

Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki*, Marek Kozak*, Maciej Smętkowski**

WŁADZE MIAST WOBEC ZAGROŻENIA DEGRADACJĄ SPOŁECZNO-GOSPODARCZĄ W WARUNKACH TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

Artykuł przedstawia próbę identyfikacji miast zagrożonych degradacją społeczno-gospodarczą w Polsce. Na przykładzie 10 wybranych miast wskazuje różne przyczyny problemów oraz mocne i słabe strony tych układów lokalnych. Na tym tle autorzy ukazują i oceniają działania podejmowane przez władze miast, konfrontując je z pozytywnym przykładem transformacji systemowej w wymiarze lokalnym, za który można uznać Biłgoraj.

Polska gospodarka osiągnęła zaawansowany etap transformacji, co nie znaczy, że proces transformacji się zakończył (zwłaszcza w odniesieniu do dwóch tradycyjnych sektorów: rolnictwa i górnictwa, skutecznie spowalniających tempo niezbędnych przemian). Na obecny stan transformacji wpłynęły różne grupy czynników. Do grupy pierwszej należy zaliczyć efekty polityki restrukturyzacji i prywatyzacji polskiej gospodarki, prowadzonej z różnym (ostatnio malejącym) natężeniem od 1989 roku. Efekty te trzeba ocenić wysoko, nie zapominając jednak, że w niektórych sektorach reguły rynkowe nadal nie grają kluczowej roli. Ważnym czynnikiem towarzyszącym był dynamiczny proces tzw. prywatyzacji oddolnej, polegającej na tworzeniu nowych przedsiębiorstw, które przejęły z powodzeniem znaczną część nadwyżek siły roboczej uwolnionej w sektorze przedsiębiorstw państwowych.

Drugą grupę czynników tworzą zjawiska i procesy wynikające z postępującej internacjonalizacji i globalizacji polskiej gospodarki, w przyspieszonym tempie konfrontowanej z konkurencją międzynarodową i coraz bardziej odczuwającej skutki zmian w koniunkturze światowej. Chodzi między innymi o postępującą integrację ekonomiczną w skali europejskiej oraz coraz lepiej widoczne skutki polityki spójności (zob. Bąk, Wojtkowska-Łodej 2007). I tu pojawiają się nie tylko zjawiska pozytywne, lecz także wyzwania, którym trzeba sprostać (Kozak 2006).

Na postępy transformacji składają się zarówno zjawiska żywiołowe, słabo poddające się regulacji, jak i następstwa realizowanych polityk gospodarczych, ale też na przykład polityki socjalnej, przyczyniającej się raczej do spowalniania transformacji niż łagodzenia jej przebiegu¹. Ogólnie jednak ostatnie lata przyniosły znaczące zmiany strukturalne w postaci dynamicznego rozwoju usług

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Z całą pewnością ani rozwojowi ekonomicznemu, ani transformacji nie sprzyja system wcześniejszych emerytur, łatwość uzyskania renty, zwolnienia podatkowe, czy przeszło dzie-

rynkowych kosztem przemysłu i budownictwa oraz rolnictwa (tab. 1). Tym niemniej upadek gałęzi przemysłu tradycyjnego spowodował poważne problemy małych i średnich miast z uwagi na utratę przez nie bazy ekonomicznej.

Tab. 1. Struktura polskiej gospodarki w latach 1995–2002 [%]

Sektor	Pracujący			Wartość dodana brutto		
	1995	1999	2002	1995	1999	2002
Rolnictwo	27,8	27,5	28,7	7,0	4,1	3,2
Przemysł i budownictwo	30,1	27,7	23,9	38,1	34,1	30,2
Usługi rynkowe	27,0	30,0	29,8	41,2	48,5	50,3
Usługi nierynkowe	15,1	14,8	17,6	13,7	13,3	16,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Procesy transformacji obok wymiaru sektorowego mają też bardzo wyraźny wymiar regionalny, w którym obserwuje się zarówno wzrost zróżnicowań międzyregionalnych, jak i wewnątrzregionalnych (Gorzelał, Tucholska 2007). W gruncie rzeczy w obu przypadkach główna oś zróżnicowania jest ta sama i dotyczy relacji: obszary metropolitalne – pozostały obszar kraju lub regionu. Procesy rozwojowe koncentrują się właśnie w obszarach metropolitalnych, oferujących najwyższą podaż wykwalifikowanej siły roboczej, dostępność kapitału, innowacji, instytucji badawczo-rozwojowych, edukacyjnych i otoczenia biznesu. Jest to głównym źródłem różnic w poziomie rozwoju województw.

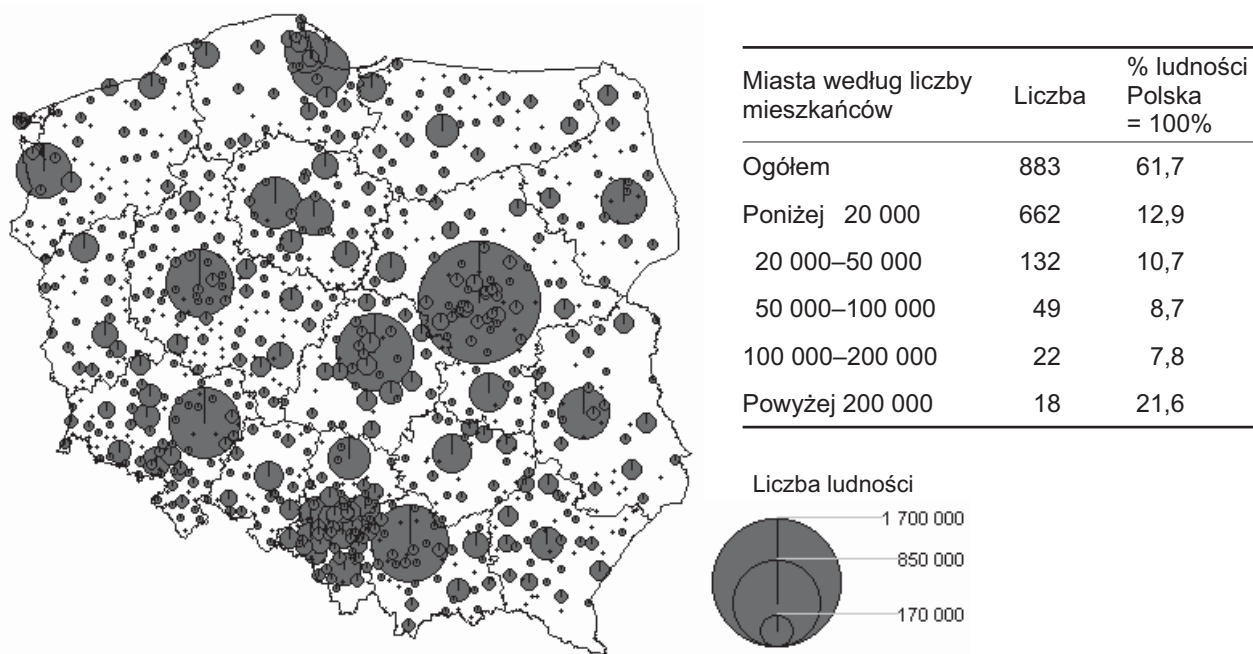
Istotnym problemem są stosunkowo ograniczone więzi wymiany łączące metropolie z otaczającym je zapleczem regionalnym (Gorzelał, Smętkowski 2005), co nie sprzyja dyfuzji zjawisk rozwojowych ani konwergencji. W wyniku oddziaływania różnych wymienionych zjawisk pojawiły się obszary zapaści ekonomicznej, stopniowo dotykane procesami degradacji i marginalizacji. Na ogół pierwotnym czynnikiem był upadek przedsiębiorstw państwowych (głównie przemysłowych), wtórnym zaś niezdolność do zastąpienia ich w systemie ekonomicznym danej społeczności nowymi formami aktywności. Zjawisko to ze szczególną ostrością ujawniło się w małych i średnich miastach, w których często dwa, trzy przedsiębiorstwa dawały dawniej większość miejsc pracy. W przypadku nieudanej restrukturyzacji ich upadek prowadził często do prawdziwej zapaści ze wszystkimi tego następstwami także w sferze społecznej (Jarosz 2005). Co gorsza, miasta takie z reguły z dużym opóźnieniem i w ograniczonym stopniu odnoszą korzyści z ogólnej poprawy koniunktury gospodarczej, jaką obserwujemy od 2004 roku: negatywne cechy ich położenia (niekorzystna struktura gospodarcza, słabe zasoby ludzkie, odpływ ludności, niedostatki instytucjonalne, często dystans do ośrodków rozwojowych) utrudniają odniesienie korzyści z przemian zachodzących na poziomie krajowym. Indywidualne problemy małych miast niewiele znaczą na tle całej gospodar-

więćdziesięcioprocentowe subsydiowanie rent rolniczych, skutecznie hamujące restrukturyzację rolnictwa.

ki, zachowując status kłopotów dotkliwych, ale lokalnych. Miasta te skupiają jednak znaczny potencjał ludnościowy i ekonomiczny; jest on na tyle duży, że sprawa ich zdolności do restrukturyzacji i powrotu na ścieżkę rozwoju musi być traktowana jako problem istotny z zarówno poznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Oba te motywy legły u podstaw podjęcia studiów w tym zakresie, których wyniki prezentujemy poniżej. Celem badania – zleconego przez Bank Światowy – była identyfikacja problemów rozwojowych wybranych miast, analiza przyjętych przez poszczególne władze lokalne sposobów ich rozwiązywania oraz wstępna ocena perspektyw rozwojowych. Prezentowane poniżej dane w dużym stopniu opierają się na zgromadzonym materiale badawczym. Zanim przedstawione zostaną konkretne studia przypadku, konieczne jest jednak zdiagnozowanie stanu miast w Polsce oraz przemian, jakie przeszły ośrodki miejskie w ostatnich latach.

1. Charakterystyka systemu osadniczego Polski – próba typologii powiatów i miast

Struktura systemu osadniczego w Polsce jest stosunkowo zrównoważona, co sprawia, że Polska zalicza się do grupy krajów o najwyższym w Europie stopniu policentryczności sieci osadniczej (por. ESPON 2006). Udział ludności miejskiej w populacji kraju wynosi około 62%, a wartość tego wskaźnika pozostaje na prawie niezmiennym poziomie od 1990 r. i jest wyraźnie niższa niż w większości krajów wysokorozwiniętych. Liczba miast w Polsce wynosi 883, z których 18 liczy więcej niż 200 tys. mieszkańców, a ponad 30% ludności Polski żyje w miastach liczących od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców (ryc. 1).



