



POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
im. S. Leszczyckiego
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>

tel. (22) 6978841, fax (22) 6206221, e-mail: igipz@twarda.pan.pl, <http://www.igipz.pan.pl/>

AKTUALIZACJA DELIMITACJI MIAST ŚREDNICH TRACĄCYCH FUNKCJE SPOŁECZNO-GOSPODARCZE (POWIĘKSZAJĄCYCH DYSTANS ROZWOJOWY)

opracowano dla potrzeb programowania
kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027

zgodnie z umową:

Aktualizacja i analiza wskaźników wykorzystanych w Strategii na rzecz
Odpowiedzialnego Rozwoju i w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 do
delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją i miast średnich tracących
funkcje społeczno-gospodarcze

Opracował: Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Warszawa, 29 listopada 2019 r.

Spis treści

1. WPROWADZENIE KONCEPCYJNO-TEORETYCZNE	2
2. METODOLOGIA.....	4
3. WYNIKI.....	6
3.1. Ranking marginalizacji miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich)	6
3.2. Zmiana w zakresie tracenia funkcji społeczno-gospodarczych (powiększania lub zmniejszania dystansu rozwojowego)	8
3.3. Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających swój dystans rozwojowy do innych miast).....	10
4. PODSUMOWANIE	17
Literatura	19

1. WPROWADZENIE KONCEPCYJNO-TEORETYCZNE

Opracowanie jest kontynuacją prac eksperckich prowadzonych głównie w związku z opracowaniem dokumentu rządowego „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (2017) (SOR) oraz „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030” (2019) (KSRR 2030). Dotyczy to delimitacji obszarów problemowych (OP) (Śleszyński i in. 2017) i tzw. miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (Śleszyński 2017). Celem niniejszej analizy jest zatem aktualizacja listy miast o szczególnie niekorzystnych tendencjach rozwojowych i proponowanych do specjalnego wsparcia w polityce rozwoju.

Bezpośrednim powodem wykonania analizy w 2016 r. był obserwowany proces polaryzacji społeczno-ekonomicznej kraju, pomimo aktywnej polityki państwa i samorządów mającej przeciwdziałać tym zjawiskom. Analiza miała wskazać, które miasta wymagają jeszcze większej troski, aby ich pozycja w systemie osadniczym i społeczno-gospodarczym nie ulegała dalszemu pogorszeniu, grożąc marginalizacją i zjawiskami kryzysowymi. Zajęto się miastami średnimi, zdefiniowanymi jako ośrodki poniżej stolicy województwa i powyżej 20 tys. mieszkańców, a w przypadku stolic powiatów – powyżej 15 tys.

Wybór miast średnich do kompleksowego wsparcia polityką rozwoju wiązał się z faktem, że pełnią one szczególnie ważną rolę stabilizującą w policentrycznym systemie osadniczym. Prawidłowe wykształcenie i funkcjonowanie tego systemu powinno wpływać pozytywnie na spójność terytorialną, zmniejszanie dysproporcji rozwojowych i tendencji do nadmiernej koncentracji, obniżanie kosztów działalności, większe prawdopodobieństwo wystąpienia efektów synergicznych, osłabianie negatywnych sprzężeń zwrotnych oraz komplementarną współpracę sieciową. Wynika z tego, że systemy typu policentrycznego są bardziej konkurencyjne i efektywne (Domański 1980).

Tymczasem w Polsce w ostatnich dekadach zachodzą poważne zmiany w systemie osadniczym, związane z jego wewnętrzną strukturą i hierarchią. Procesy transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r., nowy podział administracyjny od 1999 r., wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. (i związane z tym otwarcie różnego rodzaju rynków) oraz odwrócenie trendów demograficznych powodują różnicowanie potencjału społeczno-ekonomicznego poszczególnych miast oraz przesunięcia w ich wzajemnych relacjach i oddziaływaniach, związane z lokalizacją działalności gospodarczej oraz atrakcyjnością miejsc pracy i zamieszkania.

Transformacja polityczna i społeczno-gospodarcza po 1989 r. spowodowała silną deindustrializację większości miast i problemy z utrzymaniem ich bazy ekonomicznej. Wiele ośrodków, zwłaszcza średnich i mniejszych, opartych o monofunkcyjne zakłady przemysłowe, popadło w poważny regres społeczno-gospodarczy. Z kolei reforma administracyjna 1999 r. spowodowała dalsze zmiany w lokalizacji różnego rodzaju działalności miastotwórczych i w przypadku wielu miast nasiliła problemy wynikające z różnic w położeniu w hierarchii administracyjno-osadniczej, w tym wypłukiwanie funkcji. Obserwowana i narastająca depopulacja kraju dodatkowo pogłębiła problemy społeczno-gospodarcze w przypadku większości ośrodków miejskich (Runge 2013, Strykiewicz 2014, Krzysztofik i Szmytkie 2018). Faktyczna skala spadku liczby ludności będzie prawdopodobnie jeszcze większa od oficjalnie spodziewanej, ze względu na przeszacowanie prognoz GUS wskutek nierejestrowanej emigracji zagranicznej (Śleszyński 2014) i w

przypadku niektórych miast (np. Bytom, Tarnów, Ostrołęka) może wynieść nawet 40-50% aktualnych zasobów w perspektywie 2050 r. (Śleszyński 2018a).

W powyższym kontekście, wiele opracowań naukowych i eksperckich od dość dawna wskazuje na zagrożenia związane z destabilizacją polskiego policentrycznego systemu osadniczego, takimi jak hipertrofia (przerost) funkcji (Lijewski 2003, Śleszyński 2018b), zwłaszcza na wyższych szczeblach hierarchii osadniczej (Śleszyński 2007, Rogacki 2006, Taylor i Ciechański 2015), niepożądane zmiany w zakresie bazy ekonomicznej, w tym nadmierna deindustrializacja (Rachwał 2015) i „wypłukiwanie” funkcji (Korcelli 1999, Smętkowski 2007, Heffner 2009, Śleszyński 2009, Korcelli-Olejniczak 2012), zaburzenia w powiązaniach i relacjach między miastami (Śleszyński 2008, Dziemianowicz i in. 2011, Komornicki i in. 2014), brak efektów synergii przy nawet sprzyjających ciężeniach grawitacyjnych (Śleszyński 2015), niezrównoważenie systemu osadniczo-regionalnego (Liszewski 1994, Korcelli 2008, Parysek 2004, Węclawowicz i in. 2006, Sokołowski 2014, Zaborowski 2014, Korcelli-Olejniczak i Korcelli 2015), zwłaszcza pod względem popytu i podaży na rynku pracy (Jończy 2010, Śleszyński 2018a), a także ryzyko dominacji przez inne ośrodki zagraniczne (Korcelli-Olejniczak 2004, Śleszyński 2007, Węclawowicz 2008).

Pomimo korzystnego historycznego wykształcenia się pełnej sieci miast o różnej wielkości i dość równomiernym rozmieszczeniu geograficznym, polski system osadniczy po 1990 r. pozostaje zatem w stanie coraz większej nierównowagi. Ma to miejsce wskutek tendencji polaryzacyjnych, polegających zwłaszcza na koncentracji zasobów i potencjałów w największych ośrodkach, w tym w Warszawie oraz reorganizacji, w tym destrukcji powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkami różnego typu. Dochodzi do coraz większej dywergencji zasobów kapitałowych i ludzkich, potęgujących problemy demograficzne, społeczne i ekonomiczne, zwłaszcza na peryferiach. Są to procesy długotrwałe (Smętkowski 2015, Wiśniewski i in. 2016).

Tymczasem miasta średnie na obszarach poza oddziaływaniem największych aglomeracji – stolic województw, są głównymi ośrodkami organizującymi układy społeczno-gospodarcze. Ich pozycja wpływa bezpośrednio na rozwój zapleczy i terenów wiejskich, w tym marginalizowanych obszarów problemowych. Wzmocnienie sieci miast i ich silniejsze powiązanie z miejscami degradacji społeczno-gospodarczej powinno korzystnie przyczynić się zarówno do zapewnienia stabilniejszych podstaw rozwojowych samych ośrodków miejskich, komplementarności funkcji w różnych układach, jak też dyfuzji bodźców wzrostowych oraz „wydźwigania” podopadających obszarów z pułapek kryzysowych.

W rozwiązywaniu problemów miast średnich wciąż niewystarczająca jest skuteczność stosowanych dotychczas sposobów prowadzenia polityki rozwoju. Instrumenty wsparcia finansowego uzależnione są często od wybiórczej aktywności i kompetencji zainteresowanych samorządów oraz ich zdolności do realizacji projektów rozwojowych, umiejętności pozyskiwania środków i inwestorów, budowania zgody społecznej wokół spraw strategicznych ponad podziałami politycznymi, wreszcie umiejętności zarządczych.

Wymienione czynniki silnie uzasadniają podjęcie wobec miast średnich zindywidualizowanej polityki rozwoju, w tym interwencji publicznej. Nadrzędnym celem powinno być tu przywrócenie stabilizującej oraz prorozwojowej lokalnie i regionalnie roli tych ośrodków, które utraciły lub tracą swój potencjał społeczno-gospodarczy i pełnione funkcje w systemie osadniczym kraju. Konieczne jest wsparcie funkcji miast średnich w celu aktywizacji ich zasobów i potencjałów, mogących skutecznie przeciwstawić się procesom polaryzacyjnym. W tym kontekście można przyjąć, że szczegółowe cele polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie wobec wybranych miast średnich, marginalizowanych i tracących funkcje społeczno-gospodarcze, wynikają z konieczności (MR 2017, uzupełnione przez autora):

- stabilizacji i przywracania ich roli w policentrycznym systemie osadniczym,
- tworzenia efektywnych powiązań funkcjonalnych w różnych układach hierarchicznych i sieciowych,
- restrukturyzacji i reindustrializacji (zwłaszcza w większych ośrodkach z tej grupy),
- tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości (w szczególności o charakterze innowacyjnym),
- zwiększania aktywności zawodowej ich mieszkańców oraz mobilności (bez konieczności zwiększania skali dojazdów do pracy),
- poprawie jakości życia mieszkańców poprzez rozwój i łatwiejszy dostęp do usług publicznych (optymalizacja dostępności w różnych skalach osadniczo-przestrzennych).
- racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego, w tym ograniczania rozpraszania zabudowy i procesów dekoncentracji działalności.

