

# Potencjał rozwojowy gmin województwa lubelskiego

**Jacek Szlachta**

Szkoła Główna Handlowa

**Wojciech Dziemianowicz**

**Katarzyna Szmigiel**

**Paulina Nowicka**

Uniwersytet Warszawski

**Streszczenie:** *W pracy dokonano dynamicznej (dla lat 2002–2007) oraz statycznej (dla 2007 r.) typologii gmin województwa lubelskiego, korzystając z 25 wskaźników opisujących zamożność, nowoczesność i konkurencyjność. Najbardziej interesujące dla polityki regionalnej w typologii są gminy, w których zachodzi dysproporcja pomiędzy potencjałem, a dynamiką rozwoju (gminy typu AB i BA). Przeprowadzona typologia stała się podstawą wniosków i rekomendacji dla polityki inter- i intraregionalnej.*

Niniejsze opracowanie stanowi wyciąg z ekspertyzy pt. *Potencjał rozwojowy gmin województwa lubelskiego* wykonanej w 2009 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w Lublinie w ramach prac przygotowawczych i studialnych prowadzonych przez Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego, związanych z procesem aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020.

## 1. Cel opracowania

Celem opracowania jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie jest wewnętrzne zróżnicowanie potencjału rozwojowego gmin w województwie lubelskim i jak ta sytuacja prezentuje się na tle innych regionów w kraju?
2. Jak zmieniał się potencjał rozwojowy gmin Lubelszczyzny w latach 2002–2007 wewnątrz województwa i w relacjach z otoczeniem krajowym?
3. W jakim stopniu potencjał rozwojowy gmin Lubelszczyzny zależny jest od stosowanych instrumentów rozwoju na poziomie lokalnym (np. ulgi w podatkach lokalnych, wydatki inwestycyjne gmin), a w jakim ma swoje źródła w innych cechach i zjawiskach (np. cechy społeczno-geograficzne gminy, polityka regionalna, zewnętrzne środki pomocowe)?
4. Czy obecna Strategia rozwoju regionu wystarczająco dobrze uwzględnia zróżnicowania wewnętrzne?
5. Czy w kontekście instrumentów polityki rozwoju w Polsce (również w powiązaniu ze środkami z UE) można liczyć na wzrost potencjału rozwojowego gmin Lubelszczyzny i w jakim zakresie?

Ponadto, celem opracowania jest wskazanie relacji między potencjałem rozwojowym gmin województwa lubelskiego, a wyzwaniem, które wynikają nie tylko z krajowej polityki regionalnej, ale również polityki UE.

W tym celu analizie poddane zostały następujące dokumenty:

- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006–2020,
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego,
- Regionalna Strategia Innowacji Województwa Lubelskiego,
- Strategia Rozwoju Polski Wschodniej,
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015,
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia Polski 2007–2013,

- Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej,
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla spójności na lata 2007–2013,
- Ekspercka Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033,
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego.

Analiza dokumentów regionalnych polegała na ocenie uwzględnienia zróżnicowania wewnętrznego regionu w kontekście uzyskanych wyników. Istotne z tego punktu widzenia było określenie kierunków zainteresowania polityki władz regionalnych określonych w wymienionych dokumentach i zestawienie ich z sugestiami ekspertów w kontekście uzyskanych wyników.

Równoległe analiza dokumentów krajowych i unijnych pozwoliła określić główne wyzwania rozwojowe, które mogą dotyczyć województwa lubelskiego. W ekspertyzie zostały zawarte ściśle rekomendacje dla polityki rozwoju regionu w celu jak najlepszego sprostania wyzwaniom – w kontekście możliwości rozwojowych gmin.

## 2. Przyjęta metoda

Na wstępie dokonano wyboru zestawu 25 wskaźników opartych na danych statystycznych. Wskaźniki podzielono na 3 grupy opisujące odpowiednio:

- zamożność gmin,
- nowoczesność,
- konkurencyjność.

Następnie, używając metody odległości od wzorca dla każdej z grup, obliczono wskaźnik subsyntetyczny. Suma wskaźników subsyntetycznych stanowi syntetyczny wskaźnik potencjału rozwoju. Wskaźniki subsyntetyczne i syntetyczny obliczono w ujęciu dynamicznym (dane w latach 2002–2007) oraz w ujęciu statycznym (dane za rok 2007). Połączenie tych dwóch wskaźników syntetycznych pozwoliło z kolei na przeprowadzenie typologii gmin. W oparciu o średnie arytmetyczne tych wskaźników podzielono gminy na „dodatnie” (typ A) – powyżej średniej, oraz „ujemne” (typ B) – poniżej średniej wartości wskaźników syntetycznych. W wyniku tego uzyskano cztery typy gmin (rys. 1).

**Wskaźnik zamożności** utworzono w oparciu o analizę następujących zagadnień (w ujęciu statycznym dane pochodziły z 2007 r., zaś w ujęciu dynamicznym z lat 2002–2007):

- dochody własne gmin na mieszkańca,
- powierzchnia użytkowa mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców,
- udział powierzchni obszarów prawnie chronionych w ogólnej powierzchni gminy,
- wysokość zaległości w opłatach za mieszkania w zasobach gminnych (zł na mieszkańca),
- łączna powierzchnia terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę.

**Wskaźnik nowoczesności** utworzono w oparciu o następujące zmienne (w ujęciu statycznym dane pochodziły z 2007 r., zaś w ujęciu dynamicznym z lat 2002–2007):

- liczba komputerów z dostępem do Internetu w szkołach podstawowych i gimnazjach na 100 mieszkańców w wieku 6–16 lat,
- odsetek ludności korzystającej z kanalizacji,
- pracujący w usługach rynkowych na 1000 mieszkańców,
- liczba hoteli (od jednej do pięciu gwiazdek) 100 tys. mieszkańców,
- powierzchnia użytkowa w nowych budynkach niemieszkalnych na 1000 mieszkańców.

