

## Jakie podejście do rozwoju subregionów?



STANISŁAW SZULCKA

Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego,  
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

Pomorskie – choć w ostatnich latach zaliczyło istotny skok rozwojowy – nadal zmagają się ze znacznymi różnicami między subregionami. Dysproporcje dotyczą m.in. poziomu oraz dynamiki rozwoju, struktury gospodarczej, rynku pracy czy zadowolenia z życia i potrzeb mieszkańców. Aby odpowiedzieć na wyzwania przyszłości, przed którymi stoi region, należy dopasować strategię interwencji publicznej do lokalnych uwarunkowań i specyfiki danego obszaru. Jak powinna wyglądać polityka rozwoju w poszczególnych subregionach województwa? Jakie są najważniejsze filary wytyczające kierunek zmian?

Województwo pomorskie w ostatnich dekadach rozwijało się dynamicznie i systematycznie zwiększało swój dobrobyt mierzony wielkościami absolutnymi, jak również relatywnymi w stosunku do średniej UE. W roku 2022 wielkość PKB *per capita* wyrażona parytetem siły nabywczej wyniosła tu 80% średniego PKB *per capita* dla całej UE. Pomorskie wyeliminowało wiele problemów, które gnębiły region w latach 90. ubiegłego wieku oraz pierwszej dekadzie obecnego stulecia, z czego bezrobocie należało do wiodących. Dziś stoimy wręcz w obliczu niedoboru rąk do pracy i wyzwaniem jest pozyskanie pracowników. Kluczowa dla rozwoju infrastruktura, zarówno ta drogowa/komunikacyjna, jak również ta stanowiąca zaplecze dla wielu instytucji i usług publicznych, została zmodernizowana. Przekłada się to w dużej mierze na wysoką ocenę jakości życia na Pomorzu przez mieszkańców.

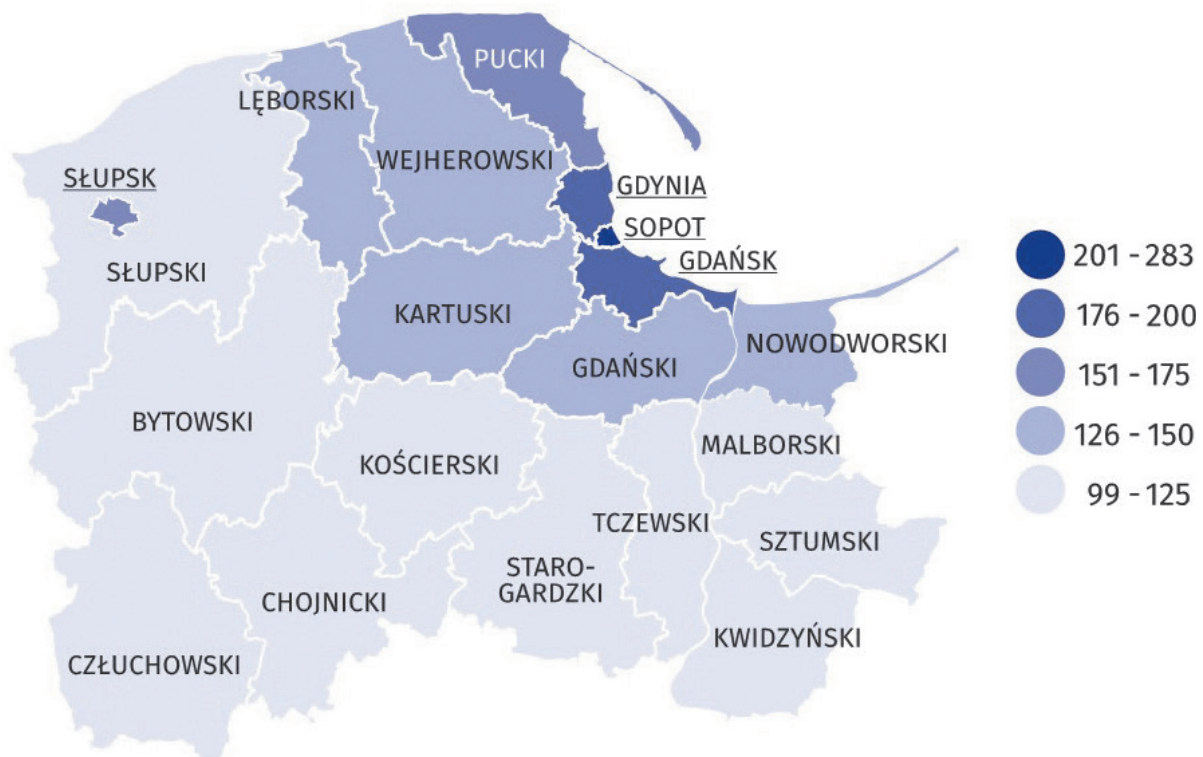
Patrząc jednak głębiej, wewnątrz regionu możemy w wielu wymiarach zauważyć istotne zróżnicowanie – w zakresie poziomu oraz dynamiki rozwoju, struktury gospodarczej, rynku pracy czy wreszcie zadowolenia z życia i potrzeb rozwojowych identyfikowanych przez mieszkańców – występujące pomiędzy poszczególnymi obszarami województwa.

