



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

RAPORT CZĄSTKOWY

Komponent 1

POTENCJAŁ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY I FUNKCJE MIAST

WOJEWÓDZTWO POMORSKIE



**Fundusze
Europejskie**
Pomoc Techniczna



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Raport opracowany przez konsorcjum:



Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego
Polska Akademia Nauk

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa



Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej

30-387 Kraków, ul. Gronostajowa 7

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

Autorzy:

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

Warszawa, 2 sierpnia 2019

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

Spis treści

1. WYKAZ SKRÓTÓW	4
2. WPROWADZENIE	5
2.1. Założenia i cele	5
2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badania oraz klasyfikacja miast.....	5
2.3. Pytania badawcze	7
2.4. Źródła danych i metody badań	7
3. OPIS WYNIKÓW BADANIA ORAZ ICH ANALIZA I INTERPRETACJA	8
3.1. Demografia, kapitał ludzki i społeczny	8
3.1.1. Trendy demograficzne	8
3.1.1.1. Struktura osadnicza, urbanizacja, gęstość zaludnienia.....	8
3.1.1.2. Ruch naturalny	11
3.1.1.3. Migracje	13
3.1.1.4. Przyrost i ubytek ludności	16
3.1.1.5. Struktura wieku.....	17
3.1.1.6. Prognozy demograficzne	18
3.1.1.7. Typologia demograficzna	20
3.1.2. Zagadnienia rynku pracy	22
3.1.2.1. Liczba miejsc pracy i struktura zatrudnienia.....	22
3.1.2.2. Dojazdy do pracy.....	24
3.1.2.3. Bezrobocie	25
3.1.3. Jakość kapitału ludzkiego i społecznego	27
3.1.3.1. Wykształcenie ludności	27
3.1.3.2. Wyniki edukacji szkolnej	28
3.1.3.3. Aktywność społeczna i korzystanie z dóbr kultury	29
3.1.3.4. Problemy społeczne	30
3.2. Ekonomiczne podstawy funkcjonowania i rozwoju gospodarki miast.....	32
3.2.1. Funkcje gospodarcze miast.....	32
3.2.1.1. Funkcje decyzyjno-kontrolne	32
3.2.1.2. Funkcje handlowe	33
3.2.1.3. Inwestycje	34
3.2.1.4. Zainteresowanie biznesowe	35
3.2.1.5. Umiędzynarodowienie	37
3.2.2. Rozwój przedsiębiorczości i funkcji kreatywnych.....	37
3.2.2.1. Podmioty zarejestrowane	37
3.2.2.2. Podmioty kreatywne (innowacyjne)	40
3.2.3. Atrakcyjność inwestycyjna	41
3.2.3.1. Plany miejscowe	41
3.2.3.2. Ceny gruntów.....	44
3.2.3.3. Popyt mieszkaniowy	45
3.2.3.4. Wynagrodzenia	48
3.2.3.5. Otoczenie biznesowe	49
3.2.3.6. Aktywność inwestorów	50
3.2.4. Potencjał finansowy miast.....	52
3.2.4.1. Budżety gmin	52
3.2.4.2. Zadłużenie	53

3.2.4.3. Bilans gospodarki przestrzennej	55
4. SYNTETYCZNE MIARY ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO	58
4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji	58
4.2. Syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego	60
4.2.1. Metodologia	60
4.2.2. Wyniki i interpretacja	62
4.3. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno-ekonomicznych	66
4.3.1. Metodologia	66
4.3.2. Wyniki i interpretacja	67
4.4. Typologia rozwojowa miast województwa	71
4.4.1. Metodologia	71
4.4.2. Wyniki i interpretacja	72
5. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE	76
5.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych	76
5.1.1. Wprowadzenie	76
5.1.2. Problemy i bariery rozwoju miast województwa pomorskiego	76
5.1.2.1. Bariery społeczno-demograficzne	76
5.1.2.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne	78
5.1.2.3. Bariery specyficzne	79
5.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju	79
5.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne	79
5.2.2. Miasta subregionalne	80
5.2.3. Miasta powiatowe	80
5.2.4. Pozostałe mniejsze miasta	81
5.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych	82
5.2.6. Sposoby wdrożenia	84
Literatura	86

Załącznik 1. Klasyfikacja miast Polski

Załącznik 2. Szacunek rzeczywistej ludności w miastach

Załącznik 3. Szacunek pracujących w miastach

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

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

1. 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

2. WPROWADZENIE

2.1. Założenia i cele

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

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

1. identyfikacja funkcji decydujących o rozwoju i pozycji miast (w systemie regionalnym i osadniczym) oraz metod ich pomiaru (odpowiedni dobór wskaźników);
2. diagnoza społeczno-gospodarczej sytuacji rozwojowej miast, z głównym naciskiem na zagadnienia stanu aktualnego, następnie zmian w latach 2007-2017, ale także z prognoz na przyszłość;
3. opracowanie syntetycznego wskaźnika potencjału społeczno-gospodarczego (jest on równocześnie wskaźnikiem „problemowości” ośrodków);
4. wskazanie kluczowych barier, problemów i potrzeb rozwojowych miast oraz zaproponowanie rekomendacji rozwojowych (por. szczegółowy opis w załączniku metodologicznym);
5. zaproponowanie zintegrowanych działań oraz rozwiązań systemowych, służących celom rozwoju zrównoważonego terytorialnie.

2.2. Zakres przestrzenny i czasowy badania oraz klasyfikacja miast

Analizy prowadzone były przede wszystkim dla poszczególnych wyróżnionych typów miast w województwie pomorskim na tle ich odpowiedników w kraju. Potrzeba podziału miast na subkategorie wynikała z tego, że zbiór ten jest bardzo złożony. Podział na możliwie jednorodne kategorie umożliwił lepszą porównywalność ośrodków względem siebie. Dla potrzeb niniejszego opracowania wykorzystano wyniki innych analiz, prowadzonych w podobnym zakresie (Śleszyński 2007, Śleszyński i Komornicki 2016, Śleszyński 2017,

Śleszyński i in. 2017). Ustalono, że wiodącą cechą różnicującą powinien być status administracyjny, a następnie położenie funkcjonalne (tj. względem innych dużych miast – aglomeracyjne i nieaglomeracyjne) oraz liczba ludności. Wyróżniono 10 typów i podtypów miast (Załącznik 1). Wykaz miast z województwa pomorskiego zawiera tabela 2.1.

Tabela 2.1. Klasyfikacja miast w województwie pomorskim.

Typ		Podtyp		Liczba miast	Miasta
symbol	nazwa	symbol	nazwa		
1	Metropolitalne	–	–	–	–
2	Wojewódzkie (metropolitalne i regionalne)	a	metropolitalne ukształtowane	3	Gdańsk, Gdynia, Sopot (Trójmiasto)
		b	metropolitalne kształtujące się	–	–
		c	regionalne	–	–
3	Subregionalne	–	–	2	Słupsk, Tczew*
4	Ponadlokalne (powiatowe)	a	aglomeracyjne*	4	Kartuzy, Pruszcz Gdański, Puck, Wejherowo*
		b	nieaglomeracyjne	10	Bytów, Chojnice, Człuchów, Kościerzyna, Kwidzyn, Lębork, Malbork, Nowy Dwór Gdański, Starogard Gdański, Sztum
5	Lokalne	a	aglomeracyjne*	3	Reda, Rumia*, Żukowo
		b	pozostałe (>10 tys. mieszk.)	3	Miastko, Ustka, Władysławowo*
		c	pozostałe (<10 tys. mieszk.)	17	Brusy, Czarna Woda, Czarne, Czersk, Debrzno, Dzierżgoń, Gniew, Hel, Jastarnia, Kępice, Krynica Morska, Łeba, Nowy Staw, Pelplin, Prabuty, Skarszewy, Skórcz

* w aktualnych dokumentach planistycznych samorządu województwa pomorskiego funkcjonuje inny podział, tj. Tczew i Władysławowo przynależą do miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (MOFOW) ([www.metropoliagdansk.pl/upload/files/PZPOMG-G-S%202030\(1\).pdf](http://www.metropoliagdansk.pl/upload/files/PZPOMG-G-S%202030(1).pdf)). Natomiast Rumia, Reda i niekiedy Wejherowo są włączane do rdzenia tego obszaru (nt. zob. więcej: Sudra P., 2018, Ewolucja kryteriów delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych w Polsce, Przegląd Geograficzny, 90, 2 s. 181-208).

Źródło: opracowanie własne.

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

- dla części cech diagnostycznych o charakterze ewolucyjnym – najnowsze, najbardziej aktualne dostępne dane (np. struktura wieku, skala bezrobocia, przedsiębiorczość, zadłużenie samorządów);
- dla części cech diagnostycznych o fluktuacyjnym, zmiennym charakterze – uśrednienie z kilku (2-3) ostatnich lat (np. budżety – dochody i wydatki samorządów).

Takie rozwiązanie jest uzasadnione analitycznie i było z powodzeniem stosowane w innych opracowaniach, m.in. dla potrzeb delimitacji obszarów problemowych w Polsce (Śleszyński i

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

2.3. Pytania badawcze

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

2.4. Źródła danych i metody badań

Wykorzystano następujące źródła danych:

- a) Bank Danych Lokalnych 1995-2019, jako źródło danych społeczno-gospodarczych nt. rejestrowanych zmian liczby ludności, podmiotów gospodarczych w różnych działalnościach, udzielonych noclegów, dochodów budżetów gmin, wynagrodzeń, itd. W czasie przygotowywania opracowania (III-VI 2019 r.) dane w 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 2018) (dane te były wykorzystane m.in. w Raporcie Rządowej Rady Ludnościowej nt. sytuacji demograficznej Polski);
- d) dane o lokalizacji siedzib zarządów największych spółek (dane IGiPZ PAN z różnych projektów, w tym z lat ok. 1989-2018);
- e) dane z prognozy demograficznej GUS do 2030 i 2050 r.;
- f) najnowsze dane o dojazdach do pracy (za 2016 r.), udostępnione przez Urząd Statystyczny w Poznaniu;
- g) dane o liczbie i strukturze pracujących (za 2016 r.), udostępnione przez Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, rozszacowane do gmin (Załącznik 3);
- h) dane o wynikach egzaminów gimnazjalnych z lat 2007-2017 (Centralna Komisja Egzaminacyjna);
- i) dane o liczbie przestępstw według gmin za lata 2015-2017 (Komenda Główna Policji);
- j) dane o planowaniu przestrzennym w gminach, m.in. pokrycie planistyczne, 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, przemysły kreatywne i in.).

Ostatecznie przyjęto 58 wskaźników obrazujących stan rozwoju społeczno-gospodarczego miast (Załącznik 4). Były one generowane ze specjalnie w tym celu utworzonej bazy danych dla miast, obejmującej w sumie 217 różnych bezwzględnych wskaźników 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 wojewódzką, na której zobrazowano poziom danego wskaźnika w mieście w najnowszym roku względem typu w całym kraju;
- 2) wykres z wartościami wskaźnika dla typu miast w województwie i w całym kraju;
- 3) tabelę z wartościami bezwzględnymi i względnymi składającymi się na wskaźnik i jego pochodne w różnych okresach.

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

3. OPIS WYNIKÓW BADANIA ORAZ ICH ANALIZA I INTERPRETACJA

3.1. Demografia, kapitał ludzki i społeczny

3.1.1. Trendy demograficzne

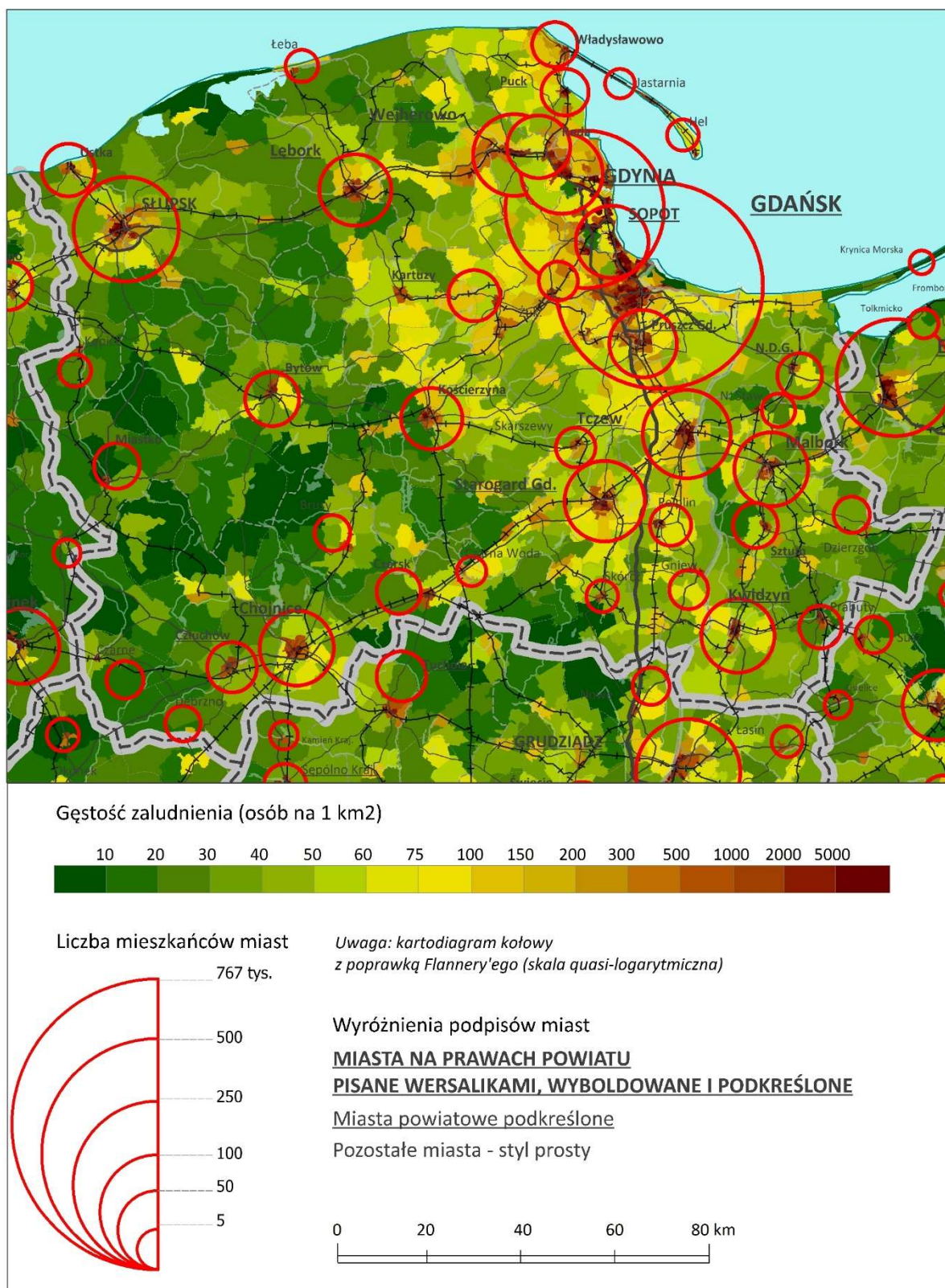
3.1.1.1. Struktura osadnicza, urbanizacja, gęstość zaludnienia

W roku 2017 w województwie pomorskim były 42 miasta, w których zameldowanych było 1485 tys. mieszkańców (ryc. 3.1). Faktyczna liczba ludności miast została oszacowana na 1454 tys.¹ Niedooszacowana jest aglomeracja trójmiejska², a przeszacowane ośrodki zwłaszcza na obrzeżach województwa. Według oszacowania (Załącznik nr 2), w Gdańsku i Gdyni mieszka więcej niż w rejestrach około 3% populacji, w Wejherowie i Redzie – około 7-8%, a w Żukowie nawet powyżej 20%. Z kolei najbardziej przeszacowane ośrodki to m.in. Dzierżgoń, Hel i Miastko (ponad 20%).

W roku 2018 rejestrowana ludność w miastach województwa pomorskiego wyniosła 1470 tys. (tabela 3.1). Zmiany w strukturze udziału poszczególnych typów nie ulegały poważniejszym zmianom (zmiany liczone nie w procentach, ale promilach i dziesiątych częściach promila). Nieco większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, choć również nie były one na ogół spektakularne. Sięgały one zazwyczaj kilku-kilkunastu promili (wyjątkowo kilkadziesiąt – czyli kilku procent – w przypadku miast o najsilniejszej obserwowanej już wcześniej dynamice, np. w pobliżu ośrodka aglomeracyjnego). Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku zostały w województwie zachowane.

¹ W lipcu 2019 r. GUS podał informacje o tzw. ludności rezydentnej, według której w miastach województwa zamieszkiwało 1469 tys. tzw. rezydentów (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/rezydenci-ludnosc-rezydujaca,19,1.html>). Niestety, wciąż są to dane zawyżone, zob. krytyka definicji ludności rezydentnej Anacka 2015, Śleszyński 2015; <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/dodatek-52-wrzesien-2015/komentarz-dowynikow-gus-na-temat-ludnosci-rezydujacej>. W opinii czołowego ośrodka badań nad migracjami w Polsce, ludność rezydentna to „wielka improwizacja” (<http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/dodatek-52-wrzesien-2015/nazywam-sie-milijon%E2%80%A6czy-wielka-improwizacja>).

² Według aktualnie stosowanej przez Samorząd Województwa Pomorskiego nomenklatury, jest to „Obszar Metropolitalny Gdańsk-Gdynia-Sopot”. W przeszłości stosowane były różne określenia. W niniejszym Raporcie najczęściej używane jest najbardziej ogólne określenie „aglomeracja trójmiejska” (Parysek 2008).



Ryc. 3.1. Gęstość zaludnienia w województwie pomorskim na tle sieci miast i otoczenia.
Źródło: na podstawie danych GUS.

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

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
	2017	2018	tys.	‰	2017	2018	zmiana	
							‰	p.pm.
Ogółem	1 469,3	1 470,1	0,9	0,6	100,0	100,0	0,0	0,0
2a	747,1	749,0	1,9	2,5	50,8	50,9	1,9	1,0
3	151,7	151,3	-0,4	-2,9	10,3	10,3	-3,5	-0,4
4a	106,3	106,3	0,0	0,2	7,2	7,2	-0,4	0,0
4b	275,4	274,4	-1,0	-3,7	18,7	18,7	-4,3	-0,8
5a	80,4	81,5	1,1	13,8	5,5	5,5	13,2	0,7
5b	26,3	26,0	-0,3	-11,9	1,8	1,8	-12,5	-0,2
5c	82,0	81,6	-0,4	-4,6	5,6	5,6	-5,2	-0,3

Źródło: na podstawie danych GUS.

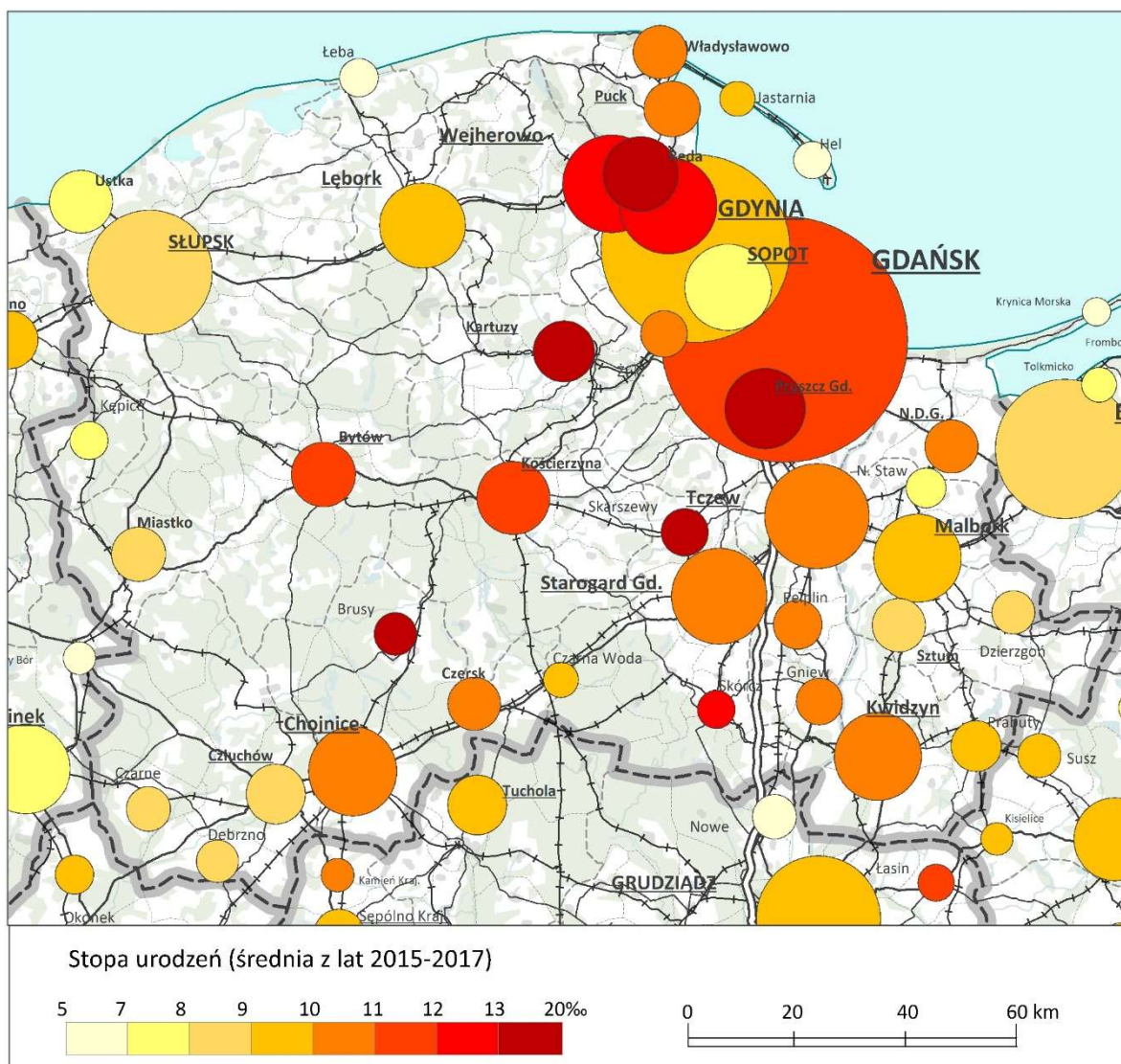
Sieć miast jest dość równomiernie rozmieszczona, jednak jest ona rzadsza w zachodniej części województwa, co jest uwarunkowane historycznie. Województwo charakteryzuje się umiarkowaną monocentrycznością. Wskaźnik koncentracji HHI w roku 2017 wyniósł 140 (8. miejsce w kraju) i w porównaniu z rokiem 2007 nieznacznie spadł (o 1 punkt), co równocześnie oznacza spadek monocentryczności. Gdyby jednak traktować sumarycznie Trójmiasto (wraz z zaliczanym niekiedy do rdzenia Redą, Rumią i Wejherowem), wskaźnik wskazywałby bardziej na strukturę monocentryczną. Aglomeracja trójmiejska, licząca około 1 mln mieszkańców, koncentrowała około 70% miejskiej ludności województwa.

Poziom urbanizacji statystycznej w roku 2017 wyniósł 64%, ale gdyby włączyć silniej zagospodarowane strefy podmiejskie, zwłaszcza wokół Trójmiasta, przekroczyłby zapewne 70%. Najgęściej zaludniony jest rdzeń metropolii, gdzie wskaźnik przekracza 2 tys. osób na km². W środkowej części województwa gęstość zaludnienia spada znacznie poniżej 50 mieszkańców na km².

Województwo ocenić należy jako dość zurbanizowane, z silnym udziałem głównego ośrodka. Z jednej strony jest to zasób, związany z bardziej nowoczesnym charakterem gospodarki i potencjałem Trójmiasta, ale też i przeszkoda, objawiająca się silną dominacją aglomeracji nad pozostałą częścią regionu i jego sieci miejskiej. Silne zróżnicowanie rozmieszczenia zasobów różnego typu na ogół sprzyja powstawaniu ujemnych sprzężeń zwrotnych.

3.1.1.2. Ruch naturalny

Poziom urodzeń w województwie jest bardzo zróżnicowany (ryc. 3.2). Bardzo wysoka stopa urodzeń (powyżej 12‰ średniorocznie w latach 2015-2017) charakteryzowała miasta Kaszub i Kociewia (najwyższe wartości: Reda, Skarszewy, Kartuzy, Brusy, Skórcz) oraz Pruszcz Gdański. Są to jedne z rekordowych wartości w kraju. Stosunkowo wysoka stopa urodzeń jest też charakterystyczna dla Gdańska (w roku 2007 urodziło się 4,5 tys. osób, a w 2017 – już 5,6 tys. i stopa urodzeń sięgnęła 11,5‰). Jest ona zauważalnie wyższa niż w Gdyni (9,3‰) oraz Sopocie (7,2‰). Dobra sytuacja charakteryzuje też strefy podmiejskie (z uwagi na korzystną strukturę wieku). Z kolei znacznie niższy poziom urodzeń notowany jest w małych nadmorskich miastach na północy województwa, np. w Łebie, Helu i Krynicy Morskiej (ok. 6-7‰). Przy bardziej wyrównanej stopie zgonów skutkuje to wyraźnym przyrostem naturalnym w miastach środkowej części regionu (ryc. 3.3).



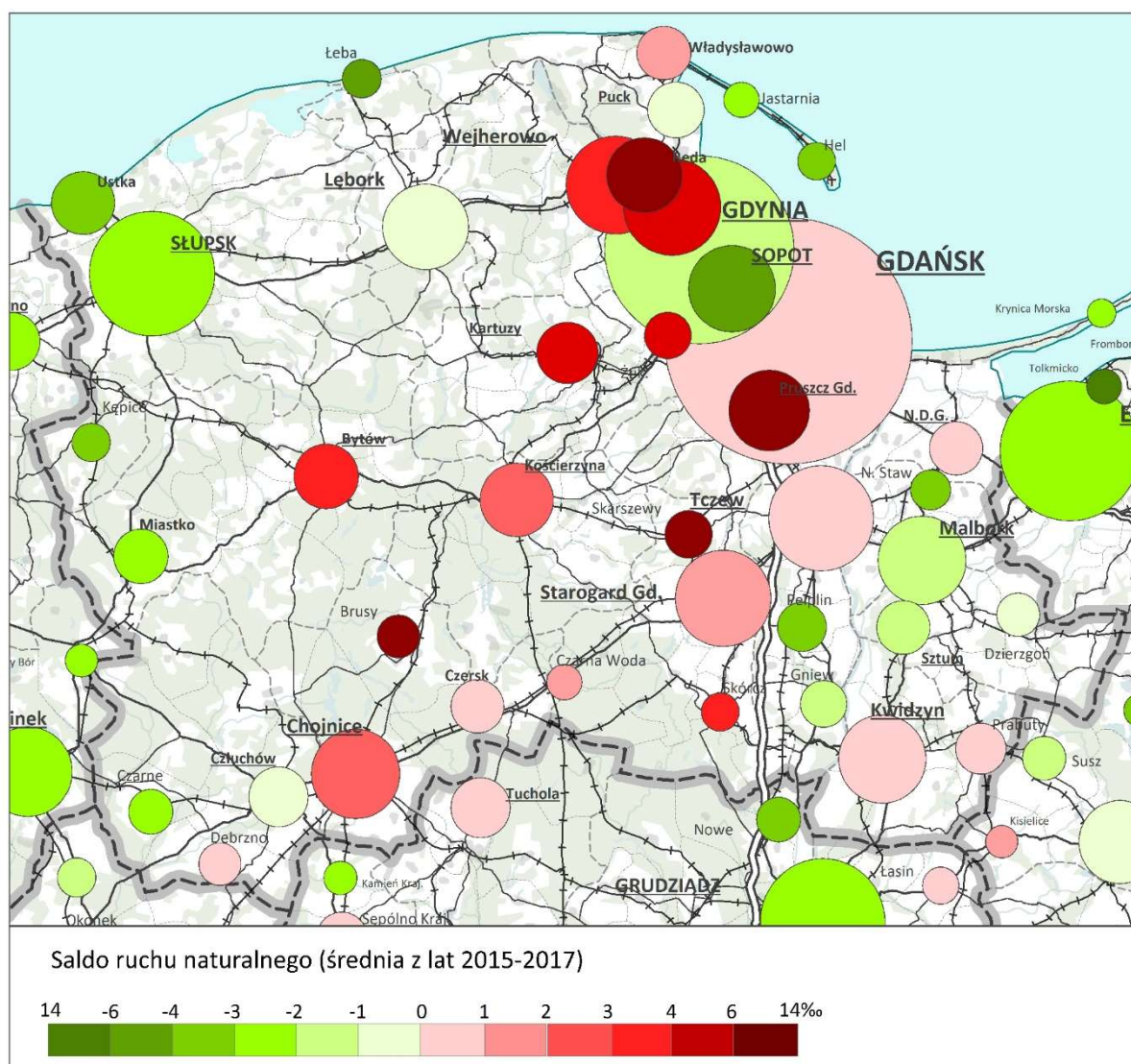
Ryc. 3.2. Stopa urodzeń w województwie pomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Wyjaśnienie tak dużego zróżnicowania procesów w obrębie ruchu naturalnego jest dość złożone. Jako przyczynę wysokiej stopy urodzeń na Kaszubach można wskazywać tradycjonalizm kulturowy i przywiązanie do wartości rodzinnych. Z kolei silne zróżnicowanie w aglomeracji trójmiejskiej ma podłoże zapewne bardziej ekonomiczne, związane ze stabilnością rozwoju osobistego i kariery zawodowej. Nie ujawniają się tutaj silne w innych dużych miastach kraju (Szczecin, Bydgoszcz, Łódź, Częstochowa i in.) oznaki drugiego przejścia demograficznego, co można tłumaczyć faktem, że główna zlewnia migracyjna aglomeracji leży na obszarze tradycyjnym kulturowo. Niewątpliwie, wyższej dzietności sprzyja poprawiająca się sytuacja ekonomiczna w kraju, zwłaszcza większa stabilność zatrudnienia na rynku pracy, jak też w jakimś stopniu efekty programu 500+ (w województwie pomorskim kobiety w wieku 25-29 lat rodziły: 2015 – 8 231 dzieci, 2016 - 8 602 dzieci oraz w 2017 - 9 193 dzieci).

W sumie sytuacja w zakresie urodzeń jest w miastach województwa przeważnie korzystna, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę inne regiony kraju. Niestety, poziom urodzeń w wielu

przypadkach (w tym w największych i najważniejszych miastach – Słupsk, Gdynia, Malbork, Łębork) nie zapewnia odtwarzania populacji.



Ryc. 3.3. Saldo ruchu naturalnego w województwie pomorskim

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.1.3. Migracje

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

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

P_m – praca migracyjna,

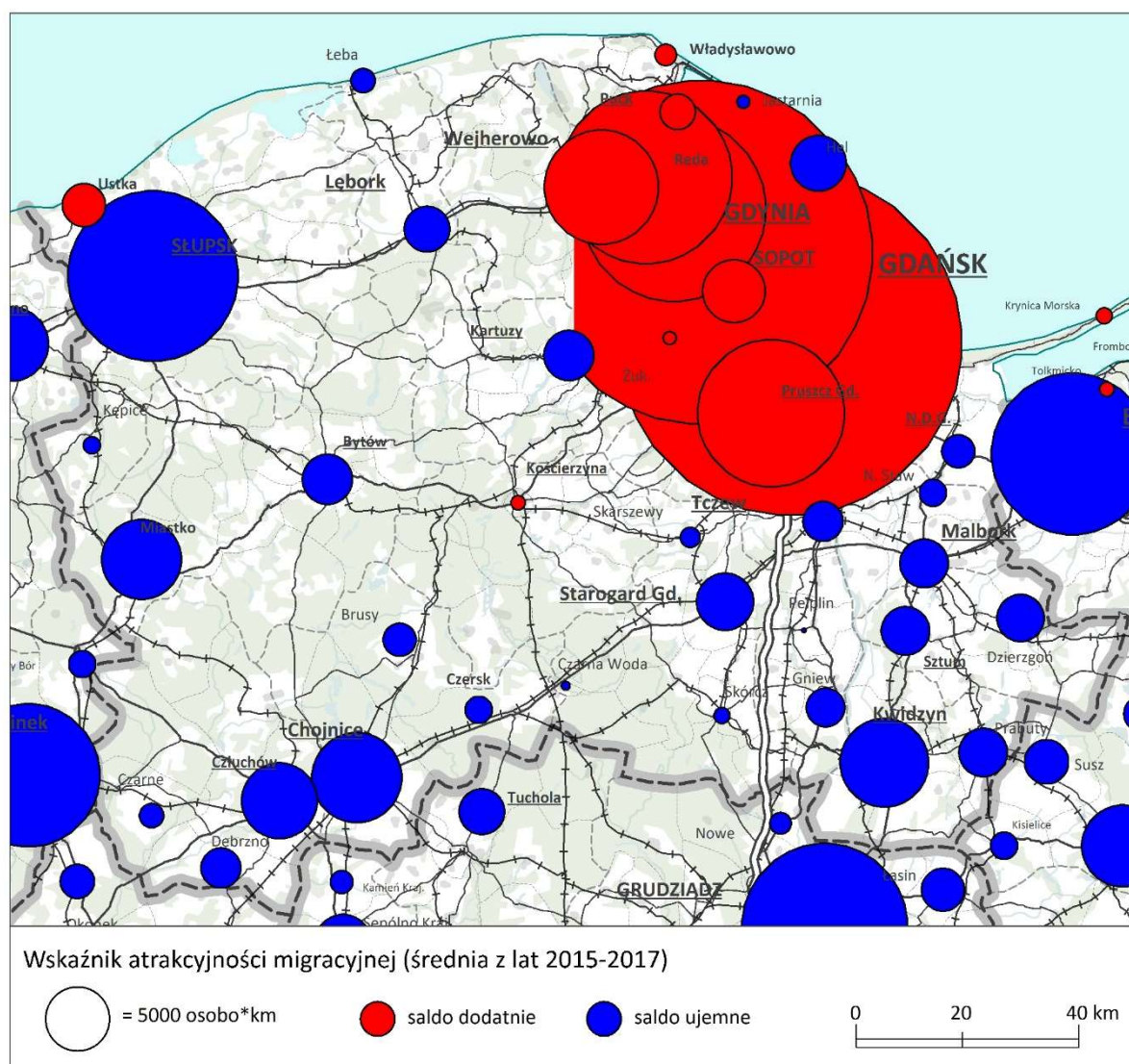
M_N – liczba napływów,

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).

