

25 lat reformy samorządowej w Polsce
-aspekty społeczno-ekonomiczne i finansowe
MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA
Zamość, 14.12.2023 r.



PROJEKT 2020/37/B/HS4/01034

Nowa delimitacja obszarów funkcjonalnych w Polsce – w poszukiwaniu adekwatności podziału terytorialnego względem sieci powiązań

Paweł Churski (UAM Poznań)

Maciej Pietrzykowski (UE Poznań)

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



Agenda

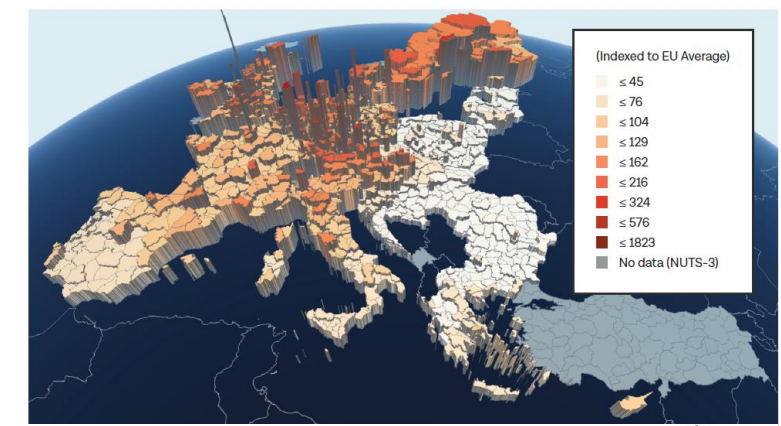


Wpływ regionalnych nierówności na wzrost gospodarczy i spójność społeczną

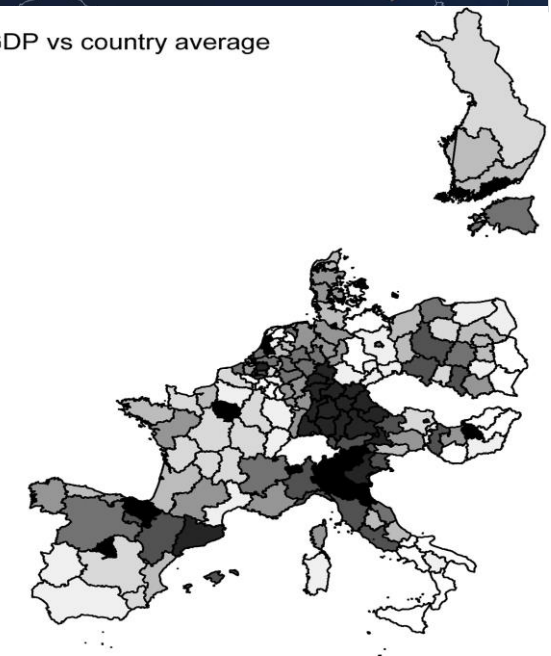
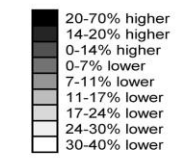
Działalność gospodarcza nigdy nie rozkłada się równomiernie w przestrzeni. Bieguny wzrostu i stagnacji są wspólną cechą geografii ekonomicznej Europy i świata. Czołowe regiony Europy mają średnio dwa, trzy razy większy poziom PKB na mieszkańca niż regiony najuboższe ekonomicznie położone w granicach 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



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

Nierówności regionalne – podejście teoretyczne

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

zewnątrzne korzyści skali

polaryzacja - dyfuzja autarkia - zależność

➤ NOWA EKONOMIA INSTYTUCJONALNA

rozwój instytucjonalny

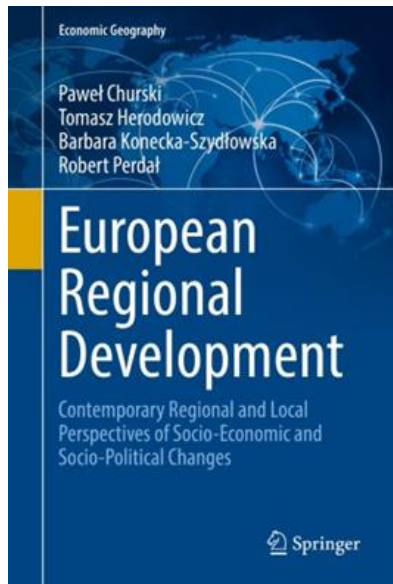
instytucjonalizacja rozwoju

odporność vs zależność od ścieżki rozwoju

normy prawne i społeczne jakość kapitału ludzkiego

instytucjonalne wyposażenie

ciągła adaptacja vs blokada



Nierówności i polityka regionalna – terytorium ma znaczenie

TERYTORIALNE KOMPONENTY ROZWOJU



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

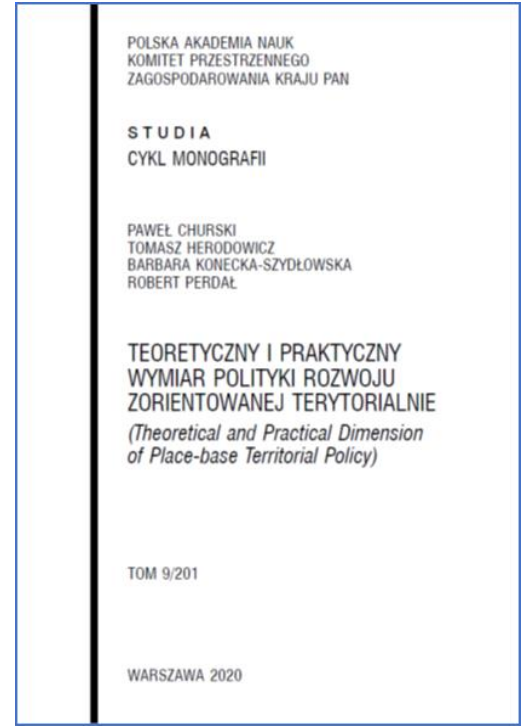
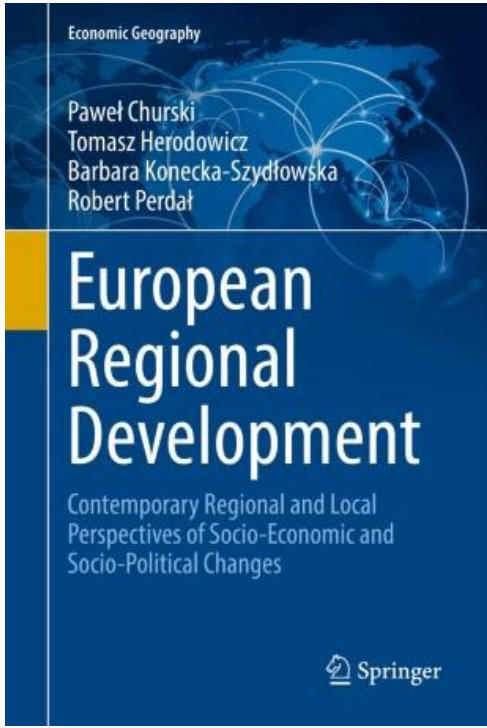
**koncepcja biegunów wzrostu
koncepcja rdzeni i peryferii**
Perroux, 1955; Isard, 1960; Friedmann, Alonso,
1964; Boudeville, 1964, 1972; Paelinck, 1965;
Friedmann, 1967

