Analiza relacji funkcjonalno-przestrzennych między ośrodkami miejskimi i ich otoczeniem

Termin: 2019-02-16 - 2019-12-12

Kierownik: Przemysław Śleszyński

Wykonawcy: Patryk Duma, Sławomir Goliszek, Tomasz Komornicki, Łukasz Kubiak, Piotr Rosik, Przemysław Śleszyński, Rafał Wiśniewski, Beata Zielińska-Kwiecień

Instytucja zamawiająca: Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego
Oficjalna strona projektu

(projekt inny)

STRESZCZENIE WYKONAWCZE

Niniejszy Raport syntetyczny podsumowuje główne wyniki badań wykonanych w ramach Komponentu 1 i 2. Analizie poddano najważniejsze zagadnienia, związane z trendami demograficznymi, rynkiem pracy i funkcjami gospodarczymi oraz jakością życia i dostępnością do usług. Analizy dla miast Polski zostały przeprowadzone w podziale na 5 typów miast, składających się z 10 podtypów, dzięki czemu możliwe jest porównywanie ze sobą poszczególnych kategorii ośrodków. Dla większości analizowanych zagadnień w ujęciu dynamicznym wzięto pod uwagę okres co najmniej od 2007 r. W przypadku oceny aktualnego stanu potencjału społeczno-gospodarczego zastosowano dwa rozwiązania. Dla części cech diagnostycznych o charakterze ewolucyjnym, takich jak struktura wieku, skala bezrobocia, przedsiębiorczość czy zadłużenie samorządów zebrano najnowsze, najbardziej aktualne dostępne dane. Z kolei dla części cech diagnostycznych o fluktuacyjnym, zmiennym charakterze (np. budżety/dochody i wydatki samorządów) wykorzystano uśrednione dane z ostatnich kilku (2-3) lat. Ostatecznie opracowano 58 wskaźników obrazujących stan rozwoju społeczno-gospodarczego miast.

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

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

Dokonano także analizy w ramach grupy wskaźników dotyczących jakości życia oraz dostępności do usług. W raporcie syntetycznym uwzględniono po 8 wskaźników z obu grup. Wybór został dokonany na podstawie możliwości uwzględnienia wartości wskaźników dla wszystkich miast w Polsce. Tym samym każdy ze wskaźników należy do grupy wskaźników wykorzystywanych w syntezie w raportach cząstkowych (32 wskaźniki). Wskaźniki te reprezentują równocześnie każdy z obszarów badawczych dotyczących jakości życia (obszary badawcze 1-5) i dostępności do usług (obszary badawcze 6-10; brak

wskaźników z obszarów badawczych 7 i 10 wynika z braku możliwości ich ewaluacji dla wszystkich miast w Polsce). Ostatecznie do porównań w raporcie syntetycznym wzięto pod uwagę następujące wskaźniki:

– Udział ludności niekorzystającej z oczyszczalni ścieków

– Instalacje techniczne I. Procent mieszkań bez wodociągu

– Instalacje techniczne II. Procent mieszkań bez łazienki

– Niedobór mieszkań. Liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie

– Otrzymujący zasiłek rodzinny

– Poziom przestępczości

– Bezpieczeństwo drogowe

– Penetracja lokalowa zasięgami internetu stacjonarnego (30 Mb/s)

– Przychodnie

– Specjalistyczna opieka medyczna – koszyk usług

– Żłobki, oddziały żłobkowe i kluby dziecięce

– Przedszkola

– Szkoły podstawowe

– Licea

– Zasadnicze szkoły zawodowe/szkoły branżowe

– Kina

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

– starzenie się populacji, zwłaszcza w aglomeracji łódzkiej, bydgoskiej i trójmiejskiej (Sopot, Gdynia, Puck) oraz wielu miastach w typie 3 (Słupsk, Koszalin, Włocławek, Częstochowa i in.) skutkujące deformacjami struktury wieku oraz narastającą luką podażową na rynku pracy, zwłaszcza w ośrodkach średnich i większych;

