



**CENTRUM  
POLITYK  
PUBLICZNYCH**

# **Dlaczego kategoryzacja?**

Rafał Matyja

Kraków, marzec 2021



Podział administracyjny kraju jest jedną z kluczowych decyzji pozostających w rękach władz centralnych i silnie oddziałujących na życie wszystkich mieszkańców. Wskazuje miejsca, w których załatwiają oni swoje sprawy urzędowe, korzystają ze szkół, przychodni czy szpitali, określa właściwość rozmaitych władz, wytycza bardziej uczęszczane szlaki komunikacyjne. Czasami zmiana podziału administracyjnego przewraca czyjeś życie, zmienia reguły gry. Ta sprzed dwudziestu trzech pozbawiła statusu wojewódzkiego 31 miast, które cieszyły się nim przez jeszcze wcześniejsze 23 lata. Przywracała status powiatowy wielu tym, które w tym samym momencie go utraciły. Wprowadzała hierarchię miast, której odtąd wielu nie potrafi się oprzeć. Na jej górze są te wojewódzkie – korzystające z licznych przywilejów rozwojowych. A niżej miasta na prawach powiatu, te powiatowe i te nie posiadające żadnego wyróżnionego statusu. Poza tabliczką „burmistrz” na urzędzie gminnym.

Co więcej, nowy podział był zarazem silnie oddziałującą konceptualizacją terytorium. Z roku na rok ludzie przyzwyczajali się do nowych nazw województw. Z czasem nikogo już nie raziło, że Stalowa Wola to Podkarpacie, choć nawet do pogórza stamtąd daleko, a Żywiec to nie Podkarpacie (choć za oknem Karpaty) tylko Śląsk. Zresztą – mała poprawka – powinno się raczej mówić województwo śląskie, z szacunku dla faktu, że spora część terytorium to tereny ze Śląskiem nie mające nic wspólnego: zachodnia część dawnej Galicji, Zagłębie Dąbrowskie czy tereny wokół Częstochowy.

Podział się przyjął, ale to nie znaczy, że nikt go nie kwestionuje. Oprócz dyskutowanej szeroko kwestii wyodrębnienia województwa warszawskiego jako centralnej części dzisiejszego mazowieckiego, pojawiają się tu i ówdzie pomysły na kolejne regiony. Takie aspiracje ma jedyne pominięte w reformie 1998 miasto wojewódzkie z dawnej mapy: Koszalin. Mają je duże miasta, większe od części wojewódzkich: Częstochowa, Radom czy Bielsko-Biała. Pojawiają się pomysły korekty granic. I wraca – od czasu do czasu – postulat zmniejszenia liczby powiatów.

Postulat może słuszny, ale całkiem nierealny. Słuszny z perspektywy kogoś, kto całe życie spędził w wielkim mieście i na resztę kraju patrzy niczym kolonialny urzędnik na „interior”. Ktoś tam wprawdzie mieszka, ale trzeba tak to terytorium podzielić, żeby nam było wygodnie. Tymczasem nie potrafię sobie wyobrazić dziś powiatu, który radośnie połączy się z sąsiednim.

Wszak po 1998 roku był tylko jeden przypadek integracji. Nieudany i zakończony rozwodem. Choć para – Wałbrzych i otaczający go powiat obwarzankowy – wydawała się dobrana. W tym samym okresie doszło jednak do siedmiu podziałów, w ramach których wyodrębniono kolejne jednostki – powiaty brzeziński, gołdapski, leski, łobeski, sztumski, węgorzewski i wschowski.

A teraz proponuję usiąść do mapy i zaproponować zmniejszenie liczby jednostek powiatowych z obecnych 314 do 150. Czyli stworzyć model, w którym ludność co drugiego powiatu dojeżdża w sprawach urzędowych do centrum powiatu sąsiedniego. W którym do tego miasta przenoszą się urzędy, szpitale czy licea. Chyba że ktoś zrównuje ograniczenie liczby powiatów z łatwą operacją likwidacji co drugiego starostwa.

