



Poznań, dnia 26 października 2026 r.

Stanowisko **Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej** **w sprawie** **delimitacji obszarów wiejskich wymagających większego** **włączenia w procesy rozwojowe oraz zasad planowania** **interwencji w perspektywie finansowej 2028–2034**

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (ZGWRP), odnosząc się do „Rekomendacji dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju” Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz do pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej Jana Szyszki z 8 października 2026 r., znak DSR-Ia.500.33.2026.AK, dotyczącego delimitacji obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe, podtrzymuje potrzebę ponownej analizy przyjętej metody wyznaczania tych obszarów.

Związek dostrzega potrzebę prowadzenia ukierunkowanej polityki regionalnej, koncentrowania środków publicznych na obszarach doświadczających największych trudności oraz przeciwdziałania depopulacji, starzeniu się ludności i osłabianiu lokalnych potencjałów rozwojowych. Nie kwestionuje również zasadności wykorzystywania prognoz demograficznych przy planowaniu interwencji publicznej.

Zasadnicze zastrzeżenia Związku dotyczą jednak sposobu przełożenia tak szeroko zdefiniowanych celów na kryteria delimitacji, a następnie na zasady wyboru gmin i grup gmin, które faktycznie otrzymają wsparcie. W ocenie Związku przedstawione wyjaśnienia Ministerstwa opisują przyjętą metodę, lecz nie wykazują w wystarczającym stopniu, że pozwala ona prawidłowo rozpoznać zróżnicowane potrzeby rozwojowe poszczególnych gmin wiejskich.

Stanowisko Związku nie zmierza do objęcia szczególnym wsparciem każdej gminy wiejskiej niezależnie od jej sytuacji. Jego celem jest zapewnienie, aby o kwalifikacji do interwencji oraz kolejności udzielania pomocy decydowały przejrzyste i adekwatne kryteria, uwzględniające rzeczywistą skalę problemów rozwojowych, a nie wyłącznie wynik statystyczny osiągnięty przez cały powiat. Zastrzeżenie to nie ma charakteru hipotetycznego – zostało potwierdzone analizą danych gminnych, którą przedstawiamy w części I.

I. Zgodność deklarowanych celów interwencji z przyjętymi kryteriami delimitacji

1. Wielowymiarowy cel interwencji a pojedynczy wskaźnik demograficzny

W Rekomendacjach Ministerstwo określa cel interwencji jako zapewnienie żywotności obszarów wiejskich doświadczających silnych zmian demograficznych. Wskazuje na potrzebę wzmacniania potencjałów endogenicznych, zwiększania spójności społecznej i terytorialnej, rozwoju infrastruktury, tworzenia trwałych miejsc pracy, pobudzania przedsiębiorczości, podnoszenia kompetencji mieszkańców oraz poprawy poziomu i dostępności usług publicznych. Ministerstwo samo identyfikuje zatem problem rozwojowy jako zjawisko wielowymiarowe, obejmujące powiązane ze sobą procesy demograficzne, społeczne, gospodarcze i przestrzenne.

Jednocześnie jako podstawowe kryterium delimitacji przyjęto prognozowany przez GUS spadek liczby ludności o co najmniej 5% w latach 2024–2035, liczony na poziomie powiatu.

W ocenie Związku występuje tu istotna rozbieżność pomiędzy zakresem rozpoznawanych problemów a zakresem zastosowanego kryterium kwalifikacyjnego. Wskaźnik zmiany liczby ludności dostarcza ważnej informacji o kierunku i skali procesów demograficznych, ale samodzielnie nie przesądza

o poziomie dostępności usług publicznych, kondycji lokalnego rynku pracy, kosztach utrzymania infrastruktury ani zdolności gminy do finansowania zadań własnych.

Gmina może nie osiągać określonego progu spadku liczby ludności, a jednocześnie doświadczać szybkiego starzenia się mieszkańców, odpływu młodych osób, zaniku lokalnych funkcji gospodarczych i narastających trudności w zapewnianiu usług publicznych. Może również ponosić wysokie koszty obsługi rozproszonej sieci osadniczej przy ograniczonej bazie dochodowej.

Związek postuluje zatem uzupełnienie delimitacji o wielokryterialną ocenę sytuacji rozwojowej, która pozwoli ustalić, czy przyjęty wskaźnik demograficzny rzeczywiście identyfikuje obszary wymagające szczególnego wsparcia, a także rozpoznać gminy o poważnych potrzebach, które nie zostały zakwalifikowane na podstawie kryterium powiatowego.

