla największych miast obraz jest dość zbliżony do wartości bezwzględnych. Natomiast łatwiej jest wychwycić różnice w przypadku mniejszych miast. Korzystnie wybijają się miasta aglomeracyjne (choć nie wszędzie), a niekorzystnie – peryferyjne ośrodki Warmii i Mazur, pomorza Środkowego, Lubelszczyzny, Podkarpacia oraz Mazowsza.

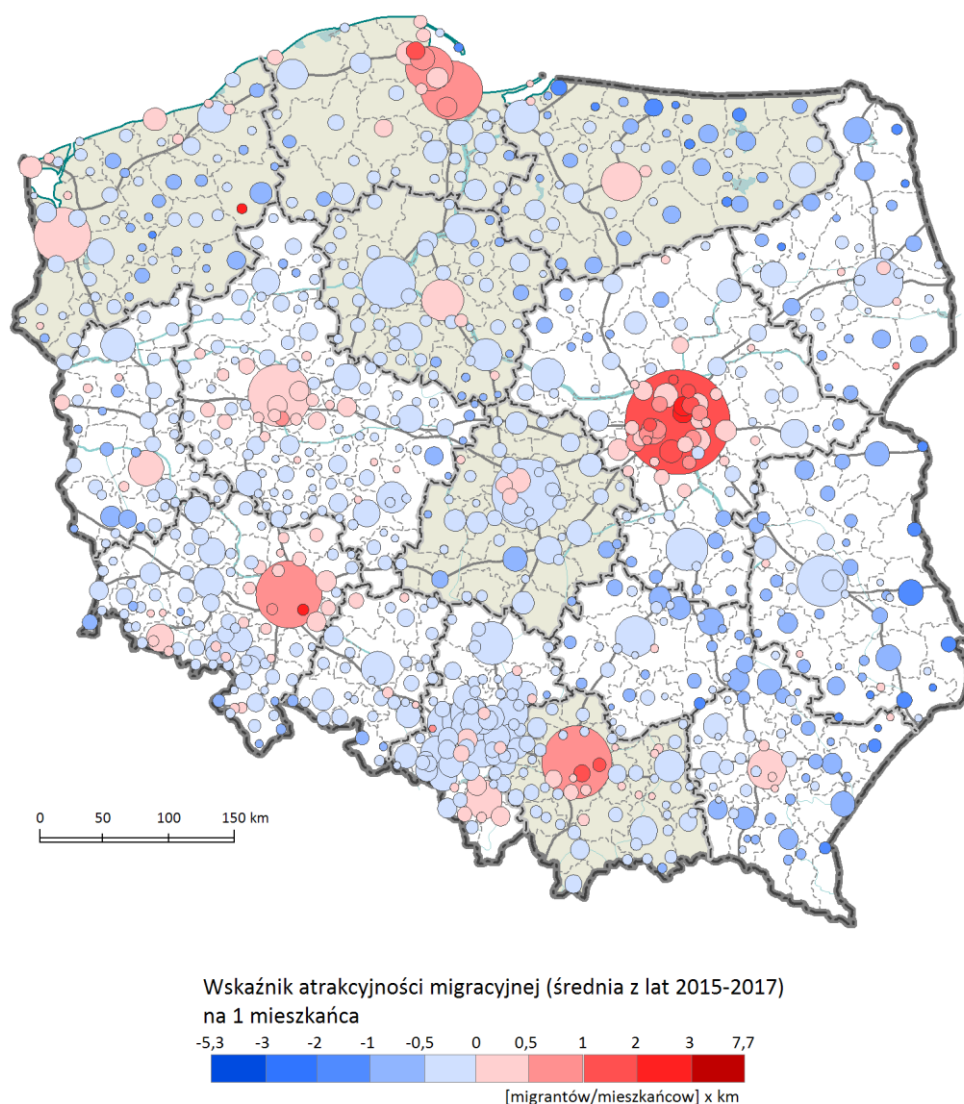


Wskaźnik atrakcyjności osiedleńczej (średnia z lat 2015-2017)

○ = 10 tys. osobo*km ● saldo dodatnie ● saldo ujemne

Ryc. 3.4. Wskaźnik atrakcyjności osiedleńczej w miastach Polski (2017)

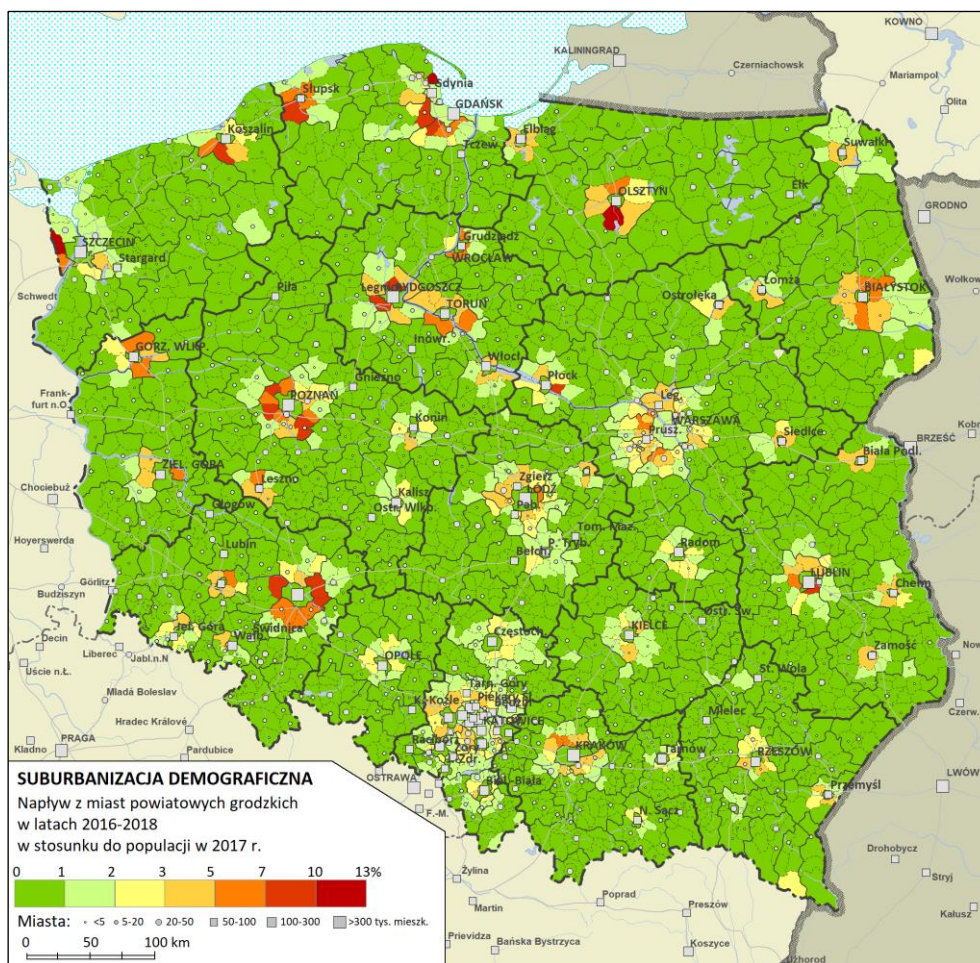
Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.



Ryc. 3.5. Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej na 1 mieszkańca w miastach Polski.

Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

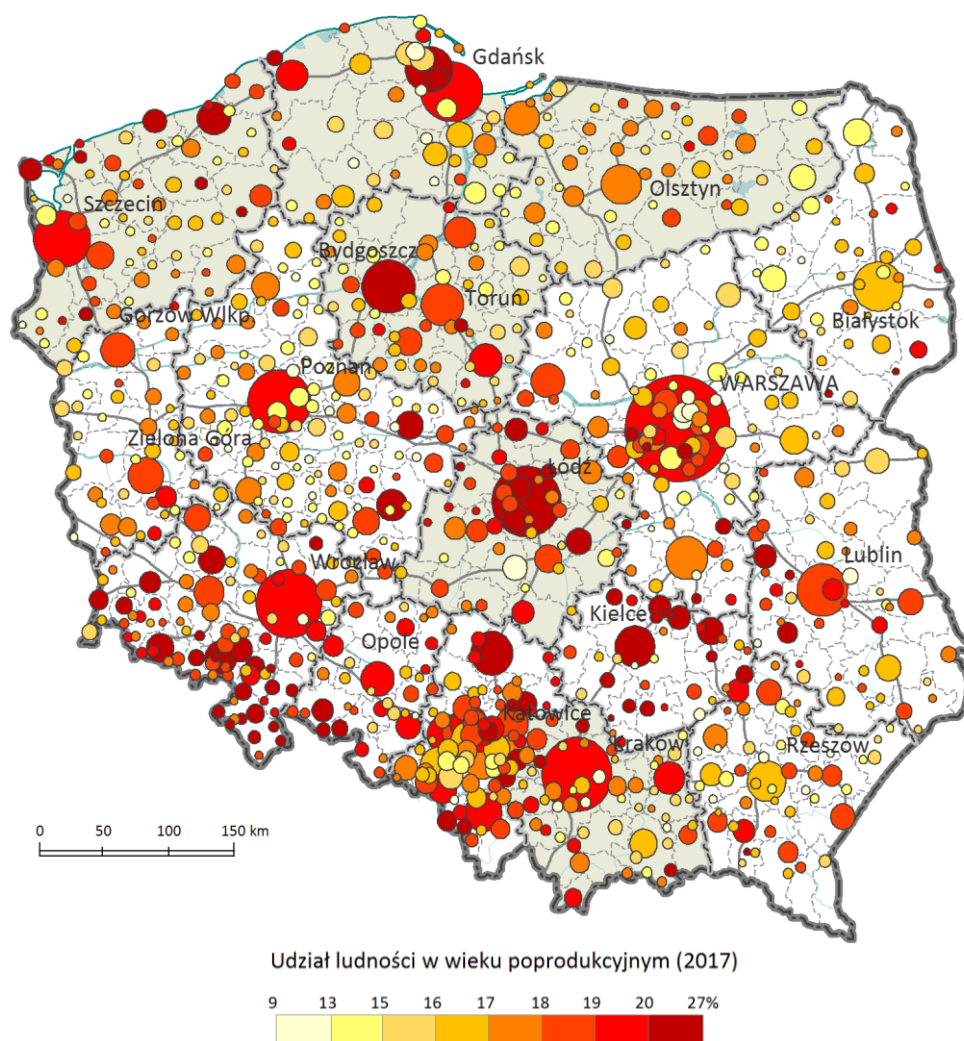
Problemem dla miast jest odpływ mieszkańców do ich stref podmiejskich. Jest to bardziej złożone zagadnienie, w którym znaczenie ma również fakt napływu osób z innych regionów w pobliże ośrodków. W ten sposób, generalnie, rozlewają się nie tylko największe ośrodki, ale także mniejsze miasta. Generuje to szereg problemów organizacyjnych i finansowych, w tym podatkowych. Rozproszona zabudowa jest nieefektywna, 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”). Jak wskazują analizy, problem ten w ostatnich latach jest szczególnie poważny w województwach pomorskim, wielkopolskim, dolnośląskim i kujawsko-pomorskim (ryc. 3.6).



Ryc. 3.6. Rejestrowane napływy w latach 2016-2018 z rdzeni miejskich szczebla subregionalnego i wyższego (wszystkie miasta aktualnie powiatowe grodzkie). Źródło: P. Śleszyński (2014a), na podstawie zaktualizowanych danych GUS (macierze wymeldowań i zameldowań).

Efektom zmian w dzietności, umieralności oraz migracjach jest struktura wieku ludności (ryc. 3.7). W Polsce ludność miast jest na ogół starsza w stosunku do typowych wiejskich obszarów (pod względem np. mediany wieku lub udziału populacji w wieku poprodukcyjnym). Analizowane 6 województw zasadniczo nie odbiegają od tego krajowego wzorca. W większości ośrodków miejskich udział ludności w wieku poprodukcyjnym w 2017 r. wahał się w granicach 13-20%, z wyraźnie wyższym wskaźnikiem m.in. w Bydgoszczy, Gdyni, Łodzi i Sopocie (ponad 20%). Nieco młodszych demograficznie było tylko kilka większych na wschodzie kraju (Białystok, Rzeszów), w których odsetek populacji w wieku poprodukcyjnym nie przekraczał 17%.

Należy zwrócić uwagę na bardzo szybkie tempo starzenia się ludności (tabela 3.3). W latach 2007-2018 udział starszej populacji (60/65 i więcej lat) wzrósł o ponad 40%, w tym powyżej 50% m.in. w województwie warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Szczególnie zła sytuacja dotyczyła typów miast 3, 4b, ale także 5a. W sumie ocena perspektyw rozwojowych województw z punktu widzenia zaawansowania procesów starzenia się populacji w miastach jest generalnie niekorzystna. Na tle innych regionów relatywnie młode jest jedynie województwo pomorskie, małopolskie i podkarpackie.



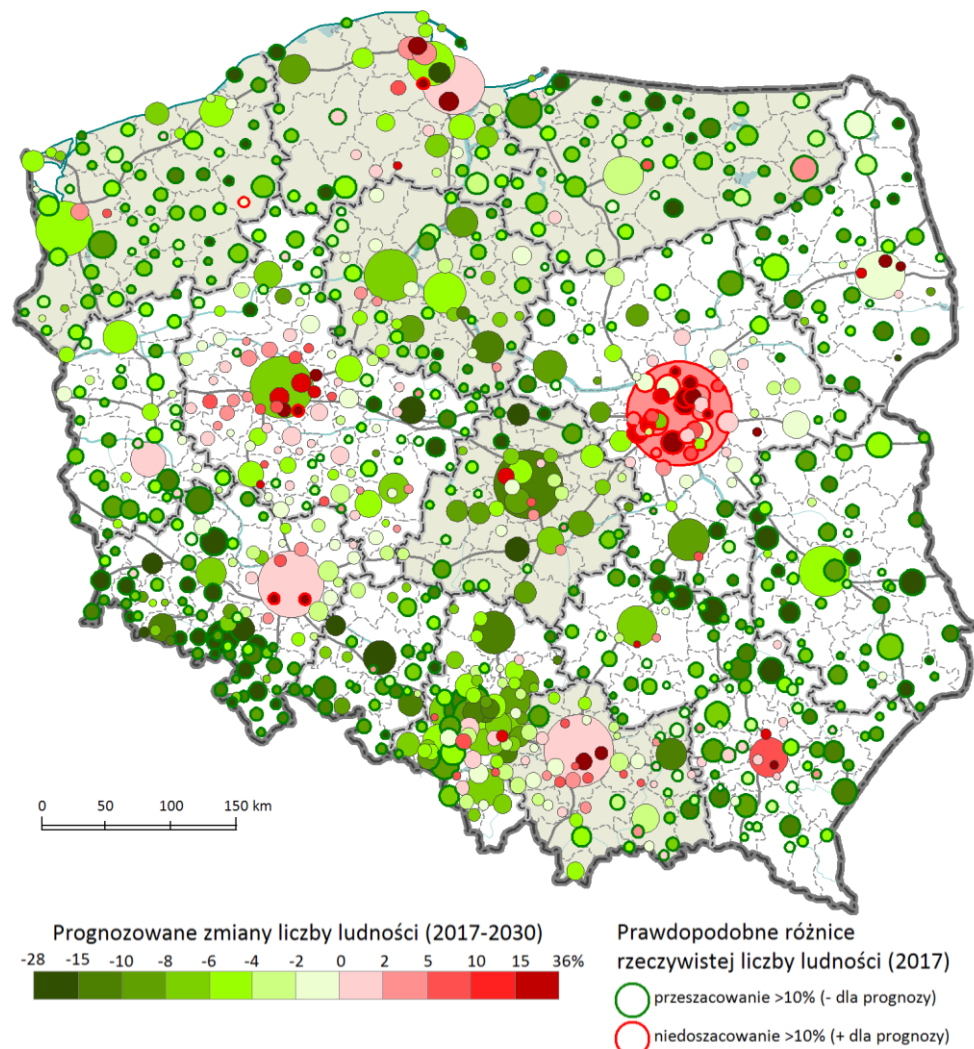
Ryc. 3.7. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w miastach w 2017 r. Źródło: na podstawie danych BDL GUS.

Tabela 3.3. Zmiany liczby ludności w wieku poprodukcyjnym miast w układzie województw i typów miast w latach 2007-2018 (%).

Województwo/typ	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	5a	5b	5c	Miasta ogółem
Dolnośląskie		32,8			50,0	45,9	48,5	95,6	42,0	41,5	42,7
Kujawsko-Pomorskie				41,3	44,7		52,5	51,0	28,9	41,6	43,8
Lubelskie				39,6	61,1	63,7	61,6	37,0	45,4	35,1	50,4
Lubuskie				62,3			56,0	67,9	51,5	55,8	58,4
Łódzkie			24,8		54,1	33,8	48,4	42,7	32,6	37,8	34,7
Małopolskie		32,8			40,2	39,8	46,1	44,5	36,7	33,5	37,0
Mazowieckie	24,8				50,8	47,2	64,1	45,7	58,7	47,2	35,9
Opolskie				49,1	35,3		42,3	41,8	46,1	42,0	43,2
Podkarpackie				56,6	52,6	36,2	56,3	38,6	49,2	44,8	53,0
Podlaskie				38,1	61,6		45,2	46,9	58,3	19,6	42,8
Pomorskie		36,2			46,9	47,2	56,0	84,9	68,5	53,4	44,3
Śląskie			32,2		44,6	44,6	36,3	36,7	37,5	31,6	36,0
Świętokrzyskie				45,1	43,6		48,3	60,4		51,4	46,5
Warmińsko-Mazurskie				51,5	54,6		52,4	60,1	59,7	42,3	52,1
Wielkopolskie		32,0			47,5		54,4	60,9	56,3	49,8	45,1
Zachodniopomorskie			40,6		57,2	94,1	59,3	100,7	63,9	56,2	53,3
Miasta ogółem	24,8	33,6	31,3	45,7	49,1	47,7	52,1	49,6	45,5	43,4	41,9

Źródło: na podstawie danych BDL GUS.

Jeśli chodzi o przewidywania demograficzne, to dla zdecydowanej większości miast są one złe (ryc. 3.8). Kilkudziesięciu miastom (m.in. Sopot, Ustka, Bartoszyce, Kutno, Bełchatów, Tarnów) już w perspektywie 2030 roku grozi silne wyludnienie, nawet o kilkanaście procent 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 (oczekiwana średnia długość życia jest około 8-10 lat wyższa dla kobiet, niż dla mężczyzn). Zgodnie z prognozą GUS w całym kraju tylko około 170 miast może spodziewać się wzrostu liczby ludności. Są to przede wszystkim ośrodki aglomeracyjne (np. Reda, Pruszcz Gdański, Aleksandrów Łódzki, a także niektóre miasta Kaszub i Małopolski (Kartuzy, Czarna Woda, Bytów, Muszyna, Ryglice). Jest charakterystyczne, że wśród analizowanych szczegółowo 6 województw w żadnych z nich spośród kategorii 4b (miasta powiatowe, jedyny wyjątek stanowi wspomniany Bytów) nie będzie zwiększało liczby ludności (w pozostałych 10 województwach będzie to bardzo sporadyczne – liczba ludności zwiększy się jedynie w 13 miastach, głównie w woj. wielkopolskim).

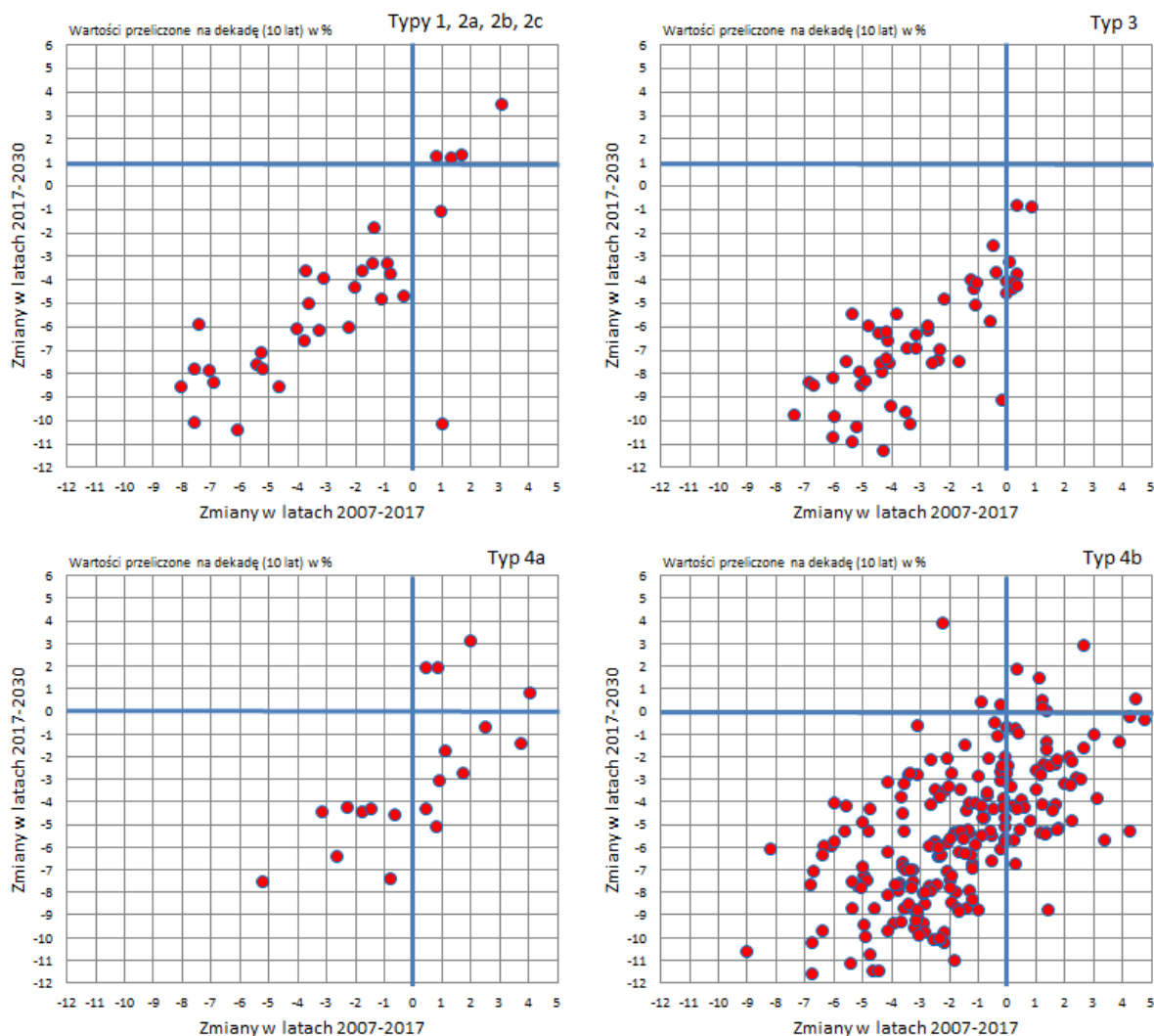


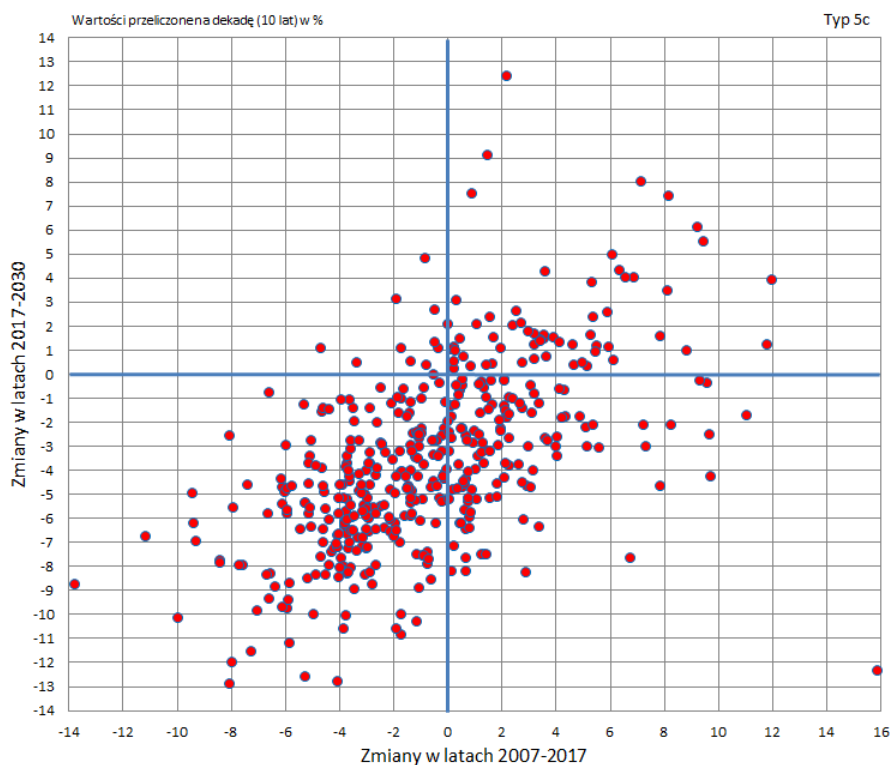
Ryc. 3.8. Prognoza demograficzna GUS dla miast i gmin (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) w miastach Polski wraz z ograniczeniami projekcyjnymi. Źródło: na podstawie danych GUS.

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

największych miast (także tych wzrostowych, zwłaszcza „Wielkiej Piątki”) jest przeszacowana. Dotyczy to zwłaszcza ośrodków peryferyjnych. Oznaczać to będzie mniejszy napływ ludności i tym samym nie wzrost, ale raczej spadek liczby ludności w Gdańsku (prognoza GUS wskazuje słaby wzrost). W pozostałych dużych stolicach regionalnych (Kraków, Wrocław, Rzeszów) wzrost może być utrzymany, o ile nie nastąpi silniejsze „wysysanie” ze strony Warszawy i zagranicy. Z pewnością nasili się konkurencja międzymiejska w regionach, skutkiem czego najprawdopodobniej stracą jeszcze bardziej takie miasta, jak np. Słupsk, Tarnów, Koszalin, czy Elbląg. Oddziaływanie konkurencyjne zwłaszcza metropolii trójmiejskiej i krakowskiej (spośród 6 województw) będzie wykraczać poza granice województw, osłabiając napływ migrantów m.in. do Rzeszowa, Bydgoszczy i Olsztyna.

O ile wyludnianie się niektórych regionów wiejskich jest procesem częstokroć naturalnym (związanym z modernizacją i urbanizacją oraz przejściem społeczeństwa do bardziej zaawansowanych typów gospodarki), regres miast (w tym zwłaszcza dużej części średnich i części, tj. 50-150 tys. mieszkańców) jest poważnym wyzwaniem dla polityki rozwoju. W 6 analizowanych województwach za szczególnie niekorzystne należy ocenić przewidywania związane z „kurczeniem” się Słupska, Tarnowa, Włocławka i Koszalina.





