

Wstęp

W dniu 14 lutego 2017 roku Rada Ministrów RP przyjęła nową strategię rozwoju kraju. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) (Government of Poland, 2017^[1]) popiera bardziej zrównoważony wzrost na całym terytorium Polski. Określa ona wytyczne polityki rozwoju w perspektywie krótkoterminowej do roku 2020 oraz wskazuje cele i podejścia w perspektywie średnioterminowej do roku 2030. Choć SOR nakreśla obraz tego, jak Polska powinna się rozwijać, nie dostarcza jednak mapy drogowej dla realizacji tych aspiracji.

SOR zapowiada odejście od wcześniej stosowanych podejść, kładąc większy nacisk na jednolitość, spójność i wsparcie mniejszych miejscowości, poprzez poprawę powiązań z małymi i średnimi miastami oraz obszarami wiejskimi - a nie tylko z największymi ośrodkami miejskimi. W ocenie rządu poprzedni model, który koncentrował inwestycje w większych miastach, nie doprowadził do oczekiwanej dyfuzji wzrostu gospodarczego do mniejszych miejsc. W ramach SOR proponowana strategia ma na celu skierowanie wsparcia zarówno do obszarów wiodących, jak i słabiej rozwiniętych. Skuteczna praktyka i odpowiedni model ramowy zarządzania będą miały kluczowe znaczenie dla realizacji tych celów.

Na prośbę polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) oraz w ścisłej współpracy ze Związkiem Miast Polskich (ZMP), OECD przeprowadziło ocenę zarządzania publicznego i rozwoju instytucjonalnego obejmującą dwie kategorie polskich jednostek samorządu terytorialnego poziomu lokalnego - gminy i powiaty, w zakresie sposobów wzmocnienia ich potencjału samorządowego. Celem projektu *"Lepsze zarządzanie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce"* jest lepsze słuźenie obywatelom, wzmocnienie lokalnego zrównoważonego rozwoju i zaangażowanie interesariuszy w budowanie wspólnej wizji i działań przy użyciu metod dobrego zarządzania opartych na międzynarodowych najlepszych praktykach. Jednym z celów jest zatem udoskonalenie projektowania i wdrażania średnio- i długookresowych strategii rozwoju jednostek samorządu lokalnego (tym samym przyczyniając się do realizacji krajowej SOR). Projekt został sfinansowany ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego w ramach Programu Rozwoju Lokalnego 2014-21 realizowanego przez Ministerstwo Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej RP.

Projekt analizuje lokalne polityki i praktyki w ośmiu kluczowych obszarach tematycznych dotyczących zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego przedstawionych poniżej oraz prezentuje ocenę potencjału samorządu lokalnego w tych obszarach wraz z zaleceniami dotyczącymi reform. Należy zauważyć, że tematy te stanowią wzajemnie zależne i powiązane elementy składowe dobrego zarządzania w sektorze publicznym i dążenia do zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Wszystkie razem, zapewniają możliwość lepszego słuźenia obywatelom: poprawy wyników i rezultatów działań podejmowanych dla obywateli, przedsiębiorstw oraz miast i gmin. Wzajemne powiązania i zależności pomiędzy poszczególnymi rozdziałami tematycznymi znajdują odzwierciedlenie w rekomendacjach, które są przedstawione jako zintegrowane elementy spójnego podejścia zmierzającego do poprawy zarządzania w sektorze publicznym i rozwoju terytorialnego. Oprócz ośmiu rozdziałów tematycznych, w poprzedzającym je rozdziale znaleźć można diagnozę głównych trendów gospodarczych, społecznych i demograficznych, mocnych stron i wyzwań dotyczących polskich samorządów lokalnych oraz ich wpływu na rozwój lokalny. Osiem kluczowych obszarów tematycznych to:

1. Koordynacja pomiędzy jednostkami organizacyjnymi i politykami sektorowymi w samorządzie lokalnym
2. Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego
3. Wykorzystanie informacji i dowodów w strategicznym podejmowaniu decyzji w samorządzie lokalnym
4. Proces budżetowy w samorządach lokalnych
5. Wzmocnienie wielopoziomowego rządu i zdolności inwestycyjnych w celu wspierania rozwoju lokalnego
6. Strategiczne i efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi w samorządach lokalnych
7. Otwarte rządy na szczeblu lokalnym
8. Zmniejszanie obciążeń administracyjnych i upraszczanie procedur zamówień publicznych.

Projekt koncentruje się przede wszystkim na lokalnym szczeblu samorządowym w Polsce (gminy i powiaty), jednakże samorządy te w Polsce nie działają w próżni, ale w środowisku ścisłych interakcji z władzami regionalnymi i krajowymi. Dlatego też niniejszy raport obejmuje analizy wielopoziomowego systemu zarządzania w Polsce w uzasadnionych przypadkach, w celu ukazania w jaki sposób wzajemne zależności pomiędzy poszczególnymi poziomami władzy wpływają na zarządzanie i możliwości rozwoju samorządu lokalnego. Poprzez przedstawienie danych OECD i przeprowadzenie analizy porównawczej sprawowania władzy publicznej, zarządzania, rozwiązań instytucjonalnych, budżetowania, finansowania oraz praktyk tworzenia polityk w polskich samorządach lokalnych, a także sformułowanie możliwych do wdrożenia rekomendacji, projekt ten ma na celu przyczynienie się do podtrzymania dialogu na temat konkretnych reform, które mogłyby poprawić wyniki w zakresie zaspokajania potrzeb obywateli.

Ze względu na duże zróżnicowanie polskich gmin oraz sytuacji w jakiej się znajdują i związanych z tym wyzwań, analiza i wytyczne OECD zawarte w raporcie głównym zostały uzupełnione o **trzy syntetyczne oceny**. Dzięki podziałowi na trzy różne typy gmin (zgodnie z klasyfikacją polskich gmin opracowaną przez OECD, opisaną poniżej), te odrębne oceny podsumowują ustalenia raportu dla każdego typu gminy i oferują większy poziom szczegółowości w oparciu o wymierne parametry, które mogą pomóc w identyfikacji konkretnych wyzwań i szans.

Ponadto, OECD oferuje polskim samorządom lokalnym pomoc i wspiera je we wzmacnianiu ich zdolności do projektowania i skutecznego wdrażania wielowymiarowych, zintegrowanych strategii rozwoju, poprzez opracowanie **narzędzia samooceny**. Narzędzie to wyszczególnia kluczowe wskaźniki dla polskich samorządów, pozwalające ocenić ich mocne strony i braki w zakresie zarządzania publicznego i praktyk rozwoju lokalnego. Dzięki tematycznemu ukierunkowaniu na konkretne obszary dobrego zarządzania i rozwoju terytorialnego, narzędzie umożliwia również budowanie potencjału, który może być rozwijany i upowszechniany wśród samorządów lokalnych, tak aby mogły one dokonywać samooceny własnych możliwości w zakresie projektowania i wdrażania skutecznych zintegrowanych strategii rozwoju i planów działania w sposób, który odzwierciedla standardy i dobre praktyki OECD.

W pierwszej części niniejszego rozdziału wprowadzającego skupiono się na tworzeniu bazy danych i informacji na potrzeby projektu oraz metodologii OECD stanowiącej podstawę dla sporządzenia raportu. Ponadto, wyjaśniono, w jaki sposób raport łączy się z innymi projektami OECD realizowanymi we współpracy z Polską w zakresie zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego. W drugiej części tego rozdziału opisana została struktura terytorialna i system administracyjny Polski. W trzeciej części przedstawiono zmodyfikowaną klasyfikację terytorialną polskich jednostek samorządu o charakterze miejskim, którą OECD stosuje w niniejszym raporcie.

Zapewnienie solidnej bazy danych i faktów

W celu zebrania informacji i danych na temat zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego na poziomie lokalnym w kontekście polskim, OECD opracowała kompleksową ankietę. Celem ankiety było uzyskanie danych, informacji i dowodów na temat praktyk samorządów lokalnych w różnych obszarach tematycznych ocenianych i analizowanych w tym projekcie. Kwestionariusz ankiety został przedyskutowany z przedstawicielami ponad 120 samorządów lokalnych i regionalnych oraz rządu krajowego w październiku 2019 r. i przekazany reprezentatywnej próbie samorządów lokalnych oraz szeregowi samorządów regionalnych przez ZMP. Odpowiedzi udzielone przez te samorzady pozwoliły na stworzenie solidnej bazy faktów i danych na potrzeby analizy zawartej w raporcie, która była kluczowym przyczynkiem do oceny polskich praktyk na tle standardów OECD. W ankiecie udział wzięły następujące podmioty:

- **Poziom lokalny:** 57 samorządów lokalnych (47 gmin i 10 powiatów).
- **Poziom regionalny:** 8 urzędów wojewódzkich i 12 urzędów marszałkowskich.
- **Poziom krajowy:** 7 ministerstw i innych instytucji krajowych.

