

## Obszary wiejskie w statystyce publicznej

### 1. Wstęp

Zasadniczą cechą obszarów wiejskich jest ich przestrzenność. Są to tereny słabiej zaludnione niż miasto, na których mieszkańcy skupiają się w bardzo wielu punktach, nie tworząc jednak dużych miejscowości. Ta specyficzna cecha obszarów wiejskich jest historycznie związana z ich strukturą gospodarczą, bezwzględnie dominująca funkcja rolnicza wymagała bowiem łatwego dostępu do pól, co zapewniały relatywnie niewielkie osady. Jednak pod wieloma względami zmiany, jakie w ostatnich latach mają miejsce na polskiej wsi, coraz bardziej upodabniają ją do miasta<sup>2</sup>. Świadczy o tym m.in. wzrost poziomu wykształcenia ludności wiejskiej, coraz późniejszy wiek kobiet decydujących się na urodzenie pierwszego dziecka, poprawa wyposażenia mieszkań w podstawowe elementy infrastruktury technicznej, wzrost dostępu do telefonii komórkowej i Internetu czy wkraczanie funkcji gospodarczych i społecznych słabo lub wcale niepowiązanych z rolnictwem. Wieś ma również liczne problemy, m.in. znaczne rozwarstwienie ludności, wyższy niż w miastach poziom ubóstwa i trudny rynek pracy z dużym ukrytym bezrobociem<sup>3</sup>. Sytuacja na obszarach wiejskich jest także silnie skorelowana z ich położeniem wobec ośrodka miejskiego. Lepszy jest bowiem stopień rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich położonych blisko miasta niż położonych peryferyjnie. Co więcej, obszary podmiejskie rozwijają się dynamiczniej, tym samym zyskują podwójnie w stosunku do obszarów wiejskich oddalonych od ośrodków miejskich. Obszary wiejskie to także tereny objęte procesem suburbanizacji. Stanowią one miejsce docelowych migracji z reguły młodej i mobilnej ludności miejskiej, która tereny te wybiera na miejsce swojego zamieszkania. Ponadto, stanowią one doskonałe miejsce do lokalizacji

---

<sup>1</sup> Urząd Statystyczny w Olsztynie, Ośrodek Badań Obszarów Wiejskich.

<sup>2</sup> A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 r.*, IRWiR PAN, Warszawa 2014, s. 9–10.

<sup>3</sup> *Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, GUS i US w Olsztynie, Olsztyn 2016, s. 232–235.

działalności gospodarczej, często będącej zapleczem działalności prowadzonych w miastach.

Te uwarunkowania oraz zmiany sposobu prowadzenia polityki regionalnej miały wpływ na uwzględnienie nowych klasyfikacji obszarów wiejskich, dla których są gromadzone dane, jak również na poszerzenie zakresu tematycznego tych informacji. Istotą prac w ramach statystyki publicznej prowadzonych w tym zakresie jest zatem zapewnienie rzetelnych i kompleksowych informacji statystycznych o obszarach wiejskich dostosowanych do zmieniających się uwarunkowań na różnych poziomach podziału terytorialnego w ramach różnych definicji – informacji, które pozwolą nie tylko na opisanie zmian z przeszłości, ale również na przewidywanie przyszłych kierunków rozwoju.

## 2. Metody delimitacji obszarów wiejskich

Przystępując do badań dotyczących obszarów wiejskich, najpierw należy odpowiedzieć na pytanie: jak zdefiniować obszary wiejskie? Od wielu lat trwają prace nad opracowaniem jednej, międzynarodowej definicji obszarów wiejskich, która mogłaby być powszechnie przyjęta we wszystkich krajach. Pozwoliłoby to na przeprowadzanie analiz stopnia zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w poszczególnych regionach czy krajach, a także na opracowywanie programów rozwoju regionalnego. Jednak specyficzny charakter tych terenów w poszczególnych krajach stanowi barierę w stworzeniu uniwersalnej definicji. Podejmowane liczne próby identyfikowania wsi opierają się przede wszystkim na przekonaniu, że stanowi ona przeciwieństwo miasta. Niektóre spośród krajów opracowały własne definicje obszarów wiejskich do różnych celów związanych z realizacją krajowej polityki rozwoju wsi i rolnictwa, jednak tylko nieliczne z tych definicji mają charakter oficjalnie przyjętych i wdrożonych rozwiązań.