Taka korekta reformy powiatowej jest niemożliwa. Co nie oznacza, że nic nie da się zrobić. Zarówno w kwestiach ustroju powiatu, jak i w sprawie mapy. Tyle tylko, że warto zacząć od zupełnie innych założeń. Od uznania, że władza kreślenia mapy – jaką ma państwo przynajmniej od czasu narodzin nowoczesnej administracji w XIX wieku – może zostać radykalnie osłabiona. Z korzyścią dla wszystkich.

## **Władza kreślenia mapy**

---

Władza ta oparta jest na dwóch zasadniczych elementach. Pierwszy z nich polega na przypisywaniu rozmaitym organom zakresów właściwości terytorialnych. Co ciekawe nawet dzisiejsza mapa właściwości poszczególnych sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych nie pokrywa się idealnie z tą mapą administracyjną, którą spotkamy w każdym urzędzie. Podobnie będzie zresztą, choć tu różnice są nieznaczne, także z organizacją administracji skarbowej. Ale struktura powiatowo-wojewódzka dla większości urzędów wyznacza ich zasadniczą właściwość terytorialną. Ten pierwszy wymiar podziałów administracyjnych może dziś – dzięki procedurom internetowym – tracić na znaczeniu, ale zapewne długo jeszcze będzie utrzymywał swą wagę.

Drugi element związany z podziałem administracyjnym jest nieco ukryty i polega na tym, że urzędnicy wszystkich szczebli postrzegają kraj przez pryzmat map, które zapewniają różne organy władzy. Na mapach tych status poszczególnych jednostek określa ranga administracyjna. Skutki tej ukrytej władzy, jaką mapa ma nad urzędnikami są ogromne.

W wielu dokumentach rządowych w hierarchii miast pierwszy szereg zajmuje po prostu osiemnaście miast wojewódzkich, postrzeganych jako centra wzrostu, miejsca lokowania najważniejszych instytucji publicznych, węzły komunikacyjne. To co miastem wojewódzkim nie jest może sobie stanąć w drugim szeregu – miast na prawach powiatu. Znacznie słabiej widocznych z Warszawy.

Politycy cenią jeszcze – o tyle o ile – te ośrodki, które są centrami sejmowych okręgów wyborczych. W większości przypadków są to zresztą wymienione wyżej miasta na prawach powiatu. Ale i tak struktury większości partii organizuje się przede wszystkim w porządku wojewódzkim. Zupełnie źle jest znaleźć się w trzecim szeregu miast powiatowych. Te są zupełnie z Warszawy niewidoczne, choć czasami są istotnymi ośrodkami subregionalnymi i ponad powiatową przeciętność wyrastają.

Gdyby ktoś na chwilę zapomniał o administracyjnych mechanizmach dystrybucji uznania i zajrzał choćby do opracowania przygotowanego na potrzeby OECD i Komisji Europejskiej, to zobaczyłby rangę zupełnie inną. Zobaczyłby kraj, w którym są dwa wielkie obszary metropolitalne: Warszawa i Metropolia Górnośląsko-Zagłębiowska. A zaraz potem dwadzieścia obszarów metropolitalnych, wśród których obok Krakowa, Wrocławia i Poznania znajdziemy także Bielsko-Białą, Częstochowę, Nowy Sącz, Radom, Tarnów i Wałbrzych. Rangi tej nie zyskały natomiast Gorzów i Zielona Góra.

