

OPINIA EKSPERCKA

w sprawie metodologicznych podstaw delimitacji obszarów strategicznej interwencji w „Rekomendacjach dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju” MFiPR, 2026 (dalej *Rekomendacje*)

1. Teza opinii

Przyjęty w *Rekomendacjach* MFiPR sposób wyznaczania obszarów strategicznej interwencji budzi zasadnicze zastrzeżenia metodologiczne. Dwie delimitacje, które mają współtworzyć terytorialną architekturę interwencji – policentryczna sieć miast wraz z obszarami funkcjonalnymi oraz obszary wiejskie wymagające większego włączenia w procesy rozwojowe – zostały zbudowane na różnych poziomach agregacji przestrzennej i według odmiennych logik analitycznych. W pierwszym przypadku identyfikowane są konkretne gminy tworzące miejskie obszary funkcjonalne. W drugim podstawowe kryterium demograficzne – prognozowany spadek liczby ludności o co najmniej 5% między 2024 a 2035 r. – zastosowano na poziomie powiatu. Jednocześnie MFiPR wskazuje, że interwencja na obszarach wiejskich będzie kierowana do grup gmin.

Taka konstrukcja powoduje, że jednostka diagnozy nie odpowiada jednostce, do której ma być kierowana interwencja. W efekcie o pozycji konkretnej gminy w systemie wsparcia może przesądzać sytuacja demograficzna pozostałych gmin należących do tego samego powiatu. Jest to szczególnie problematyczne w Polsce, gdzie zróżnicowanie wewnątrzpowiatowe jest duże, a procesy suburbanizacji, depopulacji, starzenia się ludności i odpływu młodych mieszkańców mogą przebiegać w sąsiadujących gminach w przeciwnych kierunkach (por. *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*¹).

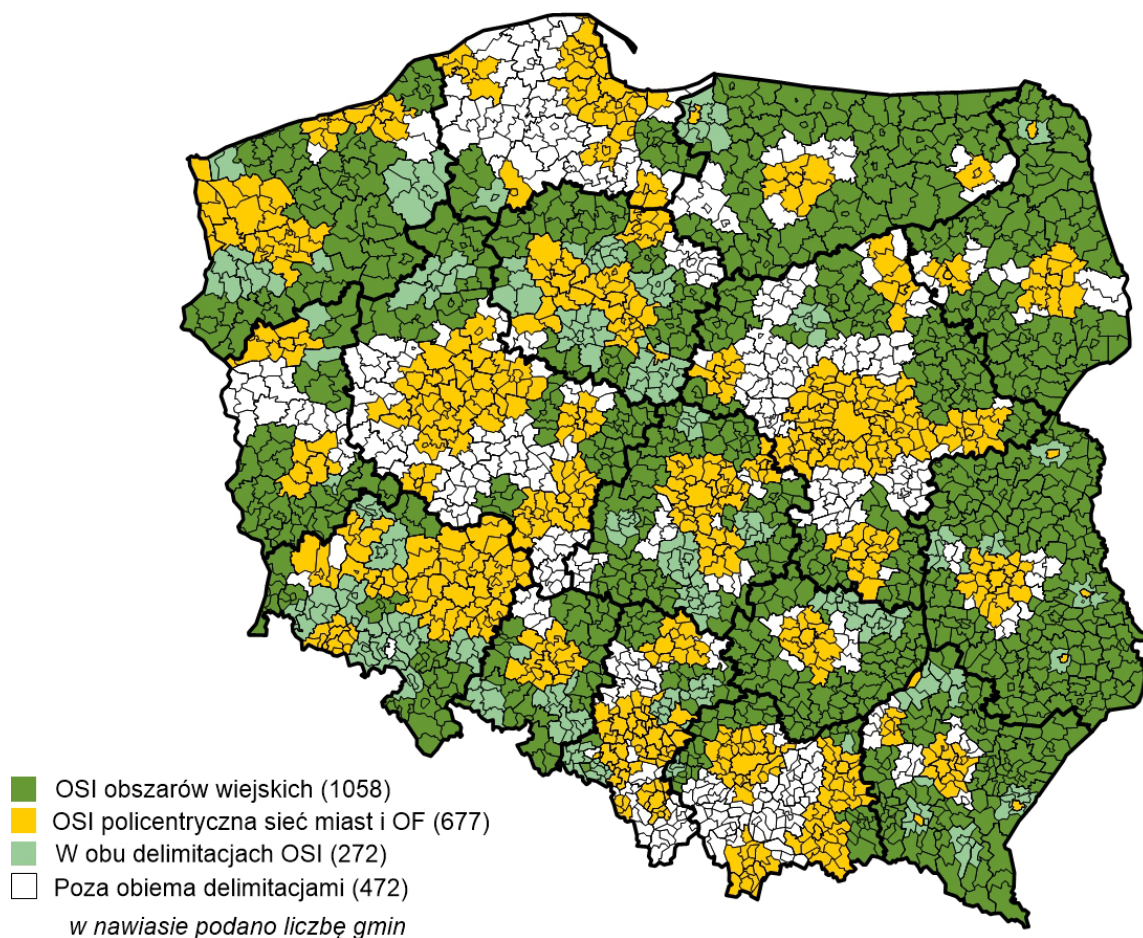
2. Skala „białych plam” w proponowanym systemie OSI