W różnych definicjach są stosowane odmienne kryteria wyróżniania obszarów wiejskich. Najczęściej przy ich definiowaniu bierze się pod uwagę aspekty ludnościowe i przestrzenne, tzn.: liczbę ludności, gęstość zaludnienia czy podział terytorialny kraju. Można definiować je, odwołując się do ich funkcji jako obszarów, gdzie dominującą aktywnością gospodarczą mieszkańców jest rolnictwo, czy np. funkcji rezydencjalnych, związanych z procesem suburbanizacji. Do funkcji obszarów wiejskich nawiązano także w dokumentach strategicznych perspektywy finansowej 2014–2020.

W Polsce są stosowane **różne definicje/metody delimitacji obszarów wiejskich**. W ramach statystyki publicznej dane dotyczące obszarów wiejskich gromadzi się według czterech podziałów:

- 1) obszary wiejskie według Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT);
- 2) definicji przyjętej na potrzeby „Programu rozwoju obszarów wiejskich” na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013);
- 3) typologii regionów OECD;
- 4) typologii regionów Eurostatu.

W statystyce publicznej brakuje oficjalnej definicji obszarów wiejskich. Na potrzeby Głównego Urzędu Statystycznego wyodrębnia się je na podstawie podziału terytorialnego kraju przy użyciu identyfikatorów TERYT. Zgodnie z tą klasyfikacją **obszary wiejskie** stanowią **tereny pozostające poza granicami administracyjnymi miast, składają się na nie gminy wiejskie oraz tereny wiejskie gmin miejsko-wiejskich**.

Przyjęcie takiego podziału stwarza jednak pewne problemy, podział administracyjny (na gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie) bowiem nie jest niezmienny. Praktycznie co roku podlega pewnym korektom, polegają one głównie na: nadawaniu statusu miasta miejscowościom wiejskim oraz korekcie granic administracyjnych gmin, rzadziej na tworzeniu nowych gmin oraz odbieraniu miejscowościom statusu miasta. Powoduje to, że prezentowane dane są obciążone pewnym błędem. Dla przykładu, w latach 2006–2014 status miasta nadano 24 miejscowościom wiejskim, w 2011 r. w województwie podkarpackim powstała nowa gmina wiejska Jaślicka oraz dwie gminy miejskie stały się gminami miejsko-wiejskimi (Czarna Woda w województwie pomorskim oraz Szczawnica w województwie małopolskim).

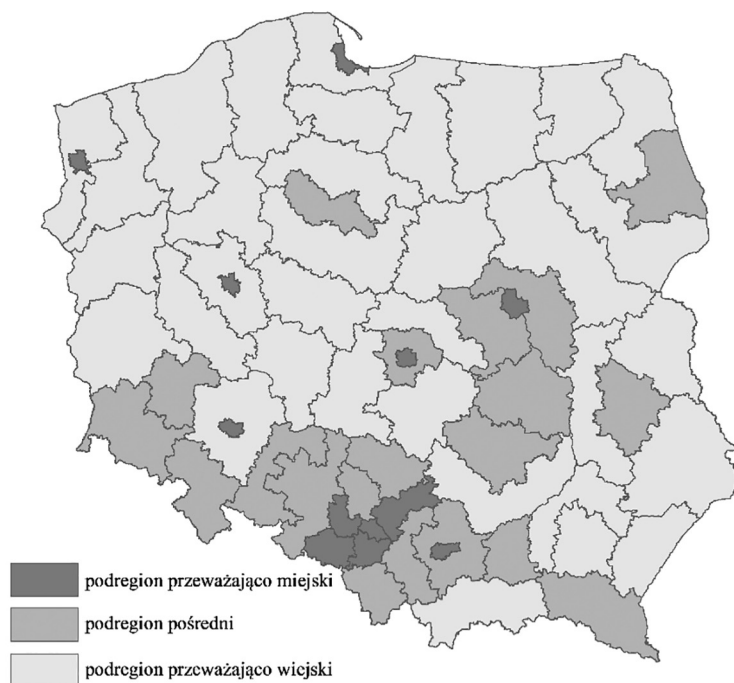
Przez wiele lat w statystyce publicznej dane o obszarach wiejskich były prezentowane wyłącznie według takiego podziału. Jednak zmieniające się uwarunkowania spowodowały rozszerzenie zakresu stosowanych metod delimitacji obszarów wiejskich, dla których gromadzone są dane. Jednym z podziałów wprowadzonych w ostatnich latach jest definicja przyjęta na potrzeby PROW 2007–2013. PROW jest podstawowym instrumentem realizacji polityki UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Każde z państw UE w ramach tego programu mogło przyjąć własną definicję obszarów wiejskich dostosowaną do warunków panujących w danym kraju. W Polsce, definiując obszary wiejskie, przyjęto agregat mieszany, w ramach którego obszary wiejskie stanowią miejscowości znajdujące się w granicach administracyjnych gmin wiejskich, gmin miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz

