

# Wspólne posiedzenie plenarne KPZK PAN i GUS

Warszawa, 16 kwietnia 2026 r.



PROJEKT 2020/37/B/HS4/01034



## Nowa delimitacja obszarów funkcjonalnych w Polsce – przestrzeń funkcjonalna vs. przestrzeń administracyjna

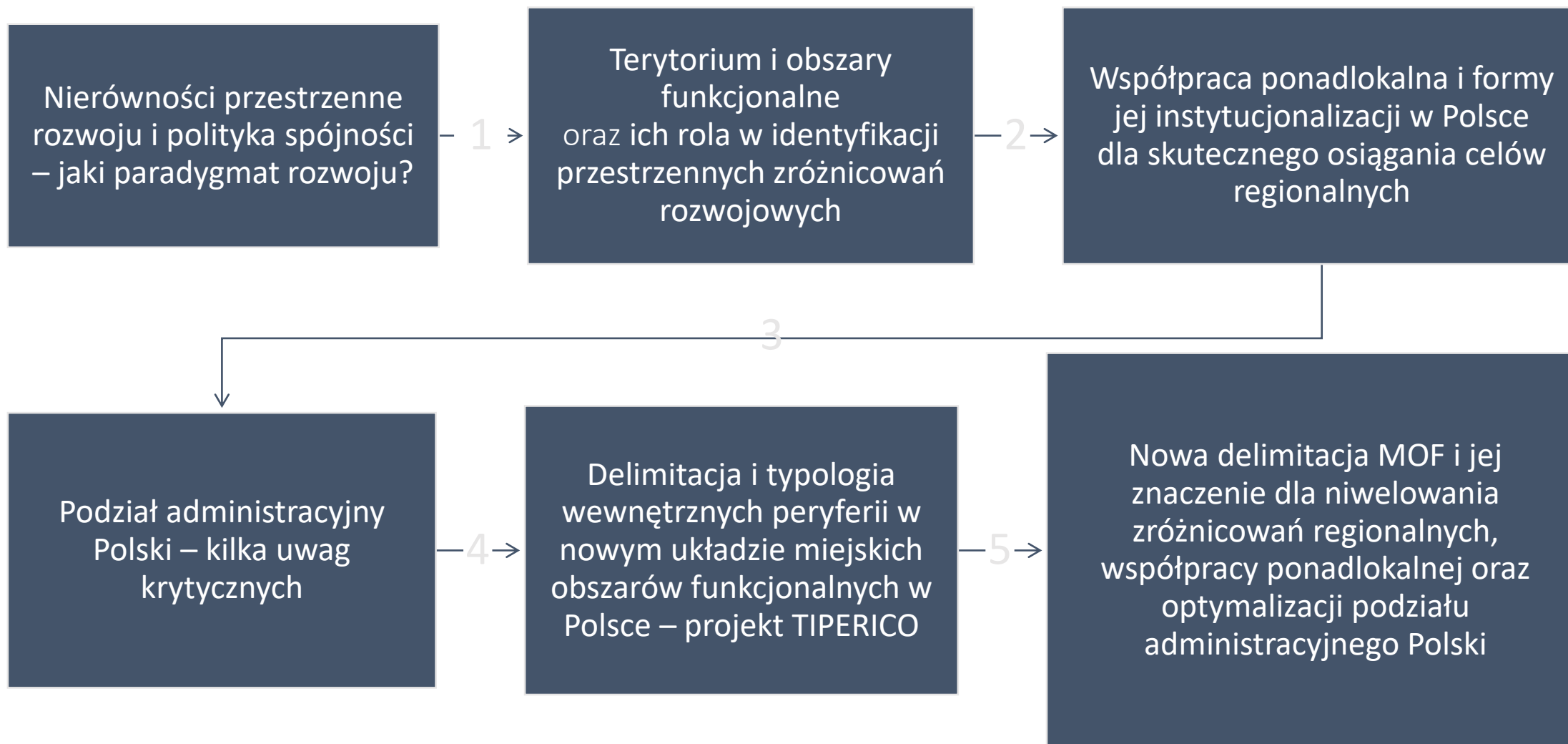
Paweł Churski (UAM Poznań)

Maciej Pietrzykowski (UE Poznań)

Czesław Adamiak, Anna Dubownik, Barbara Szyda (UMK Toruń)



# Agenda



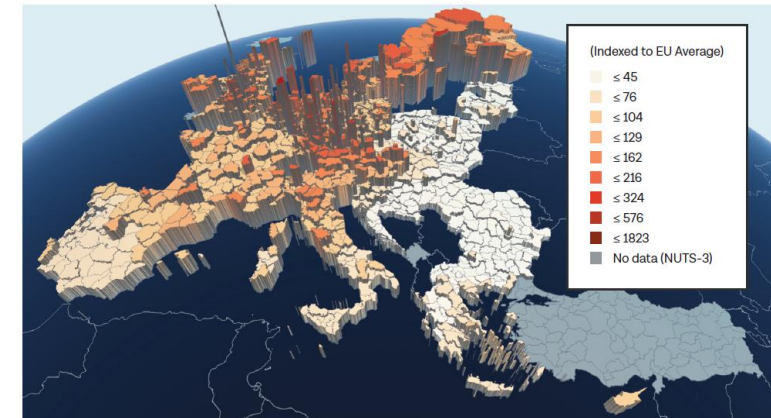
# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?

**Działalność gospodarcza nigdy nie rozkłada się równomiernie w przestrzeni.**

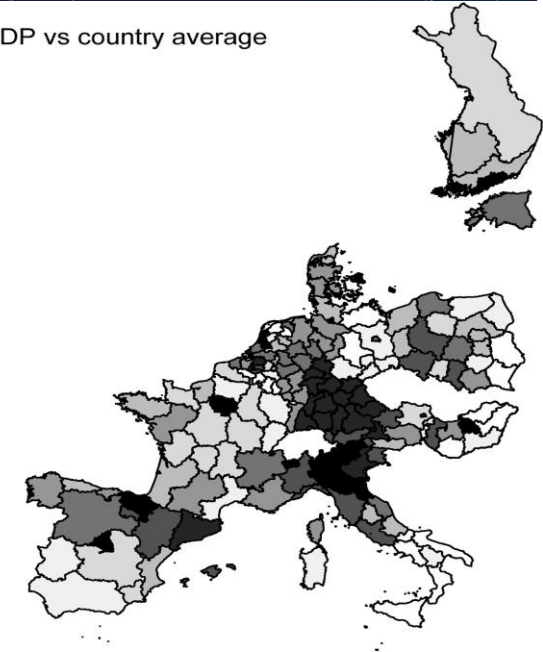
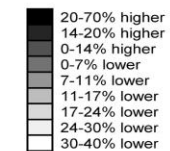
Bieguny wzrostu i stagnacji są wspólną cechą geografii ekonomicznej Europy i świata. Czołowe regiony Europy mają średnio dwa, trzy razy większy poziom PKB na mieszkańca niż regiony najsłabsze ekonomicznie położone w granicach tego samego kraju.

Utrzymujące się nierówności mają **bezpośredni wpływ na dobrobyt i szanse mieszkańców regionów słabiej rozwiniętych**, prowadząc do większego ubóstwa i emigracji. Prowadzi to do niepełnego wykorzystania potencjału i powstania „pułapek niskiego wzrostu”; może również hamować rozwój całego kraju. W coraz większym stopniu dysproporcje regionalne zagrażają spójności społecznej i politycznej, ponieważ **populizm żywi się faktyczną i postrzeganą nierównością szans w różnych obszarach geograficznych** (Iammarino et al., 2017; Rodríguez-Pose, 2018; McCann, 2019; McKinnon et al., 2022).

Map O.1. Distribution of GDP per capita (PPS) across the EU at NUTS-3 level



+/- Per-capita GDP vs country average



Źródło: Eurostat, za <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102903>

# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?



Warunki do zapewnienia sprawiedliwości społecznej powinny być **celem polityki spójności**:

- potrzeba niwelowania skutków niesprawności rynku poprzez dążenie do zapewnienie równości szans a nie koniecznie dążenie do zapewnienia równości wyników:
  - **RÓWNOŚĆ SZANS** - utożsamianą ze stanem obiektywnej i pełnej równości w doktrynie liberalnej Milтона Friedmana, należy rozumieć jako prawo do sprawiedliwego dostępu do różnych życiowych możliwości, które opiera się na eliminacji wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na płeć, religię czy narodowość. Nierówności szans, występuje wówczas kiedy to decydujące są okoliczności będące poza kontrolą jednostki (ex ante).
  - **RÓWNOŚĆ WYNIKÓW** - wyrównanie poziomu i warunków życia, które są pochodną różnego wykorzystania przez jednostki dostępnych możliwości. Nierówność wyników, utożsamia się z sytuacją kiedy decydujący jest pewnego rodzaju wysiłek jednostki w poprawę własnego stanu (ex post), ale przy założeniu, że nierówności szans nie miały wpływu na ten wynik.
- akceptacja różnic społecznych wynikających z braku możliwości zapewnienia absolutnej równości zakładanej przez egalitaryzm

# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?

## MODEL WYRÓWNAWCZY

- **wyrównywać różnice rozwojowe**, tj. wspierać regiony problemowe, aby minimalizowały swój dystans rozwojowy w stosunku do biegunów wzrostu

## MODEL POLARYZACYJNO-DYFUZYJNY

- **utrzymywać kreatywne gospodarczo zróżnicowanie rozwoju**, tj. wspierać najsilniejszych, aby ich potencjał rozwojowy był jeszcze większy i zakładać wystąpienie pozytywnego oddziaływania tych biegunów na peryferia zgodnie z koncepcją peryferiów wstępujących

Doesn't Fit  
One Size Fits All



	Old/classic paradigm	New/modern paradigm
<b>Conceptual basis</b>	<i>Industrial location theories, key factors are regional attributes e.g. production costs, availability of workers</i>	<i>Learning region theories, key factors are regional capabilities e.g. innovative milieu, clusters, networks</i>
<b>Aim(s) Objectives</b>	<i>Equity through balanced regional development</i>	<i>Increased competitiveness and equity e.g. entrepreneurship, innovation</i>
<b>General policy framework</b>	<i>Compensating temporarily for location disadvantages of lagging regions, responding to shocks (e.g. industrial decline) --&gt; reactive to problems</i>	<i>Tapping underutilised potential in all regions enhancing regional competitiveness through regional and strategic programming (e.g. smart specialization strategies) --&gt; proactive for potential</i>
<b>Sphere of action</b>	<i>Sectoral approach with a limited set of sectors --&gt; narrow (economic/industrial policies)</i>	<i>Integrated and comprehensive development projects with wider policy coverage --&gt; broad (integrated development projects)</i>
<b>Spatial orientation</b>	<i>Targeted at lagging regions, within administrative areas</i>	<i>All-region focus, with orientation towards functional economic areas</i>
<b>Approach</b>	<i>One-size-fits-all approach</i>	<i>Context-specific approach (place-based approach)</i>
<b>Focus</b>	<i>Exogenous investments and transfers</i>	<i>Endogenous local assets and knowledge</i>
<b>Instruments</b>	<i>Incentive scheme with subsidies and state aid, with focus on hard infrastructure and business aid (often to individual firms)</i>	<i>Development programme with mixed investments for soft and hard capital e.g. business environment, labour market, infrastructure</i>
<b>Actors Organisation</b>	<i>Top down policy development by central government</i>	<i>Collective policy development by different levels of government and various stakeholders (public, private, NGOs)</i>
<b>Evaluation /Outcomes</b>	<i>Ex post evaluation, measurable outcomes</i>	<i>Ex ante, interim, ex post evaluation with difficulties to measure outcomes</i>

## Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?

