

Jacek Sołtys

USŁUGI PUBLICZNE JAKO CZYNNIK MIASTOTWÓRCZY I WYZNACZNIK RANGI MIASTA W SIECI OSADNICZEJ NA PRZYKŁADZIE MAŁYCH MIAST POLSKI PÓŁNOCNEJ

Małe miasta, podobnie jak większe, pełnią różne funkcje egzogeniczne wyspecjalizowane, a także funkcje standardowe, zwane też centralnymi (Domański 1972), polegające na obsłudze bliskiego, a nieraz też dalszego otoczenia. Są z tego powodu koncentracjami miejsc pracy dla mieszkańców swoich i otoczenia. Jedną z funkcji miastotwórczych są usługi. Ich udział w strukturze zatrudnienia, jak wykazywał Fourastier (Goryński 1966) rośnie od początku dziejów miast i obecnie w większości z nich jest dominujący.

Prezentowane wyniki to kontynuacja badania nad małymi miastami w trzech województwach Polski północnej prowadzone w poprzednich latach (Sołtys 2000).

Słowa kluczowe: *usługi publiczne, małe miasta Polski Północnej*

1. Wprowadzenie

Usługi publiczne to usługi kierowane do ogółu społeczeństwa lub dużych zbiorowości ludzkich, finansowane w całości lub częściowo ze środków publicznych. Mogą być dostępne bezpłatnie, częściowo odpłatnie lub całkowicie odpłatnie (Flejterski i in. 2005), dostarczane bezpośrednio (w ramach sektora publicznego) lub poprzez finansowanie podmiotów prywatnych zapewniających daną usługę (Wańkiewicz 2004). Taka definicja nie rozstrzyga jednoznacznie, czy do usług publicznych należy zaliczyć szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, choć w zasadzie sama nazwa wyłącza je z tych usług. Jednak GUS podaje dane dotyczące uczniów i pracujących w usługach łącznie z takimi szkołami, więc dla zachowania spójności danych uwzględniono te szkoły, zaznaczając jednak ich odmienny charakter.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania były usługi o poziomie ponadgminnym, czyli takie, które nie występują w każdej gminie i które w większości przypadków (choć nie zawsze) obsługują obszar szerszy niż gmina. Badane miasta są bowiem zróżnicowane pod względem wyposażenia w te usługi: od

miast całkowicie ich pozbawionych po miasta powiatowe z pełnym zestawem typowych dla nich usług.

Zakres badań obejmowały małe miasta w województwach: pomorskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Za małe miasta uznano miasta do 20 tys. ludności, zgodnie z kryterium podawanym przez wielu autorów m.in. K. Heffnera i T. Marszałę (2005), A. Kwiatek-Sołtys (2004).

Cele badań były następujące:

1. Poznanie, jak kształtuje się wyposażenie małych miast w badane usługi – jak jest ono zróżnicowane, czy i jakie występują prawidłowości;
2. Rozpoznanie rangi badanych miast w systemie obsługi, ze szczególnym zwróceniem uwagi na poziom pośredni między gminnym a powiatowym;
3. Określenie roli usług publicznych jako czynnika miastotwórczego;
4. Określenie procesów przemian wybranych usług, głównie szkolnictwa ponadgimnazjalnego.

Jako źródła informacji wykorzystano głównie Bank Danych Lokalnych BDL GUS oraz portale internetowe, zawierające ogólnopolskie bazy danych szkół, szpitali i innych instytucji.

Zastosowano następujące metody:

- analizę rozmieszczenia w małych miastach usług publicznych o zasięgu ponadgminnym – zestawienia miast z punktu widzenia występowania analizowanych usług w korelacji z wielkością oraz innymi cechami miast ich otoczenia;
- tworzenie wskaźników dotyczących liczby uczniów i zatrudnienia w usługach nierynkowych;
- analizy statystyczne (brzegowe i średnie wartości zmiennych, korelacje);
- analizy kartograficzne – w celu określenia przypuszczalnego zasięgu obsługi wpływającego na ragę miast;
- klasyfikacja i typologia miast z punktu widzenia rangi w sieci osadniczej.

2. Charakterystyka zbioru badanych miast

Na badanym obszarze znajduje się 116 małych miast. Podstawowe informacje o nich zawiera tab. 1.

Liczebność małych miast jest w badanych województwach zróżnicowana: najwięcej jest ich w woj. zachodniopomorskim, najmniej – w pomorskim. Zróżnicowanie dotyczy też ich wielkości. Różnice między średnimi wielkościami nie są duże (od 6,3 tys. w zachodniopomorskim do prawie 8 w pomorskim), ale duże są różnice między rzeczywistymi wielkościami miast: w każdym województwie najmniejsze miasto ma poniżej 2 tys. mieszkańców. Najmniejsze jest Nowe Warpno w woj. zachodniopomorskim (1 237 mieszkańców).

Tabela 1

Miasta wg przedziałów wielkości (liczby ludności)

| Miasta | Zachodniopomorskie | | Pomorskie | | Warmińsko-Mazurskie | | Ogółem | |
|--------------------------|--------------------|-------|--------------|-------|---------------------|-------|--------------|-------|
| | liczba | w % | liczba | w % | liczba | w % | liczba | w % |
| Powyżej 10 tys. | 13 | 25,5 | 7 | 25,9 | 12 | 31,6 | 32 | 27,6 |
| 5–10 tys. | 7 | 13,7 | 11 | 40,7 | 7 | 18,4 | 25 | 21,6 |
| Poniżej 5 tys. | 31 | 60,8 | 9 | 33,3 | 19 | 50,0 | 59 | 50,9 |
| Razem | 51 | 100,0 | 27 | 100,0 | 38 | 100,0 | 116 | 100,0 |
| Wielkość miasta: średnia | 6 250 | | 7 939 | | 7 122 | | 6 929 | |
| Przedział | 1 237–16 816 | | 1 361–16 650 | | 1 776–17 457 | | 1 237–17 457 | |

Źródło: oprac. własne na podstawie BDL GUS.