Ryc. 1. Miasta w Polsce w 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ośrodki miejskie w Polsce nie są jednak w pełni równomiernie rozmieszczone. Ziemie zachodnie charakteryzują się znacznie większym zagęszczeniem miast niż wschodnie, co jest wynikiem historycznych procesów dyfuzji urbanizacji, która w przypadku Polski przebiegała właśnie w tym kierunku. Współcześnie najwięcej miast leży w województwach wielkopolskim i dolnośląskim, a najmniej na obszarze województw podlaskiego i lubelskiego (tab. 2).

Tab. 2. Miasta w Polsce według wielkości i województw w 2003 r.

Województwo	< 20 000	20 000– 50 000	50 000– 100 000	100 000– 200 000	> 200 000	Łącznie
Dolnośląskie	70	13	4	2	1	90
Kujawsko-pomorskie	44	3	1	2	2	52
Lubelskie	29	7	4	–	1	41
Lubuskie	36	4	–	2	–	42
Łódzkie	26	10	5	–	1	42
Małopolskie	43	9	1	1	1	55
Mazowieckie	60	17	4	1	2	84
Opolskie	27	5	1	1	–	34
Podkarpackie	35	5	4	1	–	45
Podlaskie	28	5	2	–	1	36
Pomorskie	28	10	2	–	2	42
Śląskie	35	13	11	8	4	71
Świętokrzyskie	24	2	3	–	1	30
Warmińsko-mazurskie	38	8	1	2	–	49
Wielkopolskie	89	13	5	1	1	109
Zachodniopomorskie	50	8	1	1	1	61
Ogółem	662	132	49	22	18	883

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy jednocześnie zauważyć, że miasta są podstawowymi ośrodkami organizującymi przestrzeń społeczno-gospodarczą, które pełnią funkcje egzogeniczne (wyspecjalizowane i centralne). Ośrodki miejskie są też z reguły na wiele sposobów powiązane ze swoim bezpośrednim otoczeniem. Jednym z podstawowych rodzajów tych powiązań są dojazdy do pracy, wyznaczające zasięg lokalnego rynku pracy. W związku z tym najlepszą jednostką terytorialną, którą można wykorzystać do typologii polskiej przestrzeni, jest powiat, jako że najbliższej odpowiada definicji lokalnego rynku pracy.

W tej typologii, stanowiącej tło do wyróżnienia miast zagrożonych degradacją społeczno-gospodarczą, wykorzystano trzy wskaźniki przedstawiające:

- strukturę zatrudnienia (w podziale na pracujących w rolnictwie, przemyśle i usługach),
- stopę bezrobocia,

– migracje ludności (w okresie 1988–2002),
 które uzupełniono o wskaźnik jakości struktury przemysłowej. Najpierw z dalszego postępowania wyłączono, jako stanowiące osobny typ, powiaty o wyraźnym charakterze rolniczym (w których liczba pracujących w tym sektorze przekraczała 50% ogółu). Pozostałe powiaty podzielono na dwie grupy: przemysłowe i usługowe, w zależności od stosunku liczby pracujących w przemyśle do pracujących w usługach². Następnie ze względu na wysokość stopy bezrobocia w stosunku do średniej krajowej w 2002 roku powiaty podzielono na „liderów” z bezrobociem poniżej przeciętnej i „przeegranych” z bezrobociem powyżej przeciętnej³. Potem obliczono saldo migracji w latach 1998–2002, co pozwoliło określić, czy w tym czasie następował odpływ, czy też napływ ludności do powiatu. Uzupełnieniem był opracowany na podstawie typologii podsekcji przemysłu wskaźnik jakości struktury przemysłowej (zob. Smętkowski 2000 i Bazydło i in. 2001), który pozwolił wyróżnić powiaty o korzystnej i niekorzystnej strukturze zatrudnienia w porównaniu do średniej krajowej.

Tab. 3. Typologia powiatów – wskaźniki

Powiaty	Niskie bezrobocie „Liderzy”		Wysokie bezrobocie „Przeegrani”	
	odpływ ludności	napływ ludności	odpływ ludności	napływ ludności
Rolnicze				
Przemysłowe	+/-	+/-	+/-	+/-
Usługowe	+/-	+/-	+/-	+/-

„+” – korzystna struktura przemysłu, „-” – niekorzystna struktura przemysłu
 Źródło: opracowanie własne.

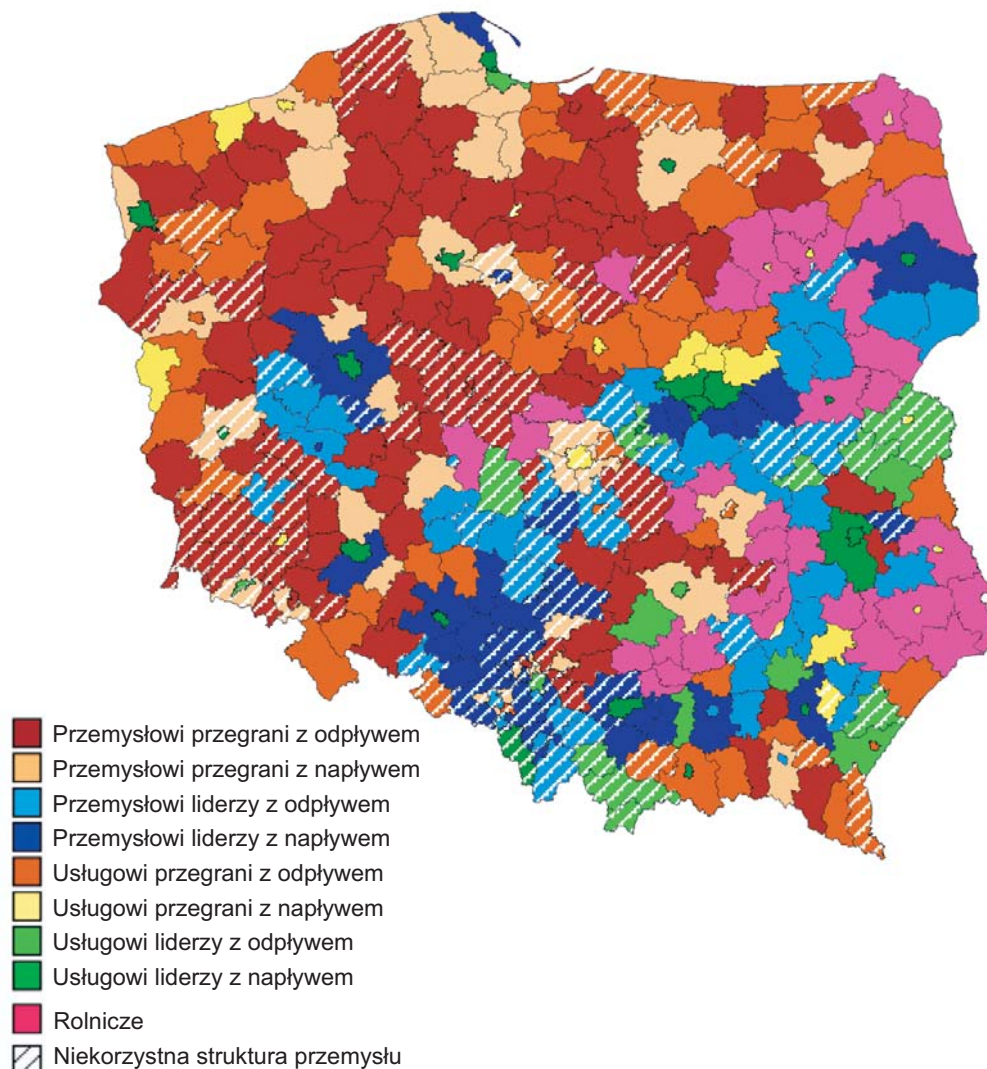
Otrzymana w efekcie typologia (ryc. 2) pozwala wskazać trzy podstawowe rodzaje obszarów w Polsce: regiony koncentracji problemów społeczno-gospodarczych, regiony, które stały się liderami procesów transformacji gospodarczej, a także regiony, które z uwagi na rolniczy charakter w niewielkim stopniu brały udział w zachodzących przemianach społeczno-gospodarczych. Na tej podstawie można zauważyć, że problemy związane z transformacją społeczno-gospodarczą w największym stopniu stały się udziałem:

- Górnego Śląska (zwłaszcza części centralnej i wschodniej),
- Dolnego Śląska (z wyjątkiem Wrocławia i Legnicko-Lubińskiego Zagłębia Miedziowego),
- południowej części Podkarpacia,
- Staropolskiego Okręgu Przemysłowego (woj. świętokrzyskie),
- ziem zachodnich i północnych (lubuskie, zachodniopomorskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie),

² Wartością graniczną był udział zatrudnienia w przemyśle w grupie pracujących poza rolnictwem przekraczający wartość średnią, czyli 38,2%.

³ Stopa bezrobocia w Polsce grudniu 2002 r. wynosiła 18,1%.

