



Piotr Gibas

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Gospodarki Przestrzennej
piotr.gibas@ue.katowice.pl

ZMIANY POZIOMU ROZWOJU „OBWARZANKOWYCH” MAŁYCH MIAST I GMIN MIEJSKO-WIEJSKICH W POLSCE – ANALIZA PORÓWNAWCZA

Streszczenie: W Polsce obok gmin miejsko-gminnych, w których miasto i obszar wiejski funkcjonują w ramach jednej jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonują również gminy obwarzankowe, czyli tak samo nazywające się obszary składające się z miasta i obszaru wiejskiego powiązanego funkcjonalnie, które jednak stanowią dwa oddzielnie funkcjonujące samorządy terytorialne. Celem generalnym podjętych badań było stwierdzenie, czy konieczne jest podjęcie działań na rzecz wspólnego zarządzania tymi odrębnymi jednostkami terytorialnymi (ich połączenia administracyjnego), zaś celem szczegółowym wskazanie, czy funkcjonowanie układów obwarzankowych małych miast i ich zaplecza wiejskiego o tej samej nazwie po hipotetycznym połączeniu w jedną gminę miejsko-wiejską jest w stanie wygenerować specyficzną „wartość dodaną”, polepszającą rankingi rozwojowe tych jednostek.

Słowa kluczowe: małe miasta, gminy obwarzankowe, poziom rozwoju.

Wprowadzenie

W Polsce gmina może mieć charakter miejski (305 jednostek), wiejski (1566) lub mieszany: miejsko-wiejski (608 jednostek) [zob. *Zestawienie jednostek...*]. Rozróżnienie to zostało wprowadzone na potrzeby rejestru TERYT i w statystyce publicznej jest najczęściej wykorzystywane [Rozporządzenie Rady...; *Wykaz identyfikatorów...*, 2010]. Koncepcja gminy miejsko-wiejskiej – jako gminy złożonej z miasta i „obszaru wiejskiego, jaki pozostaje po wyłączeniu terenu zajmowanego przez miasto położone w tej gminie” [www 2], w polskiej praktyce administracyjnej funkcjonuje łącznie z sytuacją, w której miasto i obszar wiejski mimo formalnie łączących je powiązań funkcjonalnych (i nazwy) stanowią dwa oddzielne samorządy terytorialne (gminy obwarzankowe).

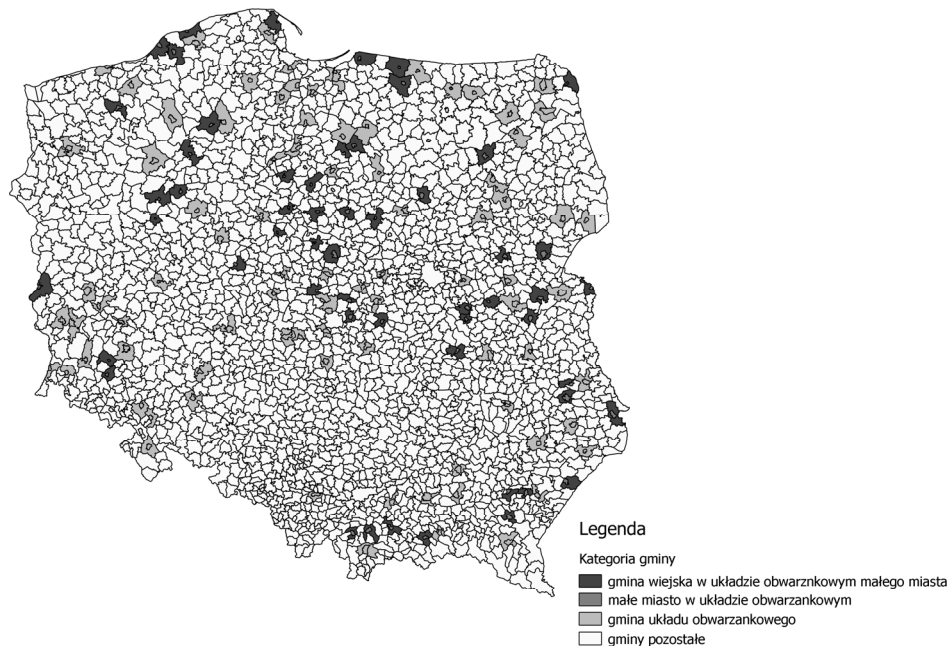
Celem artykułu było stwierdzenie, czy hipotetyczne połączenie układów obwarzankowych małych miast¹ i ich zaplecza wiejskiego w gminy miejsko-wiejskie przełoży