Chociaż wielkość próby nie pozwala na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków, niemniej jednak oferuje ona specyficzne dla tej próby spostrzeżenia, które mogą być istotne dla większej grupy polskich samorządów. Zgodnie z przyjętą przez OECD metodologią, proces zbierania danych do niniejszego raportu opierał się również na czterech misjach informacyjnych w Polsce, których celem było przeprowadzenie obszernych wywiadów z wieloma różnymi interesariuszami na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Instytucje, z którymi przeprowadzono wywiady podczas tych misji, zostały wybrane wspólnie przez ZMP i MFiPR w porozumieniu z OECD. Dziewięć samorządów lokalnych oraz Górnośląsko-Zagłębiowski Związek Metropolitalny (GZM) w Katowicach, które zostały odwiedzone podczas pierwszych trzech misji odzwierciedlają występujące zróżnicowanie, między innymi pod względem takich kryteriów jak wyniki gospodarcze, położenie geograficzne (np. bliskość centrów gospodarczych kraju), czy liczba ludności. Podczas każdej misji OECD przeprowadziła rozmowy z odpowiednimi przedstawicielami samorządów, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, środowiskami akademickimi i przedstawicielami sektora prywatnego w celu omówienia kwestii związanych z zarządzaniem publicznym i rozwojem terytorialnym z uwzględnieniem kluczowych interesariuszy. Taka próba samorządów lokalnych wraz z informacjami przekazanymi w kwestionariuszu przez szerokie grono gmin i powiatów (jak również instytucji na poziomie regionalnym i krajowym) pozwala na rozszerzenie i powielenie rekomendacji zawartych w raporcie na samorzady nieobjęte próbą.

- **Misja 1:** W ramach pierwszej misji informacyjnej zespół OECD udał się do trzech samorządów lokalnych (Katowice, Krotoszyn i Ziębice) oraz odwiedził Górnośląsko-Zagłębiowski Związek Metropolitalny (GZM).
- **Misja 2:** Podczas drugiej misji informacyjnej zespół OECD odwiedził cztery samorzady: Łańcut (powiat), Łubianka, Międzyrzec Podlaski (gmina wiejska) i Międzyrzec Podlaski (gmina miejska).
- **Misja 3:** Ze względu na wyjątkowe okoliczności związane z rozwojem pandemii COVID-19 i wynikające z tego ograniczenia w podróżowaniu, trzecia misja informacyjna została przeprowadzona w sposób wirtualny. Wywiady online objęły dwa samorzady: Kutno i Płock.
- **Misja 4:** Podczas czwartej misji, skoncentrowanej na regionalnym i krajowym szczeblu administracji rządowej, zespół OECD przeprowadził wywiady online z przedstawicielami dwóch województw: lubelskiego (Lubelski Urząd Marszałkowski, Lubelski Urząd Wojewódzki) i śląskiego (Śląski Urząd Marszałkowski, Śląski Urząd Wojewódzki) oraz instytucji krajowych: 8 ministerstw (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Funduszy Rozwoju i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Cyfryzacji, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz urzędów krajowych (GUS, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Urząd Zamówień Publicznych, Najwyższa Izba Kontroli) w Polsce.

Zarówno projekt oceny, jak i wstępne porady i zalecenia zostały omówione podczas wirtualnej misji rozpoznawczej z udziałem ponad 170 różnych interesariuszy ze wszystkich trzech szczebli administracji przeprowadzonej w styczniu 2021 r. W wyniku tych konsultacji niniejszy raport został wzbogacony o pisemny wkład w postaci uwag od następujących podmiotów:

- **Poziom lokalny:** 75 samorządów lokalnych;
- **Poziom regionalny:** 35 samorządów regionalnych;
- **Poziom krajowy:** 64 instytucje publiczne na poziomie krajowym.

Stosując podejście oparte na weryfikacji porównawczej (*peer-based approach*), OECD zorganizowało w czerwcu 2021 r. warsztaty z udziałem odpowiednich urzędników wyższego szczebla z administracji krajowej, regionalnej i lokalnej państw należących do OECD, którzy stanęli lub stoją przed takimi samymi wyzwaniami, jak analizowane w raporcie. Warsztaty dla przedstawicieli samorządów lokalnych, samorządów regionalnych i ministerstw służyły upowszechnieniu ustaleń raportu, podzieleniu się przykładami dobrych praktyk z innych krajów OECD oraz wygenerowaniu pomysłów na możliwe kierunki działań w Polsce w celu rozwiązania badanych wyzwań w zakresie zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego.

Niniejszy raport stanowi integralną część wsparcia udzielanego Polsce przez OECD w zakresie zarządzania publicznego i rozwoju terytorialnego.

Raport *Lepsze rządzenie, planowanie i dostarczanie usług w jednostkach samorządu lokalnego w Polsce* bazuje na szeroko zakrojonej współpracy pomiędzy Polską a OECD. Raport *OECD Przegląd Polityk Rozwoju Obszarów Wiejskich: Polska 2018* (2018^[2]) analizuje zakres polityk wpływających na rozwój obszarów wiejskich w Polsce i prezentuje rekomendacje, jak wspierać dywersyfikację gospodarczą obszarów wiejskich, zwiększać produktywność rolnictwa, wzmacniać współpracę międzygminną, pogłębiać decentralizację i poprawiać wielopoziomowe zarządzanie.

Przegląd zarządzania publicznego w Polsce pt. *Polska: Realizacja strategicznych możliwości państwa* (2013) (OECD, 2013^[3]) proponuje praktyczny, oparty na danych krajowych model ramowy opracowywania wskaźników dobrego rządzenia dla programów finansowanych przez Unię Europejską (UE) w Polsce.

Przegląd polityki miejskiej w Polsce (2011) (OECD, 2011^[4]) analizuje system miejski i stojące przed nim wyzwania, krajowe polityki rozwoju miejskiego w Polsce oraz dostosowanie zasad rządzenia do krajowej agendy polityki miejskiej. W tym obszarze OECD sporządziła również raport *Governance of Land Use in Poland: The Case of Łódź* (2016) (OECD, 2016^[5]).

Wreszcie, opracowany w oparciu o analizę różnych wyzwań i możliwości dla polskiej polityki rozwoju regionalnego, *Przegląd Terytorialny OECD dla Polski* (2008) (OECD, 2008^[6]) zawiera zalecenia dotyczące optymalnego kształtowania i wdrażania zestawu polityk, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań związanych z wielopoziomowym zarządzaniem.

Niniejszy raport odzwierciedla również rekomendacje w zakresie zarządzania publicznego przedstawione w publikacji OECD *Better Policies Brochure on Poland* (OECD, 2016^[7]), które łączą podejście Polski do rozwoju z wysiłkami na rzecz realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju Agendy 2030 ONZ.

Struktura terytorialna i system administracyjny Polski

Struktura administracyjna o silnych korzeniach historycznych

Od 1989 roku, wraz z odzyskaniem niepodległości i demokracji, polska struktura terytorialna i wielopoziomowy system zarządzania silnie ewoluowały. Po 45 latach centralizacji, Polska przeprowadziła reformy zmierzające do decentralizacji politycznej i fiskalnej, a udział i rola władz lokalnych i regionalnych w realizacji polityki znacznie wzrosły w ostatnich latach. Zasada samorządności lokalnej stanowi jeden z filarów transformacji Polski od ery komunistycznej do demokracji. Proces decentralizacji jest często uznawany za jeden z najbardziej udanych aspektów tych przemian (Baro Riba and Mangin, 2019^[8]). Proces decentralizacji nie przebiega jednak bez przeszkód ze względu na dużą wartość, jaką przypisuje się państwu scentralizowanemu, postrzeganemu jako gwarancja jednorodności terytorium kraju. W istocie, mimo iż granice Polski były tak często zmieniane w ciągu ostatnich dwóch stuleci, pojęcie "terytorium" jest głęboko zakorzenione w pamięci narodowej (Assembly of European Regions, 2017^[9]; OECD, 2020^[10]).