Duże są też różnice w liczebności i udziale % miast z poszczególnych przedziałów wielkości (tab. 1). I tak, miasta najmniejsze – poniżej 5 tys. ludności – stanowią połowę małych miast w woj. warmińsko-mazurskim, 61% małych miast w woj. zachodniopomorskim i tylko 1/3 małych miast w woj. pomorskim. W tym ostatnim duży jest natomiast udział miast z przedziału 5–10 tys., wynoszący 41%. W pozostałych województwach miasta tej grupy mają najmniejszy udział. Udział miast z przedziału 10–20 tys. jest najbardziej zbliżony – od ok. 1/4 zbioru małych miast w woj. pomorskim i zachodniopomorskim do 32% w woj. warmińsko-mazurskim.

3. Wyposażenie w usługi ponadgminne

Zbadano wyposażenie badanych miast w następujące usługi publiczne o charakterze ponadgminnym (tab. 2):

1. Urzędy rangi powiatowej: starostwa powiatowe, powiatowe urzędy pracy (PUP) i ich filie, urzędy skarbowe (US).

2. Sądy rejonowe i inne instytucje z reguły lub często występujące w miastach powiatowych: powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, inspektoraty ZUS.

3. Szpitale.

4. Szkoły ponadgimnazjalne (licea, technika i zasadnicze szkoły zawodowe).

Tabela 2

Miasta powiatowe – wyposażenie w usługi ponadgminne

| Województwo | Miasto | Ludność 2010 | Wyposażenie w instytucje | | | | | Pracujący w usługach na 100 ludności | Uczniowie | | | |
|---------------------|-----------------------|--------------|--------------------------|-----|-----|-----|---------|--------------------------------------|-----------|---------------|--|---------------|
| | | | US | sąd | ZUS | PUP | szpital | | ogółem | | na 100 ludności 15–19 lat w mieście i otaczającej gminie | |
| | | | | | | | | | 2010 | dynamika 2002 | 2010 | dynamika 2002 |
| Pomorskie | Bytów | 16 650 | + | + | + | + | p | 9,3 | 1 354 | 81 | 80 | 115 |
| | Kartuzy | 14 922 | + | + | + | + | p | 9,9 | 1 319 | 91 | 57 | 112 |
| | Człuchów | 14 189 | + | + | + | + | p | 8,7 | 1 005 | 84 | 55 | 115 |
| | Puck | 11 249 | + | - | + | + | p | 9,5 | 654 | 72 | 27 | 88 |
| | Nowy Dwór Gdański | 9 904 | - | - | - | + | r | 8,3 | 521 | 75 | 42 | 101 |
| | Sztum | 9 676 | - | - | + | f | p | 14,3 | 244 | 31 | 20 | 45 |
| Warmińsko-Mazurskie | Braniewo | 17 457 | + | + | b | + | p | 7,7 | 745 | 91 | 43 | 117 |
| | Pisz | 17 457 | + | + | b | + | p | 7,2 | 898 | 65 | 42 | 79 |
| | Lidzbark Warmiński | 16 209 | - | + | + | + | p | 6,4 | 729 | 59 | 44 | 77 |
| | Nidzica | 14 337 | + | + | b | + | p | 7,1 | 399 | 65 | 26 | 86 |
| | Gołdap | 13 401 | - | - | b | + | p | 6,5 | 393 | 68 | 25 | 89 |
| | Węgorzewo | 11 377 | - | - | b | + | p | 9,3 | 299 | 72 | 29 | 107 |
| | Olecko | 11 061 | + | + | - | + | p | 6,9 | 988 | 82 | 62 | 112 |
| | Nowe Miasto Lubawskie | 11 061 | + | + | - | + | p | 7,0 | 694 | 85 | 49 | 98 |
| Zachodniopomorskie | Gryfice | 16 541 | + | + | + | + | p | 9,1 | 468 | 138 | 31 | 198 |
| | Choszczno | 15 671 | + | + | + | + | p | 8,3 | 853 | 87 | 55 | 118 |
| | Świdwin | 15 487 | - | - | + | + | | 5,3 | 946 | 102 | 63 | 147 |
| | Sławno | 13 020 | - | + | - | + | p | 7,8 | 777 | 84 | 48 | 102 |
| | Pyrzyce | 12 693 | + | - | + | + | p | 7,3 | 690 | 71 | 56 | 95 |
| | Myślibórz | 11 539 | + | + | + | + | | 8,5 | 506 | 58 | 40 | 92 |
| | Drawsko Pomorskie | 11 409 | + | + | + | + | p | 9,2 | 372 | 54 | 34 | 77 |
| | Łobez | 10 459 | - | + | + | + | | 5,9 | 235 | 104 | 28 | 177 |
| | Kamień Pomorski | 9 094 | + | + | - | + | p | 12,2 | 442 | 76 | 54 | 123 |

Objaśnienia: b – oddział terenowy ZUS, p – typowe kilkuoddziałowe szpitale, r – szpital rejonowy 2-oddziałowy

Źródło: oprac. własne na podstawie BDL GUS i <http://www.instytucje.com.pl>.

Nie analizowano występowania specjalistycznych przychodni lekarskich, gdyż ze względu na częste korzystanie z tej samej kadry, znajdują się one tam, gdzie szpitale (także przekształcone w zakłady opiekuńczo-lecznicze) i stanowią ze szpitalami jedną instytucję, najczęściej ZOZ. Instytucje wymienione w p. 2 i 3 są typowe dla miast powiatowych, sporadycznie występują w innych miastach. Dlatego zestawienia miast wyposażonych w te instytucje dokonano w dwóch grupach: miasta powiatowe i pozostałe miasta z analizowanymi instytucjami. Szkolnictwo ponadgimnazjalne w miastach niepowiatowych – stanowiące najbardziej powszechną usługę ponadgminną w tych miastach – było przedmiotem bardziej pogłębionych analiz.

Tylko część małych miast powiatowych wyposażona jest w komplet analizowanych usług: po 3 miasta w każdym województwie, zatem w woj. pomorskim jest to połowa, a w pozostałych województwach mniejszość małych miast powiatowych. Za takie miasta uznano też miasta w woj. warmińsko-mazurskim nie posiadające inspektoratu, tylko biuro terenowe ZUS.