Na podstawie autorskiej rekonstrukcji obu delimitacji przedstawionych w *Rekomendacjach* MFiPR oraz przypisania do nich wszystkich 2479 gmin ustalono, że 472 gminy nie należą ani do policentrycznej sieci miast i jej obszarów funkcjonalnych, ani do OSI obszarów wiejskich. Według obliczeń własnych stanowią one 19,0% wszystkich gmin w Polsce, a w 2025 r. zamieszkiwało je 4 142 613 osób, tj. 11,1% ludności kraju. Nie jest to zatem niewielka grupa jednostek znajdujących się na marginesie przyjętej typologii, lecz znacząca część terytorium i ludności Polski.

¹ Stanny, M., Rosner, A., & Komorowski, Ł. (2023). *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich¹: Dekada przemian społeczno-gospodarczych. Etap 4*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN

Pozycja wobec delimitacji	Liczba gmin	% gmin	Ludność 2025	% ludności
Tylko policentryczna sieć miast i OF	677	27,3	21 501 716	57,6
Tylko OSI obszarów wiejskich	1 058	42,7	8 190 395	21,9
W obu delimitacjach	272	11,0	3 497 786	9,4
Poza obiema delimitacjami	472	19,0	4 142 613	11,1

Uwaga metodologiczna: Przypisanie gmin do poszczególnych typów OSI wykonano na podstawie identyfikacji jednostek terytorialnych wskazanych w „Rekomendacjach...” MFiPR (2026). Liczbę gmin oraz liczbę ludności w poszczególnych kategoriach obliczono następnie na podstawie tak utworzonego zbioru. Przedstawione wartości są wynikami obliczeń własnych i nie stanowią oficjalnych danych MFiPR dotyczących liczby gmin i ludności objętej poszczególnymi delimitacjami.



Rys. 1. Typy obszarów strategicznej interwencji

Źródło: opracowanie własne Monika Stanny na podstawie identyfikacji i przyporządkowania jednostek terytorialnych wskazanych w „Rekomendacjach...” MFiPR (2026).

Rys.1. pokazuje ponadto, że gminy pozostające poza oboma delimitacjami nie tworzą jednego zwartego typu przestrzennego. Występują w różnych częściach kraju, często w układach sąsiadujących zarówno z miejskimi obszarami funkcjonalnymi, jak i z powiatami zaliczonymi do OSI wiejskiego. Sam fakt pozostawania poza oboma delimitacjami nie przesądza oczywiście o występowaniu problemów wymagających szczególnej interwencji. Wymaga jednak weryfikacji, czy powstałe „białe plamy” są rezultatem rzeczywistego braku przesłanek do interwencji, czy konsekwencją zastosowanej metody delimitacji.

3. Problem agregacji przestrzennej – MAUP

Z punktu widzenia metodologii analiz przestrzennych przyjęcie powiatu jako jednostki delimitacji naraża wynik na efekt agregacji przestrzennej charakterystyczny dla Modifiable Areal Unit Problem (MAUP). Wraz z przejściem od gminy do większej jednostki administracyjnej część zróżnicowania lokalnego zostaje statystycznie wygładzona. W powiecie mogą jednocześnie występować gminy silnie wzrostowe, stabilne i głęboko depopulacyjne, lecz po ich zsumowaniu powiat może uzyskać wynik przeciętny lub nawet korzystny.