Ryc. 3.9. Porównanie rejestrowanych i prognozowanych zmian liczby ludności w miastach Polski według różnych grup typów miast. Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2. Trendy na rynku pracy

W 2016 r. w całym kraju oszacowano ponad 16,3 mln pracujących, z czego na 923 miasta przypadło 11,1 mln (68%) (ryc. 3.10). Z tego 1,2 mln (czyli nieco ponad 10%) przypadło na Warszawę, a gdyby do tego dołączyć miasta i wsie strefy podmiejskiej, okazałoby się, że w metropolii stołecznej pracuje mniej więcej co 5 lub 6 zatrudniony. Kolejne rynki pracy to konurbacja katowicka, Kraków, Gdańsk (Trójmiasto), Łódź i Poznań (wszystkie powyżej 400 tys. pracujących).

Niektóre z ośrodków charakteryzował wysoki udział dojeżdżających (według kryterium granicy administracyjnej gminy). Dotyczyło to raczej mniejszych (spośród dużych) miast, np. Rzeszowa (40%) i Opola (36%). Znacznie niższy udział charakteryzował m.in. Łódź (20%) i Szczecin (23%).

W strukturze zatrudnienia dominowały usługi, przy czym zachodziła prawidłowość, że im większe miasto, tym odsetek tego działu gospodarki był wyższy. Natomiast najsilniej uprzemysłowione były takie ośrodki, jak m.in. konurbacja katowicka, Częstochowa, Kalisz, Piła i Płock (około 30% pracujących w przemysłowych sekcjach B-F¹).

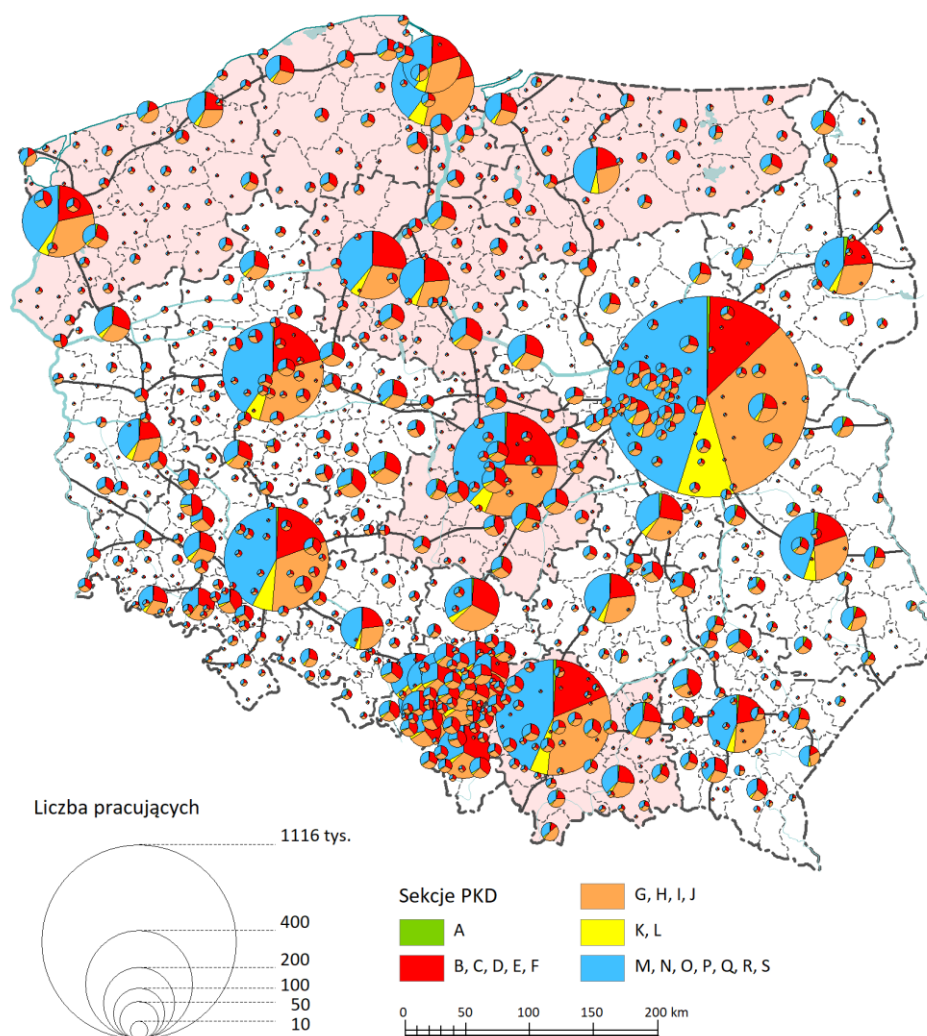
¹ Sekcje PKD: B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo.

Tabela 3.4. Największe rynki pracy w Polsce według aglomeracji (miejskich obszarów funkcjonalnych; powyżej 50 tys. pracujących w 2016 r).

Nazwa aglomeracji (MOF)	Pracujący ogółem (tys.)	w tym (%)		
		w rdzeniu	dojeżdżający	w przemyśle
Warszawa	1 443,3	77,3	28,8	14,1
Katowice	1 003,7	91,9	17,7	29,9
Kraków	487,1	87,5	29,6	19,3
Gdańsk	442,8	83,6	23,2	21,3
Łódź	432,5	79,9	20,2	26,1
Poznań	406,5	83,4	27,7	22,1
Wrocław	389,3	92,6	27,6	19,8
Szczecin	213,1	84,8	23,0	23,1
Lublin	191,5	91,3	26,9	18,6
Bielsko-Biała	188,8	55,9	33,8	34,5
Bydgoszcz	186,1	91,3	22,1	27,4
Rybnik	157,8	95,5	11,3	38,2
Białystok	142,8	91,7	17,4	21,9
Rzeszów	136,7	87,8	40,0	21,2
Częstochowa	118,8	92,4	22,6	31,4
Kielce	106,3	96,7	31,3	22,1
Toruń	95,2	98,4	22,2	23,2
Radom	92,0	98,0	17,4	25,8
Olsztyn	89,5	97,3	24,0	20,6
Opole	83,3	93,2	36,4	23,4
Zielona Góra	80,3	90,5	25,3	22,7
Wałbrzych	70,4	64,8	13,4	32,5
Tarnów	67,6	81,5	30,5	25,4
Płock	59,6	97,1	21,1	29,0
Gorzów Wielkopolski	58,0	100,0	20,7	28,6
Koszalin	55,6	95,9	26,3	24,2
Piła	52,0	66,6	17,3	30,9
Kalisz	50,3	96,4	20,5	30,3

Źródło: opracowanie własne.

Obserwowane niekorzystne procesy demograficzne, w tym zwłaszcza dalsza depopulacja i postarzanie struktury wieku, prowadzić będą do powiększającego się niezrównoważenia rynku pracy. Zakładając brak imigracji zagranicznej, luka podażowa na rynku pracy w perspektywie 2050 r. może wynieść 3-7 mln osób w zależności od przyjmowanych założeń, głównie wartości liczby miejsc pracy i wskaźnika aktywności ekonomicznej ludności (Hrynkiewicz i in. 2018, Śleszyński 2018) (tabela 3.5, ryc. 3.11). Największe niezrównoważenie wystąpi w województwie lubelskim, opolskim, śląskim i świętokrzyskim (tabela 3.6). Niezrównoważenie rynków lokalnych jest też zagrożeniem stabilności finansów publicznych z powodu niższych dochodów i wyższych wydatków (wyższe koszty jednostkowe utrzymania infrastruktury i opieki społecznej).



Ryc. 3.10. Liczba pracujących (z uwzględnieniem dojazdów do pracy) w miastach Polski w 2016 r.

Źródło: szacunek autorski na podstawie danych GUS.

Tabela 3.5. 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 (skrót: WZ – wskaźnik zatrudnienia, WAE – Wskaźnik Aktywności Ekonomicznej)	popyt	podaż	luka (niedobór)
1. Kontynuacyjny	16,3 mln	52,1% (WZ bez zmian)*	16,3	9,4	-6,9
2. Podażowy	16,3 mln	56,1% (WZ=WAE; zerowe bezrobocie)*	16,3	10,7	-5,6
3. Popytowy	16,3 mln	70% (bezrobocie pomijane)**	16,3	14,1	-2,2
4. Realistyczny	14,7 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,

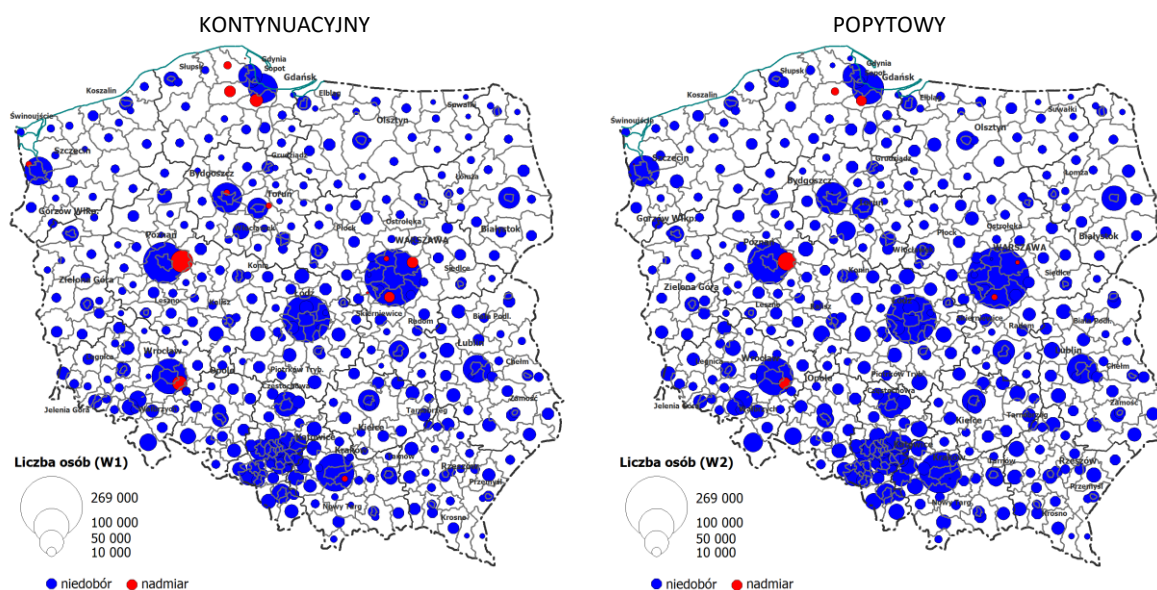
*** spadek liczby pracujących o 10%, związany ze zmniejszeniem funkcji endogenicznych.

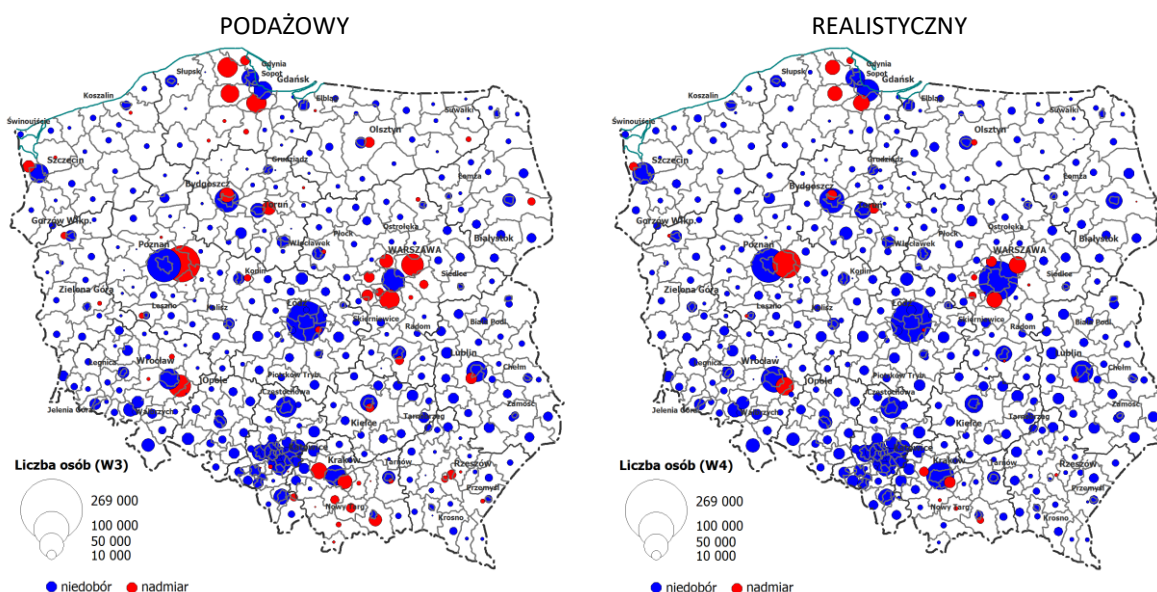
Źródło: Śleszyński 2018.

Tabela 3.6. Warianty symulacyjne popytu i podaży w Polsce w roku 2050 według województw (wariant „realistyczny” z tabeli 3.5).

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 (rozszerzone).





Ryc. 3.11. Bilans popytu miejsc pracy i podaży zasobów pracy w roku 2050 według 4 wariantów (opisanych w tabeli 1). Źródło: Śleszyński 2018.

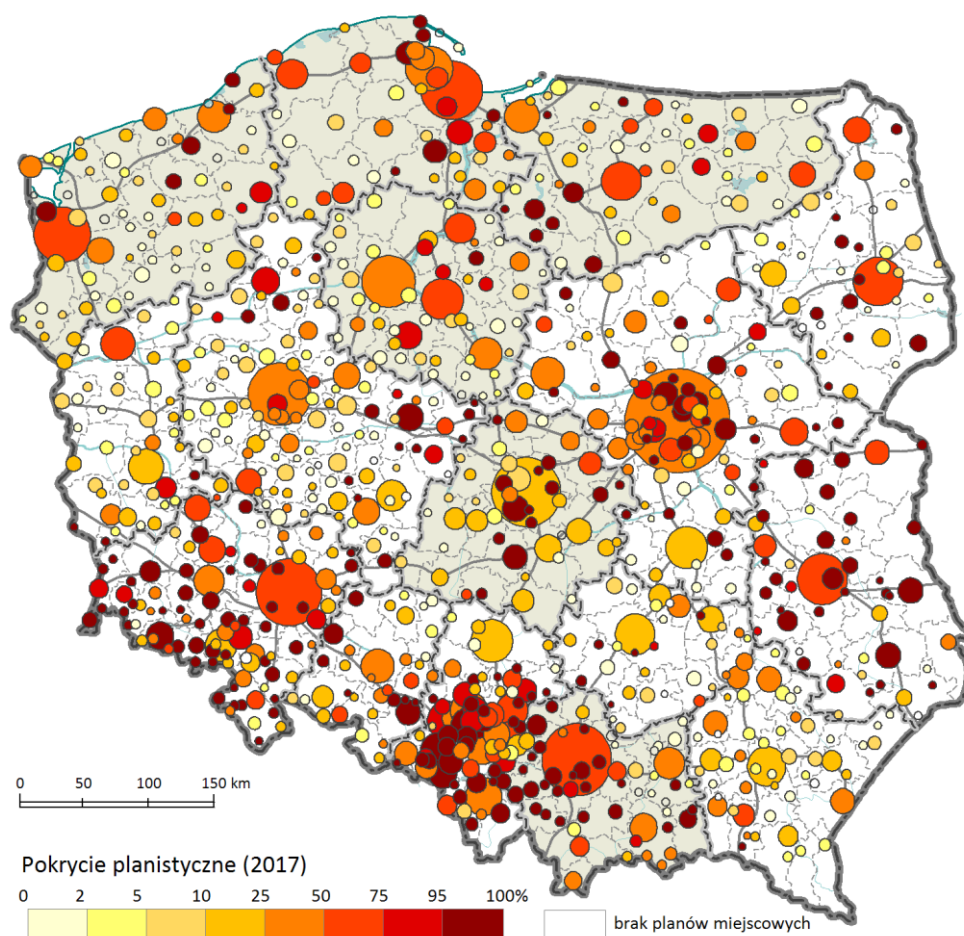
Wraz z silną zmianą struktury wieku powiększał się będzie dysonans między potrzebami społecznymi, a siecią usług, zwłaszcza publicznych. Dotyczyć to będzie sieci szkół, placówek zdrowotnych, opiekuńczych itd. Wraz z tym, mogą zaistnieć strukturalne niedopasowania rynku pracy, związane z podażą osób o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

Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania i usług będzie prawdopodobnie najpoważniejszym czynnikiem, który może przyczynić się do poważnych zmian w strukturze społeczno-gospodarczej regionów, 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). Równocześnie spodziewany jest coraz większy napływ imigrantów (Anacka i Janicka 2018), którzy już w chwili obecnej stanowią poważny zasób na rynku pracy, szacowany na powyżej 1 mln osób. Szczegółowe dane wskazują, że model lokalizacji imigrantów w większym stopniu preferuje mniejsze miasta i gminy wiejskie, w największym stopniu zmagające się z brakiem „rąk do pracy” (Górny i Śleszyński 2019).

3.3. Planowanie przestrzenne

W gminach miejskich i miejsko-wiejskich Polski w końcu 2017 r. pokrycie planistyczne wyniosło odpowiednio 30,2% i 24,2% (ryc. 3.12). W niektórych większych miastach, jak np. w Olsztynie, Szczecinie, Krakowie, Toruniu, Gdańsku i Słupsku wskaźnik przekroczył 50%. Miasta w całości pokryte planami, to m.in. region zachodniej części województwa małopolskiego. Najniższe pokrycie charakteryzowało mniejsze miasta w innych województwach (kategoria 5b i 5c), w których obowiązujące plany miejscowe obejmowały przeciętnie około 10-15% powierzchni gmin. Spośród analizowanych 6 województw najniższe wskaźniki pokrycia dotyczyły miast różnej kategorii zwłaszcza zachodniopomorskiego i kujawsko-pomorskiego.

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 m² gruntów, co daje chłonność demograficzną na poziomie 11 mln osób (Śleszyński i in. 2016) (tabela 3.7). Przy obecnych trendach demograficznych jest to zaspokojenie potrzeb na kilkadziesiąt, jeśli nie kilkaset lat naprzód.

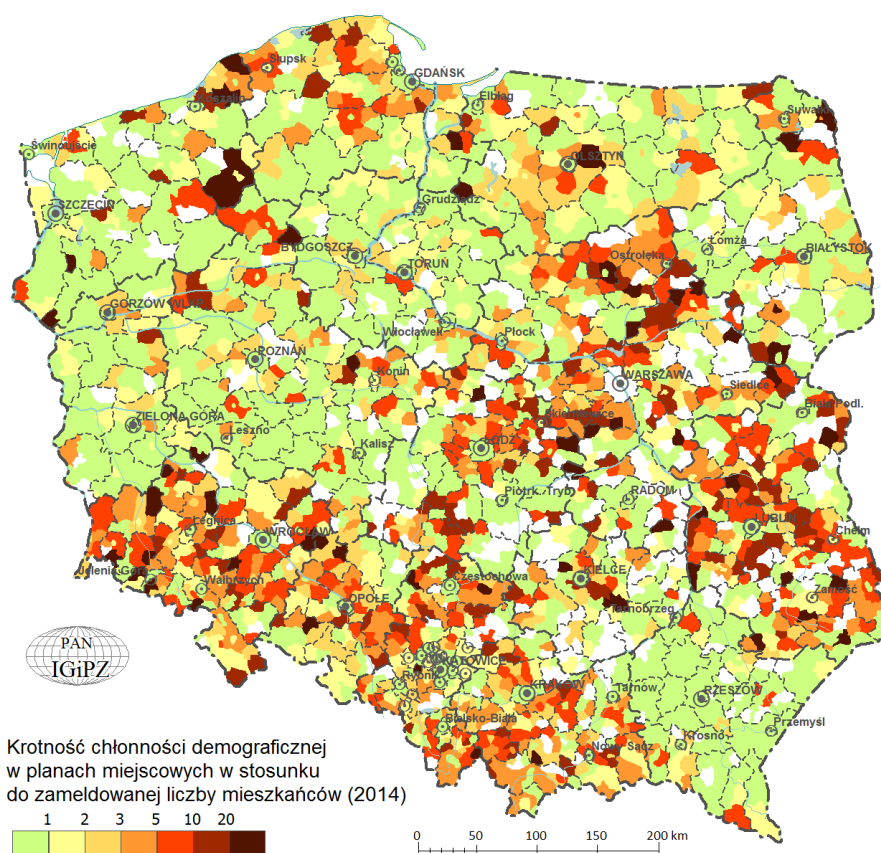


Ryc. 3.12. Pokrycie planistyczne i odrołnienia w planach miejscowych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich Polski w 2017 r. Źródło: na podstawie danych GUS.

Wysoka nadpodaż gruntów budowlanych (przy równoczesnym niskim pokryciu planistycznym i stosowaniu decyzji o warunkach zabudowy), widoczna zwłaszcza w strefach podmiejskich i turystycznych (ryc. 3.13) 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.

W Polsce do końca 2017 r. odrolniono około 600 tys. ha gruntów rolnych, co daje chłonność demograficzną na poziomie około 60 mln osób (przy założeniu przeznaczenia połowy gruntów na cele mieszkaniowe, głównie w zabudowie jednorodzinnej). Oznacza to, że nawet połowę dotychczasowej krajowej populacji można z powodzeniem przenieść na nowe tereny inwestycyjne. 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 jest jeszcze większa (135-200 mln osób).



Ryc. 3.13. 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. Lepiej wygląda sytuacja, jeśli chodzi o komercyjne powierzchnie: w województwie pomorskim w studiach gminnych w 2017 r. było to 8,8 tys. ha, w tym w Gdańsku 2,3 tys. ha.

Tabela 3.7. 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 do- szacowaniem)	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.

3.4. Budżety gmin

Na dochody budżetów gmin miejskich składają się przede wszystkim dochody własne, związane z rentą lokalizacyjną, tj. płaceniem podatków² 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 budżetów gmin, to w 2017 r. osiągnęły one we wszystkich gminach miejskich i miejsko-wiejskich Polski wartość 78,5 mld zł (tabela 3.8). Przy tym wyraźnie endogenicznie zasobniejsze były duże miasta (np. Gdańsk, Poznań, Wrocław, Kraków), a ubogie – najmniejsze peryferyjne miasta i gminy w różnych częściach kraju (ryc.

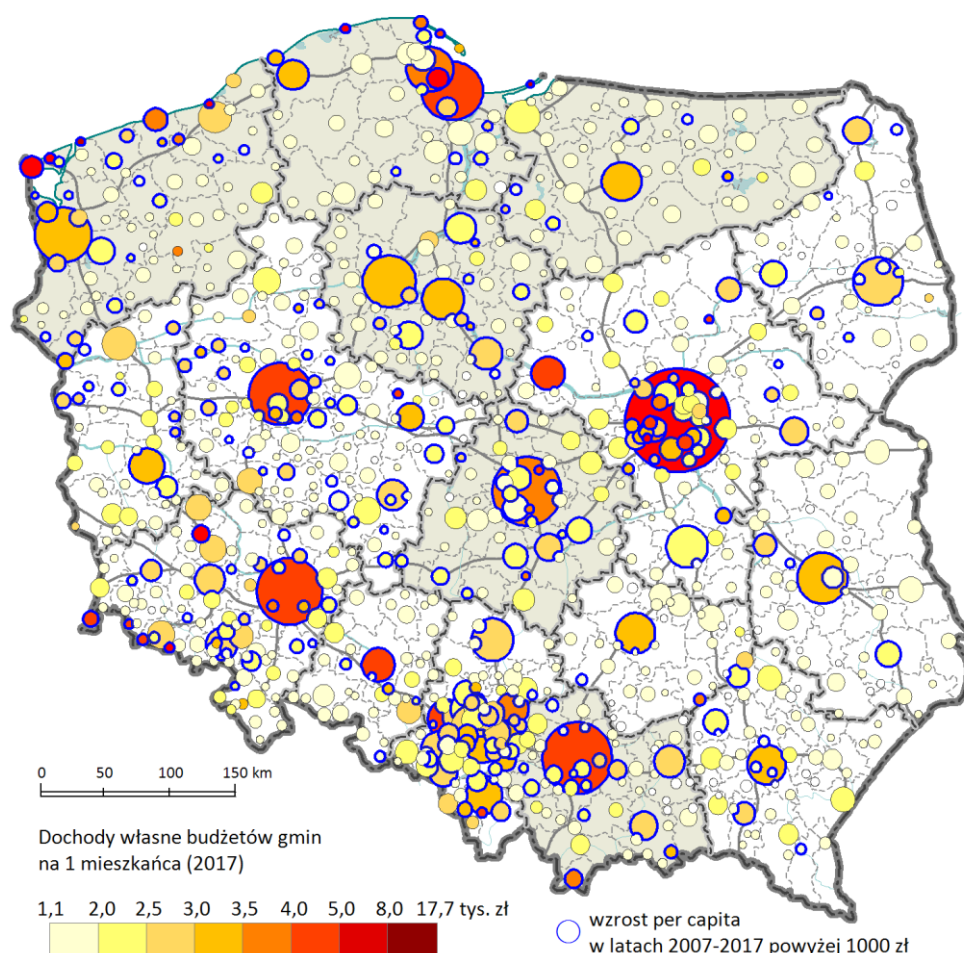
² W rzeczywistości mechanizm jest bardziej skomplikowany, bowiem redystrybucja dochodów podatkowych następuje *de facto* na poziomie centralnym (realna stopa zwrotu w skali całego kraju wyniosła 37,9% w przypadku PIT oraz 6,7% w przypadku CIT).

3.14). Przewaga dużych ośrodków była bardzo duża, nawet 10-krotna. Ponadto udział dochodów własnych w większości gmin wahał się w granicach 35-65%.

Tabela 3.8. Dochody własne gmin i ich zmiany według województw i kategorii miast w latach 2007-2017.

