



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

**RAPORT CZĄSTKOWY**

**Komponent 1**

**POTENCJAŁ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY I FUNKCJE MIAST**

WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE



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 .....	9
3.1. Demografia, kapitał ludzki i społeczny .....	9
3.1.1. Trendy demograficzne .....	9
3.1.1.1. Struktura osadnicza, urbanizacja, gęstość zaludnienia.....	9
3.1.1.2. Ruch naturalny .....	11
3.1.1.3. Migracje .....	13
3.1.1.4. Przyrost i ubytek ludności .....	15
3.1.1.5. Struktura wieku.....	17
3.1.1.6. Prognozy demograficzne .....	18
3.1.1.7. Typologia demograficzna .....	19
3.1.2. Zagadnienia rynku pracy .....	21
3.1.2.1. Liczba miejsc pracy i struktura zatrudnienia.....	21
3.1.2.2. Dojazdy do pracy.....	22
3.1.2.3. Bezrobocie .....	24
3.1.2.4. Prognozy rynku pracy .....	25
3.1.3. Jakość kapitału ludzkiego i społecznego .....	29
3.1.3.1. Wykształcenie ludności .....	29
3.1.3.2. Wyniki edukacji szkolnej .....	30
3.1.3.3. Aktywność społeczna i korzystanie z dóbr kultury .....	31
3.1.3.4. Problemy społeczne .....	32
3.2. Ekonomiczne podstawy funkcjonowania i rozwoju gospodarki miast.....	34
3.2.1. Funkcje gospodarcze miast.....	34
3.2.1.1. Funkcje decyzyjno-kontrolne .....	34
3.2.1.2. Funkcje handlowe .....	35
3.2.1.3. Inwestycje .....	36
3.2.1.4. Zainteresowanie biznesowe .....	37
3.2.1.5. Umiędzynarodowienie .....	38
3.2.2. Rozwój przedsiębiorczości i funkcji kreatywnych.....	39
3.2.2.1. Podmioty zarejestrowane .....	39
3.2.2.2. Podmioty kreatywne (innowacyjne) .....	42
3.2.3. Atrakcyjność inwestycyjna .....	43
3.2.3.1. Plany miejscowe .....	43
3.2.3.2. Ceny gruntów .....	46
3.2.3.3. Popyt mieszkaniowy .....	47
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 .....	54

4. SYNTETYCZNE MIARY ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO.....	57
4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji .....	57
4.2. Syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczno-gospodarczego.....	59
4.2.1. Metodologia .....	59
4.2.2. Wyniki i interpretacja .....	61
4.3. Syntetyczny wskaźnik kierunku rozwoju funkcji społeczno-ekonomicznych .....	65
4.3.1. Metodologia .....	65
4.3.2. Wyniki i interpretacja .....	66
4.4. Typologia rozwojowa miast województwa .....	70
4.4.1. Metodologia .....	70
4.4.2. Wyniki i interpretacja .....	70
5. PODSUMOWANIE, WNIOSKI I REKOMENDACJE.....	74
5.1. Identyfikacja problemów i barier rozwojowych.....	74
5.1.1. Wprowadzenie.....	74
5.1.2. Problemy i bariery rozwojowe w dotychczasowych dokumentach krajowych i wojewódzkich.....	74
5.1.3. Problemy i bariery rozwojowe w analizach strategicznych .....	76
5.1.4. Problemy i bariery stwierdzone w opracowaniu.....	79
5.1.4.1. Bariery społeczno-demograficzne .....	79
5.1.4.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne.....	81
5.1.4.3. Bariery specyficzne .....	81
5.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju.....	82
5.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne.....	82
5.2.2. Miasta subregionalne .....	82
5.2.3. Miasta powiatowe .....	83
5.2.4. Pozostałe mniejsze miasta.....	84
5.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych .....	84
5.2.6. Sposoby wdrożenia.....	87
Literatura .....	89

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 warmińsko-mazurskim

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



## 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 typów miast w województwie warmińsko-mazurskim 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 warmińsko-mazurskiego zawiera tabela 2.1.

Tabela 2.1. Klasyfikacja miast w województwie warmińsko-mazurskim\*

Typ		Podtyp		Liczba miast	Miasta
symbol	nazwa	symbol	nazwa		
1	Metropolitalne	–	–		–
2	Wojewódzkie (metropolitalne i regionalne)	a	metropolitalne ukształtowane		–
		b	metropolitalne kształtujące się		–
		c	regionalne	1	Olsztyn
3	Subregionalne	–	–	2	Elbląg, Ełk
4	Ponadlokalne (powiatowe)	a	aglomeracyjne		–
		b	nieaglomeracyjne	16	Bartoszyce, Braniewo, Działdowo, Giżycko, Gołdap, Iława, Kętrzyn, Lidzbark Warmiński, Mrągowo, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olecko, Ostróda, Pisz, Szczytno, Węgorzewo
5	Lokalne	a	aglomeracyjne	1	Barczewo
		b	pozostałe (>10 tys. mieszk.)	5	Biskupiec, Dobre Miasto, Lubawa, Morąg, Pasłęk
		c	pozostałe (<10 tys. mieszk.)	24	Biała Piska, Bisztynek, Frombork, Górowo Iławieckie, Jeziorany, Kisielice, Korsze, Lidzbark, Mikołajki, Miłakowo, Miłomłyn, Młynary, Olsztynek, Orneta, Orzysz, Pasym, Pieniężno, Reszel, Ruciane-Nida, Ryn, Sępole, Susz, Tolkmicko, Zalewo

\* Z dniem 1.01.2019 r. prawa miejskie otrzymał Wielbark, jednak w niniejszym opracowaniu dane kończą się na ogół w 2017 r., dlatego to miasto nie jest analizowane w niniejszym opracowaniu.

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 BDL były dostępne dla lat 1995-2017;
- b) wykonany specjalnie dla potrzeb opracowania szacunek ludności faktycznie zamieszkałej (tzw. nocnej) (Załącznik 2);
- c) niepublikowane, unikatowe dane GUS dotyczące międzygminnej macierzy wymeldowań/zameldowań dla różnych lat (1989-2017) w celu porównania zasięgów oddziaływań migracyjnych i zmian w pozycji miast pod względem przyciągania migrantów (wskaźnik atrakcyjności migracyjnej, zob. Śleszyński 2018) (dane te były wykorzystane m.in. w Raporcie Rządowej Rady Ludnościowej nt. sytuacji demograficznej Polski);
- d) dane o lokalizacji siedzib zarządów największych spółek (dane IGiPZ PAN z różnych projektów, w tym z lat ok. 1989-2018);
- e) dane z prognozy demograficznej GUS do 2030 i 2050 r.;
- f) najnowsze dane o dojazdach do pracy (za 2016 r.), udostępnione przez Urząd Statystyczny w Poznaniu;
- g) dane o liczbie i strukturze pracujących (za 2016 r.), udostępnione przez Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, rozszacowane do gmin (Załącznik 3);
- h) dane o wynikach egzaminów gimnazjalnych z lat 2007-2017 (Centralna Komisja Egzaminacyjna);
- i) dane o liczbie przestępstw według gmin za lata 2015-2017 (Komenda Główna Policji);
- j) dane o planowaniu przestrzennym w gminach, m.in. pokrycie planistyczne, 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 cząstkowych (liczba zdarzeń bezwzględnych, np. liczba ludności w różnych latach, liczba podmiotów w różnych działalnościach, liczba dojeżdżających do pracy, itd.).

Wskaźniki analizowano dla typów miast w następujących układach:

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

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

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

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

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

### 3. OPIS WYNIKÓW BADANIA ORAZ ICH ANALIZA I INTERPRETACJA

#### 3.1. Demografia, kapitał ludzki i społeczny

##### 3.1.1. Trendy demograficzne

###### 3.1.1.1. Struktura osadnicza, urbanizacja, gęstość zaludnienia

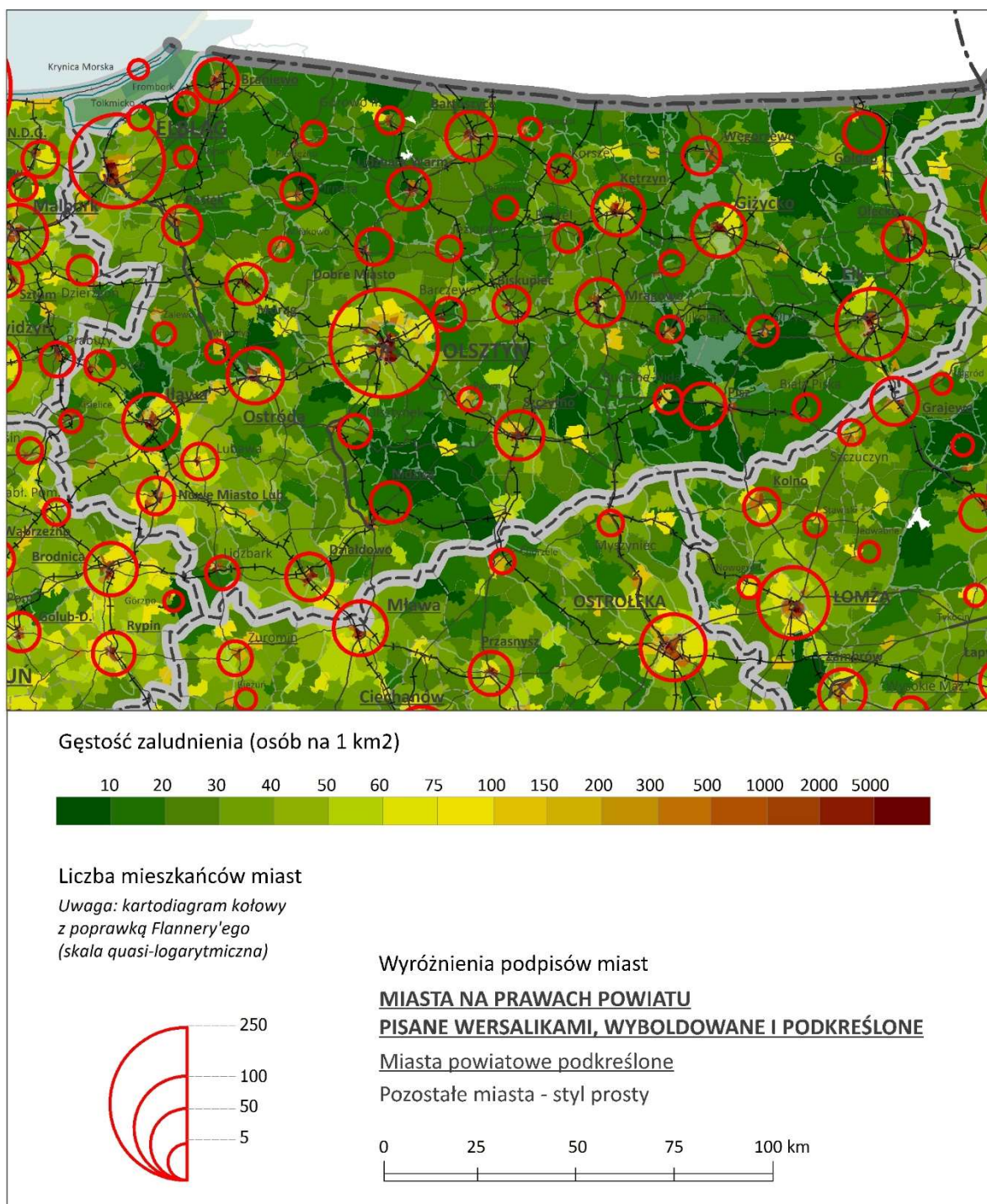
W roku 2017 w województwie warmińsko-mazurskim było 49 miast, w których zameldowanych było 846 tys. mieszkańców (ryc. 3.1). Faktyczna liczba ludności miast została oszacowana na 718 tys.<sup>1</sup> Problem przeszacowania liczby ludności dotyczy wszystkich miast województwa, jednak w zróżnicowanym stopniu. Według przeprowadzonego szacunku wynika, że nieznacznie przeszacowana jest liczba ludności Olsztyna (jedynie o 2%). Kolejne miasta z najmniejszym przeszacowaniem, to Lubawa, Elbląg, Ełk, Iława, Barczewo, Miłomłyn i Pasym (ok. 8-12%). Najbardziej przeszacowana liczba ludności występuje w miastach położonych najbardziej peryferyjnie, takich jak Sępólno, Pieniężno, Biała Piska i Węgorzewo (ponad 35%).

Sieć miast jest dość równomiernie rozmieszczona, a województwo charakteryzuje się policentryczną strukturą przestrzenną. Wskaźnik koncentracji HHI w roku 2017 wyniósł 80 (3. miejsce w kraju) i w porównaniu z rokiem 2007 nieznacznie spadł (o 1 punkt). Tak wysoka pozycja wynika z faktu, że w największym mieście regionu – Olsztynie, zamieszkuje zaledwie jedna piąta miejskiej ludności województwa.

Poziom urbanizacji statystycznej w roku 2017 wyniósł 59%, ale gdyby włączyć silniej zagospodarowane strefy podmiejskie, zwłaszcza olsztyńską, przekroczyłby zapewne 60%. Olsztyn i okolice oraz zachodnia część województwa charakteryzują się większą gęstością zaludnienia niż południowa, wschodnia i północna część województwa, gdzie występują zwarte obszary z gęstością zaludnienia miejscami nie przekraczającą nawet 10 osób na km<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> W lipcu 2019 r. GUS podał informacje o tzw. ludności rezydentnej, według której w miastach województwa zamieszkiwało 829 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%A6-czy-wielka-improwizacja>).



Ryc. 3.1. Gęstość zaludnienia w województwie warmińsko-mazurskim na tle sieci miast i otoczenia.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W roku 2018 rejestrowana ludność w miastach województwa warmińsko-mazurskiego wyniosła 843 tys. (tabela 3.1). Zmiany w strukturze udziału poszczególnych typów nie ulegały poważniejszym zmianom (zmiany liczone nie w procentach, ale promilach i dziesiątych częściach promila). Nieco większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, choć również nie były one na ogół spektakularne. Sięgały one zazwyczaj kilku-kilkunastu promili (wyjątkowo kilkadziesiąt – czyli kilku procent – w przypadku miast o najsilniejszej obserwowanej już wcześniej dynamice, np. w pobliżu ośrodka aglomeracyjnego). Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018

zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku zostały w województwie zachowane.

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

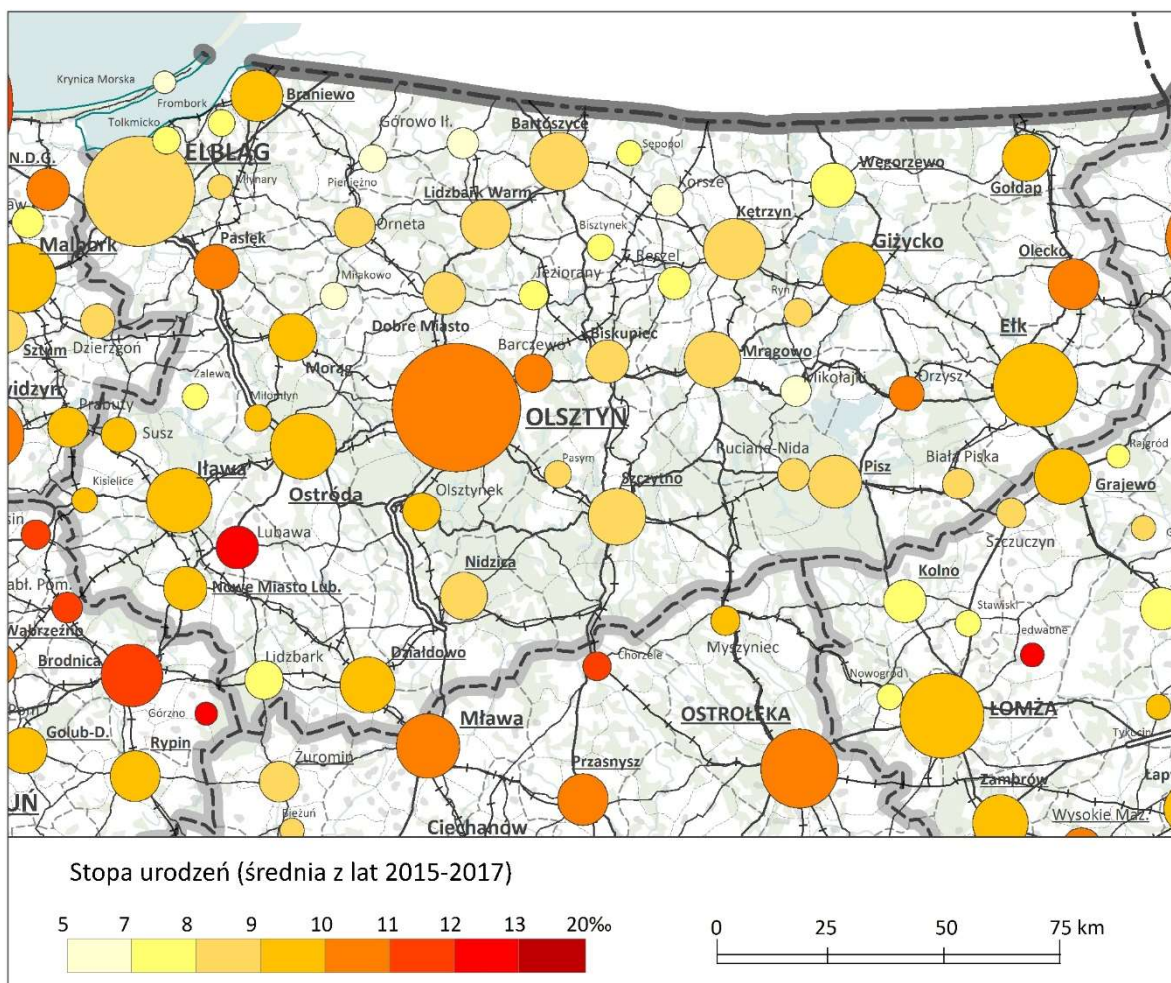
Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
	2017	2018	tys.	‰	2017	2018	zmiana	
							‰	p.pm.
Ogółem	846,4	843,0	-3,5	-4,1	100,0	100,0	0,0	0,0
2c	173,1	172,4	-0,7	-4,1	20,4	20,4	0,0	0,0
3	182,4	182,1	-0,3	-1,9	21,6	21,6	2,2	0,5
4b	332,8	331,5	-1,3	-4,0	39,3	39,3	0,0	0,0
5a	7,5	7,5	0,1	8,4	0,9	0,9	12,6	0,1
5b	57,4	57,3	-0,1	-2,1	6,8	6,8	2,0	0,1
5c	93,3	92,3	-1,0	-10,7	11,0	10,9	-6,7	-0,7

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.1.1.2. Ruch naturalny

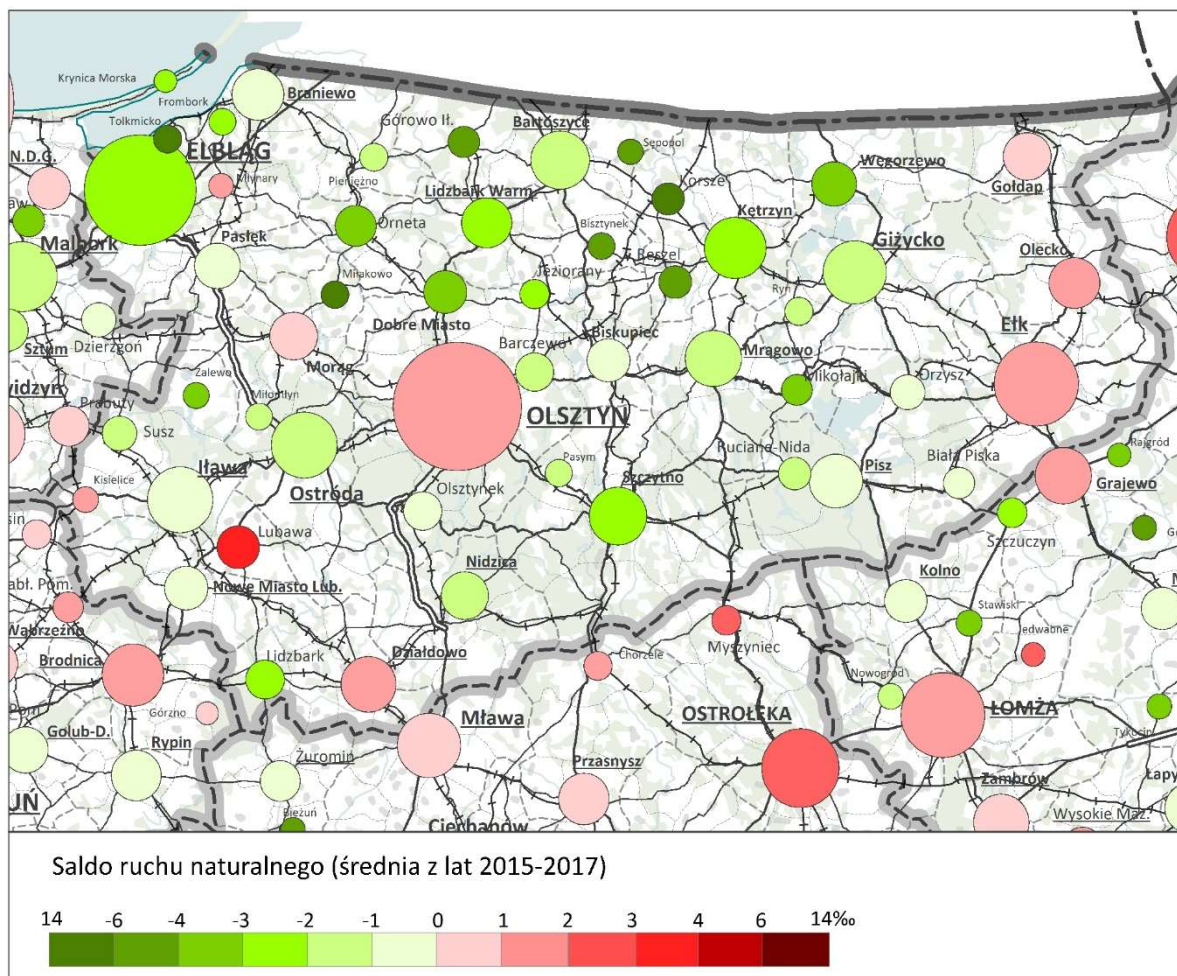
Poziom stopy urodzeń w województwie jest dość wyrównany i dla większości miast przyjmuje wartość 8-10‰. (ryc. 3.2). Jednak występują miasta, w których stopa urodzeń jest zauważalnie wyższa. Najwyższa wartość tego wskaźnika jest notowana w Lubawie (12,6‰). Z kolei wartości powyżej 10‰ występują także w Olsztynie, Barczewie, Pasłęku, Orzyszu i Olecku. Najniższe wartości stopy urodzeń są notowane przede wszystkim w najmniejszych miastach województwa, szczególnie tych położonych w najbardziej peryferyjnej północnej części województwa. Najniższe wartości stopy urodzeń (poniżej 7‰) występują w Miłakowie, Pieniężnie, Górowie Iławieckim, Korszach i Mikołajkach. Przy bardziej wyrównanej stopie zgonów skutkuje to wyraźnym ujemnym saldem ruchu naturalnego w miastach północnej części regionu (ryc. 3.3).





Ryc. 3.2. Stopa urodzeń w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.



Ryc. 3.3. Saldo ruchu naturalnego w województwie warmińsko-mazurskim.

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,

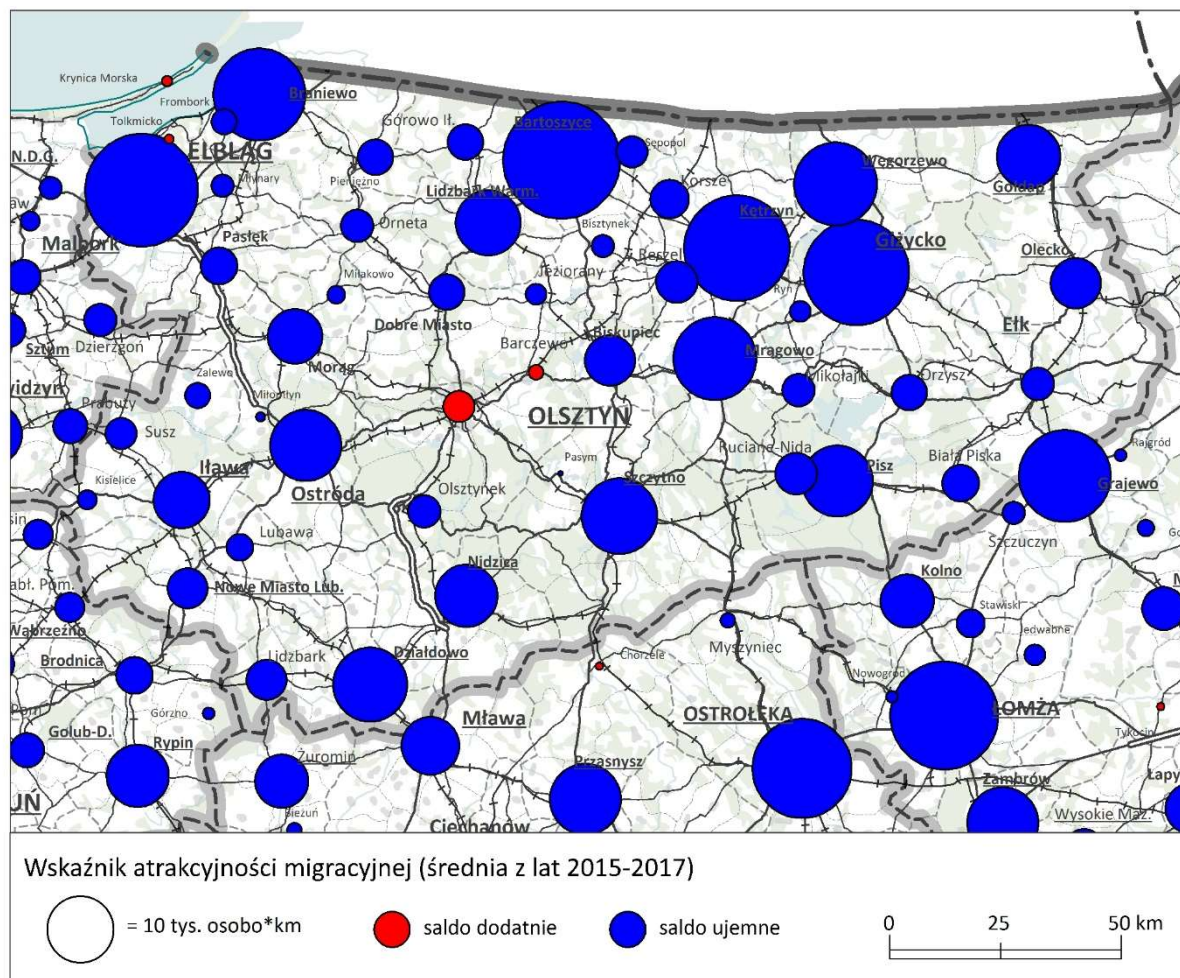
$S$  – odległość miejsc źródłowych i docelowych przemieszczeń.

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.

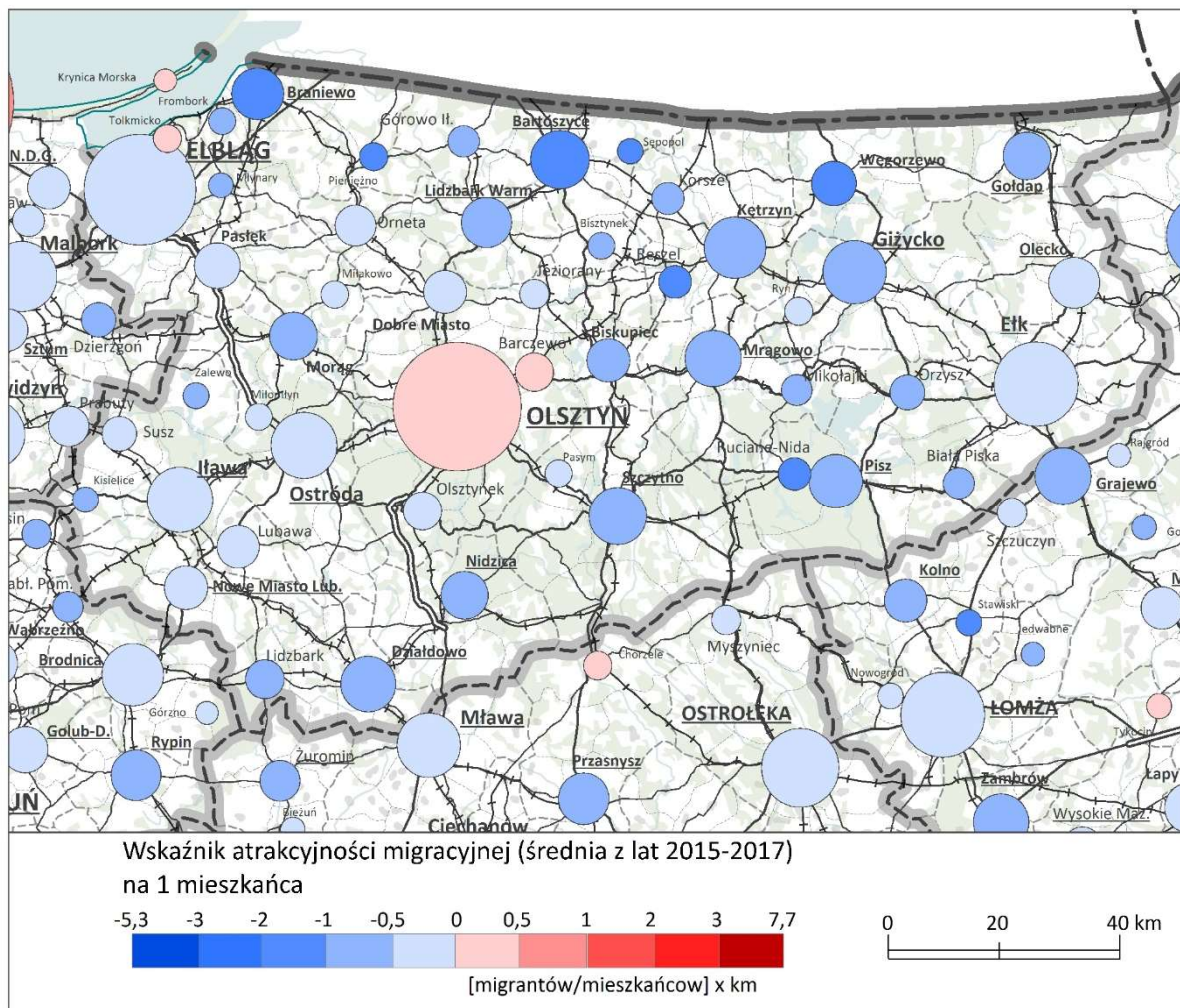


Ryc. 3.4. Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

Analiza wskazuje, że w zasadzie w całym województwie warmińsko-mazurskim występuje wysokie ujemne saldo atrakcyjności migracyjnej, szczególnie widoczne w północnej części województwa (ryc. 3.4). Dodatnim saldem atrakcyjności migracyjnej charakteryzuje się tylko aglomeracja olsztyńska, ale i tak jest to bardzo mała wartość, nierekompensująca reszty województwa (zob. szczegółowe dane w Załączniku 4). Oznacza to, że w skali regionu występuje duża nierównowaga migracyjna. Oprócz znaczącej emigracji zagranicznej, mieszkańcy województwa warmińsko-mazurskiego przenoszą się przede wszystkim do najbliższych metropolii, czyli aglomeracji warszawskiej i trójmiejskiej. Analogicznie prezentują się wartości tego wskaźnika w przeliczeniu na 1 mieszkańca (ryc. 3.5). Najwyższe wartości charakteryzowały miasta aglomeracji olsztyńskiej (Olsztyn i Barczewo) oraz Tolkmicko, co jest spowodowane zapewne suburbanizacją Elbląga. Najgorsze wartości, świadczące o silnej nieatrakcyjności dotyczyły najczęściej miast położonych tuż przy granicy z Rosją, czyli Braniewa, Pięno, Bartoszyce, Sępólno czy Węgorzowa. Warto zwrócić uwagę na tylko delikatnie ujemny wskaźnik Elku (lepsza wartość niż w przypadku Elbląga), wskazujący, że Elk w jakimś stopniu absorbuje pewną część ludności ze swojego otoczenia, a Elbląg jest w cieniu oddziaływania aglomeracji trójmiejskiej.

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. Olsztyna). 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”).



Ryc. 3.5. Wskaźnik atrakcyjności migracyjnej na 1 mieszkańca w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie macierzy wymeldowań i zameldowań GUS.