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

**środowisko
innowacyjne**
Aydalot, 1976

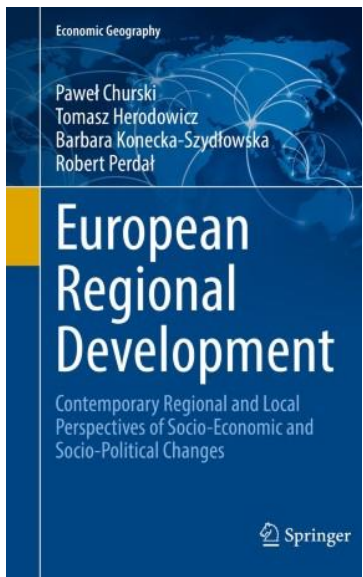
zakorzenie
Aydalot, 1986; Ratti i inni, 1997;
Crevoisier 2004; Cook i inni,
2005;

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

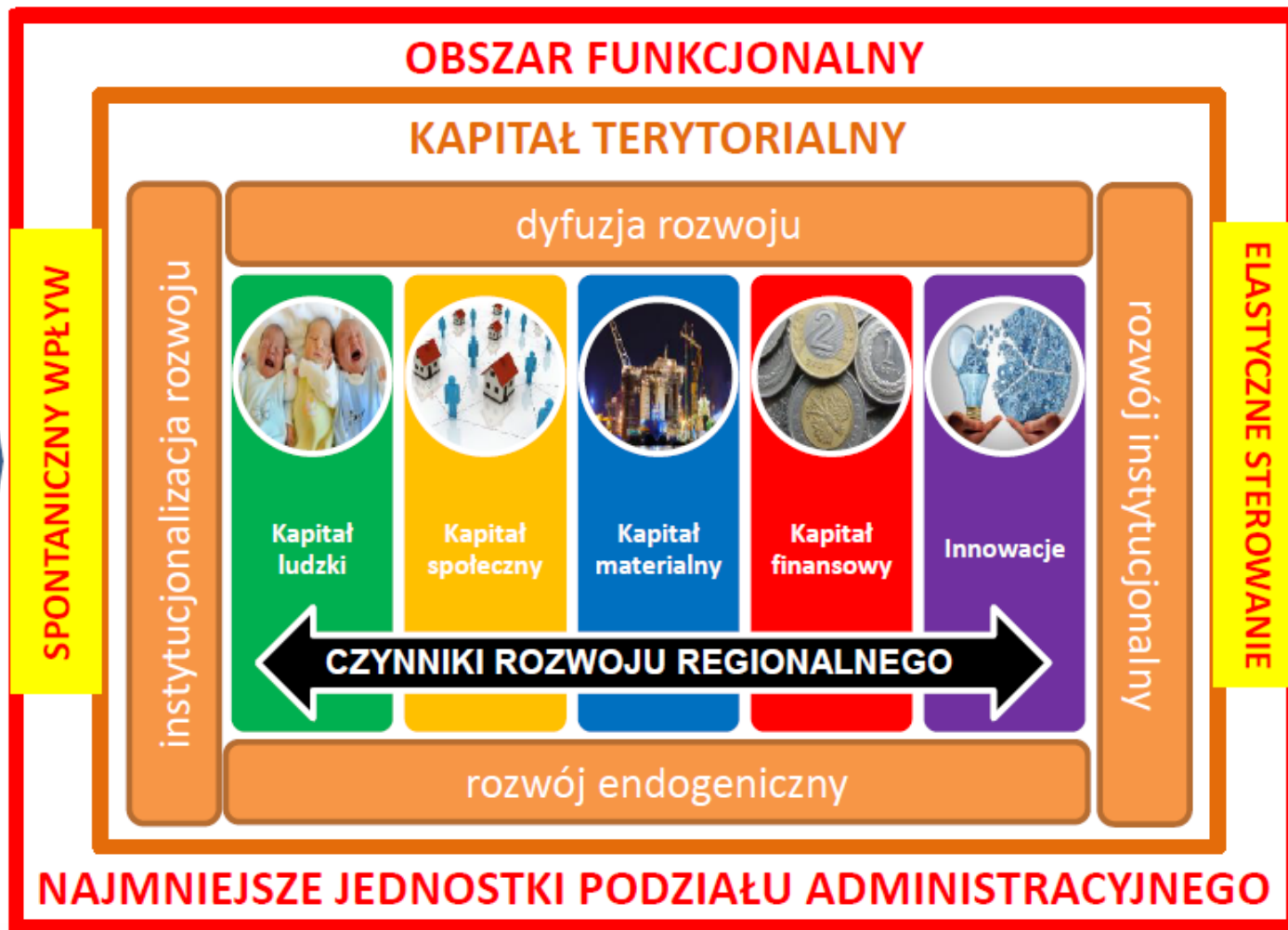


www.forsed.amu.edu.pl

Rozwój i polityka regionalna – kontekst terytorialny



ROZWÓJ REGIONALNY



POLITYKA REGIONALNA



www.forsed.amu.edu.pl

Nierówności regionalne – podejście teoretyczne

obszary odległe
(Ardener 1987)
podejście antropologiczne

obszary peryferyjne
(Hall et al. 2013)
podejście geograficzne

peryferie i półperyferie
(Connell et al. 2005)
podejście socjologiczne

regiony niskiego wzrostu
(Komisja Europejska 2015)

Opóźnione regiony
(Komisja Europejska 2015)

regiony o niskim dochodzie
(Komisja Europejska 2015)



WEWNĘTRZNE PERYFERIE
(Servillo et al. 2016)



pozostawione miejsca
(McCann 2019)

miejsca, które
nie odgrywają roli
(Rodríguez-Pose 2018)

opuszczeni ludzie i miejsca
(Dijkstra et al. 2020)

obszary niezadowolenia
(Florida 2021; Martin 2021)

Nierówności i polityka regionalna – terytorium ma znaczenie

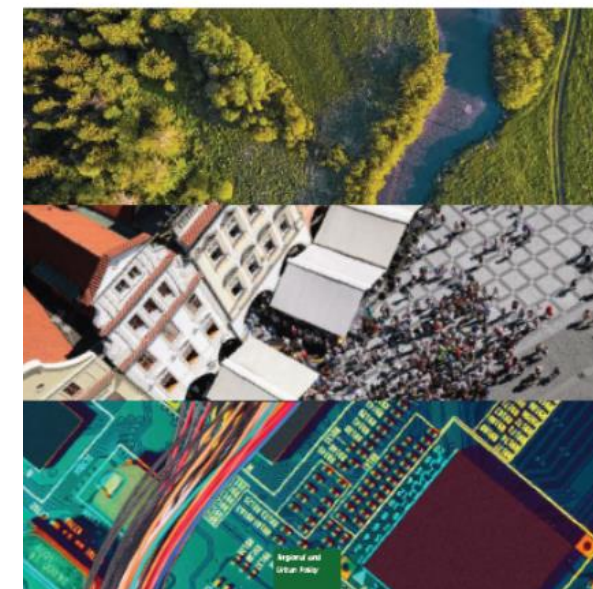
8. Raport kohezyjny, opublikowany 4 lutego 2022 wskazuje m.in. na:

- 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. Niektóre regiony borykają się z 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.