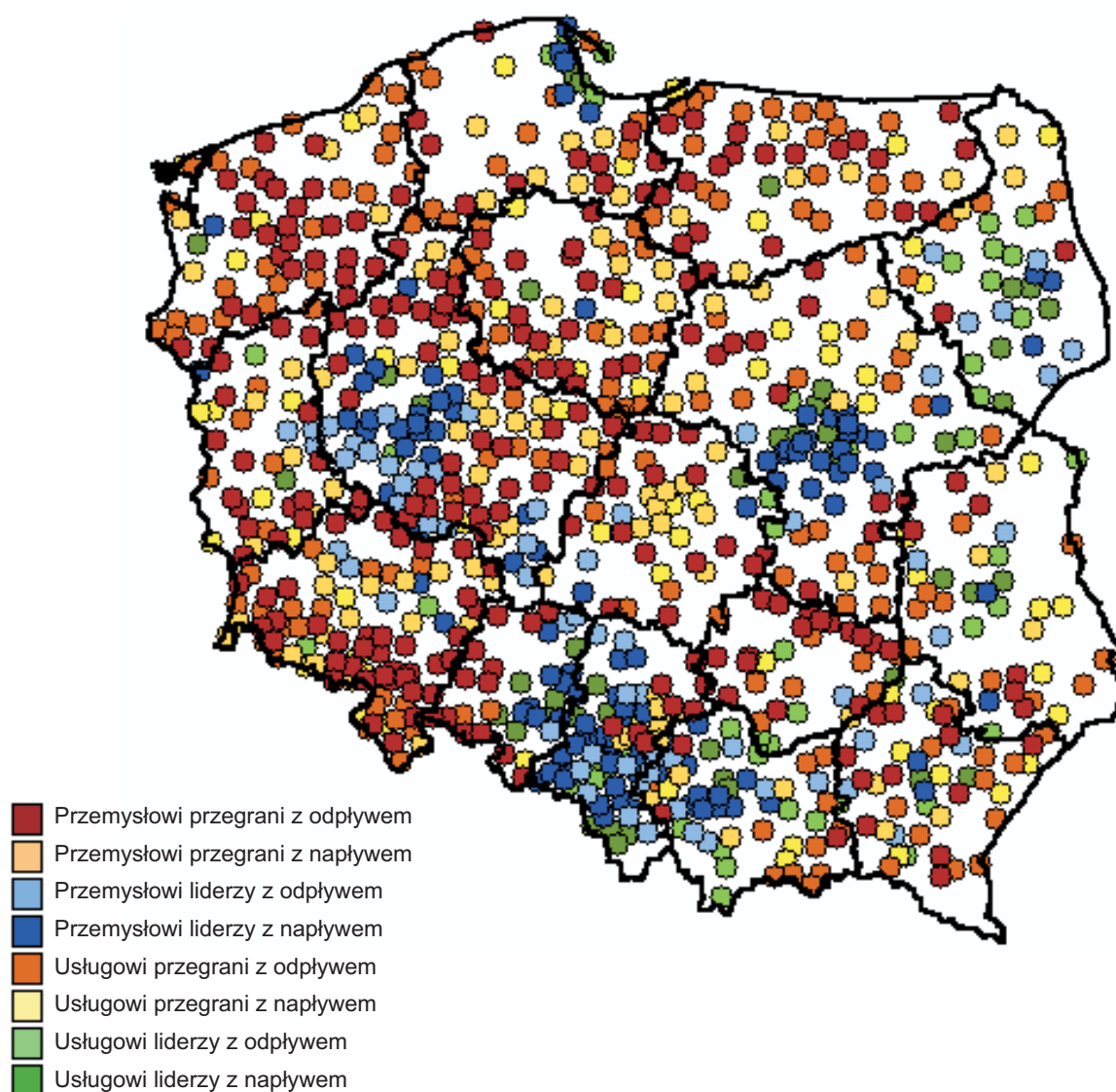
- wschodniej i południowej części Wielkopolski (z wyjątkiem okolic Kalisza i Ostrowca Wielkopolskiego),
- województwa łódzkiego.



Ryc. 2. Typologia powiatów w Polsce

Źródło: opracowanie Macieja Smętkowskiego na podstawie danych GUS.

Z kolei wielkie miasta wraz ze swoim najbliższym otoczeniem stały się niekwestionowanymi liderami przemian społeczno-gospodarczych, co widać na przykładzie Warszawy, Poznania, Krakowa oraz Wrocławia i Trójmiasta. Pewne znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju miały też mniejsze, ale ważne ośrodki miejskie Polski wschodniej: Białystok, Lublin i Rzeszów, a w Polsce zachodniej – Szczecin i Zielona Góra. Ponadto stosunkowo dobrze poradziły sobie wschodnia część województwa opolskiego wraz z niektórymi powiatami zachodniej i południowej części województwa śląskiego, a także powiaty centralnego okręgu przemysłowego położone w północnej części województwa podkarpackiego.



Ryc. 3. Typy gmin miejskich i miejsko-wiejskich

Źródło: opracowanie Macieja Smętkowskiego na podstawie danych GUS.

Typologie miast przeprowadzono, używając tych samych wskaźników co przy klasyfikacji powiatów (pominąwszy z oczywistych przyczyn udział zatrudnienia w rolnictwie). Z uwagi na czynniki związane z systemem statystyki publicznej (brak danych dla części zjawisk w układzie miejskim) do typologii wykorzystano układ gminny, wybierając z niego wszystkie gminy miejskie i miejsko-wiejskie.

Typologia w ujęciu gminnym (ryc. 3) w dużym stopniu odpowiada przestrzennemu rozmieszczeniu poszczególnych typów powiatów. Na obszarach o mniejszym zagęszczeniu miast podstawą gospodarki ośrodków miejskich są z reguły różnego rodzaju usługi świadczone na rzecz otaczających je obszarów wiejskich (funkcje centralne, takie jak np.: administracja, szkolnictwo, ochrona zdrowia oraz handel). Funkcje produkcyjne są słabiej rozwinięte i często związane z przetwórstwem rolno-spożywczym (np. województwo podlaskie). Zagęszczenie ośrodków miejskich wiąże się natomiast z większą specjalizacją

gospodarki miast i większym znaczeniem funkcji produkcyjnych, w tym rozwijanych w okresie szybkiej industrializacji kraju przed 1989 rokiem. W wielu przypadkach stało się to w późniejszym okresie źródłem problemów przejawiających się wysoką stopą bezrobocia oraz odpływem ludności, co dotyczyło zwłaszcza miast położonych peryferyjnie, w dużej odległości od głównych aglomeracji miejskich lub wchodzących w skład starych okręgów przemysłowych.

Na podstawie powyższej typologii do dalszego postępowania postanowiono wybrać te gminy miejskie i miejsko-wiejskie, które charakteryzowały się jednocześnie:

- a) znaczącym udziałem przemysłu w gospodarce,
- b) wysoką stopą bezrobocia,
- c) odpływem ludności.

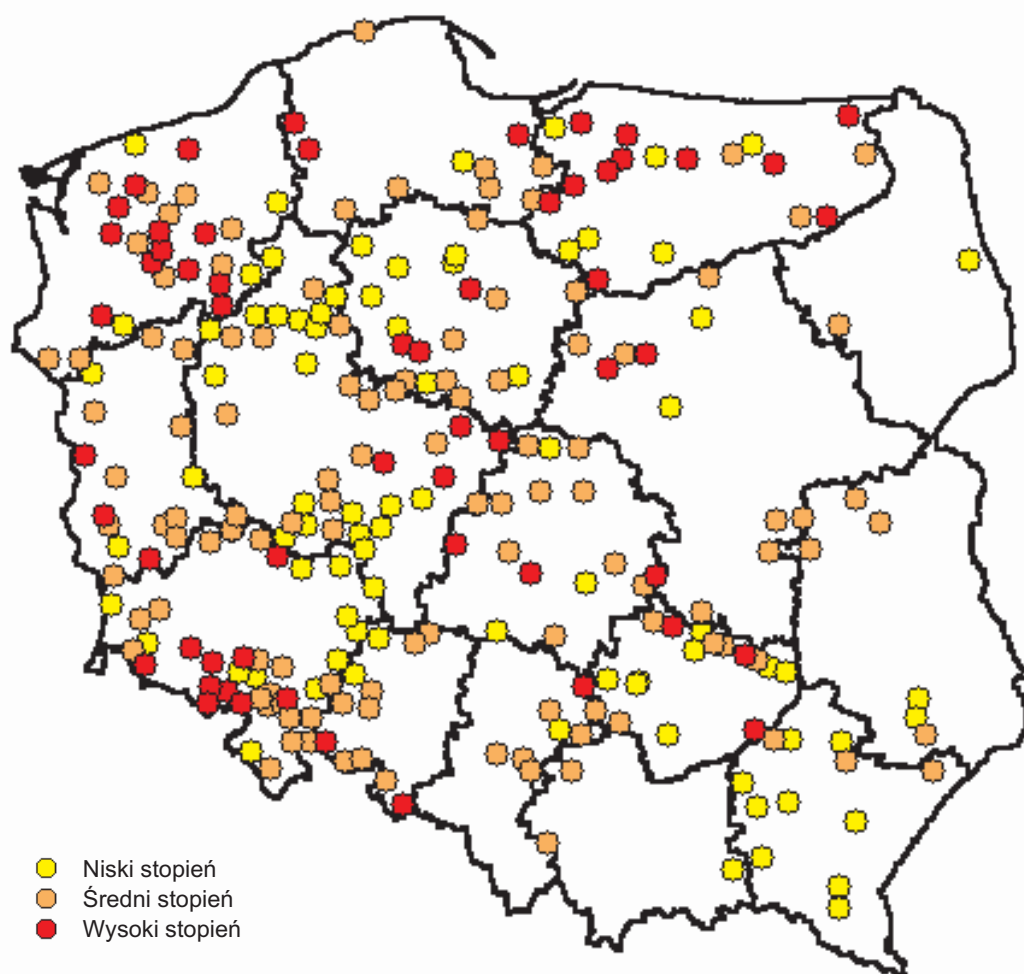
Miasta spełniające te warunki można określić jako zagrożone degradacją społeczną i gospodarczą. Były to przede wszystkim ośrodki miejskie położone w Polsce zachodniej (z wyłączeniem miast położonych niedaleko Poznania i Wrocławia) (ryc. 5). Drugą grupę stanowiły ośrodki należące do starych okręgów przemysłowych: górnośląskiego, wałbrzyskiego i staropolskiego. Tylko nieliczne z nich leżały we wschodnich województwach kraju (najrzadziej w woj. podlaskim i lubelskim), co wiązało się z rzadszą siecią miast, a ponadto z dużym znaczeniem w strukturze gospodarczej miast tego regionu usługowych funkcji centralnych, pełnionych na rzecz otaczających je obszarów wiejskich. Problem degradacji społeczno-gospodarczej w nieco większym stopniu dotyczył natomiast silniej zurbanizowanych województw warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego.

Z uwagi na znaczne różnice w wartości wskaźników przyjętych do typologii miast w każdej kategorii⁴ miasta przyporządkowano do trzech klas, przypisując im wartości punktowe od 1 do 3⁵. Im wyższa wartość punktowa, tym odpowiednio: mniej korzystna struktura przemysłu, wyższa stopa bezrobocia i większy odpływ ludności. Następnie zsumowano te wartości, otrzymując wskaźnik syntetyczny degradacji społeczno-gospodarczej. Na podstawie tego wskaźnika miasta podzielono na 3 klasy:

- a) o niskim stopniu degradacji społeczno-gospodarczej (3–4 punkty),
- b) o średnim stopniu degradacji społeczno-gospodarczej (5–6 punktów),
- c) o wysokim stopniu degradacji społeczno-gospodarczej (7–9 punktów).