2. Ryzyko pomijania gmin wskutek agregacji danych na poziomie powiatu

Zgodnie z Rekomendacjami podstawowe kryterium delimitacji odnosi się do prognozowanej zmiany liczby ludności na poziomie powiatu, podczas gdy interwencja ma być realizowana przez grupy gmin. Powiat obejmuje jednostki o zróżnicowanej strukturze osadniczej, sytuacji demograficznej, dostępności transportu i usług publicznych oraz potencjale gospodarczym. Zmiany zachodzące na jego obszarze nie muszą mieć jednakowego charakteru ani natężenia we wszystkich gminach.

Wynik zagregowany może nie ujawniać koncentracji niekorzystnych procesów na obszarze konkretnej gminy. Jednocześnie sytuacja lepiej rozwiniętych lub korzystniej położonych części powiatu może wpływać na wynik całej jednostki i przesądzać o niespełnieniu wymaganego progu.

Związek nie przesądza, że każda taka sytuacja występuje w praktyce. Wskazuje jednak, że bez analizy porównawczej na poziomie gmin nie można wykluczyć ryzyka systematycznego pomijania obszarów, których potrzeby odpowiadają celom interwencji. Szczęólnego znaczenia nabiera to w przypadku gmin o rozproszonym osadnictwie, niskiej gęstości zaludnienia i dużych odległościach pomiędzy miejscowościami. W takich warunkach nawet umiarkowana zmiana liczby ludności może prowadzić do poważnych konsekwencji dla funkcjonowania szkół, transportu zbiorowego, placówek opieki, infrastruktury technicznej i innych usług publicznych.

Związek oczekuje przedstawienia analizy, która pokaże, jak zastosowanie kryterium powiatowego wpływa na kwalifikację poszczególnych gmin oraz czy nie prowadzi do pomijania jednostek wymagających interwencji z punktu widzenia celów określonych w Rekomendacjach.

3. Potwierdzenie w danych: mechanizm agregacji przestrzennej (MAUP)

Ryzyko opisane w punkcie 2 nie jest hipotezą metodologiczną – zostało potwierdzone analizą danych gminnych. W metodologii analiz przestrzennych zjawisko to określa się jako problem zmiennej jednostki odniesienia (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, a po ich zsumowaniu powiat uzyskuje wynik przeciętny, a nawet korzystny.

3.1. Zasięg obszarów poza delimitacjami

Analiza przypisania wszystkich 2 479 gmin do delimitacji wskazanych w Rekomendacjach pokazuje, że 472 gminy nie należą ani do policentrycznej sieci miast i jej obszarów funkcjonalnych, ani do OSI obszarów wiejskich. 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 grupa jednostek marginalnych, lecz znacząca część terytorium i ludności Polski.

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

Źródło: przypisanie gmin do delimitacji MFiPR (2026) na podstawie „Rekomendacji dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju”; liczby gmin i ludności ustalone dla tak utworzonego zbioru. Wartości są wynikami analizy własnej i nie stanowią oficjalnych danych MFiPR.

Gminy pozostające poza obiema delimitacjami nie tworzą przy tym 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 pozostawiania poza obiema delimitacjami nie przesądza o występowaniu problemów wymagających interwencji. Wymaga jednak weryfikacji, czy powstałe „białe plamy” są rezultatem rzeczywistego braku przesłanek do interwencji, czy konsekwencją zastosowanej metody delimitacji.

3.2. Rozjazd między trajektorią gminy a wynikiem powiatu

Mechanizm agregacji widać wyraźnie w zestawieniu rzeczywistej zmiany liczby ludności w latach 2005–2025. W województwie pomorskim gmina Kępice straciła 18,6% ludności, podczas gdy powiat słupski jako całość zwiększył liczbę mieszkańców o 3,6%; w tym samym powiecie Główny stracił 14,2%, Smołdzino 12,8%, a Potęgowo 11,4%. Gmina Choczewo zmniejszyła 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%). W województwie mazowieckim gmina Korczew zmniejszyła zaludnienie o 24,3%, a Wodynie o 16%, podczas gdy powiat siedlecki zanotował –0,1%. W województwie podlaskim powiat białostocki jako całość urósł o 6,6%, podczas gdy gminy Michałowo, Zawady, Poświętne i Gródek straciły około 18–20% mieszkańców. Wszystkie wymienione gminy pozostają poza analizowaną delimitacją OSI wiejskiego, a zarazem poza policentryczną siecią miast i jej obszarami funkcjonalnymi. Przykład powiatu białostockiego pokazuje przy tym wewnątrzpowiatową polaryzację wynikającą z oddziaływania dużego miasta – uśrednienie jej do jednej wartości powiatowej zaciera właśnie ten mechanizm terytorialny, który polityka regionalna powinna rozpoznawać.