Województwo	Dochody własne ogółem (2017, mln zł)	wzrost w latach 2007-2017 (%)										
		1	2a	2b	2c	3	4a	4b	5a	5b	5c	Ogółem
Dolnośląskie	7 009		49,0			49,7	93,5	52,9	102,1	58,5	66,9	55,3
Kujawsko-Pom.	3 598				67,9	67,2		73,4	114,0	70,1	95,0	72,9
Lubelskie	2 410				80,4	65,0	66,4	64,9	137,3	65,7	89,9	74,0
Lubuskie	1 931				71,8			62,4	79,2	93,3	91,3	74,3
Łódzkie	4 728			65,6		68,3	76,9	62,6	80,3	65,5	107,0	68,7
Małopolskie	6 193		66,3			81,8	96,7	67,9	79,4	67,7	105,0	72,0
Mazowieckie	17 061	39,7				67,1	62,3	76,2	74,3	39,9	101,4	48,2
Opolskie	1 707				76,5	45,8		62,5	82,5	37,5	77,4	67,0
Podkarpackie	2 404				96,7	71,6	55,2	71,8	98,2	97,0	92,5	81,0
Podlaskie	1 862				80,4	102,5		72,2	95,4	41,3	89,4	83,2
Pomorskie	4 937		58,3			43,2	54,1	57,9	68,9	91,4	93,2	59,6
Śląskie	10 408			49,5		62,5	70,2	66,3	68,0	66,3	88,5	56,1
Świętokrzyskie	1 603				73,0	52,6		65,2	105,3		76,8	69,5
Warmińsko-Maz.	2 107				57,3	53,6		55,2	82,0	77,5	96,1	62,2
Wielkopolskie	6 671		54,9			63,7		84,5	107,0	103,9	101,9	73,7
Zachodniopom.	3 877			83,8		69,0	67,1	67,7	78,1	82,1	80,6	76,1
Polska ogółem	78 509	39,7	57,3	57,4	74,1	63,8	67,6	66,9	83,4	69,5	89,8	62,2

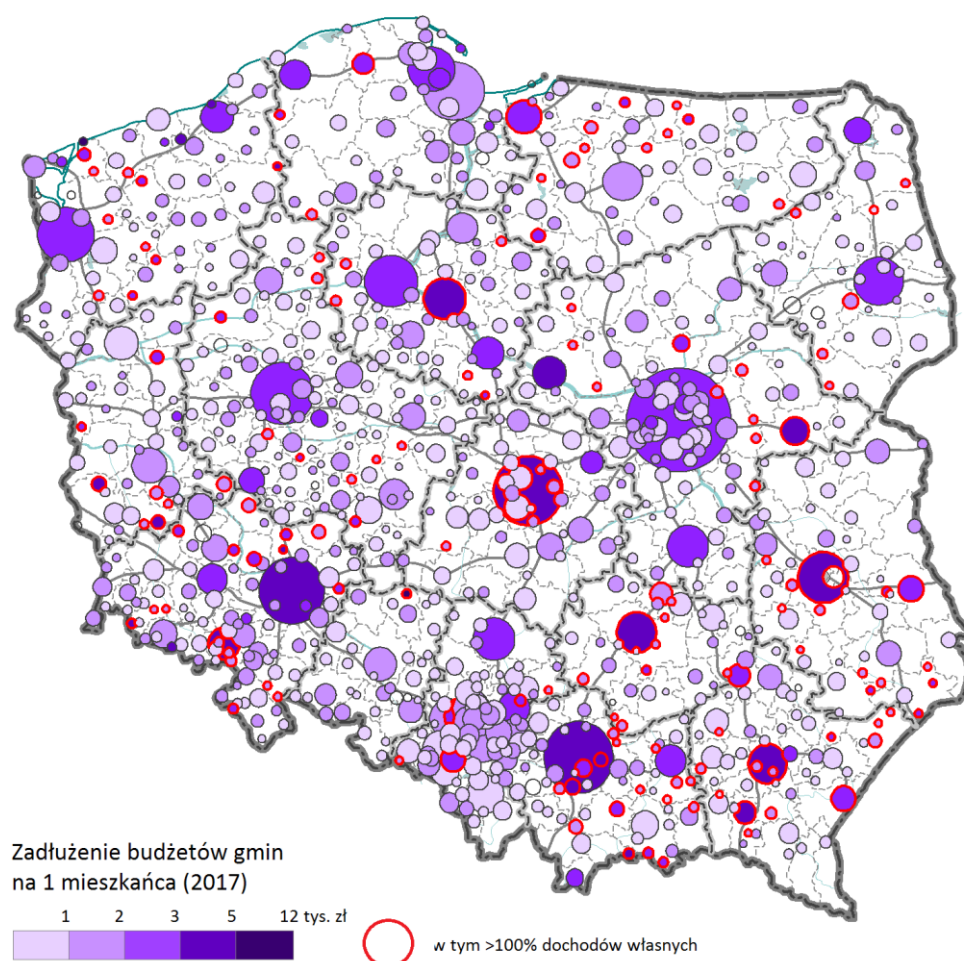
Źródło: na podstawie danych BDL GUS.



Ryc. 3.14. Dochody budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich w miastach Polski. Źródło: na podstawie danych BDL GUS.

W latach 2007-2017 dochody własne gmin miejskich i miejsko-wiejskich wzrosły średnio o 62,2% (bez uwzględnienia inflacji), w tym pozytywny był ogólnokrajowy trend, polegający na szybszym wzroście najmniejszych, w tym peryferyjnych ośrodków (średnio 67-90%). W niektórych województwach w wybranych kategoriach 5a, 5b i 5c było to nawet powyżej 100% (łódzkie, małopolskie, mazowieckie, wielkopolskie). Znacznie gorzej wypadały miasta powiatowe 4b (w woj. warmińsko-mazurskim zaledwie 55%) i subregionalne 3 (w dolnośląskim, opolskim i pomorskim poniżej 50%). Wyraźnie słabszy był też wzrost dochodów własnych w głównych ośrodkach konurbacji katowickiej.

Jeśli chodzi o zadłużenie polskich samorządów, jest ono coraz poważniejsze (ryc. 3.15, tabela 3.9). 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). Na tym tle nieco lepsza jest sytuacja miast województwa lubuskiego (zadłużenie w wysokości 1532 zł na osobę) i warmińsko-mazurskiego (1547 zł). W wielu miastach poziom zadłużenia przekroczył 3 tys. zł na osobę i połowę rocznych dochodów własnych. Są to m.in. ośrodki sklasyfikowane jako „subregionalne” (3), tj. Krosno, Płock, Siedlce, Wałbrzych. W miastach analizowanych sześciu województw problem dotyczy m.in. Krakowa i Łodzi (w tym drugim mieście 3889 zł na mieszkańca i 106% dochodów własnych).



Ryc. 3.15. Zadłużenie budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce.

Źródło: na podstawie danych Związku Miast Polskich/MF.

Tabela 3.9. Zadłużenie gmin i jego zmiany według województw i kategorii miast w latach 2007-2017.

Województwo	Zadłużenie ogółem (2017, mln zł)	wzrost w latach 2007-2017 (%)										
		1	2a	2b	2c	3	4a	4b	5a	5b	5c	Ogółem
Dolnośląskie	5 475		547			182	689	121	305	174	120	284
Kujawsko-Pom.	3 017				185	68		128	111	64	168	146
Lubelskie	2 157				455	79	212	157	67	192	178	257
Lubuskie	1 007				172			99	74	350	168	166
Łódzkie	3 686			255		92	18	97	194	-18	67	184
Małopolskie	4 207		63			87	609	193	94	123	182	96
Mazowieckie	8 194	125				282	200	133	146	23	104	147
Opolskie	878				138	252		373	50	183	235	223
Podkarpackie	1 916				255	265	141	55	153	137	184	184
Podlaskie	1 185				220	201		160	57	242	153	194
Pomorskie	2 606		248			127	423	73	158	60	112	180
Śląskie	4 749			282		39	98	47	51	72	100	150
Świętokrzyskie	1 392				643	92		361	249		234	400
Warmińsko-Maz.	1 304				196	263		159	117	75	123	169
Wielkopolskie	3 460		103			127		115	245	40	150	124
Zachodniopom.	2 322			355		226	168	73		55	128	190
Polska ogółem	47 558	125	169	279	259	137	211	126	137	117	144	169

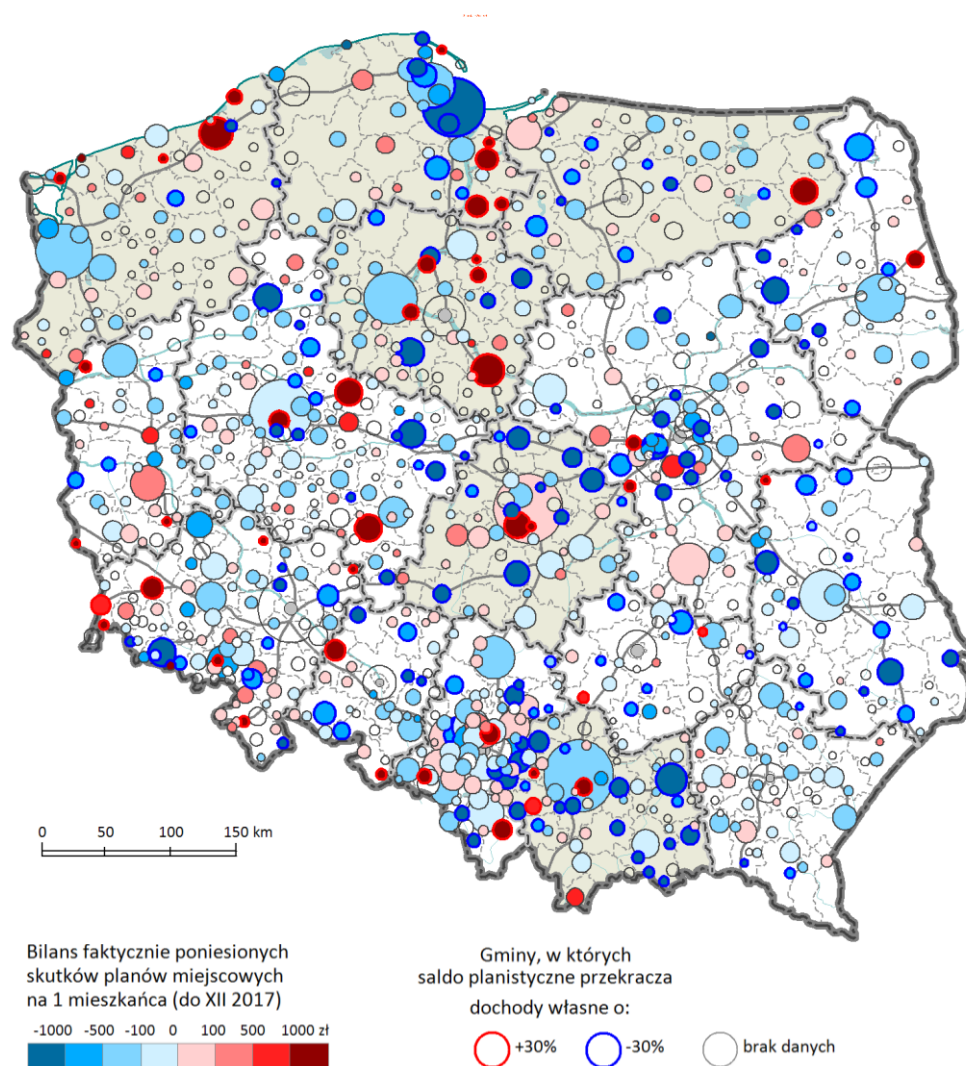
Źródło: na podstawie danych BDL GUS.

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 wielu miast (144 samorządy w 2017 r.) zadłużenie przekroczyło roczne dochody własne (m.in. Łódź, Toruń), co w dłuższej perspektywie grozi destabilizacją finansów. Tylko 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. Przykładowo w roku 2017 nadwyżka operacyjna w miastach województwa pomorskiego osiągnęła wartość 761 mln zł, a więc była znacznie niższa, niż łączne zadłużenie (2606 mln zł). W tym województwie w takich miastach, jak Słupsk i Sopot w roku 2017 nie było w ogóle nadwyżki operacyjnej (przy stosunkowo wysokim zadłużeniu).

Od kilku lat dostępne są też 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 (Śleszyński i Sudra 2016, 2017). 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 wiadomo 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 uchylać plany miejscowe nie tylko racjonalnie, ale nawet z solidnym zyskiem.

W miastach Polski sytuacja pod powyższymi względami jest niezwykle zróżnicowana (ryc. 3.16). Da się wyróżnić wyraźną grupę samorządów prowadzących nie zrównoważoną politykę przestrzenną, jak też gminy zachowujące się racjonalnie. Spośród największych miast listę samorządów o ujemnym saldzie gospodarki przestrzennej otwiera Gdańsk, w którym do końca 2017 r. zrealizowano wydatki w wysokości 875 mln zł (z czego, jak wynika z dokładniejszych danych, aż 809 mln zł pochłonęła budowa dróg), przy wpływach zaledwie 48 mln zł, wobec czego saldo było ujemne (-826 mln zł). Silnie nie zrównoważoną gospodarkę przestrzenną miały też m.in. Tarnów, Łomża i Gniezno. Na drugim, pozytywnym biegunie znalazły się samorządy z wysokim dodatnim saldem zrealizowanych skutków planów miejscowych. Był to zwłaszcza Koszalin, Włocławek, Malbork i Ełk.



Ryc. 3.16. Bilans planowania przestrzennego w gminach miejskich i miejsko-wiejskich Polski w 2017 r.

Źródło: na podstawie danych MliR/GUS.

Wykazano, że pokrycie planistyczne wskazuje na dosyć dużą heterogeniczność polityki przestrzennej samorządów. Zróżnicowania przy tym tylko częściowo nawiązują do specyfiki funkcjonalnej oraz charakteru i natężenia działalności społeczno-gospodarczych. Mimo stosunkowo wysokiego pokrycia planistycznego występują wyraźne dysfunkcje związane zwłaszcza z dwoma zjawiskami. Po pierwsze, znaczna część planów jest uchwalana nie w celu porządkowania sytuacji planistycznej, ale uruchomienia gruntów pod inwestycje, zwłaszcza mieszkaniowe o ekstensywnym rozproszonym charakterze (wysokie odrodlnienia). Po drugie, występuje wysokie natężenie wydawania decyzji lokalizacyjnych (Śleszyński i in. 2019), co pośrednio świadczy o braku hierarchii (kolejności) w obejmowaniu planami terenów o najpilniejszych potrzebach.

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 największych i najbogatszych ośrodkach. Gospodarka przestrzenna w największych aglomeracjach powinna przynosić bowiem zyski samorządom, związane choćby z podnoszeniem wartości nieruchomości gruntowych wskutek zmian przeznaczenia gruntów (w tym odrodlnień) 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.

3.5. Syntetyczne miary rozwoju społeczno-gospodarczego

3.5.1. Syntetyczny wskaźnik stanu rozwoju społeczno-gospodarczego

Istnieje 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. 2017a, b). 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 3.10. Pokrywają się one niemal całkowicie z listą 58 wskaźników, wykorzystanych w poprzednim rozdziale. Wykorzystano 7 wskaźników społecznych i 7 wskaźników ekonomicznych.

Tabela 3.10. 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 dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu (Śleszyński 2016, Geographia Polonica)*	2017	IGiPZ PAN	Metodologia jest dobrze rozwinięta (IGiPZ PAN) i istnieje możliwość permanentnego obliczania wskaźnika
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_i):

$$W_i = 0,37t_w + 0,25t_s + 0,38t_p, \text{ gdzie:}$$

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 Rosik, 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) uwzględniając 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, lotniczym 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/>).

Dalszy tok postępowania był taki sam, jak w przypadku wspomnianego opracowania (Śleszyński i in. 2017a, b). 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.

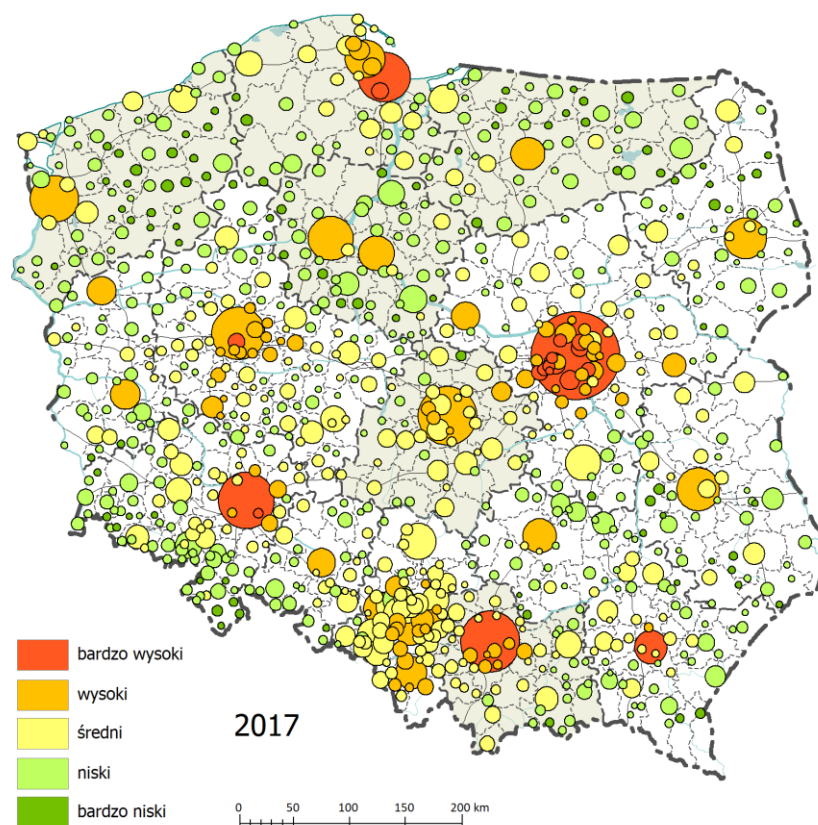
Ostatnim etapem było ustalenie wartości progowych, poniżej których jednostka terytorialna była włączana do poszczególnych kategorii. Ustalono następujące przedziały: 1-20 – poziom bardzo niski, 21-40 – poziom niski, 41-60 – poziom średni, 61-75 – poziom wysoki, 76-100 – poziom bardzo wysoki.

Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 3.17 na mapie dla całego kraju. Wyniki wskazują na wyraźną polaryzację wskaźnika rozwoju między największymi aglomeracjami a małymi miastami peryferyjnymi. Ponadto dodatkowe zestawienia w tabeli 3.11 wykazują istotne różnice między typami miast w województwach. W zdecydowanej większości regionów zachowana jest prawidłowość, związana z wprost proporcjonalnym wzrostem wskaźnika w zależności od rangi osadniczej. Najgorsze wartości niemal wszędzie osiągnęły miasta sklasyfikowane w kategorii 5c, tj. ośrodki poniżej 10 tys. mieszkańców. Przy tym najniższe wskaźniki wystąpiły w województwie kujawsko-pomorskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim (około 30 pkt i mniej).

Tabela 3.11. Syntetyczny wskaźnik rozwoju według województw i kategorii miast w latach 2017 r.

Województwo	Liczba miast ogółem	średnia nieważona wskaźnika (w skali 0-100)										
		1	2a	2b	2c	3	4a	4b	5a	5b	5c	Ogółem
Dolnośląskie	91		80,0			48,5	63,5	39,9	63,4	34,1	30,4	36,9
Kujawsko-Pomorskie	52				67,0	37,3		31,6	35,4	42,5	23,3	29,9
Lubelskie	47				68,0	43,7	54,5	36,2	39,0	33,0	25,7	32,7
Lubuskie	42				67,5			38,2	36,0	28,2	31,9	34,8
Łódzkie	44			69,0		54,0	52,3	43,8	56,8	42,0	35,7	45,0
Małopolskie	61		80,0			55,5	68,5	48,6	61,7	47,4	39,9	47,1
Mazowieckie	86	82,0				55,2	71,6	45,3	72,4	45,5	37,8	53,0
Opolskie	35				72,0	47,0		38,4	42,3	32,0	34,3	37,4
Podkarpackie	51				76,0	46,2	60,0	36,9	52,8	31,0	33,4	38,4
Podlaskie	40				68,0	52,0		31,5	40,0	29,0	22,8	30,1
Pomorskie	42		72,7			48,0	54,0	39,3	63,7	28,3	29,2	40,4
Śląskie	69			54,7		56,7	65,3	55,6	57,9	50,6	44,7	53,1
Świętokrzyskie	33				61,0	36,0		35,3	44,7		29,5	34,0
Warmińsko-Mazurskie	49				65,0	44,5		31,9	31,0	28,2	20,7	27,2
Wielkopolskie	113		73,0			54,5		48,0	68,1	38,0	37,3	43,8
Zachodniopomorskie	66			69,0		51,0	43,0	30,5	21,0	26,7	23,2	27,7
Polska ogółem	921	82,0	75,2	56,6	67,9	50,3	61,2	39,8	58,2	36,8	31,4	39,5

Źródło: na podstawie danych BDL GUS i in.



Ryc. 3.17. 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).

3.5.2. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno-ekonomicznych

Wykorzystano niemal te same wskaźniki, co w opracowaniu dla potrzeb SOR (Śleszyński 2017a). 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.

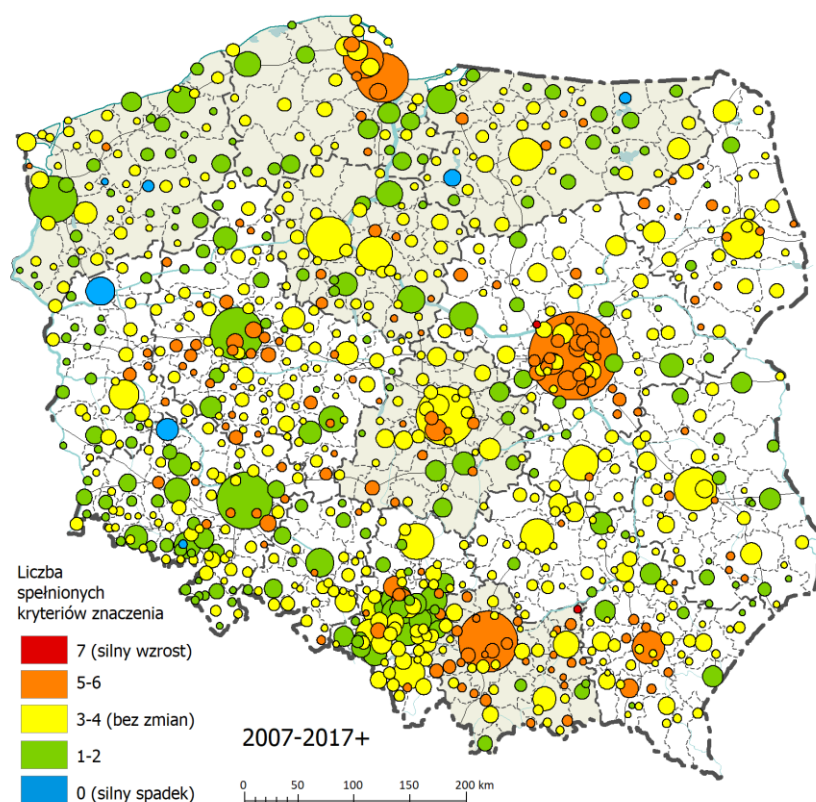
6. Zmiany liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2007-2017) w sektorach innowacyjnych (sekcje PKD: JKLMR; zmiana w stosunku do oryginalnego wskaźnika – zrezygnowano z podmiotów gospodarczych ogółem), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący 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 Rzeczypospolitej (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.

Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 3.18 na mapie dla całego kraju, a dla województw dodatkowo w tabeli 3.12. W stosunku do analizy z 2016 r.³ dokonano jedynie „odwrócenia” sposobu identyfikacji wskaźnika, tj. „liczba spełnionych kryteriów” oznacza wzrost, a nie spadek koncentracji danej funkcji.

³ 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.



Ryc. 3.18. Zróżnicowanie przestrzenne syntetycznego wskaźnika zmian koncentracji funkcji

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

Tabela 3.12. Syntetyczny wskaźnik zmian koncentracji funkcji według województw i kategorii miast w latach 2007-2017 r.

Województwo	Liczba miast ogółem	średnia nieważona wskaźnika (w skali 0-7)										
		1	2a	2b	2c	3	4a	4b	5a	5b	5c	Ogółem
Dolnośląskie	91		2,0			1,7	3,0	2,6	4,0	2,8	3,1	2,9
Kujawsko-Pomorskie	52				4,0	2,0		3,4	4,0	4,0	3,5	3,5
Lubelskie	47				4,0	2,3	3,5	2,6	6,0	3,0	3,3	3,1
Lubuskie	42				1,5			2,9	4,5	2,2	2,9	2,8
Łódzkie	44			4,0		2,4	4,3	3,3	4,2	3,5	3,8	3,6
Małopolskie	61		5,0			3,5	4,5	3,5	5,0	4,4	4,4	4,2
Mazowieckie	86	5,0				3,0	4,0	3,3	4,8	3,0	3,9	3,9
Opolskie	35				2,0	3,0		2,7	3,3	3,5	3,5	3,2
Podkarpackie	51				5,0	2,8	4,0	3,4	4,5	3,0	3,6	3,5
Podlaskie	40				4,0	3,5		3,6	4,4	3,0	4,0	3,9
Pomorskie	42		4,7			1,5	4,0	2,3	4,3	3,0	3,2	3,2
Śląskie	69			2,2		2,5	3,7	3,1	3,6	2,9	3,6	3,1
Świętokrzyskie	33				3,0	1,0		3,4	3,7		3,3	3,3
Warmińsko-Mazurskie	49				3,0	2,5		1,9	5,0	3,8	3,3	2,9
Wielkopolskie	113		2,0			2,3		3,7	4,5	3,3	3,7	3,7
Zachodniopomorskie	66			2,0		2,7	3,3	2,1	5,0	2,7	2,9	2,7
Polska ogółem	921	5,0	3,8	2,3	3,2	2,4	3,9	3,0	4,3	3,2	3,5	3,4

Źródło: na podstawie danych BDL GUS i in.

Jeśli chodzi o interpretację, trzeba wskazać umacnianie się pozycji Warszawy, Trójmiasta i Krakowa oraz spadek znaczenia Poznania, Wrocławia, Szczecina oraz wielu miast subregionalnych, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Silne różnicowanie się wystąpiło na najniższych poziomach hierarchii osadniczej raczej umacniały się satelickie miasta aglomeracyjne. Analizy te potwierdzają wyniki analiz z poprzedniego rozdziału (jak też pogłębione diagnozy cząstkowe przeprowadzone w sześciu województwach), w którym wiele wskaźników wskazywało na rosnącą polaryzację wewnątrz województw.