Od lat 80-tych ekonomiści i regionaliści poszukują nowych podejść wyjaśniających procesy rozwoju regionalnego i lokalnego. Wynika to z faktu, że tradycyjne teorie wzrostu i rozwoju okazały się niewystarczające w analizie i wyjaśnianiu procesów rozwojowych w latach 80-tych i 90-tych. Poszukiwania te doprowadziły do włączenia w mainstream badań ekonomicznych dorobku i podejść teoretycznych geografii ekonomicznej (Krugman 1991; 1995; Barca, McCann & Rodriguez-Pose, 2012; Capello & Nijkamp, 2009).

Zmiana paradygmatu bazuje na wzroście znaczenia w wyjaśnianiu procesów rozwojowych:

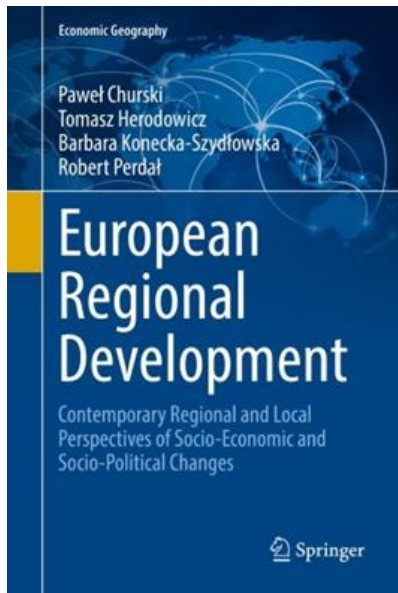
- **kapitału ludzkiego i innowacji** (endogenous growth theory),
- **aglomeracji działalności oraz bliskości**, która nie już tylko rozpatrywana w kategoriach bliskości fizycznej (new economic geography),
- **instytucji** (institutional economics).

Ponadto postępująca globalizacja zwróciła uwagę na **znaczenie lokalnych zasobów o charakterze materialnym i niematerialnym, które budują kapitał terytorialny** warunkując ich przewagi konkurencyjne (Camagni, 2009; Capello & Nijkamp, 2009 ; Rodriguez-Pose & Crescenzi, 2008; Cappello & Camagni, 2012).



# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?

Zmiana podejść teoretycznych w identyfikacji i interpretacji procesów rozwoju oraz ich przestrzennego zróżnicowania opiera się częściej na **adaptacji, modyfikacji lub integracji klasycznych podejść do nowych i dynamicznie zmieniających się warunków niż na formułowaniu zupełnie nowych koncepcji** (Capello 2019; Rodríguez-Pose 2018; McCann 2019; Dijkstra et al. 2020; Churski et al. 2021):



## ➤ NOWE TEORIE WZROSTU ENDOGENICZNEGO

szeroko rozumiany kapitał endogeniczny

poziom technologiczny innowacje

wolny handel migracje

learning by doing - wiedza

lokalne inwestycje - interwencja

efekty aglomeracji – rozlewanie się

## ➤ NOWA GEOGRAFIA EKONOMICZNA

heterogeniczność przestrzenna

endogeniczne siły aglomeracji

koszty pokonywania oporów przestrzeni

przewaga komparatywna

zewnętrzne korzyści skali

polaryzacja - dyfuzja autarkia - zależność

## ➤ NOWA EKONOMIA INSTYTUCJONALNA

rozwój instytucjonalny

instytucjonalizacja rozwoju

odporność vs zależność od ścieżki rozwoju

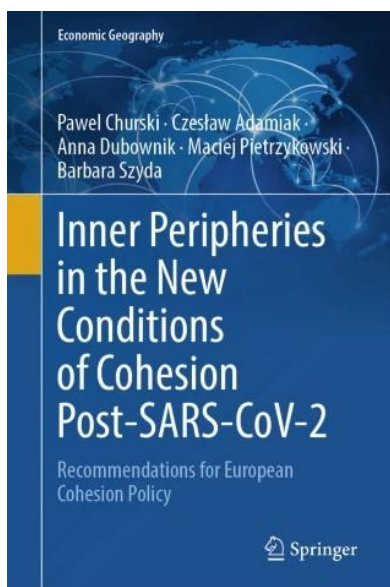
normy prawne i społeczne jakość kapitału ludzkiego

instytucjonalne wyposażenie

ciągła adaptacja vs blokada

# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?

Szczególną uwagę w identyfikacji i interpretacji procesów rozwoju oraz ich przestrzennego zróżnicowania kieruje się na **obszary peryferyjne i marginalizowane**. Koncepcje miejsc „słabo rozwiniętych” są wielowymiarowe i wykraczają poza kwestie gospodarcze, obejmując problemy społeczne, demograficzne, polityczne i kulturowe (Hall et al. 2013; Servillo et al. 2016; Rodríguez-Pose 2018; McCann 2019; Dijkstra et al. 2020; Florida 2021; Martin 2021).



remote areas  
(Ardener 1987)  
*anthropological approach*

periphery areas  
(Hall et al. 2013)  
*geographical approach*

periphery and semi-periphery  
(Connell et al. 2005)  
*sociological approach*

low-growth regions  
(European Commission 2015)

lagging regions  
(European Commission 2015)

low-income regions  
(European Commission 2015)



**INNER PERIPHERIES**  
(Servillo et al. 2016)

places that don't matter  
(Rodríguez-Pose 2018)



left behind places  
(McCann 2019)

places as loci of discontent  
(Florida 2021; Martin 2021)

left behind people and places  
(Dijkstra et al. 2020)



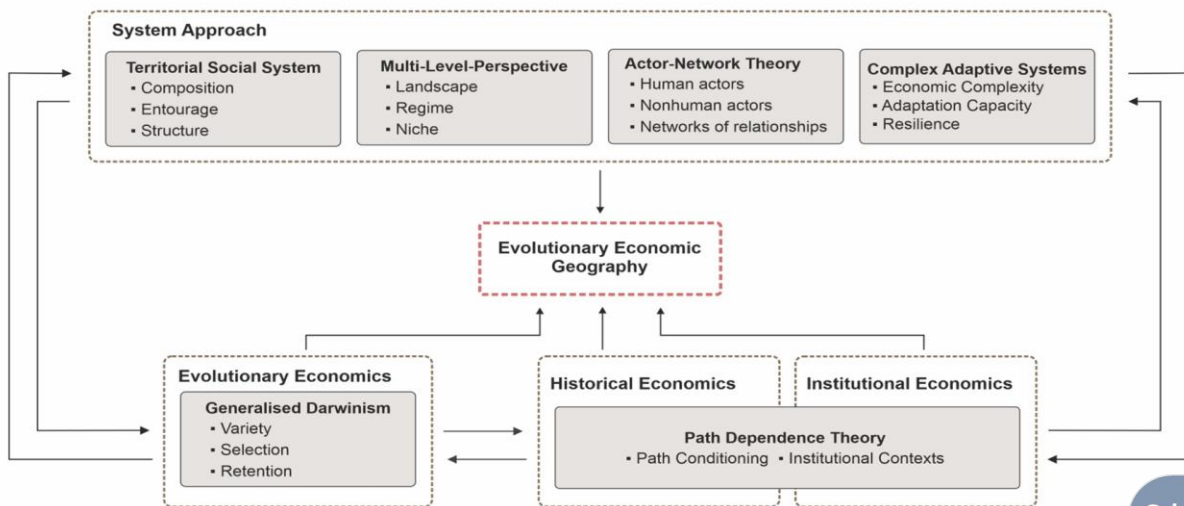
## Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?



- Kryzys finansowy, COVID-19, wojna na Ukrainie, destabilizacja międzynarodowego porządku geopolitycznego => globalna recesja gospodarcza, zerwanie łańcuchów dostaw, inflacja, kryzys energetyczny....
- Zróżnicowanie geograficzne negatywnych konsekwencji – słabsza pozycja obszarów o mniejszych zdolnościach relacyjnych i słabszej odporności?
- Zróżnicowanie geograficznie nowych możliwości – praca zdalna, potencjał migrantów, restrukturyzacja łańcuchów dostaw, transformacja energetyczna, etc.?
- **W tych uwarunkowaniach w identyfikacji przestrzennych uwarunkowań rozwoju oraz programowaniu interwencji rozwojowej kluczowe staje się uwzględnianie odporności:** „...odporność nie jest niezmienną cechą: raczej może się rozwijać – zwiększać lub zmniejszać – w zależności od charakteru i kierunku ścieżki rozwoju danego regionu. To właśnie zmieniająca się zdolność gospodarki regionalnej – jej firm, pracowników i instytucji – do adaptacji w czasie nadaje tej gospodarce odporność na minimalizowanie podatności na szoki oraz zdolność do skutecznego wychodzenia z nich...” (Martin, 2018)



# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?



- wykorzystanie **myślenia ewolucyjnego** do interpretacji i wyjaśniania, w jaki sposób krajobraz gospodarczy zmienia się w **czasie historycznym**
- pogłębienie naszego rozumienia procesów napędzających ewolucję gospodarczą, poprzez analizę **wpływu uwarunkowań przestrzennych** dla kształtowania charakteru i trajektorii ewolucji systemu gospodarczego (Masik, 2022; Sutton et al., 2023)