– silny odpływ migracyjny z peryferyjnych części regionów, w tym najmniejszych miast, kierujący się głównie do tzw. Wielkiej Piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Kraków, Wrocław) i za granicę, z coraz wyraźniejszym pominięciem średnich szczebli systemu miejskiego, skutkujący deformacjami wieku i płci (w wieku tzw. małżeńskim, zwłaszcza w małych miastach – niedobór kobiet, w aglomeracjach – nadmiar kobiet);

– w powyższym kontekście ujemne saldo przemieszczeń również mniejszych miast we wszystkich regionach (najmniej w małopolskim i wielkopolskim). Częstszy odpływ kobiet niż mężczyzn z małych miast powoduje niedopasowanie wieku, tj. maskulinizację i mniejsze szanse na założenie rodziny, a tym samym obniża stopę urodzeń;

– popytowo-podażowe niedopasowanie strukturalne miejsc pracy, w tym brak możliwości realizacji kariery i rozwoju osobistego dla osób najbardziej zdolnych i ambitnych, powodujący klasyczny „drenaż mózgów" w młodszych kategoriach wieku (jak też luki podażowe w niektórych grupach zawodów, co ma jednak znacznie mniejsze konsekwencje czysto demograficzne);

– konkurencja płacowo-zawodowa ze strony atrakcyjniejszych miejsc pracy (duże ośrodki krajowe z Warszawą na czele, kraje Europy Zachodniej, USA, Kanada), będąca najważniejszym czynnikiem przyciągającym migrantów, „wysysającym" najlepszy kapitał ludzki.

– nadmierne dalekie dojazdy do pracy, skutkujące negatywnymi konsekwencjami dla życia rodzinnego i społecznego, wyraźne zwłaszcza w przypadku Warszawy i Trójmiasta;

– niski kapitał społeczny, słabe zasoby ludzkie, patologie i inne negatywne cechy struktury społecznej, wiążące się z identyfikacją tzw. obszarów problemowych (m.in. Pomorze Środkowe, zachodnia Polska);

– silnie nierównomierne rozmieszczenie ludności, powodujące wysokie koszty obsługi osadnictwa, w tym możliwość zapewnienia standardów usług publicznych przez miasta, szczególnie jaskrawe na północy i północnym wschodzie kraju (duża liczba małych wsi wymagająca dużych nakładów zwłaszcza na transport publiczny w kierunku miast);

– tendencje do rozpraszania zabudowy, skutkujące chaosem przestrzennym i wyższymi kosztami obsługi bezładnego osadnictwa, obserwowane zwłaszcza w aglomeracji trójmiejskiej, warszawskiej, łódzkiej, olsztyńskiej i krakowskiej, ale także wokół mniejszych miast oraz w strefach turystycznych (Pobrzeże, Mazury, pogórza). Niekontrolowana urbanizacja przyczynia się do strat społecznych, gospodarczych i przyrodniczych, liczonych w skali kraju w dziesiątkach mld złotych rocznie (Kowalewski i in. 2018);

– w powyższym kontekście błędna polityka przestrzenna wielu gmin (przy braku efektywnych narzędzi, zwłaszcza prawnych), skutkująca silną nadpodażą gruntów budowlanych w planach miejscowych, jak też nadpodaży tego typu terenów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Może to mieć charakter tzw. bańki spekulacyjnej i potencjalne znaczenie korupcjogenne.