3.5.3. Typologia rozwojowa miast

Metodyka polegała na połączeniu wyników delimitacji w podrozdziałach 3.6.1 oraz 3.6.2. 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:

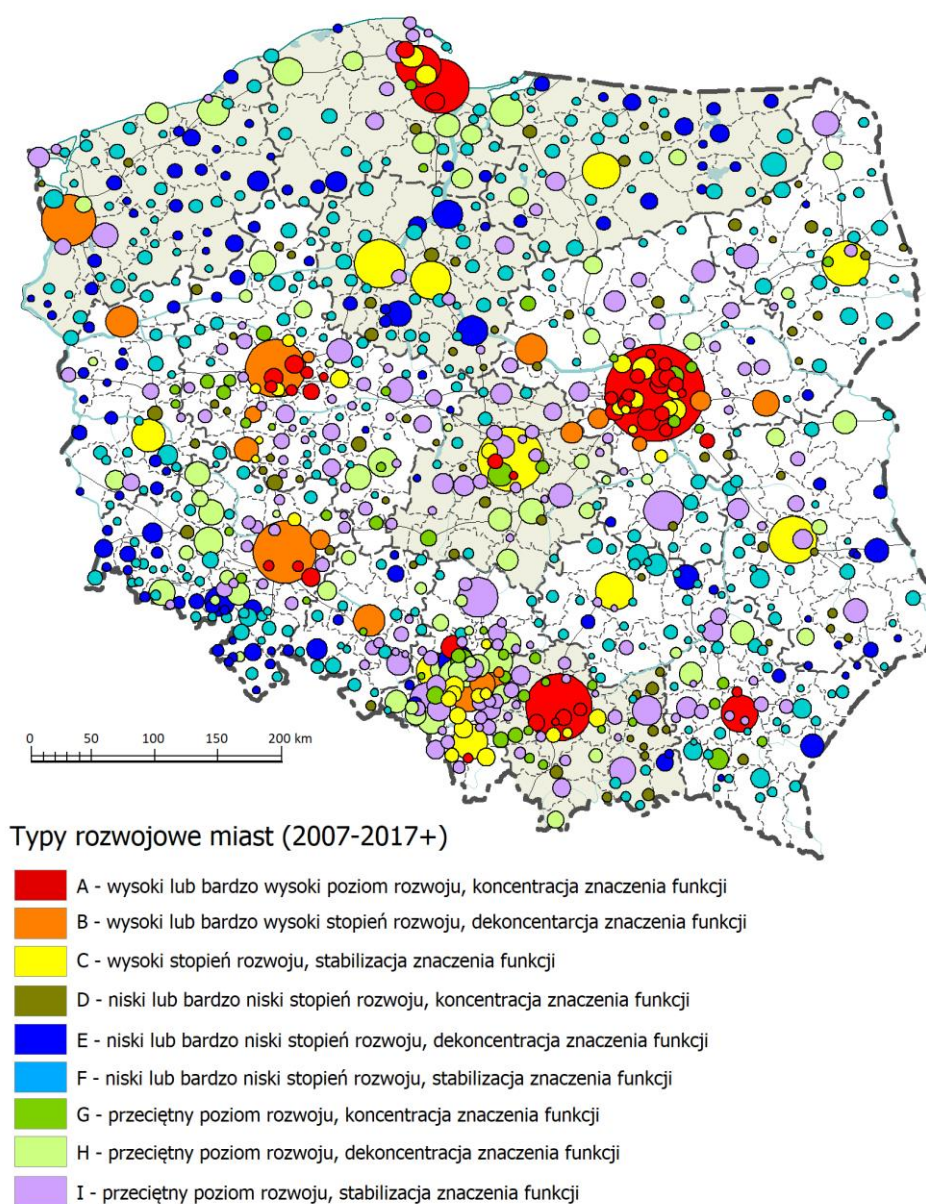
- a) utrata znaczenia funkcji, pogarszanie sytuacji społeczno-gospodarczej,
- b) utrata znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej,
- c) wzrost znaczenia funkcji, pogarszanie sytuacji społeczno-gospodarczej,
- d) wzrost znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej;

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 (różnicowanie 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).

Wyniki dla całego kraju przedstawiono na mapie na ryc. 3.19. Analizy pokazują, że wiele regionów charakteryzuje się tendencją do narastających dysproporcji. Na przykład w województwie pomorskim nie było ani jednego miasta, w którym byłby wysoki poziom rozwoju, a równocześnie następowała dyspersja funkcji, dzięki którym ten wysoki poziom

został zapewniony (typ rozwojowy B). Za to dwa wiodące miasta (Gdańsk i Gdynia) reprezentowały typ A, czyli dalszej koncentracji funkcji w systemie osadniczym przy równoczesnym wysokim lub bardzo wysokim poziomie rozwoju. Z kolei pięć miast reprezentowało najmniej pożądaną typ E (Chojnice, Człuchów, Czarne, Gniew, Łeba, Prabuty), w którym niski lub bardzo niski poziom rozwoju współwystępuje ze względną dekoncentracją funkcji (5 lub więcej na 7). Z tego najgorszą sytuacją charakteryzuje się Człuchów, który można uznać za miasto kryzysowe. Dość podobna sytuacja wystąpiła w województwie małopolskim i mazowieckim, a także w podkarpackim. Natomiast pożądaną kierunki rozwoju, związane z dyspersją funkcji do niższych poziomów hierarchicznych wystąpiły w województwie zachodniopomorskim, wielkopolskim, dolnośląskim oraz opolskim, w których znaczenie stolic regionów spadało na rzecz innych miast. W pozostałych województwach wystąpiła raczej stabilizacja.



Ryc. 3.19. Typologia rozwojowa miast (2007-2017+)

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

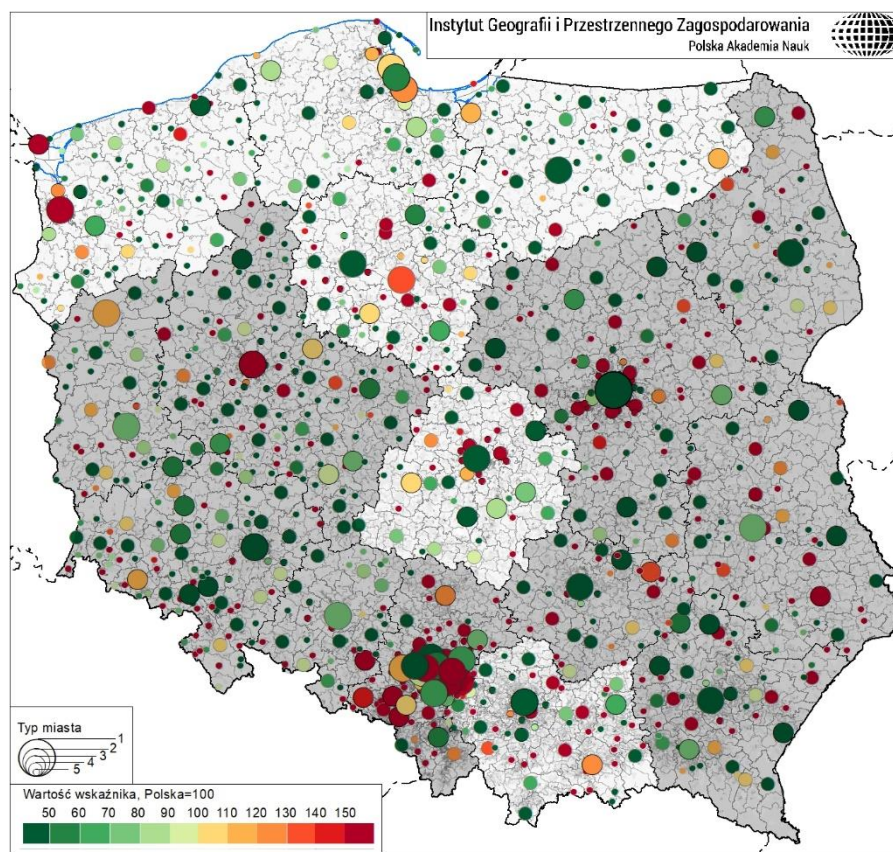
4. POZIOM, WARUNKI I JAKOŚĆ ŻYCIA

W ramach grupy wskaźników dotyczących jakości życia w raporcie syntetycznym uwzględniono osiem wskaźników. Wybór został dokonany na podstawie możliwości uwzględnienia wartości wskaźników dla wszystkich miast w Polsce. Tym samym każdy ze wskaźników należy do grupy wskaźników wykorzystywanych w syntezie w raportach częściowych (32 wskaźniki). Wskaźniki te reprezentują równocześnie każdy z obszarów badawczych dotyczących jakości życia (obszary badawcze 1-5). Ostatecznie do porównań w raporcie syntetycznym wzięto pod uwagę następujące wskaźniki:

- Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków
- Instalacje techniczne I. Procent mieszkań bez wodociągu
- Instalacje techniczne II. Procent mieszkań bez łazienki
- Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie
- Otrzymujący zasiłek rodzinny
- Poziom przestępczości
- Bezpieczeństwo drogowe
- Penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s)

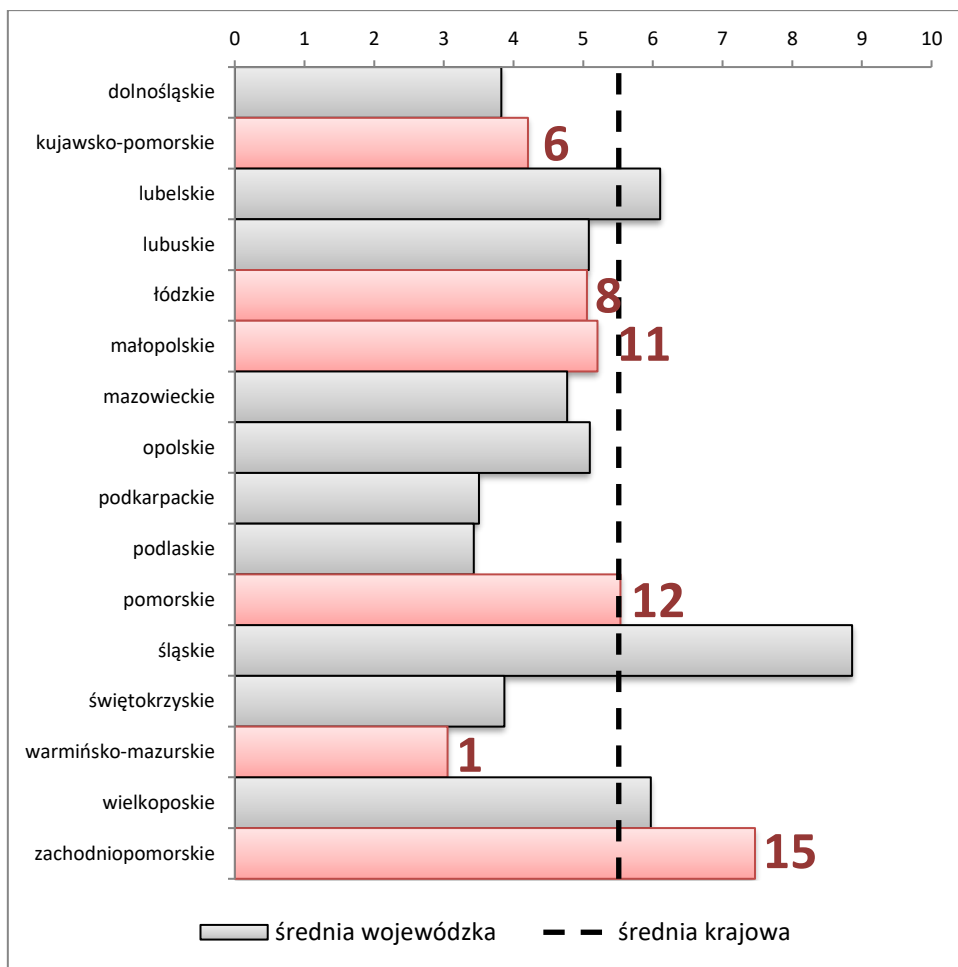
4.1. Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków

Wykorzystano wskaźnik udziału liczby ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków. Wskaźnik jest destymulantą, co oznacza, że im niższa jego wartość tym lepiej. Źródłem danych był Bank Danych Lokalnych GUS. Generalnie porównując różne typy miast można zauważyć tendencję, że im większe miasto tym niższy jest udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków. Choć i w tym przypadku są wyjątki (Poznań, Szczecin, niektóre miasta konurbacji górnośląskiej). Co interesujące, w mniejszych miastach położonych na obszarze aglomeracji udział niekorzystających z oczyszczalni ścieków jest wyższy niż w innych mniejszych miastach położonych poza aglomeracjami (ryc. 4.1).



Ryc. 4.1. Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

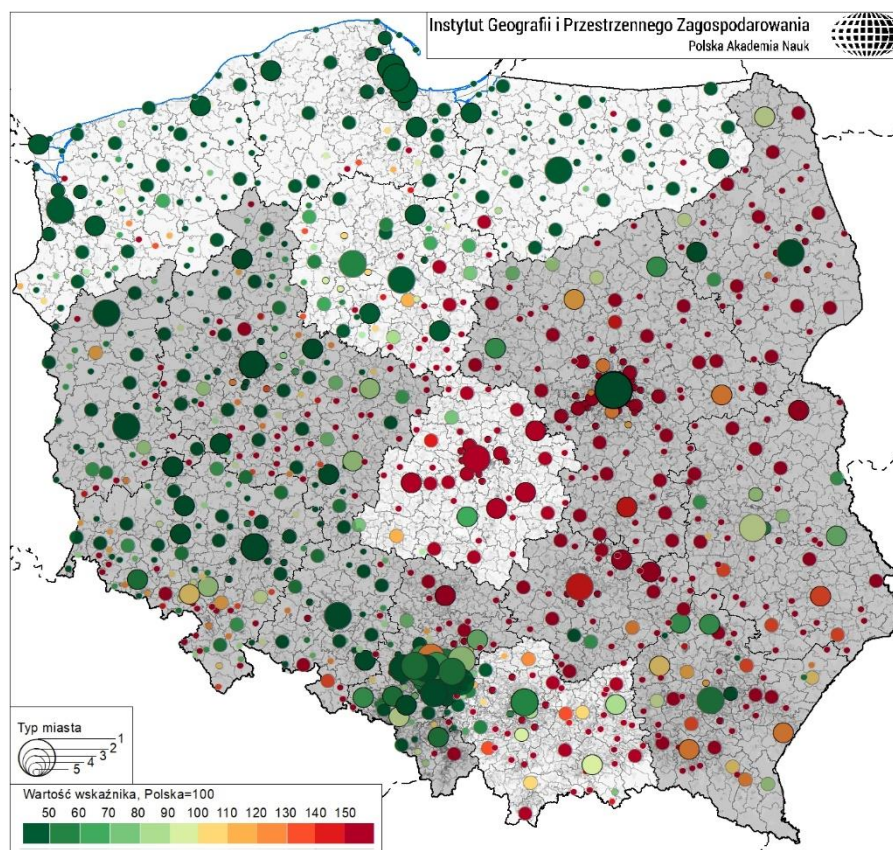
Widać wyraźne różnice między analizowanymi regionami w kontekście wyposażenia w oczyszczalnie ścieków. Najlepiej wygląda sytuacja w regionie warmińsko-mazurskim (pierwsze miejsce w skali kraju). Zdecydowanie najgorzej, z grupy analizowanych regionów prezentuje się województwo zachodniopomorskie (piętnaste miejsce w Polsce) (ryc. 4.2).



Ryc. 4.2. Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

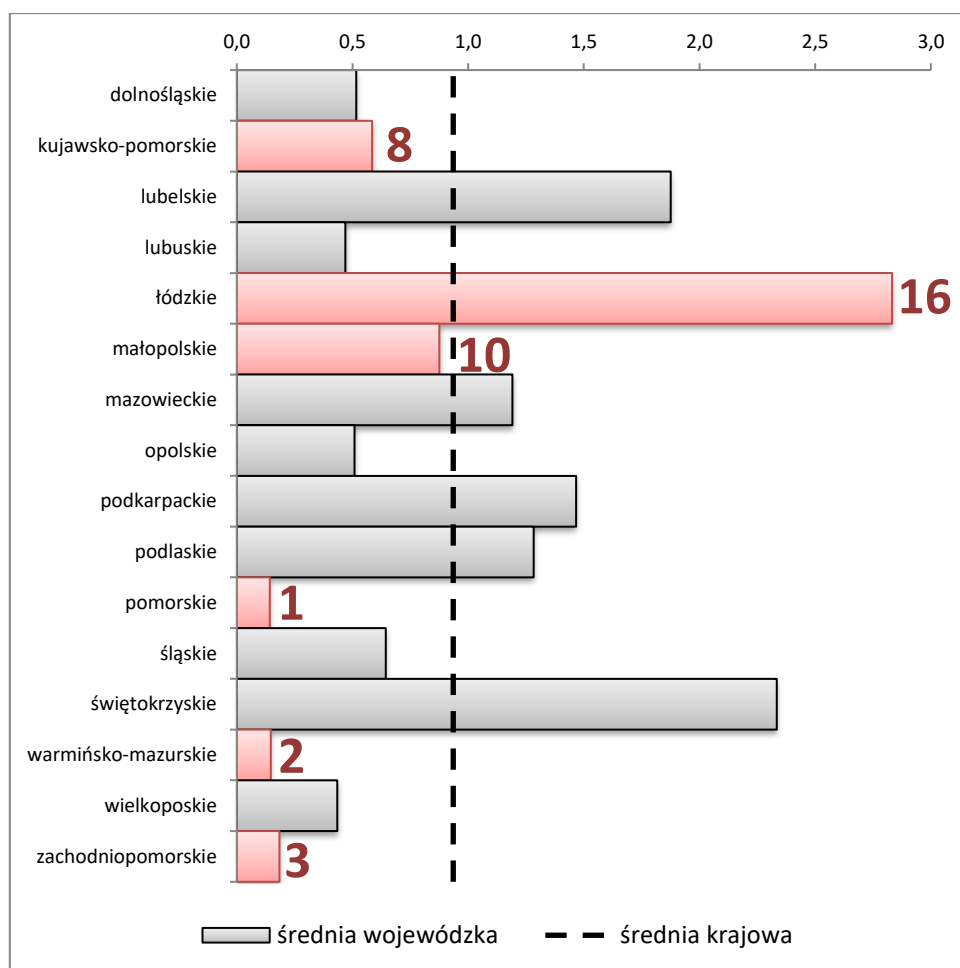
4.2. Instalacje techniczne I. Procent mieszkań bez wodociągu

Wskaźnik odnosi się do procentu mieszkań bez wodociągu. Jest on zatem z oczywistych względów destymulantą, co oznacza, że im wyższa wartość wskaźnika tym szybciej należy rozważyć interwencję w danym mieście w celu poprawy sytuacji. W porównaniu do innych analizowanych instalacji sanitarno-technicznych wyposażenie w wodociąg jest najbardziej rozpowszechnione w Polsce. Z tego względu tylko dla niektórych miast jest to pod koniec drugiej dekady XXI wieku problem. W skali kraju widać wyraźny podział odpowiadający podziałowi Polski w okresie zaborów. Zdecydowanie lepsza sytuacja pod względem wyposażenia mieszkań w wodociąg jest na obszarze byłego zaboru pruskiego, a na obszarze pozostałych zaborów – w dużych miastach, z wyjątkiem centralnej Polski gdzie wyposażenie w wodociąg stanowi nadal pewien problem, również w dużych miastach (ryc. 4.3).



Ryc. 4.3. Procent mieszkań bez wodociągu. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

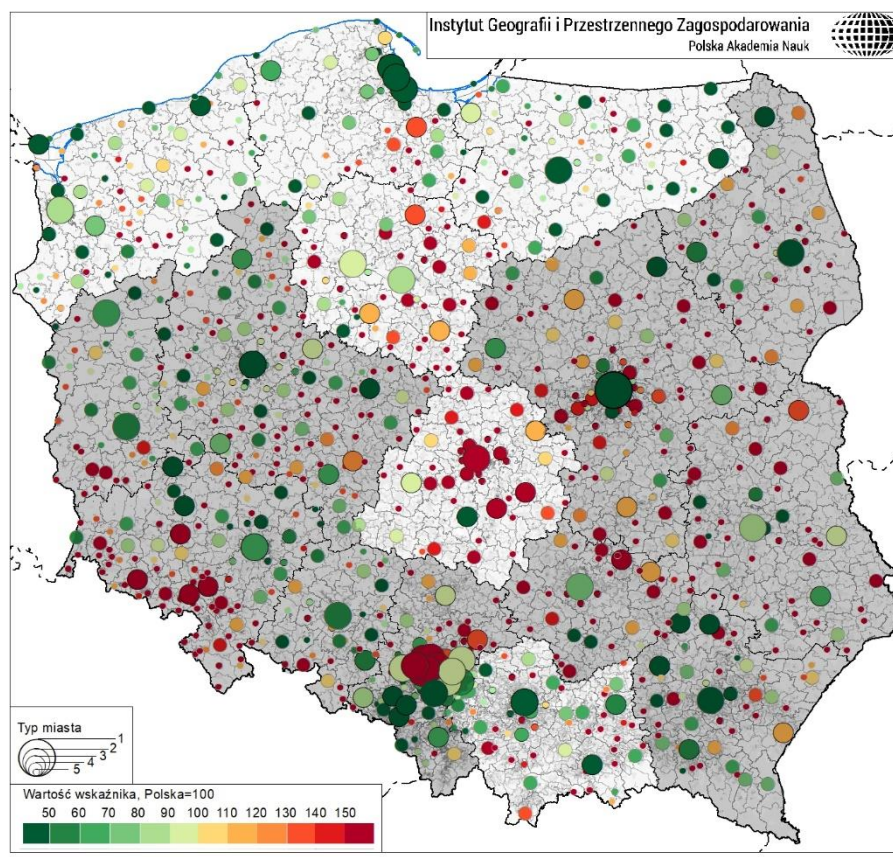
W zakresie wyposażenia w wodociąg widać duże zróżnicowanie między analizowanymi regionami. Spośród badanych sześciu regionów jest zarówno czterech liderzy zestawienia (województwo pomorskie – pierwsze miejsce, warmińsko-mazurskie – drugie miejsce i zachodniopomorskie – trzecie miejsce) jak i region z najgorszą sytuacją (województwo łódzkie) (ryc. 4.4).



Ryc. 4.4. Procent mieszkań bez wodociągu. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

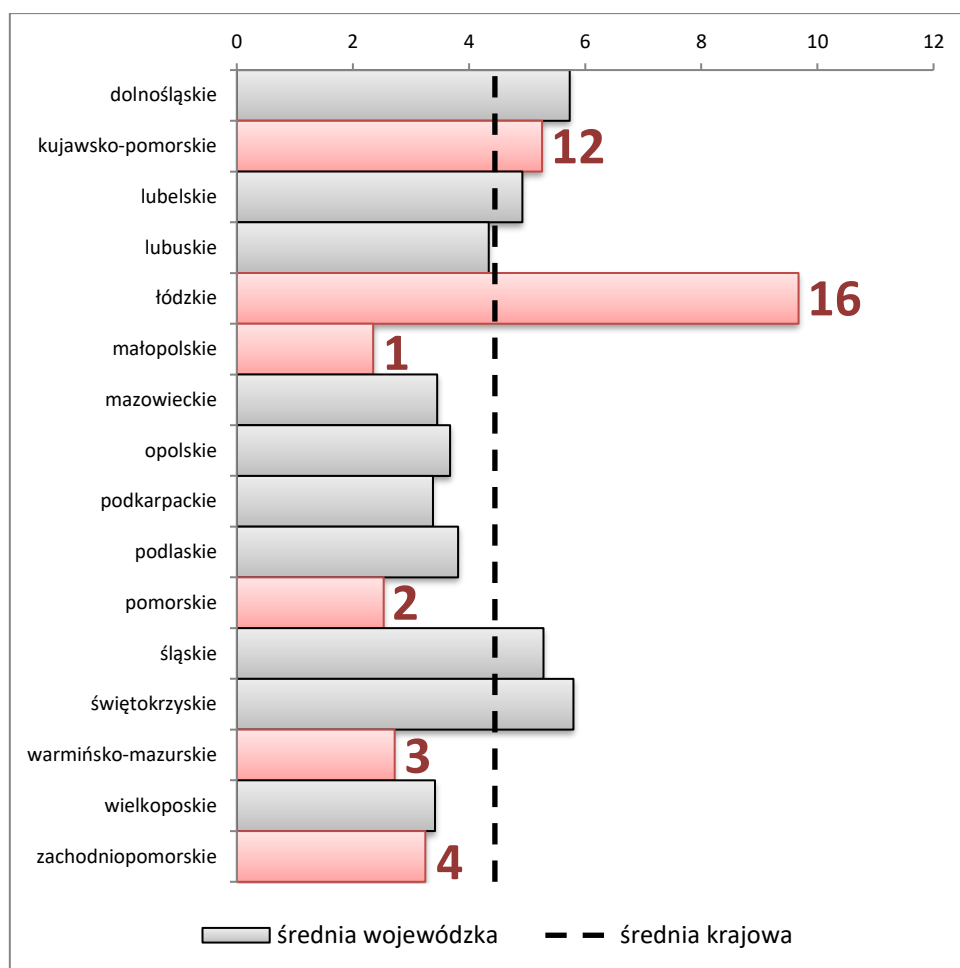
4.3. Instalacje techniczne II. Procent mieszkań bez łazienki

W Polsce występuje duże zróżnicowanie przestrzenne w zakresie wyposażenia w łazienkę, przy czym obok podziału historycznego, na tradycyjnie lepiej wyposażone tereny byłego zaboru pruskiego (szczególnie w północnej części), dochodzi nawet bardziej wyrazisty podział wewnątrzregionalny. Generalnie lepsza sytuacja charakteryzuje duże miasta, z wyjątkiem miast o tradycji przemysłowej, szczególnie w przemyśle włókienniczym oraz w górnictwie. Gorsza sytuacja w zakresie wyposażenia w łazienkę jest widoczna na Dolnym Śląsku, na obszarze pogranicza polsko-czeskiego, w niektórych miastach konurbacji górnośląskiej oraz w centralnej Polsce (ryc. 4.5).



Ryc. 4.5. Procent mieszkań bez łazienki. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

W zakresie wyposażenia w łazienkę widać duże zróżnicowanie między analizowanymi regionami. Spośród badanych sześciu regionów jest zarówno czterech liderzy zestawienia (województwo małopolskie – pierwsze miejsce, województwo pomorskie – drugie miejsce, warmińsko-mazurskie – trzecie miejsce i zachodniopomorskie – czwarte miejsce) jak i region z najgorszą sytuacją (województwo łódzkie) (ryc. 4.6).