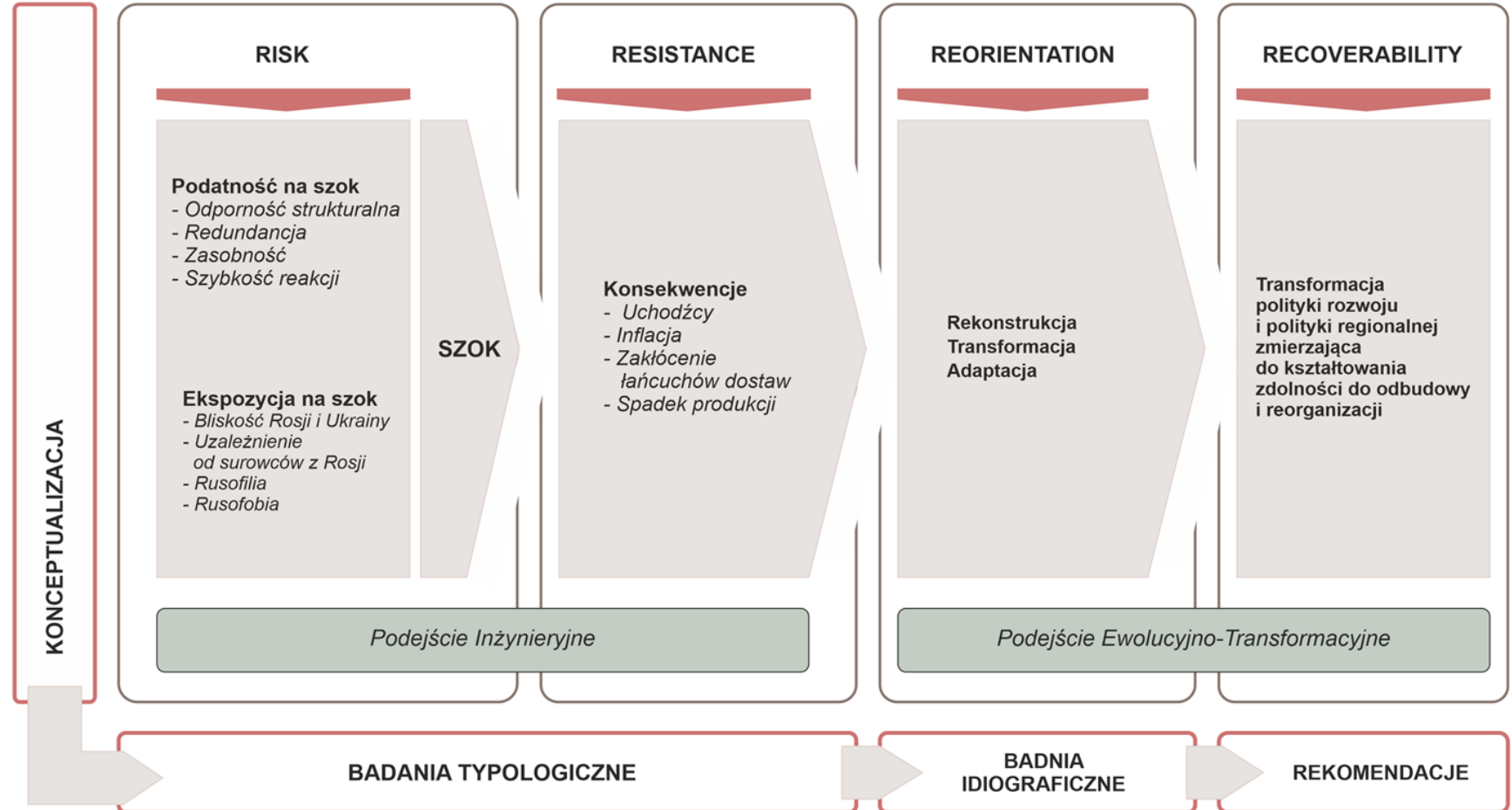


<p><b>Odporność inżynierska (engineering resilience):</b></p> <p>Koncentruje się na szybkim powrocie do równowagi sprzed szoku. Mierzalna za pomocą wskaźników ekonomicznych (np. PKB, zatrudnienie). Odpowiednia w przypadku krótkoterminowych wstrząsów. (Martin 2018; Holling 1996)</p>	<p><b>Odporność ekologiczna (ecological resilience):</b></p> <p>Zakłada możliwość zmiany ścieżki między wieloma stanami równowagi. Podkreśla stabilność systemu i zdolność absorpcji aż do progu załamania. Odnosi się do poważnych zakłóceń. (Capello i in. 2015)</p>
<p><b>PODEJŚCIA DO ODPORNOŚCI REGIONALNEJ</b></p>	
<p><b>Odporność ewolucyjna (evolutionary resilience):</b></p> <p>Traktuje odporność jako proces zależny od ścieżki rozwoju, obejmujący adaptację i twórcze niszczenie. Akcentuje uczenie się, rolę aktorów i zmiany instytucjonalne. (Boschma 2015; Bristow &amp; Healy 2018)</p>	<p><b>Odporność transformacyjna (transformative resilience):</b></p> <p>Dotyczy fundamentalnej transformacji systemu i przejścia na nową trajektorię rozwoju, gdy dotychczasowe struktury stają się dysfunkcyjne. Powiązana z koncepcją wielopoziomowej perspektywy (MLP) i sprawiedliwej transformacji. (Sutton i in. 2023; Geels &amp; Schot 2007)</p>

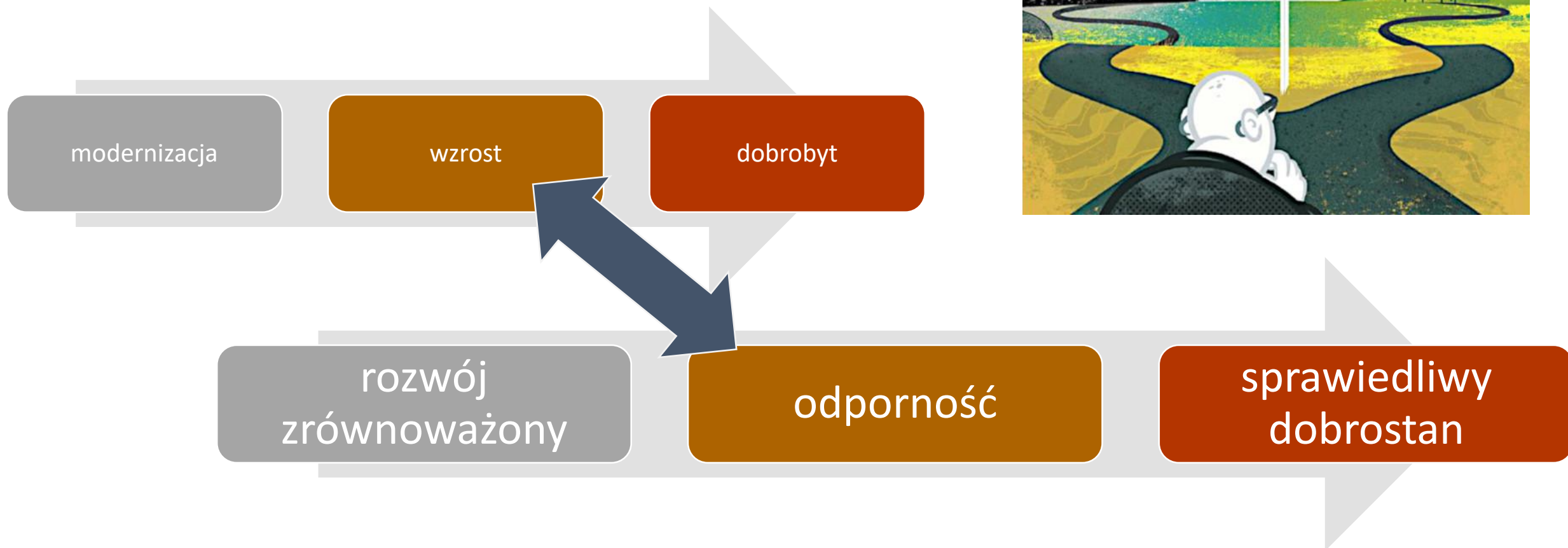


# Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?

„... chociaż **pojęcie odporności** z pewnością wywołuje debatę i charakteryzuje się kilkoma wciąż nierozwiązanymi kwestiami – przede wszystkim jego dokładnym znaczeniem i sposobem teoretyzowania – to mimo wszystko **pomaga pobudzić nowe sposoby myślenia o zmianach w krajobrazie gospodarczym.**”  
(Martin, 2018, s. 840)

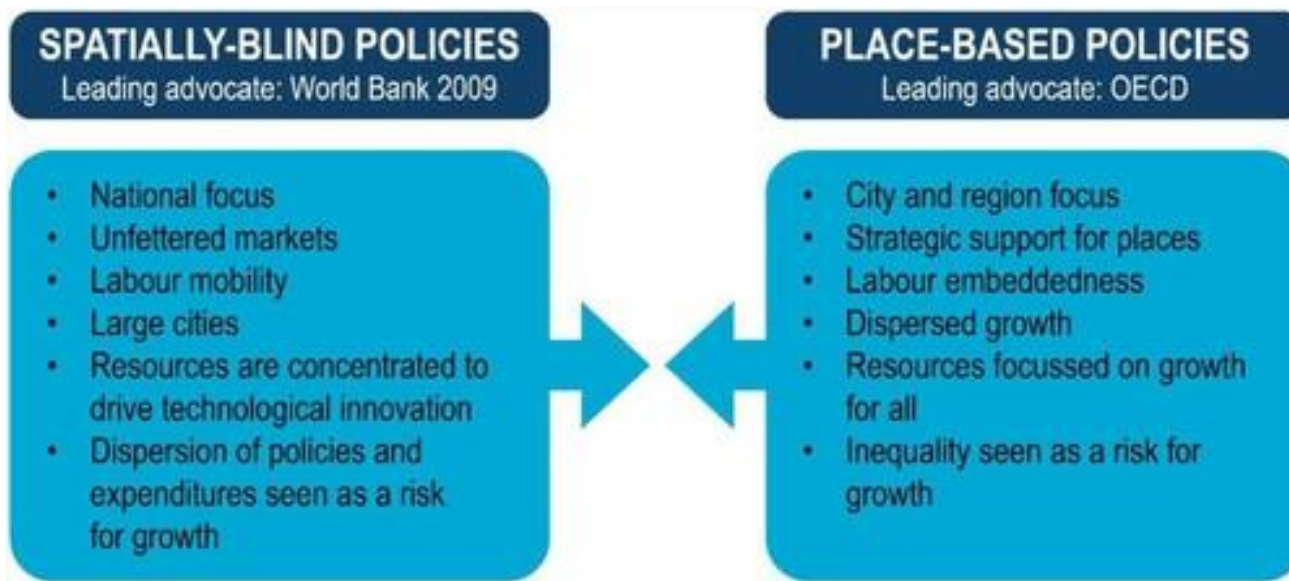


## Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => jaki paradygmat rozwoju?



## Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => terytorium ma znaczenie

W praktyce współczesnej polityki spójności zwraca się uwagę na **integracyjne znaczenie przestrzeni** oraz konieczność **właściwego rozpoznawania jej zróżnicowanych przestrzennie kapitałów**, co znajduje swoją konkretyzację w **place based policy** (Barca, 2009; Sixth Report...2014; Developing Effective..., 2010). Skutkuje to jednak coraz częściej zadawanym pytaniem czy celem ma być terytorium czy może człowiek zgodnie z podejściem **people based policy** (Mendez, 2011; Barca et al. 2012; Turok, 2013; McCann, 2015, Varga, 2016).



**Towards a  
more  
place-based  
Cohesion  
Policy**

Źródło: <https://steady.page/en/spatialforesight/posts/d398e1ec-469f-4b0d-aaec-b7a66490685f>

Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => terytorium ma znaczenie

## TERYTORIALNE KOMPONENTY ROZWOJU

### koncepcja regionu

Heberston, 1905; Hettner, 1927;  
Hartshorne, 1956, 1959; Whittlesey,  
1954

### koncepcja biegunów wzrostu koncepcja rdzeni i peryferii

Perroux, 1955; Isard, 1960; Friedmann, Alonso,  
1964; Boudeville, 1964, 1972; Paelinck, 1965;  
Friedmann, 1967

### koncepcja dyfuzji

Ratzel, 1891;  
Rogers, 1962;  
Hägerstrand, 1951; 1952; 1967;

### środowisko innowacyjne

Aydalot, 1976

### zakorzenie

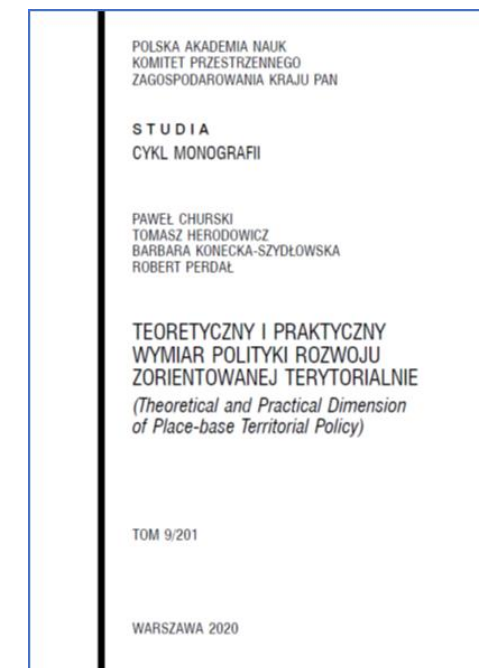
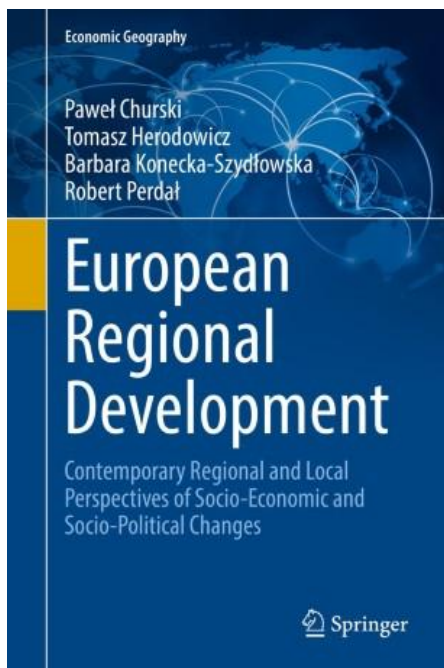
Aydalot, 1986; Ratti i inni, 1997;  
Crevoisier 2004; Cook i inni,  
2005;

## KAPITAŁ TERYTORIALNY

Camagni, 2008; Van der Ploeg i inni, 2008; Ventrua, 2008; Capello i inni, 2010; Berti, 2011; Camagni,  
Capello, 2013;  
Fratesi, Perucca, 2014; Churski et al. 2020; Churski et al. 2021



[www.forsed.amu.edu.pl](http://www.forsed.amu.edu.pl)