⁴ Wskaźnik przedstawiający udział pracujących w przemyśle zastąpiono wskaźnikiem oceniającym jakość struktury przemysłu (por. aneks 1).

⁵ W przypadku a) struktury przemysłu: powyżej 0,25 – 1 pkt; od 0,25 do –0,25 – 2 pkt; poniżej –0,25 – 3 pkt b) bezrobocia: poniżej 17,5% – 1 pkt; od 17,5% do 22,5% – 2 pkt, powyżej 22,5% – 3 pkt c) salda migracji: poniżej 2% – 1 pkt; od 2% do 4% – 2 pkt; powyżej 4% – 3 pkt.



Ryc. 4. Stopień zagrożenia degradacją społeczno-gospodarczą

Źródło: opracowanie własne.

Miasta w najwyższym stopniu zagrożone degradacją społeczno-gospodarczą układają się w pięć najważniejszych skupisk (ryc. 4). Są to południowa część województwa dolnośląskiego, środkowa część województwa zachodniopomorskiego, wschodnia część województwa warmińsko-mazurskiego, obszar stykowy województwa łódzkiego, wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego oraz północna część województwa świętokrzyskiego. Należy zauważyć, że miasta Górnego Śląska mimo skali problemu (m.in. dwa miasta o liczbie ludności około 200 tys.: Sosnowiec i Bytom) nie cechują się najgłębszą degradacją społeczno-gospodarczą. Z kolei miasta relatywnie słabiej dotknięte degradacją społeczno-gospodarczą położone są przede wszystkim w województwie podkarpackim oraz północnej i południowej części województwa wielkopolskiego. W województwie podkarpackim przyczyną była specyficzna cecha industrializacji tego regionu polegająca na występowaniu kategorii tzw. chłopo-robotników. W trakcie restrukturyzacji zakładów przemysłowych stanowią oni pierwszą zwalnianą grupę pracowników. Nie wpływało to jednak w znaczący sposób na stopę bezrobocia, gdyż z uwagi na alternatywne zatrudnienie w rolnictwie powiększali oni tzw. ukryte bezrobocie na obszarach wiejskich (por. ryc. 2).

Należy zwrócić uwagę, że ośrodki w najwyższym stopniu dotknięte degradacją to miasta małe o liczbie ludności nieprzekraczającej 30 tys. (ponadto w grupie z punktacją 8–9 znalazły się wyłącznie ośrodki liczące mniej niż 20 tys. mieszkańców). W pozostałych grupach punktowych znalazły się natomiast liczne miasta średniej wielkości o liczebności przekraczającej 50 tys. mieszkańców.

W wyniku analizy dostępnych danych statystycznych oraz informacji zawartych na stronach internetowych miast zagrożonych degradacją społeczno-gospodarczą zespół badawczy zdecydował o przeprowadzeniu pogłębionych badań w 10 ośrodkach. Wyboru dokonano w dwóch etapach. Najpierw wyselekcjonowano 20 miast, w czym, po pierwsze, kierowano się położeniem ośrodka w jednym z obszarów koncentracji miast zagrożonych degradacją społeczno-gospodarczą, po drugie starano się dobrać miasta o różnej, ale przekraczającej 20 tys. mieszkańców liczebności. Następnie na podstawie analizy dostępnych danych statystycznych oraz zawartości stron internetowych zdecydowano o ostatecznym wyborze 10 miast do badań.

Miasta te leżą na rozległych obszarach restrukturyzacji przemysłów zaco-fanych (Boguszów-Gorce, Bytom), w bezpośrednim otoczeniu aglomeracji (Ozorków niedaleko Łodzi) bądź też są średnimi ośrodkami przemysłowymi dysponującymi przedsiębiorstwami o znaczeniu ponadregionalnym (Konin, Ostrowiec Świętokrzyski, Starachowice), lub małymi ośrodkami położonymi na słabo rozwiniętych obszarach. W układzie terytorialnym reprezentują zróżnicowane tereny Polski wschodniej, centralnej i zachodniej. Zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi w pierwszej fazie procesu doboru miast uwzględniono cechy ich położenia i struktury ekonomicznej. Spośród poddanych analizie informacji, później przedstawiono jedynie niektóre, pośród nich syntetyczny wskaźnik struktury przemysłu (korzystny, gdy >0). Wszystkie wyłonione miasta charakteryzują się ujemnym saldem migracji. Do dalszej selekcji dziesięciu miast wykorzystano kolejne wskaźniki, takie jak m.in.: liczba ludności, podmioty zarejestrowane w rejestrze REGON oraz dochody i wydatki budżetu gminy.

Uwzględniając powyższe kryteria, skoncentrowano się na następujących ośrodkach: Boguszów-Gorce, Człuchów, Dobre Miasto, Konin, Nowa Sól, Nowogard, Ostrowiec Świętokrzyski, Ozorków, Sanok, Zambrów. Objęcie ich badaniami terenowymi umożliwiło identyfikację różnorodności procesów restrukturyzacji przemysłu i ich efektów w konkretnym otoczeniu ekonomiczno-społecznym. Jako punkt odniesienia dla prowadzonych analiz przyczyn problemów restrukturyzacyjnych oraz strategii radzenia sobie z nimi w poszczególnych opisywanych przypadkach postanowiono wykorzystać Biłgoraj, miasto niewątpliwie w początku transformacji, odznaczające się wieloma negatywnymi cechami położenia, a mimo to znane z podjęcia aktywnej i skutecznej strategii restrukturyzacji i rozwoju.

Tab. 4. Charakterystyka miast wybranych do badań

Boguszów-Gorce. Województwo dolnośląskie. Miasto liczy 16,9 tys. mieszkańców. Położone na obszarze restrukturyzacji górnictwa (okręg wałbrzyski). Wśród ludności w wieku produkcyjnym jest 5,7% osób z wyższym wykształceniem. Niekorzystna struktura przemysłu (wskaźnik $-0,7$). 30 spółek prawa handlowego, w tym 4 z udziałem kapitału zagranicznego. Zatrudnienie w przemyśle to 37,5%, a w usługach rynkowych – 30,1% zatrudnionych poza rolnictwem. Saldo migracji jest ujemne i odpowiada 2,2% ludności. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 39,1%. Wydatki inwestycyjne stanowią 5,3% wydatków miasta ogółem.

Człuchów. Województwo pomorskie. Położone z dala od wielkich ośrodków miejskich. Liczy 14,7 tys. mieszkańców. Saldo migracji ujemne i równe 2,3% ludności. Korzystna struktura przemysłu (wskaźnik $0,4$). 78 spółek prawa handlowego, w tym 11 z udziałem kapitału zagranicznego. W przemyśle pracuje 39,6%, a w usługach rynkowych – 27,6% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 35,8%. Wydatki inwestycyjne wynoszą 10,1% wydatków ogółem.

Dobre Miasto. Województwo warmińsko-mazurskie. Liczy 16 tys. mieszkańców. Ludność z wykształceniem wyższym stanowi 8,0% ludności w wieku produkcyjnym. Saldo migracji ujemne i wynosi 2,3% ludności. Dość korzystna struktura przemysłu (wskaźnik $0,4$). 35 spółek prawa handlowego, w tym 5 z kapitałem zagranicznym. Zatrudnienie w przemyśle równe 67,1%, a w usługach rynkowych – 16,8% zatrudnienia poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 30,0%. Wydatki inwestycyjne sięgają 16,8% ogółu wydatków.

Konin. Województwo wielkopolskie. Znaczący ośrodek przechodzący restrukturyzację kopalnictwa węgla brunatnego i produkcji energii elektrycznej oraz hutnictwa aluminium. Liczy 81,8 tys. mieszkańców. Ujemne saldo migracji (2,5% ludności). Niekorzystna struktura przemysłu (wskaźnik $-0,7$). 483 spółki prawa handlowego, 93 z udziałem kapitału zagranicznego. Przemysł zatrudnia 40,0%, a usługi rynkowe – 33,9% pracujących poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 18,3%. Wydatki inwestycyjne stanowią ogółem 9,3% wydatków miasta.

Nowa Sól. Województwo lubuskie. Liczy 40,8 tys. mieszkańców. Wykształcenie wyższe posiada 11% ludności w wieku produkcyjnym. Saldo migracji ujemne (4,4% ludności). Względnie korzystna struktura przemysłu (wskaźnik $0,3$). 179 spółek prawa handlowego, 36 z kapitałem zagranicznym. Zatrudnienie w przemyśle wynosi 39,5%, a w usługach rynkowych – 27,7% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 36,5%. Wydatki inwestycyjne stanowią 11% wydatków ogółem. Obrona tradycyjnych przemysłów opóźniła proces restrukturyzacji przemysłu do drugiej połowy lat 90.

Nowogard. Województwo zachodniopomorskie. Liczy 24,4 tys. mieszkańców. Ludność z wyższym wykształceniem stanowi 8,9% ludności w wieku produkcyjnym. Saldo migracji ujemne (2,8% ludności). Niekorzystna struktura przemysłu (wskaźnik $-0,7$). 83 spółki prawa handlowego, 23 z kapitałem zagranicznym. W przemyśle pracuje 41,8%, a w usługach rynkowych – 19,1% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 27,4%. Wydatki inwestycyjne stanowią 13,3% wydatków miasta.

Ostrowiec Świętokrzyski. Województwo świętokrzyskie. Liczy 74,9 tys. mieszkańców. Ludność z wykształceniem wyższym to 14,7% pracujących poza rolnictwem. Saldo migracji ujemne (0,6% ludności). Struktura przemysłu bliska przeciętnej, lecz ujemna (wskaźnik $-0,2$). 227 spółek prawa handlowego i 27 z udziałem kapitału zagranicznego. W przemyśle pracuje 44,8%, a w usługach rynkowych – 29,6% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 27,0%. Wydatki inwestycyjne to 24,3% wydatków ogółem.

Ozorków. Województwo łódzkie, w pobliżu aglomeracji łódzkiej. Liczy 20,8 tys. mieszkańców. Wyższe wykształcenie ma 8,7% ludności w wieku produkcyjnym. Saldo migracji słabo ujemne (0,1%). Najbardziej niekorzystna struktura przemysłu (wskaźnik $-0,9$). 47 spółek prawa handlowego, 18 z kapitałem zagranicznym. Przemysł zatrudnia 57,8%, a w usługach rynkowych – 20,2% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 24,8%. Wydatki inwestycyjne to 1,9% wydatków ogółem.