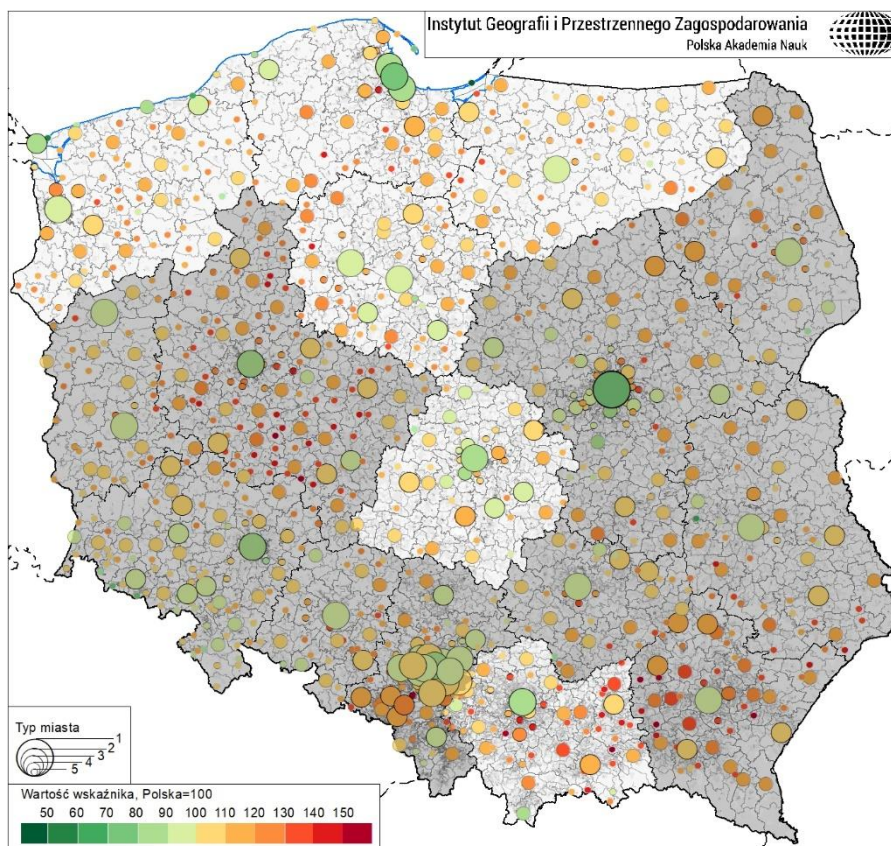


Ryc. 4.6. Procent mieszkań bez łazienki. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

4.4. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie

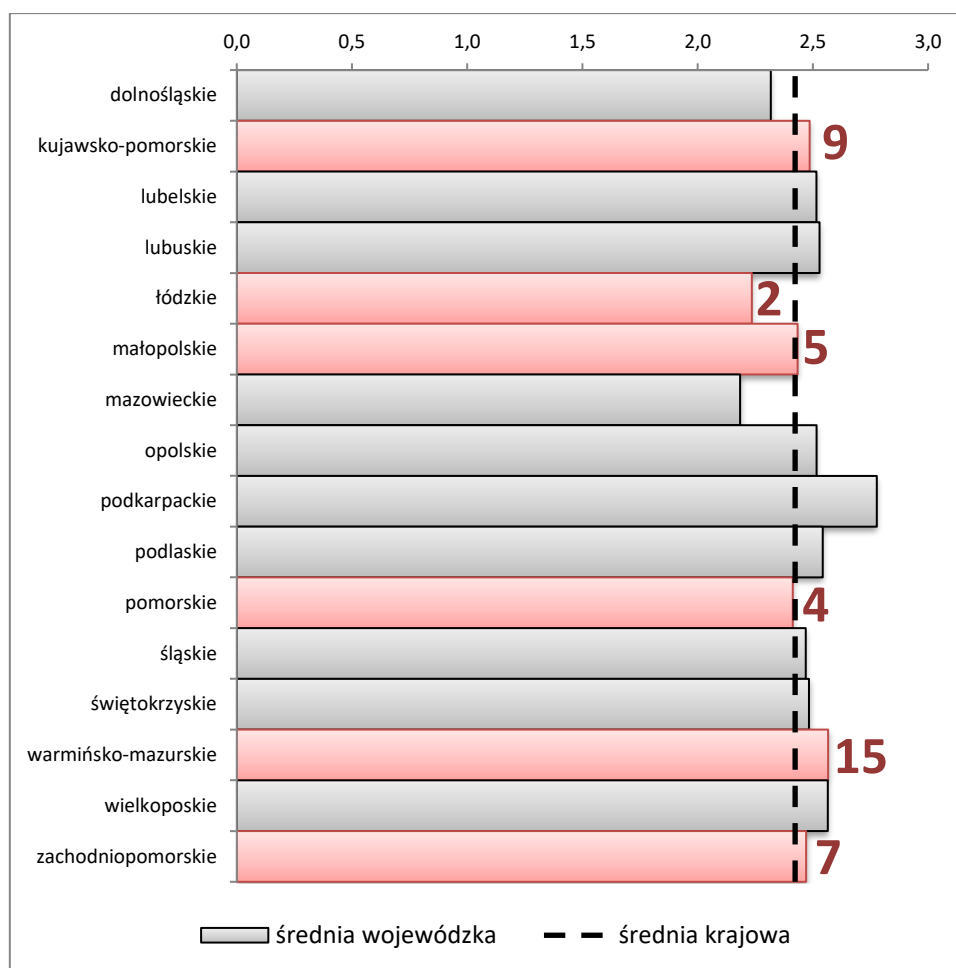
Liczba osób przypadających na jedno mieszkanie jest wskaźnikiem ukazującym niedobór mieszkań. Jest to destymulanta, im mniejsza liczba osób na jedno mieszkanie tym teoretycznie lepsza dostępność mieszkań w danym mieście. Wskaźnik ten jest niski w dużych miastach, które cechuje mała liczba osób w gospodarstwach domowych. Może też dotyczyć regionów depopulacyjnych (GUS podaje informacje również o mieszkaniach niezamieszkałych). Ponadto wskaźnik jest wrażliwy na inne czynniki, takie jak udział wynajmowanych mieszkań (szczególnie wysoki w miastach akademickich oraz miejscowościach turystycznych), a także udział domów jednorodzinnych (należy przypomnieć, że „mieszkaniem” w ujęciu statystycznym jest zarówno dom jak i lokal mieszkalny). Tym samym największa liczba osób przypadających na 1 mieszkanie dotyczy szczególnie obszarów wiejskich, z dominującym budownictwem jednorodzinnym, szczególnie w regionach konserwatywnych, z tradycją wielopokoleniowej rodziny, o wysokich wskaźnikach dzietności i pozytywnym saldzie migracji. Źródłem danych za 2017 r. jest Bank Danych Lokalnych. Średnie wartości wskaźnika według typów miast potwierdzają tezę o stałym wzroście wartości wskaźnika wraz ze spadkiem znaczenia miasta w hierarchii osadniczej oraz „oddalania się” od aglomeracji. Wyraźnie gorsza sytuacja jest również widoczna w małych miastach w Wielkopolsce oraz Galicji, co jest

uwarunkowane na tych obszarach często funkcjonowaniem dużych wielopokoleniowych rodzin pod „jednym dachem” w domach jednorodzinnych.



Ryc. 4.7. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

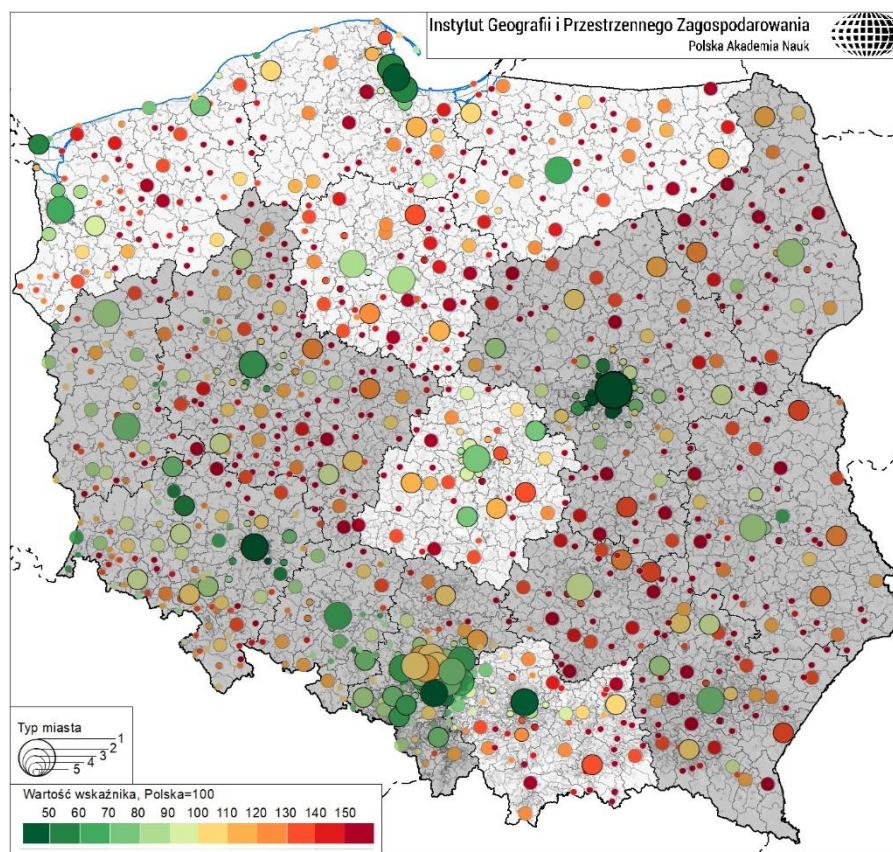
Nie obserwuje się dużych różnic między regionami w kontekście liczby osób przypadających na jedno mieszkanie. Spośród analizowanych regionów najlepsza sytuacja jest w województwie łódzkim (drugie miejsce w skali kraju), najgorsza – w warmińsko-mazurskim, które wyraźnie odstaje na niekorzyść względem średniej krajowej (choć nadal jest tam dużo lepiej niż na Podkarpaciu) (ryc. 4.8).



Ryc. 4.8. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

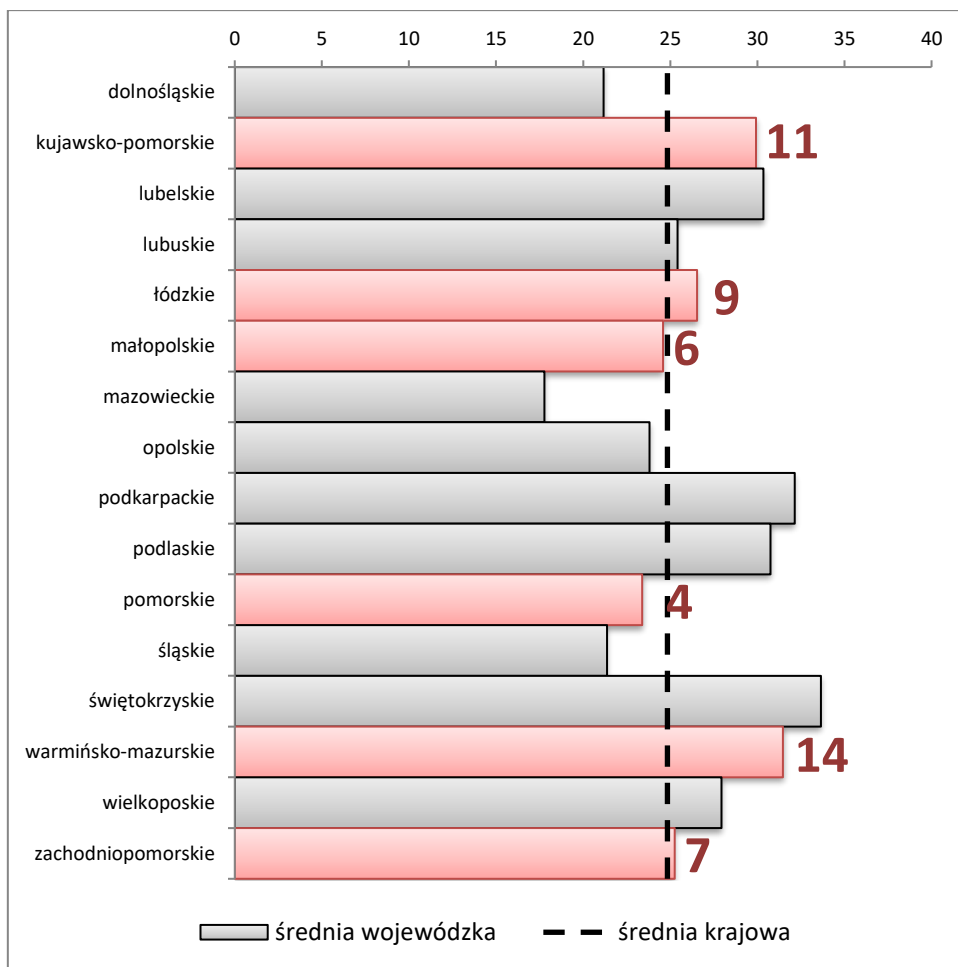
4.5. Otrzymujący zasiłek rodzinny

Wskaźnik dotyczy udziału dzieci w wieku do lat 17, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku. Jak wskazuje GUS w opracowaniu *Świadczenia na rzecz rodziny w 2017 r.* przeciętnie miesięcznie zasiłek rodzinny wypłacano na 2,2 mln dzieci, przy czym najliczniejszą grupę stanowiły dzieci w wieku 6–12 lat (38% ogólnej liczby dzieci z zasiłkiem rodzinnym) oraz poniżej 6 lat (30,5% ogólnej liczby dzieci z zasiłkiem). Generalnie w całej Polsce, łącznie z gminami wiejskimi, udział dzieci w wieku poniżej lat 18, na które rodzice otrzymali zasiłek rodzinny w ogólnej liczbie dzieci w tym wieku w 2017 r. wynosił 29,3%. Omawiany wskaźnik o charakterze destymulanta wykazywał znaczne zróżnicowanie terytorialne. Widoczny jest podział związany ze szczeblem hierarchicznym struktury osadniczej, tzn. w dużych miastach, a także w miastach w aglomeracjach wskaźnik jest wyraźnie niższy. Prawidłowość ta dotyczy całej Polski, niezależnie od regionu (ryc. 4.9).



Ryc. 4.9. Udział dzieci w wieku do 17 lat, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

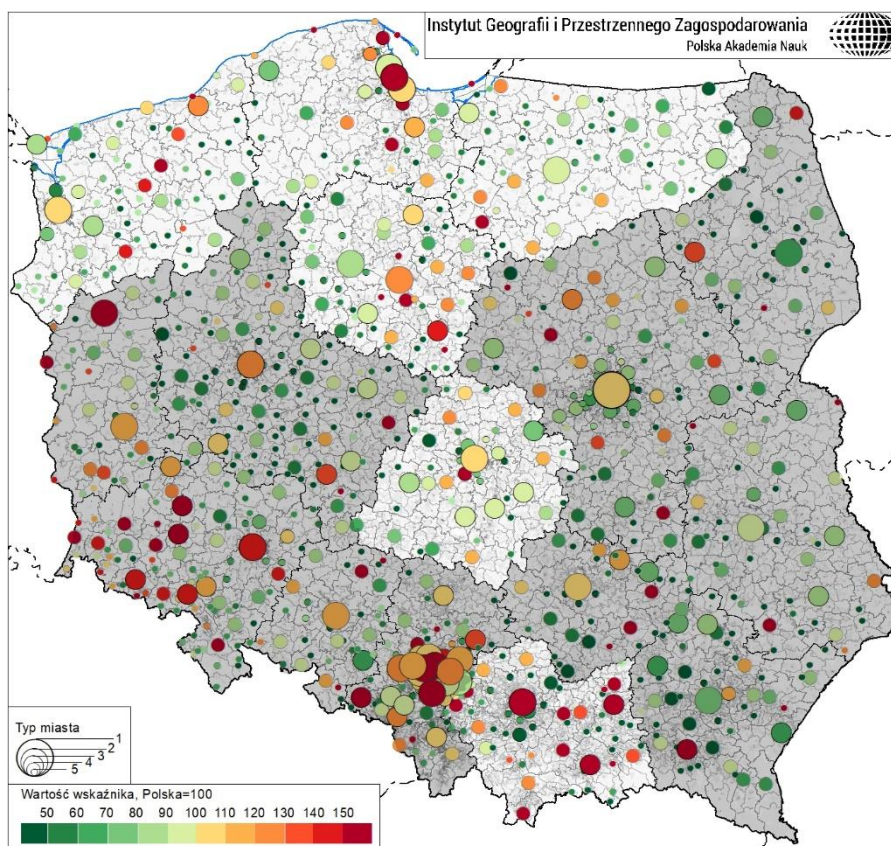
Nie obserwuje się dużych różnic między regionami w kontekście udziału dzieci w wieku do 17 lat, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny. Jedynie w województwie pomorskim wskaźnik jest nieco poniżej średniej, co należy uznać za pozytywne (czwarte miejsce w kraju). W pozostałych analizowanych regionach sytuacja jest gorsza niż średnia krajowa. Najgorzej jest w województwie warmińsko-mazurskim (czternaste miejsce w kraju) (ryc. 4.10).



Ryc. 4.10. Udział dzieci w wieku do 17 lat, na które rodzice otrzymują zasiłek rodzinny. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

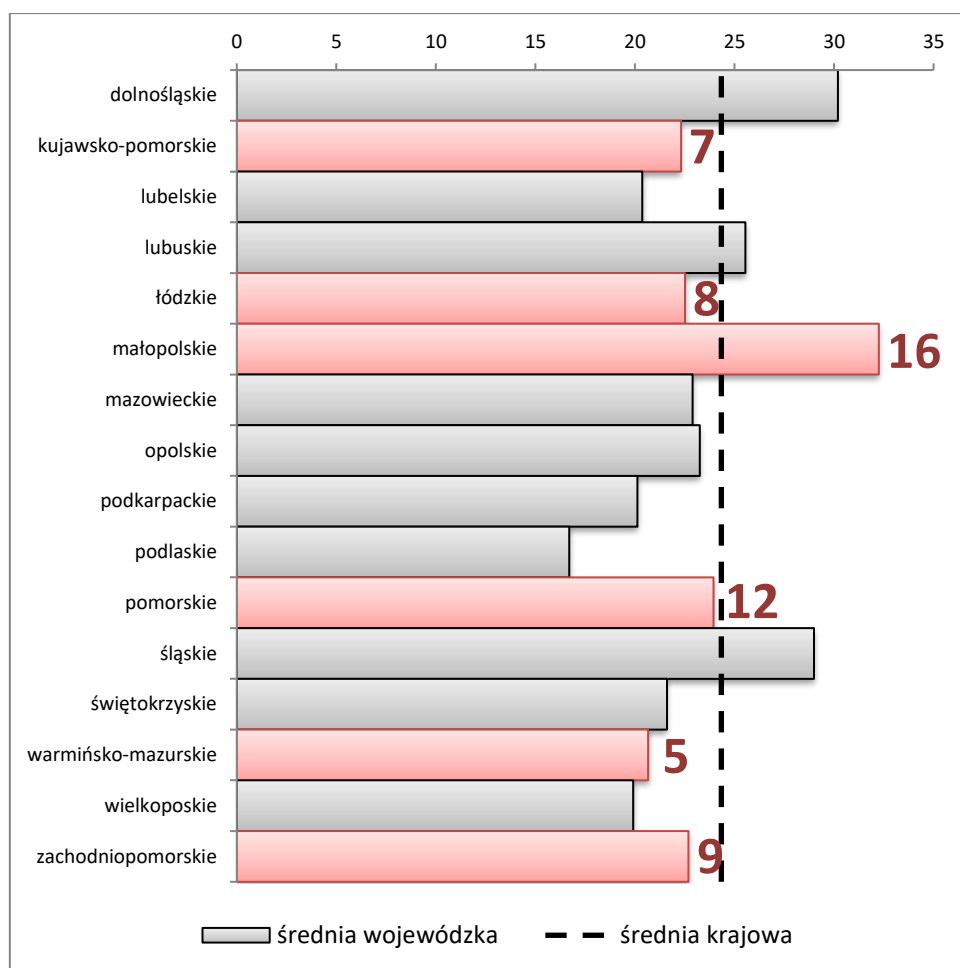
4.6. Poziom przestępczości

Struktura przestrzenna przestępstw w Polsce wskazuje na znaczne zróżnicowanie zarówno wewnątrz jak i międzyregionalne. Wyraźnie wyższy poziom przestępczości cechuje tzw. ziemie odzyskane, przede wszystkim południowy zachód Polski, a także duże miasta, w tym w szczególności duże miasta wojewódzkie (z wyjątkiem Warszawy). Z kolei najniższy poziom przestępstw obserwuje się na obszarach wiejskich, szczególnie w tradycyjnie konserwatywnych regionach (Polska wschodnia). Wskaźnik jest destymulantą, co oznacza, że im wyższa wartość wskaźnika tym szybciej potrzebna jest interwencja w danym mieście w celu poprawy sytuacji. Źródłem danych dotyczących przestępstw jest Komenda Główna Policji. Punktem odniesienia są średnie dla gmin, w których zlokalizowane są miasta w danym typie (ryc. 4.11).



Ryc. 4.11. Liczba przestępstw na 1000 mieszkańców. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

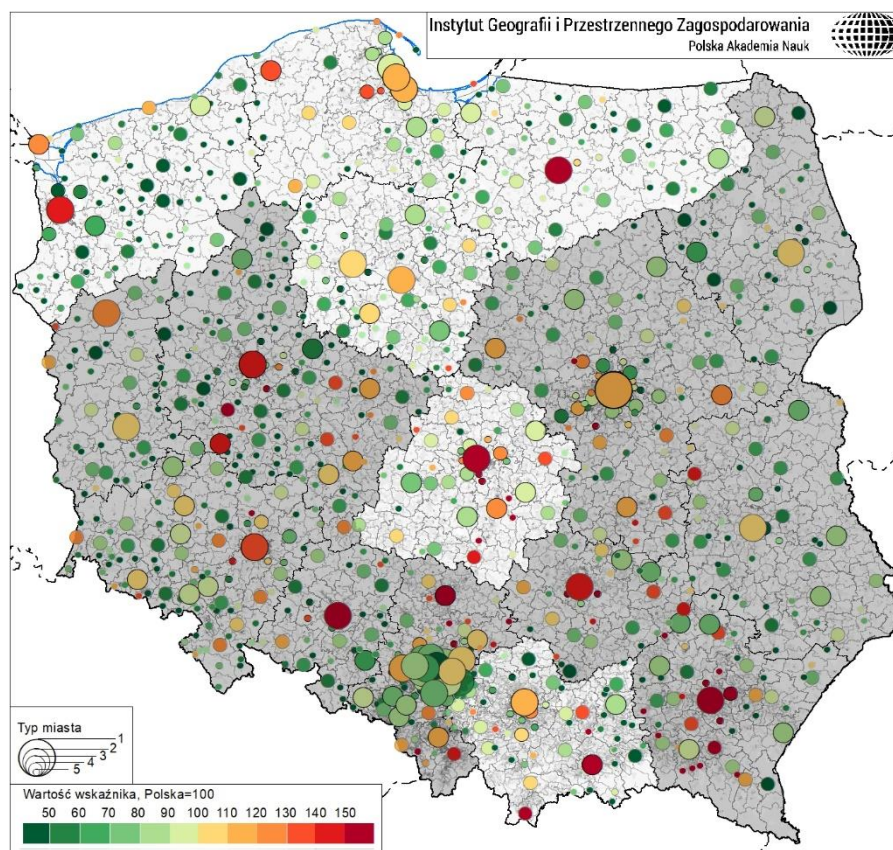
Województwa są dość zróżnicowane w zakresie liczby przestępstw na 1000 mieszkańców. Jednak poziom przestępczości w grupie analizowanych sześciu regionów jest relatywnie wysoki. Piąte miejsce w skali kraju ma województwo warmińsko-mazurskie, a wyraźnie od reszty na niekorzyść odstaje województwo małopolskie (ostatnie miejsce w skali kraju) (ryc. 4.12).



Ryc. 4.12. Liczba przestępstw na 1000 mieszkańców. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

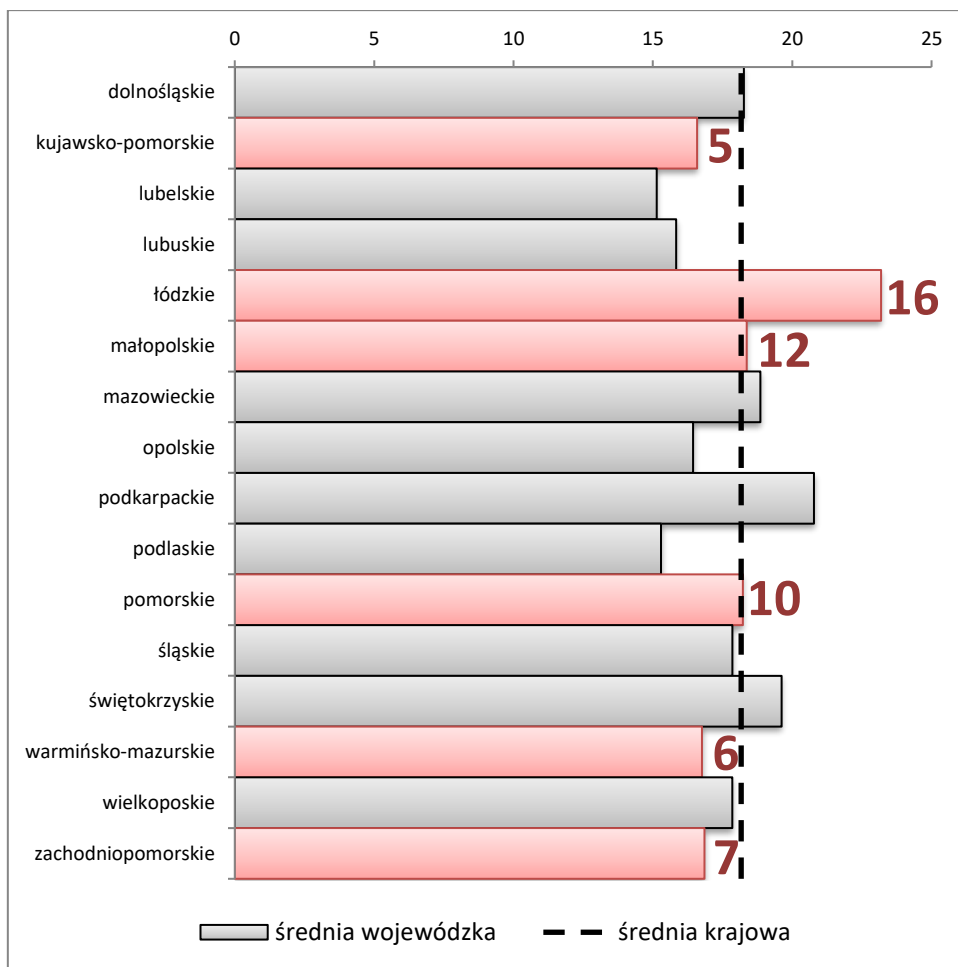
4.7. Bezpieczeństwo drogowe

Ze względu na dużą losowość wypadków, w raporcie posłużono się autorskim wskaźnikiem wypadkowości i kolizyjności (WWiK), w którym uwzględnia się również kolizje, przy czym przyznaje się odpowiednie wagi wypadkom (x4), zabitym w wypadkach (x8) oraz rannym w wypadkach (x2). Źródłem danych była Komenda Główna Policji. Wskaźnik jest destymulantą, co oznacza, że im wyższa wartość wskaźnika tym szybciej potrzebna jest interwencja w danym mieście w celu poprawy sytuacji. W skali kraju zdecydowanie najgorsza sytuacja jest w dużych miastach, gdzie szczególnie wysoka jest liczba kolizji. Zdecydowanie lepiej pod tym względem wyglądają mniejsze miasta. Prawidłowość ta dotyczy w zasadzie wszystkich regionów (ryc. 4.13).