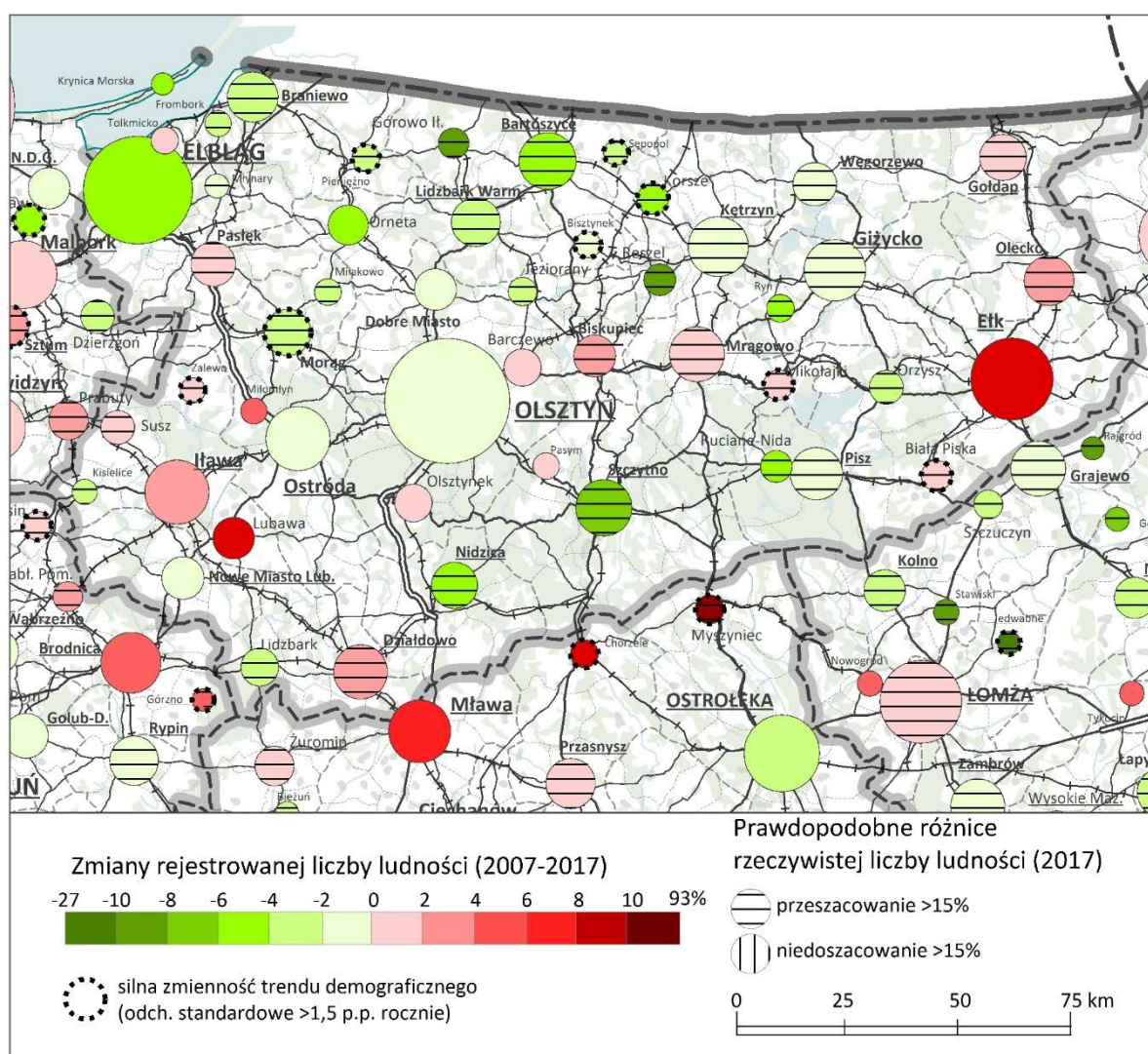
#### 3.1.1.4. Przyrost i ubytek ludności

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 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. Co ciekawe, w przeciwieństwie do Olsztyna i Elbląga, w Ełku w latach 2007-2017 został



zanotowany wzrost liczby ludności. Świadczy to o tym, że Ełk nie jest tak rozrywany przez suburbanizację jak 2 pozostałe główne miasta województwa, a także jest atrakcyjnym celem migracji jak na realia północno-wschodniej Polski. Na istotny ubytek liczby mieszkańców Elbląga wpływa także atrakcyjność migracyjna pobliskiej aglomeracji trójmiejskiej. Należy zauważyć także wysoki wzrost liczby ludności Lubawy, który determinowany jest w dużej mierze wysoką stopą urodzeń. Także inne miasta południowo-zachodniej części województwa charakteryzują się wzrostem liczby ludności (Iława, Miłomłyn), ale niekiedy diagnozowane jest tam znaczące przeszacowanie liczby ludności (Działdowo, Susz, Zalewo). Rejestrowany wzrost liczby ludności, ale przy jednoczesnym istotnym przeszacowaniu ich liczby ludności został zanotowany w miastach centralnej części województwa (Biskupiec, Mrągowo, Mikołajki) oraz wschodniej części województwa (Gołdap, Olecko, Biała Piska). Ostatnią grupą ośrodków, gdzie odnotowano rejestrowany wzrost liczby ludności, są miasta w strefie oddziaływania największych miast województwa, czyli Olsztyna (Barczewo, Pasym, Olsztynek) oraz Elbląga (Tolkmicko, Pasłęk). Z kolei spadek rejestrowanej liczby ludności przypada przede wszystkim na miasta północnej i południowej części województwa, wśród których największy spadek (powyżej 10%) zanotowano w Reszlu i Górowie Iławieckim, w których oprócz tego i tak występuje znaczące przeszacowanie względem rzeczywistej liczby ludności.



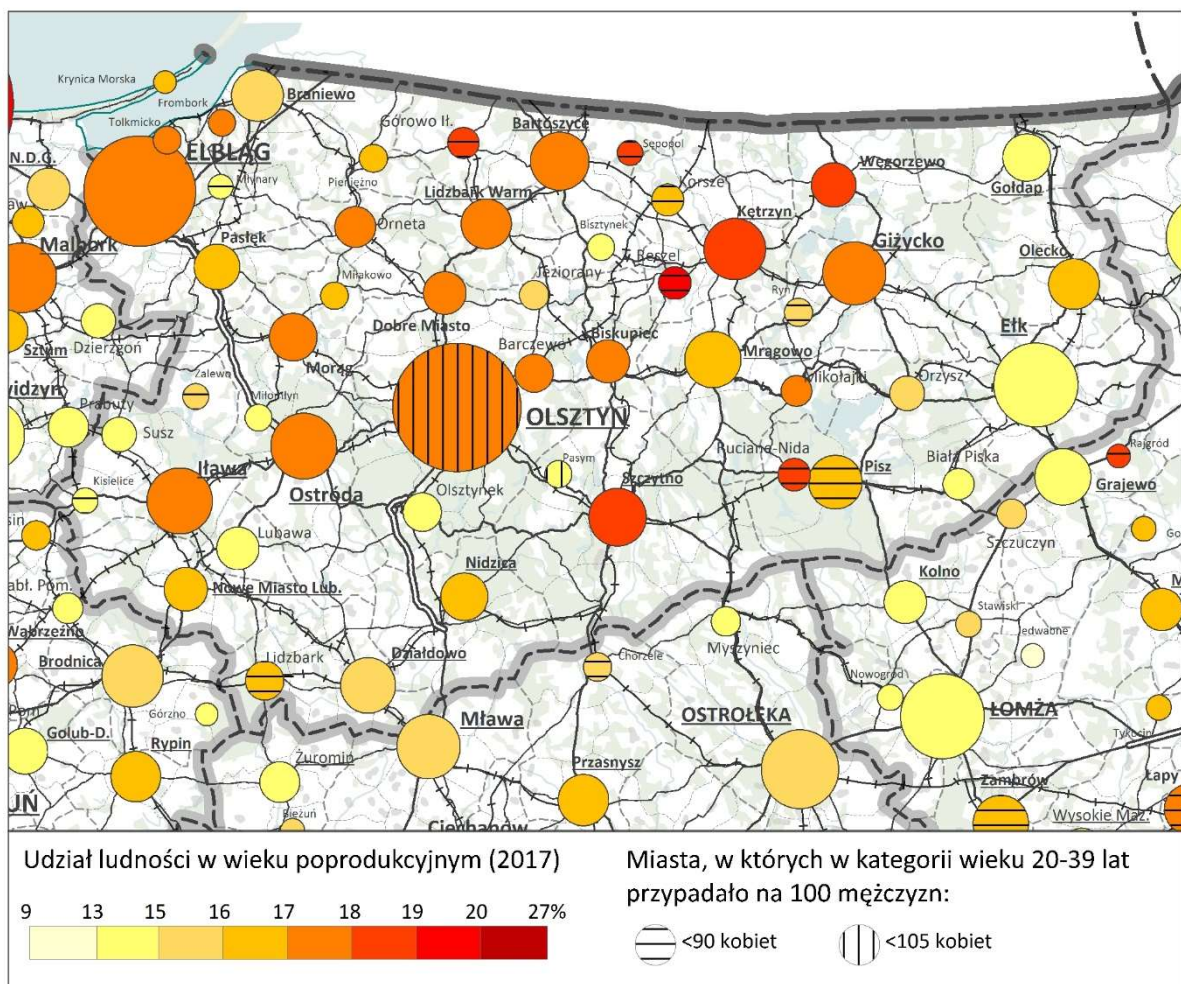
Ryc. 3.6. Zmiany rejestrowanej liczby ludności i prawdopodobne różnice rzeczywistej liczby ludności w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.1.1.5. Struktura wieku

Efektom zmian w dietności, umieralności oraz migracjach jest struktura biologiczna ludności (ryc. 3.7). W Polsce ludność miast jest na ogół starsza (pod względem np. mediany wieku lub udziału populacji w wieku poprodukcyjnym). Województwo warmińsko-mazurskie zasadniczo nie odbiega od tego krajowego wzorca. W większości ośrodków miejskich udział ludności w wieku poprodukcyjnym wahał się w granicach 15-20%, z wyraźnie wyższym wskaźnikiem w Górowie Iławieckim, Sępopolu, Reszlu i Rucianem-Nidzie (ponad 20%). Nieco młodszych demograficznie było kilka miast, m.in. Ełk, Gołdap, Biała Piska, Lubawa, Olsztynek, Pasym, Susz, Miłomłyn i Bisztynek, w których odsetek populacji w wieku poprodukcyjnym nie przekraczał 15%. Warto jednak zwrócić uwagę na dość szybkie tempo starzenia się ludności województwa, gdyż w porównaniu z 2007 r. udział starszej populacji (60/65 i więcej lat) istotnie wzrósł.

Warta uwagi jest także nierównowaga między liczbą mężczyzn a liczbą kobiet w wieku 20-39 lat, która jest jedną z przyczyn niskiej stopy urodzeń. Wyraźna przewaga kobiet na mężczyznami jest widoczna tylko w Olsztynie i Pasymiu. Z kolei znaczący niedobór kobiet w tej grupie wiekowej ma miejsce w Pisz, Rynie, Korszach, Młynarach, Zalewie i Lidzbarku.



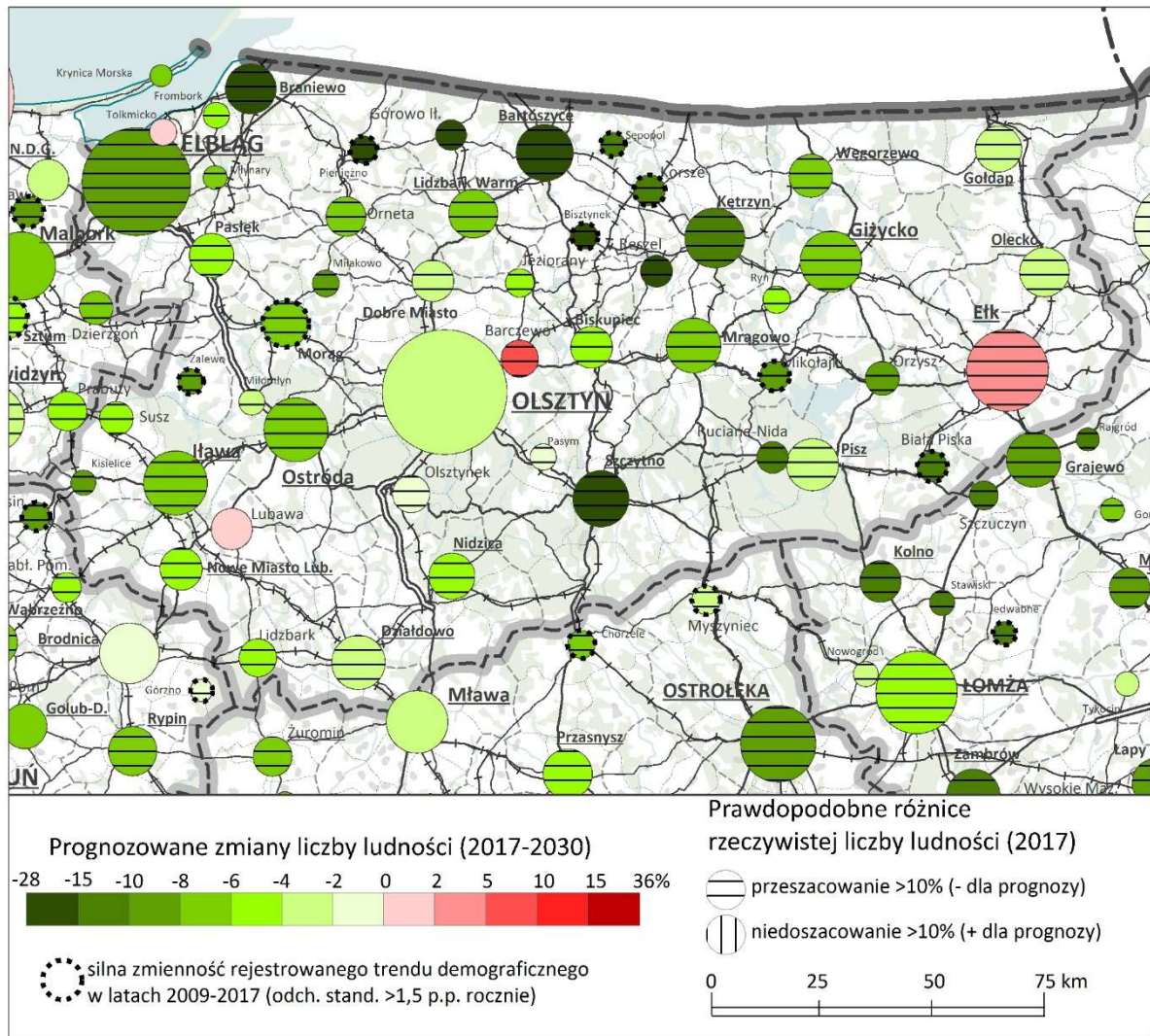
Ryc. 3.7. Elementy struktury biologicznej ludności w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.



### 3.1.1.6. Prognozy demograficzne

Przewidywania demograficzne dla zdecydowanej większości miast województwa są złe (ryc. 3.8). Wiele miastom (szczególnie miastom północy województwa i Szczytno) już w perspektywie 2030 roku grozi silne wyludnienie, nawet o ponad 20% 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 4 miasta mogą spodziewać się wzrostu liczby ludności (Ełk, Barczewo, Lubawa, Tolkmicko).



Ryc. 3.8. Prognoza demograficzna GUS dla miast i gmin (gminy miejskie i miejsko-wiejskie) w województwie warmińsko-mazurskim wraz z ograniczeniami projekcyjnymi.

Źródło: na podstawie danych GUS.

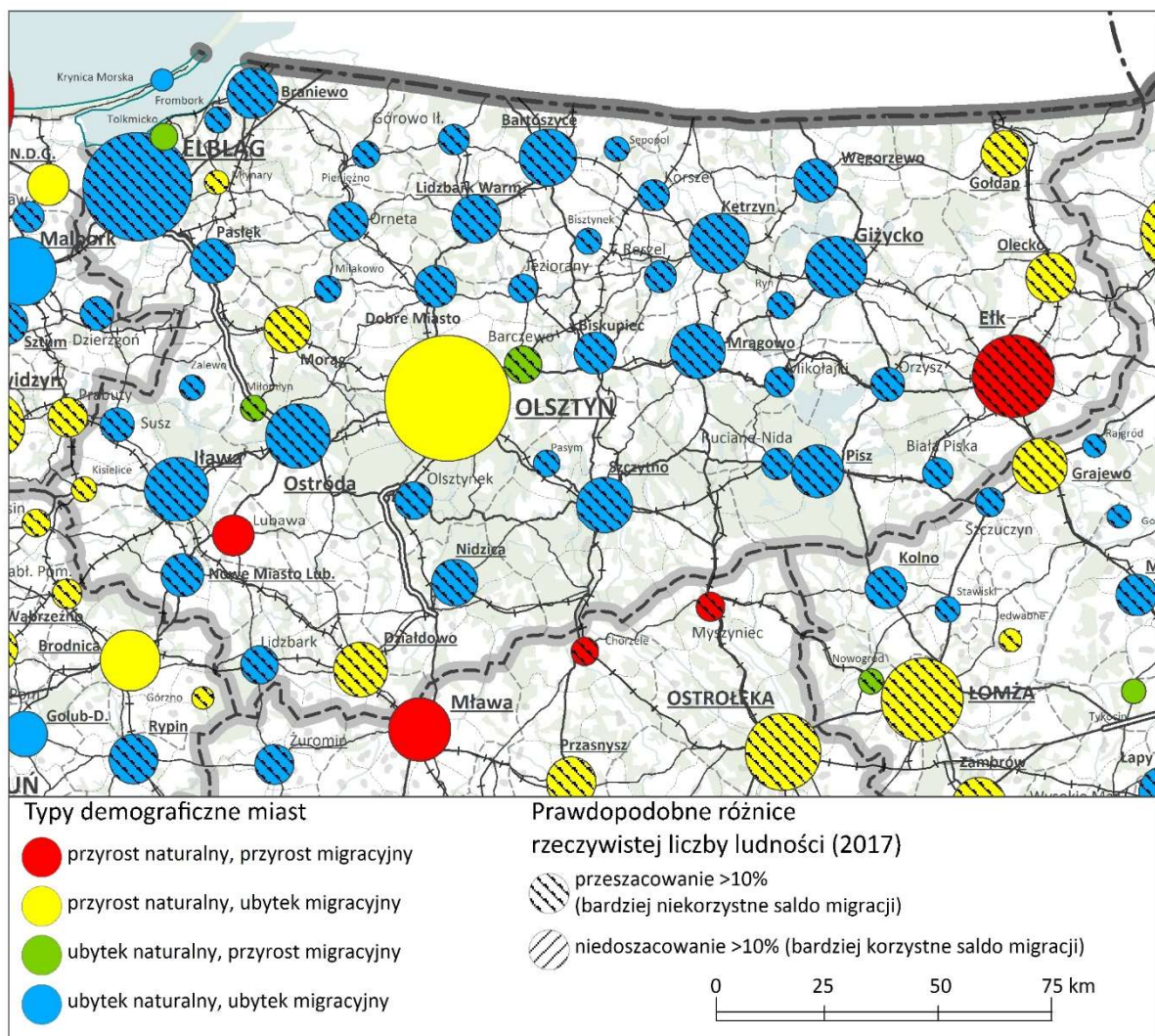
W praktyce prognozy GUS są przeszacowane i sytuacja w przyszłości będzie jeszcze bardziej pesymistyczna, bowiem rzeczywista liczba ludności w Polsce, w tym w zlewni migracyjnej miast województwa warmińsko-mazurskiego jest przeszacowana. Dotyczy to zwłaszcza peryferyjnych części regionu. Skutkiem tego jest też mniejsza pod względem liczby potencjalnych migrantów zlewnia migracyjna Olsztyna. Oznaczać to będzie mniejszy napływ ludności i tym samym jeszcze większy spadek liczby ludności w Olsztynie (prognoza GUS wskazuje słaby spadek). Z drugiej strony, nasili się

konkurencja międzymiejska w regionie, skutkiem czego najprawdopodobniej tracą jeszcze bardziej takie miasta, jak np. Braniewo, Bartoszyce czy Szczytno. Ponadto oddziaływanie konkurencyjne metropolii warszawskiej i trójmiejskiej będzie nadal silnie drenować miasta województwa warmińsko-mazurskiego, osłabiając napływ migrantów m.in. do Olsztyna.

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

### 3.1.1.7. Typologia demograficzna

Na ryc. 3.9 przedstawiono typologię demograficzną miast województwa, zbudowaną na podstawie salda ruchu naturalnego i wędrownego. Najbardziej korzystny typ, charakteryzujący ośrodki z nadwyżką urodzeń nad zgonami oraz nadwyżką napływów nad odpływami reprezentowany był przez



Ryc. 3.9. Typologia demograficzna miast w województwie warmińsko-mazurskim wraz z ograniczeniami predykcjami.

Źródło: na podstawie danych GUS.



Ełk i Lubawę. Natomiast przyrost naturalny połączony z odpływem migracyjnym charakteryzuje Olsztyn, Morąg, Młynary, Gołdap i Olecko. Przypadkami miast, gdzie występuje przyrost migracyjny przy równoczesnym ubytku naturalnym, były Barczewo, Miłomłyn i Tolkmicko. Z kolei typ najbardziej niekorzystny, czyli obydwa ujemne salda były charakterystyczne dla pozostałych ośrodków, czyli zdecydowanej większości miast województwa.

W następnym tabeli (3.2) przedstawiono kolejne dwie typologie: dotyczące struktury wieku i kierunku zmian liczby ludności w województwie warmińsko-mazurskim. 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 warmińsko-mazurskim.

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)
Olsztyn	2c	173,1	17,2	60,9	21,9	-0,2	-0,2	AAB	SS
Ełk	3	61,5	19,6	62,6	17,8	0,9	0,2	AAB	WW
Elbląg	3	120,9	16,5	61,2	22,3	-0,5	-0,6	BAB	SS
Bartoszyce	4b	23,8	16,7	61,1	22,1	-0,5	-1,0	BAB	SS
Braniewo	4b	17,1	17,3	63,5	19,2	-0,3	-0,9	AAB	SS
Działdowo	4b	21,4	17,9	62,3	19,8	0,3	-0,3	AAB	WS
Giżycko	4b	29,5	17,0	60,7	22,3	0,0	-0,5	AAB	SS
Iława	4b	33,1	17,7	60,4	21,9	0,2	-0,5	AAB	WS
Kętrzyn	4b	27,5	16,3	60,5	23,2	-0,2	-0,9	BAA	SS
Lidzbark Warm.	4b	15,9	16,9	61,1	22,0	-0,2	-0,6	BAB	SS
Mragowo	4b	21,9	16,9	62,5	20,6	0,1	-0,5	BAB	WS
Nidzica	4b	13,9	16,1	62,8	21,1	-0,5	-0,4	BAB	SS
N. Miasto Lub.	4b	11,0	18,2	61,4	20,4	-0,1	-0,4	AAB	SS
Olecko	4b	16,5	18,9	60,5	20,6	0,3	-0,2	AAB	WS
Ostróda	4b	33,2	17,4	60,3	22,3	0,0	-0,6	ABB	SS
Pisz	4b	19,4	17,9	62,4	19,7	0,0	-0,2	AAB	SS
Szczytno	4b	23,5	16,0	60,9	23,1	-0,7	-1,2	BAA	SS
Gołdap	4b	13,7	19,0	62,5	18,5	0,2	-0,2	AAB	WS
Węgorzewo	4b	11,4	16,0	61,3	22,6	-0,2	-0,6	BAB	SS
Barczewo	5a	7,5	18,0	60,9	21,1	0,2	0,4	AAB	WW
Pasłęk	5b	12,3	17,9	61,2	20,9	0,1	-0,4	AAB	WS
Lubawa	5b	10,3	21,4	61,0	17,6	0,9	0,1	AAB	WW
Biskupiec	5b	10,5	16,1	61,7	22,2	0,2	-0,4	BAB	WS

Dobre Miasto	5b	10,3	17,3	60,3	22,3	-0,2	-0,3	AAB	SS
Morąg	5b	14,0	17,5	60,8	21,6	-0,2	-0,6	AAB	SS
Górowo Ił.	5c	4,0	15,9	61,2	22,9	-0,9	-1,3	BAA	SS
Bisztynek	5c	2,4	16,3	65,4	18,3	-0,2	-1,0	BAB	SS
Sępólno	5c	2,0	15,5	61,7	22,7	-0,3	-0,8	BAB	SS
Frombork	5c	2,4	15,3	62,9	21,8	-0,2	-0,4	BAB	SS
Pieniężno	5c	2,8	13,5	65,0	21,6	-0,2	-1,1	BAB	SS
Lidzbark	5c	7,9	17,3	61,8	20,9	-0,3	-0,4	AAB	SS
Młynary	5c	1,8	18,2	63,6	18,2	-0,1	-0,5	AAB	SS
Tolkmicko	5c	2,7	16,5	62,5	21,0	0,0	0,1	BAB	WW
Ryn	5c	2,9	16,8	63,4	19,9	-0,4	-0,4	BAB	SS
Kisielice	5c	2,1	18,2	63,2	18,5	-0,4	-0,6	AAB	SS
Susz	5c	5,6	18,5	63,2	18,3	0,1	-0,4	AAB	WS
Zalewo	5c	2,2	15,0	64,3	20,7	0,0	-0,6	BAB	WS
Korsze	5c	4,3	15,5	63,9	20,6	-0,5	-0,8	BAB	SS
Reszel	5c	4,6	14,9	60,8	24,3	-0,9	-1,2	BAA	SS
Orneta	5c	8,9	17,1	61,2	21,7	-0,4	-0,6	AAB	SS
Mikołajki	5c	3,9	15,4	62,8	21,8	0,2	-0,8	BAB	WS
Jeziorany	5c	3,3	16,8	63,2	20,0	-0,4	-0,5	BAB	SS
Olsztyn	5c	7,7	17,7	63,5	18,8	0,2	-0,1	AAB	WS
Miłakowo	5c	2,6	16,9	62,3	20,8	-0,3	-0,6	BAB	SS
Miłomłyn	5c	2,4	19,3	63,0	17,7	0,6	-0,2	AAB	WS
Biała Piska	5c	4,0	17,7	64,4	17,9	0,0	-0,8	AAB	WS
Orzysz	5c	5,6	18,3	62,2	19,5	-0,3	-0,7	AAB	SS
Ruciane-Nida	5c	4,6	14,9	61,9	23,1	-0,4	-0,8	BAA	SS
Pasym	5c	2,5	18,4	62,6	19,0	0,1	0,0	AAB	WS

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.1.2. Zagadnienia rynku pracy

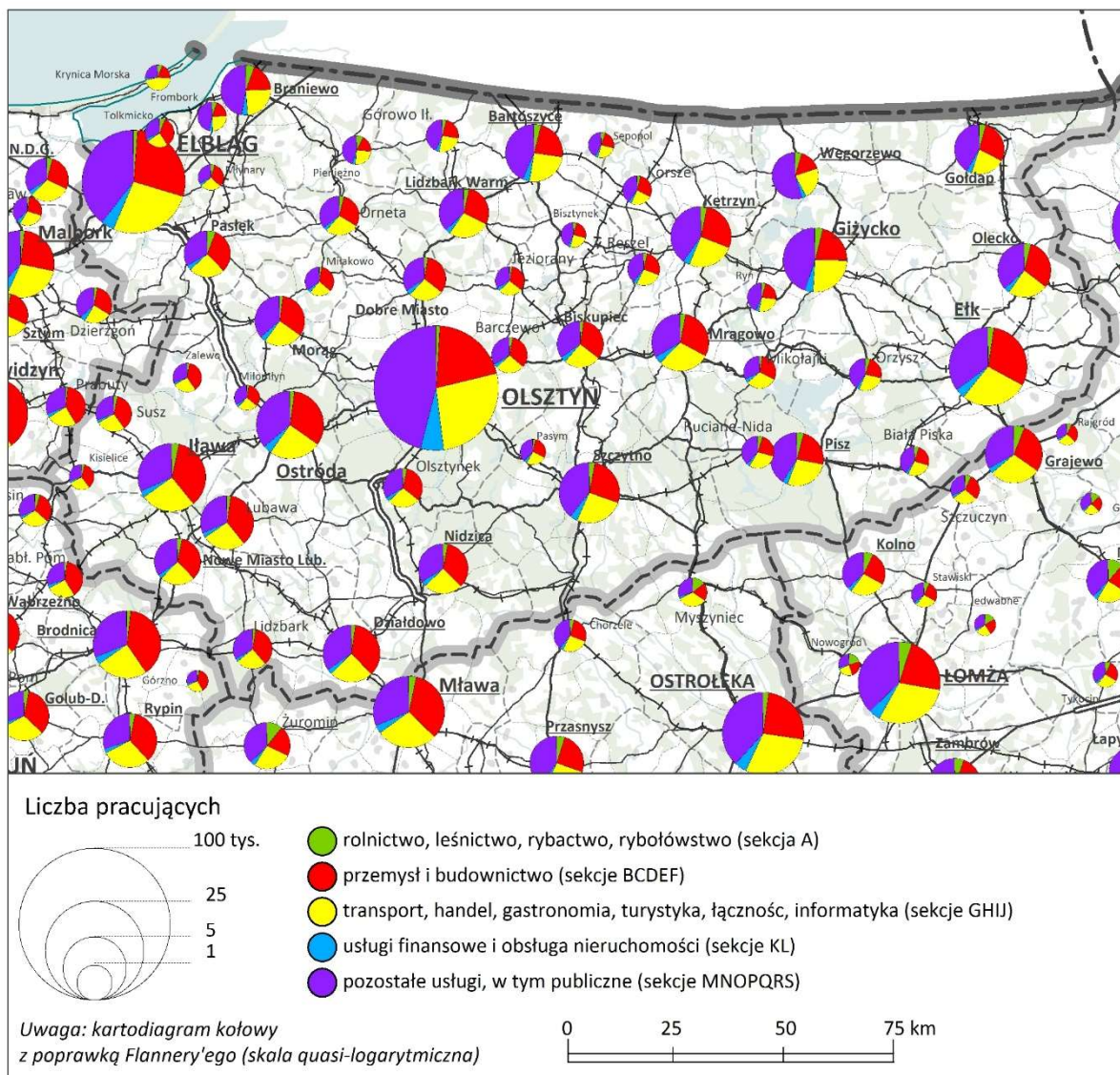
#### 3.1.2.1. Liczba miejsc pracy i struktura zatrudnienia

W 2016 roku w województwie warmińsko-mazurskim oszacowano 535 tys. pracujących, spośród których 353 tys. koncentrowało się w 49 miastach województwa (Załącznik 3). Największym rynkiem pracy był Olsztyn (87 tys.), następnie Elbląg (47 tys.) i Ełk (23 tys.). Wskaźnik zatrudnienia (liczba pracujących na 100 osób w wieku produkcyjnym) wyniósł 63,6 co jest najniższą wartością w Polsce (średnia dla kraju 71,2).

W strukturze zatrudnienia miast dominowały usługi. Co ciekawe, największy odsetek zatrudnionych w usługach (w sekcjach usługowych G-S<sup>2</sup>) jest notowany w Węgorzewie (80%), co wynika zapewne z oparcia lokalnej gospodarki na turystyce. Na kolejnych pozycjach pod tym względem plasują się Olsztyn (79%), oraz Braniewo, Frombork i Giżycko (po 75%).

<sup>2</sup> 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.

Z kolei najsilniej uprzemysłowione były takie miasta, jak Zalewo, Lubawa, Susz, Lidzbark i Iława (36-37% pracujących w sekcjach przemysłowych B-F<sup>3</sup>).



Ryc. 3.10. Liczba pracujących (z uwzględnieniem dojazdów do pracy) w miastach w województwie warmińsko-mazurskim w 2016 r.

Źródło: szacunek autorski na podstawie danych GUS.

### 3.1.2.2. Dojazdy do pracy

Według najnowszych danych za 2016 rok, do miast województwa warmińsko-mazurskiego dojeżdżało 48 tys. pracujących, podczas gdy wyjeżdżało z nich 31 tys. (praca najemna, bez samozatrudnionych, dane dotyczą tylko tych podatników, którzy skorzystali z odliczenia PIT oraz przekraczali granice gmin i miast w gminach miejsko-wiejskich). Najwięcej dojeżdżających kierowało się do Olsztyna (14 tys.), a do drugiego pod tym względem Elbląga już tylko 3 tys. osób.