Według stanu na koniec 2022 roku, do rejestru REGON wpisanych było 344 569 podmiotów gospodarki narodowej, co w przeliczeniu na 1000 mieszkańców daje 146 jednostek. Największy udział w ogólnej liczbie zarejestrowanych podmiotów stanowiły osoby fizyczne

prowadzące działalność gospodarczą (73,4%). Koncentrację podmiotów gospodarki narodowej w poszczególnych powiatach województwa pomorskiego ilustruje rysunek 1. Widać wyraźnie, że koncentracja działalności gospodarczej silnie koreluje z dużymi ośrodkami miejskimi – przede wszystkim aglomeracją trójmiejską oraz w mniejszym stopniu Słupskiem.

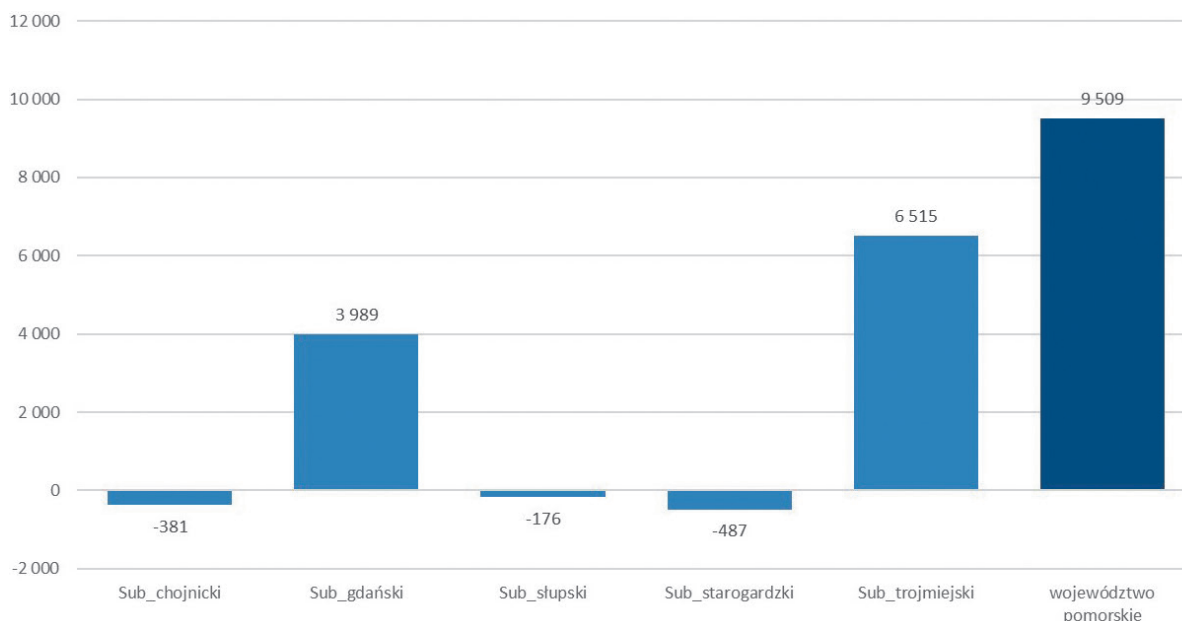
Poszczególne subregiony różnią się również pod względem bieżącej dynamiki rozwoju. Na rysunku 2. przedstawiono zmianę liczby zatrudnionych przez pracodawców, zlokalizowanych w poszczególnych subregionach, na przestrzeni roku 2023. Jedynie dwa subregiony – trójmiejski i gdański – wykazały dodatni bilans liczby zatrudnionych. Pozostałe odnotowały spadek tej wartości. Wskazuje to na różną siłę rozwojową aglomeracji i terenów wokół niej zlokalizowanych w stosunku do pozostałej części regionu.