¹ Rozumie się przez to miasta do 20 tys. mieszkańców.

się na specyficzną „wartość dodaną” widoczną poprzez polepszenie rankingów rozwojowych takich jednostek. (jak sygnalizuje w swoim badaniu Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, por. [*Polskie obwarzanki*, 2013]).

1. Małe miasta w układach „obwarzankowych”

W Polsce jest 158 wiejskich gmin obwarzankowych², w tym 144 gminy wiejskie otaczające gminę miejską oraz 14 gmin wiejskich, które otaczają miasta na prawach powiatu [*Polskie obwarzanki*, 2013]. Małe miasta są otoczone przez 55 wiejskich gmin obwarzankowych (zob. rys. 1).



Rys. 1. Małe miasta w układach „obwarzankowych”

Wyniki przeprowadzonej analizy trendów przestrzennych (9. stopnia) prezentującej tendencje w zakresie lokalizacji gmin obwarzankowych w Polsce wykazują, że tematyką małych miast w układach obwarzankowych mogą być zainteresowane głównie samorządy zlokalizowane na styku województw: (a) mazowieckiego, kujawsko-pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego, (b) wielkopolskiego, pomorskiego oraz zachodniopomorskiego, (c) lubelskiego, mazowieckiego oraz podlaskiego, (d) pomorskiego i zachodniopomorskiego (w północnej części granicy między nimi) oraz w północnej części woje-

² Za gminę obwarzankową można uznać również gminę wiejską Skarbimierz (dawniej gmina wiejska Brzeg) otaczającą gminę miejską (miasto) Brzeg (woj. opolskie).

wództwa warmińsko-mazurskiego, w centralnej i południowej części małopolskiego i zachodniej części lubuskiego. Jednocześnie zwraca uwagę stosunkowo słabe rozpoznanie tej kwestii w literaturze przedmiotu [por. Wieczorek, 2014; *Polskie obwarzanki*, 2013; Heffner i Gibas, 2014].

2. Zmiany w poziomie rozwoju układów obwarzankowych małych miast

2.1. Opis metody

Analizę wykonano z użyciem wskaźnika syntetycznego Perkala, wyznaczonego na podstawie 12 wskaźników obrazujących społeczny, gospodarczy i inwestycyjny wymiar rozwoju lokalnego w układzie wszystkich gmin Polski za lata 2009 i 2012. Grupowanie gmin za pomocą wskaźników syntetycznych jest dosyć rozpowszechnione i przynosi, przy odpowiednim uzasadnieniu doboru charakterystyk wchodzących w skład miary syntetycznej, dobre rezultaty [Heffner i Stanny, 2007; Heffner, 2007, 2013; Rosner i Stanny, 2014; Rakowska, 2013].

Indykatory obrazujące wymiar społeczny to: zameldowania do gminy na mieszkańca (S)³, wymeldowania z gminy na mieszkańca (D), wydatki z budżetów gmin na kulturę na mieszkańca (S), wydatki z budżetów gmin na działalność sportową na mieszkańca (S). Wskaźniki wymiaru ekonomicznego to: liczba firm zarejestrowanych w systemie REGON w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców (S), liczba firm wyrejestrowanych z systemu REGON w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (D), dochody własne do budżetu gminy w przeliczeniu na mieszkańca (S), wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska z budżetu gminy w przeliczeniu na mieszkańca (S). Wskaźniki charakteryzujące procesy inwestycyjne to: dochody do budżetu gminy stanowiące finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych na mieszkańca (S), wydatki z budżetu gminy (majątkowe inwestycyjne) w przeliczeniu na mieszkańca (S), mieszkania oddane do użytkowania w ciągu roku w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (S) oraz liczba nowych rejestracji do systemu REGON w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (S). Źródłem danych był Bank Danych Lokalnych GUS⁴.