## Nierówności przestrzenne rozwoju i polityka spójności => obszary funkcjonalne mają znaczenie

8. Raport Kohezyjny, opublikowany 4 lutego 2022 r. oraz 9. Raport Kohezyjny, opublikowany 24.03.2024 r. wskazują m.in. na:

- **Stworzenie nowych perspektyw gospodarczych dla regionów słabiej rozwiniętych i peryferyjnych.** Regiony słabiej rozwinięte i regiony peryferyjne mogą wymagać nowego paradygmatu rozwoju. Powinno to uwzględniać pojawiające się możliwości, powiązania międzynarodowe, przestrzenny rozkład określonych potrzeb i wyposażenia oraz dostarczanie dóbr publicznych, takich jak zasoby strategiczne, bioróżnorodność, odnawialne źródła energii i różnego rodzaju udogodnienia;
- **Wzmocnienie powiązań miejsko-wiejskich oraz zwiększenia roli mniejszych miast i miasteczek we wspieraniu obszarów wiejskich.** Niektóre mniejsze miasta, miasteczka i wsie zapewniają dostęp do szerokiej gamy usług publicznych i prywatnych. Ich rola jako centrów regionalnych oznacza, że stanowią punkt zaczepienia dla całego regionu. Wzmocnienie ich roli mogłoby pobudzić rozwój gospodarczy i poprawić jakość życia nie tylko ich mieszkańców, ale też obszarów otaczających.
- **Odpowiadanie na potrzeby opuszczonych miejsc i tworzenie możliwości rozwojowych dla wszystkich.** Niektóre regiony borykają się z silną presją demograficzną oraz dziedzictwem zmian strukturalnych, które zmniejszyły tradycyjne źródła zatrudnienia, prowadząc do niedopasowania umiejętności do potrzeb lokalnego rynku pracy, degradacji środowiska, marginalizacji ekonomicznej, tworząc tym samym pułapki rozwojowe.



## Obszary funkcjonalne – ujęcia koncepcyjne

**Wyznaczenie zasięgów przestrzennych wewnętrznych peryferii powinno odbywać się w układach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF) (Śleszyński 2015; Dijkstra i in. 2018; Kudełko, Musiał-Malago, 2022) odpowiadającym zasięgom przestrzennym stosunków gospodarczych kształtujących się na obszarach: rdzenie – tereny otaczające.**

**Powinny one również stanowić podstawę zawiązywania współpracy samorządowej !**

Lokalny rynek

(Gruchociak 2012, 2013, 2019;  
Walaszek 2015)

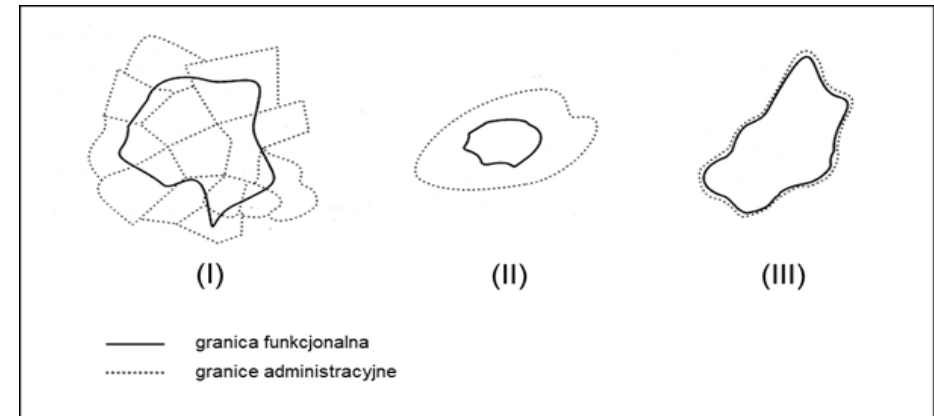
Obszar funkcjonalny

(Bartosiewicz 2016; Kaczmarek 2017;  
Marcinczak i Bartosiewicz 2018; Inicki i Janc 2021)

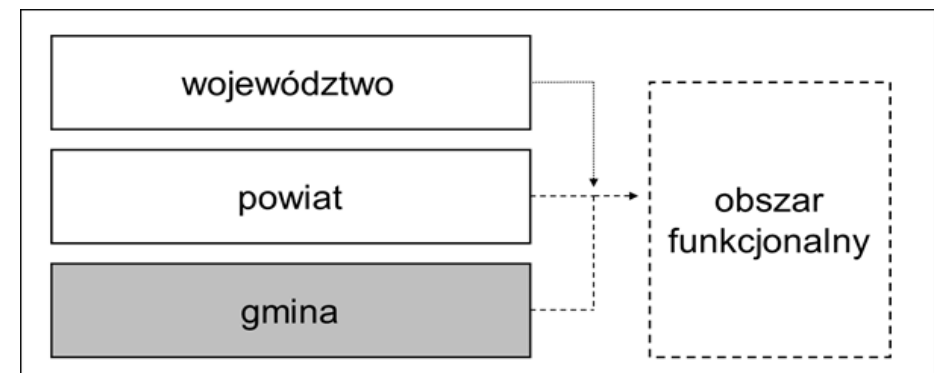
## Obszary funkcjonalne – ujęcia koncepcyjne

### Obszar Funkcjonalny:

- o „obszar, na którym występuje względnie **wyodrębniający się, intensywny i otwarty system powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych**, uwarunkowanych cechami środowiska geograficznego (przyrodniczego i antropogenicznego); szczególnym typem obszaru funkcjonalnego jest miejski obszar funkcjonalny” (*art. 6a Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*).
- o **łączy wybrane problemy** JST szczebla gminnego (zawsze) i powiatowego (czasami), czasami z udziałem samorządu województwa (zadania publiczne o charakterze ponadpowiatowym)



Rycina 1. Modelowe typy relacji między granicami administracyjnymi i funkcjonalnymi  
Źródło: Bennett (1997)



Rycina 2. Miejsce obszaru funkcjonalnego w strukturze terytorialno-administracyjnej Polski  
źródło: opracowanie własne.

# Obszary funkcjonalne – ujęcia koncepcyjne

1. Miejskie  
Obszary  
Funkcjonalne  
Ośrodka  
Wojewódzkiego

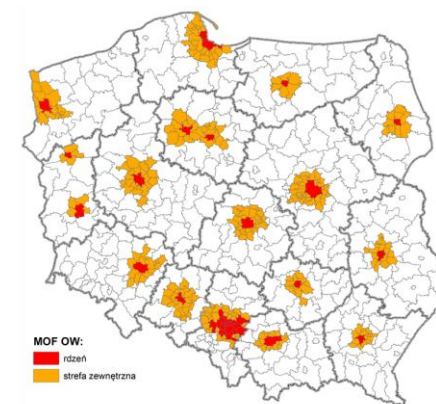
2. Miejskie  
Obszary  
Funkcjonalne  
Ośrodka  
(Sub)regionalnego

3. Miejskie  
Obszary  
Funkcjonalne  
Miasto-Gmina  
Wiejska

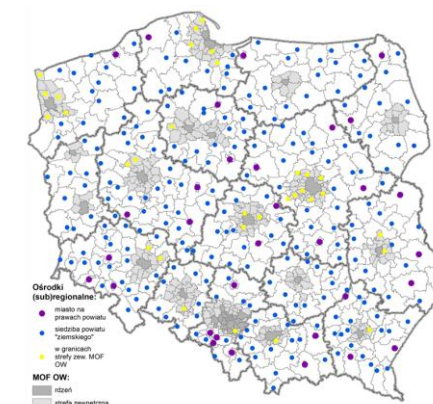
4. Przyrodnicze  
Obszary  
Funkcjonalne

5. Gospodarcze  
Obszary  
Funkcjonalne

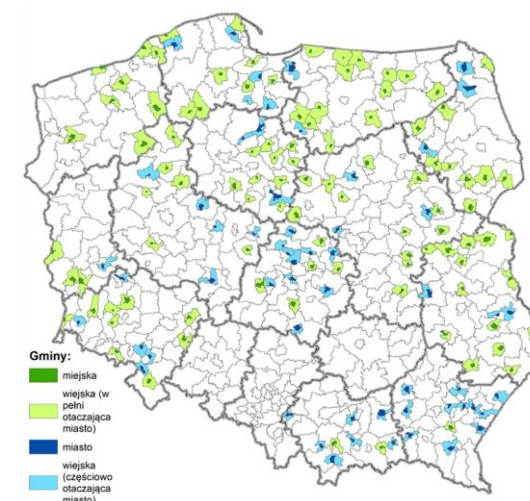
Rycina 3. Typy obszarów funkcjonalnych  
źródło: opracowanie własne.



Rycina 4. Miejskie Obszary Funkcjonalne Ośrodków Wojewódzkich  
źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju ZIT (2014-2020).

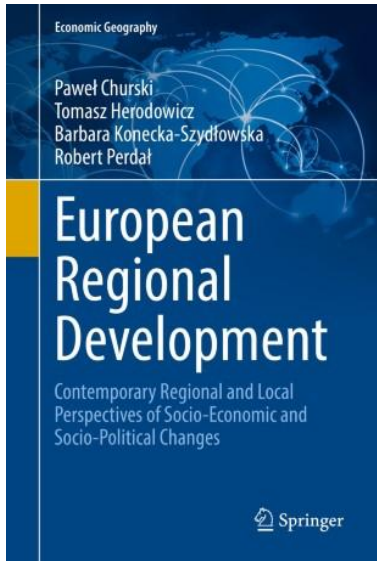


Rycina 5. Rdzenie Miejskich Obszarów Funkcjonalnych Ośrodków (Sub)regionalnych  
źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwoju ZIT (2014-2020).



Rycina 6. Potencjalne Miejskie Obszary Funkcjonalne Miasto-Gmina Wiejska  
źródło: opracowanie własne.

# Obszary funkcjonalne – ujęcia koncepcyjne



## Formy współpracy samorządowej

### Klasyczne formy współpracy:

- Związki JST
- Porozumienia JST
- Stowarzyszenia JST

(ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym z późniejszymi zmianami, ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym z późniejszymi zmianami)

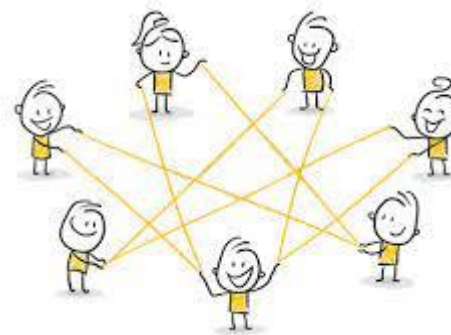
### Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

- Kontrakt programowy i Porozumienie terytorialne – (ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (po nowelizacji z lipca 2020)
- Strategie ponadlokalne – (ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (po nowelizacji z lipca 2020)

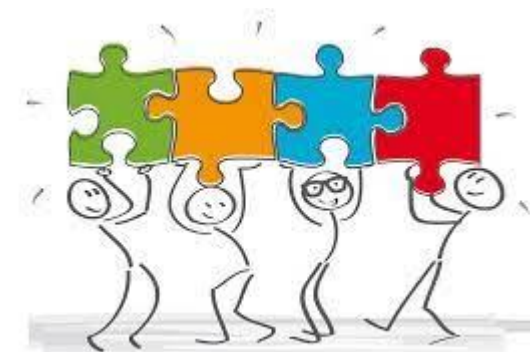
### Instrumenty terytorialne w ustawie wdrożeniowej

- Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) – art. 34 ustawy wdrożeniowej
- Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) art. 35 ustawy wdrożeniowej
- Inne instrumenty terytorialne (IIT) – art. 36 ustawy wdrożeniowej

(ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027)