2. METODOLOGIA

Analizę oparto o delimitację według „starej” metodologii (Śleszyński 2017), w tym delimitacji OP według propozycji P. Śleszyńskiego i in. (2017). W obydwu przypadkach zaktualizowane zostały wszystkie wskaźniki w możliwym zakresie, tj. delimitację OP oparto na danych za 2018 r.¹, a w przypadku zmian w udziale funkcji dekadę 2004-2014 zamieniono na dekadę 2008-2018². Nie było jedynie możliwości aktualizacji wskaźnika zmiany udziału liczby udzielonych noclegów ze względu na zaprzestanie publikacji tych danych przez GUS.

W analizie jako miasta średnie przyjmuje się gminy miejskie i miasta w gminach miejsko-wiejskich nie będące stolicami województw (18 miast w Polsce) oraz liczące według bilansu ludności w końcu 2018 r., powyżej 20 tys. mieszkańców lub powyżej 15 tys. mieszkańców z warunkiem posiadania statusu siedziby władz powiatu (starostwa powiatowego). Tak zakreślona grupa liczyła w 2018 roku 252 miasta (w roku 2014 – 255, tj. w tym czasie poniżej 20 tys. mieszkańców spadła liczba mieszkańców w Ozorkowie i Trzebini oraz poniżej 15 tys. w Staszowie)³.

Zaproponowano nową, uzupełniającą nazwę dla miast, wyznaczanych z tej grupy do wsparcia polityką rozwoju („miasta powiększające dystans rozwojowy”). Wynika to z faktu, że pierwotna nazwa („tracące funkcje społeczno-gospodarcze”) może być źródłem niewłaściwej interpretacji i tym samym nieporozumień, związanych z oceną zmian zachodzących w ośrodkach miejskich. W zaproponowanej metodzie (Śleszyński 2017) chodzi bowiem nie o analizę bezwzględnych zmian wyposażenia w funkcje społeczno-gospodarcze (identyfikowane za pomocą wskaźników), tylko o zbadanie, jak zmieniła się pozycja w koncentracji funkcji w danym ośrodku względem zbioru pozostałych miast. Dlatego też może się zdarzyć, że jakiś wskaźnik wzrasta w porównywanych przekrojach czasowych nawet we wszystkich miastach, ale ponieważ zachodzi to w sposób nierównomierny (w różnym tempie, np. w mieście X

¹ Zob.: Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2019, Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych w Polsce na 2018 rok, opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.

² Formalnie jest to 11 roczników, ale postąpiono tak, ponieważ niektóre wskaźniki były uśredniane z trzylecia (2016-2018 do 2008-2010) ze względu na ich niestabilność i wahania w czasie.

³ W Ozorkowie liczba zarejestrowanych mieszkańców w latach 2014-2018 spadła z 20 068 do 19 456, w Staszowie – z 15 298 do 14 810, a w Trzebini z 20 127 do 19 846.

wzrost wynosi 30%, a w mieście Y tylko 5%, przy średniej dla kraju 10%), to miasta przrastające wolniej są tymi, które relatywnie tracą, a więc są „miastami o zwiększającym się dystansie rozwojowym” (w domyśle względem innych).

Analogicznie, podobna co do zasady sytuacja może wystąpić, gdy wszystkie miasta tracą bezwzględne wartości jakiegoś wskaźnika. W tym przypadku „miastami o zwiększającym się dystansie rozwojowym” (dawniej „miastami tracącymi funkcje społeczno-gospodarcze”) będą te, w których spadek jest szybszy, niż dla całego zbioru ośrodków.

W przypadku wyznaczenia i typologii miast średnich powiększających dystans rozwojowy procedura analityczna była taka sama, jak w poprzednim opracowaniu (Śleszyński 2017) i dwuetapowa. W pierwszym etapie przyjęto wyniki delimitacji obszarów problemowych, otrzymane z zastosowaniem „starej” metodologii, tj. wyniki opracowania zespołu IGiPZ PAN bazujące na 14 wskaźnikach według stanu na 2018 r. (Śleszyński i in. 2019). Następnie dokonano obliczeń zmian w koncentracji funkcji 7 wskaźników, stosując odpowiednie zmiany porównywanych przekrojów czasowych (okres 2004-2014 zastąpiono okresem 2008-2018) oraz niewielkie zmiany wskaźników źródłowych. Były to:

1. Zmiana rejestrowanej liczby ludności (2008-2018), w stosunku do średniej zmiany w 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 w latach 2018-2030 r. w gminie, w stosunku do średniej w kraju w tym samym okresie (prognozę w powiatach GUS do roku 2035 zastąpiono dokładniejszą prognozą w gminach do 2030 r.). Jest to wskaźnik pośredni, długofalowy, obrazujący kumulację różnych czynników przyrostu naturalnego i salda migracji w dłuższym okresie.

3. Zmiana liczby bezrobotnych (2008-2018), w stosunku do średniej zmiany w 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 (2008-2018), 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 (2004-2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Przy tym nie było możliwe wykorzystanie nowszych danych z uwagi na fakt, że GUS przestał pozyskiwać te dane (były one obciążone coraz większym niedoszacowaniem, szczególnie w gminach o dużym ruchu turystycznym). 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 (2008-2018), 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 (2011-2018), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący niezwykle ważnej funkcji miastotwórczej: decyzyjno-kontrolnej. Dane pochodziły m.in. z analiz wykonywanych w IGiPZ PAN.

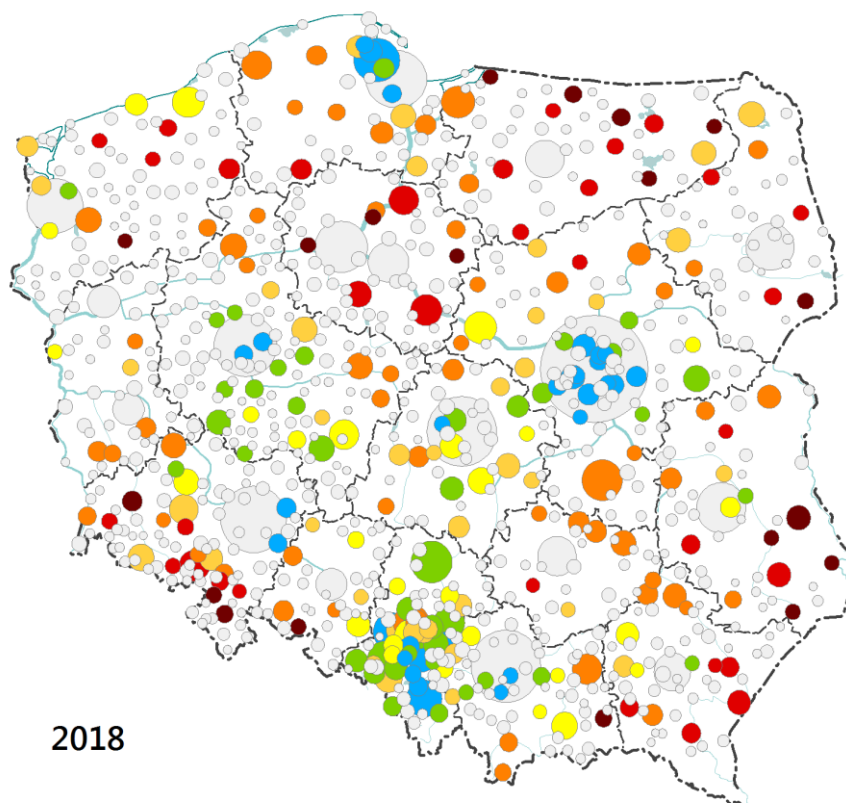
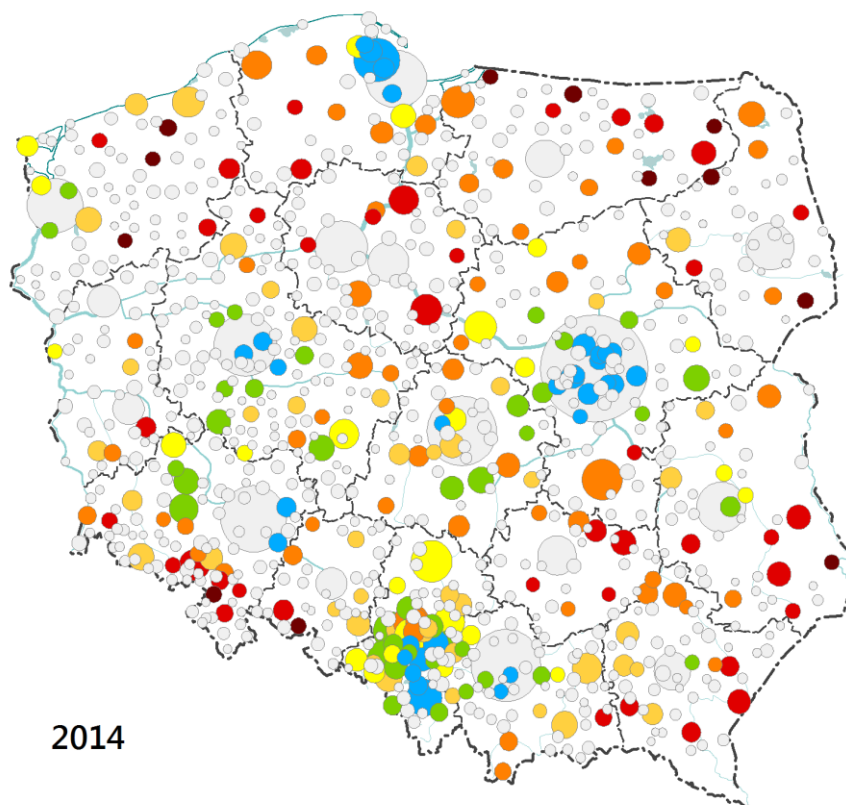
3. WYNIKI