**Wskaźnik konkurencyjności** utworzono w oparciu o następujące zmienne (również w tym przypadku w ujęciu statycznym dane pochodziły z 2007 r., zaś w ujęciu dynamicznym z lat 2002–2007):

- zmiana liczby ludności w latach 2002–2007 na 1000 mieszkańców,
- zmiana liczby turystów korzystających z noclegów w latach 2002–2007 na 1000 mieszkańców,
- zmiana liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w latach 2002–2007 na 1000 mieszkańców,
- zmiana liczby pracujących na 1000 mieszkańców w latach 2002–2007,
- środki z budżetu UE pozyskane do budżetu gmin na mieszkańca – średnia z lat 2006–2007.

W celu ukazania rzeczywistego potencjału gospodarczego województwa lubelskiego analizę przeprowadzono dla całej Polski. W związku z tym wskaźniki subsyntetyczne – zamożności, nowoczesności i konkurencyjności – pozycjonują gminy lubelskie względem liderów w skali kraju, a nie wyłącznie województwa.

### 3. Typologia gmin

Typologię wykonano dla wszystkich gmin w Polsce, tak więc typy gmin określone dla województwa lubelskiego odnoszą się do rozpiętości poszczególnych wartości w całej Polsce, a nie tylko w województwie. Innymi słowy, te gminy, które należą do typu AA, należą do niego w kontekście wszystkich gmin w kraju, a nie w kontekście województwa lubelskiego, podobnie w pozostałych typach.

Najbardziej interesujące w typologii są gminy typów AB i BA, gdyż są to gminy, w których zachodzi dysproporcja pomiędzy potencjałem a dynamiką rozwoju. Tak więc są one szczególnie interesujące dla polityki regionalnej. Gminy typu AA mogą być traktowane jako liderzy rozwoju, a tym samym miejsca rozprzestrzeniania się potencjału rozwojowego na pozostałe gminy w województwie. Natomiast gminy typu BB to potencjalne obszary problemowe polityki regionalnej. Przy czym należy się spodziewać, że ta grupa gmin jest najbardziej zróżnicowana w porównaniu do pozostałych.

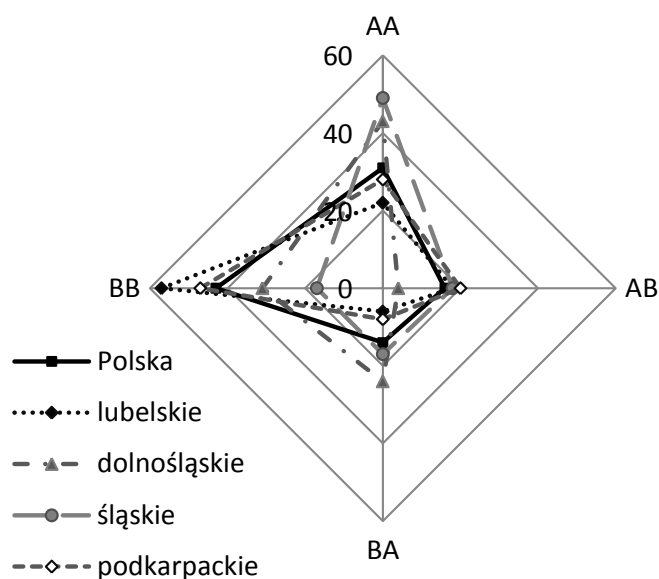
Tab. 1. Typologia gmin województwa lubelskiego

Ujęcie dynamiczne			
Dodatnie (A)		Ujemne (B)	
Ujęcie statyczne	Dodatnie (A)	AA	BA
	Ujemne (B)	AB	BB

Źródło: Opracowanie własne

Gminy typu AA charakteryzują się wartościami wskaźnika dynamicznego i statycznego potencjału gospodarczego powyżej średniej dla wszystkich gmin w Polsce, a zatem są niekwestionowanymi liderami pod względem potencjału gospodarczego. Natomiast gminy typu AB odznaczają się ponadprzeciętną dynamiką zmian, ale jednocześnie cechuje je niski poziom rozwoju. Kolejny z wyróżnionych typów – BA – to gminy posiadające potencjał rozwojowy, ale nie rozwijające się. Natomiast do typu BB należą gminy niedysponujące potencjałem gospodarczym i niewykazujące istotnych zmian w tym względzie.