Ryc. 4.13. Bezpieczeństwo drogowe. Wskaźnik wypadkowości i kolizyjności na 1000 mieszkańców.
Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

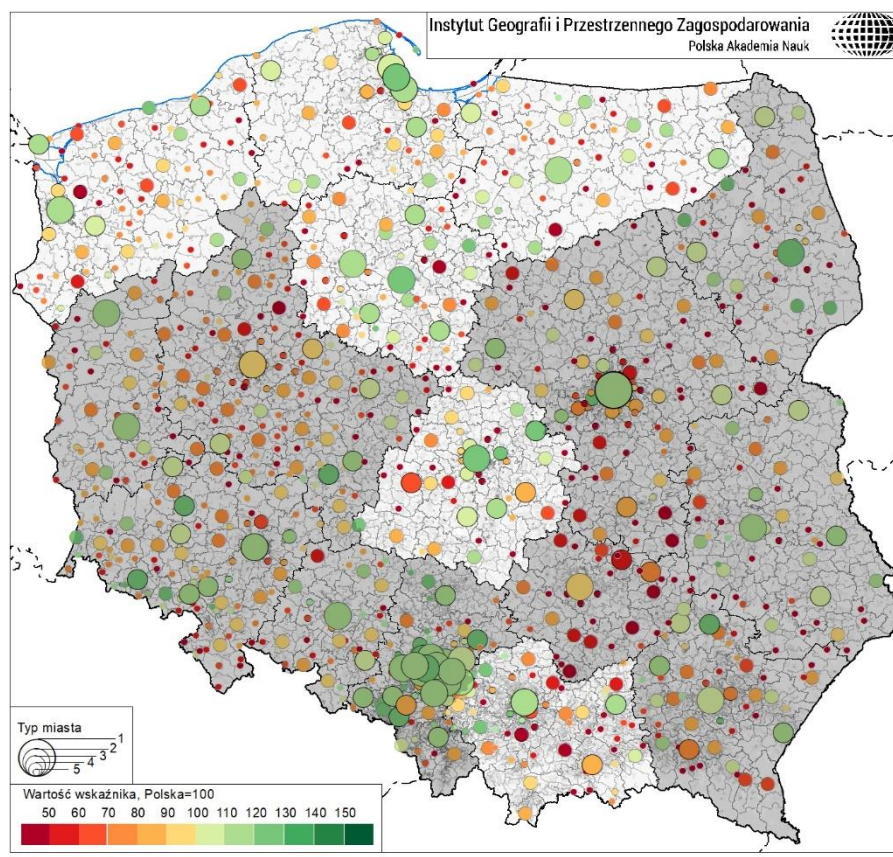
Z wyjątkiem województwa łódzkiego (najgorsze miejsce w kraju pod względem wysokości bezpieczeństwa drogowego), nie obserwuje się dużych różnic między regionami w kontekście wskaźnika wypadkowości i kolizyjności. Bezpieczeństwo drogowe nie jest najmocniejszą stroną badanych sześciu regionów. Spośród analizowanych regionów najlepsza sytuacja jest w województwie warmińsko-mazurskim (szóste miejsce w skali kraju) (ryc. 4.14).



Ryc. 4.14. Bezpieczeństwo drogowe. Wskaźnik wypadkowości i kolizyjności na 1000 mieszkańców. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

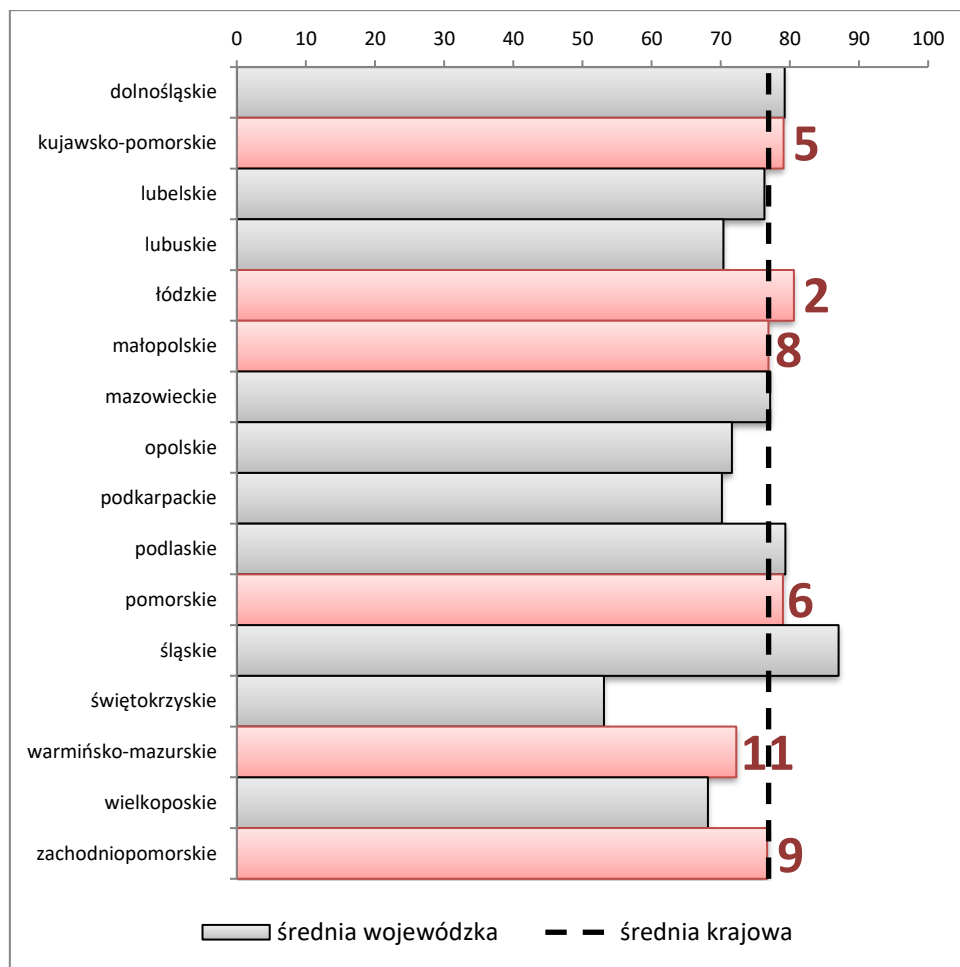
4.8. Penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s)

Wskaźnik penetracji lokalowej, rozumianej jako stosunek liczby lokali mieszkalnych w budynkach będących w zasięgu sieci min. 30 Mb/s (budynek w którym operatorzy deklarują możliwość świadczenia danych usług) do ogólnej liczby lokali mieszkalnych na analizowanym obszarze, jest stymulantą, a zatem wyższe wartości wskaźnika oznaczają lepszą penetrację lokalową. Dane dostępne są na poziomie gminnym. Według UKE średnia penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego o przepustowości minimum 30 Mb/s wynosiła w Polsce ok. 67%. Należy mieć na uwadze, że informacja podawana przez UKE dotyczy całego kraju włącznie z terenami wiejskimi, stąd też obliczany wskaźnik dla miast jest odpowiednio wyższy. Według UKE najwyższą penetracją charakteryzuje się niezmiennie województwo śląskie (niemal 84%), zaś najniższą – region świętokrzyski (42%). Generalnie zauważalne są znacznie lepsze wyniki dla miast większych (przy czym nie ma dużej różnicy między miastami wojewódzkimi a subregionalnymi) niż małych. Nie ma natomiast znaczenia położenie wewnątrz aglomeracji lub poza nią (ryc. 4.15).



Ryc. 4.15. Penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s). Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

Nie obserwuje się dużych różnic między regionami w kontekście penetracji lokalowej zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s). Większość analizowanych województw jest relatywnie dobrze wyposażona w internet. Województwo łódzkie ma drugie miejsce w kraju. Relatywnie najgorzej sytuacja wygląda w warmińsko-mazurskim (jedenaste miejsce) (ryc. 4.16).



Ryc. 4.16. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

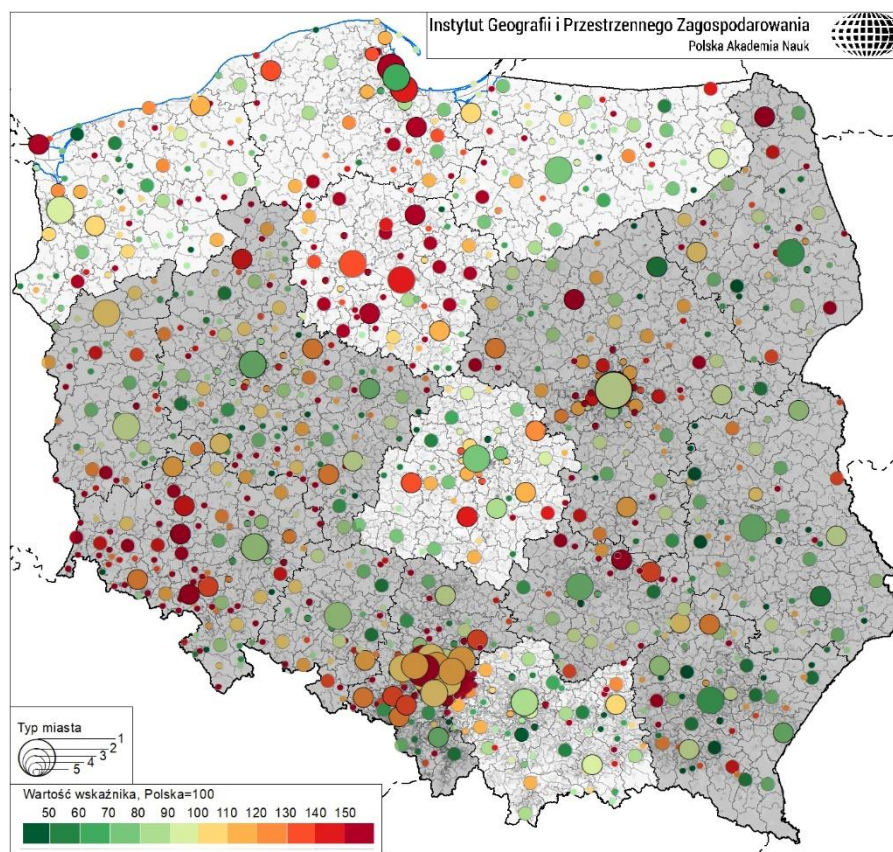
5. DOSTĘPNOŚĆ DO USŁUG

W ramach grupy wskaźników dotyczących dostępności do usług w raporcie syntetycznym uwzględniono osiem wskaźników. Wybór został dokonany na podstawie możliwości uwzględnienia wartości wskaźników dla wszystkich miast w Polsce (z wyjątkiem dostępności do specjalistycznej opieki zdrowotnej, gdzie zastosowano odmienną metodykę badawczą). Tym samym siedem wskaźników (bez wskaźnika 6.3) należy do grupy wskaźników wykorzystywanych w syntezie w raportach częściowych (32 wskaźniki). Wskaźniki te reprezentują równocześnie większość z obszarów badawczych dotyczących dostępności do usług (obszary badawcze 6-10; brak wskaźników z obszarów badawczych 7 i 10 wynika z braku możliwości ich ewaluacji dla wszystkich miast w Polsce). Ostatecznie do porównań w raporcie syntetycznym wzięto pod uwagę następujące wskaźniki:

- Przychodnie
- Specjalistyczna opieka medyczna – koszyk usług
- Żłobki, oddziały żłobkowe i kluby dziecięce
- Przedszkola
- Szkoły podstawowe
- Licea
- Zasadnicze szkoły zawodowe/szkoły branżowe
- Kina

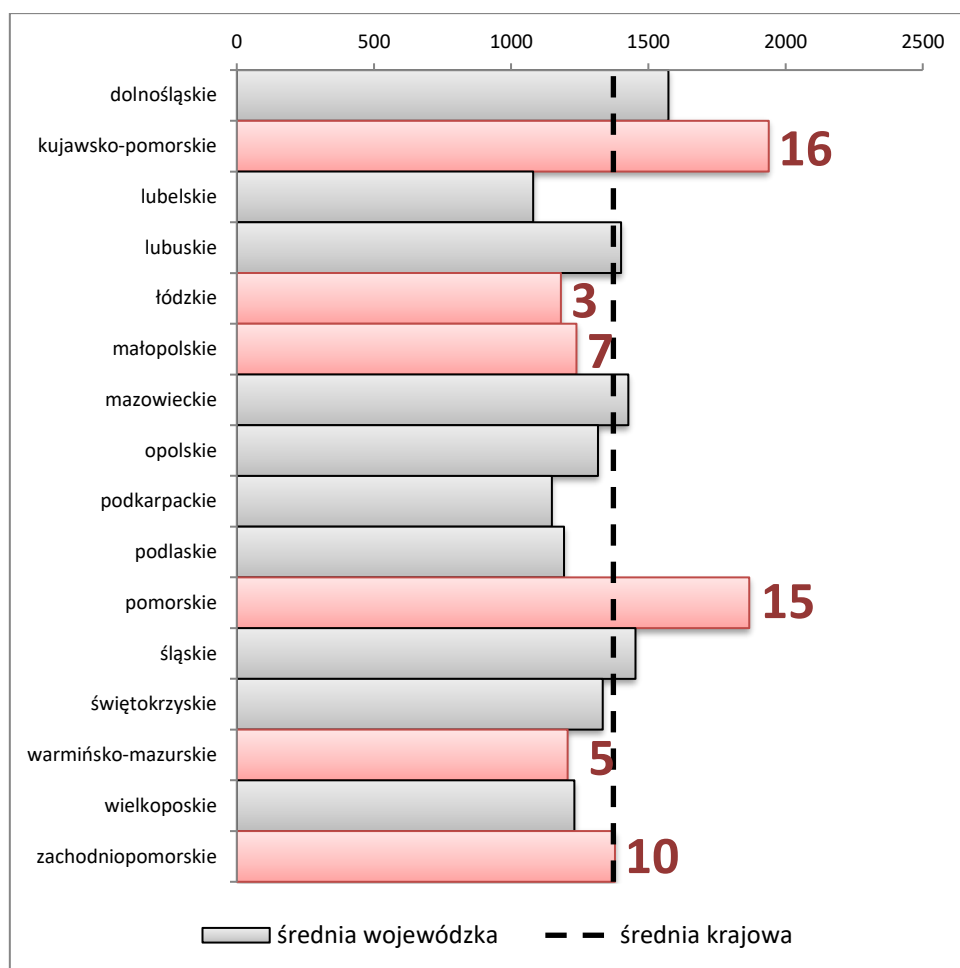
5.1. Przychodnie

Analiza dotyczy przychodni ogółem w ramach podmiotów ambulatoryjnych (stan w dniu 31 XII 2017 r.). Wskaźnik odnosi się do liczby ludności ogółem przypadającej na jedną przychodnię, jest zatem destymulantą, co oznacza, że im wyższa wartość wskaźnika, tym bardziej można rozważyć potrzebę interwencji w danym mieście w celu poprawy sytuacji. W skali kraju obserwuje się brak większego zróżnicowania między typami miast, aczkolwiek w ujęciu regionalnym widać wyraźne natężenie negatywnych zjawisk (duża liczba mieszkańców na jedną przychodnię) w kilku regionach, m.in. w pomorskim, kujawsko-pomorskim oraz dolnośląskim i częściowo również na Mazowszu i na Śląsku. Relatywnie dobra sytuacja w tym względzie jest na tzw. ścianie wschodniej (ryc. 5.1.).



Ryc. 5.1. Ludność przypadająca na jedną przychodnię. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

Występuje spore zróżnicowanie poziomu wskaźnika między województwami. Region łódzki jest relatywnie dobrze wyposażony w przychodnie (trzecie miejsce w kraju), podczas gdy zdecydowanie odstają od pozostałych czterech regionów województwa pomorskie (piętnaste miejsce w Polsce) i kujawsko-pomorskie (ostatnie miejsce w kraju (ryc. 5.2.).

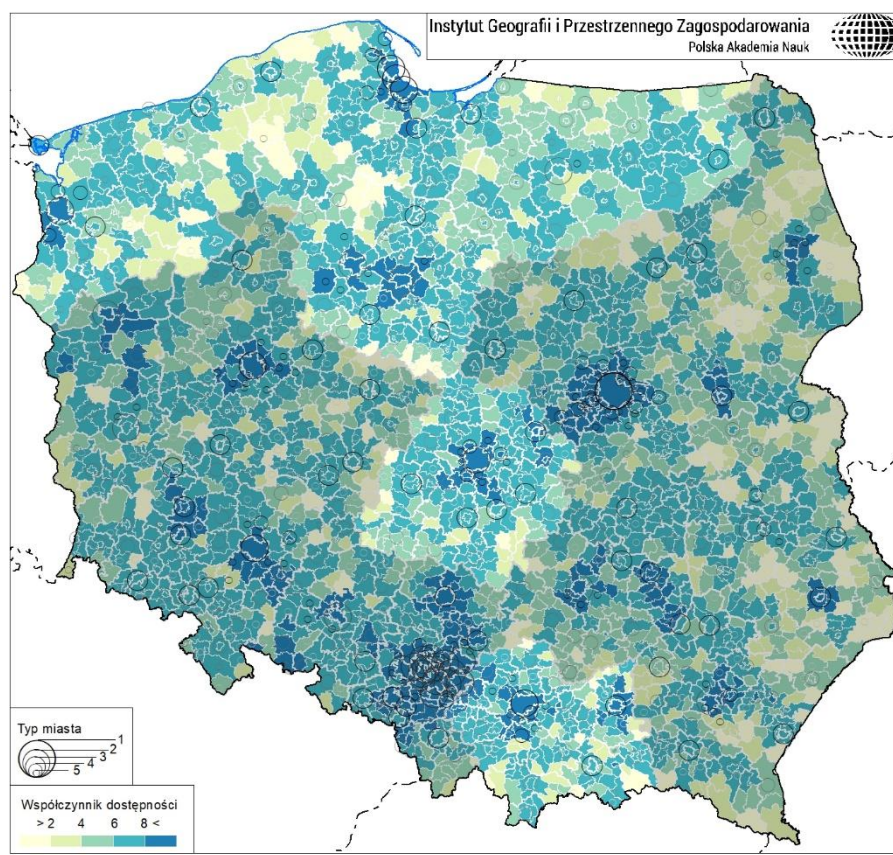


Ryc. 5.2. Ludność przypadająca na jedną przychodnię. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

5.2. Specjalistyczna opieka medyczna – koszyk usług

W analizie uwzględniono autorski wskaźnik dostępności do tzw. koszyka specjalistycznych usług medycznych na podstawie danych z 2015 r. Zbiór usług specjalistycznych zawiera dziewięć następujących kategorii: kardiologia, onkologia, choroby płuc, ortopedia i traumatologia narządów ruchu, geriatryka, neurologia, położnictwo i ginekologia, gastroenterologia, diabetologia. Koszyk usług w połączeniu ze zmodyfikowanym wskaźnikiem dostępności skumulowanej stanowi podstawę do obliczenia dostępności do specjalistycznych usług medycznych. Maksymalny dopuszczalny czas dojazdu ustalono na poziomie 30 minut i obliczono, do ilu spośród wymienionych typów usług specjalistycznych można dojechać z danego miejsca zamieszkania. Nie było istotne ile różnych placówek danego typu znajdowało się w izochronie 30 minut. Wartości wskaźnika zawierają się w przedziale 0-9, gdzie 9 oznacza pełną dostępność do wszystkich typów usług specjalistycznych. Średnio w Polsce w izochronie 30-minutowej dostępnych jest 6 typów specjalistycznych usług medycznych (statystycznie 6,3). Ogólny obraz dostępności do specjalistycznych usług medycznych jest odzwierciedleniem układu centrum-peryferie, gdzie obszary centralne charakteryzują się najwyższym poziomem dostępności, a peryferyjne (w tym również peryferia wewnętrzne, głównie pogranicza województw) są obszarami najgorszej dostępności do tego typu usług medycznych. Ten

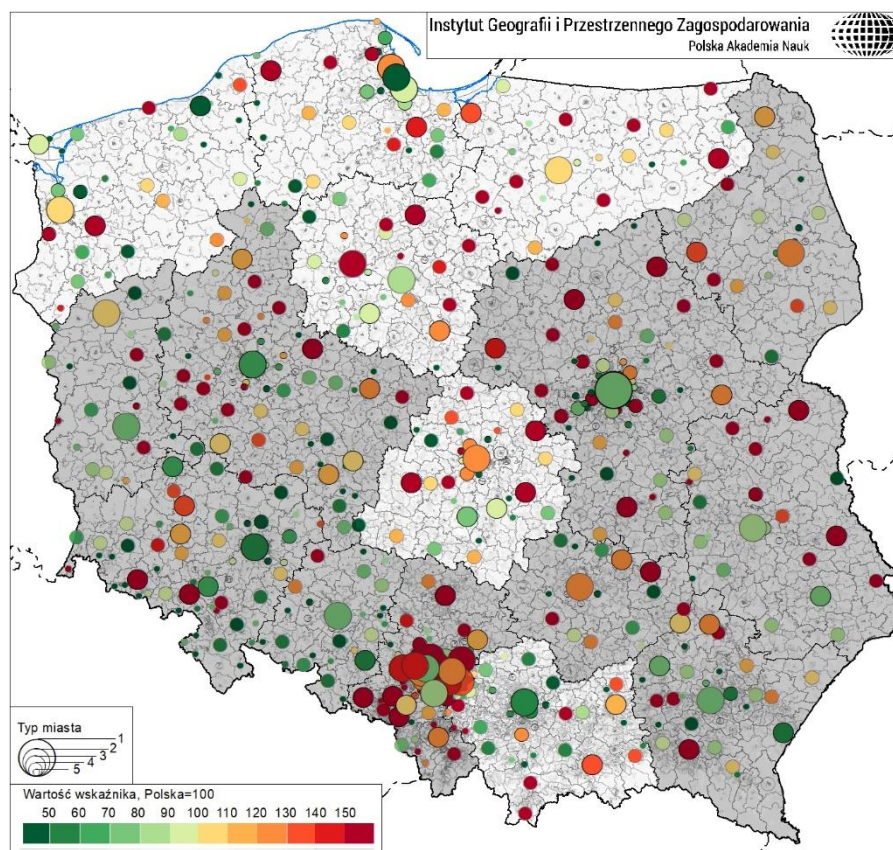
wniosek dotyczy całego kraju. Można go uzupełnić stwierdzeniem, że szczególnie rozległe peryferia wewnętrzne są widoczne na Pomorzu środkowym oraz w Polsce wschodniej. Na tych obszarach w szczególności należy rozważyć działania mające na celu poprawę dostępności do specjalistycznej opieki medycznej.



Ryc. 5.3. Dostępność do koszyka specjalistycznych usług medycznych. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

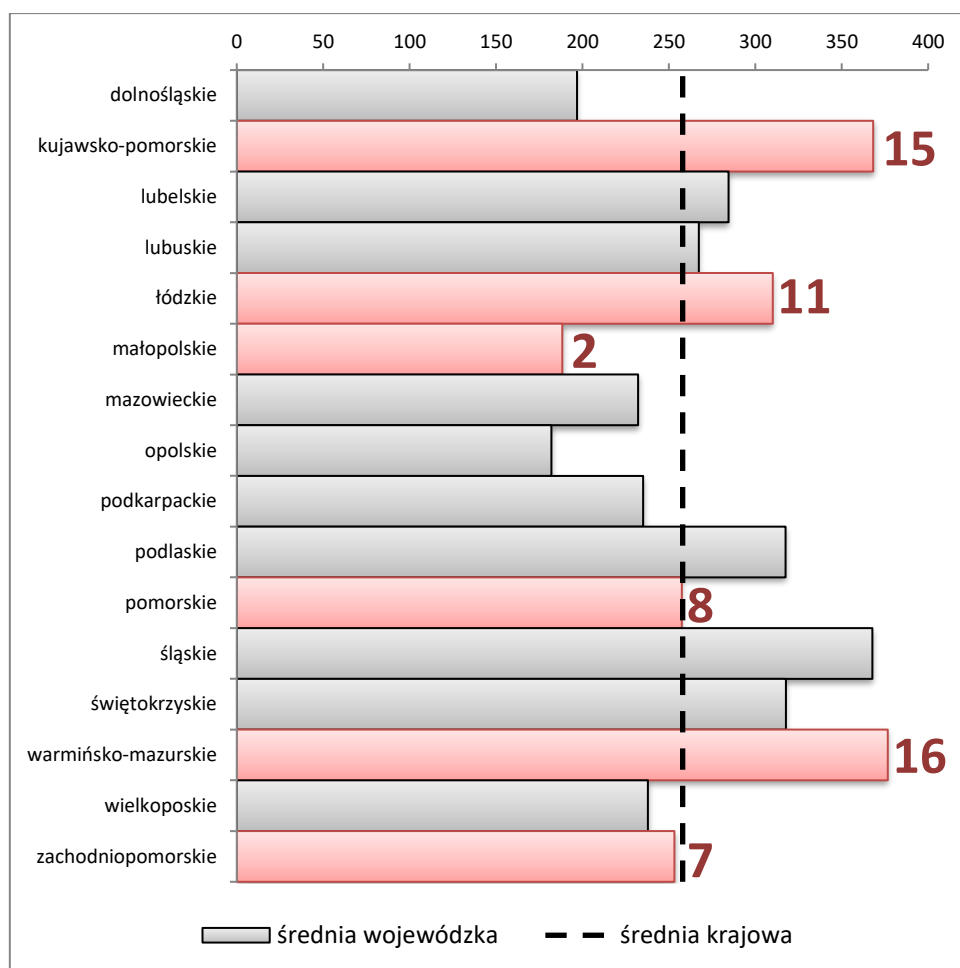
5.3. Żłobki, oddziały żłobkowe i kluby dziecięce

Wskaźnik odnosi się do liczby dzieci w wieku do trzech lat przypadających na jedną placówkę (żłobek, klub dziecięcy i oddział żłobkowy). Jest zatem destymulantą, co oznacza, że im wyższa wartość wskaźnika tym szybciej należy rozważyć interwencję w danym mieście w celu poprawy sytuacji, przy czym do grupy miast o najwyższym poziomie wskaźnika należą również te, w których nie ma ani jednej placówki. W skali kraju wyraźnie lepsza sytuacja w zakresie wyposażenia w jednostki sprawujące opiekę nad dziećmi do lat 3 jest w dużych miastach i aglomeracjach, najslabiej wyglądają miasta najmniejsze położone z dala od aglomeracji. Wniosek ten dotyczy w zasadzie wszystkich regionów, w tym również analizowanych sześciu województw (ryc. 5.4).



Ryc. 5.4. Liczba dzieci w wieku do trzech lat przypadających na jeden żłobek, klub dziecięcy i oddział żłobkowy. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

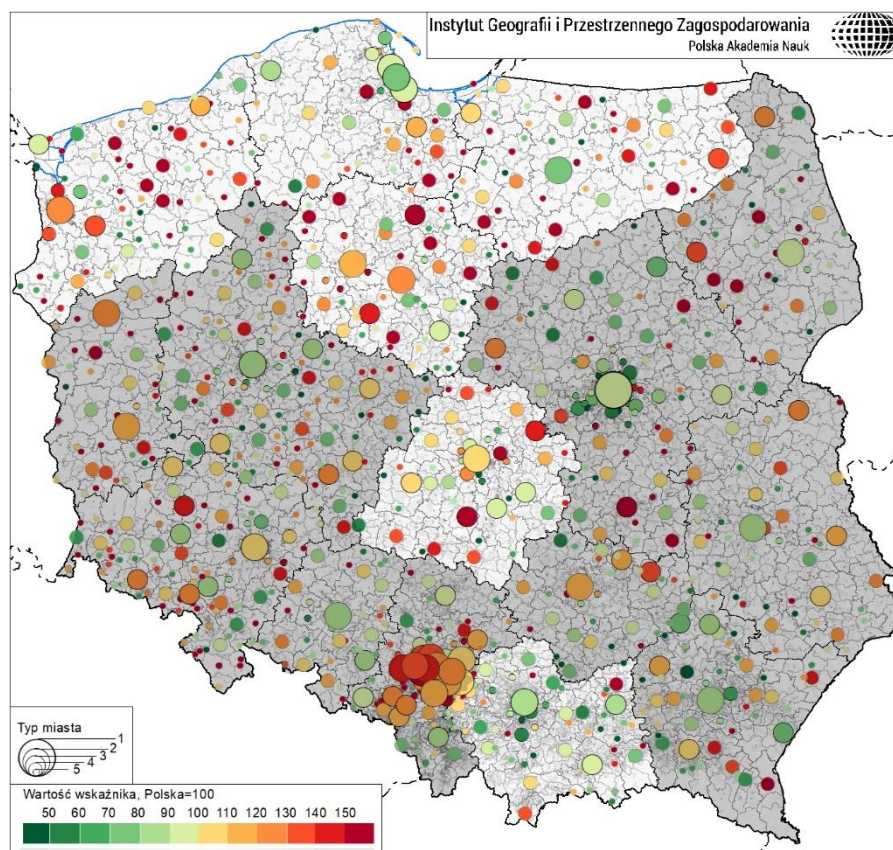
W porównaniu do innych wskaźników liczba dzieci w wieku do trzech lat przypadających na jeden żłobek, klub dziecięcy i oddział żłobkowy jest dość zróżnicowana między analizowanymi regionami. W ramach grupy sześciu regionów znajduje się zarówno wicelider klasyfikacji jak i dwa województwa o najgorszym poziomie wskaźnika. Spośród analizowanych województw najlepsza sytuacja jest w województwie małopolskim (drugie miejsce w skali kraju), najgorsza – w kujawsko-pomorskim (przedostatnie miejsce w kraju) i warmińsko-mazurskim (ostatnie miejsce w kraju) (ryc. 5.5).