We wszystkich miastach powiatowych z wyjątkiem Sztumu powiatowa jest stacja sanitarno-epidemiologiczna. We wszystkich powiatach jest PUP, ale w powiecie sztumskim jego siedziba mieści się w Dzierzgoniu, w Sztumie jest tylko filia PUP. Najmniej licznie reprezentowane są urzędy skarbowe (brak ich w 7 miastach powiatowych) i sądy (brak w 6 miastach). Specyfiką małych miast powiatowych w woj. warmińsko-mazurskim jest zlokalizowanie tylko w jednym z nich inspektoratu ZUS (w 5 miastach są biura terenowe ZUS, w 2 – nie ma żadnej placówki ZUS). Najmniej analizowanych usług posiada Nowy Dwór Gdański i Sztum w woj. pomorskim oraz Świdwin w zachodniopomorskim.

Większość małych miast powiatowych, w tym wszystkie w woj. warmińsko-mazurskim, posiada typowe kilkuoddziałowe szpitale. W woj. pomorskim tylko Nowy Dwór Gdański posiada szpital mniejszy, zwany rejonowym, posiadający oddział internistyczny i zakład leczniczo-opiekuńczy. Trzy miasta powiatowe bez szpitali są w woj. zachodniopomorskim, ale tylko jeden powiat – łobeski – pozostał bez typowego szpitala. W powiecie tym szpital w Resku został przejęty przez szpital z sąsiedniego powiatu gryfickiego i przekształcony w zakład opiekuńczo-leczniczy, z pozostawieniem przychodni specjalistycznych. Szpital w pow. świdwińskim jest w Połczynie Zdroju, w pow. myśliborskim są dwa szpitale – w Dębnie i Barlinku. W Kamieniu Pomorskim dotychczasowy szpital został zlikwidowany. Powstał szpital należący do prywatnej spółki prowadzącej sieć szpitali w całym kraju.

Szpitaly różnego rodzaju i wielkości są też w 16 małych miastach nie będących powiatowymi. Siedem z nich posiada kilkuoddziałowe szpitale typowe dla miast powiatowych. Są to: w woj. zachodniopomorskim oprócz trzech już wymienionych – Nowogard, w woj. pomorskim – Miastko i w warmińsko-mazurskim – Morąg i Pasłęk. Większość tych miast (z wyjątkiem Połczyna i Barlinka) była miastami powiatowymi przed 1975 r. W Ustce są trzy oddziały

Tabela 3

Miasta według wyposażenia w usługi

| Miasta | Zachodnio-pomorskie | Pomorskie | Warmińsko-Mazurskie ogółem | Razem |
|---------------------------------------|---------------------|-------------|----------------------------|--------------|
| Powiatowe: | 9,0 | 6,0 | 8,0 | 23,0 |
| w tym z kompletem analizowanych usług | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 9,0 |
| Pozostałe z usługami: | 19,0 | 17,0 | 16,0 | 52,0 |
| z min. dwiema usługami oprócz szkół | 6,0 | 3,0 | 5,0 | 14,0 |
| z jedną usługą oprócz szkół | 5,0 | 2,0 | 5,0 | 12,0 |
| tylko ze szkołami | 8,0 | 12,0 | 6,0 | 26,0 |
| Bez analizowanych usług | 23,0 | 4,0 | 14,0 | 41,0 |
| Razem | 51,0 | 27,0 | 38,0 | 116,0 |
| Udział w % miast: | | | | |
| powiatowych | 17,6 | 22,2 | 21,1 | 19,8 |
| pozostałych z usługami | 37,3 | 63,0 | 42,1 | 44,8 |
| bez analizowanych usług | 45,1 | 14,8 | 36,8 | 35,3 |

Źródło: oprac. własne na podstawie <http://edubaza.pl>, <http://www.instytucje.com.pl>.

słupskiego Szpitala Wojewódzkiego: Ginekologiczno-Położniczy, Neonatologiczny i Patologii Noworodka oraz Szpitalny Oddział Ratunkowy. Dwa miasta posiadają małe szpitale z 1 oddziałem internistycznym: Dobrze Miasto w woj. warmińsko-mazurskim i Darłowo w woj. zachodniopomorskim (filia szpitala w Sławnie). Trzy miasta posiadają szpitale o charakterze zakładów leczniczo-opiekuńczych: Gniew w woj. pomorskim, Resko i Tuczo w zachodniopomorskim. W Reszlu w woj. warmińsko-mazurskim jest szpital z oddziałem paliatywno-hospicyjnym. Dwa małe miasta posiadają szpitale specjalistyczne, które należy uznać za funkcje egzogeniczne wyspecjalizowane: Prabuty – Szpital Pneumologiczny, Górowo Iławeckie – Wojewódzki Szpital Rehabilitacyjny.

Wyposażenie miast niepowiatowych w usługi inne, niż szkoły, jest mało zróżnicowane: 12 miast posiada po dwie usługi, z których jedną jest któryś z wymienionych już szpitali, a drugą filia PUP, 17 miast posiada po 1 usłudze, którą w 12 przypadkach jest filia PUP. Większość analizowanych usług posiada Miastko w woj. pomorskim, miasto powiatowe przed 1975 r. Miastami powiatowymi przed 1975 r. były jeszcze 4 miasta wymienione już jako posiadające kilkuoddziałowy szpital oraz Biskupiec, w którym nie ma szpitala, lecz jest sąd i filia PUP. Zlokalizowany w Ustce Graniczny Punkt Kontroli Sanitarno-Epidemiologicznej związany z portem zaliczyć należy nie do funkcji centralnych, lecz egzogenicznych wyspecjalizowanych.

Wyposażenia w szkoły ponadgimnazjalne nie analizowano w miastach powiatowych, ponieważ koncentrują się w nich wszystkie typy tych szkół, przeważnie w większej liczbie. Wśród małych miast niepowiatowych 19 posiada komplet typów szkół ponadgimnazjalnych: przynajmniej po jednym liceum, technikum i zasadniczej szkole zawodowej uczącej przeważnie kilku zawodów. Poza tym szkoły takie (pojedyncze lub 2 typy) są też w 32 miastach. 41 miast, to jest 35% ich zbiorowości, nie posiada żadnej z analizowanych usług. Najwięcej (45%) takich miast jest w woj. zachodniopomorskim, co wynika z największej liczby bardzo małych miast w tym województwie (tab. 4).