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 trwale związać z danym miejscem, upatrując w nim szansy na stabilizację życiową, karierę, założenie rodziny itd.

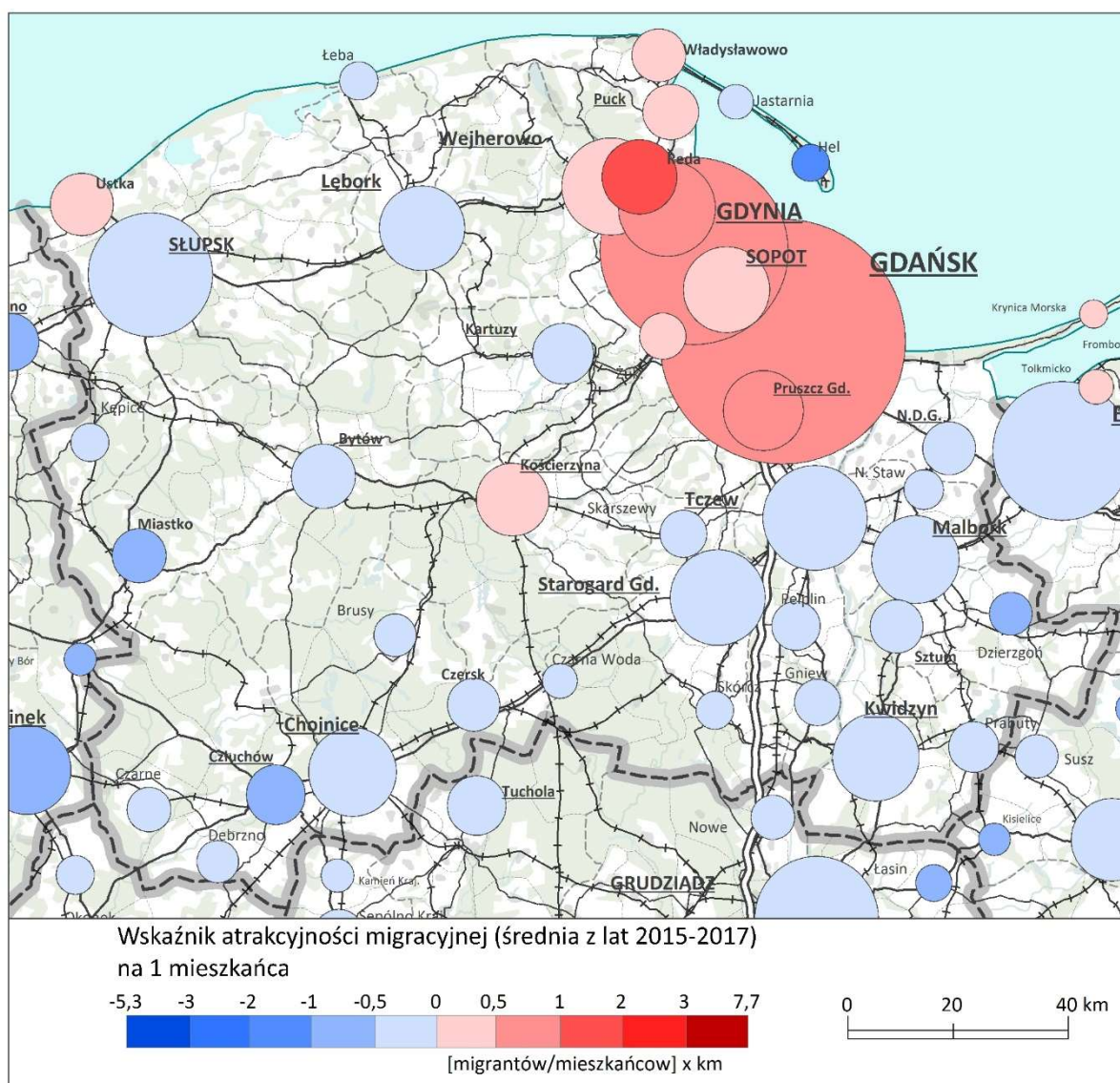


Ryc. 3.4. Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej w województwie pomorskim

Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

Analiza wskaźnika atrakcyjności migracyjnej wskazuje, że w województwie pomorskim silną dominacją wykazuje się aglomeracja trójmiejska. Przewaga nad innymi miastami jest

wielokrotna (zob. szczegółowe dane w Załączniku 4). Najwyższe wartości na 1 mieszkańca (ryc. 3.5) charakteryzowały podmiejską Redę. Najgorsze wartości, świadczące o silnej nieatrakcyjności dotyczyły najczęściej obszarów położonych na granicach województwa, m.in. Prabut, Dzierżonia, Miastka, czy Debrzna. Skrajnie złe wartości osiągnął najbardziej peryferyjnie położony pod względem dostępności komunikacyjnej Hel. Ujemne saldo dotyczyło także Słupska. Z miast Pobrzeża (poza aglomeracją trójmiejską) atrakcyjnością charakteryzowały się Ustka, Władysławowo i Krynica Morska, a nieatrakcyjnością – Łeba. Analiza ta wskazuje na powiązanie atrakcyjności z położeniem w obrębie regionu, w tym dostępnością komunikacyjną do metropolii trójmiejskiej i rozwojem funkcji turystycznej. Warto zwrócić uwagę na dodatni wskaźnik Kościerzyny, wskazujący, że wynikać to może zwłaszcza z absorpcji nadwyżek ludności w regionie o wysokim przyroście naturalnym.



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

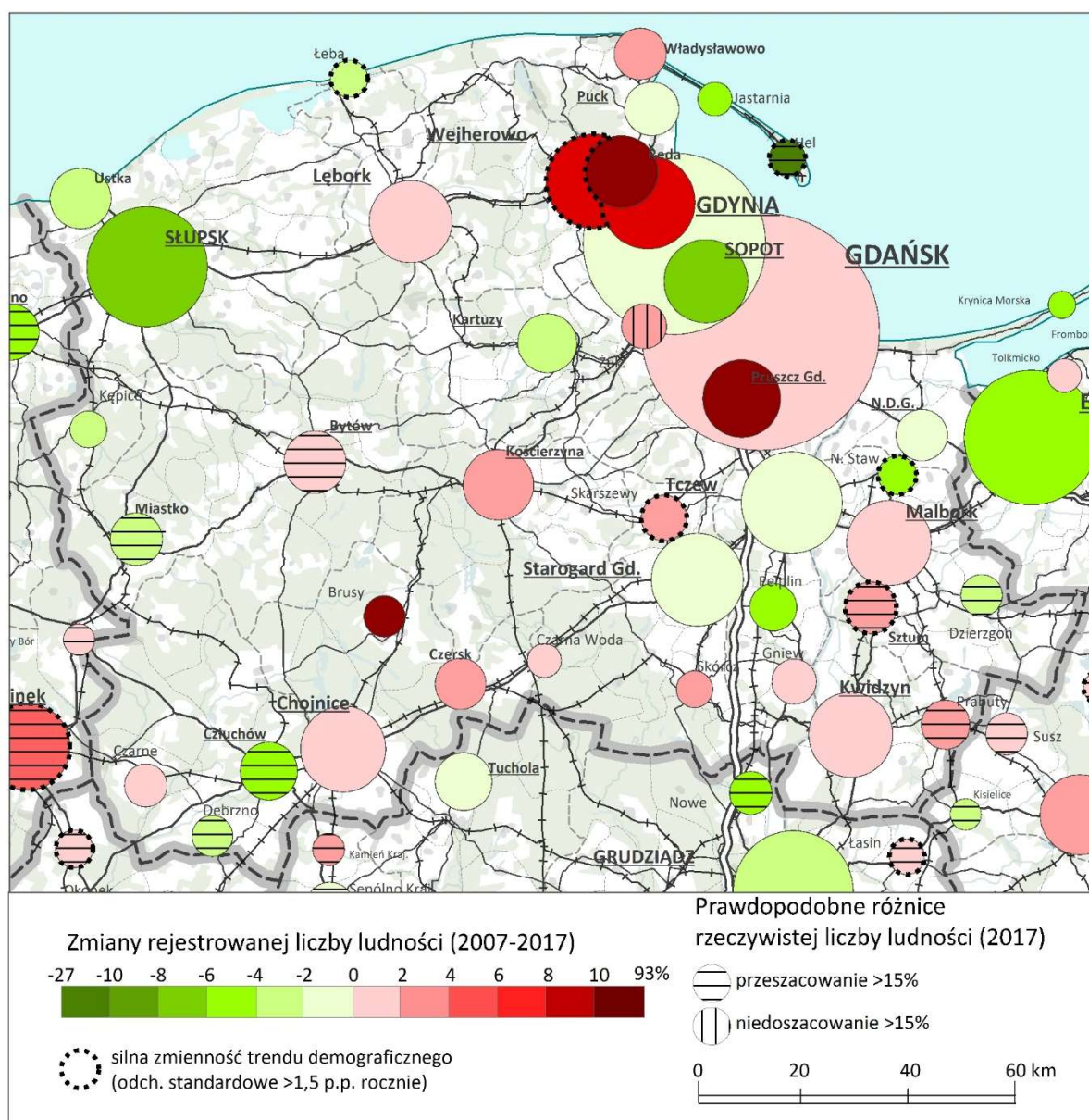
Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

Problemem dla miast jest odpływ mieszkańców do ich stref podmiejskich. Jest to bardziej złożone zagadnienie, w którym znaczenie ma również fakt napływu osób z innych regionów

w pobliże ośrodków (np. Trójmiasta). W ten sposób, generalnie, rozlewają się nie tylko największe ośrodki, ale także mniejsze miasta. Generuje to szereg problemów organizacyjnych i finansowych, w tym podatkowych. Rozproszona zabudowa jest nieefektywna (por. podrozdział nt. zagadnień planistycznych), wzrasta mobilność i transportochłonność, koszty jednostkowe są wyższe, a finansowanie usług publicznych nieracjonalne i uważane za „niesprawiedliwe”, gdyż mieszkańcy stref podmiejskich korzystają z „dużego” miasta, nie ponosząc kosztów (problem tzw. „pasażera na gapę”).

3.1.1.4. Przyrost i ubytek ludności

Efektom salda urodzeń i zgonów oraz migracji jest globalna zmiana liczby ludności. Jak wykazano w załączniku nr 2, liczba ta jest w Polsce źle oszacowana wskutek błędów



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

Źródło: na podstawie danych GUS.

rejestracji ludności, związanej z dość powszechnym niedopełnianiem procedury meldunkowej, przy znikomej (zerowej) konsekwencji prawno-administracyjnej. W warunkach rosnącej mobilności i gwarantowanych swobód obywatelskich praktyczna rezygnacja z tzw. obowiązku meldunkowego jest wprawdzie zrozumiała, ale uniemożliwia wiarygodny monitoring demograficzny.

Na ryc. 3.6 zobrazowano globalne zmiany w zaludnieniu miast. Rozwój ludnościowy miast był silnie zróżnicowany. W latach 2007-2017 nastąpił wyraźny spadek rejestrowanej liczby ludności Sopotu, Słupska oraz Helu (faktyczny spadek był prawdopodobnie jeszcze większy), a silny wzrost ośrodków podmiejskich (niekiedy wliczanych do „rdzenia”) Wejherowa, Redy, Rumii i Pruszcza Gdańskiego, a także Brusów. W analizie warto też zwrócić uwagę na ubytek ludności Słupska, a w najbliższym otoczeniu województwa, także spadek liczby mieszkańców Elbląga. Dla mieszkańców obu miast aglomeracja trójmiejska jest atrakcyjnym kierunkiem migracyjnym.

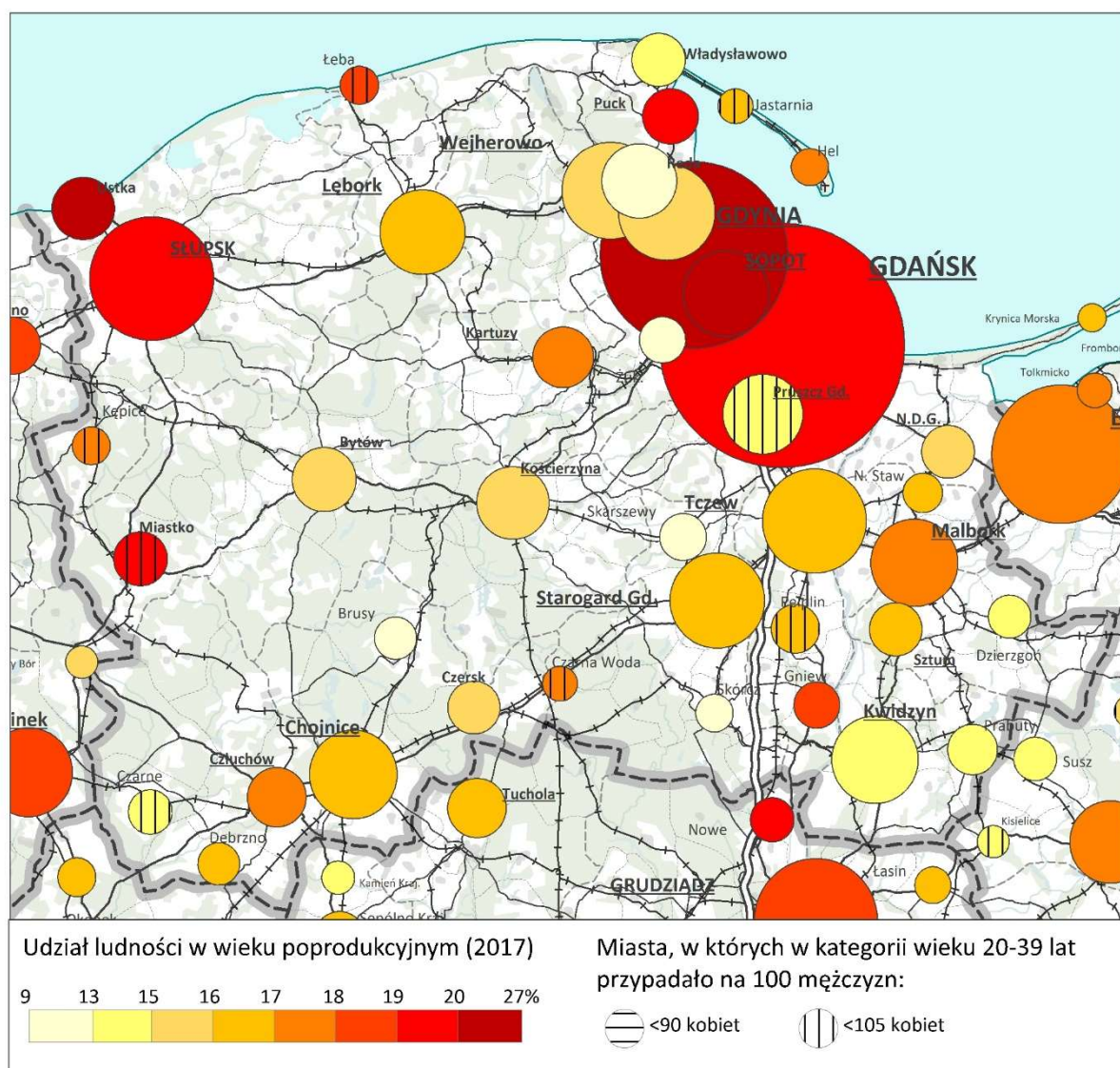
Zmiany liczby ludności wskazują na stopniowe różnicowanie się potencjału demograficznego województwa. W niekorzystnej sytuacji znajduje się zwłaszcza Słupsk, a także kilka mniejszych miast (Hel, Człuchów, Nowy Staw i in.). Wyludnianiu ulega też rdzeń aglomeracji, w tym Sopot. Istotne w rozwoju demograficznym miast wydaje się ograniczenie tendencji dekoncentracyjnych, ale możliwości gmin, wskutek popełnionych w ostatnich dekadach błędów planistycznych (nadpodaż gruntów budowlanych w strefach wokół miast) są tu dość ograniczone.

3.1.1.5. Struktura wieku

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). Województwo pomorskie zasadniczo nie odbiega 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 w Gdyni i Sopocie (ponad 20%). Nieco młodszych demograficznie było tylko kilka miast, m.in. Skarszewy, Kwidzyn, Reda i Żukowo, w których odsetek populacji w wieku poprodukcyjnym nie przekraczał 13%. Warto jednak zwrócić uwagę na dość szybkie tempo starzenia się ludności. W ostatniej z wymienionych grup miast (tj. Skarszewy, Kwidzyn, Reda i Żukowo) w roku 2007 udział starszej populacji (60/65 i więcej lat) nie przekraczał 10%, a zatem wzrósł o trzy punkty procentowe.

Zdecydowanie młodsze są miasta Kaszub i Kociewia, co jest uwarunkowane wciąż wysoką stopą urodzeń ludności. Jest ona wprawdzie mniejsza, niż na obszarach typowo wiejskich, ale na tle innych miast kraju w tych kategoriach charakteryzuje się wyższymi wskaźnikami.

Ocena perspektyw rozwojowych województwa z punktu widzenia zaawansowania procesów starzenia się populacji jest generalnie niekorzystna, choć na tle innych regionów województwo pomorskie jest wciąż relatywnie młode.

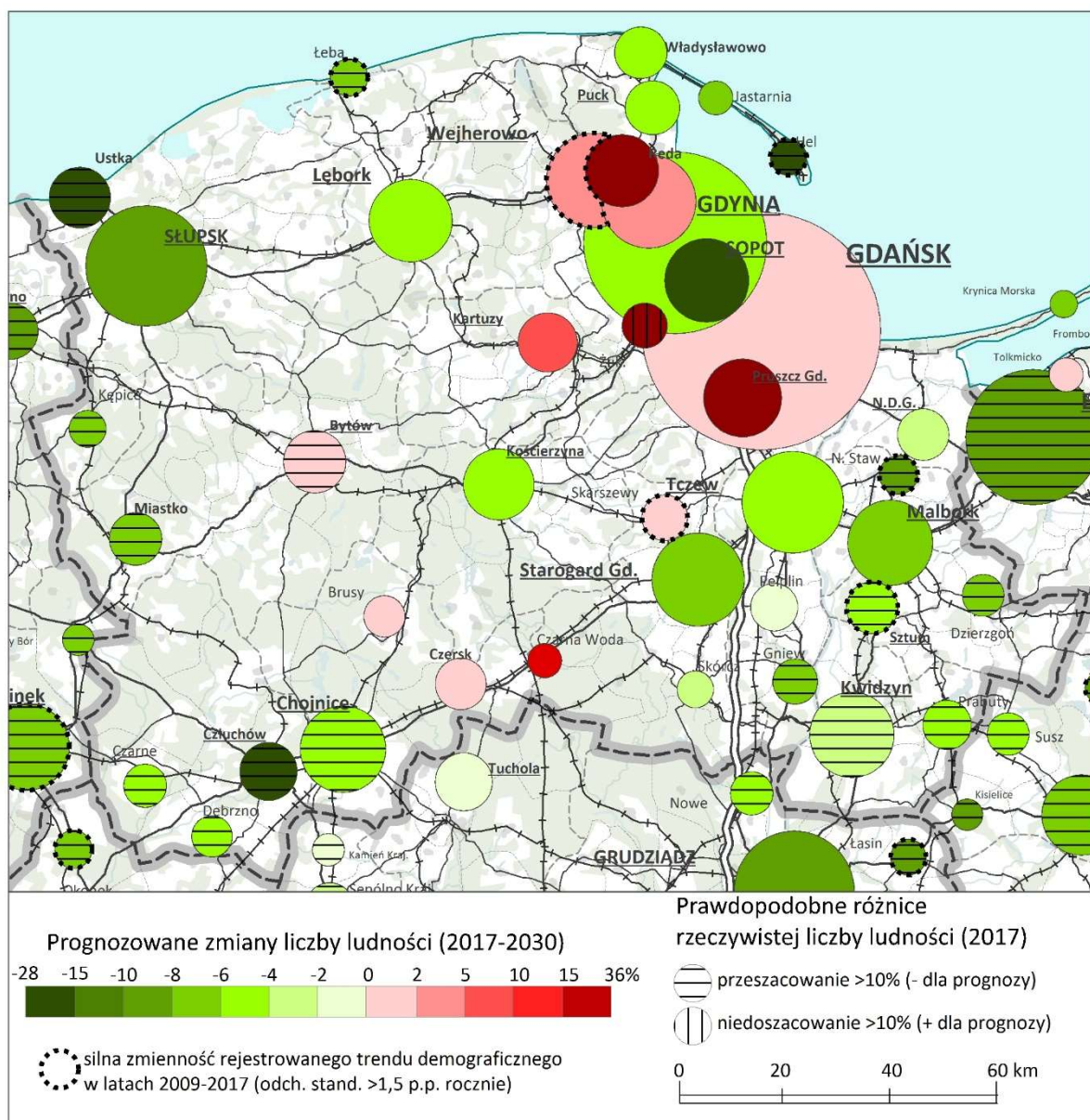


Ryc. 3.7. Elementy struktury biologicznej ludności w województwie pomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.1.6. Prognozy demograficzne

Przewidywania demograficzne dla zdecydowanej większości miast województwa są złe (ryc. 3.8). Kilku miastom (Ustka, Hel, Człuchów, Sopot) 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 tylko około 10 miast może spodziewać się wzrostu liczby ludności. Są to zwłaszcza ośrodki aglomeracji trójmiejskiej (m.in. Pruszcz Gdański, Reda i Żukowo – powyżej 15%), a także niektóre miasta Kaszub oraz Pomorza Wschodniego i Środkowego (Kartuzy, Czarna Woda, Bytów).



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

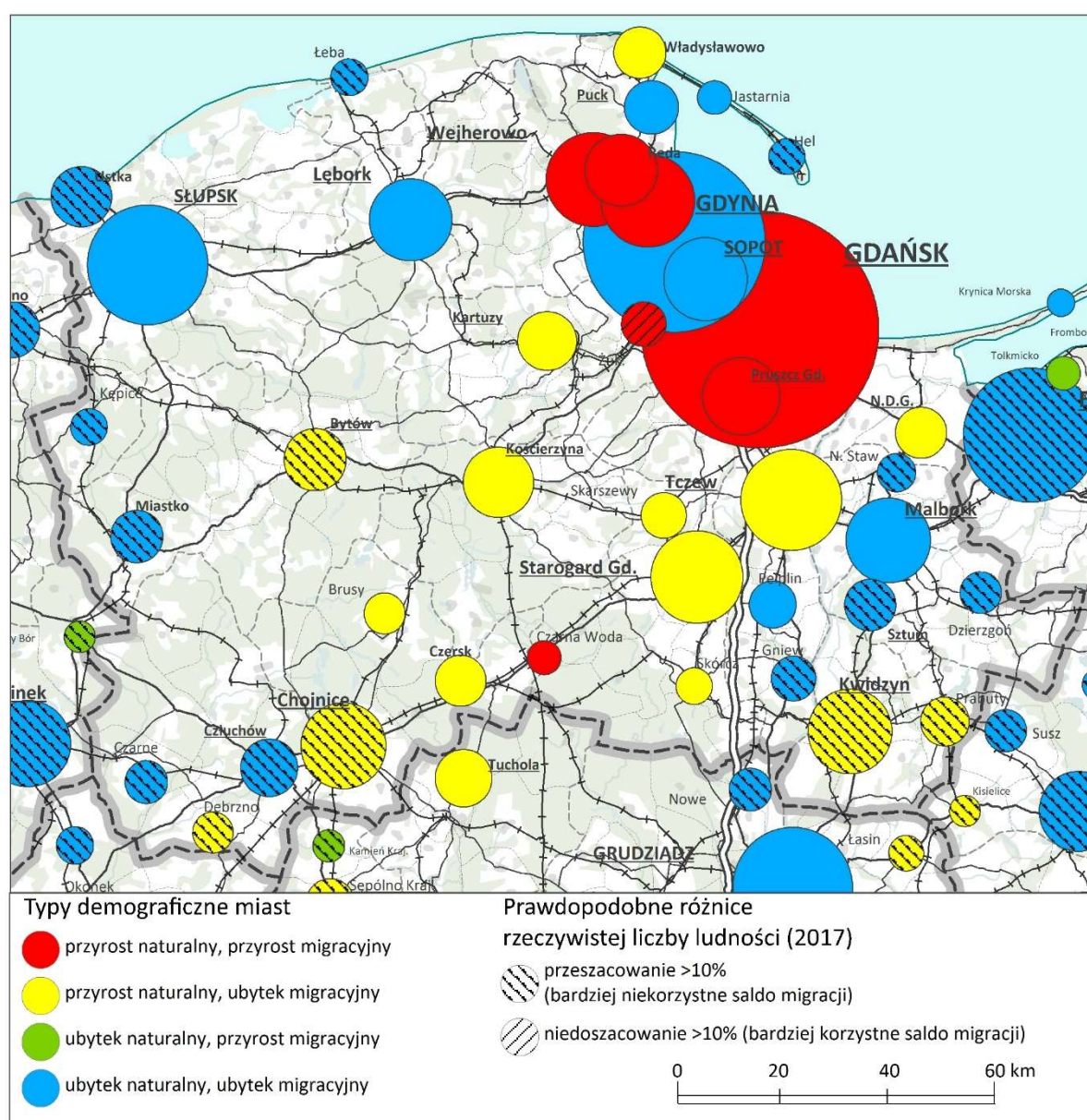
W praktyce prognozy GUS są przeszacowane i sytuacja w przyszłości będzie jeszcze bardziej pesymistyczna, bowiem rzeczywista liczba ludności w Polsce, w tym w zlewni migracyjnej miast województwa pomorskiego jest przeszacowana. Dotyczy to zwłaszcza peryferyjnych części regionu. Skutkiem tego jest też mniejsza pod względem liczby potencjalnych migrantów zlewnia migracyjna Trójmiasta. Oznaczać to będzie mniejszy napływ ludności i tym samym nie wzrost, ale raczej spadek liczby ludności w Gdańsku (prognoza GUS wskazuje słaby wzrost). Z drugiej strony, nasili się konkurencja międzymiejska w regionie, skutkiem czego najprawdopodobniej stracą jeszcze bardziej takie miasta, jak np. Słupsk, Chojnice i Lębork. Oddziaływanie konkurencyjne metropolii trójmiejskiej będzie wykraczać poza granice województwa, osłabiając napływ migrantów m.in. do Koszalina, Bydgoszczy, Elbląga i Olsztyna. Równocześnie jednak warto zwrócić uwagę, że ponieważ Trójmiasto pozostaje jednym z najbardziej atrakcyjnych miejsc dla migracji wewnętrznych (trzecie miejsce po

Warszawie, Śleszyński 2018), sytuacja w przyszłości będzie zależała od nasilającej się konkurencji z innymi miastami regionu.

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 średnich) jest poważnym wyzwaniem dla polityki rozwoju. W województwie pomorskim za szczególnie niekorzystne należy ocenić przewidywania związane z „kurczeniem” się Słupska.

3.1.1.7. Typologia demograficzna

Na ryc. 3.9 przedstawiono typologię demograficzną miast województwa (typologia Webba), zbudowaną na podstawie salda ruchu naturalnego i wędrownego. Najbardziej korzystny



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

typ, charakteryzujący ośrodki z nadwyżką urodzeń nad zgonami oraz nadwyżką napływów nad odpływami reprezentowany był przez Gdańsk, Pruszcz Gdański, Wejherowo, Rumie, Redę, Żukowo oraz Czarną Wodę. Z kolei typ najbardziej niekorzystny, czyli obydwa ujemne salda były charakterystyczne dla pozostałych większych miast, m.in. Gdyni, Sopotu, Słupska, Lęborka i Malborka. Jednak najwięcej miast było z przyrostem naturalnym i odpływem migracyjnym. Były to ośrodki położone głównie w południowej i wschodniej części województwa (m.in. Chojnice, Starogard Gdański, Tczew, Kwidzyn). Nie było ani jednego miasta, w którym w analizowanym czasie (2017 r.) wystąpiłby przyrost migracyjny przy równoczesnym ubytku naturalnym.

W następnej tabeli (3.2) przedstawiono kolejne dwie typologie: dotyczące struktury wieku i kierunku zmian liczby ludności w województwie pomorskim. W przypadku wieku udział kategorii wieku przedprodukcyjnego, produkcyjnego i poprodukcyjnego odniesiono do średniej ogólnopolskiej w miastach (odpowiednio 16,9, 60,3 i 22,8%). W tabeli litera A (w trzyliterowym zapisie, np. BBA) oznacza wartość w mieście powyżej średniej, a B – poniżej. Jeśli chodzi o zapis zmian, to w dwuliterowym zapisie pierwsza litera dotyczy okresu 2007-2017, a druga – prognozowanego 2017-2030 (według tzw. prognozy eksperymentalnej GUS z 2017 r.). Należy podkreślić, że większość miast województwa ma typ regresywny w obydwu okresach, co w połączeniu ze znajomością struktury wieku pozwala przewidywać bezwzględne i względne zmiany kluczowych wskaźników demograficznych. W województwie przewiduje się nasilenie depopulacji miast, zwłaszcza peryferyjnych przy pewnej stabilizacji lub wzroście miast aglomeracyjnych. Należy jednak podkreślić, że zmiany te mogą być głębsze, gdyż ludność miast peryferyjnych jest najprawdopodobniej przeszacowana, zwłaszcza w kategoriach wieku produkcyjnego. Warto zwrócić uwagę, że dominuje albo typ SS, albo WS, czyli spadek-spadek lub wzrost-spadek. W tym drugim przypadku oznacza to odwrócenie trendu.