Sanok. Województwo podkarpackie. Liczy 39,8 tys. mieszkańców. Ludność z wykształceniem wyższym odpowiada 16,9% ludności w wieku produkcyjnym. Saldo migracji ujemne (9,4%). Względnie korzystna struktura przemysłu (wskaźnik 0,2). 149 spółek prawa handlowego, 9 z udziałem kapitału zagranicznego. W przemyśle pracuje 48,8%, a w usługach rynkowych – 25,0% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 19,4%. Wydatki inwestycyjne to 7% wydatków ogółem.

Zambrów. Województwo podlaskie. Liczy 22,9 tys. mieszkańców. Wyższe wykształcenie ma 12,1% ludności w wieku produkcyjnym. Saldo migracji ujemne (1,4%). Niekorzystna struktura przemysłu (wskaźnik –0,8). 31 spółek, 1 z udziałem kapitału zagranicznego. W przemyśle pracuje 40,1%, a w usługach rynkowych – 24,9% zatrudnionych poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 17,0%. Wydatki inwestycyjne to 13,5% wydatków ogółem.

Do wymienionych wyżej dziesięciu miast zorganizowano wyjazdy studyjne, w trakcie których przeprowadzono wywiady z władzami miast (lub kierownikami wydziałów promocji i rozwoju gospodarczego), zbierano brakujące dane statystyczne oraz inne informacje o charakterze jakościowym. Opis poszczególnych miast przedstawiono w następującym układzie: informacje ogólne, przebieg procesów transformacji gospodarczej, stan sektora przedsiębiorstw, elementy analizy SWOT, strategia i perspektywy rozwoju. Badania terenowe zrealizowano na przełomie 2004 i 2005 roku.

W tym artykule postanowiono przedstawić zarówno problemy (przyczyny zagrożenia degradacją), jak i podjęte działania prorozwojowe w formie syntetycznej tabeli uwzględniającej również ogólną ocenę perspektyw rozwojowych. Opis i oceny odnoszą się wyłącznie do stanu rzeczy w czasie badania.

Tab. 5. Degradacja społeczno-gospodarcza: przyczyny, działania, perspektywy

Miasto	Przyczyny zagrożenia degradacją	Działania podejmowane przez władze miasta	Perspektywy rozwoju
Boguszów Gorce	<ul style="list-style-type: none"> – dominacja zatrudnienia w górnictwie – likwidacja kopalń walczyńskich (z polami wydobywczymi w Boguszowie) 	<p>W 1999 roku przyjęto strategię rozwoju miasta, która wyznaczała 5 priorytetów:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw, – rozwój branży turystyczno-wypoczynkowej, – poprawa stanu infrastruktury technicznej i ochrony środowiska, – budowa obwodnicy miasta, poprawa jakości dróg, – poprawa elastyczności i kwalifikacji zasobów ludzkich, promocja gminy. <p>Plany rozwojowe próbuje się oprzeć na środkach własnych miasta oraz dotacjach ISPA, funduszach strukturalnych oraz innych źródłach krajowych. Miasto deklaruje duże przywiązanie do rozwoju turystyki, ale na razie stworzyło tylko 8 miejsc noclegowych w leśniczówce. Za zaletę uznaje niską cenę oferowanych miejsc noclegowych.</p>	<p>Miasto ma słaby potencjał endogenny, jest silnie zależne od sytuacji pobliskich obszarów (Wałbrzych, Kamienna Góra), które również borykają się z poważnymi ekonomicznymi i społecznymi problemami restrukturyzacji. Rozwój miasta w wielkim stopniu zależy też będzie od zdolności do skutecznego pozyskiwania środków zewnętrznych (w tym europejskich). Bardzo poważne problemy na rynku pracy ograniczają możliwości zwiększenia udziału nakładów inwestycyjnych w budżecie miasta.</p>

Tab. 5. cd.

Miasto	Przyczyny zagrożenia degradacją	Działania podejmowane przez władze miasta	Perspektywy rozwoju
Dobre Miasto	<ul style="list-style-type: none"> – wysoki poziom bezrobocia (niedostosowanie kwalifikacji do potrzeb pracodawców oraz odczuwalne skutki upadku dużych przedsiębiorstw) – słabo rozwinięta przedsiębiorczość – ograniczony rynek wewnętrzny i niska siła nabywcza ludności 	<p>Na podstawie dokumentów strategicznych można wskazać następujące cele rozwoju miasta:</p> <ul style="list-style-type: none"> – uporządkowanie strefy przemysłowej oraz centrum miasta, – promocja strefy przemysłowej jako korzystnego miejsca lokowania inwestycji, – promocja walorów turystycznych gminy, – zmiana profilu produkcji rolnej i intensyfikacja hodowli drobiu oraz bydła mlecznego, – władze gminy wykazują dużą aktywność w pozyskaniu środków pomocowych Unii Europejskiej, – stworzono pierwszy w województwie warmińsko-mazurskim kompleksowy program rewitalizacji. 	<p>Miasto ma relatywnie duży potencjał endogeny. Do pewnego stopnia władze wykorzystają możliwości rozwojowe związane z podstrefą specjalnej strefy ekonomicznej. Barierą dalszego rozwoju jest brak uzbrojonych gruntów. Miasto planuje pozyskanie środków na ich uzbrojenie. Aktywna jest komórka promocji miasta, zaangażowana w opracowanie i wdrożenie programu rewitalizacji. Realizacja planu ma przyczynić się do poprawy warunków życia, rozwoju funkcji usługowych oraz zahamowania odpływu ludności z miasta i, co jest w krótkim okresie raczej mało realne, zwiększenia jej napływu. Ważnym warunkiem powodzenia tego programu jest usprawnienie połączenia drogowego z Olsztynem.</p>

Nowa Sól	<ul style="list-style-type: none"> - opóźniona restrukturyzacja gospodarcza - duża migracja ludności - trwający spadek liczby zakładów w mieście - problem z napływem nowego kapitału zagranicznego - wysokie bezrobocie 	<p>W przyjętej w 1999 roku strategii rozwoju sformułowano następujące gospodarcze cele strategiczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozwinięty i różnicowany przemysł w mieście, - prężny lokalny rynek budowlany, - utrzymanie roli Nowej Sól jako rozwiniętego węzła transportowego, - rozwinięte przetwórstwo rolne, - eliminacja szarej strefy, - prawidłowo wykorzystane tereny poprzemysłowe, - zagospodarowany przez podmioty gospodarcze majątek Skarbu Państwa, - zwiększenie znaczenia miasta jako miejsca kontaktów i powstawania inicjatyw gospodarczych, - stała promocja miasta. 	<p>Miasto dotąd odczuwa skutki opóźnionej restrukturyzacji, jednakże zachodzące procesy rozwojowe przekonywają, że ma ono dobre perspektywy, które wynikają przede wszystkim z dogodnego położenia na ważnych szlakach komunikacyjnych, dostępności (wkrótce) autostrad i dróg ekspresowych, uruchamianiu podstrefy specjalnej strefy ekonomicznej, nowych inwestycji. Silną stroną jest także dynamiczny rozwój usług rynkowych warunkujących rozwój gospodarczy (m.in. banki). Zarówno miasto, jak i powiat wykazują znaczącą potencjał turystyczny. Ważnym elementem jest bliskość aglomeracji: Berlina, Poznania, Wrocławia, a także nasilająca się współpraca z Zieloną Górą, ku której Nowa Sól wyraźnie ciąży. Duże znaczenie ma proinwestycyjna polityka miasta i zdolność do efektywnego pozyskiwania znacznych środków pomocowych Unii Europejskiej.</p>
Ostrowiec Świętokrzyski	<ul style="list-style-type: none"> - monokultura przemysłu hutniczego i odzieżowego, brak pomysłu na jej restrukturyzację - problemy z przekwalifikowaniem hutników i górników 	<p>Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Ostrowiec Świętokrzyski definiuje następujące obszary działań:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ochrona środowiska, - gospodarka, - społeczeństwo, - poprawa bezpieczeństwa i ochrona rodziny, - zarządzanie (lepsze wykorzystanie zasobów własnych i zewnętrznych przez gminę). 	<p>Rozwój gospodarczy miasta opiera się w coraz większym stopniu na małych i średnich przedsiębiorstwach. Zatrudniają one znacznie więcej osób niż tradycyjne branże w mieście. O ich przewadze decyduje mniejsza wrażliwość na zmiany koniunktury gospodarczej oraz zdolność absorpcji innowacyjnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Pewnym atutem Ostrowca Św. jest dobrze rozwinięte otoczenie biznesu. Według oceny władz samorządowych miasto wychodzi już z największych trudności i ma umiarkowaną szansę na rozwój w oparciu o własne zasoby. Poprawiła się znacznie wielkość masy podatkowej i budżet miasta stał się bardziej stabilny, umożliwiającą działalność inwestycyjną.</p>

Tab. 5. cd.