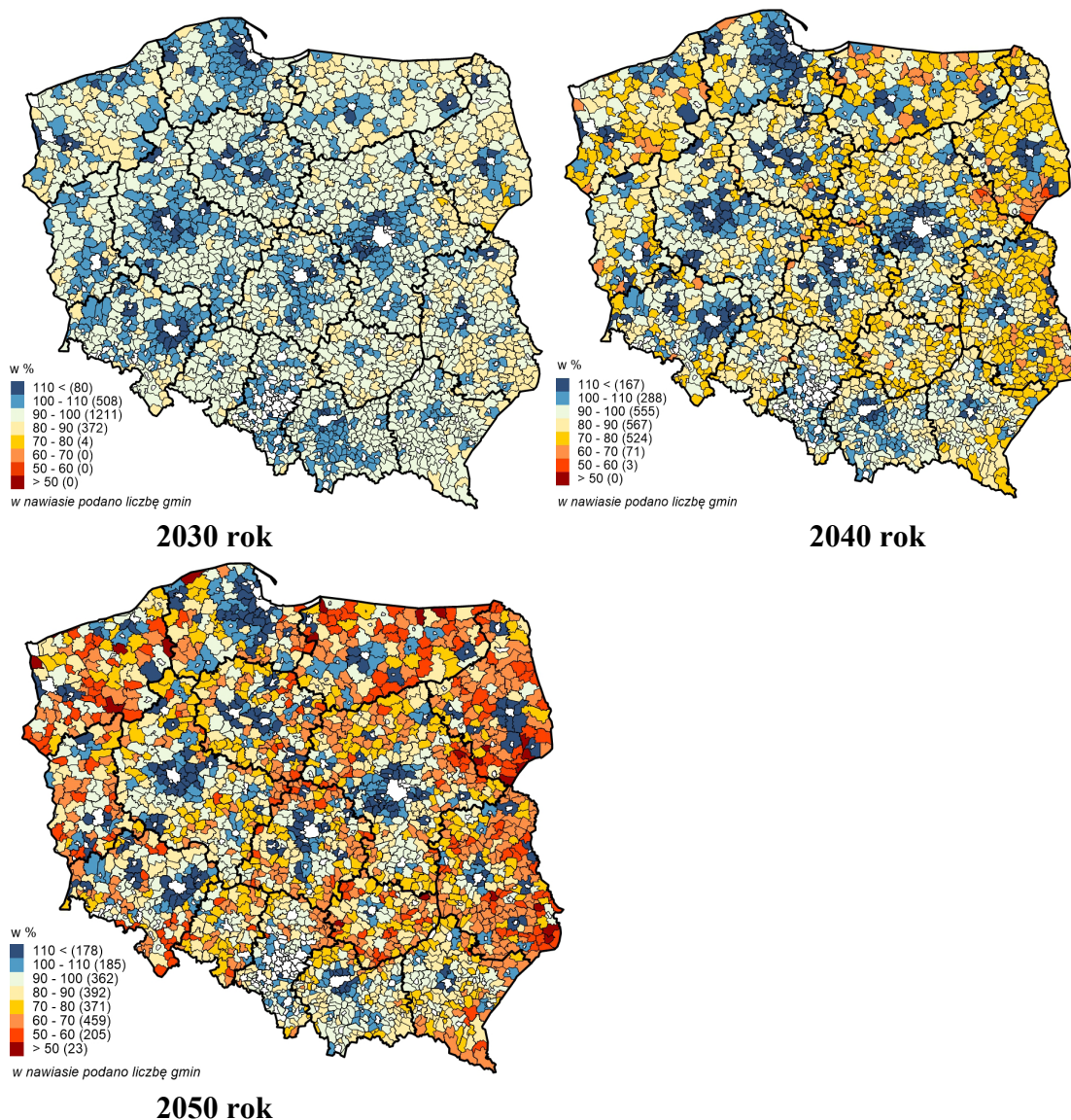
Przeliczyłam zmianę liczby ludności na podstawie BDL z lat 2005–2025 i pokazują one ów mechanizm bardzo wyraźnie. Podobnie wygląda sytuacja dla danych dotyczących Prognozy ludności (wg BDL) – rys. 2.² Według BDL w latach 2005-2025 przykładowo w województwie pomorskim gm. Kępice straciła 18,6% ludności, podczas gdy powiat słupski jako całość zwiększył liczbę mieszkańców o 3,6%. W tym samym powiecie Główny straciły 14,2%, Smołdzino 12,8%, a Potęgowo 11,4%. Choczewo zmniejszyło liczbę mieszkańców o 12,9%, podczas gdy powiat wejherowski wzrósł o 28,6%. Miastko straciło 11,9% ludności przy praktycznie stabilnym bilansie powiatu bytowskiego (+0,6%). Gminy te pozostają poza analizowaną delimitacją OSI wiejskiego, a zarazem poza policentryczną siecią miast i jej obszarami funkcjonalnymi.