gmin miejskich z wyłączeniem miejscowości liczących powyżej 5 tys. mieszkańców. Takie podejście do delimitacji obszarów wiejskich wynikało z założenia, że najmniejsze miasta niewiele różnią się od wsi i wymagają podobnego jak wieś wsparcia finansowego. Jednak przyjęcie granicy wielkości miasta, podobnie jak w przypadku metodologii TERYT, powoduje, że gromadzone dane są obciążone pewnym błędem, liczba ludności miast ulega bowiem zmianom. Gdyby przyjąć granicę 5 tys. mieszkańców, to zaledwie w ciągu jednego roku kilka miejscowości ją przekroczy, a w przypadku kilku liczba mieszkańców zmniejszy się. W PROW na lata 2014–2020 odstąpiono od takiego podejścia i przyjęto kryteria stosowane przez GUS.



**Rysunek 1. Podział terytorialny kraju według TERYT w 2014r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



**Rysunek 2. Podział terytorialny kraju według typologii regionów OECD w 2014 r.**

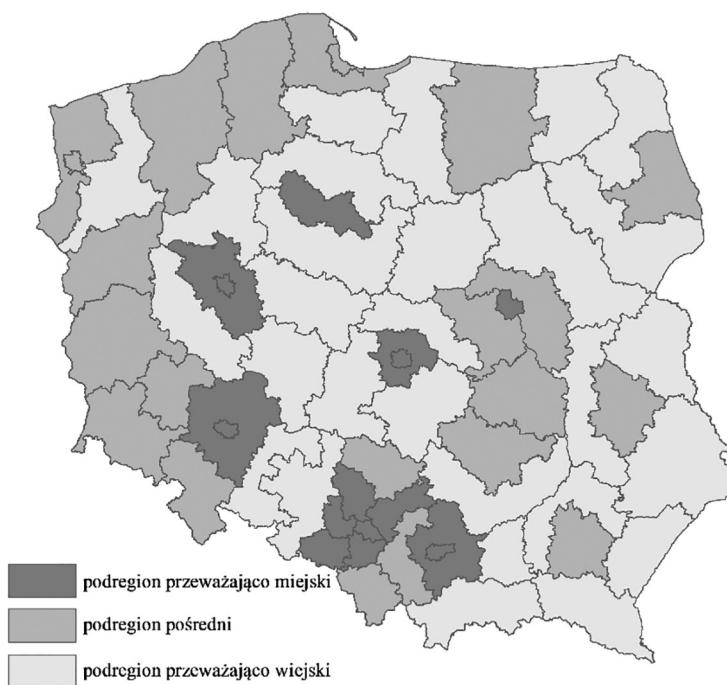
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Kolejnymi sposobami gromadzenia danych o obszarach wiejskich są **typologia regionów OECD** oraz **typologia regionów Eurostatu**. Pozwalają one na dokonywanie porównań między krajami czy regionami. Są oparte na kryterium demograficznym, a konkretnie – gęstości zaludnienia i liczbie ludności. Uwzględniają dwa poziomy analizy terytorialnej, tj. lokalny i regionalny. W pierwszym kroku jednostkom terytorialnym przypisuje się określenie „miejska” lub „wiejska”. W drugim kroku na podstawie udziału ludności zamieszkującej w wiejskich jednostkach terytorialnych zlokalizowanych na terenie regionu są wyznaczane trzy klasy regionów (przeważająco wiejski, pośredni i przeważająco miejski). W obu klasyfikacjach stosuje się jednak inną granicę gęstości zaludnienia i inne jednostki podziału: OECD – 150 osób/km<sup>2</sup> i LAU 2 (w Polsce – gmina), a Eurostat – 300 osób/km<sup>2</sup> i pola kwadratów o boku 1 km. Z czasem w typologii OECD wprowadzono dodatkowe kryterium podziału, tj. odległość od ośrodka miejskiego mierzona czasem dojazdu co najmniej 50% ludności danego obszaru do najbliższej położonego miasta o liczbie mieszkańców powyżej 50 tys. Miało