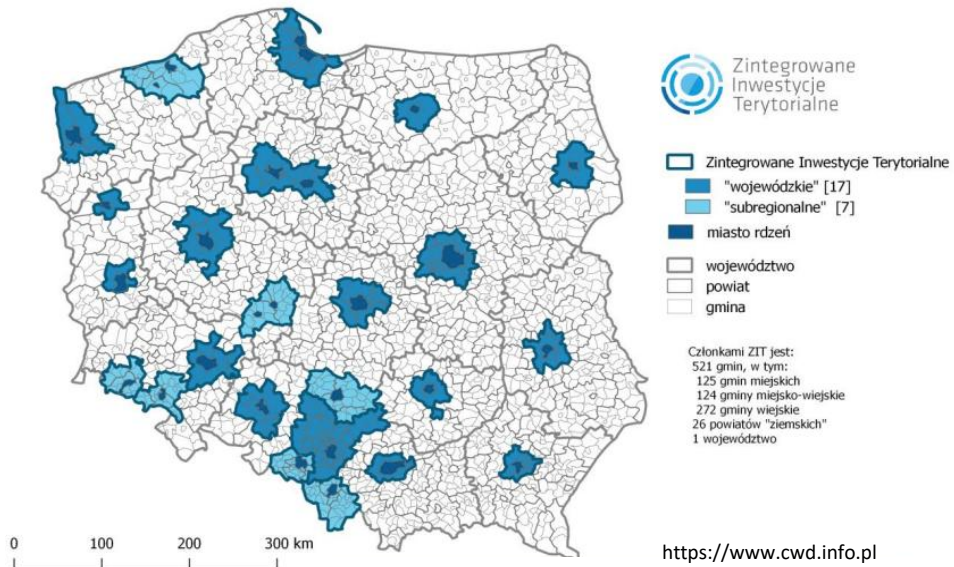
<https://www.openprint.pl>



<https://www.edunews.pl>

# Zintegrowane Instrumenty Terytorialne

Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT) to **forma współpracy**, w ramach której partnerstwa miast i otaczających je gmin oraz władze województw będą wspólnie przeprowadzać projekty finansowane z Funduszy Europejskich.



W perspektywie finansowej na lata 2021-2027 **rozszerzono zasięg realizacji instrumentu ZIT**, który nie jest ograniczony do Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Ośrodka Wojewódzkiego (MOF OW), ale obejmuje również pozostałe MOF wyznaczone przez samorządy wojewódzkie, w szczególności miasta średniej wielkości tracące funkcje społeczno-gospodarcze, które w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do 2030 roku (KSRR 2030) były zdefiniowane jako Obszar Strategicznej Interwencji (OSI) o znaczeniu krajowym.

**Zasady realizacji instrumentów terytorialnych w Polsce w perspektywie finansowej UE na lata 2021-2027**





# Aktualny podział administracyjny – kilka uwag krytycznych

## Subregionalny podział administracyjny wymaga korekty:

- **Niewydolność finansowa i administracyjna (małe powiaty):** Wiele powiatów ziemskich jest zbyt małych i słabych finansowo, aby efektywnie realizować nałożone na nie zadania publiczne. Istnieją znaczne dysproporcje w potencjale instytucjonalnym między miastami na prawach powiatu (powiaty grodzkie) a powiatami ziemskimi (Patrzalek i inni, 2022).
- **Wysokie koszty funkcjonowania:** Funkcjonowanie powiatów generuje koszty biurokratyczne. W powiatach ziemskich funkcjonuje średnio 17 instytucji realizujących zadania powiatowe, a w starostwach zatrudnione są liczne kadry, co jest wskazywane jako niegospodarność (.
- **Sztuczne granice:** Powiaty często rozerwane są granicami administracyjnymi, co utrudnia funkcjonowanie wspólnych rynków: pracy, oświaty, kultury i usług dla miast i otaczających je terenów wiejskich (Instytut Sobieskiego, 2026).
- **Kazus powiatów obwarzankowych:** Częstym problemem jest konflikt interesów między miastem na prawach powiatu a powiatem ziemskim, którego siedziba znajduje się w tym mieście (NIST, 2024).
- **W kierunku subregionów funkcjonalnych.** Subregiony powinny mieć charakter funkcjonalny, a nie stawać się pełnoprawnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Z przyczyn politycznych, emocjonalnych i ambicjonalnych unikałbym nazywania takich subregionów powiatami albo tworzenia ich poprzez przymusową konsolidację powiatów. Powinny być raczej wyznaczone przez władze województwa jako jednostki podziału pomocniczego. Miałyby funkcję odpowiadającą raczej jednostkom typu *special districts* albo *joint boards* (Mikuła, 2024)

Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym



Analizy i opinie

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?

prof. Paweł Świątniewicz  
Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego  
prof. Jacek Sagan  
Uniwersytet Gdański  
dr hab. Ewa Mikołajczyk  
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
dr hab. Dariusz Sosulski  
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
dr hab. Adam Gendźwiłł  
Uniwersytet Warszawski  
dr hab. Rafał Matys  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
dr hab. Marian Kucharski  
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu



## Aktualny podział administracyjny – kilka uwag krytycznych

Jednostki podziału regionalnego są zbyt duże dla realizacji skutecznej polityki rozwoju

Jednostki powiatowe nie mają odpowiednich kompetencji i realnej możliwości prowadzenia polityki rozwoju, ponadto występują zbyt duże dysproporcje pomiędzy poszczególnymi jednostkami

Programowanie i operacyjne wykorzystanie instrumentów polityki regionalnej jest ograniczone w układzie jednostek podziału regionalnego

# PROJEKT TIPERICO – CELE I ETAPY

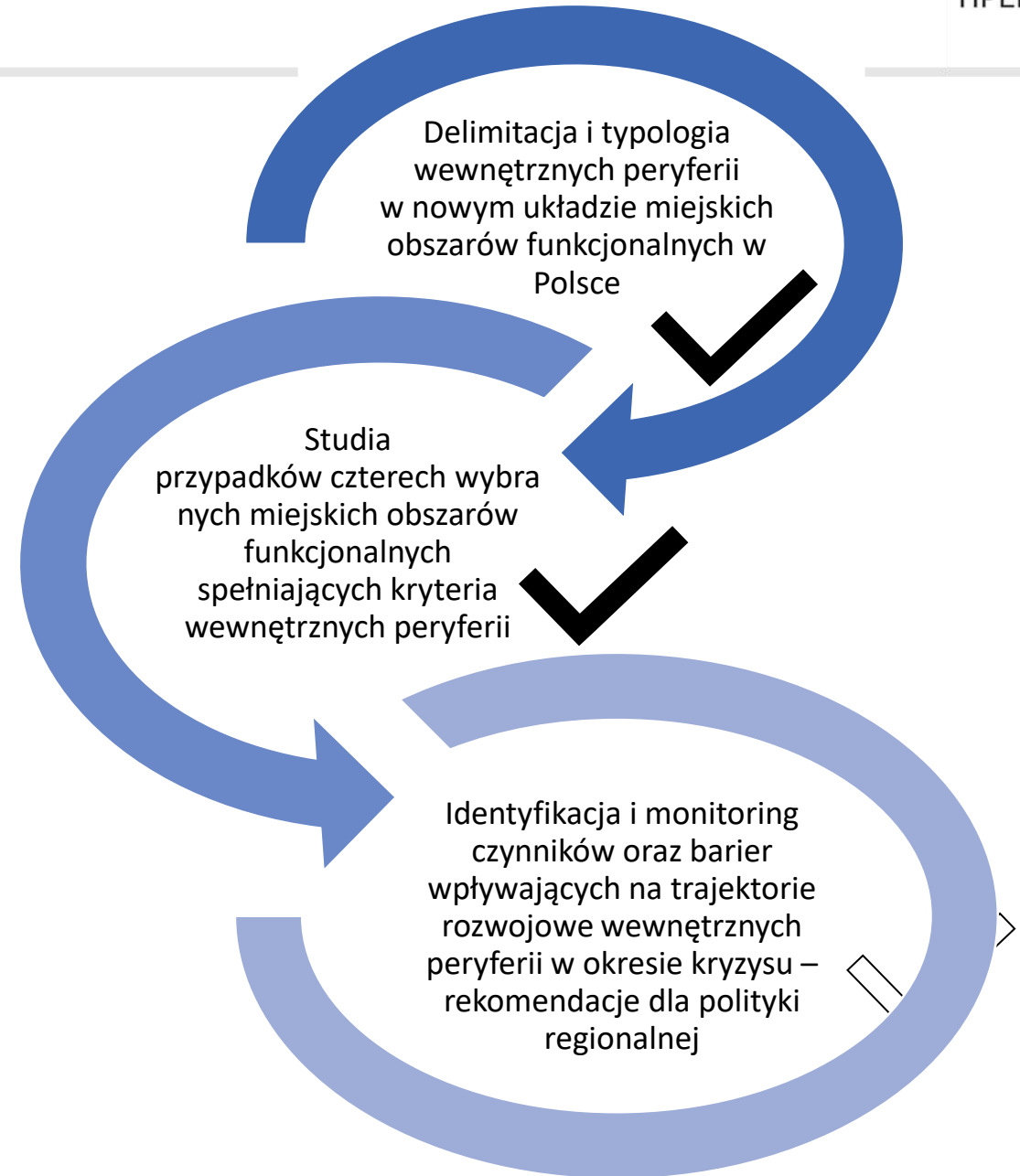
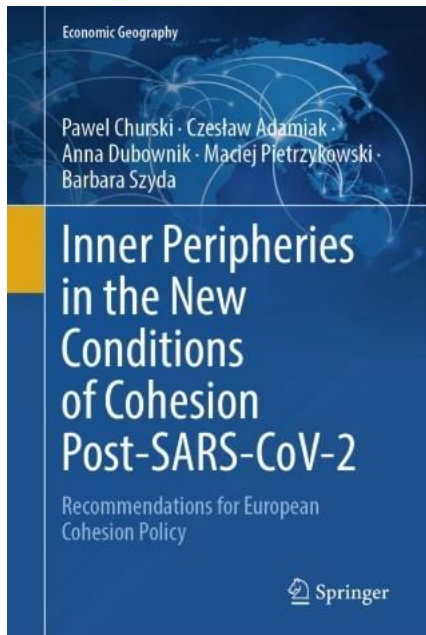


*PROJEKT 2020/37/B/HS4/01034*



## Cel i etapy projektu Tipericico

Celem projektu była **identyfikacja prawidłowości zmian rozwoju społeczno-gospodarczego na wybranych peryferiach wewnętrznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem ich wrażliwości i odporności na skutki kryzysu SARS-CoV-2 oraz wynikające z nich rekomendacje dla zmiany w interwencjach polityki rozwojowej.**



## Pojęcie wewnętrznych peryferii

Peryferie wewnętrzne rozumiemy jako **obszary o uśpionych lub utraconych potencjałach rozwojowych, ze względu na ich peryferyjność społeczną lub gospodarczą, spowodowaną w szczególności niską dostępnością komunikacyjną i stosunkowo dużą odległością czasową od centrów gospodarczych, ograniczonym zakresem funkcjonalnym połączeń oraz brakiem umiejętności lub trudnościami w ich trwałym nawiązaniu.**

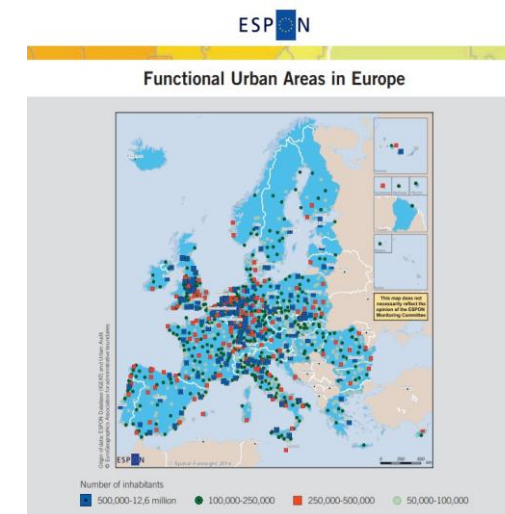
Ich cechami charakterystycznymi są:

- niższa wydajność terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego,
- niższy dostęp do dóbr i usług publicznych,
- niższa jakość życia (wellbeing).