Gmina	Zmiana ludności gminy 2005–2025	Zmiana ludności powiatu 2005–2025
Kępice (pomorskie, pow. słupski)	–18,6%	+3,6%
Główny (pow. słupski)	–14,2%	+3,6%
Smołdzino (pow. słupski)	–12,8%	+3,6%
Potęgowo (pow. słupski)	–11,4%	+3,6%
Choczewo (pomorskie, pow. wejherowski)	–12,9%	+28,6%
Miastko (pomorskie, pow. bytowski)	–11,9%	+0,6%
Korczew (mazowieckie, pow. siedlecki)	–24,3%	–0,1%
Wodynie (mazowieckie, pow. siedlecki)	–16,0%	–0,1%
Michałowo, Zawady, Poświętne, Gródek (podlaskie, pow. białostocki)	ok. –18% do –20%	+6,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL za lata 2005–2025. Przykłady odnoszą się do rzeczywistej zmiany liczby ludności, a nie do prognozy GUS na lata 2024–2035, i służą wykazaniu skutków agregacji na poziomie powiatu, nie podważeniu wartości samej prognozy.

Mechanizm działa również w kierunku przeciwnym: w powiatach zakwalifikowanych do OSI obszarów wiejskich znajdują się gminy o stabilnej lub wzrostowej trajektorii demograficznej. W analizie za lata 2005–2025 gmina wiejska Turek zwiększyła liczbę ludności o około 45% (przy spadku w części miejskiej o 19%), a gmina wiejska Szczytno o około 32% (przy spadku w części miejskiej o 17%). 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. Oba błędy mają ten sam skutek – środki publiczne kierowane są na podstawie wyniku jednostki, która nie jest adresatem interwencji.

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 obszarów wiejskich zostało natomiast wyznaczone przede wszystkim przez administracyjnie zagregowany wskaźnik demograficzny. Następnie oba zbiory są traktowane jako elementy jednej architektury terytorialnej interwencji, mimo że granice tych kategorii nie wynikają z jednego spójnego modelu przestrzennego.

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 już 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.

Zastrzeżenie to nie dotyczy wyłącznie granic delimitacji. Oba zbiory są także różnie liczne i obejmują odmienną część kraju: policentryczna sieć miast i jej obszary funkcjonalne obejmują 949 gmin (677 samodzielnie oraz 272 wspólnie z OSI wiejskim), a OSI obszarów wiejskich 1 330 gmin (1 058 samodzielnie oraz 272 wspólnie). Oznacza to, że poza obiema delimitacjami pozostaje 472 gminy, w których mieszka 11,1% ludności kraju. Skala ta uzasadnia pytanie o adekwatność całej konstrukcji, a nie tylko o wartości przyjętego progu.

5. Potrzeba uwzględnienia specyfiki obszarów wiejskich

Problemy rozwojowe gmin wiejskich nie mogą być oceniane wyłącznie przez pryzmat zmian liczby mieszkańców. Na ich sytuację wpływają również rozproszenie osadnictwa, odległości do ośrodków usługowych, ograniczona dostępność transportu publicznego, starzenie się ludności, struktura lokalnej gospodarki oraz koszty utrzymania infrastruktury. W gminie o niskiej gęstości zaludnienia zapewnienie podobnego standardu dostępności usług jak na obszarach zurbanizowanych może wymagać większych nakładów jednostkowych. Zmniejszająca się liczba mieszkańców nie zawsze oznacza proporcjonalne zmniejszenie kosztów wykonywania zadań publicznych – sieć drogowa, infrastruktura wodno-kanalizacyjna, placówki oświatowe czy organizacja transportu muszą nadal obsługiwać rozproszoną przestrzennie wspólnotę.

Z tego względu diagnoza obszarów wiejskich powinna obejmować nie tylko skalę zmian demograficznych, lecz także ich konsekwencje dla dostępności usług, warunków życia mieszkańców i możliwości rozwojowych gmin. Związek postuluje zastosowanie podejścia typu rural proofing, rozumianego jako ocena, czy przyjmowane kryteria i rozwiązania uwzględniają specyfikę obszarów wiejskich, w tym ich strukturę osadniczą, odległości, dostępność usług oraz odmienne warunki realizacji zadań publicznych.