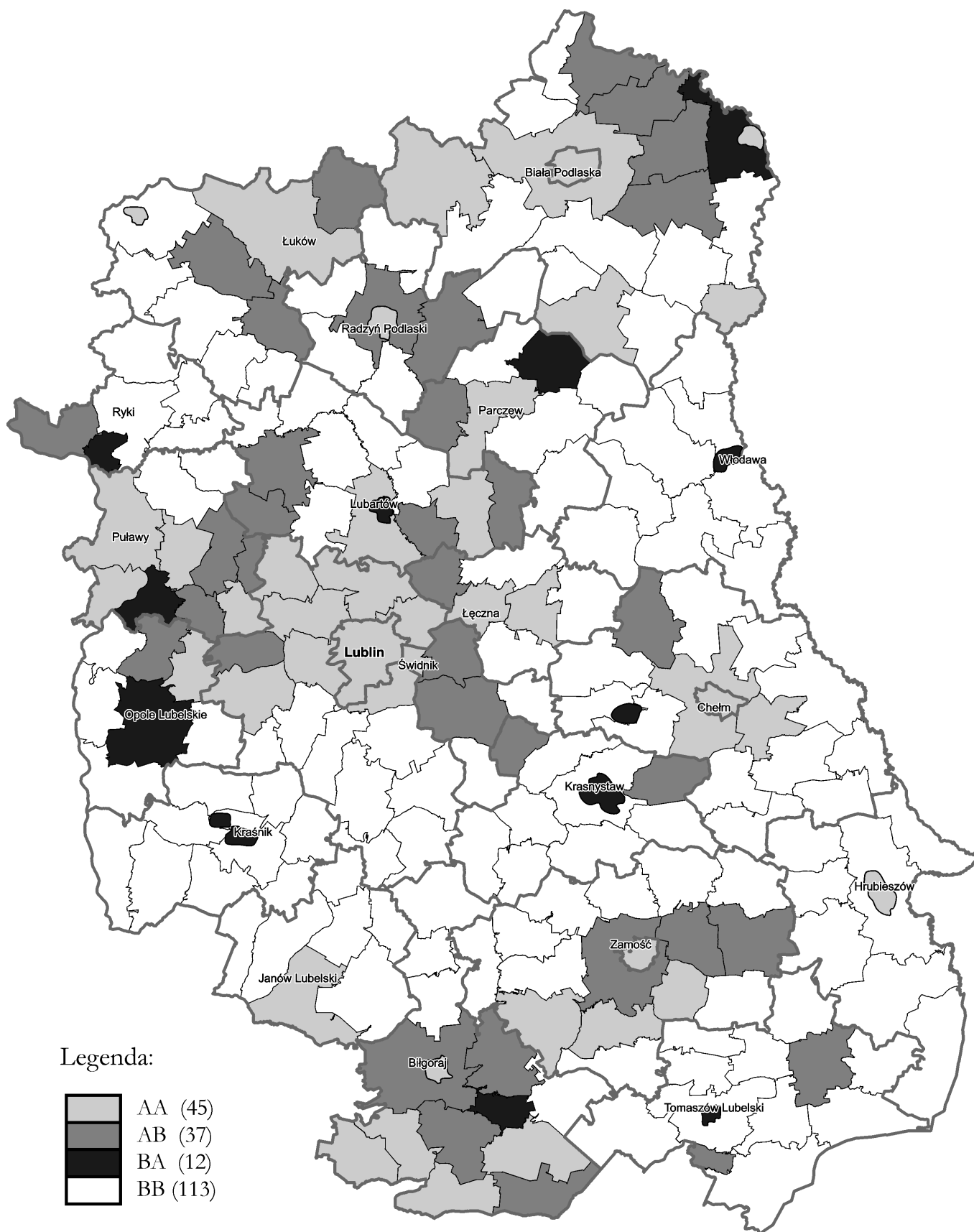
Wyniki uzyskane w analizie wskaźników subsyntetycznych oraz wskaźnika syntetycznego zostały również odniesione do aktualnego podziału województwa na jednostki statystyczne NUTS3. Dla każdej z nich obliczone zostały ponownie wartości poszczególnych wskaźników subsyntetycznych i wskaźnika syntetycznego, w wyniku czego można było wyciągać wnioski na temat charakterystyki każdego z podregionów województwa.



Rys. 2. Struktura typów gmin – porównanie międzywojewódzkie

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS

Mapa. 1. Powierzchniowy rozkład typów gmin województwa lubelskiego



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

### 3.1. Gminy typu AA

Są to gminy o wyższym niż średnia potencjale rozwojowym, które dodatkowo w latach 2002–2007 dynamiczniej (powyżej średniej) zwiększały swój potencjał rozwojowy.