Pierwszy pakiet ustaw dotyczących demokracji lokalnej i autonomii gmin został uchwalony w 1990 r., w wyniku czego w maju tego samego roku odbyły się pierwsze demokratyczne wybory do blisko 2 500 rad gmin. Ustawa o samorządzie gminnym, przyjęta w marcu 1990 r., zapewniła samorządom gminnym większe możliwości strategiczne i przekazała im znaczne kompetencje w zakresie planowania przestrzennego, rozwoju infrastruktury, usług komunalnych, mieszkalnictwa komunalnego, usług socjalnych, edukacji, ochrony środowiska, podstawowej opieki zdrowotnej oraz rekreacji i kultury. Zmianom tym nie towarzyszył jednak transfer funduszy (OECD, 2020^[10]).

W Polsce druga fala reform decentralizacyjnych (regionalizacja) miała miejsce w latach 1998-99. W zakresie reformy regionalnej zasadnicza debata dotyczyła liczby województw. Większość zainteresowanych stron rozumiała konieczność zmniejszenia wielkości regionów w celu przywrócenia historycznego poziomu pośredniego - powiatu, zniesionego w 1975 r. Ostatecznie pakiet legislacyjny, który wszedł w życie w styczniu 1999 r. przywrócił powiat jako kolejny, tradycyjny w Polsce, szczebel samorządu terytorialnego (tj. ponadgminnego) oraz utworzył 16 samorządowych województw (regionów) zarządzanych przez marszałków, które zastąpiły 49 dotychczasowych małych województw zarządzanych przez administrację krajową. (Sześciło, Dawid and Kulesza, Michał, 2012^[11]).

Od czasu pierwszych wyborów do rad powiatów i województw w 1999 r. w Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego, w której gminy i powiaty pełnią funkcje samorządów lokalnych. Szesnaście województw, które tworzą największy terytorialny podział administracyjny kraju, odpowiada tradycyjnym i historycznym podziałom administracyjnym, dając w efekcie system samorządów terytorialnych akceptowalny dla społeczeństwa (Sześciło, Dawid and Kulesza, Michał, 2012^[11]). W architekturze tego systemu, na uwagę zasługuje fakt, że pozostawiono wszystkim szczeblom możliwość bycia niezależnymi od siebie. Cecha ta jest zgodna z historycznym dziedzictwem autonomii poszczególnych szczebli administracji w Polsce, choć często obwiniano ją również o sprzyjanie paraliżowi decyzyjnemu i blokadzie. (OECD, 2020^[10]).

Powszechna percepcja sukcesu wdrożenia reform decentralizacyjnych w kraju wynika częściowo ze sposobu, w jaki zostały one zaprojektowane, przy dużym zaangażowaniu szerokiego grona interesariuszy. Polskie władze zorganizowały ważne dyskusje publiczne przed uchwaleniem ustawy, co stanowiło ważny okres dogłębnej debaty demokratycznej. Do dyskusji zaproszono szerokie spektrum uczestników, a używane argumenty często odwoływały się do historii krajowej i lokalnej. Podczas tych debat interesujące było również to, że miejscowa ludność miała jasno sprecyzowane poglądy na temat własnych interesów i tożsamości regionalnej. W rezultacie, w lipcu 1998 roku ustawa została uchwalona w ekspresowym tempie.

Choć wraz z decentralizacją nowych zadań rola województw ulegała stopniowemu wzmocnieniu, to w porównaniu z regionami w innych państwach OECD jest ona nadal ograniczona. Od 2007 r. województwa

są w pełni odpowiedzialne za dużą część środków z europejskich funduszy spójności. W styczniu 2009 r. uchwalono ustawę o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Government of Poland, 2009_[12]) w celu wzmocnienia regionów Polski i przekazania im większych uprawnień w dziedzinie transportu i środowiska. Od tego czasu toczą się dyskusje na temat reformy mechanizmów finansowania, wprowadzenia zachęt finansowych do łączenia się, opracowania programów cięcia kosztów i zwiększenia efektywności oraz utworzenia organów zarządzania metropolitalnego. Wydatki władz regionalnych pozostają jednak jednymi z najniższych w krajach OECD (wraz z Nową Zelandią i Turcją), stanowiąc 0,7% produktu krajowego brutto (PKB) i 1,6% wydatków publicznych w porównaniu ze średnią wynoszącą odpowiednio 3,7% i 8,7% dla państw członkowskich OECD. (OECD, 2020_[13]).

Obecna organizacja administracyjna i terytorialna regionów i gmin

Szczeble samorządu regionalnego i lokalnego w Polsce są stosunkowo nowe. Jak wyjaśniono w poprzedniej sekcji, seria reform decentralizacyjnych (w 1990 r. i 1998 r.) po zakończeniu ery komunistycznej doprowadziła do pierwszych wyborów samorządowych i utworzenia jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu regionalnym i lokalnym (OECD, 2018_[2]). Poziom samorządu regionalnego tworzy 16 regionów/województw, natomiast poziom samorządu lokalnego tworzą powiaty i gminy. Takie reformy zarządzania/decentralizacji zapewniły jednostkom samorządowym coraz większą rolę w zapewnianiu infrastruktury i usług.

Polska, zainspirowana m.in. systemem fińskim i francuskim, ma system dualny - zdecentralizowany i zdekoncentrowany. Jest on zdekoncentrowany, ponieważ rząd krajowy ma swojego przedstawiciela (wojewodę) w każdym z 16 województw. Podobnie jak prefekt w systemie francuskim, wojewoda jest politycznie mianowany przez premiera i kieruje urzędem wojewódzkim. Wojewoda jest odpowiedzialny głównie za kontrolę *ex post* środków publicznych i zapewnienie bezpieczeństwa. Jednocześnie system ten jest zdecentralizowany, gdyż 16 województw posiada własne, regionalne władze samorządowe. Na ich czele stoi marszałek (zarządzający regionem), który jest osobą polityczną wybieraną przez sejmik wojewódzki. Marszałek określa i kieruje polityką regionalną całego województwa, organizuje zadania urzędu marszałkowskiego i reprezentuje województwo w relacjach zewnętrznych. Urząd marszałkowski, będący samorządowym organem województwa wykonuje zadania wyznaczone przez marszałka i wybranych przez niego członków zarządu województwa.

Na pośrednim szczeblu samorządu znajduje się powiat, który jest jednostką samorządu terytorialnego kierowaną przez starostę. Starosta wybierany jest przez radę powiatu i jest odpowiedzialny za kierowanie rozwojem powiatu w ramach strategii rozwoju regionalnego województwa.

Najniższym szczeblem samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, jednostka samorządu terytorialnego, która korzysta z prawa do opracowywania własnej strategii rozwoju. Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (2020) strategia może być opracowana przez jedną gminę lub wspólnie przez grupę gmin, które w celu poprawy koordynacji tworzą ponadlokalną strategię rozwoju. Gmina jest odpowiedzialna za wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym na swoim terenie, w tym za lokalny transport publiczny, energetykę, wodociągi, zdrowie, edukację, mieszkalnictwo itp. Na czele urzędu gminy stoi wójt, burmistrz lub prezydent (jest to tytuł formalny w zależności od rodzaju i wielkości gminy, ale bez różnicy w kompetencjach), wybierany przez obywateli. Całą organizację terytorialną jednostek samorządu terytorialnego w Polsce przedstawia Rysunek 0.1.

Rysunek 0.1. Organizacja terytorialna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Poziom gminy	Poziom powiatu	Poziom regionalny (województwo)
<ul style="list-style-type: none"> • Prezydent/ Burmistrz/Wójt wybierany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych • Zarządzana przez radę miasta/ gminy, której przewodniczy prezydent/ burmistrz/wójt <p>Na terenie kraju znajduje się 2 477 gmin, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 302 gminy miejskie, w tym 66 na prawach powiatu • (tzn. największe gminy) • 1 523 gminy wiejskie • 652 gminy miejsko-wiejskie • Miasto stołeczne Warszawa (1) ma specjalny status i jest podzielone na 18 dzielnic. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzany przez radę i zarząd powiatu • Członkowie rady są wybierani w bezpośrednich wyborach powszechnych • Na czele zarządu stoi starosta, który jest wybierany przez członków rady <p>Na terenie kraju znajduje się:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 314 powiatów o jurysdykcji obejmującej terytorium kilku gmin • 66 gmin miejskich na prawach powiatu (największe) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zarządzane przez sejmik województwa i zarząd • Radni sejmiku są wybierani w bezpośrednich wyborach powszechnych • Na czele zarządu województwa stoi marszałek <p>Na terenie kraju znajduje się 16 województw o populacji od 993,000 (Opolskie) do ponad 5.3 mln (Mazowieckie).</p>

Uwaga: Dane prezentowane są według stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. (co roku następują zmiany w liczbie gmin według typów). Miasto stołeczne Warszawa jest przedmiotem regulacji szczególnych i zgodnie z ustawą regulującą ustrój miasta, Warszawa posiada obecnie status miasta na prawach powiatu. Podział zadań pomiędzy Warszawę i jej dzielnice nie jest szczegółowo określony na poziomie ustawowym, dlatego też Rada Miasta Stołecznego Warszawy decyduje, jakie zadania będą przypisane dzielnicom.