Tabela 4

Liczba miast niepowiatowych ze szkołami wg typów szkół

| Zestawy szkół | Zachodniopomorskie | Pomorskie | Warmińsko-Mazurskie | Razem |
|--|--------------------|-----------------|---------------------|-----------------|
| Liceum, technikum i zasadnicza szkoła zawodowa | 11 | 3 | 5 | 19 |
| Liceum i technikum | 3 | 1 ^{b)} | 1 | 5 ^{b)} |
| Liceum i zasadnicza szkoła zawodowa | 3 | 6 | 5 | 14 |
| Technikum i zasadnicza szkoła zawodowa | 0 | 2 | 4 | 6 |
| Liceum | 1 | 3 ^{b)} | 0 | 4 ^{b)} |
| Technikum | 1 ^{a)} | 1 | 0 | 2 ^{b)} |
| Zasadnicza szkoła zawodowa | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Razem | 19 | 16 | 16 | 51 |
| Udział % miast ze wszystkimi szkołami | 57,9 | 18,8 | 31,3 | 37,3 |

^{a)} niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej

^{b)} w tym 1 niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej

Źródło: oprac. własne na podstawie <http://edubaza.pl>.

Wyposażenie badanych miast w szkoły ponadgimnazjalne w poszczególnych województwach jest zróżnicowane. Ponad połowa małych niepowiatowych posiadających szkoły ponadgimnazjalne w woj. zachodniopomorskim (11 miast) posiada wszystkie 3 typy szkół, podczas gdy w woj. pomorskim – tylko 18% (3 miasta), w warmińsko-mazurskim – 31% (5 miast).

Zbadano, w jakim stopniu wyposażenie miast w szkoły ponadgimnazjalne zależy od wielkości miasta. Współczynnik korelacji Pearsona liczby typów szkół z liczbą ludności wynosi 0,47. Wszystkie miasta powyżej 10 tys. ludności posiadają szkoły ponadgimnazjalne. W miastach z przedziału 5–10 tys. ludności

szkoły takiej nie posiada po jednym mieście w województwie pomorskim i zachodniopomorskim (Debrzno i Sianów) i dwa miasta w województwie warmińsko-mazurskim (Barczewo i Orzysz). W przedziale poniżej 5 tys. ludności większość miast nie posiada badanych szkół. Tylko w woj. pomorskim nie stanowią one większości: są to 4 miasta na 9.

Niemal wszystkie małe miasta powyżej 10 tys. mieszkańców posiadają wszystkie typy szkół. Wyjątkiem jest Biskupiec (brak technikum) i Władysławowo (posiada tylko technikum) – największe z badanych miast posiadające tylko jeden typ szkoły ponadgimnazjalnej. W mniejszych miastach przeważają miasta z dwoma typami szkół, ale w grupie najmniejszych miast – poniżej 5 tys. mieszkańców – 3 miasta w woj. zachodniopomorskim posiadają wszystkie typy szkół, najmniejsze z nich to Tychowo (2,5 tys. mieszkańców).

W badanym okresie 2002–2010 r. przestały istnieć szkoły ponadgimnazjalne dla młodzieży w Barczewie, Lipianach i Golczewie, incydentalnie (w niektórych tylko latach) istniały szkoły w Trzcińsku i Kaliszu Pomorskim (BDL).

4. Rola małych miast jako ośrodków szkolnictwa ponadgimnazjalnego

Rolę małych miast niepowiatowych jako ośrodków szkolnictwa ponadgimnazjalnego oceniono poprzez następujące mierniki:

1. Liczba bezwzględna uczniów.
2. Liczba uczniów na 100 ludności ogółem w danym mieście.
3. Liczba uczniów na 100 ludności w wieku 15–19 lat łącznie w mieście i na wsi w gminie o tej samej nazwie (bez względu na to, czy stanowią one gminę miejsko-wiejską, czy odrębne gminy).
4. Dynamikę zmian pierwszego i ostatniego z powyższych mierników.

Wskaźnik 3 nazwano wskaźnikiem egzogeniczności szkolnictwa, ponieważ duża liczba uczniów z zewnątrz wpływa na jego wysoką wartość. W przypadku miast, które nie mają „swojej” gminy, doliczono liczbę ludności odpowiedniej gminy sąsiedniej: dla Łeby – gminy Wicko, dla Czarnej Wody – gminy Kaliska. Nie doliczono żadnych gmin dla miast położonych na mierzejach: Jastarni, Helu i Krynicy Morskiej. Uwzględniany przedział wieku 15–19 lat jest nieznacznie szerszy niż wiek nauki w szkole ponadgimnazjalnej (dla większości szkół 16–18 lat). Przedział 15–19 lat zastosowano ze względu na łatwość uzyskania informacji (przedział występuje w BDL GUS).

Dokonano też analiz kartograficznych położenia miast względem otaczających gmin i najbliższych miast ze szkołami ponadgimnazjalnymi. Rzutuje ono na liczbę gmin obsługiwanych przez szkoły w danym mieście (tab. 5).