6. Konieczność wykazania adekwatności wybranej delimitacji

Samo wskazanie progu demograficznego nie jest równoznaczne z wykazaniem, że jego zastosowanie prawidłowo identyfikuje wszystkie obszary odpowiadające celowi interwencji. Kryterium progowe pozwala wyodrębnić jednostki spełniające określony warunek. Nie przesądza jednak, że jednostki pozostające poza tym progiem nie doświadczają równie poważnych problemów ani że wybrane obszary stanowią najbardziej adekwatny zbiór potencjalnych beneficjentów.

W ocenie Związku niezbędne jest przedstawienie wyników analizy pokazującej, jak delimitacja powiatowa wypada w zestawieniu z diagnozą prowadzoną na poziomie gmin oraz z oceną dostępności usług publicznych, sytuacji na lokalnym rynku pracy i możliwości finansowania zadań własnych. Analiza ta powinna pozwalać na ocenę nie tylko liczby zakwalifikowanych jednostek, ale również skutków przyjętej metody dla gmin pozostających poza delimitacją.

II. Zastrzeżenia dotyczące wyłączeń i innych kategorii obszarów wsparcia

1. Bliskość aglomeracji nie przesądza o rzeczywistej dostępności usług

Ministerstwo wyłączyło z delimitacji miasta na prawach powiatu oraz powiaty znajdujące się w pobliżu dużych aglomeracji, uzasadniając to mniejszym ryzykiem utraty żywotności oraz możliwością objęcia większości tych obszarów interwencją związaną z policentryczną siecią miast i ich obszarów funkcjonalnych. Związek zwraca uwagę, że samo położenie w pobliżu dużego ośrodka miejskiego nie przesądza o rzeczywistym dostępie mieszkańców gminy do miejsc pracy, edukacji, ochrony zdrowia, transportu zbiorowego i innych usług. O dostępności funkcjonalnej decydują także odległości, czas i koszt dojazdu, częstotliwość połączeń, rozkład przestrzenny miejscowości oraz możliwości przemieszczania się osób, które nie dysponują własnym samochodem.

Nie można zatem automatycznie przyjmować, że sąsiedztwo aglomeracji ogranicza ryzyko utraty żywotności każdej gminy położonej w jej otoczeniu. Wymaga to sprawdzenia rzeczywistych powiązań funkcjonalnych i warunków życia mieszkańców. Związek oczekuje wyjaśnienia, w jaki sposób przyjęte wyłączenia uwzględniają zróżnicowanie gmin położonych w pobliżu aglomeracji oraz czy dla jednostek o ograniczonej dostępności usług przewidziano możliwość uwzględnienia ich potrzeb w ramach innych instrumentów.

2. Pozostałe typy obszarów wsparcia nie zastępują diagnozy problemów wiejskich

Ministerstwo wskazuje, że gminy wiejskie mogą zostać objęte innymi typami obszarów szczególnego wsparcia, m.in. związanymi z transformacją energetyczną, dużymi inwestycjami, położeniem przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej lub powiązaniami z ośrodkami miejskimi. Związek przyjmuje do wiadomości tę możliwość, podkreślając jednak, że poszczególne kategorie interwencji odpowiadają na odmienne przesłanki i nie muszą obejmować problemów związanych z depopulacją, starzeniem się mieszkańców, rozproszonym osadnictwem czy utrzymaniem lokalnych usług publicznych. Objęcie gminy inną kategorią wsparcia nie może być traktowane jako wystarczający dowód, że jej potrzeby rozwojowe zostały rozpoznane i zabezpieczone. Należy zatem wyjaśnić, w jaki sposób poszczególne typy interwencji będą się uzupełniać, a także jakie rozwiązania przewiduje się dla gmin, których problemy nie mieszczą się w kryteriach żadnej z wyznaczonych kategorii.