Miasto	Przyczyny zagrożenia degradacją	Działania podejmowane przez władze miasta	Perspektywy rozwoju
Konin	<ul style="list-style-type: none"> – opóźniona prywatyzacja – niewiele nowych inwestycji – wysokie bezrobocie – uzależnienie od kompleksu paliwowo-energetycznego i dalszego przebiegu transformacji wielkich zakładów przemysłowych 	<p>Miasto przeprowadziło w ostatnich latach konsekwentną i skuteczną rozbudowę infrastruktury komunalnej. Także inwestycje w kluczowych zakładach przemysłowych pozwoliły skutecznie zredukować poziom zanieczyszczeń.</p> <p>Miasto dysponuje strategią rozwoju przyjętą w kwietniu 2000 r. Główne cele strategii to:</p> <ul style="list-style-type: none"> – poprawa warunków życia mieszkańców, – dbałość o środowisko naturalne, – tworzenie więzi wśród mieszkańców, – kształtowanie pozytywnego wizerunku miasta, – stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości, zrównoważonej i nowoczesnej gospodarki lokalnej, – poprawa funkcjonowania i rozwój infrastruktury technicznej, – optymalne wykorzystanie przestrzeni miejskiej. <p>Urząd miasta przykłada dużą wagę do rozwoju przedsiębiorczości i turystyki jako głównych elementów realizacji celu modernizacji i rozwoju gospodarki.</p>	<p>Konin dysponuje nowoczesną infrastrukturą techniczną, a z chwilą zakończenia budowy nowego mostu i zachodniej obwodnicy zostanie uwolniony od uciążliwości tranzytu w centrum miasta. Miasto jest dobrze skomunikowane z aglomeracją poznańską i łódzką, nieco gorzej z warszawską. W pobliżu miasta (lecz poza terenem powiatu) powstają nowe inwestycje przy ważnym węźle autostradowym. Centrum pielegrymkowe w pobliskim Licheniu oraz pojezierze z istniejącą infrastrukturą turystyczną tworzą podstawy rozwoju gospodarki turystycznej. Szanse rozwoju miasta w wielkim stopniu zależą od losów zespołu elektrowni oraz kopalni węgla brunatnego.</p>

Ozorków	<ul style="list-style-type: none"> - wysokie bezrobocie - duży udział szarej strefy - ucieczka wykształconych - trudności w zagospodarowaniu terenów po upadłych zakładach - niskie dochody budżetu lokalnego, małe możliwości inwestycyjne 	<p>Miasto ma opracowany plan rozwoju miasta. Jego główne elementy dotyczą zwiększenia możliwości inwestycyjnych miasta, głównie przez udostępnienie terenów przemysłowych, poprawę sieci energetycznych oraz porządkowanie układu komunikacyjnego wokół i wewnątrz miasta.</p> <p>Opracowano program rewitalizacji centrum miasta, polegający na przebudowie systemu dróg miejskich i bezpośrednim połączeniu strefy przemysłowej z drogami krajowymi, z ominięciem centrum.</p> <p>Opracowano także programy ochrony środowiska oraz kompleksowej gospodarki odpadami. Przewiduje się reaktywację inkubatora oraz podjęcie programów wspierania przedsiębiorczości.</p>	<p>Ozorków ma szanse rozwoju. Wynikają one z pojawienia się w strefie nowocześniejszych firm zagranicznych, bliskości Łodzi, położeniu przy przecięciu dwóch głównych szlaków drogowych (A1 i A2), tradycji przemysłowych i aktywności władz miasta.</p> <p>Przebudowa systemu transportowego wewnątrz miasta będzie możliwa w przypadku uzyskania środków UE (złożono projekt na 11 mln zł). Projekt ten ma zostać podjęty w ramach przygotowanego programu rewitalizacji centrum miasta. Opracowano także projekt informatyzacji administracji publicznej, co powinno przyspieszyć rozwój społeczeństwa informacyjnego.</p>
Sanok	<ul style="list-style-type: none"> - stan techniczny sieci infrastruktury miejskiej - lokalizacja uciążliwych zakładów przemysłowych wzdłuż rzeki - niski wskaźnik przedsiębiorczości - duże bezrobocie - migracja wykształconej ludności 	<p>Na podstawie Planu Rozwoju Lokalnego oraz Lokalnego Planu Rewitalizacji (2004), Strategii Miasta Sanok (2000) można wskazać następujące strategiczne obszary działań:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ochrona środowiska, - gospodarka, - społeczeństwo, - zarządzanie. 	<p>Miasto ma pewne szanse rozwoju dzięki funkcjonującym i zrestrukturyzowanym przedsiębiorstwom przemysłowym. Większe nadzieje można jednak wiązać z turystyką. Sanok leży niedaleko Bieszczad, atrakcyjnego turystycznie masywu górskiego i może pełnić rolę punktu rozrządowego dla ruchu turystycznego. Samo miasto także dysponuje cennym zasobem turystycznym (cenny skansen kultury ludowej, zbiory malarstwa). Władze Sanoka mają, jak się wydaje, trafne strategie rozwoju oraz rewitalizacji starej części miasta.</p>

Tab. 5. cd.

Miasto	Przyczyny zagrożenia degradacją	Działania podejmowane przez władze miasta	Perspektywy rozwoju
Człuchów	<p>– wysoka stopa bezrobocia</p> <p>– słabo rozwinięta infrastruktura techniczna</p>	<p>Miasto ma opracowaną strategię zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Propozycje działań na rzecz rozwoju miasta podzielono na pięć obszarów; ogółem w strategii sformułowano 45 celów różnej rangi.</p> <p>Główne to:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ekologia, – gospodarka, – infrastruktura, – przestrzeń, – społeczeństwo. <p>W strategii uwagę zwracają działania zmierzające do poprawy stanu środowiska naturalnego, które jest relatywnie mało zanieczyszczone, oraz rozwój funkcji turystycznych, mimo słabych walorów i braku odpowiedniej infrastruktury.</p> <p>Władze miasta wykazują bardzo małą aktywność w dążeniu do uzyskania środków pomocowych Unii Europejskiej. W ramach ZPORR-u złożono tylko jeden wniosek (odrzucony z przyczyn formalnych).</p>	<p>Miasto ma pewien endogenny potencjał rozwojowy. Sytuacja miasta w porównaniu do sytuacji powiatu, m.in. dzięki udanej restrukturyzacji części miejscowych przedsiębiorstw, a także na skutek rozwoju otaczającej miasto gminy Człuchów, jest na tle innych obszarów post-pegeerowskich stosunkowo dobra. Planowany rozwój funkcji turystycznych jest dużym wyzwaniem dla władz miasta, które nie dysponują kompleksowym programem działań w tym zakresie. Świadczy o tym pierwsza nieudana próba pozyskania funduszy strukturalnych, a także opóźnienia w przygotowaniu projektów związanych z aktywizacją ruin zamku (odłożone na lata 2007–2008), uznanych za najważniejszy potencjał rozwojowy miasta. Wątpliwe jest zapobieżenie stałemu odpływowi ludności z miasta, w tym zwłaszcza studentów i osób z wykształceniem wyższym, do większych ośrodków miejskich, co może stanowić w przyszłości poważną barierę rozwojową. Zbudowana w 2002 r. obwodnica nie przyciągnęła nowych inwestycji.</p>

Nowogard	<ul style="list-style-type: none"> - braki w infrastrukturze technicznej (gospodarka ściekowa, gospodarka odpadami, brak gazyfikacji), rzutuujące na jakość środowiska przyrodniczego, jak i życia mieszkańców - stan dróg, uciążliwość trasy przelotowej - niewystarczający poziom restrukturyzacji rolnictwa, słabe gospodarstwa, słabe gleby, niski poziom kultury rolnej 	<p>Miasto ma strategię opracowaną w 2001 r., Plan Rozwoju Lokalnego na lata 2004–2006 oraz Program wykorzystania funduszy strukturalnych UE przez miasto i gminę Nowogard. Cele strategiczne rozwoju gminy zostały sformułowane następująco:</p> <ul style="list-style-type: none"> - powszechna dostępność dóbr i usług, - aktywizacja gospodarcza i rozwój przedsiębiorczości, - zrównoważony rozwój terenów wiejskich, kształtowanie i racjonalne wykorzystanie przestrzeni, - pobudzenie gospodarcze i osiągnięcie stabilnego tempa wzrostu gospodarczego miasta Nowogard. <p>W strategii widać duży nacisk na stan rolnictwa jako wyznacznik rozwoju miasta, co w pewnej mierze sprowadza problemy miasta do problemów typowych dla obszarów wiejskich. Ponadto bardzo dużą wagę przywiązuje się do rozwoju funkcji turystycznych, mimo stosunkowo niewielkich walorów turystycznych oraz zasobów w postaci odpowiedniej infrastruktury.</p>	<p>Miasto ma mały potencjał endogenny. Problemy rolnictwa z uwagi na funkcje pełnione przez miasto (m.in. mieszkaniowe dla rodzin pracowników PGR-ów) doprowadziły do załamania jego gospodarki oraz spowodowały upadek przedsiębiorstw obsługujących rolnictwo. Dotychczas nie wypracowano programu odwrócenia niekorzystnych tendencji, koncentrując się na działaniach słabo stymulujących rozwój miasta (budowa elektrowni wiatrowej, planowane uruchomienie motocyklowego toru wyścigowego na byłych terenach wojskowych). W ostatnim okresie sytuacja uległa pod tym względem pewnej poprawie, choć wciąż przesadnie (wobec ograniczonych walorów) deklaruje się wolę rozwoju funkcji turystycznych. Władze miasta konsekwentnie podejmują udane próby pozyskania środków na rozwój z funduszy unijnych. Pewną szansą rozwojową są również opracowane oferty inwestycyjne.</p>
----------	---	---	--

Tab. 5. cd.

Miasto	Przyczyny zagrożenia degradacją	Działania podejmowane przez władze miasta	Perspektywy rozwoju
Zambrów	<ul style="list-style-type: none"> – duże bezrobocie – ucieczka wykształconej młodzieży 	<p>Zgodnie z celami strategicznymi pierwszymi priorytetami dla Zambrów ma być miastem:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bezpiecznym i przyjaznym mieszkańcom, – o rozwiniętej infrastrukturze technicznej, – rozwijającym się gospodarczo, atrakcyjnym dla inwestorów, – o rosnącej jakości życia, – prężnym ośrodkiem ponadlokalnym integrującym sąsiednie gminy. <p>W strategii miasta dominują sprawy socjalne, ze szkodą dla polityki aktywnej wspierania przedsiębiorczości (choć miasto chętnie korzysta z ulg podatkowych).</p> <p>Władze miasta wykazują dużą aktywność w dążeniu do uzyskania środków pomocowych, jednakże bez większego powodzenia.</p> <p>Duży wysiłek został włożony w rozbudowę bazy sportowej i rekreacyjnej – w mieście jest basen, hala sportowa.</p> <p>Nowatorskie podejście zastosowano w re-strukturyzacji szpitala – miasto przejęło go od powiatu, tworząc spółkę. Szpital przynosi niewielki zysk.</p>	<p>Miasto ma niewielki potencjał endogenny. Jego szanse rozwojowe zależą w znacznej mierze od czynników zewnętrznych: uzyskania dotacji z Unii Europejskiej oraz odrodzenia się rynków wschodnich (co nie będzie możliwe – zdaniem burmistrza – bez normalizacji politycznych stosunków polsko-rosyjskich).</p> <p>Są pewne projekty przyciągnięcia inwestorów (inwestor irlandzki jest pierwszym z nich), choć konkurencyjność Zambrów jest dość słaba.</p> <p>Aktywność wykazuje komórka promocji miasta.</p>

Źródło: opracowanie własne.