“ Jedynie dwa subregiony – trójmiejski i gdański – wykazały dodatni bilans liczby zatrudnionych. Pozostałe odnotowały spadek tej wartości. Wskazuje to na różną siłę rozwojową aglomeracji i terenów wokół niej zlokalizowanych w stosunku do pozostałej części regionu.



Rysunek 1. Podmioty gospodarki narodowej na 1000 ludności w 2022 r.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Stan w dniu 31.12.2022 r. Zob. *Branże kluczowe dla gospodarki woj. pomorskiego z uwzględnieniem specyfiki subregionalnej*, red. R. Bęben, PIN, PTS, Gdańsk 2024.



Rysunek 2. Zmiana liczby zatrudnionych przez pracodawców w subregionach w 2023 r.<sup>2</sup>

Podmioty gospodarcze w poszczególnych częściach regionu w różnym stopniu doświadczają barier rozwojowych. W 2024 roku przeprowadzone zostało badanie dotyczące barier rozwojowych małych i średnich przedsiębiorstw w woj. pomorskim<sup>3</sup>. Wynika z niego, że przedsiębiorstwa położone w subregionach chojnickim i starogardzkim istotnie częściej podają brak środków finansowych jako barierę dla rozwoju. Jednocześnie częściej wskazują na oczekiwane wsparcie publiczne – nie tylko w obszarze ułatwienia dostępu do kapitału na inwestycje, ale również innych tzw. usług otoczenia biznesu, w tym np. w zakresie networkingu czy podnoszenia kwalifikacji.