Wskaźniki zostały poddane procesowi standaryzacji. Uzyskano w ten sposób znormalizowaną postać charakteryzującą się wartością uśrednioną na poziomie 0 oraz wartością odchylenia standardowego na poziomie 1. Zestandaryzowane indykatory były podstawą do obliczenia wskaźnika Perkala, który jest uśrednioną wartością zestandaryzowanych danych [Heffner i Gibas, 2007].

Miernik pozycji rozwojowej (opisywany wskaźnik) posłużył do uporządkowania gmin w kolejności od najbardziej do najmniej rozwiniętych, co pozwoliło wskazać pozycję:

- typowego małego miasta w układzie obwarzankowym,
- typowej gminy wiejskiej w układzie obwarzankowym małego miasta,
- hipotetycznej gminy wiejsko-miejskiej złożonej z gmin układu obwarzankowego małego miasta,

³ (S) oznacza stymulantę – wskaźnik, którego wzrost oznacza poprawę rzeczy badanej, (D) oznacza dystymulantę – wskaźnik, którego wzrost oznacza pogorszenie się tego, co badamy.

⁴ Ten sam zestaw informacji został wykorzystany w nieco innym celu w ekspertyzie badawczej [Heffner i Gibas, 2014].

– referencyjnej gminy wiejsko-miejskiej⁵.

Standaryzacja opierała się na średniej i odchyleniu standardowym wyliczonych dla wszystkich gmin Polski. Ze względu na charakter analizy (badanie zmian) wyniki zaprezentowano dla dwu okresów (2009 i 2012). Przyjęcie tak określonych punktów czasowych podyktowane było głównie dostępem do danych ilościowych.

Zmiany pozycji rozwojowej analizowano przez pryzmat pozycji średniej oraz odchylenia standardowego wyliczonego dla: liczby ludności, wskaźnika syntetycznego Perkala oraz średniej rangi i jej odchylenia standardowego w układach analitycznych prezentowanych dla wyróżnionych okresów.

2.2. Wyniki przeprowadzonych analiz

Typowe małe miasto układu obwarzankowego w 2009 r. zamieszkiwane było przez 9329 osób, przy czym populacja takiego miasta wahała się średnio rzecz biorąc o 4570 osób. Wartość syntetycznej miary Perkala kształtowała się na poziomie -0,1711, przy czym odchylenie standardowe od tej wartości wynosiło 0,1975. Typowe małe miasto układu obwarzankowego znajdowało się na pozycji 1685 pod względem wielkości wskaźnika Perkala, przy czym ramy typowego odchylenia się od tej pozycji to 582 miejsca rankingowe w górę lub w dół (zob. tabela 1).

Generalnie rzecz ujmując, typowa gmina wiejska w układach obwarzankowych w 2009 r. była lepiej rozwinięta (mając na uwadze wskaźniki wzięte do analizy) od swojego miejskiego sąsiada. Wskazuje na to średnia pozycja w rankingu – miejsce 850 (przy typowym odchyleniu standardowym na poziomie 544). Gminę wiejską układu obwarzankowego małych miast zamieszkiwało 12 725 osób, przy czym wielkość ta wahała się od 7552 do 17 898 osób.

Tabela 1. Statystyki opisowe typowego małego miasta oraz typowej gminy wiejskiej w układach obwarzankowych małych miast (dane za 2009 r.)

	Typowe małe miasto w układach obwarzankowych	Typowa gmina wiejska w układach obwarzankowych małych miast
Średnia z liczby ludności zamieszkującej gminę	9329	12 725
Odchylenie standardowe z liczby ludności zamieszkującej gminę	4570	5173
Średnia wartość współczynnika syntetycznego Perkala	-0,1711	0,1281
Odchylenie standardowe z wartości współczynnika syntetycznego Perkala	0,1975	0,2430
Średnia pozycja względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	1685	850
Odchylenie standardowe pozycji względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	582	544

Źródło: Obliczenia własne.

⁵ Którą zamieszkiwała nie więcej niż maksymalna liczba mieszkańców wyliczona dla hipotetycznej gminy miejsko-wiejskiej.