2. Przykład sukcesu transformacji

Jako punkt odniesienia do przedstawionych wyżej miast zagrożonych degradacją społeczno-gospodarczą wybrano Biłgoraj, który uczestniczył we wcześniejszych badaniach nad czynnikami sukcesu lokalnego prowadzonymi przez EUROREG (zob. Gorzelak, Jałowiecki 1998). Na podstawie opracowanej typologii ośrodków miejskich Biłgoraj zaklasyfikowano do grupy miast o charakterze przemysłowym, które stały się liderami procesu transformacji, cechującymi się korzystną strukturą przemysłu, relatywnie niskim bezrobociem oraz napływem ludności.

Biłgoraj (2002). Województwo lubelskie. Liczy 26,8 tys. mieszkańców. Dodatkowo saldo migracji (2,5% ogółu ludności w okresie 4 lat). 76 spółek prawa handlowego, w tym 3 z udziałem kapitału zagranicznego. Przemysł zatrudnia 44,8%, a usługi rynkowe – 20,4% pracujących poza rolnictwem. Stopa bezrobocia wynosi dla powiatu 13,9%. Wydatki inwestycyjne stanowią 23,8% wydatków miasta ogółem.

2.1. Transformacja gospodarki

Po zniszczeniach wojennych (prawie 80% substancji materialnej) Biłgoraj został szybko odbudowany i stał się jednym z adresatów polityki państwa, zmierzającej do aktywizacji słabo rozwiniętych regionów Polski Wschodniej. Czynnikiem aktywizacji był przemysł. Uprzemysłowienie powodowało znaczny wzrost ludności miasta i rozwój branży budowlanej. Najważniejszym zakładem pracy w Biłgoraju w okresie PRL były zakłady dziewiarskie MEWA zatrudniające w swoim rozkwicie do 4,5 tys. osób. Kryzys, jaki nastąpił w tych zakładach na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, oraz kłopoty wydzielonych z niego przedsiębiorstw były i w pewnym stopniu pozostają do dzisiaj jednym z głównych problemów Biłgoraja. Spowodowały przede wszystkim znaczny wzrost bezrobocia, szczególnie wśród kobiet. Obecnie spółki i zakłady powstałe w wyniku przekształceń zakładów MEWA zatrudniają około 400 osób.

Po 1990 roku doszło w rejonie Biłgoraja do dynamicznego rozwoju prywatnej przedsiębiorczości. Znaczną część nowych przedsiębiorstw stworzono tu od podstaw. Najbardziej znanym jest niewątpliwie Ambra SA, producent win musujących. Ambra jest zlokalizowana na terenie gminy Biłgoraj, a zarejestrowana w Warszawie. Choć nie kontrybuuje do budżetu miasta, daje pracę jego mieszkańcom – zatrudnienie w zakładzie wynosi około 180 osób.

Największą firmą w mieście zostały zakłady meblarskie Black Red White, stanowiące jednoosobową własność, zatrudniające w samym mieście ponad 700 osób (firma ma także zakłady w sąsiedztwie miasta, łączne zatrudnienie wynosi ponad 1,5 tys. osób). Nie ulega wątpliwości, że rozkwit firmy jest jednym z głównych czynników rozwoju miasta. Dzięki firmie Black Red White miasto nie tylko zajmuje wyższą pozycję w ogólnogospodarczych wskaźnikach, ale odnosi także inne korzyści, jak np. posiadanie nowoczesnej kotłowni do spa-

lania odpadów z produkcji mebli. Dzięki znacznej mocy 10 megawatów zdoła ona przejąć większość obciążenia starej i silnie zanieczyszczającej środowisko kotłowni, która od tej pory pracować będzie wyłącznie w zimie.

Dwóm biłgorajskim potentatom: Ambrze i Black Red White oraz władzom miejskim Biłgoraj zawdzięcza także dużą inwestycję zagraniczną – fabrykę opakowań, których głównym odbiorcą jest Ambra, uprzednio sprowadzająca je z zagranicy od szwajcarskiej firmy Model mającej swoją fabrykę w Czechach.

W Biłgoraju zlokalizował się także (przejmując dawną fabrykę mebli Bifama) jeden z zakładów firmy z kapitałem szwedzkim Pol-Skone, producenta stolarki okiennej i drzwiowej. Zakład ten zatrudnia około 350 osób.

Dużym osiągnięciem Biłgoraja było sprawne uporanie się z przekształceniem większości średnich i małych przedsiębiorstw. Ich problemy rozwiązano w bardzo zróżnicowany sposób. Z sukcesem wykorzystano wszystkie ważniejsze formy przekształceń. I tak na przykład postawiono w stan likwidacji Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjno-Drogowych (PBID). Majątek firmy przejęły m.in. Ambra SA, stacja paliw, Mirena – producent tekstyliów oraz baza sprzętu ciężkiego. Przedsiębiorstwo państwowe zajmujące się budownictwem przekształcono w spółkę pracowniczą BePeBe. Doszło również do udanych transakcji sprzedaży. Fabryka elementów metalowych (głównie łańcuchów) weszła w skład holdingu Mostostal. Na bazie czterech rozwiązanych spółdzielni założono liczne mniejsze firmy prywatne. Poza tym powstały również marnia, ciastkarnia, komis samochodowy, firma produkcji metalowej, piekarnia i wiele innych mniejszych przedsięwzięć. Niezwykle szybko rozwinął się handel – w mieście funkcjonuje około 900 placówek.

Za ważne osiągnięcie miasta należy uznać umiejętne zagospodarowanie większych przestrzeni produkcyjnych. Pomimo upadłości i przekształcenia wielu zakładów, a co za tym idzie zaprzestania dotychczasowej produkcji, we wszystkich większych lokalach udało się umiejscowić inne formy działalności produkcyjnej.

W Biłgoraju utworzył się kompleks przemysłowy, ponieważ poszczególne firmy ściśle ze sobą współpracują i wzajemnie się wspomagają. Coraz większą rolę dzięki firmie Black Red White zaczyna odgrywać branża meblarska. W większości przypadków dla uruchomienia nowych przedsiębiorstw duże znaczenie miał kapitał zachodni. Warto również zauważyć, że na rozwój biłgorajskich firm coraz bardziej wpływają rynki wschodnie.

Poza dużymi zakładami produkcyjnymi w Biłgoraju dynamicznie rozwija się mała i średnia przedsiębiorczość. Co ósma osoba prowadzi działalność gospodarczą (ponad 2 140 przedsiębiorstw na 26 tys. mieszkańców). Rejon podatkowy Biłgoraja dostarczał w 1996 roku 44% wpływów podatkowych całego byłego województwa zamojskiego. Uważa się, iż liczba małych firm już się ustabilizowała, a ich rozwój następuje przez stopniowe zwiększanie liczby miejsc pracy.

Jednym z większych sukcesów miasta jest niewątpliwie integracja miejscowego środowiska przedsiębiorców. Zainicjowało ją Towarzystwo Gospodarcze,

które było katalizatorem powstania Biłgorajskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (BARR SA). Udało jej się nie tylko skutecznie wesprzeć rozwój gospodarczy, lecz także znaleźć środki do samofinansowania i powiększania swego znaczenia w skali regionalnej. Rozwój Agencji przyspieszyło zakwalifikowanie się Biłgoraja (jako jednego z 9 uczestników) do programu Inicjatyw Lokalnych, w ramach którego miasto otrzymało ponad 600 tys. ecu. Grant ten pozwolił na utworzenie Funduszu Poręczeń (jeden z pierwszych w Polsce) i prowadzenie szerokiej działalności doradczo-informacyjnej.

Oprócz BARR SA w mieście funkcjonuje coraz więcej niezależnych instytucji szeroko rozumianego otoczenia biznesu, jak np. 20 biur rachunkowych zarejestrowanych w Biłgoraju. Przy znacznej pomocy Urzędu Miasta zorganizowano punkt odpraw celnych.

W Biłgoraju miał również miejsce swoisty *boom* budowlany. Budowano dużo, a ceny mieszkań są tu o około 30–40% wyższe niż w Zamościu. Dynamicznie rozwija się indywidualne budownictwo mieszkaniowe. Powołano Towarzystwo Budownictwa Społecznego.

Biłgoraj do 1990 roku pozostawał, jak większość podobnych mu miast, wyraźnie niedoinwestowany. Zbudowano oczyszczalnię ścieków, która będzie niedługo modernizowana. Rozbudowano kanalizację, projektowane są nowe inwestycje w tym zakresie. Prawie całe miasto jest zgazyfikowane.

W mieście panuje korzystny klimat dla przedsiębiorczości, co powoduje, że wielu mieszkańców stara się podjąć samodzielną działalność na własny rachunek. Dużą rolę odgrywa już efekt demonstracji, zauważalne sukcesy aktywnych mieszkańców. Mieszkańcy miasta są relatywnie zamożni.

Mimo przekształceń gospodarczych i upadku wielu zakładów pracy, powstanie nowych i drobna przedsiębiorczość pozwalają utrzymać bezrobocie na relatywnie niskim poziomie – w 2005 roku wynosiło ono 15,8%, więc znacznie mniej niż średnia krajowa. Miasto nie cierpi na brak kadr kwalifikowanych, ponieważ wielu absolwentów wyższych uczelni wraca, by podjąć pracę w Biłgoraju.

Mieszkańcy wyjeżdżają do pracy za granicę, głównie do USA i Niemiec. Jak się wydaje, częściej w porównaniu z mieszkańcami innych miast Polski lokują przywiezione oszczędności w przedsięwzięcia gospodarcze, w mniejszym zaś stopniu przeznaczają je na konsumpcję.

Szacuje się, iż około jedna trzecia bezrobotnych pracuje w szarej strefie.

W mieście funkcjonuje około 10 komitetów lokalnych, zajmujących się m.in. wodociągami, kanalizacją, oświetleniem i budową ulic, mostów, kładek oraz chodników. Powstają również instytucje pomocy społecznej. W Biłgoraju istnieje od 1976 roku tzw. Wioska dziecięca będąca swoistym rodzinnym domem. Biłgoraj ma własny tygodnik Tanew sponsorowany przez władze miejskie, a także telewizję kablową.

2.2. Działania władz miasta

Miasto ma strategię rozwoju, która w swoich założeniach jest koncepcją działania zmierzającego do zrównoważonego i długotrwałego rozwoju miasta. Zawiera diagnozę stanu istniejącego, analizy słabych i mocnych stron miasta, cel strategiczny i cele pośrednie, przedstawienie sposobu realizacji założonych celów z wyszczególnieniem roli poszczególnych podmiotów, mechanizmu monitorowania i korygowania wdrażanej strategii.