**Trajektorie i wyzwania rozwoju wewnętrznych peryferii w nowych uwarunkowaniach spójności post SARS-Cov-2**  
Projekt NCN (2020/37/B/HS4/01034)

[www.tiperico.web.amu.edu.pl](http://www.tiperico.web.amu.edu.pl)

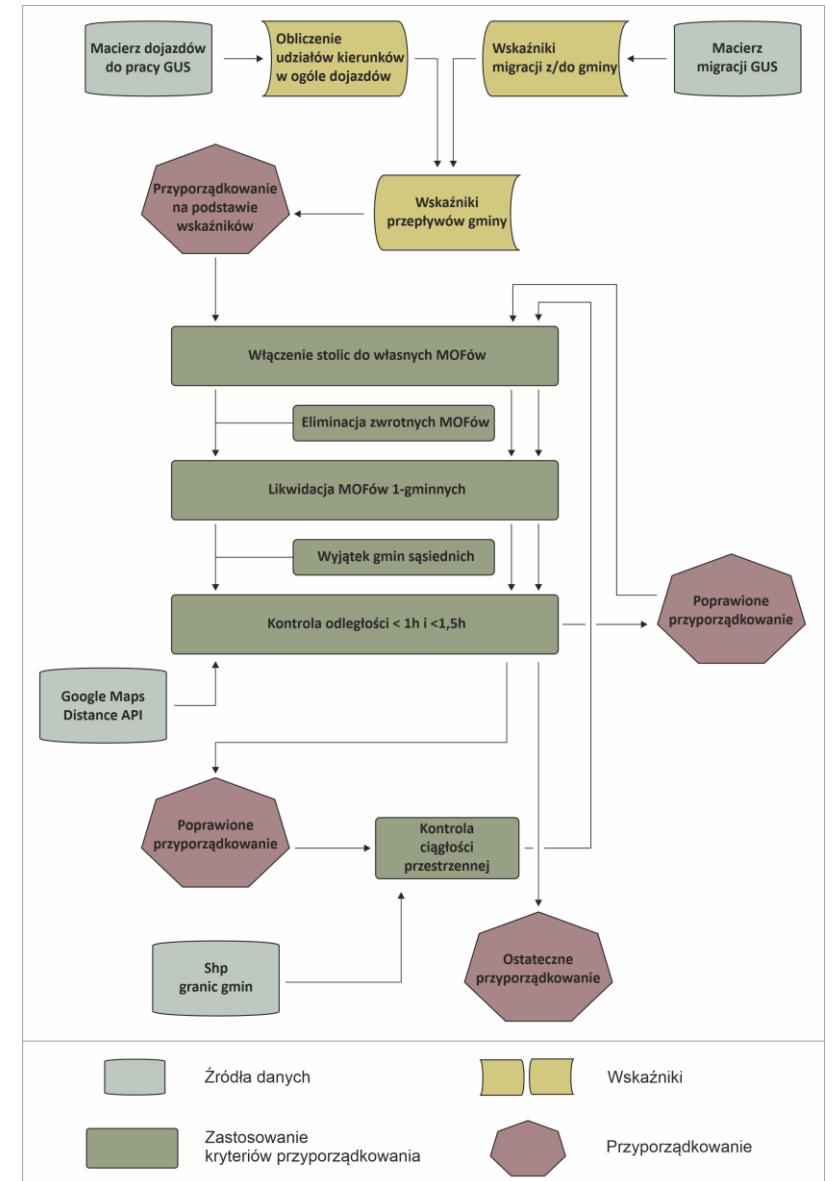


**Wyznaczenie zasięgów przestrzennych wewnętrznych peryferii powinno odbywać się w układach miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF)** (Śleszyński 2015; Dijkstra i in. 2018; Kudełko, Musiał-Malago, 2022) odpowiadającym zasięgom przestrzennym stosunków gospodarczych kształtujących się na obszarach: rdzenie – tereny otaczające.

# Delimitacja MOFów

## Autorska procedura delimitacyjna:

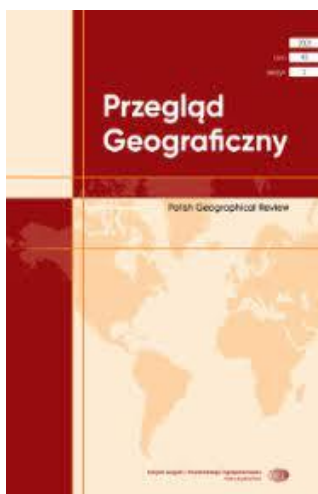
- MOFy tworzą **gminy** (2477 gminy w Polsce - podział administracyjny I stopnia), w tym jedno miasto centralne (gmina miejska lub miejsko-wiejska) oraz kilka miejskich lub wiejskich gmin podległych.
- Podział gmin jest **rozłączny i wyczerpujący**, MOFy są ciągłe przestrzennie.
- Gminy przypisywane są do MOF na podstawie **relacji funkcjonalnych mierzonych przepływami ludności: rotacją migracyjną i dojazdami do pracy** pomiędzy gminą a miastem centralnym MOF.
- MOFy **nie mogą być nadmiernie duże**. Odległość czasowa pomiędzy każdą gminą a jej stolicą nie przekracza 1h jazdy w godzinach szczytu (1,5h w MOF miast >500 tys.) według Google Maps Distance Matrix API.



## Delimitacja MOFów

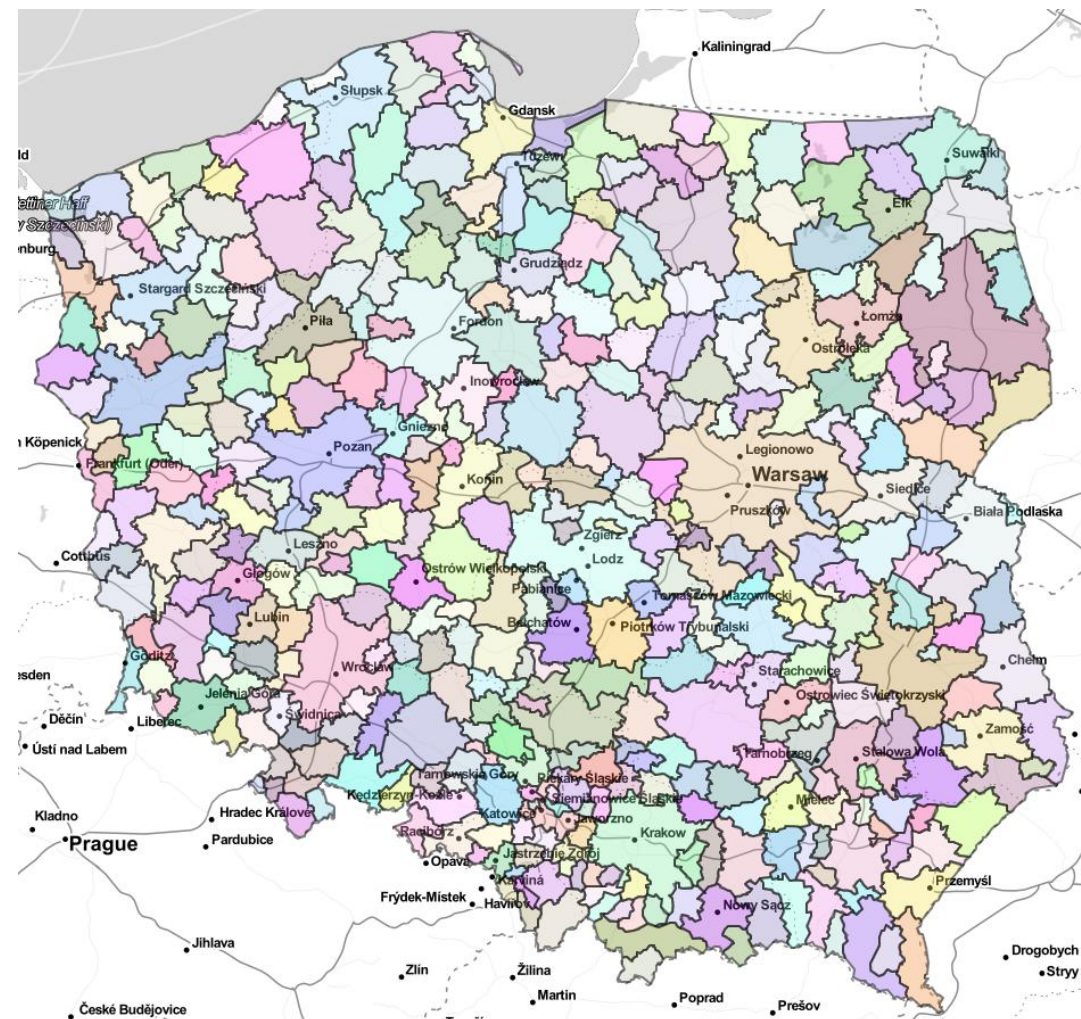
- 413 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych
- 2 – 92 gmin na MOF
- największy MOF – Warszawa (8,8 tys. km<sup>2</sup>, 3,3 mln mieszkańców)

Mapa MOFów <http://puma.uci.umk.pl/~czeslaw/mofy/v413/zasieg.html>



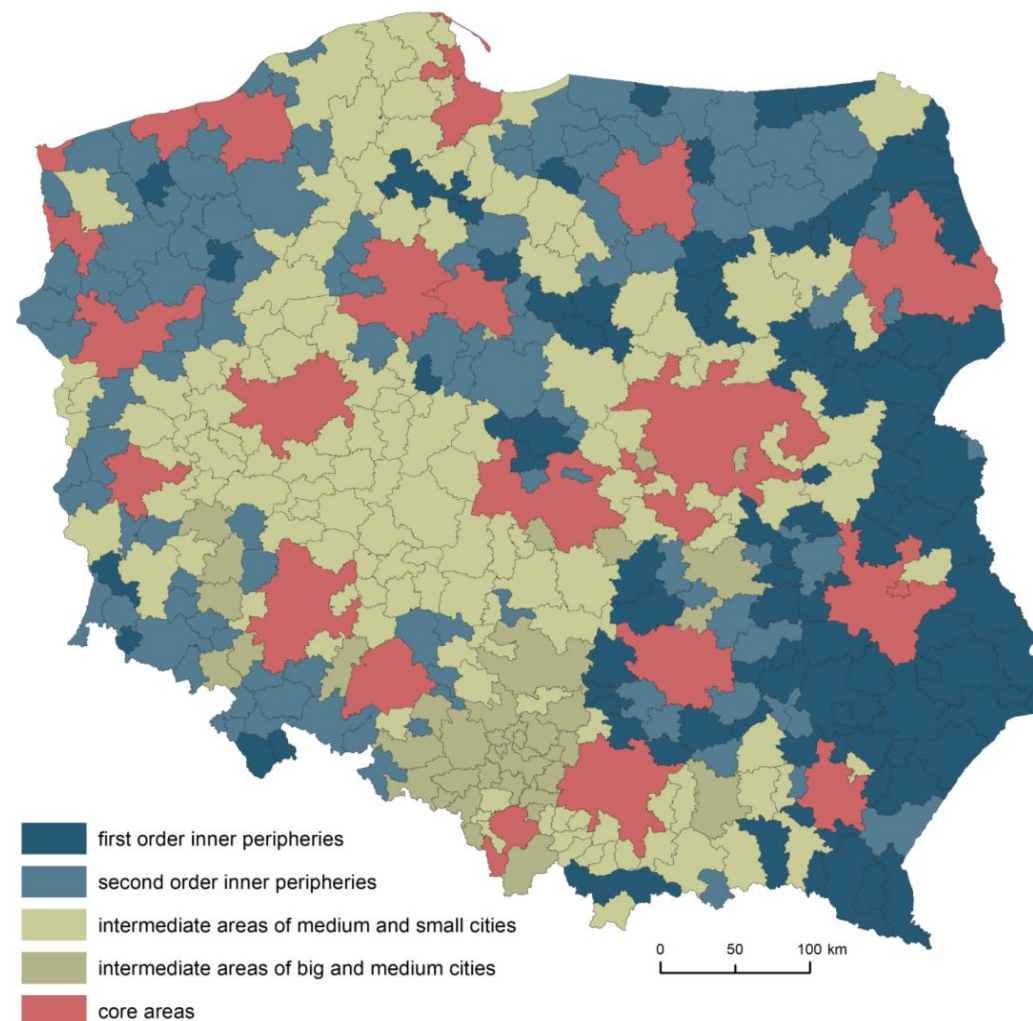
Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M., Śleszyński, P. (2023). Nowa delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i jej zastosowanie w praktyce zintegrowanego podejścia terytorialnego (place based approach). *Przegląd Geograficzny*, 95(1), 29–55.