Tab. 2. Cechy charakterystyczne gmin typu AA województwa lubelskiego

ZAMOŻNOŚĆ	NOWOCZESNOŚĆ	KONKURENCYJNOŚĆ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• są to gminy, które dysponują w swoich planach znacznie większą powierzchnią przeznaczoną pod zabudowę, niż wykazują to gminy tego typu w kraju (z wyjątkiem gmin o liczbie ludności 21–50 tys.);</li> <li>• prawdopodobnie omówiona wyżej sytuacja jest w pewnym związku z faktem, iż gminy Lubelszczyzny posiadają zdecydowanie lepszą sytuację ze względu na relatywnie niewielki udział obszarów chronionych w ogólnej powierzchni gminy;</li> <li>• jednocześnie wszystkie grupy gmin typu AA (z wyjątkiem Lublina) osiągają zdecydowanie niższe, w porównaniu z innymi gminami w kraju, wskaźniki powierzchni mieszkań oddawanych do użytku w przeliczeniu na mieszkańca, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• generalnie na Lubelszczyźnie mamy do czynienia z lepszą sytuacją pod względem dostępności komputerów podłączonych do Internetu w szkołach, w szczególności dotyczy to gmin najmniejszych. Nieco słabiej wypadają gminy o liczbie mieszkańców od 10 do 50 tys., ale różnice ze średnią krajową są bardzo niewielkie;</li> <li>• stan wyposażenia w infrastrukturę kanalizacyjną oraz dynamika zmian pozwalają stwierdzić duże zapóźnienie gmin Lubelszczyzny, nie dotyczy to jedynie gmin pow. 25 tys. mieszkańców, ale niekorzystny jest fakt, iż średnia dynamika wzrostu omawianego wskaźnika jest na Lubelszczyźnie gorsza od dynamiki krajowej;</li> <li>• gminy województwa są bardzo słabo wyposażone w infrastrukturę hotelową, z wyjątkiem miejscowości pow. 50 tys. mieszkańców, które dorównują średniej dla tego typu jednostek;</li> <li>• wszystkie rodzaje gmin typu AA wykazują zdecydowany niedorozwój usług rynkowych;</li> <li>• dostępność powierzchni użytkowej w nowych budynkach niemieszkalnych cechuje inne zróżnicowanie niż występujące ogólnie w kraju. Przeciętna gmina tego typu w 2007 r. oferowała o 200 m<sup>2</sup> powierzchni więcej od przeciętnej gminy w skali kraju. Co istotne, gminy lubelskie w tym gronie prezentują się pod tym względem o wiele lepiej (o 280 m<sup>2</sup> więcej niż przeciętna dla kraju). Na uwagę zasługuje też większy dystans dzielący przeciętną gminę lubelską tego typu od średniej dla Lubelszczyzny, oddano w nich do użytku średnio dwukrotnie więcej powierzchni, niż wskazywałaby na to średnia wojewódzka. Omówiona korzystna sytuacja nie występuje jednak w gminach powyżej 25 tys. mieszkańców. W tym przypadku wskaźniki dla gmin lubelskich są zdecydowanie niższe od odpowiednich wartości w kraju, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gminy typu AA wykazują ogólnie więcej środków zagranicznych w swych budżetach niż przeciętne gminy. Najwięcej środków płynie do gmin największych i najmniejszych, jednak w tym przypadku gminy lubelskie są mniej skuteczne niż podobne gminy w kraju. Lubelszczyzna przewyższa konkurencję jedynie w przypadku jednostek liczących od 10 do 25 tys. mieszkańców;</li> <li>• obserwujemy pogorszenie na rynku pracy – w stosunku do przeciętnych gmin typu AA w Polsce (jedynie w miastach powyżej 25–50 tys. mieszkańców oraz w miejscowościach do 10 tys. mieszkańców wartości na Lubelszczyźnie nieco przewyższają wskaźniki krajowe);</li> <li>• widzimy zdecydowanie słabszą pozycję gmin typu AA w zakresie rozwoju przedsiębiorczości (w tym pogłębianie się negatywnych tendencji we wszystkich przedziałach wielkościowych gmin).</li> </ul>

Typ AA to gminy duże pod względem ludnościowym, w których ma miejsce jednocześnie największy wzrost liczby mieszkańców (poza gminami miejskimi). Cechują je najwyższe dochody własne na mieszkańca, jak również duża absorpcja środków unijnych. Dysponują największą powierzchnią terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (dwukrotnie większą od średniej) i są równocześnie niekwestionowanym liderem pod względem rynku mieszkaniowego (największa powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych na mieszkańca). To gminy o bardzo dobrze rozwiniętym i dynamicznym rynku pracy – najwyższy wskaźnik liczby pracujących, również w usługach rynkowych, jak i osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Charakteryzuje je także najlepiej rozwinięta, spośród wyróżnionych typów, funkcja turystyczna – największa dostępność hoteli i ich przyrost, jak również największa liczba korzystających noclegów.

### 3.2. Gminy typu AB

Są to gminy o niższym niż średnia potencjale rozwojowym, które w ostatnich latach dynamiczniej zwiększały ten potencjał.

Tab. 3. Cechy charakterystyczne gmin typu AB województwa lubelskiego

ZAMOŻNOŚĆ	NOWOCZESNOŚĆ	KONKURENCYJNOŚĆ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• gminy AB na Lubelszczyźnie są znacznie biedniejsze niż przeciętna gmina w kraju, plasują się również nieco poniżej średniej dochodów dla wszystkich gmin w województwie;</li> <li>• posiadają zdecydowanie więcej, niż średnio w tym typie gmin w kraju i nieco więcej niż średnio w regionie, terenów pod zabudowę (w miejscowych planach). Szczególnie znaczącą przewagę w tym zakresie posiadają gminy od 10 do 25 tys. mieszkańców.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• unowocześnianie gmin w zakresie dostępu do Internetu w szkołach podstawowych i gimnazjach postępuje szybciej niż przeciętnie w kraju w gminach AB, jak i na tle średniej ogólnopolskiej. Korzystna sytuacja występuje szczególnie w gminach najmniejszych;</li> <li>• z punktu widzenia możliwości rozwojowych gmin należy wskazać zdecydowany niedorozwój usług rynkowych w tych gminach;</li> <li>• gminy AB w województwie charakteryzuje zdecydowanie słabsza sytuacja w zakresie rozwoju infrastruktury kanalizacyjnej oraz budowy nowych budynków niemieszkalnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• widoczna jest znaczna różnica między gminami do 10 tys. i większymi w zakresie zmian ludnościowych, jednak należy podkreślić, że jedna, jak i druga grupa wielkościowa na Lubelszczyźnie osiąga nieco słabsze wyniki niż przeciętnie gminy AB w kraju;</li> <li>• gminy typu AB w Polsce są zdecydowanie mniej konkurencyjne w zakresie udzielanych noclegów, niż przeciętna krajowa. Z kolei w grupie gmin AB gminy województwa lubelskiego widocznie tracą względem konkurencji, jest to proces długofalowy;</li> <li>• lubelskie gminy typu AB charakteryzują się nieco mniejszą wartością wskaźnika „liczba pracujących na 1000 mieszkańców” od średniej krajowej dla tego typu gmin. Jednocześnie w jednostkach liczących 10–20 tys. mieszkańców zmiany zachodzące w latach 2002–2007 wskazują na poprawę sytuacji, nawet względem odpowiednich gmin w kraju. Podobnie można scharakteryzować przedsiębiorczość w gminach typu AB w województwie lubelskim;</li> <li>• gminy typu AB w województwie lubelskim pozyskały w latach 2006–2007 środki na poziomie średniej krajowej dla wszystkich gmin. Jednocześnie wartość ta jest niższa od średniej dla wszystkich w kraju gminy typu AB o 20 zł i wyższa od średniej w województwie. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż wyniki z 2007 r. są lepsze dla Lubelszczyzny względem odpowiednich kategorii w kraju niż średnia z dwóch lat. Szczególnie duży dystans widoczny jest w grupie gmin najmniejszych.</li> </ul>