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

Miasto	Typ	Liczba ludności (tys., 2017)	Struktura wieku (% , 2017)			Średnioroczne zmiany rejestrowanej liczby ludności (%)		Typ	
			przed-produkcyjny	produkcyjny	poprodukcyjny	2007-2017	2017-2030	struktury wieku (A – powyżej średniej, B – poniżej)	zmian liczby ludności (2007-2017-2030) (A – spadek, W – wzrost)
Gdańsk	2a	464,3	17,1	59,2	23,8	0,2	0,1	ABA	WW
Gdynia	2a	246,3	16,2	58,7	25,1	-0,2	-0,3	BBA	SS
Sopot	2a	36,5	12,5	56,9	30,6	-0,7	-1,0	BBA	SS
Tczew	3	60,3	19,1	60,1	20,9	0,0	-0,5	ABB	SS
Słupsk	3	91,5	15,9	59,7	24,4	-0,6	-0,7	BBA	SS
Pruszcz Gd.	4a	30,5	21,8	60,5	17,7	2,1	1,2	AAB	WW
Kartuzy	4a	14,6	20,2	57,8	22,0	-0,3	0,6	ABB	SW
Puck	4a	11,3	18,6	58,5	22,9	-0,1	-0,5	ABA	SS
Wejherowo	4a	49,9	20,8	59,8	19,4	0,9	0,2	ABB	WW
Bytów	4b	17,0	19,5	60,9	19,6	0,1	0,1	AAB	WW
Chojnice	4b	39,9	18,8	60,7	20,5	0,0	-0,4	AAB	WS
Człuchów	4b	13,9	16,9	60,4	22,7	-0,4	-0,9	BAB	SS
Kościerzyna	4b	23,8	20,6	59,9	19,5	0,3	-0,4	ABB	WS
Kwidzyn	4b	38,6	19,7	61,3	18,9	0,2	-0,2	AAB	WS
Lębork	4b	35,4	18,0	61,4	20,6	0,2	-0,4	AAB	WS

Malbork	4b	38,7	17,4	60,8	21,8	0,1	-0,5	AAB	WS
Nowy Dwór Gd.	4b	10,0	17,9	61,6	20,5	0,0	-0,3	AAB	SS
Starogard Gd.	4b	48,1	19,2	60,1	20,6	0,0	-0,6	ABB	SS
Sztum	4b	10,1	17,0	61,8	21,1	0,2	-0,3	AAB	WS
Żukowo	5a	6,7	21,3	63,0	15,7	0,4	2,6	AAB	WW
Reda	5a	25,1	22,5	64,1	13,4	3,2	1,4	AAB	WW
Rumia	5a	48,6	19,4	60,9	19,7	0,9	0,2	AAB	WW
Miastko	5b	10,6	16,0	59,9	24,1	-0,2	-0,5	BBA	SS
Władysławowo	5b	10,0	19,5	62,4	18,1	0,3	-0,5	AAB	WS
Ustka	5b	15,7	15,1	58,3	26,6	-0,2	-0,9	BBA	SS
Brusy	5c	5,2	24,9	60,4	14,7	1,3	0,1	AAB	WW
Czersk	5c	9,9	19,9	61,4	18,7	0,4	0,1	AAB	WW
Czarne	5c	6,0	18,9	61,8	19,3	0,1	-0,4	AAB	WS
Debrzno	5c	5,2	19,6	59,5	20,9	-0,3	-0,4	ABB	SS
Prabuty	5c	8,7	19,3	62,0	18,7	0,2	-0,4	AAB	WS
Łeba	5c	3,7	14,3	62,0	23,7	-0,2	-0,6	BAA	SS
Nowy Staw	5c	4,2	18,1	61,4	20,5	-0,5	-0,7	AAB	SS
Krynica Morska	5c	1,3	14,9	63,5	21,6	-0,5	-0,6	BAB	SS
Hel	5c	3,4	15,7	62,9	21,4	-1,2	-2,1	BAB	SS
Jastarnia	5c	2,7	17,9	60,8	21,3	-0,6	-0,5	AAB	SS
Kępie	5c	3,6	15,9	62,3	21,8	-0,4	-0,5	BAB	SS
Czarna Woda	5c	2,8	16,8	62,1	21,0	0,2	0,9	BAB	WW
Skórcz	5c	3,6	21,8	62,9	15,3	0,2	-0,2	AAB	WS
Skarszewy	5c	7,1	21,4	63,5	15,1	0,4	0,1	AAB	WW
Gniew	5c	6,8	18,7	58,9	22,4	0,0	-0,5	ABB	WS
Pelplin	5c	7,9	18,1	61,7	20,2	-0,6	-0,1	AAB	SS
Dzierżgoń	5c	5,4	17,8	63,7	18,5	-0,3	-0,5	AAB	SS

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.2. Zagadnienia rynku pracy

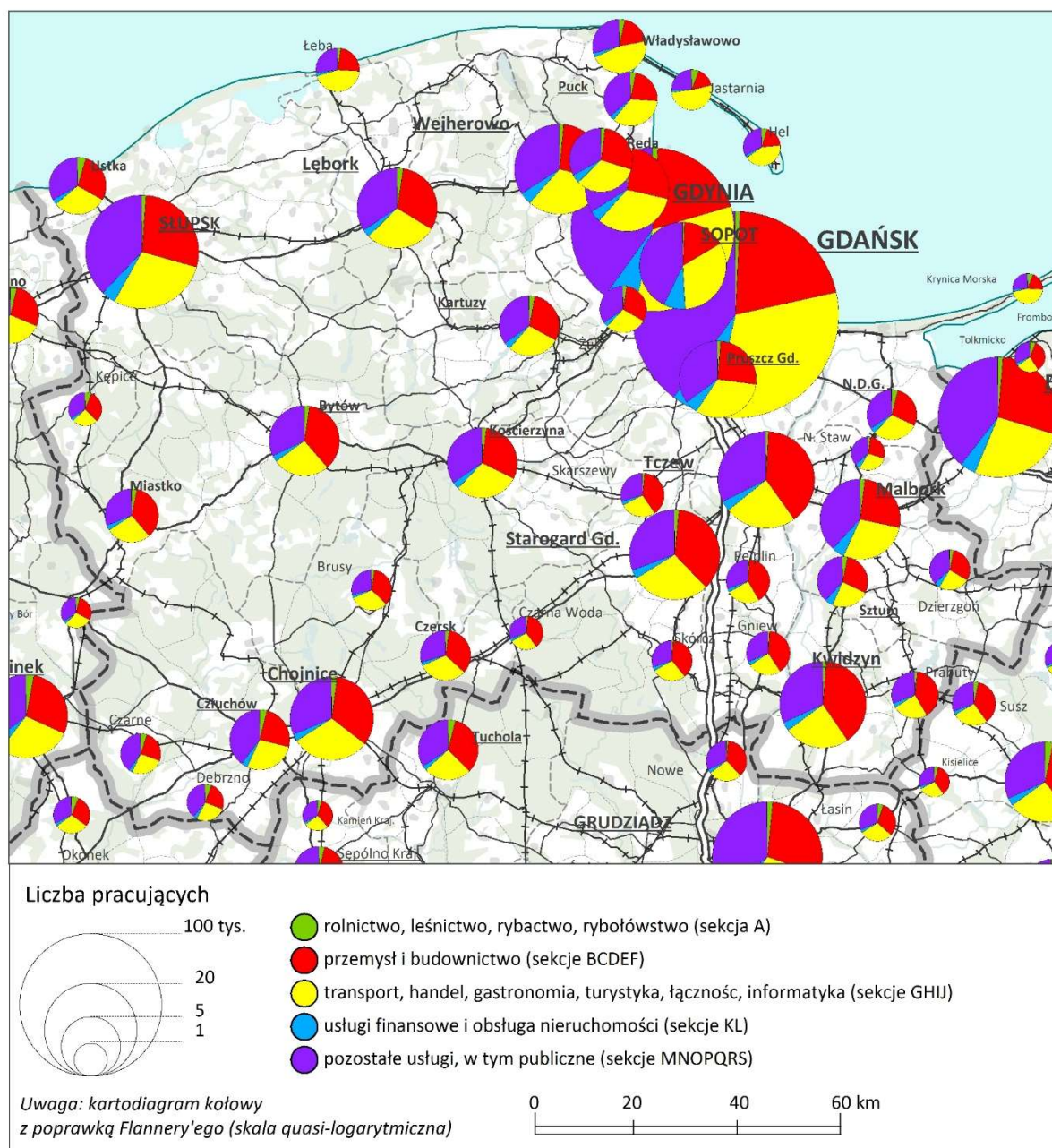
3.1.2.1. Liczba miejsc pracy i struktura zatrudnienia

W 2016 r. w województwie pomorskim oszacowano 972 tys. pracujących, spośród których 678 tys. koncentrowało się w 42 miastach województwa (Załącznik 3). Największym rynkiem pracy był Gdańsk (233 tys.), następnie Gdynia (119 tys.) i Słupsk (40 tys.). W aglomeracji trójmiejskiej koncentrowało się ponad 50% miejsc pracy województwa. Rynek pracy jest silnie skoncentrowany w północnej i wschodniej części województwa. Wskaźnik zatrudnienia (liczba pracujących na 100 osób w wieku produkcyjnym) wyniósł 70,8 czyli dość podobnie, jak dla całego kraju (71,2).

W strukturze zatrudnienia miast dominowały usługi, przy czym zachodziła prawidłowość, że im większe miasto, tym odsetek tego działu gospodarki był wyższy. W Gdańsku w usługowych sekcjach G-S³ pracowało 78% populacji pracujących, a np. w Słupsku 71%, w

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

Ustce 67%, a w Pelpinie 58%. Natomiast najsilniej uprzemysłowione były takie miasta, jak Tczew, Kwidzyn, Prabuty, Skarszewy, Pelplin, Gniew i Czarna Woda (38-40% pracujących w przemysłowych sekcjach B-F⁴).



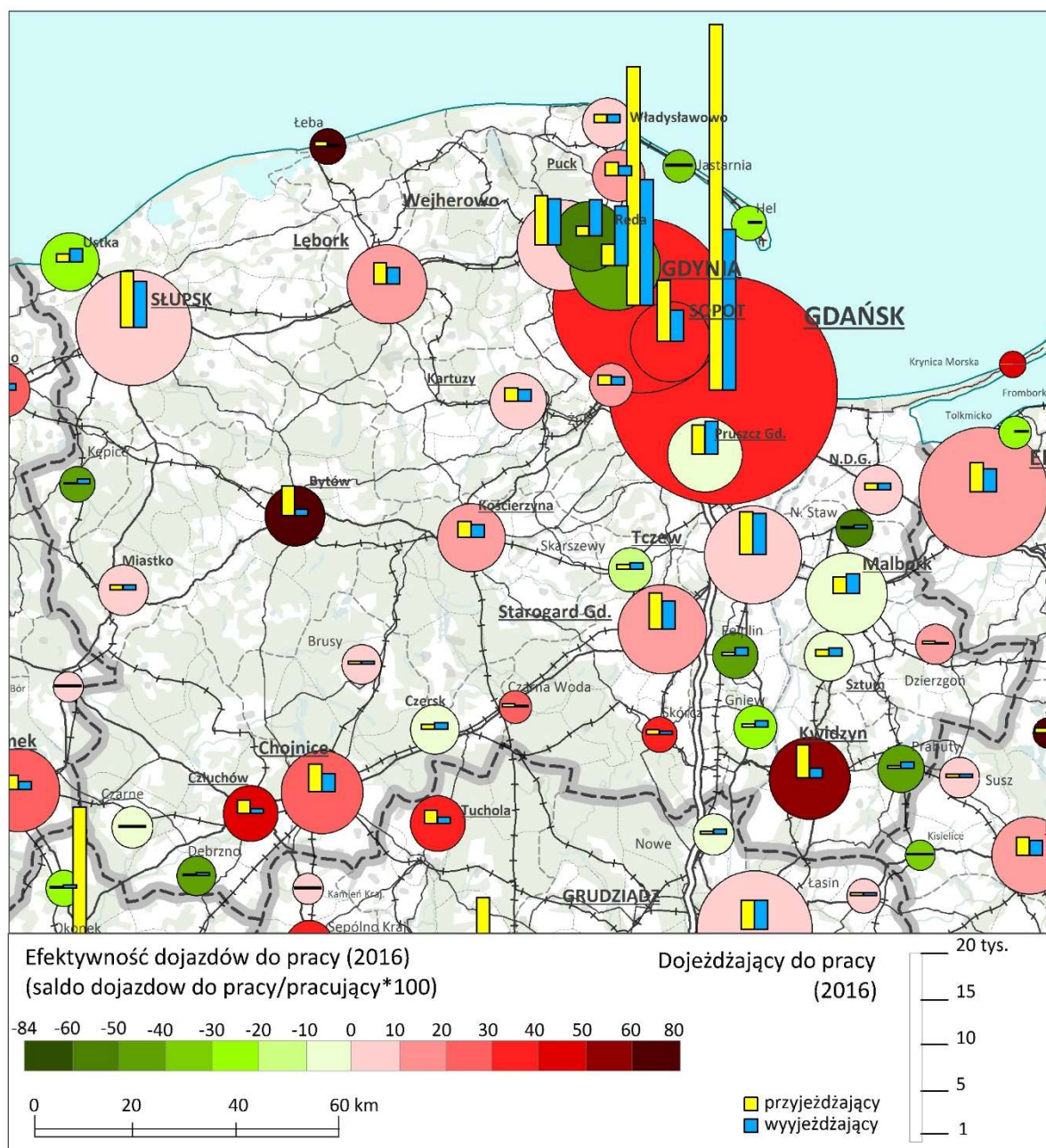
Ryc. 3.10. Liczba pracujących (z uwzględnieniem dojazdów do pracy) w miastach w województwie pomorskim w 2016 r.
Źródło: szacunek autorski na podstawie danych GUS.

⁴ Sekcje PKD: B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo.

3.1.2.2. Dojazdy do pracy

Według najnowszych danych za 2016 rok, do miast województwa pomorskiego dojeżdżało 132 tys. pracujących, podczas gdy wyjeżdżało z nich 92 tys.⁵ Najwięcej dojeżdżających kierowało się do Gdańska (41 tys.) i Gdyni (27 tys.). Do Słupska dojeżdżało zaledwie 6 tys. osób, podczas gdy do znacznie mniejszego Sopotu – 7 tys.

Występowały bardzo duże różnice w efektywności dojazdów pracowniczych (ryc. 3.11). Najwyższy wpływ dojazdów na lokalne rynki pracy cechował Bytów i Łebę, a także Kwidzyn.



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

Źródło: na podstawie danych GUS.

⁵ Praca najemna, bez samozatrudnionych, dane dotyczą tylko tych podatników, którzy skorzystali z odliczenia PIT oraz przekraczali granice gmin i miast w gminach miejsko-wiejskich.

Są to miasta silnie uzależnione od przyjeżdżających do pracy przy równocześnie minimalnej liczbie osób wyjeżdżających do pracy do innych miejsc. Mniejsze, ale wciąż wysokie wartości wskaźnika charakteryzowały Gdańsk, Gdynię i Sopot. Zrównoważone wartości dotyczyły m.in. Słupska, Lęborka i Tczewa, w których liczba osób wyjeżdżających i przyjeżdżających była dość podobna. Miasta „eksportujące” pracowników, to z kolei podmiejskie sypialnie (Rumia, Reda, ale już nie Wejherowo, czy Pruszcz Gdański).

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

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

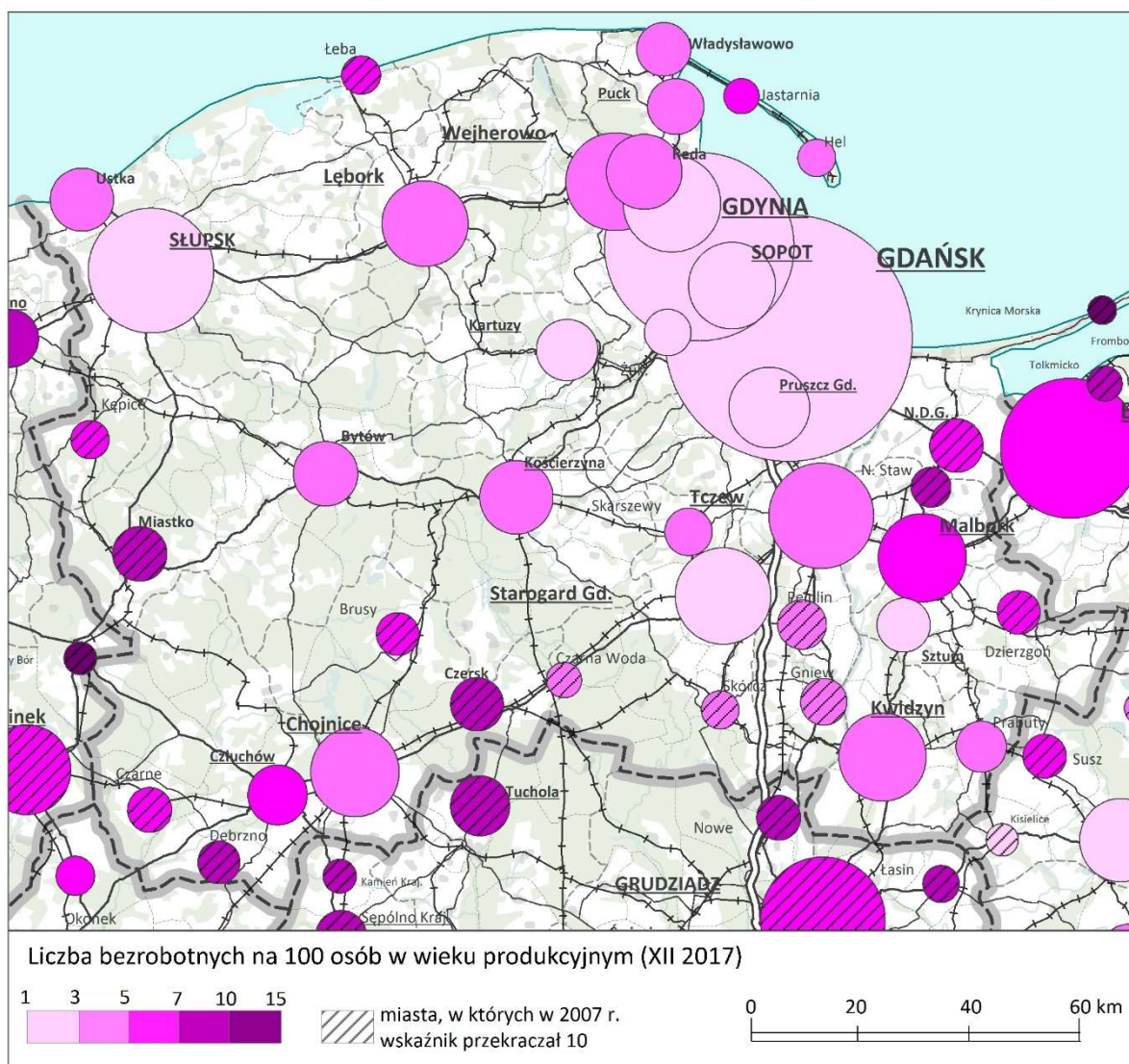
3.1.2.3. Bezrobocie⁶

W miastach województwa pomorskiego w końcu 2017 roku liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym wyniosła średnio 3,7 (dane zagregowane według gmin, bez uwzględnienia podziału na miasta i obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich). I było to mniej niż w miastach całego kraju (4,4). W ciągu 10 lat (2007-2017) nastąpił duży spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych – z 54,5 do 32,8 tys. i o dwa punkty procentowe. Wartości te pokazują, że bezrobocie w skali całego regionu nie stanowi już problemu.

W niektórych miastach udział bezrobotnych wciąż jest jeszcze stosunkowo wysoki. Dotyczy to zarówno miast peryferyjnych, jak i położonych we względnej bliskości metropolii trójmiejskiej. W 2017r. w Miastku, Debrznie, Czersku i Nowym Stawie liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym wahała się w granicach 7-10 (ryc. 3.12). Wystąpiło tam zjawisko inercji, bowiem w tych samych ośrodkach jeszcze 10 lat wcześniej wskaźnik utrzymywał się na poziomie powyżej 10 osób bezrobotnych na 100 w wieku produkcyjnym.

Najniższe bezrobocie charakteryzowało największe miasta, tj. rdzeń aglomeracji trójmiejskiej, a także Starogard Gdański. Warto zwrócić uwagę na stosunkowo wysokie bezrobocie w otoczeniu województwa, zwłaszcza na zachodnich krańcach województwa warmińsko-mazurskiego. W niektórych miastach w okolicach Elbląga wskaźnik bezrobocia znacznie przekraczał 10 bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym.

⁶ Najnowsza sytuacja nt. bezrobocia w województwie jest szczegółowo opisana na stronach Wojewódzkiego Urzędu Pracy (<https://wupgdansk.praca.gov.pl/>). W tym miejscu analizy kończą się na roku 2017, aby zapewnić spójność całego opracowania.



Ryc. 3.12. Bezrobocie w miastach województwa pomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W 2017 r. w województwie pomorskim największy udział wśród bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym (27,0%) oraz zasadniczym zawodowym (25,8%), a najmniejszy osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym (12,4%). Wśród bezrobotnych przeważały kobiety (62,3%). Odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok w ogóle bezrobotnych wynosił 32,6%, a w grupie wieku 55-64 lata – 40,0%.

Liczba bezrobotnych w miastach województwa pomorskiego w 2018 r. wyniosła 29,7 tys. W ciągu roku (2017-2018) kontynuowany był spadek tego zjawiska, choć nie tak spektakularny, jak w poprzednich latach. Zmiany oscylowały wokół kilku-kilkunastu procent (tabela 3.3). Na ogół jeszcze mniejsze zmiany następowały w strukturze „pionowej”, tj. pomiędzy poszczególnymi typami miast w obrębie województwa. Świadczy to o pewnej stabilizacji zjawiska bezrobocia. Natomiast większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, ale tylko wyjątkowo sięgały wyższych, kilkudziesięcioprocentowych wartości. Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku, tj.

kontynuacja spadku bezrobocia (choć, jak wspomniano, nie tak silna jak w poprzednich okresach) zostały w województwie zachowane.

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

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
	2017	2018	tys.	‰	2017	2018	zmiana	
							‰	p.p.m.
Ogółem	32,1	29,7	-2,4	-73,8	100,0	100,0	0,0	0,0
2a	10,4	9,7	-0,7	-66,6	32,3	32,6	7,7	2,5
3	3,0	2,7	-0,3	-97,3	9,5	9,2	-25,3	-2,4
4a	2,3	2,1	-0,2	-85,2	7,2	7,1	-12,3	-0,9
4b	7,7	7,3	-0,4	-53,5	24,0	24,5	21,9	5,3
5a	1,7	1,5	-0,2	-108,7	5,2	5,0	-37,7	-2,0
5b	1,5	1,3	-0,2	-121,2	4,6	4,4	-51,2	-2,4
5c	5,5	5,1	-0,4	-74,6	17,2	17,2	-0,9	-0,2

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.1.3. Jakość kapitału ludzkiego i społecznego

3.1.3.1. Wykształcenie ludności

Poziom wykształcenia ludności jest jedną z najważniejszych determinant rozwoju społeczno-gospodarczego. W szczególności wysoki udział ludności z wyższym wykształceniem jest powszechnie uznawany za czynnik prorozwojowy. Alternatywnie zatem, niski udział ludności z wykształceniem wyższym może posłużyć do identyfikacji społecznych obszarów problemowych.

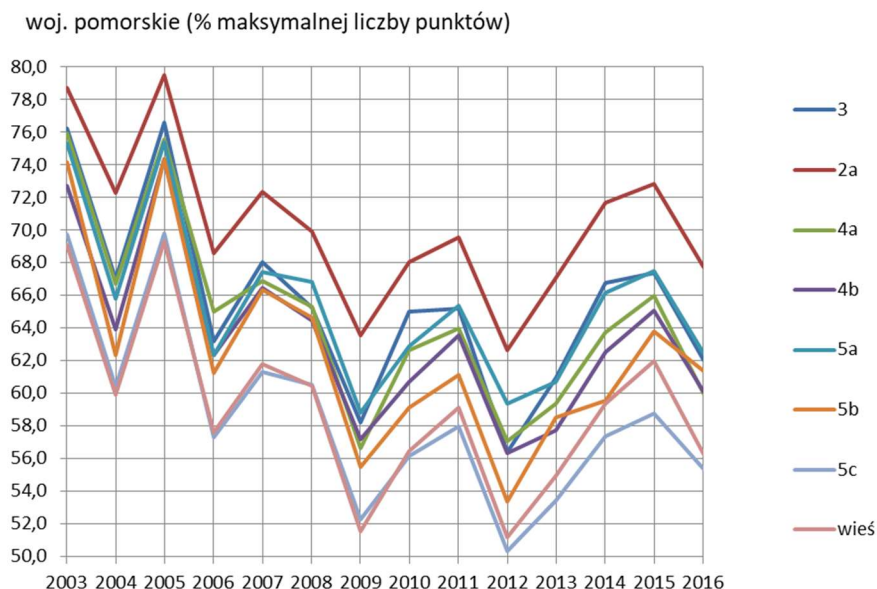
Dane o wykształceniu ludności dla identyfikacji czynników rozwojowych województwa mają charakter orientacyjny z dwóch powodów. Po pierwsze, ostatnie dostępne dane są dla spisu powszechnego 2011. Po drugie, ze względu na metodę reprezentacyjną użytą w spisie powszechnym 2011 nie jest możliwe uzyskanie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

Rozkład wykształcenia w województwie pomorskim nawiązuje do znanych prawidłowości, polegających na tym, że wyższy udział ludności z wykształceniem wyższym jest charakterystyczny dla największych miast, w tym zwłaszcza obszarów metropolitalnych. Najwyższy udział ludności z wykształceniem wyższym charakteryzował Sopot (33,4%), następnie Gdańsk i Gdynię (26,8-27,0%). Znacznie niższy był poziom tego wskaźnika w Słupsku (20,7%), co może wskazywać, że brak odpowiednich zasobów kapitału ludzkiego może być barierą rozwojową dla tego miasta. Dla przykładu, w Poznaniu było to 30,4%, w Olsztynie 29,0%, a w Warszawie – 37,8%. Na drugim biegunie znalazły się miasta w powiatach peryferyjnych, gdzie udział ludności z wykształceniem wyższym oscylował w granicach 12-15% (Bytów, Chojnice, Człuchów, Miastko i in.). W praktyce wskaźnik ten jest wyższy, bowiem dostępne dane są uśrednione dla wiejskiej i miejskiej części powiatów. Łącznie w 2011 r. w województwie pomorskim stwierdzono 344,1 tys. osób z wykształceniem wyższym, z czego na miasta przypadło 283,6 tys. (82,4%). Od spisu powszechnego 2011 minęło kilka lat, w którym to czasie udział ludności z wykształceniem wyższym wzrastał.

3.1.3.2. Wyniki edukacji szkolnej

Poziom edukacji jest wypadkową wielu czynników – organizacyjnych, kulturowych, ekonomicznych itp. Miasta województwa pomorskiego średniorocznie w latach 2015-2017 (53,9) na tle kraju (54,5) charakteryzował nieco niższy poziom wyników. Najlepsze osiągnięcia w przypadku egzaminu gimnazjalnego dotyczyły miast aglomeracji trójmiejskiej, tj. Gdańska, Gdyni i Sopotu (powyżej 60% możliwych do uzyskania punktów w latach 2015-2017). Wśród innych miast zbliżone wyniki odnotowano jedynie w Krynicy Morskiej i Kwidzynie. Nieco gorszy wskaźnik wystąpił w Słupsku (56%). Z kolei najgorsze wyniki dotyczyły najmniejszych miast peryferyjnych. Na przykład w Czarnem i Debrznie wskaźnik spadł poniżej 50%. Stwierdzono stosunkowo dużą inercję w czasie. W latach 2007-2009 najlepsze wyniki odnotowano w Trójmieście, a najgorsze również w mniejszych miastach. Taki rozkład wskazuje na utrzymywanie się polaryzacji w zakresie edukacji szkolnej, rozumianej jako duża różnica pomiędzy wynikami w Trójmieście, a miastach peryferyjnych.

Analizę wyników sprawdzianu szkolnego przedstawiono na kolejnej rycinie (3.13). Ponieważ rok 2016 był ostatnim, kiedy ten sprawdzian przeprowadzono, warto prześledzić je w dłuższym okresie (od początku, tj. od 2003 r.). Analiza wskazuje na dwa charakterystyczne zjawiska. Po pierwsze, występują regularne fluktuacje, związane ze stopniem trudności. „Górki” i „niży” układają się naprzemiennie, bardzo charakterystycznie zamieniając się miejscami co 1-3 lata. Po drugie, niezależnie od tych fluktuacji, rysuje się wyraźny podział na lepsze wyniki „aglomeracyjne” (szczególnie dotyczy to największych miast) i gorsze peryferyjne (wiejskie). Innymi słowy, istnieje stosunkowo duża inercja funkcjonalna (tzn. pomiędzy kategoriami miast) w zachowaniu się podobnych wyników kształcenia.



Ryc. 3.13. Wyniki sprawdzianu szkolnego w latach 2003-2016.

Źródło: na podstawie danych CKE.

Na te zróżnicowania w województwie wpływa bardzo wiele przyczyn. Wymieniając je od najniższego i najbardziej indywidualnego poziomu, są to czynniki (Śleszyński 2004): indywidualne (dotyczące cech psychologicznych i charakterologicznych ucznia, indywidualnych zdolności, ambicji, itp.), 2. szkolne (poziom i warunki nauczania: organizacja i

wyposażenie techniczne szkół, jakość i kwalifikacje kadry nauczycielskiej, sposoby i wysokość finansowania oświaty, programy nauczania, itd.); 3. środowiskowe: a) rodzinne (głównie wykształcenie i poziom dochodów rodziców, czyli status społeczno-majątkowy); b) otoczenie społeczno-ekonomiczne (specjalizacja funkcjonalna miasta/gminy, oddziaływanie warunków społeczno-ekonomicznych najbliższego otoczenia — kondycja społeczno-gospodarcza, sytuacja na rynku pracy, rozwój instytucji kultury, itd.); 4. regionalne (tradycje kulturowo-cywilizacyjne i poziom rozwinięcia więzi społecznych, zasiedloność ludności, itd.).

3.1.3.3. Aktywność społeczna i korzystanie z dóbr kultury

Kapitał ludzki, a częściowo i społeczny jest na ogół pochodną urbanizacji, stąd też wysokie wartości wskaźników je identyfikujących charakteryzują najwyżej rozwinięte ośrodki miejskie. Występuje tu zazwyczaj wysoka korelacja pomiędzy poziomem wykształcenia, a aktywnością społeczną i korzystaniem z dóbr kultury. W województwie pomorskim najwyższe wartości wskaźnika organizacji pozarządowych w roku 2017 charakteryzowały m.in. Sopot (10,7 na 1000 mieszkańców – jedna z najwyższych wartości w kraju), ale także Krynice Morską (9,2) i Łebę (7,6). Świadczy to o stymulującym wpływie funkcji turystycznej. Na drugim biegunie znalazły się takie miasta, jak m.in. Czersk i Kępice, w których wskaźnik oscylował wokół 2, co jest związane z peryferyjnością położenia. Warto też zwrócić uwagę, że podobnie niskie wskaźniki cechowały „sypialnie” trójmiejskie, tj. Redę i Rumie. Można stąd wnioskować, że szybki napływ ludności związany m.in. z suburbanizacją nie sprzyja wykształcaniu się kapitału społecznego. W porównaniu z rokiem 2007 powyższe prawidłowości utrzymały się.

Jeśli chodzi o czytelnictwo, to podczas gdy w całym kraju odnotowano jego wyraźny spadek (2007 – 34,7 czytelników na 100 mieszkańców, 2017 – 25,9), to w województwie pomorskim nastąpiło utrzymanie tego wskaźnika (około 25). Można to interpretować jednak także w taki sposób, że już w 2007 roku wskaźnik ten był stosunkowo niski. Natomiast najwyższe jego wartości w 2017 r. dotyczyły bardzo różnych ośrodków, takich jak np. Krynica Morska (powyżej 100 – rejestrowanie się osób przebywających turystycznie), czy Skórcz (44,8). Wysokie wartości charakteryzowały też ośrodki Trójmiasta (powyżej 30; jedynie Gdynia – 21,7) oraz Słupsk. Wskaźnik poniżej 10 dotyczył Czerska, Prabut i Czarnej Wody, a poniżej 15 innych peryferyjnych miast. Dość podobnie było dekadę wcześniej (2007), przy czym wskaźniki były niekiedy nawet nieco niższe. Widać więc wyraźnie oznaki utrzymywania się polaryzacji w czytelnictwie. Wydaje się, że zmiany tej funkcji wynikają ze zmian popytu, czyli wzorców i postaw konsumenckich. Przyczyną względnej stagnacji mogą też być uwarunkowania ustawowe, związane z koniecznością utrzymywania przez gminy placówek bibliotecznych (art. 19 Ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach), co zapobiega zapewne jeszcze silniejszemu spadkowi.

Bardzo interesującym wskaźnikiem jest frekwencja wyborcza, ujawniająca w województwie pomorskim silne oddziaływanie czynników historycznych i cywilizacyjno-kulturowych. Na tle kraju jest ona niezmiennie wysoka w środkowej i północnej części województwa, czyli na Kaszubach oraz częściowo na Kociewiu. Zjawisko to było wielokrotnie objaśniane (M. Kowalski, C. Obracht-Prądkowski) silniejszymi postawami patriotycznymi oraz przywiązaniem do własności prywatnej, ale tłumaczyło zachowania raczej mieszkańców wsi. Tym niemniej w wyborach samorządowych 2014 i 2018 najwyższa frekwencja była notowana m.in. w Gdańsku (62,4%) oraz mniejszych miejscowościach turystycznych (nie wszystkich). Najniższa

maksymalna frekwencja (poniżej 50%) wystąpiła w szeregu mniejszych miast w różnych częściach województwa, np. w Malborku, Miastku, Nowym Stawie, czy Kępicach, ale także w Słupsku.