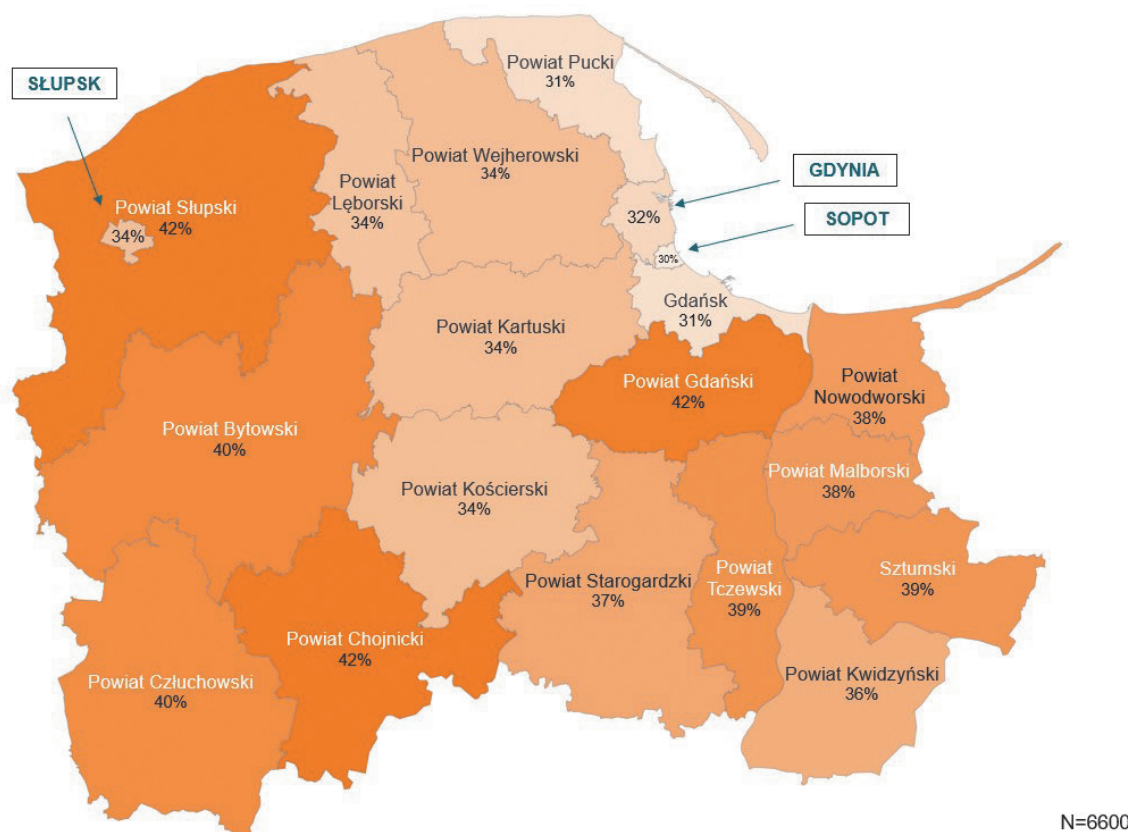
## Potrzeby i oczekiwania mieszkańców

Pod koniec 2022 roku Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego zrealizował badanie dotyczące m.in. potrzeb i oczekiwań mieszkańców województwa<sup>4</sup>. Badanie zostało przeprowadzone na dużej próbie (6600 respondentów) i pozwala na analizę wyników z podziałem na poszczególne powiaty – różniące się oceną jakości zaspokojenia potrzeb, a tym samym posiadające inny priorytet dla interwencji w danym zakresie. Jako przykład może posłużyć zagadnienie transportu publicznego wraz z odsetkiem mieszkańców wskazujących na konieczność zmian w tym obszarze (rysunek 3.). Ocena jego jakości najlepsza jest w aglomeracji oraz w centralnych powiatach województwa, które są połączone z Trójmiastem Pomorską Koleją Metropolitalną. Zdecydowanie większy odsetek mieszkańców wskazuje na potrzebę inwestycji w transport publiczny w zachodnich częściach województwa oraz na Powiślu.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> *Badanie motywacji, barier rozwojowych i aspiracji przedsiębiorców z województwa pomorskiego z sektora MŚP*, IBRIS, Warszawa 2024.

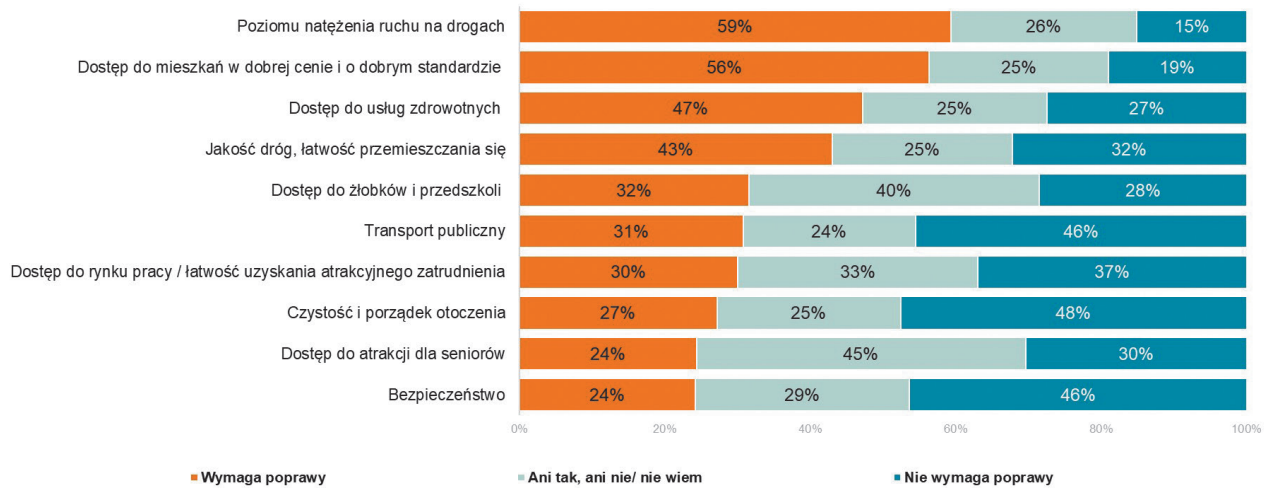
<sup>4</sup> *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzan*, Instytut Kaszubski, IBRIS, Gdańsk 2023.



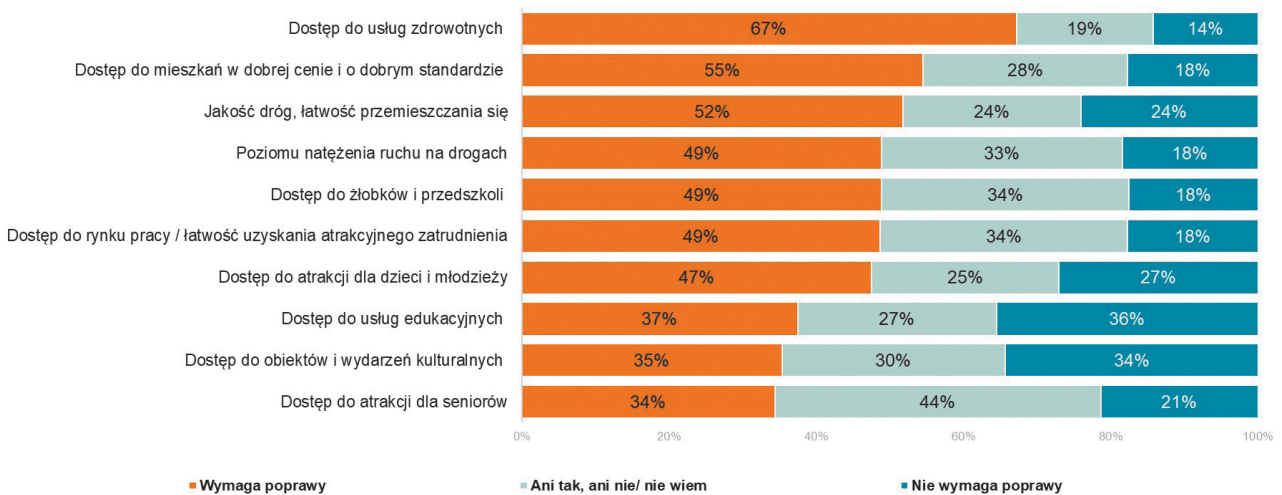
Rysunek 3. Udział mieszkańców identyfikujących potrzebę poprawy w obszarze transportu publicznego<sup>5</sup>