Typ AB to gminy małe pod względem ludnościowym, ale rozwijające się w tym względzie (nie w przypadku gmin lubelskich). Dysponują bardzo niskimi dochodami własnymi na mieszkańca, a jednocześnie cechuje je wysoka absorpcja środków unijnych (szczególnie w przypadku gmin lubelskich). To jednostki o najniższym zadłużeniu gminnych zasobów mieszkaniowych.

Cechują się słabo rozwiniętym rynkiem pracy. Dysponują najslabiej rozwiniętą infrastrukturą kanalizacyjną, ale równocześnie najintensywniej ją rozwijają. Są liderami pod względem dostępności Internetu dla uczniów w szkołach i przodują w dalszym jej zwiększaniu. To gminy o nierozwiniętej funkcji turystycznej (brak hoteli, jak również najmniejszy ruch turystyczny).

### 3.3. Gminy typu BA

Są to gminy o wyższym potencjale rozwojowym, które w ostatnich pięciu latach nie zmieniły swojego potencjału.

Tab. 4. Cechy charakterystyczne gmin typu BA województwa lubelskiego

ZAMOŻNOŚĆ	NOWOCZESNOŚĆ	KONKURENCYJNOŚĆ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• średnio gminy BA na Lubelszczyźnie są mniej zamożne niż gminy tego typu położone poza województwem. Ta tendencja jest jednak znacznie mniej widoczna w przypadku miast, w których mieszka pomiędzy 10 a 25 tys. osób (Włodawa, Krasnystaw, Tomaszów Lubelski, Lubartów, Opole Lubelskie, Dęblin). Te gminy mają podobny dochód na mieszkańca jak gminy tego typu i tej wielkości średnio w Polsce, zarówno w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym. Wskazuje to na lepszą sytuację tych gmin w porównaniu do gmin mniejszych i większych. Jest to jednak wciąż sytuacja bliska średniej dla kraju;</li> <li>• charakterystyczne dla gmin typu BA jest to, że średnie wielkości dla wartości dynamicznych wskaźnika dochodów własnych na mieszkańca są mniejsze niż dla wartości statycznych. To zróżnicowanie widoczne jest szczególnie dla gmin najmniejszych i średnich (do 25 tys. mieszkańców);</li> <li>• Gminy BA w województwie lubelskim są charakterystyczne również ze względu na wysoki potencjał infrastruktury mieszkaniowej w porównaniu z innymi w kraju gminami tego typu. Jednak ujęcie dynamiczne tego wskaźnika pokazuje pogorszenie się sytuacji, z wyjątkiem gmin do 10 tys. mieszkańców. Należy jednak pamiętać, że są to gminy wyludniające się, dlatego wysokie wartości wskaźnika mogą być efektem nie dużej powierzchni oddawanej do użytku, a raczej zmniejszaniem się liczby mieszkańców.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• widzimy zdecydowanie słabszy rozwój usług rynkowych;</li> <li>• zbliżonym do średniej krajowej odsetek ludności z gmin BA korzysta z kanalizacji. Warto jednak podkreślić, że sytuacja w tych gminach jest generalnie lepsza niż średnio w kraju, ale dynamika zmian pokazuje, że pozostałe gminy (również na Lubelszczyźnie) poprawiają swoją sytuację szybciej niż gminy BA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gminy typu BA to gminy, które „tracą” mieszkańców (tendencja w całym kraju w przypadku tego typu gmin); najsilniejszy spadek liczby ludności widoczny jest w gminach od 10 do 25 tys. mieszkańców. Są to również gminy coraz rzadziej odwiedzane przez turystów (spadek liczby osób korzystających z noclegów w latach 2003–2007);</li> <li>• z drugiej strony gminy te charakteryzują się wyższym niż średnia dla Polski w tym typie, odsetkiem osób pracujących na 1000 mieszkańców;</li> <li>• władze gmin wielkości od 10 do 25 tys. mieszkańców próbują przełamać te negatywne trendy – w 2007 r. charakteryzują się większą absorpcją środków unijnych niż przeciętna gmina tego typu i tej wielkości w Polsce.</li> </ul>

Typ BA to duże gminy pod względem ludnościowym, ale cechujące się jednocześnie dużym spadkiem liczby mieszkańców. Cechują je ponadprzeciętne dochody własne na mieszkańca i jednocześnie niska absorpcja środków unijnych. Bardzo dobrze rozwinięty jest rynek pracy. Gminy dysponują najlepiej rozwiniętą tradycyjną infrastrukturą, jak kanalizacja. Natomiast pod względem infrastruktury nowoczesnej – dostępu do Internetu w szkołach – wypadają najslabiej spośród wyróżnionych typów. Charakteryzuje je również dobrze rozwinięta funkcja turystyczna, zarówno pod względem hoteli, jak udzielonych noclegów.

### 3.4. Gminy typu BB

Są to gminy o niższym potencjale, które w dodatku w ostatnich pięciu latach zwiększały swój potencjał rozwojowy wolniej niż inne gminy.