Źródło: Opracowanie własne autora

W kierunku klasyfikacji funkcjonalnej jednostek terytorialnych Polski

Geograficzna perspektywa, na podstawie której definiuje się polityki, określa skutki działań politycznych na poziomie lokalnym. Jednak definicje terytorialne często opierają się na granicach administracyjnych lub prawnych, które niekoniecznie odzwierciedlają interakcje funkcjonalne i gospodarcze zachodzące na danym terytorium. Zidentyfikowanie wzorców osadnictwa i gospodarek aglomeracyjnych w danym kraju wymaga wyjścia poza jednostki administracyjne.

Niniejszy rozdział przedstawia aktualną klasyfikację terytorialną polskich jednostek terytorialnych, jak również zrewidowaną klasyfikację terytorialną opartą na typologii obszarów terytorialnych i funkcjonalnych obszarów miejskich (MOF) stosowaną przez OECD. Ta funkcjonalna definicja jednostek terytorialnych może pomóc władzom na różnych szczeblach w Polsce w identyfikacji wspólnych wyzwań i mocnych stron poszczególnych kategorii gmin, ułatwiając planowanie infrastruktury, transportu, mieszkalnictwa, szkolnictwa i przestrzeni dla kultury przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów.

Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce

Polski Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT), na którym opiera się Polski System Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych (KTS), dzieli kraj na sześć poziomów terytorialnych (lub siedem, jeśli całą Polskę potraktujemy jako poziom "0" (Tabela 0.1.)). Obejmuje on administrację krajową o systemie dwupoziomowym, rząd krajowy z siedzibą w stolicy oraz delegowane organy rządu krajowego na poziomie województw (tj. 16 urzędów wojewódzkich - po jednym w każdym z 16 województw). W Polsce funkcjonuje również administracja samorządowa o strukturze trójszczeblowej, z poziomem regionalnym i dwoma lokalnymi szczeblami władzy. Na poziomie regionalnym składa się ona z 16 województw (jednostek samorządu terytorialnego w regionach). Na szczeblu lokalnym składa się z dwóch typów jednostek samorządu terytorialnego:

- 380 powiatów we wszystkich 16 województwach, w tym 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu;
- 2 477 gmin w każdym z 16 województw).¹

Najniższy poziom administracyjny, gmina, dzieli się na trzy kategorie: gmina miejska, gmina wiejska i gmina mieszana (miejsko-wiejska). Gminy wiejskie stanowią większość gmin (62%), dominując liczbowo nad gminami mieszanymi (26%) i miejskimi (12%). Zgodnie z oficjalną polską klasyfikacją obszary wiejskie obejmują gminy wiejskie i obszary wiejskie gmin mieszanych, natomiast obszary miejskie obejmują gminy miejskie i obszary miejskie gmin mieszanych.

Tabela 0.1. Poziomy terytorialne w Polsce

Klasyfikacja terytorialna Polski - na podstawie Polskiego Systemu Kodowania Jednostek Terytorialnych i Statystycznych (KTS)	Klasyfikacja regionalna NUTS/OECD
Poziom 0 - Polska	Poziom Terytorialny 0 (TL0)
Poziom 1 - Makroregiony - 7 jednostek	NUTS 1/ Poziom terytorialny 1 (TL1)
Poziom 2 - Województwa - 16 jednostek	
Poziom 3 - Regiony (województwa lub części województw) - 17 jednostek*.	NUTS 2/ Poziom terytorialny 2 (TL2)
Poziom 4 - Podregiony (grupujące powiaty) - 73 jednostki	NUTS 3/ Poziom Terytorialny 3 (TL3)
Poziom 5 - Powiaty (w tym miasta na prawach powiatu) - 380 jednostek	NUTS 4 (brak poziomu OECD z porównywalnymi danymi)
Poziom 6 - Gminy 2 477 (w tym 1 523 gminy wiejskie, 302 gminy miejskie i 652 gminy miejsko-wiejskie); 642 miejskie obszary gmin miejsko-wiejskich; 642 wiejskie obszary gmin miejsko-wiejskich; 18 dzielnic Warszawy; plus 19 rejonów statystycznych (zwanymi delegaturami) w Krakowie, Łodzi, Poznaniu i Wrocławiu) - 3 798 jednostek	NUTS 5/LAU (brak poziomu OECD z porównywalnymi danymi)

Uwaga: LAU: lokalna jednostka administracyjna. Dane prezentowane są według stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. (liczba gmin w podziale na kategorie zmienia się co roku). NUTS odnosi się do Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych UE, TL odnosi się do klasyfikacji poziomu terytorialnego OECD.

* Od 2018 r. województwo mazowieckie zostało statystycznie (nie geograficznie ani administracyjnie) podzielone na 2 regiony TL2, tworząc dla celów statystycznych 17 regionów TL2 w kraju.

Źródło: GUS (2020^[14]), *Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/> (dostęp: 15 listopada 2020 r.).

Średnia liczba mieszkańców na gminę w Polsce (15 507 w 2018 r.) jest powyżej średniej w krajach OECD (9 700 mieszkańców) i UE (5 880 dla 28 krajów). Polskie gminy mają średnio około 3 razy większą powierzchnię (123 km²) niż średnia gmin UE (49), a mimo to są mniejsze w porównaniu ze średnią OECD (211). W przeciwieństwie do średniej OECD i UE, Polska ma stosunkowo niższy udział gmin z mniej niż 5 000 mieszkańców (26% w porównaniu z 44% w OECD i 48% w UE), a większość polskich gmin (60%) to średniej wielkości jednostki administracyjne (5 000 do 20 000 mieszkańców).

Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce wg OECD

Obecna klasyfikacja terytorialna w Polsce oparta jest na kryteriach jakościowych i nie wprowadza rozróżnienia pomiędzy różnymi typami gmin wiejskich. Idąc o krok dalej, niniejszy rozdział wprowadza zmodyfikowaną klasyfikację terytorialną dla polskich gmin, stosowaną w niniejszym raporcie, która wykorzystuje podejście funkcjonalne poprzez zastosowanie typologii terytorialnej i MOF OECD.

W celu uchwycenia interakcji funkcjonalnych na całym terytorium, w raporcie zastosowano definicję MOF, która została opracowana przez Komisję Europejską (KE) i OECD (Ramka 0.1). Miejski Obszar funkcjonalny (MOF) składa się z gęsto zamieszkanego rdzenia i jego strefy dojazdów do pracy, której rynek pracy jest silnie zintegrowany z rdzeniem. MOF są potężnym narzędziem do porównywania trendów społeczno-gospodarczych i przestrzennych w miastach (Ramka 0.1). MOF często posiadają duży rynek

wewnętrzny, stymulowany przez usługi o wyższej wartości, powiązane z rynkiem globalnym, podczas gdy obszary poza MOF charakteryzują się różnym stopniem charakteru wiejskiego i większą zależnością od sektorów produkcji podstawowej. Zgodnie z typologią OECD, Polska posiada 58 MOF (Rysunek 0.2), z czego zdecydowana większość (37) to małe MOF (poniżej 250 000 mieszkańców), a pozostałe (21) to średnie i duże MOF (z ponad 250 000 mieszkańców) (Tabela 0.2). Tak duża liczba małych i średnich miast podkreśla rozproszony charakter struktury osadniczej Polski. Regiony TL3 obejmują całe terytorium kraju, podczas gdy Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) obejmują jedynie wycinek terytorium.