Ryc. 5.5. Liczba dzieci w wieku do trzech lat przypadających na jeden żłobek, klub dziecięcy i oddział żłobkowy. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

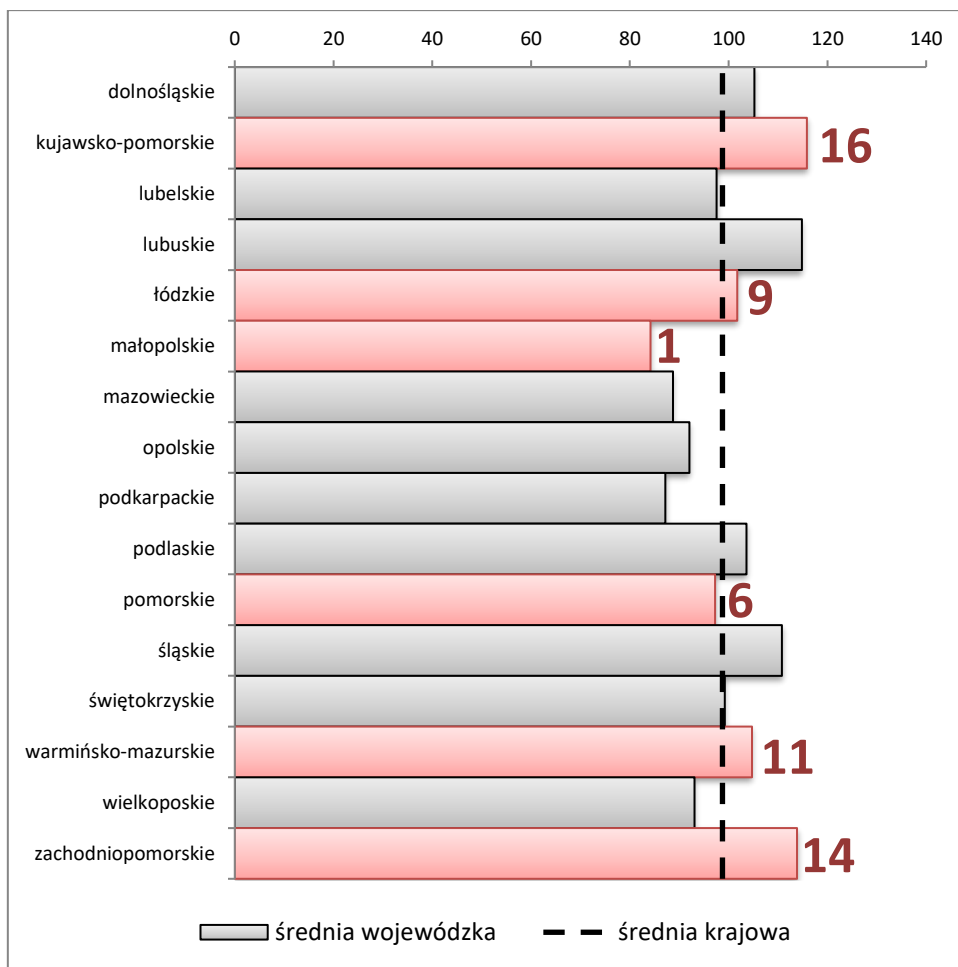
5.4. Przedszkola

W skali kraju rozkład przedszkoli według typów miast jest wyjątkowo podobny, nieznacznie lepiej wyglądają miasta zlokalizowane w dużych aglomeracjach (z wyjątkiem tych wymagających restrukturyzacji). Należy mieć jednak na względzie, że wskaźnik nie uwzględnia różnic w liczbie miejsc w poszczególnych placówkach, a ta może być odpowiednio wyższa w dużych miastach. Źródłem danych jest Bank Danych Lokalnych GUS. Wskaźnik jest destymulantą. Trudno wskazać jednoznacznie prawidłowości przestrzenne w skali kraju. W wielu regionach układ przestrzenny jest dość mozaikowy. Zauważalna jest jednak np. różnica między aglomeracją warszawską a konurbacją górnośląską (na korzyść aglomeracji warszawskiej), a także relatywnie lepsza sytuacja Polski południowo-wschodniej niż zachodu i północy kraju (ryc. 5.6).



Ryc. 5.6. Liczba dzieci w wieku od trzech do siedmiu lat przypadających na jedno przedszkole. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

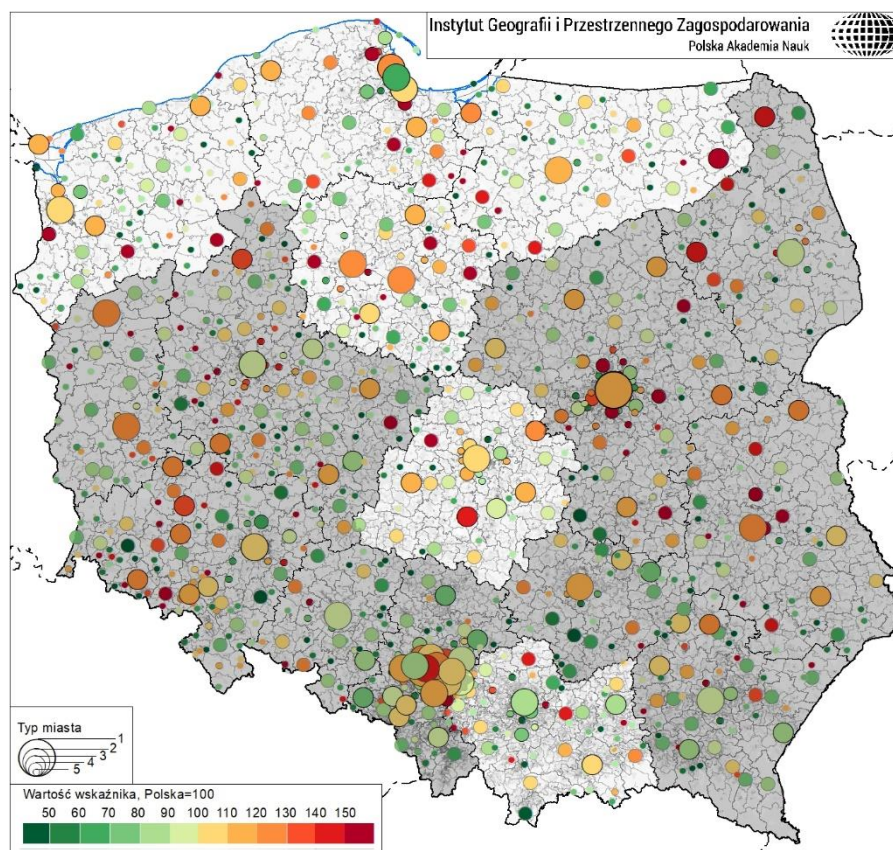
W porównaniu do innych wskaźników liczba dzieci w wieku od trzech do siedmiu lat przypadających na jedno przedszkole jest dość zróżnicowana między analizowanymi regionami. W ramach grupy sześciu regionów znajduje się zarówno lider klasyfikacji jak i województwo o najgorszym poziomie wskaźnika. Spośród analizowanych województw najlepsza sytuacja jest w województwie małopolskim (pierwsze miejsce w skali kraju), najgorsza – w kujawsko-pomorskim (ostatnie miejsce w kraju) (ryc. 5.7).



Ryc. 5.7. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

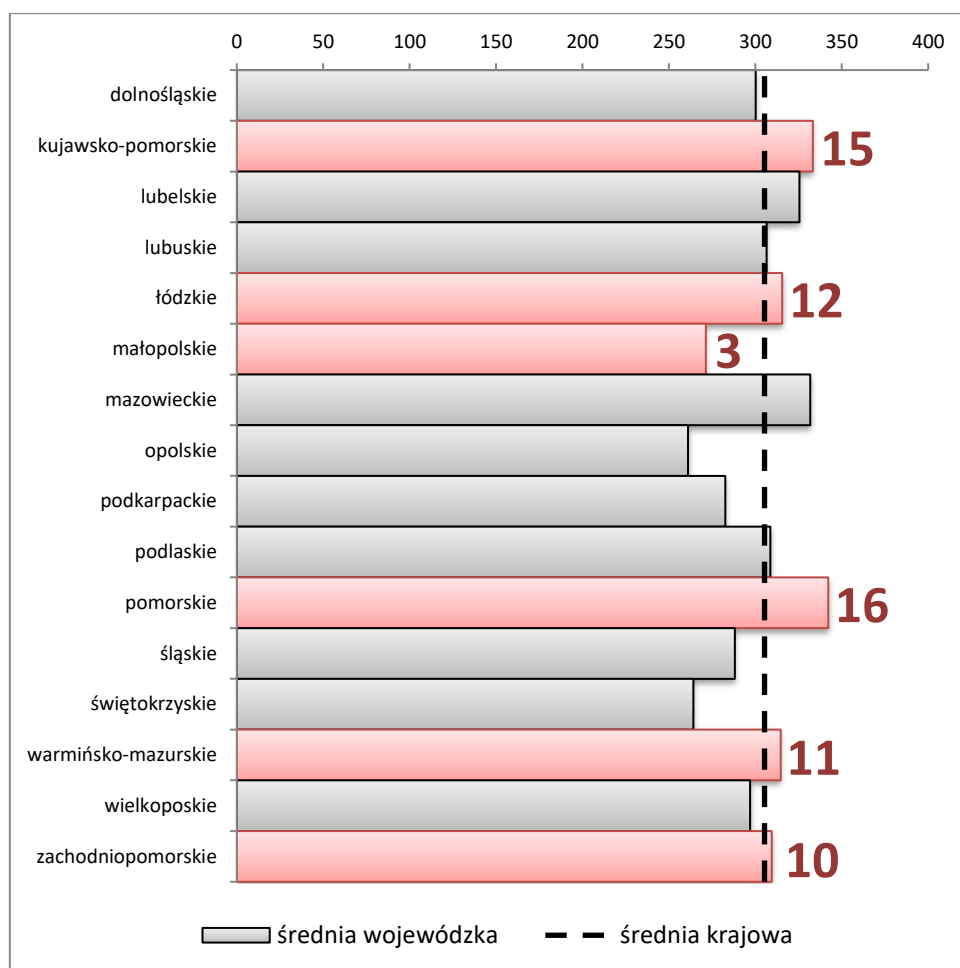
5.5. Szkoły podstawowe

W analizie wyposażenia w szkoły podstawowe (w tym specjalne) przyjęto wskaźnik obrazujący liczbę dzieci w wieku szkolnym (7-15 lat) przypadającą na jedną szkołę podstawową. Wskaźnik ten jest destymulantą. Analizę wyposażenia w szkoły podstawowe można było przeprowadzić dwójako tj. z punktu widzenia finansów gminy (im mniejsza szkoła tym większe jednostkowe koszty utrzymania) lub z punktu widzenia uczniów i warunków edukacji (im mniejsza liczba uczniów tym lepiej lepsze warunki dla jakości kształcenia tzn. nauczyciel może poświęcić więcej czasu każdemu z uczniów). Przyjęto to drugie podejście. Średnia krajowa dla miast wynosi 305 uczniów/1 szkołę podstawową. Najgęstsza sieć placówek występuje w południowej Polsce (śląskie, małopolskie, podkarpackie), najrzadsza zaś w województwie podlaskim, zachodniopomorskim i lubuskim. W układzie typów funkcjonalnych miast widoczna jest duża koncentracja tego typu placówek w ośrodkach regionalnych, następnie subregionalnych, co jest pochodną wielkości tych ośrodków mierzoną liczbą mieszkańców (ryc. 5.8).



Ryc. 5.8. Liczba dzieci w wieku od siedmiu do piętnastu lat przypadających na jedną szkołę podstawową. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

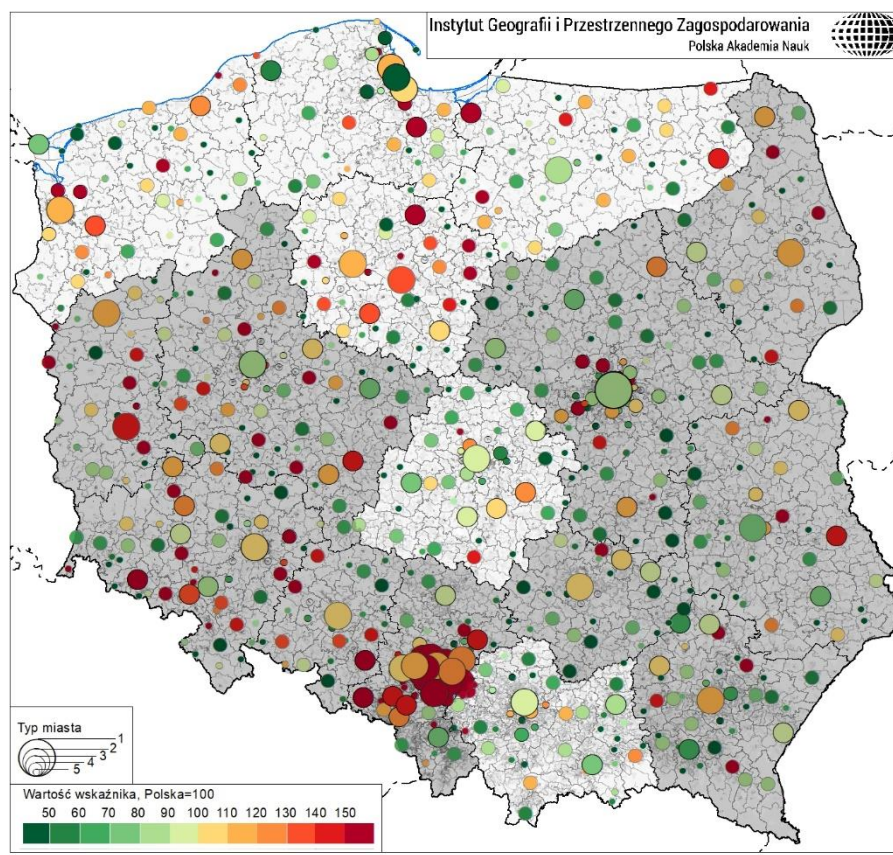
Nie obserwuje się dużych różnic między regionami w kontekście liczby dzieci wieku od siedmiu do piętnastu lat przypadających na jedną szkołę podstawową. Spośród analizowanych regionów najlepsza sytuacja jest w województwie małopolskim (trzecie miejsce w skali kraju), najgorsza – w kujawsko-pomorskim (piętnaste miejsce w kraju) i pomorskim (ostatnie miejsce w Polsce) (ryc. 5.9).



Ryc. 5.9. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

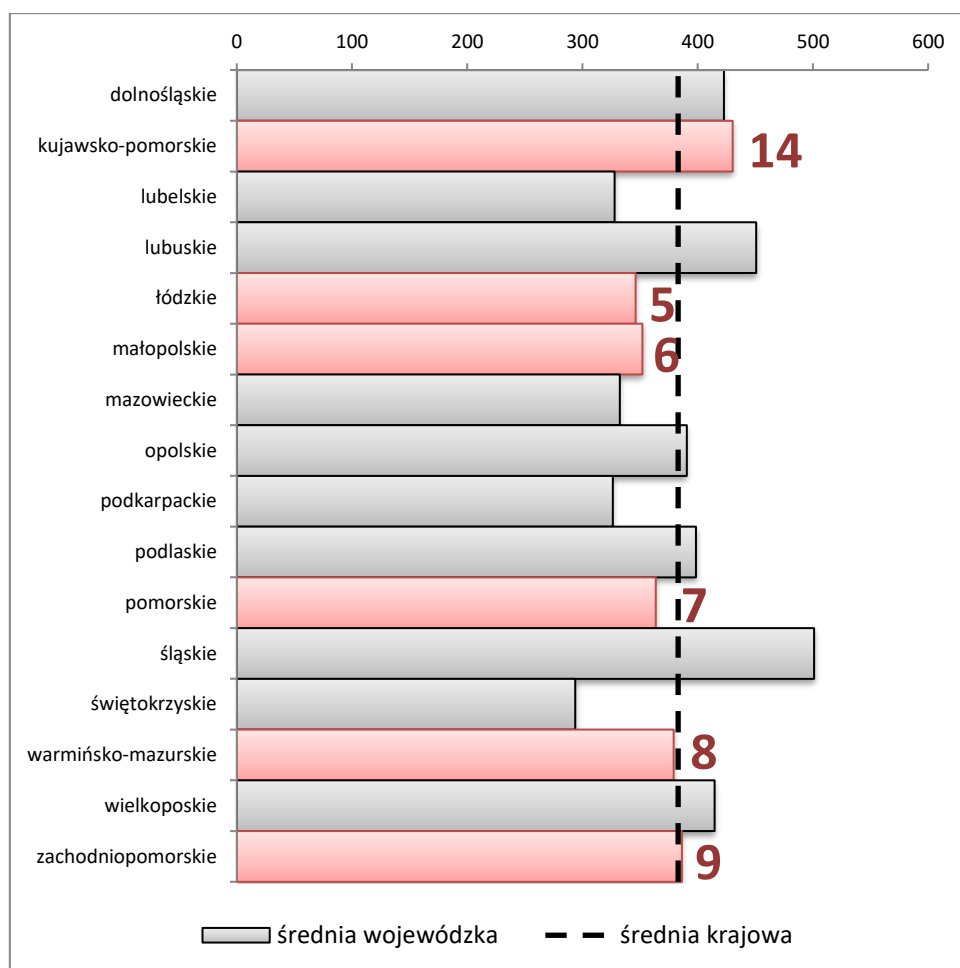
5.6. Licea

W analizie szkolnictwa ponadgimnazjalnego uwzględniono licea ogólnokształcące oraz licea specjalne (bez liceów dla dorosłych). Analizowany wskaźnik obrazuje liczbę osób w wieku 15-19 lat przypadającą na 1 liceum. Przyjęto, że im mniejsza liczba uczniów przypadająca na jedną szkołę tym lepiej. W skali Polski najkorzystniejsza wartość wskaźnika dotyczy miast subregionalnych i powiatowych, chociaż widoczne jest duże zróżnicowanie regionalne wartości analizowanego wskaźnika. Średnia krajowa dla miast wynosi 383 osoby w wieku 15-19 lat/1 placówkę szkolną, ale wyraźnie lepsza sytuacja jest na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i Galicji, a gorsza na terenach dawnego zaboru pruskiego. Szczególnie wyraźnie widać tę różnicę przy porównaniu aglomeracji warszawskiej z konurbacją górnośląską (ryc. 5.10).



Ryc. 5.10. Liczba osób w wieku 15-19 lat przypadających na jedno liceum. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

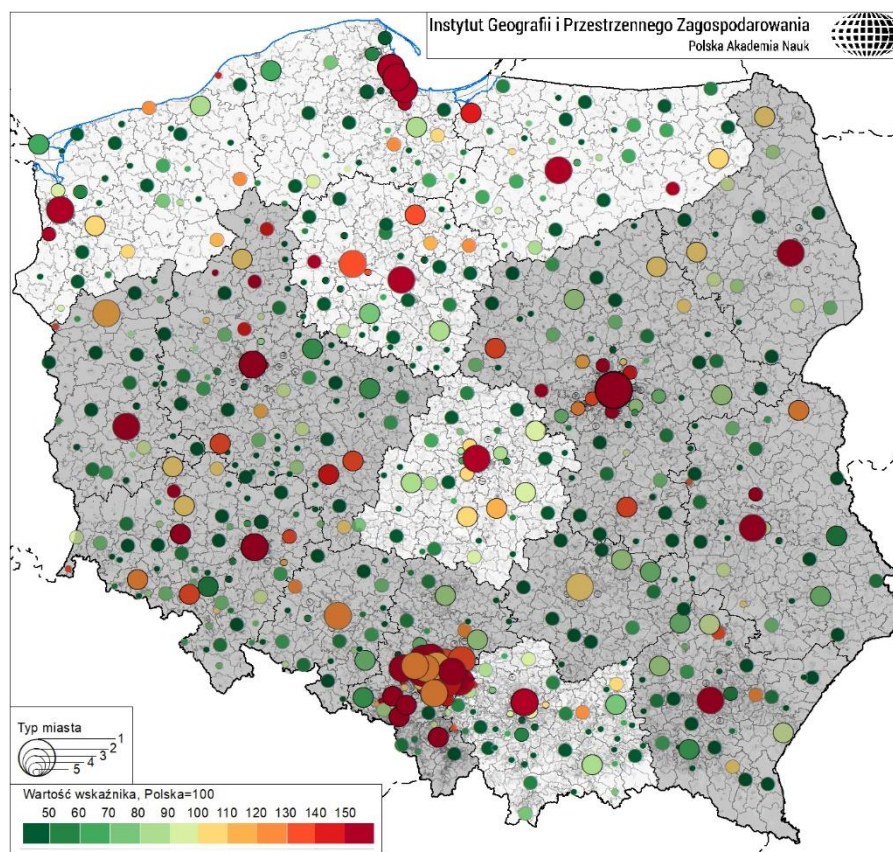
Nie obserwuje się dużych różnic między regionami w kontekście liczby osób w wieku 15-19 lat przypadających na jedno liceum. Spośród analizowanych regionów najlepsza sytuacja jest w województwie łódzkim (piąte miejsce w skali kraju), najgorsza – w kujawsko-pomorskim (czternaste miejsce w kraju i jedyne, które wyraźnie odstaje na niekorzyść spośród analizowanych regionów) (ryc. 5.11).



Ryc. 5.11. Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

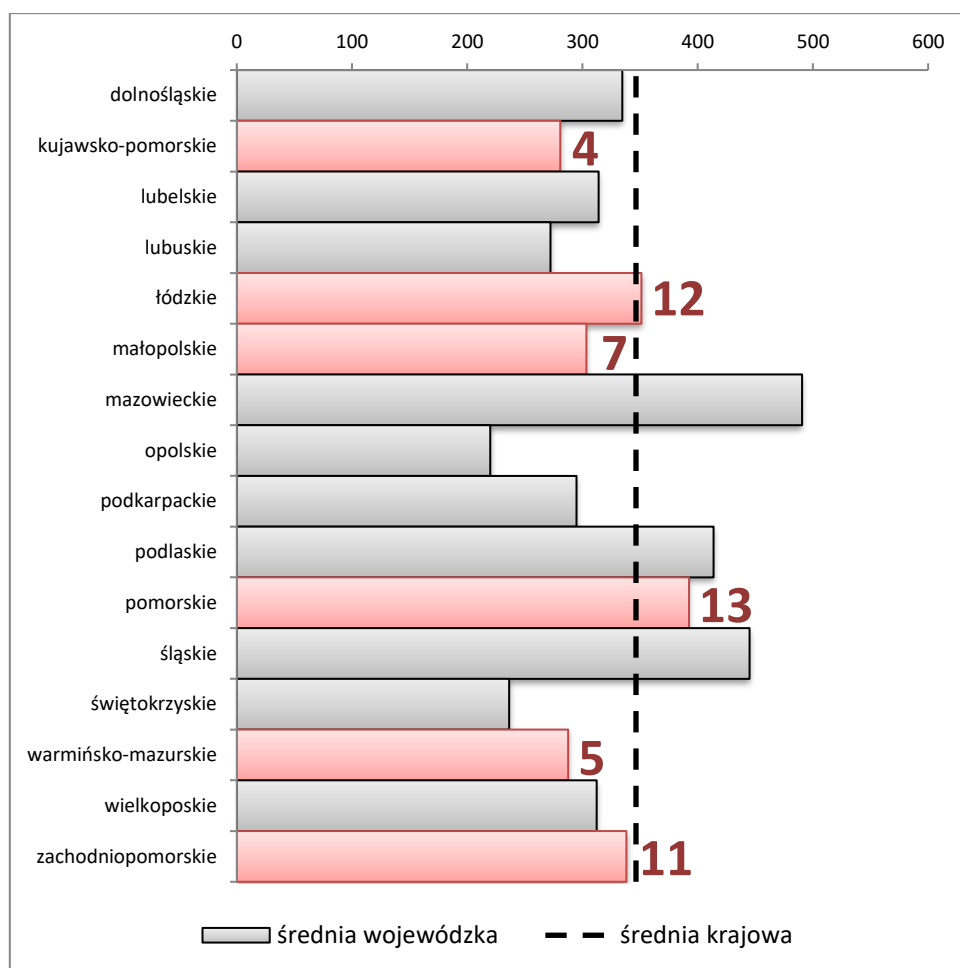
5.7. Zasadnicze szkoły zawodowe/szkoły branżowe

W analizie liczbę ludności w wieku 15-18 lat odniesiono do liczby placówek szkolnych (liczba osób w danym wieku przypadająca na jedną szkołę zawodową). Należy przypomnieć, że z dniem 1 września 2017 r. dotychczasowa 3-letnia zasadnicza szkoła zawodowa została przekształcona w 3-letnią szkołę branżową I stopnia. W analizie wyposażenia w szkoły zawodowe wykorzystano dane GUS z 2017 r. Według GUS w 2017 r. w miastach funkcjonowały 1724 placówki tego typu. W skali Polski najkorzystniejsza wartość wskaźnika dotyczy miast subregionalnych i powiatowych, najgorsza zaś miast regionalnych. Na ryc. 5.12 widać wyraźnie różnice między poszczególnymi kategoriami miast, na niekorzyść miast większych, w tym w szczególności ośrodków wojewódzkich. Średnia krajowa dla miast wynosi 346 osób w wieku 15-18 lat/1 szkołę zawodową.