Cohesion in Europe towards 2050

Eighth report on economic, social and territorial cohesion



Obszary funkcjonalne w Polsce – ujęcia koncepcyjne

Aglomeracja

(Dziwoński i Kosiński 1973; Dziwoński 1973; Eberhard 1973)

miński

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

Strefa

(Zgliński 1973; Stryjakiewicz 1973; Wiśniewski 2007; Heffner i Gibas 2015)

ki 2007; szmytkie 2015 r. o (politalnych)

Powinny one również stanowić podstawę zawiązywania współpracy samorządowej!

Lokalny rynek pracy/usług

(Gruchociak 2012, 2013, 2015; Bul i Walaszek 2015)

Obszar funkcjonalny

(Śleszyński 2013; Bartosiewicz 2016; Kaczmarek 2017; Marcińczak i Bartosiewicz 2018; Ilnicki i Janc 2021)

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)

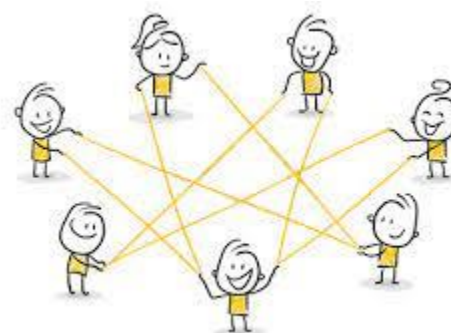
Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

- 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)

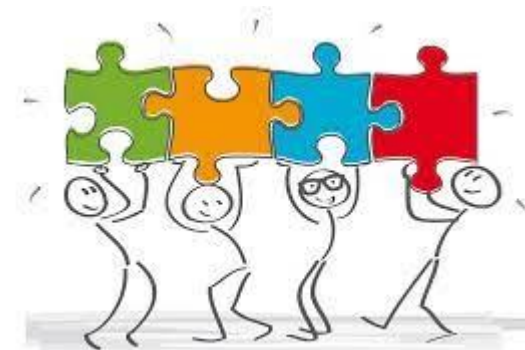
Instrumenty terytorialne w ustawie wdrożeniowej

- 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>

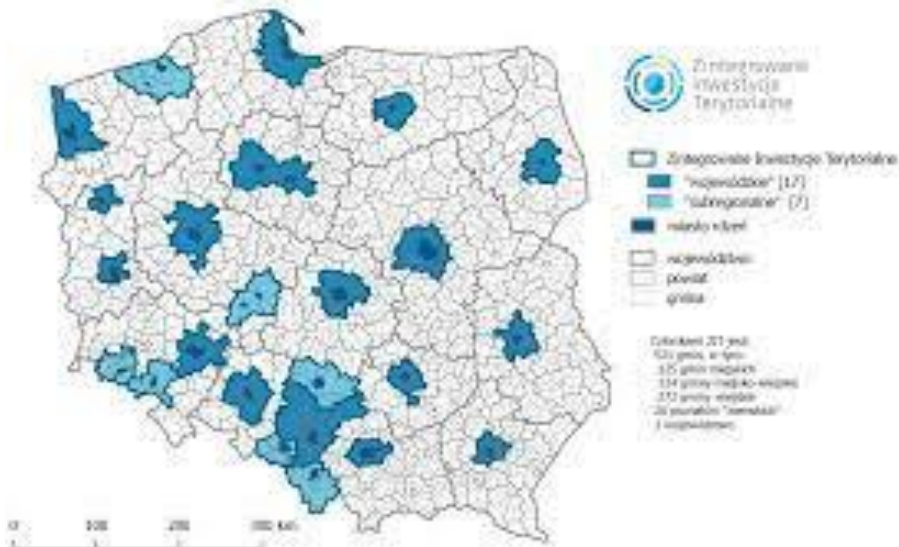


<https://www.edunews.pl>

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.



<https://www.cwd.info.pl>



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



<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/zasady-realizacji-instrumentow-terytorialnych-w-polsce-w-perspektywie-finansowej-ue-na-lata-2021-2027>

Strategie ponadlokalne

Strategie Rozwoju Ponadlokalnego

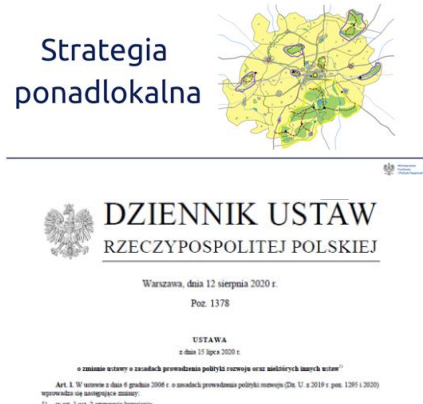
Od lipca 2020 roku JST mogą korzystać z nowego narzędzia prowadzenia polityki rozwoju, jakim jest strategia rozwoju ponadlokalnego. Strategia ponadlokalna, co do zasady nie miała zastępować strategii rozwoju gminy i miała być fakultatywnym instrumentem rozwoju obszarów miejskich wykazujących powiązania funkcjonalne i dążących do wspólnych celów rozwojowych

Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z lipca 2023r. zmienia pozycję strategii ponadlokalnej, uszczegóławiając jej część przestrzenną i dopuszczając zastępowanie przez nią strategii rozwoju gminy.



Umożliwia podejmowanie wspólnych działań dotyczących m.in. pozyskania środków unijnych na projekty, które będą ze sobą spójne pod względem wykonania i połączone terytorialnie – ustawa metropolitalna określa strategię ponadlokalną jako obligatoryjną dla MOF ośrodków regionalnych.

W marcu 2022 roku Ministerstwo Funduszy i Polityki Rozwoju przygotowało podręcznik dla samorządów terytorialnych dotyczący opracowywania określonej ustawą strategii rozwoju ponadlokalnego wykorzystujący wyniki ekspertyzy przygotowanej przez Zespół WGSEiGP UAM w składzie: prof. Paweł Churski, dr Bartłomiej Kołsut, prof. Łukasz Mikuła i dr inż. Przemysław Ciesiołka.