Tabela 5

Miasta niepowiatowe ze szkołami ponadgimnazjalnymi i innymi usługami

| Miasto | Ludność 2010 | Liczba obsługiwanych gmin | Szkoły | Inne usługi | Pracujący w usługach na 100 ludności | Uczniowie | | | |
|---------------|--------------|---------------------------|--------|-------------|--------------------------------------|-----------|---------------|--|---------------|
| | | | | | | ogółem | | na 100 ludności 15–19 lat w mieście i otaczającej gminie | |
| | | | | | | 2010 | dynamika 2002 | 2010 | dynamika 2002 |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Miastko | 10695 | 3,0 | LTZ | HSZf | 9,8 | 560 | 95 | 41 | 140 |
| Nowogard | 16816 | 2,0 | LTZ | H f | 6,3 | 770 | 106 | 73 | 148 |
| Barlinek | 14085 | 2,0 | LTZ | H f | 4,9 | 619 | 70 | 46 | 94 |
| Morąg | 13895 | 3,5 | LTZ | H f | 6,2 | 538 | 88 | 32 | 122 |
| Dębno | 13862 | 1,5 | LTZ | H f | 5,3 | 216 | 62 | 17 | 90 |
| Pasłęk | 12067 | 3,0 | LTZ | H f | 5,9 | 534 | 66 | 38 | 88 |
| Połczyn-Zdrój | 8372 | 1,0 | LTZ | H f | 11,5 | 293 | 66 | 28 | 90 |
| Ustka | 16062 | 1,0 | LTZ | h f | 6,7 | 208 | 43 | 15 | 64 |
| Darłowo | 13954 | 1,0 | LTZ | h f | 3,8 | 415 | 74 | 27 | 93 |
| Dobre Miasto | 10440 | 2,5 | LTZ | h f | 4,1 | 284 | 74 | 25 | 94 |
| Dzierżgón* | 5522 | 2,0 | LTZ | P | 5,1 | 207 | 73 | 29 | 105 |
| Biskupiec | 10329 | 1,5 | LZ | S f | 8,5 | 206 | 92 | 16 | 133 |
| Lubawa | 9661 | 2,0 | LTZ | f | 4,5 | 592 | 91 | 40 | 109 |
| Chojna | 7374 | 3,5 | LTZ | f | 4,7 | 695 | 110 | 70 | 145 |
| Czaplinek | 6897 | 1,5 | LTZ | f | 3,2 | 228 | 57 | 30 | 89 |
| Złocieniec | 13217 | 1,5 | LTZ | | 3,1 | 227 | 46 | 24 | 76 |
| Prabuty | 8573 | 1,5 | LZ | f | 8,1 | 238 | 89 | 27 | 122 |
| Susz | 5578 | 1,0 | LTZ | | 5,9 | 333 | 75 | 36 | 103 |
| Orneta | 9145 | 2,0 | LZ | f | 4,2 | 313 | 93 | 37 | 126 |
| Lidzbark | 8131 | 1,0 | LZ | f | 3,4 | 232 | 84 | 22 | 104 |
| Gniew | 6709 | 1,5 | LZ | z | 4,7 | 146 | 221 | 13 | 314 |
| Pelplin | 8244 | 1,5 | LZ | | 4,2 | 138 | 197 | 11 | 264 |
| Olsztynek | 7565 | 2,5 | LZ | | 8,4 | 271 | 65 | 27 | 86 |
| Żukowo | 6519 | 2,0 | LZ | | 5,6 | 554 | 132 | 24 | 118 |
| Karlıno | 5816 | 1,0 | LZ | | 3,5 | 49 | 51 | 8 | 69 |
| Władysławowo | 15111 | 2,0 | T | | 2,8 | 258 | 137 | 25 | 180 |

Tabela 5 (cd.)

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|--------------|------|-----|-----|---|------|-----|----|----|----|
| Czersk | 9673 | 2,0 | L | | 4,3 | 472 | x | 68 | x |
| Skarszewy | 6881 | 1,5 | Z | | 3,5 | 115 | 78 | 9 | 94 |
| Czarne | 5938 | 1,5 | Lnp | | 10,4 | 164 | x | 26 | x |
| Międzyzdroje | 5479 | 1,0 | Tpr | | 7,2 | 30 | x | 9 | x |

Objaśnienia: H – szpital kilkuoddziałowy, h – szpital 1–2-oddziałowy, z – zakład leczniczo-opiekuńczy, S – sąd, Z – inspektorat ZUS, P – PUP, f – filia PUP, LTZ – liceum, technikum, szkoła zawodowa, Lnp – liceum dla pracujących, Tpr – technikum dla pracujących.

Źródło: oprac. własne na podstawie BDL GUS i <http://www.instytucje.com.pl>.

Największymi ośrodkami szkolnictwa ponadgimnazjalnego poza miastami powiatowymi – o liczbie uczniów powyżej 500 – są: Nowogard – największe miasto tej grupy, nieco mniejszy Barlinek, dwukrotnie mniejsza Chojna oraz 3 inne (podobnie jak Nowogard) dawne miasta powiatowe: Miastko, Morąg i Pasłęk, a także Lubawa i Żukowo. To ostatnie wykazuje wysoki wskaźnik liczby uczniów na 1 000 ludności miasta, wynoszący 85 (wyższy ma tylko Chojna – 94). Spośród dawnych miast powiatowych najmniej uczniów ma Biskupiec (206) i Dębno (216). Wysokie wskaźniki liczby uczniów na 100 mieszkańców ogółem w mieście oraz w wieku 15–19 lat w mieście i gminie otaczającej świadczą o dużej roli szkolnictwa ponadgimnazjalnego w kilku mniejszych miastach.

Liczba uczniów systematycznie spada z powodu niżu demograficznego. Dynamika ich wzrostu w latach 2002–2010 wyniosła średnio dla tej grupy miast 75%. Analogiczna była średnia dynamika liczby ludności w wieku 15–19 lat łącznie w mieście i na wsi w gminie o tej samej nazwie. Dynamika ta najniższa była na Helu (bez gminy otaczającej) – 52%. Tylko w podmiejskiej gminie miejsko-wiejskiej Żukowo ludność tej grupy wzrosła (dynamika 112%) z powodu procesu suburbanizacji. Dynamika zmian liczby uczniów była o wiele bardziej zróżnicowana. W 8 miastach liczba ta wzrosła, w Łebie kilkakrotnie (szkoła nowo utworzona), w Gniewie i Pelpinie dwukrotnie, w Żukowie i Władysławowie o ponad 30%. W wielu miastach były bardzo duże spadki liczby uczniów: w 10 miastach ponad dwukrotne, z czego w trzech – ponad trzykrotne. Skala zmian w wielu przypadkach nie była uzasadniona zmianami demograficznymi, o czym świadczy dynamika zmian „wskaźnika egzogeniczności”. Wzrósł on w 22 miastach, a spadł w 25, przy czym zmiany, zwłaszcza spadki, w niektórych miastach były bardzo duże: w 5 miastach ponad dwukrotne, w 4 dynamika wyniosła 51–69%. Większość wzrostów spowodowana była zmianami demograficznymi, najwyższe wzrosty – wyżej wymienionymi wzrostami liczby uczniów (tab. 6).

