

**BEATA RABSZTYN**

Akademia Ekonomiczna im. K. Adamickiego w Katowicach

## **CZYNNIKI ROZWOJU MAŁYCH MIAST W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ**

**Abstract: Factors of Development in Small Cities in System Transformation.** The main point of presented document is to draw attention to necessity of doing researches which are concerned with origin of cities' development. The paper also identifies the factors which influence on cities' development. The author tries to study how much natural location and size of a city influence on investment attraction and integration level – city and its inhabitants.

Zapoczątkowana po 1989 r. transformacja ustrojowa i gospodarcza kraju polegająca m.in. na całkowitej zmianie filozofii zarządzania gospodarką z formy nakazowo-rozdzielczej na formę, w której gospodarcze decyzje weryfikuje rynek, wymusiła również wprowadzenie radykalnych zmian w zarządzaniu miastami podlegającymi, na równi z innymi podmiotami, regułom rynkowym. *Ustawa z 8 marca 1990 r.*<sup>1</sup> oraz wszystkie jej późniejsze uzupełnienia zmierzały w kierunku przekazywania coraz szerszych kompetencji władzom samorządowym, które stały się faktycznym gospodarzem w jednostkach terytorialnych. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że okres gospodarki centralnie sterowanej trwający kilkadziesiąt lat odcisnął piętno w mentalności społeczeństwa powodując poważne przeszkody w asymilacji zupełnie nowych form zarządzania. Brak wykwalifikowanej kadry, a także jakichkolwiek wzorców do naśladowania dodatkowo pogłębiał i spiętrzał trudności w administrowaniu, szczególnie w małych miastach, nie dysponujących odpowiednią infrastrukturą, jak również przygotowanym do działań w nowych warunkach, potencjałem ludzkim.

---

<sup>1</sup> *Ustawa...* (1990).

Aby sprostać wymogom gospodarki rynkowej, co jest czynnikiem koniecznym do realizacji podstawowego zadania samorządowych władz miasta, tj. działań w kierunku zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności, niezbędne jest spełnienie wielu warunków będących w kompetencji samorządów, a także od samorządów niezależnych, z których najbardziej istotne to:

- Ustanowienie i wdrażanie do realizacji prorozwojowych aktów prawnych, w obrębie których funkcjonują jednostki samorządowe.
- Organizowanie szkoleń z zakresu gospodarki rynkowej dla przedstawicieli samorządów wszystkich szczebli, a w szczególności samorządów szczebla lokalnego.
- Zabezpieczenie środków finansowych w celu realizacji, zadań przekazywanych w gestie władz samorządowych.
- Przyjmowanie przez władze samorządowe orientacji marketingowej jako skutecznej formy zarządzania w warunkach gospodarki rynkowej.
- Rezygnacja z partykularnych interesów na rzecz realizacji długoterminowych strategii rozwoju (kadencyjność władz, preferencje polityczne).
- Docenianie, przez władze samorządowe miasta, roli środków informatycznych oraz umiejętność właściwego ich wykorzystania.
- Działanie na rzecz rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców miasta oraz jej integracji z miejscem zamieszkania, dążenie do wytworzenia klimatu „małych ojczyzn”.
- Skuteczne wykorzystywanie funduszy rozwoju oferowanych przez państwo, ale przede wszystkim funduszy możliwych do spożytkowania w związku z członkowstwem w Unii Europejskiej.
- Wykorzystanie wszystkich mocnych stron będących w dyspozycji miasta w zakresach przyrodniczo-geograficznym, demograficzno-społecznym, gospodarczo-usługowym oraz polityczno-kulturowym<sup>2</sup>.
- Ciągła ewolucja procesów zarządzania z uwzględnieniem najnowszych rozwiązań dostępnych w literaturze tematu zarówno krajowej, jak i zagranicznej.

W rozważaniach na temat rozwoju małych miast istotne jest pytanie, jakie są kryteria klasyfikacji miast. W literaturze brak jest jednoznacznych opinii rozstrzygających definitywnie tę kwestię. W ocenie wielkości miast istnieje duża dowolność, ale najczęściej miasta dzielone są według liczby mieszkańców<sup>3</sup>. Na potrzeby opracowania przyjęto, że małe miasta to takie, w których liczba ludności nie przekracza 20 tys. Biorąc pod uwagę to, że małe miasta stanowią 75% ogółu miast polskich oraz 22% ludności<sup>4</sup> jest oczywiście, że stan ich infrastruktury, sposób zarządzania, umiejętność funkcjonowania w warun-

---

<sup>2</sup> A. Becla, A. Ciochelska, S. Czaja (2004), s. 200-201.