Brak jest powszechnego zaangażowania samorządów w budżety obywatelskie (z województwa pomorskiego tylko Gdańsk, Sopot, Słupsk i pięć innych miast), zatem dane są dość wybiórcze. Instrument budżetu obywatelskiego wystąpił tylko w kilku, głównie największych miastach województwa i zamknął się kwotą niecałych 20 mln zł w 2017 r., z czego nieco ponad połowa, tj. 11 mln zł, przypadła na Gdańsk, a 4 mln zł na Sopot, 2 mln zł na Słupsk i 1 mln zł na Lębork. Budżety obywatelskie poniżej 1 mln zł były do dyspozycji mieszkańców w Czersku (750 tys. zł), Kościerzynie (400 tys. zł), Wejherowie (400 tys. zł) i Człuchowie (100 tys. zł).⁷

Według danych Ministerstwa Finansów, w 2018 r., 872 tys. podatników z województwa pomorskiego przekazało 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. W ten sposób uzyskana kwota, wynikająca z rozliczenia za 2017 r., wyniosła łącznie 47,7 mln zł, co stanowiło 6,3% środków zebranych w całej Polsce.⁸

3.1.3.4. Problemy społeczne

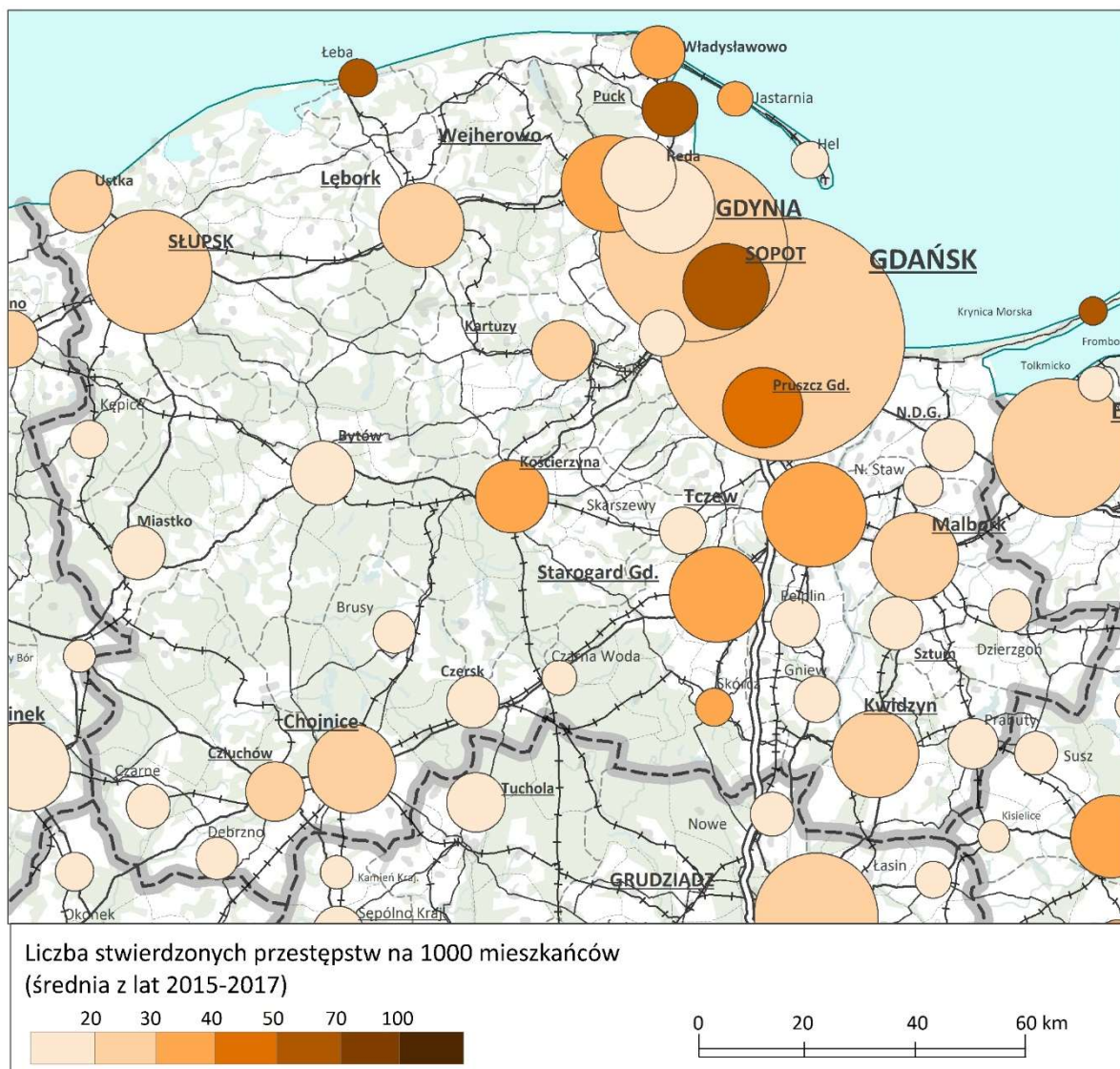
Poziom przestępczości jest indykatorem niskiego kapitału społecznego (w jego „pozytywnej” definicji)⁹, jak też występujących problemów społecznych. Klasycznie jej występowanie tłumaczy się zwłaszcza podłożem ekonomicznym (bezrobocie i frustracja społeczna). Wśród czynników kryminogennych wymienia się zwłaszcza frustrację społeczną, wywoływaną niemożnością zaspokojenia potrzeb, oraz wadliwe funkcjonowanie systemu edukacyjno-wychowawczego. Przestępczość jest też zwykle niższa na obszarach o wyższej religijności.

W województwie pomorskim wysoka przestępczość cechuje kilka miast w rejonie aglomeracji trójmiejskiej (Sopot, Puck, Pruszcz Gdański) oraz nadmorskie ośrodki turystyczne (Łeba, Krynica Morska). W miastach tych w trzyleciu 2015-2017 notowano średniorocznie nawet powyżej 50 przestępstw na 1000 mieszkańców. Co więcej, obszar ten wyróżnia się niekorzystnie na tle kraju. Należy zauważyć, że wysoka przestępczość w miejscowościach nadmorskich wynika z wysokiej liczby osób tam przyjeżdżających w celach turystycznych (mogących stać się łatwym „łupem” dla przestępców) i nie jest cechą stałych mieszkańców tych miejscowości. Z kolei w Gdańsku i Gdyni poziom przestępczości jest wyraźnie niższy, niż w tej kategorii miast.

⁷ Źródło: <http://budzetyobywatelskie.pl/2017-zestawienie-ogolne/>

⁸ Źródło: Ministerstwo Finansów, 2018, *Informacja dotycząca kwot należnego podatku dochodowego od osób fizycznych przekazanych organizacjom pożytku publicznego w 2018 roku (z rozliczenia za 2017 rok)*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa.

⁹ W literaturze poświęconej terminologii i analizie tego zagadnienia (Portes 1998) znane są przypadki negatywnego (tzw. brudnego) kapitału społecznego w postaci np. nieformalnych, destrukcyjnych więzi społecznych (mafia, tzw. antyrozwojowe grupy interesu, klientelizm polityczny, wykluczenie osób spoza grupy i in.).



Ryc. 3.14. Przestępczość w miastach województwa pomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Wskutek czynników cywilizacyjno-kulturowych, w tym wysokiej religijności, poziom rozwodów w województwie jest na tle kraju stosunkowo niski, zwłaszcza w jego środkowej i północnej części (Kościerzyna – 5,8 rozwodów na 1000 rodzin, Kartuzy – 5,9, Żukowo – 5,9). Odmienna sytuacja występuje w części zachodniej regionu (Słupsk – 11,1, Kępice – 10,0, Ustka – 10,0) oraz w aglomeracji trójmiejskiej, gdzie wartości wskaźnika są o połowę lub nawet dwukrotnie większe (np. Gdańsk – 11,1 rozwody na 1000 rodzin). Podane dane liczbowe są orientacyjne, bowiem najwłaściwsza do porównań podstawa, tj. liczba rodzin, została zaczerpnięta ze spisu powszechnego 2011.

3.2. Ekonomiczne podstawy funkcjonowania i rozwoju gospodarki miast

3.2.1. Funkcje gospodarcze miast

3.2.1.1. Funkcje decyzyjno-kontrolne

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

W miastach województwa pomorskiego w roku 2011 na podstawie *Listy 2000* dziennika Rzeczpospolita¹⁰ zidentyfikowano 99 siedzib spółek, a w roku 2017 – 106, a zatem potencjał lokalizacyjny miast nieco wzrósł (ryc. 3.15)¹¹. Dokładniejsza analiza pokazuje, że w Gdańsku liczba siedzib spadła (z 44 do 41), w Gdyni utrzymała się (23), w Sopocie wzrosła (z 4 do 5), w Tczewie wzrosła (z 6 do 8), a w Słupsku spadła (z 5 do 4). W pozostałych typach miast (nieaglomeracyjnych) liczba siedzib wzrosła (z 17 do 25), m.in. w Chojnicach i Wejherowie (z 1 do 3). Pojawiły się nowe lokalizacje, m.in. w Redzie, Lęborku i Ustce. Było to powodowane na ogół wzrostem istniejących przedsiębiorstw, zapewniającym znalezienie się w elitarnym gronie największych spółek działających w Polsce. Dokładniejsza analiza wskazuje też, że następowała dekoncentracja lokalizacji siedzib poza granice miast, np. w gminie wiejskiej Słupsk pojawiła się nowa spółka z Listy 2000; przybyły też 3 firmy w podtrójmiejskim Żukowie.

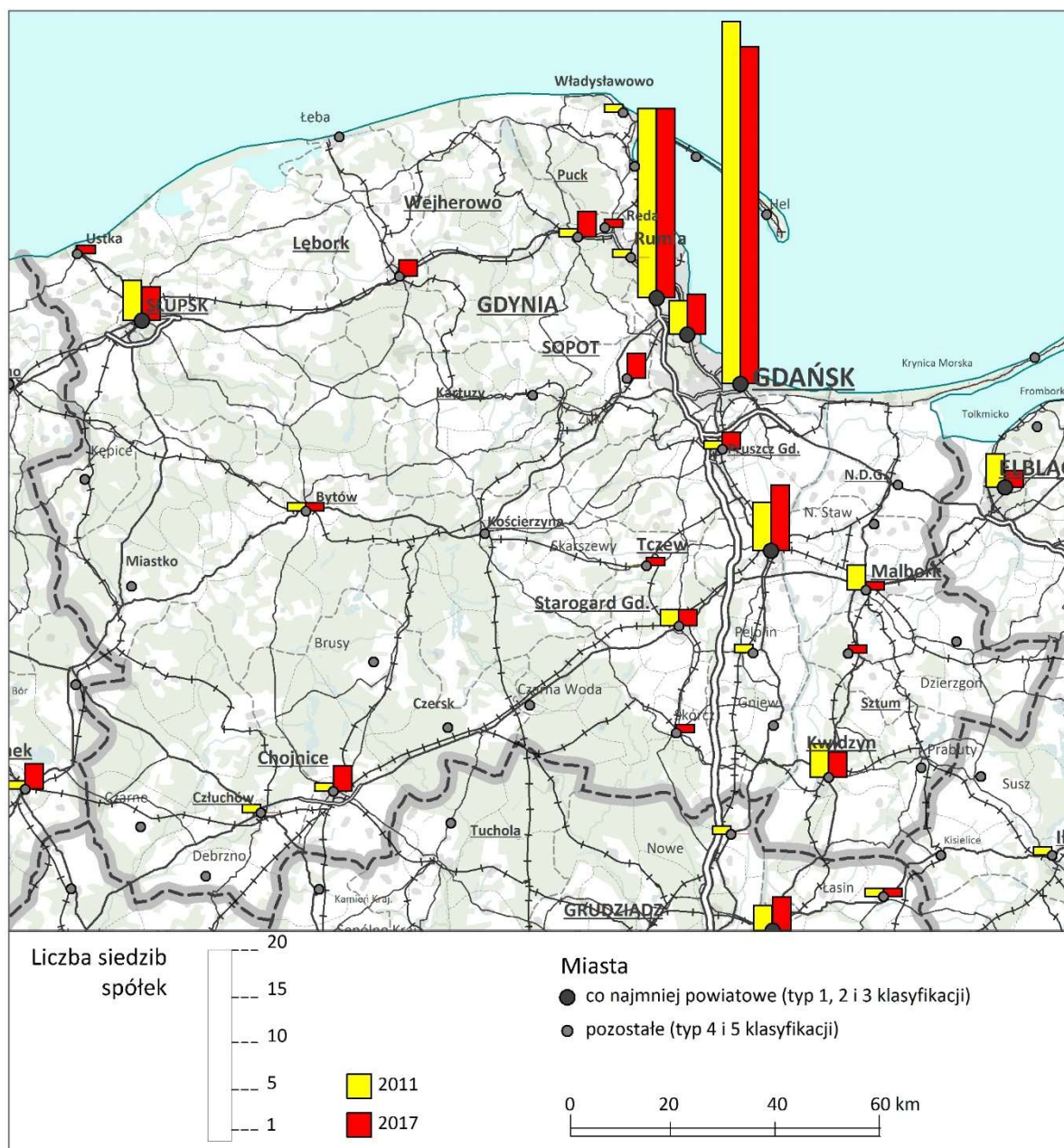
W miastach województwa pomorskiego w roku 2017 było zarejestrowanych też 29,7 tys. spółek handlowych, co oznacza znaczący wzrost w porównaniu do roku 2012 (21,4 tys.), a więc odbyło się to w stosunkowo krótkim czasie. Dodatkowa analiza wskazuje, że szczególnie szybki wzrost dotyczył Gdańska i Gdyni (wzrost aż o ponad 40%), a w jeszcze większym stopniu mniejszych miast trójmiejskiego obszaru metropolitalnego w typach 4a i 5a, np. Kartuz i Żukowa (40-50%). W peryferyjnych miastach województwa wzrost był już znacznie mniejszy (w kategorii 5c wyniósł 25%, a w kategorii 5b – zaledwie 6%). Świadczy to o narastającej polaryzacji potencjału gospodarczego.

Ponadto dochody z CIT w budżetach gmin wyniosły w trzyleciu 2015-2017 średnio 137,5 mln zł (dane przeliczone według cen z 2017 r.). Pomimo zastosowania dość długiego okresu obserwacyjnego, dane charakteryzują się stosunkowo dużą zmiennością i do wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością, traktując je jako uzupełniające w stosunku do siedzib największych spółek, „realnie” generujących silne bodźce wzrostowe. Tym niemniej należy zwrócić uwagę na silne dysproporcje w kategoriach miast, w tym wysoką dominację miast rdzenia aglomeracji trójmiejskiej (77,7% alokacji dochodów gmin z CIT). Zatem na jednym, tym „pozytywnym” biegunie znalazł się Sopot (168 zł na 1 mieszkańca) czy Gdańsk (158 zł), a

¹⁰ Jest to zestawienie największych pod względem przychodów z całokształtu działalności podmiotów gospodarczych (głównie spółek prawa handlowego) zarejestrowanych w Polsce (i działających głównie w Polsce).

¹¹ Jednak w całym województwie liczba spółek pozostała na tym samym poziomie (123).

na drugim („negatywnym”) – takie miasta jak Brusy, Czersk, Czarne, Debrzno, Prabuty i Krynica Morska (poniżej 10 zł na 1 mieszkańca). Występowały też duże fluktuacje w czasie.



Ryc. 3.15. Lokalizacje siedzib największych spółek w województwie pomorskim w 2011 i 2017 r.

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

3.2.1.2. Funkcje handlowe

Analizę lokalizacji siedzib najważniejszych podmiotów gospodarczych warto uzupełnić o rozwój funkcji handlu. Zgodnie z klasycznymi koncepcjami, zatrudnienie w pewnych wyspecjalizowanych funkcjach dobrze charakteryzuje miejsce danego ośrodka w hierarchii sieci osadniczej. Niestety, dane o zatrudnieniu nie są dostępne w tak szczegółowej

dezagregacji, stąd konieczne było posiłkowanie się danymi pośrednimi o liczbie podmiotów gospodarczych według sekcji PKD.

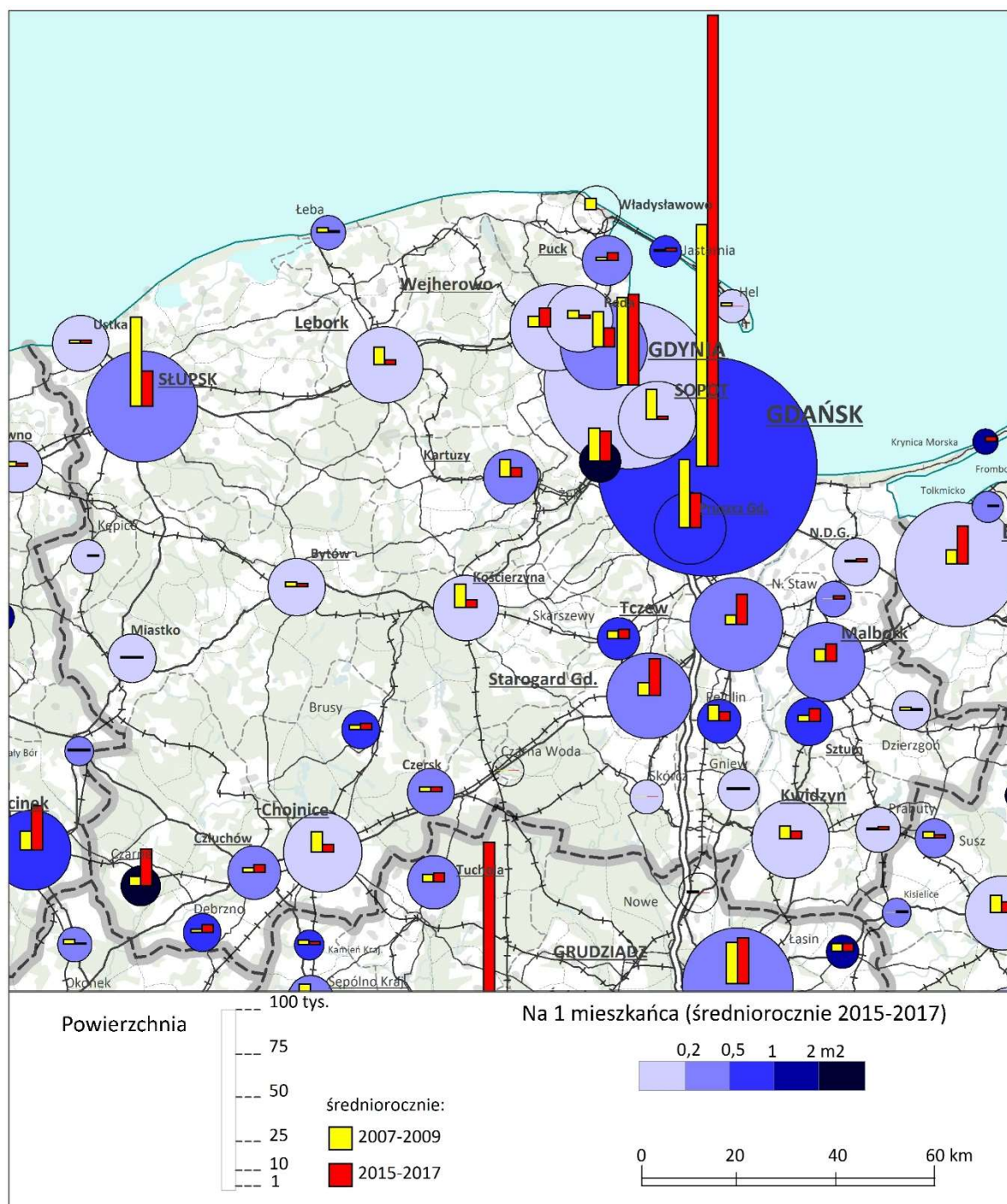
W miastach województwa pomorskiego w roku 2017 było zarejestrowanych 13,2 tys. podmiotów prowadzących handel hurtowy i 23,8 tys. handel detaliczny. Najsilniej funkcje handlowe, zwłaszcza handlu hurtowego, rozwinięte były w aglomeracji trójmiejskiej, a najslabiej – w najmniejszych miastach w pozametropolitalnej części województwa. Różnice w przeliczeniu liczby podmiotów na 1000 zameldowanych mieszkańców były znaczne, nawet kilkukrotne w przypadku handlu hurtowego, natomiast dla handlu detalicznego rozkłady były bardziej wyrównane.

W ostatniej dekadzie obserwowany był wyraźny spadek w kategorii podmiotów handlu detalicznego, świadczący o postępującej koncentracji w handlu, które to zjawisko jest w Polsce charakterystyczne od dłuższego czasu, tj. wejścia sieci sklepów wielkopowierzchniowych oraz dyskontów spożywczych. Największy spadek dotyczył największych miast, natomiast niemal utrzymał się stan nasycenia w średnich miastach.

3.2.1.3. Inwestycje

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

W województwie pomorskim w „nowszym” trzyleciu 2015-2017 oddawano średniorocznie 504 tys. m² powierzchni użytkowej, z czego 290 tys. (58%) przypadło na Gdańsk i Gdynię. W stosunku do „starszego” trzylecia 2007-2009 nastąpił wzrost o około 114 tys. m² powierzchni użytkowej, ale koncentracja silnie pogłębiła się (w latach 2007-2009 dwa największe miasta województwa koncentrowały „zaledwie” 40% nowobudowanej powierzchni użytkowej). Tak więc dane o inwestycjach niemieszkaniowych wskazują nie tylko na polaryzację, ale jej silne pogłębienie się („superpolaryzację”). Stąd też wskaźniki oddawanej do użytku niemieszkaniowej powierzchni użytkowej w przeliczeniu na 1 mieszkańca są bardzo zróżnicowane (ryc. 3.16).

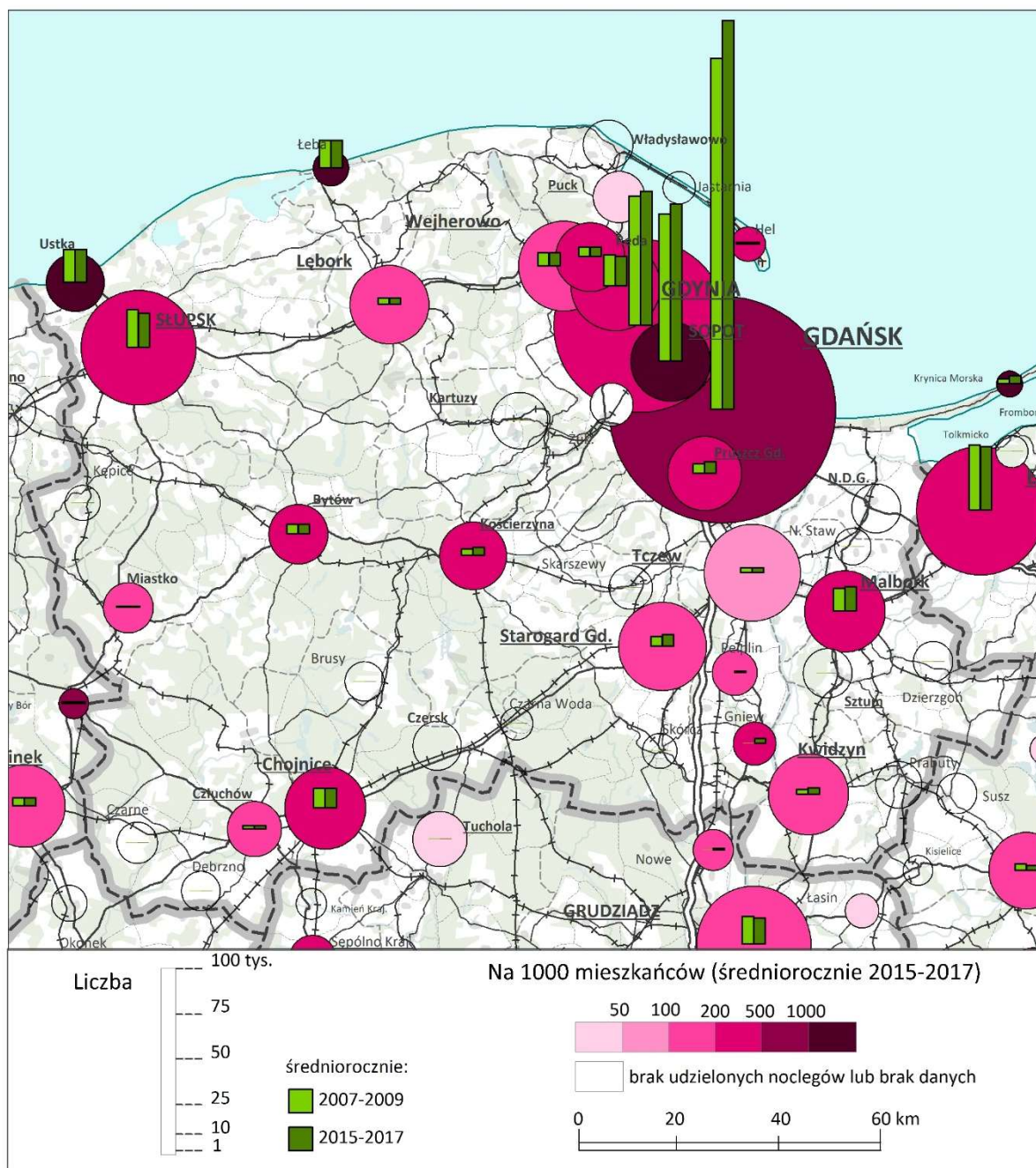


Ryc. 3.16. Powierzchnia niemieszkaniowa oddana do użytku w województwie pomorskim.
Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.1.4. Zainteresowanie biznesowe

Ruch turystyczny nie jest jednorodny i w znacznej części obejmuje turystykę biznesową, związaną z podróżami w interesach. Część tego ruchu odbywa się w rytmie jednodniowym, wpływając na tzw. liczbę ludności dziennej, która w przypadku niektórych miast o rozwiniętych funkcjach decyzyjno-kontrolnych może sięgać kilkudziesięciu procent ludności

nocnej¹². Pewna część tych przemieszczeń wymaga dalszych podróży służbowych, związanych z noclegiem. Nie istnieje dobry sposób na rozdzielanie ruchu typowo rekreacyjnego od biznesowego, jednak pewnym pomocniczym wskaźnikiem mogą być dane dotyczące rynku hotelarskiego, który w odróżnieniu od pensjonatów, domów wycieczkowych itd. jest w większym stopniu nastawiony na turystykę biznesową. Przy tym w Polsce dane do analiz kończą się na 2014 roku, stąd też przytaczane dane mają charakter poglądowy.



Ryc. 3.17. Liczba noclegów udzielonych w obiektach hotelowych w województwie pomorskim.
Źródło: na podstawie danych GUS.

¹² Na podstawie badań telemetrycznych stwierdzono ostatnio (Śleszyński i Niedzielski 2018), że w ciągu dnia roboczego w stolicy przebywa ok. 400 tys. osób więcej, a ludność nocna jest wyższa od rejestrowanej przez GUS o ponad 200 tys. i faktyczna liczba mieszkańców stolicy sięga blisko 2 mln. Biorąc pod uwagę specyfikę Trójmiasta (wielkość, ranga osadnicza, atrakcyjność migracyjna i in.), można przypuszczać, że w mieście tym liczba ludności również przekracza rejestrowaną o około 10%.

W trzyleciu 2012-2014 w województwie notowano 691 tys. noclegów w obiektach hotelowych (co najmniej trzygwiazdkowych) średniorocznie, co stanowiło pewien wzrost w stosunku do trzylecia 2009-2012 (646 tys.). Silna koncentracja wystąpiła w Gdańsku, Gdyni i Sopocie: w obydwu okresach było to 71% rynku. Z tego powodu różnice w przeliczeniu na 1 mieszkańca są wielokrotne (ryc. 3.20).

3.2.1.5. Umiejdzynarodowienie

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

W województwie pomorskim w roku 2007 wyeksportowano towary i usługi za 10,2 mld USD, a w roku 2017 – za 11,5 mld USD (bez uwzględnienia różnic kursowych). Nastąpił zatem wzrost o 12,7%, ale w tym samym czasie w całym kraju zwyżka była na poziomie 36,5%. W Trójmieście koncentrowało się ponad 45,5% obrotów. W Gdańsku nastąpił spadek eksportu z 3,8 do 3,3 mld USD, w Gdyni wzrost z 1,1 do 1,8, a w Sopocie poziom eksportu utrzymał się (0,1 mld USD). Poza aglomeracją trójmiejską wyższe wartości odnotowano w przypadku powiatu tczewskiego (1,0 mld USD eksportu w 2007 r. i 1,4 mld USD w 2017 r.) oraz powiatu kwidzyńskiego (1,8 mld USD eksportu w 2007 r. i 0,9 mld USD w 2017 r.). W sumie powyższe dane świadczą o relatywnym spadku roli eksportowej województwa, ale należy pamiętać o zastrzeżeniach źródłowodanowych przedstawionych na wstępie, jak też posługiwaniu się danymi jednorocznymi, co zwłaszcza w przypadku takich lokalizacji jak Kwidzyn (jedno duże przedsiębiorstwo, dominujące w eksporcie całego powiatu, tj. zakład celulozowo-papierniczy WZPOW umiejdzynarodowego koncernu International Paper) może mieć istotny wpływ na wyniki.

Jeśli chodzi o podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, w roku 2017 było ich zarejestrowanych w miastach województwa 4,3 tys. (2007 – 3,2 tys.). Z tego aż 3,7 tys. koncentrowało się w aglomeracji trójmiejskiej i udział tego regionu w miastach województwa zwiększył się z 82 do 85%. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców stosunkowo wysokie wskaźniki w 2017 r. odnotowano m.in. w Pruszczu Gdańskim (4,9) i Krynicy Morskiej (3,6), jednak to w Trójmieście wartości były najwyższe (rekordowo w Sopocie – 16,9).

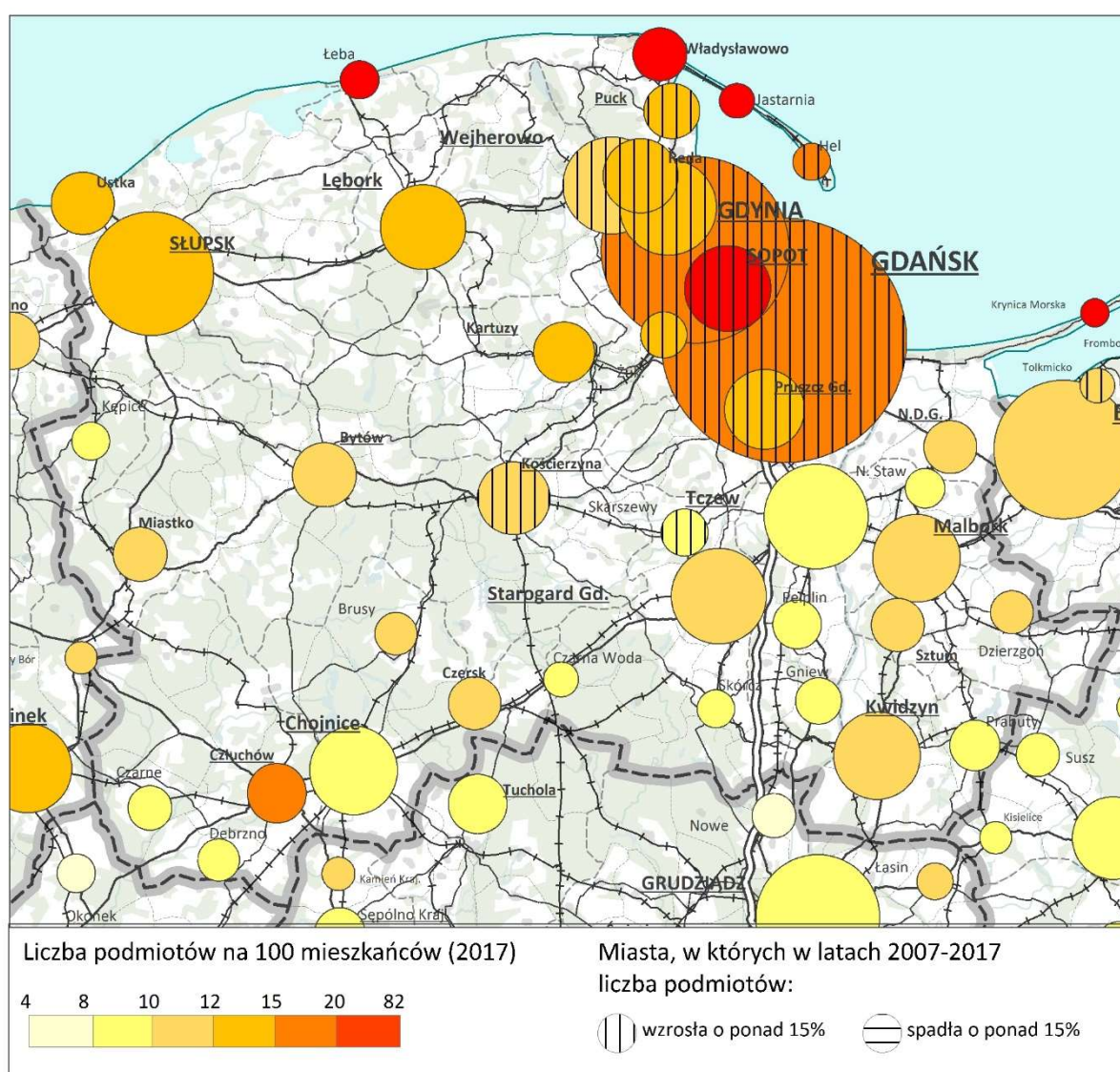
3.2.2. Rozwój przedsiębiorczości i funkcji kreatywnych

3.2.2.1. Podmioty zarejestrowane

Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych ze względu na fakt, że dominują tam najmniejsze, często jednoosobowe przedsiębiorstwa, świadczy nie tyle o rozwoju społeczno-gospodarczym, co o przedsiębiorczości. Zatem interpretacja różnych poziomów tej przedsiębiorczości nie zawsze jest jednoznaczna. W przypadku mniejszych miast, gdy dobrze prosperuje tam kilka większych (jak na tego typu ośrodki) przedsiębiorstw, dających pracę

mieszkańcom i dojeżdżającym, liczba mniejszych podmiotów może nawet świadczyć o zbędnym rozproszeniu gospodarki, generującym wyższe koszty jednostkowe.