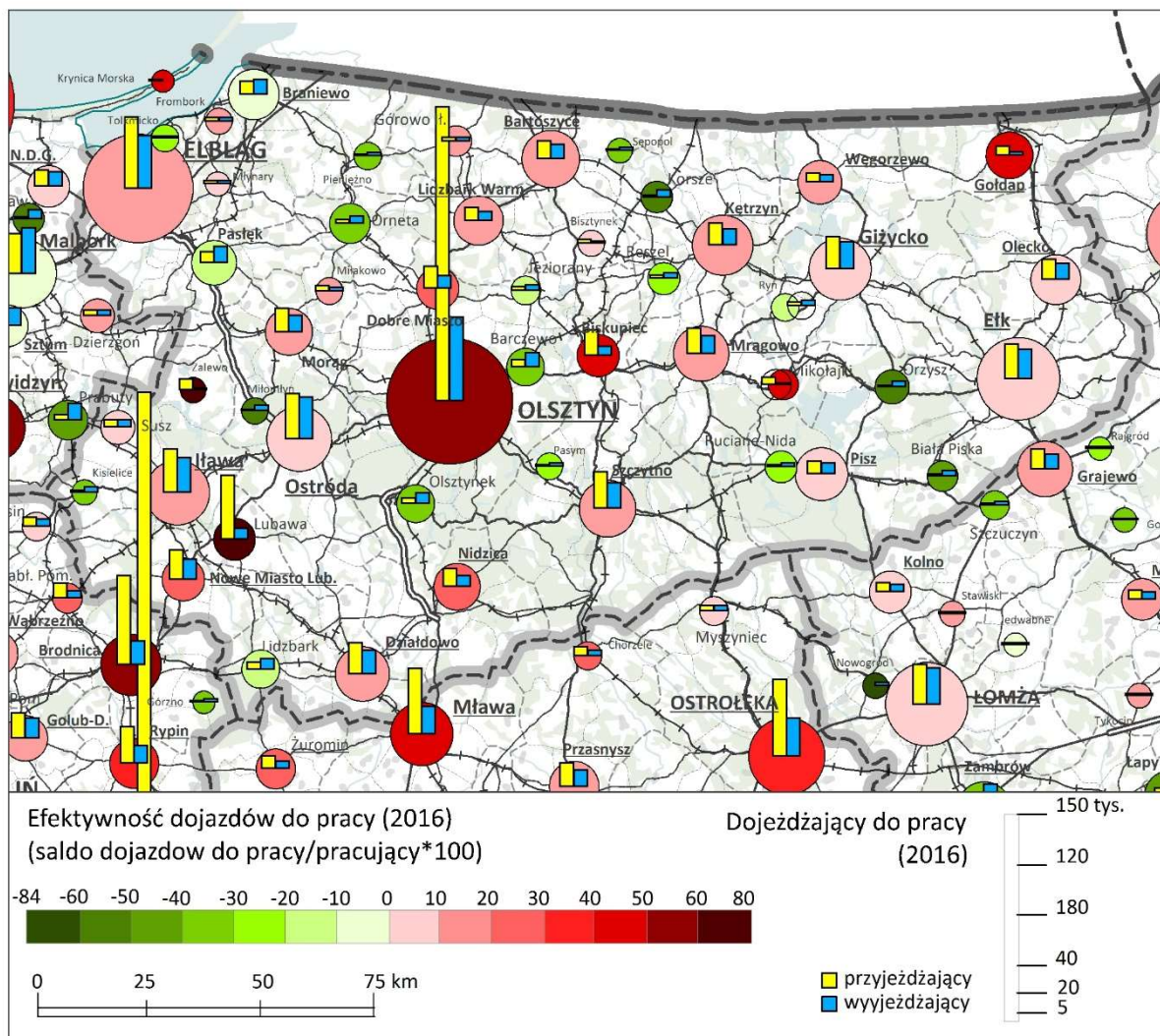
<sup>3</sup> Sekcje PKD: B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo.



Występowały bardzo duże różnice w efektywności dojazdów pracowniczych (ryc. 3.11). Najwyższy wpływ dojazdów na lokalne rynki pracy cechował Lubawę i Olsztyn. Są to miasta silnie uzależnione od przyjeżdżających do pracy przy równoczesnej dużo mniejszej liczbie osób wyjeżdżających do pracy do innych miejsc. Mniejsze, ale wciąż wysokie wartości wskaźnika charakteryzowały Gołdap, Mikołajki i Biskupiec. Z kolei miastami w największym stopniu „eksportującymi” pracowników są Miłomłyn, Korsze, Orzysz i Biała Piska.

Analizy wskazują na spore 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 oraz zamieszkania generują wyższe koszty pracy.

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



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

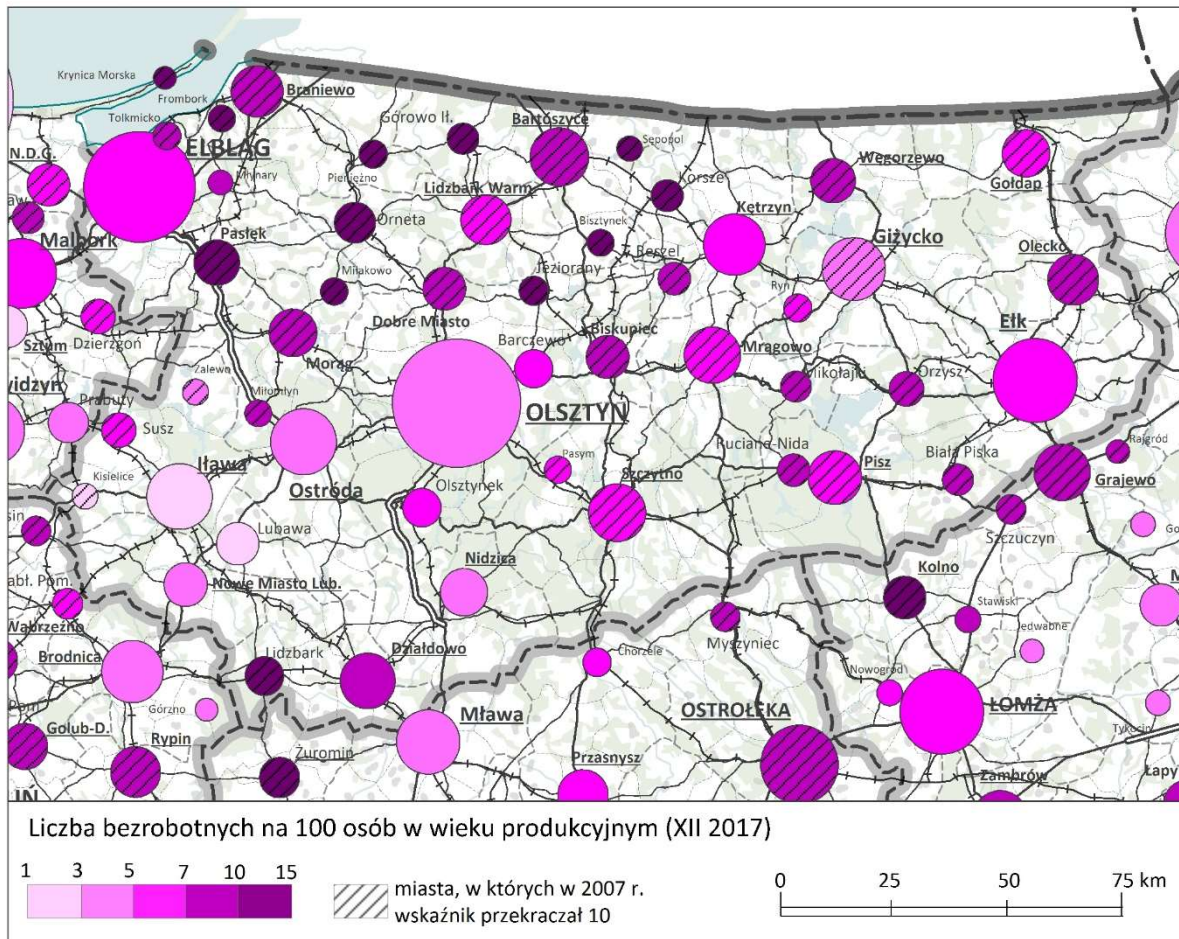
Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.1.2.3. Bezrobocie

W miastach województwa warmińsko-mazurskiego w końcu 2017 roku liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym wyniosła średnio 7,6 (dane zagregowane według gmin, bez uwzględnienia podziału na miasta i obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich. Należy je zatem traktować orientacyjnie). Było to więcej niż w miastach całego kraju (5,2). W ciągu 10 lat nastąpił duży spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych – z 64,0 tys. do 39,4 tys., tj. o prawie 40%. Wartości te pokazują, że bezrobocie w skali całego regionu stanowi już zdecydowanie mniejszy problem.

W niektórych miastach udział bezrobotnych wciąż jest jeszcze stosunkowo wysoki. Dotyczy to przede wszystkim miast położonych w północnej części województwa. W Sępopolu, Pieniężnie czy Bisztyńku liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym waha się w granicach 12-14 (ryc. 3.12). Jednak i tam, wystąpiło zjawisko inercji, bowiem w tych samych ośrodkach jeszcze 10 lat wcześniej wskaźnik utrzymywał się na poziomie nawet powyżej 20 osób bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym.

W 2017 r. najniższe bezrobocie charakteryzowało takie miasta jak Lubawa, Ława i Kisielice (poniżej 3%).



Ryc. 3.12. Stopa bezrobocia w miastach województwa warmińsko-mazurskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W 2017 r. w województwie warmińsko-mazurskim największy udział wśród bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym i niższym (33,9%) oraz zasadniczym zawodowym (26,6%), a najmniejszy osoby z wykształceniem wyższym (9,4%) i średnim ogólnokształcącym (10,9%). Wśród bezrobotnych przeważały kobiety (56,4%). Odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy dłużej niż 1 rok w ogóle bezrobotnych wynosił 39,7%, a w grupie wieku 55-64 lata – 48,2%.

Liczba bezrobotnych w miastach województwa warmińsko-mazurskiego w 2018 r. wyniosła 34,6 tys. W ciągu roku (2017-2018) kontynuowany był spadek tego zjawiska, choć nie tak spektakularny, jak w poprzednich latach. Zmiany oscylowały wokół kilku-kilkunastu procent, niekiedy więcej (typ 2c, czyli Olsztyn – 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. Zmiany w strukturze bezrobotnych (tj. udziałów między typami miast) miast województwa warmińsko-mazurskiego w latach 2017-2018.

Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
	2017	2018	tys.	‰	2017	2018	zmiana	
							‰	p.p.m.
Ogółem	39,4	34,6	-4,8	-120,9	100,0	100,0	0,0	0,0
2c	4,1	3,1	-1,0	-242,5	10,3	8,9	-138,3	-14,3
3	6,3	5,5	-0,8	-123,6	16,1	16,0	-3,1	-0,5
4b	13,4	12,1	-1,4	-100,7	34,1	34,9	23,0	7,9
5a	0,7	0,6	-0,1	-169,8	1,8	1,7	-55,6	-1,0
5b	4,4	4,0	-0,4	-87,5	11,1	11,5	38,0	4,2
5c	10,5	9,3	-1,1	-108,6	26,5	26,9	14,0	3,7

Źródło: na podstawie danych GUS.

#### 3.1.2.4. Prognozy rynku pracy

Oszacowanie niedoborów na rynku pracy w perspektywie 2050 r. wykonano przy okazji prac eksperckich nad SOR (Śleszyński 2018). Szacunki wykonane dla różnych scenariuszy w tym zakresie (a także w zależności od spodziewanej liczby miejsc pracy), wskazują na lukę podażową w skali kraju w granicach 2,2-6,9 mln osób, przy najbardziej prawdopodobnej liczbie 3,4 mln osób (tabela 3.4). Skutki tego niedopasowania ilustrują kolejne mapy (ryc. 3.13). W każdym z wariantów we wszystkich powiatach województwa warmińsko-mazurskiego występuje luka podażowa. Wyjątkiem jest tylko powiat olsztyński, ale tylko w wariantcie podażowym i realistycznym. Te warianty charakteryzują się względnym zrównoważeniem, jeśli uwzględnić dojazdy do pracy do Olsztyna z jego strefy podmiejskiej. Na tej podstawie, zakładając kontynuację występujących obecnie zjawisk i procesów, jak też względne utrzymanie lub niewielką niższą liczbę miejsc pracy, wynikającą ze spadku popytu endogenicznego (dotyczącego obsługi „wewnętrznej” ludności), można przypuszczać o wzroście presji pracodawców na pozyskiwanie pracowników. Może to być zaspokojone na dwa sposoby: poprzez większą konkurencję o zasoby migracyjne (względnie o dojeżdżających do pracy), albo poprzez imigrację pracowników spoza kraju. Jak się wydaje, obydwa sposoby są realne w przyszłości, gdyż już są obserwowane na polskim rynku pracy. Pierwszy z nich uwidacznia się w postaci dalekich dojazdów do pracy, sięgających nieraz powyżej 50 km i tworzących na mapie średniej odległości przemieszczania się (Śleszyński 2014) dość zwarte obszary, sięgające obszarów peryferyjnych województw (jest to olbrzymie obciążenie z punktu widzenia życia społeczno-rodzinnego) (ryc. 3.14,



3.15). Drugi ze sposobów jest realizowany poprzez wspomnianą imigrację zagraniczną, głównie ukraińską (ryc. 3.16).

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

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

\* średnio dla kraju, faktycznie brane pod uwagę wskaźniki dla powiatów,

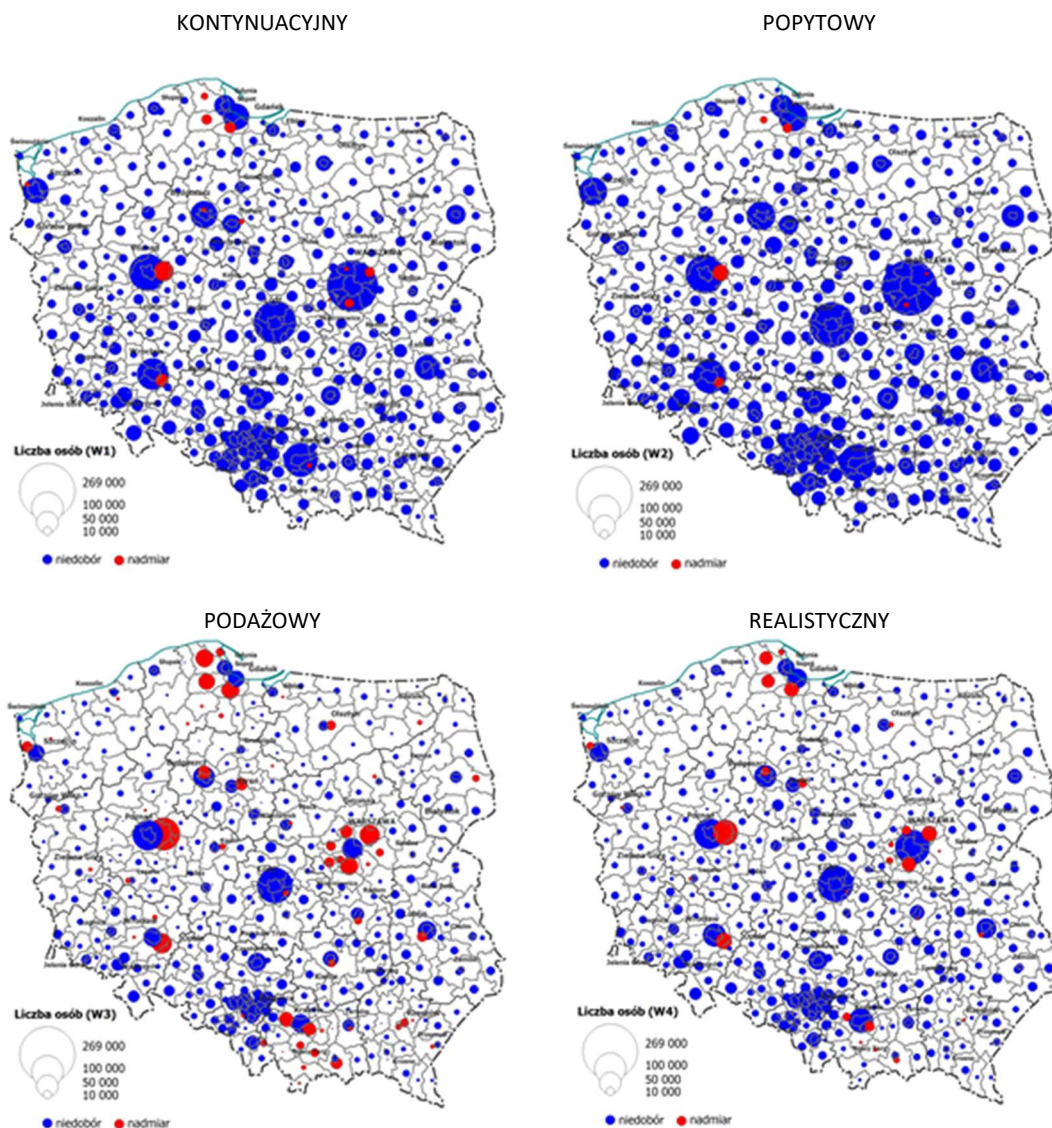
\*\* faktycznie przyjmowano +18 punktów procentowych w każdym powiecie,

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

Źródło: opracowanie własne

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

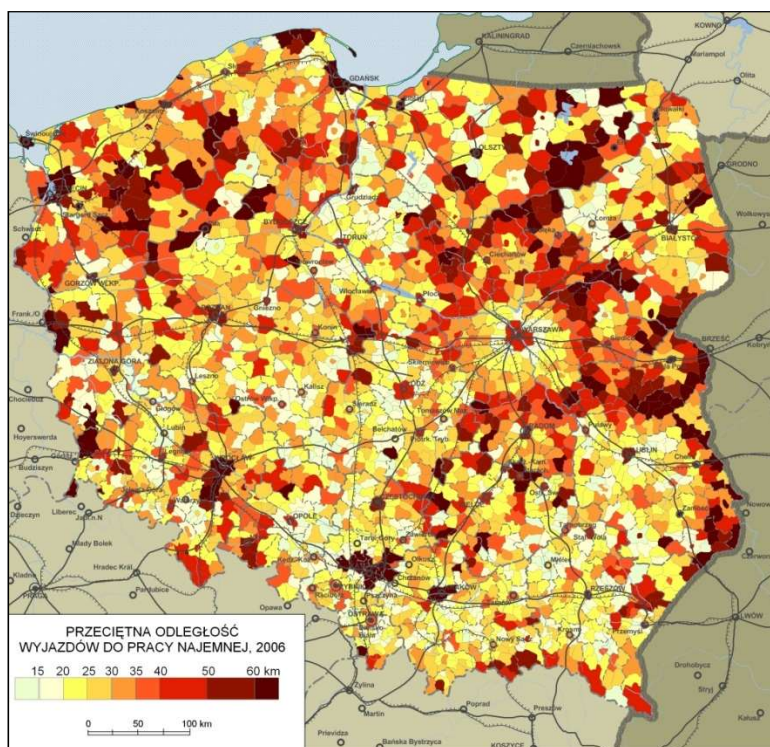
Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania i usług będzie prawdopodobnie najpoważniejszym czynnikiem, który może przyczynić się do poważnych zmian w strukturze społeczno-gospodarczej województwa, w tym intensyfikacji procesów związanych z mobilnością, depopulacją, a nawet strukturą etniczną. Istnieje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



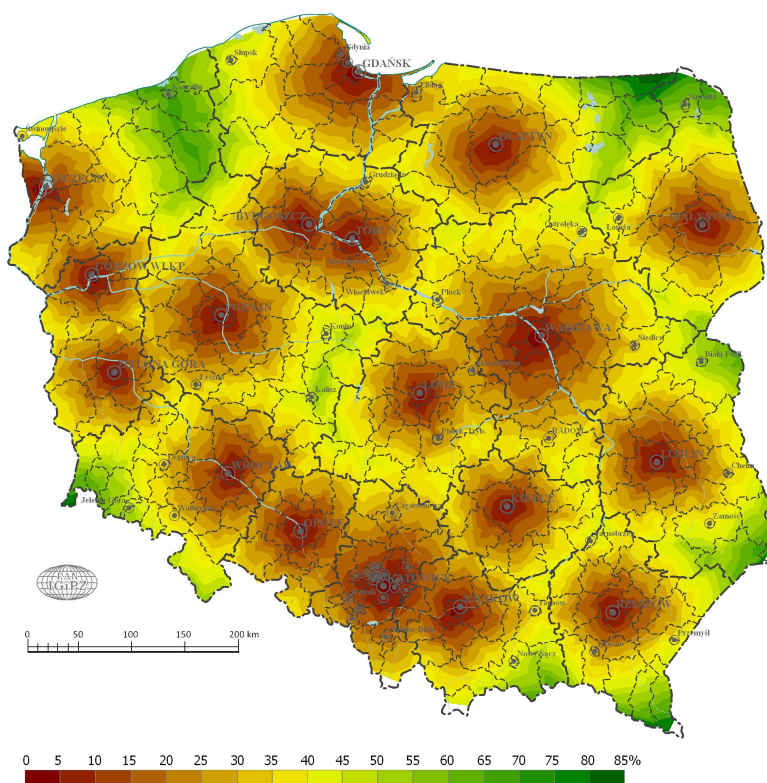
Ryc. 3.13. Bilans popytu miejsc pracy i podaży zasobów pracy w roku 2050 według 4 wariantów (opisanych w tabeli 3.1).

Źródło: Śleszyński P., 2018, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN, 183, Warszawa, s. 225-247; Śleszyński P., 2016, *Substytucja powiatowych rynków pracy imigracją zagraniczną wobec prognozowanych zmian demograficznych*, Konferencja naukowa Komitetu Badań nad Migracjami PAN, Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu i Instytutu Zachodniego nt. „Europa w obliczu wielkich migracji. Nowe wyzwania społeczne, kulturowe i polityczne”, 26-28 września 2016 r., Poznań.



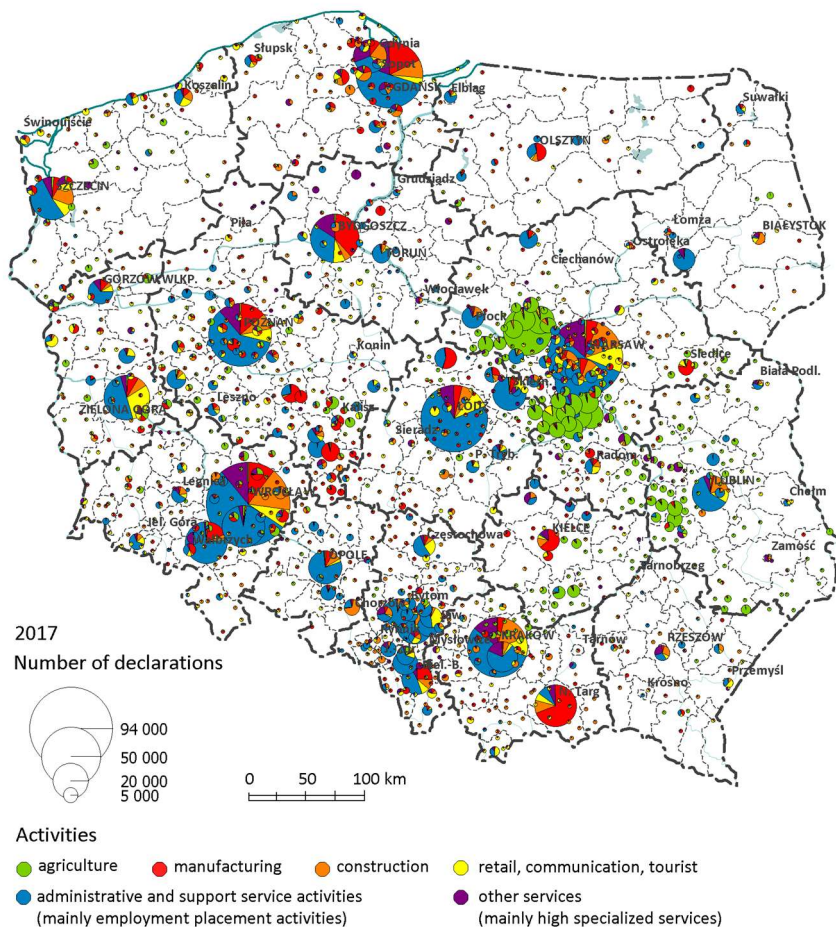


Ryc. 3.14. Przeciętna odległość wyjazdów do pracy (w rytmie dziennym i tygodniowym).  
 Źródło: Śleszyński P., 2012, *Kierunki dojazdów do pracy*, *Wiadomości Statystyczne*, 11, s. 59-75.



Ryc. 3.15. Izodapany względne kosztów dojazdu do miast wojewódzkich w 2012 r., obejmujące koszty paliwa oraz ekwiwalentu czasu, obliczone w stosunku do dziennych wynagrodzeń netto. Mapa pokazuje nieefektywność dalekich dojazdów do pracy.

Źródło: Śleszyński P., 2017, *Dostępność ekonomiczna miast wojewódzkich w świetle kosztów dojazdu samochodem osobowym*, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 20, 1, s. 7-18.



Ryc. 3.16. Struktura wydanych oświadczeń o powierzeniu pracy według rodzajów działalności w gminach w 2017 r.

Źródło: A. Górny i P. Śleszyński (Geographia Polonica, 2019, w druku) na podstawie danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

### 3.1.3. Jakość kapitału ludzkiego i społecznego

#### 3.1.3.1. Wykształcenie ludności

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

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

Rozkład wykształcenia w województwie warmińsko-mazurskim nawiązuje do znanych prawidłowości, polegających na tym, że wyższy udział ludności z wykształceniem wyższym jest charakterystyczny dla

największych miast. Najwyższy udział ludności z wykształceniem wyższym charakteryzował Olsztyn (29,0%), a następne w kolejności Elbląg, Szczytno i Pasym miały już znacznie niższy poziom tego wskaźnika (kolejno 18,4%, 17,6% i 17,6%). Dla przykładu, w Poznaniu było to 30,4%, w Gdańsku 27,0%, 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%. W praktyce wskaźnik ten jest wyższy, bowiem dostępne dane są uśrednione dla wiejskiej i miejskiej części powiatów. Łącznie w 2011 r. w województwie warmińsko-mazurskim stwierdzono 176,1 tys. osób z wykształceniem wyższym, z czego na miasta przypadło 138,0 tys. (78,4%). Od spisu powszechnego 2011 minęło kilka lat, w którym to czasie udział ludności z wykształceniem wyższym wzrastał.

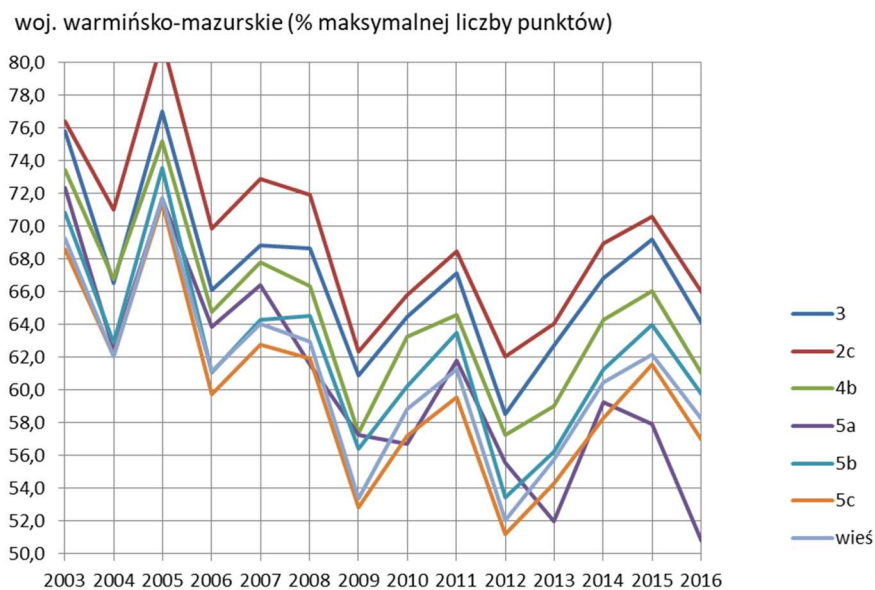
### 3.1.3.2. Wyniki edukacji szkolnej

Poziom edukacji jest wypadkową wielu czynników – organizacyjnych, kulturowych, ekonomicznych itp. Miasta województwa warmińsko-mazurskiego na tle kraju charakteryzował nieco niższy poziom wyników. Najlepsze osiągnięcia w przypadku egzaminu gimnazjalnego dotyczyły takich miast jak Kętrzyn (61,2% możliwych do uzyskania punktów w latach 2015-2017), Olsztyn (59,7%) i Węgorzewo (57,4%). Z kolei najgorsze wyniki dotyczyły najmniejszych miast peryferyjnych. Na przykład w Bisztyнку, Sępólnu, Pieniężnie, Pasłęku, Tolkmicku, Barczewie, Białej Piskiej, Rucianem-Nidzie i Gołdapi wskaźnik spadł poniżej 50% i w zdecydowanej większości z tych przypadków jest to wynik gorszy niż w latach 2007-2009. Taki rozkład wskazuje na utrzymywanie się polaryzacji w zakresie edukacji szkolnej.

Analizę wyników sprawdzianu szkolnego przedstawiono na kolejnej rycinie. Ponieważ rok 2016 był ostatnim, kiedy ten sprawdzian przeprowadzono, warto prześledzić je w dłuższym okresie (od początku, tj. od 2003 r.). Analiza wskazuje na dwa charakterystyczne zjawiska. Po pierwsze, występują regularne fluktuacje, związane ze stopniem trudności. „Górki” i „nize” 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.

Na te zróżnicowania w województwie wpływa bardzo wiele przyczyn. Wymieniając je od najniższego i najbardziej indywidualnego poziomu, są to czynniki (Śleszyński 2004): indywidualne (dotyczące cech psychologicznych i charakterologicznych ucznia, indywidualnych zdolności, ambicji, itp.), 2. szkolne (poziom i warunki nauczania: organizacja i wyposażenie techniczne szkół, jakość i kwalifikacje kadry nauczycielskiej, sposoby i wysokość finansowania oświaty, programy nauczania, itd.); 3. środowiskowe: a) rodzinne (głównie wykształcenie i poziom dochodów rodziców, czyli status społeczno-majątkowy); b) otoczenie społeczno-ekonomiczne (specjalizacja funkcjonalna miasta/gminy, oddziaływanie warunków społeczno-ekonomicznych najbliższego otoczenia – kondycja społeczno-gospodarcza, sytuacja na rynku pracy, rozwój instytucji kultury, itd.); 4. regionalne (tradycje kulturowo-cywilizacyjne i poziom rozwinięcia więzi społecznych, zasiedziałość ludności, itd.).





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

### 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. Stąd stosunkowo wysoki wynik pod względem natężenia organizacji pozarządowych zanotowano w Olsztynie (6,4 na 1000 mieszkańców – 2017 r.). Jednak najwyższy poziom wskaźnika organizacji pozarządowych notowany jest w mniejszych miastach o rozwiniętej funkcji turystycznej. Do takich miast należą Węgorzewo (6,8), Frombork (6,7), ale także Mikołajki (6,0) i Giżycko (5,5). Świadczy to o stymulującym wpływie funkcji turystycznej na aktywność społeczną w zakresie stowarzyszeń. Na drugim biegunie znalazły się takie miasta, jak m.in. Orzysz i Barczewo, w których wskaźnik wynosi poniżej 3, co jest związane z peryferyjnością położenia przy braku rozwiniętej funkcji turystycznej.

Jeśli chodzi o czytelnictwo, to tak jak w całym kraju (2007 – 34,7 czytelników na 100 mieszkańców, 2017 – 25,9) odnotowano jego wyraźny spadek także w województwie warmińsko-mazurskim (2007 – 35,2, 2017 – 23,3). Najwyższe jego wartości dotyczyły bardzo różnych ośrodków, takich jak Olsztyn (37,4), Tolkmicko (35,6), Górowo Iławieckie (32,1) czy Pieniężno (32,0). Wskaźnik poniżej 12 dotyczył Pasymia, Gołdapi, Lidzbarka i Ełku. 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.

Ciekawym wskaźnikiem jest frekwencja wyborcza. Najwyższe wartości tego wskaźnika, zanotowane podczas wyborów w 2014 i 2018, wystąpiły przede wszystkim w miastach zachodniej części województwa, takich jak Pasym (59,7%), Młynary (59,2%), Kisielice (59,2%), Braniewo (58,0%), Górowo Iławieckie (57,4%), Lidzbark (57,3%), Frombork (56,7%), Olsztyn (56,4%) i Lubawa (56,1%). Z kolei najniższa maksymalna frekwencja (poniżej 48%) wystąpiła w następujących miastach: Węgorzewo,

Ełk, Tolkmicko, Jeziorany, Pasłęk, Ryn, Elbląg i Sępólno. Średnia frekwencja dla miast województwa wyniosła 51,6% i była zauważalnie niższa od średniej krajowej (54,7%).