Pełny tekst (otwarty dostęp): <https://doi.org/10.7163/PrzG.2023.1.2>



## Typologia MOFów

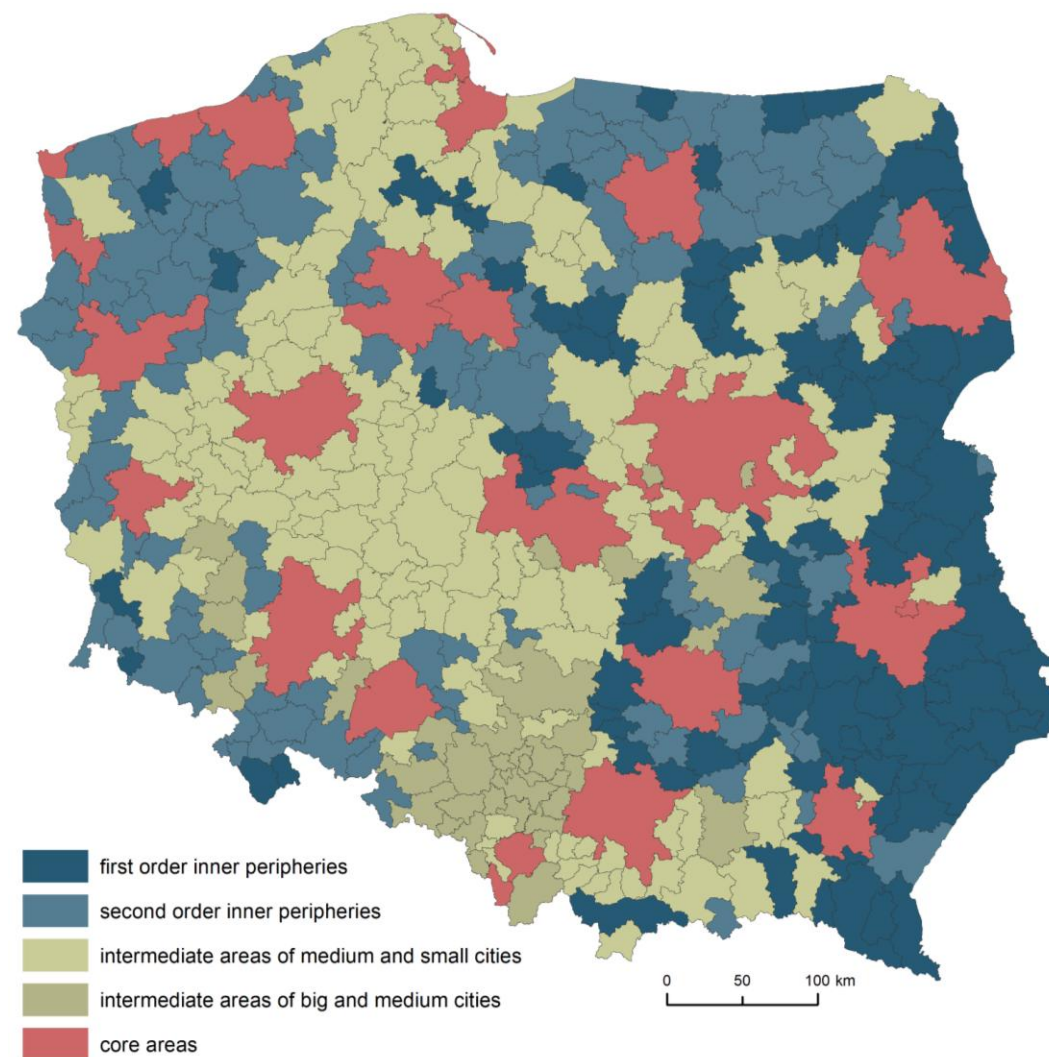
- 15 źródeł danych (oficjalne dane statystyczne, niepublikowane dane, wcześniejsze badania).
- 47 wskaźników obrazujących 9 wymiarów peryferyjności:
  - Dostępność
  - Sytuacja ekonomiczna
  - Sytuacja finansowa
  - Sytuacja demograficzna
  - Warunki mieszkaniowe
  - Zdrowie i bezpieczeństwo
  - Edukacja
  - Czas wolny i aktywność społeczna
  - Dobra i usługi ekosystemowe
- Redukcja liczby zmiennych → grupowanie MOFów za pomocą modelu mieszaniny rozkładów Gaussa (GMM).



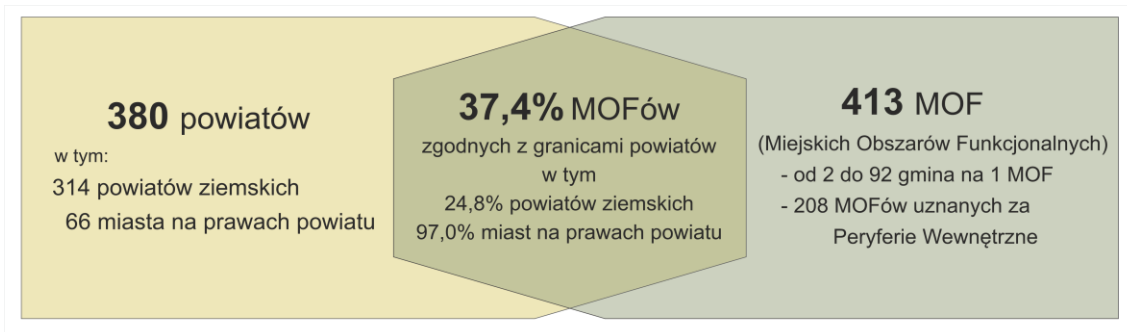
Churski P., Adamiak C., Dubownik A., Komornicki T., Pietrzykowski M., Szyda B., Śleszyński P., 2025, The changing role of functional urban areas in regional policy: Identifying inner peripheries in the new development paradigm. *Regional Science Policy & Practice*, Volume 17, Issue 10, October 2025, 100221. Pełny tekst (otwarty dostęp): <https://doi.org/10.1016/j.rssp.2025.100221>

## Typologia MOFów

Klasa	Liczba FUA	Średni dochód rozporządzalny (tys. PLN)	Średnia liczba nowych mieszkań na 1000 mieszk.	Średni wskaźnik intermodalnej dostępności transportowej	Średni poziom przyrostu naturalnego (na 1000 mieszk.)
Obszary rdzeniowe	25	43.8	8.06	33.1	-1.05
Obszary pośrednie dużych i średnich miast	39	39.5	2.87	52.7	-3.60
Obszary pośrednie średnich i małych miast	141	35.2	4.19	32.3	-0.34
Wewnętrzne peryferia drugiego rzędu	112	30.0	2.29	21.7	-3.50
Wewnętrzne peryferia pierwszego rzędu	96	26.7	2.26	20.6	-3.48



## Delimitacja MOFów a podział administracyjny Polski (MOFy vs powiaty)



Konieczne jest szersze  
uwzględnienie powiązań  
funkcjonalnych w podziale  
administracyjnym kraju

Konieczne jest wyposażenie szczebla  
powiatowego w odpowiednie kompetencje i  
możliwości ich stosowania

Reforma administracyjna jest niedokończona,  
a układ administracji specjalnej nie nawiązuje  
do zasięgu terytorialnego powiatów



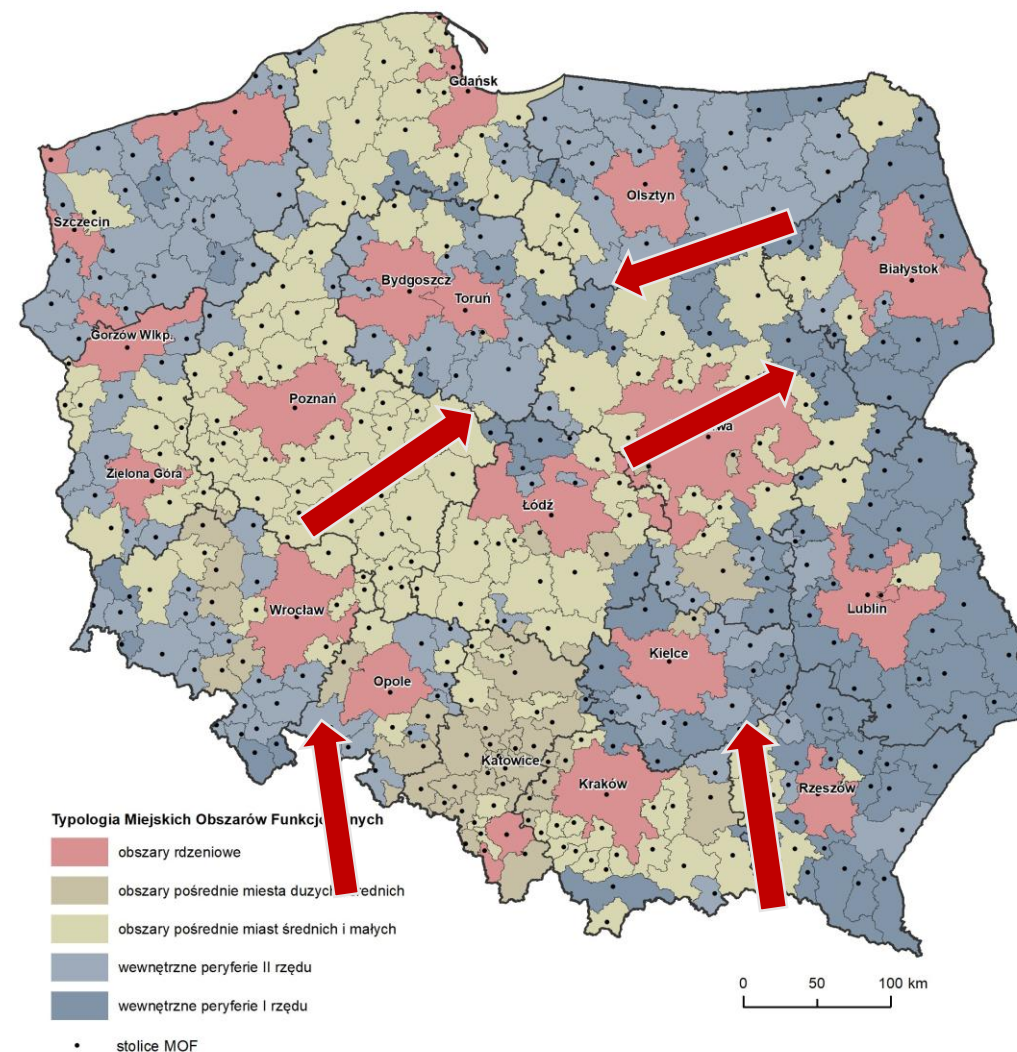
## Lokalizacja obszarów wewnętrznych peryferii na granicach regionów

Obszary rdzeniowe wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi usytuowane są bardziej centralnie w regionach, podczas gdy obszary wewnętrznych peryferii leżą zwykle na **pograniczach województw**

Konieczne jest umożliwienie tworzenia partnerstw instytucjonalnych przekraczających granice województw

Konieczne jest wyposażenie partnerstw ponadlokalnych w instrumenty umożliwiające realizację polityki rozwoju (strategie ponadlokalne nie mogą być fasadowym dokumentem)

Obszary funkcjonalne dla potrzeb realizacji polityki rozwoju delimitowane są w regionach, co oznacza, że nie przekraczają granic województwa



## MOF-y jako narzędzie wykorzystania prawidłowości modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego

Konieczne jest tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych na wszystkich poziomach hierarchicznych miast jako ośrodków wzrostu.  
Powiększający się zasięg przestrzenny największych MOFów w Polsce wskazuje, że zachodzi zjawisko dyfuzji rozwoju.