Dysproporcje potrzeb rozwojowych woj. pomorskiego uwypuklone zostały w analizie zebranych opinii mieszkańców poszczególnych powiatów nt. obszarów wymagających poprawy. Na rysunku 4. przedstawiono wyniki badania dla trzech powiatów, w tym dwóch grodzkich – Gdańska i Słupska. W każdym z nich jako najważniejszy został wskazany inny obszar interwencji. W Gdańsku zwrócono uwagę na kwestię korków i nadmiernego ruchu drogowego. W Słupsku za podstawowe wyzwanie uznano dostęp do usług medycznych, a w powiecie człuchowskim – dostęp do atrakcyjnych miejsc pracy. Wyniki wskazują na różne uwarunkowania rozwojowe poszczególnych lokalizacji. W aglomeracji trójmiejskiej, która koncentruje znaczną część potencjału gospodarczego województwa o zdywersyfikowanej strukturze branżowej, a co za tym idzie zróżnicowanej ofercie pracy, gdzie rynek cechuje się dużą płynnością miejsc pracy, nie ma większego problemu ze znalezieniem odpowiedniego (do oczekiwań) zatrudnienia. Problem ten występuje natomiast na peryferiach regionu w powiatach: człuchowskim, bytowskim czy chojnickim, gdzie wybór w ofertach pracy jest zdecydowanie mniejszy. W aglomeracji trójmiejskiej, która koncentruje dużą część podmiotów medycznych (szczególnie specjalistycznych), jest lepszy dostęp do opieki medycznej, co z kolei wskazywane jest jako największe wyzwanie w Słupsku.

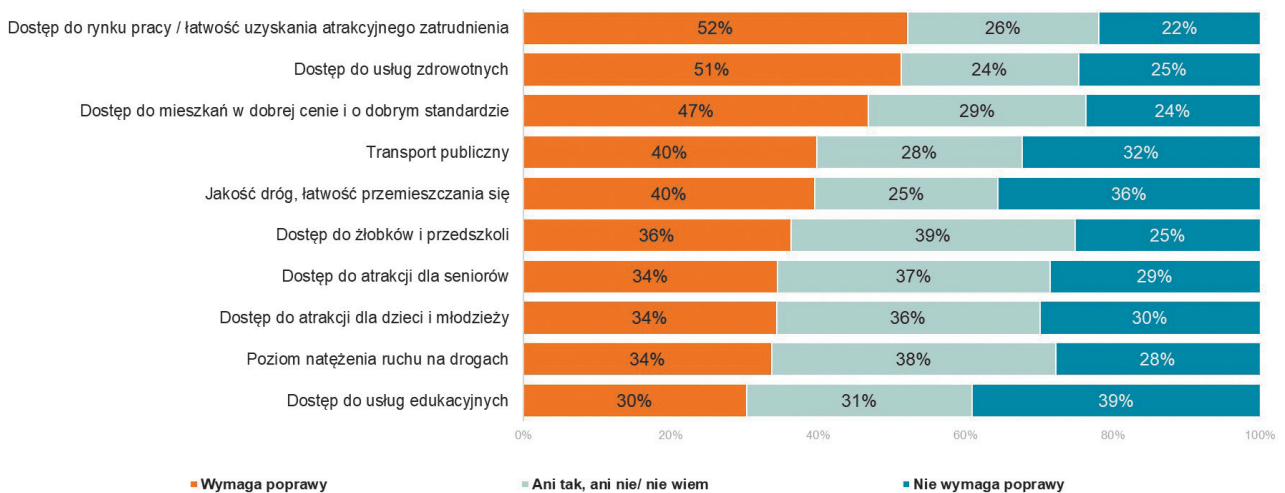
<sup>5</sup> Tamże.