Ramka 0.1. Wyznaczanie miejskich obszarów funkcjonalnych

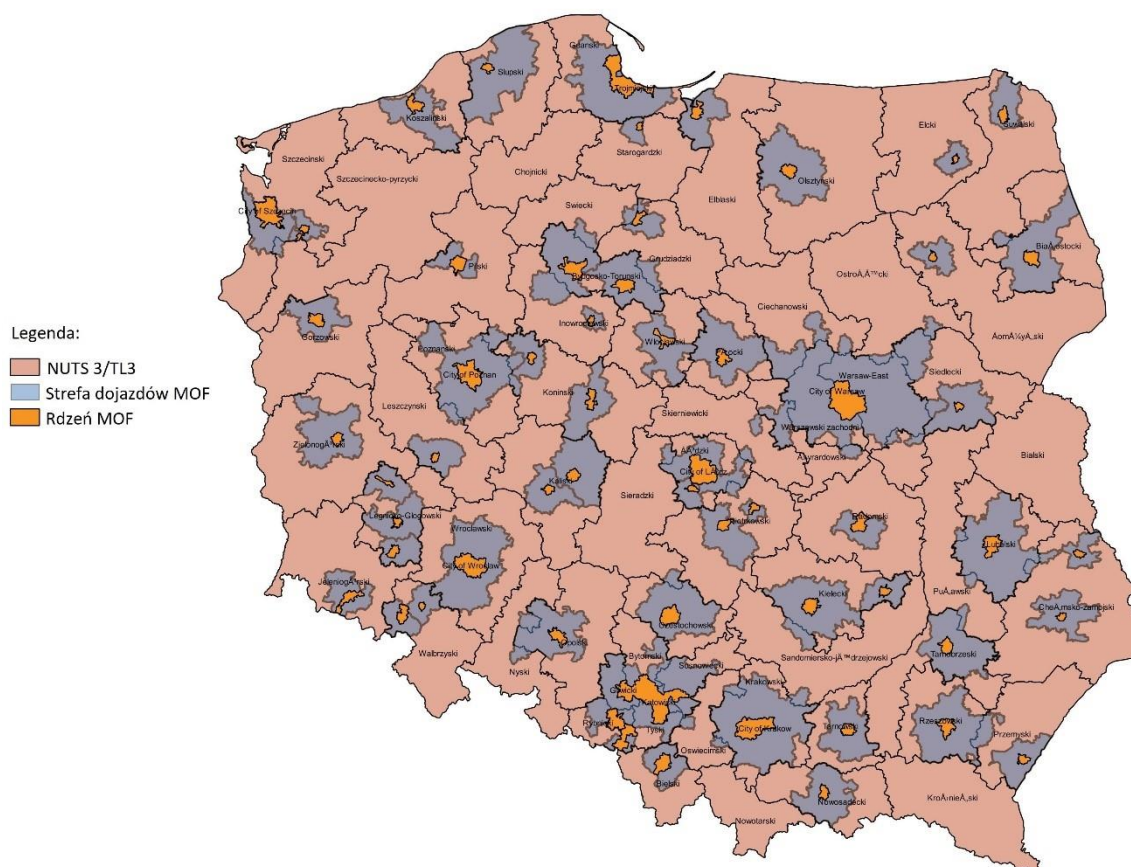
UE i OECD wspólnie opracowały metodologię definiowania MOF, które składają się z miast i ich stref dojazdu do pracy w sposób spójny we wszystkich krajach. MOF może być zdefiniowany w czterech krokach:

1. Identyfikacja **ośrodka miejskiego**: grupa sąsiadujących ze sobą komórek siatki o wysokim zagęszczeniu populacji (1 500 mieszkańców na kilometr kwadratowy), o liczbie ludności 50 000 mieszkańców w sąsiadujących ze sobą komórkach.
2. Identyfikacja **rdzenia MOF**: jedna lub więcej jednostek lokalnych, w których co najmniej 50% mieszkańców znajduje się w ośrodku miejskim.
3. Identyfikacja **strefy dojazdów do pracy**: grupa sąsiadujących ze sobą jednostek lokalnych, w których co najmniej 15% zatrudnionych mieszkańców pracuje w rdzeniu MOF.
4. **MOF** obejmuje miasto wraz z jego strefą dojazdową.

Definicja MOF wg UE-OECD zapewnia, że wybierane są najbardziej porównywalne okręgi. W tym celu najpierw definiuje się ośrodek miejski niezależnie od granic administracyjnych. W drugim kroku identyfikuje się granice administracyjne, które najlepiej odpowiadają temu ośrodkowi miejskiemu. W ten sposób zapewnia się, że centrum Paryża jest porównywane z całym Londynem lub Berlinem.

Źródło: OECD/EC (2020^[15]), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, <https://doi.org/10.1787/d0efcbda-en>.

Rysunek 0.2. Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) w Polsce wg typologii OECD



Uwaga: MOF składają się z rdzenia będącego miastem i jego strefy dojazdów do pracy. Rdzeń MOF jest wyznaczany jako jedna lub więcej jednostek lokalnych, które mają co najmniej 50% mieszkańców w ośrodku miejskim będącym grupą sąsiadujących ze sobą komórek siatki o wysokim zagęszczeniu populacji (1 500 mieszkańców na kilometr kwadratowy) i liczbie ludności wynoszącej 50 000 mieszkańców w sąsiadujących komórkach.

Źródło: OECD (2020^[16]), "Regional demography", <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>.

Tabela 0.2. Średnie i duże MOF w Polsce

Duże i średnie MOF w Polsce (MOF >250 000 mieszkańców) - Top 10 według wielkości	Ludność (2018)	Udział w populacji ogółem (%)
Warszawa (Duży MOF)	3 180 854	8.38
Katowice (Duży MOF)	2 521 341	6.64
Kraków (Duży MOF)	1 423 151	3.75
Gdańsk (Duży MOF)	1 170 585	3.08
Poznań	996 285	2.62
Łódź	907 154	2.39
Rzeszów	517 628	1.36
Wrocław	636 050	1.67
Szczecin	401 556	1.06
Lublin	338 000	0.89

Źródło: OECD (2020^[17]), "Metropolitan areas", <https://doi.org/10.1787/data-00531-en>.

W celu lepszego zrozumienia trendów terytorialnych w Polsce oraz ułatwienia porównywalności regionalnej pomiędzy krajami OECD, w analizie w tym rozdziale przyjęto klasyfikację regionalną OECD (poziom terytorialny 2 (TL2) i poziom terytorialny 3 (TL3) (Ramka 0.2). Klasyfikacja ta wyodrębnia dwa poziomy jednostek geograficznych w krajach OECD: i) duże regiony (TL2), które generalnie stanowią pierwszy szczebel administracyjny władz szczebla niższego niż krajowy; oraz ii) małe regiony (TL3). Oba poziomy regionów obejmują całe terytorium kraju. W Aneks Tabela A.1 przedstawiono klasyfikację polskich regionów TL3 (Ramka 0.2).

Ramka 0.2. Nowa typologia regionalna OECD dla regionów TL3

Regiony w 37 krajach OECD są klasyfikowane na dwóch poziomach terytorialnych odzwierciedlających organizację administracyjną krajów. 427 dużych regionów OECD (TL2) reprezentuje pierwszy szczebel administracyjny władz lokalnych, na przykład prowincja Ontario w Kanadzie. Istnieje 2 290 małych regionów OECD (TL3), przy czym każdy region TL3 jest zawarty w regionie TL2 (z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych). Na przykład, region TL2 Aragon w Hiszpanii obejmuje trzy regiony TL3: Huesca, Teruel i Zaragoza. Regiony TL3 odpowiadają regionom administracyjnym, z wyjątkiem Australii, Kanady, Niemiec i Stanów Zjednoczonych. Wszystkie regiony są definiowane w granicach państwowych (OECD, 2020_[18]).

Klasyfikacja ta - która dla krajów europejskich jest w dużej mierze zgodna z klasyfikacją Eurostatu NUTS 2016 - ułatwia większą porównywalność jednostek geograficznych na tym samym poziomie terytorialnym.⁷ Te dwa poziomy, które są oficjalnie ustalone i stosunkowo stabilne we wszystkich krajach członkowskich, są wykorzystywane jako ramy dla wdrażania polityk regionalnych w większości krajów.

OECD przyjęła nową typologię w celu sklasyfikowania regionów administracyjnych TL3 w oparciu o obecność i dostęp do MOF (Fadic et al., 2019_[19]). Typologia ta dzieli regiony TL3 na dwie grupy, regiony metropolitalne i niemietropolitalne. W ramach tych dwóch grup wyodrębniono pięć różnych typów regionów TL3.