STRATEGIA ROZWOJU PONADLOKALNEGO
PORADNIK PRAKTYCZNY

<https://www.mfipr.gov.pl>

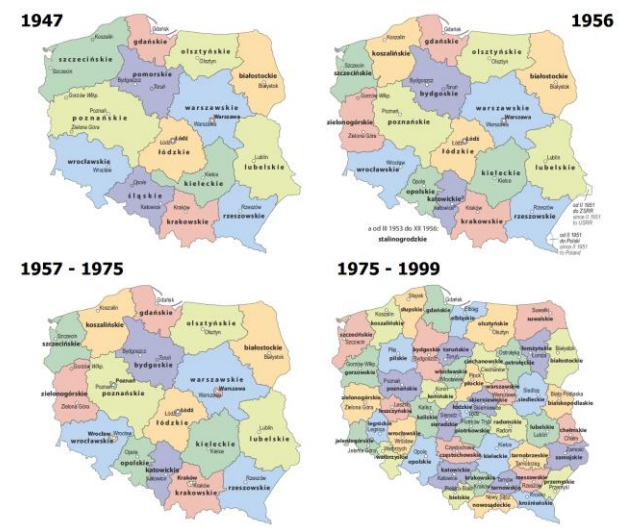
Aktualny podział terytorialny – krytyka

Skutki reformy nie są zadowalające:

- Utworzenie znaczącej liczby powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego (RM, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa 2000*),
- Postępujące upaństwowienie, niesprawność administracyjna, brak samodzielności finansowej, słabo wykorzystywane finansowanie unijne, nieuporządkowanie kwestii przestrzennych, brak podmiotowości rozwojowej (Hausner et. al. *Narastające dysfunkcje ... 2013*)
- Brak samodzielności JST, nieelastyczność, niska transparentność, niska odpowiedzialność i nieefektywność, dublowanie zadań (Raport Samorząd 3.0, Forum Od-nowa, 2013)
- Niesamodzielność finansowa, trudność z dostosowaniem się zmian demograficznych (Raport Ministerstwa Cyfryzacji i Adminstracji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013)
- Nierównomierny dostęp do wielu usług w ramach jednostek terytorialnych tego samego szczebla, zróżnicowane koszty świadczenia usług i możliwości organizacyjne poszczególnych JST (Kamiński, 2014)
- Słabość kompetencyjna powiatów, niewystarczająca liczba i zakres finansowanych funkcji publicznych (Śleszyński, 2018)
- Podział kompetencyjny, liczba, zasięg geograficzny poszczególnych jednostek (Zaborowski, 2013, 2014; Bober et al. 2013; Dąbrowski 2013; Honka 2014)



<https://stat.gov.pl>



Aktualny podział terytorialny w kontekście realizacji polityki rozwoju

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 domyka się w układzie jednostek podziału regionalnego

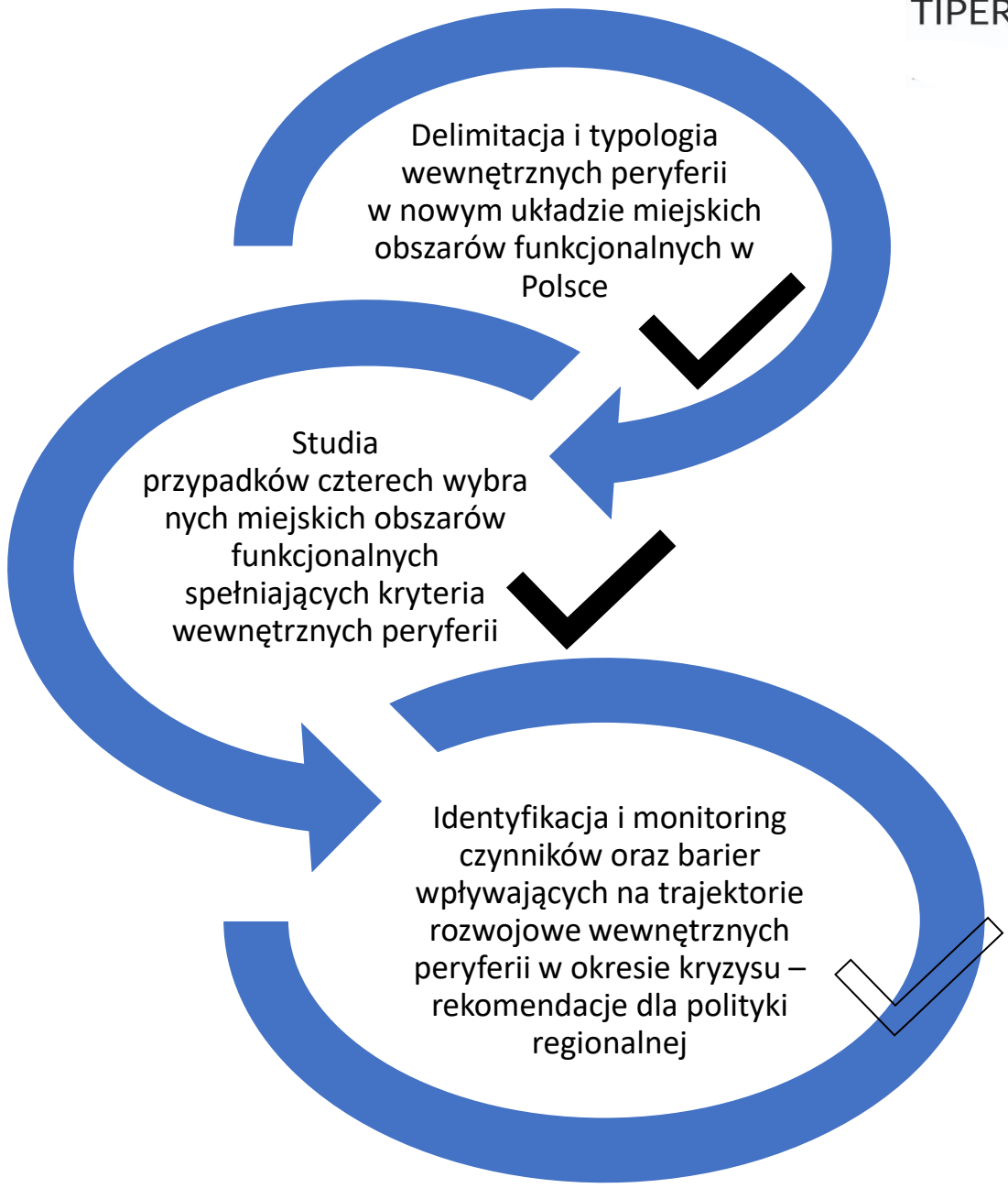
PROJEKT TIPERICO – CELE I ETAPY



PROJEKT 2020/37/B/HS4/01034

Cel i etapy projektu Tiperico

Celem projektu jest 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

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)



left behind places
(McCann 2019)

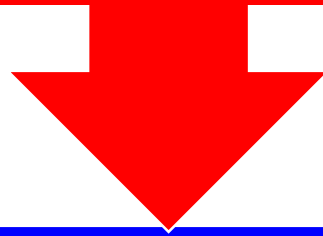
places that don't matter
(Rodríguez-Pose 2018)

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

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

Nasza definicja 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 **brak umiejętności lub trudności w ich trwałym nawiązaniu**.