Powyższe wskaźniki w miastach powiatowych też wykazywały zróżnicowanie, ale mniejsze. Tylko w trzech miastach powiatowych (Gryficach, Łobzie i Świdwinie) w latach 2002–2010 wzrosła liczba uczniów. Dynamika wzrostu liczby uczniów dla tej grupy miast wyniosła 77. Największy spadek był w Sztumie (dynamika 31%), a także Drawsku Pomorskim (54%), Myśliborzu (58%) i Lidzbarku Warmińskim (59%). Pomimo spadku liczby uczniów w większości (13) miast powiatowych wskaźnik egzogeniczności wzrósł, a tylko w 10 zmalał. W Gryficach jego wzrost był prawie dwukrotny. Największy spadek był w Sztumie (dynamika 45%). Współczynnik korelacji Pearsona omawianego wskaźnika i liczby ludności miast wynosił prawie 0,5.

Tabela 6

Liczba uczniów na 100 ludności w wieku 15–19 lat w 2010 r. w mieście i na wsi w gminie otaczającej

| Miasta wg statusu i przedziału wielkości | Pomorskie | | Warmińsko-Mazurskie | | Zachodniopomorskie | |
|--|-----------|------|---------------------|------|--------------------|------|
| | maks. | min. | maks. | min. | maks. | min. |
| Powiatowe | 80 | 27 | 62 | 25 | 63 | 31 |
| Pozostałe powyżej 10 tys. | 41 | 15 | 38 | 16 | 73 | 17 |
| 5–10 tys. | 108 | 9 | 40 | 22 | 70 | 8 |
| Poniżej 5 tys. | 56 | 16 | 58 | 13 | 42 | 2 |

Źródło: oprac. własne na podstawie BDL GUS www.stat.gov.pl.

Analizy kartograficzne położenia miast względem otaczających gmin i najbliższych miast ze szkołami ponadgimnazjalnymi oraz ich powiązań drogami pozwoliły określić prawdopodobny zasięg obsługi zapisywany w uproszczeniu poprzez liczbę gmin obsługiwanych przez szkoły w danym mieście. Jeśli gmina obsługiwana była przez więcej niż jedno miasto ze szkołami, liczono ją jako 0,5. Jest to oczywiście uproszczenie, również z następujących powodów:

- liczone gminy obsługiwane są tylko częściowo przez szkoły w miastach badanych, częściowo także przez szkoły w miastach powiatowych;
- na zasięg obsługi, a zwłaszcza udział badanego miasta w świadczeniu usług edukacyjnych wpływ mają nauczane zawody w danym mieście i innych miastach oraz połączenia transportem publicznym.

Tak określone zasięgi obsługi szkół ponadgimnazjalnych w małych miastach niepowiatowych przeważnie nie są duże. Tylko w 2 miastach obejmują 3,5 gminy (Chojna i Morąg) i w 3 kolejnych – 3 gminy (Miastko, Pasłęk i Skórcz). Po 14 miast obsługuje po 2–2,5 gminy i 1,5 gminy, najwięcej – 19 miast – obsługuje tylko po jednej gminie. Małe miasta z kompletem szkół

ponadgimnazjalnych dość równomiernie reprezentowane są w każdej kombinacji co do liczebności obsługiwanych gmin. Prawie połowa miast z dwoma typami szkół ponadgimnazjalnych obsługuje tylko jedną gminę. Żadna pojedyncza szkoła nie obsługuje więcej niż 2 gminy (tab. 7). Korelacje liczby obsługiwanych gmin z innymi zmiennymi nie są wysokie, np. z liczbą ludności – 0,43.

W miastach obsługujących 3–3,5 gminy przeważnie jest komplet szkół, tylko w niewielkim Skórczu brak technikum. W miastach obsługujących 1,5–2,5 gminy są różne kombinacje typów szkół, z niewielką przewagą miast z 2 typami. Miasta z 2 typami dominują wśród miast obsługujących po jednej gminie.

Tabela 7

Liczba miast wg wielkości i liczby typów szkół

| Liczba obsługiwanych gmin | Ogółem | W miastach ogółem o liczbie typów szkół | | | W miastach powyżej 10 tys. o liczbie typów szkół | | | W miastach 5–10 tys. o liczbie typów szkół | | | W miastach poniżej 5 tys. o liczbie typów szkół | | |
|---------------------------|--------|---|----|---|--|---|---|--|---|---|---|----|---|
| | | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 1 |
| 3–3,5 | 5 | 4 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 2–2,5 | 14 | 6 | 6 | 2 | 3 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 |
| 1,5 | 14 | 4 | 6 | 4 | 2 | 1 | 0 | 1 | 3 | 2 | 1 | 2 | 2 |
| 1 | 19 | 5 | 12 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 10 | 1 |
| Razem | 52 | 19 | 25 | 8 | 10 | 1 | 1 | 6 | 8 | 4 | 3 | 16 | 3 |

Źródło: oprac. własne na podstawie <http://edubaza.pl>.

5. Rangi małych miast w sieci osadniczej

Zasięgi obsługi rzutują na rangę miast w sieci osadniczej i mogą być jednym z kryteriów ich klasyfikacji jako ośrodków obsługi. Na podstawie wyposażenia w usługi i liczby obsługiwanych gmin badany zbiór miast można podzielić na:

1. Miasta powiatowe:

- w pełni wyposażone w usługi typowe dla tego poziomu,
- o niepełnym wyposażeniu.

2. Pozostałe miasta (niepowiatowe) – o poziomach obsługi pośrednich między powiatowym a gminnym – posiadające niektóre badane usługi (głównie szkoły ponadgimnazjalne) – typ najbardziej liczny, w którym miasta ze względu na duże zróżnicowanie można podzielić na:

- ponadgminne ze szkołami i innymi usługami,
- ponadgminne tylko ze szkołami,
- gminne o rozszerzonym zakresie obsługi.

3. Miasta poziomu gminnego – nieposiadające żadnych z badanych usług.

Za ośrodki gminne o rozszerzonym zakresie obsługi uznano miasta, które prócz siebie obsługują tylko obszar wiejski swojej gminy miejsko-wiejskiej albo otaczającą gminę wiejską i posiadają co najmniej jedną usługę wykraczającą poza typowy zestaw usług gminnych; przeważnie jest to szkoła ponadgimnazjalna. Za ośrodki ponadgminne uznano miasta, które obsługują szerszy obszar, co najmniej jeszcze jedną gminę lub fragmenty gmin co najmniej przez jedną usługę.