III. Delimitacja a faktyczny dostęp do wsparcia w perspektywie 2028–2034

1. Samo zakwalifikowanie obszaru nie gwarantuje interwencji

Rekomendacje wskazują, że wyznaczone obszary obejmują znaczną część kraju, co utrudnia koncentrację interwencji. Ministerstwo dopuszcza zatem etapowe wdrażanie działań, uzgadnianie priorytetowych obszarów z samorządami oraz wykorzystywanie doświadczeń z kolejnych etapów. Związek dostrzega, że etapowanie może być uzasadnionym rozwiązaniem organizacyjnym w przypadku szerokiego zakresu potrzeb i ograniczonych zasobów. Warunkiem jego akceptowalności powinny być jednak przejrzyste kryteria ustalania kolejności interwencji oraz możliwość oceny, kiedy i na jakich zasadach poszczególne gminy mogą uzyskać wsparcie.

Należy rozróżnić dwa zagadnienia: zakwalifikowanie obszaru do kategorii wymagającej szczególnej interwencji oraz faktyczny dostęp do konkretnych instrumentów finansowych i organizacyjnych. Samo ujęcie powiatu na liście delimitacyjnej nie przesądza o terminie, zakresie ani skali pomocy dla poszczególnych gmin. Nie określa też, które przedsięwzięcia otrzymają pierwszeństwo ani jakie warunki będą musiały spełnić grupy gmin ubiegające się o wsparcie. Związek oczekuje zatem określenia zasad ustalania kolejności interwencji, obejmujących co najmniej kryteria priorytetyzacji, sposób ich stosowania, tryb udziału zainteresowanych gmin oraz zasady informowania o planowanym harmonogramie działań. Kryteria te powinny być powiązane z rzeczywistą skalą i pilnością problemów rozwojowych. Nie powinny prowadzić do sytuacji, w której gmina wymagająca pilnej interwencji

pozostaje bez wsparcia wyłącznie dlatego, że nie spełnia dodatkowych, nieprzejrzystych lub niedostosowanych do jej sytuacji warunków.

2. Konieczność określenia zasad współpracy grup gmin

Rekomendacje przewidują kierowanie interwencji do grup gmin, początkowo położonych w granicach jednego powiatu, a docelowo mogących tworzyć porozumienia o szerszych lub węższych granicach. Związek dostrzega potencjał współpracy ponadlokalnej, zwłaszcza przy realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych, organizacji usług publicznych, rozwoju rynku pracy i poprawie dostępności transportowej. Jednocześnie tworzenie grup gmin nie może stać się dodatkową barierą dla jednostek o ograniczonych zasobach organizacyjnych i kadrowych. Gminy o mniejszym potencjale administracyjnym mogą mieć trudności z przygotowaniem wspólnych projektów, uzgodnieniem podziału kosztów i korzyści oraz zapewnieniem wkładu własnego. Dlatego konieczne jest określenie przejrzystych zasad tworzenia i funkcjonowania grup gmin, w tym sposobu wyboru partnerów, podziału zadań i odpowiedzialności, zasad finansowania wspólnych przedsięwzięć oraz możliwości uzyskania wsparcia przygotowawczego. Współpraca ponadlokalna powinna służyć zwiększaniu skuteczności interwencji, a nie stanowić warunku, który w praktyce ograniczy dostęp do niej gminom o mniejszych możliwościach organizacyjnych.

3. Regionalne możliwości wsparcia nie zastępują spójnych zasad krajowych

Ministerstwo wskazuje, że brak ujęcia gminy w krajowych Rekomendacjach nie wyklucza możliwości ubiegania się o środki unijne w latach 2028–2034. Dodatkowe obszary wsparcia mogą być określane na poziomie regionalnym, w zależności od przyjętych priorytetów i zasad instrumentów. Związek przyjmuje tę deklarację do wiadomości, podkreślając jednak, że możliwość ubiegania się o środki nie jest równoznaczna z zapewnieniem porównywalnego dostępu do interwencji odpowiadającej na potrzeby danej gminy. W praktyce znaczenie będą miały warunki poszczególnych instrumentów, kryteria naboru, możliwości finansowe regionów oraz decyzje dotyczące priorytetów. Brak jasnych zasad może prowadzić do sytuacji, w której gminy o podobnej sytuacji demograficznej i rozwojowej będą miały różne możliwości uzyskania wsparcia w zależności od województwa, w którym się znajdują. Związek postuluje określenie zasad komplementarności delimitacji krajowej i regionalnej, w tym sposobu uwzględniania gmin pominiętych na poziomie krajowym, możliwości przedstawienia przez nie uzasadnionej diagnozy potrzeb oraz kryteriów, według których ich sytuacja będzie oceniana w ramach regionalnych rozdziałów Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego.