Metodologia opiera się na poniższych kryteriach:

- **Regiony metropolitalne TL3** - jeśli więcej niż 50% ich ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 250 000 mieszkańców, dzielą się na:
 - **Duże regiony metropolitalne TL3 (duże regiony metropolitalne)**, jeśli ponad 50% ich ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 1,5 mln mieszkańców.
 - **Regiony metropolitalne TL3 (regiony metropolitalne)**, jeśli region TL3 nie jest dużym regionem metropolitalnym i 50% jego ludności mieszka w MOF liczącym co najmniej 250 000 mieszkańców.
- **Regiony niemietropolitalne TL3**, jeśli mniej niż 50% ich ludności mieszka w MOF; są one dalej klasyfikowane zgodnie z ich poziomem dostępu do MOF o różnej wielkości na:
 - **region TL3 z dostępem do regionu metropolitalnego (regiony niemietropolitalne w pobliżu MOF)**, jeśli ponad 50% ich populacji mieszka w odległości 60 minut jazdy samochodem od regionu metropolitalnego (MOF z ponad 250 000 mieszkańców); lub jeśli region TL3 obejmuje ponad 80% powierzchni MOF z populacją wynoszącą co najmniej 250 000 mieszkańców.
 - **region TL3 z dostępem do (w pobliżu) małego miasta (regiony niemietropolitalne z/ w pobliżu małego MOF)**, jeśli region TL3 nie ma dostępu do regionu metropolitalnego. Pięćdziesiąt procent jego ludności ma dostęp do małego MOF (MOF o liczbie mieszkańców

większej niż 50 000 i mniejszej niż 250 000) w ciągu 60 minut jazdy samochodem; lub jeśli region TL3 obejmuje więcej niż 80% powierzchni małego lub średniego miasta.

- o **Oddalony region TL3 (oddalony region niemetropolitalny)**, jeśli region TL3 nie jest sklasyfikowany do żadnej z dwóch poprzednich kategorii, tzn. jeśli 50% jego ludności nie ma dostępu do żadnego MOF w ciągu 60 minut jazdy samochodem.

Opisana procedura prowadzi do uzyskania większej spójności statystycznej i interpretowalnych kategorii, które odzwierciedlają powiązania między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz podkreślają rolę dostępu do rynku. Typologia OECD TL3 bierze pod uwagę istnienie kontinuum wiejsko-miejskiego, przy czym regiony są zróżnicowane w oparciu o natężenie charakteru „wiejskiego”.

Źródło: OECD (2020^[18]), OECD Regions and Cities at a Glance 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>; Fadic, M. et al (2019^[19]), "Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness", <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>.

Przedstawiona powyżej klasyfikacja terytorialna OECD wyróżnia regiony metropolitalne TL3 i regiony niemetropolitalne TL3 w oparciu o obecność i dostęp do miejskich obszarów funkcjonalnych (MOF). Regiony metropolitalne to regiony TL3, w których ponad 50% ludności mieszka w MOF, podczas gdy w regionach niemetropolitalnych mniej niż 50% ludności mieszka w MOF.² Ta typologia terytorialna uznaje istnienie kontinuum wiejsko-miejskiego, więc regiony są zróżnicowane w oparciu o stopień charakteru „wiejskiego”, co oznacza, że nawet regiony metropolitalne mają pewien odsetek ludności mieszkającej na obszarach wiejskich. Ponadto, typologia wykorzystuje dostępność jako cechę definiującą regiony, biorąc pod uwagę względne położenie obszarów wiejskich w stosunku do MOF. W związku z tym obejmuje ona dwa rodzaje regionów niemetropolitalnych - te położone blisko miast i te oddalone (OECD, 2020^[20]).

Niniejszy raport wykorzystuje metodologię OECD/UE dla MOF oraz klasyfikację regionalną OECD TL2 i TL3 dla międzynarodowych porównań polskich MOF oraz regionów metropolitalnych i niemetropolitalnych. Wszystkie regiony metropolitalne, regiony niemetropolitalne położone w pobliżu MOF, regiony niemetropolitalne obejmujące/sąsiadujące z małym MOF i regiony niemetropolitalne odległe są regionami TL3, dlatego też w raporcie nie używa się określenia "TL3", gdy mowa o tych typach regionów. Termin "duży MOF" odnosi się do MOF powyżej 1 miliona mieszkańców, "średni MOF" do MOF pomiędzy 250 000 a 1 milionem mieszkańców, a "mały MOF" do MOF poniżej 250 000 mieszkańców. Gminy zostaną podzielone zgodnie z alternatywną klasyfikacją gmin OECD zaproponowaną na potrzeby tego konkretnego badania.

Alternatywne podejście terytorialne do klasyfikacji gmin w Polsce

W celu lepszego uchwycenia podobieństw pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie szans i wyzwań gospodarczych, OECD opracowała alternatywną klasyfikację terytorialną dla gmin w Polsce. Klasyfikuje ona gminy w oparciu o kryteria wykraczające poza czynniki administracyjne, polityczne i historyczne i przyjmuje typologię opartą na funkcjonalności gospodarczej, wielkości populacji i dostępności (patrz więcej szczegółów w Ramka 0.4).

W Polsce klasyfikacja TERYT gmin i obszarów wiejskich/miejskich jest wykorzystywana do oficjalnych statystyk i stosowana w większości badań akademickich i analiz polityk krajowych. Polska klasyfikacja terytorialna wymaga jednak poprawy, ponieważ opiera się na kryteriach jakościowych przy klasyfikowaniu gmin miejskich i wiejskich i brakuje w niej zróżnicowania stopnia charakteru „wiejskiego” wśród gmin, co podkreślono w przeglądzie polityki wiejskiej OECD (2018^[21]) (Ramka 0.3).

Ramka 0.3. Proponowane obszary poprawy klasyfikacji gmin w Polsce

Jak wskazano w *Przeglądach Polityki Wiejskiej OECD: Polska* (2018^[2]), klasyfikacja gmin wg TERYT mogłaby zostać poprawiona w niektórych aspektach:

1. **Klasyfikacja ta opiera się na kryteriach jakościowych.** Status miejski jest przyznawany gminom w drodze procedur politycznych (wspieranych przez lokalnych mieszkańców/samorząd) i administracyjnych, niezależnie od ilościowych lub obiektywnych cech gminy. Proces ten uwzględnia również względy historyczne przy nadawaniu statusu miejskiego (miasta na prawach powiatu lub tradycyjne administracyjne ośrodki regionalne).

Nie dokonuje się rozróżnienia pomiędzy różnymi rodzajami obszarów wiejskich. Gminy wiejskie posiadające znaczne powiązania z ośrodkiem miejskim nie są odróżniane od oddalonych gmin wiejskich.

Klasyfikacja "gminy mieszanej", tj. gminy miejsko-wiejskiej, stwarza ograniczenia i zaburza analizy polityk i badania. Wiejskie części gmin mieszanych są włączone do definicji obszarów wiejskich. Jednakże niektóre zmienne statystyczne, takie jak dochody i wydatki gminne oraz przydział funduszy UE, często nie są dostępne na poziomie tych obszarów. Taka sytuacja może prowadzić do zniekształcenia niektórych analiz. Na przykład średnia dostępność usług publicznych dla mieszkańców wsi jest przeszacowana, ponieważ usługi są często zlokalizowane w miejskiej części gmin miejsko-wiejskich.

Źródło: OECD (2018^[2]), OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>.

Oparta na koncepcji MOF, alternatywna klasyfikacja terytorialna OECD dla gmin w Polsce identyfikuje trzy typy gmin, w oparciu o cechy ilościowe i funkcjonalne (zob. pełny opis metodologii w Ramka 0.4). Niektóre z tych typów gmin są podzielone na podtypy, zgodnie z liczbą ludności, tworząc w sumie 5 podtypów gmin. Poniżej opisano poszczególne gminy zgodnie z alternatywną klasyfikacją terytorialną OECD dla Polski (w nawiasie uproszczona nazwa, do której niniejszy raport będzie się odwoływał na rysunkach i w tabelach):

1. **Gminy w obrębie MOF:**
 - a. **Duże gminy w obrębie MOF:** gminy leżące na terenie MOF z populacją liczącą ponad 20 000 mieszkańców.
 - b. **Małe gminy w obrębie MOF:** gminy leżące na terenie MOF z populacją liczącą mniej niż 20 000 mieszkańców.
2. **Gminy poza MOF o wysokiej dostępności:**
 - a. **Duże gminy poza MOF o wysokiej dostępności:** gminy leżące poza terenem MOF o wysokiej dostępności i liczbie mieszkańców powyżej 20 000. Gmina jest klasyfikowana jako gmina o wysokiej dostępności, jeśli liczba ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem jest powyżej dolnego 10. percentyla rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.
 - b. **Małe gminy poza MOF o wysokiej dostępności:** gminy leżące poza terenem MOF o wysokiej dostępności z populacją liczącą mniej niż 20 000 mieszkańców. Gmina jest klasyfikowana jako gmina o wysokiej dostępności, jeśli liczba ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem jest powyżej dolnego 10. percentyla rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.