3.1. Ranking marginalizacji miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich)

Jak wspomniano, oparto się na „starej” metodologii delimitacji OP (Śleszyński i in. 2017), zaktualizowanej dla dostępnych wskaźników za 2018 r. Wyniki tych obliczeń dla gmin miejskich i miejsko-wiejskich obrazuje ryc. 1 (dla celów porównawczych zestawiono też wyniki otrzymane dla wskaźników za rok 2014). Natomiast w tabeli 1 zestawiono miasta szczególnie istotne z punktu widzenia kształtowania struktury osadniczej, tj. te, które w 1999 r. utraciły status stolicy województwa. Jeśli dokonać dodatkowych obliczeń, suma zmian punktów (uzyskanych w wyniku rangowania gmin według danych za 2014 i 2018 rok) dla 31 byłych miast wojewódzkich wyniosła 28, co oznacza, że w tej grupie ośrodków średnia „problemowość” wzrosła o niecały punkt (ściślej: suma rang wzrosła o tę wartość).

Tabela 1. Wyniki delimitacji obszarów (gmin) problemowych (podzbiór miast średnich), które w 1999 r. utraciły status stolicy województwa dla danych za 2014 r. za 2018 r.

Nazwa	Liczba mieszk. (2018, tys.)	Wartość sumy rang (min = 14, max = 140)		Różnica sumy rang (2014- 2018)
		2014	2018	
Biała Podlaska	57,4	60	63	3
Bielsko-Biała	171,3	34	33	-1
Chełm	62,7	71	80	9
Ciechanów	44,2	60	65	5
Częstochowa	222,3	52	44	-8
Elbląg	120,1	60	64	4
Jelenia Góra	79,5	59	58	-1
Kalisz	101,0	54	50	-4
Konin	74,2	62	61	-1
Koszalin	107,3	55	51	-4
Krosno	46,5	59	61	2
Legnica	99,8	49	56	7
Leszno	64,0	40	44	4
Łomża	63,0	59	55	-4
Nowy Sącz	83,9	57	51	-6
Ostrołęka	52,3	63	67	4
Piła	73,4	57	60	3
Piotrków Trybunalski	73,7	47	50	3
Płock	120,0	53	54	1
Przemyśl	61,3	76	78	2
Radom	213,0	62	61	-1
Siedlce	77,9	42	44	2
Sieradz	42,3	59	58	-1
Skierzwice	48,2	40	47	7
Słupsk	91,0	65	62	-3
Suwałki	69,8	61	57	-4
Tarnobrzeg	47,0	62	64	2
Tarnów	109,1	58	61	3
Wałbrzych	112,6	77	72	-5
Włocławek	110,8	71	77	6
Zamość	63,8	70	74	4



Ryc. 1. Kumulacja problemów społeczno-ekonomicznych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w 2014 i 2018 r. (na podstawie „starej” metodologii zespołu IGiPZ PAN, [Śleszyński i in. 2017](#))

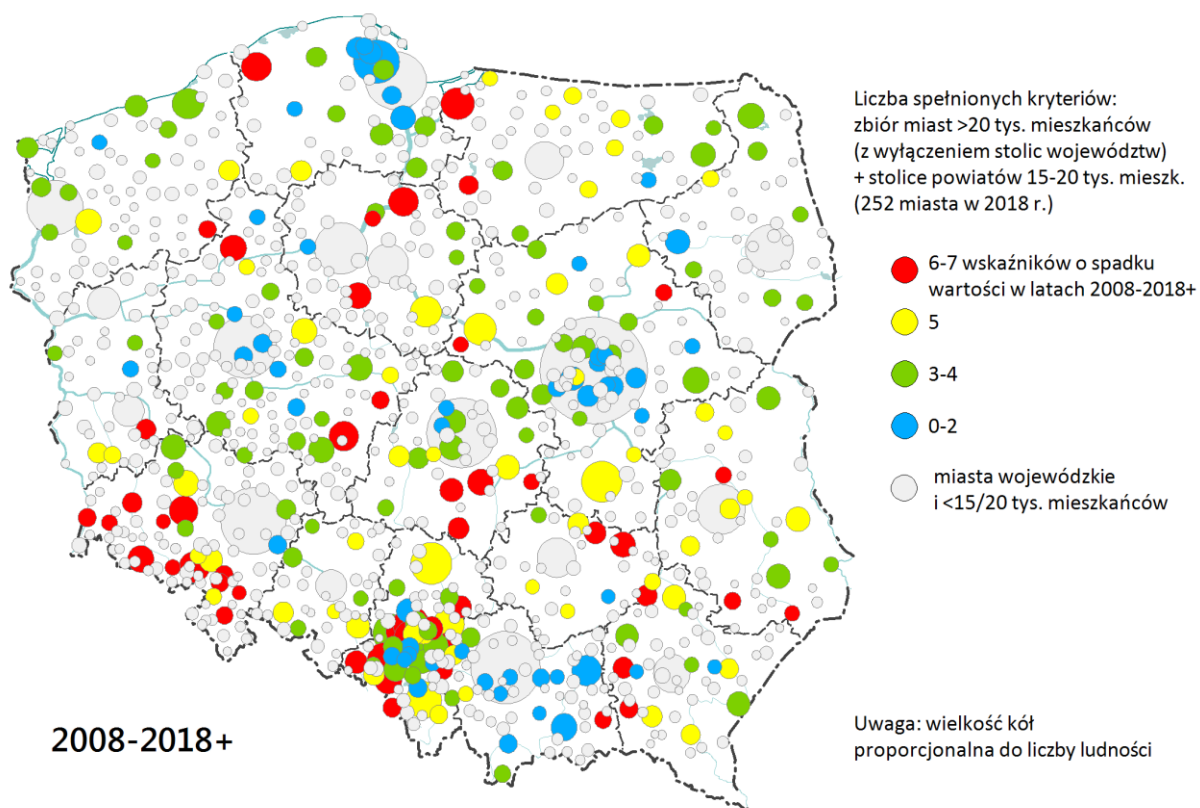
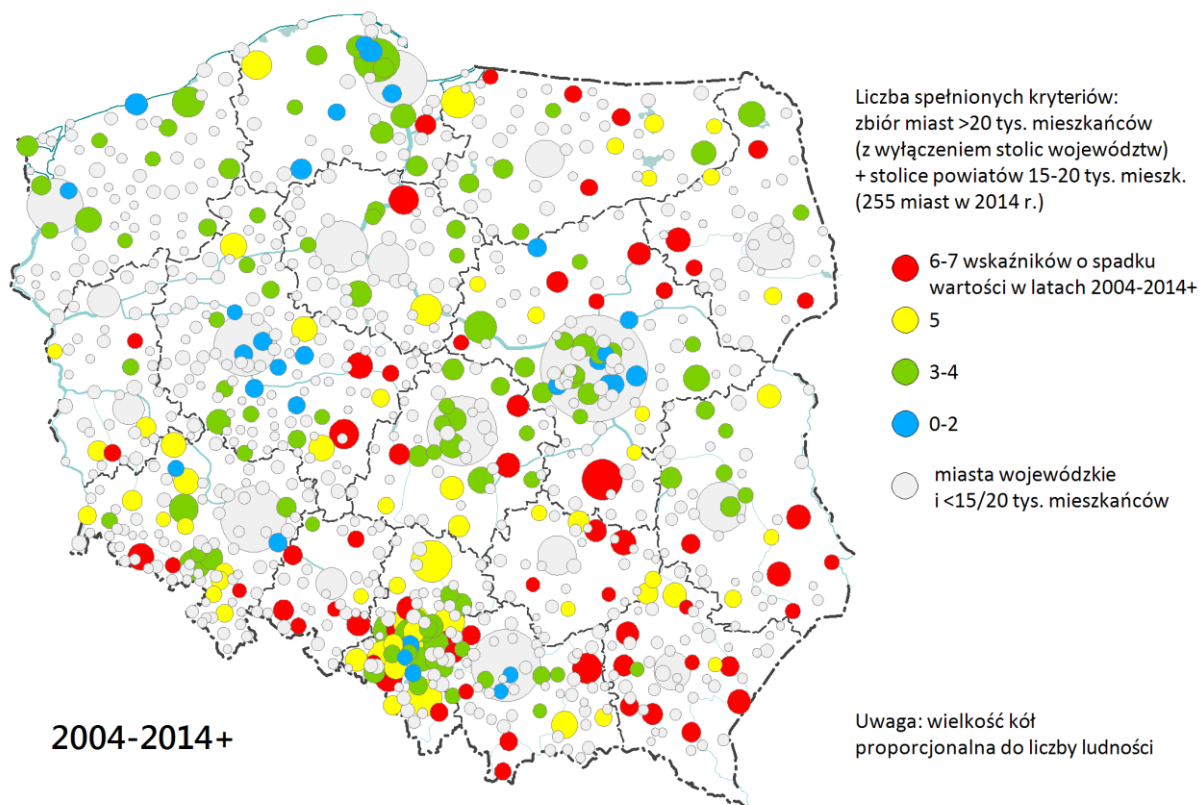
3.2. Zmiana w zakresie tracenia funkcji społeczno-gospodarczych (powiększania lub zmniejszania dystansu rozwojowego)

Wyniki dla 252 miast⁴ tzw. średnich (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) pod względem występowania liczby spełnianych kryteriów tracenia funkcji społeczno-gospodarczych (powiększania lub zmniejszania dystansu rozwojowego) prezentuje ryc. 2. Za okres 2008-2018 zidentyfikowano 114 miast, a więc o 8 mniej, niż za okres 2004-2014. W tabeli 2. zestawiono były miasta wojewódzkie.