to na celu uwzględnienie różnic pomiędzy obszarami wiejskimi położonymi w strefie oddziaływania miasta a obszarami wiejskimi peryferyjnymi<sup>4</sup>.

Koncepcja identyfikacji obszarów wiejskich opierająca się na gęstości zaludnienia, mimo że bezpośrednio nie informuje o żadnej ich funkcji, to jednak wskazuje na: stopień intensywności ich zagospodarowania, charakter osadnictwa, możliwości wyposażenia w usługi, urządzenia infrastrukturalne itp. Elementy te wpływają na kształtowanie struktury funkcjonalnej, od której zależy ich rozwój. Jednak podstawowym problemem w stosowaniu gęstości zaludnienia jako kryterium delimitacji obszarów wiejskich jest brak możliwości wyznaczenia granicy pomiędzy miastem, strefą podmiejską a wsią.



**Rysunek 3. Podział terytorialny kraju według typologii regionów Eurostatu w 2014 r.**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

<sup>4</sup> K. Zawalińska, *Rozwój obszarów wiejskich w warunkach zmieniającej się koniunktury gospodarczej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. 14, z. 1, s. 580–584.

### 3. Zakres i źródła danych o obszarach wiejskich

Wiele badań statystycznych zapisanych w *Programie badań statystycznych statystyki publicznej* (PBSSP) jest źródłem danych o obszarach wiejskich. Badaniem, które integruje te informacje, jest „**Statystyczny system informacyjny obszarów wiejskich**” (SSIOW). Badanie to realizuje Ośrodek Badań Obszarów Wiejskich Urzędu Statystycznego w Olsztynie oraz Departament Badań Regionalnych i Środowiska GUS. Celem badania jest:

- 1) zapewnienie stałego i kompleksowego dostępu do informacji statystycznych charakteryzujących obszary wiejskie, m.in. niezbędnych do tworzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz monitorowania jej skutków;
- 2) wskazanie kierunków i tempa zmian zachodzących na obszarach wiejskich;
- 3) przedstawienie zróżnicowania obszarów wiejskich w Polsce.

„Statystyczny system informacyjny obszarów wiejskich” stanowi zintegrowane źródło danych statystycznych w zakresie: potencjału demograficznego, sytuacji ekonomicznej ludności, warunków mieszkaniowych, infrastruktury technicznej i społecznej, użytkowania gruntów i cech produkcyjnych rolnictwa, środowiska naturalnego oraz źródeł finansowania obszarów wiejskich.