W województwie pomorskim najwyższe wartości wskaźnika przedsiębiorczości dotyczą miast o rozwiniętej funkcji turystycznej (Łeba, Władysławowo, Jastarnia, Krynica Morska, Sopot), gdzie liczba podmiotów na 100 mieszkańców przekracza 20. Na przeciwnym biegunie znajduje się większość powiatowych i mniejszych miast głównie w południowej części regionu (poniżej 10). Ponadto warto zwrócić uwagę na fakt szybszego przyrostu podmiotów w aglomeracyjnej części województwa, w tym w miastach Żukowo i Pruszcz Gdański. Niekoniecznie jednak musi to świadczyć o rozwoju przedsiębiorczości, ale równie prawdopodobne może być „wypychanie” pracujących w zakładach różnego typu na samozatrudnienie. Interpretacja jest trudna z uwagi na specyfikę rejestru REGON i „uśpienie” części podmiotów poprzez niewyrejestrowanie się.



Ryc. 3.18. Podmioty gospodarcze w województwie pomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Jeśli chodzi o strukturę przedsiębiorczości, to w 2018 roku w miastach województwa pomorskiego było zarejestrowanych 150,6 tys. podmiotów, z czego 0,8 tys. w rolnictwie, 34,6 tys. w przemyśle (z budownictwem) i 115,2 tys. w usługach. Podział na typy miast przedstawia tabela 3.4. Struktura nie jest zgodna z hierarchią osadniczą, bowiem największy udział sektora usługowego nie rośnie wraz ze wzrostem pozycji miasta w systemie osadniczym. W dużej mierze wynika to z trudności klasyfikacyjnych. Przede wszystkim większość podmiotów gospodarczych w sekcjach "przemysłowych" zatrudniających mniej niż 10 osób (np. sekcje DE) to w rzeczywistości firmy usługowe, świadczące na przykład naprawy. Dlatego też bardziej wartościowa i dająca jakąś przydatną informację jest struktura przedsiębiorstw poprzez wydzielenie tzw. funkcji kreatywnych (w kolejnym podrozdziale).

Tabela 3.4. Struktura przedsiębiorczości w województwie pomorskim w 2018 r.

Typ miast	Ogółem (zakłady osób fizycznych)	Sektor rolniczy*	Sektor przemysłowy	Sektor usługowy
Liczba				
Miasta ogółem	150555	796	34562	115197
2a	83975	191	17174	66610
3	12876	84	2818	9974
4a	9792	55	3015	6722
4b	23210	143	6194	16873
5a	8449	33	2647	5769
5b	4448	87	668	3693
5c	7805	203	2046	5556
%				
Miasta ogółem	100,0	0,7	21,9	77,5
2a	100,0	0,6	30,8	68,6
3	100,0	0,2	20,5	79,3
4a	100,0	0,6	26,7	72,7
4b	100,0	0,4	31,3	68,3
5a	100,0	2,0	15,0	83,0
5b	100,0	2,6	26,2	71,2
5c	100,0	0,7	21,9	77,5

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

Źródło: na podstawie danych GUS.

Liczba podmiotów gospodarczych w miastach województwa pomorskiego w 2018 r. wyniosła 212,7 tys. W ciągu roku (2017-2018) zaszły stosunkowo niewielkie zmiany, sięgające maksymalnie kilku procent (tabela 3.5). Podobnie maksymalnie kilku procent sięgały zmiany w strukturze „pionowej”, tj. pomiędzy poszczególnymi typami miast w obrębie województwa. Natomiast nieco większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, choć również nie były one na ogół spektakularne. Siegały one zazwyczaj kilku procent (wyjątkowo kilkunastu). Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku zostały w województwie zachowane.

Tabela 3.5. Zmiany w strukturze podmiotów gospodarczych (udziałów typów miast) w województwie pomorskim w latach 2017-2018.

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
	2017	2018	tys.	‰	2017	2018	zmiana	
							‰	p.pm.
Ogółem	213,6	212,7	-0,9	-4,3	100,0	100,0	0,0	0,0
2a	127,0	125,6	-1,3	-10,4	59,5	59,1	-6,2	-3,7
3	18,6	18,4	-0,2	-12,9	8,7	8,7	-8,7	-0,8
4a	13,5	13,7	0,2	12,4	6,3	6,4	16,8	1,1
4b	31,5	31,7	0,2	6,4	14,8	14,9	10,7	1,6
5a	10,1	10,5	0,3	32,8	4,7	4,9	37,2	1,8
5b	3,3	3,3	0,0	-7,0	1,5	1,5	-2,7	0,0
5c	9,5	9,5	0,0	-2,6	4,4	4,5	1,6	0,1

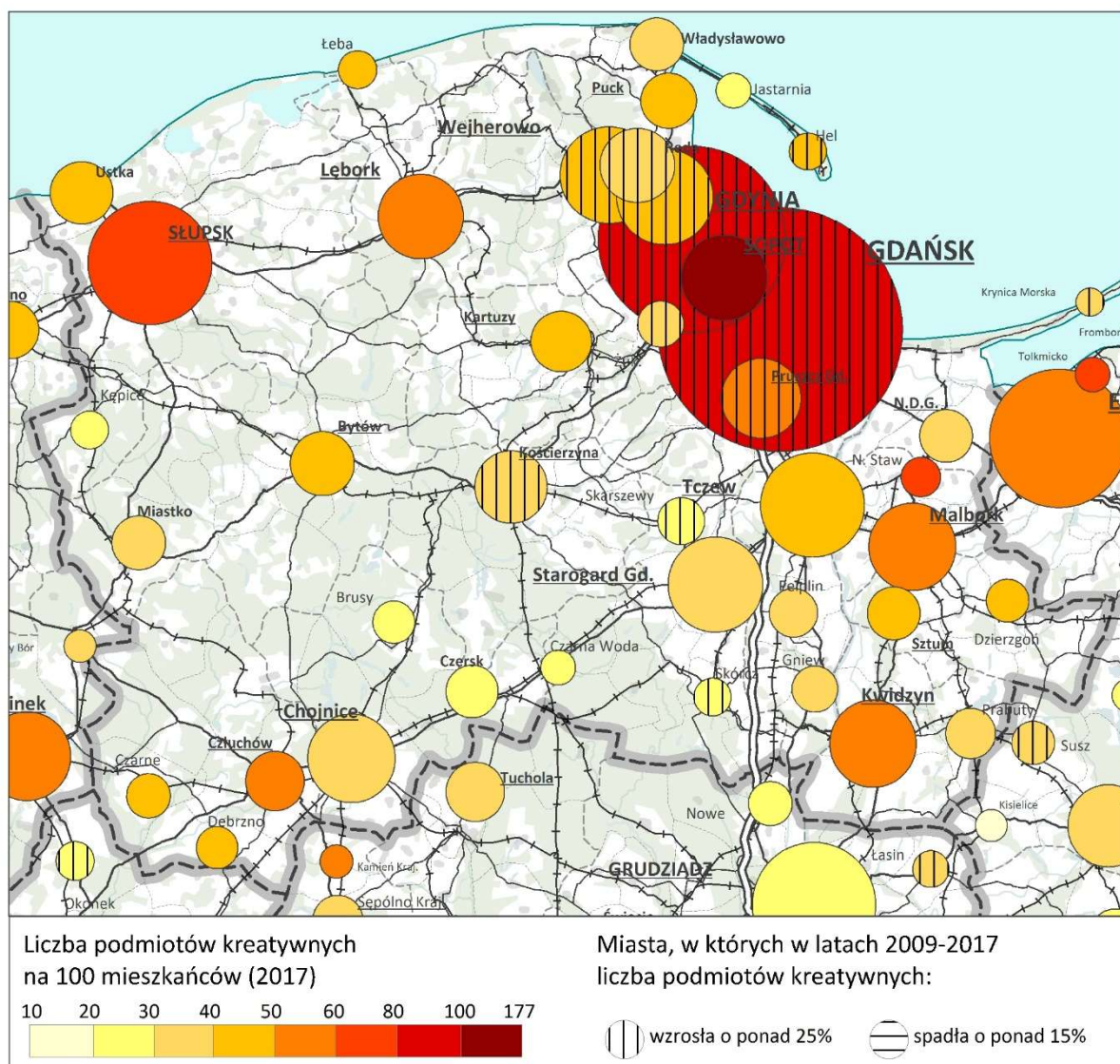
Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.2.2. Podmioty kreatywne (innowacyjne)

Bardziej klarowna sytuacja dotyczy podmiotów innowacyjnych (sekcje JKLMR)¹³. Po pierwsze, różnice pomiędzy wartościami liczby tych podmiotów odniesionych do populacji są znacznie bardziej zróżnicowane i przewaga aglomeracji trójmiejskiej jest bardzo wyraźna. W Sopocie wskaźnik przekroczył 100 na 1000 mieszkańców, a w pozostałych ośrodkach Trójmiasta – był wyższy niż 80. Z kolei najmniejsze wartości (poniżej 30) charakteryzowały najmniejsze miasta na południu województwa (Brusy, Czarna Woda, Czersk). Stosunkowo dobrze wypada też Słupsk (66,2), ale liczba tych podmiotów utrzymała się na tym samym poziomie, wobec czego można to interpretować jako stagnację lub słaby wzrost (10% względem populacji tego byłego miasta wojewódzkiego) względem szybkiego wzrostu (26-49% względem populacji) ośrodków Trójmiasta. Ponadto wzrost znaczenia podmiotów kreatywnych nie był tak spektakularny w miastach strefy podmiejskiej (typy 4a i 5a – 12-14%), co świadczy o braku dekoncentracji funkcji szczególnie pożądanых z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego.

Generalnie, wskaźnik podmiotów kreatywnych, jest wyraźnie wyższy dla województwa pomorskiego, niż dla wielu innych (zwłaszcza tych mniej zurbanizowanych). Natomiast na tle innych bardziej zmetropolizowanych regionów (małopolskie, łódzkie) jest dość porównywalny. Korzystne jest też, że wzrósł on wyraźnie w latach 2007-2017 (średnio dla miast województwa z 51 do 71, przy wzroście dla całego kraju z 43 do 63).

¹³ Sekcje PKD: J – Informacja i komunikacja; Sekcja K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; Sekcja L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; Sekcja M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.



Ryc. 3.19. Innowacyjne podmioty gospodarcze w województwie pomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

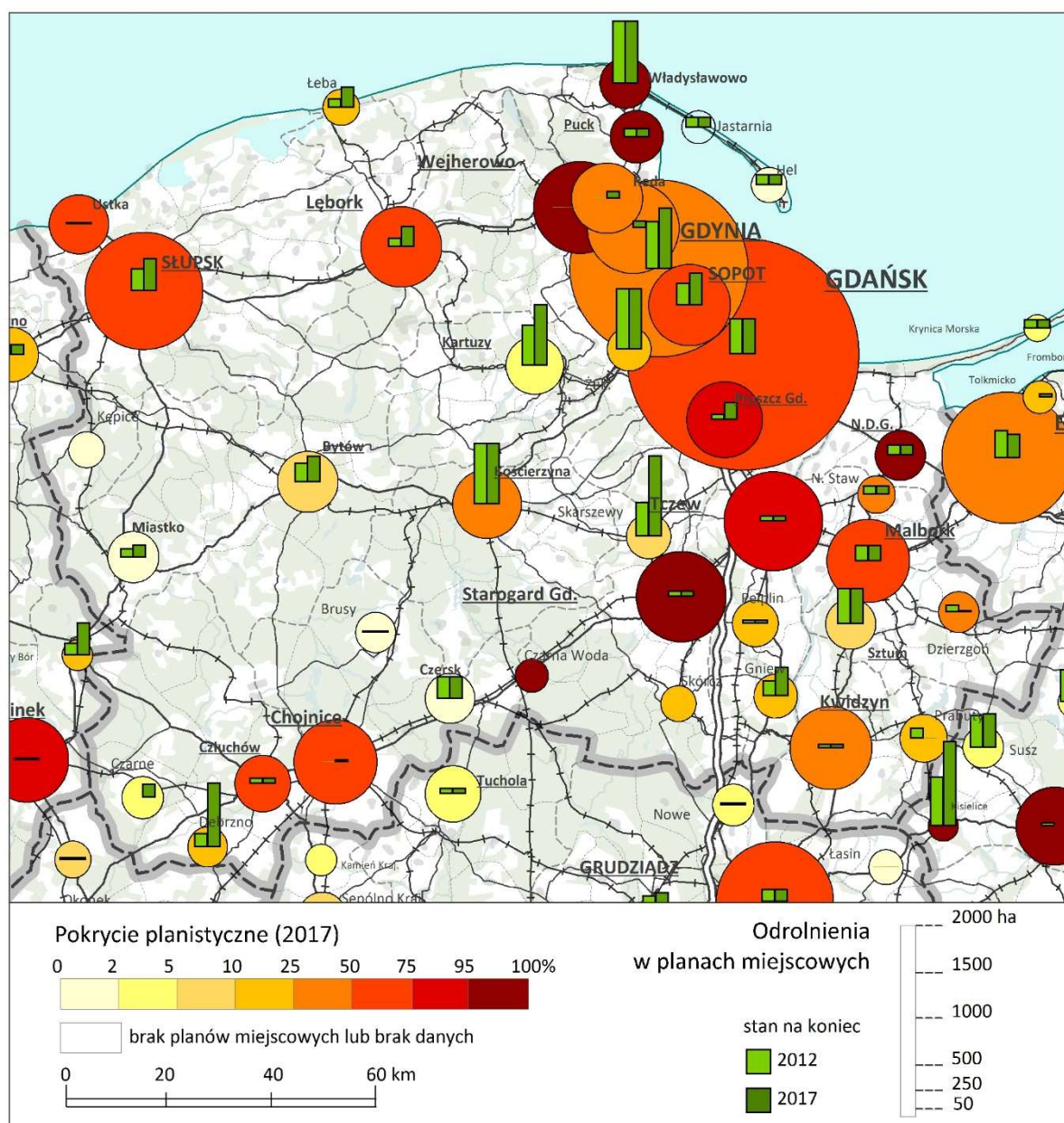
3.2.3. Atrakcyjność inwestycyjna

3.2.3.1. Plany miejscowe

W gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego w końcu 2017 r. pokrycie planistyczne wyniosło 21,5% i wzrosło od 2009 r. z poziomu 14,1% (ryc. 3.20). Na tle całego kraju były to wartości niższe (odpowiednio 30,2% i 24,2%). W większych miastach, jak np. Gdańsk i Słupsk wskaźnik znacznie przekroczył 50%. Gminy w całości pokryte planami, to m.in. Nowy Dwór Gdański, Puck i Władysławowo. Najniższe pokrycie charakteryzowało mniejsze miasta (kategoria 5b i 5c), w których obowiązujące plany miejscowe obejmowały przeciętnie około 10% powierzchni gmin. Nie było ani jednej gminy miejskiej lub miejsko-wiejskiej, która nie miałaby co najmniej 1 planu miejscowego.

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 3.6). Przy obecnych trendach demograficznych jest to zaspokojenie potrzeb na kilkadziesiąt, jeśli nie kilkaset lat naprzód.

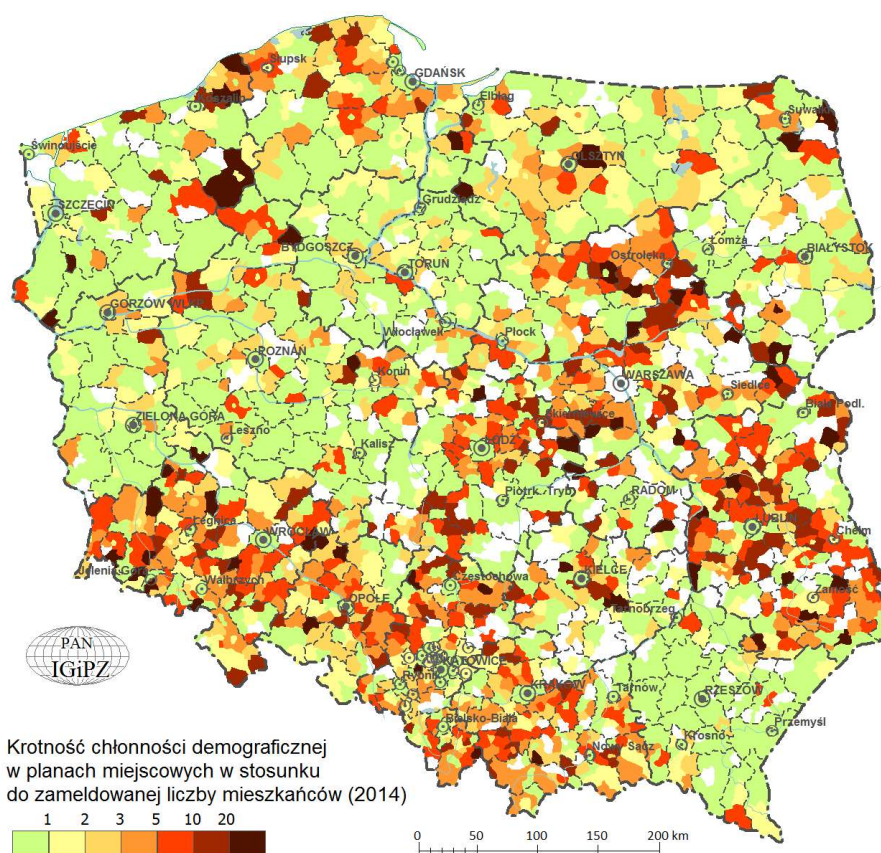


Ryc. 3.20. Pokrycie planistyczne i odrolnienia w planach miejscowych w województwie pomorskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Wysoka nadpodaż gruntów budowlanych (przy równoczesnym niskim pokryciu planistycznym i stosowaniu decyzji o warunkach zabudowy), widoczna zwłaszcza w strefie podmiejskiej Trójmiasta (ryc. 3.21) 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 województwie pomorskim do końca 2017 r. odrolniono 7,1 tys. ha gruntów rolnych, co daje chłonność demograficzną na poziomie 1 mln osób (przy założeniu przeznaczenia połowy gruntów na cele mieszkaniowe, głównie w zabudowie jednorodzinnej). Oznacza to, że nawet połowę dotychczasowej 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 (7,2 mln osób).



Ryc. 3.21. 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 3.6. 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 doszacowa-niem)	według terenów mieszkaniowych w planach miejscowych		wg odrolnień
			ogółem	w tym zabudowa jednorodzinna	
Dolnośląskie	8 694	10 321	6 475	3 157	1 530
Kujawsko-Pomorskie	8 283	9 785	1 612	744	411
Lubelskie	7 186	8 283	6 507	3 092	828
Lubuskie	4 438	5 288	873	423	260
Łódzkie	9 178	10 512	3 725	2 309	695
Małopolskie	7 646	8 855	5 787	4 052	1 474
Mazowieckie	17 161	19 963	8 706	5 895	2 089
Opolskie	4 666	5 103	2 219	1 226	296
Podkarpackie	5 422	6 533	851	575	545
Podlaskie	4 266	5 858	1 417	872	375
Pomorskie	5 682	7 237	3 238	1 607	972
Śląskie	8 783	9 887	7 162	4 176	629
Świętokrzyskie	4 489	5 473	1 320	851	404
Warmińsko-Mazurskie	9 587	11 573	2 175	1 177	479
Wielkopolskie	10 493	12 474	3 777	2 223	1 064
Zachodniopomorskie	9 279	11 702	3 706	1 298	598
Polska ogółem	125 253	150 159	59 551	33 676	12 647

Źródło: Śleszyński i in. 2016.

3.2.3.2. Ceny gruntów

Dostępna statystyka cen gruntów w szczegółowej skali dla całego kraju jest słaba, a komercyjne bazy danych z założenia nie są udostępniane publicznie. Stąd w tabeli 3.7. zestawiono uśrednione dane, pozyskane z firm bankier.pl i otodom.pl. Wynika z nich, że województwo pomorskie na tle kraju jest bardzo „drogim” województwem, ustępującym za sprawą metropolii warszawskiej jedynie województwu mazowieckiemu. Według przedstawionych danych z grudnia 2018 r., średnia cena gruntów budowlanych (a więc zawierających się głównie w granicach miast lub w ich pobliżu) wyniosła 168 zł, w tym w Gdańsku – 468 zł za 1 m². Przy tym cena była silnie związana z powierzchnią działek: im była ona mniejsza, tym cena rosła.

Na podstawie danych Amron za lata 2015-2017 (baza niestety nie jest pełna, ale zawiera dane według gmin) ceny gruntów w województwie pomorskim układały się dość zgodnie w stosunku do hierarchii osadniczej. W Gdańsku było to 362 zł za 1 m², w Kwidzynie – 215 zł, w Tczewie – 111 zł, a w Kępicach – 57 zł. Oczywiście, wartość gruntów jest silnie uzależniona od położenia w wewnętrznej strukturze miasta, stąd w największych ośrodkach ceny gruntów w

centrum są kilkanaście razy wyższe, niż na obrzeżach miast. Ponadto według tych danych, ceny gruntów w „najmodniejszych” kurortach nadmorskich sięgają 500 i więcej zł za 1 m², a więc przewyższają ceny spotykane w Gdańsku i Gdyni. Rekordowe wartości odnotowano w Sopocie (2331 zł za 1 m²).

Tabela 3.7. Średnie ceny ofertowe działek budowlanych dla województw i miast wojewódzkich w grudniu 2018 r.

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

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

3.2.3.3. Popyt mieszkaniowy

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

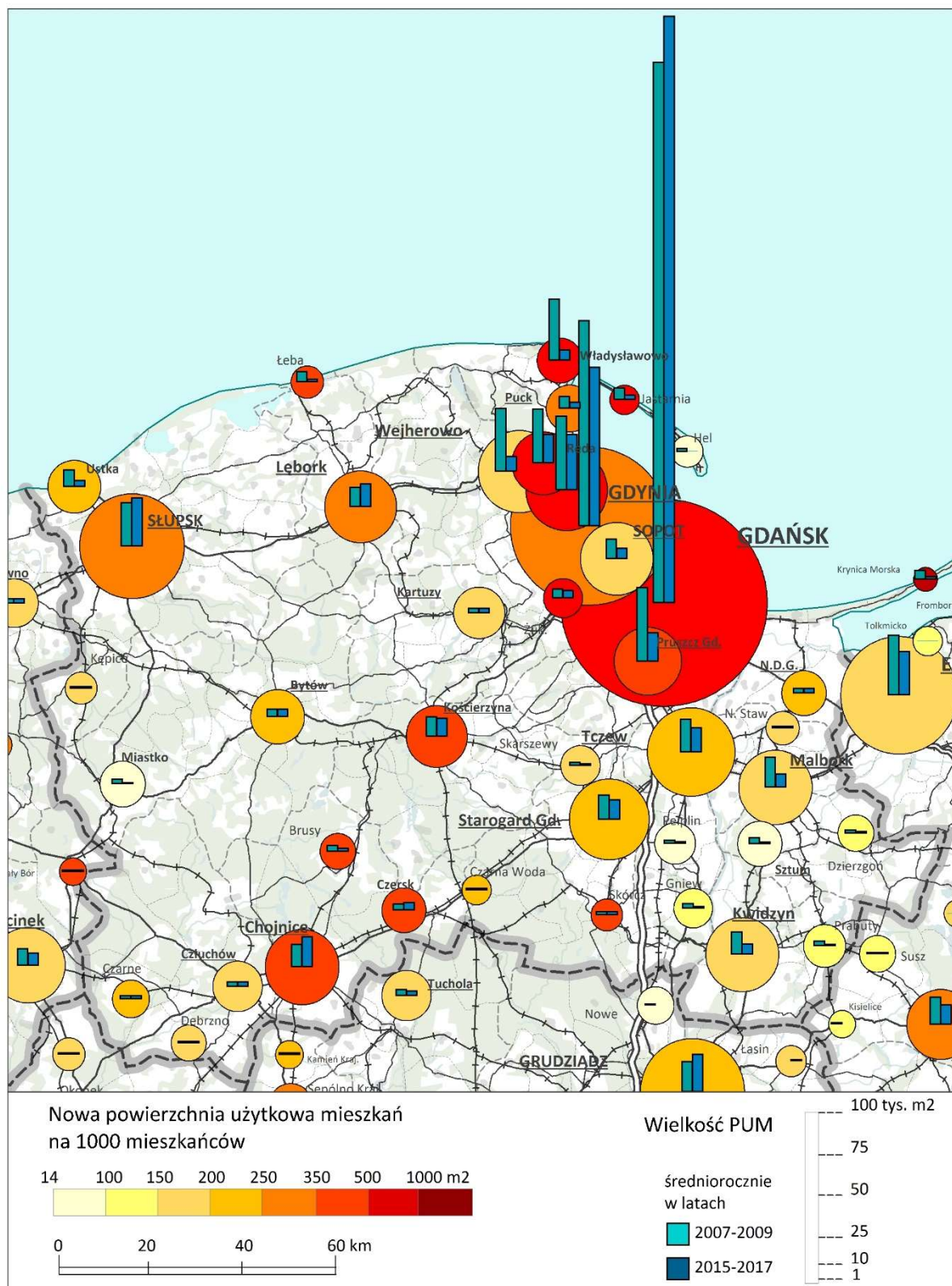
W miastach województwa pomorskiego w latach 2015-2017 oddawano średniorocznie 615,3 tys. m² powierzchni użytkowej mieszkań, podczas gdy dekadę wcześniej (2007-2009) było to 762,7 tys. Oznacza to mniejszą akcję inwestycyjną, którą tłumaczyć należy zmianami w cyklu demograficznym, w tym zmniejszaniu się roczników wyżu demograficznego z lat 1974-1983, który największe zainteresowanie zakupem mieszkania wykazywał, zgodnie z cyklem życia rodzinnego, w pierwszym okresie wieku produkcyjnego mobilnego (25-35 lat). Jak łatwo policzyć, przypadający z tego powodu okres prosperity mieszkaniowej w Polsce powinien dotyczyć lat 1999-2018, z dominantą na lata 2004-2013 i punktem maksymalnym około roku 2008. W praktyce czynnik demograficzny nie jest jedynym, warunkującym popyt i podaż mieszkań, stąd też liczba oddawanych lokali do użytku jest bardziej zmienna w czasie. W

warunkach polskich czynnikiem równie silnie wpływającym na popyt mieszkaniowy i nowobudowane mieszkania jest z pewnością niedobór statystyczny mieszkań, dekapitalizacja zabudowy, w tym wielkopłytowej (budowanej w latach ok. 1950-1980) i starszej, jak też generalnie stosunkowo niewielka powierzchnia mieszkaniowa, przypadająca na osobę (więcej na ten temat zob. Śleszyński 2016). Niewątpliwie czynnikiem sprzyjającym budowie mieszkań jest obserwowany wzrost gospodarczy, jak też wzrost wynagrodzeń i transferów społecznych.

Budowa nowych mieszkań w województwie pomorskim była wyraźnie skoncentrowana na aglomeracji trójmiejskiej. W miastach typu 2a, 4a i 5a skupiało się 77% oddanego PUM w latach 2015-2017 oraz 73% w latach 2007-2009. Z kolei w miastach takich jak Debrzno, Miastko, Hel, czy Kępice, w latach 2015-2017 mieszkań budowało się najmniej (w Helu i Miastku poniżej 100 m² na 1000 mieszkańców) i stan ten utrzymał się w stosunku do początku badanego okresu (2007-2009). Wskazuje to na rosnące rozwarstwienia.

Niewątpliwie specyfiką województwa pomorskiego są jego funkcje turystyczne (również w układzie międzynarodowym) i w związku z tym silnie rozwinięty rynek mieszkań na wynajem, w celach biznesowych, jak też typowo rekreacyjno-turystycznych. Wynikają z tego jednak silne fluktuacje na rynku nieruchomości pierwotnych, związane zwłaszcza z dużymi inwestycjami deweloperskimi. Przykładowo w Wejherowie w roku 2009 oddano do użytku 36,5 tys. PUM, podczas gdy w 2011 r. było to już tylko 9,5 tys. m². Podobnie w Łebie wartość oddawanej do użytku PUM wahała się w latach 2007-2017 w granicach 0,8-7,7 tys. m² rocznie.

Uzupełniającym wskaźnikiem jest łączny obrót na rynku mieszkaniowym, który potwierdza koncentrację w aglomeracji trójmiejskiej.



Ryc. 3.22. Budownictwo mieszkaniowe w miastach województwa pomorskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.3.4. Wynagrodzenia

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

Przy tak zakreślonych ograniczeniach, w województwie pomorskim najwyższe płace odnotowano w Sopocie (5312), Gdańsku (5312 zł) i Gdyni (5045 zł). Wskaźnik powyżej 4 tys. zł odnotowano też w powiatach, których stolicami były Kwidzyn, Pruszcz Gdański i Tczew, a więc albo w pobliżu rdzenia aglomeracji, albo w związku z istnieniem dużego, dochodowego przedsiębiorstwa. Płace w województwie były wyraźnie wyższe, niż w województwach słabiej zurbanizowanych, ale także w odniesieniu do innych regionów metropolitalnych (w roku 2017, całe województwo zajęło trzecie miejsce w kraju pod tym względem). Pomimo tego, wynagrodzenia w województwie stanowiły tylko 99% średniej krajowej, podczas gdy dekadę wcześniej było to jeszcze 101% (tabela 3.8). Ta zmiana, choć niewielka, dostarcza kolejnych argumentów na rzecz wnioskowania o rosnącej polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju, jakkolwiek należałoby na to patrzeć także z punktu widzenia wysokiej pozycji województwa pomorskiego jeszcze w 2007 r.

Tabela 3.8. Przeciętne wynagrodzenia według województw w 2007 i 2017 r.

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

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.3.5. Otoczenie biznesowe

Warunkiem sprawnego prowadzenia działalności gospodarczej jest występowanie odpowiedniego zaplecza biznesowego, związanego z profesjonalną obsługą księgową, prawną, marketingową itd. Porównywalna identyfikacja tego zagadnienia jest możliwa jedynie w sposób ilościowy, związany z analizą podmiotów w określonych działach PKD (wybrano następujące: 55, 62-64, 66, 68-74, 77-78¹⁴). Jest to jednak pewne uproszczenie, bowiem z jednej strony są to wyspecjalizowane spółki informatyczne, pośrednictwa pracy, marketingowe, finansowe itd., zajmujące się m.in. tzw. outsourcingiem, a z drugiej strony część podmiotów w tych branżach to jednoosobowe firmy, kooperujące z większymi przedsiębiorstwami wskutek zmiany dotychczasowego statusu prawnego zatrudnienia (byli pracownicy). Pewna część podmiotów w sekcjach uznawanych jako „otoczenie biznesowe” świadczy usługi raczej dla ludności (gospodarstw domowych), niż dla przedsiębiorstw. Stąd też przedstawiana analiza nie dotyczy wyłącznie stanu zaspokojenia potrzeb sektora przedsiębiorstw, ale wiąże się z szerszym ujęciem stanu rozwoju usług wyższego rzędu.

Wybrane do analizy jednostki zarejestrowane w bazie REGON w dość istotnej części powielają się z tzw. podmiotami kreatywnymi (innowacyjnymi), stąd też natężenie ich występowania w miastach województwa jest dość podobne. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców najwięcej firm odnotowano w Łebie, Krynicy Morskiej, Jastarni i Władysławowie 200-300 podmiotów tego typu, co wiązało się z zaliczeniem działu 55 (hotele i inne obiekty zakwaterowania). W trzech ośrodkach Trójmiasta wartość wskaźnika osiągnęła 98,6 (przy średniej w województwie równej 75,9 – trzecie miejsce w kraju po woj. mazowieckim i dolnośląskim). Występuje wyraźna przewaga podmiotów w aglomeracji trójmiejskiej. W roku 2017 w Trójmieście koncentrowało się 64% tego typu firm w województwie, podczas gdy w 2009 r. było to 62%. Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie miasta aglomeracyjne, to koncentracja była jeszcze większa (odpowiednio 73 i 70%).