4. Potrzeba wieloletniego i przewidywalnego finansowania

Rekomendacje wskazują na potrzebę wieloletniej perspektywy interwencji, tak aby gminy i powiaty miały pewność stałego wsparcia podejmowanych działań. Związek podziela przekonanie, że przeciwdziałanie depopulacji i osłabianiu lokalnych potencjałów nie może ograniczać się do krótkotrwałych, rozproszonych przedsięwzięć. Wymaga ono planowania wieloletniego, obejmującego infrastrukturę, usługi publiczne, rynek pracy, przedsiębiorczość i rozwój kompetencji mieszkańców. Jednocześnie sama deklaracja wieloletniego podejścia nie określa jeszcze skali środków, zasad ich podziału, harmonogramu udostępniania ani warunków zapewnienia ciągłości finansowania. Związek oczekuje zatem wskazania, w jaki sposób przewidywalność wsparcia zostanie zapewniona na etapie programowania i wdrażania interwencji, a także jak będzie monitorowana realizacja działań oraz ich wpływ na sytuację gmin.

IV. Przejrzystość metodologii, ocena skutków i udział samorządów

1. Udostępnienie danych i metodologii delimitacji

Dla oceny prawidłowości delimitacji niezbędne jest udostępnienie danych i założeń pozwalających odtworzyć zastosowaną metodę oraz ocenić jej skutki. Związek oczekuje przedstawienia:

1. zestawienia gmin objętych i nieobjętych delimitacją, z wyjaśnieniem zastosowanych kryteriów;
2. danych i metodologii wykorzystanych do obliczenia progu spadku liczby ludności;
3. analizy różnic pomiędzy sytuacją powiatów a sytuacją poszczególnych gmin;
4. informacji o wpływie wyłączeń związanych z położeniem w pobliżu aglomeracji na zakres delimitacji;
5. oceny, w jakim stopniu przyjęta metoda identyfikuje obszary o problemach odpowiadających celom interwencji;
6. informacji o ograniczeniach zastosowanych wskaźników i sposobie ich uwzględnienia w dalszym programowaniu.

Przejrzystość tych danych jest warunkiem rzeczowej dyskusji o adekwatności delimitacji i pozwoli uniknąć sporów opartych wyłącznie na odmiennych ocenach przyjętej metody. Związek zwraca uwagę, że częściową weryfikację metody można przeprowadzić także na danych publicznie dostępnych – jak pokazuje analiza przywołana w części I – co oznacza, że udostępnienie pełnych założeń jest wykonalne i nie wymaga dodatkowych prac koncepcyjnych.

2. Analiza porównawcza i ocena skutków terytorialnych

Związek postuluje przeprowadzenie analizy porównawczej delimitacji powiatowej z diagnozą prowadzoną na poziomie gmin. Analiza powinna wykazać, czy i w jakim zakresie wybór poziomu agregacji danych wpływa na wynik kwalifikacji oraz jakie są konsekwencje tego wyboru dla gmin pozostających poza delimitacją. Należy również ocenić skutki terytorialne przyjętych kryteriów, w tym ryzyko zróżnicowania dostępu do interwencji pomiędzy gminami o porównywalnych potrzebach. Ocena powinna uwzględniać w szczególności strukturę wieku ludności, skalę i kierunki zmian demograficznych, dostępność transportu i usług publicznych, rozproszenie osadnictwa, sytuację na lokalnym rynku pracy oraz możliwości finansowania infrastruktury i zadań własnych. Celem nie powinno być mechaniczne zastąpienie jednego wskaźnika innym, lecz sprawdzenie, czy cała metoda pozwala prawidłowo rozpoznać obszary wymagające wsparcia i racjonalnie kierować środki publiczne. Zakres tej oceny powinien objąć w szczególności zweryfikowanie skali i charakteru „białych plam” w systemie OSI, zróżnicowanie gmin znajdujących się po obu stronach granic delimitacji oraz zgodność kwalifikacji z rzeczywistymi i prognozowanymi procesami demograficznymi, a także ustalenie, jakie typy gmin pozostają poza wyznaczonymi obszarami i czy występują w nich procesy będące przedmiotem interwencji.

3. Rzeczywiste partnerstwo z samorządami

Rekomendacje przewidują partnerskie wypracowanie zakresu wsparcia i form współpracy przez zainteresowane strony, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Związek podkreśla, że udział samorządów powinien mieć charakter rzeczywisty i następować na etapie, na którym możliwe jest jeszcze kształtowanie zasad interwencji. Gminy nie powinny być jedynie odbiorcami rozwiązań opracowanych na poziomie centralnym lub regionalnym. Samorządy lokalne dysponują wiedzą o rzeczywistych barierach rozwojowych, dostępności usług, kosztach realizacji zadań oraz możliwościach współpracy ponadlokalnej. Wiedza ta powinna być wykorzystana zarówno przy weryfikacji delimitacji, jak i przy ustalaniu priorytetów, zakresu i harmonogramu wsparcia.