<sup>3</sup> M. Czornik (2004), s.26.

<sup>4</sup> *Miasta...*(2004).

kach gospodarki rynkowej, muszą istotnie wpływać na stan gospodarki ogólnokrajowej. Pozycja małych miast jest tak ważna, że wydaje się być uzasadnione rozszerzenie badań nad zagadnieniem trajektorii rozwoju, przyczyn i skutków osiągnięcia sukcesów lub ich braku.

Opracowanie zawiera bardzo zawężone ujęcie tematu, przy czym jednym z jego celów jest zwrócenie uwagi na konieczność intensyfikacji badań nad genezą rozwoju małych miast. Analizując czynniki determinujące rozwój miasta, należy usytuować je w dwóch grupach. Pierwsza to czynniki, na które władze samorządowe nie mają wpływu lub jest on bardzo ograniczony. Do tej grupy można zaliczyć m.in. politykę regionalną państwa, stan finansów publicznych, poziom wzrostu gospodarczego kraju, poziom atrakcyjności inwestycyjnej Polski z punktu widzenia inwestorów zagranicznych w porównaniu z innymi krajami naszego regionu, czy wreszcie położenie geograficzne miasta. Miasta położone w regionach o wysokim stopniu konkurencyjności, jak region mazowiecki, dolnośląski, wielkopolski, małopolski czy pomorski posiadają zdecydowanie większe możliwości rozwoju ze względu na tzw. premie geograficzną.

Jak duży jest wpływ wielkości miasta i jego lokalizacji na atrakcyjność inwestycyjną będącą jednym z podstawowych czynników rozwoju, obrazują prezentowane zestawienia wynikające z rankingu miast opracowanego przez Centrum Badań Regionalnych. Rankingiem objęto ogółem 839 miast, w tym 459 miast małych. Przedmiotem oceny były dane dotyczące aktywności gospodarczej, aktywności obywatelskiej, infrastruktury miejskiej oraz bilansu migracji mieszkańców miasta<sup>5</sup>. Na podstawie uzyskanych informacji Centrum Badań Regionalnych opracowało „syntetyczny wskaźnik potencjału rozwojowego, indywidualnie dla każdego miasta”. Z 459 małych miast zostały wyselekcjonowane 92 miasta, w podziale na klasy:

- A – 46 miast o najwyższym stopniu atrakcyjności inwestycyjnej, co stanowi 10,2 % ogółu;
- B – 46 miast, a więc także 10,2% to miasta o dużym stopniu atrakcyjności inwestycyjnej<sup>6</sup>.

Z powyższego zestawienia wynika, że pozostałe 367 miast mają ponadprzeciętny, przeciętny oraz niski poziom atrakcyjności inwestycyjnej, a więc mają odpowiednio przeciętne albo małe możliwości rozwoju.

Określenie wpływu czynników geograficznych na atrakcyjność inwestycyjną miasta zostało oparte na rankingu 92 miast o najwyższym „A” i dużym „B” stopniu atrakcyjności. W grupie tej do najistotniejszych należą:

---

<sup>5</sup> *Wielki ranking...*(2003).

<sup>6</sup> WWW.infoport.pl

## 1. Wielkość miasta

Prezentowane dane potwierdzają założenie, że im większe miasto tym większe możliwości jego rozwoju. W grupie miast o najwyższym oraz wysokim stopniu atrakcyjności inwestycyjnej udział miast do 5 tys. mieszkańców wynosi 9,8%, a miast powyżej 10 tys. 58,7% (tab 1). Zjawisko to ma podstawy racjonalne, bowiem z reguły większe miasta mają wyższy stopień urbanizacji, lepszą w sensie ilości i jakości infrastrukturę, a także bardziej profesjonalny potencjał ludzki.