Istotnym wskaźnikiem jest podaż powierzchni biurowej, które to dane udało się pozyskać na podstawie Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT). W miastach województwa pomorskiego zidentyfikowano 4,4 mln m² takiej powierzchni, co stanowiło 5,5% zasobów krajowych. Z tego aż 44,6% było skoncentrowane w Gdańsku, 19,4% w Gdyni, a kolejne 10,5% w innych miastach aglomeracji. W Słupsku było to „zaledwie” 5,2% miejskich zasobów regionu.

Ważnym elementem atrakcyjności inwestycyjnej są parki przemysłowe i technologiczne. Do tego typu obszarów w województwie pomorskim można zaliczyć: Gdański Park Naukowo-Technologiczny, Pomorski Park Naukowo-Technologiczny Gdynia, Słupski Inkubator Technologiczny oraz Kwidzyński Park Przemysłowo-Technologiczny. Ponadto w województwie pomorskim funkcjonuje dwie specjalne strefy ekonomiczne: Pomorska SSE i Słupska SSE.

¹⁴ Działy PKD: 55 – Zakwaterowanie; 62 – Działalność związana z oprogramowaniem i doradztwem w zakresie informatyki oraz działalność powiązana; 63 – Działalność usługowa w zakresie informacji; 64 – Finansowa działalność usługowa, z wyłączeniem ubezpieczeń i funduszy emerytalnych; 66 – Działalność wspomagająca usługi finansowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne; 68 – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; 69 – Działalność prawnicza, rachunkowo-księgowa i doradztwo podatkowe; 70 – Działalność firm centralnych (head offices), doradztwo związane z zarządzaniem; 71 – Działalność w zakresie architektury i inżynierii, badania i analizy techniczne; 72 – Badania naukowe i prace rozwojowe; 73 – Reklama, badanie rynku i opinii publicznej; 74 – Pozostała działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; 77 – Wynajem i dzierżawa; 78 – Działalność związana z zatrudnieniem.

3.2.3.6. Aktywność inwestorów

Od roku 2018 dostępne są dane o wydanych pozwoleniach na budowę w podziale na gminy (dotychczas dane te były tylko na poziomie powiatowym z uwagi na wydawanie tych dokumentów przez starostwa powiatowe).¹⁵ Pozwala to na szereg analiz, w tym porównanie w stosunku do pokrycia planistycznego.

W miastach województwa pomorskiego w roku 2018 wydano 1401 pozwoleń na budowę (tabela 3.9), z których zdecydowana większość (w niektórych typach miast niższych kategorii było to nawet powyżej 90%) dotyczyła domów jednorodzinnych. Największe natężenie (w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców) było w mniejszych miastach. Jak wskazują bardziej szczegółowe dane zestawione w załączniku nr 5, występował bardzo duży rozrzut natężenia, ale prawidłowość polegająca na zwiększaniu się natężenia (tj. liczby pozwoleń w stosunku do liczby ludności) wraz ze zmniejszaniem się ośrodka miejskiego w zasadzie była zachowana. Ponadto zestawiono natężenie pozwoleń na budowę w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców z pokryciem planistycznym i gęstością zaludnienia (ryc. 3.23). Pokazuje to, że w wielu miastach i gminach miejsko-wiejskich, zwłaszcza tych o mniejszej liczbie ludności (na rycinie wielkość kół jest proporcjonalna do liczby mieszkańców) znaczna liczba nowych inwestycji powstaje bez planu miejscowego, w tym na terenach słabo zaludnionych¹⁶. Szczególnie duże natężenia wydanych pozwoleń na budowę występują w małych ośrodkach, z pokryciem planistycznym do 20%, ale z liczbą wydanych pozwoleń na budowę powyżej 10 na 10 tys. mieszkańców rocznie.

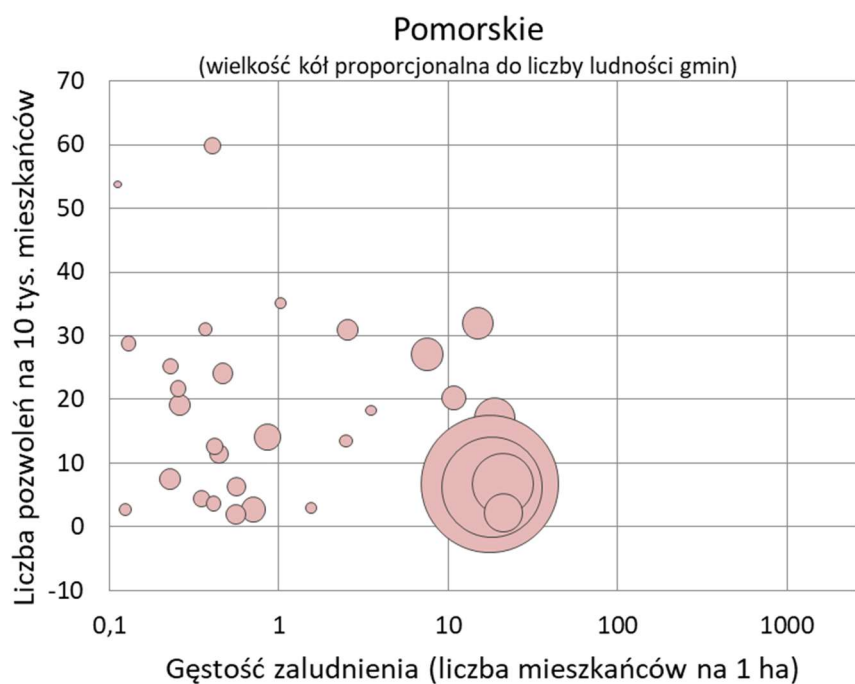
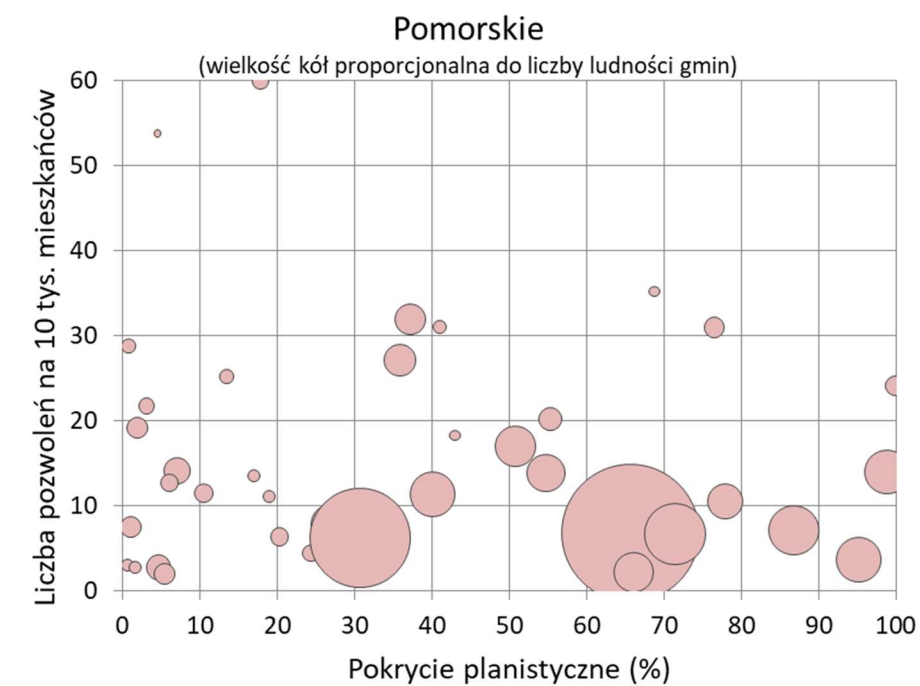
Tabela 3.9. Liczba, struktura i natężenie pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowy z projektem budowlanym w zakresie budynków mieszkalnych w województwie pomorskim w roku 2018 według typów miast.

Typ	Pozwolenia i zgłoszenia z projektem			Na 10 tys. mieszkańców	
	ogółem	w tym domy jednorodzinne	%	ogółem	domy jednorodzinne
2a	475	290	61,1	6,4	3,9
3	104	65	62,5	6,9	4,3
4a	69	47	68,1	6,5	4,4
4b	405	354	87,4	14,7	12,9
5a	163	118	72,4	20,3	14,7
5b	50	28	56,0	13,8	7,7
5c	135	128	94,8	15,4	14,6
Ogółem	1 401	1 030	73,5	9,4	6,9

Źródło: na podstawie danych GUS.

¹⁵ Postulat udostępnienia tych danych w szczegółowej dezagregacji był od dawna postulowany przez środowiska eksperckie, w tym w dorocznych raportach nt. stanu prac planistycznych w gminach Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

¹⁶ Nie musi jednak występować pozytywna korelacja, bowiem ostatnio udowodniano, na podstawie próby około 1/3 planów miejscowych w Polsce (Izdebski, Śleszyński, Malinowski, Kursa, 2018, Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, I, 1, s. 331-347, www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235), że bardzo duża część planów miejscowych jest rozdrobniona (są plany miejscowe dla pojedynczych działek) i w związku z tym nie ma wartości większej, niż decyzja lokalizacyjna.



Ryc. 3.23. Porównanie aktywności inwestycyjnej z pokryciem planistycznym i gęstością zaludnienia w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.4. Potencjał finansowy miast

3.2.4.1. Budżety gmin

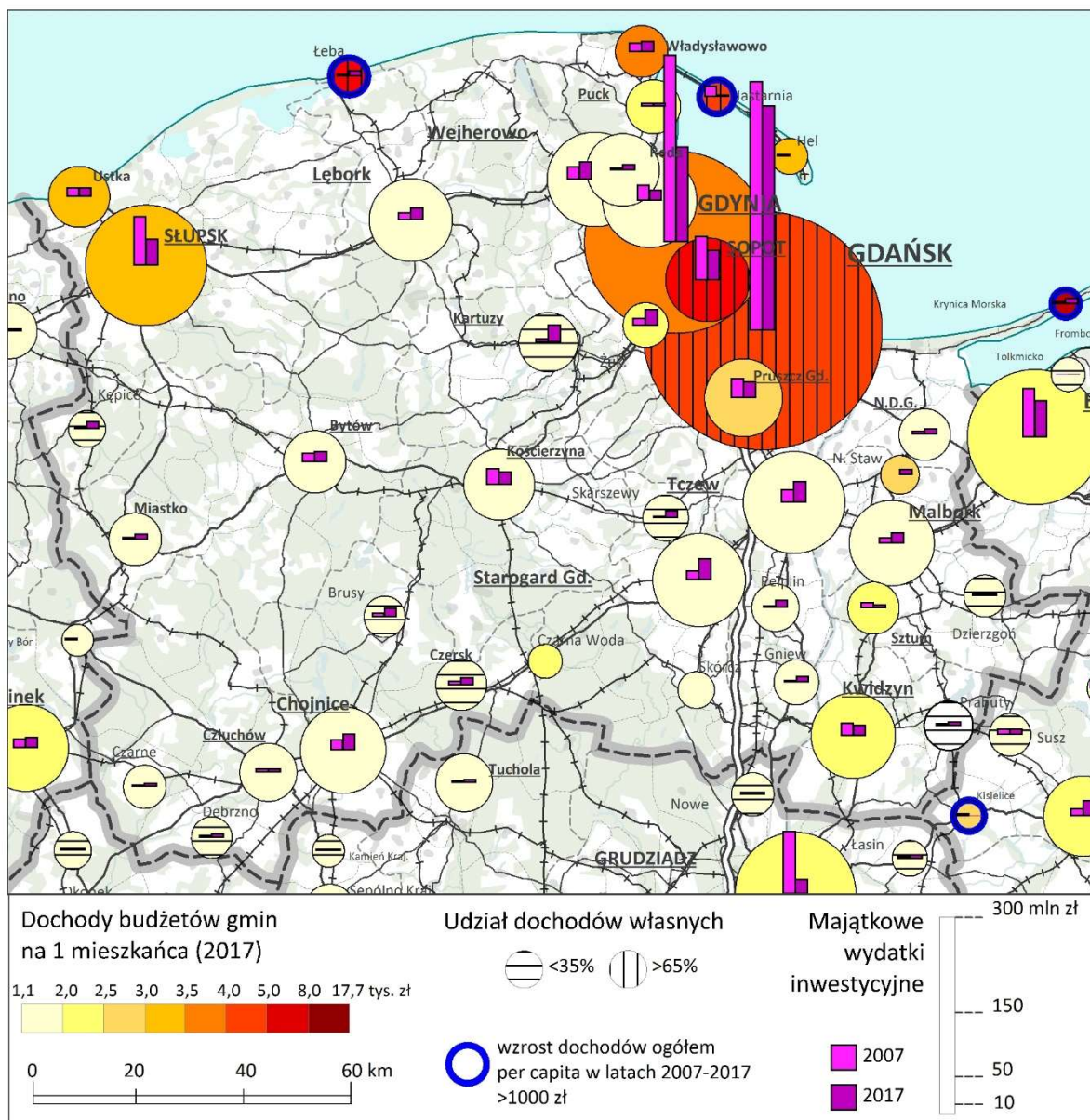
Na dochody budżetów gmin miejskich składają się przede wszystkim dochody własne, związane z rentą lokalizacyjną, tj. płaceniem podatków¹⁷ przez mające swe siedziby przedsiębiorstwa oraz zatrudnionych pracowników (im większe miasto, tym na ogół wyższe wynagrodzenia, a więc i pochodne od nich), pobieraniem 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 budżetów gmin, to w 2017 r. w przeliczeniu na 1 mieszkańca najwyższe wartości dotyczyły Trójmiasta (średnio w trzech ośrodkach 4100 zł, w tym Sopot – 6077 zł), a najniższe w miastach w typie 4b, czyli w nieaglomeracyjnych miastach powiatowych (2127 zł) (ryc. 3.24). Należy zwrócić uwagę, że w miastach województwa pomorskiego najwyższa dynamika wzrostu tego wskaźnika w latach 2007-2017 charakteryzowała typ 5c (najmniejsze miasta nieaglomeracyjne), a najniższa – typ 4a (powiatowe miasta aglomeracyjne). Jest to dość odmienne w stosunku do tendencji krajowych i wiąże się najprawdopodobniej ze specyfiką turystyczną regionu (Łeba, Jastarnia i Władysławowo wskaźnik dochodów ogółem per capita zwiększyły w tym okresie powyżej 1000 zł).

Udział dochodów własnych w większości gmin wahał się w granicach 35-65%. Przy tym wyraźnie endogenicznie zasobniejsze były Gdańsk (66%) i Sopot (75%), a ubogie – mniejsze miasta na południu województwa (Brusy, Czersk, Debrzno, Czarne, Prabuty i in.). Natomiast majątkowe wydatki inwestycyjne były wyraźnie skoncentrowane na Gdańsku i Gdyni, jakkolwiek z tendencją spadkową.

¹⁷ W rzeczywistości mechanizm jest bardziej skomplikowany, bowiem redystrybucja dochodów podatkowych następuje *de facto* na poziomie centralnym (realna stopa zwrotu w skali całego kraju wyniosła 37,9% w przypadku PIT oraz 6,7% w przypadku CIT).



Ryc. 3.24. Dochody budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich w województwie pomorskim.

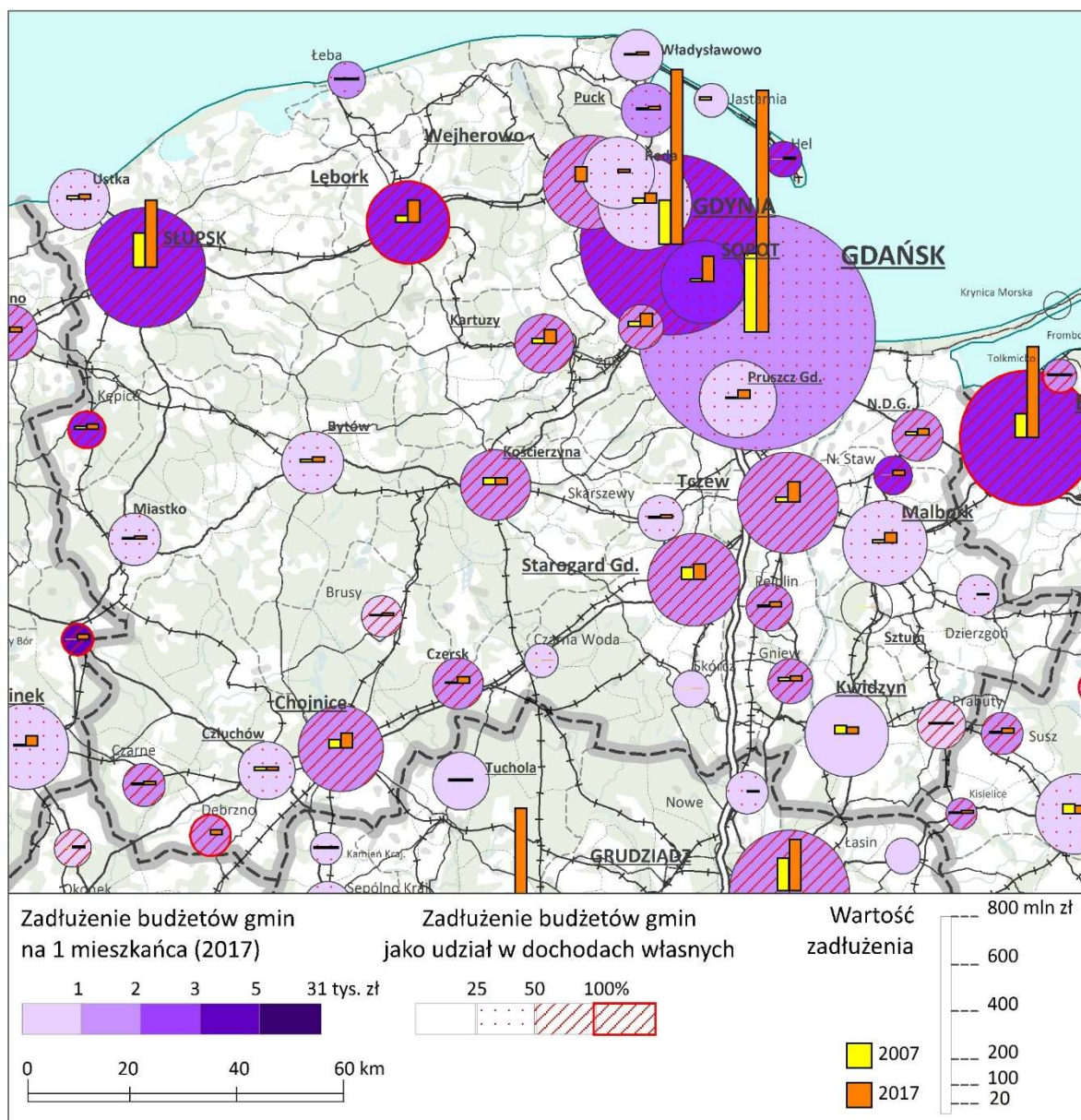
Źródło: na podstawie danych GUS.

3.2.4.2. Zadłużenie

Problem zadłużenia polskich samorządów jest coraz poważniejszy. W roku 2007 suma zadłużenia gmin miejskich i miejsko-wiejskich wyniosła 17,7 mld zł, to po 10 latach wartość ta prawie potroiła się (47,6 mld zł). Oznacza to, że na 1 mieszkańca miast przypada już średnio 1731 zł (w roku 2007 było to „zaledwie” 641 zł).

Na tym tle sytuacja miast województwa pomorskiego jest nieco lepsza (zadłużenie w wysokości 1583 zł na osobę), ale problem zadłużenia dotyczy większości miast (ryc. 3.25). W najgorszej sytuacji są Kartuzy, Żukowo, Kępice, Nowy Staw i Debrzno, w których poziom zadłużenia przekroczył 3 tys. zł na osobę i połowę rocznych dochodów własnych. Umiarkowane zadłużenie (1-2 tys. zł na osobę) w roku 2017 dotyczyło m.in. kilku nadmorskich kurortów. W aglomeracji trójmiejskiej bardziej niż Gdańsk zadłużona jest

Gdynia, w obydwu tych miastach zadłużenie silnie wzrosło (trzykrotnie), a te dwa miasta koncentrują 55% zadłużenia miast województwa. W niektórych samorządach problem zadłużenia wyraźniej pojawił się w ostatnich latach (Sopot, Łębork, Wejherowo i in.).



Ryc. 3.25. Zadłużenie budżetów gmin miejskich i miejsko-wiejskich w województwie pomorskim.

Źródło: na podstawie danych 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 kilku miast zadłużenie przekroczyło roczne dochody własne (Kępice, Łębork i Debrzno), co w dłuższej perspektywie grozi destabilizacją finansów. Mało pocieszający jest fakt, że na tle innych województw sytuacja jest lepsza. Są bowiem regiony ze znacznie większą liczbą miast, w których poziom zadłużenia przekroczył (nierzadko znacznie)

umowną granicę 100% dochodów własnych (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, łódzkie, małopolskie i in.).

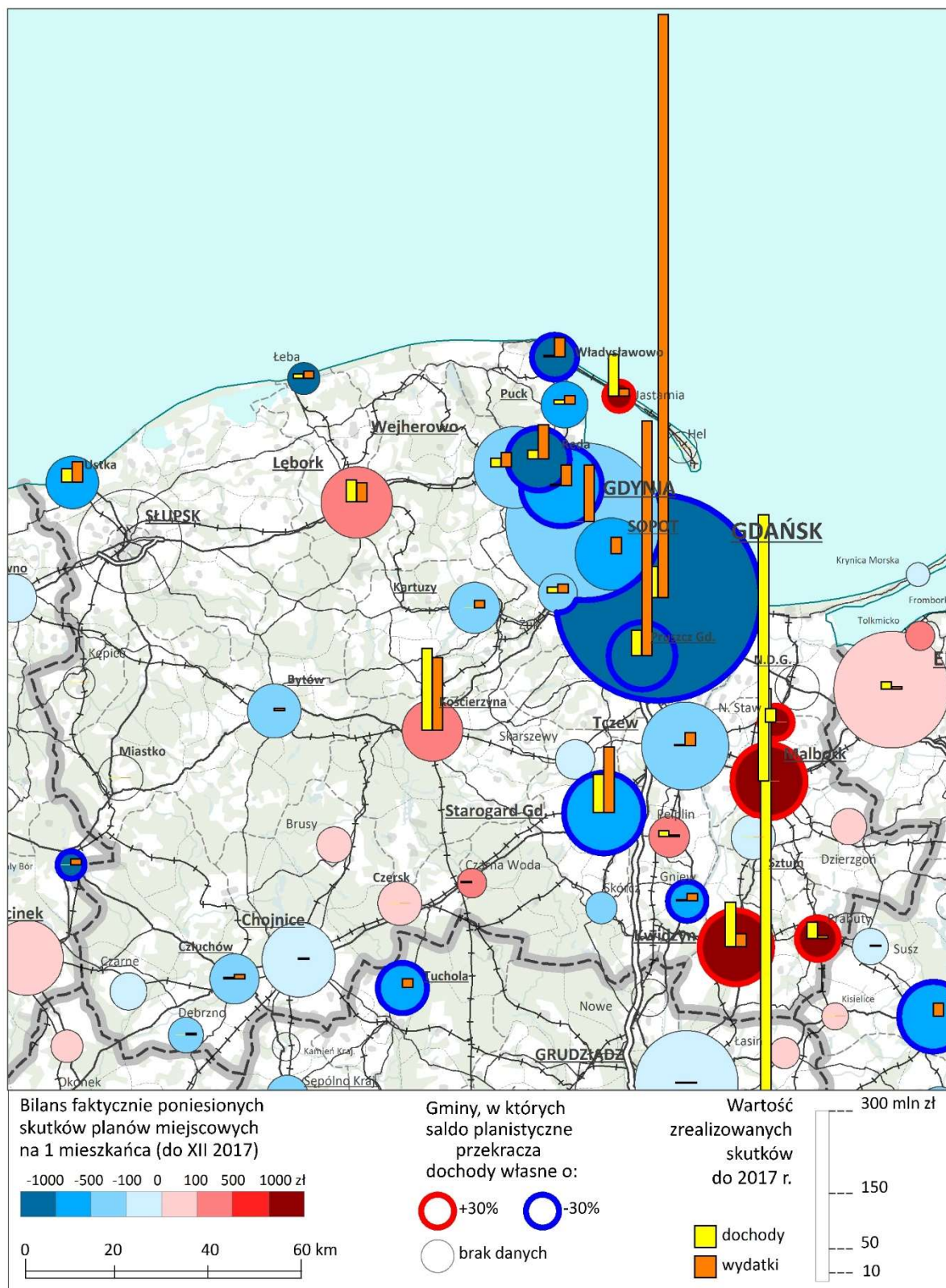
Niektóre miasta są w stanie wypracować pewną nadwyżkę operacyjną, która teoretycznie powinna być prawdopodobnym zabezpieczeniem w przypadku wysokiego zadłużenia, gdyż może świadczyć o tym, że dany samorząd kredytowane wydatki planuje z równoczesnym „trzymaniem w ryzach” całego budżetu i swego rodzaju dyscypliną finansową. W roku 2017 nadwyżka operacyjna w miastach województwa pomorskiego osiągnęła wartość 761 mln zł, a więc była znacznie niższa, niż łączne zadłużenie (2606 mln zł). W takich miastach, jak Słupsk i Sopot w roku 2017 nie było w ogóle nadwyżki operacyjnej (przy stosunkowo wysokim zadłużeniu). Jedynie w Jastarni, Sztumie i Skórczu nadwyżka była większa od zadłużenia.

3.2.4.3. Bilans gospodarki przestrzennej

Od kilku lat dostępne są dane dotyczące prognoz skutków uchwalenia planów miejscowych w gminach. Na ich (między innymi) podstawie sporządzane są coroczne raporty o sytuacji planistycznej w gminach w całym kraju (ostatnio Śleszyński i in. 2019). Dzięki danym rozpoznano już nieźle sytuację w zakresie dochodów i wydatków samorządów, związanych z planowaniem przestrzennym. Po stronie dochodów są to przede wszystkim dane o wpływach z opłaty planistycznej, wzrostu podatku od nieruchomości oraz podatku od czynności cywilno-prawnych. Natomiast po stronie wydatków jest to przede wszystkim budowa i utrzymanie infrastruktury, w tym wykup gruntów pod drogi i inne inwestycje, do których zobowiązana jest gmina w ramach realizacji zadań własnych. Z danych pozyskiwanych corocznie przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, GUS oraz opracowań Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wiemy przede wszystkim, że gospodarka przestrzenna samorządów jest niezbilansowana, a w niektórych przypadkach grozi nawet bankructwem gmin. Równocześnie wiadomo również, że istnieje pewna, niestety znacznie mniejsza grupa samorządów, która jest w stanie uchylać plany miejscowe nie tylko racjonalnie, ale nawet z solidnym zyskiem.

W województwie pomorskim sytuacja pod powyższymi względami jest bardzo zróżnicowana (ryc. 3.26). Da się wyróżnić wyraźną grupę samorządów prowadzących nie zrównoważoną politykę przestrzenną, jak też gminy zachowujące się racjonalnie. Listę samorządów o ujemnym saldzie gospodarki przestrzennej otwiera Gdańsk, w którym do końca 2017 r. zrealizowano wydatki w wysokości 874,6 mln zł (z czego, jak wynika z dokładniejszych danych, aż 809 mln zł pochłonęła budowa dróg), przy wpływach zaledwie 48,2 mln zł, wobec czego saldo było ujemne (-826,4 mln zł). Podobnie niekorzystny bilans był w Pruszczu Gdańskim (dochody – 37,3 mln zł, wydatki – 351,8 mln zł, saldo – minus 314,5 mln zł). W tym ostatnim dało to aż ponad 10 tys. zł ujemnego salda na 1 mieszkańca. Silnie nie zrównoważoną gospodarkę przestrzenną miał też Gniew, Starogard Gdański, Reda i Władysławowo.

Na drugim, pozytywnym biegunie znalazły się samorzady z wysokim dodatnim saldem zrealizowanych skutków planów miejscowych. Był to zwłaszcza Malbork, Kwidzyn, Prabuty, Nowy Staw i Jastarnia. Z kolei w takich miastach, jak Lębork czy Kościerzyna, saldo było dość zrównoważone.



Ryc. 3.26. Bilans planowania przestrzennego w gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego.

Źródło: na podstawie danych 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.

4. SYNTETYCZNE MIARY ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO WOJEWÓDZTWA

4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji

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

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

Największe miasto województwa pomorskiego – Gdańsk koncentruje 47% nadwyżki pracowników z całego województwa (56 108 osób). Nadwyżka ta dotyczy szczególnie sektora usług nierynkowych (51% całej nadwyżki). Miasto to jest liderem również w pozostałych dwóch grupach sekcji sektora usług - działalności finansowej i ubezpieczeniowej oraz obsłudze rynku nieruchomości – czyli głównie usługi skierowane do przedsiębiorstw, a także usług rynkowych (sekcje: G-J). Natomiast pomimo dużego dziedzictwa przemysłowego i zlokalizowanych w mieście zasobów produkcyjnych (m.in. Rafineria Grupy Lotos) nie

posiada żadnej nadwyżki pracujących w przemyśle. Podobnie zresztą jak dwa kolejne miasta województwa – Gdynia i Sopot. Samo miasto Gdynia charakteryzuje się o połowę mniejszą nadwyżką pracujących niż Gdańsk (27 225 osób) i stanowi ona prawie 23% nadwyżki całego województwa. Nadwyżka ta dotyczy głównie usług nierynkowych (13 617) oraz usług rynkowych (10 202 osoby). Sopot z kolei dysponuje nadwyżką stanowiącą 4,6% całej nadwyżki województwa (4 655 osób), najwięcej w usługach nierynkowych (5,5% nadwyżki całego województwa pomorskiego). W sektorze przemysłowym względnie silną pozycją liczoną wielkością nadwyżki cechują się dwa miasta: Kwidzyn (3 003 osoby) oraz Tczew (3 009 osób), ale w przypadku Tczewa to jedyny grupa sekcji, która dysponuje nadwyżką. Kwidzyn ma nadwyżkę jeszcze w usługach nierynkowych i wynosi ona 645 osób. Oba miasta posiadają prawie 38% nadwyżki pracowników w przemyśle (19% każde z nich), mimo iż w sumie jest to tylko 2,5% i 3% całej nadwyżki województwa. Miastami województwa pomorskiego, które nie wykazują żadnej nadwyżki są: Debrzno, Nowy Staw, Nowy Dwór Gdański, Ustka, Kępice, Reda oraz Rumia (tabela 4.1).

Tabela 4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji (wskaźnik Amemiya).

Miasto	Nadwyżka pracujących wg sekcji PKD*					Nadwyżka pracujących	Zróżnicowanie struktury - wskaźnik Amemiya
	D1 (A)	D2 (B-F)	D3 (G-J)	D4 (KL)	D5 (M-S)	ogółem	
Gdańsk	0	0	19 642	7 838	28 628	56 108	25
Gdynia	0	0	10 202	3 406	13 617	27 225	26
Sopot	0	0	1 707	871	2 913	5 491	25
Słupsk	0	1 135	773	63	2 684	4 655	27
Kwidzyn	0	3 003	0	0	645	3 649	64
Tczew	0	3 009	0	0	0	3 009	100
Bytów	0	1 522	464	0	686	2 672	28
Starogard Gdański	0	1 886	17	0	0	1 903	98
Chojnice	0	1 299	562	0	0	1 860	47
Pruszcz Gdański	0	146	784	234	611	1 775	17
Wejherowo	0	91	831	76	209	1 207	39
Władysławowo	0	0	1 062	0	53	1 115	89
Człuchów	0	100	202	0	727	1 030	43
Kościerzyna	0	444	233	0	275	951	20
Łeba	0	138	585	0	129	852	40
Lębork	0	533	0	0	70	603	74
Żukowo	0	243	127	0	208	578	19
Jastarnia	0	0	484	0	0	484	100
Malbork	0	0	0	110	362	473	55
Kartuzy	0	226	24	0	158	407	33
Skórcz	0	265	63	0	47	374	43
Czersk	0	271	86	0	0	357	54
Miastko	0	356	0	0	0	356	100
Puck	0	0	240	0	98	338	49
Prabuty	0	271	0	0	0	271	100
Skarszewy	0	257	0	0	0	257	100
Brusy	0	175	65	0	0	240	51
Gniew	0	226	0	0	0	226	100
Pelplin	0	202	0	0	0	202	100
Krynica Morska	0	1	182	0	14	196	82

Czarna Woda	0	178	7	0	4	189	86
Hel	0	0	178	0	0	178	100
Dzierżgoń	0	31	0	6	31	68	28
Czarne	0	0	0	0	57	57	100
Sztum	0	0	0	17	1	19	82
Debrzno	0	0	0	0	0	0	-
Nowy Staw	0	0	0	0	0	0	-
Nowy Dwór Gdański	0	0	0	0	0	0	-
Ustka	0	0	0	0	0	0	-
Kępice	0	0	0	0	0	0	-
Reda	0	0	0	0	0	0	-
Rumia	0	0	0	0	0	0	-

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

Źródło: opracowanie własne.