Tabela 2. Wyniki analizy zmian w traceniu lub zyskiwaniu funkcji (zmian w dystansie rozwojowym) dla byłych miast wojewódzkich (istniejących w okresie 1975-1998) w latach 2008-2018 w porównaniu do okresu 2004-2014.

Nazwa	Liczba mieszkańców (2018, tys.)	Liczba spełnionych kryteriów tracenia funkcji (powiększania dystansu rozwojowego) w okresach		Różnica liczby spełnionych kryteriów porównanie okresu 2004-2014 do 2008-2018
		2004-2014	2008-2018	
Bielsko-Biała	171,3	6	5	-1
Biała Podlaska	57,4	5	3	-2
Częstochowa	222,3	5	5	0
Kalisz	101,0	5	6	1
Koszalin	107,3	4	3	-1
Leszno	64,0	3	3	0
Chełm	62,7	5	5	0
Piotrków Trybunalski	73,7	4	6	2
Płock	120,0	4	5	1
Ciechanów	44,2	6	5	-1
Elbląg	120,1	4	6	2
Siedlce	77,9	4	3	-1
Skierniewice	48,2	6	4	-2
Suwałki	69,8	3	4	1
Jelenia Góra	79,5	5	7	2
Konin	74,2	6	4	-2
Krosno	46,5	5	5	0
Legnica	99,8	4	6	2
Łomża	63,0	5	1	-4
Nowy Sącz	83,9	5	2	-3
Ostrołęka	52,3	5	5	0
Piła	73,4	4	6	2
Przemyśl	61,3	5	4	-1
Radom	213,0	6	5	-1
Sieradz	42,3	5	5	0
Słupsk	91,0	5	7	2
Tarnobrzeg	47,0	5	7	2
Tarnów	109,1	5	2	-3
Wałbrzych	112,6	4	6	2
Włocławek	110,8	5	5	0
Zamość	63,8	6	4	-2

⁴ W latach 2014-2018 dwa miasta zmniejszyły liczbę zarejestrowanych mieszkańców poniżej 20 tys. (Ozorków i Trzebinia) oraz jedno poniżej 15 tys. (Staszów).



Ryc. 2. Wyniki delimitacji miast średnich tracących funkcje (powiększających swój dystans rozwojowy) (2004-2014+: zbiór 255, a w latach 2008-2018+ 252 gmin miejskich i miejsko-wiejskich)

3.3. Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających swój dystans rozwojowy do innych miast)

Wyznaczone miasta (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) o istotnym nasileniu problemów rozwojowych oraz niekorzystnych zmianach w koncentracji potencjału społeczno-gospodarczego (powiększających dystans rozwojowy względem innych ośrodków) posłużyły dalej do ostatecznej delimitacji miast. Podobnie, jak w pierwotnym opracowaniu (Śleszyński 2017), zastosowano kombinację spełniania liczby traconych funkcji i sytuacji społeczno-gospodarczej w ten sposób, aby umożliwiła ona wybór miast nie tylko równocześnie tracących funkcje i mających pogarszającą się kondycję społeczno-gospodarczą, ale także różne przypadki pośrednie, związane również z bardziej negatywną sytuacją w zakresie jednego ze wskaźników, a w względnie umiarkowanym stanem drugiego. Zdecydowano się na takie rozwiązanie, gdyż umożliwia ono dość elastyczne połączenie obydwu sposobów wyróżnienia miast ze względu na zmiany funkcji i sytuacji społeczno-gospodarczej.

W nawiązaniu do powyższego przyjęto, że aby spełnić warunek przynależności do ostatecznej listy miast wymagających wsparcia w pierwszej kolejności, należy wybrać ośrodki, spełniające następujące warunki:

- wszystkie miasta tracące co najmniej 5 funkcji i mające syntetyczny wskaźnik „problemowy” na poziomie 55 i więcej punktów;
- wszystkie miasta tracące co najmniej 4 funkcje i mające syntetyczny wskaźnik „problemowy” na poziomie 60 i więcej punktów;
- wszystkie miasta tracące co najmniej 3 funkcje i mające syntetyczny wskaźnik „problemowy” na poziomie 70 i więcej punktów.

Zdecydowano się zatem na takie rozwiązanie, w którym obydwa wskaźniki wzajemnie się uzupełniają. Jeśli jeden z nich ma nawet niższy poziom, to o kwalifikacji do grupy miast wymagających wsparcia polityką rozwoju decyduje wysoka wartość drugiego. Taka komplementarność pozwala na możliwie wyczerpujący wybór miast, które z różnych względów powinny być objęte programami wsparcia. Zaproponowany sposób postępowania ma też tę zaletę, że jest elastyczny i można tak manewrować liczbą traconych funkcji lub wskaźnikiem syntetycznym obszarów problemowych, że w zależności od ustalonych progów odcięcia możliwe jest przyjmowanie szerszej lub węższej listy miast.

Wyniki analiz prezentuje **ryc. 3 i tabela 3**. Za okres 2008-2018 wyznaczono 114 miast powiększających swój dystans rozwojowy. Z tego 97 miast nie zmieniło swego statusu, natomiast ubyły 23 miasta i pojawiło się 17 nowych. Zbiorcze wyniki według województw zestawiono w **tabeli 4**, a porównanie obydwu list w **tabeli 5**.

W grupie **miast kryzysowych** (silna zarówno utrata funkcji, jak i niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza) znalazły się ośrodki o najgorszych wartościach obydwu branych pod uwagę wskaźników (6 lub 7 kryteriów spełniających warunek tracenia funkcji, 70 i więcej punktów syntetycznego wskaźnika obszarów problemowych). Było to łącznie 13 miast (w 2014 r. – aż 23), w tym spośród większych m.in. jedno duże było miasto wojewódzkie (Wałbrzych). Trzon tej grupy stanowią też ośrodki, w których przed 1989 r. silnie rozwinęto przemysł (m.in. Bielawa, Grudziądz, Ząbkowice Śląskie). Spośród mniejszych miast warto wymienić też Gorlice i Tomaszów Lubelski, których znalezienie się w tej grupie wiązać należy z peryferyjnym położeniem. Większość miast kryzysowych skoncentrowana jest w regionie sudeckim i przed-sudeckim (w tym zwłaszcza w subregionie wałbrzyskim), co wraz z faktem, że znajdują się tam inne miasta zidentyfikowane w innych typach „tracenia funkcji” (powiększania – na niekorzyść lub innymi jeszcze słowy pogłębiania swego dystansu

rozwojowego względem innych miast), wskazuje na potrzebę szczególnego wsparcia tego obszaru polityką rozwoju.

W drugiej grupie (6 lub 7 wskaźników o spełnionych kryteriach tracenia funkcji/ powiększenia dystansu, 55-69 punktów syntetycznego wskaźnika obszarów problemowych) znalazły się ośrodki zdefiniowane jako **miasta obniżającego się potencjału** (silna utrata funkcji i niekorzystna sytuacja społeczno-gospodarcza). Było to 27 miast (za okres 2004-2014+ były to aż 33 miasta), spośród których kilka to były miasta wojewódzkie (Elbląg, Jelenia Góra, Legnica, Piła, Słupsk, Tarnobrzeg). Jest to zatem grupa, której nie można, jak w delimitacji z 2016 r., identyfikować poprzez pryzmat zwłaszcza zmiany statusu administracyjnego w 1999 r. Warto jednak zauważyć, że część z miast tej kategorii pojawiła się w delimitacji za 2008-2018+ wśród miast „kryzysowych”, a więc można dostrzec pogorszenie się sytuacji w byłych miastach wojewódzkich w ciągu ostatnich kilku lat.

Grupę trzecią zidentyfikowano jako **miasta stagnujące** (4 lub 5 wskaźników o spełnionych kryteriach utraty funkcji, 70 lub więcej punktów wskaźnika syntetycznego obszarów problemowych). Znalazły się tu 34 miasta (poprzednio 28) – bardzo zróżnicowanych wielkościami (Włocławek, Przemyśl, Olecko) i skoncentrowanych geograficznie w północnej części kraju.