Przykłady z innych województw, np. w woj. mazowieckim gm. Korczew, zmniejszyła zaludnienie –24,3%, gm. Wodzinie –16%, a powiat siedlecki zanotował –0,1%, i są poza OSI wiejskim. Woj. Podlaskie i zestawienie dla powiatu białostockiego, który jako całość urósł o 6,6%, podczas gdy gminy: Michałowo, Zawady, Poświętne i Gródek straciły ok. 18-20% mieszkańców. Tutaj bardzo dobrze widać wewnątrzpowiatową polaryzację wynikającą z oddziaływania dużego miasta. Uśrednienie jej do jednej wartości powiatowej zacierza właśnie ten terytorialny mechanizm, który polityka regionalna powinna rozpoznawać.

Przykłady te należy interpretować ostrożnie: odnoszą się do rzeczywistej zmiany ludności w latach 2005–2025, podczas gdy MFiPR wykorzystuje prognozę GUS na lata 2024–2035. Nie służą więc do podważenia wartości samej prognozy, lecz do wykazania, że agregacja na poziomie powiatu może ukrywać trajektorie konkretnych gmin. Mechanizm działa także w przeciwnym kierunku: w powiatach zakwalifikowanych do OSI wiejskich znajdują się gminy o stabilnej lub wzrostowej dotychczasowej trajektorii demograficznej. W analizie 2005–2025 przykładowo gmina wiejska Turek zwiększyła liczbę ludności o około 45% (a miejska zmniejszyła o 19%), gmina wiejska Szczytno o około 32% (a miejska zmniejszyła o 17%).

² Stanny, M. (2026). Ludność wiejska w Polsce. Stan i perspektywy demograficznego kurczenia się wsi. W: W. Poczta & A. Hałasiewicz (Red.), *Polska wieś 2026. Raport o stanie wsi* (s. 59–72). FDPA & Scholar. Warszawa. <https://doi.org/10.7366/9788368743012>

W konsekwencji metoda powiatowa może generować dwa symetryczne błędy kwalifikacji: wykluczenie gminy silnie depopulacyjnej z OSI z powodu korzystniejszej sytuacji całego powiatu oraz włączenie gminy relatywnie stabilnej do OSI z powodu niekorzystnego wyniku powiatowego.



Rys. 2. Prognoza zmiany zaludnienia 2022–2050 (2022 = 100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, Prognoza ludności na lata 2023-2060 (GUS, Warszawa 2023).

4. Niespójność metodologiczna obu delimitacji

Problem nie sprowadza się wyłącznie do technicznego wyboru skali. **Miejskie obszary funkcjonalne** wyznaczone są w logice relacyjnej i funkcjonalnej: istotne są powiązania z ośrodkiem, dostęp do usług, rynek pracy, transport i zasięg oddziaływania miasta. OSI wiejskie zostało natomiast wyznaczone przede wszystkim przez administracyjnie zagregowany wskaźnik demograficzny. Następnie oba zbiory są traktowane jako elementy jednej architektury terytorialnej interwencji. Granice tych kategorii nie wynikają więc z jednego spójnego modelu przestrzennego.

Sz szczególnie trudne do uzasadnienia jest to, że dokument sam wskazuje na duże zróżnicowanie potencjałów i potrzeb obszarów wiejskich, a jednocześnie przyjęta metoda część tego zróżnicowania usuwa na etapie kwalifikacji. Jeżeli końcowym adresatem wsparcia ma być gmina lub grupa współpracujących gmin, diagnoza powinna umożliwiać identyfikację problemu na tym samym poziomie, a dopiero później – zależnie od charakteru zjawiska – budować ponadgminne układy funkcjonalne i mechanizmy współpracy.