Związek oczekuje włączenia reprezentacji gmin wiejskich do dalszych prac nad metodologią i zasadami wdrażania interwencji, a także zapewnienia możliwości przedstawiania przez gminy danych i uzasadnień wskazujących na ich szczególne potrzeby rozwojowe. Jednolity zestaw wskaźników udostępniony przez Ministerstwo pozwoliłby gminom przygotować taką diagnozę w porównywalnej formie.

V. Propozycje zmian

Wobec przedstawionych zastrzeżeń Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej proponuje następujące zmiany w metodzie delimitacji oraz w zasadach wdrażania interwencji:

1. **Przenieść diagnozę demograficzną na poziom gminy, z zachowaniem wymogu współpracy.** Podstawą delimitacji powinna być diagnoza procesów demograficznych przeprowadzona według jednolitej metody dla całego kraju na poziomie gminnym. Dopiero w kolejnym etapie wyniki diagnozy powinny być interpretowane z uwzględnieniem położenia funkcjonalno-przestrzennego gmin, w szczególności ich relacji z ośrodkami miejskimi oraz stopnia peryferyjności. Jednostka diagnozy musi odpowiadać jednostce, do której kierowana jest interwencja. Ponadgminne układy współpracy powinny być budowane na późniejszym etapie, zależnie od charakteru zjawiska.
2. **Uzupełnić kryterium demograficzne o zestaw wskaźników cząstkowych.** Obok prognozowanej zmiany liczby ludności uwzględnić co najmniej: udział ludności w wieku poprodukcyjnym i jego prognozowaną zmianę, saldo migracji osób młodych, gęstość zaludnienia, udział miejscowości o utrudnionej dostępności transportowej, czas dojazdu do ośrodka usługowego, zmianę liczby podmiotów gospodarczych oraz udział wydatków bieżących w dochodach własnych gminy. Kryteria cząstkowe powinny być jawne i stosowane jednolicie w całym kraju.
3. **Zastąpić jednolity próg podejściem dwustopniowym.** W pierwszym kroku próg dostępu wyznaczający obszar interwencji, w drugim – ranking wewnątrz tego obszaru wyznaczający kolejność udzielania pomocy, zgodnie ze skalą i pilnością potrzeb. Rozdzielenie obu decyzji pozwala zachować przejrzystość kwalifikacji i uporządkować etapowanie.
4. **Wprowadzić mechanizm weryfikacji dla gmin pominiętych w delimitacji.** Gmina powinna mieć możliwość przedstawienia diagnozy opartej na jednolitym, udostępnionym przez Ministerstwo zestawie wskaźników i uzyskania decyzji według porównywalnych kryteriów. Wymaga to jednocześnie określenia zasad komplementarności delimitacji krajowej i regionalnej, w tym sposobu uwzględniania gmin pominiętych na poziomie krajowym oraz kryteriów oceny ich sytuacji w regionalnych rozdziałach Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego.
5. **Zweryfikować wyłączenia dotyczące otoczenia aglomeracji.** Zastąpić kryterium położenia geograficznego wskaźnikiem dostępności funkcjonalnej: czasem i kosztem dojazdu do ośrodka miejskiego, częstotliwością i pokryciem terenu transportem zbiorowym oraz rozkładem przestrzennym miejscowości. Wyłączenie powinno być poparte analizą rzeczywistych powiązań funkcjonalnych, a nie samym sąsiedztwem dużego ośrodka.
6. **Doprecyzować zasady tworzenia, finansowania i funkcjonowania grup gmin.** Określić sposób wyboru partnerów, podział zadań, odpowiedzialności i kosztów, zasady finansowania wspólnych przedsięwzięć oraz wsparcie przygotowawcze dla jednostek o mniejszych zasobach kadrowych i organizacyjnych. Dopuścić partnerstwa wykraczające poza granice powiatu, jeżeli uzasadnia je charakter przedsięwzięcia.
7. **Ustalić przejrzyste kryteria etapowania i priorytetyzacji interwencji.** Wskazać kryteria priorytetyzacji i sposób ich stosowania, tryb oceny pilności potrzeb, harmonogram działań oraz zasady informowania gmin o planowanym zakresie i terminie wsparcia.
8. **Doprecyzować zasady wieloletniego finansowania interwencji.** Wskazać skalę środków, zasady ich podziału, harmonogram udostępniania oraz warunki zapewnienia ciągłości finansowania, a także sposób monitorowania realizacji przedsięwzięć i oceny ich skutków rozwojowych.
9. **Zapewnić rzeczywisty udział samorządów gminnych w dalszych pracach.** Włączyć reprezentację gmin wiejskich w prace nad delimitacją, ustalaniem priorytetów oraz programowaniem interwencji w perspektywie 2028–2034, na etapie umożliwiającym jeszcze kształtowanie zasad interwencji.
10. **Przeprowadzić ocenę skutków terytorialnych przed ustaleniem zasad wdrażania.** Ocena powinna objąć podejście typu rural proofing, analizę porównawczą delimitacji powiatowej z diagnozą na poziomie gmin oraz weryfikację skali i charakteru „białych plam” w systemie OSI, tak aby ustalić, czy obszary pozostające poza delimitacjami znalazły się tam wskutek rzeczywistego braku przesłanek do interwencji, czy wskutek przyjętej metody.