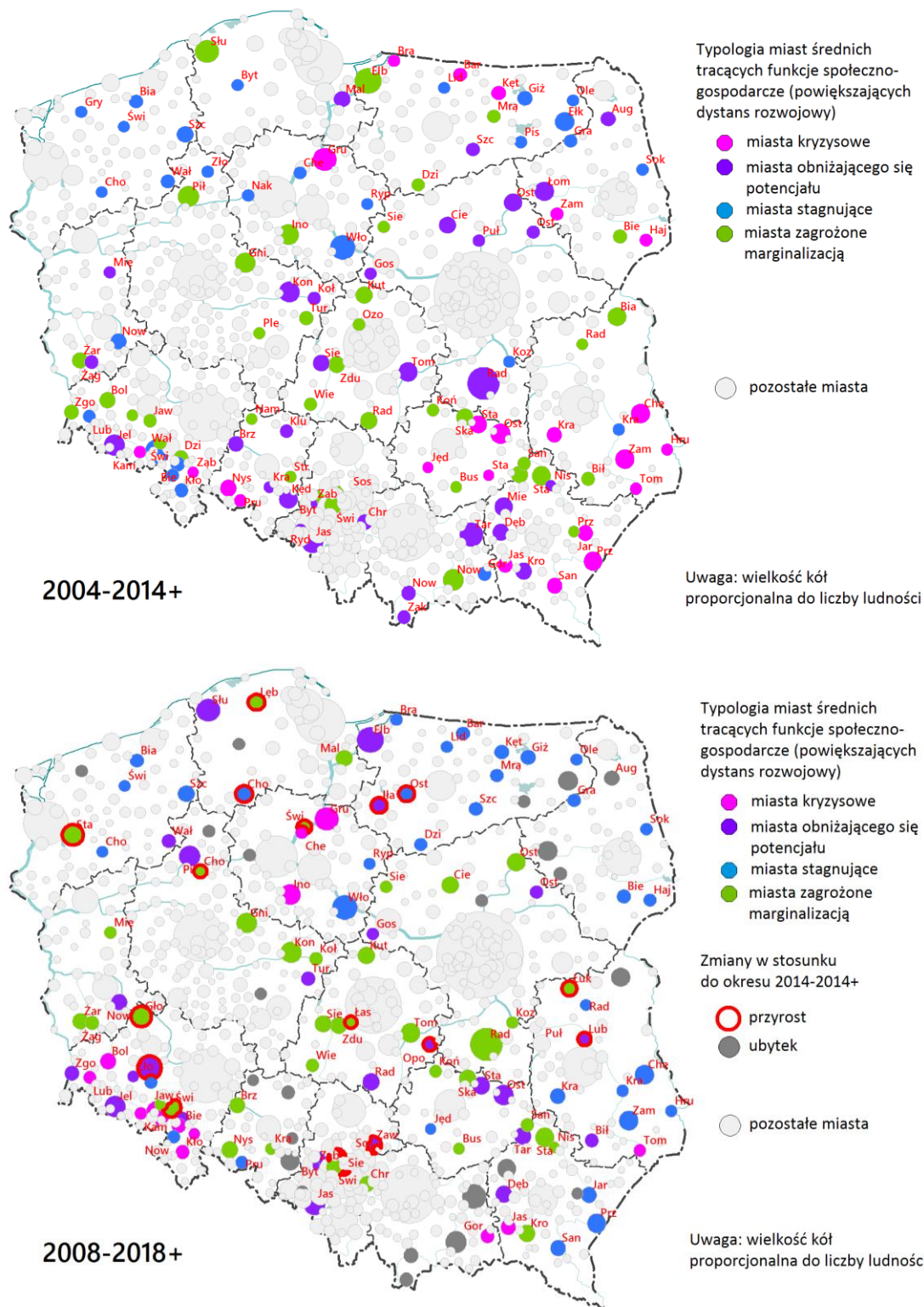
Ostatnia, czwarta wyróżniona kategoria to **miasta zagrożone marginalizacją** (od 3 do 5 spełnionych wskaźników utraty funkcji oraz 55-69 punktów wskaźnika syntetycznego obszarów problemowych). To najliczniejsza, 40-elementowa grupa (poprzednio 38), nie posiadająca jakichś wyraźnych cech szczególnych pod względem historii społeczno-gospodarczej. Znalazły się tu zarówno były miasta wojewódzkie (Ciechanów, Konin, Krosno, Ostrołęka, Radom), ośrodki przemysłowe (Kozienice, Koło, Stalowa Wola), ale także ośrodki turystyczne (Busko-Zdrój). Z punktu widzenia wykonanej typologii są to miasta o stosunkowo lepszych wskaźnikach tracenia funkcji społeczno-gospodarczych, jak też w mniejszym stopniu uznane za problemowe z punktu widzenia delimitacji obszarów tego typu.

Warto zauważyć, że jeśli dokonać porównań w grupie wszystkich miast, które znalazły się na jednej, bądź drugiej liście (jest ich łącznie 137), to średni wynik dla listy 122 miast (2004-2014+) w zakresie wskaźnika (sumy rang) obszarów problemowych wyniósł 66,8, a dla listy 114 miast (2008-2018+) – 67,6. Natomiast w przypadku spełnienia liczby kryteriów tracenia funkcji społeczno-gospodarczych (czyli powiększenia dystansu rozwojowego) były niemal takie same (odpowiednio 4,68 i 4,71). Ale jeśli przeważyć te wyniki liczbą ludności, to okazuje się, że w późniejszym z analizowanych okresów wskaźniki te wzrosły: w przypadku obszarów problemowych z 64,6 do 65,0, a w przypadku powiększenia dystansu rozwojowego (dawniej tracenia funkcji) z 4,77 do 5,02. Oznacza to, że nieco bardziej poprawiła się sytuacja mniejszych miast, co jest wnioskiem korzystnym.

Podobne obliczenia można przeprowadzić dla całego zbioru miast (porównanie jest możliwe dla 913 gmin, które w 2014 r. były miejskie lub miejsko-wiejskie). Tutaj pozytywna tendencja jest jeszcze bardziej widoczna. W przypadku obszarów problemowych średnia liczby punktów (sum rang) wzrosła z 50,5 do 51,0 (wzrost o 1%), a w przypadku powiększenia dystansu rozwojowego (dawniej tracenia funkcji) spadł z 4,13 do 3,48, a więc aż o 16%.

Zmiany w obrębie poszczególnych województw zawarto w zbiorczej tabeli 5 i na **ryc. 4**. Wynika z tego, że w przypadku OP w 13 województwach następował wzrost „problemowości”, czyli że uwzględniając specyfikę metody rangowania gmin (Śleszyński i in. 2017), miał tam miejsce proces spłaszczania wskaźnika. Szczególnie duże i korzystne zmiany nastąpiły w województwie małopolskim, opolskim i podlaskim (ubytek 3-4 miast), a więc w regionach dość umiarkowanie spolaryzowanych. Odwrotny, niekorzystny proces następował tylko w województwie dolnośląskim (przybyły 3 miasta) i śląskim (2), czyli w regionach

spolaryzowanych i silnie zurbanizowanych. W pozostałych województwach sumaryczne zmiany były niewielkie (+/- 1 miasto), ale tylko w jednym województwie (lubuskie) lista miast była taka sama w obydwu okresach. Największą zmiennością charakteryzowało się małopolskie i opolskie, w których tylko połowa lub mniej miast tracących funkcje nie zmieniła się.



Ryc. 3. Wyniki delimitacji miast średnich tracących funkcje (zbiór 255 lub 252 gmin miejskich i miejsko-wiejskich dla okresów 2004-2014+ i 2008-2018+)

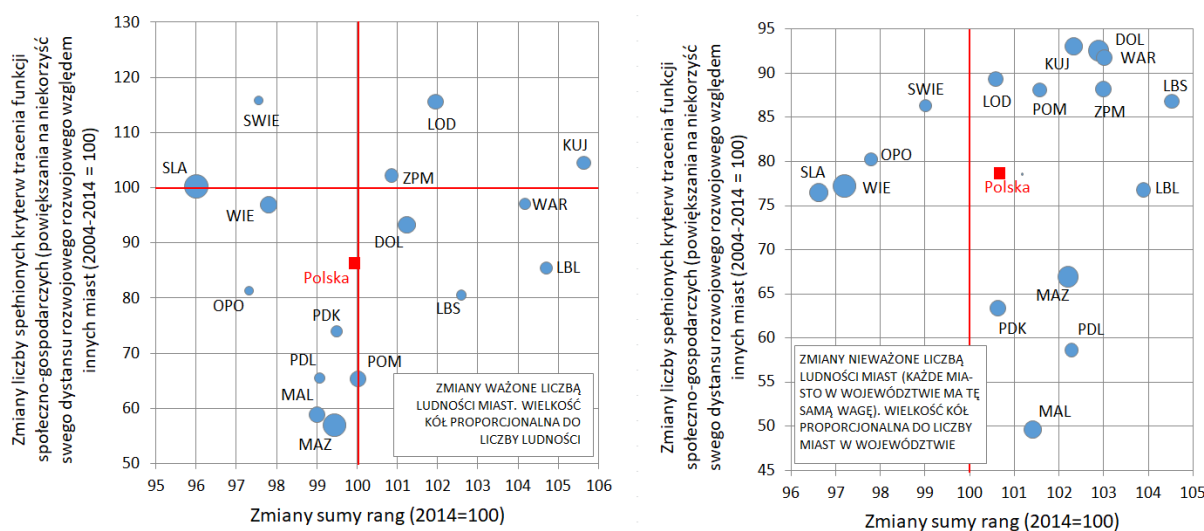
Tabela 3. Typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (powiększających lub pogłębiających swój dystans rozwojowy względem innych miast) według okresu 2008-2018+. Miasta powyżej 100 tys. mieszk. i były wojewódzkie zapisano wersalikami.