Brak jest powszechnego zaangażowania samorządów w budżety obywatelskie, gdyż w 2017 r. w województwie warmińsko-mazurskim były one do dyspozycji mieszkańców zaledwie w trzech miastach. Wysokość budżetu obywatelskiego w Olsztynie wynosiła 3,3 mln zł, w Elblągu 2,5 mln zł, a w Mrągowie 0,3 mln zł.<sup>4</sup>

Według danych Ministerstwa Finansów, w 2018 r., 460 tys. podatników z województwa warmińsko-mazurskiego przekazało 1% należnego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego. W ten sposób uzyskana kwota, wynikająca z rozliczenia za 2017 r., wyniosła łącznie 19,9 mln zł, co stanowiło 2,6% środków zebranych w całej Polsce.<sup>5</sup>

#### 3.1.3.4. Problemy społeczne

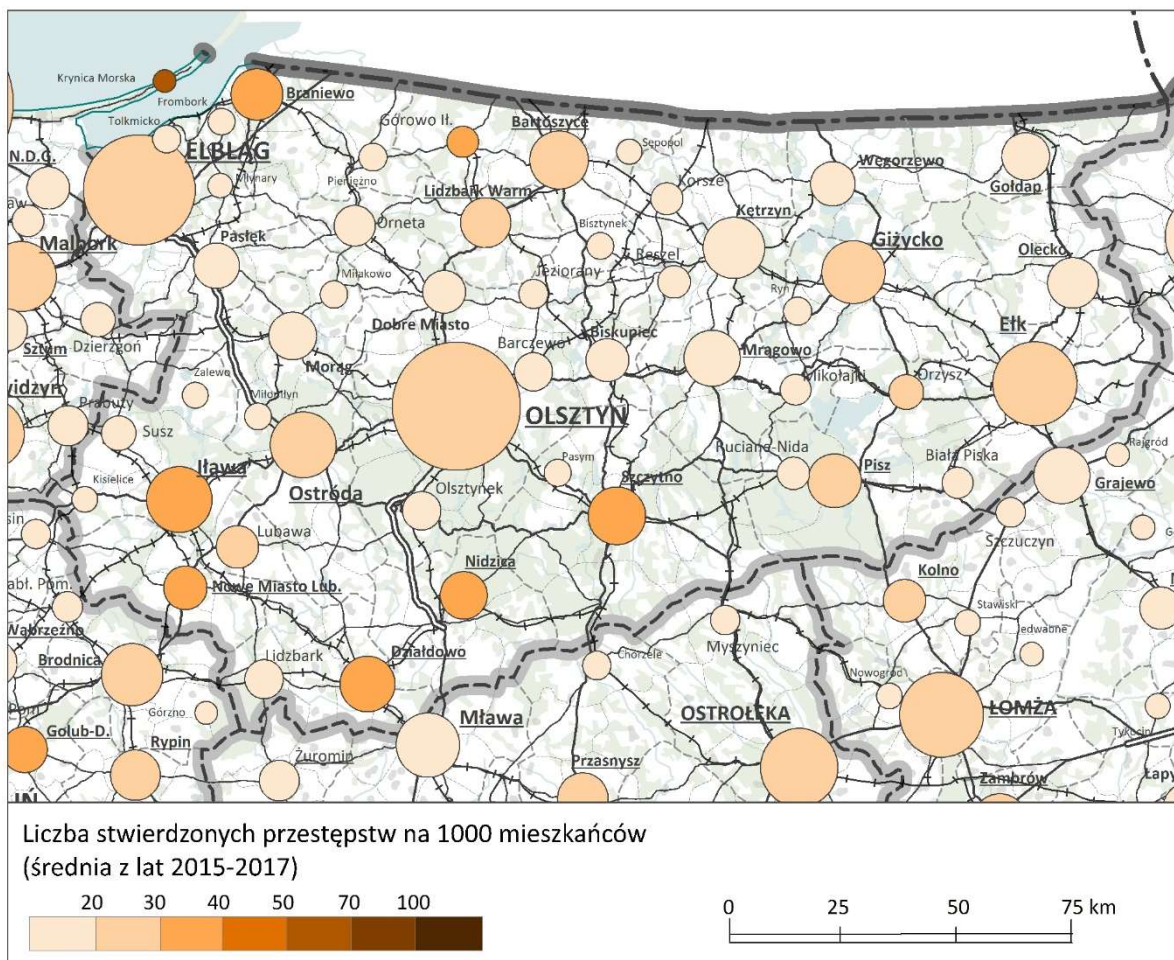
Poziom przestępczości jest indykatorem niskiego kapitału społecznego, jak też występujących problemów społecznych. Klasycznie jej występowanie tłumaczy się zwłaszcza podłożem ekonomicznym (bezrobocie i frustracja społeczna). Wśród czynników kryminogennych wymienia się zwłaszcza frustrację społeczną,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

W województwie warmińsko-mazurskim dość wysoka przestępczość cechuje kilka miast w zachodniej części województwa. Najwyższe wartości wskaźnika (31-35 przestępstw na 1000 mieszkańców) występują w Nowym Mieście Lubawskim, Iławie, Górowie Iławieckim, Braniewie, Nidzicy i Działdowie. Stosunkowo najspokojniej pod tym względem jest w najmniejszych miastach województwa. Wskaźnik poniżej 12 przestępstw na 1000 mieszkańców występuje w Sępólnie, Jezioranach, Bisztyнку, Reszlu i Miłakowie.

---

<sup>4</sup> Źródło: <http://budzetyobywatelskie.pl/2017-zestawienie-ogolne/>

<sup>5</sup> 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.



Ryc. 3.18. Przestępczość w miastach województwa warmińsko-mazurskiego.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Z kolei największa liczba rozwodów w województwie dotyczy szczególnie jego 3 największych miast, które są jedynymi miastami, w których liczba rozwodów na 1000 mieszkańców przekracza 10 – Olsztyn (11,6), Ełk (11,5), Elbląg (10,6). Zdecydowanie najmniej rozwodów w miastach województwa występuje w Nowym Mieście Lubawskim (6,6), które jest jedynym miastem województwa, w którym wskaźnik rozwodów jest niższy niż średnia krajowa. Wartość wskaźnika poniżej 8 notowana jest także w Pasłęku, Młynarach, Tolkmicku, Pisz, Rucianem-Nidzie, Orzyszu i Białej Piskiej. Wskaźnik liczby rozwodów na 1000 mieszkańców w województwa (8,9) jest wyższy niż średnia krajowa. 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

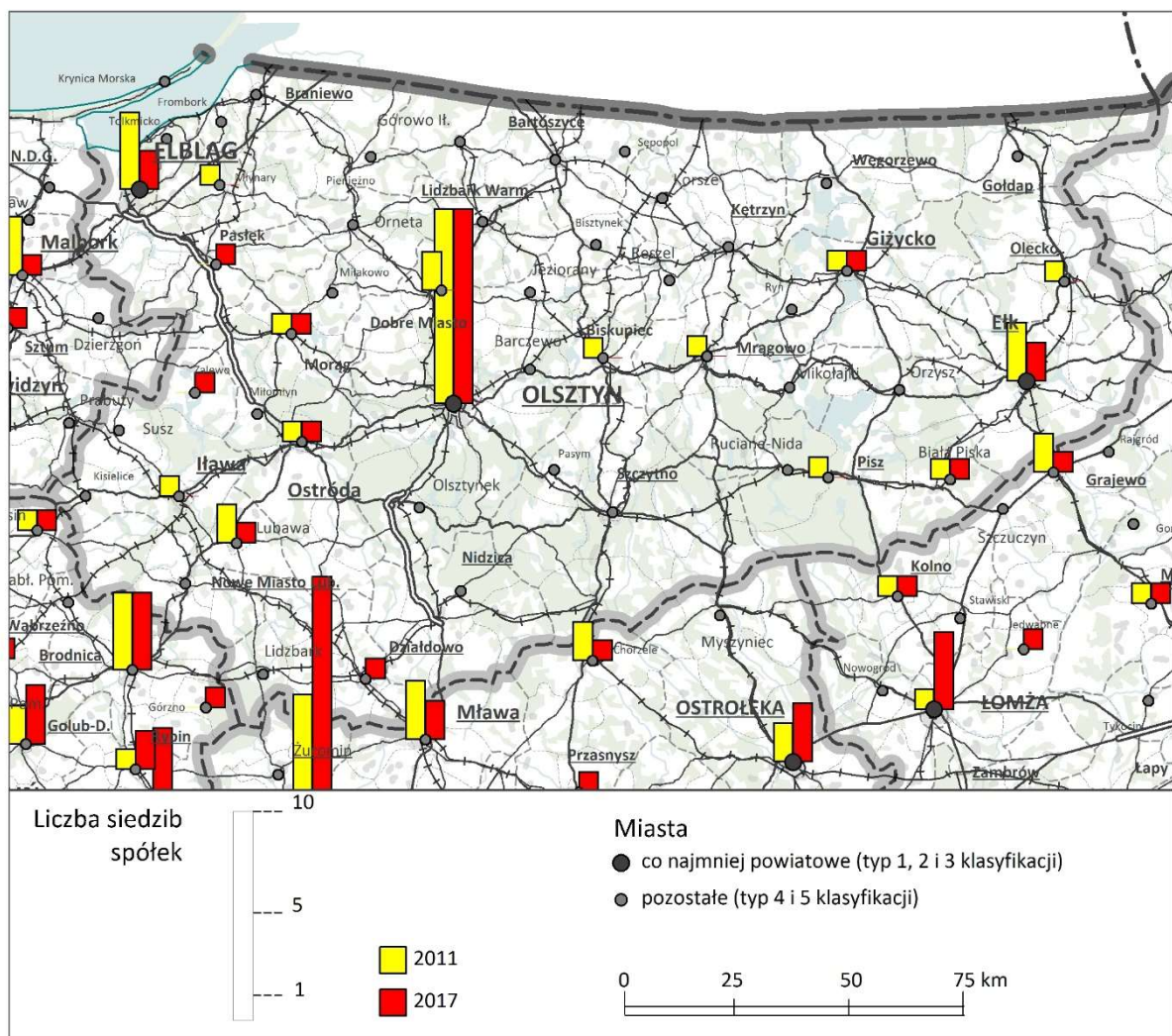
W rozwoju regionalnym szczególnie rola przypisana jest największym firmom, gdyż poprzez decyzje inwestycyjne i lokalizacyjne determinują nieraz przyszłość społeczno-gospodarczą całych regionów. Lokalizacja dużego przedsiębiorstwa oznacza nie tylko dominujący wpływ na miejscowy PKB i odprowadzanie podatków, 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 warmińsko-mazurskiego w roku 2011 na podstawie *Listy 2000* dziennika Rzeczpospolita zidentyfikowano 31 siedzib spółek, a w roku 2017 – 22, a zatem potencjał lokalizacyjny wyraźnie spadł (ryc. 3.19) na rzecz innych regionów kraju. W 2011 r. spółki z Listy 2000 były zlokalizowane w 15 miastach województwa, a w 2017 r. już tylko w 11. Dokładniejsza analiza pokazuje, że w pod względem liczby spółek z Listy 2000 w województwie dominuje Olsztyn, w którym zarówno w 2011 r. jak i 2017 r. było zlokalizowanych 10 takich podmiotów. W pozostałych miastach województwa, w których w 2011 r. było więcej niż jedna taka spółka, został zanotowany spadek ich liczby w porównaniu z 2017 r.: Elbląg (z 4 do 2), Ełk (z 3 do 2), Lubawa (z 2 do 1) oraz Dobre Miasto (z 2 do 0). Ponadto, w porównaniu z 2011 r. swojego reprezentanta na Liście 2000 straciły takie miasta jak: Młynary, Iława, Mrągowo, Olecko, Biskupiec i Pisz, a zyskały tylko Działdowo, Pasłęk i Zalewo. Oznacza to, że pod względem liczby spółek z Listy 2000 województwo warmińsko-mazurskie ulega względnej polaryzacji z coraz większą dominacją Olsztyna.

W miastach województwa warmińsko-mazurskiego w roku 2017 było zarejestrowanych też 7,1 tys. spółek prawa handlowego, co oznacza silny wzrost w porównaniu do roku 2012 (5,2 tys.). Dodatkowa analiza wskazuje, że wśród głównych miast województwa szybki wzrost dotyczył bardziej Olsztyna i Ełku (wzrost aż o ponad 40%), niż Elbląga (wzrost o 28,4%). Wzrost liczby spółek prawa handlowego w porównaniu z 2012 r. został zaobserwowany w prawie wszystkich miastach województwa (za wyjątkiem Sępolicy, Suszu, Bisztyńka i Rynu).

Ponadto dochody z CIT w budżetach gmin wyniosły w trzyleciu 2015-2017 średnio 35,8 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 Olsztyna (37,2% alokacji dochodów miast województwa z CIT) i Elbląga (22,4%). Zatem na jednym, tym „pozytywnym” biegunie znalazł się Olsztyn (77 zł na 1 mieszkańca) i Elbląg (66 zł), a na drugim („negatywnym”) – takie miasta jak np. Sępólno, Pasym, Tolkmicko, Frombork i Bisztynek (poniżej 3 zł na 1 mieszkańca).





Ryc. 3.19. Lokalizacje siedzib największych spółek w województwie warmińsko-mazurskim w 2011 i 2017 r.

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

Warto dodać, że wpływ na potencjał gospodarczy regionu ma także obecność ośrodków wiedzy. W województwie warmińsko-mazurskim najważniejszym miastem pod tym względem jest Olsztyn, z wiodącą rolą Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego jako głównego ośrodka akademickiego województwa.

### 3.2.1.2. Funkcje handlowe

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

W miastach województwa warmińsko-mazurskiego w roku 2017 było zarejestrowanych 4,4 tys. podmiotów prowadzących handel hurtowy i 11,2 tys. handel detaliczny. Najsilniej funkcje handlowe, zwłaszcza handlu hurtowego, rozwinięte były w Olsztynie, a najslabiej – w najmniejszych miastach województwa. Różnice w przeliczeniu liczby podmiotów na 1000 zameldowanych mieszkańców były

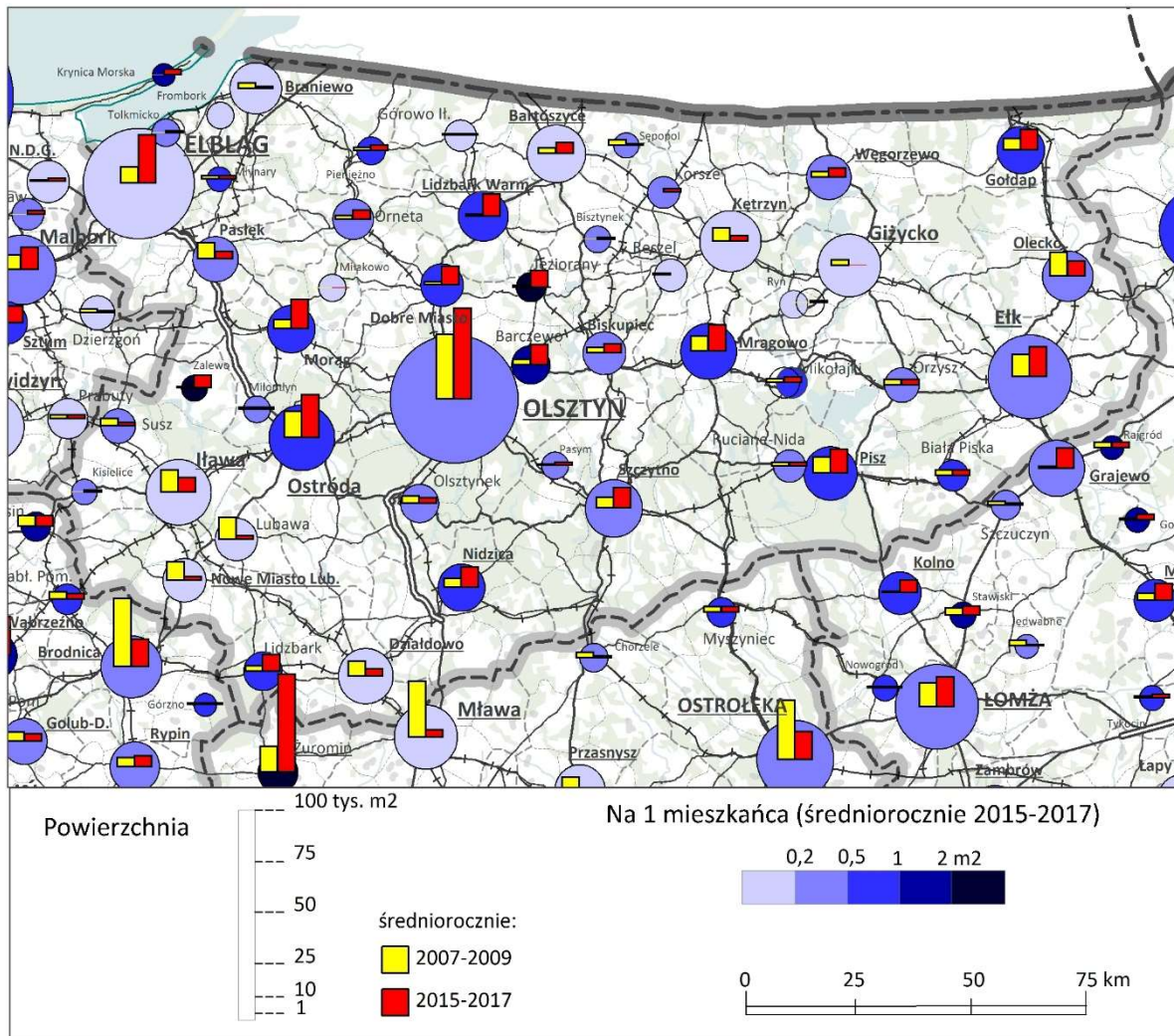


znaczne, nawet kilkukrotne w przypadku handlu hurtowego, natomiast dla handlu detalicznego rozkłady były bardziej wyrównane.

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).



Ryc. 3.20. Powierzchnia niemieszkalna oddana do użytku w województwie warmińsko-mazurskim.

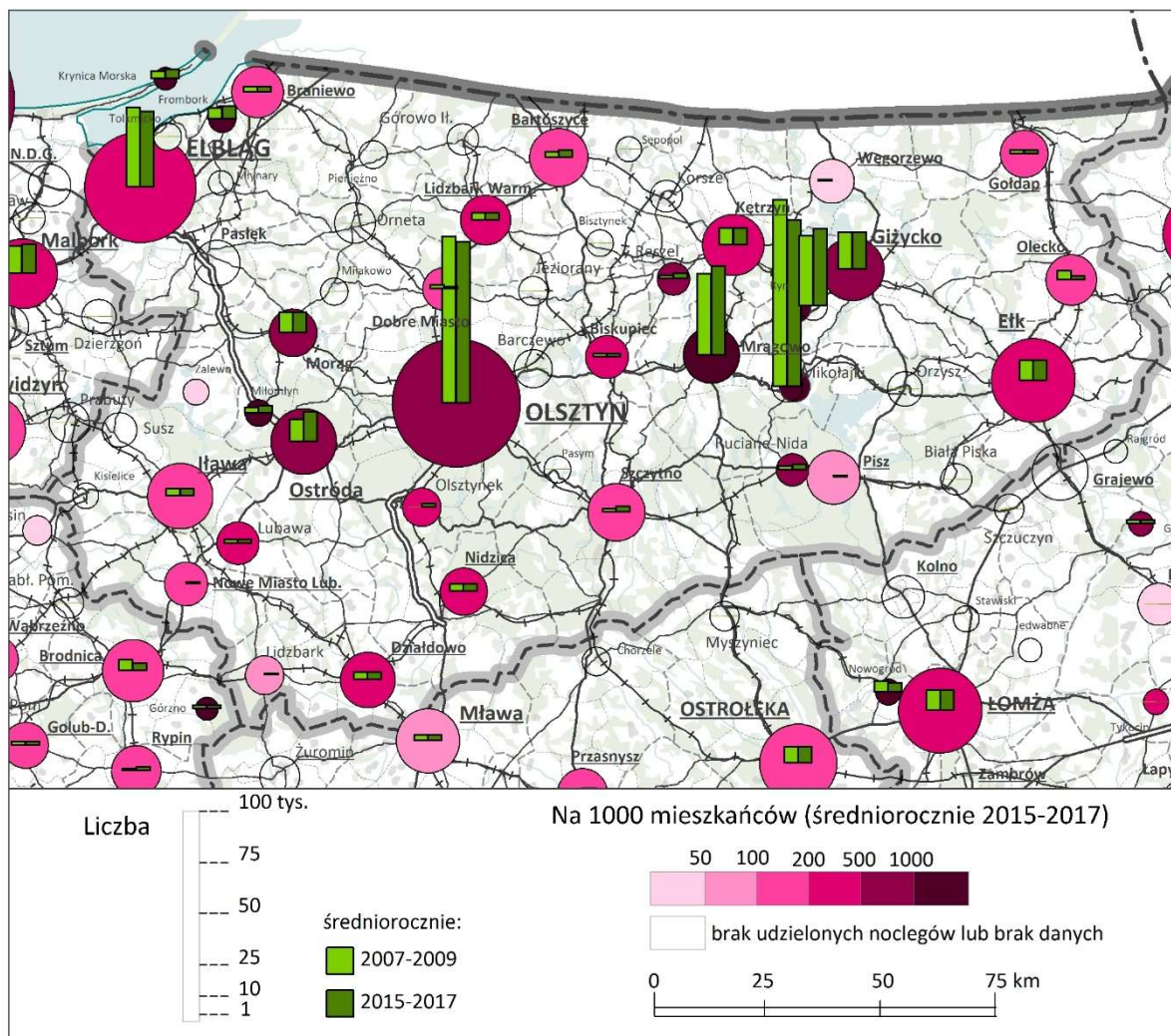
Źródło: na podstawie danych GUS.

W województwie warmińsko-mazurskim w „nowszy” trzyleciu 2015-2017 oddawano średniorocznie 265 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej. W stosunku do „starszego” trzylecia 2007-2009 nastąpił wzrost o około 70 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej, czyli o prawie 40%. W porównaniu z okresem 2012-2014, największy wzrost odbył się w Elblągu (o 12,8 tys. m<sup>2</sup>, tj. 171%), Olsztynie (o 11,1 tys. m<sup>2</sup>, tj. 39%), Morągu (o 9,1 tys. m<sup>2</sup>, tj. 253%), Lidzbarku Warmińskim (o 8,4 tys. m<sup>2</sup>, tj. 720%), Ostródzie (o 7,3 tys. m<sup>2</sup>, tj. 65%) oraz w Jezioranach (o 6,7 tys. m<sup>2</sup>, tj. 1564%). Wskaźniki w przeliczeniu na 1 mieszkańca są bardzo zróżnicowane, ale w większości miast województwa został zaobserwowany wzrost oddawanej do użytku niemieszkaniaowej powierzchni użytkowej (ryc. 3.20).

#### 3.2.1.4. Zainteresowanie biznesowe

Ruch turystyczny nie jest jednorodny i w znacznej części obejmuje turystykę biznesową, związaną z podróżami w interesach. Część tego ruchu odbywa się w rytmie jednodniowym, wpływając na tzw. liczbę ludności dziennej, która w przypadku niektórych miast o rozwiniętych funkcjach decyzyjno-kontrolnych może sięgać kilkudziesięciu procent ludności nocnej. Pewna część tych przemieszczeń wymaga dalszych podróży służbowych, związanych z noclegiem. Nie istnieje dobry sposób na rozdzielenie ruchu typowo rekreacyjnego od biznesowego, jednak pewnym pomocniczym wskaźnikiem mogą być dane dotyczące rynku hotelarskiego, który w odróżnieniu od pensjonatów, domów wycieczkowych itd. jest w większym stopniu nastawiony na turystykę biznesową. Przy tym w Polsce dane do analiz kończą się na 2014 roku, stąd też przytaczane dane mają charakter pogładowy.

W trzyleciu 2012-2014 w województwie notowano 483 tys. noclegów w obiektach hotelowych (co najmniej trzygwiazdkowych) średniorocznie, co stanowiło niewielki wzrost w stosunku do trzylecia 2009-2012 (479 tys.). Najwięcej noclegów o wspomnianym standardzie udzielono w Mikołajkach (100,1 tys.). Z pobliskich miast, położonych także w Krainie Wielkich Jezior Mazurskich, dużą liczbę noclegów w hotelach co najmniej trzygwiazdkowych udzielono w Mrągowie (53,0 tys.), Rynie (46,3 tys.) i Giżycku (22,7 tys.). Oznacza to, że tylko w tych 4 miastach udzielono 46% wszystkich tego typu noclegów w miastach województwa. W największych miastach województwa najwięcej takich noclegów miało miejsce kolejno w Olsztynie (100,0 tys.), Elblągu (46,0 tys.) i Ełku (12,1 tys.). Istotne wartości zostały także zanotowane w Ostródzie (18,1 tys.), Morągu (12,0 tys.) i Kętrzynie (10,5 tys.) (ryc. 3.21).



Ryc. 3.21. Liczba noclegów udzielonych w obiektach hotelowych w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.2.1.5. Umiejdzynarodowienie

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

Istnieje wiele wskaźników ekonomicznych pozwalających na identyfikację ilościową i jakościową 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 międzynarodowym bardziej oddają

miejsca księgowania przychodów i wydatków przedsiębiorstw, niż rzeczywiste miejsca produkcji i nadania towarów. Stąd poniższe analizy mają charakter orientacyjny.

W województwie warmińsko-mazurskim w roku 2007 wyeksportowano towary i usługi za 2,7 mld USD, a w roku 2017 – za 4,1 mld USD (bez uwzględnienia różnic kursowych). Nastąpił zatem wzrost o 49,8% i był wyższy niż wzrost w tym samym czasie w całym kraju (36,5%). W analizowanym okresie wzrost wartości eksportu był charakterystyczny dla wszystkich powiatów województwa, za wyjątkiem powiatu szczycieńskiego, nowomiejskiego, a także kętrzyńskiego, w którym został zanotowany spory spadek (4-krotny). Największa wartość eksportu miała miejsce w Olsztynie (1,4 mld USD), przy wzroście o 13% względem 2007 r. Na kolejnej pozycji plasuje się powiat ostródzki z wartością eksportu 790 mln USD. W tym przypadku nastąpiła bardzo duża dynamika wzrostu wartości eksportu w analizowanym okresie (wzrost o 593 mln USD, czyli aż o 300%). Wprawdzie większa dynamika wystąpiła w powiecie węgorzewskim (1066%), ale w wartościach nominalnych wzrost był bardzo niski (zaledwie o 1,7 mln USD).

Jeśli chodzi o podmioty z udziałem kapitału zagranicznego, w roku 2017 było ich zarejestrowanych w miastach województwa 808 (w 2007 r. – 646). Z tego aż 317 koncentrowało się w Olsztynie, a jego udział w miastach województwa zwiększył się z 37,0% do 39,2%. Sporo podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego było ulokowanych także w Elblągu – 116 (14,4%). W przeliczeniu na 1000 mieszkańców stosunkowo wysokie wskaźniki w 2017 r. odnotowano m.in. w Miłomłynie (3,2), Olsztynie (3,0), Mrągowie (2,9) i Mikołajkach (2,9).

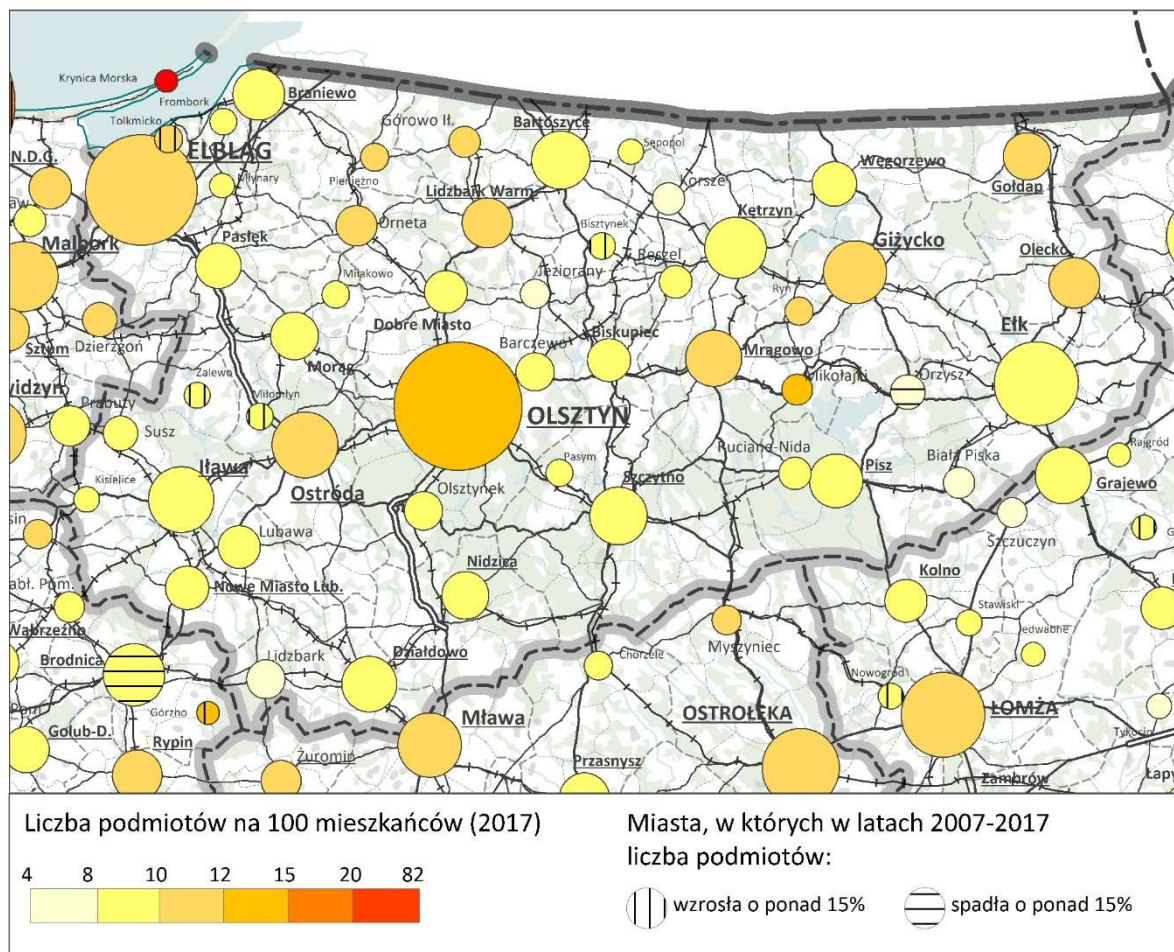
### 3.2.2. Rozwój przedsiębiorczości i funkcji kreatywnych

#### 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 przedsiębiorczości. Zatem interpretacja różnych poziomów przedsiębiorczości nie zawsze jest jednoznaczna. W przypadku mniejszych miast, gdy dobrze prosperuje tam kilka większych (jak na tego typu ośrodki) przedsiębiorstw, dających pracę mieszkańcom i dojeżdżającym, liczba mniejszych podmiotów może nawet świadczyć o zbędnym rozproszeniu gospodarki, generującym wyższe koszty jednostkowe.

W województwie warmińsko-mazurskim wysokie wartości wskaźnika przedsiębiorczości, czyli liczby podmiotów REGON na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym dotyczą miast o rozwiniętej funkcji turystycznej, takich jak Mikołajki (14,1), Giżycko (11,6), Mrągowo (11,2) i Tolkmicko (11,1). Druga najwyższa wartość wskaźnika przypadła Olsztynowi (13,5). Dość wysokie wartości zanotowało Olecko (11,7), Orneta (11,4) i Pieniężno (11,0), jednak wynika to z faktu, że w tych miastach brakuje większych przedsiębiorstw. Na przeciwnym biegunie znalazły się takie miasta jak Orzysz (6,1), Korsze (6,8) i Jeziorany (6,9).





Ryc. 3.22. Podmioty gospodarcze w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Jeśli chodzi o strukturę przedsiębiorczości, to w 2018 roku w miastach województwa warmińsko-mazurskiego było zarejestrowanych 60,5 tys. podmiotów, z czego 0,7 tys. w rolnictwie, 13,4 tys. w przemyśle (z budownictwem) i 46,4 tys. w usługach. Podział na typy miast przedstawia tabela 3.5. 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 3.5. Struktura przedsiębiorczości w województwie warmińsko-mazurskim w 2018 r.

Typ miast	Ogółem (zakłady osób fizycznych)	Sektor rolniczy*	Sektor przemysłowy	Sektor usługowy
Liczba				
Miasta ogółem	60501	750	13395	46356
2c	15224	78	2482	12664
3	12632	91	2858	9683
4b	23019	333	5462	17224
5a	431	2	124	305
5b	3629	77	898	2654
5c	5566	169	1571	3826
%				
Miasta ogółem	100,0	1,2	22,1	76,6
2c	100,0	0,5	16,3	83,2
3	100,0	0,7	22,6	76,7
4b	100,0	1,4	23,7	74,8
5a	100,0	0,5	28,8	70,8
5b	100,0	2,1	24,7	73,1
5c	100,0	3,0	28,2	68,7

\* 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 warmińsko-mazurskiego w 2018 r. wyniosła 88,7 tys. W ciągu roku (2017-2018) zaszły stosunkowo niewielkie zmiany, sięgające maksymalnie kilku procent (tabela 3.6). Podobnie maksymalnie kilku procent sięgały zmiany w strukturze „pionowej”, tj. pomiędzy poszczególnymi typami miast w obrębie województwa. Natomiast nieco większe zmiany zachodziły w poszczególnych miastach, choć również nie były one na ogół spektakularne. Sięgały one zazwyczaj kilku procent (wyjątkowo kilkunastu). Podstawowe informacje, w tym o zmianach w latach 2017-2018 zestawiono w załączniku 5. Analiza danych pozwala zatem przypuszczać, że podstawowe trendy w ciągu tego roku zostały w województwie zachowane.