Tab. 5. Cechy charakterystyczne gmin typu BB województwa lubelskiego

ZAMOŻNOŚĆ	NOWOCZESNOŚĆ	KONKURENCYJNOŚĆ
<ul style="list-style-type: none"> <li>w skali kraju do tego typu gmin należą wszystkie rodzaje gmin, w przypadku Lubelszczyzny należą do niego wyłącznie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, nieprzekraczające 25 tys. mieszkańców;</li> <li>charakteryzują się one najniższym poziomem dochodów własnych na mieszkańca spośród wszystkich typów gmin;</li> <li>należy zauważyć, że średnia statyczna dla województwa lubelskiego jest niższa niż średnia dynamiczna dla Polski za lata 2002–2007. Szczególnie istotne jest również to, że gminy większe, powyżej 10 tys. mieszkańców, nie wyłamują się z ogólnego trendu;</li> <li>gminy tego typu w Polsce odznaczają się największym udziałem obszarów chronionych w powierzchni gminy – aż 42%. Gminy lubelskie pod tym względem charakteryzują się zdecydowanie lepszymi wartościami – 27% powierzchni. Zauważalne jest przy tym zróżnicowanie pomiędzy gminami o różnej liczbie ludności – gminy wielkości od 10 do 25 tys. mieszkańców charakteryzuje 17% wartość tego wskaźnika, co stanowi prawie taką samą wartość, jak w przypadku gmin tej wielkości ogólnie w województwie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>gminy typu BB wielkości od 10 do 25 tys. mieszkańców wykazują w tym względzie mniejszą dynamikę niż gminy w województwie ogółem. Mniejsze gminy tego typu trzymają się blisko średnich wartości dla województwa;</li> <li>obserwujemy bardzo słaby rozwój usług rynkowych (podobnie jak w innych omawianych typach gmin);</li> <li>gminy typu BB na Lubelszczyźnie zdecydowanie słabiej od swoich odpowiedników w kraju wypadają w zestawieniach powierzchni użytkowej w nowych budynkach niemieszkalnych. Oznaczać to może zdecydowanie słabsze procesy inwestycyjne w omawianych gminach.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>charakteryzują się największym spadkiem liczby ludności, szczególnie dotyczy to gmin do 10 tys. mieszkańców;</li> <li>w porównaniu ze swoimi krajowymi odpowiednikami, gminy BB na Lubelszczyźnie wydają się być zdecydowanie mniej atrakcyjne dla turystów (również najslabiej plasują się gminy najmniejsze);</li> <li>wskaźnik pracujących na 1000 mieszkańców jest na Lubelszczyźnie w omawianej grupie dwukrotnie niższy niż w średnio w kraju i o ok. 30% niższy niż średnia dla gmin BB. Jednak zmiany zachodzące w latach 2002–2007 pozwalają sformułować tezę o pogłębianiu się różnic;</li> <li>tylko w przypadku konkurowania o środki z UE, typ BB na Lubelszczyźnie wyprzedza średnią krajową dla tej grupy gmin, ale i tak wartości te są znacznie niższe niż ogólne średnie dla kraju i województwa lubelskiego.</li> </ul>

Typ BB to gminy o małej liczbie ludności, charakteryzujące się jednocześnie największą dynamiką spadku liczby mieszkańców. Dysponują najniższymi dochodami własnymi na mieszkańca i są pasywne w pozyskiwaniu środków unijnych. To gminy o bardzo dużych ograniczeniach dla rozwoju w przestrzeni – największy udział obszarów chronionych w powierzchni i najmniejsza powierzchnia objęta planami miejscowymi pod zabudowę. Wynikiem jest m.in. najmniejsza powierzchnia użytkowa w nowych budynkach niemieszkalnych. Jednocześnie gminy te cechują się najslabiej rozwiniętym rynkiem pracy o bardzo niskiej dynamice zmian. To gminy o niskim poziomie rozwoju podstawowej infrastruktury (kanalizacyjnej), ale wyróżniające się pod względem dostępności Internetu w szkołach. Gminy te nie opierają swego rozwoju o turystykę – brakuje hoteli, obserwujemy mały ruch turystyczny.

Jednocześnie należy podkreślić specyfikę gmin lubelskich. W kontekście zamożności wyróżnia je na plus dostępność terenów do rozwoju gospodarczego. Pod względem nowoczesności takim wyróżnikiem jest



dostęp do Internetu w szkołach, co wobec rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest niezmiernie ważne. Natomiast w przypadku konkurencyjności, która w pewnym sensie mówi nam o umiejętności wykorzystania zasobów w celu poprawy sytuacji gminy, trudno jest wskazać jednoznacznie taki element.

Należy mieć także na uwadze, iż generalnie gminy lubelskie, w ramach poszczególnych typów gmin, cechują się niższymi od przeciętnych dla tych typów wartościami analizowanych wskaźników. Szczególnie mała dynamika zmian niesie za sobą niebezpieczeństwo pogłębiania się i tak już znacznych dysproporcji pomiędzy województwem lubelskim a zachodnimi regionami Polski.

### 3.5. Podsumowanie dotyczące typologii gmin

Rozkład przestrzenny typów gmin w Polsce, podobnie jak wcześniej prezentowane wskaźniki syntetyczne, uwypukla rolę dużych aglomeracji miejskich dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Gminy typu AA, liderzy rozwoju, to duże gminy miejskie wraz z otaczającymi je gminami. Ponadto, zauważyć można rozprzestrzenianie się czynników rozwojowych wzdłuż najważniejszych szlaków komunikacyjnych biegnących z i do aglomeracji miejskich.