	Liczba punktów (14-140)	Liczba spełnionych kryteriów pod względem powiększenia dystansu rozwojowego (0-7)				
		3	4	5	6	7
Nasilenie problemów społeczno-ekonomicznych	55-59			Busko-Zdrój Chrzanów Gniezno Łask Siemianowice Śl. SIERADZ Świdnica Świętochłowice Tomaszów Maz.	Dębica LEGNICA Lubartów Opoczno Radomsko ZABRZE Zawiercie	Jastrzębie-Zdrój JELEŃ GÓRA SOSNOWIEC
	60-69		Brzeg Głogów KONIN Końskie Kutno Lębork Malbork Międzyrzecz Nisko Piekary Śl. Sierpc Świecie Wieluń Zduńska Wola	Chodzież CIECHANÓW Stargard Koło Kozienice Krapkowie KROSNO Łuków Nysa OSTROŁĘKA RADOM Sandomierz Skarżysko-Kam. Stałowa Wola Świebodzice Żagań Żary	BYTOM Dzierżoniów ELBLĄG Gostynin Hawa Nowa Sól Ostrowiec Św. Ostrów Maz. PIŁA Starachowice Turek Walcz Zgorzelec	Biłgoraj SŁUPSK TARNOBRZEG Złotoryja
	70-79	Ostróda Świdwin	Białogard Bielsk Podl. Działdowo Giżycko Jawor PRZEMYŚL Sokółka ZAMOŚĆ	Chojnice Grajewo Jarosław Jędrzejów Kraśnik Lidzbark Warm. Mrągowo Radzyń Podl. Sanok Szczecinek Szczytno WŁÓCŁAWEK	Bielawa Grudziądz Inowrocław Jasło Kamienna Góra Lubań WAŁBRZYCH Ząbkowice Śl.	
	80-94	Choszczno Hajnówka Hrubieszów Rypin	Krasnystaw Olecko Prudnik	Bartoszyce Braniewo CHEŁM Kętrzyn Nowa Ruda	Bolesławiec Chełmno Gorlice	Kłodzko Tomaszów Lub.

- miasta kryzysowe** (silne powiększanie niekorzystanego dystansu, zła sytuacja społeczno-gospodarcza)
- miasta obniżającego się potencjału** (silne powiększanie niekorzystnego dystansu, umiarkowanie zła sytuacja społ.-gosp.)
- miasta stagnujące** (umiarkowane powiększanie niekorzystnego dystansu, zła sytuacja społeczno-gospodarcza)
- miasta zagrożone marginalizacją** (umiarkowane powiększ. niekorzystnego dystansu, umiark. zła sytuacja społ.-gosp.)

Tabela 4. Zbiorcze wyniki wyznaczenia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (pogłębiających swój dystans rozwojowy względem innych miast) według okresów analiz (okresów referencyjnych).

Województwo	Liczba miast według stanu na 2018 rok lub okresów referencyjnych delimitacji					Rodzaj zmiany liczby miast tracących funkcje pomiędzy obydwooma okresami referencyjnymi (2008-2018+ w stosunku do okresu 2004-2014+)			
	ogółem (2018)	średnich (poniżej stolicy województwa, powyżej 15/20 tys. mieszk.)		tracących funkcje społeczno-gospodarcze (pogłębiających swój dystans rozwojowy względem innych ośrodków)		zmiana	przyrost	stabilizacja	ubytek
		2004-2014+	2008-2018+	2004-2014+	2008-2018+				
Dolnośląskie	91	21	21	14	17	3	3	14	0
Kujawsko-pomorskie	52	8	8	6	6	0	1	5	1
Lubelskie	48	14	14	9	10	1	2	8	1
Lubuskie	43	6	6	4	4	0	0	4	0
Łódzkie	44	17	16	7	8	1	2	6	0
Małopolskie	61	17	16	6	2	-4	0	2	4
Mazowieckie	87	32	32	8	7	-1	0	7	1
Opolskie	36	8	8	8	4	-4	0	4	4
Podkarpackie	51	13	13	11	9	-2	0	9	2
Podlaskie	40	8	8	7	4	-3	0	4	3
Pomorskie	42	15	15	3	4	1	2	2	1
Śląskie	71	37	37	6	8	2	3	5	1
Świętokrzyskie	36	8	7	8	7	-1	0	7	0
Warmińsko-mazurskie	49	14	14	12	12	0	2	10	2
Wielkopolskie	113	24	24	7	6	-1	1	5	2
Zachodniopomorskie	66	13	13	6	6	0	1	5	1
Polska ogółem	930	255	252	122	114	-8	17	97	23



Ryc. 4. Porównanie zmian w zakresie OP (sumy rang 14 wskaźników) i tracenia funkcji społeczno-gospodarczych (pogłębiania swego dystansu rozwojowego względem innych miast) dla dwóch okresów referencyjnych (2004-2014+ i 2008-2018) według województw. Wielkość kół proporcjonalna do liczby miast w danym województwie.

Tabela 5. Porównanie wyników delimitacji przeprowadzonych na podstawie danych za okres referencyjny 2004-2014+ i 2008-2018+.

Miasto	Liczba ludności (tys.)	Obszary problemowe (suma rang dla OP społecznych i ekonomicznych)*		Liczba spełnionych kryteriów tracenia funkcji (powiększenia dystansu rozwojowego)		Typ		
		2014	2018	2004-2014+	2008-2018+	2014	2018	różnica**
1. Augustów	30,2	65	68	5	3	P	0	ubytek
2. Bartoszyce	23,6	80	81	6	5	K	S	zmiana typu
3. Biała Podlaska	57,4	60	63	5	3	M	0	ubytek
4. Białogard	24,3	84	75	4	4	S	S	stabilizacja
5. Bielawa	30,1	74	72	4	6	S	K	zmiana typu
6. Bielsk Podlaski	25,4	63	73	5	4	M	S	zmiana typu
7. Biłgoraj	26,4	63	66	5	7	M	P	zmiana typu
8. Bolesławiec	38,9	58	83	4	6	M	K	zmiana typu
9. Braniewo	17,1	87	82	6	5	K	S	zmiana typu
10. Brzeg	35,9	69	62	5	4	P	M	zmiana typu
11. Busko-Zdrój	16,0	63	58	5	5	M	M	stabilizacja
12. Bytom	166,8	69	62	5	6	M	P	zmiana typu
13. Bytów	17,0	72	63	3	2	S	0	ubytek
14. Chełm	62,7	71	80	5	5	K	S	zmiana typu
15. Chełmno	19,7	79	84	5	6	S	K	zmiana typu
16. Chodzież	18,7	63	65	4	5	0	M	przyrost
17. Chojnice	39,9	73	72	3	5	0	S	przyrost
18. Choszczno	15,2	86	85	4	3	S	S	stabilizacja
19. Chrzanów	36,9	56	58	6	5	P	M	zmiana typu
20. Ciechanów	44,2	60	65	6	5	P	M	zmiana typu
21. Stargard	67,9	58	61	3	5	0	M	przyrost
22. Dębica	45,8	55	58	6	6	P	P	stabilizacja
23. Działdowo	21,3	63	71	4	4	M	S	zmiana typu
24. Dzierżoniów	33,3	65	63	5	6	M	P	zmiana typu
25. Elbląg	120,1	60	64	4	6	M	P	zmiana typu
26. Ełk	61,9	71	58	4	4	S	0	ubytek
27. Giżycko	29,4	75	76	4	4	S	S	stabilizacja
28. Głogów	67,6	54	60	4	4	0	M	przyrost
29. Gniezno	68,5	57	56	4	5	M	M	stabilizacja
30. Gorlice	27,6	74	80	4	6	S	K	zmiana typu
31. Gostynin	18,6	66	68	5	6	P	P	stabilizacja
32. Grajewo	21,9	82	76	5	5	S	S	stabilizacja
33. Grudziądz	95,0	74	74	5	6	K	K	stabilizacja
34. Gryfice	16,5	78	76	4	2	S	0	ubytek
35. Hajnówka	20,7	81	91	6	3	K	S	zmiana typu
36. Hrubieszów	17,7	81	89	5	3	K	S	zmiana typu
37. Iława	33,3	62	61	2	6	0	P	przyrost
38. Inowrocław	73,1	66	70	5	6	M	K	zmiana typu
39. Jarosław	37,7	71	75	6	5	K	S	zmiana typu
40. Jasło	35,2	73	77	5	6	K	K	stabilizacja
41. Jastrzębie-Zdrój	89,1	56	55	5	7	P	P	stabilizacja
42. Jawor	23,1	64	70	4	4	M	S	zmiana typu
43. Jelenia Góra	79,5	59	58	5	7	P	P	stabilizacja
44. Jędrzejów	15,1	73	70	6	5	K	S	zmiana typu
45. Kamienna Góra	19,1	77	74	5	6	K	K	stabilizacja
46. Kędzierzyn-Koźle	61,1	58	53	6	5	P	0	ubytek
47. Kętrzyn	27,4	79	83	5	5	K	S	zmiana typu