### Obszary wymagające poprawy – m. Gdańsk



### Obszary wymagające poprawy – m. Słupsk



### Obszary wymagające poprawy – powiat człuchowski

Rysunek 4. Obszary wymagające poprawy wg mieszkańców wybranych powiatów woj. pomorskiego<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Tamże.



Mieszkańcy poszczególnych subregionów województwa pomorskiego sygnalizują konieczność podejmowania różnego rodzaju interwencji. Przykładowo: w Gdańsku zwrócono uwagę na kwestię korków i nadmiernego ruchu drogowego. W Słupsku za podstawowe wyzwanie uznano dostęp do usług medycznych, a w powiecie człuchowskim – dostęp do atrakcyjnych miejsc pracy.

Przytoczone powyżej przykłady zróżnicowanych potrzeb, identyfikowanych przez mieszkańców poszczególnych subregionów województwa, wskazują również na konieczność uwzględnienia tych dysproporcji w projektowaniu interwencji publicznej oraz kierunkach polityki rozwoju regionalnego.

Polityka rozwoju powinna uwzględniać zróżnicowane potrzeby i potencjały poszczególnych subregionów. W oparciu o powyższe wnioski, w woj. pomorskim można wskazać kilka kluczowych filarów, które wytyczają kierunek działań.

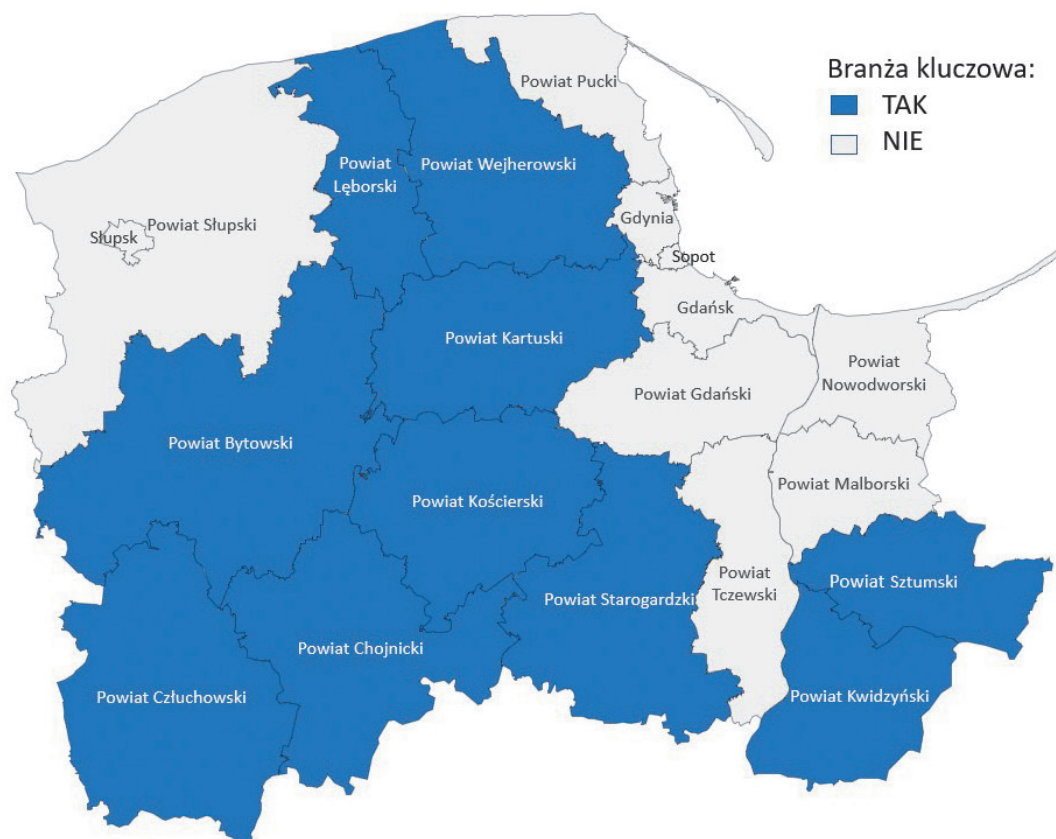
### **1. Stawianie na najsilniejsze potencjały**

Strategia województwa pomorskiego identyfikuje zasadę koncentracji – wsparcia rozwoju gospodarczego – na dwóch poziomach. Pierwszym są inteligentne specjalizacje regionu. W roku 2016, w oddolnym procesie partycypacyjnym, zostały zidentyfikowane cztery inteligentne specjalizacje województwa, które wskazały kierunki rozwoju, w szczególności uwzględniając dziedziny cechujące się największym potencjałem innowacyjnym i technologicznym. Specjalizacje te okresowo są poddawane przeglądowi i weryfikacji ich zakresów, a aktualnie należą do nich: specjalizacja morska, ICT, energia odnawialna oraz zdrowie.