W 2012 r. ludność typowego małego miasta układu obwarzankowego wzrosła do 9494 osób, przy czym wzrosła również wielkość odchylenia standardowego od tej wartości. Populacja miasta wahała się średnio rzecz biorąc o 4777 osób. Wartość syntetycznej miary Perkala nieznacznie polepszyła się, osiągając poziom -0,1237, przy czym odchylenie standardowe od tej wartości wzrosło do poziomu 0,2185. Typowe małe miasto tego układu w opisywanym okresie znajdowało się na pozycji 1497 rankingu (wzrost o 188 pozycji), przy czym typowe odchylenie od tej pozycji mieściło się w granicach od 863 do 2131, a więc wahało się o 634 miejsca rankingowe (zob. tabela 2).

W 2012 r. typowa gmina wiejska w układach obwarzankowych nadal była lepiej rozwinięta od sąsiadującego z nią małego miasta, ale dystans je dzielący był mniejszy. Wskazuje na to średnia pozycja w rankingu – miejsce 1102 (spadek o 252 pozycje) (przy zwiększonym o 68 do 2009 r. typowym odchyleniu standardowym – na poziomie 612). Opisywaną gminę wiejską zamieszkiwały 12 874 osoby (nieznaczny wzrost), przy czym wielkość ta wahała się od 7641 do 18 107 osób (nieznaczny wzrost odchylenia standardowego).

Tabela 2. Statystyki opisowe typowego małego miasta oraz typowej gminy wiejskiej w układach obwarzankowych małych miast (dane za 2009 r.)

	Typowe małe miasto w układach obwarzankowych	Typowa gmina wiejska w układach obwarzankowych małych miast
Średnia z liczby ludności zamieszkującej gminę	9494	12 874
Odchylenie standardowe z liczby ludności zamieszkującej gminę	4777	5233
Średnia wartość współczynnika syntetycznego Perkala	-0,1237	0,0129
Odchylenie standardowe z wartości współczynnika syntetycznego Perkala	0,2185	0,2505
Średnia pozycja względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	1497	1102
Odchylenie standardowe pozycji względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	634	612

Źródło: Obliczenia własne.

Analizując pozycję rozwojową hipotetycznego związku gmin układu obwarzankowego (małego miasta) w 2009 r. należy stwierdzić, że średnio rzecz biorąc układ taki umiejscowiłby się na 1267 pozycji rankingu, przy czym rozkład pozycji typowych znajdowałby się pomiędzy lokatami 805 a 1729. Wartości miary Perkala na poziomie -0,0215 odchyłały się średnio rzecz biorąc o 0,1729. Średnia liczba ludności dla tak określonych gmin wynosiła 11 027 i wahała się o wielkość 3648 (osiągając wartość maksymalną 19 302 i minimalną 2359). Wynika z tego, że takie układy generalnie przynależałyby do kategorii małych miast (zob. tabela 3).

Referencyjna polska gmina miejsko-wiejska (której populacja w 2009 r. nie przekraczała poziomu 19 302) zamieszkiwana była przez 7750 mieszkańców (przy czym typowa populacja takiej jednostki przestrzennej wahała się średnio rzecz biorąc od 2090 do 13 010). Gmina miejsko-wiejska była lepiej rozwinięta od hipotetycznego układu obwarzankowego. Średni współczynnik Perkala dla tych gmin wynosił 0,0034, co pozwala

umieścić opisywaną jednostkę na pozycji 926. Typowe odchylenie standardowe współczynnika Perkala wynosiło 0,2680 (było wyższe od odchylenia standardowego hipotetycznego układu obwarzankowego). Równie wysokie było odchylenie standardowej pozycji rankingowej wynoszące 771 (typowe pozycje zawierają się od miejsca 1697 do 155).

Tabela 3. Statystyki opisowe hipotetycznej gminy wiejsko-miejskiej złożonej z gmin układu obwarzankowego małego miasta oraz typowej gminy wiejsko-miejskiej (dane za 2009 r.)