Gromadzone w jego ramach informacje pochodzą nie tylko z badań prowadzonych przez statystykę publiczną, ale również ze źródeł administracyjnych, m.in. z: Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Energii, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rozwoju, Ministerstwa Środowiska, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Instytucje te przekazują informacje do departamentów merytorycznych GUS. Bezpośrednio do Urzędu Statystycznego w Olsztynie przekazywane są dane z:

- 1) Agencji Nieruchomości Rolnych – informacje o kierunkach i formach zagospodarowania mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa;
- 2) Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – dane o:
  - liczbie złożonych wniosków, deklarowanej powierzchni i liczbie oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego,
  - liczbie beneficjentów i kwotach zrealizowanych płatności w ramach PROW 2007–2013,
  - kwotach kredytów inwestycyjnych i kłękowych;

- 3) Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie liczby beneficjentów oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (PO RYBY 2007–2013).

Na podstawie danych zgromadzonych w ramach „Statystycznego systemu informacyjnego obszarów wiejskich” co 2 lata jest wydawana publikacja analityczna *Obszary wiejskie w Polsce*. Przyjęcie dwuletniego okresu opracowywania publikacji pozwala niemalże na bieżąco śledzić zmiany, jakie mają miejsce na tych terenach.

W odpowiedzi na nowe potrzeby informacyjne statystyka publiczna realizuje nowe badania i prace metodologiczne. Do najważniejszych spośród nich należy zaliczyć pracę metodologiczną *Typologia obszarów wiejskich*. Powodami jej podjęcia były ograniczenia obecnie używanego w statystyce publicznej podziału na jednostki miejskie i wiejskie opartego na klasyfikacji TERYT. Podział ten utrudnia bowiem pokazanie pełnej różnorodności zjawisk wynikających z funkcjonalnego zróżnicowania jednostek. Wynikiem przeprowadzonych badań jest opracowanie dwóch podziałów gmin – podziału opartego na zróżnicowaniu użytkowania ziemi i typologii gospodarczej<sup>5</sup>. Klasyfikacja użytkowania ziemi ma posłużyć m.in. do analizy takich zjawisk jak suburbanizacja demograficzna i przestrzenna, natomiast typologia gospodarcza do pokazania zróżnicowania np. na rynku pracy. Rezultaty tej pracy w kolejnych latach mają być wdrożone do badania „Statystyczny system informacyjny obszarów wiejskich”.

Ośrodek Badań Obszarów Wiejskich realizował także dwa projekty w ramach programu dotacji Eurostatu. Powodem rozpoczęcia prac były trudności, jakie sprawia dobór wskaźników służących do opisu poziomu rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych krajach. Zrealizowanie projektu pozwoliło na porównanie dostępności wybranych zmiennych w państwach członkowskich UE. Wyniki tych prac mają posłużyć do stworzenia listy wskaźników, które będą stosowane do opisu tych terenów, a także do porównań ich rozwoju pomiędzy poszczególnymi krajami.

---

<sup>5</sup> M. Pieniżek, *Kwestia przestrzeni w kontekście rozwoju statystyki regionalnej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2014, nr 255, s. 108–117.



#### 4. Obszary wiejskie w dokumentach strategicznych

Rozwój obszarów wiejskich jest uwzględniany w wielu dokumentach strategicznych, na podstawie których jest prowadzona polityka regionalna w Polsce. W dokumentach tych, jak już wcześniej wspomniano, zwraca się uwagę na delimitację jednostek funkcjonalnych, sformułowane bowiem w nich cele i zasady polityki regionalnej stwarzają potrzebę badań jednostek terytorialnych pod kątem ich specyfiki społeczno-gospodarczej i przyrodniczej oraz wymagają syntetycznych ujęć klasyfikacyjnych. Co więcej, dystrybucja środków finansowych w ramach tych programów zależy m.in. od typu obszaru.