Największe nasycenie gminami typu BB występuje w województwach (w kolejności) – świętokrzyskim, podlaskim, lubelskim, podkarpackim, mazowieckim, a następnie kujawsko-pomorskim i małopolskim.

W województwie lubelskim jest zauważalnie mniej niż średnio w kraju gmin typu BA, czyli takich, które pomimo posiadania określonego potencjału rozwojowego charakteryzują się niską dynamiką wzrostu. Można to zinterpretować jako zjawisko pozytywne – gminy w województwie lubelskim wykorzystują lepiej niż inne posiadany potencjał. Na ten pozytywny wniosek musi jednak bardzo silnie wpływać liczebność grupy gmin najsilniejszych – po województwie świętokrzyskim województwo lubelskie charakteryzuje się najmniejszym odsetkiem udziału gmin o wyższym od średniej potencjale rozwoju gospodarczego.

Miasta klasy AA otoczone gminami również należącymi do tego typu są Chełm, Biała Podlaska, Międzyrzec Podlaski i Puławy. Miastami leżącymi w otoczeniu gmin, które charakteryzuje wyższa od średniej dynamika wzrostu pomimo niższego potencjału gospodarczego są: Zamość, Biłgoraj i Radzyń Podlaski (same miasta należą do klasy AA). Miastami, które same należą do typu liderów, ale otoczone są gminami typu BB są Stoczek Łukowski i Hrubieszów. Terespol jest liderem, natomiast wiejska gmina Terespol należy do małej grupy gmin w województwie lubelskim (do tej grupy należą tylko 3 gminy wiejskie), która charakteryzuje się wyższym od średniej potencjałem rozwoju, ale w latach 2002–2007 niższą dynamiką wzrostu.

## 4. Ogólne wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków na temat uwarunkowań, a zarazem priorytetów budowania potencjału rozwojowego miast i gmin województwa lubelskiego:

1. Polska Wschodnia, w tym Lubelszczyzna, ma utrwalony w Europie wizerunek szczególnie zapóźnionej w rozwoju społeczno-gospodarczym. Z jednej strony jest to korzystne, bowiem oznacza przyzwolenie społeczne ze strony podatnika europejskiego na wydawanie znaczących środków publicznych na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru. Z drugiej jednak strony niezbędne jest demonstrowanie efektów rozwojowych działań Wspólnoty podejmowanych w Polsce Wschodniej. W tym kontekście celowe wydaje się przygotowanie działań promocyjnych budujących wizerunek regionu skutecznego i efektywnego, szczególnie ze względu na realizację środków Unii Europejskiej. Warto podkreślić, że istotne inwestycje prorozwojowe są nie tylko elementem wzrostu potencjału gmin, ale również mogą być istotnym magnesem dla czynników rozwojowych (kapitał, ludzie).

2. Gminy województwa lubelskiego są znacznie mniej konkurencyjne niż wiele innych gmin w kraju. Również całe województwo zaliczane jest do mało atrakcyjnych dla inwestorów zewnętrznych. Dzieje się tak zawsze, gdy porównywane są standardowe wskaźniki z ogólnodostępnych źródeł informacji (przede wszystkim GUS). Dziś oczywiście już wiadomo, że nie we wszystkich wskaźnikach Polska Wschodnia jest w tyle za średnią krajową (np. Internet), ale wciąż dla większości obszar ten jawi się jako mało konkurencyjny. Obszar ten ma problem „obfityści” wolnych terenów inwestycyjnych, widoczny w statystykach. Tu również konieczna jest odpowiedź na pytanie, dlaczego nie województwo, ale konkretne tereny nie są atrakcyjne dla inwestorów. Dlatego istotne jest podjęcie szeroko zakrojonych badań – również przy okazji realizacji strategii promocji dla Polski Wschodniej – w wyniku których odkryte zostaną zalety województwa (w literaturze określane jako konkurencyjność szczegółowa). Badania te muszą być oparte o pogłębione analizy realnych procesów, których opisywanie za pomocą ogólnych zmiennych statystycznych prowadzi często do banalnych wniosków.

3. Kluczowe znaczenie dla kształtowania potencjału rozwojowego Lubelszczyzny ma Lublin, miasto o dobrze rozwiniętych funkcjach metropolitalnych, ośrodek będący miejscem świadczenia szeregu usług publicznych wyższego rzędu, koncentrujący bardzo znaczący potencjał społeczno-gospodarczy, położony centralnie w województwie. Bez silnego, innowacyjnego i nowoczesnego Lublina trudno wyobrazić sobie zasadniczy wzrost potencjału rozwojowego poszczególnych miast i gmin województwa. Lublin jest znaczącym ośrodkiem w skali kraju, a szczególnie w Polsce Wschodniej. Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić wysoki potencjał w otoczeniu miasta, co wskazuje na zachodzące procesy metropolizacji. Szczególnie dynamika zmian świadczy o sile procesów w obszarze oddziaływania stolicy regionu. Bardzo ważny jest fakt, iż wskaźniki konkurencyjności i różnicowań wewnętrznych dla bieguna lubelskiego nie zmieniają się, gdy z analizy wyłączony jest Lublin. Procesy metropolizacji powinny być obserwowane pod kątem bilansu metropolia–region. Nakłada to na politykę wewnątrzregionalną obowiązek wspierania tych działań, które będą przyczyniały się do rozprzestrzeniania pozytywnych efektów funkcjonowania bieguna wzrostu, czyli Lublina. Do takich działań należy zaliczyć m.in. usprawnianie połączeń komunikacyjnych (o tym szerzej poniżej), dyfuzję wiedzy i doświadczenia skupionych w metropolii, cedowanie na inne miasta i gminy funkcji zbędnych dla ośrodka metropolitalnego oraz włączanie gmin regionu w sieci współpracy wykorzystujące obecność Lublina (np. promocja zagraniczna, współpraca międzynarodowa).