3. **Gminy poza MOF o niskiej dostępności:** gminy leżące poza terenem MOF o niskiej dostępności, niezależnie od ich liczby ludności. Około 7% tych gmin ma więcej niż 20 000 mieszkańców. Gmina jest klasyfikowana jako słabo dostępna, jeśli liczba ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem, znajduje się poniżej dolnego 10. percentyla rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.

Ramka 0.4. Alternatywna klasyfikacja terytorialna OECD dla gmin w Polsce

Alternatywna klasyfikacja odbywa się w trzech etapach:

1. **Identyfikacja gmin leżących w obrębie i poza MOF.** Metodologia identyfikuje gminy położone na terenie i poza terenem MOF (miasto i strefa dojazdów do pracy).
2. **Pomiar dostępności dla gmin spoza MOF.** Metodologia mierzy poziom dostępności do miejscowości zamieszkałych przez ludność w trzech krokach:
 - Liczba ludności w promieniu 90 minut jazdy samochodem wokół każdej gminy: oblicza się liczbę ludności, do której można dotrzeć z centralnego punktu każdej gminy leżącej poza MOF w ciągu 90 minut jazdy samochodem w każdym kierunku.
 - Próg liczby ludności, do której udało się dotrzeć: Następnie obliczany jest dolny 10. percentyl rozkładu populacji, do której wszystkie polskie gminy mogą dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem.
 - Klasyfikacja gmin o niskiej dostępności i wysokiej dostępności: Gmina jest sklasyfikowana jako gmina o niskiej dostępności, jeśli poziom ludności, do której można dotrzeć w ciągu 90 minut jazdy samochodem jest poniżej 10. percentyla. Powyżej tego progu, gmina jest klasyfikowana jako gmina o wysokiej dostępności.

W poprzednich dwóch etapach zidentyfikowano trzy rodzaje gmin:

- 1) W obrębie MOF
- 2) Poza MOF, o wysokiej dostępności do MOF.
- 3) Poza MOF, o niskiej dostępności do MOF.

W celu uwzględnienia unikalnych cech gmin, metodologia różnicuje gminy w obrębie MOF i poza MOF według wielkości populacji. Gminy poza MOF o niskiej dostępności nie są różnicowane według wielkości populacji, ponieważ ich rozkład wielkościowy jest stosunkowo jednorodny. Dlatego też ostatni krok w celu sklasyfikowania gmin według wielkości populacji jest następujący:

3. **Podział gmin o wysokiej dostępności poza MOF i gmin w obrębie MOF według wielkości populacji.** Metodologia ta identyfikuje gminy poza MOF o wysokiej dostępności oraz gminy w obrębie MOF, które są stosunkowo duże i małe pod względem liczby ludności. Aby zdefiniować próg liczby ludności, metodologia opiera się na polskim rozkładzie populacji wszystkich gmin oraz na oficjalnym progu rozróżnienia pomiędzy małymi i średnimi/dużymi miastami (20 000 mieszkańców). Zatem gminy o liczbie ludności powyżej 20 000 mieszkańców są klasyfikowane jako duże, a te o liczbie ludności mniejszej niż 20 000 mieszkańców jako małe.

W poprzednich trzech krokach zidentyfikowano pięć podtypów gmin:

- 1) Duże gminy w obrębie MOF
- 2) Małe gminy w obrębie MOF
- 3) Duże gminy poza MOF, o wysokiej dostępności do MOF.
- 4) Małe gminy poza MOF, o wysokiej dostępności do MOF
- 5) Gminy poza MOF, o niskiej dostępności do MOF.

Te pięć podtypów gmin wprowadza nowy punkt widzenia na gminy w Polsce poprzez rozróżnienie pomiędzy gminami leżącymi w obrębie i poza MOF, gminami dużymi i małymi pod względem liczby ludności oraz gminami o wysokim lub niskim poziomie dostępności do gęsto zaludnionych obszarów. Klasyfikacja ta niesie ze sobą szereg korzyści z punktu widzenia polityk:

1. Umożliwienie identyfikacji i podziału gmin w oparciu o wymierne cechy. Przejście od klasyfikacji administracyjnej, politycznej i historycznej (szerzej omówionej w Rozdziale 6) do klasyfikacji opartej na funkcjonalności gospodarczej, wielkości i dostępności.
2. Identyfikacja różnych typów gmin wiejskich na terytorium kraju (w pobliżu i daleko od MOF).
3. Umożliwienie identyfikacji wspólnych wyzwań i możliwości w grupach gmin określonego typu, co może prowadzić do wspólnych podejść w ramach polityk oraz mechanizmów wzajemnego uczenia się od rówieśników wśród odpowiednich typów gmin.

Zgodnie z tą alternatywną klasyfikacją OECD, większość ludności Polski mieszka w obrębie MOF (56%). W szczególności, duże gminy położone w MOF skupiają większość ludności Polski (41,6%) w niewielkiej liczbie jednostek miejskich (6% wszystkich gmin). Drugim co do wielkości podtypem pod względem liczby ludności są małe gminy położone poza MOF o wysokiej dostępności (49% wszystkich gmin), w których mieszka 23,7% ludności Polski. Rysunek 0.3 opisuje geograficzne rozmieszczenie gmin w każdym z pięciu typów.

Tabela 0.3. Klasyfikacja terytorialna gmin w Polsce wg OECD

Rozkład gmin i ludności według typologii OECD w 2018 r.

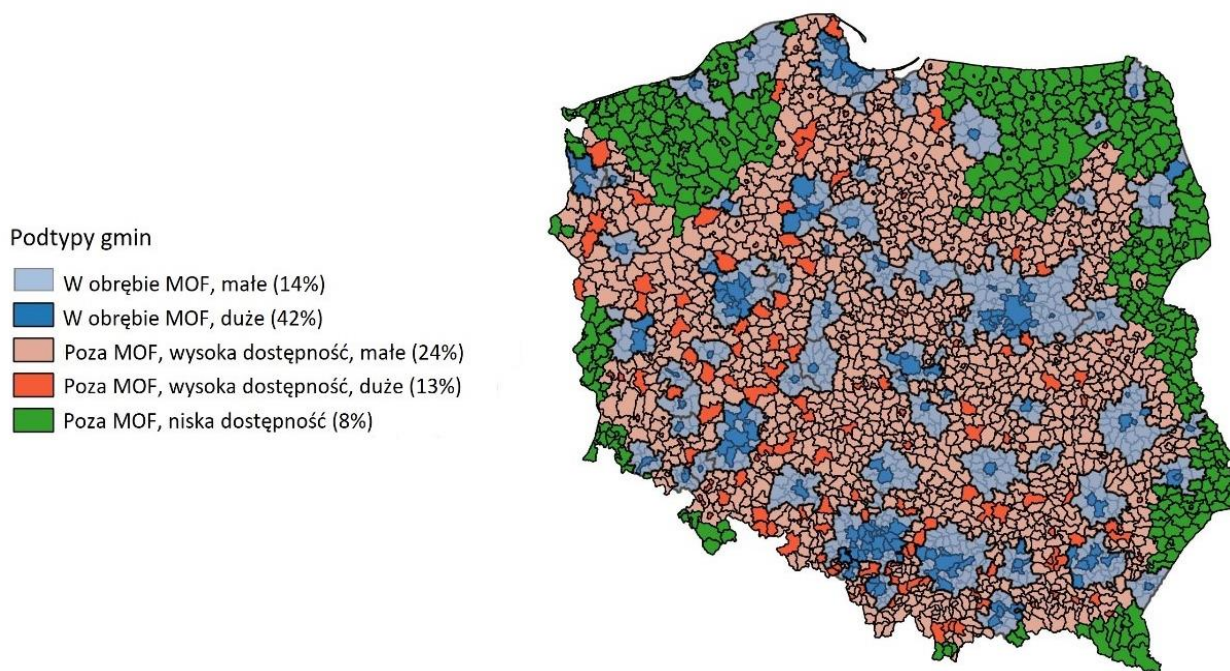
Klasyfikacja gmin	Liczba gmin (2018)	Udział w ogólnej liczbie gmin (%)	Ludność (2018, mln)	Ludność (%)
W obrębie MOF, duże	161	6	15.97	41.6
W obrębie MOF, małe	592	24	5.48	14.3
Poza MOF, wysoka dostępność, duże	154	6	4.91	12.8
Poza MOF, wysoka dostępność, małe	1 204	49	9.11	23.7
Poza MOF, niska dostępność	367	15	2.94	7.7
W obrębie MOF (razem)	753	30	21.4	56
Poza MOF (razem)	1 725	70	17.0	44

Uwaga: W tabeli przedstawiono dane do 15 listopada 2018 roku (występują coroczne zmiany w liczbie gmin według typów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o liczbie ludności i liczbie gmin z GUS (2020_[21]), *Statystyka regionalna*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (dostęp: 15.11.2020).