Tabela 1

Wpływ wielkości miasta na jego atrakcyjność inwestycyjną

Klasa atrakcyjności inwestycyjnej	Miasta do 5000 mieszkańców	Miasta 5000-10 000 mieszkańców	Miasta powyżej 10 000 mieszkańców
A	3 = 3,3%	17 = 18,5%	26 = 28,2%
B	6 = 6,5%	12 = 13,0%	28 = 30,5%
Ogółem A + B	9 = 9,8%	29 = 31,5%	54 = 58,7%

Źródło: Opracowanie własne w wykorzystaniem danych Centrum Badań Regionalnych.

## 2. Odległość od dużych metropolii

Wpływ bliskości dużej metropolii na skuteczność transformacji, zlokalizowanych w pobliżu miast prezentuje tab. 2. Uwzględniono w niej klasy atrakcyjności inwestycyjnej od najwyższej „A” do najniższej „G” oraz % udział miast w poszczególnych klasach.

Tabela 2

Klasy miast a lokalizacja w pobliżu wielkich metropolii

Klasa	A	B	C	D	E	F	G
	Odległość od dużego miasta						
Do 30 km	40	13	21	16	8	3	0
Do 50 km	24	13	18	21	18	6	0
Do 100 km	6	6	14	19	27	21	8

Źródło: *Wielki Ranking Miast* (2003).

Analizując wyniki badań należy zgodzić się z opinią, że lokalizacja w pobliżu dużych metropolii jest dla małego miasta bardzo poważną premią. Trzeba zauważyć, że dla 40% najbardziej atrakcyjnych miast odległość do dużej metropolii to nie więcej niż 30 km, a tylko 3% znajduje się w przedostatniej grupie „F”. Łącznie w trzech grupach „A”, „B”, „C” określających naj-

wyższy, bardzo wysoki i ponadprzeciętny stopień atrakcyjności inwestycyjnej, miasta usytuowane do 30 km od metropolii stanowią 74%. W przedziale miast w odległości ponad 100 km od metropolii w klasie „A” jest tylko 6%, w klasie „B” również 6%, a w klasie „C” 14% miast. Zdecydowana większość miast zlokalizowanych w odległości powyżej 100 km od dużych metropolii znajduje się w grupach pozostałych.

### 3. Odległość od zachodniej granicy

Miasta zlokalizowane w pobliżu zachodniej granicy Polski (tab. 3) mają dziesięciokrotnie większe szanse, na uzyskanie wysokiej pozycji w rankingu, od miast położonych przy granicy wschodniej<sup>7</sup>. Dlatego ten czynnik ma istotny wpływ na rozwój miast. Miasta położone w zachodniej części kraju mają z reguły bardziej nowoczesną infrastrukturę oraz skupiają dużą część inwestycji realizowanych przez przedsiębiorców europejskich. Przykładem uzyskiwania premii za lokalizację w pobliżu granicy zachodniej może być woj. lubuskie, które w rankingu konkurencyjności regionów zajmuje dalekie miejsce, a w klasie „A” ma aż 5 miast, wyprzedzając zdecydowanie regiony o wiele bardziej konkurencyjne, jak region pomorski, małopolski czy śląski.

Lokalizację miast o najwyższym (46 miast) stopniu atrakcyjności inwestycyjnej obrazuje tab. 4.

Na terenach pozostałych sześciu województw nie ma ani jednego małego miasta o najwyższym poziomie konkurencyjności. Odpowiedź na pytanie, jak kształtowała się liczba ludności 46 miast o najwyższym stopniu atrakcyjności inwestycyjnej oraz 46 miast o bardzo dużym stopniu atrakcyjności inwestycyjnej w 1992 i 2002 r. przedstawia tab. 5.

Z analizy zaprezentowanego zestawienia wynika, że mimo niżu demograficznego w miastach o najwyższym poziomie atrakcyjności inwestycyjnej przybywa mieszkańców, a przyrostu, w ciągu dziesięciu lat transformacji gospodarczej, wyniósł ponad 7%, ale już w miastach o wysokim poziomie konkurencyjności w tym samym okresie nastąpił spadek o 1,1%, a w miastach

Tabela 3

Odległość od zachodniej granicy (% miast w poszczególnych klasach)

Klasa	A	B	C	D	E	F	G
	Odległość od granicy zachodniej						
Do 150 km	10	17	23	19	21	9	1
Powyżej 500 km	1	3	9	13	33	29	11

Źródło: Jak w tab. 2.

<sup>7</sup> WWW.wspolnota.pl.