Tendencje zmian funkcjonalnych znajdują odzwierciedlenie w zapisach następujących dokumentów strategicznych: *Średniookresowej strategii rozwoju kraju 2020*<sup>6</sup>, *Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*<sup>7</sup>, *Koncepcji przestrzennej zagospodarowania kraju 2030*<sup>8</sup>, *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do 2020 r.*<sup>9</sup>

W dwóch pierwszych wymienionych dokumentach obszary wiejskie określa się przez pryzmat ich odległości od ośrodka miejskiego i wyróżnia następujące typy obszarów: zurbanizowane obszary wiejskie, obszary wiejskie w zasięgu oddziaływania największych ośrodków oraz obszary wiejskie położone peryferyjnie. Także w *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do 2020 r.* obszary wiejskie definiuje się, biorąc pod uwagę zasięg oddziaływania największych ośrodków miejskich oraz powiązań w relacji miasto–wieś, wyróżniając następujące kategorie obszarów wiejskich: ściśle powiązane z dużym miastem, w zasięgu oddziaływania dużego miasta i peryferyjne. Z kolei w ramach *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* definiowane są wiejskie obszary funkcjonalne<sup>10</sup> uczestniczące w procesach rozwojowych i obszary wymagające wsparcia procesów rozwojowych.

---

<sup>6</sup> *Średniookresowa strategia rozwoju kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012, s. 165.

<sup>7</sup> *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010, s. 150.

<sup>8</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2011, s. 193.

<sup>9</sup> *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, kwiecień 2012, s. 140–141.

<sup>10</sup> Administracyjne obszary wiejskie położone w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich podlegające procesom urbanizacji w ramach KPZK zaliczono do miejskich obszarów funkcjonalnych.

## 5. Podsumowanie i kierunki dalszych badań

Reasumując, należy podkreślić fakt, że ewolucja roli statystyki regionalnej jest efektem działania trzech zasadniczych czynników: zmiany podejścia do realizacji i monitorowania polityki rozwoju, rosnących oczekiwań odbiorców danych i wreszcie coraz szerszego wykorzystania rejestrów administracyjnych jako źródła danych. Do najważniejszych działań, które będą podejmowane w tym zakresie w ramach statystyki obszarów wiejskich, należy zaliczyć:

- 1) rozszerzanie zakresu zmiennych badania SSIOW;
- 2) włączenie do badania SSIOW wyników pracy metodologicznej *Typologia obszarów wiejskich*;
- 3) dalsze prace nad opracowaniem zestawu wskaźników służących monitorowaniu obszarów wiejskich;
- 4) poszerzanie współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencją Nieruchomości Rolnych oraz Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu pozyskania nowych zmiennych.

## Bibliografia

- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2011 r., s. 193.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2010.
- Obszary wiejskie w Polsce w 2014 r.*, GUS i US w Olsztynie, Olsztyn 2016.
- Pieniążek M., *Kwestia przestrzeni w kontekście rozwoju statystyki regionalnej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” 2014, nr 255, s. 108–117.
- Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I. Przestrzenne różnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 r.*, IRWiR PAN, Warszawa 2014.
- Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa do 2020 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, kwiecień 2012.
- Średniookresowa strategia rozwoju kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012.
- Zawalińska K., *Rozwój obszarów wiejskich w warunkach zmieniającej się koniunktury gospodarczej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2012, t. 14, z. 1, s. 580–584.

\* \* \*

## Rural Areas in Public Statistics

### Abstract

Rural areas in Poland are diverse in socio-economic, environmental and spatial terms. Their importance for the functioning of the State has provided not only a dominant function of agricultural production, but also a significant and growing percentage of the rural population in recent years. In order to appropriate programming and monitoring processes of their development, it is necessary to provide accurate statistical information adapted to the changing conditions. The aim of the work conducted in the Statistical Office in Olsztyn is to recognise the needed information related to rural areas' development and the integration of statistical data characterizing these areas in terms of: their demographic potential, the economic situation of the population, social and technical infrastructure, non-agricultural activity, agriculture and the environment as well as the source of rural areas financing. The usage of TERYT registry identifiers enables the preparation and presentation of socio-economic phenomena in sections with a different level of accuracy according to the typology of Eurostat and the OECD, as well as for rural areas and towns with the population below five thousand. In addition, for a more complete presentation of the rural areas diversity, there are conducted methodological studies, e.g. concerning the typology of gminas as well as a study on identifying possibilities of obtaining new variables, including administrative sources. The data collected are used in publications and to supply existing information systems.

**Keywords:** rural areas, TERYT, definition by the Rural Development Programme for Poland, typology of regions by the OECD, typology of regions by Eurostat