4.2. Syntetyczny wskaźnik stanu rozwoju społeczno-gospodarczego

4.2.1. Metodologia

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. 2017). Analiza ma zatem walor porównywalności, gdyż ten sam sposób postępowania wykorzystany został w delimitacjach na użytek *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016).

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

Tabela 4.2. Wskaźniki wykorzystane do wyznaczenia syntetycznego poziomu rozwoju.

Ogólna nazwa wskaźnika	Sym-bol	Szczegółowa nazwa wskaźnika	Aktuali-zacja	Źródło danych	Uwagi
Starość demograficzna	S1	udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+)	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych)
Saldo migracji	S2	saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców	2008-2017	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie emigracji dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych, a imigracji – gmin podmiejskich i niektórych atrakcyjnych miast, m.in. Warszawy)
Wykształcenie	S3	udział ludności w wieku 13 i	2011	GUS (NSP)	Wskaźnik bazuje na danych ze spisów

ludności		więcej lat z wykształceniem wyższym		2002+2011)	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/>).

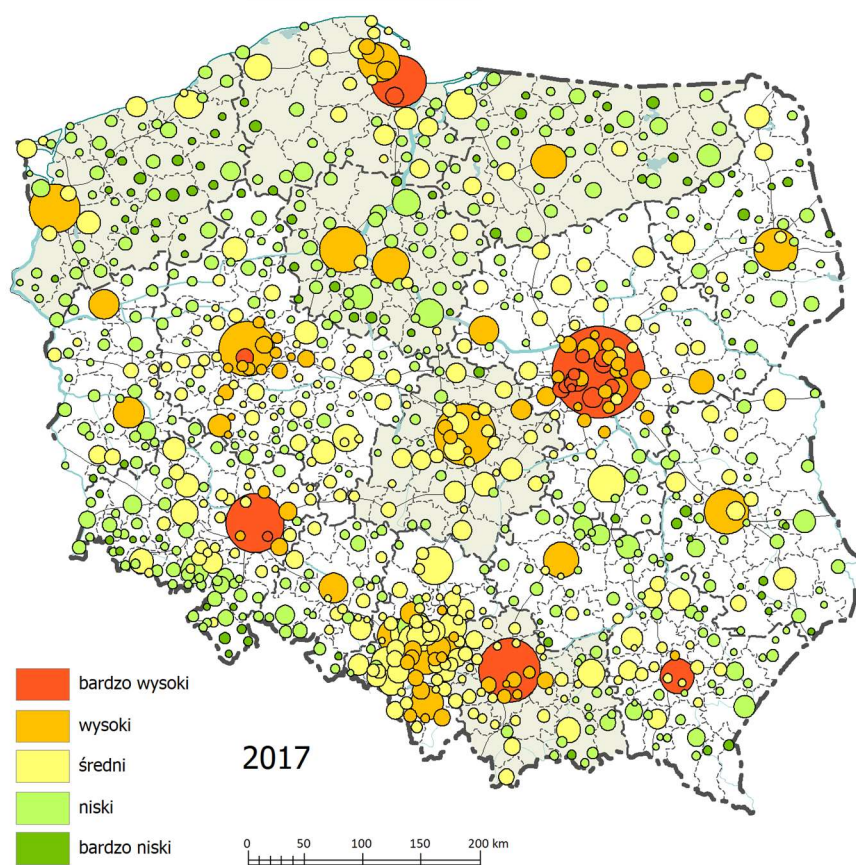
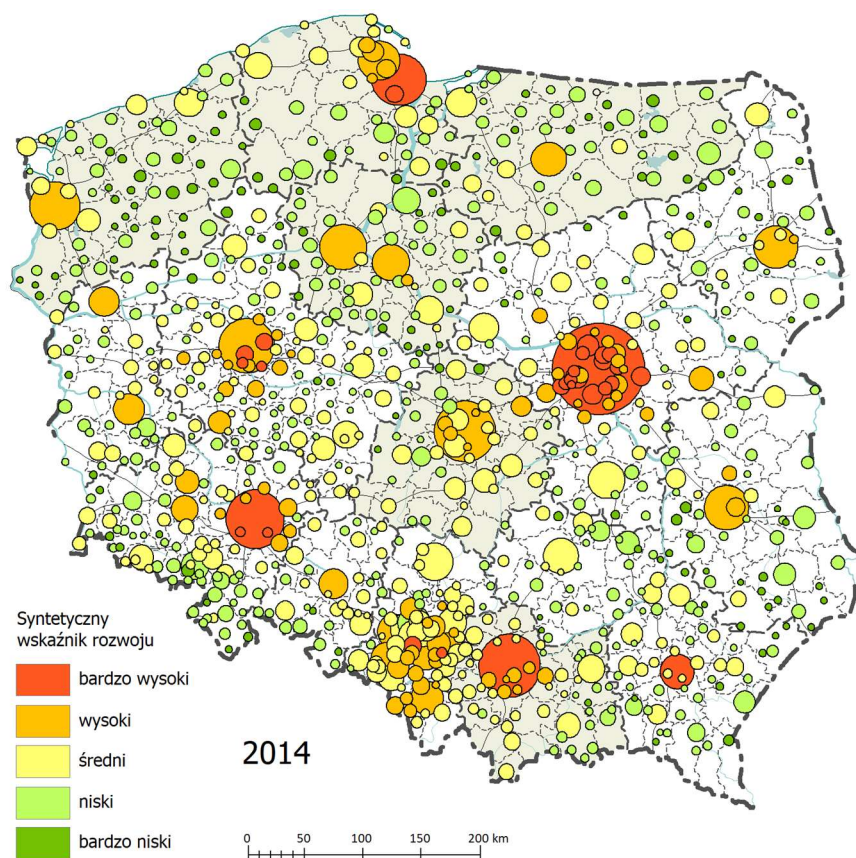
Źródło: opracowanie własne.

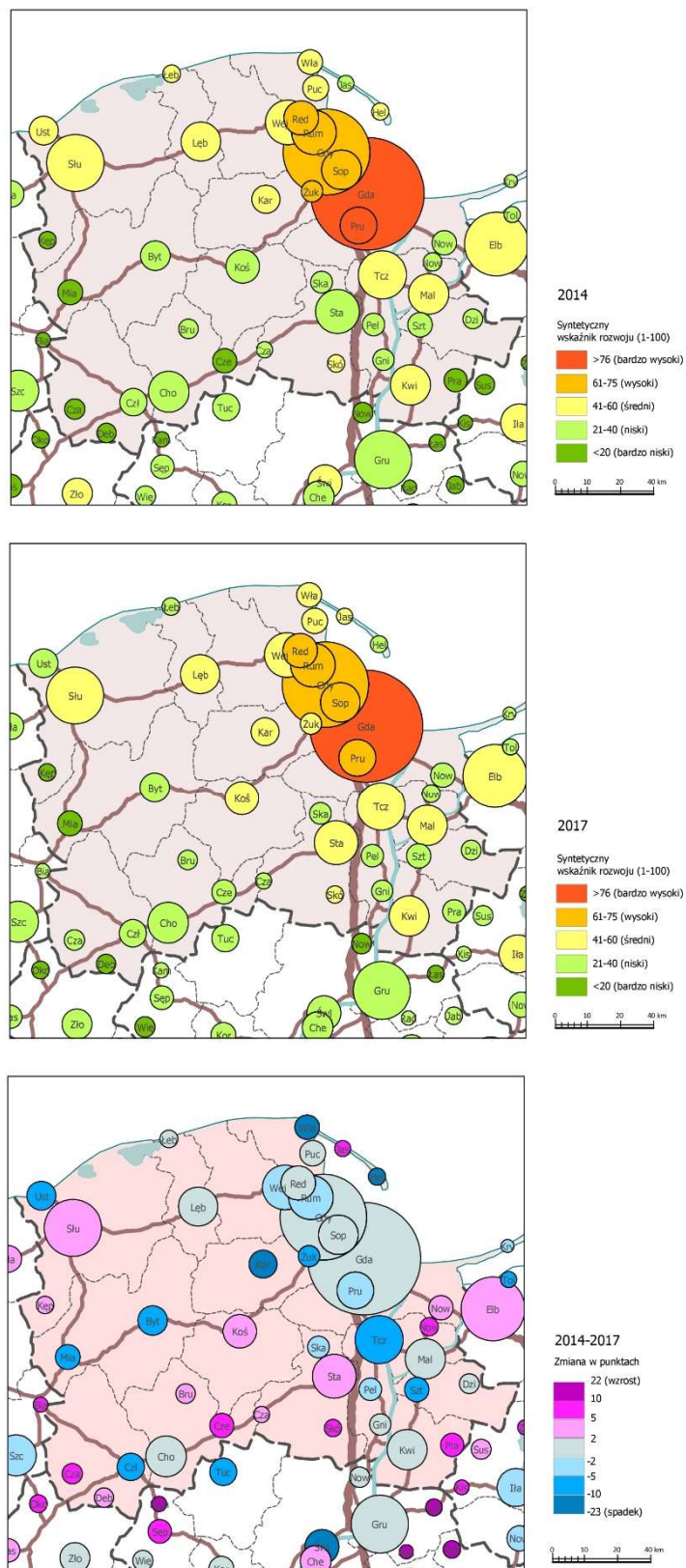
Dalszy tok postępowania był taki sam, jak w przypadku wspomnianego opracowania (Śleszyński i in. 2017). Wszystkie wskaźniki poddano standaryzacji. Następnie każdej zestandaryzowanej wartości wskaźnika przyznano rangę w zakresie od 1 do 10, według podziału na 10 równolicznych grup analizowanych jednostek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

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

4.2.2. Wyniki i interpretacja

Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 4.1 na mapie dla całego kraju (w celach porównawczych), a dla województwa dodatkowo w tabeli 4.3. Województwo pomorskie na tle kraju charakteryzuje się dość korzystną sytuacją. O ile miasta aglomeracyjne sklasyfikowano wysoko (na ogół przedział 61-75 pkt, czyli podobnie jak w większości innych aglomeracji krajowych), to wyraźnie lepiej plasują się mniejsze miasta (Łębork, Bytów, Kościerzyna). Najgorzej wypadły najmniejsze miasta na pograniczu z województwem zachodniopomorskim (Miastko, Kępice).





Ryc. 4.1. 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).

Większość miast (23) straciła swoją pozycję, ale zmiany były niewielkie. W stosunku do delimitacji z 2014 r. najwięcej straciło Władysławowo, Kartuzy, Hel i Ustka (10 i więcej punktów w skali 1-100). Zyskało natomiast 17 miast, najwięcej Skórcz, Jastarnia, Nowy Staw, Czersk, Prabuty i Czarne (5 lub więcej punktów). Dwa miasta (Gdynia i Puck) nie zmieniło swojej pozycji.

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

Wartość wskaźnika			Rozwój		Miasto	Typ	Liczba mieszk. (tys.)
2017	2014	zmiana	2017	2014			
77	78	-1	bardzo wysoki	bardzo wysoki	Gdańsk	2a	464,3
75	78	-3	wysoki	bardzo wysoki	Pruszcz Gdański	4a	30,5
73	73	0	wysoki	wysoki	Gdynia	2a	246,3
68	70	-2	wysoki	wysoki	Sopot	2a	36,5
67	70	-3	wysoki	wysoki	Rumia	5a	48,6
66	67	-1	wysoki	wysoki	Reda	5a	25,1
58	64	-6	średni	wysoki	Żukowo	5a	6,7
52	53	-1	średni	średni	Kwidzyn	4b	38,6
52	56	-4	średni	średni	Wejherowo	4a	49,9
50	43	7	średni	średni	Skórcz	5c	3,6
50	48	2	średni	średni	Słupsk	3	91,5
48	48	0	średni	średni	Puck	4a	11,3
47	49	-2	średni	średni	Malbork	4b	38,7
46	45	1	średni	średni	Lębork	4b	35,4
46	55	-9	średni	średni	Tczew	3	60,3
45	58	-13	średni	średni	Władysławowo	5b	10,0
43	40	3	średni	niski	Kościerzyna	4b	23,8
43	40	3	średni	niski	Starogard Gdański	4b	48,1
43	38	5	średni	niski	Jastarnia	5c	2,7
41	53	-12	średni	średni	Kartuzy	4a	14,6
40	42	-2	niski	średni	Łeba	5c	3,7
39	40	-1	niski	niski	Chojnice	4b	39,9
36	39	-3	niski	niski	Krynica Morska	5c	1,3
36	27	9	niski	niski	Nowy Staw	5c	4,2
36	46	-10	niski	średni	Ustka	5b	15,7
33	45	-12	niski	średni	Hel	5c	3,4
32	40	-8	niski	niski	Bytów	4b	17,0
32	29	3	niski	niski	Czarna Woda	5c	2,8
31	37	-6	niski	niski	Sztum	4b	10,1
30	39	-9	niski	niski	Człuchów	4b	13,9
30	27	3	niski	niski	Nowy Dwór Gdański	4b	10,0
29	32	-3	niski	niski	Skarszewy	5c	7,1
28	31	-3	niski	niski	Pelplin	5c	7,9
27	24	3	niski	niski	Brusy	5c	5,2
25	20	5	niski	bardzo niski	Czersk	5c	9,9
24	18	6	niski	bardzo niski	Prabuty	5c	8,7
23	16	7	niski	bardzo niski	Czarne	5c	6,0
23	22	1	niski	niski	Gniew	5c	6,8
22	21	1	niski	niski	Dzierzgoń	5c	5,4
13	11	2	bardzo niski	bardzo niski	Debrzno	5c	5,2
12	8	4	bardzo niski	bardzo niski	Kępice	5c	3,6
4	11	-7	bardzo niski	bardzo niski	Miastko	5b	10,6

Źródło: opracowanie własne.

4.3. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno-ekonomicznych

4.3.1. Metodologia

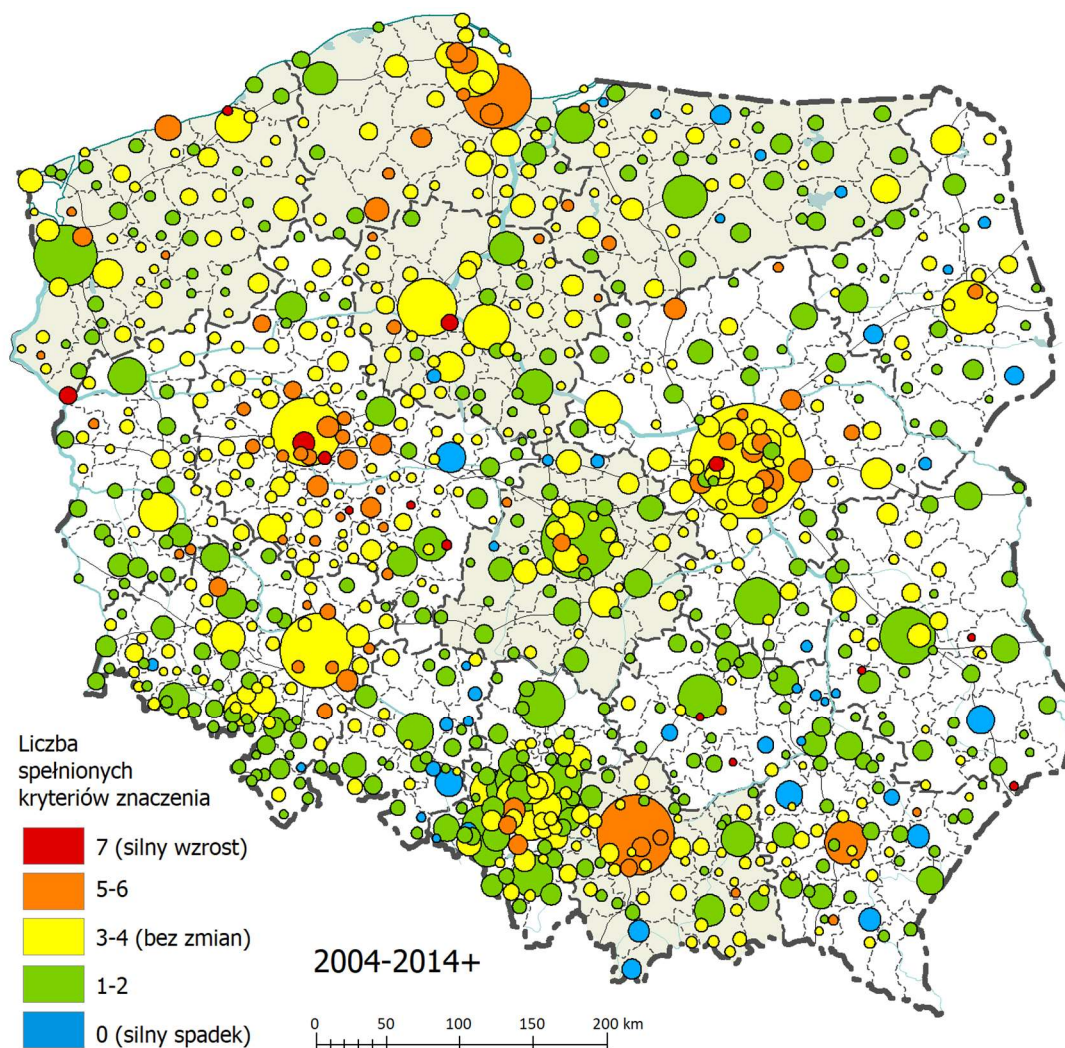
Jak wspomniano we wstępie, wykorzystano niemal te same wskaźniki, co w opracowaniu dla potrzeb SOR (Śleszyński 2017). Były to:

1. Zmiana rejestrowanej liczby ludności (2008-2017), w stosunku do średniej zmiany w miastach kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, pokazujący po części zmianę atrakcyjności osiedleńczej miasta, wywołanej m.in. spadkiem lub zbyt niskim wzrostem funkcji miejskich, decydujących o miejscach pracy, jakości życia, itp.
2. Prognoza liczby ludności GUS do 2030 r. w gminie. Jest to wskaźnik pośredni, długofalowy, obrazujący kumulację różnych czynników przyrostu naturalnego i salda migracji w dłuższym okresie. Wskaźnik jest wprawdzie niedoszacowany z powodu oparcia się o stany uwzględniające jedynie administracyjny fakt zameldowań i wymeldowań, ale struktura przestrzenna zmian zostaje zachowana.
3. Zmiana liczby bezrobotnych (2007-2017), w stosunku do średniej zmiany w miastach kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, ale bardzo silnie skorelowany z funkcjami gospodarczymi, gdyż liczba miejsc pracy (*à rebours* do liczby bezrobotnych) jest bezpośrednio związana z rozwojem funkcji różnego typu.
4. Zmiana dochodów własnych w budżetach gmin (2007-2017), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, ale bardzo silnie skorelowany z funkcjami gospodarczymi, gdyż obrazuje kondycję gospodarczą przedsiębiorstw, dochody ludności (głównie z wynagrodzeń), podatki lokalne itp.
5. Zmiana liczby udzielonych noclegów (2007-2009-2012-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący szeroko rozumianej funkcji turystycznej. Co ciekawe, z punktu widzenia celów niniejszej analizy wskaźnik ten jest szczególnie interesujący nie ze względu na „typową” turystykę wypoczynkową, ale z powodu identyfikacji rozwoju funkcji egzogenicznych, polegających na większej wymianie (cyrkulacji) osób z powodów imprez masowych, podróży biznesowych, itp.
6. Zmiany liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2007-2017) w sektorach innowacyjnych (sekcje PKD: JKLMR; 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.

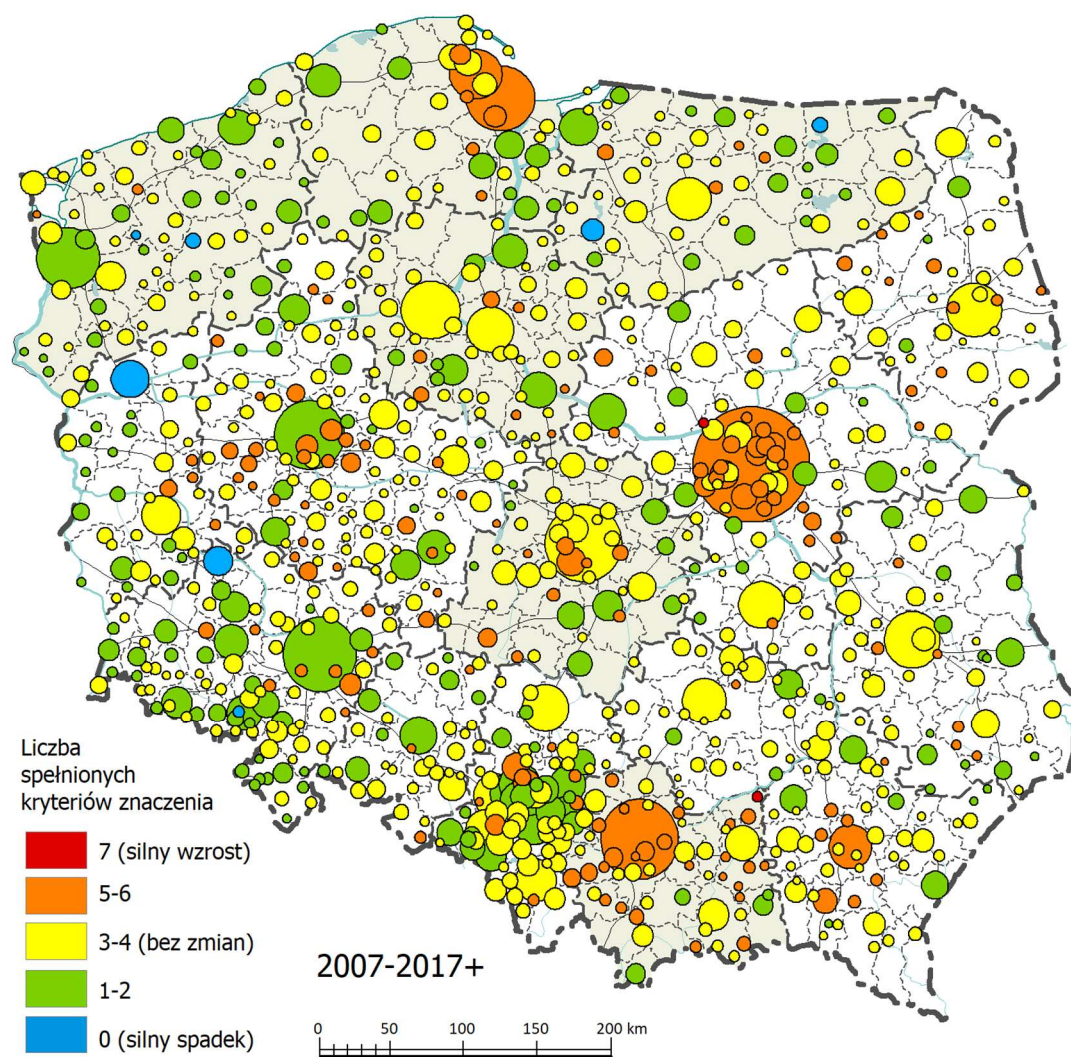
Dane wymienione w punktach 1 oraz 3-5 pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS, w punkcie 2 – z prognozy GUS (GUS 2016), a w punkcie 7 – z analiz wykonywanych w IGiPZ PAN.

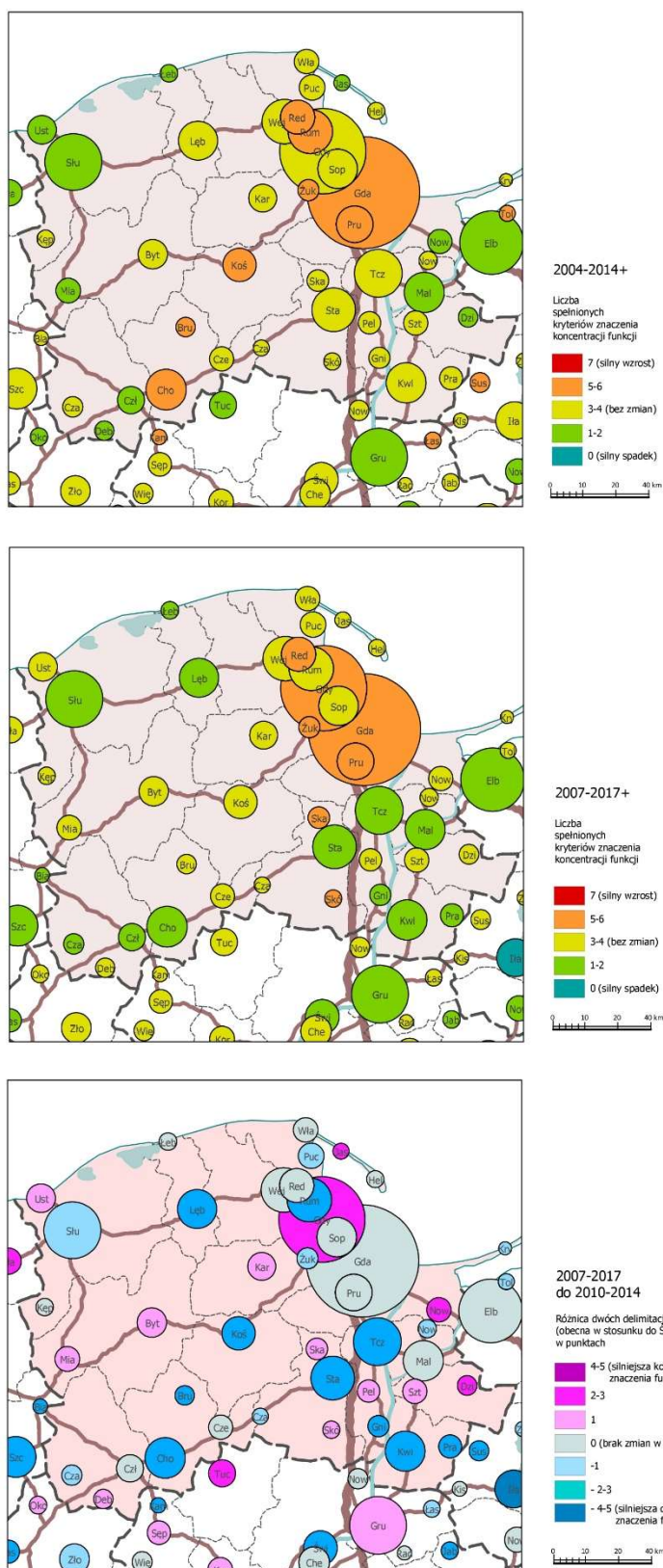
4.3.2. Wyniki i interpretacja

Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 4.2 na mapie dla całego kraju (w celach porównawczych), a dla województwa dodatkowo w tabeli 4.4. W stosunku do analizy z 2016 r.¹⁸ dokonano jedynie „odwrócenia” sposobu identyfikacji wskaźnika, tj. „liczba spełnionych kryteriów” oznacza wzrost, a nie spadek koncentracji danej funkcji.



¹⁸ 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. 4.2. Zróźnicowanie przestrzenne syntetycznego wskaźnika zmian koncentracji funkcji w dwóch okresach
 Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych danych (w tym GUS) wg metodologii P. Śleszyński, 2017.

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

Nazwa	Liczba mieszk. (tys.)	Typ	Liczba spełnionych kryteriów wzrostu znaczenia funkcji względem innych miast według okresów referencyjnych		
			2004-2014 (ranking z 2016 r. dla SOR)	2007-2017 (aktualny ranking 2019)	zmiana
Gdańsk	464,3	2a	5	5	0
Gdynia	246,3	2a	3	5	2
Sopot	36,5	2a	4	4	0
Tczew	60,3	3	4	2	-2
Słupsk	91,5	3	2	1	-1
Pruszcz Gdański	30,5	4a	5	5	0
Kartuzy	14,6	4a	3	4	1
Wejherowo	49,9	4a	4	4	0
Puck	11,3	4a	4	3	-1
Bytów	17,0	4b	3	4	1
Sztum	10,1	4b	3	4	1
Kościerzyna	23,8	4b	6	3	-3
Nowy Dwór Gdański	10,0	4b	1	3	2
Chojnice	39,9	4b	5	2	-3
Kwidzyn	38,6	4b	4	2	-2
Starogard Gdański	48,1	4b	4	2	-2
Człuchów	13,9	4b	1	1	0
Lębork	35,4	4b	4	1	-3
Malbork	38,7	4b	1	1	0
Reda	25,1	5a	5	5	0
Żukowo	6,7	5a	6	5	-1
Rumia	48,6	5a	5	3	-2
Miastko	10,6	5b	2	3	1
Ustka	15,7	5b	2	3	1
Władysławowo	10,0	5b	3	3	0
Skarszewy	7,1	5c	4	5	1
Skórcz	3,6	5c	4	5	1
Dzierżgoń	5,4	5c	2	4	2
Hel	3,4	5c	4	4	0
Jastarnia	2,7	5c	2	4	2
Pelplin	7,9	5c	3	4	1
Brusy	5,2	5c	5	3	-2
Czarna Woda	2,8	5c	4	3	-1
Czersk	9,9	5c	3	3	0
Debrzno	5,2	5c	2	3	1
Kępice	3,6	5c	3	3	0
Krynica Morska	1,3	5c	4	3	-1
Nowy Staw	4,2	5c	4	3	-1
Czarne	6,0	5c	3	2	-1
Gniew	6,8	5c	4	2	-2
Łeba	3,7	5c	2	2	0
Prabuty	8,7	5c	4	2	-2

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli chodzi o interpretację, podkreślić należy względny dalszy wzrost pozycji Gdańska i Sopotu oraz umocnienie się Gdyni. W Gdańsku było to dalsza koncentracja 5 funkcji, a w Gdyni wzrost z 3 do 5. Kontynuacja koncentracji co najmniej 5 funkcji miała miejsce także w

takich miastach aglomeracji trójmiejskiej, jak Pruszcz Gdański, Reda i Żukowo. Spadła rola Słupska, Tczewa, Kościerzyny i Lęborka. Spadek zanotowały także małe miasta położone peryferyjnie, takie jak Prabuty, Gniew i Brusy. Analiza ta potwierdza wyniki analiz z rozdziału 3, w którym wiele wskaźników wskazywało na rosnącą polaryzację województwa.

4.4. Typologia rozwojowa miast województwa

4.4.1. Metodologia

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

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

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

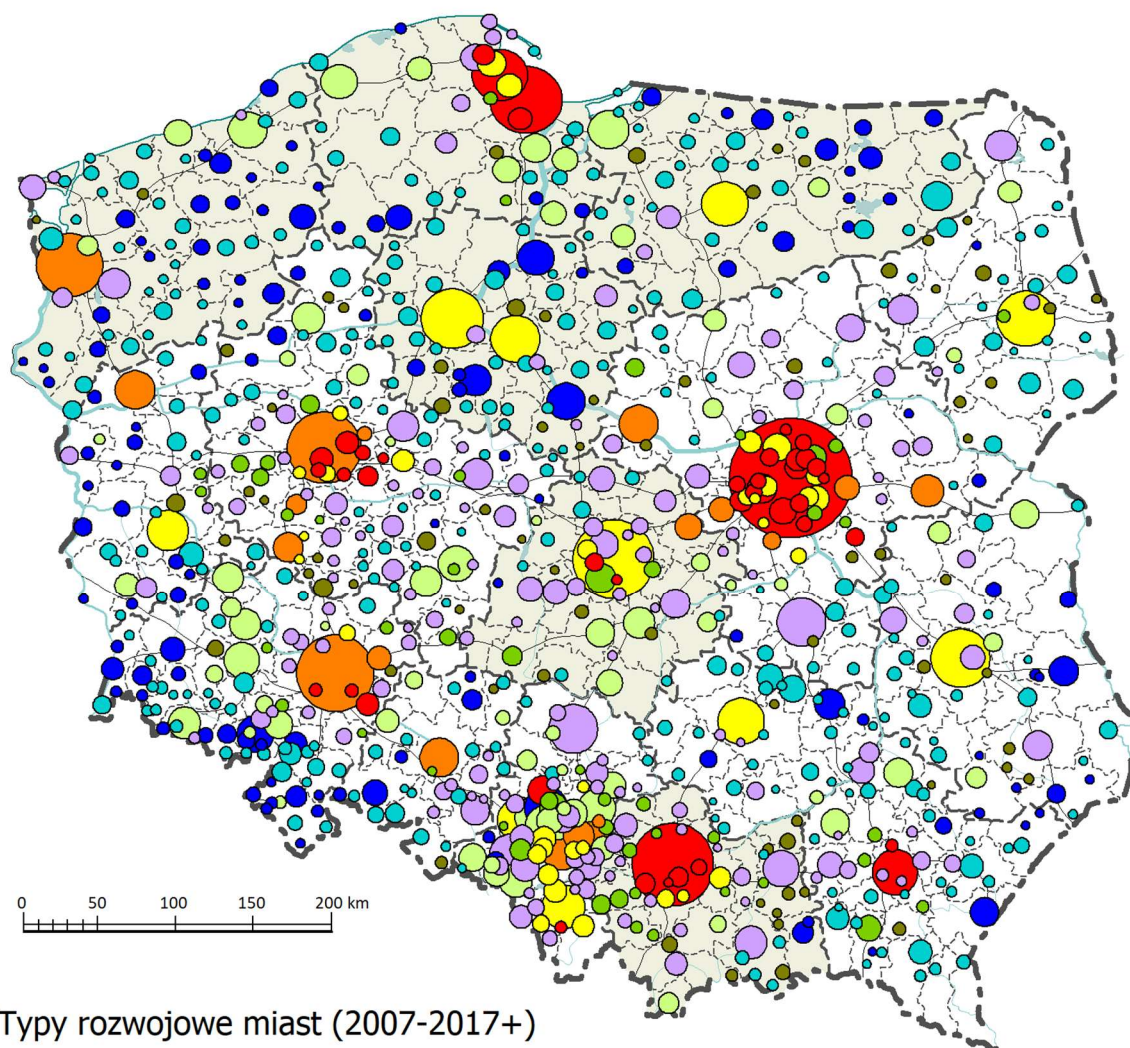
Zakłada się, że optymalna z punktu widzenia efektywnego zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego jest sytuacja opisana w pkt d), tj. „wzrost znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej”. Częściowo (krótkotrwale) akceptowalna jest też sytuacja opisana w pkt b) „utrata funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej”, gdyż sama poprawa w sensie dochodów ludności, liczby miejsc pracy, spadku bezrobocia, koniunktury, inwestycji, itd. może być krótkotrwała, związana np. z dopływem funduszy unijnych i w ten sposób nie będzie warunkiem wystarczającym dla osiągnięcia trwałego rozwoju w dłuższej perspektywie. Zapewnić to może tylko stabilne posiadanie przez dany ośrodek funkcji różnego typu, zwłaszcza w układzie heterogenicznym (zróżnicowanie funkcji). Pozostałe sytuacje są nieakceptowalne z punktu widzenia polityki rozwoju, w tym szczególnie złe są okoliczności, w których ośrodki zarówno tracą różne funkcje, jak też pogarszają swoją sytuację społeczno-gospodarczą.