VI. Konkluzja

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej podkreśla, że delimitacja obszarów wymagających szczególnego wsparcia nie jest wyłącznie technicznym przyporządkowaniem jednostek terytorialnych do określonych kategorii. Stanowi narzędzie wpływające na sposób diagnozowania potrzeb, planowanie interwencji publicznej oraz możliwości uzyskania wsparcia przez gminy i ich mieszkańców. Przyjęte kryteria powinny być zatem oceniane nie tylko pod kątem jednoznaczności i łatwości zastosowania, lecz przede wszystkim pod kątem ich adekwatności do deklarowanego celu. O prawidłowości delimitacji nie przesądza samo spełnienie określonego progu statystycznego. Konieczne jest wykazanie, że zastosowana metoda pozwala rozpoznać rzeczywiste potrzeby rozwojowe oraz nie pomija gmin, których sytuacja uzasadnia interwencję.

Analiza przywołana w części I wskazuje, że ryzyko to nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego. Przyjęcie powiatu jako jednostki delimitacji oznacza, że o pozycji konkretnej gminy w systemie wsparcia może przesądzić sytuacja demograficzna pozostałych gmin należących do tego samego powiatu. Skutkiem jest nie tylko możliwe pominięcie gmin o realnych problemach, ale również włączenie do obszaru interwencji gmin o stabilnej lub wzrostowej trajektorii. Obecna konstrukcja łączy ponadto delimitacje wykonane na różnych skalach i według różnych logik analitycznych, pozostawiając poza oboma podstawowymi kategoriami 19,0% 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.

Związek dostrzega również, że Rekomendacje przewidują etapowe wdrażanie działań, uzgadnianie priorytetów z samorządami oraz dalsze wypracowywanie zakresu wsparcia. Rozwiązania te wymagają przejrzystych zasad, ponieważ sama kwalifikacja obszaru do delimitacji nie gwarantuje jeszcze konkretnej gminie dostępu do pomocy w określonym terminie i zakresie. W ocenie Związku odpowiedź Ministerstwa z 8 października 2026 r. wyjaśnia założenia zastosowanego kryterium demograficznego, ale nie rozstrzyga w wystarczającym stopniu kwestii jego adekwatności, skutków agregacji danych na poziomie powiatu ani zasad dostępu do interwencji dla gmin pominiętych w delimitacji krajowej.

Związek oczekuje zatem merytorycznego odniesienia się do przedstawionych postulatów oraz podjęcia prac nad uzupełnieniem metody delimitacji i doprecyzowaniem zasad wdrażania interwencji przed ostatecznym ukształtowaniem rozwiązań dotyczących perspektywy finansowej 2028–2034. Polityka regionalna powinna wyrównywać szanse rozwojowe, a nie uzależniać rozpoznanie problemów gminy wyłącznie od wyniku statystycznego osiągniętego przez cały powiat. Równie ważne jest, aby zakwalifikowanie obszaru do szczególnej interwencji przekładało się na przejrzyste zasady dostępu do wsparcia, uwzględniające rzeczywiste potrzeby mieszkańców i zróżnicowane warunki funkcjonowania gmin wiejskich.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Wiejskich
Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Jastrzębski