Tabela 3.6. Zmiany w strukturze podmiotów gospodarczych (udziałów typów miast) w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2017-2018.

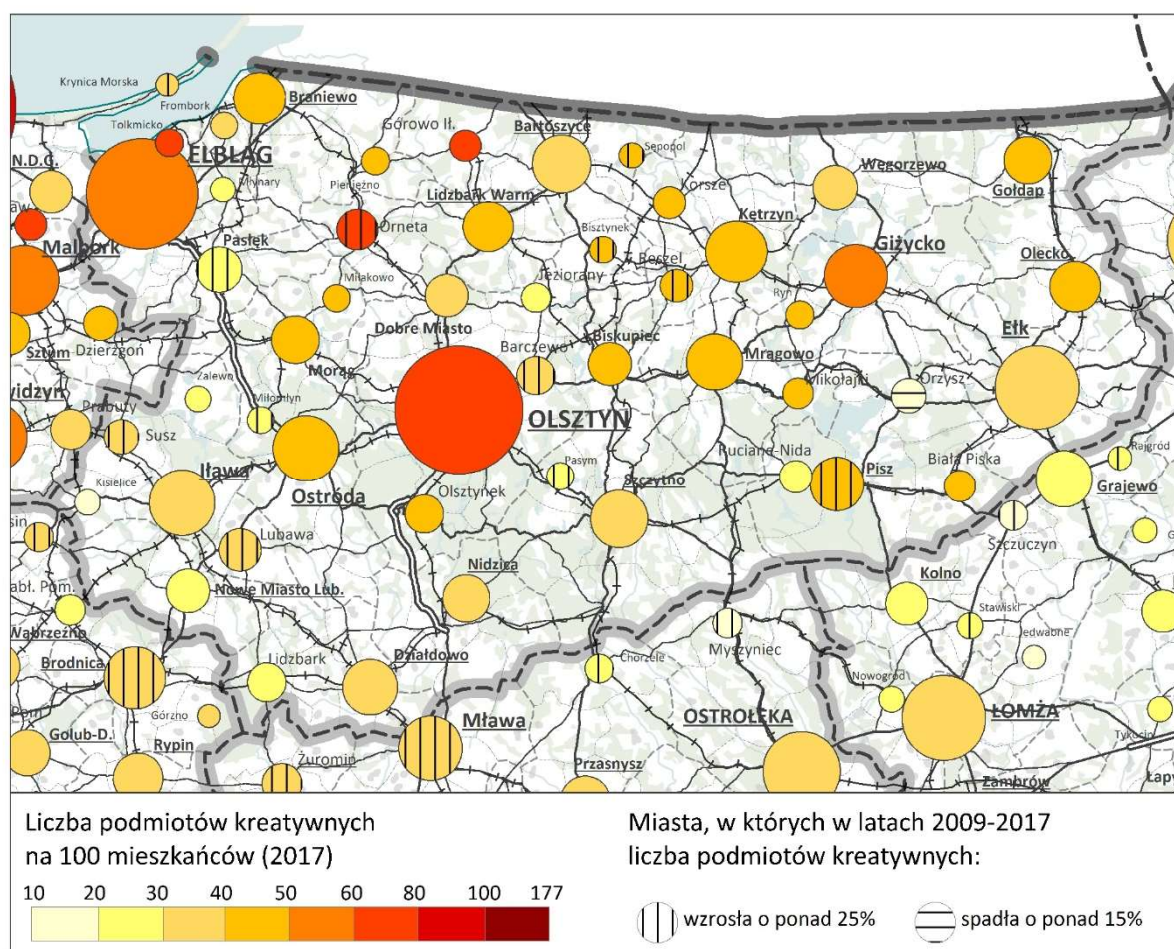
Typ	Liczba (tys.)		Zmiana		Udział w strukturze			
	2017	2018	tys.	‰	2017	2018	zmiana	
							‰	p.pm.
Ogółem	88,6	88,7	0,1	0,9	100,0	100,0	0,0	0,0
2c	23,3	23,0	-0,3	-11,1	26,3	26,0	-11,9	-3,1
3	17,9	18,0	0,1	7,1	20,2	20,3	6,2	1,2
4b	33,1	33,2	0,1	3,7	37,4	37,5	2,8	1,0
5a	0,6	0,6	0,0	29,9	0,7	0,7	28,9	0,2
5b	5,2	5,2	0,0	4,1	5,8	5,8	3,2	0,2
5c	8,5	8,6	0,1	5,9	9,6	9,7	5,0	0,5

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.2.2.2. Podmioty kreatywne (innowacyjne)

Bardziej klarowna sytuacja dotyczy podmiotów innowacyjnych (sekcje JKLMR<sup>6</sup>). Co naturalne, dość duża liczba podmiotów innowacyjnych na 1000 mieszkańców została zanotowana w Olsztynie (67,5). Jednak równie wysokie wartości tego wskaźnika zostały zidentyfikowane także w niektórych małych miastach, takich jak Tolkmicko (71,8), Górowo Iławieckie (66,7) i Orneta (61,7). Z kolei najniższe wartości występują w Kisielicach (18,5), Orzyszu (19,7) i Miłomtynie (20,1).

Generalnie, wskaźnik podmiotów kreatywnych dla województwa warmińsko-mazurskiego jest wyraźnie niższy niż średnia krajowa i szczególnie odbiega od zmetropolizowanych regionów Polski. Wzrost liczby podmiotów kreatywnych w latach 2007-2017 w województwie warmińsko-mazurskim (z 37,4 do 47,0) był mniej dynamiczny od wzrostu dla całego kraju (z 43,4 do 62,8).



Ryc. 3.23. Innowacyjne podmioty gospodarcze w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

<sup>6</sup> 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.

### 3.2.3. Atrakcyjność inwestycyjna

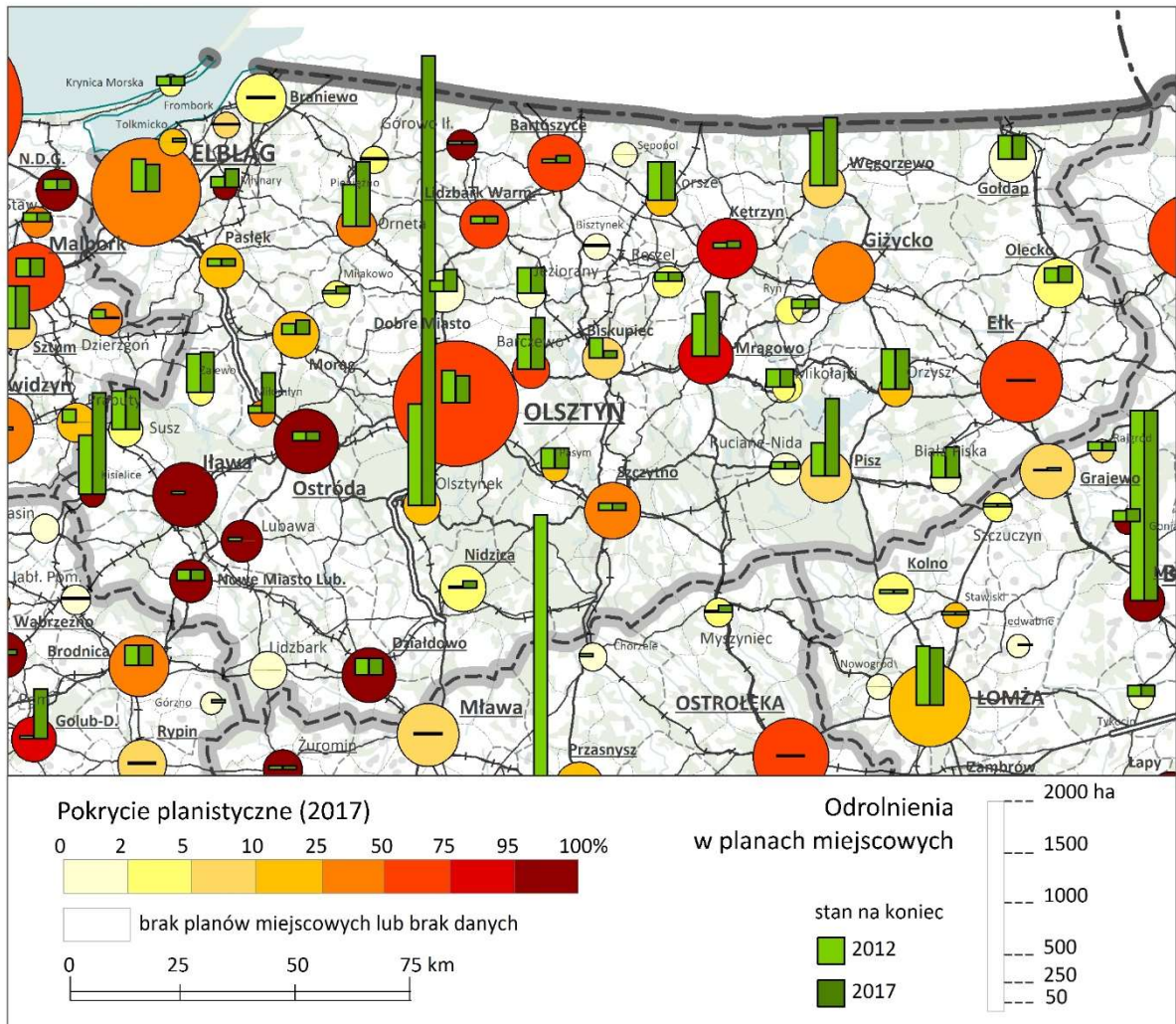
#### 3.2.3.1. Plany miejscowe

W gminach miejskich i miejsko-wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w końcu 2017 r. pokrycie planistyczne wyniosło 15,1% i wzrosło od 2009 r. z poziomu 12,5% (ryc. 3.24). Na tle całego kraju były to wartości niższe (odpowiednio 24,2% i 30,2%). W województwie warmińsko-mazurskim są miasta, które posiadają 100% powierzchni pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Należą do nich Górowo Iławieckie, Działdowo, Młynary, Iława, Lubawa, Kisielice oraz Nowe Miasto Lubawskie, a pokrycie planistyczne na poziomie 96,7% posiada Ostróda. Największe miasta województwa są mniej więcej w połowie pokryte planami miejscowymi: Olsztyn – 54,8%, Ełk – 50,2%, Elbląg – 45,5%. W województwie warmińsko-mazurskim nie ma żadnego miasta, w którym nie byłoby żadnego planu miejscowego, jednak jest też sporo gmin, w których pokrycie planistyczne nie przekracza nawet 3%. Takimi przypadkami są: Bisztynek, Sępól, Lidzbark, Susz, Mikołajki, Dobre Miasto, Jeziorany, Miłakowo, Biała Piska, Ruciane-Nida i Gołdap.

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 (ryc. 3.24). Do końca 2017 r. w całym kraju przekształcono w ten sposób ponad 6 mln m<sup>2</sup> gruntów, co daje chłonność demograficzną na poziomie 11 mln osób (Śleszyński i in. 2016) (tabela 3.7). Przy obecnych trendach demograficznych jest to zaspokojenie potrzeb na kilkadziesiąt, jeśli nie kilkaset lat naprzód.

Wysoka nadpodaż gruntów budowlanych (przy równoczesnym niskim pokryciu planistycznym i stosowaniu decyzji o warunkach zabudowy), widoczna zwłaszcza w strefie podmiejskiej Olsztyna 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 wliczają m.in. że każdy dodatkowy 1 m oddalenia nowej zabudowy od istniejącej generuje ok. 1600 zł kosztów w ciągu 8 lat), nadmierne koszty transportu (w tym dojazdów do pracy), straty w rolnictwie, na rynkach nieruchomości, w ochronie przyrody itp.

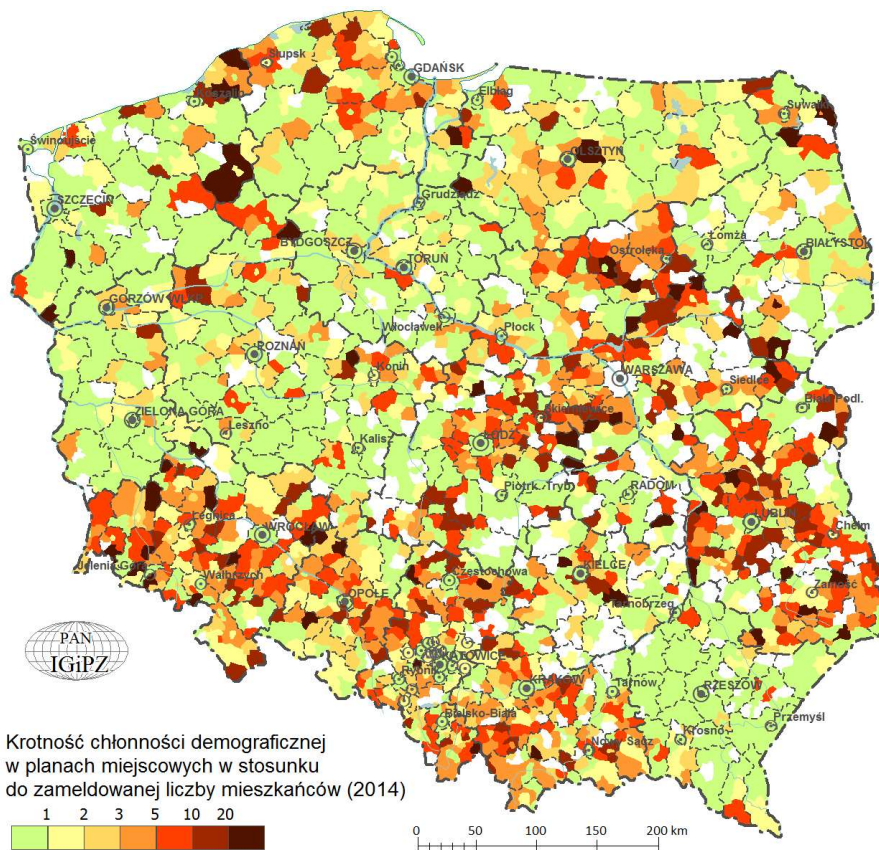




Ryc. 3.24. Pokrycie planistyczne i odrobnienia w planach miejscowych w województwie warmińsko-mazurskim.

Źródło: na podstawie danych GUS.

W województwie warmińsko-mazurskim do końca 2017 r. odrobniono gruntów rolnych, o chłonności demograficznej na poziomie prawie 500 tys. osób (przy założeniu przeznaczenia połowy gruntów na cele mieszkaniowe, głównie w zabudowie jednorodzinnej). Oznacza to, że jedną trzecią dotychczasowej populacji województwa można z powodzeniem przenieść na same odrobnione 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, dając chłonność demograficzną województwa warmińsko-mazurskiego na poziomie 11,5 mln osób.



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

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

Tabela 3.7. Chłonność demograficzna w dokumentach gminnych w końcu 2014 r.

Kategoria gmin	Według studiów gminnych		Według planów miejscowych		
	wg danych z 2068 gmin	dla całego kraju (z doszacowaniem)	według terenów mieszkaniowych w planach miejscowych		wg odrolnień
			ogółem	w tym zabudowa jednorodzinna	
	w tys. osób				
Dolnośląskie	8 694	10 321	6 475	3 157	1 530
Kujawsko-Pomorskie	8 283	9 785	1 612	744	411
Lubelskie	7 186	8 283	6 507	3 092	828
Lubuskie	4 438	5 288	873	423	260
Łódzkie	9 178	10 512	3 725	2 309	695
Małopolskie	7 646	8 855	5 787	4 052	1 474
Mazowieckie	17 161	19 963	8 706	5 895	2 089
Opolskie	4 666	5 103	2 219	1 226	296
Podkarpackie	5 422	6 533	851	575	545
Podlaskie	4 266	5 858	1 417	872	375
Pomorskie	5 682	7 237	3 238	1 607	972
Śląskie	8 783	9 887	7 162	4 176	629
Świętokrzyskie	4 489	5 473	1 320	851	404
<b>Warmińsko-Mazurskie</b>	<b>9 587</b>	<b>11 573</b>	<b>2 175</b>	<b>1 177</b>	<b>479</b>
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 3.8. zestawiono uśrednione dane, pozyskane z firm bankier.pl i otodom.pl. Wynika z nich, że średnia cena gruntów budowlanych w województwie warmińsko-mazurskim należy do najniższych w Polsce i według przedstawionych danych z grudnia 2018 r., wyniosła 66 zł za 1 m<sup>2</sup> (grunty zawierające się głównie w granicach miast lub w ich pobliżu), a w Olsztynie – 146 zł za 1 m<sup>2</sup>. Przy tym cena była silnie związana z powierzchnią działek: im była ona mniejsza, tym bardziej cena rosta.

Na podstawie danych Amron za lata 2015-2017 (baza niestety nie jest pełna, ale zawiera dane według gmin) ceny gruntów w województwie warmińsko-mazurskim układały się dość zgodnie w stosunku do hierarchii osadniczej. Najwyższe ceny występowały w Olsztynie (średnio 250 zł), a w pozostałych miastach wynoszą poniżej 100 zł (np. Elbląg – 88 zł). Oczywiście, wartość gruntów jest silnie uzależniona od położenia w wewnętrznej strukturze miasta, stąd w większych ośrodkach ceny gruntów w centrum są wielokrotnie razy wyższe, niż na obrzeżach miast. Jednak wyjątkiem od tej reguły są ceny gruntów w popularnych mazurskich kurortach, które sięgają 500 i więcej zł za 1 m<sup>2</sup>, a więc przewyższają ceny spotykane w Olsztynie. Rekordowe wartości odnotowano w Mikołajkach (631 zł za 1 m<sup>2</sup>).

Tabela 3.8. 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 <sup>2</sup> )						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 <sup>2</sup>									
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
<b>Warmińsko-Mazurskie</b>	<b>66</b>	<b>141</b>	<b>81</b>	<b>58</b>	<b>55</b>	<b>55</b>	<b>40</b>	<b>Olsztyn</b>	<b>146</b>
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

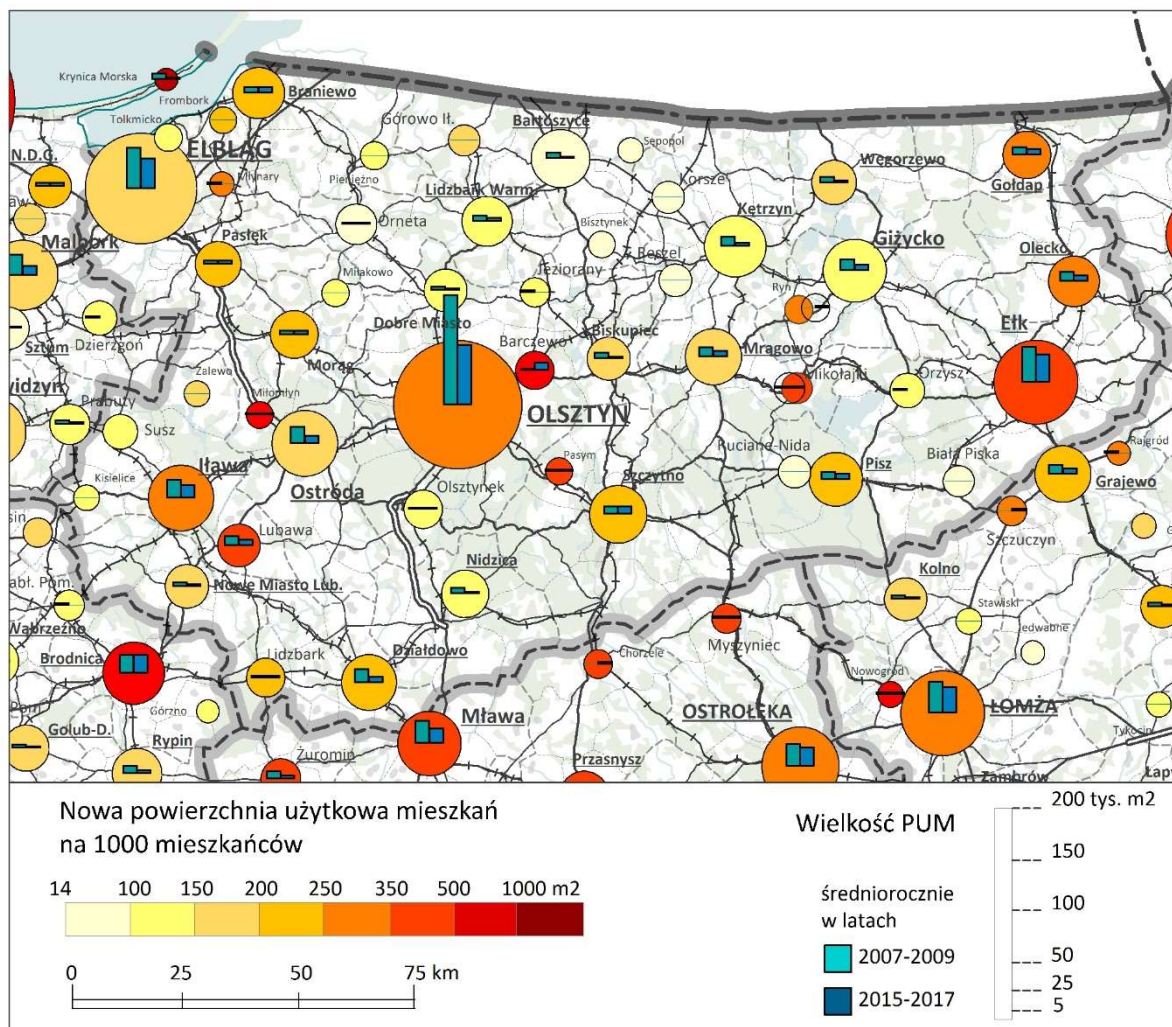
Popyt na mieszkania, wyrażający się liczbą mieszkań oddanych do użytku (względnie powierzchnią użytkową) jest jednym z najlepszych indykatorów rozwoju gospodarczego z kilku powodów. Po pierwsze, oznacza on realną zasobność mieszkańców, nawet jeśli zakupowi sprzyjają dogodne warunki kredytowe, polepszające 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 warmińsko-mazurskiego w latach 2015-2017 oddawano średniorocznie 192,6 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkań, podczas gdy dekadę wcześniej (2007-2009) było to 301,6 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 była skoncentrowana w trzech największych miastach województwa, które skupiły prawie połowę oddanego PUM w miastach województwa w latach 2015-2017: Olsztyn –



24,4%, Elbląg – 12,1%, Ełk – 11,7%. Dość sporo mieszkań w skali województwa oddano do użytku także w Iławie (5,3%). W przeliczeniu na 1000 mieszkańców, najczęściej PUM oddano do użytku w małych miastach zlokalizowanych stosunkowo niedaleko Olsztyna: Barczewo – 770 m<sup>2</sup>, Miłomłyn – 558 m<sup>2</sup>, Pasym – 494 m<sup>2</sup>.



Ryc. 3.26. Budownictwo mieszkaniowe w miastach województwa warmińsko-mazurskiego.

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 warmińsko-mazurskim najwyższe płace odnotowano w największych miastach województwa, czyli w Olsztynie (4428 zł) i Elblągu (4044 zł). W pozostałych powiatach średni poziom wynagrodzeń nie przekracza 4 tys. zł. Najniższe wartości odnotowano w małych peryferyjnych powiatach: Nowe Miasto Lubawskie (3222 zł), Gołdap (3328 zł) i Nidzica (3335 zł). Płace w województwie warmińsko-mazurskim były najniższe spośród polskich

województw i z wartością 3803 zł stanowiły 84,0% średniej krajowej. Nieznaczny wzrost względem średniej krajowej (83,7%) jest raczej związany z systematycznym zwiększaniem płacy minimalnej niż wzmacnianiem się regionalnej gospodarki (tabela 3.9).

Tabela 3.9. 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
<b>Warmińsko-Mazurskie</b>	<b>2 398</b>	<b>3 803</b>	<b>83,7</b>	<b>84,0</b>	<b>1 405</b>	<b>58,6</b>	<b>0,3</b>
Wielkopolskie	2 611	4 124	91,1	91,1	1 513	58,0	0,0
Zachodniopomorskie	2 616	4 154	91,3	91,7	1 538	58,8	0,4

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.2.3.5. Otoczenie biznesowe

Warunkiem sprawnego prowadzenia działalności gospodarczej jest występowanie odpowiedniego zaplecza biznesowego, związanego z profesjonalną obsługą księgową, prawną, marketingową itd. Porównywalna identyfikacja tego zagadnienia jest możliwa jedynie w sposób ilościowy, związany z analizą podmiotów w określonych działach PKD (wybrano następujące: 55, 62-64, 66, 68-74, 77-78<sup>7</sup>). 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.

<sup>7</sup> 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-księgową 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.



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 Tolkmicku, Olsztynie, Mikołajkach i Górowie Iławieckim (65-69 podmiotów tego typu). Z kolei najniższe wartości tego wskaźnika odnotowano w Kisielicach (13,3), Zalewie (17,9) i Orzyszu (18,9). W tej kategorii średnia w wojewódzka wynosi 47,0 (dziewiąte miejsce w kraju) i jest wyraźnie niższa od średniej krajowej (63,8).

Istotnym wskaźnikiem jest podaż powierzchni biurowej, które to unikalne dane udało się pozyskać na podstawie pracochłonnych przekształceń BDOT<sup>8</sup>. W miastach województwa warmińsko-mazurskiego zidentyfikowano 2,3 mln m<sup>2</sup> takiej powierzchni, co stanowiło 2,8% zasobów krajowych. Z tego ponad połowa była skoncentrowana w 3 głównych miastach województwa: Olsztyn – 738 tys. m<sup>2</sup>, Elbląg – 344 tys. m<sup>2</sup>, Ełk – 122 tys. m<sup>2</sup>.

Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego funkcjonują dwie specjalne strefy ekonomiczne. Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna posiada swoje podstrefy w Bartoszycach, Braniewie, Elblągu, Lidzbarku Warmińskim, Mrągowie, Olsztynie, Olsztynku, Ornecie, Ostródzie, Pasłęku, Stawigudzie, Szczytnie i Węgorzewie, a Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna w Ełku, Gołdapi i Olecku. Ponadto w województwie warmińsko-mazurskim zlokalizowane są 3 parki technologiczne: Olsztyński Park Naukowo-Technologiczny, Elbląski Park Technologiczny i Park Naukowo-Technologiczny w Ełku. Czynnikiem dodatkowo zwiększającym atrakcyjność inwestycyjną województwa warmińsko-mazurskiego jest fakt, że jest w nim możliwa do uzyskania najwyższa w kraju pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom. Kwota niezapłaconego podatku może wynieść nawet 70% wartości inwestycji.

### 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).<sup>9</sup> Pozwala to na szereg analiz, w tym porównanie w stosunku do pokrycia planistycznego.

W miastach województwa warmińsko-mazurskiego w roku 2018 wydano 587 pozwoleń na budowę (tabela 3.10), z których zdecydowana większość (w niektórych typach miast niższych kategorii było to nawet 100%) dotyczyła domów jednorodzinnych. Największe natężenie (w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców) było w mniejszych miastach. Jak wskazują bardziej szczegółowe dane zestawione w załączniku nr 5, występował bardzo duży rozrzut natężenia, ale prawidłowość polegająca na zwiększaniu się natężenia (tj. liczby pozwoleń w stosunku do liczby ludności) wraz ze zmniejszaniem się ośrodka miejskiego w zasadzie była zachowana. Ponadto zestawiono natężenie pozwoleń na budowę w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców z pokryciem planistycznym (ryc. 3.27). Pokazuje to, że w wielu miastach i gminach miejsko-wiejskich, zwłaszcza tych o mniejszej liczbie ludności (na rycinie wielkość kół jest proporcjonalna do liczby mieszkańców) znaczna liczba nowych inwestycji powstaje bez planu miejscowego<sup>10</sup>. Szczególnie duże natężenia wydanych pozwoleń na budowę występują w

<sup>8</sup> Baza Danych Obiektów Topograficznych

<sup>9</sup> 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.

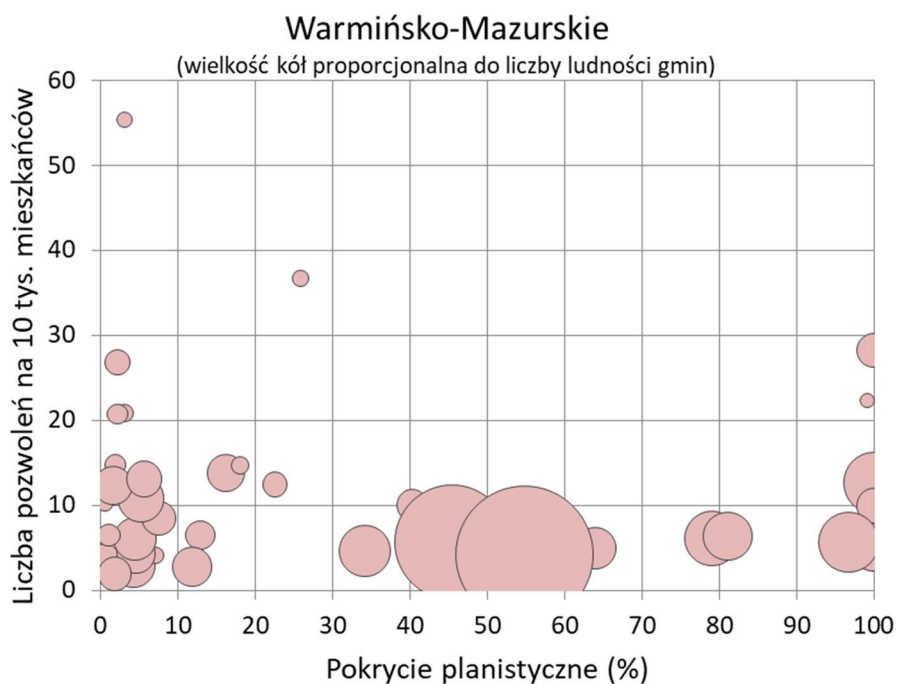
<sup>10</sup> Nie musi jednak występować pozytywna korelacja, bowiem ostatnio udowodniano, na podstawie próby około 1/3 planów miejscowych w Polsce (Izdebski, Śleszyński, Malinowski, Kursa, 2018, Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, I, 1, s. 331-347, [www.infraeco.pl/pl/art/a\\_18569.htm?plik=2235](http://www.infraeco.pl/pl/art/a_18569.htm?plik=2235)), że bardzo duża część planów miejscowych jest rozdrobiona (są plany miejscowe dla pojedynczych działek) i w związku z tym nie ma wartości większej, niż decyzja lokalizacyjna.

małych ośrodkach, z pokryciem planistycznym do 20%, ale z liczbą wydanych pozwoleń na budowę powyżej 10 na 10 tys. mieszkańców rocznie.

Tabela 3.10. Liczba, struktura i natężenie pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowy z projektem budowlanym w zakresie budynków mieszkalnych w województwie warmińsko-mazurskim w roku 2018 według typów miast.

Typ	Pozwolenia i zgłoszenia z projektem			Na 10 tys. mieszkańców	
	ogółem	w tym domy jednorodzinne	%	ogółem	domy jednorodzinne
2c	73	29	39,7	4,2	1,7
3	88	62	70,5	4,8	3,4
4b	220	184	83,6	6,6	5,5
5a	2	2	100,0	2,7	2,7
5b	61	59	96,7	10,6	10,3
5c	143	138	96,5	17,1	16,5
Ogółem	587	474	80,7	7,0	5,7

Źródło: na podstawie danych GUS.



Ryc. 3.27. Porównanie aktywności inwestycyjnej z pokryciem planistycznym w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

Źródło: na podstawie danych GUS.

### 3.2.4. Potencjał finansowy miast

#### 3.2.4.1. Budżety gmin

Na dochody budżetów gmin miejskich składają się przede wszystkim dochody własne, związane z rentą lokalizacyjną, tj. płaceniem podatków<sup>11</sup> 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) nabiera subwencja ogólna (głównie oświatowa).