Konieczne jest przyspieszenie prac nad ustawą metropolitalną=aglomeracyjną, co mogłoby prowadzić do zwiększenia stopnia integracji prowadzonej polityki rozwoju i podnieść potencjał konkurencyjny polskich metropolii i aglomeracji w relacji do ich europejskich odpowiedników

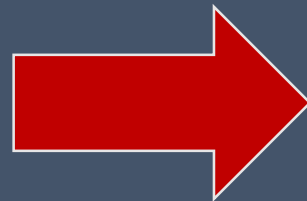
Metropolie i aglomeracje regionalne są ośrodkami nowoczesnej, wysoko-wydajnej gospodarki o dominacji usług, w tym naukowych, doradczych, finansowych i sektorów kreatywnych. Ich rozwój stanowi potencjał dla całych regionów, którego właściwe wykorzystanie wymaga wzmocnienia warunków dla kształtowania się dyfuzji efektów rozwojowych.

## Wnioski i rekomendacje

W identyfikacji uwarunkowań i konsekwencji przestrzennych różnicowań rozwoju oraz interwencji ukierunkowanej na ograniczanie ich skali należy bazować na prawidłowościach wyjaśnianych koncepcjami teoretycznymi stanowiącymi podstawę współczesnych badań regionalnych.

W interwencji rozwojowej, w aktualnych uwarunkowaniach zewnętrznych, niezbędnym elementem musi być kształtowanie długookresowej odporności regionalnej. Każda interwencja powinna być walidowana poprzez ocenę jej wpływu na tworzenie i wzmacnianie zdolności elastycznej adaptacyjności do zmian wywołanych kolejnymi kryzysami.

**PO PIERWSZE SPÓJNOŚĆ**



**PO PIERWSZE ODPORNOŚĆ**

# Wnioski i rekomendacje



<b>Cel 1</b>	<b>Cel 2</b>	<b>Cel 3</b>
Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich	Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu	Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa
<b>Cel horyzontalny</b>		
Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej		



Data  
Warszawa  
28 listopada 2025 r.

Komitet Przemysłowo-Przestrzenny Z gospodarką Kraju

Stanowisko Komitetu Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju przy Prezydium PAN (KPZK PAN) ws. projektu Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.<sup>1</sup>

W dniu 10 września 2025 r. na stronach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej opublikowany został projekt Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. (SRP 2035). Tym samym Ministerstwo rozpoczęło jego formalne konsultacje. Opracowanie dokumentu wynikało z zapisów Ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 13 listopada 2020 r.

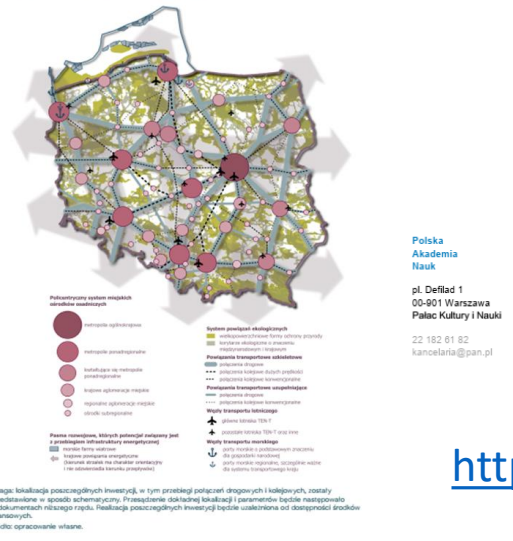
Komitet Przemysłowo-Przestrzenny Z gospodarką Kraju (KPZK PAN) docenia znaczący wysiłek merytoryczny, jaki włożono w przygotowanie obecnej wersji SRP 2035. Zwraca jednak uwagę na fakt, że proces opracowywania tego dokumentu jest bardzo spójny, a jego zawartość jest daleka od spójnej koncepcji zintegrowanego planowania rozwoju państwa, jaka powinna być realizowana zgodnie z przyjętymi deklaracjami wdrażania reformy systemu zarządzania rozwojem w Polsce. KPZK PAN sygnalizowało już w swoich poprzednich stanowiskach<sup>2</sup> krytyczną ocenę sposobu

<sup>1</sup> Stanowisko wyraża poglądy Komitetu Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk i nie powinno być utożsamiane ze stanowiskiem Polskiej Akademii Nauk.  
<sup>2</sup> (1) Stanowisko KPZK PAN w sprawie Zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zmianie innych ustaw (kwiecień 2019 r.); (2) Stanowisko KPZK PAN w sprawie Ilkwidacji Koncepcji Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju i potrzeby instytucjonalnej integracji systemu zarządzania rozwojem (luty 2020 r.); (3) Stanowisko Komitetu Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju w sprawie aspektów przestrzennych Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (lipiec 2021 r.); (4) Stanowisko Prezydium Komitetu Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju w sprawie projektu nowelizacji przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (czerwiec 2022 r.); (5) Stanowisko Komitetu Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) w sprawie projektu Strategii Rozwoju Polski 2050 (lipiec 2024 r.); (6) Apel Komitetu Przemysłowo-Przestrzennego Z gospodarką Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) o jakie obciążenie reformy systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (lipiec 2025 r.); (7) Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk z dnia 20 września 2022 r. w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju oraz (8) Przemysłowo-Przestrzenny Z gospodarką Kraju – perspektywa długookresowa – dokument opracowany na potrzeby Stanowiska Prezydium

Tabela 1. Obszary strategicznej interwencji do 2035 r.

NAZWA	ZASIĘG	CEL INTERWENCJI
OSI otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego	Gminy znajdujące się w otoczeniu Centralnego Portu Komunikacyjnego	Wykorzystanie impulsów wynikających z budowy i eksploatacji Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz przeciwdziałanie ewentualnym negatywnym skutkom inwestycji
OSI elektrowni jądrowej i morskiej energetyki wiatrowej	Gminy znajdujące się w otoczeniu budowy elektrowni jądrowej oraz miejsc odbioru mocy z morskiej energetyki wiatrowej	Wykorzystanie impulsów wynikających z realizacji inwestycji w elektrownię jądrową oraz powstania dużych nadwyżek mocy energetycznych na północy kraju, a także przeciwdziałanie ewentualnym negatywnym skutkom tych inwestycji
OSI transformacji energetycznej	Gminy, w których w związku z transformacją energetyczną może nastąpić skokowe zmniejszenie liczby pracy i problemy środowiskowe	Łagodzenie społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków wygaszanych kopalni i elektrowni węglowych oraz zapewnienie nowych źródeł energii
OSI odporności i rozwoju obszarów przy zewnętrznej granicy UE	Gminy położone wzdłuż zewnętrznej granicy UE	Budowanie zdolności do przewidywania i reagowania na problemy o charakterze społecznym, gospodarczym i środowiskowym związane ze specyficznym położeniem geograficznym
OSI wsparcia dla policentrycznej sieci miast i ich obszarów funkcjonalnych	Metropolie oraz ośrodki regionalne i subregionalne wraz z obszarami funkcjonalnymi	Definiowany indywidualnie w zależności od potencjałów i potrzeb poszczególnych miast i ich obszarów funkcjonalnych
OSI wsparcia dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe	Obszary wiejskie, które w perspektywie realizacji Strategii będą wymagały szczególnego wsparcia m.in. ze względu na procesy demograficzne	Tworzenie warunków dla zapewnienia żywotności obszarów wiejskich, budowa odporności na kryzysy oraz adaptacja do procesu dezagregacji i zmian demograficznych.

Mapa 12. Model struktury funkcjonalno-przestrzennej Polski



## Najważniejsze deficyty SRP 2035:

- ograniczona, niewystarczająca zgodność opracowanego projektu z kryteriami i zasadami określonymi przepisami prawa,
- niezadowalający europejski, w tym bałtycki wymiar przestrzenny,
- brak odniesień do poprzednich dokumentów strategicznych określających założenia polityk publicznych w Polsce i kształtowania jej rozwoju przestrzennego naruszający zasadę ciągłości planowania,
- zignorowanie dotychczasowego dorobku polskich badań regionalnych, sprzeczne z zasadą polityki opartej na faktach,
- brak spójności i niekonsekwencja w sposobie przedstawiania treści konsultowanego dokumentu,
- wadliwy sposób sformułowania strategicznych celów rozwojowych,
- dewaluacja systemu policentrycznego,
- wadliwy sposób zdefiniowania wymiaru terytorialnego i jego konkretyzacji w formie struktury funkcjonalno-przestrzennej,

<https://kpzk.pan.pl>

## Wnioski i rekomendacje

Celem polityki spójności powinno być wyrównywanie szans mieszkańców poszczególnych terytoriów (możliwości determinowanych zasobami lokalnymi) a nie wyrównywanie wyników ekonomicznych (dystansu rozwojowego) poszczególnych terytoriów.

Dla poprawy skuteczności i efektywności polityki spójności konieczne jest tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się efektów rozwojowych na wszystkich poziomach hierarchicznych miast jako ośrodków wzrostu. W tym celu należy nadać szczególny priorytet pracom nad nową ustawą metropolitalną/aglomeracyjną oraz działaniom związanym z uporządkowaniem i wzmocnieniem statusu strategii ponadlokalnej.

Zachodzi pilna konieczność weryfikacji zakresu upodmiotowienia kompetencyjnego i finansowego jednostek samorządu terytorialnego, ze szczególnym zwróceniem uwagi na poziom powiatowy.

## Wnioski i rekomendacje

Oparcie zasad koncentracji przestrzennej polityki spójności na poziomie jednostek NUTS-2 nie pozwala w pełni zastosować podejścia zorientowanego terytorialnie (place-based policy).

Należy albo zmienić poziom przestrzenny stanowiący podstawę podziału środków polityki spójności, co w skali całej UE może być trudne a wręcz niemożliwe, albo zwiększyć upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe regionów gwarantujące programowanie i realizację polityki intraregionalnej w podejściu zorientowanym terytorialnie (uwzględniając wewnątrzregionalne różnicowania rozwoju), zasadniczo zwiększając udział regionów w ogólnej alokacji oraz podnosząc kompetencje instytucji formalnych i nieformalnych.

Obszary funkcjonalne powinny stanowić główny podmiot interwencji polityki spójności.

Należy rozbudowywać instrumenty prawne pozwalające upowszechniać tworzenie partnerstw wykorzystujących wyodrębniające się, intensywne i otwarte systemy powiązań społecznych, gospodarczych lub przyrodniczych, sprzyjające kształtowaniu się efektów dyfuzji procesów rozwoju w przestrzeni.

Kształtowanie się zasięgów obszarów funkcjonalnych powinno stanowić przesłankę dla korekty podziału administracyjnego oraz wprowadzania zmian w zasadach wyznaczania OSI.

Delimitacja obszarów funkcjonalnych powinna ułatwić optymalizację podziału terytorialnego kraju w zakresie wyznaczania zasięgów terytorialnych jednostek, a także być podstawą opracowania i wdrożenia nowych kryteriów wyznaczania OSI.

Wspólne posiedzenie plenarne KPZK PAN i GUS  
Warszawa, 16 kwietnia 2026 r.



PROJEKT 2020/37/B/HS4/01034



## Dziękujemy za uwagę

Nowa delimitacja obszarów funkcjonalnych w Polsce  
– przestrzeń funkcjonalna vs. przestrzeń administracyjna

<https://tiperico.web.amu.edu.pl/en/>

Paweł Churski (UAM Poznań)

Maciej Pietrzykowski (UE Poznań)

Czesław Adamiak, Anna Dubownik, Barbara Szyda (UMK Toruń)