Ich cechami charakterystycznymi są:

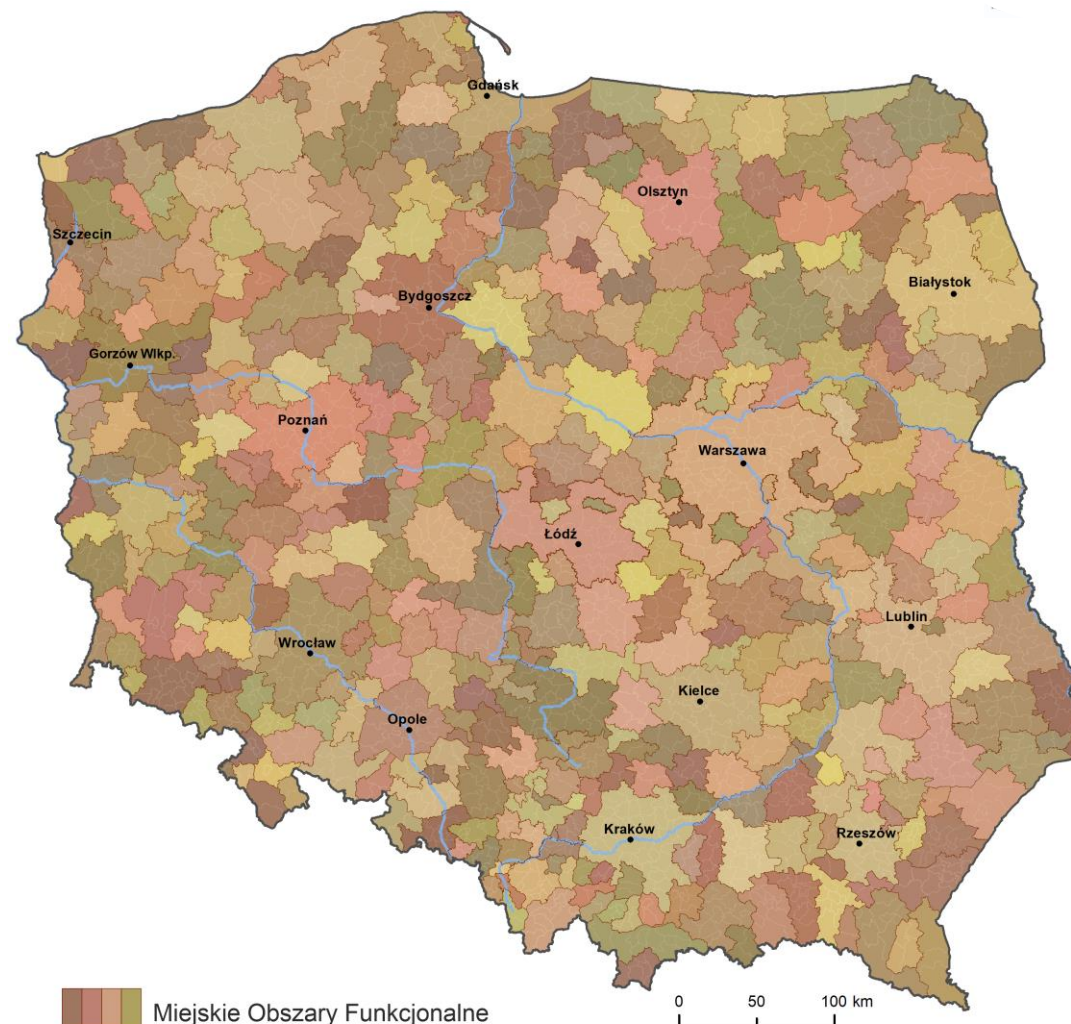
nizsza wydajność terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego,

nizszy dostęp do dóbr i usług publicznych,

nizsza jakość życia (wellbeing).

Delimitacja MOFów

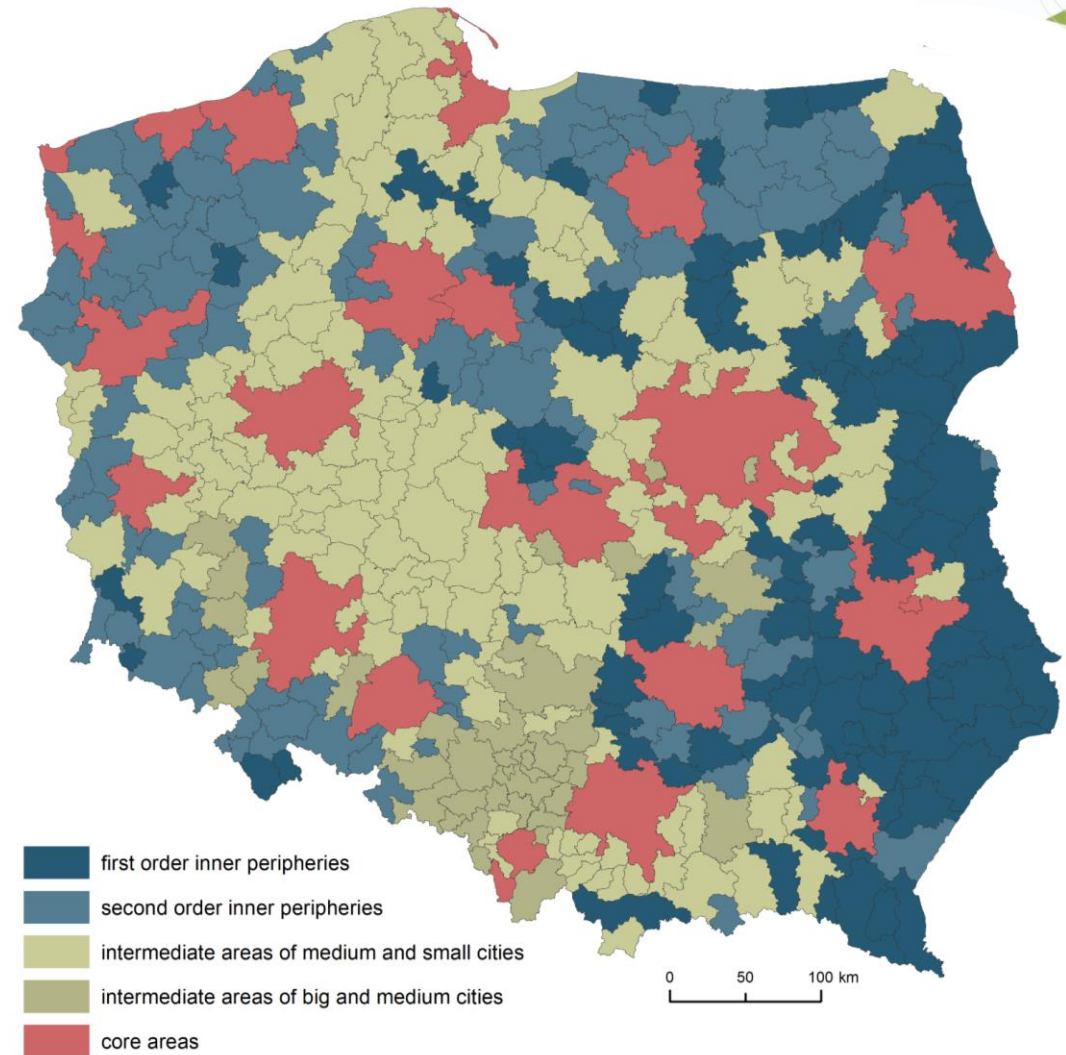
- Założenia delimitacji:
 - MOFy składają się z gmin,
 - oparte o powiązania migracyjne i dojazdy do pracy,
 - rozłączny, wyczerpujący podział, MOFy ciągłe przestrzennie,
 - nie za duże MOFy: do 1h dojazdu samochodem (duże miasta – 1,5 h).
- Podział Polski na **413 MOF-ów**.