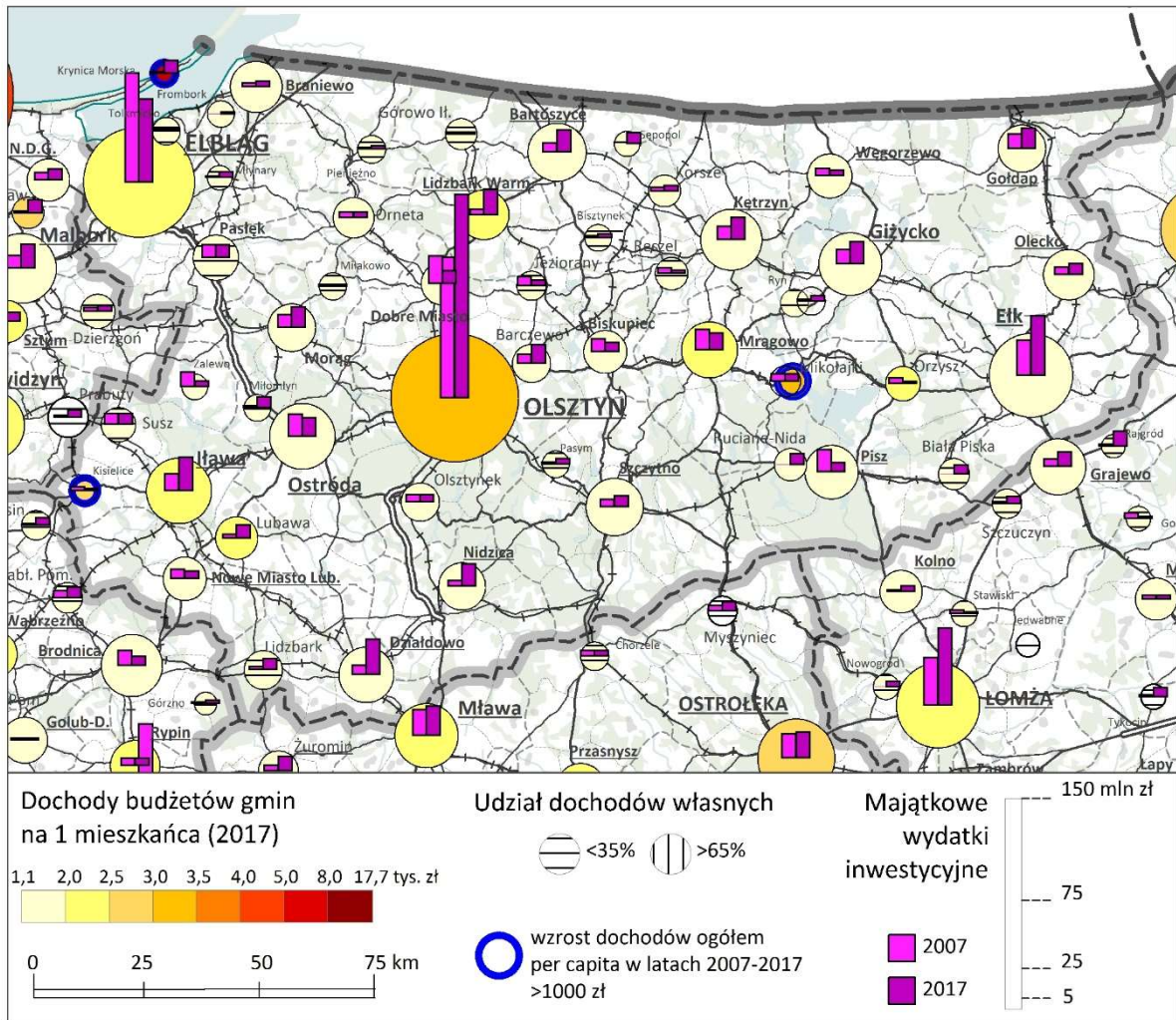
W analizie finansów gminnych, pozwalających określić ich potencjał rozwojowy największe znaczenie ma wskaźnik dochodów ogółem i dochodów własnych. Pokazuje on ten potencjał zarówno w sposób ilościowy (bezwzględna wielkość dochodów jako „masa własna”), jak też jakościowy (np. w odniesieniu do liczby ludności,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

Jeśli chodzi o dochody własne gmin, to w przeliczeniu na 1 mieszkańca najwyższe wartości dotyczyły Olsztyna (3325), Mikołajek (3304 zł) oraz Kisielic (2999 zł). Należy zauważyć, że od 2007 r. wartość tego wskaźnika w Mikołajkach i Kiselicach zwiększyła się o ponad 2000 zł. Z kolei najniższe wartości odnotowano w Miłakowie (1147 zł), Lidzbarku (1240 zł) i Jezioranach (1264 zł) (ryc. 3.28).

Udział dochodów własnych w większości gmin wahał się w granicach 24-54%. Przy tym wyraźnie endogenicznie zasobniejsze były Mikołajki (54,0%), Mrągowo (51,3%), Lubawa (51,3%), Olsztyn (50,7%) i Kielce (50,0%), a ubogie Miłakowo (24,3%), Pięńszyno (27,3%), Sępólno (28,3%) i Biała Piska (28,5%). Natomiast majątkowe wydatki inwestycyjne były skoncentrowane w największych miastach województwa: Olsztyn (138 mln zł), Elbląg (56 mln zł), Ełk (40 mln zł).

---

<sup>11</sup> W rzeczywistości mechanizm jest bardziej skomplikowany, bowiem redystrybucja dochodów podatkowych następuje *de facto* na poziomie centralnym (realna stopa zwrotu w skali całego kraju wyniosła 37,9% w przypadku PIT oraz 6,7% w przypadku CIT).



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

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, a 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).

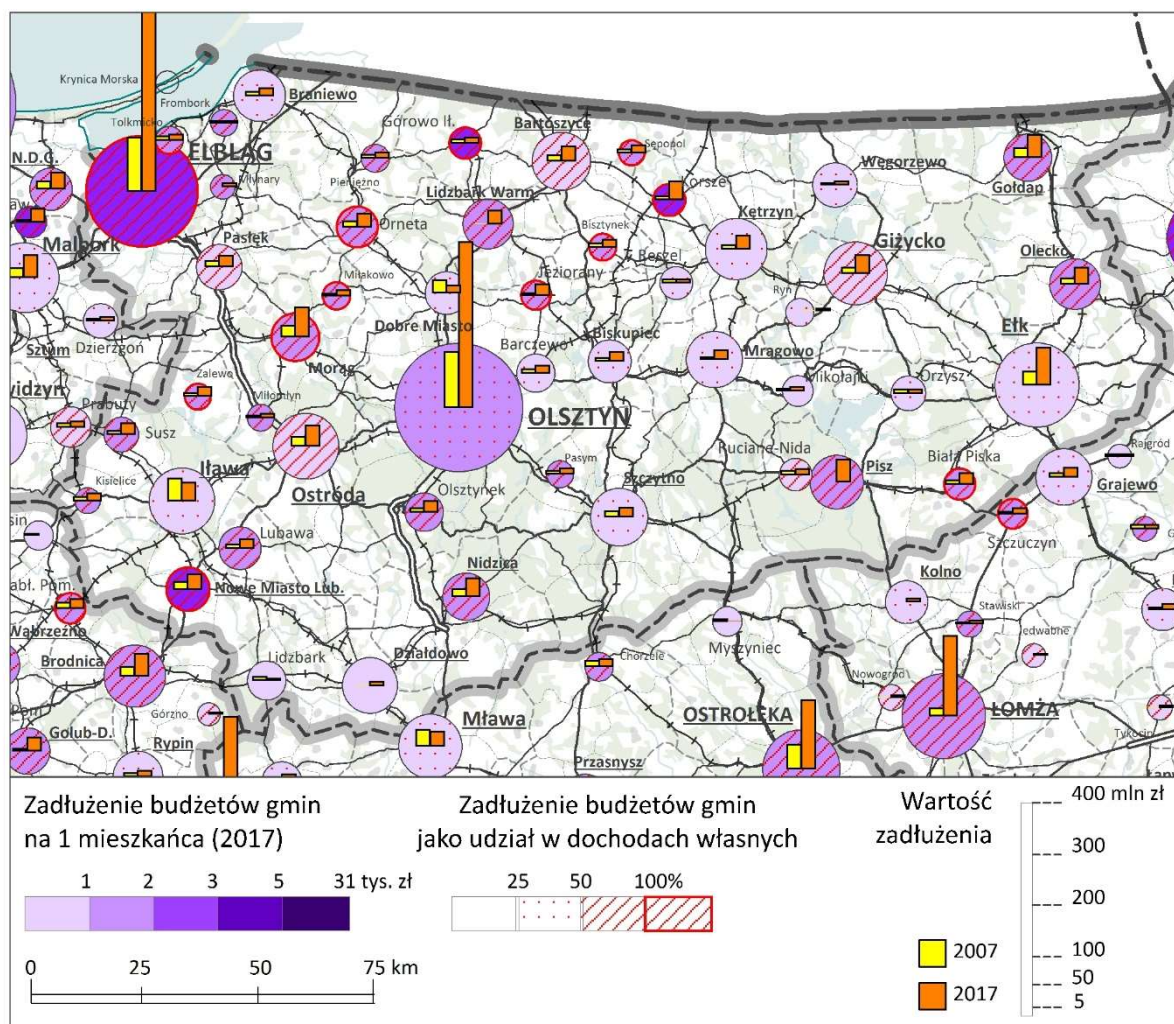
Na tym tle sytuacja miast województwa warmińsko-mazurskiego jest wyraźnie lepsza (zadłużenie w wysokości 1282 zł na osobę), ale problem zadłużenia dotyczy większości miast (ryc. 3.29). W najgorszej sytuacji są Korsze, Elbląg, Górowo Iławieckie i Nowe Miasto Lubawskie, w których poziom zadłużenia przekroczył 2 tys. zł na osobę.

Analizowane dane pokazują, że nie ma reguły, jeśli chodzi o występowanie mniejszego lub większego zadłużenia. Samo zadłużenie nie jest groźne, o ile są silne podstawy do jego spłacania. Jednak w przypadku wielu miast zadłużenie przekroczyło roczne dochody własne (Jeziorki, Korsze, Miłkowo, Górowo Iławieckie, Sępól, Zalewo, Bisztynek, Biała Piska, Nowe Miasto Lubawskie, Elbląg, Morąg i Orneta), co w dłuższej perspektywie grozi destabilizacją finansów.

Niektóre miasta są w stanie wypracować pewną nadwyżkę operacyjną, która teoretycznie powinna być prawdopodobnym zabezpieczeniem w przypadku wysokiego zadłużenia, gdyż może świadczyć o



tym, że dany samorząd kredytowane wydatki planuje z równoczesnym „trzymaniem w ryzach” całego budżetu i swego rodzaju dyscypliną finansową. W roku 2017 nadwyżka operacyjna w miastach województwa warmińsko-mazurskiego osiągnęła wartość 299 mln zł, a więc była znacznie niższa, niż łączne zadłużenie (1304 mln zł). Przykładowo w Ornecie prawie w ogóle nie było nadwyżki operacyjnej (przy stosunkowo wysokim zadłużeniu). Jedynie w Działdowie, Lidzbarku i Rynie nadwyżka była większa od zadłużenia.



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

Źródło: na podstawie danych GUS.

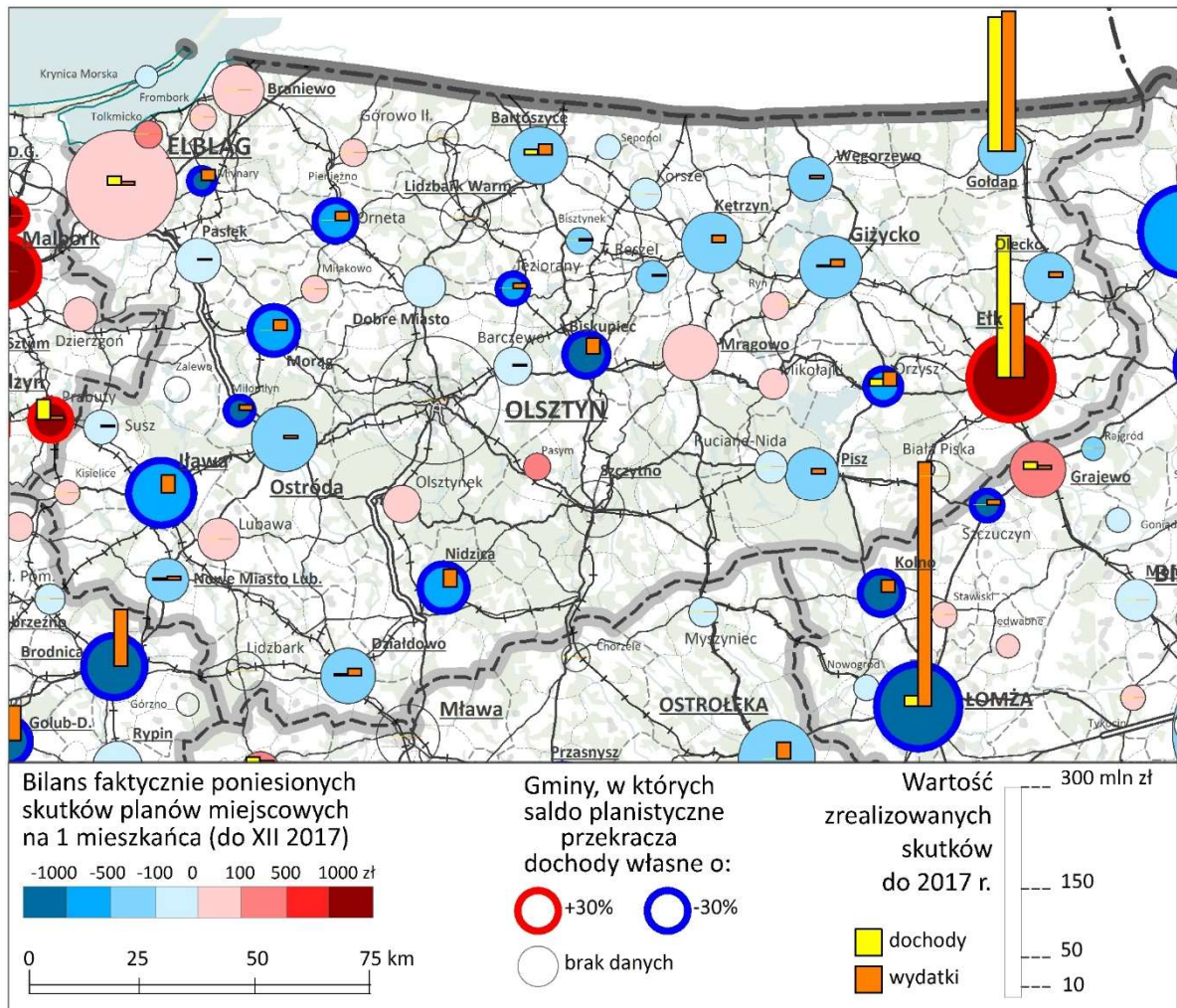
### 3.2.4.3. Bilans gospodarki przestrzennej

Od kilku lat dostępne są dane dotyczące prognoz skutków uchwalenia planów miejscowych w gminach. Między innymi na ich podstawie sporządzane są coroczne raporty o sytuacji planistycznej w gminach w całym kraju (ostatnio Śleszyński i in. 2019). Dzięki danym już nieźle rozpoznano 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 warmińsko-mazurskim sytuacja pod powyższymi względami jest zróżnicowana (ryc. 3.30). Jednak większa grupa samorządów prowadzi niezrównoważoną politykę przestrzenną. Do gmin o ujemnym saldzie gospodarki przestrzennej przekraczającym 30% należy Iława, Nidzica, Miłomłyn, Morąg, Młynary, Orneta, Jeziorany, Biskupiec i Orzysz.



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

Źródło: na podstawie danych GUS.

Na drugim, pozytywnym biegunie znajduje się przede wszystkim Elk, w którym dochody zdecydowanie górują nad wydatkami w bilansie skutków planowania przestrzennego. Pod względem finansowym dość zrównoważona polityka przestrzenna jest prowadzona w Elblągu, Tolkmicku, Fromborku, Braniewie, Pieniężnie, Lubawie, Olsztynku, Pasymie, Mrągowie, Rynie i Mikołajkach.

Powyższe dane wskazują na konieczność głębszej analizy przyczyn tak dużych różnic w realizacji skutków planów miejscowych, gdyż nie da się ich wyjaśnić ani położeniem geograficznym, ani

miejszem w hierarchii administracyjno-osadniczej. Oczywiście szczególnie niepokoi ujemny bilans gospodarki przestrzennej, która powinna przynosić zyski samorządom, związane choćby z podnoszeniem wartości nieruchomości gruntowych wskutek zmian przeznaczenia gruntów (w tym odrolnień) i sprzedaży tych nieruchomości przez samorząd z zyskiem na rynku komercyjnym. W krajach zachodnich jest to nieraz podstawowy przychód samorządów na 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 należy wyciągnąć wnioski, odnoszące się do poziomu rozwoju gospodarczego, należy dokonać analizy porównawczej pomiędzy ośrodkami należącymi do podobnej kategorii wielkościowej (Pownall 1953).

Stolica województwa – miasto Olszyn ma aż 54% nadwyżkę pracujących spośród wszystkich ośrodków miejskich całego województwa (21,4 tys. z 39,7 tys. osób ogółem). Nadwyżka ta dotyczy głównie usług nierynkowych (75,5% całej nadwyżki). Ciekawym przypadkiem jest Lubawa – mimo iż jest dopiero dwudziestym czwartym miastem województwa w odniesieniu do liczby mieszkańców, charakteryzuje się drugą największą nadwyżką pracujących w województwie (2487 osób), co stanowi 6% nadwyżki całego województwa (w tym 1 282 osób w sektorze przemysłowym). Drugi ośrodek miejski województwa – Elbląg, ma nadwyżkę 1976 osób (w całości związaną z grupą sekcji zaliczanych do tzw. usług nierynkowych), a stanowi to 5% nadwyżki całego województwa. Łąwa (piąte największe miasto województwa) ma nadwyżkę 1285 osób a 100% niej wynika z rozwiniętej tam działalności produkcji przemysłowej. Wielkość nadwyżki dla tego sektora jest w Ławie bardzo zbliżona do wartości nadwyżki w znacznie mniejszej Lubawie (tylko 3 osoby mniej). Pokazuje to, że większe miasta województwa są mało zróżnicowane jeśli chodzi o bazę ekonomiczną. W województwie jest 7

ośrodków, które nie wykazują nadwyżki pracujących w żadnym sektorze, a są nimi: Ruciane-Nida, Orzysz, Biała Piska, Barczewo, Orneta, Reszel oraz Korsze (tabela 4.1).

Tabela 4.1. Syntetyczny wskaźnik specjalizacji (wskaźnik Amemiya).

Miasto	Nadwyżka pracujących wg sekcji PKD*					Nadwyżka pracujących ogółem	Zróżnicowanie struktury - wskaźnik Amemiya
	D1 (A)	D2 (B-F)	D3 (G-J)	D4 (KL)	D5 (M-S)		
Olsztyn	0	0	2 904	2 328	16 186	21 418	50
Lubawa	0	1 282	515	23	668	2 487	23
Elbląg	0	0	0	0	1 976	1 976	100
Iława	0	1 285	0	0	0	1 285	100
Giżycko	0	0	0	0	1 280	1 280	100
Działdowo	0	825	0	0	211	1 036	59
Ostróda	0	650	0	0	297	947	46
Węgorzewo	0	0	0	0	769	769	100
Nidzica	0	565	0	0	164	730	56
Braniewo	0	0	0	0	682	682	100
Biskupiec	0	414	9	5	242	670	39
Bartoszyce	0	0	0	0	660	660	100
Nowe Miasto Lubawskie	0	455	0	0	195	650	47
Szczytno	0	17	0	0	587	604	93
Olecko	0	307	0	0	276	583	38
Morąg	0	361	0	0	210	570	42
Zalewo	0	256	94	0	115	465	26
Gołdap	0	16	0	0	388	404	91
Mrągowo	0	240	60	5	33	338	43
Kętrzyn	0	0	0	0	312	312	100
Mikołajki	0	98	94	2	47	241	19
Dobre Miasto	0	220	0	0	19	238	82
Susz	0	227	0	0	0	227	100
Lidzbark	0	187	0	0	0	187	100
Miłakowo	0	85	0	0	37	122	47
Frombork	0	0	0	0	122	122	100
Pisz	0	0	0	0	110	110	100
Górowo Iławeckie	0	0	0	0	97	97	100
Ryn	0	0	0	0	78	78	100
Pieniężno	0	0	0	0	74	74	100
Bisztynek	0	0	0	0	69	69	100
Lidzbark Warmiński	0	0	0	0	55	55	100
Pastęka	0	43	0	0	0	43	100
Tolkmicko	0	38	0	0	0	38	100
Kisielice	0	37	0	0	0	37	100
Młynary	0	35	0	0	0	35	100
Ełk	0	30	0	0	0	30	100
Olsztynek	0	17	0	0	0	17	100
Sępólno	0	0	0	0	13	13	100
Jeziorany	0	12	0	0	0	12	100
Pasym	0	0	0	0	6	6	100
Miłomłyn	0	5	0	0	0	5	100
Korsze	0	0	0	0	0	0	-



Reszel	0	0	0	0	0	0	-
Orneta	0	0	0	0	0	0	-
Barczewo	0	0	0	0	0	0	-
Biała Piska	0	0	0	0	0	0	-
Orzysz	0	0	0	0	0	0	-
Ruciane-Nida	0	0	0	0	0	0	-

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

Źródło: opracowanie własne.

## 4.2. Syntetyczny wskaźnik stanu rozwoju społeczno-gospodarczego

### 4.2.1. Metodologia

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

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

Tabela 4.2. Wskaźniki wykorzystane do wyznaczenia syntetycznego poziomu rozwoju.

Ogólna nazwa wskaźnika	Sym-bol	Szczegółowa nazwa wskaźnika	Aktuali-zacja	Źródło danych	Uwagi
Starość demograficzna	S1	udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+)	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych)
Saldo migracji	S2	saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców	2008-2017	GUS (BDL)	Wskaźnik bazuje na danych z PESEL/rejestracji bieżącej i w części gmin może być niedoszacowany lub przeszacowany (niedoszacowanie emigracji dotyczy zwłaszcza gmin peryferyjnych, a imigracji – gmin podmiejskich i niektórych atrakcyjnych miast, m.in. Warszawy)
Wykształcenie ludności	S3	udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym	2011	GUS (NSP 2002+2011)	Wskaźnik bazuje na danych ze spisów powszechnych. Konieczne jest podjęcie starań, aby w kolejnym spisie uniknąć problemu braku możliwości dezagregacji do poziomu gmin

Poziom edukacji szkolnej	S4	średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych	średnia 2015-2017	CKE	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego (od 2002 r.) i jest osiągalny poprzez CKE
Ubóstwo dochodowe	S5	udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego	2017	GUS (BDL)	Wskaźnik istnieje dla pewnego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Bank Danych Lokalnych GUS)
Aktywność społeczna	S6	najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych	2005-2017	PKW	Wskaźnik istnieje dla długiego szeregu czasowego i jest łatwo osiągalny (Państwowa Komisja Wyborcza/Krajowe Biuro Wyborcze)
Dostępność do usług	S7	syntetyczny wskaźnik 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<sub>i</sub>):

$W_i = 0,37t_w + 0,25t_s + 0,38t_p$ , gdzie:

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

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

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

\*\* Wskaźnik (opracowany przez zespół Komornickiego i in. 2010, a następnie znacznie rozwinięty przez Rosika, 2014 oraz w innych opracowaniach ewaluacyjnych IGiPZ PAN) stanowi syntetyczną miarę jakościową wzajemnej potencjalnej dostępności czasowej najważniejszych krajowych ośrodków osadniczych oraz węzłów transportowych (wewnętrznych i granicznych) uwzględniającą wszystkie podstawowe rodzaje transportu (w proporcji do ich udziału w pracy przewozowej) oraz ważoną poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Wskaźnik WMDT jest miarą dostępności potencjałowej w układzie multimodalnym przy uwzględnieniu znaczenia/atrakcyjności jednostek przestrzennych, a także czasów podróży między jednostkami różnymi gałęziami transportu (tj. transportem drogowym, transportem kolejowym, 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/>).

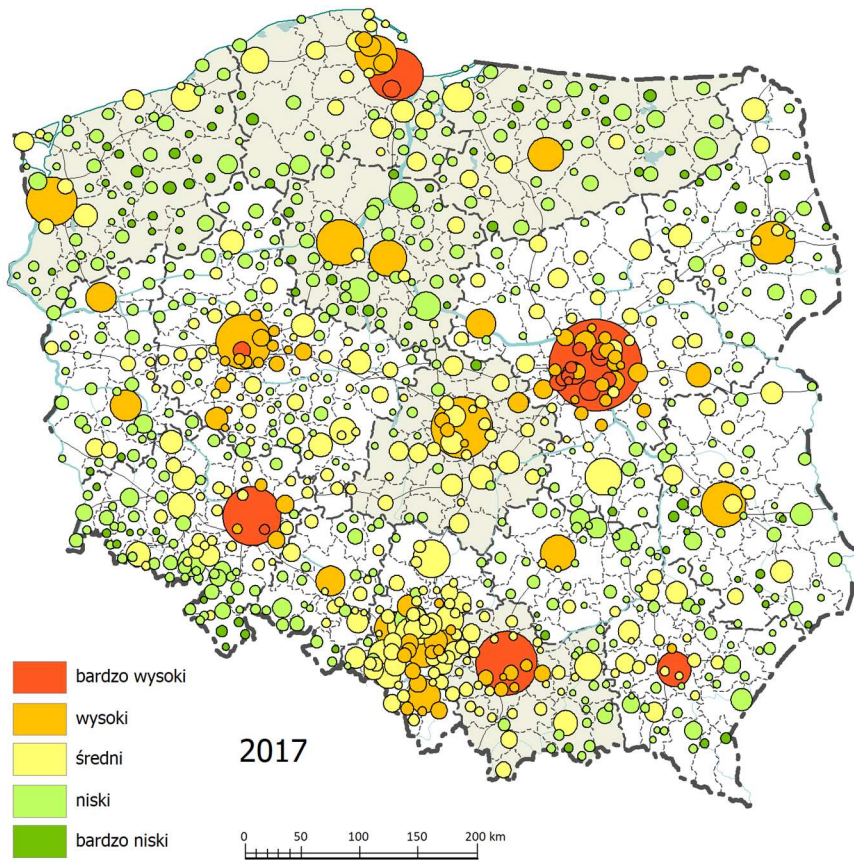
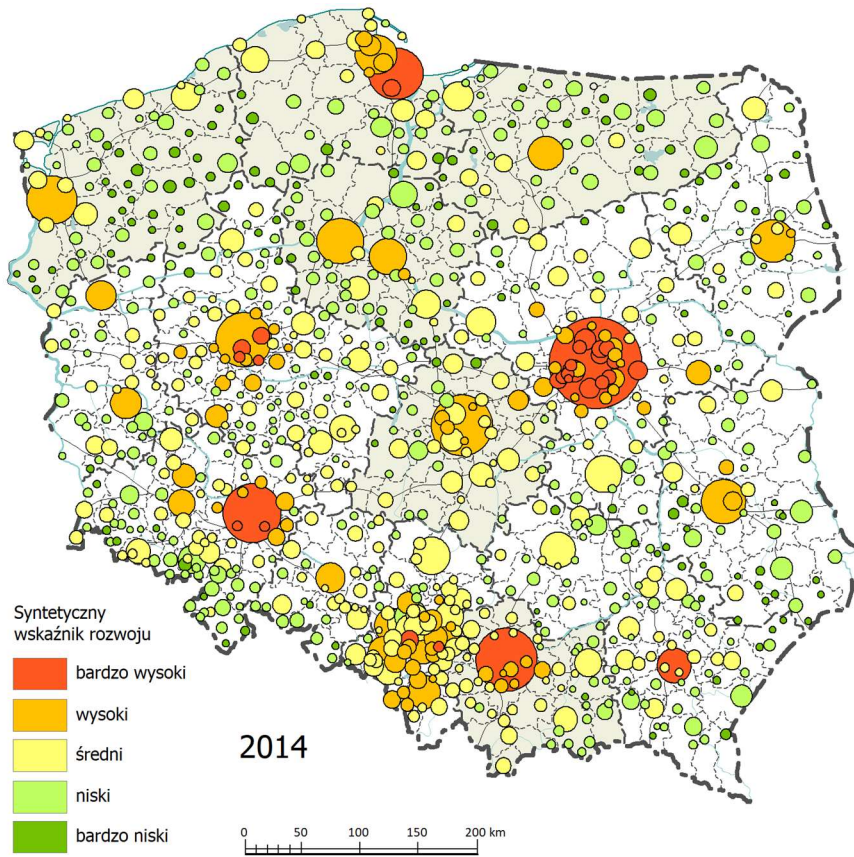
Źródło: opracowanie własne.

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.

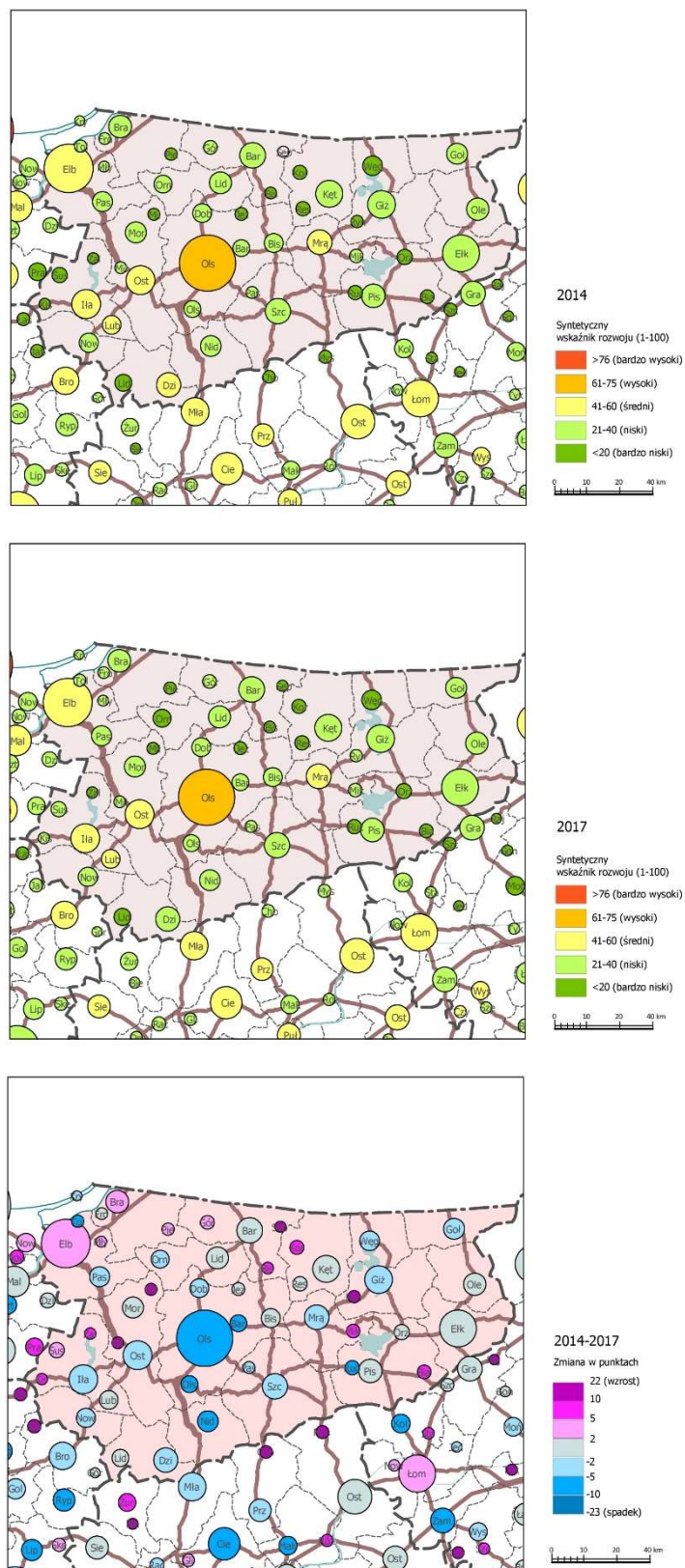
Ostatnim etapem było ustalenie wartości progowych, poniżej których jednostka terytorialna była włączana do poszczególnych kategorii. Ustalono następujące przedziały: 1-20 – poziom bardzo niski, 21-40 – poziom niski, 41-60 – poziom średni, 61-75 – poziom wysoki, 76-100 – poziom bardzo wysoki.

#### 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 warmińsko-mazurskie na tle kraju charakteryzuje się niekorzystną sytuacją. O ile Olsztyn zakwalifikowano do kategorii „wysoki”, a miasta takie jak Elbląg, Iława, Lubawa, Ostróda i Mrągowo do kategorii „średni”, to jednak cała reszta charakteryzuje się niskim albo bardzo niskim poziomem wskaźnika rozwoju. W kategorii „bardzo niski” znajdują się przede wszystkim małe miasta najbardziej peryferyjnych, północnej i zachodniej części województwa.