Na tym jednak nie koniec. Wśród obszarów funkcjonalnych średniego rozmiaru (trzecia z kolei kategoria klasyfikacji OECD) – znajdziemy Głogów, Gniezno, Lubin, Ostrów Wielkopolski, Ostrowiec Świętokrzyski, Stalową Wolę, Świdnicę, a w czwartej m.in. Inowrocław, Stargard, Tczew i Tomaszów Mazowiecki. A zatem ośrodki, które na żadnej mapie administracyjnej Polski nie wyrastały ponad ośrodki powiatowe. Proszę teraz dobrze zrozumieć kluczowy argument przeciwko ukrytym rządcom mapy administracyjnej: nie mówi ona nam prawdy o pozycji poszczególnych miast w sieci osadniczej kraju. Co więcej, ona do pewnego stopnia tę prawdę ukrywa.

By to naprawić nie należy przy tym dokonywać kolejnych korekt podziału administracyjnego, bo jak widać gołym okiem, żeby przyznać należną rangę wszystkim ośrodkom o znaczeniu ponadlokalnym należałoby przekroczyć liczbę województw wprowadzoną przez Edwarda Gierka w połowie lat 70. XX wieku. Należy raczej nałożyć na tę tradycyjną mapę drugą

warstwę. Warstwę opisującą rolę poszczególnych ośrodków wobec otaczających je miejscowości.

## **Złożoność jest rzadka**

---

Historycznie rzecz ujmując miasta zawsze pozostawały punktem odniesienia dla szerszej okolicy. Były ośrodkiem życia ekonomicznego, administracyjnego, kulturalnego. Jednak błędem jest podejrzewać, że rola ta nie uległa zmianie. Jak doskonale pokazał Manuel Castells w „Kwestii miejskiej”, średniowieczny status miejski uległ całkowitemu zatarciu przez funkcje ekonomiczne miasta w epoce kapitalizmu. Co więcej, także sposób w jaki rozwinęła się wówczas administracja i usługi publiczne sprawił, że miasto stało się nie tylko miejscem zakupów, ale także rynkiem pracy, miejscem pobierania nauki i leczenia się dla całej okolicznej ludności.

Tym co wyróżnia miasto to nie jest od dawna status społeczny jego mieszkańców. To nie jest podstawowa funkcja handlowa, ale złożoność funkcji jakie dany obszar pełni wobec otoczenia. Z czasem zresztą część tych funkcji „przewędrowała” także na obszary wiejskie. Pojawiły się tam urzędy, sklepy, przychodnie, szkoły. W wieku XX uległ zmianie styl życia i warunki bytowe mieszkańców wsi. Przeobraził się też krajobraz wiejski. Czasami tak dalece, że możemy mieć wrażenie kolejnej fali urbanizacji, która kompletnie lekceważy jakiegokolwiek granice administracyjne.

Ale nie sposób rozproszyć całej złożoności, jaka zawsze odróżniała miasto od otoczenia. A duże miasto od małego. I która zawsze oszałamiała w wielkich metropoliach. Zakupy on-line i możliwość oglądania filmów przez internet łagodzą znaczenie tego, gdzie się mieszka. Sprawiają, że dobra konsumpcyjne i dobra kultury, możliwość bycia na bieżąco czy brania udziału w życiu szerszych społeczności są prawie tak samo dostępne dla mieszkańców Krakowa i Limanowej, Szczecina i Hajnówki. Prawie nie znaczy jednak tak samo.

Tę różnicę wyznacza złożoność funkcji właściwa największym miastom. To w nich odnajdujemy rzadkie funkcje, do których dostęp ograniczony jest dziś głównie czasem i możliwościami dojazdu do najbliższego miasteczka, miasta czy metropolii. To właśnie te powiązania

z miastami, do których jedziemy uczyć się, leczyć, ale także kupić coś w galerii czy wypić dobrą kawę organizują naszą przestrzeń w stopniu nie mniejszym niż podziały administracyjne.