W roku 2016, w oddolnym procesie partycypacyjnym, zostały zidentyfikowane cztery inteligentne specjalizacje województwa, które wskazały kierunki rozwoju, w szczególności uwzględniając dziedziny cechujące się największym potencjałem innowacyjnym i technologicznym. Aktualnie należą do nich: specjalizacja morska, ICT, energia odnawialna oraz zdrowie.

Biorąc pod uwagę, że największy potencjał technologiczny, zaplecza badawczego i uczelni w sposób naturalny koncentruje się na obszarze aglomeracji, to również podmioty działające w zakresie inteligentnych specjalizacji regionu w dużym stopniu zlokalizowane są w Trójmieście i przyległych mu terenach. W ostatnim czasie, wsłuchując się w postulaty płynące z samorządów lokalnych leżących poza aglomeracją, obok inteligentnych specjalizacji zidentyfikowano również branże istotne z punktu widzenia poszczególnych obszarów regionu. Są to lokalne specjalizacje, które dominują na terenach danych powiatów. Przykładem takiej branżowej identyfikacji jest sektor drzewno-meblarski, co zilustrowano na rysunku 5.



Rysunek 5. Branża drzewno-meblarska – obszar specjalizacji<sup>7</sup>

Zarówno inteligentne specjalizacje, jak i kluczowe branże subregionalne przekładają się na interwencję publiczną w zakresie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorstw, do których należy m.in. pomoc inwestycyjna dla terenów słabszych strukturalnie. Regionalna polityka wsparcia wychodzi naprzeciw potrzebom obszarów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego (większe bezrobocie, niższe dochody gmin czy niższy wskaźnik przedsiębiorczości). Na takich terenach udostępniana jest oferta dotacyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw chcących realizować nowe inwestycje. To wyjątek od generalnej zasady mówiącej o tym, że wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w regionie realizowane jest poprzez instrumenty zwrotne (pożyczki).

<sup>7</sup> Branże kluczowe..., dz. cyt.



Regionalna polityka wsparcia wychodzi naprzeciw potrzebom obszarów o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Udostępniana jest im oferta dotacyjna dla małych i średnich przedsiębiorstw chcących realizować nowe inwestycje. To wyjątek od generalnej zasady mówiącej o tym, że wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw w regionie realizowane jest poprzez instrumenty zwrotne (pożyczki).

## 2. Dobra diagnoza i zrozumienie stanu faktycznego

Kluczowym elementem efektywnej polityki rozwoju subregionów jest monitorowanie dynamiki oraz gruntowna diagnoza obecnej sytuacji. Obejmuje to analizę istniejących potencjałów oraz identyfikację braków w różnych obszarach, takich jak infrastruktura, zasoby ludzkie, czy gospodarka. Taka diagnoza powinna być oparta na rzetelnych danych i szczegółowych badaniach potrzeb oraz oczekiwań mieszkańców. Dzięki temu możliwe jest zrozumienie realnych wyzwań i szans rozwojowych, co pozwala na reakcje oraz precyzyjne dopasowanie działań do lokalnych uwarunkowań i specyfiki danego subregionu.

W 2022 roku przeprowadzone zostało duże badanie, uwzględniające identyfikację różnicowań wewnątrzregionalnych (na poziomie powiatów), kluczowych potrzeb oraz oczekiwań mieszkańców. Planowane są w przyszłości okresowe badania o podobnym charakterze, które na stałe wpiszą się w ocenę polityki i identyfikacji potrzeb rozwojowych na poziomie subregionalnym. Również w odniesieniu do inteligentnych specjalizacji oraz branż kluczowych planowany jest (w ramach Pomorskiego Obserwatorium Gospodarczego) systematyczny monitoring zmian strukturalnych w gospodarce Pomorza, trendach technologicznych i społecznych. Celem tych obserwacji jest zapewnienie informacji dla planowania polityki i instrumentów rozwoju, m.in. w odniesieniu do edukacji i rynku pracy.