Ryc. 4.1. Zróżnicowanie przestrzenne syntetycznego wskaźnika rozwoju w miastach Polski w 2014 i 2017 r. (na mapie ogólnopolskiej na szaro zaznaczono województwa biorące udział w projekcie partnerskim pn. *Analiza relacji funkcjonalno-przestrzennych między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem*, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie).

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

Większość miast (24) straciła swoją pozycję, ale zmiany były niewielkie. W stosunku do delimitacji z 2014 r. najczęściej stracił Olsztynek, Nidzica, Tolkmicko i Ruciane-Nida (7 i więcej punktów w skali 1-100). Zyskało natomiast 19 miast, najczęściej Miłomłyn i Ryn (po 14 punktów) oraz Miłakowo (10), a 6 miast (Ełk, Kętrzyn, Frombork, Biskupiec, Lidzbark, Sępole) nie zmieniło swojej pozycji.

Tabela 4.3. Wyniki delimitacji wskaźnika rozwoju miast w województwie warmińsko-mazurskim.

Wartość wskaźnika			Rozwój		Miasto	Typ	Liczba mieszk. (tys.)
2017	2014	zmiana	2017	2014			
65	71	-6	wysoki	wysoki	Olsztyn	2c	173,1
49	47	2	średni	średni	Elbląg	3	120,9
48	50	-2	średni	średni	Lubawa	5b	10,3
44	47	-3	średni	średni	Iława	4b	33,1
43	46	-3	średni	średni	Ostróda	4b	33,2
41	46	-5	średni	średni	Mragowo	4b	21,9
40	40	0	niski	niski	Ełk	3	61,5
40	45	-5	niski	średni	Działdowo	4b	21,4
37	40	-3	niski	niski	Pasym	5c	2,5
36	38	-2	niski	niski	Lidzbark Warmiński	4b	15,9
36	39	-3	niski	niski	Szczytno	4b	23,5
36	22	14	niski	niski	Miłomłyn	5c	2,4
35	39	-4	niski	niski	Giżycko	4b	29,5
33	31	2	niski	niski	Braniewo	4b	17,1
32	32	0	niski	niski	Kętrzyn	4b	27,5
31	39	-8	niski	niski	Barczewo	5a	7,5
30	37	-7	niski	niski	Nidzica	4b	13,9
30	21	9	niski	niski	Mikołajki	5c	3,9
29	33	-4	niski	niski	Nowe Miasto Lubawskie	4b	11
29	38	-9	niski	niski	Olsztynek	5c	7,7
28	25	3	niski	niski	Górowo Iławeckie	5c	4
27	26	1	niski	niski	Bartoszyce	4b	23,8
27	26	1	niski	niski	Olecko	4b	16,5
27	27	0	niski	niski	Frombork	5c	2,4
27	23	4	niski	niski	Młynary	5c	1,8
25	29	-4	niski	niski	Dobre Miasto	5b	10,3
25	11	14	niski	bardzo niski	Ryn	5c	2,9
24	24	0	niski	niski	Biskupiec	5b	10,5
24	18	6	niski	bardzo niski	Kisielice	5c	2,1
23	24	-1	niski	niski	Morąg	5b	14
22	21	1	niski	niski	Pisz	4b	19,4
22	18	4	niski	bardzo niski	Susz	5c	5,6
21	24	-3	niski	niski	Gołdap	4b	13,7
21	25	-4	niski	niski	Paść	5b	12,3
21	28	-7	niski	niski	Tolkmicko	5c	2,7
19	9	10	bardzo niski	bardzo niski	Miłakowo	5c	2,6
19	11	8	bardzo niski	bardzo niski	Zalewo	5c	2,2
18	13	5	bardzo niski	bardzo niski	Bisztynek	5c	2,4
18	17	1	bardzo niski	bardzo niski	Jeżiorany	5c	3,3
18	21	-3	bardzo niski	niski	Orneta	5c	8,9
17	8	9	bardzo niski	bardzo niski	Korsze	5c	4,3
15	19	-4	bardzo niski	bardzo niski	Węgorzewo	4b	11,4
14	10	4	bardzo niski	bardzo niski	Pieniężno	5c	2,8
13	5	8	bardzo niski	bardzo niski	Biała Piska	5c	4

13	13	0	bardzo niski	bardzo niski	Lidzbark	5c	7,9
13	13	0	bardzo niski	bardzo niski	Sępapol	5c	2
11	12	-1	bardzo niski	bardzo niski	Orzysz	5c	5,6
11	13	-2	bardzo niski	bardzo niski	Reszel	5c	4,6
6	13	-7	bardzo niski	bardzo niski	Ruciane-Nida	5c	4,6

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<sup>12</sup>; 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.

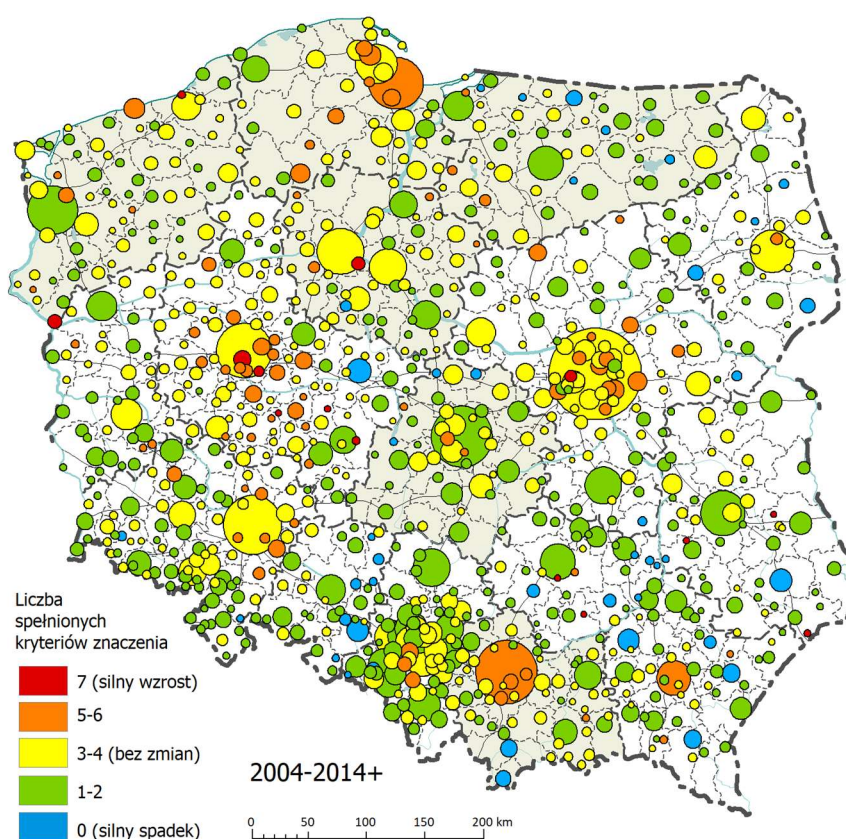
<sup>12</sup> Sekcje PKD: J – Informacja i komunikacja; Sekcja K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; Sekcja L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; Sekcja M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; Sekcja R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

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.

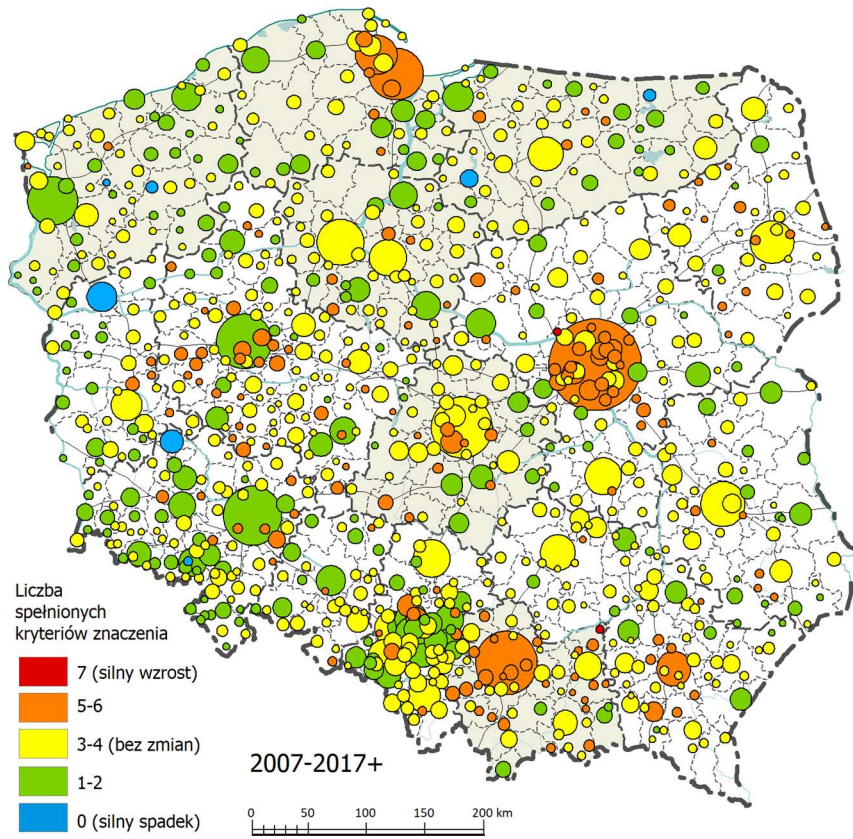
#### 4.3.2. Wyniki i interpretacja

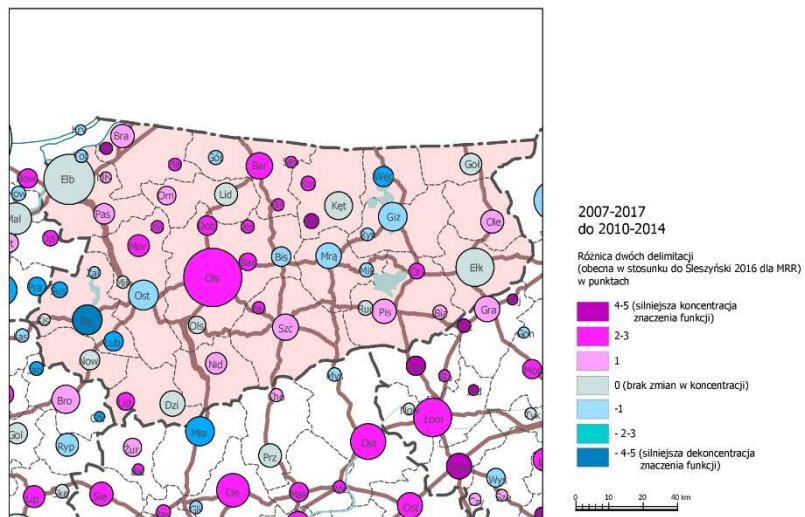
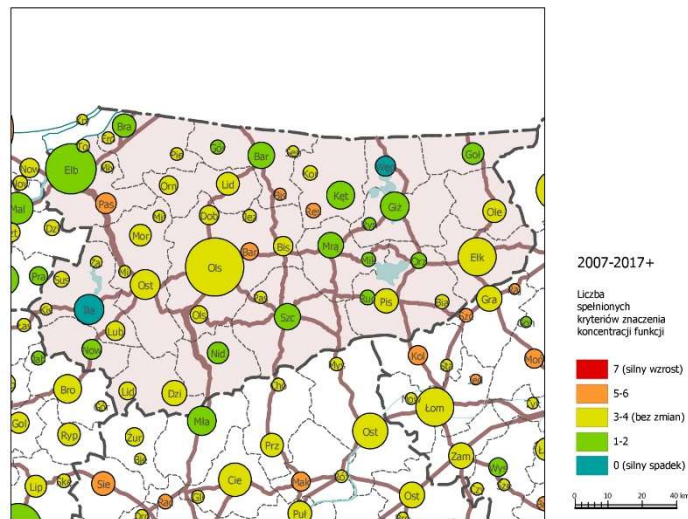
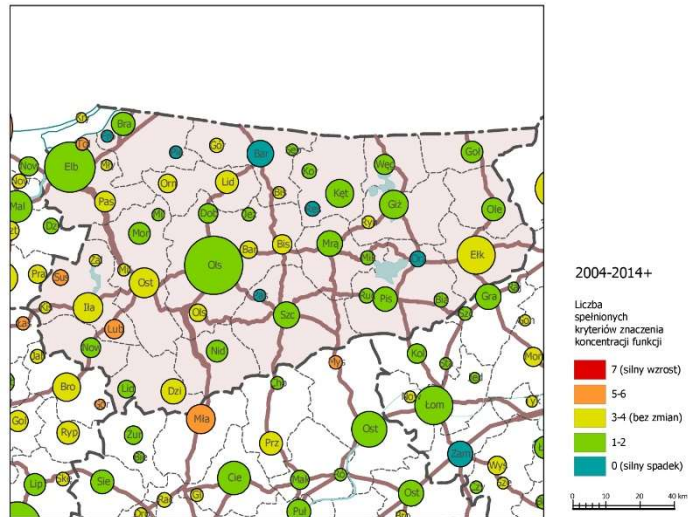
Wyniki delimitacji przedstawiono na ryc. 4.2 na mapie dla całego kraju (w celach porównawczych), a dla województwa dodatkowo w tabeli 4.4. W stosunku do analizy z 2016 r.<sup>13</sup> dokonano jedynie „odwrócenia” sposobu identyfikacji wskaźnika, tj. „liczba spełnionych kryteriów” oznacza wzrost, a nie spadek koncentracji danej funkcji.



<sup>13</sup> 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. Zróżnicowanie przestrzenne syntetycznego wskaźnika zmian koncentracji funkcji w dwóch okresach  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie różnych danych (w tym GUS) wg metodologii P. Śleszyński, 2017.

Tabela 4.4. Wyniki delimitacji wskaźnika zmian w koncentracji funkcji w województwie warmińsko-mazurskim.

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
Olsztyn	173,1	2c	1	3	2
Ełk	61,5	3	3	3	0
Elbląg	120,9	3	2	2	0
Działdowo	21,4	4b	3	3	0
Lidzbark Warmiński	15,9	4b	3	3	0
Olecko	16,5	4b	2	3	1
Ostróda	33,2	4b	4	3	-1
Pisz	19,4	4b	2	3	1
Bartoszyce	23,8	4b	0	2	2
Braniewo	17,1	4b	1	2	1
Gołdap	13,7	4b	2	2	0
Nidzica	13,9	4b	1	2	1
Nowe Miasto Lubawskie	11,0	4b	2	2	0
Szczytno	23,5	4b	1	2	1
Giżycko	29,5	4b	2	1	-1
Kętrzyn	27,5	4b	1	1	0
Mrągowo	21,9	4b	2	1	-1
Iława	33,1	4b	4	0	-4
Węgorzewo	11,4	4b	2	0	-2
Barczewo	7,5	5a	3	5	2
Pasłęk	12,3	5b	4	5	1
Dobre Miasto	10,3	5b	2	4	2
Morąg	14,0	5b	2	4	2
Biskupiec	10,5	5b	4	3	-1
Lubawa	10,3	5b	6	3	-3
Bisztynek	2,4	5c	3	5	2
Reszel	4,6	5c	0	5	5
Frombork	2,4	5c	0	4	4
Jeżorany	3,3	5c	2	4	2
Korsze	4,3	5c	2	4	2
Lidzbark	7,9	5c	1	4	3
Miłomłyn	2,4	5c	4	4	0
Młynary	1,8	5c	3	4	1
Orneta	8,9	5c	3	4	1
Sępól	2,0	5c	2	4	2
Tolkmicko	2,7	5c	5	4	-1
Biała Piska	4,0	5c	2	3	1
Kisielice	2,1	5c	3	3	0
Miłakowo	2,6	5c	1	3	2
Olsztynek	7,7	5c	3	3	0
Pasym	2,5	5c	0	3	3
Pieniężno	2,8	5c	0	3	3
Susz	5,6	5c	5	3	-2
Zalewo	2,2	5c	4	3	-1
Górowo Iławeckie	4,0	5c	3	2	-1
Orzysz	5,6	5c	0	2	2
Ruciane-Nida	4,6	5c	2	2	0
Ryn	2,9	5c	3	2	-1
Mikołajki	3,9	5c	2	1	-1

Źródło: opracowanie własne.

## 4.4. Typologia rozwojowa miast województwa

### 4.4.1. Metodologia

Metodologia 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 wyników 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.

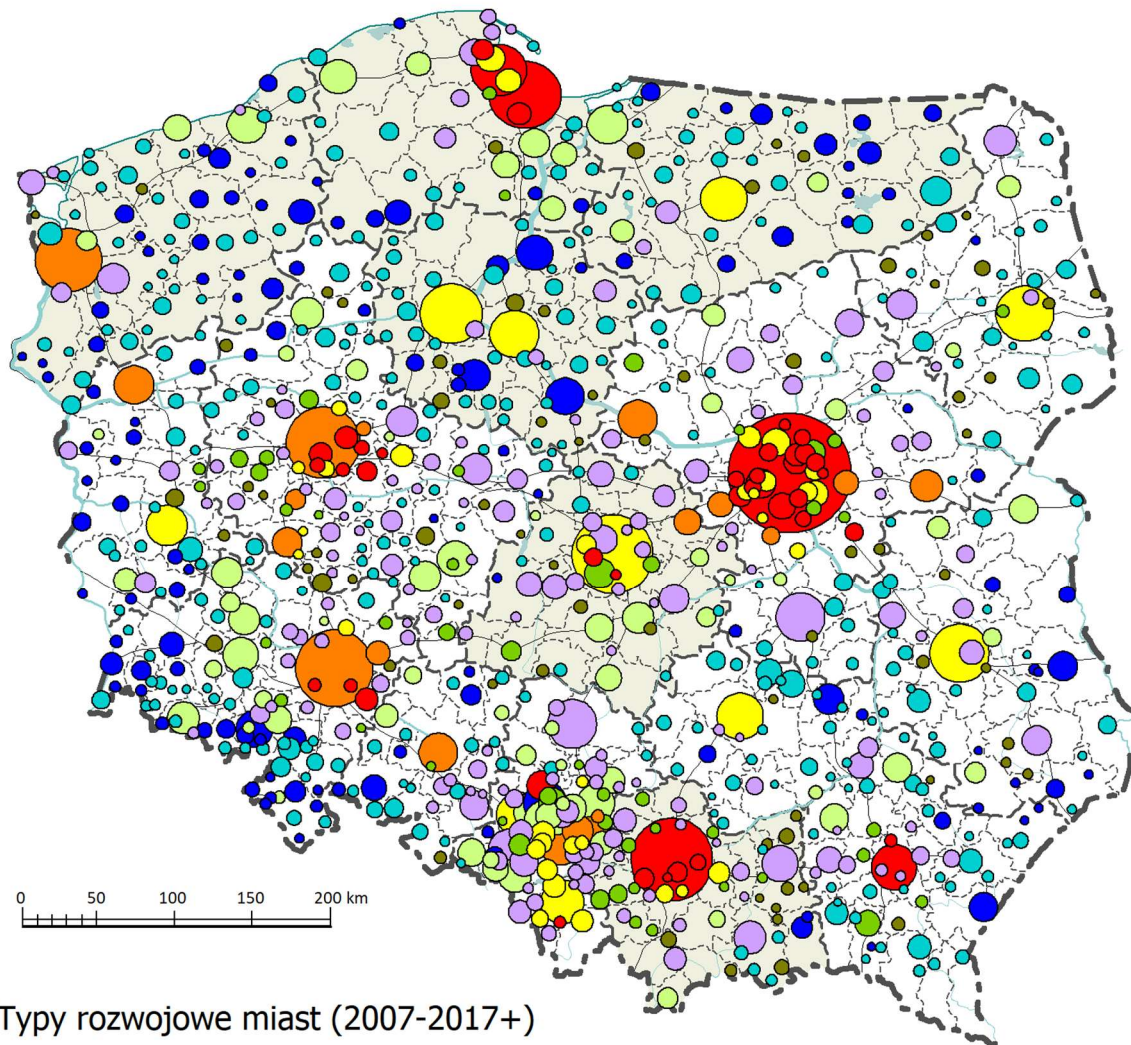
Zakłada się, że optymalna z punktu widzenia efektywnego zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego jest sytuacja opisana w pkt. d), tj. „wzrost znaczenia funkcji, poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej”. Częściowo (krótkotrwale) akceptowalna jest też sytuacja opisana w pkt. b) „utrata funkcji, 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. mieszkańców, 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

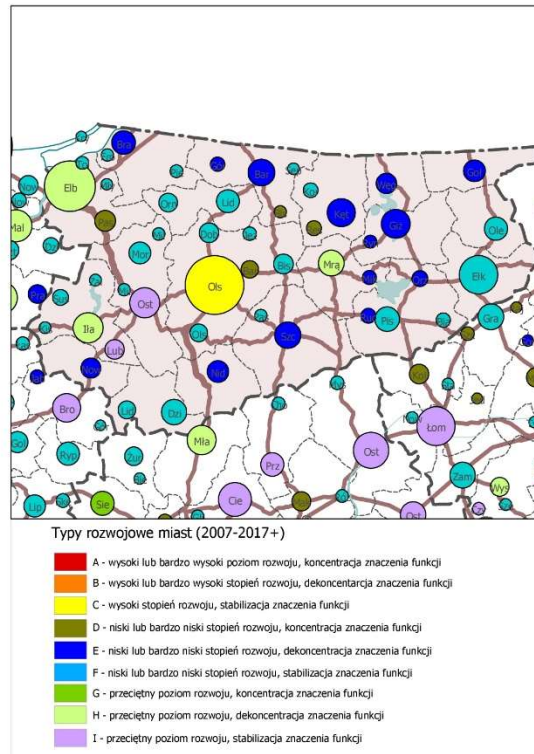
Wyniki dla całego kraju w celach porównawczych przedstawiono na ryc. 4.3, a dla województwa w tabeli 4.5. W całym województwie warmińsko-mazurskim jedynie 4 miasta wykazały się wzrostem znaczenia pełnionych funkcji, ale i tak nadal reprezentują one niski lub bardzo niski poziom rozwoju (Barczewo, Bisztynek, Pasłęk i Reszel). Zdecydowana większość miast województwa charakteryzuje się niskim lub bardzo niskim poziomem rozwoju i to w sytuacji stagnacji lub wręcz utraty funkcji. Do tych kategorii miast należą niemal wszystkie ośrodki północnej, zachodniej i południowej części województwa. Najgorsza sytuacja (niski lub bardzo niski poziom rozwoju, dekoncentracja znaczenia funkcji – kategoria E, F) występuje w: Ełku, Działdowie, Lidzbarku Warmińskim, Olecku, Piszcu, Biskupcu, Dobrym Mieście, Morągu, Białej Piskiej, Fromborku, Jezioranach, Kisielicach, Korszach, Lidzbarku, Miłakowie, Miłomłynie, Młynarach, Olsztynku, Ornecie, Pasymie, Pieniężnie, Sępopolu, Suszu, Tolkmicku i Zalewie, czyli w ponad połowie miast województwa warmińsko-mazurskiego. Na tle województwa lepiej sytuują się miasta w jego zachodniej części, gdyż znajdują się tam ośrodki o przeciętnym poziomie rozwoju, ale i tam charakteryzują się one stabilizacją lub dekoncentracją znaczenia funkcji.





### 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 warmińsko-mazurskim.

Nazwa	Liczba mieszk. (tys.)	Typ funkcjonalny miasta	Typ rozwojowy miasta (2007-2017+)
Olsztyn	173,1	2c	C
Elbląg	120,9	3	H
Ełk	61,5	3	F
Bartoszyce	23,8	4b	E
Braniewo	17,1	4b	E
Działdowo	21,4	4b	F
Giżycko	29,5	4b	E
Gołdap	13,7	4b	E
Iława	33,1	4b	H
Kętrzyn	27,5	4b	E
Lidzbark Warmiński	15,9	4b	F
Mrągowo	21,9	4b	H
Nidzica	13,9	4b	E
Nowe Miasto Lubawskie	11,0	4b	E
Olecko	16,5	4b	F
Ostróda	33,2	4b	I
Pisz	19,4	4b	F
Szczytno	23,5	4b	E
Węgorzewo	11,4	4b	E
Barczewo	7,5	5a	D
Biskupiec	10,5	5b	F
Dobre Miasto	10,3	5b	F
Lubawa	10,3	5b	I
Morąg	14,0	5b	F
Pastęk	12,3	5b	D
Biała Piska	4,0	5c	F
Bisztynek	2,4	5c	D
Frombork	2,4	5c	F
Górowo Iławeckie	4,0	5c	E
Jeziorany	3,3	5c	F
Kisielice	2,1	5c	F
Korsze	4,3	5c	F
Lidzbark	7,9	5c	F
Mikołajki	3,9	5c	E
Miłakowo	2,6	5c	F
Miłomłyn	2,4	5c	F
Młynary	1,8	5c	F
Olsztynek	7,7	5c	F
Orneta	8,9	5c	F
Orzysz	5,6	5c	E
Pasym	2,5	5c	F
Pieniężno	2,8	5c	F
Reszel	4,6	5c	D
Ruciane-Nida	4,6	5c	E
Ryn	2,9	5c	E
Sępole	2,0	5c	F
Susz	5,6	5c	F
Tolkmicko	2,7	5c	F
Zalewo	2,2	5c	F

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 przewyciężenie;

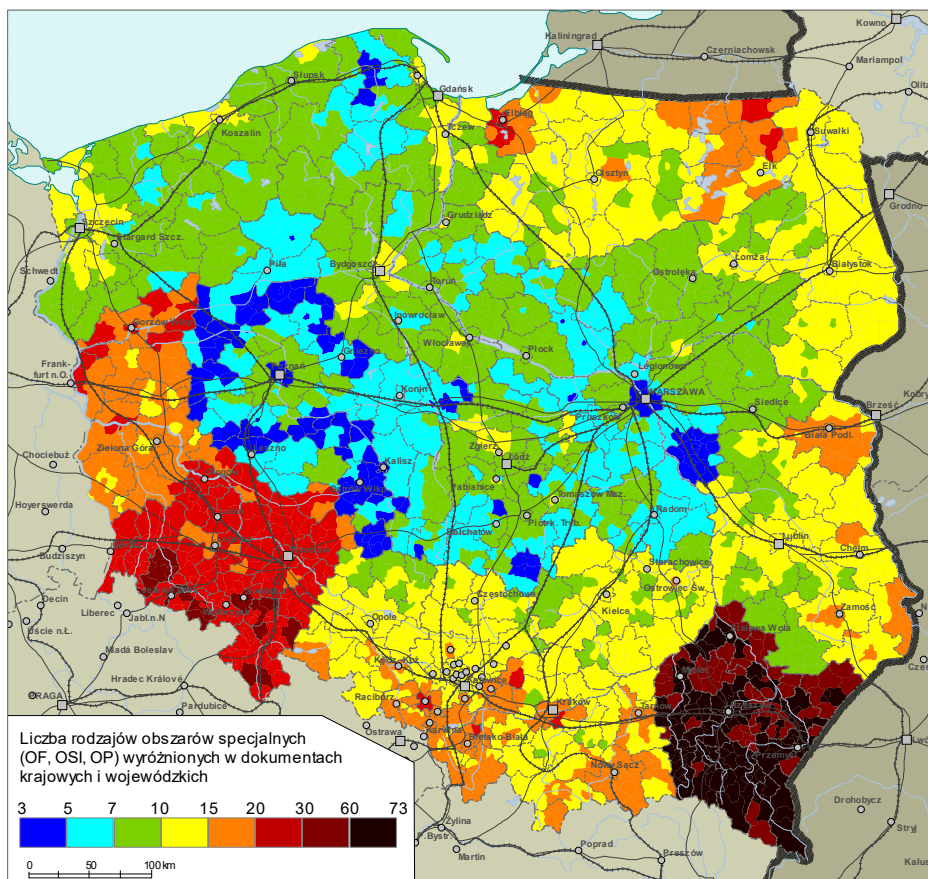
– specyficznych barier rozwoju oraz potencjału rozwojowego miast, wynikających z cech szczególnych województwa.

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

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

Województwo warmińsko-mazurskie na tle kraju identyfikowane jest jako miejsce dość dużej liczby obszarów specjalnych, tj. obszarów strategicznej interwencji państwa (OSI), obszarów problemowych (OP) i obszarów funkcjonalnych (OF) (ryc. 5.1). W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* wyróżniono jako problemowe północną i zachodnią część województwa.





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

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

W „Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025” (uchwalonej przez Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego w 2013 r.) wyznaczono 9 kategorii delimitacji przestrzennych OSI w trzech obszarach: sprawne i efektywne państwo, konkurencyjna gospodarka oraz spójność społeczna i terytorialna. Należą do nich:

1. „Tygrys warmińsko-mazurski” – obszar położony wzdłuż planowanych korytarzy dróg ekspresowych S7 i S16, w którym postuluje się konieczność dynamizacji procesów rozwojowych oraz wzmocnienie konkurencyjności krajowej i międzynarodowej regionu;
2. Aglomeracja Olsztyna – potrzeba wzmocnienia konkurencyjności krajowej i międzynarodowej stolicy województwa i jej obszaru funkcjonalnego;
3. Ośrodki subregionalne – potrzeba wzmocnienia konkurencyjności województwa poprzez rozwój ośrodków subregionalnych (Elbląg i Ełk) oraz ich obszarów funkcjonalnych;
4. Nowoczesna wieś – wzrost konkurencyjności obszarów oferujących najlepsze warunki dla produkcji żywności wysokiej jakości oraz wzrostu produktywności produkcji rolniczej. W północnej i zachodniej części województwa postuluje się przede wszystkim „intensywny rozwój rolnictwa”, a w centralnej, południowej i wschodniej części „wielofunkcyjny rozwój rolnictwa”;
5. Obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej – wyznaczono obszary peryferyzacji społeczno-gospodarczej (większość gmin północnej, wschodniej i południowej części województwa), w których wymagane jest zwiększenie spójności terytorialnej;

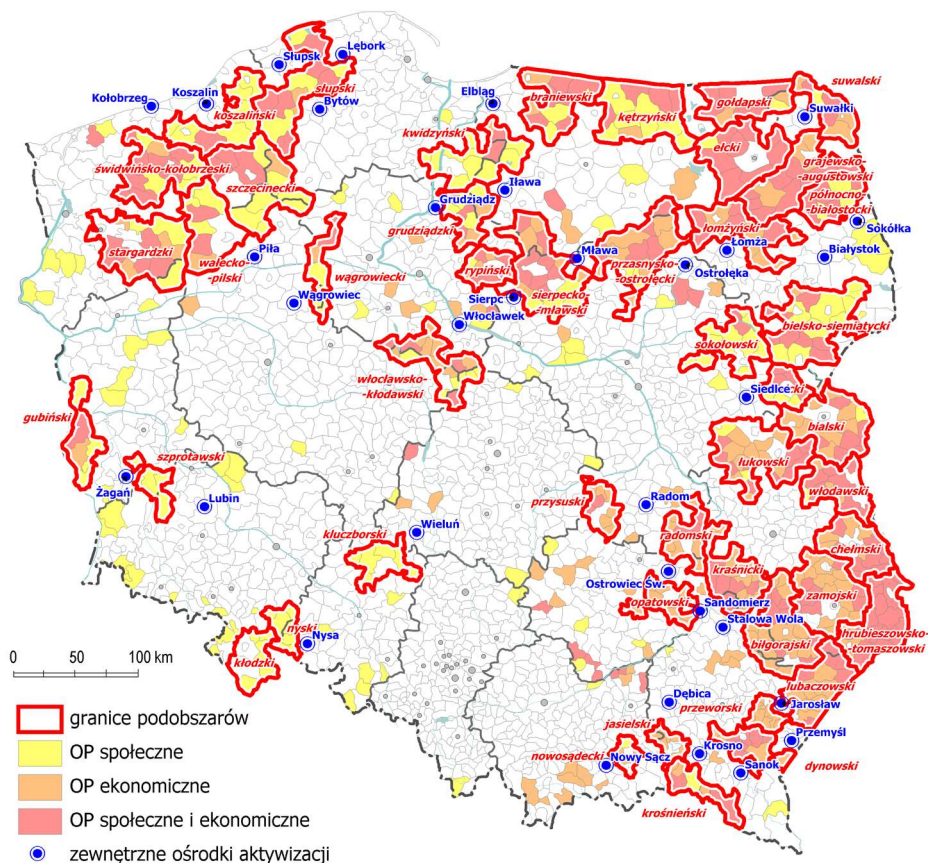
6. Obszary o słabym dostępie do usług publicznych – poprawa dostępności do usług publicznych i jakości kapitału ludzkiego;
7. Obszary przygraniczne – intensyfikacja współpracy międzynarodowej w północnej części województwa poprzez wykorzystanie szans wynikających z małego ruchu przygranicznego, wzrost przedsiębiorczości, poprawę powiązań komunikacyjnych w pasie przygranicznym oraz utworzenie i wypromowanie produktów turystycznych;
8. Obszary wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji – wzrost kapitału społecznego, podniesienie jakości edukacji, wzrost przedsiębiorczości, rewitalizacja miast, wzrost jakości życia, wzrost współpracy międzygminnej, poprawa połączeń komunikacyjnych z otoczeniem, specjalizacja miast i miasteczek oraz podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej terenu;
9. Obszary o ekstremalnie niskiej dostępności komunikacyjnej – poprawa dostępności komunikacyjnej, wzrost współpracy, wzrost przedsiębiorczości oraz wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej we wschodniej części województwa (Śleszyński i in. 2017).