Misją strategii jest osiągnięcie coraz wyższego poziomu życia we wszystkich jego aspektach, a także urzeczywistnianie powszechnie uznawanych wartości, które są uzależnione od polityki wspomagania rozwoju lokalnego. Najważniejsze cele nadrzędne to:

- wspomaganie rozwoju i urozmaicenie struktury przedsiębiorczości jako bazy ekonomicznej miasta,
- poprawa stanu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych mieszkańców,
- wielostronna poprawa stanu infrastruktury technicznej w mieście i w jego powiązaniach zewnętrznych,
- rozwój obsługi turystyki,
- porządkowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej,
- poprawa stanu środowiska przyrodniczego.

Strategia jest więc zorientowana prorozwojowo.

Strategia Rozwoju Miasta będzie narzędziem bardzo pomocnym w realizacji wielu przedsięwzięć na terenie miasta, a zwłaszcza tych, których wykonanie wymaga pozyskania dofinansowania ze środków pomocowych i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Złożono dwa wnioski związane z modernizacją oczyszczalni (zatwierdzony na szczeblu województwa) oraz z rozbudową kanalizacji. Wiele wniosków składa też BARR SA.

2.3. Perspektywy

Biłgoraj jest „okrzepniętym” lokalnym układem społeczno-gospodarczym. Transformacja postsocjalistyczna została dawno zakończona, a jej negatywne skutki są w zasadzie niewidoczne. Struktura gospodarki jest dobrze rozwinięta – obok kilku dużych firm (często z kapitałem zagranicznym), produkujących towarów na eksport i na rynek ogólnokrajowy, funkcjonuje wiele małych i średnich podmiotów gospodarczych.

W mieście panuje korzystny klimat dla przedsiębiorczości, a jego mieszkańcy wiążą z nim swoje plany życiowe. Postawy roszczeniowe są relatywnie rzadkie. Mieszkańcy wykazują dość wysoką zdolność do samoorganizacji – można stwierdzić, że społeczność lokalna jest relatywnie silnie zmobilizowana.

Jednym z podstawowych czynników sukcesu Biłgoraja była samoorganizacja miejscowego środowiska przedsiębiorców, jego zdolność do współpracy z władzami miasta oraz instytucjonalizacja wspierania gospodarki. Biłgoraj jest

jednym z najlepiej wyposażonych w organizacje biznesowe, ośrodki doradcze, placówki szkoleniowe, towarzystwa gospodarcze itp. małych miast Polski.

Ważnym czynnikiem sukcesu Biłgoraja był lider lokalny – pierwszy burmistrz miasta. Mimo iż po 13 latach sprawowania tej funkcji przegrał pierwsze wybory bezpośrednie, klimat przedsiębiorczości przez niego stworzony utrzymuje się – co w znacznej mierze jest też zasługą długoletniej prezes BARR SA.

Kompozycja czynników rozwoju Biłgoraja jest bliska teoretycznym zasadom sukcesu lokalnego, które zespół EUROREG sformułował kilka lat temu (m.in. Gorzelak, Jałowiecki 1998, Gorzelak i in. 1999) na podstawie analiz doświadczeń polskich i zagranicznych. Otóż twierdzimy, że o sukcesie lokalnym decydują w znacznie większej mierze czynniki endogenne niż egzogenne. Czynniki te to:

1. Lider lokalny, zdolny do sformułowania długofalowej wizji rozwoju – ustalenia „kompozycji” właściwej dla danego układu lokalnego – i do jej realizacji.
2. Aktywna elita lokalna, w skład której wchodzi przywódcy miejscowych organizacji politycznych, szefowie najważniejszych przedsiębiorstw i organizacji, autorytety nieformalne. Pożądane jest prorozwojowe nastawienie elity.
3. Organizacje wspierające prorozwojowe działania lidera i elity:
 - wspieranie przedsiębiorczości (inkubatory, agencje rozwoju, fundusze pożyczkowe i gwarancji kredytowych itp.)
 - organizacje społeczeństwa obywatelskiego (stowarzyszenia, kluby, towarzystwa, zespoły itp.)
4. Zintegrowana społeczność miejscowych przedsiębiorców, zdolnych do wspierania lidera w poczynaniach prorozwojowych.
5. Zintegrowana społeczność lokalna, skłonna do współpracy przy realizacji wspólnych celów, organizująca się „ku”, a nie wyłącznie „przeciw”.
6. Współpraca międzygminna, umożliwiająca podejmowanie przedsięwzięć przekraczających możliwości jednego układu lokalnego.

W Biłgoraju czynniki te pojawiły się we właściwym układzie, a zapoczątkowany rozwój przebiega już w zasadzie niezależnie, będąc znacznie bardziej poddany czynnikom ekonomicznym niż politycznym.

3. Wnioski

Wszystkie badane miasta mają podobne problemy związane z dziedzictwem socjalistycznej gospodarki, która opierała rozwój miasta na przemysłowej monokulturze, co było jedną z jej głównych cech. Przejście do gospodarki rynkowej spowodowało konieczność racjonalizacji funkcjonowania przedsiębiorstw, a w szczególności duże ograniczenie zatrudnienia. Zmiany te w większości przypadków były nieuniknione, choć wystąpiło także wiele błędów w restrukturyzacji firm, gdyż nie wszystkie z nich musiały upaść. Spowodowało to, przy braku skłonności do migracji, masowe bezrobocie, przekraczające nierzadko

30%. Związany z bezrobociem spadek siły nabywczej ludności utrudnił rozwój handlu i usług. Ponadto wszystkie badane miasta cechuje niedostatek infrastruktury i jej niska jakość.

Jedną z istotnych trudności był brak koordynacji procesów restrukturyzacji poszczególnych firm i przeprowadzania ich upadłości, a także mały wpływ władz samorządowych na te procesy. Ogranicza to możliwość racjonalnego zagospodarowania odłogów przemysłowych i stwarza konieczność lokowania nowego przemysłu na nowych terenach, przy chaosie przestrzennym i pozostawianiu dawnych stref przemysłowych w stagnacji.

Spośród uwarunkowań zewnętrznych wpływających na losy poszczególnych miast do istotnych barier należy zaliczyć zły stan infrastruktury transportowej, tak w otoczeniu miast, jak i w nich samych. W wielu przypadkach nie ma możliwości sprawnego i pewnego dojazdu do miasta, a brak obwodnic powoduje, iż ruch tranzytowy przechodzi przez centra miast, rozbijając ich układ przestrzenny i powodując zagrożenia bezpieczeństwa oraz zanieczyszczenie środowiska.

Mimo tych trudności władze badanych miast starały się, choć z różnym zaangażowaniem, podjąć działania mające na celu zmianę niekorzystnej sytuacji. Działania te koncentrują się na poprawie infrastruktury drogowej, uzupełnianiu sieci kanalizacyjnej i oczyszczaniu ścieków. Polegają one także na stymulowaniu drobnej przedsiębiorczości, poszukiwaniu inwestorów zewnętrznych, wykorzystaniu lokalnych walorów turystycznych oraz na promocji miasta jako korzystnego miejsca dla inwestycji i, w niektórych przypadkach, turystyki.

Warunkiem powodzenia opracowanych przez badane miasta strategii rozwoju były i są czynniki wymienione podczas omawiania źródeł sukcesu Biłgoraja: lider lokalny i wspierająca go (ją) elita, współpraca władz i przedsiębiorców, instytucje wspierania przedsiębiorczości i społeczeństwa obywatelskiego, mobilizacja społeczna, współpraca międzygminna.

Można przypuszczać, że powodem trudnej sytuacji miast analizowanych w niniejszym artykule jest zbyt ograniczone występowanie opisanych czynników sukcesu (lub ich brak). Oczywiście czynniki te są w różnym stopniu obecne w badanych miastach. Wydaje się, że w najlepszej sytuacji pod tym względem znajduje się pięć następujących ośrodków: Dobre Miasto, Nowa Sól, Ostrowiec Świętokrzyski, Ozorków i Sanok, które jednocześnie mają najlepiej opracowane programy działań oraz cechują się relatywnie największym potencjałem rozwojowym. Starania o poprawę sytuacji w analizowanych miastach należy poprzeć dążeniem do pojawienia się powyższych czynników sukcesu lokalnego.

Literatura

Bazydło A., Smętkowski M., Wieloński A., 2001, *Inwestycje w specjalnych strefach ekonomicznych a przekształcenia strukturalne w przemyśle Polski*, Warszawa–Kraków–Rzeszów: Komisja Geografii Przemysłu PTG, Wydział Ekonomiczny UMCS.

- Bąk H., Wojtkowska-Łodej G. (red.), 2007, *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- ESPON, 2006, *Project 1.2.3. Identification of Spatially Relevant Aspects of the Information Society*, <http://www.espon.eu>.
- ESPON, 2004, *Project 1.1.1. Potentials for polycentric development in Europe*, Sztokholm: NORDREGIO, <http://www.espon.eu>.
- Gorzela G., 2000, „Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie programu inicjatyw lokalnych)”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.
- Gorzela G., Jałowiecki B., Woodward R., Dziemianowicz W., Herbst M., Roszkowski W., Zarycki T., 1999, *Dynamics and Factors of Local Success in Poland*, Warszawa: EUROREG.
- Gorzela G., Jałowiecki (red.), 1998, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa: EUROREG.
- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, „Rozwój metropolii w gospodarce informacyjnej – znaczenie układu globalnego i regionalnego”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2.
- Gorzela G., Tucholska A. (red.), 2007, *Rozwój, region, przestrzeń*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Jarosz M. (red.), 2005, *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Kozak M., 2006, „Czy sprostamy wyzwaniom?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Smętkowski M., 2000, *Kapitał zagraniczny a polskie specjalne strefy ekonomiczne*, praca magisterska, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.

TOWNS AUTHORITIES' RESPONSE TO SOCIO-ECONOMIC DEGRADATION IN THE PROCESS OF SYSTEMIC TRANSFORMATION

Article is devoted to identification of towns endangered by socio-economic degradation (marginalisation). Using the example of 10 selected towns it shows their weak and strong points and complex sources of developmental problems. Authors present and evaluate activities undertaken by town authorities. Town of Biłgoraj serves as a benchmark (positive example of successful local transformation after 1989).