Lokalizacja miast o najwyższym stopniu atrakcyjności inwestycyjnej

Województwo	Miasta – klasa A	Udział %
Mazowieckie	14	30,4
Wielkopolskie	8	17,4
Dolnośląskie	8	17,4
Lubuskie	5	10,9
Pomorskie	3	6,5
Małopolskie	3	6,5
Zachodniopomorskie	2	4,3
Śląskie	1	2,2
Warmińsko-Mazurskie	1	2,2
Kujawsko-Pomorskie	1	2,2

Źródło: Opracowanie własne.

o ponadprzeciętnej atrakcyjności inwestycyjnej spadek o 3,1%. Największy przyrost ludności w miastach małych nastąpił w woj. mazowieckim, szczególnie w miastach położonych w pobliżu Warszawy, wynosi on ponad 11%.

Jest oczywiste, że małe miasta mają też wpływ na konkurencyjność swojego regionu. Udział miasta w tworzeniu konkurencyjności regionu jest tym większy im większy jest jego potencjał przemysłowy, urbanistyczny, infrastrukturalny, a także ludzki. Tymczasem małe miasta w większości odbiegają poziomem od miast dużych w zakresie infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej. Chociaż istnieje w tych obszarach stopniowa poprawa to w dalszym ciągu im większe jest miasto tym większy jest dostęp jego mieszkańców do udogodnień związanych z infrastrukturą<sup>8</sup>.

W rozważaniach nad genezą rozwoju miast istotne jest pytanie, dlaczego miasta o zbliżonych warunkach rozwoju osiągają diametralnie różne wyniki. Jedne rozwijają się prężnie przeznaczając poważne środki na inwestycje, inne

Tabela 5

Ludność 46 miast klasy A		Ludność 46 miast klasy B		Ludność 46 miast klasy C		Ludność miast klasy ABC w pobliżu Warszawy	
1992 r.	2002 r.	1992 r.	2002 r.	1992 r.	2002 r.	1992 r.	2002 r.
542 100	583 600	554 000	547 800	452 800	439 300	218 900	244 600
przyrost o 7,6%		spadek o 1,1%		spadek o 3,1%		przyrost o 11,7%	

Źródło: Opracowanie własne oparte na miastach uwidocznionych w rankingu miast małych.

<sup>8</sup> E. Bańczak-Kucharczyk (2001, s. 269).

zaś coraz bardziej ulegają stagnacji. Odpowiedź na to pytanie jest niezwykle trudna bez szczegółowych badań tego zagadnienia. Można jednak przyjąć w bardzo ogólnym zarysie, że w przypadku miast o zbliżonych potencjałach rozwoju podstawowym czynnikiem tego rozwoju jest człowiek decydujący o takich zjawiskach, jak:

- sprawne i nowoczesne zarządzanie miastem;
- stopień integracji społeczeństwa ze swoim miastem;
- stopień przedsiębiorczości społeczności miast oraz stopień gotowości do podjęcia ryzyka w działalności gospodarczej;
- akceptacja zasad gospodarki wolnorynkowej przez władze i społeczność miasta;
- korzystanie ze środków finansowych możliwych do uzyskania w ramach Europejskiej Polityki Regionalnej;
- opracowywanie i realizacja długoterminowych planów rozwoju miasta wybiegających poza ramy kadencyjności;
- uznanie nadrzędności działań związanych z rozwojem miasta, z pominięciem partykularnych interesów wynikających z preferencji politycznych władz samorządowych miasta.

Rozpatrując kwestie funkcjonowania miast w okresie transformacji systemowej można przyjąć hipotezę Nytko-Wołoszczuk zakładającą, „że okres transformacji systemowej w Polsce po roku 1989 wyzwolił procesy o znacznej dynamice, dające początek przemianom między innymi w sieci osadniczej, które to zmiany wpłynęły w sposób zróżnicowany na ośrodki miejskie w zależności od wielkości tych ośrodków, ich dotychczasowych funkcji, potencjału demograficznego, istniejącej infrastruktury służącej realizacji nowego modelu gospodarki”<sup>9</sup>. Wypada zgodzić się z założeniami, tak sformułowanej hipotezy, przy czym należy zwrócić uwagę to, że wiele małych miast usytuowanych szczególnie w regionach o niskiej konkurencyjności, a przede wszystkim na terenach określanych jako „popegieerowskie” nie tylko nie zdynamizowało procesów rozwoju po 1989 r., ale wręcz pogorszyło swój stan posiadania sprzed tego okresu. Zjawisko to potwierdzają takie mierniki, jak:

- Zmniejszanie się liczby mieszkańców spowodowane wysokim wskaźnikiem fluktuacji, zwłaszcza ludzi młodych i lepiej wykształconych, poszukujących możliwości samorealizacji w większych miastach regionu lub poza nim. Zjawisko to powoduje tzw. starzenie się małych miast.
- Spadek realnych dochodów mieszkańców tych miast spowodowany często wysokim, sięgającym 30% bezrobociem, ale także utrudnieniami w podejmowaniu działalności gospodarczej natury prawnej i finansowej z niskim

---

<sup>9</sup> B. Nytko-Wołoszczuk (2004, s. 173).

stopniem przedsiębiorczości mieszkańców i pogłębiającymi się zjawiskami patologicznymi.

- Systematycznie pogarszający się stan infrastruktury spowodowany brakiem funduszy umożliwiających wykonywanie remontów, a także niskimi nakładami na cele inwestycyjne. Wiele najuboższych miast nie realizuje w ogóle inwestycji.
- Stale rosnący wskaźnik biedy.

Niepokojącym zjawiskiem<sup>10</sup> jest pogłębiający się spadek inwestycji w miastach i gminach. Zjawisko to jest tym bardziej niepokojące, że inwestycje władz samorządowych są warunkiem pozyskania funduszy strukturalnych z Unii Europejskiej. Powody spadku poziomu inwestowania to przede wszystkim niedobór środków finansowych przekazywanych przez administrację centralną, w stosunku do obciążeń będących wynikiem coraz szerszego zakresu zadań. Konieczność finansowania placówek oświatowych, obiektów służby zdrowia, instytucji zajmujących się utrzymaniem porządku publicznego pochłania zdecydowaną większość dochodów, zmuszając samorzady do zaciągania kredytów na finansowanie bieżących wydatków, tym samym obniżając możliwości finansowania inwestycji. Sytuacja dotyczy szczególnie miast średnich i dużych, na których terenie mieści się zdecydowana większość podmiotów wymagających finansowania.

Mimo istnienia wielu niekorzystnych zjawisk, jest niezaprzeczalne, że największe efekty okresu transformacji widoczne są w miastach<sup>10</sup>. Dotyczy to przede wszystkim miast dużych, które skupiają największy potencjał tak w zakresie urbanizacji i infrastruktury, jak również, a może przede wszystkim, potencjał ludzki. Proces przeobrażania polskich miast trwa i chociaż dynamika ich rozwoju jest różna, to konieczność funkcjonowania w warunkach gospodarki wolnorynkowej wymusi podejmowanie działań o charakterze prorozwojowym. Polskie miasta będą się więc stopniowo rozwijać, jednak w różnym czasie.

## Literatura

- Bańczak-Kucharczyk E., 2001, *Niektóre dylematy rozwoju regionu*, [w:] *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalnych*, J. Szomburg (red.). Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Becla A., Ciechelska A., Czaja, 2004, *Podstawowe determinanty rozwoju małych miast regionu wałbrzyskiego na początku XXI stulecia*, [w:] *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*, J. Słodczyk (red.). Uniwersytet Opolski, Opole.
- Czornik M., 2004, *Miasto – Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*. Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.
- Domański R., 2004, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

---

<sup>10</sup> J. Parysek (2004, s.53).

*Miasta według ludności*, GUS 2004, tab. 13.

Nytko-Wołoszczuk B., 2004, *Małe miasta Opolszczyzny w okresie transformacji systemowej*, [w:] *Rozwój miast... op. cit.*

Parysek J. J., 2004, *Rozwój miast i zarządzania gospodarką*, [w:] *Rozwój miast..., op. cit.*

*Ranking Miast Małych*, [www.infoport.pl](http://www.infoport.pl).

*Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990.*

*Wielki ranking miast*, Centrum Badań Regionalnych 2003. [www.cbr.org.pl](http://www.cbr.org.pl).

*Wspólnota* – pismo samorządu lokalnego, [www.wspolnota.pl](http://www.wspolnota.pl).