### 5.1.3. Problemy i bariery rozwojowe w analizach strategicznych

W delimitacji obszarów problemowych, tj. wzorcowej według stanu na 2014 r. (Śleszyński i in. 2017) oraz jej aktualizacji za 2017 r. (Śleszyński i in. 2018) województwo na tle kraju znajduje się w stosunkowo niekorzystnej sytuacji. W regionie zdelimitowano 8 podobszarów, których genezę wiążano z tzw. szokiem transformacyjnym lub tworzeniem się „peryferii wewnętrznych” (ryc. 5.2). Jako ośrodki wsparcia wskazano Elbląg i Ławę (ryc. 5.3). Oznacza to, że miasta te, pomimo identyfikowanej (jak się dalej okaże), stosunkowo gorszej sytuacji społeczno-gospodarczej, same powinny jeszcze wspierać otaczające regiony.







Ryc. 5.3. Obszary zmarginalizowane i ośrodki ich aktywizacji.

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

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

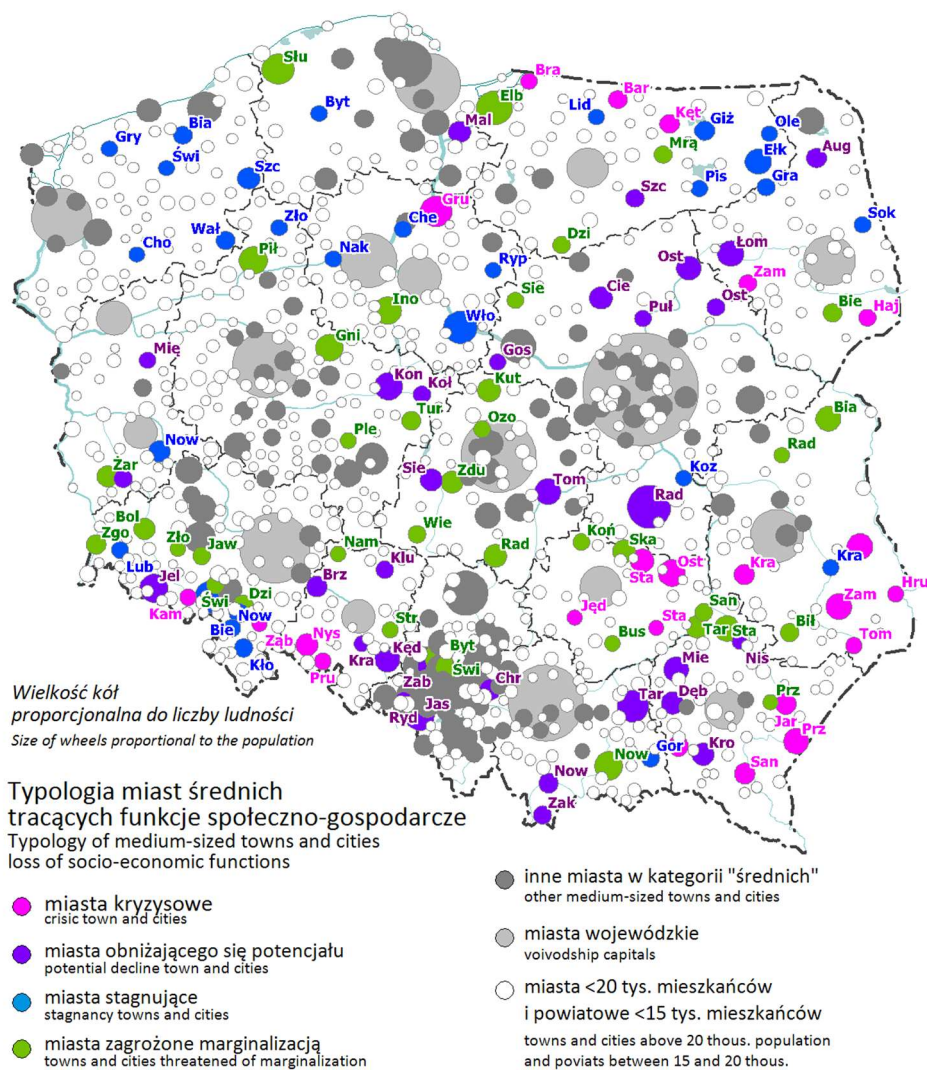
Według tego opracowania, w województwie warmińsko-mazurskim zidentyfikowano łącznie 12 miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze we wszystkich 4 kategoriach:

1. Miasta kryzysowe – Bartoszyce, Braniewo, Kętrzyn;
2. Miasta obniżającego się potencjału – Szczytno;
3. Miasta stagnujące – Ełk, Giżycko, Lidzbark Warmiński, Olecko, Pisz;
4. Miasta zagrożone marginalizacją – Działdowo, Elbląg, Mrągowo.

Warto tu zwrócić uwagę, że *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016) jest zasadniczo pierwszym rządowym dokumentem strategicznym po 1989 r., doceniającym w tak dużym stopniu szczególną rolę miast średnich w polityce rozwoju. Wysiłek naukowo-praktyczny był w ostatnich



dwóch dekadach bowiem kierowany głównie w stronę metropolii (w związku z dominującym od początku transformacji przekonaniem o słuszności modelu polaryzacyjnego), a od pewnego czasu – także w stronę najmniejszych miast (w związku z silnymi przemianami polskiej wsi, suburbanizacją i innymi czynnikami). Natomiast kompleksowe badania miast średnich jako „stymulatorów” wzrostu były wciąż niedoceniane. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego ma to bardzo duże znaczenie, gdyż miasta średnie są znaczącym elementem struktury osadniczej regionu.



Ryc. 5.4. Typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze.

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

#### 5.1.4. Problemy i bariery stwierdzone w opracowaniu

##### 5.1.4.1. Bariery społeczno-demograficzne

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

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

- silny odpływ migracyjny w zasadzie z całego regionu, kierujący się głównie do Trójmiasta, Warszawy i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego (Olsztyn, Elbląg, Ełk i in.), skutkujący deformacjami wieku i płci (w wieku tzw. małżeńskim);
- w powyższym kontekście ujemne saldo przemieszczeń;
- 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;
- rozproszone rozmieszczenie ludności przy stosunkowo niskiej gęstości zaludnienia, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych;
- tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa, obserwowane przede wszystkim w aglomeracji olsztyńskiej, ale także wokół innych miast i w strefach turystycznych. Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w województwie w mld złotych rocznie;
- w powyższym kontekście błędna polityka przestrzenna gmin (przy bezradności władz samorządowych i państwowych wyższego szczebla, w tym wojewódzkich i krajowych), skutkująca silną nadpodażą gruntów budowlanych w planach miejscowych, jak też nadpodaży tego typu terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ma to charakter tzw. bańki spekulacyjnej i potencjalne znaczenie korupcjogenne.

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

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

Po trzecie, dotychczasowa hierarchia osadnicza i zasięgi oddziaływania, ugruntowane aktualnym podziałem administracyjno-terytorialnym, mogą okazać się niewydolne do zapewnienia zadowalającej obsługi publicznej. Jest bowiem wysoce prawdopodobne, że depopulacja i trwanie 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, Warmia i Mazury charakteryzują się lepszymi wskaźnikami urodzeń (4. miejsce w kraju), ale za to szczególnie nadmiernym odpływem (zwłaszcza północna, nadgraniczna część regionu). Starzenie się populacji,

ujemne saldo migracji oraz spadek liczby osób w wieku produkcyjnym spowodują znaczące perturbacje na rynku pracy. Szczególnie istotny jest tu niezrównoważony bilans popytu na pracę i podaży miejsc pracy. Doprowadzić to może także do dalszego wzrostu roli dojazdów do pracy, co spowoduje dalsze negatywne konsekwencje dla życia społecznego.

#### 5.1.4.2. Bariery gospodarczo-ekonomiczne

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

- narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym miast województwa a pozostałymi składnikami krajowego systemu osadniczego, tj. koncentracja najbardziej cennych składników kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. m.in. w metropolii warszawskiej i gdańskiej kosztem innych miast (nawet Olsztyna);
- w powyższym kontekście tendencje do wypłukiwania czynników rozwojowych z miast wszystkich kategorii;
- niski potencjał ekonomiczny samorządów, skutkujący brakiem realnych narzędzi aktywizacji miast i regionów;
- brak odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy w miastach województwa (skutkujące „drenażem wewnętrznym i zewnętrznym”);
- niebilansowana gospodarka przestrzenna, powodująca utratę tzw. spodziewanych korzyści;
- ucieczka kapitału poprzez transfery z filii do central (na poziomie regionalnym – z mniejszych ośrodków do głównych metropolii kraju i za granicę);
- niewykorzystany potencjał intelektualny i niska innowacyjność, związana z pauperyzacją sektora badawczo-rozwojowego oraz brakiem popytu na usługi tego typu ze strony przedsiębiorstw zagranicznych (posiadających swoje laboratoria w krajach macierzystych);
- niska konkurencyjność regionalnego systemu miejskiego jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej system osadniczy województwa w spójną całość (szerzej na ten temat w Komponentcie 3);
- brak wiodących, dużych przedsiębiorstw w wielu średnich miastach województwa, mogących być „motorami” („lokomotywami”) wzrostu;
- równoczesne nadmierne rozdrobnienie dużą liczbą rozdrobnienie małych i średnich przedsiębiorstw, skutkujące niską efektywnością i wysokimi kosztami jednostkowymi funkcjonowania;
- 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.

#### 5.1.4.3. Bariery specyficzne

Za specyficzną barierę rozwojową uznać można historię polityczną i społeczno-gospodarczą regionu, w tym powojenne zmiany granic państwowych, akcję przesiedleńczą, funkcjonowanie Państwowych Gospodarstw Rolnych, przyzwyczajenie społeczeństwa do opieki państwa i monofunkcyjną strukturą

przemysłową mniejszych miast, co wydatnie uwidoczniło się w okresie transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r. i czego skutki odczuwalne są do dziś.

## **5.2. Rekomendacje dla polityki rozwoju**

### **5.2.1. Miasta wojewódzkie i aglomeracyjne**

Kategoria ta w województwie warmińsko-mazurskim obejmuje Olsztyn i jego ośrodek satelicki Barczewo. Analizy wykazały, że aglomeracja olsztyńska pod względem cech rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamiki zmian, plasuje te ośrodki w czołówce województwa. Jednak należy zauważyć, że znaczenie Olsztyna jako ośrodka regionalnego jest stosunkowo słabe i jest przełamywane przez zewnętrzne silniejsze ośrodki miejskie, czyli przede wszystkim metropolię warszawską i trójmiejską. Dla rozwoju województwa kluczowe jest przełamanie krajowych tendencji polaryzacyjnych, tj. zmniejszenie drenażu ludności województwa warmińsko-mazurskiego przez silniejsze elementy krajowej sieci osadniczej, w tym zwłaszcza Warszawę (według dostępnych macierzowych badań migracyjnych, zlewnia migracyjna stolicy kraju zajmuje niemal całe województwo), tak aby widoczne w regionie opóźnienie urbanizacyjne mogło być przechwytywane przez aglomerację olsztyńską oraz inne średnie miasta województwa.

W aglomeracji olsztyńskiej konieczne jest ograniczanie rozpraszania zabudowy oraz lepsze związanie komunikacyjne ośrodków powiatowych ze stolicą województwa, w tym na wspomnianej „osi” Elbląg-Olsztyn-Ełk. Zacieśnienie współpracy w ramach MOF Olsztyna powinno zwiększyć powiązania funkcjonalne w ramach aglomeracji, przyczyniając się do wzrostu wewnętrznej spójności komunikacyjnej. Należy dbać o także dalszy rozwój olsztyńskiego ośrodka akademickiego. Powinno przyczynić się to do rozwoju regionalnych funkcji edukacyjnych oraz wzmocnienia kapitału ludzkiego i społecznego aglomeracji olsztyńskiej, a także całego regionu. Dzięki temu będą mogły rozwijać się inteligentne specjalizacje, firmy kreatywne i przemysł 4.0. Działaniami, które mogłyby wspomóc rozwój gospodarki są odpowiednio przemyślane zwolnienia podatkowe, zagospodarowanie porzucanej infrastruktury i inwestycje w szeroko rozumianą jakość życia.

### **5.2.2. Miasta subregionalne**

W kategorii tej znajduje się Elbląg i Ełk. Są to jednak dość odmienne miasta, jako że Elbląg w większym stopniu odczuł utratę funkcji administracyjnej w 1999 r. niż Ełk, który tej funkcji nie posiadał. Ponadto wskutek bliższego położenia względem Gdańska, Elbląg pod wieloma względami można zaliczać jako element aglomeracji trójmiejskiej. Z kolei Ełk położony jest peryferyjnie, w znaczącym oddaleniu od dużych ośrodków miejskich.

Z punktu widzenia prognozowanej przyszłości demograficznej Elbląga i Ełku oraz wzrostu obciążeń (niekorzystna relacja pracujących do utrzymywanych, starzenie się populacji), istotne jest zapewnienie dochodów budżetowych miast i urealnienie ponoszonych kosztów przez mieszkańców ich obszarów funkcjonalnych. W tych ośrodkach należy dążyć do połączenia gminy wiejskiej i miejskiej w jeden organizm administracyjny.

Kluczowe dla przyszłości Elbląga jest lepsze powiązanie z aglomeracją trójmiejską, tak aby mógł stać się jej trwałym i silnym elementem. Dla Elbląga szansą byłaby także zmiana geopolityczna związana z polepszeniem stosunków z Rosją, dzięki czemu aktywizacji mogłaby ulec współpraca z Obwodem Kaliningradzkim, a sam Elbląg znalazłby się pomiędzy dwoma dużymi ośrodkami miejskimi – Gdańskiem i Kaliningradem, pełniąc rolę „pośrednika” i węzła logistycznego. Natomiast z punktu widzenia spójności regionu bardzo istotne jest silniejsze powiązanie Olsztyna z Elblągiem i Ełkiem.

Wymieniony wyżej Ełk jest niezwykle korzystnie położonym miastem w północnej-wschodniej części kraju. Jego położenie na przecięciu dróg ekspresowych S16 i S61 oraz bycie ważnym węzłem



kolejowym predestynuje Ełk do pełnienia roli głównego węzła transportowego tego regionu. Niezwykle istotne jest także samo położenie Ełku w kontekście geopolitycznym. W przeciwieństwie do innych miast ściany wschodniej za Ełkiem nadal znajduje się Unia Europejska w postaci krajów bałtyckich (Litwa, Łotwa i Estonia) i poprzez Przesmyk Suwalski kanalizowany jest tranzyt do tych krajów właśnie przez węzeł ełcki. Wsparcie Ełku jest uzasadnione także z powodu jego położenia pośrodku dużego obszaru problemowego pod względem społeczno-gospodarczym jak i ograniczeń dostępności komunikacyjnej do innych dużych ośrodków miejskich. Wymienione powyżej cechy miasta oraz jego niewątpliwy potencjał krajobrazowy wynikający z malowniczego położenia nad jeziorem, predestynują Ełk do wykreowania go do rangi najważniejszego miasta północno-wschodniej Polski. Racjonalne byłoby wsparcie Ełku planowaną deglomeracją urzędów centralnych i innymi rządowymi programami wsparcia, m.in. w celu zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej (np. poprzez programy typu Mieszkanie+, które powinny być nakierowane na tego typu ośrodki, a nie już rozwinięte metropolie).

### 5.2.3. Miasta powiatowe

Są to ośrodki w najtrudniejszej sytuacji, bowiem spodziewana jest ich silna depopulacja oraz związane z tym pogłębiające się deformacje struktury wieku i płci. Szansą dla tych miast jest pobudzenie migracji z otaczających terenów wiejskich, co poprzez wzrost urbanizacji poprawiłoby ogólną efektywność osadniczą. Wiele z tych miast wskutek obniżania potencjału demograficznego i bazy ekonomicznej będzie tracić swe funkcje i obniżać swe miejsce w hierarchii osadniczej. Między innymi ten powód daje argumenty na rzecz bardziej odważnej dyskusji związanej z celowością istnienia szczebla powiatowego, a przynajmniej jego redukcji do bardziej uzasadnionej ekonomicznie i społecznie liczby jednostek (jakkolwiek na tle kraju, w województwie znajduje się wiele jednostek dużych powierzchniowo). Z podobnych powodów należy przekonywać samorządy miejskie i wiejskie w województwie do łączenia się gmin obwarzankowych z rdzeniami.

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

Także w przypadku miast powiatowych istotne jest przeciwdziałanie rozpraszaniu osadnictwa, rujnącego budżety gmin koniecznością ponoszenia coraz wyższych nakładów na obsługę dróg, kanalizacji, wodociągów itd. Wynika to z braku planów miejscowych, a te które są, mają niejednokrotnie wadliwą strukturę przeznaczenia terenów (nadpodaż gruntów budowlanych). Ujemny bilans gospodarki przestrzennej dotyczy takich miast, jak m.in. Iława i Ostróda.

Jako propozycję rozwoju sieci osadniczej województwa warmińsko-mazurskiego należy rozważyć wzmocnienie pozycji Kętrzyna do rangi ośrodka subregionalnego. Uzasadnia to jego położenie w północnej części województwa, gdzie według przeprowadzonej analizy zostały zidentyfikowane największe problemy społeczno-gospodarcze. Wybór Kętrzyna uzasadnia także jego położenie w takiej samej odległości od innych głównych miast województwa warmińsko-mazurskiego, czyli od Olsztyna i Ełku (po ok. 70 km w linii prostej). Inwestycją, która poprawiłaby dostępność Kętrzyna, a także czas przejazdu między Olsztynem a Ełkiem, byłaby budowa linii kolejowej Kętrzyn – Reszel – Kolno.

#### 5.2.4. Pozostałe mniejsze miasta

Miasta te liczą co do zasady poniżej 10 tys. mieszkańców, a często poniżej 5 tys. (Górowo Iławieckie, Bisztynek, Sępole, Frombork, Pieniężno, Lidzbark, Młynary, Tolkmicko, Ryn, Kisielice, Susz, Zalewo, Korsze, Reszel, Orneta, Mikołajki, Jeziorany, Olsztynek, Miłakowo, Miłomłyn, Biała Piska, Orzysz, Ruciane-Nida, Pasym). Jest to bardzo duży zbiór miast, który obejmuje zarówno mniejsze miasta turystyczne położone w Krainie Wielkich Jezior Mazurskich, jak też lokalne ośrodki usługowe w różnych, często peryferyjnych, częściach regionu. Należy sobie zadać pytanie, czy próby pobudzania rozwoju wielu z tych małych miast są w ogóle możliwe w kontekście depopulacji, która szczególnie dotyczy województwa warmińsko-mazurskiego. Takie postawienie sprawy jest uzasadnione także realnymi możliwościami prowadzenia polityki rozwoju i skazania jej na niepowodzenie w przypadku zbyt dużego rozpraszania bodźców rozwojowych. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego dużo ważniejsze jest pobudzenie rozwoju miast średnich (m.in. Braniewa, Bartoszyce, Kętrzyna, Gołdapi, Pisz i Szczytna), nawet kosztem wiejskich obszarów peryferyjnych (na tle kraju są to obszary o najbardziej rozproszonej, nieefektywnej strukturze osadniczej). Być może wskazane jest wręcz prowadzenie polityki mającej na celu przyspieszenie procesu depopulacji peryferyjnie położonych obszarów wiejskich celem wsparcia miast średnich i niektórych mniejszych (np. pozostających w sieci Cittaslow).

#### 5.2.5. Rekomendacje dla różnych kategorii władz publicznych

Prowadzenie polityki rozwoju w zrozumiałym 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 (zwłaszcza do Trójmiasta i Warszawy)	– deformacje struktury wieku i płci, – narastająca luka podażowa na rynku pracy, – wzrost obciążeń społecznych, w tym publicznych	Średnie i małe miasta na północy województwa, ale generalnie problem ten jest słabszy, niż w innych	– utrzymanie polityki prorodzinnej poprzez inwestycje infrastrukturalne i pomoc rodzicom (np. zachęty dla powstawania	– wspieranie szkolnictwa zawodowego (opieka nad osobami starszymi), – inwestycje infrastrukturalne (domy seniora	– wspieranie więzi międzysąsiedzkich (wzajemna pomoc starszych), – rozwijanie współpracy międzygminnej w zakresie usług publicznych,

			częściach kraju	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	itp.), – restrukturyzacja szkolnictwa, zwłaszcza podstawowego (w porozumieniu z samorządem gminnym), – optymalizacja kosztowa zarządzania (zachęty dla łączenia gmin obwarunkowych z ich rdzeniami miejskimi)	– silniejsza współpraca samorządów z instytucjami lokalnymi (NGO's-y, Kościoł)
Silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionu, kierujący się głównie do największych polskich metropolii i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego	Różnice w poziomie rozwoju, możliwościach realizacji rozwoju osobistego, osiągania satysfakcjonujących dochodów itp.	– deformacje struktury wieku (odpływ ludności mobilnej), – deformacje struktury płci (silne w wieku „małżeńskim”), – „drenaż mózgow” (odpływ najzdolniejszych i najbardziej przedsiębiorczych), – tzw. „błędne koło depopulacji” – ujemne sprzężenie zwrotne	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza miasta na północy województwa (Braniewo, Bartoszyce, Kętrzyn, Węgorzewo), obszary problemowe (braniewski, kętrzyński, gołdapski, ełcki)	– zachęty do zamieszkania, kierowane poprzez Program Mieszkanie+ do miast średnich oraz wykluczenie z tego programu miast metropolitalnych i aglomeracyjnych	– fundusz dla najzdolniejszych, pod warunkiem zamieszkania w dotychczasowym ośrodku (miasta regionalne i subregionalne, niektóre ponadlokalne)	– programy zagospodarowania porzucanej infrastruktury (konwersja na funkcje rekreacyjne, tzw. „drugie domy”), (potrzebne wsparcie programami rządowymi, np. wykup nieruchomości przez państwo i zachęty w ten sposób dla trwałych powrotów migracyjnych)
Nadmiernie dalekie dojazdy do pracy	Różnice płacowe, w coraz mniejszym stopniu brak miejsc pracy (spadek bezrobocia)	– negatywne konsekwencje dla życia społecznego i rodzinnego (straty czasowe, uciążliwość fizyczna i psychiczna)	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza mniejsze miasta (dalekie dojazdy do Trójmiasta, Ełku, Olsztyna, a nawet Warszawy w rytmie tygodniowym)	– działania na rzecz reindustrializacji średnich miast („tygrys warmińsko-mazurski”)	– deglomercja funkcji wyższego rzędu do miast regionalnych i subregionalnych	
Słabe materialne i niematerialne zasoby endogeniczne (kapitał ludzki, społeczny, majątkowy, finansowy, innowacyjny, itp.)	Peryferyjność (zła dostępność przestrzenna), odpływ migracyjny i filtracja społeczna, efekt „wysysania” grawitacyjnego funkcji o wysokiej wartości dodanej przez metropolie, brak oddziaływania biegunów wzrostu na dalsze otoczenie, kumulacja barier historycznych	– „błędne koło” depopulacji, – negatywne sprzężenia ujemne, – kumulacja barier i negatywnych cech antyrozwojowych w postaci tzw. obszarów problemowych	Peryferyjne części regionu, zwłaszcza miasta, subobszary problemowe: braniewski, kętrzyński, gołdapski, częściowo ełcki	– deglomercja, w tym wykorzystanie policentryzmu polskiej sieci osadniczej (wzmocnienie Olsztyna), – wzmocnienie funkcji przemysłowych, w tym reindustrializacja średnich miast („tygrys warmińsko-mazurski”) – zachęty dla ustawowe dla	– współpraca województw na pograniczach w zakresie inwestycji publicznych i programowania rozwoju – zachęty dla spółdzielczości	– efektywniejsza gospodarka przestrzenna, w tym gminnym zasobem nieruchomości, – rozważenie wprowadzenia walut lokalnych (środek płatniczy: pieniądź lub system wymiany towarów i usług, akceptowany tylko na danym obszarze (np. w wielu miejscach Szwajcarii),

				akumulacji kapitału (oszczędzania i inwestowania na miejscu)		mający wiele celów – stabilizację rynkową, odporność na kryzysy, zatrzymywanie pieniądza na miejscu, zachęcanie do współpracy międzyludzkiej)
Odływ kapitału	Uwarunkowania globalizacyjne (w tym działalność korporacji transnarodowych)	Drenaż zysków poza rejon wytwarzania (transfery finansowe, licencje i in.) – zarówno za granicę, jak i do największych polskich metropolii	Większe miasta województwa z dużym udziałem inwestycji zagranicznych (w tym Olsztyn)	– uszczelnienie transferów z filii do central-matek (zatrzymanie kapitału w kraju)	– systemowe zachęty dla reinwestowania i inwestowania – wsparcie spółdzielczości, w tym banków spółdzielczych	– wspieranie lokalnych inwestorów i rodzimego kapitału, – instrumenty niepieniężne: waluty lokalne, bony (zatrzymanie w lokalnym obiegu części kapitału)
Brak dużych podmiotów gospodarczych („lokomotywy rozwoju”)	Słabość gospodarki	Brak podmiotów stabilizujących ekonomicznie miasta i ich regiony, zdolnych do inwestowania	Słaba pozycja Olsztyna, Elbląga, Ełku w stosunku do potencjału)		– wsparcie spółdzielczości, w tym banków spółdzielczych	– zachęty do konsolidacji mniejszych przedsiębiorstw (fuzje, przejęcia, spółdzielnie)
Wadliwe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, w tym lokalizacja inwestycji (m.in. mieszkaniowych)	Wadliwe prawo planistyczne, uwarunkowania historyczne i współczesne (modernizacyjne, psychologiczne), błędna polityka przestrzenna gmin	Rozpraszenie zabudowy i chaos przestrzenny, nadpodaż gruntów budowlanych, wyższe koszty obsługi bezładnego osadnictwa, straty społeczne, gospodarcze i przyrodnicze, liczone w województwie w mld złotych rocznie	Aglomeracja olsztyńska, strefy turystyczne z miastami takimi jak m.in. Mikołajki, Giżycko, Mrągowo, Ostróda, strefa podmiejska Elbląga i Ełku	– 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 Trójmiasta i układu Ełk-Suwałki)	– reorganizacja systemu administracyjno-terytorialnego, w tym zwłaszcza sieci powiatowej - deglomeracja-policentryzacja	– w przypadku braku zmiany podziałów terytorialno-administracyjnych tworzenie szczebla subregionalnego usług publicznych, w tym we współpracy z ościennymi województwami	

Źródło: opracowanie własne.



### 5.2.6. Sposoby wdrożenia

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

Na szczeblu rządowym zaleca się:

- audyt i ocenę kluczowych aktów prawnych (w tym ustaw samorządowych i o zasadach wspierania polityki rozwoju) pod kątem odpowiedzi na pytanie, czy proponowane w tabeli rekomendacje są możliwe do realizacji oraz jaka mogłaby być perspektywa czasowa ich wprowadzenia. Wiąże się to szczególnie ze zmianą paradygmatu rozwojowego, z polaryzacyjno-dyfuzyjnego na zrównoważony;
- wnioski i rekomendacje z raportu wojewódzkiego powinny być wykorzystane zwłaszcza do audytu istniejących strategii krajowych (aktualizowana Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2030, ponadto Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowa Polityka Miejska oraz strategie branżowe, w tym zwłaszcza dotyczące kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, turystyki);
- w szczególności aktualne i wspierające mogą być zapisy dotyczące rekomendacji wsparcia miast średnich (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) oraz deglomeracji-policentryzacji (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii), jak też modyfikujące inne zagadnienia (kwestie dotyczące potrzeby zatrzymywania kapitału w miastach i regionach (wypłukiwanie, zmiany w polityce prorodzinnej i Mieszkanie+);

Na szczeblu samorządu wojewódzkiego zaleca się:

- audyt ponadlokalnych strategii rozwoju (zwłaszcza powiatowych, tzw. funkcjonalnych oraz dotyczących aglomeracji olsztyńskiej) 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. Elbląg, Ełk), banku ziemi (miasta aglomeracyjne, np. Barczewo, 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. Kętrzyn).

## Literatura

- Anacka M., 2017, *Przyszłość demograficzna Polski. Dlaczego potrzebne są nam nowe prognozy*, [w:] M. Okólski (red.), *Wyzwania starzejącego się społeczeństwa. Polska dziś i jutro*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Arak P., Ivanov A., Peleah M., Płoszaj A., Rakocy K., Wyszowski K., 2012, *Krajowy Raport o rozwoju społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa.
- Baucz A., Łotocka M., Żuber P. (red.), 2008, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Boschma R., 2015, *Towards an evolutionary perspective on regional resilience*, *Regional Studies*, 49, 5, s. 733-751.
- Chmielewska I., Dobroiczek G., Panuciak A., 2018, *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania*, Departament Statystyki NBP, Warszawa.
- Dziwoński K., 1967, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań, *Prace Geograficzne*, 65, Instytut Geografii PAN, Warszawa
- Dziwoński K., Jerczyński M., 1971, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast, *Prace Geograficzne*, 87, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Dziwoński K., Korcelli P. (red.), 1981, *Studia nad migracjami i przemianami systemu osadniczego w Polsce*, *Prace Geograficzne*, 140, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Eberhardt P., 1989, Regiony wyludniające się w Polsce, *Prace Geograficzne*, 148, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Eberhardt P., 2012, Stopień trafności polskich prognoz demograficznych, *Czasopismo Geograficzne*, 83, 1-2, s. 3-28.
- Fogel P., 2012, Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach, *Biuletyn KPZK PAN*, 250, Warszawa.
- Gibas P., Heffner K., 2018, Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Koszty chaosu przestrzennego*, *Studia KPZK PAN*, 182, Warszawa, s. 163-195.
- Górny A., Śleszyński P., 2019, Identification of spatial structure periodic foreign immigration to Poland based on declarations of entrusting work to foreigners, *Geographia Polonica*, 92, 3.
- GUS, 2014, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- GUS, 2017a, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2017*, Notatka informacyjna, GUS, Warszawa.
- GUS, 2017b, *Prognoza ludności gmin na lata 2017-2030 (opracowanie eksperymentalne)*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy GUS, Warszawa.
- Jerczyński M., 1973, Zagadnienia specjalizacji bazy ekonomicznej większych miast w Polsce, *Prace Geograficzne*, 97, Instytut Geografii PAN, Warszawa.
- Jończy R., 2014, Problem nierejestrowanej emigracji definitywnej (emigracji zawieszony) 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., Stępnia 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. Stępnia 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 sołectkiego, Studia Regionalne i Lokalne, 1 (59), 138-153.
- Sakson B., 2001, Wpływ „niewidzialnych” migracji zagranicznych lat osiemdziesiątych na struktury demograficzne Polski, Monografie i Opracowania, 481, SGH, Warszawa.
- Sobczyk A., 2012, Wpływ zmian demograficznych na stan finansów gminnych na przykładzie Szczecina oraz gmin powiatu polickiego, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, 99, s. 215-227.
- Sokołowski D., 2008, Baza ekonomiczna większych miast w Polsce w okresie transformacji systemowej, Przegląd Geograficzny, 80, 2, s. 245-266.
- SRTM Documentation, 2003, U.S. Geological Survey, EROS Data Center, Sioux Falls.
- Sudra P., 2018, Ewolucja kryteriów delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych w Polsce, Przegląd Geograficzny, 90, 2 s. 181-208.
- Śleszyński P., 2004, Ekonomiczne uwarunkowania wyników sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004 (skrót badań), Biuletyn Badawczy CKE, 2, s. 12-22.
- Śleszyński P., 2004, Ekonomiczne uwarunkowania sprawdzianu szóstoklasistów i egzaminu gimnazjalnego przeprowadzonych w latach 2002-2004, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa, 70 s.
- Śleszyński P., 2005, Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, Studia Regionalne i Lokalne, 1(19), s. 45-65.



- Śleszyński P., 2005, Perspektywy rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce w świetle sytuacji demograficznej, ekonomicznej i stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, *Studia Regionalne i Lokalne*, 1, s. 45-64.
- Śleszyński P., 2007, Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski, *Prace Geograficzne*, 213, PAN IGiPZ, Warszawa.
- Śleszyński P., 2011, Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, *Studia Demograficzne*, 2(160), s. 35-57.
- Śleszyński P., 2012, Kierunki dojazdów do pracy, *Wiadomości Statystyczne*, 11, s. 59-75.
- Śleszyński P., 2013, Prawidłowości różnicowań 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](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.

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