48. Kluczbork	23,7	58	51	5	5	P	0	ubytek
49. Kłodzko	27,0	79	81	6	7	S	K	zmiana typu
50. Koło	22,0	66	65	6	5	P	M	zmiana typu
51. Konin	74,2	62	61	6	4	P	M	zmiana typu
52. Końskie	19,3	67	64	4	4	M	M	stabilizacja
53. Kozienice	17,3	70	69	5	5	S	M	zmiana typu
54. Krapkowice	16,4	59	64	6	5	P	M	zmiana typu
55. Krasnystaw	18,8	77	81	5	4	S	S	stabilizacja
56. Kraśnik	34,5	73	75	6	5	K	S	zmiana typu
57. Krosno	46,5	59	61	5	5	P	M	zmiana typu
58. Kutno	44,2	60	63	4	4	M	M	stabilizacja
59. Legnica	99,8	49	56	4	6	0	P	przyrost
60. Łęborg	35,4	69	68	3	4	0	M	przyrost
61. Lidzbark Warm.	15,8	70	73	3	5	S	S	stabilizacja
62. Lubań	21,2	71	72	4	6	S	K	zmiana typu
63. Lubartów	22,0	50	58	4	6	0	P	przyrost
64. Łask	17,3	59	58	3	5	0	M	przyrost
65. Łomża	63,0	59	55	5	1	P	0	ubytek
66. Łuków	30,0	59	60	3	5	0	M	przyrost
67. Malbork	38,6	60	60	5	4	P	M	zmiana typu
68. Mielec	60,5	57	53	6	3	P	0	ubytek
69. Międzyrzecz	18,1	60	65	5	4	P	M	zmiana typu
70. Mrągowo	21,7	67	74	5	5	M	S	zmiana typu
71. Nakło n. Notecią	18,4	73	80	3	2	S	0	ubytek
72. Namysłów	16,5	60	59	3	3	M	0	ubytek
73. Nisko	15,4	64	66	6	4	P	M	zmiana typu
74. Nowa Ruda	22,2	94	92	4	5	S	S	stabilizacja
75. Nowa Sól	38,8	71	68	5	6	S	P	zmiana typu
76. Nowy Sącz	83,9	57	51	5	2	M	0	ubytek
77. Nowy Targ	33,4	65	63	7	2	P	0	ubytek
78. Nysa	44,0	71	66	5	5	K	M	zmiana typu
79. Olecko	16,5	87	83	4	4	S	S	stabilizacja
80. Opoczno	21,3	56	58	4	6	0	P	przyrost
81. Ostrołęka	52,3	63	67	5	5	P	M	zmiana typu
82. Ostrowiec Św.	69,1	73	64	5	6	K	P	zmiana typu
83. Ostróda	33,0	61	70	3	3	0	S	przyrost
84. Ostrów Maz.	22,5	62	63	5	6	P	P	stabilizacja
85. Piekary Śląskie	55,3	62	61	4	4	0	M	przyrost
86. Piła	73,4	57	60	4	6	M	P	zmiana typu
87. Pisz	19,3	96	93	4	2	S	0	ubytek
88. Pleszew	17,4	61	59	4	3	M	0	ubytek
89. Prudnik	21,1	82	82	5	4	K	S	zmiana typu
90. Przemyśl	61,3	76	78	5	4	K	S	zmiana typu
91. Przeworsk	15,4	65	72	5	2	M	0	ubytek
92. Pułtusk	19,4	58	58	6	3	P	0	ubytek
93. Radom	213,0	62	61	6	5	P	M	zmiana typu
94. Radomsko	46,1	60	57	4	6	M	P	zmiana typu
95. Radzyń Podlaski	15,7	65	71	5	5	M	S	zmiana typu
96. Rydułtowy	21,6	58	59	6	3	P	0	ubytek
97. Rypin	16,4	76	88	3	3	S	S	stabilizacja
98. Sandomierz	23,6	64	62	5	5	M	M	stabilizacja
99. Sanok	37,6	74	79	6	5	K	S	zmiana typu
100. Siemianowice Śl.	67,2	55	56	4	5	0	M	przyrost
101. Sieradz	42,3	59	58	5	5	P	M	zmiana typu
102. Sierpc	18,0	63	65	5	4	M	M	stabilizacja
103. Skarżysko-Kam.	45,4	65	66	5	5	M	M	stabilizacja
104. Słupsk	91,0	65	62	5	7	M	P	zmiana typu

105. Sokółka	18,2	74	76	4	4	S	S	stabilizacja
106. Sosnowiec	202,0	55	56	5	7	P	P	stabilizacja
107. Stalowa Wola	61,2	65	61	4	5	M	M	stabilizacja
108. Starachowice	49,0	70	68	5	6	K	P	zmiana typu
109. Strzelce Op.	18,0	56	55	5	4	M	0	ubytek
110. Szczecinek	40,1	77	77	3	5	S	S	stabilizacja
111. Szczytno	23,3	69	72	5	5	P	S	zmiana typu
112. Świdnica	57,3	56	59	4	5	0	M	przyrost
113. Świdwin	15,6	88	77	4	3	S	S	stabilizacja
114. Świebodzice	22,8	60	65	3	5	M	M	stabilizacja
115. Świecie	25,8	62	65	3	4	0	M	przyrost
116. Świętochłowice	50,0	62	58	5	5	M	M	stabilizacja
117. Tarnobrzeg	47,0	62	64	5	7	M	P	zmiana typu
118. Tarnów	109,1	58	61	5	2	P	0	ubytek
119. Tomaszów Lub.	19,2	75	80	6	7	K	K	stabilizacja
120. Tomaszów Maz.	62,6	61	59	5	5	P	M	zmiana typu
121. Turek	27,1	59	60	4	6	M	P	zmiana typu
122. Wałbrzych	112,6	77	72	4	6	S	K	zmiana typu
123. Wałcz	25,4	70	69	4	6	S	P	zmiana typu
124. Wieluń	22,5	64	64	5	4	M	M	stabilizacja
125. Włocławek	110,8	71	77	5	5	S	S	stabilizacja
126. Zabrze	173,4	59	59	5	6	P	P	stabilizacja
127. Zakopane	27,2	62	69	7	3	P	0	ubytek
128. Zambrów	22,2	70	67	6	3	K	0	ubytek
129. Zamość	63,8	70	74	6	4	K	S	zmiana typu
130. Zawiercie	49,6	59	56	4	6	0	P	przyrost
131. Ząbkowice Śl.	15,1	76	71	5	6	K	K	stabilizacja
132. Zduńska Wola	42,1	69	67	4	4	M	M	stabilizacja
133. Zgorzelec	30,5	67	67	4	6	M	P	zmiana typu
134. Złotoryja	15,7	62	69	5	7	M	P	zmiana typu
135. Złotów	18,4	72	69	4	2	S	0	ubytek
136. Żagań	25,8	63	65	5	5	P	M	zmiana typu
137. Żary	37,7	58	61	4	5	M	M	stabilizacja

* Szczegółowy podział na sumy rang w OP społecznych i OP ekonomicznych znajduje się w załączniku statystycznym.

** Oznaczenia: stabilizacja – pozostawanie w obydwu okresach referencyjnych bez zmiany typu; zmiana typu – występowanie w obydwu okresach referencyjnych ze zmianą typu (np. z miasta kryzysowego na obniżającego się potencjału lub odwrotnie); przyrost – brak w okresie referencyjnym 2004-2014+ i pojawienie się w okresie 2008-2018+; ubytek – obecność w okresie referencyjnym 2004-2014+ i brak w okresie 2008-2018+.

4. PODSUMOWANIE

W wyniku przeprowadzonych analiz wyznaczono 114 miast tzw. „tracących funkcje społeczno-gospodarcze”. Należy pamiętać, że wskaźnik ten dotyczy nie bezwzględnego spadku lub wzrostu znaczenia, ale kształtowania się pozycji danego ośrodka względem innych. Stąd jako uzupełniające zaproponowano określenie „miast powiększających swój dystans rozwojowy”.

Liczba miast w stosunku do analizy jest nieco mniejsza (o 8 ośrodków), ale należy też pamiętać, że z grupy średnich miast ubył 3 miasta z powodu spadku progowej liczby mieszkańców (15 tys. dla miast powiatowych i 20 tys. dla pozostałych). W obrębie miast zachodziły charakterystyczne zmiany, w tym przesunięcia wielu byłych miast wojewódzkich do kategorii miast „kryzysowych”, przy zmniejszaniu się przeciętnej „problemowości” w

całym zbiorze ośrodków miejskich. Wydaje się zatem, że najpilniejszego wsparcia wymaga ta grupa miast, która przestała być stolicami województw w 1999 r.

Na tym tle rodzi się wniosek, że wyznaczony zbiór miast średnich nie jest jednorodny i dla potrzeb optymalnej polityki rozwoju wymaga zapewne bardziej szczegółowej klasyfikacji pod względem pełnionych funkcji, potencjału demograficzno-ekonomicznego itp. Należy do tego nie tylko problem dużego zróżnicowania wielkościowego miast: największe, jak Częstochowa i Radom, liczą powyżej 200 tys. mieszkańców i są to faktycznie miasta duże, dziesięciokrotnie i więcej przewyższające najmniejsze miasta, uznane również jako „średnie” (15-20 tys. mieszkańców). Istotne wydaje się też, że dolna cezurą jest dość umowna i rozgranicza miasta o różnych potencjałach ekonomicznych i pełniących różne role w systemie osadniczym. Należy do tego status miasta powiatowego, dla którego różne znaczenie ma ta sama liczba ludności: z jednej strony silnie zurbanizowanym i umiastowionym (aglomeracje, generalnie zachodnia część kraju), a z drugiej – słabo zaludnionym i z występującym tzw. opóźnieniem urbanizacyjnym (generalnie wschodnia i północna część kraju, w tym zwłaszcza obszary przygraniczne).

Z tego powodu należałoby się zastanowić nad bardziej zróżnicowaną klasyfikacją miast, uwzględniającą kwestię „kontinuum” ośrodków o coraz to mniejszej liczbie mieszkańców. Prawdopodobnie pomocne byłoby wydzielenie miast od około 30-40 tys. do około 70-80 tys. mieszkańców jako typowych „średnich”, które z powodu swej wielkości z większym prawdopodobieństwem mogłyby pełnić funkcje „motorów” wzrostu. Kolejne kategorie to prawdopodobnie około 10-30 tys. mieszkańców i poniżej 10 tys. Ponadto pomocny byłby też podział na położenie miast w stosunku do większych struktur osadniczych (aglomeracje, peryferie). Próbę tego typu podjęto przy okazji projektu foresightowego, realizowanego przez Polski Instytut Ekonomiczny (Brzostowski i in. 2019, Dębkowska i in. 2019)⁵, czy też w projekcie realizowanym dla sześciu samorządów wojewódzkich (Śleszyński i in. 2019).