Ze względu na zróżnicowanie ośrodków ponadgminnych i ich roli w otoczeniu za uzasadnione uznano, aby wyodrębnić spośród nich ośrodki wspomagające dla ośrodków powiatowych. W tym celu sporządzono typologię dla grupy miast posiadających prócz szkół jeszcze co najmniej jedną z badanych usług. Jako kryteria zostały przyjęte:

- wyposażenie w usługi;
- poziom egzogeniczności szkolnictwa ponadgimnazjalnego mierzony omawianym już wskaźnikiem: liczba uczniów na 100 ludności w wieku 15–19 lat łącznie w mieście i na wsi w gminie o tej samej nazwie;
- liczba obsługiwanych gmin;
- struktura przestrzenna powiatu: rozległość i kształt, położenie miasta powiatowego i badanego względem obszaru powiatu i względem siebie – rzutujące na zapotrzebowanie na usługi w dodatkowym miejscu.

Dla ułatwienia oceny wyposażenia w usługi wprowadzono punktację, przyznając po 1 punkcie za każdy typ szkoły (dla szkół niepublicznych po 0,5 p.), szpital kilkuoddziałowy typu powiatowego i każdą instytucję typową dla miasta powiatowego z wyjątkiem sytuacji, gdy instytucją tą była filia (urzędu pracy) lub biuro terenowe (ZUS) – wówczas przydzielano 0,5 punktu. 0,5 punktu przydzielano też dwu- i jednooddziałowym szpitalom o charakterze standardowym.

Ze względu na wyposażenie w usługi zdecydowanie wyodrębnia się Miastko. Mimo znacznie skromniejszego wyposażenia w usługi (w tym braku szpitala) ośrodkiem wspomagającym dla ośrodka powiatowego jest też niewątpliwie Chojna – ze względu na położenie względem powiatu Gryfino, jego rozciągłość i strukturę przestrzenną (Chojna położona jest bardziej centralnie niż Gryfino, najdalsza część powiatu oddalona jest od niego o 66 km), co rzutuje na liczbę obsługiwanych gmin i rolę jako ośrodka szkolnictwa ponadgimnazjalnego (wskaźnik egzogeniczności 70, drugi po Nowogardzie w tej grupie miast). Za kolejne silne ośrodki wspomagające dla powiatowych uznane zostały też wszystkie miasta posiadające kilkuoddziałowe szpitale typu powiatowego oraz Biskupiec, nie posiadający szpitala ani technikum, ale posiadający sąd (jedyny w mieście niepowiatowym). Za słabe ośrodki wspomagające uznane zostały miasta posiadające dwu- i jednooddziałowe szpitale o charakterze standardowym (Dobre Miasto, Darłowo, Ustka), a także: Reszel i Lubawa – ze względu na wysokie wskaźniki egzogeniczności szkolnictwa.

Duże zróżnicowanie sytuacji przestrzennych skłania do poszukiwania prawidłowości. Analiza struktur przestrzennych poszczególnych powiatów i konfiguracji tworzonych przez ośrodki różnych rang pozwala stwierdzić, że przeważają różnice nad podobieństwami. Trudno zauważyć regularność i prawidłowości.

6. Rola badanych usług jako czynnika miastotwórczego

Rolę usług publicznych w miastach badano za pomocą wskaźnika, którym była liczba pracujących w usługach nierynkowych na 100 mieszkańców miasta w 2003 r. (nowsze dane dotyczące pracujących według gmin i sektorów ekonomicznych nie są publikowane w Banku Danych Lokalnych GUS). Nie było możliwe badanie udziału tych usług w liczbie ogółu pracujących, ponieważ liczba ta nie jest znana: dane GUS nie obejmują pracujących w podmiotach gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób. Natomiast obejmują wszystkich pracujących w instytucjach publicznych. Analizowany wskaźnik ilustruje rolę wszystkich usług publicznych (nie tylko badanych uprzednio usług ponadgminnych), a więc także usług endogenicznych poziomu podstawowego i gminnego, a w niektórych miastach również egzogenicznych wyspecjalizowanych. W żadnej sekcji gospodarki narodowej nie jest możliwe wyodrębnienie liczby pracujących w samych usługach ponadgminnych. Przyjęto hipotezę, że w analizowanym wskaźniku znajduje odbicie poziom obsługi reprezentowany przez dane miasto. W celu zweryfikowania tej hipotezy i zbadania zróżnicowania wartości analizowanego wskaźnika zestawiono jego wartości minimalne, maksymalne i średnie dla każdego z uprzednio wyodrębnionych poziomów obsługi (tab. 8).

Liczba pracujących w usługach nierynkowych na 100 mieszkańców wykazuje zależność od rangi miasta, z wyjątkiem najniższych rang. Współczynnik korelacji Pearsona z liczbą typów usług ponadgminnych wynosi 0,52.

Wartości, jakie przybiera analizowany wskaźnik liczby pracujących w usługach nierynkowych, ocenia się jako niezbyt wysoki. Najwyższe wartości wskaźnika posiadają miasta, w których są usługi egzogeniczne wyspecjalizowane: związane z funkcją uzdrowiskową (Kamień Pomorski, Połczyn Zdrój), muzeum (Frombork), zakłady karne (Sztum, Czarne), areszt śledczy (Kamień Pomorski), szpital specjalistyczny (Górowo Iławeckie). Mimo nieco niższych wskaźników znajdują w nich też wyraźne odbicie zakład karny w Barczewie i szpital specjalistyczny w Prabutach¹.

¹ http://www.pkt.pl/firmy/-/q_Zak%C5%82ad+Karny/5/; <http://www.institucje.com.pl>; [#Uzdrowiska_w_Polsce](http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_uzdrowisk_w_Polsce).