## 3. Dialog i partnerstwo

Rozwój subregionów nie może odbywać się w oderwaniu od lokalnych społeczności i kluczowych interesariuszy. Współpraca regionalnych władz samorządowych z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego jest nieodzowna – tak samo jak włączenie do dialogu przedstawicieli sektora prywatnego, organizacji pozarządowych (NGO) oraz środowisk akademickich. Partnerstwo oraz współpraca różnych sektorów umożliwia lepsze zrozumienie i realizację wspólnych celów, a także korzystanie z różnorodnych zasobów i kompetencji, co zwiększa efektywność podejmowanych działań.





Rozwój subregionów nie może odbywać się w oderwaniu od lokalnych społeczności i kluczowych interesariuszy. Współpraca regionalnych władz samorządowych z lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego jest nieodzowna – tak samo jak włączenie do dialogu przedstawicieli sektora prywatnego, organizacji pozarządowych (NGO) oraz środowisk akademickich.

Praktycznym wymiarem dialogu jest – z jednej strony – partycypacyjny, oddolny model wyboru regionalnych inteligentnych specjalizacji, w którym udział brało kilkaset podmiotów – przedsiębiorstw, jednostek naukowych oraz instytucji otoczenia. Z drugiej strony, działania oraz negocjacje prowadzone w ramach zintegrowanych porozumień terytorialnych (ZPT) oraz miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) grupują partnerów we wspólny proces definiowania kluczowych – z lokalnego punktu widzenia – wyzwań rozwojowych i inwestycji, które następnie są finansowane w ramach regionalnych funduszy UE.

#### **4. Zapewnienie wysokiej jakości życia**

Jednym z głównych celów polityki rozwoju subregionów jest poprawa jakości życia mieszkańców. Aby to osiągnąć, działania muszą obejmować trzy kluczowe obszary: konkurencyjność gospodarki, dostępność usług publicznych oraz ochronę środowiska. Zwiększenie dochodów mieszkańców poprzez wspieranie lokalnej przedsiębiorczości i przyciąganie inwestycji jest niezbędne dla podniesienia standardu życia. Równie ważne jest zapewnienie łatwego dostępu do wysokiej jakości usług publicznych, takich jak transport, ochrona zdrowia i edukacja. Ponadto dbałość o czyste środowisko naturalne przyczynia się do poprawy ogólnego dobrobytu mieszkańców i ich samopoczucia.

#### **5. Lokalna jakość życia i mobilność**

Trzeba również zwrócić uwagę na pewien dylemat związany z polityką rozwoju z punktu widzenia zróżnicowanej dystrybucji wparcia dla subregionów. Dylemat ten dotyczy efektywności wydatkowania środków na zapewnienie jakości życia – dostępu do usług publicznych. Generalnie wyższa jakość życia jest w aglomeracji, a niższa na obszarach najbardziej od niej oddalonych. Jednocześnie zapewnienie mieszkańcom tych terenów dostępu do podobnej jakości usług publicznych (medycznych, edukacyjnych, kulturalnych) byłoby niezwykle kosztowne lub zgoła niemożliwe. Z drugiej strony ukierunkowanie polityki rozwoju na zwiększanie mobilności wewnętrznej powodowałoby w dłuższym okresie dalsze osłabianie ludnościowego i gospodarczego potencjału peryferyjnych części regionu.

Poprawa jakości życia powinna być realizowana na poziomie lokalnym oraz poprzez zwiększenie mobilności obywateli. Inwestycje w infrastrukturę (drogi, transport publiczny, szkoły, szpitale) bezpośrednio wpływają na komfort życia mieszkańców. Jednocześnie usprawnienie mobilności dzięki rozwojowi sieci transportowych i komunikacyjnych ułatwia dostęp do miejsc pracy, edukacji i usług, co sprzyja integracji społecznej i gospodarczej subregionów. Takie podejście pozwala na zrównoważony rozwój, który uwzględnia zarówno potrzeby lokalne, jak i regionalne.

## O autorze



STANISŁAW SZULTKA

Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego,  
Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego

**Stanisław Szultka** – Dyrektor Departamentu Rozwoju Gospodarczego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, pracownik naukowy Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Z wykształcenia ekonomista. Ekspert w dziedzinie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw, trendów rozwoju technologii oraz polityki rozwoju. Posiada kilkanaście lat doświadczenia w zakresie badań i analiz gospodarczych, planowania strategicznego, rozwoju technologii oraz programowania i ewaluacji polityk publicznych. W powyższym zakresie realizował projekty m.in. dla Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju, PARP, NCBiR oraz samorządów regionalnych w Polsce.