Wyniki analiz z jednej strony pokazują zatem, że aktualnie można ostrożnie wnioskować o przełamywaniu tendencji polaryzacyjnych w kraju, przynajmniej jeśli chodzi o zbiór miast. Proces ten powinien być monitorowany i analizowany na szerszym zbiorze jednostek, jak też w różnych innych ujęciach przedmiotowo-problemowych. Wyniki innych analiz wykonanych ostatnio przez autora do dorocznego raportu Rządowej Rady Ludnościowej nt. sytuacji demograficznej w kraju wskazują, że w wielu częściach kraju w roku 2018 wyraźnej poprawie uległ wskaźnik atrakcyjności migracyjno-osadniczej mniejszych miast (opis wskaźnika w pracy: Śleszyński 2018c).

Z drugiej strony widać wyraźne wykształcenie się geograficznych (terytorialnych) koncentracji ośrodków miejskich, gdzie natężenie problemów jest szczególnie wyraźne i utrzymuje się. W Polsce można wyróżnić kilka grup takich regionów:

- południowa część Dolnego Śląska, w tym zwłaszcza obszar Sudetów Środkowych i aglomeracji wałbrzyskiej. Jest to aktualnie najpoważniejszy miejski region problemowy w kraju, tym bardziej że w stosunku do poprzedniego okresu przybyły dwa ważne ośrodki regionu (Legnica i Świdnica). Ludność łącznie 16 miast problemowych to około 650 tys. mieszkańców;
- obszar konurbacji górnośląskiej i jej przedłużenie na południe (Jastrzębie-Zdrój), wprawdzie bardziej skoncentrowany, ale istotny z powodu potencjału demograficznego i gospodarczego (9 miast, około 900 tys. mieszkańców). Również w tym przypadku notowano

⁵ Tam też zawarto szereg horyzontalnych i szczegółowych rekomendacji, mogących być przydatnymi dla polityki rozwoju miast.

przyrost ośrodków w stosunku do poprzedniej delimitacji (Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Zawiercie).

Pozostałe grupy miast są zdecydowanie mniej skoncentrowane geograficznie, ale mają pewne wspólne cechy. Są to na przykład średnie miasta w województwie warmińsko-mazurskim, na Podlasiu, Lubelszczyźnie i Podkarpaciu. Korzystny jest tu jednak fakt, że wiele z tych miast przesunęło się z kategorii „kryzysowych” do „stagnujących”, np. Bartoszyce, Hajnówka, Przemyśl, Zambrów.

Podsumowując, problem utraty funkcji, znaczenia w hierarchii osadniczej oraz ogólnie kryzysu gospodarczego miast średnich w Polsce wydaje się być coraz poważniejszym problemem, wymagającym uważnego spojrzenia, zarówno w sferze praktycznej jak i naukowej. Ośrodki te były jeszcze niedawno niedoceniane w polityce rozwoju, tymczasem to one odpowiadają w największej mierze za stabilizację policentrycznego systemu osadniczego i równowagę rozwoju w miejscach, w których z naturalnych względów nie dochodzą impulsy rozwojowe z największych metropolii. Z tego powodu cieszy fakt rosnącego zainteresowania tą problematyką, zarówno w sferze naukowej, jak i praktycznej, identyfikowany poprzez powstanie w ostatnich latach, od kiedy przeprowadzono „delimitację miast tracących funkcje”, wielu nowych opracowań (Korcelli-Olejniczak i in. 2017, Szmytkowska 2017, Śleszyński 2018b, Brzostowski i in. 2019, Dębowska i in. 2019, Zaborowski 2019), pogłębiających praktyczny wymiar badań miejskich.

Literatura

- Brzostowski N., Dębowska K., Dmochowska-Dudek K., Glińska E., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Wójcik M., Zybertowicz K., 2019, *Scenariusze rozwoju małych miast*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Dębowska K., Górski J., Kłosiewicz-Górecka U., Perło D., Szymańska A., Śleszyński P., Ważniewski P., Zybertowicz K., 2019, *Scenariusze rozwoju średnich miast*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Domański R., 1980, *Dostępność, efektywność i przestrzenna organizacja*, Przegląd Geograficzny, 52, 1, s. 3-39.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Szmigiel-Rawska K. (red.), 2011, *Subregionalne bieguny wzrostu*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- Heffner K., 2009, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN, 125, s. 10-17.
- Jończy R., 2010, *Migracje zagraniczne z obszarów wiejskich województwa opolskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej: wybrane aspekty ekonomiczne i demograficzne*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole.
- Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D., 2014, *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Wydawnictwo Akademickie Sedno, Warszawa.
- Korcelli P., 1999, *Warszawa i aglomeracja warszawska: tendencje, perspektywy, zagrożenia rozwoju*, [w:] P. Korcelli (red.), *Aglomeracje miejskie w procesie transformacji*. [część] III, Zeszyty IGiPZ PAN, 43, Warszawa, s. 5-18.
- Korcelli P., 2008, *System osadniczy Polski – tendencje i uwarunkowania przemian*, [w:] T. Markowski (red.), *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, Studia KPZK PAN, 122, s. 30-42.
- Korcelli-Olejniczak E., 2004, *Funkcje metropolitalne Warszawy i Berlina w latach 1990-2002*, Prace Geograficzne, 198, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Korcelli-Olejniczak E., 2012, *Region metropolitalny – pojęcie, struktura przestrzenna, dynamika*, Prace Geograficzne, 235, IGiPZ PAN, Warszawa.

- Korcelli-Olejniczak E., Korcelli P., 2015, *On European metropolisation scenarios and the future course of metropolitan development in Poland*, *Geographia Polonica*, 88, 1, s. 107-121.
- Korcelli-Olejniczak E., Kozłowski S., Bierzyński A., Piotrowski F., 2017, *Region metropolitalny Warszawy – studia miast średniej wielkości*, *Prace Geograficzne*, 256, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Krzysztofik R., Szmytkie R., 2018, *Procesy depopulacji w Polsce w świetle zmian bazy ekonomicznej miast*, *Przegląd Geograficzny*, 90, 2, s. 309-329.
- Lijewski T., 2003, *Koncentracja ośrodków aktywności gospodarczej w Polsce w świetle list 500 firm*, *Przegląd Geograficzny*, 75, 3, s. 433-447.
- Liszewski S., 1994, *O hipotezach przekształceń systemu osadniczego w Polsce w warunkach transformacji*, *Biuletyn KPZK PAN*, 167, Warszawa, s. 97-101.
- MR, 2017, *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, dokument przyjęty 14 lutego przez Radę Ministrów, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Parysek J., 2004, *Trajektorie rozwoju miast polskich w latach 1992-2002*, [w:] J. Parysek (red.), *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989-2002*, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu UAM, Poznań, s. 117-132.
- Rachwał T., 2015, *Structural changes in Polish industry after 1989*, *Geographia Polonica*, 88, 4, s. 575-606.
- Rogacki H., 2006, *Large industrial enterprises in Poland: changes in the regional pattern*, *Quaestiones Geographicae*, 25, s. 53-59.
- Runge A., 2013, *Rola miast średnich w kształtowaniu systemu osadniczego Polski*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Smętkowski M., 2007, *Delimitacja obszarów metropolitalnych – nowe spojrzenie*, [w:] G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Rozwój, region, przestrzeń*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, EUROREG, Warszawa, s. 215-233.
- Smętkowski M., 2015, *Spatial patterns of regional economic development in Central and Eastern European countries*, *Geographia Polonica*, 88, 4, s. 539-556
- Strykiewicz T. (red.), 2014, *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- Szejgic B., Komornicki T., 2015, *Spatial differentiation of Polish export linkages*, *Geographia Polonica*, 88, 1, s. 173-178
- Szmytkowska M., 2017, *Kreacje współczesnego miasta. Uwarunkowania i trajektorie rozwojowe polskich miast średnich*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Śleszyński P., 2007, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, *Prace Geograficzne*, 213, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., 2008, *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033. Tom I*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335-391.
- Śleszyński P., 2009, *Dostępność metropolii jako warunek konkurencyjności polskiej przestrzeni*, *Mazowsze. Studia Regionalne*, 2, s. 53-71.
- Śleszyński P., 2013, *Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw*, *Przegląd Geograficzny*, 85, 2, s. 173-197.
- 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., 2015, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*, *Przegląd Geograficzny*, 87, 2, s. 343-359.
- Śleszyński P., 2017, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, *Przegląd Geograficzny*, 89, 4, s. 565-593.
- Śleszyński P., 2018a, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, *Studia KPZK PAN*, 183, s. 225-247.
- Śleszyński P., 2018b, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa.

- Śleszyński P., 2018c, *Migracje wewnętrzne*, [w:] A. Potrykowska (red.), *Sytuacja demograficzna Polski. Raport 2017-2018*, Rządowa Rada Ludnościowa, GUS, Warszawa, s. 154-195.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, *Prace Geograficzne*, 260, IGiPZ PAN, Warszawa, 296 s.
- Śleszyński P., Komornicki T., Rosik P., Duma P., Goliszek S., Kubiak Ł., Wiśniewski R., Guzik R., Fiedeń Ł., Kocaj A., Kołoś A., Wiedermann K., 2019, *Relacje funkcjonalno-przestrzenne między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem. Raport Syntetyczny*, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk.
- Taylor Z., Ciechański A., 2015, *Control functions within large cities and foreign direct investment in the transport sector: Empirical evidence from Poland*, *Geographia Polonica*, 88, 4, s. 557-573
- Węclawowicz G., 2008, *Geopolityczne wymiary w kształtowaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, *Prace Geograficzne*, 218, Warszawa, PAN IGiPZ, s. 319-332.
- 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.
- Wiśniewski R., Szejgiec-Kolenda B., Śleszyński P., 2016, *Population changes and population ageing in Poland between 1960 and 2011*, *Geographia Polonica*, 89, 2, s. 259-265.
- Zaborowski Ł., 2019, *Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Klub Jagielloński, Warszawa.