Na szczególne podkreślenie zasługują niekorzystne trendy demograficzne. Rysują się tutaj trzy główne zagrożenia w związku ze zmianami depopulacyjnymi dla polityki rozwoju, zwłaszcza z punktu widzenia finansów samorządowych, organizacji obsługi terytorialnej oraz zagospodarowania i planowania przestrzennego. Po pierwsze, będzie miało miejsce rosnące niedopasowanie miejsc pracy i zamieszkania, przy powiększającej się z tego powodu luce podażowej. Powodować to będzie coraz większe napięcia na rynku pracy i wzrost siły przyciągającej („wysysającej") peryferyjne zasoby pracy do największych aglomeracji, zwłaszcza wspomnianej „Wielkiej Piątki", odnotowujących spadek podaży pracy przy najprawdopodobniej zachowanym popycie (miejscach pracy). Może to okazać się niezwykle degradujące dla regionów peryferyjnych, w stopniu jeszcze większym, niż obecnie. Po drugie, zmiany te będą miały miejsce w warunkach już silnie rozproszonego, a więc nieefektywnego osadnictwa. Znowu może się to okazać niezwykle poważną barierą rozwojową dla regionów peryferyjnych, ale także dla silniej zurbanizowanych stref podmiejskich, w których procesy dekoncentracji i urban sprawl zaszły dotychczas w największym stopniu, jeśli chodzi o wolumen zmian. Po trzecie, dotychczasowa hierarchia osadnicza i zasięgi oddziaływania, ugruntowane aktualnym podziałem administracyjno-terytorialnym, mogą okazać się niewydolne do zapewnienia zadowalającej obsługi publicznej. Jest bowiem wysoce prawdopodobne, że depopulacja i tracenie bazy ekonomicznej, zwłaszcza w przypadku miast, może się wiązać ze spadkiem znaczenia części ośrodków w hierarchii osadniczej. Dotyczyć to może zwłaszcza sieci powiatowej, w której przypadku krytykowana jest słabość kompetencyjna tego szczebla administracji. Niewątpliwie, aktualna, a w jeszcze większym stopniu spodziewana depopulacja związana z odwróceniem trendów demograficznych w całym kraju, jest jednym z największych wyzwań rozwojowych województw. Na tle regionów Polski, jedynie województwo pomorskie i małopolskie, a częściowo podkarpackie charakteryzuje się stosunkowo lepszymi wskaźnikami demograficznymi. Tym niemniej, starzenie się populacji i spadek liczby osób w wieku produkcyjnym spowodują istotne perturbacje na rynku pracy. Szczególnie istotny jest tu niezrównoważony bilans popytu na pracę i podaży miejsc pracy. Doprowadzić to może do dalszego wzrostu roli dojazdów do pracy, co spowoduje dalsze negatywne konsekwencje dla życia społecznego i rodzinnego.

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

– narastająca dysproporcja między potencjałem endogenicznym najlepiej rozwiniętych ośrodków-stolic województw a pozostałymi składnikami systemu osadniczego, tj. koncentracja najbardziej cennych zasobów kapitału ludzkiego, infrastrukturalnego, wytwórczego itp. w metropoliach kosztem innych miast, zwłaszcza byłych miast wojewódzkich i miast średnich;

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

– silne dysproporcje w potencjale ekonomicznym samorządów, skutkujące brakiem realnych narzędzi aktywizacji mniejszych miast i regionów peryferyjnych w województwach;

– brak odpowiedniej liczby atrakcyjnych miejsc pracy w mniejszych ośrodkach (skutkujące „drenażem wewnętrznym");

– rosnące niedopasowania rynku pracy, skutkujące nadmierną konkurencją o pracownika między miastami różnych kategorii (ze wskazaniem zwłaszcza na „zwycięskie" miasta „Wielkiej Piątki", na czele z Warszawą oraz „przegrane" byłe miasta wojewódzkie i średnie);

– niezbilansowana gospodarka przestrzenna, powodująca utratę tzw. spodziewanych korzyści (z dużych miasta wyraźna zwłaszcza w Gdańsku);

– ucieczka kapitału poprzez transfery z filii do central (na poziomie regionalnym – z mniejszych ośrodków do stolic województw, z województw do Warszawy i za granicę);

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

– niska konkurencyjność regionalnych systemów miejskich jako całości, wynikająca z braku zadowalającej sieci transportowej, wiążącej system osadniczy województw w spójną całość;