	Hipotetyczna gmina wiejsko-miejska złożona z gmin układu obwarzankowego małego miasta	Typowa gmina wiejsko-miejska
Średnia z liczby ludności zamieszkującej gminę	11 027	7550
Odchylenie standardowe z liczby ludności zamieszkującej gminę	3648	5460
Średnia wartość współczynnika syntetycznego Perkala	-0,0215	0,0034
Odchylenie standardowe z wartości współczynnika syntetycznego Perkala	0,1729	0,2680
Średnia pozycja względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	1267	926
Odchylenie standardowe pozycji względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	462	771

Źródło: Obliczenia własne.

W 2012 r. pozycja rankingowa opisywanego hipotetycznego związku gmin generalnie pogorszyła się o 32 pozycje (do 1299 miejsca), przy czym rozkład pozycji typowych mieścił się pomiędzy lokatami 822 a 1776. Wartość miary Perkala spadła do poziomu -0,0554, odchylając się średnio rzecz biorąc o 0,1766 (więcej niż w 2009 r.). Należy również odnotować, że średnia liczba ludności w typowej jednostce wzrosła do poziomu 11 184 i wahała się średnio o 3748, osiągając wartość maksymalną 19 731 i minimalną 3388 (zob. tabela 4).

Tabela 4. Statystyki opisowe hipotetycznej gminy wiejsko-miejskiej złożonej z gmin układu obwarzankowego małego miasta oraz typowej gminy wiejsko-miejskiej (dane za 2012 r.)

	Hipotetyczna gmina wiejsko-miejska złożona z gmin układu obwarzankowego małego miasta	Typowa gmina wiejsko-miejska
Średnia z liczby ludności zamieszkującej gminę	11 184	8339
Odchylenie standardowe z liczby ludności zamieszkującej gminę	3748	5749
Średnia wartość współczynnika syntetycznego Perkala	-0,0554	0,0063
Odchylenie standardowe z wartości współczynnika syntetycznego Perkala	0,1766	0,3889
Średnia pozycja względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	1299	969
Odchylenie standardowe pozycji względem kształtowania się współczynnika syntetycznego Perkala w układzie gmin Polski	477	790

Źródło: Obliczenia własne.

Referencyjna polska gmina miejsko-wiejska (której populacja w 2009 r. nie przekraczała poziomu 19 731) zamieszkiwana była przez 8339 mieszkańców (przy czym typowa populacja takiej jednostki przestrzennej wahała się średnio rzecz biorąc od 2590 do 14 088). Opisywana gmina miejsko-wiejska była lepiej rozwinięta od hipotetycznego układu obwarzankowego, lokując się na 969 miejscu (spadek o 37 miejsc – miara syntetyczna równa 0,0063). Typowe odchylenie standardowe współczynnika Perkala wynosiło 0,3889 (nastąpił wzrost standartowej miary odchylenia o 0,1209). Odchylenie standardowej pozycji rankingowej również wzrosło, osiągając 790 miejsc (typowe pozycje zawierają się od miejsca 1759 do 179).

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pozwalają na wyciągnięcie następujących wniosków:

- małe miasta będące częścią układu obwarzankowego w 2012 r. poprawiły swoją pozycję rozwojową (względem 2009 r.), powiększając przy tym typowe dysproporcje między nimi,
- gminy wiejskie będące częścią układu obwarzankowego w 2012 r. również poprawiły swoją pozycję rozwojową, przy powiększającej się wielkości odchylenia standardowego między nimi, zaobserwowane zmiany są jednak mniej dynamiczne, niż w przypadku sąsiednich małych miast,
- hipotetyczna gmina wiejsko-miejska złożona z gmin układu obwarzankowego małego miasta w 2009 r. miała większy potencjał ludzki niż referencyjna gmina wiejsko-miejska, ale jej pozycja rozwojowa była niższa (niższe było także jej średnie zróżnicowanie),
- w 2012 r. hipotetyczne gminy miejsko-wiejskie pogorszyły swoją pozycję rozwojową w stosunku do referencyjnych gmin miejsko-wiejskich (średnie zróżnicowanie również było wyższe w przypadku gmin układu obwarzankowego małego miasta).