Rysunek 0.3. Klasyfikacja gmin w Polsce wg OECD

Gminy na terenie Polski według typów i udziału w liczbie ludności, 2018



Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD (2020_[17]) "Metropolitan areas", <https://doi.org/10.1787/data-00531-en>; OpenStreetMap; Polskie Koleje Państwowe (PKP); model lotniczy Międzynarodowego Forum Transportowego.

Bibliografia

- Assembly of European Regions (2017), "Regionalisation in Poland: Modifying territorialisation while acknowledging different regional identities", <https://aer.eu/regionalisation-poland-modifying-territorialisation-acknowledging-different-regional-identities-ror2017/#:~:text=The%20important%20law%20on%20local,by%20a%20transfer%20of%20funds.> [9]
- Baro Riba, D. and P. Mangin (2019), *Local and Regional Democracy in Poland*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>. [8]
- Fadic, M. et al. (2019), "Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/06, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b902cc00-en>. [19]
- Government of Poland (2017), *Strategy for Responsible Development for the Period up to 2020*, https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR_2017_streszczenie_en.pdf (accessed on 23 March 2021). [1]

- Government of Poland (2009), *Act of 23 January 2009 on Voivodeship and Governmental Administration in Voivodeship*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20090310206> (accessed on 29 March 2021). [12]
- OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/fea62108-en>. [10]
- OECD (2020), "Metropolitan areas", *OECD Regional Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/data-00531-en>. [17]
- OECD (2020), *OECD Database on Regional Government Finance and Investment: Key Findings*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/datacollectionandanalysis.htm>. [13]
- OECD (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/959d5ba0-en>. [18]
- OECD (2020), "Regional demography", *OECD Regional Statistics (database)*, <http://dx.doi.org/10.1787/a8f15243-en>. [16]
- OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d25cef80-en>. [20]
- OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*, OECD Rural Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d25cef80-en>. [26]
- OECD (2018), *OECD Rural Policy Reviews: Poland 2018*, OECD Rural Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264289925-en>. [2]
- OECD (2016), *Better Policies Series Brochure on Poland*. [7]
- OECD (2016), *Governance of Land Use in Poland: The Case of Lodz*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260597-en>. [5]
- OECD (2013), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>. [3]
- OECD (2011), *OECD Urban Policy Reviews, Poland 2011*, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en>. [4]
- OECD (2008), *Territorial Review of Poland*, <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/oecdterritorialreviewspoland.htm> (accessed on 20 May 2021). [6]
- OECD/EC (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [22]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [23]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [24]

- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [25]
- OECD/European Commission (2020), *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*, OECD Urban Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/d0efcbda-en>. [15]
- Statistics Poland (2020), *Classification of Territorial Units*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/classification-of-territorial-units/> (accessed on 15 November 2020). [14]
- Statistics Poland (2020), *Regional Statistics*, <https://stat.gov.pl/en/regional-statistics/> (accessed on 15 November 2020). [21]
- Sześciło, Dawid and Kulesza, Michał (2012), "Local government in Poland", in Moreno, A. (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective*, INAP, Madrid. [11]

Uwagi

¹ Najnowszą formą struktury terytorialnej (w Polsce nadal o charakterze pilotażowym) jest związek metropolitalny, powołany w 2017 r. na mocy ustawy o związkach metropolitalnych w województwie śląskim i dedykowany tylko temu terytorium w Polsce. Zgodnie z ustawą, związek gmin na terenie województwa śląskiego charakteryzuje się silnymi więzami funkcjonalnymi i zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, położony jest na obszarze spójnym pod względem przestrzennym i jest zamieszkiwany przez co najmniej 2 000 000 mieszkańców.

² Należy zwrócić uwagę, że ze względu na brak odpowiedników oraz w celu zapewnienia zrozumiałości dla szerokiego grona odbiorców w Polsce, polska wersja językowa raportu zawiera analogiczne tłumaczenia niektórych terminów. Na przykład, w polskiej wersji językowej niniejszego raportu "regiony niemietropolitalne" przetłumaczono na polski termin blisko spokrewniony z terminem "obszary wiejskie". Wyjaśnienie każdego z odpowiednich terminów można znaleźć w słowniczku raportu.

Aneks 0.A. Regiony TL3 w Polsce według klasyfikacji terytorialnej OECD

OECD przyjęła nową typologię w celu sklasyfikowania regionów administracyjnych TL3 na podstawie położenia i dostępności do MOF (OECD, 2020^[20]). Typologia OECD klasyfikuje regiony TL3 na dwie grupy: regiony metropolitalne i niem Metropolitalne. W ramach tych dwóch grup wyodrębniono pięć różnych typów regionów TL3. Aneks Tabela A.1 klasyfikację regionów TL3 w Polsce zgodnie z tą typologią:

Aneks Tabela A.1. Regiony TL3 w Polsce według typologii OECD

Regiony TL3 w Polsce	Klasyfikacja	Kod w bazie danych OECD
BIALOSTOCKI	Metropolitalny	PL841
BIALSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL811
BIELSKI	Metropolitalny	PL225
BYDGOSKO-TORUŃSKI	Metropolitalny	PL613
BYTOMSKI	Metropolitalny, duży	PL228
MIASTO STOŁECZNE WARSZAWA	Metropolitalny, duży	PL911
CHEŁMSKO-ZAMOJSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL812
CHOJNICKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL637
CIECHANOWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL922
MIASTO KRAKÓW	Metropolitalny	PL213
MIASTO ŁÓDŹ	Metropolitalny	PL711
MIASTO POZNAŃ	Metropolitalny	PL415
MIASTO SZCZECIN	Metropolitalny	PL424
MIASTO WROCŁAW	Metropolitalny	PL514
CZĘSTOCHOWSKI	Metropolitalny	PL224
ELBLĄSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL621
EŁCKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL623
GDAŃSKI	Metropolitalny	PL634
GLIWICKI	Metropolitalny, duży	PL229
GORZOWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL431
GRUDZIĄDZKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL616
INOWROCŁAWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL617
JELENIÓGÓRSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL515
KALISKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL416
KATOWICKI	Metropolitalny, duży	PL22A
KIELECKI	Metropolitalny	PL721
KONIŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL414
KOSZALIŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL426
KRAKOWSKI	Metropolitalny	PL214
KROŚNIEŃSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL821
LEGNICKO-GŁOGOWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL516
LESZCZYŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL417
ŁÓDZKI	Metropolitalny	PL712
ŁOMŻYŃSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL842
LUBELSKI	Metropolitalny	PL814

Regiony TL3 w Polsce	Klasyfikacja	Kod w bazie danych OECD
NOWOSADECKI	Metropolitalny	PL218
NOWOTARSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL219
NYSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL523
OLSZTYŃSKI	Metropolitalny	PL622
OPOLSKI	Metropolitalny	PL524
OSTROŁĘCKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL924
OŚWIĘCIMSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL21A
PILSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL411
PIOTRKOWSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL713
PŁOCKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL923
POZNAŃSKI	Metropolitalny	PL418
PRZEMYSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL822
PUŁAWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL815
RADOMSKI	Metropolitalny	PL921
RYBNICKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL227
RZESZOWSKI	Metropolitalny	PL823
SANDOMIERSKO-JĘDRZEJOWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL722
SIEDLECKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL925
SIERADZKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL714
SKIERNIEWICKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL715
SŁUPSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL636
SOSNOWIECKI	Metropolitalny, duży	PL22B
STAROGARDZKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL638
SUWALSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL843
ŚWIECKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL618
SZCZECINECKO-PYRZYCKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL427
SZCZECIŃSKI	Niemetropolitalne z/ w pobliżu małego miasta	PL428
TARNOBRZESKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL824
TARNOWSKI	Metropolitalny	PL217
TRÓJMIEJSKI	Metropolitalny	PL633
TYSKI	Metropolitalny, duży	PL22C
WAŁBRZYSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL517
WARSZAWSKI WSCHODNI	Metropolitalny, duży	PL518
WARSZAWSKI ZACHODNI	Metropolitalny, duży	PL519
WŁOCLAWSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL520
WROCLAWSKI	Niemetropolitalny z/ w pobliżu małego miasta	PL521
ZIELONOGÓRSKI	Niemetropolitalny w pobliżu małego miasta	PL522
ŻYRARDOWSKI	Niemetropolitalny, oddalony	PL523

Uwaga: Klasyfikacja oparta na metodologii OECD dla regionów TL3.



From:

Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Wstęp", in *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/df3aaf6e-pl>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.