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

4.4.2. Wyniki i interpretacja

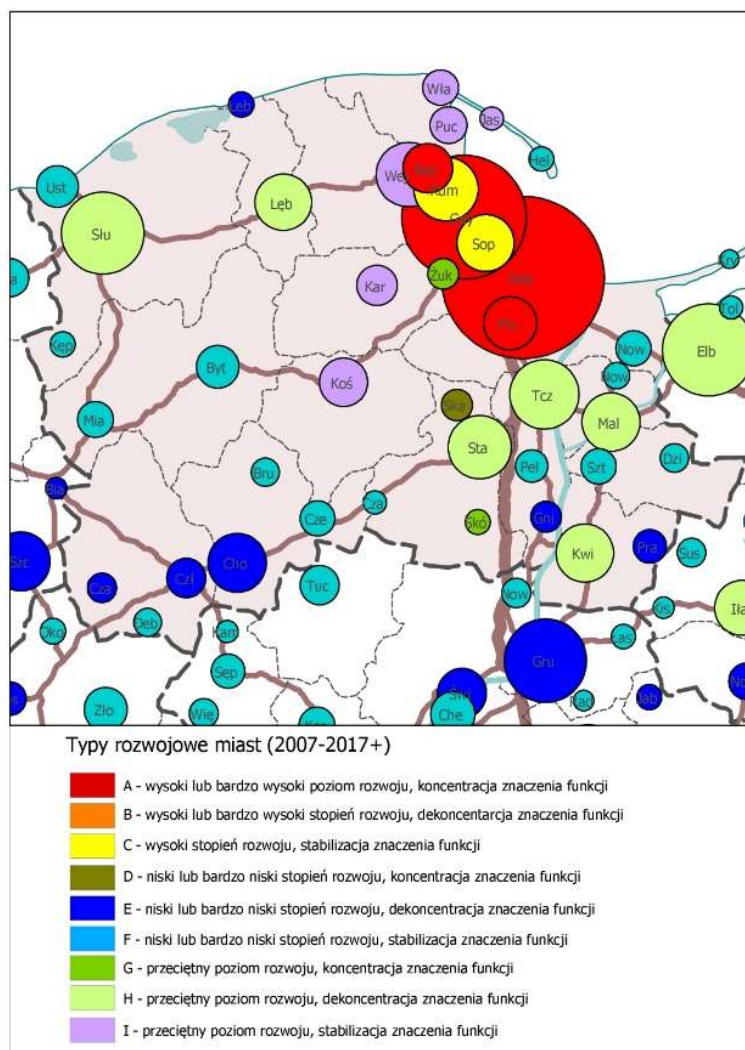
Wyniki dla całego kraju przedstawiono na mapie dla całego kraju w celach porównawczych na ryc. 4.3, a dla województwa w tabeli 4.5. Analizy pokazują, że na tle innych województw Polski, region pomorski charakteryzuje się tendencją do narastających dysproporcji. Na przykład nie było ani jednego miasta, 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.

Stosunkowo dużo, bowiem 15 miast było w typie F (m.in. Bytów, Nowy Dwór Gdański – niski poziom rozwoju, stabilizacja w koncentracji funkcji), a 6 w typie H (m.in. Słupsk, Tczew, Kwidzyn, Lębork i Malbork – przeciętny poziom rozwoju i tracenie udziału w funkcjach). Do najbardziej pośredniego typu I przynależało 6 miast (m.in. Kartuzy, Puck i Kościerzyna). Generalnie należy stwierdzić dużą różnorodność typów w województwie pomorskim, co wskazuje na silną heterogeniczność procesów rozwojowych, związanych z historią społeczno-gospodarczą województwa.



Typy rozwojowe miast (2007-2017+)

- A - wysoki lub bardzo wysoki poziom rozwoju, koncentracja znaczenia funkcji
- B - wysoki lub bardzo wysoki stopień rozwoju, dekoncentracja znaczenia funkcji
- C - wysoki stopień rozwoju, stabilizacja znaczenia funkcji
- D - niski lub bardzo niski stopień rozwoju, koncentracja znaczenia funkcji
- E - niski lub bardzo niski stopień rozwoju, dekoncentracja znaczenia funkcji
- F - niski lub bardzo niski stopień rozwoju, stabilizacja znaczenia funkcji
- G - przeciętny poziom rozwoju, koncentracja znaczenia funkcji
- H - przeciętny poziom rozwoju, dekoncentracja znaczenia funkcji
- I - przeciętny poziom rozwoju, stabilizacja znaczenia funkcji



Ryc. 4.3. Typologia rozwojowa miast (2007-2017+)

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

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

Nazwa	Liczba mieszk. (tys.)	Typ funkcjonalny miasta	Typ rozwojowy miasta (2007- 2017+)
Gdańsk	464,3	2a	A
Gdynia	246,3	2a	A
Sopot	36,5	2a	C
Słupsk	91,5	3	H
Tczew	60,3	3	H
Kartuzy	14,6	4a	I
Pruszcz Gdański	30,5	4a	A
Puck	11,3	4a	I
Wejherowo	49,9	4a	I
Bytów	17,0	4b	F
Chojnice	39,9	4b	E
Człuchów	13,9	4b	E
Kościerzyna	23,8	4b	I
Kwidzyn	38,6	4b	H
Lębork	35,4	4b	H
Malbork	38,7	4b	H
Nowy Dwór Gdański	10,0	4b	F
Starogard Gdański	48,1	4b	H
Sztum	10,1	4b	F
Reda	25,1	5a	A
Rumia	48,6	5a	C
Żukowo	6,7	5a	G
Miastko	10,6	5b	F
Ustka	15,7	5b	F
Władysławowo	10,0	5b	I
Brusy	5,2	5c	F
Czarna Woda	2,8	5c	F
Czarne	6,0	5c	E
Czersk	9,9	5c	F
Debrzno	5,2	5c	F
Dzierżgoń	5,4	5c	F
Gniew	6,8	5c	E
Hel	3,4	5c	F
Jastarnia	2,7	5c	I
Kępice	3,6	5c	F
Krynica Morska	1,3	5c	F
Łeba	3,7	5c	E
Nowy Staw	4,2	5c	F
Pelplin	7,9	5c	F
Prabuty	8,7	5c	E
Skarszewy	7,1	5c	D
Skórcz	3,6	5c	G

Źródło: opracowanie własne.

5. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE

5.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych

5.1.1. Wprowadzenie

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

- demograficznych i społecznych. Przeprowadzona szczegółowa analiza cech demograficznych, rynku pracy, kapitału ludzkiego, aktywności społecznej itp. prowadzi do wskazania, w których miastach występują bariery tego typu, jaki jest ich charakter i natężenie oraz jakie są możliwości skutecznej interwencji władz publicznych w tym zakresie;
- ekonomicznych i gospodarczych. Identyfikacja tych barier opiera się w znacznym stopniu na analizie funkcji gospodarczych, sytuacji ekonomicznej i przedsiębiorczości. Syntetyczne ujęcie tych barier pozwoliło wskazać, w jakim stopniu współwystępują one w poszczególnych miastach regionu, jak są ze sobą powiązane i w jakiej perspektywie czasowej możliwe jest ich przezwyciężenie;
- specyficznych barier rozwoju oraz potencjału rozwojowego miast, wynikających z cech szczególnych województwa.

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

5.1.2. Problemy i bariery rozwoju miast województwa pomorskiego

5.1.2.1. Bariery społeczno-demograficzne

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

- starzenie się populacji, zwłaszcza w aglomeracji trójmiejskiej (Sopot, Gdynia, Puck), miastach na północnym zachodzie (Słupsk, Ustka, Miastko, Łeba) i południu (Gniew) województwa, skutkujące deformacjami struktury wieku oraz narastającą luką popytową na rynku pracy w ośrodkach średnich i większych;
- silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionu, w tym najmniejszych miast (Czarne, Miastko, Debrzno, Kępno, Debrzno) kierujący się głównie do Trójmiasta, Warszawy i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego (Słupsk, Lębork i in.), skutkujący deformacjami wieku i płci (w wieku tzw. małżeńskim, zwłaszcza w małych miastach – niedobór kobiet, w aglomeracji trójmiejskiej – nadmiar kobiet);

- w powyższym kontekście ujemne saldo przemieszczeń również mniejszych miast (Czarne, Miastko, Debrzno, Kępno, Debrzno). 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 podaży 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 ze wsi, „wysysającym” najlepszy kapitał osobowy.
- nadmierne dalekie dojazdy do pracy, skutkujące negatywnymi konsekwencjami dla życia rodzinnego i społecznego;
- niski kapitał społeczny, słabe zasoby ludzkie, patologie i inne negatywne cechy struktury społecznej, wiążące się z identyfikacją tzw. obszarów problemowych (słupski, kwidzyński);
- silnie nierównomierne rozmieszczenie ludności, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych;
- tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa, obserwowane w aglomeracji trójmiejskiej, ale także wokół innych miast (Słupsk, Tczew, Bytów) i w strefach turystycznych (miasta pasa Pobrzeża, z wyłączeniem Mierzei Helskiej – zwłaszcza m.in. rejon Łeby i niektóre ośrodki Pojezierza Kaszubskiego, np. Bytów i Kościerzyna). Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w województwie w mld złotych rocznie;
- 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 podaży. Powodować to będzie coraz większe napięcia na rynku pracy i wzrost siły przyciągającej („wysysającej”) peryferyjne zasoby pracy do największych aglomeracji (Trójmiasto, ale także Warszawa i Poznań), 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 województwa. Warto jednak pamiętać, że na tle innych regionów Polski, Pomorze Wschodnie charakteryzuje się stosunkowo lepszymi wskaźnikami demograficznymi, zwłaszcza w rejonie Kaszub. Tym niemniej, starzenie się populacji i spadek liczby osób w wieku produkcyjnym spowodują istotne perturbacje na rynku pracy. Szczególnie istotne jest tu niezrównoważony bilans popytu na pracę i podaży miejsc pracy w Trójmieście, który wobec podobnego niezrównoważenia w regionie może wymusić jeszcze większą konkurencję o pracownika między Trójmiastem, a pozostałymi ośrodkami. Doprowadzić to może także do dalszego wzrostu roli dojazdów do pracy, co spowoduje dalsze negatywne konsekwencje dla życia społecznego.

5.1.2.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne

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

- narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym Trójmiasta a pozostałymi składnikami systemu osadniczego, tj. koncentracja najbardziej cennych zasobów kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. w metropolii trójmiejskiej kosztem innych miast, zwłaszcza Słupska i miast średnich (Lębork, Kościerzyna, Bytów);
- w powyższym kontekście tendencje do wypłukiwania czynników rozwojowych z mniejszych miast, w tym zagrożenie dla rozwoju Słupska;
- silne dysproporcje w potencjale ekonomicznym samorządów, skutkujące brakiem realnych narzędzi aktywizacji mniejszych miast i regionów województwa, w tym zwłaszcza jego zachodniej, peryferyjnej części (Miastko, Człuchów, Kępice, Debrzno, Czarne);
- brak odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy w mniejszych ośrodkach (skutkujące „drenażem wewnętrznym”) (Kępice, Debrzno, Czarne, Prabuty, Nowy Staw);
- rosnące niedopasowania rynku pracy, skutkujące nadmierną konkurencją o pracownika między miastami różnych kategorii (ze wskazaniem zwłaszcza na „zwycięskie” Trójmiasto i „przegraną” Słupsk);
- niebilansowana gospodarka przestrzenna, powodująca utratę tzw. spodziewanych korzyści (Starogard Gdański, Gniew, Rumia, Reda, Władysławowo);
- ucieczka kapitału poprzez transfery z filii do central (na poziomie regionalnym – z mniejszych ośrodków do Trójmiasta, z województwa 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 regionalnego systemu miejskiego jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej system osadniczy województwa w spójną całość (szerzej na ten temat w Komponentcie 3);
- brak wiodących, dużych przedsiębiorstw w wielu średnich miastach województwa, 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.

5.1.2.3. Bariery specyficzne

Za specyficzną barierę rozwojową uznać można różnice cywilizacyjno-kulturowe. Jest to uwarunkowane historią polityczną i społeczno-gospodarczą regionu, w tym powojennymi zmianami granic państwowych, akcją przesiedleńczą oraz funkcjonowaniem Państwowych Gospodarstw Rolnych w zachodniej części województwa. 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).

5.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju

5.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne

Kategoria ta w województwie pomorskim obejmuje rdzeń trójmiejski i jego ośrodki satelickie (Reda, Rumia, Żukowo, a także mające status stolic powiatów Kartusy, Pruszcz Gdański i Puck). Według delimitacji samorządowych należałoby doń włączyć także Tczew i Wejherowo. 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 województwa kluczowe jest przełamanie tendencji polaryzacyjnych, tj. deglomeracja części funkcji wyższego rzędu na rzecz zwłaszcza Słupska, ale też miast powiatowych aglomeracji (zwłaszcza wspomniane Kartusy, Pruszcz Gdański, co mogłoby się przyczynić do poprawy stosunków dojazdów do pracy – do miast tych jest znacznie bliżej z „wnętrza” województwa). Natomiast narastająca koncentracja potencjałów endogenicznych w Trójmieście jest korzystna dla tego ośrodka pod względem finansowo-ekonomicznym, ale negatywna pod względem jakości życia (koszty zewnętrzne urbanizacji i życia wielkomiejskiego, m.in. nadmierne zatłoczenie) i w przyszłości może doprowadzić do poważnych problemów w innych ośrodkach regionu. 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

miejskim Trójmiasta. Ponadto spodziewana luka podażowa na rynku pracy sprzyja tworzeniu warunków dla imigracji zagranicznej (w części analitycznej stwierdzono, że Gdańsk i inne ośrodki trójmiejskie już są jedną z największych w Polsce koncentracji ukraińskiej migracji zarobkowej).

5.2.2. Miasta subregionalne

W kategorii tej znajduje się Słupsk, a ponadto Tczew. Są to jednak bardzo odmienne miasta, wymagające odmiennej polityki rozwoju wskutek zasadniczych różnic w położeniu geograficznym i funkcjonalnym (utrata funkcji administracyjnej Słupska wobec korzystającego z renty lokalizacyjnej Tczewa).

Kluczowa dla dużej części regionu pomorskiego jest przyszła sytuacja Słupska. Należy wspierać tworzenie powiązań funkcjonalnych z Gdańskiem, ale także z Koszalinem (droga S6). Należy podtrzymać istnienie Słupskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, jakkolwiek bardziej zasadne byłoby jej ograniczenie do mniejszego powierzchniowo obszaru, bardziej związanego z rdzeniem miejskim i podmiejskim byłej stolicy województwa. Racjonalne byłoby wsparcie miast typu Słupsk rządowymi programami wsparcia, w celu np. zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej (np. poprzez programy typu Mieszkanie+, nakierowane na tego typu ośrodki, a nie rozwinięte metropolie). Słupsk powinien też być wspierany w zakresie szkolnictwa zawodowego.

Z punktu widzenia prognozowanej przyszłości demograficznej Słupska i wzrostu obciążeń (niekorzystna relacja pracujących do utrzymywanych, starzenie się populacji), kluczowe jest zapewnienie dochodów budżetowych miasta i urealnienie ponoszonych kosztów przez mieszkańców obszaru funkcjonalnego miasta. Należy dążyć do połączenia gminy wiejskiej i miejskiej w jeden organizm administracyjny.

5.2.3. Miasta powiatowe

Są to ośrodki w najtrudniejszej sytuacji, bowiem spodziewana jest ich silna (na zachodzie – Człuchów) lub umiarkowana (na wschodzie – Starogard Gdański, Kwidzyn) depopulacja 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), co poprzez wzrost urbanizacji poprawiłoby ogólną efektywność osadniczą. Wiele z tych miast wskutek obniżania potencjału demograficznego i bazy ekonomicznej będzie tracić swe funkcje i obniżyć 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 województwie do łączenia się gmin obwarunkowych z rdzeniami.

Miasta mające 20-50 tys. mieszkańców (zwłaszcza Bytów i Lębork) 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, Lębork) oraz indukowanie nowych lokalizacji, zwłaszcza na zalesionych obszarach peryferyjnych, następnie rolno-spożywczy (wspieranie „pierścienia” warzywno-sadowniczego wokół Trójmiasta), 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 (zwłaszcza na zachodzie i południu województwa – Czluchów, Chojnice, Lębork, gdyż struktury heterogeniczne, wielofunkcyjne są bardziej odporne na różnego rodzaju zakłócenia koniunktury, w tym kryzysy gospodarcze. Wspieranie podmiotów powstających lokalnie, w odróżnieniu od filii i oddziałów wielkich przedsiębiorstw ma kilka fundamentalnych zalet, polegających na „zakorzenieniu” ich w lokalnych systemach społeczno-gospodarczych, jak też bardziej proporcjonalnej („sprawiedliwej”) alokacji zysków i inwestycji w miastach oraz gminach działalności. Rodzimy kapitał jest pewniejszy, gdyż inaczej, niż w przypadku kapitału zagranicznego, na ogół nie powoduje transferu zysków.

Z powyższym wiąże się też stopniowe odchodzenie od polityki „przedsiębiorczości za wszelką cenę”, a zamiast tego potrzebne jest wspieranie powstawania coraz większych firm. Wraz z rozwojem gospodarczym i wyższym poziomem organizacji, potrzebne jest bowiem zmniejszanie kosztów jednostkowych, wysokich w przypadku zwłaszcza dużej liczby zakładów osób fizycznych (nacisk na rozwój przedsiębiorczości był uzasadniony w okresie transformacji w pierwszych dekadach po 1989 r., gdy występowało np. wysokie bezrobocie). Oznacza to zachęty dla konsolidacji, spółdzielczości oraz współpracy, zwłaszcza pomiędzy dostawcami-producentami. Wsparcie dotyczące konsolidacji (fuzje, „przyjacielskie” przejęcia) powinno być kierowane szczególnie do miast powiatowych, gdyż większe mają te procesy uruchomione, a mniejsze nie mogą mieć jeszcze potencjału do takiej konsolidacji (np. odpowiedniego kapitału ludzkiego, know-how, otoczenia biznesowego itd.), jak też w ich przypadku istnieje ryzyko monopolizacji.

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

5.2.4. Pozostałe mniejsze miasta

Miasta te liczą co do zasady poniżej 10 tys. mieszkańców (Brusy, Czarna Woda, Czarne, Czersk, Debrzno, Dzierżoń, Gniew, Hel, Jastarnia, Kępice, Krynica Morska, Łeba, Nowy Staw, Pelplin, Prabuty, Skarszewy, Skórcz). Jest to bardzo zróżnicowany zbiór miast, który obejmuje zarówno mniejsze miasta turystyczne położone na Pobrzeżu (w tym Mierzei Helskiej), jak też lokalne ośrodki usługowe w różnych częściach regionu. 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 (np. zachód województwa) 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 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 deglomeracji funkcji turystycznej w miastach nadmorskich (Ustka, Łeba, Władysławowo, Jastarnia) na inne ośrodki, także nie mające statusu miejskiego. W tym kontekście warto rozważyć starania o przyznanie statusu miejskiego największym wsiom położonych w pobliżu

linii brzegowej Bałtyku (Smołdzino, Główny, Choczewo, Gniewino i in.), bowiem Pobrzeże Bałtyku na wschodnim Pomorzu jest bardzo słabo zurbanizowane.

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 inicjatywę Cittaslow (Pelplin, Czersk) ze względu na potencjał kulturowy i krajobrazowy.

5.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych

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

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

Problem rozwojowy/bariera	Przyczyna	Skutek	Typy miast i regiony, których dotyczy	Rekomendacje dla szczebla		
				krajowego	wojewódzkiego (samorządowego)	gminnego
Starzenie się populacji	Zbyt niska dzietność, odpływ za granicę i poza województwo	– deformacje struktury wieku i płci, – narastająca luka pdażowa na rynku pracy, – wzrost obciążeń społecznych, w tym publicznych	Średnie i małe miasta na zachodzie i południu województwa (Słupsk, Ustka, Łeba, Miastko, Gniew), centrum aglomeracji (m.in. Sopot, Gdynia, Gdańsk) oraz na północy (Puck)	– 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 dla łączenia gmin obwarunkowanych z ich rdzeniami miejskimi)	– wspieranie więzi międzysąsiedzkich (wzajemna pomoc starszych), – rozwijanie współpracy międzygminnej w zakresie usług publicznych, – silniejsza współpraca samorządów z instytucjami lokalnymi (NGO's-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 regionu, zwłaszcza mniejsze miasta, Mierzeja Helska	– zachęty do zamieszkania, kierowane poprzez Program Mieszkanie+ do miast średnich i Słupska oraz wykluczenie z tego programu miast metropolitalnych i aglomeracyjnych	– fundusz dla najzdolniejszych, pod warunkiem zamieszkania w dotychczasowym ośrodku (miasta regionalne i subregionalne, niektóre ponadlokalne)	– programy zagospodarowania porzucanej infrastruktury (konwersja na funkcje rekreacyjne, tzw. „drugie domy”) (potrzebne wsparcie programami rządowymi, np. wykup nieruchomości przez państwo i zachęty w ten sposób dla

		sprężenie zwrotne				trwałych powrotów migracyjnych)
Nadmiernie dalekie dojazdy do pracy	Różnice płacowe, w coraz mniejszym stopniu brak miejsc pracy (spadek bezrobocia)	– negatywne konsekwencje dla życia społecznego i rodzinnego (straty czasowe, uciążliwość fizyczna i psychiczna)	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza mniejsze miasta,	– działania na rzecz reindustrializacji średnich miast (funkcja przemysłowa jest najbardziej adekwatną dla miast średnich, a nie np. Gdańska, który warto dezindustrializować z branż nisko- i średniorozwiniętych)	– deglomercja funkcji wyższego rzędu do miast regionalnych i subregionalnych (Słupsk)	
Słabe materialne i niematerialne zasoby endogeniczne (kapitał ludzki, społeczny, majątkowy, finansowy, innowacyjny, itp.)	Peryferyjność (zła dostępność przestrzenna), odpływ migracyjny i filtracja społeczna, efekt „wysysania” grawitacyjnego funkcji o wysokiej wartości dodanej przez metropolie, brak oddziaływania biegunów wzrostu na dalsze otoczenie, kumulacja barier historycznych	– „błędne koło” depopulacji (negatywne sprzężenia ujemne, – kumulacja barier i negatywnych cech antyrozwojowych w postaci tzw. obszarów problemowych	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza mniejsze miasta	– deglomercja, w tym wykorzystanie policentryzmu polskiej sieci osadniczej – wzmocnienie funkcji przemysłowych, w tym reindustrializacja średnich miast (Bytów, Łębork, Chojnice) – 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 woj. zachodniopomorskim – rola Szczecinka i kujawsko-pomorskim – rola Chojnic-Człuchowa-Tucholi), – zachęty dla spółdzielczości	– efektywniejsza gospodarka przestrzenna, w tym gminnym zasobem nieruchomości, – rozważenie wprowadzenia walut lokalnych (środek płatniczy: pieniądź lub system wymiany towarów i usług, akceptowany tylko na danym obszarze (np. w wielu miejscach Szwajcarii), mający wiele celów – stabilizację rynkową, odporność na kryzysy, zatrzymywanie pieniądza na miejscu, zachęcanie do współpracy międzyludzkiej)
Odpływ kapitału	Uwarunkowania globalizacyjne (w tym działalność korporacji transnarodowych)	Drenaż zysków poza rejon wytwarzania (transfery finansowe, licencje i in.) – zarówno za granicę, jak i do Warszawy oraz Trójmiasta, Poznania	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	Kościerzyna, słabe znaczenie Słupska, Bytowa, Kartuz, Chojnic, 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 pomiędzy

						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	Rozpraszenie zabudowy i chaos przestrzenny, nadpodaż gruntów budowlanych, wyższe koszty obsługi bezładnego osadnictwa, straty społeczne, gospodarcze i przyrodnicze, liczonych w województwie w mld złotych rocznie	Aglomeracja trójmiejska, strefy wokół Słupska i średnich miast, strefy turystyczne Pobrzeża i w mniejszym stopniu Kaszub	– nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym wyraźny zapis o bilansowaniu terenów – nowy podatek od gruntów budowlanych niezabudowanych	– monitoring zagospodarowania przestrzennego	– bilansowanie terenów pod prognozowany popyt, – podatek od gruntów budowlanych niezabudowanych , – wykup gruntów i tworzenie „banków ziemi” (ochrona przed spekulacją, zabezpieczenie rezerw pod różne funkcje na przyszłość), – podnoszenie świadomości mieszkańców
Polaryzacja i niezrównoważenie systemu osadniczego	Uwarunkowania historyczne (oddziaływanie dziedzictwa zaborów) i współczesne (globalna tendencja do dywergencji, nieoptymalny system administracyjno-terytorialny, brak spójnej sieci osadniczo-transportowej wysokiego rzędu)	Różnicowanie się potencjału społeczno-gospodarczego, migracje, napięcia społeczne, spadek znaczenia miast regionalnych i subregionalnych	System osadniczy województwa z otoczeniem (zwłaszcza rola Elbląga, Szczecinka)	– reorganizacja systemu administracyjno-terytorialnego, w tym zwłaszcza sieci powiatowej, – deaglomeracja-policentryzacja	– w przypadku braku zmiany podziałów terytorialno-administracyjnych tworzenie szczebla subregionalnego usług publicznych, w tym we współpracy z woj. zachodniopomorskim (Słupsk-Koszalin), kujawsko-pomorskiego (Chojnice-Tuchola, Kwidzyn-Grudziądz), warmińsko-mazurskim (Malbork-Elbląg)	

Źródło: opracowanie własne.

5.2.6. Sposoby wdrożenia

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

Na szczeblu rządowym zaleca się:

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

– wnioski i rekomendacje z raportu wojewódzkiego powinny być wykorzystane zwłaszcza do audytu istniejących strategii krajowych (aktualizowana Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2030, ponadto Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,

Krajowa Polityka Miejska oraz strategie branżowe, w tym zwłaszcza dotyczące kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, turystyki);

– w szczególności aktualne i wspierające mogą być zapisy dotyczące rekomendacji wsparcia miast średnich (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) oraz deglomeracji-policentryzacji (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), jak też modyfikujące inne zagadnienia (kwestie dotyczące potrzeby zatrzymywania kapitału w miastach i regionach (wyplukiwanie, 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 do aktualizacji strategii rozwoju i studiów gminnych (lub nowego dokumentu, przewidywanego w aktualnie procedowanych koncepcjach zmiany prawa planistyczno-strategicznego);

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

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

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

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.
- Dziewoński K., 1967, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań, *Prace Geograficzne*, 65, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Dziewoński K., Jerczyński M., 1971, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast, *Prace Geograficzne*, 87, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Dziewoński K., Korcelli P. (red.), 1981, *Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce*, *Prace Geograficzne*, 140, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Eberhardt P., 1989, Regiony wyludniające się w Polsce, *Prace Geograficzne*, 148, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Eberhardt P., 2012, Stopień trafności polskich prognoz demograficznych, *Czasopismo Geograficzne*, 83, 1-2, s. 3-28.
- Fogel P., 2012, Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach, *Biuletyn KPZK PAN*, 250, Warszawa.
- Gibas P., Heffner K., 2018, Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Koszty chaosu przestrzennego*, *Studia KPZK PAN*, 182, Warszawa, s. 163-195.
- Górny A., Śleszyński P., 2019, Identification of spatial structure periodic foreign immigration to Poland based on declarations of entrusting work to foreigners, *Geographia Polonica*, 92, 3.
- GUS, 2014, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS, 2017a, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017*, Notatka informacyjna, GUS, Warszawa.
- GUS, 2017b, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030 (opracowanie eksperymentalne)*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy GUS, Warszawa.
- Jerczyński M., 1973, Zagadnienia specjalizacji bazy ekonomicznej większych miast w Polsce, *Prace Geograficzne*, 97, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Jończy R., 2014, Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji 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, Prawdopodobieństwa zróżnicowań przestrzennych emigracji zagranicznej z Polski po 1989 r., *Studia Migracyjne, Przegląd Polonijny*, 39, 3, s. 37-62.
- Śleszyński P., 2013, Propozycja kompleksowej koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego, [w:] P. Śleszyński (red.), *Wskaźniki zagospodarowania i ładu przestrzennego w gminach*, *Biuletyn KPZK PAN*, 252, s. 176-232.
- Śleszyński P., 2014, Dostępność czasowa i jej zastosowania, *Przegląd Geograficzny*, 86, 2, pp. 171-215.
- Śleszyński P., 2014, W sprawie prognozy demograficznej i jej niektórych skutków, [w:] Z. Strzelecki, E. Kowalczyk (red.), *Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna. Konferencja Jubileuszowa Rządowej Rady Ludnościowej*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa, s. 152-156.
- Śleszyński P., 2016, Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, maszynopis, https://www.mr.gov.pl/media/36353/Delimitacja_miasta_srednie_Sleszynski_SOR_listopad.pdf.
- Śleszyński P., 2017, Dostępność ekonomiczna miast wojewódzkich w świetle kosztów dojazdu samochodem osobowym, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 20, 1, s. 7-18.
- Śleszyński P., 2017, Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, *Przegląd Geograficzny*, 89, 4 s. 565-593.
- Śleszyński P., 2018a, Migracje wewnętrzne, [w:] *Sytuacja demograficzna Polski*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa.
- Śleszyński P., 2018b, Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski, *Studia KPZK*, 181.

- Śleszyński P., 2018c, Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi, *Wieś i Rolnictwo*, 3.
- Śleszyński P., 2018d, Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Koszty chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa, s. 29-80.
- Śleszyński P., 2019, Frekwencja wyborcza w latach 1990-2015, [w:] Red. Mariusz Kowalski, Przemysław Śleszyński, *Atlas wyborczy Polski*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa, s. 285-292.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017a, Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych, *Prace Geograficzne*, 260, IGiPZ PAN, Warszawa, 295 s.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017b, Delimitation of problem areas in Poland, *Geographia Polonica*, 90, 2, s. 131-138.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Więckowski M., 2007, Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach, *Prace Geograficzne IGiPZ PAN*, 211, Warszawa.
- Śleszyński P., Goch K., Bański J., Degórski M., Herbst M., Komornicki T., Mazur M., Płoszaj A., Smętkowski M., Więckowski M., Wiśniewski R., Goliszek S., Szejgiec-Kolenda B., Zielińska B., 2018, *DIAGNOZA OBSZARÓW PROBLEMOWYCH W POLSCE*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG), opracowanie wykonane dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2016, Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego, *Przegląd Geograficzny*, 88, 4, s. 469-488.
- 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*.