Uogólniając można powiedzieć, że małe miasto i gmina wiejska układu obwarzankowego generalnie polepszają swoją pozycję rozwojową, ale ich połączenie w gminę miejsko-wiejską nie przekłada się wprost na osiągnięcie „wartości dodanej”. Funkcjonujące w kraju gminy miejsko-wiejskie, których potencjał ludnościowy jest zbliżony do omawianych wcześniej hipotetycznych układów, mają lepsze średnie rankingi, choć ich typowe zróżnicowanie jest większe. Jednak kategoryczne stwierdzenie, że małe miasta i gminy wiejskie funkcjonują lepiej w układach obwarzankowych niż jako jedne gminy miejsko-wiejskie, musi być poprzedzone dalszymi wieloaspektowymi badaniami.

Literatura

- Heffner K. (2007), *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje – Uwarunkowania – Zależności – Czynniki – Skutki. Badania zróżnicowania rozwoju obszarów wiejskich* [w:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Heffner K. (2013), *Wykorzystanie powiązań funkcjonalnych obszarów wiejskich jako potencjałów rozwojowych regionów Polski Zachodniej* [w:] F. Kuźnik (red.), *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, „Studia KPZK PAN”, t. 153, Warszawa.

- Heffner K., Gibas P. (2007), *Analiza ekonomiczno-przestrzenna*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Heffner K., Gibas P. (2014), *Zróżnicowanie procesów społecznych, gospodarczych i inwestycyjnych w układach sąsiadujących gmin miejskich i wiejskich (tzw. gmin obwarzankowych)*. Ekspertyza wykonana na zlecenie Ośrodka Kultury Wzgórze Zamkowe z siedzibą w Lubinie, Opole-Katowice (materiał niepublikowany).
- Heffner K., Stanny M. (2007), *Zróżnicowanie gmin wiejskich ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego* [w:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Polskie obwarzanki* (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa (prezentacja).
- Rakowska J. (2013), *Klasyfikacje obszarów – kryteria, definicje, metody delimitacji. Studium metodyczno-statystyczne*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M. (2014), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I, Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku (wersja pełna)*, Fundacja EFRWP, IRWiR PAN, Warszawa.
- Rozporządzeniu Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 1998, nr 157 poz. 1031 z późn. zm.
- Wieczorek D. (2014), *Łączenie gmin i powiatów poprawi stabilność finansów*, Wspólnota nr 6 z 22 marca 2014, http://www.katowice.rio.gov.pl/prasowka/2014/03_MARZEC/2014-03-28/cz5.PDF (dostęp: 26.04.2015).
- Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju. Podział terytorialny z dnia 1.1.2010* (2010), GUS, Warszawa.
- [www 1] *Zestawienie jednostek podziału terytorialnego – stan w dniu 01.01.2014 r.*, http://bip.stat.gov.pl/download/gfx/bip/pl/defaultstronaopisowa/142/1/1/bip_zestawienie_jednostek_podzialu_terytorialnego_stan_01012014.pdf. (dostęp: 6.11.2014).
- [www 2] http://old.stat.gov.pl/gus/definicje_PLK_HTML.htm?id=POJ-3880.htm (dostęp: 6.11.2014).
- [www 3] http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bip/BIP_oz_wykaz_identyfikatorow.pdf (dostęp: 6.11.2014).
- [www 4] isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19981571031&type=2 (dostęp: 6.11.2014).

COMPARATIVE ANALYSIS OF CHANGES IN DEVELOPMENT LEVELS OF „BAGEL” SMALL TOWNS AND URBAN-RURAL MUNICIPALITIES IN POLAND

Summary: There are „urban-rural municipalities” in Polish administration nomenclature. The spatial units where town and rural areas has one name and one local government. There are town and rural municipalities which has one name but different local governments. That neighborhood of municipalities in Polish may subscribe as „municipalities bagel”. The purpose of the article was to determine whether is necessary for the common management of the separate territorial units (urban and rural „municipalities bagel”). The specific objective was as to determine whether the functioning of small towns and „municipalities bagel” of their rural bases on the hypothetical combined into one urban-rural municipality will be able to generate a specific „added value” that improves their rankings of development.

Keywords: small towns, municipalities bagels, level of development.