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.

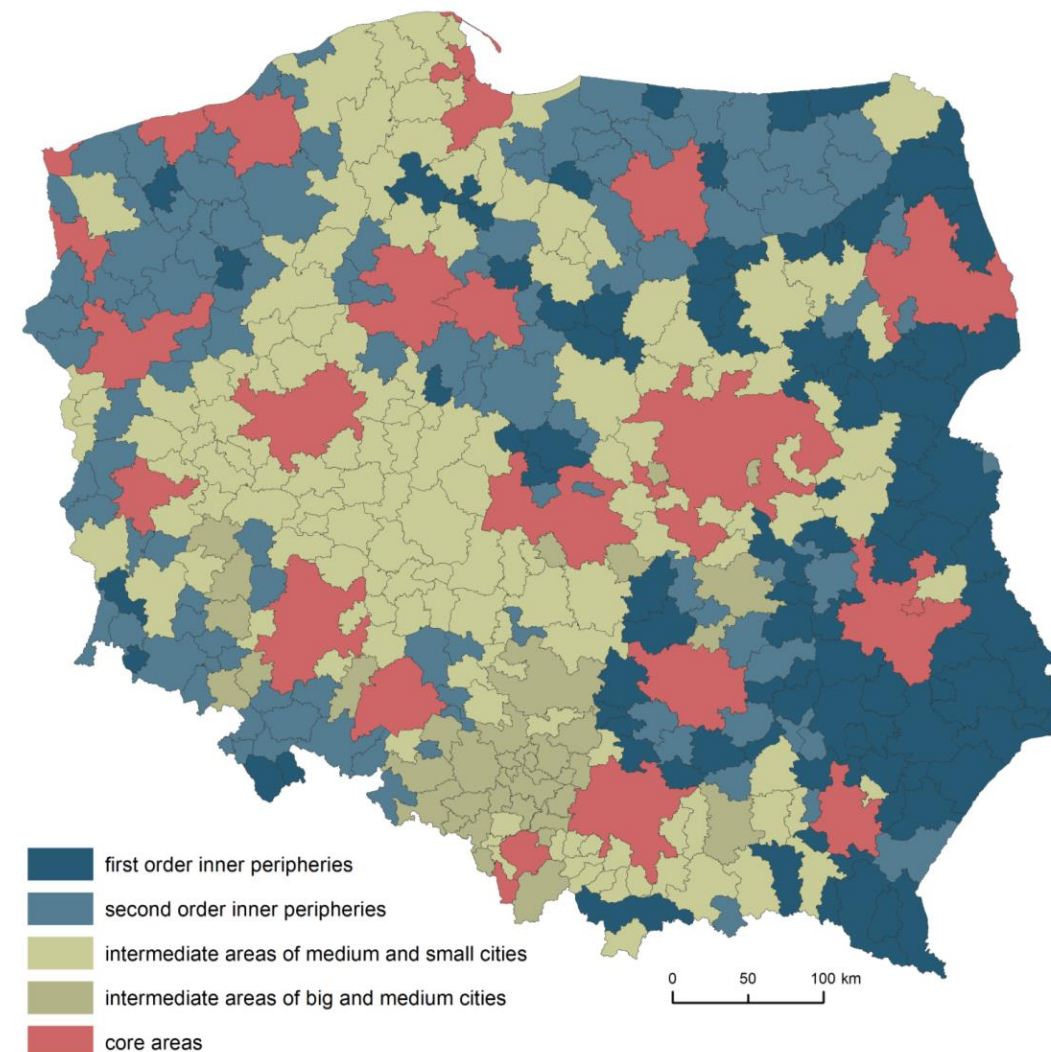
Typologia MOFów

- 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).

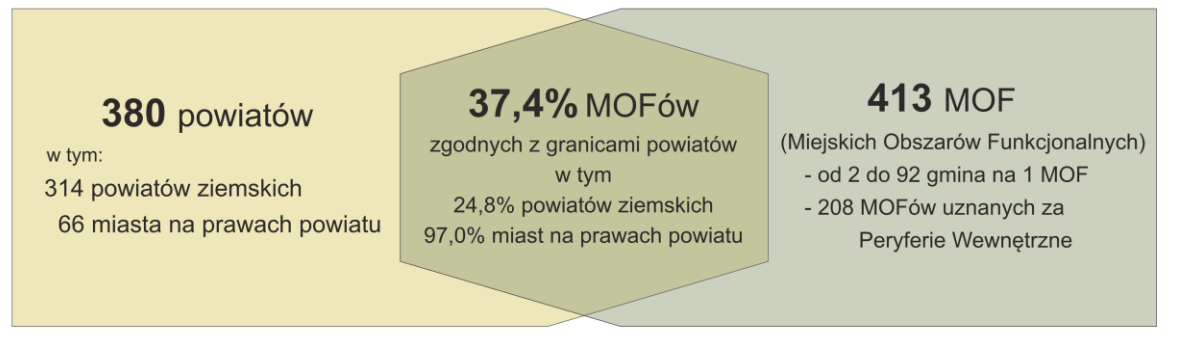


Churski, P., Adamiak, C., Szyda, B., Dubownik, A., Pietrzykowski, M., Śleszyński, P., Komornicki T. (2023). The changing role of functional urban areas in regional policy: New challenges for place-based policy in new conditions of development. *European Planning Studies*, under review.