Ryc. 5.12. Liczba osób w wieku 15-18 lat przypadających na jedną szkołę zawodową. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

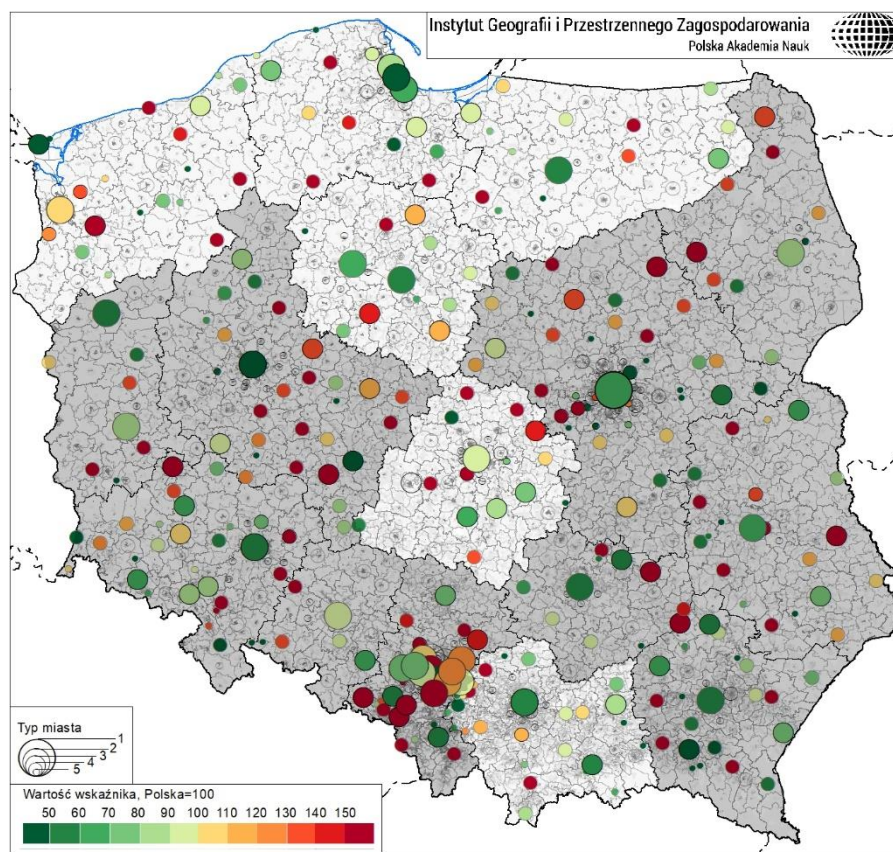
Spośród analizowanych regionów najlepsza sytuacja jest w województwie kujawsko-pomorskim (czwarte miejsce w skali kraju), najgorsza – w pomorskim (trzynaste miejsce). Generalnie nie ma dużych różnic w tym względzie między analizowanymi regionami (ryc. 5.13).



Ryc. 5.13. Liczba osób w wieku 15-18 lat przypadających na jedną szkołę zawodową. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

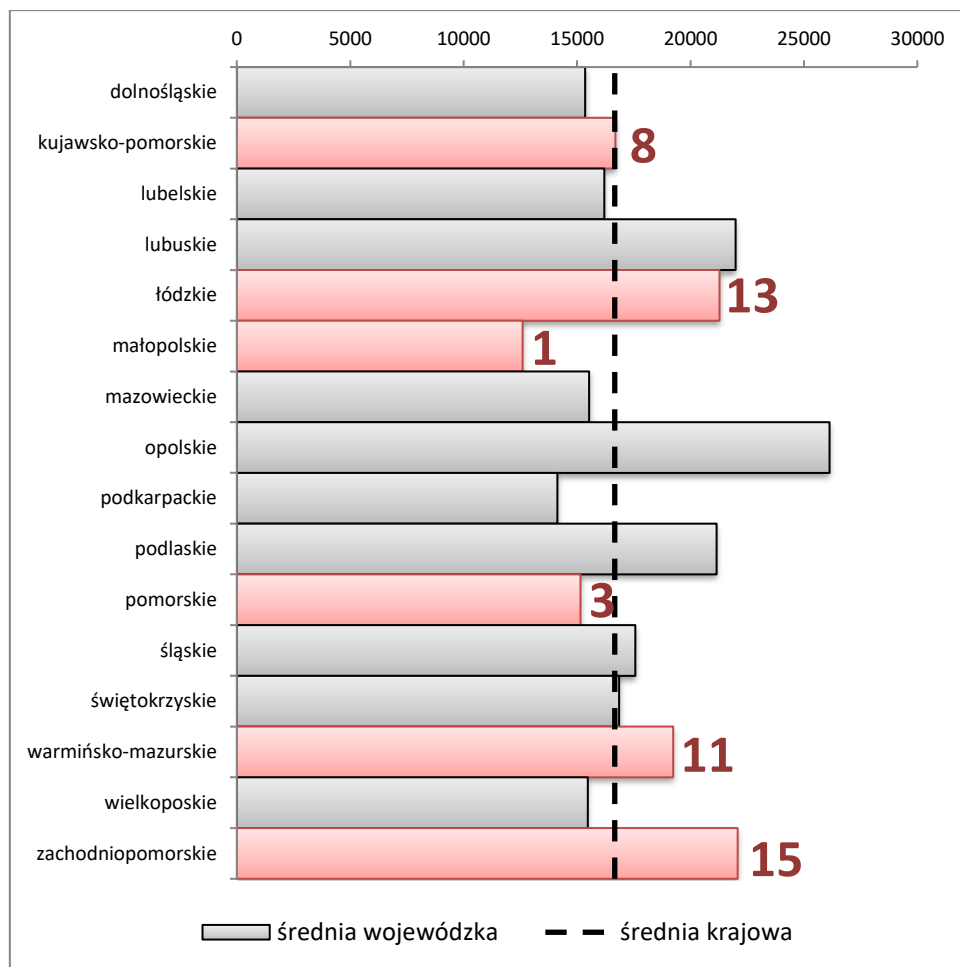
5.8. Kina

Wskaźnik wyposażenia w kina odnosi się do liczby osób przypadających na jedną salę kinową. Jest on zatem destymulantą, co oznacza, że im wyższa wartość wskaźnika tym można rozważyć szybszą interwencję w danym mieście w celu poprawy sytuacji, przy czym do grupy miast o najwyższym poziomie wskaźnika należą również te, w których nie ma ani jednej placówki. W skali kraju wyraźnie lepsza sytuacja w zakresie wyposażenia w kina jest w dużych miastach (miasta wojewódzkie) i w miastach subregionalnych (np. dawne miasta wojewódzkie). Wyjątek stanowi tu konurbacja górnośląska, gdzie jedynie pojedyncze miasta są dobrze wyposażone w sale kinowe. Najgorsza sytuacja jest w małych miastach, również tych leżących w aglomeracjach miejskich. Prawie 3/4 wszystkich kin w Polsce to obiekty z 1 lub 2 salami, które zlokalizowane są głównie w lokalnych i ponadlokalnych ośrodkach miejskich. W Polsce na jedną salę kinową przypada 27,1 tys. mieszkańców, natomiast w ośrodkach miejskich 16,6 tys. osób.



Ryc. 5.14. Liczba osób przypadających na jedną salę kinową. Zróżnicowanie przestrzenne w Polsce.

Regiony są dość zróżnicowane jeżeli chodzi o średnią liczbę osób przypadających na jedną salę kinową. Spośród analizowanych województw najlepsza sytuacja jest w województwie małopolskim (pierwsze miejsce w skali kraju), najgorsza – w zachodniopomorskim, które wyraźnie odstaje na niekorzyść względem średniej krajowej (piętnaste miejsce) (ryc. 5.15).



Ryc. 5.15. Liczba osób przypadających na jedną salę kinową. Średnie dla województw – miejsce rankingowe sześciu regionów.

6. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE

6.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych

6.1.1. 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 przezwycięzenie;
- 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 województw.

6.1.2. Problemy i bariery rozwoju miast

6.1.2.1. Bariery społeczno-demograficzne

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

- starzenie się populacji, zwłaszcza w aglomeracji łódzkiej, bydgoskiej i trójmiejskiej (Sopot, Gdynia, Puck) oraz wielu miastach w typie 3 (Słupsk, Koszalin, Włocławek, Częstochowa i in.) skutkujące deformacjami struktury wieku oraz narastającą luką podażową na rynku pracy, zwłaszcza w ośrodkach średnich i większych;
- silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionów, w tym najmniejszych miast kierujący się głównie do tzw. Wielkiej Piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Kraków, Wrocław) i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego, skutkujący deformacjami wieku i płci (w wieku tzw. małżeńskim, zwłaszcza w małych miastach – niedobór kobiet, w aglomeracjach – nadmiar kobiet);

- w powyższym kontekście ujemne saldo przemieszczeń również mniejszych miast we wszystkich regionach (najmniej w małopolskim i wielkopolskim). Częstszy odpływ kobiet niż mężczyzn z małych miast powoduje niedopasowanie wieku, tj. maskulinizację i mniejsze szanse na założenie rodziny, a tym samym obniża stopę urodzeń;
- popytowo-podażowe niedopasowanie strukturalne miejsc pracy, w tym brak możliwości realizacji kariery i rozwoju osobistego dla osób najbardziej zdolnych i ambitnych, powodujący klasyczny „drenaż mózgów” w młodszych kategoriach wieku (jak też luki podażowe w niektórych grupach zawodów, co ma jednak znacznie mniejsze konsekwencje czysto demograficzne);
- konkurencja płacowo-zawodowa ze strony atrakcyjniejszych miejsc pracy (duże ośrodki krajowe z Warszawą na czele, kraje Europy Zachodniej, USA, Kanada), będąca najważniejszym czynnikiem przyciągającym migrantów, „wysysającym” najlepszy kapitał ludzki.
- nadmierne dalekie dojazdy do pracy, skutkujące negatywnymi konsekwencjami dla życia rodzinnego i społecznego, wyraźne zwłaszcza w przypadku Warszawy i Trójmiasta;
- niski kapitał społeczny, słabe zasoby ludzkie, patologie i inne negatywne cechy struktury społecznej, wiążące się z identyfikacją tzw. obszarów problemowych (m.in. Pomorze Środkowe, zachodnia Polska);
- silnie nierównomierne rozmieszczenie ludności, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych przez miasta, szczególnie jaskrawe na północy i północnym wschodzie kraju (duża liczba małych wsi wymagająca dużych nakładów zwłaszcza na transport publiczny w kierunku miast);
- tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa, obserwowane zwłaszcza w aglomeracji trójmiejskiej, warszawskiej, łódzkiej, olsztyńskiej i krakowskiej, ale także wokół mniejszych miast oraz w strefach turystycznych (Pobrzeże, Mazury, pogórza). Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w skali kraju w dziesiątkach mld złotych rocznie (Kowalewski i in. 2018);
- w powyższym kontekście błędna polityka przestrzenna wielu gmin (przy braku efektywnych narzędzi, zwłaszcza prawnych), skutkująca silną nadpodażą gruntów budowlanych w planach miejscowych, jak też nadpodaży tego typu terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Może to mieć charakter tzw. bańki spekulacyjnej i potencjalne znaczenie korupcjogenne.

Na szczególnie 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, zwłaszcza wspomnianej „Wielkiej Piątki”, 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 województw. Na tle regionów Polski, jedynie województwo pomorskie i małopolskie, a częściowo podkarpackie charakteryzuje się stosunkowo lepszymi wskaźnikami demograficznymi. Tym niemniej, starzenie się populacji i spadek liczby osób w wieku produkcyjnym spowodują istotne perturbacje na rynku pracy. Szczególnie istotny jest tu niezrównoważony bilans popytu na pracę i podaży miejsc pracy. Doprowadzić to może do dalszego wzrostu roli dojazdów do pracy, co spowoduje dalsze negatywne konsekwencje dla życia społecznego i rodzinnego.

6.1.2.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne

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

- narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym najlepiej rozwiniętych ośrodków-stolic województw a pozostałymi składnikami systemu osadniczego, tj. koncentracja najbardziej cennych zasobów kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. w metropoliach kosztem innych miast, zwłaszcza byłych miast wojewódzkich i miast średnich;
- w powyższym kontekście tendencje do wypłukiwania czynników rozwojowych z mniejszych miast;
- silne dysproporcje w potencjale ekonomicznym samorządów, skutkujące brakiem realnych narzędzi aktywizacji mniejszych miast i regionów peryferyjnych w województwach;
- brak odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy w mniejszych ośrodkach (skutkujące „drenażem wewnętrznym”);
- rosnące niedopasowania rynku pracy, skutkujące nadmierną konkurencją o pracownika między miastami różnych kategorii (ze wskazaniem zwłaszcza na „zwycięskie” miasta „Wielkiej Piątki”, na czele z Warszawą oraz „przegrane” były miasta wojewódzkie i średnie);
- niezbilansowana gospodarka przestrzenna, powodująca utratę tzw. spodziewanych korzyści (z dużych miast wyraźna zwłaszcza w Gdańsku);
- ucieczka kapitału poprzez transfery z filii do central (na poziomie regionalnym – z mniejszych ośrodków do stolic województw, z województw do Warszawy 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 regionalnych systemów miejskich jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej system osadniczy województw w spójną całość;
- brak wiodących, dużych przedsiębiorstw w wielu średnich miastach, mogących być „motorami” („lokomotywami”) wzrostu;
- równoczesne nadmierne rozdrobnienie dużą liczbą małych i średnich przedsiębiorstw, skutkujące niską efektywnością i wysokimi kosztami jednostkowymi funkcjonowania;
- dysfunkcyjna 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.

6.1.2.3. Bariery specyficzne

Za specyficzną barierę rozwojową uznać można zwłaszcza różnice cywilizacyjno-kulturowe. Jest to uwarunkowane historią polityczną i społeczno-gospodarczą regionów, w tym powojennymi zmianami granic państwowych, akcją przesiedleńczą oraz funkcjonowaniem Państwowych Gospodarstw Rolnych w zachodniej i północnej części kraju. Przyzwyczajenie społeczeństwa do opieki państwa i monofunkcyjna struktura przemysłowa mniejszych miast wydatnie uwidoczniła się w okresie transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r. i czego skutki odczuwalne są do dziś (np. niższa przedsiębiorczość, wyższy poziom bezrobocia, pomimo jego znacznego spadku w ostatnich latach).

Z historii gospodarczej wynika też tzw. opóźnienie urbanizacyjne we wschodniej, centralnej i fragmentarycznie w południowej części kraju. Wiąże się to także z wadliwą strukturą agrarną i brakami w rozwoju przemysłu.

6.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju

6.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne

Analizy wykazały, że zbiór ten jest bardzo zróżnicowany pod względem cech rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamiki zmian, jednak większość wskaźników plasuje te ośrodki w czołówce całej populacji miast. Dla rozwoju województw kluczowe jest przełamanie tendencji polaryzacyjnych, tj. deglomeracja części funkcji wyższego rzędu na rzecz zwłaszcza miast tzw. drugiego rzędu (byłe miasta województwa), ale też miast powiatowych aglomeracji, co mogłoby się przyczynić do poprawy stosunków dojazdów do pracy – do miast tych jest znacznie bliżej z „wnętrz” województw (dotyczy to zwłaszcza Trójmiasta, Poznania, Warszawy, Krakowa, Poznania, Wrocławia, Lublina, Rzeszowa i Łodzi). Natomiast narastająca koncentracja potencjałów endogenicznych w największych aglomeracjach jest korzystna dla tych ośrodków pod względem finansowo-ekonomicznym, ale negatywna pod względem jakości życia (koszty zewnętrzne urbanizacji i życia wielkomiejskiego, zwłaszcza nadmierne zatłoczenie) i w przyszłości może doprowadzić do poważnych problemów. W miastach tych i ich otoczeniu konieczne jest ograniczanie rozpraszania zabudowy (poprzez wyraźne

egzekwowanie wymogu bilansowania terenów zgodnie z prognozami demograficznymi i realnym popytem) oraz lepsze związanie komunikacyjne ośrodków powiatowych z rdzeniem stołecznym (dotyczy to zwłaszcza województw w północnej i centralnej części kraju, natomiast relatywnie nieźle problem ten rozwiązany jest w obydwu województwach Małopolski). Ponadto spodziewana luka podażowa na rynku pracy sprzyja tworzeniu warunków dla imigracji zagranicznej (w opracowaniu A. Górny i P. Śleszyński, 2019, dowodzono, że Wrocław, Trójmiasto i Poznań już są jedną z największych w Polsce koncentracji ukraińskiej migracji zarobkowej).

6.2.2. Miasta subregionalne

Są to na ogół miasta powiatowe grodzkie, często w najtrudniejszej sytuacji, bowiem spodziewana jest ich silna (Tarnów, Łomża, Włocławek, miasta Górnego Śląska i Zagłębia) lub umiarkowana depopulacja (Słupsk, Radom, Inowrocław) oraz związane z tym pogłębiające się deformacje struktury wieku i płci. Szansą dla tych miast jest pobudzenie migracji z otaczających terenów wiejskich (mających wysoką dzietność, np. Małopolska, Kaszuby), co poprzez wzrost urbanizacji poprawiłoby ogólną efektywność osadniczą (zwłaszcza w województwach centralnych i wschodnich).

Należy wspierać tworzenie powiązań funkcjonalnych ze stolicami województw, np. Słupska z Gdańskiem, ale także z Koszalinem. Racjonalne byłoby wsparcie miast tego typu rządowymi programami wsparcia, w celu np. zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej (np. poprzez programy typu Mieszkanie+, nakierowane na tego typu ośrodki, a nie rozwinięte metropolie). Miasta te powinny być również wspierane w zakresie szkolnictwa zawodowego.

Z punktu widzenia prognozowanej przyszłości demograficznej i wzrostu obciążeń (niekorzystna relacja pracujących do utrzymywanych, starzenie się populacji), kluczowe jest zapewnienie dochodów budżetowych miasta i urealnienie ponoszonych kosztów przez mieszkańców obszarów funkcjonalnych miast. W pierwszej kolejności, tam gdzie to możliwe, należy dążyć do połączenia gminy wiejskiej i miejskiej w jeden organizm administracyjny (przykład Zielonej Góry).

6.2.3. Miasta powiatowe

Podobnie jak w przypadku miast powiatowych grodzkich, 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 jednak 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 jednostek. Z podobnych powodów należy przekonywać samorządy miejskie i wiejskie w województwach do łączenia się gmin obwarunkowych z rdzeniami (łącznie w Polsce istnieje 155 tzw. gmin obwarunkowych).

Miasta mające 20-50 tys. mieszkańców 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 (np. Kwidzyn, Łębork, Hajnówka) oraz indukowanie nowych lokalizacji, zwłaszcza na zalesionych obszarach peryferyjnych, następnie rolno-spożywczy (wspieranie „pierścieni”

warzywno-sadowniczych wokół aglomeracji, które to „pierścienie” poprawnie wykształciły się w zasadzie jedynie w woj. mazowieckim), a także inne branże przetwórcze. Chodzi tutaj przede wszystkim o wspieranie rodzimych, głównie średnich (50-100 pracujących) przedsiębiorstw i dywersyfikowanie struktury gospodarczej pozaaglomeracyjnych miast powiatowych, gdyż struktury heterogeniczne i 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 już 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, rujnącego 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).

6.2.4. Pozostałe mniejsze miasta

Miasta te liczą co do zasady poniżej 10 tys. mieszkańców. Jest to bardzo zróżnicowany zbiór miast, który obejmuje kilkadziesiąt miast w całym kraju. Są tu zarówno mniejsze miasta turystyczne (pobrzeża, pojezierza, góry), jak też lokalne ośrodki usługowe w różnych częściach regionów. Paradoksalnie, w obliczu spodziewanej depopulacji miasta te są w stosunkowo korzystnej sytuacji. Szansą dla małych miast jest bowiem ich wielkość, gdyż w obliczu wyludniania się nie są one tak podatne na zmiany koniunktury, jak większe ośrodki i lepiej dostosują się do warunków otoczenia. W miastach tych należy szukać indywidualnych specjalizacji, które pozwoliłyby na dalsze pełnienie funkcji lokalnej obsługi.

Dla rozwoju miast nadmorskich (pomorskie, a zwłaszcza zachodniopomorskie) szansą może być rozwój funkcji związanych z tzw. „silver economy”, przede wszystkim na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, jak też opartych o właściwości uzdrowiskowe. Należy dążyć też do deaglomeracji funkcji turystycznej w miastach nadmorskich (Ustka, Łeba, Władysławowo, Jastarnia) i górskich (Zakopane, Karpacz, Szczyrk i in.) na inne ośrodki, także nie mające statusu miejskiego. W tym kontekście warto rozważyć starania o przyznanie statusu miejskiego największym wsiom położonym w pobliżu linii brzegowej Bałtyku (np. Smołdzino, Główny, Choczewo, Gniewino

i in.), bowiem Pobrzeże Bałtyku na wschodnim Pomorzu jest bardzo słabo zurbanizowane. Podobnie aktywizować należy wsie górskie (np. Zawoja, Biały Dunajec, Raba Wyżna, Ropa w woj. małopolskim) oraz na wschodzie kraju (potrzeby „dokończenia” urbanizacji).

Wydaje się, że status miasta w peryferyjnych regionach jest oznaką prestiżu, a zatem należy zastanowić się nad nadaniem (niekiedy przywróceniem) statusu miejskiego. W przypadku miast można zaproponować silniejsze rozszerzenie inicjatywy Cittaslow (obecną aktualnie zwłaszcza w woj. warmińsko-mazurskim) ze względu na potencjał kulturowy i krajobrazowy (małopolskie, podkarpackie, pomorskie, podlaskie).

6.2.5. 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 6.1. zestawiono najważniejsze rekomendacje, odpowiadające stwierdzonym problemom i barierom.

Tabela 6.1. 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 za granicę i poza województwo	– deformacje struktury wieku i płci, – narastająca luka podażowa na rynku pracy, – wzrost obciążeń społecznych, w tym publicznych	Głównie średnie i małe miasta	– utrzymanie polityki prorodzinnej poprzez inwestycje infrastrukturalne i pomoc rodzicom (np. zachęty dla powstawania przedszkoli przyzakładowych w partnerstwie publiczno-prywatnym), – przyjęcie polityki migracyjnej zachęcającej do migracji powrotnych, reemigracji oraz przyjmowanie najbardziej przydatnych z punktu widzenia potrzeb rynku pracy kategorii obcokrajowców	– wspieranie szkolnictwa zawodowego (opieka nad osobami starszymi), – inwestycje infrastrukturalne (domy seniora itp.), – restrukturyzacja szkolnictwa, zwłaszcza podstawowego (w porozumieniu z samorządem gminnym), – optymalizacja kosztowa zarządzania (zachęty, np. fiskalne dla łączenia gmin obwarunkowych z ich rdzeniami miejskimi)	– wspieranie więzi międzysąsiedzkich (wzajemna pomoc starszych), – rozwijanie współpracy międzygminnej w zakresie usług publicznych, – silniejsza współpraca samorządów z instytucjami lokalnymi (NGO’y, Kościół)
Silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionu, kierujący się głównie do Trójmiasta, Warszawy i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego (Słupsk, Łęborg, Chojnice)	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	Peryferyjne części województw, zwłaszcza mniejsze miasta	– zachęty do zamieszkania, kierowane poprzez Program Mieszkanie+ do miast średnich i Słupska oraz wykluczenie z tego programu miast metropolitalnych i aglomeracyjnych; – wsparcie programami dla zagospodarowania porzucanej infrastruktury	– 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”) (potrzebne wsparcie programami rządowymi, np. wykup nieruchomości przez państwo i zachęty w ten

		sprężenie zwrotne				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 województw, zwłaszcza na pograniczach	– działania na rzecz reindustrializacji średnich miast (funkcja przemysłowa jest najbardziej adekwatną dla miast średnich, a nie np. Gdańska czy Krakowa, które należy deindustrializować z branż nisko- i średniorozwiniętych)	– deglomercja funkcji wyższego rządu 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 sprężenia ujemne, – kumulacja barier i negatywnych cech antyrozwojowych w postaci tzw. obszarów problemowych	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza mniejsze miasta	– deglomercja, 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 (zwłaszcza na styku z innymi województwami, np. zachodniopomorskie – rola Szczecinka i kujawsko-pomorskie – rola Chojnic- Człuchowa-Tucholi), – 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 pieniędzy na miejscu, zachęcanie do współpracy międzyzłudzkiej)
Odpływ kapitału	Uwarunkowania globalizacyjne (w tym działalność korporacji transnarodowych)	Drenaż zysków poza rejon wytworzenia (transfery finansowe, licencje i in.) – zarówno za granicę, jak i do Warszawy oraz stolic województw	Większe miasta województwa z dużym udziałem inwestycji zagranicznych (w tym Trójmiasto, Kwidzyn)	– 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,
Brak dużych podmiotów gospodarczych („lokomotywy rozwoju”)	Słabość gospodarki	Brak podmiotów stabilizujących ekonomicznie miasta i ich regiony, zdolnych do inwestowania	Np. Kościerzyna, Olsztynek, Wałcz, Tuchola, Gorlice, rozproszenie gospodarcze w mniejszych miastach		– wsparcie spółdzielczości, w tym banków spółdzielczych	– zachęty do konsolidacji mniejszych przedsiębiorstw (fuzje pionowe i poziome, „przyjazne” przejęcia, spółdzielnie), w mniejszych miastach zachęty do współpracy pomędzy dostawcami i

						producentami, w tym tzw. fuzje pionowe
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	Aglomeracje, strefy wokół średnich miast, strefy turystyczne	– 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, zwłaszcza województw: mazowieckiego, pomorskiego, łódzkiego, lubelskiego, dolnośląskiego	– 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 ma granicy województw (Ślępsk-Koszalin, Chojnice-Tuchola, Kwidzyn-Grudziądz, Malbork-Elbląg, Ełk-Suwałki, Łomża-Ostrołęka, Tarnobrzeg-Sandomierz i in.	

Źródło: opracowanie własne.

6.2.6. 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 (np. poprzez opracowanie studiów wykonalności) 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 (wyłukiwanie, zmiany w polityce prorodzinnej i Mieszkanie+);

Na szczeblu samorządu wojewódzkiego zaleca się:

- audyt ponadlokalnych strategii rozwoju (zwłaszcza powiatowych, tzw. funkcjonalnych oraz dotyczących aglomeracji trójmiejskiej) 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 w trakcie procesów 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. Słupsk, Bytów, Gorlice, Tarnów), banków ziemi (mniejsze miasta aglomeracyjne, np. Żukowo, Lesznów, Nowa Wieś Wielka)

- w porozumieniu z samorządami województw;

- 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. Pomorze Środkowe, Podlasie, Lubelszczyzna).

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., Wyszowski 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.
- Dziwoński K., 1967, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań, *Prace Geograficzne*, 65, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Dziwoński K., Jerczyński M., 1971, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast, *Prace Geograficzne*, 87, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Dziwoński 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 zawieszanej) 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., Stępiak 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., Stępiak 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. Stępiaka 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 Polsce w 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., 2017a, Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, *Przegląd Geograficzny*, 89, 4 s. 565-593.
- Śleszyński P., 2017b, Dostępność ekonomiczna miast wojewódzkich w świetle kosztów dojazdu samochodem osobowym, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 20, 1, s. 7-18.
- 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.
- Węclawowicz 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.