T a b e l a 8

Pracujący na 100 ludności według rangi ośrodka usługowego

| Ranga ośrodków usługowych | | Maksymalne | | Średnie | | Minimalne |
|---------------------------|--|------------|-------------------|---------|-------------------|-----------|
| Ogólna | Szczegółowa | ogółem | bez ekstremalnych | ogółem | bez ekstremalnych | |
| Powiatowe | w pełni wyposażone | 9,9 | 9,9 | 8,3 | 8,3 | 6,4 |
| | niepełne | 14,3 | 9,5 | 8,4 | 7,5 | 5,3 |
| Poziomów pośrednich | wspomagające dla powiatowych silne | 11,5 | 9,8 | 7,0 | 6,5 | 4,7 |
| | wspomagające dla powiatowych słabe | 6,7 | 6,7 | 4,8 | 4,8 | 3,8 |
| | ponadgminne z różnymi usługami | 10,1 | 8,1 | 6,3 | 6,0 | 3,2 |
| | ponadgminne tylko ze szkołami | 10,4 | 8,4 | 4,9 | 4,7 | 2,8 |
| | gminne o rozszerzonym zakresie obsługi | 7,0 | 5,9 | 4,4 | 4,1 | 3,5 |
| Gminne | | 14,3 | 10,2 | 5,5 | 5,3 | 3,1 |

Ź r ó d ł o: oprac. własne na podstawie BDL GUS.

Odnosić należy **zagrożenia** związane ze spadkiem zatrudnienia, a nawet likwidacją niektórych usług i wynikającego z tego ograniczenia roli badanego typu usług jako funkcji miastotwórczej. Niedostatek środków w systemie ochrony zdrowia w powiązaniu ze zmianą formy prawnej szpitali doprowadzić może do dalszej likwidacji niektórych standardowych szpitali i przekształcenia ich np. w zakłady opiekuńczo-lecznicze. Pod koniec 2011 r. podjęto decyzję o likwidacji niektórych sądów rejonowych (w skali kraju około 100) i włączeniu obsługiwanych przez nie powiatów do kompetencji sądów w sąsiednich miastach powiatowych. Obiekty mają funkcjonować w dotychczasowych miejscach jako filie. Z tego powodu spadek liczby pracujących prawdopodobnie nie będzie duży, ale na pewno będzie. Niż demograficzny zapewne zmniejszy liczbę uczniów i może doprowadzić do likwidacji mniejszych szkół.

7. Podsumowanie

Niektóre małe miasta są ośrodkami powiatowymi. Większość z nich nie posiada kompletnego zestawu usług publicznych typowych dla tego poziomu.

W większości małych miast niepowiatowych zlokalizowane są szkoły ponadgimnazjalne, ale tylko mniejsza część tych miast posiada komplet trzech typów szkół: liceum, technikum i zasadniczą szkołę zawodową.

Wśród miast niepowiatowych – o poziomach obsługi pośrednich między powiatowym a gminnym – można wyodrębnić następujące rangi miast w systemie obsługi: wspomagające dla ośrodka powiatowego, ponadgminne, gminne o rozszerzonym zakresie obsługi.

Struktury przestrzenne tworzone przez ośrodki różnych rang w poszczególnych powiatach są bardzo różne. Przeważają różnice nad podobieństwami struktur. Trudno zauważyć regularność i prawidłowości.

Rola usług publicznych w badanych miastach mierzona zatrudnieniem jest zróżnicowana. Największa jest w miastach posiadających usługi egzogeniczne wyspecjalizowane: uzdrowskowe, wymiaru sprawiedliwości (zakłady karne), ochrony zdrowia (szpitale specjalistyczne).

Odnotować należy zagrożenia związane ze spadkiem zatrudnienia, likwidacją niektórych usług i ograniczeniem roli badanego typu usług jako funkcji miastotwórczej.

LITERATURA

- Domański R., 1972, *Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych*, PWE, Warszawa.
- Flejterski S., Panasiuk A., Perenc J., Rosa G. (red.), 2005, *Współczesna ekonomika usług*, PWN, Warszawa.
- Goryński J., 1966, *Urbanizacja. Urbanistyka i architektura*, PWN, Warszawa.
- Heffner K., Marszał T., 2005, *Wprowadzenie* [w:] Heffner K., Marszał T. (red.), *Problemy rozwoju małych miast w wymiarze lokalnym i regionalnym*, „Biuletyn KPZK”, z. 220, Warszawa.
- Kwiatek-Sołtys A., 2004, *Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Kraków.
- Sołtys J., 2010, *Małe miasta w Polsce północnej – typy i uwarunkowania rozwoju* [w:] Hefner K., Polko A. (red), *Transformacja funkcji miejskich w ośrodkach lokalnych*, Prace Naukowe AE w Katowicach, Katowice.
- Wańkowicz W., 2004, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_wru.pdf.

Źródła internetowe

- Bank Danych Lokalnych www.stat.gov.pl
<http://edubaza.pl>
http://pl.wikipedia.org/wiki/Lista_uzdrowisk_w_Polsce#Uzdrowiska_w_Polsce
http://pl.wikipedia.org/wiki/Us%C5%82ugi_publiczne
http://pl.wikipedia.org/wiki/Zak%C5%82ady_karne_w_Polsce
<http://www.instytucje.com.pl>
http://www.pkt.pl/firmy/-/q_Zak%C5%82ad+Karny/5/
<http://www.zus.pl>

Szpital w rękach gmin? Tygodnik Łobeski 2008.02.12 <http://www.wppp.vel.pl/artukul.php?id=1202796775&gaz=tl>
www.szpital.slupsk.pl

**PUBLIC SERVICES AS A CITY-FORMING FACTOR AND AS AN
INDICATOR OF A CITY'S STATUS WITHIN A SETTLEMENT NETWORK
BASED ON THE EXAMPLE OF SMALL CITIES IN NORTHERN POLAND**

Small cities, like larger ones, fulfil various specialized exogenous functions, as well as standard, or central, functions (Domański 1972), based on the services offered within them, and, in some cases, to surrounding areas. As a result, jobs are concentrated in and around cities, providing employment to city residents and those in the surrounding area. Services perform a city-forming function. As noted by Fourastier (Goryński 1966), the city has played a role in the structure of employment ever since cities first emerged, and today plays a dominant role. The results presented herein are a continuation of research on small cities conducted in recent years across three voivodeships in northern Poland (Sołtys 2000).

Dr hab. inż. arch. Jacek Sołtys
Wydział Architektury, Politechnika Gdańska