4. Podstawowym problemem regionu jest bardzo niski poziom spójności terytorialnej, co dotyczy generalnie całego województwa, a w szczególności położonych peryferyjnie miast i gmin. Konsekwencją tego są kolejne porażki w konkurencji o inwestorów i niedostateczny poziom rozwoju bazy ekonomicznej regionu. Dlatego priorytetowym przedsięwzięciem inwestycyjnym jest port lotniczy w Lublinie, mający szczególne znaczenie dla potencjału rozwojowego całego województwa. Kluczowe znaczenie ma także powiązanie regionu ze stolicą poprzez modernizację połączeń drogowych i kolejowych. Zauważonymi kierunkami działań pozostają mosty na Wiśle i poprawa jakości powiązań wszystkich miast powiatowych z Lublinem.

5. Ze względu na wielkość województwa istotne znaczenie ma wzmacnianie funkcji ośrodków podregionalnych – Białej Podlaskiej, Chełma, Puław oraz Zamościa. Ich dość równomierne rozmieszczenie powoduje, że w województwie lubelskim można zagwarantować przyzwoite standardy dostępu do usług ponadlokalnych i instytucji otoczenia biznesowego, co ma szczególne znaczenie dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

6. W sytuacji regresu demograficznego nie uda się zapewne powstrzymać procesu degradacji małych miast i niektórych obszarów wiejskich. Dlatego kluczowe znaczenie dla wzrostu potencjału rozwojowego Lubelszczyzny ma utrzymanie funkcji i potencjału przez ośrodki powiatowe rozmieszczone względnie równomiernie. Gwarantują one podstawowe usługi publiczne, mogą być miejscami lokalizacji różnych funkcji produkcyjnych utrwalających policentryczną strukturę sieci osadniczej województwa.

7. Na Lubelszczyźnie występuje bardzo niewiele unikalnych instytucji i obiektów o znaczeniu i charakterze ogólnopolskim, wokół których można byłoby budować potencjał rozwojowy województwa. Oznacza to konieczność pielęgnowania już wykształconych funkcji i potencjałów o zasięgu ogólnopolskim oraz prowadzenia aktywnej polityki regionalnej służącej wykreowaniu takiej palety unikalnych funkcji, która może w przyszłości stanowić o potencjale rozwojowym całego województwa i jego ośrodków. W szeregu przypadków niezbędne jest tworzenie instytucjonalnych sieci.

8. Ważnym czynnikiem jest położenie regionu wzdłuż zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Długość tej granicy, ograniczenia transgranicznych relacji społeczno-ekonomicznych oraz bardzo małe prawdopodobieństwo szybkiego przyjęcia Ukrainy i Białorusi do Wspólnoty Europejskiej są przesłankami dla dokonania strategicznej analizy konsekwencji istnienia tej granicy dla potencjału rozwojowego Lubelszczyzny. Negatywne konsekwencje dotyczą w szczególności miast i gmin położonych bezpośrednio w pobliżu granicy. Jej specyfika jest na szczęście coraz lepiej dostrzegana na poziomie europejskim. Dlatego należy konsekwentnie dążyć do tego, aby Lubelszczyzna była miejscem koncentracji działań Wspólnoty zorientowanych na Białoruś i Ukrainę oraz tworzyć i rozbudowywać niezbędne przejścia graniczne.

9. Rozwój obszarów wiejskich staje się szczególnym wyzwaniem rozwojowym w Unii Europejskiej, wymagającym zintegrowanego podejścia ze strony różnych polityk Wspólnoty oraz zasadniczej zmiany filozofii interwencji publicznej. Lubelszczyzna, ze względu na dominujący udział ludności zamieszkałej na tych obszarach oraz znaczącą rolę gmin wiejskich w gospodarce regionu, wymaga wypracowania nowej generacji polityki regionalnej sprzyjającej kreowaniu potencjału rozwojowego gmin wiejskich. Elementem tego zmodyfikowanego podejścia musi być tworzenie sieci powiązań pomiędzy większymi ośrodkami miejskimi regionu a obszarami wiejskimi. Również w tym przypadku ważnym czynnikiem jest czas oraz podejście metodyczne

do analizowania możliwości budowania relacji między obszarami wiejskimi i ośrodkami miejskimi. Obszary wiejskie (z wyjątkiem gmin typu AA) należą do wyludniających się, zatem można założyć, że jakość kapitału ludzkiego może ulegać pogorszeniu. Odkładanie w czasie zmian na obszarach wiejskich może prowadzić do nieodwracalnych procesów degradacji znacznych połaci województwa. Nowe podejście do obszarów peryferyjnych powinno wychodzić znacznie dalej niż proponowane ostatnio studia dobrych przykładów. Działania promujące sukcesy lokalne nie odnoszą skutku w wielu społecznościach, co przemawia za koniecznością wypracowania indywidualnego podejścia do jednostkowych przypadków gmin.

**10.** Polityka wewnątrzregionalna powinna skupiać się na wzmocnieniu czynnika ludzkiego na każdym poziomie myślenia o rozwoju regionu. Dotyczy to zarówno mieszkańców, przedsiębiorców, polityków, jak i konsumentów, studentów itp. Jakość zasobów ludzkich staje się nie bez przyczyny jednym z najważniejszych czynników lokalizacji i wzrostu gospodarczego.