Ograniczenia w dostępie do tych usług nie są związane z tym, w jakim województwie mieszkamy, czasami nawet nie z tym w jakim mieszkamy powiecie, ale ile czasu zabierze nam droga do szpitala, na uczelnię czy na koncert. I czy możemy dotrzeć do tych miejsc przy pomocy transportu zbiorowego. Tymczasem wszelkie statystyki i urzędowe porównania, koncentrują się na jednostkach terytorialnych, myślą mapą administracyjną. To oznacza, że standardy usług publicznych mieszkańca powiatu przasnyskiego czy zwoleńskiego wpadają do tej samej puli, do której wpadają dane dotyczące Warszawy i jej podmiejskich gmin. To oczywiście przypadek ekstremalny, ale w mniejszej skali tak dzieje się za każdym razem.

## Jedno z wyjść

---

Kiedy podejmowaliśmy pracę nad wyjściem poza dyktaturę tej jednej mapy zdawaliśmy sobie sprawę, że kategoryzacja gmin na podstawie złożoności ich funkcji i roli jaką pełnią dla otoczenia nie jest rzeczą prostą. Że może być równie aprioryczna i dysfunkcyjna jak tradycyjne struktury podziału administracyjnego. Ale po pierwsze – jej dostrzeżenie i wprowadzenie do obiegu publicznego daje szansę na konfrontowanie dwóch różnych map i dwóch różnych porządków myślenia.

Daje szansę na przemyślenie roli jaką odgrywają miasta, których funkcje nie mieszczą się w ustanowionym po 1998 roku porządku administracyjnym. Aspiracje rozwojowe Częstochowy, Bielska-Białej, Radomia czy Tarnowa nie muszą wyrażać się w tworzeniu nowych województw. Dla Lubina, Głogowa czy Świdnicy rozwiązaniem nie jest „awansowanie” do ligi miast na prawach powiatu i utworzenie kolejnych kilku powiatów obwarzankowych. Ta gra może toczyć się według innych reguł – jeżeli rząd uzyska mechanizm, który pozwoli zrozumieć, że struktura powiatowa nie jest płaska i nie składa się wyłącznie z dwudziestotysięcznych miast okolonych przez gminy wiejskie z cztero-, pięciokrotnie wyższą liczbą mieszkańców.

Kategoryzacja pozwala zobaczyć inny kraj i pomyśleć o dostosowanej do niego polityce w zakresie inwestycji publicznych, transportu zbiorowego, pomocy rozwojowej. Pozwala być może wyartykułować nowe interesy subregionalne i nadać im sensowną pozytywną treść.

Pozwala wreszcie zmienić narzędzia pomiaru jakości życia i dostępności usług publicznych z rozległych układów terytorialnych na funkcjonalne kręgi wykreślane przez realne powiązania komunikacyjne.

Co więcej kategoryzacja jest ze swej natury bardziej elastyczna, pozwala reagować na nowe zjawiska, korygować błędne odczytanie funkcji danego ośrodka bez rujnowania struktur podziału administracyjnego, znajdować rozwiązania połowiczne i tymczasowe, eksperymentować.

Modernizacja administracji i polityk publicznych nie sprowadza się tylko do kosztownych inwestycji w infrastrukturę czy zakupy, do rozbudowanych programów szkoleń. Czasami jej rozwój jest możliwy za niewielką cenę odejścia od jakiegoś myślowego schematu. Jeżeli takie „odejście” pozwala na zredukowanie negatywnych konsekwencji dawnych błędów, uruchamia nowe rozwiązania i innowacje organizacyjne, pozwala na lepsze lokowanie środków – to warto zaryzykować pracę nad tego typu alternatywnym rozwiązaniem.

# Autorzy



## Rafał Matyja

Lider zespołu

Doktor habilitowany nauk społecznych. Od 2019 r. profesor w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Politolog, publicysta na stałe współpracujący z „Tygodnikiem Powszechnym” i „Nową Konfederacją”. Ostatnio opublikował esej Wyjście awaryjne. O zmianie wyobraźni politycznej (Karakter, 2018), analizę przekształceń elit III Rzeczypospolitej (wspólnie z Błażem Sajdukiem) Wybory 2014–2015 a przemiany elit politycznych Trzeciej Rzeczypospolitej (OMP, 2017).