| 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 |



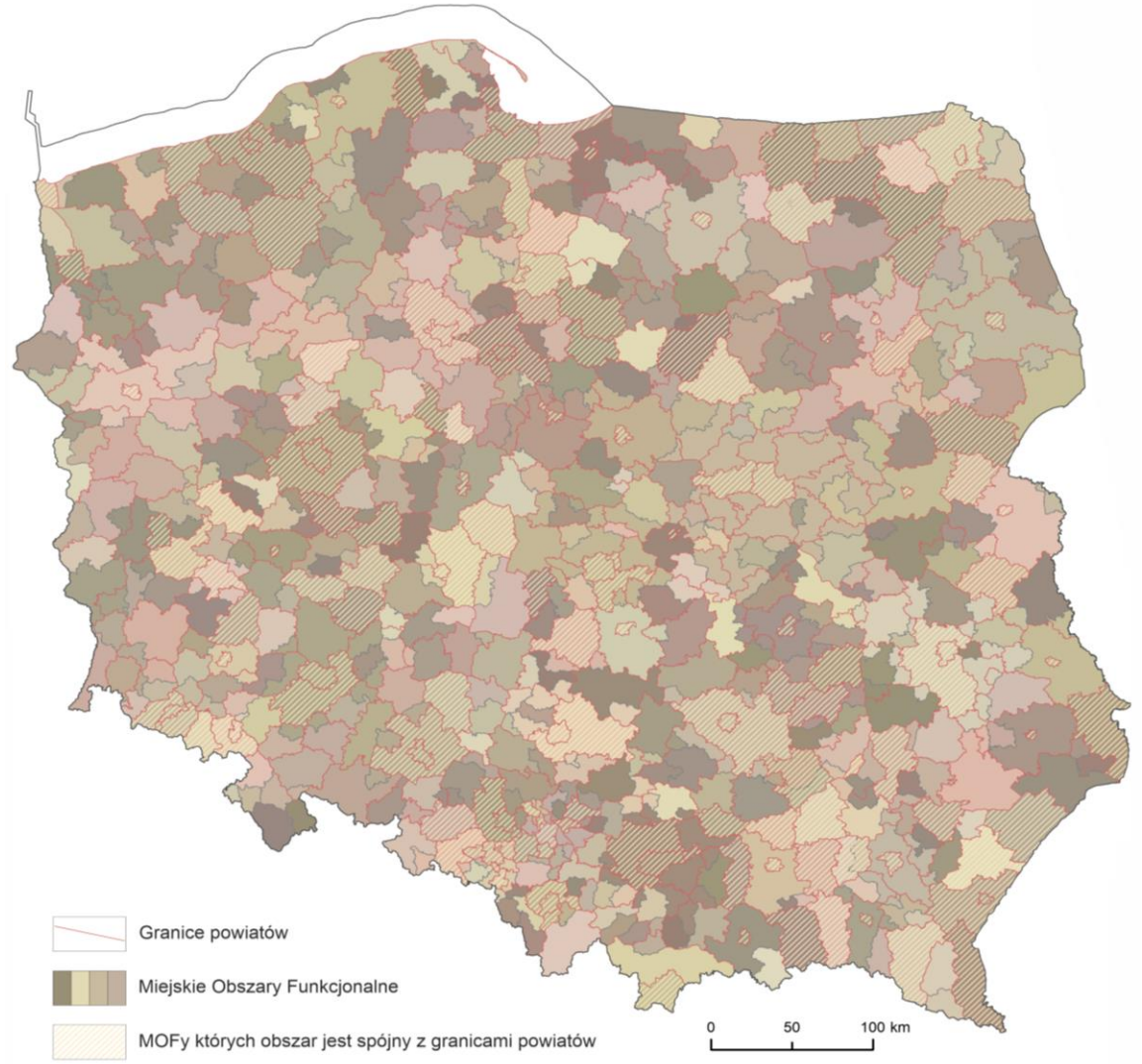
Delimitacja MOFów a podział administracyjny Polski (MOFy vs powiaty)



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



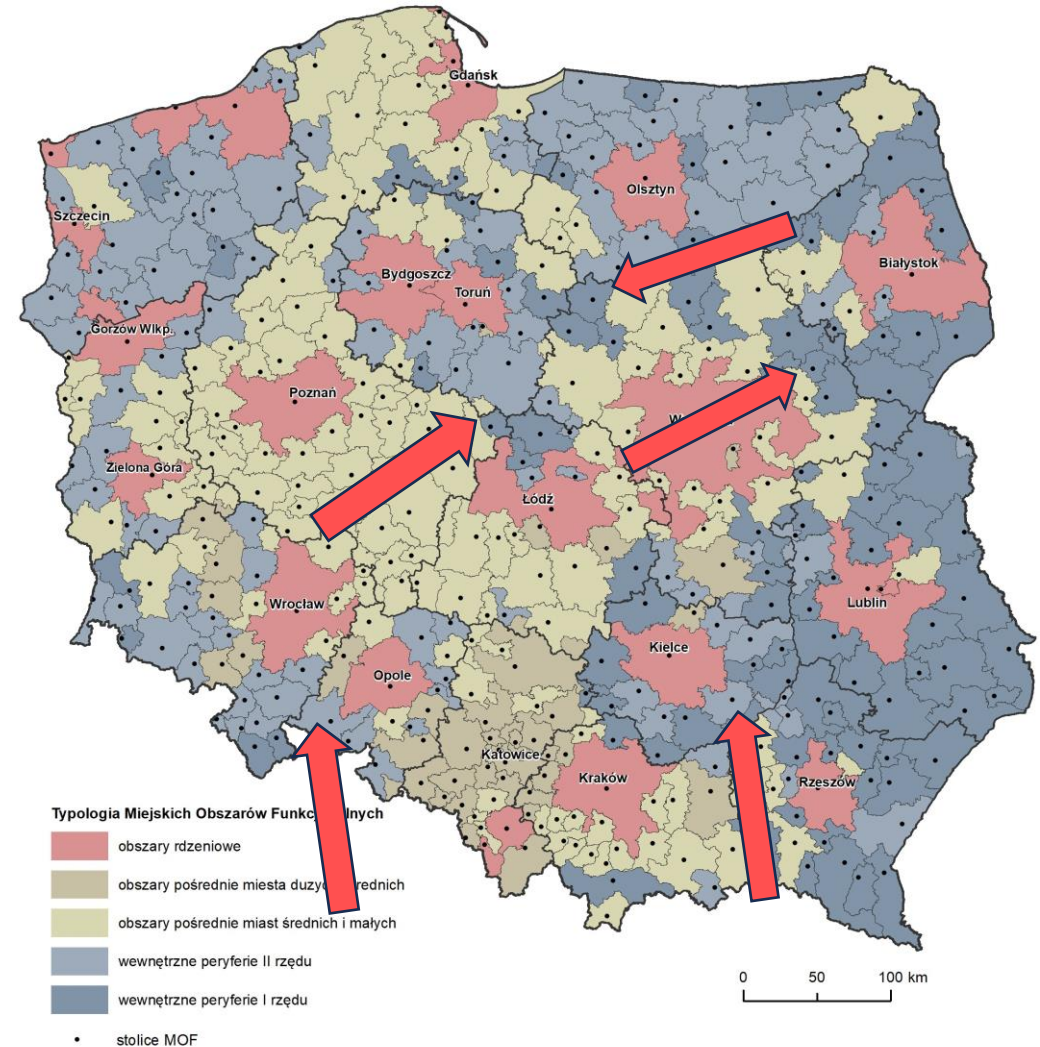
Lokalizacja obszarów wewnętrznych peryferii w regionach