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

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

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

W kontekście rekomendacji dla polityki rozwoju, analizy wykazały, że zbiór miast wojewódzkich i aglomeracyjnych jest bardzo zróżnicowany pod względem cech rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamiki zmian, jednak większość wskaźników plasuje te ośrodki w czołówce całej populacji miast. Dla rozwoju województw kluczowe jest przełamanie tendencji polaryzacyjnych, tj. deglomeracja części funkcji wyższego rzędu na rzecz zwłaszcza miast tzw. drugiego rzędu (byłe miasta województwa), ale też miast powiatowych aglomeracji, co mogłoby się przyczynić do poprawy stosunków dojazdów do pracy – do miast tych jest znacznie bliżej z „wnętrz" województw (dotyczy to zwłaszcza Trójmiasta, Poznania, Warszawy, Krakowa, Poznania, Wrocławia, Lublina, Rzeszowa i Łodzi). Natomiast narastająca koncentracja potencjałów endogenicznych w największych aglomeracjach jest korzystna dla tych ośrodków pod względem finansowo-ekonomicznym, ale negatywna pod względem jakości życia (koszty zewnętrzne urbanizacji i życia wielkomiejskiego, zwłaszcza nadmierne zatłoczenie) i w przyszłości może doprowadzić do poważnych problemów. W miastach tych i ich otoczeniu konieczne jest ograniczanie rozpraszania zabudowy (poprzez wyraźne egzekwowanie wymogu bilansowania terenów zgodnie z prognozami demograficznymi i realnym popytem) oraz lepsze związanie komunikacyjne ośrodków powiatowych z rdzeniem stołecznym (dotyczy to zwłaszcza województw w północnej i centralnej części kraju, natomiast relatywnie nieźle problem ten rozwiązany jest w obydwu województwach Małopolski). Ponadto spodziewana luka podażowa na rynku pracy sprzyja tworzeniu warunków dla imigracji zagranicznej (w opracowaniu A. Górny i P. Śleszyński, 2019, dowodzono, że Wrocław, Trójmiasto i Poznań już są jedną z największych w Polsce koncentracji ukraińskiej migracji zarobkowej).

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

Podobnie jak w przypadku miast powiatowych grodzkich, szansą dla pozostałych miast powiatowych jest pobudzenie migracji z otaczających terenów wiejskich, co poprzez wzrost urbanizacji poprawiłoby ogólną efektywność osadniczą. Wiele z tych miast wskutek obniżania potencjału demograficznego i bazy ekonomicznej będzie jednak tracić swe funkcje i obniżać swe miejsce w hierarchii osadniczej. Między innymi ten powód daje argumenty na rzecz bardziej odważnej dyskusji związanej z celowością istnienia szczebla powiatowego, a przynajmniej jego redukcji do bardziej uzasadnionej ekonomicznie i społecznie liczby jednostek. Z podobnych powodów należy przekonywać samorządy miejskie i wiejskie w województwach do łączenia się gmin obwarzankowych z rdzeniami (łącznie w Polsce istnieje 155 tzw. gmin obwarzankowych). Miasta mające 20-50 tys. mieszkańców są predystynowane do reindustrializacji opartej o potencjały endogeniczne. Chodzi tutaj przede wszystkim o wspieranie rodzimych, głównie średnich (50-100 pracujących) przedsiębiorstw i dywersyfikowanie struktury gospodarczej pozaaglomeracyjnych miast powiatowych, gdyż struktury heterogeniczne i wielofunkcyjne są bardziej odporne na różnego rodzaju zakłócenia koniunktury, w tym kryzysy gospodarcze. Także w przypadku miast powiatowych istotne jest przeciwdziałanie rozpraszaniu osadnictwa, rujnującego budżety gmin koniecznością ponoszenia coraz wyższych nakładów na

obsługę dróg, kanalizacji, wodociągów, itd. Wynika to z braku planów miejscowych, a te które są, mają niejednokrotnie wadliwą strukturę przeznaczenia terenów (nadpodaż gruntów budowlanych).

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