5. Rekomendowany kierunek zmiany

Podstawą delimitacji powinna być diagnoza procesów demograficznych na poziomie gminnym, przeprowadzona według jednolitej metody dla całego kraju. W kolejnym etapie wyniki diagnozy powinny być interpretowane z uwzględnieniem położenia funkcjonalno-przestrzennego gmin, w szczególności ich relacji z ośrodkami miejskimi oraz stopnia peryferyjności. Pozwoliłoby to odróżnić podobną skalę ubytku ludności występującą w odmiennych uwarunkowaniach terytorialnych i odpowiednio różnicować instrumenty interwencji.

Trzecim elementem powinna być ocena terytorialnych skutków proponowanej delimitacji. Należy w szczególności sprawdzić, jakie typy gmin pozostają poza wyznaczonymi OSI, czy występują w nich procesy demograficzne będące przedmiotem interwencji oraz czy przebieg granic OSI znajduje uzasadnienie w zróżnicowaniu rzeczywistych i prognozowanych procesów demograficznych. W odniesieniu do obszarów wiejskich zasadne jest wykorzystanie podejścia rural proofing, pozwalającego ocenić, czy projektowane rozwiązania właściwie uwzględniają specyfikę i zróżnicowanie obszarów wiejskich.

6. Konkluzja

Przed wykorzystaniem proponowanej delimitacji jako podstawy kierowania instrumentów polityki regionalnej konieczna jest jej weryfikacja na poziomie gmin. Obecna konstrukcja łączy delimitacje wykonane na różnych skalach i według różnych logik, a jednocześnie pozostawia poza oboma podstawowymi kategoriami 19% gmin i 11,1% ludności kraju. W sytuacji, w której interwencja ma być realizowana na poziomie gmin i grup gmin, nie można pozostawić bez odpowiedzi pytania, czy tak szeroka grupa jednostek znalazła się poza systemem wskutek rzeczywistego braku problemów wymagających interwencji, czy wskutek przyjętej metody delimitacji.

Postulat: ponowne przeprowadzenie delimitacji problemów demograficznych na poziomie gmin, z uwzględnieniem ich zróżnicowanego położenia funkcjonalno-przestrzennego. Przed wykorzystaniem wyników delimitacji do kierowania instrumentów wsparcia należy przeprowadzić ocenę jej skutków terytorialnych, w szczególności zweryfikować skalę i charakter „białych plam”, zróżnicowanie gmin znajdujących się po obu stronach granic OSI

oraz zgodność kwalifikacji z rzeczywistymi i prognozowanymi procesami demograficznymi. W odniesieniu do obszarów wiejskich zasadne jest zastosowanie podejścia rural proofing, rozumianego jako sprawdzenie, czy projektowana interwencja właściwie uwzględnia zróżnicowanie potrzeb i uwarunkowań gmin wiejskich.

Podstawa źródłowa i metodologiczna

- MFiPR, „Rekomendacje dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju”, 18 czerwca 2026 r.
- Analiza własna danych gminnych 2005–2025 (BDL) oraz przypisania gmin do delimitacji MFiPR (wg dokumentu „Rekomendacje dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju” MFiPR, 2026).
- Bryce, B. (2024), “Rural Proofing: Lessons from OECD Countries and Potential Application to Health”, OECD Regional Development Papers, No. 73, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/4011899a-en.
- OECD (2020), Rural Well-being: Geography of Opportunities, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/d25cef80-en.
- OECD (2025), Reinforcing Rural Resilience, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/7cd485e3-en.
- Openshaw, S. (1984), *The Modifiable Areal Unit Problem*, Concepts and Techniques in Modern Geography (CATMOG), No. 38, Geo Books, Norwich.
- Lee, D. W., Rogers, M., & Soifer, H. D. (2025), The Modifiable Areal Unit Problem in Political Science, *Political Analysis*, 33(4), 412–424. DOI: 10.1017/pan.2025.2.
- Raporty *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich* z lat: 2014, 2016, 2018, 2023; <https://www.irwirpan.waw.pl/index.php/offer/show/832/badania/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich/badania/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich>.