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



Zasięg terytorialny MOFów

413 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych

Liczba gmin w MOFach

2-92 gmin

Największe ze względu na ludność (NSP 2021):

Warszawa – 3,3 miliona

Kraków – 1,4 miliona

Poznań – 1,1 miliona

Wrocław – 1,0 miliona

Łódź – 1,0 miliona

Największe ze względu na powierzchnię:

Warszawa – 8,8 tys. km²

Białystok – 5,1 tys. km²

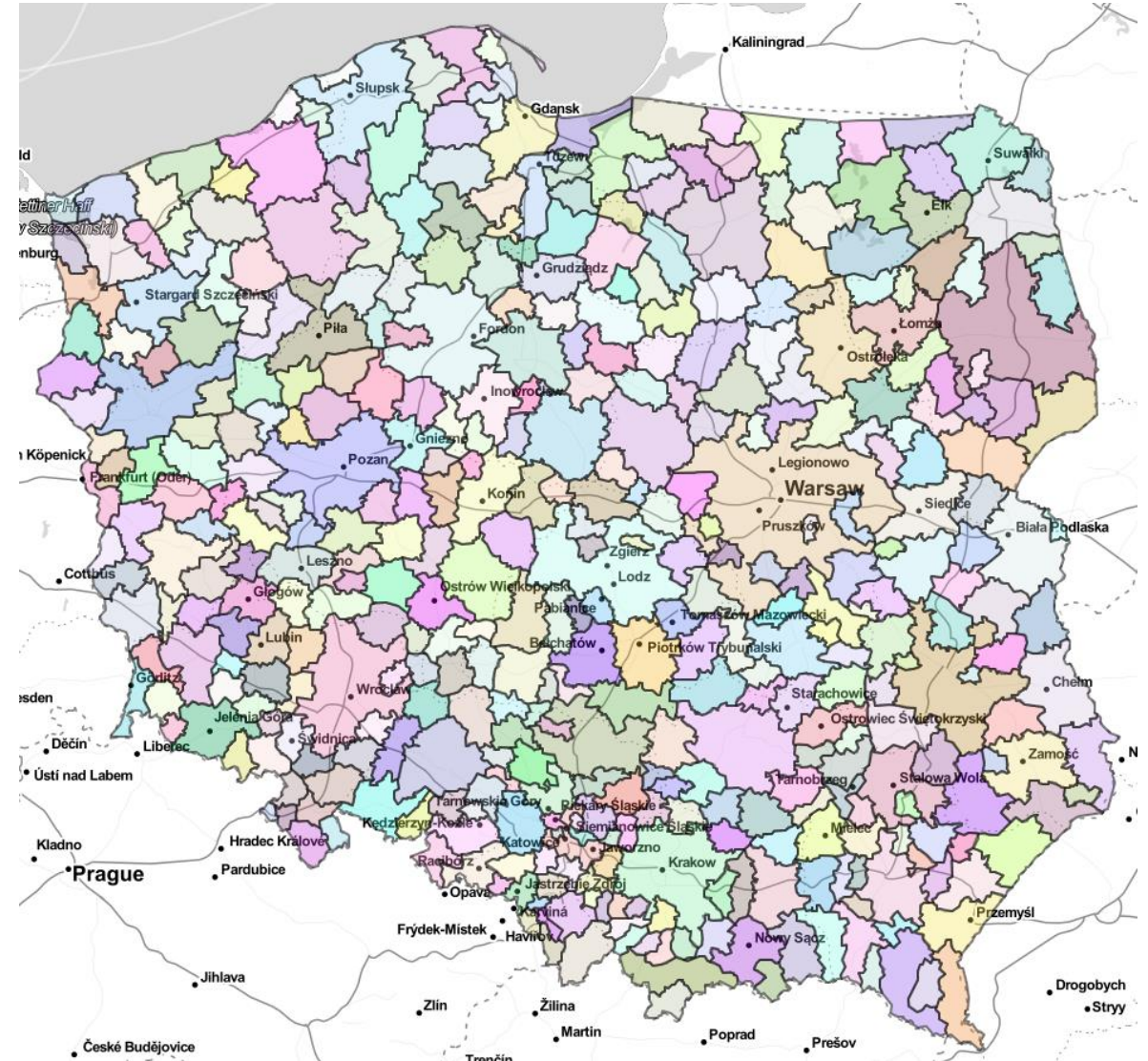
Łódź – 3,9 tys. km²

Lublin – 3,8 tys. km²

Wrocław – 3,7 tys. km²

Interaktywna mapa MOFów:

<https://www.home.umk.pl/~czeslaw/mofy/>



MOF-y rdzeniowe

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

Podsumowanie

Delimitacja obszarów funkcjonalnych powinna ułatwić optymalizację podziału terytorialnego kraju w zakresie wyznaczania zasięgów terytorialnych jednostek

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

Szczególny priorytet w pracach legislacyjnych zmierzających do tworzenia warunków dla funkcjonowania samorządów terytorialnych oraz kształtowania dyfuzji przestrzennej rozwoju powinien zostać nadany pracom nad nową ustawą metropolitalną/aglomeracyjną oraz działaniom związanym z uporządkowaniem i wzmocnieniem statusu strategii ponadlokalnej

25 lat reformy samorządowej w Polsce
-aspekty społeczno-ekonomiczne i finansowe
MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA
Zamość, 14.12.2023 r.



PROJEKT 2020/37/B/HS4/01034

Nowa delimitacja obszarów funkcjonalnych w Polsce
– w poszukiwaniu adekwatności podziału terytorialnego
względem sieci powiązań

Paweł Churski (UAM Poznań)

Maciej Pietrzykowski (UE Poznań)

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

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



Dziękujemy za uwagę